משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع

דוח החקיקה הממשלתי

העשייה הממשלתית בתחום החקיקה בכנסות ה-21-24

תוכן העניינים

תקופות הדוח 2

פתח דבר 3

1. אחריות על ביצוע חוקים בידי שרי הממשלה 4

2. חקיקה ממשלתית 5

2.1 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה 5

2.2 התפלגות הפצת תזכירי חוק בין משרדי הממשלה 5

2.2.1 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-21 6

2.2.2 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-22 6

2.2.3 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-23 7

2.2.4 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-24 7

2.3 הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת – מבט השוואתי 8

2.4 שיעור הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה במהלך כהונת הכנסות ה-21-24 8

2.5 שיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה – מבט השוואתי 9

2.6 שיעור השלמת החקיקה הממשלתית בשנים 2019-2022 9

2.7 פרסום תזכירי חוק להערות ציבור 10

3. מעורבות הממשלה בהליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות 11

3.1 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת 11

3.2 הצעות חוק פרטיות המועברות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה – מבט השוואתי 11

3.3 התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות – מבט השוואתי 12

3.4 הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה 13

3.5 שיעור הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה 13

3.6 הצעות חוק פרטיות – מהנחה על שולחן הכנסת ועד השלמת החקיקה 14

3.6.1 הכנסת ה-21 14

3.6.2 הכנסת ה-22 14

3.6.3 הכנסת ה-23 14

3.6.4 הכנסת ה-24 15

4. חקיקה ראשית – נתונים כוללים 15

4.1 חקיקת חוקים 15

5. חוקי היסוד 15

5.1 חוקי היסוד הקיימים 16

5.2 חקיקה ותיקון של חוקי יסוד - החל מהכנסת ה-1 ועד הכנסת ה-24 16

6. חקיקת משנה 17

6.1 פרסומים בקובץ התקנות – לפי סוגים 17

6.2 פרסום טיוטות חקיקה משנה להערות ציבור 18

7. חקיקת חירום – תקופת הקורונה 19

תקופות הדוח

תקופות הדוח: 1.1.2019 - 27.3.2022 [2]

הכנסת ה-20
31.3.2015 עד 30.4.2019

הממשלה ה-34
14.5.2015 עד 17.5.2020

בחירות לכנסת ה-21
9.4.2019

הכנסת ה-21
30.4.2019 עד 3.10.2019

בחירות לכנסת ה-22
17.9.2019

הכנסת ה-22
3.10.2019 עד 16.3.2020

בחירות לכנסת ה-23
2.3.2020

הכנסת ה-23
16.3.2020 עד 6.4.2021

הממשלה ה-35
17.5.2020 עד 13.6.2021

בחירות לכנסת ה-24
23.3.2021

הכנסת ה-24
6.4.2020 עד 27.3.2021

הממשלה ה-36
13.6.2021 עד מועד הבחירות שנקבע ליום 1.11.2022

2 התקופות שנבחנו בחלוקה על פי כנסות וממשלות. ביחס לכנסת ה-24 והממשלה ה-36 נבחנה התקופה מיום כינון הכנסת, ועד לסיום מושב החורף ביום 27/3/2022, אלא אם צוין אחרת.

פתח דבר

אני שמח להציג בפניכם את דוח החקיקה הממשלתי השלישי. בשני הדוחות הראשונים הוצגו נתונים על אודות הפעילות הממשלתית בתחום החקיקה לאורך שנות קיומה של מדינה ישראל עד הכנסת ה-20, כמו גם תיאור מגמות בתחום החקיקה לאורך השנים.[1]

בדוח זה מוצגים נתונים ומגמות בתחום החקיקה ביחס לשנים 2019-2022. בשנים אלו התקיימו ארבע מערכות בחירות, ולצדן התמודדות מורכבת עם מגיפת הקורונה. אירועים אלו השפיעו על מגמות החקיקה והדבר משתקף היטב בנתונים.

במהלך הכנסת ה-21 והכנסת ה-22 לא הושבעה ממשלה בסופו של דבר, ואלו פוזרו תוך זמן קצר. לעומתן, הכנסת ה-23 התאפיינה בהיקף גדול של חקיקה ממשלתית, בדגש על חקיקת חירום, לצד חקיקה בהקשרים שלטוניים, דוגמת התיקון לחוק יסוד: הממשלה שהסדיר ממשלת חילופים. בכנסת ה-24 כיהנה לראשונה מזה שנתיים ממשלה בזמן שגרה (לעומת מצב החירום שהוכרז בתקופת מגיפת הקורונה). בהתאם, היקפי החקיקה הממשלתית היו גדולים יחסית וכללו, בין היתר, חוק הסדרים ותקציב מדינה. עם זאת, אחוזי השלמת החקיקה הממשלתית היו נמוכים יחסית לכנסות קודמות.

העיסוק בחקיקה במסגרת ההתמודדות עם מגיפת הקורונה חייב דחיפות וגמישות, לצד שמירה והקפדה על זכויות הפרט. כדי להתמודד עם היקף החקיקה, מורכבותה והאיזונים העדינים שחייבה, נדרשה עבודה אינטנסיבית, לילות כימים, של העוסקים בתחום החקיקה בכלל משרדי הממשלה. הדבר אינו מתבטא תמיד בנתונים הכמותיים, אך הלכה למעשה, האמונים על החקיקה פעלו במתכונת של חירום במשך תקופה ארוכה, והיה להם חלק חשוב ביכולתה של המדינה להתמודד עם האיום הבריאותי החמור, תוך שמירה על עקרונות יסוד משפטיים.

במסגרת פרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה, עלה לאוויר אתר החקיקה הממשלתי, באמצעותו מופצות להערות הציבור תזכירי חוק, טיוטות חקיקת משנה ומסמכים ממשלתיים נוספים. מניתוח הנתונים באתר ניתן להעמיק וללמוד על תהליך החקיקה, למשל באמצעות החשיפה להערות הציבור שהתקבלו לתזכירי החקיקה, היקפן ותוכנן.

לסיום, אבקש להודות לשותפים לדרך שבלעדיהם דוח זה לא היה יוצא אל הפועל. לעו"ד גלי בן אור, מנהלת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת, על שיתוף הפעולה הפורה ועל הסיוע בשימוש בנתוני המאגר להפקת הדוח. לגב' אפרת נובק ממזכירות הממשלה על הפקת הנתונים הנוגעים לוועדת השרים לענייני חקיקה. תודה מיוחדת לעו"ד יגאל שניידר וליעל עצמון ממחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים על עבודתם המצוינת בהכנת הדוח.

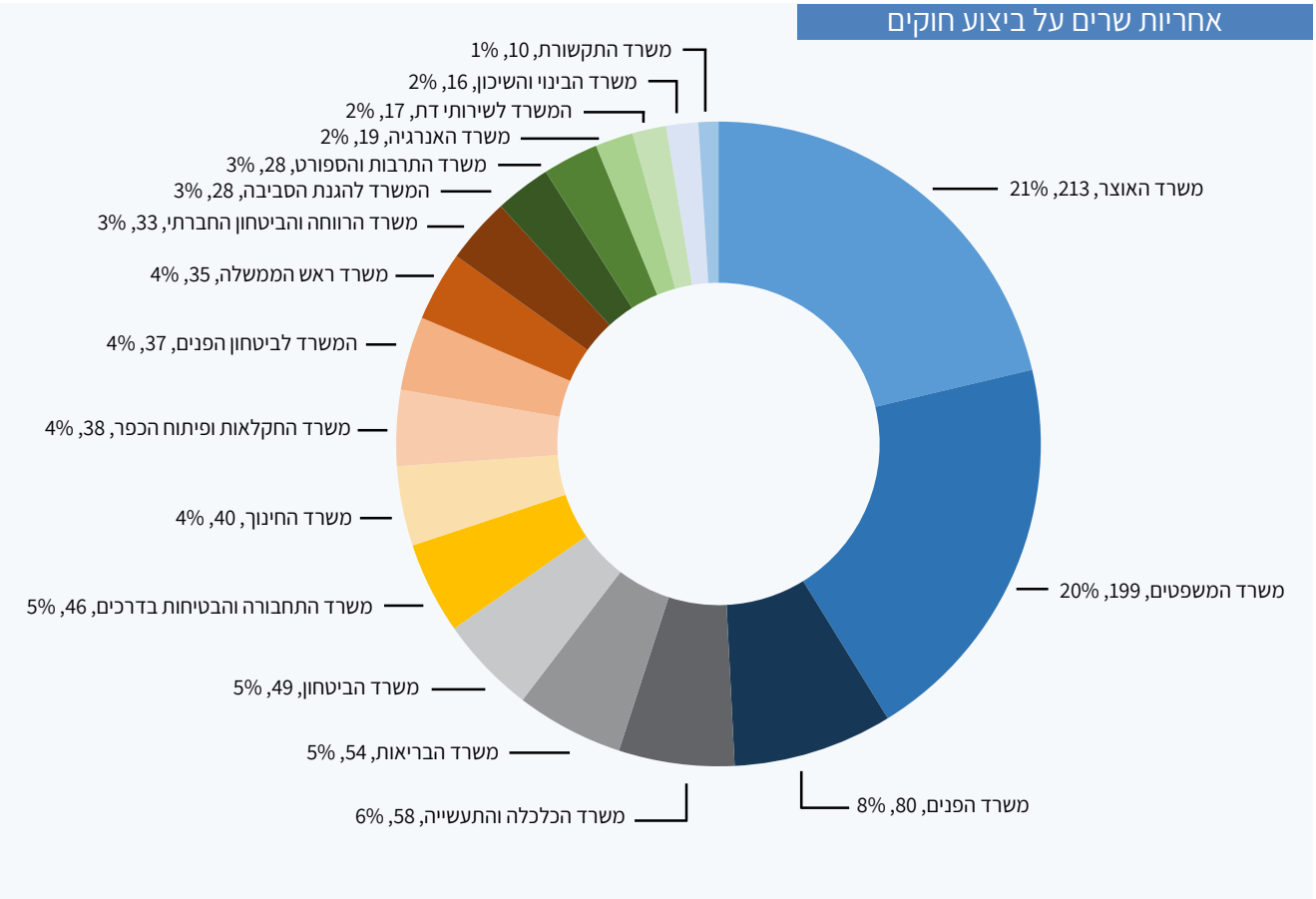
לבסוף, אבקש להודות לאנשי מערך ייעוץ חקיקה במשרד המשפטים, וכן ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, כמו גם למשפטנים ולמשפטניות בלשכות המשפטיות בכל המשרדים והיחידות, על עבודתם המסורה במלאכת החקיקה. חקיקה היא מפתח לקידום יעדי המדינה, העיסוק בה מורכב ומחייב שיתופי פעולה ושיח מקצועי מפרה, ועל כך נתונה לכל השותפים הערכתנו ותודתנו.

שרון אפק
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

1 את דוח החקיקה לשנת 2017 ניתן **למצוא** בקישור. את דוח החקיקה לשנת 2018 ניתן למצוא בקישור.

1. אחריות על ביצוע חוקים בידי שרי הממשלה

במדינת ישראל **1008** חוקים תקפים, מתוכם **13** חוקי יסוד[3]. ככלל, על ביצועו של חוק ממונה שר אחד או יותר, כפי שנקבע בחוק או בהחלטות הממשלה. מתוך כלל החוקים התקפים, **78** חוקים מצויים תחת אחריות משותפת של יותר משר אחד, **18** חוקים מצויים תחת אחריות הממשלה בכללותה ו-**14** חוקים תחת אחריות יושב-ראש הכנסת. בתרשים הבא מוצגת חלוקת האחריות על ביצוע חוקים לפי שרים, בהתאם למשרדיהם[4]:



כ-50% מהחוקים הם באחריותם של שלושה שרים: שרי האוצר, המשפטים, והפנים. שרי האוצר והמשפטים לבדם אחראים לביצוע של כ-**41%** מכלל החוקים.

3 הנתונים בחלק זה מבוססים על נתוני מאגר החקיקה הלאומי של הכנסת, נכון ליום 12/06/2022.

4 בתרשים מוצגים שרים שבאחריותם 10 חוקים או יותר. ישנם 83 חוקים באחריות יותר משר אחד. חוקים אלו נמנו מספר פעמים. לעניין זה – שר אחראי על ביצוע חוק הוא שר שאחראי לכל הפחות על ביצוע פרק אחד מתוך החוק. לחוקי היסוד לא נקבע שר אחראי באופן פורמאלי, והנוהג החוקתי המקובל הוא ששר המשפטים הוא האחראי על הפצת תזכירים לגביהם, במסגרת אחריותו על התשתית המשפטית של מדינת ישראל.

2. חקיקה ממשלתית

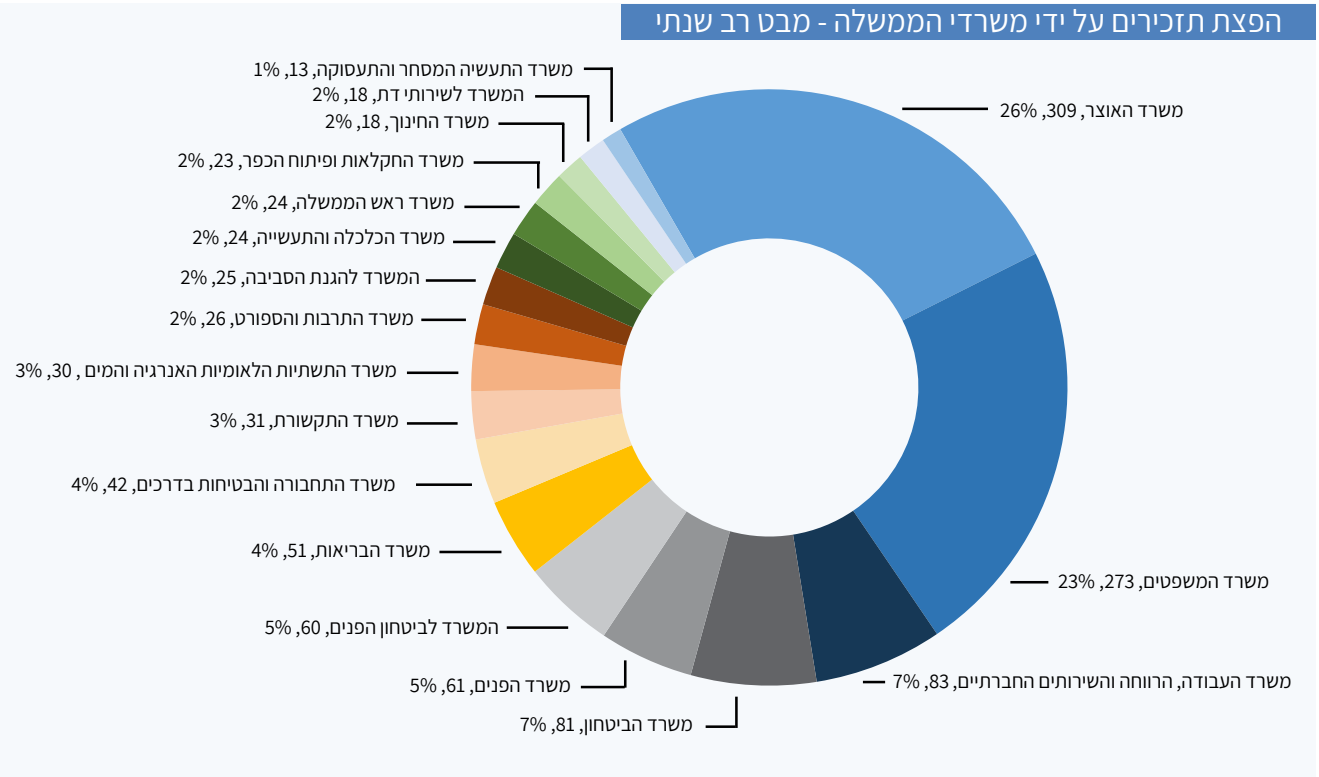
בשנים שחלפו מפרסום הדוח הקודם התקיימו ארבע מערכות בחירות, התפרצה מגיפת הקורונה שבהתמודדות עמה נחקקה חקיקת חירום נרחבת, וכוננו שתי ממשלות חילופים. להלן יוצגו נתונים על אודות התזכירים שהופצו ע"י משרדי הממשלה ועל הצעות החוק בכנסות ה-21-24.

2.1 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה

בהתאם לתקנון הממשלה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, טרם פרסום הצעת חוק ממשלתית, מפיץ המשרד היוזם תזכיר חוק הכולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק ודברי הסבר אודות מטרותיה של החקיקה המוצעת[5].

2.2 התפלגות הפצת תזכירי חוק בין משרדי הממשלה

התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין המשרדים בשנים 2011-2020 (סה"כ 1192 תזכירי חוק):

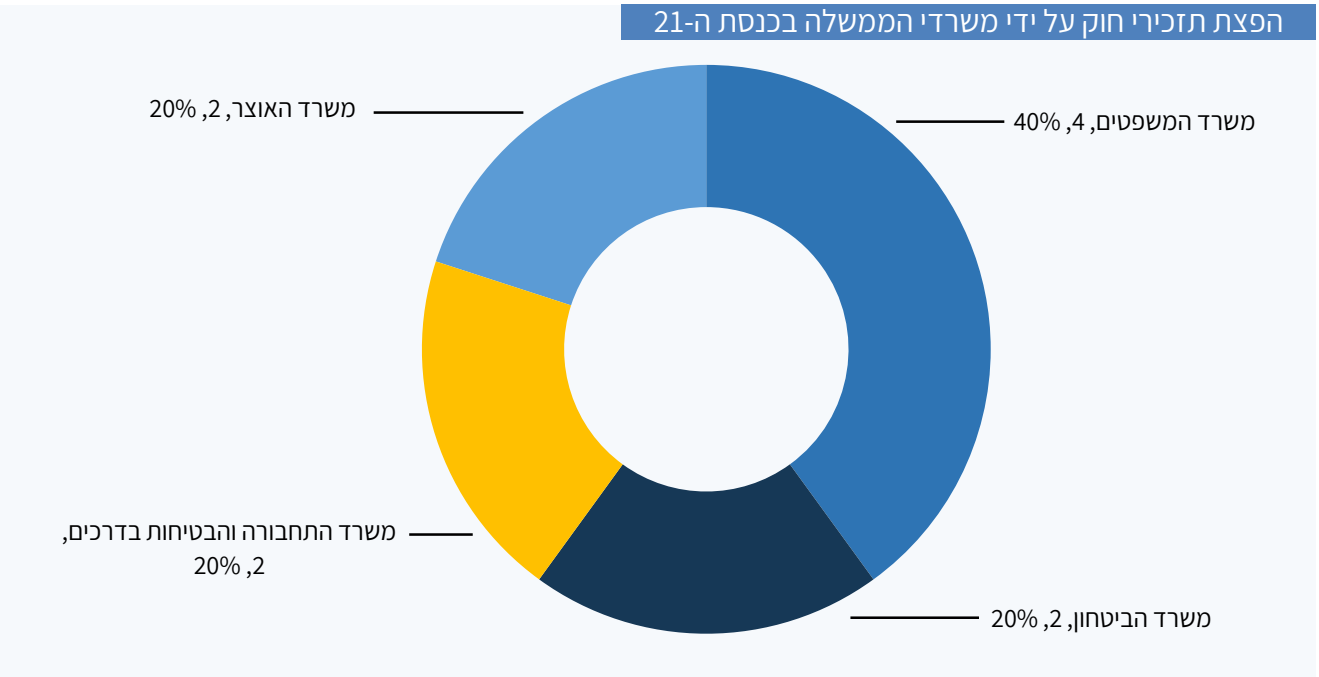


משרדי האוצר והמשפטים אחראים להפצת כ-**49%** מתזכירי החוק בשנים 2011-2020.

5 סעיף 59 לתקנון הממשלה וסעיף 26 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 – 'טיפול בהצעות חוק ממשלתיות'.

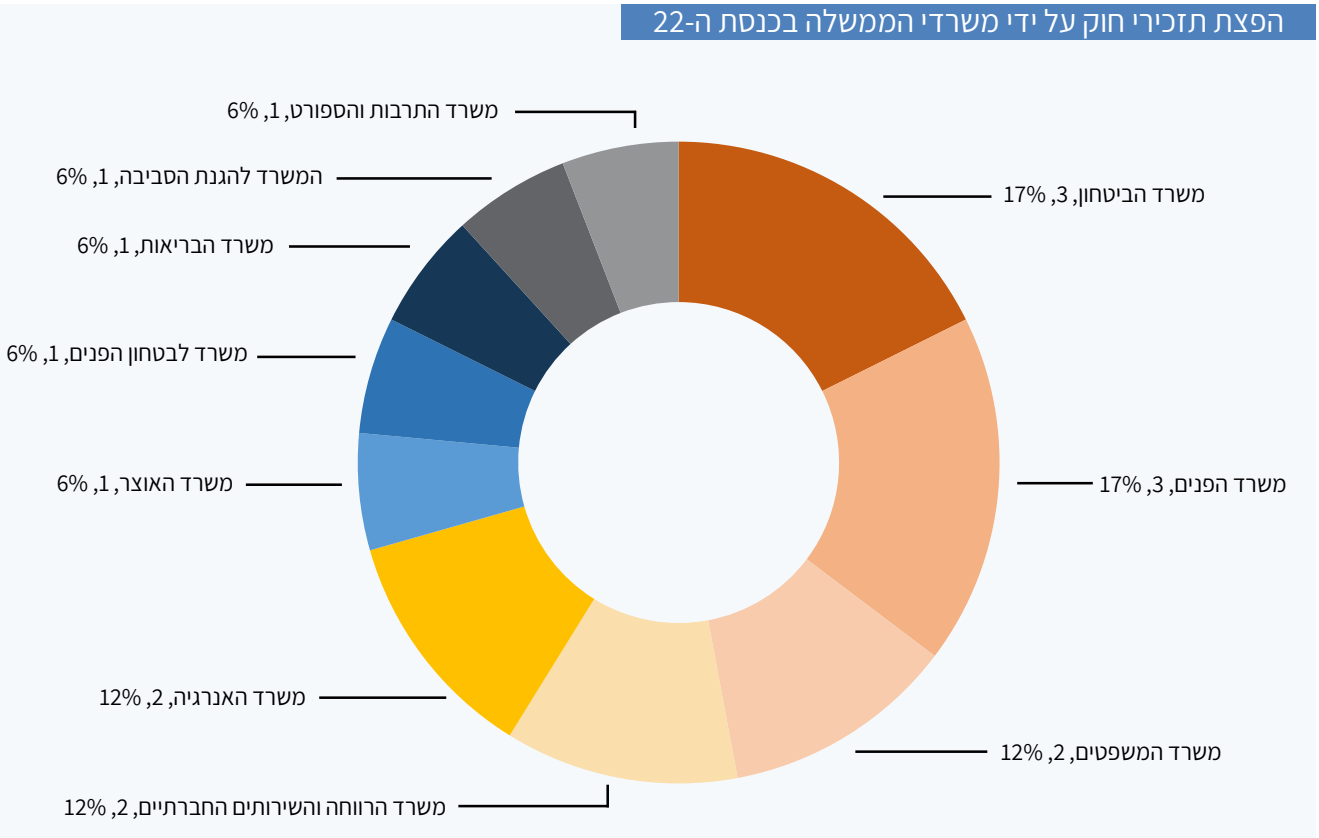
2.2.1 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-21

