

הנדון: עמדת התנועה לחופש המידע בנוגע להחרגת נציב קבילות הציבור למקצועות הרפואיים מחוק חופש

המידע באמצעות סעיף 14

ביום ה-21.03.2022 הוגש תזכיר חוק לתיקון פקודת בריאות העם (נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים), התשפ"ב-2022 (להלן: התזכיר). מטרת התזכיר היא לקבע את מעמדו של נציב קבילות הציבור למקצועות הרפואיים (להלן: הנציב) ולהסדיר את סמכויותיו ואת דרכי ברור התלונות בחוק. בין היתר, מבקש תזכיר החוק להחריג את פעילותו של נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים מתחולת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), על ידי הוספת הגוף לרשימה המנויה בסעיף 14(א) לחוק חופש המידע.

התגובה לתזכיר מוגשת כהסתייגות לתיקון המוצע ולהוספת הגוף לרשימת הגופים המוחרגים, כאשר המשמעות המעשית של הוספה זו היא פגיעה קשה ביכולתו של הציבור לבחון את פעילותו של הנציב. זאת, במיוחד נוכח חובת הרשויות להתייחס לבקשות מידע במסגרת זמנים ברורה הקבועה בחוק חופש המידע, וכן ביכולתו של בית המשפט לפקח על החלטות הרשות באשר להשקפת פעילותו. במסמך שלהלן נפרט בהרחבה מדוע אין להוסיף את נציב הקבילות תחת סעיף 14(א) וכן את השוני בינו לבין גופים דומים המצויים תחת סעיף 14(א):

- 1) מטרת החקיקה שמועלית בתזכיר, כפי שמוצגת בדברי ההסבר, היא שיפור איכות הרפואה, חקר האמת, והגברת אמון הציבור. את כל אלו לא ניתן להשיג ללא שקיפות ודיווחיות לציבור גם בהתאם להוראות חוק חופש המידע והיכולת להעביר ביקורת שיפוטית על החלטות הרשות בהיבטים אלו.
- 2) בהיבט זה, החרגת הנציבות מתחולתו של חוק חופש המידע באופן מוחלט פוגעת בעקרונות שעל בסיסן נחקק חוק חופש המידע, ובתוך כך באפשרות הגישה למידע שהחוק מבקש לעגן במדינה דמוקרטית.
- 3) מטרת הפיקוח והיכולת לבקר את פעולות הממשל היא בין המטרות המרכזיות של החוק, כפי שעלה גם בדברי ההסבר לחוק חופש המידע, ולפיהם תתאפשר "בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון". גם בית המשפט העליון קבע כך במסגרת פסקי דין שונים, ובין היתר כי "למימושו של עקרון השקיפות של מעשי הרשות חשיבות מרובה בהיותו כלי חיוני לפיקוח על מעשי המינהל ועל החלטותיו"<sup>1</sup>.
- 4) חוק חופש המידע וחוקים נוספים הקשורים בהצעת החוק, דוגמת חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, כוללים הגנות שונות ורחבות מאוד המונעות ואף אוסרות מסירת מידע במקרים מסוימים, באופן שמגן, ממילא, על ערכים שונים. כך למשל סעיפים 19-21 בחוק זכויות החולה.
- 5) כך גם חוק חופש המידע כולל סייגים לחוק – שכן ככל זכות – מובן שהזכות למידע איננה מוחלטת. הסייגים השונים מגנים על מגוון רחב של זכויות (דוגמת פרטיות) וכן אינטרסים (דוגמת ביטחון המדינה). באשר לתזכיר, הרי שישנם סייגים רלוונטיים, ובין אלה סעיפים 9(א)(3) הנוגע לפרטיות של אדם, 9(א)(4) הנוגע למידע שאסור בפרסום בשל חוק אחר וסעיף 9(ב) המגן על מספר מקרים שנוגעים לתפקודה התקין של רשות. סייגים אלה יכולים, ממילא, לשרת נאמנה את האיזון בין הזכות למידע לאינטרסים או זכויות אחרים.
- 6) נוכח כך, לא ברור הצורך בחקיקה ספציפית המחריגה את כלל פעילות הנציבות מחוק חופש המידע שהרי כלל האינטרסים המצוינים בתזכיר כאינטרסים שהגנתם דורשת את החרגת הנציבות מהחוק כבר מוגנים תוך מתן שיקול דעת רחב לרשות.

<sup>1</sup> בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3) 817 (2004).

- (7) הבחירה להוסיף גוף תחת סעיף 14(א) לחוק, שמשמעותה דחייה אפריורית של בקשות מידע, צריכה להיעשות כאשר אין ברירה ולא כברירת מחדל. לכן, יש לעשות כן רק במקרים שבהם ישנן הצדקות מבוססות נסיון, שיכולות ללמד על הצורך בהחרגה כה קיצונית, ובהיעדר הגנות אחרות. כך אמר גם יו"ר ועדת חוק חוקה ומשפט, דוד צוקר, עת חוקק החוק בכנסת.<sup>2</sup> הטעם לכך הוא, בין היתר, שהחלטה מעין זו מבטלת את האפשרות להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטת הרשות בנוגע להשקפת פעילותה. בתוך גם, הדבר יפגע ביכולתו של הציבור לפקח אחר פעילות הגוף.
- (8) ניקח למשל מקרה שבו אדם מבקש לקבל מידע מעבר לזה שתפרסם הרשות באופן יזום וכפי שעולה מסעיף 37 לתזכיר המוצע, החרגת הגוף מונעת קבלת מידע מעבר לזה שיתפרסם באופן יזום ומונעת ביקורת שיפוטית על החלטה שלא למסור מידע מעבר לזה שיתפרסם על ידי הנציב עצמו.
- (9) יתרה מכך, בעקבות פסק דין של התנועה לחופש המידע בעניין ועדות המשמעת על הרופאים מתפרסמות תדיר באתר משרד הבריאות תוצאות התלונות שמטופלות על ידי ועדת המשמעת על רופאים אשר נמצאו מוצדקות והסנקציות שמטילה הוועדה על בעלי רשיון לרפואה ואין כל הצדקה שיהיה שוני בין המקרה הזה למקרה אחר, באופן שמחריג את עבודת הנציב מתחולת החוק.<sup>3</sup>
- (10) בנוסף, לא ברור מדוע מבקש משרד הבריאות למנוע קבלה של מידע סטטיסטי הנוגע לפעילות הנציב, כמו גם לסוגיות נוספות שהן בגדר סוגיות "מאקרו". כך, למשל, בפרשת קרן דולב ניתן ללמוד על חשיבות הפנייה לערכאות משפטיות. בפרשה התבקשו נתונים הנוגעים לתיקים התלויים ועומדים אצל הנציב. בעקבות עתירה של קרן דולב, בית משפט הטיל חובה על הרשות לנהל את המידע באופן שמאפשר את שליפתו באופן יעיל, לאחר שנטען שהמידע אינו זמין. על אף העובדה שהמידע לא היה זמין, הורה בית המשפט למוסר לציבור – נוכח חשיבותו הרבה ומתן האפשרות לציבור ללמוד על אופן הפעילות של הנציב ועל הזמנים שיש לחכות עד להחלטה במקרה מסוים.<sup>4</sup>
- (11) כאשר לתזכיר עצמו – הרי שבמסגרתו מצוין כי ישנן נציבויות נוספות המוחרגות מן החוק. עם זאת, ישנן שלוש נקודות משמעותיות בהיבט זה: **ראשית**, ההחרגה המוצעת על נציב קבילות הציבור למקצועות הרפואה היא **מוחלטת** וזאת בשונה מן החרגות הקיימות כיום בנוגע לנציבות תלונות על מייצגי המדינה בערכאות וכן נציבות תלונות על שופטים, שם מוחרג רק הליך בירור התלונה. **שנית**, לא ניתן להתעלם מכך שהמחוקק בחר לבכר נושאים הקשורים בבריאות הציבור, במסגרת סעיף 10 לחוק חופש המידע. **ושלישית**, כי קיימות נציבויות שונות שהוקמו בחוק שאינן מוחרגות מתחולת חוק חופש המידע. כך, למשל, נציבות שירות המדינה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ונציב קבילות החילים בצה"ל.
- (12) מכאן שאין בהחרגה של נציבויות אחרות בדיון כדי להצדיק כל החרגה אחרת, נהפוך הוא. הכלל הוא אי-החרגה.
- (13) כאשר מוקמת נציבות שכל מטרתה היא להגביר את אמון הציבור, וכאשר עסקינן בסוגיות הנוגעות לטיפול רפואי ולמפגש האינטימי שבין רופא או כל גורם רפואי אחר עם מטופל, הרי שמדובר במקרה הרגיש ביותר ובנושא שהוא בלב בריאות הציבור והחרגת גוף זה נוגדת את הוראות סעיף 10 לחוק חופש המידע ואת המטרות המוצהרות בתזכיר החוק והן חקר האמת וחזוק אמון הציבור.
- (14) ככל שעיינו בתזכיר, לא הצלחנו למצוא הצדקות ענייניות או תשתית ראייתית לפניות המצדיקות את החרגת הנציב מתחולת חוק חופש המידע, כמו כן בדברי ההסבר לחוק משרד הבריאות כלל לא מסביר מדוע ההגנות הקיימות אינן מספיקות ועל כן נדרשת ההחרגה.
- (15) אף שצוין כי יימסר דין וחשבון שנתי – בהתאם לסעיף 37 – חוק חופש המידע מבקש לקבוע את נקודת המוצא ההפוכה. המידע יימסר לציבור בהתאם לרצונו, ולא בהתאם לאופן שבו הרשות רואה לנכון לפרסמו.

<sup>2</sup> ועדת משנה לדיון בהצעת חוק חופש המידע, ישיבה מיום 15.7.1997 <https://www.meida.org.il/wp-content/uploads/2019/07/vaadat-mishne-law-foim.pdf>

<sup>3</sup> עת"ם 2458/06 ההסתדרות הרפואית לישראל נ' משרד הבריאות – הממונה על חופש המידע (נבו 27.6.2007).

<sup>4</sup> עת"ם 900/07 קרן דולב נ' נציבת הקבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי (נבו 2.11.2008).

אנו מברכים על כוונה לפרסם דוח שנתי מעין זה, אך אין זו חלופה לחובות השקיפות. כך גם בהוראת הסעיף עצמו כתוב כי בדין וחשבון שיתפרסם **לא יכללו** פרטי מוסדות רפואיים או פרטים שיש בהם כדי לאפשר באופן סביר את זיהויים של מוסדות רפואיים, מטופלים, מתלוננים ומטפלים.

פרסום דומה נעשה בדוחות מבקר המדינה וייתכן שיש לכך מקום, על אף שמוסדות רפואיים אינם זכאים לאותה הגנה בדומה לאדם על פי חוק הגנת הפרטיות, אך זה המקום להזכיר שוב כי מוסד המבקר ונציב תלונות הציבור אינו מוחרג מחוק חופש המידע, כפי שמבקש מוסד זה להיות מוחרג.

16) אם מטרת הנציבות היא להבטיח את ביטחונם של מטופלים, ולהגביר את אמון הציבור במקצועות הרפואה, מובן כי אי-השקפה של פרטים הנוגעים לפעילות הנציבות עשויה לפגוע דווקא באמון הציבור במערכת. מערכת המבקשת להקל על עצמה ולפטור עצמה מחוק חופש המידע, צריכה לנמק את בקשתה ולצאת מנקודת הנחה כי שימוש בסעיף 14 הוא החריג. הסתרה אפריורית של פעילות הנציבות, כפי שמבקש התזכיר, פוגעת באמון הציבור, ביכולתו של הציבור לפקח על עבודת הנציב, לבחון את פעילותו ולדרוש ממנו מידע במקום שמתפרסם מידע חלקי או חסר.

**לסיכום**, עמדת התנועה לחופש המידע היא כי החרגת הנציבות לקבילות הציבור למקצועות הרפואיים עלולה ליצור אנומליה והסדר לא שוויוני בין אנשי מקצועות הרפואה, לפגוע באמון הציבור ויותר מהכול זה הוא מקרה מובהק בו ההחרגה אינה נדרשת נוכח הגנות טובות ומספיקות שקיימות בחוקים אחרים הקשורים קשר אינהרנטי בעבודת הנציב, דוגמת חוק זכויות החולה וחוק הגנת הפרטיות. ההחרגה אותה מבקש המשרד אינה סבירה בנסיבות העניין ונוגדת את המטרות בשמן מבקשים להסדיר את מעמדה של הנציבות.