

על נגישותה של החקיקה

יניב רוזנאי ונדיב מרדכי
משפט וממשל יט תשע"ח

סיכום והמלצות

מאמרנו מבקש להמשיג את נגישות החקיקה המתייחסת ליכולת הגישה של הציבור לחוקים השולטים בחייו וליכולתו להבינם. 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.

בראש ובראשונה יש לקדם ולסיים את פרויקט מאגר החקיקה הלאומי. על החקיקה להתפרסם בצורתה 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). כמו-כן, כמונח דינמי, נגישות חקיקה חייבת להתפתח עם ההתפתחויות הטכנולוגיות והחברתיות. מאגר חקיקה באינטרנט, חופשי, נגיש ומעודכן הוא אומנם בסיס חשוב לקידום נגישותה של החקיקה אך אין בו די. גישה נוחה למידע משפטי היא אפוא תנאי הכרחי, אבל לא מספיק, לשם הבנתו. 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. 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 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, הצגה חזותית טובה יותר של החוק (כך, למשל, אפשר לדמיין שבצד החקיקה יוצגו גרפים, תמונות, סרטון ומידע נוסף שישפרו את ההמחשה ומכאן את הבנת החוק ואת נגישותו) ואף הסבר קולי. ניסוח חקיקה והפצתה באופן שיהיה נהיר וברור לכולם הם אידיליה (אם כי ייתכן שזו אידיליה שאנו צריכים לשאוף אליה), אך ברי כי רק באמצעות פישוט שפת החוק תוכל החקיקה להגיע לקהל הרחב ביותר.

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