



הכנסת
הלשכה המשפטית

סימוכין : 01584713

ספטמבר 2016

הליך החקיקה

לפי הוראות [תקנון הכנסת](#)

תוכן העניינים

1. כללי..... 1

1.1. סוגי הצעות חוק ומי רשאי להגישן 1

2. הצעות חוק פרטיות..... 1

2.1 מכסה להצעות חוק פרטיות 1

2.2 מציעי הצעת חוק פרטית - יוזמים ומצטרפים 1

2.3 איך כותבים הצעת חוק? 2

2.4 בדיקת הלשכה המשפטית 2

2.5 אישור נשיאות הכנסת להנחת הצעות חוק פרטיות 3

2.6 הנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת 4

2.7 מועד ההצבעה בדיון מוקדם וקיצור התקופה 4

2.7.1 "פטור מחובת הנחה" 4

2.7.2 הצמדה 4

3. דיון מוקדם ("קריאה טרומית") 5

3.1 הדיון המוקדם במליאה 5

3.2 הסרה מסדר היום של הכנסת - כלל ששת החודשים 5

4. הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה 5

4.1 הדיון בוועדה 5

4.2 עלות תקציבית 6

4.3 השפעת הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים 7

4.4 פרסום הצעת החוק 7

5. הקריאה הראשונה 7

5.1 מועד הקריאה הראשונה 7

5.2 הדיון בקריאה הראשונה 8

6. הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית 8

6.1 הדיון בוועדה 8

6.2 נושא חדש 9

6.3 הסתייגויות ובקשות רשות דיבור 9

7. הקריאה השנייה והקריאה השלישית 10

7.1 חובת ההנחה והפטור ממנה 10

7.2 הדיון בקריאה השנייה 11

7.3 הקריאה השלישית 11

8. סוגיות נוספות 12

8.1 מיזוג ופיצול הצעות חוק 12

8.1.1 מיזוג 12

8.1.2 פיצול 12

8.2 דין רציפות 12

8.3 דיון מחדש (רביזיה) 13

8.4 התייעצות סיעתית 13

1. כללי

1.1. סוגי הצעות חוק ומי רשאי להגישן

הצעת חוק או הצעת חוק-יסוד נחקקת בשלוש קריאות: הקריאה הראשונה, ולאחר מכן הקריאה השנייה והשלישית שמתקיימות לרוב זו אחר זו באותו היום. ככלל, הצעת חוק תוגש על ידי אחד מאלה¹:

1. הממשלה (ולא שר או משרד ממשלתי) - הצעת חוק ממשלתית;
2. חבר כנסת אחד או קבוצת חברי כנסת (למעט שר או סגן שר) - הצעת חוק פרטית.

חבר כנסת יכול להגיש הצעת חוק לבד או עם חברי כנסת נוספים. חברי כנסת המגישים הצעת חוק יחד יקבעו את הסדר שבו יופיעו שמותיהם על גבי ההצעה. **סדר זה יישמר לאורך כל הליך החקיקה.**

במקרה של הצעת חוק פרטית, לפני הקריאה הראשונה מתקיים במליאת הכנסת דיון מוקדם ("קריאה טרומית")² ולאחריו - דיון בוועדה הרלוונטית.

2. הצעות חוק פרטיות

2.1 מכסה להצעות חוק פרטיות

ועדת הכנסת קובעת את המכסה של הצעות החוק שכל סיעה רשאית להעלות להצבעה בדיון מוקדם במליאה³, לפי גודל הסיעות וחברותן בקואליציה או באופוזיציה (המכסה לסיעות האופוזיציה גדולה יותר). כל סיעה מחלקת את המכסה בין חבריה.

אין אפוא הגבלה על מספר ההצעות שאפשר להגיש, אלא רק על אלה שניתן להעלות להצבעה.

2.2 מציעי הצעת חוק פרטית - יוזמים ומצטרפים

חברי כנסת המציעים הצעת חוק יחד יחליטו אם הם מבקשים להימנות עם יוזמי ההצעה או עם המצטרפים לה. יודגש כי רק היוזמים רשאים לקדם את הצעת החוק ולנקוט פעולות שונות בנוגע אליה, כגון לנמקה במליאה.

¹ כמו כן, ועדת הכנסת, ועדת החוקה חוק ומשפט והוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאיות ליזום חוקים בנושאים אלו: חוקי-יסוד ועניינים שמתחייבים מתיקונם ומוצעים לצדם, חוקים שעניינם הכנסת, הבחירות לכנסת, חברי הכנסת, מפלגות ומימון מפלגות או מבקר המדינה (סעיף 80 לתקנון הכנסת).

² סעיף 74(א) לתקנון הכנסת.

