

על נגישותה של החקיקה

יניב רוזנאי* ונדיב מרדכי**

מאמר זה מספק בחינה מושגית של נגישותה של החקיקה. המושג "נגישותה של החקיקה" מתייחס ליכולתו של הפרט לגשת אל החוקים שמסדירים את חייו ולהבין את תוכנם, ומכאן שנדרש, כעניין נורמטיבי, יותר מפרסום פורמלי של החוק על-ידי המדינה. נגישותה של החקיקה נובעת מחובת המדינה לספק – ומזכותו התואמת של הפרט לקבל – גישה יעילה למידע חקיקתי. מאמר זה סוקר, תוך התמקדות בישראל ובאספקלריה השוואתית, שלוש זירות פעולה מרכזיות שבמסגרתן נעשות פעולות לקידום נגישותה של החקיקה: דיגיטציה של החקיקה במאגרי חקיקה לאומיים; "תנועת השפה הפשוטה"; וחינוך משפטי והנחלת אוריינות משפטית. לנוכח המגמות המתקדמות הקיימות בעולם, המחברים ממליצים על כמה דרכי פעולה להגברת נגישותה של החקיקה בישראל.

מבוא. א. נגישות חקיקה מהי? ב. מגמות בקידום נגישותה של החקיקה: דיגיטציה, שפה פשוטה ואוריינות משפטית: 1. דיגיטציה – מאגרי חקיקה אלקטרוניים; 2. התנועה

* מרצה בכיר, המרכז הבינתחומי הרצליה, בעל תואר דוקטור למשפטים מ-London School of Economics and Political Science (LSE), יושב-ראש מייסד-שותף של האגודה הישראלית לחקיקה.

** עמית-מחקר בפקולטה למשפטים ובמרכז לרציונליות שבאוניברסיטה העברית בירושלים.

נוסח מקוצר ומוקדם של מאמר זה הוצג בכנס הבין-לאומי על *Legisprudence and the Legislative Process: From Theory to Practice* שהתקיים בכנסת ב-11 בדצמבר 2014. המחברים מבקשים להודות לעורכי כתב-העת **משפט וממשל** אילן סבן ועידו שפירא, לעורכים האורחים מרדכי קרמניצר וגיא לוריא, וכן למרק אדלר, מיכל אהרוני, זמר בלונדהיים, גלי בן-אור, דנקן ברי, דפנה ברנאי, איתי בר-סימן-טוב, דניאל גרינברג, ורדית דמרי-מדר, יצחק זמיר, קרן ילין-מור, ג'ון מרק קייס, דנה פאר, פטרישיה פופלייה, איל פלג, אורן פרוז, דפנה צדקיהו, פיטר קוויגין, רונן קורמקין, מרטין קטס, ג'וזף קימבל, יוסף קלמנוביץ, הלן קסנטקי, ויליאם רובינסון, יובל רויטמן, סופיה רנצ'ורדס, יהושע שופמן ויוסף שטח – על סיועם בעת הכנת המאמר ועל הערותיהם לטיוטות מוקדמות. תודה רבה לדניאל הורנשטיין על סיוע במחקר, וכן לחברי המערכת של **משפט וממשל** אריאל ברגר, אלי גוזלן ובר מזרחי, ולעורך הלשוני גיא פרמינגר, על עבודת עריכה מעולה. מאמר זה נכתב בסיועו של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ועל כך נתונה לו תודתנו.

לשפה פשוטה; 3. אוריינות משפטית. ג. ביקורות על הפרויקט לקידום נגישותה של החקיקה: 1. הגברת נגישותה של החקיקה עלולה להגדיל את אי-השוויון; 2. נגישות חקיקה היא מוצר חלופי לעורכי-הדין; 3. התועלת בהגברת נגישותה של החקיקה אינה מצדיקה את עלותה. ד. סיכום והמלצות.

מבוא

הספרות העוסקת בתחום הגישה למשפט (access to justice) מתמקדת על-פירוב ביכולת הגישה של הציבור, ובפרט של שכבות מוחלשות, לבית-המשפט ולהליך המשפטי.¹ השיח מתמקד במכשולים הניצבים בפני אוכלוסיות מוחלשות בהתמודדות עם ההליך המשפטי: כשלי ייצוג, אי-ידיעת החוק, חוסר יכולת "לקרוא לעוול בשם",² יכולת מוגבלת להתמודד עם מוסדות המדינה, קושי בגישה להליכים מנהליים, למיצוי זכויות או לצדק במובנים מופשטים יותר,³ ויכולת מוגבלת להתמודד עם הכללים והמשטרים המשפטיים.⁴ עשרות שנים של מחקר ופעולה (progressive lawyering) בשדה הגישה למשפט הניבו מסורת מפוארת של צמצום פערים חברתיים ושל שימוש במשפט כאמצעי להגנה על כבוד האדם ולהשאת תועלות של קבוצות מוחלשות ושל החברה כמכלול.⁵

1. לכתיבה קנונית בתחום זה ראו Frank I. Michelman, *The Supreme Court and Litigation Access Fees: The Right to Protect One's Right – Part I*, 1973 DUKE L.J. 1153 (1974); DEBORAH L. RHODE, ACCESS TO JUSTICE (2004); ACCESS TO JUSTICE (Rebecca L. Sanderfur ed., 2009). כן ראו יורם רבין "זכות הגישה לערכאות" *זכות חוקתית* (1998); יורם רבין "זכות הגישה לערכאות – מזכות רגילה לזכות חוקתית" *המשפט* ה 217 (2000); ע"א 733/95 *ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ*, פ"ד נא(3) 577, 629 (1997); אהרן ברק "זכות הגישה למערכת השיפוטית" *ספר שלמה לוינ' 31* (אשר גרוניס, אליעזר ריבלין ומיכאל קרייני עורכים, 2013).
2. ראו וילאם ל"פ פלסטינו, ריצ'רד ל' אייבל ואוסטין סאראט "היווצרותם של סכסוכים והשתנותם: מתן שם, הטלת אשם, עמידה על זכות..." *מעשי משפט* ג 17 (2010).
3. דובר מובהק של גישה זו בישראל הוא יובל אלבשן. ראו, למשל, יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" *עלי משפט* ג 497 (2003); יובל אלבשן *זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל* (2005) (להלן: אלבשן *זרים במשפט*); וכן את ביקורת ספרו של אלבשן – רון שפירא "יובל אלבשן: זרים במשפט – נגישות לצדק בישראל" *משפטים* לז 253 (2007). לדיון שיפוטי מן העת האחרונה בנגישותו של המשפט (אגב דיון בשאלת מרחב הפעולה הראוי של ארגונים כלכליים ל"מימוש זכויות" הפועלים בתווך שבין הפעולה המשפטית לפעולה המנהלית) ראו ע"א 4223/12 *המרכז למימוש זכויות רפואיות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין בישראל* (פורסם בנבו, 25.6.2014).
4. חלק מן המכשולים הללו נובעים מן העובדה שהנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות הם "שחקנים חד-פעמיים". ראו Marc Galanter, *Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, 9 LAW & SOC'Y REV. 95 (1974).
5. ראו, למשל, את ההקדמה לסימפוזיון: *Political Lawyering: Conversations on Progressive Social Change*, 31 HARV. C. R.-C.L. L. REV. 285 (1996).

עם זאת, המשפט (law) הוא שלם אשר גדול יותר מההליך המשפטי (legal process). בשנים האחרונות ניתן להצביע על תנועה חדשה, מובחנת וחשובה, המתפתחת בתוך שדה הגישה למשפט, אשר חותרת לקידום יכולתו של הציבור לגשת לחקיקה (access to legislation) ולמידע חקיקתי (legislative information). כחלק מהרחבת הפעולה המשפטית לכיוון של שינוי חברתי מעבר לשדה ההליך המשפטי,⁶ ומתוך הבנה שחלק לא-מבוטל של "המשפט הפוזיטיבי" מתהווה בשדה החקיקה (לרמותיו הנורמטיביות השונות), גוברת ההכרה בחשיבות נגישותה של החקיקה לציבור.⁷ הכרה זו באה לידי ביטוי בקריאה מובחנת וייחודית להגברת נגישותה של החקיקה, וכן במחקר אקדמי ובתחומי פעולה ייחודיים, שהמרכזיים שביניהם ייסקרו במאמר זה. מטרת המאמר היא להציג ולהמשיג את נגישות החקיקה, ולהציע כיוונים להגשמתה בישראל.

לצד ההכרה בה כדיסציפלינה מחקרית, הקריאה להנגשת החקיקה לציבור קורמת עור וגידים גם ב"זירת המדיניות" (policy). לצד הדגש שהספרות המחקרית שמה בהשתתפות בהליכי קבלת החלטות, תובנות העולות מן המחקר בתחום נגישותה של החקיקה מובילות להשקעת משאבים משמעותיים על-ידי מדינות ושחקנים נוספים לשם הנגשת החקיקה הראשית של הפרלמנט; דיגיטציה של החקיקה במאגרי מידע ובמתכונות לא-מסורתיות; שינוי תפיסת החקיקה והתאמתה לקהלי-יעד לא-מקצועיים באמצעות השפה; והכרה בחשיבותה של אוריינות משפטית כחלק מחוסנה של החברה הדמוקרטית. גם בישראל נעשים מהלכים ראשוניים (וקטני-היקף, לטעמנו) לקידום נגישותה של החקיקה לציבור. דוגמה מרכזית לכך היא החלטתה של הכנסת, משנת 2013, להקים "מאגר חקיקה לאומי", שבו נעשית אינטגרציה משפטית-טכנולוגית של החקיקה בישראל לטובת הציבור.⁸ החלטה זו, המלווה הקצאת משאבים ניכרים וכוח-אדם, אמורה להוביל – בסופו של תהליך, שנמצא בעיצומו – להקמתו של מאגר חקיקה אשר ינגיש את כל חוקיה של מדינת-ישראל בנוסח משולב לציבור האזרחים (מצב שאינו

6 ראו, למשל, רות גביון "התקווה החלולה: האם בתי משפט יכולים להביא לשינוי חברתי? ביקורת על המהדורה השנייה (2008) של ספרו של ג'רלד רוזנברג" **מעשי משפט** ב 15 (2009); דבי גילד-חיו וסיגל שהב "עריכת-דין חקיקתית ככלי לשינוי חברתי" **מעשי משפט** ב 69, 70-71, 79-81 (2009).

7 השוו לתנועה לקידום הגישה למידע (Access to Knowledge – A2K). ראו, למשל, Amy Kapczynski, *The Access to Knowledge Mobilization and the New Politics of Intellectual Property*, 117 YALE L.J. 804 (2008). כמוכך, השאיפה להגברת הגישה לחקיקה אינה חדשה כלל. כבר תומס הובס הציע שכל אזרח יישא עימו עותק של ספר החוקים. ראו VI THE ENGLISH WORKS OF THOMAS HOBBS OF MALMESBURY 28 (William Molesworth ed., John Bohn, London 1840).

8 על-אודות מאגר החקיקה הלאומי ראו באתר הכנסת main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/lawhome.aspx.

קיים כיום).⁹ מהלך זה אינו נעשה בחלל ריק, אלא מצטרף למאמצים דומים הנעשים במדינות שונות.¹⁰

מאמציה הברוכים של הכנסת מציבים את שאלת נגישותה של החקיקה במוקד. אף שלטעמנו היה נכון לדון בתחום זה באופן מובחן כבר לפני שנים, הנכונות לפעולה מצד הכנסת דוחקת במחקר האקדמי הישראלי להציב כלים ולהציג שאלות רלוונטיות ביחס להנגשת החקיקה. כמה משאלות אלה עולות גם בדיון על נגישותו של המשפט. כך, למשל, סוגיית "היצף המידע" שעלול להתרחש בעקבות הנגשה של מכלול החקיקה לציבור היא סוגיה מרכזית וחשובה הנקשרת לטיעון מוכר מתחום נגישותו של המשפט המתייחס לסכנה שגישה מוגברת וגורפת למשפט עלולה להוביל לתוצאות רגרסיביות במונחי שוויון.¹¹ לעומת זאת, כמה מהשאלות העולות ייחודיות לנעשה בתחום זה. כך, למשל, בדוננו בשאלת הדיגיטציה של החוק או בשאלת השפה שתאפשר פישוט שלו למען כלל הציבור, עולה ביתר שאת השאלה אם הכלים המסורתיים שמוכרים למשפטנים/נסחים ("מפעלי החקיקה") הם הכלים הנכונים לשימוש במסגרת פיתוח כזה או שמא נכון להשתמש בכלים אחרים.¹²

לצד המדיניות, התהליכים מתחום המשפט והתהליכים הטכנולוגיים, יש חשיבות לכך שהגברת הגישה לחקיקת הכנסת (כמו-גם לעבודתה) תיעשה גם כתהליך חינוכי וכפרויקט חברתי. דוגמה לכך היא הצעת חוק מרכז הסברת החקיקה, התשע"א-2010,¹³ שבמסגרתה הוצע להקים מרכז הסברת חקיקה בכנסת ולהטיל עליו את האחריות לפרסום החקיקה, להקמת מרכז מידע לציבור ביחס לחקיקה, להפצת מידע בנוגע לחקיקה ולהסברת החקיקה לציבור ולמשרדי הממשלה. הצעה זו היא דוגמה לתפיסה המשלבת מאמצים טכנולוגיים ומנהליים עם "הנחלה של החוק" באמצעות הסברה וחינוך. על רקע הצעה זו עולות כמה שאלות: אילו צעדים נוספים הכנסת צריכה לנקוט על-מנת שהנגשת החקיקה תהיה אפקטיבית? מהם המדדים לאפקטיביות זו? האם יש

9 על השאלה מדוע חיפוש מקוון חופשי והמאגרים הקיימים כיום במרשתת אינם מספקים ראו בהרחבה יניב רוזנאי "חוק רוצה להיות חופשי": פרסום חקיקה בעידן האינטרנט" הפרקליט נב 235, 302-306 (2013).

10 ראו Cristina Leston-Bandeira, *Studying the Relationship Between Parliament and Citizens*, 18 J. LEGIS. STUD. 265, 269 (2012) "[w]hether well-established or developing democracies, parliaments have deployed considerable time and resources to the development of points of contact with citizens, opportunities for (access or even to participate and educate".

11 ראו להלן בפרק ג.

12 גם באנגליה קיימות התפתחויות בתחום זה. כך, למשל, עולה השאלה אם אמצעי גישה לחקיקה בעידן המידע צריכים לכלול טכנולוגיות "קוד פתוח". ראו TEDx Talks, *Good Law: Richard Heaton at TEDxHousesofParliament*, YouTube (Jun. 27, 2013), <https://www.youtube.com/watch?v=p8GUG0S9esU>.

13 פ/2798/18/ (הונחה על שולחן הכנסת ביום 20.12.2010; זמינה בכתובת fs.knesset.gov.il/18/law/18_lst%20%20_163683.doc). ההצעה נדחתה על-ידי ועדת השרים לחקיקה לנוכח התנגדותו של משרד האוצר.

לפעול להנגשת החוק במסגרת פעילות חברתית וכך אולי ליצור הזדהות ולגיטימיות בקרב אזרחים? בהקשר זה נטען בשבח הצורך בהנחלת "אורייתו משפטית", כחלק מהמאמץ להקנות לאזרחים את היכולת להכיר את החוק ולהתמודד עימו.

המחקר בישראל על-אודות חקיקה, ובפרט זה העוסק בנגישותה של החקיקה,¹⁴ אינו מספק ואינו תואם את חשיבותו הרבה של נושא זה.¹⁵ מטרת המאמר היא לתרום למילוי החסר באופן ראשוני, תוך התמקדות בתחום נגישותה של החקיקה והצבתו במוקד. התפיסה העומדת ביסוד המאמר היא **שהנגשת החקיקה היא שדה מובחן במסגרת הקריאה להנגשת המשפט**. שדה זה מצריך יכולות שונות מצד הפועלים בגדרו, ומציב אתגרים שונים הן בפני המדינה והן בפני מפעילי המשפט בקרב החברה האזרחית. כדי להמחיש את ייחודיותו של התחום, ולאחר הגדרה קצרה של השדה, יציג המאמר את הנעשה בעולם ביחס לשלוש זירות מרכזיות של תחום הנגשתה של החקיקה, כמו-גם כמה ביקורות בסיסיות נגד הפרויקט. אנו מעוניינים שהמאמר יהווה נקודת פתיחה לדיון ולפיתוח תפיסה בדבר נגישותה של החקיקה לציבור, וכן זרז לדיוני-המשך מחקריים ומקצועיים.

כדי להגשים את תכלית מאמרנו, נמשיך את הילוכנו באופן הבא. **בפרק א** נגדיר מהי נגישות חקיקה. נעשה זאת הן באמצעות הצגת השדה כפי שהוא מתפתח בעולם והן באמצעות הנגדתו לתחומים משיקים: שיתוף הציבור בהליכי החקיקה ורפורמה מוסדית בוועדות הכנסת. **בפרק ב** נמחיש את הנעשה בשדה באמצעות סקירתן של שלוש זירות פעולה מרכזיות: דיגיטציה של החקיקה במאגרי חקיקה לאומיים; "תנועת השפה הפשוטה"; וחינוך משפטי והנחלת אורייתו משפטית. במסגרת הסקירה נציג רכיבים מרכזיים מהפעילות הענפה המתקיימת בכל אחת מהזירות באמצעות מבט השוואתי קצר, ונתייחס לנעשה בנושא בישראל.¹⁶ מבט זה יספק לקוראת מנעד שיאפשר לה להכיר את תחום נגישותה של החקיקה מקרוב. **בפרק ג** נתמודד עם שלוש ביקורות מרכזיות שיכולות להישמע נגד הפרויקט. הראשונה, מן הכיוון החלוקתי, נוגעת בחשש שמהלכים של הנגשת המשפט יובילו לתוצאות רגרסיביות; השנייה, מן הכיוון של חקר הפרופסיה המשפטית, נוגעת במתקל הלכאורי בין הנגשת החקיקה לבין תפקידם של

14 ראו, כחריג, את מאמרם של אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" בכרך זה. לטענה רחבה יותר, שלפיה חקר "היחסים בין הפרלמנט לבין האזרחים", בפרט על רקע התפתחותן של מדיות חדשות, הוא תחום מוזנח, ראו Leston-Bandeira, לעיל ה"ש 10, בעמ' 265–266 () "...the relationship between parliament and citizens has been a neglected area of legislative studies... The study of parliament has focused primarily on its role in the decision-making process, namely in terms of its two core functions (of legislating and scrutinizing..."

15 לאנתולוגיה חשובה בתחום זה ראו THE LEAST EXAMINED BRANCH: THE ROLE OF LEGISLATURES IN THE CONSTITUTIONAL STATE 396 (Richard W. Bauman & Tsvi Kahana eds., 2006).

16 רן לוסטיגמן ומיכל אהרוני "פיצוח השפה המשפטית 'בקליפת אגוז' – בדרך לעברית משפטית פשוטה" **עיונים בשפה וחברה** 5, 91, 99 (2012).

עורכי-הדין בחברה; והשלישית נוגעת בטיעון שהנגשת החקיקה אינה מהלך שראוי לתעדף בהקצאת משאבים במסגרת רפורמה משפטית. בחלק האחרון נסכם בקריאה להשקעת משאבים – הן על-ידי המדינה והן על-ידי ארגוני החברה האזרחית – בהגברת נגישותה של החקיקה.

א. נגישות חקיקה מהי ?

נגישות חקיקה מתייחסת ליכולת הגישה של הציבור לחוקים השולטים בחייו וליכולתו להבינם. היא התפיסה שלפיה ה"חקיקה" צריכה להיות מותאמת למגוון רחב של קהלי-יעד. התאמה זו תיעשה על-ידי שינוי החקיקה באופן שיהפוך אותה לזמינה, לבהירה ולמובנת אף לקהל שאינו בעל רקע משפטי.¹⁷ נגישות חקיקה תומכת במתן כלים לציבור הרחב על-מנת שיוכל להבין חקיקה ביתר קלות ולפעול לפיה. ההנחה היא כי כלים אלה יינתנו באמצעות משאבים שהמדינה תשקיע מעבר לאלה שהיא משקיעה בניסוח החקיקה ובפרסומה. נגישות חקיקה מחייבת הקמת מוסדות ייעודיים אשר יסייעו בשינוי התפיסה ביחס ליצירת החוק, לאגירתו ולהפצתו לצרכניו, וכן יפעלו להקנות לחברי הקהילה הדמוקרטית אוריינות משפטית בצריכתו. לשיטתנו, נגישות החקיקה נובעת מחובתה של המדינה ומזכותו התואמת של הפרט לגישה יעילה לחוק.¹⁸

לא נכחד, ההגדרה שאימצנו כאן פוזיטיביסטית מעט. זאת, משום שתופעת ההנגשה של החקיקה רחבה ואקלקטית ביותר, ורק בעשור האחרון ניתן לומר שהיא לובשת צורה מובחנת כ"זרם משפטי-חברתי" נפרד ומגובש. מקורותיה משתרנים מזרמים שונים של תפיסות משפטיות (למשל, תנועת "הגישה החופשית למשפט";¹⁹ התנועה הפרוגרסיבית לקידום הגישה למשפט;²⁰ אסדרת חופש המידע; או החתירה של מדינות וארגונים

17 המשפט (law) רחב יותר מחקיקה, שכן הוא כולל גם פסיקה ופרשנות שיפוטית של חקיקה, אולם מאמר זה אינו עוסק בבהירות הפסיקה או ביכולתו של הציבור לגשת לפסיקותיו של בית-המשפט ולהבינן. על יריעת המשמעויות האפשריות של נגישות חקיקה ראו, למשל, Ronan Cormacain, *Have the Renton Committee's Recommendations on Electronic Access to Legislation been Fulfilled?*, 19(3) EUR. J. CURRENT LEGAL ISSUES (2013), <http://webjcli.org/article/view/264/361>

18 ראו רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 250 (המפרט שם גם את ההצדקות השונות לקידום נגישותה של החקיקה).

19 Graham Greenleaf, *The Global Development of Free Access to Legal Information*, 1(1) EUR. J. L. & TECH. (2010), <http://ejlt.org/article/view/17/39>; Graham Greenleaf, Philip Chung & Andrew Mowbray, *Emerging Global Networks for Free Access to Law: WorldLII's Strategies 2002–2005*, 4 SCRIPT-ED 319 (2007)

20 ראו, למשל, אלבשן זרים במשפט, לעיל ה"ש 3, והמקורות שם. ראו גם Marc Galanter, *Access to Justice as a Moving Frontier, in ACCESS TO JUSTICE FOR A NEW CENTURY – THE WAY FORWARD* 147 (Julia H. Bass, W.A. Bogart & Frederick H. Zemans eds., 2005); Trevor C.W. Farrow, *What Is Access to Justice?*, 51 OSGOODE HALL L.J. 957 (2014).

לטיוב חקיקה ואסדרה)²¹ כמו-גם מזרמי מדיניות (למשל, השאיפה ל"הרמוניזציה של דינים" בין מדינות או השאיפה להבהרת החוק כדי להפחית את הנטלים שהוא משית על עסקים קטנים).²² גם הפעולות הנעשות במסגרת השדה – חלקן על-ידי מדינות וחלקן באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים וחוקרים – הן רחבות ביותר. רק בשנים האחרונות ניתן להצביע על כמה כיווני פעולה מובחנים, שנציג בחלק הבא. עם זאת, וכפי שיעלה בהמשך, אף שברמה הפוזיטיבית מדובר בתופעה רבת מופעים ומרובת הניעות (מוטיווציות), ברמה הנורמטיבית מדובר במאמצים שאימוצם משקף את חובתה הדמוקרטית של המדינה – הן מכוח עקרונות של חוקיות והן מכוח עקרונות של שוויון. הערה מושגית נוספת מתייחסת לכך שמאמר זה מתמקד בנגישותה של החקיקה ה"ראשית". במסגרת הקריאה העולמית לגישה חופשית אל ה"משפט" קיימת קריאה נקודתית לנגישותה של החקיקה, ונראה שהמדינות השונות מתרגמות קריאה זו להנגשת החקיקה הראשית של הפרלמנט אל האזרחים. מטבע הדברים, אך הגיוני שמהלך השואף לשנות את האופן שבו ה"חוק" מתווך אל האזרחים יתחיל בפרלמנט, שהוא מקור החוקים. עם זאת, התפיסה המגולמת במהלכים לקידום נגישותה של החקיקה תקפה גם לגבי רמות אסדרה אחרות. כך, למשל, את התפיסה בדבר שפה פשוטה ובהירה ניתן למצוא כיום גם בשטח האסדרה של חוזים אחרים;²³ את התפיסה בדבר דיגיטציה של החקיקה וניהול ה"מצאי" של חוקים ניתן ונכון ליישם גם ביחס לחקיקה מנהלית;²⁴ ובמקומות רבים בעולם המצב ביחס לחקיקת-המשנה ולפרסום מידע ציבורי על-ידי הרשויות מתקדם יותר מן המצב ביחס לחקיקה הראשית של הפרלמנט. גם הקריאה לאוריינות משפטית רלוונטית ביותר לשדות שיש בהם מארגים מורכבים של אסדרה, תקינה והנחיות מנהליות. אוריינות משפטית זו נחוצה לאזרח (על-פירוב לזה המוחלש) כדי שתתאפשר לו גישה לזכויות המהותיות שהמדינה מקנה לו. אכן, התפיסה שתוצג להלן רלוונטית ביותר גם לרמות האסדרה השניוניות, כלומר, לחקיקת-המשנה ולהנחיות המנהליות,²⁵ למהלכים אסדרתיים, לפסקי-דין ולניסוחם, ועוד. כל רמת אסדרה כזו

21 ראו את הדיונים אצל: Helen Xanthaki, *The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth Is Really Wrong?*, 38 COMMON MARKET L. REV. 651 (2001); Wim Voermans, *Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?*, 2 ERASMUS L. REV. 59, 60 (2009); EUROPEAN PARLIAMENT, REPORT: ON BETTER LEGISLATION, SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY AND SMART REGULATION (2011), <http://www.europarl.europa.eu/sites/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0251+0+DOC+PDF+V0//EN>.

22 ראו את הדיון להלן בתת-פרק 3.

23 OREN BAR-GILL, *SEDUCTION BY CONTRACT* (2012).

24 לדיון בגישה המיושמת בימים אלה בארצות-הברית בהקשר זה, שעיקרה בחינה בדיעבד של אסדרה על-מנת לדון ביעילותה ולהקטין את הנטל האסדרתי המוטל על פירמות, ראו Cass Sunstein., *The Regulatory Lookback*, 94 B.U. L. REV. 579 (2014).

25 Erwin N. Griswold, *Government in Ignorance of the Law – A Plea for Better Publication of Executive Legislation*, 48 HARV. L. REV. 198 (1934); D.J. Lanham,

ראויה למאמר נפרד. כך, למשל, נגישות של חקיקת-משנה היא אתגר נפרד, עם מאפיינים שונים מעט, ועל-כן לא נוכל להתייחס אליה במאמר זה בהיקף הראוי. בישראל כל דיון בנגישות חקיקה חייב ליתן את הדעת גם לצורך בהנגשת חקיקתו של המפקד הצבאי – עניין שסביר מאוד להניח כי לוקה בתת-טיפול, ואשר נכון בוודאי להקדיש לו מאמר נפרד. תחומים אלה אינם נדונים במאמר בשל חוסר היכולת שלנו להרחיב את הפרויקט לשדות חקיקה נוספים, ולא בשל עמדה שלפיה נכון להנגיש רק את החקיקה הראשית. המאמר הנוכחי מתמקד במגמות הנוגעות בנגישותה של החקיקה הראשית בלבד גם בשל קוצר היריעה, אך גם מתוך רצון לייחד ולבדל את התחום ככזה הראוי לתשומת-לב נפרדת, ולהדגיש את האופן שבו על הכנסת להתמודד עם אתגר הנגישות, על רקע הספרות בנושא ועל רקע מגמות ראשוניות בכיוון זה בכנסת עצמה. ביחס לחקיקת הכנסת אנו סבורים כי הגישה המיטבית להגברת נגישותה של החקיקה היא גישת Top-Down שמתחילה בבית-המחוקקים,²⁶ וזאת לכל-הפחות מתוך הכלל של "נאה דורש ונאה מקיים", אם לא מעקרונות-יסוד של מערכות משפט דמוקרטיות-חוקתיות. הקריאה להגברת נגישותה של החקיקה היא חלק מהקריאה הרחבה יותר של התנועה לגישה חופשית למשפט (The Free Access to Law Movement). תנועה זו התפתחה החל באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת. מטרתה המרכזית הייתה ועודנה הנגשת התוצרים המרכזיים של המשפט – הפסיקה, החקיקה, האמנות הבין-לאומיות וחקיקת-המשנה – במרשתת, על-מנת להגביר את השימוש בהם בקרב אוכלוסיות שמושפעות מהם באופן ישיר אך אינן זוכות בגישה אליהם במידה הראויה.²⁷ עם זאת, התפתחות הדרישה להנגשת החקיקה, כשדה מובחן, משקפת קונקרטיזציה ומיסוד של הקריאות ההיסטוריות ל"משפט חופשי". אם בראשית צמיחתה של התנועה הייתה הקמתם של מאגרי מידע לשם הפצת חומרים משפטיים במרשתת פרי יוזמתם של אינטלקטואלים או של אוניברסיטאות וארגונים לא-ממשלתיים,²⁸ כיום אין מדינה דמוקרטית שאינה נוטלת

²⁶ *Delegated Legislation and Publication*, 37 MOD. L. REV. 510, 524 (1974). לדיון בפרסום הנחיות מנהליות בישראל ראו יואב דותן "פרסום הנחיות מינהליות" **משפט וממשל** ג 475 (1996). לקריאה רחבה לרפורמה במשפט המנהלי על-מנת להתאימו להתמודדות עם תופעת העוני, ובכלל זה קריאה למהלכים שונים להנגשת המשפט המנהלי לציבור הרחב ולאוכלוסיות מוחלשות, ראו איל פלג **אתגר העוני של המשפט המנהלי** (2014). בתחומים רבים יש לנגישותה של חקיקת-משנה חשיבות רבה אף יותר מאשר לנגישותה של חקיקה ראשית, לנוכח הכמות הרבה של החקיקה המשנית והשפעתה הרבה על האזרחים (אשר גדולה לעיתים מהשפעתה של החקיקה הראשית).

²⁷ השוני בין תחומי אסדרה שונים עשוי להוביל, לטעמנו, גם לגישות שונות בהגשמת נגישותה של החקיקה. כך, למשל, איננו בטוחים שגם בנוגע לנגישותה של חקיקת-המשנה יהיה נכון לנקוט את הגישה של "מלמעלה למטה", ולו בשל הביזוריות המאפיינת את הליך חקיקתה של חקיקת-המשנה.

