

## -נייר עבודה פנימי-

# טיוב תהליך החקיקה בכנסת

דר' חן פרידברג

## תקציר

### הצעות חוק פרטיות

- הצעת חוק פרטית עוברת הליך שונה מהצעת חוק ביוזמת הממשלה או הועדות: היא חייבת לקבל אישור הנחה ע"י יו"ר הכנסת ונשיאותה; היא חייבת לעבור דיון מוקדם ("קריאה טרומית"); בטרם קיום הדיון המוקדם היא חייבת בתקופת המתנה מינימאלית של 45 יום, ממועד הנחתה.
- לכאורה, מספר הצעות החוק הפרטיות שחבר כנסת רשאי להגיש הוא מוגבל (לפי המכסה כיום מובאות לדיון מוקדם במליאה כ-26 הצעות חוק פרטיות מדי שבוע). בפועל מונים במכסה זו רק את הצעות החוק שעולות לדיון ולא את אלה שהונחו על שולחן הכנסת. בנוסף, מ-1993 אם הודיעה הממשלה על תמיכתה בהצעת חוק פרטית בדיון המוקדם, או שהיא לא נקטה עמדה כלפיה, והיא נומקה ע"י המציע, היא לא תיספר במניין ההצעות הקבועות במכסה השבועית.
- ישנן מגבלות תקנוניות וחוקיות על חקיקה פרטית בישראל: יו"ר הכנסת וסגניו לא יאשרו הצעת חוק שהיא לדעתם גזענית או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית; חוק יסודות התקציב קובע כי הצעת חוק המוגשת לכנסת, שיש לה השלכה על תקציב המדינה, תכלול בחוק או בדברי ההסבר לו פירוט על דרך מימונה; חוק יסוד: משק המדינה קובע כי הרוב הדרוש במליאה לאישור הצעת חוק פרטית, שעלותה 5 מיליון ש"ח ויותר, הוא 50 ח"כים בכל הקריאות.
- החקיקה הפרטית בישראל היוותה רק כ-2% מהחוקים שהתקבלו בכנסות הראשונות, וצמחה לכדי רבע מהיקף החקיקה עד הכנסת ה-11. החל מהכנסת ה-12 (1988-1992) כ-40% מכלל החוקים שהתקבלו מקורם היה ביוזמת חקיקה פרטית של ח"כים. מגמה זו הלכה והקצינה כאשר בכנסות ה-13-17 עלה חלקה של החקיקה הפרטית לכדי 50% מכלל החוקים שאושרו.
- למרות הגידול המשמעותי מאוד שחל, מהכנסת ה-12, בהנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת הרי ששיעור ההצלחה שלהן (הפיכתן לחוקים) הוא נמוך מאוד – כ-6% במוצע.
- בין הגורמים הבולטים לריבוי הצעות חוק פרטיות בישראל החל משנות ה-90: קיום פריימריס במפלגות; חדירתן של קבוצות אינטרס למשכן הכנסת באמצעות השדלנים; התגברות השפעת

- התקשורת; פיקוח לקוי של ועדות הכנסת; הליכי החקיקה ותקנון הכנסת שאינם קובעים רף גבוה של תנאים להגשת הצעות חוק פרטיות.
- החסרונות הנובעים מהנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת הם רבים: זילות בערכן של ההצעות חוק; בזבוז משאבים של כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה; דחייה או אי-יישום של חקיקה פרטית שלא תואמת את המדיניות התקציבית באמצעות חוק ההסדרים; הצפת ועדות הכנסת בגודש חקיקה פרטית שמעכבת דיון ברפורמות ממשלתיות; חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון באופן ענייני בכמות הגדולה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות לעיונה.
  - מהשוואות בינלאומיות בנדון עלו הממצאים הבאים:
    - \* כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחה על שולחן הכנסת בעשור האחרון – כ-12,000 – הייתה יוצאת דופן בהיקפה ביחס להיקף הצעות החוק הפרטיות בפרלמנטים אחרים בעולם.
    - \* ישראל מובילה גם בשיעור היקפה של החקיקה הפרטית מתוך כלל החוקים שאושרו בעשור האחרון. 46% מהחוקים שהתקבלו בכנסת בעשור זה מקורם בחקיקה פרטית. ביתר המדינות שנבדקו נע שיעור החקיקה הפרטית בין 0.5% ל-20% מכלל החקיקה.
    - \* רוב המדינות מטילות מגבלות על הגשת הצעות חוק פרטיות. בישראל, אומנם הוטלו בשנים האחרונות הגבלות חוקיות ותקנוניות על הצעות בעלות השלכה תקציבית, אך הבעיה נותרה בעינה בשל היעדר הגבלה על כמות הצעות החוק הפרטיות, שניתן להניח על שולחן הכנסת, ואלה אכן מונחות באלפיהן בכל קדנציה.
  - **המלצות והצעות לשיפור**
    - ✓ קביעת מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת.
    - ✓ אכיפת ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר.
    - ✓ הקמת צוות קבוע המשותף לממשלה ולכנסת שתפקידו יהיה לבצע מעקב שוטף אחר יישום חוקים שמקורם בחקיקה פרטית ולדווח על ממצאיו לוועדות הכנסת הרלוונטיות.
    - ✓ מתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.
    - ✓ קביעת מנגנון שיאפשר לחברי הכנסת לערער על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה ולבקש דיון חוזר בהצעתם (כיום אין מנגנון כזה).
    - ✓ העמדה לעיון חברי הכנסת את התייחסויות משרדי הממשלה (ככל שישנן) להצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה (כיום הערות המשרדים לא נמסרות).

## דברי הסבר להצעות חוק

- הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות מלוות בדברי ההסבר לחוק, שתכליתם להציג את המטרות של החוק המוצע ואת העקרונות שהנחו את המציעים בניסוחו. צירופם של דברי הסבר להצעת חוק הוא **נוהג מחייב** ורואים אותם כחלק בלתי נפרד מהצעת החוק.
- הגם שאין הוראה חוקית או תקנונית כללית המחייבת את מציעי החוק לצרף לו דברי הסבר (יהא מקור הצעת החוק אשר יהא), ישנם מספר חוקים והוראות תקנוניות שנמצאת בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר (החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד – 2002; חוק יסודות התקציב – 1985 ותקנון הכנסת בהקשר של הצעת חוק תקציבית).
- מבדיקה השוואתית עלה כי במדינות רבות קיימות הוראות מפורשות בחוק או בתקנון המחייבות צירוף דברי הסבר להצעות חוק. בישראל, באוסטריה, באירלנד ובנורבגיה מדובר בנוהג מחייב.
- עוד עלה מהבדיקה ההשוואתית כי ברוב המדינות חייבים דברי ההסבר לחוק המוצע לכלול את כל ההשלכות הפיננסיות הצפויות שלו על תקציב המדינה, ובחלק מהמדינות גם את ההשלכות על החברה והסביבה וכן את מידת התאמתו לחוקה ולאמנות שונות. בישראל צריכה רק הצעת חוק פרטית תקציבית (שעלותה 5 מיליון ש"ח ויותר) לכלול בדברי ההסבר לה (או בנוסח החוק) את דרך מימונה, וכאמור צריכה כל הצעת חוק לכלול בדברי ההסבר את השפעתה על זכויות הילד.
- מהאמור לעיל עולה כי ניתן להפחית את כמות הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת לא רק באמצעות קביעת מכסות אלא גם באמצעות הוראות תקנוניות או חוקיות מפורשות, המציבות תנאים לניסוח דברי הסבר איכותיים. הוראות מחייבות כאלה יאלצו את חברי הכנסת להתרכז בהכנה מעמיקה ומקצועית של מספר נמוך למדי של הצעות חוק החשובות בעיניהם במקום להניח על שולחן הכנסת מאות הצעות חוק, שחלקן מוגשות כלאחר יד וחלקן כוללת נושאים שלא אמורים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית.
- **המלצות והצעות לשיפור**
  - ✓ חובת ניסוח דברי הסבר איכותיים לרבות ציון עלות הצעת החוק (תהא אשר תהא) והמקורות למימונה.
  - ✓ דברי ההסבר יכללו פירוט של הנורמות שברצון החוק להכיל או לשנות.

✓ דברי ההסבר יִפְּללוּ בהצעת החוק המוגשת לדיון גם בקריאות השנייה והשלישית (כיום הם נכללים רק בהצעת החוק המוגשת לדיון בקריאה ראשונה).

## הצעות חוק פרטיות

### תמונת מצב

הזכות ליזום הצעות חוק (להלן: הצעת חוק פרטית) שמורה לחברי הכנסת מראשית הקמתה. חבר הכנסת אחראי אישית על הגשת הצעת החוק שיזם והוא רשאי להיעזר בכל גורם מקצועי או משפטי שיבחר. חברי הכנסת יכולים להגיש הצעת חוק גם במשותף (החל משניים ועד עשרות חברים). הצעת חוק פרטית עוברת הליך שונה מהצעת חוק ביוזמת הממשלה או ועדה:

- היא חייבת לקבל אישור הנחה ע"י יו"ר הכנסת והנשיאות (סעיף 134(ב) לתקנון הכנסת).
- היא חייבת לעבור דיון מוקדם ("קריאה טרומית") שמטרתו לבחון אם ההצעה עשויה לזכות ברוב קולות, שיאפשר לה להיכנס למערך דיוני החקיקה בכנסת, המקביל להצעת חוק ממשלתית.
- בטרם קיומו של הדיון המוקדם חייבת הצעת החוק בתקופת המתנה מינימאלית של 45 יום ממועד הנחתה על שולחן הכנסת (סעיף 135 (א)). בראשית השבוע שבו מתקיים הדיון המוקדם בהצעות החוק הפרטיות, מתכנסת ועדת השרים לענייני חקיקה ומגבשת את עמדת הממשלה ביחס להצעות החוק.

לכאורה, מספרן של הצעות החוק הפרטיות שחבר כנסת רשאי להגיש הוא מוגבל. סעיף 81 לתקנון קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה (עפ"י המכסה הנוהגת בשנים האחרונות מובאות לדיון מוקדם במליאת הכנסת כ-26 הצעות חוק פרטיות מדי שבוע). אולם בפועל מונים במכסה זו רק את מספר הצעות החוק שעולות לדיון (ולא את אלה שהונחו על שולחן הכנסת). בנוסף, בשנת 1993 החליטה ועדת הכנסת כי אם הממשלה הודיעה על תמיכתה בהצעת חוק פרטית בדיון המוקדם, או שאין בדעתה לנקוט עמדה כלפי הצעת חוק זו, והצעת החוק נומקה ע"י חבר הכנסת המציע במסגרת זמן שאינה עולה על דקה, הצעת החוק לא תבוא במניין ההצעות הקבועות במכסה השבועית. חריג נוסף קובע כי במידה שנקבע דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, ניתן להביא לדיון המוקדם באותו המועד הצעות חוק פרטיות זהות או דומות, אף אם יש בכך חריגה מהמכסה השבועית. יוצא אפוא שבשל המכסה, כפי שהיא קבועה כיום, בתוספת החריגים השונים, כמות הצעות החוק הפרטיות, המובאת מדי שבוע לדיון בכנסת ולדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, היא גדולה מאוד וחורגת באופן משמעותי מהמקובל בפרלמנטים אחרים בעולם (ראו דיון מפורט בהמשך). זאת ועוד, רוב הצעות החוק הפרטיות

המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר 'הצהרות חוק' שאינן עולות לדיון כלל (בלאנדר וקליין, 2002 : 39 ; ענבר, 1993).

### מגבלות תקנוניות וחוקיות על חקיקה פרטית בישראל:

- לפי תקנון הכנסת אין כל הגבלה על תוכן הצעות החוק הפרטיות פרט לקביעה שלפיה לא יאשרו יו"ר הכנסת וסגניו הצעת חוק שהיא לדעתם "גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי" (סעיף 134 (ג)).
- לפי תקנון הכנסת (סעיף 134 (ב)) יו"ר הכנסת וסגניו מוסמכים לבחון את תוכנה של הצעת חוק וסמכות זו משתרעת על עניינים שבצורה: האם הצעת החוק בנויה סעיפים סעיפים; האם ניסוחיה תואמים מסגרת של חוק; האם יש בה קביעה של מסר נורמטיבי (ולא סיפורת). לבסוף, הם יכולים להחזיר הצעת חוק לחבר הכנסת לניסוח מחדש אם זו מכילה דברי גידופן או עלבון.
- ב-1988 התווסף לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 39 הקובע כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שביצועה כרוך בהפחתה של הכנסות המדינה, תצוין בנוסח החוק המוצע, או בדברי ההסבר שלו, דרך המימון להוצאה או להפחתה". הוראה זו לא קוימה למעשה (מאור 2009, ענבר 1993) ולפיכך הוסיפו ב-1992 לתקנון הוראות המטילות על הועדה המכינה הצעת חוק לקריאה ראשונה להזמין לדיונה את שר האוצר כדי לברר את סוגיית עלות הצעת החוק, כמו גם את הערכת משרד האוצר ואת הערכתם של גופים אחרים, בדרך-כלל של מרכז המידע והמחקר בכנסת (סעיף 138 א (ג)).
- ב-2002 התקבלה הוראת שעה לחוק-יסוד: משק המדינה שעניינה הגבלת חקיקה פרטית הכרוכה בתקציב. שנה מאוחר יותר הפכה הוראת השעה להגבלת החקיקה הפרטית לחוק קבוע (חוק יסוד: משק המדינה – תיקון מס' 6). התיקון לחוק קבע כי הצעת חוק תקציבית תוגדר כהצעת חוק שבביצועה כרוכה עלות תקציבית של חמישה מיליוני שקלים ויותר בשנת תקציב. בנוסף נקבע כי הרוב הדרוש לאישור הצעת חוק תקציבית במליאה הוא 50 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות.