³ סעיף 99 לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

כאמור, שרים וסגני שרים אינם רשאים להציע הצעות חוק פרטיות ועם מינויים לכהונה זו נמחק שמם באופן אוטומטי מרשימת המציעים (יוזמים או מצטרפים) של הצעה שהגישו לפני המינוי. ככלל, הצעת חוק שחתום עליה חבר כנסת שמונה לשר או לסגן שר והוא יוזם יחיד של הצעת החוק, מוסרת מסדר יומה של הכנסת והליכי חקיקתה נעצרים בזה. ניתן להמשיך את הליכי החקיקה של הצעות חוק שיזם עם חברי כנסת אחרים, אך לאחר מינויו - שמו לא יופיע על גבי ההצעה.⁴

2.3 איך כותבים הצעת חוק?

הצעת חוק נולדת מרעיון לקבוע נורמה חקיקתית או לשנות נורמה כזו. חבר הכנסת יכול, באמצעות הצעת חוק, לנסות ולקדם את המשנה הפוליטית שבשמה נבחר ועניינים אחרים הקרובים ללבו או לציבור בוחריו.

הצעת החוק תנוסח כפי שמנסחים חוק ותיכתב בתבנית החקיקה (לשם כך ניתן להיעזר בלשכה המשפטית של הכנסת, [במדריך לדפוס חקיקה](#) ובמדריך לתבנית החקיקה). ההצגה תוגש למזכירות הכנסת בעותק נייר וכן באמצעות המערכת הממוחשבת "סנהדרין". מזכיר הכנסת חותם על ההצעה ומעביר אותה לבדיקת הלשכה המשפטית של הכנסת.

על חבר הכנסת המגיש הצעת חוק לחתום, בחתימה מקורית, על גבי [טופס חתימות - דף נלווה להצעות חוק](#) (הגישה רק מפורטל הכנסת). חבר הכנסת רשאי להחתים חברי כנסת נוספים על הצעת החוק, גם הם בחתימה מקורית.

לטופס יש לצרף את נוסח הצעת החוק הכולל:

- (1) הצעה מנוסחת כחוק חדש או כתיקון לחוק קיים;
- (2) דברי ההסבר להצעת החוק;

(3) בסוף דברי ההסבר – ציון הצעות חוק זהות או דומות בעיקרן להצעת החוק (תוך פירוט המספר ושמות היוזמים הראשונים של כל הצעה), שהונחו על שולחן הכנסת באותה הכנסת או בכנסת קודמת (ניתן להסתפק בציון כנסת קודמת אחת).⁵

2.4 בדיקת הלשכה המשפטית

הלשכה המשפטית עורכת בדיקה משפטית של נוסח הצעת החוק ושל דברי ההסבר. במסגרת הבדיקה המשפטית נבחן –

⁴ לכלל זה יש חריגים: חבר הכנסת המתמנה לשר או לסגן שר והוא יוזם יחיד של הצעת חוק (גם אם יש מצטרפים) רשאי להעביר אותה לחבר כנסת אחר. עליו לעשות זאת לפני המינוי, ולכל המאוחר בתוך שבוע לאחריו. כמו כן, חבר הכנסת שחדל להיות שר או סגן שר ומי שחדל להיות חבר הכנסת וחזר לכהן ככזה (גם בין כנסות), יכולים - בתנאים מסוימים - לחזור להיות חתומים כיוזמים, אך לא כמצטרפים (סעיף 96(ה) לתקנון הכנסת).

⁵ סעיף 75(ד) לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

- (1) האם התיקון נדרש או שמא החקיקה הקיימת נותנת כבר מענה למבוקש בהצעה?
- (2) האם נכון לחוקק את ההסדר בחקיקה ראשית (חוק) או שמא בחקיקת משנה (תקנות)? הצעת חוק יכולה לכלול תיקון לחוקים בלבד ולא לחקיקת משנה.
- (3) מהי האכסניה הנכונה לשינוי - האם בחוק קיים או בחוק חדש? ואם בחוק קיים - היכן בדיוק?
- (4) מה השינוי הנדרש? למשל, מחיקה, הוספה, החלפה.
- (5) האם יש בשינוי כדי להשליך על חקיקה אחרת והאם יש צורך בתיקון חוקים נוספים (תיקונים עקיפים)?
- (6) האם הצעת החוק מעוררת שאלות חוקתיות?
- (7) האם הצעת החוק שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או גזענית במהותה? (ההחלטה הסופית בעניין נתונה לנשיאות הכנסת)
- (8) האם ההצעה מנוסחת כחוק? האם יש בה שגיאות כתיב או תחביר?
- (9) האם דברי ההסבר מנוסחים כראוי ותואמים את האמור בנוסח הצעת החוק? אין חובה להתייחס לכל סעיף בהצעת החוק בנפרד אך יש לאפשר גם לקורא שאינו משפטן להבין את מטרת הצעת החוק וההסדר שבבסיסה. יש לוודא כי ההפניות בדברי ההסבר לחוקים אחרים, לפסקי דין ולמסמכים נוספים המוזכרים בהם - מדויקות.
- (10) האם חבר הכנסת ציין בסוף דברי ההסבר את העובדה כי הצעות חוק זהות או דומות בעיקרן להצעתו הונחו על שולחן אותה הכנסת או בכנסת קודמת.

