



הכנסת
הלשכה המשפטית

חקיקה בכנסת העשרים

בראי שבעים שנות חקיקה
במדינת ישראל

נתונים ומגמות

ניסן התשע"ט
אפריל 2019



הכנסת
הלשכה המשפטית

חקיקה בכנסת העשרים

בראי שבעים שנות חקיקה
במדינת ישראל

נתונים ומגמות

ניסן התשע"ט
אפריל 2019

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
הדפסה: מחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת



היועץ המשפטי לכנסת

ירושלים, כ"ג בניסן התשע"ט
28 באפריל 2019

פתח דבר

היקפי החקיקה במדינת ישראל הם מהגדולים מבין הדמוקרטיות הפרלמנטריות בעולם. בכל אחת מהכנסות האחרונות הונחו אלפי הצעות חוק ונחקקו מאות חוקים חדשים. שנת השבעים למדינה וסיום כהונתה של הכנסת העשרים הם עיתוי מתאים להתבוננות רחבה על תהליכים ומגמות בחקיקה הישראלית במשך השנים, תוך התמקדות בכנסת היוצאת.

לראשונה אנחנו מפרסמים נתונים מקיפים בשלל היבטים ופילוחים, שמהם ניתן ללמוד על מגמות שונות בתחום החקיקה. חשיבותם של נתונים אלה בכך שהם מציירים תמונה שעד היום לא הוצגה ויכולה לשמש בסיס אמין לדיון החשוב, שמתנהל בכנסת ומחוצה לה, הן בדבר תפקידם של הכנסת וחברי הכנסת כמחוקקים והן באשר ליחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה במשטר פרלמנטרי.

במאי 2018 התפרסם לראשונה דוח חקיקה לשנת 2017 של יועץ וחקיקה במשרד המשפטים, שבו ניתן דגש עיקרי על היבטים שונים של החקיקה הממשלתית. במסמך שאנו מפרסמים עתה מופנה הזרקור להיבטים נוספים, מעבר לאלו שנסקרו בדוח של משרד המשפטים.

זה המקום להדגיש כי המידע המפורסם במסמך זה הוא מידע סטטיסטי-כמותי ללא שיפוט ערכי. אין בו כמובן כדי להעיד על "איכות" החקיקה ועל עצם הצורך בה, או להשיב על השאלה אם הגשימה את תכליותיה.

פרסומו של מסמך זה התאפשר הודות למאגר החקיקה הלאומי שפועל במסגרת הלשכה המשפטית של הכנסת ושמהז הקמתו עמל על הצגת החקיקה בכנסת באופן מלא ונגיש לציבור הרחב. אני מודה לעו"ד גלי בן-אור, מנהלת מאגר החקיקה הלאומי, על הובלת פרויקט חשוב זה ועל העבודה הרבה שהושקעה במסמך שלפניכם, ולגב' שושנה מקובר, מנהלת מערכות בינה עסקית בכנסת, אשר הייתה שותפה מלאה בהכנת המסמך ורתמה את כישוריה למיזם זה. תודות גם לארכיון הכנסת ולאגף טכנולוגיה ומחשוב, שסייעו בהפקת הנתונים, ולמחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת.

אני מקווה כי בפרסומו של מסמך זה אנו מניחים תשתית לפרסום נתונים סדור ושיטתי שייעשה מכאן ואילך.

בברכה,
איל ינון

תוכן עניינים

7	מבוא
9	פרק א: שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל
9	1. היקפי החקיקה
10	2. משך כהונתה של כל כנסת
11	3. ממוצע חקיקה חודשי
12	4. החוקים שהתקבלו בחלוקה לפי הגורם המציע – יוזמה ממשלתית, פרטית או של ועדה
14	5. מגמות ביחס בין כלל החקיקה הממשלתית לכלל החקיקה הפרטית
15	פרק ב: חוקי מדינת ישראל – הסדרי חקיקה חדשים
15	6. חוקי מדינת ישראל – הסדרים מקוריים שנחקקו בכל כנסת
16	7. חוקי מדינת ישראל – חלוקה על פי יוזמה ממשלתית, פרטית או של ועדה
17	8. חוקי מדינת ישראל – מגמות ביחס בין יוזמות ממשלתיות ליוזמות פרטיות
18	9. חוקי מדינת ישראל – תוקף
19	10. חקיקת חוקי-יסוד
20	פרק ג: חקיקה בכנסת העשרים
20	11. חוקי מדינת ישראל שתוקנו בכנסת העשרים
22	12. נושאי החקיקה בכנסת העשרים
23	פרק ד: חקיקה ממשלתית מול חקיקה פרטית
23	13. הצעות חוק ממשלתיות – הנחה מול השלמת חקיקה
24	14. הצעות חוק פרטיות – הנחה מול השלמת חקיקה
25	15. שיעור השלמת החקיקה – חקיקה ממשלתית מול חקיקה פרטית
27	פרק ה: חקיקה פרטית – מהנחה ועד לחקיקה
27	16. הצעות חוק פרטיות בסיום כהונת כנסת
29	פרק ו: חקיקה פרטית בכנסת העשרים – קואליציה מול אופוזיציה
29	17. שיוך לפי היוזם הראשון
30	18. שיוך לפי הרכב כלל המציעים
31	19. שיתוף פעולה בחקיקה פרטית בין קואליציה לאופוזיציה
32	20. הצעות חוק פרטיות לפי מספר המציעים
34	נספח א' – תקופת כהונתה של כל כנסת

מבוא

בשבעים שנות המדינה כיהנו בישראל עשרים כנסות. מאז הכנסת הראשונה ועד היום נחקקו בכנסות אלו אלפי חוקים שיצרו הסדרי חקיקה מקוריים או שתיקנו הסדרים קיימים. חוקים אלה הקימו נדבכים חדשים, תיקנו הסדרי חקיקה חדשים שנוצרו מאז קום המדינה או תיקנו את החקיקה שנותרה בתוקפה מתקופות קודמות: ימי השלטון העות'מאני, ימי שלטון המנדט הבריטי וכהונת מועצת המדינה הזמנית.

בראשית ימי המדינה נוהל הליך החקיקה באופן ידני. כדי לעקוב אחר הליך החקיקה בכנסת, וככלי עזר לאיתור מסמכי חקיקה, נוצר בכנסת ב-1950 אינדקס ידני של הצעות החוק והחוקים שהתקבלו. עד שנת 1980 המערכת הייתה ידנית לחלוטין, ומחשוב של האינדקס הידני התרחש בשנים 1980–1999.

בשנת 2000 הוקמה "סנהדרין" – מערכת ממוחשבת לניהול כל ההליכים הפרלמנטריים, ובהם הליך החקיקה. מערכת זו פותחה והורחבה בהדרגה וכיום מנהלים בה רוב ההליכים המנויים בהוראות תקנון הכנסת.

בשנת 2003 תוכנן בסיס נתונים חדש ועדכני לנתוני הצעות החוק, ובמקביל החל ארכיון הכנסת, בניהולה של ד"ר רבקה מרקוס ז"ל, לקדם דיגיטציה של כל המידע הפרלמנטרי. הארכיון פעל לסריקת כל מסמכי החקיקה שנשמרו בעותק נייר – נוסחי הצעות החוק, חוקים ופרוטוקולים של דיוני ישיבות המליאה וישיבות הוועדות – וליצירת פורמט דיגיטלי שלהם.

במרס 2015, עם תחילת כהונת הכנסת העשרים, עלתה לאוויר גרסה חדשה ומתקדמת של "סנהדרין", שהחליפה את המערכת הראשונית; כיום הכנסת מנהלת את כלל ההליכים הפרלמנטריים במערכת זו.

בכנסת העשרים השלימה הכנסת תהליך רחב בתחום תשתיות המידע הפרלמנטרי ונתוני החקיקה. בין השאר, הוקם מסד נתונים אחוד של הצעות החוק והחוקים מתקופת המנדט הבריטי ועד היום, נערכה עבודת אפיון, איסוף וניתוח של הנתונים על החקיקה ופיתוח מערכת לניהולם.

מהלכים אלה הניחו את התשתית להקמת מאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת, שבו מוצגים לציבור הרחב כלל חוקי מדינת ישראל: החוקים שנחקקו בימי שלטון המנדט הבריטי, בתקופת מועצת המדינה הזמנית ובכל הכנסות עד היום והיסטוריית החקיקה שלהם. מאגר החקיקה הלאומי מציג את הליכי החקיקה של הצעות החוק בכנסת בזמן אמת ומאפשר לעקוב אחר התקדמותן בשלבים השונים. במאגר מוצגים כל הנוסחים של הצעות החוק וכן הפרוטוקולים של דיוני המליאה והוועדות ("המעטפת הפרלמנטרית").

נוסף על כך, הכנסת הקימה שירות ODATA, החושף את המידע הגולמי שבמאגר החקיקה הלאומי לשימושם של חוקרים ומפתחים. כך מוצג לציבור הרחב המידע הרב שנוצר ונאסף בכנסת, כחלק מהמגמה להגברת השקיפות בכנסת.

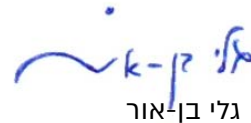
נוכח הניהול הידני של המידע על הצעות החוק בתחילת הדרך, השינויים בתקנון הכנסת הנוגעים להליך החקיקה והמעבר לניהול ממוחשב, עשויים להיות אי-דיוקים וחוסרים בנתונים מסוימים המוצגים במאגר החקיקה הלאומי, בעיקר בכל הנוגע לפעילותן של הכנסות המוקדמות. למשל, לאחרונה התברר כי בכנסות הראשונות הונחו יותר הצעות חוק פרטיות מכפי שאפשר למצוא במאגר כיום. הנתונים המוצגים במסמך זה מתבססים על עיבוד המידע הגולמי שבבסיס מאגר החקיקה הלאומי, ולפיכך ייתכנו פערים קלים בין הנתונים המופיעים בחוברת זו לבין חיתוכי מידע המתבצעים במאגר.

הכנסת פועלת לאיתור הנתונים החסרים או השגויים וכן לפיתוח כלים לטיוב ולעדכון של המידע ההיסטורי על הצעות החוק. פעולות אלו מתבצעות באופן שוטף, ועל כן ייתכן שנתונים מסוימים המוצגים במאגר החקיקה הלאומי ובמסמך זה שונים מנתונים שהוצגו בעבר, ואף ייתכן שישתנו בהמשך.

הודות לפעולות אלה, אפשר עתה, בסיום כהונתה של הכנסת העשרים, להציג לראשונה נתונים ומגמות על החקיקה במדינת ישראל מאז הכנסת הראשונה ועד היום.