### **חקיקה פרטית בישראל – נתונים מספריים, הסברים וחסרונות**

בשתי הטבלאות שלהלן יוצגו נתונים על היקף הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת משנות ה-70 ועד ימינו בהשוואה למספר החוקים הפרטיים שהתקבלו. כמו כן יוצגו נתונים על סך החוקים לפי המקור שיזם אותם (ממשלה, חברי כנסת, ועדות), אשר התקבלו מקום המדינה ועד תום שנת 2009:

**טבלה מס' 1 – חקיקה פרטית בישראל**

חוקים פרטיים שהתקבלו		הצעות חוק פרטיות שהונחו	תקופת כהונה	כנסת
אחוז	מספר			
35%	81	231	1981-1977	9
7.2%	30	414	1984-1981	10
9.2%	71	770	1988-1984	11
9.5%	143	1,491	1992-1988	12
6.9%	250	3,612	1996-1991	13
5.1%	140	2,702	1999-1996	14
6%	241	4,201	2003-1999	15
5%	199	4,161	2006-2003	16
5%	226	4,363	2009-2006	17

**מקורות:** בלאנדר וקליין, 2002; אתר הכנסת: kneset.gov.il

מנתוני הטבלה עולה כי החל מהכנסת ה-12 חל גידול משמעותי מאוד בהנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת. עם זאת ראוי לשים לב כי אחוז הצעות החוק שהפכו בסופו של דבר לחוקים (דהיינו שיעור ההצלחה של הצעות חוק פרטיות) הוא נמוך מאוד – כ-7% בממוצע מהכנסת ה-10 ועד הכנסת ה-17. ממוצע שאך פחת בשלוש הכנסות האחרונות.

**טבלה מס' 2 – סך החוקים שהתקבלו בישראל בשנים 1949-2008**

חוקים ביוזמת הועדות		חוקים ביוזמת הממשלה		חוקים ביוזמת חברי כנסת		סך החוקים שהתקבלו	משך כהונה בשנים	כנסת
6%	14	92%	200	2%	4	218	2.5	1
0%	1	98%	274	2%	5	280	4	2
1%	2	92%	264	7%	21	287	4.25	3
0%	-	90%	111	10%	13	124	1.75	4
1%	3	86%	244	12%	34	281	4.25	5
0%	1	90%	234	10%	25	260	4	6
1%	3	87%	279	12%	40	322	4.2	7
0%	0	80%	288	20%	72	360	3.4	8
1%	2	79%	304	21%	81	387	4.1	9
7%	14	78%	155	15%	30	199	3.1	10
1%	2	75%	219	24%	71	292	4.25	11
0%	-	59%	208	41%	143	351	3.7	12
4%	18	45%	218	51%	250	486	4	13
7%	19	46%	133	48%	140	292	3	14
8%	38	41%	190	51%	241	469	3.75	15
4%	17	49%	209	47%	199	425	3.1	16

2%	7	49%	226	49%	226	459	2.8	17
4%	141	69%	3,756	29%	1,595	5,484	3.5	סה"כ

**מקורות:** בלנאדר וקליין, 2002; אתר הכנסת: Knesset.gov.il

מנתוני הטבלה עולה כי החקיקה הפרטית היוותה רק כ-2% מהחוקים שהתקבלו בכנסות הראשונות, וצמחה באופן מתון עד לכדי רבע מהיקף החקיקה במשך ארבעת העשורים ראשונים (עד הכנסת ה-11). רק בכנסת ה-12 (1988-1992) ניתן לזהות שינוי בדיוקן החקיקה, שכן 40% מכלל החוקים שהתקבלו מקורם היה ביוזמת חקיקה פרטית של חברי הכנסת. מגמה זו הלכה והקצינה עם השנים כאשר החל מהכנסת ה-13 ועד הכנסת ה-17 עלה חלקה של החקיקה הפרטית לכדי 50% מכלל החוקים שנכנסו לספר החוקים של מדינת ישראל.

בלנאדר וקליין (2002) מונים מספר גורמים לריבוי הצעות חוק פרטיות בישראל החל משנות ה-90:

- **הבחירה הישירה לראשות הממשלה והפיצול הפרלמנטרי** - המפלגות הגדולות איבדו מכוחן, מפלגות קטנות וסקטוריאליזם התחזקו וגבר הקושי להקים קואליציות יציבות. במצב זה מגלים חברי הכנסת נטייה להגיש הצעות חוק פרטיות רבות יותר.
- **קיום פריימריס במפלגות** – הבחירות המקדימות שחררו חלק מהנבחרים מעול מוסדות המפלגה והחלישו את המשמעת המפלגתית. מנגד, הצורך בפרסום הפך את החקיקה הפרטית לכלי קידום אישי. בכנסת ה-13 חל גידול של 140% במספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בהשוואה לכנסת ה-12, טרם אימוץ שיטת הפריימריס.
- **התחזקות כוחן של קבוצות אינטרס וחזירתן למשכן הכנסת באמצעות השדלנים** - קבוצות האינטרס שהתחזקו מאוד בשני העשורים האחרונים משתמשות בחברי הכנסת כערוץ להשפעה על המדיניות הציבורית ופעמים רבות הן העומדות מאחורי היוזמה לחקיקה פרטית.
- **התגברות השפעתה של התקשורת** - חבר הכנסת השואף להתבלט בתקשורת מחפש ערוצים שונים להגיע לכותרות ואחד הערוצים הפתוחים בפניו הוא הגשת הצעות חוק פרטיות שאותן הוא לא מחויב לקדם ולרוב הוא מסתפק בהנחתן על שולחן הכנסת ובהודעה לעיתונות.
- **יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת** - בשל הקושי של הרשות המחוקקת לפקח על הרשות המבצעת גוברת נטייתם של חברי הכנסת להשתמש בערוץ זמין יותר לתפיסתם על מנת להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית – הגשת הצעות חוק פרטיות.
- **הליכי החקיקה בכנסת** – הליכי החקיקה בישראל ותקנון הכנסת אינם קובעים רף גבוה של תנאים להגשת הצעות חוק פרטיות בדומה לפרלמנטים רבים בעולם (כפי שיוצג בהמשך) ומכאן האינפלציה הגבוהה בהגשת הצעות חוק פרטיות.

- החסרונות הנובעים מהנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת הם רבים (הכנסת, 2009):
- זילות במעמדן ובערכן של ההצעות חוק ושל הליך החקיקה בכללותו (הצעות חוק שמוגשות כלאחר יד, העתקת הצעות חוק קיימות, הצעות חוק העוסקות בנושאים שאינם מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית ועוד).
  - בזבוז משאבים של כוח האדם המקצועי בכנסת ובממשלה המטפל בהצעות הללו.
  - אי יישום של חקיקה פרטית שאינה תואמת את המדיניות התקציבית באמצעות הצעת חוק ההסדרים.
  - הצפת ועדות הכנסת בגודש של חקיקה פרטית שמעכבת את הדיון ברפורמות שהממשלה חפצה בהן.
  - חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון באופן ענייני ורציני בכמות הגדולה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות לעיונה.

