

בעניין:

העותרים:
1. תומר אביטל, ת.ז. מס' [REDACTED]
2. לובי 99, (חל"צ) ח.פ. 515294171
3. המשמר החברתי, עמותה רשומה מס' 580551828
כולם ע"י ב"כ עוה"ד אילן יונש ואו חי בר-אל ואו קרן שאול ואו אפרת גלר,
שמענם לצורך עתירה זו הוא;
דרך אבא הלל 12 (בית ששון חוגי), רמת גן 5250606
טל': 03-6122220; פקס': 03-6122260
דוא"ל: i@hbij.co.il

- נגד -

המשיבה:
ממשלת ישראל
ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה (מח' בג"צים),
מרחוב סאלח א דין 29, ירושלים

כתב עתירה

כב' בית המשפט יתבקש בזאת ליתן צו על תנאי אשר יורה למשיבה לנמק –

1. מדוע לא תפרסם בפומבי את פרוטוקולי ישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה כשהם כוללים את כל הפרטים הקבועים בתקנון לעבודת הממשלה;
2. מדוע לא תפרסם בפומבי את חומרי הרקע המוגשים לוועדת השרים לענייני חקיקה;
3. מדוע לא תפרט בפומבי את אופן הצבעת השרים החברים בוועדת השרים לענייני חקיקה בהצבעות שנערכו בוועדה זו.
4. מדוע לא ינתן כל סעד נלווה הנדרש לקיום הסעדים דלעיל.

תוכן העתירה

3	א. הצדדים.....
3	ב. פתח דבר – ועדת השרים לענייני חקיקה.....
10	ג. מקומה של ועדת השרים לענייני חקיקה בהליך החקיקה.....
12	ד. הביקורת השימושית על ההליך הפרלמנטרי והליך החקיקה הנאות.....
12	I. עקרון ההשתתפות.....
15	II. עקרון השקיפות כעקרון יסודי של הליך החקיקה.....
19	ה. מן הכלל אל הפרט: הסעדים המבוקשים בעתירה זו.....
19	I. פרוטוקולי דיוני ועדת השרים.....
22	II. חומרי הרקע.....
24	III. פירוט החצבנות.....
24	IV. בשולי הדברים: בין עתירה זו לבין חוק חופש המידע.....
28	ו. פניה מוקדמת למיצוי הליכים.....
36	I. סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה.....
36	II. סעיף 72 לתקנון הממשלה.....
37	III. הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1002.....
38	IV. סעיף 77 לתקנון הממשלה.....
38	V. חומרי הרקע וסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע.....
38	VI. אופן הצבעת השרים בוועדה.....
40	ז. אחרית דבר.....

ואלה נימוקי העתירה -

א. הצדדים

1. העותר 1, הוא עיתונאי עצמאי מוערך שמרכז עיסוקו הוא בסיקור זרועות השלטון השונות. מר אביטל הוא מוביל המיזם "מאה ימים של שקיפות" (מיזם במימון המונים להגברת השקיפות בבית המחוקקים), ממייסדי העותרת 2 וכן ממייסדי קרן התחקירים של העיתונות העצמאית בישראל.
2. העותרת 2 היא חברה לתועלת הציבור, א-מפלגתית, שהוקמה כדי לקדם מול כלל מקבלי החלטות בישראל את האינטרסים של הציבור הרחב שאין לו ממון לשכירת לוביסטים. לובי 99 פועל בכדי לשנות, לשפר ולתקן את המציאות החברתית-כלכלית בישראל, לקדם את הצדק החברתי, לצמצם את הפערים החברתיים ולהקטין את כוחם של בעלי ההון הגדול במסדרונות מקבלי החלטות, כל זאת באמצעות קידום מדיניות שתחבר בין ההמון לשלטון, במקום בין ההון לשלטון.
3. העותרת 3 היא עמותה רשומה אשר צמחה מתוך תנועת המחאה של קיץ 2011, במטרה לקדם חקיקה חברתית ושוויונית, ולחוק את בית הנבחרים אל מול לחצי ההון והשלטון. במשמר החברתי מאות פעילים מכל חלקי החברה הישראלית אשר התאחדו כדי לממש חזון של אזרחות פעילה ופוליטיקה אחראית, הנותנת ביטוי ומענה לצרכים של כל תושבי ארצנו, ומבטיחה לכולם את זכויותיהם בתחומי הבריאות, החינוך, הדיור, התעסוקה והרווחה.
4. המשיבה היא ממשלת ישראל, נכון למועד הגשת עתירה זו היא ממשלת ישראל ה-34 בראשות בנימין נתניהו, ואשר במסגרתה פועלת ועדת השרים לענייני חקיקה בה עוסקת עתירה זו.

ב. פתח דבר – ועדת השרים לענייני חקיקה

"לכל אחת משלוש הרשויות העושות שלטון מוקצית חלקה משלה, ובה היא שליטה בלבדית – חלקת-מחוקק, חלקת-מבצע, חלקת-שופט. בה-בעת מחזיקה כל רשות בקרניהן של שתי הרשויות האחרות ומוחזקת היא בקרניה על-ידי שתי הרשויות האחרות, לבל תנגח רשות את רעותה, ולבל תשתלט רשות על חלקותיהן של אחיותיה הרשויות האחרות. הרשויות נפרדות אמזא אישה מרעותה, אך גם קשורות הן בנייהן-לבין-עצמן. מדברים אנו במעין-סתחכת ולה שלוש כנפיים. חוכמת המדינאות היא כי יישמר שיווי-משקל, והנדנדה תיסוב במתינות לרווחתם

של הכול, ואולם, שעה שאחת מן הרשויות תטלטל את קרניה יתר-על-המידה, או מקום שאחת מן הרכבות על כנף-הנדנדה תפר את שיווי-המשקל, ייפרעו הסדרים, וטלטלה תאחז בכל מערך השלטון."

(דברי כבי השי' חשין ז"ל, בגץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14 (פורסם בנבו, 27.09.2004), עמוד 81)

5. סוגי החקיקה במדינת ישראל קבועים בסעיף 74(ב) לתקנון הכנסת, ואלו הם: הצעות חוק מטעם חברי הכנסת (שאינם שרים או סגני שרים – היא הצעת חוק פרטית), הצעות חוק ממשלתיות והצעות חוק מטעם חלק מוועדות הכנסת (רק בתחום חוקי היסוד, הכנסת, חברי הכנסת, הבחירות לכנסת, מפלגות, מימון מפלגות ומבקר המדינה).

6. על-פי הוראות תקנון הכנסת, הכנסת, הפרלמנט הישראלי, היא שמכריעה בהצבעה על אודות קבלת הצעת חוק או דחייתה, במנגנונים הקבועים בתקנון הכנסת. בפועל, ההצבעה אכן מתקיימת בכנסת אך ההכרעה נופלת בפועל במסגרת הממשלה.

7. ודוק: סעיף 31(ה) לחוק יסוד הממשלה מסמיק את הממשלה לחקים וועדות שרים מסוגים שונים (לעניינים שונים).

8. מכח סעיף זה, הקימה ביום 8.4.1953 ממשלת ישראל חרביעית (שפעלה במהלך כהונת הכנסת השנייה) את וועדות הממשלה הקבועות, וביניהן – "ועדה לחקיקה. אישור חוקים; אישור תזכירים לחוקים על דעתה".

להלן ההחלטה המלאה:



מוכרזות הממשלה

החלטה מספר 309 של הממשלה מיום 08.04.1953.

הצעת הסדר לעבודות הממשלה

309

מחליטים:

לאשר את ההצעה הר"פ (דפים 4-5) בדבר הסדר עבודת הממשלה.

הצעה להסדר עבודת הממשלה

1. הממשלה פועלת על פי קוי יסוד מוסכמים ומאושרים על ידי הכנסת, אולם ישנם ויכולים להיות חילוקי דעות בדרך ביצועם של קויים אלה. לשם קיום האחידות המשותפת של הממשלה בביצוע מדיניותה, הנזי מציע להנהיג שני שלבים נוספים בעבודתה של הממשלה והם: ועדות שרים קבועות וועדות בינמשרדיות קבועות תחתן.
2. ועדות שרים קוימו כל הזמן לעניינים מסוימים, מהן קבועות ומהן זמניות. החידוש המוצע הוא לחלק כל שטח פעולתה של הממשלה בין מספר ועדות קבועות. ועדות אלו חקבלנה דינים וחשבונות של פעולתם של המשרדים; בהם תובא לדיון כל תכנית חדשה בעלת משמעות עקרונית והוא הדין בחקיקת משנה (חקנות, צויים, חוקי עזר); הן תאשרנה מסיים וארונות שאישרן אינו תלוי בכנסת; הן תקבענה סדריים לתכנון לזמן ארוך ולתיאום בין-משרדי. מוצע להקים עתה ארבע ועדות שרים קבועות והן:
 - א. ועדה לעניינים כלכליים. סמכויותיה - התקציב, מסיים, הוצאות המדינה, בנקים, מלוות, מטבע ומטבע חוץ; מטח כולל קיצוב, תעשייה, פיתוח, הקלאות, תחבורה, עבודה, אפוטרופסיים, שילון, נכסי המדינה, מפעל השילומים.
 - ב. ועדה לענייני חוץ ובטחון; מדיניות-חוץ, ענייני בטחון.
 - ג. ועדה לענייני פנים ושרותים; סמכויותיה - שלטון מקומי ותכנון עיר וכפר, מינהל מחוזי, חינוך ותרבות, בריאות, סעד, שידור והסברה, זרות, כתי משפט ושירותים אחרים במשרד המשפטים, עליה, משטרה ובתי סוהר.

מזכירות הממשלה

ד. ועדה לחקיקה. אישור חוקים; אישור תוכנים לחוקים על דעתה.

3. ראש הממשלה הוא עקרונית יושב ראש ככל ועדה, במידה שיראה צורך להשתתף בישיבותיה. אולם ייקבע לכל ועדה יושב ראש קבוע לישיבות בהן אין ראש הממשלה משתתף, והם: שר האוצר - לוועדה לעניינים כלכליים; שר החוץ - לוועדה לענייני חוץ ובטחון; שר הפנים - לוועדה לענייני פנים ושירותים; שר המשפטים - לוועדה לחקיקה.

4. הועדות תתכנסנה במועדים קבועים. אחת לשבוע או אחת לשבועיים. סדר יומן יוכן כדוגמת סדר היום של ישיבות הממשלה ואף הכנת החומר להן לפי אותם הכללים. הוה אומרי, שלושה ימים לפני ישיבה יוגש החומר למזכיר הממשלה, יומים לפני כן יישלח לחברי הועדה. החלטות הועדה תפורסנה לפרטי-כל ישיבות הממשלה וכל שר יכול לערער עליהן בישיבת הממשלה. ערער - תידון השאלה מחדש בוועדה בהשתתפותו של השר המערער או בממשלה, כפי שתחליט.

5. הוגש נושא לסדר היום של הממשלה, יכול ראש הממשלה לקבוע כי יובא תחילה לוועדה, לשם בירור מוקדם לפני חרוץ בממשלה או להחלטה, כפי שימצא לנכון.

6. נדונה שאלה בוועדה, יכולה הועדה להחליט על הכאתה אל הממשלה. ועדה לא תדון על נושא אלא על יסוד הצעה מנוסחת ודברי הסבר או על יסוד תזכיר וכו' מנוסחות השאלות להחלטה.

7. יושב ראש ועדה יכול להזמין פקיד בעל דרגה גבוהה אל ישיבות הועדה וכן כל שר אחר בהסכמת יושב הראש.

8. תהיינה ועדות בין-משרדיות תחת כל ועדת שרים, במספר ובהרכב שייקבעו על ידה. מזכיר הממשלה יכול להביא לבירור מוקדם בפני ועדה בין-משרדית שאלה שצריכה להיות בסדר יומה של ועדת שרים. כן יכולה ועדת שרים להעביר אל ועדה בין-משרדית נושא לבירור, אם נהכנה לה ואם לקביעת דרכי הביצוע אחר קבלת החלטה עקרונית בנושא, על ידה או על ידי הממשלה. כל ועדה בין-משרדית תקיימת עתה תהיה צמודה אל ועדת שרים אחת והחלטותיה תובאנה לידיעת חבריה.

