

בעניין:

התנועה לחופש המידע (ע"ר) מס' 580425700

העותרת:

באמצעות עוה"ד אביתר קנולר ו/או רוני זמשטייגמן  
ממשרד עוה"ד אפשטיין, חומסקי, אסנת ושות' & גילת, קנולר ושות'  
מרח' לינקולן 20, "בית רובינשטיין", תל אביב 6713412  
טל': 03-5614777; פקס': 03-5614776

- נגד -

1. שרת הבריאות, הגב' יעל גרמן  
2. משרד הבריאות

המשיבים:

רח' ירמיהו 39, ירושלים  
ת.ד. 1176, מיקוד 9101002  
טל': 02-5081325; פקס': 02-6787662

## עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים, ולמשיבה 1 בפרט, לבוא וליתן טעם מדוע לא יערכו פרוטוקולים מלאים ומדויקים של ישיבות הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית, אשר במסגרתם יפורטו גם שמות הדוברים לצד דבריהם.

כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת במסגרת הליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד, והכל בצירוף הפרשי הצמדה וריבית, ומע"מ כדין.

יצוין, כי ככלל ההדגשות בציטוטים המובאים במסמך זה להלן אינן במקור, אלא אם נאמר במפורש אחרת.

### א. פתח דבר

העתירה שלפנינו עניינה בדרישה כה פשוטה, אינטואיטיבית ומתבקשת, שאין אלא להצטער על כך שהעותרת נאלצת להגישה לבית משפט נכבד זה – לאחר שכל פניותיה למשיבים בעניין זה העלו חרס.

המשיבה 1 הורתה על הקמת הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית. בתחילה, מיאנה המשיבה 1 לערוך פרוטוקולים לישיבות הוועדה בכלל, ולאחר מכן שינתה את החלטתה, והודיעה, כי יקוימו פרוטוקולים לדיוני הוועדה (אך כפי שיפורט להלן, טרם הובהר באיזה אופן יערכו) – אלא שהפרוטוקולים האמורים לא ישקפו את הדברים מפי אומרים, משום שהמשיבה 1 הורתה, כי פרוטוקולים אלה יערכו ללא שמות הדוברים...

ככל הנראה, הבינה המשיבה 1 כי ללא פרוטוקולים בכלל – לא ניתן, אך בשקיפות מוחלטת – אין היא מעוניינת, ובהתאם, בחרה להלך במעין דרך ביניים מוזרה של קיום פרוטוקולים חלקיים (אשר לא פרוטוקולים הם). דרך ביניים מוזרה זו מעבירה את השליטה בתוכנם של הפרוטוקולים לידי המשיבה 1, כך שלה הכוח לקבוע מה יהיה בהם ומה לאו, באופן אשר עלול לעשות את תכלית קיומם של הפרוטוקולים לפלסתר.

את החלטתה האמורה נימקה המשיבה בכך שהיא מבקשת להימנע מהפעלת לחץ על הדוברים במסגרת דיוני הוועדה, ולאפשר להם להתבטא בחופשיות. ואולם, כפי שנראה להלן, ההפך הוא הנכון! דווקא קיום פרוטוקולים מלאים הוא שיבטיח כי הוועדה תפעל אגב קיום מחויבויותיה כלפי הציבור, ודווקא אי קיום פרוטוקולים מלאים כאמור, הוא אשר עלול לאפשר הפעלת לחצים על חברי הוועדה ו/או המופיעים בפניה, על ידי גורמים בעלי אינטרסים.

וידגש, כבר מעתה: עתירה זו אין עניינה בפרסום הפרוטוקולים ו/או בהעברתם לעיון מאן דהוא, בשלב זה, למרות שלדעת העותרת יש לפרסמם בסמוך למועד קיום הדיון בוועדה, נוכח מהות הוועדה והשלכות מסקנותיה על כלל הציבור. עתירה זו עניינה עצם עריכת פרוטוקולי דיוני הוועדה באופן מלא ומדויק, הכולל את שמות הדוברים – פרוטוקולים אשר יוחזקו, לעת עתה, בידי המשיבות – כך שניתן יהיה להבטיח כי פעילות הוועדה נעשית בהתאם לכללי מנהל תקין ואגב שמירה על אינטרס הציבור, וכי בעתיד ניתן יהיה לקיים ביקורת שיפוטית ו/או ציבורית על עבודת הוועדה ו/או על קיום המלצותיה.

כאמור, מדבר בדרישה פשוטה וטריוויאלית, אשר מתיישבת עם ערכי שיטתנו ביחס למנהל תקין ושקיפות מנהלית, ומעל לכל – עם ההיגיון הבריא והשכל הישר. מדובר בדרישה אשר אין בה אף כדי להשית הוצאות מיוחדות על המשיבים.

חוסר נכונותה של המשיבה 1 להיעתר לדרישת העותרת מקוממת במיוחד נוכח הפרסומים לפיהן ועדת ששינסקי, שעניינה תמלוגים על השימוש במשאבי טבע, ואשר על הקמתה הורה שר האוצר, מר יאיר לפיד (ממפלגת "יש עתיד" – כמו המשיבה), תפרסם פרוטוקולי דיונים מלאים, כשבוע לאחר קיומו של כל דיון בוועדה ואף שידורים חיים מפעילות הוועדה, בחלק מן המקרים.

לשון אחר: בעוד כבוד שר האוצר לפיד רואה בשקיפות דיוני הוועדה שהקים ערך עליון (על אף שדומה שאין חולק כי אף חברי וועדה זו צפויים להיות נתונים ללחצים מצד בעלי עניין) – המשיבה בענייננו, שרת הבריאות, רומסת ערך זה, ואינה מוכנה לקיים פרוטוקולים מלאים כאמור, בין אם יפורסמו בסמוך לדיוני הוועדה ובין אם יפורסמו עם תום עבודתה.

דומה כי עמידתה של המשיבה 1 על כך שמלכתחילה לא יירשמו שמות הדוברים בפרוטוקולי הוועדה, כאשר ברור כי עצם רישומם ושמירתם בידי המשיבים אין בה כדי לפגוע במאן דהוא ו/או להשית הוצאות מיוחדות – כל תכליתה ליצור מצב של מעשה עשוי, כך שבמידה ויעמוד מאן דהוא על פרסום הפרוטוקולים המלאים בעתיד, תהא עמידתו "אקדמית" בלבד ובלתי ניתנת לביצוע.

בהתאם, נבקש מבית משפט נכבד זה להורות למשיבים לקיים את המובן מאליו.

## ב. הצדדים לעתירה

1. **העותרת**, התנועה לחופש המידע (ע"ר) (להלן: "העותרת"), הינה עמותה רשומה א-פוליטית, הפועלת לקידום ערכים של שקיפות ודמוקרטיה, ואשר בין מטרותיה העיקריות ניצבים הגשמת החזון והפוטנציאל הטמונים בחוק חופש המידע באמצעות קבלת מידע מהרשויות בעניינים ציבוריים. זאת, במטרה לעודד את השתתפות הציבור בשיח הדמוקרטי ולאפשר דיון ציבורי פתוח בנושאים מרכזיים העומדים על סדר היום הציבורי, בהתבסס על מידע מלא ומהימן, כראוי במדינה דמוקרטית.
2. **המשיבה מס' 1**, הגב' יעל גרמן (לעיל ולהלן: "כבוד השרה" ו/או "המשיבה 1"), היא שרת הבריאות, והממונה על משרד הבריאות – המשיב 2. המשיבה הקימה את הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (לעיל ולהלן: "הוועדה"), לבחינת הסוגיות השונות הניצבות לפתחה של מערכת הבריאות וגיבוש המלצות ופתרונות לצורך חיזוק מערכת הבריאות הציבורית – כפי שיפורט להלן – והיא העומדת בראש הוועדה.
3. **המשיב מס' 2**, משרד הבריאות (להלן: "משרד הבריאות" ו/או "המשיב 2") הוא משרד ממשלתי, הנושא באחריות הממלכתית להבטחת בריאות תושבי מדינת ישראל, והוא הקובע את המדיניות בתחום הבריאות והרפואה. בין היתר, מופקד משרד הבריאות על תכנון, פיקוח בקרה, רישוי ותיאום השירותים של מערכת הבריאות.

