

שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות

מודל שירות

בזכ!ת

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

שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות

מודל שירות

יותם טולוב

עריכה לשונית: נגה קדמן
עיצוב גרפי: יעל בוברמן



דוח זה הופק בתמיכת האיחוד האירופי.
תוכנו באחריות בלעדית של ארגון 'בזכות', ואינו משקף את עמדותיו של האיחוד האירופי.

© חותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון המקור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מ'בזכות'.

בזכות!

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

כנפי נשרים 3, ירושלים 9546406
טלפון: 02-6521308, פקס: 02-6221283
mail@bizchut.org.il
www.bizchut.org.il

תודות

תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופסות החלה כרעיון מופשט; אנו מבקשים להודות לשותפים הרבים שעמלו כדי להפוך אותו לפיילוט, למודל ולמציאות, ובפרט לשותפים הבאים:

לשש קמינסקי מבית איזי שפירא על הליווי ועל הייעוץ בכתיבת המודל ועל התמיכה לאורך כל הדרך.

לטלל דולב על קריאת הטייטה ועל ההערות המועילות.

ל-22 משתתפי הפיילוט ולסביבתם התומכת, שהסכימו לקפוץ ראשונים למים ובתוכם ל - אליאור כהן, ברוך כהן, ברכה טאוב, גליה ארגוב, דבי כספי, דודו חפצדי, ויני אברהם, מתן כהן, מתנאל ביטון ועדי אלבז.

למחזור הראשון של תומכי ההחלטה בישראל - גילי פנחסי, יקירה אברך, מיכל רונאל, מיכאל קנדל, מעיין פדידה, נטלי מופסיק, נעמה לרנר, צביה ויסברג, שחר בן נתן, תהילה עוזרי.

לשותפה המסורה לדרך בהכשרה ובליווי של התומכים - מאיה גולדמן.

לחברי הוועדה המייעצת שליוותה את הפיילוט מתחילתו ועד סופו - אילת ששון, ג'ודי וסרמן, דוד גרינברג, יואב קרים, יונית אפרתי, יחיאל שרשבסקי, יעקב טייכמן, לאה ויגודה, סולה שלי, סימונה שטיינמן, רחל אוחנה, רינת וייגלר ותמי סלע.

לבית איזי שפירא, שהיו שותפים להכשרה ולדרך ובתוך כך לבני הוזמי. לאגף הרווחה בעיריית ירושלים, שהיה שותף לבחינת המודל במסגרת הפיילוט בירושלים.

תודה מיוחדת לאיחוד האירופי, שבזכות המענק שלו התאפשרו הפיילוט, מחקר ההערכה וכתיבת המודל.

ולבסוף, תודה לצוות הקטן והאיכותי של בזכות. אתם ההוכחה מדי יום לכך שמעט יכול להכיל את המרובה.

בברכה,

יונתן טולוב
מנכ"ל בזכות

תוכן עניינים

7	דברי פתיחה
8	פרק 1 – רקע למודל
8	א. מבוא
10	ב. האתגר למימוש כשרות משפטית מלאה של אנשים עם חוגבלות
11	ג. רקע לפיתוח המודל
12	ד. הליכי קבלת החלטות
12	ה. תמיכה על-ידי איש אמון מול שירות תמיכה
13	פרק 2 – מודל שירות 'תומכי החלטה'
13	א. החזון
13	ב. ערכים ועקרונות מנחים
14	ג. קהל היעד
15	ד. תיאור השירות
15	ה. התומך - מרכיבי התפקיד
16	ו. מתווה התמיכה
17	1. תחומי התמיכה
19	2. שלבי התמיכה
22	3. מידת התמיכה
24	ז. משך התמיכה
24	ח. מאפיינים ייחודיים של האדם המשפיעים על התמיכה
25	ט. עקרונות אתיים בתפקיד התומך
26	י. מצבי סיכון ונזק
26	יא. סיום ההתקשרות בין תומך למשתתף
27	יב. שותפים לתהליך התמיכה
27	יג. הכשרת התומכים והדרכה מעשית
29	ביבליוגרפיה
30	פרק 3 – נספחים
31	א. פיילוט סעיף 12 של בזכות
41	ב. מחקר הערכה מלווה - תמצית טל כהנא וד"ר שירה ילון-חימוביץ'
45	ג. סיכום ההכשרה במסגרת הפיילוט ד"ר בני הוזמי ומאיה גולדמן
51	ד. הסבר על החוק החדש בנושא קבלת החלטות נתמכת ד"ר טל פלג שולמן
63	ה. מאמר רקע על אפוטרופסות יותם טולוב ופרופ' ארלן קנטר
85	ו. אפוטרופסות בבתי הדין השרעיים
89	ז. התאמת המודל לאזרחים ותיקים פרופ' ישראל (איסי) דורון



דברי פתיחה

בשנת 2014 החלה עמותת בזכות בפרויקט שמומן על-ידי האיחוד האירופאי וכונה 'חיי בידיי - סעיף 12'. מטרתו הייתה לקדם את זכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל החלטות על חייהם, על בסיס תמיכה בקבלת ההחלטות. זאת, כקומה נוספת על פעילותנו הממושכת בנושא. תכנית העבודה של בזכות על הפרויקט נראתה יומרנית במבט ראשון, אולם ממרחק הזמן היא נראית צנועה. מעטים המקרים שבהם הביצוע עולה על התכנון, אבל כך היה: בשנתיים שחלפו העברנו מעל 90 הרצאות והכשרות בנושא לכ-3,000 אנשים עם מוגבלות, בני משפחה ואנשי מקצוע, לרבות שופטים בבתי משפט לענייני משפחה; הקמנו וקידמנו קואליציה של 20 ארגונים לקידום רפורמה בחוק האפוטרופסות ולהכרה בקבלת החלטות נתמכת; הפקנו דפי מידע, סרטונים ודוחות על הצורך בפיתוח חלופות לאפוטרופסות; היינו שותפים למהלך היסטורי בכנסת של שינוי החוק ושל הכרה בקבלת החלטות נתמכת כחלופה לאפוטרופסות; ערכנו את הפילוט הראשון מסוגו בישראל של תמיכה בקבלת החלטות, שנועד לסייע בגיבוש מודל תמיכה; ליווינו פונים פרטניים בבית המשפט בבקשה לביטול אפוטרופסות ולהכרה בחלופות. בזכות כל אלה ופעילות של שותפים אחרים למאבק הזה, במהלך השנתיים האחרונות הלכה וגברה התמיכה הציבורית מצד בני משפחה, נציגי ממשלה, ארגונים ואנשי מקצוע בדרישתם הבסיסית של אנשים עם מוגבלות להכיר בהם כאזרחים שווים וכבעלי כשרות משפטית מלאה.

המודל שלפניכם הוא אחד מהתוצרים המשמעותיים של פרויקט 'סעיף 12' של בזכות. הוא פרי של מאות שעות ליווי ותמיכה באנשים עם מוגבלות, ולא פחות מכך שעות חשיבה על האופן שבו התמיכה והליווי צריכים להינתן. בגיבוש המודל סייעו שותפים רבים וחשובים מהממשלה ומהחברה האזרחית. לא כולם הסכימו עם המסקנות ועם המודל המוצע, ודווקא משום כך רבה הערכתנו להסכמתם ליטול חלק מרכזי בבירור ובלמידה. המודל הוא על דעת בזכות בלבד ואנו רואים בו נקודת פתיחה, אשר בוודאי תושפע ותעוצב עוד רבות, ככל שהמציאות של תמיכה בקבלת החלטות תצבור תאוצה. בשנתיים הקרובות מתכוונת בזכות לקדם הכשרה לתפקיד 'תומך בקבלת החלטות', על בסיס מודל זה.

המסמך שלפניכם מחולק לשלושה חלקים: **החלק הראשון** - הרקע - סוקר בקצרה את הצורך בפיתוח שירות של תמיכה בקבלת החלטות. **החלק השני** - המודל - הוא לב ליבו של המסמך, וכולל שורה ארוכה של מרכיבים: החל מחזון וערכים מנחים, דרך מתווה התמיכה וכלה בעקרונות אתיים ובדילמות שמתעוררות סביב התמיכה. **החלק השלישי** כולל נספחים שמרחיבים על היבטים שונים של המודל: תיאור הפילוט, סקירת החוק החדש בנושא תמיכה בקבלת החלטות, מאמר רקע על אפוטרופסות בישראל והתייחסות לצורך להתאים את המודל לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים.

את היום שבו עבר התיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות כינו אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם יום העצמאות שלהם. אנו תקווה כי חגיגות יום העצמאות ההוא יפרצו דרכים חדשות ויביאו למציאות חיים יומיומית של תמיכה בבחירה, בחירות ובהגשמה עצמית עבור אנשים עם מוגבלות.



פרק 1

רקע למודל

א. מבוא

הזכות לתמיכה בקבלת החלטות נוגעת בזכויות האדם היסודיות ביותר: הזכות לחירות, לאוטונומיה ולכבוד. זכויות אלו מוגבלות באופן ממשי ויומיומי אצל אנשים עם מוגבלויות ואצל אנשים זקנים שמונתה להם אפוטרופסות. ההכרה בצורך לקדם תמיכה בקבלת החלטות של אנשים עם מוגבלות הולכת ומתעוררת, ולהלן נתאר בקצרה את הרקע לכך. יודגש כי ההתייחסות לאנשים עם מוגבלות לאורך כל המסמך היא בראש ובראשונה לאנשים עם מוגבלות שכלית, מוגבלות נפשית, אוטיזם ונכויות מורכבות.

מהפיכת המוגבלויות: בחמישים שנה האחרונות חלה מהפכה בתחום המוגבלות בעולם וכן בישראל. בהשפעת תנועות כמו התנועה לחיים עצמאיים, תנועת People First, תנועת האל-מיסוד, התנועה לזכויות האדם, ופיתוח הגישה הביקורתית למוגבלות, הוגדרו מחדש יחסי הגומלין שבין האדם עם המוגבלות לבין החברה: מתפיסה ממוקדת טיפול, השגחה והגנה התפתחה גישה חדשה, ששמה דגש על אוטונומיה, הגדרה עצמית ושוויון. הגישה הביקורתית למוגבלות, שאת עקרונותיה אימץ בית המשפט העליון (בג"ץ 6069/10 מחמלי נ' שב"ס, 5.5.14), מטילה על החברה אחריות לנקוט בפעולה אקטיבית כדי להסיר את החסמים שמדירים אנשים עם מוגבלויות ולהתאים את עצמה לאנשים אלה באמצעות תמיכה, התאמות ונגישות. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מבטא את המהפכה התפיסתית הזו בישראל.

אפוטרופסות וכשרות משפטית: ככל שהרפורמה במדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות הלכה והעמיקה, עלתה ביתר שאת שאלה יסודית: כיצד מתיישב מודל האפוטרופסות עם זכויות של אנשים עם מוגבלות? מעל כ-60,000 ישראלים בגירים נמצאים תחת אפוטרופסות. אנשים עם מוגבלות שכלית מוכרזים כחסויים כמעט באופן אוטומטי, על רקע המלצות של ועדות אבחון; נותני שירות כבנקאים ורופאים מעלים פעמים רבות ספק בדבר כשרותם המשפטית של אנשים עם מוגבלויות לקבל החלטות על חייהם; הדעה הרווחת היא כי אנשים עם מוגבלויות שאינן ניכרות (אוטיזם, מוגבלות שכלית, מוגבלות נפשית) צריכים לעמוד במבחן תפקודי כדי להוכיח את זכותם לקבל החלטות על חייהם. האפוטרופסות – סמל למעמד השונה והפחות של אנשים עם מוגבלויות – הפכה לאתגר אמיתי בדרך לשוויון.

סעיף 12: בשנת 2012 אשררה מדינת ישראל את אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (להלן: אמנת האו"ם). סעיף 12 לאמנה והפרשנות הרשמית לו מטעם האו"ם מדגישים כי אפוטרופסות כרוכה בהפרת זכותו של כל אדם לכשרות משפטית מלאה בכל תחומי החיים. סעיף 12 קורא למעשה לעבור ממודל של קבלת החלטות חלופית (substitute decision making) למודל של תמיכות מגוונות, אשר תאפשרנה לאדם לקבל החלטות על חייו (supported decision making). מדינות רבות מאמצות בעשור האחרון בחקיקה ובשירותים מודלים שונים של תמיכה וסיוע כחלופה לאפוטרופסות, וחלקן אף מבטלות כליל את מוסד האפוטרופסות. במקביל, שירותי סיוע לחיים עצמאיים בקהילה ושירותים מכווני אדם, אשר פותחו במדינות המערב, מאפשרים לצמצם את השימוש באפוטרופסות.

על רקע המגמות האלה החליטה עמותת בזכות לפתח מודל יישומי, שיאפשר לתרגם את העקרונות של סעיף 12 לסעיפים בחוק הישראלי ולמודל מעשי של תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות.



סעיף 12 לאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות

סעיף 12

הכרה שווה בפני החוק



1. מדינות שהן צדדים שבות ומאשרות כי לאנשים עם מוגבלויות הזכות להכרה בכל מקום, כבני אדם בפני החוק.
2. מדינות שהן צדדים מכירות בכך שאנשים עם מוגבלויות הינם בעלי כשרות משפטית שווה לזו של אחרים, בכל היבטי החיים.
3. מדינות שהן צדדים תנקוטנה אמצעים הולמים כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות גישה לתמיכה שהם עשויים להזדקק לה, על מנת לממש את כשרותם המשפטית.
4. מדינות שהן צדדים תבטחנה כי כל האמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכללו הגנות הולמות ומועילות למניעת ניצול לרעה, בהתאם למשפט הבינלאומי של זכויות האדם. הגנות אלה תבטחנה כי אמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכבדו את הזכויות של האדם, את רצונו ואת העדפותיו; יהיו נטולי ניגוד עניינים והשפעה בלתי הוגנת; יהיו מידתיים ומותאמים לנסיבותיו של האדם; יחולו לפרק זמן קצר ככל האפשר ויהיו כפופים לביקורת סדירה של רשות או גוף שיפוטי מוסמכים, עצמאיים וחסרי פניות. היקף ההגנות ייקבע באופן יחסי לדרגת ההשפעה של אמצעים אלה על זכויותיו וענייניו של האדם.
5. בכפוף להוראות סעיף זה, תנקוטנה מדינות שהן צדדים את כל האמצעים ההולמים והמועילים להבטחת הזכות השווה של אנשים עם מוגבלויות להיות בעלי רכוש או לרשתו, לקבוע את ענייניהם הכספיים, ולקבל גישה שווה להלוואות בנקאיות, משכנתאות, וסוגי אשראי כספי אחרים, ויבטיחו כי לא ישלל רכושם של אנשים עם מוגבלויות באופן שרירותי.





ב. האתגר למימוש כשרות משפטית מלאה של אנשים עם חוגבלות

סעיף 12 לאמנת האו"ם מבקש להשיב לאנשים עם חוגבלויות את האוטונומיה, הכשרות המשפטית והעצמאות שלהם. כדי להבין את עומק האתגר, נבקש להצביע על שורה של קשיים הניצבים בפני מימוש כשרות משפטית של אנשים עם חוגבלויות, ובישראל בפרט:

- 1. שלילת העצמאות והבחירה:** מאנשים רבים עם חוגבלויות נמנעת בחירה ועצמאות בניהול חייהם. הדבר בא לידי ביטוי בכך שאחרים מחליטים עבורם הן על תכנון חייהם והן על חיי היומיום שלהם. עצמאות ובחירה הן זכויות יסוד; מחקרים הצביעו על חשיבות העצמאות, האוטונומיה, הבחירה והשליטה בחיים בהגדרת איכות חיים של אדם.
- 2. אתגר ההגדרה העצמית:** הגדרה עצמית, דהיינו פעילות האדם בניהול עצמי, באופן אוטונומי, באופן מודע ומתוך בחירה – נעשתה לעיקרון מנחה במרבית השירותים לאנשים עם חוגבלויות בעולם המערבי. אנשים רבים עם חוגבלויות זקוקים לתיווך ולסיוע של תומך כדי לממש את זכותם להגדרה עצמית. בהיעדר גורם כזה, פעמים רבות הסביבה היא שמגדירה עבור האדם כיצד חייו ייראו, ולא הוא עצמו.
- 3. היעדר תמיכה מספקת:** אנשים עם ובלי חוגבלויות עשויים להתקשות בניהול חייהם. ניהול רכוש, בחירת מקום מגורים או תעסוקה, טיפול רפואי – כולם עשויים להיות מאתגרים. אולם תמיכה בקבלת החלטות ובמימושן אינה שירות מוכר בישראל. הקושי להתנהל באופן עצמאי בקבלת החלטות, כשמדובר באנשים עם חוגבלות או באזרחים ותיקים, נתפס פעמים רבות כראיה לצורך במינוי אפוטרופוס ולא כראיה לחובת החברה לתת תמיכה.
- 4. פרופסונליזציה של תחום החוגבלות:** גורמי מקצוע רבים מעורבים כיום בקבלת החלטות בחייהם של אנשים עם חוגבלות. ועדת אבחון אשר מונה חמישה אנשי מקצוע, למשל, היא אשר קובעת את סוג השירותים אשר אדם בעל חוגבלות שכלית יהיה זכאי לקבל. כפועל יוצא, החלטות רבות אינן נותנות משקל מכריע, אם בכלל, לרצונו של אדם, אלא לשיקולים מערכתיים (האחריות המקצועית של איש המקצוע, מגבלות בהיצע השירותים, שיקולי תקציב ועוד). למעשה, אין כיום במערך השירותים הניתנים לאנשים עם חוגבלות גורם בלתי תלוי, שתפקידו לסייע לאדם לנהל את תהליכי מיצוי הזכויות וקבלת החלטות על חייו בהתאם לרצונותיו.
- 5. פגיעה בזכויות אדם וסטיגמה:** אנשים עם חוגבלויות מתמודדים מדי יום עם אפליה על רקע חוגבלותם ועם סטיגמה חברתית קשה, למשל מצד נותני שירות בגופים פרטיים או ציבוריים (פקיד בנק, רופא). אנשים עם חוגבלות אף נמצאים בממשק יומיומי עם גורמי טיפול, שיקום ורווחה, אשר נתפסים לא אחת כנותנים משקל יתר לשיקולי הגנה. על רקע זה בולט הצורך במתן תמיכה וסיוע לאדם למצות את זכויותיו ולעמוד על רצונו.
- 6. תפקיד בני המשפחה:** הנחת היסוד המובלעת של המדינה היא כי הוריו של אדם עם חוגבלות או בני משפחתו הם שצריכים לנהל את ענייניו. בפועל, מכלל 60,000 האנשים הנמצאים תחת אפוטרופסות, בכ-85% האפוטרופוס הוא בן משפחה או מכר קרוב, והיתר נמצאים תחת אפוטרופסות חיצוניות. להטלת האחריות לניהול חייו של אדם על בן המשפחה נודע מחיר גבוה: הורים מדווחים על שחיקה גבוהה ונטל כבד המוטל עליהם לאורך כל חייהם, כמו גם על חרדה גדולה מפני היום שלאחר מותם. בנוסף, קו התפר שבין שיקולי האדם לבין שיקולי ההורה מטושטש, נוצרת תלות גבוהה של האדם במשפחתו ומתחזקת תפיסת האדם כחסר מסוגלות ועצמאות.



7. ביקורת על מוסד האפטרופסות: בית המשפט העליון קבע כי אפטרופסות היא כלי מגביל זכויות אדם, שיש לצמצם את השימוש בו. גם מעבר להיבט העקרוני של הפגיעה בזכויות, מוסד האפטרופסות במדינת ישראל נתון לביקורת קשה בשנים האחרונות: שלושה דוחות של מבקר המדינה (2004, 2011, 2012), הרשעתה של ירדנה נילמן, סגירת קרן דורי דורות, דוח האפטרופוס הכללי על אי סדרים בעמותת ש.פ.ר ותלונות רבות מהשטח מצביעים על המחיר הכבד שאדם עשוי לשלם דווקא כתוצאה מכך שמונה לו אפטרופוס. בין 85%-90% ממינויי האפטרופסות הם גורפים - הן על הגוף והן על הרכוש - וכמעט ולא נעשה שימוש בחלופות מידתיות. מלבד הצורך בהגברת הפיקוח, יש צורך בבחינה מחודשת של עצם השימוש באפטרופסות ובקידום מנגנון חלופי שמשאיר את אצל אדם את השליטה בחייו, מבלי לפגוע בכשרותו המשפטית.

על רקע האתגרים הללו, אשר מאפיינים את חייהם של אנשים עם חוגבלות בכל העולם, הגיעו מדינות רבות להכרה בדבר הצורך בפיתוח תפקיד עצמאי וייחודי של תומך.

ג. רקע לפיתוח המודל

המודל המוצג במסמך זה מבוסס על ידע רב שנצבר בזכות בשנים האחרונות. באופן ספציפי, המודל מבוסס על:

- 1. פיילוט סעיף 12:** במהלך השנים 2014-2015 ערכה בזכות פיילוט שכלל מתן תמיכה בקבלת החלטות ל-22 משתתפים, אשר הוגדרו על-ידי אנשי מקצוע או מערכת המשפט כזקוקים לאפטרופסות. המודל המוצג כאן פותח כבסיס למתן התמיכה לאותם אנשים, ועבר שינויים רבים על בסיס הניסיון שנצבר בפיילוט. להרחבה על הפיילוט [ראו נספח א'](#).
- 2. למידה מהנעשה בעולם:** עמותת בזכות פעילה בזירה הבינלאומית ונמצאת בקשר עם מרבית המומחים שמפעילים פיילוטים של תמיכה בקבלת החלטות. כך בין היתר נערכה למידה בשוודיה, בבולגריה, בקנדה, בארה"ב ובצ'כיה וכן נערכו מפגשים עם נציגים מאוסטרליה, מאירלנד ומאנגליה - כולם בעלי ניסיון במתן תמיכה בקבלת החלטות.
- 3. למידה הודית מעמיתים בישראל:** בזכות פעילה בקואליציה של 20 ארגונים שמכירים בצורך לקדם תמיכה בקבלת החלטות ואשר פועלים כדי לממש את סעיף 12 בישראל. בהקשר זה ראוי להדגיש את פעילות האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, שפרץ דרכים רבות בהכרה של בתי המשפט בתמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפטרופסות.
- 4. פניות משפטיות:** בזכות ליוותה לאורך השנים עשרות אנשים שביקשו להשתחרר מאפטרופסות ולהסתפק בחלופות. בין היתר ייצגה בזכות בתיק הראשון בישראל שבו הכיר בית המשפט בתמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפטרופסות (התקדים של דנה כרמון ב-א"פ 50389-02-13 (חיפה) היועמ"ש נ' פלונית). הליווי המשפטי והקהילתי שניתן על-ידי בזכות במקרים אלה תרם לגיבוש המודל.

אפטרופוס חיצוני על משתתפת בפיילוט:

נראה שהבקשות שלה יותר ממוקדות
 מאשר בעבר. היא לא מתקשרת לשיחות
 סרק היא מבקשת דברים ריאליים.



ד. הליכי קבלת החלטות

על פי רוב, תהליך קבלת החלטות מתואר ככולל את השלבים הבאים: זיהוי צומת קבלת ההחלטה, איסוף מידע ונתונים אודות המצב, זיהוי האפשרויות העומדות בפני האדם, מיפוי משמעות, יתרונות וחסרונות של כל האפשרויות, שקילתן, בחירה וקבלת החלטה וכן מיד לאחר מכן מימוש ההחלטה והערכתה.

מחקרים משלושת העשורים האחרונים מצביעים על הפער שבין מודלים נורמטיביים ובין מודלים תיאוריים לקבלת החלטות: מודלים נורמטיביים מתווים את הליך קבלת ההחלטות האידיאלי שיוביל למימוש יעדיו של אדם; המודל הנורמטיבי הוא בדרך כלל רציונלי, כולל תחשיבים הסתברותיים, הערכות של יעילות וכרונולוגיה בין שלבי קבלת ההחלטה. מודלים תיאוריים, לעומת זאת, עוסקים באופן קבלת ההחלטות בפועל: הם מתארים את נקודות העיוורון של האדם בתהליך, את השפעת התנאים של קבלת ההחלטות על טיב התהליך (סיכון, חוסר ודאות, עומס במידע או באפשרויות), את השפעת רגשותיו של המחליט, את מקום האינטואיציה ועוד. במקביל, הולכת ומתבררת החשיבות של תמיכה וסיוע, שיאפשרו את חיזוק קבלת ההחלטות בקרב מגוון קבוצות: עובדים בחברות גדולות, מטופלים במערכות בריאות, מפקדים בצבא וכן מוטבים של שירותי רווחה. גוברת ההכרה גם בהיותו של אדם חלק מרשת רחבה של קשרים ותלות, ובכך שהוא מקבל החלטות בעזרת תמיכה ומעורבות של אנשי אמון שסביבו. בתוך כך פותחו כלים רבים לחיזוק היכולות והכישורים של אנשים עם חוגבלויות לקבלת החלטות, להגדרה עצמית ולבחירה. מודל העבודה שמוצג להלן נסמך בין היתר על ההנחה כי תהליכי קבלת החלטות אינם רציונליים וכרונולוגיים; הוא מנסה לפתח תמיכה והתאמות לגבי חלק מהמרכיבים של התהליכים הללו.

ה. תמיכה על-ידי איש אמון מול שירות תמיכה

אחת השאלות המרכזיות שטרם הוכרעו בתחום התמיכה בקבלת ההחלטות היא האם התמיכה צריכה להינתן בראש ובראשונה על-ידי אנשי האמון של האדם (משפחה וחברים), באופן שיעוגן משפטית, או שמא מדובר בשירות מקצועי אשר על המדינה לפתח ולממן. מצד אחד יש הטוענים כי אסור לתמיכה להפוך לשירות ממשלתי, מחשש שהתערבות ממשלתית תביא לעיוות התמיכה ולהפיכתה לשירות טיפולי אשר כפוף לקריטריונים של 'טובת האדם' על חשבון רצונו של האדם. מנגד, יש הסבורים כי אסור שהתמיכה תינתן על-ידי בני המשפחה, מחשש לניגוד עניינים: קידום עצמאותו של אדם נעשית לא פעם מול ההורים או המשפחה ולא יהיה זה נכון כי ההורים יהיו גורם התמיכה המרכזי במהלך כזה. בנוסף, נטען כי יש אנשים ללא מעטפת תמיכה או יחסי אמון בסביבתם הקרובה, ולפחות עבורם נכון לפתח שירות תמיכה חיצוני.

עמדת בזכות היא עמדת ביניים: אנו סבורים כי החקיקה צריכה להכיר בשני המסלולים - הן של תמיכה בקבלת החלטות על-ידי אנשי אמון והן כשירות ציבורי הממומן על-ידי המדינה, לרוב באמצעות ספקי שירות מטעם החברה האזרחית. לאור עמדתנו, אנו סבורים כי יש לפתח הן הכשרה ותמיכה לבני משפחה ואנשי אמון, כדי שיוכלו לתמוך בקבלת החלטות, והן שירות המתקצב על-ידי המדינה ואשר מציע אפשרות של תמיכה חיצונית מקצועית. המודל שלהלן, על אף הרלוונטיות שלו גם לאנשי אמון ולבני משפחה, מתמקד באפשרות השנייה, של פיתוח שירות של 'תומכי החלטה'. פיילוט סעיף 12 של בזכות, שמודל זה עמד בבסיסו, היה ייחודי בהקשר הבינלאומי, בהיותו הפיילוט הראשון אשר ביקש לפתח תמיכה מקצועית ולא רק לעגן את התמיכה הניתנת על-ידי בני משפחה.

פרק 2

מודל שירות 'תומכי החלטה'

א. החזון

אנשים עם מוגבלות מעל גיל 18 יזכו לחירות ולעצמאות בקבלת החלטות בעניינם, ולשם כך יוכלו ליהנות משירות תמיכה בקבלת החלטות.

ב. ערכים ועקרונות מנחים:



- 1. רצון והעדפה:** לכל אדם יש רצון והעדפה אשר ניתן להתחקות אחריהם. לכל אדם יש זכות לחיות את חייו בהתאם לרצונותיו ולהעדפותיו.
- 2. חירות:** לאדם יש זכות לחירות ולהגדרת חייו ועיצובם בהתאם לרצונותיו ולהעדפותיו, במידת הצורך תוך קבלת תמיכה מתאימה.
- 3. פלורליזם:** יש יותר מדרך אחת נכונה לחיות את החיים ולקבל החלטות לגביהם. על כן, אין קריטריון או בייקטיבי או מקצועי שעל פיו יש לקבל החלטות על חייו של אדם.
- 4. תמיכה מותאמת:** הזכות של אנשים עם מוגבלויות לעצמאות, לאוטונומיה ולכשרות משפטית מלאה מותנית לא פעם בקבלת תמיכה מותאמת למימוש הצרכים והרצונות של האדם. הצורך בתמיכה אינו אינדיקציה לחוסר היכולת של האדם אלא לחובת החברה לספק התאמות שיאפשרו מימוש של הרצון.

ג. קהל היעד

בחזרה לתוכן



קהל יעד רחב ביותר יכול ליהנות משירות קבלת החלטות נתמכת. להלן כמה קווים מנחים לזיהוי אותו קהל יעד (בין אם התמיכה תינתן על-ידי בני משפחה או על-ידי תמיכה מקצועית חיצונית):

1. אנשים תחת אפוטרופוסות: כל מי שמונה לו אפוטרופוס, או שיש כוונה למנות לו כזה, עשוי להיות מועמד לקבלת תמיכה בקבלת החלטות. התיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (**ראו נספח ד'**) אף מדגיש כי בטרם יפנה בית המשפט למינוי אפוטרופוס – יבחן את האפשרות להסתפק במינוי תמיכה בקבלת החלטות. עם זאת, מינוי תומך במקביל למינוי אפוטרופוס הוכח שוב ושוב בפיילוט כחסר ערך: התומך לא באמת יכול לסייע לאדם לקדם את רצונותיו אם כל בחירה כפופה להסכמת האפוטרופוס, ופעילות התומך משחררת את האפוטרופוס מאחריותו כלפי האדם. על כן, צריך להיות ברור כי התומך הינו חלופה לאפוטרופוסות וכי לצד מינוי התומך יש לבטל את מינוי האפוטרופוס לאותם תחומים שבהם ניתנת התמיכה.

2. רצון ומוטיבציה של אדם: ככל שאדם מביע רצון לקבל החלטות על חייו ולהיות אוטונומי באמצעות תמיכה – כך יש סיכוי רב יותר שתהליך התמיכה יהיה אפקטיבי ומשמעותי.

3. גיל: נקודת המוצא של אמנת האו"ם היא כי לכל בגיר יש זכות לכשרות משפטית מלאה; זוהי גם נקודת המוצא של החוק בישראל. על כן, כל אדם מעל גיל 18 יכול ליהנות משירות תמיכה בקבלת החלטות, בכל גיל. עם זאת, ניתן להצביע על הגיל כמשתנה משמעותי לאופי התמיכה: כשמדובר באנשים צעירים יותר (בעיקר 18-21), אשר עדיין נמצאים במסגרות של חינוך מיוחד – התמיכה בקבלת החלטות מתאפיינת בהקניית כלים ובתרגול הליכי קבלת החלטות; כשמדובר באנשים מבוגרים, ההליך פחות הכשרתי באופיו ויותר מספק תמיכה מעשית באתגרי היום-יום.

4. מוגבלות: ניתן להצביע על כמה קבוצות אוכלוסייה בקרב אנשים עם מוגבלות אשר יכולים ליהנות משירות קבלת החלטות נתמכת: אנשים עם מוגבלות נפשית, אנשים עם מוגבלות שכלית, אנשים על הספקטרום האוטיסטי ואנשים עם מוגבלויות אחרות (מחלות נדירות, לקויות למידה מורכבות), אשר מתמודדים עם קושי בשלבים השונים של קבלת ההחלטה.

בהערכה זהירה ניתן לקבוע כי שירות תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופוסות עשוי להיות רלוונטי לכל הפחות לחלק משמעותי מ-60,000 האנשים במדינת ישראל אשר נמצאים תחת אפוטרופוסות; למעשה, מדובר במספר גבוה בהרבה, הכולל גם אנשים ללא אפוטרופוסות אשר זקוקים לליווי ולתמיכה כדי לממש את רצונם.

אפוטרופוסית ובת משפחה של משתתף בפיילוט:



יותר מדי טבחים מקלקלים את התבשיל. יש לה מטפלת רגשית, רצת ומדריכות במערך הדיו, מישהו מבזכות, מישהו מהתעסוקה ואנחנו. אף אחד לא יודע על מה עובדים האחרים. והיא משתמשת במניפולציה: "התומכת שלי מבזכות אמרה שמותר לי לעשות מה שאני רוצה..." זה מבלבל מדי.

עוד נבקש להתייחס לאוכלוסייה אשר לא נכללה בפיילוט ואינה במוקד הדוח הזה – אזרחים ותיקים: אזרחים ותיקים עם מחלות דמנטיות ובני משפחתם נאלצים לא אחת להתמודד עם שאלת כשרותם המשפטית והצורך במינוי אפוטרופוס. יש חשיבות רבה בפיתוח קבלת החלטות נתמכת וחלופות נוספות לאפוטרופוסות (כגון יפוי כוח מתמשך), המותאמות לאוכלוסייה זו. האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ועמותת יד ריבה מתכננים להפעיל פיילוט של תמיכה בקבלת החלטות לאוכלוסייה של אזרחים ותיקים. **נספח ז'** לדוח זה, אשר נכתב על-ידי פרופ' ישראל (איסי) דורון, דן בשאלת התאמת המודל המוצע כאן לאזרחים ותיקים.



ד. תיאור השירות

שירות תמיכה בקבלת החלטות (להלן: "תומכי החלטה" או "השירות") מבוסס על תומך אישי המסייע לאדם לממש את כשרותו המשפטית באמצעות קידום רצונותיו והעדפותיו. התומך מעניק ליווי, תמיכה וסיוע בקבלת החלטות בכלל תחומי החיים והתמיכה נמשכת כל עוד האדם מעוניין וזקוק לה. השירות כולל הכשרה והדרכה מעשית של התומכים.

ה. התומך - מרכיבי התפקיד

ניתן למנות שני מרכיבים יסודיים - על דרך השלילה ועל דרך החיוב - בפרופיל האנשים אשר נמצאו מתאימים לתפקיד התומך:

1. דמות שאינה טיפולית: כל אדם עם חוגבלות מוקף בלא מעט אנשי מקצוע אשר מעורבים בחייו. מטרת התמיכה היא להבטיח כי יהיה גורם תומך שאינו מייצג את הממסד המקצועי אלא את האינטרסים של האדם, מנקודת המבט של האדם. נמצא כי לא רק שאין הכרח באיזו התפקיד באנשי מקצוע עם התנסות בטיפול ובליווי של אנשים עם חוגבלויות - אף קיים יתרון במינוי אנשים שלא היו חלק מהממסד המקצועי ואשר אינם מביאים תפיסה טיפולית למפגשיהם עם אנשים עם חוגבלות. כפועל יוצא, אין גם צורך בדרישה להשכלה אקדמית כלשהי כתנאי סף.

2. התנסות רלוונטית: זוהי יתרון בהתנסות של התומך בעברו האישי או המקצועי, המחזקת את כל אחד משלושת המרכיבים הבאים בתפקיד התומך:

א. תפיסת עולם וערכים: ביסוד תפקיד התומך עומדת תפיסת עולם המכירה בזכות של כל אדם לקבל החלטות על חייו, על בסיס רצונותיו והעדפותיו. כפועל יוצא, יש צורך שהתומכים יחזיקו בתפיסת העולם הזו ויתנו אמון באדם וביכולותיו לקבל החלטות על חייו. על התומכים להיות מודעים לנטייה של אנשי מקצוע המלווים אנשים עם חוגבלות לפטרנליזם ולהגנת יתר, וערים לחובתם לספק את התמיכה מנקודת מוצא שוויונית כלפי האדם, תוך צמצום ההגנה למקרי קיצון בלבד.

ב. כישורים בינאישיים ויכולת ליצור אמון: התמיכה מושתתת על יכולתו של התומך לבנות עם האדם קשר ענייני המבוסס על אמון. כפועל יוצא, על התומך להיות בעל כישורי תקשורת, הקשבה ודיאלוג. בתוך כך יש לשים דגש על פתיחותו של התומך לכך שאנשים שונים חיים את חייהם בצורה שונה וכי יש דרכים שונות להגיע ליעדים. עוד יש להדגיש את יכולתו של התומך לצמצם את עצמו ולתת למקבל השירות להיות במרכז ולהוביל את התהליך כמיטב יכולתו.

ג. בשלות: תפקיד התמיכה בקבלת החלטות דורש יכולת להתמודד עם סיטואציות חיים מורכבות, עם מתחים שעשויים לעלות בין האדם לבין סביבתו - לרבות התומך עצמו - ועם עצם לקיחת החלק בתהליך חדשני, שאינו מובן מאליו בחברה הישראלית כיום. מכאן, שתפקיד התומך דורש בשלות רבה, ועל כן אנו סבורים כי יש לקבוע גיל מינימלי של 25 לנותן התמיכה.

לסיכום, שאלת ההתאמה של התומכים צריכה להיבחן בראש ובראשונה על סמך ראיונות והתרשמות ישירה, על בסיס הקווים המנחים שציננו.



1. מתווה התמיכה

מתווה התמיכה מושתת על שילוב של שלושה מימדים:




1. תחומי התמיכה
2. השלב בהליך קבלת ההחלטות
3. מידת התמיכה

נרחיב על כל מימד בנפרד ולאחר מכן נציג כמה דוגמאות למתווה התמיכה:





תחומי התמיכה עשויים להיות מגוונים ורבים. לפעמים אדם יודע באילו תחומים הוא מעוניין לקבל תמיכה בקבלת החלטות, ולפעמים חלק מתפקידו של התומך הוא לסייע לאדם להחליט מהם אותם תחומים. בהתאם לרצון האדם, למגבלות היקף התמיכה ולחשיבות הנושאים בעיני האדם יש לערוך סדרי עדיפויות בתחומי התמיכה. להלן רשימה חלקית של נושאים שמעסיקים כל אדם ושלגביהם עשויה להתבקש תמיכה. כפי שיודגש בהמשך, לחלק מהנושאים הללו – למשל בתחום הדיור והתעסוקה – יש שירותי תמיכה מוסדרים. אחד מתפקידיו של התומך הוא לסייע לאדם להגיע למקורות התמיכה הקיימים ולהיעזר בהם. האדם יכול לבחור שלא להסתייע בשירותים הקיימים ולנסות לקדם את ענייניו בכוחות עצמו. תפקידו של התומך להסביר לו את ההשלכות של הבחירה הזו, על יתרונותיה ועל חסרונותיה, ולא להחליף את השירותים הקיימים בתחום. התרשים הבא מדגים את מנעד הנושאים שעשויים להיכלל בתמיכה.

<p>עניינים אישיים</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • בחירת מקום מגורים • תעסוקה • קשרים משפחתיים • קשרים חברתיים 	<ul style="list-style-type: none"> • חיי פנאי • יציאה לחופש • זוגיות • תחזוקת הבית 	<ul style="list-style-type: none"> • לימודים • מיצוי זכויות • סכסוכים אישיים
<p>ענייני בריאות</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • רפואה מונעת • טיפול בבעיה רפואית • תכנית תרופתית 	<ul style="list-style-type: none"> • אשפוז רפואי • טיפול שיניים • ביטוח בריאות 	<ul style="list-style-type: none"> • רפואה אלטרנטיבית • כושר גופני ותזונה
<p>עניינים כספיים</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • איזון תקציבי • ניהול קצבה • ניהול חשבון בנק • ניהול נכס 	<ul style="list-style-type: none"> • ניהול הוראות קבע • טיפול בחובות • ירושה • ניצול כספי 	<ul style="list-style-type: none"> • השקעת כספים • הליכים משפטיים • פיננסיים • מיצוי זכויות רכושיות



דוגמאות מהפיילוט לתחומי התמיכה השונים:

- ☑ **בחירת מקום מגורים** - רצון לעבור מהוסטל או דיור מוגן לדיור עצמאי בקהילה עם תמיכות (דיור נתמך).
- ☑ **העסקה** - רצון לצאת ממפעל מוגן או להחליף מקום עבודה.
- ☑ **קשרים חברתיים** - רצון להרחיב את המעגל החברתי.
- ☑ **יציאה לחופש** - רצון לטוס לחופשה בחו"ל.
- ☑ **זוגיות** - רצון למצוא זוגיות, או התמודדות עם קשיים שנוגעים לזוגיות.
- ☑ **לימודים** - רצון להירשם להכשרה מקצועית או ללימודים אקדמיים, או רצון ללמוד לקרוא.
- ☑ **מיצוי זכויות בתחום האישי** - רצון ליהנות מכל השירותים שמגיעים לאנשים עם מוגבלות מטעם ביטוח לאומי, הרשות המקומית או משרדי הממשלה השונים. בתוך כך היו נושאים ייחודיים שאנשים ביקשו לקדם, כגון הוצאת רישיון נהיגה או שינוי שם במשרד הפנים.
- ☑ **טיפול בבעיה רפואית** - התמודדות מול הביורוקרטיה של המערכת הרפואית, רצון לעבור לקופת חולים אחרת, בקשה לקבל טיפול פסיכיאטרי מקופת החולים על בסיס הרפורמה בבריאות הנפש, התלבטות בנוגע לתהליך רפואי.
- ☑ **איזון תקציבי** - רצון להיות עצמאי יותר בהתנהלות התקציבית ובאיזון בין הכנסות להוצאות.
- ☑ **טיפול בחובות** - רצון להסדיר חובות מול ההוצאה לפועל או מול ספק שירותים.
- ☑ **ניצול כספי** - חשש של אדם כי ספק שירותים או אדם פרטי מנצלים אותו כספית.
- ☑ **צוואות** - רצון להסדיר צוואה.
- ☑ **מיצוי זכויות כלכליות** - רצון להגדיל את הקצבה מביטוח לאומי או להסדיר את הזכאות לסיוע בשכר דירה ממשרד השיכון.

משתתפת בפייילוט:



"החלטתי לעבור קופת חולים ועשיתי החלטה ככה סתם בלי מחשבה ממש, זאת אומרת הייתי באתר האינטרנט ועברתי קופה...לא שקלתי כל מה שזה גורם, למשל שזה לא נוח לי כי אין לי תחבורה לשם...התקשרתי לתומכת אז היא אמרה לי בואי נבדוק מה יותר טוב מה פחות טוב. אז הסברתי לה את העניין של התחבורה ששכחתי לקחת בחשבון, וגם לא חשבתי על כל העניין של שוב להתחיל מחדש, מה שמאוד קשה לי...וכל מיני דברים כאלה, אז בסוף חשבתי שכדאי לבטל..."

אפוטרופוס חיצוני על משתתפת בפייילוט:



"הוחזרה האחריות אליה אז הכל תקוע, כל המסמכים הרפואיים שהיה בהם צורך כדי להשיג לה קצבה נוספת. בחצי שנה האחרונה שוחחתי אתה על הנושא שהיא מפסידה זכויות בגלל שאינה מעבירה מסמכים. אני לא יכול להגיש את הבקשה. זה תקוע אצלה."



2 שלבי התמיכה

ישנם שישה שלבים בהליך קבלת ההחלטות: גיבוש **הרצון**, איסוף **המידע** הרלוונטי לבחירה ולהכרעה, הבנת **האפשרויות** העומדות בפני האדם על יתרונותיהן וחסרונותיהן, ביצוע **הבחירה**, **מימוש** הבחירה ו**הערכה** בדבר הבחירה שנעשתה והבחירות הנוספות שעומדות כעת על הפרק. מתווה התמיכה מושפע מהשלב שבו נמצא האדם בהליך קבלת ההחלטות. נתאר את התמיכה בכל אחד מהשלבים:

א. רצון

נקודת המוצא להליך התמיכה היא רצונותיו והעדפותיו של אדם, על כן ההליך נפתח בבירור אותם רצונות. בשלב זה מעלה האדם רצונות גדולים וקטנים כאחד. שלב זה קריטי בבניית האמון ומסמן הבדל משמעותי בין תומך החלטה לגורם טיפולי. חלק מהרצונות עשויים להיראות לתומך לא ריאליים או בעייתיים, אולם תפקידו אינו להיות שיפוטי או להביע את דעתו בנוגע לרצונות, אלא לסייע לאדם להוציא לפועל את רצונותיו הוא, להציג את הקשיים ואת האתגרים שההליך טומן בחובו ולהציע דרכים להתגבר עליהם. עם זאת, חשוב לסייע לאדם לברר יותר לעומק את הרצון שלו: האם הוא נועד להגשים תכלית אחרת שכדאי להעלות (למשל רצון ללמוד לקרוא, כדי להצליח בבחינה שניתן להיבחן בה בעל פה)? האם מדובר ברצון של האדם או של סביבתו (למשל רצון של הורה שבנו ילך לחוג אחר הצהריים)? הבירור הזה הוא חלק מהליך הלמידה שעובר אדם בתהליך קבלת ההחלטות. אחד האתגרים הגדולים של התמיכה הוא שלעתים אדם מתקשה להגדיר את רצונותיו. תפקיד התומך לעזור לו לברר מהם רצונותיו ולהיפתח לאפשרויות הרבות העומדות בפניו.



כלים יישומיים:

- מפגשי היכרות ובניית אמון: אצל אנשים רבים לא ניתן להתחיל את תהליך התמיכה ולזהות את הרצונות האמיתיים של האדם ללא היכרות מעמיקה יותר עמו ועם סביבת התמיכה שלו, וללא בניית אמון בינו לבין התומך. במהלך הפיילוט זוהו מספר מאפיינים רצויים של המפגשים עם התומך:
- מפגש עם האדם בסביבה משמעותית עבורו (מקום עבודה, בית ילדות).
- יצירת תקשורת ברורה ופתוחה שמתאפיינת בכבוד, בכנות ובחוסר שיפוטיות, הן כשמדובר בתקשורת מילולית והן בג'סטות ובשפת גוף.
- היעזרות במעגל חברתי של אנשי אמון או מפגש עם אנשים משמעותיים בחייו של האדם.
- היכרות דרך עשייה ופעילות משותפת.
- הדדיות - על התומך להיות פתוח ללמידה מהאדם ולחשיפה הדדית.



שימוש במודלים קיימים לבירור הרצון:

מודל PATH (Planning Alternative Tomorrows with Hope) מסייע לאדם לברר את רצונותיו. המודל כולל תשעה שלבים המתמקדים בחלומות של אדם ובתרגומם ליעדים אפשריים, והוא מיועד במיוחד לאנשים עם חוגבלות שכלית. מודל נוסף, MAPS (Making Action Plans), פותח בהקשר של ילדים עם צרכים מיוחדים, אך מותאם גם למבוגרים. המודל נועד לסייע בבניית סיפור החיים האישי של האדם וביהוי רצונותיו, בהתבסס על סיפור חיים, חלומות ושאילות, פחדים, בחירות משמעותיות מהעבר, העדפות, חוזקות וכישרונות, משאבים שעומדים לרשות האדם ועוד.



ב. מידע

עם גיבוש הרצון היסודי של האדם יש צורך באיסוף מידע עדכני ורלוונטי לגבי האפשרויות העומדות בפניו, על מנת שיוכל לשקול את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן לקראת קבלת ההחלטה הקונקרטית. התומך לא אמור להיות מומחה תוכן ולספק את המידע לאדם, כי אם לסייע לו להגיע למידע ולהבין אותו.



כלים יישומיים:

- התבססות על הידע של האדם.
- הצעת גורמים שיכולים לספק מידע.
- קיום פגישה או שיחה משותפת עם אנשי מקצוע, נותני שירות, מומחים וכמובן בני משפחה וחברים.
- בירור דרכים להתגבר על חסמים פנימיים (שפה, קושי בתקשורת) וחיצוניים (ביורוקרטיה) בדרך למידע.
- המחשת המידע עבור האדם (טבלה, תרשים, חפצי עזר).
- פישוט המידע וארגונו מחדש (עיקר לעומת טפל, רלוונטי יותר או פחות).
- סנכרון מידע שהגיע ממקורות שונים.



ג. אפשרויות

כמעט תמיד עומדות בפני האדם יותר מאפשרויות אחת. הליך קבלת ההחלטות כולל זיהוי האפשרויות השונות והבנת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן. שלב זה הוא ליבת מתווה התמיכה והשלב הרגיש ביותר, שכן תמיכה מוטית יכולה בקלות להדגיש את החסרונות של אפשרויות אחת ואת היתרונות של אחרת, כדי לכוון את האדם לבחירה מסוימת. כאן באה לידי ביטוי מקצועיות התומך והאתיקה האישית שלו: תפקידו לצמצם את עצמו ככל הניתן ולסייע לאדם לזהות את האפשרויות השונות שעומדות בפניו. עם זאת יש ערך רב בפרו-אקטיביות של התומך בשלב זה, בהעלאת אפשרויות נוספות שהאדם לא חשב עליהן ובהצבעה על חסרונות ויתרונות שהאדם לא העלה. יש גם ערך לעודד את האדם להתייעץ עם האנשים הקרובים לו כדי לשמוע את דעתם על האפשרויות השונות. בנקודה זו צפויה לעלות הדילמה האם על התומך לשתף את האדם בעמדתו האישית ([ראו נספח א'](#) להתייחסות לדילמות האתיות שעלו במהלך הפיילוט).



כלים יישומיים:

- השוואה בין האפשרויות על פי פרמטרים שונים (בעד/נגד, חסרונות/יתרונות, מעשי/לא מעשי, מייד/ייקח זמן).
- המחשת האפשרויות, למשל באמצעות עריכת סימולציה או התנסות.
- פירוק יעד לתתי משימות, כך שיהיה קל יותר לאדם להבין את האפשרויות השונות שלו.
- סיוע לאדם לצמצם או להרחיב את מספר האפשרויות העומדות בפניו.



ד. בחירה

הבחירה מבין האפשרויות השונות היא רגע משמעותי ומכונן בתהליך. תפקידו של התומך בשלב זה הוא בעיקר לסייע לאדם להגיע לצומת ההכרעה. מרגע שנפרשו האפשרויות, על יתרונותיהן וחסרונותיהן, הבחירה היא של האדם בלבד. בחירה כזו אינה רק רציונלית אלא מעורבים בה גם שיקולים רגשיים, השפעות בינאישיות ואינטואיציה. תפקידו של התומך בשלב זה להמשיג עבור האדם את עצם קבלת הבחירה ולסייע לו להיערך לשלב הבא, מימוש הבחירה.





ה. מימוש

קיימת מחלוקת בשאלה האם תמיכה במימוש ההחלטה היא חלק מתפקידו של תומך ההחלטה. עמדת בזכות היא כי אין ערך להליך קבלת ההחלטות אם לא תינתן לאדם תמיכה במימוש החלטתו. על כן, המודל של בזכות כולל גם את מרכיב המימוש. התמיכה במימוש כוללת שלושה היבטים:



בחינת הדרכים למימוש ההחלטה: יש תחומים בהם המדינה מעמידה לרשות האדם גורם המסייע למימוש החלטות (כגון תמיכה בתעסוקה), יש תחומים בהם ניתן לרכוש סיוע באופן פרטי ויש תחומים בהם הסיוע לא קיים או לא מספיק. התומך יכול לסייע לאדם לבחון את אפשרויות המימוש השונות ולהחליט כיצד הוא רוצה לעשות בהן שימוש.

מיצוי זכויות: לא מעט שירותים נועדו לסייע לאדם לממש את בחירתו: דיור נתמך, תעסוקה נתמכת, סיוע משפטי, שירותי מגזר שלישי למיצוי זכויות ועוד. על התומך לסייע לאדם למצות את זכויותיו בשירותים הקיימים, בהתאם לבחירותיו ולהחלטותיו.

משתפת בפילוט:



"שראיתי שאני כמו התומכת, שאני שווה לה, שאני גם בן אדם, ראיתי את ההתייחסות שלה כלפיי, נורא יפה, ללא שיפוטיות, לא שפטה אותי אף פעם היא לא לעגה לי... פתאום ראיתי שגם לה יש קשיים, שגם היא מתלבטת עם כספים."

תמיכה במימוש ההחלטה: בגלל ששירותי התמיכה לאנשים עם חוגבלות חסרים וחלקיים, יש לעתים קרובות צורך במתן תמיכה במימוש ההחלטה בפועל מצד התומך. אולם, פעמים רבות תמיכה כזו תהיה חלקית ולא מספקת, משום שהיא דורשת משאבי זמן, אינטנסיביות והכשרה שלא מצויים בידי התומך. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד בתחום הדיור והתעסוקה, הדורשים משאבי תמיכה רבים ומגוונים - למשל כשמדובר באדם המבקש להתגורר באופן עצמאי בקהילה. על כן יש להדגיש כי פיתוח שירות תמיכה בקבלת החלטות לא יכול להחליף פיתוח שירותי סל סיוע אישי.

כלים יישומיים:

- סיוע לאדם בבניית תכנית מעשית להוצאה לפועל של בחירתו.
- ליווי האדם בהליך המימוש (כתיבת מכתב, מילוי טופס, תיאום פגישה או כל עשייה אחרת).
- פירוק המימוש לשלבים, ביחס ליכולת האדם.
- סיוע לאדם לתאם ולנהל פגישות משולשות בהשתתפות האדם, התומך והגורם הרלוונטי למימוש הבחירה (ספק שירותים, הורה, עובדת סוציאלית במחלקת הרווחה).
- ייעוץ בנוגע לאופן הפנייה לגורמים שונים, כולל סימולציות והתנסויות מעשיות.

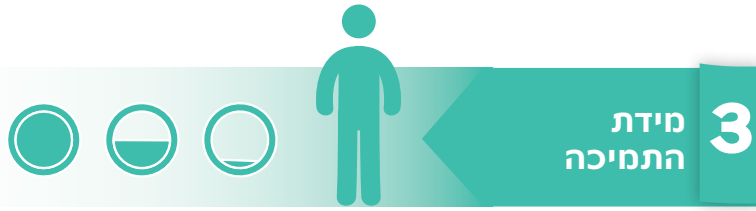


1. הערכה

השלב האחרון בהליך קבלת ההחלטות הוא הערכה עצמית של ההחלטה שנתקבלה ושל מימושה. למרות מיקומו כאחרון, מדובר בשלב שמלווה את כל התהליך ושכולל בחינה מחודשת של הנסיבות, האפשרויות, הרצון ודרכי המימוש של החלטת האדם. בשלב זה האדם יכול להתחרט, לשנות כיוון או להתחזק בבחירתו ובביטחונו בהחלטה.



המעבר בין השלבים השונים יוצר דינמיקה משל עצמו: כך, למשל, עצם התהליך יכול לעורר רצונות חדשים או 'רדומים' של האדם, שיביאו לתהליך תמיכה נוסף. גם הבנת האפשרויות השונות שעומדות על הפרק עשויה להחזיר את האדם לשלב נוסף של איסוף מידע, לבידור כל אפשרות. מכאן שהמעבר בין שלבי התמיכה אינו בהכרח ליניארי, מעגלי ועקבי והוא יכול להיות ספירלי ואף מקוטע.



לאורך כל השלבים שנמנו נדרשים האדם והתומך להכריע לגבי מידת התמיכה דהיינו האינטנסיביות והפרואקטיביות של התמיכה. בהקשר זה ייתכנו מספר תרחישים - האדם מבקש לפעול באופן עצמאי גם אם התומך חושב שהוא לא יצליח לעשות זאת לבד או האדם מבקש תמיכה אינטנסיבית יותר ממה שהתומך חושב שהוא זקוק לה. כחלק מהמאמץ להימנע מפטרנליזם נדרש כאן דיאלוג בין התומך לבין האדם תוך הכרה בכך שבקשת עזרה ותמיכה היא טבעית ולגיטימית כמו גם הרצון לנסות להתקדם באופן עצמאי. על האדם והתומך להחליט האם התמיכה היא בעיקר בייעוץ ובליווי האדם מאחורי הקלעים (למשל באמצעות סיוע בכתובת מכתב ובהבנת המידע), או שהיא מחייבת גם נוכחות של התומך בשלבים השונים של קבלת ההחלטה ומעורבותו מול הדמויות השונות בחיי האדם (למשל באמצעות הצטרפות לפגישות או לשיחות טלפון, הליכה ביחד לביטוח לאומי, שיחה משותפת עם ההורים).

סיכום מתווה התמיכה

השילוב של תחום התמיכה, שלבי התמיכה ומידת התמיכה הוא שיוצר את מתווה התמיכה בקבלת החלטות. נדגים זאת באמצעות תהליכים שונים שהתרחשו בפילוט:

דוגמה 1: תחום: רכוש - כתיבת צוואה



משתתפת בפילוט הביעה רצון ברור לכתוב צוואה. השאלה שעמדה על הפרק הייתה איך לעשות זאת וכיצד ניתן לקבל לכך סיוע משפטי. התהליך החל בבירור הרצון ובהבנת האפשרויות הקיימות - כתיבת צוואה באופן עצמאי או פנייה לסיוע משפטי לקבלת עורך דין שיסייע בכתיבת הצוואה. לאחר ההכרעה בעד האפשרות האחרונה פירקנו את הביצוע לשלבים השונים: השגת תעודה פסיכיאטרית בדבר כשירות המשתתפת לכתוב צוואה, פנייה לסיוע המשפטי ומילוי הטפסים לקבלת ייצוג. המשתתפת לא הייתה זקוקה לסיוע רב מול הפסיכיאטר אך נזקקה לתיווך בכל הנוגע לפנייה לסיוע המשפטי.

דוגמה 2: תחום: דיור - מעבר לדיור עצמאי



משתתף בפילוט הביע רצון ברור לעבור לדיור עצמאי בקהילה. בירור קצר העלה כי שירות דיור נתמך, שמאפשר ליווי בכל תהליך המעבר לדיור עצמאי, עומד להיפתח בירושלים. התמיכה המרכזית במשתתף הייתה במתן המידע, בסיוע בדרישת השירות ובעזרה בשכנוע בני משפחתו לתמוך במעבר. לאחר סיום הפילוט הוא עבר לדיור עצמאי במסגרת שירותי דיור נתמך.



דוגמה 3: תחום: רכוש - ניהול כספים באופן עצמאי



משתתף בפילוט הביע רצון להיות יותר עצמאי ופחות תלוי בבני משפחתו. לאורך השנה הלך והתברר כי הוא מעוניין לנהל את קצבת הנכות שלו ואת הכנסותיו מהעבודה בכוחות עצמו ובעזרת בני משפחתו - במקום שהללו ינהלו את הכספים עבורו. לצורך כך היה עליו להבין יותר את נתוני ההכנסות וההוצאות שלו, ולהגיע עם הוריו להסכמה שמאזנת בין רצונו לעצמאות לבין רצונו למנוע ממנו לעשות טעויות. בשלב מתקדם יותר היה צורך להגיש לבית המשפט בקשה לביטול האפוטרופסות של המשפחה על רכושו ולשכנע את פקידת הסעד להמליץ על כך. התמיכה ניתנה לאורך כל השלבים הללו במידה בינונית, שכן די היה בחלוקת היעד לשלבים - שאותם המשתתף הוציא לפועל באופן עצמאי ובהתערבות נקודתית של התומך בצמתים המורכבים יותר.

דוגמה 4: תחום: כלל התחומים (רכוש, תנאים בדירה, בריאות)



משתתפת בפילוט ביקשה מהתומכת לסייע לה להתמודד עם קשיים רבים בחייה: חובות שהאפוטרופוס צבר מול העירייה, קשיים מול הרופא המטפל, רצון בביטול האפוטרופסות ועוד. לאורך כל השנה נשאר הליך התמיכה בשלב הראשון של בירור הרצון של המשתתפת: בכל פעם שהיא הביעה רצון והחל תהליך למימושו - בחרה המשתתפת לפתוח מחדש את הדיון בדבר הרצון שלה ואופן מימושו. התהליך כולו דרש ליווי אינטנסיבי בכל השלבים הראשונים של התמיכה (בירור רצון, בירור מידע, הבנת האפשרויות), בשל קשיי המשתתפת.

דוגמה 5: תחום: בירור מצב כספי



משתתפת בפילוט ביקשה סיוע בניהול רכושה. היא לא ידעה מה מצבה הכלכלי ובשל כך הרגישה משותקת בכל הנוגע להחלטות כלכליות שעליה לקבל, כמו חימום בחורף. השלב הראשון היה בירור הרצון שלה, שהעלה שהיא אינה רוצה מישהו שיחליט עבורה אבל כן מעוניינת במישהו שיסייע לה להבין את מצבה הכלכלי. בשלב שני נאסף על ידה ובעזרת התומך, מידע על מצבה הכלכלי באמצעות מעבר על תדפיסי חשבון העובר ושב וכרטיס האשראי שלה, ולמידת החשבונות שקיבלה בדואר. לאחר מכן נבנתה טבלה שנתית של הכנסות מול הוצאות, שהקלה על הבנת מצבה הכלכלי ושימשה כרקע לביצוע החלטות קונקרטיות (כגון רכישת מדפסת חדשה). התמיכה לאורך התהליך הייתה אינטנסיבית, אבל לאחר השלמת התהליך ועשיית הסדר ניתן היה להסתפק בתמיכה באינטנסיביות נמוכה, אחת לכמה חודשים.



ז. משך התמיכה

שירות תמיכה בקבלת החלטות הוא דיפרנציאלי מטבעו שכן הוא משתנה בהתאם למאפיינים ולצרכים השונים של האדם מקבל השירות: אנשים צעירים בתחילת דרכם עשויים להזדקק לתמיכה לתקופה קצובה, ובהמשך לבסס את יכולתם לקבל החלטות ללא שירות תומכי החלטה. אחרים, כגון אנשים עם חוגבלות שכלית, עשויים להזדקק לתמיכה לאורך כל חייהם. אנשים עם תפקוד משתנה (כמו אנשים עם חוגבלות נפשית) עשויים להזדקק לתמיכה באינטנסיביות משתנה. על כן יש להתאים את משך השירות ואת האינטנסיביות שלו לכל אדם ואדם, מתוך הכרה בכך שיש אנשים רבים אשר יזדקקו לתמיכה לאורך כל חייהם.

אמות המידה לבחינת המשך השירות או הפסקתו:

1. **רצון האדם:** רצונו של האדם בהמשך השירות או בהפסקתו. בתוך כך, יש להבחין בין רצון האדם להמשיך להיות בקשר עם התומך (מטעמים שונים, כגון היותו איש אמון, הפגת בדידות) לבין רצונו להמשיך לקבל תמיכה בקבלת החלטות.

אמא של משתתפת בפיילוט:

איך ממשיכים להגן עליה, לעזור לה, לתווך, אבל מצד שני נותנים לה את זכות הבחירה ואת האפשרות לצמוח ולבנות עצמאות ולבנות זהות עצמית?

2. **נחיצות התמיכה:** ככל שמדובר במשאב ציבורי, יש מקום לקיים גם הערכה חיצונית בדבר הצורך בהמשך התמיכה. במסגרת ההערכה יישקלו תמיכות נוספות שמקבל אדם, אשר עשויות ליתר את שירות התמיכה; המידה שבה התמיכה מקדמת את האוטונומיה והחירות של האדם והמידה שבה הפסקת שירות התמיכה עלולה לפגוע בהן; ותיבחן האפקטיביות של התמיכה עד כה.

ח. מאפיינים ייחודיים של האדם המשפיעים על התמיכה

כל תמיכה צריכה להיות מותאמת לצרכים האינדיבידואליים של האדם, אולם ניתן להצביע על כמה מאפיינים כלליים המשפיעים באופן ניכר על הליך התמיכה:

1. **גיל:** כפי שכבר הזכרנו גיל המשתתף וההיסטוריה האישית שלו עשויים להשפיע על תהליך התמיכה. צעירים בני 18-21 עשויים ליהנות פחות ממלוא הפוטנציאל של שירות תמיכה בקבלת החלטות, כיוון שהם עדיין במסגרת חינוכית עם מרחב מצומצם של קבלת החלטות על חייהם; אולם קליטתם בשירות כזה עשויה לצמצם את הסיכוי שימונה להם אפוטרופוס, דבר נפוץ בגיל זה. השאלה של התאמת התמיכה בקבלת החלטות לאזרחים ותיקים מובאת בהרחבה **בנספח ז'.**

2. **אופי המגורים:** תפקיד התומך מושפע מאוד ממקום המגורים של האדם - מסגרת דיור חוץ-ביתית, מגורים עם בני משפחה (על פי רוב ההורים) או מגורים לבד. ככל שמקורות התמיכה בחיי האדם מצומצמים יותר, כגון אדם שמתגורר באופן עצמאי ללא שירותי תמיכה בדיור, כך תפקיד תומך ההחלטה עשוי להיות נרחב וחינוכי יותר. עם זאת, כאשר המשתתף מתגורר במערך דיור, ייתכן ונושאי התמיכה בקבלת החלטות יתרחבו ויכללו גם קשיים של האדם מול נותני השירות במערך, מחשבה על עזיבת המערך ושירותים שאינם ניתנים במסגרתו. יש לתת את הדעת למתח שעלול להתעורר בין תפקיד התומך לבין תפקיד הצוות במערך הדיור.

3. **מידת תפקוד ועצמאות:** ניתן לתת תמיכה בקבלת החלטות למשתתפים ברמות תפקוד ועצמאות מגוונות ביותר. תמיכה באדם שיודע היטב את רצונותיו ומתקשה בעיקר בהוצאתם אל הפועל תהיה שונה מאוד מתמיכה באדם שמתקשה לגבש את רצונו (בין אם בשל לחצים מצד הסביבה, היעדר רצון ברור או חוסר ניסיון בקבלת החלטות).



לצד מאפיינים אלה נזכיר מאפיינים רבים נוספים כמו דת, מגדר, מצב כלכלי, שלב בחיים, מעמד משפחתי ועוד. איננו מסכימים עם הנטייה המקובלת כיום בקרב שירותי הרווחה להתייחס לסוג המוגבלות כאל מרכיב מרכזי בעיצוב השירות הניתן לאדם. עמדתנו היא כי בהתאם למגמות בעולם המוגבלויות, אשר שמות את הדגש על הצרכים ולא על המוגבלות - גם הדגש של שירות התמיכה צריך להיות על הצרכים הספציפיים של האדם. כך, למשל, היו בפיילוט משתתפים עם מוגבלות נפשית שנזקקו לסיוע בהבנת מידע, בפישוט לשוני ובבירור הרצון, באופן שאינו שונה במהותו מהצורך של משתתפים עם מוגבלות שכלית. כמו כן, ל-12 מבין 22 המשתתפים בפיילוט הייתה יותר ממוגבלות אחת ועל כן החלוקה לקטגוריות שונות מבחינת המוגבלות אינה הולמת את המציאות בשטח. לצד זאת אנו כן רואים חשיבות במתן דגשים, הן בהכשרה והן בהדרכה המעשית של התומכים, בנוגע למוגבלויות השונות. זאת, הן לגבי התמודדויות אופייניות, ככל שישנן, והן בנוגע לשירותים ולזכויות הרלוונטיים לאותה מוגבלות.

משתתפת בפיילוט:



...מיכל, באה אליי פעם בשבוע. היא חכמה, סבלנית ורגישה. היא באמת מנסה לעזור לי. אני יכולה להתקשר אליה אם יש לי בעיה. אני לא לבד. יד מושטת, זה דבר ענק. הייתי רוצה שיבינו אותי ולא ישפטו אותי. שיקבלו אותי למרות השוני. ללא פטרנליזם וללא התנשאות...

ט. עקרונות אתיים בתפקיד התומך

אנו סבורים כי יש חשיבות רבה בהעמקת העקרונות האתיים אשר מנחים את התומך בתפקידו. להלן רשימת עקרונות אתיים ראשונית שגובשה בעקבות הפיילוט:

1. האדם הוא המומחה לחייו.
2. לכל אדם זכות ויכולת לממש את רצונותיו ואת העדפותיו בהינתן התמיכה המתאימה.
3. האדם הוא המגדיר כיצד ייראו חייו והוא הנושא באחריות להחלטותיו.
4. תפקידו של התומך אינו לטפל באדם או להתמקד בתהליכי שינוי פנימיים אצלו, אלא לסייע לו בהליך קבלת ההחלטות ובהתגברות על חסמים סביבתיים.
5. התומך לא ישפיע השפעה בלתי הוגנת על האדם.
6. התומך מחויב בסודיות כלפי האדם.
7. התומך לא יקיים מפגשים על האדם שלא בידיעתו וככל שניתן, שלא בנוכחותו.
8. תהליך התמיכה וכל המידע שנמצא אצל התומך יהיה גלוי ונגיש בפני האדם.
9. התומך לא יסייע לאדם לבצע פעולות של עבירה על החוק.
10. התומך רשאי שלא לתמוך בפעולות של האדם שמנוגדות באופן קיצוני לצו מצפונו.
11. התומך ייזהר מלקבל תשורה בכל דרך מהאדם או מבני משפחתו.



י. מצבי סיכון ונזק

אחת השאלות המרכזיות המועלות פעם אחר פעם בנוגע לאנשים עם חוגבלות הנמצאים תחת אפוסטרופוסות היא שאלת הסיכון והנזק. בפיתוח שירות חלופי של תמיכה בקבלת החלטות עולות שאלות שנוגעות במידת האחריות של התומך במקרים של חשש לסיכון ולנזק למשתתף, ובאופן הפעולה הרצוי שלו במצבים אלה.

אנו סבורים כי המשקל הרב והלא פרופורציונלי שניתן לסיכון ולנזק בשיח על אנשים עם חוגבלות, טומן בחובו נזק רב יותר מאשר מצבי הסיכון עצמם. עם זאת, וכדי למנוע התערבות יתר של התומך, יש להגדיר קווים מנחים ברורים בכל הנוגע לתפקוד התומך במצבי סיכון. וזוהי הצעתנו:

- 1. החלת חובת דיווח לפי חוק העונשין:** חוק העונשין מדבר על חובת דיווח מוגברת מצד אחראי על חסר ישע וכן גורמים מקצועיים שונים כגון גורמי טיפול וחינוך. למרות שהתומך אינו 'אחראי' על האדם ולמרות שמקבל התמיכה על פי רוב אינו 'חסר ישע', אנו סבורים כי לאור מקרי הקיצון הכלולים בחובת הדיווח יש לשקול להחיל את חובת הדיווח המורחבת על התומכים.
- 2. דיווח פנימי:** יש לכלול במערך השירות של תומכי ההחלטה מנגנון פנימי לדיווח על דילמות הנוגעות לסיכון, כדי שלא להשאיר את האחריות על כתפי התומך וכדי להבטיח כי מכלול השיקולים יילקחו בחשבון בנוגע להתערבות הרצויה של התומך ושל שירות התמיכה.
- 3. הימנעות מתמיכה:** התומך אינו גורם טיפולי ועל כן אחריותו צריכה להיות שונה מזו של גורמי הטיפול. בעוד גורמי טיפול נתונים תחת כללים מחמירים יותר בכל הנוגע למניעת סיכון, התומך – מעצם מהותו – צריך להיזהר מגלישה לתפקיד פטרנליסטי ומהחלפת שיקולי רצונו של האדם בשיקולי טובתו, כפי שהתומך תופס אותה. עם זאת, תומך יכול לסרב לתמוך באדם המבקש לקדם החלטות מזיקות או להציע לאדם לשאת גורם נוסף בהתלבטות על ההחלטה. גם כאן יש להיזהר מהגנת יתר ומתפיסה מחמירה בדבר סיכונים.
- 4. הגבלת האחריות של התומך:** יש להגדיר בחוק באופן מפורש כי לא תוטל אחריות על התומך במקרה של נזק, במידה ופעל בהתאם לכללים אלו.

יא. סיום ההתקשרות בין תומך למשתתף

הורים של משתתף בפילוט:



ככל שהפילוט התקדם היינו עדים לשינויים קטנים גם בהלל וגם בנו. יאיר התחיל לקבל יותר החלטות ללא מעורבות הורית ואנחנו, ההורים, ויתרנו יותר ויותר על תפקידנו כמתווכים. ...יאיר מבין היטב כיום שאנחנו שם עבורו אבל שאנחנו מוכנים להיות ב'רקע', בתפקיד של תמיכה.

תנאי ראשוני לתמיכה בקבלת החלטות היא רצונו של האדם לקבלה. כפועל יוצא, האדם יכול בכל רגע נתון להחליט על סיום התמיכה. שאלה מורכבת יותר היא מתי נכון מצד התומך לסיים את התמיכה. במהלך הפילוט עלו כמה מקרים שבהם נראה היה כי התמיכה מיצתה את עצמה. כך, למשל, אחת המשתתפות ביקשה להמשיך לפגוש את התומכת אבל לא לצורך תמיכה אלא כדי שזו תארח לה חברה. אנו סבורים כי אין למהר לסיים את תהליך התמיכה, אשר עשוי לכלול עליות ומורדות, וכי יש לאפשר תהליך תמיכה רדום, אשר ניתן להפעיל מחדש כשצץ הצורך בהחלטה נוספת בחיי האדם. לבסוף, בשירות מתמשך שאינו קצוב בזמן, ראוי לקבוע נקודות בחינה של הרצון והצורך בהמשך התמיכה.



יב. שותפים לתהליך התמיכה

בתהליך התמיכה יש ערך רב להבנת מארג החיים של האדם ולהיכרות עם הגורמים המרכזיים שמלווים אותו. גורמים אלה, המהווים את רשת התמיכה הטבעית והמקצועית של האדם, יכולים להיות שותפים לתהליך התמיכה, אך לעתים עלולים להיות חסם שצריך להתמודד מולו בתהליך. השותפים המרכזיים הם הסביבה האישית של האדם (בני משפחה, חברים וקהילה) והסביבה המקצועית (נותני שירות, עובדים סוציאליים, מדריכים, אנשי מקצוע נוספים). העבודה אל מול שותפים אלה צריכה לכלול שלושה היבטים:

- 1. היכרות:** מומלץ כי התומך יכיר את גורמי התמיכה השונים של האדם בהסכמתו, ויפגוש אותם יחד אתו.
- 2. תיאום ציפיות:** התומך נכנס למרקם הקיים של חיי האדם ועל כן ראוי להגדיר בצורה ברורה את תפקידו ואת הממשקים שבינו לבין גורמי התמיכה השונים. בתוך כך יש להבהיר כי התומך ידבר על האדם עם גורמים אחרים רק בידיעתו, בהסכמתו וככל הניתן בהשתתפותו. כך גם יש להבהיר את ההבדל בין תפקיד התומך לבין אנשי המקצוע האחרים.
- 3. גיוס ורתימה:** תמיכה בקבלת החלטות עשויה לכלול גם אלמנט של גיוס ושל רתימת הסביבה לתמוך בהחלטות של האדם. על התומך לסייע לאדם לגייס ולרתום את סביבתו לתהליך ובמידת הצורך לסייע לו להתמודד עם התנגדות הסביבה.

יג. הכשרת התומכים והדרכה מעשית

יש חשיבות רבה להכשרה ולהדרכה המעשית אשר ניתנת לתומכי ההחלטה לאורך הדרך. העקרונות המנחים להכשרה ולהדרכה מעשית הם:

- 1. הכשרה מבוססת שטח:** הכשרת התומכים צריכה להיות מבוססת על ההתמודדות המעשית והיומיומית של אנשים עם מוגבלויות. על כן יש פחות מקום לרקע תיאורטי של תמיכה בקבלת החלטות ושל זכויות של אנשים עם מוגבלויות, לטובת דגש על ההיבטים המעשיים של התמיכה.
- 2. ערכי הליבה של השירות:** ההכשרה צריכה לתת ביטוי לערכי הליבה של תמיכה בקבלת החלטות, אשר כוללים תפיסה של זכויות אדם בנוגע לאנשים עם מוגבלות ולזכותם לקבל החלטות וכן את הגישה ביקורתית למוגבלות לפיה המוגבלות היא תוצר של מפגש בין אדם לבין סביבה שאינה מותאמת לצרכיו, ותפקיד התומך לסייע בהתאמה של כל תחום קבלת ההחלטות עבור האדם. כפועל יוצא, במסגרת הכשרת התומכים יש להיזהר מחיזוק סטיגמות והכללות בנוגע לאנשים עם מוגבלויות, ולשלב אנשים עם מוגבלות בהכשרה עצמה.
- 3. הדרכה מעשית פרטנית וקבוצתית:** אנו ממליצים על קורס להכשרת תומכי החלטה בטרם יתחילו את תפקידם אולם עיקר הכשרת התומכים מתבצעת באמצעות ההדרכה המעשית שניתנת לאורך התמיכה. זו כוללת הדרכה קבוצתית של כלל התומכים יחדיו, לצורך למידת עמיתים ויצירת קהילה מקצועית של תומכים. לצד זאת יש לקיים הדרכה מעשית פרטנית, אשר תאפשר לכל תומך לדון לעומק בתהליכי התמיכה השונים שהוא מלווה.

נספח ג' לדוח זה כולל סיכום מפורט של ההכשרה וההדרכה המעשית שנתנו בפילוט.



הצעדים הבאים

במהלך העבודה על המודל נפל דבר בישראל. חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות עבר רפורמה ונכללה בו הכרה בתמיכה בקבלת החלטות ([ראו נספח ד'](#)). החוק הותיר תחומים רבים להסדרה במסגרת תקנות שיותקנו עד מרץ 2018, על כן השנתיים הקרובות קריטיות לעיצוב פני התמיכה בקבלת החלטות בישראל. בזכות, בשיתוף ארגונים נוספים, מתכוונת לקדם במהלך 2016-2017 הכשרות של תמיכה בקבלת החלטות אשר מבוססות על המודל שהוצג כאן. אנו מקדמים הן הכשרות קצרות מועד עבור אנשי האמון של האדם והן הכשרות מעמיקות עבור אנשי מקצוע או בני משפחה, המעוניינים להתמקצע בתפקיד החדש של תמיכה בקבלת החלטות. בתי משפט בישראל הולכים ועושים שימוש במודל של תמיכה בקבלת החלטות והרלוונטיות של המודל המוצע כאן גדלה מיום ליום. זוהי הצעה ראשונית למודל ואנו בטוחים כי הוא יעבור עוד שינויים והתאמות. אנו מזמינים כל גוף לעשות שימוש במודל ולהתאימו למאפייניו הייחודיים, ובתקווה נראה בקרוב עוד ועוד פיילוטים ויוזמות מהשטח להפיכת סעיף 12 של אמנת האו"ם למציאות עבור עשרות אלפי אנשים בישראל.

משתתפת בפיילוט

👍 "היא (התומכת) לא התביישה לשבת איתי בארוחה"

משתתף בפיילוט:

👍 "לי מאוד מאוד קשה לכתוב אז היא (התומכת) הייתה עוזרת לי לכתוב ויחד עם מתורגמן (לשפת סימנים) הבנו, יצרנו קבוצת ווטסאפ של שלושתנו...למשל אם העבודה לא טובה אני רוצה שהתומכת תדבר עם הבוס כדי שאני יוכל להבין מה קורה שם או משהו אחר. נגיד בית משפט, אז היא יכולה לעזור לי להבין את הדברים, יש מכתבים שאני מקבל שאני לא מבין אותם והיא עוזרת לי להבין אותם"

ביבליוגרפיה

פרסומי בזכות

- טולוב וקנטר "של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות" מעשי משפט, כרך ו' 2014. (לקריאה [לחצו כאן](#)).
- חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי, דו"ח בנושא חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי, פורסם ב-4.2.15, ע"י ארגון בזכות, עו"ד יותם טולוב (לקריאה [לחצו כאן](#))
- תמלול הכנס "סעיף 12 - עוברים מאפוטרופסות לקבלת החלטות נתמכת" פורסם בינואר 2016 ע"י ארגון בזכות (לקריאה [לחצו כאן](#))
- מגמות בעולם ובארץ בתחום האפוטרופסות בהשפעת האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, פורסם ב-21.3.16 ע"י ארגון בזכות, עו"ד יותם טולוב (לקריאה [לחצו כאן](#))

מקורות נוספים:

- "אפקט הפרפר": מפרקטיקה של אפוטרופסות בזקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי, מיטל סגל-רייך ומיכאל (מיקי) שינדלר. פורסם ב'מעשי משפט' - כתב עת למשפט ולתיקון חברתי, כרך ז' 2015. (לקריאה [לחצו כאן](#)).
- אוגדן מקצועי בתחום הכשרות המשפטית, גליון מס' 1 - אוגוסט 2016, פורסם על ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים (לקריאת [לחצו כאן](#))
- Brown, I., & Brown, R. I. (2009). Choice as an aspect of quality of life for people with intellectual disabilities. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 6(1), 11-18.
- Carney, T. (2014). Clarifying, Operationalising, and Evaluating Supported Decision Making Models. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, (ahead-of-print), 1-5.
- Jenkinson, J. C. (1993). Who shall decide? The relevance of theory and research to decision-making by people with an intellectual disability. *Disability, Handicap & Society*, 8(4), 361-375.
- Shogren, K. A., & Broussard, R. (2011). Exploring the perceptions of self-determination of individuals with intellectual disability. *Intellectual and developmental disabilities*, 49(2), 86-102.
- Wehmeyer, M. L., Kelchner, K., & Richards, S. (1996). Essential characteristics of self-determined behavior of individuals with mental retardation. *AJMR-American Journal on Mental Retardation*, 100(6), 632-642.



נספחים

31	א. פיילוט סעיף 12 של בזכות
41	ב. מחקר הערכה מלווה - תמצית טל כהנא וד"ר שירה ילון-חימוביץ'
45	ג. סיכום ההכשרה במסגרת הפיילוט ד"ר בני הוזמי ומאיה גולדמן
51	ד. הסבר על החוק החדש בנושא קבלת החלטות נתמכת ד"ר טל פלג שולמן
63	ה. מאמר רקע על אפוטרופסות יותם טולוב ופרופ' ארלן קנטר
85	ו. אפוטרופסות בבתי הדין השרעיים
89	ז. התאמת המודל לאזרחים ותיקים פרופ' ישראל (איסי) דורון



נספח א

פיילוט סעיף 12 של בזכות



רקע

באוגוסט 2014 החלה עמותת בזכות, במסגרת מענק של האיחוד האירופאי, את פיילוט סעיף 12, שנועד לבחון את מודל קבלת ההחלטות הנתמכת באופן מעשי. הפיילוט כלל מספר שותפים: בית איזי שפירא היה שותף לבנייה ולהעברה של ההכשרה וכן ליווה את גיבוש המודל; אגף הרווחה בעיריית ירושלים היה שותף בגיוס המשתתפים ובהפצת דבר הפיילוט, שנערך באזור ירושלים; לאורך כל השנה ליוותה את הפיילוט ועדה מייעצת בהשתתפות נציגי ממשלה, חברה אזרחית, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחתם; נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים אירחה את כל מפגשי הוועדה המייעצת והייתה שותפה לקידום הידע שהצטבר בפיילוט, באמצעות כנס מסכם.

נספח א' כולל סקירה קצרה של הפיילוט החל ממטרותיו ויעדיו דרך שלבי הפיילוט והמבנה שלו וכלה בדילמות שעלו במהלך הפיילוט ותובנות מרכזיות מהפיילוט. **נספח ב'** מביא תמצית דוח מחקר ההערכה אשר ליווה את הפיילוט ואילו **נספח ג'** מפרט את תכנית ההכשרה של הפיילוט.

1. מטרות ויעדים של הפיילוט

מטרת הפיילוט:

אנשים עם מוגבלות מעל גיל 18 ייהנו מחירות ומעצמאות לקבלת החלטות בעניינם.

יעדי הפיילוט:

1. פיתוח וגיבוש של מודל 'תמיכה בקבלת החלטות'.
2. הפעלת פיילוט עבור 20 אנשים אשר נמצאים כיום תחת אפוטרופסות באזור ירושלים.
3. הפצת המודל בקרב אנשים עם מוגבלות, בני משפחה, אנשי מקצוע וקובעי מדיניות בתחום.



2. שלי הפיילוט

א. גיוס תומכי החלטה: תקציב הפיילוט אפשר העסקה של שני תומכים, כל אחד בחצי משרה. כדי לעבוד את הפיילוט וכדי לבחון מודל של שירות תמיכה על-ידי מתנדבים, גויסו תומכים נוספים. לאחר הליך מיון נתקבלו לשלב ההכשרה 14 תומכים ולאחר פרישה במהלך ההכשרה החלו בהליך התמיכה 11 תומכים. להלן פילוח של התומכים:

מאפייני התומכים

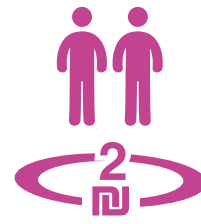
סוג העסקה



מתנדבים אחרים

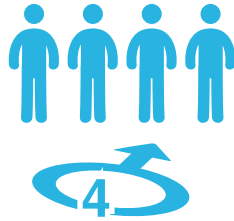


מתנדבים מבזכות



מקבלי שכר

מגדר

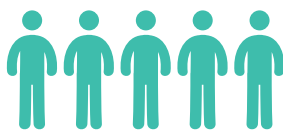


תומכים



תומכות

הכשרה אקדמית בתחום המוגבלות



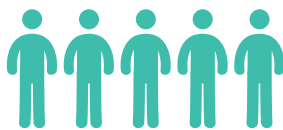
ללא הכשרה קודמת בתחום



עם הכשרה אקדמית



ניסיון תעסוקתי בעבודה עם אנשים עם מוגבלות



ללא ניסיון 5



עם ניסיון 6



ב. הכשרה והדרכה מעשית לתומכים: מאיה גולדמן מטעם בית איזי שפירא ויותם טולוב מבזכות, מנהל הפיילוט, בנו את תכנית ההכשרה וההדרכה והעבירו אותה. ההכשרה כללה שמונה מפגשים בני ארבע שעות אקדמאיות (להלן: ש"א) וההדרכה המעשית כללה 20 מפגשים בני שלוש ש"א. בנוסף, נערכו הדרכות פרטניות לתומכים לאורך כל השנה. פירוט תכנית ההכשרה וההדרכה מובאת **בנספח ג'.**

ג. גיוס שותפים: מטעמי יעילות הוחלט לצמצם את הפיילוט לאזור גיאוגרפי אחד – אזור ירושלים. לשם כך נוצר שיתוף פעולה עם אגף הרווחה בעיריית ירושלים, שכלל השתתפות נציגת האגף בוועדה המייעצת וכן הצגת הפיילוט בפני ארבע תחנות השיקום בעיר, כדי לקדם איתור משתתפים פוטנציאליים.

ד. הקמת ועדה מייעצת: הוועדה המייעצת ליוותה את הפיילוט מתחילתו ועד סופו ודנה בדילמות שהתעוררו במהלך יישומו. הוועדה כללה נציגי ממשלה וחברה אזרחית, בעלי מומחיות מקצועית או אישית מובהקת בתחום. הוועדה התכנסה שבע פעמים במהלך כ-14 חודשים.

ו. תכנון וביצוע מחקר הערכה: את הפיילוט ליווה מחקר הערכה שנערך על ידי טל כהנא וד"ר שירה ליון-חימוביץ'. המחקר התבסס על ראיונות איכותניים עם משתתפי הפיילוט, תומכים, בני משפחה ואפוטרופוסים. תמצית ממצאי מחקר ההערכה מובאים **בנספח ב'** והמחקר המלא נמצא באתר בזכות ב-<http://bizchut.org.il/he/2405>.

ז. גיוס משתתפים: הוגדרו ארבעה קריטריונים מצטברים להשתתפות בפילוט: (1) אנשים מעל גיל 18, (2) תחת אפוטרופסות או רגע לפני המינוי, (3) המתגוררים בירושלים או בסביבתה, (4) בעלי רצון לקבל תמיכה לצורך קידום עצמאותם בקבלת החלטות. יודגש כי הסיבה לבחירת אנשים תחת אפוטרופסות (או רגע לפני המינוי) הייתה הצורך לבחון את מודל התמיכה כחלופה לאפוטרופסות לאנשים שלא הייתה מחלוקת בדבר האפשרות למנות להם אפוטרופוס כיום. כדי להגביר את סיכויי הצלחת הפיילוט וכן מאילוצים משפטיים, תנאי נוסף לכניסת משתתף לפיילוט היה הסכמת האפוטרופוס – דבר שהביא מראש אפוטרופוסים עם פתיחות ראשונית לרעיון של קבלת החלטות נתמכת.

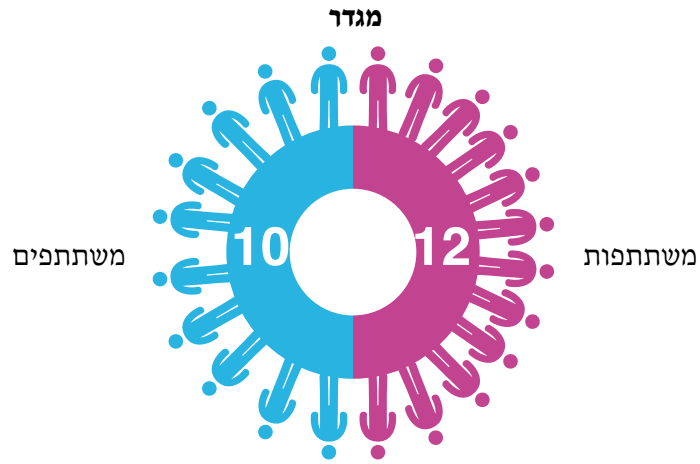
הגיוס כלל ארבעה שלבים:

1. מפגשי היכרות עם האדם ועם סביבתו (משפחה, אנשי מקצוע).
2. ראיונות פתיחה: לאחר שהאדם החליט כי הוא מעוניין להצטרף לפיילוט, נערך עמו ראיון פתיחה בן שעה.
3. חיבור בין תומך למשתתף: לכל אדם הוצע תומך ספציפי, תוך חשיבה על ההתאמה המרבית בין השניים. לאחר מפגש היכרות בין האדם, התומך ונציג צוות בזכות, ניתנה לאדם אפשרות לבקש תומך אחר. בפועל לא נעשה שימוש באפשרות זו.
4. תחילת התמיכה.

הליך הגיוס של המשתתפים נמשך מספר חודשים והתארך לתוך תחילת התמיכה. המשתתף האחרון הצטרף לפיילוט בינואר 2015. בסך הכול גויסו 22 משתתפים אשר החלו את הפיילוט. לאורך השנה פרשו שלושה משתתפים מהפיילוט, בשל חוסר רצון להמשיך בתהליך. להלן פילוח משתתפי הפיילוט:

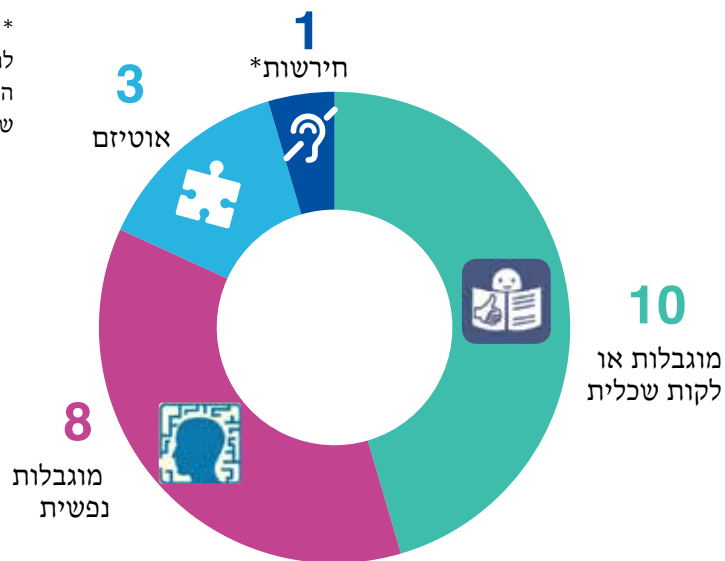


מאפייני המשתתפים

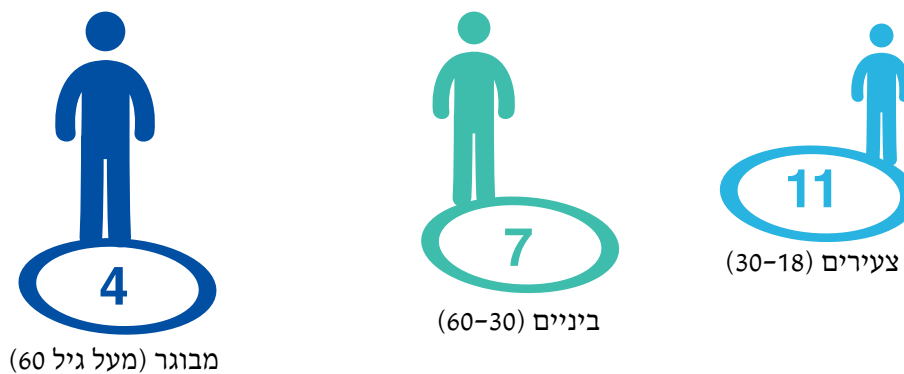


המוגבלות המרכזית

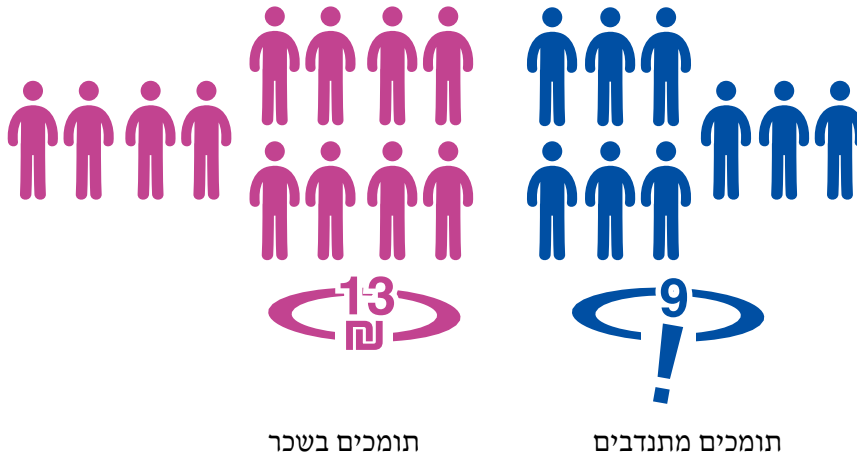
* לעיתים כאשר נלווה לחירשות או לעיוורון הנמכה קוגניטיבית נעשה שימוש במינוי אפוטרופוס.



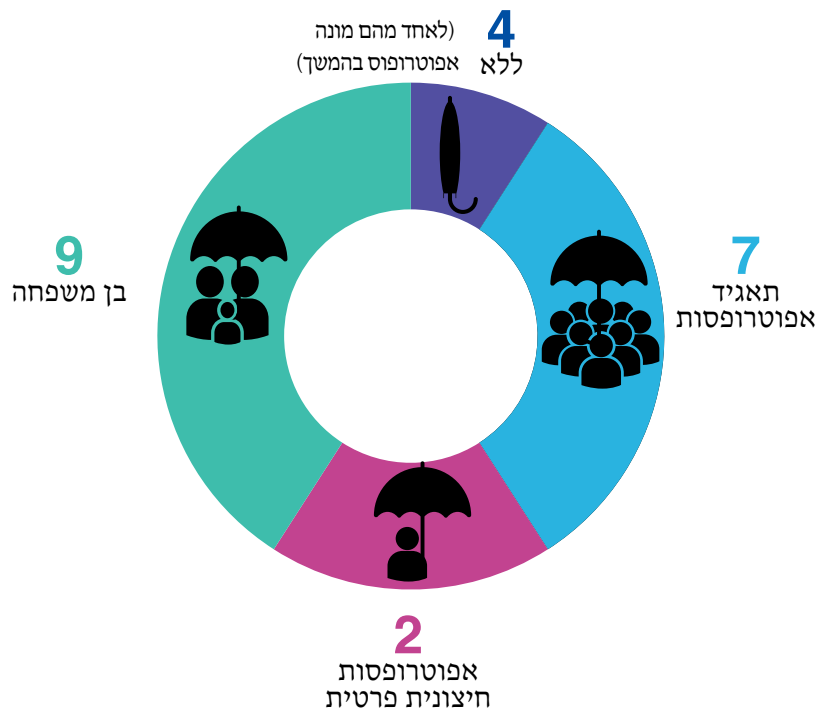
גיל



מי התומך



אפטרופסות



ז. **הליך התמיכה:** הליך התמיכה נמשך בממוצע כשנה. הוא כלל מפגש אחד לשבוע בין האדם לתומך, שארך בין שעה לשעתיים. בממוצע, כל משתתף נכח ב-30 מפגשי תמיכה לאורך שנה.

ח. **דיווח:** כל תומך מילא דוח מקוון לאחר כל מפגש. מטרת הדוח הייתה לתעד את המפגשים, לסייע לתומך לעקוב אחר התהליך ולאפשר בקרה והדרכה.

ט. **מפגשי בני משפחה:** החל מינואר 2015 נערכו חמישה מפגשים של צוות הפיילוט עם בני משפחה של המשתתפים הצעירים של הפיילוט (בעיקר הורים), ללא נוכחות מקבלי התמיכה. מטרת המפגשים הייתה לחשוף את ההורים לתפיסת העולם שבבסיס הפיילוט ולרתום אותם אליה.

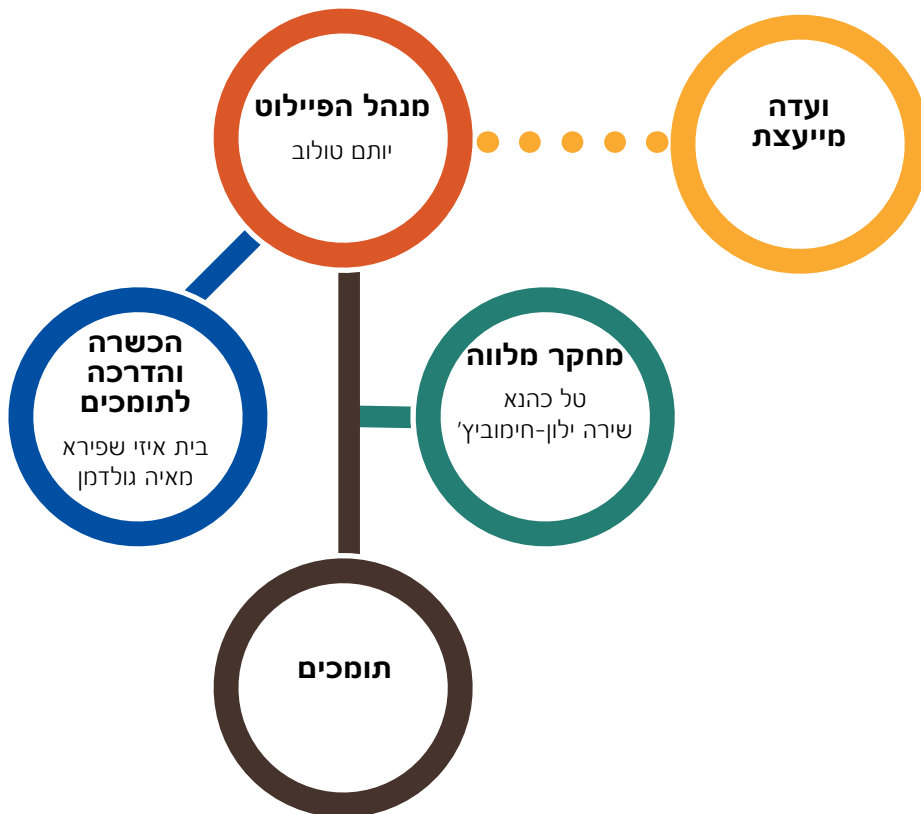


3. צירי ההשפעה

פיתוח תפיסה חדשה, מקצוע חדש ופרקטיקה חדשה בנוגע לעצמאות של אנשים עם מוגבלויות מחייב עבודה משותפת של בעלי עניין ממעגלים שונים. התרשים הבא מצביע על המיקוד של הפיילוט בשלוש קבוצות של בעלי העניין המרכזיים ומתאר את הפעולות ואת היעדים לגבי כל אחת מהקבוצות. מעבר לשלושת הצירים המרכזיים הללו, נעשתה פעולה ברמה הציבורית על מנת לגייס תמיכה רחבה בקבלת החלטות נתמכת ולהביא לשינוי החוק בנושא.



המבנה הארגוני של הפיילוט





4. דילמות שעלו במהלך הפיילוט:

במהלך הפיילוט עלו מספר רב של דילמות שהעסיקו את התומכים. אנו מעריכים כי ניתן ללמוד מהן לא מעט על תמיכות עתידיות. אין תשובת בית ספר לדילמות הללו ועל פי רוב יש מנעד של פתרונות שצריך לבחון, בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה. על כן, יש ערך בפיתוח מודעות התומכים לדילמות כאלה ולדיון עליהן בעת ההכשרה:

א. דילמות שנוגעות ליחסים בין התומך לאדם:

- בעיה בעצם קיום הקשר: האדם שוכח את דבר המפגש עם התומך, מאחר אליו באופן קבוע, לא עונה לתומך.
- משבר ביחסים בין האדם לתומך או חוסר הצלחה בבניית אמון.
- קושי של התומך לתקשר עם האדם או להבין אותו.
- מקום הצבת הגבולות של התומך לאדם בתהליך התמיכה (מתן מספר טלפון נייד, הזמנה להופעה ביחד וכו').

ב. דילמות בנוגע לתמיכה עצמה:

- מהי מידת התמיכה שעל התומך לספק? האם עליו להיות פרואקטיבי בתמיכה? האם לגיטימי שתומך ינסה לזרז תהליכים?
- כיצד מתמודדים עם תהליך שתקוע במקום ולא מתקדם?
- עד כמה נכון שהתומך ייצג אדם מול גורמים חיצוניים?
- עד כמה נכון שהתומך יביע את דעתו האישית במהלך התמיכה?

ג. דילמות שקשורות לאדם שמקבל את התמיכה:

- מצב בריאותי שמשפיע על התהליך, כגון אשפוזים פסיכיאטריים.
- מה קורה כשהשינוי המרכזי שצריך לעשות נוגע לשינוי פנימי באדם (מוטיבציה, חרדות וכו') והתמיכה גולשת לטיפול?

ד. דילמות שקשורות לסביבתו של האדם:

- מתחים בין האדם לסביבתו (התנגדות להחלטה, מעורבות יתר, חוסר אמון).
- מתחים בין התומך לסביבת האדם.

ה. דילמות שקשורות לתומך:

- תסכול ושחיקה לאורך התהליך.
- חוסר אמון במקבל התמיכה ובתהליך.



5. תובנות מרכזיות מהפיילוט

על בסיס מחקר ההערכה, דיוני הוועדה המייעצת והדיונים הרבים של צוות התמיכה – ניתן להצביע על כמה תובנות מרכזיות שעלו מהפיילוט:

א. אפקטיביות התמיכה: התובנה המרכזית של הפיילוט, אשר מחקר ההערכה מאשש, היא שהליך תמיכה בקבלת החלטות הוא אפקטיבי. על אף פרק הזמן הקצר של התמיכה, מרבית המשתתפים ובני המשפחה הצביעו על שינוי ועל שיפור במודעות ובמימונות של המשתתפים לקבל החלטות על חייהם.

ב. חלופה לאפורופוס: היעדר תשתית משפטית מבוססת, נכון למועד קיום הפיילוט, למינוי תומכים בקבלת החלטות, וההכרעה לכלול בפיילוט רק אנשים שנמצאים תחת אפורופוסות (או בהליך למינוי אפורופוס) – הביא למצב ייחודי בפיילוט, של משתתפים אשר ברובם נמצאים תחת אפורופוסות ומלווים על-ידי תומך בקבלת החלטות. היו חסרונות רבים למצב זה, בייחוד הצורך לאשר כל פעולה מול האפורופוס, ו'תקרת הזכוכית' הנמוכה של התמיכה. חברי הוועדה המייעצת היו חלוקים בדעתם בשאלה האם יש לאפשר מינוי תמיכה בקבלת החלטות לאדם שנמצא תחת אפורופוסות – וזאת ללא ביטול האפורופוסות. עמדת בזכות בעניין זה היא כי מדובר בשירותים סותרים, אשר אינם עולים בקנה אחד. נכון יהיה להבטיח כי שירות של תמיכה בקבלת החלטות יינתן כחלופה לאפורופוסות, ולא כשירות שחופף לה.

ג. בחירת יעדים: הליך של קבלת החלטות נתמכת עשוי להיראות כהליך מושתת יעדים, אך אין זה הכרחי: ככל שיש לאדם יעדים ברורים, ראוי וטוב להניח אותם בבסיס הליך התמיכה; עם זאת, חשוב לזכור שתמיכה בקבלת החלטות אינה תמיכה בהגשמת חלומות אלא ליווי בהחלטות הרבות שכל אדם נדרש לקבל במהלך חייו. על כן, הליך התמיכה עשוי להיות מורכב מהרבה מאוד יעדים 'קטנים', יומיומיים ומשתנים. כך, למשל, התמיכה יכולה לכלול סיוע בהחלטה על רכישה מסוימת, בבירור מידע מול נותן שירות כגון רופא, בתכנון הוצאה כספית מכספי קצבת הנכות ועוד.

ד. שירות שאינו תחום בזמן: הייתה תמימות דעים כי משך הפיילוט היה קצר מדי, וכי במחשבה צופה פני עתיד שירות של תמיכה בקבלת החלטות אינו צריך להיות תחום בזמן, כיוון שיש אנשים שזקוקים לתמיכה לאורך כל חייהם. המלצתנו היא שכל פיילוט מורחב של תמיכה בקבלת החלטות יימשך לכל הפחות שנתיים.

ה. שירות אוניברסלי ומותאם: אחד המאפיינים הייחודיים של הפיילוט הוא היותו רב-נכותי, עם דגש על מתן התמיכה ואל צרכי המשתתפים ולא על מאפייני המוגבלות של המשתתפים. מודל זה התגלה כמוצלח: בצד הגיוון הרב במאפייני המוגבלות, כמו גם במאפיינים רבים נוספים (גיל, אופי המגורים, מעורבות המשפחה), ניכר היה כי רובם המכריע של המשתתפים נהנו מקבלת החלטות עצמאית יותר בחייהם בעקבות הפיילוט. במקביל, בלט הצורך לערוך התאמה של כל הליך תמיכה לנסיבות חייו הייחודיות של האדם ולרצונותיו.

ו. קבלת החלטות מול מימוש החלטות: ישנו ויכוח ער בשאלה האם תמיכה בקבלת החלטות צריכה לכלול בתוכה גם תמיכה במימוש ההחלטה, או שמא מדובר בשני שירותים שונים. מבלי להכריע בשאלה עקרונית זו ברור לנו, עם סיום הפיילוט, שללא תמיכה במימוש ההחלטות הליך התמיכה הוא חלקי ובמובנים רבים עקר. בפועל, כלל התומכים עסקו לא רק בתמיכה בהליך קבלת החלטות אלא גם בתמיכה במימוש ההחלטה.

ז. הכשרה והדרכה מעשית: הלמידה המשמעותית ביותר של התומכים נעשתה במהלך ההתנסות המעשית והתקשורת ההדדית עם התומכים האחרים. יש לבסס את ההכשרה ואת ההדרכה על ההתנסויות המעשיות ועל דילמות אשר עולות מהשטח.

ח. מאפיינים ייחודיים המשפיעים על אופי התמיכה: מאפיינים רבים של המשתתפים השפיעו על תהליך התמיכה, למשל מידת התמיכה (אנשים ללא כל תמיכה מול אנשים המוקפים באנשי מקצוע ובבני משפחה) והמצב הכלכלי (אנשים עם יכולות כספיות ואנשים המתמודדים עם עוני). בתוך כל אלה, שני מאפיינים ייחודיים השפיעו באופן דרמטי על אופי התמיכה ויש לתת עליהם את הדעת:



- **משתתפים צעירים:** התמיכה באנשים צעירים מאוד (18-21), הנמצאים עדיין במסגרת חינוכית, הייתה שונה באופן מהותי וכללה יותר תרגול בקבלת החלטות. לאור זאת עולה הצורך בפיתוח מענה ייחודי של תמיכה בקבלת החלטות לאנשים צעירים הנמצאים בחינוך המיוחד, שתעסוק בהקניית מיומנויות, בסיוע בניהול קצבת הנכות ובליווי מול ההורים בבחינת האפשרות לעגן תמיכה בקבלת החלטות בחייו של האדם ללא מינוי אפוטרופוס.
- **מנעדיות בתפקוד:** אחד האתגרים המרכזיים בתמיכה נגע למשתתפים עם מנעדיות בתפקוד, כגון משתתפים שעברו אשפוז פסיכיאטרי או רפואי במהלך השנה. בחלק מהמקרים הללו התחדד הצורך בתומך דווקא במצבי החירום, שבהם האדם זקוק לתמיכה מוגברת כדי לקבל החלטות במהלך האשפוז. יש לתת את הדעת כיצד ניתן להתאים את התמיכה לנסיבות החיים המשתנות של המשתתף.
- ט. **תומכים בשכר:** הפיילוט התברך במתנדבים מסורים ומקצועיים. עם זאת, מידת ההשקעה בהכשרתם ובהדרכתם של מתנדבים שליוו רק אדם אחד הייתה גבוהה, וכן נמצא כי מידת המחויבות וגרף הלמידה של תומכים בשכר - אשר מלווים מספר אנשים - גבוהים בהרבה. לאור זאת, מסקנתנו היא כי יש להשתית שירות של תמיכה בקבלת החלטות על עובדים בשכר ולא על מתנדבים. ניתן ואף רצוי לכלול מענים של תמיכה בהתנדבות (כגון סיוע של כלכלן בבניית תכנית כלכלית) כמעטפת נוספת, שמתגברת את התמיכה.



נספח ב

מחקר הערכה מלווה - תמצית

על כהנא וד"ר שירה ילון-חימוביץ'

לקריאת דוח המחקר המלא - <http://bizchut.org.il/he/2405>



מאפייני הפיילוט

בפיילוט השתתפו 22 משתתפים עם מגוון רחב של מוגבלויות (נפשיות, שכליות, על הספקטרום האוטיסטי) אשר לחלקם גם מוגבלויות פיזיות. 3 מהם פרשו במהלך הפיילוט. ל-18 מהמשתתפים היו בתחילת הפיילוט אפוטרופוסים וארבעה משתתפים החלו את הפיילוט ללא אפוטרופוס (לאחד מהם מונה אפוטרופוס בהמשך). צוות הפיילוט כלל את מנהל הפיילוט - עו"ד יותם טולוב המרכז את נושא האפוטרופוסות בארגון 'בזכות' - ו-11 תומכים (שניים בשכר ותשעה מתנדבים) אשר קבלו הכשרה במהלך החודשים יולי - אוגוסט 2014, וכן הדרכה שוטפת במהלך הפיילוט.

מפגשי התמיכה התבצעו בחודשים ספטמבר 2014 - אוקטובר 2015, כאשר בממוצע התקיימו כ-30 מפגשים עם כל משתתף. בנוסף, נערכו חמישה מפגשי משפחות שיועדו לאפוטרופוסים בני המשפחה של אנשים צעירים ועסקו בעצמאות וקידום תמיכה בקבלת החלטות.

מחקר ההערכה המלווה

מטרת המחקר המלווה הייתה **לבחון באיזו מידה תהליך התמיכה, כפי שהתבצע בפיילוט, תרם לעליה ברמת העצמאות של המשתתפים בקבלת החלטות, זאת כצעד ראשוני לקראת בחינת המודל כחלופה לאפוטרופוסות.** על מנת לבחון זאת נבנה מערך מחקרי השוואתי (לפני-אחרי) תוך התמקדות בבחינת ההבדלים בין תחילת הפיילוט לסופו במספר מדדים מרכזיים. המדדים שנבחנו היו: מידת ההבנה של משתתפי הפיילוט את המשמעות של תהליך קבלת החלטות, מידת הרצון וההנעה הפנימית שלהם לעצמאות בקבלת החלטות, ומידת עצמאותם בפועל בקבלת החלטות ומימושן.

שיטת המחקר:

מחקר ההערכה כלל ראיונות עומק עם משתתפי התכנית, אפוטרופוסים ותומכים אשר בוצעו בשני שלבים:

שלב א' - בתחילת הפיילוט - 12 ראיונות עם משתתפי הפיילוט ו-6 ראיונות עם אפוטרופוסים.

שלב ב' - בסיום הפיילוט - 12 ראיונות עם משתתפי הפיילוט, 6 ראיונות עם אפוטרופוסים ו-3 ראיונות עם תומכים.

מגבלות המחקר

1. ההיקף המוגבל של הפיילוט בהתייחס לכמות המשתתפים, לכמות המשתתפים שאין להם אפוטרופוס, ולמשך הפיילוט - שנה בלבד.

2. מספר האפוטרופוסים החיצוניים שראויים - ראויים 2 נציגים של תאגיד אפוטרופוסות אחד, כך שהמחקר אינו משקף באופן מלא את נקודת המבט של האפוטרופוסים החיצוניים.

בשנת 2012 מדינת ישראל אשררה את אמנת האו"ם לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות (להלן: "אמנת האו"ם"). סעיף 12 לאמנת האו"ם קורא למעבר ממודל של substitute decision making (קבלת החלטות חלופית או אפוטרופוסות) למודל של supported decision making (תמיכה בקבלת החלטות). ניתן להגדיר תמיכה בקבלת החלטות כתהליך שבו מבוגרים, הזקוקים לסיוע בקבלת החלטות, מקבלים את התמיכה שהם רוצים וצריכים על מנת להבין את המצבים שהם מתמודדים איתם ואת האפשרויות ודרכי הפעולה הנתונות בידיהם. באמצעות תמיכה זו הם יכולים לקבל את ההחלטות הנוגעות לחייהם ולהימנע מהצורך במינוי אפוטרופוס.

פרויקט 'סעיף 12 - תמיכה בקבלת החלטות' של ארגון 'בזכות' קם במטרה להחזיר את השליטה על החיים לידי בעליהם וזאת באמצעות ניסיון לפיתוח מודל תמיכה בקבלת החלטות, ועריכת פיילוט אשר בחן את מידת יעילותו של המודל באמצעות מתן התמיכה בפועל.

חזון הפרויקט

פרויקט 'סעיף 12 - תמיכה בקבלת החלטות' מבקש להבטיח כי כל אדם עם מוגבלות יוכל ליהנות משירות 'תמיכה בעצמאות' אשר יסייע לו להגשים את עצמאותו והאוטונומיה שלו בכשרות משפטית מלאה. כפועל יוצא מבקש 'סעיף 12' להביא לשינוי בחברה הישראלית וביחס לאנשים עם מוגבלות.

מטרות הפרויקט

אנשים עם מוגבלות מעל גיל 18 ייהנו מחירות ועצמאות בקבלת החלטות בעניינם.

1. פיתוח שירות תמיכה אשר מבוסס על רצונו של האדם ובחירותיו.
 2. הכרה ציבורית ומשפטית בתמיכה בקבלת החלטות כחלופה מועדפת לאפוטרופוסות
 3. הרחבת השירות והפיכתו לשירות ציבורי במדינת ישראל.
 4. שינוי יחס החברה הישראלית לאנשים עם מוגבלות והכרה בזכותם לעצמאות ואוטונומיה.
- הפיילוט לפרויקט התמקד בסעיף השני של המטרה - פיתוח שירות תמיכה אשר מבוסס על רצונו של האדם ובחירותיו.



סיכום ממצאי מחקר ההערכה

- בפרק זה יוצגו עיקר הממצאים והמסקנות כפי שעלו בסיום הפיילוט. סיכום נפרד של השלב הראשון של הפיילוט ניתן למצוא בגוף הדוח.

ממחקר ההערכה שליווה את 'פיילוט סעיף 12' עולה כי מודל התמיכה בקבלת החלטות כפי שהופעל במסגרת הפיילוט הצליח לקדם באופן משמעותי את היכולת של המשתתפים להבין תהליכי קבלת החלטות, לקבל החלטות ולממש אותן. ההתקדמות נצפתה בקרב כל המרואיינים (רואיינו 12 מתוך 22 משתתפי הפיילוט) בין אם המוגבלות שלהם הינה שכלית או נפשית (לחלקם גם מוגבלות פיזית). אצל כל המרואיינים ללא יוצא מהכלל זוהו שינויים משמעותיים שהתרחשו במהלך תקופת הפיילוט ואשר ניתן לייחס אותם לתמיכה שקבלו, עם זאת יש לקחת בחשבון כי לא בהכרח אצל כל משתתפי הפיילוט התרחשו שינויים.

תחת מגבלות הפיילוט והמחקר המלווה נראה כי מודל התמיכה בקבלת החלטות על מאפייניו הייחודיים (תומכים שאינם מומחים בטיפול באנשים עם מוגבלויות, הכשרה חוצת מוגבלויות, התאמת תהליך התמיכה למאפיינים הייחודיים של האדם ולא דווקא למוגבלות שלו) עשוי להיות אפקטיבי עבור מגוון אנשים בעלי מאפיינים שונים: סוג מוגבלות, גיל, מצב משפחתי, סוג מגורים ועוד. המאפיין היחיד אותו ניתן היה לזהות במחקר זה כי התומכים התקשו להתמודד הינו תפקוד גלי של המשתתף, למשל בעקבות התפרצות של מחלת נפש. נראה כי יש צורך להתאים את המודל גם למאפיין זה.

זוהו שלושה סוגים של שינויים אשר התחוללו אצל המרואיינים ואשר ניתן ליחסם לתהליך התמיכה בקבלת החלטות:
- שינויים פנימיים** - שכללו שיפור בשלבים שונים של תהליכי קבלת החלטות (מודעות והבנה של תהליך קבלת החלטות, מיומנויות קבלת החלטות ויכולת המימוש של ההחלטות), התפתחות יכולות לסנגור עצמי, ושיפור בהתנהלות הכספית (ברצון לנהל את הכסף באופן עצמאי, בניהול יותר מוקפד ופחות בזבזני, ובעליה במוטיבציה לחסוך לטובת העתיד).
- שינויים הקשורים לאפטרופסות** - אצל שישה מכלל משתתפי הפיילוט החלו תהליכים להסרת האפטרופסות. נכון למועד כתיבת דוח זה הושלמו שניים מהתהליכים. אצל מרואיינים נוספים זוהו שינויים במערכת היחסים עם האפטרופוס שמשקפים רצון ליותר עצמאות בקבלת החלטות בתחומים שונים של חייהם ולעמידה איתנה יותר על דעתם מול האפטרופוס.

שינויים הקשורים **למגעים של המשתתפים עם גורמים אחרים** - הפיילוט סיפק למשתתפים הזדמנות להגשים שאיפות או לבחון את גבולות היכולת שלהם בתחומים שונים ללא התערבות שיפוטית מבחוץ, וזאת במגוון רחב של מגעים עם גורמים חיצוניים (בביצוע רכישות, בהתנדבות, בצריכת שירותים, במיצוי זכויות ועוד). לעצם ההתנסויות ולחוויות ההצלחה שנוצרו הייתה השפעה חיובית על ביטחונם העצמי של המשתתפים ועל תפיסת המסוגלות שלהם.

מעבר לתוצאות שהתרחשו אצל משתתפי הפיילוט, מהראינות עם אפטרופוסים בני משפחה עולה כי גם להם עצמם תרם הפיילוט (ובפרט המפגשים עם מנהל הפיילוט ומפגשי המשפחות) במספר היבטים:
- הבנה טובה יותר וגיבוש תפיסה ברורה יותר של תפקידים בקידום בן המשפחה עם המוגבלות.
- רכישת ידע וכלים איך לכוון את המשתתף לעצמאות רבה יותר בקבלת ההחלטות שלו
- קבלת מידע לגבי מגוון פתרונות שונים שעשויים לתת מענה לרצונות וצרכים של בן המשפחה עם המוגבלות

נראה כי הפעילות שנעשתה במסגרת הפיילוט מול האפטרופוסים בני המשפחה זיהתה ונתנה מענה לצורך אמיתי שלהם.

המלצות

6. **המשך פיתוח מודל התמיכה בקבלת החלטות** - מומלץ להמשיך לפתח את מודל התמיכה בקבלת ההחלטות בהתייחסות לנקודות הבאות:
 - **הגדרת גבולות התפקיד של התומך** להבדיל מחבר או מטפל, ותיאום ציפיות מול האדם עם המוגבלות לגבי גבולות התפקיד
 - **הדרכת התומכים כיצד לסייע למשתתפים בשלבים שונים של קבלת החלטות**
 - הבנה של המושג "קבלת החלטות עצמאית" להבדיל מ"תפקוד עצמאי"
 - הבנת משמעות המושג "קבלת החלטות" על כל המשתמע ממנו
 - ברור האם קיים רצון לקבלת החלטות עצמאית, והאם יש צורך לחזק את הרצון
 - זיהוי תחומים בהם המשתתף **מעוניין** לקבל החלטות באופן עצמאי, בניגוד לתחומים שבהם הוא מעדיף להעביר את קבלת ההחלטות למשהו אחר מתוך בחירה **מודעת**.
 - יצירת האבחנה וזיהוי של נושאים בהם המשתתף **בפועל** כבר מקבל החלטות בעצמו, נושאים בהם הוא שותף להחלטה, ונושאים בהם מישהו אחר מקבל החלטה עבורו.
 - אחת הדרכים לסייע בידי המשתתפים להבין את המושגים והשלבים השונים שבקבלת ההחלטות היא לשיים מושגים כמו: קבלת החלטה, רצון, יוזמה, בחירה, במהלך המפגשים השוטפים של המשתתפים עם התומכים.
 - **היבטים חברתיים בקשר בין התומך למקבל השירות** - הכשרת התומכים איך לנהל ואיך לסיים את הקשר החברתי - רגשי שנוצר בינם לבין האדם עם המוגבלות
 - **בירור גבולות ויכולות** - מומלץ לוודא שהתומכים מצליחים ליישם את הגישה של המודל לתמיכה בהחלטות לפיה המסע של האדם עם המוגבלות לברור הגבולות והיכולות האישיות שלו צריך להתבצע בתהליך של חיפוש, התנסות והתמודדות אישית עם הצלחות וכישלונות. אימוץ גישה זו הינו אתגר גם עבור חלק מהתומכים.
 7. **חיזוק התמיכה של בני המשפחה באדם עם מוגבלות** - מומלץ לבחון לעומק מהם הצרכים של בני המשפחה בהקשר של קידום האדם עם המוגבלות, לבחון לאילו מהצרכים יכול המודל לתת מענה ולהגדיר את הרכיב של המפגשים עם בני המשפחה כחלק בלתי נפרד מהמודל, חלק אשר תורם באופן ישיר להשגת המטרה של עצמאות בקבלת החלטות ולעיתים אף להסרת האפוטרופסות.
1. **הרחבת הפיילוט** - להערכתנו, יש צורך להרחיב את ההתנסות במודל זה למשכי זמן ארוכים יותר, ובהיקף גדול יותר של משתתפים. מומלץ לבחון את המודל גם עם אנשים עם מוגבלות שהוחלט למנות להם אפוטרופוס אך ההחלטה טרם התבצעה. זאת על מנת שניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של המודל כחלופה לאפוטרופסות וכן להמשיך לפתח אותו.
 2. **התאמת המודל למאפיינים ספציפיים** - מחקר ההערכה מעיד כי המודל היה אפקטיבי עבור מרואיניים עם מוגבלות שכלית או נפשית (גם בשילוב עם מוגבלות פיזית). אך יש צורך להתאים אותו לאנשים בעלי תפקוד גל. יתכן כי קיימים מאפיינים נוספים שאליהם יש צורך להתאים את המודל, כדי לבחון זאת יש צורך להפעיל את המודל בקרב קבוצה רחבה יותר של אנשים בעלי מאפיינים שונים.
 3. **משך התמיכה בקבלת החלטות** - הפיילוט התבצע במשך שנה אחת, ומתוך הראיונות עולה באופן ברור כי פרק זמן זה אינו מספק בכדי שתהליך התמיכה בקבלת ההחלטות יממש את מלוא הפוטנציאל שלו. מכיוון ששירות התמיכה בהחלטות הינו דיפרנציאלי מטבעו יש צורך להתאים את משך השירות לצרכים האישיים של כל אדם כאשר יש לקחת בחשבון את המאפיינים השונים שלו, כולל הצורך לשנות הרגלים שהוטמעו במשך שנים רבות. ניתן להניח כי חלק מהאנשים עם המוגבלויות יזדקקו לתמיכה לאורך כל חייהם.
 4. **רתימת גורמים נוספים לתהליך התמיכה** - יש חשיבות להשתלבות של תהליך התמיכה בקבלת ההחלטות בתוך המערך הכולל של הגורמים המעורבים בחיי אדם עם מוגבלות. מומלץ לעשות מאמץ ולהשקיע משאבים ברתימת הגורמים הרלוונטיים לתהליך התמיכה בקבלת החלטות.
 5. **הדרכה בניהול כספי** - מומלץ לשלב במודל התמיכה רכיב מובנה של הדרכה בניהול כספי (במקרים שלמשתתף יש צורך בכך) או הפניה לגורם אחר שיכול לספק הדרכה כזו.





נספח ג

סיכום ההכשרה במסגרת הפיילוט

ד"ר בני הומזי ומאיה גולדמן



סיכום הכשרה מלווה לתומכי החלטות במסגרת פיילוט

סעיף 12

מאת:

ד"ר בנימין הוזמי, מנהל אקדמי, בית איזי שפירא

עו"ס מאיה גולדמן, מרצה ומנחה, מכון טראמפ, בית איזי שפירא

רקע

האמנה הבינלאומית לעיגון זכויותיהם של אנשים עם חוגבלות כוללת את סעיף 12 העוסק בסוגיית האפוטרופסות. מתוך הכרה כי אנשים להם מונה אפוטרופוס הינם מעוטי זכויות ומתוך למידה מהנעשה בחו"ל בתחום החלופות למוסד האפוטרופסות, ארגון בזכות קדם יוזמה להפעלת פיילוט ל"תומכי החלטה" שיבחן את האפשרות להציע מודלים חלופיים לתפקיד האפוטרופוס. במסגרת הפיילוט התקיימה תכנית הכשרה לתומכי החלטות אשר הועברה בשותפות של ארגון בזכות עם בית איזי שפירא. התכנית כללה קורס שהתקיים בחודשים יולי - ספטמבר 2014 ולאחריו מפגשים מלווים למשך שנה - עד לספטמבר 2015. הקורס התקיים במכללת דוד ילין שבירושלים והמפגשים המלווים בבית ארגון "בזכות" שבירושלים. מסמך זה סוקר את מהלך ההכשרה והמפגשים הקבוצתיים המלווים תוך מיקוד תובנות מרכזיות מהתהליך.

מטרות ההכשרה ומפגשי ההטמעה והליווי היו:

- להעשיר את ידיעותיהם של תומכי החלטה בעולמות תוכן הרלוונטיים לעבודתם
- להקנות למשתלמים מיומנויות נדרשות לתפקיד
- לזהות מרכיבים מרכזיים הרלוונטיים לעצב מודל העבודה
- לתמוך בעבודת השדה של המשתלמים ולאפשר העלאת סוגיות מעשיות ודילמות בעבודתם

אוכלוסיית היעד: 11 תומכי החלטה אשר השתתפו בפרויקט ונתנו שירות ל-22 אנשים.

תומכי החלטה: כאמור, 11 במספר, נבחרו בתהליך מיון שכלל פרסום קול קורא, ראיונות אישיים שבסופם התקבלו כ-50% מקרב מגישי המועמדות לתפקיד. גיוס התומכים מוקד במועמדים שגילם מעל 25, עם מחויבות ערכית לתפיסות של הפיילוט.

מרכזי הקורס: עו"ד יותם טולוב, מנהל התכנית, ארגון בזכות
עו"ס מאיה גולדמן, מרצה ומנחה, בית איזי שפירא



חלק א' - קורס ההכשרה לתומכי החלטות

הגישה שהנחתה את צוות ההיגוי לבניית הקורס היתה לצייד את המשתתפים במקסימום ידע ראשוני-חיוני ובמינימום זמן, על מנת לאפשר להם להשתבץ למקבלי השירות ולהמשיך את תהליך הלמידה "תוך כדי תנועה". קו מנחה נוסף היה לשבץ בתכנית ההוראה מרצים עם מוגבלות על מנת לאפשר למידה מכלי ראשון - מבעלי הנסיון תחת למידה "אודות". קורס ההכשרה כלל שמונה מפגשים בני 4 ש"א האחד אשר כלל עולם תוכן מרכזי ובסיומו התקיים דיון מסכם בהנחיית מרכזי הקורס, המכוון לגזירת כלים יישומיים לעיצוב תפקיד תומך ההחלטות.

תכנית הקורס:

מפגש	תאריך	שעות	נושאים	מהלך המפגש
1.	01.07.14	17:00-20:15	היכרות הצגת חזון דילמות	לאחר ההכרות יותם הציג את חזון הפיילוט בחלק השני, חשיפת דילמות של עצמאות ואוטונומיה באמצעות קטעי סרטים.
2.	08.07.14	17:00-20:15	מוגבלות שכלית - לא רק הנמכה קוגניטיבית ומפגש עם אדם עם מש"ה	המפגש פתח בשיחה אישית עם אדם עם מש"ה ולאחר מכן הרצאה אודות אתגרי חיים בפניהם ניצב אדם עם מש"ה
3.	15.07.14	17:00-20:15	מוגבלות נפשית ומפגש עם מתמודד	המפגש פתח בשיחה אישית עם מתמודדת ולאחר מכן הרצאה אודות אתגרי חיים בפניהם ניצבים מתמודדים ותפיסת השיקום ממחלה להחלמה. כמו כן היכרות עם שירותים עבור מתמודדים.
4.	22.07.14	17:00-20:15	חסימות, צירי החלטה ומפגש אישי	השלב השונים בקבלת החלטות, זיהוי חסמים והסרתם. בהמשך המפגש נדונו אסטרטגיות התערבות.
5.	29.07.14	17:00-20:15	אפוטרופסות - המצב הקיים וביקורת מהפיכת סעיף 12 +מפגש אישי	מפגש עם שני עובדים סוציאליים העוסקים בליווי אנשים עם מוגבלות ואדם אשר השתחרר מאפוטרופסות. המפגש עמם כלל שיח בו הציגו את תפיסותיהם, עמדותיהם ונסיונם האישי והמקצועי בתחום האפוטרופסות. לאחר מכן - יותם הציג מבוא לאפוטרופסות וחלופות למוסד האפוטרופסות.
6.	03.08.14	17:00-20:15	השלמת רקע אודות אתגרי חיים של בוגרים עם מש"ה סנגור עצמי - תפיסה וכלים קבלת החלטות וסנגור עצמי - הלכה למעשה	בתחילת המפגש נעשתה השלמה של חומר רקע אודות אנשים עם מש"ה. יואב קרים הציג את תחום הסנגור העצמי והתפתחותו ובהמשך הציגו מסנגרים עצמיים סוגיות המהותיות להם לשינוי בחייהם.
7.	12.08.14	17:00-20:15	תמיכה בקבלת החלטות - תיאוריה ויישום מפגש אישי ודיון	האופן בו תעשנה קבלת החלטות בפיילוט: רצון, מידע, אפשרויות, בחירה, מימוש והערכה בדרכי התמיכה השונות. בהמשך התקיים מפגש עם שני הורים: האחת למתמודד והשניה לאדם עם מש"ה.
8.	19.08.14	17:00-20:15	מודל הפעולה, תמיכה בתומכים (התייעצות, דיווח, אתיקה) פרוצדורות ורישום, יציאה לדרך ותקשורת לקראת מפגשי ההיכרות עם מקבלי השירות	סיכום, תיאום ונהלים לקראת היציאה לתהליך וכן תיאום ציפיות והנחייה אודות מתכונת ההדרכה המלווה.

חלק ב' – מפגשים להדרכה מלווה

מפגשי ההדרכה המלווה נועדו לשלוש מטרות מרכזיות: קבלת משוב מהתומכים אודות עשייתם תוך העלאת סוגיות מרכזיות לדיון ולמידת עמיתים, העמקה הידע של התומכים באמצעות למידה מובנית וכן ייעוץ אישי למי מהתומכים אשר היו מעוניינים בכך. מפגשי ההדרכה, 16 במספר, היו בני שלוש שעות אקדמיות למפגש, אחת לשלושה שבועות, לכל אורך תקופת הפיילוט של תומכי ההחלטה (ספטמבר 2014 – ספטמבר 2015). השעה הראשונה הוקדשה לאסיף ולשיתוף מצד התומכים, השעתיים הנוספות הוקדשו להדרכה מעשית בנושא מסוים. בנוסף התאפשרה הדרכה פרטנית לתומך (שעה רביעית). להלן יפורטו נושאי המפגשים ומהלכם.

מפגש	תאריך	נושא	מהלך המפגש
1.	02.09.14	הקשר עם אפוטרופוסים היכרות ובניית אמון	<ul style="list-style-type: none"> ● מפגש עם נציגי הקרן לטיפול בחסויים ● יותם הנחה דיון על הקשר עם אפוטרופוסים ● מאיה הנחתה מפגש על בניית אמון והיכרות. עוד דיברנו על 4 מרכיבים שכדאי לתת עליהם דגש במפגשים הראשונים של בניית האמון: מקום המפגש, מי יהיה במפגש, מה הנושא של המפגש ומה המתודה שבה פועלים. ● צפייה בסרטון: 'להיכנס לנעליים של האחר' לסיום.
2.	30.09.14	הגדרת יעדים ותכנית אישית (כולל כלים)	<p>הפגישה התמקדה בשני נושאים מרכזיים. האחד – כיצד לבסס את ההיכרות עם מקבל השירות ובאיזה אופן לגבש יעדים לתהליך. בהתייחס להיכרות – הודגשה החשיבות של לאפשר לאדם להציג את עצמו דרך תחומי העניין שלו ולקיים הדדיות בתהליך. נושאים שאפשר באמצעות דיאלוג, פעילות, שתייה קפה להגיע אליהם: מה החלומות שלך, מה החסמים בחייך, מי האנשים החשובים בחייך, מה הפחדים הגדולים שלך ועוד.</p> <p>בהתייחס ליעדים: הוחלט שיש להגדיר מספר יעדים ריאליים לתהליך של שעתיים בשבוע לשנה. המלצה של 2 יעדים גדולים ולפחות יעד אחד קצר מועד לחודשים הקרובים. חשוב לבנות תהליך להשגת היעדים.</p>
3.	27.10.14	צירי החלטה וחסיונות	<p>במפגש הוצגו דילמות רבות שעוררו שאלות והתלבטויות – מה עושים עם יעד שנראה לנו לא ריאלי, איזה מקום לתת להורים ולאפוטרופוס בתהליך, מה לגבי יעדים שהתומך לא בנוח איתם, ועוד.</p> <p>הלמידה התמקדה בצירי החלטה: דרכי פעולה שונות, מגוונות ויצירתיות הנובעות מהתפיסה שאין דרכים נכונות ולא נכונות להגיב ולתמוך במשתתפים, אלא מתאימות ולא מתאימות.</p>
4.	18.11.14	תקשורת בינאישית	<p>באיסוף התפתח דיון מעניין על מקום התומך לגבי משתתף שאושפז בכפייה ועד כמה צריך לשתף פעולה עם רצונות/ ציפיות לא מציאותיים? הלמידה התמקדה בנושא תקשורת בין אישית – מודל פלו אלטו. ההדרכה העלתה נקודות חשובות מאוד הקשורות לחובת דיווח, ההבדלים בתפקוד של תומך לעומת עו"ס, חונך טיפולי או סתם סיוע של אדם טוב לנעזר.</p>
5.	08.12.14	מעורבות ההורים בתהליך	<p>הדילמה המרכזית במפגש זה היתה עד כמה לתת למקבל השירות "חכות" ועד כמה "להאכילו דגים" – כגון כתיבת מכתב עבורו. בהמשך המפגש דנו התומכים בדרכים לגיוס ההורים לתהליכים ולהסרת חסמים.</p>
6.	19.01.15	תפקיד התומך	<p>המפגש התמקד בדילמות מהשדה כשבמוקדן – תהליכים של קבלת החלטות, עלויות ותועלות, והטמעתם למקבלי השירות. כמו כן, דיון בסוגיה של התנגשות רצון מקבל השירות עם עמדת המשפחה.</p>
7.	10.02.15	מימוש היעדים	<p>המפגש התמקד במימוש היעדים – הצלחות וקשיים. עד כמה להיות אקטיבי ועד כמה פסיבי בתהליך מימושם. כמו כן, מה קורה כשיעדים עלולים לסכן את האדם כמו שימוש בתחבורה ציבורית, מה קורה כשלאדם אין מוטיבציה להציב יעדים או שמציבים יעדים עם מקבל השירות אך הוא בעליות ומורדות מבחינה נפשית.</p>
8.	03.03.15	החשש מפני נזק וסיכונים	<p>שיח עם עו"ד אילת ששון מהייעוץ המשפטי במשרד הרווחה. המפגש עסק במצבי נזק וסיכון ועל חובת הדיווח של אנשי מקצוע ומקומו וחובותיו של התומך בפרט במצבים אלה.</p>

בחזרה לתוכן





9.	31.03.15	שירותי תמיכה לאוכלוסיות אחרות	שיח עם מיטל פלג, מנכ"לית עמותת 'כתף לכתף'. למידה על האופן שבו הארגון נותן שירות תמיכה למשפחות החיות בעוני, עם קווי דמיון רבים לפרוייקט של 'תומכי החלטות'.
10.	12.05.15	משוב אמצע	המפגש התמקד במשוב אמצע מהתומכים. שוב עלתה הסוגיה של מעורבות ההורים האם, מתי ובאיזה מינון, כמו כן - נסיגה ופאסיביות של חלק ממקבלי השירות בתהליכים ומסגרת הזמן המוכתבת. אחד התומכים העריך כי התומך צריך להיות עם הכשרה מקצועית רלוונטית מוקדמת.
11.	09.06.15	מעגלי תמיכה של האדם	הפגישה התמקדה בחידוד המודעות למעגלי התמיכה הסובבים את האדם: האישי, המקצועי ומעגלים אחרים נוספים. חשוב שמקבל השירות יהיה שותף מלא בשיח של התומך עם אנשים מקרב מעגלי תמיכה אלה. חשוב לבסס את מעגלי התמיכה עבור האדם.
12.	29.06.15	חווית התמיכה	לקראת תום תקופת הפיילוט - מטרת המפגש היתה להעריך כיצד התומכים חווים את התהליך וכיצד להערכתם מקבלי השירות תופסים את מהותו.
13.	21.07.15	תמיכה מול טיפול ודילמות מהשטח	המפגש עסק בסוגיה של תמיכה לעומת טיפול - האם ניתן ליצור תמיכה סטרילית או שמא יש בתמיכה נגיעות טיפול. אם כן - האם הן המנדט של התומך ואם כן - מה הגבול? בהתייחס ליעדים - עלתה דילמה - כשלמקבל השירות אין יעדים - האם התומך צריך לעודד אותו להציב יעדים או שמא לדלל את היקפי התמיכה באופן בו כאשר לאדם יש יעד - התומך יהא מעורב יותר אינטנסיבית.
14.	01.09.15	למידה מהצלחות	המפגש עסק בלמידה מהצלחות. התומכים ערכו סיכום תהליך תוך מיקוד ההצלחות והתובנות מתהליך תמיכת ההחלטות.
15.	13.10.15	פרידה וסיום התמיכה	דנו בדרכי הפרידה השונות ממקבלי השירות. נבחנו היעדים מטרות אל מול תפוקות, נעשתה חשיבה אודות השלב שלאחר התמיכה וכיצד לבסס תמיכות עבור מקבלי השירות בתום תקופת הפיילוט.
16.	12.11.15	סיכום הפיילוט	סיכום הפיילוט - דיון ברמת המאקרו - חוזקות המיזם ונושאים לשיפור

* לצד ההדרכה הקבוצתית, התומכים בשכר נפגשו עם עו"ד יותם טולוב אחת לשבוע ואילו התומכים בהתנדבות, התייעצו בעיקר טלפונית, על פי העניין והצורך.

חלק ג' - מפגשי הטמעה - להורים ולאפוטרופוסים

בלב התכנית להכשרת תומכי החלטה היתה שאיפה ליצור הד לחלופה המתגבשת למוסד האפוטרופוסות ולהרחיב את מעגל ההשפעה של התכנית. מתוך ראייה מערכתית, היה ברור כי לשם ביסוס השינוי חייבות להתקיים הסברה וחשיפה לתכנית גם בקרב ההורים/אפוטרופוסים של מקבלי השירות. בכל מפגש השתתפו בממוצע 7 הורים ואפוטרופוסים והמגמה היתה להעלות למודעותם את הצורך בתמיכה בקבלת החלטות. להלן יפורטו נושאי המפגשים ומהלכם:

תאריך	נושא	תוכן המפגש
04.01.15	"הפחד לשחרר"	כיצד נוכל לאפשר אוטונומיה לילדנו הלא-עצמאיים
01.02.15	"תהיו אתי - לא מולי"	הקושי והחשש לבחור בעצמאות. שיח עם בחור עם מוגבלות שכלית ללא אפוטרופוס
01.03.15	"עצמאות - עד היכן?"	סיפורו של הורה לאשה עם מוגבלות שכלית שהינה נשואה ועובדת במשרה מלאה כסייעת
19.04.15	דיון בקהילה	הפגישה התבטלה בשל חוסר משתתפים
21.06.15	"מהלכה למעשה"	היכרות עם חלופות לאפוטרופוסות ותמיכה בקבלת החלטות
18.10.15	לקראת סיום הפיילוט	מפגש בו ההורים נתנו משוב לפרוייקט.



תובנות מרכזיות והמלצות למודל ההכשרה:

1. מפגשי הדרכה התחילו בשיתוף ורפלקציה - לעתים סבב יותר כללי "מה נשמע?" ולעתים הצגת מקרה של תומך או שניים ובהמשך - העשרה. ההתרשמות היא כי מבנה ההכשרה שהופעל בפיילוט עונה על הצרכים וכי גם בהתבסס על המשוב מהתומכים, משתתפי התכנית, קיום קורס קצר ובסיומו המשך למידה "תוך כדי תנועה" (reflection in action) הינו מודל עבודה נכון.
2. תכני הקורס המבוססים גם על למידה מאנשים עם מוגבלויות, בני משפחותיהם ובעלי עניין אחרים - משמרת את צבינו המעשי של תפקיד התומך. הגישה בקורס היתה לצמצם למידה תיאורטית ולהרחיב למידה מנראטיב אישי של אדם עם מוגבלות ומהתמודדותו עם דילמות. הדילמות הורחבו בדיונים הקבוצתיים תוך נסיון למקד סוגיות בסיסיות הנגזרות מהן.
3. ההכשרה חייבת למקד לתומך כי תפקידו אינו טיפולי אלא ממוקד בהקניית מיומנויות לקבלת החלטות ובלסייע למקבל ההחלטה לראות את המציאות על ההזדמנויות ועל האתגרים שבה.
4. חשוב לכלול בהכשרה או במפגשי ההדרכה המלווה היכרות עם סוגי שירותים מרכזיים וזכויות, על מנת להרחיב את ארגז הכלים של התומך.
5. הקורס חייב לכלול כלים מעשיים לתקשורת עם האדם עצמו (מתי לתמוך ולעשות עבור ומתי לדחוף את האדם להיות פרו-אקטיבי עבור עצמו וחזונו האישי) וכן לתקשורת עם בני המשפחה והאפוטרופוסים.
6. מומלץ כי אוכלוסיית התומכים תפעל בשכר ובתקן מוסדר, זאת על מנת שיתאפשר להם ללוות מספר מקבלי שירות ולקבל תמונה רחבה אודות האתגרים וההזדמנויות וכן לשם הגברת תחושת המחויבות לקחת חלק גם בחלקים המלווים את התמיכה בקבלת ההחלטות
7. מפגשי ההדרכה האישיים והקבוצתיים הינם חיוניים ביותר להצלחת התהליך. מומלץ כי כל תומך ייפגש עם מנחה באופן אישי אחת לשבועיים ובתדירות דומה גם במתכונת קבוצתית. אוזן קשבת זמינות לתומכים בחוויות שלהם הינם מרכיבים חשובים ביותר הן לקבלת רעיונות ופתרונות יצירתיים והן לתמיכה ברגעים של תסכול, תקיעות וקושי.
8. מומלץ להקים פורום להתייעצות ולתקשורת ישירה בין תומכי ההחלטות.
9. מפגשי החשיפה וההטמעה להורים היו חשובים ויש לשמרם. 75% מההורים הינם גם אפוטרופוסים לילדיהם. נראה כי ההורים מעוניינים יותר בידע, כלים ואוזן קשבת ללבטיהם/דעותיהם ופחות לתהליך של יצירת קבוצת השתייכות לתמיכה. הסיפורים האישיים של אנשים עם מוגבלויות והורים היו מרכיב חשוב בשינוי העמדות של המשתתפים.
10. צוות ההיגוי לתכנית ההכשרה התלבט האם נכון לקיים הכשרה מטרימה מובנית גם למקבלי השירות אך נראה היה כי בשל ההרכב המאוד הטרוגני שלה נכון היה לקיים את ההכנה באופן פרטני - כפי שנעשה במהלך פיילוט זה.
11. חשוב שהמנחים המלווים את הקורס בתהליך ההכשרה יהיו גם אלה המלווים את התומכים באופן פרטני וממוסד. היחשפות המנחים לסיפורים האישיים עשויה לתרום רבות למיקוד ההכשרה וההדרכה לסוגיות המהותיות ביותר עם דוגמאות מוחשיות אליהן יוכלו המשתתפים להתחבר. מעורבות המנחים בהדרכה הפרטנית והאישית תביא לגיבוש גוף ידע שיוכל להפוך למומחיות.



נספח ד'

הסבר על התיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות

ד"ר טל פלג שולמן

דף מידע בנושא התיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות

ייפוי כוח מתמשך | אפוטרופסות | תמיכה בקבלת החלטות

ד"ר טל פלג שולמן

בשנים האחרונות חלים שינויים משמעותיים בכל הקשור לנושא האפוטרופסות והכשרות המשפטית, השמים דגש על רצונם של אנשים עם מוגבלות. מגמה זו ניכרת בעיקר מאז התקבלה באו"ם האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. סעיף 12 לאמנה קורא למעבר מאפוטרופסות המגבילה את חירותו של האדם לתמיכה בקבלת החלטות שתחזק את הזכות של כל אדם לקבל החלטות על חייו.

ב-29.3.16 ניתן הביטוי המשמעותי ביותר לשינוי תפיסה זו בארץ, עם קבלת התיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות בכנסת, תיקון אשר שם דגש על חיזוק הרצון של האדם ועל זכותו לקבל החלטות על חייו.

התיקון כולל שלושה חידושים מרכזיים:

- ייפוי כוח מתמשך והנחיות מקדימות
- אפוטרופסות - הנחיות חדשות
- קבלת החלטות נתמכת

ייפוי כוח מתמשך והנחיות מקדימות

כלי זה רלוונטי לכל אדם כהיערכות למצב של ירידה ביכולת קבלת ההחלטות של האדם. בניגוד ל"ייפוי כוח רגיל" המפסיק להיות תקף בזמן שאדם חדל להיות כשיר לקבל החלטות, ייפוי כוח מתמשך נועד מראש להמשיך ולהיות בתוקף. ייפוי הכוח יכול להינתן על ידי כל אדם, בזמן שהוא מבין את המשמעות של מתן ייפוי הכוח המתמשך, על מנת למנוע את הצורך במסלול של אפוטרופסות, אם וכאשר בזמן עתידי תפגע יכולת קבלת ההחלטות על ידו (בשל דמנציה, מחלות נוירולוגיות, סביב משבר פסיכיאטרי וכיוצא באלה).

ייפוי הכוח המתמשך מעניק לאדם את האפשרות לתכנן ולבחור כיצד חייו ייראו בשורה ארוכה של נושאים. כל אחד יכול להגדיר מי יקבל עליו החלטות במקרים אלו (כלומר מי יהיה מיופה כוח, האם מיופה כוח אחד או יותר, באיזה עניינים יוכל כל אחד מהם לפעול), מה יהיה תוכן ההחלטות (באמצעות הנחיות מקדימות), באיזה נושאים יחולו ייפוי הכוח וההנחיות המקדימות (שיכולים להיות בנושא מסוים, בנושאי רכוש, בנושאים אישיים, בנושאים רפואיים, או בכל צרוף של אלה), באיזה נסיבות ייכנס ייפוי הכוח לתוקף (כלומר את המבחן לכך שהוא אינו מסוגל עוד להבין בדבר) ומה מידת הפיקוח או הדיווח שתהא על הפעלתו של ייפוי הכוח ועל פעולתו של מיופה הכוח.

השימוש בכלי זה ייכנס לתוקף באפריל 2017.



אפוטרופוסות – התיקון לחוק מחזק את זכויותיו של האדם שמונה לו אפוטרופוס. בית המשפט צריך להימנע מלמנות אפוטרופוס אם יש פתרון חלופי שמגביל פחות את חירותו של האדם. האפוטרופוס צריך לפעול על פי רצונו של אדם במרבית המקרים והוא לא יכול לכפות על האדם החלטות בנושאים מהותיים ללא התערבות של בית המשפט. עוד כולל התיקון ביטול של האפשרות למנות אפוטרופוס כללי על אדם ללא פירוט העניינים שתחת סמכותו וכן התיקון מגדיר זכות חלקית לייצוג משפטי של הסיוע המשפטי.

קבלת החלטות נתמכת – התיקון לחוק מכיר הכרה עקרונית בחלופה חדשה לאפוטרופוסות, שנקראת "קבלת החלטות נתמכת". אנשים שזקוקים לסיוע כדי לקבל החלטות יוכלו לבקש מינוי של תומך אשר יסייע להם בהליך בירור רצונם ומימושו, מבלי לכפות עליהם את דעתו. התיקון מדבר בקווים כלליים ושר המשפטים צריך להתקין תקנות בשנתיים הקרובות כדי להסביר מהי הפרוצדורה למינוי תומך, מי יכול לשמש כתומך. אנו מקווים כי התקנות גם יסדירו פיתוח של שירות תמיכה בקבלת החלטות במימון המדינה. באפריל 2018 התיקון בנוגע לתמיכה ייכנס לתוקף.

בהמשך המסמך תוכלו לקרוא הסבר מפורט יותר על כל אחד מהחידושים של החוק.

ייפוי כוח מתמשך

ייפוי כוח מתמשך הוא מסמך עליו יכול אדם לחתום כאשר הוא בעל כשירות, ובמסגרתו להחליט מי יקבל החלטות בענייניו במידה ויאבד את כשירותו. זוהי חלופה חדשה לאפוטרופוסות, אשר תיכנס לתוקף בתוך שנה (אפריל 2017). האדם שחתם על ייפוי כוח נקרא – הממנה, והאדם שהוסמך לפעול על בסיס ייפוי הכוח נקרא – מיופה הכוח.

החוק קובע כי 'בעל כשירות' הוא מי שמסוגל להבין את המשמעות של ייפוי כוח מתמשך, לרבות אדם עם מוגבלות שמבין את המשמעות לאחר שנעשו ההתאמות (לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998).

ייפוי הכוח המתמשך יכנס לתוקפו במועד בו יאבד האדם הממנה את מסוגלותו להחליט בעניין שלגביו ניתן ייפוי הכוח. חשוב להדגיש כי אין בכניסתו לתוקף של ייפוי כוח מתמשך כדי לשלול את כשרותו המשפטית של הממנה. עוד כולל החוק אפשרות לחתום על הנחיות מקדימות באשר לתוכן החלטות שיתקבלו לגבי האדם (נרחיב להלן).

ייפוי כוח יכול להיות על עניינים אישיים (שיכולים לכלול גם את ענייני הרפואיים) ועל ענייני רכוש, ויכול שיהיה גם רק על חלקם. הכל על פי ההגדרה של האדם עצמו.

נדבך משמעותי ביותר בסוגיית מיופה הכוח הוא החובה החלה על מיופה הכוח לשמור על כבודו, זכויותיו וחירותו של הממנה ולפעול בדרך שתאפשר לו לשמור על עצמאותו ככל הניתן, בהתאם ליכולותיו.

מי רשאי להתמנות כמיופה כוח?

החוק מייעד את תפקיד מיופה הכוח לאיש אמון של האדם (בן משפחה או אדם קרוב אחר), להבדיל מאדם שימלא תפקיד זה כחלק מעיסוק. לפיכך על מיופה הכוח להיות אדם שמלאו לו 18 שנים (ותאגיד לא יוכל לשמש כמיופה כוח).

על מנת למנוע מצב של ניגוד עניינים, מיופה הכוח יהיה אדם שאינו נותן לממנה טיפול תמורת תשלום (כגון טיפול רפואי או סוציאלי) ושאינו מספק לממנה מגורים תמורת תשלום (למעט אם הוא קרובו). תנאי נוסף הוא שלא מונה למיופה הכוח אפוטרופוס, ובענייני רכוש, מיופה הכוח יהיה אדם שלא הוכרז כפושט רגל ואינו לקוח מוגבל. האדם יכול לבחור למנות מיופה כוח לכל העניינים או מיופי כוח שונים לעניינים שונים, כמו כן ניתן למנות מספר מיופי כוח לאותם עניינים, ולהגדיר את שיתוף הפעולה הנדרש ביניהם.



סמכויות מיופה הכוח

החוק מסדיר את סמכויות מיופה הכוח, לרבות חיובי, דרכי פעולתו ודרכי קבלת החלטות על ידו. מנגד, החוק מגביל בבירור תחומים בהם מיופה הכוח אינו מוסמך לבצע פעולות בשם הממנה, כגון בנושאים של המרת דת, אימוץ ילדים, השתתפות בבחירות או עריכת צוואה. מדובר בתחומים אישיים, שרק האדם עצמו יכול להחליט לגביהם.

עוד מתייחס החוק לפעולות המחייבות הסמכה מפורשת בייפוי הכוח של הממנה (כלומר: בלי הסמכה - הממונה לא יוכל לפעול בתחומים אלה), דוגמת מתן תרומות, מתנות או הלוואות, ביצוע כל פעולה משפטית אחרת הקשורה בעסקה ששוויה הכולל עולה על 100,000 ש"ח ועד חצי מיליון ש"ח וכן ביצוע פעולות פיננסיות הקשורות לקצבאות, תשלומים וחסכוניות (פנסיה, קצבת פרישה, קרנות השתלמות, קופות גמל). גם הסכמה לבדיקה פסיכיאטרית באשפוז או הסכמה לאשפוז פסיכיאטרי טעונים הרשאה מראש של מיופה הכוח על ידי הממנה.

בעקבות התיקון ישנה הכרה בחוק ב'הסכמי יוליסס' בתחום האשפוז הפסיכיאטרי. דהיינו, הכרה באפשרות של אדם לחתום על ייפוי כוח מתמשך בהליך מיוחד בפני פסיכיאטר שבמסגרתו הממנה יכול להסמיך מראש ובאופן מפורש את מיופה הכוח לתת הסכמה לאשפוז למרות התנגדות הממנה "בזמן אמת". במקרים כאלה ניתן יהיה לאשפז אדם מכוח רצונו המוקדם, ועל אף התנגדותו ב"זמן אמת", אך זאת רק ל-48 שעות.

פעולות משפטיות מסוימות, בעיקר כאלו הקשורות בעסקאות במקרקעין, תהיינה טעונות אישור של בית המשפט.

הליך החתימה על ייפוי כוח מתמשך

ייפוי כוח מתמשך חייב להיחתם בפני עורך דין שעבר הכשרה לכך. עורך הדין יאשר בייפוי הכוח כי התרשם שהממנה בעל כשירות להבין את משמעותו של ייפוי כוח מתמשך, ואם יתעורר ספק בליבו אם האדם מבין את טיבו של ייפוי הכוח ותוצאותיו הוא יכול להפנות אותו למומחה על מנת שזה יחווה דעתו בנושא. הממנה או עורך הדין צריכים להפקיד את ייפוי הכוח אצל האפוטרופוס הכללי. לעורך הדין לא יהיה כל עניין אישי בייפוי הכוח.

עורך הדין יסביר לממנה בלשון פשוטה המובנת לו את המשמעות המשפטית של ייפוי הכוח המתמשך וכן אפשרויות חלופיות לייפוי כוח מתמשך (כגון אפוטרופסות). עורך הדין יסביר מהם העניינים שניתן לכלול תחת ייפוי הכוח, לרבות הנחיות מקדימות וכן הוראות נוספות שנמצאות בחוק ושיש להכיר בטרם חתימה על ייפוי כוח מתמשך.

כיצד מיופה הכוח מקבל החלטות

על מיופה הכוח מוטלת חובה לנהוג בתום לב ובמסירות למען ענייניו של הממנה. עליו להסביר לממנה בלשון פשוטה ובהתאם ליכולותיו, מהם תפקידיו וסמכויותיו, ולמסור לו מידע הנוגע לענייניו האישיים והרכושיים, תוך הנגשת המידע עבורו. ככל שהממנה מסוגל לכך, על מיופה הכוח לסייע לו לקבל החלטות בעצמו, תוך שהוא מתייעץ עמו ומנסה ככל שניתן לעמוד על דעתו של הממנה.

הנחיות מקדימות למיופה הכוח

החוק מקנה לממנה את האפשרות לתת הנחיות מקדימות למיופה הכוח, בהן יפרט את רצונו לגבי החלטות עתידיות הכלולות בייפוי הכוח. כך לדוגמה הממנה יכול להביע רצונו שגם במצב של הידרדרות רפואית הוא יישאר לגור בביתו ולא יועבר למסגרת חוץ ביתית.

אם לא ניתנו הנחיות מקדימות, על מיופה הכוח לנסות לברר את דעת הממנה והוא יפעל בהתאם לרצונו העכשווי. במידה ולא ניתן לברר את דעתו של הממנה, יפעל מיופה הכוח באופן העולה בקנה אחד עם רצונו



של הממנה כפי שהובע כל עוד היה מסוגל להביע אותו, תוך התחשבות בהשקפת עולמו ובאורח חייו של הממנה. אנו רואים שהרצון של הממנה הוא שמכתיב את קבלת ההחלטות מצד מיופה הכוח למעט בשלושה חריגים – כאשר ההנחיה בלתי אפשרית, כאשר היא בלתי חוקית או כאשר ביצועה יפגע פגיעה חמורה בממנה.

דיווח על החלטות מיופה הכוח

הממנה יציין בייפוי הכוח המתמשך אדם אחד או יותר ('אדם מיודע') אליהם יהיה על מיופה הכוח לדווח על החלטות או פעולות אותן ביצע מיופה הכוח. לחילופין, יכול הממנה לבחור כי מיופה הכוח ידווח לאפוטרופוס הכללי (סעיף 32טז).

הפקדת ייפוי כוח מתמשך

ייפוי כוח מתמשך יופקד אצל האפוטרופוס הכללי, כתנאי מוקדם לכניסתו לתוקף. האפוטרופוס הכללי יאשר בכתב את הפקדת ייפוי הכוח אצלו. אם הופקדו כמה ייפויי כוח מתמשכים באותם עניינים, האחרון באותו עניין הוא הקובע.

הממנה, מיופה הכוח, היועץ המשפטי לממשלה וכן עובד סוציאלי לסדרי דין רשאים לקבל מידע על הפקדת ייפוי כוח מתמשך.

כניסה לתוקף של ייפוי כוח מתמשך

ייפוי הכוח יכנס לתוקף כאשר הממנה חדל להבין בעניינים שלגביהם ניתן ייפוי הכוח המתמשך ולקבל החלטות בנושאים אלו. הממנה רשאי לקבוע בייפוי הכוח המתמשך את הדרך שבה ייקבע כי הוא אינו מסוגל עוד להבין בדבר. כך למשל הממנה יכול לקבוע את זהות האדם (איש מקצוע או איש אמון) שיקבל החלטה כי הוא אינו מסוגל עוד להבין בדבר. בהעדרה של הנחיה בייפוי הכוח בעניין זה תידרש חוות דעת מומחה כי האדם חדל להבין בעניינים שלגביהם ניתן ייפוי הכוח.

על מיופה הכוח למסור לאפוטרופוס הכללי הצהרה כי התקיימו התנאים לכניסת ייפוי הכוח לתוקף.

תוקף ייפוי הכוח המתמשך

אם לא נקבע מועד לפקיעתו של ייפוי הכוח המתמשך, והממנה לא הודיע על רצונו לבטלו או לשנותו, הרי שהוא ימשיך לחול, אלא בהתקיים תנאי מהתנאים הקבועים בחוק, לרבות הפרת תנאי שהממנה קבע או פטירת הממנה או מיופה הכוח. במידה שהממנה בוחר לבטל את ייפוי הכוח המתמשך, עליו למסור הודעה בכתב למיופה הכוח. מסירת הודעה זו מביאה לסיומו את ייפוי הכוח המתמשך.

אולם, הממנה רשאי לקבוע בייפוי הכוח, שייפוי הכוח יישאר בתוקף גם אם יודיע על רצונו לביטולו כאשר לא יהיה כשיר עוד. אם ירצה הממנה לבטל את ייפוי הכוח במצב זה, רשאים הן הממנה והן מיופה הכוח לפנות לבית המשפט על מנת שידון אם מתקיימות נסיבות המצדיקות את ביטול ייפוי הכוח.

סיום תפקידו של מיופה הכוח

עם ביטולו או פקיעתו של ייפוי הכוח המתמשך, חייב מיופה הכוח (או יורשיו, במותו) למסור לממנה או למי שנקבע על ידי בית המשפט את נכסיו הנמצאים בידו.

במקרה של פטירת הממנה רשאי מיופה הכוח לענייני רכוש לטפל בעניינים שנוגעים לרכוש הנפטר לתקופה שלא תעלה על 90 יום.



ייפוי כוח רפואי

החוק קובע כמה הוראות שונות בנוגע לייפוי כוח מתמשך בעניינים רפואיים. כך למשל בעוד ייפוי כוח מתמשך בעניינים שאינם רפואיים חייב להיחתם בפני עורך דין, הרי שייפוי כוח מתמשך בעניינים רפואיים יכול להיחתם גם בפני רופא, או עובד סוציאלי, או פסיכולוג או אח/אחות.

ייפוי כוח רפואי מסמיך את מיופה הכוח גם בעניינים פסיכיאטרים בקהילה, ולקבלת מידע באשפוז בבית חולים פסיכיאטרי, אלא אם קבע הממנה. ייפוי כוח המסמיך את מיופה הכוח לתת הסכמה לבדיקה, טיפול או אשפוז בבית חולים פסיכיאטרי מצריך חתימה בפני עורך דין והרשאה מפורשת בעניינים אלה.

סמכויות בית המשפט בנוגע לייפוי כוח מתמשך

החוק מקנה לבית המשפט סמכויות לתת הוראות בכל עניין הקשור להפעלת סמכויותיו של מיופה הכוח. לבית המשפט שמורה הסמכות לבטל את ייפוי הכוח המתמשך, או להגביל את סמכויותיו של מיופה הכוח. בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט, ניתן למנות אפוטרופוס נוסף, שתפקידו לרסן את כוחו של מיופה הכוח, אם קיים חשש לפגיעה של ממש בממנה.

בקשה לביטול ייפוי כוח מתמשך, להגבלת סמכויות מיופה הכוח או למינוי אפוטרופוס נוסף תוגש ביוזמת היועץ המשפטי לממשלה, הממנה, קרוב משפחה שלו, או ידיד קרוב שלו, מיופה הכוח או ביוזמת בית המשפט.

בית המשפט רשאי לבטל ייפוי כוח מתמשך או מינוי על פיו אם מיופה הכוח אינו פועל כראוי, אם ייפוי הכוח ניתן במרמה או בעקבות הפעלת לחץ, או אם סבור בית המשפט כי יש צורך במינוי אפוטרופוס.

בטרם יחליט בית המשפט על הגבלת עניינים, קביעת תנאים לפעילות מיופה הכוח או לביטול מינויו, וכן על מינוי אפוטרופוס, ישמע בית המשפט את הממנה.

מנגנון בירור תלונות

בהתאם לדרישות החוק יוקם מנגנון אצל האפוטרופוס הכללי עד ליולי 2017 שמטרתו בירור תלונות באשר לתיפקודם של מיופי כוח הפועלים לפי ייפוי כוח מתמשכים. לממנה, לאדם מטעמו או לכל אדם הסבור כי מיופה הכוח פועל בניגוד להוראות החוק שמורה הזכות להגיש תלונה לבירור.



אפוטרופסות

התיקון הוסיף לחוק חידושים רבים הנוגעים לתהליך שקילת מינוי אפוטרופוס ולזכויותיהם של אנשים תחת אפוטרופסות.

בראש ובראשונה, בעקבות התיקון נמחק המונח 'חסוי' מלשון החוק, והוחלף בביטוי 'אדם שמונה לו אפוטרופוס'. בשונה מהחוק הקודם, ששם דגש על "טובת האדם", החוק החדש שם דגש על רצונו של האדם. עוד בנוסח החוק החדש, בוטלה חובתו של האדם לציית לאפוטרופוס.

מבחן מחמיר למינוי אפוטרופוס

החוק הישן אפשר למנות אפוטרופוס לכל אדם שאינו יכול לדאוג לענייניו. החוק החדש מציב 2 מסננות מרכזיות דרכן צריך לעבור לפני קבלת החלטה על מינוי אפוטרופוס:

1. עקרון הצורך - קביעה כי ללא המינוי, ייפגעו הזכויות, האינטרסים והצרכים של האדם.
2. עקרון האמצעי הפחות מגביל - קביעה כי לא ניתן להשיג את המטרה שלשמה נדרש מינוי אפוטרופוס באמצעות חלופות המגבילות פחות את זכויותיו, חירותו ועצמאותו של האדם, דוגמת יפוי כוח מתמשך או תמיכה בקבלת החלטות.

בעת קבלת החלטה על מינוי אפוטרופוס, על בית המשפט לנמק את שיקוליו טרם קבלת ההחלטה.

צמצום היקף האפוטרופסות

בעקבות התיקון אין אפשרות למנות אפוטרופוס כללי על כלל ענייניו של האדם כנהוג כיום. על בית המשפט לציין באופן מפורש על אילו עניינים חלה האפוטרופסות - עניינים רפואיים, אישיים ורכשיים - ולצמצם את המינוי רק לתחום שבהם יש צורך במינוי (בית המשפט יכול להורות על מינוי אפוטרופוס לכל התחומים).

צמצום משך האפוטרופסות

החוק אמנם אינו מגביל את משך מינוי האפוטרופוס, אך מורה לבית המשפט לקבוע את תקופת המינוי הקצרה ביותר הנדרשת על מנת להשיג את מטרת האפוטרופסות.

בחירת האפוטרופוס על ידי האדם

בגיר בעל כשירות יכול להגדיר מראש מי הוא מבקש שימונה כאפוטרופוס אם יוחלט בעתיד למנות לו אפוטרופוס. אותו אדם יכול אף לתת הנחיות מקדימות ולפרט בהן את רצונו לגבי החלטות עתידיות שיתקבלו על ידי האפוטרופוס שלו.

מינוי אפוטרופוס בצוואה

החוק מעניק להורה של קטין או לאפוטרופוס של קטין שהוא קרובו, את האפשרות להורות בצוואתו את מי ירצו למנות כאפוטרופוס על הילד לאחר מותו של ההורה, וזאת במסמך בו הוא מביע את רצונו או בצוואתו. בית המשפט ייתן עדיפות לבחירה זו ויורה לאפוטרופוס לנהוג בהתאם להנחיות הצוואה או מסמך הבעת הרצון. החוק מאפשר הבעת רצון דומה גם לגבי מינוי אפוטרופוס לבגיר אך בית המשפט חייב לשמוע את האדם בטרם יקבל החלטה כזו ולהתחשב בהתנגדותו של האדם.



עקרונות ודרכי פעולה של אפוטרופוס

החוק כולל שורה של עקרונות מנחים לפעולת האפוטרופוס, ובראש ובראשונה, לפעול בתום לב לשמירת ענייניו של האדם תחת אפוטרופוסות, ולא לטובת ענייניו שלו. על האפוטרופוס לשמור על כבודו של האדם ולפעול בדרך שתגביל את זכויותיו וחרותו במידה הפחותה ביותר, לשמור על פרטיותו של האדם, ולנהוג באופן שיאפשר לאדם לממש את יכולותיו ולשמור על עצמאותו ככל שיכול.

על האפוטרופוס להסביר לאדם בלשון פשוטה, המובנת לו, מהם תפקידיו וסמכויותיו. כמו כן עליו למסור לו מידע בנוגע לענייניו האישיים והרכשיים, תוך שהוא מסייע לו ומעודד אותו לקבל החלטות בעצמו בעניינים אלו.

על האפוטרופוס לקדם את העצמאות של האדם, לכבד את מאפייניו התרבותיים והדתיים ולסייע לו להשתתף בחיי הקהילה, תוך שמירה על קשר עם בני משפחה וחברים. עליו להתחשב בכשירות המשתנה של האדם, ולפעול תוך התחשבות בשינויים במצבו או בהבנתו.

האפוטרופוס אינו יכול לתת הסכמה לפעולה המגבילה את חופש התנועה של האדם או מסמיכה אדם להשתמש בכוח סביר נגדו.

רצון האדם כעקרון מנחה בשיקול הדעת של האפוטרופוס

אם עד כה העיקרון המנחה בשיקול הדעת של האפוטרופוס היה עיקרון טובת האדם, התיקון לחוק קובע כי הרצון הוא העיקרון המוביל (בין אם רצון עכשווי ובין אם רצון כפי שהובע בעבר). בהתאם לדרישות החוק, על האפוטרופוס לשמוע את דעת האדם, לשתף אותו בכל עניין והחלטה ולהתייעץ עמו על מנת לברר את דעתו.

על האפוטרופוס לדון עם האדם באפשרויות השונות העומדות בפניו, תוך שהאפוטרופוס מוסר לאדם את המידע הנדרש לצורך קבלת ההחלטה הנדונה.

החוק קובע כי על האפוטרופוס לפעול בהתאם לרצונו העכשווי של האדם ובמידה והוא לא מסוגל להבין בדבר או לא ניתן לברר את רצונו כעת יש לפעול על פי רצונו כפי שהביע אותו בעבר. רק אם האפוטרופוס חושב שתיגרם פגיעה של ממש לאדם אם יילכו לפי רצונו הוא רשאי לסטות מרצונו.

על האפוטרופוס להנגיש מידע והסברים הנדרשים עבור האדם בהתאם לצרכיו, בלשון פשוטה ובהתאם ליכולת הבנתו. אם לאדם יש חוגבלות, על האפוטרופוס לעשות שימוש באמצעי עזר או בכל התאמה אפשרית סבירה אחרת.

אם נותרת מחלוקת בעניינים אישיים מהותיים או רפואיים מהותיים, יפנה האפוטרופוס לבית המשפט (וכאשר מדובר במחלוקת בעניינים רפואיים ניתן לפנות גם לוועדת אתיקה שיש בכל בית חולים), לקבלת הוראות, שכן אסור לאפוטרופוס לכפות את דעתו במקרה של מחלוקת בעניינים אלו (סעיף 67(ב)(4)).

זכות חלקית לייצוג משפטי

במקרים בהם הוגשה בקשה למינוי אפוטרופוס לצורך טיפול רפואי מהותי, או במקרים בהם הוגשה בקשה בידי אפוטרופוס למתן הוראות לביצוע פעולה רפואית שהאדם מתנגד לה, יש לאדם זכות לייצוג משפטי על ידי הסיוע המשפטי, ללא מבחני הכנסה. בפועל המדיניות בסיוע המשפטי היא לאשר ייצוג משפטי גם בנושאים שאינם רפואיים עבור אנשים שנמצאים בהליכי אפוטרופוסות.

פיקוח של האפוטרופוס הכללי

החוק מסדיר ומרחיב את סמכויות הפיקוח של האפוטרופוס הכללי כולל סמכויות ברור וקבלת מידע.



הסדרת נושא תעודות רפואיות בהליך

לראשונה מורה החוק על התקנת תקנות שיסדירו את מקום תעודות המומחה בהליך קביעת כשירותו של אדם ויכולתו להביע את דעתו ורצונו ולקבל החלטות או לנהל את ענייניו בנוגע להליכים לפי חוק זה. בהתאם לנוסח החוק המתוקן, השר מוסמך לקבוע סוגי מומחים, נוסף על רופאים, שיהיו מוסמכים לתת חוות דעת מומחה בעניינים הקשורים לחוק זה.



תמיכה בקבלת החלטות

החוק מכיר בתמיכה בקבלת החלטות ככלי משפטי חדש אשר ייכנס לתקפו תוך שנתיים (אפריל 2018). תמיכה בקבלת החלטות מאפשרת לאדם לקבל החלטות בעצמו תוך קבלת תמיכה וליווי בהליך קבלת ההחלטות. החוק מגדיר בקצרה את תפקידיו של התומך, לרבות סיוע בקבלת מידע, סיוע בהבנת המידע והחלופות העומדות בפני האדם וסיוע במימוש ההחלטה ובביטוייה כלפי צדדים שלישיים. יש לציין כי החוק מדגיש שתומך בקבלת החלטות לא יקבל החלטות במקום האדם.

החוק מסמך את שר המשפטים להתקין תקנות שיאפשרו הסדרה של תמיכה בקבלת החלטות - מי רשאי להתמנות, איזו הכשרה נדרשת, מהם חובותיו ואחריותו של התומך, מתי יש לסיים את התמיכה וכיצד ניתן להתקשר בתמיכה באמצעות הסכם. כמו כן מחייב החוק את בית המשפט לשקול מינוי תומך בקבלת החלטות טרם החלטה על פניה למסלול של אפוטרופסות.

החוק מדגיש כי בתי המשפט רשאים להשתמש כבר עכשיו בסעיף 68 המקנה לבית המשפט סמכות כללית לנקוט באמצעים כלליים. בתי משפט עשו שימוש בסעיף זה כדי למנות תומכים בקבלת החלטות עוד לפני התיקון לחוק. משמעות הדבר היא כי בתי המשפט יכולים כבר עתה למנות תומך בקבלת החלטות על בסיס סעיף 68.

להלן הסעיפים בחוק הנוגעים לתמיכה בקבלת החלטות:

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016

הוספת סעיף 67. אחרי סעיף 67 לחוק העיקרי יבוא:

- | | |
|---|--|
| <p>תפקידיו של תומך בקבלת החלטות יהיו אלה, כולם או חלקם</p> <p>(1) לסייע לאדם לקבל מידע מכל גוף;</p> <p>(2) לסייע לאדם בהבנת המידע הנדרש לו לשם קבלת החלטות, לרבות החלופות האפשריות והשלכותיהן ולהסביר לו את כל אלה בשפה פשוטה וברורה המובנת לו ותוך שימוש באמצעי עזר שברשותו ובכל דרך אפשרית הסבירה בנסיבות העניין;</p> <p>(3) לסייע לאדם במימוש החלטותיו ובמיצוי זכויותיו, לרבות סיוע בביטוי החלטותיו כלפי צדדים שלישיים, בהיקף ובדרך שתיקבע בתקנות לפי סעיף קטן (ו).</p> <p>(ב) לשם ביצוע תפקידיו, סמכויותיו של תומך בקבלת החלטות יהיו אלה, כולם או חלקם:</p> <p>(1) לפנות לכל גורם ולקבל מידע בשמו של האדם;</p> <p>(2) לסייע לאדם בביטוי רצונותיו והחלטותיו כלפי צדדים שלישיים;</p> <p>(3) לבצע בשם האדם, לבקשתו, פעולות לשם מימוש החלטותיו ומיצוי זכויותיו, בהיקף ובדרך שתיקבע בתקנות.</p> <p>(ג) תומך בקבלת החלטות לא יקבל החלטות בשמו של האדם שהוא מסייע לו.</p> <p>(ד) בית המשפט רשאי למנות תומך בקבלת החלטות לבגיר שיכול עם קבלת תמיכה לקבל החלטות בקשר לענייניו בעצמו.</p> | <p>”מינוי תומך בקבלת החלטות</p> <p>67. (א) -</p> |
|---|--|



(ה) מינה בית המשפט תומך בקבלת החלטות לאדם, יפרט בהחלטתו את העניינים שלגביהם ישמש כתומך בקבלת החלטות ויקבע את תקופת המינוי, ויקבע את תפקידיו וסמכויותיו כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), כולם או חלקם.

(ו) השר, בהסכמת שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר ובהתייעצות עם שר הבריאות, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות נוספות לעניין תפקידיו וסמכויותיו של תומך בקבלת החלטות, וכן רשאי הוא לקבוע הוראות נוספות לעניין תומך בקבלת החלטות, לרבות בעניינים אלה:

- (1) מי רשאי להתמנות כתומך בקבלת החלטות;
- (2) ההכשרה הנדרשת מתומך בקבלת החלטות;
- (3) חובות, אחריותו ודרכי פעולתו של תומך בקבלת החלטות;
- (4) הוראות בנוגע למצבים המצדיקים בחינה מחדש של המינוי, לרבות בחינת חלופות אחרות;
- (5) קביעת האפשרות של אדם בעל כשירות, כמשמעותו בפרק שני, למנות תומך בקבלת החלטות בדרך שבה נערך ייפוי כוח מתמשך ולהחיל לעניין זה הוראות החלות על ייפוי כוח מתמשך בשינויים שיקבע.
- (6) כללים בדבר ביטול ופקיעה של צו מינוי;

(ז) **אינן בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 68.**

סמכות כללית לאמצעי שמירה

68. (א) בית המשפט רשאי, בכל עת, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו או לבקשת צד מעוניין ואף מיזמתו הוא, לנקוט אמצעים זמניים או קבועים הנראים לו לשמירת עניניו של קטין, של פסול-דין ושל חסוי, אם על-ידי מינוי אפוטרופוס זמני או אפוטרופוס-לדין, ואם בדרך אחרת; וכן רשאי בית המשפט לעשות, אם הקטין, פסול-הדין, או החסוי פנה אליו בעצמו.

החוק המקורי



33.א. (א) לא ימנה בית המשפט אפוטרופוס לאדם בגיר לפי סעיף 33(א)(4), אלא אם כן ראה כי התקיימו כל אלה:

(1) ללא מינוי עלולים להיפגע זכויות, אינטרסים או צרכים של האדם;

(2) לא הופקד אצל האפוטרופוס הכללי ייפוי כוח מתמשך שערך האדם בעניינים שלגביהם מתבקש המינוי;

(3) לא ניתן להשיג את המטרה שלשמה נדרש מינוי אפוטרופוס ולשמור על טובתו של האדם בדרך המגבילה פחות את זכויותיו, חירותו ועצמאותו, לאחר שבחן את החלופות בנסיבות העניין, **לרבות האפשרות למנות תומך בקבלת החלטות לפי סעיף 67ב.**

(ב) נוסף על האמור בסעיף קטן (א), לא ימנה בית המשפט אפוטרופוס לאדם שאינו מסוגל לדאוג לענייניו אך מסוגל לקבל החלטות בקשר אליהם, אלא בנסיבות מיוחדות ולאחר שנוכח שאין מי שמוכן ומסוגל לסייע לו לדאוג לענייניו ללא מינוי כאפוטרופוס; מינה בית המשפט אפוטרופוס לאדם כאמור ייתן הוראות באשר לתפקידיו ולסמכויותיו של האפוטרופוס, בשים לב להוראות סעיפים קטנים (ה) ו-(ו), ובלבד שלא יוסמך האפוטרופוס לקבל החלטה בשמו של אדם בניגוד לרצונו.

(ג) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא ימנה בית המשפט אפוטרופוס לאדם בגיר לפי סעיף 33(א)(4), שהפקיד ייפוי כוח מתמשך אצל האפוטרופוס הכללי כאמור בסעיף קטן (א)(2), אלא אם כן מתקיימים התנאים למינוי אפוטרופוס נוסף על מיופה הכוח לפי סעיף 32כ(ב) או שייפוי הכוח או מינוי על פיו בוטלו לפי סעיף 32כט.

(2) מינה בית המשפט אפוטרופוס לאדם כאמור בפסקה (1) והפקיד אותו אדם הנחיות מקדימות אצל האפוטרופוס הכללי, יורה בית המשפט לאפוטרופוס שמינה לפעול בהתאם להן או לקיימן בקירוב להן כאמור בסעיף 32לא, אלא אם כן התקיים תנאי מהתנאים המנויים בסעיפים קטנים (ג) עד (ד) של הסעיף האמור.

(ד) בית המשפט הממנה אפוטרופוס לבגיר לפי סעיף 33(א)(4) יפרט בהחלטתו עניין אחד או יותר שיימסרו לאפוטרופוס מבין העניינים האלה:

- (1) עניין מסוים או עניינים מסוימים שיקבע בית המשפט;
- (2) עניינים רפואיים;
- (3) עניינים אישיים;
- (4) ענייני רכוש.

(ה) בבוא בית המשפט לקבוע את העניינים שיימסרו לאפוטרופוס שמונה לפי סעיף זה יצמצם בית המשפט ככל האפשר את העניינים שיימסרו לאפוטרופוס אם ניתן להשיג את המטרה שלשמה מונה האפוטרופוס ולשמור על טובתו של האדם בלי לקבוע עניינים נוספים.

(ו) בבוא בית המשפט לקבוע את תקופת המינוי של אפוטרופוס שמונה לפי סעיף זה ישקול לצמצם את התקופה אם ניתן להשיג את המטרה שלשמה מונה האפוטרופוס בתקופה קצרה יותר.

(ז) בית המשפט רשאי לתת בצו המינוי הוראות בנוגע לפעולתו של אפוטרופוס ולקבוע תנאים והגבלות לגבי פעולתו כאמור.

(ח) בנימוקיו למינוי יתייחס בית המשפט לשיקולים ששקל במינוי האפוטרופוס לפי סעיף זה, לרבות לעניין תקופת המינוי.

איסתי יתמנה אפוטרופוס

33.א. (א) בית המשפט רשאי למנות אפוטרופוס -

...

(4) לאדם אחר שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו;

...

החוק המקורי



נספח ה'

מאמר רקע על אפוטרופסות בישראל

יותם טולוב ופרופ' ארלן קנטר



של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות

יותם טולוב וארלן ס. קנטר

במדינת ישראל חיים כיום כ-40,000 אנשים תחת אפוטרופוסות. המאמר מבקש לבחון האם מוסד זה אשר התפתח לאורך ההיסטוריה מתאים לימינו ולערכי יסוד של זכויות אדם. בחלקו הראשון סוקר המאמר את הרקע ההיסטורי והמשפטי להתפתחות מוסד האפוטרופוסות ומונה את נזקיו הן במישור המהותי הן במישור המעשי. בחלקו השני מתאר המאמר כיצד הגישה הביקורתית למוגבלות חשפה את יסודותיו המפלים של מוסד האפוטרופוסות ופיתחה מודל חלופי המתבסס על כשרות משפטית מלאה ו'קבלת החלטות נתמכת'. המאמר מצביע על האופן שבו האמנה של האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות קראה לעיגון הזכות המוחלטת לכשרות משפטית והביאה לרפורמות בחקיקה העכשוויות של מדינות רבות בעולם. המאמר סוקר חמישה ערוצים לשינוי חוקי האפוטרופוסות בעשורים האחרונים ומצביע על היחס הכרונולוגי וההיררכי בין הערוצים הללו. בחלקו השלישי של המאמר מופנה המבט חזרה פנימה אל עבר המשפט הישראלי ואל פסיקת בתי המשפט. המאמר מבקש לטעון כי למרות רטוריקה של זכויות אדם, בית המשפט העליון נמנע מלהכיר באופן מלא בזכות של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית. עם זאת, החלטות אחדות של בתי משפט לענייני משפחה מדגימות כיצד ניתן להימנע כבר כעת ממינוי אפוטרופוסות באמצעות שימוש בחלופות נגיטיביות ופוזיטיביות.

מבוא

רחל (שם בדוי) הייתה בת שבעים ובשלב סופני של מחלת הסרטן כשפנתה אל ארגון 'בזכות' בבקשת עזרה. הרופאים בישרו לה כי נותרו לה חודשים ספורים לחיות, מצבה הלך והידרדר והיא אף החלה להתנייד בעזרת כיסא גלגלים. נוסף על כל אלה, היא התמודדה כל חייה עם סכיזופרניה פרנואידית. רחל עדכנה את נציגי 'בזכות' כי בית החולים מסרב לשחרר אותה לביתה מבלי שימונה לה אפוטרופוס. בקשתה היתה אחת – למנוע את המינוי. רחל, אישה מפוכחת ונבונה וללא תמיכה משפחתית, ידעה את השלכות מינוי האפוטרופוס. באחת כל השליטה על חייה תעבור לידי גורם זר. אותו גורם ישלוט בכספיה, יחליט היכן תגור, יחזיק במידע רפואי אישי לגביה וינהל במקומה את התקשורת עם צדדים שלישיים. לרחל היה סרטן סופני, היא סבלה מכאבים אך כל מעייניה היו נתונים למאבק אחד – מינוי האפוטרופוס. את החודשים שנותרו היא רצתה לחיות חופשייה ועצמאית.

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בהחלטה נדירה קבע בית המשפט, בניגוד לעמדת גורמי הרווחה והרופאים, כי לא ימונה לרחל אפטרופוס. רחל שוחררה מבית החולים וחזרה לביתה בערב פסח של שנת 2012. "אני באמת יוצאת לחירות השנה", אמרה. כעבור שנה וחצי היא נפטרה. שנה וחצי של גסיסה, של פרנויות ושל מאבקים בסרטן. אבל בכל התקופה הזו רחל הלכה בגב זקוף. חייה, גם אם הלכו ואזלו, היו בידיה. ובידיה בלבד.

מאמרנו מבקש לתאר את המאבק המתיש של אנשים עם מוגבלות במדינת ישראל לעצמאות ולשליטה על חייהם. הקושי של רחל, כמו גם של אנשים אחרים עם מוגבלות לנהל את חייהם, מוביל לעיתים קרובות את גורמי הרווחה, הרפואה, והמשפט למסקנה כי אין מנוס ממינוי אפטרופוס. על המחיר של מדיניות זו, על ניצני ההתנגדות לה, ועל המהפכה העולמית שמתדפקת על שערינו בתחום זה, נבקש להרחיב במאמר.

1. חסויים: מוסד האפטרופוסות והשפעתו על אנשים עם מוגבלויות

א. אפטרופוסות: רקע היסטורי ומשפטי

חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות, התשכ"ב-1962 (להלן: "חוק הכשרות"), חוק ישן ומיושן,¹ מסדיר את אחת מזכויות האדם היסודיות ביותר – הזכות לכשרות משפטית. החוק מכריז בפתחתו כי כל אדם 'כשר' בשני אופנים: כשר לזכויות ולחובות וכשר לבצע פעולות משפטיות.² הכשרות הראשונה היא ההכרה בכל פרט כאדם אשר לו זכויות וחובות (legal standing). הכשרות השנייה, אשר תיקרא להלן 'כשרות משפטית', נוגעת לזכות של האדם לפעול ולבצע פעולות משפטיות הנוגעות לאותן זכויות וחובות (legal agency). כשרות זו מאפשרת לאדם למכור נכס; לעבור דירה; לרכוש פלאפון; להירשם ללימודים; להצביע בבחירות; לטוס לחו"ל, להתחתן. הכשרות המשפטית של האדם מבטאת הכרה חברתית, המעוגנת במשפט, בדבר האוטונומיה של האדם לממש את רצונותיו בהתאם להעדפותיו. על כן ברי כי זכויות האדם היסודיות ביותר – הזכות לאוטונומיה, לשוויון, לכבוד, לחירות, לקניין – כולן מושתתות על ההכרה בדבר הכשרות המשפטית המלאה של האדם. ההיסטוריה האנושית רצופה במאבקים של קבוצות אשר הוגדרו כשונות ועל כן כנחותות, לשוויון.³ בחוק הרומי הגבילה האפטרופוסות את כשרותם של עבדים, נשים, ילדים ונתינים זרים מלבצע פעולות כלכליות.⁴ המשפט האנגלי ביסס את פרקטיקת מינוי האפטרופוסות על מי שכונו – idiots ו-lunatics.⁵ במרבית מדינות העולם הייתה לנשים כשרות מוגבלת והן לא יכלו להצביע, להיות בעלות רכוש ואף לא להחזיק במשמורת על ילדיהן. ההיסטוריה של השחורים בארצות הברית נטועה במאבק על הזכות להכרה משפטית של האדם השחור כשווה זכויות. נשים, עבדים, מיעוטים לאומיים אתניים וגזעיים, זקנים וילדים – כולם התמודדו בעבר עם הנחה בדבר חוסר מסוגלות אשר תורגמה לסטטוס משפטי נחות ולכשרות משפטית מוגבלת. מעטים עדיין מנהלים מאבק זה. אנשים עם מוגבלויות לצד זקנים הם הקבוצה המרכזית אשר עדיין סובלת משלילת הכשרות המשפטית ומהגבלתה. ברחבי העולם ניטלת הכשרות המשפטית של אנשים עם מוגבלות פיזית, חושית שכלית ונפשית.⁶ גם בישראל קיימת מדיניות ברורה של מינוי אפטרופוסים.⁷ נכון להיום יש בישראל כ-40,000 חסויים,⁸ כלומר אנשים אשר מונה להם אפטרופוס, ומדי שנה ממונים אפטרופוסים לכ-5,000 חסויים בממוצע.⁹ ההשוואה למדינות אחרות מראה, כי מספר החסויים במדינת ישראל גבוה באופן יחסי למדינות מערביות¹⁰ ושיעור הגידול שלו חריג – על פי נתונים לא רשמיים מספר החסויים הכפיל את עצמו בחמש עשרה השנים האחרונות.¹¹

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



47

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

חוק הכשרות קובע כי כל אדם אשר "אינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו"¹² יכול למצוא את עצמו תחת מינוי אפוטרופוס, אולם בפועל מבחן זה מוחל באופן סלקטיבי. אף שאין פילוח רשמי של אוכלוסיית החסויים, ניתן לשער כי היא מתחלקת לשתי קבוצות עיקריות – אנשים זקנים וכן אנשים עם מוגבלות.¹³

ב. ביקורת על מוסד האפוטרופוסות

ניתן למנות שלושה שיקולים מנחים בעת מינוי אפוטרופוס – להגן על האדם מפני נזק באמצעות הגבלת כשרותו המשפטית; לאפשר ביצוע פעולה משפטית באמצעות האפוטרופוס במקרים שבהם קיים ספק לגבי מידת ההבנה והכשירות של האדם; וכן הרצון למנות אחראי על אדם אשר אינו יכול לדאוג לענייניו באופן עצמאי. מינוי אפוטרופוס נתפס אם כן ככלי המבטא את האחריות ההורית של המדינה כלפי אזרחיה החלשים.¹⁴

אולם בשנים האחרונות, בעולם ובארץ, נשמעת ביקורת גוברת על מוסד האפוטרופוסות. נמנה כמה מהטיעונים הנשמעים כנגד מוסד האפוטרופוסות. ראשית, הביקורת הערכית, היוצאת כנגד יצירת סטטוס משפטי מובחן לבני אדם, סטטוס אשר הופך את האדם לשקוף וגוזר עליו מוות אזרחי.¹⁵ שנית, מינוי האפוטרופוס תוך שלילת הכשרות המשפטית פוגע בזכויות האדם היסודיות ביותר – הזכות לכשרות משפטית, לאוטונומיה, לחירות, לכבוד ולקניין. שלישית, אפוטרופוסות מייצרת הדרה ודחיקה לשוליים של אנשים עם מוגבלות וזקנים.¹⁶ הסכמתו של האדם החסוי אינה נחוצה לצורך קבלת החלטות על חייו, נותני שירות פונים לאפוטרופוס מעל לראשו והחלטות רבות מתקבלות שלא בנוכחותו וודאי שלא בהסכמתו.¹⁷ רביעית, אפוטרופוסות מייצרת קרקע פורייה לניצול ולמרמה וזאת בשל מתן הכוח המופרז לאפוטרופוס תוך שלילה כמעט מוחלטת של זכויות החסוי.¹⁸ חמישית, אפוטרופוסות היא ביטוי להתנערות המדינה מחובותיה כלפי אוכלוסיות מוחלשות. הלשכה לשירותים חברתיים מתקשה לתת מענה ללקוחותיה בשל העומס הרב¹⁹ ועל כן במקרים שבהם יש צורך במעורבות אינטנסיבית וכאשר מדובר בלקוח עם מוגבלות, ודאי כאשר אין מעורבות רצויה של בן משפחה, תיזום הרווחה מינוי של אפוטרופוס.²⁰ שישית, חוקרים מצביעים על כך שאפוטרופוסות משפיעה לרעה על תפיסת האדם החסוי את עצמו ואת יכולותיו. על גבי המוגבלות השכלית או הנפשית של האדם נוספת המוגבלות שהחברה מייחסת לו והחסמים שהחברה מציבה בפניו והדבר בא לידי ביטוי בהגברת תלות, באובדן יכולות ובאי-פיתוח רצונות.²¹ שביעית, יש זיקה ישירה בין שלילת כשרות משפטית של אדם לבין השמה במוסדות.²² הדבר בולט כאשר המינוי הוא של אפוטרופוס חיצוני אשר פוטר את עצמו מחובותיו עם העברת החסוי למסגרת טיפולית.²³ לצד הביקורת המהותית כנגד עצם קיום מוסד האפוטרופוסות רווחת הביקורת על אופן פעולתו של מוסד זה. הביקורת מתייחסת להדרתו של האדם מהליך המינוי,²⁴ מהיקף השימוש בכלי האפוטרופוסות ומחסור המידתיות של השימוש בו,²⁵ מהיעדר עקרונות מנחים לאופן תפקוד האפוטרופוס, מכך שהפיקוח של האפוטרופוס הכללי אינו אפקטיבי,²⁶ מריבוי מקרי הניצול, הגניבה והרשלנות מצדם של אפוטרופוסים,²⁷ מכך שתאגידי אפוטרופוסות נותנים שירות רע ללקוחותיהם,²⁸ בין היתר בשל העומס הרב המוטל על רכזי הטיפול,²⁹ ומכך שהתשלום על שירות שנכפה על האדם ושגביל את זכויותיו יוצא מכיסו.³⁰

למרות התגברות הביקורת על מוסד האפוטרופוסות ואי-שביעות הרצון ממנו, מינוי אפוטרופוס עדיין נתפס על ידי אנשי מקצוע, בני משפחה והקהל הרחב כחובה מוסרית, כאחריות חברתית וכפתרון חיוני. בפרקים הבאים שבמאמר זה נבקש לבחון את שורשי העמדה התומכת במינוי אפוטרופוסות,



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

נסקור את התמורה שחלה בעולם ביחס לנושא זה ונבחן את הצעדים הראשונים שנעשים בארץ לשינוי בתחום דרך פריזמת פסיקת בית המשפט.

2. מהפיכת הזכות לכשרות משפטית בעולם והשפעתה על מוסד האפטרופסות

א. המעבר מהגישה הרפואית לגישה הביקורתית

הגישה הרווחת בחברה המודרנית ביחס לאנשים עם מוגבלויות, הידועה כ'גישה הרפואית'³¹, רואה בלקות תכונה אובייקטיבית אשר טבועה באדם. האדם הלקוי הוא גרסה טובה פחות ותקינה פחות של האדם הבריא ועל כן המאמץ החברתי מוקדש לריפוי ולשיקומו כך שיוכל להשתלב במערכות החברתיות והפיזיות הקיימות. על פי גישה זו על החברה לפתח מסגרות ייחודיות עבור אנשים עם מוגבלות אשר אינם יכולים להשתלב בחברה בכוחות עצמם.

אל מול הגישה הרפואית מתפתחת, החל משנות השבעים של המאה העשרים, גישה ביקורתית של פעילים עם מוגבלות בארצות דוברות אנגלית ובסקנדינביה, אשר טוענת כי מקורה של המוגבלות אינו רק בפתולוגיה של היחיד כי אם בפער שבין האדם לבין סביבתו. קבוצה זו קידמה גישה אחרת, הידועה כ'גישה הביקורתית למוגבלויות', וראתה בנכות תוצר של יחסי גומלין בין האדם לבין הסביבה ויחסה אל מאפייניו השונים.³² הגישה הביקורתית מעבירה את הזקוק להבניה החברתית של המכשולים אשר מונעים מאנשים עם מוגבלויות להשתתף באופן פעיל בחברה ולמשש את זכויותיהם. כך למשל אדם המתנייד באמצעות כיסא גלגלים אינו אדם חולה אשר זקוק לטיפול מצד החברה אלא אדם שווה זכויות ועל החברה להתאים את עצמה ולהנגיש את מרחביה ואת שירותיה עבורו. המדרגות ולא ניוון השרירים, הן המגבלה האמתית אשר דורשות תיקון.³³

הגישה הביקורתית מביאה לשינוי יסודי בתפיסת הזכויות והשירותים אשר ניתנים לאנשים עם מוגבלויות. בתעסוקה – על פי הגישה הרפואית האדם עם המוגבלות זקוק למסגרת עבודה מוגנת ונפרדת או לאמצעי שיקום אשר יאפשרו לו להשתלב במקומות עבודה רגילים. ואילו על פי הגישה הביקורתית על המעסיק לבצע התאמות בסביבת העבודה ועל המדינה לספק תמיכה כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות לעבוד בהצלחה במסגרות עבודה רגילות.³⁴ בנגישות – על פי הגישה הרפואית על האדם לנהל את חייו במסגרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות אשר מותאמות לצרכיו ולמגבלותיו. ואילו על פי הגישה הביקורתית, על החברה להנגיש את כלל מוסדותיה ושירותיה הציבוריים כדי לאפשר הכללה מלאה של אנשים עם מוגבלויות.

ככל שהגישה הביקורתית הלכה והתפתחה, וככל שמבטא סקר את כלל המערכות החברתיות-משפטיות המשפיעות על חייהם של אנשים עם מוגבלויות, כך גברה ההכרה בצורך לבחון לעומק את מוסד האפטרופסות. ההתייחסות של הגישה הביקורתית לאפטרופסות נחלקה (כדרכן של גישות ביקורתיות ככלל) לשניים: חשיפה של תפיסות העולם העומדות בבסיס השיטה הקיימת ואשר מוצגות על פי רוב כאקסיומות אובייקטיביות ומדעיות; וקידום מנגנון חלופי לאפטרופסות, אשר מתבסס על עקרונות שוויון הזכויות. נסקור בקצרה את שני השלבים הללו.

הליכים למינוי אפטרופוס בארץ ובעולם מבוססים על הגישה הרפואית. בין שהמינוי נגזר ישירות מקיומה של פתולוגיה (גישת הסטטוס), בין שהוא נגזר מטיב ההחלטות שהאדם מקבל (גישת התוצאה) ובין שהוא מתבסס על יכולת קבלת החלטות של האדם (הגישה הפונקציונאלית),³⁵ ההחלטה למנות אפטרופוס מתבססת על התפיסה כי הלקות וחוסר היכולת טבועה באדם בעל המוגבלות. שלילת כשרות משפטית מאדם עם קושי בקבלת החלטות דומה להחלטה למנוע כניסה של אדם, המתנייד באמצעות כיסא גלגלים, לבניין ציבורי באמצעות גרם מדרגות. בשני המקרים

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



49

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

החברה מצפה מהאדם להתאים את עצמו לסטנדרטים שלה ולסביבה הקיימת, במקום להתאים את הסביבה לצרכים וליכולות של כלל אזרחיה, השונים זה מזה.

נוסף על כך טוענת הגישה הביקורתית שרק אנשים עם מוגבלות וזקנים נדרשים למבחן שיקבע אם הם זקוקים לאפוטרופוס. גם כאשר החקיקה אינה כוללת התייחסות מפורשת למוגבלות או לגיל אלא מסתמכת על גישת התוצאה או על הגישה הפונקציונאלית, היא מיושמת באופן מפלה אך ורק על אנשים עם מוגבלות. דרי רחוב, חדלי פרעון או אזרחים מן השורה אשר מקבלים החלטות מזיקות ובלתי רציונאליות אינם נדרשים לתת דין וחשבון כדי לזכות בכשרותם המשפטית.

לכסוף, הגישה הביקורתית מבקשת לקרוא תיגר על ההנחה פרי עידן הנאורות כי הציר המרכזי שעליו סובב ה-personhood³⁶ הוא הקוגניציה, מידת היכולת לחשב סיכונים ויכולת קבלת החלטות בצורה נבונה.³⁷ על בסיס השקפה פילוסופית אחרת ועל בסיס מחקרים מדעיים המפוררים את הרציונאליות של האדם, מבקשת הגישה הביקורתית ליצור מכנה רחב יותר לאנושיותנו, מכנה המתבסס על רצון ואף על אקסיומה אפריורית כי כל בני האדם נולדו שווים ולכן לכל אדם באשר הוא צריך שתהיה כשרות משפטית מלאה. זוהי גישה נועזת אשר מתנגשת עם לא מעט מהנחות היסוד של המשפט האזרחי. יתרה מזאת, גישה זו נתקלת באתגרים לא פשוטים ככל שהיא מבקשת להיות רלוונטית גם לאנשים עם מוגבלות במצב תפקודי נמוך כגון אנשים עם מוגבלות שכלית קשה, אנשים חסרי הכרה, ואנשים במצב פסיכוטי.

על רקע הגישה הביקורתית הבשיל הצורך בפיתוח תפיסה חדשה בכל הנוגע לזכות של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית מלאה ולקבלת החלטות על חייהם. אל תוך ההקשר הזה הפציע סעיף 12 לאמנת זכויות האדם של אנשים עם מוגבלויות, אחד הסעיפים המהפכניים באמנה, אשר מאתגר עד היסוד את צורת החשיבה המקובלת בעולם ביחס לאנשים עם מוגבלויות.

ב. האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות וסעיף 12

בשנת 2001 החל באו"ם תהליך, בהובלת ארגוני אנשים עם מוגבלויות מרחבי העולם, לניסוח אמנה לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות.³⁸ כעבור חמש שנים התגבש נוסח סופי של האמנה אשר אומץ על ידי העצרת הכללית של האו"ם ונקרא: האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (Convention on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD]). האמנה מושתתת על עקרונות הגישה הביקורתית, וביניהם: כבוד לאוטונומיה של הפרט ולזכותו לקבל את ההחלטות על חייו. האמנה כוללת חמישים סעיפים העוסקים בין היתר בזכות לדיוור בקהילה, באיסור על הפליה, בנגישות, בזכות לחינוך מכיל, בנגישות לצדק, תוך הדגשה כי זכויות אלו קנויות לכל אדם עם כל מוגבלות בכל רמות התפקוד. נכון לאפריל 2014 חתמו 158 מדינות על האמנה ו-145 אשררו אותה. ישראל אשר הייתה שותפה אקטיבית בניסוח האמנה אשררה את האמנה ביום 28.9.12.

האמנה מהווה, אם כך, מסמך משפטי כמו גם הצהרה ערכית, בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. רוח האמנה, העקרונות שבה, והוראותיה השונות צריכות לבוא כעת לידי ביטוי בחקיקה, בפסיקה ובפיתוח השירותים במדינות השונות. כפי שנראה, האמנה נהפכה לכוח מניע לשינויים בחוקי אפוטרופוסות ובפרקטיקה בתחום ברחבי העולם.

סעיף 12 לאמנה עוסק בזכות להכרה שוויונית בפני החוק. הסעיף נועד לקדם את הזכות לכשרות משפטית של אנשים עם מוגבלויות תוך התמודדות עם הפרקטיקה של מינויי אפוטרופוסות הנהוגת ברוב מדינות העולם.³⁹ הסעיף קובע, כי אנשים עם מוגבלויות הם בעלי כשרות משפטית שווה לשל אחרים בכל היבטי החיים. עוד נקבע כי על המדינות מוטלת החובה לספק תמיכה לאנשים עם מוגבלויות הזקוקים לכך, כדי שיוכלו לממש את כשרותם המשפטית. בכך מצהיר סעיף 12 על



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יתם טולוב וארלן ס. קנטר

המעבר ממודל של 'קבלת החלטות חלופית' שביסודו מנגנון האפטרופוסות למודל של 'קבלת החלטות נתמכת'. הסעיף כולל הוראה כי כל אמצעי אשר נוגע למימוש הכשרות המשפטית יכול אמצעי ביטחון פרוצדורליים. לבסוף מדגיש סעיף 12 את הזכות של אנשים עם מוגבלויות לאוטונומיה בתחום הפיננסי ובתוך כך לירושה, לבעלות על רכוש, להלוואות בנקאיות ולכל סוגי האשראי. סעיף 12 לאמנה מרכז אליו את תשומת הלב הבינלאומית בשנים האחרונות. כפי שנראה להלן, מדינות רבות התייחסו ברצינות לאתגר שהציב בפניהם סעיף 12 ובחנו מחדש את חוקי האפטרופוסות שלהם. בתי משפט בעולם החלו אף הם לבחון בחשדנות את השימוש באפטרופוסות וזאת בהשפעת האמנה. לבסוף, ארגוני שטח החלו לפתח שירותי תמיכה אשר יבטיחו כשרות משפטית מלאה לאדם, גם כאשר הוא זקוק לסיוע רב בכדי לממש זכות זו. נפרוט בקצרה חלק מהמגמות הללו בטרם נפנה את המבט פנימה לשינוי שחל בתחום זה בישראל.

ג. התפתחות בינלאומית בקידום הזכות לכשרות משפטית

את ההתפתחות בעולם בנושא אפטרופוסות והזכות לכשרות משפטית ניתן לחלק לחמישה ערוצי שינוי. הערוץ הראשון הוא שימוש בעקרון המידתיות על מנת לצמצם ולרכך את השימוש באפטרופוסות, כך למשל עקרון השימוש באמצעי המגביל פחות כגון הגבלת משך המינוי, צמצום תחום המינוי או הימנעות ממינוי אפטרופוס כאשר ניתן להסתפק באמצעים חלופיים. הערוץ השני הוא פיתוח כללים פרוצדורליים שיבטיחו הליך הוגן כגון חובת נוכחות האדם בדיון, בחינה תקופתית של המינוי, הזכות לייצוג משפטי ודרישות הדוקות בנוגע לחוות דעת המומחה בהליך. הערוץ השלישי הוא פיתוח כלי תכנון משפטיים כגון יפוי כוח מתמשך, יפוי כוח רפואי, הנחיות מקדימות והסכמי ייצוג. הערוץ הרביעי הוא מציאת פתרונות חלופיים לאפטרופוסות שעניינם הגנה מפני נזקים וזאת מבלי לשלול מהאדם את כשרותו המשפטית. ערוץ זה ייקרא 'חלופות נגטיביות לאפטרופוסות' שכן ביסודו עומדת עדיין התפיסה כי יש להגביל את הכשרות המשפטית של האדם במצבים של סיכון.⁴⁰ בלב הערוץ החמישי נמצא מוסד חדש של 'קבלת החלטות נתמכת' אשר נועד להבטיח כשרות משפטית מלאה לאדם ואשר מחליף את שיקולי 'טובת האדם' ברצונותיו של האדם ובהעדפותיו.⁴¹ הערוץ החמישי הוא היחיד שמגלם במלואו את העקרונות של הגישה הביקורתית ושל סעיף 12 לאמנה.⁴² שכן הוא מתמקד בחובה של החברה לסייע לאדם להתגבר על הקשיים הנובעים ממוגבלותו תוך מתן ייעוץ, ליווי, סיוע והנגשה. ערוץ זה ייקרא 'חלופה פוזיטיבית לאפטרופוסות'. נסקור בקצרה את דרכי התפתחות הערוצים השונים והאופן שבו הם באים לידי ביטוי במדינות השונות.

במדינות מערביות רבות עיקר הדגש ברפורמות בחקיקת אפטרופוסות הושם בתחילה על מידתיות ועל הליך הוגן (שני הערוצים הראשונים) מבלי לשנות את התפיסה המהותית בדבר האפטרופוסות. במקביל פותחו במדינות רבות כלי תכנון משפטיים אשר כווננו על פי רוב לאוכלוסייה הכללית כחלק ממדיניות רחבה לקידום תכנון ההזדקנות וכיבוד רצונו של האדם במצבים סופניים. לאחרונה, ובהשפעה ברורה של האמנה, גבר העניין של מדינות בפיתוח חקיקה אשר כוללת את הערוץ החמישי של 'קבלת החלטות נתמכת', לעתים לצד אפטרופוסות ולעתים במקומה. הערוץ הרביעי שעניינו פיתוח חלופות נגטיביות לאפטרופוסות לשם הגנה מפני נזקים אינו זוכה עוד להתייחסות רבה. אלו שתומכים באפטרופוסות אינם זקוקים לחלופות נגטיביות ואלו שמדגישים את הזכות לכשרות משפטית נרתעים מלהשתמש בהגבלות. אולם כפי שהעריך פרופ' קווין, הדיון בדבר קו התפר העדין שבין אוטונומיה להגנה צפוי להתעורר בשנים הקרובות ומדינות צפויות לפתח מנגנוני הגנה עדינים, מידתיים ואוניברסאליים.⁴³ נבחן כעת את האופן שבו שינויי החקיקה הביאו לידי ביטוי את חמשת הערוצים במדינות ברחבי העולם.

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם חוגבלות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה
לתוכן



51

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

כבר בשנות השמונים נעשו בארצות הברית תיקונים רבים לחוקי האפוטרופוסות של המדינות השונות,⁴⁴ תיקונים שהתמקדו בשני הערוצים הראשונים, קרי בהידוק כללים פרוצדורליים, בשימוש בעקרון האמצעי המגביל פחות, ובהצבת סף גבוה יותר למינוי אפוטרופוס. בשנות התשעים הדגישו תיקונים נוספים בחקיקה את שיקול הדעת של האפוטרופוס בקבלת החלטות אשר צריך לתת משקל רב יותר לרצונו של האדם ולהעדפותיו וכן חוקקו חוקים רבים אשר מכירים בכלי תכנון משפטיים.⁴⁵ כיום הולכים ומתגברים הקולות הקוראים לעיגון בחקיקה של קבלת החלטות נתמכת, וניתן למצוא ניצנים לכך אף בהחלטות שיפוטיות.⁴⁶

המועצה האירופית קיימה תהליך מקיף בשנות התשעים ובסופו פרסמה מסמך המלצה לעקרונות מנחים בחקיקה המתייחסת לכשרות משפטית ושלילתה בקרב מבוגרים.⁴⁷ המסמך מכיר בכך שיש אנשים עם חוגבלות אשר זקוקים לאפוטרופוס, והמלצותיו מורות על שימוש נרחב בשני הערוצים הראשונים שלעיל, קרי שימוש בעקרון האמצעי המגביל פחות, בעקרון המידתיות, בזכות להליך הוגן, במתן משקל לרצונו של האדם ועוד. כעבור פחות מחמש עשרה שנים פרסם נציב זכויות האדם במועצה האירופית מסמך המסמן שינוי בולט במגמה. המלצת הנציב יוצאת כנגד שלילת כשרות משפטית של אנשים עם חוגבלות וקוראת למדינות החברות לשנות את חוקיהן המתבססים על בחינות כשירות ולעבור למודל של כשרות משפטית מלאה תוך מתן תמיכה.⁴⁸

קנדה היא מעצמה ותיקה של חלופות לאפוטרופוסות והיא אף הקדימה את האמנה בעיגון הקונצפט של קבלת החלטות נתמכת. חוקים רבים במחוזותיה השונים כוללים רצף של חלופות מבלי לבטל כליל את האפשרות למנות אפוטרופוס. כך למשל במחוז בריטיש קולומביה שבקנדה חוקק בשנת 1996 חוק המאפשר לאנשים עם חוגבלות קוגניטיביות ונפשיות לחתום על הסכם ייצוג אשר מעניק לתומך סמכות משפטית לייצג את האדם בפני צדדים שלישיים. חוק זה כולל סף נמוך של כשירות לצורך ההתקשרות אשר מבוסס על יחסי אמון בין האדם לבין מייצגו. חוק במחוז אחר, אלברטה, כולל מספר רב של חלופות לאפוטרופוסות – קבלת החלטות משותפת, קבלת החלטות נתמכת וכן ייפוי כוח מתמשך, אשר עשויים כולם לייתר את המינוי של אפוטרופוס.⁴⁹ בשנתיים האחרונות החל באחד ממחוזותיה של קנדה הליך לניסוח חוק חדש אשר יבטל כליל את מוסד האפוטרופוסות ויצעד בנתיב של תמיכה בקבלת החלטות. על פי טיוטת תזכיר החוק שהוצגה על ידי משרד המשפטים כל אדם יינה מכשרות משפטית מלאה לצד האפשרות למינוי תומך, נציג או מנחה אשר תפקידם לסייע לאדם ולייצגו בהתאם לרצונו בפני צדדים שלישיים.⁵⁰

מדינות אחדות באירופה (אנגליה, גרמניה, שוודיה) ביטלו את מוסד האפוטרופוסות והחליפו אותן במוסדות מידתיים יותר אשר עדיין מגבילים את כשרותו המשפטית של האדם אם כי באופן חלקי. כך למשל שוודיה הסירה מהחקיקה את השימוש באפוטרופוסות כבר בשנת 1989. במקום זאת קיימות בחוקיה שתי חלופות: Godman, מעין נאמן שתפקידו לסייע לאדם בניהול ענייניו על בסיס רצונו של אדם, ו- Forvaltare אשר בדומה למינוי אפוטרופוס, מגביל את האדם, אולם מטפל אך ורק בתחומים כלכליים תוך שמירת כשרותו המשפטית של האדם ביתר התחומים.⁵¹

אירלנד נמצאת בשלב מתקדם להחלפת חקיקת אפוטרופוסות ישנה (משנת 1871) בחקיקה חדשה התואמת את האמנה. תזכיר החוק מבוסס על דוח של ועדה ממלכתית⁵² אשר קראה לביטול השימוש בעקרון 'טובת האדם' ובמוסד האפוטרופוסות. תזכיר החוק Assisted Decision Making (Capacity) Bill (משנת 2013) כולל עקרונות מנחים של מידתיות והליך הוגן לצד עקרונות מנחים חדשים כגון זכותו של אדם לקבל החלטות גם אם הן אינן נבונות ומבחן 'רצונו והעדפתו של האדם' אשר החליף את מבחן 'טובת האדם'. עוד מציג החוק מוסד חדש של קבלת החלטות נתמכת על בסיס הסכם שנחתם בין אדם לבין איש אמונו. במידת הצורך כולל החוק שני כלים מגבילים יותר עבור

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

אנשים ברמת תפקוד נמוכה – 'קבלת החלטות משותפת' ו'נציג בקבלת החלטות' אשר כפופים אף הם לעקרונות 'רצון והעדפת האדם'. בנוסף לייפוי הכוח המתמשך בתחום הכלכלי הקיים כבר כיום בחוק האירי, צפוי התזכיר לכלול ייפוי כוח מתמשך ליתר התחומים. עוד כולל החוק מנגנוני פיקוח ודיווח לביורר חשד לניצול מצד התמיכה.⁵³

משרד המשפטים ההודי מוביל זה שלוש שנים מאמצים לתיקון ולהתקנה של שלושה חוקים העוסקים בכשרות משפטית. כך במסגרת תזכיר החוק Rights of Persons with Disabilities Bill, 2011, בוטלה האפטרופסות המלאה, הוסדר מנגנון מעבר של אפטרופסות חלקית ונקבע כי מעתה אנשים חדשים לא יהיו כלל תחת אפטרופסות (גם לא חלקית) אלא יקבלו תמיכה בקבלת החלטות.⁵⁴ הונגריה ערכה רפורמה בקודקס האזרחי שלה בשנת 2009 במסגרתה בוטל המנגנון הישן של מינוי אפטרופוס וניתנה עדיפות למינוי תומך בקבלת החלטות, לאחרונה אף חוקק חוק חדש לתמיכה בקבלת החלטות. לטביה ביטלה בשנת 2012 את האפטרופסות המלאה ועברה למנגנון של 'קבלת החלטות משותפת' תוך הגבלת משך המינוי וכן התקינה אפשרות להנחיות מקדימות.⁵⁵ צ'כיה ערכה אף היא רביזיה בקודקס האזרחי שלה בשנת 2012 אשר כללה ביטול אפטרופסות מלאה, הגבלת משך המינוי של אפטרופוס חלקי והכרה בקבלת החלטות נתמכת כחלופה עדיפה.

במקביל לחקיקה, מדינות שונות מפתחות שירותים לתמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות. בשוודיה ניתנים שירותי תמיכה לאנשים עם מוגבלויות שונות אשר הוכחו כאפקטיביים בהגברת האוטונומיה לצד הפחתת ימי אשפוז וצמצום עלויות מטעם המדינה.⁵⁶ במדינות רבות (קנדה, אנגליה, אוסטרליה, בולגריה, צ'כיה)⁵⁷ מפותחים מעגלי תמיכה לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית. לכל מעגל תמיכה יש מנחה מקצועי וחברים בו אנשי האמון של האדם אשר יחדיו עומדים לרשותו כדי לקדם את רצונותיו. בארצות הברית יש מאות שירותי סיוע אישי המבוססים כולם על רצונו של האדם ועל בחירותיו ואשר נועדו לאפשר לאדם לקבל החלטות ולחיות על פי העדפותיו.⁵⁸ בדרום אוסטרליה ערך האפטרופוס הכללי פיילוט של תמיכה בקבלת החלטות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית כצעד ראשון לקראת צמצום השימוש באפטרופסות.⁵⁹ פיילוט דומה החל לאחרונה גם באיזור בוסטון.

לסיכום, ישנה הכרה הולכת וגוברת בעולם כי לא די בערוצים הראשוניים של מידתיות, הליך הוגן ופיתוח כלי תכנון משפטיים וכי הגיעה השעה לחשוב מחדש על עצם השימוש במוסד האפטרופסות וזאת באמצעות קידום תמיכה בקבלת החלטות.

3. להיות חופשי בארצנו

א. ההגירה האטית של הגישה הביקורתית לארץ

בעשרים השנים האחרונות, ובייחוד מאז חקיקת חוק שוויון זכויות, החלה הגישה הביקורתית לחלחל אל תוך החברה הישראלית.⁶⁰ כיום, בשונה מבשנים עברו, ישנה הכרה משפטית וחברתית בחובה המוטלת על החברה להכיל ולאפשר שילוב אנשים עם מוגבלויות בכל תחומי החיים.⁶¹ אולם הכרה זו היא חלקית ביותר.⁶² בעוד הגישה הביקורתית קונה לה אחיזה ככל שהדבר נוגע לאנשים עם מוגבלות פיזית וחושית, הרי שבכל הנוגע למוגבלויות השכליות, הנפשיות והתקשורתיות, ובכל הנוגע להבניה הגילנית, הרי שהגישה הרפואית ממשיכה למשול בכיפה. כתוצאה מכך ניתן להצביע על הבחנה ברורה בין 'המוגבלויות הנורמטיביות', קרי הפיזיות והחושיות אשר זוכות להכרה בזכותן לשוויון זכויות לבין 'המוגבלויות המודרות', קרי השכליות, הנפשיות והתקשורתיות שמוחרגות פעמים רבות מעקרונות השוויון והשילוב. אנשים עם 'מוגבלות נורמטיבית' משולבים במסגרות תעסוקה רגילות

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה
לתוכן



53

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

ואילו אנשים עם 'מוגבלויות מודרות' מופנים למפעלים מוגנים סרגטיביים. בעוד ברי לכל כי יש לאפשר נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות או עם מוגבלויות חושיות, הרי שמאנשים עם מוגבלות שכלית נמנעת הנגשה של פשוט לשוני או שימוש בתקשורת חלופית נתמכת. בעוד אנשים מקבלים לעיתים בברכה שילוב של אנשים עם מוגבלות פיזית וחושית בשכונתם, מתגלה התנגדות לשילוב של מסגרות דיור מוגנות לאנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ואוטיזם.⁶³

בישראל, התחום שבו הגישה הביקורתית נעדרת כליל, ואילו הגישה הרפואית שולטת ללא עוררין, הוא תחום הכשרות המשפטית המיושם כמעט באופן בלעדי על 'המוגבלויות המודרות' ועל זקנים. אף שהחוק אינו דורש זאת, לא ניתן כיום הלכה למעשה למנות אפוטרופוס, לצמצם מינוי או לבטל מינוי ללא חוות דעת רפואית.⁶⁴ הדבר מציב חסם של ממש לנגישות לצדק ואף מכפיף החלטה אשר יסודה בזכויות אדם, או לכל הפחות במנעד רחב של דיסציפלינות (זכויות אדם, סוציאלי, תפקודי, חברתי), לשיקול הדעת הרפואי. בנוסף, בהיעדר רגולציה⁶⁵ השתרשה נורמה של חוות דעת רפואיות המסתמכות אך ורק על האבחון הקליני. חוות הדעת אינן מרחיבות בדבר היכולות של האדם, והן מותחות קו ישיר מה'ממצאים', קרי האבחון, אל ה'מסקנה', קרי הצורך במינוי אפוטרופוס ללא כל הנמקה.⁶⁶ ישנן טענות רבות כנגד פרקטיקה זו. חוות הדעת עולות כסף רב, דבר אשר מגביל את יכולתם של אנשים לממן את התנגדותם למינוי; רופאים רבים נוקטים מדיניות שמרנית שמקלה במינוי אפוטרופוס ומחמירה בהסרתו, אין דרישה להתמחות רפואית רלוונטית ואף לא להכשרה ספציפית בתחום הכשרות המשפטית כנהוג במדינות אחרות. אולם הטענה המרכזית לענייננו נוגעת לעצם מתן משקל מכריע לחוות דעת רפואית בהחלטה שעניינה זכויות אדם, כפי שמציין פרופ' דורון: "בתי המשפט מסתמכים בצורה כמעט עיוורת וטוטלית על חוות דעת רפואיות אלו ואף מוצאים בהן את הצידוק להתפשרות על ההגנות הפרוצדורליות."⁶⁷

משמעות הדבר היא כי בפועל הרופאים הם שקובעים מתי ימונה לאדם אפוטרופוס, זאת בעוד ישנם מודלים רבים בעולם אשר מבססים את ההחלטה בנושא על התמחות אינטר-דיסציפלינארית ללא דגש רפואי.⁶⁸

אף שהמבחן בחוק הוא לכאורה ניטרלי – 'אדם שאינו יכול לדאוג לענייניו', בפועל הוא מוחל אך ורק על אוכלוסיות עם מוגבלות וליתר דיוק רק על אנשים עם 'מוגבלות מודרת'.⁶⁹ כך למשל בדרך כלל לא ימונה אפוטרופוס לאדם עם מוגבלות סיעודית בלבד שכן יהיה ברור כי הוא זקוק להנגשה, לתמיכה ולליווי ולא לאפוטרופוס. ואילו אנשים עם מוגבלות נפשית או שכלית אשר נתפסים כמי שאינם יכולים לדאוג לענייניהם על רקע המוגבלות, יהיו מועמדים בראש ובראשונה לאפוטרופוסות. למעשה, נוהלי משרד הרווחה מורים על מינוי אפוטרופוס לאנשים עם מוגבלות שכלית ללא קשר לרמת תפקודם, כתנאי לקבלת שירותי דיור חוץ ביתי.⁷⁰ בנוגע לאנשים עם מוגבלות אשר נמצאים בעמדה פגיעה ככל שהדבר נוגע לניצול, רווחת הנחה נוספת – הדרך הנכונה ביותר להגן מפני ניצול היא שלילת הכשרות המשפטית במקום פיתוח כלי ענישה ובקרה אפקטיביים. לסיכום, בתחום של כשרות משפטית השליטה של הגישה הרפואית מביאה למינוי אפוטרופוס לאנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ותקשורתית תוך התעלמות ברורה מהמגמות שתוארו בעולם.⁷¹

ובכל זאת ניתן להצביע על ניצני שינוי בתחום גם בארץ. בראש ובראשונה ישנה הכרה גוברת בדבר הבעייתיות שבמינוי אפוטרופוס ובצורך בזהירות מוגברת בשימוש בכלי זה. כמו כן משרד המשפטים ניסח תזכיר לתיקון חוק הכשרות אשר כולל שורה של שינויים (בעיקר שימוש בעקרון המידתיות ושימוש בכלי תכנון משפטיים).⁷² אולם בסקירה זו נבקש להתמקד בניסיונות של בתי המשפט לשנות את הפרקטיקה בתחום. נבחן את האופן שבו בתי המשפט מתייחסים לאפוטרופוסות בשנים האחרונות והאם שיח זכויות האדם השפיע על החלטות בתחום.

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

ב. בית המשפט העליון בנושא בשורה חלקית

לאורך השנים בית המשפט העליון שב וקבע כי מינוי אפוטרופוס לאדם בגיר מהווה פגיעה בזכויות היסוד שלו. אולם כפי שנראה להלן, ישנו פער בין הקריאה העקרונית לבין הפסיקה במצבים קונקרטיים.⁷³

הקול המרכזי הראשון אשר הצביע על אפוטרופוסות לא רק ככלי מגן אלא ככלי שולל זכויות אדם היה זה של פרופ' אנגלרד אשר בעקבות חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו קבע כי: "יש לפרש את הוראות חוק הכשרות המשפטית מתוך מאמץ להגשים את תכליתו של חוק היסוד, שהיא הגנה על כבוד האדם וחירותו גם אם יש בכך משום סטייה מסוימת מכוונתו המקורית של חוק הכשרות המשפטית".⁷⁴

אמירה זו קנתה לה אחיזה בפסקי דין אחדים ואף הורחבה על ידי שופטי בית המשפט העליון. כך למשל, השופט שטרסברג-כהן קבעה בשנת 1995 כי בעידן של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו יש לשקול בזהירות את הפעלת הסמכות של מינוי אפוטרופוס, ובלשונה:

חוק הכשרות המשפטית מצוי על קו התפר העדין בין זכותו של אדם לחרות, לכבוד, לאוטונומיה ולקנין, לבין כוחה ואף חובתה של המדינה להבטיח שאדם שאינו יכול לדאוג לענייניו יקבל הגנה בדמות אפוטרופוס...בהפעלת כח זה יש להימנע מדאגת יתר תוך הפגנת פטרנאליזם מגונן שיש בו משום כפייה המצמצמת את חרותו של האדם ופוגעת בכבודו.⁷⁵

ההצהרות הללו אף תורגמו לקביעה המשפטית כי לחסויים יש כשרות משפטית מלאה כל עוד לא הוכרוזו כפסולי דין, סמכות הנתונה בידי בתי משפט לענייני משפחה לצד הסמכות למנות אפוטרופוס. על פי רוב עלתה שאלה זו כאשר אדם תחת אפוטרופוסות חתם על עסקה ללא אישורו של האפוטרופוס. משנתגלה דבר העסקה, ביקש האפוטרופוס לבטל את העסקה. בית המשפט העליון שב וקבע כי 'חסוי' אינו 'פסול דין' ועל כן יש תוקף לחתימתו על העסקה, תוך שהוא מצביע על דרכים חלופיות לבטל עסקאות באמצעות התרופות הכלליות שבחוק החוזים כגון חוסר גמירת דעת, הטעיה ועושה.⁷⁶

אולם פרשנות זו של החוק, שמציבה לכאורה את המשפט הישראלי בעמדה מתקדמת וליברלית ביחס לאנשים עם מוגבלות, לא הוכיחה את עצמה דיה בשעת מעשה. אנשי מקצוע, אפוטרופוסים, בני משפחה וגם שופטים מתייחסים בפועל לאנשים חסויים כאל פסולי דין וכאל נטולי כשרות משפטית. הדבר צורם ביתר שאת כאשר מדובר בפסיקותיו של בית המשפט העליון עצמו.

כך למשל שלל בית המשפט העליון את זכות העמידה של חסויה אשר ביקשה להיות צד לערעור שהוגש על החלטה למנות לה אפוטרופוס חיצוני. אותה אישה ביקשה להביע בפני בית המשפט את התנגדותה למינוי או לכל הפחות לבקש שאמה תהיה אפוטרופוסית. בית המשפט העליון קבע כי: "אומשהוכרזה המבקשת כחסוי ומונה לה אפוטרופוס הרי שנשללה כשירותה המשפטית לפעול בעצמה ואין היא יכולה להצטרף כצד להליך".⁷⁷

כך עוד במסגרת עתירה עקרונית שהוגשה לבג"ץ על הזכות של אדם תחת אפוטרופוס להגיש בקשה לעבור ממוסד לדירור בקהילה,⁷⁸ נקבע כי מרגע מינוי האפוטרופוס האדם לא יוכל להגיש ערר על החלטת שיבוצו במוסד ללא הסכמת האפוטרופוס או לחילופין ללא אישור מפורש של בית משפט לענייני משפחה. במקרה אחר קבע בית המשפט העליון באמירת אגב כי חסוי אינו יכול לעשות כל פעולה משפטית ללא אישור האפוטרופוס ובכלל זאת לקבל ייצוג משפטי:

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



55

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

האפוטרופוס מחליף למעשה את רצונו של החסוי בעניינים בהם נקבע שהחסוי אינו יכול להחליט בהם... שכאשר אדם הוא חסוי, ואין עליו אפוטרופוס שפועל מטעמו, הרי שאין הוא יכול ורשאי להפעיל את רצונו לעשיית פעולות משפטיות ... גם אם היה החסוי מיוצג על-ידי עורך הדין אין הוא יכול להשתמש בשירותיו במלואם בשל חוסר יכולתו להסכים לעשיית פעולות מסוימות בשמו (הדגשה נוספה – י.ט, א.ק.)⁷⁹.

פער זה, בין ההצהרה לבין היישום, מאפיין היטב את השיח הרווח בנושא אפוטרופוס בישראל. מצד אחד הכרה גוברת בכך שמדובר בכלי מגביל זכויות אדם ומצד שני שימוש תכוף, גורף ולא הכרחי בו. על פי מחקרו של פרופ' דורון, בתי משפט לענייני משפחה מחליטים למנות אפוטרופוס כמעט בכל המקרים המובאים בפניהם (94% מהתיקים שנבחנו).⁸⁰ כמו כן, כפי שהודגש לעיל מספר החסויים במדינת ישראל הכפיל את עצמו בחמש עשרה השנים האחרונות כאשר 90% מהמינויים הם מינויים גורפים לכל התחומים. סעיף 12 לאמנת האו"ם, הגישה הביקורתית, המעבר ל'קבלת החלטות נתמכת' – כל אלו טרם קנו להם אחיזה בישראל.

ג. שינוי מלמטה 1: פיתוח חלופות נגטיביות לאפוטרופוס

על רקע הפער המשמעותי בין המצב הנוהג בארץ לבין המצב הרצוי המשתקף באמנה, ניתן בכל זאת להצביע על ניצני שינוי אשר צומחים מלמטה, בהחלטות נקודתיות, על פי רוב מאחורי דלתיים סגורות ולא לפרסום, שעניינן שימוש בחלופות נגטיביות כדי להימנע ממינוי אפוטרופוס. לא מדובר באימוץ מלא של עקרונות האמנה אך בצעד חשוב בכיוון של צמצום מינויי האפוטרופוס. פסק דינו של השופט שפירא מדרגים היטב את הפוטנציאל של הפיתוח הנגטיבי.⁸¹ מדובר בערעור שהגישה אישה בת 69, אשר לה מניה-דיפרסיה, על החלטה למנות לה אפוטרופוס. המדינה יזמה את המינוי בעקבות חוות דעת רפואית שקבעה שהאישה זקוקה לאפוטרופוס. עוד הצביעה המדינה על כך שביתה אינו נקי כעדות לקושי שלה לנהל את ענייניה באופן עצמאי.⁸² האישה התנגדה בתוקף למינוי.

בית המשפט ערך ניתוח יצירתי של חוק הכשרות המשפטית תוך אזכור העקרונות המנחים שהובעו בפסיקה של בית המשפט העליון, כדי להביא לביטול האפוטרופוס. בית המשפט קבע עיקרון מנחה על פיו יש לבחון האם ניתן לקיים את מטרת ההגנה ללא מינוי האפוטרופוס וזאת בהתאם לעקרון המידתיות. בשלב זה 'תפר' בית המשפט 'חליפת הגנה' אישית לאישה. על נכסיה הוא הורה לרשום הערת אזהרה עם 'התחייבות להימנע מלעשות עסקה' כאשר מחיקת הערת האזהרה תעשה רק על ידי צו בית משפט. נקבע כי מכספה שבחשבון הבנק תוכל האישה לבצע משיכה באופן עצמאי עד מחצית הכנסתה החודשית. עבור כל משיכה שמעבר לסכום זה תידרש חתימה של אדם נוסף. כך גם כל פעולה בחשבון לזכות צד ג' תחייב חתימה של אדם נוסף אשר יתווסף לחשבונה על פי בחירתה. פסיקה זו מהווה דוגמה חשובה לשימוש בחלופות נגטיביות לאפוטרופוס בישראל. בית המשפט מכיר בכלים עדינים יותר, אפקטיביים לא פחות אשר מטילים מגבלה על השימוש ברכוש מבלי להפחית מהסטטוס המשפטי של האדם. ברשימת החלופות הנגטיביות ניתן למנות בהקשר הכלכלי – רישום הערת אזהרה, דרישה להרכב חתימה מיוחד בחשבון הבנק, הגבלת אשראי בחשבון, הגבלה מלהחזיק בפנקסי צ'קים או בכרטיסי אשראי, חלוקת הכסף לשני חשבונות – האחד פתוח והשני סגור ועוד.⁸³

קשה להעריך עד כמה השימוש בכלים אלו נפוץ כיום בבתי משפט לענייני משפחה.⁸⁴ הדבר תלוי במידה רבה בשאלה האם נציגי ב"כ היועמ"ש ופקידות הסעד מציעים פתרונות שכאלו ועד כמה השופטים מגלים נכונות לבחון חלופות אלו. אל מול המאמץ לקדם את הזכות לאוטונומיה ולכשרות



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

משפטית של האדם עומדים החשש מפני ניצול, והתפיסה, כי יש להקיף את האדם במעטפת הגנה מקסימאלית גם במחיר הפגיעה בזכויותיו.

יודגש כי החלופות הנגיביות אינן חפות ממורכבות. הן אינן מוכרות דיין על ידי גופים חיצוניים כגון בנקים ורופאים, הן לא נותנות מענה לחשש מפני התקשרות בעסקאות מזיקות,⁸⁵ והן מגבילות את חירותו של האדם וממשיכות את קו המחשבה של הגישה הרפואית. עם זאת ברי כי פיתוחן של חלופות נגיביות לאפורופוסות אשר אינן מבוססות על מוגבלות ואשר מגנות על הנכס או על הרכוש מבלי להגביל את הסטטוס המשפטי של האדם מהוות צעד פרקטי וישים, אשר יכול למנוע חלק ניכר מהנזקים שמינוי אפורופוס מסב לאדם.

ד. שינוי מלמטה 2 – חלופה פוזיטיבית: תמיכה בקבלת החלטות

בעוד בתי משפט משתמשים בחלופות נגיביות לאפורופוסות, גם אם באופן מצומצם, הרי שעד כה לא נעשה כל שימוש בחלופה הפוזיטיבית המובאת באמנה ונמצאת בלב העשייה הבינלאומית בתחום – מתן תמיכה בקבלת החלטות. האבחנה בין תמיכה לבין אפורופוסות משמעותית. תומך פועל בהתאם לרצון האדם, אפורופוס פועל בהתאם לטובתו כפי שהוא רואה אותה. תומך צריך להישמע להוראות האדם, חסוי חייב לציית להוראות האפורופוס. תפקידו של תומך לסייע, ללוות, לייצג, אך לעולם לא לכפות החלטות על האדם. אפורופוס יכול לכפות החלטות על החסוי. כפי שראינו, מדינות ברחבי העולם הכירו בתמיכה כחלופה אשר צריכה לרשת את מוסד האפורופוסות. על כן חסרון השימוש במונח זה והשימוש בו בישראל בולט. אולם לאחרונה, בהחלטה תקדימית, עשה בית המשפט צעד ראשון ומשמעותי אל עבר החלופה הפוזיטיבית.

יעל (שם בדוי) היא אישה בת 37 עם מוגבלות שכלית, אשר על רקע התנהלותה הכספית, מונה לה אפורופוס. ליעל הכנסה חודשית וכן בעלות חלקית על דירות הוריה. ליעל היו טענות רבות כנגד האפורופוס שלה – בתחילה אחיה ואחר כך תאגיד אפורופוסות. כך למשל התרעמה על החלטת האפורופוס שלא לאפשר לה להירשם לקורס פסיכומטרי מותאם לאנשים עם לקויות למידה, היות ועלותו יקרה ולדבריו סיכוייה להצליח נמוכים.⁸⁶

יעל הגישה באמצעות ארגון 'בזכות' בקשה לביטול האפורופוסות. בעקבות בקשתה ניתן פסק דין תקדימי אשר מכיר לראשונה ב'תמיכה בקבלת החלטות' כחלופה לאפורופוסות. השופטת אספרנסה אלון⁸⁷ אשר ביטלה את האפורופוסות לאחר שב"כ היועמ"ש ופקידת הסעד תמכו בבקשתה של יעל, השתמשה בכמה כלים כדי להשיב ליעל את כשרותה המשפטית. לצד השימוש בחלופות נגיביות (רישום הערת אזהרה והגבלת חשבון הבנק), הכיר בית המשפט לראשונה בכך שאדם שאינו יכול לדאוג לענייניו זקוק יותר מכל לתמיכה ולליווי. יעל, כך נטען, אמנם אינה יכולה לנהל את ענייניה הכספיים לבד, אך היא אינה זקוקה למישהו שיעשה זאת במקומה. למעשה, כאשר האפורופוס עשה זאת במקומה הדבר נחוה על ידה כהשפלה וכהדרתה מניהול חייה. היות וליעל אין אנשי אמון, מונה לה בהסכמתה תומך בקבלת החלטות בשכר, רואה חשבון אשר מקבל תשלום חודשי על שירותי התמיכה שלו, מחצית מהסכום שיעל שילמה מדי חודש לאפורופוס שלה. בית המשפט הגדיר לראשונה את תפקידיו ואת סמכויותיו של התומך:

- א. לסייע ליעל לאסוף ולקבל מכל אדם או גוף כל מידע שנדרש לצורך קבלת החלטה שברצונה לקבל.
- ב. לסייע ליעל להבין את המידע אשר נוגע להחלטה שעליה לקבל על השלכותיו השונות.
- ג. לסייע ליעל להציג החלטותיה בפני כל אדם או גוף או להציגן עבורה, בהתאם להחלטתה.

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



57

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

ד. לסייע ליעל להוציא לפועל את החלטותיה.
ה. לייצגה בפני כל גורם או גוף שבו הדבר דרוש.

פסק הדין של השופטת אספרנסה אלון הוא פורץ דרך וחדשני. הוא מהווה קריאת כיוון ומדגים כיצד ניתן, באמצעות המשפט הישראלי הקיים, לקרב את הדין הנוהג למגמות הבינלאומיות בנושא הזכות לכשרות משפטית. יעל, אשר עד לפסק הדין הייתה חסויה, מחזיקה כעת במושכות חייה תוך קבלת הליווי והתמיכה הנדרשים לה. פסק הדין אך מדגיש את הצורך בשני שינויים הכרחיים לשם אימוץ עקרונות האמנה בתחום זה. האחד, פיתוח שירותי תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלויות. שירות זה צריך להתבסס על תפיסת העולם של הגישה הביקורתית חף מפטרנליזם ומכוח מגביל. השינוי השני והחיוני לא פחות, הוא עיגון הזכות לקבלת החלטות נתמכת בחקיקה כך שהשימוש בו ייהפך לדרך המלך.

4. סיכום

שאלות רבות נותרו עדיין פתוחות – האם המודל של 'קבלת החלטות נתמכת' יכול להיות רלוונטי לאנשים עם מוגבלות שכלית עמוקה? כיצד ניתן להבטיח כי התמיכה לא תגלוש להתערבות פטרנליסטית? מי יכול להיות תומך? האם צריך לפקח על התמיכה וכיצד? האם יש מצבים המצדיקים מינוי אפוטרופוס וכיצד ניתן לתחום אותם? האם יש מנגנוני הגבלה ראויים? כיצד יש לפעול לנוכח חשש ממשי לנזק? כיצד נכון לייצר את ההפרדה בין הורה לבין ילדו הבגיר תוך איזון בין הזכות לאוטונומיה של האדם עצמו לבין ההכרה בתפקיד המשמעותי שיש למשפחה בחייו של האדם? אלו הן חלק מהשאלות אשר נידונות באופן ערני בקהילה הבינלאומית. מהרגע שבו הדיון הציבורי בישראל יכיר בחובה המוסרית והמשפטית להבטיח את כשרותו המשפטית המלאה של כל אדם, ניתן יהיה להעמיק בשאלות המעשיות, לפתח פתרונות עבורן ולעבור למימושם. המאבק על הזכות של אנשים עם מוגבלות לצד אנשים זקנים להכרה בעצמאותם ובכשרותם המשפטית הוא במידה רבה המאבק על אנושיותם. ביסודו עומדת השאלה האם החברה מוכנה להכיר בכך שחייו של אדם הם שלו גם כאשר מדובר באדם עם אוטיזם, באדם המתמודד עם סכיזופרניה או באדם עם מוגבלות שכלית. במוכנים רבים אנשים תחת אפוטרופסות מדגימים על בשרם ובאופן קיצוני את אחת משאלות היסוד של החברה הדמוקרטית – האם לשוויון יש גבולות? בכך אנשים עם מוגבלות ממשיכים מסורת ארוכה של קבוצות רבות בהיסטוריה של האנושות במאבק על שוויון הזכויות. התשובה שתיתן בנוגע לאנשים עם מוגבלות אינה אלא בכואה של התשובה הרחבה יותר אשר תיתן בנוגע לכל אחד ואחת מאתנו.

הערות

1 וכך נאמר ברוח מחקר של הכנסת אשר השווה בין החוק הישראלי לחוקים במדינות מערביות שונות (אנגליה, קנדה, אוסטרליה): "חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, המסדיר את האפוטרופסות בישראל, חוקק לפני כ-50 שנה, והוא הוותיק ביותר בין החוקים שנסקרו במסמך זה. רק לשם השוואה, החוק השני הוותיק ביותר במדינות שנסקרו במסמך זה נחקק לפני 25 שנה בלבד (החוק בוויקטוריה נחקק בשנת 1986). במדינות העולם ניכרת מגמה של בחינה מחודשת של הסדרי האפוטרופסות ועיצובם מחדש כדי להתאימם לצרכים הקיימים", מתוך: הכנסת, מרכז המחקר והמידע סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר – סקירה משווה 19 (2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02882.pdf (להלן: "סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר"). כפי שיוזכר בהמשך, משרד המשפטים סיים לגבש תזכיר חוק לתיקון חוק הכשרות המשפטית.



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם חוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

ס' 1 ו-2 לחוק הכשרות. 2

שגית מור "בין המשגה פוליטית להכרה משפטית – חסמים במימוש זכויות אנשים עם חוגבלויות" 3
נגישות לצדק חברתי בישראל 97 (ג'וני גל ומימי אייזנשטרט עורכים, 2009).

ראו: EDGAR S. SHUMWAY, *FREEDOM AND SLAVERY IN ROMAN LAW* (1901) <http://www.jstor.org/stable/3306244?seq=2>. 4

Kristin Booth Glen, *Changing Paradigms: Mental Capacity, Legal Capacity, Guardianship, and Beyond*, 44 COLUM. HUM. RTS. L. REV. 93, 102-103 (2012-2013) 5
 לסקירה היסטורית של מוסד האפטרופסות ראו גם: Israel Doron, *From Lunacy to Incapacity and Beyond*, 19(4) HEALTH LAW JOURNAL IN CANADA 97, 97-114 (1998).

סוגיות במינוי אפטרופוס לבגיר, לעיל ה"ש 1. 6

כמעט אין מחקרים אמפיריים אשר בוחנים את הפרקטיקה בנוגע למינויי אפטרופוסים. חריג בנוף הוא 7
 מחקרו החשוב של פרופ' ישראל (איסי) דורון משנת 2004 אשר בחן לעומק 523 תיקים בבית משפט לענייני משפחה. ראו: ישראל דורון "הבלתי נראים": זקנים בצל אפטרופסות משפטית" הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל 205 (יאיר רונן, ישראל דורון, ורד סלונים-נבו עורכים, 2008) (להלן: "מחקרו של פרופ' דורון").

8 המספרים הם בגדר הערכה שכן אין תיעוד ציבורי מדויק בעניין. כמו כן הם אינם כוללים אלפי חסויים אשר נמצאים תחת אפטרופסות לעניינים אישיים בלבד. ראו תשובת האפטרופוס הכללי לבקשה לפי חוק חופש המידע, 26.3.14 ('בזכות') (העתק בידי המחברים).

9 יודגש, כי כמעט אין כל נתון בנוגע להיקף מינויי האפטרופסות, חלוקה לפי חוגבלות, משך המינויים, מגורים בקהילה או במוסד ועוד. דרך זו של אי-פרסום נתונים סטטיסטיים על אוכלוסיות מוחלשות מוכרת ממאבקים רבים אחרים, ופוגעת ביכולת של הקבוצה הנפגעת לגבש זהות קבוצתית מבוססת ולהוכיח את הפגיעה בה.

10 "יש לתת את הדעת לכך ששיעור האפטרופוסים בישראל גדול מאוד לעומת השיעור במדינות אחרות", ראו: סוגיות במינוי אפטרופוס לבגיר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 20.

11 על פי פרסומי עיתונות היו בשנת 1997 21,000 חסויים בישראל. יפה נבו "השודר הקל ביותר בישראל" ידיעות אחרונות – מוסף השבת 9.5.1997.

12 ס' 33(א)(4) לחוק הכשרות. יודגש, כי סעיף 8 לחוק מאפשר להכריז על אדם 'שמחמת מחלת נפש או ליקוי בשכלו אינו מסוגל לדאוג לעניינים' כעל פסול דין. בפועל, משרד הרווחה נמנע מלבקש להכריז על אדם כפסול דין. לדברי משרד המשפטים ישנן הכרזות בודדות על פסולי דין בשנה. עם זאת האבחנה בין פסול דין לחסוי אינה ברורה דיה ובפועל בעיני גורמי רווחה, נותני שירות ובני משפחה 'חסוי' הוא אדם משולל כשרות משפטית, בדומה לפסול דין.

13 החלוקה בין אנשים עם חוגבלות לזקנים היא מלאכותית. מרבית הזקנים אשר נמצאים תחת אפטרופסות מתמודדים עם חוגבלות בין שהיא פיזית ובין שהיא מנטלית. ובכל זאת, בארץ ובעולם, לטוב ולרע, נהוג להפריד בין הקבוצות. על יחסי הגומלין בין האמנה לזכויות אדם של אנשים עם חוגבלות לבין זכויות זקנים ראו: Arlene S. Kanter, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Implications for the Rights of Elderly People Under International Law*, 25(3) GA. ST. U. L. REV., 527 (2009). יש הגורסים שהאבחנה מושתתת על הבניה חברתית שונה וייחודית של כל אחת משתי הקבוצות. ראו: גילנות בחברה הישראלית: הבניה חברתית של הזקנה בישראל (ישראל איסי) דורון עורך, 2013.

14 לסקירת גלגוליה של דוקטרינת ה *parens patriae* כלומר תפקיד המדינה כמי שמחליפה את ההורה בהגנה על אזרחים חשופים לניצול ראו: A. F. Johns, *Guardianship Folly: The Misgovernment of Parens Patriae and the Forecast of its Crumbling Linkage to Unprotected Older Americans in*



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

- the Twenty-First Century – A March or Folly? Or Just a Mask of Virtual Reality*, 27(1) STETSON LAW REVIEW, 1 (1997).
- 15 המונח civil death משמש פעמים רבות לתיאור אנשים תחת אפטרופסות. ראו לדוגמה: Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Who Gets To Decide?: Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, CommDH/IssuePaper 9 (2012) www.coe.int/t/commissioner/source/prems/IP_LegalCapacity_GBR.pdf (להלן: "Who Gets To Decide").
- 16 Leslie Salzman, *Guardianship for Persons with Mental Illness – A Legal and Appropriate Alternative?* 4 ST. LOUIS U. J. HEALTH L. & POL'Y, 279 (2011). לעבודת מחקר ישראלית המצביעה על הכשלים הפרוצדורליים בכל הנוגע להליכי האפטרופסות במשפט הישראלי ראו: יעל וקסמן היבטים פרוצדורליים במינוי אפטרופוס לבגירים – בחינת החסרים בחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות והצעות לשינוי (עבודת מחקר לצורך קבלת תואר "מוסמך במשפטים", האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים, 2010).
- 17 פרופ' דורון הצביע על כך שבקרב אוכלוסיית הזקנים, מינויי אפטרופסות נפוצים יותר בקרב קבוצות מוחלשות – עניים, בודדים ואנשים השוהים במוסדות מחוץ לקהילה. ראו מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 210-212.
- 18 ראו: WNUSP Document *Legal Capacity as Right, Principle and Paradigm. Submission to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities in response to its Call for Papers on theoretical and practical implementation of Article 12* (June 17, 2011) www.wnusp.net/documents/2012/WNUSP_Article12_Submission.doc וכן עמ' 8 בסיכום סמינר משפטי מטעם 'בזכות' בנושא 'כשרות משפטית ואפטרופסות – משנים גישה. משנים חקיקה' ראו: goo.gl/CZtY5c (להלן: סמינר משפטי מטעם 'בזכות'). סקירה קצרה בדבר פרשיות ניצול ושחיתות של אפטרופוסים בעולם ניתן למצוא במחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 207-208. כך, למשל, מחקר שנערך בארצות הברית בשנת 2010 על ידי גוף המחקר של הקונגרס (GAO) סקר שורה ארוכה של מקרים שבהם אפטרופוסים גנבו או החזיקו שלא כדין ברכוש של חסויים שהיו תחת חסותם. ראו: U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-10-1046, *Guardianships: Cases of Financial Exploitation, Neglect, and Abuse of Seniors* (2010).
- 19 על פי נתוני הלמ"ס 46% ממקבלי השירות בלשכות הרווחה בשנת 2006 היו אנשים עם מוגבלות. כפי שמצביע דוח של הנציבות, חלקם של אנשים עם מוגבלות בקרב מקבלי שירות מלשכות הרווחה כפול כמעט מחלקם באוכלוסייה.
- 20 על הקשר שבין הפרטה לפגיעה בזכויות אדם ראו: דפנה ברק-ארוז "זכויות אדם בעידן של הפרטה" עבודה, חברה ומשפט ח 209 (2001).
- 21 למחקרים המצביעים על הקשר בין מינוי אפטרופוס לפגיעה ביכולות של האדם ראו: Arlene S. Kanter, *Carrie Rood Guardianship for Young Adults with Disabilities as Contrary to the Language and Purpose of the Individuals with Disabilities Education Improvement Act* (not published yet). כן ראו: שירלי ורנר ורייצ'ל לונגרום "אפטרופסות, אוטונומיה, קבלת החלטות נתמכת והזיקה ביניהן: כיצד הם נתפסים על-ידי אנשים עם מוגבלות שכלית, אנשים עם מוגבלות נפשית והורים לאנשים עם מוגבלות" 21-20 (לא פורסם) www.sw.huji.ac.il/article/2385.
- 22 על הדמיון התמתי בין מוסדות לבין אפטרופסות ראו: Leslie Salzman, *Rethinking Guardianship (Again): Substituted Decision Making as a Violation of the Integration Mandate of Title II of the Americans With Disabilities Act*, 81 UNIVERSITY OF COLORADO L.R., 157 (2009).
- 23 על חשיבות הזכות לדיור בקהילה ועיגונה בחוק הבינלאומי ובחוק הישראלי ראו: Arlene S. Kanter, *There's No Place Like Home: The Right to Live in the Community for People with Disabilities Under International and Domestic Laws of the United States and Israel*, 45(2) ISRAEL L. REV.,



המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

181. (2012) על הקשר הישיר בין מינוי אפוטרופוס לבין שליחת אדם למוסד בעולם ראו פסק דין של בית המשפט האירופאי לזכויות אדם: Stanev v. Bulgaria (Application no. 36760/06) 17 January 2012.
- 24 דוח מבקר המדינה משנת 2004 הראה כי בקשות למינוי אפוטרופוס לא נשלחות לאנשים, וכי בית המשפט לא עומד בחובתו על פי חוק לשמוע את האדם בטרם קבלת החלטה לגביו, ראו מבקר המדינה דוח שנתי 54ב – לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002 664-663 (2004). כמו כן, על פי מחקרו של פרופ' דורון, כ-95% מהתעודות הרפואיות שבתיקי אפוטרופוסות שנבדקו נקבע, כי "החסוי אינו מסוגל להשמיע את דעתו" ובכך הוא מודר מכל ההליך, ראו מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, עמ' 214. יודגש, כי השאלה בדבר הזכות של אדם להיות נוכח בדיון בעניינו אינה רפואית, כי אם שאלה של זכויות אדם.
- 25 90% מהמינויים המתועדים באפוטרופוס הכללי הינם גורפים (גוף ורכוש), ראו: תשובת האפוטרופוס הכללי לבקשה לפי חוק חופש המידע, 26.3.14 ('בזכות') (העתק בידי המחברים).
- 26 בדיון בוועדת חוקה הדגיש האפוטרופוס הכללי את המחסור בתקני פיקוח וכן ציין כי הפיקוח הינו רק על הרכוש וכי כעת מתחיל פיילוט שיבחן פיקוח גם על עניינים אישיים, ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 94 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-19, 4 (10.12.13). כך עוד על פי נתוני האפוטרופוס הכללי 50% מהאפוטרופוסים לא מגישים כלל דוחות אשר מהווים בסיס לעבודת הפיקוח, ראו: תשובת האפוטרופוס הכללי לבקשה לפי חוק חופש המידע, 27.4.11 ('בזכות') (העתק בידי המחברים). וראו עתירה של עמותת המשפט בשירות הזיקנה להורות על הקמת מערך אכיפה ובקרה אפקטיבי על אפוטרופוסות (העתירה תלויה ועומדת): בג"צ 2857/13, עמותת המשפט בשירות הזיקנה נ' שר המשפטים ואח'.
- 27 בשנים האחרונות נחשפו כמה פרשיות ניצול, מרמה ורשלנות מצד אפוטרופוסים. קרן דורי דורות היתה אפוטרופוסית על כמאתיים חסויים ומנהליה חשודים כי הוציאו במרמה כספים מחשבונות החסויים תוך דיווח כוזב לאפוטרופוס הכללי. בשנת 2010 הורה האפוטרופוס הכללי על הפסקת פעילותה. ראו: נועם שרביט "תאגיד האפוטרופוסות 'קרן דורי דורות' חשוד בהוצאת כספי חסויים שלא כדין" גלובס 16.6.2009 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000458927 וכן תשובת הממונה על חופש המידע באגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי לארגון "בזכות" ביום 27.4.11 (העתק בידי המחבר). ירדנה נילמן, עורכת דין אשר ניהלה חברת אפוטרופוסות ואשר היתה אפוטרופוסית על כמאה ושלושים חסויים, נעצרה והורשעה בשנת 2011 על סמך הודאתה בגניבה בשווי שבעה מליון ₪ מכ-20 חסויים תוך זיוף מסמכים בנסיבות מחמירות (פסק הדין במחוזי הינו תפ (ת"א) 46535-03-10 מדינת ישראל נ' ירדנה נילמן (פורסם בנבו, 6.1.2011). פסק הדין בעליון הינו עפ 5115/12 מדינת ישראל נ' נילמן (פורסם בנבו, 10.6.13); דוח רואי חשבון שנערך עבור האפוטרופוס הכללי חשף חשדות כנגד עמותת ש.פ.ר, המשמשת כאפוטרופוסית על כ-1,400 חסויים, לאי סדרים חמורים ובכלל זאת העלמות כספים, שימוש שאינו ראוי בכספי חסויים, היעדר תיעוד של נתוני החסויים, אי הגשת דוחות, החזקה במיליוני שקלים אשר שייכים לחסויים שנפטרו ועוד. בעקבות הדוח הוחלפו גורמים בכירים בהנהלת העמותה. ראו: האפוטרופוס הכללי ש.פ.ר – עמותה למען שירות אפוטרופוסות (ע"ר) דוח ביקורת מטעם האפוטרופוס הכללי (טיוטה) (2012) bizchut.org.il/he/?attachment_id=1939 אור קשתי "הדוח העלה חשד למעילה בעמותת אפוטרופוסות, הרשויות נהגו ביד קלה", הארץ 25.10.13 www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2148926.
- 28 מבקר המדינה דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים 93-79 (2011).
- 29 יחס של רכז טיפולי אחד ל-160 חסויים בקרן לטיפול בחסויים נכון לינואר 2011, ראו: מבקר המדינה דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים 79 (2011), ויחס של רכז טיפולי אחד ל-230 חסויים בעמותת ש.פ.ר נכון לינואר 2012 (האפוטרופוס הכללי, לעיל ה"ש 27, בעמ' 10).
- 30 "הסדר שכר לתאגידי אפוטרופוסות", אתר האפוטרופוס הכללי: index.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Apotropos_Pikuach/Documents/schart_050613.pdf. לביקורת

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



61

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

- על הטלת עלות הטיפול והסיוע באנשים ה'תלויים' בעזרה על התא המשפחתי תוך התנערות המדינה מאחריותה, ראו: מרתה אלברטסון פיינמן "שבירת מיתוסים בסיסיים: עצמאות, אוטונומיה ואי-תלות" **מעשי משפט** ה' 15 (2013). בהקשר של אפוטרופסות, ברירת המחדל היא מינוי קרוב משפחה כאפוטרופוס, וזאת בחינם. במקרים אחרים, שבהם ממונה תאגיד אפוטרופסות, התשלום על השירות מושת על האדם עצמו. כך או כך, מינוי האפוטרופוס מבטא התנערות מסוימת של המדינה מאחריותה כלפי אנשים עם מוגבלות אשר אינם עצמאיים. לבחינת התיאוריה של פיינמן בקונטקסט הישראלי, ראו: שירי רגב-מסלם "בעקבות תיאוריית האחריות הציבורית של פיינמן: ניתוח משטר הסיעוד הישראלי" **מעשי משפט** ה' 27 (2013).
- 31 יש לגישה זו שמות נוספים, ובהם המודל האינדיבידואלי או המודל המסורתי. ראו: שגית מור "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה – מתיקון הפרט לתיקון החברה" **עינוי משפט** לה 97, 104 (2012) (להלן: "שגית מור 'מתיקון הפרט לתיקון החברה'").
- 32 להרחבה על שורשי הדיסציפלינה של לימודי מוגבלויות ראו: Arlene S. Kanter, *The Law: What's Got to Do With IT or An Introduction to Disability Legal Studies*, 42(2) COLUM. DISABILITY STUDIES GOT TO DO WITH IT OR AN INTRODUCTION TO DISABILITY LEGAL STUDIES, 403 (2011) HUM. RTS. L. REV.
- 33 שגית מור "מתיקון הפרט לתיקון החברה", לעיל ה"ש 31, בעמ' 106-107.
- 34 כך למשל במסגרת תביעה ייצוגית בשם 2,300 אנשים עם מוגבלות שכלית ממדינת אורגון שבארצות הברית כנגד השמתם במסגרות תעסוקה מוגנות, הגיש משרד המשפטים תצהיר המציין כי השמה של אנשים עם מוגבלות במסגרות סגרגטיביות ומוגנות במקום שילובם בשוק הפתוח מהווה הפליה על רקע מוגבלות. ראו: webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:a_uhKvN5SIMJ:www.ada.gov/olmstead/documents/lane_soi.docx+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=il
- 35 Amita Dhanda, *Legal Capacity in the CRPD* (not published) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft General comment on Article 12 of the Convention- Equal Recognition before the Law, U.N. Doc. CRPD/C/11/4 4 (2013), at www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx (להלן: "מסמך פרשנות של האו"ם"). מלמד ואח' מציינים חלוקה שונה מעט לשלוש הגישות: הגישה הסיבתית המבוססת על אבחון המחלה; הגישה הקוגניטיבית המבוססת על יכולתו של האדם להבין ולתקשר עם סביבתו; והגישה התפקודית המתבססת על הערכת ההתנהגות והתפקוד בחיי היום יום. ראו: יובל מלמד, דן שניט, רוברט קימחי, אבנר אליצור "מינוי אפוטרופוס: בדיקת התהליך והשיבה מהודשת" **רפואה ומשפט** 137(5) 503.
- 36 מונח מרכזי בשיח של הגישה הביקורתית לתיאור תכלית המאבק על כשרות משפטיות.
- 37 Anita Silvers, *On the Possibility and Desirability of Constructing a Neutral Conception of Disability*, 24 THEORETICAL MEDICINE & BIOETHICS, 471 (2003); Quinn Gerard, *Personhood & Legal Capacity Perspectives on the Paradigm Shift of Article 12 CRPD*, HPOD Conference, HARV. L. SCHOOL, (20.2.10).
- 38 על ההליך הייחודי לגיבוש האמנה ראו: Arlene S. Kanter, *The Promise and Challenge of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 34 SYRACUSE J. INT'L L. & COM., 287 (2006). לאמנה ראו: index.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyonSite/mishpati/Pages/Amana.aspx.
- 39 הפירוש הרשמי של סעיף 12 על חמשת סעיפיו התפרסם לאחרונה (13.9.13) על ידי האו"ם. ראו: מסמך פרשנות של האו"ם, לעיל ה"ש 35.
- 40 יודגש, כי הערוץ הרביעי עשוי להופיע בחוקים שאינם נוגעים לחוקי כשרות. כך, למשל, דיני החוזים המאפשרים ביטול עסקאות על רקע טעות, הטעיה, ניצול וכו' כדרך חלופית להגן מפני ניצול ונזק. כך גם חוקי האשפוז בכפייה אשר מגדירים פרודורה לאשפוז במצבים של סיכון מבלי להידרש לשלילת כשרות משפטיות. להרחבה באופן שבו אשפוז בכפייה צמח כחלופה נגטיבית לטוב ולרע, ראו: Arlene

- המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם חוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר
- S. Kanter, U. Aviram, *Israel's Involuntary Outpatient Commitment Law: Lessons from the American Experience*, 29 THE ISRAEL L. REV., 565 (1995)
- 41 כפי שיורחב להלן ישנם גווני ביניים לערוץ זה כגון קבלת החלטות משותפת אשר נמצאת בתווך בין קבלת החלטות נתמכת וקבלת החלטות חלופית.
- Robert D. Dinerstein, *Implementing Legal Capacity Under Article 12 of the UN Convention on the Rights of People with Disabilities: The Difficult Road from Guardianship to Supported Decision Making*, HUMAN RIGHTS BRIEF 19(2) (2012); Eilionoir Flynn, Anna Arstein-Kerslake, *Legislating Personhood: Realising the Right to Support in Exercising Legal Capacity*, 10(1) INTERNATIONAL J. OF L. IN CONTEXT, 81 (2014)
- 42
- 43 ראו סמינר משפטי מטעם 'בזכות', לעיל ה"ש 18, בעמ' 8.
- 44 בשנת 1988 העבירו 18 מדינות בארצות הברית 23 תיקוני חוק בתחום האפורטרופסות. ראו: Glen, לעיל ה"ש 5, בעמ' 109, הערה 78.
- 45 ראו: Glen, לעיל ה"ש 5, בעמ' 107-119.
- 46 Dameris L., 956 N.Y.S.2d 848 (NY Co., 2012) bizchut.org.il/he/?attachment_id=1796
- 47 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R(99)4 On Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults [http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec\(99\)4E.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(99)4E.pdf)
- 48 Who Gets To Decide, לעיל ה"ש 15.
- 49 Lana Kerzner, *Paving the Way to Full Realization of the CRPD's Rights to Legal Capacity ; and Supported Decision-Making: A Canadian Perspective* (prepared for 'In the Margins: New Foundations for Personhood on Legal Capacity in the 21st century') (2011)
- 50 Michael Bach and Lana Kerzner, *A New Paradigm for Protecting Autonomy and the Right to Legal Capacity* (prepared for the Law Commission of Ontario) (2010); Eilionóir Flynn, Anna Arstein-Kerslake, *The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy?* (will be published in the Berkeley Journal of International Law)
- 51 ראו: Glen, לעיל ה"ש 5, בעמ' 140-144, הערה 5. וכן לסקירת הרפורמות בגרמניה ובשוודיה ראו: Doron I., *Elder Guardianship Kaleidoscope: A Comparative Legal Perspective*, 16(3) INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW, POLICY AND THE FAMILY, 368-398 (2002)
- 52 www.oireachtas.ie/parliament/media/michelle/Mental-capacity-text-REPORT-300412.pdf
- 53 לקריאת החוק ראו: www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2013/8313/b8313d.pdf. לסקירה של שר המשפטים האירי על החוק החדש ראו: www.justice.ie/en/JELR/Pages/SP13000341. להתייחסות לחוק החדש דרך פריזמת סעיף 12 לאמנה ראו: humanrights.ie/mental-health-law-and-disability-law/assisted-decision-making-capacity-bill-2013-finally-published/
- 54 www.autism-india.org/The%20Rights%20of%20Persons%20with%20Disabilities%20Bill,%202011.pdf
- 55 mdac.info/en/05/12/2012/latvia-abolishes-plenary-guardianship
- 56 ראו: Glen, לעיל ה"ש 5, בעמ' 141-142; TOMMY BJORKMAN, CASE MANAGEMENT FOR INDIVIDUALS WITH SEVERE MENTAL ILLNESS – A PROCESS-OUTCOME STUDY OF TEN PILOT SERVICES IN SWEDEN (2000).
- 57 קנדה: www.ont-autism.uoguelph.ca/STRATEGIES7.shtml וכן www.nidus.ca/; אנגליה: www.advokit.org.au/; אוסטרליה: circlesnetwork.org.uk/home.asp?slevel=0z&parent_id=1; צ'כיה: www.spmpcr.cz/en/introduction/decision-making/supported-decision-making/

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



63

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

- 58 כך למשל בפלורידה (The Florida Self-Directed Care Program), באורגון (Brokerage Services), במישיגן (CLS) כולם שירותי תמיכה וסיוע לאנשים עם מוגבלות לצורך מגורים עצמאיים בקהילה.
- 59 opa.sa.gov.au/making_decisions_for_others/assisting_someone_with_decision_making
- 60 אריק רימרמן, שירלי אברמי וטל ארטן-ברגמן "מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות" עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות 287 (אורי אברם, ג'וני גל, יוסף קטן עורכים, 2007).
- 61 ראו שגית מור "מתיקון הפרט לתיקון החברה", לעיל ה"ש 31.
- 62 לאחרונה אימץ בית המשפט העליון את הגישה הביקורתית למוגבלות בפסק דין שעסק בהפליה בתעסוקה של אדם עם מוגבלות פיזית. ראו: בג"ץ 6069/10 מחמלי נ' שרות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 5.5.2014).
- 63 אינדיקציה לפער ביחס של החברה לאנשים עם מוגבלות נורמטיבית אל מול היחס לאנשים עם מוגבלות מודרת ניתן למצוא במחקר שגילה פער מובהק לרעה ביחס של החברה לאנשים עם מוגבלות שכלית בהשוואה לאנשים עם מוגבלות פיזית במחשבה, ברגש, בהתנהגות ובתפיסת הזכויות. לדוגמה, כ-40% העדיפו לא להיות שכנים של אדם עם מוגבלות שכלית ויותר מ-50% העדיפו לא להיות חברים של אדם עם מוגבלות שכלית. ראו: שירלי ורנר "מדד ההכללה של אנשים עם מוגבלות שכלית בחברה הישראלית" (אקים, 2013) www.news1.co.il/uploadFiles/897442042827607.pdf.
- 64 במדגם שערך פרופ' דורון בשנת 2004, כ-99% מהתיקים הייתה מצורפת תעודה רפואית: ראו מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 214. תקנות הכשרות המשפטית והאפטרופסות (סדרי הדין וביצוע), התש"ל-1970 מפרטות את המסמכים הנדרשים להגשת בקשה להכרזת פסול דין ולהגשת בקשה למינוי אפטרופוס. 5' המתייחס להכרזה על פסול דין מצייין, כי יש להגיש תעודת רופא כתנאי להגשת הבקשה ואילו ס' 6 הנוגע לבקשה למינוי אפטרופוס לא כולל כל דרישה לתעודת רופא.
- 65 הפורמט הנפוץ והבלתי רשמי הוא מינימליסטי ומופיע באתר הנהלת בתי המשפט: elyon1.court.gov.il/heb/forms/9.pdf. משרד הבריאות פרסם חוזר בנושא "מינוי אפטרופוס על גופו של אדם ו/או רכושו במסגרת אשפוז ממושך", וכלל בו כנספח פורמט לחוות דעת רפואית. בפועל, השימוש בטופס זה אינו נפוץ. ראו: חוזר מס' 10/2006 www.health.gov.il/hozer/mr10_2006.pdf.
- 66 בפורמט המקובל, לאחר האבחון הקליני נדרש הרופא להשיב בכך או לא על שלוש שאלות: האם האדם זקוק לאפטרופוס על הגוף/הרכוש/כללי; האם האדם מסוגל להביע דעתו בעניין מינוי האפטרופוס; האם האדם מסוגל להופיע בבית המשפט. די בסימון 'לא' על אחת משתי השאלות האחרונות כדי לשלול את זכות העמידה של האדם בבית המשפט בדיון על מינוי האפטרופוס, וכך אכן קורה לעתים קרובות.
- 67 מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 221.
- 68 גם במסגרת המודל הרפואי, ישנם בעולם מודלים של קביעת כשרות משפטית על בסיס בדיקה אינדיבידואלית הבוחנת את יכולת ההבנה וקבלת ההחלטה של האדם ביחס לשאלות הקונקרטיות של חייו ותוך מתן משקל למערך התמיכה הניתן להם בקהילה: Michael Church, Sarah Watts, *Assessment of Mental Capacity: A Flow Chart Guide*, 31 THE PSYCHIATRIST, 304 (2007). לסקירה של גישות שונות והצעה לבחינה רחבה יותר של יכולותיו של האדם, ראו: James M Lai, Jason Karlawish, *Assessing the Capacity to Make Everyday Decisions: A Guide for Clinicians and an Agenda for Future Research*, 15(2) AM. J. GERIATR. PSYCHIATRY, 101 (2007). לחוברת הנחיות קנדית לבחינת כשירות של אדם אשר מיועדת לאנשי מקצוע המבצעים הערכת מסוגלות: Guidelines for Conducting Assessments of Capacity <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/family/pgt/capacity/2005-06/guide-0505.pdf>. גם בישראל ישנה כתיבה ביקורתית על המידע המצומצם והקליני שמצוי כיום בתעודות הרפואיות למינוי אפטרופוס. מלמד ואח' מציינים, כי על הרופא "לייחד זמן לנושאים שבהם הרופא בדרך כלל אינו מתעניין, כדוגמה, אודות רכוש החולה והאם הוא מנהל אותו כראוי. מה הם מקורות התמיכה שלו והאם הוא יודע לנצל אותם בעת הצורך". מלמד ואח', לעיל ה"ש 35, בעמ' 505.



- המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר
- 69 בעוד חוק הכשרות חל על כל סוגי המוגבלויות, ישנן מדינות שבהן קיימים כמה חוקי כשרות בהתאם לקהל היעד, דבר אשר מבליט עוד יותר את ההפליה של קבוצות מסוימות בקרב אנשים עם מוגבלות. כך למשל בניו יורק ישנו חוק כללי למינוי אפוטרופוס (Article 81 of the Mental Hygiene Law) אשר כולל הגנות פרוצדוראליות רבות (זימון לדיון, זכות לייצוג משפטי, נוכחות חובה בדיון, חובת הנמקה) ואילו לצדו קיים חוק מיוחד למינוי אפוטרופוס לאנשים עם מוגבלות שכלית (17-A Surrogate's Court Procedure Act) אשר מוסמך לקבוע מינוי של אפוטרופוס ללא ייצוג, ללא נוכחות האדם, על בסיס אבחון רפואי אשר אינו מתייחס להיבטי תפקוד ובאופן גורף.
- 70 כך קובעות הוראות משרד הרווחה מ-2003: "לא יתקבל דייר מעל גיל 18 למסגרת הדיור אלא אם מונה לו אפוטרופוס כחוק ויש אישור בית-המשפט למינוי זה. במקרים חריגים תתאפשר קליטה של דיירים שתהליך מינוי האפוטרופוס נמצא בעיצומו" מתוך: משרד הרווחה האגף לטיפול באדם המפגר "מדיניות סטנדרטים נהלים והנחיות בתחום הדיור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי" 49 (לא פורסם). בהמשך למגמה זו ועדות אבחון רבות חורגות מסמכותן וקובעות שוב ושוב כי אנשים עם מוגבלות שכלית צריכים להיות תחת אפוטרופוסות.
- 71 בישראל ישנה כתיבה מועטה הקוראת לצמצום השימוש באפוטרופוסות ולבחנה של חלופות. ראו: מלמד ואח', לעיל ה"ש 35; מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, עמ' 223-225; מיכאל (מיקי) שינדלר "הגנה על שלום הזקן ומינוי אפוטרופוס" חברה ורווחה כז(2) 315 (2007). כמו כן התקיים דיון בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט שהוקדש לנושא 'פיתוח חלופות לאפוטרופוס', ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 492 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-18 (6.12.2011).
- 72 ביום 21.7.13 אישרה ועדת שרים את הטיוטה של תזכיר החוק, ראו: www.news1.co.il/uploadFiles/198360621929169.doc.
- 73 לסקירה של פסקי דין בנושא אפוטרופוסות, זכויות אדם וכשרות המשפטית של החסוי וכן ליישומה על אוכלוסיית הזקנים ראו: שינדלר, לעיל ה"ש 71.
- 74 יצחק אנגלרד חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-14 1962 (מהדורה שנייה, 1995).
- 75 בע"א 1233/94 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 17.12.1995). להתבטאות נוספת באותה הרוח: ע"א 4377/04 גל גורן הולצברג נ' אביבה מירז, סב (2) 661, פס' 16 לפסק דינה של השופטת ארבל (2007).
- 76 רע"א 6397/04 מוסא אחמד חסין מוסא אלעבסי נ' עמותת א.ל.ע.ד. אל עיר דוד, פס' 5 לפסק דינו של השופט הנדל (פורסם בנבו, 6.12.2009).
- 77 בע"מ 2109/09 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה ע"י ב"כ משרד הרווחה, פס' 6 לפסק הדין (פורסם בנבו, 18.5.2009). הערעור הוגש על ידי האם, אשר התנגדה למינוי אפוטרופוס בכלל ולמינוי אפוטרופוס חיצוני בפרט. בית המשפט ציין, כי החסויה אינה פועלת מתוך רצון חופשי והיא תחת השפעה בלתי הוגנת של אמה. הגם שזהו שיקול שצריך לעמוד לנגד בית המשפט בהחלטתו המהותית, אין להתבסס עליו כדי לשלול את עצם זכות העמידה בפני בית המשפט.
- 78 בג"ץ 1989/11 פלוני נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (פורסם בנבו, 17.8.2011).
- 79 רע"א 3266/07 פלוני נ' הראל-חברה לביטוח בע"מ, פס' 22-23 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם בנבו, 30.7.2009). יש לציין, כי בית המשפט יכול היה להגיע לאותה מסקנה מבלי לציין כי חסוי אינו יכול ואינו רשאי להפעיל את רצונו לעשיית פעולות משפטיות.
- 80 ראו מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 215.
- 81 ע"מ (ירושלים) 815/05 פלונית נ' היועץ המשפטי (לא פורסם, 30.11.2005).
- 82 מקרה זה מדגים חלק גדול מטענותינו במאמר זה. ביתם של אנשים רבים אינו נקי, אך רק לגבי אישה עם מוגבלות יצדיקו על סמך חוסר הנקיון את שלילת כשרותה המשפטית. תיאור האישה בפסק הדין מבוסס על האבחון הרפואי ('חסרת שיפוט', 'חסרת מנוחה במצבים דכאוניים וכו') תוך הפשטתה מכל המאפיינים האישיים והאנושיים – הערפותיה, אורח חייה, מקצועה ועוד. עמדת ב"כ היועץ המשפטי, התבססה,

המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות | יותם טולוב וארלן ס. קנטר

בחזרה לתוכן



65

מעשי משפט | כרך 1 | 2014

- בראש ובראשונה, על חוות הדעת הרפואית, ובכך נתנה לפסיכיאטר את הכוח להכריע בשאלות של זכויות אדם.
- 83 כך, ב- אפ' (פתח תקווה) 18541-05-12 פלוני נ' פלונית (לא פורסם, 31.1.2013) הורה בית המשפט על הגבלת סכום משיכה ודרישה לחתימה נוספת כאמצעי הגנה, תוך שהוא נמנע מלמנות אפוטרופוס לאדם עם מוגבלות נפשית ושכלית עם רקע של כניסה מרובה לחובות. גם בתחום הרפואי קיימות חלופות נגטיביות שעניינן התערבות בדרכי הטיפול במקרים חריגים ללא מינוי אפוטרופוס בין באמצעות צו שיפוטי המורה על ביצוע פעולה רפואית ובין באמצעות החלטה של ועדת אתיקה על פי ס' 15(2) לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.
- 84 כאמור אין כמעט מחקרים אמפיריים בתחום. במחקר של פרופ' דורון, אשר כלל 523 תיקים, צוין, כי באף אחד מהתיקים לא תואר ניסיון לשימוש בחלופות לאפוטרופסות. ראו: מחקרו של פרופ' דורון, לעיל ה"ש 7, בעמ' 215-216.
- 85 כפי שעולה מפסיקת בית המשפט העליון, גם היותו של אדם חסוי לא מגן עליו מפני התקשרות בעסקאות סותרות, היות ומבחינה פורמאלית יש לו כשרות משפטית. קיים פער גדול בין הניתוח המשפטי בנושא זה לבין הדעה הרווחת בקרב אנשי מקצוע ונותני שירות, הסבורים כי די במינוי אפוטרופוס כדי לבטל כל עסקה שנחתמה על ידי החסוי.
- 86 ליעל תעודת בגרות מלאה. בפעמים הקודמות שבהן ניגשה לבחינה הפסיכומטרית, היא עשתה זאת ללא קורס מקדים וזאת על אף אבחונה כבעלת לקות למידה, דבר אשר הוריד באופן משמעותי את סיכוייה להצליח בבחינה.
- 87 אפ' (חיפה) 50389-02-13 היועמ"ש נ' פלונית (לא פורסם, 26.8.2013).

בחזרה
לתוכן



נספח ו'

אפוטרופסות בבתי הדין השרעיים



אפוטרופסות בבתי הדין השרעיים בישראל

המאמצים לגיוס תומכים ומשתתפים מהחברה הערבית לפיילוט סעיף 12 לא נשאו פרי. לצערנו הפיילוט לא כלל משתתפים מהחברה הערבית. כחלק מהמאמץ להעמיק את העשייה של בזכות בקרב החברה הערבית ולהעלות מודעות לצורך בקידום חלופות לאפוטרופסות, בזכות ערכה מחקר קצר על הליכי אפוטרופסות בבתי הדין השרעיים שם על פי רוב נידונים מינויי אפוטרופסות על מוסלמים בישראל. להלן סיכום המחקר.

רקע

במדינת ישראל לצד מערכת המשפט האזרחית קיימת מערכת משפט על פי הדין הדתי אשר לה סמכויות בנושאים מסוימים. ההכרזה על אדם כחסוי ומינוי אפוטרופוס עליו נמצאת מבחינה משפטית בסמכות הן של בתי משפט לענייני משפחה והן בתי דין דתיים. בפועל, בעוד נושא האפוטרופסות עבור יהודים נדון באופן כמעט בלעדי בבתי משפט לענייני משפחה וכפועל יוצא מתבסס על חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 הרי שעבור מוסלמים היא נידונה באופן כמעט בלעדי בבתי הדין השרעיים. לאור זאת, שינויי חקיקה ורפורמות המקודמות בתחום הזכות לכשרות משפטית ותמיכה בקבלת החלטות במסגרת המשפט הישראלי אינן משפיעות באופן ישיר על מרבית האוכלוסייה המוסלמית בישראל. היות והדין השרעי וההליכים בבתי הדין השרעיים מתנהלים בערבית ולאור האוטונומיה של בתי הדין השרעיים במערכת המשפט הישראלית, קיים פער ניכר בין המציאות המשפטית עבור האוכלוסייה היהודית לבין המציאות המשפטית עבור האוכלוסייה המוסלמית בישראל.

נספח זה מבקש לתת רקע קצר ולהציג את הפרקטיקה בבתי הדין השרעיים בישראל בתחום האפוטרופסות. מטרתו היא לתת מידע נגיש עבור אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם בציבור המוסלמי. בנוסף מטרתו לקדם היכרות עבור הציבור הרחב עם ההליכים בבתי הדין השרעיים ולהיות כלי עזר לגישור על הפערים בין הדין האזרחי לבין הדין הדתי השרעי.

מערכת בתי הדין השרעיים בישראל

בישראל ישנם 8 בתי דין שרעיים: עכו, נצרת, חיפה, באקה אל גרבייה, טייבה, יפו, ירושלים, באר שבע. ישנו בית דין אחד לערעורים אשר נמצא בירושלים. משנת 2012 בתי הדין משתמשים במערכות ממוחשבות וההערכה היא כי ניתנו 5,500 צווי מינוי אפוטרופסות מאז ועד לשנת 2016. רוב צווי המינוי בבתי הדין השרעיים לא מועברים לאפוטרופוס הכללי. בימים אלו מוקמות יחידות סיוע בבתי הדין השרעי והיחידה הראשונה נפתחה בבית הדין השרעי ביפו.

כשרות משפטית בדין השרעי

בהלכה השרעית יש אבחנה בין כשרות לזכויות וחובות (כשרות פסיבית) לבין כשרות לביצוע פעולות משפטיות (כשרות אקטיבית). כשרות לזכויות וחובות אינה תלויה בגיל או בתפקוד השכלי של האדם והיא למעשה הכלי המשפטי שמאפשר לאדם להיות זכאי להטבות (כגון ביטוח לאומי) ולחובות (כגון חובת מזונות). הכשרות הפסיבית יכולה להיות מלאה או חלקית (כך למשל לעובר יש כשרות חלקית) – הוא נושא זכויות אך לא חובות). לעומת זאת הכשרות האקטיבית דהיינו הכשרות לבצוע פעולות משפטיות מבוססת



על שיקול דעת של האדם (עקל) והיא יכולה להיות מלאה, חלקית או חסרה (שלילת כשרות). בדין השרעי יש חזקת כשרות אקטיבית מיום הבגרות ועד המוות אולם אם ישנה פגיעה בשיקול הדעת של האדם הרי שניתן לכרסם בכשרות האקטיבית. קטינים מגיל 7 ועד בגרות נהנים מכשרות חלקית וקטינים מתחת לגיל 7 הינם ללא כשרות משפטית לבצע פעולות. אנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית יכולים להיות בכל אחת מהקטגוריות האלה.

מושג מפתח בעניין שיקול הדעת של האדם הינו הרשד אשר מתפרש ככשרות לניהול עניינים כלכליים. פעולות משפטיות של מי שאין לו כשרות משפטית – בטלות מעיקרן. בנסיבות מסוימות, האפוטרופוס יכול לתת להן תוקף מלכתחילה (כלומר טרם מעשה הסחר).

לבסוף המבחנים המרכזיים למינוי אפוטרופוס הם כאשר האדם זקוק להגנה וכאשר יש צורך בשמירה על כבודו של האדם ומינוי האפוטרופוס הוא הדרך לדאוג לכך.

לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות יש השפעה מסוימת על בתי הדין השרעי. בעבר בתי הדין השרעיים לא נהגו לפיו כלל, וזאת מאחר ולעמדתם, השריעה וחוקי האסלאם מקיפים דיים כדי להסדיר את הנושא הזה על בסיסם. אולם בג"צ 1129/06 קבע שחוקי המדינה מחייבים את בתי הדין השרעיים בבואם לדון בכשרות משפטית ומינוי אפוטרופוס.

בקשות למינוי אפוטרופוס

מרבית הבקשות למינוי אפוטרופוס בבתי הדין השרעיים נוגעים לאנשים עם מוגבלות שכלית. למיטב הבנתנו נעשה מעט שימוש במוסד האפוטרופוסות עבור אנשים עם מוגבלות נפשית. כפי שצינו, התעודה הרפואית היא מרכזית בהליך מינוי אפוטרופוס ובהתייחס לאנשים עם מוגבלות שכלית – דוח ועדת האבחון הוא המסמך המכריע. על בסיס התעודה הרפואית הקאדי יכריע האם יש צורך במינוי אפוטרופוס מלא או חלקי. לדברי נציגי בתי הדין השרעיים שראינו, גישת בית הדין היא כי במידה ובית הדין או הקאדי לא נפגש עם החסוי, הרי שזו עילה לביטול ההחלטה על המינוי. זוהי גישה מתקדמת ביחס לנהוג בבתי משפט לענייני משפחה שם על פי רוב השופטים לא פוגשים את האדם.

בפסק דין משנת 1994 של בית הדין השרעי לערעורים (ערעור שרעי 50/94, ניתן ביום 5.7.94), נקבע כי היות והליך אפוטרופוסות הוא הליך שולל זכויות, עליו להתבסס על קרקע איתנה. בשל כך יש צורך בתעודת מומחה ולא די בתעודה של רופא מקופת חולים.

תפקידו של הקאדי בהליכי אפוטרופוסות שונה באופן מהותי מתפקידו של שופט בית משפט לענייני משפחה. תפיסת התפקיד של הקאדי היא שהוא בפועל האפוטרופוס הכללי על אנשים עם מוגבלויות. בשל האחריות הזו המוטלת על כתפיו, לעיתים הקאדי יזום בעצמו מינוי.

הוא אחראי על כל האנשים עם המוגבלויות, ועל כן לפעמים הקאדי בעצמו יזום מינוי אפוטרופוס לאנשים שזקוקים לכך, והוא המפקח על כל האפוטרופוסים שמונו.

פרוצדורה

כמו במשפט האזרחי גם בבתי הדין השרעיים ישנה הסתמכות רבה על תעודות רפואיות בהליכי בחינת מינוי אפוטרופוס. לעומת זאת נעשה שימוש נמוך בהרבה בתסקירי פקידת סעד ובייצוג של ב"כ היועמ"ש מטעם משרד הרווחה. בשנים האחרונות ישנו שינוי במגמה זו במספר בתי דין. כך למשל בבית הדין השרעי ביפו במרבית התיקים יש תסקיר ומתקבל עמדת ב"כ היועמ"ש. יפו יוצאת דופן גם בכך שצוי המינוי הניתנים בערבית מתורגמים לעברית ומועברים לאפוטרופוס הכללי לצורך פיקוח.

יש חובה על בית הדין לפגוש את האדם שעתידים למנות לו אפוטרופוס, טרם מתן צו המינוי. קיימת חובת הבאה לבית הדין על מנת שהקאדי יוכל להתרשם האם האדם מסוגל להביע דעה, כמה הוא מבין, מה דעתו לגבי דמות האפוטרופוס וכדו'. לעיתים הקאדי נוסע להתרשם מהאדם בביתו. כאשר ניתן צו מינוי בלא לפגוש את האדם קיימת עילה לביטול צו המינוי בבית הדין השרעי לערעורים.



חובת נוכחות האדם בדיון קיבלה גושפנקה נוספת בערעור משנת 1995 (שרעי 15/95 (מיום 11.7.95) שם נקבע כי לאדם קיימת זכות טבעית לדעת על ההליך המתנהל בעניינו בייחוד כאשר תוצאת ההליך עלולה לפגוע בזכותו לפעול ולהכריע בעניינו.

מאחר והחובה לדאוג לאנשים עם מוגבלויות היא חובה דתית בעיקרה, האפוטרופוס המתמנה חייב להיות מוסלמי. יחד עם זאת, שילוב של עיקרון ההכרח באיסלאם (יש להתיר דברים שאסורים כשיש הכרח בכך) ביחד עם עיקרון העל שחולש בבתי הדין שהוא טובת האדם, גורם לכך שבמקרים חריגים קיימת אפשרות למנות אפוטרופוס שאינו מוסלמי. קושי נוסף, מעשי יותר, במינוי תאגידי אפוטרופוסות שאושרו על ידי האפוטרופוס הכללי היא שאין לתאגידים אלה די עובדים דוברי ערבית.

לאחר הוצאת צו המינוי

לאחר המינוי, האפוטרופוס מוגבל לסמכויות שנתן לו בית הדין ובתוך כך לניהול הקצבה ודאגה למזונות לאדם. כל השקעה, רכישת דירה או נתינת מתנות מכספי האדם – מחייבת אישור של בית הדין. בנוסף יש איסור להשיא אנשים עם מוגבלויות שכליות ללא אישור הקאדי, שתפקידו לבדוק את הצורך האמיתי בנישואים ואת האינטרס של החברה בעניין זה.

בעבר, בעקבות תקנות של הבריטים – פסקי דין נגד קטינים, פסולי דין ומוסדות הקדש, היו מועברים אוטומטית לבית הדין השרעי לערעורים. כיום, הגדרת המושג "נגד" נמצאת במחלוקת. הפרשנות בבית הדין השרעי לערעורים בישראל היא שכל פסקי הדין בעניינם של קטינים, פסולי דין ומוסדות הקדש עוברים לביקורת אוטומטית בבית הדין לערעורים.

מקורות עזר:

- פגישה עם כבוד הקאדי ד"ר איאד זחאלקה, מנהל בתי הדין השרעיים
- פגישה עם כבוד הקאדי מוחמד ראשיד זבדה, קאדי בית הדין השרעי ביפו
- שיחה עם הגב' תמי סלע, מנהלת מערך הפיקוח על האפוטרופוסים
- אורן אסמן, כשרות משפטית על רקע נפשי בבתי המשפט ובבתי הדין השרעיים והרבניים בישראל, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, נובמבר 2011, האוניברסיטה העברית



נספח ז

התאמת המודל לאזרחים ותיקים

פרופ' ישראל (איסי) דורון



מודל בקבלת החלטות לאזרחים ותיקים

בחינה על רקע מודל "בזכות" לאנשים עם מוגבלות

פרופ' ישראל (איסי) דורון¹

מבוא

החברה הישראלית מזדקנת. מחברה צעירה, עוברת החברה הישראלית טרנספורמציה דמוגרפית, אשר במסגרתה הקבוצה הגדלה בקצב המהיר ביותר היא קבוצת בני ה-65 ומעלה. הזדקנות החברה הישראלית טומנת בחובה הזדמנויות לחידוש ולרענון עמדות כלפי "הזקנים החדשים", אך יש בה גם סיכון להעמקת הדרתם והפלייתם של כל מי שאינו שייך לקבוצה ההגמונית ה"צעירה". בנוסף לכך, מציאות חברתית חדשה זו נוצרת על רקע העלייה במודעות לתופעה חברתית המכונה "גילנות" (המונח העברי ל-Ageism), אשר בדומה לתופעות חברתיות אחרות, כדוגמת הגזענות או הסקסיזם, מגלמת בחובה הבניה חברתית שלילית של הזקנה, והפליה של קבוצה חברתית המתויגת כבעלת מאפייני חולשה ואי-יכולת אך ורק בשל גילה הכרונוולוגי (דורון, 2012).

באופן ספציפי ומזווית המבט של הגנה על זכויות אזרחים ותיקים, הסוגיה של מינוי אפוטרופוסים על אזרחים ותיקים הינה סוגיה מרכזית המגלמת את המשגה הגילנית של מעמד האזרחים הותיקים בישראל, לצד ההמחשה של מימוש הגישה הפטרנליסטית האופיינית להגנה על זקנים ואזרחים ותיקים כמי שנתפסים כקבוצה חלשה וחסרת ישע. הצורך אם כך לחשוף את המימדים הפוגעניים הקיימים במעטפת החוקית הקיימת של מוסד האפוטרופוסות כפי שהוא קיים בחוק הקיים כיום בישראל, לצד הצגת חלופות ברורות-מימוש שלא רק שפוגעות פחות אלא אף מעצימות ומחזקות את אוכלוסיית האזרחים הותיקים בישראל, הם אתגרים חשובים ביותר. מסמך זה, הנלווה לפרוייקט החשוב של הצגת מודל שירות תמיכה בקבלת החלטות, הוא אם כך נדבך נוסף בפעולה לשינוי חברתי-משפטי בתחום.

א. המצב שהיה קיים לפני תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות והבעייתיות הכרוכה בו: אפוטרופוסות על אזרחים ותיקים בישראל

א.1. המצב שהיה קיים לפני תיקון 18

מלכתחילה, נספח זה נכתב בטרם אושר חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016, מחודש אפריל 2016. סקירה מקיפה אודות משמעות התיקון חורגת מהיקפי נספח זה, וסקירה תמציתית של התיקון מופיע [בנספח ד'](#) לדוח זה. ברור לכל כי תיקון אחרון זה אמור לחולל שינוי דרמטי בפני המציאות המשפטית של אפוטרופוסות - בכלל, ואפוטרופוסות על אזרחים ותיקים - בפרט. יחד עם זאת, הואיל ועדיין לא ברור אם ועד כמה שינוי זה יתחולל, ברור כי קיימת חשיבות רבה להבנת המצב שהיה קיים (ועדיין קיים ברמה המעשית), עובר לכתיבת ופרסום מילים אלה. לפיכך, נסקור להלן את המציאות שקדמה לתיקון לחוק, ושבמובנים רבים תרמה לשינוי.

סקירות רבות נעשו בשנים האחרונות אודות המצב הקיים בתחום האפוטרופוסות על זקנים ועל הוראות חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (אלון, שינדלר, יוז ודורון, 2013). באופן כללי, מן המפורסמות הוא שחוק

1 פרופ' ישראל (איסי) דורון הינו פרופ' חבר באוניברסיטת חיפה, ראש החוג לגרונטולוגיה מדעי הזיקנה, ויו"ר עמותת המשפט בשירות הזיקנה.

הכשרות המשפטיות והאפוטרופוסות, התשכ"ב 1962, (להלן: "חוק הכשרות המשפטיות והאפוטרופוסות") דן בהיבטים המשפטיים של הכשרות המשפטיות, בהגבלת כשרות המשפטיות של האדם ובמינוי אפוטרופוס עליו. החוק אינו עוסק באוכלוסיית האזרחים הוותיקים ככזו או בצורה מוצהרת ומובחנת מאוכלוסיות אחרות – אלא עוסק במתן מענה לאנשים שבשל לקות שכלית או נפשית או סיבות אחרות אינם מסוגלים לדאוג לענייניהם ולקבל החלטות חוקיות. יחד עם זאת, במציאות, מרבית האנשים הבוגרים המצויים כיום תחת אפוטרופוסות הם אזרחים ותיקים.

באופן ספציפי, וכמפורט בסעיף 33 (א) לחוק, קיימות שתי עילות אשר בגינן ניתן למנות לאזרחים ותיקים אפוטרופוס: הראשונה, על פי סעיף 33(א)(3) לחוק, "לפסולי דין", קרי, "לאדם שמחמת מחלת נפש או ליקוי בשכלו" אינו מסוגל לדאוג לענייניו. השנייה, על פי סעיף 33 א (4) לחוק, ל"אדם אחר שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו".

ככל שהדברים נוגעים לעילה הראשונה של הכרזה כ"פסול דין" הרי שסעיף 8 לחוק הכשרות המשפטיות והאפוטרופוס מעניק לביהמ"ש סמכות להכריז על אדם כפסול דין רק כאשר אותו אדם אינו מסוגל לדאוג לענייניו מחמת מחלת-נפש או ליקוי בשכלו. מפסיקת בתי המשפט עולה כי אותה לקות שכלית או מחלת הנפש צריכה להיות קבועה לפחות לתקופה מה ולא תופעה חולפת. בנוסף לכך, היעדר המסוגלות של האדם לדאוג לענייניו מתייחסת למכלול ענייניו של הזקן או לפחות לרובם המכריע. לבסוף, הכרזת אזרח ותיק כ"פסול דין" משמעותה הגבלה כמעט מלאה של כשרותו המשפטית ופגיעה קשה באוטונומיה האישית שלו, ו"מחזירה" אותו למעמד של "קטין" כמשמעותו בחוק.

ככל שהדבר נוגע לעילה השנייה, הרי שבכדי למנות אפוטרופוס ל"אדם אחר שאינו יכול לדאוג לענייניו" אין צורך בתעודה רפואית, ודי להוכיח כי האדם אינו יכול לדאוג לענייניו כולם או מקצתם, דרך קבע או באופן זמני, מכל סיבה שהיא ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו (ע"א 445/81). עם זאת מפסיקת בית המשפט העליון עולה כי גם מינוי אפוטרופוס על פי העילה הזו תעשה בכפוף לקיומה של לקות כלשהי הפוגעת בכושר השיפוט (א"ע 4377/04).

אם כי מינוי ל"אדם אחר שאינו יכול לדאוג לענייניו" אינו מגביל את האוטונומיה והכשרות המשפטיות של האזרח הוותיק באותה דרגת חומרה כפי שנעשה לגבי פסולי דין, ובידי האזרח הוותיק האפשרות להמשיך ולבצע פעולות משפטיות מסוימות – עדיין מדובר בפגיעה משמעותית באוטונומיה שלו. החסוי חייב מכוח החוק למלא אחרי הוראות האפוטרופוס בענייני האפוטרופוסות שנקבעו על ידי בית-המשפט; ובעיקר האפוטרופוס מנהל בפועל את ענייניו של החסוי כולל ניהול חשבון הבנק, ניהול נכסיו, קבלת החלטות בענייניו הרפואיים, מקום מגוריו ועוד.

בהנחה שאכן קיימת עילה על פי החוק למינוי האפוטרופוס, הרי שעל פי סעיף 33(ב) לחוק, זימת ההליך והבקשה למינוי אפוטרופוס יכולה שתוגש אך ורק על ידי בן זוגו או קרובו של האדם או בידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו. במסגרת ייזום ההליך, יש גם להציע את זהות האפוטרופוס המוצע, שיכול להיות אדם (יחיד), תאגיד או האפוטרופוס הכללי (ס' 34 לחוק). במציאות, מרבית האפוטרופוסים על אזרחים ותיקים הם קרובי משפחה, בעוד שכאשר מדובר על זקנים עריריים או כאלה שנתונים לניצול על ידי בני משפחותיהם, האפוטרופוס שמתמנה הוא בדרך כלל תאגיד (כגון הקרן לטיפול בחסויים). ככלל, מינוי אפוטרופוס כפופה לכך שזה נתן את הסכמתו למינוי, וכן לכך שבית המשפט מצא כי הוא מתאים לתפקיד בפרספקטיבת שמירת טובתו של החסוי.

מבחינה פרוצדורלית, החוק והתקנות מחייבים בין היתר כי לבקשה למינוי אפוטרופוס יצורף תצהיר התומך בעובדותיו, וכן תצורף תעודה רפואית המתארת את מצבו הבריאותי של החסוי (דרישה אחרונה זו הינה חובה רק כאשר מבקשים הכרזה על פסלות דין). בנוסף, מוטלת חובה על בית המשפט לשמוע את החסוי לפני המינוי (אך חובה זו מסוייגת במקרים שבהם החסוי מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו – ס' 36 לחוק). לבסוף, יש לצרף את ההסכמה של מי שמיועד להתמנות כאפוטרופוס לבקשה.

ב"יום שאחרי" מינוי האפוטרופוס, החוק קובע מספר הסדרים מהותיים. ראשית, החוק מחייב את האפוטרופוסות לפעול לטובתו של החסוי. שנית, החוק מחייב את האפוטרופוס לשמוע את החסוי בטרם יקבל החלטות בענייניו. שלישית החוק מפרט שורה של עניינים בהם האפוטרופוס אינו מוסמך לקבל



החלטות ללא קבלת אישור בית המשפט. ולבסוף, החוק קובע מעטפת כללית של דיווחים שהאפוטרופוס אמור לדווח במסגרת מערך בקרה ופיקוח אודות פעילותו. בפועל, הפיקוח על אפוטרופסים במדינת ישראל התמקד עד לאחרונה במימד ניהול העניינים הכספיים והרכשיים בלבד, ורק בשנה האחרונה החל פיילוט של האפוטרופוס הכללי לפיתוח מערך פיקוח ובקרה שיבחן את פעילותם של אפוטרופסים גם בכל הנוגע להחלטות בתחום הגוף והטיפול האישי.

היקף הפסיקה התקדימית והמפורטת בתחום האפוטרופסות על אזרחים ותיקים הינה מוגבלת. על אף שקיימים אלפי פסקי דין בהם ממנים אפוטרופסים על אזרחים ותיקים, רובם של פסקי דין אלה אינם מתפרסמים (בשל היות חסויים תחת חוק בית המשפט לענייני משפחה), ולרב גם אינם כוללים דיונים או נימוקים משפטיים מפורטים או מעמיקים. יחד עם זאת, בפסקי הדין בתחום שהגיעו לפתחו של בית המשפט העליון, בוטאה ההכרה בחשיבות ובזהירות הרבה שיש לנקוט בהפעלת החוק כלפי אזרחים ותיקים. כך לדוגמה, בפרשת ד"ר דבורה כהן (ע"א 1233/94), נפסק על ידי בית המשפט העליון כדלקמן:

בהפעלת הסמכות, יש לצאת מנקודת מוצא נורמטיבית, שהיא זכות היסוד של כל אדם - וקשיש בכלל זה - להגנה על כבודו, על פרטיותו, על קנינו ועל האוטונומיה האישית שלו. זכויות אלה שהיו מאז ומתמיד עמודי תווך בשיטתנו המשפטית, מעוגנות כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לאור זאת בית המשפט ממשיך וקובע: **"על פגיעה כזו להיות שלא מעבר למידה הראויה ולא למעלה מן הדרוש"**.

א.2. הבעייתיות במצב הקיים

המצב המשפטי כפי שתואר לעיל זכה לביקורת רבה (למאמר המסכם את הביקורת בתחום ראו אצל: בראל, מ., דורון, י., סטריאר, ר. (2015). אפוטרופסות - סקירה ביקורתית. **ביטחון סוציאלי**, 96, 85-55). ביקורת זו נסמכה בחלקה על טענות עקרוניות מזווית המבט של המשגה של זכויות אזרחים ותיקים ואנטי-גילנות, ובחלקה על ממצאים של מחקרים אמפיריים שנעשו בתחום בישראל. באופן גס ניתן לתאר את הביקורת כנוגעת בשני היבטים עיקריים: האחד - במימדים הפרוצדורליים של המצב הקיים; והשני - במימדים המהותיים של המצב הקיים.

בכל הנוגע לביקורת על המימדים הפרוצדורליים בהליכי מינוי אפוטרופוס על אזרחים ותיקים, הביקורת נגעה בעיקר בנקודות הבאות:

א.2.1.: ה"בלתי-ניראות" של האזרחים הותיקים בהליכי האפוטרופסות

עדויות ומחקרים בתחום מצביעים על כך שבהליכי אפוטרופסות כלפי אזרחים ותיקים קולם אינם נשמע, הם אינם מיוצגים, ובתי המשפט מקבלים החלטות אודות גופם ורכושם מבלי שהם רואים ו/או שומעים את האזרחים הותיקים באופן ישיר ובלתי אמצעי (דורון וכשדי, 2004; וקסמן, 2010). סוגיה זו גם הועלתה על ידי מבקר המדינה אשר בביקורתו מצא כי לעיתים אזרחים ותיקים אף כלל אינם מוזמנים לדיון שנקבע אודות הבקשה למנות להם אפוטרופוס. מציאות זו גורמת לכך שחירותם היסודית של אזרחים ותיקים נשללת מבלי שניתנת להם זכות טיעון, ומבלי שניתנת להם האפשרות להתגונן, ומבלי שבתי המשפט מסוגלים להתרשם באופן בלתי אמצעי מעמדתם. מציאות זו כמובן עומדת בסתירה חזיתית לכללי הצדק הטבעי, ולעקרונות יסוד של המשפט המנהלי.

א.2.2.: העדר ה"מקצועיות" של הליך ההערכה הרפואי

עדויות ומחקרים בתחום מצביעים כי כבר ברמת החקיקה וחקיקת המשנה, אין בנמצא כללים מוגדרים וברורים ביחס לרמת המקצועיות הנדרשת מרופאים הכותבים חוות דעת במסגרת הליכי מינוי אפוטרופסות. יתרה מכך, חוזרי מנהליים שלכאורה מתייחסים לכך, אינם מפרטים מה הם המבחנים והסטנדרטים הרפואיים שלפיהם נבחנת כשירותם של אזרחים ותיקים במסגרת ההערכה הרפואית. התוצאה היא שמחקרים שנעשו בתחום מצביעים על דלותם היחסית של חוות דעת שכאלה, ועל העדר התשתית המדעית-הרפואית שעומדת בבסיסם. גם כאן, התוצאה היא שאזרחים ותיקים "מושמים" תחת אפוטרופסות, ללא הבדיקה וההערכה הרפואית המקצועית והמדעית הנדרשת.



בכל הנוגע לביקורת על המימדים המהותיים על הליכי מינוי אפוטרופסות על אזרחים ותיקים, הביקורת המהותית נגעה בעיקר לנקודות הבאות:

א.2.3.: שלילה ופגיעה חריפה מידי בזכות אדם, בחירות ובאוטונומיה של אזרחים ותיקים

עדויות וממצאים מחקריים מלמדים כי בכמעט כל המקרים בהם מוגשת בקשה למינוי אפוטרופוס על אזרחים ותיקים – אכן הבקשה נענית. יתרה מכך, ברב המקרים, האפוטרופסות הניתנת היא "גלובלית" דהיינו, גם עם רכוש וגם על גופו של אדם, באופן ש"מפשיט" אותו כמעט בצורה גורפת ומוחלטת מעצמאותו המשפטית.

א.2.4.: גילנות

ביקורת מהותית ופרשנית נוספת בתחום גורסת כי ה"קלות הבלתי נסבלת" שבמסגרתה בתי משפט בישראל מרשים לעצמם למנות בצורה גורפת וטוטלית אפוטרופסים על אזרחים ותיקים בישראל, נעוצה בגילנותם של השופטים ושל מערכת המשפט בישראל. גילנות – בדומה לגזענות או מיננות (סקסיזם), הינה ההבניה החברתית השלילית והסטריאוטיפית של אזרחים ותיקים אך ורק בשל גילם הכרונולוגי ובשל תיוגם כ"זקנים" (סקירה מקיפה של מושג זה חורגת מהיקף נספח זה. ראו יותר אצל: דורון, י. (2013). (עורך) *גילנות בחברה הישראלית: הבניה חברתית של הזיקנה בישראל*. ירושלים: ון ליר).

א.2.5.: העדר שימוש בחלופות פוגעניות פחות

לבסוף, אחת הביקורות המהותיות הנוספות כלפי אופן הפעלת הליכי האפוטרופסות בישראל נוגעת לעובדה שבמסגרת הליכים אלה אין כמעט כל התייחסות לאפשרות של שימוש בכלי תכנון משפטיים חלופיים כאלטרנטיבה לאפוטרופסות. במיוחד מאז חקיקת חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ובמיוחד לאחר חקיקת חוק החולה הנוטה למוות, תשס"ו-2005, קיימים במשפט הישראלי מנגנונים משפטיים אשר מיייתרים את הצורך במינוי אפוטרופוס (כגון: יפוי כוח רפואי, הנחיות רפואיות מקדימות, או יפוי כוח מכוח חוק החולה הנוטה למוות). הגם שהדבר שנוי במחלוקת משפטית, קיימת גם גישה הטוענת שניתן אף להכין יפוי כוח כלכלי מתמשך (עוד לפני תיקון 18 לחוק אשר הסדיר זאת באופן מפורש), שיעמוד בתוקפו גם במצב של התדרדרות בכשירות השכלית. כלי תכנון אלה מאפשרים לאזרחים ותיקים לא רק לבחור בעצמם את זהות מקבלי החלטות החלופיים שלהם (ללא צורך ב"אישור" מטעם בית המשפט), אלא מכפיפים את מקבלי ההחלטות לאמת המידה של רצון האדם, ולא "טובתו". ברם, באופן מצער, המחקרים והעדויות מלמדים כי בתי המשפט בפועל מתעלמים כמעט לחלוטין מחלופות אלה במסגרת הליכי מינוי האפוטרופסות על אזרחים ותיקים.

א.3. סוגיות ספציפיות בתחום האפוטרופסות על אזרחים ותיקים

מעבר לביקורת שתוארה לעיל, המדגישה את הבעייתיות של השימוש באפוטרופסות כלפי אזרחים ותיקים באופן כללי (ביקורת שרלבנטית גם לאוכלוסיות נוספות, כגון אנשים עם חוגבלות), ראוי להדגיש מספר נקודות ספציפיות ביחס לביקורת אודות השימוש באפוטרופסות כלפי אזרחים ותיקים:

א.3.1.: האופי הפרוגרסיבי של התדרדרות קוגניטיבית במחלות הקשורות בזיקנה (כגון דמנציה)

גם אזרחים ותיקים עלולים לסבול ממוגבלויות מוכרות אשר גורמות לשינוי חד, קיצוני, ופתאומי ביכולות תפקוד וקוגניציה. מקרים כגון אירועים מוחיים, תאונות (נפילות, תאונות דרכים, ועוד), או התפרצות של מחלת נפש, מתרחשים גם בגילאים מתקדמים, ובבת-אחת, משנים את מצבו ההכרתי והתפקודי של האזרח/ית הותיק/ה. אולם, בדרך כלל, ובניגוד למצב היותר שכיח בקרב אנשים עם מוגבלויות בגילאים צעירים יותר, אובדן היכולות הינו הדרגתי, מתמשך, ולאורך שנים, מחלות כגון דמנציה מסוג אלצהיימר, או דמנציה מסוג פרקינסון, מתאפיינות לא רק בכך שעשויות להימשך שנים ארוכות, אלא גם בכך שהירידה התפקודית – הפיזית והמנטלית – מתרחשת על פני זמן. לדוגמא, ברמת היכולות הקוגניטיביות, אובדן זיכרון מתרחש באופן הדרגתי, כאשר "סוגי" זכרונות שונים, נפגעים ברמות שונות ובשלבם שונים של המחלה. לפיכך, אין זה נדיר למצוא אזרחים ותיקים, המצויים בשלבים שונים של מחלתם, אשר איבדו יכולות וכישורים בתחומים מסויימים, אך בה בשעה עדיין שולטים היטב ביכולות ובכישורים בהקשרים אחרים. "דינמיות



יכולתית" זו, אף יכולה להיות מושפעת רבות מאיזון תרופתי, ממצבי נפש תקופתיים, וממשתנים רבים נוספים (כגון תזונה, נזלים, או הקשר סביבתי), באופן שבטווח של הבדלי שעות או ימים ניתן לזהות הבדלים מהותיים ברמות התפקוד וההבנה. לפיכך, לא זו בלבד שאין מדובר בשינויים שלא ניתן להשיגם באופן "בינרי" (כן/לא כשיר), אלא שהדינמיות בשינויי התפקודיים איננה לינארית: הגם שהמגמה הכללית ברורה, היא עולה ויורדת ומשתנה.

א.3.2.: המורכבות של כלי הערכה קוגניטיביים, והמוגבלות של מבחני "סינון" כגון MMSE או MOCA

כהמשך ישיר לייחודיות הפרוגרסיבית ההדרגתית והבלתי-לינארית שתוארה לעיל, ניתן לזהות את הקושי והמורכבות הקיימת ברמה הרפואית-מדעית, לביצוע "הערכת כשירות" ביחס לאזרחים ותיקים. הדבר נובע לא רק מהעדר המקצועיות בתחום (שצויינה לעיל). הדבר נובע ממוגבלות אינהרנטית של "כלי המדידה" המקובלים בתחום ואי ההבנה של מהותם והגיונם. כך לדוגמא, ישנם מבחני קוגניציה מוכרים וידועים כגון MMSE, או MoCA, שנעשה בהם שימוש רב כ"ראיה" לחוסר הכשירות של אזרחים ותיקים בהליכי מינוי אפוטרופסות. ברם, היכרות מעמיקה עם מהותם של מבחני קוגניציה אלה מגלה כי מדובר לכל היותר במבחני "סינון" (screening) ראשוניים שה"ציון" שלהם הוא רק אינדיקציה ראשונית לקיומה של "בעיה", אך אין בהם לשלעצמם כדי ללמד על מידת הכשירות ויכולת התפקוד וקבלת החלטות בהקשר שונים ומגוונים. ואכן, גם בפסיקה הישראלית ניתן למצוא מקרים בהם אזרחים ותיקים "הוגדרו" כחסרי כשירות על בסיס "ציון" נמוך שקיבלו במבחן כמו MMSE; ברם, כאשר בוצעה בהם הערכת יכולת מקיפה ומעמיקה, הסתבר כי בהקשרים מגוונים ורבים הם עדיין בעלי כשירות, יכולת הבנה, וכושר קבלת החלטות עצמאית. לא בכדי לפיכך, קיימת הבנה כי "הערכת כשירות" בקרב אזרחים ותיקים דורשת זמן רב, בחינה רב-מימדית, ובין-תחומית, על מנת לקבל תמונה מהימנה בתחום; ולרב התמונה היא מורכבת, יחסית, ולא חד-מימדית או חד-משמעית.

א.3.3.: "אלצהיימריזם"

ציינו כבר לעיל, את מרכזיותה של תופעת הגילנות (ההבניה החברתית של הזיקנה), כמסבירה את הקלות היחסית שבה ממנים אפוטרופסים על אזרחים ותיקים ושוללים מהם את חירותם וזכויותיהם. יחד עם זאת, מעבר לסטיגמה הכללית אודות זיקנה, ראוי להדגיש בהקשר זה גם את הסטיגמה והדעות הקדומות השורות בקרב הציבור הרחב ואנשי המקצוע כלפי דמנציה - בכלל, ודמנציה מסוג אלצהיימר - בפרט (להלן - "אלצהיימריזם"). הסטיגמה הרווחת בהקשר זה מיחסת באופן גורף לאנשים עם דמנציה חוסר יכולת להבין את אשר מתרחש סביבם ו/או חוסר האפשרות שלהם "להגדיר את עצמם" במובן של בחירה וקבלת החלטות. הדמנציה עדיין נתפסת כ"סניליות" כלומר, אובדן מוחלט וטוטאלי של זהות עצמית, וצורך גורף ב"אדם אחראי" אשר "ידאג לטובתם". שילוב של אמפטיה, רחמים, ודאגה לשלום ה"זקנים המסכנים" מוביל כמובן לסטיגמה וסטריאוטיפים, המהווים את הבסיס לחוסר הביקורתיות בדפוס השימוש באפוטרופסות כלפי אזרחים ותיקים.

א.4. סיכום המצב הקיים והסיכוי בעקבות תיקון החוק

נדמה שאין מחלוקת כי אכן ישנם מצבים שבהם הפעלת "כלי" האפוטרופסות ביחס לאזרחים ותיקים הוא לא רק ראוי אלא אף נדרש וחיוני. במצבים לדוגמא של אובדן מהותי של יכולת קוגניטיבית (כגון, בשלבים מתקדמים ביותר של מחלת האלצהיימר), או של סכנה של ממש לכיבוד זכויות אדם (כגון, במציאות של התעללות וניצול קשים בידי בני משפחה בהם תלויים האזרחים הותיקים), ככל הנראה קיימת הצדקה לעשות בו שימוש. ברם, כפי שתואר לעיל, ככל הנראה שבמקרים רבים ניתן להימנע לחלוטין ממוסד האפוטרופסות באמצעות שימוש בכלי תכנון חילופיים, או ניתן להשתמש בו בצורה מדודה, תפורה ומידתית הרבה יותר, תוך הקפדה על כללי צדק טבעי. אין זה מקרה אם כך שבשנים האחרונות נשמע ביקורת גדלה והולכת מקרב ארגוני זכויות האזרחים הוותיקים על מוסד האפוטרופסות, וקריאה לביצוע רפורמה מקיפה בחוק הקיים בתחום.

כאמור, בעקבות הביקורות שתוארו לעיל, והקריאה לרפורמה חוקית, אכן בוצעה זה מקרוב רפורמה מרחיקת לכת בתחום. נכון למועד כתיבת שורות אלה עדיין לא ידוע האם ועד כמה הרפורמה תצליח לחולל שינוי



אמיתי במציאות, ומה יהיו מלוא השלכותיה. קיימת גם הבנה כי תהליכי שינוי משמעותיים לוקחים זמן ומחייבים הליכי הכשרה, הפנמה ויישום – שכולם לוקחים זמן. לפיכך, ייקח עוד שנים עד אשר ניתן יהיה להבין ולהעריך את מידת ההצלחה של תיקון 18 לחוק. יחד עם זאת, ברור שאימוץ ויישום מודל המאמץ חלופה של תומך בקבלת החלטות, הפך להיות לא רק רלבנטי ואקטואלי לאזרחים ותיקים – אלא אף נדרש ומחוייב על פי התיקון החדש לחוק, ופותח פתח וסיכוי לשינוי אמיתי של פני האפוטרופסות בחברה הישראלית.

ב. תמיכה בקבלת החלטות: הגדרה ורלבנטיות לאזרחים ותיקים כחלופה לאפוטרופסות

המסגרת הקונצפטואלית של תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופסות ה"קלסית" – מחד, וכחלופה למוסד של "מקבל החלטות חילופי" – מאידך, מוכרת מזה זמן רב בעולם האפוטרופסות, אף שנים רבות לפני יצירתה ואימוצה של האמנה לזכויות אנשים עם חוגבלות. במודלים אירופיים שונים, שפותחו כבר בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, אומצה תפיסת עולם לפיה במקום להכפיף אזרחים ותיקים תחת "מרותו" של אפוטרופוס, מן הראוי ליצור מסגרת משפטית שבמסגרתה יוצרים מעטפת של שירות חברתי ציבורי, שבמסגרתו מעניקים לאזרחים ותיקים (ואנשים עם חוגבלות), מערכת תמיכה בצורה של "ידיד" או "תומך" או מעין עוזר אשר מסייע ותומך בהליכי קבלת החלטות מבלי לשלול את החירות והמעמד המשפטי של האזרח הותיק (לסקירה של מסגרות אלה במדינות כמו שבדיה או גרמניה (ראו אצל: Doron, I. (2002). Elder Guardianship Kaleidoscope: A Comparative Legal Perspective. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 16(3), 368-398).

מעטפות משפטיות חדשות אלה, הגם שלא המשיגו או הגדירו את המושג "תומך החלטה" באופן אחיד, הבהירו את יסודותיו המרכזיים באופן הבא: ראשית – אין מדובר על אפוטרופסות קלסית במובן של "הכפפת" האדם ל"שליטתו" של אחר; שנית – אין מדובר גם ב"שלילת" כשרותו של האדם, אלא האדם ממשיך להיות כשיר ובעל סמכות קבלת החלטות; שלישית – אין מדובר ב"החלפה" של האדם על ידי מקבל החלטות חילופי, אשר מקבל את החלטות מטעמו, אפילו אם החלטות מתיימרות לשקף את עמדתו של האדם עצמו. מדובר בהליך שמכיר בכך שכשרות משפטית היא מושג נזיל, אפרפר, ומורכב לזיהוי והמשגה. מדובר בהליך שמכיר בכך שבאופן אוניברסלי, כמעט כל בני האדם מקבלים החלטות לאחר התייעצות, לאחר קבלת סיוע ותמיכה – כמובן, ברמות שונות ובאופנים מגוונים. ולבסוף – מדובר בתפיסת עולם אשר מאמינה כי באמצעות העצמה, תמיכה, מתן מידע, הנגשה, ומתן כבוד, ניתן להביא לכך שכמעט כל אדם יהיה מסוגל לבטא את רצונותיו והעדפותיו בצורה אותנטית ואמיתית, וכי יש לכבד רצונות והעדפות אלה. עקרונות אלה עמדו בבסיסם של כל החלופות החדשות לאפוטרופסות אשר אימצו מודל – כזה או אחר – של תמיכה בהליכי קבלת החלטות (בשונה מאפוטרופסות, ובשונה מ"מקבלי החלטות חילופיים).

הקריאה והעניין סביב פיתוח ואימוץ דפוס משפטי של תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופסות על אזרחים ותיקים קיבלה כמובן תפנית חשובה בעקבות היצירה האישור והאימוץ של האמנה לזכויות אנשים עם חוגבלות. הגם שאזרחים ותיקים אינם "אנשים עם חוגבלות" בהגדרה, הרי שרבים מהאזרחים הוותיקים שכלפיהם ננקטו הליכי אפוטרופסות, נכנסים גם לקטיגוריה של אנשים עם חוגבלות (לדוגמא, בשל חוגבלותם הקוגניטיבית בעקבות דמנציה). ניתן היה לזהות בעקבות זאת "מגמה" חדשה לדחוף לפיתוח הליכים למינוי תומכים בקבלת החלטות גם במסגרת השיח אודות אפוטרופסות על אזרחים ותיקים (ראו לדוגמא ביטוי למגמה זו בארה"ב אצל: Kohn, N., Blumenthal, J.A., & Campbell, A.T. (2013). Supported decision making: A viable alternative to guardianship? *Penn State Law Review*, 117(4), 1111-1157).

באופן ספציפי, במדינת ישראל, בשנתיים שלוש האחרונות, בין היתר בעקבות הביקורות שפורטו לעיל כנגד אופן הפעלת מוסד האפוטרופסות על אזרחים ותיקים, נעשו ניסיונות ליישם ולהציע מנגנונים של תומכי קבלת החלטות כחלופות למינוי אפוטרופסים על זקנים. הדבר נעשה במסגרת פעילותן של עמותות לזכויות זקנים (כגון, "יד ריבה" ו"עמותת המשפט בשירות הזיקנה"), וכן לאור המנהיגות והיוזמה האישית של אנשים כדוגמת ד"ר עו"ד מיטל סגל-רייך, וד"ר עו"ד מיכאל (מיקי) שינדלר. ואכן, במספר החלטות שיפוטיות של בתי משפט לענייני משפחה באזור חיפה והצפון, ניתנו החלטות תקדימיות בתחום, שבמסגרתן מונו תומכים



בקבלת החלטות לאזרחים ותיקים שהיו נתונים להליכי מינוי אפוטרופוסות כחלופה לאפוטרופוסות. מדובר ללא ספק בהתפתחות מבטיחה ויצירתית שמן הראוי להמשיך ולעקוב הן אחרי המשך התפתחותה, והן אחרי מידת ההצלחה של ה"תומכים" במילוי תפקידם הלכה למעשה. יחד עם זאת, יש לזכור כי החלטות אלה הן עדיין ראשוניות וספורות ביותר, וניתנו במסגרת "פיתוח פסיקת" וללא מעטפת סטטוטורית המעגנת את קיומן (שכן, מדובר על המציאות בתקופה שקדמה לתיקון לחוק).

חשוב בהקשר זה גם להזכיר כי לצד ה"תנועה" המעודדת ותומכת בפיתוח מנגנוני ה"תמיכה" בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופוסות לאזרחים ותיקים, הושמעה ביקורת וקריאה לזהירות באימוץ מנגנונים אלה ככל שהם נוגעים לאזרחים ותיקים. ביקורת זו הושמעה בעיקר בצפון אמריקה, שם המודל המועדף בדרך כלל לחלופה לאפוטרופוסות לאזרחים ותיקים היה "קבלת החלטות חילופית", שבמסגרתה או שהאדם מגדיר מראש את "מקבל החלטות החילופי שלו" או שבאופן אוטומטי בן/בת משפחה קרובים מתמנים כמקבלי החלטות חילופיים, ובמסגרת זו מקבלים החלטות שמשקפות את רצונותיו והעדפותיו של קרוב משפחתם.

ניתן לסכם בתמצית ביקורת זו בטיעונים הבאים: ראשית, אין עדיין מספיק תשתית ראייתית ביחס להצלחה של גישה זו בפועל; שנית, אין תשובה הולמת למצב דברים, שנכון לעיתים רבות אצל אזרחים ותיקים, שבו היכולת הקוגניטיבית נעלמת כמעט לחלוטין, ולא ניתן לדבר על "תמיכה" או דו-שיח אמיתי או משמעותי עם האזרח הותיק נטול היכולות הקוגניטיביות; לבסוף, אוכלוסיית האזרחים הותיקים – בניגוד לחלק ניכר מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות – מסוגלים כאנשים בגירים וכשירים להכין כלי תכנון משפטיים (כגון יפויי כוח, הנחיות רפואיות מקדימות, וכיו"ב) ללא כל צורך ב"תמיכה" או "עזרה", ולפיכך אם ועד כמה יגיעו לשלבים שבהם יזדקקו לתמיכה ולעזרה בקבלת החלטותיהם, ניתן יהיה לבצע זאת טוב יותר ויעיל יותר פשוט בהתבסס על כלי התכנון שהכינו, ולא באמצעות מינוי "תומך" או עוזר כזה או אחר. ביקורת זו, ככזו, אינה שוללת או פוסלת את פיתוח מנגנוני הליכי התמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופוסות לאזרחים ותיקים, אך היא בהחלט מאתגרת את השיח בתחום ומחייבת בחינה טובה ומדוקדקת שלו בפועל.

ג. ההתאמה של מודל "בזכות" לאזרחים ותיקים

בחלק זה של המסמך, ולאחר שהצגנו את המצב החוקי הקיים ביום במשפט הישראלי בכל הנוגע לאפוטרופוסות על אזרחים ותיקים, הביקורת אודות מצב זה, וכן המצב הקיים בתחום בכל הנוגע לתמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופוסות בקרב אזרחים ותיקים, אעבור לבחון את המודל, כפי שמוצג במסמך "שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות מודל שירות" של בזכות וזאת מתוך זווית מבט ספציפית של מידת התאמתו – לעניות דעתי – לאוכלוסיית האזרחים הותיקים.

מבוא, רקע וחזון

ראשית, יש לזכור ולהדגיש כי מרבית האנשים הבגירים המצויים כיום תחת אפוטרופוסות, הינם אזרחים ותיקים. לפיכך, ומבלי לפגוע במקומם וחשיבותו של מוסד האפוטרופוסות על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, כל שינוי ורפורמה במוסד האפוטרופוסות בישראל ישפיע במישרין ובעיקר על אוכלוסיית האזרחים הותיקים.

שנית, אזרחים ותיקים, ככאלה, אינם "אנשים עם מוגבלות". הזדקנות הינו הליך ביולוגי טבעי ונורמלי, וככזה אינו כרוך בהכרח במוגבלות. מרבית בני האדם מזדקנים, ומגיעים לזיקנה, ואף לזיקנה מופלגת, ללא מוגבלות, או אם מוגבלות תפקודית שאיננה מפריעה או מונעת את המשך היכולת להמשיך ולקיים אורח חיים עצמאי ואוטונומי.

שלישית, מבלי לפגוע באמור לעיל, ישנה מגמה וקשר ברור בין עליה בגיל כרונולוגי (בעיקר בגילאים מתקדמים בעשור השמיני ומעלה) ובין עליה בשיעורי מוגבלות – פיזית וקוגניטיבית – כאחד. כך לדוגמא, נתונים מלמדים על עליה משמעותית בשיעור האזרחים הותיקים הסובלים מדמנציה (בעיקר מדמנציה מסוג אלצהיימר) בגילאים מתקדמים. לפיכך, קיים קשר בין גיל כרונולוגי מתקדם ובין עליה בשיעור המוגבלות בגילאים אלה.

רביעית, בשונה ובמובחן מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים חשופים וסובלים מתופעת הגילנות (ageism). תופעה זו, הגם שיש לה מאפיינים הדומים לתופעות דומות אחרות כמו גזענות (raceism), מיננות (sexism) או יכלתנות (ableism), הינה ייחודית ונוגעת להבניה החברתית של הזיקנה. באופן כללי, זקנים מתוייגים בצורה סטריאוטיפית כסנילים, חסרי ישע, וחסרי יכולת לדאוג לעצמם אך ורק בשל גילם הכרונוולוגי, וללא כל זיקה ליכולותיהם האישיות-האינדבידואליות. יחד עם זאת, ובדומה לחווית האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות, תופעת הגילנות מאפשרת ומצדיקה – בקלות יתרה – את הפגיעה וההתערבות בחייהם ובחירותם של זקנים מתוך הצידוק של הצורך "להגן" עליהם. היא גם חושפת אותם לאפליה ולהדרה, על בסיס דעות קדומות וסטריאוטיפים גילניים, שבא לידי ביטוי בין היתר באופן ודפוס הפעלת מוסד האפוטרופסות כלפיהם.

חמישית, באופן ספציפי אזרחים ותיקים הסובלים מדמנציה, סובלים ממה שניתן לכנות כ"אלצהיימריזם" שהינה הבניה חברתית וסטיגמה ספציפית הנוגעת למה שבעבר כונה "סניליות", ומה שכיום נתפס כמעין "מוות של האדם בעודו בחיים". סטיגמה ספציפית זו יש בה מימד מעין "רפואי/מדעי" שחורג מעבר ל"גילנות" שתוארה לעיל, ומאפשרת לא רק התעלמות חברתית מהפגיעה הכרוכה בשימוש אפוטרופסות, אלא מעין "הרמת ידיים" או "ויתור" על שימוש בחלופות כגון "תמיכה בקבלת החלטות" שכן "בכל מקרה" בסוף הדרך הם יאבדו לחלוטין כל יכולת וכל כשירות.

שישית, לבסוף ביחס לאזרחים ותיקים רבים, ובשונה (בהכללה) מאוכלוסיות שונות בתחום האנשים עם מוגבלות, היכולות הקוגניטיביות – במיוחד במצבי חולי כרוניים ופרוגרסיביים – הינן במצב דינמי, משתנה, ויחסי. אובדן היכולות ההדרגתי מתרחש על פני זמן – ולעיתים על פני זמן רב ביותר (עשרות שנים); הוא מתרחש בהקשרים שונים, במידות שונות, וביחס לתחומי תפקוד שונים; הוא אינו לינארי ואינו "בינארי" במובן זה שעד לשלבים מאוד מאוד מתקדמים, האזרח/ית הותיק/ה שומרים עדין על יכולות תפקוד והחלטה בתחומים ספציפיים ושונים.

לסיכום חלק זה אם כך, אזרחים ותיקים – בהקשר של האפוטרופסות – חווים באופן חלקי חוויה דומה (אך בעלת מימדים ייחודיים) לזו של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, המביאה לתוצאה של שלילה מופרזת של חירות אישית, ופגיעה בלתי מידתית בזכויותיהם. לפיכך, חזון של פיתוח מודל של שירות תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופסות אשר יישומו ימנע פגיעה או שלילה שלא לצורך ו/או הגבלה בלתי מידתית בכשרותם המשפטית של אזרחים ותיקים – הוא חזון שהוא בהחלט משותף לאנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים.

יחד עם זאת, ובהתחשב באופייה הייחודי של אוכלוסיית האזרחים הותיקים – דהיינו, בעובדה שלאורך שנות חייהם בנו "מסלול חיים" עצמאי ואוטונומי (בדרך כלל ללא מוגבלות), ולאורך חייהם "בחרו" בהעדפות משפחתיות ואישיות – הרי שמודל שירות התמיכה בקבלת החלטות צריך להיות "אחת מהחלופות" ולא "חלופה" בלעדית ו/או מועדפת, על מוסד האפוטרופסות הנוכחי. אזרחים ותיקים רבים עשויים (והנחה זו זקוקה לאישוש אמפירי בעתיד), להעדיף או לבחור דווקא בחלופה מסוג "הנחיות מקדימות" או חלופה מסוג "ייפוי כוח מתמשך" – על פני "שירות תמיכה בקבלת החלטות", וכל זאת בשל סיבות ומניעים אישיים שונים. יתרה מכך, בשל האופי הפרוגרסיבי של מחלות מסוג דמנציה, ייתכן מצב שבו שירות תמיכה בקבלת החלטות יהיה מוגבל ביכולתו לתת מענה לצרכים האמיתיים בנקודת זמן מסוימת, וחלופות אחרות שצוינו לעיל, יהיו יעילות יותר להבטחת העדפותיהם ורצונותיהם של אזרחים ותיקים. בהקשר זה יש לזכור כי התיקון האחרון לחוק הרחבי בצורה משמעותית את רוחב היריעה ואפשרויות השימוש בייפוי כוח מתמשכים לתחומים (כגון ניהול רכוש וכספים) שלא היו קיימים בעבר.

אוכלוסיית היעד

כפי שכבר צויין לעיל, הלכה למעשה מרבית האנשים הבוגרים הנתונים לאפוטרופסות במדינת ישראל הם אזרחים ותיקים. מאפייניה של אוכלוסייה זו, לפחות ככל שזו נתונה תחת אפוטרופסות שונה מזו של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות. לפחות בנתונים הקיימים (והמוגבלים בהיקפם), אוכלוסייה זו מתאפיינת בהיותה יותר נשית, בהיותה בגילאים מתקדמים, בהיותה בודדת (במובן של העדר בן/בת זוג), ובהיותה



במסגרת מוסדית לזקנים (בתי אבות ומוסדות סיעודיים). ככל הנראה חלק משמעותי של אוכלוסייה זו חווה דמנציה מסוגים שונים, אך בעיקר דמנציה מסוג אלצהיימר, הגוררת עימה (בשלבם המתקדמים של המחלה) פגיעה מהותית ביכולות הקוגניטיביות.

ראוי כי בדומה לפרוייקט הפיילוט שנעשה עם אנשים עם חוגבלות, ייעשה פרוייקט פיילוט זהה עם אוכלוסיית האזרחים הוותיקים – בכלל, ועם אזרחים ותיקים הסובלים מדמנציה (על סוגיה השונים) – בפרט.

מטרות, יעדים, ערכים ועקרונות מנחים, והליכי קבלת החלטות

מכלול התיאור של המטרות, היעדים, הערכים והעקרונות המנחים של הפרוייקט מתאים ו/או יכול להתאים גם לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. באופן טבעי ניתן היה להמשיג את מודל הערכים והעקרונות המנחים בתצורות ודפוסים שונים, תוך שימוש במושגים חילופיים (כבוד, אוטונומיה וכו'), אך בכל הנוגע להתאמה ולישימות לאזרחים ותיקים נדמה שהמודל המוצע יכול להתאים ללא כל בעיה.

נקודת הדגש שיחד עם זאת ראוי לציין בהקשר זה היא חשיבותם ומקומם של בני משפחה ואנשים משמעותיים נוספים במסגרת הליכי קבלת החלטות של אזרחים ותיקים. כאמור, לחלק ניכר מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים, מערכת תמיכה משפחתית משמעותית שנוצרה לאורך השנים מתוך בחירה ועיצוב ארוכים (רק לשם דוגמא: זוגיות ארוכת שנים). מחקרים מלמדים כי לבני משפחה אלה תפקיד משמעותי ומהותי בהליכי קבלת החלטות בגילאים מתקדמים, וכי לבני משפחה אלה גם תפקיד מרכזי ומהותי במתן מענה לצרכי הטיפול והסיעוד. לפיכך, המקום והמעמד הא-פריוריים שיש לבני משפחה כחלק מהותי ואינטגרטיבי של הליכי קבלת החלטות של אזרחים ותיקים היא נקודה שראוי להדגישה בהקשר של בניית מודל של תמיכה בהליכי קבלת החלטות לאוכלוסייה זו.

מודל שירות "תומכי החלטה"

שוב, גם כאן, המודל בכללותו נדמה שהוא ראוי ומתאים – בהכללה – לאזרחים ותיקים, אך אנסה להצביע על מספר נקודות שראוי להדגישן:

(1) **סוגיית ה"דינמיות" בדפוס התמיכה בקבלת החלטות:** אזרחים ותיקים חשופים להליכי חולי כרוניים ופרוגרסיביים שמתאפיינים בשינויים על פני זמן, שאינם תמיד לינאריים, ואינם אחידים. לפיכך, הליך ותוכן ה"תמיכה" בהליכי קבלת החלטות כלפיהם צריך להיות "דינמי" ו"גמיש" בשני מובנים ייחודיים: ראשית – קיימת חובה מתמשכת לשוב ולהעריך את השינויים במידת היכולות והעדפות של האזרחים הוותיקים; שנית – קיימת חובה להתאים ולשנות את דפוס, היקף, מידת, ותוכן התמיכה בהתחשב בשינויים העולים מהערכת היכולות העתידית.

(2) **דילמת ה"אותנטיות" של הרצון של חולי דמנציה:** הגם שהדילמה איננה "ייחודית" כלפי אזרחים ותיקים הסובלים מדמנציה, ראוי להדגיש כי קיימת דילמה ספציפית בהקשר של "כיבוד" רצונותיהם של אלה האחרונים, במיוחד כאשר הם מבטאים רצונות, בחירות או העדפות ש"סותרות" את ערכיהם בעבר או את ערכי משפחותיהם ותרבותם (לדוגמא: אישה בעל רקע דתי ושומרת מצוות, אשר לפתע מפגינה רצון והעדפה להתנהגות שלכאורה סותרת את ערכיה ורצונותיה בעבר). בעוד שיש הגורסים שיש להתעלם מביטויי רצון אלה, שכן אינם "משקפים" את האדם האמיתי אלא את ביטויי "מחלתו", יש אחרים הגורסים שקיימת חובה מוסרית לכבד רצונות "חדשים" אלה, המבטאים את יישותו "החדשה"/המתחדשת של האדם במצבו הנוכחי. בהקשר ייחודי זה – ומבלי להכריע בגוף המחלוקת – לתפקיד ה"תמיכה בקבלת החלטות" ישנה חשיבות מיוחדת, ביכולתה לשקף לאזרחים הוותיקים את בחירות והעדפות העבר שלהם, ולנסות ולהבטיח כי אכן הבחירות וההחלטות ה"חדשות" של האזרחים הוותיקים אכן משקפות בחירה מודעת ומובנת של רצון לאמץ דפוס חדש ושונה של עצמיות ואישיות.

(3) **סוגיות סוף החיים:** אחד מהנושאים שהם בעלי חשיבות מרכזית לאזרחים ותיקים היא סוגיית סוף



החיים: איך למות? איפה למות? באיזה אופן למות? עד כמה ואיזה טיפולים רפואיים לקבל לפני המוות? דפוס הקבורה? שיטת הקבורה? וכיו"ב. באופן קונקרטי, עלולות להתעורר סוגיות ספציפיות ביחס למעמדו של התומך בקבלת החלטות בכל הנוגע לסיוע במימוש ההעדפות והרצונות של האדם ביחס לסוף חייו (לדוגמא, באמצעות אי לקיחת תרופות?). מכלול עניינים אלה לא מצוי ולא מפורט במסגרת "ענייני הבריאות" במודל בזכות, ובהתחשב בהוראות חוק החולה הנוטה למות, התשס"ו-2005, הנושא הופך להיות מורכב אף יותר.

(4) **סוגיות של תמיכה והעברה כספית בינדורית:** נושא נוסף שהוא בעל חשיבות מרכזית לאזרחים ותיקים נעוץ בסוגיית ההעברה הכלכלית הבין-דורית. אזרחים ותיקים בוחרים, במידה זו או אחרת, לתמוך בבני משפחה, בילדיהם, ובנכדיהם. התמיכה נעשית בדרכים שונות, ובין היתר בהעברות כספיות וכנסיות מגוונות. גם כאן, מכלול עניינים אלה לא מפורט דיו בסעיף ה"עניינים הכספיים".

(5) **סוגיות של הכשרה וחשיפה לתחום מערך השירותים והזכויות של אזרחים ותיקים:** בסעיף העוסק בהכשרה התומכים, יש מקום ליתן ידע ספציפי בכל הנוגע להתמודדות המעשית והיומיומית של אוכלוסיית האזרחים הותיקים (שהינה שונה מזו של אוכלוסיית האנשים עם חוגבלות) וכן לחשיפה ולהיכרות עם מגוון מערכי השירות, התמיכה והידע הקיימים לאוכלוסייה זו.

(6) **סוגיית התמיכה בהכנת חלופות נוספות לאפוטרופסות:** אחד המאפיינים של הקשרי הצורך באפוטרופסות ביחס לאזרחים ותיקים היא שבדרך כלל מדובר בתהליך מתמשך ופרוגרסיבי שגורר שינוי וירידה ביכולות – המחייב היקפי תמיכה גוברים והולכים, עד לכדי שלב שבו ייתכן שמודל התמיכה לא יהיה מספיק כדי לתת מענה לצרכים המשפטיים הפורמליים. כך לדוגמא, במצבי דמנציה, בשלבים מתקדמים, עלולה להתדרדרות הקוגניטיבית או המנטלית להגיע לכדי מצבים שבו גם רמת תמיכה גבוהה ביותר לא תאפשר לאדם לקבל החלטות שיבטאו וישקפו את העדפותיו באותה נקודת זמן. בכדי להימנע בשלב זה מהצורך ל"עבור" לרמת האפוטרופסות, ראוי כי כבר בשלב הקבלה של שירות התמיכה – לפי בחירתו – באופן יזום ומתוכנן, יוצגו בפניו אפשרויות התכנון המשפטי הנוספות (כגון, הכנת ייפוי כוח ו/או הנחיות רפואיות מקדימות), ככלי שימנע את הצורך באפוטרופסות אם ועד כמה שמודל התמיכה לא יאפשר קבלת החלטות.

(7) **סוגיית מעמדם המשפטי של תומכים בקבלת החלטות:** בשל מגוון של סיבות, נותני שירותים שונים בתחום הזיקנה נמנעים מלכבד את מקומם או מעמדם של תומכים בהליכי קבלת החלטות של אזרחים ותיקים – במיוחד כאשר ההחלטה נוגדת את עמדתם. הכוונה בעיקר לאנשי מקצוע, אשר סבורים כי החלטת האזרח הוותיק שגויה (דהיינו, נוגדת את המלצתם), וכי זו "מושפעת" ממי שתומך בהם (בני משפחה). דווקא כדי למנוע מצב דברים של הדרת תומכים בהחלטות של אזרחים ותיקים, ועל מנת למנוע את השימוש המיותר על ידי אנשי מקצוע בטיעון של "חייבים אפוטרופסות" – נדמה שיש הצדקה לעגן את מעמדם של תומכי החלטות ברמה הסטוטורית.

סיכום

באופן כללי, מודל שירות תמיכה בקבלת החלטות כחלופה לאפוטרופסות הינו מודל מבורך, רלבנטי, וחשוב לאוכלוסיית האזרחים הותיקים. כפי שתואר בהרחבה לעיל, אזרחים ותיקים – בדומה לאוכלוסיית האנשים עם חוגבלות – חווים שימוש בלתי מידתי ופוגעני במוסד האפוטרופסות. לפיכך, מהלך שיאפשר מתן שירות שיצמצם את השימוש באפוטרופסות, ויצג חלופה ראויה הולמת ומעצימה – הוא מהלך מבורך ונכון מבחינת קידום זכויותיכם של האזרחים הותיקים בישראל.

באופן קונקרטי, ניתן להצביע על מספר נקודות למחשבה או לדיון ככל שהדברים מביעים למידת היישום וההתאמה של המודל המוצע כלפי אוכלוסיית האזרחים הותיקים:

א. אזרחים ותיקים אינם בהכרח אנשים עם חוגבלות. הם סובלים מסטיגמה ואפליה בשל גילנות. חלקם, בעיקר בגילאים מתקדמים, מפתחים חוגבלות אשר עשויה להכניס אותם לצד היותם אזרחים ותיקים, גם לאוכלוסיית האנשים עם חוגבלות.

ב. אזרחים ותיקים, בדומה לאנשים עם חוגבלות, חווים בהקשר של מוסד האפוטרופסות מציאות דומה של "קלות יתרה" במינוי אפוטרופסות על גופם ועל רכושם.

ג. לאזרחים ותיקים הקשרים וצרכים ייחודיים בכל הנוגע לתמיכה בקבלת החלטות, הן בכל הנוגע לדפוסי החולי והחוגבלות מהם הם סובלים, והן בנוגע ל"קשר" עם העדפותיהם וערכיהם בעברם.

ד. לפיכך, חזון המציב חלופה למוסד האפוטרופסות כפי שהוא קיים כיום בחוק הישראלי, ומדגיש חירות, אוטונומיה, וכבוד תוך שמירה על כשרות משפטית מלאה ברמה המקסימאלית האפשרית – הוא חזון משותף לאזרחים ותיקים ולאנשים עם חוגבלות.

ה. יחד עם זאת, ככל שהדבר נוגע לאזרחים ותיקים, מודל התמיכה בקבלת החלטות צריך להיות מודל אחד מבין מודלים שונים שאזרחים ותיקים יכולים לבחור ביניהם, לרבות מודלים נוספים כגון הנחיות מקדימות, ייפוי כוח, ומקבלי החלטות חילופיים – הכל לפי העדפת ובחירת האזרחים הוותיקים עצמם. אשר על כן, בכל מודל של שירות תמיכה, חלק משירותי התמיכה לאזרחים ותיקים צריך גם לכלול באופן אקטיבי, חשיפה ותמיכה (בכפוף לרצון והעדפת האדם), לכלי תכנון משפטיים נוספים כחלופות עתידיות לאפוטרופסות (כדוגמת ייפוי כוח ו/או הנחיות מקדימות).

ו. ככל שהדבר נוגע לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים, לרשת התמיכה החברתית (ובעיקר – לבני משפחה) שנבנתה מתוך בחירה ועיצוב ארוכי שנים – חשיבות עצומה במערך התמיכה בקבלת החלטות. ברב המקרים, בני משפחה הם אלה שבפועל, ולרב גם מתוך בחירה, רצון והעדפה של האזרחים הותיקים, ממלאים הלכה למעשה את התפקיד של התומכים בהליכי קבלת ההחלטה. לפיכך, מודל שירות של תמיכה בקבלת החלטות צריך לתת מקום ומשקל א-פריורי גם לבני משפחה של אזרחים ותיקים (לפי ההעדפה והבחירה של האזרחים הותיקים עצמם). הדבר יכול להיעשות הן באמצעות מתן האפשרות לבני משפחה לשמש כתומכים בקבלת החלטות, והן באמצעות מתן מקום לעמדותיהם והעדפותיהם במסגרת מכלול השיקולים והמידע שאמור להילקח בחשבון במסגרת הליכי קבלת החלטות שתומכי החלטות מעורבים בהם עם האזרח הוותיק.

ז. בכל הליכי ההכשרה, ההעצמה, ומתן המידע למי שאמורים למלא את תפקיד התומכים בקבלת החלטות, יש צורך לתת מידע והכשרה ספציפית בתחום הזיקנה בישראל, לרבות בהקשרים של מערכי השירותים, הזכויות, והמאפיינים הפסיכו-ביו-סוציולוגיים של תופעת ההזדקנות.

ח. ראוי לבצע פרויקט פיילוט – נוסף ונפרד – אשר יתמקד אך ורק באוכלוסיית האזרחים הוותיקים, מתוך מטרה לבחון ברמה האמפירית את הדילמות, היתרונות והחסרונות של המודל כלפי אוכלוסייה זו.

ט. באופן ספציפי, בפיילוט ייעודי זה, יש צורך לתת דגש מיוחד על אתגרי ודפוסי התמיכה באזרחים ותיקים החשופים לדמנציה (על סוגיה השונים, ובשלב השונים).

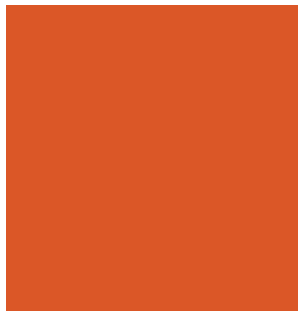


בחזרה לתוכן



ביבליוגרפיה

- בראל, מ., דורון, י., סטריאר, ר. (2015). אפטרופסות - סקירה ביקורתית. **ביטחון סוציאלי**, 96, 55-85.
- דורון, י. (עורך). (2013). **גילנות בחברה הישראלית - הבניה חברתית של הזיקנה בישראל**. ירושלים: ון-ליר.
- דורון, י. (2008). הבלתי נראים: הזקנים בצל אפטרופסות משפטיות. מתוך י. רוני, י. דורון, וו. סלונים-נבו (עורכים), **הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל** (עמ' 205-232). תל אביב: רמות.
- דורון, י. וכשדי, י. (2004). "זיקנה בפרוזדורי בית המשפט: ניתוח אירוע", **פורום חיפה לעבודה סוציאלית**, 2, עמ' 91-112.
- דורון י. ושי, כ. (2010). גילנות, הזנחה והפקרה: על הצורך במדיניות חברתית אלטרנטיבית בתחום הזיקנה. מתוך ח. כץ וא. צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985-2008** (עמ' 249-270). ת"א: רסלינג.
- וכסמן, י. (2010). **היבטים פרוצדורליים במינוי אפטרופוס לבגירים - בחינת החסרים בחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות והצעות לשינוי**. עבודת מחקר לשם קבלת תואר מוסמך במשפטים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, בהנחיית פרופ' יצחק אנגלרד וד"ר ישראל דורון.
- סגל-רייך, מ'. ודורון, י. (2015). היבטים מעשיים במתן ייעוץ משפטי לזקנים ולבני משפחותיהם. מתוך ד. פרילוצקי ומ. כהן (עורכות), **גרונטולוגיה מעשית: מבט רב-מקצועי לעבודה עם אנשים זקנים** (עמ' 65-92). ירושלים: אשל.
- Doron, I. (2002). Elder Guardianship Kaleidoscope: A Comparative Legal Perspective. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 16(3), 368-398.



משתתפים ותומכים בפיילוט של בזכות

בזכות!

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

כנפי נשרים 3, ירושלים 9546406 | טלפון: 02-6521308, פקס: 02-6221283
mail@bizchut.org.il www.bizchut.org.il