



קבלת החלטות נתמכת: היבטים יישומיים, הגנות ופיקוח ותמיכה מיטבית סקירה בין-לאומית

הילה רימון-גרינשפן מריאלה יאבו
רינת נמר-פורסטנברג דורי ריבקין

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר): אולין איבל
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוזמנה על ידי האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים וג'וינט ישראל מעבר למגבלות
ומומנה בסיועם

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | כסלו תשפ"א | דצמבר 2020

רקע

קבלת החלטות נתמכת היא הסדר רשמי או הסכם בין שני אנשים או יותר, המאפשר לאדם עם מוגבלות המתקשה בקבלת החלטות בענייניו או בהבנת מידע אך מסוגל לקבל החלטות עם עזרה ותמיכה מתאימים (מקבל ההחלטה), להיעזר באדם אחר (תומך) לצורך קבלת החלטה בעניינים כספיים, אישיים, רפואיים או לצורך הבנת מידע.

בשנת 2016 עבר תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשע"ו-2016, וישראל הצטרפה למדינות שהכירו בפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת כחלופה עדיפה על אפוטרופסות. התיקון לחוק מדגיש את הצורך לפעול על פי רצונו של אדם בד בבד עם שאיפה לשמור על עקרון האוטונומיה שלו. התיקון מדגיש את עקרון "האמצעי הפחות מגביל" ומציע את קבלת החלטות נתמכת כחלופה לאפוטרופסות. התיקון לחוק למעשה מחייב את בתי המשפט לשקול את האפשרות של קבלת החלטות נתמכת כאשר מוגשת להם בקשה לאפוטרופסות. כמו כן נקבע כי יותקנו תקנות להסדרת הפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת וקביעת נהלים לפרקטיקה זו. התקנת תקנות אלו נמצאת בשלבי עבודה בעת כתיבת מסמך זה.

בעקבות התיקון לחוק, האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים פועל להקמת מערך שירות ופיקוח על הסדרי קבלת החלטות נתמכת, ובראשו עומדת הממונה על קבלת החלטות נתמכת. עד להתקנת התקנות פרסם האפוטרופוס הכללי נוהל מוצע המפרט את ההסדר של קבלת החלטות נתמכת. עם יישום התיקון לחוק והקמת מערך שירות קבלת החלטות נתמכת במשרד המשפטים ישראל היא בין המדינות המובילות בעולם בקידום השימוש בכלי זה.

סקירה זו נכתבה לבקשת הממונה על קבלת החלטות נתמכת במשרד האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים וג'וינט ישראל מעבר למגבלות, והיא נועדה להביא מן הניסיון והידע העדכניים בקבלת החלטות נתמכת בעולם ומן התובנות העולות מהם לשם גיבוש דרכי העבודה בתחום בישראל, ובכלל זה פיקוח. המסמך סוקר בהרחבה, לראשונה, נושאים מרכזיים בקבלת החלטות נתמכת ואת הניסיון היישומי שנצבר בכמה מדינות ובכמה תוכניות פיילוט בעולם: הגדרה ורכיבים של קבלת החלטות נתמכת; מקבלי ההחלטה והתומכים; היבטים משפטיים בהסדרי קבלת החלטות נתמכת; הגנות ופיקוח; והגדרה של תמיכה מיטבית. בנספחים מובא תיאור של מעמדה ואופן יישומה של קבלת החלטות נתמכת בכל אחת מן המדינות שנסקרו וכן תיאור של יישומה בתוכניות פיילוט נבחרות בעולם.

בסקירה מושם דגש מיוחד על הגדרתה של תמיכה מיטבית בקבלת החלטות, לשם בניית אמות מידה לפיקוח על הסדר קבלת החלטות נתמכת בעתיד. כן מודגשת ההבחנה בין הסדר קבלת החלטות נתמכת המעוגן בצו בית משפט ('ערוץ משפטי') ובין הסדר קבלת החלטות נתמכת הנערך במסגרת הסכם בין מקבל ההחלטה לתומך או לתומכים שלו ('ערוץ הסכמי'). אופן זה הוא המקובל במרבית המדינות בעולם, ובימים אלו הוא נבחן גם בישראל במטרה לאמצו הן בפרקטיקה הן בחקיקה.

מטרות

- לסקור כיצד קבלת החלטות נתמכת מתנהלת במדינות שנסקרו ובתוכניות פיילוט נבחרות בעולם
- לבחון מנגנונים שונים להגנה ולפיקוח על הסדר קבלת החלטות נתמכת
- להגדיר מהי תמיכה מיטבית בקבלת החלטות

שיטה

1. סקירה בין-לאומית של מאמרים אקדמיים ופרסומים גלויים באתרי אינטרנט, כגון דוחות מחקר ומידע על תוכניות (ספרות אפורה), בנוגע להיבטים שונים הקשורים בקבלת החלטות נתמכת. אלה נועדו לספק תמונת מצב מקיפה ועדכנית ככל האפשר בנוגע להיבטים הנבחרים של קבלת החלטות נתמכת. הסקירה התמקדה בכמה מדינות נבחרות ובכמה תוכניות פיילוט בעולם.
2. ראיונות חצי מובנים עם מומחים מארצות הברית, אוסטרליה ולטביה, שלהם ניסיון יישומי בקבלת החלטות נתמכת. המידע נאסף בחודשים פברואר-יוני 2020.

למדינות שנבחרו לסקירה יש ניסיון עשיר בביצוע הסדר קבלת החלטות נתמכת או תשתית מוצקה לכינון: פרובינציית קולומביה הבריטית בקנדה, מדינת ויקטוריה באוסטרליה, מדינת טקסס בארצות הברית, שוודיה ואירלנד. לפירוט נוסף על המדינות שנסקרו ראו נספח א. תוכניות הפיילוט שנבחרו לסקירה נערכו או עדיין נערכות בלטביה, בעיר ניו יורק שבארצות הברית ובמדינת מסצ'וסטס שבארצות הברית. תוכניות פיילוט אלו נבחרו לסקירה משום שהן מקיפות ובעלות חשיבות, הן מסייעות ברכישת ניסיון מעשי, ברכישת ידע ובעיצוב פרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת. לעיתים קרובות תוכניות אלה מקדימות ומקדמות חקיקה בנושא. לפירוט נוסף על תוכניות הפיילוט שנסקרו ראו נספח ב.

מסקנות

סקירת המדינות ותוכניות הפיילוט מצאה שאין מודל מקיף להגנה ולפיקוח על הסדר קבלת החלטות נתמכת ויש התייחסות מצומצמת בלבד לשני נושאים אלו. בהתבסס על הניסיון היישומי שנמצא, קובצו ומופו מגוון הפרקטיקות והמנגנונים וחולקו לאלה העוסקים בהגנה ואלה העוסקים בפיקוח.

בסקירת המדינות ותוכניות הפיילוט נמצא גם שאין הגדרה מקיפה של מהי תמיכה מיטבית בקבלת החלטות. בהתבסס על הסקירה, גובשו תובנות ראשוניות על רכיביה של תמיכה מיטבית בקבלת החלטות, כפי שהם עולים מן הניסיון היישומי בתחום זה במדינות ובתוכניות הפיילוט שנסקרו.

דברי תודה

אנחנו מבקשות להודות למרואיינים ולמרואיינות שלנו, מומחים בעולם העוסקים ישירות בקבלת החלטות נתמכת, על כך שתרמו לנו מן הידע ומן הניסיון שלהם בנושא. תודה גם לאפרת לסטר-קידר על עזרתה בשלבים שונים של הסקירה.

תוכן העניינים

1	1. מבוא
2	2. תיאור הסקירה
2	2.1 מטרות
2	2.2 שיטה
4	3. הרקע לצמיחה של קבלת החלטות נתמכת כחלופה לאפוטרופסות – בישראל ובעולם
4	3.1 מוסד האפוטרופסות והביקורת עליו
4	3.2 קבלת החלטות נתמכת כחלופה לאפוטרופסות
5	3.3 תיקון חוק האפוטרופסות והכרה בקבלת החלטות נתמכת בישראל
7	4. קבלת החלטות נתמכת: הגדרה ורכיבים
7	4.1 מהי קבלת החלטות נתמכת
8	4.2 מטרות התמיכה והתחומים שבהם היא עוסקת
8	4.2.1 מטרות התמיכה
8	4.2.2 התחומים שבהם עוסקת התמיכה
9	4.3 רכיבי התמיכה והתנהלותה
9	4.3.1 תדירות התמיכה
9	4.3.2 פעולות התמיכה
11	5. מקבלי החלטה, תומכים ובעלי תפקידים נוספים
11	5.1 מקבלי החלטה
11	5.1.1 אוכלוסיית יעד
12	5.1.2 תנאי סף
12	5.1.3 תהליך ההכנה של מקבלי ההחלטות
14	5.2 תומכים בקבלת החלטות
14	5.2.1 קריטריונים לבחירת תומכים
15	5.2.2 תמיכה בשכר לעומת תמיכה בהתנדבות
16	5.2.3 מספר התומכים
16	5.2.4 הכשרה והדרכה מתמשכת לתומכים
18	5.3 בעלי תפקידים נוספים המעורבים בתמיכה
20	6. היבטים משפטיים של הסדרי קבלת החלטות נתמכת

20	6.1 המעמד החוקי והתוקף המשפטי של הסדרי קבלת החלטות נתמכת
20	6.2 אופן עריכת ההסדר
20	6.2.1 עדות לחתימה על ההסכם
21	6.2.2 אישור ההסכם
21	6.2.3 פורמט ההסכם
22	6.3 מבחני כשירות משפטית של מקבלי ההחלטות
23	6.4 האחריות המשפטית המוטלת על התומכים
23	6.5 דרישות משפטיות מן התומכים
23	6.6 תחומי חיים הנכללים בהסדרי תמיכה וההגבלות החלות עליהם
24	6.7 שימוש בכלים משפטיים נוספים
25	6.8 צד שלישי: מחויבות משפטית להסכם, אחריות משפטית והיבטים נוספים
27	7. הגנות ופיקוח
27	7.1 הגנות
27	7.1.1 עדים לחתימה על הסכם התמיכה
28	7.1.2 מעורבות קבועה של גורם נוסף
28	7.1.3 הגבלות על תחומי התמיכה או על היקפה
28	7.1.4 קוד אתי או קווים אתים מנחים עבור התומכים
28	7.1.5 חובת דיווח
28	7.1.6 מנגנון לקבלת תלונות ולבירורן
29	7.1.7 הפקדה של הסכם התמיכה אצל גורם ממשלתי וניהול מאגר הסכמים
29	7.2 מעקב ופיקוח יזומים
30	8. תמיכה מיטבית בקבלת החלטות – תובנות ראשוניות
30	8.1 מיהו התומך המיטבי?
31	8.2 מהי תמיכה מיטבית בקבלת החלטות?
33	9. סיכום ומסקנות
34	מקורות
42	נספחים
43	נספח א: קבלת החלטות נתמכת במדינות נבחרות
67	נספח ב: קבלת החלטות נתמכת בתוכניות פיילוט נבחרות
76	נספח ג: הסכם קבלת החלטות נתמכת בשפה פשוטה – טקסט

רשימת לוחות

- 64 לוח א-1: קבלת החלטות נתמכת במדינות נבחרות: מבט השוואתי
- 74 לוח ב-1: קבלת החלטות נתמכת בתוכניות פיילוט נבחרות: מבט השוואתי

רשימת תרשימים

- 61 תרשים א-1: מודל לה טרוב לפרקטיקה של תמיכה בקבלת החלטות