



א' באלול, התשפ"ב
28/08/2022
סימוכין: 894589522

לכבוד חברי הוועדה למוגנות חסרי ישע וקטינים במערכת הבריאות והרווחה

הנדון: סיכום ישיבה מס' 3 – ועדת מוגנות חסרי ישע וקטינים במערכת

הבריאות והרווחה מתאריך 21/2/22

תוכן עניינים

א. פתיח: 2.....

1. מיפוי המצב הקיים במשרד הבריאות: 2.....

2. היכרות עם חברות ועדה חדשות במינוי מנכ"ל: 2.....

נציגות ארגוני חברה אזרחית שנבחרו מתוך כלל הפונים לקול הקורא שפרסמה הוועדה: 2.....

נציגות משרדי ממשלה: 2.....

ב. נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים, משרד הבריאות (ד"ר בעז לב): 2.....

ג. עדכון ראשי תת-ועדות: 3.....

ד. הגדרת חסר הישע: 4.....

נספח 1 - השוואת נהלים העוסקים בדיווח על אירוע חריג: 5.....

נספח 2 - נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים: 6.....

1. קישור לעמוד נציב קבילות הציבור למקצועות הבריאות: 6.....

2. תרשימי זרימה: 6.....

3. סיכום פעילות נציבות קבילות הציבור למקצועות רפואיים: 7.....

נספח 3 - עדכון ראשי תת-ועדות: 11.....



א. פתיח:

1. מיפוי המצב הקיים במשרד הבריאות:

- השוואת נהלים בנושא דיווח על אירוע חריג. חלק מהנהלים מהווים בסיס לנוהל מאוחד מטעם אגף גריאטריה הנמצא בתהליך עבודה. בנוסף, כדוגמה לאפיון אוכלוסייה, נוהל אגף בריאות הנפש שבוטל ב-2016¹.
- חוברת שירותים לנפגעי תקיפה מינית בקישור [הטיפול במרכז האקוטי](#) **והתמיכה אחרי**. פרסום של המחלקה לטיפול בנפגעי ונפגעות פגיעה מינית ואלימות במשפחה, השירות הארצי לעבודה סוציאלית.

2. היכרות עם חברות ועדה חדשות במינוי מנכ"ל:

נציגות ארגוני חברה אזרחית שנבחרו מתוך כלל הפונים לקול הקורא שפרסמה הוועדה:

- ד"ר נתי בלום, מנכ"לית עמותת עמדא לאנשים עם דמנציה, אלצהיימר ומחלות דומות בישראל.
- עו"ד ליה קוק, מנהלת מרכז הליווי לילדים נפגעי עבירה, המועצה הלאומית לשלום הילד.
- גב' תמי כרמל מצלאוי, מנכ"לית עמותת לשמ"ה, לשילוב מתמודדים והעצמה בברה"ן.

נציגות משרדי ממשלה:

- עו"ד מורן פולמן, פרקליטות המדינה במשרד המשפטים.
- עו"ד נטלי מופסיק, לשכה המשפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי.

ב. נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים, משרד הבריאות (ד"ר בעז לב)²

נציבות קבילות הציבור למקצועות רפואיים במשרד הבריאות מבררת דיווחים, תלונות, ומידע על כשלים בהתנהלות מקצועית ואתית במהלך טיפול רפואי בחולה. מטרת הנציבות היא שיפור מערכת הבריאות. הנציבות רואה בכל חולה או מטופל "חסר ישע", אפילו רופאים

¹ **נספח 1** – השוואת נהלים העוסקים בדיווח על אירוע חריג (ח. מהלא, ח. רוזנפלדר, אגף איכות ובטיחות)
² **נספח 2** – נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים ותרשים זרימה (ר. טויזר, נציבות, משרד הבריאות)



שהפכו לחולים, ובמיוחד כאלה שהם בעלי מוגבלויות פיזיות, נפשיות, מוגבלות שפה או אחרות.

[קישור לעמוד נציב קבילות הציבור למקצועות הבריאות](#)

ג. עדכון ראשי תת-ועדות

- **מילה על מצלמות (גב' ענבל ירקוני)**
חוק המצלמות, היבטים בברה"ן גריאטריה וילדים, סקירה ספרותית.
- **אכיפה³ (ד"ר שגית ארבל אלון):** תת-הוועדה נפגשה עם עו"ד גיא דוד, מנהל אגף משמעת בנציבות שירות המדינה, ועם עו"ד מורן פולמן מפרקליטות המדינה במשרד המשפטים. הוצג הצורך במאגר מידע משותף לרישום משמעת ופילילי של עובדים. דגש על הכללת עובדים שאינם ממקצועות מורשים ואינם בהכרח עובדי שירות המדינה. בהמשך למפגש עם נציב קבילות הציבור, חודד הצורך באמות מידה שיגדירו את אופן הפנייה לנציבות.
- **טיפול בנפגע (דל' זהר סהר לביא):** הצטרפות נציגות ארגוני חברה אזרחית לתת-הוועדה. היערכות לשיתוף ציבור:
 - א. שולחנות עגולים של נציגי ציבור ומטופלים, אשר התמודדו עם פגיעה, על הרצף שבין פגיעה מכוונת ובין יחס לא ראוי, נהלים ושיטות פוגעניות.
 - ב. בסקר אנונימי לעובדים. הודגש הצורך בבדיקת נהלי הטיפול לנפגע בנוסף לדיווח או הגשת תלונה.
- **מניעה: הדרכה, נהלים ובקרה (גב' לאה בוצר):** הצטרפות נציגת ארגון חברה אזרחית לתת-הוועדה. פגישה עם אחות בקרה של הפסיכיאטר המחוזי חיפה, והיכרות עם מערכת ממוחשבת לדיווח על אירועים חריגים במערך השיקום אשר אינה קיימת במערך האשפוז בברה"ן. פגישה עם נציגי אגף גריאטריה במשרד הבריאות, והיכרות עם נהלים ואופני הדרכה ובקרה קיימים, אשר מומלץ לאמץ אותם ביחידות אחרות. פיתוח נושא ההדרכה ונושא ממונה מוגנות בכל מוסד.

³נספח 3 – תת-ועדת אכיפה: נושאים על הפרק



- **תהליך בירור האירוע / טיפול בפוגע (גב' דנה ארד):** בדיקת נהלים ומודלים קיימים לדיווח ולטיפול בתלונות על פגיעה במעונות יום שיקומיים בגיל 0-3, במסגרת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו במשרד הבריאות ואגף מוגבלויות במשרד הרווחה והביטחון החברתי. יש שימוש במצלמות אך יש צורך בהסדרת מחשוב הדיווח על התלונה ויידוע גורמים נוספים במשרד.

ד. הגדרת חסר הישע

יש להבחין בין חוסר אונים ובין חוסר ישע, מושג משפטי, עליו נרחיב בדיון הבא. בדיעבד, ניסוח שם הוועדה היה צריך להיות מוגנות מטופלים במערכת הבריאות, כיוון שהמוקד הוא על טיפול בנפגע באשר הוא.

סיכמה : גב' עפרה אוסטין, מרכזת הוועדה



נספח 1 - השוואת נהלים העוסקים בדיווח על אירוע חריג

(חנה מהלא גרשי, חנה רוזנפלדר, אגף בכיר איכות ובטיחות, משרד הבריאות)

קישור לעמוד הוועדה: [חוזרים ונהלים, ועדת מוגנות חסרי ישע וקטינים, אתר משרד](#)

הבריאות

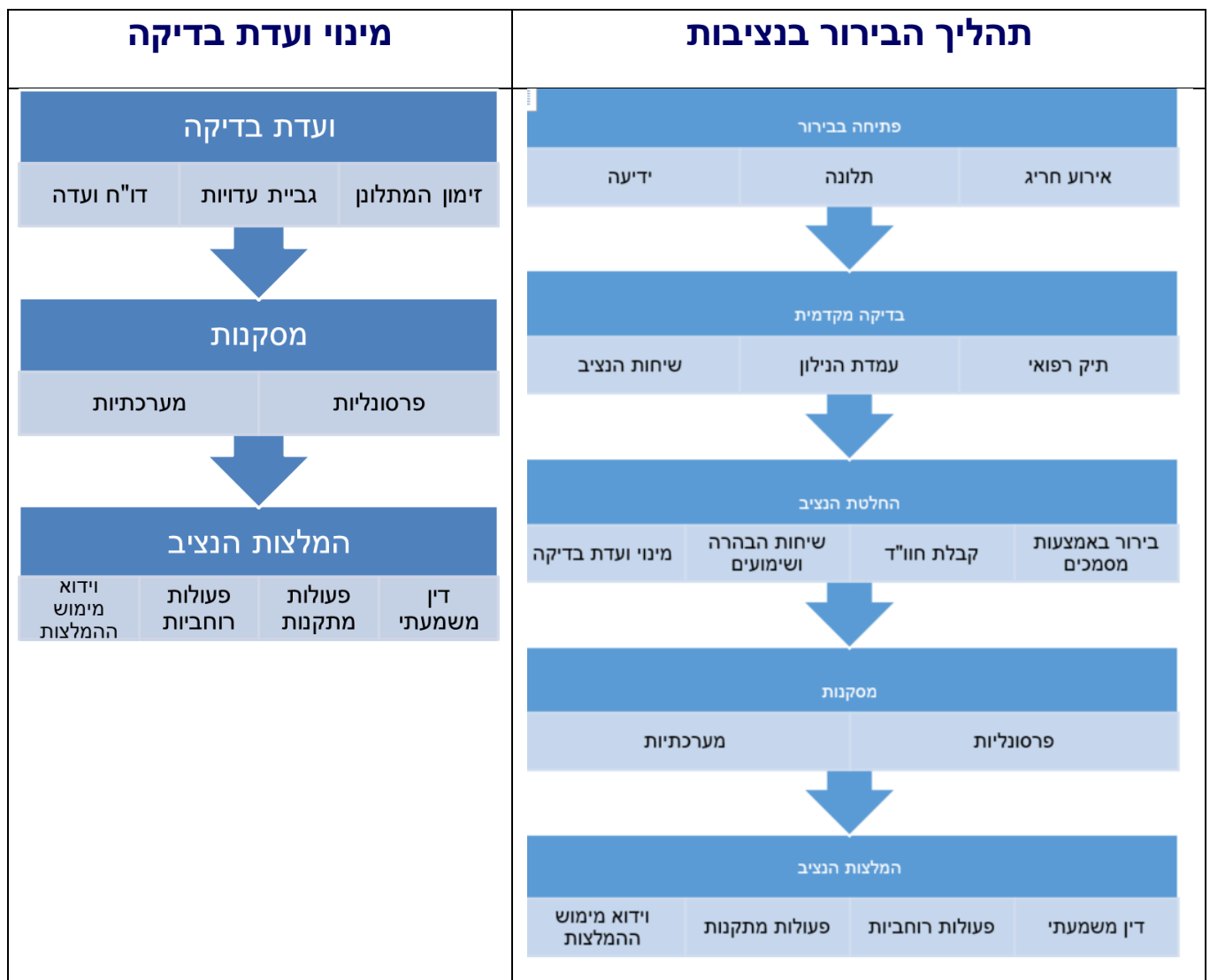
תחום	חוק/חוזר/נוהל
גריאטריה וכללי	1. חוזר מנכ"ל 6/2021: טיפול בתלונות בעקבות פגיעה או הטרדה מינית במהלך טיפול רפואי
	2. חוזר חטיבת רפואה 2/2021: חובת הודעה של מוסד רפואי על אירועים מיוחדים
	3. חוזר מנכ"ל 20/2012: טיפול בחשד לאלימות כנגד חסרי ישע המטופלים במערכת הבריאות
	4. חוזר מנכ"ל 22/2003: נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות
	5. חוזר מנכ"ל 25/2003: איתור זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה
	6. חוזר מנכ"ל 26/2003: מינוי ועדות קבועות לנושא אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע
	7. חוזר מנהל רפואה 35/2002: נוהל טיפול עו"ס בנשים נפגעות אלימות במשפחה במחלקה לרפואה דחופה
	8. נוהל משרד הרווחה והביטחון החברתי: למניעת הזנחה והתעללות בזקנים במעונות יום לעצמאים ותשושים בפיקוח משרד הרווחה
התפתחות הילד	9. חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018
	10. תקנות לחוק מעונות יום שיקומיים (רישוי, סל שירותים לפעוטות עם מוגבלות ותנאי טיפול בהם), תשע"ד 2014 בנושא הליך בירור אירוע חריג
בריאות הנפש	11. נוהל אגף ברה"ן 60.002: תיעוד ודיווח על אירועי אלימות והתעללות במהלך טיפול פסיכיאטרי – בוטל
	12. נוהל מרכז רפואי אברבנאל: נוהל טיפול בנפגעי תקיפה מינית במרכז הרפואי אברבנאל

