

מהדורה שנייה

משפט, צדק וזיקנה

ישראל דורון

משפט, צדק וזיקנה
ישראל דרון

משפט, צדק וזיקנה

ישראל דורון

מהדורה שנייה מורחבת ומתוקנת



אשל – האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל
נוסדה על-ידי ג'וינט-מלב"ן ונתמכת על-ידי ממשלת ישראל
וג'וינט ישראל

www.eshelnet.org.il



Law, Justice and Old Age
Israel Doron (Ph.D.)

הוועדה להוצאה לאור, אשל:
פרופ' חוה גולנדר, יו"ר
שמואל באר
פרופ' יצחק בריק
חיה דימנט
פאני יוז
בן ציון כרם
פרופ' ארנולד רוזין
ורח שלום
מרים שמלצר
טוביה מנדלסון, מרכז הוועדה

עריכת לשון: ורדה בן יוסף
תיאום הפקה ומזכירות: סימונה דוד
עוזרת הפקה והבאה לדפוס: מרי גרינשטיין
הפקה והפצה: מוסד ביאליק • ירושלים
הפקת סדר: דנון הפקות דפוס
הוצאה לאור: טוביה מנדלסון, אשל

הערה: כל הכתוב בספר זה בלשון זכר או בלשון נקבה מכוון לשני המינים כאחד.

מהדורה שנייה: תש"ע – 2010

מסת"ב: 978-965-7073-49-0
מספר קטלוגי: 212821

© כל הזכויות שמורות לאשל, תשס"ז
Copyright by JDC-Eshel, 2007
Printed in Israel

להורי,
פרופ' אברהם (בורנשטיין) דורון
וחוה (בלוי) דורון,
שלימדוני להבדיל בין טוב לרע
וחינכוני לרדוף צדק

תוכן העניינים

9		פתח דבר
11	מפגש ראשון	הקדמה
15	בפתח המהדורה השנייה	
17	הפגישה העצובה בין הזיקנה למשפט	מבוא
35	המפגשים הבלתי נראים בין המשפט לזיקנה	פרק ראשון
54	בין משפט לזיקנה – מודל רב-ממדי	פרק שני
67	כשהחוק פוגש זקנים בבתי אבות	פרק שלישי
88	כשהחוק פוגש התעללות בזקנים	פרק רביעי
121	כשהחוק פוגש בני משפחה המטפלים בקרוביהם הזקנים	פרק חמישי
143	כשהחוק מנסה לתכנן את הזיקנה	פרק שישי
160	כשהחוק פוגש אזרחים ותיקים	פרק שביעי
198	כשהחוק פוגש נהגים זקנים	פרק שמיני
215	כשהחוק פוגש זקנים מוגבלים	פרק תשיעי
228	לקראת מפגש שונה של זיקנה ומשפט	סיכום
233		מקורות

פתח דבר

כשאנו מדברים על זיקנה או על תהליך ההזדקנות, ישנם לא מעט הקשרים כמעט מידיים שעולים בדעתנו: מצב גופני, מצב קוגניטיבי, בריאות וחולי, יציאה לגמלאות וביטוח סיעודי, דיור מוגן ושירותים קהילתיים ומוסדיים וגם – ניסיון חיים, תבונה וחכמה ועוד כהנה וכהנה. נדמה שאיננו חושבים על הקשר בין זיקנה לבין משפט, חוק וצדק.

אנו עדים לשינויים מרחיקי לכת במציאות הדמוגרפית בעולם ובישראל: גידול ניכר במספר הזקנים מביא אתו גידול וגיוון בצרכים המיוחדים לציבור הזה באוכלוסייה, ובד בבד חלות כל העת התפתחויות בתחום המשפט; אנו קוראים ושומעים על תפיסות רעיוניות חדשות הנובעות מהעלייה בתוחלת החיים, למשל, ועל שאלות של אתיקה ומוסר הנוגעות למעמדם של הזקנים, לכבודם ולזכויותיהם. אשל שמחה להוציא לאור את המהדורה השנייה לספרו של ד"ר ישראל דורון "משפט, צדק וזיקנה". הספר נוגע בממשק שבין משפט לזיקנה ומעלה סוגיות עקרוניות מרכזיות ובעלות חשיבות רבה בחייהם של הזקנים. זהו תחום חדש בהשוואה לתחומים אחרים שחקר הזיקנה והגרונטולוגיה עוסקים בהם, אך מספר הפרסומים הדנים בשאלות אלה באירופה, בצפון אמריקה ובמדינות אחרות עולה בהתמדה.

הקריאה בספר מגלה נקודות מפגש רבות, מקצתן מפתיעות, של הזיקנה והמשפט. לדאבונו, המפגשים הללו אינם תמיד חיוביים. הם מלמדים שלמקבלי ההחלטות ולמחוקק מצפה עוד עשייה רבה בעידן שהזיקנה זקוקה – אולי יותר מאי פעם – לעצות משפטיות נבונות ולהכרעות המעוגנות בחוק. אנו למדים מהספר כי מנגנוני המשפט הכלליים, שהיו מיועדים לכלל האוכלוסייה ואף לקבוצות החלשות בה, אינם מספקים תשובות הולמות ויעילות לצרכים המשתנים של הזקנים. "תפקידו של המשפט הוא לאפשר לזקנים להגשים את רצונותיהם",

כותב ד"ר דורון, "מתוך התחשבות בהשלכות של החלטתם על סביבתם ועל החברה בכלל. לצערנו, לעתים קרובות מדי המשפט מאכזב את הזקנים בישראל". ספר זה הוא צעד חשוב לתיקון המצב הזה, למען הזקנים בישראל ולמען החברה הישראלית כולה.

אשל רואה בספר זה עוד נדבך חשוב במאמץ הרחב יותר לקידום מעמדם של הזקנים בחברה ולשיפור איכות החיים של אוכלוסייה זו.

פרופ' יצחק בריק

מנכ"ל אשל

הקדמה

מפגש ראשון

ספר זה נולד בעקבות מפגש מקרי ביני ובין תחום המשפט והזיקנה. בשנת 1993 יצאתי לארצות הברית במסגרת מלגה מטעם הקרן החדשה לישראל, ללימודים לתואר שני בתחום זכויות האזרח במשפטים, ונשלחתי להתמחות בארגון לזכויות זקנים. עד לאותה עת כלל לא שמעתי על תחום משפטי הידוע בשם "זיקנה ומשפט", ובזכות אותו מפגש קצר ונפלא, התגבשה אצלי ההחלטה להתמחות בתחום חדשני זה ולכתוב ספר בנושא.

מאז אותו מפגש ראשון זכיתי לעסוק בתחום הזיקנה והמשפט בהקשרים רבים. בהיותי עורך דין פרטי הזדמן לי לייצג זקנים ובני משפחותיהם, ובהיותי דוקטורנט חקרתי את תחום האפוטרופסות על זקנים בקנדה. היום אני חוקר ומרצה בפקולטה ללימודי רווחה ובריאות באוניברסיטת חיפה, ואני עוסק בהוראה ובמחקר של תחום הזיקנה והמשפט. ספר זה הוא סיכום חלקי של עבודתי עד היום.

תחום הזיקנה והמשפט הוא תחום מתפתח – תחום מתבקש לנוכח המציאות הדמוגרפית המשתנה וההתפתחות הדינמית של המשפט. הצורך בשיתוף פעולה בין התחומים, במחקר ובהיכרות הדדית של שני התחומים זכה להכרה בצפון אמריקה, והוא זוכה בהדרגה להכרה במדינות רבות באירופה, באסיה ובדרום אמריקה. ההכרה בתחום המשפט והזיקנה מתקדמת אט-אט גם בישראל, והמודעות לנושא עולה. ארגונים חוץ-ממשלתיים, עורכי דין, גופים מקצועיים ומשפטיים – כולם מגלים כי למשפט רלוונטיות גדולה לעולמם של הזקנים. העת הבשילה אפוא לכך שמודעות זו תבוא לידי ביטוי גם בספר הסוקר, ולו חלקית, את התחום החדש והמרתק הזה.

ספר זה הוא פרי עמלם של אנשים רבים. קצרה היריעה מלהודות לכולם, אך אשתדל להזכיר את אלה שבלי מעורבותם לא היה הספר רואה אור. בראש ובראשונה אני מבקש לציין כי כמה פרקים בספר מבוססים על מאמרים שפורסמו בעבר בכתבי עת מדעיים, בארץ ובעולם. מאמרים אלה הם, בחלקם, תוצרים של עבודה משותפת, פורייה, עם חוקרים אחרים וסטודנטים, וחלקם נכתבו בתמיכה כספית של גופים שונים. ברצוני להודות לכל שותפי לעיצוב הרעיונות המובעים בפרקי הספר. פרק המבוא מבוסס על מאמר שפורסם בפורום חיפה לעבודה סוציאלית, שנכתב בשיתוף עם מר יעקב כשדי, אז סטודנט למשפטים במכללה למשפטים ברמת גן. הפרק העוסק בהתעללות בקשישים מבוסס על מאמר שנכתב בשיתוף עם ד"ר שרה אלון ומר ניסים אופיר, אז סטודנט לגרונטולוגיה באוניברסיטת חיפה. הפרק על התמיכה בבני משפחה מבוסס על מאמר שפורסם בארץ ובחו"ל ונכתב בסיועה של גב' גליה לינצ'יץ, אז סטודנטית לתואר שני בחוג לגרונטולוגיה באוניברסיטת חיפה. הפרק שעניינו תכנון ומניעה משפטיים מבוסס על מאמר שנכתב בסיוע ד"ר עדו גל מאוניברסיטת חיפה, והמחקר המפורט בו נעשה בתמיכה כספית של קרן המחקר של הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות באוניברסיטת חיפה. את רוב הניתוחים הסטטיסטיים בספר עשתה גב' טל יכין, סטודנטית לתואר שני בסטטיסטיקה באוניברסיטת חיפה. תודתי לכולם על הסכמתם להכללת עבודתם בספר זה. למען הסר כל ספק, אציין כי האחריות לכתוב בספר מוטלת רק על כתפי, שכן בחומר ששימש בסיס לפרקיו נעשו עיבודים ושינויים.

תודות לפרופ' אריאלה לבנשטיין, ראש החוג לגרונטולוגיה באוניברסיטת חיפה, ולפרופ' אריק רימרמן מביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה, שבתמיכתם זכיתי להצטרף לעולם האקדמיה והמחקר. זו גם הזדמנות להזכיר בחיבה את שותפי היקרים לחיים – רעייתי טל וילדי יוני, רותם ושחר – שהיו לצדי לאורך כל הדרך. לבסוף, שלמי תודה לעורכת הלשון של הספר, גב' ורדה בן-יוסף, על עבודתה המקצועית.

אני מניח שלמרות המאמץ להפיק עבודה מדויקת ומעודכנת, אפשר שיימצאו בספר טעויות או אי-דיוקים. אני מתנצל על כך מראש ומקבל עלי את האחריות הבלעדית לקיומם. אין לי אלא לקוות כי הספר יצליח במשימתו העיקרית – לקדם את זכויות הזקנים בישראל.

לאחר סיום כתיבת ספר זה, ממש לקראת הוצאתו לאור, התקיימו בישראל בחירות לכנסת. בבחירות אלה זכתה מפלגת הגמלאים להישג חסר תקדים, ושבעה ממועמדיה נבחרו לכנסת. הישג זה – לא רק שלא ייתר את הספר אלא הפך אותו

לרלוונטי יותר. הוא מציג לפני הנבחרים החדשים תמונה של מצב שיוכלו לשנותו בכוחם העולה. הספר גם יאפשר לבחון, בכוא העת, אם הצלחת מפלגת הגמלאים בבחירות הגשימה את ההבטחה לשנות את המציאות המשפטית כפי שזו מתוארת בספר. אין לי אלא לקוות כי הנאמר בספר זה יהיה לעזר לחברי הכנסת החדשים בכואם לקדם ולשפר את מעמדם של הזקנים בישראל.

ישראל (איסי) דורון

גילון, פסח תשס"ו, אפריל 2006

בפתח המהדורה השנייה

חלפו להן פחות מארבע שנים, והמהדורה הראשונה נמכרה במלואה. בין שתי חלופות – להוציא לאור הדפסה שנייה או לנצל את ההזדמנות לעדכן את הדברים ולהרחיב את היריעה – בחרתי בחלופה האחרונה. אמת נכון, ארבע שנים הן תקופת זמן קצרה יחסית, ואי אפשר להצביע על שינוי מהותי שהתחולל בארץ בתקופה זו בתחום המשפט והזיקנה. היום אנחנו כבר יודעים שהניסיון של מפלגת הגמלאים הסתיים בכישלון. עם זאת, במשך השנים המעטות האלה היה הספר לספר היסוד בתחום המשפט והזיקנה. הוא משמש בהוראת התחום, והוא נקודת מוצא למקורות מידע ולתפיסות יסוד בסוגיות רבות לכל העוסקים בתחום. לפיכך, אם ניתנת לנו ההזדמנות לשפר ולעדכן – מן הראוי שנעשה כן.

את השינויים המרכזיים שנעשו במהדורה זו אפשר לחלק לשניים: השינוי הראשון הוא ערכון של המידע לאור תיקוני חקיקה והתפתחויות משפטיות בתחום. תיקונים ועדכונים אלה פזורים בכל רחבי הספר ומבטאים את השינויים שהתחוללו בחקיקה ובפסיקה מאז נכתבה המהדורה הראשונה. השינוי השני, החשוב יותר, נוגע לכמה תוספות מהותיות במהדורה זו. מדובר בשני פרקים חדשים, הפרק השמיני והפרק התשיעי, העוסקים בסוגיות של נהגים זקנים ושל זקנים עם מוגבלות. מדובר בסוגיות המייצגות היבטים מרכזיים בהבניה המשפטית של הזיקנה בישראל. כמו כן הוספו, בתוך פרקים שהיו במהדורה הראשונה, חלקים מהותיים הנוגעים למושג "גילנות" (בפרק המבוא) ולמצאי מחקר העסק ברמת הידע של ישראלים על זכויותיהם בזיקנה (בפרק השני של הספר). כמוכך, גם רשימת המקורות עודכנה בהתאמה.

אני מקווה כי גם מהדורה זו תזכה להצלחה שזכתה לה המהדורה הראשונה, וכי אזכה להוסיף להרחיב ולעדכן גם את המהדורות הבאות. זו הזדמנות לשוב ולהודות לכל מי שסייעו בהוצאה לאור של מהדורה שנייה זו, ובייחוד לאלה

שהיו שותפים בחלקים המהותיים שנוספו למהדורה זו והסכימו להכללת עבודתנו המשותפת בספר זה: פרופ' פרלה ורנר, שעמה ביצעתי את המחקר על מדידת הידע בתחום המשפט והזיקנה; מר איתי אפטר, שעמו ביצעתי את המחקר הנוגע להסדרה המשפטית של הנהיגה בזיקנה (ועליו מתבסס הפרק השמיני במהדורה זו), ועו"ד אסף דוידי, שעבודתי המשותפת עמו היא נדבך חשוב בפרק העוסק במוגבלות וזיקנה (הפרק התשיעי במהדורה זו).

תודה מיוחדת לאשל, האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, לעומד בראשה, פרופ' יצחק בריק, ולראש ההוצאה לאור, מר טוביה מנדלסון – על התמיכה, שיתוף הפעולה והפרגון ארוך השנים, שבלעדיהם מהדורה זו (והמהדורה הראשונה) לא הייתה רואה אור.

ישראל (איסי) דורון

גילון, ערב ראש השנה תש"ע, ספטמבר 2009

הפגישה העצובה בין הזיקנה למשפט

תיאור המקרה¹

הגב' ג', אלמנה ערירית בת 83, התגוררה בגפה בדירה צנועה שבבעלותה, במרכז הארץ. הגב' ג' נישאה פעמיים, אך שני בעליה נפטרו זה מכבר. למרות גילה המבוגר, הייתה הגב' ג' עצמאית: היא ניהלה בכוחות עצמה את משק ביתה, לרבות ניקיון, קניות, בישול וכביסה, ומאחר שלא היה ברשותה רכב, השתמשה בנסיעותיה בתחבורה ציבורית. מקורות ההכנסה של הגב' ג' היו קצבת הזיקנה, תגמול חודשי מממשלת בריטניה (על שירותה בצבא הבריטי) ותגמול ממשרד הביטחון בארץ (בעקבות פציעתה במלחמת העצמאות). בשנותיה האחרונות התנהלו חייה סביב המרכז הקהילתי באזור מגוריה. הגב' ג' נהגה לבקר במקום לעתים מזומנות ולהיפגש עם קבוצת חברים למשחק קלפים, ושם גם התוודעה אל הגב' מ'.

עם השנים התהדק הקשר בין הגב' ג' לגב' מ', וזו סייעה בידה מפעם לפעם בהסעה, בקניות וגם בניקיון הדירה ובסידורה. ידידות זו הלכה והתהדקה במשך השנים, ובחודש ינואר 2002 החליטה הגב' ג' לצוות את כל רכושה – בצוואתה – לגב' מ'.

בסוף חודש יוני 1999 אושפזה הגב' ג' במחלקה פנימית של בית חולים במרכז

1 פרק זה מבוסס על המאמר: כשרי, י' ודורון, י' (2005). כשהעבודה הסוציאלית פגשה את המשפט. פורום חיפה לעבודה סוציאלית, 2, 25-78. המחבר מודה ליעקב כשרי על שיתוף הפעולה ועל הסכמתו לפרסום גרסה של המאמר המשותף כאן. חלק מהעובדות המשפטיות בפרק זה בדויות וחלקן מבוססות על סיפור אמיתי. הן מתארות תרחיש משפטי אפשרי במדינת ישראל.

הארץ, לצורך בדיקות, לאחר שהתלוננה על מחושים בבטנה, בחילות והקאות. הבדיקות העלו כי הגב' ג' סובלת מסרטן קיבה ממושט, וכדי לשכך את כאביה קיבלה אגדי מורפין להדבקה על העור. עם תום הבדיקות ביקשה הגב' ג' לשוב לביתה, אלא שרופאיה סברו כי בשל מצבה הגופני לא תוכל לטפל בעצמה, ולכן המליצו לפניה על אשפוז במחלקה סיעודית. משזו סירבה ועמדה בתוקף על רצונה לשוב לביתה, בניגוד מוחלט להמלצת רופאיה, פתח בית החולים – באמצעות העובדות הסוציאליות הפועלות במסגרתו – בהליכים משפטיים למינוי אפוטרופוס על גופה ורכושה של הגב' ג'.

ההליך המשפטי – המערכה הראשונה

ביוזמת הצוות המקצועי בבית החולים הגישה המדינה, באמצעות בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה, בקשה במעמד צד אחד למינוי אפוטרופוס על גופה ורכושה של הגב' ג'. לבקשה הקצרה צורפו המסמכים האלה:

1. חוות דעת של העובדת הסוציאלית
2. תעודת רופא, המתארת את מצבה הגופני של הגב' ג'
3. תעודת רופא פסיכיאטר, המתארת את הגב' ג' כמי שסובלת מהפרעה מנטלית אורגנית ומהתנהגות עם מאפיינים פרנואידיים שאינם מאפשרים לה להביע את דעתה לעניין האפוטרופוסות
4. הסכמה בכתב של גוף ציבורי להתמנות לאפוטרופוס על הגב' ג'

חוות הדעת המובילה, שהעניקה את ההקשר הרחב של הגשת הבקשה, הייתה זו של העובדת הסוציאלית, שקבעה:

"הצוות הרפואי והסיעודי במחלקה הפנימית אינו סבור שאפשר יהיה לשחרר את החולה לביתה. על כן, אושרה הנ"ל ע"י הוועדה לוויסות חולים של קופ"ח לאשפוז במחלקה לטיפול סיעודי מורכב."

לחוות דעת זו צורפה חוות דעת של רופאת המחלקה, שכתבה בקיצור נמרץ כי החולה סובלת מסרטן קיבה ממושט ומצבה הגופני ירוד מאוד. הבדיקה הפסיכיאטרית קבעה כי הגב' ג' היא:

"בת 83, סובלת מסרטן קיבה ממושט, מתמצאת חלקית בזמן ובנעשה סביב, מבינה את ההבחנה, אך שיפוטה לקוי באשר לטיפול בה. מכחישה

שלא מסוגלת ללכת, נופלת ומוגבלת. תשובות פרנואידיות בולטות 'כולם שקרנים ומושחתים, אני לא מאמינה לאף אחד'..."

להשלמת התמונה יצוין כי בטופס הרשמי של הבקשה למינוי אפוטרופוס מופיעה השאלה אם "החולה מסוגל להביע את דעתו לעניין האפוטרופוסות". בטופס של הגב' ג' הוקפה בעיגול המילה "לא".

הבקשה למינוי אפוטרופוס וכל התעודות הנלוות הוגשו על ידי בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט לענייני משפחה, באמצעות הצוות המקצועי של בית החולים. פסק הדין של בית המשפט ניתן בחודש יולי 1999, במעמד צד אחד. פסק הדין ניתן בלי לשמוע את דעתה של הגב' ג', בלי שביט המשפט ראה אותה או התרשם ממנה באופן ישיר ובלתי אמצעי, וכלי ייצוג של הגב' ג' על ידי עורך דין. בפסק הדין מינה בית המשפט את הגוף המסוים לאפוטרופוס לטיפול בגופה וברכושה של הגב' ג'. המינוי היה גורף ומוחלט, ללא כל הגבלה מבחינת זמן, מקום או תוכן.

ההליך המשפטי – המערכה השנייה

מיד עם קבלת המינוי פעל האפוטרופוס במרץ. קודם כל חתם נציג האפוטרופוס על אישור העברתה של הגב' ג' למחלקה לגריאטריה שיקומית שעל יד בית החולים. מיד לאחר מכן נכנסו נציגי האפוטרופוס לביתה של הגב' ג' וערכו ספירת מלאי, ניתקו את מכשירי החשמל, ספרו את אוסף המטבעות שלה והפקידו אותו בבנק. הם גם עיינו במסמכים, לרבות מכתבים אישיים, כדי לנסות לגלות את כל מקורות הרכוש של הגב' ג'. ככל שהדבר ניתן לבירור, התכוונו נציגי האפוטרופוס לפעול להשכרת הדירה, ובמידת הצורך – אף למכור אותה, כדי לממן את שהייתה של הגב' ג' במוסד הסיעודי. במסמכים הרשמיים של בית המשפט אין כל ראייה לכך שנציגי האפוטרופוס ביצעו את הפעולות שתוארו לעיל לאחר קבלת הסכמתה או שמיעת רצונה של הגב' ג'. עם זאת, בעקבות התערבותה של הגב' מ', נפגש נציג האפוטרופוס עם הגב' ג'. הנציג לא הסתפק בדיווח על הפעולות שעשו בדירתה, אלא (כפי שסיפרה הגב' ג' לגב' מ' לאחר מכן) אף הציג לה שאלות בעניינים פרטיים ואישיים, מתוך חדירה עמוקה לפרטיותה. הגב' ג' לא רצתה שביתה יימכר, לא רצתה שישתלטו על חייה ולא רצתה לעבור למסגרת מוסדית. היא הרגישה, כפי שביטאה זאת בשיחה עם הגב' מ', שרכושה וחייה נגזלו ממנה, ואמרה שהיא אינה מוצאת עוד טעם לחייה והיא שואלת את נפשה למות.

בית אינו רק נכס. בעבור רבים מסמל הבית חום והגנה – מבצר של פרטיות. פעולותיו של האפוטרופוס בקשר לבית המגורים של הגב' ג', מתוך כוונה גלויה להשכיר אותו או למכרו – בניגוד מוחלט וכולט לרצונה המוצהר והברור של הגב' ג' לשוב ולסיים את חייה בביתה – שברו את רוחה של הגב' ג'. היא נתקפה דיכאון, הרבתה לבכות, ובשעותיה הקשות ביותר מצאה בגב' מ' חברה נאמנה. הגב' מ' עשתה ככל יכולתה להקל על הגב' ג' את שהייתה במוסד השיקומי: היא נהגה לבקר אותה מדי יום ביומו, ישבה לצדה במשך שעות, הביאה לה מאכלים שאהבה – אך בכל אלה לא היה כדי לנחמה. לפיכך, לפי בקשתה המפורשת של הגב' ג', החליטה הגב' מ' לנקוט הליך של בקשה לבית המשפט – לבטל את צו האפוטרופוסות, או לחלופין, להביא למינויה של הגב' מ' לאפוטרופוסית על הגב' ג'.

מעמד של "חבר קרוב"

המחסום החוקי הראשון בדרכה של הגב' מ' היה "זכות העמידה". הגב' ג' הייתה ערירית, כאמור, ללא קרובי משפחה. חברתה היחידה הייתה הגב' מ', שחיפשה דרך לסייע לידידתה במצוקתה. בהקשר זה ראוי לזכור כי לגוף שמונה לאפוטרופוס עמדה טענה מקדמית בפני בית המשפט לענייני משפחה, טענת "היעדר מעמד": כלומר, היעדר זכות של הגב' מ' לייצג את הגב' ג'. ואמנם, במבט ראשון נראה שהטענה – בדין יסודה. סעיף 80 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות מגדיר במונח "קרוב" קרובי משפחה בלבד: אב, אם, בן, בת, אח, אחות, סב, סבה, נכד, נכדה. לכן סעיף 72 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, המעניק ל"קרובים" מעמד המאפשר להם לפנות לבית המשפט בכל דבר ועניין, אין בכוחו לסייע לגב' מ'.

את התשובה לבעיה משפטית זו היה אפשר למצוא בפסיקה. שאלה דומה נדונה בע"א 690/79, ניסנקורן נ' ניסנקורן, פ"ד לד(2), 357, שם אמר השופט שמגר את הדברים האלה:

"... החוק האמור ייחד את זכות הייצוג של קטין לאפוטרופוסו בלבד ואינו מכיר במעמד של ידיד קרוב המוסמך לפנות לערכאות בשם הקטין, בייחוד כאשר יש לקטין אפוטרופוסים טבעיים... אולם עיון שני בחוק הנ"ל מתשכ"ב מלמד, כי הוראותיו לא הצטמצמו לקביעת מעמדם הבלעדי של האפוטרופוסים הטבעיים ושל האפוטרופוס על-פי מינוי, אלא גם העניקו מעמד למי שפועל כאפוטרופוס למעשה, אף אם לא נתמנה כלל (סעיף 67 לחוק); 'אפוטרופוס למעשה' – גם ידיד קרוב במשמע, ועל כן יכולה

האפוטרופוסות למעשה גם להתבטא בהיחלצות לעזרתו של הקטין, כמו במקרה שלנו, כאשר אמו בחו"ל והוא יחד עמה, ואביו השוהה בארץ אינו זן אותו ואינו דואג למדורו."

במילים אחרות, סעיף 67 לחוק הכשרות המשפטית מעניק מעמד של "אפוטרופוס למעשה" לאדם הממלא תפקיד של אפוטרופוס אף מבלי שנתמנה לכך. אפוטרופוס כזה יכול להיות גם ירדו הקרוב של החסוי, וזה הצינור שבאמצעותו מקבל הידיד הקרוב מעמד לתביעה בשם החסוי. הגב' מ' שימשה בפועל בתפקיד "אפוטרופוס למעשה" – ובכך קנתה את זכות המעמד.

עמדת האפוטרופוס שמונה על ידי בית המשפט

עמדתו הפורמלית של האפוטרופוס שמונה על ידי בית המשפט הייתה שאין לו כל עניין להתערב בהליך ואין הוא נאחז בקרנות המזבח של האפוטרופוסות. לעומת זאת, עמדת המדינה הייתה חדר־משמעית: אין לבטל את האפוטרופוסות. אין להוציא את הגב' ג' מבית החולים הסיעודי ואין למנות את הגב' מ' לאפוטרופוסית – לנוכח ניגוד העניינים הנובע מכך שהגב' מ' היא יורשתה היחידה של הגב' ג'. בית המשפט, לאחר ששמע את טענות הצדדים, החליט לקיים דיון נוסף בו ביום – במחלקה לגריאטריה שיקומית של בית החולים שהגב' ג' שהתה בו.

הדיון במערכה השנייה

עיקר הדיון בשלב זה נסב על השאלה אם אפשר להשיב את הגב' ג' לביתה. בדיון נשמעה עמדתם הנחרצת של הרופאים: טובתה של הגב' ג' היא בין כותלי בית החולים. כנגדה, נשמעה עמדתה של הגב' מ': מחלתה של הגב' ג' חשוכת מרפא, וכל טיפול רפואי שניתן לה בבית החולים יכולה הגב' ג' לקבל גם בביתה, לרבות טיפול סיעודי. עמדת רופאי בית החולים הייתה שבמצבה אסור לטלטל אותה (בין בית החולים לביתה של הגב' ג' היה מרחק של נסיעה קצרה). נשמעה גם עמדת העובדת הסוציאלית בקשר לאפשרות מינויה של הגב' מ' לאפוטרופוסית על הגב' ג'. הגם שהעובדת הסוציאלית לא חלקה על הטיפול המסור שהעניקה הגב' מ' לגב' ג', היא הביעה חשש מפני ניגוד עניינים ולפיכך לא תמכה בבקשתה של הגב' מ'. בשלב הזה פנה השופט אל חדרה של הגב' ג', כדי לשמוע את דעתה. הגב' ג' הביעה את עמדתה החד־משמעית בדבר רצונה לשוב לביתה לאלתר. כמו כן הביעה את רצונה שהגב' מ' תשמש לה אפוטרופוסית.

החלטת ביניים

השופט החליט, בהחלטת ביניים, לנוכח מצבה הגופני של הגב' ג', כי אין כל אפשרות לשחררה מבית החולים. ואולם הוא ניסה לקיים את רצונה בעניין השני – למנות את הגב' מ' לאפוטרופוסית עליה ושאל את הצדדים לדעתם. המדינה והאפוטרופוס הביעו התנגדות נמרצת להצעה. הם טענו לניגוד עניינים ולחשש שהגב' מ', בהיותה אפוטרופוסית, תקיים את רצונה של הגב' ג' לשוב לביתה. בשלב הזה החליט השופט, בהסכמת כל הצדדים, כי הגב' מ' תשמש נציגה מטעם האפוטרופוס שמונה על ידי בית המשפט, אולם ללא כל סמכות לקבל החלטה בדבר הגב' ג'. את החלטתו הסופית הבטיח השופט לתת בקרוב.

המצב עד להחלטה הסופית

לאחר שהצדדים פנו לדרכם, ובטרם נתן בית המשפט את החלטתו הסופית, התגלע סכסוך חריף בין הגב' מ' לאפוטרופוס שמונה על ידי בית המשפט, והגב' מ' התפטרה מתפקידה כנציגתו. בשלב הזה קיבל בית החולים החלטה, באישור האפוטרופוס, להעביר את הגב' ג' לבית חולים סיעודי ביישוב שכן, במונית. הגב' מ', שהייתה באותה שעה בדרכה למכוניתה, נזכרה ששכחה את כלי האוכל שהביאה על יד מיטתה של הגב' ג'. כשחזרה לקחתם, ראתה את רופאת המחלקה עומדת על יד מיטתה של הגב' ג' ומסבירה לה כי מעבירים אותה לבית חולים אחר. הגב' ג' הייתה אחוזת אימה, והגב' מ' ניסתה להרגיעה כמיטב יכולתה. ההעברה נמנעה, בסופו של דבר, מאחר שלא ניתן להשיג טופס 17 (השעה הייתה שעת אחר הצהריים), ובית החולים שהיה אמור לקבל את הגב' ג' סירב לקבלה ללא הטופס האמור. מכאן ואילך חלה הירדרדות מהירה במצבה של הגב' ג'. כעבור ימים אחדים נכנסה הגב' ג' לתרדמת שממנה לא התעוררה עוד. היא נפטרה ימים מעטים לאחר מכן. פסק הדין הסופי של בית המשפט התקבל יותר מחודשיים לאחר פטירתה של הגב' ג'.

סוף הסיפור המשפטי: החלטתו של בית המשפט

בית המשפט, בהחלטתו הסופית, התנצל על העיכוב במתן פסק הדין. השופט הצדיק את העיכוב במתן פסק הדין בכך שלא קיבל הודעות כלשהן בקשר לסידור הזמני שקבע. לגופו של עניין קיבל בית המשפט שתי החלטות:

1. בית המשפט קיבל את עמדת הרופאים, הורה להשאיר את החסויה בבית החולים ודחה למעשה את בקשתה לשוב לביתה.
2. בית המשפט דחה את הבקשה למנות את הגב' מ' לאפוטרופסית (בניגוד לבקשתה של הגב' ג'), מחשש לניגוד עניינים.

הזמנה לדיון בעקבות הסיפור

הגם שסיפורה של הגב' ג' אינו בהכרח מקרה אמיתי לכל פרטיו, הוא מבוסס לפחות בחלקו על המציאות הישראלית. אפשר לנתח מצב זה בדרכים רבות. ספר זה מבקש להתבונן בסיפור מזווית אחת בלבד: המפגש בין הזיקנה והחוק. מה אפשר ללמוד מהסיפור על אודות החוק בישראל? על הקשר בינו ובין הזיקנה? כדאי לזכור – סיפור זה אינו יחיד מסוגו מבחינת ההקשר המשפטי (רוח מבקר המדינה, 2004; דורון, 2008, 2004). עם זאת, ברור שהוא מעורר שאלות רבות בתחום עיסוקנו: כיצד ממנים בישראל אפוטרופסים על אנשים זקנים ומדוע? באיזו מידה נשמרת זכותם של הזקנים להחליט על גורלם? מהן אמות המידה המשפטיות לקביעת כושרו המנטלי של האדם הזקן? האם יש קשר בין היקף הסמכות של האפוטרופוס לבין מידת הפגיעה המנטלית של החסוי? ומה תפקיד החוק בהליך של מינוי אפוטרופוס על אדם בגיר? ננסה להמחיש כמה היבטים מרכזיים של ההתייחסות החוקית לנושא והקשר ביניהם לבין עולמם של הזקנים. המשפט הישראלי מניח שכל אדם כשיר לזכויות ולחובות. חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, מעגן בתוכו תפיסת עולם חוקתית וערכית שלפיה אי אפשר להגביל את כשירותו של אדם מבלי שהדבר מפורש בחקיקה או בהחלטה שיפוטית. לפי סעיף 1 לחוק – "כל אדם כשר לזכויות ולחובות מגמר לידתו ועד מותו", ולפי סעיף 2 – "כל אדם כשר לפעולות משפטיות, זולת אם נשללה או הוגבלה כשרות זו בחוק או בפסק דין של בית המשפט." מכאן ברור כי מינוי אפוטרופוס על אדם בגיר וכשיר הוא הליך משפטי שתוצאותיו מרחיקות לכת והן גורמות לפגיעה קשה בחירותו של אותו אדם (אנגלרד, 1995; דורון, 2001).

המשמעות המשפטית המעשית של מינוי אפוטרופוס על אדם מבוגר היא הפיכתו לתינוק או ילד, שכן הוא חדל להיות ישות משפטית עצמאית ואוטונומית. במילים אחרות: האדם אינו מוסמך עוד להחליט בכוחות עצמו החלטות משפטיות; הוא מחויב לציית לאפוטרופוס, והאפוטרופוס הוא המוסמך מבחינה משפטית לקבל החלטות משפטיות בכל תחומי החיים של הזקן החסוי. זו פגיעה מהותית

בעצמאות הזקן ובזכויות הפרט והתערבות רחבה ביותר של החברה בכל הנוגע לניהול ענייניו של הפרט (דורון, 2001א).

האמור לעיל נכון בעיקר נוכח עקרונות היסוד החוקתיים הבאים לידי ביטוי בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כדברי פרופ' אנגלרד: "הכשרות המשפטית היא, ללא ספק, זכות יסודית ביותר של אדם הקשורה לכבודו. נמצא כי שלילת כשרותו של אדם או הגבלתה צריכה להתפרש כפגיעה בכבודו ובמובן מסוים – אף בחירותו. התוצאה היא, כי מעשה חקיקה הבא להגביל את הכשרות המשפטית חייב לעמוד במבחנים של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כמוגדר בסעיף 8 לחוק זה" (אנגלרד, 1995).

ניסיון של חברות אחרות מלמד כי הליך האפוטרופסות המשפטית מופעל בעיקר כלפי האוכלוסייה הזקנה; במקרים רבים ננקט ההליך ממניעים פטרנליסטיים, מתוך תפיסה סטראוטיפית של הזיקנה, ולא דווקא מתוך כוונה אמיתית להגן על האינטרסים של הזקנים (Andrews, 1997). נשאלת השאלה אם זה המצב גם בישראל, ועד כמה נפגעות זכויות הזקנים בישראל בדרך של מינוי אפוטרופוס.

המודעות לקשר שבין אפוטרופסות לפגיעה בזכויות האוכלוסייה המבוגרת עלתה על סדר היום הציבורי בארצות הברית בסוף שנות ה-80 של המאה העשרים, בעקבות מחקר רחב היקף שנעשה על ידי רשת Associated Press. 67 כתבים של הרשת ראינו מאות שופטים, עורכי דין, חוסים ואפוטרופסים בכל 50 המדינות של ארצות הברית, ובחנו לא פחות מ-2,000 תיקי אפוטרופסות בכתי משפט שונים. הממצאים פורסמו בסדרה של כתבות, בכלי תקשורת רבים ברחבי ארצות הברית, במשך שישה ימים רצופים (Associated Press Report, 1987). ועדת המשנה של הקונגרס האמריקני, שדנה בממצאים אלה ובמציאות המשפטית הקשורה לאפוטרופסות כפי שנחשפה ברבים, הגדירה את המצב national disgrace (Abuses in Guardianship, 1988). ואכן, בעקבות המחקר העיתונאי והתגובות הפוליטיות, החלו מלומדים משפטיים בארצות הברית לכתוב על הנושא ולחקור אותו. הצטרפו אליהם מחוקקים שהחלו לנקוט יוזמות לתיקון החוקים המסדירים את תופעת האפוטרופסות על זקנים. הדברים השפיעו על הפעילות החקיקתית בארצות הברית בעשור האחרון, והיא התאפיינה ברפורמות משפטיות נרחבות בתחום זה (Andrews, 1997; Frolik, 1998).

בעקבות ארצות הברית החלו גם קנדה ומדינות שונות באירופה לבדוק את סוגיית האפוטרופסות על זקנים ואף נקטו יוזמות לשינוי החוקים ולרפורמות מרחיקות לכת בתחום (Blankman, 1997; Doron, 2002; Eekelaar & Pearl).

1989). במחוז אונטריו שבקנדה, למשל, בשנות ה-80, דנו שלוש ועדות ציבוריות בסוגיות הקשורות לנושא. הן הגישו את מסקנותיהן והמלצותיהן לבית המחוקקים המחוזי, ואלה הביאו ליצירת מכלול חקיקתי חדש לחלוטין שקיבל תוקף בשנת 1992 (Verdun-Jones & Gordon, 1992). מאמרים ומחקרים בעקבות חקיקה חדשה זו המחישו כיצד השינוי החקיקתי שינה, במידה מסוימת, גם את היחס המשפטי לאוכלוסיית הזקנים – ככל שהדבר נוגע להליכי אפוסטרופוסות (Doron, 1997; Hoffman, 2003).

בשנים האחרונות ניכרת גם בישראל התעוררות – במודעות לחשיבותו של תחום האפוסטרופוסות המשפטית בחייהם של הזקנים ולרלוונטיות שלו לזכויות האזרח של המבוגרים. הספרות העיקרית שהתפתחה עד היום בתחום זה בישראל התבססה על ניתוחים אקדמיים ותאורטיים (אליאס, 1998; אנגלרד, 1995; דורון, 2001a; הייניק והס, 1992; מלמד, שניט, קמחי ואליצור, 1999). ואולם, מעבר להתייחסות האקדמית-תאורטית, ככל שהדבר נוגע לממד האמפירי של התופעה, בישראל נערכו עד היום מחקרים אמפיריים מעטים (הייניק וסולומיש, 2001; Doron, 2004). מחקר אחד בחן את התעודות הרפואיות הנכתבות לצורך בקשה למינוי אפוסטרופוס (על ממצאי מחקר זה נדבר בהמשך). מחקר אחר בחן את אופן פעולתם של בתי המשפט לענייני משפחה בצפון הארץ בנוגע למינוי אפוסטרופוסים על זקנים (גם ממצאי מחקר זה יידונו בהמשך). לבסוף, גם מבקר המדינה נתן את דעתו על תחום זה, ובמסגרת דוח מבקר המדינה לשנת תשס"ד חשף תמונה עגומה (גם היא תוזכר בהמשך). מצער, אך העיסוק בתחום זה בשנים האחרונות היה רובו סביב חשיפת מקרים של אפוסטרופוסים שמונו על ידי בתי המשפט לזקנים חסרי ישע, מעלו בתפקידם וגנבו את כספי החוסים שהיו באחריותם (וילנאי, 2009). סיפורה של הגב' ג' מעורר אפוא שאלות רבות בהקשר של חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות. האם אמנם היה צורך שהגב' ג' תסיים כך את חייה? האם כל ה"שחקנים" ב"מחזה" שתואר לעיל מילאו את תפקידם כראוי? האם לחוק לא היה תפקיד אחר מזה ששיחק במחזה שתואר?

מיהו "כשיר"? הצורך במבט ביקורתי על הערכת הכשרות

ממצאי מחקרים שונים מצביעים על חשיבותה של הערכת הכשרות (capacity assessment) המפורטת בתעודות הרפואיות ובתסקירים הסוציאליים, בנוגע לאופי ההליך השיפוטי במינוי אפוסטרופוסים על זקנים. מתברר שבתי המשפט נסמכים בצורה כמעט עיוורת על חוות דעת רפואיות וסוציאליות אלה, ואף

מוצאים בהן את הצידוק להתפשרות בתחום ההגנות הפרוצדורליות (כפי שיתואר בהמשך). השורשים ההיסטוריים של ההסתמכות על תיעוד וחוות דעת רפואיות וסוציאליות, בקשר להליך האפוטרופסות על מבוגרים, נעוצים בעליית כוחה של הרפואה המודרנית. בד בבד עלתה גם נכונותה של מערכת המשפט להסתמך על "מומחים רפואיים" ו"מומחים סוציאליים", והיא רואה בהם מקור בלעדי לתשובה על השאלה המשפטית הקשה: מתי ראוי להכריז על אדם בגיר שאינו כשיר לזכויות ולחובות (ישי, 1994; Doron, 1999).

הבעייתיות שבהסתמכות אוטומטית על חוות דעת "מקצועיות" בתחום האפוטרופסות המשפטית על זקנים ידועה זה מכבר. ידוע גם הצורך במומחיות מיוחדת להערכת כשרות משפטית של זקנים; לא די בהכשרה של עובד סוציאלי, רופא ואפילו פסיכיאטר כדי להכריע בשאלה קשה זו. מחקרים רבים בעולם חשפו את המורכבות של גיבוש ההערכה של כשרותו וצלילות דעתו של אדם זקן. בתהליך מורכב זה צריך להביא בחשבון – לבד מההיבטים הפיזיים – גם היבטים רגשיים, פסיכולוגיים וחברתיים (Baker, 1998; Kapp & Mossman, 1996). גם בישראל נשמעו בשנים האחרונות קולות הקוראים לחדד את ההבנה לכך שהערכת הכשרות המשפטית של אנשים זקנים דורשת מומחיות מיוחדת שאין לרופא מן השורה.

בראייה המשפטית של הנושא, למשל, חוקרים בישראל (אליאס, 1998; מלמד, שניט, קמחי ואליצור, 1999) הצביעו על הצורך בהתייחסות ספציפית ומיוחדת להערכת יכולתו של חולה זקן להסכים מדעת לטיפול רפואי ולהתאמה של ההליך למינוי אפוטרופוס למדדים הייחודיים הללו. הפסיכוגריאטרים ד"ר י' הייניק וד"ר י"צ הס (הייניק והס, 1992) הצביעו במחקרם על פערים בין המבחנים הרפואיים והקליניים, הקשורים להערכת "יכולת שיפוט", ובין המונחים המשפטיים הקשורים לאותו מושג, והראו שיש קושי ממשי בגישור על הפערים המהותיים הללו.

בחינה חוזרת של נסיבות המקרה של הגב' ג' מחזקת עמדות אלה, שהרי טרם אשפזה חייתה הגב' ג' חיים מלאים והייתה עצמאית לחלוטין. גם לבית החולים הגיעה בכוחות עצמה. היא אושפזה לצורך בדיקות בשל מצבה הגופני, לא הנפשי. מה גרם לה אפוא, לגב' ג', ללקות ב"התנהגות בעלת מאפיינים פרנואידיים" במהלך אשפזה, עד כדי כך שלא יכלה להביע את דעתה בעניין האפוטרופסות? ועוד: על פי מה שנמסר מפי הגב' ג' (אפשר שדיווח זה לא היה מדויק), הבדיקה הפסיכיאטרית ארכה כ-10 דקות בלבד. אם אלה היו פני הדברים, נשאלת השאלה: בדיקה כה קצרה, האם די בה לשלול כשרותו של אדם לזכויות וחובות?

הרוחות החדשות המנשבות ברחבי העולם המפותח, בנוגע לצורך במומחיות ייחודית להערכת כשרות משפטית, אינן באות לידי ביטוי בהסדר החוקי הקיים

בישראל. תחום זה בישראל נותר כמעט ללא שינוי, מבחינה חוקית פורמלית, במשך עשרות שנים. תקנות האפוטרופסות המשפטית אינן דורשות כשרות מיוחדת לצורך מתן התעודה הרפואית או התסקיר הסוציאלי הנלווים לבקשה למינוי אפוטרופוס; הן אינן מפרטות את המבחנים הנדרשים ו/או הבדיקות לצורך מתן חוות דעת, ולא את אמות המידה המדעיות לביצוע ההערכה. ואכן, בדיקה שעשו הייניק וסולומיש גילתה כי בתעודות הרופא שמולאו לצורך בקשות למינוי אפוטרופוס לא נעשה שימוש בכלים מדעיים חיוניים (הייניק וסולומיש, 2001). הסיפור של הגב' ג' צריך אפוא להמחיש – לכל העוסקים בתחום האפוטרופסות על זקנים בישראל – את הצורך הדחוף ברפורמה להסדרת תחום חוות הדעת הרפואיות והסוציאליות הניתנות לצורך מינוי אפוטרופוס.

על חשיבות ההגנות הפרוצדורליות בהליך מינוי האפוטרופוס

אחד מעקרונות היסוד במשפט הישראלי הוא שאין למנוע מבעל דין את זכות הגישה לבית המשפט ואין לקבל החלטה הפוגעת בזכויותיו – ללא הליך הוגן. את הגישה לבית המשפט ואת הזכות להליך הוגן ניתן לראות כזכויות יסוד חוקתיות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

השופט חשין סבור כי זכות הגישה לבית המשפט נעלה אף על זכויות יסוד אחרות, והיא תנאי לקיומן של שאר זכויות היסוד. ואלה דבריו בע"א 733/95 – ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3), 577:

"דעתי-שלי היא, כי זכות הגישה לבית-המשפט אין היא זכות-יסוד במובנו הרגיל של המושג זכות-יסוד. שייכת היא למיסדר נורמות אחר בשיטת המשפט. ניתן לומר – וכך אומר אני – כי נעלה היא על זכות-יסוד. לא עוד, אלא שקיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות-היסוד. זכות הגישה לבית-המשפט הינה צינור החיים של בית-המשפט. התשתית לקיומם של הרשות השופטת ושל שלטון החוק." [ההדגשות אינן במקור. י"ד]

בדרך של קל וחומר אפשר להסיק כי אם יש להקפיד על זכות הגישה לבית המשפט, בהיותה זכות חוקתית לעניינים של יישוב סכסוכים אזרחיים גרידא – על אחת כמה וכמה יקפיד בית המשפט על קיום זכות גישה כאשר מדובר ב"ציפור הנפש" של כבוד האדם, הלוא היא כשרותו לזכויות ולחובות. והנה תחת הקפדה יתרה, כאמור, מצאנו כי זכות הגישה והזכות לדיון הוגן בפני בית המשפט נמנעה מהגב' ג' בהליך הנדון במספר רב של הקשרים:

1. היעדר המצאה כדין

כלל ידוע הוא, שבהיעדר המצאה כדין לידי הנתבע/המשיב (מסירת העתק של הבקשה למינוי אפוטרופוס והודעה שעומד להתקיים דיון בנושא בפני בית המשפט), בית המשפט אינו קונה סמכות לדון בתובענה, וכל החלטה שיקבל תיחשב בטלה (void). ללא המצאה כדין, קיימת חזקה כאילו בעל הדין אינו יודע כלל על קיומו של הליך משפטי נגדו, וממילא נמנעת ממנו הגישה לבית המשפט. העקרונות המשפטיים הכלליים קובעים כי המצאה לדין יש לבצע גם לפסול דין, כדי שיוכל להתגונן באמצעות אפוטרופוסו. דברים ברוח זו אמר השופט רובינשטיין בת"א (ירושלים) 394/94, נעמי שפר נ' אברהם רפאלי ואח', תק-מח 96(2), 2752: "סבורני כי חובת הצדק מחייבת לבטל את פסה"ד שניתן בהעדר, ככל שהוא נוגע לנתבע 1, גם בלא חקירת הרופא. אינני סבור כי צודק יהיה למנוע הימנו, באמצעות אפוטרופוסו, להתגונן בתביעה, וזאת בעיקר כיוון שהתביעה הוגשה בשעה שכבר היה לו אפוטרופוס (אף אם הדבר לא היה ידוע לב"כ התובעת). זאת בנוסף לכך שאכן, לכאורה, לא היתה המצאה כדין."

למרות כל האמור לעיל, בהליך בעניינה של הגב' ג' כלל לא בוצעה המצאה לדין. הסיבה לכך היא שבתעודת הרופא נקבע כי הגב' ג' אינה מסוגלת להביע את דעתה, וככל הנראה אף איש מקצוע אחר שטיפל בה לא דאג שעותק מהבקשה יינתן לגב' ג' או שיינתן לה הסבר מלא על ההשלכות המשפטיות של הבקשה שהוגשה בעניינה. במילים אחרות, משהתגבשה בקרב הצוות המקצועי בבית החולים הדעה שהמעשה הנכון הוא למנות לגב' ג' אפוטרופוס – הם התייחסו אל הגב' ג' כאל משוללת זכויות, עוד בטרם פסק כך בית המשפט. מאחר שלדעת הגורמים המטפלים הללו לא הייתה לגב' ג' מסוגלת להביע את דעתה בעניין האפוטרופסות – היה ברור להם גם שאין כל צורך לבצע המצאה כדין. הכשל הלוגי ברור, והוא בא לידי ביטוי במערכת המשפט: המערכת מניחה כי אם בתעודות ה"מומחים", הרפואיים והסוציאליים, נקבע שהאדם אינו מסוגל להביע את דעתו בעניין מינוי אפוטרופוס – אין צורך להזמינו לדיון. ואולם, אם האדם אינו מוזמן – כיצד יוכל להפריך את הטענה ולהתגונן? וכיצד יוכל בית המשפט לאמת את האמור בתעודת הרופא או להעמידה למבחן אובייקטיבי ונייטרלי, בטרם ישלול מהיחיד את זכויותיו הבסיסיות?

2. אי קיום החובה של שמיעת החסוי

סעיף 36 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות קובע: "לפני מינוי האפוטרופוס ישמע בית המשפט את דעת החסוי אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו."

חובת השמיעה מוסיפה עוד נדבך לזכות הגישה לבית המשפט, שהיא, כפי שכבר ראינו, זכות יסוד בעלת מעמד על-חוקתי. מטרתה של חובת השמיעה היא, בראש ובראשונה, לברר את עצם נחיצותו של המינוי. המפגש הבלתי אמצעי בין בית המשפט ובין מי שנטען כלפיו כי הוא חסוי יאפשר לבית המשפט להתרשם ממידת הנחיצות החוקית במינוי אפוטרופוס.

לא זו אף זו: אם בית המשפט משתכנע כי אכן יש למנות אפוטרופוס, גם אז יש חשיבות עליונה לקיום חובת השמיעה; רק כך יוכל בית המשפט להיוודע מן החסוי, באופן בלתי אמצעי, מהן העדפותיו האישיות – בקשר לזהות האפוטרופוס, לאופן ניהול הנכסים ולהחלטות הקשורות לגופו – ולהנחות את האפוטרופוס בהתאם. מכל האמור לעיל, היה אפשר להניח שבית המשפט יקפיד על קיום חובת השמיעה – והנה, תחת זאת, קיבל בית המשפט את ההחלטה הגורלית על מינוי אפוטרופוס, בלי שנתן לחסוי הזדמנות להביע את דעתו.

מאפייני ההליך החוקי למינוי אפוטרופוס, כפי שתוארו עד כה, מביאים לידי כך שבתי המשפט פוטרים עצמם, במקרים רבים, מהצורך לכתוב פסק דין מנומק משל עצמם. המוסדות הרפואיים והסוציאליים הרשמיים כבר קיבלו בעבורם את ההחלטה המהותית. הצירוף של תסקיר העוברת הסוציאלית, תעודת הרופא וחוות הדעת של הפסיכיאטר מביא לידי כך שכל שנותר לבית המשפט לעשות הוא להטביע את חותמו על ההחלטה המבוקשת, בלי שבחן את הנושא בעצמו.

הדברים האלה משתקפים היטב בסיפור המקרה של הגב' ג'. השתלשלות האירועים מלמדת כיצד ניתן לשלול, בקלות יתרה, את חירותם האישית של הזקנים בישראל במידה העולה על הנדרש, וכיצד המשפט נעשה שותף פעיל למהלך כזה. התוצאה היא, במקרים רבים, שקולם של זקנים עריריים וחולים, שמבקשים למנות להם אפוטרופוס, אינו נשמע בין כותלי בתי המשפט לענייני משפחה. אנשים אלה, שאינם מודעים לזכויותיהם, ושהנגישות שלהם לעורכי דין או למערכי סיוע ותמיכה משפטית מוגבלת, נתקלים בהליך חוקי המעוצב באופן השולל מהם את הידיעה שהוגשה בקשה למנות עליהם אפוטרופוס.

גילנות – Ageism

איך אפשר להסביר את התנהגות כל המעורבים בסיפור שהובא כאן? איך אפשר להבין את ההתעלמות מרצונה של הגב' ג'? האם הסיפור היה אותו סיפור אילולא הייתה הגב' ג' אישה זקנה? כמובן, אי אפשר לדעת בוודאות את התשובות לשאלות אלה. עם זאת, ברצוננו להציע לקוראים לשקול את ההסבר הזה: אנו טוענים כי

אחד ההסברים להתנהגות המשפטית שתוארה בסיפורה של הגב' ג' נעוץ בגילנות (המונח הישראלי למושג Ageism).

הגילנות היא מושג מורכב, לא קל להגדרה. אחת מדמויות המפתח בפיתוח גבולותיו של המושג גילנות והגדרתו הוא ד"ר רוברט בטלר, מי שהיה המנהל הראשון של המכון הלאומי לזיקנה בארצות הברית. ד"ר בטלר היה זה שגיבש, באופן רעיוני ותאורטי, את המושג גילנות (ואף טבע את מטבע הלשון Ageism). בטלר ניסה לבנות הגדרה אופרטיבית למושג, ואכן, אחת ההגדרות הראשונות, הידועה בשם "הגדרת בטלר ולואיס" משנת 1973, הגדירה גילנות כך (Butler & Lewis, 1973):

"Ageism can be seen as a process of systematic stereotyping of and discrimination against people because they are old, just as racism and sexism accomplish this for skin color and gender. Old people are categorized as senile, rigid in thought and manner, old-fashioned in morality and skills [...] Ageism allows the younger generations to see older people as different from themselves, thus they subtly cease to identify with their elders as human beings".

הגדרה זו של בטלר ולואיס עוררה ביקורות רבות וגררה הגדרות חלופיות (Levin & Levin, 1980). אחת הגישות החשובות שניסתה לאחד את ההגדרות השונות של גילנות גורסת כי "גילנות" היא למעשה "מונח מטרייה" לארבעה רכיבים שונים ונפרדים מבחינה מושגית: (א) סטראוטיפים חברתיים שליליים הקשורים לזיקנה; (ב) דעות קדומות חברתיות על זקנים; (ג) פחד אישי מפני הזדקנות; (ד) סטיגמות הקשורות לזקנים. לכל אחד מרכיבים אלה "תחום השתרעות" שונה, אך רק איגודם יחד מאפשר המשגה ראויה של התופעה (Braithwaite, 2002).

הביטויים של גילנות במציאות רבים, והם מופיעים בהקשרים מגוונים. במובנים רבים, "זיהוי" גילו של אדם קובע את דפוס ההתייחסות כלפיו: מה אנחנו מניחים שהוא יודע, באיזה טון וסגנון מדברים אליו ועוד (Cuddy & Fiske, 2002). התרבות הפופולרית תורמת אף היא לעיצוב יחסנו אל הזיקנה. מילות תואר רבות בשפת היום-יום משמשות לתיאור של אנשים זקנים באור שלילי: סניילי, חרמן זקן, אבד עליו כלח, מאובן, קפוא, זקנה מקומטת, מכשפה זקנה. ביטויים אלה מופיעים בצורות שונות גם באמצעי תקשורת ההמונים: החל בפרסומות המתמקדות בדוגמניות צעירות, דרך שדרים המתמקדים במסר "החברה שלנו צעירה", דרך דמות הזקן כפי שזו באה לידי ביטוי בספרות ילדים וכלה בפרסומת

לתאטרון בישראל – "האולם שייך לצעירים" – מתוך שימוש במשחק מילים המחליף "עולם" ב"אולם".

יתרה מזו: ההקשרים המקובלים של חשיפת זקנים בתקשורת ההמונים הם בדרך כלל הקשרים של חולשה: קורבן להתעללות, קורבן של ניצול, מצבים של עוני ומצוקה, חוסר ישע ואומללות. במקרים רבים יחס התקשורת לזקנים מאופיין ב"אינפנטיליזציה" (infantilization – מ־infant, תינוק) (Arluke & Levin, 1994). לסטראוטיפ של זיקנה כ"ילדות שנייה" יש כמובן השלכות על כל הנוגע לממד הפיזי (חולשה/תלות), לממד היכולת השכלית (חוסר ידע, חוסר תובנה), ליכולת המינית (היעדרה או "בתוליותה") וכמובן – ליחס הנדרש כלפי זקנים (פטרנליזם, שליטה, אפורופסות).

הגילנות באה לידי ביטוי לא רק בצורה מילולית או גרפית – היא באה לידי ביטוי גם במעשים: אפליה, הדרה, שלילת משאבים או הקצאת לא הולמת של משאבים. אחת הדוגמאות הבולטות לגילנות היא האפליה בהעסקת עובדים בגיל מבוגר (דורון וקליין, 2010). עם זאת, כבר כעת אפשר לומר כי גילנות מתבטאת בכך שמעסיקים רבים מעדיפים – העדפה כללית ולא דווקא רציונלית – עובדים צעירים על פני עובדים מבוגרים. התוצאה היא שעובדים מבוגרים, מוכשרים וכשירים, מודרים שלא בצדק משוק התעסוקה.

אחד ההיבטים המעניינים של תופעת הגילנות הוא היותה ייחודית: שלא כגזענות או אפליה מטעמי מין, גילנות נוגעת לכולם. כולנו נזדקן (לפחות כולנו רוצים להזדקן), לכולנו (או לרובנו) יש הורים זקנים, ובמקרים רבים גם סבים וסבתות זקנים, ובדרך כלל אנחנו אוהבים אותם, מזדהים עמם רגשית ודואגים להם. לפיכך, שלא כגזענות, לדוגמה, אשר במסגרתה אדם לבן יכול להבנות את עמדתו על בסיס הקביעה שהוא "שונה" מה"כושי", שהוא לעולם לא יהיה "כושי" (וכך גם גבר שוביניסטי המאמין כי לעולם לא יהיה "אישה") – לא אלה פני הדברים (לפחות תאורטית) בכל הנוגע לגילנות.

עוד הבדל בין גילנות לצורות אחרות של אפליה: אין גבול ברור בין הקבוצה המוגנת לבין הקבוצה ההגמונית. החלוקה במציאות החברתית בין "זקנים" ל"צעירים" איננה דיכוטומית כחלוקה בין "גברים" ל"נשים" או בין "לבנים" ל"שחורים" (וחשוב לזכור כי במציאות גם חלוקות אלה אינן באמת "דיכוטומיות"). במילים אחרות, בן 40 יכול להיחשב "זקן" ולהיות מושא לאפליה מחמת גיל בחברת היי־טק, ואילו בן 60 יכול להיחשב "צעיר" במגרש הגולף. נקודת החיתוך הכרונולוגית שבה נעשה בהקשר זה שימוש בחוק היא מלאכותית ולא בהכרח זהה לביטויים החברתיים של תופעת הגילנות.

הגם שאי אפשר להצביע על גיל מדויק התוחם את התופעה, המציאות החברתית מצביעה על נקודת הכשל המרכזית בגילנות: גיל כרונולוגי לכשעצמו הוא בדרך כלל "מנבא רע" של מצב בריאותי, כלכלי או נפשי (בן ישראל ובן ישראל, 2004). האמירה המוכרת ביותר לכל העוסקים בתחום הגרונטולוגיה היא "ההכללה היחידה שאפשר לעשותה ביחס לזקנים היא שאי אפשר להכליל". המאפיין העיקרי של אוכלוסיית הזקנים הוא הרבגוניות שלה. ישנם בני 90 חולים, תלויים, רתוקים למיטתם ונעדרי כל כושר קוגניטיבי – מחד גיסא, ומאידך גיסא – ישנם בני 90 בריאים, פעילים ונמרצים, שמייצגים את ארצם וקהילתם באולימפיאדת הקשישים, או בתחרויות לבוגרים, ומשיגים תוצאות שצעירים רבים אינם משיגים. אחד הביטויים החזקים ביותר לחולשת הזיקה בין גילו הכרונולוגי של האדם ובין כישוריו, תכונותיו ויכולותיו מובא בספרו של הגריאטר מריאן רבינוביץ, "גילו של אדם וזמנו האישי" (2004). בספר זה מביא ד"ר רבינוביץ את ניסיונו רב השנים בטיפול בזקנים. אחת ממסקנותיו העיקריות היא שאי אפשר לדבר על "גילו" של אדם בלשון יחיד: לאדם גילים רבים מעבר לגילו הכרונולוגי. ד"ר רבינוביץ מפרט לפחות שבעה גילים שונים לאדם: קלנדרי, כרונולוגי, ביולוגי, הכרתי, ריגושי, חברתי, תפקודי ואישי. למעשה, כפי שד"ר רבינוביץ מוכיח באמצעות סדרה של סיפורי חיים אמיתיים, דווקא היבטים חברתיים או נפשיים רלוונטיים ומשמעותיים להערכתו של אדם הרבה יותר מגילו הקלנדרי או הכרונולוגי, ואין קשר הכרחי בין גילו הכרונולוגי ובין גילו התפקודי, למשל. כלומר, הניסיון לתייג בני אנוש בגיל זיקנה, לסננם או לאפיינם אך ורק על בסיס גילם הקלנדרי או הכרונולוגי הוא ניסיון פסול, מכיוון שהוא משקף סטיגמות ודעות קדומות ולא מציאות אמפירית מהימנה.

גילנות היא אפוא תופעה חברתית רחבה. היא פוגעת – כגזענות, סקסיזם ואפליה של קבוצות על בסיס לאום, דת או מוגבלות – בכבודו של אדם או שוללת אותו אך ורק בשל השתייכותו ל"קבוצה" מסוימת, במקרה זה – קבוצת ה"זקנים", המתויגת באופן סטראוטיפי וכוללני כקבוצה שיש לה תכונות שליליות בגין גילה הכרונולוגי. עם זאת, גילנות היא תופעה ייחודית, מורכבת ושונה במהותה – בהיסטוריה שלה, בתכניה ובנסיבותיה – מהאפליות המוכרות של קבוצות אחרות. במסגרת המאבק בגילנות אין כוונה להתעלם מכך שהזדקנות האדם היא מציאות אנושית בעלת מאפיינים ייחודיים, תרבותיים וחברתיים. השאיפה של המאבק בגילנות היא לשלול נקיטת עמדה ערכית כלפי אדם אך ורק על בסיס גילו הכרונולוגי ועל בסיס ההבניה החברתית השלילית של תהליך ההזדקנות. השאיפה של מאבק זה היא גם לשלול עמדה הרואה בגילנות תופעה פחות פוגענית

או פחות משפילה מאפליית חברתיות אחרות, כדוגמת גזענות, סקסיזם ואפליה מטעמי לאום, דת או מוגבלות.

לאן ממשיכים מכאן?

המפגש של הגב' ג' עם עולם המשפט והניתוח הביקורתי של המפגש מגלמים את תכליתו של ספר זה: לתאר מפגשים בין הזיקנה למשפט ולנתח את משמעותם. אלו מפגשים מורכבים, ולהם שותפים נוספים: רופאים, מומחים, בני משפחה, חברים ואנשים אחרים. אלו מפגשים המגלים את היחס שהחברה מעניקה לזקניה באמצעות מנגנוניה החוקיים. אלו מפגשים המעצבים ומכוונים את הדרך שבה אנו תופסים את הזיקנה. חשוב לחשוף ולהבין את תוכן המפגשים האלה, הגלוי והנסתר, כדי שנוכל לשנות את חוויית המציאות של הזקנים בישראל.

נראה שבסיפור הזה (כבמקרים האחרים שיוצגו בספר) המשפט נכשל בהגנה על זכויותיה הבסיסיות של הגב' ג'. כשל זה לא נבע מרוע לב או מכוונת זדון, אלא דווקא מתוך רצון כן לעשות מה שבית המשפט סבר שהוא "טובתה" (ה־best interest) של הגב' ג'. ואולם, גישה חוקית-פטרנליסטית זו – שלפיה אנשי מקצוע, דוגמת עובדים סוציאליים, פסיכיאטרים, שופטים או גופים ציבוריים המתמנים לאפטרופוסים על זקנים, יודעים טוב יותר מהזקנים מה טוב להם – מזכירה את האמירה הידועה "הדרך לגיהנום רצופה כוונות טובות".

הגישה החוקית-פטרנליסטית איננה מתרחשת בוואקום. היא מתרחשת במסגרת חברתית-מקצועית הנגועה בגילנות. כפי שהוסבר לעיל, מדובר בתופעה חברתית שעוצמתה אינה פחותה מתופעות אחרות של אפליה או מהבניות חברתיות שליליות אחרות כנגד קבוצות של בני אדם בגין מוגבלותם, נטייתם המינית או היותם "אחרים", "שונים". ואולם, שלא כתופעות אלה, הגילנות טרם זכתה למעמד הראוי לה בעולם המשפט. אפשר לטעון כי המשפט הישראלי התאפיין עד כה ברמה מסוימת של עיוורון כלפי התופעה. ספר זה ינסה לפקוח את עיני הקוראים להיבטים הגילניים של המשפט הישראלי ולצורך להיאבק בהם (דורון, 2007).

העמדה המובעת בספר נובעת מההכרה בחשיבות חירותו של הפרט והאוטונומיה של היחיד, ומהאמונה שטובתו של אדם בגיר וכשיר דורשת לכבד את רצונו. כבודו של הזקן תלוי בכך שיתייחסו באמת ובתמים לאוטונומיה שלו, כפי שהוא מבקש לעצב אותה, גם אם זו נוגדת את "טובתו האובייקטיבית" (כפי שהיא מעוצבת, לעתים באופן מלאכותי, על ידי קבוצות כוח בחברה). זאת ועוד: עצם העובדה שאדם זקן בוחר להחליט החלטות שאינן תואמות את טובתו האובייקטיבית –

כגון לחזור לביתו למרות האפשרות לקבל טיפול טוב יותר בבית חולים – איננה בהכרח ראייה לאובדן הכשרות המשפטית.

בספר זה נבקש לטעון כי במפגש האידאלי בין הזיקנה למשפט תפקידו של המשפט להיאבק בתופעת הגילנות. תפקידו לאפשר לזקנים להגשים את רצונותיהם מתוך התחשבות בהשלכות של החלטתם על סביבתם ועל החברה בכלל, מתוך התעלמות מסטראוטיפים שליליים כגון חוסר יכולתם של זקנים לקבל החלטות הנוגעות לגופם ולרכושם. במקרה של הגב' ג', תכלית המשפט הייתה לאפשר לה לממש את רצונה, כלומר למות בביתה, ולהגשים את מה שראתה בו שמירה על כבודה ורצונה. בפועל, במפגשה עם המשפט יצאה הגב' ג' פגועה ואף חשה נבגדת. לצערנו, סיפורה של הגב' ג' הוא רק סיפור אחד מני רבים, כפי שנראה בפרקים הבאים. האתגר אפוא כפול: להבין כיצד המשפט מאכזב את הזקנים בישראל במפגשים ביניהם ומדוע, ולהצביע על נקודות הכשל במפגשים אלה – כדי שיהיה אפשר לעשות לשינוי מצב העניינים הזה.

המפגשים הבלתי נראים בין המשפט לזיקנה

הקדמה

סיפורה של הגב' ג', שהוצג בפרק המבוא, היה ניסיון לחשוף את הקוראים לנושא של הספר בטכניקה של "השלכה למים": העמדה חזיתית מול מפגש אפשרי בין המשפט לזיקנה. ואולם, כפי שנראה בפרק זה, אחת הבעיות הקשות של המפגשים האלה היא היותם בלתי נראים. מטרתנו כאן להראות כיצד, למרות החשיבות הרבה וההקשרים המגוונים של מפגשי המשפט עם הזיקנה, הם אינם זוכים לתשומת לב מספקת ואין להם ביטוי בשיח הציבורי. הוכחת הטיעון הזה תיעשה בדרך לא שגרתית ומחוץ להקשר הישראלי הספציפי. ניעזר בניתוח של כמה סרטים מפורסמים (הקוראים שטרם זכו לראותם ראוי שיעשו זאת לאחר קריאת הפרק הזה); ניתוח ביקורתי שלהם יראה שהעלילה המתוארת בהם מבוססת על המפגש – הסמוי מן העין – בין המשפט לזיקנה.

הזדקנות החברה בישראל ועולם המשפט והזיקנה

כדי להבין את מלוא משמעותם של המפגשים בין המשפט לזיקנה, ראוי להציג בקצרה שני נושאים מרכזיים שהם מהותיים לדיון: האחד – הזדקנות החברה בישראל, והאחר – התפתחות תחום המשפט והזיקנה.

הזדקנות החברה בישראל

החברה בישראל, כבעולם כולו, נתונה בתהליך של הזדקנות. ישראל בתחילת דרכה הייתה מדינה צעירה יחסית: כ-85,000 בני 65 ומעלה התגוררו בישראל

בשנת 1955 – פחות מ-5% מהאוכלוסייה. לעומת זאת, בראשית שנות האלפיים היו בישראל כ-700,000 בני 65 ומעלה – כמעט 10% מהאוכלוסייה (ברודסקי, שנוור ובאר, 2005). במילים אחרות, בעוד האוכלוסייה הכללית של המדינה גדלה פי שלושה וחצי בקירוב, אוכלוסיית הזקנים גדלה פי שבעה, כלומר – שיעור הגידול של הזקנים היה כפול מזה של האוכלוסייה הכללית. ממד נוסף של הזדקנות החברה בישראל קשור לקצב הגידול של אוכלוסיית ה"זקנים זקנים" – old old – בני 75 ומעלה. בשנים 1970-1990 גדלה אוכלוסיית בני 65 ומעלה פי שניים, אוכלוסיית בני 75 ומעלה גדלה פי שלושה, ואילו קבוצת האוכלוסייה שגדלה בקצב המהיר ביותר באותה תקופה הייתה של בני 80 ומעלה.

מגמות אלה קשורות, בין היתר, לעלייה הניכרת בתוחלת החיים בישראל: בשנת 1965 הייתה תוחלת החיים של הגברים 70.5 שנים ושל הנשים 73.2 שנים, ואילו בשנת 1998 עלתה תוחלת החיים ב-10% בקירוב והגיעה ל-76.5 ול-80.7 שנים, בהתאמה. הפער בין תוחלת החיים של הגברים לזו של הנשים מצביע על ממד חשוב אחר של הזדקנות החברה בישראל – המגדר: הנשים הן רוב בקרב בני 65 ומעלה, ומאז 1970 עלה חלקן באוכלוסייה זו מ-51% ל-57%, ושיעורן גדול אף יותר בקרב אוכלוסיית הזקנים זקנים.

דרך אחרת להתבונן במשמעות הזדקנותה של החברה בישראל נוגעת ליחס התלות והתמיכה בזקנים – elder support ratio (יחס המבטא את מספר האנשים בני 65 ומעלה לכל 100 אנשים בגיל העבודה, לאמור גילאי 20-64). בישראל של שנות ה-60 היה מספר זה 10 לערך, ובשנת 1994 הוא עלה כמעט פי שניים – 19 אנשים זקנים לכל 100 אנשים בגיל העבודה (Brodsky & Morginstin, 1999). נראה שמגמת ההזדקנות של האוכלוסייה בישראל תימשך, והצפי הוא ששיעור הזקנים בישראל יגיע בשנת 2025 ל-14% מהאוכלוסייה הכללית, לצד עלייה נוספת בתוחלת החיים והמשך הירידה בשיעור הילודה.

הנתונים המפורטים לעיל הם בבחינת אפס קצהו של מכלול ההיבטים החברתיים הקשורים להזדקנותה של החברה בישראל, והדיון המקיף בהם חורג ממסגרת הספר. ואולם גם כך אפשר לומר בביטחון שקבוצת הזקנים במדינת ישראל תעמוד בשנים הקרובות במרכז הדיון הציבורי והחברתי.

התפתחות תחום המשפט והזיקנה

השילוב בין ענף המשפט למדע הזיקנה צעיר יחסית. התפתחותו בתור תחום משפטי ייחודי, הדורש מומחיות והתמחות, החלה בארצות הברית בשנות ה-60 של המאה העשרים (Frolik, 1993). בארצות אחרות, דוגמת קנדה וישראל, התעוררה

המודעות לקיומו של תחום זה רק בשנות ה־90 (דורון, 1995; Beaulieu & Spencer, 2000). להתפתחות מאוחרת זו סיבות רבות, ויש להן היבטים מקצועיים, ציבוריים ופרטיים.

בדרך כלל, אפשר להבחין בשני תהליכים שהביאו בסופו של דבר להתפתחות תחום המשפט והזיקנה. האחד, שכבר תואר, הוא השינוי הדרמטי בהרכב החברה האנושית מבחינת היקף האוכלוסייה הזקנה ושיעורה, שינוי שהתחולל בעיקר במאה השנים האחרונות. כאמור, שינוי זה הביא עמו תמורות חברתיות ניכרות (ברנע וחביב, 1992; Kinsella & Taeuber, 1993; Eekelaar & Pearl, 1989). מעצבי המדיניות החברתית, בהתמודדם עם הצרכים החברתיים החדשים, השתמשו באופן טבעי גם בכלי המשפט. התהליך השני הוא התעוררות של הכרה, משפטית ומקצועית, בכך שמגננוני המשפט הכלליים, שהיו מיועדים לכלל האוכלוסייה או לקבוצות חלשות בחברה, אינם מספקים תשובות הולמות לצרכים הספציפיים של הזקנים. העלייה בשיעור הלקוחות הזקנים ובצרכים המשפטיים שלהם ושל בני משפחותיהם תרמה גם היא להתעוררות עניין בתחום זה בקרב עורכי הדין וארגוניהם המקצועיים. כל אלה הביאו ליצירה של כלי משפט חדשים, שתפקידם להתמודד עם הצרכים המיוחדים של האוכלוסייה הזקנה בדמותה המודרנית (דורון, 2001; Frolik & Barnes, 1991; Powers & Klingensmith, 1991).

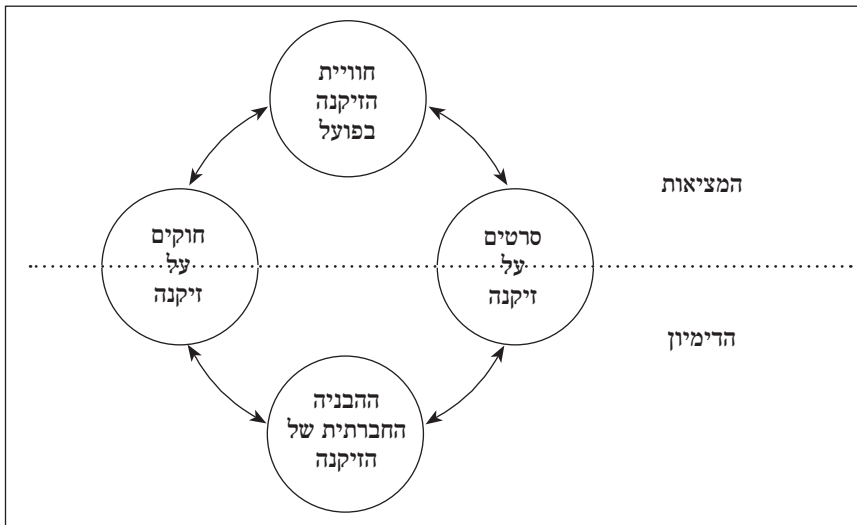
על החשיבות הבלתי נראית של המשפט

לאחר שהנחנו את התשתית, נוכל לפנות אל הטיעון המרכזי בפרק זה: המפגשים בין הזיקנה ובין המשפט אינם נראים. אחת התופעות המרתקות, המתגלה לכל המנסה לדרון במפגש בין הזיקנה ובין המשפט, היא חוסר המודעות לעצם קיומו של מפגש בין התחומים הללו או לחשיבותו. לפעמים עולה תחושה שהמשפט "נעלם" בכל הנוגע לשיח על תופעת הזיקנה. מטרתנו בספר זה היא להראות שמפגשים בין שני התחומים אכן קיימים, להציג מפגשים אלה ולנתחם. ננסה להמחיש טיעון זה דווקא מחוץ לתחום המציאות היומיומית בישראל, ולשם כך נזמין את הקוראים אל עולם הקולנוע.

הצופים בסרט – באולם הקולנוע או בבית, מול מקלט הטלוויזיה – נכנסים למעין מציאות מדומה בעזרת המדיום הקולנועי. מציאות מדומה זו, גם אם היא מבוססת על סיפור אמיתי, נוצרת על ידי הבמאי בטכניקות של צילום, תפאורה, קול ועוד. הצופה בסרט מקבל עליו את המציאות שמכתיב הבמאי: הוא "נכנס" לסרט מבחינה רגשית ואף נסחף עמו, למרות הידיעה שאין זו המציאות ה"מציאותית", האמיתית.

אפשר לראות גם בחוק מעין יצירה של מציאות מדומה, דומה ליצירה של המדיום הקולנועי. החוק גם הוא מתפקד, בהקשרים מסוימים, כ"סרט" המלווה את חיינו החברתיים: הבמאי הוא המחוקק, השחקנים הראשיים הם השופטים ועורכי הדין, שחקני המשנה הם האנשים – הציבור הרחב, ואילו התפאורה היא הנוף והתרבות שבתוכם חיים כל המשתתפים. ראו למשל את המשפט הפילילי: קריאתו כמסמך אמנותי יוצרת "סרט" מרתק על הדרך שבה החברה צריכה לנהוג, לעתים ללא כל קשר לדרך התנהגותה של החברה במציאות. ברור לכל כי בין עולם המשפט לעולם הקולנועי קשרים רבים ומגוונים, ואפשר לבחון אותם בדרכים שונות. הדמיון בין עולם המשפט לעולם הקולנועי – מבחינת היכולת לבנות עולמות שלא בהכרח מייצגים מציאות אמיתית אך קשורים קשר אמיץ להוויה האנושית – הוא נקודת המוצא בפרק זה.

אם מנסים לחבר יחדיו את התכונות המשותפות הללו של דמיון ומציאות, בקולנוע ובמשפט, ומצרפים אליהם את עולם הזיקנה, אפשר לראות תמונה מעניינת. סרטים העוסקים בזיקנה מערבים יסודות מציאותיים לצד עלילות דמיוניות או אגדות המשקפות סטראוטיפים ודימויים חברתיים. חוקים המסדירים היבטים חברתיים של הזיקנה או מתמודדים עמם מערבים אף הם שיקולי מדיניות חברתית המבוססים על נתונים אמפיריים עם שיקולים וערכים פוליטיים סימבוליים, שלא תמיד קשורים בהכרח למציאות או לצרכים האמיתיים של הזקנים. אפשר אפוא לצייר מודל מעניין שיתאר את המכלול הזה:



אפשר לשרטט קו מפריד (על פי תפיסות פילוסופיות מסוימות, לפחות) בין ה"מציאות" של הזיקנה (כלומר – מכלול התופעות והחוויות שאנשים מזדקנים מתנסים בהן) ובין ה"דמיון" (כלומר – כיצד החברה מציירת, מעצבת ומשקפת את הזיקנה ברמה התדמיתית והתרבותית, אף ללא קשר ל"מציאות"). ואולם בעולם הקולנועי ובעולם החוק עולמות אלה מעורבבים זה בזה.

כדי להדגיש את חשיבות הקשר בין המשפט ובין הזיקנה – מצד אחד, ולהראות כיצד חשיבות זו "מוסרת" או מוסווית במציאות – מצד שני, נדון בפרק זה בסרטים העוסקים בעולמם של זקנים לעומת התשתית המשפטית שמאחורי הקלעים. נדון בשתי שאלות: השאלה הראשונה – עד כמה הזיקנה המוצגת בסרטים משקפת תופעה חברתית המוכרת מתוך מחקרים אמפיריים, והשאלה השנייה – עד כמה התשתית החוקית שמאחורי הקלעים של הסיפור הקולנועי משקפת את המשפט בתחום הזיקנה.

"הנהג של מיס דייזי": על הזכות לנהוג בגיל זיקנה

בפתח הסרט "הנהג של מיס דייזי" מסיעה מיס דייזי את מכוניתה לאחור; במקום ללחוץ על דוושת הבלם היא לוחצת בטעות על דוושת הגז, והמכונית נופלת לגינה של השכנים. סצנה זו היא פתיחה ראויה – לא רק לסרט אלא להקשר החברתי שהוא מציג. ההסבר של מיס דייזי למה שקרה פשוט וברור:

It was the car's fault.

התסריט נכתב על ידי אלפרד אורי על פי מחזה שזכה בפרס פוליצר, והבימוי היה של ברוס ברספורד. הסרט נחשב לאחד הסרטים הבולטים במאה שעברה. עלילתו פשוטה לכאורה, והיא נעה סביב שני גיבורים מרכזיים, שניהם זקנים: מיס דייזי וורת'ן (השחקנית ג'סיקה טנדי) והנהג שלה, מר הוק קלבורן (השחקן מורגן פרימן). העלילה מתרחשת בדרום ארצות הברית, באטלנטה בירת מדינת ג'ורג'יה, בשנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים. מיס דייזי היא זקנה עצמאית, אלמנה, יהודייה, אמידה, המתגוררת בכיתה הגדול עם עוזרת הבית שלה (השחקנית אסתר רול). בעקבות התאונה מחליט בנה של דייזי, בולי (השחקן דן אייקרויד), לשכור לה נהג ממוצא אפרו-אמריקני, אף הוא מזדקן. בתחילה מתנגדת דייזי לכך שיהיה לה נהג ומסרבת לקבל את שירותיו. ואולם במשך השנים, לאחר שנפלו המחיצות בין הגברת ובין הנהג, נוצרים ביניהם יחסים של הערכה וידידות, עמוקים בהרבה מיחסים רגילים בין מעבידה לבנה לנהגה השחור.

הסרט מציג, אגב סיפור העלילה האנושית, תמונה רחבה של דרום ארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה: יחסי שחורים ולבנים (ויהודים), יחסי עשירים ועניים, אלימות וגזענות – כל אלה כחלק מאורח החיים השמרני של הדרום הלבן. הסיפור האנושי המינורי, העדין, בתוך ההקשר הכללי, ההיסטורי והחברתי, גרם לסרט לפרוץ גבולות. משחקם המצויין של שני השחקנים המבוגרים, הצילומים המרהיבים והמוזיקה הביאו לידי כך שהסרט זכה בפרס האוסקר לסרט הטוב ביותר, והשחקנית טנדי זכתה בפרס האוסקר לשחקנית הטובה ביותר (פרימן היה מועמד לאוסקר לשחקן הטוב ביותר, אך לא זכה בו בסופו של דבר).

מעבר לסיפור האנושי החם, המשדר אופטימיות בקשר ליכולת של יחידים טובי לב לשבור מסגרות חברתיות, הסרט עוסק בזיקנה. הוא פורש את סיפור ההזדקנות האיטית של שני גיבוריו על פני יותר משני עשורים: האלמנה הזקנה מנסה להמשיך בחיים עצמאיים ולשמור על כבודה העצמי, למרות הידרדרות איטית ביכולותיה הפיזיות; בנה האוהב, צעיר מצליח, מבקש להמשיך לדאוג לה; הנהג המזדקן ממשיך להתפרנס מעבודה שהוא רואה בה כבוד ושליחות, למרות המסגרת המעמדית הברורה שהוא נתון בה. ואולם הנושא שבגיננו הבאנו את הסרט הוא המשמעות של היכולת לנהוג בגיל זיקנה. גם דייזי וגם הוק צריכים להיאבק על זכותם להמשיך לנהוג. באחת הסצנות עוצרים את הוק שני שוטרים לבנים, ולאחר שבדקו את התעודות ולא מצאו כל פגם, הם מפטירים:

An old Niger and an old Jew take off down the road together. That is one sorry sight.

הסרט משקף מציאות חברתית מורכבת, מוכרת, שזקנים רבים צריכים להתמודד עמה. הצורך להמשיך לנהוג בגיל זיקנה והגידול הניכר באוכלוסיית הזקנים הממשיכים לנהוג מתקשר להיבטים פסיכולוגיים וחברתיים רבים (Warnes & Fraser, 1992). הנהיגה מאפשרת לזקנים להמשיך בתפקודם העצמאי. היא מאפשרת לזקנים רבים לקיים את קשריהם החברתיים ולהמשיך בחיים פעילים ותורמים. בחיים המודרניים, בעיקר באזורים כפריים או במקומות שהתחבורה הציבורית בהם אינה מפותחת, המכונית הפרטית היא רכיב מרכזי באיכות החיים של התושבים בכלל ושל הזקנים בפרט (Gilhooly, Webster, Hamilton, Bainbridge & O'Neil, 2003). מיס דייזי מיטיבה לתאר זאת כאשר היא מזמינה את חברותיה לביתה:

I'm a real pariah without my car.

יש מחלוקת של ממש בכל הנוגע לקשר בין זיקנה ובין סיכון בנהיגה. הפרק השמיני בספר זה עוסק בהרחבה בהסדרה החוקית של נהיגת זקנים בישראל ובניתוח ביקורתי שלה. בפרק זה נסתפק בהצגה תמציתית של המחלוקת: יש מחקרים אמפיריים המצביעים על קשר בין גיל כרונולוגי ובין מעורבות יתר בתאונות (Evans, 1988; Pastalan, 1976). מחקרים אלה מצביעים על כך שיותר נהגים זקנים מעורבים בתאונות דרכים, ביחס למספר הקילומטרים שהם נוהגים, ובתאונות שהם מעורבים בהן יש יותר הרוגים (Special Report, 1990). הדברים קשורים קשר טבעי לתופעות ביולוגיות ובריאותיות. ירידה של כושר הראייה או השמיעה, הידרדרות היכולות הפיזיות, בעיות של קוגניציה או מהירות תגובה – כל אלה עלולים לפגוע בכושר הנהיגה ולהגביר את הסיכון של מעורבות בתאונה. לדוגמה, במחקר נמצא קשר בין הירידה בכושר הנהיגה ובין מחלות כרוניות של גיל הזיקנה, דוגמת אלצהיימר, דמנציה ופרקינסון (Duchek et al., 2003). עם זאת, יש החולקים על ממצאים אלה ומצביעים על הטיה של הניתוחים הסטטיסטיים לרעת הנהגים הזקנים. ניתוחים סטטיסטיים המנטרלים את ההטיה נגד הנהגים הזקנים מצביעים על כך שנהגים זקנים דווקא מעורבים פחות בתאונות דרכים, לא רק ביחס לשיעורם באוכלוסייה, אלא גם ביחס למספר הקילומטרים שהם נוהגים (Hakamies-Blomqvist, 2003). הדילמה – בין זכותם של זקנים להמשיך לנהוג ובין האינטרס הציבורי של ההגנה, הן על הזקנים עצמם והן על הציבור הרחב – באה לידי ביטוי בולט במחלוקת המשפטית על ההסדרה החוקית הראויה של הסוגיה. גם מיס דיזי ערה להיבט המשפטי של הנושא, וכאשר בנה מביא את הנהג שלה בפעם הראשונה, היא אומרת:

- *Listen you listen here, unless they rewrote the constitution and didn't tell me, I still have rights.*
- *Of course you do.*
- *I do not want, absolutely will not have, some chauffeur sitting in my kitchen, gobbling with my food, running up my phone bills.*

חופש התנועה מוכר במדינות רבות כזכות חוקתית, ברמה מסוימת לפחות, ומעגן את התפיסה שלפיה, driving is viewed not merely as a mode of transportation, but as a symbol of independence and personal freedom (DeMont, 1989). עם זאת, כל שיטות המשפט מציינות הגבלות שונות על חופש התנועה באמצעות רגולציה חוקית מורכבת. בכל שיטות הרגולציה החוקית של נהיגה בכלי רכב

קיימת הסמכות הכללית לשלול רשיון נהיגה או שלא לחדשו, אם מתברר שהנהג סובל ממגבלה פיזית או מנטלית השוללת ממנו את היכולת לנהוג ברכבו בבטיחות. ואולם אפשר למצוא הסדרות חוקיות ספציפיות העוסקות בסוגיית הנהיגה בגיל מבוגר (Klein, 1995). בתחום של תדירות הבדיקה (frequency of testing) יש מדינות שבהן מעל גיל מסוים אי אפשר לחדש את רישיון הנהיגה באמצעות הדואר, אלא נדרשת נוכחות אישית של המבקש בזמן החידוש; מדינות מסוימות, שקבעו פרקי זמן סטנדרטיים לתוקף הרישיון עד לחידושו, מקצרות פרק זמן זה לאחר גיל מסוים; מדינות אחרות דורשות בחוק כי מגיל מסוים אדם יעבור בדיקות רפואיות, לעתים מינימליות, כגון בדיקות ראייה, ולעתים נרחבות יותר, כגון בדיקה רפואית מקיפה (Lampman, 2002).

ברור לחלוטין כי עיצובו של המשטר החוקי בכל הנוגע לזכות לנהוג בגיל מבוגר עשוי להשפיע במישרין על איכות חייהם של הזקנים – כפי שאפשר לראות גם בסרט, הן אצל מיס דייזי והן אצל הנהג שלה, שגם הוא זקן. בהקשר זה מתבקשת השאלה – האם ההסדרה החוקית המפורטת לעיל מוצדקת? האם היא מצביעה על סטראוטיפים שליליים ביחס לזיקנה או שהיא משקפת איזון ראוי וסביר בין חופש הפרט ובין האינטרס הציבורי של ביטחון בדרכים? שאלות אלה אינן תאורטיות; במקומות שונים בעולם היו ניסיונות לתקוף את חוקיותן של הוראות חוק המגבילות נהיגה אך ורק בשל גיל כרונולוגי (Tuokko & Hunter, 2002). ראוי לציין כי אפשר למצוא ביטויים חוקיים מעניינים לחלופות חוקיות המאפשרות לזקנים להמשיך לנהוג למרות מוגבלות. יש מדינות המתירות להטיל מגבלות ספציפיות, כגון איסור לנהוג בשעות הלילה או בשעות העומס, ויש שיטות משפט המחייבות הקמת מערך חינוך והכשרה, שתכליתו להגביר בקרב נהגים זקנים את המודעות למגבלותיהם, לעודדם להעריך את יכולתם (self-analysis) ולהכיר בחלופות לנהיגה עצמאית במכונית.

אין ספק – כפי שיתואר בהרחבה בפרק השמיני של ספר זה – מדרך ההסדרה החוקית של הזכות לנהוג בגיל זיקנה אפשר ללמוד על ההבניה של הזיקנה בחברה ועד כמה אנו אכן מחויבים לזכויות הזקנים. הגבלות חוקיות לא רציונליות על נהגים זקנים הן לא רק ביטוי מובהק של גילנות אלא פגיעה ממשית בעצמאותם ובחירותם האישית. במקרה של מיס דייזי, ברור שהרחיפה החוקית להוצאתה ממעגל הנהגים שיקפה את ההבניה החברתית של נשים זקנות ונהיגה. ההכרה שכושר נהיגה במכונית אינו תלוי בגיל כרונולוגי – אולי דווקא היא עשויה להביא ליתר רציונליזציה בהסדרים החוקיים הקשורים לנהיגה בגיל זיקנה, וגם לתרום לשינוי הדימוי החברתי המעצב את הזיקנה בכללותה (Ball, 2003).

"להעיר את נד": על ההגנה המשפטית של זקנים מפני ניצול כלכלי

בכל ערב, אלפי מכשירי לוטו מכריזים על הזוכה המאושר – שני זקנים, הצופים בהגרלת הלוטו המקומית בטלוויזיה, מגלים כי גם הפעם לא זכו. כך נפתח הסרט "להעיר את נד". עלילת הסרט הקטן והנפלא מתרחשת בכפר קטנטן, טולימור, באי מן שליד אירלנד (Isle of Man). בעיתון פורסם שתושב הכפר (שרק 52 אנשים מבוגרים מתגוררים בו) זכה בלוטו. שני זקנים מקומיים, ג'קי אושיי (השחקן איאן באנו) ומייקל או'סאליבן (השחקן דייוויד קלי), מנסים לגלות מיהו הזוכה המאושר, בתקווה ליהנות קצת מהפרס. הם מגלים את הזוכה, נד דווין (Ned Devine), ומוצאים אותו מת בכורסתו, מול מקלט הטלוויזיה בביתו. נראה שנד נפטר מהתקף לב בשעה ששמע על זכייתו בפרס – למעלה משישה מיליון לירות סטרלינג. שעות אחדות לאחר הגילוי, ג'קי חולם שהוא ונד שטים בספינה בים, ונד רומז לו שהיה שמח להתחלק עמו בפרס.

בעקבות החלום, ג'קי ואישתו אנני (השחקנית Fionnula Flanagan) ומייקל (אלמן שנים רבות) מתארגנים, בשיתוף כל תושבי האי, לקבל את הפרס למרות מותו של הזוכה. הכוונה היא לחלק את כספי הזכייה בין תושבי הכפר, כך שכולם ייהנו מהפרס. התכנית יוצאת אל הפועל: מייקל מתחזה לנד, וכשמגיע נציג חברת הלוטו, כולם משתתפים ב"הצגה". נציג הביטוח חוזר כעבור כמה ימים, בדיוק בשעה שתושבי הכפר עורכים הלווייה לנד – וג'קי הופך את נאום האשכבה לנד לנאום אשכבה למייקל, כאילו הוא המת שבארון...

בקומדיה מלאת החיים הזו, בבימויו של במאי הטלוויזיה הבריטי קירק ג'ונס, יש כמה סצנות בלתי נשכחות: שני הזקנים הרוחצים עירומים, להנאתם, כשהם מתכננים את ההתחזות לנד; אותם זקנים דוהרים על אופנוע, עירומים, כדי להספיק להגיע לביתו של נד לפני נציג חברת הלוטו; הקטע בכנסייה, כשג'קי מספיד את מייקל היושב בקהל ומקשיב; תמונת הזקנה על ה"קלנועית", בדרכה להודיע לחברת הלוטו על התרמית – וכיצד היא מסיימת את חייה...

ממותו הטרגי של נד דווין מתפתח סיפור אופטימי על שיתוף פעולה אנושי, המסתיר מאחוריו מציאות לא פשוטה: זו מציאות שבה אוכלוסיית הזקנים היא, במקרה הטוב – יעד לשיווק של הגרלות ומשחקי מזל, ובמקרה הרע – יעד מועדף לתרמית כלכלית ולניצול כספי. הנושא של ניצול כלכלי של זקנים עלה על סדר היום הציבורי לא רק בשל המודעות הגוברת לתופעת ההתעמרות בקשישים, אלא גם משום שהספרות, המדעית והלא-מדעית, עסקה בסוגיה זו בשנים האחרונות (Decalmer & Glendenning, 1997).

הפנייה אל עולם המשפט, בניסיון להתמודד עם התופעה הקשה, הייתה אך טבעית, וכן הציפייה שמערך המשפט הפלילי והמשפט האזרחי יגוננו על האזרחים מפני פגיעה, ניצול והתעמרות. ואולם, כבנושאים אחרים, מתברר כי המציאות החוקית איננה כה פשוטה, והמאבק החוקי בתופעה חברתית זו מורכב. שיטות משפט שונות ניסו להתמודד עם התופעה בדרכים שונות – החל בתיקון החוק הפלילי והוספת עבירות חדשות, החמרת הענישה וניסיון להרתיע באמצעות עונשים חריפים, וכלה בכלים דוגמת חובת דיווח – אך המציאות לא תמיד קיבלה את כוונת החוק. תכניות חוקיות מורכבות ומקוריות יותר, כגון תכניות של חינוך חוקי לזכויות, הגברת המודעות לא רק בקרב זקנים אלא בקרב בני משפחותיהם, אנשי מקצוע ואפילו מוסדות פיננסיים, כל אלה הצטרפו לעתים לפעילות החוקית הענפה (Doron, Alon & Nissim, 2005; Slater, 1995).

ברור כי תופעת הניצול הכלכלי של הזקנים מתאפשרת, בין היתר, בגלל האופן שבו מעוצבים החוקים – ועל כך אפשר ללמוד בהרחבה בפרק הרביעי בספר זה. כישלון החקיקה ומערך האכיפה, או כישלון זיהוי המסגרות הסטטוטוריות הראויות והיעילות, הם המאפשרים את לתופעה החברתית הזאת להוסיף ולהתקיים. גם בסרט "להעיר את נד" אפשר לראות את הקלות שבה ניתן, בדרך חוקית, לפתוח חשבון בנק על שם אדם שכבר אינו בחיים או לזכות בשמו בכסף – ללא רשותו או הסכמתו. מבחינה זו, עולם המשפט שמאחורי הקלעים הוא חלק אינטגרלי מהמציאות של התעמרות כלכלית בזקנים, ואולי הוא אף תורם לקיומה.

"האגם המוזהב": היחסים המשפטיים בין סבים לנכדים

Ethel: They are a middle aged couple, just like us.

Norman: If they are just like us, they are not middle aged.

– *Of course they are.*

– *Middle aged means the middle, Ethel. Middle of life. People don't live to be 150.*

– *Well, we're at the far edge of middle age, that's all.*

– *We're not, you know. We're not middle aged. You're old and I'm ancient.*

הפתיחה של הסרט "האגם המוזהב" נטולת מילים; הסרט נפתח בתמונה פנורמית מרהיבה של אגם שמימיו מוזהבים. הסביבה שעלילת הסרט מתרחשת בה – טבע רגוע ושליו, אגם יפהפה – היא ניגוד מובהק לאופיו הנרגן של גיבור הסרט,

נורמן (השחקן הנרי פונדה). נורמן הוא פרופסור מזדקן היוצא עם אישתו, את'ל (השחקנית קת'רין הפבורן), לחופשה בבית הקיץ שלהם, על שפת אגם קסום במדינת מיין שבצפון-מזרח ארצות הברית. הנוף היפה והתמים כל כך הופך בן רגע למלכודת מאיימת כאשר זיכרונו של נורמן בוגד בו – הוא אינו מוצא את דרכו ומרגיש חסר אונים ומפחד.

הבת, צ'לסי (השחקנית ג'יין פונדה), מגיעה לבית הקיץ לכבוד יום הולדתו ה-80 של אביה. היא מביאה עמה את חברה החדש, ביל (השחקן Dabney Coleman), ואת בנו, ואחר כך משאירה את הבן, בילי (השחקן Doug McKeon), עם הוריה למשך חודש ימים. מנקודה זו ואילך עלילת הסרט נעה סביב שני צירים: הציר האחד – היחסים בין בני הזוג לבתם, המאופיינים במתח ובעומס של רגשות מהעבר בין האב הזקן לבתו; הציר השני – היחסים בין האב, נורמן, ובין ה"נכד" החדש שלו. יחסי הגומלין בין הזקן ובין הנער עוברים שינוי דרמטי: מיחסי ריחוק, בלתי ניתנים לגישור לכאורה, ליחסי כבוד והערכה. שבירת הגבולות מתרחשת כאשר הזקן מלמד את הנער לדוג דגים: איך לתפוס אותם, איך לנקות אותם לפני הבישול, איך לקפוץ למים, והחשוב מכל – הוא "מגייס" אותו לכבוד את "וולטר", דג שהוא מנסה ללכוד כבר שנים. יחסי החברות בין הנער בן ה-13 לזקן מגיעים לשיאם כאשר בילי מציל את נורמן שנפל מהסירה.

הסרט, בבימויו של מרק ריידל, על פי מחזה מאת ארנסט תומפסון (שזכה עליו באוסקר), זיכה את הנרי פונדה בפרס האוסקר לשחקן הטוב ביותר ואת קת'רין הפבורן בפרס האוסקר לשחקנית הטובה ביותר. הסרט מופיע ברשימת הסרטים הידועים והמוכרים של המאה העשרים.

"האגם המוזהב" נעשה בתקופה שבה עלתה המודעות לקשרי סבים עם נכדיהם (סבים וסבתות, נכדים ונכדות), והעניין בנושא גבר. עד לפני שנים לא רבות, אותו קשר תלת-דורי, הורים-ילדים-נכדים, לא זכה לביטוי בספרות המחקר או לדיון ברמה הציבורית. מצב זה השתנה בעשורים האחרונים בעקבות מחקרים רבים שהבהירו כי המציאות החברתית השתנתה. התברר שבארצות הברית, למשל, חל בעשורים האחרונים גידול ניכר במספר הסבים המגדלים את נכדיהם ומשמשים בפועל תחליף להורים הביולוגיים (Chalfie, 1994). מחקרים אלה הצביעו על החשיבות החברתית והפסיכולוגית של הקשרים ביניהם. המחקרים גם חשפו, בחלקם, את התרומה של היחסים הללו לבריאות הנפשית, הן של הנכדים והן של הסבים. יחסים אלה תרמו לאיכות החיים של הסבים והעניקו משמעות לחייהם בזיקנתם. תופעה זו זכתה לביטוי גם ברמה הפוליטית: בשנת 1995 הכריז הקונגרס האמריקני על שנת 1995 Year of the Grandparent. בהחלטה זו של הקונגרס

נאמר: grandparents are a strong and important voice in support of the happiness and well-being of children (Congress Resolution, 1994).

במשך שנים רבות היו יחסי סבים ונכדים "מחוץ לתחום" מבחינה משפטית. החוק העדיף באופן מסורתי את התא המשפחתי הגרעיני, בעוד יחסי סב-נכד, כיחסים בין-אישיים אחרים, נותרו מחוץ לתחולת החוק והמשפט. ואולם בשני העשורים האחרונים החלה להסתמן, בעיקר בארצות הברית, מגמה חדשה המתבטאת ב"פלישת" החוק לתחום חברתי זה ומיסודו, ובמינוח הלועזי – institutionalization of the extended family roles (Hill, 2002). מדינות שונות חוקקו חוקים ספציפיים המסדירים את זכויות הסבים לקיים קשר עם נכדיהם, ללא תלות ביחסים בין הסבים ובין ילדיהם – הורי הנכדים. במדינות שונות, בעיקר בארצות הברית, חוקקו חוקים ספציפיים בכל הנוגע לזכות של סבים לאמץ את נכדיהם במקרים שבהם הנכדים הופכים בני אימוץ, לקבל עליהם משמורת (custody) במקרים של התפרקות המשפחה הגרעינית או להתמנות לאפוטרופסים עליהם (legal guardians) (Indermark, 1992; Rudasill, 1995). חוקים אלה עוררו מחלוקות ציבוריות, וחוקיותם אף הותקפה מבחינה משפטית, בדרך כלל על ידי אחד ההורים הביולוגיים או רשויות המדינה שטענו כי זכויותיהם עדיפות על אלה של הסבים והסבתות (Kotkin, 1985; Shandling, 1986).

תחילת "פלישתו" של המשפט לתחום כה אינטימי ופנים-משפחתי משקפת תופעות חברתיות מרתקות בתחום הזיקנה. שינוי זה משקף את מעמדם החברתי-פוליטי של הזקנים ואת מודעותם הגוברת לכווח של המשפט ככלי לשינוי חברתי או למימוש זכויות (Jackson, 1994). הוא משקף גם הבניה תרבותית אידיאלית של היחסים הראויים בין סבים לנכדיהם (Hill, 2002). עם זאת, השינוי אולי משקף את שבירתן של מסגרות חברתיות בסיסיות הנאלצות לפנות לעזרת מסגרות פורמליות, דוגמת המשפט, כדי להותירן על כנן – לאחר שאיבדו מכוחן המוסרי בתרבות ובמנהג (Kaganas & Piper, 2001). גם מבלי להעמיק יתר על המידה, חדירת המשפט לתחום זה מבטאת בדרך סמלית את חשיבות החוק והמשפט לעולמם של הזקנים.

"הסיפור של סטרייט"¹: הקונפליקט בין אוטונומיה ובין פטרנליזם

הבמאי דייוויד לינץ' ידוע בכישרונו להפתיע ולחדש ביצירותיו הקולנועיות המקוריות. כל מי שהכיר את עבודותיו בעבר ודאי הופתע כשראה את שמו מתנוסס

1 בארץ הופץ הסרט בשם "סיפור פשוט".

על סרט שהופק באולפני וולט דיסני – "The Straight Story". ואולם הצפייה בסרט, המוגדר סרט לכל המשפחה, מגלה יצירה "לינצ'ית" טיפוסית המטפלת, בין היתר, בהזדקנות – בדרך מקורית, ייחודית ואמינה.

במוקד הסרט אלמן לבן, עני ומזדקן (בן 73), המתגורר בעיירה קטנה במדינת איווה – אלווין סטרייט (השחקן ריצ'רד פרנסוורת'). הצופים פוגשים את הגיבור לראשונה כאשר הוא שוכב על הרצפה בביתו, ואינו מסוגל להתרומם בכוחות עצמו. אל החדר נכנסת בתו המתגוררת אתו, רוז (השחקנית סיסי ספייסק), רווקה הסובלת ממוגבלות שכלית ומגמגום. אני רק זקוק לקצת עזרה כדי להתרומם, הוא אומר, אך ברור שמצבו גרוע בהרבה. רק לאחר דין ודברים מסכים אלווין ללכת להיבדק אצל הרופא, בשני תנאים: הראשון – בלי בדיקות, והשני – בלי ניתוחים. הבדיקה הרפואית מעלה אפשרות שהוא סובל מסוכרת, וכן שהוא סובל מאמפיזמה. הוא חייב להפסיק לעשן, לשנות את התזונה שלו ולהשתמש בהליכון. לדברי הרופא, אם אלווין לא ישנה את אורחות חייו, יהיו לכך השלכות חמורות על בריאותו. כצפוי, אלווין אינו משנה את אורחות חייו, ממשיך לעשן ולחיות על פי תפיסת עולמו: פשטות ועצמאות.

המפנה בעלילה בא בדמות שיחת טלפון, שבה נודע ללווין כי אחיו, לייל, שעמו לא דיבר כעשרים שנה, נפגע משבץ מוח. אלווין מחליט להיפגש עם אחיו, לפני שיהיה מאוחר מדי. באין לו מכונית ולא רישיון נהיגה (הוא אינו מורשה לנהוג בשל ראייתו החלשה), הוא מחליט לעלות על מכסחת הדשא הממונעת שלו (לאחר שהוא בונה לה עגלה נגררת מיוחדת) ולנסוע אל אחיו המתגורר בוויסקונסין – במרחק כ-500 ק"מ (במקום ששמו הסמלי Mount Zion).

מכאן הופך הסרט לאודיסיאה בדרכים: סיפור מסעו של זקן על גבי מכסחת דשא, על פני מאות קילומטרים, והקורות אותו בדרך. התמונה של אלווין סטרייט, זקן לא בריא, נחוש ועקשן, הנוסע על פני המרחבים העצומים של צפון-מרכז ארצות הברית החקלאית על גבי מכסחת דשא, היא תמונה בלתי נשכחת. כמוכן, המסע זרוע מפגשים מוזרים ומרתקים עם שלל דמויות. קטעים שלמים בסרט הם נטולי טקסט – רק מראות נוף מרהיבים, מוזיקה מהפנטת ואדם זקן הנלחם בגופו, בכוח רצונו האדיר להיפגש עם אחיו לפני מותו. מהשיחות ומהסיפורים העולים בעת המסע מתגלה אט-אט אלווין האיש: עניו, פשוט וישר. אישיותו משורטטת בדמות "הרוכב הבודד" המסורתי (the lone rider): אינדיווידואליסט שערכיו המרכזיים הם עצמאות, כבוד עצמי וחוסר נכונות להיות תלוי באחר. לאחר חמישה שבועות הוא נתקע עם מכסחת הדשא; למארחיו, המציעים לו להסיע אותו אל אחיו, הוא עונה בפשטות: I want to finish it my way. בתמונת

אישיותו משובצים לאורך המסע גם פרטים היסטוריים, מן העבר של "בוגרי" מלחמת העולם השנייה בארצות הברית – אנשים שנלחמו והצילו את העולם במלחמה האמריקנית האחרונה שאין חולק על צדקתה המוסרית.

את סופו של הסרט לא נגלה, רק נאמר כי בסופו של המסע אלווין אכן מגיע אל אחיו. בשלב הזה כבר ברור, ללא קשר לתוצאות המפגש, שעצם המסע וההצלחה כנגד כל הסיכויים – הם ניצחון האנושיות: ניצחונו של הזקן על ההבניה החברתית של הזיקנה; ניצחון היחיד על נבואת הרפואה; ניצחון הרוח האנושית על סטראוטיפים וגישות פטרנליסטיות.

המציאות הנחשפת בסרט אינה מובנת מאליה, שהרי הגישה כלפי האוכלוסייה הזקנה בעת החדשה התבטאה דווקא בפטרנליזם (paternalism) ובגילנות (ageism). לפי הגישה הפטרנליסטית, המדינה והחברה נטלו חירות ואף ראו חובה לעצמן להתערב בחייהם של הזקנים – כדי להגן עליהם מפגיעה, מסיכון או מנזק – בשל מה שנתפס כאי יכולתם לדאוג בעצמם לענייניהם (VanDeVeer, 1977).

הגישה המכונה גילנות מתוארת כך: a process of systematic stereotyping of and discrimination against people because they are old, just as racism and sexism accomplishes this for skin color and gender. Old people are categorized as senile, rigid in thought and manner, old-fashioned in morality and skills (Bytheway, 1995). השילוב בין שתי הגישות האלה, שהן גישות חברתיות רווחות, מביא לידי כך שבדרך כלל אין רואים בעין יפה התנהגות "חסרת אחריות", כהתנהגותו של אלווין למשל, שטמון בה סיכון עצמי גבוה; ראייה זו גם מעלה ספקות בקשר לכושר ההחלטה והשיפוט של הזקן.

פטרנליזם וגילנות באים לידי ביטוי גם בחוק ובמשפט. מי שאינו אמריקני, שגדל בסביבה שהחוק בה עדיין מתאפיין בגישה פטרנליסטית או גילנית, יראה בסיפורו של סטרייט קריאת תיגר חוקית. על פי החוק במדינות רבות בעולם, היה אפשר למנות לו אפוטרופוס בקלות רבה, על סמך הטיעון הרפואי שהוא אינו מסוגל לדאוג לענייניו בכוחות עצמו (Doron, 2004). עד לפני כשני עשורים, גם בארצות הברית ובמדינות אירופיות רבות, סביר להניח כי סטרייט היה מוצא עצמו מאחורי הסורגים של מחלקה סגורה או שהיה מוכפף לסמכותו של אפוטרופוס – והכל בשם החוק. ההליך המשפטי החוקי היה יכול להתבצע אף בהיעדרו, ללא זימונו, ללא ייצוגו על ידי עורך דין ובלי שהחומר היה מובא לפניו (Andrews, 1997). דוגמה בולטת לכך הבאנו בפרק המבוא, בסיפורה של הגב' ג'. הליך משפטי קיצוני זה, מינוי אפוטרופוס, לא רק שהיה נעשה במעטפת חוקית לחלוטין, אלא היה זוכה גם לצידיק מוסרי: תפקידה של המדינה ומחויבותם המוסרית של פקירי

הסעד – להגן על אנשים חולים וחסרי כושר החלטה מפני קבלת החלטות שגויות שיש בהן סיכון.

חברה שהתשתית החוקית הבסיסית שלה מקדשת את ערכי האוטונומיה של היחיד – רק חברה כזאת יכולה לאפשר למר סטרייט, בניגוד מוחלט לטובתו האובייקטיבית, לנהוג במכסחת דשא כדי לנסוע אל אחיו. תרבות שהפנימה ערכים משפטיים של אי התערבות בחיי הזולת וכיבוד החירות של היחיד לחיות את חייו לפי אמונתו, רק תרבות כזאת מאפשרת לשוטרים, רופאים ועובדים סוציאליים לצפות במר סטרייט נוסע מאות קילומטרים בכוחות עצמו – ולהימנע מלהפעיל סמכות חוקית. תרבות חוקית כזאת אינה נוצרת יש מאין, אלא היא תוצר של רפורמה חוקית המתחוללת בעקבות מאבק משפטי ושינוי חברתי (Sabatino, 1992). בסרט על אלווין סטרייט, העוצמה של החוק באה לידי ביטוי לא בהיעדרותו הסבילה אלא בהיעדרותו הפעילה דווקא – בעמדה המוצהרת של החוק שאין הצדקה לפעול, שאין הצדקה להתערב ושאין זכות חוקית לאדם כלשהו לשלול מהזקנים את חירותם.

“אייריס וג’ון”: חשיבות התמיכה בטיפול הממושך הלא-פורמלי

להפוך ספר טוב, בייחוד כזה העוסק במחלה קשה כאלצהיימר ובקשר האינטימי של דאגה לבת-זוג מבוגרת שהמחלה פגעה בה, להפוך ספר טוב כזה לסרט טוב לא פחות – זה אתגר של ממש. הסרט “אייריס וג’ון” (באנגלית “Iris”), המבוסס על ספרו של ג’ון ביילי “Elegy for Iris”, עמד באתגר הזה בהצלחה (בימוי: ריצ’רד אייר). הספר, ובעקבותיו הסרט, מבוסס על חייה של הסופרת והפילוסופית אייריס מרדוק, מהסופרות החשובות והידועות של בריטניה במאה העשרים (בתפקיד אייריס המבוגרת – השחקנית ג’ודי דנץ’, ובתפקיד אייריס הצעירה – קייט ווינסלט). בשנותיה האחרונות סבלה ממחלת האלצהיימר, ובעלה, הפרופסור לספרות ג’ון ביילי, הוא שטיפל בה במסירות בתקופה זו (בתפקיד ג’ון המבוגר – השחקן ג’ים ברודבנט, בתפקיד ג’ון הצעיר – יו בונוויל).

המציאות של הטיפול הלא-פורמלי בזקנים סיעודיים, חולי אלצהיימר או מחלות אחרות, מוכרת היטב בספרות המקצועית. המחקרים הרבים בתחום זה מעלים שהנושאים בפועל בנטל הטיפול – האישי, הכלכלי והנפשי – אינם מערכי הטיפול הפורמליים אלא, ברוב המקרים, דווקא מערכי התמיכה החברתיים הלא-פורמליים (Kane & Penrod, 1995). העומס הנפשי המוטל על כתפי בני

המשפחה, המטפלים בקרוביהם הזקנים החולים, כבוד מנשוא, ואף הוא עולה במחקרים השונים (Haley, Levine, Brown, Berry & Hughes, 1987).
 הקושי והמתח מורגשים היטב גם בסרט. באחד הרגעים הקשים, כאשר אייריס ישנה במיטה לצד ג'ון, הוא פשוט נשבר. הוא מטלטל אותה וצועק:

*Who are you with now, Iris? Who is it?
 We're lost! We're lost! We're lost! We're lost!
 There's no reason for this, and if there is, I don't know it.
 I hate you, Iris, you stupid cow.*

זווית המבט של החוק בסרט הזה מעניינת ביותר: הפעם היחידה בסרט שהחוק בא לכאורה לידי ביטוי היא בקטע חזק – כשאיריס נעלמת וג'ון קורא למשטרה לסייע לו למצוא אותה. הסצנה, שבה שוטרת צעירה, אטומה ושחצנית, חודרת לפרטיות של ג'ון ואיריס, מדגימה את חוסר הרגישות וחוסר המודעות של רשויות אכיפת החוק לטיפול הלא-פורמלי בזקנים. ואולם לא זה ההיבט המרכזי של התערבות החוק במצב שג'ון ואיריס נתונים בו. השאלה המרכזית בהקשר זה היא – האמנם אין לחוק מה לומר לג'ון ולאיריס? האם לחוק אין מה להציע או לתרום למערך היחסים המורכב שהתפתח בין בני הזוג עם התפתחות מחלתה של אייריס? עיון בעולם המשפט מגלה כי הוא לא היה אדיש למציאות חברתית מורכבת זו. בנושא זה אפשר לזהות ניצנים של חוקים, חדשניים יחסית, המנסים לתמוך בבני משפחה המטפלים בקרובי משפחתם המזדקנים, לעודדם ולסייע להם. החידושים הללו נעשו בדרכים מגוונות: חוקים המאפשרים לקבל חופשה בתשלום לצורך טיפול בהורים זקנים; חוקים המעניקים הקלות במס או תמיכה כספית למי שמעניק טיפול סיעודי לקרובי משפחתו הזקוקים לכך; חוקים המקימים מערכי תמיכה לעובדים שצריכים לפצל את מחויבותם בין עבודה, דאגה לילדיהם ודאגה להוריהם (דורון ולינצ'יץ, 2002; Evers & Leichsenring, 1994).

הפרק החמישי בספר זה עוסק בהרחבה בזכויות החוקיות של בני המשפחה המטפלים בהוריהם בישראל. ואולם ראוי לציין כבר עתה כי החוק מנסה לחזק תופעה חברתית המתקיימת – גם בהיעדרו – מכוח תחושה עמוקה של מחויבות מוסרית. חקיקה מסוג כזה מעוררת שאלות מעניינות ביותר על יכולתו של החוק להשפיע על נורמות מוסריות וחברתיות ואף לשנותן. חקיקה המאפשרת לעובדים לקבל חופשה בתשלום כדי לטפל בהוריהם הזקנים – האם היא גורמת בפועל לעלייה בשיעור העובדים המטפלים בהוריהם הזקנים? האם ראוי לחברה להעניק תגמול כלכלי אנושי על פעילות שאנו סבורים שהיא צריכה להיעשות מכוח

מחויבות מוסרית ולא בעבור תמורה כספית? האם החוק אינו משמש כאן עלה תאנה לחוסר המענה החברתי, ברמת המדינה, לצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הזקנה? (Lenhoff & Becker, 1989)

חשיפת הזיקה בין המשפט לזיקנה

אין ספק – ההזדקנות קיימת במציאות: אנו רואים את התהליך בעצמנו, בהורינו ובזקנים אחרים שאנו פוגשים. ההזדקנות מתבטאת בתופעות פיזיולוגיות שונות, כגון התקמטות העור, אובדן הצבע בשיער וירידה בכושר הגופני. היא מתבטאת גם בקשת רחבה של תופעות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, שמחקרים רבים בתחום הגרונטולוגיה מודדים, מכמתים ומעריכים את הסיבות להן. מבחינת המדע, הערכת המציאות היא לכאורה עניין עובדתי. ואולם השאלה היא מה משתמע ממציאות הזיקנה – לא ברמה העובדתית אלא ברמה הערכית-חוקית. האם הדבר מחייב התייחסות משפטית שונה, מיוחדת? האם הדבר הופך את "הזקנים" ל"שונים" מבחינת החוק? האם מוצדק "ליצור" מערך נורמטיבי שונה ל"אוכלוסייה" זו? בכל הסרטים שהוצגו כאן, התשובה לשאלות החוקיות הקשות הללו היא שלילית לכאורה. אף אחד מהגיבורים בסרטים הללו לא נזקק לעורכי דין, ואין אף באחד מהסרטים סצנות הוליוודיות מוכרות המציגות בית משפט עם עורכי דין וחבר מושבעים. ואולם למעשה, מאחורי הקלעים של כל אחד מהסרטים הללו, המצב החוקי הוא הבמה והתפאורה למציאות שנכנתה. אנחנו יודעים כי מגיל מסוים אנשים אינם יכולים להמשיך לנהוג. אנחנו מניחים כי החוק אמור להבטיח את האוטונומיה של היחיד. אנחנו מקווים כי ליחסים בין סבים לנכדיהם יש מעמד מיוחד גם בהקשר החוקי. כל ההנחות, האמונות והתקוות האלה – אי אפשר להבינן בהיעדר המעטפת החוקית הנוסכת בהן תוכן.

המציאות בעלילות של הסרטים השונים מוזנת, ביודעין או שלא ביודעין, מהמציאות המשפטית או מהרקע החוקי של סביבת ההתרחשות. המציאות המשפטית מוזנת, ביודעין או שלא ביודעין, מהתדמיות החברתיות הנכנות בסרטים. שני היסודות האלה יחדיו מאפשרים לנו, החברה ה"נורמלית" – החברה הצעירה – לשרטט את מציאות הזיקנה בקווים גילניים. קווים אלה ברורים ומוגדרים: הזקנים הם אלה שאינם יכולים לנהוג בעצמם; הזקנים הם אלה שאינם רשאים להמשיך לעבוד ולהתקיים בכוחות עצמם; הזקנים הם אלה שיחסייהם עם נכדיהם תלויים בחסדי ילדיהם; הזקנים הם אלה המתוארים כמהמרים כפייתיים שאינם מסוגלים לכלכל

את צעדיהם הכלכליים בעצמם ואלה שאינם מסוגלים להבין את מצבם הבריאותי או לקבל החלטות רציונליות בקשר לגופם ולרכושם. כל התיאורים החברתיים האלה מעוגנים לא רק בתפיסות עולם אישיות או באמונות גילניות, אלא גם בחוקים ובעולם המשפט. בהקשר זה החוק איננו משמש רק בתפקיד הסביל של עיצוב התפאורה, אלא הוא שחקן פעיל המעצב את הציפיות ואת ההתנהגות החברתית (Cherlin, 1978).

לאן ממשיכים מכאן?

הסרטים שהוצגו לעיל שונים זה מזה מבחינת הנושאים, ההקשרים והשחקנים, אך אפשר לזהות ביניהם כמה קווים של דמיון. בכולם הגיבורים הראשיים הם אנשים זקנים. כל הסרטים מצטיינים בכך שהם נמנעים מתיאור חד-ממדי, סטראוטיפי שלילי, של הזיקנה. אלה סרטים טובים דווקא משום שהם מתארים בצורה מהימנה את המורכבות והאנושיות של הזיקנה, ללא דעות קדומות או דימויים שליליים. הסרטים האלה מתארים סיטואציות חברתיות ודילמות רלוונטיות לזקנים רבים ברחבי העולם: היכולת לנהוג, הצורך לטפל בבני משפחה זקנים וחולים, היחסים עם הילדים והנכדים והרצון לשמר אוטונומיה גם במצבים של חולשה.

הנושא של פרק זה הוא קו דמיון נוסף על קווי הדמיון שהוזכרו: קו הדמיון המשפטי. בכל הסרטים שתוארו, העלילה לא עסקה במישרין בסוגיה משפטית. העלילה לא התרחשה בכתי משפט ולא מול חבר מושבעים. הבעיות החוקיות כמעט לא עלו על פני השטח. אפילו עורכי דין אין בסרטים האלה. שתיקת המשפט היא שתיקה "רועמת", בהתחשב במקומו המרכזי של ההליך המשפטי בסרטים אמריקניים המתארים דילמות אתיות או חוקיות.

פרק זה חושף את העובדה שלמשפט יש תפקיד מרכזי מאחורי הקלעים – בניגוד מוחלט לשתיקת המשפט על פני העלילה. למעשה, כל אחד מהסרטים מתרחש על רקע של מורכבות חוקית דינמית ומרתקת. דווקא הקושי המשפטי שבבסיסה של עלילת הסרט הוא המקנה לה את עוצמתה או מאפשר את התרחשותה. דווקא מכלול ההסדרים החוקיים, המאפשרים או מונעים נהיגה בגיל זיקנה, הוא המחייב את מיס דיזי להפסיק לנהוג; ללא מסגרת חוקית המכבדת אוטונומיה, היה אלווין סטרייט נתון זה מכבר במסגרת מוסדית רפואית ולא על מכסחת דשא ממונעת, בדרך לראות את אחיו, והיעדרם של החוקים הוא המעצים את המתח בטיפול הלא-פורמלי שג'ון מעניק לאיריס.

הניגוד המתואר לעיל – בין החשיבות של תפקיד המשפט מאחורי הקלעים,

מחד גיסא, ובין "היעדרותו" מחזית העלילה, מאידך גיסא – משקף גם את השיח המשפטי בישראל של היום. בה בשעה שעולם "המשפט והחברה" (Law and Society) הוא תחום סוער ופעיל בקרב עורכי דין, משפטנים וארגונים המשתמשים במשפט ככלי לשינוי חברתי, העיסוק בתחום המשפט והזיקנה בישראל ופיתוחו שוליים לחלוטין. בכינוסים המשפטיים המרכזיים אין כל נוכחות להיבטים המשפטיים של הזיקנה. בכתבי העת המשפטיים החשובים יש מאמרים מעטים, אם בכלל, העוסקים במישרין בסוגיות הזיקנה או אפילו בסוגיות הנוגעות למפגשים בין המשפט לזיקנה.

הפרקים הבאים בספר ייוחדו כולם למה שאפשר להגדיר "חשיפה": חשיפה של הקשרים המורכבים, המגוונים והבלתי נראים או מוסווים, בין הזיקנה ובין המשפט בישראל. קשרים אלה קיימים כל העת, במציאות היומיומית שחוויים הזקנים בישראל, אך הם אינם באים לכלל ביטוי בשיח המשפטי. השאלה שננסה להתמקד בה היא, כמובן – איזה תפקיד ממלא המשפט בחייהם של הזקנים? האם הוא כלי המבטיח זכויות, או שמא הוא עוד כלי חברתי גילני?

פרק שני

בין משפט לזיקנה – מודל רב-ממדי

הקדמה¹

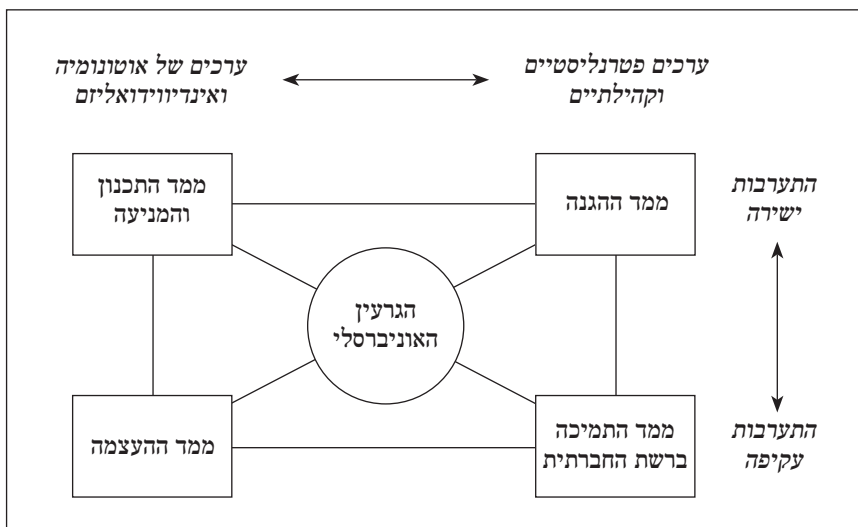
בפרק המבוא סיפרנו את סיפורה של הגב' ג', ותיארנו כיצד נכזבו ציפיותיה מהמפגש בין המשפט לזיקנה, ובפרק שאחריו ניסינו לטעון כי המשפט והזיקנה נפגשים בהקשרים רבים ומגוונים, אך בפועל המפגשים נותרים מאחורי הקלעים ואינם נראים על כמת המציאות. בפרק הזה נציע מודל המתאר את הקשר בין התחומים בצורה כוללת ומקיפה (תרשים מס' 1, להלן). כפי שעולה מהמודל, החוק אינו מתבונן בזיקנה התבוננות חד-ממדית ואינו מתיימר ליצור בינו ובין הזיקנה זיקה פשוטה. מדובר במערך יחסים מורכב, ורק הבנה של מורכבותו תאפשר לנו להעריך את המציאות החוקית בישראל.

המודל הרב-ממדי

כפי שנראה, כל אחד מהממדים המשפטיים תורם להגנה על זכויות הזקנים ועל מעמדם בישראל. לכל ממד יש רציונל פוליטי-אידאולוגי ייחודי, לכל ממד יתרונות וחסרונות, וכל ממד מתבסס על קיומם של הממדים האחרים.

1 פרק זה מבוסס על המאמר: דורון, י' (2002). החוק וההגנה על זכויות הזקנים בישראל: מודל רב-ממדי. גרונטולוגיה, (3)29, 37-54. המחבר מודה למערכת כתב העת גרונטולוגיה על הרשות להשתמש במאמר בספר זה.

תרשים 1: המודל הרב-ממדי של תחום המשפט והזיקנה



הגרעין האוניברסלי

כל שיטת משפט בנויה סביב ליבה של עקרונות יסוד, מעין נורמות-על החלות על כלל האירועים המשפטיים בחברה הנתונה (הדיון במושג "עקרונות יסוד של שיטת משפט" חורג ממסגרת הפרק. ראו הרחבה בנושא אצל ברק, 1993א). נזכיר, למשל, את עקרון השוויון מתחום הדין החוקתי, את עקרון תום הלב מתחום דיני החוזים ואת עקרון הסבירות מתחום דיני המשפט המנהלי. עקרונות אלה, כולם, הם עקרונות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. ליבה משפטית זו מעניקה הגנה לכלל תושבי המדינה ושומרת על זכויות האדם והאזרח ברמה האוניברסלית – אף בהיעדר חוקה או חקיקה ספציפית. ליבה זו היא ממד ההתייחסות המשפטי העיקרי – הראשון – במודל זה.

מבחינה היסטורית, קיומה של ליבה חוקית כזאת מנע עד לעת החדשה את הצורך ביצירת תחום מיוחד לנושא הזיקנה והמשפט. המחוקקים ובתי המשפט סברו כי אין מקום ליצור נורמות מיוחדות לזקנים, מתוך ההנחה שניתן להתמודד עם בעיותיהם במסגרת החוקית החלה על כלל האוכלוסייה. לדוגמה – אם התגלתה בעיה של הזנחה והתעמרות בקשישים, היא טופלה במסגרת החוק הפלילי הכללי, האוסר פגיעה פיזית באדם. אם התעוררה בעיה של ניצול כלכלי של זקנים,

היא טופלה במסגרת החוקים הכלליים של דיני חוזים, האוסרים הטעיה, עושק וכפייה. שלב זה התאפיין אפוא בחוסר מודעות לבעיות המשפטיות המיוחדות לזקנים ובהתעלמות מהן (Bonfield, 1989).

בפועל, המשפט הישראלי השתמש לא אחת בליבה החוקית הכללית כדי לקדם את זכויות הזקנים ולהגן עליהן. שתי דוגמאות ידועות בהקשר זה הן פרשת ד"ר נעמי נבו ופרשת עיזבון המנוחה הגב' הינדה מילגרום, שיתוארו להלן. ד"ר נעמי נבו, סוציולוגית בכירה בסוכנות היהודית, נדרשה לפרוש מעבודתה בהיותה בת 60 (בג"ץ 104/87). הדרישה הסתמכה על הוראות חוקת העבודה של הסוכנות היהודית, שקבעו בשעתו כי גיל הפרישה המנדטורי בעבור עובדות הוא 60, ואילו גיל הפרישה בעבור עובדים הוא 65. איש לא חלק על כך שד"ר נעמי נבו, מבחינת יכולתה ורצונה, הייתה מסוגלת להמשיך בעבודתה עד גיל 65, וד"ר נבו סברה שבחיובה לפרוש לגמלאות בגיל 60 היה משום הפליה פסולה. בית המשפט העליון קיבל את עתירתה ופסק כי חיובה לפרוש לגמלאות בגיל 60 עומד בסתירה לעיקרי שיטת המשפט הישראלית. בית המשפט העליון נסמך בפסיקתו בעיקר על עקרון השוויון, עיקרון בסיסי במשפט הישראלי. וכך אמר כבוד השופט בך:

"ההפליה היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיבציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה. חברה אשר בה נוהגת הפליה איננה חברה בריאה, ומדינה שבה נוהגת הפליה לא תוכל להיקרא מדינה מתוקנת" (בג"ץ 104/87, עמ' 760).

בד בבד עם ההליך שהתנהל בבית המשפט העליון, התנהל גם הליך חקיקתי בכנסת, ובסופו חוקק חוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד, התשמ"ז-1987. וכך קבע החוק: "נקבע בהסכם קיבוצי גיל פרישה לעובדת נמוך מגיל פרישה שנקבע בו לעובד, תהא לעובדת זכות, על אף האמור באותו הסכם קיבוצי, לפרוש מעבודתה בכל גיל שבין גיל הפרישה שלה ובין גיל הפרישה שנקבע לעובד". הגם שחוק זה בוטל בינתיים, העיקרון המעוגן בו והפסיקה בפרשת ד"ר נבו עומדים בעינם עד עצם היום הזה.

ואלה העובדות בפרשת העיזבון של הגב' הינדה מילגרום ז"ל (רע"א 1185/97): הגב' מילגרום חתמה ביום 16.8.83 על חוזה עם מרכז משען – חברה המנהלת ומחזיקה בתי אבות רגילים וסיעודיים. הגב' מילגרום התגוררה בבית האבות כתשע שנים ושילמה את כל התשלומים החודשיים כסדרם. בשלהי שנת 1992 חלתה הגב' מילגרום ואושפזה בבית חולים. בעקבות הידרדרות במצבה, היא הועברה לבית אבות סיעודי של משען ושהתה שם ארבעה חודשים – עד מותה. עם העברתה

לבית האבות הסיעודי נדרשו היא ובני משפחתה לחתום על חוזה חדש הנוגע לבית האבות הסיעודי, אך הם סירבו לדרישה. הסכסוך המשפטי נסב על גובה הסכום שבו חויבה הגב' מילגרום בחודשים האחרונים לחייה, בעת ששהתה בבית האבות הסיעודי. משען דרשה סכום הגבוה פי חמישה מהסכום שגבתה בעת שהותה בבית האבות הרגיל. הבסיס לדרישת הסכום הגבוה היה סעיף 9' לחוזה שעליו חתמה המנוחה בעת שנכנסה לבית האבות הרגיל. סעיף 9' הוא חלק מסעיף 9, הקובע באופן כללי כי ההחלטה שמצבו הבריאותי של דייר בבית האבות של משען מחייב את העברתו לבית אבות סיעודי תיעשה באמצעות חוות דעת רפואית מטעם משען. בהקשר כללי זה, לאחר שהזקן הועבר לבית האבות הסיעודי, קבע סעיף 9':

"על המבקשים [הזקן ובני משפחתו] יהיה לשלם למשען עבור שהותו של התושב בבית־האבות הסיעודי לפי התעריפים שיהיו מקובלים מעת לעת עבור אשפוזם בבית־האבות הסיעודי של תושבי בית־האבות של משען, ולצורך ביצוע תשלומים אלה יהא עליהם ליתן את כל הביטחונות שידרשו ע"י משען ולסלק כל החובות החלים עליהם ואשר הצטברו עד ליום ההעברה".

טענת מנהלי עיזבון המנוחה הייתה פשוטה: סעיף 9' הוא "תנאי מקפח", כאמור בחוק החוזים האחדים, ולפיכך דינו להתבטל. הגדרת הקיפוח נובעת מאופיו המיוחד של חוזה בית אבות. בין הדייר לבין בית האבות מתקיימים יחסי אמון מיוחדים: מעמדו של הדייר בדרך כלל נחות מזה של בית האבות, מבחינת כוח המיקוח והמידע שבידו, ובהפקידו את זכויותיו בידי בית האבות הוא סומך עליו שידאג לו. במצב דברים זה חלה על בית האבות חובת גילוי מוגברת, ויש חשיבות מיוחדת לגילוי מדויק של הפרשי המחירים בין השהייה בבית האבות הרגיל לבין השהייה בבית האבות הסיעודי. יתרה מזאת: יש צורך לקבוע מנגנון עדכון ברור וידוע כבר בעת החתימה על החוזה בבית האבות העצמאי. במקרה דנן, משען לא גילתה ולא פירטה את גובה דמי השהייה בבית האבות הסיעודי, ולמעשה הותירה בידיה שלה את האפשרות לקבוע כל סכום שהוא ולכבול את הדייר בעניין זה – בלי אפשרות לדעת מראש את גובה התשלום.

בית המשפט העליון קיבל את טענות מנהלי העיזבון של המנוחה, ואגב כך קבע כמה הלכות חשובות מאוד בתחום החוזים בבית אבות.

בית המשפט קבע כי תכליתו של חוזה בית אבות היא להסדיר מערכת יחסים ארוכת־טווח, המתמשכת ומתקיימת חרף שינויי נסיבות. מערכת יחסים זו נועדה להשיג מטרות סוציאליות חשובות, ובהן הסדרת דיור והבטחת צרכים ושירותים חיוניים לדייר – על בסיס של ביטחון ויציבות.

בית המשפט העליון הכיר בכך שבית אבות הוא למעשה ביתו של הקשיש ומשכן הקבע שלו לשארית ימיו. לפיכך יש לפרש את לשונו של חוזה בית האבות כך שמערכת היחסים נמשכת גם כאשר הדייר נזקק לאשפוז בבית האבות הסיעודי. משען נקטה פרשנות אחרת, ולפיה ביום של משבר ושינוי קיצוני, בעקבות הצורך לאשפוז את הקשיש בבית אבות סיעודי, דווקא אז יש לנהל משא ומתן חדש. פרשנות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות ההגיונות, הסבירות ותום הלב. בית המשפט העליון ציין מפורשות כי יש להביא בחשבון את העובדה שמערך היחסים בין בית האבות לדייריו יוצר תלות של הדיירים בבית האבות. תלות זו נובעת מכך שבמקרים רבים הדייר מחסל את בית מגוריו הקודם ומשתמש בסכום שקיבל כדי לממן את דמי הכניסה לבית האבות וליצור את הקרן הכלכלית ההכרחית לתשלום ההוצאות השוטפות. הדייר מוותר אפוא על ביתו הקודם ויוצר תלות בביתו החדש, בית האבות, שאליו יסתגל כמשך השנים. בית המשפט העליון הדגיש את החשיבות של תום הלב, ההגיונות והסבירות – עקרונות העומדים בבסיס הפרשנות של חוזה בית האבות:

“אין זה סביר ואין זה הוגן להניח כי המוסד שבו בילה הדייר שנים רבות ושבו ראה את ביתו החדש מתנכר לו, בבחינת ‘משליכו לעת זקנה’. אין זה מתיישב עם עקרון תום הלב.”

לנוכח הממצאים והקביעות האלה הגיע בית המשפט העליון למסקנה שסעיף 9ג' מהווה “תנאי מקפח”, כאמור בחוק החוזים האזרחיים, משום שהוא מעניק לבית האבות את הכוח להכתיב באופן חד-צדדי את התעריף העתידי – כוח מוחלט ואף שרירותי. לפי קביעת בית המשפט, הסעיף מבטא את היחסים המיוחדים שבין בית האבות לדייריו. יחסים אלה מאופיינים בשליטה של בית האבות על חיי אוכלוסיית הזקנים, שהיא אוכלוסייה חלשה הנתונה בעמדת מיקוח נחותה. סעיף 9 הנ"ל דורש מהדייר, בעת חתימת החוזה, להתחייב לשלם כספים על פי תעריפים שאינם ידועים לו ושאופן חישובם אינו ידוע לו. לפיכך הצהיר בית המשפט על סעיף 9ג' שהוא מקפח וביטלו, וקבע כי עיזבון המנוחה ישלם למשען – בעבור החודשים שבהם שהתה המנוחה במחלקה הסיעודית – סכום זהה לזה ששילמה בעת שהייתה בבית האבות לעצמאיים.

המשותף לפרשות המשפטיות הללו הוא שבשתייהן לא נעשה שימוש בחקיקה ספציפית הנוגעת לזכויות זקנים דווקא. הכלי המרכזי שבאמצעותו הגיע בית המשפט להחלטה בשני המקרים היה עקרונות יסוד של שיטת המשפט הישראלית: עקרון השוויון במקרה של ד"ר נעמי נבו, ועקרון תום הלב וההגיונות במקרה של

הגב' הינדה מילגרום. לשימוש בעקרונות היסוד של שיטת המשפט להגנה על זכויות הזקנים שני יתרונות בולטים: היתרון האחד – רוחב היריעה של עקרונות היסוד מאפשר לחצות גבולות או עניינים, וההשתרעות היא אוניברסלית וחלה בכל עת על כל תחומי המשפט. גרעין זה מעניק הגנה משפטית לזקנים כמו לכל האוכלוסייה, בלי קשר לתוכן הסוגיה או לנסיבותיה. היתרון השני – ה"נורמליזציה" המוטמעת בגרעין זה, שכן האוכלוסייה הזקנה נתפסת כחלק אינטגרלי של כלל האוכלוסייה, וזכויותיה הן חלק אינטגרלי של כלל זכויות האזרחים בישראל. בעצם המבט השוויוני הזה יש מסר חיובי ביחס לזקנים.

עם זאת, ביתרונות שתוארו לעיל נעוץ גם החיסרון העיקרי של הליכה בהיותה כלי להגנה על זכויות הזקנים: חוסר יכולתה להתמודד עם סוגיות שיש להן נגיעה קונקרטי לזקנים. תופעות חברתיות ייחודיות, הפוגעות באוכלוסיית הזקנים בדרך שונה מבאוכלוסיות אחרות, אינן מטופלות באמצעות עקרונות היסוד של שיטת המשפט, ולפיכך אין בעקרונות אלה כדי לספק את מלוא התשובות המשפטיות הנדרשות לאוכלוסייה הזקנה.

ממד ההגנה

נקודת המוצא של ממד ההתייחסות השני, ממד ההגנה, היא הצורך בפתרון בעיות משפטיות מיוחדות שהאוכלוסייה הזקנה נאלצת להתמודד עמן. מערכת המשפט הגיכה לצורך מיוחד זה בחקיקת חוקים ספציפיים ונקודתיים, שעיקר תכליתם להגן על זקנים מפני הזנחה, עוני או ניצול (לצד קבוצות חלשות אחרות). נעשתה חקיקה בשני כיוונים: חוקים שנועדו להגן מפני פגיעה וניצול לרעה, וחוקים שנועדו לספק זכויות למילוי צורכי מחיה בסיסיים. סקירה מלאה של החוקים הנוגעים להגנה מפני ניצול ופגיעה מובאת בפרק הרביעי של הספר, וכאן נסתפק בתיאור תמציתי של הדברים.

חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966, הוא דוגמה לחקיקת מגן שנועדה, בד בבד עם מטרות אחרות, לספק לזקנים הגנה נקודתית מפני הפקרה וניצול מצד בני משפחותיהם (כרם, 2001). דוגמה אחרת היא הוספת הפרק על פגיעה בקטינים ובחסרי ישע במסגרת תיקון מס' 26 לחוק העונשין הכללי משנת 1989. הוספת פרק זה נועדה, בין היתר, להתמודד עם ההתעמרות בקשישים באמצעות הפיכתה לעבירה פלילית ברורה ומוגדרת. עוד חוקים המספקים מגנוני הגנה לאוכלוסיית הזקנים הם החוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, ואחרים (להרחבה ראו כרם, 2001).

חקיקת המגן היא כלי עבודה יומיומי של פקידי סעד, עובדים סוציאליים וקשת רחבה של אנשי מקצוע המטפלים באוכלוסיית הזקנים. כלי זה מאפשר להם להעניק סיוע, תמיכה והגנה לזקנים הזקוקים לכך. רבים המקרים שבהם הכלים החוקיים האלו חילצו זקנים ממצבי מצוקה והתעמרות ומנעו נזק כבד לבריאותם, לרכושם וליכולת תפקודם העצמאית (כרם, 2001).

ממד ההגנה החקיקתי קיים גם בשיטות משפט של מדינות אחרות, והוא מוגדר בדרך כלל adult protective legislation. חוקים אלו מאגדים סמכויות התערבות סטטוטוריות הנתונות בידי רשויות הרווחה המדינתיות או המקומיות (לדוגמה, דומה: מדובר בממד משפטי הרואה באוכלוסיית הזקנים קבוצה חברתית חלשה ופגיעה שיש לגונן עליה – הן מפני עצמה והן מפני אחרים. המשפט משמש בהקשר זה אמצעי הגנה, הרתעה, הרחקה וענישה כלפי מי שפוגעים או עלולים לפגוע בזכויות הקשישים.

כאמור, ממד ההגנה החקיקתי יידון בהרחבה בהמשך (בפרק הרביעי). נציין, בשלב הזה, כי יתרונותיו של ממד ההגנה נעוצים בחוקים שבשימוש מושכל ונכון יש בהם כדי להעניק הגנה לזקנים הזקוקים לה. עם זאת, כפי שיתואר בפרקים הבאים, ממד זה עלול להיות חרב פיפיות: הוא מחזק את הסטראוטיפ השלילי של אוכלוסיית הזקנים, הוא מבטא יחס פטרנליסטי ומאפשר פגיעה באוטונומיה שלהם – מכוח עמדה ערכית שלפיה למדינה החובה והזכות להתערב בחייו של הפרט כדי להגן עליו, לא רק מפני זרים אלא גם מפני עצמו.

ממד התמיכה ברשת החברתית

הממד השלישי של היחס המשפטי לאוכלוסייה הזקנה בישראל אינו נוגע ישירות לזקנים אלא לאנשים המטפלים בהם. ממד משפטי זה הוא תוצר של ההבנה שאם זכויות הזקנים יקרות לחברה הישראלית, לא די בהסדרה ישירה של מעמדם המשפטי – יש להתייחס גם להקשר החברתי שלהם, ובייחוד למעגל האנשים המטפלים בהם. הכרה זו צמחה מממצאי מחקרים שזיהו את הקשר בין איכות החיים, הבריאות והיכולת להזדקן בכבוד לבין מערכות התמיכה החברתיות הלא-פורמליות. זקנים שזכו לבני משפחה המתגוררים בקרבתם ומחויבים לכלכלם ולתמוך בהם היו פחות חשופים לחולי, להשמה במוסדות או לשלילת מעמדם האזרחי באמצעות מינוי אפוטרופוס (לדוגמה, Kane & Penrod, 1995). כדי לסייע להמשך קיומן של קבוצות תמיכה חברתית בזקנים, התפתחו בעולם

בשנים האחרונות כלי חקיקה מגוונים. נחקקו חוקים המאפשרים לבני משפחה המעניקים לזקנים טיפול לא-פורמלי ממושך ליישב או לצמצם את הקונפליקט בין מחויבותם למקום העבודה לבין מחויבותם לטיפול הלא-פורמלי. נמצאו מסגרות סטטוטוריות לסיוע כספי לבני משפחה המעניקים לקרוביהם טיפול לא-פורמלי, כדי לפצותם על ההוצאות וההפסדים הכלכליים הנגרמים להם בשל הטיפול. הוקמו מערכות תמיכה פורמליות המעניקות טיפול סיעודי, זמני או חלקי, שתכליתו להשלים או להקל את הטיפול הלא-פורמלי אך לא להחליפו לחלוטין (קטן ולבנשטיין, 1999; שמיד ובורובסקי, 2000; Gerald, 1993).

בחוק הישראלי יש כמה ביטויים לשימוש בממד זה, וחוקים אלה נסקרים בהרחבה בהמשך, בפרק החמישי. בשלב הזה נאמר רק שיש עוצמה בהגנה משפטית על זכויות הזקנים דווקא באמצעות תמיכה במי שמטפלים בהם ודואגים להם. העוצמה נעוצה בזיקה שבין הכלי המשפטי לבין הממצאים מדיסציפלינות מדעיות חוץ-משפטיות, כגון גרונטולוגיה, סוציולוגיה ופסיכולוגיה. מדיסציפלינות אלו אפשר ללמוד על חשיבותן של רשתות התמיכה החברתיות להבטחת זכויותיה של אוכלוסיית הזקנים ולקידום "זיקנה חיובית". אף שגם ממד זה מבטא ראייה של אוכלוסיית הזקנים כקבוצה הזקוקה לתמיכה ולעזרה, זוויית הראייה מובילה לתמיכה במערכות חברתיות לא-פורמליות יותר מלהתערבות חיצונית, פטרנליסטית (ליטוויץ, 1995). ואולם עוצמתו המוסרית והחברתית של ממד משפטי זה אינה נטולת מגבלות, והוא מעורר גם חששות. בהמשך נביא דיון מקיף בחששות האלה.

ממד התכנון והמניעה

ממד ההתייחסות הרביעי של המשפט הישראלי לאוכלוסייה הזקנה קשור לכליתכנון ומניעה אישיים. בממד הזה מערכת המשפט הישראלית אינה מסתפקת עוד בהגנה על הזקנים או בתמיכה במטפלים בהם, אלא היא עוסקת בכוחם וביכולותיהם של הזקנים עצמם. ההתמקדות בזקנים מתבטאת ביצירת כלים משפטיים המאפשרים לזקנים לעצב את חייהם בכוחות עצמם, לשלוט בקבלת ההחלטות בעת שיכולתם הפיזית והמנטלית מידרדרת, ולמנוע התערבות שיפוטית מיותרת בחייהם. הצוואה היא דוגמה מובהקת לכליתכנון משפטי כזה. מדובר בכלי משפטי עתיק יומין המאפשר לאדם לתכנן מה ייעשה ברכושו לאחר מותו, ובכך לבטא את עצמאותו ואת שליטתו ברכושו. בישראל, חוק הירושה, תשכ"ה-1965, מכיר בכמה צורות בסיסיות של עריכת צוואה ונוקט מדיניות חיובית של קיום צוואות: גם אם נפל

בצוואה פגם טכני, בדרך כלל יינתן לה תוקף, מתוך רצון לקיים ולכבד את רצונו של המצווה.

דוגמה אחרת, פחות מוכרת, היא ייפוי כוח לצורך הסכמה או אי הסכמה לטיפול רפואי, כמפורט בסעיף 16 לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996. לפי החוק, אסור להעניק טיפול רפואי לחולה ללא הסכמתו, אולם חולה זקן יכול להבטיח כי יינתן לו טיפול רפואי לפי רצונו ואמונתו גם בעתות של אובדן צלילות, באמצעות ייפוי כוחו של בן משפחה – או אדם אחר – שיהיה מוסמך להסכים או לסרב במקומו לטיפול הרפואי. אלו דוגמאות לכלים משפטיים המאפשרים לזקנים להגביר את השליטה בחייהם, להבטיח כי הטיפול בגופם וברכושם ייעשה על פי ערכיהם ואמונתם, ולמנוע התערבות חוקית מיותרת.

גם לממד זה היבטים חיוביים ושלייליים. סקירה מקיפה שלהם ודיון יובאו בפרק השישי של הספר. נציין כי יתרונה הגדול של חקיקת כלי התכנון והמניעה האישיים הוא בזווית הראייה האינדיווידואלית והאוטונומית שלה. נקודת המוצא היא שהזקנים הם שצריכים להגדיר את האופן שבו יישמרו זכויותיהם, ובידיהם צריך להיות הכוח לעצב את שנותיהם האחרונות. זו הדרך להכיר בחשיבות עצמאותם, כבודם העצמי והאוטונומיה שלהם. אחת מנקודות התורפה, לדוגמה, היא הפער בין העוצמה התאורטית של כלי התכנון והמניעה האישיים לבין המציאות שזקנים רבים חווים. כדי להשתמש בכלי התכנון המשפטיים האישיים יש צורך בשילוב של היכרות עם הכלים האלו והכרה בחשיבותם עם יכולת אינטלקטואלית וכלכלית שתאפשר לממשם. בפועל, זקנים רבים אינם יודעים על עצם קיומם, ורבים מהם נטולי אמצעים כלכליים הדרושים למימושם. ועוד: בשל הקושי הפסיכולוגי והחברתי לדון בפתיחות בנושאים רגישים אלו – לא נעשה בכלים אלו שימוש נרחב.

ממד ההעצמה

הממד המשפטי החמישי והאחרון במערך הכולל של המודל נוצר לאחר שבמערכת המשפט הבינו כי אין די בהגנתם הפיזית או הכלכלית של הזקנים ואין די בהענקת יכולת תכנון אינדיווידואלית הנותרת כאבן מתה בספר החוקים. בהיעדר אמצעים משפטיים שיניעו דינמיקה של שינוי וקידום האפשרות למימוש החוקים, אין די בממדים שתוארו עד כה. הכרה זו נולדה מהתבוננות במציאות, שכן ציבור הזקנים אינו יכול לממש את זכויותיו החוקיות אם הוא אינו מודע לקיומו ואינו מקבל מידע שיסייע לו להשתמש בהן (שנער, 1978). חוקים שמטרתם לשפר את

מעמדם של הזקנים אינם יכולים לשנות את המציאות אם אין מי שיאכוף אותם על האוכלוסיות שאמורות לפעול לפיהם.

המבט הזה עורר הכרה בצורך לתמוך מבחינה חוקית בהעצמה (empowerment) של האוכלוסייה הזקנה. תמיכה כזאת תאפשר לחולל שינוי בכוחם הפוליטי והחברתי של הזקנים, ולהגשים גם את היעדים של רובדי החקיקה האחרים (Thursz, 1995). העצמה היא מושג מורכב, בעל הגדרות וגישות מגוונות, וסקירתו המלאה חורגת מתחומי הפרק. לענייננו, העצמת זקנים משמעותה הגדלת כוחם ושינוי הסביבה החברתית שבה הם פועלים, בניסיון להתמודד עם חוסר הסימטרייה הפוליטית במערך הכוחות החברתי בישראל ועם החולשה החברתית של הזקנים (סדן, 2002; Handler, 1995).

דוגמה לחקיקה מעצימה בישראל אפשר לראות בחוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989. חוק זה מעניק לאוכלוסיית הזקנים הטבות כלכליות בתחומי חיים שונים, כגון בתחבורה הציבורית, במופעי תרבות, בתשלומי ארנונה ועוד. החוק גם קובע את הקמתה של מועצת אזרחים ותיקים, המוסמכת להגיש המלצות לשיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל. חוק זה יידון בהרחבה בהמשך, בפרק השביעי. עוד אמצעי העצמה הוא "שירות הייעוץ לקשיש", שהמוסד לביטוח לאומי מפעיל באמצעות מערך מתנדבים. שירות זה מספק לזקנים מידע על זכויותיהם החוקיות ומלמד אותם להשתמש בהן (גבעולי, ברקמן ואוברלנדר, 1989; המוסד לביטוח לאומי, 2005). אין ספק שממד ההעצמה זוכה לאהדה רבה בקרב מי שמנסים לקדם את זכויות הזקנים. עם זאת, גם ממד זה חשוף לביקורת. לדוגמה, יש הטוענים שבעצם נקודת המוצא, הרואה בזקנים קבוצה נטולת כוח שלצדה קבוצה חזקה המוכנה או צריכה "לתת" או "להעביר" מכוחה, יש משום אימוץ ראייה שלילית או סטראוטיפית של הזקנים (Sykes, 1995). ביקורת מסוג אחר מטילה ספק במידת היעילות של ההעצמה כאמצעי לשינוי מצבם החברתי של הזקנים או של קבוצות חברתיות חלשות בכלל (Weissberg, 1999).

התמונה הכללית

המודל הרב-ממדי שהוצג לעיל איננו מתיימר להקיף את כל דברי החקיקה העוסקים באוכלוסייה הזקנה בישראל, ואפשר להציג את מכלול הכלים המשפטיים המתייחסים לאוכלוסייה הזקנה בישראל גם בדרכים אחרות. היתרון של הצגת הדברים באמצעות המודל הרב-ממדי נובע מיכולתו להדגיש כמה נושאים חשובים של תחום המשפט והזיקנה בישראל:

- א. רבגוניות. המודל הרב-ממדי מציג את הרבגוניות המשפטית של תחום הזיקנה והמשפט. אפשר למצוא בתחום סוגים שונים של כלים משפטיים, גישות פילוסופיות ופוליטיות מגוונות ונקודות מבט רבות על המושג "זכויות הזקנים". אין זה תחום "פטרנליסטי" במהותו או "אינדיווידואליסטי" באופיו, אי אפשר לצבוע אותו בצבעים של "זכויות שליליות" לעומת "זכויות חיוביות" או לתייג אותו כנוטה לכיוון הפרט, המשפחה, הציבור או הקהילה. יש בו מהכול, ואפשר לשפוט אותו רק מתוך הבנת האיזון הפנימי של סך כל מרכיביו.
- ב. חשיבות המכלול. המודל הרב-ממדי מאפשר להבין כי, למעשה, עמדה משפטית קונקרטית או חוקים ספציפיים הנוגעים לזכויות זקנים הם רק רכיבים אחדים מתוך רבים המשלימים זה את זה למכלול גדול. התבוננות בממד התכנון והמניעה מתוך התעלמות מממד ההעצמה מקנה לדיון בו אופי מסוים, ואילו הכרת ממד ההגנה מתוך התעלמות מממד התמיכה ברשת החברתית מקנה להבנת הנושא צביון שונה. רק בחינת כל הממדים בתוך התמונה הכוללת מאפשרת להעריך כל אחד מהם הערכה נכונה, שלמה.
- ג. פתיחות. המודל מאפשר להוסיף לו עוד ממדים ורבדים, מתוך הבנה שאין זו רשימה סגורה אלא מסגרת מורכבת המאפשרת גישות עקרוניות שונות לנושא. טבעי שמלומדים שונים יבקשו להוסיף ממדים, וסביר שבעתיד יתווספו למודל רבדים חדשים. אפשר להניח שהמצב הקיים ניתן לתיאור גם בממדים אחרים מאלה שהוצגו כאן. המודל המוצע, יותר משהוא תוצר מוגמר וסגור, הוא הזמנה להמשך דיון.
- ד. החשיבות הערכית של אפשרות הבחירה (choice). המודל מתאר מציאות שבה לזקנים ולאוכלוסיית המטפלים בהם יש יכולת לבחור בין מסלולי טיפול משפטיים שונים. במציאות היום אין כמעט מצבים שבהם "אין ברירה" אלא לנקוט פעולה משפטית יחידה. ההפך הוא הנכון: ברוב המצבים יש כמה דרכי פעולה משפטיות, ואפשר לבחור מתוכן את המתאימה ביותר. הבחירה הסופית היא אפוא פונקציה של ערכים והעדפות ולא של הכתבה מראש או כפייה סטטוטורית (Kapp, 1996).
- ה. המודל – כלי הערכה משפטי השוואתי. המודל הרב-ממדי ניתן ליישום ולהפעלה לא רק בשיטת המשפט הישראלית. אפשר לבחון באמצעותו כל שיטת משפט ולנתח את חוקיה באמצעות התאמתם לכל

אחד מהממדים המוצגים במודל. בכך יכול המודל הרב-ממדי לשמש כלי הערכה יעיל בהקשר משפטי בין-לאומי והשוואתי.

המודל – בין תאוריה ובין מציאות

המודל שתואר לעיל הוא מודל תאורטי-תאורי. כמובן, נשאלת השאלה – מה קורה במציאות? באיזו מידה אנשים בישראל מכירים את זכויותיהם החוקיות בתחום הזיקנה? והאם יש פערים בתחומים מסוימים או בתחומי ידע מוגדרים? בחינה של היקף הידע בתחום זכויות הזקנים יכולה לא רק לאפשר לנו לדעת, לדוגמה, עד כמה מעגל ההעצמה אכן נדרש, אלא היא יכולה גם לאפשר לנו להעריך פערי ידע קונקרטיים. ודוק: ב"ידע" הכוונה אינה רק למודעות לקיומן הערטילאי של זכויות או ידע כללי; הכוונה ליכולת להביא לידי ביטוי הבנה של המרכיבים הקונקרטיים של הזכות החוקית (Meager et al. 2002).

אחת הדרכים לבחון ידע היא באמצעות "מבחני ידע". בתחום מדע הזיקנה מוכרים "מבחני ידע" בהקשרים שונים. אחד המוכרים בהם הוא המבחן של פלמור על עובדות בתחום הזיקנה – Palmore Facts on Ageing Quiz (Palmore 1977; Palmore 1980; Palmore 1981). לאורך השנים אפשר מבחן זה לא רק למדוד את רמת הידע של האוכלוסייה הכללית או של בעלי מקצוע שונים על תופעת ההזדקנות, אלא גם להעריך את האפקטיביות של תכניות התערבות והכשרה ככלים להגברת הידע והעצמת המשתתפים.

מדידת הידע בתחום זכויות זקנים זכתה רק לאחרונה לכלי מדידה משל עצמה. דורון וורנר (Doron & Werner, 2008) עיצבו שאלון שכלל, בין היתר, 20 שאלות ידע סגורות על זכויותיהם של זקנים בתחומים אלה: קצבאות זיקנה, פנסיה תעסוקתית וזכויות לעבודה ולפרישה, גמלת סיעוד, טיפול ממושך במוסדות, ביטוח בריאות ממלכתי, זכויות ברמה המוניציפלית, זכויות של בני משפחה המטפלים בהוריהם, אפוטרופסות והיבטים של התעללות והזנחה, ולבסוף – כלי תכנון משפטיים. השאלון הועבר בסקר טלפוני ממוחשב למדגם של 227 תושבי ישראל בני 50 ומעלה. ההליך המחקרי ועיצוב כלי המחקר מפורטים במאמרם של דורון וורנר. אנו נסתפק כאן בהבאת עיקרי הממצאים.

המחקר מצא שרמת הידע של בני 50 ומעלה בנושא זכויותיהם החוקיות בישראל נמוכה: הציון הממוצע של המשתתפים במבחן הידע (הציון המרבי האפשרי – 100 נקודות) היה 43.08 (סטיית תקן 16.54; חציון 45; ציון מקסימום: 80; ציון מינימום: 0). רמת הידע הנמוכה ביותר בשאלות ספציפיות נמצאה דווקא

בכל הנוגע לשיעורים של קצבת הזיקנה הבסיסית ושל השלמת ההכנסה. רמות הידע הגבוהות ביותר נמצאו בכל הנוגע לזכות להנחה בארנונה מהרשות המקומית ולהכרת העובדה שהמימון של טיפול מוסדי אינו מכוסה על ידי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

בחלוקה לנושאים, רמת הידע הטובה ביותר נמצאה בנושאים של זכויות בשלטון המקומי (הנחה בארנונה), בתחום של זכויות בטיפול הממושך ובזכויות הקשורות לעבודה ופנסיה מעבודה. הנושאים שבהם רמת הידע הייתה הנמוכה ביותר היו קשורים לקצבאות זקנה והשלמת הכנסה, זכויות של בני משפחה המטפלים בהוריהם הזקנים וכלי תכנון משפטיים.

המחקר חשף קשרים מובהקים בין משתנים סוציו-דמוגרפיים ובין רמת הידע: ככל שמצבו הכלכלי של אדם טוב יותר, רמת הידע שלו טובה יותר; ככל שאדם מבוגר יותר, רמת הידע שלו נמוכה יותר; גברים מכירים טוב יותר מנשים את זכויותיהם החוקיות בזיקנה; רמת הידע של ילידי הארץ טובה מזו של ילידי אפריקה ואסיה; ככל שהשכלתו של אדם גבוהה יותר, רמת הידע שלו טובה יותר. ממצאי המחקר מאששים את מה שנטען בקשר לחשיבות של מעגל ההעצמה: אין די ביצירת חוקים ואין די בהוספת זכויות על ספר החוקים. רמת הידע על זכויות בזיקנה בישראל נמוכה; רמת הידע הספציפי על זכויות סוציאליות – כגון קצבאות זיקנה, השלמת הכנסה, וזכויות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי – נמוכה במיוחד. ייתכן כי דווקא משום שזכויות אלה אמורות להיות מוענקות "אוטומטית", אנשים מניחים שהם אינם אמורים להכיר את תוכןן. אי אפשר לחולל שינוי ללא ידע, ובספר זה נשתדל, בין היתר, לפרוס ידע זה לפני הקוראים.

לאן ממשיכים מכאן?

הפרקים הבאים בספר, למעט האחרון, יתארו וינתחו מפגשים ספציפיים בין המשפט לזיקנה על סמך המודל שתואר לעיל. כל פרק הוא בחזקת "מפגש" בין המשפט לזיקנה – באחד ממעגלי ההתייחסות שתוארו. חשיבותו של המודל, שילווה את הקורא כל הדרך, בשמירה על ההקשר הרחב של הדברים ועל מיקומם של המפגשים בהקשר התאורטי הכולל. לאורך הדרך יהיה אפשר לחזור בכל עת אל המודל, למקם בתוכו את נקודות המפגש בין המשפט לזיקנה ולהבין את משמעות הדברים בקשר לממדים ולמעגלי התייחסות אחרים. בפרקי ההמשך יהיה אפוא משום יישום היבטים נקודתיים של המודל בכללותו בתוך התמונה הכוללת.

כשהחוק פוגש זקנים בבתי אבות

הקדמה¹

בפרק זה נתאר את המפגש בין המשפט לזיקנה בנושא ההסדרה החוקית של בתי אבות לזקנים. מדובר במפגש הנוגע למעגל ההגנה המשפטי, שתואר במודל הרב-ממדי בפרק הקודם. ראוי לזכור: קרוב ל-4% מאוכלוסיית הזקנים בישראל (בני 65 ומעלה) מתגוררים במוסדות (ברודסקי, שנוור ובאר, 2005). שיעור זה עולה במידה ניכרת בקבוצות הגיל של הזקנים-זקנים (old old): 8.7% מבני 75 ומעלה מתגוררים במוסדות, והשיעור מוכפל ואף מגיע ל-18.6% בקרב בני 85 ומעלה. לאוכלוסייה במוסדות לזקנים מאפיינים חברתיים וכלכליים מגוונים: מהם בעלי אמצעים, והם יכולים לבחור במוסדות פרטיים שאיכותם מעולה ומחירם גבוה; אחרים, נטולי כל אמצעים, מתקיימים מקצבת זיקנה והבטחת הכנסה ונאלצים להסתפק בסטנדרט המינימום הניתן למי ששהותו במוסד ממומנת מתקציב המדינה. בלי לערער על המגוון שתואר, הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על מאפייני הקבוצה הגדולה ביותר בקרב דיירי המעונות לזקנים: נשים אלמנות, מעל גיל 75, נעדרות מעגל תמיכה חברתי-כלכלי שיאפשר להן המשך מגורים בקהילה (ברודסקי, שנוור ובאר, 2005). ברמת המדיניות החברתית, בשני העשורים האחרונים עשתה ישראל מאמצים לצמצם את ממדי המיסוד של אוכלוסיית הזקנים באמצעות הרחבה של שירותי התמיכה המאפשרים לזקנים להמשיך להתגורר במסגרת קהילתית חוץ-מוסדית (קטן ולבנשטיין, 1999; שמיד ובורובסקי, 2000). ואולם, למרות מאמצים

1 פרק זה מבוסס על המאמר: דורון, י' (2002). תקנות הפיקוח על המעונות. ביטחון סוציאלי, 62, 65-89. המחבר מודה למערכת כתב העת ביטחון סוציאלי על הרשות להשתמש במאמר במסגרת הספר.

אלה, המסגרות המוסדיות עדיין מהוות חלק נכבד ממכלול השירותים לטיפול ממושך, והן משפיעות במישרין על חייהם של קרוב ל-30,000 זקנים בישראל. המוסדות המיועדים לזקנים בישראל מוסדרים מבחינה חוקית בשתי מסגרות עיקריות: האחת – "מעונות לזקנים עצמאיים ותשושים", כהגדרתם בחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965 (להלן: "בתי אבות"), והשנייה – בתי חולים סיעודיים או מחלקות סיעודיות, כהגדרתם בפקודת בריאות העם. בבתי האבות שוהים זקנים עצמאיים או תשושים, ואילו בבתי החולים הסיעודיים ובמחלקות הסיעודיות שוהים זקנים סיעודיים ותשושי נפש שמצב בריאותם ותפקודם היומיומי ירוד והם תלויים בעזרת הזולת. פרק זה מתמקד בהסדרה החוקית של זכויותיהם של דיירי בתי האבות. זקנים אלה שוהים ב-187 בתי אבות בישראל, 111 מהם בתי אבות פרטיים הפועלים למטרת רווח, 72 בתי אבות במגזר הוולונטרי ו-4 בתי אבות ממשלתיים (ברודסקי, באר ושנור, 2005). ההסדר החקיקתי של הסטנדרטים שבתי האבות בישראל צריכים לעמוד בהם ואכיפתם של הסטנדרטים האלה אינם הולמים את המציאות, והדבר ידוע כבר שנים. חוסר ההלימה מתבטא בקיומם של בתי אבות "פירטיים" הפועלים בלא רשיון, בלא פיקוח ובלא אכיפה של תנאי המינימום הנדרשים בחוק (פליישמן, ולק, מזרחי, בר-גיורא ויוז, 1996). ממד אחר של חוסר ההלימה, שהוא עניינו של פרק זה, הוא המסגרת הסטטוטורית עצמה, לאמור – תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון), התשמ"ו-1986 (להלן: "התקנות הישנות"). תקנות אלה היו לב ההסדרה החוקית של התחום: הן הסדירו את מכלול השירותים, את תנאי המגורים, את הליך הקבלה ואת זכויות היסוד של הזקנים המתגוררים בבתי אבות. הביקורת על תקנות אלה פורטה, בין היתר, בדוח מבקר המדינה מס' 48 (דוח מבקר המדינה, 1997) ובמאמרו של הח"מ, שניתח את ההסדרה החוקית הכוללת של הפיקוח על המעונות לקשישים בישראל (דורון, 1997). בטענות שהושמעו:

"הרוח הנושבת מן התקנות הינה רוח שכל כולה גישה פטרנליסטית המביטה על הזקן כעל אדם חסר ישע, מוגבל, נטול עמדה משלו, אדם שאינו יודע מה טוב לו – ובשל תפיסה בסיסית זו התקנות אינן מעניקות מעמד חוקי הולם לזקן, ליזכויותיו ולמעמדו בבית האבות" (שם, עמ' 25).

בחודש מאי 2001 נפל דבר. תקנות חדשות החליפו את הישנות: תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001, (להלן: "התקנות החדשות"). התקנות החדשות בתחום הפיקוח על מעונות לזקנים ופרסומן אינם עניין של מה בכך: התקנות החדשות הותקנו כ-15

שנים לאחר שהותקנו התקנות הישנות. התקנות הישנות החליפו בשעתו את תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל), התשכ"ו-1966, שהופעלו במשך 20 שנה בקירוב. היוזמה לתקנות הראשונות נולדה באגף השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה (היום – משרד הרווחה), שניסה לשתף בקבלת ההחלטות גופים ציבוריים בעלי עניין. ברור אפוא כי פרסום תקנות חדשות בתחום הפיקוח על מעונות לזקנים הוא אירוע חשוב, וכל מי שזכויות האוכלוסייה הזקנה בישראל קרובות ללבו או נוגעות לתחום עיסוקו – ראוי שילמד ויכיר את התקנות החדשות. פרק זה ינסה להציג ניתוח ביקורתי של המפגש בין המשפט לזיקנה בכל הנוגע לתקנות המסדירות את המעונות לזקנים, עצמאיים ותשושים במדינת ישראל. הדבר ייעשה בשתי רמות: הרמה הראשונה, המצומצמת, היא השוואה בין התקנות החדשות לתקנות הישנות והערכה של השינויים והתיקונים שבוצעו. ההשוואה תיעשה הן במאפיינים הכלליים – בחלק הראשון, והן בפירוט, על בסיס הבחנה נקודתית בין שינויים שהעלו את רף דרישות המינימום לשינויים שהנמיכו רף זה – בחלק השני. הרמה השנייה עוסקת בהסדרה החוקית של הפיקוח על בתי האבות לזקנים כביטוי של מגמות מדיניות רחבות יותר ביחס לאוכלוסייה הזקנה. בחלק השלישי תובא הערכה של התקנות החדשות לאור הביקורת שנמתחה עליהן, ובחלק הרביעי ייעשה ניסיון להעריך ולהסביר את ממצאי החלקים הקודמים – בהקשר חברתי רחב יותר. כבר בשלב זה ראוי לומר בבירור: שינוי תקנות הפיקוח על בתי האבות לזקנים נוגע בסוגיות יסוד של המדיניות החברתית כלפי הזקנים בישראל. שאלות עקרוניות משתקפות בדרך השינוי של התקנות ובתוכנן: דפוסי התפקוד של השירותים החברתיים, הפרטת שירותים אלה ומשמעותה, חופש הפעולה של ארגונים המספקים את השירותים, מידת המעורבות הראויה של המדינה בהבטחת זכויות האזרח, השוויוניות בהענקת השירותים ועוד. תיקון תקנות הפיקוח על בתי האבות לזקנים הוא אכן דוגמה קלאסית לחשיבות ההבנה של הקשר בין המשפט ובין הזיקנה בישראל.

חלק ראשון – מבט כללי על התקנות החדשות

ברמה הכללית אפשר להבחין בכיווני הפעולה העיקריים שנקט שר העבודה והרווחה בתקנות החדשות.

א. המשכיות, לא מהפכה

השוואה סכמטית ומבנית בין התקנות החדשות לתקנות הישנות מגלה עד מהרה כי מדובר במסגרות נורמטיביות דומות. במילים אחרות – אין זו יצירת יש מאין או

מהפכה מוחלטת של יציר העבר. אפשר לראות שמתקין התקנות החזיק בידיו את התקנות הישנות, השתמש בהן כבסיס לתקנות החדשות וביצע תיקונים, שינויים ותוספות שנמצאו ראויים ודרושים. המבנה הבסיסי מעוגן בפרקים המקוריים: הגדרות, מבנה המעון ומתקניו, קבלת הזקן למעון והטיפול בו, השירותים המוענקים לזקן במעון ופרק שונות – כל אלה נותרו על כנם. שני השינויים הבולטים בהקשר הכללי הם ביטולו של פרק ה', "צוות עובדי המעון", שהיה בתקנות הישנות, והחלפת מינוח פוגעני בניסוח ניטרלי יותר: הגדרת התחום "אחזקת זקנים" הוחלפה בתקנות החדשות ב"טיפול בזקנים".

ב. תיקונים, עדכונים ושיפורים טכניים

אין צורך בקריאה מדוקדקת בתקנות החדשות כדי לגלות כי רכיב מרכזי שלהן הוא תיקונים, שאפשר לכוותם טכניים, בניסוחי התקנות הישנות. המונח "טכני" מכוון למבנה המשותף של תיקונים ושינויים שאין בהם שינוי במהות או בכוונה המרכזית של התקנות הישנות. סוג אחד של תיקונים טכניים הוא עדכון, פישוט או תיקון לשונן של התקנות הישנות. לדוגמה, בתקנה 1, בהגדרה "זקן סיעודי" הוחלף המונח הארכאי "עגלת נכים" במונח הניטרלי המקובל "כיסא גלגלים". באותה תקנה הוחלף הנוסח המסורבל המתאר זקן סיעודי – "מתהלך בקושי רב עקב פתולוגיה או סיבוכים של מחלות שונות" – בנוסח הפשוט "מתהלך בקושי רב עקב מחלה". באותה רוח נוספה לאותה תקנה הגדרה של המושג "שטח", כדי להבהיר שהכוונה בתקנות לשטח נטו ולא לשטח ברוטו. תקנה 8(א) הישנה, שניסתה לפרט את חומרי הבנייה של בית האבות, הוחלפה בתקנה חדשה 8(א), הקובעת בפשטות כי המעון ייבנה לפי תקני בנייה ומפרטי בנייה שנקבעו בחוק התכנון והבנייה.

תיקונים טכניים אחרים עוסקים בחידושים טכנולוגיים או בחידושים באופן הפעלתם של בתי האבות. תקנה 10(א) החדשה, המפרטת את סטנדרט המתקנים בבית האבות, הוסיפה לרשימת המתקנים החייבים לעמוד בהוראות כל דין "מערכות אלקטרומגנטיות" (כדוגמת לחצני מצוקה ומערכות אזעקה). תקנה 16(ו) החדשה מכירה באפשרות של בית אבות לרכוש שירותי הסעדה חיצוניים (קייטרינג), וכך לפטור אותו מתנאים מסוימים הקשורים למטבח של בית אבות. עוד סוג של תיקונים טכניים הוא התאמה של התקנות החדשות לשינויים שהתרחשו בחקיקה בישראל מאז הותקנו התקנות הישנות. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, טרם נחקק בעת התקנתן של התקנות הישנות. תקנה 26(ג) החדשה עוסקת בחוק זה: תנאי קבלה למעון הוא שהזקן מבוטח ביטוח רפואי מלא.

ג. תחולת התקנות

אחד הליקויים הבסיסיים בתקנות הישנות, שמבקר המדינה הצביע עליהם, קשור לסוגיית תחולתן, דהיינו – הגדרת מעון שהתקנות חלות עליו על פי מספר האנשים המתגוררים בו. התקנות הישנות הגדירו מעון – "שתפוסתו 13 זקנים או יותר" (תקנה 1). חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965, קבע כי כל מעון "שיש בו יותר משני חוסים" חייב ברשיון (סעיף 2 לחוק). תקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996, הגדירו מעון משפחתי – "מעון לשלושה עד שישה זקנים" (תקנה 1).

סבך חקיקתי זה יצר חלל משפטי בכל הנוגע לבתי אבות שהתגוררו בהם 7-12 זקנים. בתי אבות אלה היו חייבים ברשיון מכוח החוק, אולם תקנות הפיקוח לא חלו עליהם. הם היו נתונים במעין "ואקום משפטי", בלא הסדרה חוקית שתגן על זכויות הזקנים השוהים בהם. התקנות החדשות קבעו כי הן חלות על כל מעון המשמש – או נועד לשמש – למגורי 7 זקנים לפחות, ובכך נסגר החלל המשפטי בנושא.

ד. סיווג משנה חדש

התקנות הישנות הבחינו בעקביות בין שלושה סוגים בסיסיים של בתי אבות: אלו שמתגוררים בהם 50 זקנים או פחות, אלו שמתגוררים בהם יותר מ-50 אך פחות מ-100 זקנים, ואלה שמתגוררים בהם 100 זקנים או יותר. קווי הגבול הנומינליים של 50 ו-100 זקנים השפיעו על שורה ארוכה של דרישות ותקנים. לדוגמה, מכלול הדרישות והתנאים הנוגעים למבנה בית האבות נקבעו בעיקרון לפי בתי אבות שהתגוררו בהם יותר מ-50 זקנים, אך הם הוחלו רק חלקית על בתי אבות שהתגוררו בהם 50 זקנים או פחות. בתי אבות שהתגוררו בהם יותר מ-100 זקנים חויבו להקצות 30 מ"ר לפחות לבית כנסת ולספרייה, ואילו בתי אבות שהתגוררו בהם פחות זקנים יכלו להסתפק ב"סידורים מתאימים" לעריכת תפילות בעבור הרוצים בכך ובהקצאת שטח כלשהו לספרייה [תקנה 24(ב) הישנה].

המציאות, מטבעה, מורכבת יותר. לא סביר שבית אבות שמתגוררים בו 51 זקנים יטופל באותו אופן שמטופל בית אבות שבו 250 זקנים, כפי שלא סביר לחייב בית אבות שבו 49 זקנים בתנאי מינימום כבית אבות המתוכנן ל-15 זקנים בלבד. התקנות החדשות ניסו להתאים טוב יותר למציאות ויצרו סולם נורמטיבי חדש לבתי אבות – על פי גודלם. בתוספת הראשונה לתקנות החדשות (תוספת חדשה, שלא הייתה קיימת בתקנות הישנות) נעשתה חלוקה חדשה של בתי אבות, על פי מספר הזקנים המתגוררים בהם: 7 עד 13, 14 עד 30, 31 עד 50, 51 עד

100, 101 עד 200, ולבסוף – 201 ומעלה. לכל אחת מהקטגוריות החדשות נקבעו דרישות מינימום סטנדרטיות ברמת המבנה של בית האבות והפונקציות הכלולות בו. במקומות רבים התקנות החדשות מאמצות סטנדרטים זהים לקטגוריות שונות של בתי אבות, אך החלוקה החדשה מאפשרת לקבוע סטנדרטים הגיוניים יותר, המבוססים על הדרישות והתנאים המיוחדים של בתי אבות בגדלים שונים. עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, החלוקה המפורטת יותר לא בהכרח היטיבה עם כל הזקנים השוהים בבתי האבות.

חלק שני – ניתוח על פי הטיית סטנדרט המינימום

בחלק זה ננסה לבחון פרטים בתקנות החדשות. הבחינה תיעשה דרך השוואה בין נוסח התקנות החדשות לנוסח התקנות הישנות וחלוקה של הממצאים לשתי קטגוריות: האחת – שינויים המתבטאים בהעלאת דרישות המינימום (הקשחה או העלאה של דרישות המינימום) או שיפור בזכויות הדיירים הזקנים; השנייה – שינויים המתבטאים בהורדת סטנדרט המינימום (הקלת הדרישות או הצבת דרישות נמוכות יותר לצורך קבלת רשיון לבית אבות) או פגיעה בזכויות הדיירים הזקנים. זוויית הראייה כאן צרה, והיא בוחנת רק אם יש הטבה או הרעה של המצב הקיים. בשלב הזה אין ניסיון לבדוק אם השינוי מוצדק (ראוי לזכור שלא תמיד הורדת רף המינימום מהווה פגיעה לא מוצדקת בזכויות הדיירים).

שינויים המאופיינים בהנמכת רף המינימום או בפגיעה בזכויות הזקנים השוואה בין התקנות החדשות לישנות מגלה, בשורה ארוכה של עניינים, כי התקנות החדשות הנמיכו את רף המינימום שבתי האבות נדרשים לעבור כדי לקבל רשיון הפעלה. לעתים השינויים קלים, לעתים הם מוסווים בניסוח עמום ולעתים הם ברורים וגלויים. להלן דוגמאות לשינויים כאלה:

1. תקנה 7(א) הישנה קבעה כי השטח הבנוי במעון לא יעלה על 40% משטח הקרקע שהוקצתה לו. תקנה זו מבוססת על הרצון להבטיח את איכות חיי הדיירים בכך שרוב השטח ייוותר פתוח, והקשישים יוכלו לטייל בו, לנפוש ולנוח – לבר, עם בני משפחותיהם או עם המטפלים בהם. בתקנות החדשות תוקנה התקנה ונקבע שרק השטח הבנוי של קומת הקרקע במעון לא יעלה על 40% משטח הקרקע. המשמעות המעשית של התיקון היא זו: בעבר, היה אפשר לבנות על דונם אדמה

מעון ששטחו המרבי 400 מ"ר, ו-600 מ"ר היו נותרים שטח פתוח לרווחת הקשישים. היום, על פי הוראות תכנית המתאר החלה על השטח, אפשר לבנות על דונם אדמה מבנה רב קומות (בית אבות בן 10 קומות, למשל) ששטחו מגיע לאלפי מטרים רבועים של בנייה, ואילו השטח הפתוח מוגבל ל-600 מ"ר בלבד. התיקון נועד לאפשר הקמת בתי אבות במרכזים עירוניים שעלות הקרקע בהם גבוהה, ואפשר להצדיקה מבחינה כלכלית רק אם בית האבות המוקם שם גדול. ואולם בתיקון יש פגיעה באיכות החיים של הקשישים בבתי האבות, שכן אף ששיעור השטח הפתוח בקומת הקרקע נותר 60%, הוא מתחלק כעת בין דיירים רבים בהרבה, ויכולת השימוש וההנאה של כל אחד מהם נפגעת פגיעה של ממש. היה ראוי להציב גבול עליון לשטח הבנוי, כדי שבכל זאת יישמר מרחב פתוח סביר מתוך השטח הכולל של בית האבות.

2. הגובה המינימלי של החדר הופחת – מ-2.60 מ' בתקנות הישנות ל-2.50 מ' בתקנות החדשות [ראה תקנה 22(2) החדשה לעומת 26(3) הישנה].

3. בתקנה הישנה 26(1) נקבעה דרישה שלפחות מחצית מהחדרים ישמשו לבודדים. בתקנות החדשות הסתפקו בקביעה כללית ולא מחייבת: "יוקצו חדרים גם לבודדים" [תקנה 22(1)].

4. בתקנה הישנה 26(4) הייתה דרישה שכל חדר יכלול פינת מטבחון, ובה כיור, ארון לאחסון כלי אוכל, משטח שיש או גירוסטה, וכן התקנות חשמל לחיבור מקרר ולחיבור פלטה חשמלית לחימום אוכל. בתקנות החדשות 22(3) ויתרו למעשה על החובה לכלול בחדר פינת מטבחון, והסתפקו בדרישה ש"בחדר יהיו שקעי חשמל לחיבור מקרר וקומקום חשמלי" – דרישה שאין בה ממש (מעבר לחובה להתקין שקעי חשמל רגילים).

5. בתקנות החדשות בוטלה לחלוטין הדרישה (תקנה 28 הישנה) שבכל מעון שיש בו 100 זקנים ויותר תהיה לפחות מחלקה אחת לזקנים תשושים, שתתאים לקליטת 25-35 זקנים. החובה לקיים מחלקה לתשושים לוותה בשורה של דרישות ברמת מבנה המעון והעלויות הכרוכות בכך, והן בוטלו כולן עם ביטול החובה הכללית להקים מחלקה לתשושים.

6. בתקנה הישנה 33(ד) נקבע כי אסור להעביר זקן מחדר לחדר בניגוד

- לרצונו, אלא באישור ועדת הקבלה. תקנה זו בוטלה בתקנות החדשות, ולכאורה, כל עוד אין מוציאים זקן מהמעון או מעבירים אותו ממחלקה למחלקה – אפשר היום להעבירו לחדר אחר אף בלי הסכמתו ובלי שיש לו זכות להתנגד או יכולת לערער באורח חוקי על ההחלטה.
7. בתקנות הישנות נקבע כי לא יתקבל זקן למעון בלא שנערך ונחתם בינו לבין מנהל המעון הסכם על תנאי קבלתו (תקנה 34). גם התקנות החדשות עוסקות בהסכם זה, אך יש בהן תוספת המשרתת במישרין את האינטרס של בית האבות. תקנה 31 החדשה קובעת כי לא יתקבל זקן למעון לפני שנחתם הסכם – בינו ומי שמתחייב לשאת בתשלום אחזקתו במעון לבין מנהל המעון. כלומר, בתקנות החדשות הוחדרה דרישה סטטוטורית ומנדטורית להחתים על ההסכם, לצד הזקן, גם את "מי שמתחייב לשאת בתשלום אחזקתו במעון".
8. התקנות החדשות הוסיפו עוד דרישה [תקנה 31(ד)9] – שלהסכם בין הזקן לבית האבות יצורף כתב ויתור על סודיות כלפי רופא המעון בנוסח המצוין בתוספת השמינית. בעבר לא הייתה חובה כזאת. הטלת חובה לחתום על כתב ויתור על סודיות רפואית – ויתור גורף וכללי שהוא תנאי סטטוטורי לחתימת הסכם קבלה – עלולה לשרת את האינטרסים של בתי האבות ולפגוע בזכויותיהם של הזקנים.
9. בכל הנוגע למזון, בתקנות הישנות נקבע כי ההזנה חייבת להיעשות על פי סל מזונות שבועי שהוגדר בתוספת השביעית לתקנות [תקנה 37(א)]. בתקנות החדשות ויתרו על מנגנון סל המזונות המוגדר בתוספת והסתפקו בכך שמנהל בית האבות יקבע את סל המזונות השבועי – "לאחר התייעצות עם תזונאי". עוד ויתור נעשה בתקנות החדשות עם ביטול חובתו של מנהל בית האבות להתייעץ עם "מומחה לדיאטה" בכל הנוגע לארוחות של זקנים הזקוקים לתזונה מיוחדת. היום אפשר להסתפק בהוראות רופא המעון [השוו תקנה 37(ג) הישנה עם 34(3) החדשה]. גם הדרישה שהייתה בתקנות הישנות [תקנה 37(י)], שלפיה מנהל בית האבות חייב לדאוג לרישום של מצרכי המזון המתקבלים במעון ושל התצרוכת החודשית – דרישה זו בוטלה בתקנות החדשות. אף כי אין אלה עניינים ברומו של עולם, כולם מקילים את הנטל הכלכלי על בעלי בתי האבות ומנהליהם, והם עלולים להביא לידי ירידה באיכות התזונה של הדיירים הזקנים.
10. בתקנות הישנות [תקנה 38(א)] הייתה חובה שכלי המיטה יהיו עשויים

- "מבד כביס" – חובה שאיננה בתקנות החדשות (תקנה 35). המשמעות המעשית היא עוד חיסכון כספי לבתי האבות ואפשרות להשתמש במצעים העשויים מחומרים זולים ולא כביסים.
11. השינוי בתקנה הישנה 40(ב) הוא דוגמה אופיינית לטכניקה הגורמת בפועל להורדת דרישות המינימום בבתי האבות בתקנות החדשות. התקנה הישנה קבעה: "מנהל המעון ידאג לכך שתהיה אפשרות, לזקנים הרוצים בכך, לכבס את בגדיהם בעצמם במכונות כביסה". זו לשון ציווי חיובית, הדורשת למעשה שבבית האבות יהיו מכונות כביסה שיעמדו לשימוש הפרטי של הזקנים, או שמנהל המעון ידאג באופן חיובי להסדר אחר, שיאפשר לזקנים החפצים בכך להגיע למכונות כביסה כדי לכבס בהן את בגדיהם בכוחות עצמם. לעומת זאת, תקנה 37(ב) החדשה קובעת: "מנהל המעון יאפשר, לזקנים הרוצים בכך, לכבס את בגדיהם בעצמם במכונות כביסה". התקנה החדשה נוקטת לשון סבילה בלבד: כל מה שמנהל בית האבות אמור לעשות כעת הוא "לאפשר" – לא לדאוג, לא להיות אחראי, לא ליצור את האפשרות בפועל – אלא רק להתיר, לא להתנגד, לתת אישור. רוצים הזקנים לכבס בכוחות עצמם – בבקשה, שיעשו זאת. כיצד? זו כבר איננה אחריותו של המנהל.
12. תקנה 45 הישנה, העוסקת בשמירת מקומו של הזקן במעון בזמן אשפויו בבית חולים, קבעה כי בתקופת היות הזקן מאושפז ישלם לבית האבות מחצית מהתשלום החודשי הקבוע בהסכם. לעומת זאת, תקנה 42 בתקנות החדשות קובעת כי הזקן ישלם 90% מהתשלום החודשי הקבוע.
13. תקנה 47 הישנה, העוסקת בחובת מנהל בית האבות לדאוג לפעילות חברתית, תרבותית ותעסוקתית המותאמת לזקנים ולצורכיהם, דרשה שיעשה זאת "באמצעות אנשים מיומנים לכך". דרישה זו בוטלה בתקנות החדשות [תקנה 44(א) החדשה], והמשמעות המעשית של שינוי זה עלולה להיות ירידה של ממש באיכות הפעילות החברתית המוענקת לזקנים.
14. פרק ה' בתקנות הישנות, העוסק בצוות עובדי המעון, בוטל כולו. פרק זה כלל תקנות הדורשות שלכל עובד במעון יהיה תיק אישי, ובו פרטיו האישיים, המלצות ממקומות עבודה קודמים, תעודות המעידות על השכלתו והכשרתו, תעודות רפואיות והערכות של הממונים עליו.

בתקנות החדשות אין דרישה כזאת. התקנות הישנות דרשו עוד, כי עובד יתקבל לעבודה בבית אבות רק לאחר שנבדק בידי רופא והציג אישור שאינו חולה במחלה מידבקת; דרישה זו אינה קיימת עוד בתקנות החדשות. הייתה דרישה שלבושם של העובדים יהיה נקי ותקין; הייתה דרישה שבשעות 8:00-20:00 האחראי על המתרחש במעון יהיה עובד שהוא המנהל, הרופא, העובד הסוציאלי או אם הבית, וכן שבין 20:00 ל-8:00 למחרת יהיה במעון שומר לילה ועובד אחד לפחות שסיים קורס במתן עזרה ראשונה, ובכל שעה משעות היממה יהיו טלפון ורכב זמינים לשימוש בשעת חירום. כל הדרישות הללו נמחקו, מכיוון שהן היו אמורות להיות מותקנות במסגרת תקנות אחרות. בפועל, התקנות האחרות לא הותקנו בשל סיבוך חקיקתי, ותחום שלם נותר לא מטופל.

15. במסגרת הסיווג החדש של בתי האבות על פי מספר הזקנים הגרים בהם (בתוספת הראשונה החדשה), הוסרו דרישות מינימום שונות שהיו בתקנות הישנות. לדוגמה, בתי אבות קטנים, שמתגוררים בהם 7-13 ו-14-30 זקנים, שוחררו מהחובה לייעד שטחי מינימום לחדרים לאם בית, לעובד סוציאלי ולאחות ראשית, וכל בתי האבות שוחררו מהחובה לייחד שטח למרפאה.

16. התוספת השנייה בתקנות החדשות (שהחליפה את התוספת הראשונה בתקנות הישנות), המפרטת את הציוד לחדר המרפאה, מציגה רשימה דלה בהרבה מהרשימה הישנה. ציוד רפואי בסיסי, כגון מד לחץ דם, מסכת חמצן ומכלי חמצן, אינו מפורט עוד בתוספת זו, והרשימה הארוכה והמפורטת בתקנות הישנות, שעסקה במגשי הטיפול ובתכולתם, הוחלפה בניסוח כללי ולא מחייב – "ציוד רפואי".

17. התוספת האחת-עשרה בתקנות החדשות (המקבילה של התוספת העשירית בתקנות הישנות), המפרטת את הבדיקות הרפואיות התקופתיות, שינתה אותן וצמצמה את היקפן. בוטלה לחלוטין הדרישה לבדיקה גינקולוגית אחת לשנה, ואילו החובה לבצע בדיקות דם ובדיקות שתן לסוכר ולחלבון שונתה: במקום אחת ל-6 חודשים – אחת לשנה בלבד.

רשימה זו איננה ממצה, שכן עוד שינויים נעשו בכיוון של הנמכת רף המינימום או בצורה המוטה לקידום האינטרסים של בתי האבות, אולם מפאת חשיבותם המשנית או בשל השלכתם המינימלית לא היה טעם בהצגתם. התמונה הכללית ברורה למדי גם כך.

ב. שינויים המאופיינים בהעלאת רף המינימום או בקידום זכויות הזקנים לצד הרשימה הארוכה של תיקונים שהנמיכו את רף המינימום, יש גם תיקונים שהעלו את רף המינימום וקידמו את זכויותיהם של הדיירים בבתי האבות:

1. בתקנה הישנה 7(ב) לא היה פירוט של אופי המעברים במעון הבנוי מכמה בתנים נפרדים. בתקנה 7(ב) החדשה נוספה דרישה מפורשת: "המעברים יהיו מרוצפים חומר קשיח ונוח להליכה בלא חשש החלקה". תקנה 7(ג) תוקנה אף היא, ונוספה בה דרישה להתאים את דרך הגישה לבית האבות גם לאנשים בכיסאות גלגלים (דרישה שלא הייתה בתקנות הישנות). נוספו עוד תקנות: תקנה 7(ה), ובה דרישה לגדר את המעון ושטחי החוץ שלו כך שלא תתאפשר כניסת אדם ללא בקרה, ותקנה 7(ו), ובה דרישה להסדיר גישה לאמבולנס לאחת הכניסות של בית האבות.
2. תקנה 10(ג) החדשה אינה מסתפקת עוד בדרישה ש"ייעשו סידורים לתאורת חירום" אלא קובעת: "תותקן תאורת חירום".
3. נוספה תקנה 11(ג) הקובעת כי במעון, במקום מרכזי הנתון להשגחה במשך כל שעות היממה, יותקן לוח בקרה לקליטת קריאות מלחצני המצוקה של זקנים הזקוקים לעזרה.
4. תקנה 22(5) החדשה הוסיפה פירוט (שלא היה בעבר) של מידות המינימום של המיטה לזקן (אורך – 1.80 מ', רוחב – 0.80 מ' לפחות וגובה – 0.50 מ', כולל מזרן שגובהו 10 ס"מ לפחות).
5. על פי התקנות הישנות, זקן שוועדת הקבלה של בית האבות החליטה להוציאו מבית האבות או להעבירו מהמחלקה שהוא שוהה בה למחלקה אחרת, ללא הסכמתו, היה רשאי לערער על החלטת הוועדה לפני המפקח. התקנות החדשות עשו מהפכה מוחלטת בהליך זה. התקנות החדשות הקימו גוף מנהלי חדש – "ועדת ערר" המורכבת מחמישה חברים: משפטן בעל ניסיון של חמש שנים, המפקח מטעם משרד העבודה והרווחה, רופא, מנהל מעון ונציג של דיירי המעון. התקנה החדשה קובעת הליך המבטיח שעמדת הזקן תישמע בטרם תתקבל החלטה. מבחינת השמירה על זכויות הזקנים, ההליך החדש מייטיב עמם ומשפר את זכויותיהם. לא מדובר עוד בהכרעת יחיד של מפקח מטעם משרד העבודה והרווחה, הנתון בניגוד עניינים מוסדי בסכסוכים הנוגעים לבתי אבות שבפיקוחו. מדובר בצוות רב-תחומי, ובו מומחה בתחום המשפט, שביכולתו להבטיח כי הדין יישמר; מומחה בתחום

הרפואה, שביכולתו להעריך ולבחון בצורה מקצועית את הנימוקים הרפואיים; מנהל מעון, שיכול להציג את זווית הראייה של המוסד, ולבסוף – נציג של דיירי המעון, שיכול לייצג את הזקנים, דיירי בית האבות, ואת זכויותיהם. לכאורה, צוות רב-תחומי כזה, העושה את מלאכתו נאמנה ומקפיד על כללי הצדק הטבעי, עשוי לשפר את מצבם של הזקנים ולקדם את זכויותיהם. מובן שההצלחה בפועל של מנגנון כזה תלויה בעוד עניינים: חיוני שוועדת ערר כזאת אכן תמונה; חשוב שהזקנים יהיו ערים לזכותם להגיש ערר לוועדה; צריך שיהיה מי שייצג את הזקנים לפני הוועדה ויהיה להם לפה.

6. התקנות החדשות, כמו הישנות, קובעות כי משהתקבל זקן לבית אבות, יהיו שלושת החודשים הראשונים תקופת ניסיון (שאפשר להאריכה בשלושה חודשים). בנושא זה נעשה שינוי, קטן אך חשוב, בנוגע להחלטה שלא לקבל זקן לבית האבות בתקופה זו. על פי התקנה הישנה [35(ב)], ההחלטה שלא לקבל את הזקן הייתה בידי "מנהל המעון". על פי התקנה החדשה [32(ב)], ועדת הקבלה (המורכבת מצוות רב-מקצועי) היא המקבלת את ההחלטה בנדרון.

7. תיקון אחר, קטן אך חשוב, בתוספת הראשונה החדשה, הוא הדרישה שאורך כל אחד מהקירות בחדרי המגורים לא יפחת מ-2.50 מ'. חשיבותו של התיקון בכך שאינו מאפשר ליצור חדרים צרים וארוכים (לדוגמה, חדר שרוחבו 1.50 מ' ואורכו 5.30 מ'), ובלעדיו היה אפשר לעמוד בתקן המינימום מבחינת השטח גם ביצירת חדרים שאינם ראויים למגורים מכל בחינה אחרת.

8. במסגרת השינוי העקרוני באופן הסיווג של בתי האבות, התוספת הראשונה בתקנות החדשות העלתה את רף המינימום בכמה עניינים הקשורים למבנה בית האבות. בכל הנוגע לבתי אבות קטנים, בשלוש תת-הקבוצות – 7-13, 14-30 ו-31-50 דיירים זקנים – נוספו דרישות לייעוד שטחים לפונקציות שהתקנות הישנות לא חייבו. נוספה דרישה לייעוד שטחים (במידות מינימום המפורטות בתוספת) לאולם כניסה, לחדר מזכירות וארגון, לחדר שירותים לעובדים, לחדר רופא/אחות, לחדר המתנה לרופא, לחדר לגנרטור ועוד. בכל הנוגע לבתי אבות גדולים, בעיקר בשתי תת-הקבוצות – 101-200 ו-201 ויותר דיירים זקנים – התקנות החדשות הגדילו את שטחי המינימום הנדרשים לפונקציות שונות. הוכפל שטח המינימום לחדר רופא/אחות – מ-12

ל-24 מ"ר; הוגדל שטח המינימום לאולם הכניסה – מ-30 מ"ר ל-50 ול-70 מ"ר, בהתאמה; הוכפל שטח המינימום של חדר לעובד סוציאלי – מ-9 ל-18 מ"ר ועוד.

גם כאן ראוי לציין שנעשו עוד שינויים בכיוון של העלאת רף המינימום או קידום זכויות הדיירים הזקנים, אך מפאת משקלם הסגולי הנמוך לא היה מקום לפרטם. חשוב לציין שהתיקונים העיקריים בכיוון החיובי (למשל, הקמת ועדת הערר או שינוי המנגנון של קבלת החלטה על דחיית זקן בתקופת הניסיון) אינם כרוכים בתוספת נטל כלכלי על בעלי בתי האבות או מנהליהם, נתון שיש בו אולי כדי להסביר את ההצלחה בהוספתם לתקנות החדשות.

חלק שלישי – הזדמנויות שהוחמצו

בחלק זה נבחן את התקנות החדשות לאור הביקורת שנמתחה על התקנות הישנות ועל גישתן הפטרנליסטית.

הזדמנות שאבדה

כפי שפורט במבוא, לפני שנים מספר נמתחה ביקורת על המגמה הכללית שאפיינה את התקנות הישנות בנוגע למעמד הזקנים השוהים בבתי אבות ולשמירת זכויותיהם. הציפייה הטבעית הייתה שייעשה ניסיון ליצור הסדר חקיקתי חדש, או, לכל הפחות, שיתוקנו הליקויים הבסיסיים שזוהו. עיון בתקנות החדשות מגלה כי ציפייה זו נכזבה. לדוגמה, תקנה 5 הישנה, המפרטת את "חובות מנהל המעון", נשארה ללא שינוי. תקנה זו קובעת:

"מנהל מעון חייב לדאוג במסירות:

- (1) לצרכים הגופניים והנפשיים של כל אחד מן הזקנים השוהים במעון ולהבטיח את שלומם ורווחתם;
- (2) לקיום ולטיפול קשרי הזקנים במעון עם בני משפחותיהם."

וזה הביקורת שנמתחה על תקנה זו בעבר:

"אין חולק על חשיבות החובות המפורטות דלעיל [בתקנה 5. י"ד] אך שימו לב: אין כל חובה לשתף את הזקנים בניהול בית האבות; אין כל חובה לקבל החלטות לאחר שניתנה לזקנים זכות טיעון או אפשרות לטעון את טענותיהם; אין כל חובה לראות בזקנים שבבית האבות גורם משמעותי

בקביעת המדיניות ובקבלת ההחלטות. מנהל בית האבות נתפס כמעין 'אבא' לאותם זקנים, והזקנים עצמם כחסרי ישע, משוללי יכולת עצמאית, וכ'מסכנים' הדורשים הגנה. אין כל ביטוי לחובה לשמור על כבודם של הזקנים במובן המהותי של המושג 'כבוד', דהיינו, לראות בהם בני אדם עצמאיים המסוגלים והזכאים לקבל החלטות בדבר הגדרת החיים שהם רוצים לחיות במסגרת בית האבות" (דורון, 1997, עמ' 25).

חשוב מכך, תקנה 36 הישנה, המגדירה את זכויות הדיירים בבית אבות, ולכן אמורה להיות לב לבה של ההסדרה החוקית בנדון, נותרה אף היא כמעט ללא שינוי בתקנות החדשות. התקנה החדשה, שכותרתה "הבטחת זכויות", קובעת:

"מנהל המעון ידאג כי:

- (1) תפורסם הודעה במקום מרכזי במעון בדבר זכויות הזקנים במעון, וכן כי יועבר העתק ההודעה לכל זקן לפני כניסתו למעון;
- (2) כל זקן יוכל להזמין ולהתקין מכשיר טלפון בחדרו;
- (3) כל זקן יקבל את דברי הדואר המגיעים אליו סגורים;
- (4) תישמר, ככל האפשר, פרטיותם של הזקנים, לרבות בחדרי מגוריהם;
- (5) יתחשבו ברצונו של הזקן בכל הנוגע לטיפול בו, ויוענק יחס של כבוד לזקן מצדו ומצד צוות המעון;
- (6) לכל זקן תהיה כניסה ויציאה חופשית מן המעון ואליו, פרט למקרים שבהם קיימת סכנה בריאותית חמורה לזקן;
- (7) לזקן תהיה זכות לקבלת מבקרים, ובלבד שלא תיגרם הפרעה ופגיעה בזקנים אחרים."

גם כאן, אין אלא לחזור על דברים שכבר נאמרו:

"הרשימה [רשימת הזכויות המפורטות בתקנה. י"ד] מזכירה במקצת רשימת זכויות עצירים בבית מעצר, והיא מרמזת שוב על תפיסת העולם המנסה לגונן על הקשיש חסר הישע והמסכן בבית האבות שבו הוא צפוי למעין 'מאסר' ו'כליאה' שלא מרצונו" (דורון, שם).

גם הסוגיה המרכזית, של מידת שיתופם הפעיל של הדיירים בבית האבות בניהול ובקבלת ההחלטות, נותרה ללא שינוי. תקנה 48(א) הישנה, שקבעה כי "מנהל המעון ידאג לכך שהזקנים יבחרו מתוכם ועד אשר ייצגם לפני המפקח", הסתפקה בסעיף קטן (ב), האומר שהמנהל "יתחשב" בכיקורת, בתלונות ובהצעות

לשיפור שיעביר אליו הוועד. בפועל, מציאות חוקית זו תרמה לכך שמידת המעורבות של הזקנים בניהול ובקבלת ההחלטות בחלק ניכר מבתי האבות הייתה מזערית או שכלל לא הייתה מעורבות. התקנות החדשות השאירו מצב זה ללא כל שינוי או תיקון (תקנה 45 החדשה) והתעלמו לחלוטין ממגמות מודרניות בתחום זה. המגמה היום היא להעצים (empower) את אוכלוסיית דיירי בתי האבות, על ידי חיזוק האוטונומיה, הדימוי העצמי והיכולת שלהם להביא לשינויים מוסדיים שייטיבו את איכות חייהם (קטן, 1993).

מבחינות מסוימות, התקנות החדשות אף הרעו את המצב במקום להטיבו. התיקונים המעטים שהוכנסו ברשימת הזכויות הללו רק פגעו בזכויותיהם המדולדלות של הזקנים. התקנה הישנה 36(7) קבעה: "לכל זקן תהיה כניסה ויציאה חופשית מן המעון ואליו" – ללא כל סייג או תנאי. בתקנות החדשות צומצמה זכות בסיסית זו כך שניתן לסייג במקרים "שבהם קיימת סכנה בריאותית חמורה לזקן" [תקנה 33(6) החדשה]. תקנה 36(8) הישנה קבעה זכות יסוד שבמסגרתה "מבקרי הזקן יוכלו להיכנס למעון ולבקרו", ולצדה מנגנון איזון פורמלי, שלפיו בשעה ש"נגרמת לרעת מנהל המעון הפרעה לניהול התקין של המעון כתוצאה מביקורים אלה, יעביר את הטיפול בעניין למפקח אשר יחליט אם וכיצד יש להגביל ביקורים כאמור". לעומת זאת, התקנות החדשות שינו את נקודת האיזון וקבעו כי יהיה אפשר להגביל את זכות הביקור של הזקנים, ללא כל מנגנון בקרה פורמלי, בכל עת ש"תיגרם הפרעה ופגיעה בזקנים אחרים" [תקנה 33(7) החדשה]. במילים אחרות, לא זו בלבד שליקויי העבר נותרו, אלא שמבחינות מסוימות חוזקו המגמות הפטרנליסטיות והוגברו סמכויות השליטה של מנהל בית האבות על הדיירים הזקנים.

הזדמנות שהפכה לחרב פיפיות

אחד השינויים המהותיים בתקנות החדשות נוגע ליצירת זיקה חדשה בין המגורים בבית אבות ובין הצורך במינוי אפוטרופוס על זקנים. בשורה של עניינים הוסיפו התקנות החדשות ממד שלא היה בתקנות הישנות: הדרישה לבדוק את מידת היזקקותו של הזקן לאפוטרופוס כחובה, ללא כל שיקול דעת. השינוי המהותי החשוב ביותר בנדון נעשה בתקנה 26 החדשה. תקנה זו הלכה בעקבות קודמתה הישנה וקבעה את העיקרון שלפיו אין לקבל זקן למעון אלא אם נתן את הסכמתו לכך. זהו עיקרון בסיסי שנועד להגן על זכויות היסוד של הזקן ולמנוע השמתו בבית אבות בניגוד לרצונו. ואולם, שלא כבתקנות הישנות, בתקנות החדשות נוספה הקביעה הזאת: "היה לזקן אפוטרופוס או שהוא זקוק למינוי אפוטרופוס

על פי ההערכות שניתנו לפי תקנה 27(ג), לא יתקבל הזקן למעון, אלא בהסכמת אפוטרופוסו". תקנה 27(ג) מגדירה את סדרת ההערכות שיש לבצע וקובעת כי ייעשו על ידי ארבעה מומחים לפחות: רופא המעון, אחות המעון, העובדת הסוציאלית של המעון ורופא המשפחה של הזקן. במילים אחרות, התקנות החדשות הוסיפו דרישה שכל אחד מהמומחים המפורטים, בנפרד, יתייחס בהערכתו –

"...גם לשאלת יכולתו של הזקן לטפל בענייניו הגופניים והרכשיים; כן יתייחסו כל ההערכות האמורות לצורך במינוי אפוטרופוס על גופו או רכושו של הזקן, ולשאלת יכולתו של הזקן להביע את דעתו לעניין מינוי אפוטרופוס" [תקנה 27(5) לתקנות החדשות].

הוראות דומות נקבעו בתקנות החדשות למקרים של כוונה להעביר זקן ממחלקה למחלקה במעון או להוציאו מהמעון (תקנה 29 החדשה) ולכל הנוגע ליכולתו ולחובתו של הזקן לחתום על הסכם קבלה עם בית האבות (תקנה 31 החדשה). לכאורה, מדובר בשינוי חיובי שנועד להגן על זכויות הזקנים, כדי למנוע אפשרות שבני משפחה יעבירו את הוריהם הזקנים לבית אבות בניגוד לרצונם וינצלו לצורך זה את חולשתם השכלית או את חוסר יכולתם לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם. ההגנה נעשית באמצעות הטלת חובה לאתר מצבים אלה ולזהותם על ידי הצוות הרב-מקצועי של בית האבות, וכן באמצעות הפניית הזקן להליך של מינוי אפוטרופוס באמצעות בית המשפט. הליך משפטי כזה אמור להבטיח את זכויות הזקן ואת ייצוגו על ידי אדם המחויב על פי הדין להגן על האינטרסים שלו. למעשה, הוספת הדרישה לבדיקת הצורך באפוטרופוסות על פי התקנות החדשות עלולה להשיג תוצאה הפוכה, לאמור – פגיעה מהותית בזכויות האזרח של הזקן המבקש לעבור לבית אבות. החובה לבדוק את הצורך באפוטרופוס לזקן המבקש להתקבל לבית אבות ולחתום על הסכם קבלה היא, במובן מסוים, נדבך נוסף בתפיסת העולם הסטראוטיפית והפטרנליסטית של תקנות הפיקוח על בתי האבות. הזקנים נתפסים כבני אדם חלשים, חשופים לניצול ולפגיעה, ובגין גילם המתקדם – הם נחשדים אוטומטית בהיעדר צלילות דעת ויכולת לקבל החלטות עצמאיות על גופם ורכושם. בפרק המבוא, במסגרת סיפורה של הגב' ג', נפרסה התשתית המשפטית המלמדת כי התקנות מנוגדות ניגוד מוחלט לעיקרון הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות. כבניתוח סיפורה של הגב' ג', גם כאן אפשר לראות שהסיבה העיקרית לדרישה החדשה היא ראייה שלילית של תהליך ההזדקנות, המתגלמת במונח גילנות (ageism) (Bytheway, 1995). התקנות אינן דורשות "הערכת כשירות" או בדיקה של "מידת ההיזקקות לאפוטרופוס"

לבני המשפחה הנלווים אל הזקן או למי שמבקש להיות מנהל בית האבות; החוק הישראלי אינו דורש מאדם בגיר לעבור בדיקת של מידת היזקקות לאפוטרופוס כאשר הוא מקבל החלטות, כגון למכור את ביתו לצורך רכישת כרטיסי טוטו, לקבל טיפול רפואי לקיצור קיבתו או לעבור להתגורר בבית מלון לשארית חייו. אוכלוסיית הזקנים היא קבוצת האוכלוסייה הבגירה היחידה שספק אוטומטי מוטל בכשירותה המשפטית.

לסיכום: בניסיון להיטיב עם הזקנים ולהגן על זכויותיהם, אימצו התקנות החדשות גישה שהיא המשך ישיר לפטרנליזם, ויותר משיש בה תועלת – יש בה כדי לפגוע בזכויות היסוד של הזקנים. היה אפשר לחשוב על חלופות פחות חמורות להתמודדות עם מצב של אדם זקן המוכנס לבית אבות בניגוד לרצונו וללא הסכמתו, מתוך ניצול של חולשתו השכלית או חוסר יכולתו לתפקד. היה אפשר להימנע מלהפוך את הבדיקה הזאת לחובה ולהותירה לשיקול דעתו של איש המקצוע. היה אפשר להשתמש בכלים משפטיים חלופיים, כגון עידוד השימוש בייפוי כוח מתמשך או במנגנוני קבלת החלטות שיתופיות, במקום בהליך השיפוטי הפוגעני של מינוי אפוטרופוס. התקנות החדשות עלולות להביא לידי גידול ניכר בשיעור המינויים של אפוטרופוסים על זקנים, גידול שיגרור פגיעה ניכרת ולא מוצדקת במעמדם ובזכויותיהם.

חלק רביעי – התמונה הכוללת

התמונה הכוללת המתקבלת מהמתואר לעיל מורכבת. מצד אחד, אין חולק על ההיבטים החיוביים של התקנות החדשות: עדכון התקנות והתאמתן למציאות המשתנה, מילוי חללים חוקיים ותיקון פגמים טכניים שהיו בתקנות הישנות, העלאת רף המינימום וקידום האינטרסים של דיירי בתי האבות בנושאים מסוימים, יצירת ערכאה מנהלית חשובה בצורת ועדת ערר העשויה לקדם את זכויות הדיירים הזקנים ועוד. מצד שני, לרכיבים אחרים של התקנות היבטים שליליים רבים: הנמכת רף המינימום בנושאים שונים, פגיעה באינטרסים של דיירי בתי האבות בקשת רחבה של עניינים, הותרת פגמים מהותיים שהיו בעבר ויצירת פוטנציאל לפגיעה בזכויות הקשישים בעתיד בכל הנוגע להכפפתם למרות אפוטרופוס מכוח הדין.

מבלי לפגוע בהערכה המורכבת הזאת, אם מתבוננים במוצר המוגמר שבו זוכים הדיירים הזקנים בבתי האבות בישראל אחת ל-15-20 שנה – התקנות החדשות הן בחזקת אכזבה. אכזבה מכך שההזדמנות לבצע רפורמה מהותית בכל הנוגע

להגדרת זכויות הזקנים בבתי האבות, שנולדה לאחר 15 שנים בקירוב, הוחמצה. אכזבה מכך שהביקורת על התקנות הישנות, שהייתה ידועה ומוכרת, לא זכתה להתייחסות ראויה או לביטוי בתיקונים שבוצעו בתקנות החדשות; אכזבה מכך שזקנים רבים בבתי אבות ימשיכו להיות חשופים ליחס פטרנליסטי, וזכויותיהם הבסיסיות לא יישמרו במידה הראויה; אכזבה מכך שמחוקק המשנה, המופקד על שמירת זכויותיהם של הזקנים בישראל, נאלץ להיכנע לאינטרסים של בתי האבות; אכזבה מכך שהזדמנות נוספת לתקן את הליקויים שפורטו תהיה, ככל הנראה, רק בעוד שנים רבות.

ואולם לא מדובר רק באכזבה אקדמית או תאורטית. הנמכת סטנדרט המינימום בתקנות החדשות תפגע בעיקר בקבוצות החלשות ביותר בקרב דיירי בתי האבות. חשוב לזכור כי תקנות הפיקוח נועדו להציב רף מינימום בלבד, שבתנאים שמתחתיו לא מוסרי לאפשר לזקנים להתגורר. בתי האבות הפרטיים, המכוונים לאוכלוסיות המבוססות, אינם זקוקים כלל לרף מינימום זה, שכן הסטנדרטים שלהם גבוהים ממנו בהרבה. קיום סטנדרטים כאלה מתאפשר בשל הסכומים הגבוהים שבתי אבות אלה גובים מהזקנים המתגוררים בהם ובשל התחרות הטבעית בין בתי אבות המתמודדים על אוכלוסייה דומה. לפיכך, המשמעות המעשית של הורדת סטנדרט המינימום בתקנות החדשות היא פגיעה ישירה באוכלוסייה החלשה ביותר של הזקנים: אלה שידם אינה משגת, אלה שיכולים להתגורר רק בבתי האבות הזולים ביותר, הנתמכים מתקציבי המדינה, בתי אבות המעוניינים בהורדת סטנדרט המינימום כדי שיוכלו להפחית עוד את ההשקעה שלהם בתנאי המגורים של הזקנים ולהגדיל בכך את הרווח הכלכלי שלהם.

איך אפשר להסביר זאת? איך אפשר להסביר שהתיקונים בתקנות החדשות, בסופו של דבר, מוטים ברובם לקידום האינטרסים של בתי האבות? איך אפשר להסביר את העובדה שרכיב מרכזי בתקנות החדשות פוגע בזכויות הזקנים? מדוע רשימת התיקונים למען קידום זכויות היסוד של הזקנים כה מוגבלת ומצומצמת? אפשר להצביע על כמה כיווני תשובה.

תיקונים טכניים במקום רפורמה של ממש

אפשר לטעון כי האכזבה מהתקנות החדשות אינה מוצדקת, שכן התקנות לא ניסו לבצע רפורמה בתקנות הישנות אלא היו ניסיון צנוע להתאימן – ברמה הטכנית – למציאות חדשה. נכון שלא מדובר ביצירה חדשה ושכנושאים רבים התקנות החדשות עוסקות בתיקונים טכניים או בהתאמה של התקנות הישנות לסביבה חוקית שונה. ועם זאת, הסבר כזה איננו מספק. גם במסגרת ה"טכנית" הזאת הוכנסו

בתקנות החדשות תיקונים מהותיים. די להזכיר את הוספת מכלול הבדיקות למידת ההיזקקות למינוי אפוטרופוס, או את יצירת הגוף המנהלי החדש – "ועדת הערר", כדי להבין שהיה אפשר לבצע תיקונים מהותיים גם בנושאים אחרים. לעניות דעתי, אי אפשר להסתתר מאחורי "פרגוד" האופי הטכני של התקנות החדשות כדי להצדיק את אי־העשייה בתחומי המהות. יתרה מזאת: בהתחשב בעובדה שבמשך 15 שנים בקירוב לא נעשה כל תיקון בתקנות הישנות, טבעי לצפות כי בהזדמנות שבה מבצעים "תיקונים טכניים" ייעשה מאמץ לתקן גם ליקויים מהותיים.

החולשה הפוליטית של ארגוני הזקנים בישראל

הסבר אפשרי אחר נעוץ בחלל הפוליטי הקיים בישראל בכל הנוגע לארגון בעל אוריינטציה משפטית הפועל להגנת האינטרסים של הזקנים. לקבוצות חלשות אחרות בישראל, כדוגמת נשים או ילדים, יש ארגונים חוץ־ממשלתיים בעלי מעמד ועוצמה חברתית ומשפטית, ואילו לזקנים בישראל עדיין אין ארגון כזה. בישראל עדיין אין ארגון, כדוגמת המועצה הלאומית לשלום הילד או האגודה לזכויות האזרח בישראל, שיש לו יכולת השפעה תקשורתית ופוליטית על עיצוב של מדיניות חברתית בנושא האוכלוסייה הזקנה. בישראל יש ארגונים המייצגים את הזקנים, כגון הסתדרות הגמלאים וארגונים אחרים המשתתפים בעיצוב שירותים לזקנים ובהענקתם (כגון אשל ועמותות מקומיות שונות), והם זכו בעבר להישגים בקידום האינטרסים של אוכלוסיית הזקנים. בשנים האחרונות הוקמו ארגוני סגור הפועלים במישרין לקידום זכויות הזקנים (דוגמאות בולטות הן עמותת המשפט בשירות הזיקנה, עמותת כן לזקן ועמותת יד ריבה), אולם נראה שלארגונים אלה – לפחות עד למועד כתיבת פרק זה – לא הייתה המודעות המספקת או הכלים המקצועיים להתמודדות בקורתית עם היבטים חוקיים מורכבים, כגון ההסדרה החוקית של הפיקוח על בתי האבות. מעניין לציין כי גם בשנים שבהן למפלגת הגמלאים הייתה נציגות בכנסת, היא נמנעה מלחולל מפנה חקיקתי בתחום זה, ובאופן כללי הפגינה מודעות נמוכה לצורך בשינוי משפטי מהותי במעמד של הזקנים בישראל.

החולשה המובנית בעיגון זכויות בחקיקת משנה

ההסבר האחרון האפשרי לאכזבה מהתקנות החדשות נוגע להליך הסטטוטורי של חקיקת המשנה בישראל ולאופן הסדרת זכויותיהם של דיירי בתי האבות הזקנים בישראל. שלא כמצב הקיים במדינות מערביות אחרות, הליך חקיקת המשנה בישראל נעשה על ידי פקידים ממשלתיים, בחורי חדרים וללא חובה פורמלית

לשתף את הציבור (ברכה, 1986). משרד העבודה והרווחה אינו חייב לפרסם הודעות לציבור הרחב על כך שהוא נוקט הליכים לחקיקת תקנות חדשות בתחום הפיקוח על בתי האבות. משרד העבודה והרווחה אינו חייב לקיים דיון ציבורי פומבי בהיבטים השונים של התקנות החדשות (כגון הדיון שהיה מקיים אילו היה מדובר בחוק המסדיר את זכויות הדיירים בבתי האבות). ייאמר לזכות השירות למען הזקן במשרד העבודה והרווחה, שלמרות היעדר חובה פורמלית הוא נוהג לפנות, ביזמתו, לגופים ולארגונים מוכרים העוסקים בתחום הזיקנה, כדי לקבל את תגובתם והתייחסותם לתקנות הנתונות בשלבי הכנה – נוהג שהתקיים גם בהליך חקיקת התקנות החדשות. התקנות החדשות אף אושרו על ידי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, וכך גם למחוקק הראשי הייתה לכאורה ההזדמנות להביע עמדתו בעניינן. ואולם מתברר שגם הליך כגון זה אינו יכול לשמש תחליף הולם לדיון פוליטי ציבורי, פומבי, מעל כימת הכנסת. לפיכך בחקיקה הישראלית, שבה זכויות היסוד של זקנים בבתי אבות מוסדרות בחקיקת משנה ולא בחקיקה ראשית, קיים פגם מהותי המאפשר לפגוע בזכויות אלה ללא דיון ציבורי פתוח. וכבר נאמר שהדרך לתקן פגם מהותי זה היא:

”באמצעות חקיקת חוק ספציפי... אשר יסדיר בצורה פוזיטיבית את ההסדרים המרכזיים בכל הנוגע לבתי האבות בישראל. חוק זה צריך לכלול את זכויות המבוגרים השוהים בבתי האבות, לא רק בצורה נגטיבית, של הזכויות השומרות על המבוגרים, אלא אף בצורה פוזיטיבית, המעניקה לזקנים השוהים בבית האבות את הכוח להשפיע ולהיות שותפים בקבלת ההחלטות” (דורון, 1997, עמ' 26).

לאן ממשיכים מכאן?

המפגש של הזיקנה עם המשפט בתחום ההסדרה של בתי האבות לזקנים עצמאיים ותשושים חושף שוב תמונה מורכבת. לא בכל יום מתכבד מתקין התקנות – לאמור, שר העבודה והרווחה – ומתקן את תקנות הפיקוח על בתי האבות בישראל. והנה, בפתחו של מילניום חדש, קרוב ל-15 שנים לאחר שהותקנו התקנות הישנות, נוצרה ההזדמנות לעשות מעשה ולבצע רפורמה אמיתית בתחום זה. ואולם ההזדמנות הוחמצה. היא נוצלה לצורך תיקונים טכניים, שבלי להפחית מחשיבותם או מכוונתם הטובה, חטאו לעיקר. ההזדמנות נוצלה להפחית את המחויבות של מנהלי המעונות לסטנדרטים מינימליים.

ההזדמנות נוצלה גם לצורך כמה תיקונים מהותיים, שבחלקם עשויים להיטיב עם הזקנים, כגון יצירת ועדת הערר המנהלית, ברם תיקונים מהותיים אחרים עלולים לשמש חרב פיפיות ולפגוע פגיעה מהותית בזכויותיהם. הוספת הדרישה המנדטורית, לבחון את מידת ההיזקקות למינוי אפוטרופוס של כל המבקש להתקבל לבית אבות, יש בה פגיעה של ממש בזכויות היסוד של אוכלוסיית הזקנים בישראל. הנמכת סטנדרט המינימום תפגע בעיקר בקבוצה הזקוקה לו ביותר – הזקנים העניים ונטולי האמצעים. ואולי לא העשייה היא החשובה מכל בהקשר זה אלא דווקא אי־העשייה. במקום שינוי כיוון מהותי, במקום רוח חדשה במפרשי ספינת הזכויות של דיירי המעונות לזקנים בישראל, במקום שינוי תפיסת העולם הפוליטית שבבסיס ההסדרה החוקית של בתי האבות בישראל – התקנות החדשות שימרו ואף הגבירו את הרוחות הישנות, הרעות והגילניות, של תפיסת עולם פטרנליסטית הרואה בדיירי בתי האבות קבוצה חלשה, הזקוקה להגנה, להכוונה ולשליטה. סיכום פרק זה מגלה אפוא כי המפגש בין הזיקנה למשפט בכל הנוגע לחקיקת התקנות החדשות הוא בחזקת הזדמנות שהכזיבה.

פרק רביעי

כשהחוק פוגש התעללות בזקנים

הקדמה¹

אנשי הביטחון בנתב"ג הבחינו השבוע באישה מבוגרת שישבה במשך שעות רבות על כיסאות ההמתנה. כשניגשו אליה, סיפרה להם סיפור קורע לב: ילדיה נטשו אותה בשדה התעופה, ולא היה לה לאן ללכת. האישה, בת 75, התגוררה בשנים האחרונות בארה"ב עם ילדיה. לפני זמן קצר התאלמנה מבעלה, ולדבריה היא הפכה לנטל על ילדיה, והם העלו אותה על מטוס ארצה. כשהגיעה לארץ ביקשה להגיע לקרובי משפחה, אבל גם בני המשפחה כאן החליטו להיפטר ממנה, ולמחרת בואה הם העבירו אותה לשדה התעופה, שם היא נותרה ישובה על אחד הכיסאות. (אשכנזי, 2003)

מטרתו של פרק זה להציג ולנתח את אחד המפגשים החשובים ביותר בין החוק לזקנים בכל הנוגע למעגל ההגנה עליהם במקרים של התעללות. כפי שראינו בפרק השני, ב"מעגל החוקים המגינים", הכלי המשפטי הוא אחד הכלים החברתיים המוכרים והמקובלים להתמודדות עם תופעות של אלימות או התעללות. גם בהקשר של התעללות בזקנים, המשפט הוא כתובת טבעית למעצבי מדיניות בחפשמ אחר פתרונות לבעיה (Griffiths, Gwyneth & Williams, 1993; Quinn & Heisler, 2002). עם זאת, רק ספרות מועטה עוסקת בהתמודדות של החוק בישראל עם תופעת ההתעללות בזקנים (כרם, 2001; שניט, 1976). יתרה מזאת:

1 פרק זה שימש בסיס למאמר: Doron, I., Alon, S. & Nissim, O. (2005). Time for policy: Legislative response to elder abuse and neglect in Israel. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 16(4), 63-82. המחבר מודה לר"ר שרה אלון ולמר אופיר ניסים על הרשות להשתמש במאמר בספר.

הספרות הקיימת מאופיינת, רובה ככולה, בכתיבה תיאורית ולא דווקא מחקרית או ביקורתית.

הניתוח הביקורתי של המפגש בין המשפט לזיקנה בהקשר של תופעת ההתעללות בזקנים ינסה לחשוף את הבעיה במלואה. בחלק הראשון תוצג בתמצית תופעת ההתעללות בזקנים, על היבטיה הכלליים ועל היבטיה הישראלים הקונקרטיים. בחלק השני תוצג ההתפתחות החוקית של תגובת המשפט הישראלי לתופעה. בחלק השלישי, האחרון, יוצג ניתוח ביקורתי של המצב המשפטי בישראל.

חלק ראשון – תופעת ההתעללות בזקנים בישראל

מהי "התעללות בזקנים"?

תופעת האלימות בחברה האנושית מוכרת מאז ומעולם. לעומת זאת, ההתעללות בזקנים, שאף היא קיימת מקדמת דנא, הוכרה כבעיה חברתית ייחודית רק בסוף שנות ה־70 של המאה העשרים. יחסית לתופעות אחרות של אלימות חברתיות, זו הכרה מאוחרת: עשרים שנה חלפו מאז פורסמו המחקרים הראשונים על אלימות כלפי ילדים ועד שהחלו לברוק היבט אחר של אלימות במשפחה – פגיעה בזקנים והזנחתם. אף שידוע שפגיעה בזקנים הייתה קיימת גם בעבר, יש חידוש בדיון המודרני בנושא – ההכרה שמדובר בתופעה מיוחדת, המחייבת התייחסות ממוקדת. הכרה זו מתחזקת לנוכח המגמה הדמוגרפית של הזדקנות החברה האנושית ועם ההתמקדות בתופעת הזיקנה כאחת התופעות החשובות של סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת (כפי שהצגנו בתחילת הפרק השני בספר).

חשוב לדון, קודם כל, בשאלת ההגדרה. למה כוונתנו במושג "התעללות בזקנים"? בחינת הספרות המחקרית בנושא מגלה שאחת הבעיות הקשות בתחום זה היא ריבוי ההגדרות ועמימותן (Glendenning, 1993). בשנות ה־80 תוארו מקרים רבים של פגיעה בזקנים מתוך ניסיון להגדיר את הטווח הקליני של ההתנהגויות הפוגעות. במקרים אלה תואר טווח רחב של התנהגויות: בקצה האחד – אלימות ואכזריות כלפי הזקנים, ובקצה השני – הזנחה על ידי בני משפחה שכוונתם אולי טובה אך טיפולם בזקנים לקוי.

חוסר האחידות בהגדרות והיעדר הסכמה עליהן הביאו במשך השנים לשימוש במונחים שונים לתיאור התופעה: טיפול לקוי, חוסר טיפול, התעללות והזנחה. ואולם השימוש במונחים אלה לא היה עקבי ולא היה ברור מה הם מייצגים. בפרק זה נשתמש בהגדרתה של הדסון (Hudson, 1989), הבוחרת במונח טיפול לקוי (mistreatment או maltreatment) לתיאור התנהגות פוגענית כלפי הזקן בתוך

מערכת של יחסי אמון. התנהגות זו מתרחשת בעקביות ובעוצמה כזאת, שיש בה פגיעה פיזית, פסיכולוגית, חברתית וכלכלית, והיא גורמת סבל המתבטא בכאב, באובדן או בהפרה של זכויות.
בהגדרה זו מודגשים כמה רכיבים:

- א. התעללות מתרחשת בהקשר של יחסי אמון, כלומר – הפוגע הוא מסביבתו הקרובה של הקורבן (בן משפחה, קרוב, שכן, מטפל), ומתקיימת ביניהם אינטראקציה.
- ב. טווח ההתנהגויות הפוגעות רחב, והוא כולל כמה סוגי התעללות: התעללות פיזית – גרימת כאב פיזי או פגיעה במכות, בכוויות או בחבלות אחרות; התעללות פסיכולוגית – גרימת סבל נפשי בעלבונות, בהשפלה, באיומים ובהתייחסות אל הזקן כאל ילד; התעללות חומרית / ניצול כלכלי – שימוש לא הולם בכספו של הזקן וניצול לא חוקי של משאביו; הפרת זכויות, בידוד חברתי ונטישה; הזנחה שהיא כשל בהספקת צורכי האדם הזקן, בין בצורה סבילה, בחוסר טיפול (omission), ובין בצורה פעילה, בכשל בביצוע הטיפול הנדרש מתוך עשייה מכוונת (commission).
- ג. ההתנהגויות הפוגעות צריכות להיבחן על פי תדירותן, עוצמתן וחומרת הפגיעה.
- ד. להתנהגויות פוגעות יש תוצאות מזיקות.

חקר התופעה והיקפה

קשה מאוד לחקור את תופעת ההתעללות בזקנים ולמדוד את היקפה. כללית, קשה לחקור תופעות של אלימות בחברה, אולם בתחום ההתעללות בזקנים יש לכך סיבות מיוחדות: הפגיעה קשה לגילוי משום שהיא נעשית ברובה בהיחבא, בתחום צנעת הפרט, בדרך כלל – על ידי בני משפחה. הקורבן חש בושה, שכן הוא רואה בפגיעה על ידי צאצאיו כישלון אישי. גם הפוגע מתבייש במעשיו, ולכן שני הצדדים משתדלים להסתיר את המעשים מהסביבה ומהרשויות. עוד סיבה להסתרה היא הפחד שחשים הקורבנות; פחד מפני התגברות הפגיעה, מפני אובדן תמיכה או מפני תוצאות הגילוי והחשיפה – העברתם למסגרת מוסדית. בעיות בריאות וירידה קוגניטיבית מקשות אף הן על זיהוי ההתעללות. לעתים הקורבן אינו מודע להתעללות בו: הוא אינו מזהה כל בעיה בטיפול בו, משום שהוא מכיר רק את הטיפול הזה. סיבות אחרות לקושי קשורות לעתים להיעדר הגדרה ברורה

וחדר-משמעת למושג של פגיעה בזקנים, ולעתים הן קשורות לכך שהזקנים הפגיעים ספונים בביתם והם בבחינת "בלתי נראים". הימנעותם של שכנים ואנשי מקצוע מדיווח על מקרי פגיעה הידועים להם היא סיבה נוספת לקושי הזה (Choi & Mayer, 2000).

למרות הקשיים שתוארו לעיל, נעשו מחקרים ונאספו נתונים על ההתעללות בזקנים. אפשר לזהות שלושה גלים של חקר התופעה. מחקרי הגל הראשון החלו בארצות הברית, בסוף שנות ה-70, והם התמקדו בזיהוי התופעה, בהיקפה ובמאפייניה. אופיים של מחקרי חלוץ אלה היה, בדרך כלל, תיאורי. לדוגמה, בלוק וסינוט (Block & Sinnott, 1979) אספו נתונים מ-134 אנשי מקצוע מסוכנויות רווחה ובריאות במרילנד ודיווחו על 18 מקרי פגיעה בזקנים (13.4% מהמטופלים). לאו וקוסברג (Lau & Kosberg, 1979) אספו נתונים משירותי רווחה בקליבלנד שבאווהיו ומצאו כי מתוך 404 אנשים שהתקבלו לטיפול במהלך השנה, 39 זקנים היו קורבנות להתעללות (9.6%). דאגלאס (Douglass, 1983) ראיין במישיגן 228 אנשי מקצוע המטפלים בזקנים, ולמחציתם היה קשר עם קורבנות של התעללות והזנחה. אומאלי (O'Malley, 1983) בדק 1,044 אנשי מקצוע במסצ'וסטס. כשליש מהם דיווחו על 183 מקרי פגיעה בזקנים בשמונה-עשר החודשים שקדמו למחקר. בהתבסס על מחקרים אלה, החלה להתגבש הערכה ששיעור הזקנים החשופים להתעללות והזנחה הוא 1%-10% מכלל הזקנים.

על מחקרי הגל הראשון נמתחה ביקורת. הטענה הייתה נגד מהימנות המחקרים, שכן החוקרים השתמשו במגוון רחב של הגדרות להתעללות, הנתונים נאספו בעיקר מאנשי המקצוע והמדגמים לא היו מייצגים. קוסברג וגרסיה (Kosberg & Garcia, 1995) טענו כי היקף הבעיה וממדיה, כפי שדווחו על ידי חוקרי הגל הראשון, הם בגדר ספקולציה, בשל חוסר מודעות חברתית ובשל היותם של הזקנים מבודדים ופחות חשופים לעיני הציבור. חשיפת התופעה נתקלה גם בקושי לקבל נתונים אמנים מהזקנים עצמם ומבני משפחותיהם.

בעקבות הביקורת על מחקרי הגל הראשון, במחקרי הגל השני נעשה שימוש במדגמים אקראיים ומייצגים בקרב כלל אוכלוסיית הזקנים. למשל, פילמר ופינקלהור (Pillemer & Finkelhor, 1988) מצאו, מתוך מדגם אקראי של 2,002 זקנים בעיר בוסטון, כי 3.2% מהם סבלו מהתעללות. סקר ארצי בקנדה מצא ש-4% מהזקנים המתגוררים בבית ובקהילה חוו התעללות וטיפול לקוי מידי בן/בת זוג, קרוב משפחה או מישהו אחר משמעותי (Podnieks, 1992). מחקרים אחרים בעולם דיווחו על היקף דומה של התופעה. בפינלנד נערך סקר בקרב זקנים המתגוררים באזור עירוני תעשייתי. המדגם כלל 1,086 זקנים, ונמצא כי 5.4%

מהנבדקים סבלו מהתעללות (Kivela, Kongas-Sviaro, Kesti, Pahkala & Ijas, 1992). בהולנד כלל המדגם 1,797 זקנים עצמאיים בעיר אמסטרדם. מן הממצאים עולה כי 5.6% מכלל המרואיינים סבלו מהתעללות (Comijs, Smit, Pot, Bouter & Jonker, 1998). בבריטניה מעריכים החוקרים כי כ-5% מכלל הזקנים סובלים מהתעללות ומהזנחה (Roberts & Nolan, 1993).

סיכום הממצאים המחקריים התיאוריים מראה שלמרות השוני הרב באוכלוסיות הנבדקים ובדרכי איסוף הנתונים, ההערכה הרווחת היום היא ש-4%-6% מכלל אוכלוסיית הזקנים סובלים מצורה כלשהי של התעללות והזנחה (WHO, 2002). הערכה רווחת אחרת היא שניצול כלכלי והזנחה הם סוגי ההתעללות הנפוצים ביותר, והפוגע הוא בדרך כלל בן משפחה (בן זוג או צאצא בוגר).

בגל השלישי של המחקרים בתחום ההתעללות בזקנים, מחקרים הנעשים גם בימים אלה, החוקרים מתמקדים בממדי התופעה בקרב קבוצות אתניות שונות. לדוגמה, במחקר בארצות הברית, המשווה בין סטודנטים ממוצא קוריאני לבין סטודנטים לבנים בהתייחסותם להתעללות, נמצא כי הסטודנטים ממוצא קוריאני רואים בחומרה רבה התנהגויות הפוגעות מילולית ונפשית – יותר מהסטודנטים הלבנים, הרואים בפגיעה פיזית ובניצול כלכלי התנהגויות מתעללות (Malley-Morrison, You & Mills, 2000). ממצאים דומים יש במחקריהם של מון ובנטון (Moon & Benton, 2000) ושל מון ועמיתיו (Moon, Tomita & Jung, 2001). בהשוואה של תפיסת ההתעללות – בין זקנים ממוצא סיני ויפני שנולדו בארצות הברית לבין זקנים מטייוואן וקוריאה שהם דור ראשון בארצות הברית – נמצא כי נחקרים שנולדו בארצות הברית גילו סובלנות כלפי התעללות מילולית, יותר מהנחקרים מהקבוצה השנייה; אלה ראו התנהגויות אלה בחומרה רבה יותר. החוקרים סבורים כי ההסבר לממצאים אלה נעוץ במסורת של עמי המזרח הרחוק. בקרב עמים אלה הדאגה להורה זקן אינה אופציה ובחירה אלא אחריות מוסרית של הדור הצעיר. מחקרים אחרים בדקו עוד קבוצות אוכלוסייה מיוחדות, כגון אפרו-אמריקנים או מהגרים וייטנמים, וניסו לזהות מאפיינים תרבותיים ייחודיים של התופעה בקרב קבוצות אלה (Griffin, 1994; Le, 1997).

רוב המחקרים שנסקרו עוסקים בזקנים המתגוררים בבית ובקהילה. למרות ההערכה הברורה, שהתופעה שכיחה גם במסגרות מוסדיות לטיפול ממושך, מעט מאוד מחקרים נעשו במסגרות אלה. החוקרים מתקשים לדווח על המתרחש בין כותלי המסגרת המוסדית, בשל היעדר שיתוף פעולה מצד אנשי הצוות וחוסר נכונות לדווח על התנהגויות פוגעות שלהם ושל עמיתיהם. הדיווח אינו מתקבל גם מהזקנים החוששים מפני המטפלים או מפני סילוקם מהמוסד או מנקיטת

סנקציות נגדם. יש שאינם ערים לזכויותיהם ויש שאינם מסוגלים להתלונן בשל ירידה קוגניטיבית במצבם. למרות הקושי בחשיפה, הספרות המקצועית מספקת דוגמאות ונתונים על הדרכים שבהן הזקן עלול להפוך לקורבן של הזנחה והתעללות במסגרות לטיפול ממושך (Glendenning, 1993; Mentis & Ferrario, 1989; Sengstock, Marilyn & Hwalek, 1990).

גישות שונות להסברת התופעה

בשל מורכבות התופעה וריבוי המצבים העלולים לגרום התעללות והזנחה, הציעו החוקרים כמה גישות תאורטיות להסברת התופעה. נציג להלן כמה תאוריות מרכזיות בתחום.

תאוריות אישיות ובין-אישיות מתמקדות במאפייני הקורבן והפוגע ומדגישות את תפקידה הדומיננטי של הפסיכופתולוגיה של המתעלל. תוארו מחלות נפש, הפרעות אישיות והתמכרויות, ותואר הקשר שלהן להתנהגות המתעללת (Wolf & Pillemer, 1989).

המודל המצבי מדגיש משתנים מבניים ולחצים חיצוניים, שאולי נובעים מרמת הכנסה נמוכה, מאבטלה, ממשברים ומחולי. על פי גישה זו, לחץ מתמשך שחווה הפוגע יכול לספק הסבר להתעללות. עם התגברות הלחץ עלולה להתגבר גם ההתעללות בזקן, שכן הוא נתפס לעתים כגורם ללחץ הזה (לבנשטיין ורון, 1995, 2000; Lau & Kosberg, 1979; Block & Sinnott, 1979).

במסגרת המודל המצבי, מצב של תלות הוא גורם חשוב בתופעת ההתעללות. ירידה במצבו הבריאותי או הקוגניטיבי של הזקן יוצרת תלות בן המשפחה ו/או במטפל העיקרי. תלות זו עלולה להיות זרז להתרחשות של פגיעה, בשל הלחץ הפיזי, הרגשי והכלכלי המופעל על בן המשפחה ו/או המטפל העיקרי (זועבי, 1994; לבנשטיין ורון, 1995, 2000). גם תלות "הפוכה", שבה הפוגע תלוי בהורה הזקן, עלולה לגרום להתרחשות של התעללות (Godkin, Wolf & Pillemer, 1989). הצאצא הבוגר, התלוי בהורה מבחינת כלכלית או רגשית או מבחינת מקום המגורים, עלול לחוש אובדן כוח וחוסר שליטה; ההתעללות תבצע בתגובה לתחושה של חוסר כוח ובמטרה להחזיר לעצמו "שליטה".

תאוריית החליפין מספקת הסבר אחר לגורם התלות וליחסי החליפין בין הקורבן ובין הפוגע (Ansello, 1996). על פי תאוריה זו, אינטראקציות חברתיות קשורות לתגמול חליפי ולסנקציות. אנשים מבקשים להגדיל את גמולם ולהפחית סנקציות ביחסיהם עם אחרים. בזיקנה נוצר אי שוויון, בשל משאביו המופחתים של הזקן. יש ירידה באינטראקציה החברתית של הזקן, והכוח שלו מול הסביבה

הולך ופוחת. גם תרומתו של הזקן למערכת היחסים המשפחתית הולכת ופוחתת, בשל היותו תלוי, ומצב זה תורם לאי שוויון במערכת היחסים. ככל שתגבר תלותו של הזקן יופחת התגמול, והחליפין ייתפסו כלא הוגנים. במצב זה עלול המטפל העיקרי לחוש לכוד, והמוצא מכך – אלימות.

תאוריות של למידה חברתית מסבירות את התופעה באמצעות הדגשת הגורמים החברתיים והתרבותיים העלולים להצמיח אלימות ביחסי קרבה. בן משפחה הלומד כי אלימות היא התנהגות "מקובלת" בעת כעס ותסכול עלול להשתמש באותו דפוס נלמד (Ansello, 1996). לגישה זו, המדגישה את מעגל האלימות, נמצאו סימוכין במקרים של התעללות ופגיעה בילדים ובנשים. בקשר לזקנים עדיין אין ממצאים ברורים המאששים גישה זו.

גורמי סיכון

למרות ריבוי התאוריות המנסות להסביר את תופעת ההתעללות בזקנים, אף אחת מהן לא הצליחה לספק הסבר תאורטי הולם לתופעה בכללותה. הסיבות והנסיבות להתרחשות מצבים של פגיעה בזקנים הן כה רבות ומגוונות, עד שהחוקרים מודים שאי אפשר להצביע על תאוריה אחת שתדגים סיבה ותוצאה ולבססה אמפירית. על כן החוקרים מתמקדים היום בניסיון לזהות גורמי סיכון המנבאים התעללות. ואלה גורמי הסיכון שנמצא שהם מנבאים חזקים להתרחשות התעללות בזקנים והזנחה:

מאפייני הקורבנות: מן המחקרים עולה כי נשים זקנות וגברים זקנים עלולים להיות קורבן למעשי התעללות והזנחה, אולם חלקן של הנשים גדול יותר. בדרך כלל הקורבנות הן נשים זקנות, בנות 75 ומעלה, הסובלות ממוגבלות פיזית ו/או מנטלית, ובשל כך תלותן בפוגע גוברת. נמצא כי מגורים משותפים עם הפוגע הם גורם מנבא חזק להתרחשות התעללות. עוד נמצא, כי בידוד חברתי ורשת תמיכה מצומצמת מאפיינים אף הם את הקורבנות להתעללות והזנחה (זועבי, 1994, 2000; לבנשטיין ורון, 1995, 2000).

מאפייני הפוגעים: הפוגעים הם על פי רוב בני משפחה, מטפלים עיקריים (צאצאים בוגרים או בני זוג), לעתים סובלים מנכות נפשית או גופנית, תלויים בהוריהם מבחינה כלכלית או מבחינת מקום המגורים, בעלי רשת תמיכה מצומצמת וסובלים מבידוד חברתי. נסיבות אלה עלולות ליצור חיכוך, מתח וקונפליקטים העלולים להסתיים בפגיעה בהורה. נמצא שגם התמכרות לאלכוהול ולסמים היא מנבא חזק להתרחשות של התעללות. עוד נמצא, כי קושי להתמודד עם בעיות כלכליות, תסכול בעבודה או חוסר תעסוקה, משברים וקושי להתמודד עם נטל

הטיפול בהורה הזקן עלולים להיות גורם סיכון נוסף (Godkin, Wolf & Pillemer, 1989; Pillemer & Finkelhor, 1988; Wolf & Pillemer, 1989).
 גורמים סביבתיים: סביבה שאינה מותאמת לצרכיו של הזקן – הפיזיים, הרגשיים וצורכי הביטחון שלו – היא גורם סיכון. סביבה כזאת היא בית שאינו מצויד כהלכה ואינו מותאם לצורכי הזקן ולמגבלותיו, מגורים משותפים עם בן משפחה או עם המטפל העיקרי, סביבה חיצונית לא בטוחה, כגון סביבת מגורים עבריינית, חוסר שירותים בסביבת המגורים או קשיי נגישות לשירותים אלה (Pillemer & Wolf, 1986).

התעללות בזקנים בישראל

עד סוף שנות ה-80 לא הייתה מודעות של ממש, ציבורית ומדעית, לתופעת ההתעללות בזקנים בישראל. אף שהיו התייחסויות לנושא, הן היו כלליות, חלקיות, ונעדר מהן הקשר החברתי להיבטים המייחדים את התופעה (שניט, 1976). המחקרים האמפיריים הראשונים בתחום נעשו בישראל רק בסוף שנות ה-80 ובאמצע שנות ה-90 (גריין, 1997; זועבי, 1994; לבנשטיין ורון, 1995, 2000; להמן, 1989; רונן ונייקרוג, 1993). בתחילת שנות האלפיים נוספו עוד מחקרים (אלון, 2004; זועבי, 2000; כצמן וליטווין, 2002). עם זאת, המודעות לתופעה והצורך להתמודד עמה התגברו רק בשנים האחרונות. בשנת 2002 התפרסם בישראל "דוח הוועדה לבחינת הצרכים בתחום המניעה והטיפול בהתעללות בזקנים", מיסודה של אשל (להלן: "דוח אשל", 2002). הדוח הוא סיכום עבודה מאומצת של ועדה רחבה, שבה נציגים מכל המגזרים בחברה הישראלית. בדוח גם המלצה לערוך סקר ארצי כולל לבדיקת היקף התופעה בישראל.

מאז פרסום דוח אשל אפשר לומר שהתחולל בישראל מפנה של ממש בכל הנוגע למחקר האמפירי ולהתייחסות החברתית לתופעת ההתעללות וההזנחה של זקנים. בשנת 2004, בעקבות ההמלצה של דוח הוועדה, נערך הסקר הארצי המייצג הראשון בתחום, וממצאיו פורסמו בשנת 2005 (איזיקוביץ, וינטרשטיין ולבנשטיין, 2004). הסקר חשף תמונה מורכבת וקשה של היקף התופעה בישראל. הממצאים העיקריים של הסקר בנוגע לתופעת ההתעללות הראו כי כ-12% החודשים שקדמו לביצוע הסקר היו 18.4% מהנחקרים חשופים לפגיעה מסוג אחד או יותר (אלימות פיזית ומינית, התעללות מילולית, הגבלת חופש וניצול כלכלי). נמצא כי שיעור המדווחים על סוג אחד לפחות של התעללות בקרב האוכלוסייה היהודית דומה לשיעור המדווחים בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, וגם בתחום המגדר נמצא כי שיעור הגברים והנשים המדווחים על סוג אחד לפחות של

התעללות דומה (אך נמצא שנשים נפגעות יותר מאלימות פיזית ומינית). שיעורי ההזנחה היו גבוהים אף יותר: 25.6% מהנחקרים דיווחו על הזנחה ב-12 החודשים שקדמו לביצוע הסקר (איזיקוביץ, וינטרשטיין ולבנשטיין, 2004). נתונים אלה מצביעים על שיעורי התעללות גבוהים מאלה שנמצאו במקומות אחרים בעולם. על ממצאים אלה יש להוסיף גם את הממצאים של זועבי (1994, 2000) שחקר את התופעה במגזר הערבי. אוכלוסיית המחקר כללה 128 אנשי מקצוע המטפלים בזקנים, והם דיווחו על 434 מקרי התעללות – כ-2.5% מכלל הזקנים המטופלים. שני שלישים מהקורבנות סבלו מהתעללות נפשית, 11% היו חשופים לניצול כלכלי, וזקנים בשיעור דומה סבלו מהזנחה. 3.5% מהקורבנות נחשפו להתעללות פיזית. אלון (2004) בדקה אצל העובדים הסוציאליים המטפלים בזקנים במחלקות הרווחה בארץ את נכונותם להפעיל התערבות חוקית או טיפולית במקרים של התעללות בזקנים והזנחתם. מן המחקר עולה כי כל העובדים הסוציאליים מכירים את הבעיה והם מטפלים בזקנים שנחשפו להתעללות ולהזנחה.

ואולם לא רק בתחום המחקר האמפירי היה זינוק במודעות, במעורבות ובפעילות. גם בתחום של עיצוב המדיניות החברתית ובפוליטיקה התחולל שינוי דרמטי בהתייחסות לתופעה. לדוגמה, בשנים האחרונות יצאו לאור פרסומים ובהם הדרכה על הדרכים להתמודד עם התופעה (אינס־קניג, אלון ובן דוד, 2007); כך החלו להתפתח יוזמות מקוריות במישור המקומי למניעה ולטיפול בתופעה (ברג-ורמן, 2009); ואולי החשוב מכל – בתקופת חברותם של נציגי סיעת מפלגת הגמלאים ככנסת התפתחה פעילות ענפה בתחום זה ברמה הפרלמנטרית. לדוגמה, מחלקת המחקר של הכנסת הכינה מסמך מקיף על היבטיה השונים של התופעה והפיצה אותו בין חברי מליאת הכנסת (טל, 2007); בר בבר, ועדה בראשות מר אבי ביצור, מנכ"ל המשרד אז, הכינה תכנית פעולה להתמודדות עם התופעה, ומשאבים כספיים הוקצו ליישום פרויקטים מקומיים וארציים בנושא זה. באופן טבעי, גם בהקשר החקיקתי והמשפטי החלו לנבט יוזמות חדשות – ועל כך בהמשך הדברים.

התמונה הכוללת המתקבלת מניתוח הממצאים מורכבת. מתברר כי במדינת ישראל שיעורי ההתעללות במשמעה הרחב, ובכלל זה הזנחה, גבוהים, ושיעור ניכר מהזקנים בישראל נפגעים ממנה. עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת התעוררות של ממש בכל הנוגע לצורך להעמיק את הידע על ממדי התופעה ואת הבנת סיבותיה, ובכל הנוגע לפעילות החברתית הדרושה לשם מניעתה וצמצומה.

חלק שני – ההתמודדות החוקית בישראל

חקיקה ישירה

בישראל המודעות לקיומה של תופעת ההתעללות בזקנים התעוררה, כאמור, רק בשנות ה-90. עם זאת, רשויות הרווחה ושלטונות החוק התמודדו עם מקרים של אלימות או התעללות בזקנים מאז ימיה הראשונים של המדינה, ובמשך השנים נחקקו בישראל חוקים שנועדו להקנות כלים משפטיים להתמודדות עם התעללות בזקנים. ניסיון לנתח את החקיקה הישראלית בתחום זה התמקד בעבר בהבחנה בין הסדרים חוקיים וולונטריים (שלפיהם הזקנים מבקשים את סיוע החוק ביוזמתם ועל פי רצונם) ובין הסדרים חוקיים כפויים (שלפיהם החוק כופה על הזקנים התערבות אף ללא הסכמתם). הבחנה אחרת נעשתה בין הסדרים חוקיים העוסקים בזקנים המסוגלים לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם (כשירים מבחינה חוקית) ובין הסדרים העוסקים באלה שאיבדו יכולת זו (שאינם כשירים מבחינה חוקית) (שניט, 1976).

בפרק זה יוצג ניתוח שונה של המצב החוקי. נטען כי ראוי לנתח את התפתחות החקיקה בתחום ההתעללות בזקנים על יסוד האידאולוגיה והרציונל החקיקתי שבבסיס החוקים השונים. ניתוח המציאות החוקית בישראל מגלה התפתחות היסטורית ואידאולוגית של המשפט הישראלי שאפשר לזהות בה בכירור שלושה "דורות חקיקתיים" וניצנים ראשונים של דור רביעי, חדש. הבנת הרבדים ההתפתחותיים הללו היא המאפשרת לזהות את מקומו של החוק בישראל היום ואת הצורך לקיים דיון ציבורי על כיוון ההתפתחות של החקיקה בישראל בתחום זה – בעתיד.

הדור הראשון: פטרנליזם והתערבות סוציאלית

החוקים מהדור הראשון, שעסקו בזקנים בסיכון, נחקקו בעיקר בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. המשפט הישראלי החל אז את דרכו לחקיקה עצמאית ומקורית. מבחינה חברתית, ישראל הייתה נתונה בשלבי התגבשות והתמודדה עם אתגרים קשים, כלכליים וחברתיים, שחייבו פתרונות משפטיים הולמים ומהירים. ואכן, באותה תקופה נחקקו חוקים סוציאליים רבים, שהתאפיינו בהענקת סמכויות נרחבות יחסית לרשויות הרווחה – להתערב בחייהם של קבוצות חלשות, כגון ילדים, מפגרים וחולי נפש. בהקשר הקונקרטי של הזקנים, נהוג להצביע על שני חוקים מרכזיים שממשיכים להיות בתוקף גם היום ומשמשים להתמודדות עם התעללות בזקנים.

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962

החוק הישראלי הקנה לרשויות הרווחה סמכויות חוקיות שונות מכוח המשפט המנדטורי מלפני קום המדינה. עם זאת, לאחר הקמת המדינה נעשה מאמץ לחוקק חוקים ישראליים מקוריים שיסדירו את מכלול סמכויות ההתערבות החברתית על ידי רשויות הרווחה. בשנת 1955 נחקק חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955. חוק זה, אף שלא עסק בזקנים דווקא, העניק לפקידי הסעד סמכויות נרחבות של חקירה כלפי אוכלוסיות פגיעות או מוחלשות. במסגרת זו אף נקבע כי פקיד סעד רשאי, גם בלא צו שיפוטי, לחקור בעניין הרלוונטי כל אדם, ואותו אדם חייב לספק לו את המידע הנדרש. אם יש בידי פקיד הסעד צו שיפוטי לחקור, הוא רשאי אף להיכנס לכל מקום שבו נמצא האדם שלגביו נעשית הבדיקה, גם בלי הסכמתו. בשנות ה-60 התווספה סמכות החקירה לשורה של חוקים מתערבים, כגון חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, חוק הנוער, טיפול והשגחה, תשכ"ו-1966, וחוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966.

החוק הישראלי המקורי הראשון, שהקנה כלים חוקיים מהותיים להתמודדות עם הבעיה של זקנים בסיכון – נוסף על סמכות החקירה, הוא חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962. החוק עוסק בקשת רחבה של הסדרי היסוד של כשרות משפטית, ויש בו גם מענה משפטי למצבים שאדם מאבד את כשירותו החוקית. הסמכות החוקית למינוי אפוטרופוס אמנם הייתה קיימת גם קודם לכן, מכוח חוקים עותומניים ומנדטוריים, אך חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות הוא החוק האזרחי הישראלי הראשון המקורי – אבן דרך חשובה בקודקס האזרחי הישראלי החדש. נגענו בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות בפרק המבוא ובפרק השלישי, ותיארנו את מאפייניו העיקריים.

ראוי להדגיש כי החוק אינו עוסק מפורשות בזקנים ואינו עוסק בתופעה הקונקרטית של התעללות בזקנים. הסיבה לכך היא שיוצרי החוק היו משפטנים שביקשו לגבש קודקס אזרחי ישראלי כללי, חדש ומקורי. ההתעללות בזקנים לא הייתה מוכרת להם כתופעה. עם זאת, יוזמי החוק הכירו בצורך המשפטי והחוקי להתמודד עם מצבים של בני אדם בגירים המאבדים את יכולתם לקבל בעצמם החלטות חוקיות. לפיכך, החוק (בכל הנוגע לבגירים) עוסק באוכלוסיות העלולות לאבד את יכולתן המשפטית לקבל החלטות: אנשים שאינם מסוגלים לדאוג לענייניהם מבחינה תפקודית ואנשים הסובלים מליקוי מנטלי או ממחלת נפש.

למעשה, החוק הופעל לרוב דווקא כלפי זקנים שאיבדו את כושרם לדאוג

לענייניהם ואת יכולתם לקבל החלטות עצמאיות בעלות נפקות משפטית. מינוי אפוטרופוס אפשר, במקרים רבים, לחלץ זקנים ממצב קשה שהיו נתונים בו – ניצול, הזנחה או התעללות. הפקדתם באחריותו של אפוטרופוס, שהגן עליהם בחסות צו שיפוטי, אפשרה להעניק להם טיפול הולם. סמכויותיו החוקיות של האפוטרופוס אפשרו גם התערבות וקבלת החלטות שהביאו להרחקת הגורמים הפוגעים. רשויות הרווחה רואות בחוק זה "כלי עבודה" מרכזי וחשוב הפותר בצורה טובה לפחות חלק מתופעות ההתעללות בזקנים.

ואולם סמכות מינוי האפוטרופוס על זקנים עוררה לא אחת ביקורת, שחלק ממנה פירטנו בפרקים הקודמים. מחקרים אמפיריים בישראל ובעולם גילו שבחוק זה נעשה שימוש פטרנליסטי רב. רופאים, עובדים סוציאליים, בני משפחה ובתי משפט, כל אלה פועלים לעתים בקלות יתרה למינוי אפוטרופוס על זקנים מתוך העדפת השיקול הפטרנליסטי, בלי להיות ערים די הצורך לפגיעה בזכויות האדם ובערכי האוטונומיה והחירות האישית שלו (הייניק וסולומיש, 2001; ע"א 1233/94, כהן נ' היועהמ"ש; Doron, 2004). נוסף על כך, דוח מבקר המדינה לשנת 2003 חשף כי במקרים לא מעטים כללי הצדק הטבעי אינם נשמרים בצורה ראויה (כגון כשאין שולחים לחסוי העתק של הבקשה למינוי אפוטרופוס), ובמקרים רבים אין פיקוח הולם על פעולותיו של האפוטרופוס (דוח מבקר המדינה, 2003). ביקורת נמתחה על החוק גם מכיוון אחר: המבקרים טענו כי המושג "פסול דין" אינו רחב דיו, ואין בו מענה הולם למצבים השונים של התעללות בזקנים (לדוגמה, ההגדרה אינה כוללת מצבים של הפרעת אישיות או תשישות נפש).

חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966

לאחר שהמחוקק הישראלי הקנה סמכויות חקירה לפקידי הסעד והסדיר את סוגיות הבסיס בתחום הכשרות המשפטית הכללית, פנה המחוקק להתמודדות ספציפית עם תופעות של פגיעה באוכלוסיות חלשות וניצולן, ובהן גם הזקנים. חוק ההגנה על חוסים נחקק בשנת 1966. קבוצות אוכלוסייה מיוחדות אחרות זכו לחוקי הגנה ספציפיים (כגון ילדים, מפגרים וחולי נפש), אולם זה היה החוק הראשון שעסק מפורשות בזקנים. הגדרת "חוסה": "קטין שלא מלאו לו 14 שנה או מי שמפאת נכות, ליקוי בשכלו או זיקנה אינו מסוגל לדאוג לצרכי חייו" (ההדגשה שלי. י"ד).

ראוי לציין שהחוק אמנם ראה בזיקנה סיבה שבגינה אדם עלול להגיע למצב שאינו מסוגל לדאוג לצרכי חייו (דיוור, כסות, מזון או בריאות), אולם גם בחוק זה לא עמדה הזיקנה לבדה אלא הצטרפה ל"פתולוגיות" אחרות, כגון נכויות ומחלות

נפש – אחת מתוך מכלול סיבות אפשריות לאובדן היכולת לדאוג לצורכי החיים, אובדן המצדיק התערבות חוקית.

לאחר הגדרת אוכלוסיית היעד בפרק א' של החוק, שני הפרקים הבאים בחוק עוסקים בשני מצבים שונים. פרק ב' של החוק מתמודד עם המצב החברתי בארץ בסוף שנות ה-50 ובתחילת שנות ה-60. באותן שנים קרה שבני משפחה, שכבד עליהם עול הטיפול בקרובם הנכה או הזקן, היו מביאים אותו לכיכר העירייה או ללשכת הסעד (היום – הלשכה לשירותים חברתיים) ומשאירים אותו לחסדי הממסד, או שהיו משאירים אותו במרכז העיר, לקבץ נדבות. הם עשו זאת, בין היתר, כדי להפעיל לחץ על המוסדות הממשלתיים שיפרסו חסותם על אותם בני משפחה זקנים, קטינים או נכים. פרק ב' לחוק נועד אפוא לפתור בעיה זו ולהרתיע משפחות מניצול החוסים לצורכיהם (הצעת חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ה-1965; כרם, 2001). וכך קובע החוק:

פרק ב': הגנה מפני ניצול

2. ניצול

אחראי לחוסה העושה אחד הדברים המנויים להלן בנסיבות העלולות לפגוע בשלמו הגופני או הנפשי של החוסה, דינו – מאסר חודש אחד או קנס חמש מאות לירות:

- (1) גורם או מניח שהחוסה יימצא, עמו או בלעדיו, ברשות הרבים או במקום הפתוח לציבור, באופן שיש בו כדי להסב תשומת-לב הציבור לעניין שהאחראי מעוניין בו, ובכלל זה קבלת נדבות;
- (2) גורם או מניח שהחוסה יימצא, עמו או בלעדיו, בכל מקום שהוא, באופן שיש בו כדי להפעיל לחץ על אדם או מוסד לעשות מעשה או לחדול ממעשה, ובכלל זה לחץ לקבל ממנו חוסה לטיפול.

הפתרון שהציע החוק למצב החברתי שתואר ביטא גישה פלילית, כלומר – איסור ההתנהגות הפוגעת באמצעות הגדרתה כעבירה פלילית. החוק גם הקנה סמכות לקצין משטרה "לנקוט בכל האמצעים הדרושים, לדעתו, להעברת החוסה למקום מגוריו, או, בהתייעצות עם פקיד סעד, למקום מתאים אחר".

במציאות היום, תופעות של ניצול לשם קיבוץ נדבות או הפעלת לחץ על הרשויות על ידי נטישת ה"חוסה" כמעט אינן קיימות. פרק ב' לחוק נותר אפוא בחזקת שריד היסטורי שאין לו שימוש. אילו היה המחוקק מרחיב את היריעה של הגנה מפני ניצול, כפי שמורה כותרת הפרק, ומאפשר התערבות במגוון התנהגויות של ניצול כלכלי של הזקן, היה פרק זה מביא היום תועלת מרובה.

שלא כפרק ב', פרק ג' של החוק הפך, ברבות השנים, לכלי התערבות משפטי חשוב בהתמודדות עם ההתעללות בזקנים. פקידי סעד בתחום הזיקנה רואים בפרק ג' של החוק כלי סמכות חוקי מרכזי בפעילותם, ואף משתמשים בו לא מעט (כרם, 2001). סמכות זו מזכירה, ברמה מסוימת, סמכויות המוענקות בחוקים של adult protection legislation בצפון אמריקה, והרציונל שלהם דומה. פרק ג' קובע כדלקמן:

פרק ג': הגנה על שלומו של חוסה

4. העדר טיפול ראוי

היה פקיד סעד סבור, כי שלומו הגופני או הנפשי של חוסה בגיר נפגע, או עלול להיפגע, פגיעה חמורה מהעדר טיפול ראוי, וכי למניעת הסכנה יש צורך בהוראת בית-משפט, משום שאין החוסה או האחראי עליו מסכימים לטיפול הדרוש, רשאי הוא לפנות לבית המשפט בבקשה ליתן הוראות לעניין זה.

5. סמכות בית המשפט

הוגשה בקשה לפי סעיף 4, ישמע בית המשפט את פקיד הסעד ואת האחראי לחוסה ואת החוסה אם הוא מסוגל להבין בעניין, ואם ראה טעם לבקשה, רשאי הוא ליתן כל הוראה הנראית לו דרושה לשמירת שלומו הגופני והנפשי של החוסה.

החוק מפקיד את הכוח לנקיטת ההליך ולהגנה על החוסה בידי פקידי הסעד. בית המשפט משמש כלי פיקוח ובקרה, אך בסופו של דבר הוא פועל על סמך חוות הדעת המקצועיות של פקידי הסעד. דרכי ההתערבות ושיטות הפעולה יכולות להיות שונות ומגוונות, ולפקיד הסעד שיקול דעת נרחב בכל הנוגע לבחירת הצו השיפוטי שיבקש. מלשון החוק ברור כי מדובר במקרים קיצוניים (פגיעה חמורה), שהגיעו לבית משפט רק לאחר שנבחנו לעומקם והניסיונות לפותרם בדרכים חלופיות נכשלו.

כאמור, פרק ג' משמש היום כלי התערבות מרכזי בידי פקידי הסעד, למניעת מצבי סיכון והתעללות בזקנים. החוק מתיר התערבות כפויה כאשר הזקן ו/או האחראי עליו מסרבים לטיפול מטעמים לא סבירים. החוק מאפשר לפקידי הסעד לפנות אל בית המשפט ולקבל צו (או צווים) בנוגע לטיפול בזקנים. ככלל, חוק ההגנה על חוסים מתמודד עם תופעת ההתעללות בהיבט צר בלבד, בעיקר במצבים של הזנחה, ומבטיח הגנה על זקנים חוסים (כמוגדר בחוק) בחלק מהמצבים המוגדרים "התעללות" ובמצבי קונפליקט (כאמור – כאשר הזקן ו/או האחראי

עליו מתנגדים לטיפול מטעמים לא סבירים). סמכות הפעולה נקודתית ומוגבלת בזמן, ופקידי הסעד מסתייעים בהוראות בית המשפט לשם הפרדת הזקן מן הפוגע בו ולהוצאתו מהמסגרת המתעללת – גם נגד רצונו, או לאשפוז לצורך בדיקות, אבחון או טיפול רפואי. סמכות זו איננה מתיימרת לתת פתרון הולם למצבו של הזקן לטווח ארוך. עיצוב הטיפול לטווח ארוך אמור להיעשות בתקופת הביניים, כשהזקן נתון בסמכות הצו השיפוטי מכוח החוק, והוא ייעשה בדרך כלל באמצעות מינוי אפוטרופוס.