### סוגי חקיקה, היקף החקיקה ומגבלות על חקיקה - מבט השוואתי

להלן יוצגו נתונים על היקף החקיקה הפרטית בפרלמנטים שונים בעולם בעשור האחרון:

**טבלה מס' 3 – היקף החקיקה הפרטית בפרלמנטים שונים בעולם**

חוקים פרטיים שהתקבלו		הצעות חוק פרטיות שהונחו	תקופת הנתונים	מדינה
אחוז	מספר			
6%	806	12,725	2009-1999	ישראל
32%	248	782	2008-1999	אוסטריה
2.5%	8	159	2010-1998	אוסטרליה*
1%	2	187	2010-2000	אירלנד
5%	48	915	2010-2000	בריטניה
10%	16	155	2009-2000	דנמרק
21%	25	118	2010-2000	הולנד
20%	86	425	2006-2002	הונגריה
23%	66	289	2010-2000	סלובניה
50%	292	595	2010-1998	סלובקיה
1%	16	1,670	2010-2000	פינלנד**
31%	181	582	2010-2002	צי'כה

\* הנתונים מתייחסים לבית הנבחרים האוסטרלי. וכוללים גם חוקים שמקורם בהצעות חוק של סנאטורים.

\*\* בפינלנד נכללות הצעות חוק פרטיות ב-"legislative motions".

**מקורות:** נתוני מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בטבלה, אשר נשלחו למחברת לבקשתה,



ביוני 2010.

מנתוני הטבלה עולה כי כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחה על שולחן הכנסת בעשור האחרון הייתה יוצאת דופן בהיקפה ביחס להיקף הצעות החוק הפרטיות בפרלמנטים האחרים שנסקרו, והיא מצביעה על אנומליה בולטת בתחום זה. אשר למספר החוקים שהתקבלו, אומנם בישראל רק 6% מהצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת הפכו בסופו של דבר לחוקים, ואולם המספר המוחלט של החוקים שאומצו שמקורם בהצעת חוק פרטיות – 806 חוקים, גבוה לאין שיעור לעומת יתר המדינות בטבלה.

הטבלה הבאה תציג נתונים על היקף החקיקה לפי מקורותיה השונים בפרלמנטים שונים בעשור האחרון:

**טבלה מס' 4 – היקף החקיקה לסוגיה השונים בפרלמנטים שונים בעולם**

מדינה	תקופת הנתונים	סך החוקים שהתקבלו	חקיקה שמקורה בהצעה ממשלתית		חקיקה שמקורה בהצעה פרטית		חקיקה שמקורה ביוזמה אחרת	
			מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז
ישראל	2009-1999	1,353	666	49%	625	46%	62 (ועדות)	4%
אוסטריה	2008-1999	1,138	784	69%	248	22%	106 (ועדות)	9%
אוסטרליה*	2010-1998	2,286	2,278	99.6%	8	0.4%	-	-
אירלנד	2010-2000	413	411	99.5%	2	0.5%	-	-
בריטניה	2010-2000	352	304	86%	48	14%	-	-
דנמרק	2009-2000	1,803	1,878	99%	16	1%	-	-
הולנד	2010-2000	2,431	2,406	99%	25	1%	-	-
הונגריה	2006-2002	573	470	82%	86	15%	17 (ועדות)	3%
נורבגיה	2009-2000	1,162	1,081	93%	81	7%	-	-
סלובניה	2010-2000	1,467	1,398	95%	66	4.8%	3 (בוחרים, המועצה הלאומית)	0.2%
סלובקיה	2010-1998	1,499	1,207	81%	292	19%	-	-
פינלנד	2010-2000	1,271	1,255	99%	**16	1%	-	-
צ'כיה	2010-2002	925	563	60%	181	20%	181 (סנאט, אזורים)	20%

\* הנתונים מתייחסים לבית הנבחרים האוסטרלי. נתוני החקיקה הפרטית כוללים גם חוקים שמקורם בהצעות חוק של סנאטורים.

**\*\*** בפינלנד נכללות הצעות חוק פרטיות ב-"legislative motions".  
**מקורות:** נתוני מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בטבלה, אשר נשלחו למחברת לבקשתה, ביוני 2010.  
 מנתוני הטבלה עולה כי מנקודת מבט השוואתית שיעורה של החקיקה, שמקורה בהצעות חוק פרטיות, מתוך כלל החוקים שאושרו בעשור האחרון, גבוה בישראל בצורה קיצונית. כמעט מחצית מהחוקים שהתקבלו בה בעשור זה (46%) מקורם בהצעות חוק פרטיות (בדומה להיקף החקיקה הממשלתית). באוסטריה, סלובקיה וצ'כיה, לשם השוואה, מגיע היקף החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות לכ-20% מכלל החוקים שאושרו בעשור האחרון; בבריטניה ובהונגריה עומד שיעור זה על כ-15%; ואילו ביתר המדינות הנסקרות (אוסטרליה, אירלנד, דנמרק, הולנד, נורבגיה, סלובניה ופינלנד) שיעור החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות, מתוך כלל החוקים שאושרו בהן בעשור האחרון, הוא נמוך מאוד עד מזערי, ועומד על אחוזים בודדים בלבד (0.4%-7%).

הטבלה הבאה מספקת נתונים מעניינים בסוגיית המגבלות המוטלות על החקיקה הפרטית בפרלמנטים שונים:

#### **טבלה מס' 5 – המגבלות המוטלות על חברי פרלמנט בתחום החקיקה הפרטית**

<b>מדינה</b>	<b>המגבלות המוטלות על חברי פרלמנט בייזום חקיקה פרטית</b>
<b>ישראל</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>אין מגבלה על מספר הצעות החוק שחבר כנסת יכול להניח על שולחן הכנסת.</li> <li>יש מכסה סיעתית לדיון בהצעות חוק פרטיות בדיון מוקדם (דיון המתקיים בימי רביעי אחה"צ).</li> <li>יו"ר הכנסת וסגניו רשאים לפסול הצעת חוק גזענית או כזו השוללת את מדינת ישראל כמדינה יהודית.</li> <li>מגבלה תקציבית - חוק יסוד: משק המדינה קובע (בתיקון מ-2002) כי הצעת חוק תקציבית תוגדר כהצעה שעלות ביצועה 5 מיליון שקלים ויותר בשנת תקציב. הרוב הדרוש לאישור הצעת חוק תקציבית במליאה, עפ"י חוק היסוד, הוא 50 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות.</li> <li>הצעת חוק תקציבית צריכה לפרט בדברי ההסבר שלה את עלותה ואת דרכי מימונה.</li> </ul>
<b>אוסטריה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>דרושה תמיכה של חמישה חברי פרלמנט לפחות כדי להגיש הצעת חוק פרטית (עד 1989 היו דרושים שמונה חברי פרלמנט כדי להציע הצעת חוק).</li> </ul>
<b>אוסטרליה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חבר בית הנבחרים אינו יכול להניח הצעות חוק שעניינה הטלת מס, שינוי בשיעורו או דרישה להקצאת הכנסה או כסף.</li> <li>הצעות חוק פרטיות נידונות רק בימי שני בערב.</li> <li>סדר הדיון בהצעות החוק נקבע ע"י בית הנבחרים בהתייעצות עם מצליפי הסיעות.</li> <li>חבר בית הנבחרים רשאי להציג את החוק שלו מעל דוכן המליאה במשך 5 דקות בניגוד לשר שרשאי להציג חוק ממשלתי במשך 30 דקות.</li> </ul>
<b>אירלנד</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>מועדי הדיון בהצעות חוק פרטיות מוגבלים מאוד והממשלה מתנגדת כמעט תמיד להצעות החוק הפרטיות, כך שלא להאילן אין כמעט סיכוי לעבור (בין 1937 ל-1996 התקבלו רק 10 הצעות חוק פרטיות).</li> </ul>
<b>בריטניה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חבר פרלמנט יכול להגיש הצעת חוק פרטית ב-4 ערוצים:</li> <li><b>הגרלה (Ballot)</b> - בתחילת כל מושב נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שחפצים להציע הצעות חוק ורק 20 מהם עולים בהגרלה. עשרת הראשונים שעלו בגורל זכאים למימון בעבור ההוצאות הכרוכות בהליך.</li> <li><b>הצעות שהועלו בבית הלורדים</b> - הצעת חוק שעברה את כל שלבי החקיקה בבית הלורדים יכולה להיות מאומצת ע"י חבר פרלמנט ותיחשב כהצעת חוק פרטית.</li> <li><b>הצעות שמקורן במשרדי הממשלה</b> - הצעות שנוסחו במשרדים ואומצו ע"י חבר פרלמנט שהגישן בשמו.</li> <li><b>הצעות חוק של קבוצות אינטרס</b> - חבר פרלמנט מאמץ הצעת חוק שמקודמת ע"י קבוצת אינטרס.</li> <li>מבין ארבעת הערוצים, ערוץ ההגרלה יכול להניב סיכויי הצלחה סבירים לדיון בהצעות החוק (אך רק בתנאי שהן עוסקות בנושאים שאינם שנויים במחלוקת). ב-20 השנים האחרונות יותר ממחצית הצעות החוק הפרטיות קודמו על ידי הגרלה.</li> <li>ההליך המסובך מביטיח שרק מיעוטן של הצעות החוק הפרטיות יגיע לדיון.</li> <li>ישנן משוכות פרוצדוראליות רבות להצעות חוק פרטיות שהממשלה מתנגדת להן.</li> </ul>
<b>בלגיה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>זכותו של חבר הפרלמנט להגיש הצעת חוק פרטית מעוגנת בסעיף 41 בחוקה ואולם דרושה תמיכה של חמישה חברי פרלמנט לפחות כדי להגיש הצעת חוק כזו.</li> </ul>
<b>גרמניה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חבר פרלמנט יחיד לא יכול להגיש הצעת חוק פרטית אלא רק 5% מחברי הבונדסטאג (לפחות 30 חברים) מגבלה תקציבית - לכל הצעת חוק יש לצרף מסמך, המפרט את ההשלכות התקציביות שלה. הממשלה,</li> </ul>

	וועדת התקציב מחליטות אם והיכן ניתן למצוא את מקורות המימון שלה.
<b>דנמרק</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>מדי אמצע חודש ינואר מוגשות הצעות החוק הממשלתיות ופרטיות. הצעת חוק פרטית חייבת להיות מאושרת עד אוקטובר של אותה שנה. במידה והיא לא מאושרת עד תום המושב (אוקטובר) היא בטלה.</li> </ul>
<b>הולנד</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חבר פרלמנט יחיד רשאי להגיש הצעת חוק פרטית. לצורך ניסוח ההצעה הוא חייב להיפגש עם הלשכה המשפטית של הפרלמנט כדי לברר לאיזו עזרה הוא זקוק.</li> <li>מומלץ שהלשכה המשפטית תבחן את הצעת החוק ותשפר אותה (מבחינת הטקסט) לפני הנחתה.</li> <li>הצעת חוק פרטית חייבת להישלח ליו"ר הפרלמנט והוא מעביר אותה למשרד לענייני חקיקה של ה-State Council כדי לקבל את תגובה לגבי הצעת החוק. הליך זה לוקח לפחות חודשיים.</li> <li>לאחר שחבר הפרלמנט מקבל את תגובת המשרד הוא כותב תגובה משלו, והתגובות הללו מתפרסמות והופכות למסמך של הפרלמנט.</li> <li>חבר הפרלמנט מגן על הצעת החוק שלו בפני הציבור והממשלה.</li> <li>אם החוק מאושר חבר הפרלמנט צריך להגן עליו גם בסנאט.</li> </ul>
<b>יוון</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הדיון בהצעות חוק פרטיות נערך רק פעם אחת בחודש. בעקבות כך רבות מההצעות אינן מגיעות כלל לשלב הדיון.</li> </ul>
<b>נורבגיה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>נשיאות הפרלמנט צריכה לאשר או לדחות כל הצעת חוק פרטית. סיבה נפוצה לדחיית הצעת חוק פרטית היא שהנושא בו היא עוסקת עולה, או ידוע כי יעלה, לדיון ע"י הממשלה.</li> </ul>
<b>ניו זילנד</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הצעות חוק פרטיות עומדות בפני הגרלה, בדומה לבריטניה. הצבעה בקריאה ראשונה בפרלמנט מוגבלת לארבע הצעות חוק פרטיות בלבד. בכל פעם שהצעת חוק נדחתה או עוברת לשלב הבא מתקיימת הגרלה להצעת החוק הבאה.</li> <li>חבר פרלמנט אינו יכול להציע יותר מהצעת חוק אחת בכל הגרלה.</li> <li>בכל יום רביעי אחת לשבועיים מתכנסת המליאה לדיון בהצעות החוק הפרטיות.</li> <li>המציאות הפוליטית מראה שחקיקה של הצעות חוק פרטיות איננה נפוצה.</li> </ul>
<b>סלובניה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>עפ"י החוקה הצעת חוק יכולה להיות מוגשת ע"י הממשלה, חבר פרלמנט או 5,000 בוחרים.</li> </ul>
<b>סלובקיה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הצעת חוק פרטית חייבת לכלול הערכה של השלכותיה הפיננסיות על תקציב המדינה (במידה וישנן).</li> <li>כל חבר פרלמנט רשאי להגיש הצעת חוק פרטית, לרבות הצעת חוק תקציבית.</li> <li>הצעת חוק פרטית (כמו כל הצעות החוק), חייבת לכלול פירוט באשר לנטל הכספי שהיא מטילה על תקציב המדינה וכן לציין את מידת התאמתה לחוקה הסלובקית, להסכמים בינלאומיים ולחוקי האיחוד האירופי.</li> </ul>
<b>פינלנד</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף 20 לתקנון הפרלמנט הפיני מעניק לחבר פרלמנט את הזכות להגיש הצעת חוק פרטית, לרבות הצעת חוק תקציבית.</li> <li>הצעת חוק תקציבית צריכה להיות מגובה בהצעת תקציב.</li> <li>הצעות חוק פרטיות יכולות להיות מוגשות רק במהלך מושב.</li> </ul>
<b>צ'כיה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף 10 לחוקה מחייב את התאמתה של הצעת החוק לחוקה הצ'כית ולאמנות בינלאומיות שהמדינה חתומה עליהן.</li> <li>הצעת חוק פרטית חייבת לפרט את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות שלה על תקציב המדינה, תקציב האזור ותקציב הרשות המוניציפאלית.</li> </ul>
<b>צרפת</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>החוקה מטילה מגבלות משמעותיות על התחומים שבהם הפרלמנט רשאי ליזום חקיקה. בין התחומים הפתוחים ליוזמות פרלמנטריות: חירויות הפרט; בחירות; מיסוי; חינוך; שלטון מקומי ועבודה.</li> <li>לחבר פרלמנט אסור להציע הצעות חוק פרטיות שעניינן גריעה בהוצאות הממשלה או הגדלת ההכנסות.</li> <li>לממשלה שליטה מוחלטת על הליך החקיקה ואמצעים למנוע דיון בהצעות חוק פרטיות לפיכך מרבית הצעות החוק הפרטיות כלל לא עולות לדיון.</li> <li>הצעות חוק פרטיות יכולות להידון רק לאחר שנידונו הצעות חוק ממשלתיות (וגם אז רק לאחר שהן זכו לתמיכת הממשלה).</li> </ul>

**מקורות:** בלאנדר וקליין, 2002.

נתונים שנמסרו למחברת באדיבותו של ניר אטמור – המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
תקנון הכנסת.

חוק יסוד: משק המדינה.

נתוני מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים: אוסטריה, אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, דנמרק, נורבגיה, סלובניה, סלובקיה, פינלנד וצ'כיה, אשר נשלחו למחברת לבקשתה, ביוני 2010.

מנתוני הטבלה עולה כי רוב המדינות, לרבות ישראל, מטילות מגבלות על חקיקה פרטית. בין המגבלות ניתן למצוא את האיסור המוטל על חבר פרלמנט יחיד להגיש הצעת חוק פרטית (אוסטריה, בלגיה, גרמניה); הקצאת מועדי דיון מצומצמים לדיון בהצעות חוק פרטיות (אירלנד, דנמרק, יוון, ניו זילנד); שליטת הממשלה בהליך החקיקה והצבת משוכות פרוצדוראליות רבות בדרכן של הצעות

חוק שהממשלה מתנגדת להן (צרפת, בריטניה); איסור על הגשת הצעות חוק פרטיות שעניינן גריעה או הגדלה של הוצאות או הכנסות המדינה (גרמניה, צרפת); זכות להגיש הצעת חוק פרטית רק בעקבות הגרלה (בריטניה, ניו-זילנד) וכיוצא בזאת. בישראל אומנם הוטלו בשנים האחרונות הגבלות חוקיות ותקנוניות על הצעות בעלות השלכה תקציבית, ואולם עיקר הבעיה נובעת מהיעדר כל הגבלה על הנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת ואלה אכן מונחות באלפיהן בכל קדנציה. גם אם שיעור הצלחתן של הצעות חוק אלו הוא נמוך (כ-6% מכלל ההצעות שהוגשו הופכות לחוק), שיעורן בקרב כלל החוקים שאושרו הוא גבוה מאוד – כמחצית, וכפי שעולה מטבלה 4, אין לו אח ורע בכל העולם הדמוקרטי. בנוסף, מעיד שיעור זה על שימוש בחקיקה כתחליף לא מוצלח לתפקיד הפיקוח של הכנסת על הממשלה נוכח חולשת כלי הפיקוח הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת (שאילתות והצעות לסדר היום), אשר אינם זוכים להתייחסות משמעותית מצד הממשלה ואינם זוכים לסיקור תקשורתי כמעט בכלל (הכנסת, 2009).

### המלצות והצעות לשיפור

- בסוגיית החקיקה הפרטית בישראל העלו חברי הוועדה לייעול עבודת הכנסת את ההצעות הבאות:
- ✓ **קביעת מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת.**
  - ✓ **אכיפת ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בדברי ההסבר לחוק.**
- יצוין כי במסמך שחיברו מזכיר הכנסת ומזכיר הממשלה ב-2009 הוצעו ההצעות הבאות במטרה לשנות את מאפייני החקיקה הפרטית בישראל:
- ✓ **קביעת מכסה של עד עשר הצעות חוק שכל חבר כנסת יהיה רשאי להניח על שולחן הכנסת בכל מושב של הכנסת (כנס חורף וכנס קיץ) וצמצום תקופת ההמתנה ממועד הנחת הצעת החוק הפרטית על שולחן הכנסת ועד להבאתה לדיון מוקדם ל-21 יום - בדומה לזמן המוקצב להפצת תזכיר חוק ממשלתי (כאמור, אין כיום מגבלה על מספר הצעות החוק הפרטיות שניתן להניח על שולחן הכנסת ותקופת ההמתנה המינימאלית עד להבאת הצעת החוק הפרטית לדיון מוקדם עומדת על 45 יום).**
  - ✓ **קביעת מכסה של עד 18 הצעות חוק פרטיות שיובאו לדיון מוקדם בכל שבוע (כיום המכסה עומדת על 26 הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר).**
  - ✓ **הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת שיפעל דרך קבע ושתפקידו יהיה לבצע באופן שוטף מעקב אחר יישום חוקים שמקורם בחקיקה פרטית ולדווח על ממצאיו לוועדות הכנסת הרלוונטיות.**

- ✓ מתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע (כיום יש לממשלה עדיפות בקביעת סדר היום בחלק מימי המליאה אך אין לה כל עדיפות בקביעת סדר היום בוועדות).
- ✓ קביעת מנגנון שיאפשר לחברי הכנסת לערער על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה ולבקש דיון חוזר בהצעתם (כיום אין מנגנון כזה).
- ✓ העמדה לעיון חברי הכנסת את התייחסויותיהם של משרדי הממשלה (ככל שישנן) ביחס להצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה (כיום הערות המשרדים אינן נמסרות לחבר הכנסת).

## דברי הסבר להצעות חוק

### תמונת מצב

הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות מלוות בדברי הסבר לחוק. תכליתם של דברי ההסבר היא להציג את המטרות של החוק המוצע ואת העקרונות שהנחו את המציעים בניסוחו. צירופם של דברי הסבר להצעת חוק הוא נוהג מחייב ורואים אותם כחלק בלתי נפרד מהצעת החוק. דברי ההסבר מצורפים לכל הצעת חוק פרטית המונחת על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ולכל הצעת חוק ממשלתית המונחת לקריאה ראשונה אך הם אינן מצורפים לנוסח שמונח לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. עם זאת, בסדר היום של הכנסת נכלל תקציר שמכינה הלשכה המשפטית לכל הצעת חוק בכל אחת מהקריאות. דברי ההסבר להצעת חוק ממשלתית ינוסחו בדרך-כלל בעזרתם של יועצים משפטיים ממשרד המשפטים או מהמשרד האחראי על החוק, בעוד שדברי ההסבר להצעת חוק פרטית ינוסחו ע"י חברי הכנסת, לרוב בעזרתה של הלשכה המשפטית של הכנסת ולעיתים בעזרתם של גורמים נוספים. דברי הסבר להצעת חוק מטעם ועדה מועדות הכנסת ינוסחו ע"י היועץ המשפטי של הועדה.

