

תפיסות ושיקולים של עובדות סוציאליות בתהליכי מינוי של אפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת בקרב אנשים עם מוגבלויות: המלצות להכשרה ולמדיניות

רוני הולר¹ ושירלי ורנר²

בשנת 2016 בוצעה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, רפורמה מקיפה המכונה תיקון 18. מטרת הרפורמה הייתה לצמצם את השימוש באפוטרופסות למינימום ההכרחי ולקדם חלופות מגבילות פחות, ובראשן קבלת החלטות נתמכת. לאור התפקיד המרכזי שממלאות העובדות הסוציאליות בתחום זה של כשרות משפטית, ערכנו סדרת מחקרים שמטרתם לבחון את תפיסותיהן ושיקוליהן של עובדות סוציאליות אשר נמצאות בקשר מקצועי עם אנשים עם מוגבלויות ועם תחום הכשרות המשפטית. במאמר זה נבקש לדון באופן אינטגרטיבי וממבט-על במשמעויות של ממצאי פרויקט המחקר, ונדון הן במטרות שהעובדות הסוציאליות מייחסות לאפוטרופסות (מניעת סיכונים וקידום איכות חיים) הן במאפיינים האישיים אשר הן מביאות בחשבון בהמלצותיהן (אבחון האדם, רמת תפקוד ורצון). דיון זה מראה לנו כי יש פער לא מבוטל בין החזון שביסוד תיקון 18 לבין התפיסות והפרקטיקות של העובדות הסוציאליות. פער זה מוביל אותנו לנסח המלצות אחדות ברמת ההכשרה והמדיניות, במטרה לקדם יישום מקיף ועמוק של הרפורמה ולאפשר לאנשים עם מוגבלויות ולאנשים זקנים לממש את זכותם לכשרות משפטית.

מילות מפתח: אוטונומיה, אנשים עם מוגבלויות, אפוטרופסות, כשרות משפטית, תמיכה בקבלת החלטות

1 פרופסור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
<https://orcid.org/0000-0002-2080-3527>

2 פרופסור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים
<https://orcid.org/0000-0002-5432-7223>

מבוא

בשנים האחרונות, בין השאר לנוכח התגברות שיח הזכויות של אנשים עם מוגבלות ואימוץ אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (UN, 2007), מוטחות ביקורות כלפי השימוש הנרחב בפרקטיקה של אפוטרופסות וכלפי הפגיעה באוטונומיה ובכשרות המשפטית הכרוכה בכך. תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962 (להלן: תיקון 18), אשר נחקק בשנת 2016, נועד לתת מענה לביקורות אלו (טולוב ושלומאי, 2020; Holler et al., 2020). כך קבע התיקון, בין השאר, כי יש להתבסס על עקרון האמצעי המגביל פחות, ולצמצם את השימוש באפוטרופסות למינימום ההכרחי. בד בבד הכיר התיקון בפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת, אשר במסגרתה האדם מקבל תמיכה בתהליך קבלת ההחלטות בלי שהסמכות לקבל החלטות מועברת לגורם חלופי.

הצלחתם של תיקון 18 ושל הניסיון לקדם את מימוש הזכות לכשרות משפטית עבור אנשים עם מוגבלויות³ תלויה במידה רבה בעובדות ובעובדים הסוציאליים (להלן: עובדות סוציאליות), אשר ממלאות תפקיד מרכזי ביישום המדיניות בתחום של אפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת. כך, בין השאר, תהליך המינוי בתחום זה מתבסס במידה רבה על תסקיר שמגישה עובדת סוציאלית לסדרי דין לבית המשפט, על הדוח הסוציאלי של העובדת הסוציאלית המטפלת באדם, ועל העצות וההכוונות שזו מעניקה לאדם ולמשפחתו. בכל אלו יש לעובדות הסוציאליות שיקול דעת נרחב ההופך אותן לבירוקרטיות ברמת הרחוב (Ellis, 2007), קרי, נשות מקצוע בעלות שיקול דעת מקצועי נרחב, שבשלו הן שחקן מרכזי באופן המימוש של המדיניות בשטח. משמעות הדבר היא כי יישום התיקון לחוק, ואיתו הרחבת השימוש בפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת, תלויים במידה ניכרת בעמדה של העובדות הסוציאליות כלפי אפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת, וכן בשיקולים שהן מביאות בחשבון בבואן לתת המלצות בתחום ובעת כתיבת הדוח הסוציאלי והתסקיר.

מתוך הכרה בחשיבות הדבר, בפרויקט מחקר המבוסס על מערך מחקר משלב שערכנו בשנים האחרונות ביקשנו לבחון את התפיסות והשיקולים של עובדות סוציאליות העוסקות בתחום זה בהקשר של אנשים עם מוגבלויות. בשלושה מאמרים אשר התפרסמו בכתבי עת בין-לאומיים (Holler & Werner, 2022a, 2022b; Werner & Holler, 2022) הצבענו על מורכבותה של תפיסה זו ועל השיקולים השונים העומדים בבסיס הפרקטיקה המקצועית. במאמר הנוכחי נבקש לערוך אינטגרציה של עיקרי הממצאים אשר פורסמו באותם מאמרים, כדי לדון במשמעות שלהם ולנסח כמה המלצות מעשיות ברמת ההכשרה והמדיניות. השאיפה

3 אוכלוסייה יעד מרכזית נוספת של תיקון 18 היא אנשים זקנים. כפי שנרחיב בסעיף על מגבלות המחקר, יש צורך במחקרים נוספים המתמקדים באוכלוסייה זו (למחקר בכיוון זה אשר נתונו מתייחסים למצב טרם התיקון לחוק ראו בראל ואחי, 2021).

היא כי דיון אינטגרטיבי שכזה יאפשר להאיץ את יישומה המוצלח של הרפורמה, ולקדם את הזכות של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית.

סקירת ספרות

בין אפוטרופסות לבין קבלת החלטות נתמכת

אחת מזכויות היסוד בחברה דמוקרטית היא הזכות לכשרות משפטית. זכות זו רואה באזרחים נשאים של זכויות וחובות, ומאפשרת להם לפעול כסובייקטים משפטיים ולבצע פעולות משפטיות (Arstein-Kerslake, 2017). דוגמת חתימה על חוזה דירה או אישור הליכים רפואיים. לאור מרכזיותה של זכות זו, יש הרואים בה זכות להיות נשאי זכויות ומעין שער לעולם הזכויות (Bach, 2017).

על אף היותה זכות יסוד, לאורך השנים הופעלו הסדרים שונים אשר מנעו מקבוצות באוכלוסייה לממש את כשרותן המשפטית. דוגמה בולטת לכך היא אפוטרופסות, המהווה הסדר משפטי למינוי מקבלי החלטות חלופיים (substitute decision-makers) עבור אנשים שבשל סיבה קוגניטיבית או נפשית נקבע כי הם חסרי ישע ואינם מסוגלים לקבל החלטות ולדאוג לענייניהם (Arstein-Kerslake, 2017). השוואה קצרה מראה כי הסדר זה היה ועודנו רווח במדינות רוחה שונות, כולל ישראל, וקהל היעד המרכזי שלו בקרב מבוגרים הוא אנשים עם מוגבלויות ואנשים זקנים (Combrinck & Chilemba, 2021; Fallon-Kund & Bickenbach, 2017; Müller, 2018; Watson et al., 2020).

הכלי המשפטי של אפוטרופסות מניח כי בשל לקות קוגניטיבית או נפשית אנשים מסוימים הם חסרי היכולת המנטלית (mental capacity) המספקת הנדרשת לשם קבלת החלטות, ועל כן יש למנות גורם חלופי שיקבל החלטות עבורם (Bach & Kerzner, 2010). בהמשך לכך, ביסוד השימוש ההיסטורי והנוכחי בפרקטיקה של אפוטרופסות בישראל ובעולם עומד רציונל של טובת האדם והגנה מפני ניצול, הזנחה ומצבי סיכון. מטרתו להבטיח שאנשים הנתפסים כפגיעים, ובהם זקנים במצבים קוגניטיביים ירודים ואנשים עם מוגבלויות, יהיו מוגנים מפני קבלת החלטות שגויות אשר יעמדו בסתירה לטובתם האישית, וכן מפני ניצול מצדם על ידי הסביבה המיידית או הרחוקה (Jays et al., 2019; Titterton, 2004; Wyllie & Saunders, 2018).

אף שנועד להגן על אוכלוסיית היעד הנחשבת לפגיעה, בשנים האחרונות מוטחת ביקורת על מוסד האפוטרופסות. חלק מהביקורת מתייחסת לאופן היישום של פרקטיקה זו. כך למשל נטען כי תהליכי הפיקוח על התנהלות האפוטרופסים לקויים ומובילים למצבי ניצול והזנחה (בראל ואח', 2015). אולם בעשורים האחרונים מועלות ביקורות מהותיות גם על עצם

השימוש בכלי המשפטי של האפורופסות. הטענה היא כי כלי זה מפר את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית, ומצמצם מאוד את האוטונומיה והבחירה שלהם (Houseworth et al., 2019). בכך הוא מהווה פגיעה בכבוד האדם, ושלל במידה רבה את מה שהופך אותם לבני אדם (Bach & Kerzner, 2010; Flynn & Arstein-Kerslake, 2014; Kanter & Tolub, 2017). ביקורות אלו אינן מתעלמות מרציונל ההגנה הטמון בשימוש באפורופסות, אך הן מבקשות לערער, ראשית כל, על הבלעדיות והמרכזיות שלו. כך למשל נטען כי אף שאכן יש צורך להגן על אנשים עם מוגבלות הזקוקים לכך, הרי במקרים רבים מאוד ניתן משקל מרכזי ואף בלעדי לקידום מטרה זו על חשבון קידום מטרות אחרות, דוגמת איכות חיים ומימוש אוטונומיה (Arstein-Kerslake, 2017). ביקורת מהותית נוספת היא כי השימוש באפורופסות נעשה לעיתים קרובות באופן קטגורי על בסיס אבחון של האדם, ובלי לבדוק אם הוא אכן כשיר לקבל החלטות ואם נדרשת הגנה עליו (Jayes et al., 2019).

טענה מהותית נוספת ומרחיקת לכת יותר נשענת על התובנה ולפיה בני אדם מקבלים החלטות בהקשר חברתי, ולרוב תוך תמיכה כזו או אחרת מהסביבה הקרובה. אנשים מתייעצים עם חברים ומשפחה לפני מעבר דירה או כניסה לתפקיד חדש, וכאשר מדובר בנושא שהם אינם בקיאים בו הם נעזרים באנשי מקצוע כדי לשקלל את השיקולים הרלוונטיים. באופן דומה, גם אנשים עם מוגבלות זקוקים לעיתים קרובות לתמיכה – ואף לתמיכה משמעותית – בתהליך קבלת החלטות. טענה זו, המתבססת על **תפיסה התייחסותית** של אוטונומיה (relational autonomy), מזהה אוטונומיה כמתגבשת במערכת יחסים, וגורסת כי צורך זה בתמיכה אין משמעותו כי הם אינם כשירים לקבל החלטות, ולבטח אין משמעותו כי יש לשלול מהם את הזכות לכשרות משפטית. משמעות הדבר היא כי אנשים עם מוגבלות הזקוקים לכך צריכים לקבל את התמיכה הנדרשת כדי לעזור להם בתהליך קבלת החלטות (Bach & Kerzner, 2010; Björnsdóttir et al., 2015; Flynn & Arstein-Kerslake, 2014; Series, 2015).

ביקורות אלו באו לשיא ביטוין באמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (UN, 2007), אשר הכירה בזכותם של אנשים עם מוגבלות להיות נשאי זכויות כאחד האדם. אמנת האו"ם הטילה על המדינות המאשררות אותה את החובה לנקוט צעדים אקטיביים כדי לממש זכויות אלו. סעיף 12 באמנה עוסק במישרין בכשרות משפטית; הוא קורא למדינות המאשררות להכיר בזכות האוניברסלית של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית, ומחייב אותן לנקוט צעדים שיאפשרו מימוש של זכות זו. צעד מרכזי שכזה הוא הפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת (Flynn & Arstein-Kerslake, 2014). ואכן, במדינות רבות בעולם

זירזו סעיף 12 מגמה של עריכת רפורמות בחוקי הכשרות המשפטית, הכוללות צמצום השימוש באפוטרופוסות ופיתוח חלופות מגבילות פחות, ובראשן קבלת החלטות נתמכת.⁴

קבלת החלטות נתמכת היא הסדר שבו מוענקת תמיכה לאנשים עם קשיים בתהליכי קבלת החלטות. להבדיל מאפוטרופוסות, קבלת החלטות נתמכת מבוססת על הרעיון של אוטונומיה התייחסותית, ובמסגרתה הזכות לקבל החלטות נשאת בידיים של האדם עם המוגבלות, ואילו תפקידו של מי שמוגדר כתומך ההחלטה הוא לעזור לאדם בשלבים שונים של התהליך: החל באיסוף המידע ועיבודו, עבור דרך הצגת החלופות השונות ומשמעויותיהן, וכלה ביישום ההחלטה. במהלך השנים האחרונות, מדינות שונות פיתחו הגדרות ומודלים שונים של קבלת החלטות נתמכת, שהמשותף לכולם הוא הניסיון ליצור מסלולי תמיכה לאנשים הזקוקים לכך, ולאפשר להם לממש את זכותם לכשרות משפטית (Browning et al., 2014; Series et al., 2016).

אפוטרופוסות וקבלת החלטות נתמכת בישראל

כמו במדינות רווחה רבות, גם בישראל השימוש בכלי המשפטי של אפוטרופוסות רווח לאורך השנים. בישראל הזכות לכשרות משפטית מעוגנת בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962, אשר קובע כי "כל אדם כשר לזכויות ולחובות מגמר לידתו ועד מותו", וכי "כל אדם כשר לפעולות משפטיות זולת אם נשללה או הוגבלה כשרות זו בחוק או בפסק דין של בית משפט". כפי שמעיד החלק האחרון, על אף ביסוסה של הזכות לכשרות משפטית, החוק מאפשר להגביל בפועל את הזכות לבצע פעולות משפטיות באמצעות מינוי אפוטרופוס על ידי בית המשפט.⁵ לאורך השנים רווח מאוד השימוש בכלי זה, ונכון ל-2023 היו כ-51 אלף מינויי אפוטרופוס⁶ (האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה, 2024), רובם הגדול (86% נכון לשנת 2018) כוללניים ולא ממוקדים בתחום חיים מסוים (גולדברג ורייך, 2019). יתרה מכך, בקרב אוכלוסיות מסוימות, ובעיקר בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית, פרקטיקה זו מהווה כמעט ברירת מחדל ושלב במסלול חיים; עם הגעת האדם לבגרותו (בגיל 18) הציפייה החברתית והממסדית היא כי ימונה לו אפוטרופוס שיוכל לנהל את ענייניו ולדאוג להם (Holler et al., 2020).

כאמור, סעיף 12 של האמנה זירזו במדינות רבות בעולם מגמה של עריכת רפורמות בחוקי הכשרות המשפטית. אחת המדינות אשר הצטרפו למגמה זו היא ישראל, ובשנת 2016 התקבל

4 חשוב לציין כי יש חילוקי דעות בשאלה אם סעיף 12 מאפשר שימוש באפוטרופוסות, או שמא הוא שולל שימוש זה באופן מוחלט. בתוך כך, הפרשנות לאמנה קבעה במפורש כי יש לנתק באופן מוחלט את הקשר בין **כשירות מנטלית** (mental capacity) לבין **כשרות משפטית** (legal capacity), וכי כל פרקטיקה המבוססת על קבלת החלטות חלופית סותרת את האמנה (Martinez-Pujalte, 2019).

5 וכן אפוטרופוסות טבעית של הורים לילדים עד גיל 18.

6 המספר מתבסס על נתונים של תיקי פיקוח פעילים על אפוטרופוסים.

בה תיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות. במסגרת התיקון, המכונה תיקון 18, הוחלט, בין השאר, על הכנסת עקרון המידתיות, כלומר הגבלת השימוש במינוי אפטרופוס רק לאותם מקרים שבהם יש בכך צורך אמיתי מבחינת שמירה על טובת האדם וקידום טובתו וזכויותיו, ואין חלופה אחרת ראויה להשגת אותה מטרה. התיקון גם הכיר לראשונה בחלופות לאפטרופסות, ובראשן קבלת החלטות נתמכת. על פי החוק, והתקנות שהותקנו לאחרונה, אפשר למנות לאדם הזקוק לכך תומך בקבלת החלטות. התומך יכול להיות בן משפחה, מתנדב או תומך מקצועי, ותפקידו לסייע לאדם בקבלת מידע ובהבנתו לשם קבלת החלטות, ולתמוך בו במימוש החלטותיו ובמיצוי זכויותיו (טולוב ושלומאי, 2020; Holler et al., 2020; Kanter & Tolub, 2017; Mor, 2018).

תפקיד העובדות הסוציאליות בתהליכים הקשורים בכשרות משפטית

מידת הצלחתו של תיקון 18 תלויה במידה רבה בעובדות הסוציאליות, ובהן העובדות הסוציאליות לסדרי דין והעובדות הסוציאליות הממונות על תחום המשפחה או המוגבלות ברשות המקומית. לעובדות אלו תפקיד מרכזי ביישום המדיניות בתחום של אפטרופסות וקבלת החלטות נתמכת. תפקידן זה מתחיל כאשר האנשים עצמם או משפחותיהם פונים אל העובדות הסוציאליות הממונות על תחום המשפחה או המוגבלות ברשות כדי להתייעץ בסוגיית מינוי אפטרופוס או תומך עבור בן משפחתם, או כאשר הן עצמן מניעות הליכי מינוי בבית המשפט ומנחות את האדם ומשפחתו בהליך זה (בראל ואח', 2015). בהמשך התהליך, עובדות סוציאליות לסדרי דין מגישות לבית משפט לענייני משפחה תסקיר הכולל הערכה בדבר יכולותיו של הפרט, הצורך שלו במינוי אפטרופוס או תומך בקבלת החלטות, וזהות האדם או הגורם שיתמנה לתפקיד. הלכה למעשה, ברוב המקרים בתי המשפט מאמצים את מסקנות התסקיר כלשונו.

חשובה מאוד גם העובדה כי בכל שלבי התהליך שתואר, לעובדות הסוציאליות יש שיקול דעת מקצועי רחב. כך למשל, עובדות סוציאליות לסדרי דין מפעילות שיקול דעת מקצועי באופן שבו הן מפרשות את עקרון המידתיות שמציב תיקון 18. במסגרת כתיבת התסקיר הן יעבירו לבית המשפט את דעתן המקצועית בנוגע למידה שבה לאדם יש קושי בקבלת החלטות, אם קושי זה מעמידו בסיכון, ואם לצד אפטרופסות יש חלופות אחרות ומגבילות פחות אשר ייתנו לכך מענה אפקטיבי. דוגמה זו ממחישה לנו כי עובדות סוציאליות העוסקות בתהליכי כשרות משפטית הן למעשה חלק ממה שמכונה ביורוקרטיות ברמת הרחוב (Lavee et al., 2018; Nothdurfter & Hermans, 2018). הכוונה היא לנשות מקצוע הנמצאות בחזית המינהל הציבורי ונדרשות להפעיל שיקול דעת עצמאי באופן שבו הן מתאימות את המדיניות וההנחיות לכל מקרה ומקרה. ספרות המחקר (למשל Gofen, 2014) העוסקת בביורוקרטים אלו מראה כי לאופן שבו הם מפרשים את המדיניות ומחילים אותה על המקרים הפרטניים

יש לעיתים השפעה עצומה על המדיניות ותוצאותיה. מושג זה מראה לנו כי תפקידן בתהליכי כשרות משפטית ושיקול הדעת הניתן להן נותנים לעובדות הסוציאליות מקום מרכזי בשאלה אם המדיניות והעקרונות שקבעו קובעי המדיניות אכן יתממשו.

פרויקט המחקר: תפיסות ושיקולים מנחים של עובדות סוציאליות בתחום הכשרות המשפטית

לנוכח תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, ולאור ההכרה בתפקידן המרכזי, מטרת פרויקט המחקר היתה לבחון את המשמעות שעובדות סוציאליות מעניקות לכלים המשפטיים של אפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת, וכן לגורמים ולשיקולים המעצבים את המלצותיהן בתהליך המינוי.

במחקר השתתפו עובדות סוציאליות לסדרי דין, עובדות סוציאליות העובדות במשרין עם משפחות ברשויות המקומיות, עובדות סוציאליות במסגרות דיור, וכן עובדות סוציאליות העובדות בתאגידי אפוטרופסות (המעניקים שירותי אפוטרופסות). פרויקט המחקר התקיים בשנים 2019 ו-2020 והתבסס על מערך מחקר משולב אשר כלל בשלב הראשון ראיונות איכותניים מובנים למחצה, ובשלב השני סקר ויניטות פקטוריאלי (יוסבר בהמשך).

בחלקו הראשון של המחקר השתתפו 27 עובדות סוציאליות (23 נשים ו-4 גברים) אשר בעשייה המקצועית שלהן יש עיסוק מרכזי בכלים המשפטיים של אפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת. באמצעות ראיונות עומק מובנים למחצה בחנו את המשמעויות שהן מייחסות לאפוטרופסות ולחלופה שלה, קבלת החלטות נתמכת, ליתרונות ולחסרונות שלהן בעיניהן, את התהליך שבו הן מגבשות את המלצתן למנות אפוטרופוס או תומך החלטות, וכן את השיקולים שמאחורי תמיכתן בכל אחד מהכלים המשפטיים הללו. ממצאים מתוך חלק זה של הפרויקט פורסמו בשני מאמרים: האחד התמקד במשמעות שעובדות סוציאליות מייחסות לכלים המשפטיים של אפוטרופסות ושל קבלת החלטות נתמכת (Holler & Werner, 2022a); האחר מיפה את השיקולים של העובדות הסוציאליות בבואן לתת המלצות בתחום זה (Holler & Werner, 2022b).

בחלק השני של המחקר נערך סקר ויניטות פקטוריאלי (Auspurg & Hinz, 2014). בסקר מסוג זה מציגים למשתתפים תיאורי מקרה דומים במהותם, וההבדל בין תיאור מקרה אחד לאחר הוא בתמרון של משתנים בלתי תלויים, קרי הגורמים אשר עשויים להיות קשורים להחלטות של המשתתפים בתחום (Auspurg & Hinz, 2014). בחלק זה של המחקר השתתפו 328 עובדים ועובדות סוציאלים אשר עובדים במשרין עם אנשים עם מוגבלויות, במגוון תפקידים. במסגרת הסקר הנוכחי העובדות הסוציאליות התבקשו לקרוא 4 מתוך 16 ויניטות אפשריות אשר נבחרו באופן רנדומלי. כל ויניטה תיארה אישה בת 30 המתגוררת

עם הוריה. בשל מעבר מתוכנן לדיור בקהילה, העובדת הסוציאלית שלה שוקלת את הצורך למנות לה אפטרופוס או תומך בקבלת החלטות. בווינייטות הופעלו באופן רנדומלי ארבעה משתנים בלתי תלויים: סוג המוגבלות (נפשית או שכלית), רמת התפקוד (צורך מועט או משמעותי בתמיכה), תמיכה משפחתית (זמינה או לא זמינה), והסכמת הלקוחה למינוי אפטרופוס (מסכימה או מתנגדת). לאחר קריאת כל וינייטה, המשתתפות התבקשו לדרג את הסבירות שימליצו על מינוי של אפטרופוס לעומת הסבירות שימליצו על תומך בקבלת החלטות.⁷ ממצאי סקר זה פורסמו אף הם (Werner & Holler, 2022).

באמצעות אינטגרציה בין ממצאי המחקרים לעיל, מאמר זה מבקש לדון ממבט-על במשמעות המעשית שלהם.

מה למדנו מהפרויקט?

"ממעוף הציפור", ממצאי סקר הווינייטות הראו כי העובדות הסוציאליות נטו לתמוך בפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת יותר מאשר באפטרופוסות. ניתוח הראיונות הראה גם כי הללו נטו להכיר בהשפעות השליליות של השימוש באפטרופוסות על האוטונומיה של האדם ועל כבודו, וזיהו את הפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת כחלק ממגמה חשובה של קידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

עם זאת, מבט מעמיק יותר בממצאי הראיונות והסקר חושף תמונה מורכבת המעידה על פערים ניכרים בין העקרונות והחזון שמאחורי תיקון 18 לבין האופן שבו אותן עובדות סוציאליות יוצקות בהם משמעות. פערים אלו באים לידי ביטוי בשתי סוגיות מרכזיות: האחת – המטרות שבגינן יש צורך באפטרופוסות; האחרת – מאפייני האדם שיש להביאם בחשבון בעת מינוי אפטרופוס.

לשם מה אנחנו זקוקים לאפטרופוסות?

מן הראיונות עם העובדות הסוציאליות, גם אלו שסברו כי אפטרופוסות היא כלי מגביל זכויות ובעל השלכות שליליות, עלה כי לעיתים קרובות הן רואות באפטרופוסות פרקטיקה הכרחית, או כפי שתיאר זאת אחד המשתתפים: "הכרח לא יגונה ולא ישובח". ניתוח

7 דירוג הסבירות התבצע על סקאלה שבין 1 (נמוכה מאוד) ל-9 (גבוהה מאוד). חלופה נוספת היתה להשאיר את המצב כמות שהוא, ללא אפטרופוס או תומך בקבלת החלטות. נוסף על כך, בסקר התבקשו המשתתפות לענות גם על כלים נוספים הבוחנים את תפיסת המוגבלות שלהן (תפיסה חברתית מול תפיסה פרטינית-רפואית), ידע על אודות תהליכי כשרות משפטית, ועוד. מפאת שיקולי מקום הללו לא יידונו במסגרת מחקר זה.

הראיונות העלה שתי מטרות שבגינן יש צורך באפוטרופסות: מניעת סיכונים, וקידום רווחה אישית ואיכות חיים.⁸

מניעת סיכונים

מנקודת המבט של העובדות הסוציאליות, המטרה המרכזית של אפוטרופסות היא מניעת סיכונים. בראיונות תיארו המשתתפות מגוון מצבי סיכון אפשריים, הקשורים בעיקר לבריאות, לעניינים כספיים ולביטחון אישי (ובעיקר פגיעה מינית). לדעתן, מצבים אלו נבעו לרוב מכשירות נמוכה של קבלת החלטות, ואפוטרופסות נתפסה ככלי הכרחי ואפקטיבי להתמודדות עימם. בד בבד, החשש של רבות מהן הוא כי החלופה של קבלת החלטות נתמכת, אף שהיא מבוססת על "נאורות ליברלית", כדברי אחת המרואיינות, לא תאפשר להגן על אנשים אלו כהלכה, ולמעשה תעמיד אותם בסיכון.

אף שהגנה מפני סיכון וסכנות היא בהחלט יעד מקצועי ראוי ונדרש, ניתוח עומק של הראיונות מראה כי תפיסה זו של העובדות הסוציאליות מפירה את האיזון הדק שבין הגנה לבין הגנת יתר (Callus et al., 2029). ראשית, ניתוח של מצבי הסיכון שבהם, לתפיסת העובדות הסוציאליות, נדרש מינוי אפוטרופוס מראה לנו כי הללו נוטות לצמצם מאוד את טווח הסיכון והטעות של אנשים עם מוגבלויות. כך למשל, לצד מצבי סיכון משמעותיים, דוגמת החלטה על ניתוח מציל חיים או פשיטת רגל כלכלית, תיארו המשתתפות מקרים שרמת המסוכנות שלהם נמוכה (כגון קניית סיגריות לחברים) ככאלו המצדיקים אפוטרופסות והגנה. לעיתים קרובות, המינוי אף הוצדק על בסיס מניעת סיכונים "נורמליים" ושגרתיים, דוגמת רכיבה באופניים חשמליים. שנית, במקרים רבים אפוטרופסות נתפסה כהכרחית גם כדי למנוע מצבי סיכון, גם כאשר לכאורה אין לאפוטרופוס אפשרות ישירה להגן על האדם בפועל. מדובר למשל במצבי סיכון של ניצול מיני, כאשר הנחת היסוד של המשתתפות היא כי סיכון בתחום זה מחייב מינוי אפוטרופוס. זה האחרון נתפס כ"מבוגר אחראי" האמור לשלוט בהתנהלות האדם בכלל החלטותיו היום-יומיות, כולל אלו שאין להן בהכרח נגיעה משפטית ועל כן ספק אם הן אמורות להיות בסמכות האפוטרופוס. בהמשך לכך, בין שמדובר במצבי סיכון משמעותיים בין שלא, חלק ניכר מהמענים לאותם מצבי סיכון – כולל כאלו אשר מקורם בסביבה פוגענית או מזניחה – התמקד בשינוי האדם או בהצרת זכויותיו, במקום בתיקון החברה ובגורמים המסכנים אותו. כך למשל, מינוי אפוטרופוס נתפס ככלי המאפשר להוציא אדם מביתו למסגרת דיור בשל סיכונים הקיימים, לדעת המשתתפות, באותה סביבה ביתית.⁹

8 מטרה נוספת, שמפאת היקף המאמר לא נוכל לדון בה, היא דרישת צדדים שלישיים.

9 על החיבור שבין תפיסות מקצועיות על אודות סיכון לבין מסגרת דיור ראו Werner & Holler, 2024

מחקרים ותאוריות בדבר סיכון מספקים לנו כמה תובנות עומק באשר לממצאים אלו. ראשית, הם מראים כי ייחוס וניהול סיכונים אינם אוניברסליים, ואינם משהו הקיים בעולם במנותק מהקשר חברתי, פוליטי וכלכלי (Webb, 2006; Stanford, 2010). כך, למשל, האופן שבו אנשי מקצוע מגדירים סיכון שונה לא רק מאדם לאדם, אלא גם נתון לשינויים תרבותיים, כלכליים ופוליטיים, והוא תלוי, בין השאר, גם באוכלוסייה שאנחנו מבקשים למנוע ממנה סיכון (Enosh et al., 2019). לדוגמה, מחקרים בתחום של ילדים בסיכון בישראל מצאו פערים ניכרים בין תפיסותיהן של עובדות סוציאליות בדבר סיכון לבין תפיסותיהם של הורים וילדים מקבוצות מיעוט, ובהן הקהילה החרדית, הערבית והאתיופית (Nadan et al., 2018; Nadan & Roer-Strier, 2020). פערים אלו קיימים גם בנוגע לאנשים עם מוגבלות, ומחקרים מורים כי יש הבדלים באופן שבו אנשי מקצוע, הורים, ילדים ובוגרים עם מוגבלות תופסים את הסיכון בחיי האחרונים, וכי לפעמים מה שהראשונים תופסים כסיכון, האחרונים תופסים כהזדמנות (Burns et al., 2013). מחקרים בתחום המוגבלות מצביעים גם על האופן שבו אנשי מקצוע ובני משפחה נוטים לאמץ תפיסה מחמירה יותר של סיכון כאשר מדובר באנשים עם מוגבלות. תפיסה מחמירה זו, אשר זוהתה כאמור גם בארצות עם העובדות הסוציאליות במחקר שלנו, משמעותה כי באופן פרדוקסלי אנו דורשים מאנשים עם מוגבלות לעמוד ברף גבוה יותר של הימנעות מסיכונים, וכך מצמצמים מאוד את מרחב התמרון שלהם להתנהלות בעולם (Gooding, 2018).

תובנה נוספת קשורה להשפעות השליליות שיש להגנת יתר. מושג מרכזי בהקשר זה הוא **הכבוד שבסיכון** (dignity of risk), מושג שטבע רוברט פרסקה כבר בשנות השבעים (Perske, 1972). ההנחה היא כי לקיחת סיכון, לפחות בטווח מסוים, היא בעלת חשיבות רבה, והיא חלק מהכבוד הסגולי שלנו כבני אדם וכאזרחים. כך בין השאר, לקיחת סיכונים (והטעויות הכרוכות בהם) היא המאפשרת לנו להתפתח, לצמוח וללמוד (Callus et al., 2019; Chicoine & Kirschner, 2022). במובן זה, צמצום משמעותי של מרחב הסיכון, הכולל השמה במסגרות דיור וקבלת המרות של אפטרופסות על מרחבים אישיים רבים כל כך, משול במידה רבה ל"מוות אזרחי" ולאובדן הכבוד האנושי (Holness, 2014; Marsh & Kelly, 2018).

תובנות נוספות ניתן להפיק ממודלים אקולוגיים של סיכון, אשר מבקשים להצביע על כך כי סיכון אינו משהו המאפיין באופן אינהרנטי את האדם, אלא הוא תמיד תוצר של אינטראקציה עם הסביבה (Curtis & Kammes, 2020; Hollomotz, 2011). יתרה מכך, במקרים רבים, אף שמצבים מסוימים מוגדרים מצבי סיכון, הם למעשה מצבי אלימות ודיכוי הנובעים מיחס פוגעני של הסביבה. על פי מודלים אלו, כפי שאין אנו מצפים שקורבנות של אלימות מינית, למשל, הם שיצטרפו להשתנות לנוכח אותה אלימות (למשל, להתלבש צנוע), כך גם אין עלינו לצפות כי נטל האחריות והאשמה (ולפיכך – הצורך בהימנעות ובוזירות יתר) ייפול על אנשים עם מוגבלות החשופים לאותם מעשי אלימות וניצול.

מודלים אקולוגיים שכאלו אף מראים לנו כי הטלת האחריות והאשמה על האדם בדמות הצרת צעדיו והגבלת האוטונומיה שלו, לא זו בלבד שלעיתים קרובות אינה מונעת את

הסיכון, אלא היא עצמה מהווה גורם סיכון משמעותי (Buhagiar & Azzopardi Lane, 2022; Callus et al., 2019; Hollomotz, 2011). כך למשל, הגבלת מרחב התמרון של האדם, בין השאר עקב מינוי אפוטרופוס, משמעותה היעדר הזדמנויות לרכוש כלים המאפשרים לרובנו להתמודד עם מצבי סיכון: ידע המאפשר לזהות מצבי סיכון, יכולת קבלת החלטות באותם מצבים, בקשת עזרה ועוד. הגבלה שכזו עלולה גם לייצר פערי כוחות ניכרים בין האדם לבין הסביבה (דוגמת ציות יתר לאנשים הנחשבים לבעלי סמכות), פערים שמחקרים רבים מאוד, למשל בתחום האלימות המגדרית, מעידים על היותם קרקע לניצול לרעה ולמצבי סיכון אחרים (Hattery & Smith, 2019; McCarthy et al., 2018).

קידום רווחה אישית ואיכות חיים

חשש נוסף שבגיניו הצדיקו העובדות הסוציאליות את ההכרח שבאפוטרופוסות הוא דאגה לצורכי האדם וקידום הרווחה שלו. במקרה זה אין מדובר בקושי של האדם בקבלת החלטות, כי אם בהיעדר מענה מספק לצרכים שלו ולקידום הרווחה שלו. מדובר למשל בניקוי הבית, בקניות של מצרכים, בשמירה על היגיינה אישית, בצריכת שירותים בקהילה וכו'. תהליך מינוי האפוטרופוס, כך על פי תפיסת העובדות הסוציאליות בראיונות שערכנו, הוא כלי שבאמצעותו אפשר לגייס ולעודד את המשפחה לדאוג לצרכים אלו של האדם, להיכנס לנעלי המשפחה במקרה שזו אינה ממלאה את תפקידה (באמצעות מינוי של אפוטרופוס חיצוני), ולפקח על הנעשה בחייו ובחיי המשפחה. מנגד, כאשר העובדות הסוציאליות נשאלו במפורש על החלופה של קבלת החלטות נתמכת, הן נטו להטיל ספק ביעילותה לדאגה לרווחתו ולצרכיו של הפרט.

תפיסה זו של תפקיד האפוטרופוס מהדהדת אומנם את מילות החוק הישראלי על אודות הצורך "לדאוג לענייניו" של האדם כעילה למינוי אפוטרופוס (חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962), אולם בה בעת מעלה את השאלה אם הוא משקף את רוח החוק בתצורתו הנוכחית, ולבטח את אמנת האו"ם. הרי אנשים רבים, ובהם כאלו שאין להם מוגבלות, זקוקים לעזרה לצורך מילוי צורכיהם וקידום רווחתם. לעיתים קרובות אנשים זקוקים לקצבאות מהמדינה, לעזרה בעבודות הבית, לניהול סדר היום וכיוצא באלה. העובדה כי אין ביכולתנו לדאוג לצרכינו ולקדם את רווחתנו רק בכוחות עצמנו אין משמעותה כי צריך למנות לנו מקבל החלטות חלופי. לרוב משמעותה כי יש לדאוג לגורמי תמיכה פורמליים ובלתי פורמליים שייטנו מענה לצרכים אלו ויתמכו בנו במילויים (Holler & Werner, 2022a).

תפיסה זו של העובדות הסוציאליות מניחה ביסודה **תפיסה אינדיבידואלית** של אוטונומיה ועצמאות. על פי תפיסה זו, הזכות לאוטונומיה מחייבת סף מסוים של רציונליות והסתמכות עצמית (self-reliance), ועל כן אנשים הזקוקים לתמיכה משמעותית ביום-יום שלהם, בין שלצורכי התנהלות בין שלצורכי קבלת החלטות, נתפסים על פי רוב כבעלי זכות מצומצמת יחסית לאוטונומיה ולעצמאות. למעשה, אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם

מוגבלות, ושיח הזכויות של אנשים עם מוגבלויות העומד בבסיסה, מאתגרים תפיסה אינדיבידואלית שכזו ומבקשים להציב במקומה **תפיסה התייחסותית** של אוטונומיה ועצמאות; כזו המניחה כי בני אדם אינם אטומים המתנהלים בנפרד זה מזה, וכי לרוב היכולת שלנו להתנהל בעולם ולממש את האוטונומיה והעצמאות שלנו אינה נעשית בקרק, אלא מתוך ובאמצעות יחסים של תמיכה ותלות הדדית (Astein-Kerslake, 2017). על כן, שלא כמו התפיסה האינדיבידואלית, התפיסה ההתייחסותית אינה מניחה כי הזכות לאוטונומיה ועצמאות משמעותה עזיבת האדם לנפשו. נהפוך הוא: היא כוללת תמיכה ומתן אפשרות מעשית לקבל וליישם החלטות ולהתנהל בעולם (רוטלר, 2020; Björnsdóttir et al., 2015; Davy, 2019; Holler et al., 2020; Series, 2015). בהתאם לתפיסה זו, גם אנשים הזקוקים לתמיכה (ואף לתמיכה רבה) יכולים אפוא להיעזר בתמיכה בקבלת החלטות, ולא בקבלת החלטות חלופית כגון אפוטרופסות.

תפיסת העובדות הסוציאליות איננה תואמת גם לממצאים הידועים מספרות המחקר והתאוריה בדבר הקשר החיובי שבין אוטונומיה והגדרה עצמית לבין איכות חיים. למעשה, תאוריות ומחקרים שונים מראים כי בקרב אנשים עם מוגבלות אוטונומיה והגדרה עצמית קשורות בשיפור איכות החיים, ואילו שלילתן כרוכה לעיתים קרובות בצמצום איכות החיים (Lachapelle et al., 2005; McClure & Leah, 2021). באופן ספציפי, אנשים שנמנעות מהם הזדמנויות לאוטונומיה, לבחירה ולהגדרה עצמית מפתחים חוסר אונים, פסיביות, חוסר מסוגלות ותפקוד נמוך, ואלה מפחיתים את הרווחה האישית (Shogren et al., 2018). לעומתם, אנשים עם מוגבלויות המממשים אוטונומיה, בחירה והגדרה עצמית סביר יותר שיהיו מרוצים מחייהם, יהיו מועסקים, יחיו בקהילותיהם, יממשו את זכויותיהם ויזכו להזדמנויות ליחסים משמעותיים – כל אלו מצביעים על איכות חיים טובה יותר (Miller & Chan, 2008; Neely-Barnes et al., 2008).

לצד כל אלה, חששן של העובדות הסוציאליות, כפי שעלה בראיונות, יכול להצביע על עובדה חשובה: נכון להיום, מדינת ישראל משקיעה מעט מאוד בגורמי תמיכה אשר מאפשרים לאנשים עם מוגבלות חיים עצמאיים בקהילה. הדבר בולט במיוחד כאשר מדובר באזרחים אשר יש ספק בדבר זכותם לכשרות משפטית. בהיעדר גורמי תמיכה אלו, חלק גדול מתמיכת המדינה באוכלוסיות אלו ממוקדת במענים מוסדיים דוגמת מסגרות הדיוור החוץ-ביתיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023). כפי שממצאי המחקר מראים לנו, גם השימוש הרווח באפוטרופסות הוא לעיתים קרובות תוצר של היעדר גורמי תמיכה כאלו.

המלצות בתחום האפוטרופסות וקבלת החלטות נתמכת: מאפייני האדם המובאים בחשבון

במסגרת פרויקט המחקר ביקשנו לבחון גם אילו גורמים מביאות העובדות הסוציאליות בחשבון בבואן להמליץ על אפוטרופסות לעומת קבלת החלטות נתמכת. בחינה זו, המבוססת הן על הסקר הן על הראיונות, זיהתה ארבעה גורמים מרכזיים: סוג המוגבלות, רמת התפקוד, התמיכה המשפחתית ורצון האדם בסוגיה הנדונה. ניתוח של גורמים אלו מספק לנו אף הוא כמה תובנות יישומיות עיקריות.

סוג המוגבלות

הגורם הראשון, ובמידה רבה המרכזי, אשר עומד בבסיס תהליך קבלת ההחלטות של העובדות הסוציאליות הוא האבחנה של האדם. חלק לא מבוטל מהמשתתפות נטו לראות באנשים עם מוגבלות שכלית, בעיקר בינונית ומטה אבל לא רק, אוכלוסייה אשר צריך למנות לה אפוטרופוס, וחלק לא מבוטל מהן אף ראו בכך צעד הכרחי וכמעט מובן מאליה. עבור אוכלוסייה זו, קבלת החלטות נתמכת נתפסה כלא רלוונטית כלל. למעשה, כאשר נשאלו בראיונות אם יש להן דילמה בנוגע לשימוש באפוטרופסות כשמדובר באנשים עם מוגבלות שכלית, עובדות סוציאליות רבות התייחסו לדילמה בדבר זהות האפוטרופוס (בן משפחה או גורם חיצוני), אך הנחת היסוד שלהן היתה שאין כל שאלה באשר לעצם הצורך במינוי שכזה.

גישה זו, המכונה בספרות **גישת הסטאטוס לבחינת כשירות לקבל החלטות** (Dhanda, Purser & Rosenfeld, 2015; 2006), מניחה ביסודה כי עצם קיומה של אבחנה, ובמקרה זה מוגבלות שכלית, משמעותה היעדר יכולת לקבל החלטות, ועל כן יש צורך בהגבלת הכשרות המשפטיות של האדם. גישה זו אינה מצויה בהלימה עם עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, המדגישה את האוניברסליות של הזכות לכשרות משפטית, ואף לא בהלימה עם תיקון 18, המחייב לבחון כל מקרה לגופו ולא להתבסס על עצם האבחון. תפיסה זו של העובדות הסוציאליות אינה הולמת גם הנחיות של ארגונים מקצועיים בין-לאומיים מעולם הרפואה והטיפול (American Association on Intellectual and Developmental Disabilities, 2016; British Medical Association, 2024).¹⁰

הנחיות אלו, והביקורות על גישת הסטאטוס, מבוססות בעצמן על מחקרים רבים המצביעים על כך כי היכולת לקבל החלטות וכן כישורים רלוונטיים אחרים אינם תוצר בלעדי של אבחון האדם, אלא קשורים בעוד מגוון מאפיינים אישיים וחברתיים (Ganzini et al., 2005).

10 בהקשר של אנשים זקנים, בהנחיות שניסחו רופאים מובילים בישראל בתחום הגריאטריה, המשפחה והנוירולוגיה נקבע כי "אבחנה של דמנציה אינה מעידה בהכרח כי המטופל אינו כשיר לחתום על צוואה", וכי לצורך קביעה זו יש לבחון באופן פרטני את כשרותו של האדם (ההסתדרות הרפואית בישראל, 2023).

(Shogren et al., 2017). מחקרים אלו אף מראים כי בהינתן סביבה מתאימה ותומכת, כישורים אלו הם דינמיים ויכולים להתפתח ולהתעצם, וכי העובדה שלאדם יש קושי בקבלת החלטות בתחום מסוים אינה מעידה בהכרח על קושי בקבלת החלטות בתחומי חיים אחרים (Suto et al., 2005). זאת ועוד, לסביבה יש חשיבות רבה, שכן סביבה תומכת יכולה לצמצם בצורה ניכרת את מספר ההחלטות המעמידות את אותם אנשים בסיכון (Peterson et al., 2021; Uher et al., 2021). יתרה מכך, מחקרים מראים כי ההנחה של אנשים בסביבת האדם, ובהם של אנשי מקצוע, ולפיה בשל אבחוננו הוא אינו מסוגל לקבל החלטות, יש בה כדי לייצר "אפקט פיגמליון" ולהביא אותו להפנים את חוסר המסוגלות, מה שמצמצם, בסופו של דבר, את יכולתו זו (Watson, 2016).

תפקוד האדם

שלא כמו בנוגע לאנשים עם מוגבלות שכלית, שעבורם אפטרופסות נתפסה כצעד מתבקש וכמעין ברירת מחדל עבור אנשים עם מוגבלות שכלית, כאשר מדובר באוכלוסיות אחרות, ולפעמים גם במקרים של אנשים עם מוגבלות שכלית קלה, תפקודו של האדם נכלל במערך השיקולים שלאורו הוערך כל מקרה לגופו. בסקר הווייטות נמצא כי הסיכוי להמליץ על מינוי אפטרופוס גדל כאשר הווייטיטה מתארת אדם שיש לו צורך בתמיכה ניכרת בתהליכי קבלת החלטות. בדומה לכך, במהלך הראיונות הבלטו העובדות הסוציאליות את החשיבות שיש לרמת התפקוד בתהליך המינוי. מינוי אפטרופוס נדרש במקרים שבהם רמת התפקוד של האדם, בעיקר בהקשר של קבלת החלטות, נתפסה כנמוכה.

להבדיל מהתבססות על אבחון, בחינת כל מקרה לגופו מקרבת את הפרקטיקה של העובדות הסוציאליות במידת מה לעקרונות העומדים מאחורי תיקון 18, ומרחיבה במידה רבה את הזכות לכשרות משפטית של אנשים עם מוגבלות. בין השאר, תפיסה כזאת מאפשרת להתרחק מהזיהוי האוטומטי של מוגבלות עם חוסר יכולת לקבלת החלטות ועם הגבלת הכשרות המשפטית. עם זאת, ממצאי המחקר האיכותני מרמזים גם על אתגרים מספר ביישום החוק, הנובעים מהפרשנות שונות לוגו העובדות הסוציאליות. כך לדוגמה, לצד ההסכמה של המשתתפות כי תפקוד האדם הוא קריטריון חשוב, ניתן היה לזהות שונות לא מבוטלת באופן שבו אותן עובדות הגדירו והעריכו מושג זה. מחד גיסא, חלקן הגדירו והעריכו תפקוד על בסיס יכולתו של האדם להבין, להעריך ולנמק את ההחלטות שעומדות לפניו, תפיסה המכונה לעיתים **הערכה פרוצדורלית** או **פונקציונלית** של כשירות לקבלת החלטות (Dhanda, 2006; Donnelly, 2009; Purser, 2017). אחרות בחנו את היכולת לקבל החלטות מושכלות. על פי תפיסה זו, המכונה **הערכה מבוססת תוצאות** (Bach, 2017; Purser, 2017), תפקוד נמוך אינו בהכרח המודעות של האדם לתהליך קבלת ההחלטות, אלא המידה שבה החלטות אלו מובילות לתוצאה רצויה מבחינה חברתית, ובעיקר כזו שאינה כרוכה במה שהן תפסו כסיכון משמעותי. במקרים רבים התבססו העובדות הסוציאליות על שתי תפיסות אלו בד בבד, לרוב בלי לתת את הדעת להיגיון השונה שביסודן.

ממצא זה מרמז לנו, ראשית כל, כי לעיתים קרובות הערכת תפקודו של האדם אינה מושתתת על ידע מאורגן ושיטתי ועל הנחיות ופרוטוקולים אחידים. במובנים רבים, כפי שהן גם ציינו בהקשרים אחרים של הראיונות, העשייה המקצועית של העובדות הסוציאליות והידע המקצועי שלהן בנושא היו מבוססים במידה רבה על הניסיון האישי שלהן ושל הסביבה המקצועית שלהן במחלקה לשירותים חברתיים. בתהליך זה מילאו תפקיד גם תפיסותיהן באשר למוגבלות ולידע שרכשו בנושא כשרות משפטית. שונות זו בתפיסתן של העובדות הסוציאליות מצטרפת לכך שאין כמעט שקיפות ציבורית בנוגע לתהליך בחינת כשרותו המשפטית של האדם, ואנשים עם מוגבלות (ובני משפחותיהם) הניגשים לתהליך שכזה אינם יודעים מה הם הקריטריונים שעל בסיסם נבחנת כשירותם המשפטית.

ממצא זה מלמד אותנו גם כי חלק לא מבוטל מהדגש ששמות העובדות הסוציאליות בבואן להעריך כשירות בקבלת החלטות הוא על תוצאותיו של תהליך קבלת החלטות. בשנים האחרונות עמדה תפיסה זו במוקד הביקורת של חוקרים ואנשי מקצוע רבים, בטענה כי הערכת כשירות על בסיס מבחן התוצאה מזמנת ביתר קלות הכנסת ערכים אישיים לתוך מערך הקריטריונים של אנשי המקצוע, ועלולה במקרה רבים לצמצם יתר על המידה את הזכות של האדם לכשרות משפטית (Arstein-Kerslake, 2017). לדוגמה, בהערכת החלטה של האדם (למשל, קניית מתנות לחברים) עלולה העובדת הסוציאלית שלא להכיר במניעים ובצרכים שהובילו אותו לקבל את החלטתו (למשל, הפגת בדידות או רצון לשמח חברים), ולראות בה עדות לחוסר כשירותו ולצורך לצמצם את זכותו לקבל החלטות. ביקורת זו כלפי תפקוד מבוסס תוצאות הובילה מדינות שונות, ובהן אנגליה, לערוך רפורמה בחוקי הכשרות המשפטית שלהן, ובמסגרתה בחינת הכשירות של האדם, ככל שהיא נדרשת, מבוססת על תהליך קבלת החלטה ולא על תוצאותיה. הגם שתפיסה פונקציונלית זו, השמה דגש על תהליך, אינה חפה מאתגרים ומהנטייה להכניס טעם וערכים אישיים לתוך תהליך האבחון, הרי היא מאפשרת התמודדות טובה יותר עם נטייה זו (Donnelly, 2009).

אתגר נוסף וחשוב ביותר הוא ההתמקדות בניסיון עבר ובתפקוד בהווה כדי להעריך את כשירותם של אנשים. למעשה, אף שמחקרים מראים כי במקרים רבים מאוד כשירות לקבלת החלטות היא דינמית (Suto et al., 2005; Ganzini et al., 2005), העובדות הסוציאליות נטו להניח כי מה שהיה הוא שיהיה. יתרה מכך, הנחתן היתה קשורה לכך שעל פי רוב הערכת יכולתם של אנשים לקבל החלטות התבססה על יכולתם לקבל החלטות באופן עצמאי, והיתה בה התייחסות מועטה מאוד לאפשרות שיכולת זו עשויה להשתנות ולהתעצם אם האדם יקבל תמיכה והדרכה בתהליך קבלת החלטות שלו (Bach, 2017). מטבע הדברים, תפיסה פרטנית זו של תפקוד אינה נמצאת בהלימה עם ההיגיון המצוי ביסודה של קבלת החלטות נתמכת.

בהקשר זה חשוב לציין כי אף שקבלת החלטות נתמכת עדיין נמצאת בחיתוליה, ואף שיש שוני משמעותי באופן יישומה, מחקרים שונים מצביעים על כך כי בהתאם לתפיסה של אוטונומיה התייחסותית, קבלת החלטות נתמכת אכן יכולה להגדיל את מספרן של הזדמנויות הבחירה של אנשים עם מוגבלות ולחזק את יכולתם לקבל החלטות (Douglas &

מיושמת באופן מתאים – כלומר, תוך שימוש בכלים המסייעים לתומכים להקשיב לצרכים ולרצונות האישים של כל אדם, להבין אותם, לשקף אפשרויות שונות ואת השלכותיהן, ולאפשר גישה להזדמנויות בקהילה – אנשים עם מוגבלויות מביעים שביעות רצון מקבלת החלטות נתמכת ומרגישים שרצונותיהם מוכרים ומכובדים (Bigby et al., 2017; Shogren et al., 2019).

רצון האדם

גורם נוסף אשר בחנו במחקרנו הוא רצונו של האדם בתחום הנדון. מסקר הוויניטיות עלה כי בתרחישים שבהם האדם הסכים למינוי אפוטרופוס גברה הנטייה של העובדות הסוציאליות להמליץ על מינוי שכזה. עם זאת, ניתוח מעמיק של הראיונות מגלה תמונה מורכבת בהרבה. במהלך הראיונות לא העלו העובדות הסוציאליות ביוזמתן את רצון האדם כגורם שהן מביאות בחשבון בתהליך. כאשר נשאלו על כך במישרין, הן נטו להדגיש את חשיבות רצונו של האדם בנוגע לזהות האפוטרופוס שימונה לו, ולא לעצם הצורך במינוי שכזה. במקרים רבים שהן תיארו נראה היה גם כי המפגש עם האדם, ובירור הרצון שלו, נעשו בשלבים מתקדמים יחסית בתהליך, ולאחר שכבר נפל הפור והוסכם עם המשפחה על מינוי אפוטרופוס ועל זהותו. במובן זה, בירור רצונו של האדם נועד לאשש את החלטת העובדות הסוציאליות ולייצר שיתוף פעולה בנוגע אליה. מעניין לציין כי ממצאים אלו מהדהדים למעשה את הנחיות משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024), שבהן נקבע כי "הערכתו והמלצותיו של העובד הסוציאלי לעניין סדרי דין מבוססות על שיתוף, שותפות ותקשורת עם המשפחה", ללא התייחסות לאדם נשוא המינוי. אומנם בחלק העוסק בתהליך כתיבת התסקירים מצוין כי "חובה לתת לקטין או לחסר הישע מידע ולשתף אותו בהחלטות הנוגעות בחייו", אך אין בהנחיות אלו כל התייחסות לאופן שבו רצון האדם יובא בחשבון בעת תהליך המינוי ולמשקל שיש לייחס לרצון זה.

תמונה מורכבת עולה גם כאשר באים לבחון את אופן הבירור של אותו רצון. מהראיונות עולה כי העובדות הסוציאליות מנסות אומנם להנגיש לאדם את הנושא, בין השאר באמצעות פישוט. עם זאת, במקרים רבים תהליך ההנגשה אינו כולל מתן מידע משמעותי ומעמיק בדבר החלופות לאפוטרופסות. בתיאורים אלו האפוטרופסות עצמה מוצגת לרוב כחלופה עדיפה, כזו שבהיעדרה מצבו של האדם יורע. במקרים קיצוניים, אשר חזרו בראיונות לא מעטים, אפוטרופסות אף הוצגה כדרך להמשיך את הקשר המיטבי עם המשפחה והסביבה. מטבע הדברים, הצגה שכזו מסלילה את האדם להביע רצון באפוטרופסות.

מורכבות נוספת קשורה בכך שבירור רצונו של האדם נערך לרוב רק עם אלו שנחשבו בעלי תפקוד גבוה יחסית, ובעיקר אלו אשר ניתן לתקשר איתם בקלות יחסית. ואילו מול אנשים בתפקוד נמוך יחסית, וכן כאלו המתקשרים באופן לא מילולי, בירור הרצון נעשה במהירות

ובשטחיות יחסית, ואף היו עובדות סוציאליות שציינו שבמקרים אלו הן אינן טורחות לברר את רצונם. בהקשר זה חשוב לציין כי התסקיר נכתב לעיתים קרובות על ידי עובדת סוציאלית אשר היכרותה עם האדם מצומצמת ביותר, מה שמקשה על היכולת שלה לייצר תקשורת ולהבין את אלו המתקשרים באופן לא מילולי. קושי זה מועצם עוד יותר כאשר בירור הרצון נעשה במהירות ובשטחיות, בלי שלאדם עם המוגבלות יש הזדמנות לפתח אמון בעובדת, ובלי שלזו יש הזדמנות להבין את האופן הייחודי שבו הוא או היא מתקשרים. מחקרים בתחום של בחירה וקבלת החלטות נתמכת מראים לנו את החשיבות של פיתוח מערכת יחסים קרובה ואמון הדדי לביטוי אותנטי של רצונו של האדם ולזיהויו קראוי (Taub & Werner, 2023; Vehmas & Mietola, 2021; Watson et al., 2017).

מכל האמור לעיל עולה כי אף שלרצון האדם יכול להיות תפקיד משמעותי בניבוי ההחלטה של העובדות הסוציאליות, ואף שלכאורה הן מייחסות חשיבות לרצון זה, הרי בפועל בירור רצון האדם נעשה בצורה לקויה. בהקשר זה יש לזכור כי נכון להיום, בחלק ניכר ביותר ממינויי האפוטרופוסות רצון האדם לא נשמע כלל במישרין בפני בית המשפט, ובמקרים רבים לא מתקיים כלל דיון פרונטלי בנושא בבית המשפט (גולדברג ורייך, 2019), זאת אף שמדובר בהחלטה בעלת השלכות הרות גורל על חייו. לנוכח לאקונה זו בתהליך המינוי, בירור הרצון על ידי העובדות הסוציאליות מקבל חשיבות רבה עוד יותר, משום שהן משמשות למעשה **מבקרי בית המשפט** (court visitors), ועל כתפיהן מוטלת המשימה להביא לידיעתו את רצון האדם (בראל ואחי, 2015; טולוב ושלומאי, 2020). כאמור, ממצאי המחקר שלנו מראים לנו כי משימה זו אינה פשוטה כלל ועיקר, וכי בעת יישומה יש סטייה לא מבוטלת מהמניע המקורי לה: להבין ולנסח באופן אותנטי את רצון האדם. סטייה זו עלולה לנבוע מסיבות שונות, החל באופן ההצגה של הסוגיה לאדם וכלה בהיעדר הכרה ביכולת של אנשים המתקשרים באופן לא מילולי להבין את הסוגיה ולבטא את רצונם לגביה.

מגבלות המחקר ומחקרי המשך

לפני שניציג כמה המלצות מרכזיות הנובעות מן הממצאים, חשוב להדגיש כמה ממגבלותיו העיקריות של המחקר וכיוונים למחקרי המשך. ראשית, יכולת ההכללה של ממצאינו עשויה להיות מוגבלת בשל התבססות על מדגם נוחות של עובדות סוציאליות, הכולל מיעוט קטן של משתתפות מהחברה הערבית. העובדה כי בחברה הערבית המוסלמית תהליכים הקשורים בכשרות משפטית מתקיימים, במקרים רבים, בבית הדין השרעי (ולא בבית המשפט לענייני משפחה) מבליטה עוד יותר מגבלה זו.¹¹ שנית, יש להביא בחשבון הטיה של רצייה חברתית, שכן המשתתפות היו מודעות להעדפה האידיאולוגית המתפתחת לטובת קבלת החלטות נתמכת, וכנראה גם לעמדת החוקרים בנושא. אף שהרגשנו שכל המרואיינות היו פתוחות

וכנות, עדיין ייתכן שהן חשו צורך לשקול את דבריהן. שלישית, באשר לסקר הוויניטות, כל תיאורי המקרה תיארו את אותה אישה בת 30, ולכן לא כיסו את כל התרחישים האפשריים במציאות. יתרה מזאת, האישה המתוארת עמדה לעבור למסגרת דיור, מה שעשוי היה להשפיע על החלטות הקשורות לאפטרופסות (למשל, בשל ההנחה שמעבר זה נקבע עקב קושי בתפקוד, או שבמסגרת זו היא תהיה בטוחה ומוגנת). נוסף על כך, משתתפות המחקר עשויות היו להיות מודעות למניפולציה במשתני המחקר בתוך תיאורי המקרה. מגבלה רביעית היא ההתמקדות בעובדות סוציאליות העוסקות בתחום המוגבלות בלבד, אף שחלק ניכר ממנייני האפטרופסות הם לאנשים זקנים, וסביר כי התפיסות והשיקולים ביחס אליהם הם במידה רבה ייחודיים (Hall, 2018). מחקרים שנערכו טרם הרפורמה מצביעים כי לצד ייחודיות זו יש גם המון מן המשותף (בראל ואח', 2021).

מחקרי המשך, ובעיקר כאלו הבוחנים את ההצטלבויות של מוגבלות וזיקנה (Tolub et al., 2024) ישפכו אור על הדמיון בין כל אחת מהאוכלוסיות הללו, וכן על הייחודיות שלהן. עוד רצוי לחזור על מחקר זה בתוך שנים מספר, בזמן שהרפורמה בתחום משתרשת, וכך לבחון שינויים החלים בשיקוליהן של העובדות הסוציאליות. מחקרי המשך אלו יכולים גם לערוך מניפולציה במשתני מחקר נוספים שייתכן שהם משפיעים על שיקוליהן של העובדות הסוציאליות בתחום.

המלצות ברמת ההכשרה והמדיניות

ממצאי המחקר מובילים אותנו לניסוח כמה המלצות אשר מטרתן לקדם יישום מקיף ועמוק של הרפורמה, כזה המאפשר לאנשים עם מוגבלות אוטונומיה משמעותית על חייהם. המלצות אלו נוגעות הן לקידום שיח מקצועי הן למדיניות בתחום.

קידום שיח מקצועי

מומלץ לקדם את השיח המקצועי הרפלקסיבי במסגרת בתי ספר לעבודה סוציאלית, בבית הספר המקצועי של משרד הרווחה והביטחון החברתי, ובהכשרות והדרכות הניתנות תוך כדי העשייה המקצועית. היות שמעורבות של עובדות סוציאליות בתחום זה אינה מנת חלקן של עובדות סוציאליות לסדרי דין בלבד, שיח זה יכול וצריך לכלול מגוון רחב של עובדות סוציאליות אשר עשייתן מערבת מפגשים משמעותיים עם אנשים עם מוגבלויות, דוגמת עובדות סוציאליות מתחום המוגבלויות או עובדות סוציאליות למשפחה. במסגרת השיח יושם דגש על ההיבטים שלהלן:

1. התייחסות לאיזון העדין שבין הגנה לבין הגנת יתר. התייחסות שכזו, כך אנחנו מציעים, צריכה להעמיד במרכזה שיח רפלקטיבי על כך שסיכון, וכן ייחוס וניהול סיכונים,

נטועים תמיד בתוך הקשר חברתי; על ההיבטים החיוביים שבנטילת סיכונים, ועל המשמעות של הכבוד שבסיכון; על ראייה אקולוגית של סיכון, ובתוכה הצורך להתמקד בהסרת חסמים סביבתיים ולא רק באדם עצמו ובהצרת זכויותיו.

2. ראיית האפוטרופוסות ככלי לקידום רווחה ואיכות חיים מצביעה על החשיבות שיש ליצירת שיח מקצועי רפלקסיבי בדבר הקשר שבין תמיכה וטיפול לבין עצמאות ואוטונומיה. שיח שכזה ייתרם מדיון במגבלותיה של תפיסה אינדיבידואלית של אוטונומיה ובאפשרויות הגלומות בתפיסה התייחסותית של אוטונומיה ועצמאות, וכן מדיון בתובנות העולות מהספרות המקצועית באשר לחשיבות של אוטונומיה והגדרה עצמית לקידום איכות חיים.

3. היכרות עם עקרונות העומדים ביסוד תיקון 18 והחוק הישראלי וכן עם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות. בתוך כך, יש לדון בבעייתיות הערכית והחוקית העולה מהתבססות על אבחנתו של האדם כקריטריון למינוי אפוטרופוס ולפגיעה בכשרותו המשפטית. יש לדון גם במורכבות של המושג תפקוד, ובחשיבה עליו מנקודת המבט של אוטונומיה התייחסותית ושל הרעיון של קבלת החלטות נתמכת. דיון שכזה יאפשר ללמד ולעודד את העובדות הסוציאליות לא לשאול אם אדם מסוים מסוגל להחליט, אלא אילו כלים אפשר להעמיד לרשותו כדי לאפשר לו לממש זאת. לבסוף, במסגרת השיח על עקרונות תיקון 18 ואמנת האו"ם צריך לדון גם ברצונו של האדם עם המוגבלות בתהליכים אלו, ועל האופן והסטינג שבהם ראוי לברר רצון זה, בעיקר כאשר מדובר באנשים המתקשים בדרכים שאינן מילוליות.

רמת המדיניות

לצד קידום שיח מקצועי, הכוונת עשייתן המקצועית של העובדות הסוציאליות צריכה להתבצע גם באמצעות פיתוח נוהלי עבודה של עובדות סוציאליות לסדרי דין, אשר יהדהדו את הרוח שמאחורי תיקון 18 ואת העקרונות שביסוד אמנת האו"ם, ויעמידו במרכז את האוטונומיה של אנשים עם מוגבלות ואת הזכות שלהם לכשרות משפטית ולתמיכה במימושה. נוסף על עקרונות מנחים, על נהלים אלו לספק כללים מנחים ושקופים בנוגע לגורמים השונים שעל העובדות הסוציאליות להביא (או לא להביא) בחשבון בתהליך כתיבת התסקיר וההמלצה שלהן. ממצאי המחקר שלעיל מראים לנו כי ראוי שכללים אלו יתייחסו, בין השאר, לאבחון האדם, לתפקודו ולרצונו.¹² עוד מוצע כי כללים אלו ינחו את העובדות הסוציאליות בדבר האופן והסטינג שבהם יש לברר את רצונו של האדם. מוצע גם כי כללים אלו

12 כאמור, ממצאי המחקר עסקו גם בבני משפחה כגורם שיש להתחשב בו, אך בשל קוצר היריעה לא דנו בו במאמר זה.

ינחו את העובדות הסוציאליות בנוגע לאופן שבו יש לבחון את תפקודו של האדם, תוך התמקדות בדרכים שבהן מתן תמיכה מתאימה יאפשר לו או לה לקבל החלטות.

שינויים אלו בעבודתן של העובדות הסוציאליות לסדרי דין מחייבים לא רק שינוי תפיסתי, אלא גם הרחבת התקנים אשר יאפשרו לשינויים לבוא לידי ביטוי. כך למשל, בירור רצונו של האדם, ובעיקר כאשר מדובר באנשים אשר אינם מתקשרים בדרך מילולית, וכן בחינה מעמיקה של צורכי התמיכה של האדם כדי שיוכל לקבל החלטות, מחייבים יצירת יחסי אמון והיכרות, ואלה דורשים השקעת זמן. השקעה שכזו אינה אפשרית כיום לאור העומס העצום המוטל על כלל העובדות במחלקות לשירותים חברתיים, ובהן העובדות הסוציאליות לסדרי דין (קשתי, 2024; רימון-גרינשפן, 2021).

ראיית האפטרופסות ככלי למניעת סיכונים אפשריים בקרב אנשים עם מוגבלות וכן ככלי לקידום רווחתם ואיכות חייהם מצביעה גם על הצורך בפיתוח ובשכלול שירותים נוספים אשר יקדמו חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה. בהקשר זה חשוב לציין כי הסתכלות קצרה בנעשה בעולם מראה לנו כי בארגז הכלים יש מענים רבים – אישיים וקהילתיים, אשר מצד אחד תומכים בצרכיו של האדם ובקידום איכות חייו, אך מצד אחר עושים זאת בלי שהדבר יהיה כרוך במינוי אפטרופוס או בהגבלות אחרות על האוטונומיה של האדם (דוגמה לכך היא סיוע אישי; Riobóo-Lois et al., 2024). חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, תשפ"ב-2022, אשר תקנותיו נמצאות בימים אלו בתהליכי ניסוח אחרונים, הוא צומת דרכים היסטורי שניתן יהיה לנתב בו מחדש את מערכת הרווחה ולבסס אותה על מודלים של חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה (הולר, 2022). דוח מבקר המדינה (2024) וכן דוח ועדה ציבורית בנושא מסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023א) מראים כי הדרך לשם עוד ארוכה, והיא מחייבת הפנמה של ערכי האמנה ומחויבות לה ולזכויות אנשים עם מוגבלויות, ובהן הזכות לאוטונומיה.

ההמלצות הקודמות נועדו בעיקרן להתמודד עם האופן שבו עובדות סוציאליות פועלות בתחום הכשרות המשפטית. לצד זאת, נראה שהפער הגדול בין החזון שביסוד תיקון 18 לבין יישומו בשטח מחייב גם שינוי עומק בתהליכי המינוי. נכון להיום, המינוי הוא באמצעות החלטת שופטים בבית משפט לענייני משפחה (או בית הדין השרעי), וזאת לרוב בלי שמתקיים דיון פרונטלי בנושא ובלי שהשופטים פוגשים את האדם עם המוגבלות ומקשיבים לרצונותיו. בעת הדיונים על תיקון 18 עלתה אפשרות לעגן בחוק בצורה ברורה ומחייבת יותר את החובה לשמוע את האדם בהליך המשפטי, אולם בסופו של דבר, בשל התנגדויות שנבעו בעיקר משיקולי תקציב הוחלט להשאיר את הנוסח הקיים על כנו (טולוב ושלומאי, 2020). ממצאי פרויקט המחקר שלנו, המעידים על מורכבותו של תהליך כתיבת התסקיר, מבליטים עוד יותר את הבעייתיות שבהחלטה זו ואת החולשות הקיימות בתהליך מינוי שכזה, הנעשה מעל ראשו של האדם וללא בחינה פרטנית ומעמיקה של החלופות. צוות בין-משרדי שמונה לקדם את יישום תיקון 18 הכיר בחולשות אלו והציע לערוך שינוי עומק בתהליך המינוי. הצוות בחן חלופות מספר שיאפשרו בחינה מעמיקה, הסתכלות פרטנית ומציאת החלופה המתאימה על

פי אמות המידה הקבועות בחוק לכל אדם, כולל שמיעת עמדתו ורצונו של האדם עצמו. לבסוף, המלצת הרוב של הצוות הצביעה על חלופה של הקמת טריבונל מקצועי, וחלופה מרכזית נוספת התייחסה להקמת יחידה מקדמית בתוך בית המשפט לענייני משפחה. בשני המקרים הוצע לחייב מפגש עם האדם והקשבה לרצונותיו (גולדברג ורייך, 2019).

אפילוג

את פרויקט המחקר המתואר במאמר זה סיימנו כבר לפני שנים מספר. מאז סיומו נקטו בעלי העניין השונים, ובהם משרד הרווחה והביטחון החברתי והאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, צעדים חשובים שמטרתם לממש את העקרונות והחזון שבבסיס הרפורמה בחוק הכשרות המשפטית. חלק מצעדים אלו מתואר במאמרי הגיליון הנוכחי. ואולם נראה כי ממצאי המחקר, תובנותיו והמשמעות המעשית העולה מהם רלוונטיים גם כיום, וביתר שאת. בין השאר, נכון להיום, ולהבדיל מחלופה אחרת שקודמה אף במסגרת תיקון 18 – ייפוי כוח מתמשך – הפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת נמצאת מבחינה מספרית עדיין בשוליים, ורובם המוחץ של ההסדרים בתחום הכשרות המשפטית ביחס לאנשים עם מוגבלות, ובעיקר מוגבלות שכלית, הם של אפוטרופוסות, וכרוכים בהגבלה בפועל של כשרותם המשפטית. יתרה מכך, בתקופה זו היקף מינויי האפוטרופוסות גדל – ובחלק מהמקרים – כמו זה של אנשים עם מוגבלות שכלית, אף בצורה ניכרת (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023). השאיפה היא כי הצבעה על פערים בין החזון לבין המציאות, ודיון בדרכים להתמודד איתם, יאפשרו להאיץ את יישום הרפורמה ולקדם את זכותם של אנשים עם מוגבלות לכשרות משפטית.

מקורות

- האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה. (2024). **האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה: סיכום פעילות שנת 2023**. משרד המשפטים.
- בראל, מ', דורון, י' וסטריאר, ר' (2015). אפוטרופוסות: סקירה ביקורתית. **ביטחון סוציאלי**, 96, 55–85.
- בראל, מ', דורון, י' וסטריאר, ר' (2021). אנשים תחת אפוטרופוסות: אידיאולוגיה של השתקה. **עיונים בשפה וחברה**, 14, 59–81.
- גולדברג, ב' ורייך, א' (2019). **הצוות הבין-משרדי לתחום האפוטרופוסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים. דוח מסכם, פברואר 2019**.
- ההסתדרות הרפואית בישראל (2023). **טיפול בדמנציה (Dementia) ומניעתה**. אתר ההסתדרות הרפואית בישראל.

הולר, ר' (2022). חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות התשפ"ב-2022 בראייה היסטורית וערכית. **חברה ורווחה, מב(2)**, 142–145.

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), 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 והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016. **מחקרי משפט, לב(3)**, 1049–1094.

מבקר המדינה. (2024). **דוח מבקר המדינה: טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות.**

משרד הרווחה והביטחון החברתי. (2023א). **דוח הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות.**

משרד הרווחה והביטחון החברתי. (2023ב). **דוח חופש מידע 2023.**

משרד הרווחה והביטחון החברתי. (2024). **עובד סוציאלי לעניין סדרי דין: אודות העובד הסוציאלי לעניין סדרי דין ותפקידיו.**

קשתי, א' (2024, 18 בפברואר). דוח: העומס המוטל על עובדים סוציאליים בשירות הציבורי – פי ארבעה מהרצוי. **הארץ.**

רוטלר, ר' (2020). "עצמאותיות" ביחסי טיפול בין הורים לילדיהם בראי זכויותיהם של הורים עם מוגבלויות. **מחקרי משפט, לב**, 1179–1238.

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

American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (2016). *Autonomy, decision-making supports, and guardianship*. aaid.

Arstein-Kerslake, A. (2017). *Restoring voice to people with cognitive disabilities*. Cambridge University Press.

Auspurg, K., & Hinz, T. (2014). *Factorial survey experiments*. Quantitative applications in the social sciences, 175. Sage Publications.

Bach, M. (2017). Inclusive citizenship: Refusing the construction of "cognitive foreigners" in neo-liberal times. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, 4(1), 4–25.

<https://doi.org/10.1080/23297018.2017.1306794>

Bach, M., & Kerzner, L. (2010). *A new paradigm for protecting autonomy and the right to legal capacity: Advancing substantive equality for persons with disabilities through law, policy and practice*. Law Commission of Ontario.

- Badran, L., & Rimmerman, A. (2022). Muslim social workers and imams' recommendations in marital and child custody cases of persons with intellectual or mental disability. *The British Journal of Social Work*, 52(3), 1249–1268. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab137>
- Bigby, C., Douglas, J., Carney, T., Then, S. N., Wiesel, I., & Smith, E. (2017). Delivering decision-making support to people with cognitive disability: What has been learned from pilot programs in Australia from 2010 to 2015? *Australian Journal of Social Issues*, 52(3), 222–240. <https://doi.org/10.1002/ajs4.19>
- Björnsdóttir, K., Stefánsdóttir, G. V., & Stefánsdóttir, Á. (2015). “It’s my life”: Autonomy and people with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disabilities*, 19(1), 5–21. <https://doi.org/10.1177/1744629514564691>
- British Medical Association. (2024). *Mental Capacity Act England and Wales*.
- Browning, M., Bigby, C., & Douglas, J. (2014). Supported decision making: Understanding how its conceptual link to legal capacity is influencing the development of practice. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, 1(1), 34–45. <https://doi.org/10.1080/23297018.2014.902726>
- Buhagiar, S., & Azzopardi Lane, C. (2022). Freedom from financial abuse: Persons with intellectual disability discuss protective strategies aimed at empowerment and supported decision-making. *Disability & Society*, 37(3), 361–385. <https://doi.org/10.1080/09687599.2020.1833312>
- Burns, N., Watson, N., & Paterson, K. (2013). Risky bodies in risky spaces: Disabled people’s pursuit of outdoor leisure. *Disability & Society*, 28(8), 1059–1073. <https://doi.org/10.1080/09687599.2012.749180>
- Callus, A. M., Bonello, I., Mifsud, C., & Fenech, R. (2019). Overprotection in the lives of people with intellectual disability in Malta: Knowing what is control and what is enabling support. *Disability & Society*, 34(3), 345–367. <https://doi.org/10.1080/09687599.2018.1547186>
- Chicoine, B., & Kirschner, K. L. (2022). Considering dignity of risk in the Care of People with intellectual disabilities: A clinical perspective. *Perspectives in Biology and Medicine*, 65(2), 189–198. <https://doi.org/10.1353/pbm.2022.0014>
- Combrinck, H., & Chilemba, E. (2021). The revolution will not be televised: Recent developments in mental health law reform in Zambia and Ghana. In M. A.

- Stein, F. Mahomed, V. Patel, & C. Sunkel (Eds.), *Mental health, legal capacity, and human rights* (pp. 184–198). Cambridge University Press.
- Curtiss, S. L., & Kammes, R. (2020). Understanding the risk of sexual abuse for adults with intellectual and developmental disabilities from an ecological framework. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 17(1), 13–20. <https://doi.org/10.1111/jppi.12318>
- Davy, L. (2019). Between an ethic of care and an ethic of autonomy: Negotiating relational autonomy, disability, and dependency. *Angelaki*, 24(3), 101–114. <https://doi.org/10.1080/0969725X.2019.1620461>
- Dhanda, A. (2006). Legal capacity in the disability rights convention: Stranglehold of the past or lodestar for the future. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 34, 429–462.
- Donnelly, M. (2009). Capacity assessment under the Mental Capacity Act 2005: Delivering on the functional approach? *Legal Studies*, 29(3), 464–491. <https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.2009.00133.x>
- Douglas, J., & Bigby, C. (2020). Development of an evidence-based practice framework to guide decision-making support for people with cognitive impairment due to acquired brain injury or intellectual disability. *Disability and Rehabilitation*, 42(3), 434–441. <https://doi.org/10.1080/09638288.2018.1498546>
- Douglas, J., Bigby, C., Knox, L., & Browning, M. (2015). Factors that underpin the delivery of effective decision-making support for people with cognitive disability. *Research and Practice in Intellectual and Developmental Disabilities*, 2(1), 37–44. <https://doi.org/10.1080/23297018.2015.1036769>
- Ellis, K. (2007). Direct payments and social work practice: The significance of “street-level bureaucracy” in determining eligibility. *British Journal of Social Work*, 37(3), 405–422. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm013>
- Enosh, G., Nouman, H., & Schneck, C. (2019). Child’s religiosity, ethnic origin, and gender: A randomized experimental examination of risk assessment and placement decisions in cases of ambiguous risk to children from low SES families. *Research on Social Work Practice*, 29(7), 766–774. <https://doi.org/10.1177/1049731518810795>
- Fallon-Kund, M., & Bickenbach, J. E. (2017). New legal capacity laws and the United Nations convention on the rights of persons with disabilities: An overview of five countries in Europe. *European Journal of Health Law*, 24(3), 285–310. <https://doi.org/10.1163/15718093-12341413>

- Flynn, E., & Arstein-Kerslake, A. (2014). Legislating personhood: Realising the right to support in exercising legal capacity. *International Journal of Law in Context*, 10(1), 81–104. <https://doi.org/10.1017/S1744552313000384>
- Ganzini, L., Volicer, L., Nelson, W. A., Fox, E., & Derse, A. R. (2005). Ten myths about decision-making capacity. *Journal of the American Medical Directors Association*, 6(3), S100–S104. <https://doi.org/10.1016/j.jamda.2005.03.021>
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/muto37>
- Gooding, P. M. (2018). The right to independent living and being included in the community: Lessons from the United Nations. *International Journal of Mental Health and Capacity Law*, 24, 32–54.
- Hall, M. I. (2018). *Rethinking the adult guardianship response: Mental capacity and vulnerability in the context of dementia in old age* (Doctoral dissertation, University of British Columbia).
- Hattery, A. J., & Smith, E. (2019). *Gender, power, and violence: Responding to sexual and intimate partner violence in society today*. Rowman & Littlefield.
- Holler, R., & Werner, S. (2022a). “Necessity is neither condemned nor praised”: Social workers’ meanings of guardianship for disabled people. *The British Journal of Social Work*, 52(1), 98–115. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa208>
- Holler, R., & Werner, S. (2022b). Between the convention and conventional practice: Israeli social workers’ recommendations regarding the legal capacity of people with disabilities. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 35(3), 826–833. <https://doi.org/10.1111/jar.12986>
- Holler, R., Werner, S., Tolub, Y., & Pomerantz, M. (2020). Choice within the Israeli welfare state: Lessons learned from legal capacity and housing services. In R. Stancliffe, M. Wehmeyer, K. Shogren, & B. Abery, (Eds.), *Choice, preference, and disability* (pp. 87–110). Springer.
- Hollomotz, A. (2011). *Learning difficulties and sexual vulnerability: A social approach*. Jessica Kingsley.

- Holness, W. (2014). Equal recognition and legal capacity for persons with disabilities: Incorporating the principle of proportionality. *South African Journal on Human Rights*, 30(2), 313–344.
<https://doi.org/10.1080/19962126.2014.11865111>
- Houseworth, J., Stancliffe, R. J., & Tichá, R. (2019). Examining the national core indicators' potential to monitor rights of people with intellectual and developmental disabilities according to the CRPD. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 16(4), 342–351.
<https://doi.org/10.1111/jppi.12315>
- Jayes, M., Palmer, R., Enderby, P. & Sutton, A. (2019). How do health and social care professionals in England and Wales assess mental capacity? A literature review. *Disability and Rehabilitation*, 10, 2797–2808.
<https://doi.org/10.1080/09638288.2019.1572793>
- Kanter, A. S., & Tolub, Y. (2017). The fight for personhood, legal capacity, and equal recognition under law for people with disabilities in Israel and beyond. *Cardozo Law Review*, 39, 557–610.
- Lachapelle, Y., Wehmeyer, M. L., Haelewyck, M. C., Courbois, Y., Keith, K. D., Schalock, R., Verdugo, M. A., & Walsh, P. N. (2005). The relationship between quality of life and self-determination: An international study. *Journal of Intellectual Disability Research*, 49(10), 740–744.
<https://doi.org/10.1111/j.1365-2788.2005.00743.x>
- Lavee, E., Cohen, N., & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333–348.
<https://doi.org/10.1111/padm.12402>
- Marsh, P., & Kelly, L. (2018). Dignity of risk in the community: A review of and reflections on the literature. *Health, Risk & Society*, 20(5–6), 297–311.
<https://doi.org/10.1080/13698575.2018.1519115>
- Martinez-Pujalte, A. (2019). Legal capacity and supported decision-making: Lessons from some recent legal reforms. *Laws*, 8(1), 4.
<https://doi.org/10.3390/laws8010004>
- McCarthy, K. J., Mehta, R., & Haberland, N. A. (2018). Gender, power, and violence: A systematic review of measures and their association with male perpetration of IPV. *PloS One*, 13(11).
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0207091>

- McClure, J., & Leah, C. (2021). Is independence enough? Rehabilitation should include autonomy and social engagement to achieve quality of life. *Clinical Rehabilitation*, 35(1), 3–12. <https://doi.org/10.1177/0269215520954344>
- Miller, S. M., & Chan, F. (2008). Predictors of life satisfaction in individuals with intellectual disabilities. *Journal of Intellectual Disability Research*, 52(12), 1039–1047. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2788.2008.01106.x>
- Mor, S. (2018). Nothing about us without us: A disability challenge to bioethics. In H. Boas, Y. Hashiloni-Dolev, N. Davidovitch, D. Filc, & S. J. Lavi (Eds.), *Bioethics and biopolitics in Israel: Socio-legal, political, and empirical analysis* (pp. 97–116). Cambridge University Press.
- Müller, S. (2018). Einflusder UN-Behindertenrechtskonvention auf die deutsche Rechtsprechung und Gesetzgebung zu Zwangsmaßnahmen [The influence of the UN convention on the rights of persons with disabilities on the German jurisdiction and legalisation regarding compulsory measures]. *Fortschritte der Neurologie Psychiatrie*, 86(8), 485–492. <https://doi.org/10.1055/a-0597-2031>
- Nadan, Y., & Roer-Strier, D. (2020). A context-informed perspective of child risk and protection: Deconstructing myths in the risk discourse. *Journal of Family Theory & Review*, 12(4), 464–477. <https://doi.org/10.1111/jftr.12393>
- Nadan, Y., Roer-Strier, D., Gemara, N., Engdau-Vanda, S., & Tener, D. (2018). In the eyes of the beholder: Parental and professional value mismatch in child risk and protection in two communities in Israel. *International Journal of Psychology*, 53, 23–33. <https://doi.org/10.1002/ijop.12513>
- Neely-Barnes, S., Marcenko, M., & Weber, L. (2008). Does choice influence quality of life for people with mild intellectual disabilities? *Intellectual and Developmental Disabilities*, 46(1), 12–26. [https://doi.org/10.1352/0047-6765\(2008\)46\[12:DCIQOL\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1352/0047-6765(2008)46[12:DCIQOL]2.0.CO;2)
- Nothdurfter, U., & Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*, 27(3), 294–304. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- Perske, R. (1972). The dignity of risk and the mentally retarded. *Mental Retardation*, 10(1), 24–27.

- Peterson, A., Karlawish, J., & Largent, E. (2021). Supported decision making with people at the margins of autonomy. *The American Journal of Bioethics*, 21(11), 4–18. <https://doi.org/10.1080/15265161.2020.1863507>
- Purser, K. (2017). *Capacity assessment and the law*. Springer.
- Purser, K., & Rosenfeld, T. (2015). Assessing testamentary and decision-making capacity: Approaches and models. *Journal of Law and Medicine*, 23(1), 121–136.
- Riobóo-Lois, B., Frieiro, P., González-Rodríguez, R., & Verde-Diego, C. (2024). Personal assistance, independent living, and people with disabilities: An international systematic review (2013–2023). *Disability and Health Journal*, 17(4). <https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2024.101630>
- Series, L. (2015). Relationships, autonomy and legal capacity: Mental capacity and support paradigms. *International Journal of Law and Psychiatry*, 40, 80–91. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2015.04.010>
- Series, L., Arstein-Kerslake, A., & Kamundia, E. (2016). Legal capacity: A global analysis of reform trends. In P. Blanck & E. Flynn (Eds.), *Routledge handbook of disability law and human rights* (pp. 137–155). Routledge.
- Shogren, K. A., Wehmeyer, M. L., Martinis, J. & Blanck, P. (2018). *Supported decision-making*. Cambridge University Press.
- Shogren, K. A., Wehmeyer, M. L., Lassmann, H., & Forber-Pratt, A. J. (2017). Supported decision making: A synthesis of the literature across intellectual disability, mental health, and aging. *Education and Training in Autism and Developmental Disabilities*, 52(2), 144–157.
- Shogren, K. A., Wehmeyer, M. L., Martinis, J., & Blanck, P. (2019). *Supported decision-making: Theory, research, and practice to enhance self-determination and quality of life*. Cambridge University Press.
- Stanford, S. (2010). “Speaking back” to fear: Responding to the moral dilemmas of risk in social work practice. *British Journal of Social Work*, 40(4), 1065–1080. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcp156>
- Suto, W., Clare, I., & Holland, A. (2005). Maximising capacity to make financial decisions. *Tizard Learning Disability Review*, 10(3), 4–11. <https://doi.org/10.1108/13595474200500023>

- Taub, T., & Werner, S. (2023). Perspectives of adolescents with disabilities and their parents regarding autonomous decision-making and self-determination. *Research in Developmental Disabilities, 136*, 104442. <https://doi.org/10.1016/j.ridd.2023.104442>
- Titterton, M. (2004). *Risk and risk taking in health and social welfare*. Jessica Kingsley.
- Tolub, Y., Mor, S., & Doron, I. (2024). Old-age-based and disability-focused: A scoping literature review on the intersection of older persons' rights and disability rights. *Indiana Health Law Review, 21*(2), 311–353.
- Uher, A. M., Josol, C. K., & Fisher, M. H. (2021). Behavioral approaches to teaching decision making to individuals with intellectual and developmental disabilities. In I. Khemka & L. Hickson (Eds.), *Decision making by individuals with intellectual and developmental disabilities* (pp. 499–517). Positive Psychology and Disability Series. Springer.
- UN. (2007). *61/106 Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. United Nations.
- Vehmas, S., & Mietola, R. (2021). *Narrowed lives meaning, moral value, and profound intellectual disability*. Stockholm University Press.
- Watson, J. (2016). Assumptions of decision-making capacity: The role supporter attitudes play in the realisation of article 12 for people with severe or profound intellectual disability. *Laws, 5*(1), 6. <https://doi.org/10.3390/laws5010006>
- Watson, J., Anderson, J., Wilson, E., & Anderson, K. L. (2020). The impact of the United Nations convention on the rights of persons with disabilities (CRPD) on Victorian guardianship practice. *Disability and Rehabilitation, 44*(12), 2806–2814. <https://doi.org/10.1080/09638288.2020.1836680>
- Watson, J., Wilson, E., & Hagiliassis, N. (2017). Supporting end of life decision making: Case studies of relational closeness in supported decision making for people with severe or profound intellectual disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities, 30*(6), 1022–1034. <https://doi.org/10.1111/jar.12393>
- Webb, S. A. (2006). *Social work in a risk society*. Palgrave Macmillan.

- Werner, S., & Holler, R. (2022). Israeli social workers' recommendations on guardianship and supported decision-making: Examination of client and social worker factors. *American Journal of Orthopsychiatry*, 92(1), 109–120. <https://doi.org/10.1037/ort0000594>
- Werner, S., & Holler, R. (2024). Israeli social workers' recommendations on residential settings for individuals with intellectual disabilities. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 37, e13167.
- Wyllie, A., & Saunders, B. J. (2018). "Everyone has an agenda": Professionals' understanding and negotiation of risk within the guardianship system of Victoria, Australia. *Health & Social Care in the Community*, 26(4), 581–589. <https://doi.org/10.1111/hsc.12551>