הצעות החוק שנבדקו ואושרו להנחה נחתמות על ידי אחד מהיועצים המשפטיים לוועדות הכנסת (לפי תחומי פעילות הוועדות). היועץ המשפטי לכנסת ממליץ לנשיאות הכנסת על הנחתן על שולחן הכנסת ומחווה דעה על הצעות שאין להניחן על שולחן הכנסת (ר' להלן). בנוסף נערכת בדיקה טכנית ובסופה - מספור הצעת החוק (מספר "פ"/ - פרטית).

2.5 אישור נשיאות הכנסת להנחת הצעות חוק פרטיות

נשיאות הכנסת (יושב ראש הכנסת וסגניו) מתכנסת לרוב ביום שני בצהריים, ובישיבתה היא מאשרת את סדר היום של המליאה לאותו שבוע ובין היתר, את הנחתן של הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת.

הנשיאות לא תאשר הצעת חוק להנחה על שולחן הכנסת אם לדעתה היא שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או גזענית במהותה.⁶

⁶ סעיף 75(ה) לתקנון הכנסת.

2.6. הנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת

הצעות חוק שהנשיאות אישרה מונחות על שולחן הכנסת במועד התכנסות המליאה הקרוב (בדרך כלל ביום שני ב-16:00).

ההצעות מודפסות במחלקת הדפוס בכנסת על גבי דפים בצבע תכלת, עותקים מהן מונחים במליאת הכנסת ומזכיר הכנסת מכריז על הנחתן. לאחר שעה קלה מפורסמות ההצעות גם באתר האינטרנט של הכנסת.

2.7. מועד ההצבעה בדיון מוקדם וקיצור התקופה

45 ימים לפחות לאחר מועד הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת רשאי חבר הכנסת להעלות את הצעת החוק שלו להצבעה בדיון מוקדם. ימי הפגרה וכן יום הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת ויום ההצבעה עליה באים בחשבון במניין 45 הימים.⁷

תקופת 45 הימים מההנחה נועדה לתת לממשלה זמן מספיק לגבש עמדתה לגבי הצעת החוק, והיא אף מאפשרת לציבור הרחב לעיין בהצעות לפני שיובאו להצבעה. הממשלה מגבשת את עמדתה בוועדת השרים לענייני חקיקה, שבראשה עומד שר המשפטים.⁸ **לאחר ההנחה ניתן לקצר את תקופת ההמתנה של 45 הימים באחת הדרכים האלה:**

2.7.1. "פטור מחובת הנחה"

(1) הממשלה הסכימה לקיצור התקופה. הודעת הממשלה תימסר על ידי מזכיר הממשלה;
(2) ועדת הכנסת החליטה על כך, על סמך בקשה של אחד מיוזמי הצעת החוק. הוועדה בוחנת שני שיקולים: חשיבות הצעת החוק ודחיפותה. כדי לאשר את הפטור נדרשים לפחות שלוש מחבריה הקבועים של ועדת הכנסת להיות נוכחים בהצבעה.⁹

2.7.2. הצמדה

אם נקבע דיון מוקדם או מועד לקריאה הראשונה בהצעת חוק כלשהי, חבר הכנסת שהגיש הצעת חוק זהה או דומה לה בעיקרה יכול אף הוא להעלות את הצעתו לדיון מוקדם באותו מועד, ובלבד שהצעתו מונחת שבועיים לפחות על שולחן הכנסת או פרק זמן זהה לפחות לפרק הזמן שבו מונחת על שולחן הכנסת הצעת החוק המוקדמת.¹⁰

⁷ סעיף 76(ג) לתקנון הכנסת.

⁸ סעיף 66 לתקנון לעבודת הממשלה.

⁹ סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת.

¹⁰ סעיף 76(ה) לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

על חבר הכנסת המבקש להצמיד את הצעתו להצעה אחרת להגיש את בקשתו למזכירות הכנסת, בצירוף עמדה תומכת של הלשכה המשפטית (שבוחנת בייחוד האם אכן מדובר בהצעות חוק זהות או דומות בעיקרן). חבר הכנסת יוכל לפנות בבקשת הצמדה לא יאוחר מהיום שבו נשיאות הכנסת אישרה את סדר היום של אותו שבוע (בדרך כלל יום שני) או ביום שבו ניתן הפטור מחובת ההנחה להצעת החוק שעל סדר היום, לפי העניין.

3. דיון מוקדם ("קריאה טרומית")

3.1 הדיון המוקדם במליאה

ככלל, הדיון המוקדם בהצעות חוק מתקיים ביום רביעי בשבוע. אחד מיוזמי הצעת חוק מנמק אותה, נציג הממשלה מציג את עמדת הממשלה לגבי הצעת החוק ולאחר מכן נערכת הצבעה. הצעת חוק שזכתה לרוב תועבר לאחת מוועדות הכנסת שהנושא בתחום עניינה, לשם הכנת לקריאה הראשונה.¹¹ אם מתעוררת במליאה מחלוקת בשאלה לאיזו ועדה יש להעביר את הצעת החוק או שיש ספק לאיזו ועדה יש להעביר את הצעת החוק, ועדת הכנסת תכריע בעניין.¹²

אם אין רוב להצעת החוק, או אם יש שוויון בין הקולות בעד ונגד, ההצעה מוסרת מסדר יומה של הכנסת.

3.2 הסרה מסדר היום של הכנסת - כלל ששת החודשים

על הצעת חוק שלא התקבלה בקריאה הטרומית (או שהוסבה להצעה לסדר היום) יחול הכלל שלפיו אין להעלות לדיון מוקדם הצעת חוק זהה או דומה בעיקרה להצעת החוק האמורה במשך שישה חודשים.¹³ יוזם הצעת החוק יכול לבקש כי הצעתו תועלה להצבעה לפני שחלפו ששת החודשים ויושב ראש הכנסת רשאי לקצר את התקופה אם מצא שחל שינוי של ממש בנסיבות.

4. הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה

4.1 הדיון בוועדה

תפקידה של הוועדה שאליה הועברה הצעת החוק לאחר הדיון המוקדם הוא להכינה לקריאה הראשונה או להמליץ בפני המליאה על הסרתה מסדר יומה של הכנסת. לשם הכנת הצעת חוק פרטית לקראת הקריאה הראשונה מתקיימים בוועדה דיונים שבהם נהוג לשמוע את כלל הגורמים

¹¹ רשימת הוועדות הקבועות ותחומי ענייניהן מפורטים בסעיף 100 לתקנון הכנסת.

¹² סעיף 78 לתקנון הכנסת.

¹³ כלל ששת החודשים חל גם כאשר הצעת חוק לא התקבלה בקריאה הראשונה, אך לא כאשר הצעת חוק לא התקבלה בקריאה השנייה והשלישית. תקופת הפגרה נספרת במניין ששת החודשים (סעיף 76(ח) לתקנון הכנסת).

הליך החקיקה

הרלוונטיים. בדיוני הוועדה נרשם פרוטוקול וברוב המקרים הוא פתוח לציבור ומפורסם באתר האינטרנט של הכנסת¹⁴.

הוועדה רשאית למזג את הצעת החוק עם הצעה אחרת, וכן לפצלה לכמה הצעות נפרדות (לעתים נדרש לכך אישור נוסף של ועדת הכנסת או של הכנסת).¹⁵ בתום הדיונים מתקיימת בוועדה הצבעה על הצעת החוק, שבה רשאים להשתתף חברי הוועדה (או ממלאי מקומם).

אם אין רוב להצעת החוק או אם יש שוויון בין הקולות בעד ונגד, תציע הוועדה למליאה להסיר את הצעת החוק מסדר יומה של הכנסת.¹⁶ אם יש רוב להצעת החוק - היא נשלחת לפרסום ברשומות ומועברת לקריאה ראשונה.

היועץ המשפטי לוועדה מלווה את דיוני החקיקה בוועדה הן מבחינת תקינות הליך החקיקה והן כדי להסביר את ההיבטים המשפטיים והחוקתיים הנוגעים להצעת החוק.¹⁷ בסיום הדיון, היועץ המשפטי מנסח את הצעת החוק על פי החלטות הוועדה, בתיאום עם הממונה על נוסח החוק בלשכה המשפטית.

4.2. עלות תקציבית

בבואה להכין הצעת חוק לקריאה הראשונה, על הוועדה להידרש לעלות התקציבית הכרוכה ביישום החקיקה. הוועדה נדרשת לקבוע אם הצעת החוק כרוכה בהוצאה או בהתחייבות להוצאה מתקציב המדינה ומהו הסכום המוערך (לשנה). לשם כך עליה להזמין לדיוניה את נציג משרד האוצר כדי לקבל את הערכתו. במקביל, הוועדה רשאית לקבל הערכה תקציבית מטעם אחד מחברי הכנסת, וזו תוגש, כל עוד לא נקבע אחרת, על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.¹⁸ אם אכן יש עלות תקציבית, ייכלל מידע זה בדברי ההסבר, וכן תפורט דרך המימון של העלות האמורה.

אם מתקיימים בהצעת חוק כל שלושת התנאים האלה, היא תיחשב "הצעת חוק תקציבית"¹⁹:

¹⁴ סעיפים 118 עד 120 לתקנון הכנסת.

¹⁵ סעיף 79 לתקנון הכנסת. ר' בהמשך, סעיף 8.1.

¹⁶ אם יש במליאה רוב להצעת הוועדה, הצעת החוק מוסרת מסדר היום. אם אין רוב - הקריאה הראשונה בהצעת החוק מתקיימת כפי שהגיש אותה חבר הכנסת המציע (כלומר, בנוסח ה"תכלת"), בצירוף דברי הסבר ובציון עלות תקציבית שתקבע הוועדה בתוך חודש ימים מהחלטת המליאה. ימי הפגרה אינם באים במניין תקופה זו (סעיף 94(ד1) ו-3) לתקנון הכנסת). במקרה של הצעת חוק מטעם הוועדה שלא זכתה לרוב - לא תועבר כל המלצה למליאה.

¹⁷ סעיף 17 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

¹⁸ סעיף 93 לתקנון הכנסת וסעיף 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

¹⁹ כהגדרתה בסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה.

הליך החקיקה

- (1) עלותה התקציבית לשנה מוערכת על ידי הוועדה בכ-6 מיליון ש"ח לפחות ;
- (2) היא הצעת חוק פרטית או הצעת חוק מטעם ועדה (ואינה עוסקת בפיזור הכנסת ועריכת בחירות) ;
- (3) הממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית.

הצעת חוק תקציבית יכולה להתקבל בכנסת רק אם תמכו בה לפחות 50 חברי הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית. אין דרישה לרוב כלשהו בדיון המוקדם, שכן בשלב זה הוועדה טרם קבעה את עלותה של ההצעה.²⁰

4.3 השפעת הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים

בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה הראשונה שעל פניה נראה שכרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים, יש לציין את קיומה של פגיעה או קיומו של שיפור הנוגעים לזכויותיהם של ילדים ואת היקפם, לרבות לעניין תנאי חייהם והשירותים המוקנים להם, וכן את הנתונים והמידע ששימשו לקביעה האמורה.²¹

4.4 פרסום הצעת החוק

הצעת חוק שהיה לה רוב בוועדה תפורסם בפרסום הרשמי של המדינה "רשומות" (בנוסח המכונה "כחול", על שום צבע החוברת שבה מפורסמות הצעות חוק לקריאה הראשונה)²².

הצעות חוק ממשלתיות מפורסמות גם הן ב"רשומות", בסדרה נפרדת מהצעות החוק הפרטיות.²³

5. הקריאה הראשונה

5.1 מועד הקריאה הראשונה

הצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת ביום פרסומה ברשומות, באחד מהימים שבהם מתכנסת הכנסת.²⁴

²⁰ סעיף 33(א) לחוק-יסוד: משק המדינה.

²¹ חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002.

²² הרשומות של הצעות החוק מחולקות לשתי סדרות: הסדרה שבה מובאות הצעות החוק מטעם הכנסת (הצעות חוק פרטיות והצעות חוק מטעם ועדה) מסומנת "כ"; הסדרה שבה מובאות הצעות החוק מטעם הממשלה (הצעות חוק ממשלתיות) מסומנת "מ".

²³ על הליך החקיקה של הצעות אלה לפני הגעתן לקריאה הראשונה בכנסת ר' סעיפים 58 עד 64 [לתקנון לעבודת הממשלה](#).

²⁴ סעיף 19(א) לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

על הצעת חוק פרטית ניתן להצביע בקריאה הראשונה באותו יום שבו הונח הנוסח ה"כחול" על שולחן הכנסת. על הצעות חוק מטעם ועדה והצעות חוק ממשלתיות ניתן להצביע למחרת הנחתן על שולחן הכנסת. גם במקרה כזה לוועדת הכנסת יש סמכות ליתן "פטור מחובת הנחה", ובתנאי שלפחות שליש מחבריה הקבועים של הוועדה נוכחים.²⁵

5.2. הדיון בקריאה הראשונה

הדיון בקריאה הראשונה נפתח על ידי יוזם הצעת החוק (בדומה לדיון המוקדם). הצעת חוק ממשלתית תוצג על ידי נציג הממשלה (שר או סגן שר בענייני המשרד שבו הוא מכהן). הדיון הוא אישי (להבדיל מסיעתי), כלומר כל חבר הכנסת המעוניין בכך יכול להירשם לדיון ולהביע עמדתו לגבי הצעת החוק.²⁶

בתום הדיון מתקיימת הצבעה,²⁷ ואם יש רוב להצעה, היא עוברת לוועדה לשם הכנתה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית. הצעת חוק פרטית או הצעה מטעם ועדה תוחזר להמשך דיון בוועדה שהכינה אותה לקריאה הראשונה.²⁸

6. הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

6.1. הדיון בוועדה

בשלב זה על הוועדה לשוב ולדון בהצעת חוק פרטית, או להתחיל לדון בהצעת חוק ממשלתית.²⁹ אופיו של הדיון דומה לזה שנערך לקראת הקריאה הראשונה. נוסף עליו, נערכים בוועדה שיפורים ושינויים אחרונים בנוסח הצעת החוק, נבדקות דקויות ומלובנות סוגיות שנתרו פתוחות ערב הקריאה הראשונה.

הוועדה רשאית למזג את הצעת החוק עם הצעה אחרת, וכן לפצלה לכמה הצעות נפרדות (לעתים נדרש לכך אישור נוסף של ועדת הכנסת או של הכנסת).³⁰ בתום הדיונים נערכת הצבעה על הצעת החוק. עד שלב זה רשאי חבר הכנסת שיזם הצעת חוק פרטית לחזור בו ממנה.³¹

²⁵ הצעות אלה מחויבות בתקופת הנחה של יומיים לפחות, ויום ההנחה נספר גם הוא במניין הימים (סעיף 81(ב) ו-ג) לתקנון הכנסת).