הגם שאין הוראה חוקית או תקנונית כללית המחייבת את מציעי החוק לצרף לו דברי הסבר (יהא מקורה של הצעת החוק אשר יהא), ישנם מספר חוקים והוראות תקנוניות שנמצאת בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר, כלהלן:

- **חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002:** תכלית החוק היא לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון, במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה ראשונה, את השפעתה על זכויותיהם של ילדים, ברוח עקרונות האו"ם בדבר זכויות הילד. סעיף 3 לחוק קובע כי **בדברי ההסבר** להצעת חוק לקריאה ראשונה, שכרוכה בה (במישרין או בעקיפין) השפעה על זכויותיהם של ילדים, יצוינו קיומה של פגיעה או קיומו של שיפור הנוגעים לזכויותיהם של ילדים והיקפם (לרבות לעניין תנאי חייהם והשירותים המוקנים להם); כמו כן יצוינו הנתונים והמידע ששימשו לקביעה, במידה וישנם.
- **חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985:** סעיף 39א שעניינו "חקיקה הצריכה תקציב" קובע כי הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, צריכה לציין בנוסח החוק המוצע, או **בדברי ההסבר** לו, את דרך המימון להוצאה או להפחתה. לטענת בלאנדר וקליין (2002: 40) ומאור (2009: 17) הוראה זו איננה מקוימת.

• **תקנון הכנסת:**

סעיף 134 (א2), המצוי בפרק העוסק בחקיקה פרטית, קובע כי אם חבר כנסת הגיש הצעת חוק והוא יודע כי הוגשה כבר באותו עניין הצעת חוק זהה או דומה בעיקרה (בין אם באותה כנסת או בכנסת קודמת), הוא צריך לציין זאת **בדברי ההסבר** להצעת החוק.

סעיף 138א(ו) קובע כי אם הועדה שבה נידונה הצעת החוק החליטה כי מדובר בהצעת חוק תקציבית (הצעה שעלותה גבוהה מחמישה מיליון ש"ח כמוגדר בסעיף 3ג לחוק יסוד: משק המדינה) חובה עליה לציין זאת **בדברי ההסבר** לחוק. עוד קובע הסעיף כי בנוסח החוק או **בדברי ההסבר** לו תצוין גם דרך המימון.

סעיף 138ג לתקנון קובע כי מזכיר הכנסת יבדוק לגבי כל הצעת חוק (על **דברי ההסבר** שלה) אם נתקיימו בה ההוראות הנזכרות קודם לכן, ואם לא נתקיימו הוא יחזירה לוועדה לצורך השלמות.

**מבט השוואתי**

הטבלה הבאה מספקת נתונים מעניינים בסוגיית ההוראות הנוגעות לדברי הסבר בפרלמנטים שונים:

**טבלה מס' 6 – הוראות הנוגעות לדברי הסבר בפרלמנטים שונים**

מדינה	מהות ההוראות הנוגעות לדברי ההסבר
ישראל	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אין הוראה חוקית או תקנונית כללית, המחייבת את מציע החוק לצרף לו דברי הסבר. עם זאת זהו נוהג מחייב, וכמו כן ישנם מספר חוקים והוראות תקנוניות שנמצאת בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר:               <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד (2002) קובע כי בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה ראשונה שיכולה להיות לה השפעה על זכויותיהם של ילדים, יצוינו הפגיעה או השיפור הנוגעים לזכויותיהם של ילדים והיקפם וכמו כן יצוינו הנתונים והמידע ששימשו בסיס לקביעה זו.</li> <li>❖ חוק יסודות התקציב (1985) קובע כי הצעת חוק פרטית בעלת השלכה על תקציב המדינה (הוצאה או הפחתה של הכנסות המדינה), צריכה לציין את דרך המימון בנוסח החוק המוצע, או בדברי ההסבר לו.</li> <li>❖ תקנון הכנסת קובע כי אם הועדה שבה נידונה הצעת החוק החליטה כי מדובר בהצעת חוק תקציבית (הצעה שעלותה גבוהה מחמישה מיליון ש"ח כמוגדר בסעיף 3ג לחוק יסוד: משק המדינה) חובה עליה לציין זאת בדברי ההסבר לחוק וכמו כן עליה לציין בנוסח החוק או בדברי ההסבר לו את דרך המימון.</li> <li>❖ עוד קובע התקנון כי מזכיר הכנסת יבדוק לגבי כל הצעת חוק (על דברי ההסבר שלה) אם נתקיימו בה ההוראות הללו, ואם לא נתקיימו, הוא יחזיר אותה לוועדה לצורך השלמות.</li> </ul> </li> </ul>
אוסטרליה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• החוקה האוסטרלית לא מחייבת את יוזם הצעת החוק הפרטית להסביר את הסיבות להצעה.</li> <li>• למרות זאת יש מספר הוראות המופיעות בכמה חוקים שמחייבות את יוזם הצעת החוק הפרטית לספק מידע ספציפי. עם זאת, אין הטלת סנקציות על יוזם הצעת החוק שאינו מציינת להוראות אלה.</li> </ul>
אוסטרליה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הנחיות מפורטות לכתבת דברי הסבר (או תזכיר מבאר) להצעות חוק מצויות בפרק שלם המוקדש לכך במדריך החקיקה האוסטרלי (Legislation Handbook).</li> <li>• התזכיר המבאר הוא מסמך שצריך להיות מצורף לכל הצעת חוק.</li> <li>• התזכיר המבאר צריך לכלול: דף כריכה הנושא את שם הבית בו מונחת הצעת החוק, כותרת הצעת החוק והשנה (מידע נוסף נדרש לסוגים שונים של הצעות חוק); השפעות פיננסיות צפויות והשפעות צפויות על התקנות; רשימה של תיקונים מוצעים (אם ישנם).</li> <li>• בתזכיר המבאר אסור לחשוף מידע חסוי.</li> <li>• התזכיר המבאר חייב להיות כתוב באנגלית פשוטה; להתמקד בהסבר ההשפעות של החוק המוצע (או התיקונים המוצעים); המידע בו צריך להיות מדויק ולשקף את צורתו הסופית של החוק.</li> </ul>
אירלנד	<ul style="list-style-type: none"> <li>• דברי הסבר צריכים להיות מצורפים לכל הצעת חוק (פרטית וממשלתית) ולכלול תיאור קצר של החוק המוצע ומטרותיו.</li> <li>• התאמתם של דברי ההסבר להוראות נבחנת ע"י יו"ר הפרלמנט.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>מאחר ואת רוב הצעות החוק הפרטיות יזמו חברי ממשלה והעבירו אותם לחברי פרלמנט כדי שהאחרונים יגישו אותן (במידה ועלו בגורל), הרי שהמשרדים הממשלתיים הם אלה שניסחו בפועל את דברי ההסבר.</li> <li>דברי הסבר מלווים את כל הצעות החוק.</li> </ul>	<b>בריטניה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>כל הצעות החוק כוללות דברי הסבר.</li> <li>ההנחיות באשר לדברי הסבר המלוות הצעות חוק ממשלתיות נקבעו במדריך מיוחד ע"י שר המשפטים.</li> </ul>	<b>דנמרק</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>כל הצעות החוק כוללות דברי הסבר "המספרים את סיפור הנושא". יחד עם זאת זהו נוהג, והוא לא מעוגן בחקיקה או בהוראה כלשהי.</li> </ul>	<b>נורבגיה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>לפי תקנון הפרלמנט דברי ההסבר לחוק (הקדמה) חייבים לכלול: הערכה של מצב העניינים והסיבות לאימוץ הצעת החוק; מטרת ההצעה, עקרונותיה ופירוט מרכזיים שהיא מקדמת; הערכה של השלכות הפיננסיות של ההצעה על תקציב המדינה (אם ישנן כאלה); הצגת התקנות הנדרשות ליישום והתאמתם לדרישות האיחוד האירופי וכן הצגת תקנות של חקיקה דומה בשלוש מדינות של האיחוד האירופי; השלכות אחרות של החוק.</li> </ul>	<b>סלובניה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>לפי סעיף 68 לתקנון הפרלמנט דברי הסבר צריכים להיות מצורפים לכל הצעת חוק ולכלול פירוט של הנטל הכספי שהיא מטילה על תקציב המדינה ואת התאמתה לחוקה, לאמנות בינלאומיות ולחוקי האיחוד האירופי.</li> </ul>	<b>סלובקיה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ב-2004 התקבל "חוק ההוראות לניסוח הצעות חוק" שהחליף חוק ישן בנדון מ-1992.</li> <li>החוק קובע כי כל הצעת חוק צריכה להיות מלווה בדברי הסבר טובים.</li> <li>החוק קובע כי כל הצעת חוק צריכה לכלול תקציר מנהלים שבו מפורטים: המצב הקיים והסיבות לחוק המוצע; השינויים שהחוק המוצע אמור לחולל וההשפעות הצפויות שלו על התקציב, על פעולת הרשויות, על הסביבה ועל החברה.</li> </ul>	<b>פינלנד</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>דברי הסבר המצדיקים את הצעות החוק חייבים להיות מצורפים להן.</li> <li>דברי ההסבר להצעת חוק צריכים לנתח בחלק הכללי את המצב החוקי הקיים ולהסביר את נחיצות החוק, ובחלק הפרטני למנות את האמצעים ליישום.</li> <li>דברי ההסבר חייבים לכלול את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות של החוק המוצע בעיקר על תקציב המדינה, תקציב האזור ותקציב הרשות המוניציפאלית.</li> <li>דברי ההסבר חייבים לכלול התאמת החוק המוצע לחוקה הצי'ית ולאמנות בינלאומיות שהמדינה חתומה עליהן (סעיף 10 לחוקה).</li> </ul>	<b>צ'כיה</b>
<p><b>מקורות:</b> נתוני מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בטבלה, אשר נשלחו למחברת לבקשתה, ביוני 2010.</p>	

מנתוני הטבלה עולה כי ברוב המדינות קיימות הוראות מפורשות הנוגעות לדברי הסבר להצעות חוק. בצ'כיה מדובר בהוראה חוקתית; בפינלנד מדובר בחוק ההוראות לניסוח הצעות חוק; באוסטרליה מדובר בהנחיות מפורטות המרוכזות במדריך החקיקה האוסטרלי ובדנמרק, בהנחיות המרוכזות במדריך מיוחד שהוציא שר המשפטים; בסלובקיה ובסלובניה נכללות הוראות אלה בתקנוני הפרלמנטים. בישראל, באוסטריה, באירלנד ובנורבגיה מדובר בנוהג מחייב כאשר בישראל ישנם מספר חוקים והוראות תקנוניות שנמצאת בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר. ככלל ניתן לומר, כי ברוב המדינות המופיעות בטבלה חייבים דברי ההסבר לחוק המוצע לכלול את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות שלו על תקציב המדינה, ובחלקן גם את ההשלכות על החברה, הסביבה והרשויות השונות. בישראל צריכה רק הצעת חוק תקציבית פרטית (שעלותה מעל 5 מיליון ש"ח) לכלול בדברי ההסבר לה (או בנוסח החוק) את דרך מימון ההוצאה וכמו כן קיימת הוראת חוק מ-2002 בדבר החובה לציין בדברי ההסבר להצעת חוק מידע בדבר השפעתה חקיקה על זכויות הילד. במדינות החברות באיחוד האירופי צריכים דברי ההסבר להצעת חוק לציין גם את מידת התאמתה לחוקי האיחוד האירופי.



מהאמור לעיל עולה כי ניתן להפחית את כמות הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת לא רק באמצעות קביעת מכסות אלא גם באמצעות הוראות תקנוניות או חוקיות מפורשות, המציבות דרישות גבוהות יותר לניסוח דברי הסבר איכותיים. לו היו בנמצא הוראות כאלה, אשר היו מחייבות את חבר הכנסת, הרוצה להניח הצעת חוק פרטית, לפרט בדברי ההסבר את ההשפעות הפיננסיות הצפויות של ההצעה (לא רק אם עלותה 5 מיליון ₪ ומעלה); ההשפעות הצפויות על חוקים אחרים ועל רשויות אחרות; ההשפעות על הסביבה ועל החברה; הפתרונות המרכזיים שההצעה מקדמת וכיוצא בזאת, הרי שסביר להניח כי חברי הכנסת היו מתרכזים בהכנה יסודית ומקצועית של מספר הצעות חוק החשובות בעיניהם, ולא מניחים על שולחן הכנסת מאות הצעות חוק שהוגשו כלאחר יד, ושלעיתים הנושאים הנכללים בהן כלל לא ראויים להיות מטופלים במסגרת של חקיקה ראשית.

### **הצעות שעלו בדיון לטיוב דברי ההסבר להצעות חוק**

- ✓ **חובת ניסוח דברי הסבר איכותיים לרבות ציון עלות הצעת החוק והמקור הכספי למימונה -**  
 כאמור, כפי שנתברר, דברי ההסבר להצעת חוק (פרטית) תקציבית (כזו שעלותה 5 מיליון ₪ ומעלה) צריכים לכלול, עפ"י הוראות תקנון הכנסת והוראות חוק יסודות התקציב, הן את עלותה התקציבית והן את דרכי מימונה. בנוסף, מזכיר הכנסת צריך לבדוק לגבי כל הצעת חוק (פרטית) תקציבית כי צוינו בדברי ההסבר שלה עלותה ודרכי מימונה – במידה ולא צוינו, הוא צריך להחזירה לוועדה כדי שזו תשלים את הפרטים.
- ✓ **דברי ההסבר יכללו פירוט של הנורמות שברצון החוק להכיל או לשנות.**
- ✓ **דברי ההסבר יכללו בהצעת החוק המוגשת גם לדיון בקריאה שנייה ושלישית.** יודגש כי כיום דברי ההסבר אינם מצורפים להצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית אך במועד הדיון בקריאות הללו מניחה הלשכה המשפטית של הכנסת תקצירים לכל הצעת חוק שעולה להצבעה.

## **ביבליוגרפיה**

- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. **חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות**, נייר עמדה 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מאור, ענת, 2009, **הח"כ כמחוקק – החקיקה הפרטית בכנסת צמיחתה ותרומתה**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ענבר, צבי, 1993, "הליכי החקיקה בכנסת, המשפט א', עמ' 109-91.
- הכנסת, **תקנון הכנסת** (מעודכן לאפריל 2010), ירושלים.
- מדינת ישראל, **חוק יסוד: משק המדינה**.
- מדינת ישראל, **חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985**.
- מדינת ישראל, **חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002**.

## **מקורות ראשוניים**

- נתוני מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים של: אוסטריה, אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, דנמרק, הונגריה, נורבגיה, סלובניה, סלובקיה, פינלנד וצ'כיה, אשר נשלחו למחברת לבקשתה, ביוני 2010.