שושנה מקובר

מנהלת מערכות בינה עסקית (BI)
אגף טכנולוגיה ומחשוב


גלי בן-אור

מנהלת מאגר החקיקה הלאומי
הלשכה המשפטית

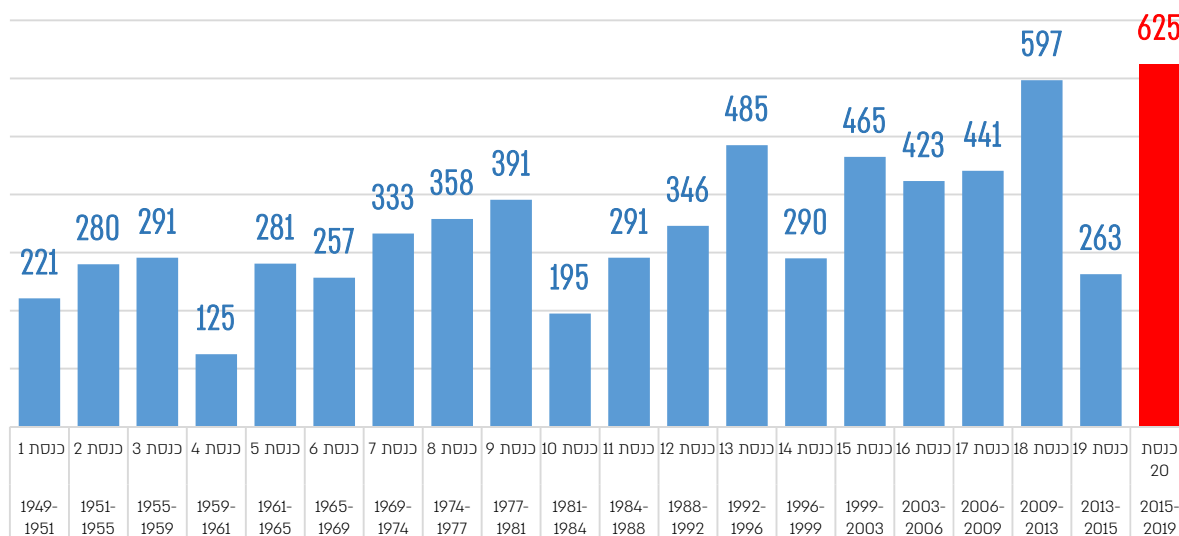
שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל

1. היקפי החקיקה

מהכנסת הראשונה ועד לכנסת העשרים נחקקו קרוב ל-7,000 חוקים – חוקים חדשים ותיקוני חקיקה לחוקים קיימים.¹ חוקים אלה הסדירו במשך השנים את הנורמות החלות במדינת ישראל. כך נבנתה בהדרגה מערכת החוקים ונוצר מארג חוקים המסדיר היבטים שונים של הזכויות והחובות במדינת ישראל.

החקיקה בכנסת לא נוצרה יש מאין; קדמו לה חקיקה עות'מאנית, פקודות מימי המנדט הבריטי ופקודות של מועצת המדינה הזמנית. החוקים שהתקבלו בכנסת תיקנו את החקיקה המוקדמת, ובעיקר הוסיפו עליה נדבכים חדשים. מסמך זה מתמקד בחקיקה מהכנסת הראשונה ואילך ואינו עוסק בתקופות שקדמו לה.

מספר החוקים שנחקקו בכל אחת מהכנסות



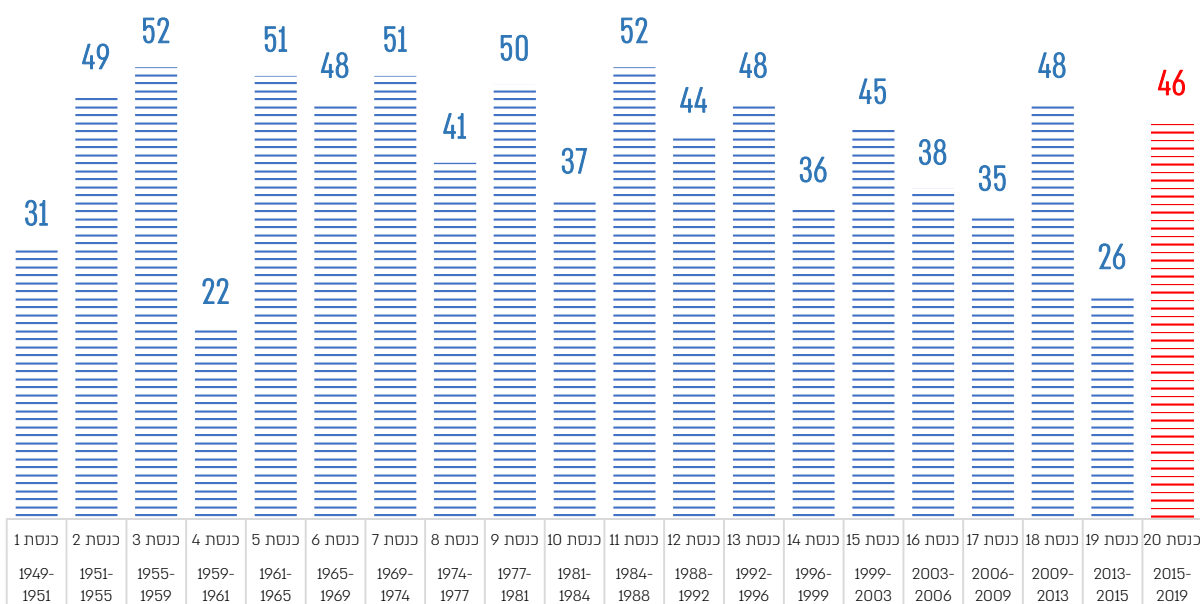
כפי שעולה מהתרשים לעיל, בכנסת העשרים חוקק מספר החוקים הגדול ביותר מאז הכנסת הראשונה.

¹ בנתונים שלהלן לא נכללים חוקים שנחקקו במשך השנים בהליך חקיקה מיוחד מכוח הסמכות המסורה לשר המשפטים לפי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 (חוקים בנוסח משולב ובנוסח חדש).

2. משך כהונתה של כל כנסת

משך הכהונה של כנסת נתונה משפיע מטבע הדברים על היקף החקיקה שהתקבל בה. חישוב חודשי הכהונה של כל כנסת לצורך הצגת הנתונים שלהלן הוא ממועד תחילת הכהונה ועד למועד סיום הכהונה (פירוט בנספח א'). בפרק זמן זה נכללים גם חודשי מושב ופגרה, לרבות פגרת בחירות, אף שלמעט מקרים יוצאי דופן לא מתקיימים בהם הליכי חקיקה. להלן פירוט חודשי הכהונה של כל כנסת.

מספר חודשי הכהונה של כל כנסת



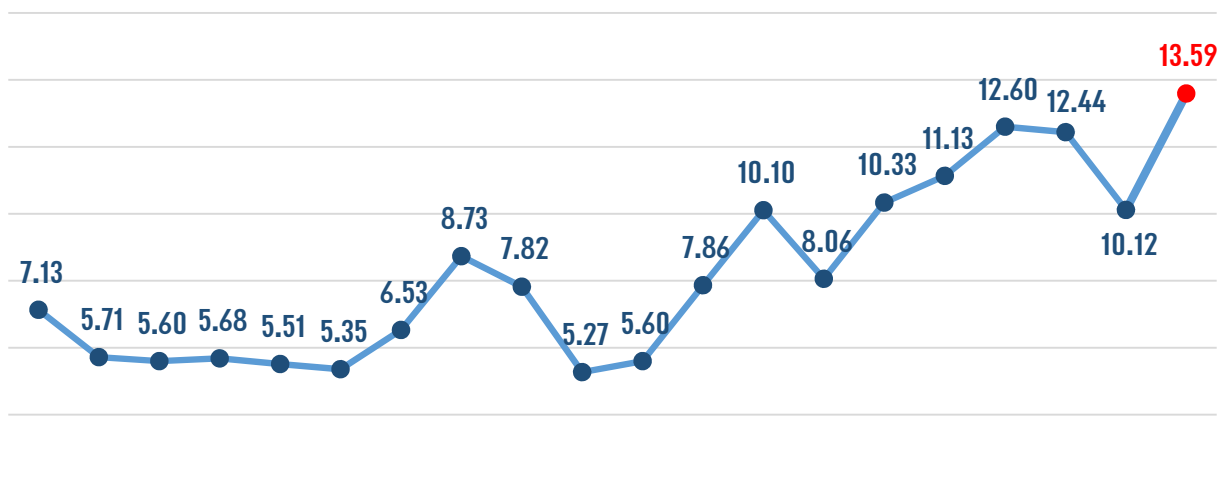
הכנסת הרביעית, שכינה רק 22 חודשים (פחות ממחצית תקופת הכהונה של כל אחת משתי הכנסות שקדמו לה), חוקקה, בהתאמה, פחות ממחצית החוקים; 125 חוקים בכנסת הרביעית לעומת 280–291 בכנסות השנייה והשלישית. בכנסת התשע-עשרה, שתקופת כהונתה הייתה קצרה יחסית, הנתון דומה, והיא חוקקה 263 חוקים לעומת 597 בכנסת שקדמה לה.

כנסת	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	חוקים
חוקים	221	280	291	125	281	257	333	358	391	195	291	346	485	290	465	423	441	597	263	625	
חודשים	31	49	52	22	51	48	51	41	50	37	52	44	48	36	45	38	35	48	26	46	

3. ממוצע חקיקה חודשי

חישוב מספר החוקים שהתקבלו בכל כנסת בחלוקה לחודשי הכהונה מאפשר להציג את ממוצע החוקים שנחקקו בחודש בכל אחת מהכנסות:

מספר ממוצע של חוקים בחודש



כנסת	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1949-1951	1951-1955	1955-1959	1959-1961	1961-1965	1965-1969	1969-1974	1974-1977	1977-1981	1981-1984	1984-1988	1988-1992	1992-1996	1996-1999	1999-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2013	2013-2015	2015-2019	

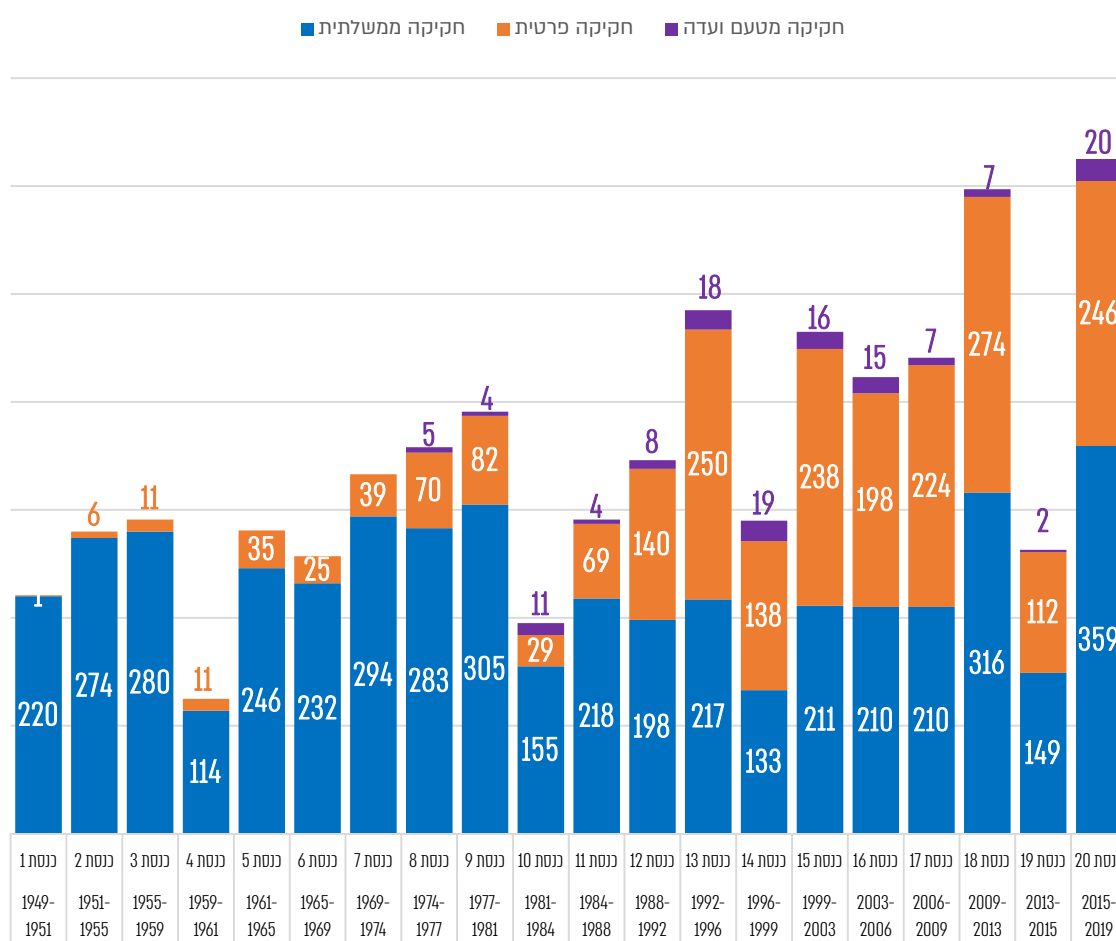
בכנסות הראשונות המגמה הייתה יציבה וממוצע החקיקה החודשי היה כחמישה חוקים, פרט לכנסת הראשונה, שחוקקה יותר משבעה חוקים בחודש.

מהכנסת העשירית ואילך עלה הממוצע החודשי – מחמישה חוקים בחודש לכ-14 חוקים בחודש בכנסת העשרים.

4. החוקים שהתקבלו בחלוקה לפי הגורם המציע – יוזמה ממשלתית, פרטית או של ועדה

בכנסות הראשונות מקורם של רוב החוקים שנחקקו היה הצעות חוק ממשלתיות. עם זאת, חלק מהצעות החוק הממשלתיות התבססו על יוזמות חקיקה פרטיות של חברי כנסת שהועלו קודם לכן לדיון והביאו להגשת הצעות החוק הממשלתיות.² נחקקו גם חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, אך בכנסות אלה שיעורם היה נמוך מאוד לעומת החקיקה הממשלתית. החקיקה מטעם ועדה בכנסת³ החלה בכנסת

החוקים שנחקקו לפי הגורם המציע



² המידע המוצג במאגר החקיקה הלאומי על הצעות החוק הפרטיות שהוצעו בכנסות הראשונות והליך חקיקתן לא התקדם אינו מלא, והכנסת פועלת לאיתור הנתונים ולהשלמתם. לעניין יוזמות חקיקה ממשלתיות שהוגשו בעקבות חקיקה פרטית, ראו למשל הצעת חוק לקביעת גיל נישואין, התש"י-1950, שהוגשה על ידי חברת הכנסת עדה מימון, ובעקבותיה נחקק חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, שמקורו ביוזמה ממשלתית.

³ ראו סעיף 80 לתקנון הכנסת, המסדיר את החקיקה מטעם הוועדות וקובע כי רק שלוש ועדות כנסת מוסמכות להגיש הצעות חוק, והן: ועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לענייני ביקורת המדינה.

השמינית. היקפה של חקיקה מסוג זה קטן במידה ניכרת מהיקף החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות ובהצעות חוק ממשלתיות, והיא אינה עולה על 20 הצעות חוק בכל כנסת.

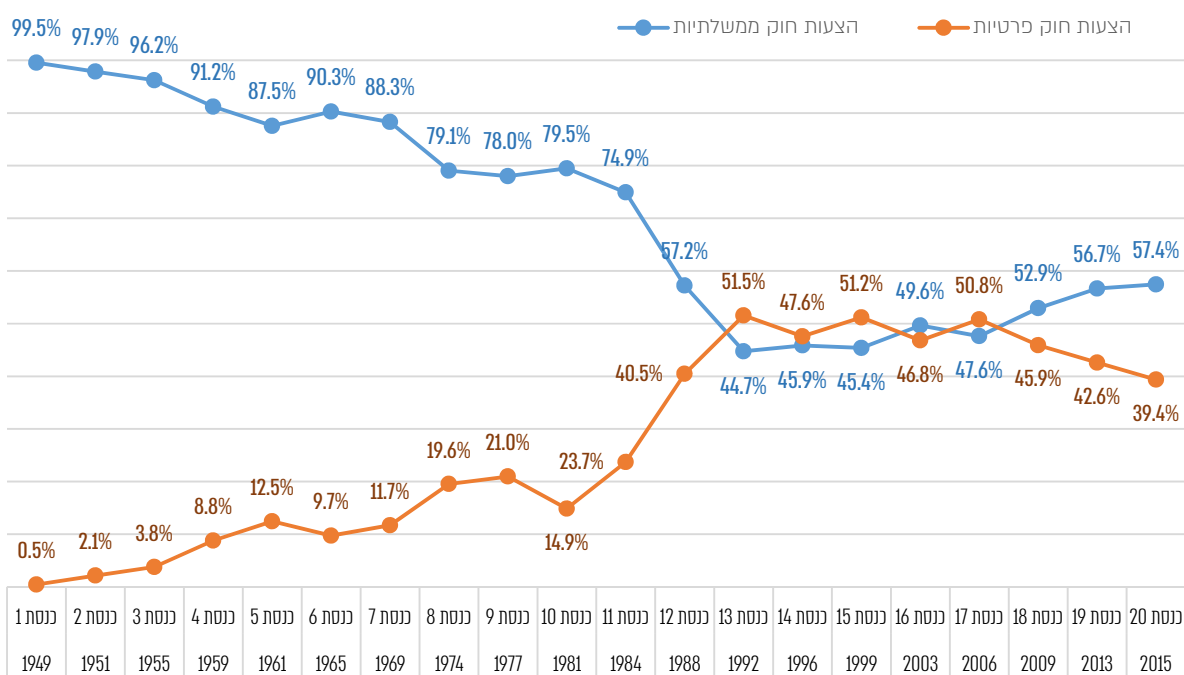
עד הכנסת האחת-עשרה החקיקה הממשלתית תפסה מקום מרכזי בעבודת החקיקה של הכנסת, ומקורם של חוקים בודדים היה בחקיקה פרטית. החקיקה הממשלתית שומרת על יציבות יחסית בהיקפיה ונעה סביב 200 עד 300 חוקים בכל כנסת, למעט הכנסת הרביעית, הכנסת העשירית והכנסת התשע-עשרה, שבהן הצטמצם היקף החקיקה הממשלתית והיה 100–150 חוקים.

אשר לחקיקה הפרטית, מהכנסת החמישית מתחילה עלייה הדרגתית בהיקפה. למשל, בכנסת התשיעית נחקקו 82 חוקים שמקורם בחקיקה פרטית לעומת 305 חוקים שמקורם בחקיקה ממשלתית. בכנסת השנים-עשרה היקף החקיקה הפרטית היה כמעט כפול: נחקקו 140 חוקים שמקורם בחקיקה פרטית לעומת 198 חוקים שמקורם בחקיקה ממשלתית. בכנסת השמונה-עשרה נחקקו 274 חוקים שמקורם בחקיקה פרטית לעומת 316 חוקים שמקורם בחקיקה ממשלתית. בכנסת העשרים היקף החקיקה הפרטית ירד ל-246 חוקים והיקף החקיקה הממשלתית עלה ל-359 חוקים.

5. מגמות ביחס בין כלל החקיקה הממשלתית לכלל החקיקה הפרטית

היחס שבין מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק ממשלתיות למספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות בא לידי ביטוי בתרשים שלהלן.

מגמות ביחס בין חקיקה ממשלתית לחקיקה פרטית



בכנסות הראשונות שיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק ממשלתיות היה גבוה הרבה יותר משיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות. היחס בין החקיקה הממשלתית לחקיקה הפרטית הצטמצם באופן עקבי עד לכנסת השנים-עשרה (נובמבר 1988).

בכנסת השלוש-עשרה (יולי 1992), חל לראשונה היפוך במגמה ומספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות עלה על מספר החוקים שמקורם ביוזמה ממשלתית. מגמה זו נמשכה גם בשתי הכנסות שאחריה. בכנסת השש-עשרה (פברואר 2003) שיעור החקיקה הממשלתית עלה במעט על שיעור החקיקה הפרטית, אך בכנסת השבע-עשרה (אפריל 2006) חזר היקף החקיקה הפרטית לעלות על שיעור החקיקה הממשלתית.

מהכנסת השמונה-עשרה (פברואר 2009) שוב עלה מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק ממשלתיות על מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות. המגמה נשמרה ואף התגברה בשתי הכנסות האחרונות, הכנסת התשע-עשרה והכנסת העשרים.

חוקי מדינת ישראל – הסדרי חקיקה חדשים

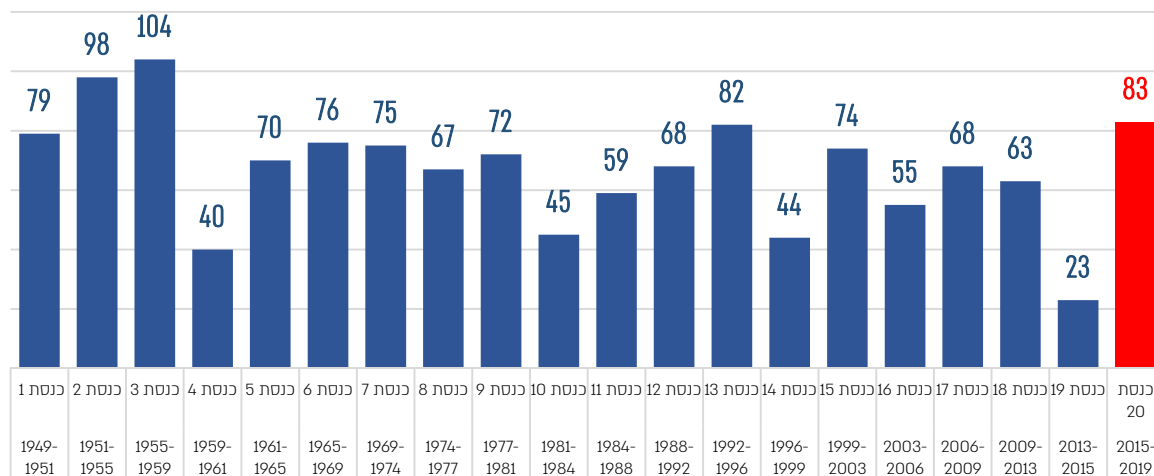
6. חוקי מדינת ישראל – הסדרים מקוריים שנחקקו בכל כנסת

מכלל החוקים שמתקבלים בכנסת מסוימת רק חלק מהחוקים יוצרים הסדרי חקיקה מקוריים – "חוקי מדינת ישראל". חוקים אלה מסדירים לראשונה תחום מסוים ולעיתים מחליפים חוק קודם שהסדיר תחום זה. יתר החוקים, שהם רוב החוקים שנחקקים, מתקנים הסדרי חקיקה קיימים.

מאז תקופת המנדט ועד היום נחקקו למעלה מ-1,600 הסדרי חקיקה מקוריים. במשך השנים תוקנו הסדרי חקיקה אלה אלפי פעמים על-ידי חוקים אחרים.

להלן הנתונים על הסדרי החקיקה המקוריים שנחקקו בכל אחת מהכנסות:

חוקי מדינת ישראל – הסדרים מקוריים שנחקקו בכל כנסת



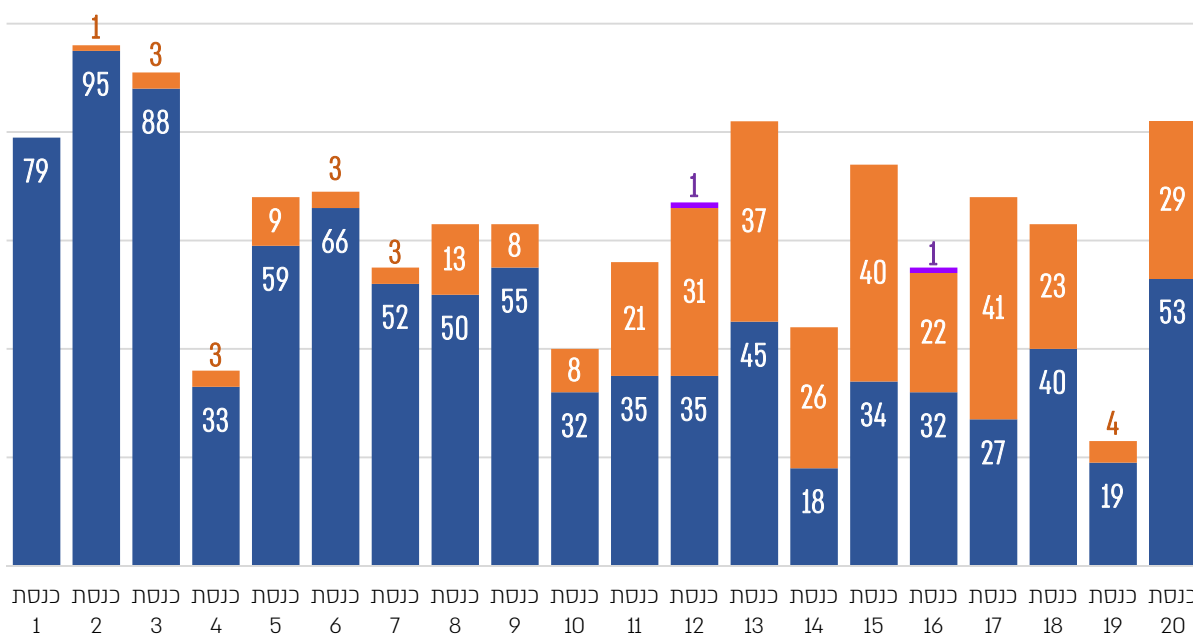
שלוש הכנסות הראשונות פעלו רבות ליצירת הסדרי חקיקה מקוריים, שהיו נחוצים למדינה שרק קמה. להוציא כנסות אלה, הכנסת העשרים חוקקה את המספר הגדול ביותר של הסדרי החקיקה המקוריים: 83 חוקים.

7. חוקי מדינת ישראל – חלוקה על פי יוזמה ממשלתית, פרטית או של ועדה

הסדרי החקיקה המקוריים החדשים שנוצרו בכל כנסת מקורם ביוזמה ממשלתית, ביוזמה פרטית ואף ביוזמה של ועדה.

הסדרי חקיקה מקוריים חקיקה ממשלתית, חקיקה פרטית וחקיקה של ועדה

■ חקיקה ממשלתית ■ חקיקה פרטית ■ חקיקה מטעם ועדה

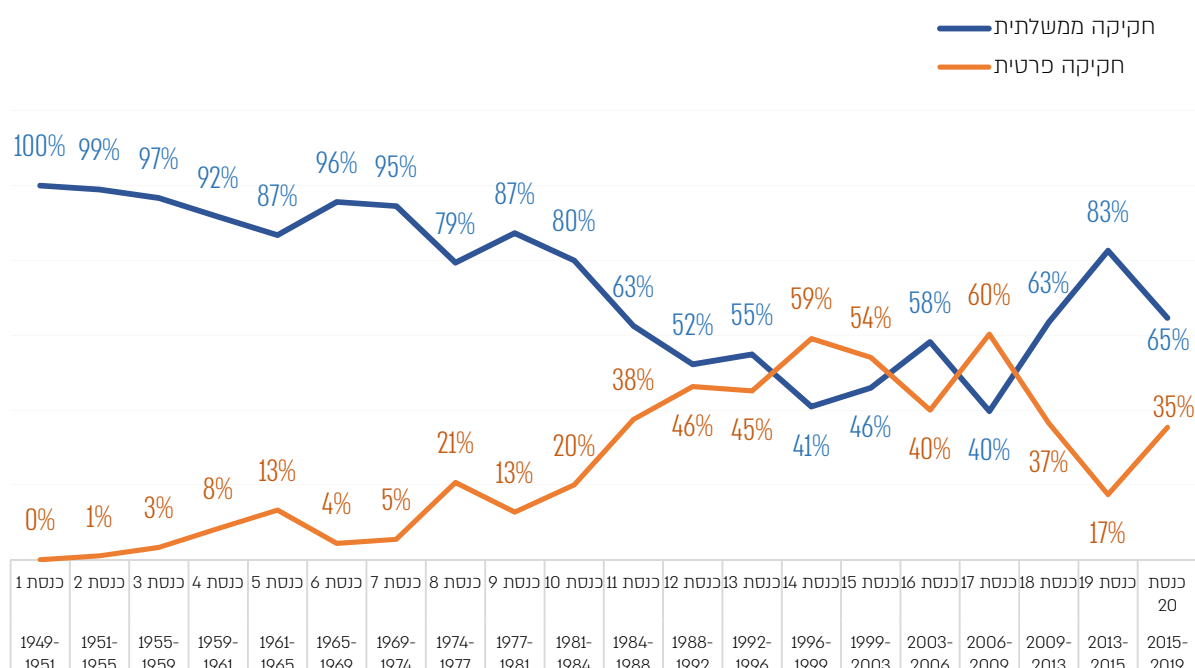


ניכר כי הגידול בהיקף החקיקה הפרטית עם השנים, כפי שהוצג לעיל, הביא לגידול מקביל בחלוקה של החקיקה הפרטית ביצירת הסדרי חקיקה מקוריים. בכנסת הארבע-עשרה ובכנסת החמש-עשרה מספר הסדרי החקיקה המקוריים שמקורם בחקיקה פרטית עלה על מספר הסדרי החקיקה המקוריים שהם ביוזמה ממשלתית. בשלוש הכנסות האחרונות החקיקה הממשלתית שוב מהווה מקור עיקרי לרוב הסדרי החקיקה המקוריים.

8. חוקי מדינת ישראל – מגמות ביחס בין יוזמות ממשלתיות ליוזמות פרטיות

חקיקתם של הסדרי חקיקה מקוריים בכל אחת מהכנסות באה לידי ביטוי בתרשים להלן, שמוצג בו שיעור הסדרי החקיקה החדשים שמקורם ביוזמות ממשלתיות לעומת אלה שמקורם ביוזמות חקיקה פרטיות.

חוקי מדינת ישראל
יוזמה ממשלתית מול יוזמה פרטית



בדומה למגמה שנרשמה בנוגע ליחס בין כלל החקיקה הממשלתית לכלל החקיקה הפרטית, גם בהסדרי החקיקה המקוריים, חוקי מדינת ישראל, שיעור החוקים שמקורם ביוזמות חקיקה ממשלתיות היה גבוה הרבה יותר בכנסות הראשונות משיעור החוקים שמקורם ביוזמות חקיקה פרטיות.

בכנסת הראשונה שיעור הסדרי החקיקה המקוריים שמקורם ביוזמות ממשלתיות היה 100%, שיעור שהצטמצם עד ל-80% בכנסת העשירית. בארבע הכנסות שלאחר מכן הפער הוסיף להצטמצם בהדרגה, ובכנסת הארבע-עשרה נרשם לראשונה היפוך במגמה: מספר הסדרי החקיקה המקוריים שמקורם בהצעות חוק פרטיות (59%) עלה על מספר הסדרי החקיקה המקוריים שמקורם ביוזמה ממשלתית (41%). בשלוש הכנסות שאחריה היו תנודות ביחס בין היוזמה הממשלתית ליוזמה הפרטית, ובכנסת התשע-עשרה שוב נוצר פער גדול בין היוזמה הממשלתית (83%) ליוזמה הפרטית (17%) בחקיקת הסדרי חקיקה מקוריים.

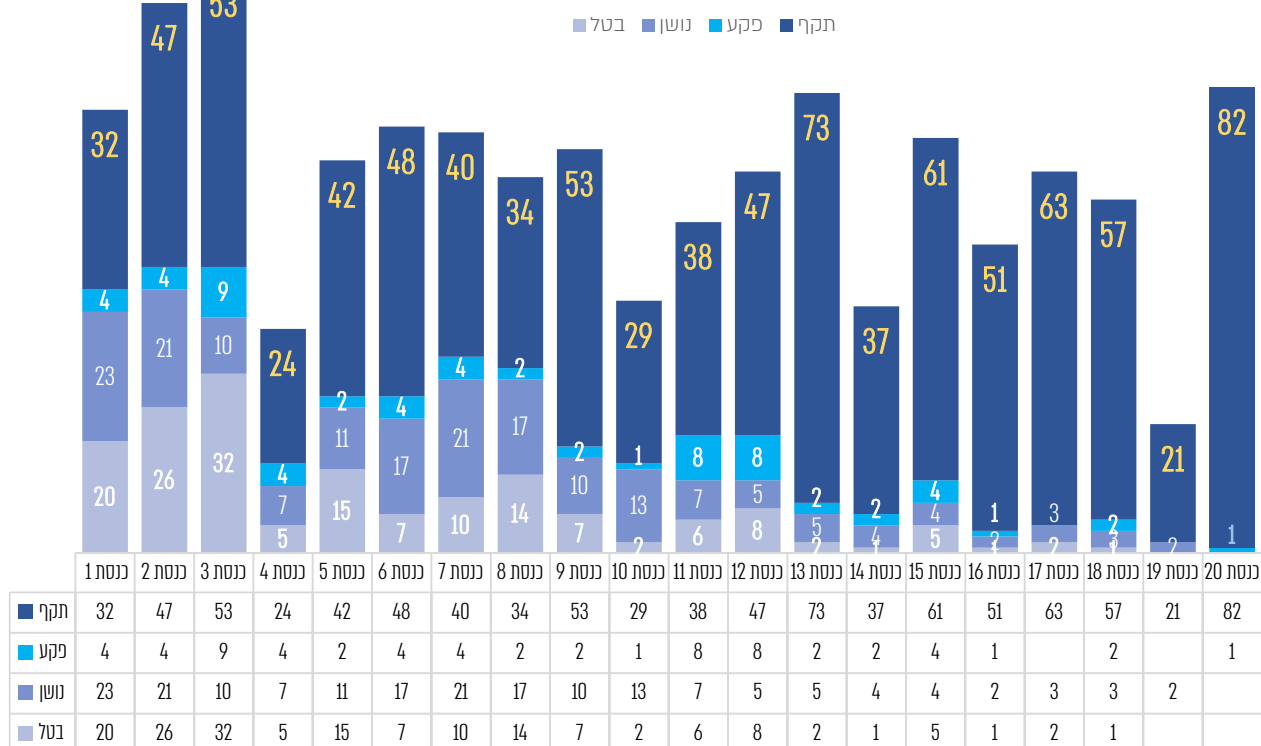
9. חוקי מדינת ישראל – תוקף

חוק הקובע הסדר חקיקה חדש נחקק בדרך כלל ללא הגבלה על תוקפו. לכן, מיום תחילתו ואילך החוק עומד בתוקפו, אלא אם כן נקבעה בו הגבלה (הוראת שעה המפקיעה את תוקפו של החוק) או שהוא בוטל בחוק מאוחר יותר, שביטל לחלוטין את הסדר החקיקה או החליף אותו בהסדר חקיקה חדש.

חוקי מדינת ישראל נחלקים לחוקים תקפים, חוקים שבוטלו, חוקים שפקעו וחוקים שנושנו. במועד איסוף הנתונים למסמך זה, מתוך 1,630 חוקי מדינת ישראל (הסדרי חקיקה מקוריים), 987 חוקים תקפים,⁴ 334 חוקים בוטלו ו-74 חוקים פקעו. מערכת מאגר החקיקה הלאומי הגדירה 219 מחוקי מדינת ישראל כחוקים שנושנו – הסדרי חקיקה שלא בוטלו באופן פורמלי אך נראה שאבד עליהם הכלח.

להלן הנתונים על הסדרי החקיקה החדשים שנחקקו בכל כנסת בהתאם לתוקפם כיום:

חוקי מדינת ישראל – תוקף
חוקים תקפים, חוקים שבוטלו, פקעו או נושנו

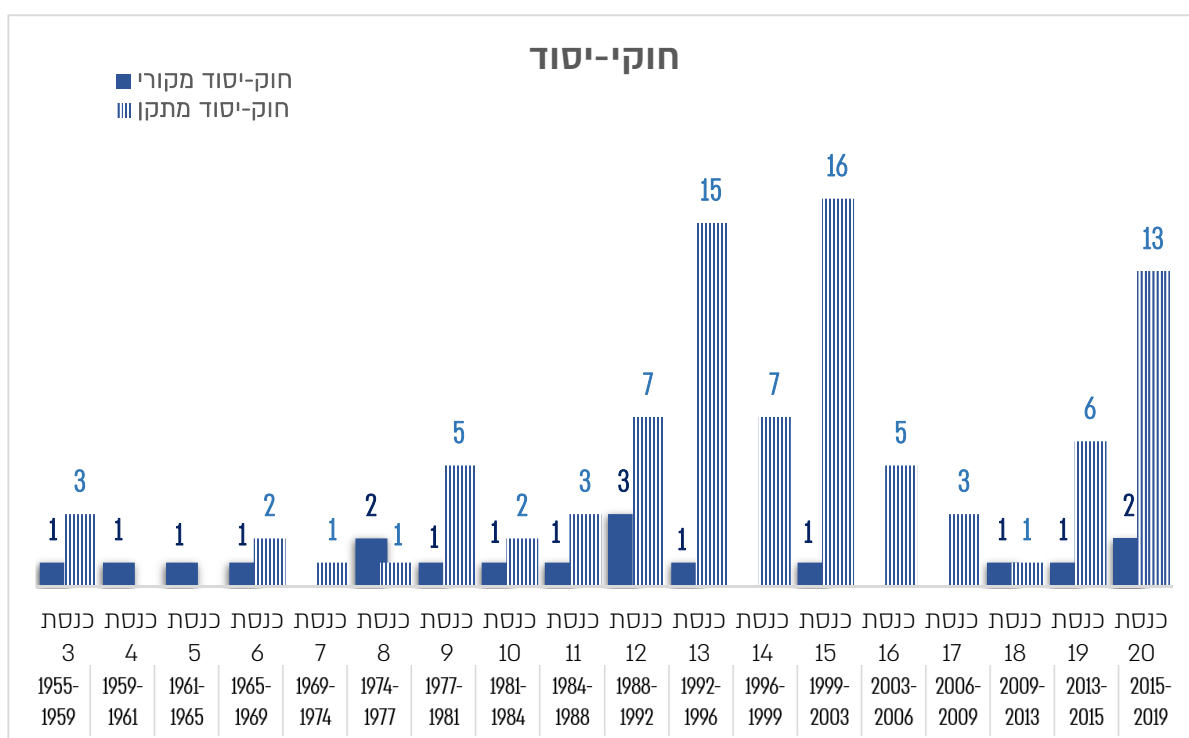


⁴ הנתונים נכונים ליום 1.3.2019.

10. חקיקת חוקי-יסוד

חקיקת חוקי-היסוד החלה בכנסת השלישית עם חקיקת חוק-יסוד: הכנסת. עד לכנסת האחת-עשרה חוקק חוק-יסוד אחד בכל כנסת. הכנסת השתיים-עשרה חוקקה שלושה חוקי-יסוד, שניים מהם חדשים – חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק; חוק-היסוד השלישי שחוקק בכנסת זו הוא חוק-יסוד: הממשלה, שהחליף את ההסדר שנחקק לראשונה בכנסת השישית.

בכנסת הארבע-עשרה, בכנסת השש-עשרה ובכנסת השבע-עשרה לא חוקקו חוקי-יסוד חדשים אלא תוקנו חוקי-יסוד שנחקקו קודם לכן. בכנסת השמונה-עשרה ובשתי הכנסות שאחריה שבה הכנסת לחוקק חוקי-יסוד חדשים.



חקיקה בכנסת העשרים

11. חוקי מדינת ישראל שתוקנו בכנסת העשרים

להלן חוקי מדינת ישראל שתוקנו בכנסת העשרים, בפילוח על פי מספר התיקונים לכל חוק.⁵ בטבלה מוצגים 45 החוקים שתוקנו במספר הפעמים הגבוה ביותר.

שם החוק	תיקון ישיר	תיקון עקיף	סה"כ תיקונים
1. חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995	23	18	41
2. פקודת מס הכנסה	20	15	35
3. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000	1	28	29
4. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965	14	8	22
5. חוק העונשין, התשל"ז-1977	14	7	21
6. חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982	9	12	21
7. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984	5	15	20
8. חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967	12	7	19
9. חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000	4	15	19
10. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981	12	6	18
11. פקודת התעבורה	9	8	17
12. חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963	5	8	13
13. חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981	2	11	13
14. פקודת העיריות	4	9	13
15. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981	3	10	13
16. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005	6	6	12
17. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016	2	10	12
18. חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982	5	7	12
19. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980	6	5	11
20. חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968	5	6	11

⁵ יצוין כי מספר התיקונים שהתקבלו בפועל לחלק מהחוקים עשוי להיות גדול יותר מסך התיקונים המנויים בטבלה; כך, "חוק ההסדרים" עשוי לתקן כמה פעמים חוק אחר, אך כלל התיקונים העקיפים שנערכו באמצעותו נספרו כתיקון יחיד.

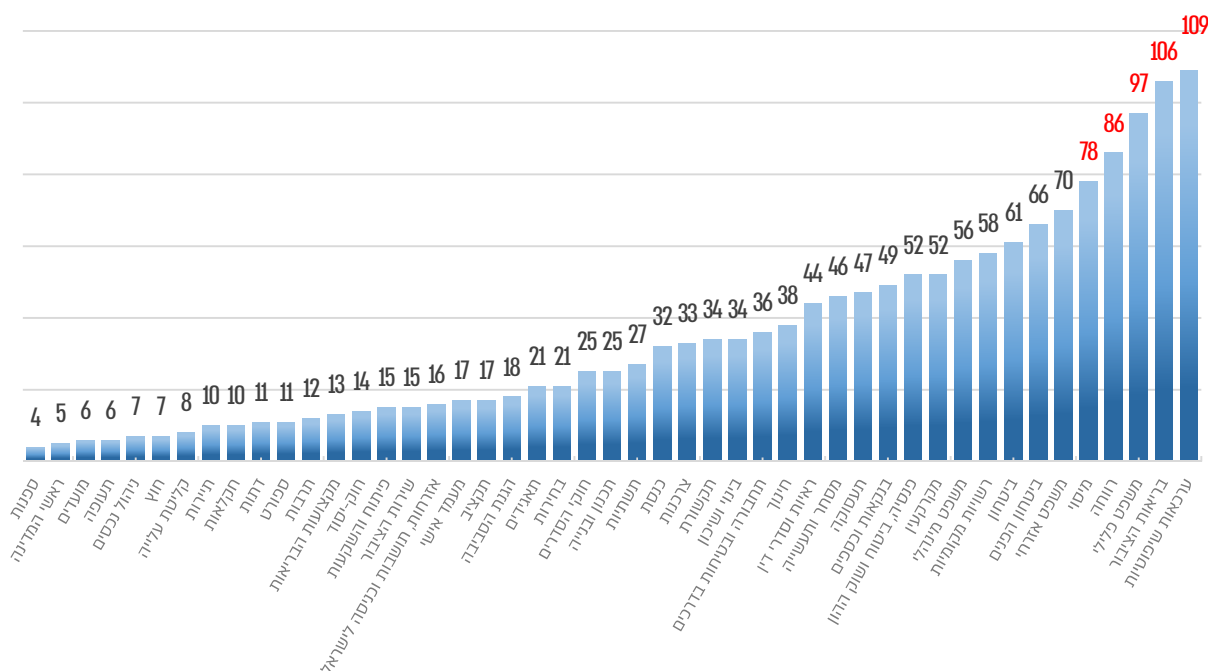
ס'ה"כ תיקונים	תיקון עקיף	תיקון ישיר	שם החוק	
11	3	8	חוק הכנסת, התשנ"ד-1994	.21
10	4	6	חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955	.22
9	3	6	חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954	.23
9	1	8	חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014	.24
9	6	3	חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972	.25
9	8	1	חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981	.26
9	6	3	פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981	.27
8	1	7	חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986	.28
8	1	7	חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952	.29
8	4	4	חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990	.30
8	8	0	חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981	.31
8	4	4	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994	.32
8	5	3	חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975	.33
8	4	4	פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), 1938	.34
7	5	2	חוק החברות, התשנ"ט-1999	.35
7	7	0	פקודת המועצות המקומיות	.36
7	5	2	חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015	.37
7	3	4	חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016	.38
7	3	4	חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967	.39
7	4	3	חוק המפלגות, התשנ"ב-1992	.40
7	7	0	חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013	.41
7	7	0	חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005	.42
7	6	1	חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994	.43
7	4	3	פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971	.44
6	4	2	חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014	.45

12. נושאי החקיקה בכנסת העשרים

במאגר החקיקה הלאומי הוגדר לכל חוק מדינת ישראל התחום הנושאי שהוא מסדיר, ובדרך כלל קבועים עד שלושה נושאים לכל חוק.

בתרשים שלהלן מוצגים הנושאים שבהם עסקה החקיקה בכנסת העשרים בהתאם לשיוך הנושאי שנקבע לחוקים במאגר החקיקה הלאומי.⁶

נושאי החקיקה בכנסת העשרים



חמשת הנושאים העיקריים שבהם התמקדה החקיקה בכנסת העשרים הם ערכאות שיפוטיות (למשל חוקים העוסקים במערכת המשפט בהיבטים כגון סמכויות בתי משפט ובתי הדין), בריאות הציבור (למשל חוקים שעניינם בריאות, סמכויות פיקוח בענייני בריאות ומניעת עישון), משפט פלילי (למשל חוקים שעניינם עונשין, מאבק בטרור ואיסור הלבנת הון), רווחה (למשל חוקים שעניינם זכויות ומתן תגמולים) ומיסוי.

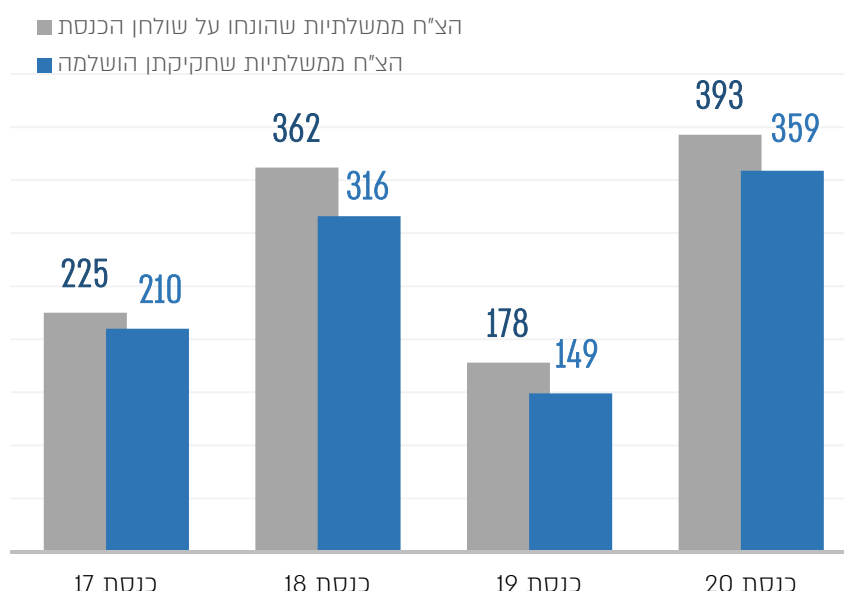
⁶ חוק ששויך לכמה נושאים נספר בנפרד לגבי כל נושא.

חקיקה ממשלתית מול חקיקה פרטית

13. הצעות חוק ממשלתיות – הנחה מול השלמת חקיקה

שיעור גבוה של הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחן הכנסת מגיע לכלל חקיקה.⁷

הצעות חוק ממשלתיות הנחה מול השלמת חקיקה

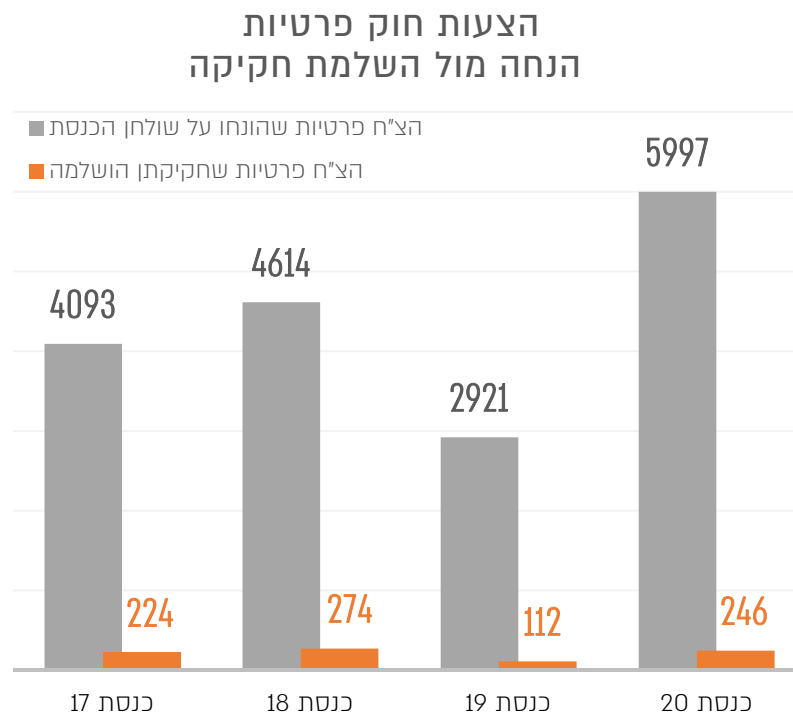


בכנסת השבע-עשרה מספר הצעות החוק הממשלתיות שהגיעו לכלל חקיקה היה 210 מתוך 225 שהונחו. בכנסת השמונה-עשרה מספר הצעות החוק הממשלתיות שהגיעו לכלל חקיקה עלה, ועמד על 316 מתוך 362 שהונחו. בכנסת העשרים חלה עלייה נוספת ומספרן של הצעות החוק הממשלתיות שהגיעו לכלל חקיקה היה 359 מתוך 393 שהונחו.

⁷ בחוקים שהתקבלו בכנסת נתונה נכללות הצעות חוק ממשלתיות שהונחו בכנסת שקדמה לה ושהוחל עליהן דין רציפות, המאפשר את קידומן לכנסת העוקבת.

14. הצעות חוק פרטיות – הנחה מול השלמת חקיקה

שלא כהצעות החוק הממשלתיות, רק שיעור מועט מכלל הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מגיע לכלל חקיקה.⁸



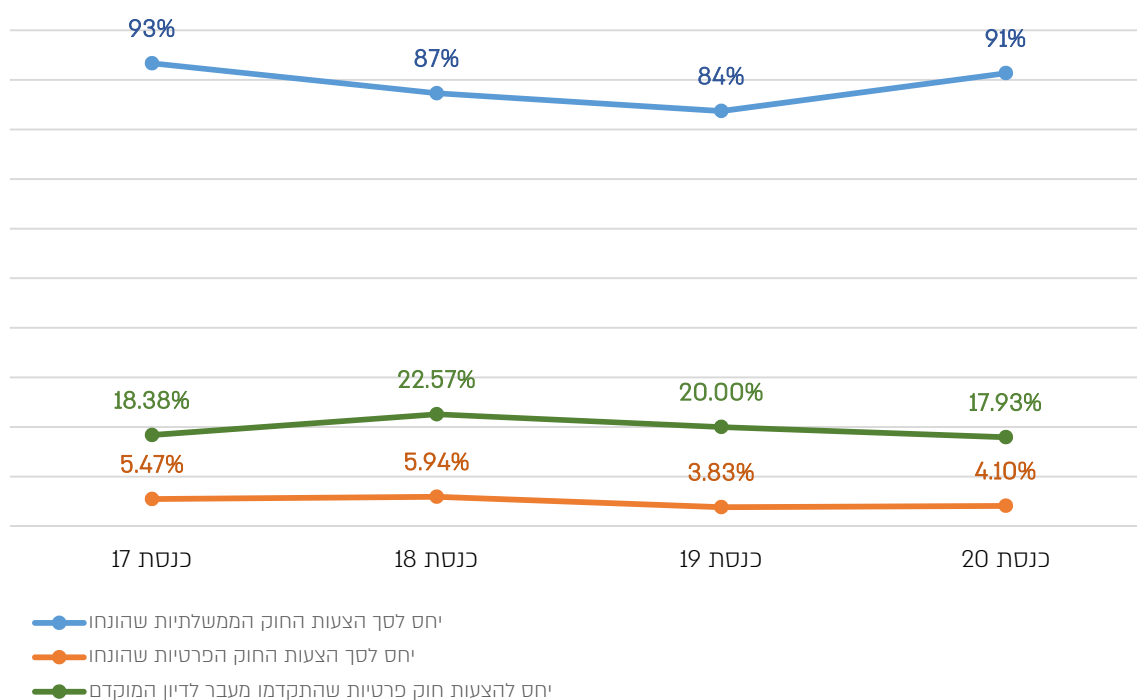
בכנסת השבע-עשרה, מספר הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוקים היה 224 מתוך 4,093 שהונחו. בכנסת השמונה-עשרה, מספר הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוקים היה 274 מתוך 4,614 שהונחו. בכנסת התשע-עשרה הייתה ירידה במספר הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוקים, ומספרן עמד על 112 מתוך 2,921 שהונחו. בכנסת העשרים מספרן של הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוקים היה 246 מתוך 5,997 שהונחו.

⁸ בחוקים שהתקבלו בכנסת נתונה נכללות הצעות חוק פרטיות שהונחו בכנסת שקדמה לה ושהוחל עליהן דין רציפות, המאפשר את קידומן לכנסת העוקבת.

15. שיעור השלמת החקיקה – חקיקה ממשלתית מול חקיקה פרטית

בשיעורי השלמת החקיקה המוצגים להלן נכללים נתוני החקיקה הממשלתית והחקיקה הפרטית. שיעור השלמת החקיקה הפרטית מוצג בשני ממדים: לעומת המספר הכולל של הצעות החוק שהונחו בכל כנסת (הקו התחתון) ולעומת מספר הצעות החוק שהליכי החקיקה שלהן החלו (הקו האמצעי).

שיעור השלמת חקיקה
הצעות חוק ממשלתיות לעומת פרטיות



בכנסת העשרים הונחו 5,997 הצעות חוק פרטיות ו-246 מהן הגיעו לכלל חקיקה⁹ – 4.1% מכלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו. זהו הנתון השכיח באשר לשיעור הצעות החוק הפרטיות המגיעות לכלל חקיקה. עם זאת, נקודת מבט נוספת מתאפשרת בהשוואת הנתון של החוקים שהתקבלו ביחס לקבוצה מצומצמת יותר – של הצעות חוק פרטיות שהליכי החקיקה בהן התקדמו מעבר לשלב המוקדם של הנחה בלבד על

⁹ בחוקים שהתקבלו בכנסת נתונה נכללות הצעות חוק פרטיות שהונחו בכנסת שקדמה לה ושהוחל עליהן דין רציפות, המאפשר את קידומן לכנסת העוקבת.

שולחן הכנסת.¹⁰ בקבוצה זו נכללות גם הצעות חוק פרטיות שמוזגו עם הצעות אחרות והתקבלו בקריאה שלישית.

בכנסת העשרים הונחו כאמור 5,997 הצעות חוק פרטיות אך רק 1,372 מהן התקדמו מעבר לשלב ההנחה: ב-938 הצעות חוק פרטיות התקיימה לפחות הצבעה בדיון המוקדם ואף מעבר לכך,¹¹ ועוד 188 הצעות חוק פרטיות התקבלו לפחות בדיון המוקדם ומוזגו עם הצעות חוק אחרות שהתקבלו בקריאה שלישית, וכן 246 הצעות חוק פרטיות שהתקבלו בקריאה השלישית.

כלומר, לפי חישוב זה, שיעור החקיקה הפרטית שהתקבלה (246 חוקים) מכלל הצעות החוק הפרטיות הנכללות בקבוצה המצומצמת יותר (1,372 הצעות חוק שהליכי החקיקה בהם התקדמו מעבר להנחה) הוא 17.93% – שיעור גבוה הרבה יותר מהנתון השכיח של שיעור הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו מכלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, 4.1%.

בכנסת התשע-עשרה שיעור החקיקה הפרטית שהתקבלה (112 חוקים) מכלל הצעות החוק הפרטיות הנכללות בקבוצה המצומצמת יותר (560 הצעות חוק שהליכי החקיקה בהם התקדמו מעבר להנחה) הוא 20%.

בכנסת השמונה-עשרה שיעור זה היה גבוה במעט ועמד על 22.57%, ובכנסת השבע-עשרה השיעור היה 18.38%.

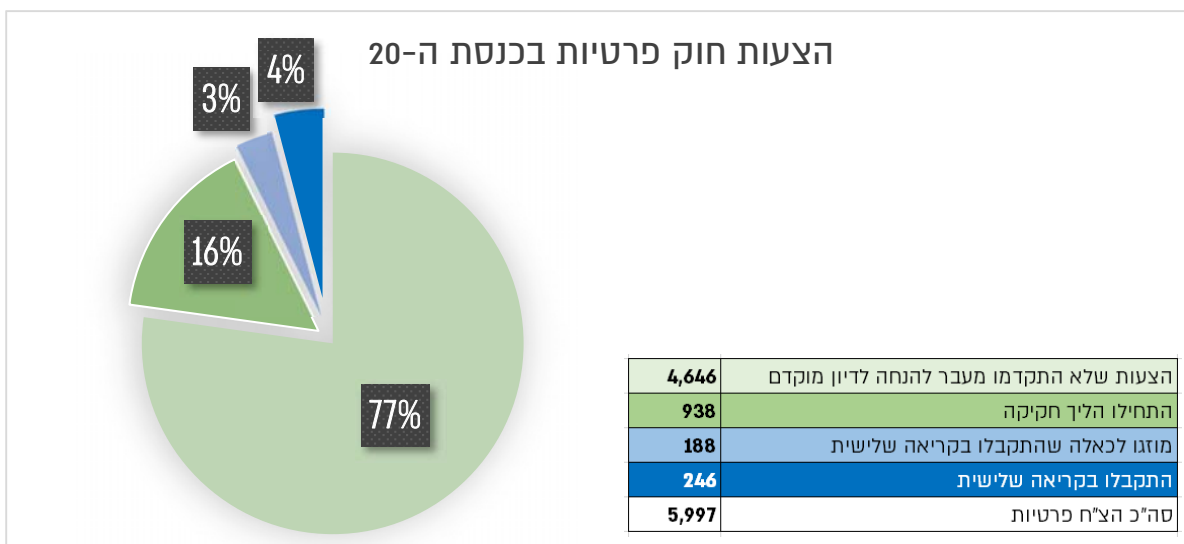
¹⁰ בקבוצה זו לא נכללו הצעות חוק פרטיות שנדונו בדיון מוקדם אך לא הייתה הצבעה בעניינן.
¹¹ פירוט הנתונים מובא בהרחבה בפרק ה'.

חקיקה פרטית – מהנחה ועד לחקיקה

16. הצעות חוק פרטיות בסיום כהונת כנסת

להליך החקיקה שלבים שונים, ורק הצעת חוק אשר השלימה את כולם הופכת לחוק. בסיום כהונת כנסת הצעות החוק שלא השלימו את ההליך ולא הפכו לחוק נעצרות בשלב שאליו הגיעו עד לאותו מועד.

להלן הסטטוס שאליו הגיעו הצעות החוק הפרטיות בסיום כהונת הכנסת העשרים:



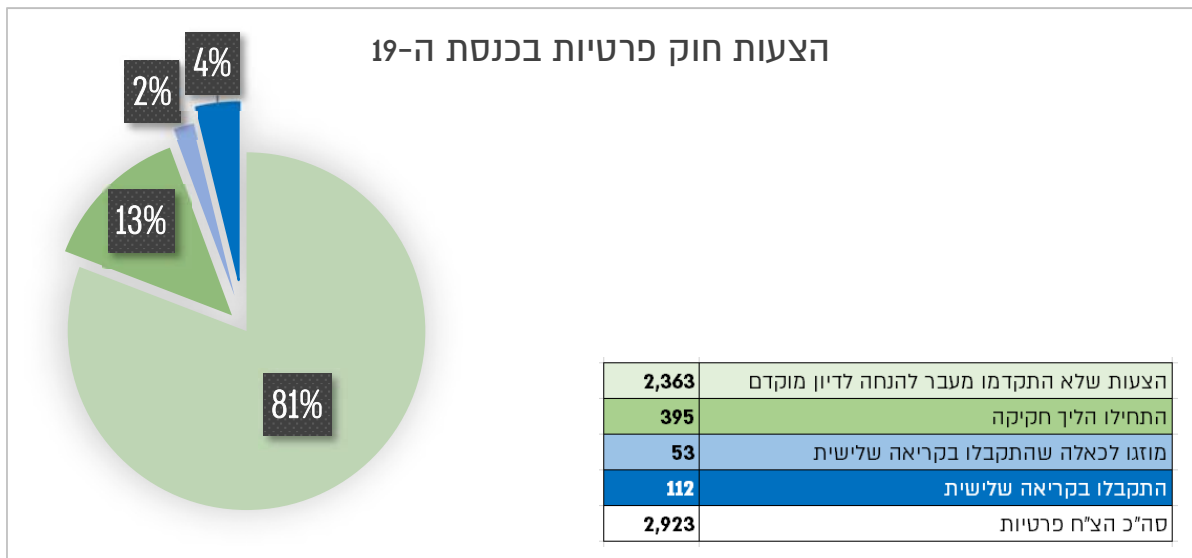
מ-5,997 הצעות החוק הפרטיות שהונחו בכנסת העשרים, 4,646 הצעות חוק לא התקדמו בהליכי החקיקה מעבר לשלב הראשוני של הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת¹² – 77%.

¹² בפועל מספר הצעות החוק הפרטיות בכנסת העשרים גדול יותר – 6,018. נוספו על אלה שהונחו בכנסת זו הצעות חוק מהכנסת הקודמת שהוחל עליהן דין רציפות והצעות חוק שנוצרו עקב פיצול.

¹³ בחלק מזערי מהן התקיים דיון מוקדם אך לא התקיימה הצבעה בדיון המוקדם, והן נותרו במעמד של הצעות חוק לאחר הנחה בלבד.

ב-938 הצעות חוק החל הליך החקיקה אך הוא לא הושלם¹⁴ – 16%. נוסף על כך, ב-188 הצעות חוק החל הליך החקיקה והן מוזגו במהלכו להצעות חוק אחרות, שהתקבלו כחוק – 3%. 246 הצעות חוק התקבלו כחוק – 4%.

נתוני הכנסת התשע-עשרה מציגים תמונה דומה, אף שכנסת זו כיהנה פרק זמן קצר יותר.

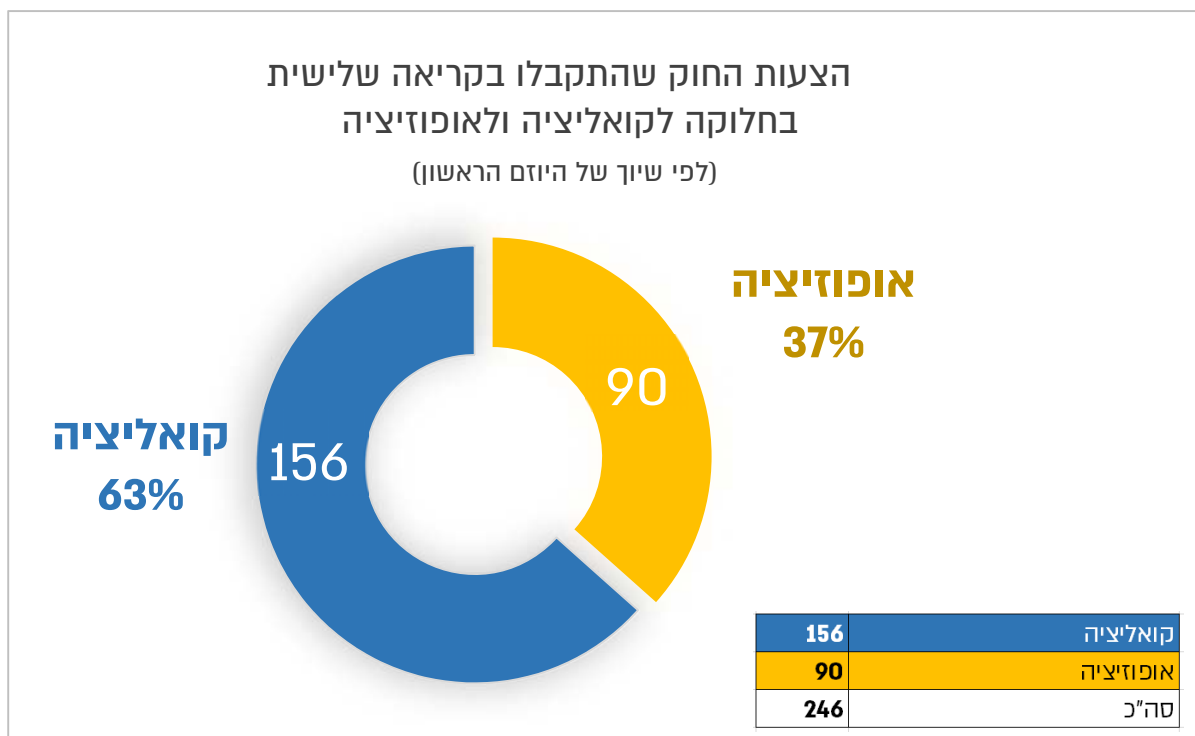


¹⁴ לרבות הצעות חוק שלא אושרו בקריאות השונות.

חקיקה פרטית בכנסת העשרים – קואליציה מול אופוזיציה

17. שיוך לפי היוזם הראשון

בכנסת העשרים התקבלו 246 הצעות חוק פרטיות והפכו לחוקים. בחינת הצעות החוק על פי היוזם הראשון¹⁵ ושיוך סיעתו לקואליציה או לאופוזיציה¹⁶ מעלים כי ב-63% מהן היוזם הראשון משויך לקואליציה, ואילו ב-37% מהן – לאופוזיציה.

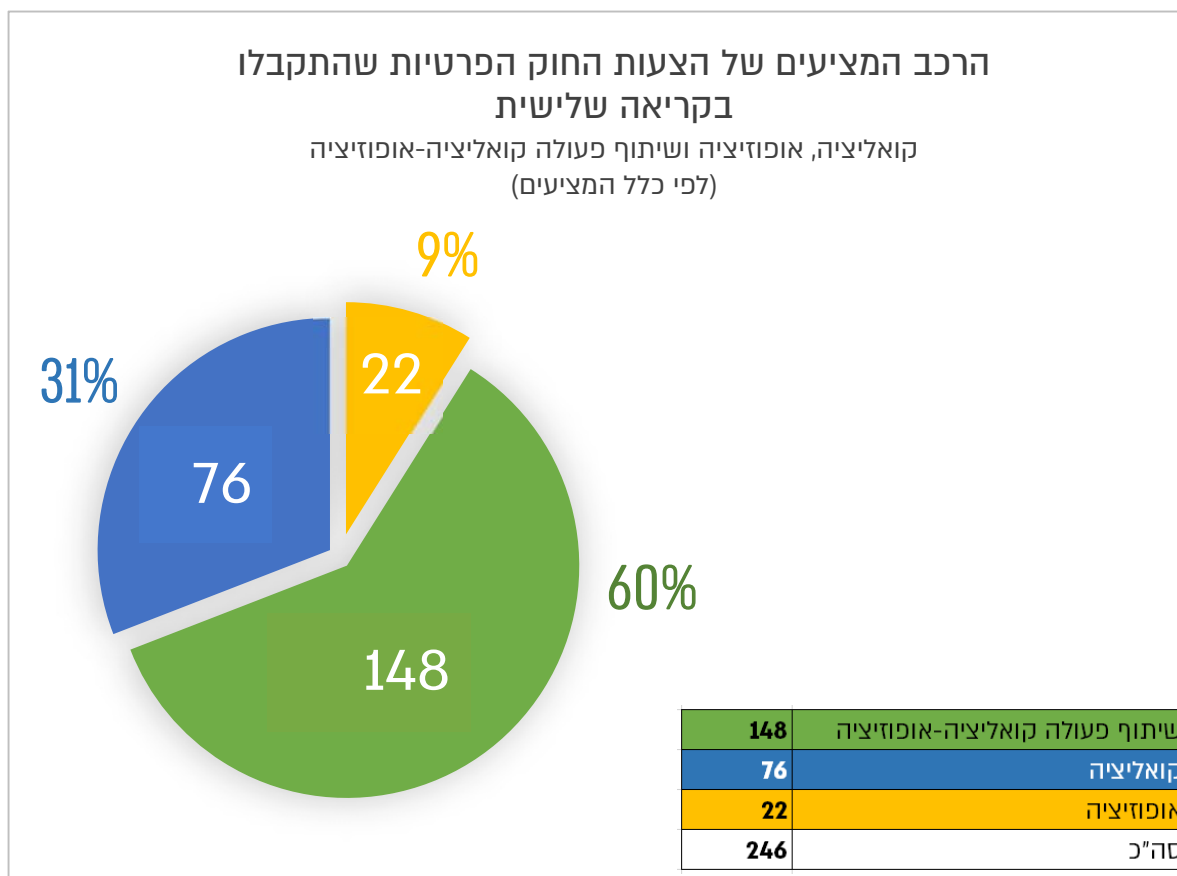


¹⁵ במקרים שבהם היוזם הראשון של הצעת החוק הוחלף במועד מאוחר יותר נעשה השיוך של הצעה על פי היוזם המחליף, כפי שמעודכן במערכת ביום 1.3.2019.

¹⁶ השיוך הסיעתי נעשה על פי מועד ההנחה של הצעת החוק לדיון המוקדם.

18. שיוך לפי הרכב כלל המציעים

חלק מהצעות החוק הפרטיות מוגשות על ידי חברי כנסת מהקואליציה, חלקן – על ידי חברי כנסת מהאופוזיציה, ואחרות מוגשות בשיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה. להלן הצעות החוק הפרטיות בכנסת העשרים שהתקבלו כחוק, בפילוח על פי הרכב המציעים: השתייכות לקואליציה, השתייכות לאופוזיציה או שיתוף פעולה.

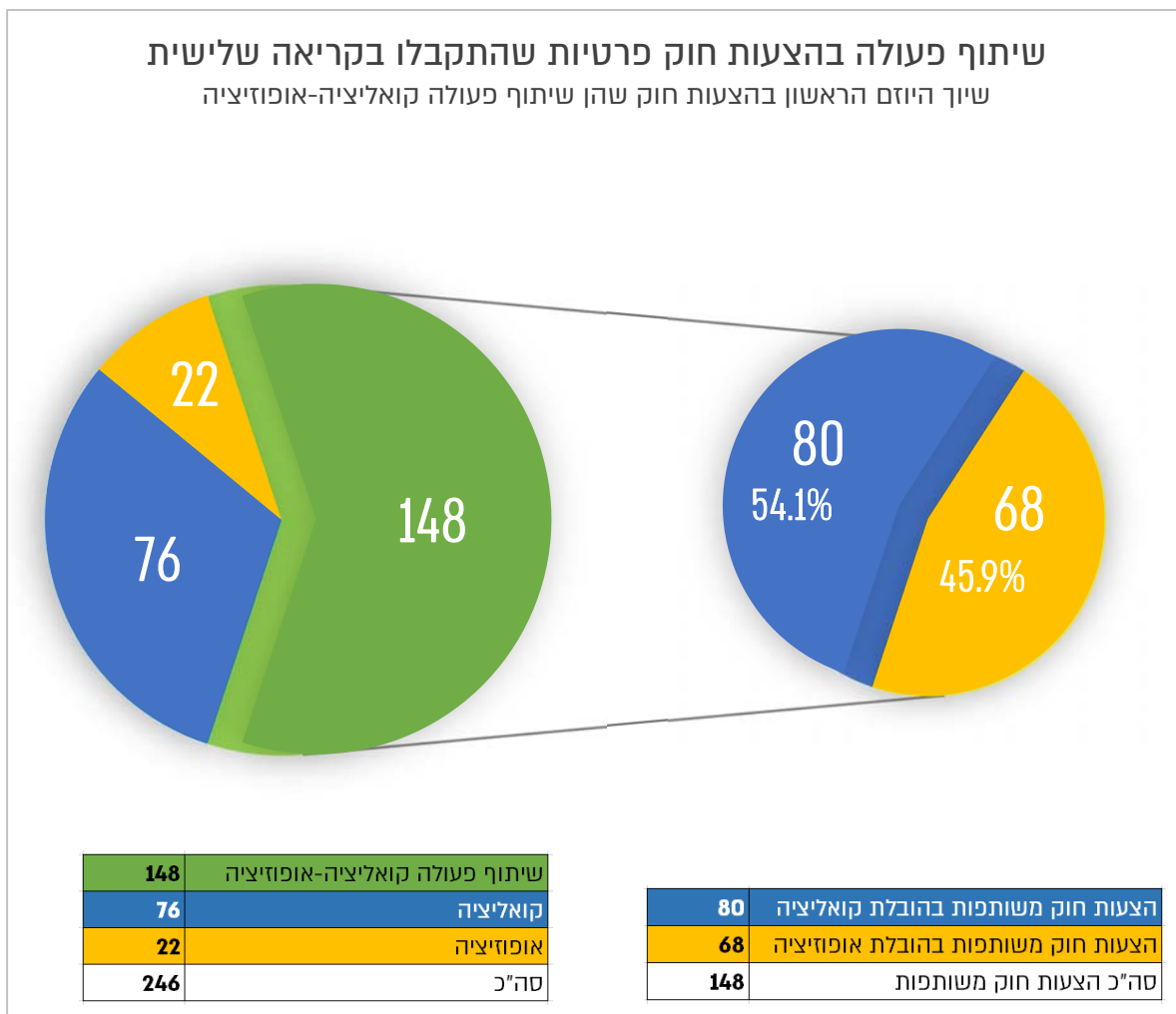


מהנתונים עולה ש-60% מהחוקים (148 חוקים) מקורם בהצעות חוק פרטיות שהן שיתוף פעולה של חברי כנסת מהקואליציה וחברי כנסת מהאופוזיציה. ב-31% מהצעות החוק הפרטיות שהתקבלו כחוק נכללים בהרכב המציעים חברי כנסת מהקואליציה בלבד (76 חוקים) וב-9% מהן המציעים משתייכים לאופוזיציה בלבד (22 חוקים).

19. שיתוף פעולה בחקיקה פרטית בין קואליציה לאופוזיציה

הקבוצה הגדולה ביותר (60%) מכלל הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו כחוק, היא של הצעות חוק שהן שיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה.

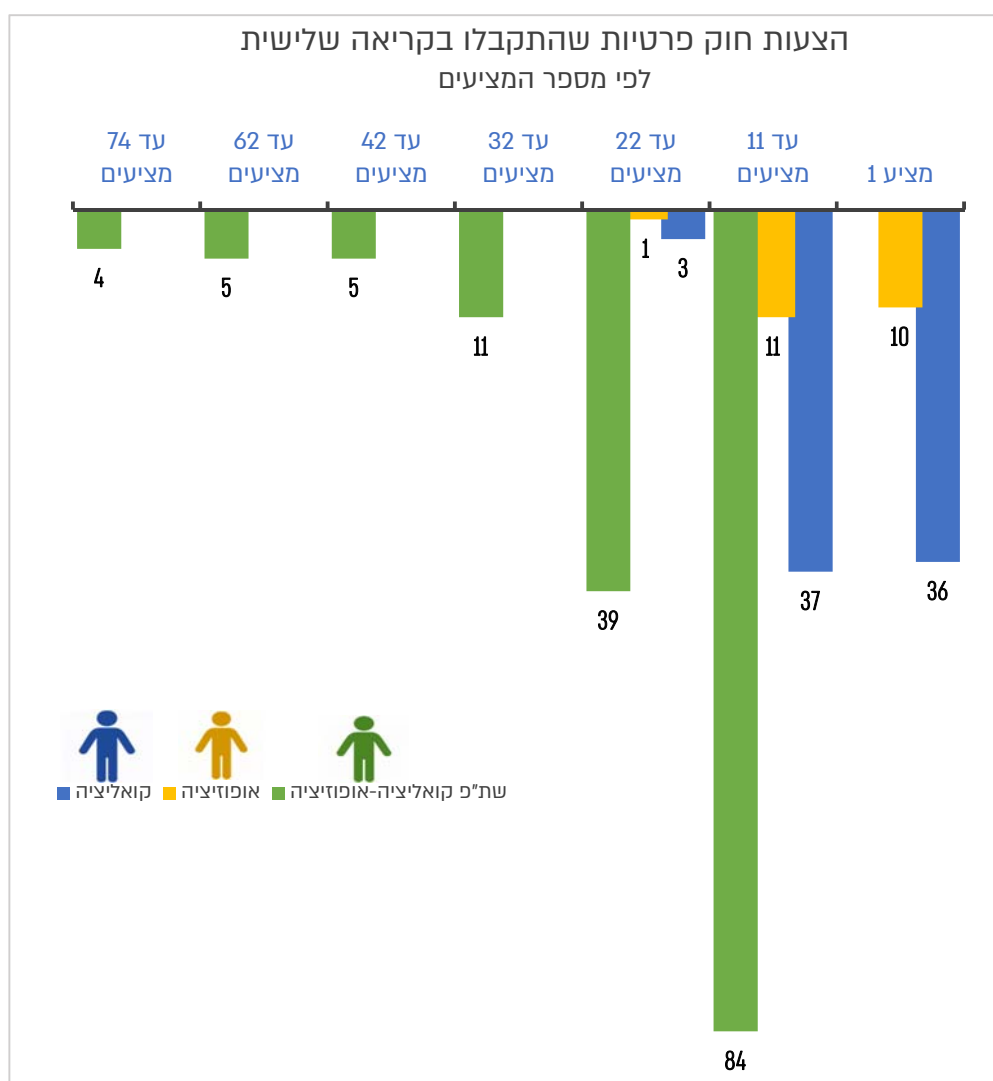
בדיקת היוזם הראשון של הצעות חוק אלה ושיוכו לקואליציה או לאופוזיציה בהתאם לסיעתו מציגה את הנתונים הבאים ביחס לקבוצה זו.



מ-148 חוקים שהרכב המציעים שלהם כולל הן חברי כנסת מהקואליציה והן חברי כנסת מהאופוזיציה, ב-80 חוקים (54%) נמנה היוזם הראשון עם סיעות הקואליציה, וב-68 חוקים (46%) נמנה היוזם הראשון עם סיעות האופוזיציה.

20. הצעות חוק פרטיות לפי מספר המציעים

בכנסת העשרים התקבלו 246 חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות. את הצעות החוק הפרטיות יכולים להגיש חבר כנסת אחד או יותר, וחלקן מוגשות על ידי קבוצה גדולה של חברי כנסת.



46 חוקים מקורם בהצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי חבר כנסת יחיד: ב-36 מהם המציע הוא חבר כנסת מהקואליציה ובעשרה מהם – חבר כנסת מהאופוזיציה.

132 חוקים מקורם בהצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי קבוצה של 2-11 חברי כנסת. 37 מהם מקורם בהצעות חוק של חברי כנסת מהקואליציה בלבד, 11 חוקים הם של חברי כנסת מהאופוזיציה בלבד, ו-84 חוקים מקורם בהצעות חוק שהן שיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה.

43 חוקים מקורם בהצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי קבוצה של 12-22 חברי כנסת. שלושה מהם מקורם בהצעות חוק של חברי כנסת מהקואליציה בלבד, חוק אחד הוא של חברי כנסת מהאופוזיציה בלבד, ו-39 חוקים מקורם בהצעות חוק שהן שיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה. יתר החוקים, 25 במספר, מקורם בהצעות חוק פרטיות שהוגשו על ידי קבוצה של 23-74 חברי כנסת, ובכולם יש שיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה.

נספח א' – תקופת כהונתה של כל כנסת

20/08/51–14/02/49	כנסת 1
15/08/55–20/08/51	כנסת 2
30/11/59–15/08/55	כנסת 3
4/09/61–30/11/59	כנסת 4
22/11/65–4/09/61	כנסת 5
17/11/69–22/11/65	כנסת 6
21/01/74–17/11/69	כנסת 7
13/06/77–21/01/74	כנסת 8
20/07/81–13/06/77	כנסת 9
13/08/84–20/07/81	כנסת 10
21/11/88–13/08/84	כנסת 11
13/07/92–21/11/88	כנסת 12
17/06/96–13/07/92	כנסת 13
7/06/99–17/06/96	כנסת 14
17/02/03–7/06/99	כנסת 15
17/04/06–17/02/03	כנסת 16
24/02/09–17/04/06	כנסת 17
5/02/13–24/02/09	כנסת 18
31/3/15–5/02/13	כנסת 19
4/19–31/3/15	כנסת 20