

29 בינואר, 2014
מספרנו: 118901/2-18

עדלי חומסקי
(1956-2013)

עמי אסנת
דוד גילת*

איתן אפשטיין

אביתר קנולר

אורן טננבוים

ורדה לבון-ברמן

אהרון קאופמן

שירלי דהן

מזור מצקביץ**

עמי ורוד

קרן גת

ענת שעיו-מלר

תמר דולב-גרין

פול לנגא***

יעקב (קובי) זכאי****

ליאת קיין

יריב שי ישינובסקי

חגית בן משה

אסתר קויפמן

גליה קליינמן

חבצלת יבאי

אחיועם זליגמן

כיאל בלאל

הילה רוזן-גליקשטיין

יסמין אלבז

פני יעקובוביץ'-ביום

יניב בירנבאום

חונה זמשיטיגמן

רוחן נאוי

שירן שבתאי

ירחן לבקוביץ'****

לאה וקסלר

יהודה צינקין

הדר חלווה

בן אלעזרי

שרון תובל-שביט

ניצן פלדמן

טלי פרי-קלדרון

דורית קרגי

מוון דורי

* נטרין
** מוסמכת לעריכת דין בני-יורק
*** חבר לשכת עורכי הדין באנגליה
**** רואה חשבון

יועץ מיוחד:

פרופ' מרדכי (מוטי) מירון

מגשר ובורר

ד"ר גיא שגיא

בית רובינשטיין

לינקולן 20, תל-אביב 6713412

טלפון 03 5614777

03 7611611

03 5617577

פקס 03 5614776

03 7611655

03 5617578

office@ecglaw.com

www.ecglaw.com

לכבוד

עו"ד מירה הראל-היבנר, יועצת משפטית

משרד הבריאות

רח' ירמיהו 39

ירושלים 91010

בדואר אקספרס + באמצעות האינטרנט

ח.נ.,

הנדון: תזכיר חוק הפרמדיק, תשע"ד-2014

בשם מרשיי, ה"ה דניאל מיכלסון (ת.ז. 0304615875), גרי גרוסמן (ת.ז. 017234824), נטליה וולפסון (ת.ז. 0308802487), אריאל ברוורמן (ת.ז. 0307135780), אלעד סורקין (ת.ז. 032735227), יבגני גיטלין (ת.ז. 0307161661) ואסף ספיר (ת.ז. 032503070), מייסדי "אפ"י – ארגון הפרמדיקים הישראלי" (עמותה בשלבי רישום שמטרתה העיקרית קידום ענייניו המקצועיים של ציבור הפרמדיקים בישראל), אתכבד לפנות אליכם בקשר עם תזכיר החוק שבנדון, כדלקמן:

1. מרשיי הם פרמדיקים שהוכשרו והוסמכו בישראל, ושעבדו או שעודם עובדים במקצועם זה.
2. לאור היכרותם הבלתי אמצעית של מרשיי עם מקצוע הפרמדיק ועם הקשיים הרבים הנערמים על דרכם של העוסקים בו כתוצאה מהיעדר הכרה משפטית ומוסדית במקצועם, ברצונם בפתח הדברים לתזק את ידיהם של הוגי החוק המוצע, אשר מאפשר לראשונה הסדרה נורמטיבית כוללת, מושכלת וצופת פני עתיד של המקצוע על כל היבטיו.
3. להבנתם של מרשיי, אחד המכשולים המרכזיים בפני הכרה במקצוע נובע מהיעדר הגדרה אוניברסלית ומהותית, אשר החוק המוצע הולך כברת דרך לתיקונו. הקביעה בסעיף 2 לתזכיר כי "מי שהמנהל העניק לו רישיון לפי חוק זה הוא פרמדיק מורשה" מעגנת את המקצוע ברישוי ממלכתי, בדומה למקצועות רפואיים ופארא-רפואיים אחרים. יחד עם זאת, נראה כי תכליתו זו של החוק המוצע אינה מושגת במלואה:
 - 3.1. ראשית, על מנת למנוע ניגוד עניינים ולשם קידום הסטנדרטיזציה של המקצוע, מוצע לקבוע מפורשות כי "למנהל" לצורך החוק המוצע לא ימונה מי שממלא תפקיד ניהולי בגוף המעסיק פרמדיקים, אלא אך ורק נושא משרה במשרד הבריאות, כקבוע בפקודת הרופאים [נוסח חדש], תשל"ז-1976.
 - 3.2. בסעיף 10(6) לתזכיר נקבע כי אחד התנאים לקבלת רישיון פרמדיק הוא כי המועמד "הוא בעל השכלה לפי הוראות סעיף 14". בסעיף 14(א)(1) נקבע כי בעל השכלת פאראמדיק הוא, בין השאר, "בעל תעודה המעידה על סיום קורס פרמדיקים שהכיר בו המנהל, בהתייעצות עם הועדה המייעצת". ככל שהמחוקק רואה לנגד עיניו מיסוד של מקצוע הפרמדיק ככזה העומד בפני עצמו, נראה כי מן הראוי לקבוע כי הכרה בקורס כאמור תינתן על פי בחינת התאמתו לתכנית לימודים מחייבת שנוסחה מראש על ידי

גורם בלתי תלוי במשרד הבריאות, ולא ad hoc, על פי פנייה של גוף המקיים או המבקש לקיים קורס כאמור. מתן אישור רק לאחר בחינת התאמת הקורס המבקש הכרה לתכנית הלימודים המחייבת יבטיח לא רק שקיפות והיעדר משוא פנים, אלא גם סטנדרטיזציה של הרמה המקצועית, שאין צורך להכביר מלים על חשיבותה בענייננו.

3.3. שנית, בסעיף 10(8) לתזכיר נקבע תנאי נוסף לקבלת רשיון, היינו שהמועמד "עמד בבחינות שקבע המנהל בתקנות". גם כאן נראה שמן הראוי כי המועמדים (למעט, אולי, אלה מבין המועמדים העובדים בפועל כפרמדיקים בעת תחילת החוק) יידרשו לעמוד בבחינות שינוסחו וייערכו על ידי רשות ציבורית בלתי תלויה ולא על ידי מסגרת הכשרה זו או אחרת, בדומה למבחני הרישוי הממלכתיים בהם נדרשים לעמוד עורכי דין, רואי חשבון, רופאים ואחרים לשם קבלת רישיונם.

3.4. שלישית, נראה כי הגדרת ההיבט המהותי של מקצוע הפרמדיק במסגרת התזכיר לוקה בחסר. בסעיף 3 נקבע, למשל, כי "פרמדיק יבצע פעולות מתן עזרה ראשונה", כאשר בסעיף 2 הוגדרו פעולות מתן עזרה ראשונה כ"מתן טיפול רפואי בסיסי לחולים ולנפגעים לצורך הצלת חיים או מניעת נזק בריאותי". גלוי לעין כי הגדרה זו מחטיאה את המטרה, שכן השימוש במונחים "עזרה ראשונה" ו"טיפול רפואי בסיסי" מעלה על הדעת את הפעולות מצילות החיים האלמנטריות ביותר, שיכול (ואף רצוי) שיבוצעו על ידי עוברי אורח בקהילה (Basic Life Support), אך אין בינן ובין הפעולות המותרות לפרמדיק ולא כלום. מאחר ורשימת הפעולות שבתוספת לתזכיר זהה בעיקרה לאלה המותרות לפרמדיקים ברחבי העולם, נראה שיש טעם לכנותן בשם "סעד חיים מתקדם" (Advanced Life Support), כמקובל בקרב הארגונים הבינלאומיים המנסחים את ההנחיות המקצועיות בתחום (איגוד הלב האמריקני (AHA), המועצה האירופית להחייאה ואחרים).

4. קושי מהותי נוסף בפעולת הפרמדיק, שאת פתרונו מבקשים מרשיי למצוא בדמות הוראה מתאימה בחוק המוצע, הוא היעדר עצמאותו ומובחנותו של מקצוע הפרמדיק, בשונה ממוקצועות פארא-רפואיים אחרים. בעיה זו מוצאת את ביטויה בתזכיר בנושאים הבאים:

4.1. בסעיף 4 לתזכיר נקבע כי "פרמדיק יעבוד בפיקוחו של רופא מורשה אשר יהיה אחראי להבטחת מתן טיפול רפואי נאות בידי הפרמדיק". סעיף זה מעגן את הפרקטיקה הקיימת, אשר הינה כורח המציאות במצב המשפטי הנוכחי בו מקצוע הפרמדיק אינו מוכר, אולם תתייתר לנוכח הסדרת המקצוע. יתר על כן, עיגון הפרקטיקה האמורה בחוק המוצע אינו נחוץ מבחינה מקצועית לנוכח ההוראה בסעיף 3, לפיה "פרמדיק יבצע פעולות עזרה ראשונה, בהתאם להנחיות טיפוליות שאישר המנהל". ככל שהקווים המנחים לפעילות הפרמדיק וכן סמכויותיו יוסדרו באופן יסודי על ידי הרשות הציבורית המתאימה, והפרמדיק יהיה מחויב לפעול בהתאם להנחיות אלה (סעיף 25(3)), הרי שאין מקום לדרישה כי עבודתו תתבצע בפיקוח רופא, אשר מנציחה את היות הפרמדיק "ללוין" ולא איש מקצוע במלוא מובן המילה. למען הסר ספק, מוצע לקבוע פוזיטיבית כי פרמדיק מוסמך לבצע את הפעולות היחודיות בכל מקום עבודה וכן

כעובר אורח הנקלע למצב חירום רפואי, בלא פיקוח רופא, ובלבד שפעל בהתאם להנחיות הטיפוליות.

4.2. בסעיף 44 לתזכיר נקבע כי "מי שהייתה בידו ערב יום התחילה תעודה המעידה על סיום קורס פרמדיק שהכיר בה המנהל, זכאי לקבל רישיון פרמדיק לפי חוק זה, ובלבד שהוכיח להנחת דעתו של המנהל כי הוא עסק במקצוע במשך שלוש השנים שקדמו לתחילתו של החוק...." משמעות הוראה זו היא כי אדם שהוסמך כפרמדיק, תוך השקעה ניכרת של משאבים על ידו ועל ידי מוסדות המדינה, הינו חשוף לאובדן הרשאתו לעסוק במקצוע שלא בשל דופי מקצועי או אתי שנפל בו. לקביעה זו אין אח ורע בדברי החקיקה המסדירים את רישויים של בעלי מקצועות פארא-רפואיים אחרים, שלא לדבר על בעלי מקצועות אחרים שרישויים מוסדר סטטוטורית, ונראה שאין היא נובעת אלא מתפיסה אנאכרוניסטית לפיה הפרמדיק הוא טכנאי ותו-לא. כפי שמוכיחה היוזמה שהולידה תזכיר זה, לתפיסה זו אין מקום במציאות בה הפרמדיק הינו בעל המקצוע הרפואי הבכיר במרבית הזירות הטרום-אשפוזיות, ואין כל הצדקה להותיר לה דריסת רגל בהסדרה הנורמטיבית של המקצוע.

4.3. לא למותר לציין בהקשר זה, כי בנוסח המוצע לא הוגדר המונח "עסק במקצוע", באופן היוצר עמימות בלתי רצויה. כלל לא ברור, למשל, אם פרמדיק שביצע פעולות יחודיות בהיקף של ארבעים שעות בחודש ייחשב למי ש"עסק במקצוע", ומה דינו של פרמדיק העובד במוקד לילה בקהילה ואינו מבצע פעולות יחודיות כחלק מעבודתו השוטפת, או כזה העוסק בהדרכה בלבד. על מנת להבטיח שבהוראת סעיף 44 (ככל שסעיף זה יישאר על כנו) יעשה שימוש אחיד וענייני ביחס לכלל אוכלוסיית הפרמדיקים, מוצע כי המונח "עסק במקצוע" יוגדר, לגבי החוק בכללותו, בדיוק רב ככל הניתן, או שייקבעו לגביו קווים מנחים אחידים או כל מנגנון אובייקטיבי אחר.

5. נוסף על האמור, מבקשים מרשיי להצביע על מספר נושאים בתזכיר הטעונים הבהרה:

5.1. מאחר ולהחלטות הוועדה המקצועית הנוכרת בסעיף 17 וועדת המשמעת הנוכרת בסעיף 27 עשויה להיות משמעות מרחיקת לכת ביחס להעסקתו של הפרמדיק המופיע לפניו, מוצע שעל חבריהן יימנה גם נציג ארגון מקצועי או ארגון עובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של פרמדיקים. למען הסר ספק יובהר, כי גוף המעסיק פרמדיקים אינו יכול להיחשב ל"ארגון עובדים" לעניין זה, מאחר ואינו מקיים את דרישת העצמאות.

5.2. סעיף 22 (העוסק בהגבלת פרסומת) מנוסח בצורה דרקונית אשר מתאימה למקצועות בהם יש סבירות לפרסומת יזומה, בניגוד לתחום רפואת החירום אשר עיקר חשיפתו נובע מפרסומים בתקשורת אשר נוטים להיות בלתי מדויקים. לכן מן הדין שסעיף זה יבהיר כי ראיון או כתבה באמצעי התקשורת, המכילים מידע המועיל לציבור, לא יבואו בגדר "פרסומת", ושנית, כי סעיף 22(ה) יימחק ועל הטוען טענה כאמור יהיה להוכיחה.

5.3. הטלת עונש מאסר בן שנה על פרמדיק ש"ביצע פעולת עזרה ראשונה שלא בהתאם להנחיית המנהל" (סעיף 38(א)) נראית גורפת מדי, לאור המנעד הרחב של סטיות

בית רובינשטיין

לינקולן 20, תל-אביב 6713412

טלפון 03 5614777

03 7611611

03 5617577

פקס 03 5614776

03 7611655

03 5617578

office@ecglaw.com

www.ecglaw.com

- מההנחיות שניתן להעלות על הדעת ולאור חיוניותו של מתחם שיקול דעת (ולו מצומצם) לצורך התמודדות עם מאפייניהם היחודיים של חולים ונפגעים.
- 5.4. באותה נשימה יוזכר, כי הדברים אמורים אף בהוראה לפיה כל הרשעה בעבירת משמעת תפורסם ברבים (סעיף 34(א)), שכן ככל שהעבירה בה הורשע הפרמדיק אינה חמורה, הנזק שייגרם לו מן הפרסום יעלה באופן חסר פרופורציה על התועלת הציבורית מן הפרסום. מוצע, לפיכך, כי חובת הפירסום תהיה תלויה בחומרת העונש, היינו שרק הרשעה בעבירות משמעת שעונשן התלייה או שלילת הרישיון תפורסם.
- 5.5. מוצע כי רשימת הפעולות היחודיות שבתוספת תורחב ותעודכן מעת לעת בהתאם לממצאי הגופים החוקרים המתאימים באשר לפעולות הנדרשות ביותר ברפואה הטרומ-אשפוזית, וכי יצוין כי אין באמור בה כדי למנוע מהפרמדיק הסמכה לביצוע פעולות שאינן יחודיות.
6. סיכומו של דבר, מרשיי סבורים כי בידי המחוקק להביא להסדרת המקצוע באופן שייטיב עם כלל הציבור בישראל, והערותיהם נועדו להפנות את תשומת-הלב לנושאים שעודם דורשים פיתוח והבהרה, אך זאת מבלי להפחית כמלוא הנגימה מהשינוי המהותי שיתחולל כתוצאה מעצם המהלך החקיקתי.
7. נשמח לעמוד לרשותכם לצורך כל שאלה או הסבר בקשר עם האמור לעיל, ככל שיידרש, ובכלל זה נודה על האפשרות להופיע בפני מנסחי החוק המוצע לשם מתן הבהרות לעמדתנו.

בכבוד רב,
דורית קרני, עורכת-דין
Dorit Karny, Adv.
מס' רשיון 45854 License No.

דורית קרני, עו"ד
אפשטיין, חומסקי, אסנת ושות' & גילת, קנולר ושות'