

העותרות:

1. במקום, מתכננים למען זכויות תכנון

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד עאזם בשארה ו/או דן יקיר ו/או דנה
אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או
מיכל פינצ'וק ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או לימור
יהודה ו/או סוניה בולוס ו/או עודד פלר ו/או מיכל
תג'ר

ת"ד 34510, ירושלים 91000

טל': 02-6521218; פקס: 02-6521219 - 02

-- נגד --

המשיבים:

1. הממונה על חופש המידע - עיריית ירושלים
כיכר ספרא 3, ירושלים

2. הממונה על חופש המידע - משרד הפנים
רח' קפלן 2, ירושלים

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים
רח' עוזי חסון 4, ירושלים 94152

טל': 02-6208177; פקס: 02-6222385

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים למסור לעותרות מידע, בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק או חוק חופש המידע), כדלקמן:

1. מספר צווי ההריסה התלויים ועומדים שהוצאו כנגד בנייה שלא על פי היתר במזרח העיר ירושלים ופילוחם על פי שכונות.
2. מספר צווי ההריסה שבוצעו במזרח העיר ירושלים מאז תחילת שנת 2000 ועד היום ופילוחם לפי שכונות.
3. מספר צווי ההריסה התלויים ועומדים שהוצאו כנגד בנייה שלא על-פי היתר במערב העיר ירושלים ופילוחם לפי שכונות.

4. מספר צווי ההריסה שבוצעו במערב העיר ירושלים ופילוחם לפי שכונות.
5. מספר כתבי האישום התלויים ועומדים בגין בנייה שלא על-פי היתר בחתך מזרח/מערב העיר ירושלים, ופילוחם לפי שכונות במיוחד במזרח העיר.

לחלופין, ובמידה שלא ניתן להפיק ממערכת המחשוב את המידע המבוקש בסעיפים 1+2 לעיל, לרבות פילוח לפי שכונות, מתבקש בית-המשפט הנכבד להורות למשיבים למסור לידי העותרות כל חומר גולמי, שממנו ניתן לעבד את המידע האמור.

** עתירה זו מוגשת ללא תצהיר, שכן העובדות שבעתירה הן בידיעתו האישית של החתום מטה.

ואלה נימוקי העתירה:

6. העותרת מס' 1 הינה עמותה, הפועלת לחזק את הקשר בין זכויות האדם למערכות התכנון במדינת ישראל. העותרת מס' 2 הינה עמותה, הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל ובשטחים שבשליטתה.
7. המשיבים 1 ו-2 הינם הממונים על חופש המידע בעיריית ירושלים ובמשרד הפנים, בהתאם.

העובדות הרלוונטיות לעתירה

8. ביום 1 בינואר 2006 שלחה העותרת 2 למר מיכה בן-נון, מנהל אגף רישוי ופיקוח שבאגף לתכנון עיר שבעיריית ירושלים, למר שמואל אנגל, הממונה על חופש המידע בעיריית ירושלים, ולמר צבי שניידר, מנהל האגף לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, בקשה לדעת מה מספר צווי ההריסה התלויים ועומדים שלא מומשו נגד בנייה שלא עפ"י היתר, ופילוחם לפי שכונות במזרח ירושלים.

מצ"ב העתק הבקשה, המסומן ע/1.

9. ביום 10 בינואר 2006 נשלחה לעותרת 2 תשובתו של מר צבי שניידר, מנהל האגף לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, בה נאמר כי יש להפנות את בקשת העותרת 2 ללשכת שר הפנים.

מצ"ב העתק התשובה, המסומן ע/2.

10. ביום 18 בינואר 2006 הגיעה לעותרת 2 תשובה ממר אופיר מאי, מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה בעיריית ירושלים, בה נטען כי "לא ניתן להפיק ממערכת המחשב דו"ח בחתך של שכונות לגבי הוצאת צווי הריסה מינהליים." לחלופין, הוצע לספק לעותרת "נתונים לגבי ביצוע צווי הריסה בחתך של מזרח/מערב העיר, וכמו

כן לגבי כמות כתבי אישום שהועברו ללשכה המשפטית" (ההדגשה במקור), באמצעות מר שמואל אנגל, מנהל יישום חוק חופש המידע בעיריית ירושלים.

מצ"ב העתק התשובה, המסומן ע/3.

11. ביום 22 בפברואר 2006 שלחה העותרת 2 למר שמואל אנגל, מנהל יישום חוק חופש המידע בעיריית ירושלים ולממונה על ביצוע הוראות חוק חופש המידע במשרד הפנים, בקשה לקבל את המידע שלהלן, לצד התחייבות לשאת באגרת איתור, טיפול והפקת המידע:

11.1. מספר צווי ההריסה התלויים ועומדים שהוצאו כנגד בנייה שלא על פי היתר במזרח העיר ירושלים ופילוחם על פי שכונות.

11.2. מספר צווי ההריסה שבוצעו במזרח העיר ירושלים מאז תחילת שנת 2000 ועד היום ופילוחם לפי שכונות.

11.3. מספר צווי ההריסה התלויים ועומדים שהוצאו כנגד בנייה שלא על-פי היתר במערב העיר ירושלים ופילוחם לפי שכונות.

11.4. מספר צווי ההריסה שבוצעו במערב העיר ירושלים ופילוחם לפי שכונות.

11.5. מספר כתבי האישום התלויים ועומדים בגין בנייה שלא על-פי היתר בחתך מזרח/מערב העיר ירושלים, ופילוחם לפי שכונות במיוחד במזרח העיר.

כמו-כן נכתב, כי במידה ולא ניתן להפיק ממערכת המחשוב את המידע המבוקש בסעיפים 1+2 לעיל, לרבות פילוח לפי שכונות, מתבקשים המשיבים למסור לידי העותרות כל חומר גולמי שממנו ניתן לעבד את המידע האמור.

מצ"ב הבקשות, ומסומנות ע/4א ו- ע/4ב.

12. ביום 27 בפברואר נשלחה תשובה לעותרת 2 מידי מר שלום בנאמו, הממונה על חופש המידע במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, בה נכתב כי "הנתונים אותם הנך מבקש אינם מצויים במשרד הפנים. עליך לפנות לעיריית ירושלים שאצלה מרוכזים הנתונים כפי שמבוקשים במכתבך".

מצ"ב העתק התשובה, המסומן ע/5.

13. עד למועד כתיבת העתירה לא הגיעה לעותרת כל תשובה מעיריית ירושלים לפניית העותרת 2 מי ום 22 בפברואר 2006.

14. תשובתו של מר אופיר מאי, אשר מתוארת בפרק זה, בה נטען כי "לא ניתן להפיק ממערכת המחשב דו"ח בחתך של שכונות לגבי הוצאת צווי הריסה מינהליים" מתמיהה. כך גם יתר תשובות המשיבים, ואי קבלת תשובה כלשהי מעיריית ירושלים לפניית העותרת 2 מיום ה- 22 בפברואר 2006.

15. זאת, לאור המסמכים, אשר יפורטו להלן:

15.1. עותק מכתב שכתב מר מיכה בן-נון, מנהל אגף הרישוי והפיקוח שבעיריית ירושלים, למר פפה אללו, חבר מועצת העיר, אשר הגיע לידי העותרת 2. במכתב, מתאריך 16 בינואר 2006, מפרט מר בן-נון את מספר כתבי האישום אשר הוכנו, את מספר צווי ההריסה אשר הוצאו, וכן את מספר צווי ההריסה אשר בוצעו בשנים 2004 ו- 2005, על פי פילוח של מערב העיר ירושלים ומזרחה. והרי אלה בדיוק הנתונים, אשר ביקשו העותרות לקבל, אם כי לתקופה ארוכה יותר – מאז תחילת שנת 2006 ועד היום.

מצ"ב העתק מכתבו של מר בן-נון, המסומן ע/6.

15.2. עותק הודעה כתובה של אגף הרישוי והפיקוח שבעיריית ירושלים, הממוען ללשכת דובר העירייה, מתאריך 16 בינואר 2006, אשר הגיע לידי העותרת 2. בהודעה מדווח על צווי הריסה אשר בוצעו באותו יום על ידי האגף בניהולו, וכן מפורטים נתוני ההריסות, אשר בוצעו החל משנת 2000 ועד למועד כתיבת המכתב, על פי חלוקה למזרח העיר ירושלים ולמערבה. נתונים אלה מהווים חלק מן הנתונים, אשר ביקשו העותרות.

כמו-כן, ניתן ללמוד ממסמך זה על הנוהג של העירייה לפרסם הודעה לעיתונות בכל פעם, בה מבוצעים צווי הריסה מטעם אגף הרישוי והפיקוח על הבנייה, בה מפורטים המבנים שנהרסו והשכונות בהם ממוקמים מבנים אלה. נוהג זה מעיד על כך, שהנתונים שביקשו העותרות אכן מצויים בידי העירייה, ושומט את הקרקע מתחת לתשובות המשיבים.

מצ"ב העתק ההודעה, המסומן ע/7.

15.3. עותק מכתבו של מר אופיר מאי אל מר שוקי שומר, הממונה על האינטרנט ועל חוק חופש המידע, ואל מר שמואל אנגל, מנהל יישום חוק חופש המידע, אשר הגיע לידי העותרת 2. במכתב, מתאריך 22 בפברואר 2004, מפרט מר מאי את מספר צווי ההריסה שבוצעו בין השנים 2003-1999 בשכונות השונות של מזרח העיר ירושלים, ובמערב העיר. גם נתונים אלה מהווים חלק מן הנתונים, אשר ביקשו העותרות.

הטיעון המשפטי

כללי: על זכות היסוד של הציבור לדעת

16. בחברה דמוקרטית מהווה עיקרון הגילוי כלי מרכזי והכרחי לעיצוב התנהגות ראויה של הרשות הציבורית. עקרון זה מאפשר ביקורת ציבורית, מבטיח את שקיפות פעולות השלטון ובכך מגביר את אמון הציבור ברשויות השלטוניות, ומחזק את מבנה המשטר והממשל. נגישות למידע מסייעת לקידום של ערכים חברתיים כגון שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם.

17. זכות הציבור לדעת הינה זכות יסוד בשיטתנו המשפטית, זכות הנגזרת ממהותו של המשטר הדמוקרטי, ומהווה תנאי הכרחי למנהל תקין וערובה מרכזית מפני שרירות שלטונית. עוד קודם לחקיקת חוק חופש המידע הודגשה בפסיקת בית המשפט העליון חשיבותה הרבה של זכות הציבור לדעת ולקבל מידע מרשויות השלטון, כזכות בסיסית הנגזרת ממהותו של המשטר הדמוקרטי, והמהווה חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי:

”ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות עליונה במעלה. בכך תלוי עצם קיומה של ביקורת ציבורית על פעולות הרשויות, ובקיומה של ביקורת זו מותנה אמון הציבור ברשויות עצמן. הגשמת הזכות באה לידי ביטוי... בהחלת עקרון הפומביות על תוכן החלטותיהן ופעולותיה של רשויות ציבוריות. ככלל, עקרון הפומביות חל גם באין חובה חוקית לגלות...”

(בג"צ 5771/93 ציטרין נ' שר המשפטים, פ"ד מח (1) 661, 673 (1993))

”חופש הביטוי הוא ערך מורכב. לשם הגשמתה של חירות זו, מעניק הדין לבעל החירות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות... בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם ”הזכות לקבל מידע”.. כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע... מכאן חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור. אכן, חובת הגילוי, הנגזרת מחופש הביטוי אינה קשורה רק למהותו של המשטר הדמוקרטי, אלא גם - כמו עצם חופש הביטוי עצמו – לזכותו של היחיד בחברה כי האמת תיחשף וכי תינתן לו האפשרות להגשמה עצמית. הזכות לדעת היא לא רק זכותו של הציבור. היא גם זכותו של היחיד.”

(בג"צ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד (3) 353, 365 (1990))

”הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה והיא משקפת את התפיסה המשפטית לפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה...”

(עע"ם 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (פסק דין מיום 19.1.2006) (טרם פורסם) פסקה 8)

18. שלוש הן התכליות, העומדות ביסוד ההכרה בזכות היסוד של הציבור לדעת:

18.1. הצורך במתן מידע לציבור כדי שזה יוכל לדעת אודות כל פעילות של רשויות המדינה השונות, לגבש עמדה בקשר אליה, לבקרה, לפקח עליה ובמקרה הצורך אף לפעול לשינויה.

"זכותו של הציבור לחופש המידע המוחזק בידי רשויות הציבור, תפקיד ראשון במעלה נודע לה בתרבות השלטון. קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומשטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי."
(עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח', פ"ד נח(1), 465, 470-469 (2003))

18.2. ההכרה בכך שהרשות השלטונית והמינהל הציבורי הם נאמני הציבור, ואין להם אינטרס משל עצמם. המידע שבידיהם הינו מידע השייך לציבור.

מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות. קניינו של הציבור הוא. הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור - עבור הציבור ולמען הציבור - וממילא אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים מִשֶׁל ירשה אותו מאבותיה.
(עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח'. פ"ד נח(1), 465, 470-469 (2003))

18.3. קידום ומימוש הלכה למעשה של חופש הביטוי.

19. כשרשות ציבורית פועלת בחשאיות ותחת מעטה של סודיות, גוברת הסכנה שתקבל החלטות שגויות ושתסטה מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי. במובן זה, חופש המידע מהווה ערובה מרכזית לשמירה על איכות ההחלטה השלטונית. בלעדיו קשה, אולי בלתי אפשרי, להבטיח כי רשות תפעל בסבירות, במידתיות, ללא משוא פנים, בשוויון, וכי תפעיל את שיקול דעתה בדרך נאותה.

"כל 'הסודיות' הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במינהל תקין במשטר חפשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר."
(בג"ץ 337/66 עיזבון קלמן פיטל נ' ועדת שומה, פ"ד כא(1) 69 (1967))

"שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות"
(רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח(3) 485, 516 (1994))

20. זכות הציבור לדעת חיונית גם לביסוס אמון הציבור במערכת השלטונית, אמון אשר הינו ה"מפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו" (בג"צ 6163/92 אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח' פ"ד מז (2) 262,229) (1993))

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

21. עם חקיקת חוק חופש המידע עוגנה הזכות לקבלת מידע בחוק מפורש. כך נאמר בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע:

"הזכות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק, וכיבוד זכויות האדם ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון".
(מבוא לדברי ההסבר לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הצ"ח 2630, ע' 397)

22. חוק חופש המידע הוא אחד האמצעים להבטחת זרימתו של מידע, שהינו כה חיוני לקיומה ולהבטחתה של דמוקרטיה, וכן לקיומה של ביקורת אמיתית על זרועות השלטון. כאמור, הזכות לקבלת מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשפט הדמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו של אדם בכל תחומי החיים.

23. על חשיבותו של חוק חופש המידע עמד פרופ' זאב סגל, בספרו הזכות לדעת באור חופש המידע:

"החוק הוא חלק מהיצירה הדמוקרטית נוסח ישראל. בצד השתלבותו בסביבה דמוקרטית כותב החוק פרק חדש במשפטה הציבורי של מדינת ישראל. מה שהיה אינו אמור להיות. שקיפות חדשה תיווצר אם יופנם החוק על-ידי הציבור. אם יכירו הרשויות הציבוריות בכך שנפל דבר בשיטת המשפט והממשל, אם יתנו בתי-המשפט פרשנות ראויה לחופש המידע ולמשמעותו".
(זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 14 (תש"ס 2000))

24. סעיף 1 לחוק חופש מידע קובע את העיקרון בדבר זכות הציבור לקבלת מידע מהרשות: "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

ההוראות רלבנטיות בחוק חופש המידע

25. סעיף 7(א) לחוק חופש המידע קובע, כי בקשה למידע תוגש בכתב, ומוסיף, כי אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו. סעיף 7(ב) קובע עוד, כי הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו. אם החליטה הרשות לדחות את הבקשה, עליה להודיע על כך למבקש בכתב, ולפרט את נימוקיה (סעיף 7(ו) לחוק).

26. מתשובת הביניים של המשיב 1, כפי שפורטה בפיסקה 17 לעיל, ניתן להבין, כי המשיב 1 מבקש להיתלות בטעמים מינהליים-טכניים על מנת להצדיק את חוסר היענותו לבקשת המידע של העותרות. כפי שמצביעים המסמכים, שהוצגו בפיסקה 17 לעתירה זו, אין לטעמים שכאלו, אם יועלו על ידי המשיבים, כל בסיס.

27. לאחר שהמשיבים יעלו, אם יעלו, טענה כלשהי לפיה המידע המבוקש נכלל בגדר "מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו" לפי סעיפים 8 ו/או 9 לחוק חופש המידע, תבקשנה העותרות להתייחס בהרחבה לטענה שכזו.

28. בהתאם להוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, רשאי בית-המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על-פי דין.

עניינן של העותרות במידע

29. סעיף 7 (א) לחוק חופש המידע קובע, כי המבקש אינו חייב לציין את הטעם, שבגללו הוא מבקש את המידע המבוקש. הוראה זו מבטאת את ההשקפה, שהמידע הציבורי אינו בבחינת נכס של הרשות הציבורית, וכי הוא שייך לכלל הציבור. "עקרון החוק הוא בגילוי מידע לכל אזרח או תושב, בלא שהרשות הציבורית תתהה על קנקנו ועל מניעיו." (ז' סגל, שם, בעמ' 160)

30. עם זאת, בחרו העותרות, במכתבי הבקשה ששלחו העותרת 2, לפרט, לפני משורת הדין, את הסיבות שבשלן הן מבקשות את המידע.

31. העותרות מפעילות פרויקט משותף למען זכויות תכנון במזרח ירושלים. המידע המבוקש דרוש כחלק מעבודת ההכנה ואיסוף המידע לצורכי מחקר וטיפול משפטי במסגרת הפרויקט. לדעת העותרות בקשתן כוללת מידע ציבורי חשוב, אשר מן הראוי כי יובא במלואו לידיעת הציבור, ובכוונתן לפרסמו ברבים, בכלי התקשורת, עם קבלתו.

32. לאור כל האמור לעיל אין חולק, כי לעותרות יש אינטרס ועניין לגיטימי בקבלת המידע ואף בפרסומו.

ד. סיכום

33. העניין הציבורי בגילוי המידע המבוקש עדיף וגובר על טעמים אפשריים לדחיית הבקשה, ובית-המשפט מוסמך להורות על מתן המידע המבוקש כולו או חלקו ו/או בתנאים שיקבעו, והכל בהתאם להוראת סעיף 17(ד) לחוק.

34. בניגוד לתשובת הביניים של המשיב 1, כפי שפורטה בפרק ב' לעתירה זו, מצביעים המסמכים שהוצגו בפסקה 17 לעתירה זו בבירור, כי שהמידע המבוקש מצוי בידי המשיב 1, וכי אין כל בסיס לדחות את בקשת העותרות על סמך טעמים מינהליים-טכניים. על כן מתבקש בית-המשפט הנכבד לחייב את המשיבים למסור לידי העותרות את המידע המבוקש כמפורט בראש עתירה זו.

35. לחלופין, מתבקש בית-המשפט הנכבד להורות למשיבים למסור לידי העותרות כל חומר גולמי, שממנו ניתן לעבד את המידע המבוקש.

36. בית-המשפט מתבקש לחייב המשיבים בהוצאות העותרות לרבות שכ"ט עו"ד בצירוף מע"מ כדין.

היום: _____

עאזם בשארה, עו"ד
ב"כ העותרות