²⁷ אכן, תורת הגישה לחקיקה לעולם לא תצטרך לבדה. שילוב של הנגשת החוק עם הנגשתן של חקיקת-המשנה ופסיקת בתי-המשפט (במיוחד במשפט המקובל) יכול להיות בעל חשיבות מכרעת להבנה כוללת של הדיון.

²⁸ ראו את הדיון להלן בפרק ב.

על עצמה את תפקיד הדיגיטציה של החוק ואף משקיעה משאבים ניכרים בפעולות נוספות בתחום זה. עם התפתחותם של חופש המידע ו"הממשל המקוון", נהפך הנושא ללחם-חוקן של רשויות מנהליות. אלה מצוות – על-פי הדין, ובעבר על-פי ההלכה הפסוקה²⁹ – לפרסם את המידע שברשותן.³⁰

כיום נגישות החקיקה אינה מתמצית בפרסום אלקטרוני של "לשון החוק" או בציות סביל לחוק חופש המידע. גישה זו ארכאית. התנועה לקידום נגישותה של החקיקה משקפת את הדרישה להגברת הגישה המהותית של הציבור – ובפרט של אוכלוסיות מוחלשות – לחקיקה, וזאת באמצעות הגבהה של סטנדרטים נוספים מעבר לפרסום עצמו: בהירות ופשטות של שפת החוק, זמינות החקיקה לציבור, ארגון ועיבוד של המידע לפורמט שהציבור יכול להשתמש בו ואשר מתאים לעידן המידע, התאמתו של החוק לסביבות דיגיטליות, מתן כלים לאזרח להתמודדות עם החוק בעידן של היצף חקיקה והגברת האוריינות המשפטית של האזרח. בנקודה זו מתקיים הקשר שבין הדיגיטציה של החקיקה בעידן המידע לבין תפיסות קלאסיות יותר של "גישה למשפט", שמטרתן לתווך את המשפט לאזרחים, ובעיקר לאלה מביניהם המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות. נגישות החקיקה היא אם כן שילוב של הזרמים שהתפתחו בעידן המידע וקראו ל"גישה חופשית" לחוק עם הקריאה הפרוגרסיבית לגישה למשפט, על המסורת המפוארת שלה.

לצד מקורות אלה, הקריאה לנגישות החקיקה יכולה להתממש כיום, להבנתנו, הודות לכמה מגמות מקבילות ורחבות יותר הנוגעות בחקיקה בדמוקרטיה שונות. מגמות אלה מובילות לחשיבה מחדשת על הדרכים ה"נכונות" לחוקק, וכן על הדרכים להסרת חסמים בתחום החקיקה בעידן של "מדינה מאסדרת-כל"³¹. בשנים האחרונות מדינות מפותחות וארגונים על-מדינתיים (דוגמת האיחוד האירופי, ארגון הסחר העולמי (WTO) והארגון לשיתוף-פעולה ופיתוח כלכליים (OECD)) משקיעים משאבים רבים בנסיונות לשפר את איכותן, כמותן ובהירותן של החקיקה והאסדרה, לאו דווקא לשם קידום נגישותה של החקיקה לציבור, אלא לשם קידום תכליות כגון יצירת שפה משותפת בין מדינות לצורך הרמוניזציה של הדין; ניהול יעיל של "מצאי" החקיקה;³² הסרת חסמי

29 לדיון כללי בפער שבין משפט למציאות בתחום זה ראו יונתן ארבל ותהילה שוורץ אלטשולר **מידע רוצה להיות חופשי – הטמעת חוק חופש המידע בישראל** (2008).

30 נראה שכיום המגמה היא להנגיש את המשפט ברמה הגלובלית. ראו Claire M. Germain, *Digitizing the World's Laws, in THE IALL INTERNATIONAL HANDBOOK OF LEGAL INFORMATION MANAGEMENT* 181 (Richard A. Danner & Jules Winterton eds., 2011).

31 Wibren van der Burg, *The Emerging Interactionist Paradigm and the Ideals of Democracy and Rule of Law* (Erasmus Working Paper Series on Jurisprudence and Socio-Legal Studies No. 15-01, 2015). לדיון במדינה המודרנית כ"מדינה מאסדרת" ראו יצחק זמיר "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית" **משפט ועסקים** ב 67 (2005); דפנה ברק-ארוז **אזרח, נתין, צרכן – משפט ושלטון במדינה משתנה** 41–20, 252–231 (2012).

32 Edward Donelan, *European Approaches to Improving Access to and Managing the Stock of Legislation*, 30 STATUTE L. REV. 147 (2009). איננו טוענים שתופעה זו מסמלת

סחר ופיתוח יכולת מוגברת להבנת האסדרה על-ידי משקיעים ועסקים קטנים; והגברת הציות לערכים דמוקרטיים. מהלכים אלה, אשר אינם כאמור חלק מהקריאה האידיאולוגית-הפרוגרסיבית להנגשת החקיקה, מאפשרים את הרחבת הצעדים שנעשים בתחום, בבחינת "מתוך שלא לשמה בא לשמה". זאת, בשל העובדה שהמשאבים המושקעים, הסטנדרטים שמתפתחים וגופי הידע והמוסדות הנוצרים במסגרת אותם מהלכים מהווים כר פורה לפעולות הנוגעות בנגישות החקיקה. גם עלייתו של חקר "תורת החקיקה" (legisprudence)³³ הוא לטעמנו תוצר של מגמות אלה, ועימו המחקר על נגישות החקיקה. כך, למשל, הלן קסנתקי (Xanthaki), מן החוקרות המובילות בתחום תורת החקיקה, מדגישה את היות החקיקה כלי-עבודה אסדרתי המשמש אמצעי להגשמת יעדים של קובעי מדיניות. כלומר, באמצעות תורת החקיקה ניתן לשפר את משילותה של הממשלה.³⁴ אם חקיקה היא סוג של אמצעי תקשורת בין הממשלה לאזרחים, אזי תורת החקיקה יכולה לפתח כלים לטיוב החקיקה, כלומר, כלים שיאפשרו לחקיקה להגשים את יעדיה בצורה טובה יותר. לתחום נגישותה של החקיקה יש אפוא קשר הדוק לתורת החקיקה.³⁵

ברמה הנורמטיבית נגישות החקיקה יונקת את כוחה משלטון החוק במובנו הפורמלי והתורת-משפטי.³⁶ תקצר היריעה מלפרוש כאן את המאפיינים של שלטון החוק ואת

בהכרח את רצונן של מדינות להגביר את הגישה של הציבור לחקיקה, אלא רק שפעולות אלה מגבירות את יכולתן של המדינות לספק גישה לחקיקה.

33 לדיון כללי בהתפתחות חקר החקיקה ראו דוד גליקסברג "על משטר הנכחה נורמטיבי של הצדק החלוקתי" **משפטים** מג 961, 978-982 (2013); איתי בר-סימן-טוב "תורת החקיקה וגבולות החקיקה" **חוקים** יא (עתיד להתפרסם ב-2018). להצעה להסדרה חוקתית של דיני החקיקה ראו איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לו 645 (2016). עלייתו של התחום מתבטאת גם בכתבי-עת שמתרבים במסגרתו. ראו: THE JOURNAL OF LEGISLATION; HARVARD JOURNAL ON LEGISLATION; THE THEORY AND PRACTICE OF LEGISLATION; THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES; THE LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY; STATUTE LAW REVIEW; THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES. ראוי לציין גם את המרכז למחקרי חקיקה על-שם ויליאם דייל שבאוניברסיטת לונדון, אשר מפתח את תחום ניסוח החקיקה כדיסציפלינה אקדמית עצמאית: <http://ials.sas.ac.uk/research/research-centres/sir-william-dale-centre-legislative-studies>.

34 HELEN XANTHAKI, DRAFTING LEGISLATION: ART AND TECHNOLOGY OF RULES FOR REGULATION 2-4, 75-76 (2014). ראו גם נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס **מדריך למחוקק** (2015).

35 Helen Xanthaki, *The Limits of Legislation as a Product*, HUKIM – JOURNAL ON LEGISLATION (forthcoming 2018).

36 Steven D. Jamar, *The Human Right of Access to Legal Information: Using Technology to Advance Transparency and the Rule of Law*, 1(2) GLOBAL JURIST TOPICS, article 6 (2001); Vincenzo Zeno-Zencovich, *Legal Information as an Essential Aspect of Citizenship*, in LAW VIA THE INTERNET 33, 34 (Geneva Peruginelli & Mario Ragona eds., 2009); Oren Perez, *Open Government, Technological Innovation and the Politics of Democratic Disillusionment*.

המובנים השונים של מושג זה.³⁷ עם זאת, הנחת-מוצא חשובה להמשך הדיונים (הדסקריפטיביים) שבפרק הבא היא שבניגוד לגישות "רחבות" של גישה למשפט, נגישות החקיקה (כפי שתוצג בחלקים הבאים) נתפסת על-פירוב, לכל-הפחות, כאמצעי לקידום שלטון החוק במובנו הדמוקרטי הגרעיני, וכן כאמצעי לקידום תפיסות של הגינות בסיסית בדמוקרטיה. המאמצים שעל המדינה להשקיע לשם הגבהת הסטנדרט בתחום אינם נגזרים מתשובות למחלוקות אידיאולוגיות או כלכליות בדבר תפקידה/גודלה של המדינה בהספקת משאבים (כמו חלק מהמאמצים שמכתיבות התנועה לגישה למשפט או התנועה לגישה לרווחה ולחינוך), וזאת היות שהרמה המינימלית של נגישות החקיקה היא נגזרת אלמנטרית של שלטון החוק ושל הצורך בידיעת החוק. כחלק מתפיסה נורמטיבית זו, ובהמשך למסורת של תנועת הגישה למשפט, הנחת-מוצא נורמטיבית חשובה היא שחוקים הם "טובין" מדינתי שחייב להיות נגיש לקהל-יעד רחבים בהרבה מ"מפעילי המשפט" ומבעלי הידע המקצועי או היכולת לשלם. אך זו כבר אינה רק גישה "פרוגרסיבית", אלא גישה שהצדקותיה נובעות מחובת ההגינות של השלטון בדמוקרטיה.³⁸ בעבר נתפסו התוצרים הסופיים של החוק – חוקי הפרלמנט, פסקי-הדין של ערכאות בכירות, חקיקת-משנה, אמנות וכיוצא בהם – ככאלה שצריכים להיות נגישים רק למפעילי המשפט, אשר משתמשים בהם באורח מקצועי או אמונים על תיוכם ל"המון" (עורכי-דין, נסחים, מחוקקים, רשויות מנהל). נדמה כי תפיסה זו איננה עוד. כיום התפיסה היא שקהל הצרכנים של החוק חייב להיות מגוון יותר, ושהמשפט עצמו צריך לשאוף להרחיב את קהל הצרכנים של החוק הרבה מעבר למעגלים המקצועיים של מפעילי המשפט. הנחה זו – אשר דיו רב נשפך בגינה החל בתקופת הריאליזם המשפטי וכלה בתקופות הפרוגרסיביות של המהפכות המשפטיות

(E-)Democracy from Socrates to Obama, 9 I/S: J.L. & POL'Y FOR INFO. SOC'Y 61, 69–77 (2013).

37 ראו אמנון רובינשטיין "שלטון החוק: התפישה הפורמלית והמהותית" הפרקליט כב 453 (1966); אהרן ברק "שלטון החוק ועליונות החוקה" משפט וממשל ה 375 (2000); והשוו Paul Craig, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, 1997 PUB. L. 467. על פרסום חקיקה ראו גם L. FULLER, THE MORALITY OF LAW 30–73 (1964). פולר טוען כי החוקה האמריקאית לא כללה חובה לפרסם חקיקה, היות שזו נתפסה כחובה בסיסית שאינה מצריכה הוראה מפורשת. ראו L. FULLER, ANATOMY OF THE LAW 60–62 (1968).

38 David Luban, *The Publicity of Law and the Regulatory State*, 10 J. POL. PHIL. 296, 299 (2002); Ann Bartow, *Open Access, Law, Knowledge, Copyrights, Dominance and Subordination*, 10 LEWIS & CLARK L. REV. 869, 874–75 (2006); Duncan Berry, *Keeping the Statute Book Up-to-Date – A Personal View*, 2007(3) THE LOOPHOLE 33 בארצות-הברית ההבנה שמדובר בתפיסה הנובעת מחובת ההגינות של השלטון (ולא משיקולים חלוקתיים) התגבשה כבר לפני שנים. ראו Joseph E. Murphy, *The Duty of the Government to Make the Law Known*, 51 FORDHAM L. REV. 255 (1982) (להלן: Joseph E. Murphy, *Effective Access to the Law*, 10 J. LEGIS. 313 (1983)).

בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים – היא כמעט אינטואיטיבית כאשר מדברים על נגישות החקיקה.

אין באמור כדי לצמצם את ההצדקה לנקיטת צעדים להנגשת החקיקה לרמה "מינימלית" בלבד, קרי, לשיפור קטן-היקף החותר לפרסום החוק ותו לא. אף אין בהצדקה הנורמטיבית שלעיל כדי לאיין את הצורך להשקיע משאבים מוגברים בהנגשת החקיקה לשכבות מוחלשות, לשם הגשמת השוויון המהותי וחלוקה מחדש של משאבים בחברה. הצדקת נגישותה של החקיקה מכוח עקרונות של חוקיות ומכוח מחויבות דמוקרטית בסיסית מובילה לחובה מיידית של המדינה להקדיש משאבים בתחום, אך לצד זאת נגזרות ממנה גם חובות רחבות יותר, שתכליתן לצמצם את אי-השוויון בגישה לחקיקה. כפי שיעלה בהמשך המאמר, הצעותינו לפישוט שפת החקיקה ולהגברת האוריינות המשפטית חורגות מהגשמה מינימלית של הנגשת החקיקה, ומהוות למעשה חלק מ"חובה אקטיבית" של המדינה בכל הנוגע בהבטחת הזכות להליך הוגן. בשל ההצדקה הדמוקרטית, השאלות הסובבות את הנגשת החקיקה, כפי שהן עולות כיום בספרות וביוזמות שונות של המדינות, הן יותר שאלות של מידה – קרי, של מידת הנגישות ורמת התחכום שלה שניתן לייצר במסגרת משאבים מוגבלת – ולא שאלות הצדקתיות. בכך גם נדמה כי הדיון בנגישות החקיקה שונה מדיונים של "גישה חופשית" (free access) המתקיימים בשדה "ההליך המשפטי" ובשדות אחרים.

התפיסה הנורמטיבית לעיל מתאפשרת גם לנוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות של עידן המידע.³⁹ הללו מאפשרות להלביש את החובה התורת-משפטית הישנה "לפרסם את החוק" בתבונות חדשות, אשר מגדירות אותה מחדש ובחלק מהמקומות אולי מרחיבות אותה, אך כולן נובעות עדיין מכוחה הנורמטיבי-החוקתי.⁴⁰ אם בעבר פרסום החקיקה והפסיקה בקבצים רשמיים המודפסים במימון ממשלתי היה גולת הכותרת של הנגשת החוק לציבור,⁴¹ כיום הסטנדרטים בתחום זה והמשאבים שמדינות משקיעות בו גדלים, שכן עידן המידע מאפשר לעשות זאת בדרכים רבות,⁴² שחלקן ייסקרו בהמשך

39 על השפעת ה"משפט וטכנולוגיה" על הפרופסיה המשפטית, ובפרט על העובדה שכיום אמצעים טכנולוגיים מספקים שירותים משפטיים לחוגי אוכלוסייה רחבים יותר, ראו, למשל, נטע זיו "מי הזיז את העכבר שלי? טכנולוגיה, שירותים משפטיים מקוונים ואתיקה מקצועית" עיוני משפט לט 189 (2016).

40 לדיון בהיבט החוקתי ראו רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 263–277. לדיון דומה בחובה החוקתית לפרסם את החוק כחלק מדרישת ה-due process ראו Murphy, *The Duty of the Government*, לעיל ה"ש 38, בעמ' 256–258 ו-261–266.

41 הדוגמה המפורסמת ביותר היא כמובן שנים-עשר לוחות החוקים (Leges Duodecim Tabularum) אשר היוו את הבסיס למשפט הרומי והונחו במרכז העיר כדי שאזרחי רומא יקראו ויכירו אותם. ראו (2005) 13 NOFO Samuli Hurri, *The Twelve Tables*. לדיון היסטורי מעניין בהקשר זה, על רקע של פרסום פסיקה דווקא, ראו אייל כתבן "מתקדים חסר פרסום לפרסום חסר תקדים: על פרסום פסיקה בתקופת המנדט" (הרצאה בכנס השנתי של האגודה הישראלית למשפט וחברה, 20.12.2012).

42 לסקירה היסטורית של ההתפתחויות בתחום זה ראו, למשל, Greenleaf, לעיל ה"ש 19; John Prest, *The Promulgation of the Statutes*, 17 PARLIAMENT. HIST. 106–12 (1998).

המאמר. כפי שנראה, דרכים אלה תורמות לתיקופה ולהצדקתה של החזקה המשפטית שלפיה האדם יודע את החוק.⁴³

לסיום ההצגה המושגית מצאנו לנכון להבהיר גם מה אינו כלול בתוך ה"שדה" שמאופייין במאמר זה כשדה נגישותה של החקיקה. מטרתנו בהבהרה זו אינה להפחית בחשיבותן של הסוגיות שאינן נכללות בניתוח או לטעון כי ניתן להפריד בין הליך החקיקה לבין תוצריו, אלא פשוט להבהיר באילו סוגיות אין אנו עוסקים. מאמר זה אינו עוסק ביכולת הגישה של הציבור להליך החקיקה ובשיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות בתחום החקיקה – למשל, בעבודת הוועדות. הטעמים לאי-הכללתם של תחומים אלה במסגרת הדיון הם אנליטיים ומעשיים. ברמה האנליטית מדובר בתחומים שונים, שנוגעים במבנים דמוקרטיים שונים ואשר מוצדקים מטעמים שונים. ברמה המעשית מדובר בתחומים מובחנים מספיק אשר נחקרים בצורה ענפה, מה שמאפשר לנו לפטור את עצמנו בשלב זה מן העיסוק בהם, למרות חשיבותם העצומה.

שיתוף הציבור בהליכי קבלתן של החלטות שלטוניות הוא תופעה רחבה, המתרחשת במדינות רבות, בסוגים שונים של החלטות שלטוניות ובאופן שמשנה את פני הדמוקרטיה המודרנית.⁴⁴ שוורץ אלטשולר, שערכה מחקר מקיף בתחום זה, סבורה כי מבין כל המהלכים לשיתוף הציבור ברמות השונות של קבלת החלטות השלטוניות, שיתופו בחקיקה הוא התחום "החשוב ביותר, ועם זאת המורכב ביותר".⁴⁵ הבעיה הראשונה שהיא מונה בהקשר זה היא תיאורטית, ולפיה בדמוקרטיה ייצוגית אין אתוס של היוועצות עם הציבור. לטעמנו, בעיות נוספות שמקשות את השיתוף האמור הן אי-נגישותה של שפת החקיקה, היות ההליך "עתיר מידע" והנגישות הטכנולוגית המוגבלת של ההליך.⁴⁶

לעומת הגישה לחקיקה הסופית, המאפיין המרכזי של הליכי שיתוף הציבור ושל הליכים דליברטיביים לקבלת החלטות הוא השיתוף בהליך, ולא בתוצאה. מהלכים לקידום נגישותה של החקיקה מתמקדים על-פירוב בהנגשת החקיקה לציבור משעה שזו כבר קיימת או לכל-הפחות משעה שעיצוב התכנים וקבלת החלטות המהותיות במסגרתה כבר הושלמו. לעומתם, התפיסה בדבר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות מניחה כי רמת ההשתתפות הפעילה של האזרחים בהחלטות מנהליות

43 ראו רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 262: "חזקת ידיעת החוק אינה יכולה לעודד ידיעת החוק כאשר החוק אינו נגיש לציבור. אם ברצוננו לעודד ידיעה, יש לספק בראש ובראשונה את האפשרות לרכוש או להשיג את הידע. לכן, זו לא הידיעה כמו האפשרות לדעת (בעידן האינטרנט – באופן מידתי) מהי החקיקה הקיימת המהווה אחת מאבני היסוד של מדינה שיסודה בשלטון החוק" (ההדגשות במקור). על חזקת ידיעת הדין ראו באופן כללי Frederick G. McKean, Jr., *The Presumption of Legal Knowledge*, 12 ST. LOUIS L. REV. 96 (1927); Ronald A. Cass, *Ignorance of the Law: A Maxim Reexamined*, 17 WM. & MARY L. REV. 671 (1976).

44 תהילה שוורץ אלטשולר מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי 123–124 (2012).

45 שם, בעמ' 121.

46 שם, בעמ' 121–124.

ופרלמנטריות אינה מיטבית, וכי יש לערוך רפורמות מוסדיות שיאפשרו שיתוף כזה, כדי לשנות את ההחלטות ממש. במקומות שבהם התפיסה בדבר שיתוף הציבור כוללת מתן כוח החלטה לגורמים המשתתפים, יש לכך השלכה על המבנה הדמוקרטי הבסיסי.⁴⁷ עם זאת, בדומה לדיונים תורת-משפטיים על פרוצדורה ומהות, הבדל זה אינו חד ובינרי, שכן הנגשת החקיקה, כפי שנראה להלן, תובעת גם היא שינויים תפיסתיים עמוקים ביחס למהותה של החקיקה. כך, למשל, פישוט שפת החוק מחייב חשיבה עמוקה על תהליך יצירתו של החוק ועל התכנים הכלולים במסגרתו.

על-מנת להמחיש את ההבדל וגם את הפוטנציאל הגלום בהנגשת הליך החקיקה לציבור, ראינו לנכון לציין דוגמה אחת למהלכים של הגברת יכולת הגישה של הציבור להליך החקיקה. לטעמנו, יש בדוגמה זו כדי לחדד את השוני בין תחום ההנגשה של הליך החקיקה לבין התחום שייסקר בחלק הבא. מאור מחדד את התובנה שלפיה בעידן שבו המפלגות מתקשות למלא את תפקיד הייצוג בדמוקרטיה הישראלית, וכל עוד רפורמה בתחום זה אינה נראית באופק, הגברת יכולת הגישה של הציבור לפעילותן של ועדות הכנסת יכולה להגביר את מימוש התפקיד הייצוגי של הכנסת.⁴⁸ מאור מציין, בצדק לטעמנו, כי ועדות הכנסת הן "זירת מדיניות", וכי פעילות יעילה שלהן יכולה להגביר את המפגש של הציבור ושל נציגיו עם "האינטרס הציבורי" שהן מופקדות עליו. על רקע זה מאור מציע כמה צעדים שניתן לנקוט על-מנת להגביר את יכולת הגישה של הציבור להליכי החקיקה והפיקוח המתקיימים בוועדות. ראשית, לצד הצעה ברוכה ומתבקשת להגדיל את היקף פעילותן של הוועדות, מוצע להגביר את כמות הישיבות שנערכות מחוץ למשכן הכנסת. אין הכוונה לישיבות "טקסיות", אלא לישיבות שבהן הוועדות מתכנסות במחוזות של המדינה אשר מוצדק שהן יפנו אליהם "קשב מיוחד". שנית, מוצע שהוועדות ינהלו "תהליכי היועצות" פורמליים עם ציבורים שונים, על-מנת להגביר את החשיפה של קהלים שונים וחדשים לפעילותן של הוועדות, ולהגביר את המגע שיש לוועדות עם הציבור (ולא רק עם בעלי עניין או עם "השחקנים החוזרים" שמולן) בתחומי פעילותן.⁴⁹ שלישית, מוצע להמשיך את תהליך הדיגיטציה של ישיבות הוועדות ושל הזנת חומרי-הרקע, שאכן שיפר בצורה משמעותית את נגישותן של הוועדות לציבור, ואשר גם לטעמנו ראוי להרחיבו. לבסוף, מאור מציע להנהיג בוועדות

47 כפי שנראה להלן בתת-פרק ג.

48 משה מאור "הזמנה לפגישה עם האינטרס הציבורי: מתווה לרפורמה בוועדות הכנסת" **משפט ועסקים** יד 543 (2012). להצעה לרפורמה בעבודת השדלנים בכנסת ראו מרדכי קרמניצר, אסף שפירא וחנן סידור **הסדרת השדלנות בישראל** (2013); יואב המר ומשה כהן-אליה "שתדלנות וההליך הדמוקרטי" **עיוני משפט** לג 593, 626 (2011). לדיון שיפוטי בחובה לשתף את הציבור בהליכי חקיקה, אשר מעוגנת בחוקה במפורש, ראו *Doctors for Life International v The Speaker of the National Assembly and Others*, CCT 12/05, Decided on: 17 August (2006).

49 להצעה דומה, הקוראת לניהול תהליכים של היועצות וולונטרית בעת קביעת כללי אסדרה, ראו משרד ראש הממשלה "תורת הערכת השפעת רגולציה: מדריך ממשלתי" 2-13 (טיוטה להערות, 2013).

את המודל הסקוטי, המאפשר לציבור, באמצעות עצומות ציבוריות מקוונות, להשפיע על סדר-היום של הוועדה ולהוביל לכינוס דיונים בעקבות דרישה ציבורית.⁵⁰ במסגרת מודל זה ומודלים דומים נוספים הנהוגים בתחום זה בעולם, מוקמים מנגנונים ומוסדות שמטרתם לִסְכּוֹם העדפות של אזרחים באמצעים דיגיטליים, על-מנת שסכימה זו תוביל את ועדות הפרלמנט לדיונים ייחודיים הנובעים מרצונו הישיר של הציבור. ההצעה להגביר את יכולת הגישה של הציבור להליך החקיקה באמצעות "עצומות ציבוריות" משפיעה על מבנה הדמוקרטיה ממש, ומוליכה את הדמוקרטיה הייצוגית למחזוריה של הדמוקרטיה ה"השתתפותית" ואפילו ה"ישירה".

כאמור, מדובר אך בדוגמה שתכליתה להבחין את השדות זה מזה. אין ספק שגם בתחום של הנגשת הליך החקיקה לציבור הפוטנציאל עצום, ולטעמנו נכון לחשוב על נקיטת מהלכים מקבילים להנגשת הליך החקיקה.⁵¹ עם זאת, וחרף חשיבותה של הרפורמה בתחום זה, הצעות אלה נוגעות בשינוי יסודי בתהליכי קבלת ההחלטות ואף במבנה הדמוקרטי. לעומת הצעות כאלה, ובניגוד לרפורמות בתחום שיתוף הציבור בהליכים פרלמנטריים, הקריאה להנגשת החקיקה מניחה את המצב המשפטי הקיים, וקוראת להגברת המשאבים המושקעים בתיווך החוק הסופי לציבור. לכאורה מדובר בקריאה "מינורית" יותר, אך להלכה ולמעשה היא משקפת שינוי תפיסתי עמוק ביחס לאופן שבו החוק נוצר ומתווך, ומצדיקה השקעה ניכרת של משאבים בכמה שדות פעולה מרכזיים לשם הגשמתה. כדי לפרוט את הקריאה לפרטים, נציג בפרק הבא כמה זירות פעולה מרכזיות של התנועה לקידום נגישותה של החקיקה.

ב. מגמות בקידום נגישותה של החקיקה: דיגיטציה, שפה פשוטה ואוריינות משפטית

1. דיגיטציה – מאגרי חקיקה אלקטרוניים

השאיפה להנגשת החקיקה מתמקדת כיום בהספקת גישה אלקטרונית לחקיקה שמתפרסמת.⁵² בחלק זה נמקד את הדיון בהתפתחות הפרסום האלקטרוני של חקיקה, ונתייחס לפעולות הנעשות בעניין זה בישראל.

הפרסום המקוון של חקיקה, באופן סדור וחופשי, החל דווקא כיוזמה אקדמית בבית-הספר למשפטים קורנל, כניצן של תנועת הגישה החופשית למידע משפטי. שם, בשנת 1992, הוקם ה־Legal Information Institute (LII).⁵³ לנוכח הצלחת הפרויקט

50 מאור, לעיל ה"ש 48, בעמ' 553–555.

51 למתאר כללי יותר של דיון כזה ראו Leston-Bandeira, לעיל ה"ש 10.

52 השו Teresa Scassa, *The Best Things in Law Are Free? Towards Quality Free Public Access to Primary Legal Materials in Canada*, 23 DALHOUSIE L.J. 301 (2000).

53 לסקירה ראו Greenleaf, לעיל ה"ש 19; *Legal Information Institutes and the Free Access to Law Movement*, GLOBALLEX (2008),

מיהרו אחרים לאמץ את הרעיון של מאגר מידע משפטי מקוון שיהיה חופשי ונגיש. בשנת 1995 הוקם ה־Australian Legal Information Institute (AustLII), אשר עד שנת 1999 כלל מאגר מידע של חקיקה, פסיקה ואמנות מכל הטריטוריות האוסטרליות.⁵⁴ בשנת 2000 הצטרפה קנדה ל"מועדון", עם הקמת ה־Canadian Legal Information Institute (CanLII) באוניברסיטת מונטריאול. למן שנת 1997 ארגוני המידע המשפטי מקיימים, אחת לשנתיים בערך, כנס סביב הנושא של הנגשת המשפט במרשתת. בכנס שנערך בשנת 2002 הקימו ארגונים אלה את ה־Free Access to Law Movement (FALM), ואימצו את ה־Declaration on Free Access to Law, אשר שני עקרונותיה הראשונים הם:

- Public legal information from all countries and international institutions is part of the common heritage of humanity. Maximising access to this information promotes justice and the rule of law;
- Public legal information is digital common property and should be accessible to all on a non-profit basis and free of charge...⁵⁵

חמישים ושבעה מוסדות למידע משפטי מכל העולם חברים כיום בתנועה לגישה חופשית למשפט.⁵⁶ מדובר בתנועה חשובה, וראוי לציין את תרומתם של ארגוני מידע וארגוני חברה אזרחית להקמתה, למיסודה ולהרחבתה. עם זאת, ההיבט המשמעותי יותר בדיגיטציה של החקיקה למאגרים מקוונים הוא המעבר מארגונים לממשלות.⁵⁷ תחום הגישה לחקיקה, ובפרט תחום הדיגיטציה של המידע החקיקתי באמצעות מאגרי מידע אלקטרוניים, הם אחד השדות הבולטים שבהם ניתן להצביע על מהלך שבמסגרתו פעילות שהחלה בארגוני-המעטפת של החברה

http://www.nyulawglobal.org/globalex/Legal_Information_Institutes.htm; Graham Greenleaf, Andrew Mowbray & Philip Chung, *The Meaning of "Free Access to Legal Information": A Twenty Year Evolution*, 1(1) J. OPEN ACCESS TO L. (2013), <http://ojs.law.cornell.edu/index.php/joal/article/view/11>; Graham Greenleaf, *Free Access to Legal Information, LIIs, and the Free Access to Law Movement*, in THE IALL INTERNATIONAL HANDBOOK OF LEGAL INFORMATION MANAGEMENT 201 (Richard A. Danner & Jules Winterton eds., 2011).

Graham Greenleaf, Andrew Mowbray & Philip Chung, *AustLII in 2010: A Snapshot at Age 15* (2010), <http://ssrn.com/abstract=2350570>

<http://www.fatlm.org/declaration/> 55

<http://www.fatlm.org/> 56

Albrecht Berger, *Online Access to Legislation in the EU: From Fee-Based to Free Information*, in LAW VIA THE INTERNET 49, 49–50 (Genevra Peruginelli & Mario Ragona eds., 2009) 57

האזרחית אומצה ומוסדה על-ידי ממשלות, אשר מקדמות כיום מהלכים של הנגשת החקיקה באמצעות מאגרי מידע. בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת החלו מדינות רבות לספק גישה חופשית ונוחה למאגרי חקיקה. כיום אפשר למצוא דוגמאות רבות למאגרי חקיקה אלקטרוניים שממשלות מספקות באופן חופשי ונגיש, ביניהם Legifrance בצרפת,⁵⁸ Finlex בפינלנד,⁵⁹ Jerseylaw בג'רזי,⁶⁰ InfoLeg בארגנטינה,⁶¹ BelgiumLex בבלגיה,⁶² LawNet בסרי-לנקה,⁶³ laws-lois בקנדה,⁶⁴ Legislation בניו-זילנד,⁶⁵ Legislation בבריטניה,⁶⁶ ו-EUR-Lex באיחוד האירופי.⁶⁸ אלה רק כמה דוגמאות הבאות להצביע על המגמה של פרסום אלקטרוני של חקיקה, שזכה בכינוי E-Law. התפתחויות אלה של הגברת נגישות החקיקה באמצעות מאגרי חקיקה אלקטרוניים מופיעות אפוא במגוון רחב של מדינות, החל במדינות דמוקרטיות מפותחות ושיתופי-פעולה בין-לאומיים⁶⁹ ועד למדינות מתפתחות⁷⁰ ודמוקרטיות חלקיות.⁷¹

-
- Stéphane Cottin, *Free Access to Legal and Legislative Information: The French Approach Through the Enlightenment of the Strategic Reviews of Better Regulation in the European Union*, in LAW VIA THE INTERNET 163 (Ginevra Peruginelli & Mario Ragona eds., 2009) <https://www.legifrance.gouv.fr> ראו 58
- Aki Hietanen, *Free Access to Legislation in Finland: Principles, Practices and Prospects*, in LAW VIA THE INTERNET 177 (Ginevra Peruginelli & Mario Ragona eds., 2009) <http://www.finlex.fi/en/> ראו 59
- <https://www.jerseylaw.je/Pages/default.aspx> 60
- <http://www.infoleg.gov.ar/> 61
- <http://www.belgiquelex.be/en/index.html> 62
- <https://www.lawnet.gov.lk/> 63
- <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/index.html> 64
- David Harvey, *Public Access to Legislative Information and Judicial Decisions in New Zealand: Progress and Process*, 4 UTS L. REV. 105 (2002) <http://www.legislation.govt.nz/> ; ראו 65
- <http://www.legislation.gov.uk/> 66
- <https://www.legislation.gov.au/> 67
- <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> . באירופה, בהתאם להחלטת ועדת השרים של מועצת אירופה משנת 2001, מוטלת על המדינות החברות חובה להנגיש את דברי החקיקה שלהן לאזרחיהן בצורה אלקטרונית, הכוללת נוסחים מקוריים ומתוקנים של דברי החקיקה. המידע המפורסם צריך להיות מעודכן, מדויק וללא תשלום. ראו Recommendation Rec(2001)3 of the Committee of Ministers to member states on the delivery of court and other legal services to the citizen through the use of new technologies 68
- Graham Greenleaf, Philip Chung & Andrew Mowbray, *Challenges in Improving Access to Asian Laws: The Asian Legal Information Institute (AsianLII)*, 9 AUSTL. J. ASIAN L. 42 (2007) 69
- Graham Greenleaf, V.C. Vivekanandan, Philip Chung, Ranbir Singh & Andrew Mowbray, *Challenges for Free Access to Law in a Multi-Jurisdictional* ראו, למשל, 70

התנועה לגישה חופשית למשפט נהייתה גלובלית. השימוש הגובר במערכות מידע משפטי אלקטרוניות ובספריות משותפות, וכן מעורבותם של גופים שאינם ממשלתיים בהפצת מידע משפטי, הם היבט נוסף של הגלובליזציה.⁷² מובן שמאגרי החקיקה השונים אינם זהים באיכותם, בארגונם ובמורכבותם. אלה תלויים, במידה רבה, ברמה הטכנולוגית הקיימת במדינה ובמשתנים נוספים. המגמה – או לכל הפחות השאיפה – היא שמאגרי החקיקה יספקו גישה מקוונת ישירה, מדויקת, מעודכנת, חופשית, מהימנה ומאובטחת, הכוללת יכולות מתקדמות של חיפוש ושמירה.⁷³

התפתחויות אלה הובילו לפיתוח סטנדרטים בין-לאומיים של נגישות ראויה של חקיקה. כך, למשל, בעקבות מפגש מומחים בשנת 2008 שעסק ב"גישה לדין זר", אומץ בכנס בין-לאומי שהתקיים בשנת 2012 מערך של עקרונות בדבר נגישותו של מידע משפטי, ביניהם העיקרון שלפיו על מדינות להבטיח לכל אדם גישה חופשית באמצעים אלקטרוניים לחומרים משפטיים ראשוניים (primary legal materials). ההחלטה שהתקבלה בכנס מעודדת את המדינות גם לאפשר גישה חופשית לחומרים היסטוריים או נלווים, כגון דברי הסבר; להתיר ולהקל שימוש חוזר בחומרים אלה; להנגיש גרסאות רשמיות של החומרים המשפטיים בגרסה אלקטרונית; ולאפשר שימוש בחומרים אלה בבתי-משפט.⁷⁴ החוקרים גרינליף, מובריי וצ'נג מציינים כי עקרונות אלה (לרבות אלה המצויים ב"Declaration on Free Access to Law") אינם דורשים אומנם שהמדינה תהיה ספקית הגישה החופשית לחקיקה, אולם החידוש בהם הוא שלראשונה נקבע כי מחובתה של המדינה לאפשר קיומה של גישה חופשית לחומרים משפטיים ראשוניים, ומכאן שאם שום ארגון לא נטל על עצמו את המשימה, אזי על המדינה עצמה לממש את החובה ולספק גישה חופשית כאמור.⁷⁵

ישראל, בניגוד למגמה העולמית, נותרה מאחור. פרסום החקיקה ב"רשומות" לא היה נגיש לציבור הרחב, וגם פרסום החקיקה ותזכירי החוק באתרי המרשתת של הכנסת, משרד המשפטים ומשרדי הממשלה השונים לא סיפק גישה של ממש לחקיקה, שכן אלה לא כללו את הנוסח המלא, המשולב, המעודכן והמהימן של חוקי המדינה. הצעות חוק

Developing Country: Building the Legal Information Institute of India, 8 SCRIPT-ED 292 (2011)

71 למקרה-מבחן מעניין, ובמיוחד לתרומתם של ארגונים לא-ממשלתיים לתהליך, ראו Graham Greenleaf, Philip Chung, Andrew Mowbray, Ka Po Chow & Kevin Pun, *The Hong Kong Legal Information Institute (HKLI): Its Role in Free Access to Global Law via the Internet*, 32 HONG KONG L.J. 401 (2002).

72 Jules Winterton, *Globalization and Legal Information Management*, in THE IALL INTERNATIONAL HANDBOOK OF LEGAL INFORMATION MANAGEMENT ch. 2 (Richard A. Danner & Jules Winterton eds., 2011).

73 ראו רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 291–302.

74 לרשימה מלאה ראו Greenleaf, Mowbray & Chung, לעיל ה"ש 53, נספח 3 (Hague Conference "Guiding Principles" (2008)).

75 שם, בעמ' 17.

פרטיות להקמת מאגר חקיקה מקוון כשלו,⁷⁶ ובהעדר מענה ממשלתי קמו יוזמות פרטיות להנגשת החקיקה, כגון "ספר החוקים הפתוח" מטעם "הסדנא לידע ציבורי" ובשיתוף עמותת ויקימדיה ישראל, שנועד לפרסם נוסחי חקיקה מעודכנים בצורה נגישה וקלה לקריאה ולניווט.⁷⁷ אולם פרויקטים כגון זה, עם כל חשיבותם, לוקים בבעיות רבות, וממילא אינם מסירים מהכנסת את חובתה לפרסם נוסחי חקיקה מלאים ומעודכנים ולהנגישם לציבור.

בשנת 2010 היה נדמה כי השינוי המיוחל הגיע, אחרי שיושב־ראש הכנסת ראובן ריבלין בחן הקמת מאגר חקיקה מקוון.⁷⁸ במרץ 2010 פרסמה הכנסת "קול קורא" בהליך טרום־מכרזי שלפיו "הכנסת מבקשת להקים אתר אינטרנט אשר יכיל את הנוסח המשולב, המעודכן והמלא של החקיקה של מדינת ישראל לשימוש החופשי של אזרחי ישראל".⁷⁹ בהמשך הליך מקדמי זה פרסמה הכנסת, ביולי 2012, מכרז שבו נכתב כי "הכנסת בשיתוף עם משרד המשפטים מעוניינת להקים מאגר חקיקה, שבו ניתן יהיה לצפות בנוסח החקיקה הרשמי, העדכני והמחייב, אשר יהיה זמין לכל דורש. המאגר יופעל באמצעות מערכת חיפוש מקיפה, קלה וידידותית למשתמש – גם למשתמש ההדיוט, שאינו בעל השכלה משפטית".⁸⁰ עם מינויו לתפקיד יושב־ראש הכנסת, בשנת 2013, שם לעצמו חבר הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין למטרה להמשיך ולהשלים את הפרויקט של מאגר החקיקה הלאומי. אכן, במאי 2013 פרסמה הכנסת הודעה שלפיה היא מבקשת לקדם במהירות את הפרויקט של הנגשת החקיקה לאזרחים והקמת מאגר החקיקה. לדברי אדלשטיין:

הכוונה היא לממש את עקרון השקיפות של החוק כלפי כל אזרח. אני מקווה שהשקיפות תוביל למעורבות של הציבור בנעשה בבית המחוקקים כיוון שבסופו של דבר הכנסת משפיעה באמצעות חוקיה על חיי כל אזרח ואזרח בישראל. לא סביר שבשנת 2013 לא יוכל כל אדם לגשת

76 ראו, למשל, הצעת חוק המעבר (תיקון – נגישות לחקיקה), התשס"ו–2005, פ/4135, של חבר הכנסת אילן לייבוויץ ואחרים, אשר הונחה על שולחן הכנסת השש־עשרה ביום 28.11.2005.

77 ראו www.openlaw.org.il.

78 לילך ויסמן "הכנסת בוחנת הקמת מאגר חקיקה באינטרנט בחינם" גלובס 13.12.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000521991. ריבלין ציין כי "הכוונה היא לממש את עקרון השקיפות של החוק כלפי כל אזרח... לא סביר שבמציאות הדיגיטלית המואצת שלנו לא יוכל כל אדם לגשת בחופשיות לדברי חקיקה רשמיים של המדינה. חובת הפרסום ברשומות בצורתה הנוכחית איננה נותנת מענה אמיתי, ודברי החקיקה המפוזרים ברשת הם לעתים קרובות חלקיים ולא מעודכנים" (שם).

79 הכנסת, בקשה לקבלת מידע – הקמת מאגר חקיקה על ידי הכנסת לשימוש חופשי של הציבור (19.3.2010).

80 מכרז מס' 10/2012 להקמת מאגר חקיקה עבור הכנסת (יוני 2012).

בחופשיות לדברי חקיקה רשמיים של המדינה ולצד, חובת הפרסום ברשומות, בצורתה הנוכחית, איננה נותנת לציבור מענה אמיתי...⁸¹

נדמה אפוא כי הכנסת, בהובלת הלשכה המשפטית ובראשה היועץ המשפטי לכנסת עו"ד איל ינון, משקיעה כיום משאבים רבים בפרויקט הנגשת החקיקה. לשם קידום הפרויקט מונתה עו"ד גלי בן אור, ממחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, לעמוד בראשו, ולאחר עבודה מאומצת יחד עם עו"ד דפנה ברנאי, הממונה על נוסח החוק בכנסת, ניכרת פעילות חשובה בתחום זה, אף שהדרך עוד ארוכה. כך, במרץ 2014 הועלה לאתר הכנסת מאגר חוקי המדינה משנת 1949, כשלב ראשון בפרויקט מאגר החקיקה של הכנסת. לפי האתר של מאגר החקיקה הלאומי, כיום "מוצג [בן] לראשונה מידע על כלל חוקי מדינת ישראל, על הצעות החוק בהליך חקיקה או שהליך חקיקתן נעצר ועל החוקים שחקיקתם הושלמה. לכל חוק מדינת ישראל יש דף במאגר ובו מוצגים היסטוריית החקיקה מאז נחקק לראשונה וכל תיקונו. לכל תיקון חוק ולכל הצעת חוק יש דף במאגר ובו מוצגים נוסחי הצעת החוק, וכן 'דברי הכנסת' והפרוטוקולים של הדיונים בוועדות הכנסת".⁸² זוהי התקדמות משמעותית. עם זאת, גם לאחר השקתו של מאגר החקיקה הלאומי, האתגרים שהכנסת ניצבת בפניהם רבים. הנגשת כלל החקיקה הישראלית במאגר אלקטרוני שבו החוקים מופיעים בנוסחם המשולב, זמינים לחיפוש פתוח במרשתת, ואף מאורגנים בצורה המאפשרת חיפושים מורכבים בתוכנם, היא משימה מורכבת, אשר נראה כי הגשמתה עוד לפנינו. אנו תקווה שפרויקט זה יושלם במהרה, אך בין אם כן ובין אם לאו, מאגר חקיקה, נגיש ככל שיהיה, הוא רק נדבך ראשון בהגברת נגישותה של החקיקה. בחלקים הבאים נסקור שני נדבכים נוספים אשר קשורים לנגישותה של החקיקה ומחזקים אותה: שימוש בשפה פשוטה וחינוך משפטי. דומה כי שניהם עדיין אינם מדוברים כלל בישראל – לא בשיח המקצועי וגם לא במחקר האקדמי (כמעט).

2. התנועה לשפה פשוטה

השפה המשפטית (Legalese), כפי שתיאר אותה דייוויד מלינקוף (Mellinkoff), היא פומפוזית ומנופחת, לעיתים מכבירה מילים ופעמים מקמצת בהן, ואינה ברורה לאדם מן היישוב.⁸³ היות שהשפה המשפטית קשה להבנה למי שאינו משפטן,⁸⁴ היא מהווה חסם מרכזי ומשמעותי בפני הגישה למשפט. סול אזואלוס-אטיאס מציינת כי –

81 "יו"ר הכנסת אדלשטיין מתניע מחדש את הקמת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת" הודעות הכנסת (28.5.2013) main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press28513.aspx

82 main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/lawhome.aspx. ראו גם "מאגר חוקי מדינת ישראל" הפרקליטים – מגזין לשכת עורכי הדין מחוזות תל אביב והמרכז 7, 47 (2015).

83 David Mellinkoff, *The Language of the Law* 24 (1963). לביקורת על השפה המשפטית ראו גם John M. Lindsey, *The Legal Writing Malady: Causes and Cures*,

חשיבותה הרבה של הלשון המשפטית לאדם מן היישוב קשורה בעבודה שקשיים בהבנתה עלולים לגבות ממנו בעיקר מחיר כספי, אך לעתים עלולים לפגוע גם בבריאותו ואפילו בחירותו ובאישורו. לכן, בשונה משפות מקצועיות אחרות, דוגמת הלשון הרפואית, שאינה מתיימרת להיות מובנת על ידי אזרח מהשורה, הלשון המשפטית נדרשת על פי חוק להיות "לשון בני אדם". ואולם, לאזרח שהתנסה בפענוח טקסט משפטי ידוע שהדבר כרוך בעבודה רבה, קשה ואפילו מייאשת; ואכן, לא אחת קורה ש"לשון עורכי הדין" מותירה עניינים מכריעים סתומים או סמויים מעינו של הקורא ההדיוט.⁸⁵

שפת החקיקה קשה להבנה במיוחד.⁸⁶ חקיקה, ציין מלינקוף, היא ההופכת את ההבחנה בין שפה משפטית לבין שפה רגילה לרשמית.⁸⁷ מחקרים אמפיריים בדבר קריאותה (readability) של החקיקה מאשרים כי רוב הקוראים מוצאים כי החקיקה קשה להבנה.⁸⁸ גם אם החקיקה נגישה פיזית לאזרחים, באמצעות מאגרי חקיקה אלקטרוניים, היא עדיין אינה ברורה ואינה ניתנת להבנה. החקיקה נגישה באופן פורמלי אך חסומה ברמה המהותית.

הבנת השפה המשפטית כחסם הובילה בעשורים האחרונים לפעילות ענפה להנהגת לשון משפטית פשוטה (plain language).⁸⁹ ב"לשון פשוטה" הכוונה ללשון בהירה, מובנת, נגישה וידידותית למשתמש.⁹⁰ החתירה לשפה פשוטה מתייחסת בראש ובראשונה ללשון הטקסט, אך גם לתצורתו ולעיצובו, במטרה שהטקסט יהיה נעים לעין. שפה פשוטה נמנעת ממשפטים ארוכים, ממילים מיותרות ומז'רגון מקצועי, ומשתמשת

1990 NYU L.J. 2; Lawrence M. Friedman, *How I Write*, 4 SCRIBES J. LEGAL WRITING 3, 5 (1993).

Sol Azuelos-Atias, *On the Incoherence of the Legal Language to the General Public*, 84 INT'L J. FOR SEMIOTICS L. 41–59 (2011).

סול אזולוס-אטיאס "דבר העורכת האורחת" **עיונים בשפה וחברה** 5(1–2) 8 (2012).

David St. L. Kelly, *Legislative Drafting and Plain English*, 10 ADELAIDE L. REV. 409, 411 (1986).

MELLINKOFF, לעיל ה"ש 83, בעמ' 10.

Michael Curtotti & Eric McCreath, *A Right to Access Implies a Right to Know: An Open Online Platform for Research on the Readability of Law*, 1 J. OPEN ACCESS TO L. at 35 (2013).

Mark Adler, *The Plain Language Movement*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LANGUAGE AND LAW 66 (Peter M. Tiersma & Lawrence M. Solan eds., 2012).

Bernard Bekink & Christo Botha, *Aspects of Legislative Drafting: Some South African Realities (or Plain Language Is Not Always Plain Sailing)*, 28 STATUTE L. REV. 34, 37 (2007).

במילים בחסכנות, בטון ישיר ומזמין, וברמה שמתאימה לקהל הקוראים.⁹¹ טקסט המנוסח בלשון פשוטה צריך להיות מובן במאמץ מזערי, על-מנת לאפשר שימוש בו.⁹² הפשטות היא אמצעי להשגת בהירות.⁹³ בהירותה של שפת החוק מגבירה את יכולת הבנת החוק, ומכאן – את נגישותו.⁹⁴ אומנם, בספרות המשפטית מתנהל לאחרונה דיון נרחב בדבר יעילותו של הניסוח המשפטי הפשוט.⁹⁵ שתי הביקורות המסורתיות נגד התנועה לשפה פשוטה הן שזו תוביל לרידוד השפה, ושניסוח משפטי בשפה פשוטה אינו אפשרי כלל לנוכח הצורך בניסוח מדויק.⁹⁶ אולם לדעת המגיבים על טענות אלה, הטענה ששפה פשוטה אינה מתוחכמת או אף רדודה אינה נכונה. ההפך הוא הנכון – ניסוח בשפה פשוטה מורכב הרבה יותר מניסוח בשפה שאינה פשוטה, והוא דורש זמן, השקעה ומיומנות.⁹⁷ כמו-כן,

91 ראו, למשל, BRYAN A. GARNER, *LEGAL WRITING IN PLAIN ENGLISH* (2nd ed. 2013); Richard C. Wydick, *Plain English for Lawyers*, 66 CAL. L. REV. 727 (1978); Joseph Kimble, *The Elements of Plain Language*, 81 MICH. BAR J. 44–45 (2002).

92 Adler, לעיל ה"ש 89, בעמ' 67–68.

93 Kelly, לעיל ה"ש 86, בעמ' 425. חשוב להבהיר, עם זאת, שבהירות ושפה פשוטה אינן היינו הך, ולעיתים הן אף מתנגשות. בהתנגשות זו, מבחינה תורת-חקיקתית, על הבהירות לגבור על הפשטות. ראו Brian Hunt, *Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or a Laudable Ideal?*, 24 STATUTE L. REV. 112, 116 (2003); Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test*, in DRAFTING LEGISLATION: A MODERN APPROACH 1, 15–16 (Constantin Stefanou & Helen Xanthaki eds., 2008).

94 Peter Wahlgren, *Legislative Techniques*, in LEGISLATION IN CONTEXT: ESSAYS IN LEGISPRUDENCE 77, 84 (Luc J Wintgens ed., 2013).

95 ראו (2003) Hunt, לעיל ה"ש 93; Martin Cutts, *Plain English in the Law*, 17 STATUTE L. REV. 50 (1996); Brian Hunt, *Plain Language in Legislative Drafting: Is It Really the Answer?*, 23 STATUTE L. REV. 24 (2002); Jeffrey Barnes, *The Continuing Debate About 'Plain Language' Legislation: A Law Reform Conundrum*, 27 STATUTE L. REV. 83 (2006); Jeffrey Barnes, *When 'Plain Language' Legislation is Ambiguous – Sources of Doubt and Lessons for the Plain Language Movement*, 34 MELB. U. L. REV. 671 (2010); Anthony Watson-Brown, *In Search of Plain English – The Holy Grail or Mythical Excalibur of Legislative Drafting*, 33 STATUTE L. REV. 7 (2012); Alison Bertlin, *What Works Best for the Reader? A Study on Drafting and Presenting Legislation*, 2014(2) THE LOOPHOLE 25. לגישה ביקורתית כלפי שיח "השפה המשפטית הפשוטה" ראו Soha Turfler, *Language Ideology and the Plain-Language Movement: How Straight-Talkers Sell Linguistic Myths*, 12 LEGAL COMMUNICATION & RHETORIC: JALWD 195 (2015), <https://ssrn.com/abstract=2679724>.

96 לדיון ראו, למשל, Robert W. Benson, *The End of Legalese: The Game is Over*, 13 NYU REV. L. & SOC. CHANGE 519, 559–67 (1984–1985); Joseph Kimble, *Plain English: A Charter for Clear Writing*, 9 THOMAS M. COOLEY L. REV. 1, 19–22 (1992).

97 Joseph Kimble, *Answering the Critics of Plain Language*, 5 SCRIBES J. LEGAL WRITING 51, 53 (1994–1995).

האומנם הבררה היא בין ניסוח חקיקה בצורה מדויקת לבין ניסוח חקיקה בצורה בהירה?⁹⁸ ג'וזף קימבל (Kimble), למשל, טוען כי ברוב הזמן אין ניגוד בין השניים. דווקא ניסוח שישאף להגשים בהירות ודיוק של החקיקה יביא לידי שיפור במימוש שתי התכליות. לכן הוא סבור כי ניסוח בשפה פשוטה אינו אויב של ניסוח מדויק, אלא דווקא בעל-בריתו.⁹⁹ העובדה שהמחוקק נדרש לעיתים להשתמש במונחים טכניים – שממילא מהווים אך חלק קטן מהמסמך המשפטי – אינה גורעת מן הטענה בזכות השימוש בשפה פשוטה.¹⁰⁰

השאיפה לשפה פשוטה אינה חדשה.¹⁰¹ הביקורת הקשה, ואולי המפורסמת ביותר בכתיבה התורת-משפטית, היא זו של ג'רמי בנתם (Bentham), אשר ביקר בחריפות את המשפטנים הנוקטים לידו שפה מורכבת כדי לשוות למקצועם מעמד יוקרתי וכדי לבדל את עצמם מן הציבור הכללי.¹⁰² בנתם טען כי בין המאפיינים העיקריים ההכרחיים לחקיקה יש לכלול "Clearness in respect of its language".¹⁰³ התנועה לניסוח משפטי בשפה פשוטה החלה לצבור תנופה משמעותית בארבעת העשורים האחרונים.¹⁰⁴ במקומות רבים מתבצעות כיום פעולות להנהגת תקן לשוני

Jack Stark, *Should the Main Goal of Statutory Drafting Be Accuracy or Clarity?*, 15 98 STATUTE L. REV. 207 (1994).

Kimble, לעיל ה"ש 97, בעמ' 54–55, המצטט שם את G.C. THORNTON, LEGISLATIVE DRAFTING 52–53 (4th ed., 1996): "The purposes of legislation are most likely to be expressed and communicated successfully by the drafter who is ardently concerned to write clearly and to be intelligible. The obligation to be intelligible, to convey the intended meaning so that it is comprehensible and easily understood... requires the unremitting pursuit of clarity by drafters. Clarity... requires simplicity and precision" ראו גם Susan Krongold, *Writing Laws: Making Them Easier to Understand*, 24 99 OTTAWA L. REV. 495, 505–506 (1992).

לעניין המיעוט היחסי של מונחים טכניים ראו Stanley M. Johanson, *In Defense of Plain Language*, 3 SCRIBES J. LEGAL WRITING 37, 39 (1992); Benson Barr et al., *Legalese and the Myth of Case Precedent*, 64 MICH. B.J. 1136, 1137 (1985) מקצועיים מנקודת-מבט בלשנית ראו משה אור "מינוח מקצועי – מהותו ותרגומו" לשוננו לעם מח(ד) 139 (התשנ"ז) <http://hebrew-academy.huji.ac.il/sifriyya/ReadingHall/Documents/Mazar.pdf>

Peter M. Tiersma, *A History of the Languages of Law*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LANGUAGE AND LAW 13 (Peter M. Tiersma & Lawrence M. Solan eds., 2012) אורלי אלבק "להלן הטקסט המשפטי": על מורכבות הטקסט המשפטי בעיני הבלשן "עיונים בשפה וחברה" 5, 54, 55 (2012).

ראו אצל PETER M. TIERSMA, LEGAL LANGUAGE 42, 51, 102 (1999).

Jeremy Bentham, *Letter II: Properties Desirable in a Body of Laws, for All Purposes*, THE COLLECTED WORKS OF JEREMY BENTHAM, 'LEGISLATOR OF THE WORLD': WRITINGS ON CODIFICATION, LAW, AND EDUCATION 117, 117 (Philip Schofield & Jonathan Harris eds., 1998).

David St. L. Kelly, *Plain English in Legislation: The Movement Gathers Pace*, 104 ESSAYS ON LEGISLATIVE DRAFTING 57 (David St. L. Kelly ed., 1988).

בהיר שיחייב את כותבי הלשון הרשמית.¹⁰⁵ בארצות-הברית, בעקבות ספרו של מלינקוף, החלה התנועה לשפה פשוטה לצבור תנופה עוד בשנות השבעים של המאה העשרים, כאשר הנשיא ג'ימי קרטר פרסם צו נשיאותי המחייב שימוש בשפה פשוטה בניסוח תקנות חשובות.¹⁰⁶ מדינת ניו-יורק אימצה בשנת 1977 חקיקה בשפה פשוטה ביחס לחוזים צרכניים, ובעקבותיה צעדו מדינות נוספות.¹⁰⁷

בשנת 2010 חוקק ממשל אובמה את ה-Plain Writing Act (PWA), אשר מטרתו, לפי סעיף 2, היא "to improve the effectiveness and accountability of Federal agencies to the public by promoting clear Government communication that the public can understand and use"¹⁰⁸. ה-PWA מטיל על סוכנויות פדרליות אחריות לשימוש בשפה פשוטה באתרי המרשתת שלהן ובדוחות רשמיים שהן מפרסמות.¹⁰⁹ כמו-כן הוקם אתר ממשלתי פדרלי לשפה פשוטה, שמספק מידע והנחיות בדבר השימוש בשפה פשוטה.¹¹⁰ לגבי חקיקת הקונגרס, מדריכי החקיקה הרשמיים של הסנט ובית-הנבחרים כוללים התייחסות לכך שחוק צריך להיות קריא ומובן,¹¹¹ אולם אלה רק הנחיות שאינן

105 לסקירה ראו Kimble, לעיל ה"ש 97, בעמ' 56–59; OFFICE OF THE SCOTTISH PARLIAMENTARY COUNSEL, PLAIN LANGUAGE AND LEGISLATION ch. 3 (2006), <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/93488/0022476.pdf> (להלן: המדריך של הפרלמנט הסקוטי לחקיקה בשפה פשוטה); מיילה קפלן "ניסוח משפטי בהיר – האם זה אפשרי" PsakDin – אתר המשפט הישראלי (2004) www.psakdin.co.il/ ; אלבק, לעיל ה"ש 101.

106 Improving Government Regulations, Exec. Order No. 12,044, 43 Fed. Reg. 12,661 (March 23, 1978), <https://www.foreffectivegov.org/files/regs/library/eo12044.pdf>; Regulatory Planning and Review, Exec. Order No. 12866, 58 Fed. Reg. 51,735 (Sept. 30, 1993), <https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>; Civil Justice Reform, Exec. Order No. 12988, 61 Fed. Reg. 4729 (Feb. 5, 1996), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-1996-02-07/pdf/96-2755.pdf>; Improving Regulation and Regulatory Reviews, Exec. Order No. 13563, 76 Fed. Reg. 3821 (Jan. 18, 2011), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf>.

107 Rosemary Moukad, *New York's Plain English Law*, 8 FORDHAM URB. L.J. 451, 451 (1980); Harold A. Lloyd, *Plain Language Statutes: Plain Good Sense or Plain Nonsense?*, 78 LAW. LIBR. J. 683 (1986).

108 Plain Writing Act of 2010, Pub. L. No. 111-274, 124 Stat. 2861, sec. 2, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>.

109 שם, ס' 4.

110 <https://www.plainlanguage.gov/>

111 HOUSE OFFICE OF THE LEGISLATIVE COUNSEL, 104TH CONG., HOUSE LEGISLATIVE COUNSEL'S MANUAL ON DRAFTING STYLE 5 (1995), sec. 102(f)(3): "Draft should be readable and understandable – In almost all cases, the message has a better chance of accomplishing your client's goal if it is readable and understandable. It should be written in English for real people"; SENATE OFFICE OF THE LEGISLATIVE COUNSEL, LEGISLATIVE DRAFTING MANUAL 7 (1997), sec. 107: "A draft must be understandable

מחייבות.¹¹² נדמה אפוא כי בארצות-הברית עיקר השפעתה של התנועה לשפה פשוטה באה לידי ביטוי בגופי האסדרה הממשלתיים השונים, ופחות בחקיקה הראשית של הקונגרס.¹¹³

במדינות שונות פרסמו פרלמנטים או מחלקות חקיקה ממשלתיות מדריכים בנושא של פרסום חקיקה בשפה בהירה ופשוטה.¹¹⁴ מדריך החקיקה הבריטי משנת 2017 מקדיש את הפרק הראשון לבהירות (clarity), ומסביר כי בהירות משמעה הפיכת החוק לפשוט ככל האפשר להבנה על-ידי הקורא, וכי היא כוללת שימוש בשפה פשוטה יחד עם מאפיינים נוספים, כגון מערך, מבנה וטיפוגרפיה נוחים. המדריך מנחה את המחוקק להשתמש בשפה מודרנית ומקובלת ובאוצר-מילים המשקף שימוש כללי ורגיל.¹¹⁵ המועצה הפרלמנטרית האוסטרלית מייחסת חשיבות רבה לניסוח חקיקה בשפה פשוטה ובהירה.¹¹⁶ באתר המרשתת שלה ניתן למצוא לא פחות משלושה-עשר מסמכים בנושא

to the reader. The rules in this manual should be applied in a manner that makes the draft clearer and easier to understand”

112 Brian Christopher Jones, *Drafting Proper Short Bill Titles: Do States Have the Answer?*, 23(2) STAN. L. & POL'Y REV. 455, 463 (2012)

113 Brian Christopher Jones, *Plain Language Prospects in American Public Law: Insiders Weigh In*, 9 MOD. AM. 15 (2013)

114 מובן שיש הבדל בין מדריכי חקיקה לבין הפרקטיקה החקיקתית. כאשר מדריכי חקיקה אינם מיושמים או נאכפים, הם נותרים בגדר שאיפה. ראו, למשל, Ronan Cormacain, *An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals*, 1 THEORY & PRAC. LEGIS. 205 (2013); Helen Xanthaki, *Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution Towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?*, 4 LEGISPRUDENCE 111 (2010) במחקר ייחודי נטל דנקן ברי מדגם אקראי של דברי חקיקה שנחקקו באוסטרליה (ברמה הפדרלית וברמה המדינתית) בשלוש תקופות שונות (לפני 1950, בשנות התשעים המוקדמות של המאה העשרים ואחרי 2010) והשווה ביניהם. הוא מצא כי עם השנים נרשמה ירידה משמעותית בשימוש בז'רגון משפטי בכל המדינות. מובן שהסיבות להתרחקות מ-Legalese אינן ודאיות. ראו Duncan Berry, *A Comparative Study of Legal Jargon in Australian Statutes*, 2014(3) THE LOOPHOLE 3

115 UK OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, DRAFTING GUIDANCE 1–5 (2017), https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66632/8/drafting_guidance_Dec_2017.pdf

116 ראו <http://opc.gov.au/clearer/index.htm>; <http://opc.gov.au/plain/index.htm>. המועצה תמצתה את גישתה לתכלית השפה הפשוטה באופן הבא: “We also have a very important duty to do what we can to make laws easy to understand. If laws are hard to understand, they lead to administrative and legal costs, contempt of the law and criticism of our Office. Users of our laws are becoming increasingly impatient with their complexity. Further, if we put unnecessary difficulties in the way of our readers, we do them a gross discourtesy. Finally, it’s hard to take pride in our work if many people can’t understand it” ראו OFFICE OF PARLIAMENTARY COUNSEL, PLAIN ENGLISH MANUAL 5 (1993), http://www.opc.gov.au/about/docs/Plain_English.pdf

של שפה פשוטה, לרבות מדריכים, מאמרים ודירקטיבות.¹¹⁷ ניסוח חקיקה בשפה פשוטה אומץ באופן פומבי במדינות Queensland ו־New South Wales עוד לפני שלושה עשורים.¹¹⁸ גם ניו־זילנד אימצה מדיניות של הגברת נגישותה ומובנותה של החקיקה.¹¹⁹ מדריך החקיקה של ניו־זילנד מקדיש יותר מעשרה עמודים לניסוח חקיקה בשפה פשוטה,¹²⁰ ומנחה את נסחי החוק להתחשב בקהל־היעד של החוק בעת ניסוחו. כאשר החוק מיועד לציבור הרחב, עליהם לעשות מאמץ כדי לנסחו במונחים כלליים ומובנים. על נסחי החוק לנסח חקיקה באופן פשוט וישיר ככל האפשר, אך לא על־חשבון דיוק.¹²¹ לעניין מדינות אלה יש לציין גם כי בריטניה, אוסטרליה וניו־זילנד החלו כבר בשנות התשעים של המאה העשרים פרויקטים ל"ניסוח מחדש" של חוקי המס בשפה ובמבנה פשוטים.¹²²

- 117 ראו, למשל, PLAIN ENGLISH MANUAL, לעיל ה"ש 116; Hilary Penfold, *The Genesis of* ; *Laws* (Commonwealth Office of Parliamentary Counsel, 1994), <http://www.opc.gov.au/plain/docs/genesis.pdf>; Ian Turnbull, *Plain Language and Drafting in General Principles* (First Parliamentary Counsel, 1993), http://www.opc.gov.au/plain/docs/plain_draftin_principles.pdf; Ian M.L. Turnbull, *Clear Legislative Drafting: New Approaches in Australia* (1990), http://www.opc.gov.au/PLAIN/docs/clear_legislative_drafting.pdf
- 118 OFFICE OF THE QUEENSLAND PARLIAMENTARY COUNSEL, ANNUAL REPORT 1992–1993, 2–3 (1993); Parliamentary Counsel's Office & Center for Plain Language, *A Discussion Paper: Review and Redesign of New South Wales Legislation* 3, 9 (1994). שני המקורות הללו מוזכרים אצל Kimble, לעיל ה"ש 97, בעמ' 57. מחלקת החקיקה של Queensland שמה לעצמה למטרה לשפר את איכות החקיקה, בין היתר באמצעות ניסוחה בשפה פשוטה והצגתה בצורה טובה יותר, ולהבטיח שהחקיקה תהא קלה יותר להבנה. ראו, OFFICE OF THE QUEENSLAND PARLIAMENTARY COUNSEL, ANNUAL REPORT 2008–2009, 7 (2009), <http://www.parliament.qld.gov.au/Documents/TableOffice/TabledPapers/2009/5309T1324.pdf>. מחלקת החקיקה של New South Wales אימצה עוד בשנת 1986 מדיניות של שפה פשוטה לכלל החקיקה. ראו NSW Parliamentary Counsel's Office, *Policy Relating to Plain Language* (2000), <https://www.pco.nsw.gov.au/corporate/plainlanguagepol.pdf>
- 119 ראו, למשל, NEW ZEALAND LAW COMM'N, REPORT NO. 27 – THE FORMAT OF LEGISLATION (1993); NEW ZEALAND LAW COMM'N, REPORT NO. 17 – A NEW INTERPRETATION ACT: TO AVOID "PROLIXITY AND TAUTOLOGY" 4–5 (1990)
- 120 NEW ZEALAND LAW COMM'N, REPORT NO. 35 – LEGISLATION MANUAL: STRUCTURE AND STYLE 33–44 (1996)
- 121 שם, בעמ' 33–35, פס' 133 ו־141.
- 122 לפרויקט באנגליה ראו <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100512192503/> MICHELE M. ASPREY, *PLAIN LANGUAGE FOR LAWYERS* 68–69 (2003); Simon James & Ian Wallschutzky, *Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification*, 18 FISCAL STUD. 445 (1997); Ivor Richardson, *Simplicity in Legislative Drafting and Rewriting Tax Legislation*, 43 VICTORIA U. WELLINGTON L. REV. 517 (2012)

בקנדה כמה סוכנויות פדרליות מקיימות שותפויות שונות כדי לקדם ניסוח של חקיקה ואסדרה בשפה פשוטה, ובמסגרת פרויקט-חלוץ ניסחה ממשלת קנדה מחדש, בשפה פשוטה, את התקנות לגבי חומרי-נפץ ואת חוק הביטוח לעובדים.¹²³ בסקוטלנד פרסם הפרלמנט בשנת 2006 מדריך משלו לשפה פשוטה, שבו התחייבה המחלקה לניסוח חקיקה לנסח חקיקה בשפה פשוטה. מדריך זה כולל הסבר על שפה פשוטה ועל ניסוח חקיקה בשפה פשוטה, השוואה בין-לאומית למתרחש במדינות אחרות וכן דוגמאות לטכניקות של שפה פשוטה.¹²⁴ באירלנד הגישה הוועדה לרפורמה במשפט האירי, בשנת 2000, דוח שבו המליצה לערוך רפורמה מקיפה של החקיקה האירית במטרה להחליף הוראות חוק קיימות בהוראות חדשות המנוסחות בשפה פשוטה. הוועדה קראה להשתמש בשפה מוכרת ומודרנית, תוך שמירת המחויבות לוודאות משפטית.¹²⁵ כדי להנגיש את החקיקה לציבור, ה-Statute Law (Restatement) Act, משנת 2002, מאפשר לתובע הכללי האירי לארגן מחדש חקיקה בצורה משולבת עם התיקונים שהתקבלו, כדי שהיא תהא קריאה.¹²⁶

המאמצים לפישוט החקיקה מתקיימים גם ברמה העל-מדינתית, במיוחד באיחוד האירופי, שם לכל אזרח יש זכות לגשת למסמכים של מוסדות האיחוד.¹²⁷ כידוע, החל בשנת 1992 האיחוד האירופי פועל למען חקיקת חוקים ברורים ופשוטים יותר, אשר יעלו בקנה אחד עם עקרונות של חקיקה טובה ויאפשרו הרמוניזציה יעילה של דין האיחוד.¹²⁸ בהחלטת מועצת השרים של האיחוד האירופי מיוני 1993, בדבר איכות החקיקה של הקהילה האירופית, נקבע כי התכלית המרכזית של הנגשת החקיקה האירופית צריכה להתגשם באמצעות הצגת חקיקה משולבת ומעודכנת תוך יישום כמה הנחיות, ביניהן שמילות החוק יהיו ברורות, פשוטות, מדויקות וחד-משמעיות, ושימועזר השימוש בקיצורים, ב"זרגון מקצועי" ובמשפטים ארוכים.¹²⁹ בכנס הבין-ממשלתי שנערך בשנת 1997 התקבלה, כנספח לאמנת אמסטרדם, הכרזה 39 בדבר איכות הניסוח

123 Kimble, לעיל ה"ש 96, בעמ' 41; ASPREY, לעיל ה"ש 122, בעמ' 70-71.

124 המדריך של הפרלמנט הסקוטי לחקיקה בשפה פשוטה, לעיל ה"ש 105.

125 IRELAND LAW REFORM COMMISSION, REPORT ON STATUTORY DRAFTING AND INTERPRETATION: PLAIN LANGUAGE AND THE LAW 87 (2000).

126 Statute Law (Restatement) Act, 2002, <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2002/.en.act.2002.0033.pdf>

127 ראו The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 15(3), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

128 על נגישות חקיקה באיחוד האירופי ראו סקירה אצל William Robinson, *Accessibility of European Union Legislation*, 2011(1) THE LOOPHOLE 79; William Robinson, *Making EU Legislation Clearer*, 16 EUR. J.L. REFORM 610 (2014).

129 Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community IMPROVING THE QUALITY OF LEGISLATION IN EUROPE, מתוך legislation (93/C 166/01) .297 (Alfred E. Kellermann et al. eds., 1998).

של חקיקת הקהילה, המדגישה כי על החקיקה האירופית להיות נגישה יותר.¹³⁰ בבואם ליישם החלטה זו שנה לאחר-מכן, אימצו מוסדות האיחוד הסכם בין-מוסדי בדבר כללים מנחים לאיכות ניסוחה של החקיקה האירופית על בסיס ההבנה כי "clear, simple and precise drafting of Community legislative acts is essential if they are to be transparent and readily understandable by the public and economic operators". בהתאם לכך, הכלל המנחה הראשון שנקבע הוא זה: "Community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely".¹³¹ בהמשך, בשנת 2003, אימצו מוסדות האיחוד האירופי הסכם בין-מוסדי בדבר חקיקה מיטיבה, המאשר את מחויבותם המשותפת של מוסדות האיחוד לשיפור איכות החקיקה ולקידום פשוט, בהירות ועקיבות בניסוח החוקים. ההסכם קורא עוד להגביר את שקיפותה ונגישותה של החקיקה האירופית.¹³²

מהלכים לפישוט השפה המשפטית מתרחשים גם במדינות אירופיות שאינן דוברות אנגלית, דוגמת ספרד,¹³³ וכן במדינות מחוץ לאירופה, כגון מקסיקו¹³⁴ וסינגפור.¹³⁵ בדרום-אפריקה החל משרד המשפטים לנסח חוקים בשפה פשוטה, כחלק ממחויבותו של הממשל לדמוקרטיה ולקידום הגישה למשפט.¹³⁶ בהונג-קונג משרד המשפטים בוחן באופן שיטתי את פרקטיקות ניסוח החקיקה שלו, על-מנת לשפרן. אחד העקרונות שאימץ משרד המשפטים ההונג-קונגי הוא ניסוח בשפה פשוטה וקצרה, תוך הטמעת שינויים במבנה החקיקה ובעיצובה החזותי, כדי להופכה לידידותית יותר למשתמש.¹³⁷

-
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties 130
 establishing the European Communities and certain related acts – Declarations
 adopted by the Conference – Declaration on the quality of the drafting of Community
 legislation, 11997D/AFI/DCL/39, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/
 ;jsessionid=3TznTN2bxy0JM6gMVcQ40SpdgTLkyhqRyy4nkINQph4xJS6hm35!-
 .1548291755?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/39](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=3TznTN2bxy0JM6gMVcQ40SpdgTLkyhqRyy4nkINQph4xJS6hm35!-1548291755?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/39)
- Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the 131
 quality of drafting of Community legislation, OJ C 73, 17.3.1999, [http://eur-
 lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Y0317\(01\)&from=
 .EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999Y0317(01)&from=.EN)
- Interinstitutional Agreement on better law-making, OJ C 321, 31.12.2003, [http://eur- 132
 .lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003Q1231(01):EN:HTML)
- .Daniel Cassany, *Plain Language in Spain*, 53 CLARITY 41 (2005) 133
- Maggie Jo St. John, *Citizen's Language: Plain Language in Mexico*, 53 CLARITY 39 134
 (2005).
- Lei-Theng Lim, *Plain English in Singapore: Preparing the Next Generation of 135
 Lawyers*, 53 CLARITY 51 (2005).
- Dullah Omar, *Plain Language, the Law and the Right to Information*, 33 CLARITY 11 (1995) 136
 ; בעמ' 71–72, ASPREY, לעיל ה"ש 122, *the Right to Information*, 33 CLARITY 11 (1995)
- Law Drafting Division, *Plain Language Drafting Initiatives (The Government of the 137
 Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China,
 Department of Justice, 2010)*, [http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/
 .drafting.html#5](http://www.doj.gov.hk/publications/doj2010/en/drafting.html#5)

שפה פשוטה היא נושא מרכזי במיוחד בגישה הנורדית לניסוח חקיקה. בפינלנד, למן שנות השבעים של המאה העשרים, נעשים נסיונות לפשט את שפת החקיקה במטרה להופכה לקלה יותר להבנה על-ידי הציבור.¹³⁸ בהנחיות לניסוח חקיקה שפרסם משרד המשפטים בשנת 2006 נקבע, במסגרת העקרונות הכלליים של ניסוח חקיקה, כי "Bills must be drafted in proper, plain language".¹³⁹ בנורווגיה, בשנת 2008, החלו הסוכנות למנהל ציבורי והממשלה לעבוד יחד עם המועצה הנורווגית לשפה (Språkrådet) לשם קידום שפה בהירה יותר ונגישות גבוהה יותר של מסמכים ופרסומים ציבוריים. הפרויקט הושק בשנת 2009 במטרה לעודד סוכנויות ציבוריות ליישם שפה בהירה וידידותית למשתמש. בשנת 2011 הוחל פרויקט השפה הפשוטה במסגרת תוכנית הפעולה הלאומית "Open Government Partnership", אשר הקדישה פרויקט ייעודי לשפה משפטית פשוטה, שאחת ממטרותיה היא ליצור מתודה כללית לניסוח משפטי בשפה פשוטה.¹⁴⁰ לבסוף, בשוודיה, שמתקדמת מאוד במאמציה להביא לידי בהירות משפטית, קיימת דרישה חוקית לנסח חקיקה בשפה פשוטה. במחלקה לתיקון ניסוח משפטי ולשוני במשרד המשפטים היו חמישה בלשנים מומחים שעבודתם הייתה להבטיח ניסוח בשפה פשוטה. המחלקה ייצרה כללים מנחים, הציעה הכשרות והשתלמויות בתחום לנסחים, סייעה לוועדות הבוחנות חקיקה מוצעת, וכן בחנה הצעות חקיקה ותיקנה את ניסוחן לשפה שוודית פשוטה. בשנת 2006 הועברו סמכויות אלה ל"מועצת השפה", המורכבת ממומחים, אשר הוקמה על-ידי הממשלה במיוחד במטרה לקדם פעילויות של שפה פשוטה.¹⁴¹

באיטליה, נוסף על נסיונות פנים-פרלמנטריים לשפר את איכות ניסוחה של החקיקה, השיקה המחלקה למנהל ציבורי, בשנת 2002, את Progetto Chiaro – הפרויקט לפישוט של שפת המנהל, שבמסגרתו נוסחו הנחיות וכללים בדבר ניסוח בשפה פשוטה, והופעל מרכז ייעוץ מקוון לרשויות מקומיות ולפקידי מנהל בדבר ניסוח ראוי של מסמכים מנהליים. אולם פרויקט זה נועד מראשיתו להיות זמני, ולא נמשך.¹⁴²

138 ראו באופן כללי Aino Piehl, *Finland Makes Its Statutes Intelligible: Good Intentions and Practicalities*, in *OBSURITY AND CLARITY IN THE LAW: PROSPECTS AND CHALLENGES* 151 (Anne Wagner, Sophie Cacciaguidi-Fahy eds., 2008).

139 FINLAND MINISTRY OF JUSTICE, BILL DRAFTING INSTRUCTIONS 8 (Sami Sarvilinna trans., 2006), available at http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75937/omju_2006_3_bill_drafting_instructions.pdf.

140 NORWAY'S SECOND ACTION PLAN ON OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP) 31–33 (2013), https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/opg/ogp_norway_action_plan_2.pdf.

141 Barbro Ehrenberg-Sundin, *Plain Language in Sweden*, 33 *CLARITY* 16 (1995). ראו גם Barbro Ehrenberg-Sundin, *The Swedish Approach to Clear Legislation and Clear Official Texts*, in *OBSURITY AND CLARITY IN THE LAW: PROSPECTS AND CHALLENGES* 165 (Anne Wagner & Sophie Cacciaguidi-Fahy eds., 2008).

142 Stefano Murgia & Giovanni Rizzoni, *How Politics Can Be Used to Improve the Quality of Legislation*, 47 *CLARITY* 20 (2002); Christopher Williams, *Progetto*

בד בבד עם פעילויות של מוסדות ממשלתיים לקידום ניסוח חקיקה בשפה פשוטה, פועלים גם ארגונים שונים לקידום מטרה זהה. ראוי להזכיר בעניין זה את Clarity – ארגון בין-לאומי שמטרתו לקדם שפה משפטית פשוטה.¹⁴³ ארגון זה מקיים כנסים, משתתף במפגשים של קבוצת עבודה בין-לאומית בנושא שפה פשוטה,¹⁴⁴ ולמך שנת 1983 מוציא לאור את כתב-העת CLARITY, המפרסם מחקרים בנושא שפה משפטית פשוטה.¹⁴⁵

ומה בישראל? נדמה כי כבר עם קום המדינה נודעה חשיבות לניסוח המשפטי, ובמשרד המשפטים הקפידו על ניסוח חקיקה בלשון בהירה ותקינה.¹⁴⁶ חיים כהן, למשל, כתב כי "עם קום המדינה נתקבלה החלטה נחושה במשרד המשפטים שניצור לעצמנו שפה משפטית נקייה ובררה, קלה ופשוטה, משנה ברורה כלשון המשנה עצמה ונעקור מן השורש את לשון הסתרים והתערובת של משפטים".¹⁴⁷ אולם מודעות זו לא חלחה לציבור המשפטים מחוץ למשרד המשפטים, הנוקטים לשון שאינה ידידותית, שכן היא כוללת משפטים ארוכים ומורכבים, עמימות, מונחים ארכאיים ועוד.¹⁴⁸ המודעות לחשיבותה של השפה הפשוטה במשפט לא הייתה רבה עד לא מכבר. מיילה קפלן (Kaplan), נציגת ישראל בארגון Clarity, תיארה את השפה המשפטית בישראל כבעלת "ממדים תנ"כיים".¹⁴⁹ לדעת קפלן, בעוד השפה העברית היא תמציתית מטבעה, מדויקת וברורה יחסית, העברית המשפטית משתמשת במשפטים ארוכים ומורכבים

Chiaro! and the Plain Language Movement in Italy, 53 CLARITY 30 (2005);
Girolamo Tessuto, *Simplifying Italian Administrative Language: An Overview*, in
LEGAL LANGUAGE AND THE SEARCH FOR CLARITY: PRACTICE AND TOOLS 413, 422 n. 7
(Anne Wagner & Sophie Cacciaguidi-Fahy eds., 2006).

143 הארגון כולל כיום נציגים מאוסטרליה, איטליה, אנגליה, ארצות-הברית, בלגיה, גרמניה, דרום אפריקה, הולנד, הונג-קונג, הפיליפינים, הרפובליקה הסלובקית, זימבבואה, יפן, ישראל, מלזיה, מקסיקו, ניגריה, ניו-זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, פקיסטן, צ'ילה, צרפת, קנדה ושוודיה. ראו באתר הארגון <http://clarity-international.net/inyourcountry.html>.

144 The International Plain Language Working Group (IPLWG) – ראו בכתובת <http://clarity-international.net/iplwg.html>.

145 <http://clarity-international.net/clarityjournal/index.html>.

146 אלבק, לעיל ה"ש 101, בעמ' 56. אלבק מציינת שם כי למאיר שלי, חבר האקדמיה ללשון העברית ומשפטן אשר מונה לעורך ראשי של נוסח החוק ושל "רשומות" באגף החקיקה של משרד המשפטים, היה תפקיד חשוב בניסיון לנסח את החקיקה בשפה בהירה ותקינה. אכן, בשנות החמישים של המאה העשרים כתב שלי כי "הבעיה שלפני המנסח [של החוק] היא, מהי דרך הלשון שיבור לו כדי להגיע למירב הדיוק והבהירות והקיצור והנוי, וסולם ערכם – לפי סדרם". ראו מאיר שלי "בשולי החקיקה – מקור וחידוש במינוח המשפטי" הפרקליט י 343, 346 (1954).

147 חיים כהן "סכלות ו/או איוולת" לשוננו לעם לב(א) 3 (התשמ"א), מצוטט אצל יוסף שטח "ניסוח משפטי" לשון ומשפט 1, www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/lash.pdf.

148 אלבק, לעיל ה"ש 101, בעמ' 56.

149 Myla Kaplan, *Legalese of BIBLICAL Proportions: Some Observations on Legal Language in Israel*, 53 CLARITY 36 (2005).

ובלשון סבילה וארכאית, והיא אינה ברורה ואינה מדויקת.¹⁵⁰ אורלי אלבק, שניתחה לאחרונה כמה מאפיינים של הטקסט המשפטי בישראל, ציינה כי מורכבותו של הטקסט המשפטי העברי נובעת, בין היתר, מלשון בלתי-צפויה, ממבנה לוגי החורג מהמבנה הלוגי המקובל בטקסטים שאינם משפטיים, מאמצעים להגבהת המשלב, משימוש רב במונחים מקצועיים וכן מצירופים של מילים קרובות שיש בהם כפל לשון (כגון "בטלות ומבוטלות").¹⁵¹

בעוד המגמה הבין-לאומית נעה לעבר שפה משפטית פשוטה זה כמה עשורים, נדמה שבישראל התנועה לשפה פשוטה טרם קנתה לה מהלכים.¹⁵² גם המחקר העשיר בישראל בנוגע לפרשנות החוק אינו עוסק בשאלות של הבנת החוק, בהירותו או נגישותו.¹⁵³ עם זאת, לאחרונה חלה התפתחות מעודדת בעניין זה, וגוברת המודעות בקרב ציבור המשפטנים בדבר הצורך בשיפור ובפישוט של ניסוח הטקסט המשפטי.¹⁵⁴ כך, למשל, במסגרת מחוז תל-אביב של לשכת עורכי-הדין הוקמה ועדה לניסוח משפטי בראשותו של עו"ד יוסף שטח. הוועדה דנה בהצעות ובדרכים לשיפור הניסוח המשפטי, שוקדת על ניסוח הצעת חוק שיחייב חלק מרשויות המדינה ליישם במסמכיהן את עקרונות השפה הפשוטה, ומוציאה לאור פרסום בשם **לשון ומשפט**, הכולל הערות והארות בעניין ניסוח משפטי.¹⁵⁵ נוסף על כך, עורכי-דין אחדים העוסקים בלשון ומשפט קראו לאחרונה, בכתיבתם האקדמית או באמצעי תקשורת אלקטרוניים, לעבור לניסוח משפטי בהיר ופשוט. כך, יוסף שטח דרש להפוך את הלשון המשפטית לקצרה, ברורה, חד-משמעית ובהירה;¹⁵⁶ מיילה קפלן טענה כי על ישראל "[ל]יישר קו" עם המגמה העולמית לשימוש בשפה משפטית פשוטה ושווה לכל נפש;¹⁵⁷ ודנה פאר, שעמדה לאחרונה על שלל בעיות בכתיבה המשפטית, מנהלת יומן-רשת (בלוג) בשם

150 ש.ם.

151 אלבק, לעיל ה"ש 101; אורלי אלבק "מאפייני לקסיקון אחדים של הטקסט המשפטי" **העברית סא(א-ג) 59** (תשע"ג), נגיש בכתובת <http://hebrew-academy.org.il/wp-content/uploads/orlyAhaivritLXI1-3.pdf>. על מורכבותה של השפה המשפטית העברית ראו גם Dennis Kurzon, *The Comprehension of Legal Hebrew*, 44 CLARITY 29, 31 (1999).

152 Kaplan, לעיל ה"ש 149.

153 לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 91; Kurzon, לעיל ה"ש 151, בעמ' 29: "It should be pointed out that ever since plain legal language became an issue on the Anglo-American legal scene, about two decades ago, there has not been one scholarly paper on the subject in any of the five major Israeli legal journals I have examined – one in English (Israel Law Review) and four in Hebrew..."

154 ראו ניר חסון "המאבק ב'עברית המשפטית' מגיע לפתחו של בית המשפט" **הארץ** www.haaretz.co.il/news/law/1.1935834 23.2.2013.

155 **לשון ומשפט**, נגיש בכתובת www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/lash.pdf.

156 ראו, למשל, רות אלמגור-רמון וצילה אילן "עו"ד יוסף שטח – על המאבק לפישוט לשון המשפט" **רשת ב' – רגע של עברית** (15.12.2013).

157 קפלן, לעיל ה"ש 105.

"משפט פשוט", וכתבה את עבודת התזה שלה לתואר שני בנושא שפה משפטית פשוטה.¹⁵⁸ במחקרה מראה פאר כי –

יישום עקרונות השפה הפשוטה על טקסטים משפטיים בעברית משפר הן את מידת הבנתם על ידי קוראים שאינם משפטנים והן את משך הזמן שאורך לאותם קוראים לקרוא ולהבין אותם. נוסף על כך מוכיחות תוצאות המחקר כי יישום עקרונות השפה הפשוטה על טקסטים משפטיים משפר את ההתרשמות הסובייקטיבית של הקוראים מהטקסטים: יחסית לטקסטים המקוריים, הקוראים מעריכים את הטקסטים המפושטים כמלחיצים ומסורבלים פחות; כהוגנים, ברורים ומשרתים את מטרתם בצורה טובה יותר. כמו כן, בטקסטים הפשוטים חשים הקוראים ביטחון רב יותר בעת שהם עונים על שאלות הבנה לגביהם.¹⁵⁹

רן לוסטיגמן ומיכל אהרוני פרסמו לאחרונה את ספרם **זאת ועוד**, אשר מתמקד בשפה המשפטית ומבקש לחזק את מגמת התנועה לשפה משפטית פשוטה בישראל.¹⁶⁰ נראה כי השיח סביב פרסומו של הספר מעודד, שכן בדומה לטענה שבמאמר זה, קיים קונסנזוס סביב חשיבות הנושא, והגשמתו נהפכה לעניין של מידה. בגיליון של כתב-העת **עיונים בשפה וחברה** שהוקדש לנושא "לשון ומשפט בישראל", בעריכת סול אזואלוס-אטיאס, קראו כותבים שונים "לחתור הלכה למעשה לפישוט ניסוחו של הטקסט המשפטי ולהנגשתו לאזרח באמצעות לשון ידידותית... הדבר צריך להיעשות תוך ניסיון להביא למודעות ולעורר אצל המשפטן ציפיות באשר לקשייו של האזרח מן היישוב 'להתנהל בשדה המשפט מבלי להיוועץ על כל צעד ושעל במשפטנים'... למעט, כמובן, אותם מקרים שבהם הבנת עקרונות משפטיים מחייבת השכלה משפטית".¹⁶¹ לבסוף, בגיליון מיוחד של כתב-העת **חוקים**, שהוקדש לנגישותו של המשפט, התמקד

158 ראו דנה פאר **משפט פשוט: האם טקסטים משפטיים בשפה פשוטה תורמים לנגישות למשפט?** (חיבור לשם קבלת התואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל-אביב, 2017) (תזה בשיפוט) (להלן: פאר **משפט פשוט**). ליומן-הרשת של דנה פאר ראו <https://mishpatpashut.com/>. ראו גם דנה פאר "חמשת חטאי הכתיבה הגדולים של עורכי הדין" **ynet** 10.3.2014 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4497200,00.html; דנה פאר "עורך דין יקר, הגיע הזמן שתלמד עברית" **ynet** 6.5.2014 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4516554,00.html; שיחה עם דנה פאר ביום 29 במאי 2014.

159 פאר **משפט פשוט**, לעיל ה"ש 158, בעמ' 49.

160 רן לוסטיגמן ומיכל אהרוני **זאת ועוד! דיוקן העברית המשפטית בישראל** (רוביק רוזנטל עורך, 2016). ראו גם מיכל אהרוני ורן לוסטיגמן "עורך דין, זכור: שפה משפטית עלולה להרוג" **ynet** 18.5.2014 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4520630,00.html; לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16.

161 ראו אזואלוס-אטיאס, לעיל ה"ש 85, בעמ' 15.

אחד המחקרים בצורך בפישוט לשוני של התחום המשפטי למען אנשים עם מוגבלות שכלית.¹⁶²

עד כה התייחסנו באופן כללי לשפה המשפטית בכללותה. ומה לגבי שפת החקיקה? צפרייר בשן טען לאחרונה כי שפת החקיקה הישראלית, שהיא כבדה ואינה מעודדת קריאה או הבנה, מהווה מחסום בין השלטון לבין האזרחים, שאף יוצר פערים אדירים בין חוקים לחלשים ו"בדידות נוראה של האזרח הקטן מול החוק"; לדבריו, "כדי לשנות את המצב שבו החוק מדיר את האזרח מקריאתו, צריך לכתוב חוקים קריאים וברורים".¹⁶³ אכן, לניסוח בשפה פשוטה יש חשיבות יתרה בחקיקה.¹⁶⁴ כבר במדריך לניסוח חקיקה של משרד המשפטים, משנת 2008, נכתב בפתח הדבר כי "על המנסח להקפיד על דיוקה של הלשון ועל הגיונו של הנוסח, כך שהנוסח שיעמיד יהיה פשוט, ברור וקוהרנטי", ללמדנו שלפחות בעיני נסחי החוק של משרד המשפטים, שפה פשוטה וברורה היא תכלית מרכזית במלאכת ניסוח החקיקה.¹⁶⁵ אכן, דורות של מנסחי חוקים במשרד המשפטים ובכנסת גדלו לאורו של הצורך בניסוח בהיר של חקיקה. עם זאת, נראה כי לפי שעה מדובר רק ב"תורה שבעל-פה". פרט לכך אין הרחבה של ממש בעניין עקרונות הניסוח של שפה פשוטה, ונראה שאין בין רשויות השלטון יחידות שדומות במהותן לאלה המופקדות על ניסוח החקיקה בשפה פשוטה במקומות אחרים בעולם (נראה שיחידות נסח החוק במשרד המשפטים ובכנסת, למרות תפקידן החשוב וחיוניותן, אינן מבצעות תפקיד זה ברמה ההשוואתית שנסקרה לעיל). בפרט, וחשוב יותר, אין גם כל יוזמה ממשלתית משמעותית והקצאת תקציבים למטרה זו. נראה כי כדי לפתח תפיסה בדבר חקיקה בעברית פשוטה, יש להרחיב את היחידות הקיימות במשרד המשפטים ובכנסת, ואף להקים מחלקות ייעודיות לצורך כך.

בהתייחסם לשאלה אם יש לפעול לניסוח חקיקה בשפה בהירה יותר, לוסטיגמן ואהרוני מציינים כי "לרעיון בדבר בהירות החקיקה יש עיגון בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה ושל השיטה המשפטית... [ו]אף הכלל 'נאה דורש נאה מקיים' תומך במהלך לפישוט החקיקה. אם המדינה מחייבת גופים להתנסח ניסוח אחר, הגיוני שהיא תחיל על עצמה כלל זה...". אך בעוד השניים מכירים בכך שיש היגיון רב בהחלת עקרונות השפה הפשוטה על ניסוח חקיקה שטרם נחקקה, הם מציעים לדחות פעולות הבהרה של חקיקה קיימת לשלב מאוחר יותר. לטענתם, ספק אם הציבור הישראלי מעיין בחקיקה, ובכל

162 סיגל עוזיאל-קרל, מיכל טנא-רינדה ושירה ילון-חיימוביץ' "נגישות החוק והמשפט בישראל: הנגשה לשונית לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית כמקרה מבחן" חוקים ח 287 (2016).

163 צפרייר בשן "השפה המשפטית ואנחנו" גומרים הולכים – סיפורים (18.5.2014) <http://tsoof.wordpress.com/2014/05/18/%d7%94%d7%a9%d7%a4%d7%94-%d7%94%d7%9e%d7%a9%d7%a4%d7%98%d7%99%d7%aa-%d7%95%d7%90%d7%a0%d7%97%d7%a0%d7%95/>

164 Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 499.

165 מחלקת נוסח החוק, משרד המשפטים "פתח דבר" מדריך לניסוח חקיקה (2008), www.justice.gov.il/Units/Reshomot/Documents/NisuahHakika0608.pdf

מקרה מהלך זה מחייב תקציב, דבר שעלול להוביל לעיכובו או אף לביטולו.¹⁶⁶ בהקשר זה ראוי להזכיר את הגישה השוודית – גישת ה־Top-Down, המקובלת עלינו – שלפיה יש להתחיל במהלך של שפה פשוטה דווקא מראש הפירמידה, ולהפוך את שפת החקיקה הראשית לבהירה ככל האפשר.¹⁶⁷

תועלת נוספת בהגברת נגישותה של החקיקה מבחינת השפה היא במישור הדמוקרטי. לפי תפיסה זו, כאשר חקיקה אינה מובנת, מעורבותם של אנשים בחיי הקהילה והחברה קטנה.¹⁶⁸ הגברת נגישותה של החקיקה משמעה הגברת המעורבות הדמוקרטית. כך, למשל, ניתוח משתמשים שערך המוסד האוסטרלי למידע משפטי (Australian Legal Information Institute) בשנת 2007 הראה כי צרכניו מגיעים מקרב כלל הקהילה, לרבות מוסדות חינוך (כ-30%), הפרופסיה המשפטית והמגזר העסקי (25%), ארגונים קהילתיים (15%), הממשלה (10%) ומשתמשים מחוץ-לארץ (20%).¹⁶⁹ דוח שפרסם Pew Research Center בשנת 2010 בדבר ממשל מקוון בארצות-הברית מצא כי 22% מהבוגרים שהשתמשו במרשתת הורידו או קראו חקיקה במהלך השנה החולפת.¹⁷⁰ לבסוף, סקר מקיף שנערך במשותף על-ידי ה־National Archives וה־Parliamentary Counsel באנגליה, אשר בחן באופן מדגמי שני מיליון משתמשים באתר www.legislation.gov.uk, מנפץ את המיתוס שחקיקה מיועדת למשפטנים בלבד, ותוצאותיו דרמטיות לטעמנו. הסקר מצא לפחות שלוש קטגוריות של משתמשי חקיקה: אנשים מן הציבור הרחב המבקשים לעיין בחקיקה (כ-20% מן המשתמשים); אנשי־מקצוע שאינם משפטנים המבקשים להשתמש בחקיקה לצורכי פעילותם המקצועית (כ-60% מן המשתמשים); ושופטים ועורכי־דין (כ-20% מן המשתמשים). כלומר, רק מיעוט מן המשתמשים במאגר החקיקה הגיעו מהמקצוע המשפטי.¹⁷¹ כאמור, נתונים אלה הם משמעותיים ביותר לטעמנו. הם מעידים כי אף-על-פי שהחקיקה היא בסופו של יום מוצר שצרכניו הם אנשי־מקצוע, העניין הציבורי בחקיקה והגיוון של צרכניה משמעותיים דיים להצדיק את השקעת המשאבים בהמרת חלקים ממנה לשפה פשוטה. נכון אומנם שרוב הציבור הכללי לא יקרא חקיקה, אך נדמה כי מספר קוראי החקיקה עולה באופן עקבי, וכך גם שיעורם מקרב הציבור.

166 לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 101.

167 Ehrenberg-Sundin, *The Swedish Approach*, לעיל ה"ש 141, בעמ' 166.

168 Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 503.

169 ראו Law Council of Australia, *Emerging Trends in the Provision of Legal Services: Some Australian Experiences* (speech given by Murray Hawkins, Director, National Legal Profession Project, Law Council of Australia at the Commonwealth Law Association Conference, Nairobi, Sep. 7, 2007).

170 Aaron Smith, *Government Online* 3 (2010), http://www.pewinternet.org/files/old-media/Files/Reports/2010/PIP_Government_Online_2010_with_topline.pdf

171 ראו אצל Xanthaki, לעיל ה"ש 35.

הנגשת שפת המשפט לציבור באמצעות פישוטה היא חלק מתהליך רחב יותר של הנגשת המשפט בשל תכליות חלוקתיות. בהנחה שיכולתו של אדם לממש את זכויותיו ולהכיר את חובותיו תלויה במידה מסוימת ביכולתו להבין את הטקסטים המציגים לפניו זכויות וחובות אלה, קושי בהבנת השפה המשפטית עלול להוביל למצב של אי-מיצוי זכויות ושל נחיתות.¹⁷² זאת בוודאי באותם מקרים שבהם הפרט מוצא את עצמו לברד אל מול המערכת המשפטית, בהעדר ייצוג משפטי שהוא זקוק לו.¹⁷³ הציבור – ובמיוחד זה המוחלש, כפי שציין לאחרונה איל פלג – מוצא את עצמו בנחיתות בכל הנוגע בגישה לחקיקה:

אדם העסוק במאבק הישרדות יומיומי ודאי אינו עוסק במעקב אחר פרסומים ברשומות... גם במצב היפותטי שבו נתמך רווחה עני מנסה להגיע לרשומות, הרי הכמות העצומה שלהן, מורכבותן והשפה המשפטית הגלומה בהם מקשה מאוד על איתור ההסדר הרלוונטי לפרט ועל הבנתו... ביחס לציבור מוחלש [חזקת ידיעת הדין היא] פיקציה שבינה ובין המציאות הממשית אין ולא כלום.¹⁷⁴

היות שמחקרים מלמדים כי ניסוח משפטי לפי כללי שפה פשוטה משפר באופן משמעותי את הבנת הנקרא של קורא מסמכים משפטיים שאינו משפטן,¹⁷⁵ לשפה המשפטית יש חשיבות יתרה בהעצמת הפרט ובחיזוק יכולתו לעמוד על זכויותיו ולהתמודד – במידת האפשר בכוחות עצמו – מול כוחות משפטיים המסדירים את חייו ומשפיעים על גורלו.¹⁷⁶ על-כן חלק מהמאמצים להנגשת החקיקה חייבים להתמקד במדיניות של שפה פשוטה, דהיינו, בניסוח החקיקה באופן שיהפוך אותה לידידותית ולקלה יותר להבנה.¹⁷⁷ על נסחי החוק לנסות כל העת להסיר מכשולים לשוניים,

172 זהר לבנת "על לשון, משפט וצדק חברתי" **תעודה** יח 177, 179–180 (התשס"ב), מאוזכר אצל לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 97.

173 לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 97.

174 פלג, לעיל ה"ש 25, בעמ' 649.

175 ראו, למשל, Benson, לעיל ה"ש 96, בעמ' 546; Robert P. Charrow & Veda R. Charrow, *Making Legal Language Understandable: A Psycholinguistic Study of Jury Instructions*, 79 COLUM. L. REV. 1306, 1333, 1370 (1979); AMIRAM ELWORK ET AL., MAKING JURY INSTRUCTIONS UNDERSTANDABLE 45–46 (1982); Joyce Hannah Swaney et al., *Editing for Comprehension: Improving the Process Through Reading Protocols*, in PLAIN LANGUAGE: PRINCIPLES AND PRACTICE 173, 177, 185 (Erwin R. Steinberg ed., 1991); Michael E.J. Masson & Mary Anne Waldron, *Comprehension of Legal Contracts by Non-Experts: Effectiveness of Plain Language Redrafting*, 8 APPL. COGN. PSYCHOL. 67, 75–77 (1994).

176 לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 97–98. לאדם אמורה להיות זכות לציפייה סבירה להבין חקיקה ולהשיג ממנה שאלות לתשובותיו. ראו Dennis Murphy, *Plain Language in a Legislative Drafting Office*, 33 CLARITY 3, 5 (1995).

177 Krongold, לעיל ה"ש 99; Geoff Lawn, *Format of Legislation and Access to Law*, 1999 N.Z. L.J. 418, 418–20; Geoff Lawn, *Improving Public Access to Legislation*:

חזותיים או אחרים הפוגעים בקריאות החוק או באפשרות להבינו. עצם העובדה שהחקיקה מורכבת מטבעה אין משמעה שהיא אינה יכולה להיעשות פשוטה יותר ברמה מסוימת או שאין עלינו לנסות להביא לידי פשוטה.¹⁷⁸

חלק זה הציג את התנועה לשפה פשוטה וסקר מאמצים שנערכים במדינות שונות כדי לקדם חקיקה בשפה פשוטה. המסקנה המרכזית שעולה ממנו, לטעמנו, היא שבעולם הדמוקרטי הולכת ומתפתחת נורמה בסיסית, המהווה חלק חשוב מ"חוקת החקיקה", שלפיה יש לשאוף לבהירות ולפשטות בניסוח החקיקה, ולהשקיע משאבים לשם השגתן באמצעות מגוון של כלים ותוך התמקדות בקהלי-יעד שבהירות החקיקה עשויה לשפר את יכולתם להגשים זכויות. ככלל, החקיקה אינה צריכה להיות מורכבת ורבת פרטים, אלא כתובה בלשון בהירה ומובנת, ובעלת מבנה המקל את קריאתה והבנתה.¹⁷⁹ היא צריכה להיות מנוסחת במונחים הפשוטים ביותר האפשריים, ובדרך שמתקשרת באופן ישיר ואפקטיבי עם כמה שיותר מקהלי-היעד שלה.¹⁸⁰

כשם שפשוט שפת המשפט הוא חלק מתהליך הנגשתו של המשפט לציבור,¹⁸¹ כך פשוט שפת החקיקה הוא חלק מהנגשת החקיקה לציבור. רק באמצעות פשוט השפה תוכל החקיקה להגיע לקהלי-היעד הרחב יותר.¹⁸² בסופו של יום, ואף שכבר עתה נרשמות קריאות להנגשת השפה המשפטית, נראה שהטמעת הגישה מחייבת צעדים מוסדיים ממשיים, הכרוכים בהשקעת משאבים ונקיטת גישה של "מלמעלה למטה", שבמסגרתה הכנסת, בסיוע משרד המשפטים, תהיה הראשונה שתוביל את המהלך. צעדים מסוג זה יאפשרו גם פיתוח של שדה פעילות חשוב נוסף שנסקור כעת – רכישת אוריינות משפטית.

3. אוריינות משפטית

התנועה לשפה פשוטה היא חשובה. אך האם היא מספיקה? וייט (White) טוען כי אין להסתפק בשפה משפטית פשוטה, וכי המכשולים שהמשפט מציב בפני האדם הפשוט אינם מתמצים באוצר-מילים עשיר או במבנה משפט מורכב מבחינה דקדוקית.¹⁸³ קיים

The New Zealand Experience (So Far), 6 UTS L. REV. 49, 81 (2004); Christine Mowat, *Exploring Meanings of Plain Language*, 52 CLARITY 42 (2004)

C.B.E. Nazareth, *Legislative Drafting: Could Our Statutes Be Simpler?*, 8 STATUTE 178 .L. REV. 81, 92 (1987)

Alex Samuels, *Improving the Quality of Legislation*, 3 ANGLO-AM. L. REV. 523, 179 .523–24, 542 (1974)

המדריך של הפרלמנט הסקוטי לחקיקה בשפה פשוטה, לעיל ה"ש 105, בעמ' 17.

ראו לוסיטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 97–98.

Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 504.

James Boyd White, *The Invisible Discourse of the Law: Reflections on Legal Literacy and General Education*, 54 U. COLO. L. REV. 143, 146 (1983)

שיח בלתי־נראה במשפט. מאחורי המילים קיימות ציפיות בדבר הדרכים שבהן ייושמו המילים ויפורשו. ציפיות אלה אינן מופיעות מפורשות בטקסט, אלא קשורות לתרבות המשפטית שהשפה המשפטית מניחה את קיומה.¹⁸⁴ אכן, המימד ההקשרי, התרבותי, הפרופסיונלי והלא־מילולי מוכר למי שמצוי אצל המשפט. אם כך, כיצד יוכלו כלל האזרחים לדעת מהו החוק?

התפתחות המשפט ומורכבותו הגדלה, יחד עם הפרדת לימודי המשפטים מדיסציפלינות חינוכיות אחרות, הובילו לבידודו של המשפט, אשר התעצם בגלל השפה המשפטית המורכבת והמספר הגובר של הוראות חוק והחלטות שיפוטיות. עם עלייתה של הפרופסיה המשפטית וצמיחתה של המדינה המנהלית, נוצרה מעין גדר־הפרדה בין המשפט ומוסדותיו לבין הציבור, שהוא ה"לקוח" שהמשפט נועד לשרת. הפרדה זו, יש הטוענים, גרמה לחשדות, להעדר אמון ואף לשנאה כלפי המשפט והפרופסיה המשפטית.¹⁸⁵ דרך אחת לטשטש את ההפרדה הזו היא לתת לאזרחים כלים שיאפשרו להם להבין ולהעריך מהו החוק, על־מנת שגם הם יוכלו להבין כיצד המשפט פועל, מדוע הוא פועל באופן זה, ומהם יכולותיו ומגבלותיו של החוק.¹⁸⁶ הענקת החינוך המשפטי לציבור והחתימה לאוריינות משפטית הן המבשרות שאיפה זו.

לתנועה למתן חינוך משפטי ומידע משפטי לציבור (public legal education and information – PLEI) יש יומרה גדולה. היא מבקשת ליצור אזרחים מיוודעים, שמסוגלים ללמוד על החוק, להכיר ולממש את זכויותיהם, למלא אחר חובותיהם, ולממש את אחריותם כמשתתפים בחברה דמוקרטית.¹⁸⁷ תנועה זו נשענת על שני אדנים: מידע וחינוך.

באשר למידע, שינוי באופני ההפצה של מידע משפטי הוא מגמה נוספת מקבילה או חלופית לזו של השפה הפשוטה. לפי מגמה זו, גם אם אין משנים את הטקסט החקיקתי עצמו, ניתן לחשוב על הוספת תקציר בהיר ופשוט שילווה את המלל החקיקתי. גישה זו מבקשת להפריד בין ניסוח חוקים בשפה פשוטה לבין הפצת הסבר נפרד של החוק,

184 ש.ם.

185 החשד המסורתי של הציבור הכללי כלפי האליטה המשפטית ורצונן של חברות לשחרר את עצמן ממנה באים לידי ביטוי בציטוט המוכר מתוך "הנרי השישי" של שייקספיר: "The first thing we do, let's kill all the lawyers". ראו יניב רוזנאי וקארין פאר פרידמן "עריכת דין מהפכנית" המשפט כ 303 (2014). על העדר האמון במערכת המשפט בכלל ראו William J. Brennan, Jr., *Are Citizens Justified in Being Suspicious of the Law and the Legal System?*, 43 U. MIAMI L. REV. 981, 985 (1989).

186 John D. Whitler, *Public Legal Education*, 12 J. FAM. L. 269, 278 (1973). על תפיסות שונות של הציבור בנוגע למשפט ראו PATRICIA EWICK & SUSAN S. SILBEY, *THE COMMON PLACE OF LAW: STORIES FROM EVERYDAY LIFE* (1998).

187 להמלצה ביבליוגרפית על ספרות בנושא ראו Kirsten Wurmman, *Public Legal Education Bibliography*, 34 CAN. L. LIBR. REV. 232 (2009).

שיהיה קצר וברור, ייכתב בשפה פשוטה ויהיה נגיש לאזרחים.¹⁸⁸ הסבר זה יכול להבהיר לקורא את עיקרי הדברים ולכוונו במקרה שיהיה מעוניין להעמיק בנושאים מסוימים.¹⁸⁹ כיום המרשתת מאפשרת להעביר לאזרחים הסברים על חוקים באמצעים יצירתיים שונים, כגון סרטוני וידיאו, אנימציה ועוד.¹⁹⁰ הפצת משמעותם של חוקים – למשל, באמצעות הסברים או תקצירים – היא חלק מחובתו של המחוקק לפרסם את החקיקה ולהנגישה, מבהיר פיטר בלום (Blume).¹⁹¹ אכן, במדינות אחדות, כגון סינגפור, הונג-קונג והודו, מוצגות לציבור גרסאות פשוטות של חקיקה קיימת.¹⁹² בצרפת הוקם בשנת 2000 אתר מרשתת רשמי לכל ענייני השירות הציבורי הצרפתי. מטרת האתר – אשר יותר מארבעה מיליון מבקרים נכנסים אליו מדי חודש – היא לפשט לאזרחים את ההליכים המנהליים, להקנות להם גישה קלה לטקסטים משפטיים, וליידע אותם בדבר זכויותיהם וחובותיהם.¹⁹³ האתר כולל מנוע-חיפוש ידידותי, חדשות (אף כאלה המוכוונות לקהלים מסוימים, כגון צרכנים, אזרחים ותיקים, נוער וכולי), מדריכים ודפי מידע מעשיים, הכוללים מידע בדבר זכויות ואופן מימושן, וכן הפניות לחקיקה ולטפסים רלוונטיים, והכל בצורה ברורה, יעילה, מעודכנת, מדויקת ונגישה. באתר יש גם אפשרות להפנות שאלות באמצעות הדואר האלקטרוני ולצפות במצגות הסבר.¹⁹⁴ פיטר בלום טוען כאמור כי ההפצה של מידע חקיקתי באמצעות תקצירים או דברי הסבר היא חלק מחובתו של המחוקק לפרסם חקיקה ולספק גישה לחקיקה.¹⁹⁵ הלן קסנתקי, לעומתו, טוענת:

{H}iding behind the archaic notion that legislation can be accessible solely by means of extra-legislation explanatory materials is equally

- 188 Hunt (2002), לעיל ה"ש 95, בעמ' 42–45. יש לומר כי בחירה בגישה כזו עלולה דווקא להתנגש בניסוח בהיר ופשוט של החוק או למצער להפחית את ההנעה לניסוח כאמור. בשלב זה איננו נוקטים עמדה בשאלת הגישה העדיפה.
- 189 ניתן כמובן להוסיף קביעה כי במקרה של סתירה בין התקציר לבין החקיקה הרשמית הנוסח הרשמי הוא הקובע. ראו לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 102.
- 190 ראו, למשל, את האתר <http://ctlawhelp.org/audio-video>, שהוקם על-ידי התוכנית לסיוע משפטי של קונטיקט, ואשר מספק סרטוני וידיאו ואנימציה בדבר מידע משפטי.
- 191 Peter Blume, *The Communication of Legal Rules*, 11 STATUTE L. REV. 189, 209 (1990).
- 192 ראו, למשל, Vijay K. Bhatia, *Plain English in Asia*, 53 CLARITY 45, 46 (2005).
- 193 Claire M. Germain, *Digitizing the World's Laws* 15 (Cornell Law Faculty Working Papers No. 72, 2010), <https://www.service-public.fr/>; Daniel Poulin, *Fifteen Years of Free Access to Law*, LAW VIA THE INTERNET 16, 20 (Geneva Peruginelli & Mario Ragona eds., 2009); Philip Leith & Cynthia Fellows, *BAILII, Legal Education and Open Access to Law*, 4 EUR. J. L. & TECH. (2013), <http://ejlt.org/article/view/209/289>.
- 194 האתר גם מפנה לאתר הרשמי <https://www.legifrance.gouv.fr/>, שבו מתפרסמת חקיקה.
- 195 Blume, לעיל ה"ש 191, בעמ' 209.

unacceptable: the rule of law does not refer to accessibility of non-legislative texts but to accessibility of the legislative texts themselves. If this weren't the case, why is it that the legislative texts themselves are available freely online anyway? Helpful as they are, explanatory materials cannot and should not be used as a carte blanche for legislative convolution and complexity.¹⁹⁶

לכן, הגם שפעילויות אלה להספקת מידע הסברתי הן חיוביות, מנקודת־מבט נורמטיבית אין לראות בהן תחליף לאמצעים אחרים לפישוט החוק. בישראל ניתן למצוא ניצנים של שינוי בכיוון זה. באתרי ממשלה שונים ניתן למצוא דפי הדרכה המבקשים להסביר לאזרחים מגוון נושאים בשפה פשוטה,¹⁹⁷ ובאתר הכנסת ניתן למצוא, לצד חקיקה חדשה שהתקבלה, גם תמצית בשפה פשוטה של ההסדרים הקבועים בחוק.¹⁹⁸ באתר של עמותת "ידיד" ניתן למצוא מדריכי חוקים וזכויות הכתובים בשפה פשוטה.¹⁹⁹ בשנת 2010 ביקש חבר הכנסת אילן גילאון לקדם את הרעיון של הסברת החקיקה, בהציעו את הצעת חוק מרכז הסברת החקיקה.²⁰⁰ אולם ועדת השרים לענייני חקיקה דחתה את הצעת החוק בעקבות התנגדותו של משרד האוצר, אשר נרתע מן העלות התקציבית הכרוכה בהקמתו ובהפעלתו של מרכז כאמור.²⁰¹

בשנת 2009 הוקם מיזם "כל זכות", המבקש לאגד זכויות וזכויות שונות – לא רק בתחום החקיקה – ולהציגן בצורה נגישה, במטרה לשפר את מיצוי הזכויות על-ידי הציבור בישראל.²⁰² פעילותו של מיזם זה היא צעד חשוב ביותר לקידום יכולת הגישה של הציבור למשפט ולטיפוח אוריינות משפטית. בשנים הראשונות להקמתו הוא פעל

196 XANTHAKI, לעיל ה"ש 34, בעמ' 130–131.

197 לוסטיגמן ואהרוני מביאים כדוגמאות את פורטל הממשלה, שבו עניינים כגון סיוע משפטי, מיסוי ועוד מוסברים בשפה פשוטה; את האתר של משרד התעשייה והמסחר, שבו ניתן למצוא "זכותון" לעובד הזר; את האתר של משרד האוצר, הכולל הסברים בשפה פשוטה על חיסכון פנסיוני; ואת שירות הטפסים הלאומי, המבקש ממלאי טפסים למלא משוב העוסק, בין היתר, בפשטות ובבהירות של הטופס. לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 100.

198 main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawHome.aspx. התמצית המצויה כיום אינה מספיקה לעניות דעתנו – ראשית, מפני שהיא אינה נכתבת על-ידי מומחים לניסוח ולכתיבה בשפה פשוטה; ושנית, היות שהיא אינה מפורסמת באופן פרו-אקטיבי ואפקטיבי דיו המבטיח כי היא תגיע לידיעת הציבור. מכל מקום, פרסום תמצית זו נעשה באופן וולונטרי על-ידי הכנסת, ואנו מציעים להופכו לעניין שבחובה.

199 www.yedid.org.il/?id=3184.

200 ראו לעיל ה"ש 13 והטקסט שלידה.

201 ראו יובל גורן "האם משרד האוצר מונע מידע מהציבור?" *nrg* 29.6.2011 www.nrg.co.il/online/1/ART2/254/824.html.

202 www.kolzchut.org.il

באופן פרטי, במימונם של ארגוני חברה אזרחית ואזרחים פרטיים. בשנים אלה היה תקציבו של הארגון שולי ביותר במונחים של תקציב המדינה. אך למרות זאת הצליח הארגון לייצר מידע רב בתחומי משפט ומנהל שונים, ולהנגיש אותו לציבור באמצעות המרשתת. בשנת 2017 כבר כלל הפרויקט כ-5,000 ערכים – הישג לא-מבוטל, גם אם לא מספיק. הוא גם התרחב לשפות נוספות מעבר לעברית. פעילות הארגון מוטה לטובת מיצוי זכויות, ולא לטובת הנגשת חקיקה, אך אף-על-פי-כן היא מהווה זרקור חשוב, גם אם קטן-היקף, לשינוי המתחולל בתחום. בשנת 2017 פורסם כי משרד המשפטים והמשרד לשוויון חברתי החליטו להתניע שיתוף-פעולה בין-מגזרי להעצמתו של פרויקט "כל זכות" ולתמיכה שלטונית בהפעלתו. בכלל זה הוחלט לתקצב את הפרויקט, בשיתוף עם ארגון הג'וינט, בסכום התחלתי של כעשרה מיליון שקלים בשנתיים.²⁰³

ההחלטה הממשלתית משנת 2017 להשקיע בפרויקט "כל זכות" חשובה ביותר (אף שהיא זניחה עדיין במונחים של תקציב המדינה). עם זאת, צעדים אלה שוליים ביחס לנעשה בתחום זה בעולם. אפשר לומר כי בישראל נעשות עתה פעולות רשמיות כלשהן לשם הנגשת מידע משפטי לציבור באורח מזמין יותר ולשם שיפור האוריינות המשפטית, אך הדרך עוד ארוכה.²⁰⁴ כך או אחרת, וכפי שהבינו משרד המשפטים והמשרד לשוויון חברתי ממש לאחרונה, השקעה מוסדית באוריינות משפטית היא "השלב הבא" של נגישות החקיקה. נשוב לסוגיה זו בפרק ד.

האדן השני של פיתוח אוריינות משפטית, לצד פישוט המידע, הוא חינוך משפטי. החינוך המשפטי של הציבור (public legal education – PLE), המכונה לעיתים גם law-related education) בא לידי ביטוי בקיום פעילויות חינוכיות שמטרתן ללמד את הציבור לגבי החוקים המשפיעים על חיו. הוא נועד להקנות ללא-משפטנים ידע וכישורים בנוגע למשפט, להליך המשפטי ולמערכת המשפט, ובדבר עקרונות-היסוד שכל אלה מבוססים עליהם.²⁰⁵ החינוך המשפטי חותר להקניית אוריינות במשמעותה הרחבה, המתייחסת לשליטה במגוון של יכולות ומיומנויות הנחוצות לצורך תפקוד נאות בחברה. החשיבה על אוריינות משפטית נגזרת מהתפתחות המונח "אוריינות" מתחום הקריאה והכתיבה אל מגוון תחומים אחרים, כגון אוריינות מדעית, אוריינות דיגיטלית

203 שירות גלובס "זכויות להמונים: שיתוף-פעולה בין משרדי הממשלה ל'כל זכות'" גלובס 7.8.2017 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001200358

204 עיבוד המידע גם מעלה את שאלת עיצוב המידע באופן שיתגבר על כל אותן הטיות שלימדה אותנו הכלכלה ההתנהגותית, אולם תחום זה לא ייסקר במאמר הנוכחי. ראוי, באופן כללי, המשרד להגנת הסביבה "כלכלה התנהגותית בשירות המדינה" (מצגת, אפריל 2014) (עותק זמין אצל המחברים); <http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>; THE BEHAVIORAL INSIGHTS TEAM (UK)

205 Law-Related Education Network, AMERICAN BAR ASSOCIATION, https://www.americanbar.org/groups/public_education/resources/law_related_education_network.html

ואוריינות פיננסית.²⁰⁶ כך, למשל, התובנה שלפיה אדם צריך לרכוש כלים להבנה בסיסית של הסדרי הפנסיה שלו או של הדרכים לניהול התקציב השוטף של משפחתו ("אוריינות פיננסית") היא כיום ברורה ואינטואיטיבית. יתרה מזו, ההכרה בחשיבותה של "האוריינות הפיננסית" מובילה את המדינה המודרנית להשקיע משאבים ולהקים יחידות המתמחות בחינוך הציבור לאוריינות זו.²⁰⁷ הדיונים הפילוסופיים המורכבים בשאלה אם ראוי שהמדינה תחנך את האזרחים אינם עולים כלל ביחס לאוריינות פיננסית, אולי משום שכיום היא נתפסת כחלק מכישורי החיים הבסיסיים.²⁰⁸ עם זאת, ומטעמים לא-ברורים, אין עדיין במחוזותינו הכרה אינטואיטיבית בכך שאדם צריך לרכוש כלים כדי להבין את מערך הזכויות המשפטיות-המנהליות שלו, ועוד לפני כן – כדי להיות מסוגל לקרוא ולהבין את החוקים הרלוונטיים למצבים השונים שהוא מתמודד עימם. משום-מה מוסדות השלטון, המשקיעים משאבים באוריינות פיננסית, אינם בטוחים כי ראוי להקצות משאבים כדי להקנות לאזרחים – כבר במסגרות חינוך ראשוניות וכן במסגרות נוספות – גם את היכולת לקרוא, להבין ולפרש את החוק. הקצאת משאבים כזו נחוצה בוודאי בקרב אוכלוסיות שאין בהן רשת ביטחון שתוכל להקנות אוריינות זו, בהינתן שבמקרים רבים מדי העדרה עלול להוביל להשלכות חברתיות, כלכליות ואחרות שאינן נופלות מהשלכותיה של בורות פיננסית.

ל"אוריינות משפטית" ייתכנו משמעותות שונות. בקצה האחד היא יכולה להתייחס לשליטה מלאה של אדם בשיח המשפטי, כקורא וככותב, ובקצה האחר היא יכולה להתייחס רק ליכולת לזהות מונחים משפטיים ולדעת שקיימת שפה משפטית, אך ללא גישה של ממש אליה. אנו מתמקדים במשמעות-הביניים של אוריינות משפטית, המצויה בין שני קצוות אלה, שלפיה אוריינות משפטית משמעה שליטה בשיח המשפטי ברמה ההכרחית לקיום חיים משמעותיים ופעילים בעולמנו הרווי תרבות משפטית. במובן זה, אזרח בעל אוריינות משפטית אומנם לא ידע כיצד לנסח חוזים או צוואות או להכריע בסכסוכים משפטיים, אבל הוא ידע מתי וכיצד כדאי לו לפנות למומחים בעניינים אלה, ותהא לו היכולת להגן על האינטרסים שלו ולקדםם.²⁰⁹ לכל-הפחות יהיו בידי הכלים

206 David Mioduser, Rafi Nachmias & Alona Forkosh-Baruch, *New Literacies for the Knowledge Society*, in INTERNATIONAL HANDBOOK OF INFORMATION TECHNOLOGY IN EDUCATION 23 (J. Knezek, & J. Voogt eds., 2008). על אוריינות משפטית, בדגש בפרופסיה המשפטית, ראו Ruth Bird, *Legal Information Literacy*, in THE IALL INTERNATIONAL HANDBOOK OF LEGAL INFORMATION MANAGEMENT 115 (Richard A. Danner & Jules Winterton eds., 2011).

207 בישראל ראו משרד האוצר *מיומנויות ליבה בחינוך פיננסי לילדים ונוער* (מחלקת חינוך פיננסי, יולי 2013). התופעה קיימת גם בעולם, כמובן, אבל סקירתה חורגת מגדריה של רשימה זו. ראו משרד האוצר *אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל 20–21* (מחלקת חינוך פיננסי, אוקטובר 2012). ראו גם את אתר המרשתת שפיתח מטח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית, בשיתוף משרד החינוך: *חינוך פיננסי – לקידום אוריינות פיננסית* www.finance.cet.ac.il/

208 *מיומנויות ליבה בחינוך פיננסי לילדים ונוער*, לעיל ה"ש 207, בעמ' 1.

209 White, לעיל ה"ש 183.

להבין כי לפניו סוגיה משפטית ולהכיר במשמעויותיה, כך שהמשפט לא יחסום עוד בפניו את מימוש הרווחה האישית שלו. לבסוף, אוריינות משפטית מסייעת בקידום מודעות לתרבות המשפטית, להליך המשפטי ולשלטון החוק (ולכן היא מכונה לעיתים "מודעות משפטית" – legal consciousness), ומעצימה את הפרט בעניינים הנוגעים במשפט.

בבסיס התנועה לאוריינות משפטית מצויות כמה הנחות: אוריינות משפטית אמורה להביא לידי ציות מיטבי יותר לחוק, לנוכח המודעות וההבנה העשירה יותר של האזרח בנוגע לחוק; היא מאפשרת מימוש טוב יותר של זכויות וקיום מלא יותר של חבויות; היא יכולה לסייע בפיתוחם של ערכים שעומדים בבסיס השיטה המשפטית, ביניהם כבוד האדם, הגינות, צדק, אמון, סובלנות ואיפוק; והיא מקדמת את עקרון שלטון החוק.²¹⁰ אכן, קיום שלטון החוק הוא מאבק מתמשך. כיבוד אמיתי של שלטון החוק אינו ניתן להשגה בלי הבנה אמיתית מהם חוק, שיטת משפט והליך משפטי. החדרת אוריינות משפטית קשורה אם כן באופן ישיר לשימור היציבות הדמוקרטית.²¹¹

מן העבר האחד, על הציבור להבין שזה אינטרס שלו לנהל את החיים בהתאם לכללים הקיימים. לשם כך עליו לדעת – או למצער להיות מסוגל לדעת – מהם אותם כללים.²¹² מן העבר האחר, מחובתה של המדינה להנגיש את החקיקה וליידע את האזרחים בדבר החוקים שהיא מחוקקת.

הניסיון להעניק לציבור חינוך משפטי מבוסס גם על ההנחה שלמרות חשיבותו הרבה של החוק לכל אדם, לרוב האזרחים אין ידע משמעותי בדבר החוק, המשפט או ההליך המשפטי, ורבים מהאזרחים מנוכרים למעשה מן המשפט שהם אמורים להיות לפיו.²¹³ אכן, מחקרים מראים כי לא רק שאחוזים גדולים מן הציבור אינם מודעים לזכויותיהם או להליך המשפטי,²¹⁴ רבים מן הנתקלים בסוגיות משפטיות אינם עושים דבר כדי למצוא

210 ראו Whitley, לעיל ה"ש 186, בעמ' 269 ה"ש 3; Gordon Hardy, *Public Legal Education and Access to Justice*, 22 INT'L LEGAL PRAC. 105, 105–106 (1997).

211 Kofi Annan, *Promoting Literacy to Support the Rule of Law* (Sep. 15, 2011), <http://www.kofiannanfoundation.org/in-the-news/promoting-literacy-to-support-the-rule-of-law>; Heiner Rindermann, *Relevance of Education and Intelligence for the Political Development of Nations: Democracy, Rule of Law and Political Liberty*, 36 INTELLIGENCE 306 (2008).

212 Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 501; Whitley, לעיל ה"ש 186, בעמ' 279.

213 Whitley, לעיל ה"ש 186, בעמ' 279.

214 מחקר שנערך בבריטניה על בסיס סקר של כ-10,000 נשאלים הראה כי כמעט שני שלישים אינם יודעים את זכויותיהם, וכי כמעט ל-70% אין כלל ידע בדבר הליכים משפטיים בסיסיים. ראו NIGEL J. BALMER ET AL., KNOWLEDGE, CAPABILITY AND EXPERIENCE OF RIGHTS PROBLEMS (2010), <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/knowledge-capability-and-the-experience-of-rights-problems-lsrc-may-2010-255.pdf>. ראו גם מחקר קנדי הממחיש את העדר הידע המשפטי אצל סטודנטים קנדיים, וכיצד התרבות הפופולרית, כגון טלוויזיה, מקנה לנו לעיתים ידע מוטעה בדבר חוק

להן פתרון או אינם מצליחים להשיג סיוע משפטי או ייעוץ משפטי הולמים, בשל חוסר ידע או העדר אמונה במערכת.²¹⁵ אוכלוסיות מוחלשות ומודרות מתקשות במיוחד לפתור בעיות משפטיות או לפנות לסיוע.²¹⁶ אכן, PLE (public legal education) חשוב לכלל הציבור, אך לאוכלוסיות מוחלשות הוא חשוב במיוחד. במאמר מפורסם ביקר וקסלר (Wexler) את השירותים המשפטיים המסורתיים, וטען כי הם לא מה שאוכלוסייה מוחלשת זקוקה לו, מכיוון שהשירות המשפטי המסורתי הופך אוכלוסייה זו לתלויה בעורכי־דין, ומותיר אותה לרוב באותו מצב. מבלי להפחית בחשיבותם של עורכי־דין כגורם תומך המקדם אינטרסים של הפרט, התפיסה היא שאוכלוסיות מוחלשות זקוקות לחינוך משפטי, באמצעות מידע והכשרה, בדבר זכויותיה ובדבר הדרך להתמודד עם בעיות, מתוך עמדה שלפיה יוזמה כזו משקפת העצמה של האזרחים בכלל ושל קבוצות מוחלשות בפרט.²¹⁷ זה תפקידו של ה־PLE:

PLE provides people with awareness, knowledge and understanding of rights and legal issues, together with the confidence and skills they need to deal with disputes and gain access to justice. Equally important, it helps people recognise when they may need support, what sort of advice is available, and how to go about getting it. PLE has a further key role in helping citizens to better understand everyday life issues, making better decisions and anticipating and avoiding problems.²¹⁸

ומשפט. Peter Bowal, *A Study of Lay Knowledge of Law in Canada*, 9 IND. INT'L & COMP. L. REV. 121 (1998).

215 ראו, למשל, בבריטניה: Alexy Buck, Pascoe Pleasence & Nigel J. Balmer, *Do Citizens Know How to Deal with Legal Issues? Some Empirical Insights*, 37 J. SOC. POL'Y 661 (2008).

216 ראו באופן כללי HAZEL GENN, PATHS TO JUSTICE: WHAT PEOPLE DO AND THINK ABOUT GOING TO LAW (1999); PASCOE PLEASENCE ET AL., CAUSES OF ACTION: CIVIL LAW AND SOCIAL JUSTICE (2004), <http://www.rchss.sinica.edu.tw/cibs/law/3.%20Survey/papers/Others/Causes%20of%20Action-%20Civil%20Law%20and%20Social%20Justice%20.pdf>. PLEAS TASK FORCE, שניהם מוזכרים אצל DEVELOPING CAPABLE CITIZENS: THE ROLE OF PUBLIC LEGAL EDUCATION 8 (2007), <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/pleas-task-force-report-14.pdf>.

217 Stephen Wexler, *Practicing Law for Poor People*, 79 YALE L.J. 1049, 1056 (1970).

218 PLEAS TASK FORCE, לעיל ה"ש 216, בעמ' 9.

כעולה מההגדרה, PLE אינו עוסק בלימוד כל אדם על תוכנו המפורט של החוק, אלא בקידום יכולתו של אדם לזהות סוגיה משפטית ולדעת כיצד עליו להתמודד עימה. ה- PLE הוא אמצעי להשגת יכולת משפטית,²¹⁹ שהיא מבחינה מושגית יכולתו של אדם להתמודד עם סוגיות משפטיות הנקרות בדרכו.²²⁰

היות שרוב הציבור הזקוק לגישה למידע חקיקתי מחפש מידע זה מפני שיש לו בעיה או סוגיה ספציפית בתחום משפטי מסוים, ולא כי יש לו עניין כללי בחוק ובמשפט, PLE נדרש להיות מוכוון-לקוח וקשוב לצורכי הקהילה.²²¹ לכן, באופן מסורתי, תנועת ה- PLE רואה חשיבות יתרה בעבודה יחד עם ארגונים חברתיים וקהילתיים, לכל-הפחות בזיהוי הקהילות השונות, בהערכת הצרכים המשפטיים הקהילתיים ובמיקוד קהל-היעד הנזקק לגישה למידע חקיקתי.²²² PLE אפקטיבי חייב להיות מכוון לתחומים משפטיים ולקהלים ספציפיים לא רק בתוכנו, אלא גם באמצעים שהוא נוקט על-מנת לספק את החינוך והמידע, שכן יש סבירות נמוכה שחסרי הגישה ליעוץ משפטי יחפשו באופן פעיל תוכניות לחינוך משפטי. כך, למשל, פעולה באמצעות אתר מרשתת (ייעודי ומקצועי ככל שיהיה) אינה רלוונטית כלל לקהילות שלמות שאינן משתמשות במרשתת באופן תדיר. לכן תוכניות חינוך משפטי חייבות להגיע אל הקהילות עצמן, אל האוכלוסייה ה"קשה להשגה", בין מבחינה גיאוגרפית, דמוגרפית, תרבותית או לשונית.²²³ למשל, לקליניקות משפטיות, במיוחד לאלה הפועלות בתוך קהילות מוגדרות, יש היכולת לקדם את החינוך המשפטי של הציבור ולספק מידע משפטי מוכוון.²²⁴ אכן, הקליניקות המשפטיות הפועלות בתוך קהילות מהוות פורום משמעותי נוסף לפיתוח תוכניות לחינוך משפטי קהילתי, אף שאין הן יכולות להיות המערך היחיד

219 ש.ם.

220 ראו PUBLIC LEGAL EDUCATION – EVALUATION FRAMEWORK 3 (2011), <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2011/12/core-framework-final-version-nov-2011-v2-370.pdf>.221 Susan McDonald & Pamela Cross, *Women's Voices Being Heard: Responsive Lawyering*, 16 J. L. & SOC. POL'Y 207 (2001).222 Hardy, לעיל ה"ש 210, בעמ' 107. ככלל, מאגרי חקיקה ומידע משפטי, גם כאלה שפתוחים לכל האזרחים, נגישים באופן אפקטיבי במיוחד לארגונים שונים של החברה האזרחית. ראו Howard N. Fenton & Brian D. Anderson, *Internet Enhancement of the Role of Civil Society in Promoting the Rule of Law in Transitional States*, 1(1) J. OPEN ACCESS TO L. at 5 (2013).223 Ingrid V. Eagly, *Community*; בעמ' 677; Buck, Pleasence & Balmer, *Education: Creating a New Vision of Legal Services Practice*, 4 CLINICAL L. REV. 433 (1997–1998). לדיון כללי בהערכת האמצעים להספקת שירות משפטי ראו *Report of the Working Group on Assessment of Systems for Delivering Legal Services*, 67 FORDHAM L. REV. 1869 (1999).224 ראו, למשל, Margaret Martin Barry, *Accessing Justice: Are Pro Se Clinics a Reasonable Response to the Lack of Pro Bono Legal Services and Should Law School Clinics Conduct Them?*, 67 FORDHAM L. REV. 1879 (1999).

העוסק בנושא.²²⁵ חינוך משפטי קהילתי יכול להיעשות במגוון דרכים, כגון הרצאות, סדנאות, קורסים, מסע פרסום תקשורת, הפצת חומרי מידע, הצגות, סרטים ועוד.²²⁶ מדינות שונות בעולם הכירו בחשיבות ה-*PLE*. בניו-זילנד, למשל, סוכנות השירות המשפטי, הפועלת מכוח חוק, נושאת באחריות סטטוטורית להספקה או למימון של חינוך משפטי או מידע משפטי.²²⁷ בקנדה משרד המשפטים מקדיש משאבים רבים לקידום הגישה למשפט, ובמסגרת זו המשרד רואה חשיבות רבה בחינוך משפטי של הציבור.²²⁸ כך, בשנת 1984 אימץ משרד המשפטים הקנדי אסטרטגיה למימון ארגונים לחינוך משפטי של הציבור, והקים את "הקרן לגישה למידע משפטי".²²⁹ כיום כבר נהפך ה-*PLE* לתחום מרכזי בקנדה, אשר מאות אנשים פועלים בו.²³⁰ דוגמה לפעילות *PLE* הלכה למעשה ניתן לראות בארגונים חברתיים שונים, דוגמת *People's Law School* מוונקובר, אשר הוקם בשנת 1972 ומספק שירותי חינוך והסברה בנושאי משפט. בין היתר הוא מקיים סדנאות ושיעורים ללא תשלום לציבור הרחב בנושאים שונים, כגון משפט ודיוור, דיני צרכנות, דיני משפחה, דיני עבודה, עבירות נוער וזכויות אדם; מפרסם קטעי מולטימדיה, מסמכים ועלוניו בנושאים משפטיים בשפה פשוטה שהאדם הפשוט יכול להבין; ומפיק הצגות תיאטרון המדמות הליכים משפטיים. קהל-היעד נע מהציבור הרחב ועד קהילות מוגדרות, כגון אוכלוסיות מוחלשות, מהגרים, נוער ומבוגרים.²³¹ גורדון הרדי (Hardy), מנכ"ל הארגון, מספר כי כבר בשנת 1995 השתתפו

225 Margaret M. Barry et al., *Teaching Social Justice Lawyering: Systematically Including Community Legal Education in Clinical Legal Education*, 18 *CLINICAL L. REV.* 401 (2012). יש הטוענים כי החינוך המשפטי

בבתי-ספר יכול ליהפך לדיסציפלינה משפטית בפני עצמה. ראו Paul A. Freund, *The Law and the Schools*, 36 *HARV. EDUC. REV.* 470 (1966).

226 Barry et al., לעיל ה"ש 225, בעמ' 401.

227 New Zealand, *Legal Services Act 2000*, sec. 89: "In order to promote access to justice, the Agency may provide or fund law-related education and legal information to the public or any section of the public". חוק זה הוחלף על-ידי *Legal Services Act 2011*, שקובע כי שירות משפטי כולל הספקת מידע וחינוך משפטיים, ואשר הקים מרכזי משפט קהילתיים (community law centres) המספקים שירותים משפטיים קהילתיים (ראו ס' 93-96).

228 ראו, למשל, EXPANDING HORIZONS: RETHINKING ACCESS TO JUSTICE IN CANADA (2000), http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/op00_2-po00_2/op00_2.pdf. ראו הפניות ביבליוגרפיות בדבר חינוך משפטי של הציבור באתר משרד המשפטים הקנדי http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/tr02_2/p6.html?pedisable=true.

229 L. Abdelahad, D. Sansfacon & A. Beaulne, *Access to Justice: Research Reports on PLEI*, *Research Notes* (Dept. of Justice, Canada 1989).

230 *What is PLE?*, PUBLIC LEGAL EDUCATION, <http://www.plecanada.org/what-is-ple/>

231 Hardy, לעיל ה"ש 210, בעמ' 108; Patti Pearcey, *Public Legal Education: How, What and Why*, 44 *SASK. L. REV.* 131 (1979-1980) <https://www.peopleslawschool.ca/>.

יותר מ-21,000 איש בשיעורים ובסדנאות המשפטיים החינמיים שהארגון מקיים.²³² נתון זה ממחיש שהציבור, כפי שאנו טוענים, מעוניין להכיר את החוקים המנהלים את חייו. כיום פועלים בקנדה שלושה-עשר ארגוני PLE (שניתן למוצאם בכל פרובינציה), והם מאוגדים בארגון לאומי – Public Legal Education Association of Canada – אשר נתמך, בין היתר מבחינה פוליטית וכספית, על-ידי הרשויות הפדרליות והפרובינציאליות, ביניהן משרד המשפטים הקנדי.²³³ יודגש: ארגונים אלה אינם מספקים ייעוץ משפטי או שירות משפטי. מטרתם היחידה היא לספק מידע וחינוך משפטיים, שכן הם פועלים על בסיס ההנחה שהחוק צריך להיות נגיש לכולם, ומאמינים כי אזרחי קנדה אינם יכולים לממש באופן מלא את זכויותיהם אם הם אינם מודעים ומבינים את החוק ומערכת המשפט שחלים עליהם.²³⁴

גם בבריטניה השאלה אם יש בידי האזרחים ידע משפטי מספיק לשם יישום מעשי (legal know-how) נהפכה בשנים האחרונות לסוגיה של מדיניות שלטונית. בשנת 2004 חברו שלושה ארגונים ללא כוונות רווח כדי לראות כיצד ניתן לקדם את החינוך המשפטי של הציבור. אחרי עבודה משותפת פורסמה בשנת 2005 ההצעה *Public Legal Education: A Proposal for Development*, שקראה למנות קבוצת-חשיבה אשר תחקור את הנושא ותמליץ על אסטרטגיה לאומית להקניית חינוך משפטי לציבור.²³⁵ בעקבות ההצעה, בינואר 2006, נתנה המחלקה לעניינים חוקתיים (כיום משרד המשפטים) את הסכמתה לתמוך בהקמת "כוח משימה" עצמאי לחינוך ותמיכה משפטיים של הציבור (Public Legal Education and Support [PLEAS] Task Force) ולממנו. ביולי 2007 פרסם כוח המשימה דוח מפורט – *LEGAL EDUCATION – ROLING CAPABLE CITIZENS: THE ROLE OF PUBLIC* – ובו המלצותיו.²³⁶ הדוח מציין כי העלויות של חוסר היכולת של הציבור, ובעיקר של הציבור המוחלש, לממש את זכויותיו גבוהות ביותר. לפי הערכות של כלכלני משרד המשפטים, במשך שלוש השנים וחצי שבהן נערך המחקר, העלויות של בעיות הקשורות למשפט האזרחי שלא יושבו היו כ-13 מיליארד פאונד.²³⁷ כוח המשימה קרא להקמת גוף עצמאי לחינוך משפטי של הציבור, שיקבל סיוע כספי ממשלתי ויהיה בעל סמכויות סטטוטוריות.²³⁸ בעקבות עבודתו של כוח המשימה

232 Hardy, לעיל ה"ש 210, בעמ' 107.

233 <http://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/index.html>

234 ראו ריכוז של ארגונים אלה באתר של לשכת עורכי-הדין בקנדה <http://www.cba.org/For-The-Public/Public-Legal-Education-and-Information-in-Canada>, וכן באתר של משרד המשפטים הקנדי <http://www.justice.gc.ca/eng/contact/link-lien.html>.

235 PLES Task Force, *Public Legal Education: A Proposal for Development* (Paper 1/03, June 2005), <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/public-legal-education-a-proposal-for-development-101.pdf>

236 PLEAS TASK FORCE, לעיל ה"ש 216.

237 שם, בעמ' 8.

238 שם, בעמ' 25.

הוקמה בשנת 2008, במימון משרד המשפטים הבריטי, רשת החינוך המשפטי לציבור (The Public Legal Education Network (Plenet)), שאיגדה יותר מארבע מאות ארגונים ואנשי-מקצוע בתחום ה-²³⁹ PLE. בשנת 2011 החליטה ועדת ההיגוי של הרשת על הקמת ארגון Law for Life: The Foundation for Public Legal Education כעמותה עצמאית שתרכז את נושא החינוך המשפטי של הציבור.²⁴⁰

בישראל תחום ה-²⁴¹ PLE עודנו בחיתוליו, והפעולות שניתן לאגדן יחד ככאלה המשרתות את קידום האוריינות המשפטית אינן מתקרבות בממדיהן לנעשה במדינות אחרות. בשנת 1988 הוקמה עמותת "נוער שוחר משפט עברי", המבקשת להקנות, באמצעות פעילות חינוכית, ערכים של משפט כללי ומשפט עברי בבתי-ספר תיכוניים;²⁴¹ ובשנת 2002 הוקם המרכז המשפטי לילדים ונוער, אשר ביקש להעלות את החוק למודעותם של ילדים ובני-נוער, ולשם כך פרסם בשנת 2007 את "חוקי המשחק – קודקס חוקי המדינה לילדים", בהוצאת לשכת עורכי-הדין, המבקש להציג לילדים את חוקי המדינה בשפה סיפורית ופשוטה.²⁴² האקדמיה הישראלית פועלת גם היא בתחום החינוך המשפטי של הציבור, בעיקר באמצעות הקליניקות המשפטיות.²⁴³ כך, למשל, במוסדות שונים פועלות תוכניות "משפט רחוב", שבהן סטודנטים למשפטים מעבירים לנוער מוחלש ידע משפטי.²⁴⁴ בשנת 2005 הוקמה התוכנית "אוניברסיטה בעם", המבקשת להעביר השכלה חיונית בסביבה אקדמית לאוכלוסיות מוחלשות. כיום

239 בשנת 2011 פרסמה הרשת מסמך בדבר מסגרת הערכה לחינוך המשפטי של הציבור. ראו PUBLIC LEGAL EDUCATION – EVALUATION FRAMEWORK, לעיל ה"ש 220.

240 <http://www.lawforlife.org.uk/blog/law-for-life-the-foundation-for-public-legal-education-appeal/>. בשנת 2013 הקימה העמותה אתר מוביל למתן מידע משפטי: <http://www.advicenow.org.uk/>.

241 www.yfjlaw.org.il/

242 www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=60781&catId=1138

243 על הקליניקות המשפטיות בישראל ראו, למשל, נויה רימלט "החינוך המשפטי – בין תיאוריה לפרקטיקה" **עיוני משפט** כד 81 (2000); נטע זיר "חינוך משפטי ואחריות חברתית: על הזיקה בין הפקולטה למשפטים והקהילה שהיא מצויה בה" **עיוני משפט** כה 385 (2001); סטיבן וויזנר "הקליניקה המשפטית: חינוך משפטי בשם האינטרס הציבורי" **עיוני משפט** כה 369 (2001); איריס אילוטוביץ-סגל ועלי בוקשפן "ייצוג משפטי על-ידי סטודנטים בקליניקות אקדמיות בראי זכות הגישה למשפט והחינוך לאחריות חברתית" **משפט ועסקים** ב 427 (2005).

244 ראו, למשל, את התוכנית במרכז הבינתחומי הרצליה, www.idc.ac.il/he/schools/law/clinics/pages/the-street-law-program.aspx. במרכז הבינתחומי קיימת גם התוכנית "חוק ומשפט", שבה סטודנטים למשפטים עוסקים בהוראת חוקי ישראל בפנימיית נוה-הדסה. ראו <http://www.misgarot.org/%D7%A4%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%99%D7%94/%D7%A0%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%94%D7%93%D7%A1%D7%94>. על תוכניות כגון "משפט רחוב" ראו Kimberlee K. Kovach, *The Lawyer as Teacher: The Role of Education in Lawyering*, 4 CLINICAL L. REV. 359, 379–80 (1998); Kamina A. Pinder, *Street Law: Twenty-Five Years and Counting*, 27 J.L. & EDUC. 211, 212–13 (1998).

הפקולטות למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל-אביב נוטלות חלק בתוכנית, שבמסגרתה הן מבקשות להעניק למשתתפים ידע בסיסי על המבנה של מערכת המשפט, על הרשויות השונות ועל הזכויות והחובות של אזרחי מדינת-ישראל.²⁴⁵ במכללה למנהל החלה לפעול בשנת 2008 תוכנית לימודים המלמדת תלמידי תיכון במגמת משפטים ברמה של חמש יחידות לימוד לבגרות,²⁴⁶ ובשנת 2013 השיקה המכללה האקדמית צפת את תוכנית "פרחי צפת למשפטים", המכילה גם היא תלמידי תיכון לבגרות במשפטים ברמה של חמש יחידות לימוד.²⁴⁷ אכן, החשיבות של חינוך משפטי הגיעה גם למערכת החינוך – היסודית²⁴⁸ והעל-יסודית²⁴⁹ כאחד. גם משרד המשפטים החל לאחרונה במיזם חינוכי, בשיתוף משרד החינוך, תחת הכותרת "בני נוער – שלא יעבדו עליכם!", במטרה להגביר את מודעותם של בני-נוער למיזמי זכויותיהם.²⁵⁰ זוהי התחלה חשובה, אך יש עוד מקום רב לקידום ולשיפור. בפרט, נראה כי אין כל היגוי מרוכז או מדיניות בנושא, וכי בעת הנוכחית המאמצים הקיימים – חיוביים וחשובים ככל שיהיו – נעשים באופן קטן-היקף ואקלקטי, ואין בהם מיקוד בנגישותה של החקיקה.

למרות כל המאמצים שנערכים בתחום זה, העובדה שהחקיקה אינה חלק מהותי מתוכנית הלימודים, על-אף מקומה המרכזי בחברה, מטרידה אותנו. חינוך בחברה דמוקרטית חייב להכין את התלמידים להיות אזרחים, ובכלל זה ליטול חלק בהליך הקולקטיבי של קבלת ההחלטות ולתרום לחברה שבה הם חיים. לשם כך מושקעים משאבים רבים בלימוד אזרחות. עם זאת, חינוך דמוקרטי צריך להפוך תלמידים לאזרחים המודעים לזכויותיהם ולחובותיהם,²⁵¹ להיות אוריינים ברמה בסיסית במשפט, ולפתח

245 unibaam.org.il/

246 ראו

meyda.education.gov.il/files/Mazkirut_Pedagogit/AgafPituachPedagogi/mishpatimm.ichlalaleminhal.pdf

247 יוני לובלינר "לימודי משפטים לנוער במכללה האקדמית צפת" *News1* 28.11.2013 www.news1.co.il/Archive/0020-D-340689-00.html

248 למשל, בבית-הספר היסודי "איתמר" שבנתניה הוקמה תוכנית "אוריינות משפטית וסביבתית", שבמסגרתה התלמידים רוכשים כלים משפטיים. ראו אורטל להב "הצלחה לתוכנית הלימודים 'חוק ומשפט' בבי"ס איתמר נתניה" *נתניה פלוס* 11.6.2011 www.local.co.il/netanya/84399/article.htm

249 עד כה אישר משרד החינוך את הפעלת תוכניות המשפטים "חוק ומשפט", "חברה ומשפט" או "קרימינולוגיה ומשפט" כמגמות ללימודי בגרות בשמונה מוסדות לימוד. ראו רשימה של תוכניות לימודים ייחודיות באתר של האגף לפיתוח פדגוגי במשרד החינוך, edu.gov.il/mazhap/Development/unique-programs/plans-developed/Pages/programs%20developed.aspx

250 הודעת דואר אלקטרוני מאת המנהלת הכללית של משרד המשפטים מיום 23 בינואר 2018.

251 Ruth Rubio-Marín & Leonardo Álvarez-Álvarez, *Education, Crucifixes and Headscarves: The Appropriation of Meanings and the Content of Rights in Divided*

מסוגלות להתמודד עם אתגרים המערבים את המשפט. כאשר חינוך משפטי מוזנח, אי־אפשר להכין את התלמידים לחיים רגילים בחברה דמוקרטית.²⁵² לכן כבר במסגרת תוכנית הלימודים בבית־הספר חשוב ללמד גם מהו חוק, מהו הליך החקיקה, כיצד החוק פועל, כיצד לגשת אליו וכיצד לקוראו.²⁵³ כך, למשל, במסגרת מקצוע האזרחות נלמדים בקצרה סוגי החקיקה בישראל, אך לא מושם דגש בקריאת החוק ובהבנת הזכויות או החובות העולות ממנו. גם בתחום זה עוד רבה המלאכה.

לסיכום, PLE הוא תחום המתייחס למגוון רחב של פעילויות שמטרתן לספק לאזרח הפשוט מודעות והבנה בדבר זכויותיו וכן יכולת לעמוד עליהן ולרכוש גישה למשפט. PLE מסייע לאנשים לדעת מתי הם עצמם זקוקים לסיוע, אילו סוגי ייעוץ קיימים וכיצד אפשר להגיע אליהם,²⁵⁴ ומתמקד בפיתוח מודעות ויכולת משפטית שיאפשרו לאזרח להתמודד באופן אפקטיבי עם בעיות משפטיות הנקרות במהלך חייו.²⁵⁵ אולם הפוטנציאל הטמון בחינוך משפטי של הציבור חורג אל מעבר להסברה בדבר מהות והליכים במערכת המשפטית, שכן אוריינות משפטית תוכל עם הזמן להוביל לפיתוח יכולת להשתמש בחוק ובזכויות כמקור פוליטי, ולרכישת המיומנויות והעוצמה הנדרשות על־מנת לחולל שינויים חברתיים.²⁵⁶ כעולה מחלק זה, קיימות דרכים חדשניות להביא לידי "פתיחת" החוק, ומדינות חשובות משקיעות משאבים על־מנת להגשים דרכים אלה.²⁵⁷ PLE הוא נדבך הכרחי בכל אסטרטגיה הבאה לקדם את הגישה לחוק ולמשפט.

ג. ביקורות על הפרויקט לקידום נגישותה של החקיקה

לאחר הצגת נגישותה של החקיקה כשדה משפטי מובחן (בפרק א) ופרישה של שלושה כיווני פעולה מרכזיים המתקיימים במסגרתו (בפרק ב), אנו פונים כעת להצגה קצרה של ביקורות מרכזיות שאפשר שיופנו נגד הפרויקט. חשבנו כי נכון להציב את הביקורות שאנו מזהים ולדון בהן באופן ראשוני (ולא בהכרח ממצה), בעיקר כדי שהמאמצים

Societies, in RIGHTS IN DIVIDED SOCIETIES 219, 235–41 (Colin Harvey & Alex Schwartz eds., 2012)

Blume, לעיל ה"ש 191, בעמ' 210–201; Peter Blume, *Laws, Communication and* Publication, 35 SCAN. STUD. L. 11, 23 (1991)

Murphy, *The Duty of the Government* 288, בעמ' 38.

להרחבה ראו WAKING UP TO PLE – PUBLIC LEGAL EDUCATION, ACCESS TO JUSTICE AND CLOSING THE JUSTICE GAP (Jon Robins ed., 2013)

שם, בעמ' 2.

Susan McDonald, *Beyond Caselaw: Public Legal Education in Ontario Legal Clinics*, 18 WINDSOR Y.B. ACCESS TO JUST. 3, 35 (2000)

Neil Rose, *Making the Law Accessible for All*, THE GUARDIAN (May 25, 2010), <http://www.theguardian.com/law/2010/may/25/public-legal-education-rights>

להנגשת החקיקה ייעשו תוך גילום התובנות שעולות מהביקורת. מטבע הדברים, דיונונו בטיעוני הביקורת מזמין בהחלט דיונים נוספים.

1. הגברת נגישותה של החקיקה עלולה להגדיל את אי-השוויון

לפי הביקורת הראשונה, הגברת נגישותה של החקיקה לקהל האזרחים שאינו מכיר את החוק היא מהלך שעלול להוביל לתוצאות רגרסיביות, קרי, להגדלת אי-השוויון בין אזרחים וקבוצות. טיעון זה מתבסס על תיאוריה כלכלית של מוצרים ציבוריים, ועל התובנה שנגישות-יתר של משאב עלולה להוביל לעיוות בדמות צריכה לא-שוויונית שלו.²⁵⁸ דובר בולט של ביקורת זו בשדה המשפט הוא פרופ' עמרי בן-שחר, אשר מבקר באופן עקרוני מהלכים לקידום השוויון בגישה למשפט (equal access law). לטענת בן-שחר,²⁵⁹ אף שהשאיפה ל"שוויון בגישה" והקצאת משאבים ליצירת נגישות הן רעיונות נאצלים,²⁶⁰ בחינה חלוקתית של הסוגיה תעלה כי במקרים רבים הן עלולות להוביל לאפקט רגרסיבי (כלומר, לפגוע בשכבות שיכולות לשלם נמוכה).²⁶¹ חלק זה, המציג את הביקורת, משתמש בתיאוריה מבית-מדרשו של הניתוח הכלכלי של המשפט, ולכן גם בשפה המאפיינת ניתוח כזה, אך בסופו של יום הטיעון שהוא מציג נוגע בשוויון מהותי בהקצאה ובניהול של משאבים ציבוריים.

בן-שחר מנתח את הגישה למידע בדומה לגישה לטובין ציבוריים אחרים,²⁶² ומראה כי הסכנה בייצור מידע כמוצר ציבורי הוא שיהיו קבוצות חברתיות חזקות שיהנו ממנו יותר. לעומתן, צרכנים חלשים ייהנו ממנו פחות, ובמקרים מסוימים אף יממנו את הנאתם של החזקים מהם (בסבסוד צולב). הנחת-מוצא חשובה של הניתוח היא כי שוויון בגישה למשאב אינו מכתיב תוצאה, אלא אך מקנה הזדמנות. כך, בענייננו, הגברת נגישותה של החקיקה אינה מבטיחה שהציבור ישתמש בה בצורה יעילה, אלא אך מעניקה לו את האפשרות לעשות זאת. שוויון בהזדמנויות (בניגוד לשוויון בתוצאה) מועיל יותר למי

258 טענות בדבר תוצאות רגרסיביות של מהלכי הנגשה נשמעות כמוכח גם בשדה ה"גישה למשפט". לטענות דומות – אף אם מהניעה אידיאולוגית שונה – בדבר אי-שוויון בגישה ל"זכויות חברתיות" ראו אמיר פז-פוקס "נגישות יתר ונגישות חסר לזכויות חברתיות וכלכליות" **דין ודברים** ה' 307 (2010); Luiz Motta Ferraz, *Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil*, 89 TEX. L. REV. 1643 (2011). לטענות דומות בדבר חוסר שוויון בגישה למשאבי ליטיגציה בין שחקנים חד-פעמיים לשחקנים חוזרים ראו Gideon Parchomovsky & Alex Stein, *The Relational Contingency of Rights*, 98 VA. L. REV. 1313 (2012).

259 ראו Omri Ben-Shahar, *The Paradox of Access Justice, And Its Application to Mandatory Arbitration*, 83 U. CHI. L. REV. 1755 (2016).

260 שם, בעמ' 1756–1760.

261 שם, בעמ' 1760.

262 שם, בעמ' 1763–1794.

שמסוגל לנצל הזדמנויות כהלכה.²⁶³ אם אלה שמנצלים את ההטבה הם העשירים והמתוחכמים יותר, אזי היוזמה מפסיקה להיות פרוגרסיבית, ואף פועלת באופן רגרסיבי במקרים מסוימים. אם היוזמה ממומנת על-ידי המדינה,²⁶⁴ הרגרסיביות עלולה להיות חריפה אף יותר.²⁶⁵ מסקנתו הפסימית של בן-שחר היא כי –

Access justice works only in a superficial sense. When the rubber hits the road and we start counting who utilizes (and how often) the publicly provided open access programs, differential access rates may correlate with income and sophistication. Access justice policies that are not specifically targeted to needy recipients but are instead “universal” or “neutral” or “open” can be a perk to sophisticated recipients who are comparatively competent at collecting the benefits, particularly if they do not bear a commensurate share of the cost.²⁶⁶

ברוח הביקורת הכללית של בן-שחר ניתן לטעון כי מהלכים להנגשת החקיקה עלולים להוביל לתוצאות רגרסיביות. לפי הטיעון, המשאבים שתשקיע המדינה בדיגיטציה של החקיקה, בהבהרת החקיקה ובניסוחה בשפה פשוטה, וכן בקידום אוריינות משפטית, לא ינוצלו כהלכה על-ידי שכבות האוכלוסייה שזקוקות במיוחד לשירותים אלה. בפועל המאמצים להנגשת החוק לא יגיעו אליהן, ואוכלוסיות חזקות יותר הן שייחנה מההשקעה.²⁶⁷

263 שם, בעמ' 1763. ראו גם אורי וייס "האפקט הרגרסיבי על הפסיקה קמא" משפטים לט 467 (2010); פלג, לעיל ה"ש 25, בעמ' 252–270.

264 לאפיון השימוש ב"גישה חופשית" ככלי אסדרתי המצוי בתווך שבין טכניקות אסדרה פטרנליסטיות-מקסימליסטיות לבין טכניקות מינימליסטיות ראו Ben-Shahar, לעיל ה"ש 259, בעמ' 1816–1817.

265 בן-שחר מציג שורה של דוגמאות לשדות שבהם מדיניות המבוססת על "גישה שווה" נכשלת, כגון חובות גילוי וכללי גילוי (שם, בעמ' 1779–1782), משטרי אחריות חמורה (שם, בעמ' 1782–1784), ביטוח חובה (שם, בעמ' 1785–1788) וחקיקה להנגשת אתרים ומוסדות לאנשים עם מוגבלות (שם, בעמ' 1789–1792).

266 שם, בעמ' 1794.

267 טענה זו מתייחסת למערך רחב יותר של טיעונים המתעוררים בספרות בהקשר של שקיפות, מעורבות ציבורית בקבלת החלטות והיצף מידע. השו' David C. Vladeck, *Information Access: Surveying the Current Legal Landscape of Federal Right-to-Know Laws*, 86 TEX. L. REV. 1787 (2008); Cary Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Rulemaking Information*, 2 MICH. J. ENVTL. & ADMIN. L. 1 (2012); Oren Perez, *Complexity, Information Overload and Online Deliberation*, 5(1) I/S: J. L. & POL'Y FOR INFO. SOC'Y 43 (2009); Kenneth Einar, *The Concept of Information Overload: A Preliminary Step in Understanding the Nature of a Harmful Information-Related Condition*, 9 ETHICS & INFO. TECH. 259 (2007).

אכן, מימי אייזנשטדט וורד בן-דוד טענו, למשל, כי "הספקת הידע באמצעות אתר האינטרנט לבדו איננה מבטיחה הנגשה שוויונית לכלל הפונים ואפשרות למיצוי טוב יותר של זכויותיהם, היות שהם שונים זה מזה באפשרויות להמשיך להתייעץ, בידע נוסף, הנמצא בידם ובזמן פנוי המצוי בידם, בכדי להקדיש לטיפול בענייניהם המשפטיים".²⁶⁸ לכן ניתן להציג עמדה מסתייגת באשר לטענה כי ביכולתם של תהליכי דיגיטציה של חקיקה לסייע בצמצום פערי השוויון. אולם בניגוד לפסימיזם של בן-שחר, מסקנתנו היא שהקריאה להנגשת החקיקה יכולה (ואף חייבת) לקדם שוויון חברתי. כפי שציין רוזנאי:

היעדר נגישות גבוהה למידע (בעניינינו – לחקיקה) מגביר את הפער הכלכלי-חברתי בין בעלי משאבים שלהם גישה מיטבית למאגרי מידע (ולכן לידע) ובין אלו שחסרים את הנגישות למידע. וידע – כידוע – הוא כוח. לכן, בהיעדר פרסום ראוי של חקיקה, קיים יתרון ברור לגופים איתנים כלכלית שלהם ייעוץ משפטי והמנויים על מאגרים משפטיים קיימים על פני גופים קטנים ופרטיים. פערי מידע אלה פוגמים בדמוקרטיה. במדינה דמוקרטית וחופשית עלינו להילחם נגד הפער בין בעלי הידע ובין אלו החסרים את הנגישות למידע. אסור שחקיקה תהא סודית, קשה להשגה או נגישה רק לאליטות ולמתי מעט. גישה חופשית לחקיקה, בין היתר באמצעות האינטרנט, תורמת לקידום עקרון השוויון, שכן היא מתגברת על חוסר השוויון בנגישות למידע המשחק לידהן של קבוצות האליטה... כאשר קיימת גישה חופשית, לכל אחד יש האמצעים, לפחות בתאוריה, לרכוש ידע לגבי החוק. באמצעות הבטחת זכות הגישה למידע, אף קבוצה חברתית לא יכולה להשתמש במידע לרעה נגד קבוצה אחרת. הדבר חשוב במיוחד כאשר מדובר במידע משפטי המשפיע באופן ישיר על הציבור. בכך, מערכת המשפט הופכת להוגנת ושוויונית יותר.²⁶⁹

268 מימי אייזנשטדט וורד בן-דוד "זה חוקי ??? מה אני יכול לעשות ??? אנא עזרה !!!" – האינטרנט ככלי למיצוי זכויות עובדים "נגישות לצדק חברתי בישראל" 341, 366 (ג'וני גל ומימי אייזנשטדט עורכים, 2009). לדיון מקיף בשאלת הרלוונטיות של חזקת ידיעת הדין בעידן המדינה האלקטרונית ראו פלג, לעיל ה"ש 25, בעמ' 648–656 (אשר מעלה תהיות בדבר הרלוונטיות של חזקת ידיעת הדין במדינה האלקטרונית, מפרט במיוחד בנוגע לחוסר הרלוונטיות של החזקה לאוכלוסיות מוחלשות ולאוכלוסיות המצויות ב"פערים דיגיטליים", ומציע לכוון "חובת הסבר" מנהלית, שמכוחה יחויבו רשויות רווחה לקיים "כינוסי הסבר קבוצתיים", קרי, להשקיע משאבים ולנקוט פעולה פרו-אקטיבית הרבה מעבר לפרסום במתכונות דיגיטליות שונות).

269 רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 247–249.

כיצד, אם כן, ראוי ליישב בין החובה שהוצדקה במאמר הנוכחי להנגיש את החקיקה לבין הסכנה שהוצגה בחלק זה שהפרויקט כולו עלול דווקא להגביר את אי-השוויון? לעמדתנו, יש לראות בטיעונים של בן-שחר ואחרים "תמרור אזהרה" מהדהד, ולא ביקורת. תמרור אזהרה זה צריך להוביל לכך שכל המהלכים שיעשו בתחום זה, בין היתר בכיוונים שפורטו בחלקים לעיל, יוצאו לפועל רק לאחר בחינה מושכלת של התוצאות שהם צפויים להניב, ותוך הקפדה על כך שהמשאבים והמאמצים המושקעים אכן מובילים לתוצאות המגשימות את השוויון המהותי. במילים אחרות, הנגשת חקיקה היא פרויקט של צמצום פערים בחברה. היא צריכה להיעשות בשוויון, וממילא סביר שרוב נמעניה ישתייכו לקבוצות, לקהילות ולמקומות שלוקים בהעדר גישה יעילה לחקיקה. במילים פשוטות עוד יותר, פעולת ההנגשה של החקיקה צריכה להיות דיפרנציאלית, כלומר, להעניק משאבי הנגשה רבים יותר (בכל ההקשרים) לקבוצות מוחלשות/מודרות, ולהתמקד בתחומים שרלוונטיים במיוחד לקבוצות כאלה, כגון הוצאה לפועל, ביטוח לאומי, הבטחת הכנסה, ביטוח בריאות, דיור ציבורי וכדומה. באופן כללי, יש לראות את כל מהלכי ההנגשה של החקיקה כיצורים סיכון מסוים לצריכה רגרסיבית של תוצריהם, ולתכנן אותם בזהירות באופן שיפחית את החשש שסיכון זה יתמש.

לעניין זה יש כמה השלכות ראשוניות. ראשית, כל פרויקט בתחום זה וכל צוות-משימה או רשות שלטונית שיקומו או יפעלו לטובת העניין יחויבו לפעול לתכלית של צמצום פערים והגשמת שוויון מהותי. שנית, ובהמשך לתובנה המרכזית של בן-שחר, בבואנו לעצב מערכת להנגשת חקיקה (למשל, מאגר מקוון או יוזמה לפישוט השפה), על מתכנן המערכת להפריד (unpack)²⁷⁰ את הצרכנים השונים של החקיקה לקבוצות מובחנות, לאפיין את הקבוצות ולהבין את צורכיהן, ורק לאחר-מכן לגשת לעיצוב המאגרים, ליוזמות השפה הפשוטה ולמערכי האוריינות המשפטית. כך, אנו מציעים כי במסגרת היוזמות השונות לקידום נגישותה של החקיקה (למשל, במסגרת צוות-משימה לאומי לאוריינות משפטית או במסגרת הסמכויות שיוקנו לצוות המאגר הלאומי) תיתוסף על כל תכליות הפרויקט תכלית נפרדת נוספת שבמסגרתה יוגדר כי הנגשת החקיקה תהיה מכוונת-קהל-יעד (targeted), באופן שיחייב אפיון של קהל המשתמשים, פילוחו לקבוצות לפני נקיטת כל קו פעולה, ועיצוב המוסדות והמערכות באופן שיסיר את החשש לניצול-יתר של משאבים על-ידי שחקנים חזקים. במובן זה, הביקורת מעלה את התפיסה – אשר רווחת מאוד בשדות אחרים, דוגמת הצרכנות והתוכנה – שלפיה על הנגשה של מוצר להיות מכוונת-משתמש ולהיעשות תוך מודעות לכך שקבוצות הצרכנים הטרוגניות. שלישית, נראה שנכון כבר בשלב זה להמליץ על תעדוף של שפות שאינן עברית במסגרת המאמצים להגברת נגישותה של החקיקה.²⁷¹ אם מתייחסים ברצינות

270 Ben-Shahar, לעיל ה"ש 259, בעמ' 1797.

271 השוו לרוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 300–301 ("פרסום חופשי באינטרנט, תכליתו להנגיש את החקיקה לציבור הרחב, להמעיט את המתוכים. כדי להגשים תכלית זו, רצוי יהיה כי חוקי המדינה יתפרסמו בכל השפות הרשמיות. פרט לעקרונות של ודאות משפטית, חוקיות

לתפיסה המוצגת כאן, אזי כבר כיום ניתן לומר כי תעודף של שפות כגון ערבית, רוסית ואמהרית (שצריך להיעשות באופן יחסי לגודלה של האוכלוסייה, לחוסנה הדמוקרטית ולעוצמת האתגרים החברתיים-הכלכליים שהיא מתמודדת עימם) מגשים מעצם הגדרתו את התכלית של שוויון מהותי. משכך אין באמת צורך להמתין לשלב האפיון כדי לקבוע כי מדובר ב"קהל-יעד", וכבר עתה נכון לקבוע שקיימת חובה לכאורית למקד את המאמצים בשפות אלה על-חשבון מאמצים אחרים.

הכיוונים המוצעים בפסקאות שלעיל הם מענה ראשון לסיכון של הגשמה רגרסיבית של נגישות החקיקה. ברי כי אין בהם די, וכי הרשויות והארגונים שיעסקו בכך יתבקשו להתמודד עם האתגר.

2. נגישות חקיקה היא מוצר חלופי לעורכי-הדין

טיעון ביקורת שני שיכול להישמע הוא שמהלכים להנגשת החקיקה, ובפרט פשוט של שפת החוק והגברת האוריינות המשפטית של הציבור, מתנגשים בקיומם או בתפקידם של עורכי-הדין. כך, ייתכן שיעלה החשש שחקיקה המונגשת לציבור תוביל להפחתה בשימוש בשירותיהם של עורכי-דין.²⁷²

ברוח זו יש הסוברים כי עידוד גישה ישירה של הציבור אל החוק הוא אפילו מסוכן. פרנסיס בניון חשש כי יהא זה מסוכן לעודד אנשים שאינם עורכי-דין לחשוב שהם מסוגלים להבין טקסטים משפטיים ללא סיוע או ייעוץ מקצועיים. הטקסט המשפטי כולל מונחים טכניים ומקצועיים, הפניות (מפורשות ומשתמעות) לדוקטרינות וכללים משפטיים, שאינם ניתנים להבנה מלאה על-ידי מי שאינו מומחה למשפט, ממש כשם ששפה רפואית מקצועית אינה יכולה להיות מובנת לגמרי על-ידי מי שאינו מומחה לרפואה.²⁷³ טענה נוספת היא שאין כל טעם במהלכים של הנגשת החקיקה, כגון פשוט שפת החקיקה, דיגיטציה רחבה וחופשית של החקיקה או חינוך משפטי של הציבור, שכן

ובהירות החקיקה אשר ניצבים בבסיס הטיעון לפרסום חקיקה בשפה הערבית, עומד עקרון השוויון הלשוני. בהיותה שפה רשמית... השפה הערבית צריכה להיות שוות זכויות לשפה העברית, למצער בכל הנוגע לפרסום דברי חקיקה".

272 לניתוח מוסדות משפטיים בראי תיאוריה של צריכה חליפית ראו עלי ולצברגר "דוקטרינת הפרדת הרשויות ותפקיד היועץ המשפטי לממשלה בישראל" פלילים ה 149 (1996).

273 Francis Bennion, *Don't Put the Law into Public Hands*, THE TIMES (Jan. 24 1995), <http://www.francisbennion.com/1995/006.htm>. השוו ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק "אינטרנט בחקיקה בישראל: ספירת מלאי" משפט, חברה ותרבות – רשת משפטית: משפט וטכנולוגיית מידע 29, 34 (ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק עורכים, 2011): "בשיטת המשפט המקובל החקיקה אינה עומדת לבדה אלא טעונה פרשנות, מלאכה השייכת במידה רבה לפסיקה. הסתמכות על החקיקה לבדה עלולה להיות מסוכנת". לעמדה פסימית נוספת, המדגישה את מורכבותו של המשפט ואת הצורך בעורכי-הדין בהקשר זה, ראו Rabeea Assy, *Can the Law Speak Directly to Its Subjects? The Limitation of Plain Language*, 38 J. L. & Soc'y 376 (2011).

ממילא קהל-היעד של החקיקה הוא הקהילה המשפטית – שופטים ועורכי-דין – ולא האדם מן היישוב. אכן, אם קהל-היעד של החקיקה הוא הקהילה המשפטית ותו לו, אזי חשיבותה של הנגשת החקיקה פוחתת.²⁷⁴

על טענה זו יש להשיב בכמה מישורים. תחילה, אכן אפשר לטעמנו שחלק מסוים מנתח השימוש של הציבור בעורכי-דין יתייחר כתוצאה ממהלכי הנגשה, אבל ביחס לחלק זה איננו סבורים כי מדובר במהלך מזיק. אין ספק שכאשר החוק מורכב מדי להבנה על-ידי הציבור, קהל-היעד ימשיך להיות הקהילה המשפטית. במצב זה הגישה לחוק ולמשפט תמשיך להיות תלויה במידה רבה באפשרות הגישה לעורכי-דין, ואין במהלכים שהוצעו במאמר זה כדי לייתר את תפקידם החברתי החשוב.²⁷⁵ יתר על כן, בישראל, שבה מספר עורכי-הדין לנפש הוא מן הגדולים בעולם, נראה כי אין סכנה אמיתית שהנגשת החקיקה (והמשפט בכלל) תאיים על מקצוע עריכת-הדין. בהקשר זה נעיר כי הניתוח בחלק זה מניח את מודל האסדרה הקיים בישראל לעורכי-דין, שהוא מונופוליסטי.²⁷⁶ עם זאת, אנו סבורים כי חקיקה צריכה להיות מכוונת לקהל רחב יותר מקהל אנשי המקצוע המשפטי, גם אם לא לכל הציבור, ובמאמר זה אנו קוראים להרחבת קהל-היעד.²⁷⁷ למעשה, הטיעון של אלה המתנגדים למהלכים כגון ניסוח חקיקה בשפה פשוטה הוא מעגלי: הציבור אינו קורא חקיקה, אינו רוצה לקרוא חקיקה, וגם אם יקרא – לא יבין; לכן אין טעם בשפה פשוטה. אך אם החקיקה תהא מנוסחת בשפה פשוטה ונגישה לציבור בצורה קלה ומובנת, יגדל קהל-היעד, וכך גם הביקוש לקריאת חקיקה. עמדתנו היא לפיכך שיש לנסח את הכתוב בצורה שתתאים גם למי שאינו משפטן,

274 M. Douglass Bellis, *The Illusion of Clarity: A Critique of 'Pure' Clarity Using Examples Drawn from Judicial Interpretations of the Constitution of the United States*, in *OBSCURITY AND CLARITY IN THE LAW: PROSPECTS AND CHALLENGES* 197, 202 (Anne Wagner & Sophie Cacciaguidi-Fahy eds., 2008); Ruth Sullivan, *The Promise of Plain Language Drafting*, 47 *MCGILL L.J.* 97, 108–118 (2001); Duncan Berry, *Audience Analysis in the Legislative Drafting Process*, 2000 *THE LOOPHOLE* 61.

275 Rabeea Assy, *Can the Law Speak Directly to Its Subjects? The Limitation of Plain Language*, 38 *J. L. & Soc'y* 376 (2011).

276 לדיון מקיף, ובו עמדות שונות בעניין זה, ראו הועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין **דין וחשבון** (2013) www.israelbar.org.il/UploadFiles/Israel_Bar_Association_report_full.pdf.

277 מובן שהשאלה מהו קהל-היעד של החקיקה היא מורכבת בעצמה, וזאת ממגוון סיבות. נסחי החוק עמלים על ניסוחו של דבר חקיקה שיעמוד באופן אוטונומי ככל האפשר. חקיקה מחזיקה מעמד שנים קדימה (לעיתים עשרות ומאות שנים), ולכן קשה לדעת מי יהיה קהל-היעד העתידי. כמו-כן, החוק צריך להיות מדויק, שכן לא תהא לנסח החוק הזדמנות שנייה להסביר את כוונתו (אם כי מובן שהפרלמנט יכול לתקן את החוק, ובית-המשפט יכול לשנות את פרשנותו), והוא אמור לצפות אפשרויות ומקרים שונים שעלולים להתממש. על האוטונומיה של הטקסט החקיקתי ראו Peter Tiersma, *Textualizing the Law*, 8(2) *FORENSIC LINGUISTICS* 73 (2001).

ולשאוף להרחיב כל העת את קהל-היעד.²⁷⁸ כפרפרזה על אמרתו הידועה של קלמנסו בדבר מלחמות וגנרלים, "law is too important to be left to the lawyers".²⁷⁹ לצד זאת אנו סבורים כי ניסוח חקיקה בשפה פשוטה לא יִתָּר ייעוץ משפטי מקצועי או את תיוכם של עורכי-דין (ובוודאי לא ייצוג מקצועי בבית-המשפט), ואף לא יתקרב לכך. השיח בתחום זה בעולם אינו מניח אפשרות זו. הנגישות אמורה רק לאפשר לציבור להבין את הסוגיות שהוא ניצב בפניהן ולשקול את האפשרות לפנות לייעוץ משפטי במקרה הצורך.²⁸⁰ יתרה מזו, לשפה משפטית פשוטה יש ערך אמיתי נוסף, הגלום בפוטנציאל שלה לשפר את השירות המשפטי שהציבור מקבל מעורכי-דינו. מחקר של הוועדה לרפורמה משפטית של מדינת ויקטוריה לימד כי עורכי-דין וסטודנטים למשפטים שנדרשו לקרוא גרסאות שונות של חקיקה – בניסוח המקורי ובניסוח בשפה פשוטה – הבינו את החקיקה שנוסחה בשפה פשוטה במחצית עד כשליש ממשך הזמן שנדרש להם כדי להבין את החקיקה בגרסתה המקורית.²⁸¹ ככלל, ניסוח ידידותי בשפה פשוטה משפר הבנה, ונוח לשימוש לכל המשתמשים.²⁸² אין סיבה שניסוח חקיקה בשפה פשוטה לא ישפר את הבנתה גם בקרב משפטנים ומומחים אחרים. במילים אחרות, האדם הפשוט יכול להרוויח משפה משפטית פשוטה ולו באמצעות הפיכת החוק

278 Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 552–553. בהתאם לגישה נוספת, גם אם הציבור הרחב לא יהא קהל-היעד הסופי מבחינה עובדתית, המסר הנורמטיבי שהלשון הפשוטה מעבירה למחוקקים, לאוכפי החוק ולבתי-המשפט הוא שיש לפרש את החקיקה מנקודת-ראותו של הציבור, שהוא קהל-היעד המרכזי. ראו Sullivan, לעיל ה"ש 274.

279 ASSOCIATION OF AMERICAN LAW SCHOOLS, ANNUAL MEETING 263 (1963). להיסטוריה של ביטוי זה ראו Marianne Constable, *On Not Leaving Law to the Lawyers*, in LAW IN THE LIBERAL ARTS 69 (Austin Sarat ed., 2005).

280 לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 98. ראו גם רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 261: "אזרחים יכולים לברר על מידע משפטי כשם שהם מבררים באינטרנט על מידע רפואי (כגון תרופות שונות). אזרחים מחפשים מידע רפואי באינטרנט בעוד שהם עדיין נעזרים ברופאים וברוקחים עליהם הם סומכים. ובכן, כיום אזרחים יכולים לקבל גם מידע משפטי באמצעות האינטרנט. אין הדבר אומר שאם יתייצבו מול בעיה משפטית רצינית, הם יחדלו מלפנות לעצה משפטית מקצועית".

281 LAW REFORM COMM'N OF VICTORIA, *PLAIN ENGLISH AND THE LAW – REPORT No. 9*, (1987; repr. 1990) 69–70 (להלן: *דוח הוועדה לרפורמה משפטית של מדינת ויקטוריה*). ראו גם JANICE C. REDISH, *HOW TO WRITE REGULATIONS AND OTHER LEGAL DOCUMENTS IN CLEAR ENGLISH* 43 (1991); Robert D. Eagleson, *Taking the Gobbledegook out of Legal Language*, 20 QUEENSLAND L. SOC'Y J. 103 (1990); Robert W. Benson & Joan B. Kessler, *Legalese v. Plain English: An Empirical Study of Persuasion and Credibility in Appellate Brief Writing*, 20 LOY. L.A. L. REV. 301 (1987).

282 לסקירה של מחקרים שונים ראו Kimble, לעיל ה"ש 97, בעמ' 62–65. ראו גם אלבק, לעיל ה"ש 101, בעמ' 56–68.

למובן ולנהיר יותר לעורך-דינו, "ספק השירות" שלו, אשר יספק לו שירות טוב יותר בזכות השפה הפשוטה.²⁸³

יתר על כן, עיון בכתיבה בתחום הנגישות בעולם מעלה כי התפיסה הרווחת היא שנגישות מוגברת לא רק שאינה פוגעת בתפקידם של עורכי-הדין בחברה, אלא עשויה אף להגביר את תפקידם החברתי של עורכי-הדין כמתווכים בין הציבור לבין החוק.²⁸⁴ עדות לכך ניתן למצוא, לדוגמה, בשותפותן של לשכות עורכי-הדין במהלכים להגברת האוריינות המשפטית. אכן, תנועת ה-*PLE*, שנסקרה לעיל בתת-פרק ב3, אינה צריכה להיות איום על הפרופסיה המשפטית. ראשית, היא אינה תומכת בהכרח בגישת "עשה זאת בעצמך", אלא מבקשת להקנות לפרט את הידע מתי ואיך לפנות לייעוץ משפטי מקצועי. אם הציבור ידע כי לפניו עומדת סוגיה משפטית, אזי יגדלו הסיכויים שהוא יפנה לייעוץ משפטי לעומת מצב שבו הוא אינו מבין כי לפניו סוגיה משפטית.²⁸⁵ שנית, בניגוד לייעוץ משפטי, יש לראות בפרויקטים של *PLE* אמצעי העצמה של הציבור, ובעיקר של אוכלוסיות מוחלשות.²⁸⁶ אכן, כפי שניתן ללמוד מהניסיון בחוף-לארץ, ארגוני התנועה זוכים בתמיכתן של לשכות עורכי-הדין השונות, ועורכי-דין רבים מתנדבים בארגוני *PLE* ועובדים עימם. כך, עורכי-הדין מחזקים את יכולת הגישה לערכאות של מעוטי-יכולת ואחרים, ואפילו זוכים בפרסום כעורכי-דין קהילתיים ובעלי תודעה התנדבותית.²⁸⁷ למעשה, כבר בשנת 1970 קיבלה על עצמה לשכת עורכי-הדין האמריקאית, בעקבות מחקר של חמש שנים, את המשימה למסד תוכנית לחינוך הציבור הרחב בדבר זכויות משפטיות, סוגיות משפטיות ודרכים לסיוע משפטי.²⁸⁸ כיום קיימת בלשכת עורכי-הדין האמריקאית מחלקה המיועדת לחינוך משפטי של הציבור, בין היתר

283 גם בניין רואה בכך את התרומה המרכזית של התנועה לשפה משפטית פשוטה. Bension, לעיל ה"ש 273.

284 ראו, למשל, גד ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל: פוליטיקה ליברלית, כלכלה ליברלית, שתיקה והתנגדות" המשפט טו 195 (2010).

285 Hardy, לעיל ה"ש 210, בעמ' 105–106 (עם זאת, הרדי מציין שם כי יש הרואים ב-*PLE* חלופה ל"מלחמה משפטית" בבתי-משפט, שכן באופן אידיאלי, ככל שצדדים למחלוקת יהיו מודעים לזכויותיהם ולחובותיהם כן גוברת האפשרות של יישוב סכסוכים ידידותי, שהוא אמצעי חשוב במיוחד למעוטי-יכולת).

286 Susan E. McDonald, *The Role of PLEI in Poverty Law Services*, 19 J. L. & Soc. POL'Y 32 (2004). דוגמה לפרויקטים של חינוך משפטי קהילתי כמודל להעצמת נשים המודרות ממערכת המשפט ראו, למשל, אצל Stacy Brustin, *Expanding Our Vision of Legal Services Representation – The Hermanas Unidas Project*, 1 AM. U. J. GENDER & L. 39 (1993).

287 Hardy, לעיל ה"ש 210, בעמ' 105–106.

288 *Institutional Advertising and Public Relations Program*, 56 ABA J. 992 (1970). בשנת 1971 החליטה לשכת עורכי-הדין האמריקאית על הקמת התוכנית Youth Education for Citizenship. ראו Joel F. Henning, *Legal Education: Too Important to be Left to Lawyers*, 5 INT'L B.J. 52 (1974).

בשל האמונה כי לציבור עורכי-הדין יש אחריות חברתית מיוחדת לשפר את ההבנה הציבורית בדבר החוק, המשפט ומוסדותיו, ואת אמון הציבור בהם.²⁸⁹ באותו אופן ראוי לטעמנו שלשכת עורכי-הדין בישראל תתמוך במהלכי הנגשה של חקיקה כבר מראשיתם, מתוך אתוס שלפיו מדובר במהלכים המשלימים את תפקידו של עורך-הדין בחברה, ולא במהלכים חליפיים.

3. התועלת בהגברת נגישותה של החקיקה אינה מצדיקה את עלותה

הטיעון השלישי שניתן להעלות נגד הפרויקט נוגע בעלות הנגשתה של החקיקה. לפי טיעון זה, הנגשת החקיקה מצריכה משאבים רבים מדי ביחס לתועלות האפשריות שיצמחו ממנה, ובהינתן שתועלות אלה אינן ברורות, נראה שראוי להשקיע את המשאבים בתחומים אחרים, חשובים יותר או ודאיים יותר בתוצאתם.

התשובה לכך היא כי ראשית, המדינה מחויבת להספקת רמה מינימלית של נגישות חקיקה. השקעה שמטרתה לספק רמה מינימלית כאמור אינה צריכה להיות מוצדקת במונחים תוצאתיים. אכן, ביחס לרוב המכריע של ההצעות שהוצעו במאמר זה אנו סבורים כי מדובר בהשקעת משאבים במטרה להגיע לאותה רמה מינימלית של זמינות חקיקה לציבור שהמדינה מחויבת בה (בלי קשר לשאלת הצדקתה של ההשקעה מכוח תוצאות). כפי שציין מקמהון בצדק, "העלויות של פרסום החוק הן עלויות הדמוקרטיה".²⁹⁰

בהקשר זה, כבר בכתובה המוקדמת על חובת פרסום החוק, הבחין מרפי בין הרמה המינימלית של נגישות חקיקה לבין הרמה ש"מעליה", שאותה יש למדוד במונחי "עלות-תועלת" (CBA):

Beyond the *constitutionally fixed minimums*, public policy dictates a more rigorous and imaginative approach to promulgation. The possible use of various forms of publication of the law should be subjected to cost-benefit analysis to determine effective means of making the law known beyond mere technical compliance with due process minimums.²⁹¹

289 ראו American Bar Association, Division for Public Education, http://www.americanbar.org/groups/public_education.html. השור L. Harold Levinson, *Making Society's Legal System Accessible to Society: The Lawyer's Role and Its Implications*, 41 VAN. L. REV. 789, 800 (1988) ("What makes the duties of lawyers unique is... our public role of making society's legal system accessible to society")

290 Tom McMahon, *Improving Access to the Law in Canada with Digital Media*, 16 GOV'T INFO. IN CAN. 1, 30 (1999).

291 Murphy, *The Duty of the Government*, לעיל ה"ש 38, בעמ' 267 (ההדגשה הוספה). להצעה לפרסום פרו-אקטיבי של חקיקה, אך בכפוף לסטנדרט של סבירות, ראו שם, בעמ' 267.

לצד הרמה ה"מינימלית" של נגישות חקיקה, וביחס לדיון שיכול שיעלה בזירת המדיניות והתקצוב בשאלת כמות המשאבים שראוי להשקיע בנושא, נראה כי המחקר מתחיל לספק תשובות טובות גם לשאלת ההצדקות להשקעת משאבים בתחום. בפרט, כיום נעשה קישור ישיר בין מחויבותה של המדינה להנגשת החקיקה לבין צמיחה כלכלית.²⁹² הנחת-מוצא הקיימת במחקר היא שיש קשר הדוק בין שקיפות שלטונית לבין צמיחה.²⁹³ ארגונים בין-לאומיים, דוגמת האו"ם והבנק העולמי, בודקים את יכולתם של עסקים קטנים ושל יזמים לנהל עסקים במדינה לאור מדדים הבוחנים את "חסמי הכניסה": היכולת להתמצא בסבך האסדרתי, ההגנה על זכויות על-ידי בתי-המשפט ופרמטרים נוספים.²⁹⁴ בתוך שדה זה גוברת בשנים האחרונות ההבנה כי הגברת יכולת הגישה של האזרח (ושל האזרח הזר, יש להודות) למידע שהשלטון מספק מובילה להפחתה בעלויות העסקה וליכולת מוגברת של פירמות לייצר רווח.

דוגמה עדכנית למחקר כזה מצויה אצל ולבה וקסיאס (Joan-Josep Vallbé & Núria Casellas), הדנים בקשר שבין גישה למידע שלטוני לבין צמיחה כלכלית ויכולתם של עסקים בינוניים וגדולים להתנהל מול המדינה.²⁹⁵ באמצעות מודל תיאורטי הם משלבים במאמרם את "עלות הגישה" (costs of access) ל"מידע שלטוני" (regulatory information discovery) עם "עלויות העסקה" של יזמית אשר מתנהלת במדינה. לאחר-מכן הם מציגים נתונים אמפיריים על הקשר החזק שבין נוכחות של השלטון בזירה המקוונת לבין הקלות של ניהול העסקים במדינה, ולבסוף הם מפתחים מדד לבחינת "רמת הגישה לחקיקה", לנוכח התובנה כי יש צורך דחוף בפיתוח אינדיקטורים כאלה כדי להתקדם בהערכת המהלכים להנגשת החקיקה.

הקשר בין נוכחותו של השלטון ברשת והנגישות של המידע השלטוני לבין צמיחה כלכלית הוא מורכב ביותר, ועבודתם של ולבה וקסיאס מעלה כי דרושה עדיין עבודה מחקרית רבה בפיתוח מדדים שיעידו על המתאם ביתר דיוק. כך, הניסיון של השניים לקשר בין מידת הזמינות המקוונת של מדינות (כפי שהיא עולה מהמדדים של האו"ם בנושא) לבין הקלות שבה ניתן לעשות בהן עסקים (ease of doing business ranking)

286–288). לדיון דומה וישן יותר בעלות של פרסום החוק אל מול תועלות ועלויות נגדיות ראו שם, בעמ' 269–270 (שם מצוין כי אל מול העלות של פרסום החוק יש לשקול את החיסכון הטמון במניעת הליכים משפטיים הנובעים מאי-ידיעת החוק וכן את "עלות הבורות" החברתית ביחס לחוק/לאסדרה).

292 Joan-Josep Vallbé & Núria Casellas, *What's the Cost of e-Access to Legal Information? A Composite Indicator* (Jan. 30, 2014), https://azslide.com/what-s-the-cost-of-e-access-to-legal-information-a-composite-indicator_59c542151723dd072bec4b46.html

293 שם, בעמ' 9: "...e-government policies can make governments more efficient and less corrupt, they can also improve citizen empowerment through wider and better participation"

294 שם, בעמ' 4.

295 Vallbé & Casellas, לעיל ה"ש 292.

העלה כי קשר כזה אינו מתקיים תמיד.²⁹⁶ הדבר נובע מכך שמאפיין נוסף של המחקר הבתולי על נגישות החקיקה הוא העדרם של נתונים ומדדים לבחינת האפקטיביות שלה, המעלה ביתר שאת את הצורך ללוות את השקעת המשאבים ביצירת פלי מדידה והערכה לבחינת התוצאות בתחום זה.²⁹⁷ עם זאת, כאשר השוו החוקרים את הנתונים על הקלות של ניהול העסקים לאינדיקטורים של ה־World Justice Project בדבר "ממשל פתוח" (שהם מדדים מתקדמים בהרבה מאלה של האו"ם, הכוללים את רמת הפרסום של החוק, את הבהירות והזמינות שלו, את ניסוחו בשפה פשוטה ואת יכולת הציבור להסתייע באמצעותו), העלו התוצאות כי המדינות שקיבלו ערכים גבוהים במדד זה היו גם אלה שמידת הקלות של ניהול העסקים בהן הייתה גבוהה.²⁹⁸ התוצאות חיוביות ומעידות על קשר בין נגישות חקיקה לבין צמיחה. עם זאת, החוקרים מדגישים כי המדדים הקיימים (בעיקר אלה של האו"ם) לאפיון של נגישות המידע השלטוני עודם גסים מכדי להניב תוצאות חזקות יותר.

לאחר שאפיינו את החסר,²⁹⁹ הכותבים מציעים מדד לנגישות החקיקה המורכב מארבעה רכיבים. מטרתו היא לבחון את נגישות החקיקה בפועל, ולא רק בכוח (ולכן, למשל, הרכיב הראשון של המדד עוסק באינדיקטורים הנוגעים באוריינות משפטית). כך, הרכיב הראשון (capabilities) בודק את היכולת האפקטיבית של הציבור לגשת לחקיקה; הרכיב השני (policy) בוחן את מדיניותו של הממשל בתחום זה דה־יורה ואת נוכחותו ברשת דה־פקטו באמצעות מדדים של האו"ם; הרכיב השלישי (availability) בוחן את זמינותו של מידע משפטי באמצעות שאלון שעוצב על־ידי החוקרים בשיתוף־פעולה עם Cornell's Legal Information Institute ואשר מטרתו לבדוק את מידת פרסומו וזמינותו של חומר משפטי לציבור (בהעדר מדדים אובייקטיביים בעת הנוכחית);³⁰⁰ והרכיב הרביעי (quality) נוגע באיכות המידע השלטוני שמפורסם ברשת במאגרים רשמיים.³⁰¹

296 שם, בעמ' 15.

297 ראו את הערתם שם, בעמ' 16, שלפיה "[t]o our knowledge there are no indicators or sets of indicators to measure the access, quality, availability of legal, regulatory and procedural information available to the public". להצעה של הכותבים לאינדיקטור אחד בתחום זה ראו שם, החל בעמ' 21.

298 ראו שם, בעמ' 16–20, ובפרט את תרשים 5 בעמ' 20.

299 שם, בעמ' 3: "...current e-Government or Rule of Law indicators do not include separate indices to empirically assess the online availability of legal and regulatory information, or its quality or the ease with which it may be accessed".

300 ראו פירוט מורחב של עניין זה שם, בעמ' 24–25. בין השאלות המופיעות בשאלון: "whether or not at least some portion of each type of legal information (legislative, executive, judicial) is available online"; "whether any other documentation that can help understanding legal information (e.g., glossaries, guidelines) is available online"; "whether legal information online is available from public or private official sources"; "when legal information is available through non-official sources, whether they are commercial or non-profit; whether they are national or foreign"; "whether legal information is available for free or not"; "difficulty to keep track of the history of a piece of legal information"; "difficulty to assess whether a piece of legal

האם הדיון מעלה כי כל השקעת משאבים בנגישות תהיה יעילה, במובן זה שהיא תוביל לצמיחה ותשיא את הרווחה החברתית? התשובה לכך אינה חד-משמעית, אף שהמחקרים בכיוון זה מצביעים על תשובה חיובית זהירה. אך לצד זאת, וחשוב יותר, עולות מהניתוח בבירור כמה מסקנות חשובות אשר חייבות לטעמנו להנחות את המשך הפעולה השלטונית בתחום. ראשית, כדי לבסס את הרמה המינימלית של נגישות החקיקה בישראל, על הגורמים המופקדים על הנושא לאמץ את אמות-המידה שנקבעות בארגונים הבין-לאומיים ואף את המדדים שנקבעים במחקר, ולשאוף לעלייה של ישראל בהם. שנית, יש ללוות את מהלכי ההנגשה של החקיקה בפיתוח יכולות של הערכה ומדידה (ובפרט בפיתוח יכולת לערוך מחקרי השפעה), שיאפשרו בחינה של תוצאות המהלכים במונחי המדדים המקובלים של רווחה חברתית, אחריותיות דמוקרטית וצמיחה. שלישית, נגישות החקיקה נמדדת בעולם לא רק ברמת "הנגישות עלי ספר", אלא גם ברמת "הנגישות בפעולה", קרי, ברמה שבה מאמצי ההנגשה אכן מובילים לשיפור יכולתם של האזרחים לגשת אל החקיקה בפועל.

ברי גם כי מהלך לקידום הנגשת החקיקה – כגון תפעול מאגר חקיקה מקוון מתקדם, מנגנוני פשוט חקיקה ותוכניות אוריינות משפטיות – יחייב תקציבים. אך גם להעדר נגישות של חקיקה יש עלויות. חקיקה שאינה ידועה או אינה מובנת מגבירה את הצורך בשירותים משפטיים שונים ומייקרת את האדמיניסטרציה. חקיקה נגישה ובהירה חוסכת זמן וכסף לכל המשתמשים – אנשי מנהל, משפטנים, בתי-משפט וכן הציבור הכללי.³⁰² וכמובן, להעדר נגישות של חקיקה יש גם עלויות חברתיות שקשה לאמוד אותן.

ד. סיכום והמלצות

מעבר להיותה מכשיר אשר מקנה זכויות, מטיל חובות ומסדיר יחסים, חקיקה היא המסר הנורמטיבי הבסיסי המועבר אל האזרחים בדמוקרטיה ומשפיע עליהם.³⁰³ היא חייבת להיות נגישה ומובנת לציבור הרחב. הדרישה שחקיקה תהא נגישה, בהירה ומובנת לקהל הרחב היא בה-בעת זכות דמוקרטית ותנאי מוקדם בהליך יצירתו של חוק טוב.³⁰⁴ בצד

information is in the process of being amended; only applicable to legislative and executive legal information"

301 במדד שבנו החוקרים לצורך כך נכללים הפרמטרים **יכולת ניווט** (בין החקיקה לתקנות, בין החקיקה לפסיקה הרלוונטית, בין הפסיקה לחקיקה הרלוונטית); **יכולת ציטוט** (קיום מזהה ייחודי לכל יחידת מידע ומידת הניטרליות של המזהה למדיה); **פורמט**; **ריכוזיות**; ו**יכולת חיפוש**. ראו שם, בעמ' 25–26.

302 Krongold, לעיל ה"ש 99, בעמ' 502.

303 Jon Bing, *Let There Be LITE: A Brief History of Legal Information Retrieval*, 1(1) EUR. J. L. & TECH. (2010), <http://ejlt.org/article/view/15>.

304 Matt Korris, *Standing up for Scrutiny: How and Why Parliament Should Make Better* – Hansard Society 2010 דוח משנת 2010 של Law, 64 PARLIAM. AFF. 564 (2011) אכן, דוח משנת 2010 של אגודה בריטית שמטרתה קידום הדמוקרטיה וחזוק הפרלמנטים – מצוין בהקשר של

זכותו של הציבור שמידע חקיקתי יהיה נגיש מונחת חובתם של מוסדות המדינה לספק נגישות כאמור. נגישות זו היא מאפיין מרכזי של שלטון החוק.³⁰⁵ מאמר זה מבקש להמשיג את נגישות החקיקה. המשגה זו, הנגזרת ממחקר השוואתי על תהליכים ברמה הגלובלית, נושאת בחובה פונקציה נורמטיבית. היא מבקשת לטעון כי רפורמות בנגישות החקיקה אינן יכולות להסתפק בפרסום אלקטרוני של חקיקה, אלא צריכות לכלול גם הקצאת משאבים ומיסוד יחידות מקצועיות ייעודיות שמטרתן לבחון יוזמות משלימות להגברת נגישותה של החקיקה, כגון שימוש בשפה פשוטה וקידום של אוריינות משפטית. רק על-ידי הוצאה לפועל של יוזמות כאמור תיתכן הגשמה קוהרנטית, משמעותית ואפקטיבית של נגישות חקיקה. הגברת נגישותה של החקיקה כוללת ממדים שונים, כגון שילוב הציבור בהליך יצירתה של החקיקה (תחום שלא עסקנו בו כלל במאמר זה); שינוי של הליך ניסוח החקיקה וסגנון החקיקה; פישוט שפת החקיקה; שיפור הפצת המידע בדבר אופייה והשלכותיה של החקיקה ובדבר הדיגיטציה של החקיקה; וחינוך הציבור לאוריינות משפטית.³⁰⁶ ממדים אלה שלובים זה בזה. כך, למשל, הדרישה לניסוח חקיקה בצורה קריאה יותר תגבר ככל הנראה ככל שתגבר יכולת הגישה של אזרחים לחקיקה מעודכנת ואלקטרונית.³⁰⁷ נגישות חקיקה דורשת יותר מאשר פרסום פורמלי של החוק בספר החוקים, וחייבת לכלול גם היבטים מהותיים. ברי כי חקיקה חייבת להתפרסם, אך בכך אין די. היא צריכה גם להימצא בקלות ולהיות מונגשת. לפיכך היא צריכה להתפרסם בפלטפורמה הישירה והרחבה ביותר, קרי במרשתת, באופן שיבטיח כי נגישותה עומדת בסטנדרטים בין-לאומיים, והחוקים חייבים להיות נגישים בצורתם המעודכנת והמשולבת (קרי, כולל תיקונים). אך גם פרסום כאמור אינו מספיק אם הוא מציב מכשולים שמקשים את ההגעה למידע המשפטי – למשל, אם נדרש תשלום או מתבקש רישום פרטים אישיים כתנאי לגישה. גישה לחקיקה צריכה להיות חופשית (הן מתשלום והן מהליכי רישום).³⁰⁸ כמו-כן, כמונח דינמי, נגישות חקיקה חייבת להתפתח עם ההתפתחויות הטכנולוגיות והחברתיות.

"Making Better Law" כי הטקסט של החוק נדרש להיות נגיש ככל האפשר לקהל הרחב

ביותר האפשרי. ראו Ruth Fox & Matt Korris, *Making Better Law* 105 (2010).

305 Tom Bingham, *The Rule of Law* 37–47 (2010).

306 ראו, למשל, Hunt (2002), לעיל ה"ש 95, בעמ' 42–46; Ruth Sullivan, *Some Implications of Plain Language Drafting*, 22 *STATUTE L. REV.* 145, 161–62 (2001); Robert Eagleson, *Bringing the Audience to the Fore: Radical Approaches to Preparing Legislation*, 49 *CLARITY* 14 (2003); Maurice Kelly, *The Drafter and the Critics*, 62 *LAW INST. J.* 963, 964 (1988).

307 George Tanner, *Confronting the Process of Statute-Making*, in *THE STATUTE: MAKING AND MEANING* 49, 73 (Rick Bigwood ed., 2004).

308 התומכים בקידום נגישותה של החקיקה מדגישים כי הגישה לחקיקה היא עניין של חירות, ולא רק של מחיר (free as in speech, not beer), וכי היא מקנה את הזכות לשימוש מחדש (לרבות פרסום מחדש) של המידע המשפטי. ראו Greenleaf, Mowbray & Chung, לעיל בה"ש 53.

לנוכח המגמות הקיימות בעולם שנסקרו במאמר, בישראל יש מקום רב לשיפור. בראש ובראשונה יש לקדם ולסיים את פרויקט מאגר החקיקה הלאומי. עם זאת, גם לאחר-מכן חובה לזכור כי פרסום חקיקה באופן נגיש ונוח הוא אומנם בסיס חשוב לקידום נגישותה של החקיקה אך אין הוא מספיק: "אפילו מאגר חקיקה באינטרנט, חופשי, נגיש ומעודכן ככל שיהיה, אינו יכול לתת יותר ממה שיש לו להציע. גישה נוחה למידע משפטי היא אפוא תנאי הכרחי, אבל לא מספיק, לשם הבנתו".³⁰⁹ גם חוק שפורסם נותר עדיין חוק בצורתו ה"גולמית", שיהיה קשה להבנה מבחינת האזרח הפשוט. על-כן, בד בבד עם פרסום מיטבי של חקיקה יש לחשוב על שינוי מוסדי בניסוח החקיקה, ולקדם הקפדה על שימוש בשפה משפטית פשוטה. לשם כך ברצוננו להמליץ על שלוש דרכי פעולה מרכזיות:

ראשית, אנו ממליצים להקים "נציבות לשפה פשוטה", שתורכב מנציגים של היועצים המשפטיים לכנסת ולממשלה, נסחי החוקים, האקדמיה ללשון העברית, הפרופסיה המשפטית והחברה האזרחית. הנציבות תוקם לתקופת זמן מוגבלת (למשל, לתקופה של חמש שנים), ותפקידה יהיה לגבש מתאר לאומי לחקיקה בשפה פשוטה ולהתחיל את צעדי היישום של המתאר בכנסת וברשויות שלטון נבחרות.³¹⁰ מטבע הדברים, הקמת נציבות כזו תדרוש משאבים, אך אלה מוצדקים לטעמנו בשל חשיבות הנושא.

שנית, אנו מציעים, כי כבר כצעד ראשוני תחוקק הכנסת חוק המחייב שבחוקים מרכזיים שיש להם נגיעה מהותית לציבור יפורסמו לצד החוק ובנפרד תמצית והסבר של החוק ושל עיקרי ההסדרים הקבועים בו (בפרט הסדרים המעניקים זכויות שונות לפרט או מטילים עליו חובות), אשר ינוסחו בשפה פשוטה כעניין שבחובה. אכן, אי-אפשר לפשט בהליך מזורז את כל קורפוס החקיקה. פישוט החקיקה נדרש, בראש ובראשונה, באותם דברי חקיקה שנחוצים לאדם מן היישוב במסגרת החיים היומיומיים, ואשר בעזרתם הוא יוכל להתמודד עם סוגיות שונות ועם רשויות שונות באופן טוב בהרבה

309 רוזנאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 303.

310 להצעה דומה ראו Jones, לעיל ה"ש 113, בעמ' 19–21, והשוו גם **דוח הוועדה לרפורמה משפטית של מדינת ויקטוריה**, לעיל ה"ש 281; Ireland Law Reform Commission, *Report on Statutory Drafting and Interpretation: Plain Language and the Law* (2000), http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPlainLanguage.htm. יצוין כי במאמר זה אין אנו מציינים מהן הפעולות הבלשניות הדרושות. ראו, למשל, לוסטיגמן ואהרוני, לעיל ה"ש 16, בעמ' 102 (יש לנסח את החוק במשפטים קצרים, להשתמש בצורת פעיל, להמעיט פסוקיות תנאי, להימנע משלילות כפולות, ולמזער ככל האפשר את השימוש במונחים טכניים שאינם שגורים בציבור); יניב רוזנאי "כשהחוקק אומר 'דג' – למה הוא מתכוון? על חשיבותן של ההגדרות בחקיקה" **עיונים בשפה וחברה** 5, 106, 121 (2012) (כאשר המחוקק משתמש בהגדרות לשם הבהירות המשפטית, אין להעניק למונח משמעות המנוגדת למשמעותו הרגילה, היומיומית או המקצועית. אם מנסחים בכל-זאת הגדרה שונה לחלוטין מן המשמעות המקובלת של המונח, יש להשתמש באמצעי זהירות בגוף החוק, כגון הדגשה באותיות שמנות או מוטות או הוספת מירכאות, כדי להבהיר שהמונח מופיע במשמעות שונה מן המקובל).

מכפי שמתאפשר לו בהווה, וזאת ללא תיווך של עורכי־דין או סוכנים אחרים. גם כאן איננו מתכוונים להיכנס לפרטי ההסדר, אבל ניתן לציין, למשל, חקיקה צרכנית, דוגמת זו הנוגעת בזכויות הצרכן, או חקיקת תקשורת, בנקאות, ביטוח לאומי ועבודה. אלה התחומים שנדמה לנו כי ראוי להתחיל עימם מהלך של ניסוח בשפה פשוטה. בעתיד הרחוק יותר יהיה אפשר כמובן לחשוב על כלים נוספים לשם הפיכת החוק לברור יותר ולניתן להבנה ביתר קלות – למשל, באמצעות שילובן של דוגמאות בצד גוף החוק הרשמי,³¹¹ הצגה חזותית טובה יותר של החוק³¹² ואף הסבר קולי.³¹³ ניסוח חקיקה והפצתה באופן שיהיה נהיר וברור לכולם הם אידיליה (אם כי ייתכן שזו אידיליה שאנו צריכים לשאוף אליה³¹⁴), אך ברי כי רק באמצעות פישוט שפת החוק תוכל החקיקה להגיע לקהל הרחב ביותר.³¹⁵

לבסוף, יש להשקיע משאבים גם בהקניית אוריינות משפטית לציבור. בהמשך ננעשה בתחום זה בישראל ביחס לאוריינות פיננסית, וברוח הנעשה במדינות אחרות גם

311 ראו, למשל, Ben Piper, *What, How, When and Why – Making Laws Easier to Understand by Using Examples and Notes*, *OBSCURITY AND CLARITY IN THE LAW: PROSPECTS AND CHALLENGES* 181 (Anne Wagner, Sophie Cacciaguiddi-Fahy eds., 2008).

312 כך, למשל, אפשר לדמיין שבצד החקיקה יוצגו גרפים, תמונות, סרטון ומידע נוסף שישפרו את ההמחשה ומכאן את הבנת החוק ואת נגישותו. ראו Michael Curtotti & Eric McCreath, *Enhancing the Visualization of Law* (paper presented at the 2012 Law via the Internet Twentieth Anniversary Conference, Cornell University, Oct. 9, 2012), <http://ssrn.com/abstract=2160614> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2160614>; Hilary Penfold, *When Words Aren't Enough: Graphics and other Innovations in Legislative Drafting* (paper for Language and the Law Conference, University of Texas at Austin, Dec. 6–8, 2001), http://www.opc.gov.au/plain/docs/words_arent_enough.pdf על מהפכת ההחזיה (visualization) בשירות המשפט, הידע המשפטי והמחקר המשפטי ראו Robert Ambrogi, *Visual Law Services Are Worth a Thousand Words – And Big Money*, *ABA J.* (May 2014), http://www.abajournal.com/magazine/article/visual_law_services_are_worth_a_thousand_words--and_big_money

313 ראו אברהם טננבוים "השלכות רשת האינטרנט על המשפט המהותי" **שערי משפט** א 133, 152 (1998): "אנו רגילים למוסכמה שהחוק הוא טקסט מודפס על נייר אולם אין זו אפשרות יחידה. אין כל סיבה שבעולם שחוק לא יכיל בתוכו גם קבצי קול, מראה ואולי גם יותר מכך".

314 השו, Gérard Caussignac, *Clear Legislation* 3 (Department of Justice of Canada 005), <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ilp-pji/cl-lc/cl-lc.pdf>

315 ניסוח חקיקה בשפה פשוטה מעלה כמובן קשיים מורכבים, כפי שצינו לעיל. ברור עם זאת, כפי שקסנתקי טוענת, כי "[p]lain language has revolutionised legislative drafting by turning drafters' attention to the wider legislative, as opposed to the restricted legal, audience. The question of whether legislation can and must be used by lay persons has become rather esoteric: legislation is and must remain accessible in application of the rule of law. Publication of legislation is not adequate to guarantee its accessibility in application of the rule of law: statutes must be as approachable to the user as possible". ראו XANTHAKI, לעיל ה"ש 34, בעמ' 130.

ביחס לאוריינות משפטית, אנו ממליצים כי יוקם צוות-משימה לאומי שיורכב מנציגים של משרדי הממשלה השונים בצירוף לשכת עורכי-הדין וארגוני החברה האזרחית, על-מנת ללמוד לעומק את תחום האוריינות המשפטית ולגבש מודל להטמעתו בישראל. לטעמנו, בראש הצוות צריכים לעמוד שרי החינוך והמשפטים. אין משמעות ליצירת מערכת משפטית המקנה זכויות, הגנות ולעיתים חסינויות אם הציבור אינו מסוגל לממשן. לחינוך משפטי של הציבור ולקידום הסברה משפטית, אם הם נעשים באופן ראוי ואפקטיבי, יש חשיבות רבה בקידום השוויון והצדק החברתי.