

מסמך רקע בנושא :

חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם

מוגש לחה"כ ענת מאור

הוכן ע"י : שרה צובנר, עוזרת מחקר ומידע

אישור בממ"מ : נועה לפלר-אלפנט

י"ב אלול, תש"ס

12 בספטמבר, 2000

חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם

תוכן עניינים

עמודים

2-3	1. מבוא
4-19	2. חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם
	3. סיכום השוואתי :
20	• סטטיסטיקות לגבי הצעות חוק פרטיות בפרלמנטים שנבדקו
21-22	• הגבלות על הצעות חוק פרטיות
23-25	4. מסקנות
26	5. רשימת מקורות
27	6. נספח

1. מבוא

נורמה דמוקרטית בסיסית של דמוקרטיה ייצוגית, היא שלחברי פרלמנט יש זכות להציע הצעות חוק פרטיות, ואכן הצעות חוק פרטיות הן הליך פוליטי קיים ברוב המדינות בעולם.¹

¹ in Herbert, Doring ,”Ingvar, Mattson. “Private Members’ Initiative and Amendments

במדינות שנבדקו במחקר, יפן, ארה"ב, קנדה, דרום-אפריקה, צרפת, בריטניה, הולנד, גרמניה, בלגיה, איטליה, ספרד, פולין, רוסיה, הונגריה, אוסטריה וצ'כיה לא נמצאה מדינה דמוקרטית שבה הליך כזה אינו אפשרי מבחינה תיאורתית. אולם בפועל הממשלה, בכל המדינות הללו, היא הגוף הדומיננטי בחקיקה, הן במספר הצעות החוק המוגשות על ידה והן במידת הצלחתן של הצעות החוק להפוך לחוקים.

נוהלי החקיקה הפרטית דומים מאוד, לרוב, לנוהלי החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות או אחרות הקיימים במדינה (למעט בהונגריה, בדרא"פ ובישראל, בהן קיימת פרוצדורה ספציפית עבור הצעת חוק פרטית) וכן לנוהלי החקיקה במדינות אחרות. ההבדל המרכזי בנוהלי החקיקה שבין המדינות, הוא שברוב הפרלמנטים קיים הליך של בדיקה מקדימה בוועדה של הצעת החוק והגשת דו"ח למליאה ובחלק אחר של הפרלמנטים הצעת החוק מגיעה קודם למליאה שם דנים בה דיון ראשוני וכללי, ורק לאחריו מועברת הצעת החוק לוועדה, על מנת לדון בפרטים. במדינות בהן קיים הליך ספציפי לגבי הצעת חוק פרטית, הדבר מתבטא בכך שקיימת וועדה ספציפית, שתפקידה לאשר הצעת חוק פרטית (בלבד ולא כל הצעה אחרת), לפני שהיא מתחילה בהליך הרגיל של החקיקה הקיים במדינה.

בשנים האחרונות ניתן לראות בחלק מהמדינות מגמה חדשה של עליה במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ע"י חברי פרלמנט, אולם יחד עם זאת, מספר החוקים שהתקבלו, המבוססים על הצעות חוק פרטיות, עדיין נמוך ביחס לסך החוקים שהתקבלו. כמו כן תוכן החוקים המוצעים לא השתנה בהרבה, מדובר לרוב על הצעות חוק שיש לגביהם קונצנזוס פרלמנטרי.

מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות בישראל גבוה יותר ממספרן בכל מדינה אחרת, אליה מתייחס מחקר זה.

ישנן מספר סיבות לכך שהצעות חוק פרטיות הן מועטות הן מספרית והן ביכולתן להפוך לחוקים: 1. במדינות רבות ישנן הגבלות על חקיקה פרטית: הגבלות מספריות, הגבלות טכניות, הגבלות זמן, תוכן ושיטות של "קבירה בוועדה", אותן אפרט בהמשך.

2. ברוב הפרלמנטים בעולם לא רואים בתפקיד הפרלמנט תפקיד חקיקתי. הממשלה היא האחראית על החקיקה², ויש לה תפקיד נורמטיבי ואינסטרומנטלי בחקיקה. כבעלת הרוב בפרלמנט יש לה יכולת להתנגד או לתמוך בכל הצעות החוק. היא נהנית מאימון הפרלמנט, והיא בעלת הכלים הדרושים ליזום חקיקת חוקים.

מאידך, כפי שציינתי, ניכרת מגמה של גידול בחקיקה שמקורה בחברי פרלמנט. הדבר קשור כנראה לחיזוק הזיקה בין הנבחר לבחוריו. חבר פרלמנט נמדד בפעילותו בפרלמנט, שגולת הכותרת שלה היא החקיקה. המחוקקים פעילים יותר ומנסים לקדם את האינטרסים של הבוחרים באמצעות חקיקה (אם כי יש לכך גם פן אחר, אם מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות הוא גבוה מאוד, אך מספר החוקים הפרטיים המתקבלים מסך כל החוקים הוא נמוך).

בעבודת המחקר נבדקים בכל מדינה ומדינה הנתונים הבאים:

מקור היוזמה והדרך להציע הצעת חוק פרטית; הגבלות שישנן על הצעות חוק פרטיות; הליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות; ונתונים סטטיסטיים בנוגע לאחוזי הצלחה של הצעות חוק פרטיות להתקבל כחוקים, ואחוזי הצלחה של החקיקה הפרטית מסך כל החקיקה שהתקבלה. בסיכום עבודת המחקר ישנן טבלאות משוות בין המדינות וכן מסקנות לגבי החקיקה הפרטית בפרלמנטים שנבדקו.

2. חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם

ישראל

הצעת חוק מטעם חבר או חברי הכנסת, מוגשת ליו"ר הכנסת על-ידי המציע(ים). היושב ראש וסגניו מחליטים אם לאשר את הנחת ההצעה על סדר יומה של הכנסת. הצעת חוק, שהיא גזענית

² Ingvar, Mattison. "Private Members' Initiatives and Amendments" p. 449.

במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, לא תאושר. הצעה שאושרה, עוברת למליאה לקריאה מוקדמת, וזו יכולה להסירה מסדר-יומה או להעבירה לוועדה שתכין אותה לקריאה ראשונה. על הוועדה למסור דיווח למליאה, אם לא נידונה הצעת חוק שהועברה לוועדה לאחר 45 יום, ולנמק מדוע, אך למרות קיומו של נוהל זה השתרשה התופעה של "קבירת" הצעות חוק פרטיות בוועדות.

החל משלב הקריאה הראשונה תהליך החקיקה דומה לזה של חקיקה ממשלתית. ניתן למשוך הצעת חוק פרטית עד גמר הדיון בוועדה לאחר הקריאה הראשונה. בתחילת כל מושב של הכנסת נקבע כמה הצעות חוק מטעם חברי כנסת וכמה הצעות לסדר רשאית כל סיעה להציע במהלך המושב.

