

עתמ 40092-01-16

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
בפני כבוד השופט ד"ר יגאל מרזל

העותר המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר,
ע"ר מס' 580163517

ע"י ב"כ עו"ד בנימין אחסתרובה ואח'
רחוב אבו עוביידה 4 ירושלים
טל': 02-6283555 פקס: 02-6276317

- נ ג ד -

המשיבים
1. רשות האוכלוסין וההגירה
2. מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
3. הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
רח' מח"ל 7, ירושלים, ת.ד. 49333, 97763
טל': 02-5419555 פקס: 02-5419582

תגובה מקדמית לעתירה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזאת תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבים.

ואלו נימוקי התגובה:

עיקרי העובדות הצריכות לעניין:

1. עניינה של העתירה, בבקשה שהוגשה לרשות האוכלוסין וההגירה (להלן גם – הרשות) לקבלת מידע מכוח חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק). המידע שהתבקש הוא נתונים אודות הוועדה המקצועית ההומניטארית (להלן גם – הוועדה) הפועלת מכוח סעיף 1א3 לחוק הכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן – חוק הוראת השעה).
2. המוקד להגנת הפרט (להלן – העותר) ביקש כי יועברו לו הנתונים והחיתוכים הבאים בנוגע לשנים 2012-2014 (נספח ע/1 לעתירה):
 - א. מספר הבקשות שהוגשו מידי שנה לוועדה ההומניטארית;
 - ב. בכמה מהבקשות ניתנה תשובה חיובית, בכמה מהבקשות ניתנה תשובה שלילית ובכמה מהבקשות לא ניתנה החלטה;
 - ג. מתוך הבקשות שהוגשו לוועדה ונענו בחיוב – בכמה הוחלט להעניק היתר שהייה ובכמה הוחלט להעניק רישיון א/5;
 - ד. מתוך הבקשות שהוחלט להעניק רישיון א/5 – כמה מהמבקשים בהן החזיקו בהיתרי שהייה קודם לכן וכמה מהן המבקשים היו ללא מעמד כלל, ובכמה מהבקשות הוענק א/5 לאחר התערבות בית המשפט;

- ה. האם ישנן בקשות בהן ניתנה החלטת שר בניגוד להמלצת הוועדה, ואם כן כמה ;
- ו. מה הזמן הממוצע בכל שנה מהמועד שהוגשה הבקשה ועד למועד מתן ההכרעה בה ;
3. ניתן להיווכח, כי הבקשה שהוגשה הינה רחבה ביותר וחריגה בכמות החיתוכים והמידע המבוקש במסגרתה, בפרט כאשר ברשות האוכלוסין לא קיימת מערכת מחשב המתעדת את הפרטים המבוקשים על-ידי העותרת. לא פלא אפוא, כי בחודש נובמבר נמסר לעותר מטעם הממונה על חוק חופש המידע ברשות כי נדרשת תקופה נוספת להשיב לפנייה מורכבת זו של העותר (נספחים ע/2 ו- ע/4 לעתירה).
4. מכל מקום, ביום 9.12.15 ניתנה תשובת הממונה על חופש המידע במשיב (נספח ע/5 לעתירה), המפנה את העותר לסעיף 27 לתצהיר שניתן מטעם המשיב במסגרת בג"צ 3840/13 פלוני נ' משרד הפנים. שכן, לצורך המענה בבג"צ 3840/13 נאספו זה מכבר נתונים שהינם חלק מהנתונים אותם ביקשה העותרת, לאחר שהושקעו משאבים לצורך איסוף נתונים אלה. בהקשר זה מפורטים בתצהיר הנתונים הבאים :
- א. **שנת 2013** : הוועדה העבירה לשר הפנים 447 המלצות בבקשות שונות כאשר ניתנו במהלכה של השנה 331 החלטות אשר דחו בקשות, 73 החלטות למתן היתר מת"ק ו- 43 החלטות למתן רישיון ישיבה ארעי (א/5) בישראל.
- ב. **שנת 2014** : הוועדה העבירה לשר הפנים 384 המלצות בבקשות שונות כאשר ניתנו במהלכה של השנה 295 החלטות אשר דחו בקשות, 63 החלטות למתן היתר מת"ק ו- 26 החלטות למתן רישיון ישיבה ארעי (א/5) בישראל.
5. חשוב לציין כבר כעת כי בשל עומס הבקשות הרב המוטל על הוועדה ובשים לב לעובדה כי לוועדה כוח אדם מצומצם (2 משרות סטודנט שאינן משרה מלאה ; כיום מאויישת משרה אחת המשמש כרכז הוועדה), לא נערך תיעוד ממוחשב של כלל הנתונים שכן עיקר המשאבים מופנה לטיפול בבקשות ולקידום הטיפול בהן בוועדה כאמור.
6. במערכות הקיימות ברשות האוכלוסין אין אפשרות ליצור את הפילוחים אותם מבקש העותר באופן ממוחשב. מכאן שנדרשת עבודה ידנית של איסוף נתונים מחומר גולמי – כלומר מעבר ידני על התיקים השונים שבפני הוועדה ושליפת הנתונים, על-ידי גורם המכיר את עבודת הוועדה, שידע לאתר את הנתונים המבוקשים במדויק.
7. אשר על כן – אין בידי רשות האוכלוסין וההגירה את המידע המבוקש בעתירה, באופן בו הוא מבוקש בעתירה. די באמור כדי לחייב את דחיית העתירה.
8. זאת ועוד, כפי שיפורט להלן, איסוף כל הנתונים המבוקשים על-ידי העותר, באופן בו בחר העותר להגדיר את בקשתו, מחייב עיון בתיקים פיזיים, ובדיקה מדגמית מעלה כי איסוף המידע המבוקש יחייב השקעה של למעלה מ- 230 שעות עבודה. מדובר בהשקעת משאבים בלתי סבירה.

9. זאת ועוד, וכפי שיפורט להלן, עבודת איסוף המידע כמבוקש בעתירה תשבית את עבודת הוועדה באופן כמעט מלא, למשך תקופה משמעותית, וממילא תעכב את הטיפול והמענה בבקשות ההומניטריות הנדונות.
10. יחד עם זאת, לצורך מתן מענה לעתירה דנן נעשה מאמץ נוסף לאיסוף חלק מהנתונים המבוקשים עליו נפרט להלן. נעיר, כי קיימים פערים בנתונים, הנובעים ממועד בחינת הבקשות ומאופן הספירה – בקשות שמגיעות לוועדה בסוף שנה למשל – יכול שיופיעו בשנה שלאחר מכן, ויתכן ונתונים עודכנו בדיעבד.
11. באשר למידע נוסף שאספה הרשות, ניתן לפרט כך:
- א. **בקשות שהוגשו לוועדה:** בשנת 2012 הוגשו לוועדה 310 בקשות; בשנת 2013 הוגשו לוועדה 360 בקשות; בשנת 2014 הוגשו לוועדה 265 בקשות.
- ב. **המלצות שהועברו לשר הפנים:** בשנת 2012 הועברו לשר המלצות ב- 290 בקשות; בשנת 2013 הועברו לשר המלצות ב- 421 בקשות; בשנת 2014 הועברו לשר המלצות ב- 384 בקשות.
- ג. **מספר הבקשות שנדחו:** בשנת 2012 ניתנו 223 החלטות הדוחות בקשות; כפי שכבר נמסר לעותר בעבר, בשנת 2013 ניתנו 331 החלטות הדוחות בקשות, ובשנת 2014 ניתנו 295 החלטות הדוחות בקשות.
- ד. **מספר הבקשות שהוחלט להעניק בהן היתר מת"ק או שהייה:** בשנת 2012 ניתנו 77 החלטות להעניק היתרי שהייה; כפי שכבר נמסר לעותר בעבר, בשנת 2013 ניתנו 73 החלטות להעניק היתרי שהייה, ובשנת 2014 ניתנו 63 החלטות להעניק היתרי שהייה.
- ה. **מספר הבקשות שהוחלט להעניק בהן רישיון ארעי מסוג א/5:** בשנת 2012 ניתנו 27 החלטות להעניק א/5 בבקשות. כפי שכבר נמסר לעותר בעבר, בשנת 2013 ניתנו 43 החלטות להעניק א/5 בבקשות ובשנת 2014 ניתנו 26 החלטות להעניק א/5 בבקשות.
12. יצוין כי לגבי כלל הבקשות הנזכרות לעיל יש לסייג כי בחלק מהתקופות הוסמכה הוועדה לייעץ לשר גם בנוגע לבקשות מכח סעיף 3ג לחוק הוראת השעה ולכן הנתונים כוללים בחלקם הקטן נתונים הנוגעים לבקשות מכח סעיף 3ג כאמור.
13. אחר האמור לעיל, הרי שעובר לגיבוש עמדת הרשות בעתירה דנן, בוצעה בדיקה מדגמית של תיקי הוועדה, במטרה להעריך, בקירוב, את משך הזמן שיידרש לצורך איסוף נתונים כמבוקש בעתירה. במסגרת בדיקה זו, רכז הוועדה התבקש לעבור, באופן ידני, על 30 תיקים (10 תיקים מכל שנה המבוקשת על-ידי העותר), לעבדם ולמיינם, ולשלוח את המידע המבוקש מטעם העותר. בדיקה מדגמית זו של 30 תיקים ארכה לרכז הוועדה – אשר מכיר את מבנה התיקים של הוועדה ועל-כן המדובר באיש מקצוע אשר הדעת נותנת כי שליפת נתונים על-ידיו מתבצעת בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי – 5:30 שעות. באשר לבקשת העותר לדעת האם ניתנה קדימות בשל טעם הומניטרי חריג – רכז הוועדה

לא ידע להשיב על כך ומענה לכך זה יצריך בדיקת עומק נוספת של התיק. כמו-כן, בדיקת התיקים כאמור לא כללה את ריכוז המידע העולה מכלל התיקים וסכימתו.

14. ברי, כי נתונים שנאספו מ-10 תיקים אקראיים בכל שנה לא יכולים ללמד דבר על עבודת הוועדה. יחד עם זאת, ממשיך הזמן שנדרש לצורך איסוף המידע מתיקים אלה ניתן ללמוד, בקירוב, על הערכת הזמן הנדרש לצורך איסוף המידע מכלל התיקים אליהם מתייחסת הבקשה.

רקע – על הוועדה המקצועית לפי חוק הוראת השעה – בתמצית:

15. בהתאם לחוק הוראת השעה, **הכלל** - הקבוע בסעיף 2 לחוק - הינו כי "שר הפנים לא יעניק לתושב אזור... אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב אזור היתר לשחייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור". לכלל זה מספר חריגים, והחריג הנוגע לענייננו קבוע בסעיף 1א3 לחוק, ולפיו בהמלצת הוועדה המקצועית, רשאי לעיתים שר הפנים ליתן רישיון לישיבת ארעי בישראל או לאשר בקשה למתן היתר שהייה בישראל בידי מפקד האזור.

16. כפי שנקבע במפורש בסעיף 1א3 לחוק הוראת השעה, מי שבידו היתר שהיה בישראל ומבקש לשדרג את היתר שהייתו בישראל לרישיון לישיבת ארעי, הרי שבקשתו צריכה להישקל על בסיס "טעמים הומניטאריים מיוחדים" בלבד, ובתנאי שבן משפחתו של תושב האזור שוהה כדין בישראל.

17. כפי שקבע בית המשפט העליון בעבר, כאשר מבקש אדם שיינתן לו רישיון ישיבת ארעי בישראל, ולא היתר שהייה, עליו להראות כי יש לו "טעם מיוחד להענקת רישיון ישיבת ארעי דווקא" (בג"ץ 6883/06 נאסר נ' שר הפנים, (פורסם באר"ש, 8.3.2010); להלן – עניין נאסר). בבג"ץ 1905/03 עכל נ' מדינת ישראל, (פורסם באר"ש, 5.12.2010) (להלן – עניין עכל) עמד בית המשפט על שיקול הדעת הרחב הנתון לשר הפנים, בעת שקילת בקשת למתן רישיון ישיבה בישראל מטעמים הומניטאריים, כך נקבע שם:

"שיקול הדעת המסור לשר הפנים הוא רחב במיוחד מקום בו מדובר במתן אשרה או רישיון מטעמים הומניטאריים חריגים, דוגמת המקרה שלפנינו (והשוו: בג"ץ 2629/03 איבשין נ' שר הפנים (לא פורסם, 28.9.2008) פסקה 8 לפסק דינה של השופטת א' חיות). לכך מצטרפת העובדה שסעיף 3א לחוק הוראת השעה איננו כולל קריטריונים המגדירים מהם מאפייניו של אותו "טעם הומניטארי מיוחד" אשר יצדיק היעדרות של שר הפנים לבקשה המוגשת לפי סעיף 3א(א1) להוראת השעה, פרט לקביעה - על דרך השלילה - שלפיה העובדה שבן משפחתו של מבקש ההיתר או הרישיון הוא בן זוגו השוהה כדין בישראל או כי לבני הזוג ילדים משותפים - איננה מהווה "טעם הומניטארי מיוחד".

18. ויובהר: שני סוגי היתרים ורישיונות מוסמכים גורמי המדינה השונים ליתן לתושבי האזור, בהתקיים טעמים הומניטאריים מיוחדים, בהתאם לסעיף 1א3 לחוק הוראת השעה. **היתרי שהייה** - הניתנים על ידי המפקד הצבאי מכוח תחיקת הביטחון - מאפשרים למחזיק בהם לשהות בישראל ולעבוד בה; **ורישיונות ישיבה** - הניתנים על ידי שר הפנים מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.

19. בהתאם לסעיף 1א3 לחוק הוראת השעה, נדרשים שר הפנים והוועדה המקצועית להפעיל את שיקול דעתם ולבחון בקשות לקבלת רישיונות ישיבה בישראל בהסתמך על טעמים הומניטאריים מיוחדים.
20. נציין כי כפי שפורט גם בתצהיר התשובה בבג"ץ 3840/13 אליו הפנתה הרשות, גם במקרים החריגים שבהם מתרשמת הוועדה המקצועית כי קיים טעם הומניטארי מיוחד, נדרשת הוועדה המקצועית לבחון האם די במתן היתר שהייה כדי לענות על הצורך שהטעם ההומניטארי מעלה. רק במקרים החריגים ביותר, שבהם אין די במתן היתר שהייה בישראל כדי לענות על הצורך ההומניטארי, ישקול שר הפנים מתן רישיון ישיבת ארעי בישראל. באופן זה, מאזן השר בין כלל השיקולים הרלבנטיים, ובהם טעמי ההומניטאריים של המבקש אשר מקבל היתרי שהייה עיתיים בישראל, הוראות חוק הוראת השעה בעניינם של פלסטינים על תכליתו הביטחונית, ומדיניותו הכללית בעניין מתן רישיונות ישיבה בישראל לזרים (ראו בהקשר זה בעניין נאסר).
21. נסכם: חוק הוראת השעה קובע כלל על-פיו תושב האזור אינו זכאי לרישיון ישיבה או להיתר שהייה בישראל. החוק קובע מספר חריגים לכלל זה. החריגים הנוגעים לעתירה דנן קבועים בסעיף 1א3 לחוק, על-פיו בהמלצת הוועדה המקצועית, רשאי לעיתים שר הפנים ליתן רישיון ישיבת ארעי בישראל או לאשר בקשה למתן היתר שהייה בישראל בידי מפקד האזור בהתבסס על "טעמים הומניטאריים מיוחדים". אדם המבקש שיינתן לו רישיון ישיבת ארעי בישראל, ולא היתר שהייה, נדרש להראות, על-פי קביעת בית המשפט העליון בעבר, כי יש לו "טעם מיוחד להענקת רישיון ישיבת ארעי דווקא". כלומר, על העותר להראות כי רישיון ישיבת ארעי יענה על הטעם ההומניטארי המיוחד העומד בבסיס בקשתו.
22. מהאמור לעיל נלמד, כי עבודת הוועדה השוטפת אינה 'טכנית' ובחינת בקשה המוגשת אליה היא עניין מורכב, המחייב התייחסות מעמיקה לעובדות וטענות מפורטות. כך, משום שעילת הבקשה היא הומניטארית בעיקרה. לא ייפלא אם נציין כי תיק אחד אינו דומה למשנהו ומשך הטיפול משתנה ממקרה למקרה בהתאם לנסיבות.
23. עוד יודגש, כי בפני הוועדה מוטל עומס פניות רב ביותר ובחינת כל בקשה היא עניין שלכשעצמו אורך זמן. בנסיבות אלה, ובהינתן האמצעים העומדים לרשותה, מתרכזת הוועדה בבחינת התיקים ולא ב"הזנתם" למערכת ממוחשבת וטבלאות אשר יאפשרו ביצוע חיתוכים מהירים כפי שמבוקש בבקשת העותר. זאת ועוד, כאשר חלק מהמידע המבוקש אינו נדרש באופן שוטף לעבודת הוועדה.
- עוד על אופי עבודת הוועדה, ורכז הוועדה בפרט, ניתן ללמוד מהאמור בנוהל 1.14.0001 לנהלי רשות האוכלוסין – "נוהל עבודה של הוועדה הציבורית לבחינת בקשות לקבלת היתר/רישיון לשהייה ארעית מטעמים הומניטאריים מיוחדים" אשר זמין ב: <http://archive.piba.gov.il/Regulations/1.14.0001.pdf>
24. מכאן, ועל יסוד האמור, נפנה לפירוט עמדת הרשות בעניין העברת כלל המידע המבוקש על-ידי העותר בכלל התיקים לשנים 2012-2014.

עמדת רשות האוכלוסין – דיו העתירה להידחות :

25. ראשית דבר, סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע את הזכות לקבלת מידע, ומידע מוגדר בסעיף 2 לחוק כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב. מוקלט. מוסרט. מצולם או ממוחשב". באופן דומה, סעיף 7(ה) לחוק קובע, כי "המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית, ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש; היה המידע ממוחשב, הוא יופק עבור המבקש באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות".
26. על כן, מידע על-פי חוק חופש המידע מתייחס למידע המצוי בידי הרשות בדרך של מסמך כתוב, מוקלט, מצולם או ממוחשב, באופן בו הוא מצוי בידי הרשות.
27. המידע אותו ביקש העותר, אינו מידע קיים, ואינו מצוי בידי הרשות באופן בו הוא מבוקש. העותר לא ביקש לקבל מסמך קיים, אלא ביקש שירוכז עבורו מידע מתוך מסמכים שונים, המצויים בתיקים רבים שבידי הרשות.
28. בנסיבות העניין, תטען להלן הרשות כי אין בידה מסמך המרכז את המידע המבוקש בעתירה כפי שמבקש אותו העותר.
29. מובן גם, לאור המפורט, שלא ניתן להציג את המידע המבוקש במצבו הגולמי, שכן המדובר בבקשות פרטניות שונות של אנשים פרטיים ובתיקים, חלקם פעילים, של רשות האוכלוסין שמן הסתם יש למינם ויכולים לכלול גם מידע אישי של הפונים וגם תרשומות פנימיות. מכאן, שאין ספק שהצגת מלוא המידע מחייבת עבודת עיבוד ועל כן, לעמדת הרשות, אין מקום למסור את המידע גם על יסוד סעיף 7(ה) לחוק.
30. מבלי לפגוע באמור לעיל, איסוף המידע המבוקש מהתיקים הפיזיים יחייב הקצאת משאבים בלתי סבירה כאמור בסעיף 18(1) לחוק חופש המידע.
31. על-מנת להמחיש עד כמה עבודת איסוף המידע המבוקש היא מורכבת, נציין לשם הדוגמא, כי קיים קושי מהותי לאמוד את הזמן הממוצע לטיפול בכל בקשה ובקשה – שכן הבקשות המונחות על שולחן הוועדה הינן סבוכות ועוסקות בחריגים. כל בקשה מצריכה בדיקות עם מספר גורמים, דיונים, ראיונות וכיוצ"ב, וזאת מבלי שיכולה הוועדה מראש לצפות את הדברים. לא פעם בקשה נסגרת, ונפתחת שוב מאוחר יותר מטעמים שונים, או מתחוללים שינויים בנסיבות תוך כדי הדיון.
32. בדומה, יש קושי להשיב לכמה מהמבקשים הוענק רישיון א/5 אחרי שהיה בידיהם היתר שהייה או בהעדרו. גם בהקשר זה, יתכנו מבקשים אשר הגישו בקשה בהיעדר מעמד, ומאוחר יותר ביקשו שדרוג. יתכנו בקשות בהן כל אחד מהמבקשים קיבל מעמד שונה.
33. בנוסף, לפי רישומי הוועדה, לא ניתן להשיב לעותר בנוגע למספר הבקשות שנדחו/התקבלו וכו' במסגרת אותה השנה. כך למשל, מספר ההמלצות שהועברו בשנת 2012 אינו מתייחס אך לבקשות שהוגשו באותה השנה, אלא גם לבקשות אשר הוגשו בשנים קודמות שכן מטבע הדברים בבקשות המוגשות בסופה של שנה מסוימת לא ניתן לגבש המלצה באותה שנה, בחלק מן הבקשות המבקש מוסיף ומגיח מסמכים נוספים לאחר הגשת הבקשה,

- ובחלק מהמקרים הוועדה מבקשת לערוך בדיקות נוספות (שימועים, בדיקות בטחוניות וכיו"ב) אשר אורכות זמן נוסף ולאחריהן נדרשת לעיתים התדיינות נוספת.
34. הדברים מלמדים על כך שלצורך מתן המידע נדרשת בדיקת התיקים, מכריכה לכריכה, כאשר לעיתים המדובר בתיקים מרובי מסמכים ולמעשה נדרש שהדבר ייעשה על-ידי איש מקצוע המכיר תיקים אלה.
35. כאמור לעיל, לרכז הוועדה – אשר מכיר את מבנה תיקי הוועדה ויכול לאסוף את מרבית המידע המבוקש בפרק הזמן הקצר ביותר – נדרשו כחמש וחצי שעות לצורך מעבר על 30 תיקים שנשלפו אקראית. היינו, כ- 11 דקות לתיק, וזאת אף ללא שנאסף כל המידע שהתבקש. זמן זה אף אינו כולל את ריכוז המידע שנאסף מכל תיק ותיק באופן שמבקש העותר.
36. מכאן, שככל שניתן להעריך (ונראה שמדובר בהערכת חסר מסוימת) לצורך מסירת המידע כמבוקש בעתירה יש צורך לעיין בתיקים הפיזיים, כאשר יש צורך בכרבע שעה לתיק, כלומר ניתן לאסוף מידע מכ- 4 תיקים בשעה. במצב דברים זה, ונוכח העובדה שבשנים 2012-2014 הוגשו לוועדה כ- 935 בקשות – המדובר בהשקעת זמן עבודה מינימאלי, של רכו הוועדה, של כ- 234 שעות (!!).
37. **נוכח האמור לעיל, ברי כי איסוף המידע המבוקש בעתירה יחייב את הרשות בהקצאת משאבים בלתי סבירה.**
38. זאת ועוד, ריכוז המידע כמבוקש בעתירה יפגע באופן חמור בעבודת הוועדה.
39. בהקשר זה יצוין, כי כוח האדם בוועדה הוא מצומצם יחסית. הוועדה מנוהלת על-ידי יו"ר הוועדה. בנוסף, לוועדה תקן של 2 סטודנטים, בהיקף עבודה של 96 שעות עבודה לסטודנט. בפועל, כיום יש בוועדה סטודנט אחד, המועסק כרכז הוועדה, ולאחרונה שהה בתקופת בחינות. במקביל, בחודשים האחרונים העומס בוועדה רק גובר. רכו הוועדה אשר כאמור מועסק במשרד סטודנט אמון על התפעול השותף, ובין היתר על טיפול בדואר, מתן מענה טלפוני, פתיחת תיקים וניהולם המשרדי, הכנת התיקים, איסוף מידע מתוך מאגרי המידע של הרשות (סיכום עובדתי אודות המבקש ומשפחתו), ואיסוף חומרים מגורמי חוץ לקראת דיון, סיכום המסמכים בהם לצורך דיון בוועדה, דיווח על המלצות הוועדה, ריכוז מסמכים ומתן מענה לצורך טיפול בעתירות ועוד.
40. יש לציין כי קיימת אפשרות, לעיתים, לאשר העסקה של רכו הוועדה בשעות נוספות, ככל שיעבוד עד כ- 120 שעות בחודש וכמו-כן ברשות נערכים לקליטת סטודנט נוסף בהתאם לתקן הקיים. עם זאת, מובן כי עבודת איסוף המידע על-ידי עובד חדש תארך זמן רב הרבה יותר מזו של עובד מנוסה יותר.
41. בהינתן האמור כי היקף משרת רכו הוועדה היא של 96 שעות בחודש (ועד 120 שעות), הרי שמדובר בהשבתה מוחלטת של עבודת רכו הוועדה למשך כחודשיים עד חודשיים וחצי.
42. יש להוסיף כי אין אפשרות ממשית שעבודת האיסוף המבוקשת על-ידי העותר תיעשה על-ידי גורם אחר מאשר רכו הוועדה. לא רק שלצורך איסוף אפקטיבי ומהיר ככל הניתן של המידע יש מקום כי הדבר ייעשה על-ידי גורם הבקיא בעבודת הוועדה ומכיר את

המסמכים האופייניים לתיקים הרלבנטיים, אלא הדבר גם מפחית משמעותית את האפשרות כי יהיו טעויות באיסוף הנתונים.

43. בעע"מ 2398/08 מדינת ישראל - משרד המשפטים נ' אליצור סגל, פ"ד סד(3) 666 (2011) (להלן – פרשת סגל) עמדה כבי השופטת [כתוארה אז] נאור על אמת המידה לבחינת טענות רשות מינהלית בכל הנוגע לסעיף 18(1) בחוק חופש המידע. נפנה לפסקאות 28-29 לפסק-דינה:

"ומהו שיבוש קשה בעבודת הרשות? בכל הנוגע לסעיף 18(1) לחוק המחוקק נתן "משקל לאינטרס של מניעת הכבדה על המינהל הציבורי, אינטרס העלול לגבור על הזכות החוקית לקבל מידע מרשות ציבורית" (סגל, 165). לדעתי סף הטבירות בסעיף 18(1) לחוק מצוי בקיומה של הכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים הנתונה אצל הרשות. זאת, להבדיל מ"הכבדה ניכרת" כחלופה הקבועה בסעיף 11 לחוק שצוטט לעיל שאינה כרוכה בהכרח בשאלת הקצאת המשאבים, ולהבדיל משיבוש "התפקוד התקין של הרשות הציבורית או יכולתה לבצע את תפקידיה" כקבוע בסעיף 9(ב)(1) לחוק, שאף הוא אינו כרוך בהכרח בשאלת הקצאת המשאבים. ...

הכבדה ממשית שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים עשויה לבוא לידי ביטוי בשיבוש סדר העדיפויות של הרשות המינהלית באופן המחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת. ...

לגישתי סף הסבירות בסעיף 18(1) לחוק אינו מחייב את המדינה להוכיח כי גילוי המידע מחייב תוספת משאבים "ניכרת". נוסחת האיזון, כהוראת המחוקק בסעיף 18(1) לחוק, הינה נוסחה של סבירות. המחוקק לא נקט בסעיף 18(1) באמת מידה של "הכבדה ניכרת". המחוקק לא דרש "טעמים מיוחדים". המחוקק הבהיר כי הדרישה הינה לחוסר סבירות. לצורך זה די לדעתי בהוכחה כי גילוי המידע הביא להסטה של משאב קיים באופן היוצר הכבדה ממשית על הרשות במילוי משימתה העיקרית. לדעתי, אין חשיבות מכרעת בהקשר זה להבחנה בין השבתתו של עובד קיים ממלאכתו העיקרית וריתוקו למשימת המידע תוך הזנחת משימותיו הרגילות, לבין גיוס של עובד חדש למשימה זו כתוספת משאבים. כך או כך המשמעות היא הכבדה ממשית."

44. ובכל הנוגע ליחס בין סעיף 18(1) וסעיף 7(ה) לחוק נפסק בפרשת סגל, בפסקה 30, כך:

"על-פי אמת המידה שהצעתי לעיל, לכאורה, הערכת הקצאת המשאבים הדרושים כפי שפורטה בעמדת המדינה מלמדת כי אכן מדובר בהקצאת משאבים בלתי סבירה. בהקשר זה יש ליתן משקל לסעיף 7(ה) לחוק, לפיו אין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש. אכן, עיבוד מידע איננו אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות שהרי "חוק חופש המידע עוסק במסירת מידע קיים" (עע"מ 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות-א.ב.א, פ"ד נט(3) 726, 731 (2005) (להלן: ענין איגוד בתי אבות); וראו גם הגדרת המונח "מידע" בסעיף 2 לחוק, לפיו מידע הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". לפיכך הקצאת משאבים לצורך עיבוד מידע, שאיננו מתפקידיה העיקריים של הרשות, וזאת על חשבון משימותיה העיקריות, היא על-פניה הקצאת משאבים בלתי סבירה לפי סעיף 18(1) העשויה להצדיק סירוב לבקשה. למסקנה דומה ניתן היה להגיע ביישום סעיף 7(ה) לחוק, נוכח הצורך בדבר חילוץ ההחלטות הרלוונטיות והשמטת המידע החסוי המצוי בהחלטות, לרבות השמטת פרטים מזהים, העולה כדי עיבוד המידע."

45. בהינתן כלל האמור – עמדת הרשות היא כי דין בקשת העותר לקבלת המידע המבוקש – אינה סבירה. בהינתן הוראות חוק חופש המידע וההלכה הפסוקה, אין ספק כי המענה לבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה כאמור בסעיף 18(1) לחוק. בנוסף, המענה מחייב עבודת עיבוד והקלדתו לטבלה מרכזת, וזאת בניגוד לסעיף 7(ה) לחוק, ועיבוד זה מהווה ממילא השקעת משאבים שאינה סבירה.

46. בית משפט נכבד זה דן זה מכבר בעתירה בה התבקש מידע רב ומפולח אודות נתונים הנוגעים בעיקרם לכתבי אישום שהסתיימו בהסדרי טיעון. במסגרת פסק הדין בעת"מ 48992-05-10 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד המשפטים ואח' (6.7.2011) נפסק כך, בפסקה 16, בהינתן אמת המידה שנקבעה בפרשת סגל:

"על-פי אמת מידה זו, לא מצאתי עילה להתערב בעמדת המשיבים במקרה שלפניי. הטיפול בבקשה דנו, חורג מן המשאבים הרגילים המוקצים לרשות המינהלית ויש בו כדי לחייב את הרשות להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית – פרקליטים וכוח עזר מקצועי שלהם – לצורך משימה אחרת שאינה בליבת תפקידיה של הרשות ולמשך זמן בלתי מבוטל (ראו סעיף 40 לפסק הדין בעניין אליצור סגל). ישנו חשש – אף במידת הסתברות גבוהה (ראו גם והשוו, ע"ם 6013/04 מדינת ישראל נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (לא פורסם, [פורסם בנבו], 2.1.2006), לשיבוש של ממש בעבודת הרשות. הדבר נובע מכך שאין מדובר במידע ממוחשב או מאוחסן, אלא במידע שנתבקש איסופו ועיבודו באופן ידני. לצורך חילוץ המידע דרוש, כאמור, עיון בכאלפיים תיקים בקירוב, המאוחסנים במקום אחר. לכך משמעות בעניין בחינת ההכבדה (ראו גם סעיף 42 לפסק הדין בעניין אליצור סגל). זאת ועוד: כאמור לעיל, אין המדובר בהעברת מידע קיים אלא בעיבוד מידע – וזאת נוכח הצורך בדבר חילוץ המסמכים הרלבנטיים מכל תיק ותיק ושליפת המידע הנדרש המתבקש מאותם מסמכים (ראו סעיף 30 לפסק הדין בעניין אליצור סגל וכן סעיף 7(ה) לחוק חופש המידע).

47. זאת ועוד, השבתת עבודת רכוז או רכזי הוועדה, באופן מוחלט, למשך פרקי זמן של שבועות ועד חודשיים ימים ומחצה, בשעה שבה בהתאם למפורט לעיל עבודת הוועדה לגופו של עניין עמוסה ביותר, ואף מעבר לכך, לא רק שאינה סבירה ותפגע ולמעשה תשתק את עבודת הוועדה, ובכך תביא לפגיעה משמעותית בעבודת הרשות וביכולתה למלא תפקידיה, אלא שהיא גם אינה סבירה בראי מגישי הבקשות לוועדה, שעתה תעוכב פרק זמן משמעותי הטיפול בבקשתם הפרטנית.

48. יש לציין כי העותרת גם לא מצביעה על אינטרס כבד משקל, ולו בראי סעיף 10 לחוק חופש המידע, שבגיננו על המשיבים לעצור את עבודת הוועדה באופן כמעט מוחלט ולפרק זמן כה ניכר. הגם שבסעיפים 32 ו-36 לעתירה נמסר פירוט אודות 'הצורך' בקבלת המידע, הרי שלא הוצג נימוק שיש בו להצדיק את קבלת העתירה למרות האמור לעיל. ראשית, ממילא אף אם המידע המבוקש יינתן בכללותו לא נראה שיהיה בו כדי "להבהיר למבקשים בעלי נסיבות הומניטאריות מהם הסעדים שבסמכות הוועד ליתן בעניינים" וכו' (סעי' 32 לעתירה). בנוסף, לא ברור הכיצד המידע המבוקש, אם יימסר במלואו, תהיה לו "השלכה ישירה על זכויותיהם של תושבי ישראל..." (סעי' 36 לעתירה). נראה כי מסירת המידע המבוקש לא ישליך, ודאי שלא באופן ישיר, על זכותו של מאן דהו לקבלת מעמד כזה או אחר על-ידי הוועדה, שבוחנת כל בקשה באופן פרטני בשים לב לנסיבותיה.

49. הווה אומר – אין בפנינו אינטרס כבד-משקל משמעותי של העותר, שהעתירה הוגשה בשמו בלבד, שיש בו כדי לגבור על ההכבדה המשמעותית שתיגרם לרשות, וגם לציבור המבקשים שעניינם הפרטני נדון בפני הוועדה, מהשבתתה הכמעט מלאה של הוועדה המקצועית לפרק זמן משמעותי ביותר, של יותר מחודשיים ימים. לא כל שכן מצב בו הדבר יביא לפגיעה בציבור אותו העותר טוען כי הוא מייצג.

50. בסופו של יום, כפי שנקבע בפרשת סגל, בפסקה 40:

"השאלה האם הקצאת המשאבים היא בלתי סבירה צריכה להיבחן לאור המשאבים העומדים בפועל לרשות הרשות המטפלת בבקשה, קרי לאור הקצאת המשאבים הנתונה לרשות (בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר לעניין סעיף 8 כי "האינטרס הציבורי מחייב לאזן בין הרצון לקבל מידע, שייתכן שקיים בידי הרשות הציבורית, לבין הצורך לאפשר לרשות למלא את תפקידה ביעילות לטובת הכלל", ובהמשך לעניין סעיף 8(1) - "הפסקה מנוסחת באופן כללי, שכן על כל רשות יהיה להתמודד עם עומס שונה של בקשות שיוגשו לה"; דברי ההסבר לחוק, בעמ' 397). נוסחת האיזון מתייחסת אפוא למצב בו הטיפול בבקשה חורג מן המשאבים הרגילים המוקצים לרשות המינהלית, לרבות המשאבים המוקצים לצורך יישום החוק, באופן המשבש את סדרי העדיפויות של הרשות ומחייב אותה להסיט משאב קיים ממשימתו העיקרית למשימה אחרת. כאמור, "משאבים" כוללים גם תקציב וגם כוח-אדם."

51. בהתאם למפורט לעיל, אין מקום לחייב רשות לאסוף מידע שאינו קיים באופן המבוקש על-ידי העותר, ודאי כאשר נדרש עיבוד שלו, וודאי כאשר איסוף המידע מחייב השקעת כ-234 שעות עבודה. מבלי לפגוע באמור לעיל, בענייננו, "המשאבים העומדים בפועל לרשות הרשות המטפלת בבקשה" הם מצומצמים ביותר. בהינתן בקשת העותר ורמת הפירוט המבוקש במסגרתה, שלא יכול להיות חולק כי מצריכה מעבר פרטני על כל תיק ושליפת הנתונים מהמסמכים בו, הבקשה חורגת מכמות המשאבים שרשות האוכלוסין יכולה להקצות באופן סביר למשימה זו.

52. סיכומם של דברים: דין העתירה דנו להידחות. חלקו של המידע המבוקש, שאיסופו כבר בוצע – נמסר עוד במענה המקורי שנמסר לעותר. מידע נוסף נמסר במסגרת תגובה זו. יתר המידע אינו קיים בידי הרשות באופן בו הוא מבוקש על-ידי העותר. זאת ועוד, איסופו של יתר המידע, מכלל 935 התיקים המבוקשים, מצריך השקעת משאבים בלתי מתקבלת על הדעת של למעלה מ-230 שעות עבודה, והמדובר בפרק זמן שיושקע על-ידי הגורם שיכול 'ללקט' ולעבד את המידע המבוקש בפרק הזמן הקצר ביותר. לעמדתנו אין מקום להורות על הקצאת המשאבים המבוקשת. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בהינתן תפקידיה של הוועדה, העומס המונח של שולחנה והאיזון בין אלו ובין בקשת העותר.

מורן בראון, עו"ד
פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי