

התפתחות מוסד האומבודסמן במערכת שירותי הבריאות בארץ

מאת אסתר בן חיים*, שפרה שורץ**,

שמעון גליק***, יצחק קאופמן****

מאמר זה בוחן את התפתחות מוסד האומבודסמן במערכת שירותי הבריאות בישראל. בשנים האחרונות גברה המודעות לצורך לחקור את תופעות התסכול והניכור של הפרט המתמודד עם מערכות ארגוניות גדולות וסבוכות ולטפל בהן. הדבר אמור הן לגבי פרטים שהם לקוחות במובן הרחב של המילה והן לגבי הפרטים שהם חלק מאותן מערכות. המגמה ליצור כלים שמטרתם לסייע בידי הפרט במגעיו עם מערכות ביורוקרטיות מורכבות היא אחת ההתפתחויות הבולטות של השינויים שהתרחשו בחברה המודרנית. הקביעה, שלכל אזרח הזכות להתלונן עוררה את הצורך במנגנון מינהלי פשוט שיקל על האזרח להגיש את תלונתו. את הצורך הזה בא למלא מוסד האומבודסמן. במסגרת המאמר נבדקו מוסדות האומבודסמן במספר מדינות במטרה לחשוף את הדומה ואת השונה בהם ולהשוותם למוסד המקביל בארץ.

מבוא

האומבודסמן¹, או נציב התלונות, הראשון היה כנראה הנביא נתן, שיצא בחריפות נגד מלכו דוד על החטא שחטא הלה כלפי אוריה החיתי ובת שבע אשתו (שמואל ב', י"ב). משל "כבשת הרש" היה התלונה הראשונה בהיסטוריה, שבה הופיע דובר העם והביא את המלך דוד להכיר בטעותו. אומבודסמן אחר פעל בסין לפני יותר מ-2,000 שנה (Pope, 2000), בתקופת מלכותה של שושלת האן, אלא שלא היה לכך המשך. בתור מוסד של המדינה הונהג האומבודסמן

* סגן נציב פניות הציבור, שירותי בריאות כללית, ההנהלה הראשית, תל-אביב.

** רמ"ח ניהול מערכות בריאות, הפקולטה למדעי הבריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

*** הפקולטה למדעי הבריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

**** נציב פניות הציבור לשעבר, שירותי בריאות כללית.

המחקר מומן בתמיכת המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות, רמת-גן.

1 המונח "אומבודסמן" נפוץ במרבית מדינות העולם. בישראל נהוג לכנותו "נציב תלונות הציבור", או "נציב פניות הציבור".

לראשונה בשוודיה. היה זה המלך קרל ה-12 שמינה בשנת 1713 נציב מטעמו, שתפקידו היה לחקור בשם הכתר עבירות במינהל הציבורי והפרות חוקים שביצעו עובדים שהועסקו מטעם המדינה. במשך זמן רב היה מוסד זה יחיד במינו. ב-1919 העתיקה פינלנד את הדוגמה השוודית. אך רק לאחר מלחמת עולם השנייה, לאחר שהתחזק מאוד המינהל הציבורי וגברה הזדקקות האזרח לשלוחותיו, החלו גם מדינות אחרות בעולם להכיר ולדון במוסד האומבודסמן (Lundvik, 1982).

בשנת 1971 החליטה מדינת ישראל, בתיקון מס' 5 לחוק מבקר המדינה, התשל"א-1971, שהמבקר יפעל גם כנציב תלונות הציבור, והקדימה בכך מדינות דמוקרטיות, בעלות מסורת מדינית ופרלמנטרית ותיקה הרבה יותר. שילוב זה היה בבחינת חידוש בהשוואה למוסדות מקבילים בארצות אחרות ועד היום ישראל היא המדינה היחידה בעולם ששילוב זה קיים בה ברמה הלאומית. אבל היו גם כאלה שהביעו ספק בתועלת שבשילוב שני התפקידים (בן פורת, 1977).

מערכת הבריאות בארץ עברה טלטלה וזעזועים רבים מראשיתה. הצורך בנציב פניות הציבור במערכת זו ברור מאליו, מה גם שמרבית הנוקקים לשירותיו הם חולים אשר אינם מסוגלים לטפל בקידום עניינם בעצמם ומתקשים להתמצא בנהלים ובכללים המשתנים חדשות לבקרים.

המאמר בוחן את המצב שהיה קיים טרם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק ביטוח בריאות ממלכתי), ואת המצב שנוצר לאחריו אצל נציבי פניות הציבור השונים במערכת הבריאות, החל מראשיתה. הגופים שנבחנו הם: במשרד הבריאות - נציב קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, האגף להבטחת איכות, נציב קבילות הציבור בתחום הרפואי ולשכת שר הבריאות; נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה; נציב קבילות החיילים; ונציבי פניות הציבור בקופות החולים השונות.

מוסד האומבודסמן התפתח במשך השנים לנציג ולשומר על האינטרסים של האזרחים תוך התאמת תחומי פעילותו, עוצמתו והשפעתו לאופי ולרצון העמים שכווננו אותו. המאמר ממחיש את הצעד הגדול שעשו ישראל ומדינות אחרות בעולם במשך שלושים השנים האחרונות בתחום זה.

אין ספק שהיום ממשלות וארגונים מכל הסוגים מכירים בחשיבות האומבודסמן ככלי ניהול המאפשר לתקן עיוותים וליקויים שנגרמו לאזרחים או לצרכנים. נראה לנו, שמוסד זה היכה שורשים עמוקים ושהוא עתיד לפרוח לטובת כל הגורמים המרכיבים את מערכת הבריאות והנוקקים לשירותיה.

מוסד האומבודסמן בעולם וסוגיו

יש הבדלים בין מוסדות האומבודסמן במדינות השונות. במדינות אחדות (כגון שוודיה ודנמרק) האומבודסמן נבחר בידי הפרלמנטים. בבריטניה, למשל, ממנה אותו, באופן פורמלי,

המלכה באישור הפרלמנט. בפיליפינים ובדרום אפריקה הממנה הוא הנשיא. במדינות אחדות פעילות האומבודסמן מעוגנת בחוקה או בחקיקה, ובמדינות אחרות הוא פועל בהתאם לתקנה או לפי הוראת ממשלה.