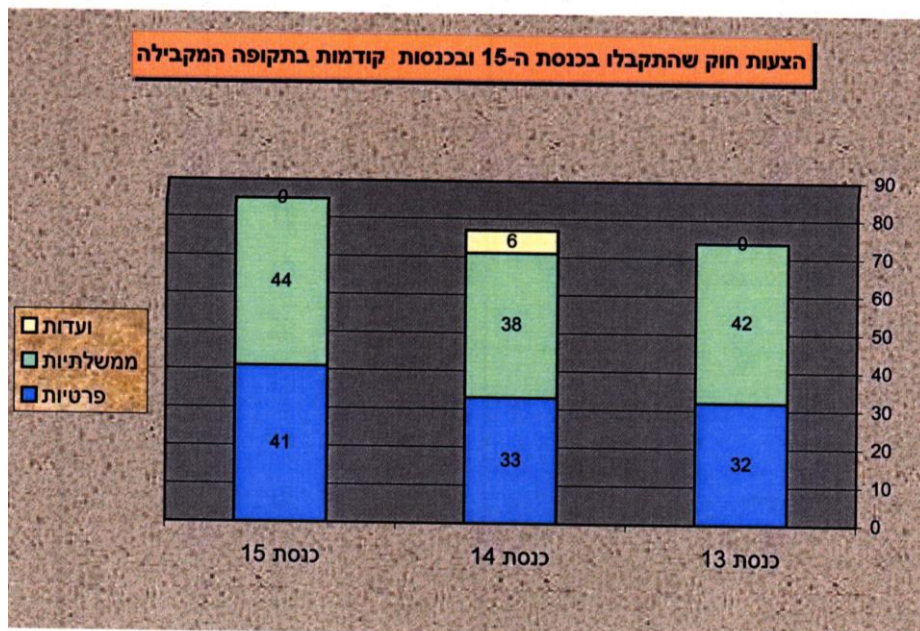
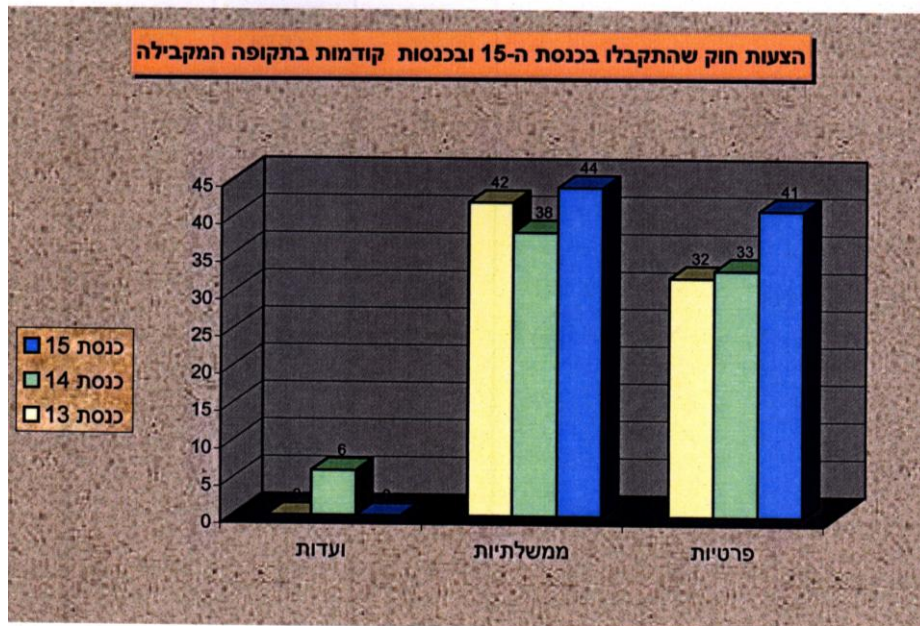
נתונים סטטיסטיים:

ישראל יוצאת דופן הן במספר הצעות החוק המוגשות והן בשיעור הגבוה של הצעות חוק פרטיות, העוברות כחוקים, מסך כל החקיקה, אם כי אחוז הצעות החוק מטעם חברי כנסת שהתקבלו, מבין אלה שהונחו על שולחן הכנסת, הולך וקטן.

נתונים אודות הצעות חוק פרטיות בישראל

כנסת	הצעות חוק פרטיות שהוגשו	הצעות חוק פרטיות שהתקבלו	אחוז הצעות חוק פרטיות שהתקבלו מתוך הצעות החוק הפרטיות	אחוז הצעות חוק פרטיות שהתקבלו מתוך החוקים שהתקבלו
12-1 (ממוצע)	336	41	12%	15%
13	3607	213	6%	54%
14	2702	140	5%	52%
15 (7/6/99-27/7/0)	2088	41	2%	48%

חקיקה



יפן

חברי פרלמנט משני הבתים יכולים להגיש הצעות חוק פרטיות. אולם, הצעות חוק פרטיות חייבות לקבל תמיכה של לפחות עשרים חברים פרלמנט בבית הנבחרים ולפחות עשרה חברים בבית היועצים, הבית העליון, על מנת להגישן. אם להצעת החוק יש השפעה על התקציב, החבר

חייב לקבל תמיכה של לפחות חמישים חברים בבית הנבחרים ולפחות עשרים חברים בבית העליון.

לכל הצעת חוק חייבים לצרף דף המפרט את ההשלכות הפיננסיות של החוק. טיוטה של הצעת החוק מגיעה קודם כל ליו"ר או לנשיא (תלוי באיזה משני הבתים מדובר). לאחר מכן ההצעה עוברת לוועדה הרלוונטית לניסוח שינויים ותיקונים, ובסופו של דבר חייבת ההצעה לעבור בהצבעה בשני הבתים. זהו ההליך הדרוש לכל הצעת חוק שמוגשת.

מאז ישיבתו הראשונה של ה"דיאט" (הפרלמנט היפני) מספר החוקים שהממשלה יזמה היה גדול בהרבה ממספר הצעות החוק הפרטיות של חברי פרלמנט משני הבתים. הממשלה דומיננטית בחקיקה, הן מבחינת הצעות החוק שהיא מנסה להעביר, והן מבחינת אחוזי הצלחה שלהן להפוך לחוקים.

חוקים שמוצעים ע"י חברי פרלמנט נוטים להיכשל (ראה טבלא בעמוד הבא: אחוזי ההצלחה הכלליים של הצעות חוק פרטיות עומדות בממוצע על 35.8%). למרות שהצעות חוק פרטיות יכולות להתייחס לכל נושא אפשרי במסגרת החוקה, הן נוטות להתמקד בנושאים בעלי קונצנזוס לאומי: חגים, ירושה, נושאים הקשורים לחברי פרלמנט, ונושאים בהם השרים חלוקים בדעתם. מאז הרפורמות האלקטורליות של 1994 (המבטלות למעשה קיומה של מפלגה דומיננטית אחת), ל"דיאט" יש תפקיד הרבה יותר משמעותי: חברי הפרלמנט נהיו יותר אקטיביים בעשיית חוקים, ומספר הצעות החוק הפרטיות עלה. במליאה ה-142 חמישים הצעות חוק פרטיות הוגשו על ידי שני הבתים ביחד. מהמליאה ה-127 ועד ה-143 עמדו הצעות החוק של חברי הבית העליון שהתקבלו על 27.1%.

חברי הפרלמנט, בעיקר הצעירים שיש להם אנגלית טובה יותר וגישה לאינטרנט, החלו לנסח בעצמם את הצעות החוק.

ישנם נסיונות רבים לחזק את יכולת החקיקה של החברים על ידי נתינת עזרה פרלמנטרית לחברים וע"י פתיחות גדולה יותר של ה"דיאט" ליוזמות חוק מצד אזרחים או גופים מטעם פרטיים.

נתונים סטטיסטיים אודות חקיקה ביפן

Succses Rates of Bills by the Initiators

Sessions	Years	Represetative Bills			Councillor Bills			Cabinet Bills		
		initiated	enacted	Rates (%)	initiated	enacted	Rates (%)	initiated	enacted	Rates (%)
1 - 22	1947-55	630	395	62.7	196	98	50.0	2194	1914	87.1
23 - 68	1955-72	1057	247	23.4	362	32	8.8	2962	2504	84.5
69 - 114	1972-89	747	229	30.7	279	14	5.0	1686	1466	87.0
115 - 126	1989-93	107	49	45.8	56	3	5.4	368	365	99.2
127 -143	1993-98	253	79	31.2	59	16	27.1	583	558	95.7
Total		2749	999	35.8	952	163	17.1	7793	6807	87.3

Source: Sessional Data were supplied by the Bureau of Research and Legislative Reference, National Diet Library.

דרום אפריקה

הצעות חוק פרטיות בדרום אפריקה הן נדירות ביותר, אם כי אפשריות כמובן. גם כאן היוזמה לחקיקה באה בעיקר מצד הממשלה, השר הממונה, סגן השר או הוועדה האחראית.

רק שר האוצר יכול להציע חוקי תקציב.

הצעות חוק פרטיות חייבות לעבור דרך וועדה מיוחדת שצריכה לאשר את ההצעה, על מנת שתוכל להגיע לדיון בפרלמנט. חבר פרלמנט מגיש את הצעת החוק לאותה ועדה ומצרף נייר הסבר על ההצעה ועל מטרתה. רק לאחר שהוועדה אישרה את הצעת החוק הפרטית, ניתן להתחיל בהליך של חקיקה רגיל. לוועדה סמכות ראשונית לקבל או לדחות הצעת חוק פרטית.

קנדה

התפקיד החקיקתי הוא יוזמה של הממשלה בעיקר. הצעות חוק פרטיות מעטות מתקבלות.

הצעות חוק פרטיות יש הגבלות של זמן ותוכן :

- זמן - שעה ביום מיועדת לתכנים פרטיים של חברי פרלמנט, כלומר להעלאת נושאים פרטיים לסדר היום ולהצעות חוק. אפשר לדון בכל פעם רק ב- 20 נושאים. על מנת להציג חוק פרטי, יש להודיע על כך 48 שעות מראש. רק שישה נושאים ושש הצעות חוק נבחרים להמשיך בתהליך, לכן הרבה הצעות חוק פרטיות מוגשות, אולם רק מספר קטן מהן נידון ומספר עוד יותר קטן מתקבל בסופו של דבר.

- תוכן - אסור לחבר פרלמנט להגיש הצעת חוק בעלת עניין פיננסי.

הליך החקיקה הפרטית דומה לכל הליך חקיקה אחר :

קריאה ראשונה : הצגת הצעת החוק לפרלמנט ולציבור ;

קריאה שנייה : דיון על החוק והצבעת ביניים בעד החוק או נגדו ;

וועדה רלוונטית : לנושא החוק שמתקנת או משנה אותו ;

קריאה שלישית : הצבעה סופית בעד או נגד החוק ;

כל חוק חייב לקבל את אישור הסנאט והמונארך (בית המלוכה).

ארה"ב

הן חברי הסנאט והן חברי בית הנבחרים רשאים להגיש הצעות חוק פרטיות. למעשה, אין בארה"ב אבחנה בין הצעות חוק פרטיות והצעות חוק ממשלתיות, בגלל השיטה הפוליטית היחודית הנהוגה בארה"ב.

האבחנה בין החוקים היא בתוכן שלהם ובקהל היעד שלהם. ההפרדה היא בין חוקים ציבוריים, Public bills, לבין חוקים פרטיים, Private bills. חוקים ציבוריים מיועדים לכלל הציבור. חוקים פרטיים מתמקדים בנושא ספציפי, פרטני.

לנשיא יש זכות וטו על חוקים, הנשיא הוא דמות אינסטרומנטלית בחקיקה, ויש לו זכות וטו על חוקים גם אחרי שעברו תהליך חקיקה והתקבלו. זכות הוטו של הנשיא מתבטלת אם יש נגדו 2/3 מהקולות בכל בית. כל חוק צריך חתימה של הנשיא.

ההגבלה היחידה על הצעות חוק היא הגבלה של זמן. כל הצעת חוק חייבת להתקבל תוך שנתיים מיום הגשתה.

במהלך השנים 1997-1998 הוצעו 7529 הצעות חוק בשני הבתים יחד, מתוכן התקבלו 404 חוקים.

בריטניה

ישנם ארבעה ערוצים שונים שדרכם ניתן להגיש הצעת חוק פרטית:

1. ה-Ballot, הגרלה שנערכת בתחילת כל מושב, בין חברי הפרלמנט שחפצים להגיש הצעת

חוק, עשרים חברי פרלמנט בלבד, הנבחרים בהגרלה, יהיו רשאים להגיש את הצעתם. ההגרלה

מאפשרת לזוכה להציע הצעת חוק, ורק אז הוא מתחיל לפעול לניסוח ההצעה.

לכן בפרלמנט הבריטי ישנם חברי פרלמנט ותיקים שלא זכו להציע הצעת חוק פרטית אף פעם

במהלך כהונתם.

2. "כלל 10 הדקות": במסגרתו מתאפשר דיון של עשר דקות בעד ונגד הצעת חוק פרטית. אלה

הם ניסיונות חקיקה שנחשבים מראש ללא רציניים, והסיכוי שהניסיון יצליח מאוד נמוך. למשל

בין השנים 1983-1999 עברו, באמצעות ערוץ חקיקה זה, 10 הצעות מתוך 749, דהיינו 0.013%.

הצעות אלה עולות לדיון רק אם נשאר זמן לאחר השאילתות.

3. Ordinary Presentation: חבר פרלמנט רשאי להעלות הצעת חוק בערוץ זה רק לאחר

שהצעות חוק פרטיות של חברי פרלמנט שעלו בהגרלה הגיעו לקריאה שניה.

הזמן המוקדש לדיון בהצעות חוק אלה הוא קצר מאוד, ולכן רוב ההצעות שעולות בערוץ זה אינן

מגיעות לדיון. מפאת קוצר הזמן, עיקר השימוש בערוץ זה נעשה על מנת להעביר הצעות חוק

שאינן מעוררות מחלוקת, או לצורך הצגה חוזרת של הצעות חוק שעברו קריאה שניה, או לצורך

דיון בהצעות חוק שהועלו באמצעות אחת הפרוצדורות האחרות במושב הקודם, ולכן יש סיכוי

גבוה להעבירן במהירות.

4. הגשת הצעת חוק, שעברה את כל שלבי החקיקה בבית הלורדים לפרלמנט: זו נחשבת להצעת

חוק פרטית לכל דבר. בדרך כלל להצעות אלה אין סיכוי לעבור, משום שהן מגיעות לדיון בשלב

מאוחר במושב הפרלמנט, כך שהן האחרונות בתור.

להצעות חוק פרטיות בבריטניה יש הגבלת זמן ותוכן:

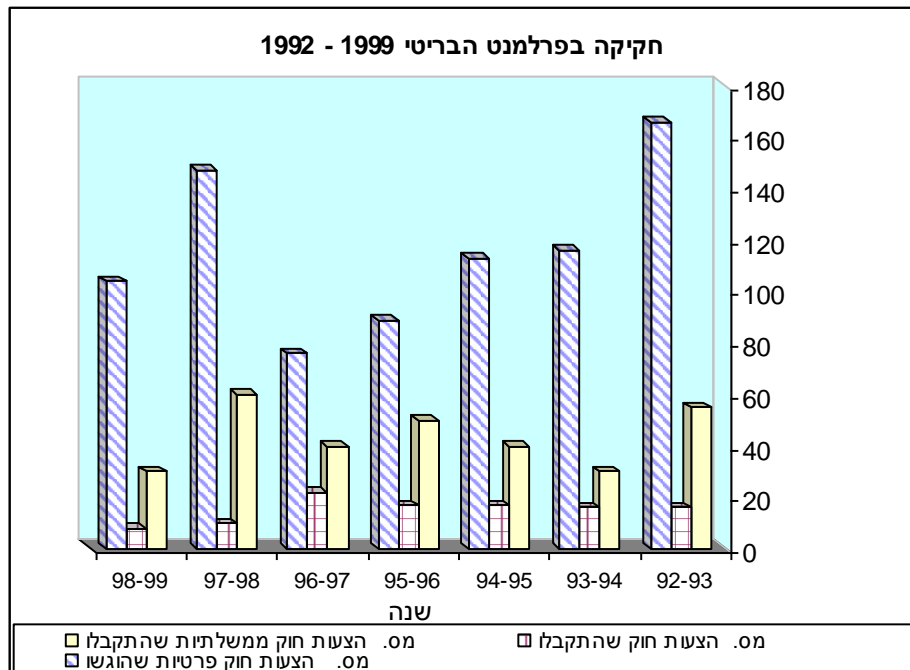
- הצעות אלה נידונות רק ביום שישי וממלאות פחות מ- 5% מזמן המליאה בכל מושב.
- אין להגיש הצעות חוק פרטיות הכרוכות בהגדלת הוצאות, אלא אם כן החוק מלווה באישור הממשלה.

ההליך החקיקתי : הצעת חוק עוברת קריאה ראשונה - הצגת החוק ; קריאה שניה - דיון בהיבטי החוק ; אח"כ היא עוברת לוועדה לתיקון ושינוי החוק (הוועדה אינה מוסמכת לקבל או לדחות חוק) ולקריאה שלישית להצבעה. כל חוק צריך לעבור גם הליך בבית השני, ואז עליו לזכות באישור המלך.

נתונים אודות הצעות חוק פרטיות בבריטניה

בשנים 1983-1999 עברו בסך הכל 233 חוקים פרטיים מתוך 1682 הצעות חוק שהוגשו בערוצים השונים (13.8% ב- 16 שנים). רוב הצעות החוק הפרטיות שמתקבלות מקורן בהגדלה - 135 מתוך 299 שעברו באותן שנים. רוב הצעות החוק הפרטיות אינן מגיעות כלל לדיון. אלו שמגיעות לדיון מופלות בגלל מגבלת הזמן הקיימת. פרוצדורות אלה מאפשרות לממשלה לשלוט בסדר היום של הפרלמנט, ולמעשה בחקיקה כולה.

חקיקה בפרלמנט הבריטי 1992-1999



מתוך : פרלמנט . בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה. יוני 2000.

The Success Rate of Private Members' Bills 1994/95 – 1998/99

Session	Type of private Members' Bill				
	B	P	T	L	ALL
1998-99	7/20	0/18	0/55(1)	1/11	8/104
1997-98**	5/20	2/27	1/88(2)	2/12	10/147
1996-97*	14/20	0/23	1/26(0)	7/7	22/76
1995-96	12/20	1/17	1/43(8)	3/9	17/89
1994-95	9/20	1/32	3/52(4)	4/9	17/113
Total	47/100	4/117	6/264(15)	17/48	74/529

Abbreviations:

B = Ballot Bills

P = S O No 57 Bills (presentation Bills)

T = Ten Minutes Rule Bills (figures in brackets = number of motions for leave to bring in which were negatived)

L = Private Members' Bills brought from the Lords (Bills which did not reach the Commons therefore excluded)

* = short Session

** = long Session

גרמניה

היוזמה להציע הצעות חוק יכולה לבוא מהממשלה, מהבונדסרט, מ- 5% מחברי הבונדסטג (היום 5% מחברי הבונדסטג הם 34 חברי פרלמנט) או ממפלגה.

חבר פרלמנט אינדיבידואלי של הבונדסטג אינו רשאי להגיש הצעת חוק פרטית.

יש לצרף לכל הצעת חוק פרטית בעלת אופי פיננסי מסמך המפרט את ההשלכות הפיננסיות של החוק, המיועד לוועדת התקציב ולממשלה, והן המחליטות אם ניתן למצוא מקורות פיננסיים להעברת החוק. אם לאו - ההצעה נדחית.

כל הצעת חוק עוברת תהליך דומה של קריאה ראשונה - הצגת החוק ודיון כללי אח"כ היא מועברת לוועדה הרלוונטית שמגישה דו"ח למליאה, קריאה שניה - דיון בעד ונגד החוק, ירידה לפרטי החוק; הצבעה בבונדסרט וחזרה להצבעה בקריאה שלישית.

נתונים סטטיסטיים

בין השנים 1949-1994 59% מהצעות החוק הן של הממשלה. 34.4% מכלל הצעות החוק הם של גורמים לא ממשלתיים (מפלגות או 5% של החברים). 18.5% מהחוקים שהתקבלו הם של גורמים לא ממשלתיים. רוב החוקים הלא ממשלתיים שהתקבלו הם חוקים שהוצגו על ידי המפלגות. בין השנים 1990-1994 התקבלו 297 הצעות חוק פרטיות.

ב - 1999 2/3 מהצעות החוק שהוגשו היו הצעות חוק ממשלתיות.

צרפת

חברי פרלמנט יכולים להציע הצעות חוק פרטיות, אולם הצעות אלה הן נדירות מאוד. ישנן הגבלות רבות על הצעות חוק פרטיות: הגבלות זמן, תוכן והגבלות טכניות. הצעות חוק פרטיות אסור שתאיימנה על התקציב, תגרענה מהכנסות המדינה או תוספנה על ההוצאות הציבוריות. הצעות חוק חייבות להיות מוגשות ומנוסחות כמו חוק. הממשלה יכולה לסרב לדון בהצעת חוק שנוגעת לעניינים ממשלתיים.

בצרפת יש לממשלה שליטה בקביעת סדר היום של הפרלמנט, לכן רוב הצעות החוק הפרטיות אינן עולות כלל לסדר היום, וישנה עדיפות להצעות חוק ממשלתיות במליאה. הממשלה גם רשאית לקבוע אם הצעת חוק פרטית אינה כשירה.

הצעות חוק של סנטורים או חברי פרלמנט חייבות להיות מוגשות ליו"ר הבית, שאליו החבר שייך. לאחר פרסום ההצעה, החוק עובר לוועדה שמבצעת בו שינויים ותיקונים הכרחיים לקראתו במליאה והצבעה. כל חוק חייב לקבל חתימה של הנשיא.