²⁶ לעניין סדרי הדיון, ר' סעיף 82 לתקנון הכנסת.

²⁷ סעיף 82(ה) לתקנון הכנסת.

²⁸ סעיף 83(א) לתקנון הכנסת.

²⁹ סעיפים 83 ו-84 לתקנון הכנסת.

³⁰ סעיף 84 לתקנון הכנסת.

³¹ סעיף 96 לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

אם לא היה רוב להצעה או יש שוויון בין הקולות בעד ונגד, הצעת הוועדה להסרתה של הצעת החוק מסדר יומה של הכנסת מועברת אל המליאה.³² אם היה רוב להצעה, הצעת החוק מועברת לקריאה השנייה.

6.2. נושא חדש

במהלך הדיונים בוועדה על הצעת חוק נערכים בה שינויים רבים, וחלקם עשויים להיות משמעותיים ומהותיים. הוועדה מוסמכת לערוך תיקונים אלה ככל שייראה לה, ובלבד שלא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק.³³

בדיונים לאחר הקריאה הראשונה רשאי חבר הכנסת, שר או סגן שר בענייני משרדו לטעון כי תיקון שהוצע להצעת החוק חורג מגדר נושא הצעת החוק. טענה זו היא טענת "נושא חדש". ההכרעה בדבר היותה של הצעה לתיקון הצעת החוק משום חריגה מגדר הנושא היא בידיה של ועדת הכנסת. יוטעם, כי עצם העלאת הטענה בדבר חריגה מגדר הנושא מחייבת את יושב ראש הוועדה להביא את הדבר בפני ועדת הכנסת. אם סברה ועדת הכנסת כי אין מדובר בחריגה מגדר הנושא, הרי שאין מניעה לכלול נושא זה בהצעת החוק. אם סברה ועדת הכנסת כי יש בתיקון משום חריגה מגדר הנושא, הוא לא יכלול בהצעת החוק ולא יצורף כהסתייגות.

6.3. הסתייגויות ובקשות רשות דיבור

הסתייגות היא הצעה לתיקון שנדונה בוועדה אך לא התקבלה,³⁴ ומי שיזם אותה מבקש לכלול אותה כהסתייגות, לנמקה **במליאה** לפני ההצבעה על הצעת החוק ולשכנע את מליאת הכנסת לאשר את הצעת התיקון.

בדיונים בוועדה רשאי חבר הכנסת, שר או סגן שר בענייני משרדו לבקש כי הצעתו לתיקון הצעת החוק שלא נתקבלה בוועדה תירשם כהסתייגות. ככלל, הסתייגות תירשם לסעיף מסוים.³⁵ ההסתייגויות יצורפו אל נוסח הצעת החוק אשר יידון במליאה בקריאה השנייה.³⁶ יצוין כי כל הסתייגות מקנה לחבר הכנסת שהגיש אותה זמן דיבור של חמש דקות במליאה, אך הסתייגויות חלופיות אינן נחשבות הסתייגויות נפרדות לעניין זמן הדיבור.

³² הצעת הוועדה להסיר את הצעת החוק מסדר יומה תועבר למליאה. המליאה יכולה לקבל את הצעת הוועדה ואז הצעת החוק מוסרת מסדר היום, או לדחותה ואז הצעת החוק תונח על שולחן הכנסת לקריאה השנייה בתוך שלושה חודשים מהחלטת המליאה, בנוסח שתכין הוועדה ובצירוף הסתייגויות (ניתן להאריך את התקופה באישור ועדת הכנסת). ימי הפגרה אינם במניין תקופה זו (סעיף 94(ד) ו-1(3) לתקנון הכנסת).

³³ סעיף 85 לתקנון הכנסת.

³⁴ ההוראה שאפשרה בעבר הבאת גרסאות להצבעה במליאה כאשר היה שוויון בהצבעה על הצעה לתיקון - בוטלה.

³⁵ אפשר להסתייג גם מנושא מסוים המוסדר ביותר מסעיף אחד, וההסתייגות תירשם לסעיף הראשון שבו מוסדר הנושא (סעיף 86(ג) לתקנון הכנסת).

³⁶ סעיף 87 לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

יש להדגיש כי לא ניתן להסתייג מהצעת חוק כלשהי בוועדה לפני הקריאה הראשונה, ולא ניתן להסתייג לאחר שהוועדה סיימה את ההצבעות על הצעת החוק לפני הקריאה השנייה. כמו כן, הסתייגות אינה יכולה לשלול את עצם החוק, לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, להיות גזענית במהותה או להכיל כינוי או ביטוי פוגע או גזעני או פגיעה בכבוד הכנסת.

חברי כנסת שלא הגישו הסתייגויות להצעת החוק ומבקשים לשאת דברים במליאה, רשאים לבקש בעת הדיון בוועדה כי בקשתם זו תירשם וכך יתאפשר להם לדבר במשך חמש דקות במליאת הכנסת בעת הדיון בהצעת החוק בקריאה השנייה.

7. הקריאה השנייה והקריאה השלישית

7.1. חובת ההנחה והפטור ממנה

משסיימה הוועדה להכין את הצעת החוק לקריאה השנייה, מניח מזכיר הכנסת את הצעת החוק על שולחן הכנסת. הנוסח מוכן על ידי היועץ המשפטי של הוועדה בתיאום עם הממונה על נוסח החוק בלשכה המשפטית (נוסח זה מכונה "פונץ'-בננה" על שום צבעיו), ויש בו שלושה חלקים:³⁷

(1) ה"פתק" - מכיל את ההיסטוריה של הצעת החוק ואת פרטיה. בין היתר יופיעו פרטים אלה: מי יזם את הצעת החוק (חבר הכנסת, הממשלה או ועדה), מתי התקבלה הצעת החוק בקריאה הראשונה, האם יש הסתייגויות, מס' ה"פ"/, מספר החוברת ה"כחולה" ("כ" או "מ"), האם הוחל על ההצעה דין רציפות והאם היא פוצלה מהצעת חוק אחרת או מוזגה עם הצעת חוק כאמור;

(2) נוסח הצעת החוק כפי שאישרה הוועדה;

(3) ההסתייגויות, בהתאם לסדר סעיפי הצעת החוק, ובקשות רשות דיבור של חברי הכנסת שביקשו בוועדה כי תינתן להם רשות דיבור במליאת הכנסת בעת הקריאה השנייה. אם לא הוגשו הסתייגויות, לא יכלול נוסח הצעת החוק חלק זה.

כל הצעות החוק (פרטיות, ממשלתיות ומטעם ועדה), מחויבות בתקופת הנחה ויכולות לעלות לדיון רק למחרת הנחתן על שולחן הכנסת. אך בדומה לשלבים הקודמים, ועדת הכנסת רשאית לקבוע "פטור מחובת הנחה" כך שהקריאה השנייה והשלישית יתקיימו ביום ההנחה.³⁸

³⁷ סעיף 87 לתקנון הכנסת.

³⁸ סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת.

7.2. הדיון בקריאה השנייה

יושב ראש הוועדה פותח את הדיון ומציג את הצעת החוק בפני המליאה. לאחר מכן, חברי הכנסת שהגישו הסתייגויות וחברי הכנסת שביקשו את רשות הדיבור עוד בעת דיוני הוועדה יכולים לשאת דברים. בהמשך, יושב ראש הוועדה יכול להשיב למסתייגים.³⁹

ההצבעה תיערך על כל אחד מסעיפי ההצעה בנפרד: ראשית - בעד או נגד קבלת הסתייגות (אם הוגשה) לסעיף מסוים, ולאחר מכן - על הסעיף עצמו כהצעת הוועדה (אם נדחתה ההסתייגות) או על הסעיף בשילוב ההסתייגות (אם היא התקבלה). אם לא הוגשו הסתייגויות לסעיפים רצופים ניתן להצביע עליהם בהצבעה אחת בקריאה השנייה.⁴⁰

כאמור, הצעת חוק תקציבית יכולה להתקבל בכנסת רק אם תמכו בה 50 חברי הכנסת לפחות. הוראות אלה חלות גם על הסתייגות תקציבית.

7.3. הקריאה השלישית

בתום ההצבעה על כל סעיפי הצעת החוק, מתקיימת מיד הקריאה השלישית. בקריאה השלישית הכנסת מצביעה, ללא דיון נוסף, על הנוסח הסופי של החוק כולו כפי שנתקבל בקריאה השנייה.⁴¹ אם התקבלה הסתייגות, ניתן לדחות את ההצבעה בקריאה השלישית, בתנאים הקבועים בתקנון.⁴²

הצעת חוק הזוכה לרוב במליאה הופכת לחוק שנשלח לפרסום ברשומות (בספר החוקים). חוק נכנס לתוקף במועד פרסומו ברשומות (או במועד אחר שנכתב במפורש בחוק) ולא במועד קבלתו בכנסת. אם לא היה רוב להצעת החוק - תוסר הצעת החוק מסדר יומה של הכנסת.

³⁹ סעיף 90(ב) עד (ד) לתקנון הכנסת.

⁴⁰ סעיף 90(ה) ו-ו) לתקנון הכנסת.

⁴¹ סעיף 92(א) לתקנון הכנסת.

⁴² סעיף 92(ב) לתקנון הכנסת.

8. סוגיות נוספות

8.1. מיזוג ופיצול הצעות חוק

לאחר הדיון המוקדם או לאחר הקריאה הראשונה, הוועדה הדנה בהצעות חוק רשאית למזג כמה מהן להצעת חוק אחת או לפצל הצעת חוק אחת לכמה הצעות חוק.

8.1.1. מיזוג

לרוב, המיזוג הוא של הצעות חוק הנמצאות באותו שלב בהליך החקיקה, והוועדה שדנה בהן היא המחליטה למזגן. עם זאת, אפשר למזג הצעת חוק שעברה בדיון מוקדם עם הצעת חוק שהתקבלה בקריאה הראשונה. במקרים מסוימים נדרש למיזוג אישור ועדת הכנסת.

בהמשך הליכי החקיקה ההתייחסות להצעת החוק הממוזגת תהיה כאל הצעה אחת.

8.1.2. פיצול

ועדה הדנה בהצעת חוק יכולה להציע לפצלה לכמה הצעות חוק ולקדם בנפרד את הליך החקיקה של החלקים השונים כהצעות חוק נפרדות. לפיצול הצעות חוק נדרש אישור מליאת הכנסת.

8.2. דין רציפות

ככלל, הכנסת מוסמכת לדון בהצעת חוק שהוגשה במהלך כהונתה. עם זאת, חוק רציפות הדיון בהצעות חוק מאפשר להחיל דין רציפות ולדון בהצעת חוק (פרטית, ממשלתית או מטעם ועדה) שנדונה בכנסת הקודמת לאותה הכנסת, אם היא התקבלה בקריאה הראשונה בכנסת הקודמת, ואם מדובר בהצעת חוק פרטית - נדרש שלפחות אחד מחברי הכנסת שחתם על הצעת החוק בכנסת הקודמת מכהן גם בכנסת הנוכחית והסכים להחלת דין הרציפות.⁴³

הצעות חוק פרטיות והצעות חוק מטעם ועדה נדרשות לקבל את אישורה של הוועדה שהצעת החוק נדונה בה לפני שיוחל עליהן דין הרציפות במליאה. הצעות חוק ממשלתיות מובאות ישירות למליאה כדי שיוחל עליהן דין רציפות. אם המליאה מחליטה להחיל דין רציפות על הצעת חוק הכנסת הנוכחית תמשיך לדון בה, והיא רשאית לנהוג בדיונים שהתקיימו בכנסת הקודמת כאילו היו אלה דיונים שלה. **יובהר, כי הצעת חוק שהוחל עליה דין רציפות, תידון בוועדה שדנה בה בכנסת הקודמת.** רק אם לא נקבעה ועדה כזו בכנסת היוצאת או שהוועדה שדנה בהצעת החוק אינה קיימת עוד או אינה מוסמכת עוד לדון בהצעת החוק, תועבר הצעת החוק לוועדת הכנסת לקביעת הוועדה שתטפל בה.⁴⁴

⁴³ חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, וסעיף 97 לתקנון הכנסת.

⁴⁴ סעיף 97(ב) לתקנון הכנסת.

הליך החקיקה

אם מחליטה המליאה שלא להחיל דין רציפות, החלטתה סופית.⁴⁵ יודגש כי ניתן להחיל דין רציפות פעם אחת בלבד.

8.3. דיון מחדש (רביזיה)⁴⁶

בכל החלטה שהתקבלה בוועדה ניתן לבקש רביזיה, כדי שהעניין יידון מחדש בוועדה. ניתן לבקש בקשה זו רק פעם אחת לגבי כל החלטה של הוועדה, כל עוד ההחלטה או הצעת החוק לא הונחו על שולחן הכנסת (ואם ההחלטה אינה מונחת על שולחן הכנסת - כל עוד ההחלטה לא נמסרה לכנסת או שההודעה עליה לא נחתמה). לגבי הצעת חוק, ניתן לבקש רביזיה בהצעת החוק כולה או בעניין מסוים שבה.

לרביזיה שני שלבים: בשלב הראשון, מצביעים על עצם הבקשה לקיום הרביזיה; בשלב השני, ורק אם היה רוב בוועדה בשלב הראשון, דנים ומצביעים מחדש על הנושא המהותי שעליו נתבקשה הרביזיה. אם לא היה רוב בוועדה לקיום הרביזיה בשלב הראשון, נותרת החלטת הוועדה על כנה (כפי שנתקבלה לפני הבקשה לרביזיה).

8.4. התייעצות סיעתית⁴⁷

בתום דיוני הוועדה בנושא מסוים, ולפני ההצבעה עליו, רשאי חבר הוועדה לבקש פסק זמן לשם התייעצות עם חבריו לסיעה. בדומה לרביזיה, גם התייעצות סיעתית ניתן לבקש רק פעם אחת לגבי כל עניין הנדון בוועדה (גם אם התבקשה על ידי חברי ועדה מסיעות שונות). כאשר מתבקשת ההתייעצות הסיעתית, יושב ראש הוועדה נדרש להפסיק את הדיון בנושא ועליו לדחות את ההצבעה לפחות בחמש דקות, אלא אם כן התבקשה דחייה קצרה יותר.

⁴⁵ סעיף 97(ז) לתקנון הכנסת.

⁴⁶ סעיף 115 לתקנון הכנסת.

⁴⁷ סעיף 114 לתקנון הכנסת.