

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו
ו/או מיכל תגיר ו/או עביר גיזבראן ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או הגר שחטר
ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

- המשיבים: 1. הממשלה
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים
4. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בית המשפט מתבקש ליתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים 1-3 (להלן: **המשיבים**) ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יפרסמו להערות הציבור את הצעת ההחלטה, שהובאה בפני הממשלה מטעם שר המשפטים, ועניינה "עדכון תקנון עבודת הממשלה" בנוגע למתן ייעוץ משפטי לממשלה, כמו גם את טעמיה של הצעה זו; יעניקו פרק זמן הולם לקבלת ההערות; וישקלו אותן בטרם תתקבל החלטה בעניין.

כיוון שהצעה זו עתידה לבוא בפני הממשלה להחלטתה בישיבתה הקרובה ביום א', 1.2.2026, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים, לפיו עד להכרעה בעתירה הממשלה לא תחליט בעניין זה.

ואלה טעמי העתירה והבקשה לצו ביניים

1. ככלל, עובר לישיבת הממשלה השבועית מפורסם סדר יומה ומצורפים הנספחים לו, הכוללים הצעות החלטה. סדר היום והנספחים מופצים לשרים ולגורמי המקצוע, ומפורסמים לציבור באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה.

2. כך ארע גם לקראת ישיבת הממשלה שנקבעה ליום א' האחרון, 25.1.2026. ואולם, זו הפעם, טרם התכנסות הממשלה לישיבתה השבועית, נוסף בבוקר הישיבה לסדר יומה סעיף י"ד מטעם שר המשפטים: "עדכון התקנון לעבודת הממשלה" (להלן: **ההצעה**). להבדיל מיתר הנושאים שהובאו בפני הממשלה, שלהם צורף חומר כאמור, בנושא הצעה זו לא פורסם דבר. בסדר היום נכתב, כי "חומר יופץ בנפרד".

העתק סדר יומה של הממשלה מיום 25.1.2026 מצ"ב ומסומן ע/1.

3. באותו היום התפרסם מכתבו של עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), אל שר המשפטים, ממנו למד הציבור, בעקיפין, על תוכנה של ההצעה. בתמצית, הצעה זו, על פי ד"ר לימון, "כוללת שורה של תיקונים הנוגעים ברובם המכריע למעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי עבודת הממשלה, לרבות הליכי גיבוש חקיקה ממשלתית". ועוד: "המשותף לתיקונים המוצעים הוא כי תוצאתם היא שינוי יסודי בעבודת הממשלה, באופן שמסדיר את האפשרות של הממשלה לפעול בלא ייעוץ משפטי, הן בהתייחס לאישור החלטות ממשלה והן בהתייחס לקידום הליכי חקיקה ראשית וחקיקת משנה ממשלתית".

העתק מכתבו של ד"ר לימון מיום 25.1.2026 מצ"ב ומסומן ע/2.

4. בסופו של דבר הממשלה לא החליטה בעניין בישיבתה ביום 25.1.2026, והוחלט לדחות את ההחלטה לישיבת הממשלה הקרובה ביום א', 1.2.2026. עם זאת, הצעת ההחלטה וטעמיה – לא פורסמו.

5. משום שמדובר בשינוי דרמטי בדרכי עבודת הממשלה, שלו השלכות על כל ההחלטות שמקבלת הממשלה, ומשכך גם על זכויות אדם ועל מנגנוני האיזון במשטר דמוקרטי, העותרת פנתה ביום 25.1.2026 לראש הממשלה ולשר המשפטים בדרישה לפרסם להערות הציבור את הצעת ההחלטה ואת טעמיה של הצעה זו; להעניק פרק זמן הולם לקבלת ההערות; ולשקול אותן טרם תתקבל החלטה בעניין.

העתק פניית העותרת מיום 25.1.2026 מצ"ב ומסומן ע/3.

6. הפנייה לא נענתה. מפאת הדחיפות, ומשום האפשרות שהממשלה תדון ותחליט על עריכת השינוי הדרמטי כבר ביום ראשון הקרוב, עוד בטרם ישמעו וישקלו הערות הציבור, מוגשת עתירה דחופה זו, ועימה בקשה לצו ביניים.

7. כפי שיובהר להלן, לו היה מדובר בהצעה לתיקון חקיקה מטעם הממשלה, אף בנושא זניח, או בהצעה לשינוי רגולטורי, המשיבים לא היו יכולים לקדמן ולהחליט בעניין טרם פרסומן לציבור, קבלת הערותיו ושקילתן. ואולם, בנושא מהפכני שאין בו דחיפות מיוחדת, ושהשפעתו על הציבור ועל שיטת המשטר, כאמור, דרמטית – הממשלה פועלת ללא שקיפות וללא שיתוף כלל.

8. יודגש: עתירה זו אינה עוסקת בהחלטה לגופה ובחוקיותה – לא במישור הסמכות ולא במישור שיקול הדעת – אלא בהליך המתחייב טרם הדיון בה ולצורך הדיון בה. מיקודה של העתירה, אם כן, בהליך המקדים שאותו נדרשים המשיבים לקיים. הליך זה חייב להתקיים טרם הדיון בממשלה וטרם קבלת ההחלטה, ולא לאחר שהשרים דנו ו"ננעלו" בדעתם, והליך שמיעת הציבור בדיעבד הופך פורמלי בלבד. "על הרשות המחליטה להיות פתוחה לשמיעה של כל העובדות והשיקולים שלעניין ולשכנוע... ניסיון החיים מלמד שלאחר שהרשות קיבלה את ההחלטה קשה יותר לשכנעה בכיוון ההפוך. לעתים היא 'ננעלת', ולעתים תתקשה הרשות המחליטה להודות בטעות" (בג"ץ 3379/03 מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 891 (2004)). ועוד: "קיים חשש, אם לא חשש בפועל לפחות חשש למראית עין, שהרשות המינהלית

שנדרשת לדון מחדש בעניין שבו כבר קיבלה החלטה, תתקשה מאוד להשתחרר מצילה של אותה החלטה" (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך ב 1194 (2011) (להלן: **זמיר**); וראו גם: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 556 (2010) (להלן: **ברק-ארז**)).

9. לא זו אף זו, ככל שהממשלה תדון ותאמץ את הצעת שר המשפטים, הרי שתוכל לשנות את דרכי פעולתה מיד ולקבל שורה ארוכה של החלטות על פי התקנון המתוקן. במצב דברים זה, המיקוד לא יהיה עוד בהליך קבלת ההחלטה על אודות תיקון התקנון, אלא, כאמור, במישורי הסמכות של הממשלה ושיקול דעתה. הוא אף יעבור מיד לא רק להחלטה על תיקון התקנון, אלא לכל ההחלטות שתקבל הממשלה במנגנון שתעגן בתקנונה. במצב דברים בו "הסוסים כבר ברחו מן האורווה", הליכים שיוגשו יעסקו ברדיפה אחר "הסוסים". החובה לשתף את הציבור בהליך שאמור להיערך כעת, תהפוך "מים מתחת לגשר", ולא תעמוד עוד על הפרק כלל.

10. על רקע זה, ומפאת הדחיפות, יובאו טעמיה של העתירה להלן בקצרה.

11. תקנון עבודה הממשלה הוא הנחייה בעלת מעמד מיוחד. הוא נקבע מכוחו של סעיף 31(ו) לחוק יסוד: הממשלה, אשר מורה: "הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לעניין מסוים" (ע"מ 452/21 **התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה**, פסקאות 13-14 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית (7.9.2022)). מעבר למעמדו של התקנון כהנחייה מינהלית, המבקשת להבטיח הליך קבלת החלטות שעומד בדרישות הדין (ראו: בג"ץ 34680-08-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת**, פסקה 30 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) סולברג (14.10.2024)), התקנון והפרקטיקות הנהוגות מכוחו מהווים חלק מה"חוקה המשתמעת" או מהנוהג הקונסטיטוציוני, המעצבים את דמותו של הממשל (בעניין "החוקה המשתמעת" ראו: בג"ץ 3132/15 **מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל** (13.4.2016)).

12. כך בכלל, וכך בפרט ביחס למעורבות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה בתהליכי קבלת החלטות הממשלה. על פי הלכה מושרשת ועקבית של בית משפט נכבד זה, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בשאלות משפטיות מחייבת את הממשלה ואת כל זרועותיה של הרשות המבצעת. חובת הציות של הממשלה לחוות הדעת נובעת מכך שהרשות המבצעת כפופה לחוק, והיועץ הוא הגורם המוסמך להציג בפניה את פירושו של החוק. אין אורגן של הרשות המבצעת – לרבות הממשלה או שריה – שרשאי לפרש את החוק באופן השונה מהפירוש שנתן הייעוץ המשפטי לממשלה (בג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה חיות (25.3.2021); בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פסקאות 42-43 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (9.3.2025)). ממשלת ישראל ה-37 אינה יכולה לשנות מכך באופן חד צדדי (בג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל**, פסקה 59 לפסק הדין (14.12.2025)).

13. פרופ' יצחק זמיר כינה את הייעוץ המשפטי לממשלה "כלב השמירה של זכויות האדם", והבהיר כי בשל חובתה של הרשות הציבורית לכבד את זכויות האדם, על הייעוץ המשפטי "להדריך את הרשות שלא תפגע שלא לצורך או מעבר לצורך בזכויות האדם" (יצחק זמיר "היועץ המשפטי

לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** 451, 453 (1993).

14. אכן, "בהעדר כל מנגנון של ביזור הכוח, הממשלה בישראל כרשות המבצעת היא מהממשלות החזקות ביותר במדינות דמוקרטיות-מערביות" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית (1.1.2024)). בהיותה של ישראל "דמוקרטיה לא משוכללת" (שם, בפסקה 5), על הייעוץ המשפטי לממשלה, בין היתר, להציב לממשלה גבולות ולשמש בלם להפרה של שלטון החוק ולפגיעה בזכויות האדם: "תפקיד מיוחד במינו וחשוב במיוחד במערכת הבלמים והאיזונים נודע ליועץ המשפטי לממשלה... היועץ המשפטי לממשלה הוא בעצם רשות ממלכתית, עצמאית במילוי תפקיד מרכזי במערכת של אכיפת החוק. במילוי תפקידו, היועץ המשפטי לממשלה אמור, בין השאר, לפקח מטעם הציבור על הממשלה, שלא תחרוג מן הסמכויות שהחוק הקנה לה ולא תעשה שימוש לרעה בסמכויות אלה..." (**זמיר**, כרך א 97 (2010)).

15. מבין שפע ההחלטות שמקבלת הממשלה, שלרבות מהן השלכה ישירה על זכויות אדם, רק מעטות מגיעות לדיון משפטי. מי שאמור להיות אמון על כך שהממשלה לא תפגע בזכויות אדם שלא כדין הם שומרי הסף, ובמיוחד מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. בלשונו של עו"ד יהושע שופמן, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: "תולדות המשפט כוללות לא רק את החקיקה ואת פסיקת בתי המשפט, אלא גם את החוקים שלא נחקקו ואת הפסיקה שנחסכה. היועץ המשפטי לממשלה ממלא תפקיד מפתח בבקרה המשפטית המוקדמת של פעולת הרשות המבצעת..." (יהושע שופמן "היועץ המשפטי לממשלה כשומר סף חוקתי" **ספר אליקים רובינשטיין** 905, 906 (2020)).

16. כפי שתיארה זאת פרופ' דפנה ברק-ארז: "ככלל, עבודת המינהל מלווה בייעוץ משפטי, והעוסקים בייעוץ זה עשויים להציג התנגדות להחלטה העומדת על הפרק – בין מבחינת תכניה ובין מבחינת הליך קבלתה – מטעמים משפטיים. כמובן, דרך אחרת להשקיף על הדברים היא לומר שאין מדובר בביקורת חיצונית על תהליך קבלת ההחלטה, אלא במרכיב חשוב של תהליך ההחלטה עצמו. בחיי המעשה, הביקורת המשפטית הפנימית מציבה את המבחן הראשון לחוקיותה של הפעולה המינהלית עוד לפני הדיון בנושא בבית המשפט" (**ברק-ארז**, כרך ד בעמ' 7 (2017)).

