

מנגנונים להגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות החיים במסגרות דיור ובמוסדות

נייר מדיניות
2014



בזכות, המרכז לזכויות אדם
של אנשים עם מוגבלות, עמותה
מיסודה של האגודה לזכויות האזרח בישראל

בזכות!

מנגנונים להגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות החיים במסגרות דיור ובמוסדות

**נייר מדיניות
2014**

מחקר וכתובה: הילה רימון-גרינשפן

פברואר 2014, ירושלים

רימון-גרינשפן, ה. (פברואר, 2014).
מנגנונים להבטחה על אנשים עם מוגבלות החיים במסגרות דיור ובמוסדות.
בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות, ירושלים.

Rimon-Greenspan, H. (February, 2014).
Mechanisms for the Protection of People with Disabilities in Housing and Institutions.
Bizchut - The Human Rights Center for People with Disabilities, Jerusalem

פרסום זה ממומן על ידי האיחוד האירופי
העמדות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדת האיחוד האירופי

המחקר בוצע גם הודות לתמיכתה של קרן סמואל סבה

בזכות!
בזכות, המרכז לזכויות אדם
של אנשים עם מוגבלויות, עמותה
מיסודה של האגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' כנפי נשרים 3, ירושלים 9546406
טל' 02-6521308, פקס 02-6221283
e-mail: office@bizchut.org.il
www.bizchut.org.il

بزخوت - مركز حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة.
هاتف: ٠٢-٦٥٢١٣٠٨, فاكس: ٠٢-٦٢٢١٢٨٣

עיצוב ועריכה גרפית: יעל בוברמן

תוכן העניינים

5	תקציר
7	1. הגדרת הבעיה: פגיעותם של אנשים עם מוגבלות במוסדות
7	מצב זכויות אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות בישראל
9	עצמאות הפיקוח וליקויים באכיפה
9	פיקוח
10	אכיפה
10	ביקורת חיצונית: ארגוני חברה אזרחית
12	2. אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות: הכרה בפגיעות, הכרה בזכויות והחובה להגן מפני ניצול ופגיעה
13	3. מנגנוני הגנה והבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות במוסדות: דוגמאות מהעולם
15	4. מנגנוני ניטור, חקירה וקבלת תלונות בישראל
15	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
15	נציבות תלונות הציבור (אומבודסמן) במשרד מבקר המדינה
16	פקידי סעד
16	מנגנוני פיקוח על מוסדות של המשרדים נותני השירותים
16	אחריות משרד הבריאות לפיקוח ולרישוי מוסדות
17	אחריות משרד הבריאות לפיקוח על בתי חולים פסיכיאטריים
17	אחריות משרד הרווחה לפיקוח ולרישוי מוסדות
18	מוסד המבקרים הרשמיים
20	5. המודל המוצע: מנגנון ממשלתי וחץ ממשלתי לניטור, אכיפה והגנה על זכויות אדם
20	מנגנון ממשלתי: הקמת 'אומבודסמן' לזכויות אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור ובמוסדות
20	מהו מוסד האומבודסמן
21	עקרונות והנחות יסוד למנגנון הממשלתי המוצע
22	תפקידים וסמכויות
23	מנגנון חץ ממשלתי: חברה אזרחית
25	סיכום
26	הערות שוליים

תקציר

הזכות להיות חופשי ומוגן מפגיעה, ניצול ואלימות היא זכות אבסולוטית אשר מוכרת ככזו מעליית תנועת זכויות האדם העולמית בשנות ה-50 של המאה העשרים. פגיעותם הרבה של אנשים עם מוגבלויות במוסדות סגורים וחיפיתם המוגברת במסגרות אלו להתעללות, אלימות, ניצול, הזנחה ויחס משפיל, מוכרת כבעייה מהותית ומערכתית במדינות רבות בעולם. אנשים עם מוגבלות אשר נמצאים במוסדות סגורים, מחלקות פסיכיאטריות, ומחלקות אשפוז כרוניות בבתי חולים, נשללת חירותם הלכה למעשה והם חשופים להתעללות ופגיעה אשר פעמים רבות מתרחשות ללא ידיעה וללא נשיאת מחיר בעוונם. הכרה זו קיבלה חיזוק מאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הכוללת דרישה להקמת מנגנונים עצמאיים למניעת הפרת זכויות, הגנה, ניטור, פיקוח, ונקיטת אמצעים בגין ההפרה.

גם בישראל אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות חשופים לא אחת לחווית הזנחה, ניצול והפרת זכויות: מפגיעה בפרטיותם ועד לפגיעה מילולית, פיזית ומינית מכוונת. מנהל לא תקין, העדר שקיפות של המתרחש בין כותלי המוסד, תנאי מחייה לא ראויים, חשש לפגיעה מנותני שירותים או מגורמים מטפלים שיש בינם לבין האדם יחסי תלות או מרות, או אי הספקת שירותים למרות הזכאות להם, גם הם חלק ממצייאות חייהם של אנשים עם מוגבלות. ולראיה, בשנים האחרונות אנו נחשפים שוב ושוב לפרשיות חמורות של הזנחה, טיפול לקוי, ואף פגיעה מכוונת בדיירים, כגון: מקרה מוסד אילנית, בי"ח איתנים, בי"ח נווה יעקב, בי"ח אלישע ועוד. על פי המשפט הבינלאומי והמשפט הישראלי, **מעשים אלו פורצים את גבולות המושג 'כבוד האדם'** ומצביעים על **בעיה מערכתית, עמוקה ודחופה**. פרשיות אלו מצביעות על כך שמערכות הפיקוח והאכיפה הפנימיות של המשרדים נותני השירותים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הן הכרחיות אך לא מספיקות.

נוכח האמור לעיל והחובה להגן ולהבטיח זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלות, ברוח אמנת האו"ם, חוק השוויון וסטנדרטים אוניברסאליים וישראלים של שמירה על זכויות אדם קורא ארגון בזכות לפעולה בשני אפיקים מרכזיים: (1) הסמכת 'אומבודסמן' ממשלתי שיתמחה בהגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות החיים במוסדות ובמסגרות דיור מוגנות בישראל ובהבטחתן. לגוף האומבודסמן יהיו נתונות סמכויות קבלת תלונות, ביצוע חקירה ובדיקה יזומה, ביקורת, ואכיפה. בתוך כך יהיו נתונות לאומבודסמן סמכויות הנוגעות לגישה למידע, בחינת מדיניות ממשלתית ופרסום הנחיות בכל הנוגע להבטחת זכויות אדם במסגרות אלו. האומבודסמן יבצע הכשרה והסברה לדיירים, בני משפחה ואנשי מקצוע, יפרסם דו"חות שנתיים וינהל מאגר מידע בנושאים בתחום סמכותו; (2) פיתוח מנגנון המבוסס על חברה אזרחית וגורמים חיצוניים לממשלה שיעסוק בניטור של הפרת זכויות אדם המתרחשת במסגרות סגורות ובהתראה עליהן.

בתפקידיה וסמכויותיה כאומבודסמן, מוצע שנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים תפעל כגוף בלתי תלוי לקידום, ניטור ואכיפה של זכויות אדם של אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור ובמוסדות. הנציבות תהיה בעלת סמכויות ביקורת, סמכויות בירור וחקירת תלונות פרטניות ותקדם שקיפות ציבורית ותפעל להעלאת רמת השירותים הניתנים. הנציבות תמשיך לעסוק גם בקידום זכויות, הסברה והכשרה בקרב אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם, אנשי מקצוע והציבור הרחב בתחומים אלו.

בד בבד יש לעגן בחקיקה את זכותם וסמכותם של ארגוני זכויות אדם להיכנס למסגרות דיור ללא הפרעה, לבצע ביקורות, ולקבל מידע אשר יסייע להם לנטר זכויות אדם במוסדות. ברוח סעיף 33 לאמנת האו"ם, המחייב שיתוף של ארגוני זכויות וארגוני אנשים עם מוגבלות ביישום וקידום האמנה, מוצע שתעוגן סמכותם של ארגוני חברה אזרחית בתחום זכויות אנשים עם מוגבלות לבצע ביקורות במסגרות דיור ובמוסדות ולקבל תלונות מדיירי מסגרות דיור אלו.

1. הגדרת הבעיה: פגיעותם של אנשים עם מוגבלות במוסדות

הזכות להיות חופשי ומוגן מפגיעה, ניצול ואלימות היא זכות אבסולוטית¹ אשר מוכרת ככזו מעליית תנועת זכויות האדם העולמית בשנות ה-50.² פגיעותם הרבה של אנשים עם מוגבלויות במוסדות סגורים וחשיפתם המוגברת במסגרות אלו להתעללות, אלימות, ניצול, הזנחה ויחס משפיל, מוכרת כבעיה מהותית ומערכתית במדינות רבות בעולם. אנשים עם מוגבלות ברחבי העולם אשר נמצאים במוסדות סגורים, מחלקות פסיכיאטריות, ומחלקות אשפוז כרוניות בבתי חולים, נשללת חירותם הלכה למעשה והם חשופים להתעללות ופגיעה אשר פעמים רבות מתרחשים ללא ידיעה וללא נשיאת מחיר בעוונם³.⁴ מגמה זו קיבלה חיזוק מאמנות האו"ם הכוללות דרישה להקמת מנגנונים עצמאיים למניעת הפרת זכויות, הגנה ופיקוח עליהן, והתמודדות עם הפרתן⁵.⁶

המקרה אולי הידוע מכל של פגיעה באנשים עם מוגבלות הוא המקרה של Willowbrooke State School⁷ במדינת ניו-יורק, שהיה מוסד לילדים עם מוגבלות, במימון המדינה. תנאים פיזיים מחפירים, צפיפות יתר, הזנחה, ניסויים רפואיים שנערכו על הדיירים שגרו במוסד (ללא הסכמה), ומקרי התעללות רבים הביאו בסופו של דבר לתביעה ייצוגית נגד המוסד, לסגירתו ב-1987 ואף הביאו לחקיקתו של חוק פדראלי Civil Rights of Institutionalized Persons Act of 1980 אשר מטרתו להגן על זכויות אנשים במסגרות אשר בהן נשללת מהם חירותם באמצעות בקרה, פיקוח וקבלת תלונות אשר הם חיצוניים למשרדים נותני השירותים וממוקמים במשרד המשפטים האמריקאי⁸.

פגיעה, הזנחה והתעללות במוסדות אינם נחלת העבר. במאי 2011 נחשף באמצעי התקשורת הבריטיים מקרה בית החולים הפרטי Winterbourne View Hospital, אשר שהו בו אנשים עם מוגבלות שכלית ואוטיזם. בתחקיר ודו"ח מקיף על המקרה שפרסם משרד הבריאות האנגלי נמצא כי בבית חולים זה נעברו עבירות פליליות: החל מהזנחה של הטיפול הרפואי והדנטלי בדיירים, שימוש מוגזם ולא מוצדק באמצעי בידוד וקשירה, ועד פגיעה פיזית מכוונת בדיירים ששהו שם. בעקבות חשיפת המקרה וחקירת המשטרה, בית החולים נסגר, וכל 11 אנשי הצוות שנחשדו בעבירות, הועמדו למשפט, הודו באשמה ונשפטו לעונשים שונים⁹, ובנוסף משרד הבריאות האנגלי ערך בדק בית בכלל המוסדות הפסיכיאטריים הפרטיים ברחבי המדינה.

ב-2007, בעקבות תלונות של שלושה מדיירי המוסד, פתח האומבוסדמן של מינסוטה לאנשים עם מוגבלות נפשית ושכלית בחקירה מקיפה שארכה כשנה על דרכי התנהלותו של מוסד 'מגורים טיפוליים' ממשלתי The Minnesota Extended Treatment Options לאנשים עם מוגבלות התפתחותית. תחקיר האומבוסדמן מצא כי היה שימוש מוגזם, לא מוצדק ורחב היקף בקשירות, ונעשה שימוש באמצעי כבילה לא חוקיים אשר הגיע לכדי הפרות ברות של זכויות האזרח והאדם של דיירי המוסד. חקירה וממצאים אלו הובילו בסופו של דבר לתביעה ייצוגית של דיירים ודיירים לשעבר נגד מוסד זה.

מצב זכויות אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות בישראל

כמו במקומות אחרים בעולם, אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות בישראל חשופים גם הם לא אחת לחווית הזנחה, ניצול והפרת זכויות: מפגיעה בפרטיותם, תנאי מחייה לא ראויים ועד לפגיעה מילולית, פיזית ומינית מכוונת.

ב-2006, באחת מהפרשיות החמורות בתולדות מערכת הבריאות בישראל, הוחלט להגיש כתבי אישום חמורים נגד ראשי בית החולים הפסיכיאטרי "איתנים" שליד ירושלים בגין התעללות ממושכת בחוסים עם אוטיזם שהיו מאושפזים בבית החולים בשנים 2001-2004. מהחקירה עלה, כי עובדים במחלקה התעללו פיזית ונפשית בחוסים חסרי ישע, והטילו עליהם סנקציות קיצוניות. כתב האישום כלל התעללות בחסרי ישע, הפרת חובת דיווח, שימוש

פסול באמצעי כפייה, תקיפת חסרי ישע וגרימת חבלה חמורה ב-13 פרשות שונות¹⁰. במסגרת ההליך הפלילי הורשעו אנשי צוות זוט ובכיר¹¹. בעקבות הפרשה ביצע משרד הבריאות מספר שינויים במחלקה: אנשי הצוות והנהלה הוחלפו, היא הועברה למבנה חדש יותר, וחלקם של הדיירים שסבלו התעללות הועבר למסגרות אחרות, ואילו חלקם ממשיך להתגורר במחלקה זו עד היום.

ב-2011 עתר ארגון בזכות לבג"ץ נגד משרד הבריאות, משרד הרווחה ו"אילנית - מרכז לשיקום בע"מ", חברה בע"מ בטענה שדיירי מוסד אילנית (מוסד בבעלות פרטית) סובלים מאלימות קשה, התעללות, הזנחה והשפלה יומיומית ומתנאי מחייה מחפירים ומשפילים. מצבור עדויות וראיות שנאספו במהלך שנים מארגוני סגור, בני משפחה, אנשי תקשורת, מטפלים ואישי ציבור על אודות המתרחש בין כותלי מוסד זה, במכלול ביתניו, בקרב אנשי צוות שונים, ובמהלך תקופות רבות - צייר תמונה מתמשכת, עקבית וסיסטמית של הפרת זכויות יסודיות של אנשים עם מוגבלות: אלימות פיזית ומילולית, התעללות, השפלה, הזנחה, התעמרות, ביזוי, הפחדה והשתקה, של וכלפי דיירי המוסד מידיהם של מטפלים ומדריכים. בתיק פלילי שהתנהל במקביל כנגד שתי מדריכות שעבדו במקום באותן שנים, הן הורשעו בגרימת מעשה סדום, גרימת מעשים מגונים והתעללות נפשית ומינית בחסרי ישע על ידי האחראי להם ונדונו למאסר ומאסר על תנאי¹².

העתירה לבג"צ נדחתה, אולם משרד הרווחה והשירותים החברתיים דאג, לאחר חשיפת התלונות החמורות בבית המשפט ובתקשורת, לשינוי פרסונלי וארגוני בניהול המקום, והביא בכך לשיפור איכות החיים של הדיירים, ואילו בהוראת מנכ"ל משרד הבריאות הוחלט לאחרונה לסגור את מחלקת האשפוז הפסיכיאטרית שהיתה במוסד.

באוקטובר 2012, בעקבות תלונות של דיירים, בני משפחה ואנשי מקצוע, בדבר התעללות ואלימות מצד הצוות, יחס משפיל, תנאי מחייה קשים והזנחה פושעת ולאחר חקירה משטרתית מאומצת, פשטה משטרת פתח-תקווה על בית החולים הפסיכיאטרי הפרטי נווה יעקב וביצעה גל מעצרים נרחב של אנשי הצוות במקום. עד לסגירתו, התגוררו בנווה יעקב לאורך שנים כ-150 אנשים המתמודדים עם מגבלה נפשית, בחלקם אנשים עם אבחנה כפולה. בדו"ח התחקיר של משרד הבריאות על המקרה עלה שכבר מ-2010 החלו להצטבר עדויות על ליקויים בתחומים שונים ובעיקר בתחומי הטיפול הפסיכיאטרי (למשל שימוש שלא על פי הנהלים באמצעי קשירה ובידוד), הטיפול הסייעודי, הטיפול השיקומי, הטיפול הסוציאלי, בתקורות כוח האדם המקצועי, ובתנאי האשפוז¹³. כתוצאה ממעצרי המשטרה החליט משרד הבריאות לסגור לאלתר את נווה יעקב ולהעביר את דייריו למסגרות אחרות, חלקם לדיור בקהילה.

באוקטובר 2013 נחשפה עוד פרשת התעללות מזעזעת בבית החולים אלישע בחיפה ומעשי אלימות ממושכים בצעירה המאושפזת במקום במצב של חוסר הכרה מתמשך. כתבי אישום הוגשו כנגד ארבעה אנשי צוות וכתב אישום נוסף הוגש נגד איש צוות אשר הואשם בהתעללות בקשישה אשר היתה מאושפזת באותו החדר¹⁴.

מקרים אלו שארעו בשנים האחרונות זכו לחשיפה ציבורית. כולנו עדים אחת למספר חודשים לחשיפה של עוד מחבלים ומעשים שאירעו בין כותלי מוסדות או הוסטלים בישראל בהם הפורו זכויות בסיסיות של דיירים במקום, ואלו הם רק המקרים שנחשפים ושמגיעים דרך התקשורת אל העין הציבורית.

כך גם תנאים פיזיים קשים אשר נמצאו במוסדות בישראל מהווים פגיעה בזכויות בסיסיות של הדיירים¹⁵ וכבר עמד מבקר המדינה, במספר דו"חות בשנים האחרונות¹⁶ על מצבם הפיזי הירוד והמוזנח של בתי החולים הפסיכיאטריים, על המחסור בכוח אדם מקצועי-רפואי ואחר, ואשר כך גם בבתי החולים הכלליים שבהם מחלקות פסיכיאטריות לילדים ולמתבגרים. יתרה מכך, לפי בדיקת מבקר המדינה, העומס על כוח האדם הקיים רק גובר והולך¹⁷. עוד מצא מבקר המדינה כי ישנו עדיין שימוש במבנים ישנים שאינם עומדים בדרישות משרד הבריאות למחלקות אשפוז ומחלקות מודרניות. מהביקורת עולה כי רבות ממחלקות האשפוז והיחידות בבתי החולים הכלליים, **הפסיכיאטריים והגריאטריים הממשלתיים פועלות בבניינים ישנים, רעועים ומסוכנים, שתשתיותיהם רעועות וכאמור מבחינות רבות הן אינן עומדות בדרישות משרד הבריאות ממחלקות ויחידות מודרניות**¹⁸. עוד נמצא כי גם חלק מהמרפאות לבריאות הנפש בקהילה אינן נמצאות במבנים ראויים; וכי שורת צפיפות רבה במחלקות אשפוז רבות, ובעיקר במחלקות הפנימיות¹⁹ (למשל, במרכז הרפואי הממשלתי ע"ש הלל יפה בחדרה המחלקה לאשפוז פסיכיאטרי וכן המרפאה לבריאות הנפש למבוגרים עדיין פועלות **בצריפים משנת 1957**)²⁰.

לסיכום, מלבד תנאים פיזיים לוקים בחסר, מחסור בכוח אדם בכלל, ובפרט בכוח אדם מקצועי ומיומן, עולה בשנים האחרונות תמונה ברורה של הפרת זכויות אדם של אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות - מקרי הזנחה, פגיעה בפרטיות, יחס משפיל, שימוש יתר ושלא בנהלים בקשירות ובידוד, ואף אלימות פיזית ומינית. **מעשים אלו פורצים את גבולות המושג 'כבוד האדם'**²¹.

בהקשר הקונקרטי של כבוד האדם של אדם עם מוגבלות החי במוסד, קבע בית המשפט העליון כך:

"זכותו של חוסה לקבל טיפול ראוי במעון, ניתן לראותה שלא בקושי יתר כנגזרת מכבוד האדם. זכותו היא אפוא זכות יסוד ולמצער זכות היא הקרובה במאוד להיותה זכות יסוד. ועל זכות זו כבר נאמר כי "ככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשויות בהגשמה מיידיית שלהם, גם אם הדבר כרוך בשינוי מבנה התקציב" (בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נו(5) 834, 849, מפי השופטת דורנר). ברי גם למשיב - שכדי לטפל בחוסים ולדאוג למחסורם כראוי שומה עליו להבטיח טיפול ראוי בחוסים בכל מעון ומעון (בג"ץ 5631/01 אקים ישראל - אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל (ע"ר) נ' שר העבודה והרווחה, נח (1) 936).

עצמאות הפיקוח וליקויים באכיפה

פרשיות ההזנחה וההתעללות שהתגלו במהלך השנים האחרונות מלמדות שאף על פי שמשרדי הממשלה האחראיים ידעו, ערכו פיקוח, ונקטו בצעדים מנהליים שונים, התוצאות הגיעו מאוחר מידי. ניתוח נקודות התורפה מגלה את הקשיים הבאים: ראשית, מנגנוני הבקרה והפיקוח אינם נגישים בדרך כלל למשפחות ולדיירי המוסדות. בעוד שלדיירים עצמם אין קשר ישיר ויומיומי עם גורמי הפיקוח, המקובל הוא שגורמי הפיקוח עובדים ישירות עם הנהלת המוסד. שנית, הדיירים ובני המשפחות חוששים להתלונן פן יבולע להם. מנגנוני הפיקוח והבקרה אינם מאפשרים את האנונימיות הנחוצה לאנשים והתוצאה היא שלא תמיד יש להם אמון במנגנון הפיקוח. ושלישית, המשרד הממשלתי הוא בעל שני כובעים: מחד הוא אחראי למתן השירות מול האזרח ומאידך הוא גם הרגולטור. מצב זה מביא לאינטרסים שונים ולעיתים נוגדים. כך למשל, בין המשרד האחראי לבין הגורמים המפעילים את מסגרות הדיור והמוסדות קיימים יחסי תלות. הוסף על כך את מגמת הפרטת השיירות החברתיים וריבוי המוסדות בבעלות פרטית, בנוסף לשקיפות ציבורית מועטה בתוך מוסדות אלה, חולשתם של בני משפחה ושל הדיירים, וטיב יחסי הכוחות שבין הגורמים הממשלתיים ונותני השירותים, כל זאת מובילים למצב שיש בו פוטנציאל מובנה להפרת זכויות שאינה נחשפת ציבורית.

פיקוח

בנייר מחקר אשר כתב מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון דחוף בדצמבר 2013 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ואשר כותרתו היתה "תלונות אלימות והזנחה כלפי חוסים במוסדות פסיכיאטריים שלרוב אין מגיעות להכרעה בבתי משפט, זאת מבלי שישנו הסבר מניח את הדעת", עמד הממ"מ על העובדה שאין בידי משרד הבריאות ולא בידי גורמי האכיפה בישראל נתונים על היקף מקרי האלימות כלפי מאושפזים במוסדות בריאות הנפש²², ומן הסתם אין גורמים אלו יכולים לספק נתונים מפורטים על-פי פילוחים שונים בהקשר זה, החל ממקום הפגיעה וכלה בסטטוס של תיק החקירה. בעת איסוף הנתונים, נמסר לממ"מ כי למשרד הבריאות ידוע על חמש תלונות בלבד שהוגשו למשטרה על אלימות או פגיעה מינית בארבע השנים האחרונות ותלונה נוספת בגין מרמה וקבלת שוחד. המיעוט בנתונים על היקף התופעה הן במשרד הבריאות והן בגורמי האכיפה מעיד יותר מכל על כך שתופעת הפגיעה באנשים עם מוגבלות במוסדות אינה זוכה להתייחסות נאותה, מעמיקה, רצינית ומיידיית.

במוסד נווה יעקב מפקחי משרד הבריאות ביצעו ביקורות תכופות²³, אולם כפי שעולה מדו"ח התחקיר של משרד הבריאות על אירוע נווה יעקב, למרות תכיפות ביצוע הביקורות על ידי המשרד במקום התעוררו בעיות בסוג הפיקוח. על פי הדו"ח, חלק מהבקורות לא שמרו על סטנדרט מקצועי רצוי וראוי בדיווחיהן ויש חשש שהושפעו משיקולים מערכתיים אשר באו על חשבון שיקולי טובת הדיירים במוסד. לכל אורך השנתיים שקדמו לסגירת המוסד, לא הובאה חומרת הממצאים באופן מלא להנהלת המשרד, לא דרך המחוז (היבטים מנהליים) ולא דרך האגף לבריאות הנפש (היבטים מקצועיים). בנוסף, חסרה היתה בקרה בתחום העבודה הסוציאלית: לא נבדקו כלל נושאים הכלולים תיעוד ורישום של הקשר עם המשפחות והאפטרופוסים, נוהלי טיפול באלימות, בקרה על עבודת הועדה לפניית הציבור,

מצבת כוח האדם של העובדים הסוציאליים והדרכתם ועוד. בנוסף, נמצא כי חסרים למערך הבקרה הקיים של משרד הבריאות הכלים לזהות מקרי אלימות, ללא שיתוף פעולה של המוסד המבוקר. כשלים נוספים שהדו"ח הצביע עליהם כוללים את העובדה שהבקורות שבוצעו בנווה יעקב לא עסקו די בסוגיות של איכות הטיפול וכן גם לא בדקו את הטיפול הרפואי והסיעודי 'הכללי' אלא התרכזו בטיפול הפסיכיאטרי. כתוצאה מכך, ליקויים בטיפול הרפואי נמצאו רק לאחר כניסת צוותי משרד הבריאות לטיפול במאושפזים לאחר פשיטת המשטרה על בית החולים ומעצר מספר גדול של אנשי צוות²⁴.

על מגבלות הפיקוח של משרדו בעקבות פרשת נווה יעקב, העיד פרופ' רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות, בראיון לתקשורת בעקבות חשיפת המקרה: "מה שקרה בנווה יעקב מראה את הקושי שלנו כמשרד לבצע פיקוח ובקרה על המוסדות הללו. זה קושי אובייקטיבי, כי לבקר שמגיע לשם יש הבנה רפואית, מקצועית, אבל אין לו הכשרה או יכולת לבחון סיטואציות מבחינה פלילית. הוא לא מוכשר לגלות הפחדה ואיומים וחוסים שאימו עליהם לא לדבר - זה לא תפקידו. זה מראה שבנקודה הזו יש אפקטיביות נמוכה לשיטת הפיקוח הנוכחית"²⁵.

