



האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطنين في اسرائيل



16 ביולי 2020

לכבוד :

ד"ר אביגדור קפלן
מנכ"ל משרד הרווחה

מר חזי לוי
מנכ"ל משרד הבריאות

בדואר אלקטרוני: mankal@molsa.gov.il

בדוא"ל: mankal@moh.health.gov.il

שלום רב,

הנדון : דרישה להפעלת פיקוח ולהגנה על זכויות הדיירים במוסדות לקשישים

סימוכין : פניות האגודה לזכויות האזרח מיום 16.3.2020 ; 2.4.2020 ; 13.5.2020 ; פניה משותפת לקליניקה לזכויות זקנים וניצולי שואה באוני בר-אילן, הקליניקה לזכויות ניצולי שואה ואנשים בזקנה באוני תל-אביב, עמותת המשפט בשירת הזקנה והאגודה לזכויות האזרח מיום 24.6.2020 ; פניית עמותת משפחות הקשישים בבתי אבות מיום 7.6.2020 ; מענה הייעוץ המשפטי במשרד הבריאות מיום 28.6.2020

אנו שבים ופונים אליכם בשמן של משפחות ודיירים במוסדות סיעודיים וגריאטריים, מתחמי דיור מוגן ובתי אבות (להלן: "מוסדות מפוקחים" או "המוסדות") בדרישה להפעלת סמכותכם לפיקוח על מוסדות אלה לשם מניעת הטלת מגבלות ואיסורים על דייריהם, ללא הסמכה וללא היתר בדין. התערבותכם נדרשת על מנת להגן על זכויותיהם של המטופלים והדיירים במוסדות המפוקחים בשעה שאותם דיירים תלויים לחלוטין בהנהלת המוסדות ומצויים תחת אחריותם. נפרט להלן :

1. במהלך החודשים האחרונים, מאז פרוץ מגיפת הקורונה בישראל ועד עתה, נוקטים המוסדות צעדים שונים, ומטילים מגבלות שונות על הדיירים וקרוביהם על מנת להקטין את הסיכון להדבקת דיירים בקורונה. הגבלות ואיסורים מסוימים נקבעו בדברי חקיקה ובתקנות, והוחלו באופן אחיד על כלל האוכלוסייה או על כלל המוסדות. כפי שתואר באריכות בפניותינו שבסימוכין, במקרים רבים אחרים הטילו המוסדות המפוקחים מגבלות נרחבות ומחמירות על הדיירים **על דעת עצמם**, תוך פגיעה מרחיקת לכת בזכויות היסוד של הדיירים. לדיירים התלויים לחלוטין בבתי האבות לא ניתן פתחון פה, והצעדים נכפו עליהם ונאכפו עליהם חרף התנגדותם באופן לא חוקי וללא כל סמכות שבדין.
2. בעקבות פניות רבות של דיירים וחוסים במוסדות המפוקחים ובני משפחותיהם, פנינו אליכם פעמים רבות בתלונה על תופעות אלה ובדרישה להתערבות מיידית, למתן הנחיות שיבהירו כי אין לפגוע בזכויות הדיירים ולהצר את צעדיהם ללא סמכות מפורשת בחוק - ולפיקוח ואכיפה של האמור בהנחיות אלה.
3. בפניותינו דרשנו, בין היתר, כי תורו למנהלי המוסדות המפוקחים שלא להטיל מגבלות על תנועת הדיירים ועל כניסתם ויציאתם מהמוסדות המפוקחים, מעבר למגבלות ולתנאים

הקבועים בדין. פניותינו הגיעו בעקבות עשרות פניות ותלונות דיירים ובני משפחותיהם שדיווחו על מוסדות ברחבי הארץ שאסרו על דייריהם לצאת מבתי האבות או מהמתחמים כלל לכל צורך שהוא, להוציא טיפול רפואי דחוף. הוראה זו אף נאכפה, לעיתים באופן פיזי באמצעות סגירת שערי המוסד ונעילתם, ולעיתים באיומים בדבר הכנסת דיירים לבידוד או סילוקם לצמיתות מהמוסד אם יפרו את ההוראות.

4. בנוסף פנינו בבקשה להתערבות בעניין מניעה מוחלטת של ביקורים בכמה מהמוסדות המפוקחים. לאחר שמוסדות רבים הטילו איסור מוחלט על ביקור הדיירים במוסדות המפוקחים משך חודשים ארוכים ללא עיגון בדין, הוסדר נושא הביקורים באופן חלקי בסעיף 3ד לתיקון לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות - הוראת שעה), התש"ף-2020. למרות ההסדרה יש מנהלי מוסדות המבקשים לקבוע החמרות והגבלות נוספות על אלה המגבילות והמצמצמות שנקבעו בצו. כעולה מפניות דיירים ובני משפחותיהם, אף על פי שהתיקון לצו אינו מטיל כל מגבלה על תדירות הביקורים, במוסדות רבים מוגבלת האפשרות לקיים פגישות ולקבל שני מבקרים, ובפועל מתאפשרים ביקורים רק אחת למספר שבועות.

5. האמור לעיל משקף רק חלק מהתלונות והפניות שהתקבלו בדבר הפרת זכויות הדיירים במוסדות המפוקחים, ללא סמכות ובניגוד להוראות החלות על כלל האוכלוסייה – לרבות אוכלוסיות נוספות בסיכון דוגמת מאושפזים בבתי החולים, ואוכלוסייה מבוגרת שאינה מתגוררת במוסדות המפוקחים. לכך יש להוסיף פניות בדבר מניעת גישה חופשית לשיחות טלפון ווידאו עם המשפחות; תלונות באשר לסגירה של דיירים בחדריהם למשך רוב שעות היום והלילה ללא פעילות ותנועה וללא אינטראקציה אנושית מינימאלית בבית האבות "משען" בחולון; מניעת כניסת מטפלים סיעודיים, מרפאים בעיסוק ועובדים סוציאליים למוסדות המפוקחים, ועוד. התמונה העגומה בכללותה משקפת מצב בו הדיירים במוסדות המפוקחים ובני משפחותיהם נתונים לחסדיהם ולהחלטותיהם של מנהלי המוסדות, ותלויים בהם באופן מוחלט.

6. לא רק הנהלת המוסדות המפוקחים קובעת נהלים והגבלות על דעת עצמה. גם בעלי תפקידים אחרים, שברי שאינם מוסמכים להטיל איסורים והגבלות על אוכלוסייה כלשהי, לקחו לעצמם חירות לקבוע "החמרות" על פי שיקול דעתם. למשל, לשלול מדיירי המוסדות המפוקחים באזור מסוים את זכותם לביקורי משפחה. כך, למשל, ד"ר אבנר שחר, הגריאטר המחוזי במחוז דרום הורה ביום 30.6.2020 על הפסקה מוחלטת של ביקורי המשפחות במוסדות הגריאטריים בתחום המחוז, בשעה שבמחוזות אחרים לא הוטלו מגבלות דומות, ומגבלות התנועה והפעילות המוחלות על כלל האוכלוסייה הוסרו כמעט לחלוטין. אלפי קשישים מאזור הדרום הוכנסו לבידוד, הלכה למעשה, ונותקו מיקיריהם למשך כשבועיים, בהחלטה בת שורה אחת של הגריאטר המחוזי, שאופן קבלתה וכן מקור הסמכות ביסודה לוטים באפלה.

7. פעולות לא חוקיות אלה שנקטות על ידי המוסדות וגורמים נוספים – הטלת מגבלות, בידוד הקשישים וקטיעת שגרת החיים והפעילות להם זקוקים – משליכות באופן קשה על רווחתם של הדיירים והחוסים, פוגעות בחוסן הנפשי והגופני ואף גוררות הידרדרות ונסיגה קשה במצבם של דיירים רבים, שחלקם ניהלו שגרת חיים פעילה ומלאה, וחלקם היו תלויים במידה רבה בשמירה על קשר הדוק עם חברים קרובים ומטפלים.

8. חרף פניותינו החוזרות להתערבות המשרדים במקרים המתוארים, מקרים של פגיעה ללא סמכות בזכויות הדיירים במוסדות המפוקחים מוסיפים להתרחש בהיקף רחב גם בימים אלה, ומשרדיכם אינם נוקטים פעולה ואינם מנחים את המוסדות כיצד לפעול. במענה למכתב עמותת משפחות הקשישים בבתי האבות מיום 7.6.2020 אף ציינתם: **"משרד הבריאות אינו מתערב בהחלטה של מוסד פרטי - אם ברצונו להחמיר על הוראות הצו וככל שישנן טענות בעניינים אלה יש להפנות אותם להנהלת המוסדות."** משרד הרווחה אף לא כיבד את הפניות שבסימוכין בתגובה כלשהי.
9. עמדה זו המתירה לכל מוסד והנהלתו לנהוג בדיירים כרצונו וכראות עיניו אינה כדין ומהווה הפרה של חובת הפיקוח המוטלת על משרדיכם על פי חוק: לפקח על התנהלות המוסדות ולוודא כי הדיירים והחוסים במוסדות המפוקחים וזכויותיהם הבסיסיות אינם נפגעים. על כן, התנערות המשרדים מאחריות לנעשה במוסדות והקביעה לפיה כל מוסד והנהלתו יקבעו מגבלות, החמרות וגזירות על דעתם ללא הגבלה אינה כדין.
10. משרד הבריאות מוסמך לפקח על פעילותם של מוסדות רפואיים המיועדים לקשישים סיעודיים וגריאטרים, בהתאם לפקודת בריאות העם 1940, ולתקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), תשכ"ו-1966. מוסדות הנכללים על פי תחום פעילותם בפקודה ובתקנות חייבים באישור, רישוי ורישום של משרד הבריאות טרם הקמתם ופתיחתם, וכן לשם ניהולם והפעלתם השוטפים. **בסמכות משרד הבריאות להדריך ולהנחות את המוסד באשר לאופן ניהולו, ואף להורות על סגירתו של במוסד כאמור, אם לא קיים את הוראות המשרד או אם לא פעל לטובת מטופליו ולמען רווחתם.**
11. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מוסמך לפקח על בתי אבות הפועלים בשוק הפרטי, ונתונות לו סמכויות פיקוח, רישוי ומתן הנחיות למוסדות אלה, בין היתר על פי חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965 ותקנות הפיקוח על המעונות (תנאי המגורים והטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים) התשס"א-2001. השר מוסמך לקבוע תקנות לעניין התנאים והשירותים המינימאליים שלהם יזכו הדיירים במוסדות שבפיקוחו, ולוודא כי נשמרות זכויות הדיירים, **ובין היתר על מתן יחס של כבוד לדיירים ועל שמירת זכותם לבוא וללכת כרצונם ולקבל מבקרים, בכל מוסד שבפיקוחו (ראו, למשל, תקנה 33 לתקנות הפיקוח).**
12. מבלי לחלוק על הצורך בנקיטת אמצעי זהירות למניעת הידבקות, ברי כי אמצעי הזהירות חייבים להיות מידיתיים, ובוודאי אינם יכולים להיקבע בשרירות על פי רצונו של כל מנהל מוסד. על הגופים המוסמכים להפעיל את כל סמכויותיהם על מנת לוודא כי לרווחתם של הדיירים במוסדות המפוקחים וכי זכויותיהם המוגנות לחירות, לכבוד, לאוטונומיה ולשוויון ניתן המשקל הראוי במאזן הסופי. מדיניות אי ההתערבות המתירה לכל מוסד להטיל הגבלות ולנהוג בדיירים על פי רצונו, לרבות נקיטת אמצעים בלתי חוקיים של כליאה והטלת סגר, בוודאי אינה משקפת איזון ראוי כזה.
13. נציין כי ההמלצות שמפרסם מעת לעת מטה המאבק בקורונה, "מגן אבות ואימהות", אינן מחייבות אף אחד מהמשרדים השותפים לפעילותו, וכמובן אינן מחייבות את המוסדות המפוקחים עצמם (כך גם על פי עמדתכם במענה משרד הבריאות מיום 28.6.2020). מכאן, שבעניינים שהעלינו בפניותינו הקודמות וכן במכתבנו זה אין קיימות הנחיות מחייבות ואחידות

שתמנענה הטלת הגבלות על דיירי המוסדות שלא כדון, וממילא אין פיקוח על מניעת הפגיעות שתוארו.

14. בנסיבות המתוארות, מחובתן של הרשויות המוסמכות להנחות את המוסדות ולפקח עליהם באופן שימנע פגיעה בלתי חוקית בזכויות הדיירים. הימנעותכם מלהפעיל את סמכויות הפיקוח שבידיכם חרף פניותינו הרבות בעניין זה במהלך החודשים האחרונים מהווה הפרה של חובת רשויות המדינה לכבד את זכויות היסוד הקבועות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולמנוע פגיעה בכבודם ובחירותם של הדיירים, על הזכויות הנובעות מהם. יתר על כן, מחדל זה מנוגד לחובתה של רשות מנהלית להפעיל את סמכויותיה, לרבות סמכויות הפיקוח שבידה, בסבירות ובהתאם לתכליתו של החוק המסמך.

15. על כן, אנו שבים ודורשים :

א. כי יפורסמו הנחיות מחייבות לכלל המוסדות המפוקחים שיאסרו עליהם להטיל הגבלות על הדיירים ולהטיל עליהם סנקציות מעבר לקבוע בדין ביחס למוסדות ולכלל האוכלוסייה.

ב. כי המשרדים יפקחו על המוסדות ויאכפו את קיום הנהלים, ולצורך כך יעשו שימוש בכל הסמכויות הנתונות בידיהם.

בכבוד רב ובברכה,

רעות שאער

מנהלת פניות הציבור

העתקים :

עו"ד רינת וייגלר, יועמ"ש למש' העבודה והרווחה
ד"ר אירית לקסר עשהאל, ראש האגף לגריאטריה - מש' הבריאות
מר מאיר שפיגלר - מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי