

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

מטרת הנוהל

מטרת הנוהל היא לתאר את תהליך העבודה והעקרונות על פיהם תבחן הרשות האם היא רשאית לדחות בקשה לחופש מידע מהטעם שהטיפול בבקשה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 18(1) לחוק חופש המידע).

מבוא

1. בעת שנחקק חוק חופש המידע, סעיף 18(1), המאפשר לדחות בקשה בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה, נוסח באופן כללי, מתוך כוונה וידיעה שאמות המידה להפעלתו יגובשו בהמשך¹. ואכן, מאז נחקק החוק נקבעו מספר הלכות חשובות בקשר להפעלתו על ידי בית המשפט העליון.
2. נוהל זה נועד לשמש כמכשיר מעשי עבור הרשות לברר האם החריג מתקיים.
3. הנוהל מבוסס על ההלכות הרלבנטיות כפי שנקבעו בבית המשפט העליון בעניין זה, ובהתאם לכך תיעשינה בגוף הנוהל הפניות לפסקי הדין הרלבנטיים.

אופן הבחינה

בכל בקשה בה עולה שאלת המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה יש לתת את הדעת, בין היתר, לדברים הבאים –

1. **היקף הבקשה** – לעתים מגיעות לרשות בקשות רחבות היקף אשר כבר על פניהן הטיפול בהן מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. לדוגמה: בקשה לקבל את כל התקשוריות הרשות עשרים שנים קודם הבקשה או רשימה של עשרות סעיפים, שכל סעיף כשלעצמו מנוסח באופן גורף וכוללני. במקרים אלו על הממונה ליצור קשר עם המבקש ולהבהיר לו כי ככל שלא תצומצם בקשתו בהיקפה או במשך הזמן לגביו נדרש המידע, עלולה הרשות לדחות את הבקשה מטעמים של הקצאת משאבים בלתי סבירה².
2. **היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה** – במקום בו סבורה הרשות כי הטיפול בבקשה עלול להצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליה לבחון את הדברים הבאים בטרם הגעה להכרעה האם מתקיימת עילה לדחות את הבקשה מסיבה זו -

¹ הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, פורסם ברשומות 2630, 25.6.1997, עמ' 402: "יש להניח, כי במשך הזמן יתגבשו אמות מידה לעניין הקצאת משאבים מצד הרשות הציבורית באיתור המידע המבוקש, ובתי המשפט יעמדו על המשמר למנוע מצבים שבהם עלול להיעשות שימוש בעילה לשם סירוב בלתי מוצדק לבקשות."
² עם זאת, ככל שהמבקש עומד על הבקשה בנוסחה המקורי, על הממונה לדון בה לפי העקרונות המובאים להלן.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

2.1 מיקומו של המידע המבוקש – מה המיקום הפיזי בו נמצא המידע, למי יש נגישות אליו וכיצד ניתן להשיגו. לדוגמה, האם המידע מצוי בידי גורם אחד או רבים, האם הופקד בארכיון המשרד וכד';

2.2 האופן בו אגור המידע המבוקש – לאופן בו המידע שמור ברשות יש חשיבות רבה לקלות השגתו. לדוגמה, אם מתבקשים מסמכים הנוגעים למידע מסוים ואותו מידע מבוקש נמצא במסמכים שונים, ככל שהמסמכים שמורים במקום אחד בקבצי word, איתורם קל מאשר מצב בו המסמכים נמצאים בעותק נייר המצוי בקלסרים שונים;

2.3 איסוף המידע המבוקש – בשים לב למידע שהתבקש, מיקומו של המידע והאופן בו הוא אגור, על הממונה להעריך את משך הזמן שיידרש על מנת לאתר ולאסוף את המידע המבוקש. ככל שניתן, יש לבסס הערכה זו על מדידה בנוגע למדגם מייצג של החומר, ולהסיק ממדגם זה על המשאבים הנדרשים לצורך איתור ואיסוף כל החומר המבוקש;

2.4 אישור החומר למסירה – ככל שישנו ספק לגבי אפשרות מסירת המידע שאותו מטעמים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק ונדרש מעבר מקצועי ומשפטי מדוקדק, לרבות ביצוע השחרות והשמטות, על הרשות לקבוע מהי הבדיקה הנדרשת, על ידי מי, ומהו היקף הזמן הנדרש לשם ביצוע הבחינה האמורה וההשחרות ככל שנדרש. בדומה לאמור לעיל, יש לבסס הערכה זו, ככל הניתן, על מדגם מייצג;

2.5 הגורם המטפל בבקשה – בבחינת המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה וסבירותם, על הרשות לבחון מי הם הגורמים שיהיו מעורבים בבחינת הבקשה. נתון זה רלוונטי בהינתן כי סבירות השקעת המשאבים צריכה להיבחן הן לאור היקף השעות והן לאור הגורם לפתחו הונחה הבקשה; ככל שמדובר בגורם שלא בנקל ניתן להחליפו בכוח אדם אחר, אם מפאת הכשרתו ואם מפאת מחסור בכוח אדם, תגבר ההצדקה לטעון להתקיימות העילה;

2.6 פניה לצד ג' – יש לתת את הדעת האם נדרשת פניה לצד ג' לפי סעיף 13 לחוק³, ואלו משאבים נדרשים לצורך טיפול בה. לצורך כך, על הממונה להביא בחשבון את מספר הפניות לצד ג' שיהיה על הרשות לבצע, התשתית הקיימת ברשות לביצוע פניות לצד ג'⁴, הטיפול והמעקב אחר תגובות (או היעדר תגובות) צד ג' והמשאבים הנדרשים – במיוחד מבחינת כוח אדם - לצורך בחינת תגובות אלה והכרעה בהן⁵.

³ ראה "נוהל פנייה לצד שלישי" של היחידה הממשלתית לחופש המידע.

⁴ כגון האם נעשית פנייה ממילא לרשות אל צד ג' בהקשרים אחרים, ראה עע"מ עיריית חדרה נגד שנירם – סעיף 14(ב) בפסק דינו של השופט מלצר, שם הובאה בחשבון העובדה שממילא נעשית פנייה ע"י הרשויות לתושבים בנושא חיוב ארנונה.

⁵ ראו עע"מ 2820/13 עו"ד רוזנברג נגד רשות האכיפה והגביה, פסק הדין של השופטת נאור.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

הכרעת הממונה

1. לאחר שהממונה יתן דעתו על הנקודות המפורטות לעיל, תעמוד בפניו תמונה מלאה, מבוססת ומתועדת של המשאבים הנדרשים לצורך הטיפול בבקשה. תמונה זו תהיה מורכבת מסוג הפעולות שיש לבצע, מכמות השעות הנדרשות לצורך ביצוע כל פעולה, מכוח האדם הנדרש לטיפול בבקשה והמשמעות הכספית של הטיפול בבקשה, ככל שהיא איננה באה לידי ביטוי בתקנות חופש המידע (אגרות).⁶

2. לאחר שתמונת הנתונים המלאה תעמוד לנגד הממונה, ניתן יהיה לבחון האם מתקיים החרג בסעיף 18(1) לחוק. המבחן שנקבע בפסיקה לקבוע האם מתקיים החרג הינו:

"קיומה של הכבדה ממשית על הרשות שהיא בעלת זיקה להקצאת המשאבים הנתונה אצל הרשות. 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".⁷

3. במילים אחרות, על הממונה יהיה לבחון האם ההיענות לבקשה תגרום לשיבוש בעבודת הרשות ולשינוי סדרי העדיפויות של הרשות בשל הפניית כוח אדם או משאבים אחרים, לרבות משאבים כספיים, לצורך טיפול בבקשה, על חשבון המשימות העיקריות של הרשות. על השיבוש בעבודת הרשות להיות "שיבוש קשה"⁸ ולא די בשיבוש של מה בכך על מנת שהחריג יתקיים. כמו כן, יש לבחון האם לצורך טיפול בבקשה יש צורך בכוח אדם שניתן למצוא לו תחליף בקלות יחסית, לעומת כוח אדם שקשה למצוא בעל תפקיד מקביל אליו ולפיכך זמנו "יקר", שאז השיבוש לא ייחשב בדרך כלל "קשה".

4. בבחינת התקיימות חריג זה יש לתת את הדעת לעניינים הבאים –

4.1 האינטרס בבסיס הבקשה - כנהוג בבחינת התקיימותו של חריג למסירת מידע לפי החוק, על הממונה להביא בחשבון גם את עניינו של המבקש במידע, ככל שהדבר נמסר לו. ככל שלמבקש ישנו עניין אישי ממשי במידע,⁹ או שלחלופין יש עניין ציבורי במידע, כך ישנה הצדקה להשקיע משאבים רבים יותר לשם היענות לבקשה;

⁶ כגון העלות הכספית הכרוכה בפנייה לאלפי צדדי ג'.

⁷ עע"מ 2398/08 מדינת ישראל נגד אליצור סגל, פסק הדין של השופטת נאור, פסקה 29.

⁸ שם, פסקה 27.

⁹ כגון לצורך הגנה על זכויותיו, שם, פסקה 34.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

4.2 שכיחות הבקשה - על הממונה לשקול האם מדובר בבקשה שכיחה, שעתידה לחזור על עצמה. על הממונה להביא עובדה זו בחשבון מתוך ראייה שמן הראוי להשקיע משאבים באופן חד-פעמי, על מנת שניתן יהיה להיענות לבקשות עתידיות מסוג זה¹⁰.

4.3 אופן שמירת המידע – אם הקצאת המשאבים הבלתי סבירה נגרמת עקב כך, שהמידע איננו ממוחשב, אולם מקובל שמידע מן הסוג המבוקש קיים ברשויות באופן ממוחשב וקל לשליפה (כגון מסמכים סרוקים), יש לשקול בחיוב להשקיע משאבים באופן חד פעמי על מנת להנגיש את המידע בתוך הרשות, שכן נטיית בית המשפט היא להמעט בערך טיעון זה בעידן הטכנולוגי¹¹.

4.4 מסירת מידע חלקי - אם הגיע הממונה למסקנה כי אכן מתקיים החריג, עליו לבדוק ולהכריע האם ניתן למסור חלק מן החומר מבלי שהדבר יהיה כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה¹².

4.5 כיסוי עלויות מלאות על ידי המבקש - גם במקום שהרשות אמדה באופן כספי את המשאבים הנדרשים לצורך היענות לבקשה למידע¹³, והמבקש הסכים לכסות עלות זו, אין הרשות מחויבת להיענות לבקשה¹⁴, אם המבחן בדבר הסטת המשאבים והשיבוש הקשה בעבודת הרשות ממשיך להתקיים.

יצוין, כי הרשות רשאית אם כי לא חייבת לדחות בקשה למידע בשל הקצאת משאבים בלתי סבירה. לכן, גם אם מתקיים החריג, רשאית הרשות להגיע למסקנה שיש עניין למסור את המידע ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לצורך כך.

המענה

כפי שנדרש בכל דחייה של בקשה למידע, אם הגיעה הרשות למסקנה שהעילה בסעיף 8(1) מתקיימת, עליה לנמק דחייה זו ולצרף את הנתונים שעמדו בבסיס החלטתה, לרבות פירוט מספר השעות וכוח האדם שיהיה עליה להשקיע לצורך הטיפול בבקשה. בנוסף, על הרשות יהיה לפרט ולנמק כיצד מתקיים המבחן המהותי בדבר הסטת כוח האדם ממשימתו העיקרית והשיבוש הקשה שיגרם לרשות כתוצאה מכך. יש למסור את הנתונים שעמדו בבסיס הדחייה בזהירות הראויה ולאחר בדיקה מעמיקה, שכן בדרך כלל ייבחן שלב זה בבית המשפט אם יעתור המבקש נגד החלטת הממונה לדחות את הבקשה מעילה זו, ונציג הרשות עשוי להידרש לתתם על תצהיר לאימות העובדות. כן על הרשות לנמק מדוע במסגרת האיזון שנערך בין הזכות לקבלת המידע והטעם הניצב בבסיס הגילוי, לבין אינטרס היעילות האדמיניסטרטיבית, האחרון הוא שגובר.

¹⁰ שם, פסקה 41.

¹¹ עע"מ 1786/12 גיולאני נגד מדינת ישראל, פסקה 33 לפסק דינו של השופט דנציגר.

¹² ראה עע"מ התנועה לחופש המידע נגד רשות ההגבלים העסקיים, פסקה 11 לפסק דינו של השופט הנדל.

¹³ הכוונה למשאבים שאינם בידי ביטוי בתקנות חופש המידע (אגרות), כגון פנייה לאלפי צדדי ג'.

¹⁴ ראה פסי"ד רוזנברג, פסקה 30 לפסק דינו של השופט שהם ופסק דינה של השופטת נאור.

משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8
20 באפריל 2015

נהלי חופש המידע

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

בנוסף, יש לקיים את חובות הכלליות החלות על כל דחייה של בקשה למידע¹⁵.

סיכום

בעת בחינת התקיימות העילה לפי סעיף 8(1) לחוק, על הרשות לפעול באופן הבא –

1. לבדוק כי הבקשה מובנת ואינה כללית או גורפת מדי. במקרה הצורך, יש לפנות למבקש להבהרות;
2. לבחון את היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בבקשה בשים לב ל-
 - 2.1 מיקומו של המידע;
 - 2.2 האופן בו אגור המידע;
 - 2.3 משך הזמן הנדרש לאיסוף המידע;
 - 2.4 הבדיקה הנדרשת לאישור החומר למסירה;
 - 2.5 הגורמים המעורבים בטיפול בבקשה;
 - 2.6 היקף הטיפול בפניה לצד ג', ככל שנדרש.
3. להכריע האם היענות לבקשה תגרום להסתת כוח האדם ממשימתו העיקרית ולשינוי סדרי העדיפויות של הרשות על חשבון המשימות העיקריות של הרשות באופן שיגרום לשיבוש קשה בעבודת הרשות. לעניין זה על הממונה לתת דעתו גם על –
 - 3.1 האינטרס בבסיס הבקשה;
 - 3.2 שכיחות הבקשה;
 - 3.3 אופן שמירת המידע;
 - 3.4 אפשרות להיענות חלקית לבקשה;
4. ככל שהחליט הממונה על דחיית הבקשה מטעמים של הקצאת משאבים בלתי סבירה, עליו לצרף לתשובתו נימוק מפורט הכולל, בין היתר –

¹⁵ ראה "נוהל דרישת המענה בדחיית בקשת חופש מידע" מיום 10.7.12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע.



משרד המשפטים

היחידה הממשלתית לחופש המידע

נוהל מס' 8

נהלי חופש המידע

20 באפריל 2015

נוהל הקצאת משאבים בלתי סבירה

4.1 כוח האדם ומספר השעות הנדרשים לטיפול בבקשה ומדוע השקעתם הינה בגדר הקצאת משאבים בלתי סבירה, לפי המבחן שתואר לעיל;

4.2 התייחסות לאינטרס בבסיס הבקשה אל מול ההחלטה שלא להקצות את המשאבים להיענות לבקשה;

4.3 הבהרה מדוע לא יינתן מידע מצומצם או חלקי.