נספח 2 - נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים

(ד"ר בעז לב, עו"ד רפי טויזר, נציבות קבילות הציבור למקצועות רפואיים, משרד הבריאות)

1. קישור לעמוד

[נציב קבילות הציבור למקצועות הבריאות](#)

2. תרשימי זרימה




3. סיכום פעילות נציבות קבילות הציבור למקצועות רפואיים

1. נציבות קבילות הציבור למקצועות רפואיים במשרד הבריאות מבררת דיווחים, תלונות ומידע על כשלים בהתנהלות מקצועית ואתית במהלך טיפול רפואי בחולה.

2. ייעוד היחידה:

- 2.1. בירור תלונות ודיווחים ככלי לשיפור המערכת ואיכות הטיפול.
- 2.2. הסקת מסקנות מערכתיות ופרטניות ובכלל זה המלצה על צעדים מערכתיים ומשמעתיים.
- 2.3. בחינת ממשקי הסגל הרפואי והמערכת הרפואית בכללה ככלי לשיפור רמה אישית ורמה מערכתית.
- 2.4. הגברת השקיפות ואמון הציבור במערכת הבריאות.
- 2.5. עיסוק בנורמות ההתנהגות היחידנית והמערכתית אל מול ציבור המטופלים.

3. שיטת עבודה - דרכי הבירור:

- 3.1. בעצמו או באמצעות יועציו.
- 3.2. מסתמך על חוות דעת מומחים בתחום רפואי ספציפי.
- 3.3. מקיים שיחות הבהרה ושימועים עם המעורבים.
- 3.4. ועדות בדיקה.
- 3.5. ועדות בדיקה פנימיות – מעודדים תחקירים בבתי החולים + שילוב גורם חיצוני + נציג ציבור.

פעמים רבות מדובר בשילוב של דרכי בירור אלה. בחירת האמצעים לבירור פנייה או תלונה צריכה להתאים לאופי האירוע ולמטרת הבדיקה, הנגזרת מנסיבות האירוע והבדיקה, ולא בהכרח מהאמצעי המשמש לבדיקה. כלי הבירור מותאם לפי שיקול דעת הנציב, לאופי המקרה ולנסיבותיו.

4. חקיקה - מטרות:

- 4.1. קידום הסדרת מעמד היחידה והנציב כדי לאפשר מימוש הייעוד.
- 4.2. מיסוד האוטונומיה ושיקול הדעת של הנציב.
- 4.3. קביעת אופן הגשת התלונות ודרך בירורן.
- 4.4. הסדרת דרכי בירור וטיפול נוספות.
- 4.5. מתן סמכויות חקירה.

4.6. הענקת סמכות המלצה לגורם המוסמך לנקיטה באמצעים לתיקון הליקויים, לרבות בדרך של הדרכה, או באמצעים מקצועיים אחרים.

5. פעילות היחידה:

5.1. במסגרת פעולותיה של הנציבות לשיפור איכות הרפואה מועברות המלצות לגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות להוצאת או עדכון הנחיות בנושאים שונים בהם עסקה הבדיקה. להלן דוגמאות למספר נהלים ששוננו, בין היתר, בעקבות עבודת הנציבות:

5.1.1. חוזר מנהל רפואה בעניין ביקורים חוזרים במלר"ד.

5.1.2. הוצאת הנחיות בנוגע למעבדות וידאו EEG.

5.1.3. הנחיות בנוגע לצמצום קשירות מטופלים.

5.1.4. שינוי נהלי הרדמה וסדציה ברפואת שיניים.

5.2. בעקבות הנחיות מתבצעים שינויים רוחביים במוסדות רפואיים. הנציבות חותרת ליישום לקחים שהופקו מבדיקות שבוצעו, וביניהם לדוגמה הוראות קריאה חוזרת (ריקול) למטופלות שעברו בדיקות גנטיות, הוצאו צווי סגירה למוסדות רפואיים, המלצה לשלילת רישיונות שניתנו למרפאות שיניים ומרפאות כירורגיות.

5.3. הופעלו מספר פעמים המלצות הנציב על פתיחה בהליך חריג של הגבלה או התליה לאלתר לפי סעיף 44א לפקודת הרופאים (בעבר הליך זה שימש במסגרת הליך פלילי, ולאחרונה גם בהיעדרו). לדוגמה:

5.3.1. רופא שטיפל בניגוד לפרקטיקה רפואית מקובלת וביצע טיפול ניסיוני ללא האישורים הנדרשים, וסיכן את חיי מטופליו.

5.3.2. רופא שפגע פגיעה חמורה במטופלות ובעובריהן. הסנקציה הופעלה כלפיו מספר פעמים בשל אירועים חוזרים.

5.4. מסקנות הבירור יכולות להצביע על כשלים ועל ליקויים אישיים משמעותיים של בעל מקצוע בתחום הבריאות. מעבר לסמכותו של הנציב להמליץ לגורם המוסמך בדבר נקיטה באמצעים משמעותיים ולאור חשיבות המשמעויות המערכתיות, המוסדיות והאישיות העולות מן המקרים הספציפיים הנבדקים, הנציבות פועלת לתיקון הליקויים הן ברמה המערכתית והן ברמה האישית, לרבות נקיטה באמצעים מנהליים ומקצועיים, פעולות להדרכה אישית וכיוצא באלה. הצעת החקיקה מסדירה מצב זה ומקנה סמכות ברורה לנציב בעניין זה.

6. תהליך ביסוס אוטונומיה ואי תלות הנציבות:

6.1. נציבות הקבילות למקצועות רפואיים מוקמה היסטורית באגף האיכות, ומשהוקם מינהל האיכות השירות והבטיחות הוכפפה היחידה למינהל. להחלטה זו לא היה בסיס מקצועי ונעשתה מטעמי נוחות אדמיניסטרטיבית גרידא.

6.2. נציבות קבילות מעצם היותה גוף בוחן, לרבות כלפי גורמים במשרד הבריאות, עשויה להיות נתונה ללחצים ולהשפעות רבות מגורמים רבים בעלי אינטרסים שונים. נציבות הבוחנת אירועי רשלנות רפואית ומסיקה לעיתים מסקנות פרסונליות או רוחביות משמעותיות לא יכולה לדור בכפיפה אחת ותחת ניהולם של גורמי משרד נוספים.

6.3. העדר כפיפות מקצועית או מנהלית היא תנאי יסודי ביצירת אי תלות והבטחת עצמאותה המוחלטת של הנציבות ועובדיה וכל זאת לשם שיפור האיכות במערכת הבריאות והעלאת אמון הציבור בה. נוסף על שיקולי הנראות הציבורית, הרי שהיעדר כפיפות מקצועית או מנהלית לגורמים בתוך המשרד נועדה למנוע ניגוד עניינים אצל עובדי הנציבות, שמא קידומם, מעמדם או תפקודם העצמאי יהא תלוי בעבודת הביקורת או מושפע מצרכי מנהלים, ועל כן עבודתם תהיה נתונה ללחצים.

7. הרחבת תחומי עבודה ביחידה בשנה האחרונה:

7.1. הרחבת העיסוק בנושאים אתיים: לדוגמה, קביעת נורמות במקרים של קשרים עסקיים במקביל לטיפול פסיכיאטרי. לאחר הכרעה במשפט האזרחי על קיום הקשר העסקי המקביל לקשר הטיפולי, זומנו הרופאים לשימוע והוחלט על צעדים משמעותיים.

7.2. שינוי פרדיגמה לגבי תלונות בנושא יחס: בעבר טופל הנושא באגף השירות ביחידת תלונות הציבור, וכיום הנציבות מטפלת בסוגיה עקרונית זאת. כך למשל, הוחלט על קבלת ייעוץ בתקשורת עם מטופלים, העמדת רופא לדין משמעותי על כך שצעק על מטופל (עילת התנהגות שאינה הולמת).

7.3. תחום הפסיכולוגים: הטיפול בתלונות על פסיכולוגים היה לקוי ונצטברו תלונות רבות שלא טופלו. הנציבות לקחה תחום זה תחת חסותה ומפעילה את ועדת התלונות על פי חוק הפסיכולוגים. מצ"ב סיכום פעילות של ועדת תלונות.

7.4. תחום רפואת השיניים: הטיפול בתלונות בתחום רפואת השיניים היה באחריות אגף השירות כאשר נצטברו מאות תלונות לא מטופלות. הנציבות רואה בריכוז הטיפול המקצועי בתלונות כאחריותה המקצועית. לצערנו, הנושא הזה עדיין לוקה והנציבות



נמצאת במאמצים להגדיל את כוח האדם המקצועי כדי להדביק את הפערים שנוצרו
במהלך השנים.

7.5. תחום הטרדה מינית: הנציבות החלה בתהליך אסדרה של ריכוז וטיפול בתלונות

בנושא הטרדה מינית ע"י מטפלים. הנושא נמצא בהקמה, ובמסגרת זאת עתיד

להיות מופץ חוזר המסדיר את מערך הדיווחים והטיפול בתלונות. לנושא גויסה

ממונה. לפעילות זו חוברים הממונה על שוויון מגדרי וסגנית עו"ס הראשית. נספח 3

- עדכון ראשי תת-ועדות



נספח 3 - עדכון ראשי תת-ועדות

תת-ועדת אכיפה - ד"ר שגית ארבל אלון, רופאה ראשית, מנהלת מערך שירותי
הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי

תת ועדת אכיפה – על הפרק

- דין פלילי מול ועדת משמעת או דין משמעת- אי יכולת לקיימו. הצורך להתקדם במקביל להליך הפלילי. מה כן ולא רק מה לא
- רישום פלילי - יכולת לברר
- מאגר מידע – לרישום משמעת ו לא רק לבעלי רישיון (מטפלים)
- מפת דרכים – למי פונים באיזו סוגיה - סנכרון העבודה. חסר תהליך עבודה.
- אמות מידה לפניה לנציב קבילות מקצועות הבריאות.
- מוסדות שאינם בשירות המדינה – למי פונים.
- מכתבי שחרור של פטירה – לא נגשים לוועדות בדיקה.
- נאמני מוגנות במסגרות השונות