אכיפה

פרשיות ההזנחה וההתעללות שנתגלו במוסדות בישראל בשנים האחרונות הוכיחו גם שבנוסף לסוג הפיקוח, תכיפותו ואיכותו, לעיתים קושי טמון דווקא באכיפת ממצאי הפיקוח.

בדו"ח תחקיר נווה יעקב נמצא כשל באכיפת ממצאי בקורות וליקויי בקורות קשים וחוזרים לא לוו בהפעלת כלי משמעת וכלי אכיפה משמעותיים על המפעיל (למשל, קנסות כספיים, סנקציות והתניות על תשלום למוסד או המשך התקשרות). פרשת אילנית הוכיחה את הקושי שעומד בפני משרד ממשלתי, במקרה זה משרד הרווחה והשירותים החברתיים, גם כאשר הוא מחליט לפעול לפי סמכותו ולהפסיק התקשרות עם מפעיל. הבירוקרטיה הנוקשה, שמטרתה להבטיח את זכויות מפעיל שמתקשר עם המדינה, האינטרס הכלכלי העצום של המפעיל להבטיח את מטה לחמו, והלחצים הציבוריים שמופעלים אגב כך על המשרד, בין היתר מצד הדיירים ובני משפחות שחשים חוסר בטחון יסודי, מקשים גם על המשרד הממשלתי המחוייב ביותר²⁶.

תהיות דומות בנושא כשלים בפיקוח על מוסדות וכשלים באכיפה בעקבות ממצאי בקורות עלו גם בשאלתה בכנסת בהקשר של פרשת אילנית. "אני פגשתי כמה מפקחים שלכם, של משרד הרווחה, שאומרים לי: אנחנו כותבים דוחות ושום דבר לא משתנה. אז אני באמת רוצה לשאול: האם אנחנו צריכים לפקח על המפקחים? או לפקח, לראות מה עושים עם אותו דוח של המפקח? כי אם מפקח מדבר, והוא עובד שלכם, ואחר כך הוא בא ומוצא את אותה מציאות - זאת אומרת שמהו לא נעשה עם הדוח שלו. יכול להיות שהתקשורת היא כלב השמירה של המדינה שלנו וללא אותם עיתונאים או ללא אותם פעילים לזכויות אדם לא נדע מה קורה שם, והמסכנים האלו, לא יהיה להם פה של מי שידבר. שלא לדבר על המשפחות, שהיום מצרים את צעדיהן והן לא יכולות לבקר את הילדים שלהן" (ח"כ אורלי לוי אבקסיס, מליאת הכנסת, שאלתה דחופה לשר הרווחה והשירותים החברתיים דאז יצחק הרצוג בעקבות חשיפת מקרה מוסד אילנית, יום ד', 13.10.10).

ביקורת חיצונית: ארגוני חברה אזרחית

בישראל כשבעים מוסדות לאנשים עם מוגבלויות. לאורך השנים ארגון 'בזכות' ביקר כמעט בכלם לשם ניטור זכויות דיירי המוסדות. בחלקם ביקר ביקורי פתע, בחלקם תואם הביקור מראש ובחלקם כהזמנה מדייר. בשנים 2008-2013 ביקר ארגון 'בזכות' בכ-20 מוסדות. בכמחצית מהם ביקורי פתע, כרבע ביקורים מתואמים ועוד כרבע בהזמנת דייר או בן משפחתו. בחלק מהמוסדות התקיים יותר מביקור אחד. אולם ראוי לציין שבחלק מהמוסדות נמנעה מארגון בזכות הרשות להכנס לתחומי המוסד.

לביקורים אלו חשיבות רבה בניטור זכויות דיירי מוסדות הן בשל העובדה שישנו גורם חיצוני למספקי השירותים אשר עורך ביקורת על המוסד והן בשל המומחיות הייחודית של ארגון זכויות, כארגון בזכות למשל, ויכולתו לזהות מקרי אלימות או פגיעה שונים בדיירים.

בנוסף, חלק מביקורי ארגון בזכות במוסדות בוצעו בעקבות תלונות שהתקבלו אצלו על התנהלות מוסד זה או אחר.

במוסד נווה יעקב, למשל, ביקר ארגון בזכות מספר פעמים בשנתיים שקדמו לפשיטת המשטרה על המקום וסגירתו לאלתה. דו"ח התחקיר על מקרה נווה יעקב אף קבע כי למרות תלונות חוזרות ונשנות שהתקבלו כבר מ-2010, רק ביקורו של ארגון בזכות במקום במאי 2011 הביא להאצת והידוק הפיקוח על המוסד²⁷. עם זאת, לביקורי הפתע חשיבות מכרעת ביכולת לזהות טיפול לקוי, הזנחה ותנאים פיזיים לא הולמים במוסדות. כך למשל מצא ארגון בזכות במהלך ביקוריו השונים במוסדות, דיירים אשר שהו בבידוד במשך שעות ארוכות וחורגות מהנהלים (ומהבטיחות), אמצעי קשירה אשר חרגו גם הם מהנהלים (למשל כסאות קשירה), דיירים אשר נמצאו במשך שעות כפותים, דיירים אשר כסא הגלגלים שלהם נקשר ומנע מהם בפועל לנוע, ועוד.

למרות החשיבות שבניטור זכויות במוסדות של ארגוני חברה אזרחית, בעקבות מכתבי הביקורת ששלח ארגון בזכות למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים לאחר ביקוריו במוסד אילנית וממצאיו בביקורים אלו, אסר האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים על ארגון בזכות לבקר ביקורי פתע במוסדותיו. מדיניות מגבילה זו עדיין שרירה וקיימת ופוגעת ביכולת הארגון לנטר מוסדות ולהבטיח כי זכויותיהם של דייריהם מוגנות ומובטחות.

2. אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות: הכרה בפגיעות, הכרה בזכויות והחובה להגן מפני ניצול ופגיעה

פגיעותם של אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות סגורים קיבלה הכרה בקרב ארגוני חברה אזרחית לאומיים ובינלאומיים^{28 29 30} והן במסגרת אמנת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלויות (להלן - האמנה, או אמנת האו"ם)³¹ אשר מתייחסת במישרין לזכותם של אנשים עם מוגבלות להיות חופשיים מהתעללות והזנחה³². כבר בשנת 1991 אמצה האסיפה הכללית של האו"ם עקרונות להגנה על אנשים עם מוגבלות נפשית במסגרות בריאות הנפש ולשיפור שירותי בריאות הנפש³³. בעקבות זאת, ארגון הבריאות העולמי (WHO) פרסם ב-1996 הנחיות מפורטות אשר אמורות לעזור למדינות וגופי ניטור לעצב מדיניות מתאימה כדי לצמצם את הפגיעה באנשים במסגרות אשפוז אלה³⁴ וב-2005 פרסם מדריך לבריאות הנפש, זכויות אדם וחקיקה³⁵ המכיר גם הוא בצורך לפקח באורח קבע על מתקנים ומוסדות לבריאות הנפש בכדי להגן על זכויותיהם של הדיירים. גם נציב האו"ם המיוחד לשעבר לנושא עינויים הכיר בדו"ח מיוחד שהוציא בשנת 2008 בכך שאנשים עם מוגבלות במוסדות פסיכיאטריים או במוסדות של שירותי הרווחה הינם לעיתים קרובות חשופים לעינויים או ליחס לא הולם בשל התנאים במוסדות אלו, היחס הניתן בהם, ואלימות ואפליה הקיימים בהם לעיתים³⁶.

אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות נחתמה ב-2007 ואושרה על ידי מדינת ישראל בספטמבר 2012. ייחודה של אמנת האו"ם היא בכך שהיא נוסחה בשיתוף מלא של מדינות עם ארגוני חברה אזרחית של אנשים עם מוגבלות. בנוסף, זהו מסמך זכויות אדם הכולל את כל תחומי החיים: בריאות, תעסוקה, תחבורה, דיור, חיי משפחה, הזכות להשתתף בבחירות, נגישות לצדק, חינוך, שיקום, ובטחון סוציאלי, ואשר בכך מציע גישה הוליסטית לזכויות כלכליות, חברתיות, תרבותיות, אזרחיות ופוליטיות. לא אחת נאמר על אמנת האו"ם שהיא הביאה לשינוי מהפכני עולמי בתפיסת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בחברה והיא מציעה הגדרות ברורות ומוחשיות לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות³⁷.

על אף שהאמנה משתרעת הרבה מעבר לזכויות ההגנתיות, בסעיף 15 היא מתייחסת במישרין לזכות להיות חופשיים מעינויים, ומיחס אכזרי, לא אנושי או משפיל ומעונש, וקובעת כי על המדינות מוטלת חובה אקטיבית לנקוט בכל האמצעים החוקיים, המנהליים והמשפטיים בכדי למנוע מאנשים עם מוגבלות, כשאר החברה, להיות נתונים ליחס כזה. עוד קבעה בסעיף 16 את זכותם של אנשים עם מוגבלות להיות חופשיים מניצול, אלימות או התעללות, ואת חובתן האקטיבית של מדינות לנקוט בכל האמצעים החוקיים, המנהליים, החברתיים, החינוכיים ושאר אמצעים בכדי להגן על אנשים עם מוגבלות הן בבית והן מחוצה לו מניצול, אלימות והתעללות. בכלל זה, על המדינה לספק סיוע ותמיכה וכן שירותי מידע והסברה לאנשים עם מוגבלות ובני משפחתם בכדי שאלו יוכלו להמנע ממקרים שכאלו, לזהותם ולהתלונן עליהם. האמנה קובעת במפורש בסעיף 16.3 שבכדי למנוע מקרים של ניצול מכל סוג שהוא, על המדינות החברות להבטיח שכל המתקנים והתוכניות אשר מעניקים שירותים לאנשים עם מוגבלות **מפוקחים באופן אפקטיבי על ידי גופים חיצוניים בעלי סמכויות**. סעיף 16.4 של האמנה קובע שעל המדינות להתקין חוקים ומדיניות אפקטיביים בכדי להבטיח שמקרים של ניצול, אלימות והתעללות באנשים עם מוגבלות יזוהו, ייחקרו ובמקרי הצורך גם יינקטו צעדים משפטיים כנגד החשודים בביצועם. האמנה גם מבקשת (סעיף 13) להבטיח את נגישותם הממשית של אנשים עם מוגבלות להליכי חקירה ולהליכים משפטיים. וסעיף 17 קובע את הזכות לשלמות הגוף והנפש של כל אדם עם מוגבלות.

3. מנגנוני הגנה והבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלויות במוסדות: דוגמאות מהעולם

הכרה בצורך להקמת **מנגנונים פורמאליים** לפיקוח, בקרה וקבלת תלונות הובילה מדינות שונות להקים **מנגנונים חיצוניים** למשרדים המקצועיים האחראיים על מוסדות, שתפקידם הייעודי הוא ניטור ובקרה של תנאי החיים במוסדות, חקירה וקבלת תלונות בנוגע להפרת זכויות אנשים עם מוגבלויות. סקר שנערך עבור הוועדה המתאמת הבינלאומית של נציבויות זכויות אדם (ICC) מצא שמדינות מסוימות כרכו בין מנגנונים אלו לבין חובתן מכוח סעיף 33 לאמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות לנטר (monitor) ברמה הפנים-מדינתית אחר יישום האמנה והחובה המפורשת לייחד מנגנון עצמאי בלעדי ליישום האמנה לפי סעיף 33.2³⁸. חלק ייעדו את נציבויות זכויות האדם שלהם לתפקיד זה³⁹, ומדינות אחרות⁴⁰ ייעדו את התפקיד לגופי ניטור זכויות אדם כלליים, כגון גופי האומבדוסמן הכללי (ראו פרק 5 להסבר נרחב על מהו גוף אומבדוסמן).

מנגנון סינגור - בנוסף למודלים שהחכרו לעיל קיים גם המודל האמריקאי. נקודת המוצא שם אינה מנגנון בקרה ויישום של האמנה, שכן זו לא אושרה על ידי ארה"ב, אלא הבטחת זכויותיהם של אנשים במוסדות, מתוך הכרה בפוטנציאל הפגיעה האינהרנטי המוגבר בהם. מודל זה קבע בכמה דברי חקיקה פדראליים את חובת המדינות להקים מנגנוני ניטור וסינגור של אנשים עם מוגבלויות הדרים במוסדות, בין אם מנגנונים ממשלתיים ובין אם מתוך החברה האזרחית, שהמנדט שלהם הוא לחקור את המתרחש במוסדות במטרה למנוע הזנחה והתעללות וכדי לקדם שמירת זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלויות ובכל מסגרות הזיור הקיימות - קטנות וגדולות, ממשלתיות או פרטיות, סגורות או בקהילה⁴¹. בתוך כך נתונות להם סמכויות ביקור, בדיקה וביצוע חקירות במוסדות וסמכויות לנקוט בצעדים שונים⁴². ברוב המדינות ממלאים פונקציה זו ארגוני זכויות מהחברה האזרחית.

למשל Disability Rights California הוא ארגון חברה אזרחית אשר הוקם עוד ב-1978 בכדי לתפקד כמנגנון הסינגור המדינתי (Protection and Advocacy Agency). ב-2009, בעקבות תלונות שקיבל על התנהלותו של ספק פרטי של שירותי מגורים מוסדיים לקשישים עם מוגבלויות אשר טענו שהשירותים ניתנים בלולים לשעבר שהוסבו למגורים, ועדיין היו מגודרים בגדרות תל, הארוחות ניתנו בחוץ בכל מזג אוויר, ומתקני ההיגיינה האישית היו פרימיטיביים, פתח הארגון בחקירה שהובילה למעצר בעלי החברה, ולמרות שהוא לא נתבע בפלילים, מוסד זה ורוב המוסדות האחרים אותם הפעיל נסגרו. הארגון ממשיך לנטר את שני המוסדות הנוספים בבעלות החברה⁴³.

סמכויות ניטור בידי משרד המשפטים - היועץ המשפטי לממשלה - Attorney General מורשה באמצעות חקיקה ייעודית The Civil Rights of Institutionalized Persons Act שמתייחסת לאנשים הנמצאים במוסדות סגורים שונים ומתייחסת גם לאנשים עם מוגבלויות, לחקור את התנאים במוסדות, כגון: בבתי כלא, בתי מעצר, מתקני כליאה לנוער, בתי אבות, ובמוסדות סגורים לאנשים עם מוגבלויות שכלית או נפשית⁴⁴ ואף לתבוע מוסדות או מדינות בגין הפרת החוק.

למשל, בשנת 2007 פצח ה-Attorney General בבדיקה מקיפה של המוסדות והשירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלויות נפשית ושכלית במדינת ג'ורג'יה. בין השאר ביקרו נציגיו בבתי חולים פסיכיאטריים ציבוריים במדינה וחשפו עדויות על אי מניעת פגיעה בדיירים, שימוש יתר ולא הולם בקשירות ובידוד, טיפול רפואי לקוי אשר הוביל לפגיעה רפואית ואף במקרים מסוימים למוות, ועוד. לאחר שמשרד המשפטים תבע את מדינת ג'ורג'יה על בסיס ממצאים אלו, הגיעו הצדדים ב-2010 להסכם פשרה פורץ דרך אשר יוביל לשינוי מהפכני בהספקת השירותים במדינה ממוסדות סגורים לשירותים בקהילה ולא-מיסוד⁴⁵. חקירה נוספת שערך ה-Attorney General במערך שירותי בריאות הנפש של מדינת דלאוור, הובילה גם היא לשינוי עמוק ומשמעותי בדרך בה מסופקים שירותים אלו ולעידוד מעבר להספקתם בקהילה ולא-מיסוד.

אומבדוסמן - במספר מדינות בארה"ב קיימים גם גופים ייעודיים להגנה על אנשים עם מוגבלויות נפשית או שכלית⁴⁶. בולט בהם הוא 'האומבדוסמן לאנשים עם מוגבלויות נפשית ושכלית במדינת מינסוטה'⁴⁷, שבשנים האחרונות עבודתו הביאה לשינויים בחקיקה, ולתביעה ייצוגית של דיירים ודיירים לשעבר עם מוגבלויות שכלית כנגד מוסד שנמצאו בו

התעללות והזנחה. כאמור לעיל, ב-2007, בעקבות תלונות של שלושה מדיירי המוסד, פתח האומבוסמן בחקירה מקיפה על דרכי התנהלותו של מוסד 'מגורים טיפוליים' The Minnesota Extended Treatment Options אשר הופעל על ידי מחלקת שירותי אנוש של המדינה ואשר היה בהיקף של 48 מיטות לאנשים עם מוגבלות התפתחותית. האומבוסמן מצא כי היה שימוש מוגזם, לא מוצדק ורחב היקף בקשירות, ונעשה שימוש באמצעי קשירה לא חוקיים אשר הגיע לכדי הפרות ברורות של זכויות האזרח והאדם של דיירי המוסד. עוד מצא האומבוסמן כי כל מנגנוני הבקרה והפיקוח של גורמים שונים על מוסד זה נכשלו או העלימו עין מהתנהלותו והפרות הזכויות שנעשו במסגרתו⁴⁸. בעקבות תביעה ייצוגית כנגד המוסד הוחלט על הסכם פשרה שבמסגרתו בין השאר זכאים דיירי המוסד ודיירים לשעבר לפיצויים כספיים, חלק מהדיירים הועברו למוסדות אחרים, נאסר השימוש במוסד באמצעי קשירה שונים ובבידוד אלא במקרי חירום קיצוניים ולאחר קבלת אישור מתאים, הוגברה מצבת כוח האדם במוסד ונקבעו הכשרות לאנשי הצוות וכן נקבע כי מדינת מינסוטה תקים ועדת אולמסטד לקידום סגירת מוסדות ומעבר לדיוור בקהילה של אנשים עם מוגבלות⁴⁹.

לסיכום, קיימים בעולם מודלים שונים, השמים דגש על ניטור עצמאי של הנעשה במוסדות, שכולם נפרדים מנותני השירותים ומגופי השלטון המקצועיים האחראיים. נקודת המוצא שלהם אינה רגולציה רחבה, במובן של בקרה אחר אופן ניהול המוסד, עמידה בתקנים וכדומה - שהיא לעולם בידי הגוף הממשלתי האחראי, אלא חייו של אדם שחי במוסד. מנגנונים אלו מתרכזים במניעה ובטיפול בהפרת זכויות והבטחת זכויות לאנשים עם מוגבלות במוסדות ומסגרות דיור שונות.

4. מנגנוני ניטור, חקירה וקבלת תלונות בישראל

בישראל קיימים כמה מנגנונים לניטור, חקירה וקבלת תלונות על פגיעה בזכויות. אולם אלה, ביחד ולחוד, אינם יכולים היום לספק מענה הולם לאנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות ואשר זכויותיהם נפגעות. מנגנוני הפיקוח והאכיפה הפנימיים של המשרדים נותני השירותים על התנהלות מוסדות הוכחו גם הם כלא מספיקים בניטור הפרות זכויות ובמניעתן.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח-1998 ('חוק השוויון') מסמל יותר מכל את המהפכה החברתית, החקיקתית והתפיסתית של המחוקק והחברה בישראל וההכרה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לכבוד ושוויון והוא אף נתפס במעמד של חוק יסודי⁵⁰. על יישום חוק השוויון, אכיפתו וקידומו מופקדת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות⁵¹. מאז הקמתה ועם השנים, נציבות השוויון הלכה ותפסה מקום מרכזי בקידום זכויות של אנשים עם מוגבלויות בישראל וכיום היא הגוף המדיני בעל המומחיות הרבה ביותר בתחום בישראל. בהתאם לכך, בהחלטת ממשלה 5100 מספטמבר 2012 עם אשרור האמנה, מונתה נציבות השוויון לשמש כגורם מרכז ומנגנון תיאום לעניין האמנה והטילה עליה לקדם את האמנה, להגן עליה ולפקח על יישומה. הנציבות ערכה מספר בלתי מבוטל של ביקורים במוסדות במהלך השנים האחרונות, אך עם זאת, אין לה סמכות רשמית כלפי המשרדים נותני השירותים או כלפי מפעילי המוסדות ומסגרות הדיור.

נציבות תלונות הציבור (אומבוסדמן) במשרד מבקר המדינה

נציבות תלונות הציבור⁵² מבצעת את פעילותה מתוקף חוק יסוד מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה. תפקידה הוא להגן על הפרט מפני פגיעה אפשרית בו מצד רשויות השלטון חזאת בשל התלות הגדולה במנגנון הבירוקרטי. היא מוסמכת לברר תלונות על משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים מוניציפליים אחרים, כגון איגודי ערים ותאגידי מים וביוב, מפעלים או מוסדות של המדינה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים שעל פי חוק ניתן להגיש תלונה עליהם, וכן על עובדים ונושאי משרה באותם גופים.

נציבות תלונות הציבור אינה פוזחת בחקירה יזומה, אלא עבודתה מונעת מתלונות שהוגשו לה על ידי יחידים. ככלל, הנציבות מבררת תלונה אם נושא התלונה הוא מעשה - לרבות מחדל או פיגור בעשייה - הפוגע במישרין במתלונן או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, ואם המעשה נעשה בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או שלא לפי סדרי מינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

הנציבות מוסמכת לברר תלונות בדרך שתיראה לה, והיא אינה כפופה להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות; היא רשאית לקיים בירור עם כל אדם, אם תמצא שיש תועלת בדבר, וכן לדרוש מכל אדם או גוף להשיב על שאלותיה ולמסור לה כל מסמך או ידיעה שלדעתה יש בהם כדי לסייע בבירור תלונה. אם בתום הבירור מצאה נציבות תלונות הציבור כי התלונה מוצדקת, היא תודיע על כך למתלונן ולנילון ותציין את הנימוקים לכך. הנציבות רשאית להצביע לפני הנילון על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. על הנילון להודיע לנציבות על הצעדים שנקט לתיקון הליקוי.

לנציבות אין מומחיות יחודית בנושא הפרת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, בפרט לא אלה החיים במוסדות, אולם היא עוסקת בכלל התחומים, ובכל פניה של כל אזרח המופנית אליה. סמכותה אינה חלה על גופים פרטיים המפעילים שירותי רווחה ובריאות, אלא על הממשלה וגופים ציבוריים בלבד.

פקידי סעד

עובד סוציאלי על פי חוק (או בשמו הקודם: פקיד סעד), הוא עובד סוציאלי משירותי הרווחה ברשות המקומית, שעבר הכשרה מיוחדת ומונה על פי חוק מסוים, למשל חוק הסעד (טיפול במפגרים). החוק מקנה לעובד הסוציאלי שמונה לתפקיד זה סמכות התערבות וכפיית דרכי טיפול כדי להגן על אוכלוסיות בסיכון, בכללם אנשים עם מוגבלות. עובד סוציאלי על פי חוק יכול ליזום הליכי פנייה לבית משפט, יש לו סמכות לחקירה, מתן חוות דעת והגשת תסקירים לבית משפט. לפיכך, לפקיד הסעד תפקיד חשוב בהגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. למשל, לפקיד הסעד תפקיד חשוב וראשוני של קבלת דיווחים על פגיעה בחסרי ישע - אשר על פי חוק מוגדרים כאדם שעקב גילו, מחלתו או מוגבלות פזית או נפשית, אינו יכול לדאוג לצרכיו, לבריאותו ולשלומו. פגיעה בחסר ישע היא עבירה פלילית ויש לגביה חובת דיווח לפקיד סעד או למשטרה כאמור ב"חוק הגנה על קטינים וחסרי ישע" (תיקון מספר 26 לחוק העונשין או סימן 1' בפרק 1' לחוק העונשין⁵³). חובת הדיווח מוטלת על כלל הציבור ובעיקר על אנשי המקצוע.

יתרה מכך, חוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969 סעיף 16(א)⁵⁴ מעניק סמכויות נרחבות לפקיד סעד כאשר זה מגיע לצורך להגן על אדם עם מוגבלות שכלית באופן מיידי. החוק קובע כי: "היה עובד סוציאלי לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים) סבור כי נשקפת סכנה תכופה למפגר או לזולתו או שהמפגר זקוק לטיפול רפואי או אחר שאינו סובל דיחוי, רשאי הוא - אף לפני שעניינו של המפגר הובא לפני ועדת אבחון ואף ללא הסכמת המפגר או האחראי עליו - לנקוט בכל האמצעים הדרושים, לדעת העובד הסוציאלי, למניעת אותה סכנה או למתן אותו טיפול, ובלבד שלא יוחזק מפגר יותר משבוע ימים מחוץ לרשותו של האחראי עליו בלי אישור בית המשפט".

מנגנוני פיקוח על מוסדות של המשרדים נותני השירותים

למשרד הבריאות ומשרד הרווחה נתונים סמכויות פיקוח, רישוי וסגירה של מוסדות המשמשים לטיפול ולמגורים, בין היתר של אנשים עם מוגבלות נפשית ושכלית.

אחריות משרד הבריאות לפיקוח ורישוי מוסדות

פקודת בריאות העם, 1940 (להלן: 'הפקודה') קובעת את סמכויות משרד הבריאות כרגולטור על הנעשה בבתי החולים. הפקודה קובעת כי **תנאי** לפעולתו החוקית של בית חולים הוא **רישומו בידי מנכ"ל משרד הבריאות**, וכן מסדירה את סמכויות משרד הבריאות לרשום, רישום קבוע או זמני, בתי חולים, בין היתר לשם טיפול בתחלואת הנפש (סעיף 25 (א) לפקודה). עוד נקבע בפקודה, כי בתי חולים אלו כפופים להוראות הפקודה והתקנות וכן לתנאים הספציפיים שקבע המנכ"ל (כאמור בסעיף 25(ג) לפקודה).

סעיף 29א לפקודה, הנושא את הכותרת "רשות מבקרת", וכן סעיף 30, מעניקים בידי המשרד **סמכויות פיקוח, בדיקה וביקורת**, הכוללות קבלת דוחות ועריכת ביקורים יזומים בבית החולים, לרבות בדיקת מטופלים, מסמכים ורשומות.

לא קוימה הוראה, הופר הדין או שהמוסד אינו מתנהל בדרך שהיא לטובת המטופלים, רווחתם או בריאותם - רשאי מנכ"ל המשרד לפי הפקודה להורות על **סגירת המוסד הרפואי**, באמצעות צו מנהלי. **צו זה יכול הוראות לגבי המשך הטיפול בדיירים הקיימים ולגבי קליטת חדשים. לאחר הוצאת הצו רשאי משרד הבריאות גם לבטל את רישום ביה"ח**, שהוא כאמור התנאי להפעלתו. כך בסעיף 25א:

(א) המנהל רשאי להורות בצו על סגירת מוסד רפואי (להלן - צו סגירה), אם מצא אחת מאלה:

- (1) המוסד הרפואי אינו רשום לפי הוראות פקודה זו;
- (2) במוסד הרפואי לא קוימה הוראה מהוראות פקודה זו או התקנות לפיה, או לא קויים

תנאי שקבע המנהל לאותו מוסד רפואי;

- (3) המוסד הרפואי מתנהל בדרך שאינה לטובת בריאותם או רווחתם של המטופלים בו. לענין סעיף זה, "מוסד רפואי" - לרבות חלק ממנו.
- (ב) המנהל יקבע בצו הסגירה הוראות לענין ביצוע, לרבות בדבר איסור קבלת מטופלים חדשים, המשך הטיפול במטופלים או העברתם של המטופלים למוסד רפואי אחר, וכן את המועד לסגירת המוסד הרפואי (...)
- (ו) המנהל רשאי להורות על ביטול רישומו של מוסד רפואי אם נתקיים בו אחת מאלה:
- (1) ניתן צו סגירה ולא הוגש עליו ערר, או הוגש ערר - ונדחה;
 - (2) הרישום לא חודש בתום התקופה שנקבעה לו;
 - (3) המנהל מצא כי המוסד הרפואי חדל לשמש ככזה.
- (ז) בצו סגירה רשאי המנהל להורות למשטרה להיכנס למוסד הרפואי שלגביו ניתן הצו ולנקוט כל אמצעי, לרבות שימוש בכוח סביר, כדי להבטיח ציות לצו.

אחריות משרד הבריאות לפיקוח על בתי חולים פסיכיאטריים

נוסף על אלו מעוגנת בדין אחריותו הספציפית של משרד הבריאות בפיקוח על בתי חולים פסיכיאטריים. הוראות 'הנוהל לבתי החולים' (להלן 'נהלי משרד הבריאות') קובעות חובות ואמות מידה על בתי החולים; וכן מטילות חובות פיקוח על משרד הבריאות, ובכלל זה מסמיכות אותו לערוך ביקורי פתע ולבחון כל נושא הקשור בתנאי הפעלתו של בית החולים (סעיף 00.3.5 לנוהל⁵⁵).

נוהל נוסף של משרד הבריאות: "נוהל תיעוד דיווח על אירועי אלימות והתעללות במהלך טיפול פסיכיאטרי", קובע כי על משרד הבריאות לנהל מעקב ולגבש המלצות ביחס לכל מקרה אלימות, התעללות וניצול לרעה של אדם במסגרת המוסד הרפואי, לרבות בידי איש צוות. זאת כאמור בסעיף 2, על מנת: "לקדם את יכולת הנהלת שירותי בריאות הנפש בבקרת איכות הטיפול; שמירת הבטחון האישי של המטופלים וצוות היחידה"⁵⁶.

אחריותו של משרד הבריאות ביחס לבתי חולים פסיכיאטריים פורטים, כדוגמת מוסד 'אילנית' שהוזכר לעיל, אוששה על ידי בית המשפט העליון בפרשת החלמה ונופש, אילנית ואח', לעיל, שדן ואישר את כוונת משרד הבריאות בתחילת שנות האלפיים לסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים, ביניהם מעון אילנית, כך: "משרד הבריאות הוא הגורם המקצועי מתווה המדיניות בתחום בריאות הנפש. בנוסף, אמון משרד הבריאות על אספקת שירותים רפואיים בתחום בריאות הנפש. משרד הבריאות משמש כמעצב מדיניות בתחום בריאות הנפש, כבעלים של בתי חולים המעניקים טיפול בתחום זה והוא גם האחראי לאספקת שירותי בריאות הנפש (ראו הוראות סעיפים 3(ב) ו-6(א)(3) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד - 1994). (...). כמי שאמון על תחומים אלה שומה על משרד הבריאות לפעול להבטחת טובת המטופלים, תוך שהוא עומד ביתר חובותיו כרשות."

אחריות משרד הרווחה לפיקוח ולרישוי מוסדות

חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965 (להלן: 'חוק הפיקוח') מורה למשרד הרווחה לפקח על הנעשה במסגרות מגורים מסוג 'מעון' בו גרים 'חסרי ישע' ו'קטינים', בתוכן מסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות שכלית, כאמור בסעיף 1 לחוק. בכלל זה קובע החוק חובה על המשרד ליצור מנגנוני פיקוח שגרתיים על הנעשה במסגרות אלו; ליתן הוראות למנהל המעון; ובמקרה הצורך, ואם לא מולאו הוראות אלו, להורות על התליית רישיון המעון ו/או סגירתו, לצד זכות ערר של המפעיל. אמת המידה לשיקול דעתו של השר בהפעלות סמכות זו, היא הבטחת טובת הדיירים. כך בלשונו של חוק הפיקוח:

סעיף 6:

(א) נוכח השר כי במעון לא נתקיימו התנאים שנקבעו בתקנות או ברשיון, רשאי הוא לדרוש ממנהל המעון מילוי התנאים כאמור תוך תקופה שתיקבע על ידיו לפי הענין; לא מילא המנהל אחר התנאים תוך אותה תקופה, רשאי השר לבטל את הרשיון, ואם מצא כי הדבר דרוש לטובת החוסים, להורות על סגירת המעון; נכח השר כי מעון פועל ללא רשיון, רשאי הוא להורות על סגירתו.

(ב) הורה השר כאמור בסעיף קטן (א), ייסגר מיד המעון בפני קבלת חוסים חדשים, והחוסים הנמצאים בו ישוחררו או יועברו למעון אחר, הכל כפי שיורה השר; כן רשאי השר להורות כי החוסים ימשיכו לשהות במעון עד שיווצרו תנאים מתאימים להעברתם.

(ג) הורה השר כאמור בסעיף קטן (א), יהא רשאי להטיל את ביצוע האמור בסעיף קטן (ב) על רשות שיקבע או על מנהל המעון ולתת להם הוראות בדבר דרכי ביצוע.

סעיף 7:

"(א) השר ימנה מפקחים לענין חוק זה, אשר יהיו רשאים להיכנס לכל מעון שחובת רשיון חלה על ניהולו.

(ב) סבר מפקח שיש לאדם ידיעות או מסמכים הנוגעים לחוסה, או לניהולו או להחזקתו של מעון, רשאי הוא לחקרו ולדרוש ממנו להציג או למסור כל מסמך הנוגע לחוסה, לרבות תיקו האישי או הרפואי, או הנוגע לניהולו או להחזקתו של המעון, ולתפוס מסמך כאמור.

(ג) על חקירה כאמור בסעיף קטן (ב) יחולו הוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות); נתפס מסמך כאמור בסעיף קטן (ב) יוחזר למי שממנו נלקח תוך ששים ימים מיום תפיסתו אלא אם כן תוך תקופה זו הועבר המסמך למשטרה לשם נקיטת הליכים פליליים."

בנוסף על כך, רשאי כל אחד מהמשרדים, בכפוף להוראות הדין ולפרוצדורות מנהליות נדרשות, להפסיק התקשרותו עם מפעיל מוסד, שהוא ספק שירותים הקשור עם המשרד בהסכם. זאת גם ללא שהופעלו הסמכויות הרגולטיביות שפורטו לעיל.

מוסד המבקרים הרשמיים

בנוסף, קיים בישראל מוסד המבקרים הרשמיים, המסמך גופים מקצועיים לערוך ביקורים וביקורות בבתי המעצר של משטרת ישראל ובמתקני כליאה בכלל: בית סוהר, בתי מעצר, ותאי מעצר בתחנות משטרה⁵⁷. משנת 2004 ועל פי בקשתה, לשכת עורכי הדין מבקרת גם מתקני כליאה צבאיים⁵⁸.

על פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 תפקידו של המבקר הרשמי הוא לבדוק את התנאים בהם מוחזקים האסירים (או העצירים), את חוקיות החזקתם, וכן לקבל תלונות מאסירים בנוגע לתנאי כליאתם ופגיעה בזכויותיהם. במילים אחרות, מטרתו היא להבטיח ביקורת ציבורית חיצונית על ההתנהלות במתקני הכליאה והמעצר, לאפשר שקיפות ציבורית ולמנוע פגיעה בזכויות הכלואים⁵⁹. כדברי האגודה לזכויות האזרח: "בתי המעצר והמאסר הם מוסדות "טוטאליים", השולטים בכל היבטי חייהם של העצורים והאסירים; ללא בקרה ראויה, קיים פוטנציאל עצום לפגיעה בזכויותיהם היסודיות. בין הזכויות הללו ניתן לציין את הזכות לכבוד, על נגזרותיה, והזכות לשלמות הגוף"⁶⁰.

בין המבקרים הרשמיים נמנים מבקרים רשמיים מכוח כהונתם ותפקידם, כגון: יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שופט בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה, שופטים וכן מבקרים רשמיים הממונים על ידי השר לבטחון פנים, כגון: נציגים מלשכת עורכי הדין, קרימינולוגים, ונציגי הסניגוריה הציבורית.

לסיכום, בישראל קיים מנגנון כללי של קבלת תלונות ציבור בשלל נושאים, אולם למנגנון זה אין סמכויות לגבי גורמים פרטיים, ואין התמחות בסוגיות יחודיות לחייהם של אנשים עם מוגבלויות החיים במוסדות. מטבעו, הוא מנגנון המגיב לפניות ולתלונות המגיעות אליו. לצידו קיימים מנגנוני ניטור וקבלת תלונות העוסקים בנושאים שונים וחלים על אוכלוסיות או תחומי חיים יחודיים, דוגמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה⁶¹, נציבות תלונות הציבור על שופטים⁶², נציבות קבילות חיילים⁶³ ונציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתית⁶⁴. המשותף לכולם הוא היותם מנגנונים המקבלים ומבררים תלונות של האזרח היחיד על המערכת המנהלית, ואשר תפקידם להבטיח זכויות ולהגן על האזרח, הן ברמת היחיד והן ברמת המערכת. עם זאת, בישראל לא קיימת נציבות זכויות אדם כללית על אף שנעשו מאמצים לקדם רעיון זה⁶⁵. ולהבדיל ממדינות אחרות במערב, אין לחברה האזרחית בישראל סמכויות המוקנות לה על פי חוק לניטור ובקרה שיטתיים של הפרת זכויות אדם.

5. המודל המוצע: מנגנון ממשלתי וחופ ממשלתי לניטור, אכיפה והגנה על זכויות אדם

בישראל, הפרות זכויות אדם של דיירים במוסדות לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, נפשיות או שכליות, אנשים עם אוטיזם ואנשים הלוקים בהפרעות התנהגות ובתחלואה כפולה כמו מקרי מוסד איתנים⁶⁶, מוסד אילנית ומוסד נווה יעקב⁶⁷ ומקרים אחרים, מצביעים על בעיה מערכתית, עמוקה ודחופה.

מסקנת ארגון בזכות היא כי המנגנונים הקיימים במשרדי הממשלה האחראים אינם מספקים מענה הולם למצב בשטח ואינם נגישים בפועל לאנשים עם מוגבלויות דרי המוסדות והמסגרות המוגנות, שנגישותם לגופי טיפול בתלונות היא כמעט אפסית. מקרים נוספים שפורסמו ונחשפו ציבורית מוכיחים כי משפחות ואנשים שנחשפו לפגיעות נאלצו לפנות לאמצעי התקשורת בהעדף כתובת ברורה או יכולת למצוא פתרון ממשי אחר למצב. יתרה מכך, מגמת הפרטת השירותים החברתיים וריבוי המוסדות והגופים המפעילים בבעלות פרטית, או הספקת שירותים על ידי גורמים פרטיים בנוסף למיעוט במשאבים לפיקוח, הביאה בפועל להעדר שקיפות של הנעשה בין כתלי המוסדות הן בפני משפחות הדיירים, הן בפני הציבור ואף בפני הגורמים הממונים במשרדי הממשלה, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שלא כל המידע היה חשוף, ידוע ונגיש אליהם בכל רגע נתון.

נוכח האמור לעיל והחובה להגן ולהבטיח זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלות, ברוח אמנת האו"ם, חוק השוויון וסטנדרטים אוניברסאליים וישראלים של שמירה על זכויות אדם, קורא ארגון בזכות לפעולה בשני אפיקים מרכזיים: (1) הסמכת 'אומבודסמן' ממשלתי שיתמחה בשמירה ובהגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות החיים במוסדות ובמסגרות דיור מוגנות בישראל; (2) עיגון מעמדם של ארגוני חברה אזרחית וגורמים חיצוניים לממשלה שיאפשר להם לנטר הפרת זכויות אדם המתרחשת במסגרות סגורות ובהתראה עליהן.

מנגנון ממשלתי:

הקמת 'אומבודסמן' לזכויות אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור ובמוסדות

מהו מוסד האומבודסמן

הגדרה מקובלת למוסד אומבודסמן אשר מקורו הוא בשבדיה במאה ה-19 היא: גוף המוקם על פי חוקה, חוק, או החלטה של המחוקק ואשר בראשו עומד פקיד ציבור עצמאי העונה לפרלמנט או למחוקק. מוסד האומבודסמן מהווה גורם אליו יכול לפנות האזרח, בעניין הכרוך בפגיעה בזכויותיו על ידי גורם ציבורי או שלוחיו. האומבודסמן מקבל תלונות מאנשים אשר נפגעו ממוסדות הממשלה והמדינה, פקידיה או עובדיה, או פועל על פי יחמתו שלו, ולו הסמכות לחקור, להמליץ על תיקונים ולהוציא דו"חות⁶⁸.

למוסד האומבודסמן יש מספר מאפיינים הכרחיים: א. הוא פועל מכוח הרשאה או הסמכה של הגורם השלטוני האחראי, ב. הוא עצמאי מבחינת דרכי עבודתו ושיקול הדעת שלו מגורמים ציבוריים או ממשלתיים. ג. הוא יחם, מקבל וחוקר תלונות כנגד הממשלה או מוסדותיה, ד. יש לו סמכויות לברר תלונות וסמכויות אכיפה שונות: החל מהצעות לתיקון, עובר בהמלצות לגופי הממשל האחראיים וכלה בחיוב הרשויות האחראיות לפעול.

מלבד מנהל תקין, כיום גופי אומבודסמן לאומיים רבים מתפקדים למעשה כנציבויות זכויות אדם. לנציבויות זכויות אדם יש מנדט נרחב לעיסוק בזכויות אדם, להבדיל למשל ממנהל תקין של הרשויות, הן ברמת הפרט והן ברמת המדיניות וברמה המערכתית. מקובל לחלק את תפקידיה העיקריים של נציבות זכויות אדם⁶⁹ לשתי קטגוריות עיקריות: **מניעת הפרה וקידום זכויות** (בחינת מדיניות וחקיקה קיימת, הסברה, הכשרה) **ואכיפה** (מתן המלצות והנחיות, טיפול בתלונות, ביצוע ביקורות, ואף העמדה לדין ועוד).

גוף האומבודסמן בודק תלונות על פי עקרונות מנחים כגון הזכות להישמע, הזכות לדעת והזכות לקבל יחס הוגן. עקרונות ההוגנות המנהלית מחייבים כי מידע ציבורי יהיה זמין ומוכן, לאלה אשר מושפעים מהחלטה כלשהיא תהיה ההזדמנות להשמיע את קולם, החלטות מתקבלות בתוך פרק זמן סביר והן מנומקות⁷⁰.

מומחים בינלאומיים אחדים טוענים כי מנגנון האומבודסמן הוא המנגנון היחיד המתאים ליישום סעיף 33 באמנה - הקמת מנגנון לאומי ליישום ולקידום האמנה. לא רק זאת, אלא נטען גם שעקרונות היישום של אמנת האו"ם צריכים להשפיע אף על האופן בו פועל גוף האומבודסמן. למשל, שלא כמו גוף אומבודסמן מסורתי בו שיתוף גופים נוספים מהווה חשש להטייה וחוסר אובייקטיביות, **שיתוף ארגוני חברה אזרחית נתפס דווקא כהיבט קריטי בתהליך יישום ופיקוח על יישום האמנה לפי סעיף 33**. יתרה מכך, אם באופן מסורתי, גוף אומבודסמן מקבל תלונות רק באמצעות תלונה כתובה או טלפונית, מנקודת מבט של האמנה, על תהליך קבלת התלונה להיות נגיש ולספק התאמות לאנשים עם מוגבלות להגשת תלונה. בנוסף, על האומבודסמן להתייחס לתלונות פרטניות כמעודדות בדיקה מערכתית ומקיפה ולא רק אינדיבידואלית ונקודתית. גם תלונות פרטניות הן בעלות פוטנציאל לשינוי מערכתי. בדיקה מערכתית היא חשובה כאשר גישות מפלות מקובעות באופן בו השירותים ניתנים, כאשר מספר רב של אנשים עם מוגבלות מושפעים מדבר מסוים, וכאשר המלצות לשינוי או תיקון הדבר מתייחסות לכמה היבטים של אמנת האו"ם. יתרה מכך, ברור כי תפקיד מרכזי של גוף האומבודסמן, במיוחד לאור אמנת האו"ם הוא היכולת **ואף החובה** להציע המלצות לשינוי חקיקה אשר באופן מובנה מפלים אנשים עם מוגבלות⁷¹.

ברוח אמנת האו"ם וברוח חוק השוויון, ארגון בזכות קורא להקמת גוף ציבורי בלתי תלוי בנציבות השוויון, אשר יהיה ממונה על קבלת וטיפול בתלונות של אנשים עם מוגבלות הנמצאים במסגרות דיור ומוסדות, ויהיה ממונה על הבטחת והגנת זכויותיהם במסגרות דיור אלו. שלא כמו מסגרות הפיקוח והביקורת הקיימות והפנימיות למשרדים **נותני השירותים** נקודת המוצא והתמקדותו של גוף האומבודסמן תהיה במצבו של האדם, הבטחת והגנת זכויותיו ולא היתנהלותו הכללית של המוסד, כגון: היבטים תקציביים, מנהלתיים, היבטים של רישוי, עמידה בתנאים וכו'.

עקרונות והנחות יסוד:

א. האומבודסמן יהיה גוף נפרד ועצמאי מהמשרדים נותני השירות. נקודת המבט שלו היא האדם. המטרה היא לספק לאדם כתובת אחת ונגישה המכוונת אליו ואשר יכולה לתת מענה לצרכיו הייחודיים ושהיא נפרדת מהמשרדים נותני השירות ושאינו מחויב לשיקולים **המנהליים והמערכתיים** אלא לזכויות הפרט בלבד. תפקידו יהיה להחיל נורמות אחידות באשר להבטחת זכויותיהם של אנשים בכל מסגרות הדיור, ובמקרה הצורך להצביע על ליקויים, להציע דרכים לפתרונם, ואף תהיה לו הסמכות לאכוף את המלצותיו.

ב. האומבודסמן יתרכז בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות במסגרות סגורטיביות בהן הם חיים, ובכלל זה מסגרות אשפוז כרוני ומסגרות אשפוז פסיכיאטריות. כמפורט לעיל, מסגרות דיור ובמיוחד מוסדות ומסגרות סגורות אחרות, מהוות זירה פוטנציאלית לעבירות כלפי אנשים עם מוגבלות ולהפרת זכויותיהם: בשל סגירותן, תלות יחסי מרות שמתקיימים בהן, וכדומה. לכן מוצע שהאומבודסמן **יפעל** במוסדות, מגורים טיפוליים, הוסטלים, בתים קבוצתיים, מסגרות דיור מוגנות, פנימיות טיפוליות לילדים ובני נוער, בתי חולים פסיכיאטריים, בתי חולים סיעודיים ומחלקות פסיכיאטריות בבתי חולים כלליים.

ג. אין בפעולת האומבודסמן כדי לייתר את סמכויות הגופים האחראיים האחרים או לגרוע מסמכותם לטיפול בהפרות זכויות בתחומי חיים אחרים אשר ימשיכו להיות מופעלות על ידי נציבות השוויון, נציב קבילות הציבור ויתר גורמי התלונה והבקרה השלטוניים.

ד. האומבודסמן (נציבות תלונות ציבור) יוקם בתוך נציבות השוויון וסמכויותיו יעוגנו בחקיקה. ראשית, נציבות השוויון היא גוף ממשלתי קיים האמון על קידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים. אך טבעי שגוף זה יהיה אמון גם על הבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הפגיעים ביותר. שנית, כגוף ממשלתי יהיו נתונות לנציבות סמכויות כלפי משרדים אחרים, סמכויות שאי אפשר להעניק לארגוני חברה אזרחית. ומאידך, מיקומה של הנציבות במשרד המשפטים, בנפרד מהמשרדים נותני השירותים, ומומחיותה

הייחודית מעניקים לה את הכלים לפעול כגוף ממשלתי בלתי תלוי אשר יתרכז באדם ולא בשיקולים מערכתיים מנהליים.

ה. האומבודסמן יפעל ברמת מדיניות כללית בנוגע לנעשה במסגרות דיור ומוסדות וכן יפעל ברמה של טיפול בתלונות פרטניות.

ו. זכויות מוגנות: ברוח אמנת האו"ם וחוק השוויון יפעל האומבודסמן להגנת ולהבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות ובמיוחד יפעל להגן על הזכויות הבאות: א. הזכות לחיים וביטחון - שלמות הגוף, הזכות להגנה מפגיעה, הזנחה, ניצול, עינויים, אלימות והתעללות פיסית, נפשית, מילולית ומינית. ב. הזכות לחיים בכבוד - סביבה נאותה - תזונה, תברואה, מבנה פיזי, ביגוד אישי וראוי, פרטיות, זמן פנאי. ג. הזכות לפרטיות. ד. הזכות לחיי זוגיות וחיי משפחה - הזכות לקשר עם המשפחה, חברים, והקהילה הרחבה. ה. הזכות לקבלת החלטות עצמאית. ו. גישה ישירה לצדק

ז. סמכויות ביצוע חקירה, ביצוע ביקורת, חקירה יזומה ואכיפה. לאומבודסמן יהיו סמכויות לבצע חקירה בכדי לברר תלונה שהתקבלה, ובנוסף תהיה לאומבודסמן הסמכות לבצע חקירה יזומה שלו כאשר מתגלה חשש לפגיעה או טיפול לא הולם באנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות. בנוסף, על האומבודסמן תהיה מוטלת החובה ותוענק לו הסמכות לבצע ביקורות פתע וביקורות ידועות מראש בכל מסגרות הדיור כפי שמצוין לעיל. לאומבודסמן תהיה הסמכות להוציא התראות וצווים מנהליים לאור גילויים של התנהלות לקויה, חמורה, פוגענית או מסכנת את שלומם ובטיחותם של דיירי כל מסגרת מגורים תחת סמכות הביקורת שלו.

תפקידים וסמכויות

רמה פרטנית

האומבודסמן יברר תלונות פרטניות וחשדות להפרת זכויות אדם של דיירי מסגרות מסוימות, באמצעות מנגנון קבלת פניות, ביור וטיפול. לשם כך יפנה באופן אקטיבי לדיירים, בני משפחה, אנשי מקצוע, וארגוני זכויות של אנשים עם מוגבלות. בהתאם לממצאים, האומבודסמן יסייע לאדם ולכן המשפחה בקידום פתרונות מול משרדי הממשלה והגורמים המפעילים, וכן יהיו לו סמכויות עצמאיות לדרוש סעדים ופתרונות.

בנוסף לסמכויות חקירה עצמאיות שיהיו בידי גוף זה, הכוללות בחינת מסמכים, ראיון דיירים ואנשי צוות וכדומה, בכלל זה, יפנה האומבודסמן במקרים מתאימים דרישות לפתרונות וסעדים לגורמי השלטון האחראיים, יסייע לאנשים עם מוגבלות או בני משפחותיהם למצות את זכויותיהם בערוץ המשפטי, יזום בעצמו הליכים משפטיים, יפנה מקרים לבירור ולחקירה משטרתית ויעקוב אחרי מיצוי החקירה והאכיפה מצד הגורמים המוסמכים.

סמכויות האומבודסמן יחולו ביחס למשרדי הממשלה האחראיים, מסגרות ממשלתיות ומפעילים עצמאיים.

א. קבלת תלונות מדיירים, בני משפחה, אנשי מקצוע, והציבור הרחב

ב. חקירה וביור של תלונות

ג. הפניית דרישה לתיקון או סעד של ממצאי הבדיקה

ד. הפנייה וייעוץ של המתלונן לערוצי תלונה פליליים ומקצועיים

ה. ייזום הליכים משפטיים

רמה מערכתית

כללי: תפקידי האומבודסמן יכללו גם מעקב, ניטור והתערבות מתוך ראייה כללית ומערכתית, שאינה מתחייבת רק מבירור תלונה קונקרטיית. בכלל זה, באמצעות ביקורות תקופתיות וביקורות פתע במסגרות דיור, דרישה לקבל נתונים ממשרדי ממשלה ומסגרות מסוימות, פרסום ממצאים, והסברה בקרב אנשי מקצוע ואנשים עם מוגבלות ובני משפחה אודות זכויות במסגרת דיור וחשיבות התלונה והפיקוח הציבורי.

בתוך כך יהיו נתונות לאומבודסמן סמכויות הנוגעות לגישה למידע, סמכויות לבחון מדיניות ממשלתית הנוגעת לעניין וכן פרסום הנחיות בכל הנוגע להבטחת זכויות אדם במסגרות אלו.

פירוט:

א. ביצוע ביקורות (תקופתיות, פתע) במוסדות ומסגרות דיור אחרות - ביצוע ביקורות תקופתיות וביקורות פתע במסגרות דיור, ציבוריות ופרטיות בפיקוח, בחסות ו/או במימון משרד הרווחה והשירותים החברתיים או משרד הבריאות.

ב. ניהול מאגר מידע - איסוף ידע ונתונים (למשל, היקף מקבלי השירותים ומאפייניהם, מסגרות הדיור השונות, היקף ואופי טיפולים כפויים ואשפוזים כפויים, מוות ותאונות חמורות, מקרים של הפרת זכויות במסגרות דיור, ועוד).

ג. פרסום הנחיות הנוגעות לנורמות ראיות במסגרות דיור כמתחייב מהאמנה.

ד. חינוך, הסברה והכשרה לאנשים עם מוגבלות, אנשי מקצוע, משפחות והציבור הרחב, לגבי זכויות במסגרות דיור, דרכי הגשת תלונה וכו'.

ה. הליכים משפטיים - התערבות כידיד ביה"מ, צד או מומחה בהליכים משפטיים הנוגעים למדיניות ממשלתית כוללת.

לסיכום, בתפקידיה וסמכויותיה כאומבודסמן, מוצע שנציבות השוויון תפעל כגוף בלתי תלוי לקידום, ניטור ואכיפה של זכויות אדם של אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור ובמוסדות. הנציבות תהיה בעלת סמכויות ביקורת, סמכויות בירור וחקירת תלונות פרטניות, תקדם שקיפות ציבורית ותפעל להעלאת רמת השירותים הניתנים. הנציבות תעסוק גם בקידום זכויות, הסברה והכשרה בקרב אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם, אנשי מקצוע והציבור הרחב בתחומים אלו. מלבד מומחיותה, ליעוד האומבודסמן בתוך נציבות השוויון מספר יתרונות חשובים נוספים. ראשית, כבר קיימת בנציבות השוויון תשתית ארגונית מתאימה בצורת לשכות מחוזיות, קבלת פניות ציבור, וכבר קיים ופועל בה מודל של פיקוח על יישום חקיקה בתחום הנגישות ואף הוצאת צווי נגישות. בנוסף, לנציבות כבר יש תפקיד ומערך הסברה והדרכה חשוב בתחומי זכויות אנשים עם מוגבלות. שנית, מיקומה של הנציבות במשרד המשפטים מעניק לה יוקרה מקצועית רבת ערך, ומעודד שיתופי פעולה עם גורמי אכיפה ממשלתיים שונים.

מנגנון חוץ ממשלתי: חברה אזרחית

ברוח סעיף 33 לאמנת האו"ם, המחייב שיתוף של ארגוני זכויות וארגוני אנשים עם מוגבלות ביישום וקידום האמנה, ומהמלצות דו"ח תחקיר מקרה נווה יעקב מוצע שתעוג סמכותם של ארגונים מסוימים בחברה האזרחית בתחום זכויות אנשים עם מוגבלות להכנס למוסדות, להפגש עם דיירים, לקבל מידע על אודות דיירים שהסמיכו אותם ולהוות שופר וקול לאנשים שבוחרים להסתייע בשירותי הסינגור שלהם.

כל אלו, בכפוף לסייגים הנוגעים לפרטיות ושמירה על סודיות.

מוסדות ובתי חולים אינם יכולים להוות עוד איזור 'מחוץ לתחום' לארגונים אזרחיים. עקרון יסודי בחברה דמוקרטית הוא שקיפות. והוא יכול להיסוג רק מפאת שיקולים חברתיים העולים עליו. נדמה כי שיקולים מעין אלו יכולים לקבל פתרון בנהלים שיש לקבוע בעניין, אך לא במסקנה כי יש להדיר חברה אזרחית ממוסדות ככלל. בנוסף, נדמה שבעיית

הניטור והאכיפה היא בעיה מערכתית וכי את פתרונה יש לקדם הן בערוץ הממשלתי והן בערוץ החברה האזרחית. הכלל צריך להיות מיקסום הכוחות ולא צמצומם. הנחה נוספת היא שלארגוני זכויות אנשים עם מוגבלות ישנו נסיון ומומחיות ייחודית, הם זוכים להכרה ולפיכך גם לאמון בקרב קהילת האנשים עם מוגבלות, בני משפחתם ואף אנשי מקצוע. ולבסוף, הנחת היסוד היא שבשל עצמאותם ונפרדותם הן מהמשרדים נותני השירותים והן מגופים ממשלתיים אחרים נקודת המוצא שלהם היא האדם עם המוגבלות ולא שיקולים מערכתיים ומנהליים אחרים.

מרכיב מרכזי במנגנוני הניטור המתחייבים על פי האמנה הוא עצמאותם. בעוד הגופים הממשלתיים מבצעים את עבודת הפיקוח, הניטור והאכיפה, הרי שעדיין לא מובטחת עצמאות שיקול הדעת של גוף הכפוף בסופו של דבר לממשלה שאינה רק הרגולטור והמפקח אלא גם המפעיל הישיר של שירותי רוחה ובריאות. מנגנון חיצוני של חברה אזרחית אמנם מוגבל במשאביו ואינו חולש באופן ישיר על כלל הגורמים המפעילים, אולם יתרונו הוא בעצמאותו המלאה בשיקול הדעת ובמחויבותו הבלעדית לאנשים והבטחת זכויותיהם.

סיכום

לא נוכל להתעלם מהעובדה כי בישראל אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות חשופים להזנחה, לפגיעה, לניצול ולהפרת זכויותיהם. פרשיות חמורות אשר נחשפו בשנים האחרונות, כגון: מקרה מוסד אילנית, בי"ח איתנים, בי"ח נווה יעקב ובי"ח אלישע מצביעות על כך שזוהי **בעיה מערכתית, עמוקה ורחופה, אשר יש להציע לה פתרון מקיף.**

אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, וסטנדרטים אוניברסאליים וישראלים של שמירה על זכויות אדם מחייבים אותנו להגן ולהבטיח את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות.

בחינה של מודלים קיימים בעולם ובישראל מלמדת שיש לפעול בשני אפיקים מרכזיים: **הקמת מנגנון ממשלתי ומנגנון חוץ ממשלתי לניטור, אכיפה והגנה על זכויות אדם.**

ארגון בזכות קורא ל: (1) הסמכת 'אומבודסמן' ממשלתי בנציבות השוויון שיפעל כגוף בלתי תלוי לקידום, ניטור ואכיפה של זכויות אדם של אנשים עם מוגבלות במסגרות דיור ומוסדות. לגוף האומבודסמן יהיו נתונות סמכויות קבלת תלונות, ביצוע חקירה ובדיקה יזומה, ביקורת, ואכיפה. בתוך כך יהיו נתונות לו גם סמכויות הנוגעות לגישה למידע, בחינת מדיניות ממשלתית ופרסום הנחיות בכל הנוגע להבטחת זכויות אדם במסגרות אלו. (2) פיתוח מנגנון המבוסס על חברה אזרחית וגורמים חיצוניים לממשלה שיעסוק בניטור של הפרת זכויות אדם המתרחשת במסגרות סגורות ובהתראה עליהן. יש לעגן את זכותם וסמכותם של ארגוני זכויות אדם להיכנס למסגרות דיור ללא הפרעה, לבצע ביקורות, ולקבל מידע אשר יסייע להם לנטר זכויות אדם במוסדות.

הערות שוליים

- 1 Chalklen, S. & Mendez, J. (2012). Forward. *The International Journal of Human Rights*, 16 (6), p. 815.
- 2 Karsay, D. & Lewis, O. (2012). Disability, Torture and Ill-Treatment: Taking Stock and Ending Abuses. *The International Journal of Human Rights*, 16 (6), pgs. 816-830.
- 3 Chalklen, S. & Mendez, J. (2012). Forward. *The International Journal of Human Rights*, 16 (6), p. 815.
- 4 כולל ילדים חקנים עם מוגבלויות.
- 5 ראו למשל סעיפים 13-16 וסעיף 33.2 באמנת האו"ם לזכויות אדם. סעיף 33.2 לאמנת האו"ם על זכויות לאנשים עם מוגבלות אף קובע כי: "מדינות שהן צדדים תקיימנה, תחזקנה, תיעדנה או תקמנה מסגרת, לרבות מנגנון עצמאי אחד או יותר, כפי שמתאים, בתוך המדינה שהיא צד, כדי לקדם את האמנה הנוכחית, להגן עליה ולפקח על יישומה, באופן התואם את מערכות המשפט והמנהל שלהן. בעת הועדת מנגנון כזה או הקמתו, תתחשבה מדינות שהן צדדים בעקרונות בדבר מעמדם ותפקודם של מוסדות לאומיים להגנה על זכויות אדם ולקידומו".
- 6 ישראל חתמה ואשררה שתי אמנות אלו.
- 7 Rothman, D. & Rothman, S. (2004). *The Willowbrook Wars: Bringing the Mentally Disabled Into the Community*. Transaction Publishers.
- 8 ראו פרק 3 לדיון רחב יותר במנגנונים שהוקמו במשרד המשפטים האמריקאי לניטור זכויות אדם של אנשים במוסדות סגורים בעקבות חקיקה זו וכן למספר חקיקות פדארליות נוספות אשר מורות על הקמת מנגנונים להגנה ולהבטחה של זכויות אנשים עם מוגבלות בכל מדינה בארה"ב ואשר רובם המכריע מתקיימים באמצעות ארגוני חברה אזרחית.
- 9 Department of Health (December 2012). *Transforming care: A national response to Winterbourne View Hospital: Department of Health Review Final Report*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213215/final-report.pdf
- 10 יובל יועז, הן חניק, בכירים בביה"ח "איתנים" יועמדו לדין על שורת התעללויות קשות בחוסים אוטיסטים, באתר הארץ, 20 בפברואר 2006.
- 11 דן אבן, ההתעללות באוטיסטים ב"איתנים": ארבעה עובדים הורשעו, בהם מנהל בית החולים לשעבר, באתר הארץ, 13 בדצמבר 2012.
- 12 <http://news.walla.co.il/?w=/10/2635655>.
- 13 ד"ר ישי אוסטפלד, דו"ח צוות תחקיר לאירוע נווה - יעקב, הוגש לראש מינהל רפואה במשרד הבריאות פרופ' ארנון אפק, 7 ביולי 2013.
- 14 <http://news.walla.co.il/?w=/10/2688374>
- 15 ועדת האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות כבר עמדה על כך שמצב פיזי ירוד במוסדות פסיכיאטריים גם הוא נכלל תחת ההגדרה של טיפול לקוי.
- 16 Karsay, D. & Lewis, O. (2012). Disability, Torture and Ill-Treatment: Taking Stock and Ending Abuses. *The International Journal of Human Rights*, 16 (6), pgs. 816-830.
- 17 ראו למשל, שירותי בריאות הנפש במערכת האשפוז, דו"ח מבקר המדינה דוח שנתי 60, 2009.
- 18 "הסיבות לכך הן למשל: אי-יכולת לגייס כוח אדם לתקנים קיימים בגלל היעדר רופאים ואי התאמת התקנים לצרכים. העומס על כוח האדם הקיים בבתי חולים פסיכיאטריים גדל עקב סבב מיטות גבוה, עקב החולים הקשים והאלימים ועקב מטלות נוספות המוטלות עליהם כגון הצורך להשתתף בוועדות ולכתוב חוות דעת פסיכיאטריות בהתאם לצווי בית המשפט". דו"ח מבקר המדינה דוח שנתי 60, 2009, עמוד 37.
- 18 משרד הבריאות מפרסם נהלים ובהם הוא קובע למשל את מספר המיטות המרבי בחדר אשפוז ואת כמות חדרי השירותים והרחצה.

- 19 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), "מצוקת האשפוז במחלקות הפנימיות בבתי חולים כלליים", עמ' 169.
- 20 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2009), "סוגיות בתחום בריאות הנפש", עמ' 545 ואילך.
- 21 על אף שהמשפט הישראלי טרם הגדיר את מלוא תחולתה של הזכות לכבוד, אין מחלוקת כי יחס משפיל ומבזה, העלבה וביזוי של האדם והעמדתו במצב של חוסר אוניס, שהוא נתון לשירות רצונם של האחראים עליו, עולים יחד ולחוד לכדי פגיעה בזכות לכבוד. (בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע ואח' נ' רשות המסים ואח', פסקה 31).
- 22 טל-ספיר, אורי (23 בדצמבר 2013). אלימות כלפי מאושפזים בבתי החולים לבריאות הנפש. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ירושלים.
- 23 ד"ר ישי אוסטפלד, ד"ח צוות תחקיר לאירוע נווה - יעקב, הוגש לראש מינהל רפואה במשרד הבריאות פרופ' ארנון אפק, 7 ביולי 2013.
- 24 ד"ר ישי אוסטפלד, ד"ח צוות תחקיר לאירוע נווה - יעקב, הוגש לראש מינהל רפואה במשרד הבריאות פרופ' ארנון אפק, 7 ביולי 2013, עמוד 17.
- 25 <http://www.themarker.com/consumer/health/1.1857141>.
- 26 עש"א 58037-03-11 אילנית מרכז לשיקום בע"מ נ' מדינת ישראל.
- 27 ד"ר ישי אוסטפלד, ד"ח צוות תחקיר לאירוע נווה - יעקב, הוגש לראש מינהל רפואה במשרד הבריאות פרופ' ארנון אפק, 7 ביולי 2013.
- 28 ראו לדוגמה את פעילותם הבינלאומית והלאומית של הארגונים הבאים:
Disability Rights International www.disabilityrightsintl.org
Mental Disability Advocacy Center <http://mdac.info/en/about>
Disability Rights Promotion International <http://drpi.research.yorku.ca>
- 29 לדיון נוסף בנושא ראו הרצאתה של פרופ' לינדה רייף: "Enhancing The Role of Ombudsman Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of Persons with Disabilities", International Ombudsman Institute 10th World Conference, Wellington New Zealand (November 14, 2012).
- 30 Karsay, D. & Lewis, O. (2012). Disability, Torture and Ill-Treatment: Taking Stock and Ending Abuses. The International Journal of Human Rights, 16 (6), pgs. 816-830.
- 31 ראו במיוחד סעיפים 14-17.
- 32 גם האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים מכירה בפגיעותם של אנשים עם מוגבלות הדרים במוסדות סגורים וגם היא מתייחסת לחובת המדינות לפקח (בין השאר גם) על מוסדות לאנשים עם מוגבלות נפשית ומוסדות לשירותי רוחה (אשר משכנים אנשים עם מוגבלות שכלית. מדינות רבות אמצו את הפרוטוקול האופציונלי של אמנת האו"ם נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (Optional Protocol to UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) גופי נציבות זכויות אדם ו/או אומבודסמן לאומיים משמשים גם כגופי מניעה לאומיים (National Preventative Mechanism), ה-NPM מחוייבים לבקר ולפקח על מקומות או מוסדות סגורים כגון בתי כלא, מתקני מעצר וכו', ובין השאר גם במוסדות ומסגרות סגורות לאנשים עם מוגבלות. אומנם ישראל חתומה על האמנה כבר משנת 2006, אך אין היא חתומה על הפרוטוקול האופציונלי המחייב הקמת מנגנון מניעה לאומי. בנוסף, פרוטוקול ואמנה זו הינם כלליים לכל אדם אשר נתון במצב בו נשללת חירות ואין היא בעלת מיקוד או מומחיות לגבי אנשים עם מוגבלות. נקודה נוספת שראוי לציין היא שאמנם פרוטוקול זה מפרט את היבט הביקורים במסגרות סגורות, אך אין הוא בעל אופי של אומבודסמן ואין הוא כולל מערך של תלונות ציבור.
- 33 זאת, לאחר שנות עבודה רבות שהחלו עוד ב-1978 בעת שנציבות זכויות האדם באו"ם ביקשה מתת-הוועדה למניעת אפלייה והגנה על מיעוטים לבחון את נושא ההגנה על אנשים עם מוגבלות נפשית החיים או המאושפזים במוסדות ולאחר יותר מעשור של דיונים והתלבטויות במועצה הכלכלית החברתית של האו"ם.
- 34 הנחיות אלו כוללות, למשל: הודעה לחוסה/דייר/מטופל בדבר זכויותיו, הזכות לכבוד, והחופש מניצול עבודתו. בנוסף, הנחיות אלו כוללות גם את הצורך בפקוח מתמיד על מתקנים המשמשים בבריאות הנפש בכדי לוודא שהתנאים, הטיפול המקצועי והטיפול הכללי ראויים
- 35 http://www.who.int/mental_health/policy/who_rb_mnh_hr_leg_FINAL_11_07_05.pdf?ua=1
- 36 Nowak, M. (July 2008). Protecting Persons with Disabilities from Torture. Office of the UN High Commissioner for Human Rights. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/440/75/PDF/N0844075.pdf?OpenElement>

MacCallum, D. (2012). Speaking Truth to Power: Finding the Disability Boson. 10th World Conference of the 37
International Ombudsman Institute, Wellington, New Zealand, 12-16 November, 2012.

38 מודל זה קיים למשל באוסטרליה, אזרבייג'ן, מצרים, גרמניה, קוריאה, מקסיקו, והאנדה.

39 מודל זה קיים למשל באוסטרליה, אזרבייג'ן, מצרים, גרמניה, קוריאה, מקסיקו, והאנדה.

40 מודל זה קיים למשל בבוסניה והרצגובינה, ספרד וקואטייה.

Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act of 1975, The Protection and Advocacy for Individuals 41
with Mental Illness Act (PAIMI) 1986, Advocacy of Individual Rights Act of 1992 (PAIR).

42 מידע נוסף ניתן למצוא בלינק הבא: <http://www.ndrn.org/en/about/paacap-network.html>

43 <http://www.disabilityrightsca.org/news/success.htm>

44 על פי חוק זה, מוסד מוגדר כ: כל מוסד או מתקן אשר הוא בבעלות, מופעל ע"י, מנוהל ע"י, או מספק שירותים לכל מדינה בארה"ב לאנשים עם מוגבלויות נפשיות, פיזיות, שכליות או מחלות כרוניות, או בכל מתקני הכליאה באשר הם, לרבות בית מעצר, כלא או כל מתקן שיקום אחר, מתקן כליאה זמני, מתקן לנוער, או חוסים במוסדות לשם קבלת טיפול קצר או ארוך טווח (חוק זה לא חל על מוסדות בבעלות פרטית או בניהול פרטי אשר הקשר היחיד שלהם למדינה הרלוונטית הוא בקבלת רישיון תפעול).

<http://www.justice.gov/crt/about/spl/cripastat.php>

45 <http://www.justice.gov/crt/about/spl/casesummaries.php#georgiaADA-summ>

46 למשל במדינות כגון וורמונט, קליפורניה, ווימינג ומינסוטה ומדינות אחרות.

http://www.disabilityrightsvt.org/Programs/ombudsman_project.html

<http://www.dhcs.ca.gov/services/mh/Pages/MHOmbudsmanSrvcs.aspx>

<http://www.wyomingguardianship.org/mental-health-ombudsman.html>

47 State of Minnesota Office of the Ombudsman for Mental Health and Developmental Disabilities:

<http://www.ombudmhdd.state.mn.us>

The State of Minnesota office of the Ombudsman for Mental Health and Developmental Disabilities (September 48
2008). "Just Plain Wrong": Excessive Use of Restraints and Law Enforcement Style Devices on Developmentally Disabled Residents At The Minnesota Department of Human Services Minnesota Extended Treatment Program (METO) Cambridge, MN. <http://mn.gov/omhdd/images/just-plain-wrong-report.pdf>

49 <http://mn.gov/omhdd/images/meto-class-action-settlement-summary.pdf>

50 בג"צ 6790/98 אברך ואח' נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים ואח', פ"ד נב (5) 323, 335.

51 <http://index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/Pages/default.aspx>

52 <http://www.mevaker.gov.il/sites/Ombudsman/Pages/default.aspx>

53 סימנים ו' ו-2' לפרק י' (פגיעות בגוף) בחוק העונשין קוצבים את עונשם של מי שפגעו בקשיש, בקטין או בחסר ישע במקרים שונים. סעיפים אלו חשובים לאור הסיוע שלהם בהגנה על מי שאין ביכולתו להגן על עצמו ומדגימים את החומרה שבה פגיעה שכזו נתפסת על-ידי מערכת המשפט בישראל.

54 http://www.nevo.co.il/law_html/law01/p171_009.htm#Seif16

55 http://www.health.gov.il/Download/pages/mavu_hosp_nefesh.pdf

56 http://www.health.gov.il/download/pages/03381005_140310.pdf

57 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מס' 4.1201 (62.002, 62.003) - ביקורים במתקני כליאה, מעודכנות ליולי 2006.

58 על פי נוהל שקבע קצין המשטרה הצבאית הראשי, ארבעה נציגים מלשכת עוה"ד יקבלו מעמד של מבקרים רשמיים במתקני כליאה צבאיים. לנציגים אלה יוענקו סמכויות לבצע ביקורות במתקני כליאה צבאיים בדומה לאלה המוקנות על פי פקודת בתי הסוהר. מבקר רשמי על פי הנוהל רשאי להיכנס בכל עת בתיאום עם ענף כליאה ומפקד בית הכלא למתקן כליאה שהוסמך לבקר בו, ולבדוק את התנאים שבו, את דרכי הטיפול בכלואים, את ניהולו התקין של המתקן והתאמתם של כל אלה להוראות הדין ולהוראות אחרות. בנוסף,

רשאי המבקר הרשמי להיכנס לכל מקום במתקן ולשוחח עם כל חבוש. מנהל המתקן וכל חייל בו ימסור למבקר רשמי, לפי דרישתו, כל מידע, מסמך או דבר שידרוש לצורך מילוי תפקידו, אולם תיקים ביטחוניים יימסרו לפי דרישה רק למבקרים שקיבלו הסמכה מיוחדת לכך. על פי הנוהל מפקד המתקן רשאי, באישור הקמצ"ר או רמ"ח האג"ם, שלא להרשות ביקור של מבקר רשמי בזמן פלוני, אם הוא סבור שמטעמים של בטחון המתקן והמשמורת הבטוחה של החבושים באותה שעה יש למנוע את הביקור. המבקר יערוך דוח בכתב על הביקור ויעבירו ישירות לקמצ"ר ולמנכ"ל הלשכה. http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=15541&catId=6

59 בעת ביצוע הביקור על המבקר הרשמי לבדוק בין השאר את תנאי הכליאה, בכל שטחי מתקן הכליאה, והאם ישנו איזון נאות בין מטרות הכליאה לשמירת זכויות הפרט וכבודו. בכלל זה לבחון את רמת וטיב המזון המוגש, תנאים סניטריים ותברואתיים, תעסוקת אסירים, חינוך אסירים, תנאי עבודת האסירים ועוד.

<http://www.acri.org.il/he/?p=2544> 60

<http://www.moital.gov.il/CmsTamat/Rsrc/Shivyon/Shivyon.html> 61

<http://index.justice.gov.il/Units/NezivutShoftim/Pages/Default.aspx> 62

<http://nakhal.idf.il/894-he/Nakhal.aspx> 63

http://www.health.gov.il/Subjects/UninsuredRights/NationalHealthAdmissibility/Pages/Public_Complaints_Commission.aspx 64

65 במיוחד ראו: עו"ד רחל בנימין, נציבות זכויות האדם בישראל - מחקר השוואתי ומודל מוצע, מרכז מינרבה לזכויות האדם, האוניברסיטה העברית, 2001.

66 ת"פ (ירושלים) 2184/06 - מדינת ישראל נ' יעקב מרגולין ואח', 13 בדצמבר 2013.

67 ד"ר ישי אוסטפלד, דו"ח צוות תחקיר לאירוע נווה - יעקב, הוגש לראש מינהל רפואה במשרד הבריאות פרופ' ארנון אפק, 7 ביולי 2013.

68 Judge Anand Satyanand (1999). The Ombudsman Concept and Human Rights Protection. Occasional Paper no. 68, International Ombudsman Institute.

69 להסבר ופירוט נרחבים יותר של מאפייניה ותפקידיה של נציבות זכויות אדם ראו עקרונות פריס של האו"ם:

General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, Annex: Principles relating to the status of national institutions. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

71 MacCallum, D. (2012). Speaking Truth to Power: Finding the Disability Boson. 10th World Conference of the International Ombudsman Institute, Wellington, New Zealand, 12-16 November, 2012.

בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות הינה עמותה רשומה שמטרתה לפעול לקידום זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלות: גופנית, שכלית, נפשית וחושית בכל תחומי החיים, ולהביא לשילוב המבוסס על שוויון והשתתפות מלאה של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית. בזכות יוסדה על ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל בשנת 1992 ופועלת כיום כעמותה עצמאית. בזכות מהווה כתובת לכל אותם אנשים עם מוגבלות ובני משפחות אשר זכויותיהם הופרו בשל המוגבלות וכן לאנשי מקצוע, ארגונים חברתיים, אנשי אקדמיה ומקבלי החלטות.

בזכות - מרכז حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقات - هي جمعية مسجلة تهدف للعمل على النهوض بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقات المختلفة: الجسدية، العقلية، النفسية والشعورية، في كافة مجالات الحياة، والدفع إلى دمج يرتكز على المساواة والمشاركة الكاملة للأشخاص ذوي الإعاقات في المجتمع الإسرائيلي. بزכות هي جمعية أسستها جمعية حقوق المواطن في إسرائيل عام 1992، وهي تعمل اليوم كجمعية مستقلة. تعتبر بزכות عنواناً لجميع الأشخاص ذوي الإعاقات وأبناء عائلاتهم، ممن تمّ الإحاف بحقوقهم بسبب الإعاقة، كما تعتبر عنواناً للمهنيين، للمنظمات الاجتماعية، الأكاديميين وصناع القرار.

Bizchut - The Israel Human Rights Center for People with Disabilities is a non-profit organization committed to advancing the rights of people with all disabilities: physical, intellectual, mental and sensory, and enabling full inclusion and participation in all areas of life in mainstream Israeli society. The name Bizchut (literally "by right") reflects the belief that all people are entitled to equal rights and that the needs of people with disabilities must be met on the basis of entitlement, not as a function of charity or pity. Originally launched as a project of the Association for Civil Rights in Israel in 1992, Bizchut was soon established as an independent organization. In all matters concerning disability rights and instances in which rights have been violated because of disability Bizchut serves as the address for people with disabilities and family members, professionals, organizations working in the field and decision makers.

02-6521308



בזכות, מוקד פניות הציבור
בזכות, مركز توجهات الجمهور
Bizchut's Hotline

mail@bizchut.org.il www.bizchut.org.il

BIZCHUT

BIZCHUT, The Israel Human Rights
Center for People with Disabilities

בזכות, מרכז حقوق
الإنسان لذوي الإعاقات
جمعية من تأسسها جمعية حقوق المواطن في إسرائيل

בזכות

בזכות, המרכז לזכויות אדם
של אנשים עם מוגבלויות, עמותה
מיסודה של האגודה לזכויות האזרח בישראל

בזכות

