



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 29883-11-13 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

בפני כב' השופטת נאוה בן אור

התנועה לחופש המידע (ע"ר)
על ידי ב"כ עו"ד ידן עילם ועו"ד שירה הרצנו

העותרת

נגד

משרד הבריאות
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים, עו"ד מיכל גרינבוים

המשיב

פסק דין

עתירה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בגדרה מתבקש בית המשפט להורות למשרד הבריאות למסור לידי העותרת עותקים מן הדו"חות לשנים 2009-2011, של "צוות המשימה למניעת התפשטות חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה ומניעת זיהומים נרכשים במוסדות אשפוז".

העובדות המפורטות בעתירה

1. ביום 15.6.12 התפרסמה כתבת תחקיר בעיתון "מעריב", שעסקה בהידבקות בחיידקים ובהתפתחות זיהומים נרכשים בבתי החולים בישראל. הכתבה העלתה כי מדי שנה עורך משרד הבריאות (להלן: **המשיב**) דו"ח, הבודק ומדרג את מצב החיידקים הפעילים בבתי החולים.

בעקבות הכתבה, פנתה התנועה לחופש המידע (להלן: **העותרת**) אל הממונה על יישום חוק חופש המידע במשיב (להלן: **הממונה**), וביקשה לקבל לעיונה את הדו"חות ששוא העתירה. הבקשה נדחתה במכתב מיום 4.7.12 (נספח ע/3 לעתירה), בנימוק שהמידע נמסר מבתי החולים למרכז הארצי למניעת זיהומים נרכשים במסגרת פעילותו כ"וועדת בקרה ואיכות". משכך, המדובר במידע חסוי שהמשיב מנוע מלמוסרו.

2. כעבור ימים מספר התפרסמה כתבה נוספת בעיתון "מעריב", ובה נאמר כי בעקבות התחקיר לעיל חשף המשיב באופן חלקי את ממצאי הדו"ח הבודק את מצב הזיהומים בבתי החולים בארץ, והודיע כי יפרסם את הדו"ח מדי שנה, בפורמט שייקבע מנכ"ל המשיב.

1 מתוך 7



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-11-29883 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

העותרת שבה ופנתה לממונה וטענה כי הגם שתגובתו הקודמת הסתמכה על סעיף 22 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק זכויות החולה**), המורה כי מידע הבא בגדרו של החיסיון הקבוע בסעיף זה אין לגלותו, הרי שדחיית בקשת העיון עומדת בסתירה לעמדת המשיב כפי שהתפרסמה בכתבה האחרונה, ולפיה מתכוון המשיב לפרסם את המידע המבוקש, ולו באופן חלקי.

3. בקשותיה של העותרת כי הממונה ישקול מחדש את עמדתו לא זכו למענה, ומכאן העתירה.

המסגרת הנורמטיבית

4. שני מנגנוני בדיקה קיימים מכוחו של חוק זכויות החולה. האחד, הקבוע בסעיף 21 לחוק, מקים "ועדת בדיקה", לשם בדיקת תלונה של מטופל או לשם בדיקת אירוע חריג הנוגע למתן טיפול רפואי. פרוטוקול דיוניה של ועדת בדיקה - חסוי, אולם ממצאיה ומסקנותיה יימסרו למי שמינה את הוועדה, למטופל הנוגע בדבר ולמטפל העלול להיפגע מן הממצאים והמסקנות. המנגנון האחר קבוע בסעיף 22 לחוק זכויות החולה, אשר מכוחו ניתן להקים "ועדת בקרה ואיכות". תכליתן של ועדות אלה שיפור איכות שירותי הבריאות. זו לשונו של הסעיף:

22. (א) בחוק זה, "ועדת בקרה ואיכות" – אחת מאלה:

(1) ועדה פנימית של מוסד רפואי שהקים מנהל המוסד לשם הערכת הפעילות הרפואית ושיפור איכותו של הטיפול הרפואי;

(2) ועדה שהקים מנהל קופת חולים לשם שיפור איכות שירותי הבריאות במוסדות קופת החולים;

(3) ועדה שהקים המנהל הכללי לשם שיפור איכות שירותי הבריאות.

(ב) תוכן הדיונים שהתקיימו בוועדת הבקרה והאיכות, הפרוטוקול, כל חומר שהוכן לשם הדיון ושנמסר לה, סיכומיה ומסקנותיה, יהיו חסויים בפני כל אדם לרבות המטופל הנוגע בדבר ולא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) סיכומיה ומסקנותיה של ועדת הבקרה והאיכות יימסרו למי שמינה את הוועדה, ורשאי הוא לעיין בפרוטוקול דיוני ועדת הבקרה והאיכות ובכל חומר אחר שנמסר לה.

(ד) מצא מי שמינה את הוועדה כי קיימת לכאורה עילה לנקיטת אמצעי משמעת על פי דין כלפי מטפל יודיע על כך למנהל הכללי.

(ה) ממצאים עובדתיים שקבעה ועדת הבקרה והאיכות הנוגעים למצבו



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-11-29883 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

של מטופל, לטיפול בו ולתוצאותיו, יתועדו ברשומה רפואית מיד עם קביעת הממצאים, אם לא היו רשומים קודם לכן, ויהיו חלק מהרשומה הרפואית.

הנה כי כן, להבדיל מוועדת בדיקה, תוכן הדיונים, הסיכומים והמסקנות של ועדת בקרה ואיכות חסויים לכל, לרבות המטופל הנוגע בדבר.

5. תכליתו של החיסיון הקבוע בסעיף 22 היא לאפשר שיתוף פעולה מלא וגלוי של אנשי סגל רפואי עם ועדות בדיקה, אשר בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 1412/94 הדסה נ' גלעד (פ"ד מט(2) 516), חדלו מלשתף עמן פעולה. וכך אכן קבע בית המשפט העליון ברע"א 4708/03 חנ"י משרד הבריאות (פ"ד ס(3) 274):

"מכאן שהחיסיון אשר נקבע בחוק על פרוטוקול של ועדת הבדיקה, כמו גם החיסיון על דיוניה ומסקנותיה של ועדת הבקרה והאיכות, בוסס על התפיסה שחיסיון זה נדרש לקידום ולשיפור הרפואה בישראל. ההנחה היא שבלא חיסיון זה יהיו הרופאים המעידים בוועדות חשופים לפגיעה בשמם הטוב, בפרטיותם ובעיסוקם, מה שיפגע בנכונותם להביע דעותיהם בוועדות באופן חופשי, וכך למעשה לא תופק התועלת הנדרשת מדיוני הוועדות. בהיבט זה דחה המחוקק את עמדת בית המשפט כפי שהובעה בפרשת גלעד, ולפיה '...החשש לפגיעה בקיומן ובתפקודן של ועדות הבדיקה הפנימיות בבתי החולים, אם לא יוכר החיסיון, הוא ספקולטיבי...'" (שם, בעמ' 291).

6. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988 (ולהלן: חוק חופש המידע), עליו נסמכת העותרת בעתירתה, נחקק לאחר חוק זכויות החולה. סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע קובע כי רשות לא תמסור מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. סעיף 20 לחוק חופש המידע קובע כי אין בהוראותיו כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר בדרך אחרת גילוי או מסירה של מידע המצוי בידי רשות ציבורית.

מכאן מסקנה, שסעיף 22 לחוק זכויות החולה גובר על אותן הוראות בחוק חופש המידע המחייבות את הרשות במסירת מידע שברשותה.

הטענות בעתירה

7. העותרת עומדת בעתירתה על חשיבותו של חוק חופש המידע, המבטא את עקרון הגילוי ואת זכות הציבור לדעת; על האינטרס הציבורי שבגילוי המידע נשוא העתירה, אשר



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-11-29883 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

יאפשר לכל אדם לבחור לעצמו את בית החולים שבו החשש מפני הידבקות מחיידקים הוא הנמוך ביותר ועל הגברת האמון במערכת הבריאות כתוצאה מן הפרסום.

עוד טוענת העותרת כי סירובו של הממונה למסור את המידע אינו כדין. טענה זו נשענת על פסק דינה של כבי הנשיאה (בדימי) מ' ארד, בעת"מ 883/07 התנועה לחופש המידע נ' משרד הבריאות (מיום 15.5.11), אשר תכונה להלן "עתירת המדדים". לעתירה זו ולנובע ממנה אתייחס עת אדון ואכריע בטענות בצדדים.

עם זאת, יש להדגיש, ולעניין זה אחזור בהמשך, כי ב"כ העותרת הודה במהלך הדיון שהתקיים לאחר הגשת כתב תשובה, כי ככל שהמידע בו מדובר נמסר במסגרת "ועדת בקרה ואיכות" לפי סעיף 22 לחוק זכויות החולה, ואם הייתה הצדקה להגדיר את הוועדה ככזו, אכן יש חיסיון מוחלט על תוצרי עבודתה (פרוטוקול מיום 26.3.14, עמ' 5, שי 20-23).

8. לטענת המשיב, ועדת בקרה ואיכות עוסקת, מעצם טיבה, בבדיקה רוחבית של שגרת החיים במערכת הבריאות ומטרתה להסיק מסקנות על מנת לשפר את המערכת. פעילות היחידה למניעת זיהומים, המוציאה את הדו"חות נשוא העתירה, היא פעילות מובהקת מן הסוג הזה. פעילותה מחייבת חיסיון על מנת שהדיווח יהיה דיווח אמת, ללא חשש מהפללה עצמית וללא חשש מתביעות אזרחיות. לפיכך, יש לשמר את החיסיון שנקבע לפעילות זו בחוק.

מאחר שהמידע המבוקש נמסר על ידי בתי החולים לוועדת בקרה ואיכות שהוגדרה ככזו, חל עליו החיסיון הקבוע בסעיף 22 לחוק זכויות החולה ומשכך דין העתירה להידחות.

עם זאת, וכדי להגביר את השקיפות במערכת הבריאות, החליט המשיב כי במסגרת פרויקט מדדי האיכות, ובהתאם לתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (מדדי איכות ומסירת מידע), התשע"ב-2012 (ולהלן: תקנות מדדי איכות) ייאסף חלק מן המידע שעניינו זיהומים בבתי החולים במקביל לפעילותן של ועדות בקרה ואיכות, והוא יפורסם לציבור במתכונת הקבועה בתקנות מדדי איכות. בכתב התשובה מפרטת ב"כ המשיב מהם המדדים שיפורסמו בקשר עם זיהומים בבתי חולים (סעיף 13 לכתב התשובה).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 29883-11-13 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

הכרעה

9. כעולה מן הנספחים לכתב התשובה, לא יכול להיות ספק כי צוות המשימה למניעת התפשטות חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה ולמניעת זיהומים נרכשים במוסדות אשפוז מונה כוועדת בקרה ואיכות לפי סעיף 22 לחוק זכויות החולה. נזכיר, כי ב"כ העותרת מודה שככל שצוות המשימה הנדון הוגדר כוועדת בקרה ואיכות, חל חיסיון מכוח החוק על הדיונים, הממצאים והמסקנות שלו. העתירה אינה תוקפת את עצם מינויו של צוות המשימה כוועדת בקרה ואיכות, אלא טוענת טענה סתמית וכללית, המוכחשת על ידי המשיב, לפיה מרבה הוא להשתמש בסעיף 22 הנ"ל בעת שהוא ממנה ועדות שונות. יהיה הדבר אשר יהיה נראה כי בכך נסתם הגולל על העתירה.

10. גם לגופו של עניין לא מצאתי כי המשיב עשה שימוש בלתי סביר בסעיף 22 לחוק זכויות החולה במקרה הנדון. צוות המשימה נשוא העתירה הינו מועמד טבעי לתחלתו של סעיף זה, שהרי תכליתו להביא לידי שיפור רוחבי במערכת הבריאות בהתמודדות עם חיידקים עמידים וזיהומים נרכשים בבתי חולים. לשם כך, עליו לזכות בשיתוף פעולה מלא וגלוי עם הרופאים ועם יתר אנשי הצוות הרפואי שבבתי החולים השונים. חשיפת הנתונים הגולמיים המתייחסים לכל אחד מבתי החולים באופן פרטני תסכל זאת.

11. לא למותר להוסיף, כי המשיב מפרסם - בינתיים - סיכום נתונים שנתי על היארעות זיהומים נרכשים של חיידקים מסוג CRE, אלא שנתונים אלה אינם מפולחים לפי בתי החולים אחד לאחד, ומוצגים באופן מעובד, לפי קבוצות בתי חולים (שאינן על פי פירוט שמ), ולפי אזורים (כשהפרסום מפרט מהם בתי החולים הנמצאים בכל אזור ואזור). טענת העותרת לפיה על המשיב למסור לידיה את הנתונים לכל אחד ואחד מבתי החולים, באופן פרטני, אינה יכולה להתקבל, מן הטעם שנתונים אלה נאספו על ידי ועדה שהוגדרה כוועדת בקרה ואיכות.

12. "עתירת המדדים" אף היא אינה יכולה לתמוך בעתירה. אותה עתירה (שנדונה והוכרעה עוד בטרם הותקנו תקנות מדדי איכות) עסקה בפרויקט המדדים הלאומי. פרויקט זה תחילתו ביוזמת אוניברסיטת בן גוריון בשיתוף עם ארבע קופות החולים בישראל. היוזמה אומצה מאוחר יותר על ידי המשיב, שהכריז עליו כעל "תכנית לאומית, קבועה וממוסדת", שתכליתה ללוות ולהעריך את השפעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (ראו פסקה 2 לעתירת המדדים). העותרת ביקשה לקבל מידע על פערים בקבלת שירותי



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-11-29883 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

רפואה בחתך לפי קופות החולים השונות. בית המשפט קבע, כי עיון בחומר הרלוונטי אינו מגלה כי נעשה מצג כלשהו כלפי קופות החולים, בין במפורש בין במשתמע, לפיו הנתונים שיימסרו על ידן לצורך הפרויקט לא יפורסמו. כך גם לא הוצגה עדות כלשהי לדרישת קופות החולים כי המידע שיימסר על ידן לא יפורסם, כתנאי למסירתו. ההיפך הוא הנכון, במסמכים הרלוונטיים נאמר כי המידע צפוי להיות מפורסם לציבור הרחב בשלב מסוים.

עוד דחה בית המשפט את טענת החיסיון לפי סעיף 22 לחוק זכויות החולה, שכן מן החומר שהובא בפניו עלה, כי פרויקט המדדים לא הוגדר כפרויקט המתנהל במסגרת של ועדת בקרה ואיכות כמשמעה בחוק. הדבר לא צוין בכתב המינוי של ועדת ההיגוי של הפרויקט ובכל מסמך רלוונטי אחר. רק משפנתה העותרת למשיב וביקשה לעיין בחומר העלה את הטענה כי המדובר בוועדת בקרה ואיכות. בית המשפט מצא, כי לו היה מדובר בוועדה מסוג זה, היה הדבר מקבל ביטוי מפורש ופורמאלי, ולכל הפחות ביטוי כלשהו, במסמכי הפרויקט.

ולבסוף קבע בית המשפט, כי בחינת תכלית החיסיון שבסעיף 22 לחוק זכויות החולה מובילה אף היא למסקנה כי אין המידע המבוקש בא בגדרו. כל כך, משום ש"עניינו של הפרויקט אינו בבחינת כשל או תקלה מסוימים או כלליים. ממילא אין מדובר בגביית עדויות מרופאים האחראים להם, שעלולים לחשוש להתבטא בחופשיות כדי לא לחשוף את מעורבותם בכשל ובכך לסכל את עבודת הוועדה" (שם, פסקה 73 לפסק הדין).

13. השוואת עניינו לאמור לעיל מעלה כי אין הנדון דומה לראיה. בכתב המינוי לצוות המשימה שבדו"חותיו הגולמיים מבקשת העותרת לעיין, נאמר מפורשות כי הוא יכהן "כוועדת בקרה ואיכות, תוכן הדיונים שיקיים הצוות, הפרוטוקול, וכל חומר שיוכן לשם עבודת צוות המשימה ... וכן סיכומיהם ומסקנותיהם של הצוות ושל ועדת ההיגוי, יהיו חסויים בפני כל אדם פרט למי שמינה את הוועדה ..." (נספח א' לכתב התשובה). הנה כי כן, להבדיל מחסרונה של כל התייחסות לחיסיון המידע, כפי שהיה בעתירת המדדים, ולהבדיל מהימנעות מהגדרת צוות ההיגוי של פרויקט המדדים כוועדת בקרה ואיכות, בעניינו הדברים הוסדרו כך מלכתחילה, באופן רשמי, ולא כמענה לדרישת מידע כחוכמה שבדיעבד. גם תכלית החיסיון שבסעיף 22 מובילה למסקנה כי לפנינו ועדת בקרה ואיכות שדיוניה, ממצאיה ומסקנותיה אמורים להיות חסויים, שהרי, כאמור, מדובר בצוות משימה האמור לקבל נתונים תוך שיתוף פעולה של רופאים, שאלמלא החיסיון עלולים לחשוף את מעורבותם בכשלים שונים. חיוניות פעולתו התקינה של צוות המשימה הנדון, הפועל כוועדת בקרה ואיכות, אינה טעונה הסבר והיא נובעת מאליה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 29883-11-13 התנועה לחופש המידע (ע"ר) נ' משרד הבריאות

14. העובדה שהמשיב רואה לפרסם את הנתונים הנאספים על ידי צוות המשימה - כולם או חלקם - בצורה מעובדת ובמתכונת הקבועה בתקנות מדדי איכות, אינה צריכה לעמוד לו לרועץ ולשמש ראיה כאילו אין ממש בטענה לפיה פועל צוות המשימה הנדון כוועדת בקרה ואיכות. ההיפך הוא הנכון. המשיב - כך נראה, הפנים את חשיבות מידע רב ככל הניתן בפני הציבור, אולם ברצונו לשמר את יכולתו לזכות בשיתוף פעולה מלא מבתי החולים בעשייה למניעת התפשטות חיידקים עמידים לאנטיביוטיקה ולמניעת זיהומים נרכשים במוסדות אשפוז.

האיזון שנמצא למשיב בין זכות הציבור לדעת ובין תכלית החיסיון שבסעיף 22 לחוק זכויות החולה אינו בלתי סביר, ואינו מקים עילה להתערבותו של בית המשפט.

העתירה נדחית.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

המזכירות תמציא את העתק פסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, ב' ניסן תשע"ד, 02 אפריל 2014, בהעדר הצדדים.

נאוה בן אור

נאוה בן אור, שופטת