במהלך כהונתה של הכנסת ה-21 הופצו להערות הציבור על ידי כלל משרדי הממשלה **10** תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין משרדי הממשלה בתקופה זו:



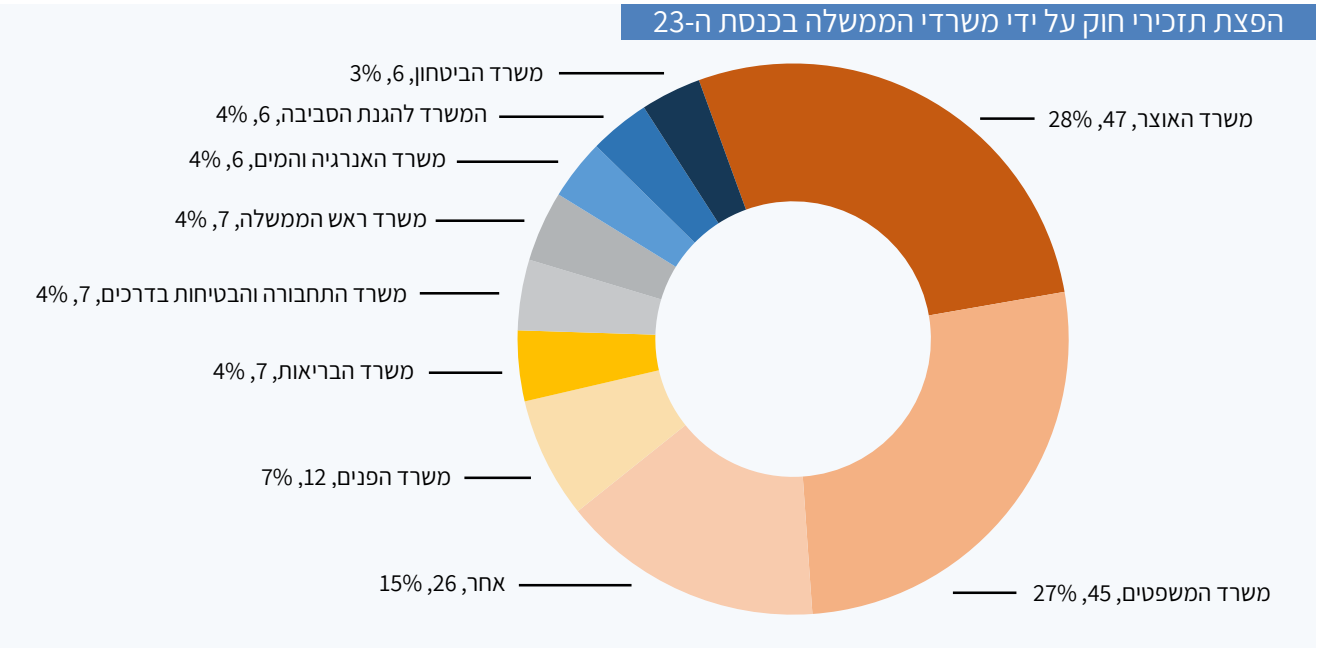
2.2.2 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-22

במהלך כהונתה של הכנסת ה-22 הופצו להערות הציבור על ידי משרדי הממשלה **18** תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין משרדי הממשלה בתקופה זו:



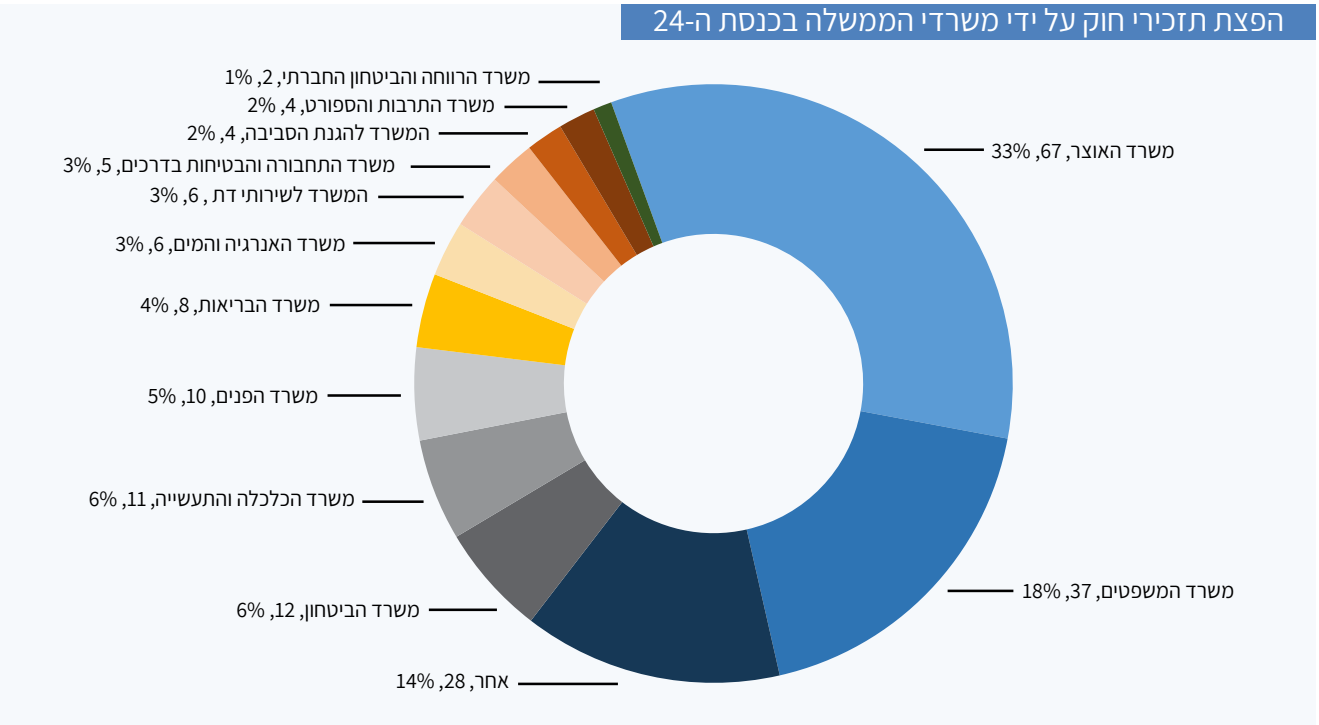
2.2.3 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-23

במהלך כהונתה של הכנסת ה-23 הופצו להערות הציבור על ידי משרדי הממשלה **173** תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין משרדי הממשלה בתקופה זו:



2.2.4 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-24

במהלך כהונתה של הכנסת ה-24 הופצו להערות הציבור על ידי משרדי הממשלה **200** תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין משרדי הממשלה בתקופה זו:

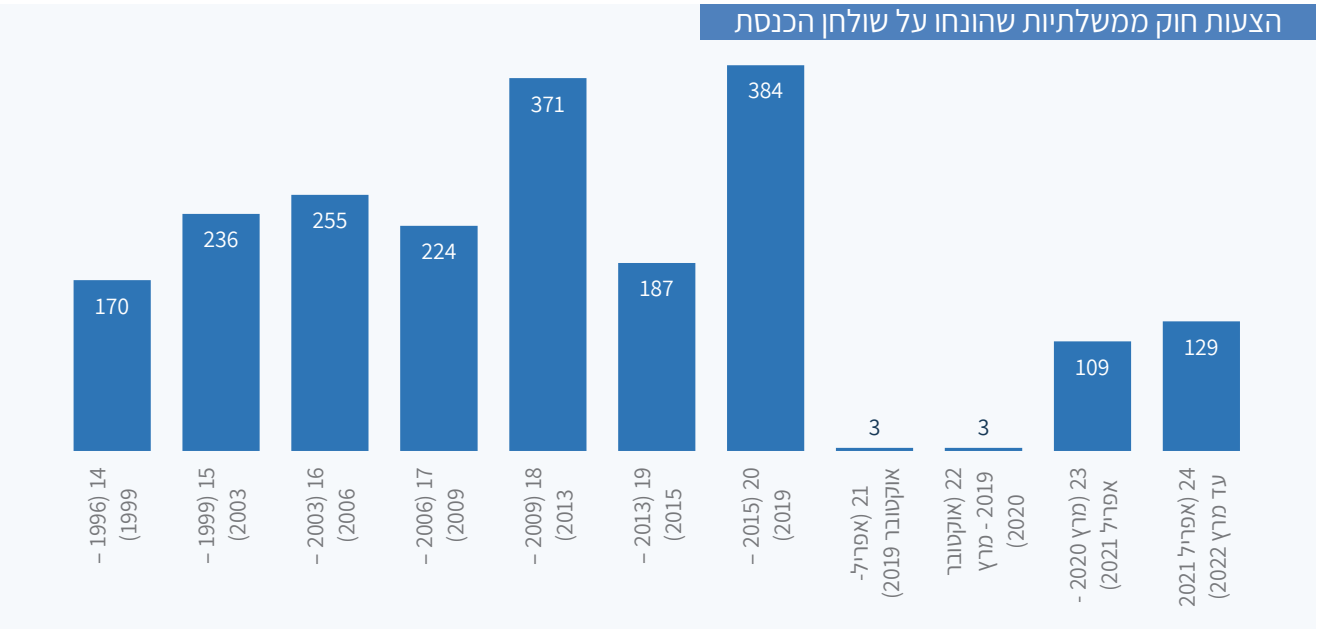


משרדי האוצר והמשפטים אחראים להפצתם של כ-**53%** מתזכירי החוק שהופצו במהלך כהונת הכנסת ה-23, וכ-**51%** מתזכירי החוק שהופצו במהלך כהונת הכנסת ה-24, יותר מממוצע התזכירים שהופצו על ידי שני משרדים אלו בין השנים 2011-2020.

2.3 הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת – מבט השוואתי

לאחר קבלת הערות הציבור לתזכיר, מגובשת טיוטת הצעת חוק ממשלתית המוגשת לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. לאחר אישור הוועדה מתפרסמת הצעת החוק ברשומות בקובץ "הצעות חוק – הממשלה" ומונחת על שולחן הכנסת[6].

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הממשלתיות שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת בכנסות ה-14-24. יצוין כי הצעות החוק המוצגות בחלק זה הן לעתים תוצאה של תזכירים שהופצו בתקופת כהונתה של כנסת קודמת לזו שבה הופצה הצעת החוק:



2.4 שיעור הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה במהלך כהונת הכנסות ה-21-24

- בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 הונחו על שולחן הכנסת **3** הצעות חוק ממשלתיות. מתוכן, הושלמה החקיקה של הצעת חוק אחת בלבד[7].
- בתקופת כהונתה של הכנסת ה-22 הונחו על שולחן הכנסת **3** הצעות חוק ממשלתיות. החקיקה של כל שלוש הצעות החוק שהונחו בכנסת זו הושלמה[8].
- בכנסת ה-23, הונחו **109** הצעות חוק ממשלתיות על שולחן הכנסת. מתוכן, הושלמה החקיקה של **93** הצעות חוק.

שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות שקודמו על ידי הממשלה במהלך הכנסת ה-23 עומד על כ-**85%**. מדובר בשיעור גבוה משיעור השלמת החקיקה הממוצע של הצעות חוק ממשלתיות בכנסות ה-15-20, העומד על כ-**76%** בממוצע.

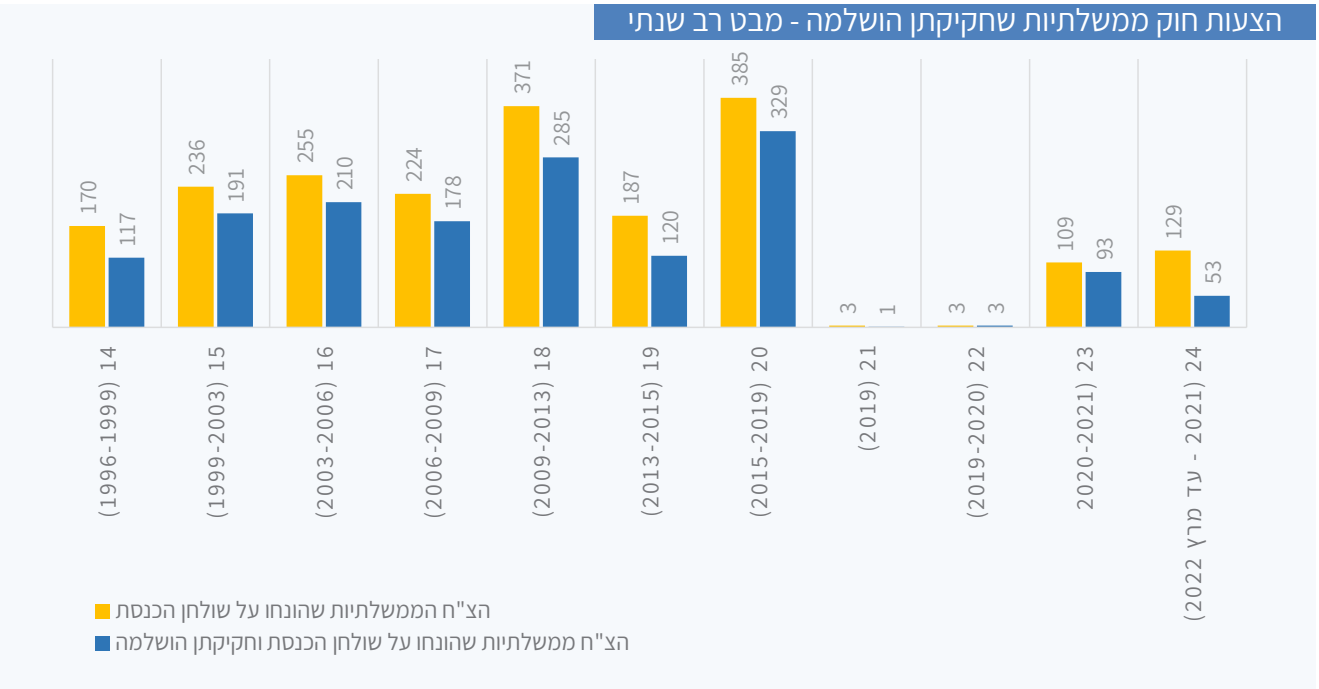
- בכנסת ה-24, הונחו **129** הצעות חוק על שולחן הכנסת. מתוכן, הושלמה החקיקה של **53** הצעות חוק. מתוך הצעות החוק שהונחו, מקורן של 8 הצעות חוק ממשלתיות בכנסת הקודמת (הכנסת ה-23) אשר הוחל עליהן דין רציפות.

שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות שקודמו על ידי הממשלה במהלך הכנסת ה-24 עומד על כ-**41%**. מדובר בשיעור נמוך משיעור השלמת החקיקה הממוצע של הצעות חוק ממשלתיות בכנסות ה-15-20, העומד על כ-**76%** בממוצע.

6 הנתונים בחלק זה נלקחו מאתר רשומות.
7 חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 2), התשע"ט-2019.
8 חוק שירותי תשלום (תיקון), התש"ף-2020, חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 6), התש"ף-2020, חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) (תיקון), התש"ף-2020.

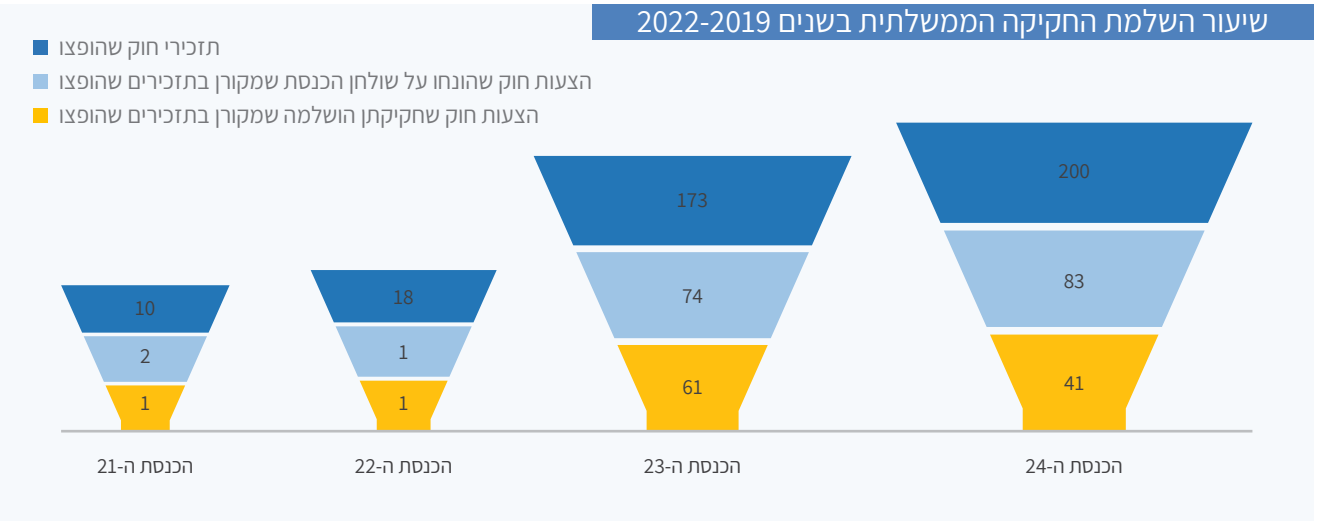
2.5 שיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה – מבט השוואתי

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת, ביחס למספר הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה, לפי כנסות:



2.6 שיעור השלמת החקיקה הממשלתית בשנים 2022-2019

התרשימים הבאים מציגים את שיעור השלמת יוזמות חקיקה ממשלתיות, בכל אחת מהכנסות ה-21-24, בהתייחס אך ורק לתזכירי חוק שהופצו בתקופת כהונתה של אותה כנסת (להבדיל מתרשימים קודמים בהם נמנו גם הליכי חקיקה שמקורם בתזכירים שהופצו בתקופת כנסות קודמות).



מן הנתונים עולה כי שיעור ההבשלה של תזכירי חוק שהופצו להערות הציבור בתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 לכדי הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת עמד על כ-**43%**, ומתוך הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת שמקורן בתזכיר חוק מאותה כנסת, אחוז החקיקה שהושלמה עומד על כ-**82%**. כלומר – מתוך התזכירים שהופצו בכנסת ה-23, **35%** מיוזמות החקיקה הושלמו בתקופת אותה כנסת.

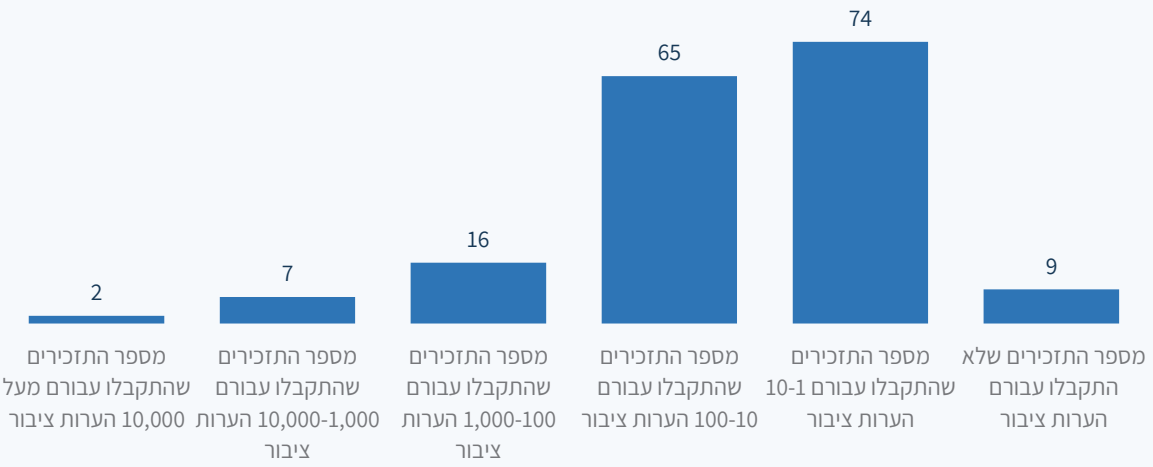
בכנסת ה-24, שיעור ההבשלה של תזכירי חוק שהופצו להערות הציבור לכדי הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן

הכנסת ה-24 עמד על כ-**41%**, ומתוך הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת שמקורן בתזכיר חוק מאותה כנסת, אחוז החקיקה שהושלמה עומד על כ-**49%**. מתוך כלל התזכירים שהופצו בכנסת ה-24 – הושלמה החקיקה של כ-**20%** מיוזמות החקיקה הושלמו בתקופת אותה כנסת.

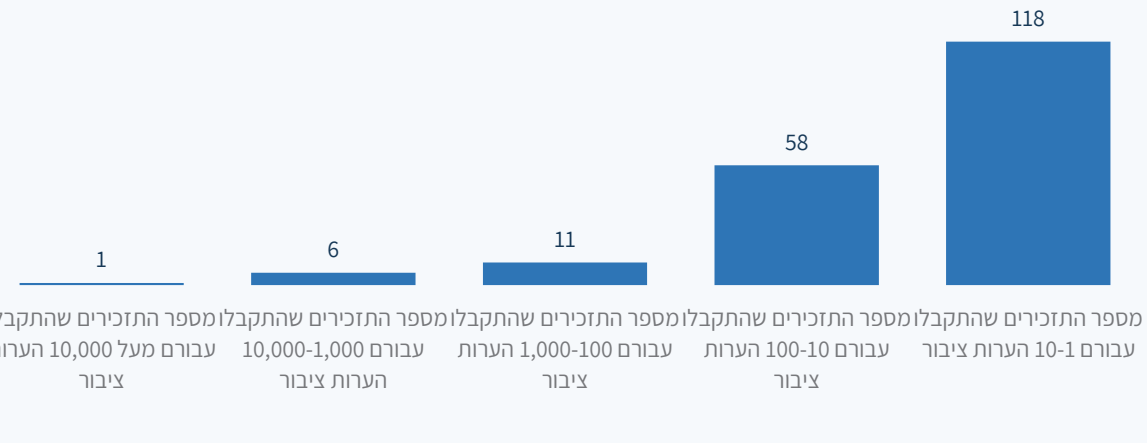
2.7 פרסום תזכירי חוק להערות ציבור

- בכנסת ה-21 הופצו 9 תזכירי חוק להערות הציבור, אך לא התקבלו הערות.
- בכנסת ה-22 הופצו 18 תזכירי חוק להערות הציבור, והתקבלו סה"כ 10 הערות ציבור ל-6 תזכירי חוק. (ארבעה קיבלו הערה אחת, שניים קיבלו 3 הערות כל אחד). מתוכן, פורסמו באתר התזכירים 4 הערות סה"כ.
- בכנסת ה-23, מתוך 173 תזכירי חוק שהופצו להערות הציבור, 160 תזכירים קיבלו הערות מהציבור. סה"כ התקבלו 63,318 הערות ציבור ופורסמו 49,311 הערות.
- בכנסת ה-24, מתוך 200 תזכירי חוק שהופצו להערות הציבור, 194 תזכירים קיבלו הערות מהציבור. סה"כ התקבלו 45,492 הערות ציבור ופורסמו 34,301 הערות.

נתוני הערות ציבור על תזכירי חוק בכנסת ה-23



נתוני הערות ציבור על תזכירי חוק בכנסת ה-24

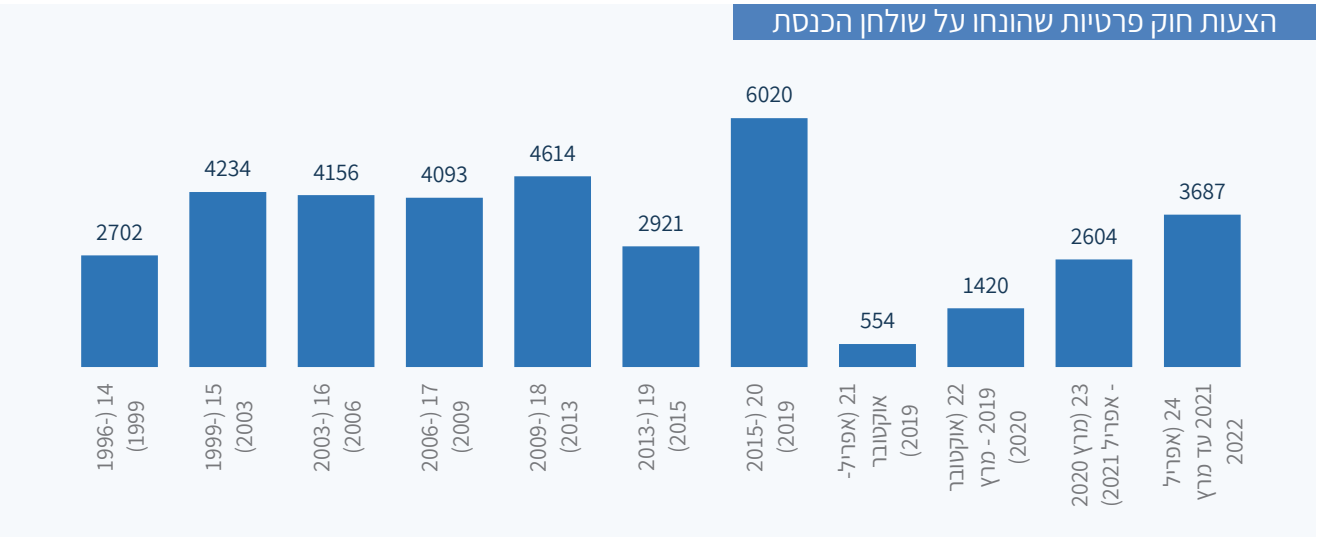


התזכירים שקיבלו מעל 10,000 הערות ציבור עסקו בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020.

3. מעורבות הממשלה בהליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות[9]

3.1 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת

תחילתו של הליך חקיקה של הצעת חוק פרטית בהגשת הצעת החוק לכנסת על ידי חבר כנסת שאינו שר או סגן שר. גיבושה הראשוני של הצעת חוק פרטית נעשה בידי חברי הכנסת, וככלל, ללא מעורבות ממשלתית. על פי תקנון הכנסת יש להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת למשך 45 יום לפני העלאתה לקריאה טרומית[10].
בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת על ידי חברי הכנסת בכנסות ה-**14-24**:

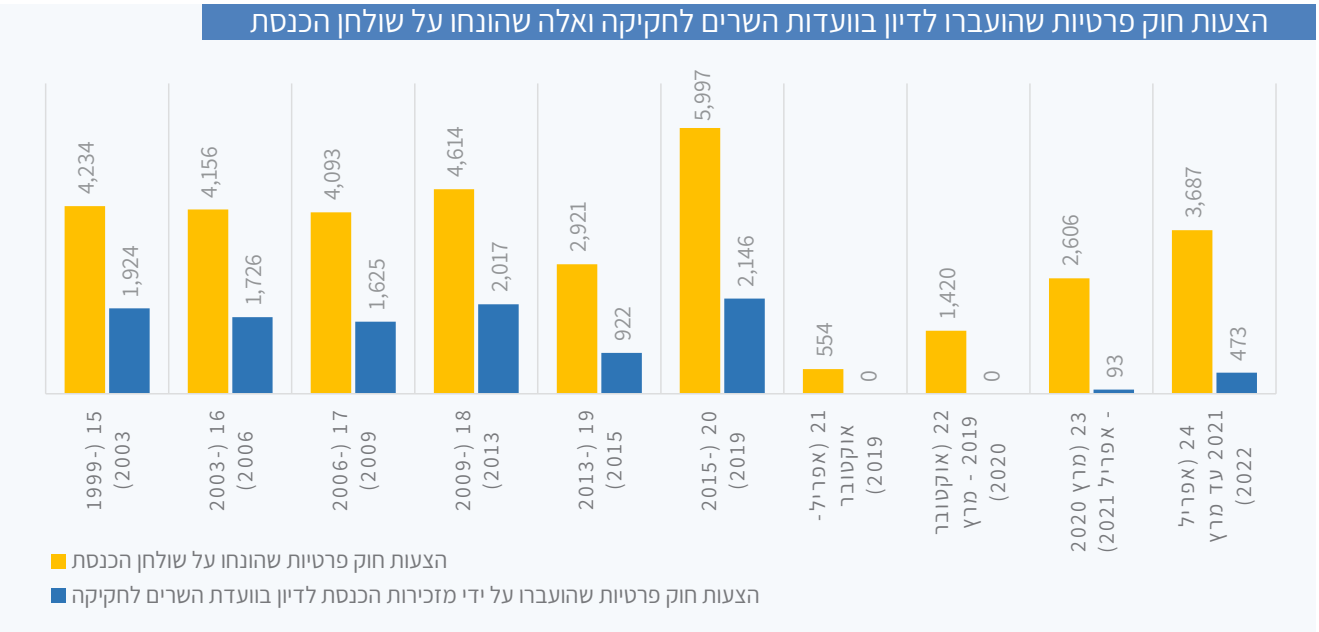


3.2 הצעות חוק פרטיות המועברות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה – מבט השוואתי

חלק מן הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מובאות לדיון מוקדם ("קריאה טרומית") במליאת הכנסת. ככלל, הצעות אלו מובאות לדיון בוועדת השרים לחקיקה לאחר שהועברו אליה על ידי מזכירות הכנסת. תפקידה של ועדת השרים הוא לקבוע את עמדת הממשלה ביחס להצעות החוק הפרטיות לפני הבאתן לדיון המוקדם במליאה[11].

בכנסות ה-21 וה-22 לא הוקמה ממשלה ועל כך לא התכנסה ועדת השרים לענייני חקיקה. התרשים הבא מציג את מספר הצעות החוק שהועברו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה מבין אלו שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות[12]:

9 חלק זה מבוסס על הנתונים ממאגר החקיקה הלאומי ועל נתונים שהתקבלו ממזכירות הממשלה.
10 זאת אלא אם התקבל פטור מחובת ההנחה בהתאם להוראות התקנון. ראו סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת.
11 עמדת הממשלה משליכה על הצבעת חברי הכנסת מכוח ההסכמים שבין סיעות הקואליציה. עם זאת, החלטת ועדת השרים שלא לתמוך בהצעת חוק פרטית אינה עוצרת את הליך החקיקה ולכן חבר הכנסת יוזם ההצעה רשאי להמשיך בקידומה ולהביאה להצבעה בקריאה טרומית בכנסת.
12 הנתונים התקבלו ממזכירות הממשלה והם כוללים גם הצעות חוק שהועברו ממזכירות הכנסת לוועדת השרים ולא נדונו בה בסופו של דבר, וכן הצעות שהועברו מספר פעמים על ידי מזכירות הכנסת אל הוועדה משום שלא נדונו בפועל. משכך, הנתונים מייצגים את המספר המקסימלי של הצעות החוק שהועברו ובפועל כוללים לעיתים הצעות שהועברו יותר מפעם אחת.

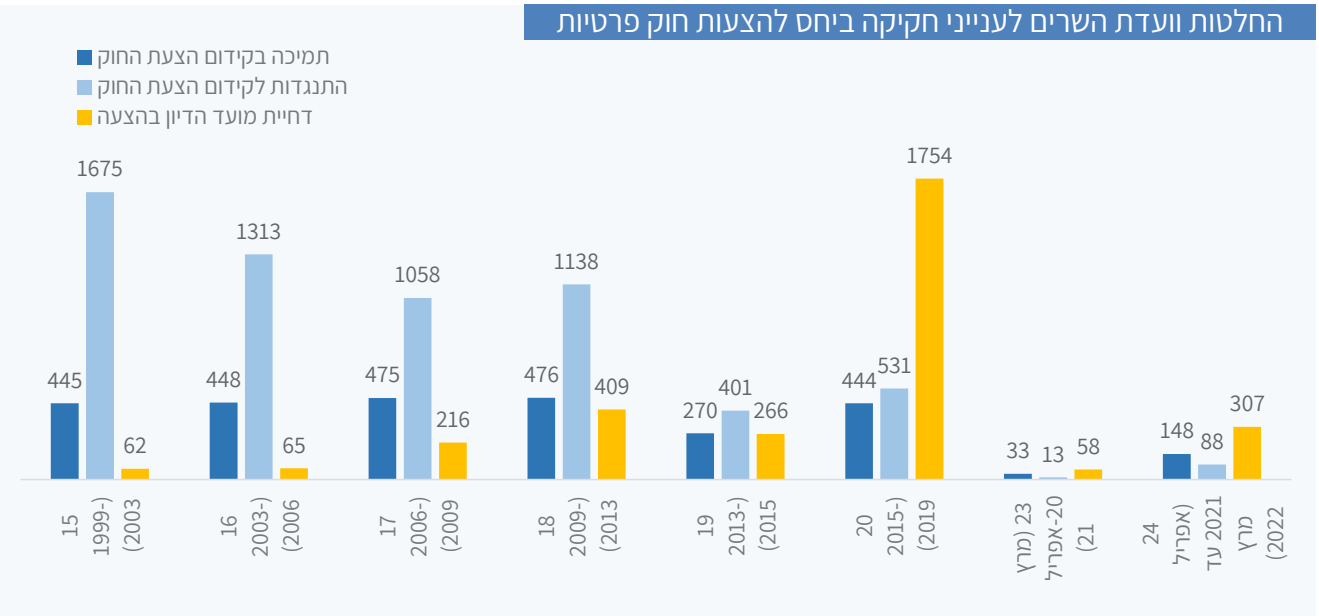


3.3 התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות – מבט השוואתי

במהלך תקופת כהונתה של הכנסת ה-23, עלו **93** הצעות חוק פרטיות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, והתקבלו לגביהן **104** החלטות.

במהלך התקופה שנבחנה מתוך כהונתה של הכנסת ה-24, עלו **473** הצעות חוק פרטיות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, והתקבלו לגביהן **544** החלטות[13].

התרשים הבא מציג את מספר ההחלטות שהתקבלו בוועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות בכנסות ה-15-24, ואת התפלגות החלטות הוועדה בכל אחת מן הכנסות[14]:

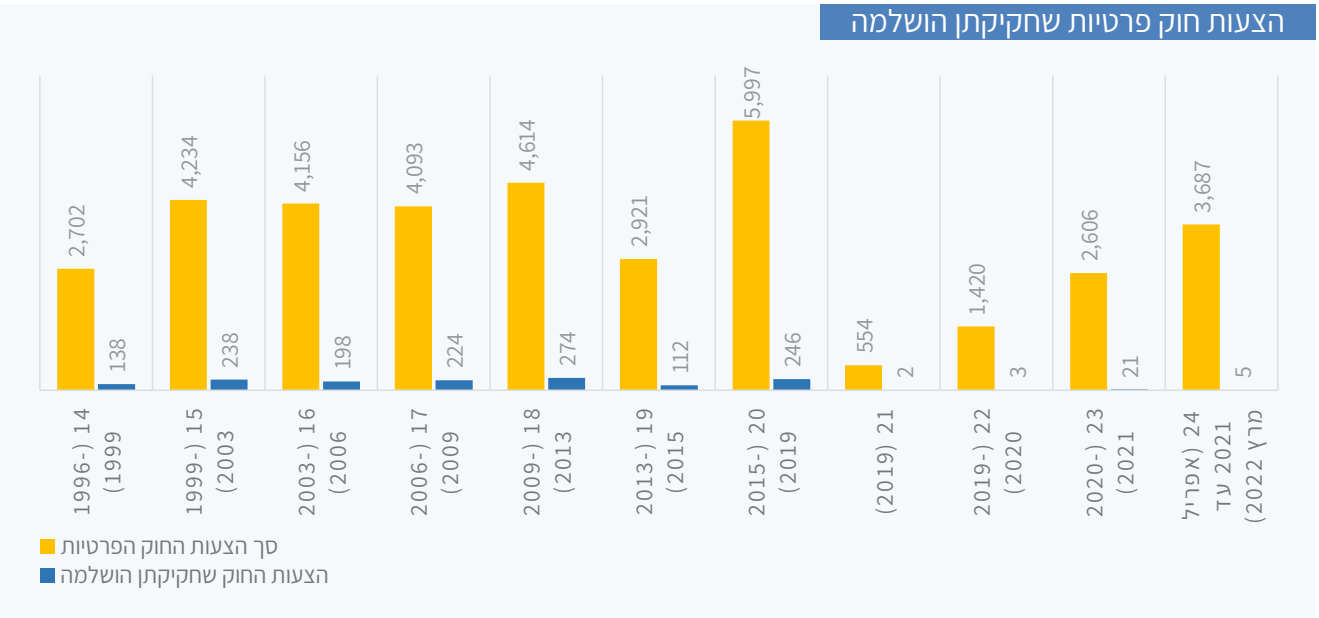


13 לעתים מתקבלות מספר החלטות בנוגע להצעה אחת. כך לדוג' במקרה בו נדחה הדיון בהצעה ולאחר מכן הוועדה מחליטה לתמוך בקידומה או להתנגד לקידומה. הנתונים משקפים את כלל ההחלטות, כולל כפילויות.

14 הנתונים לא כוללים את הכנסות ה21-22, במהלכן לא התכנסה ועדת שרים לענייני חקיקה לדון בהצעות חוק פרטיות.

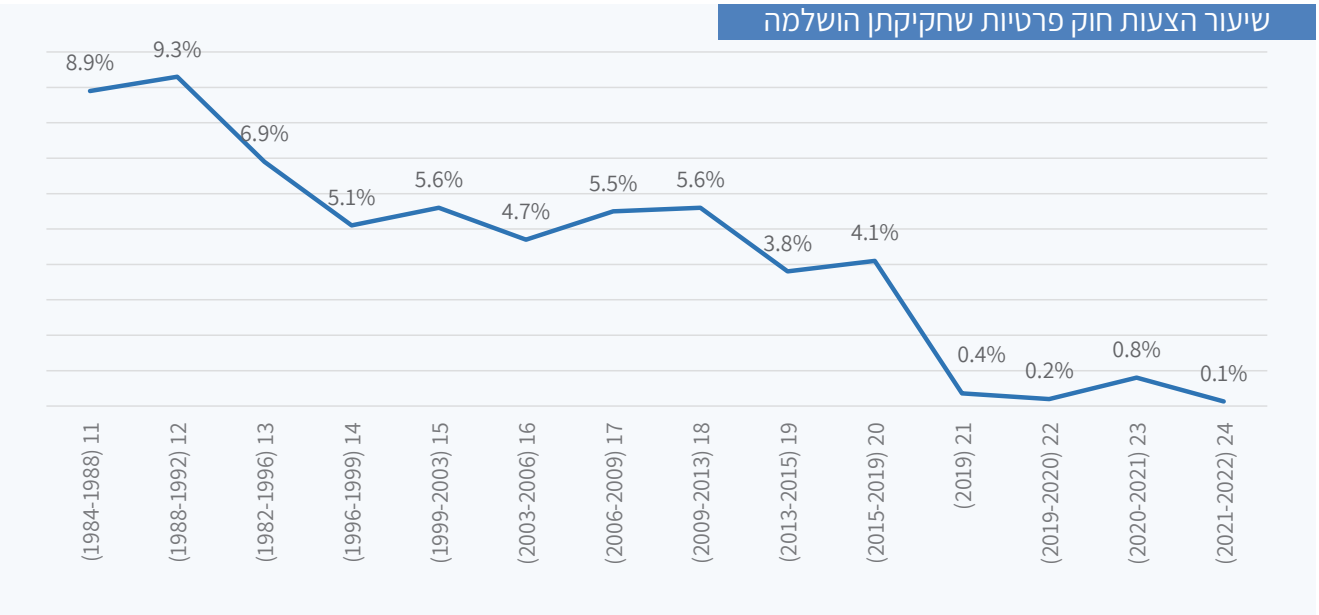
3.4 הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה לצד כלל הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:



3.5 שיעור הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה

בתרשים הבא מוצג שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה, מתוך אלו שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:



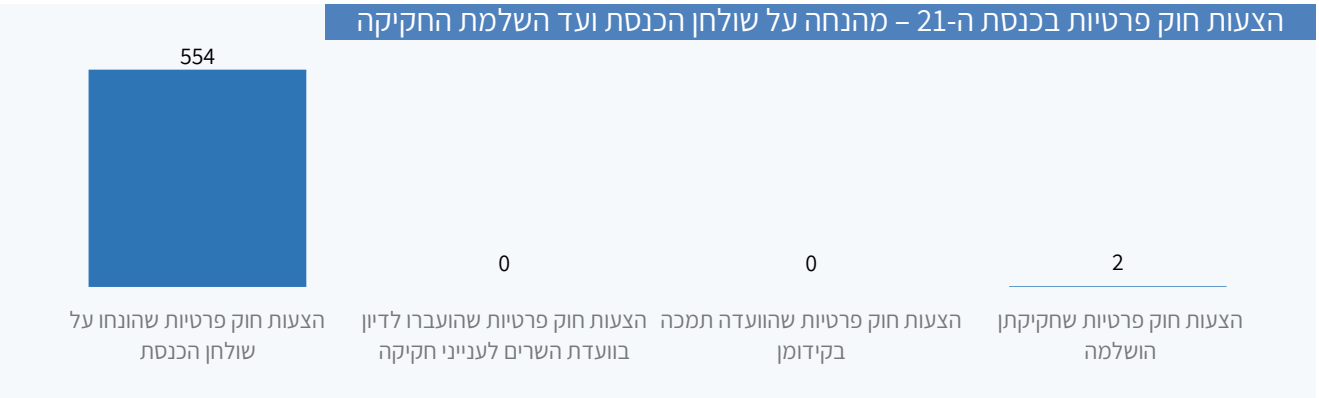
הנתונים מצביעים על כך שחלה עליה במספרים המוחלטים[15] של הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, אך לצד זאת חלה ירידה בשיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת.

15 ניתן לראות כי בכנסות ה-21-24, מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בשנה אחת, גבוה יותר ממספר ההצעות הפרטיות שהונחו בשנה אחת בכנסות קודמות.

3.6 הצעות חוק פרטיות – מהנחה על שולחן הכנסת ועד השלמת החקיקה

לסיכום חלק זה של הדוח, התרשימים הבאים מציגים את שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, לצד נתוני ועדת השרים לענייני חקיקה:

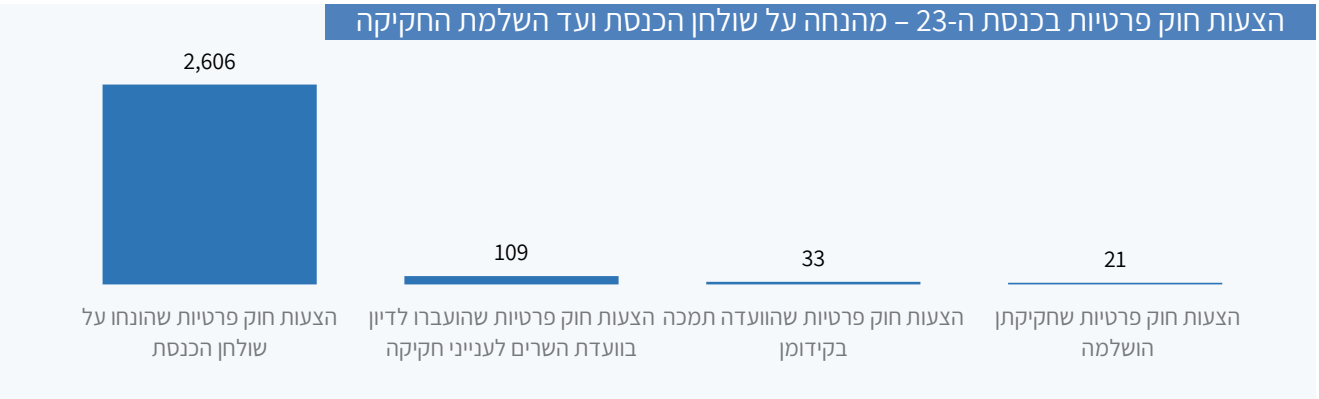
3.6.1 הכנסת ה-21



3.6.2 הכנסת ה-22 [16]

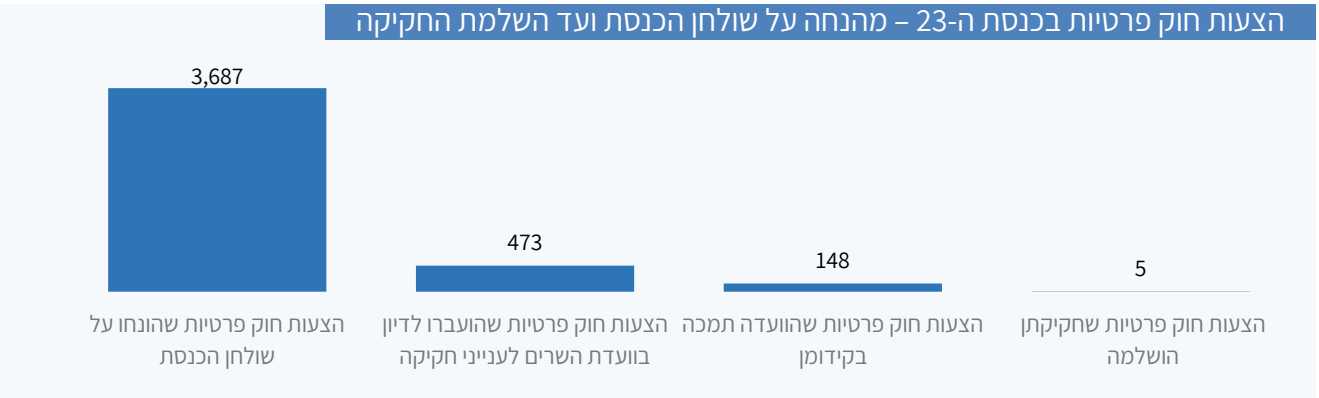


3.6.3 הכנסת ה-23



16 הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה בכנסת ה-21 ובכנסת ה-22 הן: חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019; חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף–2019; חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות); התשע"ט-2019 חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף–2019.

3.6.4 הכנסת ה-24



4. חקיקה ראשית – נתונים כוללים

4.1 חקיקת חוקים[17]

מאז קום המדינה התקבלו על ידי הכנסת **7189** חוקים, הכוללים חקיקה של חוקים חדשים ותיקונים לדברי חקיקה קיימים.



ממוצע הצעות החוק שעברו בקריאה שלישית והתקבלו כחוקים בשנים אלה הוא **98** הצעות לשנה.[18]

5. חוקי היסוד[19]

חוקי היסוד הינם חוקים בעלי מעמד נורמטיבי עליון במדרג החקיקה הישראלי. כיום בישראל 13 חוקי יסוד תקפים, הראשון נחקק בשנת 1958, הוא חוק-יסוד: הכנסת, בעוד האחרון נחקק בשנת 2018 הוא חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.

תהליך חקיקת חוקי היסוד כמוהו כהליך חקיקה ראשית בישראל.

17 חלק זה מבוסס על נתונים ממאגר החקיקה הלאומי.

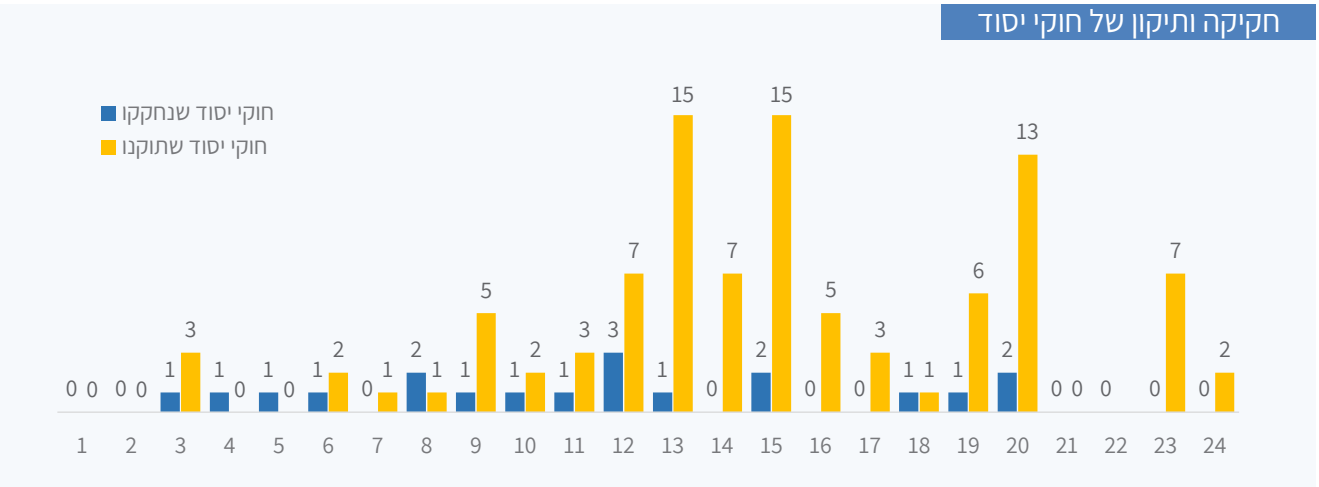
18 היקף החקיקה בעמודים: בשנת 2019, היקף החקיקה בעמודים עמד על 249 עמודי חקיקה שפורסמו בספר החוקים. בשנת 2020, ההיקף עמד על 698 עמודים שפורסמו בספר החוקים, בשנת 2021, ההיקף עמד על 827 עמודים שפורסמו בספר החוקים.

19 חלק זה מבוסס על נתונים ממאגר החקיקה הלאומי.

5.1 חוקי היסוד הקיימים

שם החוק:	פורסם לראשונה:	תוקן לאחרונה:
חוק-יסוד: הכנסת	20/02/1958	07/07/2021
חוק-יסוד: מקרקעי ישראל	29/07/1960	29/07/1960
חוק-יסוד: נשיא המדינה	25/06/1964	22/05/2014
חוק-יסוד: משק המדינה	31/07/1975	07/07/2021
חוק-יסוד: הצבא	09/04/1976	15/07/1976
חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל	05/08/1980	07/01/2018
חוק-יסוד: השפיטה	08/03/1984	05/08/2002
חוק-יסוד: מבקר המדינה	24/02/1988	01/08/2005
חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו	25/03/1992	10/03/1994
חוק-יסוד: חופש העיסוק	10/03/1994	19/03/1998
חוק-יסוד: הממשלה	18/03/2001	28/07/2021
חוק-יסוד: משאל עם	19/03/2014	19/03/2014
חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי	26/07/2018	26/07/2018

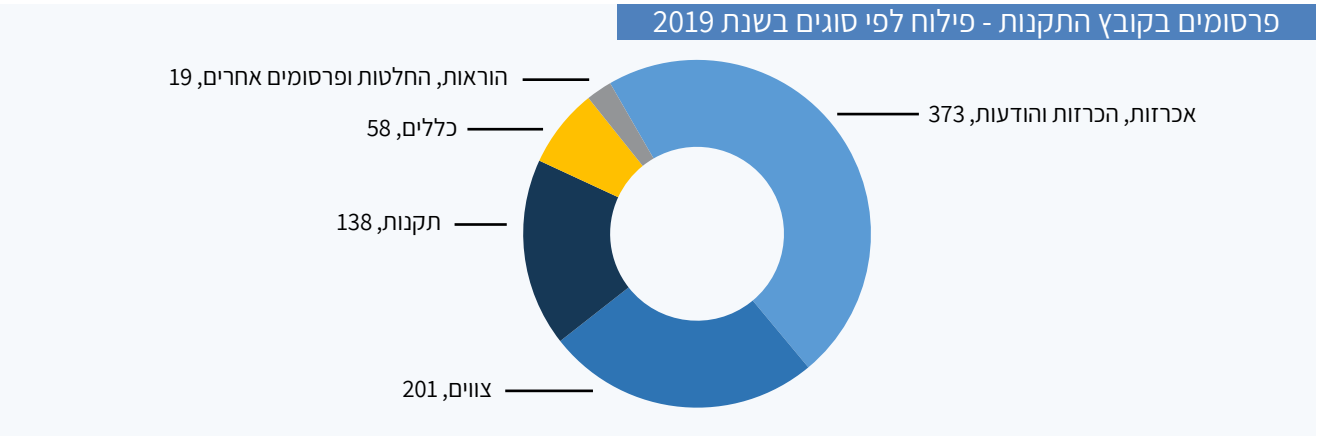
5.2 חקיקה ותיקון של חוקי יסוד - החל מהכנסת ה-1 ועד הכנסת ה-24



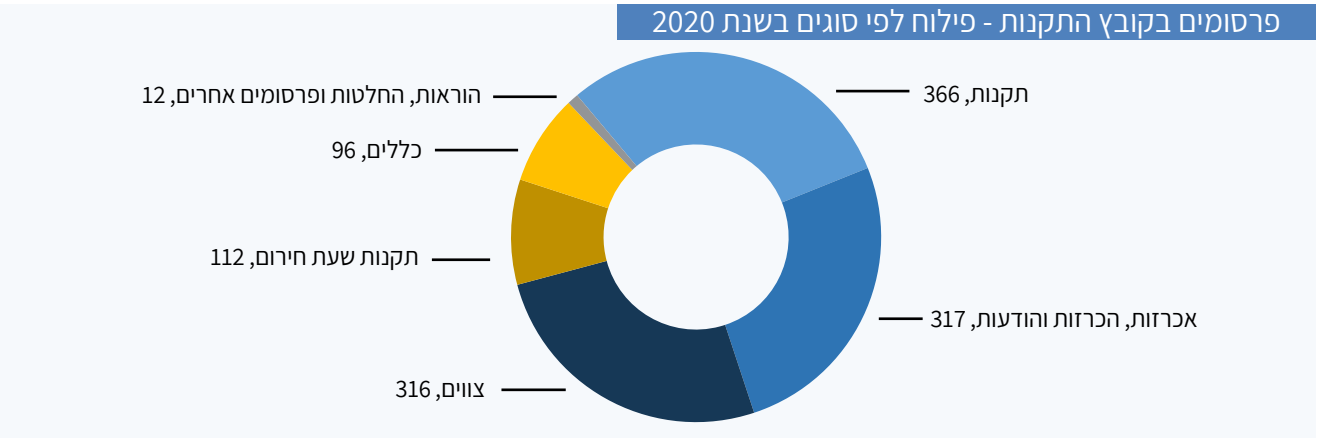
6. חקיקת משנה [20]

6.1 פרסומים בקובץ התקנות – לפי סוגים

התרשים הבא מציג פילוח של כלל הפרסומים בקובץ התקנות על פי סוג הפרסום בשנים 2019-2021. הנתונים המוצגים כוללים את כלל סוגי הפרסומים, ומתייחסים הן לדברי חקיקת משנה שהותקנו לראשונה והן לתיקונים של דברי חקיקת משנה קיימים:

