

## שמונה שנים לתיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות: הישגים ויעדים

### עדי יצחק\*

במהלך שני העשורים האחרונים התרחשו בעולם תמורות משמעותיות במעמד של אנשים עם מוגבלות. תמורות אלה יסודן בתובנה שמוסד האפוטרופסות הוא כלי פטרנליסטי העשוי לפגוע בזכויות אדם בסיסיות. המסמך המרכזי שהוביל את הרפורמה הוא האמנה הבינלאומית לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 2012.

בעקבות אשרור האמנה והשינוי התודעתי שהתחולל בעקבותיה, הכירה המדינה בכך שהליכי אפוטרופסות, העשויים לשנות מסלול חייו של אדם, מוכרעים לעיתים קרובות על בסיס מידע חסר, ללא התרשמות מהאדם עצמו ולעיתים אף ללא תסקיר. הכרה זו הביאה לעולם את תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תיקון אשר נועד לשנות את מרכז הכובד של הדיון המשפטי, מגישה פטרנליסטית המגבילה כשרות משפטית לגישה המכבדת אוטונומיה ומאפשרת מימוש של כשרות משפטית.

ואולם, בצד הבשורה שהביא עימו תיקון 18, ישנם פערים בין רוחו לבין מידת יישומו בשטח. במסגרת המאמר ייטען כי כתוצאה מאימוץ סלקטיבי של עקרונות האמנה אל התיקון, לא נקבעו בתיקון הוראות בדבר הפרמטרים הראויים להיכלל בהערכת כשרותו המשפטית של אדם ואף לא הוטלה חובה להנגיש לאדם נשוא הדיון את זכות השמיעה. אימוץ סלקטיבי זה מכביד על האפשרות ליישם את התיקון ברוח האמנה ומשמר את הנרטיב הפטרנליסטי שהן האמנה והן התיקון ביקשו לצמצם. המאמר קורא למחוקק ולבתי המשפט להשלים את המלאכה, בין על דרך של תיקון חקיקתי ובין באמצעות פסיקה הנשענת על עקרונות האמנה ובד בבד קורא להמשך ההטמעה של ערכי התיקון בקרב הגורמים המקצועיים.

\* עו"ד עדי יצחק, אחראית תחום זקנה וכשרות משפטית במחוז ת"א של הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, דוקטורנטית למשפטים באוניברסיטת רייכמן.

## מבוא

תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962<sup>1</sup> (להלן: תיקון 18 או חוק הכשרות) נחקק בעקבות אשרורה של מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות<sup>2</sup> (להלן: האמנה). האמנה, והתיקון אשר מבוסס על עקרונותיה, מעגנים רפורמה עולמית, המאתגרת את ההבניה החברתית אשר רווחה בעולם במשך עשרות שנים כלפי אוכלוסיית היעד בהליכי אפוטרופסות: אנשים עם מוגבלות ואנשים זקנים המתמודדים עם ירידה בתפקוד. הרפורמה שואפת לשנות את מרכז הכובד של הדיון המשפטי, מגישה הגנתית מסורתית המצמצמת אוטונומיה באמצעות הגבלת כשרותו המשפטית של אדם (הגבלת הזכות לבצע פעולות משפטיות ולנהל חיים בהתאם להעדפות אישיות) על ידי מינוי אפוטרופוס (להלן: הגישה ההגנתית), אל גישת כיבוד האוטונומיה, המסייעת לאדם לממש את כשרותו המשפטית תוך ביצוע התאמות הכוללות מנגנוני הגנה מידתיים חלופיים לאפוטרופסות. ביסוד הרפורמה הונחה התובנה כי מוסד האפוטרופסות – שבמסגרתו מוגבלות סמכויותיו של אדם לנהל את ענייניו בעצמו, ומועברות לבעל תפקיד אשר ינהל אותם במקומו – הוא כלי הגנה פטרנליסטי, הפוגע בזכויות אדם בסיסיות, וככזה, יש הכרח לרענן את המוסד ולהתאימו לתפיסות החדשות באשר לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (להלן: הרפורמה או רוח הרפורמה). בחלוף כשמונה שנים מחקיקת תיקון 18, בוחן מאמר זה את מידת יישומה והטמעתה של הרפורמה במציאות המשפטית בישראל. במסגרת המאמר ייטען כי בצד הישגים הנזקפים לזכותם של כלל הגורמים העוסקים במלאכה, קיימים פערים מהותיים בין עקרונות האמנה, המהווים את הבסיס לתיקון, לבין מידת יישומם והטמעתם בשטח. עוד ייטען, כי הסיבה המרכזית לפערים נעוצה באימוץ סלקטיבי של סוגיות הליבה של האמנה אל התיקון: התיקון לא קבע הוראות בדבר הפרמטרים הראויים להיכלל בהערכת כשרות משפטית של אדם אשר אמורה להיות בסיס להכרעה בבקשה למינוי אפוטרופוס, ואף לא הטיל חובה להנגיש לאדם את זכות השמיעה, באופן שיאפשר לו להשתתף בהליך המשפטי הקובע את גורלו. שתיקת התיקון בשתי סוגיות אלה משמרת את הנרטיב של הגישה ההגנתית המסורתית שהאמנה והתיקון ביקשו לצמצם; מצמצמת את ארגז הכלים הפוטנציאלי האמור לשמש בסיס לניהול הליך משפטי מותאם למידותיו ולמאפייניו של האדם ברוח הרפורמה; מותירה את זכותה החוקתית של אוכלוסיית היעד לגישה לערכאות ואת זכותה להליך הוגן לשיקול דעתו של השופט היושב בדין; ופוגעת בהטמעתו של התיקון כמסמך "מכונן זכויות" בקרב אוכלוסיית היעד, בהיעדר הטלת חובת הנגשה על סוכני הזכויות שלה (עובדים סוציאליים, צוותים טיפוליים, בתי המשפט וכו'). השינוי התודעתי המתחייב מאשרור האמנה מטיל על אורגני המדינה ועל הגורמים המקצועיים את האחריות לפעול ברוח עקרונותיה של האמנה אף שאלה טרם עוגנו

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

2 אמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, כ"א 63, 1635 (נפתחה לחתימה ב-2006, אושררה ב-2012).

במלואם בתיקון; להמשיך ולשקוד על השלמת החקיקה ברוח האמנה; ולהמשיך ולפעול לצמצום הפערים בזירות ההנגשה, ההטמעה וההליך המשפטי עצמו.

**הפרק הראשון של המאמר יסקור את המצב המשפטי ששרר טרם תיקון 18, את הגישה ההגנתית שהיוותה את הבסיס לחוק ואת השינוי במעמדה של "אוכלוסיית היעד" על רקע הרפורמה; ויציג את עקרונות האמנה לרבות עקרון הזכות לכשרות משפטית שווה, המטיל על המדינה את החובה לבצע התאמות כדי לסייע במימוש כשרותו המשפטית של אדם; הפרק השני יסקור בתמצית את עקרונותיו של תיקון 18 ויעמוד על עיקריו; הפרק השלישי יציג את הפערים המהותיים הקיימים בין עקרונות הליבה של האמנה, אשר עליהם מבוסס התיקון, לבין מידת יישומם והטמעתם בשטח, ויטען כי על כן, בצד הישגי התיקון – יישומו והטמעתו לוקים בחסר; הפרק הרביעי יטען כי היישום וההטמעה החסרים נעוצים בעיקר בכך ששתיים מסוגיות הליבה של האמנה לא אומצו אל התיקון, אף שהן מהוות כלי התרשמות מרכזיים לשם ביסוס הכרעה ברוחה: התיקון שותק באשר לפרמטרים הראויים להיכלל בהערכת כשרות משפטית – בעוד הערכה זו אמורה לספק כלי מרכזי המסייע להכרעה בבקשה למינוי אפוטרופוס. בכך, משמר התיקון את הגישה ההגנתית, אשר התיקון מבקש לצמצם. נוסף על כך, התיקון אינו מטיל חובה להנגיש את זכות השמיעה לאדם נשוא ההליך – בעוד התרשמות מהאדם עצמו היא כלי מרכזי המסייע להכרעה מידתית ומתאמת, שאליה מכוון התיקון; הפרק החמישי יסכם את תוכנות המאמר ויטען כי הקפדה על שימוש ממצה בעקרונות האמנה, הגם שטרם הוסדרו במלואם אל התיקון, תסייע לשפוך אור על אודות האדם נשוא ההליך; תבהיר האם החשש הנטען בהליך המשפטי מצדיק התערבות; תפתח צוהר לשימוש במנגנוני הגנה מידתיים ותסייע "לתפור" את מנגנון ההגנה למידותיו של האדם באופן המותיר אפוטרופסות כמנגנון התערבות אחרון; הפרק השישי יספק הצצה לעתיד והצעות להמשך קידום יישום והטמעה של התיקון.**

### א. המצב המשפטי ערב התיקון

חוק הכשרות, במתכונתו המקורית, מבוסס על גישה הגנתית טיפולית ופטרנליסטית, היוצאת מנקודת הנחה כי אוכלוסיית היעד היא קבוצה חלשה "הזקוקה לסעד"<sup>3</sup> ולהתערבות מצד המדינה. הנחת היסוד של החוק היא כי למדינה הסמכות לקבוע באופן חד-צדדי את תוכן הסעד ואת אופן ההתערבות (להלן: הגישה ההגנתית). ברוח זו, ובשם חובת המדינה להגן על אוכלוסיית היעד – די היה באבחנה רפואית כדי להצדיק התערבות באמצעות מינוי אפוטרופוס, אשר שימש כמנגנון ההגנה היחיד (כפי שיבואר בהרחבה בפרק ד', נטיית בתי המשפט לגזור את הצורך במינוי אפוטרופוס מאבחון רפואי נקראת "הגישה הרפואית", והיא מהווה נדבך של הגישה ההגנתית שרווחה כלפי אוכלוסיית היעד טרם התיקון).

3 תזכיר חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (יפויי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות והוראות שונות), התשע"ב-2012 (להלן: תזכיר החוק).

עד לתיקון נעשה בחוק שימוש נרחב: מדי שנה הוגשו כ-15,000 בקשות למינוי אפוטרופוס. מעל 30% מהאנשים נשוא הבקשות חצו את גיל 80. בכ-10% מסך התיקים התקיים דיון בבית המשפט, ורק באחוז בודד מהם שמע בית המשפט את האדם שמבוקש למנות לו אפוטרופוס.<sup>4</sup> רוב צווי האפוטרופסות ניתנו ללא שלב מקדמי שבמסגרתו התרשם בית המשפט ממצבו של האדם, מרצונו והעדפותיו, ממידת החשש שבטעו מבוקש למנות אפוטרופוס, או מטיב מניעיו של מגיש הבקשה. בפועל, על בסיס התרשמות ממסמכים חלקיים בלבד, אשר צורפו לבקשה מטעם מבקש הצו, ניתנה החלטה גורלית הקובעת את המשך מסלול חייו של אדם.

אט אט החלה להשתרש בעולם התובנה כי השימוש במוסד האפוטרופסות אמור להיעשות, אם בכלל, במשורה וכאמצעי אחרון, לאחר שמוצו אמצעים מידתיים יותר. את השינוי התודעתי הזה הובילה בעיקר הגישה הביקורתית למוגבלויות,<sup>5</sup> המציעה להחליף את הגישה ההגנתית בכזו השמה דגש על זכויות אדם בסיסיות ועל זכויות הנובעות ממאפייניה הייחודיים של אוכלוסיית היעד. במסגרת הקולות החדשים שהושמעו בקהילה הבינלאומית, נחתמה בשנת 2000 אמנת האג להגנה בינלאומית על מבוגרים,<sup>6</sup> ונחתמה באו"ם האמנה לזכויות של אנשים עם מוגבלות, שאושרה במדינת ישראל בשנת 2012. האמנה מעגנת זכויות משמעותיות לאנשים עם מוגבלות בכל רמות התפקוד, כגון דיור בקהילה, איסור הפליה, הנגשה, נגישות לצדק, כיבוד האוטונומיה וקבלת החלטות.<sup>7</sup> האמנה הובילה ממשלות רבות לפעול ברוחה ולערך שינויים חקיקתיים מרחיקי לכת בתחום האפוטרופסות, בתחום הזכויות לאנשים עם מוגבלות ובתחום זכויות בקנה.<sup>8</sup> על פי עקרון יסוד המעוגן בסעיף 12 לאמנה, כל אדם הוא בעל זכות לכשרות משפטית שווה בכל תחומי החיים, וחובת המדינה לבצע התאמות כדי לסייע לו בהגשמתה. מכוח השקפה זו פותחו במדינות המאשררות מנגנוני הגנה חלופיים לאפוטרופסות, אשר

- 4 פרוטוקול ישיבה 158 של ועדת חוקה חוק ומשפט, 8 (20.3.2016).
- 5 לפי הגישה הביקורתית למוגבלויות מקורה של המוגבלות אינו רק בפתולוגיה של היחיד אלא בפער שבין אדם לסביבתו, ועל החברה להנגיש את מוסדותיה ושירותיה הציבוריים כדי לאפשר הכללה מלאה של אנשים עם מוגבלויות. שגית מור "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בתעסוקה מתיקון הפרט לתיקון החברה" עיוני משפט לה 97, 104 (2012).
- 6 The Hague Convention on the International Protection of adults, Jan. 13, 2000, H.C.C.H. אמנה זו בתוקף משנת 2009, נחתמה על ידי 10 מדינות (ישראל לא נמנית עימן) ומחייבת שמירה על זכויות של אנשים מבוגרים אשר בשל הנמכה או ירידה ביכולות, הם מתקשים לשמור על האינטרסים שלהם, באמצעות: נקיטת הגנות כלפיהם, הקפדה על ניהול הליך משפטי מותאם והקמת גוף מפקח. דוגמאות לזכויות המעוגנות באמנה: ס' 19 – חיים עצמאיים ושילוב בקהילה; ס' 3 – אי-הפליה; ס' 5 – שוויון ואי-הפליה; ס' 9 – נגישות; ס' 13 – נגישות לצדק; ס' 3 לעקרונות – כיבוד האוטונומיה; ס' 12 – עקרון השוויון בפני החוק.
- 8 תזכיר החוק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 2. התזכיר מונה את המדינות אשר ביצעו שינויי חקיקה בעקבות השינוי התודעתי העולמי. ראו יותרם טולוב וארלן קנטר "של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות" מעשי משפט ו 45, 50-52 (2014) (להלן: טולוב וקנטר "של מי החיים שלי").

יידונו להלן בפרק ב', המהווים פלטפורמה למימוש כשרות משפטית של אדם בתקופות שבהן הוא חווה מורכבות או קושי.<sup>9</sup>

אף שהאמנה מעגנת זכויות של אנשים עם מוגבלות, יש להתייחס אליה גם כמעגנת זכויות של אנשים זקנים המתמודדים עם ירידה תפקודית או קוגניטיבית. זאת, כיוון שהאחרונים נתונים להליכי אפטרופסות באחוזים גבוהים ביחס לקבוצות אחרות באוכלוסייה,<sup>10</sup> ומרכיבים, ביחד עם אנשים עם מוגבלות, את אוכלוסיית היעד של בקשות למינוי אפטרופוס.<sup>11</sup> יובהר, כי המאמר דוחה תפיסה גילנית סטריאוטיפית, המייחסת לזקנים מוגבלות על רקע גילם, ותומך בהחלת סעיף 12 לאמנה המכוון לכשרות משפטית שווה תוך ביצוע התאמות ושימוש במנגנוני תמיכה ברוח האמנה במצבים של מורכבות או קושי סביב גיל זקנה.

כהמשך ישיר לאשרור האמנה ולחלחול השינוי התודעתי העולמי לעולם המשפט הישראלי, התגבשה התוכנה כי במשך עשרות שנים נעשה בחוק שימוש גורף הפוגע בזכויות של אוכלוסיית היעד באופן בלתי מידתי.<sup>12</sup> כל אלה, כמו גם העלייה בתוחלת החיים, הובילו לצורך בשינויים והתאמות של החקיקה הקיימת כך שתעלה בקנה אחד עם עקרונות האמנה.<sup>13</sup> החוק העיקרי שאותר כהכרחי להתעדכן ברוח האמנה הוא חוק הכשרות.<sup>14</sup> כך בא לעולם תיקון 18.

9 על התפתחות מנגנון תמיכה בהחלטות ברוח ס' 12 לאמנה ראו מיכאל (מיקי) שינדלר ומיטל סגל רייך "אפקט הפרפר: מפרקטיקה של אפטרופסות בזיקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי" מעשי משפט ז 129, 130-132 (2015).

10 משרד המשפטים דו"ח סיכום פעילות האפטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה לשנת 2017 39 (2018). לפי הדוח כ-34% מהאנשים שניתנו להם צווי מינוי הם מעל גיל 80.

11 טולוב וקנטר "של מי החיים שלי", לעיל ה"ש 8, בעמ' 46.

12 שם, בעמ' 52-53; אורי שלומאי ומוריה כהן (בקשי) "אבולוציה של חקיקה חברתית – המקרה של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות" שורשים במשפט 919, 921 (2016) (להלן: שלומאי ובקשי "אבולוציה של חקיקה חברתית").

13 ראו דוחות מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים המפרטים בין היתר את ההתאמות שבוצעו בחקיקה לשם יישום עקרונות האמנה בישראל: משרד המשפטים דוח ראשוני אודות יישום האמנה בדבר האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (2017) [https://www.gov.il/blobFolder/reports/crpd\\_explained\\_text\\_and\\_guides/he/sitedocs\\_crpd\\_goi.pdf](https://www.gov.il/blobFolder/reports/crpd_explained_text_and_guides/he/sitedocs_crpd_goi.pdf); וראו משרד המשפטים מענה לרשימת הנושאים בהתייחס לדוח הראשוני של ישראל שהוצג בפני ועדת האו"ם לאמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (2022) [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/crpd\\_explained\\_text\\_and\\_guides/he/sitedocs\\_human\\_rights\\_convention\\_crpd\\_2022\\_hebrew.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/crpd_explained_text_and_guides/he/sitedocs_human_rights_convention_crpd_2022_hebrew.pdf).

14 דברי הסבר להצעת חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות (תיקון מס' 19), התשע"ה-2014, ה"ח 798 (להלן: הצעת החוק); לפי שלומאי ובקשי "אבולוציה של חקיקה חברתית", לעיל ה"ש 12, בעמ' 919, התיקון הוא יוזמה של מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי) במשרד המשפטים אשר רתמה שותפים מבית ומחוצה לו במטרה להתאים את חוק הכשרות לתפיסות חדשות בנוגע לזכויותיהם של זקנים ואנשים עם מוגבלות ובנוגע למימוש האוטונומיה של אותן אוכלוסיות.

## ב. תיקון 18 – ערכים, עקרונות ואופן הפעלה

תיקון 18 אופיין בעבודה חקיקתית אינטנסיבית ומקצועית במטרה לגבש טיוטה, שמחד גיסא תאפשר מימוש אוטונומיה, ומאידך גיסא תאפשר להפעיל מנגנוני התערבות במקרים המתאימים. העבודה החלה סביב תזכיר החוק<sup>15</sup> בשנת 2012, המשיכה בהצעת החוק<sup>16</sup> באוקטובר 2014 והתנהלה באינטנסיביות עד לפרסומו של התיקון ברשומות במרץ 2016. במהלך התקופה נערכו עשרות דיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שהתאפיינו בחשיבה מקצועית משותפת וסיעור מוחות, בהשתתפות נציגי משרדים ממשלתיים, לרבות משרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה, האפוטרופוס הכללי והסיוע המשפטי),<sup>17</sup> משרד העבודה והרווחה (כהגדרתו דאז), נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, נציגי ארגונים חברתיים, אנשי מקצוע, כמו גם אנשים עם מוגבלות, אנשים זקנים ובני משפחותיהם (להלן: הוועדה). זאת, בהתאם לעיקרון היסודי של הגישה הביקורתית למוגבלויות "שום דבר עלינו בלעדינו".<sup>18</sup>

כאמור, התיקון משנה את מרכז הכובד מגישה הגנתית המצמצמת אוטונומיה ומגבילה כשרות משפטית של אדם עם מוגבלות או קושי בהתנהלות, באמצעות מינוי אפוטרופוס – לגישה המכבדת אוטונומיה, כזו שתסייע לו לממש את כשרותו המשפטית באמצעות ביצוע התאמות הכוללות מנגנוני הגנה מידתיים חלופיים לאפוטרופסות.

לשם יישום גישה כיבוד האוטונומיה ולשם פתיחת מנעד של מנגנונים חלופיים לאפוטרופסות – ממיר התיקון את השאלה המצריכה בירור: השאלה הבינארית (המציבה את החלופה הקיצונית כברירת מחדל): "האם יש צורך במינוי אפוטרופוס", בשאלה הפותחת אפשרויות התערבות מגוונות: "האם יש חשש המצדיק התערבות באוטונומיה". ככל שיוכח חשש כאמור – יש להמשיך ולשאול "מהו היקף ההתערבות הנדרש לשם צמצום החשש" – ולאתר מנגנון התערבות מידתי אשר מחד גיסא ישמר אוטונומיה ומאידך גיסא יצמצם את החשש.<sup>19</sup>

התיקון מבוסס על ערכי הגישה הביקורתית למוגבלויות, כגון שיתוף האדם בהליך המשפטי ובבחירת מסלול חייו, העדפה לנקוט מנגנוני הגנה שמידת פגיעתם פחותה (תחת הגבלה גורפת), ושימוש בפטרנליזם כאמצעי אחרון.<sup>20</sup> התיקון אף החליף את

15 תזכיר החוק, לעיל ה"ש 3.

16 הצעת החוק, לעיל ה"ש 14.

17 מערך זקנה וכשרות משפטית של הסיוע המשפטי של משרד המשפטים. המערך הוקם בשנת 2015 ומנהל על ידי עו"ד ד"ר מיטל סגל רייך (להלן: הסיוע המשפטי).

18 סלוגן בינלאומי הקורא לאפשר לאנשים עם מוגבלות להחליט, לקבוע ולהשפיע בכל דבר הנוגע להם: גם באשר לחייהם האישיים וגם בקביעת מדיניות. הסלוגן מבוסס על המודל החברתי למוגבלות שלפיו תיקון החברה יתאפשר רק על ידי מתן ביטוי לקולם של אנשים עם מוגבלויות.

19 על הצורך בשינוי השאלה המצריכה בירור בכתיבת תסקירים ועל השפעתה על עיצוב השיח המגונן כלפי האדם – ראו מיכל בראל, ישראל (איסי) דורון ורוני סטריאר "הליך האפוטרופסות לזקנים בראי תיאוריות התערבות בעבודה סוציאלית" גרונטולוגיה וגריאטריה מו(4) 69 (2019).

20 הצעת החוק, לעיל ה"ש 14.

הטרמינולוגיה המדירה שנעשה בה שימוש בחוק במתכונתו המקורית,<sup>21</sup> והמיר את המונח "חסוי" במונח "אדם שמונה לו אפוטרופוס". על ציר הזמן ניתן לחלק את הוראות התיקון לשלושה שלבים מרכזיים:

### 1. שלב התכנון העתידי

הוראות סעיפים 32א-32ל לחוק הכשרות מקנות לאדם כלים המאפשרים לו לתכנן את עתידו בהתאם לרצונו והעדפותיו. כלי התכנון המרכזי הוא ייפוי הכוח המתמשך, המאפשר לאדם כשיר למנות, מבעוד מועד, מיופה כוח שיוסמך לפעול בענייניו בתחומים שיבחר, ולקבל החלטות בשמו, היה ויגיע למצב שבו תיפגע מסוגלותו לעשות כן. שני כלים נוספים לתכנון עתידי המעוגנים בתיקון הם הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס, המעוגנות בסעיף 35א לחוק הכשרות – מסמך שבמסגרתו אדם נותן הנחיות בדבר זהותו וסמכויותיו של האפוטרופוס העתידי שימונה לו, ככל שיהא בכך צורך, וכן מסמך הבעת רצון, המעוגן בסעיף 64א לחוק הכשרות – הצהרת אפוטרופוס בדבר זהות האפוטרופוס שימונה תחתיו, ככל שייבצר ממנו להמשיך ולבצע את תפקידו. האפוטרופוס הכללי הוסמך לרכז את המסמכים לתכנון עתידי ולפקח על הפקדתם והפעלתם, ואף להקים לשם כך מנגנון בירור תלונות.<sup>22</sup>

### 2. שלב טרום האפוטרופסות – השלב המקדמי

סעיפים 33א (א)-(ב) לחוק הכשרות עוסקים בשלב הגשת בקשה למינוי אפוטרופוס והדיון בה, ומחייבים עריכת שלב מקדמי בטרם מתן צו אפוטרופסות. הסעיפים מנחים את בית המשפט להפעיל שיקולים מידתיים (במטרה להגביל זכויות וחירות במידה הפחותה ביותר)<sup>23</sup> ולבחון לאורם חמישה פרמטרים: [א] האם הופקד ייפוי כוח מתמשך במשרדי האפוטרופוס הכללי? (ככל שהופקד, ייפוי הכוח יופעל. אם טרם הופקד – ייבחן הפרמטר הבא); [ב] מהי המורכבות שעיימה מתמודד האדם?; [ג] האם המורכבות מקימה חשש לשלומו / רכושו / ביטחונו באופן המצדיק התערבות?; [ד] מהו סוג ההתערבות המתאים? בחינת מנגנונים אשר יספקו הגנה מפני החשש וכד בכד ישמרו את האוטונומיה של האדם (מינוי תומך החלטות)<sup>24</sup> ו/או הטלת צווים שיפוטיים<sup>25</sup>; [ה] ככל שמדובר באדם

21 ס' 80 ו-80ב לחוק הכשרות.

22 ס' 32ל לחוק הכשרות.

23 עקרון האמצעי הפחות מגביל מהווה עיקרון מנחה. ראו בין היתר תזכיר החוק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 2; וס' 33א(א)(3) לחוק הכשרות.

24 תומך החלטות הוא חלופה לאפוטרופסות המעוגנת בס' 67 לחוק הכשרות ומיועדת לאדם המסוגל לקבל החלטות וזקוק לסייע של אדם אחר בהנגשת מידע, תיווך אפשרויות, יישום החלטות ומיצוי זכויות.

25 כגון הטלת הערת אזהרה על זכויותיו במקרקעין / הטלת צווים שיפוטיים על חשבון הבנק.

אשר רק מתקשה לדאוג לענייניו אך מסוגל לקבל החלטות בקשר אליהם – האם יש גורם שמוכן ומסוגל לסייע?<sup>26</sup>

תכלית השלב המקדמי היא לאפיין את קשייו הספציפיים של האדם ואת החשש שהוביל לנקיטת ההליך,<sup>27</sup> ומשנמצא כי חשש זה מצדיק התערבות, לאתר מנגנון הגנה אשר יספק את ההגנה הנדרשת במינימום פגיעה באוטונומיה. מנגנוני ההגנה שהתפתחו בפסיקה כוללים: צווים שיפוטיים על כספים בבנק;<sup>28</sup> הערת אזהרה על זכויות בדירה כאמצעי הגנה מפני ניצול או קושי בהתנהלות כלכלית;<sup>29</sup> הסדרת ייצוג משפטי בהליך שהאדם צד לו, בין היתר באמצעות מינוי אפוטרופוס לדין;<sup>30</sup> גיוס בן משפחה או גורם מקצועי לשם מתן סיוע בסוגיות שונות כגון שכירת מטפלת; ומיצוי זכויות.

השלב המקדמי הוא שלב מכוון המהווה "GAME CHANGER" בהליכי כשרות משפטית. תכליתו להחליף את שאלת "הצורך באפוטרופסות" לשאלת "צורך בהתערבות" ולשאלת "אופי ההתערבות והיקפה".

לשם ניהול השלב המקדמי נדרשת אינפורמציה, אשר לרוב אינה עולה מהאסמכתאות שצורפו לכתבי הטענות. חרף האמור, והגם שהצורך באינפורמציה הוא קריטי כדי לבסס תשובות לשאלות האם יש צורך בהתערבות ומה היקף ההתערבות הנדרש – הרי שהתיקון שותק באשר למכסת הראיות ובאשר להיקף האינפורמציה שעל אדניה יש לבסס הכרעה. לפיכך, לשם מיצוי וייעול השלב המקדמי יש להקפיד על בחינת הפרמטרים (בסדר המפורט מעלה); ויש לדרוש מהצדדים לספק תשתית ראייתית אשר תמלא בתוכן את הפרמטרים הנדרשים לבדיקה ותשפוך אור על השאלה המצריכה בירור. במסגרת זאת יש לעמוד על טיבן, אופיין וערכן של הראיות הנדרשות ולאוווקא על כמותן. כפי שיובא בהרחבה בפרק ד' – שמיעת האדם במתכונת מותאמת והקפדה על הערכת כשרות משפטית מספקת, מהוות כלי התרשמות מרכזיים אשר יסייעו במיצוי שלב זה. ככל שבחינת הפרמטרים, על בסיס התשתית הראייתית הממוקרת, הובילה למסקנה כי לא ניתן להפיג את החשש הנטען באמצעות מנגנון הגנה מידתי – יש לעבור לשלב האפוטרופסות.

26 ס' 33א(ב) לחוק הכשרות.

27 א"פ (משפחה ת"א) 18-08-27262 פלוני נ' פלונית (5.12.2018) (להלן: עניין פלוני).

28 א"פ (משפחה ת"א) 20-09-14047 פלונית נ' ב"כ היועמ"ש (15.11.2020). בעניין זה, נדחתה בקשה למינוי אפוטרופוס למתמודדת נפש, וכחלופה מידתית נרשמה הערת אזהרה על זכויותיה בדירה והוטל צו שיפוטי המגביל את חשבון הבנק.

29 א"פ (משפחה נצ') 20-08-48677 הבת נ' הבן (נבו) (14.12.2020). נקבע כי די בהערת אזהרה כדי להוות סעד המגן מפני חשש לניצול האם על ידי הנכדה, ר' ס' 6 ו-9 לפסק הדין.

30 אפוטרופוס לדין הוא מינוי שיפוטי שבמסגרתו ניתן ייצוג מותאם לאדם עם מורכבות או קושי. סמכות בית המשפט למינוי אפוטרופוס לדין בהליכי כשרות משפטית מעוגנת בס' 68(א) לחוק הכשרות, ובהליך אזרחי – בס' 172א לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.



### 3. שלב האפוטרופסות

שלב זה ממוצב כמוצא אחרון, לאחר שהשלב המקדמי הוביל למסקנה כי ישנו חשש המצדיק התערבות וכי אין בנמצא מנגנון הגנה מידתי אשר השימוש בו יצמצם את החשש. לרוב מדובר בחשש קיצוני לסיכון עצמי, הזנחה עצמית קשה או ניצול על ידי אחרים, אשר מנגנון מידתי אין בו די כדי לספק לו מענה. על פי החוק, גם בשלב זה, יש ליתן עדיפות לרצונו של האדם בבחירת זהות האפוטרופוס,<sup>31</sup> ויש לנקוט במידתיות: לשאוף לצמצום האפוטרופסות לתחום מסוים ולתקופה מסוימת ולדייק את צו המינוי לצורך ספציפי.<sup>32</sup> בתוך כך, נקבעו זכויות רחבות לאדם שמונה לו אפוטרופוס, פורטו סמכויות האפוטרופוס והוחלו עליו חובות נרחבות<sup>33</sup> ובכללן להתחשב ברצון האדם ולשתפו בנייהול ענייניו באופן מותאם.<sup>34</sup> בנוסף נקבעו פעולות הכפופות לקבלת אישור מראש מבית המשפט.<sup>35</sup>

במסגרת התקנות, הנחה התיקון את בית המשפט לפרט את נימוקיו ושיקוליו בכל אחד מן השלבים:

החלטה על מינוי אפוטרופוס תהיה מנומקת והיא תכלול את השיקולים ששקל בית המשפט במינוי האפוטרופוס לרבות בכל הנוגע להיקף העניינים שנמסרו לאפוטרופוס ולתקופת המינוי; במינוי אפוטרופוס לבגיר תכלול ההחלטה גם את השיקולים המנויים בסעיף 33א לחוק וכן יצוין אם האדם שמבקשים למנות לו אפוטרופוס נשמע בדיון.<sup>36</sup>

### ג. בוחן מציאות לאחר שמונה שנים – הישגים מול יישום חסר

כלל הגורמים תמימי דעים, כי התיקון הוא אבן דרך חשובה בהנחלת השינוי התודעתי המתחייב מאשרור האמנה. בחלוף למעלה משמונה שנים ממועד החלת התיקון, יש בהחלט מקום לבחון את השפעתו על המציאות המשפטית. בטרם יפורטו הפערים בין עקרונות הליבה של האמנה לבין יישומם בשטח, תפורט, בתמצית, המציאות המשפטית שלאחר התיקון, המשקפת עשייה משמעותית של כל אחד מ"השחקנים המרכזיים" בהליכי כשרות משפטית.

31 ס' 35 לחוק הכשרות ("תוך התחשבות ברצונו").

32 ראו, למשל, ס' 33א(ד) לחוק הכשרות.

33 בעיקר בס' 33-67 לחוק הכשרות.

34 ס' 67-67ח לחוק הכשרות.

35 בעיקר בס' 47 לחוק הכשרות.

36 תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (סדר הדין וביצוע), התש"ל-1970, תוקנו בעקבות תיקון 18 בין היתר בשנים 2017, 2020 ו-2022. תק' 9(ב) מתייחסת לשלב המקדמי ולשיקול דעת בית המשפט במינוי אפוטרופוס לבגיר הקבוע בס' 33א לחוק הכשרות.

## 1. עשייה משפטית ברוח האמנה

בזירת השלמת החקיקה, שוקדים הגורמים המקצועיים, בהובלת מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, על קידומן של התאמות נוספות המתבקשות מהתיקון לכדי דבר חקיקה וחקיקת משנה.<sup>37</sup>

**בזירת הפיקוח, ההטמעה המקצועית וריכוז הנתונים**, פעל האפוטרופוס הכללי להקמת "מערך הפיקוח על אפוטרופסות וחלופות אפוטרופסות", האמון על ניהול ההפקדות של המסמכים לתכנון עתידי ועל קבלת החלטות נתמכת. מערך הפיקוח עורך (בשיתוף עם לשכת עורכי הדין) הכשרות במטרה לקדם התמקצעות בעריכת מסמכים לתכנון עתידי ובהטמעת חלופות לאפוטרופסות. מהנתונים המפורסמים באתר האפוטרופוס הכללי, עולה כי ישנה היענות לשימוש בכלים שמציע התיקון לתכנון עתידי: לשם המחשה, בשנת 2018 הופקדו באפוטרופוס הכללי: 5,446 ייפוי כוח מתמשכים, 148 מסמכי הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס ו-95 מסמכי הבעת רצון. בשנת 2022 הופקדו סך של 40,300 ייפוי כוח מתמשכים, 155 מסמכי הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס ו-733 מסמכי הבעת רצון.<sup>38</sup>

באשר לזירת ההנגשה וההטמעה בשטח, יבואר כי העובדים הסוציאליים של הרשויות המקומיות, של בתי החולים ובתי האבות הם המשמשים כסוכני הזכויות העיקריים של אוכלוסיית היעד בשטח. ניכר כי הנ"ל עושים מאמצים כבירים ללמוד את משמעויותיו של התיקון, ליישמן ולתווכן לאוכלוסיית היעד.<sup>39</sup>

באשר לזירת ההליך המשפטי עצמו, יבואר כי היועצים המשפטיים, ב"כ משרד הרווחה והבטחון החברתי, כמו גם ב"כ האפוטרופוס הכללי, המייצגים בהליכי כשרות משפטית את עמדת המדינה, פועלים ברוח הרפורמה ובכלל זה ממליצים, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי, על שימוש במנגנונים חלופיים ברוח התיקון, כמו גם על מתן ייצוג נפרד ומותאם לאדם נשוא ההליך, מטעם הסיוע המשפטי.

37 שם; ראו תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (ייפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות לאפוטרופוס ומסמך הבעת רצון), התשע"ז-2017; ראו גם טיוטת תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (חוות דעת מומחים), התשע"ח-2018; וכן ראו נוהל משרד המשפטים – האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי "נוהל בעניין מינוי תומך החלטות על ידי בית המשפט" (26.6.2018) ו"נוהל בעניין מינוי תומך החלטות על ידי בית המשפט – הבהרות לנוהל מיום 27.10.2019".

38 האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה סיכום פעילות – שנת 2018 (31.7.2019) [https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/summary\\_activities\\_2018](https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/summary_activities_2018); האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה דו"ח סיכום פעילות האפוטרופוס הכללי והממונה על ענייני ירושה לשנת 2022 (13.6.2023) <https://www.gov.il/he/pages/annual-report-110623> (להלן: דוח האפוטרופוס הכללי 2022).

39 ראו דוחות המדווחים על יישום ההמלצות של הדוח הבין-משרדי הכוללות בין היתר ביצוע הכשרות לעובדים סוציאליים ועיבוי הטמעה, לעיל ה"ש 38; וכן ראו למשל את הנגשת שירותי מיזם "עו"ד יד" שבמסגרתו עובדים סוציאליים לסדרי דין אמונים על הנגשת המיזם המשותף לאפוטרופוס הכללי ולמשרד הרווחה, המספק עריכת מסמכים לתכנון עתידי בקריטריונים מסוימים: <https://www.gov.il/he/pages/od-yad>.

כמענה לצורך בהנגשת זכות השמיעה הקים הסיוע המשפטי של משרד המשפטים את מערך זקנה וכשרות משפטית,<sup>40</sup> המעניק ייצוג מותאם לאנשים בהליכי כשרות משפטית. המערך משתמש בכלים ייחודיים, בהתאמות ובהנגשות, לרבות ביקורי בית באוריינטציה טיפולית. באמצעות הייצוג המותאם מושמעים רצונותיו והעדפותיו של האדם, מתוארים קשייו התפקודיים כמו גם מערכות התמיכה שלו, ומוצעים מנגנונים מידתיים לשם מימוש כשרותו המשפטית ומיצוי זכויותיו. הייצוג ניתן ללא תשלום שכן טרחה וללא בדיקת זכאות כלכלית (המהווה בדרך כלל תנאי סף לקבלת ייצוג על פי תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973) וזאת לאור פערי הכוחות האינהרנטיים הטמונים בהליכי כשרות משפטית, שבמסגרתם ננקט כלפי אדם המצוי במצב משברי, לרוב נגד רצונו ו/או ללא ידיעתו, הליך משפטי אשר תוצאתו עשויה לצמצם את חירותו ולשנות את מסלול חייו לעד. הייצוג ניתן הן באמצעות פנייה עצמאית של האדם (שכלפיו ננקט ההליך) והן באמצעות החלטת בית משפט המנגישה לאדם את זכות הייצוג בהליך. לאור העלייה במודעות בדבר חשיבות הייצוג בהליכי כשרות משפטית, עולה בהדרגה כמות התיקים שבהם מנגיש בית המשפט את הייצוג באמצעות הסיוע המשפטי.<sup>41</sup>

יישום התיקון ניכר אף בגישתן של הערכאות השיפוטיות הדנות בהליכי כשרות משפטית, הגם שהן אינן מיישמות אותו באופן אחיד. עיון בפסיקה בתחום מלמד, כי רוחו של תיקון 18 אכן נותנת אותותיה בכל הקשור לזכויותיו, מעמדו ושמיעתו של האדם נשוא ההליך.<sup>42</sup> ואולם, גישה זו תלויה בזהות השופט היושב בדיון, ועל כן בצד פסיקה רגישה החותרת לשמיעת האדם ותרה אחר חלופות מידתיות ניתנות גם החלטות הממנות אפוטרופוס על אתר.<sup>43</sup>

## 2. מציאות המעידה על יישום והטמעה חסרים

בצד העשייה המשמעותית שתמציתה פורטה לעיל, מכירים כלל הגורמים בקיומם של פערים בין עקרונות האמנה, שעליהם מבוסס התיקון, לבין המצב בשטח, וכי לשם הנגשה, יישום והטמעה אפקטיביים נדרשת עוד עבודה מאומצת. הפערים הנ"ל, כמו גם המלצות לצמצומם, הוצגו, בין היתר, ברוח הצוות הבין-משרדי לתחום האפוטרופסות

40 לעיל ה"ש 17.

41 ראו משרד המשפטים הסיוע המשפטי – דו"ח סיכום פעילות לשנת 2020 (30.12.2021) <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/legal-aid-2020>, המעיד על הגידול המשמעותי בהיקף תיקי כשרות משפטית המעניקים ייצוג בהליכי אפוטרופסות כאשר בטרם התיקון לא היה ייצוג כלל. ראו להלן ה"ש 45.

42 א"פ (משפחה ת"א) 6891-06-18 פלונית נ' משרד הרווחה (10.1.2019). בית המשפט דחה בקשה למינוי אפוטרופוס וקבע כי גם אם התנהלותה של הגברת אינה כפי המקובל, לאחר תיקונו של החוק אין בכך די כדי לשלול חירותו של אדם.

43 להלן פרק ג(2), ראו הכתוב ליד ה"ש 45 בנוגע למסקנות הרוח הבין-משרדי בדבר היישום הלקוי של התיקון על ידי בתי המשפט; ראו דוח האפוטרופוס הכללי 2022, לעיל ה"ש 38, בעמ' 9, שלפיו רק שש שנים לאחר התיקון (בשנת 2022) פחת לראשונה היקף הצווים למינוי אפוטרופוס כתוצאה מקיומן של חלופות לאפוטרופסות.

וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים מחודש פברואר 2019 (להלן: הצוות הבין-משרדי או הרוח). הצוות הוקם בעקבות התיקון, לשם גיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים.<sup>44</sup>

עיון בפרק העוסק ב"מיפוי האתגרים והבעיות בתחום מינוי אפוטרופוס לאדם" מעלה, כי אף בעת הגשתו של הרוח, בחלוף שלוש שנים מהתיקון, ההליך המשפטי ממשיך להתנהל ללא שלב מקדמי וללא שמיעת האדם:

בתי המשפט ממנים אפוטרופוס לאדם, ברוב המקרים, ללא שמיעתו וללא קיום דיון. זאת בהסתמך על חוות דעת רפואית שלפיה, האדם אינו מבין בדבר ולא ניתן לברר דעתו או בהסתמך על תסקיר עו"ס ככל שהוגש [...] ההליך המשפטי של מינוי אפוטרופוס אינו נגיש לאדם, ומתנהל, ברוב המקרים, 'מעל ראשו' ולא בשיח ישיר עמו [...].<sup>45</sup>

במסגרת הרוח הוסבר שליקויים אלה הם, בין היתר, בעטיו של העומס המוטל על העובדים הסוציאליים, על ב"כ היועמ"ש של משרד הרווחה ועל בתי המשפט וכן בעטיו של מודל ההליך המשפטי הקיים:

(ג) מבנה ההליך הקיים מצמצם הסיכוי לשימוש בחלופות לאפוטרופסות – ישנו צורך בשינוי תפיסה מצד הגורמים המקצועיים השותפים להליך ובעיית העומסים שאינה מאפשרת דיון מעמיק לגבי חלופות ופוגעת במקצועיות [...] מבנה ההליך הקיים והעומס על בתי המשפט מצמצם את האפשרות לבחינה מידתית בהתאם לחוק, הכוללת הסתכלות פרטנית ומציאת החלופה המידתית, בין היתר לעניין צמצום תקופת והיקף המינוי [...] יתרון למומחיות רב מקצועית שקשה להגיע אליה במסגרת הפורמט הנוכחי של בית המשפט.<sup>46</sup>

ברוח פורט כי בזירת ההליך המשפטי – נדרונים חלק מההליכים ללא תסקיר האמור לספק תמונה מקצועית ותפקודית באשר למסוגלותו של האדם ולגורמי התמיכה שלו. לפיכך, נוצר מצב שלפיו בית המשפט נאלץ להמשיך ולנקוט את הגישה הרפואית – הסתמכות על דוח רפואי אשר לרוב הוא חלקי ואינו מספק נתונים החיוניים להכרעה ברוח האמנה.<sup>47</sup>

הצוות הסיק, כי אף זירת ההטמעה וההנגשה לוקה בחסר וקבע כי התיקון אינו מונגש ומוטמע דיו בקרב כלל הציבור ולא בקרב הגורמים המקצועיים. בתוך כך הוצע להרחיב את ההסברה וההנגשה של הזכויות מכוח התיקון במוסדות השונים לרבות בתי

44 בהחלטה 2394 של הממשלה ה-34 "תכנית להפחתת הרגולציה ולשיפור השירות הציבורי בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים – הקמת צוות בין משרדי" (12.2.2017), הוחלט על הקמת הצוות הבין-משרדי המורכב מנציגות משרדי המשפטים, העבודה והרווחה, הבריאות, שוויון חברתי והאוצר. הצוות הבין-משרדי לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים דו"ח מסכם – פברואר 2019 10 (2019) (להלן: הרוח).

45 הרוח, לעיל ה"ש 44, בעמ' 13-14.

46 שם.

47 שם, בעמ' 33.

החולים ובתי אבות, משרדי הממשלה, ביטוח לאומי ובתי המשפט. באשר לזירת הפיקוח וההטמעה המקצועית, הצביע הדוח על צורך בהדרכה מקצועית לאפוטרופסים. הדוח אף הציג אתגרי יישום מול הבנקים ומול הביטוח הלאומי והציע שלושה מודלים חלופיים להליך המשפטי הקיים, כמפורט שם.

מאז פרסומו של דוח הצוות הביין-משרדי מצויות המלצותיו בשלבים שונים: חלקן יושמו באופן מלא, וחלקן עודן בשלבי פיתוח ומעקב.<sup>48</sup> אף על פי כן, כמפורט בפרק ג(1) לעיל, פועלים הגורמים המקצועיים ברוח ההמלצות במסגרת המשאבים הקיימים.

### ד. הסיבות ליישום החסר – אימוץ סלקטיבי בצד אתגרים פרקטיים, תפיסתיים והטמעתיים

הפערים בין עקרונות הליכה של האמנה, לבין אופן יישומם בשטח נובעים, בראש ובראשונה, מאתגרי העל העומד בבסיס הליכי כשרות משפטית: הקושי באיתור נקודת האיזון בין כיבוד האוטונומיה של האדם המתמודד עם מוגבלות או קושי בהתנהלות, לבין הצורך להתערב באוטונומיה שלו כאשר מזוהה חשש המצדיק התערבות. התיקון מותיר מלאכה זו, של איתור נקודת האיזון, בידי של בית המשפט, אך מקנה לבית המשפט כלים המסייעים לו במלאכה עדינה זו. כאמור בפרק ב' לעיל, סעיף 33א לחוק הכשרות מתווה את שיקול הדעת השיפוטי ומספק פרמטרים שבחינתם מסייעת לצמצם פגיעה באוטונומיה ואשר שקלולם יבהיר האם יש צורך בהתערבות באוטונומיה ומהו היקף ההתערבות הנדרש: כלים לתכנון עתידי אשר הפעלתם מצמצמת פגיעה באוטונומיה (ייפוי כוח מתמשך, מסמך הבעת רצון והנחיות למינוי אפוטרופוס); מנגנון של תמיכה בהחלטות המצמצם פגיעה באוטונומיה ומייתר אפוטרופסות במקרים המתאימים; נוסף על כך, רוחו המנחה של התיקון מורה להשתמש באמצעי שמידת פגיעתו פחותה – הובילה לפיתוח מנגנוני הגנה מידתיים בפסיקה, אשר אינם מהווים רשימה סגורה (ראו לעיל פרק ב' בעמ' 66).

על אף האמור לעיל, ארגז הכלים שמספק התיקון עבור בית המשפט אינו ממצה. הואיל והתיקון נוקט אימוץ סלקטיבי של עקרונות האמנה, נותרו שתי סוגיות חשובות, המהוות את לב האמנה, מחוץ למסגרת של התיקון: הסוגיה הראשונה היא האופן שבו יש לבצע הערכת כשרות משפטית לשם ביסוס בקשה למינוי אפוטרופוס, על הפרמטרים הראויים להיכלל בה; והסוגיה השנייה היא חובת ההנגשה של זכות השמיעה בהליכי כשרות משפטית. שתיקת התיקון בשתי הסוגיות הללו חוסכת מבית המשפט את כלי ההתרשמות המרכזיים הנדרשים לשם ביסוס הכרעה בהליך, משמרת את הגישה ההגנתית אשר אפיינה את הנרטיב בהליכי אפוטרופסות במשך עשרות שנים והובילה למתן צווים באופן בלתי מידתי.

48 לשם המחשה – ההמלצה כי האפוטרופוס הכללי יקדם התמקצעות בעריכת מסמכים לתכנון עתידי ויפתח את מנגנון קבלת החלטות נתמכת – יושמה; ההמלצה להקמת טריבונל שיפוטי מצויה בשלבים מתקדמים: ניסוח תקנות והוראות שעה.

מעיון בפרוטוקולי הוועדה, ניכר כי היא הייתה מודעת לאימוץ הסלקטיבי, המותיר סוגיות אלה מחוץ לתיקון, וסימנה את העקרונות הנ"ל כיעדי המשך לעבודתה,<sup>49</sup> בעיקר משיקולי תקציב ותקנים.

כפי שיבואר להלן, ה"דילוג" על שתי הסוגיות הנ"ל מכביד על האתגרים הקיימים ממילא: הן על ניהול ההליך המשפטי – שכן בצד הציפייה לנהל הליך מתקדם ברוח האמנה, לא סופקו לבית המשפט מלוא הכלים ליישמה; והן על הטמעת התיקון כ"מסמך מכונן וזכויות" בקרב הגורמים המקצועיים ובקרב אוכלוסיית היעד – בכך שלא הוטלה על הגורמים חובת הנגשה של הזכויות הנרחבות שהעניק התיקון.<sup>50</sup> להלן אדון בשתי הסוגיות הללו בהרחבה:

## 1. הותרת ה"גישה הרפואית" כצידוק למינוי אפוטרופוס

**(א) שתיקת התיקון באשר לאסמכתאות התומכות בבקשה למינוי אפוטרופוס**  
אחת הסוגיות המשמעותיות שעלתה לדיון בוועדה נגעה לאסמכתאות המוגשות כתמיכה לבקשות למינוי אפוטרופוס.

גם טרם התיקון ואף כיום, אין חובה חוקית להגיש חוות דעת רפואית המעידה כי האדם אינו מסוגל לנהל את ענייניו, לשם ביסוס בקשה למינוי אפוטרופוס. החוק והתקנות אף אינם כוללים הוראות בדבר תוכנה ואופייה של חוות דעת שכזו. החוק אינו מתייחס לאופן שבו יש להוכיח כי אדם אינו מסוגל לנהל את ענייניו, ואף אינו מפרט את הקריטריונים שלאורם יש לבחון מסוגלות זו. ואולם, בפרקטיקה, מצורף דוח רפואי לתמיכה בבקשות למינוי אפוטרופוס כדבר שבשגרה.<sup>51</sup>

נציגי הוועדה היו תמימי דעים כי הדוחות הרפואיים המצורפים לבקשות המינוי, הם לרוב חלקיים, לעיתים אינם מוכנים דיים, ולרוב לא ניתן באמת ללמוד מהמפורט בהם על מצבו של האדם, על הצרכים, האינטרסים והזכויות שעשויים להיפגע, ועל מידת מסוגלותו לממש את כשרותו המשפטית תוך ביצוע התאמות. אי לכך, דוחות רפואיים אלה אינם מאפשרים לקבל החלטה מושכלת. במסגרת הטיעונים שהעלו הארגונים החברתיים, נאמר כי הואיל ואבחנה בדבר כשרות משפטית אינה אבחנה רפואית, יש להרחיב את רשימת המומחים כך שתכלול גם מומחים שאינם בתחום הרפואי. כמו כן,

49 הוועדה הותירה סוגיות להשלמת חקיקה: פרוטוקול ישיבה 265 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (15.8.2016) (להלן: פרוטוקול ישיבה 265); פרוטוקול ישיבה 287 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (15.11.2016); פרוטוקול ישיבה 158 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (20.3.2016) (להלן: פרוטוקול ישיבה 158).

50 כעולה ממסקנות הדוח, לעיל ה"ש 45.

51 ירמיהו הייניק ואייזיק סולומיש "כיצד רופאים כותבים תעודות לעניין אפוטרופסות בחולה הקשיש?" הרפואה 140 (ט) 827 (2001) (להלן: הייניק וסולומיש); ישראל דורון "הבלתי נראים זקנים בצל אפוטרופסות משפטית" הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל 205, 222-223 (יאיר רונן, ישראל דורון וורד סלונים-נבו עורכים) (2008) (להלן: דורון "הבלתי נראים").

אותם גופים חברתיים טענו שיש להתייחס גם לאבחנה תפקודית (הערכה אובייקטיבית של התנהגות, תפקוד ומגבלות היומיום) ולא רק לרפואית.<sup>52</sup> הוועדה לא הגיעה למתווה מוסכם בסוגיה זו והותירה את הסדרתה לחקיקת משנה מאוחרת. בתוך כך נקבע בסעיף 83(ב) לחוק הכשרות, כי שר המשפטים, בהסכמת שר הבריאות ובאישורה של הוועדה, רשאי לקבוע כללים למתן חוות דעת מומחה לצורך קביעת היותו של אדם בעל כשירות לעריכת ייפוי כוח מתמשך; לצורך קביעת היותו מסוגל או לא מסוגל להבין בדבר; להביע את דעתו ורצונו; לקבל החלטות או לנהל את ענייניו בנוגע להליכים לפי החוק. השר אף הוסמך לקבוע סוגי מומחים, בנוסף לרופאים, שיהיו מוסמכים ליתן חוות דעת מומחה בעניינים אלה, לרבות כללים בדבר הכשרתם, מומחיותם וניסיונם.

ביום 30.6.2024, לאחר שנים של עבודה בין-משרדית מאומצת, פורסמו תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (חוות דעת מומחים), התשפ"ד-2024.<sup>53</sup> מטרתן לפרט את הכללים בדבר חוות דעת מומחים ואת וסוגי המומחים אשר יורשו ליתן חוות דעת באשר למסמכים משפטיים לתכנון עתידי: ייפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס ומסמך הבעת רצון. במסגרתן נקבע, בין היתר, כי גם פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ומרפאים בעיסוק יורשו ליתן חוות דעת כאשר מתעורר ספק בדבר כשירותו של אדם לערוך מסמכים לתכנון עתידי (בהתאם לסעיף 32ד(ב) לחוק הכשרות). בנוסף, מפרטות תקנות המומחים את האופן שבו על המומחים לערוך את חוות הדעת. יודגש – הגם שתקנות המומחים מעידות על שינוי תודעתי משמעותי באשר לזהות הגורם המורשה לבצע הערכת כשרות משפטית והן באשר לאופן שבו יש לבצע – הרי שבשלב זה, התקנות מתייחסות רק להערכת כשרות משפטית הקשורה במסמכים משפטיים לתכנון עתידי. תקנות המומחים, במתכונתן הנוכחית, אינן מספקות מענה לצורך בהסדרת התשתית הראייתית הנדרשת לביסוס בקשות למינוי אפוטרופוס המוגשות חדשות לבקרים לבתי המשפט עקב טענה להיעדר מסוגלות לניהול ענייניהם, כנימוק למתן צו. יחד עם זאת, יש לשער כי רוחן של התקנות החדשות המרחיבות את רשימת המומחים, "תקריין" על האופן שבו בתי המשפט יבחנו את חוות הדעת שיוגשו לפתחם, לרבות הרחבת סוגי המומחים שיוכרו כלגיטימיים על ידי בתי המשפט ליתן חוות דעת במקרים נוספים. לדוגמה: חוות דעת בשאלה האם יש מקום לבטל אפוטרופסות או האם יש מקום לבטל הפעלה של ייפוי כוח מתמשך.

שתיקת התיקון במשך השנים בדבר זהות הגורם המאבחן ובאשר לפרמטרים שעל הגורם המאבחן לכלול בהערכת כשרות משפטית של אדם אשר מבוקש למנות לו

52 פרוטוקול ישיבה 158, לעיל ה"ש 49; פרוטוקול ישיבה 96 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (12.1.2016); בהקשר זה ראו גם המלצות הדוח, לעיל ה"ש 45, בעמ' 33.

53 להלן: תקנות המומחים. ראו גם הייעוץ המשפטי לוועדה מסמך רקע ונוסח לדיון לקראת דיון הוועדה בתקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (חוות דעת מומחים) התשפ"ג-2023 (1.2.2024) [https://fs.knesset.gov.il/25/SecondaryLaw/25\\_scl\\_bg\\_3862682.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/SecondaryLaw/25_scl_bg_3862682.pdf)

אפוטרופוס, גרמה להמשך הפרקטיקה המכונה "הגישה הרפואית"<sup>54</sup>, ולפיה החלטות למינוי אפוטרופוס ממשיכות להוות נגזרת של אבחנה רפואית (בעולם הזקנה: דמנציה, אלצהיימר ומחלות על רקע גיל, ובעולם המוגבלויות: מגבלה שכלית התפתחותית, ספקטרום אוטיסטי, התמודדות עם מחלות נפש כגון סכיזופרניה, מאניה דפרסיה וכו'). הגישה הרפואית נשענת על האבחנה הרפואית של האדם כצידוק למינוי אפוטרופוס, והיא פועל יוצא של הסתמכות מערכת המשפט על מומחים רפואיים כמקור עיקרי לקביעה של כשרות משפטית. גישה זו רואה ב"לקות" תכונה אובייקטיבית הטבועה באדם, המאפיינת אותו כ"פחות בריא ותקין" ביחס לחברה, ומבחינתה יש מקום להתאמץ ולהביא לרפיוו ושיקומו על מנת להתאימו למסגרות הקיימות, או לפתח מסגרות ייחודיות המתאימות ללקותו.<sup>55</sup> ביסוס הכרעה על הגישה הרפואית שרווחה בארץ עד התיקון, סלל מסלול ישיר למינוי אפוטרופוס,<sup>56</sup> ובתוך כך אף שימש צידוק להתפשרות על הגנות פרוצדורליות, כגון מתן זכות להליך הוגן, ומתן זכות לקבלת ייצוג בהליך המשפטי.<sup>57</sup> מהדוח הבין-משרדי אף עולה,<sup>58</sup> כי בהיעדר תסקיר, הכלי המרכזי (ולעיתים היחיד) שעליו מסתמך בית המשפט הוא הדוח הרפואי המשקף לרוב אבחנה רפואית ואינו מספק נתונים בדבר יכולותיו של האדם, תפקודו ומסוגלותו להסתייע במנגנוני תמיכה כגון בני משפחה, מסגרות יום, טיפול סיעודי ומענים בקהילה. פרקטיקה זו עומדת בניגוד לתכליתו של התיקון, הממיר את הדיון משאלת הצורך במינוי אפוטרופוס לדיון בשאלת הצורך בהתערבות באוטונומיה, ומציע להשתמש במנגנוני הגנה המשמרים אוטונומיה ככל הניתן.

הכרעה ברוח האמנה מעבירה את הזרקור מהאבחנה הרפואית של האדם אל האבחנה התפקודית הרחבה שלו (דהיינו למידת התפקוד העצמאי שלו וכן למידת התפקוד שלו תוך קבלת סיוע, עזרה ותמיכה). האימוץ הסלקטיבי שנקט התיקון, החוסך מבית המשפט כלי התרשמות נחוץ כדי ליישם את תכליתו, מותיר על כנה את הפרקטיקה המסתמכת על הגישה הרפואית – ובכך מכביד על האפשרות ליתן החלטה ברוח האמנה.

54 מיכל בראל, ישראל (איסי) דורון ורוני סטריאר "אפוטרופסות – סקירה ביקורתית" בטחון סוציאלי 61 (2015).

55 צידוד בגישה זו יוביל להמלצה על השמה ב"מסגרות מדירות" (כגון בית אבות) תחת "שילוב מותאם" בקהילה (כגון הסתייעות במטפל/ת בבית האדם).

56 ראו דורון "הבלתי נראים", לעיל ה"ש 51: "השורשים ההיסטוריים להסתמכות על תיעוד ועל הוות דעת רפואיות באשר להליך האפוטרופסות על מבוגרים נעוצים בעליית כוחה של הרפואה המודרנית בצד נכונותה של מערכת המשפט להסתמך על 'מומחים הרפואיים' ועל 'מודל רפואי' כפתרון הראוי לשאלה המשפטית הקשה מתי ראוי להכריז על אדם בגיר כעל מי שאינו כשיר לזכויות ולחובות" (שם, בעמ' 221-222).

57 ממחקר שנערך על 523 תיקי אפוטרופסות בשנים 2000-2002, עלה כי רוב צווי המינוי ניתנו לזקנים מעל גיל 65, רוב הזקנים שמונה להם אפוטרופוס שהו בסידור מוסדי ונמנעה מהם אפשרות אפקטיבית להישמע, להתגונן, לנהל הליך הוגן, לייצג על ידי עורך דין ולבחנת חלופות מידתיות תחת אפוטרופסות, שם, בעמ' 214-215.

58 הדוח, לעיל ה"ש 45, בעמ' 10 ו-46.



**(ב) הערכת כשרות משפטית ברוח הרפורמה**

לשם ניהול הליך אפקטיבי ברוח הרפורמה, יש לעמוד, כבר בשלב המקדמי של הדיון בבקשה למינוי אפוטרופוס, על האסמכתאות הרלוונטיות, המספקות מענה בשאלה המצריכה בירור: האם יש מקום להתערבות ומה היקפה. הערכת כשרות משפטית ברוח הרפורמה בהחלט עשויה לסייע בהכרעה בשאלה זו.

במאמרם של מלמד, שניט וקמחי משנת 1999,<sup>59</sup> עמדו הכותבים על היעדר חקיקה מנחה באשר לאופן הערכת כשרות משפטית, ועל הצורך ליצור כלי תקף ומהימן לשם עריכתה. הכותבים הציגו מחקרים שבחנו את טיבן של תעודות רפואיות למינוי אפוטרופוס, המעידים על תהליכי בדיקה חסרים: חלקן כללו דיווח כללי ולא סגולי, חלקן נעדרו פירוט באשר ליכולת האדם לנהל את כספיו, בחלקן נעדרה תוצאה של הבדיקה הפסיכיאטרית וחלקן בוססו על נושאים שאינם תורמים להערכת כשרות משפטית (כמו יכולת שכלית). במסגרת מאמר מאוחר יותר, משנת 2001, של הייניק וסולומיש,<sup>60</sup> נבדקו 16 תעודות רפואיות, ונמצא כי הערכה תפקודית כמעט ולא הוזכרה באף אחת מהן, וכי ההמלצות למינוי הסתמכו בעיקר על האבחנה הפסיכיאטרית (הרפואית).

אף על פי שממועד פרסום המאמרים חלפו כשני עשורים, ניכר כי ניתן להסתייע בין היתר בהמלצותיהם, כדי לאפיין את הפרמטרים הראויים לבסס הערכת כשרות משפטית לשם בחינת בקשות למינוי אפוטרופוס ברוח הרפורמה:

[א] לנקוט גישה המשלבת שלוש גישות משנה: (1) הגישה הרפואית; (2) הגישה הקוגניטיבית – דגש על יכולת האדם להבין המוטל עליו ולתקשר עם סביבתו; (3) הגישה התפקודית.

[ב] התייחסות לזמניות התופעה – זמנית/צמיתה.

[ג] אירועים מיוחדים – רכישת דירה, קבלת ירושה.

[ד] לא להסתפק במידע מגורם אחד ולגלות ערנות למצב אפשרי של ניגוד עניינים.

[ה] עיון מקדים ברוח סוציאלי.

[ו] להתייחס להיקף הרכוש ולמקורות תמיכה.

[ז] למעט בשימוש באבחון של "היעדר מסוגלות להביע עמדה לאפוטרופוסות" ולפרט איזו בדיקה נערכה לבחינת מסוגלות זו.

[ח] לבחון מיהו יוזם הבקשה לאפוטרופסות כדי להביא בחשבון היתכנות למצב של ניגוד אינטרסים בין מגיש הבקשה למינוי אפוטרופוס לבין האדם.

[ט] לאמץ חשיבה של "רצף טיפולי" תחת חשיבה דיכוטומית (מינוי/אי-מינוי אפוטרופוס).

[י] לשקול כבר בשלב ההערכה אם מצב האדם מאפשר שימוש בחלופות למינוי אפוטרופוס.

[יא] לבחון עם האדם ומשפחתו האם ניתן להמליץ על מנגנוני תמיכה (כגון הוראות קבע בבנק, מטפלת, לחצני מצוקה).

59 יובל מלמד, דן שניט, רוברט קימחי ואבנר אליצור "מינוי אפוטרופוס: בדיקת התהליך וחשיבה מחודשת" רפואה ומשפט 137(י) 503 (1999).

60 הייניק וסולומיש, לעיל ה"ש 51.

יב) לבחון אפשרויות למנגנוני תמיכה: קבלת החלטות משותפת עם בן משפחה / מתן ייפוי כוח בחשבון הבנק / מינוי אדם קרוב כמקבל גמלה של המוסד לביטוח לאומי<sup>61</sup> / מינוי נאמן.

### ג) הסיכון בהסתמכות על דוח רפואי חלקי – סיפורה של דורית

על הסיכון שבהסתמכות על הערכת כשרות משפטית חלקית ניתן ללמוד, מהחלטת כב' השופט אסף זגורי במקרה של דורית (שם בדוי).<sup>62</sup> המקרה מחדד את הטענות כי הקפדה על הערכת כשרות משפטית ברוח הרפורמה היא זו שעשויה להטות את הכף בין מתן החלטה למינוי אפוטרופוס לשם ביצוע פרוצדורה רפואית בניגוד לרצונו של אדם, לבין החלטה שלא למנות אפוטרופוס כלל. המקרה אף מחדד את הטענה כי הקפדה שכזו כבר בשלב המקדמי תמקד את ההליך, תייעל אותו ותחסוך במשאבים:

דורית, המאובחנת כמתמודדת עם סכיזופרניה, התנגדה לביצוע ניתוח קיבוע עצם הירך, מפאת חשש מסיכוני ההרדמה. אחיינה הגיש, בתמיכת העובדת הסוציאלית של בית החולים, בקשה למינויו כאפוטרופוס זמני, כדי לחתום על הסכמה לביצוע הניתוח. הואיל והדוח הרפואי שצורף לבקשה היה חסר, דרש בית המשפט דיווחים נוספים. בכל דיווח שהוגש לבית המשפט תואר מצב שונה בתכלית, בפערים של כמה ימים ("מבולבלת ואינה יודעת מה רוצים ממנה"; "סכיזופרנית כרונית עם סימני פסיכוזה פעילה..."); "בוחן מציאות תקין... אך התובנה לעניין השלכות הניתוח לקויה ולכן נחוץ אפוטרופוס").

בית המשפט נמנע מלמנות אפוטרופוס, הנגיש לדורית את ההליך והעניק לה ייצוג מותאם באמצעות מינוי אפוטרופוס לדין מטעם הסיוע המשפטי.<sup>63</sup> לאחר ביקור בבית החולים, שיקף האפוטרופוס לדין לבית המשפט את הבנתה ואת התנגדותה מדעת לביצוע הניתוח. בחלוף שלושה ימים הוגש דוח רפואי רביעי שקבע: "בוחן מציאות תקין, מבינה את ההשלכות של הניתוח, תוכנה ושיפוט תקינים והבעיה בכשרות קשורה ככל הנראה במצבי דליריום".<sup>64</sup> באותו היום דווח כי דורית שוחררה לביתה עקב סירובה לביצוע הפרוצדורה הרפואית.

בנסיבות אלה, הסתיים ההליך המשפטי מבלי שמונה לדורית אפוטרופוס ומבלי שנכפתה עליה הפרוצדורה הרפואית. ואולם, הואיל ובית המשפט היה כפסע ממתן צו אפוטרופסות זמני לביצוע פרוצדורה רפואית כפויה, מצא השופט לנכון לחדד את הצורך בהקפדה יתרה על הגשת דוח רפואי מפורט, וציין כי יש לנהוג משנה זהירות ו"לדקדק בציציות" בטרם מתן החלטה.

61 לפי ס' 304 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

62 א"פ (משפחה נצ') 20-18522-07 מ.ז. נ' האפוטרופוס הכללי מחוז חיפה והצפון (נבו 12.7.2020) (להלן: עניין מ.ז.).

63 לעיל ה"ש 30.

64 דליריום הוא מצב זמני המאופיין בירידה במודעות או פגיעה בהתמצאות בזמן ובמרחב ונובע בדרך כלל ממצב של זיהום, הרעלה, חום או סיבות מטבוליות. כאשר מטופלות הסיבות להופעתו – חולפים בדרך כלל התסמינים ויש שינוי בתמונה הקלינית.

בהיעדר הסדרה חוקית של הפרמטרים הראויים להיכלל בהערכת כשרות משפטית, ובשל הצורך למלא בתוכן את החסר, הפנה בית המשפט לחזור מנהל רפואה<sup>65</sup> וכן ל"כללים לקביעת כשרות משפטית 2017" שפרסמה ההסתדרות הרפואית בישראל.<sup>66</sup> אף שכללים אלה אינם מחייבים ומוגדרים על ידי הוועדה המקצועית שגיבשה אותם כ"המלצות מדויקות ומצומצמות יותר בכל הנוגע להחלטות רפואיות אשר מצביעות כי אדם אינו כשיר", ניכר כי הכללים נכתבו ברוחה של הרפורמה<sup>67</sup> ולפיכך, ראוי להסתייע ברכיבים המפורטים בהם כדי לאפיין הערכת כשרות משפטית ברוח הרפורמה:

1. היכולת להבין המידע / סיבוכים / סיכונים וסיכויים. 2. היכולת להעריך הרלוונטיות של המידע לגבי בריאותו של האדם עצמו. 3. היכולת להשתמש במידע לקיום תהליך קבלת החלטות הגיוני. 4. היכולת לבטא ההחלטה. 5. אבחנה של פיגור, ירידה קוגניטיבית, דמנציה או מחלת נפש אינם מהווים בפני עצמם קביעה לאי כשרות לקבלת החלטות. 6. אי כשרות לקבלת החלטה אחת אינה משליכה על אי כשרות לקבלת החלטות אחרות. כשרות צריכה להיבדק לגבי כל החלטה בנפרד. 7. כשרות לקבלת החלטות עשויה להשתנות עם הזמן.

סיפורה של דורית מחדד את הטענות שלפיו, כיום, אין מקום להמשיך ולהשתמש בפרקטיקה המבוססת על הגישה הרפואית, הגוזרת את הצורך במינוי אפוטרופוס מאבחנה רפואית בלבד. הכרעה ברוח האמנה מחייבת הקפדה על הערכת כשרות משפטית אשר תשפוך אור על מצבו ותפקודו של אדם. כפי שהיטיב לתאר כב' השופט זגורי:

אני מודע לכך כי הדבר אורך זמן לא מבוטל ובכל זאת, לא ניתן להימנע מכך, בוודאי לא בעידן של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשכ"ב-1962 הדורש מכולנו (רופאים, עו"ס, שופטים, אפוטרופוסים) להקפיד יותר מבעבר בכבודו של אדם ולהימנע ממנוי אפוטרופוס מקום שאין מקום לכך, בוודאי כאשר מדובר במינוי שיש בו גם הסמכה להתערבות פולשנית בגופו של אדם בניגוד לרצונו.<sup>68</sup>

יודגש כי הקפדתו של בית המשפט במקרה דנן, מתחייבת אומנם מרוחו של התיקון אך לא מהוראותיו המפורשות, ובשלב זה נתונה היא לשיקול דעת שיפוטי. ואולם, הקפדה שכזו – לא רק שתצמצם פגיעה באוטונומיה שלא לצורך, אלא שאף תמקד את הדיון בשאלה המצריכה בירור: האם יש צורך בהתערבות ומה היקפה; תסייע בייעול ומיצוי השלב המקדמי המפורט בפרק ב(2) לעיל; תסייע לדייק את מנגנון ההגנה לצרכיו של

65 חוזר החטיבה לענייני בריאות, מנהל רפואה במשרד הבריאות 10/2006 "מינוי אפוטרופוס על גופו של אדם ו/או רכישו במסגרת אשפוז ממושך" (4.6.2006).

66 גובשו בהתאם להמלצות הוועדה המקצועית שהתכנסה מכוח החלטת לשכת האתיקה של ההסתדרות הרפואית בישראל מיום 2.6.2015.

67 שם: "הנתונים שהובאו בפני מליאת הלשכה הצביעו על עשרות אלפי אנשים שנמצאו בלתי כשירים וניטלת מהם האוטונומיה להחליט על גופם או על רכושם, לעומת מספר קטן יותר של מטופלים הנחשבים בלתי כשירים במדינות אירופה".

68 עניין מ.ז., לעיל ה"ש 62, בפס' 25.

האדם; תמצב אפוטרופסות ופגיעה באוטונומיה כמוצא אחרון, וככל שתוגדר מראש כהכרחית – אף תקצר את הזמן השיפוטי הנדרש להכרעה.

## 2. הותרת זכות השמיעה ללא חובת הנגשה – בניגוד לעקרון "נגישות לצדק" המהווה את לב הרפורמה

### (א) אי-הטלת חובת הנגשה לזכות השמיעה

עקרון-על, המהווה את ליבה של הרפורמה, הוא עקרון ההנגשה. האמנה יוצאת מנקודת הנחה שהענקת זכות לאדם עם מוגבלות אין בה די, כל זמן שהזכות אינה מונגשת לו באופן מותאם.<sup>69</sup> סעיף 13 לאמנה עוסק בזכותו של אדם לגישה לערכאות ומציב מולה את חובת המדינה לספק לאדם פלטפורמה למימושה. בשל חשיבותו, יוצג להלן תרגומו לעברית:

#### 13. נגישות לצדק

1. מדינות שהן צדדים תבטחנה כי תהא לאנשים עם מוגבלויות נגישות לצדק בפועל, בשוויון עם אחרים, לרבות תוך מתן התאמות בהליך והתאמות תואמות-גיל, על מנת לסייע להם להשתתף באורח מועיל בכל הליך משפטי, במישרין ובעקיפין, לרבות כעדים, ולרבות בשלב החקירה ובשלבם מקדמיים אחרים.
2. כדי לסייע בהבטחת נגישות יעילה לצדק עבור אנשים עם מוגבלויות, תקדמנה מדינות שהן צדדים עריכה של הדרכות הולמות לעובדים בתחום עשיית הצדק, לרבות סגל המשטרה ובתי הסוהר.<sup>70</sup>

חוק הכשרות במתכונתו המקורית, ואף החוק המתוקן, כוללים שניהם את סעיף 36, הקובע כדלקמן: "לפני מינוי האפוטרופוס ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו".

על פניו, מעניק הסעיף לאוכלוסיית היעד "זכות שמיעה", ומטיל על בית המשפט "חובת שמיעה" של אוכלוסיית היעד "המסוגלת להבין בדבר וניתן לברר את דעתה". ואולם, עד התיקון "זכות השמיעה" בהליך המשפטי כמעט לא יושמה,<sup>71</sup> ואף לאחר התיקון נעשה בסעיף שימוש מצומצם בלבד הכפוף לשיקול דעת שיפוטי.<sup>72</sup>

"אחוזי השמיעה" הנמוכים בהליכי כשרות משפטית קשורים בקשר הדוק לאי-הטלת חובת הנגשה של זכות השמיעה הקבועה בחוק: אוכלוסיית היעד לרוב אינה מודעת לקיומו של הליך משפטי המתנהל בעניינה ובאופן טבעי אף אינה מודעת לזכויותיה בהליך.

69 זוהי הנחת יסוד של הגישה הביקורתית למוגבלות. בהקשר זה ראו ס' 19 בלחוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; וכן תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

70 לתרגום המלא של האמנה ראו "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות – להורדה" משרד המשפטים – נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (2018) <https://www.gov.il/he/pages/crpd>.

71 הרוח, לעיל ה"ש 45.

72 שם.

משכך – בהיעדר הנגשה מותאמת המתבצעת על ידי בית המשפט, עת ההליך מגיע לפתחו, או על ידי סוכני הזכויות של אוכלוסיית היעד (מטפלים, עובדים סוציאליים) – משולה זכותה של אוכלוסיית היעד להישמע לאות מתה. בהקשר זה יוער, כי במקרים רבים בני המשפחה של אוכלוסיית היעד הם היוזמים של ההליך המשפטי. במצב שכזה, ובהיעדר חובת הנגשה, לעיתים קרובות מעדיפים בני המשפחה שלא לעדכן את בן משפחתם בדבר ההליך שנקטו כלפיו, מסיבות שונות.<sup>73</sup> יוצא אפוא כי החוליה החסרה בין התנוססותה של זכות השמיעה עלי חוק לבין יישומה החסר בשטח – היא חוליית ההנגשה.

הואיל ועקרון הנגישות לצדק, המטיל על המדינה חובת הנגשה, לא אומץ אל התיקון – לא נקבעה חובה חוקית להנגיש לאוכלוסיית היעד את זכות השמיעה הקיימת בחוק. זכות השמיעה נדונה רבות במסגרת דיוני הוועדה. נציגי הוועדה היו תמימי דעים, כי הענקת זכות שמיעה לאדם, בהליך כה גורלי, משמשת כלי חשוב להתרשמותו של בית המשפט בטרם מתן החלטה כה משמעותית בדבר מסלול חייו. לאחר דיונים סוערים,<sup>74</sup> שבמסגרתם נבחנו משמעויותיה של הטלת חובת הנגשה לזכות השמיעה, הוחלט, בין היתר משיקולים תקציביים, שלא לקדם סוגיה זו באותו השלב, וכי המשמעויות הנובעות מהטלת חובת הנגשה ייבחנו בהמשך.

היעדר ההנגשה של זכות השמיעה אף נדון במסגרת הדוח הבין-משרדי.<sup>75</sup> בפועל, עד כה, לא גובש מתווה מוסכם בדבר האופן שבו תונגש זכות השמיעה לאדם נשוא ההליך. במרביתם של ההליכים, מטבע הדברים, מדובר באדם עם מורכבות או קושי, המצוי בשעת משבר. בחלק נכבד מהמקרים האדם אינו מודע להליך המתנהל מעל ראשו, וגם כאשר ההליך מובא לידיעתו, נדרשת לו פלטפורמה מותאמת לשם הבנתו את ההליך ומשמעויותיו ולשם השמעת קולו. יוצא, שבהיעדר עיגון חקיקתי המחייב הנגשה מותאמת, זכות השמיעה וזכות ההשתתפות בהליכי כשרות משפטית נתונות לשיקול דעתו של השופט היושב בדיון ובמקרים לא מעטים, בפועל, נותרות כאות מתה.<sup>76</sup> זכות הגישה לערכאות הוכרה זה מכבר כזכות חוקתית בדיון הישראלי.<sup>77</sup> נגזרת של זכות הגישה לערכאות היא הזכות להישמע באמצעות ייצוג משפטי.<sup>78</sup> מכאן, שבהותירו את חובת ההנגשה אל מחוץ לתיקון, פגע האימוץ הסלקטיבי בזכויותיה החוקתיות של

73 עם סיבות אלה נמנים בין היתר: הרצון להימנע מעימותים; השקפת עולם הגנתית של בני המשפחה ולפיה ניהול הליך "מעל ראשו" של האדם הוא הדרך לפעול "לטובתו"; ייעוץ משפטי או רפואי הדוגל בגישה הגנתית אשר הוביל את המשפחה לנקוט הליך זה; ניגוד עניינים בין בן המשפחה מביא הבקשה לבין האדם או בינו לבין בן משפחה נוסף וכו'.

74 ראו בין היתר פרוטוקול ישיבה 265, לעיל ה"ש 49.

75 ראו פרק ג(2).

76 ראו דוח האפוטרופוס הכללי 2022, לעיל ה"ש 38.

77 ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629 (1997).

78 ראו ע"ש (מחוזי י-ם) 1076/02 יהודה נ' ראש לשכת הסיוע המשפטי, פס' 8 (נבו 2.3.2003): "הפסיקה והאקדמיה אף הכירו בהשפעתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו גם על זכויות דיוניות שונות, תחילה בהליך הפלילי ולאחר מכן אף בהליכים מינהליים ואזרחיים. זכות הייצוג היא אחת מזכויות אלה..."

אוכלוסיית היעד על שני רבדיה: הן בזכות ההשתתפות בהליך והן בזכות להישמע באמצעות ייצוג משפטי מותאם.

סעיף 68א לחוק הכשרות, שכותרתו "ייצוג בעניינים רפואיים"<sup>79</sup>, עוסק בהנגשת הזכות לייצוג משפטי. במסגרת הסעיף יש לבית המשפט סמכות לשקול למנות לאדם עורך דין מטעם הסיוע המשפטי במקרים שבהם מבוקש לאשר ביצוע פעולה רפואית מהותית שהאדם מתנגד לה / שיש חשש כי האדם מתנגד לה. במובן זה, הסעיף "דוחק" את הגישה הרפואית ונותן משקל לעמדתו של אדם המצוי במצב משברי, על אף האבחון הרפואי. הענקת ייצוג מכוח הסעיף אינה כפופה לעמידה בתנאי סף של זכאות כלכלית בשל פערי הכוחות האינהרנטיים הטמונים בהליך.<sup>80</sup> עם זאת, גם סעיף זה, אינו מטיל חובה להנגיש את הזכות לייצוג משפטי, אלא מותיר את הענקתה לשיקול דעת בית המשפט במקרה הספציפי.

מציאות שבה זכות חוקתית מיושמת באופן סלקטיבי בקרב אנשים עם מוגבלות ואנשים זקנים עשויה להנציח את המסקנה העגומה, שעלתה ממחקרים שבוצעו בטרם התיקון,<sup>81</sup> כי הסתמכות על אבחון רפואי משמשת כצידוק לפגיעה בזכות להליך הוגן ומאוזן.

### (ב) הסיכון בניהול הליך כשרות משפטית ללא הנגשת זכות השמיעה – הסיפור של מרים

על החשיבות של הנגשת זכות השמיעה והנגשת הזכות לייצוג מותאם באמצעות בית המשפט, ניתן ללמוד מסיפורה של מרים (שם בדוי).<sup>82</sup> מרים, כבת 91, ערירית, דוברת ספרדית, אשר אחייניה (המבקשים) הגישו בקשה למנות אפוטרופוס חיצוני<sup>83</sup> לרכושה. בבקשה נטען, כי מרים התגוררה במשך 20 שנה עם אחיה וגיסתה (הורי המבקשים) בדירה אשר לכל אחד מהם היו בה זכויות שוות. לאחר פטירת אחיה, נותרה מרים להתגורר עם גיסתה. המבקשים טענו כי מרים רואה בהם כמשפחתה היחידה וכי אף ערכה לטובתם צוואה. בבקשה נטען כי מרים "נחטפה" כאשר בבוקר אחד הגיעה משאית שאספה את חפציה ומאז לא ידוע לאן נעלמה. האחיינים הוסיפו כי בתקופה האחרונה אישה זרה משפיעה על מרים ומרחיקה אותה מהם. האחיינים טענו כי אף שמרים כשירה, היא נתונה לניצול ולהשפעה בלתי הוגנת ומשכך אינה מסוגלת לנהל את ענייניה ויש למנות אפוטרופוס לרכושה בטרם ייגרם לה נזק. בתוך כך עתרו להכריז על ביטול תוקף משפטי של כל מסמך, ככל שנחתם על ידי מרים בתקופה האחרונה, לרבות הסכם מתנה או צוואה.

79 א"פ (משפחה פ"ת) 12050-06-18 המרכז הישראלי לאפוטרופסות – הקרן לטיפול בחסויים נ' האפוטרופוס הכללי במחוז ת"א (נבו 12.6.2018). כב' השופטת מקייס רבקה הנגיסה ייצוג משפטי מכוח ס' 68א לחוק הכשרות לאדם זקן מתמודד נפש שהתנגד לביצוע ניתוח.

80 ראו פרק ג(1), בעמ' 69.

81 לעיל ה"ש 57.

82 עניין פלוני, לעיל ה"ש 27.

83 אפוטרופוס חיצוני הוא כינוי לאפוטרופוס מקצועי, הממונה לשלושה אנשים לפחות שאינם קרוביו בהתאם לס' 34(ב) לחוק הכשרות.

בטרם הכרעה לגופו של עניין, מצא לנכון בית המשפט להורות על הנגשת ייצוג מותאם למרים באמצעות הסיוע המשפטי. האפוטרופסית לדין דיווחה כי מרים אותרה בבית אבות לא רחוק מביתה; כי אבחוניה הקוגניטיביים תקינים; כי לגרסתה, בשנה האחרונה מערכת היחסים שלה עם גיסתה והאחיין, המתגורר עימם בדירה, הסלימה לכדי אלימות ועירוב המשטרה; כי הרקע להסלמה נעוץ בסירובה להעביר כספים לאחיינים ובהתנגדותה למינוי אפוטרופוס; וכי מרים הסתייעה בחברתה הדוברת ספרדית וברשויות הרווחה לשם מציאת בית אבות ולשם הובלת חפציה אל בית האבות.

בית המשפט קבע דיון והזמין מתורגמן לספרדית. לאחר ששמע את גרסתה של מרים, הציע בית המשפט לאחיינים לחזור בהם מהבקשה, והם נתנו הסכמתם והבקשה נמחקה. סיפורה של מרים מחדד את המסקנה כי הגם שהתיקון שותק ככל הקשור לחובת ההנגשה של זכות השמיעה, הרי שיש חשיבות להשתמש בה כדי לשפוך אור על נסיבות המקרה. מעבר למיצוי זכותו החוקתית של האדם להשתתפות בהליך, חושפת שמיעתו באמצעות ייצוג מותאם את המניעים שהובילו להגשת הבקשה: מניעים אשר לא פעם אינם נעוצים רק בדאגה לאדם אלא גם בהשקפות עולם ואינטרסים כלכליים שונים של יוזמי ההליך, אשר לעיתים מנוגדים לרצון ולאינטרסים של האדם עצמו. היטיב לתאר זאת בית המשפט במקרה של מרים:

בית המשפט בדעה ברורה וחד משמעית כי יש להניח לגברת xx אשר נוכח גילה ונוכח נסיבות חייה זוהי זכותה המוחלטת כאדם וכייצור אוטונומי שזכאי לקחת החלטות על גורלה, להמשיך לעשות כן עד אשר היא לא תוכל לעשות כן, בהתאם לכללים הקבועים בדין. בית המשפט בכל הכבוד הראוי איננו סבור כי הוראות הדין הישראלי מאפשרות לו להתערב בזכותה של הגברת xx להחליט כיצד לחיות, עם מי לחיות, מה לעשות עם חייה, כיצד לעשות עם חייה וכיו"ב. ככל שחרף דברים אלו המבקשים עומדים על בקשתם וטוענים כי היא הוגשה על מנת להגן על הגברת xx (ואינני יודע מפני מה), הרי שהדיון יימשך [...].

## ה. הכבדת האימוץ הסלקטיבי על יישום התיקון ברוח הרפורמה – סיכום

מאמר זה תיאר את הרפורמה העולמית, אשר אומצה אל הדין הישראלי בתחום הכשרות המשפטית, רפורמה אשר שינתה את הנרטיב מגישה הגנתית לגישה השמה דגש על כיבוד האוטונומיה. המאמר שיקף את המאמצים של כלל הגורמים המקצועיים לקידום יישומו והטמעתו של התיקון ברוח הרפורמה בשלוש הזירות המרכזיות: החקיקה, ההנגשה וההטמעה, וההליך המשפטי. בצד זאת, שיקף המאמר את הכרתם של כלל הגורמים בקיומם של פערים בין עקרונות הליבה של האמנה, המהווה בסיס לתיקון, לבין אופן יישומם בשטח. כמו כן הודגם כי הפערים יוצרים מציאות משפטית שאינה אחידה: בצד פסיקה מתקדמת המאמצת את ערכי הרפורמה, התרה אחר השמעת קולו של האדם ואחר

מנגנוני הגנה מידתיים ומותאמים, עדיין ניתנים צווי אפוטרופסות על בסיס מידע חלקי ומבלי שמונגש לאדם ההליך המשפטי המשליך על המשך מסלול חייו. המאמר ניסה להתחקות אחר הסיבות לפערים שתוארו, ולהציע פרקטיקות שיסייעו בצמצומם. במסגרת זאת, נטען כי הפערים נובעים בראש ובראשונה מאתגרי העל המונח בכסיס הליכי כשרות משפטית: הקושי באיתור נקודת האיזון בין כיבוד האוטונומיה לבין הצורך במנגנוני הגנה. הרפורמה הסיטה את נקודת האיזון לכיוון כיבוד האוטונומיה, והמירה את הדיון בשאלת "הצורך באפוטרופסות" בדיון בשאלת "הצורך בהתערבות באוטונומיה והיקפה". על רקע נקודת האיזון החדשה יש לבחון אם החשש הנוטען מצדיק התערבות, ומהו סוג ההתערבות המתאים בנסיבות המקרה. הרפורמה מספקת מגוון רחב של מנגנונים חלופיים לאפוטרופסות, אשר משמרים אוטונומיה ועם זאת מספקים הגנה לצורך ספציפי, תוך מיצוב מנגנון האפוטרופסות כמנגנון הגנה אחרון. לשם תפירת מנגנון הגנה המותאם למידותיו של אדם יש צורך באינפורמציה, אשר לרוב אינה עולה מכתבי הטענות.

המאמר סקר את ארגז הכלים שמעמיד תיקון 18 לשם יישום הרפורמה. בתוך כך, צוין כי התיקון אימץ את עקרונות האמנה באופן סלקטיבי, כך ששתי סוגיות המהוות את לב האמנה, ואשר יש בהן כדי לסייע בהרחבת ארגז הכלים הפוטנציאלי לשם הכרעה מיטבית ברוחה, טרם עוגנו בתיקון. בתוך כך, הודגם כיצד הכשל באימוץ שתי הסוגיות משמר גישות הגנתיות מסורתיות המכבידות על יישומה והטמעתה של הרפורמה. הוסבר, כי שתיקת התיקון באשר לטיבה ולאופייה של הערכת כשרות משפטית הנדרשת לשם ביסוס בקשה למינוי אפוטרופוס, על הפרמטרים האמורים להיכלל בה, מנציחה את הפרקטיקה המסורתית, המתבססת על הגישה הרפואית, שלפיה אבחנה רפואית משמשת צידוק למינוי אפוטרופוס. הובהר, כי פרקטיקה זו מנוגדת לרוח הרפורמה, הממצבת אפוטרופסות כאמצעי הגנה אחרון ותרה אחר מנגנוני הגנה מידתיים המשמרים תפקוד ואוטונומיה ברקע ההגדרה הרפואית. הודגם כיצד האימוץ הסלקטיבי בסוגיה זו מכביד על ניהול הליך ברוח האמנה: בעוד התיקון שואף להכרעה המותאמת למידותיו של האדם נשוא הדיון – הוא אינו מסדיר כלי מרכזי הנחוץ להתרשמות ממצבו, ממידת תפקודו וממידת יכולתו לנהל את ענייניו – אינפורמציה שהיא הכרחית כדי להכריע בשאלה המצריכה בירור: האם יש צורך בהתערבות ומהו היקף ההתערבות הנדרש. אי-הסדרת הסוגיה מותירה לשיקול דעתו של בית המשפט את הצורך בהקפדה על הערכת כשרות משפטית מספקת ומכשירה את המשך הגישה הרפואית שהרפורמה מבקשת להימנע ממנה. בתוך כך, הוצעו פרקטיקות שיש בהן כדי לסייע בהרחבת ארגז הכלים הקיים ובכללן הקפדה על הערכת כשרות משפטית ברוח האמנה והנגשת ייצוג משפטי מותאם לאדם נשוא הבקשה.

עוד הוסבר, כי התיקון שותק באשר להטלת חובת הנגשה של ההליך המשפטי לאדם, בעוד עקרון ההנגשה מהווה את לב הרפורמה ואף מהווה אבן יסוד לתיקון עצמו. באופן זה, הותיר התיקון את זכות השמיעה, אשר סבלה מתת-שימוש במשך יובל שנים,



לשיקול דעתו של השופט היושב בדין. בכך משמר התיקון את הפרקטיקה המנציחה קבלת הכרעה על בסיס מידע חלקי, שאינו כולל התרשמות מהאדם שההליך משפיע על המשך מסלול חייו. הוסבר כיצד האימוץ הסלקטיבי בסוגיה זו מכביד על יישומו של התיקון: בעוד התיקון שם דגש על רצונו, צרכיו והעדפותיו של האדם נשוא הדיון – הוא אינו מטיל חובה להנגיש לו את ההליך המשפטי. מצב זה פוגע בזכותה החוקתית של אוכלוסיית היעד לגישה לערכאות ומכביד על הטמעת הזכויות בקרב אוכלוסיית היעד, אשר באופן טבעי אינה מודעת לזכותה להישמע, באשר היא שמה את מבטחה בגורמים המקצועיים כסוכני הזכויות שלה. בתוך כך, הוצעה פרקטיקה שתסייע לבית המשפט להנגיש את זכות השמיעה, באמצעות הענקת ייצוג משפטי מותאם לאדם מטעם מערך זקנה וכשרות משפטית של הסיוע המשפטי.

תיקון 18 הוא תולדה של רפורמה עולמית חשובה ומשמעותית. נציגי הוועדה אשר גיבשו את הרפורמה לדבר חקיקה מחייב עשו עבודה מרשימה, יסודית ומקצועית. בחלוף שמונה שנים מעריכת התיקון, ניכר כי "השחקנים המרכזיים" בהליכי כשרות משפטית, לרבות נציגי משרדי הממשלה, העובדים הסוציאליים ובתי המשפט, עושים רבות להטמעתו של התיקון, לומדים ומיישמים תוך כדי תנועה את רוחו וערכיו. עם זאת, כאמור, עד ליישום אפקטיבי של התיקון ברוח הרפורמה ישנה עוד כבדת דרך לעבור.

## מבט לעתיד

לשם יישום אפקטיבי של הרפורמה, בשלוש הזירות העיקריות: החקיקה, ההליך המשפטי וההטמעה בשטח, יש לקדם פרקטיקות המיישמות את ערכי הליבה שלה: **להמשיך ולפעול להגדלת המודעות** באשר לזכויותיה של אוכלוסיית היעד, באשר לכלים משפטיים לתכנון עתידי ובאשר לחלופות למינוי אפוטרופוס בקרב מטפלים וצוותים רפואיים, בקרב עובדים סוציאליים ועורכי דין, בקרב מוסדות פיננסיים וביטוחיים, והן בקרב בני משפחה מטפלים; **להמשיך ולעבות את מערך ההנגשה של ההליך המשפטי** לאוכלוסיית היעד בשטח באמצעות עובדים סוציאליים, עמותות, ארגונים חברתיים, מתנדבים וסטודנטים במוסדות, בתי חולים כלליים סיעודיים ופסיכיאטריים, הוסטלים, בתי אבות ומרכזי מיצוי זכויות, והן באמצעות מזכירות בתי המשפט; **להמשיך ולקדם חקיקה ראשית וחקיקת משנה** ברוח הרפורמה המחייבת הנגשה מותאמת של ההליך המשפטי לאדם, והמסדירה את האסמכתאות השופכות אור על השאלה המצריכה בירור, באופן שיפרטו את מידת תפקודו של האדם, ואת מנגנוני התמיכה שלו; **להקפיד על יישום עקרונות הליבה של הרפורמה בהליך המשפטי**: שיתוף האדם בבחירת מסלול חייו, וחתימה להתערבות מצומצמת, מידתית, מותאמת ומשמרת אוטונומיה ככל הניתן. התנהלות ברוח הרפורמה, אשר אותה נועד התיקון ליישם תסייע לאפיין את מצבו ומידת מסוגלותו של האדם ובכך לדייק את הצורך במנגנון הגנה מותאם למידותיו; לגייס את האדם להליך ולצמצם התנגדויות; לאבחן את המניעים שהובילו לנקיטת ההליך ולזהות בין היתר מקרים שבהם קיים חשש לניגוד עניינים; ולמקסם זכויות מול

המערכות באופן המצמצם פניות חוזרות ונשנות של האדם ומשפחתו למציאת מנגנון מתאים. הקפדה על ערכים אלה אף תסייע בשינוי הנרטיב המדיר שרווח כלפי אוכלוסיית היעד במשך עשרות שנים – ותיצור נרטיב מכבד, מותאם ומשלב, העולה בקנה אחד עם רוח הרפורמה ועם תכלית התיקון.