

אוכלוסיית הזקנים והזקנות בישראל, כמו בשאר העולם, גדלה והולכת: עלייה בתוחלת החיים בצד ירידה בשיעורי הילודה מגדילה את מספר הנכללים בהגדרה (בני ובנות 65 ומעלה),<sup>297</sup> הן כמותית והן יחסית, והם מהווים כ-10% מהאוכלוסייה הכללית. אולם בד בבד עם הגידול בשיעורם נאלצים הזקנים בישראל, בדומה לקבוצות מודרות ומחלשות אחרות, להתמודד עם תופעות של הדרה, אפליה, סטיגמה ופטרנליזם, שבמכלול ידועים בשם "גילנות" (ageism).<sup>298</sup>

בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעורי העוני בקרב הזקנים בישראל, בעיקר בזכות השיפור במערך הקצבאות, אבל כמעט 20% מהזקנים עדיין חיים מתחת לקו העוני.<sup>299</sup> ההכנסה הממוצעת של זקנים בישראל היא 4,819 ש"ח וההכנסה החציונית היא 4,008 ש"ח<sup>300</sup> – סכומים שמהם קשה מאוד להתקיים. קשה במיוחד מצבם של הזקנים העריריים, ושל הזקנים עולי חבר המדינות. רבים מהעולים מחבר המדינות אינם מקבלים את שווי הפנסיה שצברו בעבר במדינות המוצא שלהם, ומאחר שלא הספיקו לצבור מספיק שנות עבודה בארץ, הם נאלצים להסתפק בקצבת הביטוח הלאומי, שאינה מאפשרת קיום בכבוד. לא פעם הם נאלצים לבחור בין קניית תרופות לקניית מזון, וחייהם הופכים למאבק הישרדות מתמשך.<sup>301</sup> בשנת 2012, למעלה מ-94% מהעולים החדשים שעלו לאחר גיל הפרישה נזקקו לקצבת השלמת הכנסה.<sup>302</sup>

השנה, עם כינונה של ממשלה חדשה, בלטה בהיעדרה תוכנית מקיפה לטיפול בבעיות הספציפיות לזקנים. חמור מכך – הרפורמות והחקיקות החשובות שהונחו על שולחן של הממשלה והכנסת הקודמות, ושנועדו לשפר את מצב הזקנים בישראל, ירדו מסדר היום של הממשלה הנוכחית. ארגוני זכויות אדם ממשיכים להיאבק למען שינוי ההבניה החברתית בישראל נגד זקנים, ופיתוח שיח זכויות ביחס לקבוצה זו. נסקור כמה סוגיות המצויות בימים אלה בחזית המאבק.

## טיפול שיניים

לזקנים יש צרכים מיוחדים מבחינת בריאות השן. כ-60% מהזקנים בישראל סובלים ממחסור בשיניים, ולרובם יש שיניים תותבות. היעדר השיניים אינו רק בעיה אסתטית, אלא גם מקור לבעיות

<sup>296</sup> את הפרק כתבה עו"ד כרמית שי מעמותת המשפט בשירות הזיקנה. למידע על העמותה ראו: [www.elderlaw.org.il](http://www.elderlaw.org.il).  
<sup>297</sup> למעשה, בעקבות חקיקת חוק גיל פרישה התשס"ד-2004 ובהתאם לגיל הזכאות לקבלת קצבת זיקנה, "זקן" בישראל הוא אדם מעל גיל 67, ואילו "זקנה" יכולה להיות אישה מעל גיל 62. בפועל, במרבית הסטטיסטיקות בארץ ובעולם מתייחסים לאנשים בני 65 ומעלה כ"זקנים".

<sup>298</sup> ראו לדוגמה: ישראל דורון וכרמית שי, **גילנות הזנחה והפקרה**, בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה**, רסלינג, 2010, בעמ' 261; ישראל דורון (עורך), **גילנות בחברה הישראלית**, מכון ון ליר, 2013; ישראל דורון, **זקנים בהיכלים של צדק: גילנות בפסיקת בית המשפט העליון**, רסלינג, 2013.

<sup>299</sup> נכון לשנת 2011 תחולת העוני בקרב זקנים עמדה על 19.4%. מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2011** ("דוח העוני"), המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2012, בעמ' 23.

<sup>300</sup> נתונים שמסר חבר הכנסת איציק שמולי, **פרוטוקול מס' 15 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 20.5.2013.  
<sup>301</sup> **הפנסיונרים**, הטלוויזיה החברתית, 19.12.2012.

<sup>302</sup> טלי חירותי-סובר, **הביטוח הלאומי: כרבע מהקשישים בישראל נזקקו להשלמת הכנסה ב-2012**, TheMarker, 6.10.2013.

בריאותיות, נפשיות וחברתיות.<sup>303</sup> מכיוון שטיפול שיניים אינם נכללים בסל הבריאות, רבים מהזקנים, שאין באפשרותם לממן את עלויות הטיפול והשיקום הגבוהות מכיסם הפרטי, נאלצים לזנוח טיפולים אלה.<sup>304</sup>

בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת נעשתה במשרד הבריאות עבודת מטה אינטנסיבית, בניצוחו של סגן שר הבריאות דאז, חבר הכנסת יעקב ליצמן, לקראת הכללת טיפולי השיניים בסל הבריאות: לאחר הכללת הטיפולים לילדים עד גיל 12, שהחלה ב-2012, הייתה התוכנית אמורה להתרחב ולכלול גם ילדים בני 12-14, ובהמשך גם זקנים. אולם כחלק מהגזרות התקציביות הקפואה הממשלה הנוכחית את הרחבת הזכויות לילדים בני 12-14, וכיום הכללתם של שירותי בריאות השן לזקנים בסל הבריאות נראית רחוקה מתמיד. ארגוני בריאות וזכויות אדם ממשיכים לפעול בנושא, ומבקשים בין היתר לקדם הצעת חוק שהוכנה בהתייעצות עם מומחי בריאות השן ב"הדסה" ובמשרד הבריאות. ההצעה, שמוביל חבר הכנסת חיים כץ, מפרטת סל טיפולים שייכללו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי.<sup>305</sup>

### אשפוז סיעודי וטיפול סיעודי בבית

אחד מכל חמישה זקנים בישראל נזקק לעזרה בתפקוד היומיומי (צורך סיעודי). בתקופה הקשה בחייהם, נאלצים כ-170 אלף זקנים וזקנות אלה ובני משפחותיהם להתמודד עם כשלים חמורים בתחום האשפוז והטיפול הסיעודיים. הכשל החמור ביותר הוא שהטיפול והאשפוז הסיעודיים אינם מובטחים במלואם בחוק. למעשה, כפי שיתואר מיד, רק חלק קטן מהטיפול בזקנים סיעודיים ניתן כיום על ידי המדינה, וגם הוא מפוצל בין לפחות ארבע רשויות ועוד מספר גופים. במקום שהזכויות תהיה מובטחת על חשבון תשלום המיסים ששילם האדם כל ימי חייו, ברוב המקרים של המקרים ילדיו של הזקן נאלצים להשתתף בעלויות הטיפול בו, והמשפחה כולה נאלצת לעבור מבחני הכנסה דרקוניים ופולשניים כדי לקבל סיוע מזערי.

קצבת הסיעוד, שמאפשרת טיפול בבית במצבים שבהם נפגע תפקודו היומיומי של האדם, מזכה במספר זעום של שעות סיעוד (עד כ-20 שעות בשבוע), שאינו מכסה את הצרכים. גם היקף הטיפול שניתן בקהילה, למשל באמצעות מרכזי יום, אינו עונה על כלל הצרכים. מאחר שמרבית הזכויות בתחום הסיעודי – טיפול בבית או אשפוז מוסדי – תלויות במבחן ההכנסה, הן לא מסייעות לבני מעמד הביניים, הנאלצים להשלים את ההכרחי בקניית שירותים בשוק הפרטי. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא עלות שכרם של העובדים הסיעודיים הזרים, שבני המשפחות משלמים את מרביתו. וכך גם בתחום האשפוז הסיעודי: הילדים הבוגרים נאלצים לשאת בנטל הכספי הכבד, לעתים במחיר של מימוש נכסים ומשיכת חסכונות, בשעה שהם עצמם צריכים להתפרנס ולפרנס משפחות. עקב הכשלים המתוארים, רבים מהאזרחים מסתמכים על ביטוחים פרטיים יקרים, ועדיין הם חרדים לגורלם, ובצדק.

<sup>303</sup> לנתונים ולעדויות ראו: [בריאות הפה והשיניים באוכלוסיית הקשישים בישראל – הצעה לשינוי](#), הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית, 2012.

<sup>304</sup> [בלי שיניים](#), הטלוויזיה החברתית, 13.5.2013.

<sup>305</sup> [הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי \(תיקון – רפואת שיניים לאנשים שמלאו להם 65 שנים\)](#), התשע"ג-2013 (794/19/פ).

תיקון המצב מיסודו עמד במוקד הרפורמה בסייעוד, תוכנית שקידמו משרד הבריאות וסגן שר הבריאות ליצמן בממשלה היוצאת. רפורמה זו הציעה פתרונות כגון האחדת המבחנים והגורמים המטפלים תחת גג אחד (קופות החולים); ביטול כל מבחני ההכנסה הכוללים את ילדי הזקנים, ותחת זאת קביעת הסדרי תשלום אוניברסליים ופרוגרסיביים; והרחבת הטיפול בבית ובאמצעות מרכזי יום בקהילה.<sup>306</sup> אך כמו בתחום בריאות השן, גם רפורמה זו אינה נכללת כעת בסדר יומה של הממשלה.

כאמור, המצב הנוכחי פוגע במיוחד בבני המעמד הבינוני. במקרה של זקנים חסרי אמצעים לחלוטין המדינה מכסה את עלות הטיפול הסייעודי, אך אליה וקוץ בה: אף שבעולם כולו מכירים ביתרון של מתן סיעוד בבית הזקן במקום במוסד, ובכך שטיפול בבית הוא לרוב זול יותר, בריא יותר ושומר על כבודם האנושי של הזקנים ועל מסגרת חייהם בקהילה,<sup>307</sup> המסגרת היחידה שמדינת ישראל מוכנה לממן היא אשפוז מוסדי, גם אם הזקנים מעוניינים בטיפול ביתי ומצבם מאפשר זאת. בשנה החולפת ייצגה עמותת המשפט בשירות הזיקנה אישה בת 67 עם מוגבלות נפשית, שביקשה להישאר בביתה ולקבל טיפול ממטפלת ביתית 24 שעות ביממה, ולא לעבור למוסד סגור לתשושי נפש זקנים. בעקבות עתירת העמותה לבג"ץ הציעה המדינה פתרון שימנע את העברת האישה למסגרת מוסדית, תוך צמצום העלויות של העסקת המטפלת, ובית המשפט סמך את ידיו על ההצעה.<sup>308</sup> הגם שלא ניתן פסק דין לגופו של עניין, הפרשה מהווה הישג תקדימי, שכן היא המחישה כיצד רשויות הרווחה והבריאות מסוגלות למצוא פתרונות יצירתיים שיותירו זקנים בקהילה.

### חובת פרישה בגיל 67<sup>309</sup>

אחד הביטויים המובהקים לגילנות בחוק הישראלי הוא כפיית הפרישה מעבודה בגיל כרונולוגי אחיד כאמור בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. כלומר, בהגיע עובד ועובדת לגיל 67 אפשר לחייבם לפרוש משוק העבודה בשל נתון ביולוגי גרידא, וללא קשר ליכולותיהם ולכישוריהם האישיים. לפרישה כפויה עלולות להיות השלכות כלכליות ונפשיות קשות, בעיקר לנוכח העלייה בתוחלת החיים ובהתחשב במאפייני שוק העבודה במאה העשרים ואחת.<sup>310</sup> בעניין זה חלה לאחרונה התקדמות משמעותית: בדצמבר 2012 קיבל בית הדין הארצי לעבודה באופן תקדימי את ערעורה של

<sup>306</sup> לרקע על מצב האשפוז הסייעודי ועל הרפורמה ראו מסמכים באתר האגודה לזכויות האזרח:

<http://www.acri.org.il/he/?cat=176>

<sup>307</sup> ישראל חתמה על מסמך בינלאומי שניסח האו"ם בעקבות הכינוס העולמי השני בנושא הזיקנה שנערך במדריד בשנת 2002. בעקבות הכנס אימצו המדינות המשתתפות את עקרונות-העל לזכויות זקנים, ובהם עקרון "Ageing in Place", שהוא הזכות להזדקן בבית. ראו:

[Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing](#), United Nations, 2002; [The Madrid International Plan of Action on Ageing: Guiding Framework And Toolkit For Practitioners & Policy Makers](#), United Nations, March 2008.

<sup>308</sup> בג"ץ 1192/12 פלונית נ' נחמה מרום ע"ס עיריית חיפה (פס"ד מיום 4.2.2013).

<sup>309</sup> חשוב להדגיש כי חלק זה עוסק בכפיית הפרישה על עובד או עובדת המעוניינים להמשיך לעבוד. יש להבחין בין מצב זה לבין הכוונה להעלות את גיל הפרישה לנשים – כוונה שהאגודה לזכויות האזרח מתנגדת לה בשל ההשפעות הכלכליות על נשים בשוק עבודה המפלה נשים בכלל, ונשים מבוגרות בפרט. כיום, מחצית מהנשים בישראל נפלטות ממעגל העבודה עוד לפני גיל 62, גיל הפרישה הנוכחי, ולכן העלאתו תגרום לכך שהן יאבדו את זכותן לפנסיה מגיל 62 ועד לגיל הפרישה החדש שיקבע. יצוין כי הנשים כציבור אינן זקוקות להחמרה הזו בזכאות לפנסיה: כבר היום רשאיות נשים שמעונינות בכך להמשיך לעבוד עד גיל 67. לכן, העלאת גיל הפרישה לא תועיל למי שיכולות להמשיך לעבוד, אלא רק תפגע בנשים שנפלטו ממעגל התעסוקה ומגיעות לגיל הפרישה בדוחק רב, אחרי שנים של אבטלה שלא מרצון ומחסור קיומי הולך ומכביד.

<sup>310</sup> לילך לוריא, [הגמשת פרישת החובה מהעבודה: צעד קטן לעבר המאה ה-21](#), מבזק הארות פסיקה 5, אפריל 2013, הקתדרה לזכויות אדם ע"ש אמיל זולא.

ליבי וינברגר, עובדת באוניברסיטת בר אילן, שביקשה להמשיך לעבוד גם לאחר שהגיעה לגיל הפרישה.<sup>311</sup> האוניברסיטה דחתה את בקשתה בטענה שלא ניתן להמשיך ולהעסיקה אחרי גיל 67 מכוח חוק גיל פרישה ומכוח נוהלי האוניברסיטה. וינברגר, שיוצגה על ידי עמותת המשפט בשירות הזיקנה, הפסידה בתביעתה בבית הדין האזורי לעבודה והגישה ערעור לבית הדין הארצי לעבודה. ערעורה התקבל חלקית, והאוניברסיטה חויבה לשלם לה פיצוי בסך 50,000 ש"ח והוצאות משפט.

בית הדין הארצי לעבודה קבע באופן תקדימי וחדשני, כי אמנם החוק מאפשר לסיים את עבודתם של עובד או עובדת עם הגיעם לגיל 67, אולם על בסיס עקרונות חובת תום הלב וההגינות ועל בסיס עקרון השוויון וחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה,<sup>312</sup> אם עובד חפץ להמשיך ולעבוד לאחר גיל הפרישה, חובתו של מעסיק לשקול את האפשרות, בהתחשב בכלל הנסיבות הרלוונטיות. בית המשפט גם הסכים, לראשונה בהיסטוריה הפסיקתית בתחום, כי חובת פרישה המבוססת על גיל כרונולוגי בלבד מהווה פגיעה לכאורה בזכויות חוקתיות – בזכות לכבוד האדם, בזכות לשוויון ואף בחופש העיסוק; ברם, בסופו של יום הותיר בית הדין את ההכרעה בסוגיה לבית המשפט העליון. ואכן, לאחר פרסום פסק הדין הגישו שלושה פרופסורים, שניים מהם מועסקים בטכניון, עתירה לבג"ץ המתבססת על ההכרעה בפרשת וינברגר, ובה הם דורשים לבטל את הסעיף בחקיקה הכופה פרישה בגיל 67.<sup>313</sup>

## אפטרופסות

אחת ההפרות הבולטות של זכויות הזקנים בישראל היא הקלות הבלתי נסבלת שבה ממונים להם אפטרופסים. בעצם ההכרזה על אדם זקן כחסוי ומינוי אפטרופוס לניהול ענייניו, הוא מאבד את חירותו המשפטית, ובפעל מושווה מעמדו לזה של קטין.<sup>314</sup> זכותם של אנשים שמונה להם אפטרופוס – זקנים וחסויים אחרים – לקבל טיפול מסור, איכותי ומקצועי; להיות בטוחים שהאפטרופוס קיבל הדרכה והכשרה ראויים; ולדעת כי יש פיקוח על פעולותיו – הן לגבי ניהול הכספים והן לגבי טיב הטיפול האישי שהוא מעניק. אולם אין זה המצב השורר כיום: אפטרופסים ממונים בקלות יתר, בלי שהזקן עצמו ייקח חלק בהליך; הפיקוח שמפעילה המדינה חלקי בלבד ונוגע רק לענייני הניהול הכספי, ואינו כולל הכשרה או סטנדרטים מקצועיים-טיפוליים הנדרשים מהאפטרופסים.<sup>315</sup>

מבקר המדינה חזר והתריע<sup>316</sup> על הפגיעה בזכויות החסויים ועל היעדר מענה מצד המדינה, עד כדי הפקרת החסויים, כלשונו.<sup>317</sup> אך הגם שחלפו למעלה מעשרים שנה מאז המלצותיו הראשונות

<sup>311</sup> ע"ע 10-209 ליבי וינברגר נ' אוניברסיטת בר אילן (פס"ד מיום 6.12.2012).

<sup>312</sup> סעיף 2 בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988 קובע בין היתר כי אסור למעביד להפלות בין עובדיו מחמת גילם.

<sup>313</sup> בג"ץ 9134/12 משה גביש ואח' נגד הכנסת. על העתירה: יובל יועז, עתירה לבג"ץ: לבטל את הסעיף המחייב עובדים לפרוש בגיל 67, גלובס, 19.12.2012.

<sup>314</sup> ישראל דורון, משפט צדק וזיקנה (מהדורה שנייה), אשל, 2010, בעמ' 17-34.

<sup>315</sup> על ההליך למינוי אפטרופוס ועל הפגמים והליקויים בהכשרת אפטרופסים ובפיקוח עליהם ראו: בג"ץ 2857/13.

<sup>316</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 41' לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, מאי 1991, בעמ' 363 ואילך; דוח שנתי 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, מאי 2004, בעמ' 657 ואילך; דוח שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, מאי 2012, בעמ' 815-851.

בעניין, הפיקוח עדיין אינו ראוי, והפרת זכויותיהם של הזקנים החסויים לכבוד ולחירות נותרה ללא מענה. עתירה שהגישה עמותת המשפט בשירות הזיקנה באפריל 2013 בדרישה להקים מסגרת הכשרה, לקבוע אמות מידה מקצועיות וליצור מנגנון פיקוח מקיף בכל הקשור להגנה על חסויים, תלויה ועומדת בבג"ץ.<sup>318</sup>

## עיגון זכויות האדם של הזקנים

חוק האזרחים הוותיקים, שמסדיר את זכויותיהם של הזקנים והזקנות בישראל, מעניק להם בעיקר הטבות והנחות – ולא זכויות אדם. סטודנטים בקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן,<sup>319</sup> בשיתוף עם עמותת המשפט בשירות הזיקנה, בחרו לפעול לאכיפתו של החוק, ובין היתר למינויו של יועץ לענייני זיקנה. כמו כן הם מבקשים להרחיב את החוק, כך שיעגן זכויות אדם בסיסיות לזקנים, לרבות הזכות לשוויון, לאוטונומיה אישית ולקבלת מענה לצורכיהם המיוחדים, ובין היתר לחייב מינוי של נציב זכויות אזרחים ותיקים. הקליניקה והעמותה ניסחו הצעה לתיקון החוק, והן פועלות לקידומה במשרד לאזרחים ותיקים, במטרה להביאה לאחר מכן לשולחן הכנסת.

בהיבט הבינלאומי של זכויות האדם קבוצת הזקנים נותרה מאחור. בשונה מקבוצות אחרות, עדיין אין כל מסמך בינלאומי המצהיר על זכויות הזקנים, או גוף המתייחס לכך. בשנים האחרונות חברה קהילה של ארגונים לזכויות זקנים מרחבי העולם לקואליציה במסגרת האו"ם, והיא פועלת לקידום אמנה בנושא. בשנתיים האחרונות התקיימו שני דיונים באו"ם, בהשתתפות נציגות ישראלית מעמותת המשפט בשירות הזיקנה, והמהלך הבינלאומי ממשיך להתקדם.<sup>320</sup> מדינת ישראל טרם הביעה את תמיכתה הרשמית בנושא, ויש לקוות כי בעתיד תצטרף למדינות התומכות והמובילות מהלך חשוב זה.

<sup>317</sup> "מצב שבו משרד הרווחה ממליץ לביהמ"ש על מינוי אפוטרופסים לחסויים והאפ"כ [האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים] מפקח חלקית בלבד על האפוטרופסים אינו תקין והוא בבחינת כר פורה לגורמים המבקשים לנצל חסויים ורכושם, תוך הפקרתם על ידי המדינה". מבקר המדינה, **דוח שנתי 62**, ה"ש 316 לעיל, בעמ' 818.

<sup>318</sup> בג"ץ 2857/13 עמותת המשפט בשירות הזיקנה נגד אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, ה"ש 315 לעיל.

<sup>319</sup> על הקליניקה ופעילותה: <http://www.clb.ac.il/law/humanrights/change>

<sup>320</sup> על פעילות הקואליציה וסיכום הדיונים באתר האו"ם:

[Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons.](http://www.elderlaw.org.il/files/file_4570.pdf)

ראו גם מסמך מטעם קואליציית הארגונים, באתר עמותת המשפט בשירות הזיקנה:

**Protecting the rights of older people: 10 reasons why we need to act.**  
[http://www.elderlaw.org.il/files/file\\_4570.pdf](http://www.elderlaw.org.il/files/file_4570.pdf)