

פתח דבר

מהפכת ההזדקנות היא מהמהפכות המשמעותיות ביותר של העידן הנוכחי, והזדקנות האוכלוסייה מציבה אתגרים משמעותיים לאנושות כולה בתחומים רבים ומגוונים. בעניין זה ציין השופט אליקים רובינשטיין, בצדק רב, כי "העלייה בתוחלת החיים היא כמובן מבורכת כשלעצמה; אותו 'בן ששים לזקנה' שבמסכת אבות במשנה (ה', כ"א) אינו מייצג עוד את גיל הזקנה האופייני, ואף לא גילאים גבוהים יותר"¹. הנתונים מעוררי השתאות ומדברים בעד עצמם: בין השנים 1950 ל-2010 תוחלת החיים הממוצעת של אוכלוסיית העולם עלתה מ-46 שנים ל-68 שנים, והיא צפויה לעלות לכ-80 שנים עד סוף המאה הנוכחית; ובשנת 2050 - לראשונה בהיסטוריה האנושית - יהיו יותר אנשים בני 60 ומעלה מאשר ילדים.

הקדמה וההתפתחות הרפואית, המדעית והטכנולוגית הביאו לעלייה ניכרת בתוחלת החיים. ואולם לצד הברכה הרבה שיש בכך, הזדקנות האוכלוסייה מציבה לפתחנו אתגר ממשי הקשור לשמירה על זכויותיהם הבסיסיות של הקשישים, ומעל הכול זכותם להזדקן בכבוד אנושי. ידועה האמרה - "כולם רוצים אריכות ימים, אבל איש אינו רוצה להזדקן". ועדה של האו"ם קבעה כי מדי בשנה בשנה, ב-1 באוקטובר, יצוין יום הקשיש הבין-לאומי, על מנת להעלות על סדר היום הציבורי את נושא רווחת הקשיש והדאגה לצרכיו. דוח ביקורת מיוחד זה - המונח על שולחן הכנסת ומתפרסם לציבור - עוסק בטיפול המדינה בקשישים הסיעודיים השוהים בביתם. הממצאים המפורטים בו הם הוכחה לאתגר המשמעותי המונח לפתחה של המדינה בכל הנוגע להגשמת הזכות הבסיסית להזדקן בכבוד אנושי. לצערי הרב, התמונה העולה מדוח זה מדאיגה ביותר. הדוח מצביע על שורה ארוכה של ליקויים משמעותיים בתחום הטיפול הסיעודי הניתן לקשישים והסיוע לבני משפחותיהם.

אציין כי בביקורת מיוחדת זו נעשה שימוש בכלי ביקורת חדשני, ייחודי ופורץ דרך - שיתוף ציבור. מטרת שיתוף הציבור הייתה לעמוד באופן בלתי אמצעי על נקודת ראותו של הציבור בכל הנוגע לטיפול הניתן לקשישים הסיעודיים ולנטל שנושאים בו בני המשפחה המטפלים בהם. בתהליך שיתוף הציבור, שאלו

1 בג"ץ 9134/12 גביש נ' הכנסת, פסקה ב' לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 21.4.16).

נחשפו כ-300,000 איש, ו-687 איש השתתפו בו באופן פעיל, נעשה שימוש משולב בכלי שיתוף איכותניים וכלי שיתוף כמותניים. במסגרת התהליך התקיימו מפגשים בלתי אמצעיים עם קשישים ובני משפחותיהם, וצוות הביקורת שמע ממקור ראשון על הקשיים שהם חווים. השימוש בכלי חדשני זה נעשה בהתאם למדיניות שקבעתי, ולפיה שיתוף הציבור בעבודת ביקורת המדינה אינו מתמצה בפרסום ממצאי הביקורת לציבור. תפיסה זו, ההולכת ומשתרשת בעולם בשנים האחרונות, גורסת כי שיתוף הציבור במגוון שלבים של עבודת הביקורת מועיל רבות למוסדות ביקורת המדינה, וכן תורם להגברת האחריות הציבורית של עובדי הציבור ונבחרי.

החובה לדאוג לקשישים היא אחד מאדני היסוד שעליהם מושתתים החיים בחברה מוסרית ומתוקנת. הכרתן של מדינות העולם בחובה זו התבטאה בשורה ארוכה של החלטות שקיבלו האו"ם וגופים הקשורים אליו. עוד בשנת 1991 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם החלטה בדבר **"עקרונות האומות המאוחדות לקשישים"**²; לפי החלטה זו, על המדינות החברות בארגון לקדם בחקיקה ובמדיניות הלאומית שלהן את יישום העקרונות האלה: הבטחת העצמאות של הקשיש והבטחת תנאי מחיה נאותים לקשיש; הבטחת מתן האפשרות לקשיש להשתתפות בחברה; טיפול בקשיש והשגחה עליו; מתן כלים לקשיש להגשמה עצמית; ושמירה על כבודו של הקשיש. העיסוק הרב בשנים האחרונות בזכויותיהם של הקשישים, ובייחוד ייסוד קבוצת עבודה בנושא זה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 2010³, הביאו לקריאה לכינון אמנה בין-לאומית מיוחדת להגנה על זכויותיהם של קשישים. לא יהיה הימור פרוץ לשער כי בשנים הקרובות אכן תנוסח אמנה כזו.

המאמץ הבין-לאומי בשנים האחרונות להתמודד עם הזדקנות האוכלוסייה, שגם מדינת ישראל שותפה לו, מתבטא בייחוד ב**"תכנית מדריד - תכנית פעולה בין-לאומית בנושא הזדקנות האוכלוסייה"**, התכנית אומצה על ידי האו"ם

2 ראו:

"United Nations Principles for Older Persons", Adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991.

3 ראו:

"Follow-up to the Second World Assembly on Ageing", General Assembly resolution A/RES/65/182 (2010).

בשנת 2002⁴. אחד מעקרונות הבסיס של תכנית הפעולה הבין-לאומית הוא "Ageing in Place" - מתן אפשרות לקשישים להזדקן בכבוד בביתם ובסביבתם הטבעית, ואף עידודם לעשות כן.

מלבד המחויבויות הבין-לאומיות של המדינה לתמוך בקשישים ובבני משפחותיהם, חובה זו נלמדת גם ממארג הדינים הפנימי. חובת המדינה להבטיח את הזכויות הבסיסיות של קשישים הזקוקים לסיוע סיעודי נגזרת בראש ובראשונה מהזכות לכבוד, שהיא בעלת מעמד חוקתי על-חוקי. סעיף 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם". סעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". על זכותם של קשישים לחיים בכבוד אנושי עמד גם בית המשפט העליון כדלהלן:

"הזדקנות האוכלוסייה, והעלייה המשמעותית בתוחלת החיים, מציבות בפני החברה ובפני המשפט אתגרים חדשים. עקרונות של ערבות הדדית בין-דורית, הבנויים על כיבוד האזרח המבוגר ודאגה לצרכיו, מחייבים התאמה של התבניות החברתיות והמשפטיות למציאות הדינמית המשתנה. צרכיו של האדם המבוגר משתקפים בתחומי חיים שונים, אולם הבסיסי ביותר מביניהם הוא זה הנוגע לאמצעי המחיה הנותרים בידי, שנועדו להבטיח את קיומו בכבוד לעת זקנה. הזכות לקיום בכבוד אנושי קשורה ואחזה בזכות לקיום בכבוד כלכלי. אדם שזכותו הבסיסית לקיום כלכלי נפגעת בהגיעו לגיל מבוגר, זכותו החוקתית לכבוד אנושי עלולה להיפגע גם היא"⁵.

על מנת לממש את חובתה החוקתית לאפשר לקשיש חיים בכבוד אנושי, נוקטת המדינה מגוון אמצעים. האמצעי העיקרי הוא גמלת סיעוד שהמוסד לביטוח לאומי נותן לקשישים שנמצאו זכאים לקבלת עזרה מהמדינה עקב מצבם הסיעודי. בביקורת זו עלה כי הלכה למעשה מנגנון זה של המדינה אינו ממלא פעמים רבות את ייעודו - מתן עזרה סיעודית ראויה לקשישים הנזקקים לה. היה

4 ראו:

"Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing", United Nations, 2002.

5 בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד (סד) 3, 204, 238 (2011).

ניתן לצפות שהקשישים הסיעודיים יקבלו טיפול סיעודי באיכות ראויה, אולם ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים רבים וחמורים באיכות הטיפול הביתי הניתן לכ-165,000 קשישים - ליקויים המגיעים לעתים עד כדי הזנחה. הממצאים גם מלמדים על הקושי הרב של בני המשפחה אשר נושאים בנטל הכבד הכרוך בטיפול בקשישים הסיעודיים. רשויות המדינה לא נתנו את דעתם כנדרש על הצורך לתמוך בבני המשפחה המטפלים בקשישים סיעודיים, ולמעשה זנחו והותירו את בני המשפחה להתמודד לבדם עם הנטל הכבד הכרוך בטיפול בקשישים הסיעודיים. ממצאי דוח זה מלמדים אפוא כי המדינה אינה עושה די על מנת לממש את העיקרון המרכזי של **"Ageing in Place"**, ובכך אינה ממלאת את חובתה להבטיח את זכותם של הקשישים לחיים בכבוד אנושי וכלכלי, בד בבד עם סיוע ראוי לבני משפחתם. חובה זו מעוגנת באמנות הבין-לאומית שעליהן חתמה המדינה, במסמכים בין-לאומיים שהייתה המדינה שותפה בניסוחם, בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובפסיקותיו של בית המשפט העליון.

במצב דברים זה על הרשויות הרלוונטיות ללמוד דוח זה ולפעול לתיקון הליקויים העולים ממנו, בבחינת קיום המצווה **"והדרת פני זקן"** (ויקרא יט, לב) הלכה למעשה. כפי שציינתי בכמה הזדמנויות מאז נכנסתי לתפקידי, אני רואה במוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור גוף המגן על זכויות האדם במדינת ישראל. דוח זה, העוסק במימוש אחת הזכויות החברתיות הבסיסיות ביותר במשטר דמוקרטי - חיים בכבוד אנושי, הוא תוצאה ישירה של מדיניותי להדגיש לפני הגופים המבוקרים כי החובות של מדינת ישראל המושתתות על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועל האמנות הבין-לאומיות בתחום זכויות האדם שעליהן חתמה המדינה, אינן רק אידאל נשגב או מטרה נעלה. מדובר בחובות חוקתיות ובהתחייבויות בין-לאומיות המטילות על גופי השלטון חובות משפטיות. למדינה יש מחויבות להקצות משאבים סבירים לשם הבטחת זכותם של הקשישים לחיות בכבוד אנושי וכלכלי, בד בבד עם סיוע ראוי לבני משפחותיהם של הקשישים, ולעצב מדיניות אשר תגשים מחויבות זו.

שופט בית המשפט העליון ניל הנדל ציין באחת מפסיקותיו⁶:

"Aging is what we all hope for, and all fear. Let there be more hope and less fear".

אני תקווה כי פעולה ממשית ומהירה ליישום ההמלצות שבדוח ביקורת זה יבטיחו לאוכלוסיית הקשישים הסיעודיים במדינה פחות חשש מפני הזקנה, והחשוב ביותר - חיים בכבוד אנושי.

לו יהי כן!

ממרום גילי ובנימה אישית אומר רק זאת: הצעיר של היום הוא הקשיש של מחר.

בריאות טובה ועד 120!



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשע"ח
אוקטובר 2017