נתונים סטטיסטיים

בשנת 1999 92 חוקים התקבלו, מתוכם 17 חוקים שמקורם בהצעות חוק פרלמנטריות, כלומר 18.5% מכלל החוקים שהתקבלו.

בשנת 1998, מתוך 222 הצעות חוק פרלמנטריות התקבלו 14 הצעות כחוקים, כלומר 6% התקבלו.

בשנת 1997, 29 הצעות חוק פרלמנטריות התקבלו.

הולנד

רק חברי פרלמנט של הבית השני רשאים להגיש הצעות חוק פרטיות.

להצעות חוק פרטיות, מגבלה טכנית אחת: טיוטה של הצעת החוק ביחד עם הסבר אודות מניעי

הגשתה מוגשים ל-Council of State, שהוא גוף ממשלתי ביסודו, לבדיקת האספקטים

הלגאליים של החוק. לאחר אישור המועצה, ההצעה עוברת לאישור המלכה ונפתח הליך רגיל של

כל הצעה: בקריאה ראשונה מציגים ומסבירים את החוק; החוק עובר לוועדה וחוזר לקריאה

שניה לדיון בעד ונגד; אם החוק עובר שלב זה, הוא עובר לבית העליון להצבעה, ולאחר מכן

לאישור המלכה והשר הממונה.

נתונים סטטיסטיים

בשנת 1992 11 חוקים מתוך 286 היו במקורם הצעות חוק פרטיות, כלומר, 4% מהחוקים

שהתקבלו הם חוקים פרטיים.

בלגיה

קיימים שני סוגי הצעות חוק: הצעות חוק ממשלתיות והצעות חוק פרטיות של חבר פרלמנט

אחד או יותר. ההליך דומה בשני המקרים. את ההצעה מגישים ליו"ר הפרלמנט לאישור. בקריאה

ראשונה מציגים את החוק. לאחר מכן החוק עובר לוועדה הרלוונטית לשינויים ותיקונים, חוזר

למליאה לדיון, ולאחר מכן מתקיימות שתי הצבעות על החוק; הצבעה על כל סעיף והצבעה

אחרונה על כל החוק.

לאחר אישור החוק בבית הראשון, הוא עובר לאישור הבית השני ולסיום – למלך.

ישנה שיטה בבלגיה של "קבורת החוק" בוועדות. הצעות חוק פרטיות מגיעות לוועדות ואינן

מוצאות את דרכן החוצה, ובכך מסתיים הטיפול בהן.

הצעות חוק פרטיות שמתקבלות מתמקדות לרוב בנושאים א-ממשלתיים.

נתונים סטטיסטיים

למרות שכל שנה קיימת עליה במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות לפרלמנט, עדיין מספרן קטן לעומת כלל החוקים שמתקבלים.
מתוך עשר הצעות חוק פרטיות שמוגשות, רק אחת במוצע תתקבל (10% מהצעות החוק הפרטיות מתקבלות).

איטליה

כל חבר פרלמנט או סנטור יכול להציע הצעת חוק פרטית (כל אחד מהם בבית אליו הוא שייך).
תוכן ההצעה מוגבל. אין להגיש הצעות חוק בעלות השלכות פיננסיות.
יש עדיפות לענייני הממשלה מבחינת חלוקת הזמן בישיבות הפרלמנט או הסנאט.
בגלל כל ההגבלות הנ"ל, הצעת חוק פרטית היא רק מעשה סימבולי, הבא לרוב להביע דאגה מנושא מסוים.
כל הצעת חוק חייבת להגיע קודם כל לוועדה שתפקידה לבדוק ולהכין אותה לשלבים הבאים.
הוועדה מגישה דו"ח, על בסיסו דנים ומחליטים במליאה אודות הצעת החוק. הצעת החוק חייבת לעבור אישור בשני הבתים ולקבל אישור מהנשיא.
בפועל, בסנאט האיטלקי לא מוצעות יותר מ- 6 הצעות חוק פרטיות בשנה.

ספרד

גם כאן רוב הצעות החוק הן ממשלתיות, הן משום שלממשלה רוב בפרלמנט, והן משום שהיא מחזיקה בסמכות החקיקתית.
לממשלה זכות וטו על הצעות חוק הנוגעות בתקציב או בעניינים פיננסיים.
הצעות חוק לא ממשלתיות יכולות להיות אפקטיביות רק אם הן מוגשות ע"י מפלגה.
כמו בהולנד, גם בספרד צריכים להיות מצורפים להצעת חוק פרטית מניעים וסיבות להגשתה.

פולין

הצעת חוק פרטית חייבת לעבור אישור של הוועדה הרלוונטית או לקבל תמיכה של 15 חברי פרלמנט. כל הצעת חוק כזו חייבת להיות מלווה בהסבר לגבי מקורות המימון וההשלכות הפיננסיות שלה.

הליך החקיקה הפרטית דומה לכל הליך חקיקה אחר³.

כל הצעת חוק צריכה אישור של שני הבתים וכן חתימה של הנשיא.

אם הסנאט דוחה את הצעת החוק, ניתן בכל זאת להעביר אותה על ידי רוב מוחלט בפרלמנט.

לנשיא זכות וטו על הצעות חוק, שיכולה גם היא להתבטל ע"י 3/5 מחברי הפרלמנט.

אוסטריה

ישנן הגבלות רבות על הצעות חוק פרטיות: הגבלות תוכן, מספר, וכן קיימת ה"קבורה בוועדות":

- מספר: כל הצעת חוק פרטית חייבת תמיכה של חמישה חברי פרלמנט לפחות כדי להגישה.
- תוכן: נושאים פיננסיים (כל נושא שיש לו השלכה פיננסית) חייבים אישור ממשלה.
- קבורה בוועדות: כמו בבלגיה, גם באוסטריה קיימת השיטה של "קבורת" חוק בוועדה.

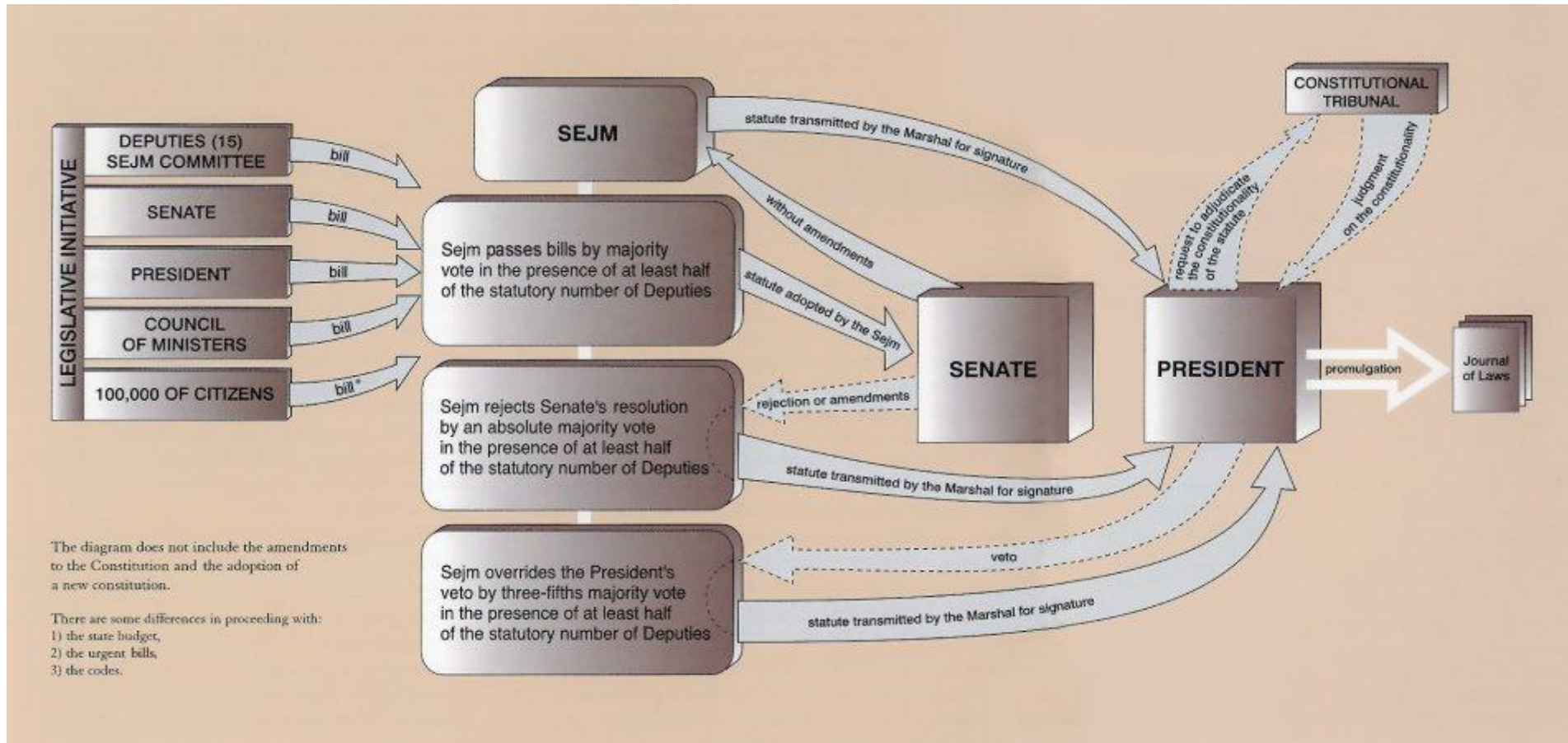
הפרוצדורה כדלקמן: קריאה ראשונה ב-Nationalrat הצגת החוק (לעיתים מדלגים על הקריאה

הראשונה), ועדה, קריאה שנייה ושלישית. אם החוק עבר הוא ממשיך ל-Bundesrat, שם הוא

עובר את כל התהליך מחדש.

³ התרשים בעמוד הבא מפרט את הליך החקיקה בפולין. כפי שניתן לראות בתרשים אין הבדל בהליך החקיקה של הצעת חוק פרטית לעומת ההליך של כל הצעת חוק אחרת.

Legislative procedure



* In the Polish legal and juridical language a bill becomes a statute the moment it is passed by the Sejm, although a statute thus passed is not yet in force. The statute gains the force of a universally binding law only after the legislative process in the Senate is completed, it is signed by the President and published in the Journal of Laws.

הונגריה

אין הגבלות תוכן על הצעות חוק פרטיות, ולמרות זאת הן נדירות מאוד. הפרלמנט זכאי להגיש הצעת חוק בכל נושא, אולם סדר היום הציבורי נשלט ע"י הממשלה. כלומר, חוקים ממשלתיים נכנסים אוטומטית לסדר היום, ואילו הצעות חוק פרטיות חייבות לעבור דרך וועדה מיוחדת לקבלת אישור. לאחר מכן ההצעה ממשיכה בהליך הרגיל. הפרוצדורה לגבי הצעת חוק פרטית היא כדלקמן: הגשת הצעת החוק ליו"ר הפרלמנט, דיון בהצעה בוועדה הרלוונטית, קריאה ראשונה כללית, שינויים ותיקונים בוועדה, קריאה שניה והצבעה על החוק.

נתונים סטטיסטיים

1990-1994	1994	1993	1992	1991	1990		
219	24	61	50	55	29	כל	סך
							החוקים
							שהתקבלו

רוסיה

הזכות להציע הצעות חוק נתונה בידי הנשיא, הממשלה, הגופים המחוקקים של כל אזור, המועצה הפדרציונית וחבריה וחברי הדומה. הפרוצדורה החקיקתית לגבי כל הצעת חוק: הצגת החוק בפני מועצת הדומה, הכנת החוק בוועדה, קריאה ראשונה כללית, שינויים ותיקונים חוזרים בוועדה, קריאה שניה - דיון והצבעה, אישור המועצה הפדרציונית, הצבעה בקריאה שלישית.

נתונים סטטיסטיים

בשנת 1994, מתוך 211 הצעות חוק שהוגשו, סה"כ 111 היו הצעות חוק פרטיות, כלומר כ- 53% מהצעות החוק המוגשות הן הצעות חוק פרטיות. מתוך 211 הצעות החוק שהוגשו, 84 התקבלו.

State Duma Legislative Record for 1994

Total draft laws considered: 211

By whom introduced:

President	47
Government	46
Members of Duma	111
Constitutional court	2
Supreme court	1
Supreme arbitration court	3
Regional legislatures	1

Disposition of the 211 draft laws considered by Duma:

Passed by Duma	116
Passed in 1 st reading	50
Passed in 2 nd reading	6
Rejected	39

Presidential and council of federation

Action on 116 laws passed:

Signed into law	84
Rejected	15
Under consideration	17

Nature of the 84 laws enacted:

Constitutional law	1
New federal laws or codes	14
Amendments to existing law	17

Confirmation and implementation of a code:

Temporary acts	16
Foreign treaty ratification	33
Benefits for families of deceased Duma members	2

מקור:

Remington, Thomas F. and Smith, Steven S.

The Early Legislative Process in the Russian Federal Assembly” in

Olson, D.M Norton. The New Parliaments of Central and Eastern Europe.

הרפובליקה הצ'כית

הצעות חוק יכולות להיות מוגשות על ידי חברי פרלמנט או מפלגות, אולם רוב החוקים מוגשים ע"י הממשלה. לרוב, הצעות החוק מוגשות על ידי קבוצה של חברי פרלמנט, כדי שהסיכוי שיתקבלו יהיה גבוה יותר.

הפרוצדורה להצעת חוק פרטית היא אותה פרוצדורה כמו לכל חוק. החוק חייב לעבור אישור בשני הבתים. אין הגבלה או תנאים מיוחדים להצעת חוק פרטית, נהפוך הוא, לחברי פרלמנט שמכות חקיקתית רחבה, והממשלה כגוף לא יכולה להתנגד להצעת חוק פרטית. אין תהליך של "קבורה בוועדות". האיסור היחיד הוא בנוגע לתקציב. חל איסור על הצעות חוק פרטיות הנוגעות בתקציב.

נתונים סטטיסטיים

בשנת 1993, מתוך 24 הצעות חוק פרטיות, התקבלו 16 הצעות, כלומר 66%, הרפובליקה הצ'כית היא המדינה בה קיים האחוז הגבוה ביותר של הצעות חוק פרטיות שהופכות לחוקים. באותה שנה 79 חוקים התקבלו, מתוכם 16 חוקים פרטיים, כלומר 20% מהחוקים שמתקבלים בצ'כיה הם חוקים פרטיים.