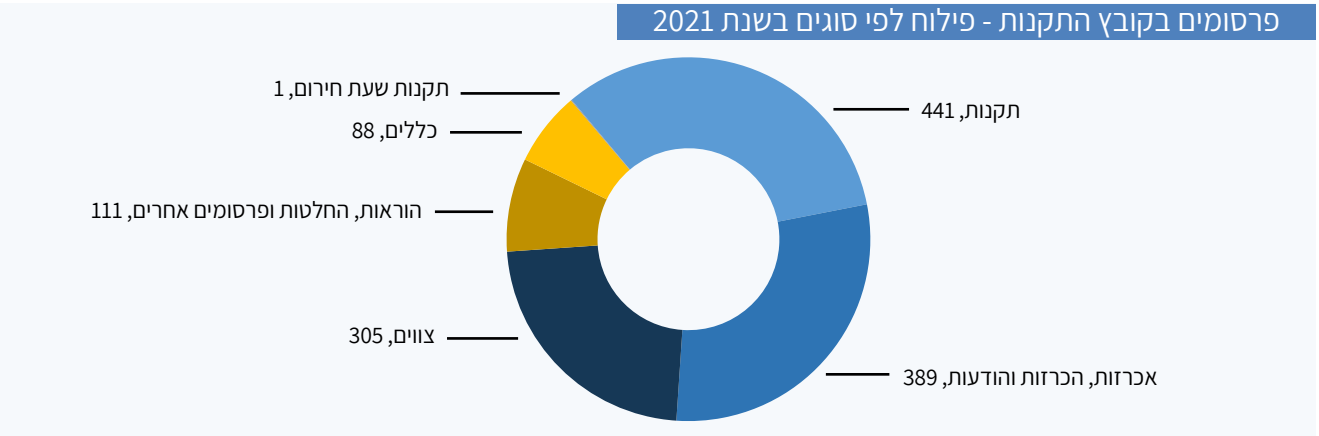


מתוך 789 הפרסומים בשנת 2019, 236 פרסומים הינם תיקונים לפרסומים קיימים (לא נספרו ביטולים של פרסומים).



מתוך 1219 הפרסומים בשנת 2020, 733 פרסומים הינם תיקונים לפרסומים קיימים.

20 עם קום המדינה החלה חקיקת המשנה מטעם הממשלה להתפרסם בתוספת השנייה ל"עתון הרשמי". החל מיום 25.2.1949 מתפרסמת חקיקת המשנה בקובץ התקנות הכללי המחולק לשלושה קבצי תקנות שונים: קובץ התקנות, שבו מתפרסמות מרבית התקנות; קובץ התקנות חיקוקי שלטון מקומי, שבו מתפרסמים, החל מראשית שנות ה-80, חוקי עזר של גופי השלטון המקומי וצווי עבירות קנס לגבי עבירות על חוקי עזר; וקובץ התקנות מק"ח, המכונה כך משום שבו מתפרסמים, החל מראשית שנות ה-70, פרסומים לעניין שיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה. דברי חקיקת משנה מסוימים מתפרסמים גם ב"ילקוט הפרסומים". אופן הטיפול בחקיקת משנה במשרדי הממשלה מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 23.100 – 'חקיקת משנה – נוהל והנחיות'.
הנתונים בחלק זה של הדוח מבוססים על פרסומי הרשומות.
המספרים לא כוללים ביטולים של פרסומים.



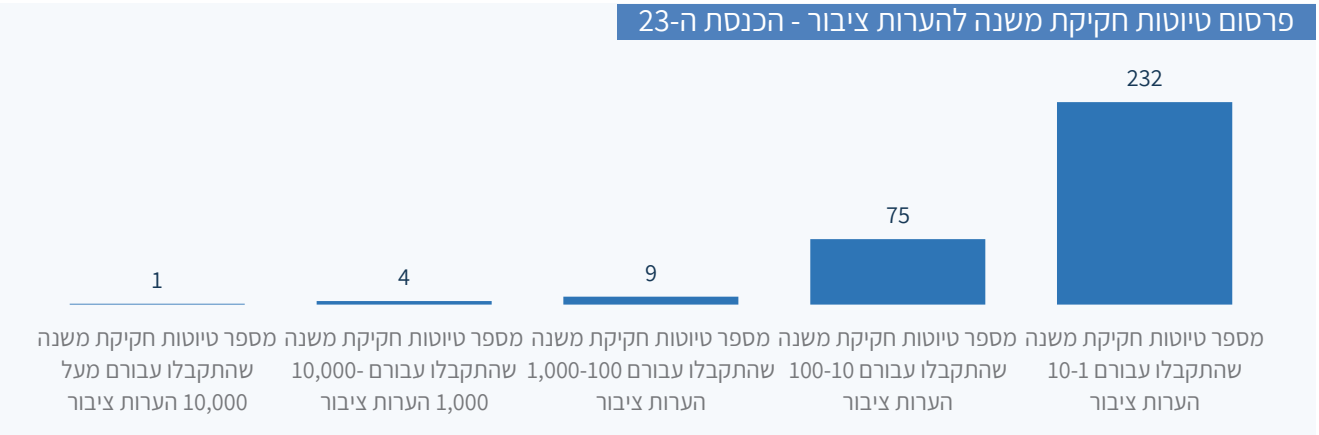
מתוך 1335 הפרסומים בשנת 2021, 853 פרסומים הינם תיקונים לפרסומים קיימים.

6.2 פרסום טיוטות חקיקה משנה להערות ציבור

בהחלטת הממשלה מס' 2588 נקבע כי טיוטת דבר חקיקת משנה תפורסם להערות הציבור בטרם התקנתה, בהתאם ללוחות הזמנים החלים על פרסום תזכירי חוק, למעט במקרים הבאים:

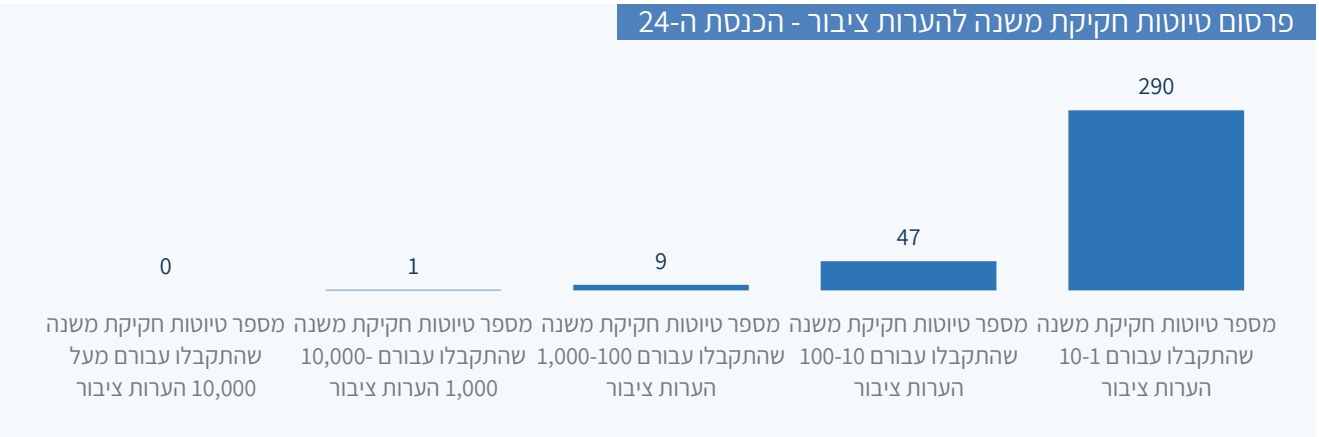
1. כאשר ישנו צורך חיוני או דחיפות בפרסום מידי של התקנות.
2. כאשר פרסום מקדים של התקנות עלול לפגוע בציבור.
3. כאשר השלכות התקנות על הציבור מינימליות.

בכנסת ה-23 פורסמו 382 דברי חקיקת משנה להערות הציבור, מתוכם 321 פרטים קיבלו הערות ציבור.[21]



21 ישנם דברי חקיקת משנה שלא פורסמו להערות הציבור.

בכנסת ה-24[22] פורסמו 446 דברי חקיקת משנה להערות הציבור, מתוכם 347 פרטים קיבלו הערות ציבור.



7. חקיקת חירום – תקופת הקורונה

בחודש ינואר 2020 פרצה מגפה כלל עולמית כתוצאה מהתפרצות והתפשטות של המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה (COVID-19). בשל הקשיים בהתמודדות עם המגיפה, מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, נקטו צעדים מרחיקי לכת במטרה לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה. בין היתר, הוטלו מגבלות תנועה על כלל אוכלוסיית המדינה, הוגבלה כניסה ממדינות אחרות, הוטלה חובת בידוד, נקבעו חובות דיווח ועוד.

ההתמודדות עם תחילת התפשטות המגיפה בישראל הייתה בצווים שניתנו מכוח פקודת בריאות העם, 1940, ובייחוד **צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020** (ק"ת התש"ף, עמ' 516) (להלן – צו הבידוד) שהותקן ביום 27 בינואר 2020.

עם המשך התפשטות הנגיף, נוצר צורך חיוני לקבוע הסדרים רחבי היקף להתמודדות אתו. צורך זה, בעת תקופת הבחירות לכנסת ה-23 וימי כהונתה הראשונים, ובשל הצורך לקבוע את ההסדרים באופן מידי, הביא לכך שהממשלה פנתה לעגן את ההסדרים הנדרשים במסגרת **תקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה**. כך, החל מיום 21 במרץ 2020, ועד ליום 19 ביוני 2020, הותקנו 48 תקנות שעת חירום, ותקנות אלו תוקנו 64 פעמים. תקנות אלו עסקו במגוון נושאים: הגבלת התנועה של אזרחים והעמקת הריחוק החברתי ומעקב אחר חולים, ניהול המשק תחת המשבר הכלכלי המתגבר, ניהול שוק העבודה, ניהול מערכת אכיפת החוק ומערכת המשפט ועוד.

עם זאת, השימוש בכלי של תקנות שעת חירום מוצדק אך ורק בנסיבות חריגות וקיצוניות כפי שהיו באותם החודשים. בשים לב לכך שחוק-יסוד: הממשלה, בסעיף 39(ו), מגביל את תקופת התוקף המרבית של תקנות שעת החירום לשלושה חודשים, ובהתאם לפסיקותיו המנחות של בית המשפט העליון בעניין תקנות שעת חירום, ובעקבותיהן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פעלה הממשלה לקידום הסדרים שיחליפו את ההסדרים שעוגנו בתקנות שעת החירום, אשר יאפשרו את המשך המאבק בנגיף בדרך חקיקתית אחרת.

בהתאם במהלך חודש יולי 2020 נחקקו בכנסת ה-23 חוקים שהחליפו את התקנות לשעת חירום: המרכזי שבהם הוא **חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש** (הוראת שעה), תש"ף-2020, ומכוחו הותקנו תקנות נוספות להתמודדות עם נגיף הקורונה והשלכותיו.

לבסוף, יצוין כי למלאכת החקיקה בתקופת מגיפת הקורונה היו שותפים היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה השונים, שפעלו כתף אל כתף גם בימים מאתגרים במיוחד, כדי להשלים בלוחות זמנים קצרים חקיקה מורכבת ולעתים חדשנית. חקיקה שנועדה לתת מענה לצרכי השעה החריגים תוך יצירת איזונים שיאפשרו גם הגנה על זכויות הפרט. הייתה לכך תרומה חשובה למימוש מדיניות הממשלה ולשמירה על שלטון החוק, בעת משבר.

22 עד למועד סיום מושב החורף, 27.3.2022.

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع