

מחיקה ליישום של קבלת החלטות נתמכת בישראל: נקודת מבטן של מעצבות מדיניות*

אורנית דן וקרן אורבך ברנע²

קבלת החלטות נתמכת היא הסדר משפטי אשר גובש במסגרת תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשע"ו-2016 (להלן: החוק). התיקון הציב בפני המדינה אתגר משמעותי: ביסוס כלי משפטי חדש. הדרך ליישום החקיקה אופיינה בתהליכים מקבילים של גיבוש מדיניות ושל עבודת שטח מאומצת, ואלה נבעו לעיתים קרובות מניצול הזדמנויות שנקרו ומשאבים שהיו זמינים. יישומו של החוק התבסס על למידה מהעשייה בישראל שקדמה לחקיקה – כארבעים צווי מינוי תומך שניתנו בבתי המשפט, תוכניות פיילוט ביוזמת ארגונים חברתיים ועוד – וכן על סקירה של הנעשה בעולם בתחום. תפקידו העיקרי של האפוטרופוס הכללי בראשית הדרך היה לתכלל את התהליך ולהפגיש בין משרדי הממשלה, גופי המדינה והארגונים האזרחיים הנוגעים בדבר. לשם כך הוקמו כמה צוותי היגוי, שכל אחד מהם עסק בתחום אחר. האתגר המרכזי היה חשיפה של ההליך החדש והעלאת המודעות לו בקרב קהלים מגוונים. בד בבד גובש ופורסם נוהל על בסיס תובנות שנצברו בשטח, במטרה שכל הגורמים יתנהלו באופן דומה עד שיותקנו תקנות. הצורך שנוול מהשטח בהכשרה לתומכים ובפיתוח תורה מקצועית הוביל לפתיחת קורסי הכשרה, וזאת לצד פיתוח פרקטיקה באמצעות חילוץ ידע מהשטח ושילובו עם מדיניות האפוטרופוס הכללי. שאיפתנו היא להביא להרחבה ניכרת של מספר המינויים, ולשם כך עלינו להכיר בחסמים ולהתמודד באומץ ובמקצועיות עם האתגרים. תהליכי הפיתוח שאנו עוסקות בהם כיום – פיתוח ערוץ הסכמי ומודל פיקוח ייעודי – עשויים לקרב אותנו ליעד זה.

* תודה לגבי' הילה רימון-גריןשפן ולפרופ' רוני הולר על היוזמה והסיוע בכתיבת המאמר

1 הממונה הארצית הראשונה על קבלת החלטות נתמכת באפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. שימשה בתפקיד זה עד סוף דצמבר 2023
2 עורכת דין, הממונה הארצית על קבלת החלטות נתמכת באפוטרופוס הכללי החל מינואר 2024

מילות מפתח: קבלת החלטות נתמכת, עיצוב מדיניות, חוק הכשרות המשפטית והאפורופסות התשע"ו-2016

מבוא

קבלת החלטות נתמכת היא הסדר משפטי אשר גובש במסגרת תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפורופסות התשע"ו-2016 (להלן: החוק), ועל פיו בית המשפט רשאי למנות תומך בקבלת החלטות לבגיר שיכול – בעזרת תמיכה – לקבל בעצמו החלטות באשר לענייניו. הרקע לתיקון 18 לחוק היה, בין היתר, אשרור מדינת ישראל את האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות בשנת 2012,³ והרצון לבסס את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, להבטיח את השתלבותם בחברה ולמקסם את האוטונומיה שלהם.

לאחר התקנת תיקון 18, בית המשפט, בבואו לשקול מינוי של אפורופוס, מחויב לבחון אם אי אפשר להשיג את המטרה שלשמה נדרש המינוי בדרך המגבילה פחות את עצמאותו וחירותו של האדם, לרבות בדרך של מינוי תומך בקבלת החלטות. התיקון לחוק הכשרות המשפטית הוא דוגמה יפה לתיקון חקיקה היוצר מציאות משפטית שונה מזו שהיינו רגילים אליה, שכן הוא שינה פרדיגמות שמדינת ישראל היתה שבויה בהן יותר מיובל שנים (טולוב ושלומאי, 2020).

בעקבות התיקון לחוק, האפורופוס הכללי במשרד המשפטים (להלן: האפי"כ) מינה ממונה ארצית על קבלת החלטות נתמכת, וזו החלה בהליכי גיבוש מדיניות ליישום הוראות החוק ולמימושן. הליכים אלה כללו, כפי שיפורט להלן, תהליכי למידה, תהליכים להעלאת המודעות, גיבוש נוהל עבודה, שיתופי פעולה עם ארגונים ומשרדי ממשלה הקשורים להליך, קידום של הליכי חקיקת משנה ועוד.

המאמר מציג את ההליכים שנעשו ליישום התיקון לחוק, ומציג את האתגרים ודרכי ההתמודדות העומדים במעבר ממדיניות של קבלת החלטות נתמכת ליישומה. כל ניסיון שלנו להציג את הדברים כתהליך המאופיין בציר זמן ובסדר כרונולוגי או לוגי אחר נועד לכישלון, שכן תוך כדי כתיבת שורות אלה הבנו כי הדרך ליישום החקיקה אופיינה בתהליכים מקבילים – גיבוש מדיניות ועבודת שטח מאומצת בד בבד. אלה נבעו לעיתים קרובות מניצול הזדמנויות שנקרו ומשאבים שהתאפשרו, וברוח זו נכתב המאמר שלפניכם.

מחקיקה ליישום: הדרך להקמת מערך קבלת החלטות נתמכת

תיקון 18 לחוק הציב בפני המדינה אתגר משמעותי: ביסוס כלי משפטי חדש. סעיף 7' לחוק, אשר כותרתו "מינוי תומך בקבלת החלטות", מבהיר את מהות המינוי של תומך בקבלת החלטות: מי יכול לקבל מינוי, ומה תפקיד התומך. סעיף 33' לחוק, אשר כותרתו "שיקול דעת בית המשפט במינוי אפוטרופוס לבגיר", מנחה את השופט לא למנות לאדם אפוטרופוס אם אפשר להסתפק במינוי תומך בקבלת החלטות, כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה באוטונומיה של האדם.

בניגוד לנושאים אחרים שתיקון 18 עוסק בהם, בכל הקשור לקבלת החלטות נתמכת הותיר המחוקק לאפ"כ כר פעולה נרחב באופן היישום של הוראת החוק. היה זה אתגר עצום, והוא חייב למידה מעמיקה וחשיבה יצירתית, לצד חופש רב לעצב את אופן יישום החוק.

קבלת החלטות נתמכת היא תחום חדש בארץ ובעולם. סקירה בין-לאומית שערך מכון ברוקדייל (רימון-גרינשפן ואח', 2020) ושיח עם גורמים בישראל שעסקו בתחום לימדו אותנו כיצד הכלי פועל במדינות שבהן הוחל ביישום. עם זאת, מאחר שבמדינת ישראל, להבדיל ממרבית המדינות, היישום נעשה על ידי משרד המשפטים, מדובר במודל ייחודי ופורץ דרך. למעשה, יצרנו יש מאין מנגנון משפטי, בר יישום, המממש את תכליתו כחלופה לאפוטרופוסות ברוח האמנה, ו"תוך כדי תנועה" למדנו כיצד יש ליישמו. המחוקק חזה את האתגר מראש. נתון זה הובא בחשבון, ושלא כמו סעיפים אחרים, שבהם החוק נכנס לתוקף בתום שנה מיום החקיקה, סעיף 67' נכנס לתוקף לאחר שנתיים, דהיינו באפריל 2018. שהות זו אפשרה לאפ"כ ולצוותים בין-משרדיים ובין-מגזריים שהוקמו ביוזמתו תקופת לימוד לצורך גיבוש תובנות והחלטות שיבססו את הקמת מערך התמיכה.

מינויים ראשונים ופיילוטים בישראל

מינוי של תומך בקבלת החלטות ניתן לראשונה בשנת 2013 על ידי השופטת אספרנצה אלון בבית משפט לענייני משפחה בחיפה. המינוי היה עבור אישה עם מוגבלות, וניתן בעקבות בקשה של ארגון **בזכות** בהובלת עורך הדין יותם טולוב (קשתי, 2015). בשנת 2015 ניתן מינוי של תומך בקבלת החלטות לאישה קשישה שלקתה בדמנציה וסירבה בתוקף למינוי אפוטרופוס. גם את המינוי הזה נתנה השופטת אלון, במענה לבקשתם של עורכת הדין ד"ר מיטל סגל רייך מהסיוע המשפטי והעובד הסוציאלי עו"ד מיקי שינדלר מעמותת יד ריבה.⁴

4 בית משפט לענייני משפחה בחיפה (2015, 8 באפריל). אימוץ מודל "תומך החלטות" כחלופה לאפוטרופוסות על קשיש, החלטה 43640-01-15

בין שנת 2015 לשנת 2017 ניתנו בבתי המשפט בארץ כארבעים מינויים נוספים של תומכים בקבלת החלטות.⁵

לצורך הלמידה ראינו תומכים בקבלת החלטות ומקבלי החלטות, והבנו שחלק מן המינויים ניתנו מתוך תפיסה אידאולוגית ואמונה בזכותו של אדם עם מוגבלות למיצוי האוטונומיה שלו, ואילו אחרים ניתנו בלי שמקבלי המינוי הבינו את משמעות התפקיד, ולעיתים גם לא את ההבדל בין תומך לבין אפוטרופוס. מכאן נולדה ההכרה בצורך לקבוע פרקטיקה המחייבת לקיים פגישות מידע טרם המינוי, ובמקרים מסוימים גם אחריו. חשיבותן הרבה של פגישות אלה קיבלה ביטוי במחקר המלווה שערך בהמשך מכון ברוקדייל (רימון-גרינשפן, 2021).

מעיון בצווים שניתנו על ידי בתי המשפט השונים למדנו גם כי חלקם היו מנוסחים בחוסר בהירות, ובאחרים חזר הנוסח הראשוני של הצווים שנתנה השופטת אלון. כך עלה הרעיון לייצר פורמט אחיד וברור לצווי המינוי, באופן שגם אנשים שאינם משפטנים הנדרשים לפעול בחיי היום-יום שלהם על פי הוראות הצו יוכלו להבינו בפשטות.

גם פרויקטים ניסויים שנעשו בישראל טרם הליך החקיקה ובמהלכה היוו כר נרחב ללמידה. ארגון בזכות יזם והוביל ארבעה פיילוטס (הולר ואח', 2017). אחד מהם נעשה בשיתוף עם בית איזי שפירא, וכלל תומכים מתנדבים ותומכים בשכר. מיזמים אחרים הכשירו הורים לשמש תומכים לילדיהם והתקיימו בתל-אביב, בחיפה ובמודיעין. נפגשנו עם משתתפי הפיילוטס ולמדנו כי לתומכים יש צורך בהדרכה ובהנחיה, וכי יש לשקול הנחיה והדרכה מותאמת גם למקבלי ההחלטות כהכנה למינוי או במהלכו.

נוסף על כך נפגשנו עם נציגים של ארגוני החברה האזרחית, עם בעלי תפקידים במשרדי ממשלה, אנשי אקדמיה ושופטים. ניסינו ללמוד מכל מי שאותר כבעל זיקה לתחום של קבלת החלטות נתמכת. התובנה העיקרית מפעילות זו היתה שהתחום לוקה בעמימות רבה; מהות המינוי אינה ברורה, לא ברור על איזה צורך הוא עונה, ולמי הוא מתאים. לפיכך הבנו כי חשוב לקבוע תקנות, אך היות שהדברים עדיין לא בשלים לכך, יש לפרסם נוהל ברור.

למידה מהנעשה בעולם

לאמנה הבין-לאומית לזכויות אנשים עם מוגבלות שנחתמה באו"ם ב-2006 (UN, 2006) קדמו לימוד מעמיק של גופים שונים בעולם ומפגשים חוצי יבשות. לאחר שנחתמה, צמחו

5 נתונים אלה נאספו במאמץ רב. האפוטרופוס הכללי לא היה צד במרבית ההליכים, ומרבית התיקים שנפתחו הוגדרו במזכירות בתי המשפט כתיקי אפוטרופוסות. לכן לא ניתן היה לבדל מינויים של קבלת החלטות נתמכת.

מחקיקה ליישום של קבלת החלטות נתמכת בישראל: נקודת מבטן של מעצבות מדיניות | 5

והתפתחו בעולם פיילוטים שונים, ובמדינות שונות אף החלו תהליכי חקיקה המותאמים לרוח האמנה (רימון-גרינשפן ואח', 2020). עורך הדין יותם טולוב קישר אותנו לעמיתיו בעולם. הלמידה על הנעשה בעולם כללה קריאת מאמרים, התכתבויות וסקירת החקיקה בתחום במדינות שונות, וסייעו לכך מאוד עו"ד אורי שלומאי ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ועורכת הדין אלה שגיא שהתנדבה בארגון בזכות.

באוקטובר 2017 השתתפנו במפגש בין-לאומי שארגן ארגון Open Society בניו יורק, ולקחו בו חלק נציגי ארגונים בעולם ואנשי אקדמיה. במפגש הצגנו את הנעשה בישראל. אף שיישום החוק היה בראשיתו, נתפסנו כמתקדמים יותר ממדינות אחרות שהחלו בתהליכי היישום לפנינו. בהמשך נפגשנו עם חוקרים באוניברסיטת העיר ניו יורק ובבוסטון. הפיילוטים שהוצגו בפנינו התבססו על התקשרות הסכמית, להבדיל ממינוי בבית משפט, הנהוג בישראל, ומספר המשתתפים בכל אחד מהם היה מצומצם (לא יותר מעשרים). הלמידה מהם היתה אפוא משמעותית, אם כי מוגבלת.

הלמידה מהעולם השפיעה על העשייה בישראל. הבחינה של מודלים מהעולם בהשוואה לנעשה בישראל וההערכה של התאמתם לארץ אפשרו חשיבה נרחבת ומעמיקה מזווית שונה מזו שאנו רגילים לה. בעיקר היא חידדה את הצורך לבחון מודל של ערוץ הסכמי, כמקובל ברוב מדינות העולם, ונתנה השראה לפיתוח כלים מנחים לתומך, דוגמת מודלים שפותחו באוניברסיטת לטרוב במלבורן, אוסטרליה (רימון-גרינשפן ואח', 2020) ובאוניברסיטת העיר ניו יורק (רימון-גרינשפן ואח', 2020; Glen, 2020).

ביסוס ההליך: התנעה, העלאת מודעות, יישום והמשך פיתוח

ההתנעה

תפקידו העיקרי של האפ"כ ביישום תיקון 18 היה לתכלל את ההליך ולהפגיש בין משרדי הממשלה וגופי המדינה הנוגעים בדבר, בינם לבין עצמם ובינם לבין הארגונים האזרחיים הרלוונטיים. לשם כך הוקמו כמה צוותי היגוי, שכל אחד מהם התמקד בתחום אחר. בשלב הראשון הוקמו צוותי היגוי מרכזי שדן בסוגיות העיקריות והמהותיות שעלו מהיישום

בשטח;⁶ צוות שעסק בכתיבת התקנות ובקידומן; וצוות שהתמקד בפיתוח תוכניות הדרכה לקורסים לתומכים בקבלת החלטות. במסגרת השותפות עם הגוינט הוקמה ועדה מייעצת לקידום ולתמיכה במיזם משותף לתמיכה בקבלת החלטות על ידי תומכים מתנדבים, עבור מי שאין לו תומך קרוב או אמצעים לממן תמיכה בשכר. בשלב מאוחר יותר הוקמו צוות שעסק בקידום של פיילוט הערוץ ההסכמי, וצוות ששקד על גיבוש מתווה לפיילוט לתאגדי קבלת החלטות נתמכת.

העלאת המודעות

המונח אפוטרופוס מוכר לכל, גם אם רבים אינם מודעים למשמעותו. עד לתיקון 18 התפיסה הנפוצה והמוכרת היתה כי אם אדם נתקל בקושי לנהל את ענייניו ולקבל החלטות יש למנות לו אפוטרופוס. האתגר שניצב בפנינו היה להנכיח הליך נוסף, להגדיר את קהל היעד שהוא נועד לו, לחשוף אותו באופן נרחב בפני אנשי מקצוע ולציבור הרחב, ולעודד אותם להתנסות בו.

הפיילוט שנעשה על ידי עובדים סוציאליים לסדרי דין במשרד הרווחה במחוזות הדרום וירושלים סייע מאוד בקידום המודעות שלהם. הפיילוט כלל פיתוח כלי מקצועי חדש, כתיבת תסקיר ייעודי למינני תומך, הגביר את המודעות שלהם לקיומה של החלופה והביא לשינוי מהותי בעמדותיהם. גם עבודת הסיוע המשפטי שקידמה מינויים רבים של תומכים תרמה מאוד להעלאת המודעות להליך.

הליכים נוספים שנקטו לביסוס ההליך כללו שיתופי פעולה עם צוותי רווחה, חיזוק הממשקים עם צדדים שלישיים והעלאת המודעות בקרבם. שיתופי פעולה אלה הולידו לעיתים מסמכי עבודה דוגמת מסמך ההבנות שנחתם עם הבנקים כדי להגביר את מודעותם למעמד התומך (איגוד הבנקים ואח', 2018), ונוהל פנימי שפורסם בקרב עובדי הביטוח הלאומי ומגדיר את מעמדו של התומך.

בד בבד ובאופן שוטף קיימנו הרצאות חשיפה לקהלי יעד מגוונים: שופטים, עובדים סוציאליים, עורכי דין, צוותי חינוך (במיוחד חינוך מיוחד), יועצים חינוכיים, רופאים פסיכיאטרים, מרפאים בעיסוק ועוד.

6 בפני הצוות הוצגו דילמות מהשטח; הוגדר מחדש ההליך המשפטי הכולל פגישות מידע והדרכה; התנהלו דיונים עם נציגי הבנקים באשר למעמדו של התומך בחשבוננו של מקבל ההחלטות, ולסטטוס של חשבוננו של מקבל ההחלטות; נקבע שיש להבחין בין תומך לקרוב לבין תומך מתנדב ולבין תומך מקצועי; נקבעו העקרונות המרכזיים בנוהל שפרסם האפי"כ ביוני 2018 ומשמשים בסיס לקביעת התקנות בהמשך.

מחיקה ליישום של קבלת החלטות נתמכת בישראל: נקודת מבטן של מעצבות מדיניות | 7

כן ראינו חשיבות רבה להציע לקהל היעד זמינות מרבית, הן בקיום פגישות מידע בטרם הגשת בקשה למינוי תומך או במהלכו, הן בפרסום מספר טלפון נייד ייעודי שניתן בו מענה מהיר לשאלות העולות מן השטח ולתיאום פגישות המידע וההדרכה.

נוסף על כך יזמנו כנסים והשתלמויות לאנשי מקצוע ייעודיים ולקהל הרחב. העלינו באתר האפ"כ דף ייעודי המציג חומרים ומידע מקיף בשפה פשוטה ובכמה שפות. הועלה קמפיין בפייסבוק מטעם הדוברות של האפ"כ במטרה להגביר את המודעות לתמיכה – בעיקר סביב מאבקה של הזמרת בריטני ספירס להסרת מינוי האפוטרופוס של אביה, מאבק שעורר שיח ציבורי רחב.

יישום: פרסום נוהל זמני

אתגר מרכזי ביישום היה גיבוש נוהל זמני, פרסומו והטמעתו. מטרת הנוהל הייתה הסדרה של הליך מינוי התומך, התנאים למינוי, סמכויות התומך, אחריותו ודרכי הביצוע של תפקידו, כדי שכל הגורמים יתנהלו באופן דומה עד שיותקנו תקנות.

הנוהל גובש על בסיס תובנות שנצברו בשטח וכפועל יוצא של עבודת צוותי ההיגוי, המינויים הראשוניים ועבודת התומכים. הנהלת בתי המשפט והמזכירות סייעו בגיבוש וביישום הנוהל (ובהמשך בגיבוש התקנות) בכך שהפנו לפגישות מידע, סייעו בניסוח בקשה למינוי תומך, ובהצעה לנוסח אחיד של צווי מינוי.

פיתוח וביסוס פרקטיקת התמיכה

גיבוש תורה מקצועית

מהו תפקידו של התומך? כיצד מסייעים לאדם לקבל החלטות המתאימות לו ולתפיסת עולמו בלי להשפיע עליו? האם ניתן באמת ללוות אדם המתעקש לקבל החלטה שלדעת התומך אינה מיטיבה עימו? שאלות אלה ורבות אחרות העסיקו את התומכים ואותנו, כמובילות התחום מראשיתו. כך נולד הצורך בהכשרה לתומכים ובפיתוח תורה מקצועית. באופן מאתגר, המציאות הכתיבה, לעיתים, לקיים את תהליך ההכשרה במקביל לפיתוח הפרקטיקה.

בשלב ראשון התקיימו שתי הכשרות מטעם האפ"כ: ההכשרה האחת נעשתה בשיתוף עם הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ובוצעה על ידי עמותת **קשר** באשקלון. בהכשרה זו השתתפו בעיקר בני משפחה. ההכשרה האחרת נערכה על ידי עמותת **מרו"ה** בירושלים, ונועדה לתומכים מתנדבים בלבד. רק חלק מהמשתתפים בתוכניות אלה מונו לתומכים בתום ההכשרות. משתי ההכשרות הראשוניות עלו שתי מסקנות:

1. חשוב לתת מידע במפגש קצר לפני המינוי ולהדריך תומכים לקרוב לאחר המינוי, אבל אין טעם בהכשרה ממושכת לפני הגשת בקשה לקרובים שטרם החליטו אם הם מעוניינים במינוי.
2. יש להקים מאגר מתנדבים גדול וזמין בכל הארץ. על המתנדבים לעבור הכשרה קצרה, ולאחר קבלת המינוי לקבל הנחיה קבועה ומתמשכת כל עוד המינוי בתוקף. אין טעם בהכשרת תומכים מתנדבים כשאין מינוי צפוי סמוך לתום הכשרתם, שכן ההמתנה למינוי מאכזבת ורבים הסיכויים שיפרשו אם יתעכב מינוים.

תובנות אלה הובילו להחלטה לחייב קיום של פגישת מידע בטרם הגשת בקשה למינוי תומך, וקבלת הדרכה מייד לאחר מתן הצו. כן פותח ועלה לאוויר **בקמפוס II** קורס מקוון להכשרת תומכים. פלטפורמת למידה זו זמינה לאנשים המתמנים לתומכים או שנמצאים בתהליך זה.

תוצר נוסף של המסקנות הנ"ל הוא מיזם משותף עם הגוינט להקמת מערך תומכים מתנדבים באמצעות העמותות מרו"ה ומוזאיקה. המיזם החל לפעול באוגוסט 2020; הוא כולל כ-120 מתנדבים בפריסה ארצית, התומכים באנשים ללא עורף משפחתי וללא אמצעים כלכליים למימון תומך מקצועי. בימים אלה אנו שוקדים גם על פיתוח מענים לבני משפחה תומכים במסגרת צוות עבודה משותף של הגוינט והאפי"כ.

הכשרות לתומכים מקצועיים בקבלת החלטות

ככל שיישום הכלי של קבלת החלטות נתמכת התרחב, הבנו שמדובר בתחום עיסוק חדש בעל מאפיינים ייחודיים. מינוים של תומכים בשכר ללא הכשרה הדאיג אותנו, והספק בדבר האופן שבו הם מבצעים את מלאכתם ללא הכשרה וללא פיקוח קינן בנו.

הפתרון לכך היה הקמת צוות ייעודי שכלל נציגים מארגון בזכות, ממשרד הרווחה, מנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומהאפי"כ, ופיתח הכשרה לתומכים מקצועיים. בהמשך פורסם "קול קורא" למוסדות אקדמיים להגשת מועמדותם לביצוע ההכשרה, ונפתחו קורסי הכשרה בשישה מוסדות אקדמיים. הקורסים התבססו על סילבוס אחיד שהעבירו מרצים שונים, ועד כה כ-110 בוגרים סיימו את הקורסים בהצלחה – מרביתם נכללים במאגר המפורסם באתר האפי"כ. סקר שהועבר בקרב בוגרי הקורסים הראשונים סייע לנו לטייב את התכנים לקראת בניית הקורסים הבאים. בשנת 2024 נפתחו עוד ארבעה קורסים, ובמהלך שנת 2025 צפויים להיפתח קורסים נוספים במוסדות אקדמיים בפריסה ארצית.

פיתוח ועיצוב פרקטיקת התמיכה

ההבנה של הצורך בפיתוח פרקטיקה מקצועית קידמה עבודה משותפת עם הגוינט, וחברו לה עמותות מרו"ה ומוזאיקה וחברת **מפתחות**. במהלך העבודה המשותפת חולץ ידע רב מהשטח, ובשילוב קווים מנחים של מדיניות האפי"כ גובש לכדי תורה מקצועית. כך פותחו כלים מקצועיים לתומך: הופקו חוברת הדרכה (משרד המשפטים ואח' 2022), מצגות, כלים לעריכת פגישות מידע והדרכה, סרטונים, ומניפה מקצועית (כלי יישומי לתמיכה המותאם למצבים שונים). כלים אלה היו הבסיס לפיתוח קורס מקוון לתומכים בקבלת החלטות (שאינם מקצועיים) בשיתוף חברת אקספרטים וקמפוס IL.⁷

מבט צופה פני עתיד

קבלת החלטות נתמכת מהווה פריצת דרך משמעותית, ויש שיאמרו מהפכנית, בעולמם של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים. שש שנים חלפו מאז נכנס החוק לתוקף, ועד כה ניתנו כ-1,700 צווי מינוי. מחד גיסא, אלו הם ככל הנראה 1,700 אנשים שלא המגנון המשפטי החדשני הזה היו מוסללים לאפטרופסות. מאידך גיסא, מדובר באנשים מעטים ביחס לאלפי מינויים של אפטרופסות שניתנו בתקופה זו. לצערנו יש גם עשרות אלפי אנשים שמונה להם אפטרופוס עוד לפני תיקון 18 לחוק (ולעיתים גם אחריה), ובנוגע להם לא נבחנה כלל החלופה של תומך.

השאפה שלנו להמשך היא הרחבה ניכרת של מספר המינויים של תמיכה, והורדה ניכרת במספר מינויי האפטרופסות. כדי להשיג מטרה זו יהיה עלינו להכיר בחסמים ולהתמודד באומץ ובמקצועיות עם האתגרים. אומנם איתורם של אנשים שמונה להם אפטרופוס והם מתאימים לתמיכה הוא אתגר משמעותי ומצריך משאבים רבים, אך ניתן לעמוד בו בדרך של נקיטת יוזמה לבחינה מחדש של מינויי אפטרופסות שניתנו לפני תיקון 18 לחוק.

בד בבד, יש לפעול להסרת חסמים דוגמת היעדר מודעות להליך זה – הן בקרב אנשי מקצוע הן בקרב קהל היעד, חששות של קהל היעד מפני הליך ביורוקרטי מתיש של פנייה לבית משפט, וחששות של עובדים סוציאליים ושופטים מפני היעדר פיקוח וסכנת ניצול. אנו נמצאים כיום בעיצומם של תהליכי פיתוח, ותוצאותיהם יוצגו לקובעי המדיניות.

פיתוח ערוץ הסכמי הוא אתגר משמעותי. מקבלי החלטות רבים נמנעים מהגשת בקשה למינוי תומך בשל חשש מפנייה לבית המשפט ועריכת תסקיר בעניינם. זאת ועוד, הליך משפטי עלול להימשך זמן רב עקב עומס על עורכי התסקירים. על פי סעיף 67 לחוק ניתן

למנות תומך בקבלת החלטות בערוץ הסכמי, והמחוקק אף מציע את האפשרות לערוך הסכם, בדומה לייפוי כוח מתמשך.⁸ כדי לבחון את האפשרות לקיים תמיכה באמצעות הסכם גובש מתווה לפיילוט של ערוץ הסכמי. הפיילוט מתקיים תחת כנפי המיזם המשותף של האפי"כ והגוינט, ובמסגרתו נערכו שלושים הסכמים. הפיילוט מלווה במחקר, ובהתאם לממצאיו נוכל להציע למדינה מודל מתאים להטמעת הערוץ ההסכמי בארץ ולדייק את השאלות העולות בקשר אליו.

אתגר נוסף הוא פיתוח של מערך פיקוח המותאם להליך זה. במענה לכך, מכון ברוקדייל מוביל צוות פיתוח שמטרתו להציע מודל פיקוח המותאם למאפיינים הייחודיים של ההליך, ומאפשר פיקוח על התהליך ולאזן דווקא על התוצאה (ההחלטה של מקבל ההחלטות). אנו מאמינות כי פיצוח אתגר הפיקוח וההצלחה לייצר את ההגנה הנדרשת תוך צמצום מרבי של פגיעה בפרטיות האדם ייתנו את המענה הראוי ויביאו להסרת חסם זה.

סיכום

ביום שבו כל שופט ישקול מינוי תומך בקבלת החלטות בטרם ימנה אפוטרופוס, ויסתמך על מערך מבוסס, מפוקח וממומן שהקימה המדינה לשם כך, ובמקביל לכך ניתן יהיה לערוך הסכם תמיכה במקרים המתאימים, נדע כי אנו בדרך הנכונה למימוש החזון.

”עם קומץ שמיים ביד
הייתי עובר את חיי
הייתי חוצה את הים ברגליי
עם קומץ שמיים ביד” (אברהם חלפי)

מאז מרץ 2016, עת נחקק החוק, עברנו דרך משמעותית להגשמת החזון, ולפיו יישום החוק יביא לכך שלכל אדם תינתן האפשרות המיטבית למימוש האוטונומיה שלו. אנו בטוחות שאם רק נמשיך להאמין ולפעול בנחישות, תוך כדי למידה מתמדת, נתקרב לכך יותר ויותר.

כשותפות להובלה של יישומו של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות באפי"כ אנו רואות זכות גדולה לתת לאלה שבעבר נשללו זכויותיהם, קולם לא נשמע ורצונותיהם לא נחשבו, ”קומץ שמיים ביד”.

8 סעיף 67' (1) (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.

מחקיקה ליישום של קבלת החלטות נתמכת בישראל: נקודת מבטן של מעצבות מדיניות | 11

מקורות

איגוד הבנקים, האפוטרופוס הכללי ובנק ישראל (2018). **חשבונות אפוטרופוסות: מסמך הבנות וולונטרי שמטרתו הקלת ההתמודדות הפיננסית של אנשים שמונה להם אפוטרופוס ושל האפוטרופוסים שמונו להם.**

הולר, ר', ורנר, ש', לסטר-קידר, א', וסר, א', ורוגן, ד' (2017). **מחקר בנושא קורסי תמיכה בקבלת החלטות של בזכות.** ארגון בזכות.

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (התשע"ו-2016).

טולוב, י' ושלומאי, א' (2020). "לא בטיפולי": מעבר משיח טיפולי לשיח של אוטונומיה וזכויות אדם בהליך מינוי אפוטרופוס לאדם בעקבות חקיקת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תיקון מס' 18, התשע"ו-2016. **מחקרי משפט, לב, 1049–1094.**

משרד המשפטים אגף האפי"כ, הגוינט ישראל, מוזאיקה ומרו"ה (2022). **קבלת החלטות נתמכת: תיאור תפקיד התומך והתומכת בקבלת החלטות ומתן כלים מעשיים לתהליך.**

קשתי, א' (1015, 23 במאי). האישה הראשונה שהשתחררה מאפוטרופוסות לטובת שיתוף: "זה משהו אחר לגמרי, לא מחליטים בשבילי". **הארץ.**

רימון-גרינשפן, ה' (2021). **קבלת החלטות נתמכת בישראל: מדיניות, יישום ואתיקה.** מכון מאיר-גוינט-ברוקדייל.

רימון-גרינשפן, ה', יאבו, מ', פורסטנברג-נמר, ר' וריבקין, ד' (2020). **קבלת החלטות נתמכת: היבטים יישומיים, הגנות ופיקוח ותמיכה מיטבית – סקירה בין-לאומית.** מכון מאיר-גוינט-ברוקדייל.

UN. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.*

Glen, K. B. (2020). Supported decision-making from theory to practice: Further reflections on an intentional pilot project. *Albany Government Law Review*, 13(1), 94–168.