Proportion of government and mps' bills considered at plenary meetings in 1993

	Considered	Adopted	
Number of Bills	87	79	91%
Number of 63		63	100%
Government Bills			
Number of Members' 24		16	67%
Bills			

מקור:

Reschova, Jana and Syllova, Jinriska. "The legislature of the Czech Republic"

In Olson D.M Norton. The New Parliaments of Central and Eastern Europe. P.82.

3. סיכום השוואתי

מספר ממוצע של חוקים שהוצעו והתקבלו בשנה בפרלמנטים השונים

אחוז הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו מסך החוקים שהתקבלו	סה"כ החוקים שהתקבלו	אחוז הצעות החוק הפרטיות מתוך אלה שהוצעו	הצעות פרטיות שהתקבלו	הצעות פרטיות שהונחו	
48%	85	2%	41	2088	ישראל 1999
12%	130	31.2%	16	50	יפן ממוצע בין השנים 93-98
6%	140	8%	8	104	בריטניה 1998
18.5% שחקנים לא ממשלתיים (כולל מפלגות)		31%			גרמניה 1999
18%	92	32%	17	53	צרפת 1999
4%	286	17%	11	65	הולנד 1992
16%		10%			בלגיה 1995
48%		5%			איטליה 1995
11%		6%			קנדה 1995
	84			111	רוסיה 1994
	24				הונגריה 1994
		48%			פולין 1995
20%	79	66%	16	24	צ'כיה 1993

<u>מקור היוזמה</u>	<u>קבירה בוועדות</u>	<u>הליך מיוחד לחקיקה פרטית</u>	<u>הגבלה טכנית</u>	<u>הגבלה מספרית</u>	<u>הגבלת תוכן</u>	<u>הגבלת זמן</u>	
	למרות הנוהל הקיים, יש תופעה של קבירה בוועדות.	יש, דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית.	כ"ראוי להצעה אשר נועדה להיות חוק"	מכסה סיעתית	לא חלה הגבלה על התוכן הקשור להיבטי מימון. אולם, הצעה שהיא גזענית או שוללת את קיומה של מדינת ישראל, לא תאושר.	אין	ישראל
שני הבתים	אין	אין	יש לצרף מסמך המפרט השלכות פיננסיות	תמיכה של לפחות 20 חברי פרלמנט או עשרה חברי הבית העליון	הצעות בעלות השפעה על התקציב חייבות תמיכה של 50 חברי פרלמנט ו- 20 חברי הבית העליון	אין	יפן
	אין	וועדה מיוחדת צריכה לאשר הצעת חוק פרטית	יש לצרף מסמך המפרט השלכות פיננסיות ומטרת החוק	אין	חוקי תקציב רק שר האוצר	אין	דרא"פ
	אין	אין	אין	אין	אסור לחבר פרלמנט להגיש הצעת חוק בעלת עניו פיננסי	שעה ביום מוקדשת לתכנים של חברי פרלמנט (הצעות חוק)	קנדה
שני הבתים	אין	אין	אין	אין	אין	הצעת חוק חייבת להתקבל תוך שנתיים	ארה"ב
	אין	ארבעה ערוצים להצעת חוק פרטית	אין	אין	אין להגיש הצעות חוק פרטיות הכרוכות בהגדלת הוצאות ללא אישור ממשלתי	במהלך עשרה ימי שישי בלבד	בריטניה

<u>מקור היוזמה</u>	<u>קבירה בוועדות</u>	<u>הליך מיוחד לחקיקה פרטית</u>	<u>הגבלה טכנית</u>	<u>הגבלה מספרית</u>	<u>הגבלת תוכן</u>	<u>הגבלת זמן</u>	
מגבלות על חברי הבית השני	אין	אין	יש לצרף מסמך המפרט השלכות פיננסיות	5% מחברי הבנדסטג	אין	אין	גרמניה
שני בתים	אין	אין	הצעות חוק חייבות להיות מנוסחות כמו חוק	אין	אסור לגרוע מהכנסות המדינה או להוסיף על ההוצאות	הממשלה שולטת בסדר היום	צרפת
היוזמה חייבת לבוא מחברי הבית התחתון	אין	אין	יש לצרף מסמך המפרט את המוטיבציה להגשת ההצעה	אין	אין	אין	הולנד
	יש	אין	אין	אין	אין	אין	בלגיה
שני בתים	אין	אין	אין	אין	אין להגיש הצעת חוק בעלת השלכות פיננסיות	עדיפות לעיניי ממשלה	איטליה
היוזמה חייבת לבוא מחברי הבית התחתון	אין	אין	יש לצרף מסמך המפרט את המוטיבציה להגשת ההצעה	אין	אין, אם כי לממשלה זכות וטו על התקציב ועיניינים פיננסיים	אין	ספרד
שני בתים	אין	אין	הסבר לגבי מקורות והשלכות פיננסיים	תמיכה של 15 חברי פרלמנט או אישור הוועדה	אין	אין	פולין
מגבלות על חברי הבית השני	יש	אין	אין	תמיכה של 5 חברי פרלמנט	נושאים פיננסיים חייבים אישור ממשלה	אין	אוסטריה
שני בתים	אין	אין	אין	אין	אין	אין	רוסיה
	אין	וועדה מיוחדת חייבת לאשר הצעת חוק פרטית	אין	אין	אין	אין	הונגריה
שני בתים	אין	אין	אין	אין	אסור הצעות חוק פרטיות לתקציב	אין	צ'כיה

4. סיכום ומסקנות

1. ישראל היא המדינה שבה מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות הוא הגבוה ביותר, ואחוז החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות מסך כל החוקים שהועברו הוא הגבוה ביותר, (טבלא 14.6 בנספח), אולם אחוז הצעות החוק הפרטיות שמתקבל הוא נמוך יחסית. בישראל הפרוצדורה להגשת הצעת חוק פרטית קלה יחסית, ואין הגבלות משמעותיות על הצעות חוק פרטיות.

2. אחוז החקיקה הפרטית בפרלמנטים שנבדקו, נמוך באופן משמעותי מהחקיקה הממשלתית. יוזמת החקיקה באה ברובה מן הממשלה.

הדבר נובע, כאמור, קודם כל מהתפיסה, שהממשלה היא אחראית על החקיקה, ומיכולת הממשלה להעביר חוקים ביוזמתה (כבעלת רוב), אולם ישנם גם מכשולים רבים שמוצבים בפני חבר פרלמנט, בבואו להציע הצעות חוק פרטיות :

א. לחברי פרלמנט חסרים כלים הדרושים להעברת הצעת חוק פרטית :

- אין תמיכה של רוב בפרלמנט, לכן רוב הצעות החוק הפרטיות מוגשות על ידי מפלגה או על ידי מספר חברי פרלמנט.
- אין מימון להצעות חוק פרטיות (מלבד בבריטניה בה עשרת חברי הפרלמנט העולים בגורל ראשוניים מקבלים מימון לצורך הצעות החוק שלהם).
- בחלק מהמדינות הצעת חוק פרטית חייבת אישור של הממשלה או של וועדה מיוחדת, (צרפת, דרא"פ, הונגריה).
- חברי פרלמנט צריכים לעיתים לצרף להצעת החוק שלהם הסבר לגבי החוק, ההסבר ידון במוטיבציה להגשת החוק או בהשלכות פיננסיות שיכולות להיות להעברת החוק, (יפן, הולנד, פולין ועוד).
- לא בכל המדינות ניתנת עזרה פרלמנטרית לניסוח החוק ולהגשתו. עזרה כזו קיימת רק בפולין, יפן, קנדה, ארה"ב וגרמניה. גם במדינות בהן יש עזרה פרלמנטרית, לחברי הפרלמנט אין נגישות למידע, לאנשי מקצוע, לחומר תיעודי וכיו"ב (כפי שיש לחברי הממשלה). הדבר מקשה עוד יותר במדינות בהן הצעת החוק חייבת להיות מנוסחת כמו חוק (בצרפת לדוג'). ברטב המדינות אין למעשה תמיכה בתפקיד החקיקתי של חבר פרלמנט, לכן ניתן לראות ברוב הפרלמנטים שהחקיקה המקצועית יותר, בנושאים מקצועיים, מבוצעת ע"י המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים.

ג. הגבלות רבות על חקיקה פרטית באות לידי ביטוי בטבלא בעמוד הקודם.

למרות ההגבלות שיש על חקיקה פרטית, מוגשות היום הרבה יותר הצעות חוק פרטיות בפרלמנטים בעולם, אולם, אחוז ההצעות שמתקבלות כחוקים נשאר כמעט כשהיה.

ג. פרוצדורה מסובכת להעברת חוק פרטי, שמהווה מכשול בפני עצמו ברוב המקרים :

ישנם אספקטיים מוסדיים שמשפיעים על היכולת להציע הצעות חוק פרטיות. בכל המדינות לחברי הבית הראשון יש זכות ליזום חקיקה באופן פרטני או בקבוצה. לפרלמנטים בעלי שני בתים, בהם לבתים יש סטטוס שווה, הזכות להציע הצעת חוק פרטית קיימת בשני הבתים.

בפרלמנטים, בהם אין סטטוס שווה בין הבתים, המצב שונה. ישנן מדינות בהן חברי הבית השני נהנים מאותן זכויות חקיקה כמו חברי הבית הראשון (צרפת, איטליה, יפן). בחלק מהמדינות לחברי הבית השני יש מגבלות נוקשות יותר על חקיקה (בגרמניה ניתן להגיש הצעת חוק פרטית בבית העליון רק בצורה קולקטיבית, באוסטריה. בהולנד ובספרד היוזמה לחקיקה חייבת לבוא מהבית התחתון, לחברי הבית העליון אין זכות להציע הצעות חוק.

בכל מקרה, גם במדינות בהן לשני הבתים יש זכות חקיקה פרטית, לרוב הזכות הזו לא ממומשת בחלקה או במלואה. ברפובליקה הציכית לדוגמה הזכות לחקיקה פרטית בסנאט אף פעם לא מומשה. עם זאת כמעט בכל הפרלמנטים בעולם, כל הצעת חוק חייבת לעבור אישור של שני הבתים: כך ברוסיה (הדומה והמועצה הפדרציונית), באוסטריה (הנטיונלרט והבונדסרט), בפולין (סז'ים וסנאט), בבלגיה, ביפן וכיו"ב.

בחלק מהפרלמנטים לבית השני יש גם זכות וטו, או זכות לתיקונים ושינויים, ואז החוק חייב לעבור את כל התהליך מחדש.

ישנם גם הפרלמנטים שבהם זכות האישור הסופי היא של הנשיא או המלך, כמו בארה"ב.

כלומר הפרוצדורה להעברת הצעת חוק פרטית היא מכשול בפני עצמו ברוב המקרים, גם אם לא קיים הליך מיוחד להצעת חוק פרטית.

3. גם במדינות בהן אין הגבלה חוקתית (או אחרת) על תוכן של הצעות חוק פרטיות, ברור מבחינה

פרקטית שהצעות חוק פרטיות חייבות להישאר במתחם העניינים בעלי קונצנזוס לאומי אם יש רצון שיהפכו לחוקים. בכל המדינות הממשלה היא האחראית על חוקי התקציב (מתוקף החוקה או הפרקטיקה שנוצרה), ישנן הגבלות רבות על חוקים בעלי עניין פיננסי, חוקים על מיסים או על חוקים בעלי השלכות כלכליות.

4. לעומת נתונים סטטיסטיים משנים קודמות, ניתן לראות עליה משמעותית במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות והמתקבלות ואחוז גבוה יותר של הצעות חוק פרטיות ביחס לסך כל החקיקה. (טבלא מספר 5.4 ו- 5.5 בנספח).

5. רשימת מקורות

1. George, Thomas Kurian. World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Washington DC , 1998

2. Web Sites on National Parliaments.

www.polisci.umn.edu/information/parliaments/index.html

3. Olson, D.M Norton. The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London: Frank Cass, 1996

4. דרכים להגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות בפרלמנטים שונים בעולם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה. יולי 2000

5. Constitutional and Parlaimentary Information. IPU, Geneva, 1982

6. Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Campus Verlag: St Martins Press, 1995

7. Parliament in Asia

8. Seminar on the Democratic Functioning of Parliaments. Council of Europe. Strasbourg, 1996

9. סכום סטטיסטי הכנסת ה-15. יחידת המחשב וארכיון הכנסת, אוגוסט 2000

10. פרלמנט בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2000

6. נספח

Number of Private Members' Bills

Total no. of Private Members' Bills 1971-1990	% of Members' Bills passed 1971-1990	Private Bills 1971-1990	Total no. of amendments 1971-1990
---	--------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------

Austria	559 ¹	37.7	No data available
Belgium	4548	7.3	No data available
Denmark	1499	9.6	No data available
Finland	5153	No data available ²	No data available
France	6759	32.3	166756
Germany	³	⁴	No data available
Greece	190 ⁵	⁶	No data available
Iceland	1428	23.7 ⁷	No data available
Ireland	35 ⁸	0	No data available
Italy	12887	14.1	No data available
Luxembourg	133	27.8	No data available
Netherlands	86	No data available ⁹	13466
Norway	Approx. 83 ¹⁰	n.a.	No data available
Portugal	2310	29.8 ¹¹	No data available
Spain	309	46 ¹²	No data available ¹³
Sweden	Approx. 59900	n.a.	n.a. ¹⁴
Switzerland	122	Only a few	No data available
Uk	1320	13.5	No data available
Ep	-	-	56775

¹ 04/11/1971 – 18.05.1983

² app. 1/1000

³ Total no. 1971 – 1990 : 444

⁴ Individual MPs do not have the right to introduce bills.

⁵ 1977 – 09/03/1990

⁶ Bill proposal by MPs do not succeed in Greece.

⁷ Including Committee Bills (ca. 2%)

⁸ 1971 - 87

⁹ Between 1965 and 1985 31 out of 93 individual initiatives became law.

¹⁰ 1977 - 90

¹¹ 1976 – 1990, no data for 1985/1986

¹² 1979 - 1986

¹³ December 1982 – December 1983: 3389

¹⁴ Approximately 16,700 (28%) of the Private Members' Bills were submitted as a consequence of a Government Bills with the purpose to rejecting or amending it.