17. במילותיו של פרופ' יואב דותן: "הביקורת על חוקיות פעולתו של המינהל אינה מופעלת רק בבתי המשפט או בטריבונלים משפטיים... המערך המשפטי של המדינה מתפקד במידה רבה כמעין ערכאת ביקורת מקדמית הנהנית מאי-תלות רבה ברשויות המינהל שאותן מערך זה משרת... בראש המערך עומד היועץ המשפטי, שקביעותיו מחייבות כאמור משפטית את כל יחידות הממשל. היועצים המשפטיים נדרשים לתת ייעוץ לרשויות המינהל שיתאם הן את פסיקת בג"ץ והן את פרשנות הדין, כפי שמפרשים אותו היועץ המשפטי ונציגיו. במובן זה מערך הייעוץ המשפטי מתפקד כמעין ערכאת ביקורת שיש לה השפעה רבה על תהליכי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי עוד בטרם הגיע הדבר לערכאות ולעיתים אף בטרם הגיעה ההחלטה

לידיעת הנוגעים בדבר או הציבור..." (יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי** כרך א 49-53 (2022)).

18. כללם של דברים : למערך הייעוץ המשפטי לממשלה תפקיד מרכזי בהגנה אפקטיבית על זכויות האדם אל מול הדרג הפוליטי, שלו עוצמה אדירה. תוצאת ערעור מעמדו והוצאתו אל מחוץ להליך קבלת החלטות היא שינוי המשטר הדמוקרטי והחלשת מערך האיזונים והבלמים. במקרה "הטוב", הדמוקרטיה "הלא משוכללת" תיפגם ותהפוך נכה עוד יותר. במקרה הרע, ייפגעו באופן אנוש שלטון החוק והיכולת להגן על זכויות האדם.

19. את אלה מבקש שר המשפטים מן הממשלה לחולל בתוך ישיבה אחת; שינוי משטרי דרמטי בהחלטת ממשלה – החלטה מינהלית בעלת השפעה על הרשות המבצעת כולה – ללא שההסדר פורסם כלל וללא שמיעת הציבור.

20. ממושכלות היסוד של המשפט המינהלי : על החלטות מינהליות להתבסס על תשתית עובדתית ראויה (**ברק-אריז**, כרך א 447); על ההליך המינהלי להיות תקין ולכלול זכות טיעון (שם, בעמ' 265-266); על הרשויות לנהוג בשקיפות ולחיווץ (שם, בעמ' 292 ו-568); ועליהן להפעיל שיקול דעת ענייני (**ברק-אריז**, כרך ב בעמ' 619). כאשר רשות מקבלת החלטה המשפיעה השפעה עמוקה ורחבת היקף על הציבור, ובפרט כאשר מדובר בזכויות אדם, כל פגם מינהלי בהקשרים אלה, ובמיוחד כזה הנוגע להעדר שיתוף ציבור או הסתמכות על תשתית חסרה, מהווה פגם מהותי היורד לשורש ההחלטה (**ברק-אריז**, כרך א בעמ' 48).

21. חובת השקיפות מבטיחה את זכותו של הציבור לדעת, לפקח על פעולות הרשות ותקינות החלטותיה, ולהביע את עמדתו : "להבטחת תקינות פעילותו של המינהל הציבורי נוצק... עקרון השקיפות... שקיפות תבטיח פיקוח ובקרה, ורק כך יהא ניתן לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל" (בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נט(3) 817, 833-834 (2004); ראו גם : עע"ם 398/07 **התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המסים**, פ"ד סג(1) 284, 315 (2008)).

22. החובה לקבל החלטות בהליך ראוי חלה גם על החלטות ממשלה (ראו : בג"ץ 7691/95 **שגיא נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(5) 577, 602 (1998); בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (21.5.2025)). משכך, בנושאים המערבים שיקולים מקצועיים מורכבים ונוגעים לזכויות אדם ולמשטר הדמוקרטי, חלה חובה על הממשלה כנאמן לציבור, להקפיד על שקיפות, ולשתף את הציבור מבעוד מועד בהצעה להחלטה. חובה זו נובעת, בין השאר, מכך שלשרי הממשלה אין מומחיות בנושאים בעלי השלכות משמעותיות על זכויות אדם. על הממשלה לאפשר לגופים בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים להגיש את התייחסותם. ללא התייחסות כזו, עלולות להתקבל החלטות לא מקצועיות שפוגעות בזכויות אדם.

