

עת"מ 8274/08

בית המשפט המחוזי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

בפני כב' השופט : י' עדיאל

קבוע לתאריך : 11/9/08

בשעה : 10:00

בעניין שבין : 1. ניר שלו

מרח' חורגין 18 רמת גן

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' כנפי נשרים 3, ירושלים

טל': 02-6521218 ; פקס': 02-6521219

שניהם ע"י ב"כ עוה"ד נסראת דקוואר ו/או דן יקיר
ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל
פינצ'וק ו/או עאווני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או שרון
אברהם-וייס ו/או לימור יהודה ו/או עודד פלר ו/או
טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או נסרין עליאן ;

"להלן: העותרים"

- נ ג ד -

1. המינהל האזרחי בגדה המערבית

2. מועצת התכנון העליונה

3. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית

באמצעות פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, רח' סלאח א-דין

ירושלים המזרחית

טל': 02-5419538 ; פקס': 02-6246113

"להלן: המשיבים"

עיקרי טיעון

העותרים מתכבדים להגיש בזאת לבית המשפט הנכבד, עיקרי טיעון מטעמם בעתירה דנן.

הזכות לחופש המידע

1. העותרים שבים ומדגישים את מעמדה הרם של הזכות לחופש מידע כפי שפורט בסעיף 20

לעתירה, וכפי שנכתב בפס"ד **המועצה להשכלה גבוהה** (ר' סעיף 10 לתגובת המשיבים).

2. העותרים סבורים וכפי שיפורט להלן, כי זכותם לקבלת המידע אין בה, במקרה דנן, כדי

לגרור לשיתוק בעבודת המערכת המנהלית כטענת המשיבים, ועל כן באיזון בינה לבין

אינטרס ציבורי כללי זה, ידה של הזכות לקבלת המידע על העליונה.

ההיתרים נמצאים – או למצער אמורים להימצא על פי דין ותחיקת הביטחון - במשרדי המינהל האזרחי בבית אל, ואינם מפוזרים בשש הנפות, כנטען על ידי המשיבים.

3. אין זה המקום המתאים להרחבת היריעה בכל הנוגע למבנה המינהל האזרחי, על ההיררכיות והחלוקה הפנימית בתוכו, אולם חשוב להזכיר כמה גופים הנוגעים לענייננו. התכנון והבנייה באיזור נעשים בכפוף לחוק התכנון הירדני, הוא חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966, ולתחיקת הביטחון. הצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים ("צו 418") שינה את מבנה מוסדות התכנון באזור הקבועים בחוק הירדני. סעיף 4(2) לצו ביטל את ועדות התכנון המקומיות בכפרים הפלסטיניים, שתפקידן העיקרי לפי החוק היה מתן היתרי בנייה. תחת זאת הורה הצו על הקמת "ועדות תכנון הכפרים", שיתמנו על ידי המפקד הצבאי. סעיף 2(2) לצו ביטל גם את ועדות התכנון המחוזיות שהחוק מורה על הקמתן, והעביר את סמכויותיהן למועצת התכנון העליונה (מת"ע) במינהל האזרחי. סעיף 7א לצו 418 מסמך את מת"ע להקים ועדות משנה ולאצול להן מסמכויותיה. בהתאם לסמכותה לפי סעיף 7א, הקימה מועצת התכנון העליונה מספר ועדות משנה, ובהן **ועדת המשנה לפיקוח וועדת המשנה לתכנון מקומי**.

4. לידיעת העותרים, עד הסכם הביניים עם אש"ף (1995) אכן פעלו במסגרת המינהל האזרחי ועדות תכנון כפרים, שתפקידן העיקרי היה מתן היתרי בנייה במרחב הכפרי הפלסטיני. ואולם, בעקבות הסכם הביניים והחלוקה המינהלית של הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C בוטלו ועדות תכנון הכפרים. במקומן מינתה מת"ע ב-30.10.1996, מתוקף סמכותה לפי סעיף 7א לצו 418, ועדת משנה לרישוי. לפי החלטת מת"ע, סמכויותיה של ועדת המשנה לרישוי כוללות "מתן היתרי בנייה על פי הדין ותחיקת הביטחון שבתוקף באזור בו אין סמכות לוועדה מקומית או לוועדה מיוחדת לדון ולהעניק היתרי בנייה". מאחר שכאמור בכפרים הפלסטיניים שבשטח C אין כיום ועדות תכנון מקומיות, התוצאה היא שכל בקשה להיתר בנייה בנוגע למבנה שטרם הוקם מוגשת לוועדת המשנה לרישוי, הפועלת במשרדי המינהל האזרחי בבית אל.

5. בנוסף לכך, בהחלטתה על מינוי ועדת המשנה לפיקוח הקנתה לה מת"ע בין היתר את הסמכות ליתן היתרי בנייה למבנים שהבקשה להיתר בעניינם הוגשה אחרי שהמבנה, או חלק ממנו, כבר הוקם בפועל ולאחר שהליכי אכיפה נפתחו בענייננו. ובכתב המינוי של ועדת המשנה לתכנון מקומי – שאף היא פועלת במשרדי המינהל האזרחי בבית אל – נקבע כי בין סמכויותיה - "דיון בעררים על... על סירוב לתת היתרים" על ידי ועדה מקומית או על ידי ועדת המשנה לפיקוח.

6. אי לכך, העותרים יטענו כי במצב החוקי הקיים מאז 1996 (וכזכור, בבקשה שהוגשה למשיבים התבקש גילום של היתרי בנייה שניתנו בשנים 2000-2007 בלבד, דהיינו: שנים ארוכות אחרי 1996), כל היתרי הבנייה ביישובים הפלסטיניים בשטח C יכול שיינתנו אך ורק

על ידי ועדות משנה של מתי"ע שפועלות במשרדי המינהל האזרחי בבית אל. לפיכך, אין כל צורך לשוטט בשש הנפות או לחפש אצל גורמים אחרים אחר ההיתרים האמורים.

7. העותרים יטענו כי המשיבים מנסים ליצור מצג שווא, לפי מדובר במידע רחב היקף המפוזר על פני שש לשכות ו-42 חטיבות רישום (סעיף 5 לתגובת המשיבים). כפי שעולה מהתיאור העובדתי המפורט בעתירה, שהמשיבים אינם חולקים עליו, לא התקשו המשיבים למצוא נתונים על אודות: א) המספר הכולל של בקשות להיתרי בנייה שהוגשו למוסדות התכנון במינהל האזרחי בשנים 2000-2007; ב) המספר הכולל של היתרי הבנייה שניתנו לפלסטינים בשטח C באותן שנים; ג) המספר הכולל של צווי הריסה שהוצאו למבנים שהקימו פלסטינים בגין עבירות על חוקי התכנון והבנייה בשטח C; ד) המספר הכולל של צווי הריסה, כאמור בסעיף ג' לעיל, שמומשו לגבי מבנים שהקימו פלסטינים בשטח C. המשיבים אמנם התעכבו קצת במסירת המידע הנ"ל, אולם בסוף הם מסרו אותו בהתאם לבקשת העותר 1. בעניין מידע זה, המשיבים לא טענו כי המידע איננו ממוחשב ואיננו מקוטלג, ולא טענו שאין בידם להשיגו וכי הדבר כרוך בהקצאת משאבים בלתי מוגבלים כמו שהם טוענים כעת. לו היה אמת בטענת המשיבים כי היתרי הבנייה שניתנו אינם מקוטלגים ואינם ממוחשבים, לא היה בכוחם לספק לעותרים מענה לפנייתם הראשונה לפי חוק חופש המידע, ולא היה בידם למסור להם נתונים על מספר ההיתרים הכולל שניתן. הדבר מעיד כי המידע היה זמין ונמצא בלשכת מטה התכנון שבמינהל האזרחי בבית אל, ואיננו מפוזר על פני שש נפות, כטענת המשיבים.

8. העותרים יטענו כי בכל הנוגע להיתרי בנייה, תפקידם היחיד של המת"קים בנפות השונות הוא לשמש כצינור להעברת בקשות להיתרי בנייה אל ועדות התכנון במינהל האזרחי בבית אל, ולהעברת ההיתרים שניתנו או ההחלטות לסרב ליתן היתר חזרה למגישי הבקשות. יוצא כי אין רגליים לטענה בדבר הצורך להשקיע 72 שעות עבודה באיתור התיקים במשרדי התכנון הנפתיים והבאתם לבית אל.

הבקשות לקבלת היתר בניה נמצאות במשרדי ועדת המשנה לפיקוח

9. כאמור לעיל ועדת המשנה לפיקוח, הפועלת במשרדי המינהל האזרחי בבית אל, מוסמכת לבצע את תפקידיה של הוועדה המקומית לפי סעיף 38 לחוק התכנון הירדני, כלומר: לדון בבקשות להיתרי בנייה אשר הוגשו אגב הליכי פיקוח, לאחר שהמבנה כבר הוקם בפועל. בתשובת המשיבים לבקשה הראשונה שהגישו העותרים לפי חוק חופש המידע מיום 19.11.2007, שצורפה כנספח ע/3 לעתירה, צוין "כי רובן של הבקשות [להיתרי בנייה] נפתחו בעקבות קבלת התראות על בנייה בלתי חוקית". אם כן, לשיטתם של המשיבים עצמם, רוב הבקשות להיתרי בנייה נדונו על ידי ועדת המשנה לפיקוח, לאחר שהמבנים הוקמו בפועל בלי היתר. אף מטעם זה המסקנה המתחייבת היא שרוב התיקים נמצאים במשרדי ועדת המשנה לפיקוח בבית אל, ולא בשש הנפות.

10. בקשות נוספות לקבלת היתרי בניה נמצאות אף הן במשרדי ועדת המשנה לרישוי או במשרדי ועדת המשנה לתכנון מקומי – אשר יחד עם ועדת המשנה לפיקוח, הן כאמור מוסדות התכנון היחידים שמוסמכים לתת היתרי בנייה לפלסטינים בשטח C. יודגש שוב כי כל ועדות המשנה האלו פועלות ונמצאות במינהל האזרחי בבית אל.

11. העותרים יטענו כי תמוהה בעינם הטענה שתיקי הצכנון והבנייה נמצאים אצל גורמים אחרים. הבקשות לקבלת היתרים מוגשות ב-5 עותקים, וכל הפחות הועדה אשר לה מוגשת הבקשה, מחזיקה בלפחות עותק אחד מהתיק שנפתח בעקבות הבקשה. בנוסף, הגורם בעל הסמכות משאיר את ההעתק המקורי של תיקי הבנייה ומעביר לידי גורמים נוספים העתק של אותו תיק. כפי שעולה מטבלת השעות המפורטת בסעיף 9 לתגובת המשיבים, חלק זה של העבודה (איתור התיקים) מהווה כ-40% (200 שעות מסך 495 שעות) שהינו חלק נכבד מאוד מסך כל ההשקעה הנדרשת על פי גרסת המשיבים.

המשיבים יכולים לחסוך חלק נכבד מהמשאבים אותם הם נדרשים להקצות במידה והם יאפשרו לעותר מס' 1 לעשות את עבודת העיון, האיתור עריכת החומר וצילומו

12. העותרים יטענו כי טבלת השעות של העבודה הנדרשת (סעיף 9 לכתב התשובה) הינה מנופחת ואיננה משקפת את המספר הנכון של שעות העבודה הנדרשות לצורך איתור ההיתרים. אי לכך אין בדר משם השקעה משאבים ניכרים בצורה בלתי מאוזנת כטענת המשיבים. העותרים יטענו בפס"ד רחל תורן שצוטט על ידי המשיבים (סעיף 19 לכתב התשובה), מתייחס למידע שלא קשור במישרין לעניינו של העותרים, והוא משתרך על פני תקופה של 40 שנה !! ברור כי קיים הבדל עצום בין היקף וסוג המסמכים שנדרשו בפס"ד רחל תורן לבין 105 היתרים על פני תקופה חוקית של 7 שנים. המקרה דנן שונה בתכלית מהמקרה של רחל תורן והציטוט שהובא איננו רלוונטי לעניינו.

13. בנוסף, וכפי שנטען בעתירה, כל אזרח רשאי לעיין בתיקי בניין הנמצאים במשרדי הוועדות המקומיות, ולעיין בכל המסמכים הנמצאים בהם, לרבות בהיתרי בנייה שניתנו. העותר עצמו ביצע פעולה זאת פעמים רבות, הן במשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן והן במשרדי הוועדה המקבילה בעיר תל אביב-יפו. יודגש כי לצורך עיון בתיקי בניין, המעיין לא נדרש להוכיח זיקה כלשהי למקרקעין או לבניין, ואף לא להגיש בקשה מיוחדת. בוועדות מקומיות רבות, הדבר אף אינו כרוך בתשלום אגרה כלשהי.

14. אי לכך, במידה והמשיבים יאפשרו למשיב לממש את זכות העיון בתיקים ויעמידו לרשותו את תיקי התכנון והבניה, הדבר יצמצם באופן משמעותי את מאות שעות העבודה שהמשיבים טוענים שהם נדרשים להשקיע בהתאם לפירוט בסעיף 9 לתגובתם. כך בעצם יכולים

המשיבים לחסוך לעצמם חלק זה עשל העבודה (איתור התיקים) מהווה כ-40% (200 שעות מסך 495 שעות) שהינו חלק נכבד מאוד מסך כל ההשקעה הנדרשת על פי גרסת המשיבים. ה

אין מדובר ביצירת מידע, המשיבים התרשלו בכך שלא דאגו לרשום מכוח איזה תוכנית הונפקו ההיתרים

15. העותרים יטענו כי המידע אשר התבקש (לציין אילו היתרים הוצאו מכוח תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות שחלות בשטח C) אמור להיות מצוי בידי המשיבים, מאחר והדבר מצוין בגוף ההיתר עצמו – או למצער אמור להיות מצוין בגוף ההיתר - ולא מדובר במידע "חדש" כטענת המשיבים.

16. יתירה מזו, גם אם המידע לא מצוי בידי המשיבים לעת זו, העותרים יטענו כי הדבר נובע מרשלנותם של המשיבים אשר היו חייבים לציין בגוף כל היתר את התוכנית שמכוחה ניתן.

17. בעת"מ 1428/02 העמותה למען מדע מוסרי נ' הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד הבריאות, נתבקש בין היתר מידע על מספר בעלי החיים שבהם נעשו ניסויים בישראל, תוך פילוח לפי סוג בעל החיים וסוג הניסוי (מידע בסיסי, בדיקות רעילות וכדומה). משרד הבריאות טען כי המידע אינו מצוי ברשותו בצורה זאת וכי לפי חוק חופש המידע אינו נדרש להכין לעותרת את המידע בצורה שהתבקשה. משרד הבריאות הוסיף וטען כי מדובר בעבודה בהיקף בלתי סביר שתשתק את פעילות הניסויים. בסופו של יום קבע בית המשפט המינהלי מפי כבי השופטת דרורה פלפל, תוך פרשנות של חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים) התשנ"ד-1994, כי המידע שהתבקש, כולל הפילוח שהתבקש, הוא מידע שמחובתו של משרד הבריאות היה לאסוף, מאחר שבלי ידיעה בדבר סוג בעלי החיים שבהם מבוצעים הניסויים וסוגי הניסויים לא ניתן לאכוף את החוק. לכן קבעה פלפל כי המשרד יספק לעותרת את המידע שהתבקש וכן פסקה הוצאות גבוהות (40 אלף שקל). על פסק הדין הזה הוגש ערעור לבית המשפט העליון, שהסתיים בהסכמה בין הצדדים, שעיקרה "ויתור" של העותרת על מידע לגבי העבר, והתחייבות של משרד הבריאות להקים מאגר מידע ממוחשב שיאפשר לו לספק את הנתונים בעתיד. בהסכם ניתן גם לוח זמנים משוער להקמת המאגר הממוחשב.

18. הדין ותחיקת הביטחון מטילים על המשיבים חובה להבטיח שהבנייה באזור מתקיימת לפי חוק ובכפוף לתוכניות תכנון מאושרות. במסגרת זאת מתייחס צו 418 גם לאפשרות, שלצערנו אינה בלתי אפשרית, שחבר במוסד תכנון יצביע בעד מתן היתר לא-חוקי, שסותר את התוכנית התקפה. סעיף 7ג לצו מורה כי עונשו של חבר מוסד תכנון, שתמך במתן היתר בנייה או רישיון "ביודעו שהם בניגוד לתוכנית", עונשו שנת מאסר או קנס גבוה. אם כן, תחיקת הביטחון קובעת במפורש סנקציה פלילית נגד חברי מוסדות התכנון שפועלים בניגוד לחוק, לרבות חברי מוסדות התכנון במינהל האזרחי.

19. את הוראה זאת שבצו 418 קשה, אם לא בלתי אפשרי, לאכוף, כאשר בגוף היתר הבנייה שמנפיקים מוסדות התכנון לא מצוינת התוכנית, שמתוקפה ניתן ההיתר. כיצד ניתן לקבוע כי

חבר בוועדת תכנון תמך במתן היתר ביודעו שהוא "בניגוד לתוכנית", כאשר זהותה של התוכנית עצמה כלל אינה מצוינת בגוף ההיתר? לפיכך יטענו העותרים כי אחת משתיים – או שבניגוד לתשובת המשיבים, בגוף ההיתרים אכן מצוין מתוקף איזו תוכנית הוצאו, ובמקרה זה מתייתרת בקשת העותרים שהמשיבים יצינו את ההיתרים שניתנו מתוקף תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות (שהרי הדבר מצוין בגוף ההיתר); או שמחובתם של המשיבים היה לכלול בגוף ההיתר את מספר התוכנית שמתוקפה הוצא, ואם לא עשו כן הרי שהתירשלו בתפקידם.

פרויקט מיכון המינהל האזרחי בגדה המערבית ובעזה יצא לדרך כבר משנת 1989 והמשיבים עדיין טוענים כי התיקים לא ממוחשבים ולא מקוטלגים

20. חרף העובדה שמדובר באחת הצבאות המצויד והמאובזר ביותר מבחינת אמצעים טכנולוגיים, מתשובת המשיבים עולה לכאורה שמדובר במערכת מפגרת ככל שהדבר נוגע למתן שירותים ואספקת מידע לאוכלוסייה ולדרגי הפיקוד.

21. בדו"ח מבקר המדינה משנת 1989, תחת הכותרת "פרוייקט מיכון המינהל האזרחי ביהודה ושומרון וחבל עזה", פורט ריכוז הממצאים בנוגע לפרוייקט זה, שנועד "לייעל את השירותים הניתנים לאוכלוסייה, לשפר את השליטה והבקרה באזורים, ולספק מידע לדרגי הפיקוד השונים". לפי מבקר המדינה, הפרוייקט מיושם על מחשב מרכזי במפקדת האזור בבית אל ומחשבים בינוניים בנפות, בקשורים בקווי תקשורת למחשב המרכזי.

22. בכל הנוגע להשקעה בפרוייקט נכתב כי "במועד סיום הביקורת, מועד שבו עדיין לא הסתיימו ההשקעות בתשתיות והוכנסו לפעולה רק חלק מהמערכות שתוכננו, הושקעו כ-75% מהסכום המתוכנן לפרוייקט".

23. העותרים יטענו כי לא ייתכן שלאחר שעברו 19 שנים מאז התחיל פרויקט המחשוב של המינהל האזרחי ולאחר שרוב הסכום המתוכנן הושקע בפרוייקט הנ"ל, המשיבים עדיין טוענים כי "תיקי התכנון והבניה אינם ממוחשבים ואינם מקוטלגים".

24. ב"כ העותרים הופיע מספר פעמים בפני ועדה המשנה לפיקוח. באותם דיונים, נרשם פרוטוקול ממוחשב ועותק הימנו נמסר לידי ב"כ העותרים לאחר שמזכירת הועדה, הגב' אנני דהאן ערכה את הפרוטוקול והדפיסה אותו. זוהי דוגמא נוספת לכך כי המחשוב והמיכון אכן חילחל אל מערכות וגופי התכנון.

לעותרים עניין פרטי, מקצועי וציבורי במידע

25. מטרתם של העותרים הינה לחזק את הקשר בין זכויות האדם ומערכות התכנון במדינת ישראל ובשטחים הנתונים תחת שליטתה, להגן על זכויות תושבי ישראל ועל זכויות התושבים

המוגנים בשטחים הכבושים. העותרים מבקשים לקבל מידע אשר יסייע להם לבחון את תקינות החלטותיהן של הרשויות במסגרת מהלכים אלה ואת מידת פגיעתן בזכויות האדם. המידע המבוקש בעתירה זו קשור לתהליך תכנונם של הכפרים הפלסטינים בשטח C, שהינו בתחום טיפולם והתעניינותם של העותרים, אשר שוקדים על שיפור המצב התכנוני בשטח זה, על מנת לתת מענה הולם למצוקות הדיור ולצורכי הפיתוח של התושבים הפלסטינים בשטח זה.

26. לא זו אף זו, העותר מס' 1 הינו ידיד אישי של פלסטיני תושב הכפר בלעין, אשר ועדת המשנה לפיקוח הוציאה צו הריסה נגד מבנה עזר חקלאי שהקים. העותר 1 אף הופיע בפני ועדת המשנה לפיקוח וייצג את ידידו תושב בלעין, שבקשתו להיתר נדחתה בטענה שהיא נוגדת את הוראותיה של תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית R/6 החלה על המקרקעין. במאמר מוסגר יצוין כי הריסתו של המבנה נמנעה בינתיים בצו ביניים של בית המשפט העליון בבג"צ 2657/07, התלוי ועומד. אי לכך, לעותר מס' 1 יש אינטרס אישי לקבל את המידע נשוא העתירה – ובפרט ככל שהדבר נוגע לרישוי מבנים מתוקף תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות - בנוסף לאינטרס המקצועי והציבורי שצוין לעיל.

27. יוזכר בהקשר זה כי המשיבים משתמשים דרך קבע בשלוש תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, שתקפות בשטח C (תוכנית RJ/5 לדרום הגדה המערבית, תוכנית S/15 לצפונה ותוכנית R/6 לחלקה המערבי) לצורך איסורי בנייה והוצאת צווי הריסה, כפי שאירע במקרה של ידינו של העותר 1 מהכפר בלעין. על כן לעותר 1 יש עניין אישי מיוחד בבחינת היתרי בנייה שניתנו על ידי המשיבים מתוקף תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, כדי להגיע למסקנות מבוססות על התנאים שבהם מסכימים מוסדות התכנון במינהל האזרחי להוציא היתרי בנייה מתוקף תוכניות אלו.

28. האינטרס הציבורי, שאמור להישקל נגד האינטרס הפרטי של העותרים ושבנו נתלים המשיבים, הינו שלא יושקעו משאבים רבים (כך שהרשות תמלא את תפקידה ביעילות). כפי שהוסבר לעיל, המידע נמצא וזמין, ואיינו דורש את המשאבים הנטענים על ידי המשיבים, ולחלופין, המשיבים יכולים לצמצם משאבים אלה באופן ניכר אם יאפשר לעותר מס' 1 להשתתף בהליך. אי לכך, מצטמצם למינימום האינטרס הציבורי שיעמוד כנגד האינטרס הציבורי.

29. לעניין הגשת ערעור לבית המשפט העליון על פסק הדין בבית המשפט המחוזי, שצוטט על ידי העותרים בעתירה, הודעת הערעור הוגשה בתאריך 13/3/08 והחלטת העיכוב אותה מציינים המשיבים (סעיף 30 לכתב התשובה) ניתנה בתאריך 31/3/08, קרי ימים אחדים לפני הגשת העתירה דנן (שהוגשה בתאריך 7/4/08), כך שלעותרים קשה היה לדעת על ההליך הנ"ל. מכל מקום, עדיין לא ניתנה החלטה סופית בערעור הנ"ל ופסק הדין עדיין לא בוטל או שונה.

נסראת דקואר, עו"ד

ב"כ העותרים

9 בספטמבר 2008