ניו-זילנד היתה המדינה הראשונה מחוץ לסקנדינביה שאימצה ב-1962 את מודל האומבודסמן. חוק האומבודסמן הניו זילנדי מבוסס בעיקרו על החוק הדני. לעומת זאת, בבריטניה נוסד מוסד האומבודסמן עם חקיקת חוק האומבודסמן הפרלמנטרי ב-1967, והוא רשאי להחזיק במשרתו כל עוד התנהגותו נאותה. האומבודסמן הפרלמנטרי דן בתלונות של הציבור אשר סבל מאי-צדק בשל אדמיניסטרציה לקויה של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים. הוא עוסק גם בתלונות בעניין הנגישות למידע רשמי.

בארצות-הברית נקודת ההתחלה היתה בינואר 1963, עם הגשת הצעת חוק לייסוד מוסד האומבודסמן בקונטיקט (Connecticut Legislature House, Bill no. 3891). אחריה הגישו עוד 25 מדינות בארצות-הברית הצעות חוק דומות. הוואי היתה המדינה הראשונה שבה התקבלה הצעת החוק ב-1967.

בשנת 1969 הכירה אגודת המשפטנים האמריקנית, ה-ABA (American Bar Association), בחשיבות האומבודסמן והמליצה לכל המדינות והרשויות המקומיות בארצות-הברית להקים משרד ובראשו אומבודסמן, שיהיה מוסמך לחקור פעולות מינהליות במגזרים הציבוריים השונים ולפרסם את תוצאות החקירה בפומבי. היא פרסמה גם את עקרונות היסוד לפעולת האומבודסמן, שהם עד היום הקווים המנחים לפעולותיו השונות.

בחוקים הרלוונטיים לביקורת, בארצות-הברית ובאירופה, לא נמצאו סעיפים הקושרים את הביקורת עם תפקיד האומבודסמן. ההפך הוא הנכון, רוב המדינות, אם לא כולן, קבעו נעמד עצמאי ושווה למבקר ולאומבודסמן.

מסקירת ספרות רחבה בנושא עולה, שמקור המילה אומבודסמן הוא בשפה השוודית ומשמעותו: man = אדם, ombud = נציג (Representative).

ברוב המדינות מקובל המונח "אומבודסמן" להגדרת תפקידו של מי שמקבל וחוקר תלונות שמקורן בציבור. באחרות מקובל המונח "נציב" (Commissioner), הוזה למעשה למונח "אומבודסמן". יחד עם זאת, קיימת נטייה ברורה להעדיף את המונח הראשון ומדינות כגון בריטניה, אוסטרליה וניו זילנד החלו לשנות את המינוח בהתאם.

מסקירת מספר רב של מדינות עולה, שקיימים בעולם שלושה סוגים עיקריים של אומבודסמן:

- האומבודסמן הקלאסי (Classical Ombudsman): פועל במגזר הממלכתי-ציבורי, מתמנה בדרך כלל על-פי חוק, בידי הגוף המחוקק ברמה הלאומית, האזורית, המקומית וכו', ומדווח לאותו גוף. הוא מטפל בכל התחומים שבהם השלטון פועל ואשר פורטו בחוק. כזהו נציב התלונות של משרד מבקר המדינה בישראל.

- האומבודסמן המגורי או המתמחה (Specialty Ombudsman): מתמנה לשם בירור תלונות בתחום מוגדר (חינוך, צבא, ילדים, בריאות, קשישים וכו'). הגדרה זו מתאימה לנציב לחוק ביטוח בריאות ממלכתי בישראל.
 - האומבודסמן הארגוני (Corporate Ombudsman): פועל במסגרת הארגון הפרטי או הציבורי, על-פי חוק או לחלופין, על-פי התקנון או הנוהל של הארגון. זהו תפקיד גמיש יותר המאפשר גם טיפול בפניות שאינן תלונות (דברי שבח, הצעות וכו'). אחד התחומים שבהם אומבודסמנים רבים העונים להגדרה זו פועלים הוא החינוך הגבוה. זהו גם סוג הפעילות המאפיינת את נציבי פניות הציבור בקופות החולים בישראל.
 - בעיקרון, לאומבודסמן יש סמכות לחקור באופן אובייקטיבי תלונות שהגיעו מן הציבור, כמו גם, במרבית המקרים, לפתוח בחקירה על דעת עצמו, בלי שהתקבלה תלונה מפורשת. עיקר סמכויות האומבודסמן ה"קלאסי" הן:
 - לחקור האם פעלה רשות ציבורית בניגוד לחוק או בצורה לא הוגנת כלפי האזרחים.
 - לפרסם המלצות לתיקון, אם החקירה גילתה שהמינהל לא פעל באופן תקין.
 - לדרוש על פעולותיו למתלונן ולממשל ובהתאם לצורך גם לפרלמנט. רוב האומבודסמנים מפרסמים דוח שנתי המופץ לפרלמנט ולציבור הרחב.
 - בשנים האחרונות מינו מספר מדינות אומבודסמנים לזכויות האדם, המטפלים בפניות הציבור ומקדמים בנוסף לכך תוכניות חינוך והסברה במטרה לקדם את המודעות לנושאי זכויות האדם.
- בשנת 1998 פעלו משרדי אומבודסמן מן הזן ה"קלאסי" ב-90 מדינות בערך, באירופה, בצפון אמריקה, באמריקה הלטינית, באפריקה, באסיה ובאוסטרליה. גם האיחוד האירופי הקים אומבודסמן, בהתאם לאמנת מסטריכט, הוא ה-European Ombudsman.

האומבודסמן במערכת שירותי הבריאות בישראל

בבואנו לדון במוסד האומבודסמן (נציב פניות או תלונות הציבור) במערכת שירותי הבריאות בארץ יש לבחון כאמור את המצב שהיה קיים טרם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ואת המצב שנוצר לאחריו.

הניסיונות להביא להקמת מערכת שתעניק ביטוח בריאות ממלכתי באמצעות חקיקה החלו עוד בשנים הראשונות להקמת מדינת ישראל. במשך השנים נעשו בסך הכל שנים-עשר ניסיונות לחקיקת חוק ביטוח בריאות, בידי שרי בריאות ונציגי מפלגות פוליטיות שונות, אולם ניסיונות אלה לא עלו יפה.

בעקבות זעזועים חוזרים ונשנים שפקדו את מערכת הבריאות בשנות ה-80 מונתה בשנת 1990 ועדת חקירה ממלכתית, בראשות השופטת שושנה נתניהו, לבדוק את תפקודה ואת

יעילותה של מערכת הבריאות ולהגיש המלצות להנהגת השינויים הדרושים. ועדת נתניהו הגישה דוח מקיף ובו שורה של צעדים לשינוי מערך שירותי הבריאות במדינת ישראל. המלצתה העיקרית של הוועדה היתה לחוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ועדת החקירה הממלכתית, 1990, עמ' 17). ואכן, בסופו של דבר נחקק החוק בשנת 1994.

מטרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנחקק בעקבות המלצות ועדת נתניהו, היתה, בין היתר, להבטיח שכל תושב במדינת ישראל יהיה חבר באחת מקופות החולים וייהנה משירותי בריאות נאותים. החוק מתייחס למערכת הבריאות בכללותה – החל מהנחת היסוד שכל תושב זכאי לשירותי בריאות, דרך קביעת השירותים והתרופות שהמבוטחים זכאים להן, הוראות הנוגעות לנותני שירותים, מערכת מימון השירותים, וכלה בדרך פעולתן של קופות החולים והפיקוח עליהן. החוק אף קבע את הצורך במינוי נציב שתפקידו לטפל בקבילות הציבור (סעיף 43). כמו-כן נקבע, שבכל קופת חולים ימונה "אחראי לביטוח תלונות החברים" (סעיף 28).

השינויים והרפורמות שצוינו לעיל חוללו תהפוכות רבות גם בתוך קופות החולים. עם החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי התבטלה התחרות על עלות הביטוח, וטיב הטיפול ורמת השירות הפכו להיות גורם מרכזי בתחרות בין קופות החולים.

חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק זכויות החולה) בא לחזק עוד יותר את מעמד המבוטח מול נותן השירות, ואף קבע את הצורך במינוי אחראי לזכויות המטופל בכל מוסד רפואי (סעיף 25).

הקופות החלו "למכור" שירותי בריאות בשוק תחרותי מוגבל במגבלות חוקיות, מינהליות ותקציביות והדבר אילץ אותן לשנות באופן יסודי את גישתן כלפי המבוטחים, שהפכו להיות מ"חברים" ל"לקוחות" שעליהם מתחרות כל קופות החולים. המעבר לגישה תחרותית מתבטא בטיפול בפניות הציבור בכלל ובתלונות בפרט.

להלן ייסקרו נציבי פניות הציבור השונים במערכת הבריאות מראשיתה, בקופות החולים ובמערכות אחרות בישראל. הכוונה לאותם גופים אשר טיפלו, ורובם עדיין מטפלים, בפניות המגיעות אליהם מקרב ציבור המבוטחים ואשר נושאים רפואי או כזה הנוגע למתן שירות רפואי.

משרד הבריאות

1. המחלקה לפניות ותלונות הציבור

מחלקה זו הוקמה בשנת 1975 ואוחדה עם המחלקה לבקרה ולביקורת פנים. המחלקה נמצאה תחת פיקוחו הישיר של סמנכ"ל האגף לתפקידים מיוחדים ופיתחה קשרי עבודה עם היחידות השונות בתוך משרד הבריאות, עם בתי-החולים ולשכות הבריאות ברחבי המדינה, עם היחידה

המקבילה בשירותי בריאות כללית (קופת החולים הכללית דאז) ועם שאר הגורמים הנוגעים לעניין.

יחד עם זאת, לא היו קיימים נהלים אחידים, הן לגבי אופן הטיפול בתלונות והן לגבי אופן הדיווח עליהן. כמו-כן לא היה קשר עבודה ישיר וקבוע בין המחלקה לפניות ותלונות הציבור ובין 16 לשכות הבריאות שפעלו ברחבי המדינה. כוח האדם אף הוא היה מצומצם ונמתחה על כך ביקורת רבה. כמו-כן נמתחה ביקורת על העובדה שנציב הקבילות עובד בהתנדבות ושהוא משמש גם ממונה על ועדת האתיקה של ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י). כפילות תפקידים זו היתה עשויה להחדיר למערכת שיקוליו דילמות מיותרות (ירקוני, 1986).

בשנת 1994 הוקם במשרד הבריאות האגף להבטחת איכות והמחלקה לפניות ותלונות הציבור הוכפפה לאגף זה, מתוך הכרה בחשיבות המידע הגלום בפניות ובתלונות שהציבור מפנה, כאחד ההיבטים של הבטחת איכות.

2. נציב קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

תפקיד האומבורדסמן במשרד הבריאות קיבל חיזוק רב עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כאמור, בסעיף 43 לחוק נקבע, ששר הבריאות, באישור הממשלה ובאישור מועצת הבריאות, ימנה נציב ש"תפקידו לטפל בקבילות הציבור". החוק דאג לשמירת עצמאות הנציב בקובעו שלא יכול לכהן כנציב מי שאינו אזרח ישראל, מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון ומי שקשור במישרין או בעקיפין עם קופת חולים או עם נתן שירותים מטעמה.

למרות שחוק ביטוח בריאות ממלכתי נכנס לתוקף ב-1.1.95, מונתה הנציבה, ד"ר קרני ז' רובין, רק בסוף שנת 1996. המינוי על-פי החוק הוא לתקופה של חמש שנים, וניתן למנות את נציב הקבילות לתקופת כהונה נוספת של חמש שנים.

תפקידו של הנציב נקבע בסעיף 45 לחוק. לפיו על הנציב לברר תלונות המגיעות מקרב ציבור המבוטחים נגד קופות החולים, נותני שירותים, עובד מעובדיהם או כל מי שפועל מטעמם, בכל הקשור למילוי תפקידיהם של האנשים האלה לפי חוק זה.

סמכויותיו של הנציב נקבעו בסעיף 46 לחוק. לפיו נתונות לו חלק מסמכויותיו של נציב תלונות הציבור על-פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

בפני נציב הקבילות פתוחות כל דרכי החקירה והבירור והוא רשאי לברר תלונות בכל דרך שתיראה לו. הנציב אינו קשור לכללים המקובלים של הנוהל המשפטי, דהיינו, להוראות שבסדר הדין או בדיני ראיות, והוא רשאי לשמוע כל אדם אם הוא רואה תועלת בדבר. לנציב הסמכות לדרוש מן הגוף או מן העובד שעליו באה התלונה ומכל אדם אחר להשיב על שאלותיו ולתת לו כל מסמך וכל ידיעה אשר לדעתו עשויים לסייע בבירור התלונה; מי שנדרש לעשות כן חייב להיענות לדרישה תוך תקופה שיקבע הנציב (סעיף 4 לחוק מבקר המדינה).

במקרים המנויים בחוק מבקר המדינה הנציב רשאי שלא לפתוח בכירור או להפסיק את הכירור בתלונה (סעיף 42 לחוק). לנציב הסמכות להכריע בתלונה, להצביע על תיקון המעוות, לקבל דיווח על צעדים שנקטו. במידה שלא קיבל דיווח כזה, הוא אמור לדווח על כך לגורמים הממונים המתאימים (סעיף 43 לחוק).

סמכויות נוספות שניתנו לנציב לפי סעיף 46 לחוק מבקר המדינה כוללות את האפשרות לתת המלצות לגורמים מוסמכים, השתתפות בישיבות מועצת הבריאות, ודיווח למנהל הכללי על תוצאות בירורי התלונות.

על-פי סעיף 46(ג) לחוק הנציב רשאי להמליץ לכל גורם מוסמך לנקוט אמצעים מתאימים נגד מי שהוגשה נגדו תלונה.

יחד עם זאת, המחוקק לא כלל בין תפקידיו של הנציב לחוק ביטוח בריאות ממלכתי הגשת דין-וחשבון, כפי שנדרש בצורה מפורשת מנציב התלונות במשרד מבקר המדינה. מכאן יש להסיק, שפרסום דוח ברבים אינו נכלל בין סמכויות הנציב לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

יתר על כן, הגשת נתונים סטטיסטיים מטעם נציב הקבילות עלולה להתפרש כהתערבות בתחרות הקיימת בין ספקי שירות שונים והדבר מקבל משנה תוקף בסעיף 2(4) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שנקבע בו, תחת ההגדרה של "רשות ציבורית", שאין למסור לאחרים מידע שהגיע למבקר המדינה לצורך פעולות ביקורת וביור תלונות הציבור. כמו-כן, סעיף 13 לחוק זה קובע במפורש, שאם נתבקש מידע על צד שלישי (במקרה זה, קופות החולים), אשר מסירתו עלולה לפגוע בצד השלישי, חלה על הרשות הציבורית החובה להודיע לצד השלישי על כך וזכותו של זה להתנגד למסירת המידע. למרות האמור לעיל, הנציבה מפרסמת מדי שנה (החל משנת 1997) דין-וחשבון המקיף את התלונות שהוגשו לה בגין חוק ביטוח בריאות ממלכתי, בעיקר נגד קופות החולים.

3. האגף להבטחת איכות

אגף זה מטפל גם הוא בפניות הציבור הנוגעות למתן שירות רפואי והוא עושה זאת באמצעות המחלקה הקיימת בו לפניות ותלונות הציבור. הטיפול נעשה בשני מישורים: טיפול פרטני וטיפול מערכתי. האחריות לניהול הטיפול בפנייה היא תמיד של ראש היחידה שאליה הגיעה הפנייה, או מי שמונה מטעמו להיות אחראי לנושא (האגף להבטחת איכות, 1999). האחריות כוללת פעילות בהתאם להנחיות המופיעות בתקשי"ר (נציבות שירות המדינה). פניות המגיעות לאגף להבטחת איכות מועברות ליעדן.

ברמה המערכתית האגף מנסה למנוע כפילויות בגורמים המטפלים בפנייה, עוקב אחר משך זמן הטיפול ושולח לכל יחידה מטפלת דוחות מעקב על משך זמן הטיפול בפניות. האגף גם שולח, לפחות אחת לשנה, דוחות לכל היחידות הקשורות לטיפול בפניות.

אחת לשנה האגף להבטחת איכות מדווח למנכ"ל משרד הבריאות. כמו-כן הוא מעלה בעיות בפני פורום בריאות, המורכב מן ההנהלה הבכירה של משרד הבריאות והמתכנס אחת לחודש.

החל מ-1.1.97 הועבר הטיפול בפניות, בכל הנוגע לחוק ביטוח בריאות, לנציב הקבילות, על-מנת שהטיפול ירוכז בגוף אחד, דבר שעדיין לא הושג במלואו.

4. נציב קבילות בתחום הרפואי

במשרד הבריאות פועל גם נציב קבילות בתחום הרפואי, שמונה בשנת 1985 בידי מנכ"ל משרד הבריאות. הנציב עוסק בתלונות הנוגעות לטיפול המקצועי על כל היבטיו ובהתנהגותם של אנשי המקצוע. כמו-כן הוא עוסק בתלונות הנוגעות להפרת חוק זכויות החולה

האמצעים העומדים לרשות נציב הקבילות בתחום הרפואי הם מינוי ועדות בדיקה מכוח חוק זכויות החולה, סעיף 21 (א)(3), פנייה למומחים בכירים לקבלת חוות דעת על המקרה, הזמנת הנלווים (האדם או הארגון שנגדם הוגשה תלונה) למתן הסברים בפני צוות מבררים, הכולל גם צוות מייצג לנושאי התלונות וייעוץ משפטי מן הלשכה המשפטית של משרד הבריאות.

על בסיס החומר שהובא בפניו נציב הקבילות בתחום הרפואי מסכם את המקרה, ובמידה שהוא מוצא שיש מקום לנקוט צעדי משמעת, הוא מעביר את המלצותיו להחלטת המשנה למנכ"ל. במקרים שבהם מתקבלת החלטה לפתוח בהליך קובלנה, מועבר הטיפול ללשכה המשפטית (משרד הבריאות, 1999).

תפקיד זה אינו קבוע בחוק, אבל לאחרונה נדונה הצעת חוק הרופאים (הליכי בדיקת תלונות ואמצעי משמעת)(תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998, אשר באה להסדיר את נושא הבקרה המקצועית ואת נושא המשמעת בכל הנוגע לעבודת הרופאים, מעת קבלת התלונה דרך הכנת הקובלנה ועד להטלת אמצעי משמעת בידי ועדת משמעת. מאחר שתיתכן התנגשות בין סמכויות נציב הקבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ובין סמכויות "הממונה על פניות הציבור" על-פי הצעת חוק הרופאים, קובע סעיף 45 א', שאם "מצא הנציב כי התלונה מעלה חשד לעבירת משמעת של מטפל, כמשמעותו בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996", הוא יעביר את הנושא לטיפול נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

5. לשכת שר הבריאות

גם לשכת שר הבריאות מטפלת, מזה שמונה שנים, בפניות המגיעות מן הציבור הרחב בנושאי בריאות. הפניות ללשכת השר הן מגוונות ולשכת השר מעבירה את המידע הנוגע לפניות לידיעת הגורמים המעורבים במשרד הבריאות. לא אחת מתעורר מתוך הפניות צורך בהתקנת הנחיות רפואיות חדשות או בהמלצה לוועדת הטכנולוגיות במשרד הבריאות להרחיב את סל השירותים הקבוע בחוק.

קופות החולים

קופות החולים מטפלות גם הן בפניות המגיעות מציבור מבוטחיהן. נציב פניות הציבור הוותיק ביותר פועל בשירותי בריאות כללית (קופת חולים כללית לשעבר). נציבות פניות הציבור בשירותי בריאות כללית הוקמה בשנת 1973 וטיפלה בפניות של מבוטחים שהגיעו אליה במישור או שהועברו לטיפול מטעם הנהלת קופת חולים וגופים אחרים, שקיבלו תלונות מן הציבור.

בשנת 1983 פרסמה ההנהלה הכללית של קופת חולים נוהל ארצי, אשר הגדיר, בין היתר, את תפקידי נציב פניות הציבור ואת קשרי עבודתו עם היחידות האחרות בקופת חולים זו. כמו-כן נקבעו בנוהל זה כללים לטיפול בפניות בידי היחידות ולדיווח על טיפולן בהן (קופת חולים כללית, 1983). מאז 1983 עבר הנוהל מספר שינויים. האחרון שבהם הונהג ב-13.8.00. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ניתנה עצמאות מוחלטת לנציבי פניות הציבור של קופות החולים ואף הוענקו להם סמכויות מקבילות לאלה של המבקרים הפנימיים. בסעיף 28 לחוק נאמר: "מועצת קופת החולים תמנה אחראי לבירור תלונות החברים, אשר יצביע על ליקויים שיתגלו וימליץ המלצות לתיקונם; לאחראי יהיו הסמכויות של מבקר פנימי לפי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992" (להלן: חוק הביקורת הפנימית).

על-פי חוק הביקורת הפנימית, המבקר אינו יכול לשמש בתפקיד העלול ליצור ניגוד אינטרסים עם תפקידו כמבקר (סעיף 8(ב)), הוא רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע שהוא נזקק להם ולהיכנס לכל נכס שבו הוא משמש מבקר ולבדוק אותו (סעיף 9 לחוק). כמו-כן על המבקר להכין דין-וחשבון שיכלול את מסקנותיו והמלצותיו (סעיף 6).

בימים אלה עומדת על הפרק הצעה לתיקון חוק הביקורת הפנימית, לפיה יוכפפו הממונים על פניות הציבור למבקרים הפנימיים. להצעה זו קמה התנגדות של האומבודסמנים, בכלל, ושל האומבודסמנים במערכת הבריאות, בפרט. האומבודסמנים אינם מתנגדים לנוסח החוק כפי שהוא היום, שכן הוא משאיר בידי הגוף המבוקר את ההחלטה האם צירוף התפקידים מהווה יתרון לעומת הפרדת התפקידים כנהוג בכל יתר מדינות העולם. יחד עם זאת, רובם מתנגדים בכל תוקף להפיכת צירוף התפקידים לתנאי מחייב, מאחר שכל אחד משני התחומים - הביקורת ברמה הלאומית והפנים-ארגונית והגנה על אזרחים הפונים אל הרשויות - הם תחומים בעלי אופי שונה לחלוטין, המחייבים התמחות מקצועית נפרדת.

חוק זכויות החולה, שנכנס לתוקפו בחודש אוגוסט 1996, בא לחזק את מעמדו של המבוטח מול נותני השירות בקופות החולים. בסעיף 25 לחוק זכויות החולה נאמר: "מנהל מוסד רפואי ימנה עובד שיהיה אחראי לזכויות המטופל שתפקידיו הם:

(1) מתן ייעוץ וסיוע למטופל בקשר למימוש זכויותיו על-פי חוק זה;

(2) קבלת תלונות של מטופלים, בדיקתן והטיפול בהן; תלונות שעניינן איכות הטיפול הרפואי יועברו לטיפולו של מנהל המוסד הרפואי;

(3) הדרכה והנחיה של חברי הסגל הרפואי והמינהלי של המוסד הרפואי בכל הנוגע להוראות חוק זה.

החוק הזה נתן תוקף חוקי לקשרי-הגומלין שבין מטפל למטופל וקבע באופן ברור את חובות המערכת כולה כלפי המטופלים. כתוצאה מכך חובת האובייקטיביות והתמיכה הבלתי מסויגת במטופל שוב אינן עניין של "כוונות טובות", אלא הן חובות המגובות בחוק. מהות תפקיד האחראי לזכויות המטופל זהה למעשה לתפקיד נציב פניות הציבור, שכן שניהם אמורים לקבל פניות של מבוטחים ולטפל בהן על-פי דרישות החוק. בשל כך דגל נציב פניות הציבור ב"שירותי בריאות כללית" באיחוד שני התפקידים. בדרך זו אמור כל המידע המגיע מן הציבור להתרכז בבסיס הנתונים הקיים כבר בלשכת הנציב, לתועלת המערכת כולה. תפקידי הנציבים בכל קופות החולים דומים זה לזה בעיקרון, וכולן פרסמו נוהל. אבל פרט לשירותי בריאות כללית, לא הושם באף אחת מן הקופות האחרות דגש רב בצורך למנות "אחראי לזכויות המטופל", ובחלק מהן אף לא מונה כזה. פרט לקופת חולים אחת, נציבי כל הקופות מדווחים אחת לשנה להנהלת המוסד על הפניות ונערך דיון על ממצאיו. כל הנציבים מעלים המלצות בעקבות הפקת לקחים מבדיקה וטיפול בפניות.

יחד עם זאת, למעשה אין לנציבי הקופות סמכויות ואין ביכולתם להורות למשל על-פיצוי המתלונן. כל מה שביכולתם לעשות הוא להמליץ המלצות.

גורמים אחרים

אין בסמכויות הגורמים המטפלים שהוזכרו עד כה כדי לגרוע מתפקידי ומסמכויותיו של נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. על-פי חוק זה (סעיף 33): "כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור". נושא לתלונה הוא מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה אישית. תחום העניינים שעליהם אפשר להגיש תלונה הוא רחב. אפשר להגיש תלונה על כל מעשה שנעשה בניגוד לחוק או בלי סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, או על כל מעשה שיש בו משום נוקשות יתרה או משום אי-צדק בולט. לעניין זה "מעשה" הוא גם מחדל או פיגור בעשייה (סעיף 37 לחוק). הנילון חייב להיות אחד הגופים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה (סעיף 36). בירור התלונות בידי נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה הוא בעל אופי של חקירה. הנציב רשאי לבדוק תלונה בכל דרך הנראית לו והוא אינו כבול לסדרי הדין או לדיני הראיות. על הנציב לפעול בהתאם לעקרונות היסוד של הצדק הטבעי. המתלונן אינו נדרש לפרט איזה סעד הוא מבקש. הסעד יכול, אך לא חייב, להיות כספי; הדבר תלוי בטיב הנזק ובהפרת הזכות

החוקית. במקרה של פעולה שלא נעשתה, או שלא נעשתה כראוי, תינתן הוראה לבצעה כראוי, ככל האפשר. לעתים הסעד יהיה רק בצורה של הצדקת התלונה, גם כאשר לא ניתן להשיב את המצב הקודם. החלטה כזו מלווה על-פי רוב בקביעת נורמה להתנהגות בעתיד. לעתים מוענק פיצוי כספי על עוגמת הנפש והסבל שנגרמו למתלונן.

גורם נוסף המטפל בבירור תלונות שנושאן מתן שירותי בריאות הוא נציב קבילות החיילים מכוח חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. ייעודו של מוסד נציב קבילות החיילים הוא לשמש כתובת ישירה ואמינה לחייל החש שזכויותיו נפגעו, או שמפקדיו התייחסו אליו באי-צדק בולט או בנוקשות יתרה; לאתר נקודות תורפה במערכת ולהשפיע על תיקונן – הכל מתוך בחינת עניינו של הפרט. בירור התלונות בידי נציב קבילות החיילים אף הוא נושא אופי של חקירה ונציב קבילות החיילים רשאי לברר את הקבילה בכל דרך שיראה לנכון והוא אינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות (פקודת מטכ"ל 30.0336 "נציב קבילות החיילים – נוהל פנייה וסמכויות").

על-פי פקודת מטכ"ל 33.0336 סמכותו של נציב קבילות החיילים היא רחבה ומאפשרת לו להצביע בקבילה שנמצאה מוצדקת על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך לתיקונו, ועל מפקדי צה"ל לתקן את הליקוי (סעיף 33 לפקודה). הימנעות מתיקון הליקוי טעונה אישור הרמטכ"ל (סעיף 34 לפקודה).

בדרך זו, מילוי אחר המלצות נציב קבילות החיילים כמעט מובטח. לעומת זאת, הסמכות שבידי נציבי פניות הציבור האחרים שנסקרו במאמר היא מוגבלת ומאפשרת להם רק להמליץ ולהצביע על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור. המלצה זו אינה מחייבת על-פי החוק את מקבלה.

בנוסף לנציב קבילות החיילים קיימים שני גופים נוספים המטפלים בתלונות החיילים במערכת הביטחון: קצינת פניות הציבור ונציב פניות הציבור של משרד הביטחון. תלונות הנוגעות לשירותי בריאות מגיעות גם לגורמים נוספים כגון: ועדת פניות הציבור של הכנסת, לשכת נשיא המדינה, צב"י – איגוד צרכני בריאות, האגודה לזכויות החולה, ארגוני חולים ומושתלים ועוד. הפניות מועברות ברובן לגורמים המטפלים בפניות במוסדות השונים, לפי העניין. סקירת נציבי התלונות והפניות העיקריים בתחום הבריאות בישראל מובאת בלוח מס' 1.

תוכן עבודת האומבודסמנים במערכת הבריאות הלכה למעשה

מבין האומבודסמנים שהוזכרו במאמר זה היחידים שמפרסמים דוחות לידיעת הציבור הם נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, נציב קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

לוח מס' 1. נציגי תלונות והפניות העיקריים בחום הבריאות בישראל

נציג פניות הציבור במכבי שירותי בריאות	נציג פניות הציבור בקופ"ח לאומית	נציג פניות הציבור בקופ"ח מאוחדת	נציג פניות הציבור במכבי ריאות מכלית	נציג קבילות החילים	נציג קבילות הציבור (בתחום הרפואי)	נציג קבילות לחוק בריאות ממלכתי	מבקר המדינה	אומברדמן קלאסי
				✓	✓	✓	✓	
				✓	✓	✓		אומברדמן מגזרי
								אומברדמן אומוני
1995	1995	1997	1982	1972	1985	1995	1971	הקמת המוסד
חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשי"ד-1994	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשי"ד-1994	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשי"ד-1994	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשי"ד-1994	חוק השיפוט הצבאי (תיקון 6), התשל"ב- 1972	הצעת חוק הורפאים (הליכי ביטוח והליכי נאמני משפחת התכנון המשני"ח - 1998	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשי"ד-1994	חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5, התשל"א-1971	מקור השמכות
מועצת קופת חולים	מועצת קופת חולים	מועצת קופת חולים	מועצת קופת חולים	בתייעצות עם שר המשפטים והאשרו ועדת החוק והביטוח	מנכ"ל משרד הבריאות	שר הבריאות באישור מועצת הבריאות	הכנסת	הגורם הממנה
לא מוגבל	לא מוגבל	לא מוגבל	לא מוגבל	5 שנים	לא מוגבל	5 שנים	7 שנים	תקופת כהונת הנציג
מוסדות הקופה והנציג שירותים לקופה והמועלים מסעמים	מוסדות הקופה והנציג שירותים לקופה והמועלים מסעמים	מוסדות הקופה והנציג שירותים לקופה והמועלים מסעמים	מוסדות הקופה והנציג שירותים לקופה והמועלים מסעמים	כל יחידות צה"ל	מוסדות רפואיים, רופאים, עובדי רפואה, בעלי מקצוע פרד- רפואיים	קופת החולים, נחשני שירותים, עובדים אצלם וכל מי שפועל מטעמם בכל הקשור למילוי התפקיד	משרדי ממשלה, מוסדות, רשויות, מקומות, אוגוני עובדים, נושאי משרה בגופים המפורטים לעיל	הגופים הממוקמים בידי הנציג
כל הנושאים פרט לעניינים רפואיים- מסעמים	כל הנושאים פרט לעניינים רפואיים- מסעמים	כל הנושאים פרט לעניינים רפואיים- מסעמים	כל הנושאים פרט לעניינים רפואיים- מסעמים	תלונות שנוגות פעולה שגויה בחילוקי התנגות לשירות החיל בצה"ל	טיפול מקצועי על כל הבטיח, התנהגות אנשי המקצוע והפיר חוק זכויות החולה מזרים	תלונות על הגופים הממוקמים בכל הנוגע למילוי החוק	תלונות על מעשים שהם בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית, בניגוד למניח תקין, נזקקות יזרה, או אי- עליל	סוג תלונות שבחן מספיק
טרם מונה אחראי לזכויות המטופל. אין השת דורות. עד לפני זמן לא רב הציב שימש רוב בתור מבקר פנים.	טרם מונה אחראי לזכויות המטופל. אין השת דורות. עד לפני זמן לא רב הציב שימש רוב בתור מבקר פנים.	טרם מונה אחראי לזכויות המטופל. אין השת דורות. עד לפני זמן לא רב הציב שימש רוב בתור מבקר פנים.	טרם מונה אחראי לזכויות המטופל. אין השת דורות. עד לפני זמן לא רב הציב שימש רוב בתור מבקר פנים.	לא מיומים נציגים של הנציג בריאות השונות. לפיכך ייתכן שאיבד חלק מומדיע יאבד.	עירוב סמכויות עם נציג קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. המקדד אינו מעוגל בחוק	פרסום הדוח והצגת התנגות. אין לתפיד שיועצים	מבקר המדינה משמש גם כאומברדמן - מקרה יחיד בעולם. ככל להצביע על הצורך בתקון ליקוי בכב	חיסרון מרכזי
יכול להצביע על ליקויים ולהמליץ על תיקונים בלבד	יכול להצביע על ליקויים ולהמליץ על תיקונים בלבד	יכול להצביע על ליקויים ולהמליץ על תיקונים בלבד	יכול להצביע על ליקויים ולהמליץ על תיקונים בלבד	לא מיומים נציגים של הנציג בריאות השונות. לפיכך ייתכן שאיבד חלק מומדיע יאבד.	עירוב סמכויות עם נציג קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. המקדד אינו מעוגל בחוק	פרסום הדוח והצגת התנגות. אין לתפיד שיועצים	מבקר המדינה משמש גם כאומברדמן - מקרה יחיד בעולם. ככל להצביע על הצורך בתקון ליקוי בכב	

ונציב קבילות החיילים. מתוך עיון בדוחות המתפרסמים לידיעת הציבור עולים הדברים האלה:

1. נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה

מספר התלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על משרד הבריאות ועל קופות החולים גם יחד תופס בשנים האחרונות בין 4 ל-5 אחוזים בלבד מסך כל התלונות המוגשות לנציב. רוב התלונות בתחומי הבריאות נוגעות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ומיעוטן מתייחסות לשירותי בתי החולים. שיעור התלונות המוצדקות נע בשנים האחרונות בין 27 ל-32 אחוזים והוא נמוך מן הממוצע של כלל המוסדות והמשרדים המבוקרים. לדוגמה, בשנת 2002 נמצאו 27 אחוזים מן התלונות שהוגשו למערכת הבריאות מוצדקות, כאשר הממוצע של כלל התלונות שנמצאו מוצדקות היה 36.5 אחוזים.

2. נציב קבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

מספר התלונות שדיווח עליהן נציב הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי הגיע לשיאו בשנת 1999 (5,000 קבילות בערך) ומאז הוא נמצא ברמה ממוצעת של 4,200 קבילות לשנה בערך. בין 85 ל-90 אחוזים מן הקבילות נוגעות לסל השירותים הקבוע בתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ולטיפול מינהלי הקשור בנותני השירותים לזכאים (חופש בחירה, זמן המתנה וכו'). שיעור התלונות המוצדקות נע בשנים האחרונות בין 24 ל-26 אחוזים. נתוני הקבילות, כפי שמפרסם אותם נציב הקבילות, מחושבים ל-10,000 נפשות מתוקננות. בדרך זו הנציב שומר על מידה רבה של שוויוניות בין קופות החולים, הפועלות כידוע בשוק תחרותי. הדוחות כוללים גם דוגמאות של קבילות והצעות לשיפור השירות ולתוספת של תרופות וטיפולים לסל השירותים.

3. נציב קבילות החיילים

בשנת 2002 התקבלו בנציבות קבילות החיילים 7,206 קבילות. נושאי רפואה וטיפול רפואי תפסו בשנת 2000 בערך 10 אחוזים מן הקבילות, ובשנים 2001 ו-2002 בערך 7 אחוזים מן הקבילות בכל שנה. נושאים אלה נמצאים בין חמשת הנושאים אשר לגביהם מתקבל מספר התלונות הגבוה ביותר מביין 16 הנושאים המדווחים. שיעור התלונות המוצדקות נע בין 32 ל-45 אחוזים.

בין נושאי המשנה אפשר לציין: טיפול רפואי לקוי, אי-התחשבות בנתון רפואי, יחס הרופא לחייל, ועדות רפואיות, טיפול נפשי.

סיכום

מעיון בדוחות עולה, שלמעשה אין הברדל בטיפול בתלונות הנוגעות לתחום הרפואי בין נציב פניות הציבור במשרד מבקר המדינה ובין נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

למעשה, שני הגורמים מטפלים בתלונות הנוגעות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. סעיף 40 (א) לחוק מבקר המדינה קובע, שאם סבר נציב התלונות שהוא אינו "הגוף המתאים לבירור העניין", הוא לא יברר את התלונה. מאחר שקיים גוף סטטוטורי שתפקידו לטפל בתלונות הנוגעות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, קרי נציב הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ייתכן שיש מקום להעביר את הטיפול בתלונות מעין אלה אליו, בדומה לתלונות על רשלנות רפואית שנציב התלונות מעביר לנציב קבילות הציבור בתחום הרפואי, במשרד הבריאות.

יש להדגיש, שתפקיד נציב קבילות הציבור בתחום הרפואי במשרד הבריאות אינו סטטוטורי, ואף-על-פי כן נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה מעביר אליו את הטיפול בתלונות על רשלנות רפואית.

מאידך גיסא, נציב קבילות החיילים הוא אומבודסמן מגזרי, המטפל בתחום ספציפי הנוגע לפעולות הצבא. האחריות על הטיפול הרפואי הניתן בידי הצבא אינה חלה על מערכת הבריאות, אלא על רשויות הצבא, ומקגיון הדברים הוא שרשויות הצבא הם שיטפלו בתלונות אלה. לפיכך קיומו של נציב קבילות החיילים הוא מוצדק גם בנוגע לטיפול הרפואי.

מבט לעתיד

מתוך מקורות המידע ששימשו לכתיבת המאמר אנו למדים, שמוסד האומבודסמן בכלל, ובמערכת הבריאות בפרט, התפתח לאורך השנים כנציג ושומר על האינטרסים של האזרחים תוך התאמת תחומי פעילותו, עוצמתו, והשפעתו לאופי ולרצון העמים שכונו אותו. מדינת ישראל ומדינות אחרות בעולם צעדו ככרת דרך ארוכה במשך שלושים השנים האחרונות בתחום זה. אין ספק, שהיום מדינות העולם מכירות בחשיבות האומבודסמן ככלי ניהול וככלי המאפשר לתקן עיוותים שנגרמו לאזרחים או למבוטחים לפי העניין.

יחד עם זאת, קיימים דברים, שלדעת כותבי מאמר זה יכולים לקדם ולהבהיר את פעילותו של האומבודסמן במערכת שירותי הבריאות בישראל. בין היתר:

- יש להבהיר את כוונת המחוקק בחוק זכויות החולה, שבו נאמר שימונה אחראי לזכויות המטופל בכל "מוסד רפואי", דהיינו: בית-חולים ומרפאה (סעיף 2 לחוק). אין ביטחון שהדבר יעמוד במבחן המציאות, כאשר מדובר באלפי מרפאות גדולות כקטנות.

- יש לאחד ברמת קופות החולים את "האחראי לבירור תלונות החברים" על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי עם "האחראי לזכויות המטופל" על-פי חוק זכויות החולה.

- יש לקבוע בתקנות את אופן פרסום קיומו של "האחראי לזכויות המטופל" בחוק זכויות החולה באותו אופן שבו נקבעו פרסומים אחרים. לדוגמה: תקנות הגבלת העישון במקומות

ציבוריים (קביעת שלטים), התשמ"ד-1984.

- יש להוסיף על הסעיף בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הדין במינוי "האחראי לבירור תלונות החברים", סעיפים שיפרטו את הכישורים הנדרשים מאותו אחראי, משך כהונתו ואופן הטיפול בתלונות. אמנם החוק מפנה לחוק הביקורת הפנימית, אך הוא אינו מתאים בכל סעיפיו "לאחראי לבירור תלונות החברים".
- יש לקדם את החקיקה המסדירה את אופן בדיקת התלונות שהן בעלות אופי רפואי או סיעודי, ובין היתר את הגורם האחראי לטיפול בתלונות הנוגעות להפרת חוק זכויות החולה.
- יש לבחון אפשרות לתת "שיניים" לאומבודסמן (בדומה לסמכויות נציב קבילות החיילים) מחד גיסא, ולהקים מנגנון שיאפשר הגשת ערעור על החלטותיו, מאידך גיסא.
- יש להסדיר את סמכויות נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי באופן מפורט. לדוגמה: סוגיית פרסום הדוח, בלי להתערב בתחרות הקיימת בין קופות החולים.
- יש ליישם את חוק זכויות החולה בדרך של מינוי "אחראי לזכויות המטופל" במוסדות הנותנים שירותים רפואיים (פרט לשירותי בריאות כללית שבה כבר מונו אחראים), ולקבוע תקנות לפרסום דבר קיומו בבתי-חולים ציבוריים וממשלתיים, במכונים פרטיים, בקופות החולים ועוד.
- יש לבחון את מידת נחיצות הטיפול של נציב תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה בתלונות בתחום הבריאות אשר נמצאות בסמכות נציב קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

ביבליוגרפיה

- בן פורת, מ' (1997), "נסיון האומבודסמן (נציב תלונות הציבור) בישראל", עיונים בביקורת המדינה, 25 שנה לנציבות תלונות הציבור, 56 : 22-09.
- האגף להבטחת איכות (1999), נוהל רישום תלונות ופניות הציבור, ירושלים: משרד הבריאות, מיום 7 בינואר, סעיף 3.
- ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל (1990), דין וחשבון, כרך ראשון: דעת הרוב.
- ירקוני, י' (1986), "למות מרוב בריאות", כל העיר, מיום 16 במאי.
- משרד הבריאות (1999), נוהל טיפול בתלונות הציבור בנושאים הקשורים לרשלנות מקצועית לכאורה, מיום 13 ביולי.
- נציבות שירות המדינה, התקשי"ר, פרק 61.36: "טיפול בתלונות".
- קופת חולים כללית (1993), נוהל מס' 83-1-91: סדרי עבודה – נוהלי הטיפול בתלונות, מיום 16 באוגוסט.
- Connecticut, Legislature House, Bill no. 3891, 1963, reprinted in: Rowat, D. (1965), *The Ombudsman: Citizen's Defender*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 310-321.

- Pope, J. (2000), *National Integrity Systems: The Ti Source Book 2000*, Berlin, Germany: Transparency International, Ch. 9.
- Lundvik, U. (1982), "History of the Ombudsman", *The Ombudsman Journal*, 2: 85-94.

חוקים, הצעות חוק ותקנות שנזכרו במאמר

- חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ספר חוקים 92, מיום 20.3.58.
- חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשל"א-1971, ספר חוקים 112, מיום 9.4.71.
- חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ספר חוקים 1395, מיום 9.4.92.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ספר חוקים 1469, מיום 26.6.94.
- חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ספר חוקים 1591, מיום 12.5.96.
- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ספר חוקים 1667, מיום 29.5.98.
- תיקון לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ספר חוקים 664, מיום 1.8.72.
- תקנות הגבלת העישון במקומות ציבוריים (קביעת שלטים), התשמ"ד-1984, קובץ תקנות 4590, מיום 5.2.84.
- הצעת חוק לתיקון חוק הרופאים (הליכי בדיקת תלונות ואמצעי משמעת) (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998, הצעות חוק 2706, מיום 23.3.98.
- הצעת חוק חוק הביקורת הפנימית, (תיקון-טיפול בתלונות הציבור), התש"ס-1999 (לא פורסם).
- הצעת חוק חוק הביקורת הפנימית, (תיקון- פניות הציבור), התשס"ג-2003 (לא פורסם).
- פקודת המטכ"ל 33.0336: "נציב קבילות החיילים - נוהל, פנייה וסמכויות", 1.11.72.