## ג. העובדות הדרושות לעתירה

### 1.ג. הקמת הוועדה

4. במהלך חודש יוני, 2013, הורתה כבוד השרה על הקמת הוועדה, כהגדרתה לעיל. בהתאם לכתב המינוי, כפי שפורסם על ידי כבוד השרה באתר משרד הבריאות, הוקמה הוועדה על מנת למפות את המגמות השונות המתחוללות בתחום הרפואה הציבורית ואת השפעותיהן ארוכות הטווח על מערכת הרפואה הציבורית. כל זאת, על מנת להבטיח קיום יציב ולאורך זמן של עקרונות שוויון, צדק ועזרה הדדית במערכת הבריאות. עוד נקבע בכתב המינוי כי הוועדה תכלול צוות מומחים, מן הציבור ומן הממסד, וכי הוועדה תיועץ במומחים חיצוניים ובעמדות הציבור הרחב. כן נקבע, כי הוועדה תסכם את עבודתה במסמך אשר יוגש לכבוד השרה, תוך חמישה חודשים מיום כינוס הוועדה, ואשר יכלול את המלצות הוועדה בנושאים אשר נידונו על ידה. מסקנות הוועדה יובאו לידיעת הממשלה.
5. מלבד כבוד השרה, המשמשת, כאמור, כיו"ר הוועדה, חברים בוועדה 13 חברים נוספים:

- פרופ' רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות;
- פרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה;
- פרופ' גלזר קובי, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת ת"א;
- פרופ' גבי בן-נון, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן-גוריון;
- משה בן-סימן טוב, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
- עו"ד לאה ופנר, מנכ"ל הר"י;

- ד"ר שולי ברמלי- גרינברג, ביה"ס לבריאות הציבור, אוניברסיטת חיפה;
- פנינה קורן – נציגת הציבור;
- עו"ד עדי ניב יגודה – נציג הציבור;
- ד"ר עזיז דראושה, מנהל חדר המיון בהדסה;
- מיכל טביביאן מזרחי, משרד ראש הממשלה;
- פרופ' לאה אחדות, מכללת רופין;

העתק צילומי מכתב המינוי מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן "1".

6. בין היתר, ולמיטב ידיעת העותרת מן התקשורת הגלויה, אחת מחברות הוועדה, אשר יושבת בוועדה כנציגת ציבור (ודומה כי אין חולק כי אין לה ידע רפואי רלוונטי), היא הגב' פנינה קורן, אשר הינה, למיטב ידיעת העותרת, חברתה הקרובה של כבוד השרה, ואף שימשה משך כ-14 שנים, כעוזרת אישית וכיועצת לכבוד השרה, בהיותה ראש עיריית הרצליה.
7. העותרת אינה תוקפת במסגרת זו את הרכב הוועדה. ואולם, ראוי לטעמה לציין את המידע האמור, שכן יש בו כדי להדגיש את הצורך בשקיפות דיוני הוועדה, כפי שיפורט להרחבה להלן.
8. עוד יצוין, כי למיטב ידיעת העותרת, אחד מהנושאים העיקריים בהם צפויה הוועדה לדון, הוא נושא השר"פ – שירות רפואי פרטי, הניתן בתקלוב מבתי החולים הציבוריים בארץ, במסגרתו יכול החולה, בין היתר, לבחור את זהות הרופא אשר יטפל בו (מבין רופאי בית החולים הציבורי) ואף להקדים את מועד הטיפול – והכל, על ידי ביצוע תשלום בלתי מבוטל. נושא זה הינו נושא רגיש ועקרוני המצוי על סדר יומה של הוועדה, ואשר מעורר מחלוקות ציבוריות רבות.
9. על רקע זה נמתחה בתקשורת ביקורת על כבוד השרה, על כך שהרכב הוועדה שמינתה אינו מאוזן ויש בו רוב משמעותי לנציגים אשר הינם תומכי שר"פ באופן מסורתי. כאמור, אין עניינה של עתירה זו בתקיפת הרכב הוועדה, אולם יש לדברים משמעות בכל הנוגע לקיום דיוניה באופן שקוף אשר יאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית.
10. למיטב ידיעת העותרת, דיוני הוועדה החלו ביום 20.06.2013.

## **ג.2 פניות העותרת אל כבוד השרה לעניין עריכת פרוטוקולי הוועדה ופרסומם**

11. ביום 20.06.2013, יום המפגש הראשון של הוועדה, יצאה הודעה מטעם משרד הבריאות, לפיה לאחר פרסום מסקנות הוועדה יפורסמו סיכומי הדיון שלה ופרוטוקולים של העדויות שיושמעו בפניה. לעותרת נודע, כי מבירור שנערך עם לשכת כבוד השרה התברר, כי לא ייערכו הקלטות או תמלול מלא של פרוטוקולי הוועדה, אלא סיכומים בלבד. כן התברר, כי גם הסיכומים האמורים יפורסמו לאחר תום עבודת הוועדה – וללא אזכור שמות הדוברים.
12. ביום 22.06.2013, יומיים לאחר קיום ישיבת הוועדה הראשונה, פרסמה כבוד השרה בעמוד ה"פייסבוק" שלה, כי **"בישיבות ייכתבו פרוטוקולים, ללא ציון שם המדברים, כדי שמשתתפי הדיונים, העדים והמופיעים בפני הוועדה ידברו בחופשיות. כל הפרוטוקולים יפורסמו בתום הוועדה לאחר פרסום המסקנות"**.

העתק מצילום מסך הפייסבוק של כבוד השרה, מיום 22.06.2013, מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה ומסומן בספרה "2".

13. לשון אחר: כבוד השרה הודיעה, כי ייערך "סיכום" של הנאמר במסגרת ישיבות הוועדה (להבדיל מפרוטוקול מלא), אולם לצד הדברים, לא יפורסמו שמות הדוברים, כך שלא ניתן יהיה לשייך בין הדברים לבין אומרים. זאת, כטענת כבוד השרה, על מנת לאפשר לאותם חברי ועדה להתבטא בחופשיות.

14. בהתאם, פנתה העותרת לכבוד השרה במכתבה מיום 25.06.2013, במסגרתו עמדה העותרת, בין היתר, על חשיבות קיום ערכי שקיפות ושיתוף הציבור באמצעות עריכת פרוטוקולים מלאים, הכוללים את שמות הדוברים. כן הדגישה העותרת את העובדה, כי הוועדה הינה וועדה ציבורית הפועלת לטובת הציבור, ועל כן ישנו ערך מיוחד בהבאת דברי חבריה כלשונם ובמלואם, על מנת לוודא כי אלה אכן מייצגים נאמנה את האינטרס הציבורי.

העתק צילומי ממכתב העותרת מיום 25.06.2013 מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן "3".

15. לאחר הפנייה האמורה, התפרסמה בתקשורת הודעת לשכת כבוד השרה, לפיה "הוחלט להפיק פרוטוקולים מלאים (סטנוגרמה) שיישקפו במדויק מה נאמר בוועדה, ולהעמידם לרשות הציבור עם תום עבודתה. עם זאת, הפרוטוקולים הללו לא יחשפו את שמות הדוברים, כדי לאפשר לחברי הוועדה ולמוזמנים הרבים שיגיעו אליה לדבר בחופשיות ללא חשש ולבודד אותם מלחצים חיצוניים...".

העתק צילומי מכתבת The Marker, מיום 26.06.2013, במסגרתה ניתנה הודעה מטעם לשכת כבוד השרה, מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן בספרה "4".

16. ואולם, העותרת סברה (כפי שסבורה היא אף כיום), כי ההודעה האמורה אינה מספקת. העותרת סברה, ועודנה סבורה, כי פרוטוקולים מהם נמחקו שמות הדוברים אינם כאלה "משקפים במדויק" את התנהלות הוועדה. פרוטוקולים כאמור אינם משרתים את טובת הציבור – נהפוך הוא.

17. בהתאם, פנתה העותרת, שוב, לכבוד השרה, ביום 26.06.2013, וביקשה ממנה, לשנות את החלטתה שלא לפרסם את שמות הדוברים בוועדה. במסגרת זו, טענה העותרת, כי הנמקת כבוד השרה, לפיה רק אי פירסום שמות הדוברים יאפשר התבטאות חופשית של חברי הוועדה, אינה סבירה, בנסיבות העניין. העותרת טענה, כי הטיעון לפיו חברי הוועדה יהיו נתונים תחת לחצים אם יחשפו שמותיהם – אינו יכול לעמוד, משום שממילא חברי הוועדה צפויים להיות נתונים תחת לחצים מסוימים. דווקא משום כך, טענה העותרת, חשיפת שמות הדוברים לצד דבריהם תהיה בה כדי להוכיח כי הם פועלים לפי צו מצפונם ולא מושפעים משיקולים זרים. בהתאם, דווקא פרסום שמות הדוברים לצד דבריהם יסייע לחיזוק אמון הציבור בפעולת הוועדה, ולפעילות הוועדה עצמה.

העתק צילומי ממכתב העותרת מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן בספרה "5".

18. משחלפו כשבועיים ימים ולא התקבלה כל התייחסות למכתב האמור, מכבוד השרה או ממי מטעמה, הועבר הטיפול בפניית העותרת לידי הח"מ.

19. בהתאם, פנו הח"מ, בשם העותרת, ביום 11.07.2013, לכבוד השרה. במסגרת זו, עמדו הח"מ על כך שנוכח אי מתן תשובה מטעם כבוד השרה, לבקשת העותרת לקיום פרוטוקולים מלאים, בכוונת העותרת לפנות לבית המשפט הנכבד. על מנת שעתירה כאמור לא תהפוך ל"אקדמית", התבקשה כבוד השרה לאשר, כי

עד לכל הכרעה כאמור, ייערכו פרוטוקולי הוועדה כך שיכללו גם את שמות הדוברים, לצד דבריהם, ויישמרו כך בידי משרד הבריאות – כך שניתן יהיה לעיין בפרוטוקולים המלאים בעתיד, אם וככל שתתקבל עתירת העותרת. מכיוון שבקשה זו אינה כרוכה בהקצאת משאבים כלשהם ו/או פעולה מיוחדת כלשהי, היו סמוכים ובטוחים הח"מ כי כבוד השרה תיעתר בחפץ לב ועל אתר לבקשתם.

העתק צילומי ממכתב הח"מ מיום 11.07.2013, מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה ומסומן בספרה "6".

20. שעה קלה בלבד לאחר שנשלח מכתב הח"מ האמור, התקבל אצל העותרת מכתב כבוד השרה, אשר נושא את התאריך 01.07.2013, אולם התקבל, כאמור, אצל העותרת, רק ביום 11.07.2013 – ולאחר משלוח מכתב הח"מ.

במכתבה, שבה כבוד השרה על הנימוק כי קיום דיוני הוועדה באופן תופשי ופתוח מחייב, לשיטתה, כי לא יפורסמו שמות הדוברים, כך שאלה יוכלו לדבר בחופשיות **"ללא תלות או חשש ביחס למקום עבודתם, תפקידם לרבות תפקידים שמילאו בעבר וירצו למלא בעתיד"**. כן ציינה כבוד השרה כי **"דיוני הוועדה יסוכמו באופן מפורט, ולאחר הגשת ההמלצות יהיו גלויים לציבור"**.

על אף אי נכונות כבוד השרה לציין את שמות הדוברים במסגרת פרוטוקולי הוועדה, הודיעה כבוד השרה, כי במסגרת המלצות הוועדה יצוינו שמות התומכים והמתנגדים.

העתק צילומי ממכתב כבוד השרה מיום 11.07.2013, מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן בספרה "7".

21. נוכח תשובתה זו של כבוד השרה, ביקשה העותרת, כי עד לכל הכרעה אחרת, ועל מנת שלא תהפוך כל דרישה עתידית בהקשר זה לתיאורטית בלבד, תקיים כבוד השרה פרוטוקולים מלאים הכוללים את שמות הדוברים, ואלה יישמרו, לעת עתה, בידי המשיבים. דיון שונה ונפרד בנוגע לפרסום הפרוטוקולים, ניתן יהיה לקיים בכל שלב בעתיד.

בנוסף, נוכח תשובת כבוד השרה לפיה **"דיוני הוועדה יסוכמו באופן מפורט"**, אשר עומדת בסתירה להודעת לשכת כבוד השרה כאמור בנספח 4 לעתירה זו, לפיה **"הוחלט להפיק פרוטוקולים מלאים (סטנוגרמה), שישקמו במדויק מה נאמר בוועדה"**, נתבקשה כבוד השרה להבהיר, כי אכן יפורסמו פרוטוקולים מלאים (סטנוגרמה), להבדיל מ"סיכומים מפורטים", כאמור במכתב כבוד השרה מיום 11.07.2013.

העתק צילומי ממכתב הח"מ השני, מיום 11.07.2013, מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומן בספרה "8".

22. מכיוון שדיוני הוועדה כבר החלו, נתבקשה כבוד השרה להגיב למכתב הח"מ בדחיפות, על מנת שתדע העותרת לכלכל את צעדיה בהקשר זה. בהתאם, ביקשה העותרת, כי תשובת כבוד השרה תינתן, לכל המאוחר, במהלך יום ב' 15.07.2013.

23. ואולם, למרבה הצער, עד לכתיבת שורות אלה לא ניתנה כל התייחסות מטעם כבוד השרה לבקשת העותרת.

24. להשלמת התמונה יצוין, כי בניסיון למנוע את הצורך בנקיטת הליכים בענייננו – באשר, כאמור, לטעמנו, מדובר בדרישה טריוויאלית ומתחייבת – פנו הח"מ אף לראש מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, עו"ד

אסנת מנדל, בתקווה שזו תסייע לקיום דרישת העותרת, דבר אשר ייתר את הגשת עתירה זו. ואולם, למרבה הצער, אף בכך לא היה כדי להואיל.

העתקים צילומיים ממכתבי הח"מ לעו"ד מנדל – שניהם מיום 11.07.2013 – מצ"ב לעתירה זו, כחלק בלתי נפרד הימנה, ומסומנים, מקשה אחת, בספרה "9".

25. במצב דברים זה, משמוצו חילופי הדברים בין העותרת למשיבים, ומשכבוד השרה לא הביעה הסכמתה לקיים פרוטוקולים באופן מלא, אשר יישמרו, בשלב זה, במשרד הבריאות עד להכרעה בכל עתירה עתידית, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה אלא לפנות בעתירה זו לבית המשפט הנכבד.

## ד. החובה לקיים פרוטוקולים מלאים בעניינו

### 1.ד החובה הכללית לערוך פרוטוקולים לאור עיקרון השקיפות המנהלית

26. חובת הרשות לקיים פרוטוקולים של דיוניה נובעת מעיקרון השקיפות המנהלית. עיקרון זה הוא בנשמת אפו של ההליך הדמוקרטי, ונובע – ואף מתחייב – מן התפישה, לפיה אנשי הציבור, בפועלם, אינם אלא נאמנים המקיימים חובתם כלפי הנהנה, הוא הציבור.

27. מדובר, אם כן, בעקרון אשר הינו כה טריוויאלי – בבחינת מושכלת יסוד ממש – עד אשר דומה כי אין צורך להרחיב הדיבור אודותיו. די אם נפנה, בהקשר זה, לדברי המלומד וכבוד השופט בדימוס יצחק זמיר, בספרו "הסמכות המנהלית" (התשע"א – 2011) (להלן: "זמיר"), כרך ב', עמוד 1035:

*"שקיפות ההליך המנהלי (transparency) היא עיקרון משפטי בפני עצמו. להבטחת פעילותו של המינהל הציבורי נוצק כלל התנהגות שמקומו בכותל המזרח של התנהלות המינהל הציבורי. העיקרון הוא עיקרון השקיפות". הוא נובע מן הרעיון הדמוקרטי המטיל על כל אנשי הציבור חובת נאמנות כלפי הציבור. בתקופה האחרונה גוברת המודעות לחשיבות העיקרון. לפי עיקרון זה כל איש ציבור וכל רשות מינהלית חייבים לפעול באופן שקוף, כלומר באופן שעיקרי הפעולה יהיו פתוחים וגלויים בפני הציבור. זאת חובה בסיסית של כל נאמן כלפי הנהנה. בהשלכה למנהל הציבורי, זאת חובה בסיסית של איש ציבור, שקיבל את תפקידו כנאמן של הציבור, כלפי הציבור הרחב".*

28. מעיקרון זה נגזרת החובה הבסיסית המוטלת על הרשות, לקיים פרוטוקול מלא של דיוניה. אומנם, נכון להיום אין חובה גורפת מכוח חיקוק לקיום פרוטוקול בכל עניין (חובה אשר העותרת תמכה בעיגונה בעבר ותומכת בה גם היום), אולם חובה זו מוטלת מכוח ההלכה הפסוקה, והיא תלויה גם בשקלול כלל האינטרסים הנוגעים לדבר.

29. ראה/י לעניין זה בזמיר, עמוד 1036-1037:

*"חובה לרשום פרוטוקול חשובה בייחוד כאשר רשות מנהלת פועלת באמצעות אורגן-רבים כמו ועדה או מועצה, והיא מקדימה דיון פנימי להחלטה. חובה כזאת יכולה להיות מוטלת על ידי חוק באופן גורף על רשויות מנהליות. בישראל אין חוק כזה. אולם יש חוקים המטילים חובה לרשום פרוטוקול בהקשר מסוים. חובה כזאת עשויה להיות מוטלת גם מכוח ההלכה. הנה כך אמר בית המשפט: "בסדרי המנהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את*

**עיקרי המידע שהובא לפניו ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע... החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המנהלי הכללי ובעיקרון שקיפות פעילותו של המינהל". בית המשפט ציין כי השאלה אם בהקשר מסוים מוטלת על הרשות המינהלית חובה לרשום פרוטוקול תלוייה בשקלול האינטרסים באותו הקשר. כך גם, במקום שחובה זו מוטלת על הרשות, בשאלת ההיקף או הצורה של הפרוטוקול".**

30. להלן נראה, אם כן, כי מכלול האינטרסים המעורבים בענייננו מחייבים, לאור של עיקרון השקיפות המינהלית, כי כבוד השרה תורה על עריכת פרוטוקולים מלאים ומפורטים של דיוני הוועדה – הכוללים אף את שמות הדוברים לצד דבריהם.

## **2.ד בענייננו – רק עריכת פרוטוקול מלא, הכולל את הדברים מפי אומריהם, תקיים את חובת עריכת הפרוטוקול ותגשים את עיקרון השקיפות המינהלית**

31. כאמור, בענייננו, זנחה כבוד השרה את העמדה הראשונית בה החזיקה, לפיה לא היה בכוונתה להורות על עריכת פרוטוקולים לדיוני הוועדה בכלל – וטוב שכך עשתה. בהתאם, דומה כי אין כיום עוד מחלוקת ביחס לצורך לערוך פרוטוקולים ביחס לדיוני הוועדה, אלא שהצדדים חלוקים באשר לאופן ולהיקף עריכת הפרוטוקולים האמורים.

32. דומה כי ניתן לחלק את המחלוקת בענייננו לשתיים:

33. **המחלוקת הראשונה בין הצדדים נוגעת להיקף תיעוד ישיבות הוועדה.** העותרת סבירה, כי בנסיבות העניין טוב תעשה כבוד השרה אם תורה כי פרוטוקולי הוועדה יתועדו באופן מלא, כך שכל הנאמר בהם יתועד, באופן מלא, במסגרת הפרוטוקולים (למשל, על ידי שימוש בשירותי הקלטה ותמלול) – להבדיל מ"סיכום" הדברים, כפי שנראה בכוונת כבוד השרה לעשות בפועל.

תיעוד מלא כאמור, מילה במילה, של הדוברים בפני הוועדה, דרוש לדעת העותרת נוכח העניינים כבדי המשקל המונחים על הפרק ונוכח העובדה כי אין חולק כי קיימים גורמים בעלי אינטרסים אשר ינסו להשפיע על פעילות הוועדה. על הפרק מונחים לא רק ענייני תקצוב מערכת הבריאות, אלא גם רווחים פוטנציאליים כתוצאה מהפעלת שר"פ בבתי חולים ציבוריים, כאמור לעיל. כשסכומי עתק מונחים על כף המאזניים – אין ספק כי יהיו מי שינסו לנווט את ספינת הוועדה, דווקא לחוף המתאים להם.

כאמור לעיל, ככל הנראה אף כבוד השרה הבינה, נוכח לחצי הציבור, כי אין מנוס מקיום פרוטוקולים, שהרי, בהודעה מטעם לשכתה לעיתון The Marker (נספח 4 לעתירה זו) נמסר כי דיוני הוועדה יתועדו באופן מלא על ידי שימוש ב"סטנוגרמה" (אשר למיטב ידיעת העותרת היא חברה העורכת שירותי הקלטה ותמלול).

ואולם, כאמור לעיל, בניגוד להודעה לעיתונות, במכתב כבוד השרה מיום 11.07.2013 (נספח 7 לעתירה זו) הודיעה כבוד השרה, כי דיוני הוועדה "יסוכמו באופן מפורט". כאמור, במכתב הח"מ מיום 11.07.2013 (נספח 8 לעתירה זו), ביקשו הח"מ את הבהרת כבוד השרה, כי אכן דיוני הוועדה יתועדו בפרוטוקול מלא, על ידי שימוש בשירותי "סטנוגרמה" (או חברה דומה אחרת), כאמור בהודעת לשכת כבוד השרה לעיתון The Marker. כאמור, בקשת הח"מ בהקשר זה לא נענתה.

מכיוון שלא מוטלת על הרשות חובה לערוך את פרוטוקולי דיוניה דווקא בדרך של הקלטה ותמלול, **ובלבד שדיוני הוועדה יתועדו באופן מלא ובהתאם לעקרונות שעוד יפורטו להלן** – אין העותרת תרה אתר סעד



מבית המשפט הנכבד כי דיוני הוועדה יקוימו דווקא באמצעות שירותי הקלטה ותמלול, ובלבד שיישמרו העקרונות של קיום פרוטוקול מלא ומדויק. יחד עם זאת, העותרת סבורה כי בנסיבות העניין יש מקום להורות על עריכת פרוטוקולים כאמור, ומביעה תקוותה כי כבוד השרה אכן תפעל כאמור בהודעת לשכתה בנספח 4 לעיל.

34. המחלוקת השנייה והעיקרית בין הצדדים נוגעת לאופן תיעוד ישיבות הוועדה. העותרת סבורה כי יש לערוך את פרוטוקולי הדיון כך שיהיה בהם כדי לשקף את הדברים מפי אומרם – דהיינו, כך שלצד הדברים יובא גם שם הדובר. ואולם, כבוד השרה, מצידה, סבורה כי בנסיבות העניין אין לציין את שמות הדוברים בעת עריכת הפרוטוקול, וזאת כבר מרגע עריכתו (להבדיל מעריכתו באופן מלא והשמטה מאוחרת של שמות הדוברים, במידת הצורך).

35. במסגרת חלק זה של העתירה, נבקש להראות מדוע בענייננו רק קיום פרוטוקול מלא, הכולל את שמות הדוברים, יהיה בו כדי להגשים את חובת עריכת הפרוטוקול וכדי לקיים את עיקרון השקיפות המנהלית.

36. כאמור, נועדה חובת עריכת הפרוטוקול להגשים את עיקרון השקיפות המנהלית. עיקרון השקיפות המנהלית נתמך בשלושה טעמים עיקריים – ראה/י זמיר, בעמוד 1035-1036:

”שלושה טעמים עיקריים תומכים בעיקרון זה. ראשית, עצם השקיפות מרתיעה אנשי ציבור בפני שימוש בלתי ראוי בסמכותם. כמאמר השופט ברנדייס מבית המשפט העליון של ארצות הברית: אור השמש הוא המחטא היעיל ביותר ואור החשמל הוא השוטר הטוב ביותר. שנית, שקיפות לאורך ההליך המנהלי מאפשרת לאנשים וגופים מקרב הציבור לנקוט מבעוד זמן צעדים על מנת למנוע התפתחות בלתי ראויה, ואולי אף בלתי חוקית, על ידי רשות מנהלית... שלישית, השקיפות מאפשרת לאנשים מעוניינים, או אף לציבור הרחב, לבקר החלטות מינהליות בדיעבד, לתקן טעות או עוול ולהפיק את הלקח הנדרש...”

37. בענייננו, סבורה העותרת, כי רק קיום פרוטוקול מלא, הכולל את שמות הדוברים, יקיים את הטעמים הנ”ל. כך, למשל, אם תחליט כבוד השרה על נקיטה בצעדים מסוימים לאור המלצות הוועדה, כיצד יוכל הציבור לוודא כי המלצות הוועדה ניתנו באופן אובייקטיבי, ללא משוא פנים ושיקולים זרים, אם לא ניתן יהיה לייחס את הדברים אשר נאמרו בוועדה לדובר זה או אחר? כיצד ניתן יהיה לדעת אם דברים אלה או אחרים נאמרו על ידי איזו סמכות מקצועית, ובאיזה תחום, אם לא יפורט שם הדובר לצד הדברים? כיצד ניתן יהיה, במצב, חלילה, של חשש לניגוד אינטרסים/או שיקולים זרים ביחס למי מחברי הוועדה לוודא מה אמר אותו חבר, וכיצד השפיע הדבר על המלצות הוועדה אשר השפיעו על החלטת כבוד השרה? ועוד.

38. כאמור לעיל, מונה הוועדה לא פחות מ-14 חברים. יתר על כן, וכפי שפורט לעיל, נמתחה ביקורת ציבורית על חלק מן המינויים בוועדה (כמו למשל מינויה של הגב' פנינה קורן – מקורבת לכבוד השרה, אשר אין לה ניסיון קודם רלוונטי לפעילות הוועד – כנציגת ציבור בוועדה, והטענה לפיה יש רוב ברור בין חברי הוועדה לתומכי השר”פ). בפרסומים בתקשורת דתנה כבוד השרה את כל הטענות הנ”ל, וטענה כי חברי הוועדה נבחרו כולם באופן ענייני ומאוזן, ולא נפל כל פגם במינויים.

39. כאמור, הרכב הוועדה אינו עומד לדיון במסגרת עתירה זו. ואולם, ובייחוד נוכח הביקורות הציבוריות על הרכב זה, דומה כי מתחדד הצורך בקיום פרוטוקולים מלאים ומדויקים, הכוללים גם את שמות הדוברים, כך שניתן יהיה לאשר את טענת כבוד השרה לפיה לא נפל פגם במינוי חברי הוועדה ואלה אכן ראו לנגד עיניהם את טובת הציבור בלבד.

40. היה ולא יצוינו שמות הדוברים לצד דבריהם, לא ניתן יהיה לדעת, גם, איזה מהדברים נאמרו על ידי בר סמכא בתחום, ואיזה לא, ובהתאם, האם הסתמכות על דברים אלה היא סבירה.
41. נקבע בפסיקה, כי בשיקולי אופן עריכת הפרוטוקול, בבחינת היקפו וצורת עריכתו, יש להקפיד כי יישמרו שני כללים עיקריים. ראשית, כי הפרוטוקול ישקף נאמנה את אשר התרחש ונאמר בדיון – מה דיווחו חברי הוועדה, מה נאמר להם וכו'. ושנית, שהפרוטוקול ישקף תמונת אמת על הדיון – תהא האמת אשר תהא (ראה/י זמיר, בעמודים 1037-1037).
- בענייננו, יקוימו הכללים האמורים אך ורק אם יצוינו שמות הדוברים. היה ולו יצוינו שמות הדברים, לא ניתן יהיה לומר כי יש בפרוטוקול כדי לשקף נאמנה את אשר התרחש ואת אשר נאמר בדיון, ולא יהיה בו כדי ליתן תמונה אמיתית ביחס לדיוני הוועדה. במקרה הטוב, יהווה פרוטוקול כזה, פרוטוקול חסר המשקף אך חלק מעיקרי דיוני הוועדה, ובמקרה הפחות טוב, אי ציון שמות הדוברים יהווה עיוות של הנאמר בוועדה, באשר ייתכן דברים מסוימים ייוחסו דווקא לדובר הלא נכון.
42. אף הפסיקה, באופן עקבי, הכירה בחובת הרשות לקיים פרוטוקולים אשר יקיימו, הלכה למעשה, את העקרונות הנזכרים מעלה.
43. במסגרת בג"ץ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן ואח' נ' ראש לשכת עורכי הדין ואח' (פורסם בגבו) (להלן: "פרשת ד"ר כהן"), נידונה בהרחבה שאלת חובתה של לשכת עורכי הדין לקיים פרוטוקול מלא ומדויק של ישיבות הוועד המרכזי של הלשכה – להבדיל מן הפרוטוקול המתומצת והחלקי אשר היה נוהג בה.
44. בית משפט נכבד זה קיבל את עתירת ד"ר כהן, והורה ללשכה, לקיים פרוטוקול מלא ומדויק של ישיבות הוועד.
45. בין היתר, ציין בית משפט נכבד זה, כי דווקא משום שישירות הוועד הינן ישיבות לא פומביות וסגורות (כפי ישירות הוועדה בענייננו, למיטב ידיעת העותרת) – מתחדד הצורך לקיים פרוטוקול מלא ומדויק, על דרך רישום מלא או הקלטה ותמלול, אשר ישקף, אחת לאחת, את אשר נאמר בדיוני הוועד – כאשר רק במקרים "מיוחדים שבמיוחדים" ניתן יהיה להסתפק בדיון תמציתי (ראה/י סעיף 69 לפסק הדין).
46. הוסיף בית משפט נכבד זה בפרשת ד"ר כהן, אף את הדברים הבאים:
- להשלמת דברינו ביקשנו להסב את תשומת-הלב לדברים אחדים שאמרה "ועדת בייסקי" – היא ועדת-החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים – בדיון-וחשבון שכתבה לאחר משבר מניות הבנקים שהיה בחודש אוקטובר 1983 (דיון וחשבון הוועדה לעניין ויסות מניות הבנקים (תשמ"ו)):*
- [[11]]:*
- "פרוטוקול דיוני הדירקטוריונים וועדות רמות דרג של מינהלת בנקים צריך שייערך במידת פרוט שתשקף אל נכון את שנעשה בישיבה. במלים אחרות, מי שקורא את הפרוטוקול צריך לדעת מתוכו מי נוכח, מי דיבר ועל מה דיבר. מטבע הדברים מתייחס אדם אחרת לדברים הנאמרים על ידו, מבלי להשאיר רישום כלשהו, מאשר לדברים שהוא אומר כשאלו משתמרים בכתובים. תחושת האחריות ושיקול הדעת בהם נאמרים הדברים כבדה יותר כשהדברים נרשמים. אולם לא רק זאת, הסדר הטוב מחייב שדיונים הנעשים בישיבות מסוג זה יועלו על הכתב לצרכים שונים, וביניהם יכולת מעקב של חברי הגוף שנעדרו מהישיבה, עריכת בירורים שונים אודות עמדתו של חבר זה או אחר בהקשרים שונים כגון היותו בעל אינטרס בנושא שנדון, ועוד כיוצא באלו סיבות שלא תמיד ניתן לשערן מראש" (סעיף 13.7, בעמ' 190).

מכאן אף המלצת הוועדה (סעיף 23.9, בעמ' 364):

**"...תיקבע הוראה לפיה יערכו פרוטוקולים מלאים של ישיבות הדירקטוריון, מהם ישתקפו העמדות של המשתתפים בדיון. לגבי כל החלטה יצוינו שמות הדירקטורים התומכים, והמתנגדים או הנמנעים".**

**אכן, המדובר הוא בדירקטוריונים של בנקים, אך השיקולים העקרוניים יחולו על עניינינו-שלנו אף-הוא, בשינויים המחויבים מן העניין".**

47. ודומה, כי ההשוואה האמורה יפה אף לעניינינו. אף בעניינינו, בסופו של יום, יידרש המעיין בפרוטוקולי דיוני הוועדה לדעת מי אמר ומה אמר במסגרת דיוני הוועדה. בהקשר זה, טענת כבוד השרה היא שאי ציון שמות הדוברים נועד על מנת לאפשר להם לעמוד על עמדתם, ללא חשש מפגיעה בתפקידם, וללא חשש כי יהיו נתונים לחצים. ואולם, **צידו השני של אי הרישום האמור, הוא כי דווקא נוכח אי הרישום האמור ניתן יהיה להשפיע על חברי הוועדה ולהפעיל עליהם לחצים ביתר קלות, באשר ממילא לא ניתן יהיה להראות ביום מן הימים, כי היו נתונים לחץ כאמור, וכי פעלו שלא כפי הנדרש מהם.**

48. אכן, אין לעותרת כל ספק, כי גורמים בעלי אינטרסים שונים ינסו להשפיע על חברי הוועדה לקידום אג'נדה מסוימת. כאמור, הוועדה צפויה לדון בסוגיות כבדות משקל הנוגעות למערכת הבריאות הציבורית, להן צפויות השלכות משמעותיות על כלל הציבור. אין ספק לעותרת כי סוגיות אלה כרוכות באינטרסים סותרים ומתנגשים של קבוצות שונות בציבור, וכי קיימים בעלי אינטרסים אשר יבקשו לקדם דווקא אג'נדה אחת, על פני אחרת – ושלא בהכרח מטעמי טובת הציבור.

49. כבוד השרה גוזרת מן האמור לעיל מסקנה, לפיה, מוטב לנהל את דיוני הוועדה במחשכים – מבלי להביא את דברי חברי הוועדה מפי אומרים. כבוד השרה גוזרת מן האמור לעיל מסקנה, לפיה מוטב, נוכח "סכנת הפעלת הלחץ" האמורה, "לצנזר" את פרוטוקולי הדיונים, כך שלעולם איש – לרבות הציבור – לא יוכל לדעת מי אמר מה.

50. ואולם, בכל הכבוד, סבורה העותרת כי הליך גזירת המסקנות שמבצעת כבוד השרה שגוי הוא. העותרת סבורה, כי דווקא "סכנת הפעלת הלחץ" היא המחייבת עריכת פרוטוקולים מלאים ומדויקים, לטובת מי שאת טובתו נועדה הוועדה לקדם – הציבור.

51. **רק רישום הדברים מפי אומרים מחייב כי הדובר אכן ינהג באחריות ביחס לדבריו ויפעיל שיקול דעת שקול. רק עריכת פרוטוקול הכולל את שמות הדוברים תאפשר בירור בדיעבד ביחס לאינטרסים שונים אשר עמדו, ככל שיעמדו, חלילה, למי מחברי הוועדה – ועוד. רק רישום מלא של הדברים יסייע להבטיח כי נאמנותם של חברי הוועדה תהיה נתונה לציבור בלבד, ולא לגורמים בעלי אינטרסים.**

52. זאת ועוד. טענת כבוד השרה בהקשר זה היא כי "בין היתר, המטרה היא להגן עליהם [על חברי הוועדה / מוזמניה – הח"מ] מפני נזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מחשיפת דעות כנות ועמדות אמת (כך למשל, למנוע מצב שבו רופא, אחות, או עובד במערכת חושש לבקר את מנהליו או את המוסד שבו הוא עובד) או למנוע מצב שבו חבר בוועדה חושש לומר דברים שעומדים בסתירה למצופה ממנו".

ראה/י בכתבת The Marker מיום 26.06.2013, נספח 4 לעיל.

53. **באשר למוזמני הוועדה יצוין, כי ראשית, למיטב ידיעת העותרת, בפגישות האחרונות זומנו בעיקר בכירים מתחום מערכת הבריאות, לרבות מנכ"לי חלק מקופות החולים, מנהלי מרכזים רפואיים, סמנכ"לית**

ביטוחי הבריאות במשרד הבריאות, הממונה על הביטוח במשרד האוצר ועוד. כלומר, עד כה, כפי שפורסם בתקשורת, מרבית המוזמנים לוועדה (אם לא כולם) הינם בעלי משרות בכירות ולא "רופא, אחות או עובד" זוטרים החוששים לאבד את פרנסתם אם יתבטאו כנגד המוסד בו הם עובדים... שנית, היה ויפיעו גורמים כאמור בפני הוועדה ו/או במקרים אחרים בהם יעלה הצורך לשמור על פרטיותו של מאן דהוא, ניתן יהיה לעשות זאת, אד הוק, לפי נסיבות העניין. ואולם, החלטה גורפת ואפריורית לפיה "יצונזרו" פרוטוקולי הוועדה ככלל ובכל מקרה אינה סבירה. בכל הכבוד, ברירת המחלל צריכה להיות שקיפות ומידע מלא, ו"צונזור" הוא חריג לברירת מחלל זו – ולא להפך, כפי שמבקשת כבוד השרה להנהיג.

54. בהקשר זה לא למותר לציין, כי אף דיונים בסוגיות רגישות ביותר, ואף כאלה הכוללים עניינים הנוגעים לצנעת הפרט ולביטחון המדינה, מתקיימים לרוב אגב ניהול פרוטוקול מלא ושלים – כאשר השאלה ביחס לאופן ולהיקף הפרסום הינה שאלה נפרדת משאלת עצם קיומו של פרוטוקול מלא, המחייבת איזונים בין שיקולים אחרים.

55. באשר לחברי הוועדה, מצופה מכבוד השרה למנות כחברי וועדה חברים ראויים אשר יהיו מסוגלים לעמוד תחת לחצים כאמור ולהתבטא לפי צו מצפונם וללא משוא פנים. בכל הכבוד, מצופה ממי שנוטל חלק בעשייה הציבורית, כי ידע לעמוד בלחצים המופעלים עליו על ידי גורמים חיצוניים (ככל שמופעלים), ולפעול באופן מקצועי, ענייני, וללא משוא פנים.

56. ועוד לעניין השיקולים בעריכת פרוטוקול מלא וחשיבות עריכת פרוטוקול כאמור, ראה גם בסיפאת דברי בית משפט נכבד זה בפרשת ד"ר כהן:

74. ההכרעה בנושא רישום פרוטוקול של הדברים הנאמרים בישיבות הוועד המרכזי של הלשכה – עצם הרישום והיקף הרישום – תיגזר לאחר שקלול האינטרסים שלעניין. אינטרסים אלה הם, בעיקרם: זכותו של ציבור עורכי-הדין לדעת כיצד פועלים מנהיגיו ומה הם השיקולים המדריכים אותם בהחלטותיהם; זכותם של חברי הוועד כי ציבור עורכי-הדין ידע את דרכיהם וכיצד ממלאים הם את חובתם כאנשי-ציבור נבחרים; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית; העומד המינהלי והכספי הכרוך בעריכתם של פרוטוקולים. ועל כל אלה: הצורך הדוחק לחשיפת האמת על דרכי הנהלתו והנהגתו של גוף נבחר. שקיפות פעילותו של גוף נבחר היא מן הסימנים המובהקים לקיומה של חברה דמוקרטית כשלנו, והיא בבחינת חי הנושא-את-עצמו...

75. בהביאנו במניין את כל השיקולים-שלעניין – מכאן ומכאן – דעתנו היא כי חובה היא המוטלת עליו, על הוועד המרכזי, להיעתר לבקשת העותרים ולערוך פרוטוקולים מלאים ושלמים של הנאמר בישיבות הוועד המרכזי. הדבר יכול שייעשה בידי קצרנית, וסימני-הקצרנות יורקו מכלי הקצרנות אל השפה העברית; הדבר יכול שייעשה בהקלטה וההקלטה תתוכתב; הדבר יכול שייעשה בהקלטת-וידאו ודברי הדוברים יתוכתבו; הדבר יכול שייעשה בכל דרך שהיא, ובלבד שלסופו של הליך יימצא פרוטוקול מלא ושלים בשפה העברית...

76. הכול מסכימים כי פרוטוקול חייב לשקף את האמת בלי כחל-ושרק: גם אם אמת מרה היא, גם אם אמת מכווערת. פרוטוקול נדמה הוא למצלמה – בימינו נאמר: למצלמת-וידאו – ומצלמה תקלוט ותדפיס גם מחזות שאינם מרניני-לב. פרוטוקול חייב שיאמר אמת; וכדבר

הנביא (זכריה, ח, טז [ב]): "דברו אמת איש את-רעהו". אמר על-כך השופט ברק בבג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח' [7], בעמ' 478:

"...הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת. הוא חייב להיות אמיתי. אם האמת היא מרה, חייב הפרוטוקול לשקף (באופן מלא או מתומצת) אמת מרה זו. אין להוציא מהפרוטוקול דברים שאינם ראויים להישמע. אין לתקן פרוטוקול בשל אי הנחת (המוצדקת או הבלתי מוצדקת) מתוכנם של הדברים שנאמרו. הפרוטוקול הוא עיוור צבעים'. הוא צילום של מציאות. שינוי בפרוטוקול יכול להיעשות רק כדי להתאימו למציאות. אין לשנות את הפרוטוקול כדי שהלה לא ישקף את המציאות".

57. הגם שבעניינו אין הוועדה משמשת כגוף נבחר פר סה, אין בכך כדי לגרוע מן העקרונות אשר נקבעו בפרשת ד"ר כהן – נהפוך הוא. בהקשר זה יוזכר, כי הוועדה מונתה כוועדה ציבורית על ידי כבוד השרה, כגוף מקצועי אשר בסופו של יום אמור לגבש המלצות שיסייעו לכבוד השרה במילוי תפקידה כנבחרת ציבור. בהתאם, יפים הדברים שנקבעו בפרשת ד"ר כהן אף לענייננו, ואף לעניין החובה לציין את שמות הדוברים לצד דבריהם – שאם לא כן, יימצא הפרוטוקול חסר ושאינו משקף את המציאות, כהווייתה.

58. ועוד לעניין זה ראה/י גם בבג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב – יפו, פ"ד נ"ט(3) 817 (להלן: "פרשת אילן"), בעמוד 837, במסגרתו נידונה חובת וועדת מכרזים במכרז פנימי (אשר אין היא גוף נבחר כלל ועיקר), לערוך פרוטוקול מלא ושלים של דיוניה:

"דברים שנאמרו על הוועד המרכזי של לשכת עורכי-הדין ייאמרו – בעיקריהם – אף על ועדת מכרזים במכרז פנימי כשלנו: זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים ידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית. ועל כל אלה: הצורך הדחוק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו".

59. יצוין, כי בפרשת אילן יוחס משקל מכריע להיעדרו של פרוטוקול, ונקבע כי בהעדר פרוטוקול כאמור, לא מתקיימת חזקת התקינות המנהלית. בהתאם, ובנסיבות העניין שם – נקבע כי יש להורות על ביטול המכרז.

60. כאמור, קיום פרוטוקול מלא של דיוני הוועדה, לרבות שמות הדוברים – הוא בלבד ייחשב כגילוי אשר מאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית ואשר מקיים את תכליות עיקרון השקיפות.

61. עוד לעניין זה ראה/י גם בבג"ץ 990/92 בן ציון מורדוב נ' עיריית תל אביב – יפו, פ"ד מז(1) 474.

62. ועוד יצוין, כי לצורך עריכת איזון ראוי בענייננו, יש אף להתחשב בעובדה, כי עצם רישום שמות הדוברים בוועדה לצד דבריהם, אינה מחייבת את המשיבים בנקיטת פעולות מיוחדות ו/או בהקצאת משאבים מיוחדים לשם כך – נהפוך הוא! מטבע הדברים, הפעולה של רישום שמות הדוברים דווקא היא הפעולה הטבעית והמתבקשת כאשר ממילא נערך פרוטוקול, ומחיקת שמות הדוברים היא הפעולה הבלתי טבעית המחייבת הקצאת זמן ומשאבים. בהתאם, דווקא פעולת כמיסת שמות הדוברים היא המטילה נטל על המשיבים.

63. לסיום חלק זה, נשוב ונדגיש, כי עתירה זו אין עניינה בפרסום פרוטוקולי הוועדה לציבור הרחב, כי אם עצם עריכת הפרוטוקולים באופן מלא, כך שניתן יהיה לשקול, בעתיד, את פרסומם. אף לשיטת כבוד השרה (עליה חולקת העותרת, בכל הכבוד) החשש מפני אי התבטאות חופשית והיות הדוברים נתונים להשפעות

חיזונית, אינו קיים מעצם עריכת הפרוטוקולים באופן מלא אגב שמירתם, בינתיים, בידי משרד הבריאות (שהרי חברי הוועדה יודעים, ממילא, מי מהם אמר מה...). כי אם עצם אפשרות הפרסום היא אשר מקימה את חשש כבוד השרה. בהתאם, זומה כי אף לשיטת כבוד השרה אין טעם טוב מדוע לא ינוהלו עתה פרוטוקולים מלאים הכוללים את שמות הדוברים, ושאלת פרסומם תידון בשלב מאוחר יותר, ובמידת הצורך.

64. בהקשר זה לא למותר לציין, כי אף דיונים בסוגיות רגישות ביותר, ואף כאלה הכוללים עניינים הנוגעים לצנעת הפרט ולביטחון המדינה, מתקיימים לרוב אגב ניהול פרוטוקול מלא ושלים – כאשר השאלה ביחס לאופן ולהיקף הפרסום של אותם פרוטוקולים הינה שאלה נפרדת ומאוחרת, המערבת סוגיות נפרדות מתחום חופש המידע. בהתאם, אף בענייננו יש להורות על עריכת פרוטוקול מלא כנקודת מוצא, כאשר לאחר מכן, ולפי הצורך, ניתן יהיה לדון באופן ובהיקף פירסומו.

## ה. החלטת כבוד השרה שלא לערוך פרוטוקול מלא לוקה בחוסר סבירות

### קיצוני

65. סבירותו של מעשה מינהלי נבחנת באיזון ראוי של השיקולים הרלבנטיים לעניין, כפי שקבע הנשיא ברק (כתוארו אז) בבג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(1) 1(1997), בע' 37:

"סבירות החלטה נקבעת על ידי איזון הערכים המתחרים על הבכורה, על פי משקלם, והכרעה בניהם בנקודת החיכוך. עניין לנו, אפוא, בתורת האיזון (balancing) הנוהגת במשפט הציבורי שלנו. היא נוהגת מקום שקימת סמכות שלטונית אשר הפעלתה מעניקה שיקול דעת אשר צריך להתחשב בערכים ובאינטרסים מתנגשים".

ראו גם: בג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי, פ"ד מד(2) 485 (1990), 513-514.

66. קביעת סבירות המעשה המינהלי אינה מסתיימת איפוא בבחינה האם נשקלו כל השיקולים הרלבנטיים לעניין, אלא מתוספת לה בדיקה האם הרשות המינהלית איזנה כראוי בין כל השיקולים הרלבנטיים, שיקללה אותם כראוי ונתנה לכל אחד מהם יחס ראוי.

67. יפות לעניין זה קביעותיו של בית משפט נכבד זה בבג"צ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר, (פורסם בנבו) בסעיף 17 לפסק הדין:

"בחינת סבירות החלטתה של רשות מינהלית מחייבת, בשלב ראשון, בירור האם נשקלו במסגרתה שיקולים רלבנטיים וממין העניין; שנית, נבחנת השאלה האם בהחלטתה איזנה הרשות איזון ראוי בין כל השיקולים שיש להתחשב בהם, והאם נעשה על ידה שיקול נכון של הערכים המתנגשים, תוך מתן משקל יחסי ראוי לכל אחד מהם. בחינת סבירותה של החלטה מינהלית מותנה, איפוא, באיזון ראוי בין השיקולים הרלבנטיים."

68. מכל האמור לעיל ניכר כי החלטת כבוד השרה לא הביאה בחשבון את כל השיקולים הרלבנטיים בענייננו, ובכלל כך את התכליות העומדות בבסיס חובת קיום הפרוטוקול לאור עיקרון השקיפות המנהלית.

69. ודוק, לאור המפורט לעיל בדבר מעמד הבכורה שיש ליתן לעיקרון השקיפות המנהלית, נראה כי אף אם שקלה כבוד השרה חלק מהאינטרסים העומדים בבסיס העיקרון, לא נתנה לעיקרון זה את המשקל המכריע

המגיע לו, בייחוד בנסיבות המקרה כאן, כאשר אין עסקינן (לעת עתה) בפרסום פרוטוקולים אלא בעריכתם למשמורת במשרד הבריאות בלבד.

70. כן נראה, כי כאמור לעיל, בעת עריכת האיזון על ידי כבוד השרה היא נתנה משקל יתר לטענת, לפיה, אי פרסום שמות הדוברים יאפשר להם להביע דעתם בחופשיות ומבלי שיהיו נתונים להשפעות חיצוניות, ולא שקלה, כראוי, את תמונת הראי של אי הפרסום האמור, לפיה אי פרסום שמותיהם דווקא עלול לאפשר להם לסטות מחובתם כחברי הוועדה, ואף לפעול במשוא פנים ואגב קידום אינטרסים זרים. כן לא לקחה בחשבון כבוד השרה את העובדה כי אי פרסום שמות הדוברים יטרפד, בעתיד, העברת ביקורת שיפוטית ו/או ציבורית על פעולת הוועדה וחבריה (ו/או על החלטה של מאן דהוא בעקבות פעילות הוועדה), ובחינת קיומם של שיקולים זרים ו/או אינטרסים זרים בפעולתה.

71. בהתאם, לוקה החלטת כבוד השרה שלא לפרסם את שמות הדוברים בוועדה בחוסר סבירות קיצונית – ובהתאם, יש להורות על ביטולה, אגב חיובה לערוך פרוטוקולים מלאים הכוללים את שמות הדוברים בדיוני הוועדה, למען יהיה ניתן בעתיד לעיין בהם.

## 1. סמכות בית המשפט הנכבד לדון בעתירה זו וליתן במסגרתה את הסעד

### המבוקש

72. כאמור, העתירה שבענייננו עניינה במתן הוראה לכבוד השרה לערוך פרוטוקולים מלאים של ישיבות הוועדה, הכוללים את שמות הדוברים בה. העתירה אינה עוסקת, בשלב זה, בדרישה לאפשר עיון בפרוטוקולים ו/או לפרסם את הפרוטוקולים האמורים ו/או למסור אותם לידי העותרת.

73. בהתאם, ולמען הסר ספק, יודגש כי אין עסקינן בעתירה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, הנמנית על סוגי העתירות אותן יש להגיש לפי חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, תש"ס – 2000.

74. הח"מ סבורים, כי עתירה זו נתונה לסמכותו של בית משפט נכבד זה, בין היתר משום שלא עומד לעותרת סעד חלופי, ולאור העובדה כי פניותיה המקדימות לכבוד השרה, כאמור לעיל, העלו חרס.

### 2. סוף דבר

75. נסיים באשר פתחנו: בפני בית משפט נכבד זה מונחת עתירה, אשר בבסיסה דרישה כה טריוויאלית, שאין אלא להצטרך כי נאלצה העותרת להגישה. אנו תקווה כי עלה בידינו להמחיש עד כמה עולה העתירה עם עקרונות המנהל התקין, ואולי מעל הכל, עם עקרונות של היגיון בריא ושכל ישר.

76. על יסוד כל אחד מן הנימוקים המפורטים בעתירה זו לעיל, קל וחומר על יסוד משקלם המצטבר, מתבקש בית-המשפט הנכבד להורות למשיבים כמבוקש בכותרת עתירה זו.

77. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרת בהקשרה של עתירה זו, לרבות שכר טרחת עורך דין – והכל בתוספת הפרשי הצמדה, ריבית ומע"מ כדין.

בקביעת החוצאות כמבוקש, יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן דעתו לכך שהעותרת עשתה כל שבידה על מנת להימנע מהגשת עתירה זו, לרבות על דרך פניות חוזרות לכבוד השרה ולעו"ד מנדל, ראש ממחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

78. לעתירה זו מצורף תצהירה של עו"ד אלונה וינוגרד, מנכ"לית העותרת, אשר אושר באמצעות פקסימיליה, לאור ההיכרות האישית של הח"מ עם המצהיר וחוסר יכולתה להגיע, בסד זמנים זה, לחתימה בפני הח"מ. בימים הקרובים יועבר תצהיר מאומת כדין.

79. מאותה סיבה, מצורף לעתירה זו יפוי כח שניתן באמצעות פקסימיליה, ובימים הקרובים יועבר אף יפוי כח מקורי לידי בית המשפט הנכבד.

כ"ה זמשיגמן

רונה זמשיגמן, עו"ד

אביתר קנולר, עו"ד  
אפשטיין, חומסקי, אסנת ושות' & גילת, קנולר ושות'

ב"כ העותרת

תל אביב, היום, 23 בחודש יולי, 2013