במשך השנים נמתחה ביקורת גם על חוק ההגנה על חוסים. מצד אחד, היו שטענו כי נקודת האיזון להתערבות המפורטת בחוק איננה מעניקה די משקל לאוטונומיה ולחירותו של הפרט, ולעתים היא מעניקה משקל רב מדי לגישה פטרנליסטית (דורון, 1998; שניט, 1976). דוגמאות לאימוץ עמדות פטרנליסטיות כאלה על ידי פקידי סעד אפשר למצוא גם בפסקי דין של שופטים שסירבו לכפות על זקנים טיפול רפואי בניגוד לרצונם, הגם שלא היה ספק שהטיפול ייטיב את מצבם (ב"ש 9/95, מ"י נ' פלוני). מצד שני, היו שטענו כי הסעד והכלים הנתונים בידי בית המשפט לצורך התערבות מכוח החוק מוגבלים ומצומצמים מדי, וראוי לשקול הרחבת אפשרויות הפעולה של בית המשפט כדי להקנות הגנה הולמת לזקנים במקרים המתאימים. גישה זו דוגלת בהקפדה על איזון בין כיבוד רצונו של האדם ובין מצב הסיכון הבריאותי שהוא נתון בו (סלפטר, 2002).

סיכום הדור הראשון

חוקי הדור הראשון תקפים עד עצם היום הזה. מאז התקבלו, כמעט לא נעשו בהם שינויים או תיקונים. בפועל, הם כלי ההתערבות החשובים של פקידי הסעד. ההתערבות מכוחם נעשית לא רק באמצעות הפעלת הסמכות אלא גם "בצ'לה". עצם הידיעה שהפוגע בזקנים יהיה חשוף להליכים מכוח החוקים הללו, יש בה איום ממשי.

למרות ההבדלים הגדולים בין החוקים (חוק כללי מול חוק נקודתי, חוק המציין זיקנה במפורש לעומת חוק שאינו מאזכר זיקנה במפורש), התשתית הרעיונית של שני החוקים זהה. מאחורי שניהם עמדו גופים מקצועיים (משפטנים ועובדים סוציאליים) המייצגים גישה שלפיה הטיפול בזקנים ובחוסים וההגנה עליהם צריכים להיות מופקדים בידי פקידי סעד, באמצעות נקיטת הליכים משפטיים המבוקרים על ידי בתי משפט. האמונה החברתית בבסיס חוקים אלה היא שאנשי מקצוע בתחום הסוציאלי יהיו מסוגלים לאתר ולזהות מקרים של אנשים זקנים שאינם

מסוגלים לדאוג לענייניהם, ולטפל בהם באמצעות צווים סמכותיים ומתערבים שיוענקו להם על ידי בתי המשפט.

הדור השני: פלילים, ענישה וחובת דיווח

כמשך קרוב ל-25 שנים לא התחולל כל שינוי במצב המשפטי בישראל בנוגע לתגובה החוקית כלפי ההתעללות בזקנים. היעדר השינוי שיקף את חוסר המודעות הציבורית והמדעית לקיומה של התופעה. הוא שיקף גם את הקונצנזוס האידאולוגי בקשר לדרכי ההתערבות החוקיות הראויות במקרים של הזנחת זקנים ופגיעה בהם. מצב זה השתנה רק עם התפתחותו של דור חקיקתי חדש בסוף שנות ה-80.

תיקון 26 לחוק העונשין משנת 1989 – הגם שלא היה תוצר ישיר של עלייה במודעות לתופעת ההתעללות בזקנים – יצר מציאות חוקית חדשה בתחום זה. תיקון חקיקתי זה היה, למעשה, הוספת פרק שלם, חדש, לחוק הפלילי הכללי של מדינת ישראל – הפרק הן ב"פגיעה בקטינים וחסרי ישע". הכוחות הפוליטיים שהניעו את תיקון החוק הפלילי לא היו ארגוני זכויות זקנים, אלא דווקא ארגוני זכויות ילדים, שביקשו להתמודד עם גילויים קשים של התעללות בקטינים שלא זכו לטיפול (קדמן, 1992). עם זאת, בדברי ההסבר לחוק נאמר: "הפגיעה במי שאין בכוחו להגן על עצמו, כגון ילדים, זקנים ונכים, בהצעת חוק זו 'חסרי ישע' – מצדיקה התייחסות מיוחדת של המחוקק" (הצעת חוק העונשין, התשמ"ט-1989).

שלא כבחוקי הדור הראשון, הגישה העקרונית שאומצה במסגרת התיקון הזה הייתה פלילית בעיקרה. גישה זו מדגישה מסר ברור של גינוי חברתי וענישה פלילית – בהפקדת הסמכות בידי המשטרה ורשויות התביעה במקום בידי פקידי סעד ובענישת הפוגע במקום בהתערבות בחיי הנפגע.

התיקון לחוק הפלילי כלל בתוכו שני עניינים מרכזיים: האחד – קביעה מפורשת שהתעללות גופנית, נפשית ומינית, הן במעשה והן במחדל, ב"חסרי ישע", היא עבירה פלילית הגוררת עונש חמור; השני – הטלת חובה לדווח על התעללות בחסרי ישע. זו הייתה הפעם הראשונה שבה הקשת הרחבה של התנהגויות פוגעניות המאפיינות את תופעת ההתעללות בזקנים זכתה להגדרה ברורה וחד-משמעית – עבירה פלילית בחוק הפלילי. מעניין לציין שההתמודדות עם התעללות בזקנים נקשרה, מבחינת החקיקה, בהתמודדות עם התעללות בילדים (child abuse) ובחסרי ישע אחרים. כלומר, לצורך החוק הפלילי, הוכללו הזקנים בקטגוריה הכללית של "חסרי ישע".

לצד ההכרה המפורשת שהעניק המחוקק הישראלי לתופעת ההתעללות הפיזית, הנפשית והמינית (במעשה או במחדל), נמנע החוק מהגדרה מדויקת של המושג "התעללות". בית המשפט העליון, בהידרשו לסוגיה זו, הבחין במאפיינים הייחודיים של מושג ההתעללות. ראשית, בית המשפט הביע דעתו בסוגיית התווית המוסרית: "התעללות, והתעללות גופנית בגדרה, מתייחסת למקרים שמחמת אופיים וטיבם – המצפון והרגש אינם מאפשרים להתייחס אליהם כאל מקרי תקיפה בלבד. היותה של ההתעללות התנהגות הטומנת בחובה אכזריות, הטלת אימה או השפלה... מקנה לה את התווית הסטיגמטית הבלתי מוסרית, שאינה נלווית בהכרח לכל מעשה עבירה הכרוך בהפעלת כוח" (ערעור פלילי 4596/98, פלונית נ' מ"י, 1998). שנית, בית המשפט הביא בחשבון שהתעללות בדרך כלל מאופיינת בסדרה מתמשכת של מעשים, שהצטברותם לאורך זמן עשויה להביאם לדרגה של חומרה ואכזריות, להשפלה, לביזוי או להפחדה, אף אם כל אחד מן המעשים האלה לעצמו איננו אכזרי. עם זאת, בית המשפט הכיר בכך שאפילו מעשה חד-פעמי יהיה מעשה התעללות, אם הוא כרוך בהשפלה או בביזוי בולט (ערעור פלילי 1752/2000, מ"י נ' נקאש, 2000). ועוד: בית המשפט עוסק בממד התלות, בהיותו של הקורבן להתעללות "מצוי בעמדת נחיתות או ביחסי תלות". בהקשר זה מתחשב בית המשפט גם בגיל הקורבן ומציין כי ככל שגילו "גבוה ומופלג" כך ייקל על בית המשפט לראות במעשים נגדו התעללות.

העניין החשוב השני בתיקון לחוק העונשין הוא, כאמור, הטלת חובה לדרווח על התעללות בחסרי ישע על ידי האחראים עליהם. המחוקק ראה בחומרה רבה פגיעה בחסרי ישע, ובשל כך קבע את החובה לדרווח לפקיד הסעד או למשטרה, גם במקרים של חשד לעבירה. חובה זו הוטלה על כלל הציבור, עם דגש מיוחד על אנשי המקצוע. החוק קובע כך:

7368. חובת דיווח

(א) היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו, חובה על האדם לדרווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שלווה חדשים.

(ב) רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע – שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם היה להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה

בקטין או חסר ישע בידי אחראי עליו – חובה עליהם לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר ששה חדשים.

החוק הישראלי הכיר בקיומה של חובת דיווח אף לפני התיקון לחוק הפלילי (חוק הנוער, התש"ך-1960, תקנות בריאות העם, התשל"ו-1975). עם זאת, ההסדרים היו צרים יחסית והתייחסו לקבוצות מקצועיות ספציפיות (רופאים, אחיות, עובדי חינוך וסעד או שוטרים). תיקון החוק הפלילי שתואר לעיל הטיל לא רק חובה אוניברסלית החלה על "כל אדם", אלא הכיר באחריות החברתית המוגברת – של אנשי מקצוע רבים בתחום הטיפולי – לדווח על מקרי התעללות בזקנים ובחסרי ישע אחרים.

חשוב לציין כי התיקון לחוק כלל רכיב מעניין וחדשני: לאחר שנמסר דיווח למשטרה או לפקיד סעד על מקרה של התעללות בזקנים על ידי האחראים עליהם, יכול פקיד הסעד לבקש לפטור אותו מדיווח ואף להמליץ על הימנעות מנקיטת אמצעים (סעיף 368, ד', ו'). הסמכות החוקית להחליט שלא לפתוח בחקירה משטרתית ולהעדיף את הפתרון הטיפולי החוץ-פלילי נתונה בידי ועדה בין-מקצועית שחברים בה פקיד הסעד המחוזי, נציג פרקליט המחוז וקצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה. מנגנון זה אמור לשמש מעין "ססתום ביטחון" במקרים שבהם הפעלת הסמכות העונשית עלולה לגרום יותר נזק מתועלת.

תיקון החוק הפלילי הישראלי והוספת פרק ספציפי הדין בהתעללות בחסרי ישע משקפים התפתחות חקיקתית חשובה ביותר בהתמודדות עם ההתעללות בזקנים באמצעות המשפט הפלילי. בתיקון יש ביטוי להכרה שההגדרות הכלליות של החוק הפלילי שקדם לו לא היו טובות דיין להתמודד עם ההיבטים הייחודיים של התופעה. כמו כן יש בחוק הצהרה, שלמרות הקושי המיוחד באיתור תופעת ההתעללות בזקנים ובזיהויה, יש חובה לפעול לחשיפתה. התיקון מבטא גם הכרה באפשרות שיהיו מקרים שבהם ההליך הפלילי לא יהיה הולם.

ואולם בישראל ובעולם נמתחה ביקורת גם על הגישה שאפיינה את הדור השני של החקיקה הישראלית, לאמור – הגישה הפלילית וחובת הדיווח. המבקרים טענו כי ההליך הפלילי אינו הולם את ההקשר החברתי שבו מתרחשת ההתעללות בזקנים. הוא מתעלם מצורכי הקורבן ואינו מטפל בשורשי הבעיה שהצמיחה את האלימות (דו"ח ועדת קרפ, 1989). ממצאים אמפיריים מצביעים על כך שהטיפול המשפטי אינו משיג בהכרח תוצאות טובות יותר מהתערבות טיפולית שאינה משתמשת בהליכים משפטיים (Brownell & Wolden, 2002).

נזכיר כי במקרים רבים אנשי מקצועות הטיפול פוחדים להפעיל את חובת הדיווח בשל חשש מהתגובה – הן מצד הקורבנות והן מצד הפוגעים – בעקבות הפרת חובת הסודיות. אנשי מקצוע רבים מתנגדים לחובת דיווח פורמלית, בעיקר אם הדיווח סותר את האינטרס הטיפולי או את המחויבות האתית לשמירת סוד ופרטיות (Jankowski & Martin, 2003). חסר גם מידע אמפירי על מידת ההצלחה והיעילות של הטלת חובת הדיווח או הענישה הפלילית בצמצום היקף התופעה של התעללות בזקנים (Griffiths, Gwyneth & Williams, 1993; Neysmith, 1995). ביקורת נמתחה על הגדרת אוכלוסיית היעד בחוק, בטענה שהיא רחבה וכוללנית מדי ולכן מעוררת שאלות מקצועיות והתלבטויות בקשר לגבולות המושג "חסר ישע", וכולט בהיעדרו עיסוק ספציפי בהתעללות כלכלית (ניצול), בשעה שידוע, מהמחקר ומהפרקטיקה, כי סוג זה של התעללות הוא מהנפוצים ביותר.

הקושי והמוגבלות המשפטית בהגדרת גבולותיה המדויקים של עבירת ההתעללות במקרי התעללות והזנחה של זקנים באים לידי ביטוי קונקרטי גם בהקשר הישראלי. באחד מפסקי הדין המעטים שנאלצו לאחרונה להתמודד במישרין עם שימוש בהוראת החוק העוסקת בהתעללות בחסרי ישע – לא הצליחה התביעה להרשיע את הנאשם. מדובר בפרשת רועי בן יהודה כרמלי (תיק פלילי 1209/01, ביה"ד המחוזי נצרת, מ"י נ' רועי בן יהודה כרמלי, וכן ערעור פלילי 1280/06, רועי כרמלי נ' מ"י), פרשה שעניינה הזנחה קשה של סבתא מבוגרת על ידי הנכד שלה. על אף העובדות הקשות של המקרה – השפלה, מניעת טיפול רפואי ומזון, גזל ועושק כספי – זיכה בית המשפט את הנאשם מעבירת "התעללות בחסרת ישע", מחמת הספק. בית המשפט הסתפק בהרשעה בעבירה פחותה – "הזנחת מושגח" (לפי סעיף 362 לחוק העונשין), משום שהנאשם הזניח את סבתו ומנע ממנה לקבל טיפול הולם. בית המשפט סבר שהתביעה לא הצליחה להוכיח בנסיבות העניין את ה"אכזריות" הנדרשת להוכחת העבירה "התעללות", ולכן זיכה את הנאשם מעבירה זו. הגם שאפשר למתוח ביקורת על פסיקה זו (ראו אצל דורון, בדפוס), הזיכוי מוכיח את הקושי במימוש הרציונל של חקיקת הדור השני, לנוכח המורכבות של תופעת ההתעללות וההזנחה של קשישים כפי שהיא באה לידי ביטוי במציאות.

חשוב לזכור כי הדור השני, הדור הפלילי, עדיין לא השלים את התפתחותו במשפט הישראלי. לדוגמה, בדוח אשל (2002) נכללו המלצות להרחבת החקיקה הפלילית כך שתכלול גם התעללות כלכלית בזקנים (דוח אשל, 2002). דוגמה אחרת אפשר למצוא בחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998. חוק זה מתמודד עם תופעת ההטרדה המינית באמצעים פליליים: הגדרת הטרדה מינית כעבירה

פלילית, קביעת עונשים מרתיעים והטלת איסור פלילי על ביצועה (קמיר, 1998). אף שהחוק כוון בעיקר להטרדה של נשים, ואין בו התייחסות ישירה להתעללות בזקנים, הוא מכסה במסגרתו את ממד ההטרדה המינית שגם זקנים (נשים וגברים) עלולים לסבול ממנה.

יתרה מזו: למרות הביקורת על דור זה, הוא עדיין זוכה ל"פופולריות" בקרב פוליטיקאים. בזמן האחרון, בשלהי פעילותה של מפלגת הגמלאים בכנסת ולאחר כמה מקרים חמורים של תקיפת קשישים, תוקן החוק הפלילי (תיקון 97, משנת 2008). במסגרת תיקון זה הוספה הוראת סעיף 1368' לחוק העונשין, והיא קובעת כי "התוקף זקן וגורם לו חבלה של ממש" יקבל עונש חמור מזה המוטל במקרה של תקיפה "סתם". כמו כן הסעיף מחייב להטיל על אדם שהורשע בעבירה זו עונש מאסר שלא יהיה (בהיעדר טעמים מיוחדים שיירשמו) כולו על תנאי. הקביעה של הוראה פלילית ספציפית לזקנים, לצד החמרת הענישה והטלת עונש מאסר בפועל, מבטאות היטב את הרציונל של הדור השני (התרעה וענישה) – מתוך התעלמות לא רק ממגבלותיו אלא גם מהמחיר הגילני הכרוך בו, כלומר – מההבניה החברתית השלילית של הזיקנה הטמונה בו.

הדור השלישי: הגנה וטיפול בהקשר של אלימות במשפחה

שלא כמעבר בין הדור החקיקתי הראשון לדור השני, המעבר לדור השלישי התרחש בתוך פרק זמן קצר יחסית. שלוש שנים לאחר תיקון החוק הפלילי נחקק חוק חדש לחלוטין: החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991. החוק נחקק בעקבות דוח הוועדה בנושא אלימות במשפחה, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שהתפרסם באוקטובר 1989 (דו"ח ועדת קרפ, 1989). הדוח הציג סקירה מקיפה של האלימות במשפחה בחברה הישראלית והעלה תמונה עגומה של התמודדות לא מספקת עם הנושא. הכוחות הפוליטיים המעורבים בחקיקת החוק ובפיתוח הדור השלישי היו בעיקר ארגוני זכויות הנשים בישראל, במסגרת מאבקם נגד אלימות כלפי נשים בתא המשפחתי. כבחוקי הדור השני, גם כאן הפיתוח החקיקתי לא נעשה לזקנים במפורש, אלא הם נכללו, "כבדרך אגב", בטיפול בהתעללות בנשים במסגרת התא המשפחתי.

החוק עדיין חדש יחסית, ותכליתו למצוא מזור זמני לתופעות של התעללות מינית, פיזית ומנטלית בתוך התא המשפחתי (במקרה שלנו – בזקנים). החידוש העיקרי של החוק, לעומת שני הדורות החקיקתיים שקדמו לו, הוא זניחת הגישה שלפיה פקידי סעד או שוטרים עשויים לפתור את בעיית האלימות נגד נשים בתא המשפחתי. הייחוד החקיקתי של הדור השלישי הוא אימוץ כלי חוקי המעוגן

בחוק האזרחי, שניתן להפעלה עצמאית ומהירה על ידי הנפגעים או בני משפחתם. המחוקק היה ער גם לקושי של הנפגעים להגיש בעצמם את הבקשה לבית המשפט, ולכן אפשר לבני משפחה להגישה במקומם. יתרה מזאת: ה"תרופה" או הסעד הניתנים בחוק מאופיינים בעיקר בממד ההגנתי והתכליתי: הרחקה פיזית של הגורם הפוגע מהקורבן הנתון בסיכון (בש"א 240/98, פלונית נ' אלמוני; מקייס, 1995). האמצעי החוקי העיקרי כאן הוא "צו הגנה". וכך קובע החוק:

2. צו הגנה

(א) בית המשפט רשאי לתת צו האוסר על אדם לעשות את אלה, כולם או מקצתם, או לקבוע להם תנאים (להלן – צו הגנה):

(1) להיכנס לדירה בה מתגורר בן משפחתו או להימצא בתחום מרחק מסוים מאותה דירה, והוא אף אם יש לו זכות כלשהי בה;

(2) להטריד את בן משפחתו בכל דרך ובכל מקום;

(3) לפעול בכל דרך המונעת או המקשה על שימוש בנכס המשמש כדין את בן משפחתו, והוא אף אם יש לו זכות כלשהי בנכס;

(ב) צו הגנה יכול שיכיל גם דרישה לערובה הן לקיומו והן להתנהגות טובה, או כל הוראה אחרת הדרושה, לדעת בית המשפט, להבטחת שלומו ובטחונו של בן משפחה, ויכול שיכיל גם הוראות בדבר הסידורים הנדרשים כתוצאה ממתן הצו.

3. בקשה למתן צו הגנה והתנאים לנתינתו

לבקשת בן משפחה, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, תובע משטרתי או פקיד סעד לחוק הנוער... רשאי בית המשפט לתת צו הגנה מפני אדם אם ראה כי נתקיים אחד מאלה:

(1) בסמוך לפני הגשת הבקשה נהג באלמות בבן משפחתו, ביצע בו עבירת מין או כלא אותו שלא כדין;

(2) התנהגותו נותנת בסיס סביר להניח כי הוא מהווה סכנה גופנית ממשית לבן משפחתו או שהוא עלול לבצע בו עבירת מין;...

(3) התעלל בבן משפחתו התעללות נפשית מתמשכת, או התנהג באופן שאינו מאפשר לבן משפחתו ניהול סביר ותקין של חייו.

לצד ממד ההגנה, החוק מאפשר לבית המשפט לנקוט גם גישה טיפולית ולחייב את הצד הפוגע לקבל טיפול – אמצעי לפתרון יסודי יותר של הבעיה. החוק קובע: "ניתן צו הגנה, רשאי בית המשפט, עם מתן הצו או במועד מאוחר יותר, להורות

למחויב על פי הצו לתת התחייבות שיקבל טיפול מגורם שיקבע בית המשפט". מתן הצו מותנה בקבלת תסקיר, בקבלת הסכמה של המטופל, בקיומה של מסגרת טיפולית מתאימה, בהמשך דיווח ובמעקב של בית המשפט. הוראות אלה מבטאות את ההכרה שבמקרים רבים הפתרון הנכון לאלימות במשפחה איננו בהכרח ענישה או הרתעה אלא דווקא טיפול במשפחה. הדברים אף עלו מפורשות בדברי ההסבר להצעת החוק, שם הסתמכו יוזמי החוק על ממצאי מחקרים המעלים שהפניה לטיפול כזה ערכה רב, ויש בה כדי להביא לשינוי בדפוס ההתנהגות האלים בתא המשפחתי (הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה, 1996).

חוקי הדור השלישי, כחוקי הדור השני, עדיין נתונים בתהליכי התפתחות. לדוגמה, בשנת 2001 הצטרף לדור זה חוק חדש, חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"א-2001. החוק דומה בהוראותיו ובמסגרתו לחוק למניעת אלימות במשפחה, אלא שהוא מרחיב את סמכויות בית המשפט להוציא צווי הגנה וטיפול גם במקרים של הטרדה מאיימת. בהטרדה מאיימת הכוונה לדפוס התנהגות הכוללים הטרדות ואיומים מסוגים שונים, הפוגעים בשלוות חייו של אדם, בפרטיותו או בגופו. הגדרת האוכלוסייה הנפגעת הורחבה אף היא, וכבר לא מדובר רק בהטרדה במסגרת ה"משפחה" אלא בהטרדה הנגרמת ל"כל אדם" (בר"ע 179/04, שובל נ' ניסים, 2004). החוק גם מרחיב את סמכויות בית המשפט: הוא מאפשר הרחקת הפוגע לפרק זמן של עד שנתיים ומרחיב את מעגל הזכאים לפנות לבית המשפט – לא רק הנפגע או בני משפחתו אלא גם "אדם מטעמו של הנפגע" (הרחבה שיש לה רלוונטיות לזקנים מוגבלים או עריריים). מדובר אפוא בהרחבת תחולתם של חוקי הדור השלישי לתחומי התנהגות הכוללים גם התעללות בזקנים.

על אף גילם הצעיר של חוקי הדור השלישי, הם עוררו בשנים האחרונות שאלות וביקורת בארץ ובעולם. יש המותחים ביקורת על נקודת המוצא הטיפולית, שאינה מבטאת גינוי חברתי ואף נותנת לגיטימציה מסוימת להתנהגות אלימה (דו"ח ועדת קרפ, 1989). היו שפקפקו בכוחם של הנפגעים להפעיל את החוק בכוחות עצמם, ואכן המודעות לקיומו ולאפשרויות הטמונות בו ורמת השימוש בו בפועל היו נמוכות, לפחות בשנים הראשונות לאחר חקיקתו (מקייס, 1995). היו מחקרים שאף הטילו ספק ביעילותם של צווי ההגנה ובכוחם למנוע את המשך הפגיעה (Buzawa, 1995; Fisher & Rose, 1995; Rigakos, 1995).

מעבר לספקות הכלליים, שאלות ספציפיות התעוררו בכל הנוגע לאופן הפעלת החוק במקרים של התעללות בזקנים: האם זקנים אכן משתמשים בכלי זה? עד כמה הוא יעיל בטיפול בשורשים האמיתיים של ההתעללות בזקנים, הנטועים בלב הסביבה? בהנחה שהחוק לא נועד להתמודד עם השורשים האמיתיים של הבעיה

– עד כמה המערכת השיפוטית מצליחה לעשות בו שימוש מושכל התורם לפתרון יעיל של בעיית ההתעללות בזקנים? שאלות אלה טרם זכו למענה בישראל, ועל השלכותיהן נדון בהמשך.

ניצנים של דור רביעי: העצמה באמצעות מידע, חינוך והכשרה

ההיסטוריה של חוקי הדור השלישי בישראל עדיין קצרה. כאמור, חוקי הדור השלישי ואף חוקי הדור השני נתונים בשלבי התפתחות והטמעה, ולכן עדיין קשה לאתר ולזהות התגבשות של דור חדש במשפט הישראלי. עם זאת, אפשר בהחלט לזהות ניצני התפתחות המשקפים גישות חדשות, שונות מאלה של דורות החקיקה הקודמים. המאפיין את ההתפתחות החדשה הוא אימוץ ממצאים ומסקנות של מחקרים וניתוחים אקדמיים משנות ה־90. הממצאים הצביעו על חשיבותם של ממדי המודעות, הידע, ההכשרה המקצועית וההעצמה, בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת ההתעללות בזקנים (Baillie, 1995). לדוגמה, בשנת 2002 תוקן החוק למניעת אלימות במשפחה. סעיף 11א הוסיף לראשונה את חובת היידוע (מתן המידע) הנותנת בידי הלקוח (הקורבן) כוח לפנות לקבל סיוע וטיפול. סעיף זה קובע כי איש מקצוע (והחוק מפרט שורה ארוכה של אנשי מקצוע, החל ברופאים ואחיות וכלה באנשי דת ובעורכי דין), ש"עקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו במקצועו או בתפקידו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם (בסעיף זה 'המטופל'), על ידי בן זוגו או על ידי מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת המשטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים וייתן לו כתובת ומספר טלפון של המקומות האמורים הקרובים למקום מגוריו של המטופל". בעקבות התיקון לחוק הותקנו תקנות שונות והוצאו חוזרי מנכ"ל המפרטים את המידע הקונקרטי שצריך למסור (חוזר המנהל הכללי, 2003א; תקנות למניעת אלימות במשפחה, 2002). ההבדל בין הוראת חוק זו – המחייבת מתן מידע לנפגע, ובין הוראת החוק הקבועה בחוק העונשין – המחייבת דיווח לפקיד סעד או למשטרה, ברור ובולט: הדור הרביעי מתמקד בהעצמת הנפגעים, ואילו הדור השלישי מבטא פטרנליזם ואי אמון בכוחם של הזקנים לשנות את מצבם.

דוגמה נוספת לדור החדש של החוקים אפשר לראות בחוק למניעת הטרדה מינית, המכיל רכיבים חדשניים של העצמה. לדוגמה, החוק מחייב מעבידים המעסיקים יותר מ־25 עובדים "לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק

בדבר הטרדה מינית והתנכלות במסגרת יחסי העבודה, ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות" (סעיף 7 לחוק). גם חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, כולל רכיבים של העצמה הרלוונטיים לזקנים שסבלו מהתעללות (גרוס, 2002). החוק נחקק במטרה "לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם..." (סעיף 1). החוק עוסק בעבירות מין או אלימות בדרגת עוון ופשע, והוא כולל במפורש את סעיפי החוק העוסקים בהתעללות בחסרי ישע. סעיף 4 לחוק מבטא יחס של כבוד והבנה כלפי אוכלוסיות מוגבלות וקובע כי יש למסור את המידע ולהסבירו "בשפה מובנת לנפגע העבירה". החוק מעגן שורה ארוכה של סעדים ספציפיים הכוללים את הזכות לקבל מידע על הדרך שבה מתנהל ההליך הפלילי, וכן את הזכות להשתתף בהליך בדרך של הבעת עמדה במצבים של כוונה לעכב הליכים נגד הנאשם, להגיע עמו להסדר טיעון, לשחררו שחרור מוקדם ממאסר, לחון אותו או להקל בעונשו.

אפשר להצביע על עוד דוגמה להתפתחות מעניינת, שאמנם לא נעשתה בחקיקה ראשית אך יש בה ביטוי ברור למגמה חוקית חדשה, שונה. בשנת 2003 פרסם מנכ"ל משרד הבריאות סדרה של חוזרים, חוזרי המנהל הכללי, העוסקים כולם בתחום האיתור והזיהוי של נפגעי אלימות במשפחה (חוזר המנהל הכללי, 2003ג; חוזר המנהל הכללי, 2003ה). במסגרת זו פורסם גם חוזר מנכ"ל ספציפי בתחום ההתעללות בזקנים (חוזר המנהל הכללי, 2003ד). החוזר מתמקד בכמה נושאים ומציין במפורש כי חלק מהמטרות הן "להעלות את המודעות לתופעת ההתעמרות בזקנים" (סעיף 2.1) וכן "להרחיב ולהעמיק את הזיהוי והטיפול באוכלוסיית הזקנים מרגע התעוררות החשד..." (סעיף 2.3). יתרה מזאת: הנוהל קובע כי באחריות הנהלת בית החולים והמוסד למנות ולהכשיר צוות לטיפול במניעה ובאיתור של התעללות בזקנים. הנוהל מחייב גם להקים צוות של אנשי מקצוע מתחום העבודה הסוציאלית, הרפואה והסיעוד, שתפקידו לעסוק באיתור התעללות בזקנים, בדיווח, בהכשרה ובחינוך ספציפי בנושא, באמצעות תכניות הכשרה והדרכה לעובדים (חוזר המנהל הכללי, 2003ג).

החוקים הישירים בישראל – תמונת מצב

אפשר לסכם את מכלול החקיקה הנוגעת להתעללות בזקנים בישראל בשתי טבלאות. טבלה 1 מציגה השוואה בין החוקים על בסיס ההסדרים החוקיים המרכזיים. טבלה 2 משווה בין ארבעה דורות חקיקה בהקשר של האידאולוגיה ונתוני הרקע.

טבלה 1: סיכום החקיקה הישירה בישראל בתחום ההתעלות בזקנים – התכנים החוקיים

הזרר	שם החוק	השנה	המהות	כלי הפעולה	הזרר להפעלתו	זווות המפעיל	משך הפעולה	ההתייחסות לזיקנה
הדרור הראשון: התערבות סוציאלית	חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופות	1962	מינוי אדם לאפוסטרופוס	צו אפוסטרופוסות; הכרזה על פסול דיין	חוסר יכולת של אדם לנהל את ענייניו; פסול דיין: ליקוי שבלי; מהלת נפש	בני משפחה; היועמה"ש	בלתי מוגבל בזמן (אלא אם נקבע אחרת) הליקוי הנפשי וחוסר התפקוד	עקיפה – דרך סוגיית חסימים ופסולי הדין – הליקוי הנפשי וחוסר התפקוד
	חוק הגנה על חוסים	1966	צו התערבות סמכותי	צו לזרואות מבית משפט	פגיעה פיזית או נפשית חמורה בחוסה עקב היעדר טיפול ראוי	סעד פקד סעד	העברה למעון ע"ד 6 חודשים	ישיורה ומפורשת
הדרור השני: ענישה פלילית וחובת דיווח	חוק העונשין – פגיעה בחסרי ישע	תיקון מ-1989	עבירה פלילית חובת דיווח	כתב אישום וענישה פלילית דיווח לפקיד סעד או כנ"ל למשטרה	התעללות בחסר ישע פלילית	משטרה	לפי הענישה בחוק הקבועה בחוק מיידי – סמור לקבלת ההורעה	עקיפה – דרך הגדרת "חסר ישע"
הדרור השלישי: הרחקה וטיפול במשפחה	חוק למניעת הטרדה מינית	1998	עבירה פלילית	כתב אישום וענישה פלילית	הטרדה מינית והתמללות מינית	משטרה	עקיפה – דרך הטרדה מינית	עקיפה – דרך אלימות במשפחה
	חוק למניעת אלימות במשפחה	1991	הרחקה פיזית של הפוגע במשפחה	"צו הגנה" הרחקה פיזית של הפוגע	אלימות, עבירת מזין או כליאה; סיכון גופני או נפשי; התעללות נפשית, כולל פגיעה בניהול סדיר ותקין של החיים	בן המשפחה הנפגע; פקיד סעד לחוק נוער; משטרה	ע"ד 3 חודשים + אפשרות הארכה עד שנה	עקיפה – דרך הטרדה במשימה
	חוק העונשין	תיקון מ-1996	טיפול בחלק מענישה	צו מבחן הכולל טיפול קהילתי	כנ"ל	בית המשפט	בהתאם לצו בית המשפט	כנ"ל
	חוק למניעת הטרדה מאיימת	2001	הפסקת הטרדה	"צו למניעת הטרדה מאיימת"	הטרדה מאיימת: כילוש, איומים, יצירת קשר, פגיעה ברכוש	הנפגע; פקיד סעד; משטרה / היועמה"ש	ע"ד 6 חודשים + הארכה עד שנתיים	עקיפה – דרך הטרדה מאיימת
הדרורות החדשים: מידע השתתפות, חינוך והכשרה	חוק זכויות נפגעי עבירה חורר מנצל משרד בריאות	תיקון משנת 2002	חובת יידוע משנת	מתן מידע השתתפות בהליך חינוך וטיפול רפואי וטריאלי	יסוד סכרי לחשוב כי זה מקורב נעברה עבירה על ידי בן זוג	אנשי מקצוע במסגרת טיפול ההורעה	מיד – סמור לקבלת ההורעה	עקיפה – דרך אלימות במשפחה
	חוק זכויות נפגעי עבירה חורר מנצל משרד בריאות	2001	מידע והשתתפות מידע	מתן מידע וזכות השתתפות בהליך	קיומו של הליך פלילי קיומו של הליך פלילי	נפגע העבירה + גופי מקצוע	מתמשך לאורך עקיפה – דרך זכויות ההליך הפלילי נפגעי עבירה	עקיפה – דרך זכויות נפגעי עבירה
	חוק זכויות נפגעי עבירה חורר מנצל משרד בריאות	2003	העלאת מודעות והכשרה	חינוך וטיפול רפואי וטריאלי	יזומה	מתמשך	מנהל בית חולים	ישיורה ומפורשת

טבלה 2: סיכום הדרורות התקיקתיות השונות

הורר	המורל החוקיק	שם החוק	תפיסת העולם	מי עמד מאחורי התקיקה?	כדיי מי מונפקד הכוח? מגבולת
הרור הראשון: התערבות סוציאלית	Adult Protection Legislation	חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות	פתרון בעיות חברתיות באמצעות התערבות סמוכתית ופטנדילסטית	בעיקר גופים מקצועיים: עובדים סוציאליים ומשפטים	גישא פטנדילסטית + רשויות הרונחה + הממסד הרפואי רשויות הרונחה + כני המשפחה
הרור השני: פליליים וחוכת ריונת	Child Protection Legislation	חוק העונשין – פרק כנושא הפגיעה בחסרי ישע	פתרון בעיות חברתיות באמצעות ענישה והרתעה	בעיקר גופים למען זכויות היילר, כמסגרת ריון ציבורי בתופעת התחללות בילדים	מתמורד עם התוצאה ולא עם הסיכה אכיפת החוק
הרור השלישי: הרחקה וטיפול	Domestic Violence Legislation	חוק למניעת אלימות כמשפחה	פתרון בעיות חברתיות באמצעות הרחקה וטיפול	בעיקר גופים למען זכויות נשים, כמסגרת ריון ציבורי בתופעת האלימות כמשפחה	מניח כי לנפגעים יש כוח/יכולת לעשות שימוש בחוק
הדרורות התורשיים: מתן מניע	Legal Empowerment Legislation	תיקון בחוק למניעת אלימות כמשפחה; חוזרי מכ"ל משורד הבריאות; חוק זכויות נפגעי עבירה	פתרון בעיות חברתיות באמצעות העצמה – הענקת מידע, חינוך והגברת מודעות	בעיקר גופים למען זכויות נשים, ארגוני זכויות אזרח, גופים מקצועיים, כמסגרת אידאולוגית של העצמה + מודעות ספציפית לתופעת התחללות בקשישים	מניח כי ידע, חסברה והינוך אכן מספקים לשנוי חברה; מתייכ הקצאת משאבים שאנים קיימים

השלמת התמונה החוקית

התמונה שתוארה לעיל משקפת את התפתחות החקיקה בישראל בנוגע להתמודדות עם תופעת ההתעללות בזקנים. זו איננה התמונה המלאה. ראוי לתאר כמה מעגלים העוסקים אף הם בתופעת ההתעללות בזקנים ומשלימים את תמונת החקיקה הראשית – אף שלא נדון בהם בהרחבה.

יש הוראות חוק רבות העוסקות בהתעללות בזקנים או משפיעות בעקיפין על התופעה. הוראות חוק אלה מכסות טווח רחב של תחומי חיים שבדרך הטבע משפיעים על קיומה של תופעה חברתית מורכבת זו ועל היקפה. דוגמאות להוראות חוק כאלה אפשר לראות בפקודת הבנקאות 1941 (בכל הנוגע להגנה על לקוחות מבוגרים במקרים של חשד לניצול כלכלי, וראו דנ"א 1740/91, בנק דיסקונט נ' הופטמן), בחוק השליחות, תשכ"ה-1965 (ראו סעיף 14 לחוק והעמימות במושג "גריעת כשרות" כעילה לפקיעת התוקף של "ייפוי כוח" הניתן על ידי זקנים), בחוק הירושה, תשכ"ה-1965 (ראו לדוגמה את סעיף 30 לחוק בכל הנוגע לבטלות צוואה שנעשתה עקב "השפעה בלתי הוגנת"), או בחוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (בכל הנוגע להגנת זקנים מפני חוזים אחידים הכוללים תנאים מקפחים). עם זאת, חוקים שהוזכרו לעיל וחוקים דומים אחרים מטפלים בסוגיית ההתעללות בזקנים באופן עקיף, חלקי ובדרך כלל גם לא מספק (סלפטר, 2004; Rossiter, 1999).

לצד החוקים שתוארו לעיל, גוברת בשנים האחרונות פעילות ציבורית הכוללת יוזמות והמלצות שמטרתן להתמודד בפועל או להמליץ על דרכי התמודדות עם תופעת ההתעללות בזקנים בישראל. המכנה המשותף לכל הפעילויות האלה – הן טרם זכו לעיגון סטטוטורי והן נעדרות מעמד חוקי מחייב. עם זאת, בכיווני הפעולה האלה יש כדי לרמז על ההתפתחויות העתידיות במשפט הישראלי. אפשר להזכיר, לדוגמה, את התכנית הלאומית למאבק באלימות בישראל (2001). זו אמורה להיות תכנית אסטרטגית כוללת, ובה נתונים וגישות מקצועיות למאבק בפשיעה, המלצות לחקיקה, למבנים מוסדיים נדרשים ולתהליכים ארגוניים, וכן פירוט המשאבים הדרושים ליישום התכנית. התכנית מבוססת על מיפוי וניתוח של מאפייני הפשיעה האלימה בישראל ועל מערך של דרכים אפקטיביות להתמודדות עם התופעה. התכנית מפרטת המלצות ספציפיות של ועדת משנה שהתמקדה במניעת אלימות נגד ילדים וזקנים. ההמלצות כללו הצעות לקיים שיח ציבורי – להעלאת המודעות הציבורית לתופעת האלימות, לבנות מאגר מידע בין-משרדי על נפגעי אלימות, לפתח כישורים ומיומנויות של עובדים מקצועיים ועוד. הוועדה מיפתה את השירותים הקיימים, תיארה את החסר והמליצה על

דרכי פעולה להתמודדות עם התעללות בזקנים והזנחתם (דוח אשל, 2002). בכמה מחלקות לשירותים חברתיים אפשר למצוא דוגמאות לפעילות המתקיימת זה כמה שנים. בעיר הרצליה הוקמה לפני שנים אחדות "יחידה להגנת הזקן", ובמסגרתה פועלים העובדים הסוציאליים לטיפול בהתעללות בזקנים ולמניעתה. תכניות דומות מופעלות על ידי משרד הרווחה ואשל עוד בחמש עשרה רשויות. יוזמה של העובדים הסוציאליים בעיריית תל אביב הביאה להפקת חוברת הדרכה ספציפית בנושא חוקי ההגנה על זקנים, וחוברת זו נמצאת בידי כל אחד מפקידי הסעד המטפלים בזקנים בארץ (סלפטר, 2004).

לבסוף, ראוי להזכיר את ניצני פעילותן של עמותות ושל המגזר השלישי בתחום ההתעללות בזקנים. אשל, האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, הכשירה בשנים האחרונות מאות אנשי מקצוע המטפלים בזקנים – לזהות ולאבחן זקנים החשופים להתעללות ולהזנחה ולטפל בהם. עמותת עמית מפעילה מתנדבים המסבירים את התופעה במועדוני זקנים, וכן מתנדבים המקיימים ביקורי בית אצל זקנים – לאיתור זקנים החשופים לפגיעה והפנייתם לקבלת עזרה. ראויה לציון גם הקמתה של העמותה "המשפט בשירות הזיקנה", הפועלת באמצעים משפטיים לקידום זכויות הזקנים בישראל.

חלק שלישי – מבט ביקורתי

סקירת ההתמודדות של המשפט הישראלי עם תופעת ההתעללות בזקנים מגלה מציאות מורכבת ומעניינת. במשך השנים התפתח המשפט הישראלי ושינה את דרכי ההתמודדות שלו עם תופעת ההתעללות בזקנים. אפשר לזהות שינויים פוליטיים וערכיים במעברים בין הדורות השונים של החקיקה. מחקיקה פטרנליסטית ומתערבת, דרך חקיקה פלילית וחקיקה טיפולית, ועד חקיקה מעצימה, המספקת מידע ומותירה את בחירת דרך הפעולה בידי הנפגעים. שינויים חוקיים אלה משתלבים, מסוף שנות ה-80, בשינוי של ממש במודעות הציבור ובפעילות הציבורית והאקדמית בתחום ההתעללות בזקנים. ההתפתחות החוקית מעלה לדיון כמה נושאים:

1. ריכוז המידע

למרות ההתפתחות החקיקתית ותחילתה של פעילות ענפה חוץ-חקיקתית, עדיין חסר בישראל גוף שירכז את החומר בנושא ואת ההתערבויות, ויעריך הערכה אובייקטיבית את מידת ההצלחה או הכישלון של הטיפול בכעיית ההתעללות בזקנים. יצירתם של דורות חקיקה חדשים לא לוותה ביצירת מערך מחקר שיעריך

את מידת ההצלחה של החקיקה החדשה. יש מלומדים הטוענים כי תיקון החוק הפלילי (חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989) היה מפנה היסטורי ביחסה של החברה הישראלית לתופעת ההתעללות בילדים וחסרי ישע (קדמן, 1992), אך כמעט אין מחקרים אמפיריים מדעיים המנסים להעריך את מידת ההצלחה של חוק זה בפועל. הדברים נכונים בעיקר בקשר למידת ההצלחה בהפחתת היקף התופעה של ההתעללות בזקנים.

כפי שתואר לעיל, בשנים האחרונות נראים סימנים ראשונים לשינוי במצב זה. לדוגמה, בדור החקיקתי הרביעי, חוזר מנכ"ל משרד הבריאות (חוזר המנהל הכללי, 2003ד) מביא נתונים על הודעות על חשש להתעללות בזקנים שהגיעו אל מרכזת הוועדה לנושא אלימות במשרד הבריאות. ממצאי הסקר הארצי הראשון בתחום (איזיקוביץ, וינטרשטיין ולבנשטיין, 2004), בעקבות המלצות דוח אשל בנושא ההתעללות בזקנים (דוח אשל, 2002), יצרו נקודת אחיזה ראשונית חשובה. מנקודה זו יהיה אפשר לצאת בעתיד ולבצע מחקרים שיעריכו את ההצלחה או הכישלון של דרכי התערבות חוקיות.

2. פערים חוקיים

בחינת המצב החוקי בישראל מגלה כי יש עניינים שעדיין לא זכו לטיפול חקיקתי בנוגע להתעללות בזקנים (סלפטר, 2002). חלקם קטנים, שאפשר להשלימם במסגרת החקיקה הקיימת, וחלקם מהותיים ודורשים חקיקה חדשה. תחומים כגון ניצול כלכלי, התעללות במסגרות מוסדיות, כלי תכנון משפטיים, מסגרות לטיפול בתלונות באמצעות אומבודסמן – חלקם אינם מוסדרים כלל בחקיקה הישראלית או שהם מוסדרים חלקית. הספרות המדעית מצביעה על הצורך בהתייחסות חוקית מיוחדת לתחומים אלה, כדוגמת תחום ההתעללות הכלכלית, ולמרות זאת הם עדיין לא זכו להתייחסות מפורשת בחוק בישראל (Hines, 2002). בהקשר הזה, לאחר בחינה מקיפה של המצב המשפטי, ראוי לגבש הצעות חקיקה ספציפיות שישלימו את הכיסוי החוקי למכלול הסוגיות הקשורות לטיפול בהתעללות בזקנים בישראל.

3. חקיקה מיושנת

בעקבות השינויים האידאולוגיים שהתחוללו בחברה הישראלית והממצאים המחקריים על הבעייתיות בהפעלתם של חוקי הדור הראשון, יש צורך לבצע בהם רפורמה מרחיקת לכת. המושגים המשפטיים המעוגנים בהם מבטאים

תפיסות חברתיות שאבד עליהן כלה. גישות הרואות במחלת נפש או בזיקנה עילה להתערבות פטרנליסטית של החברה בחיי הפרט – אי אפשר להצדיק עוד. גישות המעניקות סמכויות התערבות נרחבות ללא הגדרה של אמצעי הגנה פרוצדורליים מספקים – אין להן מקום בתחילת המאה העשרים ואחת.

הניסיון הישראלי בהתמודדות עם תופעת ההתעללות בזקנים מלמד כי לעתים החוקים עצמם עלולים לשמש כלי פוגעני. הדוגמה הבולטת ביותר היא צורת היישום של חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. כפי שעולה ממחקרים אמפיריים ומדוח מבקר המדינה, נוצר מצב שבו השימוש הבלתי מאוזן בחוק עלול להפוך אותו לכלי פוגעני השולל לצורך את זכותם של זקנים לאוטונומיה (רוח מבקר המדינה, 2003; Doron, 2004).

החוקים הפטרנליסטיים והפיליליים, בעיקר של הדור הראשון והשני, תורמים גם להבניה החברתית (social construction) של הזקנים כחלשים, נעדרי כוח לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם – קבוצה שהיא "בעיה חברתית". ההבניה החברתית יוצרת עמדות שליליות כלפי הזקנים, או מחזקת אותן, ועלולה לתרום בכך להגדלת הסכנה לפגיעה בהם (Hugman, 1995).

אין כוונה לטעון שאין עוד מקום לחקיקה מסוג הדור הראשון או השני. חשוב להעניק לפקידי הסעד ולשלטונות הרווחה סמכויות להתערב במקרים ראויים ובביקורת שיפוטית, אולם צריך לעגן סמכות זו במסגרת חקיקתית צרה יותר, שתהיה מוגדרת באופן ניטרלי, אובייקטיבי וללא סטראוטיפים. כמו כן, על חקיקה זו להקפיד להעניק ערובות והגנות פרוצדורליות שיבטיחו לא לאפשר לחוקים אלה להפוך מכלי הגנה לכלי המגביר את הפגיעה באוכלוסייה הזקנה.

4. הקול הנעלם – הזקנים

אחד הממצאים המעניינים העולים מהניתוח הכולל הוא היעדרותם המוחלטת של הזקנים – בהגדרתם זו – מהחקיקה הישראלית בתחום ההתעללות בזקנים. ההיעדרות מתבטאת בשני אופנים: האחד – חוקים רבים העוסקים בהתעללות בזקנים נחקקו בלא מעורבות של זקנים או של ארגונים המייצגים אותם. בהליכי חקיקתם היו מעורבים ארגונים רבים של אנשי מקצוע – ארגוני ילדים, ארגוני נשים ואפילו ארגוני זכויות אזרח – אך לא ארגוני זקנים. ניצנים ראשונים של שינוי אפשר לראות רק בדור הרביעי, כשבוועדה שעסקה בתחום ההתעללות בזקנים (רוח אשל, 2002), שבעקבות המלצותיה נולד הדור החדש, השתתפו גם נציגים של ארגוני זכויות זקנים. ראוי לזכור כי בתקופת כהונתם של חברי מפלגת

הגמלאים בכנסת הם השמיעו את קולם במסגרת תפקידם כמחוקקים, ואף בחרו לעסוק רבות בתופעת ההתעללות וההזנחה של זקנים. ואולם פעילותם בחקיקה בתחום זה לא הותירה חותם של ממש, למעט תרומה נקודתית לחקיקת הדור השני בהגדרת העבירה הספציפית של "תקיפת זקן". האופן השני שההיעדרות מתבטאת בו נוגע לכך שהפתרונות החקיקתיים שהוצגו לעיל פותחו כדי להתמודד עם התעללות בילדים או בנשים. מודלים שפותחו בעבור ילדים במצוקה (בדור השני) ומודלים שפותחו בעבור נשים החשופות לאלימות (בדור השלישי) הוחלו על הזקנים אוטומטית, בלא בדיקה עצמאית מעמיקה. התייחסות כזאת מתעלמת מההיבטים הייחודיים של תופעת ההתעללות בזקנים (Biggs, Phillipson & Kingston, 1995; Phillips, 1989; Wolf, 1989). גישה זו תורמת לסטיגמיזציה של הזקנים ולתפיסתם הסטראוטיפית כחסרי ישע.

היעדרות קולם של הזקנים מעיצוב התגובה החקיקתית לתופעת ההתעללות בזקנים איננה מיוחדת לישראל. ניתוחים בין-לאומיים הצביעו על כך שהדרת הזקנים מהדיונים בעניינם היא מבעיות היסוד בתחום. גם במדינות אחרות היה הטיפול הסטטוטורי בזקנים "העתקה" של הטיפול הסטטוטורי בילדים או בנשים (Saphiro, 1992). עם זאת, בישראל אפשר להסביר זאת בחסרונם של ארגונים חוץ-ממשלתיים הפועלים בתחום זכויות הזקנים. לילדים, לנשים ולאחרים יש ארגונים חוץ-ממשלתיים מוכרים ומבוססים, העושים שימוש ניכר בשדולה (לובי) חקיקתית לקידום זכויותיהם, ואילו בתחום הזיקנה אין בנמצא גוף כזה ברמה הארצית. הסבר אחר, המתקשר במישרין להסבר הקודם, הוא חולשתם הפוליטית והחברתית של הזקנים בישראל. מבחינה זו, המציאות החוקית בישראל עדיין ממתנה לקולם של הזקנים, שכלל הנראה יישמע רק עם מימוש כוחם הפוליטי.

5. הקצאת משאבים והקמת שירותים

ניתוח כלכלי של דורות החקיקה בישראל מלמד כי רובם ככולם אינם מחייבים הקצאה מיוחדת של משאבים לטיפול בתופעה. מכלול החוקים, בעיקר בנוגע לחוקי שלושת הדורות הראשונים, מעוגן במערכות כלכליות ומוסדיות קיימות ובתקציבים כלליים. בשום חוק ישראלי אין היום חובה של הקצאת משאבים מיוחדת וישירה לתחום הטיפול בהתעללות בזקנים. מערך פקדי הסעד לזקנים ממומן מתקציבי משרד הרווחה והרשויות המקומיות. הם מבצעים את עבודתם החוקית בתחום הטיפול בהתעללות לצד תפקידיהם הרגילים בטיפול בזקנים (שלא כמו פקדי הסעד לחוק הנוער או פקדי סעד לסדרי דין, שטיפולם בתחומים מיוחדים חורג מעבודתם השוטפת ומתוגמל בנפרד).

אפשר להתבונן במצב זה גם מזווית אחרת: החוקים המחייבים להקצות משאבים למאבק בהתעללות בזקנים הם חוקים מהסוג של הדור הרביעי, שעדיין נתון בהתגבשות. אין זה מקרה: חוקים המחייבים חינוך, הכשרה מקצועית, קידום האיתור והזיהוי והעלאת המודעות – כולם דורשים הקצאת משאבים חברתית. יתרה מזאת: חוקים המטפלים בשורשי התופעה של התעללות בזקנים, כגון חוקים המחייבים אספקת שירותים בקהילה (מרכזי יום, שכונות תומכות, ביטוח סיעוד), כרוכים אף הם בהקצאת משאבים. דווקא חוקים אלה היו האחרונים שהתפתחו, וגם הם עדיין לא התפתחו די הצורך. אפשר שהדבר קשור לחוסר מודעות מספקת של קובעי המדיניות או למקום נמוך שניתן לנושא בסדר העדיפויות של הקצאת המשאבים. חוסר הנכונות להקצות משאבים למען הזקנים הוא אולי תוצאה של חולשתם הפוליטית, והוא נובע מהחשש שכל הקצאה כזאת תבוא על חשבונן של קבוצות אוכלוסייה אחרות, חזקות יותר מבחינה פוליטית (Pearson & Richardson, 1993). בין כך ובין כך, לא יהיה אפשר להתקדם במאבק בהתעללות בזקנים בלי לייחד לו משאבים כלכליים שיעוגנו מבחינה סטטוטורית.

לאן ממשיכים מכאן?

כברת דרך ארוכה עשה החוק בישראל בכל הנוגע להתמודדות עם תופעת ההתעללות בזקנים. הניתוח שהוצג לעיל הראה שהחוק הישראלי החל את טיפולו באוכלוסיות הנתונות בסיכון בכלים מוגבלים, מתוך גישה פטרנליסטית. במשך השנים נוצרו חוקים רבים שאימצו גישות אחרות, חדשניות, להתמודדות עם בעיית האלימות ועם ההתעללות בקטינים, בחסרי ישע ובנשים. התפתחות החקיקה הגיעה לשלב שבו, כאשר המשפט נתקל במקרה של התעללות בזקנים, השאלה הנשאלת איננה אם יש חוק המאפשר התערבות, אלא איזה חוק מתוך שלל החוקים הקיימים מתאים למקרה הנדון.

תמונה זו מציבה את החוק בישראל בצומת דרכים. מצד אחד, המשפט הישראלי הגיע לשלב בוגר יחסית, לאחר התפתחות בת שלושה דורות של התייחסות לתופעה – החל בגישה התערבותית-פטרנליסטית-סוציאלית, דרך השימוש בחוק הפלילי, הענישה והטלת חובה של דיווח, וכלה בחקיקת כלים חדשניים, הוצאת צווי הגנה והטלת חובה על הפוגע לקבל טיפול. מצד שני, למרות ההתפתחות רבת-הפנים, החוק הישראלי עדיין לא השלים את התהוותו והתגבשותו בתחום זה. המשפט הישראלי עדיין ממעט להתייחס ברמת החקיקה לתופעת ההתעללות בזקנים במפורש, שלא בהקשר של מעשי אלימות אחרים. ההתפתחויות בשנים

האחרונות חשפו את נטייתו של המחוקק הישראלי לחזור ולעשות שימוש במעגל השני, המעגל הפלילי, מתוך יצירה של עבירה ספציפית חדשה – "תקיפת זקן", ולצידה החמרה בענישה לצורך הרתעה. בחירה זו מעוררת תהיות, בייחוד לנוכח היעדר תשתית עובדתית ברורה בנוגע לאפקטיביות של מנגנונים חוקיים אלה ולנוכח ההיבטים הגילניים הטבועים בסוג חקיקה שכזה. ולבסוף חשוב לזכור כי בהליך ההתפתחות החקיקתי קולם האותנטי של הזקנים כמעט שאינו נשמע, כלומר – גם במעגל זה החוק הישראלי עדיין נאבק על דרך המלך לעיצוב הפתרון החוקי הראוי לתופעה הקשה של ההתעללות בזקנים.

כשהחוק פוגש בני משפחה המטפלים בקרוביהם הזקנים

הקדמה¹

המפגש שננתח כאן הוא המפגש בין החוק ובין בני משפחה המעניקים טיפול ממושך לקרוביהם הזקנים – הורים וקרובים שאינם מסוגלים עוד לנהל אורח חיים עצמאי, אך מבקשים להמשיך ולחיות בקהילה ולא לעבור להתגורר במסגרת מוסדית. מדובר אפוא בניתוח של המעגל השלישי במודל הכללי.

המושג "טיפול ממושך" (המונח הלועזי המקובל הוא long-term care) חובק טווח רחב של אמצעי סיוע ועזרה לאוכלוסייה זקנה ומוגבלת המתקשה לתפקד בחיי היום-יום באופן עצמאי. מדד המוגבלות נקבע בדרך כלל על פי יכולתו של האדם לבצע בעצמו פעולות. פעולות המוגדרות ADL – Activities of Daily Living – כוללות אכילה, לבישה, רחצה, ניידות, שליטה על הסוגרים ועוד, ופעולות המוגדרות IADL – Instrumental Activities of Daily Living – כוללות הכנת ארוחות, קניות, שימוש בטלפון, נטילת תרופות ועוד (Feinberg, 1997).

נתונים מהארץ ומהעולם מצביעים על כך שזקנים רבים זקוקים לטיפול ממושך בגין מחלה או מוגבלות, בעיקר בגיל מתקדם. מחקר שנערך בארצות הברית בשנות ה-90 מצא כי 22.9% מהזקנים בני 65 ויותר סובלים ממוגבלות פיזית או נפשית

1 פרק זה מבוסס על המאמר: דורון, י' ולינצ'יץ, ג' (2002). הזדקנות ועבודה בישראל: החוק והעובדים המטפלים בבני משפחה זקנים. עבודה, חברה ומשפט, ט, 197-228. המחבר מודה לגב' לינצ'יץ ולמערכת "עבודה, חברה ומשפט" על הרשות להשתמש במאמר בספר.

וזקוקים לטיפול ממושך (Tennstedt, 2001). נתונים מאמצע שנות ה-90 בקנדה מצביעים גם הם על כך ש-46.3% מאוכלוסיית הזקנים סובלים ממוגבלות כלשהי, 32.4% סובלים ממוגבלות "חמורה", ו-6.8% מגדירים את מצב בריאותם "גרוע" (A portrait of seniors in Canada, 1997). גם בארץ שיעור ניכר מהזקנים סובלים ממוגבלות. על פי הערכה שהתבססה על מחקר מראשית שנות ה-80, כ-7.7% מהזקנים זקוקים לעזרה בטיפול אישי, ו-28.2% זקוקים לעזרה בניהול משק הבית (מורגנשטיין, 1987). מחקר מסוף שנות ה-80 מצא כי כ-8.7% מאוכלוסיית הזקנים היהודים ו-22.6% מאוכלוסיית הזקנים הלא-יהודים סובלים ממוגבלות כלשהי בפעילות היומיומית (פקטור, באר ופרימק, 1992). נתונים מעודכנים יותר מצביעים על כך שמספר הזקנים המוגבלים (הזכאים לגמלת סיעוד) בסוף שנת 2005 נאמד בכ-115,000, ובסה"כ שיעורם כ-17% מאוכלוסיית הקשישים בישראל (ברודסקי, שגור ובאר, 2005).

ככלל, המחקרים הללו מעלים שאוכלוסיית הזקנים המוגבלים מבוגרת מאוכלוסיית הזקנים העצמאיים, יש בה יותר אלמנים ואלמנות, ורובה זקנים שאינם מתגוררים בגפם (ברודסקי, נאון וקינג, 1993; פקטור ופרימק, 1990). תחזיות של הגידול באוכלוסיית הזקנים מצביעות על מגמת עלייה במספר הזקנים הסובלים ממוגבלות בפעילות יומיומית ובשיעורם, אם כי השיפור במערכי בריאות הציבור צפוי להפחית את שיעורי המוגבלות בעתיד. השילוב של מגמת ההזדקנות עם הגידול בשיעור הזקנים המוגבלים העלה, בישראל ובעולם, את המודעות לצורך בפיתוח מדיניות חברתית שתמודד עם הצרכים הגואים האלה (Johnson & Lo, 2000).

חלק ראשון: מאפיינים של טיפול ממושך לא-פורמלי בזקנים

יש דרכים שונות להתמודד עם סוגיית הטיפול הממושך בזקנים מוגבלים במסגרת של מדיניות חברתית כוללת: טיפול מוסדי מתמודד עם הבעיה באמצעות השמת הזקנים המוגבלים במוסדות מיוחדים הדואגים למכלול צורכיהם; טיפול קהילתי מנסה להשאיר את הזקנים המוגבלים בקהילה באמצעות אספקת שירותי תמיכה בביתם של הזקנים; טיפול מונע שם את הדגש על שינוי אורחות החיים – בגיל צעיר ובגיל מתקדם – להפחתת המוגבלות, ויש שילובים של דרכי פעולה אלה ואחרות ברמה של מדיניות ציבורית. בעיצוב המדיניות בתחום זה, אחת ההבחנות הבסיסיות היא בין טיפול ממושך פורמלי לבין טיפול ממושך לא-פורמלי. הטיפול הפורמלי ניתן לזקנים על ידי אנשים מקצועיים או פרה-מקצועיים (בעלי הכשרה

מקצועית ספציפית לתחום זה), בלא זיקה חברתית-משפחתית למטופלים ולשם קבלת תמורה בשכר – במסגרת סטטוטורית או חוזית מחייבת. הטיפול הלא-פורמלי ניתן לזקנים שלא על מנת לקבל תמורה כספית, על ידי אנשים נטולי הכשרה מקצועית ספציפית, בעלי זיקת דם או זיקה רגשית מיוחדת (כגון בני משפחה או חברים קרובים) ומתוך קשרי אהבה ודאגה למטופלים (Cicirelli, 1992).

סברות שונות הועלו בקשר להשלכות שליליות של המודרניזציה על חיי המשפחה ועל הקשרים הבין-דוריים, וכן בקשר להשלכות שליליות של התפתחות מערכות פורמליות לטיפול ממושך בזקנים על המערכות הלא-פורמליות, אולם מחקרים בחברות מערביות שונות מראים שהטיפול והתמיכה הלא-פורמליים ממשיכים להיות עמוד השדרה של הטיפול הממושך באוכלוסייה הזקנה (Brody, 1995). הטיפול הממושך הלא-פורמלי בזקנים הוא כה רחב היקף, עד כי מחקרים בארץ ובעולם טוענים שבני משפחה מעניקים כ-80%-90% מהטיפול האישי והאינסטרומנטלי לקרוביהם המוגבלים (Chappell, 1992; Pandya & Coleman, 2001). המחקרים מראים כי התמיכה הלא-פורמלית, קרי – העזרה הניתנת להורה הסייעודי (או לקרוב משפחה אחר) על ידי בני משפחה, הטרוגנית באופייה, והיא כוללת סיוע מסוגים שונים. סוגי העזרה ותדירותה שונים מאדם לאדם, על פי מידת מוגבלותו של המטופל ומידת יכולתה של המשפחה ורצונה לסייע. לעתים העזרה מסתכמת בביקורים אחדים בחודש ולעתים הטיפול הוא טיפול אינטנסיבי, סביב השעון (Stone, 1991). העזרה המתוארת בספרות כוללת סיוע בניהול העניינים הכספיים, בקניות ובנסיעות, בעבודות בית (לרבות הכנת ארוחות, כביסה, ניקיון הבית, סידור המיטה וכן פעולות אחזקה, כגון תיקונים קטנים, החלפת נורות וכדומה), סיוע בטיפול אישי (עזרה בפעולות כגון קימה מהמיטה, רחצה, התלבשות, הליכה, סירוק, גזיזת ציפורניים, נטילת תרופות, ולעתים עזרה סיעודית, כגון האכלה, סיוע בשירותים, טיפול בעזרת מכונת דיאליזה ועוד), ולבסוף גם תמיכה רגשית המתבטאת בקשר אישי וחברתי, במתן חיזוקים, בהפגנת אהבה ובעידוד מנטלי. ראוי לציין כי הקשר עם הקשיש ודפוסי עזרה מסוימים נמשכים גם כאשר הוא מאושפז במוסד, והטיפול הלא-פורמלי ממשיך להתקיים לצד טיפול ממושך פורמלי (Kane & Penrod, 1995; Keating, Fast, Frederick, 1999; Cranswick & Perrier, 1999).

ממחקרים שונים עולה שהיקף הטיפול ארוך-הטווח בזקנים רחב ביותר. בסקר שנעשה בארצות הברית בראשית שנות ה-2000 – National long term care – survey – נמצא כי יותר משבעה מיליון אנשים הם מטפלים לא-פורמליים בזקנים

בקהילה, זקנים המוגבלים לפחות באחד מתפקודי ADL, וכי הם מעניקים 20-45 שעות טיפול בשבוע, לפי מידת המוגבלות של המטופל (Greenberg, 2001). סקר אחר, שנעשה בארצות הברית בשנת 1997, מצא כי כמעט משק בית אחד מתוך ארבעה בארצות הברית היה מעורב במתן תמיכה וסיוע לאדם בן 50 או יותר בתוך 12 החודשים שקדמו לסקר. גם המחקרים שנערכו בישראל מצביעים על היקפה הרחב של התופעה. מחקר שפורסם בשנת 1991 מצא כי ממוצע שעות העבודה שבני משפחה של זקנים מוגבלים מייחדים להענקת טיפול ממושך נע בין 13 שעות בשבוע (לזקנים המוגבלים רק בניידות מחוץ לבית) ל-46 שעות בשבוע (לזקנים המוגבלים ב-5-6 פעילויות יומיומיות) (ברודסקי, נאון וקינג, 1993).

טיפול ארוך-טווח לא-פורמלי בזקנים מתבטא גם במגוון המטפלים. בטיפול ממושך בזקנים, המטפלים הלא-פורמליים המתוארים בספרות כוללים קשת רחבה של אנשים, כגון בני זוג, ילדים בוגרים, קרובי משפחה בדרגות קרבה שונות ואפילו חברים, ידידים ושכנים. גם גיל האנשים מגוון, אף כי בני 35-49 נושאים בעיקר הנטל. בין המטפלים גברים ונשים כאחד, אך רוב המטפלים הלא-פורמליים הם מטפלות – נשים (Brody, 1995). בדרך כלל יש בקבוצה זו מטפל או מטפלת ראשיים (primary caregiver), ולעתים יש לצדם עוד מטפלים לא-פורמליים הנושאים בעול עמם.

הטיפול הלא-פורמלי הממושך באוכלוסייה הזקנה הוא אפוא תופעה חברתית רחבת היקף, הכרוכה במגוון פעילויות של תמיכה ועזרה שמבצעות קבוצות שונות באוכלוסייה הבוגרת – בהשקעה נכבדה של שעות טיפול.

חלק שני: עבודה וטיפול לא-פורמלי ממושך בזקנים

הטיפול הלא-פורמלי הממושך בזקנים איננו מתרחש בוואקום חברתי. האנשים המעניקים לזקנים טיפול לא-פורמלי ממושך חיים במציאות המשפיעה על המחויבות האישית שלהם ומושפעת ממנה. יש קשר ישיר בין תופעת הטיפול הלא-פורמלי הממושך בזקנים ובין מצב שבו המטפלים גם מועסקים בשוק העבודה. ננסה להמחיש כמה היבטים של ההתנגשות בין הטיפול הממושך בבני משפחה זקנים ובין העבודה.

הממד הכמותי

מחקרים שבחנו את הקשר בין טיפול בזקנים ובין עבודה מצאו שרוב המטפלים הלא-פורמליים בזקנים גם עובדים עבודה חלקית או מלאה. מחקר אמריקני מצא

שכ-64% ממעניקי הטיפול הלא-פורמלי גם מועסקים במשרה מלאה או חלקית (Abel, 1991; Joshi, 1995). תמונה זו מתחדדת עוד אם בוחנים את שיעור המטפלים הלא-פורמליים בקרב כלל העובדים. מחקרים אמריקניים מצביעים על כך שבין 23% ל-32% מכוח העבודה נושאים גם בנטל טיפול לא-פורמלי בבני משפחה זקנים, ואילו מחקרים קנדיים מעריכים כי השיעור אף גבוה מזה (Martin-Mathews & Keefe, 1995; Neal, Chapman, Ingersoll-Dayton & Emlen, 1993; Scharlach & Boyd, 1989). ראוי לזכור כי נתונים אלה אינם מביאים בחשבון את אותם בני משפחה שנאלצו להתפטר ממקום עבודתם ולעזוב לחלוטין את שוק העבודה בשל נטל הטיפול בהוריהם הזקנים, כך שבפועל שיעור המטפלים הלא-פורמליים שעבדו בתחילת הטיפול עשוי להיות גדול עוד יותר. מחקרים ישראליים מצביעים על מגמה דומה. מחקר שפורסם בשנת 1998 מצא כי יותר משליש מהמטפלים העיקריים בזקנים היו מועסקים בשוק העבודה, ושיעור זה עלה לכדי 63% בקרב המטפלים בקבוצת הגיל עד 49 (בנטור, קינג, ברודסקי, מועלם וגינדין, 1998). מנתונים אלה עולה כי שיעור נכבד מהמטפלים הלא-פורמליים בזקנים נאלצים לשאת בנטל הטיפול עם נטל נוסף: המחויבות למקום העבודה.

ממד המגדר

כפי שכבר הוזכר, נשים הן הנושאות העיקריות בנטל הטיפול הלא-פורמלי הממושך בזקנים. בעבר היה מצב זה אפשרי ומוכן, בין היתר – משום ששיעור הנשים במעגל העבודה היה קטן בהרבה. הנשים היו פנויות יותר לטיפול בבני המשפחה, ומבחינות רבות היה המבנה החברתי-עסוקתי מעוצב לפי מציאות זו (Lenhoff & Becker, 1989). שינויים פוליטיים וחברתיים במאה השנים האחרונות הביאו לידי שינוי דרמטי במקומן של הנשים בחברה ובשוק העבודה. בשנת 1960 הועסקו בארצות הברית רק 36% מהנשים הנשואות שגילן 45-64, ואילו בשנת 1997 צמח שיעורן והגיע ל-65% (Himes, 1994); בישראל שיעור הנשים המועסקות במשק שגילן 35-54 עלה מ-44.8% בשנת 1980 ל-68.9% בשנת 1999 – עלייה של 50% (שנתון סטטיסטי, 2000). מבחינות רבות התופעה חובקת עולם, ושיעוריה גבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות (Lechner & Neal, 1999). לא רק שיעור הנשים המועסקות בשוק העבודה עלה – עלה גם היחס בין מספר הנשים למספר הזקנים (parent support ratio – by females – נמדד באמצעות השוואת קבוצת הזקנים בני 80 ומעלה לקבוצת הנשים בנות 50-64. בישראל עלה יחס זה מ-11 בראשית שנות ה-60 לכמעט 40

בשנת 1995 (כלומר – מ-11 זקנים ל-40 זקנים על כל 100 נשים בנות 50-64). אם לא די בכך, אי אפשר להתעלם בהקשר זה מנשים שהן "דור הסנדוויץ'", לאמור – נשים עובדות, שהטיפול הלא-פורמלי בזקנים נופל בעיקר על כתפיהן בעת שהן נאלצות למלא עוד תפקיד טיפולי: הטיפול בילדיהן הקטנים. בעבור אותן "נשים שבתווך" (women in the middle), העבודה והטיפול בקרובים זקנים הם רק חלק ממכלול המחויבויות והתפקידים הטיפוליים והחברתיים שהן מקבלות עליהן בפועל (Brody, 1995; Himes, 1994).

תמונת המגדר איננה פשוטה או טריוויאלית. השילוב של הדרישה העולה לטיפול לא-פורמלי ממושך בזקנים, טיפול נשי בעיקרו, ושל השינוי המהותי בדפוסי ההעסקה של נשים – שילוב זה מחדד קונפליקט בעל משמעות חברתית, הן לנשים העובדות ולזקנים שהן מטפלות בהם והן למדיניות הציבורית האחראית לרווחתן של קבוצות אלה.

המחיר האישי

הטיפול הלא-פורמלי הממושך בבני משפחה זקנים מטיל עומס פיזי ופסיכולוגי על המטפלים וגובה מהם מחיר אישי לא מבוטל (Braithwaite, 1992). המטפלים הלא-פורמליים סובלים לעתים קרובות מתופעות של דיכאון, מתח, תשישות, עייפות, כעס – לעתים עד כדי פגיעה בכריאותם (Cantor, 1983; Haley, Levine). מחקרים שנעשו בישראל מראים שיותר משני שלישים מהמטפלים העיקריים התלוננו שהנטל האישי כבד מנשוא, רוב המטפלים בזקנים דיווחו על היותם מודאגים כל העת ממצבו של בן המשפחה הזקן, ורובם המכריע אף דיווחו על תחושת חרדה שמקורה בנטל הטיפול הלא-פורמלי (בנטור ואח', 1998; ברודסקי, נאון וקינג, 1993; שפיצר, 1998). הרצון לטפל בבני המשפחה ולהגן עליהם לצד הרצון להמשיך לעבוד גורמים לכך שלמטפלים הלא-פורמליים יש פחות זמן לעצמם, פחות זמן לפעילויות חברתיות או הזדמנויות לחופשה, לבילוי זמן עם חברים, לטיפוח תחביבים או לפיתוח עצמי. גם כאן התמונה מורכבת, וחשוב להזכיר כי השילוב של טיפול לא-פורמלי בזקנים ועבודה איננו בהכרח שלילי. על

פי המחקרים, מטפלים מדווחים – לצד המחיר האישי – גם על תחושות חיוביות: סיפוק, עלייה בהערכה העצמית והטבה ביחסים הבין-אישיים (Scharlach, 1994). מחקרים אחרים מראים שעבודה היא לעתים גם מפלט והצלה מהטרדה ומהלחץ הכרוכים בטיפול הלא-פורמלי. כמובן, מכלול התופעות שתוארו לעיל עלול להשפיע, במישרין ובעקיפין, על איכות העבודה של המטפלים והיקפה, וכן על יכולתם או רצונם של עובדים אלה להיות תחרותיים בכל הנוגע לקידום, העלאה בדרגה או יציאה להשתלמויות מקצועיות.

המחיר התעסוקתי

המחיר שהמטפלים הלא-פורמליים משלמים איננו רק אישי, הוא גם תעסוקתי. ההפסד התעסוקתי כולל מגוון של פגיעות בעבודת המטפל: ניצול של ימי מחלה, הפסקה של עבודה בשעות נוספות או קיצוצה, מעבר למשרה חלקית או למסגרת המאפשרת שעות עבודה גמישות, הגעה מאוחרת למקום העבודה או יציאה מוקדמת, הפסד אפשרויות קידום, עצירת ההתפתחות של הקריירה, ובמקרים קיצוניים – אפילו התפטרות ויציאה מוחלטת ממעגל העבודה (בנטור ואח', 1998). מחקרים שנעשו בעולם מראים שהמחיר שמשלמים העובדים המטפלים בקרוביהם הזקנים הוא מחיר כבד. בגרמניה מצאו כי 33% מהמטפלים לא עבדו כשהתחילו בטיפול, 7% מהם התפטרו מעבודתם לצורך הטיפול ו-9% הפחיתו את מספר שעות העבודה שלהם (Reichert & Naegele, 1999). בקנדה מצאו גידול של קרוב ל-100% בשיעור ההיעדרות מהעבודה – 37% מהגידול הזה נבע מהזמן שהעובדים ייחדו לטיפול בקרובים זקנים (Martin-Mathews, 1995). בארצות הברית מצאו כי 28% מהמטפלים התפטרו מעבודתם, 11% יצאו לחופשה ו-7% הפחיתו את מספר שעות העבודה לצורך הטיפול (Lechner & Neal, 1999). מחקר אמריקני משנת 1999 מצא כי 29% מהמטפלים הלא-פורמליים המשיכו לעבוד אך השלימו את השעות הנדרשות בעבודה בשעות הערב או בסופי שבוע; 69% הגיעו לעבודה מאוחר או עזבו את העבודה מוקדם; 67% מהם לקחו חופשה קצרה בתוך יום העבודה, ו-84% מהם ביצעו בשעות העבודה שיחות טלפון הקשורות לטיפול. ההפסד התעסוקתי הנובע ממצב זה הוא לא רק של העובדים אלא גם של המעבידים. מחקר שנעשה בארצות הברית בשנת 1997 העריך כי עלות הטיפול הלא-פורמלי בזקנים – לעסקים, בגין ירידה בפרודוקטיביות של העובדים המטפלים – מגיעה ל-11.4-29 בליון דולר לשנה. גם מחקרים שנערכו בישראל מצביעים על המחיר שעובדים המטפלים בקרוביהם הזקנים משלמים בתחום התעסוקתי. במחקר שבדק מטפלים בחולים באשפוז בית נמצא כי 38% מהמטפלים צמצמו את שעות

עבודתם ו-48% החסירו ימי עבודה. 26% מהמטפלים שלא עבדו בעת המחקר ציינו כי נאלצו להפסיק לעבוד או לוותר על חיפוש עבודה בגלל הצורך לטפל בהורה (בנטור ואח', 1998).

אפשר לסכם בשלב זה ולומר כי נטל הטיפול הלא-פורמלי גובה מחיר לא מבוטל מאותם עובדים הבוחרים לטפל בבני משפחתם המזדקנים. רבים מהמטפלים האלה נאלצים לספוג הפסדים והוצאות כלכליות, לשנות הרגלי עבודה ולא לתר פתרונות – כדי ליישב את הקונפליקט בין המחויבויות המוסריות והחברתיות.

חלק שלישי: משפט העבודה והטיפול הממושך בזקנים

מדיניות התמיכה

מדינות שונות בעולם, וישראל בתוכן, הגיעו זה מכבר להכרת המציאות שתוארה לעיל, הן בהקשר של הזדקנות החברה והן בהקשר של חשיבות הטיפול הלא-פורמלי במכלול התמיכה החברתית באוכלוסייה הזקנה. בעשורים האחרונים התפתחה מודעות גם למחיר שעובדים משלמים בשל הטיפול בבני משפחתם הזקנים ולחשיבות התמיכה האקטיבית בהם על ידי המדינה. הכרה זו תורגמה לחקיקת חוקים ולעיצוב מדיניות התומכת בבני המשפחה המטפלים. אפשר לשרטט בקווים כלליים את דרכי הפעולה באמצעות הבחנה בין ארבעה תחומי תמיכה:

- א. תמיכה תעסוקתית. תמיכה תעסוקתית מתבטאת במדיניות המאפשרת לבני משפחה המעניקים לזקנים טיפול לא-פורמלי ממושך ליישב או לצמצם את הקונפליקט בין המחויבות שלהם למקום העבודה ובין המחויבות לטיפול הלא-פורמלי. מדיניות כזאת מתבטאת, למשל, באפשרות לקבל חופשת מחלה ארוכה או לשנות את צורת העבודה ולהתאימה לדרישות הטיפול הלא-פורמלי.
- ב. תמיכה כלכלית. תמיכה כלכלית מתבטאת בסיוע כספי לבני המשפחה המעניקים טיפול לא-פורמלי, כדי לפצותם על ההוצאות וההפסדים הכלכליים הנגרמים להם עקב הטיפול. התמיכה הכלכלית יכולה להיות "תמיכה כלכלית ישירה" – תשלום כספי או תמורה כלכלית אחרת המשמשת פיצוי או תשלום עבור הטיפול שניתן (Gerald, 1993), או שזו יכולה להיות "תמיכה כלכלית עקיפה" – הטבה או הקלה כלכלית עקיפה בצורה של הקלות במס, הנחות בקבלת שירותים, זיכויים, ניכויים ועוד.

ג. תמיכה אישית וחברתית. תמיכה אישית וחברתית מתבטאת בתכניות המעצימות את מעניקי הטיפול הלא-פורמלי, באמצעות תמיכה אישית או קבוצתית ובהענקת שירותי ייעוץ, מידע והכוונה בכל הנוגע לטיפול הלא-פורמלי שהם מעניקים.

ד. תמיכה סיעודית פורמלית. תמיכה סיעודית מתבטאת בתכניות המספקות טיפול סיעודי פורמלי, זמני או חלקי, שתכליתו להשלים את הטיפול הלא-פורמלי או להקל על המטפל הלא-פורמלי – אך לא להחליפו לחלוטין. לדוגמה, מרכזי יום לקשישים או חוק ביטוח סיעוד מעניקים סיוע של כמה שעות במשך היום או במשך השבוע, שעות שבהן המטפלים הלא-פורמליים יכולים להשתחרר מנטל הטיפול (קטן ולבנשטיין, 1999; שמיד ובורובסקי, 2000).

פרק זה יתמקד בתחום אחד בלבד, תחום התמיכה התעסוקתית, לאמור – באותם חוקים, תקנות וכלי מדיניות חברתית הבאים לתמוך במטפלים הלא-פורמליים בזקנים על ידי צמצום הקונפליקט בין נטל הטיפול לנטל העבודה.

תמיכה תעסוקתית במשפט הישראלי

בישראל יש שתי הוראות חוק העוסקות במישרין בסוגיית התמיכה התעסוקתית בבני משפחה המטפלים בקרוביהם הזקנים טיפול לא-פורמלי. האחת נמצאת בסעיף 6 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, והשנייה היא חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ג-1993. נדון בכל אחת מהן בנפרד.

סעיף 6 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963

חוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, שהוא חוק כללי המטפל בסיום יחסי עובד-מעביד בהקשר של פיטורים והתפטרות, לא חוקק ספציפית כדי לטפל בסוגיית התמיכה בבני משפחה המטפלים בזקנים. עם זאת, במסגרת הסעיפים המטפלים במצבים החוקיים שבהם יש לראות בהתפטרות מרצון של עובד פיטורים המזכים אותו בפיצויים כדין, עוסק החוק גם במצב הרלוונטי לענייננו. סעיף 6 לחוק פיצויי פיטורים קובע:

"התפטר עובד לרגל מצב בריאותו הוא או של בן משפחתו... רואים לעניין פיצויי פיטורים את התפטרותו כפיטורים".

אף אם הסעיף כוון בעיקרו לטפל במקרה של עובד שנאלץ לסיים את עבודתו שלא מרצונו החופשי ובשל הידרדרות מצב בריאותו שלו, הסעיף כולל בתוכו גם את

האפשרות לראות התפטרות כפיטורים – אם עילת ההתפטרות היא מצב בריאותו של "בן משפחתו" של העובד. המושג "בן משפחה" הוגדר בתקנות שהותקנו לצורך סעיף זה:

1. "בן זוגו של העובד, לרבות הידוע בציבור כבן זוגו;
2. ילדו של העובד, לרבות ילד מאומץ או חורג;
3. הורה של העובד;
4. נכדו של העובד, סבו או הורה של בן-זוגו הגר עם העובד ועיקר כלכלתו עליו" (ס' 11 לתקנות פיצויי הפיטורין, 1964).

השילוב של הוראת סעיף 6 עם הגדרת המושג "בן משפחה" כאמור לעיל משמעו שעובדים הנאלצים להתפטר כדי לטפל בבני זוגם, בהוריהם, בסביהם או בהורי בני-זוגם זכאים לפיצויי פיטורין וכן למכלול הזכויות של עובד שפוטר ממקום עבודתו. הוראת סעיף זה יש בה אפוא כדי להקל במידת מה על בני משפחה המחליטים לייחד את זמנם לטיפול לא-פורמלי ממושך בקרוביהם הזקנים, בכך שהצורך להתפטר אינו גורר אובדן זכויותיהם לפיצויי פיטורין. הפגיעה הכלכלית עקב הפסקת יחסי עובד-מעביד הופכת למתונה יותר. עוד משמעות חשובה לסעיף זה, והיא קשורה לזכות לקבל דמי אבטלה. לאור סעיף 6 דלעיל, עובד יכול להתפטר ממקום עבודתו, לפנות בתביעה לקבל דמי אבטלה ולקבלם ללא כל עיכוב או הפחתת ימים (כפוף לכך שלא נמצאה בעבורו עבודה היכולה לאפשר לו, מבחינת תנאיה, להמשיך לטפל בבן המשפחה הזקן) (ס' 127ח' לחוק הביטוח הלאומי, 1995).

בישראל עדיין לא נעשה מחקר המנתח את מידת השימוש בסעיף זה של החוק על ידי מטפלים לא-פורמליים בזקנים. יתרה מזאת: בפסיקות בתי הדין לעבודה שפורסמו במאגרים השונים אין תיעוד של תביעות רבות מכוח סעיף זה. ואולם סקירת הפסיקה הקשורה לסעיף זה, גם במצבים שאינם תלויים בטיפול בזקנים, מצביעה על דרך הבנת החוק בפסיקה. נושא אחד שנדון בפסיקה הוא הקשר הסיבתי בין ההתפטרות ובין המצב הרפואי. לקשר הסיבתי יש למעשה שני היבטים: ההיבט הראשון – עד כמה צריך המצב הבריאותי של בן המשפחה להכריע בקבלת ההחלטה להתפטר? ההיבט השני – האם הכרחי שההתפטרות תהיה לצורך טיפול אישי וישיר בבן המשפחה דווקא? בנוגע להיבט הראשון, כמה פסקי דין טענו כי לא די שמצב הבריאות של העובד (ולענייננו – של בן משפחתו) יהיה רק אחד מהגורמים הסיבתיים להתפטרותו; צריך שהוא יהיה הגורם להתפטרות, המניע הממשי לכך (דב"ע לג/3-8, טוטנאור נ' לפידות; דב"ע לה/41-

3, היגר נ' שוורץ; תב"ע נא/3-226, שולומון נ' כהן). במילים אחרות, יש צורך בזיקה סיבתית של ממש בין מצבו הבריאותי של בן המשפחה ובין קבלת ההחלטה להתפטר. בנוגע להיבט השני, פרשנות בית הדין לעבודה קבעה כי אין הכרח שההתפטרות תהיה לצורך טיפול אישי דווקא. בית הדין החשיב את ההתפטרות כפיטורים המזכים בפיצויי פיטורים גם במקרים של עובדים שהתפטרו לשם טיפול במשק של בן משפחה חולה (ע"א 166/66, אסדי נ' חברת קיט), לשם העתקת מקום המגורים עקב מיקום הטיפול הרפואי של בני המשפחה (דב"ע לה/3-24, צפנת נ' מדינת ישראל; דב"ע מ/3-1544, המבורגר נ' מדינת ישראל), ואפילו לשם טיפול בעניינים שאינם קשורים במישרין לטיפול בכך המשפחה (דב"ע ל/3-18, בנצילוביץ נ' אתא). נושא אחר שנדון בפסיקה נגע לשאלה כיצד להתחשב ב"תנאי העבודה ושאר נסיבות העניין" לצורך ראיית ההתפטרות כפיטורים. פרשנות בתי הדין נגעה גם כאן, במישרין, לרציונל של יישוב הקונפליקט בין צורכי העבודה לצורכי הטיפול. בתי הדין פסקו כי במקום שניתן לשנות את תנאי העבודה, כך שיתאימו לצורכי העובד למרות מצבו הבריאותי, או להתאים את אופי העבודה לצורכי הטיפול בכך המשפחה החולה – אין הצדקה להתפטרות העובד, והוא חייב לקבל עליו את המשך העבודה בשינויים הסבירים. באותה רוח פסקו כי המשמעות של "נסיבות העניין" היא שעל העובד להודיע למעבידו את הסיבה להתפטרות; הודעה כזאת תאפשר למעביד להציע תנאי עבודה משופרים או לנסות למצוא פתרון באמצעות הגמשת תנאי העבודה או שינוי סביבת העבודה כך שלא תהיה עילה להתפטרות (דב"ע לג/3-2, זילבר נ' גלוביס; דב"ע מא/1567, ארנון נ' טלמוסיקה; דב"ע נז/3-57, סנונית נ' פרץ). אפשר לומר אפוא שפרשנות בתי הדין לעבודה להוראת סעיף 6 לחוק פיצויי פיטורין עולה בקנה אחד עם המציאות שבה טיפול לא-פורמלי ממושך בזקנים כולל קשת רחבה של פעילויות תמיכה ועזרה, והמכנה המשותף לכולן הוא סיוע בתפקוד היומיומי.

חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ג-1993
 להבדיל מחוק פיצויי פיטורין, חוק דמי מחלה, התשנ"ג-1993, נחקק במטרה מוצהרת להתמודד עם סוגיית הזדקנותה של החברה הישראלית ועם תופעת הטיפול הלא-פורמלי בזקנים. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

"עם העלייה בתוחלת החיים מוטל נטל כבד על בנים להורים קשישים, במיוחד בכל הקשור לטיפול בהורה חולה. מחלה של הורה קשיש יוצרת במשפחה מצב דומה למצב של מחלת ילד, נושא המכוסה בהסכמים קיבוציים רבים. מוצע לאפשר לכל עובד במשק להעדר בשל מחלת הורה

קשיש, וזאת כדי שיוכל לדאוג עבורו לכל הסידורים הנדרשים" (הצעת חוק דמי מחלה, 1993).

גם בדיון במליאת הכנסת פירט יוזם החוק, ח"כ יורם לס, את הרציונל לחקיקתו:

"...אנחנו נמצאים ברור חדש, שבו מספר הקשישים בחברה גדל והולך, ויותר ויותר משפחות מוצאות עצמן משקיעות ומטפלות בהורים הקשישים ופחות אולי בילדים... כאשר אדם קשיש נעשה חולה, זו מכה אנושה למשפחה... כל הדברים האלה משפיעים קשה מאוד על המשפחות, וצריך לתת להן את האפשרות לטפל בשקט בבעיה" (דברי הכנסת, 2.6.1992).

החוק מאפשר לעובד לזקוף על חשבון תקופת המחלה הצבורה עד שישה ימי היעדרות בשנה בשל מחלת הורה או הורה של בן זוגו שמלאו לו 65 שנה – בתנאי שבן זוגו עובד והוא אינו נעדר מעבודתו מכוח זכאות זו. החוק הגדיר את המושג "חולה": הורה שחלה והפך להיות תלוי לחלוטין בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום-יום. ואלו הן הפעולות, על פי סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995: לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה וניידות עצמית בבית. על פי סעיף 2 לחוק, על שר העבודה והרווחה להתקין בתקנות כללים בדבר הוכחת המחלה ובדבר הנחיצות של ההיעדרות מהעבודה, ואכן השר השתמש בסמכותו והתקין את תקנות דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ד-1994. המשמעות המעשית של החוק היא שאותם עובדים, שלהם הורים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת לביצוע פעולות היום-יום, זכאים לקבל שישה ימים בשנה לצורך טיפול בהם – בלי שיהיו תלויים בחסדי המעביד ובלי שתיגרם להם פגיעה של ממש בשכר החודשי, זולת ניכוי ימי הטיפול מכלל ימי המחלה הצבורים.

