



מסמך רקע לדיון בנושא :

ועדות בדיקה במשרד הבריאות

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כתיבה: ברוך לוי, עובד מחקר ומידע
אישור: דנה נויפלד, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י' בשבט תשס"ד
2 בפברואר 2004

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: "ועדות חקירה במשרד הבריאות – בעקבות חשדות לרשלנות של רופאים". במסמך מוצגות ועדות הבדיקה במשרד הבריאות ומתוארים תהליך הקמתן, תכליתן, נתונים מספריים עליהן והטענות המופנות כלפי משרד הבריאות בעניינן.

2. עיקרי החקיקה

על-פי מידע שהתקבל ממשרד הבריאות, סמכות המשרד לעניין טיפול בתלונות הציבור בתחום הרפואי מוסדרת בכמה חוקים עיקריים, בהם:

פקודת בריאות העם, 1940, הקובעת כי למשרד הבריאות נתונה סמכות פיקוח כללית על מערכת הבריאות, לרבות בדיקת תלונות על משרד הבריאות ועל גופים אחרים המרכיבים את המערכת כגון קופות-חולים, מרפאות פרטיות וכדומה.¹

פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976, המגדירה את המקרים שבהם מוסמך שר הבריאות לנקוט אמצעי משמעת, ובהם גילוי חוסר יכולת או רשלנות חמורה במילוי תפקיד רופא מורשה.²

חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, המגדיר **ועדת בדיקה** כוועדה שהוקמה לשם בדיקת תלונה של מטופל או של נציגו או לשם בדיקת אירוע חריג בעניין מתן טיפול רפואי.³

3. ההליך לבדיקת תלונות במשרד הבריאות

3.1 נציב תלונות הציבור⁴

נציב תלונות הציבור במשרד הבריאות (**להלן - הנציב**) הוא הגורם המקצועי המופקד על קבלת תלונות מהציבור בכל הקשור למערכת הבריאות. הטיפול בתלונות המוגשות לנציב נעשה בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו, ולשם כך נעשה שימוש בדרכי בירור שונות. **ועדת בדיקה משמשת אחד מכלי העזר לנציב ולמנכ"ל משרד הבריאות לבירור תלונות שהופנו אליהם**. לצד הנציב פועל במשרד הבריאות "צוות תלונות", שתפקידו לסייע לנציב ולייעץ לו בטיפול בתלונות.

¹ פקודת בריאות העם, 1940, סעיף 29 א (3).

² פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976.

³ חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.

⁴ הגבי מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.

3.2. ועדות בדיקה⁵

הליך הקמתה של ועדת בדיקה

לאחר קבלת תלונה כאמור לעיל פועל הנציב, בשלב הראשון, לאיסוף כל החומר הרפואי הרלוונטי. לאחר בדיקת התיק ובחינת עמדת הנלווין, מוזמנים הצדדים לנציב ככל שהדבר נדרש לצורך בירור הסוגיות שבמחלוקת. במקרה שבו גם לאחר איסוף החומר, למידת טענות הצדדים וקבלת חוות דעת רפואיות חיצוניות לא הובהרו נסיבות המקרה במידה שתאפשר קבלת החלטה בדבר הצורך בנקיטת צעדים על-ידי משרד הבריאות, מורה הנציב על הקמת ועדת בדיקה אד-הוק לשם בירור נוסף ומעמיק יותר. בוועדת הבדיקה חברים רופאים מהתחום הרלוונטי (בדרך כלל שני מומחים) ועורך-דין.

נוסף על מקרים שבהם בשלב הראשוני אין נסיבות המקרה ברורות מוקמת ועדת בדיקה גם במקרים שבהם עולה חשד לכאורה להתנהגות פסולה מצד הגורמים המטפלים, עד כדי עבירה משמעתית. במקרים כאלה יש חשיבות מיוחדת בקביעת תשתית עובדתית מלאה ומדויקת ככל שהדבר אפשרי, לצורך קבלת החלטה בדבר פתיחה בהליכים משמעתיים נגד המטפל, על-פי המלצת הנציב לפני מנכ"ל משרד הבריאות.

הסמכות להקים ועדת בדיקה⁶

הסמכות להקים ועדת בדיקה נתונה בידי הגורמים האלה:

- א. מנהל מוסד רפואי – לגבי טיפול רפואי שניתן במסגרת אותו מוסד;
- ב. מנהל קופת-חולים – לגבי טיפול רפואי שניתן במוסד ממוסדות קופת-חולים;
- ג. מנכ"ל משרד הבריאות או אדם שהוסמך על-ידיו.

מסקנותיה של ועדת בדיקה

מסקנותיה של ועדת בדיקה נמסרות לממנה הוועדה, למטופל הנוגע בדבר ולמטפל שעלול להיפגע מהן.⁷

פרוטוקול דיוני הוועדה

פרוטוקול דיוני הוועדה נמסר לממנה הוועדה ולמנכ"ל, אך בית-משפט רשאי להורות על מסירת הפרוטוקול למטופל, לנציגו או למטפל. כאשר יש חשד למעשה פלילי, רשאי המנכ"ל להורות כי לצורך ניהול החקירה או ההליך המשמעתי יימסר הפרוטוקול לידי אדם המוסמך לכך, וכן למטפל שנגדו הוגשה התלונה או נפתח ההליך.⁸

3.3 דיון משמעת

יש להבחין בין ועדת בדיקה לבין ועדת משמעת. ועדת משמעת מתמנה בהתאם לפקודת הרופאים ופועלת בבית-הדין המשמעתי של משרד הבריאות.⁹ ועדת משמעת עשויה להתמנות לאחר סיום

⁵ הגב' מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.

⁶ חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.

⁷ שם.

⁸ שם.

⁹ פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976, סעיפים 41-47.

הליך הבדיקה, בין באמצעות ועדת בדיקה ובין בהליך בירור פנימי.¹⁰ האמצעים המשמעותיים העומדים לרשות שר הבריאות על-פי פקודת הרופאים הם ביטול רשיון רופא, התליית רשיון, נזיפה והתראה.

עו"ד שלהבת מור, העוסקת בענייני משפט ורפואה, מעלה כמה נקודות ביקורת שעניינן אי-הסדרתם של היבטים שונים של ועדות הבדיקה בחוק, להלן עיקריהן:¹¹

- המחוקק לא קבע מי מוסמך לכהן בוועדת הבדיקה.
- החוק אינו קובע כיצד נקבעת "חריגות האירוע" הכשר להידון בוועדה.

ממשרד הבריאות נמסר כי הקמתה של ועדת בדיקה במסגרת הליך בירור נעשית מכוח סמכויות העזר הכלליות הנתונות לכל רשות מינהלית לצורך ביצוע תפקידיה וכי במשרד הבריאות נהוגה פרקטיקה של מינוי ועדות כאלה זה שנים.

4. תלונות הציבור - נתונים מספריים¹²

4.1. אופן בירור התלונות

שנה	מספר התלונות	הקמת ועדת בדיקה	מינוי מומחים לקבלת חוות דעת
2000	831	38	61
2001	856	33	63
2002	792	38	39
2003	813	40	69

מהטבלה עולה כי בשנים האחרונות, 10%–13% מכלל התלונות המופנות אל הנציב מדי שנה נבדקות על-ידי ועדות בדיקה או על-ידי מומחים.

ממשרד הבריאות נמסר כי עניינן של 70%–80% מכלל התלונות הוא הטיפול המקצועי.

¹⁰ הגב' מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.
¹¹ עו"ד שלהבת מור, "ועדת בדיקה בהתאם לחוק זכויות החולה", מתוך אתר האינטרנט לענייני רפואה www.doctors.co.il, תאריך כניסה: 1 בפברואר 2004.
¹² עיבוד נתונים מתוך: הגב' מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.

4.2. תוצאות הטיפול בתלונות¹³

שנה	נקיטת אמצעי משמעת	נקיטת פעולות שיפור מערכתיות	פתרון בעיות ¹⁴	החלטה כי אין מקום לנקיטת צעדים
2000	33	57	28	670
2001	45	76	26	731
2002	27	33	9	770
2003	21	34	15	643

מהטבלה עולה כי בשנים האחרונות הסתיים הטיפול ב-3%-5% מכלל התלונות בנקיטת אמצעי משמעת נגד הצוות הרפואי; הטיפול ב-9%-4% מכלל התלונות הסתיים בנקיטת פעולת שיפור מערכתיות, והטיפול ב-4%-1% מהתלונות הסתיים בפתרון בעיות ללא נקיטת אמצעי משמעת וללא נקיטת פעולה לשיפור מערכתית.

הטיפול ב-92%-83% מכלל התלונות הסתיים ללא נקיטת צעדים. לטענת משרד הבריאות, הצגת מספר התלונות מול מספר המקרים שבהם ננקטו צעדים משמעתיים אינה משקפת בצורה נכונה את עבודת המערכת ואת האופן שבו היא שומרת על איכות שירותי הרפואה בישראל.

5. דרכי בקרה ופיקוח נוספות¹⁵

בירור תלונות אינו המסלול היחיד לבקרה ולפיקוח מטעם משרד הבריאות על מערכת הבריאות. כך, למשל, פועלים במשרד אגף להבטחת איכות וועדות בקרה ואיכות שתפקידן לבדוק את הפעילות המקצועית במוסד רפואי מסוים או במערכת בכללותה במטרה לשפר את איכות שירותי הבריאות. ועדות אלה מוקמות ללא תלונה ספציפית, אך לעתים הן מוקמות בעקבות אירוע מסוים.

6. דרכי הטיפול בתלונות הציבור בענייני בריאות מחוץ למשרד הבריאות¹⁶

מלבד תלונה למשרד הבריאות פתוחות לפני המטופל אפשרויות נוספות לטיפול בטענה על פגיעה בזכויותיו או על רשלנות רפואית: במישור הפלילי – הגשת תלונה במשטרה; במישור האזרחי – הגשת תביעה אזרחית.

יש לציין כי אפשר לפעול בו בזמן בכל המישורים, אולם לדברי פקד ענת בשן ממשטרת ישראל, אם עניינו של איש צוות רפואי מתנהל במישור הפלילי, אפשר להעמידו לדין משמעתי רק לאחר שמסתיים ההליך המשפטי, כאשר ניתן פסק-דין וגזר-הדין הופך להיות חלוט. נוסף על כך, פסק-דין פלילי מהווה ראיה בדין משמעתי, ועצם הרשעת אדם במשפט פלילי נחשב עבירה משמעתי, אך גם אם אדם מזוכה במשפט פלילי, אפשר להעמידו לדין משמעתי באותו עניין.

¹³ בחלק מהמקרים נקטו יותר מאמצעי אחד; כמו כן, חלק מהתלונות טרם טופלו.

¹⁴ פתרון שאינו כרוך בצעד משמעתי, לשביעות רצונם של הצדדים הנוגעים בדבר.

¹⁵ הגב' מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.

¹⁶ פקד ענת בשן, "רשלנות רפואית", **מראות המשטרה**, כתב-העת הרשמי של משטרת ישראל, גיליון מס' 184, אוגוסט-ספטמבר 2001, מתוך אתר האינטרנט של משטרת ישראל, www.police.gov.il, תאריך כניסה: 1 בפברואר 2004.

7. טענות כלפי ועדות הבדיקה

עו"ד דורון כספי, המייצג מטופלים שהגישו תלונות למשרד הבריאות, מבקר את התנהלותו של משרד הבריאות בנושא ועדות הבדיקה, ולהלן הטענות המרכזיות שהוא מעלה:¹⁷

- במסגרת פעילותן של ועדות הבדיקה בודק משרד הבריאות פעמים רבות את פעילותו שלו ואת התנהלות עובדיו. במצב זה עלול להיווצר ניגוד עניינים בין טובת המטופלים לבין האינטרסים של המשרד.
- אף שוועדות בדיקה הגיעו בעבר למסקנות חמורות בעניין התנהלות הצוות הרפואי, נמנע משרד הבריאות מלנקוט הליכים משמעותיים במקרים שונים, ואף קובע קביעה משפטית, שאינה בסמכותו, כי לא היתה התנהגות רשלנית מצד הצוות הרפואי.
- מלבד הטיפול המשמעותי הלקוי, יש לבחון עד כמה מיישם המשרד את המסקנות המקצועיות של ועדות הבדיקה שמתמנות בו.
- במקרים רבים אין משרד הבריאות מוכן לגלות, כמדיניות, את זהותם של רופאים הבודקים בעבורו מקרים שיש בהם חשד לרשלנות רפואית.

עו"ד כספי סבור כי בשל האמור לעיל יש להוציא את ועדות הבדיקה מסמכותו של משרד הבריאות ולהעבירן לסמכותו של משרד המשפטים, כדי שזה יוכל להחליט בדבר ההליכים הראויים לטיפול בתלונות המטופלים ויפעל ליתר שקיפות בנושא.

עמדת משרד הבריאות¹⁸

עמדת משרד הבריאות היא כי אין להוציא את הטיפול בתלונות הציבור מסמכותו. נוסף על פיקוח על אנשי הצוות הרפואי, משמשת הפעלת מערכת התלונות על-ידי משרד הבריאות בסיס לשיפור מערכות הבריאות במוסדות הרפואה השונים, והעברת הטיפול בנושא זה לגוף שאינו מקצועי תפגע בהבטחת איכותם של שירותי הבריאות לציבור.

עמדת ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י)¹⁹

עמדת ההסתדרות הרפואית בישראל היא כי אין להעביר את בדיקת התלונות למשרד המשפטים, שכן צעד זה עלול לגרום נזק לרופאים, למערכת הבריאות ולכלל הציבור. לטענת ההסתדרות הרפואית, רק מומחים מאותו תחום מקצועי יוכלו לבחון את התנהגותו המקצועית והמשמעתית של עמיתם, והדבר בא לידי ביטוי ביתר שאת במגזר הרפואי, דהיינו, רק רופאים ובכירי מערכת הבריאות יוכלו לפקח ולבדוק תלונות בדבר התנהגות רפואית שאינה הולמת. עם זאת, יש מקום לשיפור המערך הקיים לבדיקת תלונות במשרד הבריאות.

¹⁷ עו"ד דורון כספי, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2004.

¹⁸ הגב' מירי כהן, עוזרת בכירה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 2 בפברואר 2004.

¹⁹ עו"ד אדית בר-יוסף, ההסתדרות הרפואית בישראל, מכתב, 2 בפברואר 2004.