



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 6616/21

לפני : כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערער : רם כהן

נגד

המשיבים : 1. הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד האוצר
2. האפוטרופוס לנכסי נפקדים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 27.6.2021 בעת"ם 14498-08-20 שניתן על-ידי כבוד השופטת ע' אבמן-מולר ; הודעת עדכון מטעם המשיבים מיום 28.2.2023 ; תגובה מטעם המערער מיום 12.3.2023 ; הודעת עדכון מטעם המשיבים מיום 4.5.2023

תאריך הישיבה : כ' בחשון התשפ"ג (14.11.2022)

בשם המערער : עו"ד אמיר עדיקא, עו"ד יהושע למברגר, עו"ד לירון מגן

בשם המשיבים : עו"ד ערין ספדי-עטילה

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז :

1. האם היה על המשיבים למסור מידע בכל הנוגע לניהול נכסי נפקדים בשטח המוניציפאלי של ירושלים? זו הייתה המחלוקת שביסוד ההליך הנוכחי. כפי שמובהר בהמשך, בעת שהתיק היה תלוי ועומד בבית משפט זה נסללה הדרך למסירת פרטים שונים שגילויים התבקש תחילה, והתוצאה היא שהערעור מתקבל, אך בחלקו בלבד. הכול – כמפורט להלן.

2. מקורו של הליך זה בבקשה מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע), שהגיש המערער למשיב 2 (האפוטרופוס לנכסי נפקדים) עוד בחודש נובמבר 2019. הבקשה כללה פרטים רבים, ונסבה כאמור, בין היתר, על היקף הנכסים מסוג זה בשטח המוניציפאלי של ירושלים (לרבות מזרח העיר) המנוהלים ומוחזקים על-ידי המשיב 2; היקף הנכסים ששחררו, תוך פירוט של טעמי השחרור; וכן היקף הנכסים שנמכרו לרשות הפיתוח ולגורמים נוספים בשנים 2009-2019. הבקשה נדחתה על-ידי המשיב 1 (הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד האוצר), וכך גם העתירה שהוגשה בעניין לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עת"ם 14498-08-20, השופטת ע' אבמון-מולר). בהמשך לכך, הוגש הערעור דנן.

רקע ועיקרי עמדות הצדדים

3. בקצרה ייאמר, כי מלכתחילה הטעמים שצוינו במסגרת דחיית הבקשה נסבו על כך שהטיפול בה כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה (במובנו של סעיף 8(1) לחוק חופש המידע), וכן על כך שלא ניתן לאתר את המידע או שאינו מצוי בידי המשיבים (במובנו של סעיף 8(3) לחוק חופש המידע). כך, ובמענה לפנייה נוספת מצד המערער, ציינו המשיבים כי אין בידם "ריכוז כלשהו של היקף הנכסים המזוהים ולפיכך, מטבע הדברים, לא ניתן להמציא את מה שלא נמצא" (ראו המכתב מטעם המשיב 1 מיום 23.6.2020, שצורף כנספח 4 להודעת הערעור). אולם, במהלך ההתדיינות שהתקיימה בעניין בבית המשפט לעניינים מינהליים, נטען בשם המשיבים כי טעם נוסף לדחיית הבקשה טמון בחשש לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה כתוצאה מגילוי המידע המבוקש (בהפנותם לסעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע). עמדת המשיבים התקבלה כאמור בעיקרה על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים, שקבע כי אין מקום להתערב בשיקול דעתם.

4. הדיון בערעור התקיים בפנינו ביום 14.11.2022. במסגרת הדיון, הצגנו לבאת-כוח המשיבים שאלות בכל הנוגע לטענה הגורפת כי לא קיים בידי המשיבים מאגר המאפשר לקבל מידע, ולו מידע חלקי, ביחס לסוגי הנפקדים שנוכרו בבקשה. במהלך הדיון אף הבענו ביקורת באשר לכך שריכוז המידע הנוגע לטיפול בנכסים אינו נשמר באופן שמאפשר מעקב מסודר אחריו לאורך זמן.

5. לבקשת המשיבים, ובהסכמת באי-כוח המערער, אף קיימנו דיון במעמד צד אחד שבו הוצגו ההיבטים הנוגעים ליחסי החוץ של המדינה, ואשר אותם לא ניתן היה לפרט בדיון המתקיים במתכונת הרגילה.

6. בתום הדיון, ובשים לב להערות שנשמעו במהלכו, ביקשה באת-כוח המשיבים ליטול שהות נוספת לצורך בחינת הדברים וכן להגיש הודעת עדכון בעניין בתוך 60 ימים. בהתאם לכך, ניתנה החלטתנו מיום 14.11.2022, שבה קבענו כי לאחר קבלתה של הודעת עדכון כאמור יוחלט על המשך הטיפול בתיק.

7. ביום 28.2.2023, לאחר ארכה נוספת שניתנה לצורך השלמת השיח בין כלל הגורמים הרלוונטיים, אכן הוגשה הודעת עדכון מטעם המשיבים. בהודעה זו ציינו המשיבים כי הם נכונים למסור לידי המערער את "מספר הנכסים המשוחררים בירושלים במהלך 7 השנים שבין 2013-2019" (כלומר שבע השנים שקדמו להגשת הבקשה) וכן את "עיקר טעמי השחרור". עוד הצהירו המשיבים כי ככל שהצעה זו תהיה מקובלת על המערער, הם יפעלו למסירת הפרטים במסגרת הזמן שייקבע לכך.

8. בהמשך לכך, ובעקבות החלטה נוספת שניתנה, ביום 12.3.2023 הודיע המערער כי הוא אמנם מברך על מה שכינה "הגמשת העמדה הנוקשה של המשיבים" ו"נכונותם ליתן הצעה לגילוי חלק (קטן) בקשר למידע שנדרש גילוי". אולם, הוא הוסיף כי לשיטתו אין בעמדתם העדכנית כדי לתת מענה למלוא היקפה של בקשתו, על כל חלקיה, כפי שפורטו בהודעתו. בהקשר זה עמד המערער על פרטי מידע נוספים הנוגעים לסיווג הנכסים ולאופן הטיפול בהם אשר אותם הוא מבקש לקבל.

9. בהודעה נוספת מטעם המשיבים מיום 4.5.2023 נטען כי פרטי המידע הנוספים שנתבקשו בשלב זה על-ידי המערער חורגים, למצער בחלקם, מגדרה של בקשת חופש המידע המקורית כפי שהוגשה. יחד עם זאת, המשיבים הוסיפו כי "ברוח הערות בית המשפט" ולאחר בחינה נוספת, הם נכונים למסור – מעבר לאמור בהודעה הקודמת – גם מידע ביחס "להיקפם הכולל של הנכסים ששוחררו בעין בשנים 2013-2019" וכן לציין כי "ירדן היא מדינת הנפקדות ביחס לכל הנכסים המשוחררים בין השנים 2010-2019, התקופה לגביה הוגשה בקשת המערער". בהתאם לכך, נטען כי יש בעמדה עדכנית זו לתת מענה מספק לעיקרי בקשת המערער, באופן שיש בו למצות את הדיון בערעור דנן.

דיון והכרעה

10. לאחר שנתנו דעתנו לעמדות הצדדים בכתב ובעל-פה, ובפרט לאחר ששקלנו את ההבהרות שפורטו בהודעות המעדכנות שהוגשו, אנו סבורים כי יש מקום לקבל את

הערעור בחלקו. זאת, בהתאם למתווה העולה מהסכמתם העדכנית של המשיבים להצעות שעלו במהלך הדיון.

11. אכן, מלכתחילה, וכפי שצינו אף במסגרת הדיון בערעור, העמדה המצמצמת של המשיבים עוררה קושי. כל זאת, כידוע, על רקע נקודת המוצא הבסיסית החולשת על הסוגיה שבפנינו ולפיה "מידע ציבורי הוא מידע שלציבור יש זכות לקבלו... ואילו אי-הגילוי הוא החריג. החריגים עשויים להיות לעתים נכבדים ואף רחבים, אולם עדיין הם בגדר חריגים, והנטל להוכיח את תחולתם הוא על הטוען להם" (ראו: ע"ם 2975/15 הוצאת עיתון 'הארץ' נ' משרד החוק, פסקה 24 (6.6.2016)). עוד ראו: ע"ם 1786/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל – המשרד לביטחון פנים, פ"ד סו(3) 362, 391 (2013); ע"ם 1704/15 האוניברסיטה העברית נ' העמותה למדע מוסרי, פסקאות 17-18 (18.7.2017); ע"ם 6329/20 זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים, פסקה 13 (6.7.2022).

12. מבלי לגרוע מכך, בשלב זה מצאנו כי הקשיים שעליהם הצבענו זכו, לפחות בעיקרם, למענה – במסגרת הליך הבחינה הנוסף שנעשה על-ידי המשיבים, בהמשך לדיון בפנינו. הדברים אמורים בשים לב לנכונותם העדכנית של המשיבים להעמיד לעיון המערער חלק לא מבוטל מהמידע שהתבקש על-ידו מלכתחילה, הגם שלא את כולו. אנו סבורים כי עמדה זו, שאינה עמדתם המקורית של המשיבים, משקפת איזון ראוי יותר בין הערך החשוב של חופש המידע, לבין האינטרסים המוגנים באמצעות הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, שכעת ניתן להם משקל מתאים, מצומצם יותר.

13. בנסיבות העניין, מצאנו כי השיקול המכריע שאינו מאפשר להיעתר לבקשה המקורית במלואה נוגע לקשיים המעשיים, מהיבט של השקעת המשאבים הנדרשת לכך, בעת הנוכחית, ביחס לאיתור ומיצוי כלל המידע המבוקש (בהתאם, כאמור, לסעיפים 8(1) ו-8(3) לחוק חופש המידע). כך, בין היתר, בשים לב להבהרות המשיבים ביחס לעובדה כי בשלב זה אין בנמצא מאגר שלם ומקיף המרכז את כלל הנכסים המוקנים לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, לרבות פילוחם לפי אזור גיאוגרפי, וכן לא קיים רישום מרוכז של כלל הנכסים שנמכרו לאורך השנים על-פי דין לגורמים שונים. משמעות הדברים היא כי איתור כלל המידע שהתבקש יחייב מעבר ידני על מספר רב מאוד של תיקים ומסמכים, וכל זאת במגבלות כוח האדם המצומצם המוקצה נכון להיום לאגף נכסי נפקדים (שלושה עובדים בלבד). חשוב להדגיש: אנו מבחינים בעניין זה בין מלכתחילה לבין בדיעבד. מלכתחילה היה מקום לשמור את המידע שבידי המשיבים באופן נגיש ו"שליף" יותר. כל זאת – במבט הצופה פני עתיד. אולם, ככל שהבקשה נוגעת לעבר, אין

מקום לחייב את המשיבים בעת הזו בפעולות נוספות. נבהיר, כי על המשיבים לתת דעתם לעניין ולהפיק את כלל הלקחים הנדרשים לצורך טיוב המידע ואחסונו. לאמיתו של דבר, יש להתפלא על כך שהדבר טרם נעשה עד כה, בהתאם לשינויי הזמן ולמציאות הטכנולוגית העכשווית.

14. לקראת סיום נוסף, כי המדינה העלתה, גם אם לא בראשית הדרך, טענות הנוגעות לרגישותו של המידע מהיבט השלכותיו על יחסי החוץ של מדינת ישראל (כפי שמורה כאמור סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע). בהתחשב במהות העניין, אלה הן טענות שלא ניתן לשלול אותן על הסף. עם זאת, בשלב הנוכחי איננו צריכים להידרש להן בהרחבה, נוכח התוצאה שאליה הגענו.

15. אשר על כן, אנו מורים כי המשיבים ימסרו למערער את הפרטים הבאים:

א. מספר הנכסים המשוחררים בירושלים במהלך השנים 2013-2019, וכן את עיקרי טעמי השחרור.

ב. היקפם הכולל של הנכסים ששוחררו בעין במהלך השנים 2013-2019.

בהקשר זה רשמנו לפנינו אף את העובדה שבהודעה מיום 4.5.2023 מסרו כאמור המשיבים גם נתון נוסף שבו היה מעוניין המערער – זהותה של מדינת הנפקדות ביחס לכלל הנכסים המשוחררים בין השנים 2010-2019 (ירדן).

16. בהתחשב בהתמשכות ההליכים המשפטיים, ובהינתן נכונותם של המשיבים לפעול ברוח הערות בית המשפט, כלל המידע האמור יועבר עד ליום 15.9.2023.

17. לא נוכל לסיים את פסק דיננו מבלי לחזור ולהעיר כי ניתן לצפות לתיעוד מסודר ומאורגן יותר של המידע ושל ההחלטות המתקבלות בנושא של נכסי נפקדים. הטעמים לכך הם רבים. ראשית, תיעוד מסודר צפוי לתרום להליך קבלת החלטות טוב יותר, על בסיס מלוא המידע הרלוונטי. כידוע, התשתית העובדתית להחלטה היא אחד התנאים הבסיסיים לקבלת החלטה מיטבית (ראו למשל: בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (1994); בג"ץ 5309/18 התאחדות המלונות בישראל נ' משרד הפנים, פסקה 73 (6.1.2021). כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 460-443 (2010); דפנה ברק-ארז "ראיות מינהליות" ספר מרים נאור 85 (אהרן ברק ואחרים עורכים, 2023)). שנית, תיעוד מסודר תורם בתורו לשימור "זיכרון

מינהלי" ולקידום יכולות אחזור מידע ובקרה. ההתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות בעת הנוכחית הופכות את העמידה ביעד זה לאפשרית ונגישה יותר (ראו גם: ע"מ 2398/08 מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' סגל, פ"ד סד(3) 666, 697-698 (2011)). שלישית, קידום השקיפות תורם לחיזוק אמון הציבור ברשויות המנהל (ראו והשוו: ע"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר עיתון הארץ בע"מ, פסקאות 18, ו-33 לפסק דינה של השופטת (בדימ') ע' ארבל (22.9.2014)). רביעית ולבסוף, באופן ספציפי בכל הנוגע לניהול נכסים על-ידי הרשות, איסוף המידע וניהולו קשורים גם לחובת הנאמנות המוטלת על הרשות בכל הנוגע לנכסים ולניהולם לטובת בעלי הזכויות בהם, כמו גם לטובת הציבור בכללותו (ראו והשוו: בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר שמריהו, פ"ד טז 2101 (1962)).

18. למותר לציין, כי המערער, כמו כל אזרח מעוניין אחר, יכול להוסיף ולעקוב אחר הנושא, ובהתאמה להגיש בקשות חופש מידע אחרות בעתיד – על בסיס החומר שבו יעיין ומכלול הנסיבות העדכניות. כמו כן, איננו נוקטים כל עמדה ביחס למידע נוסף אשר לא התבקש במישרין בבקשת חופש המידע המקורית שהגיש המערער.

19. ניהול ההליכים המשפטיים תרם לחשיפת מידע שבידי הרשות, ואשר לא היה מקום להתנגד לגילוייו במידה שבה הדבר נעשה בשלבים קודמים. גם באשר לכך יש לקוות שיופקו הלקחים המתאימים.

20. אשר על כן: הערעור מתקבל כמפורט בפסקה 15 לעיל. בנסיבות העניין, המשיבים יישאו בהוצאותיו של המערער בסכום של 15,000 שקלים, וכן ישיבו לו את ההוצאות שנפסקו לחובתו בבית המשפט לעניינים מינהליים, ככל שאלה שולמו.

ניתן היום, כ"ד בתמוז התשפ"ג (13.7.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט