



קבלת החלטות נתמכת בישראל: מדיניות, יישום ואתיקה

הילה רימון-גרינשפן

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר הוזמן ומומן על ידי האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים וג'וינט ישראל מעבר למגבלות

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

ירושלים | שבט תשפ"ב | דצמבר 2021

רקע

בשנת 2016 קיבלה הכנסת תיקון [לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962](#), המכיר בקבלת החלטות נתמכת כחלופה לאפוטרופוסות. בעקבות זאת אייש האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים תפקיד של ממונה על קבלת החלטות נתמכת, אשר היא חלק מן היחידה לפיקוח על אפוטרופסים וחלופות אפוטרופוסות.

החוק קובע כי שר המשפטים, בהסכמת שר הרווחה והביטחון החברתי ושר האוצר, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות נוספות לעניין תפקידיו וסמכויותיו של תומך בקבלת החלטות. עד להתקנת התקנות, אשר נכון למועד כתיבת מסמך זה (דצמבר, 2021) טרם הושלמה, פרסם האפוטרופוס הכללי נוהל זמני² המסדיר את הליך המינוי של תומך בקבלת החלטות ואת תפקידיו.

המחקר המוצג בדוח זה נעשה בהזמנת היחידה לפיקוח על אפוטרופוסים וחלופות אפוטרופוסות באפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים וג'וינט ישראל מעבר למגבלות, והוא בוצע בשנים 2020-2021. קדמה למחקר סקירה בין-לאומית על הסדרי קבלת החלטות נתמכת במדינות נבחרות ובתוכניות פיילוט נבחרות בעולם³.

מטרת המחקר

לסייע לאפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים לשפר את הנהלים והפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת בישראל.

למחקר ארבע מטרות משנה:

- לבחון את אופן יישום הנוהל הזמני של האפוטרופוס הכללי המסדיר את הליך המינוי של תומך בקבלת החלטות ולהציע המלצות לעדכון במידת הצורך
- לבחון את ההתנהלות בפועל של הסדרי תמיכה ולמפות פרקטיקות תמיכה
- להגדיר מהי קבלת החלטות נתמכת מיטבית
- למפות ולהמשיג מנגנונים ופרקטיקות של הגנות ופיקוח על הסדרי תמיכה

¹ האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, משרד המשפטים. (26 יוני, 2018). [נוהל בעניין מינוי תומך החלטות על ידי בית המשפט](#).

² האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, משרד המשפטים. (27 אוקטובר, 2019). [נוהל בעניין מינוי תומך החלטות על ידי בית המשפט – הבהרות מיום ה-27.10.2019](#).

³ רימון-גרינשפן, ה., יאבו, מ., פורסטנברג-נמר, ר., ריבקין, ד. (2020). [קבלת החלטות נתמכת: היבטים יישומיים, הגנות ופיקוח ותמיכה מיטבית – סקירה בין-לאומית](#). דמ-845-20. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

שיטת המחקר

- **ראיונות חצי מובנים** עם אנשי מקצוע העוסקים בתחום של קבלת החלטות נתמכת בישראל. ראוינו אנשי מקצוע ממשרד המשפטים ומן האפוסטרופוס הכללי, ממשרד הרווחה והביטחון החברתי ומן הסיוע המשפטי, עו"ס לסדרי דין ועו"ס נוספים מן המחלקות לשירותים חברתיים. כמו כן ראוינו נציגים מארגוני החברה האזרחית. סך הכול נערכו 17 ראיונות.
- **15 חקרי מקרה** של קבלת החלטות נתמכת. בתשעה מקרים ראוינו מקבל החלטות, התומך וגורם נוסף שיכול לספר על התנהלות התמיכה (גורם שלישי, כגון עו"ס לסדרי דין, עו"ס נוספים מן המחלקות לשירותים חברתיים או עורך דין); בארבעה מקרים ראוינו רק התומך; ובשני מקרים ראוינו מקבל החלטות והתומך. סך הכול נערכו 35 ראיונות אישיים חצי מובנים במסגרת חקרי המקרה.

מבנה הדוח

בדוח ארבעה שערים. השער הראשון עוסק בהיבטים מערכתיים של קבלת החלטות נתמכת: הליך המינוי והמלצות לייעול, רישום ומעקב אחר צווי המינוי ותפקיד הממונה על קבלת החלטות; השער השני עוסק בתמיכה מיטבית וממפה פרקטיקות של תמיכה; השער השלישי עוסק במנגנונים ובפרקטיקות של הגנות ופיקוח על הסדרי תמיכה; והשער הרביעי עוסק בשאלות עקרוניות ובשאלות אתיות הנוגעות ליישום ולפרקטיקה של קבלת החלטות נתמכת. בנספח מוצגים תיאורי חקרי מקרה נבחרים.

סיכום והמלצות

קבלת החלטות נתמכת היא הסדר משפטי חדש בישראל. יישום ההסדר עדיין מצומצם בהיקפו, והוא מצוי בתהליכי עיצוב. מחקר זה הביא מן הניסיון והידע בקבלת החלטות נתמכת, כפי שהיא מיושמת כיום בישראל, ומן התובנות העולות מהם כבסיס להמשך גיבוש המדיניות, היישום והפרקטיקה בתחום.

ממצאי המחקר מצביעים על חשיבותן של פגישות המידע המקדימות את הליך התמיכה ושל פגישות ההדרכה הנערכות לאחר קבלת צו המינוי. נמצא כי הפגישות מסייעות למקבל ההחלטות ולתומכים המיועדים בהליך המינוי, על שלביו השונים, ויש בהן פוטנציאל לייעול למערכת. עם זאת יש להבנות פרקטיקה מיטבית של ניהול פגישות מידע ופגישות הדרכה, להכשיר אנשי מקצוע מתאימים ולהמשיך להציע פגישות באזורים שונים ברחבי הארץ כדי לוודא את נגישותן למגוון קהלים.

מן המחקר עולה שיש לפתח רצף של מנגנונים להגנה ולפיקוח על הסדרי תמיכה, המבוסס הן על הניסיון היישומי של הסדרי תמיכה בישראל, כפי שהוא מפורט במסגרת מחקר זה, הן על הניסיון היישומי בעולם. על הפיקוח להיות יעודי ומותאם ולכלול הדרכה, פיקוח יזום ומנגנון הגשת תלונות נגיש למקבלי החלטות ולאחרים.

עבודת התמיכה היא עבודה מורכבת המלווה בשאלות עקרוניות ושאלות אתיות רבות עבור התומכים. על כן יש לייצר מנגנונים לתמיכה, יעוץ, ליווי והדרכה של תומכים, לייצר פורומים להמשך פיתוח הידע והבניית תפקיד התומך, להגדיר ולמסד מסגרת אתית לעבודת התמיכה ולבסס מרחבים מקצועיים וקולגיאליים להתמודדות עם שאלות אתיות ועקרוניות.

יש להמשיך ולפתח את הידע על התנהלות הסדרי תמיכה ופרקטיקות של תמיכה. ידע זה ישמש להכשרה ולהנחיה של תומכים ולהמשך התפתחות מקצועית של תומכים-מקצועיים ותומכים-מתנדבים, לעיצוב מדיניות ויישום של הסדרי קבלת החלטות נתמכת ולפיתוח מנגנונים של הגנות ופיקוח. ידע זה יוכל לשמש גם לפיתוח "מסלול הסכמי" בקבלת החלטות נתמכת.

דברי תודה

ראשית, תודתי נתונה למרואיינות ולמרואיינים במחקר. בראש ובראשונה למשתתפי חקרי המקרה: מקבלי ההחלטות, התומכים והאנשים בסביבתם ששיתפו מחוויותיהם ותובנותיהם, וכן לאנשי ונשות המקצוע ממשרד המשפטים וממשרד הרווחה והביטחון החברתי ולנציגים מן החברה האזרחית.

תודה לשירלי שלפר, לשעבר ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, על סיועה בביצוע המחקר.

תודתי נתונה גם לזיו מגור אשר בעת ביצוע המחקר שימש רכז תוכניות ורכז תוכנית הפיילוט בג'וינט ישראל מעבר למגבלות ולאורנית דן, הממונה על קבלת החלטות נתמכת ביחידה לפיקוח על אפוטרופסים וחלופות אפוטרופסות באפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים, על הסיוע והשותפות לאורך כל שלבי המחקר.

ולבסוף, תודתי והערכתי הרבה נתונות לעמיתתי ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, דורי ריבקין, ראשת צוות שילוב חברתי, על ההכוונה, התמיכה, הלמידה, על הסבלנות והנדיבות ועל השותפות האמיצה לכל אורך הדרך.

תוכן עניינים

1	מבוא
2	מטרת המחקר
2	שיטת המחקר
2	מבנה הדוח
3	מגבלות המחקר
4	שער ראשון: היבטים מערכתיים של קבלת החלטות נתמכת
5	1. הליך המינוי
19	2. רישום ומעקב אחר צווי מינוי
19	3. תפקיד הממונה על קבלת החלטות נתמכת ביחידה לפיקוח על אפוטרוכסים וחלופות לאפוטרוכסות, האפוטרוכס הכללי
21	שער שני: תמיכה מיטבית ופרקטיקות של תמיכה
22	1. תמיכה מיטבית
24	2. פרקטיקות של תמיכה
26	שער שלישי: הגנות ופיקוח
30	שער רביעי: שאלות עקרוניות, אתיות ומעשיות
31	1. הזכות להסתכן והזכות לקבל החלטה מוטעית
32	2. גבולות התמיכה
33	3. סוגיות עקרוניות, אתיות ומעשיות נוספות
35	סיכום והמלצות
36	עוד פרסומים של המכון בנושא
37	מקורות
38	נספח א: חקרי מקרה נבחרים