



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6870/14

לפני: כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט מ' מזוז

העותרת: רגבים

נגד

המשיב: ראש המינהל האזרחי

התנגדות לצו על תנאי

תאריכי הישיבות: ו' בחשון התשע"ו (19.10.2015)
ו' בחשון התשע"ז (07.11.2016)

בשם העותרת: עו"ד עמיר פישר

בשם המשיב: עו"ד רן רוזנברג

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

עניינה של עתירה זו בדרישת העותרת כי יימסרו לידיה נסחי רישום בספרי הזכויות (טאבו) של חלקות מקרקעין בסביבת הכפר אל-בירה שבאזור יהודה ושומרון (להלן: האזור), בהתאם לפסק דין קודם של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופט ד"ר י' מרזל).

תמצית העובדות וההליכים הצריכים לעניין

1. העותרת היא תנועה ציבורית המגדירה עצמה כפועלת, בין היתר, לשמירת אדמות המדינה ולמניעת השתלטות בלתי חוקית על משאבי קרקע לאומיים. ביום 23.3.2012 פנתה העותרת אל המשיב בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע) לקבל לידיה נסחי רישום של חלקות מקרקעין המצויות

בישוב פסגות ובסמוך לו, המשתרעות על פני כ-500 דונמים. המשיב דחה את בקשת העותרת בנימוק כי "אין ברשות אדם שאינו ממונה, בעלים [של המקרקעין – ע' פ' או מיופה כוח של אחד מהשניים, לקבל נסחי רישום זכויות על אדמות". תשובה זו התבססה על נוהל שעל פיו נהג המשיב עד לשנת 2014 בנוגע לעיון בספרי הזכויות (להלן: הנוהל). הנוהל הקנה זכות עיון רק ל"צד נוגע בדבר" אשר הוגדר בו כ"צד לעסקה [...], שלוחו על פי דין, או מי שהניח את דעתו של הקמ"ט [קמ"ט רישום מקרקעין או מי מטעמו – ע' פ'] כי הוא בעל זיקה למקרקעין נושא העסקה" (ההדגשה הוספה – ע' פ').

2. נגד החלטתו זו של המשיב עתרה העותרת לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בעתירה לפי חוק חופש המידע. ביום 27.6.2013 קיבל בית המשפט את העתירה. בפתח פסק הדין עמד בית המשפט על כך שהחליט לדון בעתירה, חרף ספק אשר לסמכותו העניינית לעשות כן, משאף אחד מן הצדדים לא טען לכך; ובנתון לכך שבעבר נדרש בית המשפט לעניינים מינהליים לעתירות לפי חוק חופש המידע נגד החלטות המשיב. לגופו של עניין נקבע כי יש לראות בעותרת כ"צד נוגע בדבר" כמובנו בנוהל בהיותה "בעל[ת] זיקה למקרקעין נושא העסקה". זאת משום שהעותרת מעוניינת ברכישת המקרקעין נושא הבקשה הגובלים לאלה של הישוב פסגות. נפסק כי הפרשנות שניתנה על ידי המשיב לתיבה "בעל זיקה למקרקעין", באופן שהביא לדחיית בקשת העותרת על הסף, היא צרה מדי ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות חוק חופש המידע והאיזונים הקבועים בו – עקרונות שאותם מקבל המשיב על עצמו. נפסק כי העותרת תוכל לעיין במידע "משעה שהמשיבים הודיעו לבית המשפט שככל שהעותרת תעבור משוכה זו שבפתח הנוהל ותיחשב כ'צד נוגע בדבר' תהא היא זכאית לקבלת המידע בלא בדיקה נוספת [...] (וכפוף להיעדר מניעה אחרת בדין לקבלו)" (עת"ם (מינהליים ירושלים) 32725-05-10 רגבים נ' ראש המינהל האזרחי, פסקה 28 (27.6.2013) (להלן: פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים)).

3. המשיב פנה אל בית המשפט לעניינים מינהליים בבקשה לעכב את ביצוע פסק הדין. ביום 28.8.2013 נעתר בית המשפט (כב' השופט ד"ר י' מרזל) לבקשה, והורה על עיכוב ביצוע פסק הדין עד להכרעה בערעור, ובלבד שהערעור יוגש עד למועד הקבוע בדין. הערעור הוגש ביום 12.9.2013 (והדיון בו אוחד עם הדיון בבג"ץ 8759/11 (להלן: הערעור). ביום 16.4.2014, קודם לדיון בערעור, הודיע המשיב לבית משפט זה כי חל שינוי במצב המשפטי מאז ניתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, שכן ביום 13.4.2014 נחתם צו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (אזור יהודה והשומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014 (להלן: הצו) שהחליף את הנוהל וקבע הסדר

חדש בנוגע לעיון בספרי הזכויות. בתמצית יאמר – והדברים יובאו להלן – כי הצו הקנה זכות עיון בספרי הזכויות רק לבעל הזכות במקרקעין; וקבע כי בכל מקרה אחר יתאפשר העיון רק בכפוף להיתר מאת ראש המינהל האזרחי, בכפוף לתנאים המפורטים בצו.

4. ביום 11.5.2014 נפסק (הנשיא א' גרוניס, המשנה לנשיא (כתוארה אז) מ' נאור, השופט ח' מלצר) כי נוכח השינוי שחל על פניו במצב המשפטי עם חקיקת הצו יש למחוק את הערעור:

"אנו סבורים, כי חתימתו של הצו הובילה לכאורה לשינוי במצב המשפטי או בבסיס המשפטי בכל הנוגע לזכותם של בעלי הדין לעיון במרשמים השונים. שינוי זה מחייב לבחון בתקיפה ישירה את הצו החדש, או למצער את פרשנותו ותחולתו של הצו בעניינם של העותר בבג"ץ 8759/11 והמשיבה בעע"ם 6234/13 [היא העותרת לפנינו – ע' פ']. מטבע הדברים ששאלות אלה לא הועלו במסגרת העתירה, ואף לא נתלבנו בפסיקתו של בית המשפט לעניינים מינהליים, אשר כמובן הכריע בהתאם למצב המשפטי הקודם. לפיכך, ההליכים הנדונים בפנינו עתה אינם האכסניה המתאימה לביורור הסוגיות הנזכרות. לאור זאת, אף לא מצאנו לנכון להיעתר לבקשת המשיבה בעע"ם 6234/13 להשלמת טענות בשלב זה.

לפיכך, אנו מורים על מחיקת העתירה בבג"ץ 8759/11 והערעור בעע"ם 6234/13, כאשר טענות בעלי הדין שמורות להם במלואן. יצויין, כי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי המשיבה תהיה זכאית לקבל את המידע המבוקש 'כפוף להיעדר מניעה אחרת בדין לקבלו'. לאור השינוי במצב המשפטי או בבסיס המשפטי עם חתימת הצו, קיימת, על פני הדברים ובלא להכריע, מניעה להעביר את המידע הנוגע לרישום הבעלות בקרקע לעיון המשיבה, זאת בכפוף לטענותיה בכל הנוגע לתוקף הצו ותחולתו בעניינה, ככל שהיא סבורה שהצו אינו חל. ברי כי איננו מביעים עמדה בדבר המצב המשפטי שקדם לחתימת הצו, תוקפו של הצו ואף בנוגע לתחולתו בזמן בכל הנוגע לבעלי הדין" (עע"ם 6234/13 ראש המנהל האזרחי נ' רגבים (11.5.2014) (להלן: פסק הדין בערעור)).

5. לאחר מתן פסק הדין בערעור פנתה העותרת אל המשיב וביקשה שימסור לה את נסחי הטאבו שהתבקשו על ידה מכוח פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. בפנייתה טענה העותרת כי זכותה לעיין במידע התגבשה ערב חתימת הצו, עם מתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, ולכן אין בצו החדש כדי לגרוע

מזכותה זו. המשיב דחה את הבקשה בטענה כי הצו חל גם על עניינה של העותרת, שכן בקשתה לא הוכרעה סופית טרם חתימת הצו והיא בבחינת בקשה תלויה ועומדת. המשיב הוסיף כי "קיימת משמעות נכבדה לכך שפסק דינו של בית המשפט המחוזי לא הפך חלוט, והצו נחקק כאשר עוד [כך במקור – ע' פ'] בטרם קיומו של הדיון בערעור המדינה בבית המשפט העליון". בצד האמור ציין המשיב כי העותרת רשאית לפנות בבקשה לעיון על פי הצו. העותרת פנתה אל המשיב פעם נוספת בבקשה לקבל את המידע על בסיס פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים; והלה דחה את בקשתה – באותם הנימוקים – גם הפעם.

מכאן העתירה שלפנינו.

טענות הצדדים

6. לטענת העותרת, זכותה לקבל את נסחי הטאבו שהתבקשו על ידה התגבשה לכל המאוחר במועד מתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים שהורה כי המידע יימסר לה בהיעדר מניעה אחרת בדין. לדידה, בשלב זה קמה לה "זכות מוקנית" לעיין במידע ועל כן, בהתאם לסעיף 13ב2 לצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, אין בכוחו של הצו – שהוא בבחינת דין מאוחר – לפגוע בזכות מוקנית זו (יודגש כי העתירה אינה תוקפת את חוקיותו של הצו החדש). העותרת מוסיפה וטוענת כי גם לגופו של עניין לא ניתן לראות בצו כיוצר "מניעה בדין" להעברת המידע כאמור בפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. זאת משום שיש לפרש את פסק הדין כמתייחס למניעה קונקרטית מפני העברת המידע בנסיבות העניין, ולא למניעה גורפת הנובעת לכאורה מהוראות הצו.

7. ביום 19.10.2015 קיימנו דיון בבקשה למתן צו על תנאי. בעקבות שיג ושיח בין הצדדים הוחלט (הנשיאה מ' נאור, השופט ע' פוגלמן, השופט נ' סולברג) כי העותרת תפנה אל המשיב בבקשה חדשה על פי הצו; וכי הצדדים יעדכנו את בית המשפט בהחלטה שהתקבלה. בהתאם לכך, פנתה העותרת למשיב בבקשה מתאימה לפי הצו, וזו נדחתה ביום 4.2.2016 משנמצא כי לא מתקיימים התנאים ההכרחיים הקבועים בצו למסירת המידע. המשיב עדכן את בית המשפט בהחלטתו זו, וביום 11.2.2016 הורתה הנשיאה מ' נאור בהחלטתה כי המשיב יגיש עדכון נוסף, לאחר שתשומת לבו הופנתה לכך ש"אין בהחלטה מיום 4.2.2016 התייחסות לעובדה שהעותרת זכתה בפסק-דין ביום 27.6.2013, ולכך שענייננו למעשה בסוגיית הוראת המעבר". בהמשך להחלטה זו הועברה בקשת העותרת על פי הצו לבחינה נוספת על ידי המשיב, לאחר שהוצגו לו

ההליכים המשפטיים שעומדים ברקע הבקשה. גם בתום הבחינה הנוספת מצא המשיב לדחות את בקשת העותרת משום שאינה עומדת בתנאי הצו.

לאחר הדברים הללו ניתן ביום 20.3.2016 צו על תנאי המורה למשיב לנמק מדוע לא תבטל החלטת הסירוב הנזכרת בשל כך שלא ניתן משקל ראוי לפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים.

במאמר מוסגר יוער כי העותרת לא תיקנה את עתירתה כך שתתייחס גם להחלטה האחרונה שניתנה בגדרו של הצו החדש, כך שהעתירה שלפנינו עודנה מכוונת להחלטת המשיב שלא למסור את המידע בהתאם לפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים.

8. המשיב טען בתשובתו לעתירה כי תחולת הצו היא אקטיבית, כלומר הצו נועד לחול על מצב הדברים בהווה ולשנותו מעתה ואילך. מכאן שהצו חל גם על בקשות עיון תלויות ועומדות שהטיפול בהן טרם הסתיים עת נכנס הצו לתוקף. המשיב סומך עמדתו זו על כמה נימוקים עיקריים. ראשית, סעיף 8 לצו קובע כי תחילתו עם יום כניסתו לתוקף. שנית, אמירתו המפורשת של בית משפט זה בפסק הדין בערעור שצוטטה לעיל, ושלפיה חתימת הצו "הובילה לכאורה לשינוי במצב המשפטי או בבסיס המשפטי בכל הנוגע לזכותם של בעלי הדין לעיון במרשמים השונים", וכי שינוי זה מחייב לבחון את תחולת הצו על עניינה של העותרת. לכאורה, כך המשיב, לו סבר בית משפט זה כי עניינה של העותרת תם ונשלם עם מתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים לא היה מעיר כאמור. שלישית, המסקנה שלפיה תחולת הצו היא אקטיבית מתחייבת כדי להגשים בצורה המיטבית את התכליות שביסוד הצו ובמרכזן הגנה על חיי פלסטינים המעורבים במכירת קרקעות ליהודים; הגנה על פרטיותם של צדדים לעסקה; מניעת זיופים והונאה ברישומי המקרקעין; ושמירה על רכוש נטוש שבעליו עזב את האזור. לטענת המשיב, יש להבטיח כי תכליות אלו מתקיימות גם ביחס לבקשות תלויות ועומדות – כמו בקשתה של העותרת – ולכן יש לקבוע כי הצו חל גם עליהן. בהמשך לדברים הללו הדגיש המשיב כי הטיפול בבקשת העותרת לא הושלם עם כניסת הצו לתוקף, שכן ביצוע פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים עוכב; הערעור שהוגש בינתיים נמחק; ובין לבין, ובזמן שהמחלוקת בין הצדדים עודנה תלויה ועומדת, נחתם הצו.

9. לחלופין, ואם לא תתקבל עמדת המשיב לעניין תחולת הצו על העותרת, נטען כי יש לבחון את החלטת המשיב על פי המצב המשפטי שקדם לצו, לפי הוראות הנוהל

העולות בקנה אחד גם עם הוראות חוק חופש המידע. לעניין זה ציין המשיב כי חוק חופש המידע אמנם אינו חל עליו במישרין, אך עקרונותיו חלים עליו כיתר עיקריו של המשפט המינהלי הישראלי. בהמשך לכך, עמד המשיב על כך שיישומם של האיזונים הקבועים בחוק חופש המידע – בין החובה למסור את המידע לבין ההגנה על אינטרסים נוגדים המוגנים בחוק בנסיבות המקרה – מוביל למסקנה כי אין להיעתר לבקשת העותרת. כך משום שההיענות לה מקימה חשש לפגיעה בחיי אדם, בפרטיות צדדים לעסקה, כמו גם חשש לזיוף והונאה של מסמכי הרישום ופגיעה ברכוש נטוש באופן המשבש את יכולתו של המשיב לבצע את תפקידו. כל אלה הם אינטרסים מוגנים לפי חוק חופש המידע, האוסר או מאפשר להימנע ממסירת המידע במקרים מתאימים כדי להגן עליהם. עוד הסביר המשיב כי המציאות המורכבת של הטיפול בנושא הקרקעות באזור מקשה על האפשרות למצוא פתרונות ביניים שיאפשרו מסירת מידע חלקית.

דיון והכרעה

10. השאלה הראשונה העומדת להכרעתנו היא מהי תחולתו של הצו ואם הוא חל על בקשת העותרת. כפי שציין המשיב, סעיף 8 לצו קובע כי:

8. תחילת תוקפו של צו זה ביום חתימתו.	תחילת תוקף
---	---------------

רואים אנו כי לשון הסעיף אינה מבארת אם תחולת הצו היא אקטיבית – כך שהצו חל גם על בקשות תלויות ועומדות כטענת המשיב, או שמא תחולתו פרוספקטיבית – כך שהוא חל רק על בקשות שהוגשו ושהטיפול בהן החל לאחר כניסתו לתוקף. לאחר ששקלנו את טיעוני הצדדים לעניין זה, בכתב ועל פה, ראינו לקבל את עמדת המשיב שלפיה תחולתו של הצו היא אקטיבית. טרם נעמוד על טעמינו לכך, נביא את עיקר הוראות הצו הצריכות לענייננו:

2. בעל זכות במקרקעין יהיה רשאי לעיין ברישומי מקרקעין ובאוסף התעודות, בהם הוכיח את זכותו. אין בהוראה זו כדי לגרוע מזכותו של אדם לעיין במסמכים, אשר נוגעים לעסקה במקרקעין, שהיה צד לה.	זכות העיון ברישומי מקרקעין
--	-------------------------------------

3. הגיש אדם, שאינו בעל זכות במקרקעין, בקשה לעיון, יאפשר לו ראש המנהל האזרחי לעשות כן ובלבד שהתקיים אחד מאלה:	התרת עיון לאדם שאינו בעל זכות
--	--

א. בעל זכות במקרקעין הסכים לעיון ברישום.

ב. מגיש הבקשה פרסם את הבקשה לעיון בהתאם לתקנות ובעל זכות במקרקעין לא התנגד לבקשה, ובלבד שסבר ראש המנהל האזרחי כי מתקיימים כל אלה:

(1) התרת העיון, לא תפגע בביטחון האזור, בסדר הציבורי, בשלומו של אדם או בקניין הפרט.

(2) העיון דרוש להשלמת תשתית ציבורית או לקיום חובה הקבועה בדין.

(3) ראש המנהל האזרחי מצא כי העיון משרת את טובת האזור.

סעיף 5 לצו מוסיף ומקנה לראש המנהל האזרחי סמכות רחבה להורות על איסור עיון גם בנסיבות החורגות מן האמור בסעיפים 2-3:

איסור עיון
ברישום
מקרקעין

5. על אף האמור בצו זה, ראש המנהל האזרחי יהיה רשאי להורות על איסור העיון ברישומי מקרקעין או באוסף תעודות לכל אדם, אם סבר כי הדבר נחוץ לשם שמירה על ביטחון האזור, הסדר הציבורי, שלומו של אדם או קניינו.

11. הנה, על פי הצו, זכות העיון נתונה רק לבעל המקרקעין. מי שאינו בעל הזכות במקרקעין, לרבות צד לעסקה בהם, נדרש להגיש בקשת עיון שתיענה בשני מצבים בלבד: האחד, אם ניתנה הסכמת בעל המקרקעין. האחר, אם התקיימו כל התנאים המנויים בסעיף 3 לצו. על פי המסלול הקבוע בסעיף זה, על מבקש העיון לפרסם בקשתו ברבים. לאחר מכן, וגם אם בעל המקרקעין לא התנגד לעיון, יתאפשר העיון רק אם הותר על ידי המשיב, בהתקיים שלושה תנאים מצטברים: התרת העיון לא תפגע בביטחון האזור, בסדר הציבורי, בשלומו של אדם או בקניין הפרט; העיון דרוש להשלמת תשתית ציבורית או לקיום חובה הקבועה בדין; וראש המנהל האזרחי מצא כי העיון משרת את טובת האזור. כאמור, בצד אלה מסמיך סעיף 5 לצו את ראש המנהל האזרחי להטיל איסור גורף על עיון במרשם אם שוכנע שהדבר נחוץ לשם שמירה על ביטחון האזור, הסדר הציבורי, שלומו של אדם וקניינו.

12. על פרטי ההסדר עמד לאחרונה בית משפט זה בהבהירו כי הסדר זה שונה מ"הדין הנוהג בישראל, לפיו המידע המצוי בלשכת רישום המקרקעין פתוח לעיון כלל הציבור" (רע"א 2505/16 אנג'ל נ' המינהל האזרחי ביהודה ושומרון, פסקה 31 (22.12.2016) (להלן: עניין אנג'ל)). עוד קבע בית משפט זה כי אף הליך רישום המקרקעין באזור מתבצע בדרך שונה מהרישום בלשכת רישום המקרקעין בישראל "הן בשל סיבות היסטוריות, הן בשל תפיסה לוחמתית של השטח וכללי המשפט השונים החלים באזור" (בג"ץ 1299/11 צורים 2000 בע"מ נ' ראש המנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון, פסקה 3 (5.4.2012)).

13. ואכן, כפי שהסביר המשיב בהרחבה, הסדרים אלה נועדו להבטיח כמה תכליות מרכזיות. עניינה של הראשונה בהגנה על חיי אדם, וזאת נוכח חשש הידוע לחייהם של פלסטינים המעורבים במכירת קרקעות לישראלים. מטרה מרכזית נוספת של הצו היא מניעת זיוף והונאה ברישומים הקיימים בו. יסודו של חשש זה הוא במצב הרישומי באזור המתאפיין בכך שמרבית הקרקעות אינן מוסדרות, מה שמקל באורח כללי על זיוף רישומים לגבי עסקאות מכר בהם, וזאת, בין היתר משום שרישום עסקה אינו מחייב שימוש בתעודת זהות. כמו כן, הצו נועד לסייע בידי המשיב למלא את תפקידו בהגנה על רכוש נטוש (נכסי נפקדים) של בעלי קרקעות שאינם מתגוררים עוד באזור.

14. מבלי לקבוע מסמרות באשר לתוקפו של הצו (בשים לב להערתנו שלהלן), נראה כי הצו משרת את התכליות העומדות ביסודו. כך, כדי להגן על חיי הפלסטינים המעורבים בעסקאות יתאפשר העיון בכפוף לקבלת הסכמתו של בעל המקרקעין. בהיעדר הסכמה כאמור נדרש פרסום ברבים של הבקשה, המאפשר לבעל המקרקעין להיות מודע לבקשה ולהתנגד לה. גם בהיעדר התנגדות כאמור העיון יתאפשר רק בהתקיים כל התנאים המנויים בסעיף 3 שלפיהם על ראש המנהל האזרחי להשתכנע, בין היתר, כי העיון אינו מקים חשש לפגיעה בחיי אדם (ולביטחון האזור והסדר הציבורי בו). כמו כן, החתירה למניעת הזיוף וההונאה, כמו גם הגנה על נכסי נפקדים, מקבלת מענה בהגבלה הכללית – והרחבה יחסית – על היקף העיון עקב הדרישה לקבל היתר פרטני מראש המינהל האזרחי כל אימת שאין בנמצא הסכמה מטעם בעל המקרקעין.

15. בנתון לתכליות האמורות, מהי אפוא תחולתו הראויה בזמן של הצו? כידוע, עלינו לייחס לחוק את "אותה תחולה בזמן הנדרשת לשם הגשמת תכליתו" (עע"א

1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 775-776 (1992) (להלן: עניין ארביב)). משנוכחנו לראות כי הצו נועד להגן על אינטרסים ראשוניים במעלה ובמרכזם הגנה על חיי אדם, כמו גם הגנה על רכוש הפרט (ובכלל זה על נכסי נפקדים), והגנה על הסדר הציבורי באזור ועל הביטחון בו, יש לקבוע כי תחולתו בזמן אקטיבית כך שהוא חל גם על בקשות עיון שהיו תלויות ועומדות ביום כניסתו לתוקף. נוכח חשיבותן של התכליות האמורות, ובשים לב למורכבות הרבה הנוגעת לטיפול בנושא המקרקעין באזור, סבורני כי יש לבחון גם בקשות תלויות ועומדות בהתאם למסגרת שנקבעה בצו, וזאת כדי להבטיח שהעיון במידע שהתבקש בגדרן לא יגרור פגיעה באינטרסים המוגנים האמורים.

16. משקבעתי כי תחולת הצו היא אקטיבית, משמעות הדבר כי הצו "נועד לשנות, והלכה למעשה משנה, את האפקט המשפטי של מצב קיים" (עניין ארביב, בעמ' 782). מכאן, כי הצו חל גם על בקשת העותרת שטרם הוכרעה באופן סופי עת נכנס הצו לתוקף ועל כן הייתה בבחינת בקשה תלויה ועומדת. לעניין זה לא ראיתי לקבל את עמדת העותרת כי עם מתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים נוצרה לה זכות מוקנית לעיין במידע. זכות כאמור יכולה הייתה להיווצר רק אם היה בידי העותרת פסק דין חלוט המסיים את המחלוקת בינה לבין המשיב באופן סופי, מבלי שישנה עוד אפשרות להביא את העניין לפני ערכאות משפטיות. ואולם, פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים לא הפך לחלוט (סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981). כזכור, פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים היה נתון לערעור עת נחקק הצו, ונוכח השינוי במצב המשפטי עם חתימת הצו נפסק בערעור כי קיימת, על פני הדברים ובלא להכריע, מניעה להעביר את המידע הנוגע לרישום הבעלות בקרקע לעיון העותרת. מטעם זה נמחק הערעור תוך שמירת כל טענות הצדדים. בנסיבות אלו, מובן שהמחלוקת בין הצדדים ביחס לזכאותה של העותרת לקבל את המידע לא באה אל קצה. יפים לענייננו, בשינויים המחויבים, דברים שנאמרו בעניין אי.בי.אי:

"החלת החוק על בקשות תלויות ועומדות ביום כניסתו של החוק לתוקף, משמעה החלתו על כל בקשה שבעניינה טרם ניתן פסק-דין חלוט ביום זה, בין אם היא תלויה ועומדת ביום זה בערכאה ראשונה או בערכאת ערעור [...]. כל עוד העניין נמצא בשלב הערעור, לא הסתיימו כל ההליכים לבירור הדין ויש לראות את העניין כתלוי ועומד" (רע"א 7028/10 אי.בי.אי ניהול קרנות נאמנות (1978) בע"מ נ' אלטינט בע"מ, פסקה 19 (14.12.2006); ע"א 1349/05 שוב נ' בנק ירושלים, פסקה 6 (18.3.2009)).

סיכום הנקודה. תחולתו של הצו היא אקטיבית כך שהצו חל גם על בקשות שהיו תלויות ועומדות בעת כניסתו לתוקף. הצו חל אפוא גם על בקשת העותרת שלא הוכרעה באופן סופי משפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים לא הפך לחלוט.

17. תם ולא נשלם. הכרעתנו בעתירה זו מוגבלת לשאלת תחולתו של הצו החדש על בקשת העותרת. לו תתקבל דעתי, נקבע כי לצו תחולה אקטיבית וכי הוא חל על בקשתה של העותרת. לאחר הגשת העתירה – ובעקבות הדיון בבקשה למתן צו על תנאי – פנתה כאמור העותרת למשיב בבקשה לפי הצו החדש וזו נדחתה. העותרת לא הגישה בקשה לתיקון העתירה, וממילא אין לפנינו עתירה המכוונת להחלטה שניתנה בגדר הצו החדש. העותרת אף לא תקפה את חוקיותו של הצו החדש. בנסיבות המיוחדות של ההשתלשלות הדיונית בפרשה זו, הטענות במישורים אלה שמורות לה, ככל שהיא סבורה שיש עילה לכך (ראו לעניין זה: עניין אנג'ל, פסקה 5א לחוות דעתו של השופט י' עמית).

18. אבקש להוסיף אף זאת. בקשת העותרת נסמכת על רצונו המוצהר של היישוב פסגות לבחון אפשרות לפיתוח ולהרחבת היישוב. במסגרת הדיון בהתנגדות לצו על תנאי הבהיר בא כוחו המלומד של המשיב כי הבקשה במתכונתה הנוכחית – המתייחסת לשטח נרחב של 500 דונמים – היא גורפת ולא עומדת בתנאי הצו. ברם, אם תוגש בקשה שמתייחסת לשטחים קונקרטיים ניתן יהיה לשוב ולבחון אותה, בין היתר על רקע האמור בסעיף 3ב(2) לצו המתיר, בכפוף לתנאים המנויים בו, עיון במידע הדרוש להקמת תשתית ציבורית. העותרת תוכל אפוא לפעול במתווה האמור, מבלי שאנו מביעים כל עמדה לגופה של בקשה כאמור ככל שתוגש.

סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים להידרש לעתירות בנושא חופש מידע נגד המשיב

19. בשולי הדברים ראינו להידרש לסוגיה נוספת שהתעוררה אגב הדיון בעתירה והיא סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בעתירה לפי חוק חופש המידע המוגשת נגד המינהל האזרחי באזור. בעקבות הערותינו במהלך הדיון התבקש המשיב להגיש הודעה מעדכנת בעניין. ביום 28.12.2016 הגיש המשיב הודעתו שבמסגרתה הובאה לעיוננו עמדת היועץ המשפטי לממשלה משנת 2006 בשתי סוגיות כרוכות הנוגעות לענייננו: האחת, סמכותם של בתי המשפט לעניינים מינהליים לדון בהחלטות המינהל האזרחי, והשנייה תחולתו של חוק חופש המידע באזור. ביחס לשאלה הראשונה קבע היועץ המשפטי לממשלה כי בית המשפט לעניינים מינהליים אינו

מוסמך לדון בעתירות נגד המינהל האזרחי שכן בפועלו באזור הוא פועל כזרועו של הממשל הצבאי שם, ולא כ"רשות" מרשויות המדינה שבה מדובר סעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים); ואשר בעתירות נגד החלטותיהן מוסמך בית המשפט לעניינים מינהליים לדון.

20. בנוגע לשאלה השנייה קבע היועץ המשפטי לממשלה כי בהיעדר הוראה מפורשת בדבר תחולתו האקס-טריטוריאלי של חוק חופש המידע, הרי שחוק זה – שהוא חוק ישראלי החל בגבולותיה הריבוניים של מדינת ישראל – אינו חל על פעולת המינהל האזרחי באזור. כידוע, זו כפופה אך לדין המקומי, לתחיקת הביטחון, ולהוראות המשפט הבינלאומי הפומבי. זאת, מבלי לגרוע מתחולתם של עקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי על המינהל האזרחי. בצד האמור נקבע כי בבקשה לפי חוק חופש המידע של אזרחי ותושבי ישראל, "אין נפקא מינה למעמדו של המנהל האזרחי, שכן [...] המידע המבוקש נדרש מהמינהל האזרחי כזרוע של משרד הביטחון, ולא כמפעיל סמכות ריבון באיו"ש, ומכך נגזרת תחולתו של חוק חופש המידע על בקשות אלה" (ההדגשה הוספה – ע' פ') (סעיף 5 להודעת העדכון מטעם המשיב מיום 28.12.2016).

עוד עדכן המשיב כי בימים אלה נערכת עבודת מטה בעניין האפשרות להחיל באופן ישיר את עקרונות חוק חופש המידע בתחיקת הביטחון, בשינויים הנדרשים. אם יתקדם התהליך, אפשרי כי יוצע מנגנון ייחודי לקבלת מידע ולביקורת שיפוטית על החלטות שלא למסור מידע.

21. להשקפתי, בית המשפט לעניינים מינהליים אינו מוסמך לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות המינהל האזרחי בבקשות חופש מידע. כידוע, השאלה אם בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון בעניין מסוים תוכרע בהתאם למסגרת הסמכות שהותוותה בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. סעיף 5 לחוק קובע כי בית המשפט מוסמך לדון ב:

(1) עתירה נגד החלטה של רשות [...] בענין המנוי בתוספת הראשונה ולמעט עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה ענינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות, הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות (להלן – עתירה מינהלית);

סמכות
בית
המשפט

חוק חופש המידע נמנה על העניינים המנויים בתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים אשר מטעם זה דן בעתירות נגד החלטות של רשויות המדינה לפי חוק זה. ואולם, המשיב אינו טוען כי חוק חופש המידע – הוא חוק ישראלי החל בגבולות מדינת ישראל – חל על פעולותיו במישרין. די בכך שהחלטת המינהל האזרחי אינה החלטה לפי חוק חופש המידע כדי להוציאה מגדר החלטות שבהן מוסמך בית המשפט לעניינים מינהליים לדון על פי החוק. לפיכך, אין הכרח להידרש לשאלה אם המשיב נופל בגדרה של הגדרת "רשות" בסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. הפועל היוצא מן האמור הוא כי בית משפט זה הוא הערכאה המוסמכת לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות המינהל האזרחי בענייני חופש מידע.

למותר לציין כי אין בהכרעתנו זו בדבר הערכאה המוסמכת כדי לגרוע מתחולת עקרונות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי על פעולתו של המינהל האזרחי, לרבות מעקרונות חופש המידע במוכנם הרחב (והשוו לבג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלעתאווניה אלמחדודה אלמסואליה נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד לז(4) 785, 792-793 (1983)).

סוף דבר, ובכל האמור בבקשת העותרים לעיין במידע על בסיס פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, העתירה נדחית. לפני העותרים פתוחה הדרך לתקוף את חוקיותו של הצו; כמו גם לשוב ולפנות למשיב בבקשה לעיין במידע, בהתאם לאמור בפסקאות 17-18 ועל בסיס הוראות הצו. זאת מבלי שנביע כל עמדה לגופה של בקשה, ככל שתוגש.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' דנציגר :

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ה' בטבת התשע"ז (3.1.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. על 14068700_M26.doc
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il