



## בבית המשפט העליון

בר"ס 3922/12

לפני : כבוד השופט ע' פוגלמן

המבקשים : 1. ההסתדרות הציונית העולמית  
2. ישעיהו נון, החטיבה להתיישבות

נגד

המשיבים : 1. "יש דין" - ארגון מתנדבים לזכויות אדם  
2. רוני פלי

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי  
בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב'  
השופטת נ' בן-אור) מיום 7.5.2012 בעת"מ 031693-04-12

בשם המבקשים : עו"ד יוסף לאופר

בשם המשיבים : עו"ד מיכאל ספרד ; עו"ד שלומי זכריה

### פסק-דין

1. בחודש נובמבר 2011, פנו המשיבים אל המבקשת – החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית (להלן: החטיבה להתיישבות), ב"בקשה לפי חוק חופש המידע", שבמסגרתה ביקשו נתונים שונים ביחס למאחז "עדי-עד". בין היתר, נתבקשו נתונים הקשורים להקצאת קרקעות לשימוש חקלאי ולבנייה, וכן הסכמי החכירה בין החטיבה להתיישבות לבין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון. לאחר שלא קיבלו תשובה שהניחה את דעתם, הגישו המשיבים עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע).

2. החטיבה להתיישבות הגישה בקשה לסלק את העתירה על הסף, בטענה שבית המשפט לעניינים מינהליים נעדר סמכות עניינית לדון בעתירה לפי חוק חופש המידע המכוונת נגדה. בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופטת נ' בן אור)

דחה את הבקשה, בקובעו כי הסמכות לדון בעתירה נתונה לבית המשפט לעניינים מינהליים, מכיוון שהמבקשת היא "רשות ציבורית" כמשמעותה בסעיף 2(10) לחוק חופש המידע בשילוב עם סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: חוק מבקר המדינה).

3. מכאן הבקשה שלפניי. המבקשים טוענים כי בית המשפט קמא התעלם מהסיפה של סעיף 2(10) לחוק חופש המידע, הקובעת כי "רשות ציבורית" – לעניין חוק זה – היא, בין היתר, "גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [...] שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת [...] (ההדגשה נוספה – ע' פ')". המבקשים אינם חולקים על כך שהחטיבה להתיישבות ממלאת תפקיד ציבורי או שהיא גוף מבוקר, אך טוענים כי שר המשפטים לא קבע קביעה פוזיטיבית – כנדרש בסעיף האמור – כי החטיבה להתיישבות היא "רשות ציבורית" לצורך חוק חופש המידע. לפיכך, חוק חופש המידע איננו חל על החטיבה להתיישבות, וממילא אין הנושא נתון לסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים. לחיזוק טענתם זו מפנים המבקשים להחלטת הממשלה מס' 2069 מיום 22.1.2007 (להלן: החלטת הממשלה), שבמסגרתה הוכפפה החטיבה להתיישבות לשר החקלאות ופיתוח הכפר. סעיף 7(ג) להחלטת הממשלה קובע כי הטיבה להתיישבות "תפעל בהתאם לעקרונות ולכללים הקבועים בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998". מהוראה זו ניתן ללמוד – כך לפי המבקשים – כי חוק חופש המידע איננו חל במישורין על החטיבה להתיישבות.

4. המשיבים מתנגדים לבקשה. לדבריהם, הטענה כי חוק חופש המידע איננו חל על החטיבה להתיישבות הועלתה לראשונה בבקשה לסילוק על הסף, בעוד שהמגעים בין הצדדים עובר להגשת העתירה התנהלו במסגרת הכללית שמתווה חוק חופש המידע. בנסיבות אלה, מושתקים המבקשים מלטעון נגד תחולת חוק חופש המידע. לגופם של דברים, נטען כי חוק חופש המידע חל על החטיבה להתיישבות במישורין על רקע אופייה הציבורי המובהק, תחומי פעילותה וכפיפותה למשרדי הממשלה. כן מפנים המשיבים להחלטת הממשלה הנזכרת לעיל, שקבעה במפורש את תחולת חוק חופש המידע ביחס לחטיבה להתיישבות. לחלופין, טוענים המשיבים כי אפילו חוק חופש המידע איננו חל במישורין ביחס לחטיבה להתיישבות, הרי שעקרונות חופש המידע – כחלק מהמשפט המינהלי הישראלי – חלים במלוא עוצמתו ביחס אליה. לחלופין, ביקשו המשיבים כי נורה על העברת הדיון בתיק לבית המשפט המוסמך לפי סעיף 79(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט).

5. לאחר שבחנתי את הבקשה ואת התשובה לה, החלטתי לדון בערעור כאילו הוגש לפי רשות שניתנה, ולקבל את הערעור כפי שיפורט להלן.

6. סעיף 17 לחוק חופש המידע קובע כי "עתירה על החלטת רשות ציבורית לפי חוק זה תידון בבית משפט לעניינים מינהליים". בית המשפט לעניינים מינהליים ביסס את החלטתו על סעיף 2(10) לחוק חופש המידע, הקובע כי "רשות ציבורית" לעניין חוק זה, היא "גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; קביעה כאמור יכול שתהיה לגבי כל פעילותו של גוף כאמור או לגבי פעילויות מסוימות". אכן, צודקים המבקשים בטענתם כי הסיפה של סעיף 2(10) לחוק חופש המידע איננה מתקיימת בנסיבות העניין. עד כה, שר המשפטים לא קבע כי חוק חופש המידע יחול על החטיבה להתיישבות, וממילא הדבר לא אושר על-ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. משכך, החטיבה להתיישבות אינה נופלת בגדרה של הוראה זו. בצד האמור, לא הצביעו המשיבים על חלופה אחרת בחוק חופש המידע שעשויה לכלול בגדרה את החטיבה להתיישבות. בניגוד לעמדת המשיבים, החטיבה להתיישבות אינה חלק אורגני משרד ראש הממשלה, והיא אף אינה "יחידת סמך" שלו (ראו למשל ההגדרה בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, הקובעת כי "יחידת סמך" היא "יחידה במשרד שועדת השירות העניקה לה סמכויות מינהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה"). גם אם החטיבה להתיישבות מונחת על-ידי משרד ראש הממשלה (החלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011), והמדינה נעזרת בה לשם יישום מדיניותה, אין הדבר הופך אותה לחלק אינטגרלי משרד ממשלתי לצורך תחולת חוק חופש המידע. הפועל היוצא מכל אלה הוא כי המבקשת אינה בבחינת "רשות ציבורית" לעניין חוק חופש המידע, וכפועל יוצא – אין לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים סמכות עניינית לדון בעתירה נושא הבקשה (השוו: ע"מ 3493/06 אלדאי נ' קרן הגימלאות של חברה אגד בע"מ, פ"ד סב(2) 184, 191 (2007) (להלן: עניין אלדאי); ע"מ 7151/04 הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל נ' דן, פ"ד נט(6) 433, 443 (2005) (להלן: עניין הטכניון)). המשיבים טוענים כי המבקשת מושתקת מלטעון לאי-תחולת חוק חופש המידע ביחס אליה, הואיל והמגעים בין הצדדים עובר להגשת העתירה התנהלו על יסוד הנחה זו שהמבקשת לא שללה אותה. אין בכך כדי לשנות את התוצאה. התנהגות המבקשת, שקדמה להליך, אינה יכולה לשנות את כללי הסמכות.

7. יודגש כי ההכרעה בבקשת רשות הערעור שלפניי – המכוונת להחלטת בית המשפט קמא בבקשה לסילוק על הסף – מוגבלת לשאלת סמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מינהליים, ואין בה משום נקיטת עמדה במחלוקת המהותית בין הצדדים, ובפרט בשאלת קיומה של חובת גילוי מצד החטיבה להתיישובות כלפי המשיבים ביחס לנתונים שהתבקשו. כפי שנפסק, "אין להשקיף על חוק חופש המידע כ'הסדר שלילי' החוסם את זכותו של הציבור או של פרט המעוניין בדבר לעתור לקבלת מידע מגופים ציבוריים שאינם עונים להגדרת 'רשות ציבורית' על פיו" (בג"ץ 2283/07 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' הוועדה לבחירת שופטים, פסקה 6 לפסק-דינה של השופטת א' חיות (לא פורסם, 5.5.2008)). אין לשלול את הטענה כי חובת הגילוי, כחלק מעקרונות המשפט המינהלי שקדם לחקיקת החוק, חלה גם ביחס לגוף "דו-מהותי" (עניין הטכניון, בעמ' 446-447), והדברים אמורים ביתר שאת ביחס לחטיבה להתיישובות, נוכח החלטת הממשלה שהוזכרה לעיל הקובעת מפורשות כי "העקרונות והכללים של חוק חופש המידע" יחולו ביחס אליה. דא עקא, שמקומו של דיון זה איננו במסגרת של עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, שסמכותו מוגבלת – כאמור – להחלטות של רשות לפי חוק חופש המידע (השוו: עניין אלראי, עמ' 191-192; עניין הטכניון, בעמ' 445, 447).

8. מה היא אפוא הערכאה המוסמכת לדון בטענות המשיבים כלפי המבקשת בנושא חופש המידע? המשיבים, בטענתם החלופית, טוענים כי מדובר בבית המשפט הגבוה לצדק. בבג"ץ 4212/91 "בית רבקה" נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, פ"ד מז(2) 661 (1993) נפסק כי טענות המכוונות לפעולתה של הסוכנות היהודית מצויות בסמכותו העניינית של בית המשפט האזרחי, אשר מוסמך לדון גם בעילות מתחום המשפט הציבורי (שם, 676) ולכן בית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק לא יידרש אליהן. הדברים נאמרו אמנם ביחס לסוכנות היהודית, אך נראה כי כוחם יפה גם ביחס להסתדרות הציונית (ראו חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952).

9. גם אם לא נקבע מסמרות בשאלת סמכותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק לדון בטענות המשיבים, ניתן לקבוע למצער כי קיים להם סעד חלופי, וכי בית המשפט המחוזי ב"כובעו" האזרחי מוסמך לדון בטענות המשיבים כלפי המבקשת בנושא חופש המידע (ראו גם: עניין הטכניון, בעמ' 444). כזכור, הערכאה שהחלה לדון בהליך היא בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. עם זאת, הגם שבית המשפט לעניינים מינהליים מהווה מחלקה

בתוך בית המשפט המחוזי, והמותב שישב בדין בעתירה נושא הבקשה מוסמך לשבת בדין בבית המשפט המחוזי ב"כובעו" האזרחי, הרי שאופי הדיון והבירור העובדתי בערכאה המינהלית אינו זהה למתכונת הדיון בנעריך בערכאה האזרחית (שס).

10. מסקנתי היא אפוא כי העתירה נושא הבקשה איננה בסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים, ולכן החלטתי לדון בערעור כאילו הוגש לפי רשות שניתנה, ולקבל את הערעור. ראיתי לקבל את הטיעון החלופי של המשיבים ולהורות על העברת ההליך לבית המשפט המוסמך, הוא בית המשפט המחוזי בירושלים בכובעו "האזרחי". למותר לציין כי אין מניעה שהמותב שישב בדין בעתירה ידון בהליך האזרחי, הכול בהתאם לסדרי העבודה בבית המשפט המחוזי בירושלים. המותב שידון בתובענה יחליט בדבר סדרי הדיון.

במובן זה מתקבל אפוא הערעור, ללא צו להוצאות.

ניתן היום, י"ח בתמוז התשע"ב (8.7.2012).

ש ו פ ט