תנאמר על סדרי עבודתן של ועדות שרים חל גם על ועדות בין-משרדיות.

9. מזכיר הממשלה יקיים את המזכירות של ועדות השרים ושל הועדות הבין-משרדיות. הוא, או סגנו, יוכל להשתתף בכל ועדת שרים; הוא יקבע את היריב לוועדה בין-משרדית באם לא נקבע ע"י ועדת שרים או הממשלה; הוא ימנה מזכיר לכל ועדה אשר ידאג להכנת החומר ולניסוח החלטות; הוא יוכל לבקש מכל משרד חומר הנוגע לדיוניהן של ועדת שרים או ועדה בין-משרדית והוא רשאי לצרף חוות דעתו או

מזכירות הממשלה

חורח דעה שהוזמנה על ידו לחומר המוגש להכריז ועדה או לכל חברי הממשלה.

10. הועדה להנהלה מפעל השילומים והועדה לאישור מכירת קרקעות ע"י רשות הסיחוח תחבטלנה וסמכויותיהן תעבורנה לוועדה לענינים כלכליים; הועדה לעניני ערכים תחבטל וסמכויותיה תעבורנה לוועדת הפנים והשרותים. הועדות הזמניות הגמורנה עכורחן, אך מכאן ואילך חימנע הממשלה ככל האפשר ממנורי ועדות זמניות אלא תמסור ענינים לאחת הועדות הנ"ל.

11. בטלים סעים 12-14 בתקנון ישיבות הממשלה.

9. כמו קודמותיה, ממשלת ישראל ה-34 בראשות בנימין נתניהו הקימה אף היא ועדת שרים לענייני חקיקה (להלן בעתירה זו: "הועדה" או "ועדת השרים") בישיבת הממשלה מיום 19.5.2015 (סעיף י"ז להחלטת הממשלה), שאלה סמכויותיה:

"סמכויות הועדה:

- סדר היום של ועדת השרים ייקבע על ידי יושבת הראש ביחד עם ממלא מקומה.
- טיפול ואישור של הצעות חוק מטעם הממשלה טרם הבאתן לאישור הכנסת.
- טיפול וקביעת עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות מטעם הכנסת.
- אישור הרשאות על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.
- ענייני נוהל בתחומי המשפט."

10. בוועדה חברים שנים עשר שרים, יושבת הראש היא שרת המשפטים וחיועץ המשפטי לממשלה הוא מוזמן קבוע לוועדה.

11. עתירה זו עניינה בסעיף השלישי לסמכויות הועדה – טיפול וקביעת עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות מטעם הכנסת – הצעות חוק שאינן ממשלתיות או מטעם וועדות הכנסת, הנדונות בפרק השני לחלק ז' בתקנון הכנסת.

12. סדר עבודתה של הועדה לעניין הצעות חוק פרטיות קבוע בסעיף 66 לתקנון הממשלה ה-34. כך נקבע בסעיף זה לתקנון:

66. הצעת חוק של חבר כנסת (הצעת חוק פרטית)

(א) העבירה מזכירות הכנסת למזכירות הממשלה הצעת חוק של חבר כנסת (להלן: "הצעת חוק פרטית"), יעבירה מזכיר הממשלה, בסמוך לקבלתה ובטרם הדיון בה בוועדת השרים לענייני חקיקה, אל השר שנושא הצעת החוק הפרטית הוא בתחום פעולתו, לשם קבלת הערותיו, והעתק ממנה יעביר לשאר השרים.

(ב) השרים יעבירו הערות בכתב למזכירות הממשלה בתוך 20 יום מיום העברת הצעת החוק הפרטית לעיונם, למעט הצעות חוק שוועדת הכנסת או הממשלה החליטו לפטור אותן מחובת הנחה בת 45 יום, כקבוע בסעיף 76 בתקנון הכנסת; העתקי ההערות יועברו אל שר המשפטים.

(ג) לעניין סעיף 76 בתקנון הכנסת - תיאום הזמן שבו יתקיים הדיון המוקדם בהצעת החוק הפרטית, ייעשה עם מזכירות הממשלה, באישור שר המשפטים.

(ד) ועדת השרים לענייני חקיקה תדון בהצעות חוק פרטיות שלגביהן נקבע מועד לדיון במליאת הכנסת, ותקבע את עמדת הממשלה לגביהן.

(ה) הצעת חוק פרטית שתובא לדיון במליאת הכנסת בטרם קבעה לגביה ועדת השרים עמדה כנדרש, תהיה עמדת הממשלה - להתנגד. היה בוועדת השרים מספר המצביעים בעד ונגד הצעת החוק שווה, עמדת הממשלה תהיה להתנגד לה.

(ו) (1) על אף האמור בסעיף 39 בתקנון, רשאי שר לערוך על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, בעניין הצעת חוק פרטית, בתוך שבוע ימים בלבד מיום ההחלטה.

(2) הוגש ערר כאמור, תהיה עמדת הממשלה להתנגד להצעת החוק הפרטית כל עוד לא התקבלה החלטה בערר.

(3) הוגש ערר, יעלה שר המשפטים את הצעת החוק הפרטית לדיון מחדש בוועדת השרים, אלא אם ביקש השר העורר שהדיון בערר יתקיים במליאת הממשלה.

(4) נעדר השר העורר מן הדיון בערר שהגיש, יידחה הדיון למועד אחר, אלא אם הסמיך השר העורר שר אחר לחציג את הערר במקומו והודעה על כך נמסרה מראש למזכיר הממשלה, או שראש הממשלה אישר קיומו של הדיון שלא בנוכחות השר העורר, והודעה על כך נמסרה לשר העורר.

(5) הוגש ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, בעניין הצעת חוק פרטית שביצועה כרוך בעלות תקציבית כמשמעה בסעיף 2(ג) לחוק יסוד: משק המדינה, לממשלה או לגוף מתוקצב - יידון הערר בממשלה, אלא אם הסכימו השר העורר, שר המשפטים ושר האוצר כי הערר יידון בוועדת השרים לענייני חקיקה. הוגש ערר כאמור, יגיש שר האוצר למזכירות הממשלה את אומדן העלות התקציבית של הצעת החוק, סמוך לאחר הגשת הערר. לעניין סעיף זה תיקבע העלות התקציבית של הצעת חוק על פי הערכת שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך. בסעיף זה - "גוף מתוקצב" - כהגדרתו בסעיף 3ג לחוק יסוד: משק המדינה.

(ז) תשר או סגן השר הנוגע בדבר יביא לפני הכנסת את עמדת הממשלה לגבי הצעת החוק הפרטית.

13. התלטות ועדת השרים מועברות על-ידי מזכירות הממשלה אל הנחלת הקואליציה בכנסת, והנחלת הקואליציה מנחה את סיעות הקואליציה כיצד להצביע לעניינה של הצעת חוק פרטית (במסגרת "המשמעת הקואליציונית").

14. מסלול זה (כמו גם מבחן התוצאה כפי שנראה בהמשך) מראה כי גורלה של הצעת חוק פרטית מוכרע בפועל במסגרת הממשלה ולא במסגרת פרלמנטרית. בכך למעשה, כאמור לעיל, חרשות המבצעת "פולשת" ללב ליבה של הרשות המחוקקת תוך פגיעה ממשית בעקרון הפרדת הרשויות ובמערכות האיזונים והבלמים המהוות נדבך מהותי בדמוקרטיה הישראלית.

15. אין צורך לעמוד באריכות על חשיבותו של עקרון יסוד על-חוקתי זה. נזכיר מושכלות ראשוניים:

"ליבתו של עקרון הפרדת הרשויות תימצא לנו, אפוא - בעיקרה - בביזור הכוחות בין רשויות שונות; בהבטחה כי לא יהא זה גורם אחד ויחיד שירכז בידו סמכויות רבות יתר-על-המידה - ריכוז שיהפוך אותו גורם לשליט אוטוקרטי; ובקיום העיקרון כי הרשויות שתחזקנה בסמכויות תהיינה נפרדות זו-מזו. כך נדע, כי שלוש הרשויות המחזיקות בסמכויות נפרדות, אסורות הן לבוא זו בממלכתה של זו; ושמה נדייק: אסורות הן לבוא זו בארמונה של זו; כל רשות תפעל ותעשה אך-ורק בגידרי הסמכויות שניתנו לה בחוק (ובחוקה) ואסורה היא מִקְרוֹשׁ בשדות שהוקצו לאחיותיה: הרשות המחוקקת לא תבצע ולא תשפוט; הרשות המבצעת לא תחוקק ולא תשפוט; הרשות השופטת לא תחוקק ולא תבצע." (דברי כבי השי חשין ז"ל, בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.2.2006), בפיסקה 26 לפסק דינו; ור' גם בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג 763, בעמוד 790).

16. יתכן שכח ההרגל מונע מאיתנו להבין עד כמה בעייתית התנהלות זו. לשם ההשוואה הרי לא היינו מעלים על הדעת להשלים עם וועדה שתוקם במסגרת הכנסת או הממשלה, שתפקידה יהיה לייצג לבית המשפט מה לפסוק בתיק זה או אחר. כעת יש לדמיין כמה חמור היה אילו ועדה כזו לא הייתה

מייעצת, אלא מכריעה בפועל, ולא בחלק מהתיקים המשפטיים אלא כולם – כמידת השפעתה של ועדת השרים על הליך החקיקה. ספק אם היינו משלימים עם מציאות כזו.

17. ברם, אף כי העותרים סבורים כי טוב היה לו ממשלת ישראל הייתה בוחרת להתייחס להליך החקיקה במסגרת פעילותה ברשות המחוקקת ולא ברשות המבצעת, עתירה זו עניינה באופן בו מתנהל הליך החקיקה במסגרת הממשלה ולא בעצם קיומו.

18. ודוק: למרות מדובר בחלק שהפך אינטגרלי מהליך החקיקה (רי עוד לחלן), דיוני הוועדה סגורים, הפרוטוקולים סודיים, אופן ההצבעה של חברי הוועדה חסוי, חומרי הרקע על בסיסם מתקבלות החלטותיה אינם מתפרסמים. מן הוועדה יוצא תוצר יחיד – אופן החלטתה: לשבט או לחסד.

ג. מקומה של ועדת השרים לענייני חקיקה בהליך החקיקה

19. ועדת השרים, כשמה, היא ועדה השייכת לרשות המבצעת, פועלת מכח חוק יסוד: הממשלה, תחת התקנון לעבודת הממשלה, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה ובריכוזו של מזכיר הממשלה. עם זאת, אין ספק שזירת פעולתה (כאמור, בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות) היא בלב הרשות המחוקקת: הוועדה מהווה בפועל חלק אינטגרלי מהליך החקיקה, בקובעה למעשה אילו חוקים יראו אור יום – חוק אשר הועדה לא תביע בו תמיכה, לא ימשיך בהליכי החקיקה ועבודת המחוקק תיעצר טרם החלה.

20. הציבור, ובכללו בית משפט נכבד זה, התרגל למציאות זו ומתייחס לוועדת השרים כחלק מהליך החקיקה. כך למשל פסק בית משפט נכבד זה בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.3.2016) (ולחלן: "בג"ץ הגז"):

"במציאות הפוליטית הישראלית, הצעת חוק אשר נתקלת בחתנגדות ועדת השרים

לענייני חקיקה, דהיינו התנגדות הממשלה, סיכווייה לעבור אינם גבוהים."

(דברי כבי המשנה לנשיאה אי רובינשטיין, שם במיסקה קכ לפסק דינו).

וכן:

"הממשלה מצדה פעילה בהליכי החקיקה שבכנסת, בעיקר באמצעות ועדת

השרים לענייני חקיקה, והיא רשאית לקדם באמצעות חברי הכנסת מסיעות

הקואליציה, הצעות חוק שונות."

(דברי כבי השי סולברג, שם, במיסקה 11 לפסק דינו)

21. על האנומליה שבפעילותה הפרלמנטרית של הממשלה עמד זה מכבר בית משפט נכבד זה בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 4 (פורסם בנבו, 27.9.2004) (להלן: פרשת ארגון מגדלי העופות), בהתייחסו לחקיקה דרך "חוק ההסדרים":

"הגישה שלפיה ההכרעות והנורמות העקרוניות המחייבות את האזרחים צריכות להתקבל הן מבחינה פורמאלית הן מבחינה מהותית על-ידי בית המחוקקים, ולא על-ידי הרשות המבצעת, לא רק מעוגנת בעקרון הפרדת הרשויות כי אם גם נובעת מתפיסתה של הדמוקרטיה עצמה ומאופיו הדמוקרטי-ייצוגי של המשטר בישראל"

(דברי כב' חשי' (כתוארה או) בנייש, בפיסקה 10 לפסק דינה).

22. הנה כי כן, ועדת השרים לענייני חקיקה הפכה לחלק בלתי נפרד מחליך החקיקה במדינת ישראל. יתרה מכך, היא מהווה מעין "שסתום" הבורר את הצעות החוק הפרטיות – מי לחסד ולמליאה, ומי לשבט ולקבורת חמור.

23. עם זאת, יש לתקדים ולאבחן: לא עצם מעורבות הממשלה בחליך החקיקה ולא עצם קיומו של "שסתום" מקוויים את הבעיה. שהרי לממשלה מעורבות מובנית בהליכי החקיקה (למשל: הצעות חוק ממשלתיות, הזכות להביע עמדה כלפי הצעות חוק פרטיות ושינוי סדרי הדיון בהתאם (למשל: סעיף 77(א)(3) לתקנון הכנסת ועוד), ושסתומים אחרים קיימים אף הם (למשל: שסתום נשיאות הכנסת לגבי הצעות חוק פרטיות כקבוע בסעיף 75(ה) לתקנון הכנסת).

24. ההבדל המהותי הוא שבמנגנונים אחרים, בהם פועלת הממשלה בהליכי החקיקה, או מוענקת זכות וטו כגון זו המוענקת לנשיאות הכנסת הם מוסדרים ותחומים, ההסדרים והגבולות נקבעו במסגרת הרשות המחוקקת עצמה.

25. ועדת השרים לענייני חקיקה, כאמור, על אף החלק המרכזי שנטלה לעצמה בחליך החקיקה, פועלת במסגרת הרשות המבצעת ועל-פי כללי עבודה אופייניים לרשות המבצעת ולא לרשות המחוקקת.

26. בכך, פוטרת עצמה הוועדה מכללים של הליך חקיקה נאות, על כל מגבלותיו ודרישותיו. במיוחד הדברים אמורים לגבי שני עקרונות של נאותות בחליך החקיקה: עיקרון הפומביות ועיקרון השתתפות. על כך להלן.

ד. הביקורת שיפוטית על ההליך הפרלמנטרי והליך החקיקה הנאות

27. בפרשת ארגון מגדלי העופות נקבע כי עקרונות היסוד של החקיקה בישראל, שאי-קיומם יהווה פגם היורד לשורש הליך החקיקה והמצדיק התערבות בג"ץ ב"קרביו" של המחוקק (וזאת לאחר "שיקלול" הצורך בהפרדת רשויות ואי-התערבות בחליכי חקיקה), הם:

"עם עקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי ניתן למנות את עקרון הכרעת הרוב; את עקרון השוויון הפורמאלי (שלפיו "קול אחד לכל אחד" מחברי-הכנסת); את עקרון הפומביות; את עקרון ההשתתפות (שלפיו לכל חבר-כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה)."

(פרשת ארגון מגדלי העופות, עמוד 43)

28. העותרים יטענו כי ועדת השרים פועלת בניגוד גמור לעקרון הפומביות ובניגוד גמור לעקרון ההשתתפות, להלן פירוט טיעון זה.

I. עקרון ההשתתפות

29. בית משפט נכבד זה התייחס לעקרון ההשתתפות בפרשת ארגון מגדלי העופות, לאמור:

"עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה אף הוא עקרון יסודי הכרחי המשלים למעשה את עקרון הכרעת הרוב, שהרי מה תועלת יש בעקרון הכרעת הרוב כאשר ה"רוב" מושג על-ידי הליך חקיקה שבו נמנעת השתתפותם של המתנגדים לחוק? [...]
דומה כי אף הדוגלים בגירסה צרה ומצומצמת של ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה יסכימו כי החלטה שהתקבלה על-ידי קבוצה של חברי-הכנסת, מבלי שלכל חברי-הכנסת ניתנה הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה, אינה חוק"

(דברי השי' (כתוארה אז) ביניש, פרשת ארגון מגדלי העופות, בפיסקה 23 לפסק-דינה)

30. עקרון ההשתתפות אף הוכר כאמור כעקרון שפגיעה בו עשויה להיחשב כפגם היורד לשורש הליך החקיקה, ויצדיק מעורבות שיפוטית ואף פסלות תוצר החליך. העיקרון מחייב כי לכל חבר כנסת, מתוקף היבחרו ככזה, מתוקף המנדט שניתן לו על-ידי הציבור, ומתוקף חובתו לייצג את ציבור בוחריו נאמנה, תהיה האפשרות להשתתף בחליכי החקיקה.

31. לפיכך, "על-מנת שהכנסת תוכל למלא את תפקידיה מכוח עקרון הייצוג הדמוקרטי יש לאפשר לכל חברי הכנסת להשתתף בהליכים הפרלמנטריים הנדרשים לשם מילוי תפקידיהם" (פרשת ארגון מגדלי העופות, פסקה 22 לפסק השי' בנייש).

32. בפסיקת בית משפט נכבד זה הוכרה העמדה לפיה מניעה מהותית מחבר כנסת מלבצע את תפקידו החקיקתי, דהיינו מיכולתו להעלות הצעות חוק לדיון מהותי, מהווה "פגיעה מהותית ביסודות המשטר החוקתי" (סוזי נבות, "עיון מחודש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים, עמי' 762). המלומדת נבות (שם) סוברת כי "הזכות לחוקק" היא מ"זכויות היסוד" הנובעות מתפקידו הייצוגי של חבר הכנסת. מטבע הדברים אין להמעיט בחשיבות זכותו (וחובתו) של חבר כנסת להשתתף בהצבעות כבעל קול עצמאי.

33. דעה דומה הובעה בבג"ץ 742/84 הרב מאיר כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט(4) 85, שם סבר כבי השי' (כתוארו אז) ברק כי הגבלה מהותית על כוחו של חבר הכנסת ליזום ולהניע הליכי חקיקה, מהווה פגיעה מהותית ביסודות המשטר החוקתי.

34. ומן הכלל אל הפרט: הצעות חוק פרטיות מועלות לדיון בוועדת השרים. זו מגבשת בה את עמדת הממשלה בנוגע להצעת, ולמעשה שם נחרץ גורלה: זו שתאושר ע"י הוועדה, תעבור לדיון בכנסת ותתקדם בהליך החקיקה. זו שלא תאושר ע"י הוועדה, כאילו לא נולדה מעולם. עובדה זו גוזרת מצב בו הממשלה קובעת אילו הצעות חוק יעלו לדיון מעבר לקריאה המוקדמת במליאת הכנסת. כך, בפועל, הממשלה היא שמכתיבה את הנושאים לדיון אצל המחוקק. ויודגש: אין מדובר בשימוש ברוב הקולות ממנו נהנית הקואליציה במליאת הכנסת במסגרת הדיון המהותי, אלא בהיעדרו של דיון פרלמנטרי, בעקיפת ההליך הפרלמנטרי ובניצול הממשלה את כוחה כדי למנוע את הדיון מלכתחילה.

35. חמורח לא פחות היא העובדה שלחברי כנסת אשר יזמו הצעת חוק פרטית אין אפשרות לנמק את הצעתם, להרחיב על תהליך המחקר שביצעו על מנת לגבש את הצעת החוק, ולמעשה לנסות ו"להגן" על הצעת החוק שלהם, וכל זאת במקום שבו נקבע בפועל גורל הצעת החוק. הליך זה אמור להיות חלק מהותי מחליך החקיקה (והוא אכן מוסדר בתקנון הכנסת כחלק בלתי נפרד מחליך החקיקה), אך הוא לא מתקיים בפועל או לכל היותר מתקיים למראית עין, לאחר שגורל הצעת החוק נקבע זה מכבר בוועדת השרים. פשיטא שבכך יש פגיעה מהותית בעיקרון ההשתתפות.

36. ראוי לציין ולאבחן כאן את עניינינו מנושא שעשוי להידמות על פניו לנושא דנן, שלגביו בג"ץ חיווה דעתו בפרשת ארגון מגדלי העופות, הוא חקיקה דרך חוק ההסדרים. בנוגע לאותו הליך לקוי, שמחותו ריבוי נושאים המועברים בדבר חקיקה אחד באופן אשר לא מאפשר, כנטען לחברי הכנסת ללמוד את הנושאים עליהם מצביעים, נקבע כי קיומה לכאורה, בתיאוריה, של אפשרות לחברי הכנסת ללמוד את החומר עליו מצביעים – מהווה הצדקה מספקת למשיכת ידי בג"ץ מהתערבות. בענייננו, לעומת זאת, קיימת שלילה מלאה של עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת עת ש"נגזר גורלה" של הצעת חוק המועלית לדיון בוועדה. ככל שהוועדה מחליטה שהצעה לא תאושר, היא לא תעלה לדיון, ולשאר חברי הכנסת אין כל אפשרות לחשפיע על כך או להשתתף בדיון.

37. המלומד פרופ' גי. וולדרון עמד אף הוא על חשיבות עקרון ההשתתפות. וולדרון מתייחס לחשיבותו של קיום דיון מלא ואמיתי, וזאת דרך קיומה ומעורבותה של "אופוזיציה ריאלית" בשוק הרעיונות, אשר תהא מעורבת ודעתה תישמע בעת הדיון בהליך החקיקה.

כדבריו:

"It [the legislative principle of respect to disagreement as loyal representation] conceives of legislatures as institutions set up specifically to enable rival views to come together and confront one another in debate, so that all of those involved in lawmaking hear all that is to be said against, as well as all that is to be said in favor of the legislative proposals in front of them."

ועוד בהמשך:

"It is not enough that voice be given to a variety of conflicting views. The legislature is a place for debate not just display, and as recent theories of "deliberative democracy" have emphasized, debate requires an openness to others' views and a willingness to be persuaded."

(Jeremy Waldron, *Principles of Legislation*, in: *THE LEAST EXAMINED BRANCH, THE ROLE OF LEGISLATURES IN THE CONSTITUTIONAL STATE* 15- 32 (RICHARD W. BAUMAN AND TSVI KAHANA ED. 2006).

38. למעשה, ניתן לראות בדעתו של וולדרון את תמצית הקלקול במצבנו דהיום: תכליתו של הליך החקיקה, ושל עצם בחירת הנציגים לפרלמנט, היא לקיים דיון מלא אשר הציבור יכול לסמוך דעתו כי קולו נשמע בו, ועניינו מיוצג בו. במצב בו הצעת חוק, אשר למצער מגלמת בה עניין של חלק מהציבור (שהרי מועלית ע"י נבחר ציבור כלשהו), יכולה להיגנו תוך הדרת רוב נציגי הציבור מחזיון¹ – ברי כי לא מקוים דיון מלא בין נציגי הציבור, אשר חלק ניכר מהם כלל אינו מעורב בהליך; ההליך נעדר שיח-ושיג, ואפשרות שכנוע. עניינו של המיעוט, שלא מיוצג כלל ע"י אלו היושבים בוועדה, כלל לא מובא לסדר היום, קל וחומר נשקל ונבחן.

II. עקרון השקיפות כעקרון יסוד של הליך החקיקה

“Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”

(דברי השופט לואיס ד' ברנדייס;

(LOUIS D. BRANDEIS, *OTHER PEOPLE'S MONEY AND HOW THE BANKERS USE IT* 62 (1914)

39. כאמור לעיל, ועדת השרים לענייני חקיקה מתפקדת כחלק מהליך החקיקה. משכך, מתבקש וראוי להחיל עליה נורמות המחייבות את המחוקק, ובחן בראש ובראשונה את נורמת השקיפות והפומביות בה חב המחוקק כמצוות סעיפים 27 ו-28 לחוק-יסוד: הכנסת, סעיפים 118-120 לתקנון הכנסת ועוד.

40. חובת השקיפות נגזרת מאופיו הציבורי של תפקיד הוועדה. ככלל, השקיפות הוכרה זה מכבר, בפרט בהקשר של פעולות שלטוניות (מינחל וחקיקה), בתור "כלל התנהגות שמקומו בבותל המזרח של התנהלות המינהל הציבורי.... מקורו של עקרון השקיפות הוא בתמישת היסוד של המינהל הציבורי

¹ שהרי אין כל ייצוג לטעות האופוזיציה וגם הקואליציה אינה אף חלק עקיף מהדיון, שכן הוועדה אינה נבחרת אלא חנניה ממונים.

כנאמן הציבור: כל אשר מחזיק הוא בו – כנאמן הציבור מחזיק הוא בו, ואילו משלו אין לו ולא כלום.”

(בג"ץ 3751/03 יוסי אילן 'עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד (נא) 817 (3) (פורסם בכנו, 22.12.2004)).

41. עוד, כדברי כבי השי חיים כהן ז"ל:

”הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות – יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי [...]”, אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על-פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עשה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות”

(בג"ץ 142/70 שמירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים, בעמוד 331).

42. כך לגבי שקיפות המחייבת את הגוף המנהלי. בזכרנו כי ועדת השרים לענייני חקיקה היא בראשונה גוף מנהלי, נפנה עתה לחובת השקיפות המתחייבת מכובעה הנוסף של הוועדה – החובה שמקורה בחשתתפותה בהליך החקיקה.

43. הכלל שחשטרש בהלכה הוא כי חשיפת המידע המצוי בידי רשויות השלטון, ובהן מינהל וחקיקה, תהא הכלל, וחסוי המידע – החריג לו. כאמור, יסוד כלל זה בהכרח כי "איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל." (בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73 (פורסם בכנו, 12.1.1987), בעמוד 78); ולפיכך "מידע, המצוי אצל איש פרטי, יחזיקו לעצמו... לא כן איש הציבור. מידע המצוי עמו אינו "נכס" פרטי משלו. זהו "נכס" השייך לציבור, ועליו להביאו לידיעת הציבור" (פרשת שליט, בעמוד 366).

44. מובן כי חובות השקיפות חלות ביתר שאת בעניינים פרלמנטריים, כדברי כבי הנשיא בדימוס ברק:

”הנה כי כן, חובת הגילוי נגזרת מחובת האמון. אך למעלה מזאת: סיעה פרלמנטרית או חבר-כנסת בודד, המבצעים תפקידים ציבוריים בעלי אופי חוקתי, חבים בחובת ההגינות. אף חובה זו נגזרת מהאופי הציבורי של פעולתם. כשם שמחובת ההגינות נגזרת חובת ההנמקה, כן נגזרת ממנה חובת הגילוי. אכן,

הגינותה של הפעילות הציבורית מחייבת חשיפתה לעין השמש, הבודקת והמנקה."

(בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353 (פורסם בנבו, 8.5.1990) (להלן: פרשת שליט), בעמוד 365)

45. בפרשת ארגון מגדלי העופות. קבעה השי (כתוארה אז) ביניש כי -

"עקרון הפומביות אף הוא עקרון יסוד בהליך החקיקה במשטרים דמוקרטיים... עקרון הפומביות בהליך החקיקה נועד להגביר את שקיפות עבודתה של הכנסת בהליך החקיקה ובכך אף להגביר את ה"דיווחיות" (accountability) של חברי-הכנסת כלפי בוחריהם. השיפתם של הצעות החוק ושל הליכי החקיקה בפני הציבור נועדה גם לאפשר לציבור להביע עמדתו בקשר להצעות החוק ולנסות לקחת חלק בהליך החקיקה באמצעות פנייה לנבחרינו. יש המעוררים את השאלה אם מעמדו של עקרון הפומביות בהליך החקיקה הינו דם כמעמדם של יתר עקרונות היסוד שמנינו. יש להניח שהתשובה היא חיובית, אך שאלה זו אינה טעונה הכרעה בהליך שלפנינו"

(פרשת ארגון מגדלי העופות, בפיסקה 21 לפסק השי ביניש)

46. העולה מן האמור הוא כי הדגש בעיקרון השקיפות כעיקרון יסוד של הליך החקיקה הוא על ערכו המכשירי, דהיינו על תרומתו ליכולתו של הציבור "להשתתף" בהליך החקיקה, ובתוך כך להביע את עמדתו, להפעיל פיקוח ובקרה על נבחרינו, והכל תוך קיום דיון ציבורי בנושאים שמועלים על שולחן המחוקק. וכדברי בית משפט נכבד זה:

"ביסוד פגיעה זו עומדת התפיסה שלפיה דיון והשתתפות ציבוריים הם ערך בעל מעמד משפטי בפני עצמו, שיש למנוע את עצם הפגיעה בו, ללא קשר לתוצאותיו. תפיסה זו מבקשת שההכרעה לא רק תשקף את עמדת הרוב, אלא גם את הדרישה שהנושאים העיקריים הנדונים יידונו ברצינות גם בידי הציבור בטרם התכרעה עצמה."

(בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2.7.2014) (להלן: פרשת המרכז האקדמי למשפט ועסקים), בפיסקה 92 לפסק הדין)

ובהמשך הדברים:

"שקיפות בהליך החקיקה ובהליך המנהלי מאפשרת לציבור לבקר את אופן קבלת ההחלטה בזמן אמת ולא לאחר מעשה. בהליך החקיקה בכנסת, השקיפות באה לידי ביטוי באמצעות עקרון הפומביות הנחשב לעיקרון יסודי בהליך חקיקה דמוקרטי. [...] שקיפות ההליך הפוליטי היא תנאי בסיסי לשם שיתוף הציבור בהליך הדמוקרטי. היא מבקשת שהכרעות עקרוניות לא רק תשקפנה את עמדת רוב הבוחרים, אלא גם את הדרישה שהנושאים העיקריים הנדונים יידונו ברצינות גם בידי הציבור בטרם ההכרעה עצמה"

(שם, בפסקאות 93-94 לפסק הדין)

47. עוד בפרשת שליט (לעיל), עמד בג"ץ על חשיבותו המכשירית של עקרון הפומביות והשקיפות בתהליכים הפוליטיים והשלטוניים. התקבלה הדעה כי עצם קיומו של התהליך הדמוקרטי מותנה בקיום האפשרות ללבוש נושאים במסגרת דיון גלוי וחופשי. המשטר הדמוקרטי עצמו, כפי שנקבע (שם), מבוסס על "שיתוף מתמשך של הציבור במידע על המתהווה בחיים הציבוריים. החיסוי של מידע מוצדק רק בשל הטעמים יוצאי הדופן של ביטחון המדינה או יחסי חוץ או מחשש של מגיעה בעניין ציבורי חשוב" (פרשת שליט, בעמוד 360).

עוד נאמר בהקשר זה כי:

"אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתה ממנו... הרגיל והמקובל הוא, כי השמירה על המסגרת הנורמטיבית מובטחת, בראש ובראשונה, על-ידי פירסומו וגילוי, לעיני ציבור הבוחרים בכלל וחברי הכנסת בפרט, של המידע על מערכות השלטון, מעשיהם של מרכיביו ופועלם של הנבחרים, כדי שהציבור יוכל לראות, לדעת ולשפוט. שלילתו של יסוד הגילוי ברבים יש בו כדי לדלל את יכולתו של הציבור ליטול חלק בחיים הפוליטיים"

(פרשת שליט, בעמוד 361)

48. סיכום ביניים: וועדת השרים לענייני חקיקה, מלבד חיותה גוף מנהלי המוקם בהחלטת ממשלה ומחווה חלק מהרשות המבצעת, נטלה לעצמה חלק ניכר ועיקרי מהליך החקיקה. כפי שהראינו, בשל

כך ראוי להחיל על ועדת השרים נורמות החלות בשאר מקטעיו של הליך החקיקה. נורמות הבסיס המינימאליות ביותר, שבלעדיהן לא יכון הליך חקיקה תקין לפי פסיקות בג"ץ, כוללות בהן את עקרון ההשתתפות ועקרון הפומביות.

49. על עקרון ההשתתפות והשיבותו עמדנו לעיל. בכל הנוגע לעקרון הפומביות שפורט בעניינו לעיל: יש להדגיש כי לא נטען שיש לשתף את הציבור באופן אקטיבי בדיוני הוועדה. הנדרש הוא בכתיבת המינימום ההכרחי למען תקינות הליך החקיקה: הוא פרסום תומרי הרקע שעל בסיסם מצביעים חברי הוועדה (כפי שייטען בהמשך); פרסום אופן ההצבעה של כל חבר וועדה, ופרסום הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, על מנת לאפשר את מעורבות הציבור בחליך, פיקוח הולם וקיום דיון ציבורי מתחייב.

ה. מן הכלל אל הפרט: הסעדים המבוקשים בעתירה זו

50. כמפורט בכותרת העתירה, שלושה סעדים עיקריים מבוקשים בעתירה זו: גילויים של פרוטוקולי הדיון בוועדה, פירוט אופן הצבעת חברי הוועדה וגילויים של תומרי הרקע. נרחיב להלן אודות כל אחד מן הסעדים.

I. פרוטוקולי דיוני ועדת השרים

51. סעיף 72 לתקנון עבודת הממשלה קובע את חובת עריכת הפרוטוקולים ומה יכלול בהם, לאמור:

72. פרוטוקול הדיונים והחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים

- (א) מוזכר הממשלה, או מי שהוסמך על ידו, יערוך פרוטוקול של הדיונים והחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים.
- (ב) בפרוטוקול יירשמו שמות הנוכחים בשיבה, שמות הנעדרים, סיכום הדיון, החלטות ראש הממשלה, או יושב ראש הוועדה, החלטות - אם נתקבלו, ואם נערכה הצבעה לגבי החלטה באותה ישיבה - גם מניין הקולות בהצבעה.

יתר הסעיפים הקטנים עוסקים בהחלטות סודיות ובוועדות בנושאים רגישים שאינם מעניינה של עתירה

זו²

52. יש לציין כי סעיף 71 לתקנון קובע גם חובת הקלטה ותמלול של כל ישיבות הוועדה, וככל הידוע לעותרים חובה זו אכן מתקיימת. ברם, התקנון קובע חוראות סודיות מרחיקות לכת בעניינם של התמלילים, לרבות סיווגם כ"סודי ביותר", הפקדם בארכיון המדינה ושליכה כמעט מוחלטת של הגישה אליהם.

53. העותרים סבורים כי מדובר בסעיף גורף ובלתי סביר לחלוטין, אך מבלי לפגוע בזכויותיהם בעתיד, לא יעזרו במסגרת זו לשינויו או לחשיפה א-פריורית של ההחלטות.

54. הפרוטוקולים של ועדת השרים לא נערכים כמתחייב בתקנון הממשלה (או למצער: לא מפורסמים ככאלה). באתר הממשלה ניתן לראות החלטות כדוגמה זו:

הצעת חוק רישוי עסקים (תיקון - רשם פניות), התשע"ו-2015 של חה"כ אראל מרגלית ואחרים (2191/פ)

מזכירות הממשלה

לכל החלטות הוועדה:

החלטה מספר 1333/חק של ועדת השרים לעניין חקיקה מיום 17.07.2016 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 04.08.2016 ומספרה הוא 1789 (חק/1333)

הממשלה ה - 34 בנימין נתניהו

נושא ההחלטה

הצעת חוק רישוי עסקים (תיקון - רשם פניות), התשע"ו-2015 של חה"כ אראל מרגלית ואחרים (2191/פ)

מחליטים

כהתאם לסעיף 86 בתקנון לעבודת הממשלה - להתנגד לחצעת חוק רישוי עסקים (תיקון - רשם פניות), התשע"ו-2015 של חה"כ אראל מרגלית ואחרים (2191/פ).

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק וזיכרון חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

לראש הדף:

² יצוין כי עמדת המשיב שונה לעניין אמירה זו - על כך בפרק העוסק בפניה המוקדמת.

55. לבד מכך, בתום כל ישיבה, ניתן לקבל גם דף ובו תוצאות החצבעה (בעד, נגד או לא נדון/נדחה) בעניינך

של כל הצעת חוק. הנה דוגמא לדף כגון דא כפי שפורסם באתר האינטרנט של העותרת 3:



מזכירות הממשלה

מעודכן ליום 20.07.2016

סדר היום

לישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה
יום ראשון, י"ח בתמוז התשע"ו - 24 ביולי 2016
(בשעה 13:00 - במוכירות הממשלה)

<u>נושא</u>	<u>מספר נספח</u>	<u>השר המניש</u>
א. הצעת חוק עיסורי חוקיה לאזרחים שפעלו לטובת מדינת ישראל, התשע"ו-2016 של הח"כ מיכאל אורן ואחרים (פ/3031) (עמ' 12 - 13)		267
ב. הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון - הארכת תקופת מימוש הזכאות לפיקדון), התשע"ה-2015 של הח"כ מרדכי יוגב (פ/672) - חמשך חדיון (14 - 16)		267
ג. הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון - השתתפות בהוצאות שכירות או בניית בית מכספי הפיקדון), התשע"ה-2015 של הח"כ חמד עמאר ואחרים (פ/1600) (עמ' 17)		267

בשיבה יורשו להשתתף מוזמנים שנוכחותם חיונית והשתתפותם אושרה על-ידי מזכירות הממשלה

Scanned by CamScanner

56. עיינו הרואות: לא מדובר בפרוטוקול -- לא מפורסם כל חלק מהדיון, נימוקים כלשהם, נוכחים בדיון,

נעדרים מהדיון ומספר הקולות בעד ונגד.

57. אשר על כן יבקשו העותרים מכבי בית המשפט להורות למשיבה לפרסם את פרוטוקולי דיוני הוועדה

בהתאם לתקנון הממשלה.

II. חומרי הרקע

58. כאמור, בהיעדר מומחיות ספציפית של חברי הוועדה בנושאים עליהם מצביעים, חלק ניכר מן

הלגיטימיות של אופן הצבעתם נגזר מטיב חומר הרקע המונח לפניהם. חבר הוועדה, כנבחר ציבור,

נבחר בשל דעותיו, אולם יכולתו להביע אותן תלויה במידע עליו מתבסס.

59. הנוהג המקובל בוועדות הכנסת הוא פרסום חומרי הרקע לפני הדיון המיועד (חומרי הרקע מפורסמים

גם באתר האינטרנט של הכנסת לצד סדר היום של הוועדה). הממשלה בחרה לפטור את עצמה מחובה

דמוקרטית זו תוך שהיא חושפת עצמה ביוזעין להשפעה של קבוצות אינטרסים שונות.

60. ודוק: היחס לשקיפות בהליך ובנוגע לחומרי הרקע להצבעה היא כאל "מנגנון הגנה פנימי" של ההליך.

במסגרת הליך החקיקה, הכיר כבר בג"ץ בכך שכנגד השפעתן של קבוצות אינטרסים על ההכרעות

שמקבל המחוקק, עומדת הביקורת הציבורית אשר מתאפשרת כפועל יוצא מהשקיפות, והיא למעשה

"מנגנון ההגנה הפנימי". מנגנון הגנה זה, בין היתר, משרת למניעת השפעה בלתי הוגנת של קבוצות

אינטרסים על ההכרעות המתקבלות בבית המחוקקים:

"היעדר שקיפות באשר לאופן עבודת הממשלה מצמצם עד מאד את האפשרות

לבקר את המניעים שבבסיס החלטותיה... בשונה מהליך חקיקה בכנסת, הציבור

אינו נחשף לקבוצות האינטרסים המבקשות להשפיע על הליך החקיקה ועל מידת

השפעתן עליו. דומה כי אין כיום מחלוקת עקרונית באשר לעצם קיומן של קבוצות

אינטרסים כאלה, ועל כך שהשפעתן על הליכי חקיקה אינה משקפת בהכרח את

משקלן היחסי בציבור ואת התוצאה הראויה מבהינת האינטרס הציבורי. קיומם

של אינטרסים שונים, של קבוצות בעלות צרכים שונים, מקשה על מציאת

קונצנזוס בעת הסדרת נושא מסוים בחקיקה. לכן, בהיעדר מטרות מאוחדות, תנאי

יסודי הוא קיום הליך אשר יבטיח הזדמנות שווה לקבוצות השונות. למניעת

השפעה בלתי הוגנת קיימים מנגנונים "חיצוניים" – הרשות השופטת והרשות

המבצעת; ומגנונים "פנימיים" – שעיקרם השתתפות ציבורית הוגנת ואפקטיבית
בהליכי קבלת החלטות. מנקודת מבט זו, הגברתה של השקיפות, בזמן אמת, היא
כלי מרכזי למניעת השפעה בלתי הוגנת של קבוצות אינטרסים שונות"

(פרשת המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, פסקה 97 לפסק-הדין; וראו גם: דפנה ברק-ארוז אורח-
נתין-צ'רלן: משפט ושלטון במדינה משתנה, עמוד 27 (2012); עמיתו כהן "הבחירה הציבורית –
עקרונות ומחקר בישראל" קריית המשפט ז' (תשס"ח), 125-126).

61. יש להניח כי לחומרי הרקע המובאים בפני חברי הוועדה השפעה לא מעטה על אופן הצבעתם. ברם,
סביר להניח שלחברי הוועדה אין כלים לאמת את חומרי הרקע שיכולים להיות מוטים (בזדון או שלא
בזדון). כח זה מצוי דווקא בידי הציבור, אשר נכון להיום כלל לא נחשף לחומרי הרקע – לא לפני הדיון
ולא לאחריו.

62. איש לא יודע מהן העמדות המובעות בחומרי הרקע, האם הונחו על-ידי שדלנים, האם הם כוללים
את כל המידע הקיים וכיו"ב.

63. חשוב להזכיר בהקשר זה כי בניגוד לפעילות שדלנים בכנסת (אשר הוסדרה בחקיקה), אין כל פיקוח או
הסדרה על פעילות שדלנים במסגרת הרשות המבצעת ובחברות ממשלתיות.

64. הצעת חוק פרטית (שיוזמה העותרת 2) להסדרת פעילות זו הוגשה על-ידי ח"כ שלי יחימוביץ' ורועי
פולקמן עוד בחודש מרץ 2016³, אולם, כגורלה של כל הצ"ח פרטית, ההצעה לא מקודמת בהיעדר
החלטה של ועדת השרים לחקיקה (המצויה בניגוד עניינים ממשי בהקשר זה)!

65. התוצאה היא כי גורלה של הצעת חוק נקבע בהתאם ל"חומרי רקע" עלומים, שיתכן שכל המידע
שנרשם בהם נעדר כל אחיזה במציאות וכל מטרתו היא להיטיב, למשל, עם גורם מסויים שהפרוטה
מצויה בכיסו.

66. מן האמור עולה כי במסגרת עקרון הפומביות כעקרון יסוד של הליך החקיקה, נדרשת גם חשיפת של
חומרי הרקע על בסיסם פועלים חברי הכנסת – וזאת לשם פיקוח הציבור על אופן ההצבעה והמניעים
שמאחוריה, כמו גם על חומרי הרקע עצמם.

³ הצעת חוק הסדרת פסלום של לוחמים במשרד הממלכה, התשע"ז-2016, כ"פ 2778/3

III. פירוט ההצבעות

67. תקנון הממשלה כלשונו לא מפרט כיצד יפורטו תוצאות ההצבעה. למען הסר ספק מבקשים העותרים כי הפרוטוקולים יכללו גם את פירוט הצבעתו של כל חבר ועדה.
68. יש להזכיר כי חברי הוועדה בעלי זכות ההצבעה הם חברי ממשלת ישראל – המחזיקים במשרות הביצועיות הגבוהות ביותר בשירות הציבור. מן הראוי כי כל שר יעמוד אחרי הכרעתו בנושאי חקיקה וישא באחריות הציבורית לכך.
69. עוד בנושא "האפקט המצנן" בכל הנוגע לוועדה, להלן, בפרק העוסק בפניה המוקדמת.

IV. בשולי הדברים: בין עתירה זו לבין חוק חופש המידע

70. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן ולעיל – "חוק חופש המידע") מעניק זכות לאזרחי ותושבי המדינה לקבל מידע מרשויות ציבוריות בהתאם להוראות חוק זה.
71. אין ספק שיש בחוק חופש המידע ובפסיקה עניפה שהצטברה לפיו כדי לתמוך במבוקש בעתירה זו. עם זאת, זו אינה עתירה לפי חוק חופש המידע ולכן הוגשה לבית משפט נכבד זה. להלן יבקשו העותרים לעמוד על ההבדלים בין הסעיפים שבכוחו של חוק חופש המידע להעניק לבין הסעיפים המבוקשים בעתירה זו.
72. למעט מספר חריגים בחוק חופש המידע ובתקנות על פיו, חוק חופש המידע הוא חוק של "משיכת מידע" ולא של "דחיפת מידע". הבחנה זו נזכרת באמרו של ד"ר הלל סומר, חוק חופש המידע: הדין והמציאות (המשפט ח', תשס"ג, עמ' 442), לאמור:

"...תוך השראה מההבחנה בתורת הלוגיסטיקה שבין "דחיפה" ל"משיכה", כל עוד הציבור איננו מפעיל את כוחו "למשוך" את המידע באמצעות בקשות לפי החוק, על הרשויות "לדחוף" את המידע על ידי הצבת כמה שיותר מן המידע ברשות הציבור, במקום שהגישה אל המידע ואיתור מידע רלוונטי יהיו נוחים. בהקשר זה, המהפכה הטכנולוגית, שראשיתה במחשוב והמשכה ביכולות שמאפשרת רשת האינטרנט, צריכה, לדעתי, להוליד שינוי תפיסתי שמתמקד בהעמדתו של מידע קיים ומעובד באופן חופשי לרשות הציבור. אין כל מניעה שרשות תפיץ באופן שוטף כל מוצר מידע המיוצר על ידה לצרכיה הפנימיים ואשר

חשיפתו אינה עומדת בניגוד לאינטרס אחר, שחוק חופש המידע מאפשר שלא

לחשוף בגינו מידע."

73. כך, בעוד חוק חופש המידע הוא כלי רב עוצמה למשיכת מידע קיים, הרי שאין בכוחו לחייב דחיפת מידע ואין בכוחו "לייצר" מידע שאינו קיים.

74. ומהו המידע הקיים? למיטב ידיעת העותרים, חלק מהמידע המבוקש אכן קיים אצל המשיב. בשנת 2012 פנתה העותרת 3 ביחד עם התנועה לחופש המידע ועם הסדנא לידע ציבורי בבקשת חופש מידע לקבלת הפרוטוקולים של ועדת השרים לענייני חקיקה.

75. המשיב סירב, אך לפני נקיטת הליכים משפטיים חזר בו מסירובו ומסר למבקשי המידע פרוטוקולים לשנים 2010-2012 (תקופת כהונת הממשלה דאז).

לחלו קטע מפרוטוקול לדוגמא⁴

⁴ הפרוטוקולים ניתנים לצפייה באתר העותרת 3, בכתובת זו - goo.gl/RIK5tm



מזכירות הממשלה

פרוטוקול

ועדת השרים לענייני חקיקה

יום ראשון, ב' בניסן תשע"ב - 25 במרץ 2012

(בשעה 12:30 - במזכירות הממשלה)

נכחו השרים: זאב ב. בגין - ממלא מקום יושב הראש, יצחק אהרונוביץ, מויכאל איתן, משולם נחרי, יוסי פלז

נעדרו השרים: יולי אדלשטיין, גלעד ארדן (נחוי"ל), דניאל הרשקוביץ, משה כחלון, לימור לבנת, סופה לנדבר (נחוי"ל), סטס מיסז'ניקוב (נחוי"ל), יעקב מרני, דן מרידור (נחוי"ל), יעקב נאמן, אוריית נקד, גרעין סער, יובל שטייניץ, שלום שמחון

ק. נכחו,

עוזי לנדאו

שר האגודה והמים

- משרד האוצר
- משרד התעשייה, הסחר והתעסוקה
- צה"ל
- משרד האגודה והמים
- המשרד להגנת הסביבה
- משרד האגודה והמים
- המשרד לביטחון חומים
- משרד המשפטים
- משרד האגודה והמים
- המשרד להגנת הסביבה
- משרד ראש הממשלה
- משרד המשפטים
- צה"ל
- משרד ראש הממשלה
- משרד האגודה והמים
- לשכת השר משולם נחרי
- משרד האגודה והמים
- לשכת שר המשפטים
- משרד התעשייה, הסחר והתעסוקה
- צה"ל
- משרד האוצר
- משרד המשפטים

- ערי אבוטן
- ריזאד אכרהים
- רס"ן הגר אורסטיו
- הגי' אייזמן-מלכה
- מיכל אלעני
- רץ בר יוסף
- עוד ברוק
- אמציה בר-נושא
- יהודה גסנר
- גלי דיוס
- אהרון היגון
- עדנה הראל
- סוף יזחור יצחקו
- דנה כרץ
- דורנה ליפשיץ
- אחיז מורחי
- גל טי אפרת
- גלעד סממה
- דני ספיר אליעזר
- רס"ן כוריס קונן
- עמית שטאובר
- אוף תמיר

	סדר חוקים:
סיומת חוק חגו (בטיחות ורישום) (תיקון), התשע"ב-2012	חקה/2562
סיומת חוק גושק הדלק, התשע"ב-2012	חקה/2563

סיומת חוק חגו (בטיחות ורישום) (תיקון), התשע"ב-2012 חקה/2562

השר ואנב בן צור פתח
 בדיון על תכנית חוקים מס' 2562 בן צור פתח לדבר ולומר שהיה דבר לשיעור
 עלה הראל ונתחיל עכשיו

(פר' איז)

ש ח ל י ט י ם

- א. האשר את סיומת חוק חגו (בטיחות ורישום) (תיקון),
 חזק/2562-2012 המצורפת (דפים 5-33).
- ב. להסתייג את ימינו משיד האסדרה החיים, משיד המשפטים
 יתמסרד לביטחון החיים להניח להסכנה משוייית סמכית
 חגפחים (סעיף 22) ככל שהנושא לא יוספם, היא יבא
 החפיעתה של יעדת חיים לעניין ריקות לא יאמר טמנד
 טיבותה של הרידה לאי פתחת כנס חוקי הקרוב על חכמת.

76. לאחרונה נענתה שוב בקשה דומה שהגישה העותרת, לתקופת כהונתה של הממשלה ה-33. המידע שנמסר – דומה ובלתי ממצה לדידם של העותרים.

77. ד"ר זוק: פרוטוקולים מסוג זה אינם מספקים, כשהם אפילו לא עונים על הדרישות בתקנון הממשלה עצמו (ר' סעיף 51 לעיל): אין בפרוטוקולים את סיכום הדיון עצמו (!) אלא רק מי פתח בדיון, אין בפרוטוקולים הנחיות של ראש הממשלה או יו"ר הוועדה ככל שהיו כאלה ואין בפרוטוקול את תוצאות ההצבעה.

78. לפיכך, אין לעותרים תרופה במסגרת חוק חופש המידע ולפיכך הוגשה עתירה זו.

79. מעבר לכך, ראוי להזכיר כי נוכח חשיבותה של הועדה, ממילא ראוי כי המידע המוזכר בכותרת עתירה זו ימסר לציבור ביוזמת הממשלה, חלף על יוזמות של יחידים לבקש את המידע.

ו. פניה מוקדמת למיצוי הליכים

80. קודם להגשת עתירה זו, פנו העותרים למשיב (למזכירות הממשלה ובהעתק חיו"ר הועדה, כבי שרת המשפטים הגבי איילת שקד) בבקשה לשנות את הנורמות הפסולות לפיהן פועלת הועדה היום.

81. להלן מכתבו של הח"מ בשם העותרים (ובשם הקליניקה לחקיקה חברתית בבית הספר רזזינר למשפטים, במרכז הבינתחומי הרצליה בניהולו של הח"מ, אשר סייעה להכנת עתירה זו), ולאחריו תשובת היועצת המשפטית למשיב:

22 בינואר 2017
מבלי לפגוע בזכויות

לכבוד
מר ליאור נתן,
סגן מזכיר הממשלה, ירושלים

לכבוד
מר יצחק ברוורמן,
מזכיר הממשלה, ירושלים

מכובדי,

הנדון: פרוטוקולים מדיוני ועדת השרים לענייני חקיקה

בשם מרשינו, הקליניקה לחקיקה חברתית במרכז הבינתחומי הרצליה, מר תומר אביטל, החל"צ לובי 99 בע"מ והעמותה הרשומה המשמר החברתי, אבקש לפנות אליך בדברים הבאים:

1. מרשינו הנייל, כל אחד בתחום פעילותו, פועלים למען שקיפות פעילותה של ועדת השרים לענייני חקיקה.
2. אין צורך להכביר מילים אודות חשיבותה של ועדה זו והשפעתה המכרעת על פעילות הרשות המחוקקת ולמעשה על כל אזרח ואזרח: הדברים ידועים וברורים מאליהם.
3. לצערנו, בעוד גופים ציבוריים אחרים עוברים מהפיכה של שקיפות, וועדת השרים עדיין פועלת בחוסר הלימה מוחלט בין חשיבותה לבין מידת השקיפות בה היא נוהגת.
4. פרט לפרסום לא סדיר של החלטות הועדה (ברמה של כן ולא), הציבור לא נחשף למתרחש בוועדה, להשפעות על חבריה, למסמכי הרקע המוגשים (או לא מוגשים) לה וכיו"ב.
5. התנהלות זו לא רק פגומה קשות מבחינה דמוקרטית ומבחינת סדרי ממשל תקינים, אלא אף מנוגדת לתקנון הממשלה עצמו, הקובע כי –

72. פרוטוקול הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים

- (א) מזכיר הממשלה, או מי שהוסמך על ידו, יערוך פרוטוקול של הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים.
- (ב) בפרוטוקול יירשמו שמות הנוכחים בישיבה, שמות הנעדרים, סיכום הדיון, הנחות ראש הממשלה, או יושב ראש הוועדה, החלטות - אם נתקבלו, ואם נערכת הצבעה לנבי החלטה באותה ישיבה - גם מניין הקולות בהצבעה.

6. כשם שחברי ועדת השרים לענייני חקיקה הם נבחרים שפועלים למען כלל הציבור, כך גם הפרוטוקולים הנרשמים בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה נרשם לטובת הציבור ולא רק לטובת שליחיו.
7. כחלק אינטגרלי מהליך החקיקה בישראל, הדברים מקבלים משנה חשיבות ולא יעלה על הדעת ששלב מכריע בהליך ישאר במחשכים.
8. דוגמא מאלפת להכרח שבפרסום הפרוטוקולים קיבלנו בימים אלה ממש, בהם נחקר באזהרה ראש ממשלה בישראל, בין השאר בעניינו של חוק שנדון בוועדת השרים (ועוד בתקופה בה קודמך בתפקיד הוא היועץ המשפטי לממשלה דהיום).
9. לא יעלה על הדעת להמשיך ולהסתיר מהציבור בישראל את המתרחש בוועדת השרים לענייני חקיקה.
10. אשר על כן נבקשך להורות כי מעתה ואילך יפורסמו באופן יזום באתר הממשלה הפרוטוקולים המלאים של ועדת השרים לענייני חקיקה, כשהם כוללים את כל הפרטים הקבועים בסעיף 72 לתקנון לעבודת הממשלה.
11. למען הסר ספק יש לפרט גם את אופן הצבעת חברי הוועדה הנוכחים, וכן את חומרי הרקע שנמסרו לוועדה.
12. בהיעדר מענה חיובי לבקשה זו, ניאלץ לעתור לבית המשפט בעתירה לתיקון נוהג קלוקל זה.

מכבודך,
אילן יונס, עו"ד

העתק: כבי שרת המשפטים הגב' איילת שקד



היועצת המשפטית

ירושלים, ג' בשבט התשע"ז
30 בינואר 2017
סימוכין: 4103796199

לכבוד

מר אילן יונש, עו"ד
חי בר-אל, אילן יונש ושות' – משרד עורכי דין
רח' אבא הלל 12 רמת-גן 5250606

באמצעות הדואר ובפקס: 03-6122260

שלום רב,

הנדון: פרסום פרוטוקולים מדיוני ועדת השרים לענייני חקיקה

סימוכין: מכתבך למזכיר הממשלה מיום 22.1.2017

פנייתך בנוגע לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות ועדת השרים לענייני חקיקה, לרבות אופן הצבעת חברי הוועדה וחומרי הרקע שנמסרו לוועדה, הועברה לטיפולי, והריני להשיבך כלהלן.

חשיבות עיקרון השקיפות של המעשה המנהלי נחירה לכולנו. עם זאת, הזכות לקבל מידע מהרשות אינה מוחלטת אלא יחסית, והיא אינה דוחקת את רגליהן של זכויות אחרות. ביטוי לכך ניתן למצוא באיזון שעשה המחוקק בתוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שעל אף שקבע בסעיף 1 כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוראות חוק זה", הורה בסעיף 9(א)(4) כי אין למסור מידע שעל פי דין אין לגלותו.

ואכן, סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן: "חוק-היסוד" או "חוק-יסוד: הממשלה") קובע כי הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים המפורטים בסעיף הם "סודיים, וגילויים ופרסומם אסור". בכלל עניינים אלה גם "עניין שהממשלה החליטה לשמרו בסוד".

בהתאם, קבעה הממשלה ה-34 הוראות מתאימות בתקנון לעבודת הממשלה (להלן: "התקנון"), כפי שעשו קודמותיה, וזאת מכח סעיף 31(ו) לחוק-היסוד, הקובע כי הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה, אם דרך קבע ואם לעניין מסוים.

לעניין פרסום הפרוטוקולים של הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים, קובע התקנון הוראות שונות בנוגע לעריכתם ולפרסומם. במכתבך שבסימוכין ציטטת באופן חלקי את סעיף 72 לתקנון. בשל חשיבותו של הסעיף נביאו במלואו:



היועצת המשפטית

(א) מזכיר הממשלה, או מי שהוסמך על ידו, יערוך פרוטוקול של הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים.

(ב) בפרוטוקול יירשמו שמות הנוכחים בישיבה, שמות הנעדרים, סיכום הדיון, הנחיות ראש הממשלה, או יושב ראש הוועדה, ההחלטות – אם נתקבלו, ואם נערכה הצבעה לגבי החלטה באותה ישיבה – גם מניין הקולות בהצבעה.

(ג) על-פי החלטה של ראש הממשלה או של יושב-ראש ועדת השרים, לפי העניין, לא תיכלל בפרוטוקול החלטה סודית ונוסחה יישמר בנפרד אצל מזכיר הממשלה, ובפרוטוקול יצוין "ההחלטה שמורה במזכירות הממשלה".

(ד) העתקי הפרוטוקולים, למעט פרוטוקול של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, וועדות שרים מסווגות אחרות, יופצו לנשיא המדינה, לשרים, ליועץ המשפטי לממשלה ולבעלי תפקידים אחרים, כפי שקבע מזכיר הממשלה.

(ה) מזכירות הממשלה תעביר החלטות של הממשלה ושל ועדות השרים לשר המופקד על ביצוען, ולגורמים אחרים הנוגעים לעניין.

כפי שקבעה הממשלה בתקנון עבודתה, העתקי הפרוטוקולים של ישיבות הממשלה ושל ישיבות ועדות השרים, למעט ועדות מסווגות, יופצו לגורמים המנויים בסעיף 72(ד) בלבד ולבעלי תפקידים נוספים לפי שיקול דעתו של מזכיר הממשלה, והם אינם מפורסמים לעיון הציבור הרחב.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 3.1002, העוסקת במסירת מידע מישיבות הממשלה, עולה בקנה אחד עם הוראות התקנון לעניין פרסום פרוטוקולים של דיוני הממשלה ושל דיוני ועדות השרים, וקובעת כי:

יחמדיניות, לפיה, ככלל, אין לגלות או לפרסם פרוטוקולים של דיוני הממשלה ודיוני ועדות השרים, לחבדיל מהחלטות, על-מנת שלא לפגוע באפשרות של דיון ענייני ופתוח והתבטאות חופשית של השרים ושל שאר המשתתפים, ללא שיקולים ואילווצים הכרוכים בפרסום הדברים – בדין יסודה. שיקולים אלה הוכרו בחוק חופש המידע כמצדיקים סירוב למסירת מידע אודות דיונים וחווות דעת פנימיות (סעיף 9(ב/4) לחוק). עם זאת, בידי מזכיר הממשלה קיימת הסמכות להתיר עיון או צילום סטנוגרמות בשל נסיבות מיוחדות, אם כי רצוי שהדבר ייעשה במשורה".

עוד קובעת ההנחיה כי ההוראה בדבר נוהל עבודה של העברה שוטפת של החלטות ממשלה וועדות שרים לשר המופקד על ביצוען, ולגורמים אחרים, ציבוריים מטבע הדברים, הנוגעים בדבר לעניין ביצוע החלטות, אינה עוסקת כלל בהיבט של פניות הציבור וחופש המידע.

יתר על כן, סעיף 77 לתקנון מרחיב את איסור הפרסום ומחיל אותו גם על שרי הממשלה, בקבעו כי יידעו על דיונים והחלטות של הממשלה או של ועדות השרים וחומר לסדר חיוס שהוגש לקראתם, אף אם גילויים ופרסומם לא נאסרו כאמור בסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה, לא יפרסמו שרים ולא יגלו בעצמם או באמצעות דוברי משרדיהם, אלא אם הסמיך לכך בכל מקרה ראש הממשלה, או יושב-ראש ועדת השרים או מזכיר הממשלה, לפי העניין, או שניתן לכך היתר אחר לפי סעיף 35(ב) לחוק יסוד: הממשלה".



היועצת המשפטית

לעניין פרסום חומרי הרקע שנמסרו לוועדה, נציין כי מלבד סעיף 77 לתקנון, האוסר, כאמור, על שרי הממשלה לפרסם חומר לסדר היום שהוגש לקראת ישיבות הממשלה וישיבות ועדות השרים, הוראת סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע), קובעת כי רשות ציבורית, אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

"מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין."

לעניין אופן הצבעת השרים, קובע התקנון הוראות שונות ולפיהן ההצבעה על החלטות בוועדות השרים תהא לפי מניין הקולות (ולא הצבעה שמית). כך, סעיף 37(ב) לתקנון קובע כי:

"הצעה שנערכה עליה הצבעה בוועדת שרים, תתקבל ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במניין.
היה מספר המצביעים בעד ונגד, שווה תידחה ההצעה.
לעניין שוויון קולות בהצבעה על קביעת עמדת הממשלה על הצעת חוק פרטית – ראה סעיף 66(ח) לתקנון."

בסעיף קטן (ג) מפורטות הוראות ביחס להצבעה של חבר ועדת שרים הנעדר מהישיבה בעת ההצבעה, ובסעיף קטן (ד) נקבע כי:

"הצעה שהובאה לדיון בוועדת שרים ולא היו לגביה הסתייגויות או התנגדויות, או שהסתייגויות וההתנגדויות הוסרו במהלך הדיון – יכול שתאושר גם ללא הצבעה על-פי הצעת יושב ראש ועדת השרים."

מהוראות התקנון עולה כי ההחלטה בוועדת השרים מתקבלת על פי רוב קולות המשתתפים, כאשר ההצבעה אינה שמית, ואפשר שתתקבל גם ללא הצבעה כלל.

בנוסף, בכל הנוגע לתייעוד ישיבות ועדת השרים, סעיף 72(ב) לתקנון, המוזכר לעיל, קובע באופן קטגורי רשימה סגורה של פרטים שיתועדו בפרוטוקול. רשימה זו אינה כוללת את אופן הצבעת השרים, אלא רק רישום של מניין הקולות בהצבעה. כאמור, על פי התקנון ניתן גם לקבל החלטות אף ללא הצבעה כלל.

אמנם ראש הממשלה והממשלה רשאים לקבל החלטה או לשנות את התקנון בכל הנוגע לגילוי מידע הקשור להצעות החלטה, סדר יום, פרוטוקולים, אופן הצבעת השרים וכיוצא בזה, ברם אין להתעלם מההיבטים הפחות חיוביים של גילוי מעין זה.

לא בכדי הותיר המחוקק בידי הממשלה את הפררוגטיבה לחסות את הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים. לנושא זה יש השלכות, הן לאור האחריות הקולקטיבית של שרי הממשלה, והן בשל "האפקט המצנני".



היועצת המשפטית

סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה מבטא את עיקרון האחריות המשותפת - שהוא אחד מעקרונות היסוד של המבנה החוקתי של מדינת ישראל - ואשר קובע כי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת". משמעותו של עיקרון זה היא שהממשלה אחראית בפני הכנסת כגוף אחד וכל החלטה שמתקבלת מחייבת את כלל חבריה, תהא הצבעתו האינדיווידואלית של מי מחבריה אשר תהא. לפיכך אין ולא צריכה להיות משמעות, מבחינת תכלית עבודתה של הממשלה ושל ועדת השרים והחלטותיהן, לאופן החצבעה של השרים.

אשר ל"אפקט המצנן" - תוצאותיו עלולות לפגוע בעבודה הממשלתית באופן המטה את משקל האינטרס הציבורי לטובת חיסוי המידע. עדיף לו, לאינטרס הציבורי, כי ככל הניתן, העשייה הממשלתית לא תהא נתונה לשיקולים פוליטיים ולשיקולי פופולאריות, שהזעת נותנת כי חשיפתה תוך כדי עבודה ישפיעו עליה על חשבון השיקולים הענייניים. יש אפוא למנוע פרסום העלול להרחיק את חברי הממשלה מצו-מצפונם ולקרנם לשיקולים פוליטיים או אחרים.

בשונה מהממשלה, ביהח לכנסת קבע המחוקק הוראות חוק מפורשות בחוק יסוד: הכנסת, המורות כי הכנסת תשב בפומבי, וכי פרסום ההליכים והדברים שנאמרים בישיבותיה אינו מוגבל ואינו גורר אחריות פלילית או אזרחית (ראה סעיפים 27 ו-28 לחוק-יסוד: הכנסת), וזאת נוכח השוני המהותי בין שתי הרשויות.

לא זו אף זו, סקירה השוואתית מלמדת, כי הרציונל העומד בבסיס החלטה שלא לפרסם את אופן הצבעת חברי הממשלה הוכר על ידי מדינות רבות שבהן יש גוף ממשלתי הדומה במהותו לממשלה בישראל. מדינות אלה - בדומה לישראל - בוחרות לחסות חלקים משמעותיים מהמידע הנוגע לדיוני ממשלותיהן.

לאחר שאמרנו כל אלה, נפנה תשומת לבך לכך כי מכוח הסמכות הנתונה בעניין זה בידי הממשלה ובידי מזכיר הממשלה מטעמה, כיום מתפרסם באופן יזום באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה מידע רב. בכלל מידע זה מתפרסמים סדר יום הממשלה; סדר יום ועדת השרים לענייני חקיקה; החלטות הממשלה והחלטות ועדות השרים שקיבלו תוקף של החלטות ממשלה (אם משום שהן על דעת הממשלה, אם משום שהן פועלות מכוח חוק ואם משום שלא הוגש עליהן ערר על-ידי מי מהשרים); וזאת כמוכר, למעט עניינים סודיים.

נוכח כל זאת, אין מקום להרחיב את היקף הפרסום היזום מעבר למתכונתו הנוכחית.

מובן שאין באמור לעיל כדי לגרוע מזכותו של כל מי מהציבור לפנות בבקשה לקבלת מידע על החלטות ממשלה וחומר אחר, בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנקבע בהוראת סעיף 78 לתקנון.

כך למשל, הגופים המיוצגים על ידכם (לרובי 99 בע"מ והעמותה הרשומה המשמר החברתי) פנו בעבר לממונה על חופש המידע במשרד ראש הממשלה לקבלת מידע הנוגע לפעילות ועדת השרים לחקיקה. הפנייה נענתה בחיוב ובעקבותיה הועבר אליהם דיסק ובו הנתונים הרלוונטיים לבקשתם.

לסיכום, דרישתך לפרסום יזום ופומבי של הפרוטוקולים המלאים של ועדת השרים לענייני חקיקה, לרבות אופן הצבעת חברי הוועדה וחומרי הרקע שנמסרו לוועדה, עומדת בניגוד להסדרים חוקיים שונים שנקבעו בחוק יסוד: הממשלה, בחוק חופש המידע ובתקנון עבודת הממשלה. היא פוגעת בסמכות הממשלה לקבוע לעצמה את סדרי



היועצת המשפטית

עבודתה, פוגעת בשיקול הדעת המוקנה לה מכוח ההסדרים שצוינו לעיל, ועלולה לפגוע בעבודת הממשלה עצמה. כפי שצוין לעיל, כיום מתפרסם באופן יזום מידע רב באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה ואין מקום להרחיב מעבר לכך את היקף הפרסום היזום. כאמור, בהתאם להוראת סעיף 78 לתקנון, ניתן להגיש פניות בכתב בעניין החלטות ממשלה וחומר אחר והן יטופלו בהתאם לחוק חופש המידע ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנעשה עד כה.

בכרכה,
שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק:

גב' איילת שקד, שרת המשפטים
מר צחי ברזורמן, מזכיר הממשלה
מר ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה

82. העותרים דוחים את האמור בתשובה זו על כל סעימיה, כמי שיפורט לחלן.

I. סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה

83. את אשר קורא המשיב בסעיף 35 הנ"ל אנו קוראים בדיוק להיפך. סעיף 35 מפרט נושאים חיוניים לבטחון המדינה, יחסי החוץ שלה או נושאים שהממשלה ראתה את סודיותם כחיונית למדינה(1).
84. סעיף קטן (ד) הוא סעיף סל המאפשר לממשלה להכריז על עניינים נוספים, אולם ברור כי הכוונה היא לנושאים בסדר גודל זומה, אשר סודיותם חיונית למדינה. האמירה לפיה סודיות החלטות בנושאי חקיקה היא חיונית למדינה(2) הינה מרחיקת לכת ובלתי מבוססת. זו לא כוונת חוק היסוד!
85. למעשה מן הלאו שבסעיף ניתן ללמוד על החך: נושאים שאינם חיוניים לבטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה וכיו"ב אינם סודיים ולא יוסתרו.
86. למען חסר ספק, לעותרים לא ידוע על צו שניתן בעניין או על החלטת ממשלה מפורשת המטילה חסיון על נושאי חקיקה הנדונים בממשלה.

II. סעיף 72 לתקנון הממשלה

87. עוה"ד ברנע פרגו טוענת כי סעיף זה בנוסחו המלא מטיל חיסיון על המידע המבוקש. שוב אנו חלוקים על עמדה זו.
88. לדעתה של היועצת המשפטית למשיב, ההוראה הקבועה בס"ק (ד) המפרטת רשימת אישים אשר יש להעביר אליהם העתקי פרוטוקולים היא רשימה סגורה, או למעלה מכך: עוה"ד ברנע פרגו קוראת לתוך סעיף זה איסור גורף על מסירת הפרוטוקולים לכל אדם אחר מאלו המפורטים בסעיף.
89. די לעיין בנוסח הסעיף כדי להוכיח כי זו אינה כוונתו: הן משום החרגת הוועדות החסיונות והן בהיעדר כל ציון לכלעדיות – שומה על הממשלה כי אילו רצתה הייתה רושמת את המילה "בלבד", אותה הוסיפה עוה"ד ברנע פרגו בתשובתה לפנייתנו.

III. הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1002

90. הנחיה זו ניתנה בחודש מאי 1997, מעט לפני כניסתו לתוקף של חוק חופש המידע ועודכנה לאחרונה בשנת 2003. מאז התפתחה פסיקה עניינה בנושא וספק אם יש מקום להיאחז בהנחיה גורפת ומיושנת זו, שלא מביאה בחשבון את יחודה של ועדת השרים לענייני חקיקה.

91. למעשה, עמדתו זו של היועץ המשפטי לממשלה כבר נדחתה בפסיקה (בפרשת המועצה להשכלה גבוהה, ע"מ 9135/03) והיועמ"ש עצמו מסר עמדה מעודכנת בפני בית משפט נכבד זה (ע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן, פסקה 6 לפסק הדין). אלה העקרונות המעודכנים לעמדת היועמ"ש כפי שרשמו בפסק הדין:

" עמדת היועץ המשפטי לממשלה "

6. התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלת היחס בין זכותו של האזרח לקבל מידע לבין חיסיון דיונים המתנהלים ברשות הציבורית. היועץ המשפטי לממשלה עומד בכתב הטענות שהגיש על כך ששאלה עקרונית זו הוכרעה לא מכבר בע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (טרם פורסם, 19.1.066) (להלן: עניין המועצה להשכלה גבוהה), שם לא התקבלה עמדתו ונקבע כי על הרשות הציבורית לבחון כל מקרה לגופו, לאזן בין האינטרסים הנוגדים ולקבל החלטה פרטנית בכל מקרה על פי נסיבותיו. עם זאת, עמדתו היא כי קיימת חשיבות רבה בהגנה על האינטרס של שמירה על חיסיונם של דיונים פנימיים על מנת לאפשר הליך קבלת החלטות ענייני ונטול לחצים ועל מנת לאפשר לרשות לבצע פעולותיה באופן תקין ואחראי, ומוסיף כי אין כל הלכה לפיה אין חיסיון לדיונים פנימיים.

היועץ המשפטי לממשלה סבור, על בסיס פסיקה קודמת בנושא, כי השיקולים שיש להביא בחשבון בעת עריכת איזון האינטרסים הם חשיבותו הציבורית של הנושא הקונקרטי עליו נסב הדיון, האינטרס הפרטי שיש למבקש בקבלת המידע, עוצמתו של האינטרס הכללי לחסות את המידע לצורך הגנה על קיומו של הליך קבלת החלטות אפקטיבי ברשות, זכותו של כל אזרח לקבלת מידע וכן אינטרסים נוספים העשויים להצדיק סירוב בנושא הקונקרטי. כמו כן הוא סבור כי ניתן להביא בחשבון שיקולים כאופי הדיונים, מידת הפנימיות שלהם, האם מדובר בגוף סטטוטורי או בגוף אחר, האם מדובר בדיונים פורמאליים אם לאו, האם התקבלו החלטות בעקבות הדיונים, האם מדובר בדעות או עובדות ועוד."

92. ברוח זו בדיוק יש לאזן את האינטרסים במקרה דנן: יש להביא בחשבון את רום משרתם של המצביעים בועדה ואת מידת האחריותיות (Accountability) הנדרשת מהם. יש להביא בחשבון את העובדה כי מדובר בהליך חקיקה וכל הנדרש ממנו, כפי שפורט בהרחבה לעיל. יש להביא בחשבון כי נושא החקיקה הוא ענייני של כל אזרח (או תושב) בישראל. יש להביא בחשבון כי הדיון איננו באמת דיון פנימי אלא דיון שזולג למעגלים רחבים בהרבה מאשר חברי הועדה בלבד.

93. מאידך – "האפקט המצנן": האם באמת נדרש אפקט מצנן משר בממשלת ישראל? האם שר בממשלה אמור לחשוש להביע את עמדתו האמיתית אם דבריו יראו פומקז? האם פיו וליבו צריכים להיות שונים? ובמה שונים הדברים מפומביות כל דיוני הכנסת וועדותיה?

94. אין לקבל עמדה זו והנחיתו של היועץ המשפטי אבד עליה הכלח, בודאי בכל הנוגע לוועדת השרים לחקיקה.

IV. סעיף 77 לתקנון הממשלה

95. סעיף זה אינו אוסר קטגורית על פרסום מידע, אלא דורש תיאום הפרסומים מול ראש הממשלה, יו"ר הוועדה, מזכיר הממשלה וכיו"ב.

96. סעיף זה אינו עומד בסתירה לעתירה זו ולא נדרש כל תיקון או שינוי בתקנון לעבודת הממשלה. למען הסר ספק וככל שידרש, יתבקש כבי' בית המשפט להורות למי מבעלי הסמכות לכך להתיר את פרסום המידע המדובר לשם קיום הסעדים המבוקשים בעתירה זו.

V. חומרי הרקע וסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע

97. יש להזכיר כי הפטורים המנויים בסעיף 9(ב) לחוק חופש המידע הם פטורי רשות ולא פטורי חובה. לפיכך, כל האמור לעיל לעניין איזון האינטרסים כוחו יפה גם לעניין זה (ויש שיאמרו – שבעתיים).

98. הטענה לפיה הממשלה אינה חייבת למסור "המלצה" עלומה מגורמים לא ידועים, אשר בכוחה להכריע גורל חקיקה ראשית של הכנסת מופרכת מיסודה ולא ברור כלל איזה אינטרס לגיטימי מוגן על ידי חיסוי זה.

VI. אופן הצבעת השרים בוועדה

99. טענתה הראשונה של עו"ד ברנע פרגו היא כי ההכרעה היא ברוב קולות ולכן אין צורך בתיעוד ההצבעות. הרציונל בבסיס טענה זו כלל לא ברור. ההצבעות במשטר דמוקרטי תמיד מתבססות על הכרעת רוב וכמעט תמיד כוחם של הקולות שווים.

100. אך לאחרונה החלה הכנסת לתעד שמית את ההצבעות בוועדות (ביוזמת העותרת 2), ויו"ר הכנסת מסר לתקשורת בעניין זה כי "כל צעד בהגברת שקיפות הכנסת לציבור, הוא צעד חשוב ומבורך. שקיפות הכנסת היא בעיני ערך מוביל ומשמעותי ואני תקווה, שכמו שהצליחו מהלכים קודמים בתחום השקיפות, גם הניסוי הזה יביא לשינוי חשוב ולשקיפות רבה יותר".

101. מדוע הממשלה מחריגה עצמה מנוהג זה? לא ברור.

102. מוסיפה וטוענת עו"ד ברנע פרגו כי בסעיף 72 לתקנון נכללת רשימה "סגורה" של נושאים שיכללו בפרוטוקולים. אך שוב, הסעיף עצמו לא קובע כי מדובר ברשימה סגורה ולא ניתן לקרוא זאת בנוסחו התקף.

103. שוב דומה כי היועצת המשפטית קוראת לתוך התקנון הוראות שאינן קיימות בו כדי להצדיק נוהג נפסד, ושומה על ממשלת ישראל כי ברצונה, היא יודעת היטב להגדיר בבירור את המותר והאסור בשיבותיה.

104. לבסוף טוענת עו"ד ברנע פרגו כי אין צורך בפירוט ההצבעות נוכח עקרון האחריות המשותפת של הממשלה, כפי שנקבעה בחוק יסוד: הממשלה.

105. ברם, המסקנה אותה גוזרת היועצת המשפטית לפיה "אין ולא צריכה להיות משמעות" לאופן הצבעת השרים היא מרחיקת לכת ואין לקבלה.

106. יפים לעניין זה דבריהם של ברק מדינה ואוריה בארי במאמרם "עמדת מיעוט ואחריות משותפת: על חופש הביטוי של שרי ממשלה"⁵:

"מכאן גם הקושי שבטענה שיש לשאוף לכך שהממשלה "תדבר בקול אחד". אידיאל זה ממילא אינו ישים כלל במשטר דמוקרטי פרלמנטרי. הממשלה מורכבת הלכה למעשה משרים שונים בעלי דעות שונות, אשר מייצגים סיעות שונות. פעמים רבות קודמות להצבעה הסופית מחלוקות משמעותיות שבהן באים לידי ביטוי ההבדלים האידיאולוגיים שבין המפלגות השונות והשרים. יתר על כן, יש יתרונות בריבוי קולות, ברוח תיאוריות הדמוקרטיה הדיונית. הצגת עמדות שונות לפני הכנסת ולפני הציבור מעשירה את המידע שיש בידי גורמי הפיקוח. מעבר להגברת השקיפות וחופש המידע ניתן להצביע על החשיבות שבעצם קיומו של הדיון, הפרלמנטרי והציבורי, בנוגע

⁵ מעשי משפט, ה (2016)

להחלטות הממשלה. הדיון בכנסת, שבו נבחן תוקפה של ההחלטה השלטונית הוא גורם חשוב בהקניית הכשר דמוקרטי להחלטת הממשלה. הדיון מאפשר השתתפות מסוימת של האזרחים בניהול המדינה, הוא עשוי לחזק וללטש את העמדות השונות של בעלי המחלוקת, ובסופו של דבר יכול להביא לקבלתה של החלטה ראויה יותר.”

107. עקרון האחריות המשותפת פירושו כי שר שהתנגד בהצבעתו ישא באחריות גם אם ההחלטה היתה לקבל, ולהיפך. יש שיאמרו כי חל איסור על השר להתנגד פומבית להחלטת ממשלה שהתקבלה לאחר קבלתה (דילמה זו מוצגת במאמרם של מדינה ובארי, שם). אולם עקרון האחריות המשותפת לא מטיל כל חסיון על אופן הצבעתו של שר, על עמדותיו או על דעותיו.

108. נוכח האמור העותרים דוחים את כל האמור בתשובת המשיב לפניה המוקדמת אשר כל כולה הוא נסיון למנוע שקיפות מתחייבת מעבודת הוועדה ללא שינויי חקיקה או הוראות ברורות ומפורשות בתקנון לעבודת הממשלה.

ז. אחרית דבר

109. בנסיבות אלה, יתבקש כבוד בית המשפט להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש בפתח העתירה, ולהפכו למוחלט בתום הדיון בעתירה זו.

110. עוד יתבקש כבי בית המשפט לחייב את המשיבה בהוצאות עתירה זו ובשכ"ט עו"ד בהתחשב בכלל הנסיבות שפורטו לעיל.

111. העתירה נתמכת בתצהירו של העותר 1, מר תומר אביטל.

אילן יונש, עורך-דין
ב"כ העותרים

חי בר-אל, עורך דין
ב"כ העותרים

רמת גן,
20 במרץ 2017