עד היום אין פסיקה מתועדת בקשר לחוק זה, ולכן אי אפשר לנתח את המדיניות הפרשנית של בתי הדין לעבודה להוראות החוק. עם זאת, חשיבותו של החוק קיימת אף בהיעדר פסיקה נרחבת – בזכות הממד הסמלי שלו, בהיותו אבן דרך בהפגנת המודעות של המחוקק הישראלי לצורך בהסדרים חקיקתיים בתחום התמיכה התעסוקתית. מעבר לממד הסמלי, החוק גם מקל במידת מה על העובדים הנתונים בקונפליקט בין המחויבות לעבודתם לבין המחויבות לטיפול בהוריהם. החוק משחרר את העובדים מהצורך לקחת ימי חופשה ללא תשלום לצורך טיפול בהורה ומקנה להם זכות לחופשה בתשלום – גם אם בהיקף מצומצם – לצורך טיפול בבני משפחתם הזקנים.

ביקורת על המצב המשפטי בישראל

המצב החוקי בישראל, כפי שתואר לעיל בסעיף 6 לחוק פיצויי פיטורין ובחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), והמפגש בין החוק לבני משפחה המטפלים בהוריהם טיפול לא-פורמלי חשופים לביקורת מכמה כיוונים.

הגדרת המושגים "בן משפחה" ו"הורה"

אחד החסרונות המרכזיים של שני החוקים שתוארו הוא ההגדרה המצומצמת של "בן משפחה" ו"הורה" והדיסהרמוניה החקיקתית ביניהם. כפי שפורט לעיל, המושג "הורה" הוגדר בחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) הגדרה צרה החלה אך ורק על ההורה הזקן של העובד או של בן/בת זוגו. בחוק פיצויי פיטורין הוגדר "בן משפחה" בהקשר הנדון הגדרה שונה במקצת: היא רחבה יותר, בהכילה את בן זוגו של העובד וכן את סבו או סבתו, והיא מצומצמת יותר, שכן היא אינה כוללת הורה של בן זוג שאינו מתגורר עם העובד ושעיקר כלכלתו אינה עליו. בהתחשב בקשת המגוונת של מעניקי הטיפול הלא-פורמלי בפועל, ברור שהגדרות צרות אלה אין בהן מענה לצרכים הקיימים. נראה שאין סיבה ליצור דיסהרמוניה חקיקתית ולשלול מנכד בגיר את הזכות לנצל ימי מחלה בתשלום כדי לטפל בסבו או בסבתו החולים. כמו כן שני החוקים מתעלמים לחלוטין מהמציאות, כפי שנחשפה במחקרים אמפיריים בנושא, שבה מגוון רחב של בני משפחה, נוסף על המפורטים לעיל, נושאים בנטל הטיפול הלא-פורמלי הממושך בזקנים (אחיינים, אחים ובני דודים). יש מקרים שבהם שכנים או חברים הם הנושאים בנטל הטיפול בפועל. ראוי להביא בחשבון גם את ההקשר החברתי המיוחד לישראל, שבה ניצולי שואה רבים שהם עריריים, וכן עולים חדשים שחלקם נעדרים רשת תמיכה משפחתית בארץ. במציאות חברתית כזאת מתחדדת ביתר שאת חשיבות הרחבתה של הגדרת המושגים "בן משפחה" ו"הורה". מדיניות ראויה, המתמודדת בצורה ריאלית ורציונלית עם תופעת הטיפול הלא-פורמלי הממושך בזקנים, צריכה לאמץ הגדרה רחבה ככל האפשר של יחסי הזיקה בין המטפלים/העובדים ובין המטופלים/הזקנים. רק כך תשיג התמיכה התעסוקתית את יעדה החברתי – לאפשר לעובדים מסוגים שונים לעמוד במחויבותם לטיפול לא-פורמלי בזקנים.

הגדרת המושג "הורה חולה"

"הורה חולה" בחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) מוגדר "הורה שחלה והפך להיות תלוי לחלוטין בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום-יום", ואילו "פעולות יום-יום" מוגדרות באמצעות הפניה לסעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח

משולב), התשנ"ה-1995. "פעולות יום-יום" המוגדרות בסעיף זה הן "לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה, נידות עצמית בבית". ואולם "הפניה חקיקתית" זו גורמת שוב לדיסהרמוניה ולצמצום מהותי של התמיכה התעסוקתית בטיפול הממושך בזקנים. חוק הביטוח הלאומי אינו מכיר בזכות כללית של אוכלוסיית הזקנים המוגבלים לקבל תמיכה סיעודית. חוק זה מצמצם זכות זו ומעניקה רק לשתי קטגוריות של זקנים מוגבלים: מי ש"תלוי במידה רבה בעזרת הזולת או הזקוק להשגחה" ומי ש"תלוי לחלוטין בעזרת הזולת לביצוע כל פעולות יום-יום או הזקוק להשגחה מתמדת" (סעיף 224 לחוק הביטוח הלאומי). חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלה הורה) הרחיק לכת עוד וצמצם את אוכלוסיית הזקנים המוגבלים שילדיהם יכולים ליהנות מהחוק אך ורק לקטגוריה אחת, הקטגוריה החמורה: אלה שרמת מוגבלותם כה חריפה וקיצונית עד כי הם תלויים לחלוטין בעזרת הזולת לביצוע כל פעולות היום-יום. ראוי לזכור כי פסיקת בתי הדין לעבודה בהקשר של הזכאות לגמלת סיעוד נקטה גישה מצמצמת ודווקנית בכל הנוגע להגדרת מידת התלות המצדיקה הענקת הגמלה (ב"ל 245/99, דיין נ' הביטוח הלאומי; בדב"ע מט/05-120, הביטוח הלאומי נ' טישלר; ע"ב 301698/97, אקסלרד נ' תמר). המשמעות היא שעובדים רבים אינם זכאים ליהנות מהחוק – אלה המטפלים בזקנים שמוגבלותם היומיומית ניכרת, אך היא אינה מגיעה לכלל "תלות מוחלטת". לדוגמה, עובדת שאימה הזקנה איננה מסוגלת להתלבש, להתרחץ או לבשל ללא עזרה, לא תוכל לקחת חופשה מעבודתה מכוח החוק כדי לטפל בה, משום שהאם מסוגלת לאכול בעצמה וללכת בתוך ביתה בעזרת הליכון. האם אינה מתאימה להגדרה "תלויה לחלוטין בעזרת הזולת" שבחוק (עב"ל 2/99, וינוגרד נ' הביטוח הלאומי). הגדרה מצומצמת זו למושג "הורה חולה" עומדת בניגוד מוחלט לצרכים כפי שהם עולים מהמחקרים. אם נחזור ונתבונן בממצאי המחקרים שהוזכרו בחלק הראשון של הפרק, נגלה כי טיפול ממושך לא-פורמלי מוענק ברוב המקרים לא רק לזקנים הסובלים ממוגבלות מוחלטת (5-6 מוגבלויות יומיומיות) אלא גם לזקנים הסובלים ממוגבלות חלקית בתפקוד היומיומי (1-4 מוגבלויות). מדיניות חקיקתית מצמצמת גורמת לכך שקבוצה נכבדה מקרב העובדים, המעניקים טיפול לא-פורמלי לקרוביהם הזקנים, אינה זכאית ליהנות מההטבה. מדיניות רציונלית, ההולמת את המציאות הרבגונית של הטיפול הלא-פורמלי הממושך, מחייבת הרחבת ההגדרה של "הורה חולה"; הפניה בלתי מוגבלת להגדרת הזכאות לגמלת סיעוד בחוק הביטוח הלאומי צריכה לכלול גם את אוכלוסיית הזקנים התלויים במידה רבה בעזרת הזולת, ולא רק את אלה התלויים בה לחלוטין.

תוכן הזכאות והיקפה

כאשר בוחנים את ההטבה הניתנת לבני משפחה בשני החוקים, חוק פיצויי פיטורין וחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), מתברר שבשניהם לא מדובר בהטבה המספקת פתרון ריאלי לצרכים. אין ספק שהוראת החוק לפיצויי פיטורין מיטיבה את מצבם של העובדים לעומת מצבם כשנאלצו להתפטר ללא זכות לפיצויי פיטורין. ואולם, בהיבט החברתי-כלכלי, הענקת פיצויי הפיטורין אינה עונה על הצרכים הכלכליים של המטפלים הלא-פורמליים. בהיעדר תמיכה כלכלית אחרת, המשמעות המעשית היא שבחודשי הטיפול הממושך הלא-פורמלי העובד אינו מקבל שכר כלשהו, ובמקרים מסוימים אף מממש כספים שהיו אמורים להבטיח את הכנסתו הפנסיונית לאחר גיל הפרישה. במילים אחרות, חשוב להיות ערים לכך שבהענקת פיצויי הפיטורין אין משום "פתרון" לאובדן הכלכלי הניכר שנגרם לעובדים הנאלצים להתפטר לצורך טיפול ממושך בהוריהם. לכל היותר, פיצויי הפיטורין מצמצמים במעט את הנזק הכלכלי הרב הכרוך בטיפול ממושך בהורים. גם בהקשר של חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) לא מדובר בהטבה של ממש. דמי המחלה המנוצלים הם על חשבון דמי המחלה הצבורים של העובד, כך שהחוק אינו "מוסיף" זכויות אלא רק מאפשר לנצל זכויות קיימות לצרכים אחרים. אם איתרע מזלו של עובד, והוא ניצל את ימי המחלה שלו כשהיה חולה, אין לו אפשרות לקבל חופשת מחלה נוספת בתשלום לשם טיפול באביו החולה. זאת ועוד: מסקירת היקף הצרכים של הטיפול הממושך ברור ששישה ימי עבודה הם בבחינת טיפה בים של הצרכים האמיתיים. אפשר לבקר גם את דרישת החוק שרק אחד מבני הזוג יממש את הזכות לקבל דמי מחלה ואת דרישת התקנות שלפיהן אח ואחות, למשל, לא יוכלו להיעדר ממקומות עבודתם באותו פרק זמן. במקרים רבים יש צורך במטפלים אחדים כדי לענות על צורכי הטיפול. ברור לכל שאין כאן ניסיון אמיתי לפתור את הבעיות הכרוכות בטיפול ממושך בבני משפחה זקנים; יש כאן, לכל היותר, מגמה להקטין במקצת את הנזק הכלכלי. אם יש בכוונת המחוקק להתמודד ברצינות עם הנושא, עליו להכיר בזכות להשתמש בימי מחלה נוספים, בלי קשר לימי המחלה ה"רגילים" של העובד – להעמידם לעצמם, לצד הגדלה ניכרת של מספר ימי המחלה. המבנה הנוכחי של החוק מתעלם מצורכי המציאות ואינו מעניק תמיכה תעסוקתית של ממש.

פתרונות יצירתיים

המסגרות החוקיות בישראל אינן מעמידות אפשרויות רבות לפני העובדים המטפלים בבני משפחה זקנים: לאחר ניצול ששת הימים במסגרת ימי המחלה

שצברו, כל שנותר להם לעשות הוא להתפטר או להיות תלויים בחסדי המעביד שיהיה מוכן לנהל משא ומתן על מעבר למסגרת עבודה חלקית. האפשרויות ומערכות התמיכה התעסוקתיות בישראל מצומצמות ביותר, ואין מדיניות כוללת בנושא. ואולם אפשר לחשוב על פתרונות יצירתיים הרבה יותר, שיאפשרו ליישב או למתן את הקונפליקט בין נטל הטיפול ובין נטל העבודה. נסקור בקצרה כמה אפשרויות יצירתיות שמשפט העבודה הישראלי טרם אימץ.

א. גמישות בשעות עבודה, בהיקף המשרה וביכולת לעבוד מהבית: הענקת זכות לעובדים לעבור ממסגרת תעסוקה של משרה מלאה למסגרת תעסוקה של משרה חלקית או, לחלופין, לעבור ממסגרת פורמלית של שעות עבודה מוגדרות למסגרת גמישה המאפשרת לעובד להתחיל את עבודתו ולסיימה לפי בחירתו או לבצע את העבודה מביתו – כל אלה הן שיטות המאפשרות לעובדים לתאם בין המחויבות לעבודה ובין אופיו והיקפו של הטיפול הממושך בבני משפחתם הזקנים. מחקרים מראים שאפשרויות אלה מייצגות את המדיניות הטובה ביותר ליישוב הקונפליקט בין טיפול בזקנים ובין המחויבות לעבודה (Work and family, 1991). עוד יתרון במדיניות העסקה גמישה כגון זו נובע מהיכולת לעצב אותה כך שהיא תחול על כל העובדים בחברה, במסגרת של "מדיניות ידיוותית לעובדים בעלי משפחה" – family friendly work environment. בכך תוסר הסטיגמה הכרוכה בבקשה לתמיכה בשל נסיבות של טיפול ממושך בבני משפחה זקנים (Phillips, 1999).

ב. חופשת משפחה או חופשה לצורכי טיפול ממושך בבני משפחה: המושג "חופשת משפחה" או "חופשה לצרכים משפחתיים" (family care leave) זכה להכרה במשפט העבודה הישראלי, בעיקר בשנים האחרונות, במסגרת שלושה חוקים חדשים: חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), תשנ"ג-1993; חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת בן זוג) וחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד). ההסדרים בשלושת החוקים כמעט זהים, והביקורת שנמתחה על חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) רלוונטית לכולם. מעבר להסדרים מצומצמים אלה, אין כמעט פיתוח של "חופשת המשפחה" במשפט העבודה בישראל ברמה הסטטוטורית, ואילו ברמת ההסכמים הקיבוציים הפיתוח מצומצם ביותר ומוגבל לאירועים כגון נישואין, לידה או מוות. כדאי לזכור כי

את "חופשת המשפחה" ניתן לעצב בדרכים שונות ומגוונות. לדוגמה, אפשר לאמץ מדיניות המזכה עובדים בחופשה ללא שכר (או בשכר חלקי) במשך שנה, עם התחייבות להמשך תעסוקה בתום החופשה (Ishii-Kuntz, 1999; Reichert & Naegele, 1999), או לאפשר לעובדים לבחור בין קבלת פיצויי פיטורין לבין יציאה לחופשה ללא תשלום ל-2-3 שנים, כאשר בפרק הזמן הזה הם ממשיכים לצבור ותק וזכויות פנסיה; בתום החופשה ניתנת להם אפשרות להעסקה מחדש או לקבלת פיצויי פיטורין. הדברים אינם בגדר רעיונות תאורטיים בלבד, ובעולם יש כבר התנסויות כאלה (Leichsenring & Evers, 1994).

ג. הקמת מרכזי יום לקשישים על ידי מעסיקים פרטיים במסגרת מקומות העבודה: יוזמה של מעסיקים פרטיים להקמת מרכזי יום לקשישים בתוך מקומות עבודה או בקרבתם – גם זה פתרון יצירתי לבעיה. השירות מוענק לעובדים שהוריהם זקוקים לטיפול ממושך, בתוך מכלול ההטבות ותנאי העבודה שלהם. מרכזי יום כאלה עשויים לפתור את הקונפליקט בין מחויבות העובדים לעבודה ובין הדאגה להוריהם הזקנים ולהפחית את העול הכלכלי המוטל על כתפיהם ועל כתפי המדינה. מדיניות כזאת עדיין אינה נפוצה ואינה מקובלת, אך היא מוכרת בספרות האקדמית העוסקת בתמיכה תעסוקתית (Phillips, 1999).

תמיכה במטפלים, עידוד והעצמה

אחת הבעיות הכלליות הקשורות לטיפול הלא-פורמלי באוכלוסייה הזקנה, ולא רק בתחום התמיכה התעסוקתית, היא חוסר ידע. מחקרים מצביעים על כך שמטפלים לא-פורמליים רבים מתמודדים עם בעיות פרקטיות הנובעות מחוסר ידע והיעדר מודעות לזכויות ולשירותי תמיכה חברתיים (Green & Monahan, 1989; Toseland & Rossiter, 1989). תכניות שתכליתן לענות על צרכים אלה – תכניות המספקות מידע מקצועי וידע רלוונטי, תכניות המקיימות קבוצות תמיכה וייעוץ על בסיס קבוע לצד שירותים תומכים המאפשרים הפחתת עומס הטיפול, הוכיחו כי יש בהן כדי להפחית במידה ניכרת את רמת המתח, הדיכאון ותחושת העומס אצל המטפלים הלא-פורמליים (Mittelman et al., 1995). יתרה מזאת: יש יוזמות של מעסיקים פרטיים המספקים שירותי מידע ותמיכה לעובדים המטפלים בבני משפחה זקנים במסגרת סל ההטבות התעסוקתיות המוענקות על ידי מקום העבודה. בתחום זה של התמיכה התעסוקתית החוק בישראל שותק, ואין

שום מסגרת פורמלית או סטטוטורית המחייבת או ממסדת תכניות תעסוקתיות להתמודדות עם היעדר הידע והמודעות לזכויות החוקיות בתחום זה.

יוזמות של ארגוני עובדים וארגוני מעבידים

כאשר בוחנים את התמיכה התעסוקתית בטיפול לא-פורמלי בזקנים – לא ברמת החקיקה הראשית אלא ברמה של הסכמי עבודה קיבוציים או אפילו הסכמי עבודה אישיים – מתגלה תמונה קודרת. בהקשרים אחרים של יחסי טיפול ממושכים בתוך המשפחה, כגון טיפול בילדים קטנים, יש בישראל הכרה, בהסכמים קיבוציים מסוימים, בנטל הכרוך בכך – הכרה המתבטאת בהענקת זכויות נוספות לנושאים בעול הטיפול. ואולם להכרה בטיפול ארוך-טווח בזקנים אין כל ביטוי במערך ההסכמים הקיבוציים בישראל. נראה שבקרב המעסיקים הפרטיים בישראל ובמסגרת מדיניות התעסוקה בשוק הפרטי בכלל עדיין אין מודעות מספקת לצורך לפתח תכניות פרטיות או יוזמות פרטיות להקלת הקונפליקט שנתונים בו עובדים המטפלים בהוריהם הזקנים. תמונה זו איננה ייחודית לישראל. על פי ממצאי מחקר מראשית שנות ה-90, פחות מ-10% מהמעסיקים הפרטיים בארצות הברית החלו ללמוד את הבעיות הכרוכות בטיפול ארוך-טווח בבני משפחה זקנים המוטל על העובדים בחברות; שיעור קטן מזה בקרב המעסיקים הפרטיים פיתחו מדיניות תעסוקה ספציפית להתמודדות עם הסוגיה (Seccombe, 1992). מחקר שנערך בקנדה מלמד כי למרות העלייה במודעות לצורך במדיניות שתאפשר שעות עבודה גמישות וחופשות לצורך טיפול בבני משפחה, רוב הפתרונות עדיין מבוססים על הסדרים אישיים לא-פורמליים בין העובד ובין המעביד (Stone, 1994). בתחום זה יש כר נרחב לפעילות וליזומה: מעסיקים יכולים ליצור בעבור העובדים מערך של תמיכה, חינוך ומידע הנוגע לתפקידם בטיפול הלא-פורמלי. מעבידים (בעיקר במקומות עבודה גדולים) יכולים להציג חבילת הטבות גמישה, שהעובדים יוכלו לבחור מתוכה את הטבות המתאימות להם, בהן גם כאלה הקשורות לטיפול בבני משפחה זקנים. המעבידים יכולים להציע גם יתר גמישות בשעות העבודה וביציאה לחופשות ולפתח גישה "ידידותית" לעובדים שיש להם מחויבויות טיפול משפחתיות (family-friendly policies). מחקרים מראים שמדיניות גמישה, המבטאת גישה חיובית למחויבות של עובדים לטיפול ארוך-טווח בבני משפחה, אכן מקילה במקצת את נטל הטיפול על העובדים (Starrels, Ingersoll-Dayton, Neal & Yamada, 1995). אין לנו אלא להצטרף אל המלומדים שיצאו בקריאה למעסיקים – ליצור וליזום מדיניות חדשה בתחום זה (בן ישראל, 1998).

תמיכה תעסוקתית בראייה רחבה

מעבר לסוגיות הספציפיות שהועלו כאן, אפשר להעלות שאלות עקרוניות על תפיסת העולם הרצויה במשפט הישראלי בתחום התמיכה התעסוקתית. דיון מקיף בשאלות אלה אמנם חורג מהיקפו של פרק זה, אך נציג כמה נקודות למחשבה בעניינים שאי אפשר להתעלם מהם בבואנו לבחון את מדיניות התמיכה התעסוקתית בשלמותה.

סוגיה מרכזית שיש לתת עליה את הדעת היא הקשר הסיבתי בין תמיכת המדינה והחוק בעובדים, המטפלים הלא-פורמליים בזקנים, ובין הטיפול בפועל באוכלוסיית הזקנים. הנחת המוצא של עקרונות המדיניות שפורטו לעיל היא שהמדינה, באמצעות חקיקה, יכולה להשפיע על המצב, לעודד אנשים ולגרום לכך שעוד אנשים ובני משפחה יהיו מסוגלים ומוכנים לקבל עליהם את נטל הטיפול הממושך בזקנים. ההנחה היא שחקיקה המאפשרת לעובדים לקחת יותר ימי חופשה או לנצל יותר ימי מחלה תהיה בבחינת הקלה אמיתית של נטל הטיפול על כתפי העובדים המטפלים. ואולם השאלה היא – האם הנחה זו תקפה? האם היא אכן עומדת במבחן המציאות? הרי אפשר שבני משפחה מחליטים לקבל עליהם את הטיפול ארוך הטווח בקרוביהם בלי קשר לתמיכה כלשהי של המדינה. אפשר גם, כפי שתיארו זאת מלומדים אחדים, שהתמריצים הכלכליים יכולים לתמוך במטפלים הלא-פורמליים שבין כך ובין כך היו מעניקים את הטיפול – אך אין בהם כדי לגרום שינוי של ממש בדפוסי ההתנהגות של אלה שאינם מרגישים מחויבות כזאת (Arling & McAuley, 1983; Horowitz & Shindelman, 1983). אך הדיון אינו מתמצה בכך, שכן אפשר להמשיך ולשאול – האם חוקי התמיכה התעסוקתית אינם משרתים מטרות נוספות? גם אם החוקים אינם עוזרים די לבני המשפחה ואינם בבחינת מרכיב מהותי בשיקולי המטפלים – מה בדבר הזקנים המטופלים? אפשר שעצם קיומם של חוקים כאלה משפיע מבחינה פסיכולוגית גם על מעמד הזקנים, בהכירם בכך שלמדינה "אכפת" וכי יש הערכה לטיפול של בני המשפחה.

אפשר להוסיף ולטעון עוד, שתנאי בסיסי לפיתוח מדיניות חברתית נכונה הוא קיומו של בסיס ידע על המתרחש במציאות. המחקר האמפירי בישראל מצומצם ביותר בתחום של הטיפול והתמיכה הלא-פורמליים בבני משפחה זקנים, בעיקר בכל הנוגע לזיקה בין הצרכים ובין המודעות לחוקים הקיימים והשימוש בהם. בהיעדר מחקר מקיף, איננו יודעים עד כמה חוק דמי מחלה, למשל, אכן ממלא את ייעודו. אין בידינו להעריך כמה עובדים מכירים את זכותם לקבל פיצויי פיטורין כאשר עילת התפטרותם היא הצורך לטפל בבני משפחתם המזדקנים.

הצורך בנתונים אמפיריים, כדי להעריך את הצלחת אמצעי התמיכה התעסוקתיים בישראל או את כישלונם, הוא אפוא צורך חיוני להמשך פיתוח החקיקה בתחום. מעבר להיבטים המעשיים, מדיניות התמיכה בטיפול לא-פורמלי בזקנים מעלה גם סוגיות מוסריות. האם טיפול בהורים זקנים איננו משום חובה מוסרית, שקיומה כלל אינו תלוי במתן הטבה, עידוד או תמיכה? האם כשאנו תומכים, מעודדים, מקילים או משלמים בעבור ביצוע חובה מוסרית וחברתית מובנת מאליה ומוצדקת בפני עצמה – האם בכך איננו מצדיקים למעשה את הפרתה בהיעדר תמיכה? במילים אחרות: האם התמיכה התעסוקתית אינה הופכת את חובת הטיפול בהורים הזקנים מחובה מוסרית מוחלטת לחובה מוסרית יחסית, שקיומה מותנה בתמיכה של המדינה או המעביד? ביהדות, כמו בדתות אחרות, החובה המוסרית לדאוג לשלומם של ההורים היא חובה עמוקה ועתיקת יומין. גם בלא מסגרת מוסרית דתית, הצדקות מוסריות רבות מבססות את חובת הילדים לדאוג להוריהם בזיקנתם, הצדקות המבוססות על הכרת תודה, על הדדיות והסכמה, על השבת טובה ועל ערכים של משפחה וקהילה (Nelson & Nelson, 1992). חובות מוסריות אלה אינן תלויות בקבלת תמורה כספית או בקיומם של תמריצים והקלות. דבקות באמות מידה מוסריות אלה יכולה לעורר את הטענה שאין כל הצדקה לתמוך באנשים המטפלים בבני משפחתם הזקנים או להתחשב בהם בצורה חריגה, שכן אין במעשיהם אלא מילוי חובה מוסרית וחברתית רגילה לחלוטין. כנגד טענה זו אפשר לטעון, ברוח התמיכה בהורים המטפלים בילדיהם הצעירים, שתמיכה בבני משפחה המטפלים בהוריהם הזקנים ועידודם אין בה משום הפחתה או זילות של החובה המוסרית, נהפוך הוא – בעצם התמיכה בטיפול ארוך-טווח לא-פורמלי יש משום הכרה בחשיבותו המוסרית. במילים אחרות: דווקא ההכרה בהיבט המוסרי של הטיפול ארוך-הטווח מחייבת את המדינה ואת המעסיקים להקל ככל האפשר על המטפלים למלא את חובתם זו ולמנוע מצב שבו נבצר מהם לבצע בשל אילוצים תעסוקתיים.

לבסוף, חשוב לזכור כי יש מי שיטענו שמאחורי עיצוב מדיניות של תמיכה תעסוקתית בטיפול לא-פורמלי ממושך בזקנים על ידי בני משפחה מסתרת גם עמדה פוליטית, עמדה האומרת שאין זו חובתה של המדינה לטפל בזקניה המוגבלים. אפשר לטעון כי מדיניות התמיכה בטיפול לא-פורמלי בזקנים על ידי בני משפחתם העובדים היא, בעצם, ביטוי נוסף למדיניות של הפרטה. ככלל, הפרטה היא הסרת האחראיות לפעולות שונות מעל כתפי רשויות החברה והמדינה והעברתה אל כתפי יחידים או גופים פרטיים. מדיניות זו היא תוצר של תפיסת עולם פוליטית רחבה יותר, המבקשת לצמצם את מעורבות המדינה

במערך הפעילות הכלכלית-חברתית שלה; תפיסת עולם זו רואה באחריות לצורכי האזרחים אחריות אישית, ולפי התפיסה הכלכלית – גופים פרטיים, הפועלים על בסיס עקרונות השוק החופשי, מסוגלים לספק צרכים אלה בצורה טובה ויעילה יותר מהמדינה או מגופים ציבוריים. במדיניות התמיכה התעסוקתית המדינה מעניקה לעצמה אישור להשתחרר מאחריותה לזקנים המוגבלים, באמצעות מסירת הטיפול בהם לבני משפחתם והעמסת הנטל הכלכלי הכרוך בכך על כתפי העובדים והמעסיקים. מדיניות הפרטה כזאת חשופה לביקורת מצד אלה הטוענים כי ייפגעו ממנה דווקא הזקנים המוגבלים, הפגיעים והעניים ביותר: אלה שבני משפחתם מחוץ למעגל העבודה, אלה שבני משפחתם עובדים במקומות עבודה ובתנאי שכר כאלה שלתמיכה תעסוקתית בהם אין כל משמעות מעשית, ואלה שאין להם בני משפחה או קרובים אחרים.

לאן ממשיכים מכאן?

המפגש בין המשפט לזיקנה בתחום התמיכה התעסוקתית בבני משפחה המטפלים בהוריהם הזקנים, אף שהוא תחום ספציפי וצר, הוא מגלם קשת של שיקולים ויש בו פנים רבות – לחיוב ולשלילה. בצד החיוב, אפשר לראות בסעיף 6 לחוק פיצויי פיטורין וחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) ראשית ביטוי ומודעות של המחוקק הישראלי לעול הכבד המוטל על כתפי בני המשפחה המטפלים בקרוביהם הזקנים בד בבד עם היותם עובדים. בהליך החקיקה של חוק דמי מחלה ניכר בדיון בכנסת כי בית המחוקקים ער לשינויים החברתיים המחייבים התייחסות מיוחדת לנושא. לעומת זאת, בצד השלילה אפשר להצביע על שלל הליקויים במצב הקיים בישראל: התמיכה החוקית מצומצמת ביותר, והיא כוללת ימי חופשה מעטים או זכאות לפיצויי פיטורים שאין בהם כדי לענות על הצרכים האמיתיים; התמיכה התעסוקתית אינה ניתנת לעובדים שאינם בני המשפחה הגרעינית, או שהיא ניתנת בצורה לא שוויונית בין החוקים השונים; התמיכה התעסוקתית ניתנת רק לאותם בני משפחה זקנים התלויים בעזרת הזולת תלות מוחלטת ולא רק חלקית; יש חללים חוקיים של ממש בכל הנוגע ליוזמה ולפעילות בתחום ההעצמה והחינוך, בתחום הפעילות של ועדי העובדים והמעסיקים הפרטיים, וכן במידת המודעות של העובדים לזכויותיהם החוקיות ובמידת השימוש בהן בפועל.

התבוננות בהתפתחויות של השנים האחרונות בתחום זה מעצימה דווקא את תחושת ההחמצה של ממד התמיכה החוקית בבני משפחה. מחד גיסא, מחקרים עדכניים בישראל חושפים את העובדה כי מעבידים בישראל אינם מודעים כמעט

לקיומן של זכויות חוקיות הנוגעות לעובדים המטפלים בבני משפחה, ואף מעדיפים מדיניות חוקית של "העדר מדיניות" בתחום זה (יעביץ, 2009). מאידך גיסא, המאבקים המשפטיים האחרונים של ארגוני זכויות נשים התמקדו דווקא בהכרה בהוצאות בגין טיפול בילדים לצורכי מס, מתוך הזנחה של הצורך להכיר לצורכי מס גם בהוצאות הכרוכות בטיפול בבני משפחה מוגבלים אחרים, ובייחוד בהורים זקנים ומוגבלים. נדמה אפוא כי מורכבותה של התמונה המשפטית ומציאות של הישגים לצד כישלונות ממשיכות ללוות אותנו בהמשך מסענו להבנת הדרכים שבהן המשפט משפיע על הזקנים בישראל.

כשהחוק מנסה לתכנן את הזיקנה

הקדמה¹

בפרק זה נתמקד בממד המניעה – השימוש בכלי תכנון משפטיים לקראת הזיקנה ובמהלכה. כפי שתואר בפרק השני, עם הצגת המודל הרב-ממדי, מערכת המשפט אינה מסתפקת בהגנה על הזקנים או בתמיכה באלה המטפלים בהם; היא מתמקדת ביצירת כלים משפטיים המאפשרים לזקנים לעצב את חייהם בכוחות עצמם ולשלוט בקבלת החלטות גם כאשר יכולתם הפיזית והמנטלית מידרדרת. הדיון בממד המניעה והתכנון בפרק זה מחולק לארבעה חלקים: בחלק הראשון תוצג התשתית החברתית והרעיונית של ממד התכנון והמניעה בזיקנה; בחלק השני יוצגו כלי המניעה והתכנון השונים; בחלק השלישי יוצגו תוצאות מחקר, שנערך בישראל בשנת 2003, בקשר להיכרות עם כלי תכנון ומניעה משפטיים בקרב זקנים בישראל ולמידת השימוש בהם; בחלק הרביעי יידונו ההשלכות של ממצאי המחקר הזה על כיווני מחקר ופיתוח מדיניות בעתיד.

א. התפתחות כלי המניעה המשפטיים בזיקנה

1. משפט מונע

”משפט מונע” (preventive law) הוא מושג שדיון של ממש בו החל בשנות ה-60

1 פרק זה מבוסס על המאמר: דורון, י' וגל, ע' (2003). משפט מניעה וזיקנה: כלי תכנון משפטיים בזיקנה. המשפט, ט', 448-427. המחבר מודה למערכת ”המשפט” ולד”ר גל על הרשות להשתמש במאמר בספר.

של המאה העשרים (Brown, 1956). הרציונל של תחום המשפט המונע מתמקד ביכולתם של המשפט ושל עורכי דין לזהות ולחזות אירועים או מצבים הכרוכים במחלוקת משפטית, למנוע את היווצרותם או לצמצמם (Stolle, Wexler, Winick & Dauer, 1997). מבחינות רבות, ההיגיון שבבסיס המשפט המונע דומה לזה שבבסיס הרפואה המונעת: במקום להתמודד עם הצורך לרפא את המחלה לאחר שהתפרצה, הרפואה המונעת מנסה לזהות את גורמיה ולמנוע מלכתחילה את התרחשותה (Hardaway, 1997).

לגישה של מניעה יתרונות גדולים בתחום המשפט, שכן היא מכוונת לתוצאה: מטרתה ליצור את מרב ההזדמנויות החוקיות ולצמצם ככל האפשר אובדן או הפסד משפטי (Horvath, 1998). גישה כזאת תורמת גם ליעילות כלכלית, משום שיש בה כדי למנוע, במקרים רבים, את הצורך לפנות לערכאות משפטיות או לנהל מאבקים משפטיים יקרים וממושכים. כלי מניעה משפטיים מסוגלים למנוע היווצרותם של סכסוכים ולהביא לידי יישוב מהיר ופשוט יחסית של סכסוכים שבכל זאת נוצרו. גישה זו עולה בקנה אחד עם עוד גישות חדשניות במשפט, כגון הגישה התרפויטית (therapeutic jurisprudence); זו מבוססת על תפיסת עולם טיפולית, התורמת לשיפור מערכת היחסים בין עורכי הדין ללקוחותיהם וגורמת לעורכי הדין להתייחס אל הלקוחות ואל סיפוריהם לא רק כאל "אירועים משפטיים" (cases) אלא כאל בני אדם שאפשר להזהרות עמם, להבין אותם ולהרגיש כלפיהם אמפטיה (Zacharias, 1999).

2. מניעה בזיקנה

חשיבותו של ממד המניעה בעיצוב מדיניות חברתית הנוגעת להזדקנות החברה מוכרת זה מכבר (Bloom, 1982; Simson, Wilson, Hermalin & Hess, 1983). מדע הזיקנה, הגרונטולוגיה, הפנה את תשומת הלב המחקרית כבר לפני עשרות שנים לאפשרויות לצמצם מצבים פתולוגיים, כגון על ידי מניעת פעולות מסוימות, הימנעות מהתנהגות מזיקה לבריאות או אימוץ של סגנון ותרבות חיים המשפיעים על איכות הזקנה – הן ברמה האינדיווידואלית והן ברמה הקיבוצית (ברגמן, 1985; נייפרס, 1985). חשוב לזכור כי הזדקנות וזיקנה הן חלק טבעי ממעגל החיים, ומניעתן היא עדיין בחזקת חלום. ואולם, גם אם אי אפשר לבטל את תהליך הזדקנות, אפשר בהחלט לצמצם את עוצמתן של תופעות הלוואי האופייניות לזיקנה, כגון ירידה ביכולת התפקוד והצורך בעזרת הזולת בעת קבלת החלטות בענייני בריאות ורכוש. התכלית של כלי המניעה המשפטיים היא לאפשר לאדם להתכונן לקראת הזיקנה, כדי שיוכל לשלוט טוב יותר בתופעות הנלוות אליה,

ולהבטיח שרצונותיו ושאיפותיו יוגשמו ברוח תפיסת עולמו האישית גם בשלבים האחרונים של חייו (בריק, 1985).

ב. כלי תכנון ומניעה משפטיים לקראת זיקנה

חשיבותם של כלי תכנון ומניעה משפטיים לקראת זיקנה מוכרת גם היא זה מכבר. אפשר למצוא אותם בהסדרים חוקיים כלליים, כדוגמת ביטוח הסיעוד (קטן ולבנשטיין, 1999), או בהסדרים חוקיים ממוקדים המאפשרים התערבות לצורך הענקת הגנה, כדוגמת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962 (דורון, 2001א). מטרת פרק זה – להציג מחקר שהתמקד בסוג מוגדר של כלי תכנון ומניעה: כלי תכנון ומניעה אינדיווידואליים. הכוונה למסמכים משפטיים שהכנתם, עיצוב תוכנם והוצאתם אל הפועל הם פרי בחירה אישית של היחיד, ללא תכתיב של המדינה. מסמכים משפטיים ברמה זו, כגון הענקת ייפוי כוח, יצירת חשבון נאמנות או בעלות משותפת ברכוש, מוכרים מאות בשנים (King, 1996; Rains). לצד כלים ותיקים אלה התפתחו בעשורים האחרונים כלי תכנון חדשים, כגון "צוואה בחיים", הוראות רפואיות מקדימות וייפוי כוח מתמשך (Sabatino, 1992). מדובר אפוא בקשת של מסמכים או הסדרים חוקיים, המאפשרים ליחיד להביא לידי ביטוי את שאיפותיו ורצונותיו בהגיעו לזיקנה ולהעניק להם תוקף משפטי מחייב שאינו פג גם במצבים של אובדן כשירות משפטית. אפשר לחלק את כלי התכנון והמניעה האלה לשני סוגים עיקריים: כלי מניעה ותכנון בתחום הרפואי וכלי מניעה ותכנון בתחום הכלכלי (תחום הרכוש).

1. כלי תכנון ומניעה בתחום הרפואי

בהיסטוריה האמריקנית המודרנית אפשר להצביע על שני אירועים חשובים שהשפיעו על פיתוח כלי תכנון ומניעה משפטיים בתחום הרפואי. האירוע הראשון התרחש בשנת 1990, בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון האמריקני בעניין הצעירה ננסי קרוזן (Cruzan v. Director, Missouri Department of Health). מדובר במקרה – הראשון מסוגו שהובא לפני בית המשפט העליון הפדרלי האמריקני – שבו הורים דרשו להפסיק את הטיפול הרפואי בבתם הבגירה שסבלה מנזק מוחי חמור בעקבות תאונת דרכים, לאחר כשבע שנים ללא כל שינוי או תקווה לשיפור במצבה. בית המשפט דחה ברוב קולות את בקשת ההורים. עם זאת פסק בית המשפט, בקביעה תקדימית, כי לכל אחת מהמדינות בארצות הברית יש סמכות חוקית להסדיר בחקיקה מדינתית את המצבים והתנאים שבהם מותר

לא לתת טיפול רפואי או להפסיק טיפול רפואי לאדם בלתי כשיר, בהסתמך על בקשתו הקודמת, עת היה צלול וכשיר.

פסיקה זו חוללה דינמיקה חקיקתית רחבת היקף, שבתוך שנים אחדות הביאה לידי כך שברבות ממדינות ארצות הברית נחקקו חוקים ספציפיים להסדרת כלי תכנון ומניעה בתחום הרפואי. חוקים אלה עסקו בתחילה ביצירת "צוואה בחיים" (living will), כלי המאפשר לאנשים בגירים וכשירים להכין מסמך משפטי מחייב, שבו הם רשאים להצהיר על רצונם שחיייהם לא יוארכו באופן מלאכותי בשעה שיהיו נתונים במצב סופני ולא יוכלו להביע את רצונם (Conard, 1993). חוקים אלה חייבו את הצוותים הרפואיים לכבד את ה"צוואה בחיים" ופטרם אותם מהאחריות הפלילית והמקצועית הכרוכה בנזק או במוות שעלולים להיגרם עקב אי מתן הטיפול הרפואי. בהמשך, לנוכח חוסר בהירות מספקת של מסמכי ה"צוואה בחיים", שופרו החוקים ותוקנו: הטרמינולוגיה "צוואה בחיים" שונתה ל"הנחיות מקדימות" (advance directives), המסמכים המשפטיים היו מפורטים הרבה יותר ואפשרו להגדיר בדיוק רב יותר את הפרוצדורות והטיפולים הרפואיים הספציפיים שיוענקו או שלא יוענקו לאדם בהיותו בלתי צלול או בלתי כשיר.

כך כבד, נחקקו בארצות הברית חוקים שהסדירו את היכולת להעניק ייפוי כוח מתמשך (durable power of attorney) – ייפוי כוח מיוחד העומד בתוקפו ואינו פוקע גם במצב שבו השולח מאבד את כשירותו המשפטית. בתחום הרפואי אפשרו חוקים אלה ליצור הסדר ייחודי המתמודד עם התפיסה הקיימת ביני השליחות הקלאסיים, שלפיה השליחות פוקעת עם מותו של השולח או עם "גריעת כשרותו" המשפטית (ברק, 1996). החוקים שנחקקו העניקו אפוא מעמד משפטי תקף לייפוי כוח שהעניקו אנשים בגירים, וחייבו את הצוותים הרפואיים לפעול על פי הוראות מיופי הכוח בשעה ששולחיהם איבדו את כשירותם ולא היו מסוגלים לתת הסכמה או אי הסכמה לטיפול רפואי.

האירוע החשוב השני התרחש אף הוא בשנת 1990, עם חקיקת חוק ההגדרה העצמית של החולים – Patient Self Determination Act (להלן: "PSDA"). מחקרים העלו כי מידת השימוש בכלים כגון "צוואה בחיים" או ייפוי כוח מתמשך, לצורך קבלת החלטות רפואיות, הייתה נמוכה ביותר, ולמעשה הם לא הצליחו לחלחל לתוך המציאות החברתית והמקצועית. ממצאי המחקרים הללו הם שהולידו את חוק ההגדרה העצמית של חולים. ברמה הפדרלית ובמסגרת תכניות ביטוח הבריאות הסוציאליות (Medicare ו-Medicaid), חייב החוק את כל מוסדות הבריאות המקבלים תמיכה כספית פדרלית להכין ולספק לכל חולה, עם קבלתו לטיפול במוסד הרפואי, מידע מפורט בכתב על זכותו ויכולתו החוקית להכין את

מסמכי התכנון והמניעה המשפטיים שתוארו לעיל; החוק חייב לחנך ולהכשיר את הצוות הרפואי בנושא, לתעד בצורה ברורה את מסמכי התכנון המשפטיים שמכינים החולים וליצור מדיניות ברורה בנוגע לכיבוד החוקים המאפשרים הכנה והוצאה לאור של כלי תכנון משפטיים ולאכיפתם של חוקים אלה (Sabatino, 1992). בעקבות החקיקה הזאת גברו מאוד החשיפה והפרסום וכן המודעות לקיומם של כלי התכנון והמניעה המשפטיים בתחום הרפואי (Bradley & Rizzo, 1999; Emanuel, Weinberg, Gonin, Hummel & Emanuel, 1993).

גם במשפט הישראלי אפשר לזהות בשנים האחרונות התעוררות במודעות לחשיבותם של כלי תכנון ומניעה משפטיים בתחום הרפואי. התעוררות זו באה בעקבות ניסיונותיהם של חולים סופניים לחייב רופאים לכבד "צוואה בחיים" שהכינו. ניסיונות אלה זכו להצלחה חלקית; אף שבתי המשפט לא הכירו פורמלית במעמד המשפטי המחייב של "צוואה בחיים", הם נתנו תוקף משפטי להבעת הרצון החד-משמעית של חולים שביקשו כי חייהם לא יוארכו בצורה מלאכותית בניגוד לרצונם בתנאים שונים (ה"פ (ב"ש) 1030/95, גלעד נ' המרכז הרפואי סורוקה; ה"פ (ת"א) 1141/90, אייל נ' וילנסקי; ה"פ (ת"א) 528/96, ביבס נ' עיריית תל אביב). גם פעילותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים, כגון עמותת "לילך" (הפועלת למען הזכות לחיות ולמות בכבוד) והעמותה למען זכויות החולה, תרמה להתפתחותו של תחום זה (חושן, 1993). לאחר כמה ניסיונות לעגן בחקיקה מנגנונים כדוגמת צוואה בחיים, אימץ המחוקק הישראלי בשנת 1996 (אימוץ חלקי) את ייפוי הכוח המתמשך ככלי לתכנון ולמניעה בתחום הטיפול הרפואי. על פי סעיף 16 לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996, רשאי היום כל אדם בישראל להעניק ייפוי כוח לצורך מתן הסכמה לטיפול רפואי, שיעמוד בתוקפו בעת שהאדם יהיה בלתי כשיר להסכים מדעת לטיפול הרפואי, כמתחייב מכוח החוק. בחודש אפריל 2003 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות בנוגע ל"הנחיות לשימוש בייפוי כוח לפי חוק זכויות החולה", ובתוכו דוגמה בסיסית לייפוי כוח כזה (חוזר המנהל הכללי, 2003ב). עוד התפתחות חשובה בתחום זה התרחשה במשפט הישראלי בחודש דצמבר 2005, עם חקיקת חוק זכויות החולה הנוטה למות, תשס"ו-2005. חוק זה היה למעשה הגשמת ההמלצות של דו"ח ועדת שטיינברג (דו"ח ועדת שטיינברג, 2001). ועדה זו, שמונתה לדון בסוגיה המורכבת של המתת החסד במשפט הישראלי, אימצה את מנגנון ההנחיות הרפואיות המקדימות בקווים הדומים לאלה של המשפט האמריקני; הנחיות אלה מאפשרות לאדם להכין מראש מסמך משפטי שבו הוא מורה כיצד לטפל בו בהיותו במצב סופני ונטול כשירות משפטית. במובנים רבים היווה חוק זה מהפכה במשפט הישראלי בתחום התכנון והמניעה, בכך שהציב לו

יעד מרכזי – לאפשר לאנשים לתכנן מראש כיצד יחיו את סוף חייהם, ועיגן את החובה לכבד את רצונותיהם. חוק החולה הנוטה למות טרם נחקק בעת עריכת המחקר המוצג בפרק זה, ולכן לא היה אפשר לבחון את השלכות החוק על רמת השימוש בכלי התכנון. ראוי לשוב ולבחון את הנושא בעוד שנים אחדות. מעניין שגם היום, קרוב לארבע שנים אחרי חקיקתו של חוק החולה הנוטה למות ושלוש שנים מאז כניסתו לתוקף, רמת המחקר האמפירי עדיין נמוכה ביותר, והמידע על מידת יישומו ודפוסי הפעלתו לוקה בחסר. מציאות זו היא, בין היתר, תוצאה של כמה גורמים: דפוס הפעולה האטי בכל הנוגע להתקנת התקנות מכוחו של החוק (אלה הותקנו רק כשנתיים לאחר חקיקתו ושנה לאחר כניסתו לתוקף), האטיות במינוי החברים בוועדות המוסדיות מכוחו של החוק, וכן המורכבות הכרוכה בהפעלת המערכת המנהלית לרישום ובקרה של מאגר המידע של כלי התכנון המשפטיים מכוחו של החוק במשרד הבריאות.

2. כלי תכנון ומניעה בתחום הכלכלי

בתחום הכלכלי התפתח במשך השנים, בעיקר בארצות הברית, מגוון של אמצעי מניעה ותכנון לקראת זיקנה. אחת הדוגמאות הבולטות בתחום זה היא חשבון הנאמנות (trust fund): זה חשבון בנק המנוהל על ידי נאמן, במסגרת הסכם נאמנות הכולל הוראות מפורטות וברורות של בעל החשבון בנוגע לפעולות שיש לבצע בכספים שבחשבון. ההוראות כוללות, בין היתר, את אופן הוצאת הכספים וניהולם במצב שהאדם איבד את יכולתו וכשירותו לתת הוראות משפטיות לנאמן (Kess & Westlin, 1988). דוגמה אחרת היא הפעלת ייפוי כוח מתמשך, לפי אותו עיקרון שהוצג בתחום הרפואי. בתחום הכלכלי, בייפוי כוח מתמשך ההוראות מייפות את כוחו של השלוח לנהל את נכסיו וענייניו הכלכליים של השולח גם במצב שזה איבד את צלילתו וכשירותו. לצד כלים ספציפיים אלה, יש כלים משפטיים כלליים המוכרים זה זמן רב במשפט האמריקני. בין הכלים האלה מינוי מיופה כוח לחשבון הבנק, צירוף בן משפחה לחשבון הבנק ומינוי נציג מוסכם לפני שלטונות הרווחה או הביטוח הסוציאלי – שינהל את הגמלאות הסוציאליות של האדם.

כלי תכנון ומניעה לקראת זיקנה בתחום הכלכלי התפתחו בארצות הברית ממניעים שונים, שחלקם מעוגנים בהקשר משפטי-חברתי אמריקני ספציפי: ענייני מיסוי, כגון הרצון להתחמק מתשלום מס עיזבון עם הפטירה או להפחית את המס; העלות הכספית הגבוהה של האשפוז הסיעודי או הטיפול הממושך המוסדי בגיל זיקנה וחוסר היכולת לזכות בתמיכה ממערך הביטוח הסוציאלי הפדרלי כל עוד יש לאדם משאבים כלכליים עצמאיים; הרצון להימנע ממינוי אפוטרופוס בהליך

שיפוטי פורמלי, שבמסגרתו אין לאדם שליטה על זהות האפוטרופוס הממונה או על תוכן המינוי שלו; הרצון להמשיך ולשלוט ברכוש גם במצבים קשים של הידרדרות פיזית או נפשית – כל אלה ועוד יצרו תעשייה שלמה של תכנון כלכלי (estate planning) ושימשו תמריץ להתפתחות מואצת של "מומחיות" משפטית בתחום זה במשפט האמריקני (Cooney, 1990).

במשפט הישראלי, עם ביטול מס העיזבון לפני עשרות שנים, כמעט אין תמריצים כלכליים לפיתוח מומחיות משפטית בתחום של estate planning. שלא כבדרוגמאות שתוארו, האפוטרופוס הכללי הישראלי אינו פעיל בתחום זה; הפעילים הכמעט-יחידים בתחום התכנון הכלכלי הזה הם גופים ציבוריים גדולים המבקשים לעודד בעלי ממון לצוות להם את רכושם לאחר מותם. ואולם, פרט להקשר צר זה, התכנון הכלכלי לקראת זיקנה, בנוגע להימנעות מהצורך במינוי אפוטרופוס או לשמירה על אוטונומיה ועל חירות הפרט, זכה להתייחסות מעטה ולמודעות נמוכה ביותר בשיח הציבורי. עם זאת, מכלול החקיקה בתחום המשפט הפרטי בישראל מכיר, ולו הכרה חלקית, ברבים מהכללים שהוזכרו לעיל – חשבון נאמנות, ייפוי כוח, חשבון בנק משותף, פנסיה, ביטוח סיעוד פרטי – ורואה בהם חלק מהמנגנונים המשפטיים הכלליים. כלים משפטיים ספציפיים יותר, כגון ייפוי כוח מתמשך – שנועדו להתגבר נקודתית על הכשל המשפטי המסורתי של אובדן תוקפו של ייפוי כוח עם אובדן הכשירות המשפטית של השלוח – עדיין לא פותחו במשפט הישראלי.

3. הרציונל הערכי והפרקטי

הכלים הרבים שתוארו לעיל שונים זה מזה, אך לכולם מכנה משותף: תכליתם להבטיח ליחיד כי רצונותיו ועמדותיו יכובדו בשעה שיאבד את צלילותו ואת כשירותו, וכי בנוגע לגופו או לרכושו לא יתקבלו החלטות המנוגדות לאמונתו או לתפיסת עולמו. הבסיס הערכי הוא בסיס ליברלי-אינדיווידואליסטי המקדש את האוטונומיה של היחיד ואת זכותו לעצב את חייו – גם במצבים של היעדר כשירות – על פי רצונו בעת שהיה כשיר (VanDeVeer, 1977). ערכים אלה מתיישבים היטב עם ערכי היסוד שבבסיס חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, עם הוראת סעיף 4 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, הקובע כי אדם עם מוגבלות זכאי לקבל החלטות הנוגעות לחייו על פי רצונו והעדפותיו, ועם ההכרה של הפסיקה הישראלית בזכות האדם לאוטונומיה ולחירות (ברק, 1993; ע"א 2781/93, דעאקה נ' ב"ח כרמל).

כלים אלה מועילים לחברה גם ברמה הפרקטית – במניעת סכסוכים משפטיים

או בצמצום. השימוש בכלים אלה מונע, לדוגמה, את הצורך למנות לזקן אפוטרופוס או לנקוט הליכים משפטיים פורמליים אחרים הכרוכים במשאבים ובבירוקרטיה (Stiegel, 1995); הוא אף עשוי למנוע או לצמצם תופעות שליליות, כגון התעמרות בזקנים או ניצולם לרעה (Overman, 1991; Weiner, 1991). מבחינה זו, כלי התכנון והמניעה המשפטיים לקראת זיקנה הם, בעיקרם, מהסוג של "מניעה ראשונית" (primary prevention), ותכליתם למנוע את היווצרות ה"מחלה" המשפטית טרם התרחשותה (Winick, 1998).

ג. המחקר על המודעות לכלי מניעה ותכנון בזיקנה בישראל והשימוש בהם

1. מטרת המחקר

כפי שתואר לעיל, כלי התכנון והמניעה המשפטיים לקראת זיקנה מוכרים וידועים, אך עד כה לא נערכו בישראל מחקרים לבדיקת מידת הידע על כלים אלה, ההיכרות עמם או השימוש בהם בקרב זקנים. גם הכתיבה התאורטית או האקדמית בישראל בתחום זה מצומצמת ביותר (דורון, 2002). שלא כבישראל, בצפון אמריקה נערכו מחקרים בתחום זה כבר בשנות ה-80 וה-90 של המאה העשרים. חלקם ניסו לזהות את היחסים בין משתנים אישיים (דת, מין, גיל, גזע וכיוצא בזה) ובין מידת השימוש בכלי תכנון משפטיים (Molloy, Russo, Pedlar, 1999; Moore & Sherman, 1999; & Bédard, 2000). מחקרים אחרים התמקדו בעמדות של בני משפחה או בעלי מקצועות שונים כלפי כלי תכנון אלה (Hoffman, 1997), או ניסו לבדוק את הפערים בין מידת הידע על קיומם של כלי תכנון שונים ובין מידת השימוש בהם בפועל (Larson & Eaton, 1997). אחד המחקרים המוכרים, בנוגע לפער בין המודעות לבין השימוש בפועל, נעשה בשנת 1999 על ידי ארגון הגמלאים האמריקני, AARP (להלן: "מחקר AARP"). ממצאיו חשפו שיפור ניכר במידת השימוש בכלי התכנון המשפטיים לעומת השימוש בהם בראשית שנות ה-90, אך גילו גם נקודות תורפה (AARP, 2000).

לנוכח מיעוט הידע בנושא זה בישראל, המחקר שאנו מציגים, שנערך בשנת 2003, נועד לספק מידע ראשוני על המודעות לכלי תכנון משפטיים בקרב אוכלוסיית הזקנים בישראל ועל מידת השימוש בהם. המחקר אימץ את המסגרת המחקרית שהותוותה על ידי מחקר AARP, כדי לאפשר השוואה בין המצב בישראל לזה שבארצות הברית. המחקר התמקד בשלושה כלי תכנון משפטיים (בסוגריים מובא ההסבר שהוצג לנשאלים על מהות כל כלי): (1) צוואה (מסמך

משפטי שבאמצעותו את/ה יכול/ה לקבוע כיצד יחולק רכושך לאחר מותך); (2) ייפוי כוח למתן הסכמה לטיפול רפואי או "צוואה בחיים" (מסמכים משפטיים שבאמצעותם את/ה יכול/ה להבטיח, כי אם חס וחלילה תאבד/י את צלילות דעתך או את היכולת לקבל החלטות רפואיות באופן עצמאי, הצוות הרפואי יהיה חייב להמשיך לטפל כך אך ורק לפי הנחיות שנתת כשהיית כשיר/ה) (למען הסר ספק יצוין כי הואיל ובעת ביצוע מחקר זה טרם נחקק חוק החולה הנוטה למות – לא היה אפשר להתייחס למסמכים המפורטים בו. י"ד); (3) חשבון נאמנות (סוג של חשבון בנק שבו, גם אם את/ה מאבד/ת את צלילות דעתך ואת היכולת לקבל החלטות באופן עצמאי, ניתן לנהל כספים על פי הוראות שנתת כשהיית כשיר/ה).

2. שיטת המחקר

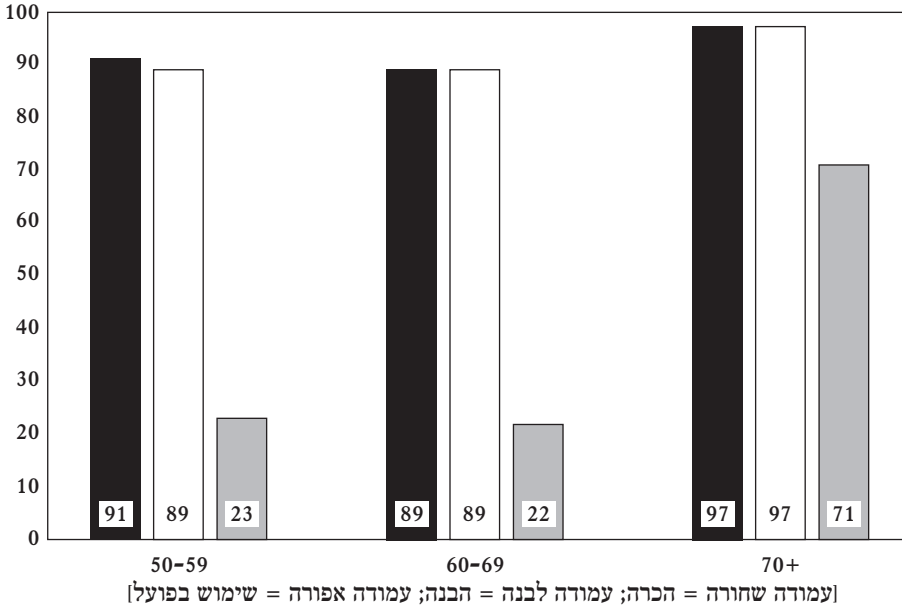
המחקר התבסס על תשובותיהם של 150 נבדקים, בני 50 ומעלה, לשאלות שהוצגו להם בסקר טלפוני. נבדקים אלו היו חלק ממדגם הסתברותי מייצג של כלל האוכלוסייה היהודית בישראל בחתך גיל זה, במסגרת מחקר רחב יותר שכלל 300 נשאלים בני 30 ומעלה מכל רחבי הארץ. הנבדקים נשאלו – על כל אחד משלושת הכלים (צוואה, ייפוי כוח או צוואה בחיים, חשבון נאמנות) – אם "שמעו" על הכלי (היכרות עם הכלי, ללא קשר להבנת תוכנו), אם הם "יודעים" מהו (סבורים כי הם מבינים את תוכנו), אם "הכינו" את כלי התכנון או "העניקו" אותו או "יש להם" כלי התכנון (דהיינו, עשו שימוש בפועל בכלי הזה).

מדגם המחקר כלל בני 50 ומעלה, כדי לאפשר השוואה לנתוני המחקר של AARP שבדק את חתך הגיל הזה. המדגם כלל 74 נבדקים בני 50-59 (49%), 45 בני 60-69 (30%) ו-31 בני 70 ומעלה (21%); כמחצית מהנבדקים גברים ומחציתם נשים; רובם נשואים (73%); למחציתם השכלה אקדמית או על-תיכונית מקצועית, לשליש מהם – השכלה תיכונית, וליתר – פחות מזה (13%). הנבדקים דיווחו על דרגת שכרם החודשי על פי 4 אפשרויות: פחות מ-3,500 ש"ח (23%), 3,500-7,000 ש"ח (28%), 7,000-10,000 ש"ח (15%) ומעל 10,000 ש"ח (15%); חלק מהנבדקים (19%) בחרו שלא לענות על שאלה זו. 41% מן הנבדקים הם ילידי אירופה, ברית המועצות לשעבר או צפון אמריקה, 32% ילידי הארץ ו-23% ילידי צפון אפריקה ומדינות ערב. בדרך כלל, נראה כי ההתפלגות של משתנים מרכזיים במדגם המחקר דומה להתפלגות הכללית באוכלוסייה, אם כי רמת ההשכלה של הנבדקים גבוהה יחסית לזו של קבוצות הגיל שהמחקר עוסק בהן.

3. ממצאי המחקר

1) מידת ההיכרות עם הצוואה, מידת ההבנה ומידת השימוש

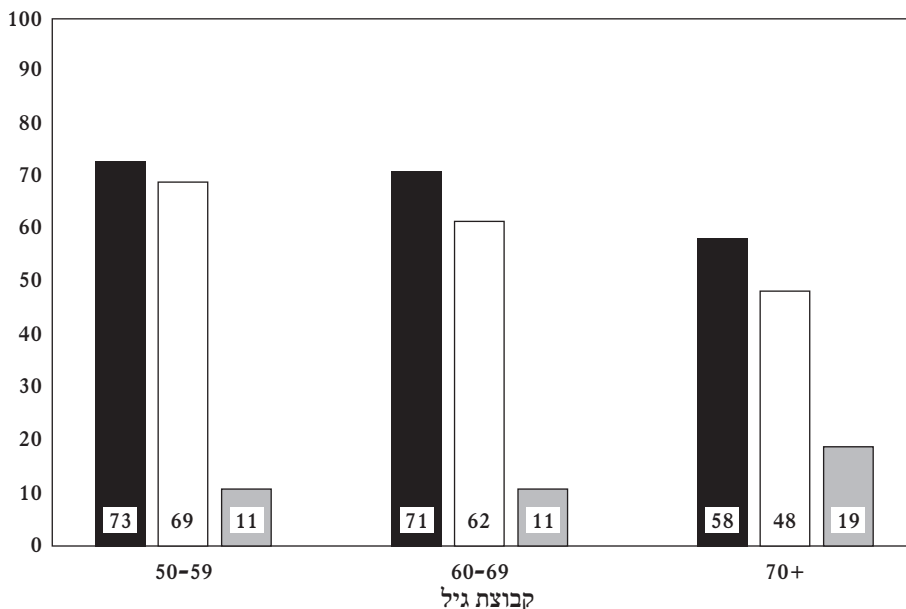
גרף מס' 1: התפלגות בני 50 ומעלה, עפ"י היכרות, הבנה ושימוש בכלי הצוואה



כפי שמראה גרף מס' 1, הרוב המכריע של בני 50 ומעלה שמעו על הצוואה והם סבורים שהם מבינים את משמעותה. השיעור בקשר להיכרות עם הצוואה ולהבנתה גבוה ודומה (כ-90%) בקבוצת בני 50-59 (N=67) ובני 60-69 (N=40), והוא עולה ל-97% אצל בני 70 ומעלה (N=30). פער ניכר בין ההיכרות וההבנה לבין השימוש בפועל בצוואה נמצא בקבוצות הגיל ה"צעירות", של בני 50-69; השימוש עולה רק אצל בני 70 ומעלה, כ-70% מהם עושים שימוש בצוואה. ההבדל בשכיחות השימוש בכלי הצוואה בין בני 50-69 לבין בני 70 ומעלה מובהק מבחינה סטטיסטית ($\chi^2=26.061, df=1, p<.01$). ראוי לציין כי בגיל 80 ומעלה 100% מן הנבדקים דיווחו שהכינו צוואה. לפי מחקר AARP, כ-60% מבני 50-69 הכינו צוואה – יותר מכפול מהשיעור בישראל בבני קבוצה זו – 22%-23% בהתאמה.

2) מידת ההיכרות עם ייפוי כוח או "צוואה בחיים", מידת ההבנה ומידת השימוש

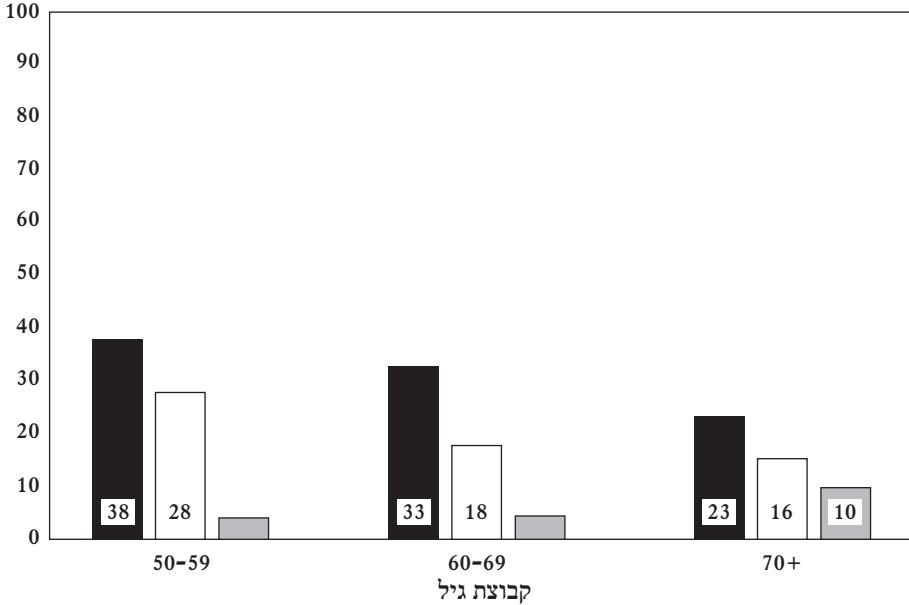
גרף מס' 2: התפלגות בני 50 ומעלה, עפ"י היכרות, הבנה ושימוש בייפוי כוח



רוב הנשאלים בכל קבוצות הגיל שמעו על ייפוי כוח מתמשך או "צוואה בחיים" והם סבורים שהם מבינים את המושג, כפי שעולה מגרף מס' 2. לעומת זאת, רק 13% בממוצע מכלל בני 50 ומעלה בישראל עושים שימוש בייפוי הכוח לטיפול רפואי או ב"צוואה בחיים". בארצות הברית 45% מבני 50 ומעלה עושים שימוש בכלי תכנון זה. בקרב בני 50-69 שיעורי ההיכרות וההבנה נמוכים יותר (קרוב ל-70% או 60%-70%, בהתאמה) – לעומת השיעורים הגבוהים בהרבה בקשר לצוואה. בקבוצת בני 70 ומעלה, רמות ההיכרות וההבנה אינן גבוהות יותר, כפי שנמצא בקשר לצוואה, אלא הן יורדות ל-58% ול-48%, בהתאמה. שיעור השימוש בייפוי כוח עולה במקצת בקרב בני 70 ומעלה לעומת הצעירים יותר, אך ההבדל אינו מובהק סטטיסטית.

3) מידת ההיכרות עם חשבון נאמנות, מידת ההבנה ומידת השימוש

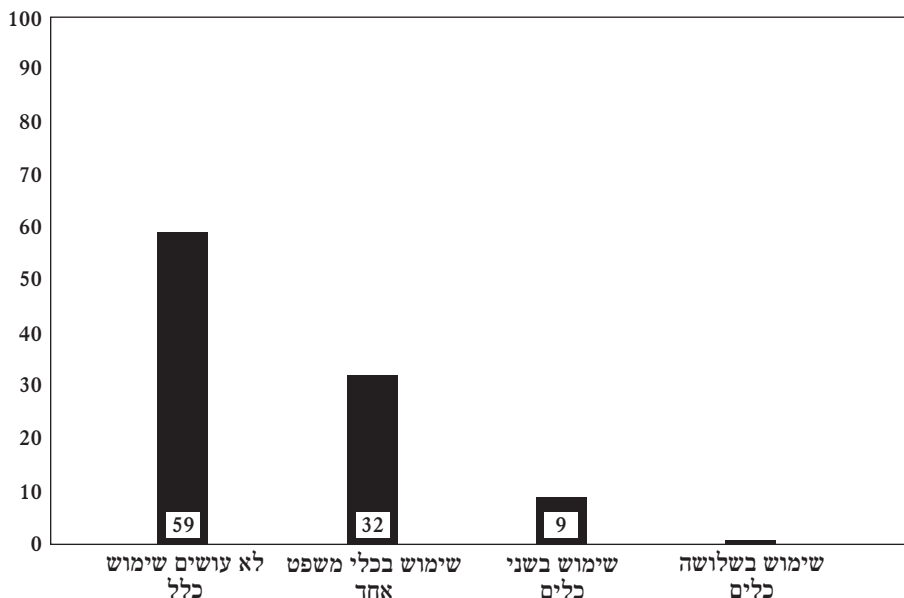
גרף מס' 3: התפלגות בני 50 ומעלה, עפ"י היכרות, הבנה ושימוש בחשבון נאמנות



תמונת המצב בקשר להיכרות עם חשבון נאמנות ולשימוש בו דומה לתמונה בקשר לצוואה ולייפוי הכוח, אלא שההיקפים קטנים במידה ניכרת. בקרב בני 59-50 רק 38% ו-33% בהתאמה, שמעו על חשבון נאמנות, ובקרב בני 70 ומעלה רק 23% שמעו על המושג. בנוגע להבנת המושג השיעורים נמוכים יותר: רק 28% מקרב בני 59-50, 18% מקרב בני 69-60 ו-10% מקרב בני 70 ומעלה סברו כי הם מבינים במה מדובר. רמות השימוש בחשבון נאמנות היו נמוכות ביותר בכל קבוצות הגיל, 5.3% בממוצע. בארצות הברית, לפי מחקר AARP, 23% מבני 50 ומעלה הם בעלי חשבון נאמנות. פערים ניכרים אלה עשויים להיות מוסברים, לפחות בחלקם, בהבדלים בחקיקה בין ישראל לארצות הברית, בעיקר בנוגע להיבטי מיסוי וזכאות לתמיכה סוציאלית בגיל זיקנה מטעם המדינה.

4) שימוש בכלי תכנון משפטיים – תמונה כוללת

גרף מס' 4: התפלגות בני 50 ומעלה, עפ"י השימוש בכלי תכנון משפטיים



תמונת הנתונים הכללית מלמדת שבישראל, בקרב בני 50 ומעלה, כ-59% אינם עושים שימוש בכלי התכנון המשפטיים שנחקרו. שיעור זה גבוה בהרבה מזה של בני 50 ומעלה שאינם עושים שימוש בכלים אלה בארצות הברית – רק 36% לפי מחקר AARP. רוב בני 50 ומעלה בארצות הברית עושים שימוש בכלי תכנון משפטי אחד לפחות, ואילו בישראל רק מיעוט בקרב בני 50 ומעלה נוהגים כך. כאשר נעשה שימוש בכלי תכנון משפטי, הנפוץ ביותר הוא השימוש בכלי הצוואה בלבד (24%), ולאחריו, בשכיחות נמוכה בהרבה, שילוב של שימוש בצוואה ובייפוי כוח (7%), שימוש בחשבון נאמנות בלבד (5%), שימוש בייפוי כוח בלבד (3%), שימוש בצוואה ובחשבון נאמנות (2%) ושימוש בחשבון נאמנות ובייפוי כוח (1%). מבין כלל הנשאלים לא היה אחד שדיווח על שימוש בשלושת הכלים המשפטיים בד בבד, ואילו בארצות הברית כ-17% מבני 50 ומעלה משתמשים בשלושת הכלים המשפטיים יחד, לפי מחקר AARP.

5) הקשר בין מידת ההיכרות עם כלי תכנון, הבנתם והשימוש בהם ובין משתני רקע

מעבר למגמות שנסקרו לעיל בחתך הגיל, נבחנו גם קשרים בין שיעורי ההיכרות עם כלי התכנון המשפטיים, המודעות לקיומם והשימוש בהם לבין משתני רקע דמוגרפיים, כגון השכלה, רמת הכנסה, מין, מצב משפחתי ומוצא. לא נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין רמת ההשכלה לבין מידת השימוש בצוואה, בייפוי כוח ובחשבון נאמנות. ממצא זה שונה מממצאי המחקר האמריקני, שלפיהם יש מתאם חיובי בין רמת ההשכלה ובין מידת השימוש בצוואה ובייפוי כוח: שיעור השימוש בצוואה עלה מ-51% בקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה ל-80% בקרב בעלי תואר ראשון ומעלה, ושיעור השימוש בייפוי כוח מתמשך עלה, בהתאמה, מ-39% ל-58%. במחקר הישראלי גם לא נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין רמת ההכנסה לבין מידת השימוש בכלי תכנון אלו, ואילו לפי ממצאי המחקר האמריקני שיעור השימוש בצוואה או בחשבון נאמנות עולה עם הגידול בהכנסה.

בבדיקת משתני רקע אחרים לא נמצאו קשרים סטטיסטיים מובהקים. לא נמצא קשר בין מין הנבדקים, לדוגמה, או מצבם המשפחתי לבין מידת השימוש בצוואה, בייפוי כוח או בחשבון נאמנות. לא נמצא קשר גם בין ארץ המוצא לבין מידת השימוש בייפוי כוח או בחשבון נאמנות, אך נמצא הבדל סטטיסטי מובהק בין קבוצות מוצא שונות במידת השימוש בצוואה ($\chi^2=13.162$, $df=2$, $p<.05$): מקרב ילידי אירופה, ברית המועצות לשעבר וצפון אמריקה 47% הכינו צוואה, מקרב ילידי הארץ 27% הכינו צוואה, ומקרב ילידי אפריקה, מדינות ערב והמזרח התיכון 12% בלבד הכינו צוואה.

ד. דיון

חקיקת חוק החולה הנוטה למות הייתה אמורה לחולל שינוי משמעותי בכל הנוגע לשימוש בכלי תכנון משפטיים – לפחות בכל הנוגע לתכנון רפואי. עם זאת, נראה שרמת היישום וההפעלה של חוק זה עדיין נמוכה. כמו כן אין עדיין מחקרים אמפיריים על מידת השימוש בפועל בחוק זה או המודעות לו. לכן אין ברירה אלא להסתמך על ממצאי המחקרים הקיימים ולהמתין להצטברותו של מידע עדכני על מידת השינוי שיתרחש עם השנים בכל הנוגע ליישומו של חוק החולה הנוטה למות. על פי הממצאים המפורטים בפרק זה, בכל הנוגע למפגש בין המשפט בישראל ובין היכולת לתכנן לקראת הזיקנה, אין ספק שיש מקום לשינוי. ככלל, מידת

השימוש בכלי תכנון משפטיים לקראת זיקנה בישראל, כפי שהיא עולה מממצאי המחקר, נמוכה. יותר ממחצית בני 50 ומעלה אינם עושים שימוש בצוואה, 87% מהם אינם משתמשים בייפוי כוח או ב"צוואה בחיים", ול-95% מהם אין חשבון נאמנות. שיעורי שימוש אלה נמוכים הן באופן מוחלט והן בהשוואה לארצות הברית – שם השיעורים של אלה שאינם עושים שימוש בצוואה, בייפוי כוח או בחשבון נאמנות הם רק 40%, 55% ו-77%, בהתאמה. אם החברה הישראלית רוצה לנסות למנוע סכסוכים משפטיים מיותרים, פגיעות שאפשר למנוע ונטל לא הכרחי על מערכות החוק והרווחה, המטפלות באוכלוסייה הזקנה בישראל, עליה לעשות שימוש נרחב יותר בכלי מניעה משפטיים. לשם כך יש צורך בהיערכות של ממש ובגיבוש מדיניות פעילה שתציב לה מטרה חברתית ברורה – לשנות מציאות זו. ממצאי המחקר מחזקים גם את ההבנה – שנחשפה בפרקים הקודמים – שהוספת זכויות פורמליות לספר החוקים, ללא מערך משלים של חינוך, הסברה והטמעה, לרוב מותירה את הזכויות מנותקות מהמציאות היומיומית של רוב אוכלוסיית הזקנים בישראל (Luptak & Boulton, 1994). בהקשר זה ראוי לציין כי חוק החולה הנוטה למות מעגן מנגנון שאמור להתמודד עם סוגיה זו. בסעיף 41 לחוק נקבעת חובה חדשה המוגדרת "חובת יידוע":

"קבע רופא אחראי כי מטופל הוא חולה הנוטה למות, והוא בעל כשרות, יודיע לו הרופא האחראי על האפשרות לתת הנחיות רפואיות מקדימות או למנות מיופה כוח או יודיע לו על האפשרות לעדכן הנחיות רפואיות מקדימות או ייפוי כוח שנתן; לשם כך, ימסור לו רופא מומחה את המידע הרפואי הדרוש, והכל בכפוף להוראות סעיף 13(ד) לחוק זכויות החולה."

הטלת חובה זו, אם תיושם בפועל, אמורה להבטיח – שלא כמתואר במחקר זה – כי חולים נוטים למות ידעו על אפשרותם החוקית להכין כלי תכנון רפואיים, ואם יחליטו שלא להכין אותם, החלטתם תיעשה מתוך בחירה ולא מתוך בורות. מכל מקום, על פי הידע הקיים, כפי שמראים ממצאי המחקר הנוכחי, יש פער בין המודעות, ההבנה ומידת השימוש – בעיקר בנוגע לכלי תכנון משפטיים חדשים יחסית, כגון ייפוי כוח לקבלת החלטות רפואיות. הממצאים מראים בבירור כי זקנים רבים בישראל עדיין לא שמעו כלל על כלים אלה, ורבים יותר אף אינם מבינים את מהותם. ברור לחלוטין כי במציאות של היעדר ידע ומודעות אי אפשר לעשות שימוש בזכויות. החשיבות של תכניות ציבוריות, שתכליתן לחנך, להעניק מידע ולסייע בהכנה בפועל של כלי תכנון משפטיים, נראית ברורה מאליה לאור ממצאי המחקר.

נוסף על הצורך בחינוך ובהסברה, ממצאי המחקר מחזקים את חשיבות יישומם של הסדרים חוקיים קיימים. הממצאים מחזקים עמדה זו, שכן לפחות בכמה מהכלים המשפטיים (כגון ייפוי כוח למתן הסכמה לטיפול רפואי) הבעיה איננה ביצירתם אלא בהוצאתם אל הפועל. בהקשר זה ראוי להפנות את תשומת לב המחקר לחוסר ה"ידידותיות" של טופס ההנחיות הרפואיות המקדימות שאומץ בחוק החולה הנוטה למות. מדובר בטופס ארוך ומסורבל הכתוב בשפה לא נגישה. ממה שנשמע במפגשים מקצועיים שונים עולה כי אנשים רבים המבקשים לעשות בו שימוש אינם מצליחים להבין בכוחות עצמם כיצד למלא אותו או איך להשתמש בו.

יתרה מזו: אחת הבעיות המוכרות בתחום של הספקת השירותים לזקנים בישראל היא פיצול הסמכויות וריבוי הגופים הפועלים בתחום זה (בריק, 2003). כדי לפתור בעיה זו כדאי לבחון שוב רעיונות ישנים, כגון הקמת רשות מרכזית שכל תפקידה לקדם את זכויות הזקנים ברמה הארצית. מסגרת מנהלית מאוחדת יכולה לפעול להכנת תכנית מניעה ארצית כוללת, ליזום פעולה מתוכננת ומקיפה להגברת מודעות הפרט והחברה לנושא המניעה בזיקנה – בכל שלבי החיים – באמצעות מסגרות החינוך הפורמליות ואמצעי התקשורת ובהכשרת אנשי מקצוע בתחום הזיקנה. רשות כזאת יכולה גם לעודד מיסוד של דפוסי קשר בין העובדים הפורשים ובין מקומות עבודתם על ידי התארגנות – הן של הגמלאים והן של מקומות העבודה. נראה שכל אלה טרם הופעלו, או שלא הופעלו במידה הראויה בנוגע לתכנון משפטי לקראת זיקנה, וראוי לשוב ולבחון את האפשרות להפעילם. אף שהמחקר לא עסק בנושא במישרין, הממצאים מראים שיש מקום לפעולה של המקצוע המשפטי. לפי גישות סוציולוגיות מסוימות של המשפט, לעורכי הדין תפקיד מהותי ביכולתו של המשפט לשמש כלי לשינוי חברתי. לעורכי הדין – בהיותם סוכנים חברתיים, בעלי מעמד ועוצמה בתחום המקצועי – יש תפקיד רב חשיבות בהטמעת כלי התכנון המשפטיים לקראת זיקנה ובהחדרתם. גישות כאלה מוכרות זה מכבר גם במסגרת מערכת המשפט הישראלית, והן מיושמות על ידי עורכי דין בהקשרים חברתיים שונים (דותן, 2000; זיו, 2001). בשנות ה-80 נעשה בבריטניה מחקר שבדק את מידת המודעות לכלי מניעה והשימוש בהם בקרב עובדים סוציאליים המטפלים באוכלוסייה הזקנה. המחקר העלה כי "עובדים סוציאליים טרם פיתחו את יכולתם המלאה לעזור לקשישים ולמשפחותיהם". אותם דברים נכונים, כנראה, גם בקשר לעורכי הדין בישראל בראשית האלף השלישי. הדבר מתבטא במסגרת החינוך המשפטי לתואר הראשון, שם מועטה ביותר המודעות לתחום המשפט המונע בכלל ולמשפט ככלי מניעה בגיל זיקנה בפרט. הדבר מתבטא גם בכך שמעטים מאוד עורכי הדין הפרטיים הבוחרים

בחירה מודעת להתמחות בתחום הזיקנה והמשפט או להתמקד בו (דורון, 2001). אשר לגוף המקצועי המנהיג של עורכי הדין – לשכת עורכי הדין – גוף זה יכול לאמץ מדיניות פעילה יותר בתחום זה. אם גופים כאלה נזקקים לבסיס או לתמריץ לפעולה, ממצאי המחקר הראשוני יכולים בהחלט למלא תפקיד זה, והם מצטרפים לראייה האמריקנית המלמדת שיש כאן פוטנציאל של ממש. היום, לאחר חקיקת חוק החולה הנוטה למות, עדיין רק עורכי דין מעטים מציעים שירות משפטי הכולל תכנון משפטי מקיף לקראת זיקנה, אם בתחום הרפואי ואם בתחום הכלכלי.

לאן ממשיכים מכאן?

המחקר שהוצג בפרק זה, המאפשר לראשונה לקבל תמונה ברורה יותר של המציאות בישראל בקשר למודעות לכלי תכנון משפטיים בגיל זיקנה ולשימוש בהם, אינו פטור ממגבלות, והוא אף מעורר שאלות רבות שבשלב זה אין עליהן מענה. ברמה המתודולוגית, המגבלות הנובעות מהיותו מחקר המבוסס על שאלון טלפוני מטות אותו לכיוון האוכלוסייה שרמתה החברתית-כלכלית גבוהה יותר. ועוד: קבוצות מיעוט, כגון ערבים או מי שאינם דוברים עברית, לא זכו כאן לייצוג הולם, וממצאי המחקר למעשה מוגבלים לאוכלוסייה היהודית. ברמת הממצאים, ברור כי עדיין נותרו סוגיות מרכזיות ללא מענה. למשל, מחקר ראשוני מסוג זה אינו יכול לתת מענה על השאלה מדוע יש פער בין רמת ההיכרות עם כלי התכנון ובין השימוש בהם בפועל. הדברים מתחזקים אף יותר בהתחשב בכך שהמצב המשפטי השתנה בינתיים, נחקק חוק החולה הנוטה למות, וכלי תכנון רפואיים חדשים נכנסו לתוקף. עם זאת, למרות מגבלות אלה, ממצאי המחקר מצביעים גם על צורך להעמיק את הידע וההבנה של הגורמים והמשתנים הרלוונטיים למידת השימוש בכלי תכנון. ידע כזה חיוני לגיבוש מדיניות רציונלית שתצליח, בסופו של דבר, להגביר את המודעות לקיומם של כלי תכנון ומניעה משפטיים לעת זיקנה וכן את השימוש בהם בפועל.

המחקר – למרות מגבלותיו – מצליח להציג, לראשונה בישראל, תמונת מצב של ההיכרות עם הצוואה, ייפוי הכוח הרפואי, ה"צוואה בחיים" וחשבון הנאמנות בקרב בני 50 ומעלה בישראל. ממצאי המחקר מצביעים בדרך כלל על שיעורי שימוש נמוכים בכלי תכנון משפטיים לקראת זיקנה בישראל, וכן על פערים ניכרים בין מידת ההיכרות עם כלי התכנון והבנתם ובין השימוש בהם בפועל. פרטים אלה מצטרפים אפוא לאלה שעלו בפרקים הקודמים, והם מתארים תמונה כללית מורכבת, הכוללת ניסיונות של שינוי ואימוץ מדיניות משפטית מעצימה. ניסיונות אלה נתקלים בקשיים ובחולשות במציאות הישראלית.

פרק שביעי

כשהחוק פוגש אזרחים ותיקים

הקדמה

אחד המפגשים המרתקים בין החוק ובין הזיקנה בישראל התרחש בסוף שנות ה-80 של המאה העשרים, עם חקיקתו של חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989. פרק זה יציג ניתוח של חוק זה, שנועד להיות חוק מרכזי במעגל החמישי והאחרון במודל הרב-ממדי: מעגל ההעצמה. במהלך חייו הקצרים של החוק (עד כה), הוא עבר גלגולים רבים. החוק ידע עליות ומורדות, תוספות וביטולים, הצלחות וכישלונות, ואפשר ללמוד מהם רבות על מצבם החוקי של הזקנים בישראל. בעת שנחקק היו מי שתלו בו תקוות רבות, אך החוק נכשל בהשגת מטרותיו, כפי שננסה להראות בפרק זה. לניתוח חוק האזרחים הוותיקים כאן שלוש מטרות: האחת – להציג את ההיסטוריה של החוק והגלגולים שעבר מאז נוצר ועד היום; השנייה – להראות מדוע, למרות הישגים מסוימים, נכשל החוק בסופו של דבר כישלון חרוץ; המטרה השלישית – להציג את הטענה שאולי עדיף ביטולו המוחלט של החוק על פני המציאות שנוצרה בעקבותיו. בסיכום הדברים יצטרפו ממצאי פרק זה לממצאי הפרקים הקודמים – על מורכבות היחסים שבין החוק לזיקנה, ובעיקר על כישלון המשפט הישראלי בהגשמת הציפיות הלגיטימיות שתלתה בו האוכלוסייה הזקנה.

לפני היות חוק האזרחים הוותיקים

עד ראשית שנות ה-80 כמעט שלא היו ניסיונות לחוקק חוקים נפרדים המגדירים זכויות לזקנים שלא במסגרת הסדרים חוקיים כלליים לקבוצות חלשות. כפי שהדבר תואר בפרק הרביעי של הספר, בהיסטוריה של התמודדות החקיקה עם תופעת

ההתעללות בזקנים, גם כאשר הייתה התייחסות לזקנים – היא הייתה במסגרת רחבה של חוקים שהסדירו תחומי חיים רלוונטיים לקבוצות אוכלוסייה שונות, כגון חוסים, פסולי דין או חסרי ישע. לדוגמה, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, שנדון בהרחבה בפרק הרביעי, אינו עוסק ספציפית בזקנים, אלא בכל מי "שאינו יכול לדאוג לענייניו כולם או מקצתם" או במי שמוגדר "פסול דין" (מי שסובל מליקוי שכלי או מחלת נפש).

בכל הנוגע להטבות כלכליות, כגון הנחות בתשלומים, אגרות או מסים, ראוי לזכור שבמקומות שונים בספר החוקים הוגדרו הנחות סטטוטוריות לאזרחים ותיקים, בתקנות שונות ובהסדרים מגוונים. הדבר שאפיין את התחום היה פרגמנטציה של הטבות – הן פוזרו בין גופים שונים במסגרת חוקית לא אחידה. תקנות מסילות הברזל, למשל, קבעו כי זקנים זכאים להנחה בדמי הנסיעה ברכבת. נוסף על ההסדרים הסטטוטוריים הפורמליים, במסגרות ציבוריות שונות התגבשו עם השנים נהגים ונהלים פנימיים של הטבות והנחות לזקנים – ללא חובה חוקית פורמלית. לדוגמה, חברות תעופה, כגון אל על וארקיע (וגם חברות תעופה זרות), העניקו – ועדיין מעניקות – הטבות לנוסעים זקנים: הנחה במחיר הכרטיס וזכות לשירות של כיסא גלגלים או ליווי רפואי (ברנע, בנטור ומזרחי, 1992).

מציאות זו החלה להשתנות בראשית שנות ה-80. החברה הישראלית החלה להיחשף לתהליכי הזדקנותה ולהפנים את משמעותם של השינויים הדמוגרפיים הצפויים לה בהקשר זה. בד בבד החלו להסתמן בחקיקה הישראלית מגמות של התבססות על זכויות. ניכרה תחילת פעילותה של חברה אזרחית המנסה לקדם אינטרסים של קבוצות מיעוט או של מגזרים מוחלשים. היה אפשר לזהות ניצנים של יוזמות לחוקק חוקים שהזקנים הם קבוצת היעד והייחוס הבלעדית שלהם. לדוגמה, בשנת 1982 הוגשה הצעת חוק פרטית על ידי ח"כ משה שחל – חוק בטיחות לקשיש, התשמ"ב-1982. מטרת החוק הייתה להבטיח כי לקשישים יותקנו אמצעי בטיחות להגנה על בטיחותם. כעבור שנתיים הגיש ח"כ א' שפיזור את הצעת חוק הסיוע לגמלאים. לפי הצעת החוק, זקנים ש-85% מהכנסתם החודשית מקורם בקרן גמלאות או בפנסיה תקציבית יהיו זכאים להנחה של 50% מכל מס, אגרה או תשלומי חובה אחרים המשתלמים לרשות מקומית (להוציא תשלום בגין צריכת מים). על פי אותה הצעה, גמלאים יהיו זכאים להנחה בשיעור 50% ברכישת כרטיסי נסיעה ברכבת ובתחבורה יבשתית הנתמכת על ידי ממשלת ישראל, וכן יהיו זכאים ל-50% הנחה בגין טיפולי שיניים. בראשית שנות ה-90 הציעה ח"כ שושנה ארבל-אלמוזלינו את חוק רשות השידור – תיקון – הנחה לגמלאים. לפי הצעת החוק, בעד החזקת מקלט טלוויזיה ומקלט רדיו בידי מי שמקבל קצבה

מהביטוח הלאומי תשולם אגרה מוקטנת, 50% מהאגרה המלאה. אף אחת מהצעות חוק אלה לא קודמה ממש ולא הגיעה לשלבי חקיקה מהותיים. עם זאת, המכנה המשותף שלהן הוא היותן הצעות חוק פרטיות שהתמקדו בקידום זכויות הזקנים בהגדרה, ובסופו של דבר הן היו המקור לחוק האזרחים הוותיקים.

גלגולו הראשון של חוק האזרחים הוותיקים: 1988-1993

לידתו של חוק האזרחים הוותיקים

תשומת הלב של הפוליטיקה הישראלית התעוררה לפוטנציאל האלקטורלי שבידי הזקנים, ובאמצע שנות ה-80 הוקמה לראשונה מועצה ציבורית לענייני זקנים, על ידי שר העבודה והרווחה אהרן אוזן (ממפלגת תמ"י – תנועה למסורת ישראל). בראשות המועצה הוצבה רעיית ראש הממשלה אז, הגב' שולמית שמיר. זה היה גוף וולונטרי ולא סטטוטורי, שהתאגד בדרך של עמותה – "והדרת פני זקן". המועצה קיבלה כספים מתרומות שנאספו על ידי המדינה, למשל – במבצעים כגון "טלתרום". במועצה היו חברים כשישים איש ממגזרי הממשלה השונים, והיא התכנסה פעמיים בשנה. הנהלתה הפעילה מנתה עשרה חברים, והיא התכנסה פעם בחודש לדון בבקשות מיוחדות. היו אלה בעיקר בקשות אינדיווידואליות לסיוע כספי לקשישים, סיוע שהמועצה העניקה על פי שיקול דעתה, בהתחשב בנסיבות של כל מקרה (הגב' ח' דסקל, מרכזת המועצה למען הזקן, מתוך פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.7.88, עמ' 5). לצד המועצה הציבורית, שפעלה בחסות משרד העבודה והרווחה, הייתה גם התארגנות של גמלאים במסגרת הסתדרות העובדים הכללית. ההסתדרות הקימה את הסתדרות הגמלאים כבר בשנות ה-70, ואף חילקה "תעודת גמלאי" שהקנתה זכויות שונות לגמלאי ההסתדרות הכללית. באותה עת, למעט שתי ההתארגנויות הללו, לא התפתחו בקרב החברה האזרחית ארגונים חוץ-ממשלתיים בעלי משקל או מעמד בתחום של קידום זכויות הזקנים בישראל.

התפתחויות אלה הולידו את הרעיון ליצור חוק שכל כולו מיוחד לזקנים: חוק האזרחים הוותיקים. היוזמת של הצעת החוק הפרטית הראשונה בנושא הייתה ח"כ נאווה ארד. ח"כ ארד ממפלגת העבודה זיהתה באוכלוסיית הזקנים אוכלוסיית יעד אלקטורלית. יתרה מזאת: בהיותה בעבר המזכירה הארצית של איגוד העובדים הסוציאליים בישראל, היה לה ידע וניסיון רב בתחום קידום זכויות של קבוצות מיעוט וחולשה בחברה הישראלית. ח"כ ארד יזמה והקימה שדולה פרלמנטרית למען ענייני הגמלאים ועמדה בראשה. השדולה כללה, בשיאה, כשבעים חברי כנסת מכל סיעות הבית.

הצעת חוק האזרחים הוותיקים החלה את דרכה אפוא כהצעת חוק פרטית מטעם ח"כ נאווה ארד, והיא הונחה על שולחן הכנסת ביום 1.2.1988. העיתוי לא היה מקרי, שכן כבר היה ידוע שבחודש נובמבר של אותה שנה עתידות להתקיים בחירות כלליות לכנסת. זו הייתה הצעת חוק צנועה וקומפקטית (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, 1988) – בחוק המוצע היו 8 סעיפים בלבד, והוא קבע שלושה הסדרים חדשים:

1. תעודת אזרח ותיק: ההסדר הראשון היה הנפקת "תעודת אזרח ותיק" לכל אזרח ותיק. החוק הגדיר "אזרח ותיק" בהתאמה להגדרת "זקן" בחוק הביטוח הלאומי בכל הנוגע לזכאות לקבלת קצבת זקנה, לאמור – גיל 65 לגברים ו-60 לנשים.
2. יועץ לענייני אזרחים ותיקים: ההסדר השני היה הענקת הסמכות למינוי יועץ לענייני אזרחים ותיקים, שיהיה כפוף לראש הממשלה. היועץ היה אמור להיות גם "לשכת קשר" לטיפול הממשלתי הכולל בענייני האזרחים הוותיקים.
3. מועצה ציבורית לענייני אזרחים ותיקים: ההסדר השלישי היה הקמת מועצה ציבורית לענייני אזרחים ותיקים, שמספר חבריה לא יעלה על 35 ולא יפחת מ-21. המועצה הייתה אמורה לכלול נציגים ממגזרים שונים, ובהם נציגי השלטון המרכזי – משרדי הממשלה ומוסדות אחרים של המדינה (ובלבד ששיעורם לא יעלה על שליש מכלל חברי המועצה), חמישה נציגים של מרכז השלטון המקומי, חמישה חברים שהם נציגי ציבור וארגוני מתנדבים, וחמישה נציגים לפחות של הסתדרות הגמלאים ואישים שלדעת ראש הממשלה הם בעלי ניסיון וידע בבעיותיהם של אזרחים ותיקים. מטרת המועצה הייתה לגבש וליזום פעולות לשיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים. בלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, המועצה הייתה רשאית להמליץ –
 - (1) על הקלות במסים ובארנונה, גם באמצעות חקיקה;
 - (2) על הטבות בשירותים ציבוריים;
 - (3) על סידורים שיקלו על אזרחים ותיקים במוסדות ציבוריים ופריטיים.

דברים שנלוו אל החוק הסבירו את הצידוק ליצירתו ופירטו את המטרות שעמדו לנגד עיני המחוקק:

"חוסר תשומת לב לבעיות המציקות לציבור האזרחים הוותיקים גורם להם

רגשות תסכול ומרירות. בנוסף ליציאתם ממעגל העבודה הם שרויים בעל כורחם בחוסר מעש ופעילות חברתית. הקמת מועצה ציבורית ומינוי יועץ ליד ראש הממשלה לענייני אזרחים ותיקים יגשימו שתי מטרות: הראשונה – המועצה והיועץ יעסקו דרך קבע בייזום חוקים, כללים, תקנות והמלצות בפני גורמים ציבוריים שישפרו את איכות חייהם של אזרחים ותיקים; ...השניה – המועצה והיועץ ישמשו לאזרחים הוותיקים כתובת שאליה יוכלו לפנות" (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, 1988).

כיוון שהייתה זו הצעת חוק פרטית, היה עליה לעבור בתחילה קריאה טרומית, כדי שהליך החקיקה הרגיל של שלוש קריאות בכנסת יצא לדרכו. במהלך הדיון בקריאה הטרומית בכנסת התברר כי הממשלה מתנגדת להצעת החוק. סגן שר העבודה והרווחה טען כי אין צורך בחוק משום שיש גופים רבים המטפלים בנושא, וביניהם המועצה למען הזקן (שהוזכרה לעיל). יתרה מזאת: סגן השר טען כי הנפקת תעודת אזרח ותיק תעודד סטיגמה שלילית של הזקנים. עם זאת, על אף התנגדות הממשלה, עברה הצעת החוק בקריאה הטרומית והועברה להכנתה לקריאה הראשונה בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת. אם כן, ההתנגדות לחוק מטעם הממשלה ומטעם משרד העבודה והרווחה החלה כבר בשלב הטרומי שלו. בעקבות ההחלטה להעביר את הצעת החוק להכנה לקריאה הראשונה, קיימה ועדת העבודה והרווחה דיון ראשון בהצעת החוק ביום 13.7.1988. ח"כ נאווה ארד הציגה את הצעת החוק ואת המודל שעל פיו עיצבה את החוק:

"מניסיוננו למדנו, שאם אנו רוצים לזכות בעדיפות לאומית לנושאים אשר הועלו בוועדה, צריכה לקום במשרד ראש הממשלה אינסטנציה אשר תטפל בנושא... אחד ההישגים הגדולים ביותר היה, שכתוצאה מהקמת המועצה למעמד האישה, הגענו למצב שמשרדי הממשלה קיימות יועצות מיוחדות לנושא מעמד האישה" (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 13.7.88, עמ' 2).

המודל שעמד לפני ח"כ ארד היה אפוא המודל של קידום מעמד האישה. גם האסטרטגיה הייתה ברורה, וח"כ ארד לא הסתירה אותה:

"בחוק זה עדיין לא כלולים נושאים המחייבים את הממשלה באופן מידי מבחינה תקציבית, ולא במקרה כך ניסחתי את החוק. בסופו של דבר זה חוק מסגרת. אני מאמינה שנוכל להעביר את החוק עד תום מושב כנסת זו, אך נצטרך לעבור דרך ארוכה עד שנצליח לממש את כל מה שאנו רוצים לממש

בנוסח האזרחים הותיקים" (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.7.88, עמ' 3).

בכך ביטאה ח"כ ארד את תפיסת העולם שמתוכה נבע הרצון לחוקק את חוק האזרחים הוותיקים: המטרות הפורמליות של החוק היו הקמת מסגרת מתווכת (היועץ) ויוזמת (המועצה), אולם המודל היה תפקיד היועצת למעמד האישה במשרד ראש הממשלה, והאסטרטגיה הייתה יצירת כלי מסגרת שיהיה אפשר לנצל בעתיד להחדרת תכנים בעלי משמעות (כפי שהדבר נעשה עם השנים בתפקיד היועצת למעמד האישה).

אסטרטגיה חוקית זו וכלי הפעולה שלה היו ככל הנראה לצנינים בעיני משרד העבודה והרווחה. משרד זה ראה בעצמו את המייצג ההיסטורי של ענייני הקשישים בישראל, והאסטרטגיה של חוק האזרחים הוותיקים הפקיעה מידי אנשי המקצוע שלו את השליטה בתחום הזיקנה. מנהל השירות לזקן במשרד העבודה והרווחה, מר ש' פרידמן, שהוזמן לדיון בכנסת כדי להציג את עמדת המשרד, אמנם לא התנגד להנפקת תעודה חדשה לאזרחים ותיקים, אך התנגד נמרצות להקמתה של מועצה ציבורית; הוא טען שהמועצה כבר קיימת, בדמותה של המועצה הציבורית למען הזקן, ושאינן כל צורך במועצה נוספת (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.7.1988, עמ' 4-5).

למרות התנגדות משרד העבודה והרווחה, אישרה ועדת העבודה והרווחה את הצעת החוק (בתיקונים קלים) לקראת קריאה ראשונה בכנסת. אישור הצעת החוק הצליח בזכות העובדה שיו"ר ועדת העבודה והרווחה באותה עת הייתה ח"כ אורה נמיר. ח"כ נמיר הייתה מחברות הכנסת החזקות של מפלגת העבודה אז. היא ראתה ברווחה את תחום מומחיותה וניהלה את ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביד רמה. בתמיכתה במהלך של חברתה למפלגה, ח"כ ארד, לא היססה לקדם את החוק אף ללא הסכמת הממשלה או משרד העבודה והרווחה. במהלך הדיונים בוועדת העבודה והרווחה (13.7.88) ביקש מר אליהו רייף (מהסתדרות הגמלאים) לתקן את הצעת החוק כך שהמועצה הציבורית תעסוק לא רק בשיפור איכות חייהם של הזקנים אלא גם ברמת החיים של האזרחים הוותיקים, וכן להוסיף שהמועצה תעסוק בהקלות – לא רק במסים ובארנונות אלא גם "בתחומי רווחה"; יו"ר הוועדה הגיבה על כך בנחרצות, וברצותה להסיר כל סיבה לעכב את קידום החוק אמרה: "מה שאתה מציע פירושו לטרפד את החוק. אלה שני דברים שעולים כסף רב. אנו מסכימים לכך אך אנו צריכים להיות פרקטיים" (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.7.88, עמ' 11).

בניסיון לסיים את הליך החקיקה לפני הבחירות הכלליות, התקיים דיון שני בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ביום 26.7.1988, לאחר שהצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ולקראת הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. הפעם שלח משרד העבודה והרווחה לדיון אחד מבכירי עובדיו, היועץ המשפטי של המשרד דאז, עו"ד י' ברק. עו"ד ברק, שהיה יועץ משפטי ותיק ומנוסה, דרש כי המועצה לענייני האזרחים הוותיקים תמוקם במסגרת משרד העבודה והרווחה ולא במסגרת משרד ראש הממשלה. הוא חזר על עמדת המשרד, שאין כל צורך במשרת "יועץ לענייני אזרחים ותיקים", שכן בתוך הסגל של המשרד – היועץ המשפטי, השר, המנכ"ל, ראש האגף לזקן – פונקציה זו כבר קיימת. לדבריו: "הם היועצים. ברגע שמקבלים את הקונספציה שלנו אין צורך בתפקיד הזה של יועץ לענייני אזרחים ותיקים" (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 26.7.88, עמ' 2). המשרד גם דרש להגדיל את מספר החברים במועצה, כך שיהיו בה 35 חברים לפחות ולא יותר מ-50 חברים, במטרה לערב את מרב גוני הקשת הציבורית הישראלית. שלא כבדיון הקודם, החליטה יו"ר הוועדה לדחות את המשך הדיון לאחר הבחירות – ככל הנראה לנוכח התנגדות משרד העבודה והרווחה וכדי למנוע מראית עין של "מחטף" לפני בחירות.

ב-1 בנובמבר 1988 התקיימו בחירות כלליות. מפלגת הליכוד בראשותו של מר יצחק שמיר זכתה במספר הגדול ביותר של חברי כנסת. יצחק שמיר החליט להמשיך את ממשלת האחדות הלאומית בשיתוף עם מפלגת העבודה, והפעם יהיה הוא ראש הממשלה במשך כל תקופת כהונתה של הממשלה. תוצאה זו אפשרה לח"כ נמיר להמשיך בתפקיד יו"ר ועדת העבודה והרווחה גם בכנסת החדשה. ביום 10.4.89 התכנסה הוועדה שוב והחליטה להחיל את חוק הרציפות על הצעת חוק האזרחים הוותיקים. החלטה זו אפשרה לה להמשיך לדון בהצעה במקום שבו הפסיקה בכנסת הקודמת. עמדות הבסיס לא השתנו: משרד העבודה והרווחה שב והתנגד להקמת משרת היועץ, שכן "אין צורך ביועץ"; המשרד שב וביקש כי המועצה תמוקם אצלו ולא במשרד ראש הממשלה, וכשהסתמנה מגמה של דחיית טיעוניו, ניסה לגרום לדחיית הדיון. הפעם הייתה יו"ר הוועדה, ח"כ נמיר, נחושה בהחלטתה לאשר את הצעת החוק לקראת קריאה שנייה ושלישית. היא הדפה בתקיפות את כל הלחצים שהופעלו עליה לדחות את המשך הדיון. רק בזכות עמידתה העיקשת של יו"ר הוועדה אישרה הוועדה בתום הדיון את הצעת חוק האזרחים הוותיקים לקריאה שנייה ושלישית.

בחדש אפריל 1989 הייתה הצעת חוק האזרחים הוותיקים מוכנה לקריאה שנייה ושלישית ולאישור הכנסת, אולם היא לא הובאה למליאת הכנסת לשם

אישורה. על פי הפרסומים בעיתונות עיכב יו"ר הכנסת, מר שילנסקי, את הבאת הצעת החוק לאישור "בפקודת שולמית ויצחק שמיר, שכן אישור ההצעה ייטול מידי הגברת שמיר סמכויות רבות" (ורטר, 1989). בעקבות פרסומים אלה איימה ח"כ נאווה ארד לפנות לבית הדין הגבוה לצדק, כדי לחייב את יו"ר הכנסת להביא את הצעת החוק למליאת הכנסת. לפי עדותה של ח"כ ארד, רק איום זה הביא בסופו של דבר להעלאת הצעת החוק להצבעה (ראו דבריה של ח"כ נאווה ארד בדברי הכנסת מיום 6.2.1996, עמ' 4072; ראו גם ורטר, 1989). הדיון בקריאה השנייה והשלישית היה קצר. הממשלה הגישה הסתייגויות לחוק בשני עניינים: האחד – העברת הסמכות ממשרד ראש הממשלה למשרד העבודה והרווחה; השני – ביטול משרת היועץ לענייני אזרחים ותיקים. הסתייגויות הממשלה נדחו על ידי מליאת הכנסת, והחוק אושר.

כמובן, אישור החוק גרם סיפוק רב בקרב יוזמי החוק, תומכיו ואוכלוסיית הזקנים בישראל. למרות אי שיתוף הפעולה מצד משרד ראש הממשלה ומשרד העבודה והרווחה, אושר החוק, לאחר שכשלו הניסיונות לדחות את אישורו או לשנות את תוכנו. בעקבות הניצחון הציגה ח"כ נאווה ארד את החוק, בצדק, כהישג פוליטי שלה ושל הסתדרות הגמלאים (ארד, 1990), ולזקנים בישראל הייתה שעה של קורת רוח.

נפילתו הראשונה של החוק

מבט לאחור מגלה כי השמחה סביב חוק האזרחים הוותיקים לא האריכה ימים. בתוך פרק זמן קצר יחסית עבר החוק שלושה תהליכים שהביאו לנפילתו הראשונה, והייתה להם השפעה של ממש על המשך התפתחותו. להלן תיאור התהליכים הללו:

1. שינוי האחריות המיניסטריאלית לחוק האזרחים הוותיקים
כפי שהוסבר לעיל, אחד המרכיבים המהותיים של חוק האזרחים הוותיקים היה עיגון מוסדותיו הארגוניים העיקריים, היועץ והמועצה, במסגרת משרד ראש הממשלה. הדבר היה מהותי לא רק בממד הסימבולי – בחשיבות שניתנת לנושא עם עיגונו בידי ראש הראשות המבצעת, בעל הכוח הפוליטי הרב ביותר – אלא בממד המעשי, לאור ניסיון העבר במסגרת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה. ניסיון זה הוכיח שאפשר להביא לידי שינוי מערכתית באמצעות מנהיגות המעוגנת במשרד ראש הממשלה וזוכה לתמיכתו. לא בכדי התנגדה ח"כ ארד בשעתו לרדישות משרד ראש הממשלה ומשרד העבודה והרווחה, להעביר את האחריות אל משרד העבודה והרווחה.

בסתירה מוחלטת לרציונל המקורי של החוק, הצליח משרד העבודה והרווחה לגרום לשינוי מבנה האחריות החוקית של החוק בתוך שנים מעטות. המהלך נעשה מתוך ניצול השינוי במציאות הפוליטית; ראש הממשלה של ראשית שנות ה-90, מר יצחק רבין, התמקד באותה עת במדיניות החוץ והביטחון ולא רצה לעסוק בנושא האזרחים הוותיקים. בראשות משרד העבודה והרווחה עמדה אז שרה חזקה וכוחנית, שהייתה בעבר יו"ר ועדת העבודה והרווחה – הגב' אורה נמיר (ראו דברי ח"כ נאוה ארד בנושא, בדברי הכנסת מיום 6.2.1996, עמ' 4073). הגב' נמיר הכירה היטב את החוק ואת הפוטנציאל הפוליטי הטמון בו. צירוף הגורמים האלה הביא לידי כך שבשנת 1993 החליטה הממשלה להעביר את הסמכויות לפי חוק האזרחים הוותיקים מראש הממשלה לשרת העבודה והרווחה.

על פי סעיף 30 לחוק יסוד: הממשלה, החלטה להעביר סמכויות ממשרד אחד למשרד אחר טעונה אישור של הכנסת. לפיכך הובאה החלטה הממשלה לאישור מליאת הכנסת ביום 15.6.1993. את עמדת הממשלה בדיון בכנסת הציג שר המשפטים דאז, מר דוד ליבאי:

"ועדה שמינה ראש הממשלה לבחון את החוק הגיעה למסקנה שמשרד ראש הממשלה אינו ערוך לטפל בנושא הרווחה. לעומת זאת, במשרד העבודה והרווחה, המופקד כידוע גם על המוסד לביטוח לאומי, קיימות כיום מערכות מתאימות לטיפול בנושא, ויהיה זה אך טבעי להעביר למשרד זה את הסמכויות לפי החוק האמור [חוק האזרחים הוותיקים]" (דברי הכנסת, 15.6.1993).

חברי מפלגת העבודה הפגינו נאמנות לראש ממשלתם ולשרת העבודה והרווחה מטעמם. דווקא חברי האופוזיציה, שאך לפני שנים מעטות התנגד ראש הממשלה מטעמם לקבלת הסמכות לידיה, היו אלה שנלחמו נגד העברת הסמכות החוקית. ח"כ מאיר שטרית מהליכוד הזכיר זאת לחברי הכנסת:

"אני רוצה לומר, שאני מתנגד להצעה המונחת בפנינו, להעביר את האחריות לנושא הקשישים ממשרד ראש הממשלה למשרד העבודה והרווחה. אם היה איזה יעד לחוק הזה, הוא היה באמת בעובדה שראש הממשלה באופן אישי מתעניין בגורלם של הקשישים ונותן לזה ביטוי בצורה של תעודה... להעביר היום את החוק ממשרד ראש הממשלה למשרד העבודה והרווחה זה בעצם לומר: החוק מיותר" (דברי הכנסת, 15.6.1993).

אף שח"כ שטרית צדק בביקורתו, אושרה החלטה הממשלה ברוב קולות

הקואליציה. החלטה זו הביאה לשינוי של ממש בחוק האזרחים הוותיקים: האחריות המיניסטריאלית עברה מראש הממשלה ומשרדו אל שרת העבודה והרווחה ומשרדה. שינוי זה הוליך לכישלוננו החרוץ של החוק: האסטרטגיה והחזון של ח"כ ארד, ליצור מסגרת הדומה לזו של היועצת למעמד האישה במשרד ראש הממשלה, התמוטטו. השליטה בחוק ובגופיו המרכזיים עברה אל משרד העבודה והרווחה, שמלכתחילה התנגד לחוק, סבר שאינו דרוש וגרס כי אנשיו מסוגלים לטפל בענייני הזקנים ללא כל צורך ביועץ מיוחד או במועצה מיוחדת.

2. ההתמקדות בהטבות כלכליות

השינוי החשוב השני שהתרחש לאחר חקיקת החוק קשור לתכנים שהמועצה התמקדה בהם, בתקופה הקצרה של פעילותה. כאמור, היועץ והמועצה מונו שלא מתוך רצון אמיתי לקדם את מטרות החוק אלא בלית ברירה, בעקבות לחץ פרלמנטרי. עם זאת, כאשר ביום 26.3.1992 התקיימה סוף־סוף הישיבה החשובה הראשונה של המועצה הציבורית לענייני האזרחים הוותיקים, היא אימצה כיוון פעולה ברור מאוד (פרוטוקול המועצה, 26.3.1992). את הישיבה ניהל מר חיים עמר, יועץ ראש הממשלה לענייני האזרחים הוותיקים. בישיבה דנו בתחילה בסוגיית הנפקתן של תעודות האזרח הוותיק, והתברר כי בשל בעיות לוגיסטיות הן טרם נשלחו לכל הזכאים. עלתה לדיון בעיה הנוגעת לתעודה זו: כיוון שהחוק אינו קובע הנחות של ממש, תעודת האזרח הוותיק המוענקת מכוח החוק איננה מעניקה הטבות כלשהן. הוחלט על הוצאת חוברת של הטבות והקלות לאזרחים וותיקים, שתופק על ידי יזם פרטי, ובה יפורטו ההטבות וההנחות הניתנות לאזרחים הוותיקים על ידי משרדי הממשלה השונים. לאחר מכן שמעה המועצה מפי פרופ' דן שניט סקירה על מצבם החוקי של הזקנים בישראל, ולבסוף שמעה סקירה על ממצאי מחקר, שהוזמן ממכון ברוקדייל, בקשר למידת הידע של זקנים על ההנחות וההטבות ולמידת השימוש בהן. הישיבה ננעלה ללא החלטות אופרטיביות. ואולם, הנושא המעניין הוא שיו"ר הישיבה, מר חיים עמר, בסכמו את הישיבה, הגדיר את תפקיד המועצה במילים האלה: "המועצה היא מועצה מייעצת, ותחומה העיקרי הוא הטבות הקבע בחקיקה וצריך לדאוג שיהיה תקציב לנושא זה" [ההדגשה שלי, י"ד].

ואכן, בכך התמקדה העשייה של היועץ והמועצה בתקופת פעילותם הקצרה: גיבושן של הטבות והנחות כספיות לזקנים. משרד ראש הממשלה הזמין באותה עת ומימן סקר שבא לבחון שני נושאים: האחד – המצב הקיים מבחינת ההטבות, ההנחות וההקלות המוכרות המוענקות לקשישים בזכות גילם, במסגרת השירותים

והפעולות לכלל האוכלוסייה; השני – הידע של הקשישים בקשר להנחות הקיימות, השימוש בהן ושביעות הרצון מהן, וכן התחומים שבהם מעוניינים הקשישים בהטבות ובהנחות נוספות. מטרת הסקר הייתה לאפשר לצקת בחוק תוכן ומשמעות, לנוכח היותו מנוסח בצורה כללית מאוד (ברנע, בנטור ומזרחי, 1992).

הסקר נערך בשנת 1992, על ידי חוקרי מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה, בהתבסס על מדגם ארצי מייצג של 404 קשישים ברחבי הארץ (לא כולל את הקיבוצים והמגזר הערבי), וכן באמצעות קבוצות מיקוד בהשתתפות קשישים (ברנע, בנטור ומזרחי, 1992). בנוגע לחלק הראשון של הסקר, נמצא כי הטבות, הנחות ושירותים רבים בפועל ניתנים לזקנים בכל הרמות: הממשלתית, המקומית והפרטית/וולונטרית. עם זאת, נמצאה שונות גדולה בהיקף ההנחות והשירותים באזורי הארץ השונים. בנוגע לידע של הזקנים, נמצא כי רמת הידע ורמת השימוש היו נמוכות בדרך כלל, למעט בתחומי הזכות להנחה בתשלומי ארנונה ובנסיעה באוטובוס – 75% ו-77% (ידע) ו-72% ו-60% (שימוש בפועל). בכל התחומים האחרים (כגון הזכות להנחה ברכבת, במוזיאונים, בבנקים ובתיאטראות) נמצאו רמות ידע נמוכות, 5%-34%, ואילו רמות השימוש היו נמוכות עוד יותר, 4%-22% בלבד. באופן כללי, ברוב התחומים נמצא שהידע על ההנחות ורמת השימוש בהן עלו ככל שרמת ההשכלה הייתה גבוהה יותר; ברוב התחומים עלתה רמת הידע עם העלייה ברמת ההכנסה; באופן כללי, בתחומים מרכזיים היה הידע של זקנים תושבי הערים הגדולות גדול משל זקנים ביישובים אחרים; יוצאי אירופה, אמריקה וישראל ידעו על רוב ההנחות לקשישים יותר מיוצאי אסיה ואפריקה; השיעור הגבוה ביותר של היודעים על ההנחות ברוב התחומים נמצא בשכבת "הזקנים הצעירים" – בני 65-69.

בפרק הסיכום של ממצאי המחקר ציינו החוקרים כי "שני הנושאים העולים באופן בולט מן הממצאים הם נושא המידע על ההנחות הזמינות כיום ואופן מתן ההנחות". בנוגע לנושא הראשון ציינו החוקרים כי "רצוי להפיץ מידע על ההנחות הקיימות, משום ששיעור היודעים על רוב ההנחות הקיימות הוא נמוך". בנוגע לנושא השני ציינו החוקרים כי "כדי שהקשישים ייהנו מההנחות רצוי להבטיח שההנחות שהם יקבלו יהיו אמינות, ויינתנו בצורה מכובדת". באופן קונקרטי הומלץ לשקול "את הצורך והאפשרות בהכנסת יותר אוטומציה בתהליך מתן ההנחה בשירותים ממלכתיים וציבוריים, כדי למנוע מהקשישים הזכאים להנחות סרבול ביוורקרטי".

באותה עת היו ממצאי המחקר כאבן שאין לה הופכין. בעקבות הבחירות הכלליות בשנת 1992 פוזרה מועצת האזרחים הוותיקים, והממשלה החדשה

והעומד בראשה לא טרחו למנות יועץ חדש לענייני אזרחים ותיקים ולא דאגו לכינוס מחודש של המועצה.

בעניינינו חשוב בשלב הזה הכיוון האסטרטגי שנבחר על ידי המועצה לענייני אזרחים ותיקים והיועץ שעמד בראשה. החוק אפשר להם לפתח כמה כיווני פעולה: הקמת מסגרות חדשות, כגון שירותי מידע, הקמת אומבודסמן לזקנים, מתן ייעוץ משפטי, טיפוח שירותים קהילתיים חדשים ומסגרות שעל רובן היה אפשר ללמוד מהניסיון האמריקני במסגרת חוק האזרחים הוותיקים בארצות הברית – Older Americans Act. למרבה הצער, כיוון הפעולה שננקט היה הכיוון הקל: הנחות והקלות כלכליות. מבלי להפחית בחשיבותן של אלה, אין בהן כדי לשנות שינוי של ממש את מעמד החברתי או את כוחם האזרחי של הזקנים בישראל.

3. יישום החוק

עוד רכיב חשוב בהבנת נפילתו הראשונה של החוק קשור לדרך ההתנהלות של החוק ומוסדותיו. דרך ההתנהלות שידרה שלמעשה אין כל עניין לממש את החוק ולהגשים את תכליתו. מסר זה בא לידי ביטוי בכך שלאחר חקיקת החוק הוא נותר רוב הזמן כאבן שאין לה הופכין, ואיש לא ניסה להפעילו. הקיפאון בחוק התקבע בעקבות התפרקות ממשלת האחדות של הליכוד והמערך, בחודש מרץ 1990. לאחר כמה ניסיונות הוקמה ממשלה צרה בראשות הליכוד. חברי כנסת מרכזיים שהיו מעורבים בחוק, כדוגמת אורה נמיר ונאווה ארד, הפכו להיות חברי אופוזיציה ויצאו ממעגל ההשפעה הממשלתי. ראש הממשלה אז, מר יצחק שמיר, לא ביצע את החוק. רק בעקבות פנייתה של ח"כ ארד, שאיימה לפנות לערכאות משפטיות, טרח ראש הממשלה ומינה בחודש יולי 1990 את מר חיים עמר ליועץ לענייני אזרחים ותיקים, וכן מינה לראשונה את המועצה לענייני אזרחים ותיקים. המועצה התכנסה רק פעמיים בכל תקופת כהונתה, ואילו היועץ לא הותיר חותם כלשהו במשרדי הממשלה בנושא מעמד האזרחים הוותיקים בישראל, זולת הזמנת הסקר הנוגע להנחות שתואר לעיל.

חוק האזרחים הוותיקים זכה לתשומת לב הציבור בתקופתו של ראש הממשלה שמיר, כאשר חודשים אחדים לפני הבחירות של שנת 1992 קיבלו כל הזקנים בישראל תעודת "אזרח ותיק" מכוח החוק. על התעודה היה חתום ראש הממשלה, מר יצחק שמיר. העובדה שמאז כניסת החוק לתוקף, בסוף שנת 1989, לא נעשה בו שימוש בעל משמעות, ודווקא לפני הבחירות "נזכרו" להדפיס ולהנפיק את תעודות האזרחים הוותיקים – עובדה זו עוררה טענות קשות על שימוש ציני ותעמולתי בחירות פסולה. הדברים אף הגיעו לוועדת הבחירות, אך לדעתו של יו"ר

הוועדה, השופט בדימוס חלימה, הפעולה הייתה פעולת המשך לדבר שהתחיל בטרם החלה מערכת הבחירות (ח"כ מיכאל איתן, דברי הכנסת, 15.6.1993). גם אם צדק יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו, פורמלית, התחושה בקרב רבים מהזקנים, בעיקר בקרב האופוזיציה, הייתה שהסיבה האמיתית להפצת תעודות האזרחים הוותיקים הייתה מועד הבחירות הקרב. וכך תיאר זאת ח"כ רענן כהן:

"החוק [חוק האזרחים הוותיקים] אולי קולקל במידה מסוימת בתקופת השלטון הקודם, כאשר ראש הממשלה לשעבר יצחק שמיר הוציא לכל הקשישים כרטיס פרסומת שלפני הבחירות, וחבל שאנחנו לוקחים נושא חשוב למדינת ישראל, הנוגע לאלו שתרמו את שנותיהם היפות ביותר, ומשתמשים בו לצורך ושלא לצורך" (ח"כ רענן כהן, מפלגת העבודה, דברי הכנסת, 15.6.1993).

ואולם התברר שהשימוש הציני בחוק האזרחים הוותיקים לא היה תלוי מפלגה אלא תלוי שלטון. בבחירות שהתקיימו בחודש מרץ 1992 הפסידה ממשלת הליכוד הצרה, בראשות יצחק שמיר, ומפלגת העבודה בראשות יצחק רבין זכתה בראשות הממשלה. מר רבין הקים ממשלת מרכז-שמאל בהשתתפות המפלגות מר"צ וש"ס, ומי שציפה שהשינוי הפוליטי יביא גם תנופה חדשה, או שינוי בגישה כלפי חוק האזרחים הוותיקים, התבדה. ראש הממשלה, לא זו בלבד שלא טרח למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים או למנות מחדש את המועצה – ראש הממשלה הביע את חוסר העניין שלו באוכלוסיית הזקנים בכך שנענה ללחצי משרד העבודה ורווחה והעביר את הסמכויות מכוח החוק למשרד זה (מהלך שתואר בהרחבה לעיל).

סופו של הגלגול הראשון

בקיץ 1993 השלים חוק האזרחים הוותיקים את "עלייתו ונפילתו" הראשונה והגיע למבוי סתום. ראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין, היה עסוק במדיניות החוץ והביטחון ובגיבוש הסכם אוסלו. ראש הממשלה לא התעניין בחוק, ולמשרד העבודה והרווחה לא היה כל רצון להפעילו. לא מונה יועץ חדש, לא הוקמה מועצה חדשה, כרטיסי הפלסטיק שהמשיכו להיות מונפקים לאזרחים הוותיקים היו למעשה ריקים מכל תוכן, ולאיש לא היה אכפת. החוק היה קיים בספר החוקים, אך הוא לא היה ממש רלוונטי לאנשים הזקנים בישראל. היטיב לתאר את המצב דאז ח"כ מאיר שטרית מהליכוד:

"נכון להיום [15.6.1993], אדוני היושב ראש, לא נעשו שום תקנות לחוק

הזה [חוק האזרחים הוותיקים], ובעצם מעבר לדקלרציה יפה ותעודה, שעם כל הכבוד לה, [היא] לא מחממת בלילות הקרים את הקשישים ולא מוסיפה להם פרוטה על שכרם על מנת להתקיים בכבוד, ולא פותרת את בעיותיהם" (דברי הכנסת, 15.6.1993).

גלגולו השני של חוק האזרחים הוותיקים: 1994-1997

עלייתו השנייה של חוק האזרחים הוותיקים

לקראת סוף שנת 1994 התעוררה מחדש ההתעניינות בחוק האזרחים הוותיקים. באופן החלו להיראות הבחירות הבאות. הסתדרות הגמלאים וחברי כנסת משדולת הזקנים הבינו כי ממשרדי הממשלה לא תבוא ישועה. חברי כנסת מסיעות שונות החלו בהדרגה, בין ביוזמתם ובין בהיענות ללחצים של הסתדרות הגמלאים, להכין ולהגיש הצעות חוק פרטיות, כדי לממש את הפוטנציאל הטמון בחוק האזרחים הוותיקים. את המהלכים הפעם הנהיגו חברי כנסת, בעיקר ממפלגת העבודה, ובראשם ח"כ רענן כהן, וכן ח"כ עמנואל זיסמן. מאחוריהם עמדו הסתדרות הגמלאים, ראש הסתדרות הגמלאים בשעתו, מר אליהו רייף, עו"ד גדעון בן ישראל, ד"ר ישראל כץ, נשיא עמותת הגמלאים, השופט בדימוס, ד"ר עצינוני ועוד רבים וטובים.

ביום 4.11.1995 נרצח ראש הממשלה, מר יצחק רבין. ההכרה שהבחירות הכלליות קרבות והולכות, וייתכן שאף יהיו קרובות מהצפוי, גרמה לזירוז ההליכים. הפעילות ל"החייאת" חוק האזרחים הוותיקים צברה תאוצה. האזרחים הוותיקים היו לפתע "מחוזרים", כפי שניסח זאת העיתונאי אברהם טל:

"עונת הפריימריס המתקרבת מביאה בשורות טובות לקשישי ישראל... חברי כנסת מסיעות שונות עמלים זה מכבר על הכנת הצעות חוק שיזכירו לקשישים בימי הבחירות הממשלתיים ובאים מי הוגה בהם ומי עמל למענם. התחרות בין הח"כים הולידה גל הצעות..." (טל, 1996).

ואכן, על שולחן הכנסת הונחו לא פחות מחמש הצעות חוק פרטיות, על ידי חברי כנסת מימין ומשמאל. רובן ככולן התמקדו בהוספת תכנים מהותיים לחוק האזרחים הוותיקים, בצורת הנחות והטבות כלכליות לזקנים. ביום 13.12.1995 התקיים דיון טרומי ראשון בהצעות החוק הרבות שהוגשו, וביציע ישבו נציגי הגמלאים ועקבו אחר המתרחש. כל הצעות החוק זכו לרוב ועברו בקריאה טרומית לקראת דיון בוועדת העבודה והרווחה (דברי הכנסת, 13.12.95).

בוועדת העבודה והרווחה, שכל הצעות החוק הפרטיות הועברו אליה לדיון, נעשו שני מהלכים: האחד – הצעות החוק אוחדו כולן להצעה אחת משותפת, של כל חברי הכנסת; השני – נוהל משא ומתן עם משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה על התכנים של הצעת החוק, ונעשו פשרות פוליטיות כדי להסיר את התנגדות הממשלה וכדי שההצעה תעלה בקנה אחד עם הצעת החוק הממשלתית שעמדה להיות מוגשת אף היא. לדוגמה, הצעות לכלול בהצעת החוק הנחות לגמלאים בתחומי החשמל, המים והטלפון הוסרו כולן בשל התנגדות הממשלה. רעיונות אחרים שנכללו בהצעות החוק השונות הוסרו אף הם משהובהר כי הממשלה לא תתמוך בהם.

בעקבות ההסכמות והפשרות שהושגו במהלך הדיונים בוועדת העבודה והרווחה התקיים בכנסת דיון לקריאה ראשונה של הצעת החוק "המאוחדת". הפעם הצטרפה להצעת החוק הפרטית הצעת חוק ממשלתית שהובילה שרת העבודה והרווחה, הגב' אורה נמיר [הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון) (הנחות), התשנ"ו-1995]. את הצעת החוק המאוחדת הציג ח"כ יוסי כץ מהעבודה:

"הצעת חוק זו נועדה לצקת תוכן בחוק האזרחים הוותיקים, אחרי שב-1989 נחקק חוק ביוזמתה של חברת הכנסת נאוה ארד, ולצדדי נותר להיות מילה ריקה מתוכן. הוא לא מילא אחר הציפיות של האזרחים הוותיקים במדינת ישראל, אלה שתרמו למה שאנחנו עדים לו היום, ולצערנו לא זכו עד היום ליהנות מפרי המחקק" (דברי הכנסת, 22.1.1996, עמ' 3554).

הצעת החוק כללה שורה ארוכה של הנחות לאזרחים ותיקים: 50% ממחיר הנסיעה בתחבורה הציבורית; 50% מאגרת הטלוויזיה; 50% מדמי הכניסה לגנים הלאומיים ושמורות הטבע, למוזיאונים ולמופעי תרבות שהמדינה משתתפת בתקציבם; הנחה בשיעור 30% בארנונה לדירת מגורים ששטחה עד 100 מ"ר (מקבלי הבטחת הכנסה ימשיכו לקבל פטור מלא מארנונה); תעריף מיוחד לתרופות בקופות החולים (רק למקבלי הבטחת הכנסה). למעט ההנחה בתרופות, כל ההטבות בהצעת החוק היו מעוגנות בבסיס אוניברסלי, ללא כל מבחן נזקקות כלכלי, זולת היות האדם אזרח ותיק. וכך הסביר ח"כ יוסי כץ:

"ההטבות הללו תינתנה ללא כל מבחן הכנסה. עמדנו על כך, שבמרבית ההטבות לא יהיה מבחן הכנסה כדי למנוע מצב שבו אנשים צריכים להחזיק תעודת מסכן. כולם זכאים להטבות של החוק גם אם יצא ששיעור קטן ביותר יהיה שיעור עשיר. אנחנו חושבים שזה צדק סוציאלי שצריך לתת אותו לכל, ממש כמו חוק חינוך חנים" (דברי הכנסת, 22.1.1996, עמ' 3555).

הדיון נוצל היטב על ידי חברי הכנסת לצורך קידום תדמיתם בקרב קהל הגמלאים שישב בקהל. בדיון בכנסת נאמרו דברים חשובים רבים בסגנון הזה:

”צריך להיאמר פה, שחובתה של המדינה היא לגמלאים. אין הגמלאים זקוקים לטובות כלשהן. הגמלאים הם אשר תרמו ובנו את המדינה, הם אשר נתנו את היסודות הבסיסיים לקיומה של מדינת ישראל. לכן נאבקנו שהחוק הזה יהיה אוניברסלי ולא יהיה לטובת קבוצות מסוימות בתוך האוכלוסייה הזאת” (ח”כ רענן כהן, דברי הכנסת, 22.1.1996, עמ’ 3556).

היו חברי כנסת שלא חששו גם לחשוף, לצד ההצהרות המרשימות, את הציניות והרקע לדברים. וכך אמר ח”כ דן תיכון מהליכוד:

”מובן שאפשר לומר שהחוק הוא צעד קטן של סנטימטר בכיוון הנכון, אבל לא צריך להפריז בחגיגות. כשקצבת הזיקנה, חבר הכנסת זיסמן, היא 1,189 ש”ח, זו חרפה לחברה הישראלית...”

אבל אנחנו לפני פריימריס. בטח לאחר שהחוק הזה יעבור יהיו חגיגות ונאמר לגמלאים שהושענו אותם. ואני אומר לך, לא עשינו את הדבר העיקרי: לדאוג לכך שקצבת זיקנה תהיה גבוהה יותר... שאדם שפורש לגמלאות יוכל להמשיך ולהתקיים, כי כיום הוא נידון לחרפת רעב נוסף על העובדה שהוא חייב לסיים את עבודתו. זה אות קין על מצח החברה בישראל, ואחר כך אתם מתפלאים שמספר העניים גדל” (ח”כ דן תיכון, דברי הכנסת, 22.1.1996, עמ’ 3558).

הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה, ללא מתנגדים (ברוב של 11 תומכים). בתוך פרק זמן קצר מאוד חזר החוק למליאת הכנסת, וב-6 בפברואר 1996 הובאה הצעת החוק לתיקון חוק האזרחים הוותיקים לקריאה שנייה ושלישית. כמובן, גם כאן נוצלה ההזדמנות לצבור נקודות פוליטיות בקרב הזקנים. וכך אמר ח”כ רן כהן:

”בחוק הזה יש הטבות כספיות. זה נכון. יש הנחות. זה נכון. לחוק הזה משמעות ברמת החיים של פשוטי העם שבקרב האזרחים הוותיקים בעיקר. זה נכון. אבל המסר חשוב מן הכסף. המסר הזה, שהכנסת מחוקקת היום חוק שבא להצדיע ולהעניק גם כבוד – ולא רק כסף. גם הערכה, גם התחשבות, גם רגישות: אלה חשובים יותר מן הכסף. העובדה שהיום אנחנו באים להעניק גם הנחות וגם הטבות, אבל בעיקר אנחנו מצדיעים לאזרחינו הוותיקים ומכבדים אותם, פותחת דרך לכך שנמשיך את המלאכה הזאת בעתיד” (דברי הכנסת, 6.2.1996, עמ’ 4075).

גם ח"כ רענן כהן לא חסך במילים גבוהות:

"אני רוצה להודות לכולם. אלה שנמצאים היום בכית ומאזינים לנו – הכנסת כולה מאוחדת למען אוכלוסיית הגמלאים. כולנו יחד אוהבים את הגמלאים. כולנו יחד מצדיעים להם. כי הם ראויים לכך. הם נתנו כבוד למדינה, והיום המדינה מחזירה להם כבוד" (דברי הכנסת, 6.2.1996, עמ' 4076).

ראוי לציין כי היו גם כאלה שהזהירו מפני חולשותיו של החוק. ח"כ תמר גוז'נסקי מחד"ש לא היססה להביע את חששה, למרות תמיכתה הכללית בחוק:

"אני מודאגת בחוק הזה מהשימוש, מהמיצוי שיעשה בהנחות האלה על ידי הקשישים. אנחנו נתקלים בתופעה, שכאשר אנחנו נותנים הנחות והקלות, הראשונים והזריזים ביותר ליהנות מאותן הקלות הם האנשים החזקים מבחינה כלכלית. בעלי השכלה, בעלי מודעות, שידועים טוב מאוד מה הזכויות שלהם. עוקבים אחרי כל ההקלות. עיני לא צרה בהם. ילכו ויקבלו. אבל כיצד נבטיח שאכן כולם יממשו את הזכויות שיש פה?... בנושא הארנונה, נניח שהדירה רשומה על שם הבעל שעדיין לא הגיע לגיל 65 והאשה כבר הגיעה לגיל 60 והדירה לא רשומה על שמה. מי ידאג שלזוג הזה אכן תינתן ההנחה? מי אחראי לזה? מי אחראי ליידע אותם? מי אחראי לדאוג להם?" (דברי הכנסת, 6.2.1996, עמ' 4071).

החוק אושר ונכנס לתוקף. תיקון החוק וההצלחה בהשגת הנחות והטבות כלכליות לגמלאים הוצגו על ידי כל המעורבים בדבר כהצלחה מרשימה. שרת העבודה והרווחה, הגב' אורה נמיר, הצהירה בריאיון לביטאון "ניב הגימלאי" באפריל 1996:

"הדאגה לשיפור רמת חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל עמדה לנגד עיני מיום כניסתי לתפקיד שרת העבודה והרווחה. את הטיפול בגימלאים העליתי לראש סדר העדיפויות ובשלוש השנים שחלפו זכתה אוכלוסיית הגימלאים לשורה של הישגים ובשיפור ניכר של רמת החיים ורמת הביטחון הסוציאלי. חוק הגימלאים, שהצלחנו לאשר סופית בכנסת, מעניק שורה של הטבות והנחות לאוכלוסיית הגימלאים" (שחם, 1996א).

גם ראשי הסתדרות הגמלאים ראו בתיקון החוק אחד מהישגיהם החשובים ביותר. כך כתב מר אליהו רייף, יו"ר הסתדרות הגמלאים בישראל, בשנת 1996, זמן לא רב לאחר קבלת התיקון לחוק ולפני הבחירות הכלליות של שנת 1996:

"ההישג החשוב והמשמעותי ביותר [של הסתדרות הגמלאים בישראל] הוא חוק הגמלאים [צ"ל: 'חוק האזרחים הוותיקים'] שהתקבל השנה בכנסת המבטיח הנחות והטבות לגמלאים" (ריף, 1996).

עו"ד גרעון בן ישראל (בעבר חבר כנסת, יו"ר הסתדרות הגמלאים בעת העברת החוק) הצטרף אף הוא להערכה הכללית ואמר:

"אין ספק שגולת הכותרת של מדיניותנו החדשה היתה קבלת חוק האזרחים הוותיקים במתכונתו החדשה, שהעניק לגמלאים הקלות אוניברסליות על בסיס הגיל, ללא מבחני הכנסה... חשוב להדגיש כי בחוק נקבעה מסגרת שתאפשר מתן הקלות נוספות בעתיד בהמלצת המועצה הציבורית שליד החוק, שבה יש לנו נציגות מכובדת, והכרה בהסתדרות הגמלאים כארגון היציג" (בן ישראל, 1996).

הייתה תחושה ואמונה שהחוק מתחיל להגשים את החזון ההיסטורי שלו, בבחינת צעד ראשון במימוש האסטרטגיה שביסודו. היטיב לתאר זאת ח"כ רענן כהן:

"חוק הגמלאים שאושר לאחרונה לא נועד לפתור את כל הבעיות הכלכליות של הגמלאים. החוק מהווה צעד ראשון ומשמעותי לתיקון המצב הקיים... זוהי תחילת הדרך, אולם הכיוון ברור וחד משמעי. חוק זה מהווה מסגרת אותה, בעזרתכם הגמלאים, נמלא בתוכן ממשי" (כהן, 1996).

נפילתו השנייה של חוק האזרחים הוותיקים – "ינואר השחור"
 החגיגה הפוליטית סביב תיקון חוק האזרחים הוותיקים נמשכה זמן קצר ביותר. במאי 1996 התקיימו בחירות כלליות לכנסת, ולראשונה – גם בחירות ישירות לראשות הממשלה. בבחירות לראשות הממשלה זכה בנימין נתניהו, והוא הקים בתוך זמן קצר ממשלת ימין בראשותו. שבועות אחדים לאחר בחירתו הודיע על החלטתו לקצץ 4.9 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה של שנת 1997. הקיצוץ היה חלק מסדר היום הפוליטי-כלכלי של מר נתניהו, שדגל בגישה ניאורליברלית בעלת מאפיינים תאצ'ריסטיים. במסגרת הקיצוצים הנרחבים בתחומי הרווחה, הבריאות והחינוך, היה גם חוק האזרחים הוותיקים מועמד לקיצוצים (שחם, 1996ב). ואכן, במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, שהוגשה ב-23 באוקטובר 1996, הוצע למעשה לבטל ולמחוק את כל ההישגים החקיקתיים של תיקון החוק שנעשה אך חודשים מעטים קודם לכן. הצידוק לביטול ההטבות ניתן בדברי ההסבר להצעת החוק:

"[ההטבות על פי חוק האזרחים הוותיקים] ניתנות באופן גורף לכלל אוכלוסיית הקשישים, ללא כל מבחן הכנסות, ובחלקן נושאות אופי רגרסיבי (כגון הנחות למופעי תרבות שנהנים מהן בעיקר הקשישים האמידים המתגוררים בערים הגדולות). מוצע על כן לבטל את עיקר התיקונים שנעשו בחוק, תוך כוונה לשמר את ההנחות בארנונה, בתחבורה הציבורית ובתרופות, אך לעגנם בחקיקה הרלוונטית" (הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה, 23.10.1996, עמ' 46).

הצעת החוק והצעד לביטול ההטבות שזה מקרוב נוספו לחוק האזרחים הוותיקים שיקפו את תפיסת העולם של משרד האוצר וראש הממשלה החדש. הייתה זו התנגדות אידאולוגית למתן הטבות כלכליות על בסיס אוניברסלי שלא על בסיס מבחני נזקקות. הייתה זו גם התנגדות לחקיקה "ייחודית", המרכזת את זכויותיה של אוכלוסיית הזקנים בחוק אחד כולל, והעדפת הסדרה נקודתית של זכויות הזקנים בסדרה של חוקים ספציפיים. העדפת צורת ההסדרה הנקודתית לא הייתה ניטרלית, כמובן; היא הייתה מעוגנת בהבנה שבדרך זו יהיה קל יותר לשחוק את ההטבות ולפגוע בזכויות הזקנים. המשמעות המעשית של העדפת הגישה הנקודתית הייתה ביטול מוחלט או שחיקה דה־פקטו של מעמדן החוקי של ההטבות: לדוגמה, ביטול ההנחה במחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית בחוק האזרחים הוותיקים משמעותו עיגונה החלופי בצו הפיקוח על המחירים – צו ברמת חקיקת משנה, ששינויו או ביטולו כלל אינם טעונים את אישור הכנסת. משמעות ביטולה של ההנחה בארנונה היא שכדי לקבל את ההנחה על הגמלאים להגיש מדי שנה בשנה בקשה לפטור, שכל כולו יהיה מבוסס על מבחן נזקקות.

הצעת החוק של הממשלה החדשה, לביטול ההטבות בחוק האזרחים הוותיקים, עוררה התנגדות של האופוזיציה והקואליציה כאחד. חברי כנסת ממפלגת העבודה, שהיו מעורבים בהוספת ההטבות וההנחות, ובהם יוסי כץ ורענן כהן, וחברי כנסת מסיעות בקואליציה שהגדירו עצמן "חברתיות", ובהם מקסים לוי מתנועת גשר, הודיעו כי יתנגדו להצעת החוק הזאת ויילחמו בה (כץ, 1996; שחם, 1996 ב). ואלה דברי ח"כ כץ:

"לא חלף חודש מאז כניסתו של בנימין נתניהו ללשכת ראש הממשלה והנה התבשרנו שהצמד נתניהו-מרידור החליט על מדיניות כלכלית חדשה, מדיניות רפובליקנית, תאצ'ריסטית הייתי אומר. במסגרת מדיניות זו החליטה הממשלה לאמץ את תכנית המגירה של האוצר, ובישיבה קצרה סוכם על תכנית קיצוצים נרחבת בתקציב המדינה. כרגיל, סימנו

אנשי האוצר את הגימלאים, החיילים המשוחררים, ומקבלי הקצבאות כשק האיגרוף למהלומותיהם" (כץ, 1996).

ביטול ההטבות של חוק האזרחים הוותיקים עבר ללא התנגדות כמעט. ביום 31.12.1996 התקיימה ההצבעה בקריאה שנייה ושלישית בכנסת, וחוק ההסדרים אושר. הצלחת ביטול ההטבות של חוק האזרחים הוותיקים הייתה קשורה לדרך החוקית שבה נעשו הדברים. ביטול ההטבות נעשה באישון לילה, אגב אישור חוק ההסדרים שכלל עשרות תיקונים לחוקים שונים – במעין עסקת חבילה. באותם ימים קדחתניים, ערב אישור חוק ההסדרים, נאבקה הסתדרות הגמלאים נגד קשת רחבה של גזירות שניסו להטיל על הגמלאים. לא התקיים דיון נקודתי בחוק האזרחים הוותיקים דווקא, וחברי כנסת רבים כלל לא היו ערים למשמעות אישורו של חוק ההסדרים בקשר לאזרחים הוותיקים, או שלא ייחסו לכך חשיבות (אונגר, 1997).

סופו של הגלגול השני

בתחילת שנת 1997, פחות משנה לאחר תחושת האופוריה בשל חוק האזרחים הוותיקים, שהצליח סוף-סוף להתחיל למלא את ייעודו ההיסטורי ולהגשים את האסטרטגיה החוקית שיועדה לו – התמוטטה הקונספציה. כל ההישגים החוקיים בוטלו. העיתונים הכתירו את מה שאירע בכותרות "ינואר השחור של הגמלאים" (אונגר, 1997) ו"גזילת הגמלאים" (מאור, 1997). החוק חזר למעשה למצבו בסוף הגלגול הראשון: אין יועץ, אין מועצה, אין פעילות וגם אין הטבות כלכליות. החוק חזר להיות חוק עקר מהבחינה הפוליטית ומת מהבחינה המעשית. יתרה מזאת: הייתה תחושה כבדה של בגידה, בגידת השלטון בזקנים. מהלך דמוקרטי רב שנים בוטל במעין מחטף, לאחר הליך פרלמנטרי ארוך ומייגע. וכך אמר ח"כ יוסי כץ (עבודה):

"כאשר נחקק חוק ההסדרים ואשר ביטל את ההטבות בחוק האזרחים הוותיקים] הרגשתי כאילו תקעו לי סכין בלב. פגעו בי באופן אישי. אני אומר את זה בכל הכנות, משום שראיתי בזה חוק שנותן איזה ביטוי למחויבות שלנו כלפי אזרחנו הוותיקים... ובמחי יד הממשלה נתנה סטירת לחי מצלצלת גם לכנסת... וגם לאזרחים הוותיקים" (דברי הכנסת, 13.1.1998).

גלגולו השלישי של חוק האזרחים הוותיקים: משנת 1998 עד היום

עלייתו השלישית של חוק האזרחים הוותיקים ביטול ההטבות הכלכליות לזקנים, שאך חודשים מספר קודם לכן הוצגו כהישג פוליטי ופרלמנטרי מרשים, עורר התנגדות עצומה. להסתדרות הגמלאים הייתה זו הזדמנות נדירה להפגנת כוח נגד ממשלתו של מר בנימין נתניהו, והיא נערכה למאבק פוליטי לביטול הגזירה. גיוס כוחות כללי אפשר את פתיחתו של סיבוב חדש במאבק על הגשמת חוק האזרחים הוותיקים. כותרות העיתונים לא הותירו מקום לספק: הגמלאים יוצאים למאבק.

בתוך שבועות מעטים מיום ביטול ההטבות הוגשו לא פחות משלוש הצעות חוק פרטיות ל"החזרת הגלגל לאחור": הצעת חוק של קבוצת חברי כנסת בראשות ח"כ ענת מאור (סיעת מר"צ), הצעת החוק של ח"כ רענן כהן (מפלגת העבודה, שהיה מעורב מאוד בגלגול הקודם של החוק) והצעת החוק של ח"כ מקסים לוי (תנועת גשר). מטרת שלוש הצעות החוק הפרטיות הייתה אחת: לבטל את התיקון לחוק האזרחים הוותיקים, תיקון שביטל את ההטבות שנוספו לחוק בכנסת הקודמת. חברי כנסת אלה זכו לתמיכה מסיבית מהסתדרות הגמלאים של ההסתדרות הכללית, שפתחה בקמפיין פוליטי רב עוצמה להחזרת ההטבות שבוטלו.

הלחץ הפוליטי החל לשאת פרי. ביום 5.6.1997 התקיים מושב חירום מיוחד של ועידת הסתדרות הגמלאים בישראל, ועל סדר היום היה המאבק להחזרת "הגזילה של ההטבות וההנחות שנכללו בחוק האזרחים הוותיקים" (גיב הגימלאי, 1997). ביום 18.6.1997 התקיים הדיון בקריאה הטרומית של הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון), התשנ"ז-1997. לדיון בכנסת התייצבו חברי מרכז הסתדרות הגמלאים, ובעזרת נוכחותם הפיזית של כ-200 גמלאים ניסו להפעיל לחץ על המחוקקים. במהלך הדיון במליאת הכנסת הודגש שיתוף הפעולה שחצה גבולות מפלגתיים במאמץ לבטל את הגזירות – חברי כנסת מהשמאל ומהימין היו שותפים למאמץ. כפי שציינה ח"כ ענת מאור – "הצעת החוק שאני מציגה כרגע משותפת לכמה חברי כנסת, ולא במקרה. הנושא של זכויות הגמלאים מאחד את כל חלקי הבית, ופה אין אופוזיציה ואין קואליציה" (דברי הכנסת, 18.6.1997, עמ' 6971).

בסופו של הדיון, ברוב מרשים של 62 חברי כנסת וללא כל מתנגדים, החליטה מליאת הכנסת להעביר את כל הצעות החוק לדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, להכנתן לקריאה ראשונה.

לאחר פרק זמן קצר ביותר, ב-29 ביולי, 1997, חזרו החוקים לדיון במליאת הכנסת לצורך קריאה ראשונה בהצעת החוק. שוב חזר המפגן המרשים של תמיכה

ושל אחדות בין כל קצות הקשת הפוליטית, בראשות ח"כ מקסים לוי מסיעת הליכוד-גשר-צומת, ששימש גם יו"ר ועדת העבודה והרווחה והיה חבר בממשלה. אתו פעלו חברי מהשמאל, רענן כהן מהמערך, ענת מאור ממר"צ, ותמיכה ניתנה על ידי חברי כנסת מימין, ובהם בני אלון מתנועת מולדת, ועל ידי חברי כנסת מהשמאל, ובהם תמר גוז'נסקי. ואכן, שיתוף הפעולה הניב תוצאות – הכנסת העבירה את הצעת החוק, ברוב של 37 חברי כנסת ומתנגד אחד, להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

עם תום פגרת הקיץ והחגים, ב-13 בינואר 1998, התקיים הדיון בקריאה השנייה והשלישית של החוק במליאת הכנסת. הנהגת הסתדרות הגמלאים התייצבה שוב לדיון, וגמלאים רבים נכחו ביציע הכנסת. היו"ר פתח את הדיון בברכה להנהלת הסתדרות הגמלאים: "אנחנו מקדמים אותם בברכה ומאחלים להם בריאות ופעילות רבה" (היו"ר ש' בן-צור, דברי הכנסת, 13.1.1998). את הדיון המהותי הוביל ח"כ מקסים לוי, והוא חזר והציג את עיקרי החוק ותכליתו:

"בעקבות התנגדות משרד האוצר לחוק במתכונתו המקורית, בוטלו בו סעיפים מרכזיים וחשובים המסייעים לכל אוכלוסיית הזקנים... רבותי חברי הכנסת, מדובר בקבוצת אוכלוסייה הראויה לכל הכבוד וההערכה, אנשים שתרמו את מירב שנות חייהם למען המדינה. על ידי פגיעה בזכויותיהם באמצעות חוק ההסדרים נעשה להם עוול עצום. בהצעת החוק שאני מעלה היום אנו מתקנים העוול. על פי ההצעה, סעיף 28 לחוק ההסדרים בשנת 1996, שביטל את רוב ההטבות שבנו את חוק האזרחים הותיקים – יימחק, וישוב המצב לקדמותו, והאזרחים הותיקים יזכו שוב לכבוד הראוי להם ולשורה של הטבות שניתנו להם בזכות ולא בחסד" (ח"כ מקסים לוי, דברי הכנסת, 13.1.1998).

הוסיף על הדברים האלה ח"כ רענן כהן (העבודה):

"חברי הגמלאים, ותיקי התנועה, אדוני שר האוצר, בעבורי זה יום חג, ויום של גאווה לבוא ולהחזיר את הגזלה שלקחו מהטובים שבנו, אלה שהקימו ובנו את המדינה, אלה שסייעו ועשו מיטב יכולתם כדי שתהיה לנו חברה, חברה טובה... אני אומר שזה אות הוקרה לחברה, זה אות הוקרה לכל אחד מאתנו לבוא היום ולומר לכם [הזקנים]: אתם ראויים, זה מגיע, זה מגיע באהבה, זה מגיע באמונה" (דברי הכנסת, 13.1.1998).

בסופו של הדיון אושר החוק ברוב גדול יחסית – 42 חברי כנסת, ללא מתנגדים

וללא נמנעים. תחושת האופוריה חזרה. הסתדרות הגמלאים והכנסת הביסו את ממשלת נתניהו ופקידי האוצר והצליחו להחזיר את הגלגל לאחור. הייתה תחושה שהכנסת מסוגלת להתאחד, באופן על-מפלגתי, סביב סוגיה חברתית חשובה כדוגמת זכויות הזקנים. התחזקה האמונה שהזקנים, באמצעות כוחם הפוליטי, בהנהגתם של הסתדרות הגמלאים בישראל ומנהיגה מר גדעון בן ישראל, מסוגלים לכופף את הממשלה, לכופף את פקידי האוצר ושר האוצר ולהביא הישגים של ממש לאוכלוסיית הזקנים. כותרת העיתון "ניב הגימלאי" הייתה חד-משמעית: "כשנאבקים על עניין צודק, לא מוותרים ולא מרימים ידיים – מנצחים !!!" (ניב הגימלאי, 1998).

תחושת האופוריה נמשכה גם בחודשים שלאחר אישור החוק. באפריל 1998 פורסמו תקנות האזרחים הוותיקים (הנחות למופעי תרבות ולמוזיאונים), התשנ"ח-1998, על ידי השר אליהו ישי. תקנות אלה אפשרו להוציא אל הפועל את החוק בקשר להנחות בתחום מופעי התרבות והמוזיאונים. התקנות הגדירו "מוזיאון" ו"מוסד תרבות" – מוסדות הנתמכים מתקציב המדינה (ובכך הוצאו מגדר החוק מוזיאונים או מוסדות תרבות פרטיים שאינם נתמכים על ידי המדינה). כמו כן נקבע, ככלל, כי שיעור ההנחה מדמי הכניסה יהיה 50%. עוד נקבע בתקנות כי יש לציין את דבר ההנחה בכל פרסום לציבור על אודות מופע או כניסה למוזיאון, וכן לפרסם במקום בולט לעין, בקופה שבה נמכרים הכרטיסים, את מחיר הכרטיסים לאזרחים ותיקים, וההנחה תינתן עם הצגת תעודת אזרח ותיק.

נפילתו השלישית של חוק האזרחים הוותיקים

קרוב לשלוש שנים לאחר שההטבות הוחזרו לחוק האזרחים הוותיקים, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה והתפוצצות בועת ההיי-טק, נכנס המשק הישראלי למשבר כלכלי ופוליטי חמור. במסגרת פרפורי הגסיסה של הממשלה בראשות מר אהוד ברק, לפני סדרה של קיצוצים מרחיקי לכת, נעשה עוד ניסיון להגיש הצעת חוק פרטית של חברי כנסת מסיעת מר"צ, במבט אל הבחירות הקרבות (ענת מאור, חוסניה ג'בארה, אילן גילאון). הצעת החוק ביקשה להרחיב את תחומי ההנחות ולתת לאזרחים ותיקים הנחות עד 50% בתשלומי מים, ביוב, חשמל וטלפון. בחודש מאי 2001 הצליחה הצעת החוק לעבור בקריאה טרומית, ברוב של 21 ח"כים, אולם, כפי שיתואר בהמשך, היא מעולם לא הגיעה לשלב הקריאה הראשונה (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, הרחבת תחומי הנחות, 2000; זרחה, 2001).

בשנת 2001 התקיימו בחירות לראשות הממשלה. ראש הממשלה, מר אהוד ברק ממפלגת העבודה, הפסיד בבחירות. מר אריאל שרון מהליכוד זכה בבחירות ברוב

גדול והרכיב ממשלת ימין. שר האוצר, מר נתניהו, נכנס למשרד האוצר והעביר סדרה של רפורמות כלכליות מרחיקות לכת, מתוך ניצול של המצב הכלכלי הקשה ובכוחו של הרוב הפרלמנטרי האיתן. בכל הנוגע לזכויותיהם של הזקנים, ביצע שר האוצר מהלכים רבי-משמעות, מהלכים שפקידי משרד האוצר לא הצליחו לבצעם במשך שנים. קוצצו והוקפאו קצבאות הזיקנה, הולאמו קרנות הפנסיה הוותיקות והוצאו משליטת ההסתדרות, שונו התקנונים של קרנות הפנסיה ושונו ואף נפגעו זכויות הגמלאים בפנסיה תקציבית.

במפתיע, שלא כבמהלכי העבר ובקיצוצים הדרמטיים שנעשו בזכויות אחרות של הגמלאים – משרד האוצר לא ניהל מלחמה אמיתית לביטול ההטבות שנוספו לחוק האזרחים הוותיקים. האוצר ניסה לשנות את בסיס האוניברסלי של החוק ולהעמידו על בסיס של נזקקות. לדוגמה, בספטמבר 2001, בגלגול הראשון של חוקי החירום הכלכליים, הציע האוצר לבטל לחלוטין את הזכות להנחה בארנונה לאזרחים ותיקים מכוח חוק האזרחים הוותיקים. רק בשל התנגדות שרי ש"ס החליט שר האוצר דאז, מר סילבן שלום, "לרכך הפגיעה בהנחות ארנונה לקשישים" ולקבוע כי ההנחה לא תבוטל לחלוטין אלא תעבור מהנחה אוניברסלית להנחה המבוססת על מבחן נזקקות (גרינשטיין, 2001). בסופו של דבר, לאחר שמאבקים פוליטיים הצליחו כמה פעמים לדחות את הגזירה, תוקן חוק האזרחים הוותיקים במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (חוק המדיניות הכלכלית, התשס"ד-2004), וההנחה בארנונה הוענקה כעת רק לאזרח ותיק שסך כל הכנסותיו, מכל מקור שהוא, אינו עולה על השכר הממוצע במשק. ההתנגדות הפרלמנטרית למהלך חקיקתי זה ולשבירת הגישה האוניברסלית הייתה רפה ביותר. חבר הכנסת היחיד שניסה למחות בפומבי על הצעד הזה היה ואסל טאהא (בל"ד), במסגרת הדיון בקריאה השנייה והשלישית של הצעת החוק:

"ברצוני להתייחס גם לביטול ההנחה [בארנונה] שניתנה עד היום לאזרחים הותיקים בשיעור 30%... אינני חושב שיש צורך לקחת מקשישים את אחת המתנות היחידות שהמדינה נותנת להם. נוסף על כך, זה לא יעמוד במבחן המציאות. אין לרשויות כל דרך לבדוק מאות אלפי בקשות לקבלת הנחה. נוסף על כך, וחשוב יותר, רוב הקשישים יתקשו בהמצאת 'תעודת מסכנות' ובהתמודדות עם הביורוקרטיה הכרוכה בה, כך שגם הראויים להטבה על פי התקנות החדשות יתקשו להשיגה ובסופו של דבר לא יקבלוה" (דברי הכנסת, 4.1.2004).

בכל תקופת הקיצוצים הכלכליים של השנים האחרונות נמשכו הניסיונות להחיות

את החוק, ברם כולם נכשלו. הניסיון להגדיל את ההנחה בתשלום עבור תרופות לאזרחים הוותיקים בדרך עקיפה, על ידי תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ולהגדילה מ-50% ל-75%, הצליח לשרוד זמן קצר בלבד: התיקון נחקק ביום 1.1.2001 (במסגרת תיקון מס' 12 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, 2001), מועד תחילת תוקפו נדחה ליום 1.1.2002 (במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה, תשס"א-2001), ולבסוף בוטל לחלוטין במהלך שנת 2003 (במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, 2003). ניסיונות נוספים כשלו אף הם: בחודש מרץ 2003 הניחה ח"כ מרינה סולודקין על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק פרטיות שתכליתן לתקן את חוק האזרחים הוותיקים. הראשונה ביקשה לתת 100% פטור מדמי נסיעה בתחבורה הציבורית לאזרח ותיק מגיל 75 ומעלה (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, תחבורה ציבורית, 2003). השנייה נועדה להגדיל את שיעור ההנחה בתשלום עבור תרופות לחולים כרוניים זקנים, מ-50% ל-75% (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, תרופות, 2003). באותו חודש הניחה גם ח"כ אורית נוקד (העבודה-מימד) הצעת חוק פרטית לתיקון חוק האזרחים הוותיקים, שתכליתה לשנות את מבחן הנוזקות לשם קבלת ההנחה בקניית תרופות – במקום שרק מי שמקבל גמלת הבטחת הכנסה יהיה זכאי להנחה, ייחנה ממנה כל מי שהכנסתו "אינה עולה על 20% מהשכר הממוצע במשק" (הצעת חוק האזרחים הוותיקים, הרחבת תחומי הנחות, 2003). אף אחת מהצעות חוק אלה לא קודמה ממש, ולאף אחת מהן לא היה סיכוי ריאלי לעבור בכנסת במצב הכלכלי באותה עת.

סופו של הגלגול השלישי

בראשית שנת 2002 הציג ח"כ עמיר פרץ (שנוסף על היותו חבר כנסת היה בשעתו יו"ר הסתדרות העובדים הכללית) שאילתה לשר העבודה והרווחה:

"חוק האזרחים הוותיקים קבע כי שר העבודה יכונן מועצה ציבורית לענייני אזרחים ותיקים. מאז עברו 11 שנים ועדיין המועצה איננה פעילה ואיננה מקבלת החלטות בדבר שיפור חייהם של האזרחים הוותיקים. רצוני לשאול: 1. האם ייעשה דבר מה כדי לכונן את המועצה בזמן הקרוב ולוודא את פעילותה? 2. מה הן ההטבות אשר ניתנות כיום בפועל על פי חוק האזרחים הוותיקים? 3. האם ימונה נציב תלונות לאזרחים ותיקים?"

תשובת סגן השר (התשובה לא נקראה אלא נמסרה לפרוטוקול בלבד) לשאלה הראשונה הייתה: "המועצה לענייני אזרחים ותיקים הוקמה לאחרונה, ישיבתה הראשונה תתקיים בכ"ו בשבט התשס"ב, 7 בפברואר 2002". ואכן, הישיבה

התקיימה: הייתה זו ישיבת פתיחה חגיגית, נטולת החלטות מהותיות. מאז ועד היום לא התכנסה המועצה במליאתה, לא התקבלו במסגרתה החלטות ולא נעשו כל פעולות מהותיות. בתשובה לשאלה השנייה, פירט סגן השר את ההטבות בחוק. המעניינת והחשובה מכל הייתה תשובת סגן השר לשאלה השלישית:

”איני רואה בשלב זה מקום למינוי נציב תלונות ציבור לחוק זה. ניסיון שנעשה בעבר עם מינוי נציב – נכשל. אין גם הצדקה לממן עלות שכר נציב וצוות דווקא בימים אלא של קיצוצים קשים. המועצה הציבורית שמונתה תוכל למלא משימות רבות, ובהן גם ההגנה על זכויות הקשישים מכוח חוק זה.”

בשנת 2006 נפל דבר במדינת ישראל: בבחירות לכנסת זכתה מפלגת הגמלאים (גיל) בשבעה מנדטים. הישג פוליטי חסר תקדים זה הביא לידי כך שראש הסיעה, חבר הכנסת רפי איתן, מונה לתפקיד של השר לענייני גמלאים במשרד חדש שהוקם במסגרת משרד ראש הממשלה; לסיעה, בהיותה חברה בקואליציה, הוענקו תפקידים משמעותיים: שר הבריאות ויו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת. ואולם, מסיבות שונות, מפלגת גיל נמנעה גם היא מלהפעיל את החוק (הגם שהוקמה מועצה ציבורית, היא לא מונתה מכוח החוק או על פי ההרכב הנדרש בו), ומפלגה זו גם נמנעה מלהשתמש בחוק כמסגרת לשינוי חקיקתי במעמד של זכויות הזקנים בישראל. נכון לזמן כתיבת הדברים האלה, במחצית השנייה של שנת 2009, המציאות הבסיסית לא השתנה: אין יועץ לענייני אזרחים ותיקים, ולמיטב הידיעה – אין כל כוונה או רצון למנות יועץ כזה; אין מועצה לענייני אזרחים ותיקים ואין כל פעילות יוזמה בתחום זה; אחד המרכיבים המרכזיים של ההטבות של החוק, ההנחה בארנונה, נותר ברמה של הטבה סלקטיבית למקבלי הבטחת הכנסה או לאלה שסך כל הכנסתם אינו עולה על השכר הממוצע במשק, ואין כל מגמה או יוזמה לשינוי מהותי של מצב זה.

דיון

אשליה של הצלחה

מי שמבקש לראות את מחצית הכוס המלאה יכול בהחלט לראות בחוק האזרחים הוותיקים סיפור הצלחה. נראה שלא רבים הדיונים בפרלמנט הישראלי שבהם הורעפו סופרלטיבים כה רבים על האוכלוסייה המבוגרת כפי שהורעפו במהלך הדיונים על חוק האזרחים הוותיקים. משפטים נמלצים כמו אלה המובאים להלן

מסמלים – ולו רק באופן הצהרתי – את מחויבות המחוקק לאזרחים הוותיקים בישראל:

”אני רוצה לומר, שבבית הזה יוצא לך הרבה פעמים להצביע בשביל הצעות חוק. לעיתים אתה שלם אתן, לעיתים פחות; לעיתים אתה שלם – בשלמותם של החוקים האלה, לעתים הם חסרים ואתה מצביע בחצי מצפון. נדמה לי שאפשר לומר שזו הפעם, בין הפעמים הבודדות, שאתה מצביע בשביל הצעת חוק [האזרחים הוותיקים], כשאתה מרגיש שעשית משהו טוב, אתה מרגיש שסימנת V על יד מעשה טוב שעשית” (ח”כ דליה איציק, דברי הכנסת, 29.7.1997, עמ’ 8650).

”הרבה אנחנו שואלים את עצמנו, כמדינה יהודית, במה אנחנו יכולים לתרום לחקיקה הישראלית בתחום המחשבה היהודית והשורשים של עמנו. אין נושא יותר חשוב שקשור למקורות היהדות מאשר סיוע, עזרה וכבוד לאדם היותר-מבוגר, לאדם הקשיש: להדור בכבודו” (ח”כ שאול יהלום, מפד”ל, דברי הכנסת, 18.6.1997).

”ציבור הגמלאים הינו מאבני היסוד של מדינת ישראל ומבוני הארץ. לצערי, דווקא בערוב ימיהם הם נתונים לגזירות קשות. אנו, כחלק מחברה מתקנת, חבים להם חוב מוסרי. זהו הגמול המינימלי שהגמלאים זכאים לו. לא בחסד, כי אם בזכות” (ח”כ מקסים לוי, הליכוד-גשר-צומת, דברי הכנסת, 29.7.1997).

ההצלחה הסמלית של חוק האזרחים הוותיקים באה לידי ביטוי גם בשיתוף הפעולה הפרלמנטרי שהצליח לחצות את הגבולות המפלגתיים כמעט בכל גלגוליו של החוק. במסגרת זו היו הצלחות גם בגיבוש שדולת גמלאים שאיחדה חברי כנסת משלל גוני הקשת הפוליטית: ממפלגת מר”צ והעבודה ועד מפלגות הליכוד, המפד”ל וגשר. וכך תיאר זאת יו”ר ועדת העבודה והרווחה בכנסת באחד הדיונים:

”בתחילת הדיון הקודם בנושא הגמלאים היתה אוירה של התרוממות רוח משום שהטיפול שלנו בנושא האזרחים הוותיקים הוא לא טיפול מפלגתי. הוא כולל את כל הסיעות ואת כל המפלגות בבית הזה ונעשה ניסיון אמיתי ומאמץ רציני מאוד להגיע להבנות עם הממשלה בכל מה שנוגע לחוק אזרחים ותיקים” (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 9.1.1996).

הצלחת החוק – לצאת לאוויר העולם ולהמשיך להתקיים בספר החוקים הישראלי – מרשימה ביותר, גם נוכח העובדה שכמעט כל הגלגולים שהחוק עבר עד היום

החלו ביוזמות פרטיות של חברי כנסת ולא ביוזמת הממשלות. חברי הכנסת פעלו בדרך כלל ללא תמיכה פעילה של הממשלה, לרוב אף בניגוד לעמדתה או מתוך מאמץ להתגבר על התנגדות מטעם משרדי הממשלה השונים. חברי הכנסת נאווה ארד, אורה נמיר (בטרם היתה שרה), רענן כהן, ענת מאור, מקסים לוי ויוסי כץ – כולם נאבקו והצליחו, למרות התנגדותם של גורמים בעלי עוצמה, כגון שרי העבודה והרווחה, שרי האוצר, ראש הממשלה והממשלה. הצלחה זו לא הייתה יכולה להתממש ללא הפעילות הפוליטית המסיבית, הענפה, של הסתדרות הגמלאים – בארגון, במשאבים, בהפעלת שדולה מאחורי הקלעים ובתמיכה בחברי הכנסת.

ברמה הסמלית, עצם ההצלחה בחקיקת חוק שכל כולו עוסק בזקנים בישראל, ולא בהקשרים של חולשה או תלות, כגון עוני, חולי או סיעוד, היא תעודת כבוד. מצג הכוח הפוליטי גרם לכך שמשרד האוצר ויתר מראש על ניסיונותיו לבטל את ההטבות שבחוק, בה בשעה שלא היסס לקצץ בזכויות הזקנים בחוקים רבים אחרים ולבטלן (כגון קצבאות הזיקנה) – לכאורה, זו עדות לחשש מהכוח הפוליטי של שדולת הגמלאים בכנסת ומההתנגדות העממית לביטול ההטבות המעוגנות בחוק.

ראוי לזכור כי הצלחת החוק איננה רק סמלית. החוק (על הנייר, לפחות) מאפשר הענקת הטבות לזקנים בתחומים שונים, כגון הנחות בתשלומי ארנונה, באגרת הטלוויזיה, בנסיעה באוטובוס, בכניסה לגנים לאומיים, בתערוכות ובמוזיאונים ובמופעי תרבות. אין לזלזל בהטבות אלה, שכן יש בהן הקלה מוחשית בחיי היום-יום של זקנים רבים המשתמשים בשירותים אלה.

את ההצלחה של החוק אפשר לראות אולי בפוטנציאל הטמון בו, בכך שהוא עדיין קיים בספר החוקים. החוק הוא בחזקת עוגן סטטוטורי שיהיה אפשר להשתמש בו לשם הוספת הטבות ולהפעלת המוסדות של המועצה והיועץ – בבוא היום. לפיכך, גם אם בנקודת זמן זו עדיין אי אפשר לראות את פירותיו, הוא מסוגל לשמש נקודת זינוק פוליטית וחוקית לקידום עתידי של זכויות הזקנים בישראל.

מציאות של כישלון

למרות הטיעון שהבאנו להצלחת החוק, המציאות מלמדת, בסופו של דבר, שהחוק נכשל. את כישלוננו אפשר להוכיח בשתי רמות: הרמה הראשונה נוגעת להשוואה בין מטרותיו הראשונות של החוק ובין המציאות היום; הרמה השנייה נוגעת לניתוח גלגוליו של החוק והשפעתו על זכויות הזקנים בחוק הישראלי.

1. הרמה הראשונה: השוואה בין מטרות החוק ובין המציאות
 כאשר משווים בין מטרותיו המקוריות של החוק ובין מצבו היום, עולה בכירור
 שהחוק נכשל בהגשמת מטרותיו.

1.1. כישלון החוק בהקמת הגופים לקידום מעמד הזקנים בישראל
 כפי שתואר לעיל, מטרתו הראשונה של החוק הייתה ליצור גוף מתווך בין ציבור
 הזקנים לבין ראש הממשלה והממשלה. בפועל אין – ולא היה – יועץ, למעט פרק
 זמן קצר. להבדיל מקבוצות כגון נשים, ערבים ואפילו קבוצות של "אנשים עם
 מוגבלות" – לזקנים אין כתובת ייחודית, עצמאית, המתווכת ביניהם לבין ראש
 הממשלה והרשות המבצעת. בנושא זה נכשל החוק כישלון חרוץ. אי אפשר שלא
 להשוות בין הכישלון באי מינויו של היועץ לענייני אזרחים ותיקים לבין הצלחת
 מינויה של היועצת לקידום מעמד האישה, שהייתה המודל לחיקוי. בשנת 1998
 שודרג מעמדה של היועצת לקידום מעמד האישה, עת הוקמה הרשות לקידום
 מעמד האישה; הקמת רשות זו עיגנה באופן סטטוטורי, במסגרת משרד ראש
 הממשלה, רשות עצמאית וייחודית הפועלת במגוון של תחומים לקידום מעמד
 האישה. יתרה מזאת – בשנת 2000 נחקק חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני
 מעמד האישה), התש"ס-2000, אשר חייב את כל הרשויות המקומיות בישראל
 למנות יועצת לענייני מעמד האישה. החזון המקורי של ח"כ נאווה ארד אכן
 התגשם – אך בתחום הנשים ולא בתחום הזקנים.

עוד כישלון קשור לפעילות המועצה הציבורית לענייני אזרחים ותיקים. גם
 גוף זה לא היה קיים רוב השנים. בשנים המעטות שבהן הייתה המועצה קיימת –
 פעילותה לא הורגשה. גם היום, אף שפורמלית המועצה קיימת, היא אינה מתכנסת
 והיא אינה פעילה. החזון החקיקתי, שראה במועצה גוף פעיל, יוזם, זרז להנעת
 שינוי חברתי במעמד הזקנים – חזון זה נכשל לחלוטין.

את הכישלון בתחום הזה אפשר לתלות בסיבות פוליטיות, חברתיות, כלכליות
 ופרסונליות. ואולם נדמה שאחת הסיבות המרכזיות לכישלון הייתה ההחלטה
 לסטות מהקו המקורי של החוק ולהעביר את הסמכויות ממשרד ראש הממשלה
 למשרד העבודה והרווחה. כפי שתואר בדיון לעיל, העברת הסמכויות ממשרד
 הראש הממשלה למשרד הרווחה עיקרה למעשה את מוקד הכוח הפוליטי ואת
 העצמאות של תפקיד היועץ לענייני אזרחים ותיקים; העברת הסמכויות גרמה
 לכך שמבחינה מעשית התפקיד לעולם לא יצליח להגשים את הציפיות, שכן לשר
 ולמשרד הממונים על היועץ אין כל עניין בהצלחתו.

1.2. כישלון החוק בהענקת ההטבות לזקנים

כפי שתואר לעיל, במהלך הגלגולים השונים של החוק הועלו מדי פעם בפעם חששות – לא רק בקשר לתוכנו של החוק, אלא בקשר למידת המודעות לחוק ולאפשרות ליישמו. ח"כ גוונסקי, למשל, העלתה את החשש שללא מערך הסברה והגברת מודעות, וללא מערך של יישום והטמעה – רבים לא ישתמשו בחוק או שיהנו ממנו רק השכבות החזקות. מעניין לציין שבמחקר האמפירי שנערך בראשית שנות ה-90 על ידי מכון ברוקדייל, ביוזמת המועצה לענייני זקנים – גם שם נחשפה מציאות של פער בין רמת המודעות לחוק לבין רמת השימוש בו, ושל זיקה בין השכלה ורמת הכנסה לבין רמת השימוש ומיצוי הזכויות. כדאי לציין – ממצאי המחקר של מכון ברוקדייל הראו שבין תחומי ההנחות שהקשישים החשיבו ביותר היו החשמל (במקום השני), הטלפון (במקום השלישי) והמים (במקום התשיעי). אף אחד מתחומים אלה לא נכלל בסופו של דבר במסגרת ההנחות של חוק האזרחים הוותיקים (הארנונה, שהייתה במקום הראשון, נכללה בסופו של דבר, אך ההנחה תלויה במבחן נזקקות ואינה מוענקת באופן אוניברסלי).

המחקר האמפירי היחיד שנעשה בהקשר זה, לאחר שנוספו לחוק ההטבות הכלכליות השונות, נעשה על ידי המועצה הישראלית לצרכנות. בשנת 2001 ערכה המועצה הישראלית לצרכנות שני סקרים – בקשר למידת היישום של החוק על ידי הרשויות ובקשר למידת המודעות של הזקנים לחוק (זכויות ותיקים, 2001). נושאים אלה נבדקו בקשר לזכאות על פי החוק (כפי שהיה החוק באותה עת) לקבל הנחה של 30% מהארנונה לדירת מגורים ששטחה עד 100 מ"ר (ואם עלה שטח הדירה על 100 מ"ר, ההנחה ניתנה רק בעבור 100 מ"ר) והנחה של 100% אם האזרח הוותיק מקבל גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה.

תוצאות שני הסקרים חשפו תמונה "עגומה ומרגיזה", כפי שדיווחה המועצה הישראלית לצרכנות. רוב האזרחים הוותיקים (65%) אכן היו מודעים לחוק המחייב רשויות מקומיות להעניק להם הנחה של 30% בארנונה. שאר האזרחים הוותיקים – כשליש – לא היו מודעים לכך, ולפיכך הם לא ניסו כלל לקבל הנחה בארנונה. אף שהזכאות לחוק היא "אוטומטית" וחלה על כלל האזרחים הוותיקים, בלא כל צורך במבחן נזקקות, הרי בפועל רק 16% מהאזרחים הוותיקים דיווחו כי קיבלו את ההנחה "אוטומטית".

בנוגע לרשויות המקומיות, הממצאים גילו שכמעט אין רשות המעניקה את ההנחה באופן אוטומטי ומלא, וכדי לקבלה יש להגיש בקשה מיוחדת; גם רשויות הטוענות שהן מעניקות את ההנחה באופן אוטומטי עושות זאת על בסיס רשימת מקבלי הקצבאות מהביטוח הלאומי. כך מתעלמות הרשויות מאותם אזרחים

ותיקים שאינם מקבלים קצבאות (אלה הממשיכים לעבוד, למשל) אך בכל זאת זכאים להנחה בארנונה. חלק מהרשויות אינן מפרסמות כלל את דבר ההנחה, ואילו חלקן אכן מיידעות את הציבור בדבר הזכות לקבל הנחה, אך הן עושות זאת רק בפרסום שנתי, עם מכלול ההנחות האפשריות בתחום הארנונה. חלק ניכר מהרשויות המקומיות הערימו קשיים ביורוקרטיים ודרשו מהאזרחים הוותיקים הזכאים להנחה שורה של מסמכים ואישורים – תנאי לקבלת ההנחה, אף שבחוק אין כל אזכור להתניות הנדרשות על ידי הרשויות.

ממצאי המחקר, כפי שדווחו על ידי המועצה הישראלית לצרכנות, סוכמו כדלהלן:

“המועצה לצרכנות רואה בדאגה את התופעות החמורות שעלו מהתחקיר. במספר רשויות מצטיירת תמונה עגומה של העדר מימוש זכאות המוקנית לאזרחים הותיקים בישראל על פי חוק. השילוב של מתן הנחה רק על פי דרישת התושב בחלק מהרשויות, עם העדרם של מנגנונים סבירים ליידוע התושבים, גורם לכך שרבים אינם מממשים את זכויותיהם. העדר מנגנוני היידוע גורם לאפליה של השכבות החלשות בחברה, מכיוון שרוב ציבור מעוטי היכולת פחות מודע לזכויותיו, ולכן רובו אינו ממש אותן” (זכויות ותיקים, 2001, בעמ’ 7).

לצד ממצאי המועצה הישראלית לצרכנות, יש עוד ראיות התומכות בתמונת המציאות הזאת. במשך שנים היו פרסומים על כך שהתיאטראות אינם מקפידים על הענקת ההנחות לאזרחים הוותיקים (בן-זרד ופורת, 1996; פורת, 2001). בידיעה בעיתון ידיעות אחרונות מיום 7.3.2001 התפרסם כי מוסדות תרבות רבים, הנהנים מתמיכה שנתית שוטפת של המדינה, אינם מעניקים הנחות בשיעור 50% לגמלאים – בניגוד לחוק. ידיעה זו גרמה להגשת שאילתה בכנסת לשר המדע התרבות והספורט על ידי ח”כ ענת מאור (דברי הכנסת, 16.5.2001). בתשובת השר, שנמסרה לפרוטוקול, לא הוכחשה אמיתות הנתונים שהוצגו בידיעה העיתונאית. תשובת השר גם חשפה את הקשיים הביורוקרטיים בביצוע החוק ואת היעדרן של סמכויות אכיפה ספציפיות. תשובת השר הצביעה על צעדים נחוצים לשיפור המצב (כגון שיתוף פעולה בין היועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר) (דברי הכנסת, 16.5.2001). במציאות, ככל הנראה, לא התחולל כל שינוי. בידיעה מיום 6.10.2004 פורסמו נתונים מסקר שערכה המועצה לצרכנות, ומהם עלה כי 38% מאוכלוסיית הוותיקים בארץ אינם מודעים לזכאותם להנחות בתיאטראות המסובסדים, וכי שליש מהוותיקים שרכשו כרטיסים להצגות דיווחו

שלא הציעו להם כלל את ההנחה שהם זכאים לה. הסקר העלה עוד, שהתיאטרות אינם עומדים בחובת הפרסום המוטלת עליהם ומערימים קשיים לפני האוכלוסייה המבוגרת המבקשת לממש את זכאותה להנחה (לוי, 2004). מעתירה מנהלית שהגיש מר ברוך סלע, אזרח ותיק תושב היישוב עשרת, עולה כי למרות היותו זכאי להנחה בתשלום הארנונה מכוח חוק האזרחים הוותיקים, ההנחה לא ניתנה לו בפועל על ידי המועצה האזורית גדרות שיישובו שייך אליה (עת"מ 1502/02, סלע ברוך נ' ועד מקומי עשרת).

1.3. כישלון החוק בפסיקת בית המשפט

מאז חקיקת החוק, לא נדרשו בתי המשפט בישראל לפרש אותו או לקבוע את תחומי השתרעותו, למעט שני מקרים. עם זאת, באותו מקרה שבו נדון החוק בבית המשפט, אפשר לזהות מגמה שלא אפשרה פרשנות מרחיבה לזכאות לקבלת ההנחה בארנונה על פי החוק. פרשת מרגרט הופ־ישורון (עת"מ 193/00, הופ־ישורון נ' עיריית חיפה, 2000) נוגעת לעתירה של אזרחית ותיקה. האישה התגרשה בראשית שנות ה-90 ונישאה בשנית. לה ולבן זוגה השני היו דירות מגורים: לו – בזיכרון יעקב, ולה – בחיפה. בן זוגה של העותרת, בהיותו אזרח ותיק, קיבל הנחה בארנונה על דירתו בזיכרון יעקב, ואילו העותרת, שפנתה לעיריית חיפה לשם קבלת הנחה בארנונה על דירתה בחיפה, נדחתה. עיריית חיפה דחתה את בקשת העותרת לקבל הנחה בארנונה משום שהעותרת לא "השתמשה" בדירה למגורים בפועל (שכן היא התגוררה בדירת בן זוגה בזיכרון יעקב), וכן משום שדירת המגורים בזיכרון יעקב "זכתה" להנחה בארנונה, ולפיכך מתן הנחה בדירת המגורים בחיפה תקנה לבני הזוג "הנחה כפולה". העותרת מצדה טענה כי דרישת ה"שימוש למגורים" על פי החוק התייחסה לכך שההנחה לא תינתן לדירות מגורים שנעשה בהן שימוש שאינו למגורים (כגון למטרת עסק או מקצוע); נוסף על כך, מטרת החוק, בקביעתו ש"ההנחה תינתן לאותו אזרח ותיק בעד דירת מגורים אחת בלבד", מצביעה על כך שהמחוקק הביא בחשבון אפשרות שלאזרח ותיק תהיה יותר מדירת מגורים אחת, אלא שהוא יהיה זכאי רק להנחה אחת ולא להנחה כפולה; ואכן, העותרת ביקשה הנחה רק לדירה אחת, דירת מגוריה שבחיפה.

בית המשפט המחוזי בחיפה דחה את עתירת העותרת. בית המשפט ביסס את החלטתו על שני נימוקים. הנימוק האחד: "מגמת חוק האזרחים הוותיקים, ככל שהדבר נוגע להנחה בתשלום הארנונה על דירה המשמשת למגורים, לראות בבני זוג יחידה אחת". לפיכך, אם אחד מבני הזוג הוא בעל זכויות בדירה, מצבו של בן הזוג ה"בלתי רשום" הוא כמצבו של אזרח ותיק שכבר קיבל הנחה על דירת מגורים

אחת ואין הוא יכול לקבל הנחה על דירת מגורים נוספת, בין אם היא משמשת אותו בלבד ובין אם היא משמשת גם את בן זוגו. הנימוק השני לדחיית העתירה הוא פרשנותו של בית המשפט לאבחנה בין "דירת מגורים" ל"הדירה המשמשת למגוריו". רק האחרונה זכאית להנחה על פי החוק, ועל פי פרשנות בית המשפט, הנחת המחוקק הייתה שלאזרח ותיק יש דירה אחת המשמשת "מרכז חייו" של האדם, ורק היא מוכה אותו בהנחה.

פסיקת בית המשפט מעניינת בשל הנחות היסוד שלו. בית המשפט קובע: "ראוי לזכור, שאמנם מדובר בחוק סוציאלי שמטרתו לסייע לקשישים, מתוך הנחה שבגיל זה רוב הקשישים מתפרנסים מפנסיה שהיא נמוכה יותר מהכנסתם הקודמת ורמת חייהם יורדת. עם זאת, קשיש שברשותו שתי דירות מגורים שייך בדרך כלל לאחד העשירונים העליונים, ולכן אין הצדקה לסייע בידו פעמיים על ידי מתן הנחה על כל אחת מדירותיו". כמו כן מניח בית המשפט שלבני זוג מבוגרים, במערכת של זוגיות שנייה (או שלישית), יש "מרכז חיים אחד" שניתן לזיהוי (במקרה זה, שאינו מפתיע, המרכז הוא בדירת הבעל, ודווקא מהאישה נשללה הזכאות להנחה בארנונה).

שתי העמדות שביטא בית המשפט סותרות למעשה את הרציונל של החוק, כפי שהתברר בהליכי החקיקה. ראשית, החוק ניסה בבירור לאמץ אמות מידה אוניברסליות המנותקות מעוני או חולשה. חברי כנסת שונים חזרו וציינו את אחת מהצלחות החוק – דחייתה של הגישה המבוססת על נזקקות. גישתו של בית המשפט, שלפיה "אין הצדקה לסייע" לעשירונים העליונים מכוח החוק, מנוגדת לגישה האוניברסלית הרוחה את הצורך במבחני הנזקקות. מידת ה"עושר" או ה"עוני" של הזקנים איננה רלוונטית כלל לפרשנות חוק האזרחים הוותיקים בכל הנוגע לזכאות להטבות. שנית, במערכות של קשרים משפחתיים שניים בגיל המבוגר, בני הזוג – אלמנים, גרושים או פרודים – מבקשים להקים מערך יחסים אינטימי מתוך שמירה על זכויות כלכליות נפרדות. הגדרת התא המשפחתי בתור "תא יחיד" סותרת את מגמות ההעצמה והאוטונומיה של מבוגרים בגיל הזיקנה.

1.4. היעדר הקצאת משאבים אמיתית

בפרספקטיבה כוללת, עלות החוק נמוכה ביותר. העלות המשוערת היא 180 מיליון ש"ח (בערכי 1996) – הוצאה שולית ביחס למכלול התקציבים החברתיים המוקצים לתחום הזיקנה. יתרה מזאת: למעשה, למרות העלות התאורטית של החוק, החוק "עולה" למדינה בפועל מעט מאוד. חלק מהעלות הנמוכה נובע מחוסר מודעות של הזקנים לחוק ומהעובדה שהמדינה עושה מעט מאוד כדי שהזקנים אכן

ידעו מה זכויותיהם ויממשו אותן. גורם אחר של העלות הנמוכה הוא הדרך שבה מחושבת העלות ומועברים התקציבים. לדוגמה, מתברר כי תחשיב עלות ההנחה, הניתנת לזקנים במופעי תרבות, נעשה במקרים רבים (ככל שהדברים נוגעים ל"מפצים", לפחות) בדרך של "חישוב גלובלי" ולא בחישוב אמיתי של כמות ההנחות הניתנות בפועל לזקנים (בג"ץ 8150/98, תיאטרון ירושלים נ' שר העבודה והרווחה, 1998). מצב דברים זה מעורר תת-מימוש של הזכויות, שכן המפצים מקבלים את ההנחה אם נתנו אותה בפועל ואם לאו, וכך העלות בפועל "נבלעת" במשא ומתן הכללי על התמיכה בתיאטראות הציבוריים. גם ה"פיצוי" שהמדינה הייתה אמורה לשלם לרשויות המקומיות בגין ההנחות שנדרשו להעניק בארנונה בתחילה לא שולם – פיצוי זה "נבלע" בחלקו בהמשך, במסגרת ההתחשבנויות השונות בין אוצר המדינה ובין הרשויות המקומיות (להב, 1997).

חשוב להדגיש, בהקשר זה, שאין בחוק מחויבות אמיתית להקצאת משאבים מיוחדת לקידום הזקנים ולשינוי חברתי אמיתי. החוק אינו כולל מחויבות סטטוטורית להקצאת כספים, להעלאת שיעור קצבת הזיקנה, להגדלת התקציבים לטיפול מוסדי ארוך-טווח או להגדלת התקציב לשירותים חברתיים המוענקים לזקנים. בחוק הקיים אין הקצאת תקציבים כלשהם לשירותים ייעודיים ומרכזיים, כדוגמת אלה הכלולים בחוק האמריקני, Older American Act, המחייב הקצאת משאבים לפרויקטים שיש בהם פוטנציאל לשינוי חברתי אמיתי במצבם של הזקנים.

1.5. כישלון החוק בתור עוגן לזכויות נוספות לזקנים
 כפי שתואר לעיל, אחת המטרות החשובות של החוק הייתה לשמש נקודת אחיזה סטטוטורית, שיהיה אפשר להשתמש בה בעתיד כדי להחדיר זכויות מהותיות לאוכלוסיית הזקנים. ואלה דבריו של עו"ד גדעון בן ישראל בדיון שהתקיים ב-9 בינואר 1996, לקראת הקריאה השנייה והשלישית של החוק והוספת ההנחות:

"יש פה הרבה דברים מאוד טובים שלא נכנסו להסכמה עם הממשלה, ואף על פי כן אני מבקש מחברי הכנסת לא להאריך את הדיונים על ידי כך שיעלו נקודות שלהם, מפני שכולנו יודעים את הפרוצדורה בכנסת וזו שאלה של תקציב וברגע שיחרגו מההסכמות ויעלו דברים נכונים וחיוביים והטבות נוספות, זה עלול לגרום לתוצאה הפוכה. כלומר, שהעניין יתמשך והאוצר עלול להתנגד. אנחנו רואים בחוק פריצת דרך מבחינה זו שיש מסגרת בחוק שאפשר יהיה להוסיף עליה את כל יתר הטבות. אנחנו לא באנו על

סיפוקנו בהסכמה שיש היום. יש לנו שורה של דברים שנרצה במרוצת הזמן להוסיף לחוק וברגע שישנה המסגרת אפשר יהיה להוסיף עוד שירותים" (גדעון בן ישראל, פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 9.1.1996, עמ' 6).

נכון להיום, חזון זה לא התגשם. במציאות הפוליטית-חוקית הקיימת – וכיחוד נוכח הניסיון הכושל של מפלגת הגמלאים – ברור לכל כי אין סיכוי (ולפיכך אין גם כל ניסיון) לתקן ולשנות את חוק האזרחים הוותיקים באופן שישנה הסדרים מהותיים בתחום זכויות הזקנים. מדובר לא רק בהטבות כלכליות אלא בהסדרים מהותיים כדוגמת מינוי נציב קבילות לזקנים, הקמת מערך סיוע וייעוץ משפטי לזקנים, הקצאת משאבים כלכליים המעוגנים בחוק לצורך קידום פרויקטים קהילתיים בתחום הזיקנה, כל אלה ואחרים – לא רק שאינם קיימים, אלא שאין היום מי שמשלה עצמו שיהיה אפשר להוסיפם לספר החוקים הישראלי באמצעות הוספתם לחוק האזרחים הוותיקים.

1.6. "ניכוס" זכויות הזקנים בידי הסתדרות הגמלאים
חוק האזרחים הוותיקים גרם לכך שמכלול הפעילות בתחום ההגנה על זכויות הזקנים בישראל "נוכס" באופן חוקי על ידי הסתדרות הגמלאים. לדוגמה, בקביעת הרכב המועצה הציבורית לענייני אזרחים ותיקים נקבע כי יהיו "חמישה נציגים לפחות של הסתדרות הגמלאים בישראל", שהם למעשה הנציגים היחידים והבלעדיים בתחום המובהק של ייצוג הזקנים. קביעה זו נבעה בשעתו ממניעים פוליטיים-אישיים של ח"כ נאווה ארד, שהודתה בפה מלא שהדברים נעשו בכוונה:

"אדוני היושב, אני רוצה לומר לך, שעוד בשנת 1989, כשחוק האזרחים הוותיקים התקבל, קבענו בחוק, חד וחלק, שמי שמייצגת את הגמלאים והגמלאיות במדינת ישראל, את האזרחים והאזרחיות הוותיקות במדינת ישראל, זו הסתדרות הגמלאים" (דברי הכנסת, 6.2.1996, עמ' 4071).

חשוב להדגיש: אין כל כוונה להמעיט בחשיבותה של הסתדרות הגמלאים ובמרכזיותה במאבק המתמשך לקידום זכויות זקנים בישראל. אין ספק שרק בזכות פעילותה המאומצת של הסתדרות הגמלאים הצליח חוק האזרחים הוותיקים לעבור בכנסת. עם זאת, ה"בלעדיות" שנטלה הסתדרות הגמלאים בקשר לחקיקת החוק ולעיצוב תוכנו יצרה גם תופעות לוואי שליליות. אחת מהן קשורה לזהות הפוליטית-היסטורית של ההסתדרות עם מפלגת העבודה: לנוכח זהות זו "נצבעה" כל פעולה של הסתדרות הגמלאים (בצדק או שלא בצדק) בצבעים היסטוריים של

מאבק הסתדרותי. תופעה אחרת, חשובה אף יותר, היא שהמונופול של הסתדרות הגמלאים והבלעדיות שהיא נטלה בתחום זכויות הזקנים "חנקו" את האפשרות להיווצרותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים א-פוליטיים בתחום זה. בתחומי הנשים, הילדים והמיעוט הערבי הצליחו לקום ארגונים חוץ-ממשלתיים משמעותיים, משוחררים ממחויבות פוליטית-מפלגתית ובעלי אוריינטציה של תנועות לשינוי חברתי – ואילו בתחום הזיקנה לא הצליחו לקום ארגונים דומים (ואלה שקמו לא שרדו). קשה להוכיח את הדברים ברמה האמפירית, אבל אילולא "ניכסה" לעצמה הסתדרות הגמלאים את חוק האזרחים הוותיקים, והחוק היה פותח את דלתותיו גם לנציגות של ארגוני זקנים נוספים או מעגן בתוכו מנגנונים לעידוד הקמתם של ארגונים כאלה – אולי היה הדבר מאפשר ומעודד הקמת גופים נוספים ומסיר את הסטיגמה הפוליטית הקושרת אוטומטית בין זכויות זקנים ובין הסתדרות הגמלאים. אם מישו היה זקוק להוכחה נוספת לבעייתיות הנובעת מניכוס החוק בידי הסתדרות הגמלאים – הרי שזו ניתנה בתקופת כהונתה של מפלגת הגמלאים בכנסת. היו שטענו כי אחת הסיבות שמפלגת הגמלאים לא הפעילה ומינתה באופן פורמלי את מועצת אזרחים הוותיקים מכוח החוק הייתה שפעילות כזאת הייתה מחייבת אותם למנות נציגים מהסתדרות הגמלאים – גוף שמבחינה פוליטית היה אחד המתחרים של מפלגת הגמלאים והמתנגדים לה.

2. הרמה השנייה: החוק כאמצעי הסוואה והסחה

כישלוננו של חוק האזרחים הוותיקים נעוץ לא רק במטרות שלא הצליח להשיג. כישלוננו של החוק נעוץ גם במציאות החדשה שיצר – מציאות המאפשרת להסיט את הדיון הציבורי והפרלמנטרי מהבעיות האמיתיות והבווערות של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. היטיבה לתאר זאת ח"כ תמר גוז'נסקי:

"אני מצטרפת לברכות ליוזמי החוק שבא לתקן את העוול שנעשה בחוק ההסדרים... אני חושבת שהצעת החוק הזאת לא פותרת באופן יסודי את בעיית הקשישים, בעיקר את בעיית הקשישים שחיים מהבטחת הכנסה, את בעיית הקשישים שבקושי רב משלמים את התשלומים עבור התרופות ואת התשלומים עבור הוצאות נוספות – טלפון וכו', ובסוף נשאר להם מעט מאוד אפילו לרכוש מזון. זה לא פותר את הבעיה של אותם רבבות גמלאים שאין להם שום מקור הכנסה אחר פרט להכנסה מהביטוח הלאומי... אני חושבת שאם נגיע למצב כזה ואם תובטח בארץ לכל עובד פנסיה הולמת כשהוא יגיע לגיל הפרישה, לא נצטרך לתת כל מיני מתנות לפנסיונרים, כי

הם יקבלו את הכל בזכות" (ח"כ תמר גוז'נסקי, דברי הכנסת, 29.7.1997, עמ' 8649).

במילים אחרות, גלגוליו של חוק האזרחים הוותיקים גרמו לכך שהחוק היום לא רק שאינו מתמודד עם הבעיות החברתיות והמשפטיות המהותיות המעסיקות את אוכלוסיית הזקנים – הוא מסיט את הדיון הציבורי ואת הכוחות החברתיים מהבעיות האמיתיות, הקשות, של הזקנים. חוק האזרחים הוותיקים מאפשר להימנע מהתמודדות עם הבעיות האלה אגב תשלום מס שפתיים באמצעות ההטבות וההקלות שבחוק. המחוקק הישראלי יכול להתהדר, במילים גבוהות ובמליצות נשגבות מעל בימת הכנסת, בחוק שלמעשה אין בו תוכן של ממש.

התנהלות הכנסת עד היום, בכל הנוגע לחוק האזרחים הוותיקים, משדרת ציניות פוליטית כוחנית: החוק "מתעורר לחיים" לפני בחירות כלליות רק כדי "למות" לאחריהן; ראשי הממשלות ושרי העבודה והרווחה אינם מוצאים עניין באזרחים הוותיקים ועושים בחוק שימוש ציני – רק כדי ליצור תדמית של אכפתיות שאין מאחוריה ולא כלום; חברי כנסת שמחים להתבטא במליצות בזכותם של הזקנים בישראל, אך בשעת האמת אינם מוכנים לנהל מלחמה אמיתית מול עמדותיהם של ראש הממשלה או שרי האוצר והרווחה. המחוקק אינו דואג באמת ובתמים ליישום החוק בפועל, והתדמית חשובה בעיניו יותר מהזקנים במציאות.

לאן ממשיכים מכאן?

מה שאפשר ללמוד מהמפגש של הזקנים בישראל עם חוק האזרחים הוותיקים הוא שיעור מובהק על הזיקה הפוליטית בין המצב החברתי של הזקנים ובין מעמדם המשפטי בספר החוקים. חוק האזרחים הוותיקים היום הוא בחזקת מצבה לכישלונה של אסטרטגיה חוקית: המוסדות המרכזיים בו אינם מתפקדים, ההטבות הכלכליות הניתנות בו זעומות, והחזון הפוליטי – שהחוק ישמש אבן יסוד במבנה נכבד לשינוי מעמדם של הזקנים בקרב הרשות המבצעת והממשלה בישראל – נכזב, נכון להיום.

חוק האזרחים הוותיקים הפך לעלה תאנה – הן של ממשלת ישראל ומשרד האוצר והן של הסתדרות הגמלאים – בכל הקשור לקידום האינטרסים האמיתיים של הזקנים. הגופים האלה מתהדרים בו ומציגים אותו כראיה להצלחתם בהגנה על זכויות הזקנים וכאות לרגישותם לזכויות הזקנים, אך זה מסווה לפשיטת רגל חוקית. מצב הדברים היום הוא קיפאון משפטי: יש "סטטוס קוו" כוחני הגורם

לזקנים נזק מתמשך. ארגוני הגמלאים אינם מסוגלים להפוך את החוק לעוגן לשינוי מצבם הכלכלי-חברתי של הזקנים; למשרד האוצר נוח במצב הקיים, אין לו כל כוונה לבטל את החוק – אלא לשוב ולאיים בביטולו רק כדי לסגת ולהציג את נסיגתו כ"כניעה" לארגוני הגמלאים וכהוכחה ל"רגישותו" לזכויותיהם. נדמה אפוא שגם בנושא של הפרק הזה, מה שנראה בתחילה כיוזמה חיובית וכהליך חקיקה מעצים נתקל במציאות בקשיים ובמכשולים שעלו ותוארו, ברמות שונות, גם בפרקים הקודמים של ספר זה.

פרק שמיני:

כשהחוק פוגש נהגים זקנים

הקדמה¹

בחודש יולי 2003 נהג גורג' וולר, בן 86, לתוך שוק הומה אדם בקליפורניה. גם לאחר שפגע ברבים מבאי השוק, לא לחץ וולר על דוושת הבלם ואף האיץ את נסיעתו. וולר הודה כי בנסותו לעצור את הרכב התבלבל בין דוושת הגז לדוושת הבלם. בתאונה נהרגו 10 אנשים ו־70 נפצעו (Chang, 2006). הוא הורשע בגין גרימת מוות ברשלנות אך נשפט למאסר על תנאי בלבד, שכן בזמן העמדתו לדין היה כבר בן 89 ומרותק למיטה, נתון להשגחה צמודה ולטיפול רפואי. המקרה זכה בשעתו לסיקור עיתונאי נרחב ולכותרות ראשיות ועורר דיון ציבורי נוקב בשאלה אם היה ראוי בכלל לאפשר למר וולר להחזיק ברישיון נהיגה בגילו המתקדם, ואם לא יהיה נכון לשלול מנהגים זקנים את רישיון הנהיגה בשל גילם המתקדם, ובכך למנוע אסונות.

סערות תקשורתיות סביב תאונות דרכים שנהגים זקנים מעורבים בהן אינן ייחודיות לארצות הברית, ואפשר למצוא דוגמאות כאלה גם בישראל. לדוגמה, כאשר מר אליהו גבירצמן, נהג בן 80, הורשע בגין עבירת תנועה – הכותרת העיתונאית הייתה "בית משפט לתעבורה: נהג בן 80 מסוכן לציבור", עקב יחסו של בית המשפט אל גילו של הנהג כאל סיבה אפשרית לרשלנותו (פרחי, 2008). התייחסות מסוג זה מעלה על סדר היום הציבורי את שאלת תפקידו של עולם

1 פרק זה מבוסס על דוח מחקר "לנהוג בזיקנה: בחיפוש אחר איזון חוקי מתוך מבט השוואתי" שהוכן במימון קרן רן נאור לקידום מחקר בכטיחות בדרכים. התודות נתונות לקרן רן נאור על תמיכתה במחקר, וכן לשותף בעריכת המחקר, מר איתי אפטר.

המשפט בהגנה על זכותם של אנשים מבוגרים להמשיך לנהוג. ברוח דומה לזו שבפרקים הקודמים, ננסה לבחון בפרק זה עד כמה האיזון החוקי בישראל מציע פתרון רציונלי המבוסס על ראיות, או שמא הוא נוטה לפופוליזם המשקף דעות קדומות, סטראוטיפים ופחדים ציבוריים מפני זיקנה וזקנים.

ההיבטים החברתיים של הנהיגה והזיקנה

על נהיגה בגיל זיקנה: נתונים וחשיבות

הגידול באוכלוסיית הזקנים גורר עמו, כמובן, גידול ניכר במספר המחזיקים ברישיונות נהיגה ובמספר הנהגים הזקנים. במדינות רבות החוות את מהפכת ההזדקנות הדיווחים דומים: הזדקנות החברה מתבטאת גם בעלייה ניכרת בשיעור הנהגים הזקנים, ובמדינות רבות קבוצת הנהגים בני 80 ומעלה היא קבוצת הנהגים הגדלה בקצב המהיר ביותר. במילים אחרות: מהפכת הזיקנה יוצרת מהפכה גם בזהות אוכלוסיית הנהגים; המשקל היחסי של הנהגים הזקנים בקרב כלל הנהגים עולה בהתמדה, והוא צפוי לעלות עוד בעשורים הקרובים.

במדינת ישראל בשנת 2007 היו כ־221,000 זקנים בעלי רישיונות נהיגה – 6.9% מכלל בעלי רישיונות הנהיגה בישראל. בנוגע לנהיגת הזקנים מיקומה של ישראל נמוך יחסית למדינות אחרות במערב. נציין לשם השוואה שבארצות הברית ובבריטניה שיעור הנהגים הזקנים יותר מכפול – כ־15%. במבט קדימה, בהתחשב בהזדקנותה של החברה הישראלית וכשינוי שהתחולל בעשורים האחרונים בכל הנוגע לרישיונות נהיגה בקרב קבוצות שבעבר לא נהגו (לדוגמה, נשים בכלל ונשים ערביות וחרדיות בפרט), אפשר לחזות, בהכללה, גידול ניכר בשיעור הזקנים בעלי רישיונות נהיגה.

על חשיבות היכולת לנהוג בגיל זיקנה

בשיח המשפטי החוקתי הישראלי, ובשיח זכויות האדם בכלל, "הזכות לנהוג" איננה זוכה בדרך כלל למקום גבוה. מצב זה עומד בניגוד מוחלט למרכזיותה של זכות זו הלכה למעשה בחווייה האנושית של כל תושב במדינה מפותחת. התלות בתחבורה בכלל ובתחבורה פרטית בפרט היא רכיב מהותי בדפוס החיים המודרני. היא רכיב מהותי גם בדפוס החיים של הזקנים בעולם המודרני. לדוגמה, נתונים מארצות הברית מראים שרוב הזקנים המטיילים עושים זאת בנהיגה במכוניות פרטיות: 54.9% מהזקנים המתגוררים בערים, 71.7% מהזקנים המתגוררים בפריפריה ו־68.1% מהזקנים המתגוררים באזורים כפריים (Coughlin, 2001).

לא מפתיע לגלות אפוא כי בשנים האחרונות יש ספרות ענפה העוסקת בחשיבות הנהיגה של הזקנים במכונית ובהשפעתה על איכות חייהם. מחקרים מלמדים כי זקנים רואים בכשירותם לנוע ממקום למקום, בזמן שהם בוחרים ובדרך שהם בוחרים, ביטוי מרכזי לעצמאותם, לחירותם, ובמקרים מסוימים – לזהותם. לעתים הזכות לנהוג אף נתפסת כאמצעי מהותי למימוש זכויות חוקתיות (Lampman, 2002). שלילת חופש התנועה ויכולת הנהיגה נתפסת על ידי זקנים כ"מוגבלות" או "נכות". אין ספק שהניידות חיונית לתפקוד יומיומי של כל אדם, כל שכן מבוגרים שלהם צרכים מיוחדים ולרוב הם מתגוררים לבדם (Burns, 1999). אם כן לנהיגה ולזכות להוסיף להחזיק ברישיון נהיגה יש תפקיד מרכזי אדיר בעצמאות, בתפקוד, בסטטוס, בפעילות ואפילו בהגדרה העצמית, בייחוד בזיקנה.

רישיון הנהיגה והנגישות לתחבורה פרטית משמעותיים אף יותר בעידן שמנסה לקדם "זיקנה פעילה" – Active Aging. מדיניות זו מעודדת אנשים מבוגרים וזקנים להשתתף במעגלי הפעילות החברתיים גם בגיל מתקדם, ולהוסיף להיות מעורבים בפעילויות חינוכיות (כתלמידים מן השורה) או בפעילויות חברתיות ופוליטיות – שותפים פעילים ומתנדבים. מדובר על מדיניות שלא זו בלבד שאומצה על ידי הגופים הבין-לאומיים המובילים בעולם (כדוגמת WHO – World Health Organization), אלא שהסיבה לאימוצה היא ההבנה שיש קשר ישיר בין מעורבות, השתתפות ופעילות חברתית בגיל מבוגר ובין בריאות, איכות חיים והזדקנות בכבוד (Walker, 2002).

משמעותו של היעדר רישיון נהיגה עבור מבוגרים וזקנים, בייחוד אלה שאינם גרים במרכזי הערים, היא בידוד מהעולם, אובדן העצמאות (Leatherwood, 2007) ותלות כמעט מוחלטת באחרים בחיי היום-יום. ישנם אף נהגים מבוגרים הטוענים שהיו מעדיפים למות מלאבד את רישיון הנהיגה שלהם, ורבים תופסים את אובדן הרישיון כצעד אחד לפני המעבר לבית אבות. הנהג המבוגר המאבד את רישיון הנהיגה שלו רואה בכך מגבלה חמורה ומשמעותית על יכולת הבחירה שלו (Andres, 2004). במילים אחרות – מדובר בפגיעה קשה ביותר בזכויות בסיסיות ויסודיות.

כאמור, כאשר אנו בוחנים את סוגיית הנהיגה בזקנה, חשוב לבחון לא רק את התחושה האישית הקשה המלווה את המבוגרים בעקבות ההחלטה לשלול מהם את רישיון הנהיגה, אלא אף את השפעתה הישירה על חיי היום-יום שלהם. מחקרים שבדקו את הקשר בין הפסקת נהיגה בגיל מבוגר לבין קשרים חברתיים גילו כי יש פגיעה ממשית בהתנהלותם החברתית של מבוגרים שמפסיקים לנהוג, וכי היעדר רישיון נהיגה עלול להוביל לבידודו של המבוגר מהחברה (Mezuk & Rebok, 2008). רישיון נהיגה והיכולת לנהוג הם אפוא מנגנון חברתי-בריאותי

בעל חשיבות מהמדרגה הראשונה: רישיון נהיגה מאפשר לאנשים זקנים לבקר חברים ובני משפחה, מאפשר להם לנסוע ולערוך קניות באופן עצמאי וכן לנסוע לשם קבלת טיפולים רפואיים – יעדים ותכליות מרכזיים בחיי אנשים בגיל זיקנה. מחקרים שנערכו בתחום זה מחזקים היבטים אלה בנתונים שהראו, כצפוי, כי יעדי הנסיעה של הנהגים המבוגרים ממוקדים הרבה יותר מאלו של הנהגים הצעירים. נהגים זקנים בדרך כלל נוהגים אל יעדים מוגדרים, כגון ביקורים אצל בני משפחה וחברים, קניות וטיפולים רפואיים בבתי חולים, יותר משהם נוהגים לשם טיול או לשם עצם ההנאה שבנהיגה.

הקשר בין גיל, זיקנה ומעורבות בתאונות דרכים

הבעייתיות שבהמשך נהיגה בגיל זיקנה
 גם אם אין מחלוקת בסוגיית חשיבותה של הנהיגה ומרכזיותה בעולמם של הזקנים, עדיין נשאלת השאלה: האם נהגים זקנים מסוכנים יותר מנהגים צעירים? ובמילים אחרות – האם יש קשר סטטיסטי מובהק בין גיל כרונולוגי ובין מעורבות בתאונות דרכים? מאז שנות ה-80 של המאה העשרים גוברת והולכת התעניינות המחקר בהבנת הקשרים בין העלייה בגיל הנהגים ובין המעורבות בתאונות דרכים. בעניין זה יש בישראל ובעולם הרחב נתונים רבים שלא תמיד עולים בקנה אחד. ננסה להציג תמונה עדכנית של המידע בתחום זה.

מעורבות בתאונות דרכים – יחסית לגודל אוכלוסיית הנהגים
 סוג אחד של נתונים אמפיריים בוחן את שיעור המעורבות של נהגים זקנים בתאונות דרכים יחסית לשיעורם בקרב כלל הנהגים. בשיטה זו מחלקים את כלל הנהגים לקבוצות גיל ומנתחים את היקף המעורבות של כל קבוצת נהגים בכלל תאונות הדרכים בשנה נתונה. בדרך כלל, נתונים מסוג זה מראים שנהגים זקנים "טובים יותר" מנהגים צעירים יותר, שכן שיעור המעורבות שלהם בתאונות דרכים נמוך ביחס לשיעורם באוכלוסיית הנהגים. אם כן אפשר לומר בהכללה כי נהגים זקנים, יחסית לשיעורם בכלל אוכלוסיית הנהגים, מעורבים בפחות תאונות דרכים.

מעורבות בתאונות דרכים – יחסית למספר הקילומטרים
 הסטטיסטיקה, המתבססת על בחינת מעורבותם של זקנים בתאונות דרכים ביחס לשיעורם באוכלוסייה באופן כללי או ביחס לשיעורם באוכלוסיית הנהגים באופן קונקרטי, עוררה ביקורת. הביקורת טענה שנתונים אלה מעוותים את תמונת

המציאות, שכן זקנים נוהגים פחות מצעירים, ולכן העובדה ששיעור מעורבותם בתאונות נמוך יותר לא בהכרח מעידה כי הם נהגים בטוחים יותר. לנוכח ביקורת זו, עוד ועוד מחקרים מנסים לבחון את מידת המעורבות של נהגים זקנים בתאונות בהביאם בחשבון את כמות הנסועה (הקילומטרז'), בהנחה שבתוך כלל תצורות המדידה – זו השיטה שיכולה לספק לנו תמונה טובה יותר של המציאות. אחת החוקרות המובילות בתחום זה באירופה היא ליסה הקמיס-בלומקוויסט (Hakamies-Blomqvist, 2003). במחקר שנערך בפינלנד ופורסם בשנת 2002 נעשתה בחינה השוואתית של 1,559 נהגים בני 65+ ו-310 נהגים צעירים יותר (בני 26-40) בכל הנוגע למעורבות בתאונות דרכים (Hakamies-Blomqvist, 2002). ההשוואה העלתה נטייה קלה ליותר תאונות בקרב נהגים זקנים יותר (10.8 תאונות לעומת 8.3 תאונות למיליון קילומטרים), והשוני לא היה מובהק מבחינה סטטיסטית. עם זאת, בניתוח משני של קבוצת הצעירים וקבוצת הזקנים, בחלוקה לתת-קבוצות לפי שיעורי נהיגה שנתיים בקילומטרים (שלוש קבוצות: פחות מ-3,000 ק"מ בשנה; בין 3,000 ל-14,000 ק"מ בשנה; יותר מ-14,000 ק"מ בשנה), התברר כי בשתי הקבוצות הראשונות שיעור המעורבות בתאונות בקרב הנהגים הזקנים היה נמוך יותר (48.6 לעומת 72.4 ו-11.6 לעומת 14.7 – בהתאמה), ורק בקבוצה של מספר הקילומטרים הגבוה הייתה מעורבותם של הזקנים בתאונות גבוהה יותר בשיעור שלא היה מובהק סטטיסטית (6.2 לעומת 5.8). מסקנת המחקר, בהתחשב בכך שהיקפי הנסועה של רוב הנהגים הזקנים נמוכים, היא שגם בניתוח של שיעור תאונות לפי מספר הקילומטרים נהגים זקנים אינם מעורבים בתאונות דרכים יותר מנהגים צעירים יותר.

סטטיסטיקה הנוגעת לחומרת הפגיעות ולתמותה בעקבות תאונות דרכים

שיטה נוספת למדידת מעורבותם של נהגים זקנים בתאונות דרכים היא בחינת "מיקומם" בסטטיסטיקה העוסקת בנפגעים ובהרוגים בעקבות תאונות דרכים. מזווית מחקר זו, השאלה איננה עד כמה זקנים מעורבים בתאונות דרכים ביחס לקבוצות אחרות, אלא עד כמה התוצאות של תאונות דרכים שבהן מעורבים נהגים או נוסעים זקנים חמורות יותר מבחינת דרגת הפגיעה או גרימת מוות למעורבים בתאונה.

בדרך כלל הסטטיסטיקה העוסקת בחומרת הפגיעות ובתמותה מראה שנהגים זקנים המעורבים בתאונות דרכים בדרך כלל גם חשופים יותר לפגיעות קשות ואף למוות בעקבות תאונות דרכים. בישראל, למשל, שיעור ההרוגים הזקנים

בעקבות תאונות דרכים בשנת 2001 היה 13%, בעוד שיעורם בקרב הנהגים היה כ-6% בלבד (הרשות למניעת תאונות דרכים, 2001). נתונים אלה השתלבו בנתוני מחקרים שעסקו בסוגיה זו ומצאו כי לגיל מבוגר ולמצב בריאותי לקוי קשר ישיר לסיכון גבוה יותר למוות של נהגים מבוגרים בתאונות דרכים (Zhang et al., 2000). לא מפתיע אפוא שהנתונים הדרמטיים בתחום, אלה שגרמו ל"הזנקת" הדיון במעורבות זקנים בתאונות דרכים, נגעו לממד אמפירי זה של נהיגת הזקנים ולכך שה"תוצאה" של מעורבותם בתאונות דרכים קשה יותר.

כנגד נתונים אלה אפשר לטעון כי אין בהם הפתעה והם אף צפויים ברמה מסוימת, שכן יותר משהם משקפים יכולות נהיגה של נהגים זקנים הם משקפים את החוסן הפיזי הטוב יותר של נהגים צעירים ואת "שרידותם" הגבוהה יותר של נהגים צעירים בתאונות דרכים הכרוכות בפגיעות פיזיות. יתרה מזו: גם בתחום זה יש מחקרים המצביעים על נתונים שונים במידה מסוימת, ולכן גם על בסיס נתונים אלה אי אפשר להסיק כי זקנים הם נהגים מסוכנים יותר (Dullise, 1997).

סטטיסטיקה הנוגעת להערכת סיכון על פי מדידת המעורבות

בעבירות תנועה

דרך אמפירית שונה להערכת המסוכנות היחסית של נהגים זקנים בוחנת את השאלה אם נהגים מבוגרים מבצעים עבירות תנועה במספר גדול יותר מנהגים צעירים יותר. מחקרים הראו כי נהגים מבוגרים שמחליטים שלא לוותר על רישיון נהיגה נוהגים לאט יותר, וגם כאשר יש ירידה בכישורי הנהיגה שלהם אין עלייה בעבירות התנועה שהם מבצעים (Strahileviz, 2006). במילים אחרות, לא קל לקבל תשובה אמפירית פשוטה לנוכח העובדה שנהגים זקנים מבצעים בעצמם "התאמות" לדפוס הנהיגה שלהם, וכך מצטמצמת "חשיפתם" הפוטנציאלית לביצוע עבירות תנועה בהשוואה לקבוצות גיל אחרות (לדוגמה, אם נהגים זקנים בוחרים לנהוג בדרכים שמוכרות להם היטב או להפחית את היקף הנסיעות הבינ-עירוניות שלהם, הסיכוי שלהם להיתפס בביצוע עבירות תנועה מצטמצם).

שאלת "מיליון הדולר": האם זה הגיל או "משהו אחר"?

השאלה הקשה ביותר מבחינה אמפירית היא מקומו של הגיל הכרונולוגי בממצאים הסטטיסטיים שתוארו לעיל. ובניסוח אחר: האם המפתח להבנת שיעורי המעורבות או אי המעורבות בתאונות דרכים, בעבירות תנועה ובמידת הפגיעה והמוות הוא הגיל הכרונולוגי – או שההבנה קשורה לפרמטרים אחרים, כגון חולי? כפי שאפשר להתרשם משיטות המדידה המגוונות שתוארו לעיל, בשל המגבלות המתודולוגיות

שלהן – הן אינן מספקות תשובה חד-משמעית על שאלה אם נהגים "זקנים" הם נהגים בטוחים יותר.

בשנים האחרונות הולכת ומתבססת גישה חלופית להתמודדות עם השאלה שהוצגה לעיל. אחת ההבחנות הבסיסיות המנסה לספק תשובה לשאלה זו היא בין "הזדקנות נורמלית", normal ageing או primary aging, ובין "חולי הקשור לגיל", age-related medical conditions או secondary aging. בעוד זיקנה נורמלית עניינה תהליכים ביולוגיים של הזדקנות שאינם כרוכים בהכרח בחולי או בפתולוגיה, הרי שחולי הקשור לזיקנה עניינו מחלות והידרדרות בבריאות ובפתולוגיה שאינה בהכרח אינהרנטית לתהליך ההזדקנות, אך לעתים קרובות משויכת לה או נלווית אליה עקב סיבות חיצוניות. על בסיס הבחנה זו נשאלת השאלה – מה המשתנה המסביר את נתוני המעורבות בתאונות דרכים בגיל המבוגר: הזיקנה או החולי?

אין מחלוקת על העובדה שעם העלייה בגיל הכרונולוגי גדלה החשיפה למחלות כרוניות ולפתולוגיות. לפיכך לא מפתיע להיווכח כי ניתוחים אמפיריים מצאו קשר בין מצב בריאותי ובין החזקה ברישיון נהיגה. נתונים בקנדה, למשל, מראים שכ-59% מהזקנים שלא היה להם שבץ החזיקו ברישיון נהיגה, ורק 36% מהזקנים שסבלו משבץ החזיקו ברישיון נהיגה. קשרים דומים נמצאו גם בנוגע למגבלות בתפקוד: 60% מהקנדים שלא דיווחו על מגבלה החזיקו ברישיון נהיגה, ואילו שיעור בעלי רישיונות הנהיגה בקרב אנשים עם מוגבלות היה נמוך בהרבה (ושיעור זה השתנה בהתאם למהות המגבלה). קשרים דומים נמצאו גם בכל הנוגע לשימוש בתרופות: שיעור הזקנים שלא נזקקו לשימוש בתרופות והחזיקו ברישיון נהיגה היה גבוה משיעור הזקנים שצרכו תרופות דרך קבע (החל במשככי כאבים ותרופות שינה וכלה בתרופות למחלות לב וליתר לחץ דם) (Millar, 1999).

הגישה המקובלת היום מבוססת על שילוב הממצאים האמפיריים מניתוח המעורבות של נהגים זקנים בתאונות דרכים, מתוך שקלול המרחק בקילומטרים שהם נוהגים בפועל, ומביאה בחשבון את הזיקות האמפיריות שנמצאו בין מחלות שונות ובין מעורבות בתאונות דרכים. גישה זו הוצגה בשנת 2005 על ידי דובס וקר (Dobbs & Carr, 2005):

It is unlikely that the increase in crash rates of older drivers, in comparison to middle-age drivers, is caused by changes associated with normal aging. Rather, the increased crash rates are most likely due to age-associated medical illness and the medications used to treat those conditions. As such, it is important that any focus

of evaluation for declines in driving competence resulting in an unacceptable crash risk is directed to medical conditions (p. 7).

חוקרים אלה טוענים אפוא כי במקום שיח על "נהגים זקנים" צריך לאמץ שיח על "נהגים בסיכון רפואי".

לבחירה במושג החלופי יש יתרונות: הראשון – הוא ממקד את הדיון בסיבה האמיתית למעורבות בתאונות הדרכים – מצב רפואי ולא גיל כרונולוגי; היתרון השני – הוא מאפשר לפתח מדיניות רציונלית יעילה, בד בבד עם צמצום הפגיעה הקשורה בהטלת סטיגמה על קבוצת נהגים על לא עוול בכפם. דוגמה מעניינת לסטיגמה כזאת אפשר לראות בהסדר שעוגן לא מכבר בחקיקה ביפן (יוני, 2008), הסדר המחייב כל נהג להדביק על החלון האחורי של רכבו מדבקה בצורת תלתן. אף שמטרת החוק הייתה "להגן" על הנהגים המבוגרים, התוצאה הלא מפתיעה הייתה הצקות חוזרות ונשנות מצד נהגים אחרים בכביש.

שני היתרונות שהוזכרו מהותיים וחשובים, אך נראה שחשוב יותר שהדיון בפתרונות ל"בעיית הנהיגה בגיל מבוגר" יעבור מהמישור הרגולטורי, הפחות יעיל, אל המישור הרפואי, היעיל יותר. לדעת חוקרים בארצות הברית, כדי לצמצם את מעורבותם של נהגים מבוגרים בתאונות דרכים צריך להתמקד בבעיות הרפואיות המובילות לליקוי בכישורי נהיגה ובתיקונן (Lyman, McGwin, & Sims, 2001). התמקדות כזאת יכולה להיות בדרך של פתרונות רפואיים (כגון ניתוח עיניים) או בדרך של חינוך להתנהלות זהירה (כדי למנוע נפילות המאפיינות מבוגרים). דיון במישור הרפואי גם יוביל להגדרה מדויקת יותר של בעיות בריאות המאפיינות ירידה בכישורי נהיגה ויאפשר גם לאלו הלוקים בבעיות בריאות להמשיך לנהוג בתנאים מסוימים. למשל, יש מחקרים המראים שאין קשר מהותי בין דמנציה קלה לבין עלייה בשיעורי מעורבות בתאונות דרכים. לאור ממצאים אלו אפשר לטעון כי גם אלו הלוקים בדמנציה קלה יכולים להמשיך ולנהוג – כפוף למעקב רפואי ובדיקות תקופתיות (Ott et al., 2008).

נראה שמתגבשת היום הסכמה רחבה על כך שגיל כרונולוגי לבדו או אפילו "תגית" רפואית (לכשעצמה, ללא תשתית ראייתית מבוססת) אינם מנבאים תקפים דיים להצדיק שלילתה של הזכות לנהוג או הגבלתה. יתרה מזאת, אפשר לומר שיש הסכמה מדעית על כך שקבוצת הנהגים הזקנים היא קבוצה שייחודה בהטרוגניות של הקבוצה ולא בהומוגניות שלה, ולפיכך אין לאמץ את יחידת המדידה הקבוצתית של "זיקנה" ליחידת מדידה תקפה של הזכות להמשיך לנהוג.

ההסדרה החוקית של הזכות לנהוג בישראל

החוק ונהיגה בגיל מבוגר ברחבי העולם

השילוב של הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בשיעור הנהגים הזקנים עם נתונים סותרים וטיעונים שונים הנוגעים למידת הסיכון שנהגים זקנים מציבים מוביל אותנו אל המוקד של פרק זה: בחינת התגובה של החוק בישראל לאתגר הכרוך בהסדרה החוקית של נהיגה בזיקנה.

ראוי לציין כי בכל המדינות המתוקנות בעולם יש מערך הסדרה חוקי הקובע את התנאים לקבלת רישיון נהיגה ברכב פרטי. במדינת ישראל, לדוגמה, יש דרישות מינימום לשם קבלת רישיון לנהוג במכונית פרטית: בדיקות רפואיות, מבחן עיוני ("תאוריה") ומבחן נהיגה מעשי. בכמה מדינות יש דרישה לבצע בדיקות דומות גם לפני חידוש רישיון הנהיגה. ההנחה המקובלת במדינות מסוימות היא שיש הצדקה לבדיקות מיוחדות בקרב נהגים צעירים ובקרב נהגים זקנים, והשאלה השנויה במחלוקת היא באיזה אופן לערוך אותן (Edwards et al., 2008).

כאשר מנסים לצייר את המתרחש בעולם בתחום זה, מגלים שהרגולציה החוקית של נהיגה בזיקנה ברחבי העולם מאופיינת ברבגוניות ושונות. נמחיש מצב דברים זה בטבלה שלפנינו (כמובן, זה רק חלק מתמונה רחבה הרבה יותר):

ההסדרה החוקית של נהיגה בזיקנה במדינות שונות בעולם

מדינות גיל	תדירות חידוש רישיון (בשנים)	שיטת ההערכה	זהות האדם הקובע כשירות רפואית לנהוג	מדינות גיל נפרדת לזקנים	ארץ
לא	–	–	–	לא	1 דובאי
70	בכל 3 או 5 שנים; דרישה ללמוד בקורס נהיגה מונעת	בדיקה של כישורי הנהיגה בתום הקורס	–	כן	2 יפן
45	גיל 45-70 – בכל 5 שנים; אחרי גיל 70 – בכל שנה או שנתיים	בדיקה רפואית	מרכז רפואי פרטי	כן	3 ספרד
65	בכל 3 שנים	בדיקה רפואית	כל רופא	כן	4 ברזיל

זהות האדם הקובע כשירות רפואית לנהוג	שיטת ההערכה	תדירות חידוש הרישיון (בשנים)	גיל יישום	מדיניות נפרדת לזקנים	ארץ
כל רופא	בדיקה רפואית	בכל 10 שנים	-	לא	5 ירדן
כל רופא; עם זאת, פקיד הרישוי רשאי שלא להעניק את הרישיון בעת שמופיע לפניו הנהג המבוגר	בדיקה רפואית	בכל שנה או 3 שנים (תלוי בתשלום אגרה)	70	כן	6 הונג קונג
כל רופא	בדיקה רפואית	בכל 5 שנים	-	לא	7 ארגנטינה
כל רופא	בדיקה רפואית	חידוש בגיל 60, 65, 70, ומגיל 70 – חידוש בכל שנתיים	50	כן	8 פורטוגל

כפי שאפשר להתרשם מהטבלה, יש שונות לא רק בפרטים (הבדלים במשך תוקף הרישיון, למשל) אלא גם בתפיסה הקונספטואלית (אם בכלל ליצור רגולציה שונה לנהגים זקנים). עם זאת, תמונה אינטגרטיבית של שיטות ההסדרה החוקית השונות מגלה כי יש "מוקדים" שונים של שיטות רגולציה חוקיות:

המוקד החוקי הראשון הוא מוקד הגיל: אימוץ של "גבול גילי" – במסגרת חקיקה – ליצירת שוני בתצורת ההסדרה החוקית. לדוגמה, כשאדם מגיע לגיל מסוים תקופת תוקף הרישיון עד לחידושו משתנה ומתקצרת. המוקד השני הוא מוקד רפואי: אימוץ של "בדיקות רפואיות" שהן תנאי לחידוש הרישיון – במסגרת החקיקה. בדיקות אלה יכולות להיות מינימליסטיות (בדיקת ראייה בלבד) או מקסימליסטיות (בדיקה פיזית מקיפה על ידי רופאים מומחים).

המוקד השלישי הוא חובת דיווח: הטלת חובה חוקית על אנשי מקצוע (בעיקר רופאים, אך לא רק הם), לדווח לרשויות התחבורה על נהגים שבשל סיבות רפואיות, פסיכולוגיות, חברתיות או אחרות יש ספק בכשירותם להמשיך לנהוג.

המוקד הרביעי והאחרון הוא חובת התייצבות: הטלת חובה חוקית על

נהגים המבקשים לחדש את רישיונם להתייצב בעצמם במשרד הרישוי – כדי לאפשר לפקידי הרישוי להתרשם במישרין ממצבו של הנהג ולשמש מעין מנגנון המאפשר גם בדיקה וביצוע של התנאים המקדמיים האחרים על פי המוקדים שתוארו לעיל.

בהסתמך על ארבעת המוקדים שתוארו, אפשר "לדרג" הסדרים חוקיים בכל הנוגע לאוכלוסיית הנהגים הזקנים בתצורה הזאת:

טיפולוגיה של נקודות איזון רגולטיביות להסדרת נהיגה בזיקנה

מוקד ההתייצבות	מוקד הדיווח	המוקד הרפואי	המוקד הגילי	
+	+	+	+	מודל 1: מדיניות גילית "מחמירה"
-/+	-/+	-/+	+	מודל 2: מדיניות "ביניים" גילית
-/+	-/+	-/+	-	מודל 3: מדיניות ביניים לא-גילית
-	-	-	-	מודל 4: מדיניות לא-גילית "מקילה"

הטיפולוגיה המרובעת הזאת מאפשרת לאפיין את הדפוסים העקרוניים של ההתמודדות החוקית עם מדיניות חידושו של רישיון הנהיגה של זקנים: בקצהו האחד של הספקטרום אפשר לזהות שיטות משפט המאמצות גישה "מחמירה" – היא מחמירה בדרישות שלה מנהגים זקנים, ובעצם מכלל ציבור הנהגים ומציבור הרופאים. דוגמה לכך היא וושינגטון די-סי: חוקיה כוללים למעשה את כל המוקדים בצורה גורפת ומחמירה למדיי. בקצה האחר של הספקטרום יש מדינות המאמצות גישה "מקילה" שמסירה כמעט כל מערכת חיצונית של "סינון", למעט דרישת החידוש העתית הקבועה. דוגמה כזאת היא מדינת טנסי בארצות הברית: לאחר שלב הרישוי הראשוני, אדם יכול לחדש את רישיון הנהיגה שלו באמצעות הדואר מבלי שיעבור שום "סינון" נוסף – כל חייו. עם זאת, מודלים "קיצוניים" כאלה הם המיעוט.

מרבית המדינות מאמצות מדיניות ביניים, גילית או אחרת. ההבדל המהותי

בין מדיניות ביניים גילית ובין מדיניות ביניים לא־גילית הוא שבראשונה משמש הגיל הכרונולוגי אמת מידה לדרישות רישוי ואילו בשנייה אין שימוש כזה בגיל הכרונולוגי. בפועל, הרבגוניות בהסדרי הביניים כה גדולה עד שמעבר לטיפולוגיות הכלליות שתוארו לעיל קשה מאוד "לנבא" מראש את דפוס המודל החוקי שמדינה תאמץ, שכן אין מתאם (קורלציה) מובהק בין שיעור הזקנים או אופי המדינה (מפותחת או מתפתחת), למשל, ובין המודל הרגולטיבי שאותה מדינה מאמצת.

החוק והנהיגה בגיל מבוגר בישראל

לאחר שהצגנו את מורכבות ההסדרה החוקית של נהיגת זקנים ברחבי העולם, נבחן את ההסדרה החוקית של הנושא בישראל. המסגרת הסטטוטורית להסדרת רישוי הנהיגה במדינת ישראל היא פקודת התעבורה והתקנות שמכוחה. הפקודה עצמה אינה עוסקת בגילו של אדם בכל הנוגע לזכותו לקבל רישיון נהיגה ולהחזיק בו. עם זאת, תקנות התעבורה יש נגיעה ישירה בנושא. התקנה הרלוונטית היא תקנה 196 לתקנות התעבורה – נהגים המופנים על ידי רשות הרישוי מפאת גיל, במצבים כדלקמן:

לעניין מוקד הגיל בהקשר של חידוש רישיון נהיגה

החל מיום 01/01/2006, רישיון הנהיגה תקף ל־10 שנים וחידושו הוא חובה על כל נהג (במקום 5 שנים במצב שקדם לכך), זאת למעט במקרים שבהם בעלי רישיונות הנהיגה האלה צריכים לחדש את רישיון הנהיגה בכל שנתיים:

- נהגים חדשים
- מחזיקי רישיונות נהיגה לרכב ציבורי, רכב משא כבד, רכב כיבוי אש, אמבולנס, רכב להסעת ילדים ומורה נהיגה מוסמך שגילם 50 ומעלה
- בעלי רישיונות נהיגה מכל סוג, שגילם מעל 65 שנה

לעניין מוקד הבדיקות רפואיות

נהגים מבוגרים (כמפורט לעיל) חייבים להמציא בכל שנתיים טופס בדיקה רפואית, חתום על ידי רופא המעיד על מצב בריאותו של מחזיק רישיון הנהיגה. טופס זה כולל גם בדיקת ראייה החתומה על ידי אופטומטריסט או רופא עיניים.

לעניין מוקד חובת הדיווח

סעיף 12ב לפקודת התעבורה קובע את חובת הדיווח על מחלות מסוימות של נוהגי רכב על ידי הרופא המטפל. בשולי הדברים נעיר כי בעבר נבדקה הוראה לתיקון,

על ידי שר התחבורה דאז, אביגדור ליברמן, ועל ידי ועדת הכלכלה (בשנת 2004), ולפי תיקון זה כל בעל רישיון נהיגה יחויב בבדיקות רפואיות כלליות – כולל בדיקת ראייה – לצורך חידוש רישיונו בפעם הראשונה לאחר שמלאו לו ארבעים שנה. ואולם התיקון לא אושר בפועל.

לעניין מוקד חובת ההתייצבות בחוק הישראלי על המבקש להאריך תוקף רישיונו לא מוטלת חובת התייצבות פיזית במשרד הרישוי, וההליך כולו יכול להיעשות באמצעות הדואר.

סיכום ביניים של ההסדרה החוקית בישראל לסיכום הדין החיובי במדינת ישראל, אפשר לומר כי היום כל נהג מקצועי מחויב בבדיקות ראייה ובדיקות אצל רופא כללי החל מגיל 50 בכל שנתיים, ואילו נהג רגיל מחויב בבדיקות אלה רק מגיל 65 ומעלה. הביקורת הרפואית לצורך חידוש הרישיון כוללת כמה שלבים: השלב הראשון – בדיקת כושר הראייה, חתומה בידי רופא עיניים או אופטומטריסט מורשה מטעם משרד הבריאות; השלב השני – תצהיר של מבקש הרישיון על מצב בריאותו, מחלותיו, מגבלותיו ותרופות שהוא נוטל; השלב השלישי – שאלון ממצאים רפואיים שממלא רופא המשפחה, לאחר בדיקת הנהג ועל סמך ממצאים מהאבחון הרפואי שלו. כמו כן הרופא צריך להצהיר שהנהג חתם בפניו על הצהרת הבריאות שלו; השלב האחרון: בהנחה שהנהג המבוגר עבר את בדיקת הראייה, הצהיר כי מצב בריאותו תקין ורופא המשפחה אישר זאת – רישיון הנהיגה שלו מוארך בעוד שנתיים.

ניסיונות לרפורמות והצעות לשינויים במשפט הישראלי על רקע המציאות שנסקרה בהרחבה בחלקים הקודמים של הדוח – הן הזדקנותה של החברה והן פרסומים "סנסציוניים" על אודות מעורבותם של זקנים בתאונות דרכים – בשנים האחרונות נעשים ניסיונות לבצע שינויים חוקיים בכל הנוגע להסדרה החוקית של נהיגת של זקנים במדינת ישראל. לדוגמה, במסגרת המלצות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (2001) לטיפול בבני 65 ומעלה למניעת תאונות דרכים, נכללו ההמלצות האלה:

- א. להקדים את הבדיקות – בדיקת ראייה ובדיקת רופא כללי – לכל הנהגים מגיל 54.
- ב. לבחון אפשרות לחייב את כל הנהגים מגיל 65 ומעלה בקורס בן 10-12

שעות, עם התמקדות בבעיות המיוחדות לגילים אלה והתעדכנות בחוקי התעבורה ובתמרורים החדשים.

עוד דוגמה להצעה לרפורמה אפשר למצוא בהמלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא תאונות דרכים (דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא תאונות דרכים, בראשות חבר הכנסת נחום לנגנטל, 2003). ועדה זו חזרה גם היא על דפוס של אימוץ המלצות בעלות מוקד גילי, מוקד רפואי ומוקד חובת הדיווח:

- הוועדה ממליצה לבחון הוספת חובת בדיקה רפואית תקופתית לנהגים בכל עשר שנים מיום קבלת הרישיון, והחובה להיבדק מגיל 65 תמשיך להיות בכל שנתיים, כפי שהיא כיום.
- הוועדה ממליצה שרופא משפחה המכיר את ההיסטוריה הרפואית של הנהג יהיה מוסמך לחתום על אישור רפואי לקראת חידוש רישיון נהיגה, ושרופא המשפחה ישלח את האישור ישירות למשרד הרישוי באמצעות מערך תקשורת ישיר.
- הוועדה ממליצה לקיים פעולות הדרכה בקרב רופאים להדגשת חשיבות הדיווח על מטופלים שאינם כשירים לנהיגה. נוסף על כך, הוועדה ממליצה כי משרד התחבורה יערוך מבדקי פתע לרופאים שאינם עומדים בדרישות החוק ואינם מדווחים על אי כשירותם של המטופלים למכון הרפואי לבטיחות בדרכים. יש לפעול גם להעמדה לדין של רופאים שאינם מדווחים.

עד היום לא עוגנו המלצות אלה בחקיקה במדינת ישראל.

סיכום הדין הישראלי ומיצובו בפרספקטיבה השוואתית

אם נתבונן בניתוח המצב המשפטי בישראל במסגרת הטיפולוגיה שהצגנו במסגרת הניתוח ההשוואתי, נוכל לסכם כך:

א. המודל המשפטי הישראלי תואם את "המודל השני" – מודל של מדיניות ביניים גילית: החוק כולל חיתוך כרונולוגי (גיל 65) בכל הנוגע להצבת דרישות שונות של מועד חידוש הרישיון; החוק כולל ממד של בדיקות רפואיות, בהן גם בדיקות ראייה, דיווח עצמי ובדיקה של רופא משפחה; החוק כולל הטלת חובת דיווח על רופאים בכל הנוגע לנהגים שיש בנהיגתם סיכון אפשרי בשל מצבם הרפואי, ועם זאת המשפט

בישראל איננו מחייב התייצבות אישית במשרד הרישוי לצורך חידושו של רישיון הנהיגה.

ב. בתוך מגוון האפשרויות של המודל השני – המחוקק הישראלי אימץ מדיניות מחמירה יחסית ברמת דרישותיה: פרק הזמן בין חידוש לחידוש קצר במיוחד (שנתיים); גיל תחילת ההסדר הגילי נמוך יחסית (65); היקף הבדיקות הרפואיות נרחב יחסית (בדיקות ראייה, בדיקה של רופא משפחה וגם הצהרה העצמית), וגם היקף חובת הדיווח העצמי נרחב יחסית.

ג. הצעות הרפורמה שהועלו עד היום התמקדו בדרך כלל בהמשך אימוץ המדיניות הגילית או החמרתה, וכמעט שלא נשמעו קולות המבקשים לבטל את המדיניות הגילית.

מבט ביקורתי

מה אפשר ללמוד, מהניתוח עד כה, על דפוס התגובה של החוק בישראל לתופעה של נהגים זקנים? האם המענה המשפטי הולם או שמא, ככתמונה שהצגנו בפרקים הקודמים, החוק בישראל אינו מבטא איזון ראוי בין הצורך להגן על זכויות הזקנים ובין האינטרס הציבורי. לטעמנו, כפי שיוצג להלן, הפתרון החוקי הישראלי איננו ראוי.

ההסדר אינו רציונלי ואינו מבוסס על תשתית ראייתית-מדעית כפי שהוצג בפרק המדעי שבדק את הקשר בין גיל ובין מעורבות בתאונות דרכים, המידע האמפירי העדכני בכללו מלמד שאין קשר מובהק בין גיל כרונולוגי ובין מעורבות בתאונות דרכים או בין גיל כרונולוגי ובין רמת סיכון גבוהה יותר לסביבה. לא נמצאה גם תשתית ראייתית לכך שהסדר חוקי גילי תורם להפחתת המעורבות של נהגים זקנים בתאונות דרכים. לפיכך אימוץ מודל רגולטיבי המבוסס על הסדר שהוא "גילי" במהותו, כלומר, מתבסס על אבחנה גילית כרונולוגית, הוא למעשה הסדר שאין לו בסיס ראייתי מהימן ותקף.

ההסדר החוקי הישראלי הוא הסדר גילני

בהמשך ישיר לטיעון הקודם, ההסדר הישראלי מתאים לאותם מודלים שהם גילניים, מודלים שמעצימים מטבעם את הסטראוטיפים וההבניות החברתיות השליליות – של הזקנים כקבוצה ושל הליך ההזדקנות כהליך חברתי וביולוגי.

ההסדר הישראלי מעצים את ההבניה החברתית של הזיקנה ופוגע במעמדם של הזקנים ובזכותם לכבוד ולשוויון. מבלי לפרוש את מלוא רוחב היריעה של הפסול המוסרי והחוקתי במדיניות גילנית, נאמר רק שלעניות דעתנו יש בהבניה כזאת פגיעה בכבוד האדם כמשמעות מושג זה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ההסדר הישראלי אינו מידתי נוכח חלופות אפשריות ההסדר המשפטי הישראלי מתעלם ממודלים חלופיים שהוצגו במסגרת הטיפולוגיות השונות של הניתוח ההשוואתי, והוא מתעלם מהמודל השלישי, הכולל קשת של מסגרות הסדרה שאין בהם ממד גילי. אין ממצאים אמפיריים מובהקים המראים כי אימוץ החלופה הרגולטיבית הגילית תורם תרומה מובהקת להפחתת מעורבותם של זקנים בתאונות דרכים. לפיכך, בהיעדר תשתית אמפירית כזאת, חובה על המדינה לאמץ חלופה שמידת פגיעתה בזקנים קטנה יותר.

לאן ממשיכים מכאן?

לדעתנו, מן הראוי להכיר בכך שהזכות לנהוג בגיל מבוגר היא זכות חוקתית (וכך צריך לראותה) שהיא חלק מחופש התנועה. עם זאת, הזכות לנהוג – כזכויות יסוד אחרות – היא זכות יחסית שאפשר לאזנה עם זכויות יסוד שמעמדן דומה, כגון הזכות לחיים או לביטחון אישי.

לכן האתגר איננו להכיר בעצם קיומה של הזכות או להכריז עליה, אלא למצוא את נקודת האיזון הראויה בין הזכות לנהוג בגיל מבוגר ובין זכות הציבור לבטיחות ולהגנה על החיים. על כל פנים ראוי לבחון את עמדתם של הנהגים עצמם בנוגע להסדר הרישוי הרצוי. אפשר לערוך סקרים בקרב נהגים מבוגרים ולבדוק באילו מגבלות רישוי יהיו מוכנים לעמוד בתנאים מסוימים.

ההסדר החוקי הישראלי, כהסדרים של מדינות אחרות המתבססים על הסדר גילי, הוא הסדר שראוי לזנוח אותו. הוא מתמקד בממד הכרונולוגי של גילו של הנהג, בה בשעה שהממצאים האמפיריים שתוארו לעיל אינם תומכים בהתבססות על מבחן כזה. בהקשר זה אנו מצטרפים לממצאי הניתוח הקנדי של טוקו והאנטר (Tuokko & Hunter, 2002):

Reviews of the literature, in fact, show that little data support the assumption that older drivers are, per se, unsafe drivers. That is, it is unclear that the effects of age alone (i.e. primary aging) adversely impact on driving performance.

To the extent that the age-related testing laws are based on arbitrary distinctions of age alone, they appear discriminatory... The need for testing and retesting of driving abilities is obvious. In considering the unfairness of the laws requiring evaluations at an arbitrary age, it is recommended that alternate methods of triggering the testing be considered.

לאור הדברים האלה, פתרון חלופי וראוי יכול להימצא בהטלת חובה חוקית על כל הנהגים לבצע בדיקות רפואיות תקופתיות – תנאי לחידוש רישיון הנהיגה, וזאת ללא קשר לגיל. לדוגמה, אפשר לחייב כל נהג בבדיקה תקופתית בכל חמש שנים או בכל שלוש שנים. דרישה כזאת תקיף את הנהגים הזקנים והצעירים כאחד ותאפשר זיהוי מוקדם של נהגים מסוכנים מפאת לקות ראייה – בלא קשר לגילם הכרונולוגי.

פרק תשיעי:

כשהחוק פוגש זקנים מוגבלים

הקדמה

אפתח בציון עובדה חוקית: עד שנת 2004, אדם שהיה לנכה לאחר גיל 65 – זכאותו לקבל "תג נכה" מכוח חוק חניה לנכים, תשנ"ד-1993, הייתה שונה מזכאותם של נכים שנכותם נגרמה לפני הגיעם לגיל 65. על פי החוק היה כל נכה (כהגדרתו בחוק) זכאי ל"תג נכה" לכל רכב שהוכח כי הוא "עומד לשימוש האישי דרך קבע". לעומת זאת, סעיף 1ב' לחוק קבע כי מי שנעשה נכה לאחר שמלאו לו 65 שנים, יינתן לו "תג נכה" רק אם הרכב "בבעלותו, והשימוש בו יוגבל לנהיגה ברכב בידי הנכה בלבד". כלומר, אדם בן 50 שהפך להיות נכה היה זכאי לקבל "תג חניה" גם לרכב שנהג בו המטפל שלו, בגין אותה נכות ובאותו רכב, אך אותו אדם לא היה זכאי לקבל תג חניה אם הפך להיות נכה אחרי גיל 65. מצב אבסורדי זה ואפליית הנכים הזקנים תוקנו כאמור רק בשנת 2004, בעקבות הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת שאול יהלום ואריה אלדר, ובעקבותיה נחקק סעיף 1ב' מלשון החוק.

בעניין פשוט ונקודתי זה טמונה מורכבות הניתוח המשפטי של זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בזיקנה – סוגיה שבה יעסוק פרק זה. האם ראוי להכיר בזקנים שהופכים להיות נכים גם כ"נכים", נוסף על היותם זקנים? האם אין במכלול החוקים והשירותים המוקנים לאוכלוסייה הזקנה מענה גם לאנשים זקנים עם מוגבלות – ולפיכך אין מקום לדיון "נפרד" בזקנים עם מוגבלות? אולי ראוי להכיר בכך שאנשים שסבלו ממוגבלות אחרת שנים רבות בטרם הפכו להיות זקנים הם בבחינת "תת-קבוצה ייחודית" בתוך קבוצת הזקנים הראויה ליחס משפטי מיוחד? ואולי ההבניה החברתית והמשפטית של הזיקנה בישראל היא כזאת שכאשר אדם הופך

להיות "זקן" מבחינה משפטית הוא גם הופך להיות "מוגבל" מבחינה חברתית? ננסה להשיב על השאלות המהותיות האלו באמצעות שני "סיפורים" המעלים סוגיות עקרוניות בשאלת הזיקה שבין מוגבלות ובין זיקנה. הסיפור הראשון הוא סיפור של כישלון: זהו סיפורו של הסדר ישראלי מקורי הידוע בשם "הסכם הניידות", המעניק זכויות כספיות לאנשים שבשל מוגבלותם זקוקים לרכב מיוחד כדי להתנייד, אך יוצר הבחנה מפלה בין מוגבלים זקנים למוגבלים צעירים – אך ורק בשל גילם. למרות מאבקים ארוכי שנים, הסדר זה עדיין עומד על כנו. הסיפור השני הוא סיפור של הצלחה: הוא מבטא את זכותם של זקנים להזדקן בקהילה, כלומר – להמשיך להתגורר בשכונות מגורים גם בשלב שבו הם הופכים להיות מוגבלים או זקוקים למסגרת מוגנת או למסגרת מוסדית לשם המשך תפקודם היומיומי. סיפור זה מציג מאבק שהצליח בסופו לשנות ולתקן את החקיקה הישראלית בתחום זה.

סיפורו של הסכם הניידות

כדי לספר את סיפורו של הסכם הניידות, נציג את סיפורה הבדוי של שלומית: שלומית היא תושבת חיפה, תכנתת בחברת מחשבים קטנה הידועה בשם "בינטל". היא החלה את הקריירה המקצועית שלה בגיל מאוחר יחסית, רק לאחר שילדיה בגרו ועזבו את הבית. שלומית חגגה לפני כמה חודשים את יום הולדתה ה-69. עד לפני כשנה הייתה שלומית בריאה ופעילה, וחברת "בינטל" הייתה מעוניינת מאוד בהמשך העסקתה בשל כישוריה ויכולתה. מעבר לשעות העבודה הייתה שלומית חברה בקבוצת נשים שהתכנסה פעם בחודש בעמק יזרעאל ופעלה לקידום מעמדן של הנשים המבוגרות בישראל.

לפני כשנה התגלה אצל שלומית סרטן אלים בחוט השדרה. בעקבות ניתוח להסרת הגידול הייתה שלומית למוגבלת מבחינה גופנית, מרותקת לכיסא גלגלים. על אף נכותה, בעקבות הליך שיקום מוצלח, שלומית היום עצמאית בתפקודה היומיומי. עם זאת, כדי להגיע למקום עבודתה דרושה לשלומית מכונית המותאמת למוגבלותה (בשל השיתוק בשתי רגליה) ולתלותה בכיסא גלגלים. שלומית פנתה אל המוסד לביטוח לאומי לשם קבלת הלוואה עומדת לרכישת מכונית חדשה, מתאימה לצרכיה, וכן לשם קבלת קצבת ניידות, כדי לאפשר לה להמשיך ולנסוע מדי יום ביומו אל מקום עבודתה ולהמשיך בפעילותה ההתנדבותית בקבוצת הנשים. שלומית גילתה, להפתעתה, כי היא אינה זכאית לזכויות ו/או הטבות מיוחדות בשל נכותה ומגבלת הניידות שלה, שכן היא הפכה להיות נכה אחרי גיל 67. אילו

הפכה להיות נכה בגיל 55 או אפילו 60, כך נאמר לה במוסד לביטוח לאומי, הייתה זכאית כמעט למלוא הזכויות מכוח הסכם הניידות של הביטוח הלאומי עם משרד האוצר. שולמית התקשרה אל ידידה הטוב חנן, גמלאי בשנות ה-70 לחייו שאינו עובד היום, אף הוא נכה ומוגבל בתנועתו. חנן סיפר לה כי הוא אכן ממשיך לקבל קצבת ניידות אף שהוא מעבר לגיל הפרישה – מכיוון שהפך להיות מוגבל בניידותו בשנות ה-50 לחייו.

סיפורה של שלומית יהיה מוקד הדיון של פרק זה. הוא משמש "מקרה מבחן" למציאות משפטית וחברתית אשר במסגרתה אנשים המוגדרים על פי החוק זקנים (כלומר, זכאים לקצבת זיקנה בשל הגיעם לגיל הזכאות לקבלתה על פי חוק הביטוח הלאומי), אשר הפכו להיות נכים ומוגבלים בניידותם בזיקנתם, אינם זכאים להטבות הרבות שלהן זכאים נכים שהפכו להיות מוגבלים בניידותם בטרם הגיעו לגיל הזיקנה. ברוח הפרקים הקודמים בספר זה, נטען בפרק זה כי ההבחנה הגילית בין "נכים צעירים" ל"נכים זקנים" בכל הנוגע לזכויות הכרוכות בניידות, לא רק שאיננה מוצדקת מבחינה עניינית וחוקתית אלא אף יוצרת תת-קבוצה של נכים – הנכים הזקנים – שסובלת מאפליה והבניה חברתית שלילית כפולה: גם בשל היות חברה זקנים וגם בשל היותם נכים. לכסוף נטען כאן כי היווצרות תת-קבוצה של נכים זקנים אכן משתלבת בהבניה החברתית השלילית של הזיקנה במשפט הישראלי.

על הסכם הניידות ומגבלת הגיל

ההסדרה החוקית של זכותם של אנשים עם מוגבלות לסיוע כלכלי בכל הנוגע לניידותם מעולם לא נעשתה בחקיקה ראשית. רק בשנות ה-70 של המאה העשרים נחתם בין הביטוח הלאומי ובין משרד האוצר "הסכם בדבר גמלת ניידות" – הסכם שיש לו מעמד סטטוטורי אך הוא איננו בגדר חקיקה ראשית של הכנסת (לוי, 2006). ההסכם נחתם בשנת 1977 מתוקף מה שמוכר היום כסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ובו נאמר כי המוסד לביטוח לאומי רשאי לתת בשם הממשלה, שלא דרך קבע, הטבות סוציאליות שלא על פי החוק (רוח מבקר המדינה, 2005). ההסכם מעניק קשת של הטבות כלכליות הקשורות בזכות להתנייד, לאו דווקא בתחבורה ציבורית אלא בעיקר ברכב פרטי: הדבר בא לידי ביטוי בזכות לקבל הלוואות עומדות לרכישת רכב חדש או להחלפת רכב, למימון המסים החלים על רכישת רכב, למימון רכישת אביזרי נהיגה מיוחדים או למימון רכישה והתקנה של מתקני הרמה של כיסאות גלגלים.

ראוי לציין כי הסכם ניידות כזה הוא הסדר יוצא דופן בעולם. בארצות מפותחות

רבות גמלאות הניידות ניתנות לשם שימוש בתחבורה ציבורית דווקא. בארצות אלה יש הקפדה רבה על נגישות התחבורה הציבורית, ויש מגוון רחב של אפשרויות – כלי שיט, מטוסים, רכבות, אוטובוסים ומוניות – הן בתוך העיר והן בקשר הבינ-עירוני. ברור אפוא שיש זיקה בין מידת הנגישות של התחבורה הציבורית וזמינותה לאנשים עם מוגבלות ובין תוכנו של הסכם הניידות. ברור אפוא, לפחות בהקשר זה, כי הסכם הניידות מבטא (או ביטא בעבר) את ההכרה בחוסר הנגישות של התחבורה הציבורית בישראל לאנשים צעירים וזקנים עם מוגבלות.

על פי ההסכם, כדי לזכות בהטבות שהוזכרו, צריך להכיר בהיותו של האדם "מוגבל בניידות". "מוגבל בניידות" הוא תושב ישראל שוועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה לו אחוזי מוגבלות בניידות עקב ליקויים ברגליו, לפי רשימת ליקויים מוגדרת וסגורה המופיעה בנספח להסכם. ברשימה זו יותר מ-50 ליקויים, בעיקר ברגליים, הפוגעים בכושר הניידות הטבעית באמצעות הליכה. ראוי לציין כי אנשים רבים הסובלים ממוגבלות בניידות – והלקות שלהם אינה קשורה לפגיעה ברגליים (כגון חולים בסרטן, במחלות לב או כליות, במחלות של מערכת העצבים ועוד) – אינם זכאים לקצבת הניידות משום שלקות זו אינה ברשימת הליקויים המפורטת בהסכם.

התנאי האחרון להכרה ב"מוגבל בניידות" על פי ההסכם, שהוא מוקד הדיון של פרק זה, הוא שהאדם חייב להיות בטוח גילים מוגדר: "מגיל שלוש שנים ועד גיל פרישה" (גיל שהיום, על פי חוק גיל פרישה, עומד על 67 שנים). כלומר, אם אדם הפך ל"מוגבל בניידות" אחרי גיל הפרישה – הוא אינו זכאי לזכויות מכוח ההסכם הניידות. ובכל זאת יש חריג: מי שהפך להיות מוגבל בניידות לפני הגיעו לגיל הפרישה. תיקון ההסכם משנת 2002 קבע כי מי שקיבל קצבת ניידות בטרם מלאו לו 65 שנים (גיל הפרישה אז) יהיה זכאי להמשיך ולקבל את אותן זכויות גם לאחר הגיעו לגיל פרישה¹.

1 ההסדר לפני 2002 היה שונה במקצת ומגביל הרבה יותר: עד 31.12.2001, רק נכה שהיה בעל רישיון נהיגה ברתוקף, שהיה מסוגל לנהוג והוא נהג ברכב בעצמו – היה זכאי להמשיך לקבל את קצבת הניידות גם לאחר גיל 65; החריג האחר היה מוגבל גם הוא: רק נכה שלא היה לו רישיון נהיגה ברתוקף, שאינו זכאי לקצבת זיקנה בשל היותו בעל הכנסות מעבודה או משלח יד – היה יכול להמשיך לקבל את קצבת הניידות עד גיל 70 וכל עוד יש רכב בבעלותו וברשותו. השינוי בהסכם והסרת ההגבלות על נכים זקנים שהפכו לנכים בצעירותם היה אחת התוצאות של מאבק הנכים של ראשית שנות האלפיים. מעניין לציין כי מאבק זה לא הצליח לבטל לחלוטין את ההבחנה הגילית, ועצם ה"פשרה" בנושא זה מלמדת אף היא על מקומן (או היעדר מקומן) של "זכויות הזקנים" במאבקהם של ארגוני זכויות הנכים.

התוצאה של הסדרה זו היא "חיתוך" גילי המבוסס על גיל הפרישה: מי שהפך למוגבל בניידות לפני הגיעו לגיל הפרישה יהיה זכאי להטבות על פי ההסכם גם כאשר יהיה זקן; מי שהפך למוגבל בניידות לאחר הגיעו לגיל הפרישה לא יהיה זכאי לשום הטבות מכוח ההסכם הניידות. מציאות זו יוצרת לא רק שני "סוגים" של נכים – אלה שהפכו לנכים לפני היותם בני 67 ואלה שהפכו לנכים אחרי גיל זה – אלא היא יוצרת גם שני סוגים של "זקנים-נכים": זקנים-נכים שמקבלים גמלת ניידות משום שנכותם "נוצרה" בהיותם צעירים, ולעומתם זקנים-נכים שאינם מקבלים גמלת ניידות משום שנכותם נוצרה בהיותם זקנים.

חוסר ההיגיון של החלוקה הגילית שתוארה בולט לעין: החיתוך אינו חיתוך "גילי" ממשי, כזה המבטא תפיסה רעיונית שמבדילה בין "זכויות נכים" (עד גיל הזיקנה) ובין "זכויות זקנים" (אחרי גיל זיקנה). על פי תפיסה כזאת, תוקף מכלול הזכויות לנכים פג עם הגיעם לגיל זיקנה, והמענה לצורכיהם יינתן במסגרת הקצבאות וההטבות המוענקות לזקנים (כדוגמת הזכות לגמלת סיעוד המוענקת רק לזקנים הסובלים ממוגבלות בתפקוד היומיומי). החיתוך גם אינו "אנטי-גילי" ממשי, כזה המבטא תפיסה שלפיה אין זיקה בין זכויותיו של אדם הסובל ממוגבלות ובין זכויותיו הנוגעות להיותו אדם זקן. ההסדר שאומץ הוא הסדר נטול תשתית רעיונית, והוא מעגן נקודת חיתוך המבוססת על "גיל היווצרות הנכות". הסדר זה אינו מתקבל על הדעת, שכן לפיו שני זקנים – שניהם נכים, שניהם עובדים או שאינם עובדים – זכאים למכלול זכויות שונה, לא עקב נכותם ולא עקב גילם, אלא רק בשל "גיל" היווצרותה של נכותם (שהוא אקראי לחלוטין, כמובן).

בדרך כלל ראוי לזכור כי רק מיעוט מכלל האנשים הסובלים ממוגבלות הנוגעת לניידותם אכן זכאים לזכויות מכוח ההסכם הניידות. בדצמבר 2007 רק 27,964 אנשים קיבלו קצבת ניידות, ורובם, כ-22,320, לא היו בשוק העבודה (כ-80% מכלל מקבלי גמלת הניידות). בכל הנוגע לחיתוך הגילי, 3,690 ממקבלי קצבת הניידות היו בני 3-18, 4,058 היו בני 19-34, 12,393 היו בני 35-60 ו-7,823 היו בני יותר מ-60 שנה – וברור שהירידה במספר מקבלי קצבת הניידות מעל גיל 60 היא תוצאה של ההגבלה הגילית.

מטרת ההסכם ותכליתו תומצתו היטב על ידי כבוד השופטת נילי ארד באחד מפסקי הדין העקרוניים שניתנו בסוגיית ההבחנה הגילית – בפרשת תקווה איילון (עב"ל 1533/02, תקווה איילון נ' המוסד לביטוח לאומי – ההפניות לפסקי דין אחרים הושמטו):

"מטרת ההסכם [ההסכם הניידות] ותכליתו, במתן הטבות סוציאליות לנכה,

דבר המאפיין מדיניות סעד ורווחה. מגמה זו מן הראוי לחזק, לבל תותיר הקידמה את החלשים שבחברה מאחור. חשיבותה החברתית מזדקרת נוכח התעצמותן של זכויות הפרט לחירות ולשוויון הזדמנויות... הלוואה עומדת וגמלת ניידות הוענקו לנכה מוגבל בניידות על מנת שרכבו יסייע לו להתגבר על קשיי הניידות, הן בענייני עבודה והן בחייו מחוץ לעבודה... הסיוע מוענק לנכה בלבד, במטרה להשוותו לשאר האוכלוסייה. עם זאת, מתיר ההסכם לקרוב משפחה להסיע את הנכה, כך שאפילו נכה שאינו מסוגל לנהוג בעצמו יתגבר על מגבלותיו, ובלבד שקרוב המשפחה יענה על התנאים הנדרשים וינתן אישור המוסד לכך; גמלת הניידות איננה בגדר פיצוי המוגבל בשל מצבו הרפואי-הביולוגי, אלא מטרתה לסייע במימון 'תחליף לרגליים' שאינן מתפקדות כראוי ולהקל על ניידות המוגבל... הענקת סיוע על פי ההסכם נועדה, אפוא, להקל על פעילותו של ציבור הנכים להעניק הזדמנות שווה לנכה להשתלב בחיי העבודה ובחיי היום יום."

על המאבק לביטול מגבלת הגיל וכישלוננו עד כה

האבסורד ואי הצדק שבהסכם הניידות הביאו לידי כך שמזה שנים ארוכות מתנהל מאבק לביטול מגבלת הגיל שבהסכם זה. המאבק מנוהל על ידי אנשים יחידים וארגונים חברתיים, והוא מתרחש בזירות שונות. הזירה הראשונה שבה מתקיים המאבק הוא פרוזדורי בתי המשפט ובתי הדין לעבודה. סדרה של פסקי דין עסקו בהבחנה הגילית שבהסכם הניידות (כדוגמת פרשת תקווה איילון שצוינה לעיל). בכל הפרשות הללו נכשל המאבק המשפטי, ובתי המשפט דחו את תביעות הנכים הזקנים שטענו להפלייתם לרעה. בדרך כלל ביססו בתי הדין את עמדתם על שני נימוקים עיקריים: הנימוק הראשון מבוסס על מדיניות שיפוטית שלפיה כאשר מדובר במשאבים כלכליים מוגבלים אין זה מתפקידו של בית המשפט להתערב ולהכריע את אופן חלוקתם או לקבוע את סדרי העדיפויות המעצבים את קביעתם. ובניסוח המשפטי של הטיעון:

"בית המשפט לא יורה לרשות כיצד להקצות ולחלק את משאביה. חיוב בהוצאה למטרה מסוימת חייב לבוא על חשבון מטרה אחרת, אולי חשובה ממנה, או אולי על ידי הגדלת התקציב שינתן לה על ידי אוצר המדינה, ואשר חייב יהיה להיעשות על חשבון תקציבים שנועדו למטרות אחרות, אולי חשובות יותר. בית המשפט אינו הגוף המוסמך לעסוק ואינו יכול לעסוק בהקצאת משאביה של החברה (ראה גולדשטיין "מגבלותיה של

המערכת המשפטית", משפטים י"ג 7, 19). בית המשפט יכול רק לבקר את פעולותיה של הרשות בחלוקת משאביה, אם עומדים הם בכללי המשפט המנהלי, וביניהם במבחן השוויון והסבירות. (עב"ל 1533/02, תקווה איילון נ' המוסד לביטוח לאומי)

הנימוק השני מבוסס על הטענה כי כלל לא מדובר בהפרת עקרון השוויון: הבחנה מטעמי גיל היא הבחנה מוצדקת בנסיבות העניין ואיננה מהווה אפליה פסולה, שכן דין נכים מוגבלים בגיל התעסוקה אינו כדין נכים זקנים, שהם מחוץ לשוק התעסוקה וזכאים לקבל פנסיה וקצבת זיקנה בשל גילם. וכך למשל נפסק בפרשת פלס (דב"ע לט/0-3 רחל פלס נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י, 367, עמ' 371):

"אין כל פסול בכך שהסכם הניידות יעדיף ציבור של מוגבלים בניידות אשר טרם הגיעו לגיל הפנסיה – והם במסגרת של פעילות כלכלית על פני ציבור של מוגבלים בניידות אשר כבר הגיעו לגיל הפנסיה."

בשנים האחרונות מתחולל, לצד המאבק המשפטי, גם מאבק פוליטי. במסגרת זו הגישו חברי כנסת הצעות חוק שתכליתן לבטל את המגבלה הגילית. כבר בשנת 2002 הגיש חבר הכנסת דאז חיים רמון שאילתה לשר הרווחה על כך שזכויותיהם של נכים "מבוטלות אוטומטית לאחר הגיעם לגיל פנסיה" (דברי הכנסת, 20.2.2002). תשובתו של שלמה בניזרי, שר העבודה והרווחה דאז, בנוגע לגמלת הניידות התבססה על עניין העלות הכלכלית ועל הטענה ש"מוגבל בניידות שאינו נוהג חדל להיות זכאי לקצבת ניידות עם הגיעו לגיל זיקנה. גם בנושא זה עלות התיקון גבוהה והמוסד לביטוח לאומי פועל לתיקון הסכם הניידות בנדון" (שם). המודעות לנושא זה תורגמה עם הזמן להצעות חוק קונקרטיות שביקשו לבטל את ההבחנה הגילית בין נכים "זקנים" לנכים שאינם "זקנים" בכל הנוגע לזכות לניידות. לדוגמה, חבר הכנסת חיים אורון הגיש כבר בשנת 2004 הצעת חוק פרטית (הצעת חוק הביטוח הלאומי תיקון – גמלת ניידות), הצעה שעברה בהצבעה טרומית אך לא קודמה מעבר לכך. תכליתה הייתה לבטל את ההבחנה הגילית ולאפשר גם למי שהפך להיות מוגבל בניידות בעת זיקנה לקבל את ההטבות מכוח הסכם הניידות. במסגרת הדיונים בכנסת שטח חבר הכנסת אורון את נימוקיו, ובין היתר ציין כי "החברה בעצם מצפה מהאנשים בני 65 ו-70 ו-75 להיות אנשים פעילים ולתרום לחברה. ניידות היא מרכיב רציני מאוד". ואולם תשובת המדינה (שניתנה על ידי השר אז יעקב אדרי) חזרה והתבססה על הנימוק הכלכלי-תעסוקתי ועל נימוק הלגיטימיות של ההבחנה: "מוגבלות בניידות קיימת

בשכיחות גבוהה בקרב האוכלוסייה הקשישה, ולפיכך גם בשל סידרי העדיפויות ניתנות ההטבות לאוכלוסייה שבגיל העבודה וכדי לעודד יציאה לעבודה" (דברי הכנסת, דיון מיום 27.12.2007). הצעת החוק הפרטית נכשלה, ועד למועד כתיבת פרק זה אין ככל הנראה כוח פוליטי הפועל באופן אפקטיבי לשינוי המציאות החוקית בנדון.

הביקורת על המגבלה הגילית של הסכם ניידות

כפי שעולה מהדברים עד כה, ההסדר החוקי שתואר לעיל פסול בעינינו. הוא פסול בראש ובראשונה כי הוא מבטא גילנות, תופעה שעמדנו על טיבה בהרחבה בפרק המבוא לספר זה. אדם נכה אינו "משנה" את תכונותיו האישיות והחברתיות רק משום שהוא "נכה זקן". יצירת סוגים שונים של נכים אך ורק בגין הגיל שבו החלה הנכות מעצימה את ההבניה החברתית שלפיה "זקנים" שווים פחות, ו"זקנים שהפכו לנכים רק בזיקנתם" שווים עוד פחות מ"סתם נכים" שהפכו לכאלה בצעירותם. אם כן הערך החברתי הטמון בהסדרה חוקית זו ובלגיטימציה המוסרית ל"הבחנה לגיטימית" הוא שמקומם של הצעירים מעגלי הפעילות החברתיים והכלכליים, ואילו מקומם של הזקנים מסגרות מוסדיות או פעילויות שאינן יצרניות ואינן מחייבות יציאה מהבית או ניידות פיזית.

הבחנה גילית המעוגנת בהסכם הניידות מאמצת גם הבניה חברתית שלפיה אנשים זקנים אינם עובדים בפועל ו/או אינם יכולים ו/או אינם צריכים לעבוד או להיות פעילים מבחינה כלכלית וחברתית. לדוגמה, בית הדין הארצי לעבודה ביסס את ההבחנה הגילית בהסכם הניידות במילים אלה: "ההבחנה על בסיס גיל נועדה לעודד נכים המוגבלים בניידותם להשתלב בחברה במסגרת מערכת החינוך או שוק העבודה" (עב"ל 1533/02, תקווה איילון נ' המוסד לביטוח לאומי, עמ' 5). לדעתנו אין בנימוק זה כדי להצדיק את האפליה הגילית. הזכות לעבוד היא זכות מהותית העומדת לכל אדם, ובכלל זה אנשים זקנים וכן אנשים זקנים מוגבלים. הגם שמרבית הזקנים אינם עובדים, עדיין יש קבוצה לא מבוטלת של אנשים זקנים שממשיכים לעבוד גם בזיקנתם – עבודה חלקית, בהתקשרות זמנית, או בתור עצמאים. העבודה מעניקה להם משמעות, משפרת את איכות חייהם ואת מצבם הכלכלי במידה ניכרת ומאפשרת להם להזדקן בכבוד, בדרך פעילה ומוצלחת.

חשוב לזכור כי ניידות איננה רק תעסוקה – היא גם אזרחות. היום גוברת והולכת המודעות לצורך לעצב מדיניות חברתית שתאפשר לזקנים להמשיך לחיות חיים פעילים. במושג "זיקנה פעילה" (active ageing) מעוגנת ההכרה בחשיבות של המשך השתתפותם (participation) של הזקנים במעגלי הפעילות של החברה,

בתחומי התעסוקה, הכלכלה, הפנאי והתרבות (Walker, 2002). החשיבות נובעת מהיכולת להוסיף לקיים חיים עצמאיים, פעילים, חברתיים ובעלי משמעות. שלילת זכות הניידות – למשל, עקב אי מתן תמיכה כלכלית מספקת במקרה של מוגבלות – היא פגיעה קשה בכבוד העצמי ובבריאות הנפשית והפיזית, והיא גורמת לזקנים רבים להתנתק למעשה ממעגל החיים הפעיל.

הסיפור על הזכות להזדקן בקהילה – למרות מוגבלות

אחד המאבקים המרכזיים – של קבוצות מיעוט בכלל ושל אנשים עם מוגבלות בפרט – הוא המאבק להוסיף לחיות במסגרת הקהילה גם במצב של מוגבלות או תלות בעזרת הזולת. מבחינה היסטורית, אחד הדפוסים המאפיינים את הפלייתם של אנשים עם מוגבלות והדרתם היה השמתם במוסדות, שם תיגו אותם כ"לא נורמליים" והפרידו בינם ובין ה"נורמליים". הזקנים העצמאיים והמוגבלים בישראל נאלצו גם הם להיאבק על זכותם להזדקן בקהילה. כפי שיתואר להלן, המאבק התנהל על רקע עמדתו השמרנית של בית המשפט העליון והצורך ליצור שינוי משפטי באמצעות שינוי חקיקתי (דורון, דוידי וברנט, 2004).

החל מראשית שנות ה-80 של המאה העשרים פרחו במדינת ישראל מסגרות של דיור מוגן, מסגרות המספקות מכלול של מערכי תמיכה לזקנים שעקב היחלשות או מחלה זקוקים לעזרת הזולת בתפקוד היומיומי (כגון ארוחות, כביסה, ניקיון, חוגים ופעילויות חברתיות). פריחה זו הולידה לעתים חילוקי דעות על מיקומן של מסגרות הדיור, ואלה גררו מעורבות של בתי המשפט. הסיבה העיקרית להיווצרותם של חילוקי הדעות היא תופעה מוכרת בתחום התכנון והבנייה, הידועה בכינוי הלועזי NIMBY – Not in My Back Yard. זוהי תופעה חברתית המאופיינת בהתנגדות עד כדי מלחמת חורמה בפתרונות דיור לקבוצות חברתיות מסוימות הממוקמים סמוך לבית הפרטי, אף שהציבור בכללו מכיר בחשיבותם ובצורך בהם (Platt, 1996).

התופעה "לא בחצר האחורית שלי" הביאה לידי כך שהיוזמות להקמת מעונות לזקנים בשכונות מגורים הגיעו בסופו של דבר אל בתי המשפט. פסק הדין התקדימי בתחום זה ניתן על ידי בית המשפט העליון בפרשת רונן (ערעור פלילי 326/86, צבי רונן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ"ד מ"א(4), 589). רונן היה יזם פרטי שביקש להפוך בניין מגורים לבית אבות באזור אשר יועד בתכנית המתאר המקומית למגורים א' (דהיינו, אזור של בתי מגורים פרטיים דו-קומתיים). בעקבות תלונות דיירים שכנים אסרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה על רונן להפעיל

את בית האבות בטענה שהמהלך אינו חוקי. הערכאות הנמוכות קבעו כי השימוש הנדון במבנה הוא שימוש חורג, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה. בבית המשפט העליון טענו המערערים כי יש לראות במגורי הקשישים במבנה מגורים לכל דבר ועניין, ולכן אין בכך משום שימוש חורג. בית המשפט העליון דחה את טענות המערערים וקבע כי השימוש שמתכוונים לעשות המערערים במבנה הינו שימוש חורג מהיותו מסחרי:

”אם נרים את המסך על מנת לוודא את טיב הפעולה ומשמעותה שהמערערים מתכוונים לבצע במבנה, מן ההכרח שנגלה כי מאחורי השימוש המוצע מסתתרת הכוונה להשתמש במבנה, בשימוש מסחרי. שימוש אשר כזה הינו שימוש חורג לכל הדעות.”

בית המשפט קבע גם כי תכנית המתאר אוסרת שימוש ציבורי או כל שימוש אחר שאינו מגורים באזור הנדון. עם זאת ביקש בית המשפט להראות כי הוא מכיר בצרכים החברתיים החדשים של הזקנים ולפיכך, באמרת אגב, קרא לעורכי תכניות בניין עיר להתייחס לבעיה הכאובה של טיפול בקשישים ולמצוא פתרון שימנע מצבים כגון אלו.

פסק הדין העקרוני השני בעניין ניתן בפרשת רן (ערעור פלילי 410/87, דבורה רן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן, פ"ד מא(4), 72) – המשך ישיר לפסק הדין בעניין רונן. גם במקרה זה היו המערערים מפעיליו של בית אבות המוצב על חלקות המסווגות אזור מגורים א' (בתים חד-משפחתיים או דו-משפחתיים). הערעור נסב על צו שיפוטי שהורה למערערים להפסיק את השימוש בבניינים ששכרו לבית אבות. גם כאן, כבפרשת רונן, דחה בית המשפט העליון את טענות המערערים וקבע:

”מי שעניו לרווח אינו נוטה תמיד לשקול במידה מספקת את האינטרס האישי של הקשיש המאוכלס במקום מזה ושל הסביבה מזה. מכל מקום האופי המסחרי אינו תואם מעצם טיבו מטרת מגורים.”

בעקבות שני פסקי דין אלה לא יכלו יזמים פרטיים להקים עוד בתי אבות לקשישים עצמאיים בלי אישור לשימוש חורג או בלי תכנית נקודתית אשר תשנה את ייעוד הקרקע ממגורים לבית אבות. למעשה, במקרים רבים נשללה היכולת להקים פתרונות דיוור חדשים לזקנים בשכונות מגורים. כאמור, קביעתו של בית המשפט התבססה על שתי תפיסות: האחת רואה בבית אבות לזקנים מעין "מוסד ציבורי", והשנייה רואה בבית אבות המופעל על ידי גוף פרטי "מסגרת מסחרית".

שני המושגים הללו, על פי בית המשפט העליון, אינם מתיישבים עם משמעות המושג "מגורים" ועם אופייה של שכונת מגורים. במציאות שבה תכניות המתאר לא כללו הקצאה מספקת של שטחים המיועדים לבתי אבות, גרמה פסיקת בית המשפט העליון לקושי אמיתי ביצירת פתרונות דיור חדשים לזקנים. במציאות הקשה שנוצרה בעקבות פסקי הדין של בית המשפט העליון התארגנה בראשית שנות ה-90 קבוצה של גופים חוץ-ממשלתיים במטרה לשנות את המצב החוקי הקיים. ארגוני הזכויות החוץ-ממשלתיים החליטו להיעזר במחוקק הראשי כדי לשנות את פסיקת בית המשפט העליון. לשם כך פנו אל חברי כנסת בעלי אוריינטציה חברתית, ואלה הגישו מטעמם הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה. הפעילות לשינוי החוק בישראל העלתה את הצורך להציג תפיסת עולם מגובשת בכל הנוגע ל"הזדקנות במקום" – Aging in Place. לדוגמה, עמותת "בזכות" גיבשה מדיניות המפרטת את הנימוק לרעיון "דיור בקהילה". הצידוק לתיקון החוק התבסס על האידאולוגיה הזאת:

"הבסיס לרעיון של דיור בקהילה מושתת על שני עקרונות: עקרון השוויון והכרה מקצועית כי מגורים בקהילה הם החלופה הנכונה ביותר עבור אנשים עם מוגבלות..."

על פי עקרון השוויון, קביעת מקום מגוריו של אדם היא הביטוי האולטימטיבי של הזכות לשוויון ולכבוד. מקום מגוריו של אדם מבטא את שייכותו לקהילה על פי הנורמות התרבותיות שכל חברה קובעת לעצמה... על אנשים עם מוגבלות לקבל את מלוא התנאים ומלוא התמיכה שיאפשרו להם לחיות בקהילה, מבלי להתנות אותה ביכולתם לתרום לקהילה וליהנות משירותיה.

באשר להכרה המקצועית בנכונותה של החלופה של דיור בקהילה, כבר משנות ה-60 קבעו אנשי מקצוע בעולם המערבי, כי איכות חייהם של אנשים עם מוגבלות טובה בהרבה כאשר הם מתגוררים בבתיים או בדירות רגילות בתוך קהילת האם שלהם, במקום בו נולדו וגדלו..." (אתר "בזכות")

הצעת החוק שגיבשו הארגונים החוץ-ממשלתיים קבעה כי בכל מקום שהוגדרו בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת שטחים שנועדו למטרות מגורים יראו בייעוד זה ייעוד הכולל גם היתר למגורי מטופלים שנקבעו על ידי משרד העבודה והרווחה מתאימים למגורים במעון פתוח, ובלבד שמספרם בבניין מגורים אחד לא יעלה על 25. את ההצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה ולהוספת סעיף 63א הגיש חבר הכנסת יצחק לוי מהמפד"ל במסגרת היותו חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

התגובות של חברי הכנסת להצעת החוק היו מעורבות. מרבית חברי הכנסת שהשתתפו בדיון תמכו בהצעת החוק. התומכים בתיקון לחוק העלו חששות מסויגים, ואילו המתנגדים לחוק הביעו את עמדתם בצורה חד-משמעית. חבר הכנסת יעקב שפי מסיעת העבודה הטיל ספק ביכולתה של הצעת החוק לסייע לאוכלוסיות החלשות להשתלב בקהילה. לדעתו, הניסיון לכפות על שכנים להקים הוסטל או בית מגורים סמוך לביתם יגרום נזק הן לחוסים הן לדיירים, וכדבריו: "מריבות ביניהם יהיו מנת חלקם יום יום, והנזק שייגרם יהיה בלתי הפיך". חבר הכנסת מיכאל איתן מסיעת הליכוד טען כי פתיחת מעון מכל סוג שהוא בתוך מבנה מגורים, מבלי להתייחס לסוג האוכלוסייה שתימצא בו, תעורר התנגדות מצד השכנים. לפיכך יש להשאיר את הסמכות להחליט בעניינים אלה בידי השלטון המקומי. הותרת הסמכות החוקית בידי הרשויות המקומיות תאפשר לראש רשות מקומית המזהה צורך להקים מעון כזה לשנות את תכנית בניין העיר ולתת היתר לבנייתו, מתוך שקילת הנימוקים בעד ונגד.

בסופו של דבר, למרות החששות שהועלו במהלך הדיון, התקבל התיקון לחוק שכך קבע בשעתו:

63א. מעונות לחוסים

(א) יועדה בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו יעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים שמשרד העבודה והרווחה אישר להם לגור במעון, ובלבד שבבנין מגורים מאוכלס לא יגורו יותר משה חוסים; הגבלה זו לא תחול לגבי בנין מגורים שאינו מאוכלס. אין בהוראות סעיף זה בכדי לגרוע מסמכותה של ועדה מקומית לכלול בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת, קרקע שיועדה בתכניות כאמור, למטרות מוסדות, מעונות או טיפול בנזקקים בכל מספר שהיא.

(ב) בסעיף זה – "מעון": כהגדרתו בחוק הפיקוח על המעונות התשכ"ה-1965; "חוסים": כמשמעותו בהגדרת מעון.

שינוי החוק הביא לשינוי מהותי גם במציאות: כפעם הראשונה, מכוח החוק, ניתנה אפשרות להקים מסגרות דיור לחוסים זקנים, ובכלל זה מסגרות פרטיות או מסחריות, בכל מקום שיש ייעוד קרקעי למגורים. יתרה מזו: אפשר שההצלחה הגדולה של תיקון החקיקה היא דווקא בהשפעתו על מדיניות הפסיקה. ניתוח פסיקת בתי המשפט לאחר תיקון החוק מלמד כי בתי המשפט הבינו והפנימו את חשיבות מגוריהם של הזקנים בקהילה, ראו בהם ערך חברתי מרכזי והכירו גם

בחוסר הצדק שבהתנגדות שכנים ואזרחים למיקום פתרונות דיור לזקנים בתוך הקהילה. השינוי ניכר בחוסר נכונותם של בתי המשפט להיעתר לטענות מסוג NIMBY של שכנים ומתנגדים – אם אינן מבוססות.

זאת ועוד, אולי חשוב אף יותר: בתי המשפט אימצו את האידאולוגיה של הזדקנות בקהילה בהקשרים חוקיים נוספים על חוק התכנון והבנייה, כגון בתחום המסים (ארנונה) ובתחום ביטוח הסיעוד (דורון, דויד וברנט, 2004). לסיכום, ההצלחה בתיקון חוק התכנון והבנייה הביאה לידי שינוי בגישת בתי המשפט, ויש תקווה שהצלחה זו תביא לידי שינוי חברתי אשר יאפשר "נורמליזציה" של הזיקנה והקמת מסגרות דיור לזקנים – כאזרחים שווי זכויות – בתוך שכונות המגורים.

לאן ממשיכים מכאן?

פרק זה הציג שני סיפורים שעניינם הזיקה בין מוגבלות ובין זיקנה. האחד עסק במאבק נגד הסדר חוקי המעניק זכויות שונות לזקנים מוגבלים רק משום שמוגבלותם נוצרה בעת היותם זקנים. הסיפור השני עסק במאבק להכרה בזכותם של זקנים – הסובלים ממוגבלות ונזקקים לפתרונות מוסדיים – למצוא פתרונות אלה בשכונות מגוריהם ולא "מחוץ לגדר".

שתי הדוגמאות הללו חוזרות וממחישות את חשיבותה ומרכזיותה של הזיקה בין ההבניה החברתית של הזיקנה ובין העיצוב המשפטי של הסדרים משפטיים. אם אנו רואים בזקנים המוגבלים "שונים" – כפי שהם נתפסים בהקשר של גמלת הניידות – הרי המשפט מאפשר את הפלייתם בקביעת הסדרים משפטיים נפרדים. לעומת זאת, אם אנו רואים בזקנים אנשים "נורמליים", "חלק מהקהילה" – קבוצה שדווקא השילוב ולא הבידול הוא הערך המנחה את יחסנו אליה – גם המשפט מאמץ הסדר משפטי האוסר להפלותם ומונע את הדרתם.

לקראת מפגש שונה של זיקנה ומשפט

כברת דרך ארוכה נעשתה עד לשלב זה. בפרק המבוא הצגנו את חשיבות הקשר בין הזיקנה ובין המשפט, ובפרק הראשון – את עובדת היותו, פעמים רבות, נסתר וחבוי מן העין; בפרק השני הצגנו מודל רב-ממדי המתאר את ההקשרים המגוונים של המפגשים בין המשפט לזיקנה. בפרקים האחרים של הספר הבאנו דוגמאות לנושאים שונים הקשורים בזיקנה שהחוק הישראלי עוסק בהם, על פי מעגלי ההתייחסות שהוצגו במודל הרב-ממדי בפרק השני. במקום שאנו עומדים בו, התקווה היא שלקוראים ברורה חשיבותו הרבה של המשפט בחייהם של הזקנים בישראל. המשפט ממלא תפקיד רב פנים בעיצוב הזדקנותה של החברה הישראלית. כפי שעלה שוב ושוב בפרקים השונים, יש במשפט הרבה מעבר לבכואה של יחס החברה בישראל לזקניה או להיעדר כוחם הפוליטי של הזקנים. המשפט הוא כלי פעולה אקטיבי המעצב את גבולות הזיקנה; הוא בונה אותה באופן שמנציח את תדמיתה השלילית ויוצר חסמים בדרך ל"נרמול" הזיקנה ולאפשרות להזדקן בכבוד.

השאלה הנשאלת היא – לאן הולכים מכאן? מה לוקחים עמם הקוראים להמשך דרכם? לזיקנתם? ומה מסוגלת מערכת החוק והמשפט בישראל ללמוד מהמתואר כאן? נושאים רבים למחשבה ולדיון הועלו בפרקים עצמם. עם זאת, כדי להבליט כמה עניינים המשותפים לכלל הדיונים שהוצגו בספר, אפשר לסכםם בשלושה נושאים חשובים.

1. מפטרנליזם לכיבוד האוטונומיה של הזקנים בישראל

בכמה מהמפגשים שתוארו בספר בלט בבירור יחסו הפטרנליסטי של החוק לזיקנה. בסיפורה של הגב' ג', בפרק המבוא, נטל המשפט לעצמו חירות – למנוע ממנה להגשים את רצונה למות בביתה, באמצעות מינוי אפוטרופוס מכוח חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. במפגשים של החוק עם תופעת ההתעללות בזקנים ועם האשפוז הממושך של זקנים בכתי אבות (כפי שתואר בהרחבה בפרק השלישי ובפרק הרביעי) עשה המשפט שימוש בכלים חוקיים שגישתם האופיינית רואה בזקנים חלשים, חסרי ישע, שאינם מסוגלים לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם. הדרך שחוקים אלה אימצו בדרך כלל הייתה הפעלת סמכויות של התערבות וענישה; הם העניקו לזקנים מעט מאוד הזדמנויות לשלוט בחייהם ולא נתנו להם ביטוי ומעמד במסגרת ההליכים החוקיים השונים.

כפי שכבר צוין במקומות אחרים בספר, המטרות החברתיות שבחזית העמדות החוקיות הפטרנליסטיות אינן בהכרח שליליות: הן מעוגנות באמונה שזו הדרך הנכונה להגן על הזקנים מפני מצבי ניצול, התעללות ומצוקה. ואולם לדעתנו, כפי שניסינו להביעה בפרקים השונים, המחיר שמשלמים הזקנים עקב הפעלתן של גישות חוקיות אלה כבר ביותר; לעתים הופכות גישות כאלה לאמצעי הפוגע בזקנים ומנציח את תפיסתם כקבוצה חלשה, שולית וזניחה. החוקים הפטרנליסטיים הם, בסופו של דבר, ביטוי של גילנות (agism), וזו מבטאת – באורח דומה למדי לגזענות (racism), לסקסיזם (sexism) ול"איזמים" אחרים – גישה בסיסית שלילית כלפי הזיקנה.

מהמפגשים שתוארו עולה כי ראוי לו למחוקק הישראלי לשנות את אופן ההסדרה החקיקתי כך שייתן ביטוי לכבוד העצמי, לזכות להגדרה עצמית ולזכות לאוטונומיה של הזקנים בישראל – גם במחיר הצורך לאפשר לזקנים לאמץ אורחות חיים שלא תמיד יעלו בקנה אחד עם מה שהחברה סבורה שהוא "הטוב ביותר" בנסיבות העניין.

2. מכיבוד האוטונומיה להעצמת הזקנים בישראל

המעבר מפטרנליזם לכיבוד האוטונומיה של הזקנים כבר ניכר בתחומים מסוימים של המפגשים בין המשפט לזיקנה. כפי שראינו בפרק החמישי ובפרק השישי, הרצון לקדם את עצמאותם של הזקנים – אם באמצעות חוקים התומכים בבני משפחה המטפלים בהם ומאפשרים להם להמשיך ולקיים חיים עצמאיים בקהילה למרות

מוגבלות, ואם באמצעות עיצוב כלי תכנון משפטיים לקראת גיל זיקנה – כבר זוכה לביטוי חלקי היום. עם זאת, מניתוח המפגשים הללו עולה כי אין די בהקניית אוטונומיה. אין די בחקיקת חוקים המעניקים לזקנים או לבני משפחותיהם את ה"חופש" לבחור לפעול בדרך משפטית מסוימת. אין די בחקיקת חוקים המעניקים לזקנים "זכויות" – יש צורך בפעולה נוספת. הדבר בולט בפרק השביעי, בניסיון להעניק לזקנים הטבות באמצעות חוק האזרחים הוותיקים ובכישלון במימוש ההטבות – בהיעדר מערך חינוך והטמעה.

העצמה היא כלי בעל חשיבות מרכזית לשינוי תוכנם של המפגשים בין הזיקנה למשפט בישראל. הוספת חוקים לספר החוקים, בלי ליצור מערך של חינוך, הכשרה והטמעה בכל מעגלי ההתייחסות – הזקנים, בני משפחותיהם ואנשי המקצוע הבאים עמם במגע – לא תצליח לשנות את המציאות. מנגנון של ייפוי כוח לצורך קבלת החלטות רפואיות במקרה של אובדן כשירות אינו רלוונטי אם הזקנים אינם יודעים על קיומו. יצירת חוקים, המאפשרים לבני משפחה לקבל ימי חופשת מחלה בשכר לשם טיפול בהוריהם הזקנים, ללא מערך הסברה וחינוך, לא תאפשר להשיג את התכלית החקיקתית. הקמת מערכות ללחימה בהתעללות בזקנים, בלי להקים מערך משלים של חינוך, הכשרה ואספקת מידע בנושא, תותיר את המערכות הללו מחוץ למציאות שבה הזקנים נתונים להתעללות.

מהמפגשים בין המשפט לזיקנה, המתוארים בספר זה, עולה כי ראוי ונכון למחוקק הישראלי להמשיך לפתח את אותם מערכי חקיקה השמים דגש על העצמת הזקנים באמצעות שימוש בטכניקות של חינוך, הכשרה ומתן מידע. במסגרת זו אפשר להציע קשת של פעולות אקטיביות שהמחוקק הישראלי יכול לנקוט, החל בהרחבת החובות החוקיות למתן מידע בתחום וכלה בהקמת מערכות ארגוניות כדוגמת רשות לקידום מעמד האזרחים הוותיקים בישראל.

3. מהעצמת הזקנים להפיכתם לשותפים – אזרחים שווים ופעילים

אחד המאפיינים המשותפים לסיפורי המפגשים בין המשפט לזיקנה שהובאו בספר הוא "היעדר השותפות" של הזקנים. במפגשים שתוארו בולטת העובדה שקולם של הזקנים אינו נשמע כלל או שהוא נשמע באופן לא שוויוני.

קולם של הזקנים אינו נשמע ברמה האינדיווידואלית, לדוגמה – בבתי המשפט המקבלים החלטות למנות או שלא למנות לזקן אפוטרופוס. חשובה עוד יותר העובדה שקולם של הזקנים כמעט אינו נשמע גם ברמה המערכתית – בהליכי החקיקה המעצבים את הטיפול הראוי בהתעללות בזקנים, בעיצוב

המסגרות החוקיות המעניקות זכויות לבני משפחה המטפלים בזקנים או בעיצוב חוקי התכנון לקראת הזיקנה. כאשר נחקק חוק האזרחים הוותיקים, כפי שתואר בפרק השביעי, אחת ממטרותיו החשובות הייתה יצירת מנגנונים – יועץ לענייני אזרחים ומועצה ציבורית לענייני אזרחים ותיקים – שיאפשרו "החזרה" מערכתית של נקודת המבט של הזקנים לתוך הרשות המבצעת. כפי שתואר בהרחבה, ניסיון זה נחל כישלון חרוץ, וקולם של הזקנים אינו נשמע בצורה מאורגנת לפני מוסדות המדינה השונים.

היעדרות קולם של הזקנים נובעת, כפי שעולה בכמה מהפרקים, גם מהיעדר התארגנות חוץ-ממשלתית בעלת משקל ומשמעות בתחום הזיקנה – שלא כבקבוצות מוחלשות אחרות, כדוגמת הנשים, הילדים או הערבים. "ניכוס" תחום זה על ידי הסתדרות הגמלאים בישראל, הגם שאין להפחית מחשיבות ההישגים של מאבקיו הפוליטיים בתחום הזיקנה, גרם גם לחסימת התפתחותו של גורם חוץ-ממשלתי שיהיה נטול מחויבות פוליטית כלשהי.

מהמפגשים שתוארו בספר עולה אפוא שהאתגר המונח לפתחו של המשפט הישראלי הוא ליצור מנגנונים שיאפשרו לזקנים להשמיע את קולם בצורה אפקטיבית במפגשיהם עם החוק. הדבר צריך להיעשות ברמה האינדיווידואלית, בעיצוב הליכים חוקיים המקפידים על כללי הצדק הטבעי ומנגנונים המאפשרים שיתוף הזקנים בקבלת ההחלטות החוקיות בענייניהם. הדבר צריך להיעשות גם ברמה המערכתית והציבורית, הן בהפעלה של המנגנונים הקבועים בחוק האזרחים הוותיקים והן ביצירת מנגנונים חוקיים חדשים שיאפשרו ביטוי אפקטיבי יותר לזכותם של הזקנים להיות שותפים שווים ומלאים בעיצוב המשפט והחוק הנוגע לעניינם.

תוצאות הבחירות שהתקיימו בשנת 2006 היו אמורות לחולל שינוי דרמטי בתחום שאנו דנים בו. לא זו בלבד שהזקנים בישראל זכו לייצוג באמצעות בחירתם של שבעה חברי כנסת מפלגת הגמלאים, אלא שלפתע התמלאו כלי התקשורת כתבות וסיפורים המשמיעים ואף מבליטים את קולם של הזקנים. האתגר האמיתי שעמד לפני מפלגת הגמלאים היה תרגום ההצלחה הפוליטית לשינוי חקיקתי ומשפטי. מפלגת הגמלאים נכשלה במשימה, ולפיכך אתגר זה עומד בעינו גם היום.

סוף דבר

התמונה שהוצגה בספר זה אינה מתיימרת להיות שלמה. יש תחומים במשפט הישראלי שלא נסקרו כאן; הזקנים בישראל פוגשים את המשפט בהקשרים

רבים, כגון עוני, סיעוד ועבודה, שנדונו חלקית, לא נדונו כלל או נדונו בספרים אחרים (בריק, 2005). אין בכך כדי לפגוע במסר העיקרי של הספר: ההכרה להכיר בחשיבות וברלוונטיות של המשפט לעיצוב הזיקנה והבנייתה, ובחשיבות וברלוונטיות של החוק לאיכות חייהם היומיומית של הזקנים בישראל. בשלב הזה ראוי שיהיה ברור שאם ברצוננו להשפיע על הדרך שבה אנחנו, הורינו וילדינו נחוה את הזיקנה בישראל, ולשנותה, עלינו להיות מעורבים גם בעיצוב תחומי המשפט והחוק הנוגעים לזיקנה.

מקורות

- אונגר, י' (1997). ינואר השחור של הגמלאים. הארץ, 9.2.1997.
- איזיקוביץ, צ', וינטרשטיין, ט' ולבנשטיין, א' (2004). סקר התעללות והזנחה של זקנים בישראל. חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- אינס-קניג, א', אלון, ש' ובן דוד, (2007). התעללות בזקנים: התערבות ומניעה. ירושלים: אשל.
- אלון, ש' (2004). כוונת עובדים סוציאליים המטפלים בזקנים להפעיל התערבות חוקית או טיפולית במקרי התעללות בזקנים. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור", אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- אליאס, א' (1998). הסכמה מדעת של החולה הקשיש. רפואה ומשפט, 18, 8-15.
- אנגלרד, י' (1995). חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962 (מהדורה שנייה). ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר.
- ארד, נ' (1990). השדולה בכנסת. ניב הגימלאי – ירחון הסדרות הגימלאים בישראל, 94, 4.
- אשכנזי, א' (2003). נטשו את אמם הקשישה בנתב"ג. מעריב, 26.3.2003, 9.
- בורו, מ' (2000). דרכי דיווח על הזנחה ואלימות כלפי קשישים – חובה משפטית ואיתית. מכתב לחבר, 62(3-4), 29-30.
- בנטור, נ', קינג, י', ברודסקי, ג', מועלם, א' וגינדין, י' (1998). אשפוז-בית במערכת הבריאות בישראל. ירושלים: ברוקדייל.
- בן-זרד, ע' ופורת, ל' (1996). הנחה שרירותית בתיאטרונים. הארץ, 7.7.1996.
- בן ישראל, ג' (1996). הכנסת כמנוף לקידום זכויות הגמלאים. ניב הגימלאי, 160, 11.

- בן ישראל, ר' (1998). שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- בן ישראל, ר' ובן ישראל, ג' (2004). מי מיוחד מהגיל השלישי? תל אביב: עם עובד.
- ברג-ורמן, א' (2009). הערכה של המיזם למניעה ולטיפול בהתעללות בזקנים ובהזנחתם במגזר העירוני – דוח מסכם לשנים 2005–2007. ירושלים: ברוקדייל.
- ברגמן, ש' (1985). דבר העורך: מניעה 'של' – או מניעה 'ב'? גרונטולוגיה, 32, 3.
- ברודסקי, ג' (1991). מאפיינים וצרכים של קשישים בקהילה בתחומי התפקוד, הבריאות והרווחה. ירושלים: ג'וינט.
- ברודסקי, ג', נאון, ד' וקינג, י' (1993). השלכות הרחבת הטיפול הביתי על מצבם של קשישים מוגבלים בעקבות החלת חוק סיעוד. ירושלים: ברוקדייל.
- ברודסקי, ג', שנוור, י' ובאר, ש' (עורכים) (2005). קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2004. ירושלים: אשל.
- בריק, י' (1985). מניעה בזקנה מההיבט של מערכת הרווחה. גרונטולוגיה, 32, 5.
- בריק, י' (עורך) (2003). הפוליטיקה של הזיקנה. ירושלים: אשל.
- בריק, י' (עורך) (2005). זיקנה בקו העוני. ירושלים: הקיבוץ המאוחד.
- ברכה, ב' (1986). המשפט המינהלי (כרך ראשון). תל אביב: שוקן.
- ברנע, ת', בנטור, נ' ומזרחי, א' (1992). הנחות, הטבות, זכויות והקלות מיוחדות לקשישים. ירושלים: ברוקדייל.
- ברנע, ת' וחביב, ג' (עורכים) (1992). הזדקנות בישראל בשנות התשעים. ירושלים: אשל.
- ברק, א' (1993א). פרשנות במשפט (כרך שני: פרשנות החקיקה). תל אביב: נבו.
- ברק, א' (1993ב). כבוד האדם כזכות חוקתית. הפרקליט, מא, 271.
- ברק, א' (1996). חוק השליחות (כרך ב). תל אביב: נבו.
- גבעולי, צ', ברקמן, ב' ואוברלנדר, ב' (1989). עזרת קשיש לקשיש במסגרת שירות ייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי. ביטחון סוציאלי, 33, 22–31.
- גרוס, ע' (2002). הזכויות החוקתיות של הקרבן – מחקר השוואתי. מחקרי משפט, יז, 419–455.
- גריין, נ' (1997). עמדות ותגובות חברתיות של מטפלות הבית של מט"ב כלפי התעללות בקשישים על ידי בני משפחתם בישראל. חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך", בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- גרינשטיין, י' (2001). הממשלה אישרה את יעד הגרעון ועשרות שינויים מבניים במשק. מעריב, 3.9.2001, 12.

- דברי הכנסת, 2.6.1992, עמ' 5329.
- דברי הכנסת, 15.6.1993, הודעת הממשלה על ההחלטה להעביר סמכויות לפי חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, עמ' 2763.
- דברי הכנסת, 13.12.1995, קריאה טרומית, הצעות חוק שונות, עמ' 1278.
- דברי הכנסת, 22.1.1996, קריאה ראשונה, הצעת חוק הגמלאים, התשנ"ו-1996, עמ' 3554.
- דברי הכנסת, 6.2.1996, קריאה שנייה ושלישית, הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון), התשנ"ו-1996, עמ' 4071.
- דברי הכנסת, 18.6.1997, עמ' 6971.
- דברי הכנסת, 29.7.1997, עמ' 8650.
- דברי הכנסת, 13.1.1998.
- דברי הכנסת, 16.5.2001.
- דברי הכנסת, 4.1.2004.
- דוח אשל – דוח הוועדה לבחינת הצרכים בתחום המניעה והטיפול בהתעללות בזקנים, ניצולם והזנחתם (2002). ירושלים: אשל.
- דוח ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא תאונות דרכים, בראשות חבר הכנסת נחום לנגנטל, ירושלים. שבט, תשס"ג-2003.
- דוח מבקר המדינה 48, לשנת 1997 (1998). ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דוח מבקר המדינה 54ב', לשנת 2003 (2004). ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דוח מבקר המדינה, 56ב' לשנת 2005 (2006). ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דו"ח ועדת קרפ בנושא מדיניות חקירה, תביעות ומשפט בעבירות אלימות ואלימות בין בני זוג (1989). ירושלים: משרד המשפטים.
- דו"ח ועדת שטינברג על טיפול בחולה הנוטה למות (2002). ירושלים: משרד הבריאות.
- דורון, א' (1995). בזכות האוניברסליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- דורון, י' (1995). התינוק נולד – זיקנה בתחיקה. דורות, 10, 25.
- דורון, י' (1996). יש צורך במערכת חוקים חדשה לטיפול בבעיות המיוחדות של המבוגרים והזיקנה. הגיל החדש, 1.
- דורון, י' (1997). חוק הפיקוח על המעונות ועל בתי האבות בישראל: מבט לשנות האלפיים. סקרים וסקירות בגרונטולוגיה, 104, 22-26.
- דורון, י' (1998). התעללות בזקנים – הממד המשפטי. דורות, 25, 24-27.

- דורון, י' (2001א). הדיבר החמישי: עיון בסוגיות מתחום הזיקנה והמשפט. תל אביב: דורות.
- דורון, י' (2001ב). איך תשפיע הזדקנות החברה הישראלית על מקצוע עריכת הדין. עורך הדין, 26, 52-53.
- דורון, י' (2002). תקנות הפיקוח החדשות על מעונות לזקנים: הזדמנות שאבדה. ביטחון סוציאלי, 62, 65-89.
- דורון, י' (2007). על העיוורון הגילני של בית המשפט העליון. מפנה, 6-12.
- דורון, י' (2008). "הבלתי-נראים": זקנים בצל אפטרופסות משפטיות. בתוך י' רונן, י' דורון ווי' סלונים-נבו (עורכים), הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל (עמ' 205-232). תל אביב: רמות.
- דורון, י' (בדפוס). רשומון שיפוטי: על נרטיבים גילניים ואנטי-גילניים בבית המשפט. בתוך י' דורון (עורך), גילנות בחברה הישראלית. ירושלים: ון ליר.
- דורון, י' וגל, ע' (2003). משפט מניעה וזיקנה: כלי תכנון משפטיים בזיקנה. המשפט, ט, 427-448.
- דורון, י', דויד, א' וברנט, ר' (2004). חוקיות הקמת מסגרות דיור לזקנים בשכונות מגורים. מקרקעין, ג(6), 20-39.
- דורון, י' ולינצ'יץ, ג' (2002). הזדקנות ועבודה בישראל: החוק והעובדים המטפלים בכני משפחה זקנים. עבודה, חברה ומשפט, ט, 197-228.
- דורון, י' וקליין, ע' (2010). הזירה הלא מתאימה? אפליה מטעמי גיל בראי פסיקת בית הדין האזורי לעבודה בחיפה. עבודה, חברה ומשפט, י"ב, 1-32.
- דוּתן, י' (2000). עורך הדין, המטרה הציבורית והלקוח האינדיווידואלי: התבוננות אמפירית ראשונית בשאלת ההצלחה היחסית של עורכי דין ציבוריים בבתי-המשפט. עיוני משפט, כג, 697.
- הייניק, י' והס, י"צ (1992). הערכת השיפוט בחולה השיטיוני. הרפואה, 123(א-ב), 25-29.
- הייניק, י' וסולומיש, א' (2001). כיצד רופאים כותבים תעודות לעניין אפטרופוס בחולה קשיש. הרפואה, 140(ט), 827-830.
- המוסד לביטוח לאומי (2005). מידע אודות שירות הייעוץ לקשיש. אינטרנט: www.btl.gov.il
- הרשות הלאומית לבריאות בדרכים (2001). הטיפול בבני 65 ומעלה למניעת תאונות. ירושלים: משרד התחבורה.
- התכנית הלאומית למאבק באלימות בישראל (2001). ירושלים: המדפיס הממשלתי.

- וילנאי, א' (2009). האפוטרופוס הכללי: מנהלי החשבונות של חסרי הישע גונבים את כספם. הארץ, 13.7.2009.
- ורטר, י' (1989). כנסת. הארץ, 5.12.1989.
- זועבי, ס' (1994). אלימות נגד קשישים במגזר הערבי, מציאות או מיתוס. חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך", בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- זועבי, ס' (2000). מאפיינים מבניים ואינטראקציוניים של רשתות התמיכה הבלתי פורמליות של קשישים ערבים בישראל שסובלים מפגיעה. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- זיו, נ' (2001). חינוך משפטי ואחריות חברתית: על הזיקה בין הפקולטה למשפטים והקהילה שהיא מצויה בה. עיוני משפט, כה, 385.
- זכריות ותיקים (2001). בדוק – ירחון המועצה הישראלית לצרכנות, 43, 4-5.
- זמיר, י' (1996). הסמכות המנהלית. תל אביב: נבו.
- זמיר, י' (1972). חקיקה מנהלית: מחיר היעילות. משפטים, ד, 63.
- זרחיה, צ' (2001). התחדשה החקיקה הפרטית: חוק המיטיב עם אזרחים ותיקים עבר בקריאה טרומית. הארץ, 10.5.2001, ג/1.
- חושן, י' (1993). החופש למות בכבוד. רמת גן: הילה.
- חזן, ח' (2001). הזדקנות בכפר הגלובלי. בתוך י' בריק (עורך), הפוליטיקה של הזיקנה. ירושלים: אשל (עמ' 30-50).
- חיות, א' (2001). הצעה לאסור ניתוק חולה סופני מהמכשירים. הארץ, 19.11.2001, א1.
- טל, א' (1996). אזרחים ותיקים ומחוזרים. הארץ, 1.1.1996, עמ' ב1.
- טל, א' (2007). אלימות כלפי קשישים. הכנסת, ירושלים: מרכז המחקר והמידע. יעביץ, מ' (2009). המשמעות שמעבידים מעניקים לתמיכה הניתנת לעובדים המטפלים בהורים זקנים. חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך" החוג ללימודי הזיקנה, אוניברסיטת חיפה.
- יפה, א' (1977). על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד? ביטחון סוציאלי, 12/13, 174-179.
- יקוביץ, א' (2001). מפלגות גמלאים בישראל – מדוע הן קמו ומה הן השיגו? ביטחון סוציאלי, ס"ט, 145-124.
- ישי, י' (1994). עוצמת הרופאים במדינת הרווחה – מסגרת ניתוחית וחקר-מקרה ישראלי. ביטחון סוציאלי, 41, 20-47.
- כהן, ב' (2000). גישת הכוחות בעבודה סוציאלית. חברה ורווחה, כ(3), 291-300.

- כהן, ר' (1996). חוק הגימלאים: הישגים ויעדים. ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 159, 2.
- כץ, י' (1996). האמנם סוף פסוק ל"חוק האזרחים הוותיקים"? ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 164, 5.
- כצמן, ב' וליטוויץ, ה' (2002). הגנה על קשישים ומניעת אלימות נגדם בהרצליה. מינהל מחקר ותכנון, האגף לפיתוח שירותים, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
- כרם, ב' (2001). הגנה על זקנים (מהדורה שנייה). ירושלים: אשל.
- כשרי, י' ודורון, י' (2004). זיקנה בפרוזדורי בית המשפט: ניתוח אירוע. פורום חיפה לעבודה סוציאלית, 2, 91-112.
- לבנשטיין, א' ורון, פ' (1995). דו"ח מסכם מחקר גישוש שלב א': פגיעה בקשישים על ידי בני משפחה המטפלים בהם. המרכז לחקר ולימוד הזיקנה, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.
- לבנשטיין, א' ורון, פ' (2000). פגיעה בקשישים על ידי בני משפחה מטפלים: שכיחות התופעה בארץ, טיפולוגיה של הקרבן ושל בן המשפחה המתעלל ואטיולוגיה של ההתעללות. חברה ורווחה, כ(2), 175-192.
- להב, ה' (1997). העיריות דורשות פיצוי בגלל ההנחות בארנונה לגמלאים. הארץ, 24.12.1997.
- להמן, ח' (1989). ניצול קשישים בידי מטפלים "מתנדבים". חברה ורווחה, ט(4), 421-427.
- לוי, מ' (2004). ההצגות בארץ שייכות לצעירים: 38% מהוותיקים אינם יודעים זכויותיהם. חדשות מחלקה ראשונה, 6.10.2004.
- לוי, ש' (2006). זכאות לגמלת ניידות לאחר גיל הפרישה. הכנסת, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ליטוויץ, ה' (1995). ניהול באספקלריה של יחסי משפחה, קהילה ומדינה. גרונטולוגיה, 69, 12-22.
- מאור, ע' (1997). גזילת הגמלאים. ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 169, 22.
- מורגנשטיין, ב' (1987). היענות מערכות הסיוע הפורמלי לשינויים החברתיים ולדפוסי הטיפול הממושך בזקנים. ביטחון סוציאלי, 30, 78-97.
- מלמד, י', שניט, ד', קמחי, ר' ואליצור, א' (1999). מינוי אפוטרופוס: בדיקת התהליך וחשיבה מחדשת. הרפואה, 137(י), 503-506.
- מקייס, ר' (1995). החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991. בתוך פ'

- רדאי, כ' שלו ומ' ליבן-קובי (עורכות), מעמד האישה בחברה ובמשפט (עמ' 307-317). תל אביב: שוקן.
- משאב (1999). קשישים בישראל – שנתון סטטיסטי 1999. ירושלים: משאב, מאגר מידע ארצי לתכנון בתחום הזקנה.
- נאון, ד', פקטור, ח', ברודסקי, ג', דולב, ט' וכהן, מ' (1992). מניעת מיסודם של קשישים מוגבלים על ידי הספקת שירותי טיפול ממושך במסגרת הקהילה. ירושלים: ג'וינט.
- ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל (1997), 172, 3.
- ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל (1998), 179, עמוד השער.
- נייפרס, י' (1985). עבודה סוציאלית ומניעה בזיקנה. גרונטולוגיה, 32, 137.
- סדן, א' (1997). העצמה ותכנון קהילתי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- סדן, א' (2002). העצמה, זיקנה ואנשים זקנים. בתוך י' בריק (עורך), הפוליטיקה של הזיקנה (עמ' 51-76). תל אביב: אשל והקיבוץ המאוחד.
- סלפטר, ר' (2002). פרצות בחוקי ההגנה על הזקנים. דורות, 60, 26-28.
- סלפטר, ר' (2004). פוגע ונפגע – לקויי דמנסייה בראי המשפט. דורות, 76, 40-42.
- פורת, ל' (2001). בהנחה שהם יודעים. הארץ, 16.7.2001.
- פליישמן, ר', ולק, ד', מזרחי, ג', בר-גיורא, מ' ויוז, פ' (1996). מערכת הפיקוח הממשלתית על מעונות לקשישים עצמאיים ותשושים: מצב הרישוי, איכות הטיפול ותהליך הפיקוח. ביטחון סוציאלי, 45, 85-94.
- פקטור, ח', באר, ש' ופרימק, ח' (1992). תחזיות דמוגרפיות, תחזיות מוגבלות ותחזיות צרכים של קשישים לשירותים עד שנת 2000. בתוך ת' ברנע וג' חביב (עורכים), הזדקנות בישראל בשנות ה-90. ירושלים: אשל.
- פקטור, ח' ופרימק, ח' (1990). מוגבלות בקרב הקשישים בישראל. ירושלים: ג'וינט.
- פרוטוקול המועצה הציבורית לענייני האזרחים הוותיקים, 26.3.1992. ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 13.7.1988. ירושלים: הכנסת.
- פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 26.7.1988. ירושלים: הכנסת.
- פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 9.1.1996. ירושלים: הכנסת.
- פרחי, א' (2008). נהג בן 80 מסוכן לציבור. מחלקה ראשונה, 27.11.2008.
- <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-180739-00.html?tag=18-16-08>
- קדמן, י' (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע – נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות בילדים. ביטחון סוציאלי, 38, 135-146.

- קטן, י' (1993). גורמים המשפיעים על השתתפות דיירים בשישה מוסדות לזקנים בישראל. ביטחון סוציאלי, ל"ט, 67.
- קטן, י' ולבנשטיין, א' (1999). עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י' ולבנשטיין, א' (2001). עיגון הענקת שירותי רווחה בתשתית חוקית – לקחי חוק ביטוח סיעוד. גרונטולוגיה, כ"ז(1), 55-68.
- קמיר, א' (1998). איזו מין הטרדה? האם הטרדה מינית היא פגיעה בשוויון או בכבוד האדם? משפטים, כט, 317.
- רבינוביץ, מ' (2004). גילו של אדם וזמנו האישי. תל אביב: מוסד ביאליק (מהדורה שנייה).
- רוזנפלד, י' (1993). שותפות – קווים לפיתוח פרקטיקה עם ולמען אוכלוסיות מובסות. חברה ורווחה, יג(3), 225-236.
- רון, מ' ונייקרוג, ש' (1993). תפישת נושא ההתעמרות בקשישים בישראל. חברה ורווחה, 14(1), 17-30.
- רייף, א' (1996). על "חוק הגמלאים", מה שקדם לו ומה שאחריו. ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 160, 3.
- שחם, י' (1996א). ריאיון עם שרת העבודה והרווחה אורה נמיר. ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 160, 8-9.
- שחם, י' (1996ב). ח"כ ד"ר רענן כהן: זה ראש עקום לפגוע בגימלאים. ניב הגימלאי – ירחון הסתדרות הגימלאים בישראל, 166, 7.
- שמיד, ה' ובורובסקי, א' (2000). סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול ביתי לקשישים במלאות עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד. ביטחון סוציאלי, נז, 59.
- שניט, ד' (1976). שירותים להגנת הקשיש בחוק הישראלי. גרונטולוגיה, 7, 6-19.
- שניט, ד' (1977). ערובות פרוצדורליות לחירותם של מוגבלים מחמת גיל, מצב נפשי, או ליקוי שכלי. הפרקליט, לא, 155-173.
- שניט, ד' (1987). זכויות המפגרים בישראל. עיוני משפט, יב, 305.
- שנער, ד' (1978). שירותי מידע לקשישים בישראל. ביטחון סוציאלי, 16, 102-108.
- שנתון סטטיסטי 2000 (2000). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- שפיצר, ז' (1998). מעמסה נפשית בקרב מטפלים עיקריים בחולים גריאטריים מאושפזים. חיבור לשם קבלת תואר "מוסמך", אוניברסיטת בר אילן.

פסקי דין

- ב"ל 245/99, מרי דיינ נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם – ביה"ד האזורי לעבודה באר שבע, השופט אייל אברהמי, פס"ד מיום 14.9.1999).
- ב"ש 9/95 (בי"מ השלום בבית שאן), מדינת ישראל – פקיד הסעד נ' פלוני, פ"מ תשנ"ה (4), 24.
- בג"ץ 104/87, ד"ר נעמי נבו נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פ"ד מד(4), 749.
- בג"ץ 8150/98, תיאטרון ירושלים נ' שר העבודה והרווחה ואח', פס"ד נד(4), 433.
- דב"ע מט/05-120, המוסד לביטוח לאומי נ' קרולה טישלר, פד"ע כא, 22.
בר"ע (המחוזי, ירושלים) 179/04, שובל נ' ניסים (לא פורסם).
בש"א 240/98 (בי"מ לענייני משפחה בתל אביב והמרכז), פלונית נ' אלמוני (לא פורסם).
- דב"ע ל/3-18, נח בנצילוביץ נ' אתא – חברה לטכסטיל בע"מ, פד"ע ב, 41.
דב"ע לג/2-3, חיים זילבר נ' גלוביס בע"מ, פד"ע ד, 153.
דב"ע לג/3-8, טוטנאור בע"מ נ' אליהו לפידות, פד"ע ד, 321.
דב"ע לה/3-24, יוסף צפנת נ' מדינת ישראל, פד"ע ז, 182.
דב"ע לה/3-41, יעקב היגר נ' דינה שוורץ, פד"ע ז, 24.
דב"ע לט/0-3, רחל פלס נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י, 367.
דב"ע מ/3-1544 (ת"א), משה המבורגר נ' מ"י (לא פורסם).
דב"ע מא/3-1567, אני ארנון נ' טלמוסיקה בע"מ (לא פורסם).
דב"ע נז/3-57, סנונית הדגמות וקידום מכירות (1989) בע"מ נ' שולמית פרץ, תקדין ארצי, כרך 97 (3), תשנ"ז-1997.
- דנ"א 1740/91, בנק דיסקונט נ' הופטמן (בעניין עיזבון עו"ד פרוסט), פ"ד מז, 5, תשנ"ג-ד, 31.
- ה"פ (ב"ש) 1030/95, גלעד נ' המרכז הרפואי סורוקה, פ"מ נו(1), 441 (השופט ריבלין).
- ה"פ (ת"א) 1141/90, אייל נ' וילנסקי, פ"מ תשנ"א(3), 187 (השופט גורן).
- ה"פ (ת"א) 528/96, ביבס נ' עיריית ת"א-יפו, תקדין מחוזי 197(1), 2003 (השופטת סירוטה).
- ע"א 166/66, מ"פ אסדי נ' חברת "קיט" לייצור בע"מ, פ"מ ס, 81.
ע"א 690/79, ניסנקורן נ' ניסנקורן, פ"ד לד(2), 357.
ע"א 413/80, פלונית נ' פלוני, פ"ד לה(3), 57.

- ע"א 2781/93, דעקה נ' בית החולים "כרמל" חיפה, פ"ד נג(4), 526.
 ע"א 1233/94, כהן נ' היועמ"ש, תק-על 95(4), 217.
 ע"א 339/95, פלונית נ' היועמ"ש ואח' (לא פורסם).
 ע"א 733/95, ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3), 577.
 ע"ב 301698/97, עדה אקסלרד נ' תמר מערכות גינון והשקיה בע"מ (לא פורסם – ביה"ד האזורי לעבודה בתל אביב יפו, השופטת פוגל עליה, פס"ד מיום 8.8.2000).
 עב"ל 2/99, עטרה וינוגרד נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם – ביה"ד הארצי לעבודה, פס"ד מיום 12.8.1999).
 עב"ל 1533/02, תקווה איילון נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, אתר נבו).
 ערעור פלילי 326/86, צבי רונן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ"ד מא(4), 589.
 ערעור פלילי 410/87, דבורה רן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן, פ"ד מא(4), 72.
 ערעור פלילי 4596/98, פלונית נ' מ"י, פד"י נד(1), 145.
 ערעור פלילי 1752/2000, מ"י נ' נקאש, פד"י נד(2), 72.
 עת"מ 193/00, מרגרט הופ-ישורון נ' עיריית חיפה (לא פורסם, אתר lawdata).
 ערעור פלילי 1280/06, רועי כרמלי נ' מ"י (לא פורסם, אתר נבו).
 עת"מ 1502/02, סלע ברוך נ' ועד מקומי עשרת ואח' (לא פורסם, אתר lawdata).
 רע"א 1185/97, יורשי ומנהלי עזבון המנוחה הינדה מילגרם נ' מרכז משען, פ"ד נב(4), 145.
 ת"א (ירושלים) 394/94, נעמי שפר נ' אברהם רפאלי ואח', תק-מח 96(2), 2752.
 תב"ע נא/3-226, יצחק שולמון נ' שרה כהן ואח', תקדין-עבודה, כרך 98(2), תשנ"ח-1998.
 תיק פלילי 1209/01 (ביה"ד המחוזי נצרת), מ"י נ' רועי בן יהודה כרמלי (לא פורסם, אתר נבו).

דברי חקיקה

- הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון) – הנחה מוגדלת ברכישת תרופות לאזרחים ותיקים שהם חולים כרוניים), התשס"ג-2003.
 הצעת חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ג-1993. הצעות חוק 2195, 28.7.1993, עמ' 296.

- הצעת חוק האזרחים הוותיקים, התשמ"ח-1988. ספר הצעות חוק 1989, 20.7.1988, עמ' 269.
- הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון – הרחבת תחומי הנחות), התש"ס-2000.
- הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון – הרחבת תחומי הנחות), התשס"ג-2003.
- הצעת חוק האזרחים הוותיקים (תיקון – תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, הונחה על שולחן הכנסת ביום 26.3.2003.
- הצעת חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ה-1965. ספר הצעות חוק תשכ"ה, עמ' 150.
- הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996. ספר הצעות חוק 1996, 23.10.1996, עמ' 46.
- הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 31), התשמ"ט-1989. ספר הצעות חוק 1947, עמ' 146.
- הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 2) (תיקונים שונים), התשנ"ו-1996. ספר הצעות חוק תשנ"ו, עמ' 525.
- חוזר המנהל הכללי (2003א). תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע אנשי מקצוע בתחום הבריאות), התשס"ב-2002. מס' 1/03. ירושלים: משרד הבריאות.
- חוזר המנהל הכללי (2003ב). הנחיות לשימוש בייפוי כוח לפי חוק זכויות החולה. מס' 6/03. ירושלים: משרד הבריאות.
- חוזר המנהל הכללי (2003ג). העברת מידע בין מוסדות רפואיים לאיתור וזיהוי קטינים וחסרי ישע נפגעי אלימות במשפחה. מס' 20/03. ירושלים: משרד הבריאות.
- חוזר המנהל הכללי (2003ד). נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות. מס' 22/03. ירושלים: משרד הבריאות.
- חוזר המנהל הכללי (2003ה). מינוי ועדות קבועות לנושא אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע. מס' 26/03. ירושלים: משרד הבריאות.
- חוזר מנהל הרפואה (1999). פניה דחופה לבית המשפט לצורך מינוי אפוטרופוס על גוף או לצורך אישור פעולה רפואית. מנהל הרפואה.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 12), תשס"א-2001.
- חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), תשנ"ד-1993.
- חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.
- חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001.

- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004.
 חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.
 חוק העונשין, התשל"ז-1977. ספר החוקים 864, התשל"ז 226.
 חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989.
 חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993. ספר החוקים 1426, התשנ"ג 126.
 חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965. ספר החוקים 444, תשכ"ה 48.
 חוק השליחות, תשכ"ה-1965.
 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003.
 חוק יסוד: הממשלה, ספר החוקים 1396, התשנ"ב 214.
 קוד האתיקה המקצועית של העובדים הסוציאליים בישראל, 1994. איגוד העובדים הסוציאליים בישראל.
 תקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות), תשל"ו-1975.
 תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון), התשמ"ו-1986. קובץ התקנות 4959, תשמ"ו 1230.
 תקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), תשכ"ח-1967. קובץ התקנות 2122, תשכ"ח 65.
 תקנות הפיקוח על מעונות (מעון משפחתי לזקנים עצמאיים ותשושים), התשנ"ו-1996. קובץ התקנות 5739, תשנ"ו 629.
 תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים), התשס"א-2001. קובץ התקנות 6083, תשס"א 338.
 תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לזקנים והכשרתם ותנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים), תשל"ז-1977. קובץ התקנות 3709, התשל"ז 1685.
 תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי מקצוע בתחום הבריאות), התשס"ב-2002.
 תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עובד סוציאלי), התשס"ב-2002.
 תקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים, התפטרות שרואים אותה כפיטורים), התשכ"ד-1964.

מקורות מהעולם

- A portrait of seniors in Canada* (1997). Ottawa: Statistics Canada.
- AARP (2000). *Where there is a will... legal documents among the 50+ population: Findings from an AARP survey*. Washington D.C.: AARP.
- Abel, E. K. (1991). *Who cares for the elderly? Public policy and the experience of adult daughters*. Philadelphia: Temple University Press.
- Abuses in guardianship of the elderly and infirm: A national disgrace*. Washington D.C.: Subcommittee on Health and Long Term Care, One Hundredth Congress, first session, 1988.
- Alexander, L. (1987). The relationship between procedural due process and substantive constitutional rights. *University of Florida Law Review*, 39, 323.
- Alexander, L. (1987). The relationship between procedural due process and substantive constitutional rights. *University of Florida Law Review*, 39, 323.
- Andres, L. (2004). Motor vehicle crashes among the elderly, advocates cite the need for mandatory retesting of older drivers. *Journal of Emergency Nursing*, 30, 509.
- Andrews, M. (1997). The elderly in guardianship: A crisis of constitutional proportions. *Elder Law Journal* 5, 75-115.
- Ansello, E. F. (1996). Causes and theories. In L. A. Baumhover & S. C. Beall (Eds.), *Abuse neglect and exploitation of older persons – strategies for assessment and intervention* (pp. 9-29). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Arling, G. & McAuley, W. J. (1983). The feasibility of public payments for family caregiving. *The Gerontologist*, 23(3), 300-306.
- Arluke, A. & Levin, J. (1994). Another stereotype: Old age as a second childhood. *Aging*, 7-11.
- Associated Press Report* (1987).
- Baker, F. M. (1998). Assessing competency in the elderly. In G. H. Zimny & G. T. Grossberg (Eds.), *Guardianship of the elderly: Psychiatric and judicial aspects*. New York: Springer.
- Ball, K. (2003). Driving competence: It's not a matter of age. *Journal of the American Geriatrics Society*, 51(10), 1499.

- Beaulieu, M. B. & Spencer, C. (2000). *Older adult's personal relationships and the law in Canada*. Ottawa: Law Commission of Canada.
- Biggs, S., Phillipson, C. & Kingston, P. (1995). *Elder abuse in perspective*. Buckingham: Open University Press.
- Blankman, K. (1997). Guardianship models in the Netherlands and Western Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 20, 47.
- Block, M. R. & Sinnott, J. D. (1979). *The battered elder syndrome: An exploratory study*. College Park, Maryland: University of Maryland.
- Bloom, M. (1982). Primary prevention/promotion and the mental health of the aging. *Social Thought*, 8, 52.
- Bonfield, L. (1989). Was there a "third age" in the preindustrial English past? Some evidence from the Law. In J. Eekelaar & D. Pearl (Eds.), *An aging world – dilemmas and challenges for law and social policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Bradley, E. H. & Rizzo, J. A. (1999). Public information and private search: Evaluating the patient self-determination act. *Journal of Health Politics, Policy and Law* 24, 239.
- Braithwaite, V. (1992). Caregiving burden. *Research on Aging*, 14(1), 3-27.
- Braithwaite, V. (2002). Reducing ageism. In T. D. Nelson (Ed.), *Ageism: Stereotyping and prejudice against older persons* (pp. 311-337). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brodsky, J. & Morginstin, B. (1999). Balance of familial and state responsibility for the elderly and their caregivers in Israel. In V. M. Lechner & M. B. Neal. (Eds.), *Work and caring for the elderly* (pp. 68-83). Philadelphia: Brunner/Mazel.
- Brody, E. M. (1995). Prospects of family caregiving. In R. A. Kane & J. D. Penrod (Eds.), *Family caregiving in an aging society – policy perspectives*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Brownell, P. & Wolden, A. (2002). Elder abuse intervention strategies: Social service or criminal justice? *Journal of Gerontological Social Work*, 40(1/2), 83-100.
- Burns, P. C. (1999). Navigation and mobility of older drivers. *The Journals of Gerontology*, 54B, 49-59.

- Butler, R. & Lewis, M. (1973). *Ageing and mental health*. St. Louis: CV Mosby.
- Buzawa, E. S. & Buzawa, C. G. (1996). *Domestic violence: The criminal justice response* (3rd ed.). California: Sage Publication.
- Bytheway, B. (1995). *Ageism*. Buckingham: Open University Press.
- Cantor, M. H. (1983). Strain among caregivers: A study of experience in the United States. *The Gerontologist*, 23(6), 597-604.
- Chalfie, D. (1994). *Going it alone: A closer look at grandparents parenting grandchildren*. Washington D.C.: AARP.
- Chang, C. (2006). Elderly driver who killed 10 is sentenced to probation. *N.Y. Times*, 12 Nov. 2006.
- Chappell, N. L. (1992). *Social support and aging*. Toronto: Butterworths.
- Cherlin, A. (1978). Remarriage as an incomplete institution. *American Journal of Sociology*, 84, 634-650.
- Choi, N. G. & Mayer, J. (2000). Elder abuse, neglect and exploitation: Risk factors and prevention strategies. *Journal of Gerontological Social Work*, 33(2), 5-25.
- Cicirelli, V. G. (1992). *Family caregiving: Autonomous and paternalistic decision making*. California: Sage.
- Comijs, H. C., Smit, J. H., Pot, A. M., Bouter, L. M. & Jonker, C. (1998). Risk indicators of elder mistreatment in the community. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 9(4), 67-76.
- Conard, A. F. (1993). Elder Choice. *American Journal of Law and Medicine*, 19, 233.
- Congress Resolution (1994). 198, 103d Cong. 2d. Sess. 108 Stat. 3475.
- Coughlin, J. F. (2001). Beyond health and retirement: Placing transportation on the ageing policy agenda. *The Public Policy and Aging Report*, 11(4), 1-23.
- Cruzan v. Director, Missouri Department of Health*, 497 U. S. 261 (1990).
- Cuddy, A. J. & Fiske, S. T. (2002). Doddering but dear: Process, content and function in stereotyping of older persons. In T. D. Nelson (Ed.), *Ageism: Stereotyping and prejudice against older persons* (pp. 3-26, at 3). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Decalmer, P. & Glendenning, F. (Eds.) (1997). *The mistreatment of elderly people*. London: Sage.

- DeMont, E. H. (1989). High-risk drivers: The privilege to drive does not include a license to kill. *Dickinson Law Review*, 93, 819.
- Dobbs, B. M. & Carr, D. (2005). Screening and assessment of medically at-risk drivers. *Public Policy and Aging Report*, 15(2), 6-12.
- Doron, I. (1999). From lunacy to incapacity and beyond: Guardianship of the elderly and the Ontario experience in defining "legal incompetence". *Health Law in Canada*, 19(4).
- Doron, I. (2002). Elder guardianship kaleidoscope: A comparative legal perspective. *International Journal of Law, Policy and the Family* 16(3), 368-398.
- Doron, I. (2003). Mental incapacity, guardianship, and the elderly: An exploratory study of Ontario's Consent and Capacity Board. *Canadian Journal of Law and Society*, 18(1), 131-148.
- Doron, I. (2004). Aging in the shadow of the law: Elder guardianship in Israel. *Journal of Ageing and Social Policy* 16(4), 59-77.
- Doron, I., Alon, S. & Nissim, O. (2005). Time for policy: Legislative response to elder abuse and neglect in Israel. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 16(4), 63-82.
- Doron, I. & Werner, P. (2008). Facts on law and ageing quiz: Older people's knowledge of their legal right. *Ageing and Society*, 28, 1159-1174.
- Douglass, R. L. (1983). Domestic neglect and abuse of the elderly: Implications for research and service. *Family Relations*, 32, 395-402.
- Duchek, J. M., Carr, D. B., Hunt, C., Roe, C. M., Xiong, C., Shah, K. & Morris, J. C. (2003). Longitudinal driving performance in early-stage dementia of the Alzheimer type. *Journal of the American Geriatric Society*, 51, 1342-1347.
- Dullise, B. (1997). Older drivers and risk to other road users. *Accident Analysis & Prevention*, 29, 573.
- Edwards, J. D., Leonard, K. M., Lunsmana, M., Dodsonc, J., Bradley, S., Myers, C. A. & Hubble, B. (2008). Acceptability and validity of older driver screening with the Driving Health Inventory. *Accident Analysis & Prevention*, 40(3), 1157.
- Eekelaar, J. & Pearl, D. (Eds.) (1989). *An aging world – dilemmas and challenges for law and social policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Emanuel, E. J., Weinberg, D. S., Gonin, R., Hummel, L. R. & Emanuel L.

- L. (1993). How well is the patient self-determination act working? An early assessment. *American Journal of Medicine*, 95, 619-628.
- Evans, L. (1988). Older drivers' involvement in fatal and severe traffic crashes. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, S186-S193.
- Evers, A. & Leichsenring, K. (1994). Paying for informal care: An issue of growing importance. *Ageing International*, 21(1), 29-40.
- Feinberg, L. F. (1997). *Options for supporting informal and family caregiving: A policy paper*. Online: <<http://www.asaging.org/pew/feinberg/feinberg.html>>
- Fisher, K. & Rose, M. (1995). When "enough is enough": Battered women's decision making around court orders of protection. *Crime and Delinquency*, 41(4), 414-429.
- Fraser, N. & Gordon, L. (1997). A genealogy of "dependency" – tracing a keyword of the U.S. welfare state. In N. Fraser (Ed.), *Justice interruptus – critical reflections on the "postsocialist" condition*. N.Y.: Routledge.
- Friedman, L. M. & Starr, J. O. (1995). Losing it in California: Conservatorship and the social organization of aging. *Washington University Law Quarterly*, 73, 1501.
- Frolik, L. A. (1981). Plenary guardianship: An analysis, a critique and a proposal for reform. *Arizona Law Review*, 23, 599.
- Frolik, L. A. (1993). The developing field of elder law: A historical perspective. *The Elder Law Journal*, 1(1).
- Frolik, L. A. (1998). Guardianship Reform: When the best is the enemy of the good. *Stanford Law and Policy Review*, 9, 347.
- Frolik, L. A. & Barnes, A. P. (1991). An aging population: A challenge to the law. *Hastings Law Journal*, 42(3).
- Gerald, L. B. (1993). Paid family caregiving: A review of progress and policies. *Journal of Aging and Social Policy*, 73.
- Gilhooly, M., Webster, N., Hamilton, K., Bainbridge, K. & O'Neil, M. (2003). Transport and ageing: Extending quality of live via public and private transport. *Go Finding*, 16, 1-4.
- Glendenning, F. (1993). What is elder abuse and neglect? In P. Decalmer & F. Glendenning (Eds.), *The mistreatment of elderly people* (pp.13-41). London: Sage.

- Godkin, M. A., Wolf, R. S. & Pillemer, K. A. (1989). A case-comparison analysis of elder abuse and neglect. *International Journal of Aging and Human Development*, 28(3), 207-225.
- Gordon, R. M. & Verdun-Jones, S. M. (1992). *Adult guardianship law in Canada*. Toronto: Carswell.
- Gottlich, V. (1993). *Protective services in representing older persons: An advocate's manual*. Washington D.C.: National Senior Citizens Law Center.
- Green, V. L. & Monahan, D. J. (1989). The effect of support and education program on stress and burden among family caregivers to frail elderly persons. *The Gerontologist*, 29(4), 472-477.
- Greenberg, S. (2001). *Family caregiving-fact sheet - older Americans month*. *The many faces of aging*. U.S.A.: AOA, 2001. Online: <www.aoa.gov/may2001/factsheets/family-caregiving.html>
- Griffin, L. (1994). Elder maltreatment among rural African-Americans. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 6(1), 1-27.
- Griffiths, A., Gwyneth, R. & Williams, J. (1993). Elder abuse and the law. In P. Decalmer & F. Glendenning (Eds.), *The mistreatment of elderly people* (pp. 88-101). London: Sage.
- Hakamies-Blomqvist, L. (2003). *Ageing Europe: The challenges and opportunities for transport safety*. Brussels: ETSC.
- Hakamies-Blomqvist, L., Raitanen, T. & O'Neill, D. (2002). Driver ageing does not cause higher accident rates per km. *Transportation Research, Part F5*, 271-274.
- Haley, W. E., Levine, E. G., Brown, S. L., Berry, J. & Hughes, G. A. (1987). Psychological, social and health consequences of caring for a relative with senile dementia. *Journal of the American Geriatrics Society*, 35, 405-411.
- Handler, J. F. (1995). Community care for the frail elderly: A theory of empowerment. *Ohio State Law Journal*, 50.
- Hardaway, R. M. (1997). *Preventive law: Materials on a non-adversarial legal process*. Cincinnati, U.S.: Anderson Publishing Company.
- Hill, T. J. (2002). Grandparents in law: Investigating the institutionalization of extended family roles. *International Ageing and Human Development*, 54(1), 43-56.

- Himes, C. L. (1994). Parental caregiving by adult women: A demographic perspective. *Research on Aging*, 16(2), 191-211.
- Hines, J. (2002). Telemarketing fraud upon the elderly: Minimizing its effects through legislation, law enforcement and education. *Albany Law Journal of Science and Technology*, 12, 839-862.
- Hoffman, B. (1997). *The law of consent to treatment in Ontario* (2nd ed.). Toronto: Butterworths.
- Horowitz, A. & Shindelman, L. W. (1983). Social and economic incentives for family caregivers. *Health Care Financing Review*, 5(2).
- Horvath, L. M. (1998). The legal checkup for the elderly: Diagnosing and preventing common legal illnesses. *Thomas M. Cooley Journal of Practical & Clinical Law*, 2, 41.
- Hudson, M. F. (1989). Analyses of the concept of elder mistreatment: Abuse and neglect. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 1(1), 5-25.
- Hugman, R. (1995). The implications of the term "elder abuse" for problem definitions and response in health and social welfare. *Journal of Social Policy*, 24(4), 493-508.
- Ife, J. (2003). *Human rights and social work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Indermark, K. J. (1992). Permissive intervention: Grandparents' key to entering adoption proceedings. *Georgia Law Review*, 26, 787-835.
- Ishii-Kuntz, M. (1999). Japan and its planning toward family caregiving. In V. M. Lechner & M. B. Neal (Eds.), *Work and caring for the elderly*. Philadelphia: Brunner/Mazel.
- Jackson, A. M. (1994). The coming of age of grandparent visitation rights. *American University Law Review*, 43(2), 563-601.
- Jankowski, P. J. & Martin, M. J. (2003). Reporting cases of child maltreatment: Decision making of family therapists in Illinois. *Contemporary Family Therapy*, 25(3), 311-332.
- Johnson, R. W. & Lo Sasso, A. T. (2000). Parental care at midlife: Balancing work and family responsibilities near retirement. *The Retirement Project Brief No. 9*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Joshi, H. (1995). The labour market and unpaid caring: Conflict and compromise. In I. Allen & S. Joshi (Eds.), *The future of family care for older people* (pp. 93-118). London: Her Majesty's Stationary Office.

- Kaganas, F. & Piper, C. (2001). Grandparents and contact: 'Rights v. Welfare' revisited. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 15, 250-275.
- Kane, R. A. & Penrod, J. D. (Eds.) (1995). *Family caregiving in an aging society - policy perspectives*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kapp, M. & Mossman, D. (1996). Measuring decisional capacity: Cautions on the construction of a "Capacimeter". *Psychology, Public Policy and Law*, 2(1), 73-95.
- Kapp, M. B. (1996). Enhancing autonomy and choice in selecting and directing long-term care services. *The Elder Law Journal*, 4(1).
- Keating, N., Fast, J., Frederick, J., Cranswick, K. & Perrier, C. (Eds.) (1999). *Eldercare in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.
- Kess, S. & Westlin, B. (1988). *CCH estate planning guide*. Chicago: Commerce Clearing House.
- King, N. P. (1996). *Making sense of advance directives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Kinsella, K. & Taeuber, C. M. (1993). *An aging world II*. Washington D.C.: Bureau of the Census.
- Kivela, S. L., Kongas-Sviaro, P., Kesti, E., Pahkala, K. & Ijas, M. L. (1992). Abuse in old age – epidemiological data from Finland. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 4(3), 1-18.
- Klein, J. L. (1995). Elderly drivers: The need for tailored license renewal procedures. *The Elder Law Journal*, 3(2), 309-339.
- Kosberg, J. I. & Garcia, J. L. (1995). Common and unique themes on elder abuse from a world wide perspective. In J. I. Kosberg & J. L. Garcia (Eds.), *Elder abuse – international and cross-cultural perspectives* (pp. 183-197). The Haworth Press.
- Kotkin, R. (1985). Grandparents versus the state: A constitutional right to custody. *Hofstra Law Review*, 13, 375-404.
- Lampman, D. V. (2002). Fun, fun, fun, 'til sonny (or the government) takes the T-bird away: Elder Americans and the privilege to be independent. *Albany Law Journal of Science and Technology*, 12, 863-894.
- Larson, E. J. & Eaton, T. A. (1997). The limits of advance directives: A history and assessment of the patient self-determination act. *Wake Forest Law Review*, 32.

- Lau, E. E. & Kosberg, J. I. (1979). Abuse of the elderly by informal care providers. *Aging*, 229, 10-15.
- Le, Q. (1997). Mistreatment of Vietnamese elderly by their families in the United States. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 9(2), 51-62.
- Leatherwood, G. B. (2007). Quit driving? It's not an easy call. *St. Petersburg Times*. Nov. 27, 2007.
- Lechner, V. M. & Neal, M. B. (1999). Introduction. In V. M. Lechner & M. B. Neal (Eds.), *Work and caring for the elderly*. Philadelphia: Brunner/Mazel.
- Lenhoff, D. R. & Becker, S. M. (1989). Family and medical leave legislation in the states: Toward a comprehensive approach. *Harvard Journal on Legislation*, 26(1), 403.
- Levin, J. & Levin, W. C. (1980). *Ageism: Prejudice and discrimination against the elderly*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Lightman, E. S. & Aviram, U. (2000). Too much, too late: The advocacy act in Ontario. *Journal of Law and Social Policy*, 22(1), 25-48.
- Luptak, M. K. & Boulton, C. B. (1994). A method for increasing elders' use of advance directives. *The Gerontologist*, 34, 409-412.
- Lyman, J. M., McGwin, G. Jr. & Sims, R. V. (2001). Factors related to driving difficulty and habits in older drivers. *Accident Analysis and Prevention* 33, 413.
- Malley-Morrison, K., You, H. S. & Mills, R. B. (2000). Young adult attachment styles and perceptions of elder abuse: A cross-cultural study. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 15, 163-184.
- Manthorpe, J. (1993). Developing social work practice in protection and assistance. In P. Decalmer & F. Glendenning (Eds.), *The mistreatment of elderly people* (pp.163-174). London: Sage.
- Martin-Matthews, A. & Keefe, J. M. (1995). Work and care of elderly people: A Canadian perspective. In J. Phillips (Ed.), *Working carers: International perspectives on working and caring for older people* (pp. 116-138). England: Avebury.
- Meager, N., Tyers, C., Perryman, S., Rick, J. & Willison, R. (2002). *Awareness, knowledge and exercise of individual employment right*. London, UK: Department of Trade and Industry.
- Mentes, J. C. & Ferrario, J. (1989). Calming aggressive reactions, a

- preventive program. *Journal of Gerontological Nursing*, 15(2), 22-27.
- Merril, D. M. (1997). *Caring for elderly parents: Juggling work, family and caregiving in middle and working class families*. London: Auburn House.
- Mezuk, B. & Rebok, G. W. (2008). Social integration and social support among older adults following driving cessation. *The Journals of Gerontology*, 63B, S298.
- Millar, W. J. (1999). Older drivers – a complex public health issue. *Health Reports*, 11(2), 59-71.
- Mittelman, M. S., Ferris, S. H., Shulman, E., Steinberg, G., Ambinder, A., Mackell, J. A. & Cohen, J. (1995). A comprehensive support program: Effect on depression in spouse-caregivers of AD patients. *The Gerontologist*, 35(6), 792-802.
- Molloy, D. W., Russo, R., Pedlar, D. & Bédard, M. (2000). Implementation of advance directives among community-dwelling veterans. *The Gerontologist*, 40, 213-217.
- Moon, A. & Benton, D. (2000). Tolerance of elder abuse and attitudes toward third-party intervention among African American, Korean American and White elderly. *Journal of Multicultural Social Work*, 8(3/4), 283-303.
- Moon, A., Tomita, S. K. & Jung-Kamei, S. (2001). Elder mistreatment among four Asian American groups: An exploratory study on tolerance, victim blaming and attitudes toward third-party intervention. *Journal of Gerontological Social Work*, 36(1/2), 153-169.
- Moore, C. D. & Sherman, S. R. (1999). Factors that influence elders' decisions to formulate advance directives. *Journal of Gerontological Social Work*, 31, 21-39.
- Neal, M., Chapman, N. J., Ingersoll-Dayton, B. & Emlen, A. C. (1993). *Balancing work and caregiving for children, adults and elders*. CA: Sage.
- Nelson, H. L. & Nelson, J. L. (1992). Frail parents, robust duties. *Utah Law Review*, 747.
- Neysmith, S. M. (1995). Power in relationships of trust: A feminist analysis of elder abuse. In M. J. MacLean (Ed.), *Abuse and neglect of older*

- Canadians: Strategies for change* (pp. 43-54). Toronto: Thompson Educational Publishing.
- O'Malley, H. (1983). Identifying and preventing family mediated abuse and neglect of elderly persons. *Annals of Internal Medicine*, 98(6), 998-1004.
- Ott, B. R., Heindel, W. C., Papandonatos, G. D., Festa, E. K., Davis, J. D., Daiello, L. A. & Morris, J. C. (2008). A longitudinal study of drivers with Alzheimer disease. *Neurology*, 70, 1171.
- Overman, W. H. (1991). Preventing elder abuse and neglect through advanced legal planning. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 3(4), 5-21.
- Palmore, E. (1977). Facts on aging: A short quiz. *The Gerontologist*, 17, 315-320.
- Palmore, E. B. (1980). The facts on aging quiz: A review of findings. *The Gerontologist*, 20(6), 669-672.
- Palmore, E. B. (1981). The facts on aging quiz: Part two. *The Gerontologist*, 21(4), 431-437.
- Pandya, S. M. & Coleman, B. (2001). *Caregiving and long-term Care*. Online: <http://research.aarp.org/health/fs82_caregiving.html>
- Pastalan, L. (1976). *Older driver refresher course*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Institute of Gerontology.
- Pearson, M. & Richardson, S. (1993). Insidious abuse? Who is responsible for societal neglect? In P. Decalmer & F. Glendenning (Eds.), *The mistreatment of elderly people* (pp. 141-150). London: Sage.
- Pepper-Smith, R., Harvey, W. R. C. & Silberfeld, M. (1996). Competency and practical judgment. *Theoretical Medicine*, 17, 135-150.
- Phillips, J. (1999). Developing a caregivers' strategy in Britain. In V. M. Lechner & M. B. Neal (Eds.), *Work and caring for the elderly*. Philadelphia: Brunner/Mazel.
- Phillips, L. (1989). Issues involved in identifying and intervening in elder abuse. In R. Filinson & S. R. Ingman (Eds.), *Elder abuse: Practice and policy*. New York: Human Sciences Press.
- Pillemer, K. A. & Finkelhor, D. (1988). The prevalence of elder abuse: A random sample survey. *The Gerontologist*, 28 (1), 51-57.

- Pillemer, K. A. & Wolf, R. S. (Eds.) (1986). *Elder abuse: Conflict in the family*. Dover, MA: Auburn House.
- Platt, R. H. (1996). *Land use and society: Geography, law and public policy*. California: Island Press.
- Podnieks, E. (1992). National survey on abuse of elderly in Canada. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 4(1/2), 5-58.
- Podnieks, E. & Baillie, E. (1995). Education as the key to the prevention of elder abuse and neglect. In M. J. MacLean (Ed.), *Abuse and neglect of older Canadians: Strategies for change* (pp. 81-93). Toronto: Thompson Educational Publishing.
- Powers, P. R. & Klingensmith, K. (1991). *Aging and the law: Looking into the next century*. Washington D.C.: AARP.
- Quinn, M. J. & Heisler, C. J. (2002). The legal response to elder abuse and neglect. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 14(1), 61-77.
- Rains, R. C. (1996). Planning tools available to the elderly client. *American Journal of Trial Advocacy*, 19(3), 599.
- Reichert, M. & Naegele, G. (1999). Elder care and the workplace in Germany: An issue for the future? In V. M. Lechner & M. B. Neal (Eds.), *Work and caring for the elderly*. Philadelphia: Brunner/Mazel.
- Rigakos, G. S. (1995). Constructing the symbolic complaint: Police subculture and the non enforcement of protection orders for battered women. *Violence and Victims*, 10(3), 227-247;
- Roberts, L. & Nolan, M. (1993). Elder abuse: Raising the awareness of nurses working in A and E units. *British Journal of Nursing*, 2(3), 167-171.
- Rossiter, W. C. (1999). No protection for the elderly: The inadequacy of the Capacity Doctrine in avoiding unfair contracts involving seniors. *Oregon Law Review*, 78, 807-826.
- Rudasill, M. C. (1995). Grandparents raising grandchildren: Problems and policy from an Illinois perspective. *The Elder Law Journal*, 3(2), 215-274.
- Sabatino C. P. (1992). Death in the legislature: Inventing legal tools for autonomy. *New York University Review of Law and Social Change*, 19, 309-345.
- Sacks, D. (1996). Guardianship: Issues and legislative trends. *PLI/Est*, 246, 427.

- Saphiro, J. (1992). The elderly are not children. *U.S. News and World Report*, 13 January.
- Scharlach, A. (1994). Caregiving and employment: Competing or complementary roles? *The Gerontologist*, 34(3), 378-385.
- Scharlach, A. & Boyd, S. (1989). Caregiving and employment: Results of an employee survey. *The Gerontologist*, 29(3), 382-387.
- Seccombe, K. (1992). Employment, the family, and employer-based policies. In J. W. Dwyer & R. T. Coward (Eds.), *Gender, families and elder care*. CA: Sage.
- Sengstock, M. C., Marilyn, R. M. & Hwalek, M. (1990). Identification of elder abuse in institutional settings: Required changes in existing protocols. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 2(1/2), 31-49.
- Shandling, J. L. (1986). The Constitutional constraints on grandparents' visitation statutes. *Columbia Law Review*, 86, 118-137.
- Sheehan, N. W. & Nuttall, P. (1988). Conflict, emotion and personal strain among family caregivers. *Family Relations*, 37, 92-98.
- Simson, S., Wilson, L. B., Hermalin, J. & Hess, R. (Eds.) (1983). *Aging and prevention: New approaches for preventing health and mental problems in older adults*. New York: Haworth.
- Slater, P. (1995). From 'elder protection' to 'adult empowerment': Critical reflections on a UK campaign. In R. Jack (Ed.), *Empowerment in community care* (pp. 269-287). London: Chapman and Hill.
- Special Report (1990). *Safety research for a changing highway environment*. Bethesda, MD: Transportation Research.
- Starrels, E., Ingersoll-Dayton, B., Neal, M. B. & Yamada, H. (1995). Intergenerational solidarity and the workplace: Employees caregiving for their parents. *Journal of Marriage and the Family*, 57(3), 751-762.
- Stiegel, L. (1995). *Alternatives to guardianship*. Washington D.C.: AARP.
- Stiegel, L., Mason, D. R., Morris, D., Gottlich, V. & Rave, M. (1993). Three issues still remaining in guardianship reform. *Clearinghouse Review*, 577.
- Stolle, D. P., Wexler, D. B., Winick, B. J. & Dauer, E. A. (1997). Integrating preventive law and therapeutic jurisprudence: A law and psychology based approach to lawyering. *California Western Law Review*, 37, 15-51.

- Stone, L. O. (1994). *Dimensions of job-family tension*. Ottawa: Statistics Canada.
- Stone, R. (1991). Defining family caregivers of the elderly: Implications for research and public policy. *The Gerontologist*, 31, 724-725.
- Strahileviz, L. J. (2006). How's my driving – for everyone and everything. *New York University Law Review*, 81, 1699.
- Sykes, J. T. (1995). A second opinion. In D. Thursz, C. Nusberg & J. Prather (Eds.), *Empowering older people: An international approach*. London: Cassell.
- Tennstedt, S. (2001). *Family caregiving in an aging society*. Online: <<http://www.aoa.gov/caregivers/famcare.html>>
- Teno, J. M., Connors, A. F. Jr., Bellamy, P., Youngner, S. J., Murphy, D., Phillips, R. S., Lynn, J., Knaus, W. A., Fulkerson, W. & Desbiens, N. A. (1994). Do formal advance directives affect resuscitation decisions and the use of resources for seriously ill patients? *Journal of Clinical Ethics*, 5(1), 23-30.
- Thursz, D. (1995). Introduction. In D. Thursz, C. Nusberg & J. Prather (Eds.), *Empowering older people: An international approach*. London: Cassell.
- Toseland, R. W. & Rossiter, C. M. (1989). Group interventions to support family caregivers: A review and analysis. *The Gerontologist*, 29(4), 438-448.
- Tuokko, H. & Hunter, F. (2002). *Using 'age' as a fitness-to-drive criterion for older adults*. Ottawa, Canada: Law Commission of Canada.
- VanDeVeer, D. (1977). Paternalism and restrictions on liberty. In T. Regan & D. VanDeVeer (Eds.), *And justice for all: New introductory essays in ethics and public policy* (pp. 17-35). Virginia: Rowman and Allanheld.
- Verdun-Jones, S. & Gordon, R. (1992). *Adult guardianship in Canada*. Toronto: Carswell.
- Walker, A. (2002). A strategy for active ageing. *International Social Security Review*, 55, 121.
- Warnes, M. A. & Fraser, D. A. (1992). Car driving as a social skill. *Gerontology and Geriatrics Education*, 13(1/2), 103-127.
- Weiner, A. (1991). A community-based education model for identification

- and prevention of elder abuse. *Journal of Gerontological Social Work*, 16, 107-119.
- Weissberg, R. (1999). *The politics of empowerment*. New York: Praeger.
- WHO (2002). *Missing voices, views of older persons on elder abuse*. Geneva: World Health Organization.
- Winick, B.J. (1998). Legal counseling about advance directive instruments. *Psychology, Public Policy and Law*, 4, 901.
- Wolf, R. S. & Pillemer, K. A. (1989). *Helping elderly victims: The reality of elder abuse*. New York: Columbia University.
- Work and family: The crucial balance* (1991). Toronto: Ontario Women's Directorate.
- Zacharias, F. C. (1999). Professional responsibility, therapeutic jurisprudence, and preventive law. *Psychology, Public Policy and Law*, 5, 41.
- Zhang, J., Lindsay, J., Clarke, K., Robbins, G. & Mao, Y. (2000). Factors assessing the severity of motor vehicle traffic crashes involving elderly drivers in Ontario. *Accident Analysis and Prevention*, 32, 117.

מה הקשר בין משפט, צדק וזיקנה? כיצד החוק
בישראל מתייחס לאוכלוסייה הזקנה? האם האוכלוסייה המבוגרת
בישראל זוכה לזכויות ולמעמד או האם היא מופלית לרעה וסובלת
מהדרה והשתקה? האם ניתן לזהות מאפיינים כלליים המצויים בחוקים
המסדירים את מעמדם החוקי של הזקנים? ספר זה בא לתת מענה
לשאלות אלה, ולתאר בפני קוראיו את יחסי הגומלין שבין החקיקה ובין
קבוצת הזקנים בחברה הישראלית.

בספר נסקרות סוגיות מרכזיות בתחום זכויות הזקנים במשפט
הישראלי: מינוי אפוטרופוס, ענישה של מתעללים ומזניחים, הסדרה
של מסגרות מוסדיות, זכויות ומעמד בני משפחה, כלי תכנון ומניעה
לקראת זיקנה, וחוק האזרחים הותיקים. התמונה המצטיירת היא כי
החוק בישראל עדיין מתייחס לזקנים בצורה פטרנליסטית וגילנית
(ageism) ומתעלם מהשינויים הדמוגרפיים הדרמטיים שהתחוללו
בחברה הישראלית.

מסקנות הניתוח המשפטי המקיף המתואר בספר קוראות לשינוי
מהותי ביחס המשפטי לזקנים: על המשפט לאמץ גישה המכבדת את
האוטונומיה והחירות של הזקנים ולפעול להעצים את הידע והמודעות
של הציבור הזה לזכויותיו החוקיות. לא פחות חשוב מכך הצורך לתת
מקום לקולם של הזקנים ולזווית מבטם הייחודית בכל הנוגע לעיצוב
העתידי של זכויותיהם החוקיות.

ישראל (איסי) דורון, הוא דוקטור למשפטים, מרצה בפקולטה
למדעי הרווחה והבריאות באוניברסיטת חיפה, ויו"ר עמותת המשפט
בשירות הזיקנה. ד"ר דורון מתמחה בתחום זכויות הזקנים ובתחום
מדיניות חברתית בזיקנה, והינו חתן פרס זוסמן לשנת 2007 למצוינות
בתחום השירותים החברתיים בישראל.