

30 במרץ 2020

לכבוד

עו"ד רינת וייגלר, יועמ"ש

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הנדון: הערות לתזכיר חוק הגבלות על יציאות וביקורים של דיירים המתגוררים במעונות ושל קטינים המתגוררים מחוץ לבית הוריהם בשל החשש מהתפשטות נגיף הקורונה (הוראת שעה), התש"פ-2020

בשם ארגון בזכות, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הרינו לצרף את הערותינו לתזכיר החוק שבנדון.

כללי:

1. מדובר בהצעת חוק רחבת היקף, הפוגעת בזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, זקנים וילדים וכן קבוצות שונות, לרבות נשים במקלטים, באופן בלתי סביר, בלתי מידתי ותוך אפלייתם הברורה ביחס לשאר האוכלוסייה. מפאת קוצר הזמן נתייחס לחלקן כדלקמן.
2. הצעת החוק מקנה לשר הרווחה שיקול דעת שאין לו מקבילה. שר הרווחה רשאי לשלול זכויות יסוד של אנשים, מבלי שחלה עליו כל חובת היוועצות ולקבל החלטות **מקצועיות בתחום הבריאות** על סמך דעתו האישית.
3. חמור מכך, מדובר בהצעת חוק אשר יש בה משום הפלייה ברורה כלפי זקנים, אנשים עם מוגבלויות וילדים במסגרות חוץ ביתיות. כך, בעוד שכלפי האוכלוסייה הכללית, לרבות **אנשים בסיכון** חלים צווים ותקנות מכוח פקודת בריאות העם, 1940 הרי שמדובר בחקיקה פרטנית, המתייחסת לאוכלוסיות אלה כקבוצה נפרדת, תוך **שלילת זכויותיה באופן מפלה**.
4. בחלק ניכר מן המקרים, למשל ביחס לזקנים, מדובר באנשים עצמאיים, כשירים לקבל החלטות לגבי כל דבר ועניין, שלא מונה להם אפוטרופוס, ונשללת מהם הזכות יסודית לנהל את חייהם באופן בוטה שמפלה אותם קשות ביחס לאנשים אחרים.
5. בנוסף, מדובר בחקיקה כוללנית הכורכת תחת קבוצה אחת (אנשים בסיכון) אנשים מאוכלוסיות שונות. גם אם חלק מהאנשים עם המוגבלויות המתגוררים במוסדות של משרד הרווחה הם אנשים בסיכון, הרי שוודאי שלא ניתן לטעון כי כל האנשים עם המוגבלויות הם אנשים בסיכון. רבים הם אנשים ללא מחלות רקע, שאינם מבוגרים ושאינן כל עילה לסווגם כאנשים בסיכון) בלי שהדבר יובן כאילו במעון שבו אוכלוסייה בסיכון הסמויות הללו כן מידתיות). והנה, החוק מתייחס באופן גורף לכל האנשים, מצעיר ועד מבוגר, מבריא ועד חולה באופן אחיד המאפשר פגיעה בזכויותיהם.

6. הצעת החוק מהווה צעד קיצוני לפגיעה בזכויותיהם של זקנים, אנשים עם מוגבלויות וילדים במסגרות חוץ ביתיות, בשם השמירה על בריאותם, בשעה שצעדים אחרים, פוגעניים פחות, טרם נעשו. על משרד הרווחה למצות צעדים בלתי פוגעניים, כגון מיגון של אנשי הצוות, יצירת תכנית עבודה פרטנית לכל מעון, צמצום המעבר של אנשים צוות בין מטופלים, ביקורי משפחות עם חציצה, באוויר הפתוח ועוד, בטרם ינקוט בצעדים שיש בהם פגיעה כה קשה בזכויות.
7. זאת, בפרט בשעה שידוע שנכון למועד הצעת החוק, כל מקרי ההדבקה שהתרחשו במוסדות של משרד הרווחה אירעו כאשר איש/אשת צוות הם אלו שהדביקו את הדיירים. נכון למועד זה, לא ידוע על מקרה אחד של הדבקה אשר החל בביקור של דייר. לכן אם אין בכוונת המשרד למנוע יציאה של עובדי המעונות לביתם עד סיום המגיפה, מה הטעם בהשמת הדיירים תחת הגבלות כה חריפות?
8. בנוסף, יש להעיר בנוגע להליך החקיקה עצמו. אף בשעת חירום זו, אין מקום לקדם הצעת חוק בשעה 22:00, תוך מתן חלוף של 12 שעות בלבד להעברת ההערות לתזכיר הצעת החוק ומבלי להפיצו להערות הציבור. גם בשעת החירום, מדובר בשעות שבהן מרבית האנשים ישנים, ולא ניתן לקבל את התייחסותם הרצינית של גורמי המקצוע.
9. כן נציין גם כי האבחנות לגבי "משפחת המוצא" של הקטין, בדברי המבוא להצעת החוק, הן פוגעניות ומכלילות ואין להן מקום בדברי הסבר לחקיקה בישראל.
10. **על כן אנו מתנגדים מכל וכל להצעת החוק המוצעת בתזכיר.**
11. להלן הערותינו לנוסח החוק, בלי שיישמע מכך שאנו מסכימים עם החוק בכללותו, ומתוך ניסיון למתן את הסמכויות הדרקוניות שנכללו בו:

לסעיף 1:

12. יש להקים ועדת חריגים, אשר תכלול נציגי ממשלה ונציגי ציבור לצורך בחינת מקרים פרטניים.
13. נוסח מוצע: "ועדת חריגים" – ועדה שמינו שר הבריאות והשר אשר הרכבה ייקבע בהנחיות, ובלבד שיהיה חבר בה מטעם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות או ארגון המייצג את הקבוצה הרלוונטית וכן משפטן.

לסעיף 2(א)

"שוכנע השר כי בשל התפשטות של נגיף הקורונה החדש (Novel Coronavirus 2019-nCoV) במדינה קיים חשש ממשי להדבקת דיירים במעון",

1. שר הרווחה אינו הגורם המקצועי האמון על קביעת אופן התפשטות נגיף הקורונה והסכנות הטמונות בחובו. אין כל מקום לקבוע כי שר הרווחה יהיה רשאי לשלול זכויות מאנשים רק משום ששוכנע שיש בכך צורך. יש לקבוע שהדבר נתון לסמכותו של שר הבריאות, כגורם המקצועי הרלוונטי, בכל הנוגע לקביעת הנחיות בנוגע לנגיף הקורונה. יש לקבוע כי צו יוצא רק באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ועד להקמת ועדות קבועות, עם ועדת הרווחה הזמנית.

2. בנוסף, מאחר ומדובר בנושא המשפיע על זכויות אדם של אנשים עם מוגבלות, יש לקבוע כי על השר חלה חובת היוועצות גם עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
3. נוסח מוצע: קבע שר הבריאות, לאחר התייעצות עם מנכ"ל משרד הבריאות, כי בשל התפשטות של נגיף הקורונה החדש (Novel Coronavirus 2019-nCoV) במדינה קיים חשש ממשי להדבקת דיירים במעון, השר יהיה רשאי לקבוע, לאחר התייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.
"רשאי יהיה לקבוע הוראות בעניין מגבלות או איסורים בכל הנוגע ליציאה של הדיירים ממעון ובכלל זה יציאה למפגש עם משפחתם או לחופשה בבית משפחתם"
4. יש לאפשר למי שמבקש בכך לקיים דיון בוועדת חריגים בנוגע למקרים פרטניים בהם מניעת יציאה לבית המשפחה או למפגש עמם עלול להביא לנזק רב לדייר כאמור בסעיף 11 לעיל.
"כן יוכל השר, בנסיבות האמורות, לקבוע הוראות בעניין מגבלות או איסורים על כניסתם של מבקרים למעון (להלן- הוראות בעניין יציאות או ביקורים)";
5. שלילת אפשרויות לביקור של דיירים, באופן מוחלט וגורף מהווה פגיעה חמורה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.
6. ראשית, לגבי חלק מהאנשים עם המוגבלויות, וכן ילדים במסגרות שונות, ביקורי בני משפחה, תוך שמירה על שגרה ורצף, קריטיים לצורך שמירה על בריאותם הנפשית והפיזית. ישנם אנשים עם מוגבלויות וכמוהם גם ילדים, אשר עצם שלילת הביקורים הקבועים עלולה להביא לפגיעה חמורה לא פחות מאשר נזקי הקורונה.
7. שנית, ביקורי בני משפחה, בעיקר בתקופה זו, שבה אין יוצא ואין בא מהמוסדות, למעט הצוות הקבוע העובד בהם, מהווה את אפשרות הביקורת היחידה על הנעשה בתוך המוסדות. למרבה הצער, מקרים של אלימות והזנחה אירעו בעבר במוסדות משרד הרווחה (ואך לאחרונה משרד הרווחה הורה על החלפת הנהלת אחד המוסדות).
8. שלישית, החקיקה הגורפת מפלה לרעה את האנשים עם המוגבלויות. כאמור לעיל, ביחס לכלל האוכלוסייה קבועות הנחיות מכוח פקודת בריאות העם, אשר נכון למועד זה אינן קובעות סגר מוחלט, גם לא לגבי אוכלוסיות בסיכון. הצעת החוק מאפשרת לשר הרווחה להכניס אוכלוסיות מסוימות לסגר מוחלט בפועל, על דעת עצמו, ומבלי שיש כל עילה להפרדה בין קבוצה זו לבין כלל האוכלוסייה.
9. ככלל, אין כל מניעה מקיום פגישות עם מבקרים תחת הנחיות משרד הבריאות. פגישות פרטניות, עם מבקרים ספציפיים, אשר ייעשו מחוץ למבנה ותוך שמירה על מרחק מינימלי של 2 מ' בין המבקר לדייר, ואשר יאפשרו שמירה על הדייר או הילד מפני סכנת הידבקות. ככל שהמשרד סבור שיש צורך בכך, הוא רשאי להורות על אמצעי מיגון נוספים כגון שימוש באמצעי מיגון על ידי המבקר כל משך הביקור. הערה זו נכונה גם באשר למפגשים בין ילדים למשפחותיהם הביולוגיות (ס' 5 לתזכיר).

10. ככל שתהיה הנחיה כזו או אחרת ביחס לאוכלוסיות בסיכון, יהיה מקום להחילה, בהתאמה, גם על קבוצות סיכון מבין האנשים עם המוגבלות. המהווים כאמור רק חלק מאוכלוסיית האנשים עם המוגבלות, אך אין כל עילה ליצירת חקיקה נפרדת ביחס לאותם אנשים.

11. נוסח מוצע: כן יוכל השר, בנסיבות מיוחדות שייקבעו, לקבוע הוראות בעניין מגבלות או איסורים על כניסתם של מבקרים למעון (להלן- הוראות בעניין יציאות או ביקורים); היה המעון מוסד של אנשים עם מוגבלות, בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובהתאם לעקרונות הקבועים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ורק באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

לסעיף 2(ג):

"הוראות בעניין יציאות או ביקורים לגבי כל אחד מסוגי המעונות או לגבי מעון מסויים ינתנו לאחר שהשר שקל, בין היתר, את מאפייני האוכלוסייה ומספר הדיירים באותם מעונות"

12. יש להוסיף: ומבנה המעון, ובלבד שהוראות אלו לא יחולו על מעון שדייריו אינם אוכלוסייה בסיכון לעניין תחלואה בקורונה לפי הקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הבריאות

לסעיף 2(ד):

13. כל מקום שבו נכתב "21 ימים" יש לשנות ל- "7 ימים" ובלבד שמשך התקופה לא יעלה על משך התקופה שנקבע בתקנות שעת חירום או בצו בריאות העם. כן יש להוסיף כי הוראה כאמור תהיה באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

לסעיף 2(ה)

"הוראות בעניין יציאות או ביקורים, כאמור בסעיף זה, יחולו אף לגבי דיירים שיציאתם מהמעון ובכלל זה יציאה לחופשה בבית משפחתם, או למפגש עם משפחתם, או ביקורי משפחתם במעון מעוגנים בצו של בית משפט או בדרכי טיפול שקבעה ועדת אבחון לפי חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית), התשכ"ט – 1969".

14. במקרים בהם מדובר בביקורים אשר נקבעו בצווי בית משפט או בדרכי טיפול של ועדת האבחון, מדובר בחקיקה כללית אינה יכולה לגבור באופן גורף על קביעות פרטניות של גורמים מקצועיים בנוגע לטובת האדם.

15. החלטה באותם מקרים פרטניים תינתן רק על ידי ועדת חריגים כמפורט בסעיף 11 לעיל.

לסעיף 2(ו):

"נתן השר הוראות בעניין יציאות או ביקורים המגבילות את קיומם של יציאות או ביקורים, יעשה המעון כל שביכולתו לאפשר קיומו של קשר רציף בין הדיירים למשפחתם באמצעים טכנולוגיים"

16. אין להשאיר את השמירה על קשר בין דיירים למשפחותיהם לשיקול דעת של המעון.

17. נוסח מוצע: הוראות בעניין יציאות או ביקורים המגבילות את קיומם של יציאות או ביקורים, יינתנו לאחר התייעצות עם שר הבריאות ועם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות או נציגת קבילות ילדים לחוק האומנה, לפי העניין, ולאחר שנשקלו כל החלופות. הגביל השר יציאות או ביקורים, יקבע מהם האמצעים שינקטו המעון או משפחה האומנה / המשפחה המאמצת על מנת לאפשר קיומו של קשר רציף בין הדיירים למשפחתם באמצעים טכנולוגיים. או באמצעים אחרים,

לסעיף 3(א):

18. אין להתיר כי החלטה על שינוי מקום מגורים תיעשה בהסכמת האפוטרופוס בלבד. יש לאפשר לדייר להביע הסכמתו על ידי הנגשת ההצעה ומשמעותה.

19. נוסח מוצע: יש למחוק את המלים "היה הדייר מסוגל להבין בדבר".

לסעיף 3(ג):

יצא דייר מהמעון בהתאם לסעיף קטן (א) לא ישוב להתגורר במעון אלא לאחר שתסתיים תקופת ההוראות.

20. דייר אשר יצא מהמעון אינו מקבל כל שירותי רווחה. משכך, הוא זכאי לקבל את קצבת הנכות שלו, וקצבאות נוספות להן היה זכאי לולא התגורר במעון.

21. נוסח מוצע: יצא דייר מהמעון בהתאם לסעיף קטן (א) לא ישוב להתגורר במעון אלא לאחר שתסתיים תקופת ההוראות ויקבל כל קצבה לה הוא זכאי.

לסעיף 4:

22. יש לקיים ועדת חריגים בכל מקרה שבו נדחתה בקשה של דייר לצאת בשל צורך חיוני, לרבות יציאה לביקור משפחתי.

23. נוסח מוצע: (ב) פנה אדם אל מנהל המעון בבקשה למתן אישור בשל צורך חיוני ודחה מנהל המעון את בקשתו, יוכלו האדם, הקטין או בני משפחתו לפנות לוועדת חריגים לצורך מתן אישור ביקור. השר יקבע את הדרכים והאמצעים לשם כך, תוך התאמתם לצרכים של אנשים עם מוגבלויות, קשישים וקטינים בגילאים שונים וכן את זכותם לפנייה לערכאות לשם כך והחובה ליידעם ולסייע להם בכך, ועל מי תחול.

לסעיף 5:

"(א) בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף 2, רשאי השר, ליתן הוראות בעניין יציאות או ביקורים, כאמור בסעיף האמור, בשינויים המחויבים, גם לגבי יציאה של ילד ממשפחת אומנה, יציאה של ילד ממשפחה למטרת אימוץ, או יציאה של ילד לצורך מפגש עם קרובי משפחתו הביולוגית במסגרת צמצום תוצאות אימוץ".

24. מניעת מפגש של ילד, בפרט ילד צעיר, עם הוריו המולידים, הלכה למעשה, לפרקי זמן בלתי מוגבלים, מהווה פגיעה קשה ביותר ביכולתו לשמר את הקשר עם משפחתו ומסכלת את

האפשרות שיש לבחון במיוחד ביחס לילדים החיים במשפחה למטרת אימוץ, כאשר מטרת המפגשים היא לאפשר לילד לשוב למשפחתו ולשקמה ועל כן יש חובה מוגברת להמשיך ולקיימם ככל הניתן.

25. בכל הנוגע ליציאה של ילד לצורך מפגש עם קרובי משפחתו הביולוגית במסגרת צמצום תוצאות אימוץ, הרי שמדובר בהחלטות שיפוטיות ולא ראוי כי שר יכול לבטל החלטות שיפוטיות באופן גורף ובלתי מידתי.

26. ההכרעה השיפוטית היא מכלול שיש בו מלבד ההשמה, גם הסדרי ראייה, ועל כן לא סביר לתת לשר סמכות להחליף את שיקול הדעת השיפוטי, בהיעדר הסדרים לביקורת שיפוטית ובהתייחס לקושי המובנה של הילדים והמשפחות להשיג על החלטות כאלה.

27. על רקע זה, יש כאמור לעיל, לקבוע מנגנון בקרה מסוג ועדת חריגים וכן לעגן את הדרכים לפנייה לערכאות שיפוטיות. יש לקבוע כי פנייה לערכאות שיפוטיות תיעשה כאשר הורי הילד, אפוטרופסו, או הילד עצמו זכאי לייצוג משפטי לפי חוק הסיוע המשפטי, **ללא מבחני זכאות, בשונה מן ההסדרים הקבועים בחוק הסיוע המשפטי בשגרה.**

28. לסיכום, על אף שתכלית החקיקה האמורה היא הגנה על דיירי המעונות, הרי שהיא אינה סבירה ואינה מידתית על רקע מכלול הערותינו. הסמכויות המוקנות לשר הרווחה הן גורפות על אף פגיעתן הקשה בזכויות אדם, וללא שהן מלוות במנגנוני בקרה ההולמים את חומרת הפגיעה ואת המוחלשות האינהרנטיות של הנפגעים. לפיכך חלה עליכם חובה להטמיע בחקיקה הגנות משמעותיות על זכויות אדם, כתנאי מקדמי להקניית הסמכות בחקיקת המשנה.

29. נודה על שקילת הערותינו.

בברכה,

משכית בנדל, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

ורד בר, עו"ד
בזכות – המרכז לזכויות אדם
של אנשים עם מוגבלויות