23. היתרונות הגלומים בשיתוף הציבור בהחלטות מינהליות העתידות להתקבל אינם נובעים אך מהחובה לאסוף תשתית עובדתית לגיבוש ההחלטה. הם תורמים אף לרעיון הדמוקרטי של שיתוף הציבור בהליכים של קבלת החלטות משמעותיות ולחיווץ הלגיטימציה של ההחלטה

המינהלית (ברק-ארז, כרך א בעמ' 291). ככלל, עקרון הדמוקרטיה המהותית גורס, כי סמכותו הלגיטימית של ההליך הדמוקרטי מותנית בשמירה על זכויות האדם של כלל אזרחי המדינה. בדמוקרטיה מהותית שלטון העם אינו מתמצה בהצבעה בבחירות אלא מושתת על שותפות אזרחית פעילה בהליכי קבלת ההחלטות (אביחי דורפמן **דמוקרטיה כשלטון עצמי משותף** 44 (2016)).

24. בדרך כלל, השיקול המרכזי נגד הטלת חובה כאמור הוא יעילות מינהלית או דחיפות (ברק-ארז, כרך א בעמ' 299). אכן, ייתכנו החלטות ממשלה שיש לקבל במהירות וביעילות. ואולם, ההחלטה מושא עתירה זו היא מורכבת, הרת גורל ואינה דחופה. החלטה שכזו ממילא מצריכה איסוף תשתית עובדתית והשלמת ההליך המינהלי טרם קבלתה.

25. בענייננו, אם כן, שיקול היעילות אינו רלוונטי משלושה טעמים. ראשית, מדובר בשינוי עומק בעבודת הממשלה, שאינו מצריך הכרעה בהולה. גם אם שיתוף הציבור יוביל להתארכות מסוימת של ההליך, ההתארכות מחזקת את תהליך החשיבה והבחינה המצופה מהממשלה לקיים, בלב פתוח ונפש חפצה, טרם קבלת החלטה שכזו. שנית, שיקולי היעילות תומכים בשיתוף הציבור, דווקא משום שמדובר בשינוי דרמטי כל כך, הנוגע לאינספור היבטים שספק האם הממשלה נתנה עליהם את דעתה. שיתוף הציבור יכול לחסוך הליכים משפטיים שיובילו להחזרת העניין לשולחן הממשלה. שלישית, אין עלות כלכלית ממשית בפרסום הצעת ההחלטה מראש; די בהעלאה מבעוד מועד של הטיטה לאינטרנט בפעולה פשוטה ביותר, והזמנת הציבור להעיר בדרך מקוונת.

26. בעניין האחרון – של דרך השיתוף וקבלת הערות מן הציבור – נבקש ללמוד מן ההלכה ומן הפרקטיקה הנוגעות לקידום הצעות חקיקה ממשלתיות ויוזמות אחרות של משרדי הממשלה.

27. סדר הנחת הצעות חוק ממשלתיות ודיון בהן מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 שעניינה "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018) (להלן: **ההנחיה**). ההנחיה קובעת, כי "הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מינהלית", המחייבת עמידה בכללי המשפט המינהלי, לרבות: איסוף נתונים, גיבוש תשתית עובדתית ובחינת ההשלכות של ההצעה. "זאת, באמצעות עבודת מטה והפצת תזכיר לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולציבור ושקילת הערותיהם בלב פתוח ונפש חפצה. הליך מינהלי זה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל" (פסקה 2 להנחיה). בנוסף, הממשלה מחויבת לפעול בהתאם לעקרונות המשפט החוקתי ולבחון אפשרות פגיעת ההצעה ב"זכויות אדם מוגנות שינבעו מהחקיקה החדשה". על פי ההנחיה, יש לשקול דרכי פעולה חלופיות ולאמוד את פגיעתן היחסית (סעיף 3 להנחיה). ההנחיה קובעת עוד, שיש לפרסם את התזכיר לציבור לאחר גיבוש ההצעה הממשלתית באתר אינטרנט ייעודי, כך שיינתן לציבור פרק זמן סביר של 21 יום לפחות להעיר את הערותיו (סעיף 27 להנחיה).

28. בית משפט נכבד זה פסק, כי פרק הזמן צריך להיקבע בהתאם להיקפו, למורכבותו ולחשיבותו הציבורית של תזכיר החוק, וכי סטייה מהותית מכללי המינהל התקין (ובכלל זה היעדר פרסום מוקדם של תזכיר לעיון הציבור, או פרסום לתקופה קצרה שאינה מאפשרת התייחסות עניינית), עשויה להצדיק התערבות שיפוטית. בית המשפט הדגיש, כי כאשר מדובר בהליך מינהלי שנועד לגיבוש עמדה ממשלתית בנוגע ליוזמת חקיקה, יש להבטיח שההליך יעשה בדרך

תקינה, תוך שקיפות, פתיחות ופרק זמן הולם להבעת עמדות הציבור (בג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל**, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (12.3.2010)).

29. לממשלה אתר אינטרנט ייעודי – www.tazkirim.gov.il – בו היא מפרסמת תזכירי חוק, טיוטות של חקיקת משנה, טיוטות נהלים, טיוטות הנחיות בעלות השפעה רגולטורית, טיוטות מבחני תמיכה ועוד. הציבור מוזמן "לעיין בטיטות מסמכי חקיקה ומדיניות שמשרדי הממשלה מבקשים לקדם", להעיר את הערותיו, ולקחת חלק "בתהליכי עיצוב החקיקה והמדיניות". על פי האמור באתר, הממשלה מפרסמת בו "טיטות חקיקה, הנחיות ונהלים לשם קבלת הערות עליהם מן הציבור הרחב. פרסומם המוקדם של המסמכים ומתן האפשרות לציבור להגיב עליהם לפני קידומם לכדי נוסח רשמי נועד לקדם את השקיפות ולאפשר מעורבות ושיתופיות של הציבור בהליכי החקיקה וקביעת המדיניות של משרדי הממשלה". לפי החלטת הממשלה 4398 מיום 23.12.2018, שתיקנה את החלטת הממשלה 2118 מיום 14.9.2014, ובהתאם למדיניות ארגון המדינות המפותחות (OECD), לטיטות הצעות חקיקה, חקיקת משנה והחלטות רגולטוריות מצורף לעיונו של הציבור אף דוח (Regulatory Impact) RIA (Assessment), בדבר השפעות הרגולציה.

30. אפשר לחפש באתר מסמכים באמצעות מילים משם המסמך, וכן לבצע חיפוש וסינון מתקדמים באמצעות פרמטרים שונים כגון המשרד המפרסם, תאריך הפרסום, נושא ועוד. לגבי כל עניין ועניין נקבע לוח זמנים לקבלת ההערות, והציבור מוזמן להעיר באתר, באופן גלוי או במסר ישיר שיגיע לממשלה, על ידי הקלדת טקסט או על ידי צירוף קבצים ומסמכים. אפשר להירשם לקבלת עדכונים בדואר אלקטרוני מן האתר, על מנת שלא "לפספס" עניין שמבקשים להתייחס אליו, ואף לבחור מראש את סוגי המסמכים המעניינים, אודותיהם מבקשים לקבל עדכונים, לפי שם המשרד, הנושא ועוד.

31. הממשלה מפרסמת באתר מדי שנה מאות רבות של מסמכים להערות הציבור. לשם הדוגמה, בשנת 2025 פרסמו משרדי הממשלה 879 מסמכים שונים להערות הציבור. בשנת 2024 פרסמו 819 מסמכים להערות.

32. החלטת הממשלה 619 מיום 6.12.2020 שעניינה "הרחבת התשתית לשיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה" מבקשת להרחיב מגמה זו, על פי המלצות ה-OECD, לשם "חיזוק דרכי התקשורת וההיוועצות בין הציבור לבין משרדי הממשלה, יחידות הסמך והרשויות המקומיות, לטובת יישום מדיניות הממשלה בתחום שיתוף הציבור לצורך שיפור תהליך קבלת ההחלטות והפיכתו לעדכני ומחובר לציבור... ובהתאם לצורך ההולך וגובר ליצירת דיאלוג מתמשך עם הציבור...". ההחלטה עוסקת בתשתית דיגיטלית לשיתוף ציבור ובהקמת צוות יישום במשרד ראש הממשלה לשם כך.

33. נפנה להשוואה תמציתית. בריטניה פועלת על פי Cabinet Office Consultation Principles (2018). אף על פי שלא נקבע פרק זמן מחייב לקבלת הערות, הסטנדרט ל- "adequate time for consideration and response" הוא 12 שבועות. בפרשת **Moseley v. Haringey** נדונו בפני בית המשפט העליון הבריטי הדרישות לקיום התייעצות הוגנת, לרבות מתן זמן הולם ופרסום מידע שמאפשרים "intelligent consideration" (UKSC 56 [2014]).

34. הנציבות האירופאית מפעילה פורטל היועצות בשם "Have Your Say", ומעניקה מספר שבועות להערות הציבור, שלאחריהם מפורסם דוח מסכם (ראו פירוט [באתר הנציבות](#)).

35. על פי סעיף 553 ל-Administrative Procedure Act (APA) האמריקאי מתקבלות הערות, בדרך כלל, בתוך תקופה שעד 60 ימים (Administrative Conference of the United States (ACUS) "Notice-and-Comment Rulemaking" (May 2021)). לקבלת ההערות נוספה "duty to respond to significant comments" (ראו: Ronald M. Levin "The Duty to Respond to Rulemaking Comments" *The Yale Law Journal Forum* 821 (14.3.2025)).

37. ובחזרה אלינו. כאמור, המסמכים שהממשלה מפרסמת כוללים אף את כלל טיוטות הצעות החוק הממשלתיות, בכל נושא, ותהיה השפעת החקיקה אשר תהיה, אפילו היא שולית או זניחה. זאת, הגם שתזכירי חקיקה עתידיים להפוך להצעות חוק, שתידונה בכנסת בהליך שבו הן אמורות ממילא להיות חשופות לביקורת ולאפשר השתתפות של חברי כנסת והגורמים המעוניינים בכך מן הציבור.

38. ובניגוד לכל אלה – החלטת הממשלה עסקינן. זו עתידה להתקבל לאחר ישיבה אחת, וללא שיתוף של הציבור. זאת, הגם שההחלטה שהממשלה מתבקשת לקבל אינה נופלת בהשפעתה מחקיקה, ועוסקת בשאלות בעלות השלכות משמעותיות על זכויות אדם, על המשטר הדמוקרטי, על שלטון החוק ועל המשפט הציבורי.

39. אשר על כן, על המשיבים לפרסם להערות הציבור את הצעת ההחלטה בעניין "עדכון תקנון עבודת הממשלה" ואת טעמיה; להעמיד פרק זמן סביר לקבלת הערות מן הציבור; וכמובן – לשקול את הערות הציבור טרם קבלת החלטת הממשלה.

40. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי בעניין זה כמבוקש, ועוד קודם לכן – ליתן צו ביניים. מטרתו של צו הביניים לאפשר בחינתה של ההצעה על ידי הממשלה לאחר שיתוף הציבור כאמור, ללא שיתחולל שינוי דרמטי בטרם קיום ההליך המתחייב.

41. מאזן הנוחות מצווה על כך מעצמו – הנזקים שעלולים להיגרם בכל תחומי פעילותה של הממשלה מאימוצה של החלטה שכזו הם אדירים. ללא כל אפשרות לבחינה מבעוד מועד של ההחלטה, זו תתקבל, ומרגע שתתקבל ועד שההחלטה תעמוד, במידת הצורך, לביקורת שיפוטית, הן בהיבטים הנוגעים להליך והן בהיבטים הנוגעים לסמכות ולשיקול הדעת – הממשלה תוכל לקבל ולהוציא לפועל שורה ארוכה של החלטות על פי המנגנון שתאשר לעצמה. לעומת זאת, ובעדר דחיפות מיוחדת לחולל את השינוי באופן מיידי, האינטרס הציבורי לא זו בלבד שלא ייפגע מהמתנה לשמיעת הערות הציבור, אלא אף ייצא נשכר מכך.

ע"מ 33/ר

עודד פלר, עו"ד

ב"כ העותרת