

זכויות אנשים עם מוגבלויות: אפטרופוסות

זכותם של כל איש ואישה לקבל החלטות לגבי חייהם, גופם ורכושם היא זכות שאין בסיסית ממנה. אדם שממונה לו אפטרופוס מאבד את חירותו, והאפטרופוס מקבל שליטה מלאה על חייו. בישראל, כ-50,000 איש ואישה מוגדרים כ"חסויים", וענייניהם מתנהלים על ידי אפטרופוס. ממידע שהצטבר בארגונים העוסקים בתחום, כמו גם מביקורות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה מזה כ-25 שנה, מצטיירת תמונה מדאיגה של קלות בלתי נסבלת במינוי אפטרופוסים, בלי שהאדם עצמו ייקח חלק בהליך ועל סמך ראיות לא מספקות; של מתן כתבי מינוי כלליים וגורפים לאפטרופוסים, שאינם מתאימים לצורכיהם של החסויים; של הכשרה לא מספקת של האפטרופוסים; ושל פיקוח לקוי שמפעילה המדינה על תפקודם.¹⁹⁸

בשנה האחרונה חלו כמה התפתחויות מעודדות המקדמות את זכויותיהם של אנשים ונשים עם מוגבלות נפשית וקוגניטיבית לכבוד ולחירות. באוקטובר 2014 פרסם משרד המשפטים, לאחר עבודה של כחמש שנים, תזכיר חוק המתקן את חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות.¹⁹⁹ התיקון נועד להתאים את החוק המיושן, שנחקק בשנת 1962, לתמורות שחלו בתפיסה החברתית כלפי אנשים עם מוגבלויות נפשיות ושכליות וכלפי אנשים זקנים. ב-2015 פרסם האפטרופוס הכללי טיוטת נוהל המסדר, לראשונה בישראל, את תפקודם של תאגידי האפטרופוסות,²⁰⁰ שפעלו עד היום ללא כל הנחייה מחייבת וללא מנגנון לשמיעת קולם של החסויים, ושזכו לביקורת קשה על השירות שנתנו. השנה גם פתח משרד האוטרופוס הכללי, אף שבאחרון ניכר, בפילוט לפיקוח על טיפולם של אפטרופוסים בענייניהם האישיים של האנשים שתחת אחריותם (בריאות, רווחה, דיור ועוד) – בעוד שעד היום נגע הפיקוח לעניין הטיפול ברכושם בלבד.²⁰¹ כמו כן מונתה לראשונה ממונה ארצית על ייצוג זקנים וחסויים באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, שתפקידה לקדם את ההכרה המשפטית בזכויותיהם כבני אדם עצמאיים ובאפשרות להגן עליהם מבלי לבטל את רצונם.²⁰²

ההסדרים המוצעים בתיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות ובטיוטת נוהל האפטרופוס הכללי בעניין התאגידים הם כאמור בכיוון הנכון, אך עדיין אינם מספקים.²⁰³ כך למשל, הצעת החוק מציגה כלי משפטי חדש של יפוי כוח מתמשך לעניינים אישיים או רכושיים, שיכול לשמש כחלופה לאפטרופוסות, וכן פורטת עקרונות בדבר תפקוד האפטרופוסות; עם זאת, היא אינה כוללת הכרה בקבלת החלטות נתמכת,²⁰⁴ הגברה של ההגנות הפרוצדורליות כגון ייצוג משפטי, ואפשרות של מינויים תחומים בזמן. למרות הבעיות, הרפורמה החקיקתית מציעה פתח והזדמנות להתחיל ולבסס את ההסדרים בנושא כשרות משפטית ואפטרופוסות על עקרונות המקדמים את כבוד האדם ואת זכותו לאוטונומיה. עקרונות

¹⁹⁸ על ההליך למינוי אפטרופוס ועל הפגמים והליקויים בהכשרת אפטרופוסים ובפיקוח עליהם ראו למשל: מבקר המדינה, [דוח שנתי '41 לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989](#), מאי 1991, בעמ' 363 ואילך; [דוח שנתי '54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002](#), מאי 2004, בעמ' 657 ואילך; [דוח שנתי '62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010](#), מאי 2012 (להלן: "דוח מבקר המדינה '62") בעמ' 815-851; כתב העתירה בבג"ץ 2857/13 [עמותת המשפט בשירות הזיקנה נגד אגף האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים](#). לביקורת על מוסד האפטרופוסות ראו גם: יותם טולוב וארלן ס. קנטר, [של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות](#), מעשי משפט כרך ו, 2014, בעמ' 45-65 (להלן: "של מי החיים שלי?").

¹⁹⁹ [הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות \(תיקון מס' 19\), התשע"ה-2014](#). ההצעה עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-19 והוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-20, והיא נמצאת בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

²⁰⁰ תאגידי אפטרופוסות מקבלים מינוי במקרים קיצוניים – אנשים עירייים ללא קרובי משפחה, אנשים שמשפחתם מסוכסכת, אנשים שהרווחה סבורה כי יש צורך בהתערבות גורם חיצוני.

²⁰¹ משולחן האפטרופוס הכללי, גיליון מס' 2, ינואר 2015, <http://bit.ly/1HGugZX>. לעניין חשיבות הפיקוח והיעיכוב בהפעלתו ראו [דוח מבקר המדינה '62](#) (ה"ש 198 לעיל) בעמ' 828.

²⁰² נורית וורגפ, [גם לזקן שמסרב לקטעת רגלו מגיע ייצוג משפטי](#), הארץ, 2.11.2015.

²⁰³ הערות הקואליציה לקידום כשרות משפטית על התזכיר לתיקון חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות, אוקטובר 2015: <http://www.acri.org.il/he/33197>; הערות הקואליציה לטיוטת הנוהל בעניין תאגידי אפטרופוסות, מאי 2015: <http://www.acri.org.il/he/34882>. בקואליציה חברים: בזכות, עמותת המשפט בשירות הזיקנה, אס"י (קהילת אנשי

הספקטרום האוטיסטי), האגודה לזכויות האזרח בישראל, יד ריבה, לשמ"ה (עמותה להעצמה בבריאות הנפש), הקליניקה לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ולעסקים והקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות באוניברסיטת בר אילן.

²⁰⁴ על קבלת החלטות נתמכת ראו בפסקה הבאה.

אלה כוללים את החובה לקדם את העצמאות ואת האוטונומיה של כל אדם באמצעות תמיכה, לשתף את האדם בהליך הנוגע לו, לנהוג מולו בשקיפות ולהנגיש את כל המידע הקשור בו, ולהגביל את זכויותיו וחירותו רק אם יש צורך אמיתי בכך ואי אפשר להשתמש באמצעי פוגעני פחות.

גם בפסיקה ניכרה בשנתיים האחרונות מגמה חיובית, בהובלת השופטת אספרנצה אלון מבית המשפט למשפחה בחיפה, של הכרה במודל של תמיכה בקבלת החלטות כתחליף לאפוטרופוסות.²⁰⁵ הרציונל המנחה את המודל הוא שאין לשלול את כשרותו המשפטית של אדם גם כשתפקודו הקוגניטיבי נחלש, ושיש לסייע לה או לו באמצעים המותאמים לצרכיהם להמשיך ולשלוט בחייהם ככל האפשר. תומך או תומכת בקבלת החלטות פועלים בהתאם לרצון האדם ותפקידם הוא לסייע, ללוות, לייצג ולהנגיש עבורו מידע, ולא לכפות עליו החלטות בענייניו. מודל התמיכה בקבלת החלטות תואם את עקרונות אמנת האו"ם משנת 2008 בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות,²⁰⁶ וכמה מדינות כבר הכירו בו כחלופה שצריכה לרשת את מוסד האפוטרופוסות.²⁰⁷ ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות ערך בשנה האחרונה פיילוט ראשון מסוגו בישראל של תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלויות שונות.²⁰⁸

הטבלה הבאה, מאתר ארגון בזכות, מסכמת את הבדלי הגישות בין מודל האפוטרופוסות לבין מודל התמיכה בקבלת החלטות:²⁰⁹

תמיכה בקבלת החלטות	אפוטרופוסות	
האדם	האפוטרופוס	אצל מי המילה האחרונה
רצון האדם	טובת האדם	שיקול מנחה בקבלת ההחלטות
במרכז תהליך קבלת ההחלטות	בצד תהליך קבלת ההחלטות	מיקום האדם
העצמה	הגנה	תפיסת עולם מנחה
הכרה בכוחות וביכולות	חיזוק חוסר היכולת	מסר עבור האדם
אין	יש	אמצעי כפייה

²⁰⁵ אפ (חי') 50389-02-13 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית (החלטה מיום 22.8.2013. לעיון בפסק הדין ראו: יותם טולוב, **חלופות לאפוטרופוסות בתחום הכלכלי**, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, 2015, בעמ' 46-44); אפ (חי') 43640-01-15 **א.ב.נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פס"ד מיום 8.4.2015); אפ (נצ') 34820-03-15 **היועץ המשפטי לממשלה נ' א.ח.** (פס"ד מיום 6.7.2015). לסיפורה של דנה כרמון, האדם הראשון בישראל שביטל אפוטרופוסות לטובת קבלת החלטות נתמכת, ראו: <https://www.youtube.com/watch?v=aXoDnnxv528>, וכן: אור קשתי, **האשה הראשונה שהשתחררה מאפוטרופוסות לטובת שיתוף: "זה משהו אחר לגמרי, לא מחליטים בשבילי"**, הארץ, 23.5.2015.

²⁰⁶ סעיף 12 לאמנה קובע כי לכל אדם מגיעה תמיכה בעצמאות כחלופה לאפוטרופוסות. מעל 150 מדינות, ובהן ישראל חתמו על האמנה.

²⁰⁷ להרחבה: **של מי החיים שלי?**, ה"ש 198 לעיל.

²⁰⁸ מיזם סעיף 12 – עצמאות לאנשים עם מוגבלות, באתר ארגון בזכות, <http://bizchut.org.il/he/1956>.

²⁰⁹ מקור: אתר בזכות, <http://bizchut.org.il/he/1956>.