



4.8.2026 ; כ"א באב תשפ"ו

לכבוד,

עו"ד גלי בהרב-מיארה	עו"ד שרון אפק
היועצת המשפטית	המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
לממשלה	(ניהול ותפקידים מיוחדים)
משרד המשפטים	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

הנדון : בקשה רביעית לשינוי מדיניות קיצור משך הזמן להערות הציבור
לתזכירי חוק ממשלתיים

סימוכין: פנייתנו מיום 10.5.2023 ; מענה מטעם המשנה ליועמ"ש (ניהול ותפקידים מיוחדים) מיום 16.7.2023 (להלן: "מענה מיום 16.7.2023") ; פנייתנו מיום 5.5.2024 ; פנייתנו מיום 10.7.2025 ; מענה עו"ד דרור כהן, המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים, מיום 29.9.2025 (להלן: "מענה מיום 29.9.2025").

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדות לפנות אליכם כלהלן :

1. בשלושת מכתבנו האחרונים אשר בסימוכין וכבר למעלה משלוש שנים, אנו פונים אליכם בעניין נוהג בלתי ראוי שהושרש, הלכה למעשה, למתן אישורים תכופים מטעם היועצת המשפטית לממשלה ומשניה לקיצור פרקי הזמן הניתנים לציבור לשם הגשת הערות לתזכירי חוק ממשלתיים (להלן: "תזכירי החוק") ו"נוהג" בהתאמה).
2. בפניותינו, הבהרנו כי הנוהג לקיצור משך הזמן שניתן לציבור להגיש הערות לתזכירי החוק, פוגע פגיעה חמורה בזכות הציבור להשמיע את עמדתו, ונעשה בניגוד למושכלות הדין. בתוך כך, הראינו כי הנוהג חורג מההלכה שנקבעה בבית המשפט העליון, בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (נבו, 12.3.2010) (להלן: "עניין אדם טבע ודין"), בה נקבע כי הליך חקיקה תקין מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם.¹
3. ההלכה בעניין אדם טבע ודין עוגנה בהנחיית הייעוץ המשפטי מס' 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיים", מיום 5.3.2018 (להלן: "ההנחיה"), שקבעה כי ברירת המחדל היא חובת הפצת תזכירי חוק להערות הציבור למשך 21 ימים לפחות, וכי ניתן לקצר תקופה זו רק באישור חריג של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.
4. אולם, הלכה למעשה, ולמרות אופיין החריג – אישורים אלה מטעם היעוץ המשפטי הפכו לנורמה בשגרת

¹ עוד נקבע כי סטייה מהותית מהנוהל התקין בעניין משך הזמן הניתן לעיון הציבור "עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית" (ראו פסקה 13, עניין אדם טבע ודין).



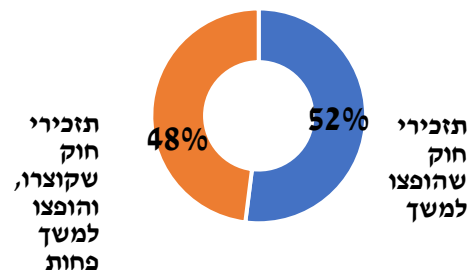
החקיקה, במקום להינתן רק במקרים חריגים.

5. כזכור, במאי 2023, בפנייתנו הראשונה בעניין זה, הצבענו על העובדה שמרבית תזכירי החוק שפורסמו באותה השנה זכו לקיצור פרק הזמן הניתן לציבור לשם הגשת הערות, כאשר חלקם התקצרו לכדי ימים בודדים בלבד. במענה מיום 16.7.2025 ציינתם כי גם לשיטתכם, העמדת תזכירי חוק לעיון הציבור למשך פרק זמן סביר היא רכיב מהותי וחשוב בהליך החקיקה, וכי בכוונתכם להמשיך ולעקוב אחר יישום ההנחיה ולפעול לחיזוקה באופן מיטבי.

6. בחלוף שנה מהמענה שבסימוכין, במאי 2024, ערכנו בדיקה מעמיקה נוספת על משך הזמן שהוקצב להגשת הערות הציבור על תזכירי חוק ממשלתיים. מצאנו כי עדיין מדובר בנוהג שכיח ואישורים "חריגים" לקיצור משך התקופה ניתנו בלא פחות מ-52% מהמקרים. בחלוף שנה נוספת, לאחר בדיקה שלישית במספר אודות יישום הנוהג, עלה כי גם מיום 6.5.2024 ועד ליום 10.7.2025 אחוז תזכירי החוק אשר קיבלו קיצור "חריג" נותר ללא כל שינוי – ואישורים כאלה ניתנו גם בשנה העוקבת בלא פחות מ-52% מכלל תזכירי החוק.

7. במענה לפנייתנו למכתב זה הביעו פעם נוספת גורמים במערך ייעוץ וחקיקה את עמדתם לעניין קיומה של "חשיבות רבה לעריכת הליך חקיקה ממשלתי מיטבי על כל שלביו, ובכלל זאת למתן פרק זמן הולם לציבור להשתתף בהליך החקיקה" (ראו, מענה מיום 29.9.2025, פס' 8). עוד הבהיר בשנית מערך ייעוץ וחקיקה כי "נמשיך ונעקוב אחר הנושא, באופן עיתי" (שם). ואולם, חלף הנכונות להכיר בחשיבות הנורמטיבית של משך הזמן הניתן להערות הציבור בייעוץ המשפט לממשלה, לא נרשמה התקדמות ממשית בהפסקת הנוהג.

8. עתה, כמדי שנה, ערכנו בדיקה מעמיקה נוספת על תמונת המצב העדכנית למשך הזמן הניתן להערות הציבור על תזכירי החוק. לצערנו, תמונת המצב הנגלית לא נושאת בשורות ולא מציגה מגמת שיפור ניכרת והקפדה על הוראות הדין. מבדיקתנו עולה כי מיום 10.7.2025 ועד ליום 10.7.2026 פורסמו 122 תזכירי חוק, מתוכם 59 קיבלו קיצור חריג למשך הזמן הניתן להערות הציבור. קרי, 48% מכלל תזכירי החוק הופצו תוך קבלת אישור "חריג". וכך, הלכה למעשה, בשנה החולפת לא בא לידי ביטוי שינוי ממש במדיניות בפועל בעניין זה ביעוץ המשפטי לממשלה. זאת, חרף הסכמתכם כי מדובר ברכיב מהותי וחשוב בהליך החקיקה.



9. משמע, במהלך השנה האחרונה, וחלף הצהרותיו החוזרות של מערך ייעוץ וחקיקה, נרשמה ירידה של 4% בלבד בשימוש בנוהג של קיצור תזכירי החוק. משך זמן ההפצה הממוצע בקרב תזכירי חוק שקוצרו עלה



במעט, **ועומד על 9.5 ימים בלבד**. זאת למול חובת הדין, אשר מעניקה לציבור 21 ימים לכל הפחות להביע עמדתו בעניין תזכיר החוק טרם קידומו.

10. השימוש המאסיבי בנוהג, בקיצור הזמן המוקצב להערות ציבור, פוגע ביכולתו של הציבור להבין לעומק את הסדר החקיקה המצוי, לבחון את השלכותיו, לגבש דעה מושכלת בעניינו ולהביעה בפני השלטון. מכך, נגזרות שתי פגיעות להליך החקיקה. ראשית, נפגמת יכולתו של האזרח להתריע מפני פגיעה בזכויותיו. שנית, נפגמת האפשרות הממשית להצעות לטיוב החקיקה על ידי אזרחים, בין אם פרטיים ובין אם גופים ותאגידים בעלי מקצועיות בעניין.

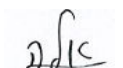
11. לא נעלמו מעניינו הנסיבות החריגות המאפיינות את השנה האחרונה בפרט, ואת שלוש השנים האחרונות בכלל. המלחמה הרב-חזיתית המתמשכת, אשר פרצה באוקטובר 2023 ונותנת את אותותיה עד היום, עשויה להצדיק, במקרים המתאימים, קידום מואץ של הליכי חקיקה מסוימים. ואולם, **אין בנסיבות כלליות אלה כדי להצדיק פגיעה שיטתית ונרחבת בהליכי החקיקה התקינים**. דווקא בתקופות חירום, שבהן הליכי החקיקה נושאים השלכות רחבות ומשמעותיות, גוברת החשיבות **שבהבטחת השתתפות ציבורית אפקטיבית**. לפיכך, לעמדת התנועה, אין די בהפניה כללית למצב הביטחוני, ויש לנמק מדוע דווקא תזכיר החוק המסוים מחייב חריגה מן הכלל וקיצור פרק הזמן שנקבע בדיון להגשת הערות הציבור.

12. לאור האמור לאורך מכתבנו בשלוש השנים האחרונות, נפנה אליכם בבקשה **דחופה ורביעית במספר לבחון מחדש את המדיניות הנוהגת בפועל בעניין קיצור משך הזמן הניתן להערות הציבור על תזכירי חוק**, אשר אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, הנחיית היעוץ המשפטי, והצהרות חוזרות של מערך ייעוץ וחקיקה עצמו. נבקש כי תפעלו בהתאם להנחיה הקובעת שיש ליתן לפחות 21 יום להגשת הערות הציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שינומקו כראוי.

13. עוד נבקש כי יקבע נוהל פנימי סדור בעניין בתוך מערך ייעוץ וחקיקה, אשר יתווה את השיקולים למתן קיצור כאמור ויאמין משורשו את נוהל מתן הקיצורים הנוכחי.

14. נודה לתשובתכם בהקדם, ובטרם נשקול את צעדינו הבאים בנושא.

בכבוד רב,


אלה משה

רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה


שיתיו לבנה להב, עו"ד

מנהלת מחלקת מדיניות וחקיקה