



מדינת ישראל

הצוות הבין משרדי
לתחום האפוסטרופסות וחלופות
לתמיכה והגנה על בגירים



דו"ח מסכם – פברואר 2019

יו"ר הצוות – עו"ס בוני גולדברג | מרכזת הצוות – עו"ס ועו"ד אפרת רייך

תוכן עניינים

3	חומות / קונסטנדינוס קוואפיס
4	דבר יו"ר הצוות הבין-משרדי
6	הרכב הצוות
8	תקציר מנהלים
10	תמצית ההמלצות
24	רקע - החלטת הממשלה על הקמת צוות לתחום האפוטרופסות וחלופות
27	מתודולוגיית העבודה ועקרונות מנחים לעבודת הצוות
28	מנגנון האפוטרופסות והחלופות — המצב הקיים
31	"רצונו של אדם כבודו" שינויים והסדרים משפטיים שנוספו בתיקון 18 לחוק
37	צוות משנה — הליך מינוי אפוטרופוס לאדם
54	צוות משנה — מודל האפוטרופסות המקצועית
60	צוות משנה — הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 והשירותים לפיו
66	צוות משנה — סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי
73	נושאים נוספים
73	הדרכה
75	התנהלות המערכת הבנקאית וגורמים פיננסיים נוספים
79	פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם
81	המלצות רוחביות
83	תמחור
94	התייעלות תקציבית
95	סיכום

חומות / קונסטנד'נוס קוואפ'ס

בלי התחשבות, בלי בושה, בלי חרטה חומה סביבי
הקימו גבוהה ועבותה.

ועכשיו בלי שמץ תקווה אני יושב גורלי אוכל בי, רק
עליו אני חושב.

הן בחוץ חיכו לי מעשים לרובה אין לא הבחנת
שהקימו את החומה העבה.

מעולם לא שמתתי את הבנאים, אף לא צליל
מקולם. בלי משים חסמו בפני את העולם.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2394 מיום 12.2.2017, הוקם צוות בין משרדי לשם גיבוש תכנית לאומית רב שנתית לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל (להלן: "הצוות"). בראש הצוות, עומדת עו"ס בוני גולדברג ומרכזת הצוות, עו"ס ועו"ד אפרת רייך. בצוות חברות נציגות מהמשרדים הממשלתיים הבאים: משרד המשפטים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר.

החלטת הממשלה מס' 2394 על הקמת הצוות הבין משרדי מצ"ב בנספח 1.

הצוות החל עבודתו בחודש ספטמבר 2017 וקיים 29 מפגשים בתדירות של אחת לשבועיים, לפחות, במשך יום מרוכז. במהלך עבודת הצוות פגשו חבריו אנשים עם מוגבלויות ונציגים שונים של האוכלוסיות הרלוונטיות ובנוסף, נערכו 10 מפגשים בפורומים מצומצמים של צוותי משנה שהעמיקו במספר נושאי ליבה בהם עסק הצוות.

להלן, מוגש דו"ח סופי המשקף את עבודת הצוות והמלצותיו בעניין התכנית הלאומית.



דבר יו"ר הצוות הבין משרדי

אפוטרופסות היא מנגנון הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, שמטרתו לאפשר למי שאינו מסוגל לדאוג לענייניו ולקבל החלטות בעצמו, לנהל את חייו בצורה הטובה והראויה ביותר בסיועו של אדם אחר, אשר לו נתונה הסמכות לפעול בענייניו של האדם ולייצגו בהם, בהתאם להחלטות הערכאות השיפוטיות. לצד חוק זה, ב-2016 התווסף תיקון 18 לחוק המאפשר חלופות משמעותיות לאפוטרופסות ומציע שירותי קבלת החלטות נתמכת ושירותי יפוי כח מתמשך. כמו-כן, נקבעו הסדרים חדשים בתחום האפוטרופסות. התיקון נוסח ברוח האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובדגש על שמירת כבודו ורצונו של האדם.

על פי הערכות של כלל משרדי הממשלה המטפלים בנושא, ידוע על כ-64,000 תיקי אפוטרופסות פעילים הנוגעים לקשת האוכלוסיות בחברה הישראלית - קטינים ואזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות נפשית, שכלית-התפתחותית ואחרת.

על פי החלטת ממשלה מס' 2394 מפברואר 2017, הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינת הרגולציה הנדרשת. זאת, על מנת להבטיח שירות מותאם, נגיש ומקדם לאדם. הועדה נתבקשה להציע מנגנון לייעול התהליכים במתן השרות ובכלל זה לבחון כיצד ובאיזו מידה תישלל עצמאותו של האדם וישמע רצונו בקול ברור וישיר.

חברי הועדה קיימו דיונים רבים, נשמעו קולותיהם של צרכני שירותי האפוטרופסות, אנשי אקדמיה מהארץ ומחו"ל וכן מסמכים רבים נפרסו לפנינו. אך בעינינו החשוב מכל, הוא שכל המשתתפים העבירו מסרים ענייניים, אנושיים, מקצועיים – וכולם נאמרו מדאגה כנה ואוהבת לבני ובנות האדם.

כדברי צ'רלס דיקנס:

"לב אוהב – הוא החכמה האמתית".

הנציגים עצמם שחוו וחווים את האפוטרופסות, לימדו אותנו, חברות הצוות, להתבונן באופן מדויק יותר, תרמו באופן משמעותי לדיונים והיוו דוגמא ומופת לעוצמה של אזרחים שאכפת להם ומבקשים להשפיע ולשפר את חיי האנשים עם המוגבלות והאזרחים הותיקים שהם מייצגים.

בעת הזאת, בה יוגש הדו"ח ויאומצו ממצאיו, יש לפעול על פי החלטת הממשלה למינוי צוות יישום שכל תפקידו יהיה קידום וביצוע מלא של המלצות הצוות הבין-משרדי בתכנית עבודה שנתית שתתפרס על פני עשור.

אין לי ספק שיועמדו המשאבים הנדרשים להיטיב עם רווחתם וחייהם של האנשים המוחלשים ביותר בחברה הישראלית.

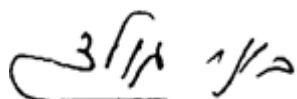
דו"ח זה לא היה יוצא לפועל ללא תרומתם ומחויבותם של חברי וחברות צוות רבים, אשר שמותיהם יפורטו להלן. בלעדיהם משימה זו לא היתה מתקיימת!

ולבסוף, הבחירה בי, העובדת הסוציאלית, להתמנות כראש הצוות, הינה מסר ואמירה של משרדי הממשלה, שביקשה לבחון את הנושא בכל היבטיו: המשפטיים, הבריאותיים, הרווחתיים, בהיבט הזכויות ועוד. אך עם זאת, בחרו להדגיש את הבסיס – והוא **ראיית האדם במרכז**.

אני תקווה כי מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה הרלבנטיים ינצלו הזדמנות זו לתיקונים הנדרשים בחקיקה ויינתנו המענים הנחוצים כל כך לרווחת האוכלוסייה הזו.

בוני גולדברג, עו"ס

יושבת ראש הצוות הבין-משרדי



תודות

זכות גדולה נפלה בחלקי להוביל משימה זו יחד עם צוות מסור ומקצועי וברצוני להביע תודה ענקית לכל אחד ואחת מהשותפים והמשתתפים בדיונים הרבים שנטלו חלק במשימה החשובה מכל - להיטיב עם מצבם של אנשים אשר מונה להם אפוטרופוס או כל חלופה אחרת בחוק.

תודה לחברות הצוות ממשרדי הממשלה השונים וכן למשתתפים הקבועים בישיבות, על ההשקעה, המחויבות, המקצועיות ועל גישתם האנושית והרגישה - בזכותם בוצעה עבודה יסודית.

משרד המשפטים:

עו"ד תמי סלע, שהיתה עימנו מתחילת עבודת הצוות ועברה למקום עבודה אחר - תודה מיוחדת על תרומתה! כמו-כן, תודה לעו"ד ליאורה גור, עו"ד ד"ר מיטל סגל-רייך, עו"ס יונית אפרתי, עו"ד מוריה כהן-בקשי ועו"ד אורי שלומאי.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

עו"ס סימונה שטיינמץ, שהיתה איתנו בתחילת הדרך, וכן עו"ס רקפת עצמון, עו"ד אילת ששון, עו"ס שרית טילוביץ' לוי ועו"ס ורד שחם.

המשרד לשוויון חברתי:

עו"ס מיטל הוברט אשכנזי וגב' ערית גוטמן.

משרד הבריאות:

ד"ר שלי שטרנברג, עו"ד טל נשרי, עו"ס עדינה אנגלרד וד"ר ג'נט שקד.

נציגות השלטון המקומי:

עו"ס ד"ר אסתי אשל ועו"ס אלן קדוש.

נציגי העמותות והארגונים:

עו"ד יותם טולוב ועו"ד שרונה מזרחי.

נציגי אוכלוסיות האזרחים הותיקים ואנשים עם מוגבלות:

מר בני זוסמן, מר דודו חפצדי, גב' יאנה מבשב, מר יעקב טייכמן ומר אוהד כהן.

תודה עמוקה לכל השותפים הרבים –

הנהלת בתי המשפט ופורום סגני השופטים בביהמ"ש לענייני משפחה, מנהל ביה"ד השרעי, המוסד לביטוח לאומי, הפיקוח על הבנקים, מנהלים ונציגי האפוטרופסים המקצועיים, ד"ר נרי הורוויץ, פרופ' איסי דורון, פרופ' ארלין קנטר ובעלות מומחיות מחו"ל, האזרחים ובני המשפחה אשר פתחו בפנינו את ליבם ושיתפו בחוויותיהם.

תודה והערכה עמוקה על הליווי המקצועי של הנהלת משרד המשפטים – לעו"ד אמי פלמור – מנכ"לית המשרד, עו"ד סיגל יעקובי - האפוטרופסה הכללית וכונסת הנכסים הרשמית, עו"ד אלדד קנטי – סמנכ"ל מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים ועו"ד גלי גרוס – המשנה לאפוטרופסה הכללית.

בשם כל חברי הועדה והציבור הרחב תודה מיוחדת לעו"ד ועו"ס אפרת רייך, מרכזת הצוות, אשר ניצחה על כלל ה"תזמורת" המאתגרת במקצועיות, נועם, צנעה ורגישות אין קץ.

הרכב הצוות

בהתאם להחלטת הממשלה, הצוות הבין משרדי הורכב מהחברות והמשתתפים הבאים:
נציגי משרדי הממשלה, נציגי החברה האזרחית, נציגי אוכלוסיות האזרחים הותיקים, אנשים עם מוגבלות ומתמודדי הנפש, כמפורט להלן:

בראש הצוות

עו"ס בוני גולדברג יו"ר הצוות הבין-משרדי

מרכזת הצוות

עו"ס ועו"ד אפרת רייך מערך הפיקוח על אפוטרופסים, האפוטרופוס הכללי

חברות הצוות:

עו"ד מוריה כהן בקשי	ראש אשכול משפחה במחלקת ייעוץ וחקיקה – משרד המשפטים
עו"ד ליאורה גור	מנהלת היחידה הארצית לפיקוח על אפוטרופסים (בפועל), האפוטרופוס הכללי - משרד המשפטים
עו"ס יונית אפרתי	מנהלת תחום בכירה שילוב בקהילה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – משרד המשפטים
עו"ד אילת ששון	ממונה ארצית על תחום אפוטרופסות - לשכה משפטית – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ס שרית טילוביץ'-לוי	מנהלת שירות הכרה והערכה – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
ד"ר שלי שטרנברג	מנהלת מחלקה לבקרה על גריאטריה דחופה ושע"ח - משרד הבריאות
ד"ר מיטל סגל-רייך	ממונה ארצית - ייצוג אזרחים ותיקים ותחום כשרות משפטית (בגירים), הסיוע המשפטי – משרד המשפטים
עו"ס ורד שחם	מפקחת ארצית (השירות לאזרחים ותיקים – מרכזי יום) – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ס רקפת עצמון	עו"ס ראשית לעניין סדרי דין – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ס מיטל הוברט אשכנזי	ראש תחום רווחה וספורט - המשרד לשוויון חברתי
גב' יעל אגמון	פרנטי לענייני רווחה באגף תקציבים - משרד האוצר (השתתפה בישיבה הראשונה בלבד)

חברות צוות שהתחלפו:

עו"ד תמי סלע	לשעבר מנהלת היחידה הארצית לפיקוח על אפוטרופסים (הוחלפה ע"י עו"ד ליאורה גור)
עו"ס סימונה שטיינמץ	לשעבר עו"ס ראשית לעניין סדרי דין (הוחלפה ע"י עו"ס רקפת עצמון)

משתתפים ומשתתפות נוספים בדיוני הצוות (משקיפים):

מחלקת ייעוץ וחקיקה – משרד המשפטים	עו"ד ליאת יעקובוביץ'
מחלקת ייעוץ וחקיקה – משרד המשפטים	עו"ד אורי שלומאי
הלשכה המשפטית – משרד הבריאות	עו"ד טל נשרי
מנכ"ל "בזכות" ונציג הקואליציה של הארגונים לקידום כשרות משפטית – נציג הארגונים החברתיים	עו"ד יותם טולוב
מנהלת המחלקה לעבודה סוציאלית בגריאטריה, השרות הארצי לעבודה סוציאלית - משרד הבריאות	עו"ס עדינה אנגלרד
עו"ד בלשכה המשפטית של אקו"ם – נציגת הארגונים החברתיים	עו"ד שרונה מזרחי
עמותת לשמ"ה - נציג אוכלוסיית מתמודדי הנפש	מר אוהד כהן
נציג אוכלוסיית מתמודדי הנפש	מר יעקב טייכמן
המשנה לאפטרופסה הכללית, האפטרופוס הכללי – משרד המשפטים	עו"ד גלי גרוס
אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה – משרד המשפטים	גב' גילי ברטורא
אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה – משרד המשפטים	עו"ד יעל פולק-גליק
מנהלת המחלקה לפסיכיאטריה משפטית – משרד הבריאות	ד"ר ג'ינט שקד
מרכזת בכירה פניות ציבור - המשרד לשוויון חברתי	גב' עירית גוטמן
נציג אוכלוסיית האזרחים הוותיקים	מר בני זוסמן
נציג קהילת אנשים עם מוגבלות שכלית – קבוצת הסנגור העצמי של בית איזי שפירא ואלווין	מר דודו חפצדי
קהילת אנשים עם מוגבלות שכלית – קבוצת הסנגור העצמי של בית איזי שפירא ואלווין	גב' יאנה מבשב
רכזת ארצית לפרויקט סינגור עצמי - מאפשרת של מר דודו חפצדי	גב' גלי שוורץ
מאפשרת של גב' יאנה מבשב	גב' אילנה שילת
רכזת עירונית לעניין סדרי דין, עיריית אשדוד – נציגת הרשויות המקומיות	עו"ס הלן קדוש
ראש המחלקה לשירותים חברתיים אור יהודה – נציגת הרשויות המקומיות	עו"ס ד"ר אסתי אשל
הלשכה המשפטית – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	עו"ס ועו"ד נטלי מופסיק



תקציר מנהלים

הצוות הבין-משרדי לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים מונה על ידי שרת המשפטים, בהסכמת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכח החלטת ממשלה מס' 2394 מיום 12.2.2017. זאת, בהמשך לעבודת מטה שבוצעה במשרד המשפטים, בהתאם להחלטת ממשלה שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', החלטת הממשלה אשר קבעה את ההיערכות להזדקנות האוכלוסיה כסוגיה אסטרטגית ממשלתית והחלטת ממשלה בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור. ברקע הקמת הצוות היה תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות שנחקק בשנת 2016 ואשרור האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות בשנת 2012.

הצוות הוקם במטרה לגבש תכנית לאומית רב שנתית לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל. התכנית הלאומית שהצוות התבקש לגבש, התייחסה למטרות הבאות: פיתוח ויישום חלופות לאפוטרופסות, קידום שירותי ציבורי מקיף, יעיל ונגיש בתחום האפוטרופסות, פיתוח ושיפור שירותים מקצועיים וציבוריים של אפוטרופסות, תמיכה בקבלת החלטות וחלופות אחרות ודרכים להגברת שיתוף פעולה ושיתוף ידע בין מגזרי בתחום.

בראש הצוות עמדה עו"ס בוני גולדברג, מרכזת הצוות היא עו"ד ועו"ס אפרת רייך וחברות בו נציגות מהמשרדים הבאים: משרד המשפטים (ארבע נציגות), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (ארבע נציגות), משרד הבריאות (נציגה אחת), המשרד לשוויון חברתי (נציגה אחת) ומשרד האוצר (נציגה אחת).

בדיוני הצוות השתתפו גורמים נוספים מתוך הממשלה ומחוצה לה, ובהם נציגי ארגונים ואנשים המתמודדים עם מוגבלות.

הצוות החל עבודתו בחודש ספטמבר 2017 וקיים מפגשים אינטנסיביים בתדירות של אחת לשבועיים, לפחות, למשך יום מרוכז. בנוסף, התקיימו ביקורים, סיורים ומפגשים נוספים של חברי וחברות הצוות עם אוכלוסיות רלוונטיות אשר תחומי העיסוק של הצוות נוגעים להן.

במהלך עבודת הצוות, התקיימו 29 ישיבות של הצוות המרכזי, ועוד 10 פגישות של צוותי המשנה (טבלה המפרטת את מועדי המפגשים, הנושאים שנדונו והמשתתפים בכל ישיבה מצורפת בנספח 2)

במסגרת עבודת הצוות התכנסו צוותי משנה בנושאים הבאים:

1. הליך מינוי אפוטרופוס לאדם
2. מודל האפוטרופסות המקצועית (בהתאמה לקטינים ובגירים)
3. הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות
4. סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי

בנוסף לכך, הצוות דן בנושאים הבאים:

1. הדרכת חובה לאפוטרופסים
2. התנהלות המערכת הבנקאית והגורמים הפיננסיים
3. פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם
4. המלצות רוחביות ליישום

עיקרי ההמלצות והחידושים מתבססים על העקרונות הבאים:

- דגש על נקודת מבט האדם לרבות שמיעה והנגשת השירותים
- עמידה על קיום בחינה מידתית בהתאם לחוק, בין היתר לעניין צמצום תקופת והיקף המינוי

ההמלצות המרכזיות הן:

- הקמת ערכאה חדשה, חברתית משפטית, וצמצום ההליכים בביהמ"ש
- מוצעים מודלים חלופיים להליך המינוי בעניינים רפואיים דחופים
- הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות
- שינוי מנגנון מקבלי הגמלה – לזמני בלבד ולטיוב הליך המינוי
- שינוי המודל של האפוסטרופסים המקצועיים ומימון המדינה – תוך הבחנה בין קטינים ובגירים
- קיום הדרכת חובה לאפוסטרופסים פרטיים ומקצועיים
- הקמת מערך פיקוח על עניינים אישיים
- קידום הנחיות אחידות מול הבנקים וגורמים פיננסיים נוספים לגבי אנשים עם מוגבלות
- הגברת שיתופי הפעולה והעברת המידע בין הגורמים הרלוונטיים



תמצית ההמלצות

להלן יפורטו המלצות הצוות בהתאם לנושאים המרכזיים בהחלטת הממשלה:

הליך מינוי אפוטרופוס לאדם:

1. אתגרים ובעיות – היעדר/אי שמיעת האדם, אי נגישות ההליך ומחסור במומחיות רב מקצועית ובהטמעת החלופות לאפוטרופוסות:

- א. 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.
- ב. ההליך המשפטי של מינוי אפוטרופוס אינו נגיש לאדם, ומתנהל, ברוב המקרים, "מעל ראשו" ולא בשיח ישיר עמו.
- ג. מבנה ההליך הקיים מצמצם הסיכוי לשימוש בחלופות לאפוטרופוסות - ישנו צורך בשינוי תפיסה מצד הגורמים המקצועיים השותפים להליך ובעיית העומסים שאינה מאפשרת דיון מעמיק לגבי חלופות ופוגעת במקצועיות.
- ד. 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.
- ה. יתרון למומחיות רב מקצועית שקשה להגיע אליה במסגרת הפורמט הנוכחי של בית המשפט

חלופות לפתרון:

- א. טריבונל כשרות משפטית – בית דין מינהלי שיורכב מצוות רב מקצועי (משפטן בכיר, עו"ס, נציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי) שיפגוש באדם ומשפחתו, ידון באפוטרופוסות ובחלופות למעט מצבים של התנגדות אדם למינוי אשר יובאו בפני בית המשפט לענייני משפחה. הערעור יוגש לביהמ"ש המחוזי עם אפשרות לבחון גם את החלופה של בניית מודל ערעור לביהמ"ש לענייני משפחה (מודל חדש שלא קיים היום).
 - ב. בימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות וחלופות – בית משפט רב מקצועי (הרכב רב תחומי: שופט, עו"ס, נציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי) שיפגוש באדם ומשפחתו, ידון באפוטרופוסות ובחלופות, ערעור – לביהמ"ש מחוזי.
 - ג. בימ"ש עם יחידה מקדימה – המשפחה והאדם ייפגשו עם יחידה מקדימה (משפטן, עו"ס, נציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי) טרם הדיון בבית המשפט למשפחה אשר יישאר במודל הקיים של שופט יחיד.
- בתוך כך, יש לבחון את האפשרות לבחינה מידתית בהתאם לחוק, הכוללת הסתכלות פרטנית ומציאת החלופה המידתית, בין היתר לעניין צמצום תקופת והיקף המינוי.

חלופה א' (טריבונל כשרות משפטית)

נמצאה ע"י חברות הצוות כנותנת מענה מיטבי לבעייתיות שפורטה לעיל ואולם מספר לא מבוטל של חברות תמך בחלופה השלישית (בימ"ש עם יחידה מקדימה). שתי החלופות עתידות לתת מענה לשמיעת האדם, נגישותו של ההליך, לקידום החלופות לאפטרופסות, לבחינה מידתית בהתאם לחוק ולמומחיות הרב מקצועית. הצוות סבור כי לצורך בחינת המלצותיו יש מקום לקיים פיילוט לבחינת החלופה שהוצעה ע"י רוב חברות הצוות שהינה מודל טריבונל הכשרות המשפטית. זאת, טרם אימוץ מודל סופי.

יש לציין כי גם בקרב דעת הרוב שהעדיפה את חלופה א' הייתה תמיכה בשימוש ובהתאמה של מרכזים למיצוי זכויות וסיוע קיימים, או פיתוח מרכזים ייעודיים, במסגרת השירותים הניתנים בקהילה. זאת, לצורך מתן מידע לאדם ולמשפחתו על כלי הכשרות המשפטית הקיימים לנסיבות שונות וסיוע בקידום ההליך, אך ככלי וולונטרי שאינו מחויב וכרוך בהליך המשפטי של הגשת בקשה למינוי אפטרופוס לאדם.

הגורם האחראי:

משרד המשפטים (כאמון על ההליך המשפטי), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

2. אתגרים ובעיות – התארכות ופגיעה בהליכים המשפטיים:

מחסור משמעותי בכח אדם של עו"סים לסדרי דין המוביל לעיכובים ופיגורים משמעותיים בהגשת תסקירים מטעם שירותי הרווחה לביהמ"ש וכן מחסור של עו"ד ללשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (שהינם משיבים בכל הליך אפטרופסות). אלה, גורמים להתארכות ולפגיעה בהליכים המשפטיים הכרוכים במינוי אפטרופוס לאדם.

המלצה:

- א. לא ניתן לוותר על תסקירי עו"ס לסדרי דין בשל כך שנדרש להביא בפני הגורם המוסמך לקבל החלטות, מסמך שנערך על ידי גורם מקצועי בלתי תלוי, שהוסמך לכך, בדבר תפקודו של האדם בקהילתו או במקום מגוריו.
- ב. שינוי מבנה התסקיר: יש להבנות מודל חדש לתסקיר אשר ידייק וימקד את אופי התסקיר, תוך קיצורו במקרים המתאימים והתאמתו לתיקון 18 לחוק.
- ג. תוספת תקנים של עו"ס לסדרי דין תאפשר הגשת תסקירים במועד מקוצר יותר. תוספת של עו"ד ללשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (שהינם משיבים בכל הליך אפטרופסות) תאפשר מתן תגובה בפרק זמן קצר לכלל התיקים. שניהם גם יחד, ייעלו את ההליך כולו. ביהמ"ש יעשה שימוש בתסקיר ככלי חיוני בהכרעה השיפוטית בשלב מוקדם של ההליך ובמירב ההליכים ותצומצם הפגיעה בזכויות האדם ובמבקש המינוי. במודל טריבונל הכשרות המשפטית, יש מקום לשקול צמצום הייצוג בדיוני הטריבונל על ידי ב"כ היועמ"ש למצבים מסויימים נוכח הרכבו של הטריבונל והדגש הטיפול.
- ד. שינוי המודל לגבי מינוי אפטרופוס לעניינים רפואיים דחופים כמפורט מטה, עשוי להביא לחסכון בהיקף המעורבות הנדרשת של ב"כ היועמ"ש במשרד הרווחה.

הגורם האחראי:

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כאמונים על כתיבת התסקירים ומתן עמדות ב"כ היועמ"ש לביהמ"ש), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

3. אתגרים ובעיות – מקום הסיוע המשפטי בהליך:

הצוות דן בשאלת זכותו של האדם לייצוג ע"י הסיוע המשפטי במהלך הליך מינוי אפוסטרופוס בעניינו. מחד, הרצון הוא כי הליך מינוי אפוסטרופוס לאדם יתנהל עמו ולא "מעל ראשו". מאידך, התגבשה ההבנה כי במקרים מסוימים ישנה חשיבות רבה לייצוג אדם בהליכי אפוסטרופוס בעניינו.

המלצה:

מקומו של הסיוע המשפטי בהליך, נגזר מאופי הליך מינוי האפוסטרופוס לאדם. משכך, יוצג בשתי החלופות המרכזיות להליך המינוי, שנבחנו ע"י חברות הצוות: טריבונל כשרות משפטיות ויחידה מקדימה.

- טריבונל כשרות משפטיות –
 - כאשר מדובר על הליך אפוסטרופוסות, ובמצבים ייחודיים שיוגדרו מראש, בשיקול דעת הטריבונל יהיה למנות ייצוג משפטי לאדם ככל שאותו אדם יוכל לגבש רצון.
 - במידה והאדם מתנגד למינוי האפוסטרופוס, ההליך יתנהל בביהמ"ש ושם יהיה האדם זכאי לייצוג.
 - במידה והדיון מובא לביהמ"ש במקרים של תמיכה בקבלת החלטות – אין צורך בייצוג.
- יחידה מקדימה –
 - ככלל, בפגישת היחידה המקדימה לא ינכחו נציג ב"כ היועמ"ש ולא יינתן ייצוג משפטי לאדם.
 - במידה והדיון מובא לביהמ"ש במקרים של תמיכה בקבלת החלטות – אין צורך בייצוג.
 - במידה ולא מצליחים להגיע להסכמה ביחידה המקדימה, הנושא יידון בביהמ"ש, האדם יהיה זכאי לייצוג אם הוא מסוגל לגבש רצון והוא הביע התנגדות למינוי.
 - במידה ומגיעים להסכמה ביחידה המקדימה, אך מדובר בשלילת כשרות, הנושא יגיע לביהמ"ש אך ככלל, לא יינתן ייצוג לאדם, מלבד מקרים חריגים שיוגדרו.
- ככלל, בשתי החלופות, בכל מקום שהאדם יהיה מיוצג, תהיה נוכחות של ב"כ היועמ"ש.

הגורם האחראי:

משרד המשפטים (כאמון על הסיוע המשפטי).

4. אתגרים ובעיות – מינוי אפוסטרופוס לעניינים רפואיים דחופים ע"י ביהמ"ש:

בכל הנוגע למינוי אפוסטרופוס בעניינים רפואיים דחופים, ביהמ"ש מאשר על פי רוב את הבקשות ללא דיון וההליך כפי שהוא כיום מהווה נטל בירוקרטי על בני המשפחה. זאת, בנוסף לקשיים הנפשיים עימם בני המשפחה נאלצים להתמודד בשל המצב המשברי שארע והחשש לפגיעה באדם בשל העיכובים עד למתן החלטה בבית המשפט.

חלופות לפתרון:

אם לא ניתן לברר את עמדתו של האדם - יש לפעול בהתאם לייפוי כח מתמשך או מסמך הנחיות מקדימות, ככל שנכתבו ולעודד במסגרת מערכת הבריאות חתימה מבעוד מועד על מסמכים כאלה. במידה ולא ניתן לברר את עמדתו של האדם וכן אין מסמך חוקי קודם מטעמו, מוצע כי הליך מינוי האפוטרופוסות הדחופה לא יתבצע ע"י ביהמ"ש. הצוות ממליץ לבחון אחת משתי חלופות:

א. מתן סמכות לקבלת החלטות בעניינים הרפואיים הדחופים בתוך מערכת הבריאות, בגוף עצמאי וחיצוני לבית החולים (וועדת אתיקה או גורם אחר שיקבל החלטות במצבים אלה) וזאת לתקופה קצובה שתיקבע.

ב. מינוי אוטומטי מכח החוק של בני משפחה שניתן להעריך כי היו מקובלים על האדם, במדרג עדיפות שייקבע בחוק. לפחות במצבים בהם יש הסכמה בין בני המשפחה במעגלי קרבה שיוגדרו, יהיה מקום לקבוע כי אדם מוסכם המוגדר בחוק יהיה מוסמך לקבל החלטה, ללא הליך משפטי.

המלצות אלה, עשויות, לדעת הצוות, להביא לקיצור משך ההליכים, להפחתת עלויות ובעיקר לשיפור השירות לאזרח והקלה בעומס.

גורם אחראי:

משרד הבריאות (בחינת ודיוק החלופות שהוצעו ועיגון החלופה הרצויה בד"ן), משרד המשפטים (בחינה וליווי של ההסדר המשפטי שיגובש)

הליך מינוי אפוטרופוס לאדם | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
- ביהמ"ש ממנים אפוטרופוס לאדם, ברוב המקרים, ללא שמיעתו - ההליך המשפטי אינו נגיש לאדם ומתנהל, ברוב המקרים, "מעל ראשו" ולא בשיח ישיר עמו - מבנה ההליך הקיים מצמצם הסיכוי לשימוש בחלופות לאפוטרופוסות - 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	- ביצוע פיילוט לגבי המודל שנבחר - - טריבונל כשרות משפטיות. - נבחנו אף חלופות נוספות של בית משפט מיוחד לאפוטרופוסות ושל קיום יחידה מקדימה.	- משרד המשפטים - משרד האוצר

● משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ● משרד האוצר	● שינוי מבנה התסקיר ● תוספת תקנים ייעודיים לעו"ס לעניין סדרי דין וללשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. ● במודל טריבונל הכשרות המשפטית, יש מקום לשקול צמצום הייצוג בדיוני הטריבונל על ידי ב"כ היועמ"ש במצבים מסויימים נוכח הרכבו של הטריבונל והדגש הטיפול.	● מחסור כח אדם לעוסי"ם לס"ד הגורם לעיכובים ופיגורים משמעותיים בהגשת תסקירים ומחסור בכח אדם של עו"ד בלשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה).
● משרד המשפטים	● אופי המינוי משתנה בין החלופות להליך מינוי אפוסטרופוס לאדם. הפרמטרים שנלקחו בחשבון הם: התנגדות האדם או בן משפחה למינוי וכן מצבו הייחודי של האדם ויכולתו לגבש רצון.	● מקומו של הסיוע המשפטי בהליך.
● משרד הבריאות ● משרד המשפטים	● ככלל, מומלץ לשקול אפשרות לפיה המינוי לא יתבצע ע"י ביהמ"ש. נבחנו שתי חלופות: מתן סמכות לקבלת החלטות רפואיות ספציפיות בתוך מערכת הבריאות, בגוף עצמאי וחיצוני מינוי אוטומטי מכח החוק של בני	● לנוכח הדחיפות, ביהמ"ש מאשר על פי רוב את הבקשות ללא דיון בכל הנוגע למינוי אפוסטרופוס בעניינים רפואיים דחופים וכן מוטל נטל בירוקרטי על בני המשפחה.

מודל האפוסטרופוסות המקצועית (בהתאמה לקטינים ובגירים)¹

1. אתגרים ובעיות - איכות השירות, מבנה ושיטת המימון של האפוסטרופסים המקצועיים:

- היעדר הליך מחויב ומוסדר בדין של בדיקת התאמת מועמד ותנאי כשירותו להתמנות כאפוסטרופוס מקצועי ואישור הרחבת פעילותו כתאגיד אפוסטרופוסות מביא למצב של מינויים שאינם מתאימים ולפגיעה באדם מקבל השירות.
- ישנו קושי של האפוסטרופסים המקצועיים לעמוד בכלל דרישות הדין ודרישות הרגולטור לרבות בשל בעיות במימון השירותים הנדרשים.
- המימון שהמדינה נותנת כיום באמצעות "תמיכות לחסרי אמצעים" אינו מספיק לכלל האנשים הזכאים לו והמנגנון לאישור התמיכות מסורבל ומטיל נטל רגולטורי על הפונים לקבלו בשם האדם.

¹ אפוסטרופוס מקצועי - יחיד המשמש כאפוסטרופוס ליותר משני אנשים שאינם קרובי משפחתו. תאגיד אפוסטרופוסות - תאגיד המשמש כאפוסטרופוס לעשרה אנשים או יותר שאינם קרובי משפחתו.

המלצות:

א. טווח קצר:

הליך אישור אפטרופסים מקצועיים ותאגידי אפטרופסות יעשה בידי האפטרופוס הכללי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. אישור מינוי של אפטרופסים מקצועיים וכן הרחבת/צמצום/הפסקת פעילותם ייעשו בכפוף לקיום הליך בדיקה של ועדה בין משרדית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והאפטרופוס הכללי, ובהתאם לעמידת המועמדים בקריטריונים הקבועים ב"נוהל הכרה".

ב. טווח ארוך:

- שינוי למודל מכרזי אשר בו יוגדרו תנאי סף, סמכות ואחריות האפטרופוס המקצועי שימונה. המכרז יכלול תנאי סף כסינון למועמדים, יקבע אמות מידה להתנהלות שוטפת של האפטרופוס, הוראות של פיקוח מובנה ויאפשר בקרה מחודשת אחת למספר שנים על התאמתם של "שחקנים חוזרים" לתפקיד. בין תנאי המכרז, תשונה שיטת המימון בהתאם לאחת מהחלופות הבאות:

- המדינה תממן את שירותי האפטרופסות הבסיסיים של כל האנשים שמונה להם אפטרופוס מקצועי. בנוסף, בענייני רכוש בלבד, האדם ישתתף במימון שירותים נוספים שיידרשו לו מעבר לשירות הבסיסי. זהו המודל המומלץ ע"י חברות הצוות.

- המדינה תממן את שירותי האפטרופסות הבסיסיים (ותגבה את התשלום בגינם רק לאחר פטירת האדם, מעיזבון האדם, ככל שיותר כזה). בנוסף, האדם ישתתף במימון השירותים הנוספים שיידרשו לו.

הגורם האחראי:

האפטרופוס הכללי (בהיבט הפיקוחי), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהיבט של הכרה באפטרופוס מקצועי), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

מודל האפטרופסות המקצועית - בגירים | סיכום

גורם אחראי	המלצה	אתגרים ובעיות
• האפטרופוס הכללי; • משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; • משרד האוצר.	• טווח קצר: הליך אישור אפטרופסים מקצועיים יעשה בידי האפטרופוס הכללי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים • טווח ארוך: שינוי למודל מכרזי במימון המדינה אשר בו יוגדרו תנאי סף, סמכות ואחריות האפטרופוס המקצועי שימונה. יקבעו סטנדרטים מקצועיים וכן פיקוח ובקרה על התנהלות האפטרופוס המקצועי.	• איכות השירות, מבנה ושיטת המימון של האפטרופסים המקצועיים אינם מספקים

אפוטרופסות קטינים:

1. אתגרים ובעיות - מימון חסר ושוני באיכות השירות שניתן לקטינים (היעדר סטנדרט).

המלצות:

ביצוע שינויים במודל אפוטרופסות קטינים.

- א. **טווח קצר:** מימון כלל שירותי האפוטרופסות של קטינים ע"י המדינה.
- ב. **טווח ארוך:** מימון השירות וקביעת סטנדרט שירות שייקבע לאחר השלמת פיילוט הקטינים שנערך כיום בהובלת האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, באמצעות ארגון הג'וינט.

גורם אחראי:

האפוטרופוס הכללי (בהיבט הפיקוחי), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהיבט קביעת סטנדרט השירות), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

מודל האפוטרופסות המקצועית - קטינים | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
● מימון חסר ושוני באיכות השירות שניתן	● ביצוע שינויים במודל אפוטרופסות קטינים בטווח הקצר והארוך, לרבות מימון המדינה את השירות.	● האפוטרופוס הכללי, ● משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ● משרד האוצר.

הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות והשירותים לפיו:

1. אתגרים ובעיות - התיקון אינו מיושם ומוטמע דיו בקרב כלל הציבור והגורמים המקצועיים הרלוונטיים

המלצה:

הפצה והטמעת התיקון עפ"י תוכנית רב שנתית:

- א. קיום השתלמויות מקצועיות בתיאום עם הנהלת בתי המשפט ובה"ד השרעיים לשופטים, לקאדים ולדרג המנהלי.
- ב. קיום השתלמויות מקצועיות לגורמים מקצועיים רלוונטיים.
- ג. השתלמויות לאוכלוסיות השונות בציבור הרחב.
- ד. קמפיין פרסום החלופות לאפוטרופסות בשפות שונות באמצעי המדיה השונים

- ה. הפקת "זכותון" - עלון מידע בתחום הכשרות המשפטית.
- ו. חשיפת הציבור למידע אודות החלופות בצמתים מרכזיים בחיי האדם.
- ז. הקמת מוקד מידע טלפוני "כשרות משפטית" - מתן מידע על חלופות אפשריות, גורמים רלוונטיים שאליהם אפשר לפנות בהתאם לבקשת הפונה.

גורם אחראי:

משרד הבריאות, הנהלת ביהמ"ש, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האפוטרופוס הכללי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

2. אתגרים ובעיות - היעדר כתובת מקצועית מנחה מספיקה לגורמי המקצוע בתחום.

המלצה:

יצירת מוקד/גורמי תמיכה והנחיה מקצועית לאנשי המקצוע בכל משרד רלוונטי, כגון:

- ייעוץ מקצועי.
- קבוצות מיקוד.
- השתלמויות המשך.
- גורם מרכז מקצועי מנחה.

גורם אחראי:

האפוטרופוס הכללי, משרד הבריאות, הסיוע המשפטי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לוויון חברתי.

הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 והשירותים לפיו | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
● התיקון אינו מיושם ומוטמע דיו	● הפצה והטמעת התיקון עפ"י תוכנית רב שנתית	● משרד הבריאות, הנהלת ביהמ"ש, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האפוטרופוס הכללי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד האוצר.
● היעדר כתובת מקצועית מנחה מספיקה לגורמי המקצוע	● יצירת מוקד/גורמי תמיכה והנחיה מקצועית לאנשי המקצוע בכל משרד רלוונטי	● האפוטרופוס הכללי, משרד הבריאות, הסיוע המשפטי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לוויון חברתי.

סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי:

צוות המשנה טרם השלים את עבודתו ומשום כך מוצע כי יוקם צוות המשך לבחינת ויישום הנושא.

1. **אתגרים ובעיות:** הגבלת חירותו ועצמאותו של האדם שאינה באמצעות גורם שיפוטי וכן היעדר פיקוח מספק.

המלצה:

א. מקבל גמלה יתמנה כהסדר ביניים לתקופה זמנית בלבד ובמהלכה ייבחן ההסדר המתאים לאדם לקבלת הגמלה.

ב. טיוב הליך המינוי, לרבות שמיעת האדם וקבלת חו"ד מומחה.

גורמים אחראים:

המוסד לביטוח לאומי (בהיבט טיוב הליך המינוי והסדר הביניים), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לצורך בחינת ההסדר המתאים לאדם), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

2. **אתגרים ובעיות:** היעדר הגדרת תפקיד ברורה של מקבל הגמלה הפוגעת באדם

המלצה:

הגדרת תפקיד מקבל הגמלה וסמכויותיו, אשר תוגדר ע"י צוות ההמשך.

גורם אחראי:

המוסד לביטוח לאומי בהיוועצות עם האפוסטרופוס הכללי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

3. **אתגרים ובעיות:** אין מענה מובנה לאדם המתנגד לעצם מינוי מקבל הגמלה

המלצה:

יצירת מנגנון מוסדר לשמיעת ההתנגדות של האדם למינוי מקבל הגמלה: יצירת הליך ערר (בתוך המוסד לביטוח לאומי או בטריבונל).

גורם אחראי:

המוסד לביטוח לאומי / משרד המשפטים (באמצעות הטריבונל), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
● הגבלת חירותו ועצמאותו של האדם שאינה באמצעות גורם שיפוטי	● מקבל גמלה כאופציה זמנית בלבד טיוב הליך המינוי	● המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר

המוסד לביטוח לאומי בהיוועצות עם האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	הגדרת תפקיד מקבל הגמלה	היעדר הגדרת תפקיד ברורה של מקבל הגמלה הפוגעת באדם
המוסד לביטוח לאומי, משרד המשפטים, משרד האוצר	יצירת מנגנון מוסדר לשמיעת ההתנגדות של האדם למינוי מקבל הגמלה	אין מענה מובנה לאדם המתנגד לעצם מינוי מקבל הגמלה

הצוות טרם השלים עבודתו, מוצע כי יוקם צוות המשך לבחינת ויישום הנושא

הדרכה:

אתגרים ובעיות: האפוטרופסים אינם מבינים את היקף חובותיהם כאפוטרופסים ואת "גבולות הגזרה" שהדין קובע באשר לתפקידם ולכן מתקשים בביצוע תפקידם כראוי

המלצות:

- קיום הדרכת חובה מותאמת לאפוטרופסים פרטיים (באופן פרונטלי או מקוון): מינוי האפוטרופסות שיינתן ע"י ביהמ"ש יותנה בהשלמת ההדרכה.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי.
- קיום הדרכות חובה לאפוטרופסים מקצועיים ולעובדי תאגידי האפוטרופסות: קבלת הדרכת חובה של האפוטרופוס המקצועי או של בעלי משרה שונים בתאגיד האפוטרופסות ע"י האפוטרופוס הכללי וכן קיום הדרכות ע"י תאגיד האפוטרופסות לעובדיו, כחלק מתנאי הסף במכרז.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי.
- הרחבת היקף ההדרכות הקיים, לרבות הדרכות לגורמי מקצוע רלוונטיים.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, בנק ישראל, משרד הבטחון.
- הפיכת מערך ההדרכה למותאם תרבותית: הדרכת משפחות ואנשי מקצוע מהאוכלוסיות השונות והכשרות מתנדבים.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי.
- הוספת תקנים/יציאה למכרז חיצוני.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

הדרכה | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
האפוסטרופסים אינם מבינים את היקף חובותיהם כאפוסטרופסים ולכן מתקשים בביצוע תפקידם כראוי	קיום הדרכת חובה מותאמת לאפוסטרופסים פרטיים (פרונטלית/מקוונת).	האפוסטרופוס הכללי
	קיום הדרכות חובה לאפוסטרופסים מקצועיים ולעובדי תאגידי האפוסטרופסות	האפוסטרופוס הכללי
	הרחבת היקף ההדרכות הקיים, לרבות הדרכות לגורמי מקצוע רלוונטיים.	האפוסטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, בנק ישראל, משרד הקליטה, משרד הבטחון.
	הפיכת מערך ההדרכה למותאם תרבותית	האפוסטרופוס הכללי
	הוספת תקנים/יציאה למכרז חיצוני	האפוסטרופוס הכללי, משרד האוצר

התנהלות המערכת הבנקאית וגורמים פיננסיים נוספים:

כחמשך לדיאלוג המתקיים בין האפוסטרופוס הכללי לאיגוד הבנקים והמפקח על הבנקים בתחום האפוסטרופסות, יוקם צוות ייעודי לבחינת התנהלות המערכת הבנקאית והגורמים הפיננסיים (כגון חברות ביטוח) - ביחס לאנשים עם מוגבלויות ואזרחים ותיקים. זאת, בהובלת האפוסטרופוס הכללי ובשיתוף הגורמים הבאים לפי העניין: המפקח על הבנקים, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וכן נציגי הארגונים החברתיים. במהלך דיוני הצוות יישמעו בעלי העניין הרלוונטיים, לרבות נציגי הגורמים הפיננסיים, אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים. במסגרת עבודת הצוות ייבחנו יחסי הגומלין ושיפור הממשקים בתחומי האפוסטרופסות והחלופות, יידונו סוגיות ויומלצו פתרונות לשיפור הקשיים ולהסרת החסמים הקיימים. במסגרת עבודת הצוות יש לבחון, בין היתר, את הנושאים הבאים, לגביהם יבדוק הצוות האם קיימים כיום קשיים וחסמים וימליץ על פתרונות.

בעיות:

1. הפליה – הנחת יסוד שגויה של גורמים פיננסיים לפיה אנשים עם מוגבלות הינם נעדרים כשרות, גורמת להפלייתם של האחרונים ולהתניית קבלת השירותים הפיננסיים במינוי אפוסטרופוס.
2. איזון בעייתי בין חובת הזהירות של הגורמים הפיננסיים אל מול איסור הפליה של אנשים עם מוגבלות.
3. חוסר עקביות, חוסר בהירות, והיעדר אחידות בין הבנקים.

פתרון מוצע:

גיבוש הנחיות אחידות לגורמים הפיננסיים: יש להסדיר מבחינה משפטית את המתח הקיים בין איסור ההפליה לעמידת הגורמים הפיננסיים בחובות הזהירות החלות עליהם ע"פ הדין.

גורם אחראי:

האפוסטרופוס הכללי (כמוביל הצוות), בו יכללו לפי העניין: המפקח על הבנקים, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

4. אתגרים ובעיות: אין התאמות של נגישות השירות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ואוטיזם ואנשים עם אלצהיימר.

פתרון מוצע:

הגדרת מפרט ההתאמות הנדרשות.

5. אתגרים ובעיות: הגורמים הפיננסיים לא מכירים ולא הטמיעו את קיומן של החלופות והדרכים ליישומן.

פתרון מוצע:

יש להסדיר ולפרוט את חובת הבנקים להטמיע את החלופות לאפוסטרופוס: הצבת רפרנט כשרות משפטית בכל גורם פיננסי (למשל בבנק – בכל סניף/מחוז) וכן קיום מפגשי רפרנטים של הגורמים השונים אשר ינחו את העובדים הרלוונטיים.

התנהלות המערכת הבנקאית וגורמים פיננסיים – סיכום

גורם אחראי	פתרונות מוצעים לבחינת הצוות הייעודי	אתגרים ובעיות
האפוסטרופוס הכללי (כמוביל הצוות), בו יכללו לפי העניין: המפקח על הבנקים, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הארגונים החברתיים. נציגי המערכת הפיננסית ואנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים יהיו מעורבים ויוזמנו להשמיע קולם בסוגיות הרלוונטיות.	קידום הנחיות אחידות לכלל הבנקים	הפליה - הנחת יסוד שגויה של גורמים פיננסיים לפיה אנשים עם מוגבלות הינם נעדרי כשרות, גורמת להפלייתם של האחרונים ולהתניית קבלת השירותים הפיננסיים במינוי אפוסטרופוס איזון בעייתי בין חובת הזהירות אל מול איסור הפליה חוסר עקביות, חוסר בהירות והיעדר אחידות בין הבנקים
	הגדרת מפרט ההתאמות הנדרשות	אין התאמות של נגישות השירות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ואוטיזם ואנשים עם אלצהיימר
	יש להסדיר ולפרוט את חובת הבנקים והגורמים הפיננסיים להטמיע את החלופות לאפוסטרופוס	הגורמים הפיננסיים לא מכירים ולא הטמיעו את קיומן של החלופות והדרכים ליישומן.

יוקם צוות ייעודי בהובלת האפוסטרופוס הכללי לבחינת התנהלות המערכת הבנקאית והגורמים הפיננסיים

פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם (עניינים אישיים ורכשיים):

ההמלצות מטה כוללות פיקוח בראיה הוליסטית של האדם (פיקוח על עניינים אישיים ורכשיים - כחלק משינוי תפיסת הפיקוח שהפכה להיות הוליסטית ומסתכלת על מכלול צרכיו של האדם). זאת, בהתאם לפיילוט הפיקוח על עניינים אישיים שנערך בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האפוטרופוס הכללי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות באמצעות ארגון ג'וינט-אשלים.

1. אתגרים ובעיות: היעדר מערך פיקוח על עניינים אישיים.

המלצה:

אימוץ המודל שהוצג בפיילוט לפיקוח על עניינים אישיים: הקמת מערך הפיקוח על עניינים אישיים כחלק מתפיסה הוליסטית לפיה על המדינה לדאוג ולפקח גם על ניהול ענייניו האישיים של האדם ולא רק על ניהול רכשו, תוך הקצאה לאפוטרופוס הכללי של המשאבים הנדרשים לכך.

גורם אחראי:

האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

2. אתגרים ובעיות: היעדר משאבים מספקים לפיקוח מיטבי בהיבט הרכשי

המלצות:

יש למקד ולשכלל את כלי הפיקוח ואת אפקטיביות הפיקוח תוך הפחתת הנטל הבירוקרטי על אפוטרופסים, בין היתר בכלים הבאים:

א. פיתוח וניהול המערכת המחשובית תואמת תהליכי עבודה: טיוב נתונים, טפסים מקוונים, פיתוח ממשקים, "איזור אישי".

ב. קביעת פיקוח דיפרנציאלי, בהתאם לקריטריונים המבוססים על מאפייני סיכון להתנהלות לא תקינה של האפוטרופוס.

ג. תוספת תקינה למערך הפיקוח.

גורם אחראי:

האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם | סיכום

אתגרים ובעיות	המלצה	גורם אחראי
● היעדר מערך פיקוח על עניינים אישיים	● הקמת מערך הפיקוח על עניינים אישיים כחלק מהראיה ההוליסטית של האדם (הכוללת פיקוח בעניינים אישיים ורכשיים).	● האפוטרופוס הכללי ● משרד המשפטים ● משרד האוצר
● היעדר משאבים מספקים לפיקוח מיטבי בהיבט הרכשי	● פיתוח וניהול המערכת המחשובית תואמת תהליכי עבודה ● קביעת פיקוח דיפרנציאלי ● תוספת תקינה למערך הפיקוח	

המלצות רוחביות:

- הקמת צוות יישום ייעודי למימוש וקידום המלצות הצוות הבין-משרדי, לרבות בניית תכנית רב שנתית וסדרי עדיפויות לביצוע, בשותפות נציגי הגופים הרלוונטיים.
- הקמת וועדת כשרות משפטית קבועה, בה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, שמטרתה ריכוז הנושאים במקום אחד, צמצום רגולציה וכפילויות, וכן העברת מידע.
- הקמת שולחן עגול לאומי (התכנסות תקופתית שתכלול משרדי ממשלה, אנשים עם מוגבלויות ואזרחים ותיקים עם מחלות זקנה, ארגוני חברה אזרחית ונציגי ציבור).
- קידום העברת מידע באמצעות ממשקים ממוחשבים בין המשרדים הרלוונטיים לתחום האפטרופסות והחלופות, לרבות התאמות נדרשות במערכות המיחשוב.
- קיום מחקר מלווה בכל הנוגע לעבודת צוותי המשנה – הטמעת תיקון 18, מקבלי גמלה, הליך מינוי אפטרופוס לאדם, אפטרופסות מקצועיות.
- גיבוש מסד נתונים לגבי הליכי אפטרופסות וחלופות לאפטרופסות בביהמ"ש ובביה"ד השרעיים.
- העמקת הדיון לגבי חוות-דעת מומחים - מענה לשאלה בדבר מיהם המומחים שיהיו מוסמכים לתת את חוות הדעת בדבר אי יכולתו של האדם להבין בדבר בכל הנוגע להליך מינוי אפטרופוס לאדם.



רקע - החלטת הממשלה על הקמת צוות לתחום האפוטרופסות וחלופות

ביום 12.2.17 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2394 שעניינה "תכנית להפחתת הרגולציה ושיפור השירות הציבורי בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים – הקמת צוות בין-משרדי". מטרת החלטת הממשלה הייתה להקים צוות בין משרדי לשם גיבוש תכנית לאומית רב שנתית לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל.

ההחלטה התקבלה בהמשך לעבודת מטה שבוצעה במשרד המשפטים, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014 שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', בהמשך להחלטת הממשלה מס' 145 מיום 28.6.2015 אשר קבעה את ההיערכות להזדקנות האוכלוסיה כסוגיה אסטרטגית ממשלתית ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016 בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור.

החלטת הממשלה הנוכחית התקבלה גם בהמשך לתיקון מס' 18 אשר נוסף במרץ 2016 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962. התיקון כלל חידושים משמעותיים ברוח האמנה לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות (CRPD) שאושרה על ידי ממשלת ישראל ביום 10.9.2012 ושם דגש על הגברת האוטונומיה של האדם וכיבוד רצונו, גם במצבים בהם האדם מוגבל ביכולותיו לדאוג לענייניו ולקבל החלטות בקשר להם.

במקביל לדיונים שהתקיימו בהצעת החוק לתיקון 18 לחוק – התקיים במשרד המשפטים הליך להפחתת הרגולציה בתחום הפיקוח על אפוטרופוסים, במסגרתו נערך מיפוי של קשיים, עומסים וחוסרים בשירות הציבורי בתחום האפוטרופסות. נמצא כי השירות הניתן כיום לציבור מפוצל בין מספר רב של גורמים, מתאפיין בחוסר תיאום ובחוסר אחידות, מסורבל, איטי, אינו נגיש דיו, אינו מתקדם ואינו יעיל.

ניתוח הממצאים העלה כי קיים צורך בבחינה רוחבית של מבנה השירות הציבורי והמדיניות בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים והמלצות בתחום. לצורך ביצוע הבחינה האמורה, הוחלט להקים צוות בין משרדי אשר יגבש תכנית לאומית ומדיניות ממשלתית רב-שנתית בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל.

החלטה זו השתלבה גם עם יישום תיקון 18 לחוק, שתכליתו שיפור איכות החיים וקידום זכויותיהם לעצמאות ולאוטונומיה של אנשים עם מוגבלות ובפרט של אזרחים ותיקים, הנזקקים לתמיכה ולסיוע בניהול ענייניהם ולהגנה על רכושם. כל זאת, תוך שילובם בחיי הקהילה.

במהלך הליכי החקיקה של תיקון מס' 18 עלו נושאים בהם התגלו קשיים יישומיים במבנה השירות הציבורי הקיים – משרדי הממשלה ובתי המשפט, ובהם חסר משמעותי בשמיעה ושיתוף של האדם בהליכים הנוגעים אליו, עיכובים המביאים להתארכות ההליך השיפוטי, קשיים בסנכרון בין משרדי הממשלה ובתי המשפט, העדר נגישות מספקת של ההליכים הקשורים באפוטרופסות ובחלופותיהם לאנשים ולבני משפחותיהם ועוד.

גיבוש התכנית עתיד לקדם את מדינת ישראל אל עבר עידן חדש של שירות ציבורי יעיל, נגיש ומקיף ולשפר גם את היערכותה של המדינה להזדקנות האוכלוסיה הצפויה (שיעור בני ה-65 ומעלה במדינת ישראל צפוי לעלות, מ-11.3% בשנת 2016 ל-15.3% בשנת 2065).²

² חישוב לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2017.

כמו-כן, בשנת 2001 החל באו"ם, בהובלת ארגוני אנשים עם מוגבלות מרחבי העולם, תהליך לניסוח אמנה לזכויותיהם. בשנת 2006, גובש נוסח סופי של האמנה אשר אומץ על ידי העצרת

הכללית של האו"ם ונקרא: האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) (להלן – "האמנה").³

העקרונות המרכזיים עליהם האמנה מושתתת הינם: כבוד לאוטונומיה של הפרט וזכותו לקבל את ההחלטות על חייו.⁴ זאת, לרבות זכות האדם לדיור בקהילה, איסור על הפליה, נגישות, זכות לחינוך מכיל ונגישות לצדק.⁵ סעיף 12 לאמנה עוסק בזכות להכרה שווה בפני החוק של אנשים עם מוגבלות בכל היבטי החיים.⁶ כמו-כן, מטיל הסעיף על המדינות את החובה לספק תמיכה לאנשים עם מוגבלות הזקוקים לכך, בכדי שיוכלו לממש את כשרותם המשפטית. בכך, מצהיר הסעיף על המעבר, ככל הניתן, ממודל 'קבלת החלטות חלופית' שבבסיס מנגנון האפוטרופוסות (ולפיו ממונה אפוטרופוס אשר מקבל החלטות במקום האדם) למודל 'קבלת החלטות נתמכת' ששם דגש על קידום כשרותו המשפטית של האדם.⁷

נכון לחודש פברואר 2019, 161 מדינות חתמו על האמנה ו-177 אשררו אותה. מדינת ישראל הייתה שותפה אקטיבית בניסוח האמנה ואשררה אותה בשנת 2012.⁸ החלטת הממשלה נכתבה בהמשך לאשרור מדינת ישראל את האמנה.

הצוות הבין-משרדי והתכנית הלאומית הרב-שנתית:

בהתאם למטרת החלטת הממשלה כאמור, נקבע כי חברי הצוות הבין-משרדי יהיו נציגים מהמשרדים הבאים: משרד המשפטים (עו"ד מוריה כהן-בקשי – ייעוץ וחקיקה, עו"ד ד"ר מיטל סגל רייך – האגף לסיוע משפטי, עו"ס יונת אפרתי – נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ליאורה גור – האפוטרופוס הכללי) משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (עו"ד אילת ששון – ממונה ארצית על תחום אפוטרופוסות - הלשכה המשפטית, עו"ס רקפת עצמון – עו"ס ראשית לעניין סדרי דין, עו"ס שרית טילוביץ' לוי - שירות הכרה והערכה, עו"ס ורד שחם - השירות לאזרחים ותיקים – מרכז יום), משרד הבריאות (ד"ר שלי שטרנברג - מחלקה לבקרה על גריאטריה דחופה ושע"ח), המשרד לשוויון חברתי (עו"ס מיטל הוברט אשכנזי - תחום רווחה וספורט) ומשרד האוצר (יעל אגמון – אגף תקציבים).

התכנית הלאומית שנתבקש הצוות לגבש, צריכה הייתה להתייחס למדיניות הממשלה ויעדיה בתחום לעשור הקרוב, בסוגיות הבאות:

א. פיתוח ויישום חלופות לאפוטרופוסות - פיתוח שירותים כגון שירותי עריכת יפוי כח מתמשך ושירותי קבלת החלטות נתמכת שהוכנסו לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016.

ב. קידום שירות ציבורי מקיף, יעיל ונגיש בתחום האפוטרופוסות תוך שאיפה להפחתת העלויות והנטל המוטלים על הציבור ועל הממשלה, ובכלל זה בחינת הנושאים הבאים:

³קישור לנסח הרשמי של האמנה:

<http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/mishpati/Pages/Amana.aspx>

⁴Sagit mor WITH ACCESS AND JUSTICE FOR ALL CARDOZO LAW REVIEW 611 (2018)

⁵Arlene S. Kanter "The promise and challenge of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities." Syracuse J. Int'l L. & Com. 34, 287 (2006)

⁶סעיף 12: הכרה שווה בפני החוק.

⁷יותם טולוב וארלן ס. קנטר, "של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות" מעשי משפט ו 45, 48 (2014).

⁸נכון ליום 10.2.19, כפי שמופיע באתר הרשמי של האו"ם -

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

1. אופן קבלת ההחלטות בתחום והגורם המוסמך לקבלן, על מנת לאפשר קיצור משך ההליכים, הפחתת עלויות, שיפור השירות לאזרח והקלה בעומס, במקרים המתאימים. במסגרת סעיף זה היה על הוועדה לבחון העברת סמכויות מהדרג השיפוטי לדרג המנהלי;
 2. מעורבות משרדי הממשלה בהליכים בבתי המשפט, בפיקוח על אפוטרופסים, מיופי כח ותומכי החלטה ובבירור תלונות המוגשות על בעלי התפקיד האלה. זאת, בדגש על חלוקת סמכויות מקצועית ובהירה תוך מניעת כפל רגולציה ויצירת תיאום בדרישות השונות;
 3. פיתוח שירותי הדרכה, ליווי ותמיכה לאפוטרופסים ולבני משפחה מטפלים, וכן לגורמים מקצועיים בדגש על יצירת אחידות ובהירות, פישוט והנגשה;
 4. מינוי אפוטרופסים על קטינים, בדגש על הסדרי הפיקוח על אפוטרופוסים לקטינים.
- ג. פיתוח ושיפור שירותים מקצועיים וציבוריים של אפוטרופסות, קבלת החלטות נתמכת וחלופות אחרות, אשר יתנו מענה הולם לאנשים הזקוקים לסיוע ותמיכה בניהול עניניהם בהעדר מעגלי תמיכה משפחתיים או אישיים מתאימים, לרבות בחינת שילוב מתנדבים בתחום.
- ד. דרכים להגברת שיתוף פעולה ושיתוף ידע בין מגזרי בתחום, לרבות מיפוי הגורמים הפועלים בו ובחינת הצורך בהקמת שולחן עגול לאומי.
- ה. התכנית, לרבות השלכותיה התקציביות, תוגש לאישור שרת המשפטים שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר.



מתודולוגיית העבודה ועקרונות מנחים לעבודת הצוות

כאמור, הצוות הוקם על-מנת לגבש תוכנית רב שנתית לתחום האפטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים. בשלב הראשון, פעל הצוות לשיתוף הציבור. תחילה, נעשו פרסומים באתרי האינטרנט ובדפי הפייסבוק הממשלתיים, וכן נשלח קול קורא לציבור הרחב ולארגונים החברתיים העוסקים בזכויות אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות ובו נתבקשה ההתייחסות לשאלה: כיצד ניתן לשפר את השירות לציבור ולייעל את הפיקוח בתחום האפטרופסות והחלופות לתמיכה והגנה על בגירים. לאחר תגובות הציבור והארגונים החברתיים, הוצגו הנושאים וההתייחסויות שהועלו מהציבור בפני חברות וחברי הצוות.

בנוסף, נקבעו עוד כמה עקרונות מנחים לעבודת הצוות:

השתתפות נציגי הציבור והרשויות המקומיות:

בשל חשיבות הנושא והתרומה לדיונים, הוחלט על השתתפות קבועה של נציגי הציבור והרשויות המקומיות בישיבות הצוות: נציג קהילת אנשים עם מוגבלות שכלית, נציג קהילת מתמודדי הנפש, נציג קהילת האזרחים ותיקים, שני נציגי ארגונים חברתיים הנוגעים לזכויות אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים, שתי נציגות מטעם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אשר בפועל נותנות את השירות הישיר לאנשים.

מפגשים עם אוכלוסיית אנשים עם מוגבלות:

חברי וחברות הצוות ביקרו במערך פנימיה אלווין בירושלים (מתחם מגורים לאנשים עם מוגבלות, הכולל בתוכו גם מרכז תעסוקתי) וכן לקחו חלק במפגש קבוצת הסנגור העצמית של אלווין ואיזי שפירא (קבוצת סנגור ומנהיגות של אנשים עם מוגבלות שכלית).

שיח עם שופטי ביהמ"ש למשפחה וביה"ד השרעי:

חברי וחברות הצוות נפגשו עם פורום סגני ביהמ"ש למשפחה וכן עם מנהל ביה"ד השרעי, אשר עוסקים באופן יומיומי בהליך מינוי אפטרופוס ותומכים בקבלת החלטה ושמעו את עמדותיהם לגבי ההליך הרצוי.

קבוצת מיקוד אפטרופסים:

חברי וחברות הצוות נפגשו עם אפטרופסות בנות משפחה, ושמעו כיצד לדעתן יש לשפר את השירות הציבורי והפיקוח בתחום.

שיחה עם מומחים בינ"ל בתחום:

נערכה שיחה עם מומחיות בינ"ל בתחום זכויות אנשים עם מוגבלות.

שמיעת מומחים ובעלי עניין באופן שוטף:

במהלך הישיבות, פגשו החברות והמשתתפים את המומחים ובעלי העניין הרלוונטיים לישיבות הצוות, וביניהם: נציגי המשרדים הממשלתיים שהציגו את גזרת טיפולם בתחום, אפטרופסים מקצועיים, נציגי בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, נציגה מבית-חולים ציבורי, אנשים שמונה להם אפטרופוס, אנשי מקצוע שעוסקים בתחום ועוד.

סקירה משווה ותמצות מאמרים רלוונטיים:

במהלך עבודת הצוות, נערכו סקירות משוות על הנעשה בעולם ע"י מחלקת המחקר של משרד המשפטים, פרופ' גיל סיגל (ראש המרכז למשפט רפואי וביו-אתיקה ומרצה בכיר בקריה האקדמית אונו) ומרכזת הצוות וכן תומצתו מאמרים אקדמיים הרלוונטיים לתחום.

הקמת צוותי משנה:

בכדי לייעל את עבודת הצוות, ולאפשר כניסה לעומק לכל אחד מהנושאים הרחבים בהם עסק הצוות, הוחלט להקים ארבעה צוותי משנה בנושאים – הליך מינוי אפטרופוס לאדם, מקבלי גמלה, אפטרופסות מקצועית והטמעת תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות.

מנגנון האפטרופסות והחלופות | המצב הקיים

אפטרופסות היא מנגנון הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן – "החוק"), שמטרתו לאפשר למי שאינו מסוגל לדאוג לכל ענייניו או לחלקם ולקבל החלטות בעצמו, לנהל את חייו בצורה הטובה והראויה ביותר בסיועו של אדם אחר. בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין השרעיים⁹ מוסמכים לפי החוק למנות אפטרופוסים. היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות באי כוחו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הינו צד לכל הליך למינוי אפטרופוס או לביטולו של מינוי. במרבית תיקי האפטרופסות, ניתן צו המורה לעובד סוציאלי לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955 להגיש תסקיר המתייחס הן לצורך במינוי והן לזהות האדם שמוצע למנותו כאפטרופוס. כמו-כן, היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות באי כוחו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הינו צד לכל הליך הנוגע למינוי דחוף של אפטרופוס לצורך דחוף (בד"כ רפואי או אישי). האפטרופוס הכללי (להלן – האפ"כ) הוסמך לפקח על פעולתם של האפטרופוסים בדגש על ניהול הרכוש ובהיבטים נוספים של הטיפול באדם ובאי כח היועץ המשפטי לממשלה באפ"כ הינם צד להליכים המתנהלים בביהמ"ש מכח החוק בנוגע לניהול ענייני הרכוש של אדם שמונה לו אפטרופוס.

לפי נתוני האפטרופוס הכללי, רשומים במדינת ישראל, נכון לסוף שנת 2018, 64,064 תיקי פיקוח פעילים של פיקוח על אפטרופוסים (זאת, בהשוואה ל-60,517 תיקים פעילים בסוף שנת 2017 ול-56,388 תיקים פעילים בסוף שנת 2016). לשם ההשוואה, נכון לסוף שנת 2003 היו רשומים כ-28,000 תיקים פעילים של פיקוח על אפטרופוסים.

מבין כלל צווי המינוי הרשומים אצל האפטרופוס הכללי נכון לסוף שנת 2018 - כ-10% הם צווי מינוי לרכוש בלבד, כ-4% הם צווי מינוי לעניינים אישיים בלבד וכ-86% הם צווי מינוי לרכוש ולעניינים אישיים. בחלוקה לפי גיל נמצא כי כ-41% מהאנשים הם מתחת לגיל 60 וכ-37% הם מעל גיל 80.

עד היום, נערכו מעט מחקרים בנוגע להיקף הבקשות למינוי אפטרופוס שמסתיימות במינוי. מחקרו של איסי דורון משנת 2004 הצביע על שיעור של מעל 90% מהבקשות שמסתיימות במינוי.¹⁰ אף על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, מרבית בקשות המינוי מסתיימות בהחלטה ללא דיון פרונטלי באולם המשפט, על סמך המסמכים שהוגשו לבית המשפט.

מספר האנשים שנמצאים תחת אפטרופסות הולך וגדל משנה לשנה. זאת, בין היתר, כתוצאה מגידול טבעי, מהזדקנות האוכלוסייה ומעלייה בתוחלת החיים, אך, כפי הנראה, גם בשל "שימוש יתר" במנגנון האפטרופסות שהיה עד לתיקון 18 ההסדר המשפטי היחיד בחוק.

במינוי אפטרופוסים ובפיקוח עליהם קיימת חלוקת סמכויות בין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, גורמי הרווחה ברשויות המקומיות, האפטרופוס הכללי ובתי המשפט. משרדי ממשלה וגורמים אחרים הפועלים בתחום הם המשרד לשוויון חברתי, בכל הנוגע להיערכות להזדקנות האוכלוסייה והנגשת ומיצוי זכויות לאזרחים ותיקים ובני משפחה מטפלים; האגף לסיוע משפטי כמי שנותן ייצוג לאנשים הזכאים לכך בהליכי אפטרופסות; נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות,

⁹ הסמכות לבתי הדין השרעיים שאינה קיימת בבתי הדין האחרים יסודה במצב המשפטי ששרר בימי המנדט הבריטי על ארץ ישראל.

¹⁰ ישראל דורון "הבלתי נראים: זקנים בצל אפטרופסות משפטית" הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל 205 (יאיר רון, ישראל דורון, ורד סלונים-נבו עורכים, 2008).

אמונה על קידום ויישום אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומטפלת בתלונות; המוסד לביטוח לאומי כמספק גמלת נכות לאנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים גם במקרים שאינם יכולים לנהל את עניניהם בעצמם, וכקובע לעיתים לצד הזכאות גם מינוי של "מקבל גמלה" וכן כמסייע במיצוי זכויות ומפקח על השימוש בכספי הגמלאות המועברים למקבלי גמלה; משרד הבריאות, הן ביחס לאנשים המאושפזים במוסדות והן ביחס לאנשים המקבלים או זכאים לקבל שירותי סל שיקום ממשרד הבריאות; רשות התאגידים, בהקשר של פיקוח על תאגיד אפוטרופוסות מעצם היותו תאגיד ואגף השיקום במשרד הביטחון, ככל שמדובר ב אנשים עם מוגבלות המוגדרים כנכי צה"ל.

במרץ 2016 תוקן חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016. התיקון כולל חידושים משמעותיים בתחום ברוח האמנה לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות ובדגש על הגברת האוטונומיה ושימת רצונו של האדם במרכז.

משרד המשפטים הוא המשרד האחראי ליישום החוק, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. על האפוטרופוס הכללי הוטל לפתח חלק מהמנגנונים שיאפשרו שימוש בכלים משפטיים אלה.

במסגרת ההפקדות שמנהל האפוטרופוס הכללי אושרו עד לחודש פברואר 2019, 7,524 ייפויי כוח מתמשכים, 214 מסמכי הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס ו-129 מסמכי הבעת רצון. כמו-כן, קוימו בשנת 2018 תשע הכשרות אשר במהלכן הוסמכו ע"י האפוטרופוס הכללי כ-2,500 עו"ד לעריכת שלושת המסמכים החדשים. עד כה, בשנים 2017-2018, הוסמכו ע"י האפוטרופוס הכללי כ-4,200 עו"ד לעריכת שלושת המסמכים החדשים.

על אף דחיית התחולה של ההסדר המפורט בדבר תמיכה בקבלת החלטות, עד לסוף שנת 2018, התקבלו ע"י ביהמ"ש כ-80 החלטות למינוי תומך בקבלת החלטות. כמו-כן, התקיימו שני קורסים ממשלתיים לתומכי החלטות מתנדבים אשר במהלכם הוסמכו 36 תומכים בקבלת החלטות. בתחילת שנת 2019 עתיד להפתח קורס לתומכי החלטות מקצועיים, בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במסגרתו יוכשרו 20 תומכים בקבלת החלטות.¹¹

במהלך שנת 2017 התקיימו שלושה ימי חשיפה לכלל העובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין ועורכי הדין של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למנגנונים שהוקמו מכח תיקון 18 לחוק ובראשם קבלת החלטות נתמכת (מחוז צפון, מחוז מרכז ומחוזות ירושלים והדרום). מאז כניסתו לתוקף של תיקון 18 לחוק, כלל העובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין בתהליכי הכשרה במסגרת יחידת הלמידה על אפוטרופוסות (בקורס עו"ס לעניין סדרי דין). במסגרת תהליך ההכשרה, ישנה התייחסות לתיקון 18 לחוק ובראשו קבלת החלטות נתמכת: התקיימו עד כה ארבעה קורסים לעו"ס לעניין סדרי דין, שניים נוספים בתהליכי הכשרה ועוד שניים לקראת הכשרה (כל אלה ילמדו במסגרת הקורס על תיקון 18 לחוק). כמו-כן, התקיימה חשיפה לעו"ס מחוזיים לעניין סדרי דין בנושא תיקון 18 לחוק וכן התבצעה חשיפה ראשונה בהכשרה למפקחים במסגרת מנהל מוגבלויות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

כמו כן התקיימו יום חשיפה ארצי לכלל עו"ד בלשכות המשפטיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתיקון 18 על מכלול היבטיו וכן התקיימו פגישות העמקה במחוזות השונים.

¹¹ בהתאם לנתונים שהועברו אלינו מטעם האחראית על קבלת החלטות נתמכת באפוטרופוס הכללי.

אולם, מבלי להמעיט מחשיבות התיקונים בחוק, חשוב לציין שסוגיות משמעותיות ביותר הנוגעות לתחום לא נבחנו ולא זכו לפתרון במסגרת תיקון החוק, ובכלל זה חשיבה על אופן ניהול הליך מינוי אפוטרופוס, פיקוח על אפוטרופוסים לענינים אישיים, אפוטרופוסים מקצועיים, הכשרה והדרכה של אפוטרופוסים וגורמים מקצועיים ועוד. סוגיות אלה נידונו בעבודת הצוות הבין-משרדי והמלצה בענין תבוא לידי ביטוי בדו"ח זה.



"רצונו של אדם כבודו" שינויים והסדרים משפטיים

שנוספו בתיקון 18 לחוק

תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות, התשכ"ב - 1962 (להלן: "החוק") התקבל בתאריך 29.3.2016 בעקבות הצעת חוק ממשלתית מטעם משרד המשפטים, לאחר חצי שנה של דיונים מאומצים בכנסת ובשיתוף מגוון גורמים פרטיים וציבוריים ובהם, נציגי משרדי ממשלה ויחידות רבות (לרבות מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הסיוע המשפטי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות והאפוסטרופוס הכללי), אנשים עם מוגבלות שבאו לשמוע ולהשמיע את קולם, נציגי ארגוני זכויות של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם, אזרחים ותיקים ונציגים של תאגידי אפוסטרופוסות.

התיקון נעשה ברוח סעיף 12 לאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות ומבטא את המעבר מתפיסה פטרנליסטית ביחס לאדם עם המוגבלות לתפיסה אוטונומית השמה דגש על רצונו ויכולותיו, השומעת ומקשיבה לקולו. בהתאם לתפיסה החדשה על החברה מוטלת החובה לפתח שירותים ומענים שיאפשרו לכל אדם למצות את כישוריו ולקבל הזדמנות שווה לממש את זכויותיו.

סעיף 12 לאמנת האו"ם קובע:

1. מדינות שהן צדדים שבות ומאשרות כי לאנשים עם מוגבלויות הזכות להכרה בכל מקום, כבני אדם בפני החוק.
2. מדינות שהן צדדים מכירות בכך שאנשים עם מוגבלויות הינם בעלי כשרות משפטית שווה לזו של אחרים, בכל היבטי החיים.
3. מדינות שהן צדדים תנקוטנה אמצעים הולמים כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות גישה לתמיכה שהם עשויים להזדקק לה, על מנת לממש את כשרותם המשפטית.
4. מדינות שהן צדדים תבטחנה כי כל האמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכללו הגנות הולמות ומועילות למניעת ניצול לרעה, בהתאם למשפט הבינלאומי של זכויות האדם. הגנות אלה תבטחנה כי אמצעים הנוגעים למימוש הכשרות המשפטית יכבדו את הזכויות של האדם, את רצונו ואת העדפותיו; יהיו נטולי ניגוד עניינים והשפעה בלתי הוגנת; יהיו מידתיים ומותאמים לנסיבותיו של האדם; יחולו לפרק זמן קצר ככל האפשר ויהיו כפופים לביקורת סדירה של רשות או גוף שיפוטי מוסמכים, עצמאיים וחסרי פניות. היקף ההגנות ייקבע באופן יחסי לדרגת ההשפעה של אמצעים אלה על זכויותיו וענייניו של האדם.
5. בכפוף להוראות סעיף זה, תנקוטנה מדינות שהן צדדים את כל האמצעים ההולמים והמועילים להבטחת הזכות השווה של אנשים עם מוגבלויות להיות בעלי רכוש או לרשתו, לקבוע את ענייניהם הכספיים, ולקבל גישה שווה להלוואות בנקאיות, משכנתאות, וסוגי אשראי כספיים אחרים, ויבטיחו כי לא יישלל רכושם של אנשים עם מוגבלויות באופן שרירותי.

ברוח האמנה נקבעו הסדרים המתייחסים לאפוסטרופוסות מתוך גישה של מידתיות וצמצום כך שאמצעי זה יוטל רק במקרים בהם הוא נדרש ולא ניתן להשיג את המטרה לשמה הוא נועד בדרך אחרת המגבילה פחות את זכויותיו של אדם ואת חירותו. כמו כן נקבעו בו הוראות שונות שנועדו לשים את רצונו של האדם במרכז ולשתפו גם במצבים בהם מונה לאדם אפוסטרופוס.

לצד השינוי בהסדרים הנוגעים לאפוסטרופוסות נקבעו בתיקון מס' 18 לחוק, כלים משפטיים נוספים

שמטרתם לסייע ולתמוך באדם המתקשה לנהל את ענייניו בעצמו; "יפוי כח מתמשך" - הסדר המאפשר לאדם לתכנן את עתידו, ולקבוע מי ינהל את ענייניו אם הוא לא יהיה מסוגל להבין בדבר, ללא מעורבות שיפוטית; "מסמך הנחיות מקדימות" - מסמך משפטי המאפשר לכל אדם בגיר, לתכנן כיצד ועל ידי מי יטופלו ענייניו, במידה ובית המשפט יחליט בעתיד שהוא זקוק למינוי אפוטרופוס; "מסמך הבעת רצון" - מסמך משפטי המאפשר להורה של קטין או אפוטרופוס שהוא בן משפחה של קטין או בגיר, לציין מי יהיה האפוטרופוס שיחליף אותו בעתיד; "קבלת החלטות נתמכת" - מינוי אדם שיסייע ויתמוך במי שמתקשה בקבלת החלטות, בהתאם לרצונותיו ולבחירתו, אך לא יהיה מוסמך להחליט במקומו.

להלן יפורטו עיקרי ההסדרים:

אפוטרופוסות

שינויים מרכזיים בתחום האפוטרופוסות (נכנסו לתוקף בחודש אוקטובר 2016)

1. הבניית שיקול דעת בית המשפט במינוי אפוטרופוס

על מנת להבטיח שהמינוי יעשה רק בהתאם לצורך נקבעו מספר עקרונות כתנאי סף למינוי (סעיף 33א לחוק) ואלו העיקריים שבהם –

עקרון המידתיות- נקבע במפורש כי יש לצמצם את היקף המינוי ותקופתו רק לעניינים ולתקופה הנדרשים לשם השגת מטרת המינוי וכן לנמק את הצורך במינוי בהיקף ולתקופה שנקבעו.

עקרון הצורך- לפיו המינוי נדרש כדי למנוע פגיעה באדם – בזכויותיו, באינטרסים שלו או בצרכיו, ולא ניתן להשיג את מטרת המינוי באמצעות שימוש בחלופות אחרות ("יפוי כוח מתמשך, תומך בקבלת החלטה או חלופות אחרות להגנה ותמיכה שהחוק מאפשר).¹²

בבוא ביהמ"ש להכריע בבקשה למינוי אפוטרופוס עליו להקדים ולברר אם הופקדו "יפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס או מסמך הבעת רצון (במאגר ההפקדות של האפוטרופוס הכללי) ואם נמצאה הפקדה יועבר המסמך לעיון השופט.

בשלב ההכרעה בבקשה למינוי אפוטרופוס, על ביהמ"ש להתחשב ברצון האדם: להימנע ממינוי אפוטרופוס במקרים בהם נערך "יפוי כוח מתמשך ע"י הממנה, להתחשב ברצון מוסר ההנחיות או האפוטרופוס המכהן לגבי זהות האפוטרופוס המיועד המועדף עליהם והעניינים השונים שהוא יטפל בהם, הכל כפי שהובע ע"י האדם במסמכים השונים ובהתאם לשיקול דעתו של ביהמ"ש.

שמיעת האדם וייצוגו בהליכים משפטיים

סעיף 36 לחוק מחייב את בית המשפט לשמוע את האדם לפני מינוי אפוטרופוס, אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר את דעתו. סעיף זה לא השתנה במסגרת תיקון 18.

בדיונים בכנסת על תיקון 18 לחוק, הוצפה המציאות העגומה לפיה רק במיעוט המקרים האדם נשמע בטרם קבלת החלטה על מינוי אפוטרופוס. החלק העוסק בנושא זה פוצל ונמצא עדיין על שולחן ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. הבעייתיות שבמצב הקיים בהקשר זה הייתה אחד המניעים להחלטת הממשלה על הקמתו של צוות זה.

¹² למשל, רישום הערת אזהרה על נכס כדי למנוע מכירתו או העברתו לאחר ללא אישור בימ"ש, קביעת מגבלות למשיכת כספים בחשבון הבנק וכו'.

לצד זאת, נקבע במסגרת תיקון 18 כי במידה והאדם מתנגד לבקשת מינוי שהוגשה לצורך טיפול רפואי מהותי או שיש לו כבר אפוטרופוס והוא מתנגד לטיפול כאמור, הוא יהיה זכאי לייצוג משפטי מטעם הסיוע המשפטי אף ללא מבחני הכנסה וסיכוי משפטי.

2. הסדרת נושא תעודות רפואיות בהליך

לראשונה מורה החוק על התקנת תקנות שיסדירו את סוגיית תעודות המומחה וסוגי המומחים הרשאים ליתן חוות דעת בעניין כשירותו של אדם ויכולתו להביע את דעתו ורצונו בנוגע להליכים לפי החוק. בכך, נפתח הפתח לשינוי התפיסה מאבחנה רפואית של מחלה או מוגבלות אל בחינה תפקודית קונקרטית של האדם בהינתן ההנגשות המתאימות.

3. קווים מנחים למילוי תפקיד האפוטרופוס

נקבעו עקרונות מפורטים למילוי תפקיד האפוטרופוס ואופן קבלת החלטות על ידו, תוך שימת דגש על התחשבות ברצון האדם ושמיעתו, שמירת מעורבות האדם בחברה, הנגשת המידע הרלוונטי לו, שיתופו במידע ובקבלת ההחלטות ככל הניתן (עקרון ההשתתפות).

במקרים של מחלוקת בעניינים אישיים מהותיים (לרבות רפואיים מהותיים) בין האפוטרופוס לאדם, לא ניתן להסתפק בקבלת הסכמת האפוטרופוס אם האדם מתנגד לפעולה בזמן אמת, ועל האפוטרופוס לפנות לקבלת הוראות מביהמ"ש.

4. אישור בימ"ש לפעולות שונות שמבצע האפוטרופוס בשם האדם - תיקון סעיף 47

נעשו שינויים מסוימים בפעולות שמבצע האפוטרופוס בשמו של אדם, אשר נדרש לגביהן אישור בית משפט וזאת מתוך נקודת מבט של הגנה על האדם ועל רכושו.

5. סיום תפקידו של האפוטרופוס - סעיף 63

בסיום תפקידו מוטלת חובה על האפוטרופוס, או על יורשיו, למסור את נכסי האדם והמסמכים הנוגעים לנכסים אלה לאפוטרופוס הבא או למי שקבע בית המשפט.

יחד עם זאת, על פי התיקון לחוק, אפוטרופוס לענייני רכוש יהיה מוסמך, לבצע פעולות מסוימות בשם האדם וזאת בהיעדר גורם אחר שהוסמך לכך (מנהל עיזבון או יורשים) ולמשך תקופה מירבית של עד 90 ימים מפקיעת האפוטרופוסות.

מסמכים חדשים בעניין אפוטרופוסות - הנחיות מקדימות ומסמך הבעת רצון (נכנסו לתוקף בתאריך 11.4.17)

במסגרת התיקון לחוק נוספו מסמכים משפטיים הקשורים לעולם האפוטרופוסות: "הנחיות מקדימות לצורך מינוי אפוטרופוס" ו"מסמך הבעת רצון". מטרתם של מסמכים אלו היא להביא לידי ביטוי ומימוש את רצונו של האדם, בשלב בו יהיה צורך במינוי אפוטרופוס עבורו או עבור קרובו שהוא משמש כאפוטרופוס שלו כיום, כאשר הוא לא יוכל לדאוג לענייניו.

- הנחיות מקדימות לצורך מינוי אפוטרופוס- הינו מסמך שעורך אדם בגיר המסוגל להבין את המשמעות של מתן הנחיות אלה, ובו הוא מפרט את שמו של האדם או תאגיד האפוטרופוסות שהוא מבקש שבית המשפט ימנה לו כאפוטרופוס, באם יהיה צורך בכך. כמו כן, האדם רשאי לתת הנחיות מקדימות לאפוטרופוס המיועד, במסגרתן יפרט את רצונו לגבי החלטות עתידיות או פעולות שיינקטו בשמו על ידי האפוטרופוס שימונה לו.
- מסמך הבעת רצון- הינו מסמך שעורך הורה או אדם המשמש אפוטרופוס או אפוטרופוס למעשה של קרובו, במסגרתו הוא מפרט את שמו של יחיד או תאגיד אפוטרופוסות שהוא מבקש שימונה כאפוטרופוס לילדו או לקרובו, במידה והוא לא יוכל להמשיך לשמש בתפקיד זה.

לגבי שני המסמכים יהיה צורך לפנות לבית המשפט לצורך מינוי האפוטרופוס עצמו. הוראות בעניין מינוי אדם מסוים כאפוטרופוס לילד או לקרוב, יכולות להיכלל גם במסגרת צוואה של ההורים או של האדם המשמש אפוטרופוס לקרובו.

6. הרחבת סמכויות הפיקוח של האפוטרופוס הכללי (נכנסו לתוקף בחודש יולי 2016)

במסגרת התיקון נקבעו סמכויות חדשות למפקחי האפוטרופוס הכללי אשר נועדו להגן על אנשים שמונה להם אפוטרופוס וההופכות את הפיקוח על אפוטרופסים ליותר אקטיבי ויזום: סמכות דרישת מידע וסמכות "כניסה לחצרים". בנוסף על בדיקת הדיווחים הכספיים המוגשים על ידי האפוטרופוסים, רשאים המפקחים גם לדרוש מידע מכל גורם (פרטי או ציבורי) ולבצע ביקורים בבתי המגורים ובמעונות בהם מתגוררים אנשים שמונו להם אפוטרופסים וכן במשרדי הגורמים המשמשים כאפוטרופסים מקצועיים (תאגידים או יחידים). במקרה של חשד לפגיעה בשלום האדם, המפקחים רשאים להיכנס למקום מגורים אף ללא תיאום מראש.

במקביל, נעשו תיקונים בסעיפים 51 ו-53 לחוק, אשר יאפשרו לאפוטרופוס הכללי לקבוע בנהלים פיקוח דיפרנציאלי, לרבות מתן פטור מחובת דיווח או קביעת תקופה ארוכה יותר להגשת הדוחות במקרים מסוימים, וזאת מתוך הבנת השונות שבין אפוטרופוסים, כגון אפוטרופוס שהוא בן זוג.

7. ייפוי כוח מתמשך והנחיות מקדימות (נכנסו לתוקף בחודש אפריל 2017)

ייפוי הכוח המתמשך הינו הסדר משפטי חדש המאפשר לאדם להיערך מראש למצב בו לא יוכל לנהל את ענייניו בעצמו. ייפוי הכוח יכול להיערך על ידי כל אדם בגיר, בתנאי שהוא מבין את משמעות מתן ייפוי הכוח, מטרותיו והשלכותיו המשפטיות. השימוש בהסדר זה משאיר בידי האדם את הבחירה לקבוע כיצד יראו חייו ועתיד להפחית את הצורך בשימוש במנגנון האפוטרופוסות.

ייחודו של ייפוי הכוח המתמשך הוא שהוא מיועד להיכנס לתוקף במצב בו האדם לא מסוגל עוד "להבין בדבר". זאת בשונה מייפוי כוח רגיל אשר תוקפו פוקע כשהאדם שנתן אותו מאבד את כשירותו, כלומר ביום בו יפסיק "להבין בדבר".

לאחר כניסת ייפוי הכוח לתוקף, מיופה הכוח יהיה מוסמך לפעול בשם הממנה, לייצגו, לקבל מידע, לקבל החלטות ולבצע פעולות בשמו, הכל בקשר לעניינים שהוסמך להם במסגרת ייפוי הכוח, למעט פעולות שלפי מהותן או לפי הדין על הממנה לבצען באופן אישי (כגון המרת דת, מסירת ילד לאימוץ, הצבעה בבחירות וכו').

הממנה יכול למנות מספר מיופי כוח, בנושאים שונים או באותם נושאים, במקביל או באופן חלופי (במקרה של מינוי משותף יהיה מקום לקבוע כיצד הם יפעלו- יחד ו/או לחוד וכו').

מהנעשה במדינות רבות בעולם בתחום זה, בחלקן קיים הסדר של ייפוי כוח מתמשך כבר עשרות שנים, עולה כי הוא מתבסס בעיקר על מודל של מעטפת משפחתית חברתית, כאשר קיימים יחסי אמון וקרבה בין הממנה, האדם שעורך את ייפוי הכוח, ובין מיופה הכוח, שהוסמך לפעול בשם הממנה.

על פי ההסדר שנקבע בחוק, הממנה ומיופה הכוח חייבים להיות בגירים. כמיופה כוח רשאי להתמנות אדם יחיד (לא תאגיד) ובעל כשירות. החוק קובע מגבלות נוספות למינוי שמטרתן למנוע ניגוד עניינים, להגן על האדם ולשמור על אופיו האישי של ייפוי הכוח.

על מנת לתת ביטוי לרצונו של האדם, הממנה יכול לקבוע כיצד ינוהלו העניינים הנוגעים לחייו

– עניינים אישיים (לרבות רפואיים) ועניינים רכושיים, כיצד יפעל בהם מיופה הכוח ("הנחיות מקדימות"), מהן נסיבות כניסת ייפוי הכוח לתוקף ומהן נסיבות פקיעת תוקפו, מה תהא מידת הפיקוח על פעולות מיופה הכוח, לאילו גורמים ובאיזה היקף הוא יחויב במסירת מידע וכו'.

החוק קובע הוראות מיוחדות בנוגע לייפוי כוח רפואי- בין השאר, הוא ניתן לעריכה ולחתימה על ידי כל עורך דין, וכן על ידי בעלי מקצוע נוספים שנקבעו בחוק: רופא/ה, עובד/ת סוציאלי/ת, פסיכולוג/ית, אח או אחות מוסמכים.

בעקבות התיקון ישנה הכרה בחוק (במסגרת ייפוי כוח מתמשך בלבד) ב"הסכמי יוליסס" בתחום האשפוז הפסיכיאטרי. דהיינו, הכרה באפשרות של אדם לחתום על ייפוי כוח מתמשך בהליך מיוחד בפני עורך דין ופסיכיאטר שבמסגרתו הממנה יכול להסמיך מראש ובאופן מפורש את מיופה הכוח לתת הסכמה לבדיקה, לאשפוז מוגבל בזמן או לטיפול פסיכיאטרי למרות התנגדות הממנה "בזמן אמת".

8. קבלת החלטות נתמכת (נכנס לתוקף בחודש אפריל 2018)

הסדר חדש זה מאפשר לאדם המתקשה לקבל החלטות בעצמו, לעשות כן תוך קבלת תמיכה וליווי שיינתנו על ידי אדם המכונה "תומך בקבלת החלטות" שימונה על ידי בית המשפט. התומכים יכולים להיות קרובים של האדם, מתנדבים או כאלו שיקבלו שכר עבור ביצוע תפקידם.

החוק מגדיר בקצרה את תפקידיו של התומך, לסייע ולתמוך באדם בקבלת החלטותיו על פי צרכיו האינדיבידואליים, לרבות סיוע בקבלת מידע, סיוע בהבנת המידע והחלופות וסיוע במימושן ומדגיש את עיקרון העל כי האדם עצמו הוא שיקבל את ההחלטות הנוגעות אליו ולא האדם שמונה כ"תומך בקבלת החלטות".

מנגנון זה קיים ומתפתח במספר מדינות ופועל בשני מסלולים- מסלול הסכמי בין האדם לתומך או על פי החלטת בימ"ש.

האפוסטרופוס הכללי מוביל מחודש מאי 2017 תכנית ניסיונית בתחום ובמסגרתה פועל בשיתוף עם משרדים נוספים להסדרת המנגנון. זאת, באמצעות גיבוש נוהל העתיד להפוך לתקנות שיפרט מי יהיה רשאי להתמנות כתומך, מה יהיו חובותיו ואחריותו, מה ההכשרה שתידרש וכו'.

בפועל, אף בטרם כניסת תיקון 18 בנדון לתוקף, מינו ביהמ"ש בארץ בעשרות מקרים "תומכים בקבלת החלטות" מכוח סמכותם לנקוט באמצעי שמירה כלליים (ס' 68 לחוק).

בימים אלה נעשית הסדרה של המנגנון באמצעות תקנות שמגובשות ע"י שרת המשפטים בהסכמת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר, בהתייעצות עם שר הבריאות, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. התקנות מפרטות מי יהיה רשאי להתמנות כתומך, מה ההכשרה שתדרש, מה יהיו חובותיו ואחריותו של התומך וכו'.

9. ביטול המונח "חסוי":

בתיקון נקבע כי המונח "חסוי" ימחק מספר החוקים ויוחלף בביטוי "אדם שמונה לו אפוסטרופוס". שינוי זה אינו סמנטי גרידא כי אם מבטא מגמה השמה את האדם ולא את מוגבלותו במרכז.

עבודת צוותי המשנה

צוותי המשנה הורכבו מהנציגים הרלוונטיים ממשרדי הממשלה ומהציבור. כל אחד מן הצוותים הגדיר את הבעיות בתחומו, וכן פירט את הפתרונות הרלוונטיים לכל אחת מהבעיות. במידה ונמצאו כמה פתרונות רלוונטיים, בחן הצוות את החלופות לפתרון וזיקק את חלופת הפתרון המתאימה ביותר לדעתו.

במסגרת עבודת צוותי המשנה עובדו חומרים, נותחו נתונים וקוימו התייעצויות עם מומחים ועם גורמים מקצועיים רלוונטיים שונים.

צוותי המשנה הם:

1. הליך מינוי אפוטרופוס לאדם – בראשותה של עו"ד מוריה כהן-בקשי.
2. הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 והשירותים לפיו – בראשותה של עו"ס יונית אפרתי.
3. מודל האפוטרופוסות המקצועית – בראשותה של עו"ד ליאורה גור.
4. סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי – בראשותה של יו"ר הצוות, עו"ס בוני גולדברג.



צוות משנה – הליך מינוי אפוטרופוס לאדם

יו"ר צוות המשנה – עו"ד מוריה כהן-בקשי.

חברות וחברים בצוות המשנה:

אילת ששון, טל נשרי, רקפת עצמון, אסתי אשל, יותם טולוב, שרונה מזרחי, מיטל סגל-רייך.

גורמי חוץ שנשמעו בצוות המשנה:

1. עו"ד עינת גדעוני ממחלקת ייעוץ וחקיקה שסיפרה על המודל של ביהמ"ש הקהילתי הפלילי.
2. עו"ד מרגנית לוי מייעוץ וחקיקה שדיברה על בי"ד מינהליים.
3. עו"ד מרים מהלה – שהייתה נציגת לשכת עו"ד בכל הליכי החקיקה של תיקון 18 וכיום ראש הפורום בנושא אפוטרופוסות וחברה בועדת ייפוי כוח מתמשך במחוז ת"א, שניהם בלשכת עוה"ד.
4. עו"ס אסטל רובינשטיין – מנהלת השירות הסוציאלי בביה"ח הדסה בירושלים שהציגה את הזווית המקצועית שלה כעו"ס בתחום - מינוי אפוטרופוסות דחופים בביה"ח.
5. עו"ד שירי לנג – עורכת דין בלשכה המשפטית של הנהלת ביהמ"ש.

להלן הבעיות, האתגרים והסוגיות שנדונו וההמלצות שגובשו ע"י חברות הצוות בהמשך לעבודת צוות המשנה:

א. אתגרים ובעיות – שמיעת האדם, אי נגישות ההליך ומחסור במומחיות רב מקצועית ובהטמעת החלופות לאפוטרופוסות:¹³

1. ביהמ"ש ממנים אפוטרופוס לאדם ללא שמיעתו ברוב המקרים, וללא קיום דיון. לרוב מסתפקים ביהמ"ש בתסקיר עובד סוציאלי ככל שהוגש או בחוות דעת רפואית לפיה האדם אינו מבין בדבר ולא ניתן לברר את דעתו. כמו-כן, במצב הקיים, במרבית המקרים אין התייחסות אל האדם כצד לדיון ולרוב הוא לא מקבל לידי את מסמכי ביהמ"ש. החלטה על מינוי אפוטרופוס לאדם היא החלטה מרחיקת לכת הנוגעת לזכויותיו של אדם בהיותה החלטה הנותנת לאדם אחר לקבל החלטות בשמו. לתפיסת הצוות המעוגנת בלשונו המפורשת של החוק הקיים עוד טרם תיקון מס' 18, החלטה כזו לא יכולה להינתן ללא קיומו של דיון בו ישתתף האדם וישמע, למעט מצבים בהם האדם אינו מסוגל.
2. ההליך אינו מותאם ואינו נגיש לאדם בעניינו מתנהל הדיון, ומתנהל, ברוב המקרים, "מעל ראשו" ולא בשיח ישיר עמו. כל זאת, מעבר לנגישות הפיזית והחושית. קיימת עמידה חלקית בלבד בדרישות נגישות השירות.
3. מבנה ההליך הקיים מצמצם הסיכוי לשימוש בחלופות לאפוטרופוסות – צורך בשינוי תפיסה ובעיית העומסים שאינה מאפשרת דיון מעמיק לגבי חלופות ופוגעת במקצועיות.
4. 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.

¹³ לצורך בחינת הנושא, הוצגה בפני הצוות סקירה משווה שנערכה ע"י מחלקת המחקר של משרד המשפטים, הנוגעת למודלים הקיימים בעולם בתחום הליך מינוי אפוטרופוס לאדם.

5. הצורך במומחיות רב מקצועית - עמדת הצוות, לאור מודלים קיימים בעולם, מדגישה את היתרון למודל שבו תהיה התמחות לשופט / הגורם המחליט בתחום האפטרופסות¹⁴ וכן רואה יתרון בכך שהגורם המחליט עצמו יורכב לא רק משופט / בעל השכלה משפטית אלא יהיה רב מקצועי. נטען כי הדיון בתיקי אפטרופסות מצריך שקילה ובחינה טיפולית – מקצועית לצד הבחינה המשפטית וכי יש יתרון גדול בקיומו של שיח רב מקצועי לטיוב ההחלטות ובאופי פחות "אדברסרי"¹⁵ של הדיונים.

המלצות:

בחנו שלושה מודלים של הגוף שיידון באפטרופסות ובחלופות לה:

א. טריבונל כשרות משפטית -

בית דין מינהלי כערכאה ראשונה שמורכב מצוות רב מקצועי (משפטן בכיר, עו"ס ונציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי וזאת על מנת לשים דגש על בחינת החלופות וההתאמות לצמצום מינויים שאינם נדרשים). יוגדרו תקנות סדרי דין וראיות מתוך הקפדה על האופי השיפוטי מחד והאפשרות לגמישות מאידך. הטריבונל יוסמך לדון הן בחלופות לאפטרופסות (קבלת החלטות נתמכת או הגבלות כלכליות ואחרות) והן בנושאי אפטרופסות. הטריבונל יוסמך לדון גם בביטול אפטרופסות. במקרה של התנגדות האדם למינוי האפטרופוס (לעצם המינוי או לזהות האפטרופוס), יובא ההליך לדיון בביהמ"ש למשפחה. התנגדות כזו יכול שתעלה כבר מן הבקשה עצמה אך הכוונה היא לבחון את נושא ההסכמה של האדם למינוי ולזהות האפטרופוס המוצע גם באמצעות תסקיר העו"ס וכן במסגרת הדיון בטריבונל, כאשר מוצע בהקשר זה כי הטריבונל ייפגש בתחילת הדיון עם האדם לבדו, ללא בני המשפחה על מנת לוודא כי אכן הוא אינו מתנגד למינוי או לזהות האדם שמבוקש למנותו. ההמלצה להעביר מצבי התנגדות לבית המשפט נבעה מעמדת חברי הוועדה כי הגבלת זכויות משמעותיות בניגוד לרצונו של אדם נכון להותירה לסמכות שיפוטית דווקא, הגם שהוצגו בפני הוועדה מודלים מהעולם בהם כלל ההחלטות מתקבלות במסגרת הטריבונל. במקרה של התנגדות בן משפחה לזהות האפטרופוס, ההליך יידון בטריבונל. הערעור על החלטות הטריבונל יוגש לביהמ"ש המחוזי עם אפשרות לבחון גם את החלופה של בניית מודל ערעור לביהמ"ש לענייני משפחה (מודל חדש שלא קיים היום). הכוונה היא לזכות ערעור מלאה ולא רק על רקע עילות הקשורות לתקינות ההליך. ההליך עתיד להיות נגיש יותר לאדם, משום הצוות הרב תחומי והיכולת לקיים שיח עם האדם ובני משפחתו בהרכב כזה, במודל שהוא פחות אדברסרי. בנוסף, מודל כזה נותן אפשרות להיוועצות הרב-תחומית בזמן אמת וכן לגמישות מחשבתית ולתפירת החליפה האישית המתאימה לאדם. הטריבונל עתיד להוות אפשרות מעשית למימוש זכות השמיעה של האדם במלואה, באפשרותו לברר באופן בלתי אמצעי יכולת הבעת דעה של האדם ועמדתו, באפשרותו לברר את יכולתו של האדם להשמע במהלך הדיון, אפשרות למתן מידע והסברים לאדם, גישור בין בני משפחה, הצעת חלופות לאפטרופסות, הסתכלות הוליסטית על האדם עם אנשים מתחומים שונים ואפשרות להפניה למיצוי זכויות. הקמת הטריבונל עשויה אף להוות "שינוי דיסקט" ולתרום לשינוי גישה בעצם החלפת המודל הקיים והמקובל ובשל ההרכב הייחודי. ההוצאה של המערכת מתוך בתי

¹⁴ ראו את המודל של בית המשפט להגנה באנגליה – The Court Of Protection.

¹⁵ השיטה האדברסרית היא שיטת משפט בה משמש שופט (או חבר מושבעים) כמכריע פאסיבי על פי עובדות וטיעונים המובאים בפניו על ידי בעלי הדין, ואינו לוקח חלק אקטיבי בחיפוש העובדות והכללים המשפטיים שיש להחיל במקרה הבא לדיון. שיטת משפט זו מקובלת בין היתר באנגליה, ארה"ב ובמידה רבה גם בישראל.

המשפט אף עשויה בבניה מתאימה להביא לצמצום משך ההליך השיפוטי וההמתנה של האדם לדיון. השיתוף של גורמי המקצוע בתוך הטריבונל עצמו מאפשרת לוותר בדרך כלל על הצורך בתסקיר בנוגע לבקשות לתמיכה בקבלת החלטות. בנוסף, על אף ההקפדה על ההיבטים המשפטיים, הרי שבניית מודל שהוא פחות אדברסרי – איננה מחייבת בהכרח את התייצבות היועץ המשפטי לממשלה בכל ההליכים והדבר עשוי להביא הן לחסכון בכח אדם והן למניעת הצורך בהמתנה ארוכה לתגובות ב"כ היועמ"ש. על מנת לאפשר לאדם ולבני משפחתו להיוועץ בגורם עצמאי שאינו חלק ממערך קבלת ההחלטות לגביו – מוצע לבחון את האפשרות של הקמת מרכז מיצוי זכויות בתחום האפוטורופסות וחלופותיה בקהילה או הרחבת מרכזי מיצוי זכויות קיימים לתחום זה, בין במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ובין במסגרת אחרת שיסייע לאנשים טרם הגשת בקשה לאפוטורופסות או חלופותיה.

ב. בימ"ש מיוחד לאפוטורופסות וחלופות –

בית משפט שיתמחה בתחום האפוטורופסות וחלופות לאפוטורופסות. הרכב רב תחומי: שופט, עו"ס, נציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי. ערעור על החלטותיו ידון בביהמ"ש מחוזי. היתרון הנטען למודל כזה הוא בהיותו מודל שיפוטי במלואו – כך שכל ההחלטות הנוגעות להגבלת זכויותיו של אדם בין אם בהסכמה ובין בהעדרה ניתנות על ידי בית משפט דווקא. ביהמ"ש יוסמך לדון הן בחלופות לאפוטורופסות (קבלת החלטות נתמכת, יפוי כח מתמשך או הגבלות כלכליות ואחרות) והן בנושאי אפוטורופסות. ביהמ"ש יוסמך לדון גם בביטול אפוטורופסות. ההליך עתיד להיות נגיש יותר לאדם והוא יוכל לקחת בו חלק אקטיבי משום הצוות הרב תחומי. עם זאת, מטבע הדברים עדיין יהיה מדובר בהליך אדברסרי שמבחינת נקודת מבטו של האדם הוא קשה יותר ומתנהל בשיח משפטי שאינו מובן לו. בנוסף, זהו מודל הנותן אפשרות להיוועצות הרב-תחומית בזמן אמת וכן לגמישות מחשבתית ולתפירת החליפה האישית המתאימה לאדם, אם כי במגבלות ההליך השיפוטי שבעיקרו הוא אדברסרי. הכוונה היא שבמודל זה כמו בשאר המודלים תינתן אפשרות מעשית למימוש זכות השמיעה של אדם במלואה. למודל זה יתרון אל מול המודל השיפוטי הקיים גם בהתמקצעות ההרכב בנושאי כשרות משפטיות, הצעת חלופות לאפוטורופסות, הסתכלות הוליסטית על האדם עם אנשים מתחומים שונים, "שינוי דיסקט", וייתכן שיהיה בו גם יותר אפשרות של מתן מידע והסברים לאדם, צמצום משך ההליך השיפוטי וההמתנה של האדם לדיון.

ג. בימ"ש עם יחידה מקדימה –

בימ"ש למשפחה (בדן יחיד) עם יחידה מקדימה שהרכבה: עו"ס, נציג שיבחר ע"י נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והמשרד לשוויון חברתי ומשפטן עם רקע בגישור. השארת הסמכויות באפוטורופסות, יפוי כח מתמשך ובקבלת החלטות נתמכת בידי בית המשפט. לצד בית המשפט תוקם יחידה מקדימה שתפקידיה: שמיעת האדם ובני משפחתו, בירור הצרכים, תחנת מיצוי זכויות בתחומי זקנה/מוגבלות בכלל (בנוסף על אלה הקיימות בקהילה), הנגשת ההליך לאדם, הצעת חלופות ותפירת חליפת אישית מותאמת, בין היתר באמצעות גישור בין בני משפחה, גיבוש הסכמות טרם הדיון השיפוטי, הנגשה פיזית/סיוע בהגעה של האדם לפגישת היחידה המקדימה וזאת גם בדרך של הגעה במקרים המתאימים לאדם במקום מגוריו, זמינות במענה לשאלות.

על פי המוצע, יוגש טופס בקשה לסיוע (במקום טופס הבקשה שמוגש כיום לאפוטורופסות או לחלופה אחרת) – בעקבותיו יקבלו האדם ובני משפחתו הזמנה להפגש עם צוות היחידה המקדימה, אלא אם כן האדם מביע התנגדות, במקרה בו המשפחה תטען שהאדם לא יכול להגיע לפגישה: הצוות או נציג מטעמו יגיע אליו. ככל שהנציג יסבור כי לא ניתן לברר את דעתו של האדם, התיק יועבר לביהמ"ש.

בכל מקרה האדם יוזמן לדיון בבית משפט - אך הוא יוכל לוותר על זכותו זו. בכל תיק שתהיה בו הגבלת זכויות או אפוטרופסות, יגיעו לביהמ"ש לדיון לאור העובדה שהסכמה בתחום האפוטרופסות בין האדם במצבו המוחלש ובין בני משפחתו עשויה להיות שלא לטובתו. המטרה של היחידה היא שלאחר המפגש עמה, חלק מהתיקים יוכלו לקבל מענים בקהילה שיחסכו אפוטרופסות והגבלת כשרות. יתקיים מפגש מקדים של המשפחה והאדם בכל תיק טרם הדיון. זאת, לצורך בירור רצון וצרכי האדם ועמדות בני המשפחה. העבודה ביחידה עם האדם ובני המשפחה עתידה לקצר את זמן הדיון השיפוטי במצב בו התקבלו הסכמות. ככל שתוגש בקשה של קבלת החלטות נתמכת - לא יהיה צורך בתסקיר. במקרים שבהם מתבקשת אפוטרופסות או הגבלות אחרות יהיה צורך בתסקיר על מנת לעמוד על צרכי של האדם והתאמת האדם שמינוי מתבקש לתפקיד, והוא יוגש לאחר הדיון ביחידה המקדימה לקראת הדיון בביהמ"ש.

היתרון הנטען של מודל זה הוא בהיותה של היחידה כזו הממוקדת בסיוע לאדם ולבני המשפחה, ומאפשרת שיח פתוח ללא החשש מפני השפעת השיח על קבלת ההחלטות. כמו כן, יתרונה במניעת הצורך בחלק מהמקרים להגיע להליך שיפוטי בשל מציאת מענים בקהילה שיחסכו את האפוטרופסות. בנוסף, היא מותירה את קבלת ההחלטות לעולם השיפוטי. חסרונה הנטען הוא בצורך של האדם לעבור שתי תחנות בכל אותם מצבים בהם יהיה צורך במינוי (בין בהסכמה ובין אם לאו) ובעלות של כפל תחנות זה על המערכת. חסרון נוסף הוא כי היות שהמודל מבוסס על הסכמות ייתכנו מקרים בהם יוסכם שלא למנות אפוטרופוס ואולם "ברגע האמת" יסתבר שהאדם אינו מסוגל לקבל החלטה בשל העדר כשרות משפטית אובייקטיבית ולפיכך יידרש מינוי אפוטרופוס דחוף (שמלכתחילה הינו יותר בעייתי בשל היעדר יכולת בירור מעמיקה של רצונו של האדם, טובתו, התאמת המועמד וכד') ובשל העיכוב שנגרם לאדם בין אם לטיפול רפואי לעניין אישי או לצורך רכוש.

יודגש כי בכל אחד מהמודלים נדרש כי תהיה הקפדה על שמיעת האדם בפני הגורם המכריע במהלך ההליך למעט מצבים בהם לא ניתן לברר את דעתו או שהוא ביקש שלא להישמע, שכן המצב הקיים בו אדם אינו נשמע בפני הגורם המכריע מהווה פגיעה חמורה בזכויותיו של אדם ואי עמידה בהוראות החוק. **לעניין זה יש לבחון לעומק את זהות הגורם שיברר את יכולתו של האדם להשמע במהלך הדיון – האם די לעניין זה בבחינה של העובד הסוציאלי לסדרי דין במסגרת התסקיר או שיש לקיים בחינה אחרת.**

במהלך דיוני הצוות התגלו חילוקי דעות בין החברות באשר למודל הנכון להליך אפוטרופסות וחלופותיה, כאשר רוב החברות (7) תמכו במודל של טריבונל הכשרות המשפטית בעוד חלק משמעותי מהחברות (4) סברו בדעת מיעוט כי יש לבחור במודל בית המשפט עם יחידה מקדימה.

הצוות סבור כי לצורך בחינת המלצותיו יש מקום לקיים פיילוט לבחינת ההמלצות הלכה למעשה טרם אימוץ מודל סופי. לעניין זה הוצע לבחון את מודל טריבונל הכשרות המשפטית.

בתוך כך, יש לבחון את האפשרות לבחינה מידתית בהתאם לחוק, הכוללת הסתכלות פרטנית ומציאת החלופה המידתית, בין היתר לעניין צמצום תקופת והיקף המינוי. זאת, בכדי לאפשר בקרה עתית על תפקוד האפוטרופוס ובחינת נחיצות המשך המינוי ו/או יישום חלופה לאפוטרופסות לאדם.

בנוסף, יש לבחון את מודל הרשם להחלטות כלכליות ספציפיות (אישור פעולות כלכליות באמצעות רשם ביהמ"ש).

גורם אחראי:

משרד המשפטים (כאמון על ההליך המשפטי), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

מבנה טריבונל כשרות משפטית

הרכב הטריבונל



נציג/ה לבחירת
נציבות שוויון
זכויות לאנשים
עם מוגבלויות
והמשרד לשוויון
חברתי

משפטן/נית

עו"ס



ערכאות ערעור



טריבונל

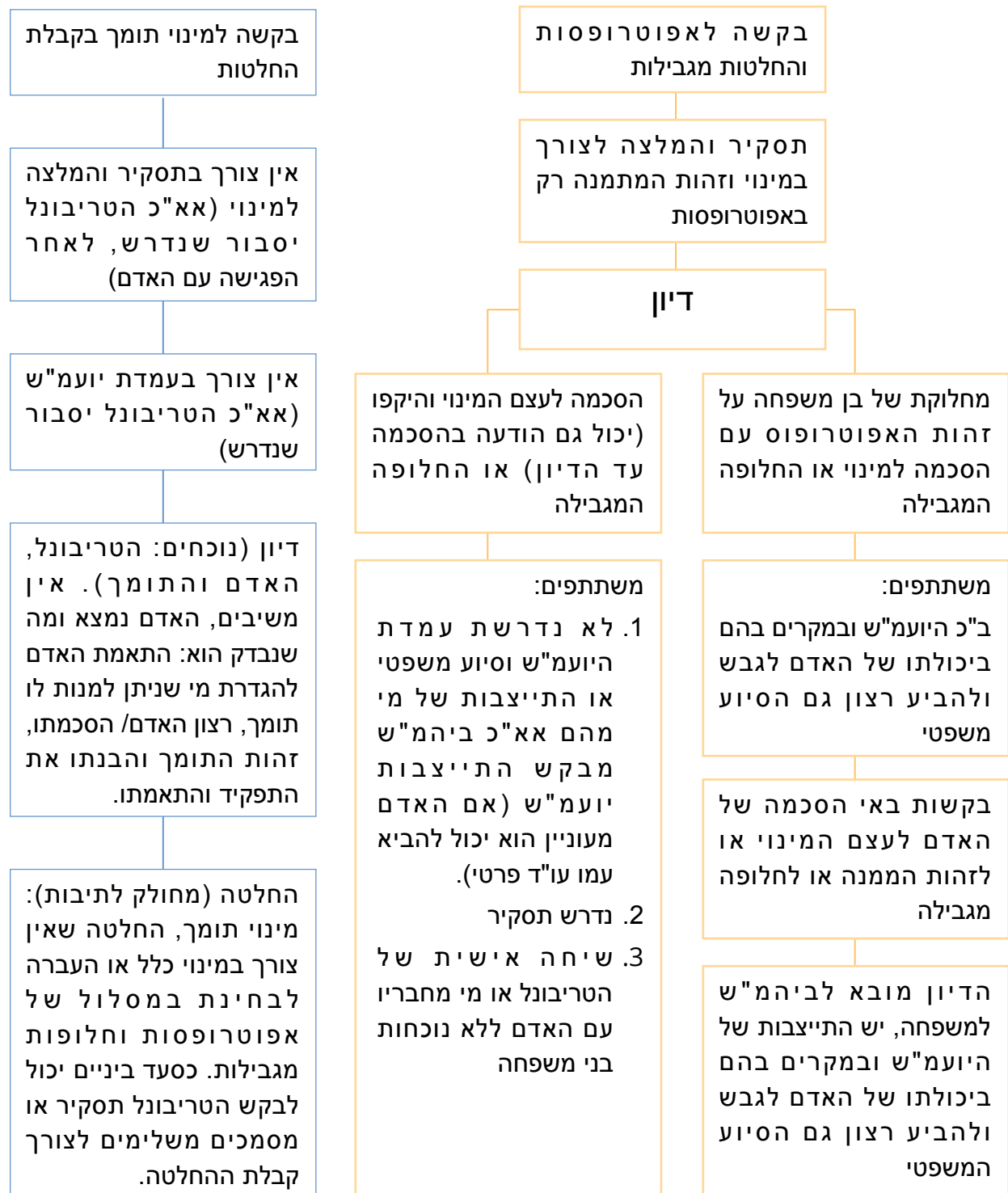


ערעור בזכות



בימ"ש מחוזי
(ייבחן מודל ערעור
לביהמ"ש למשפחה)

תרשים זרימה – טריבונל כשרות משפטית



שיקול דעת הטריבונל למצב של הסכמה:

1. בחינת רצונו של האדם לרבות עצם ההסכמה. במידה ואין הסכמה – עובר למסלול אי הסכמה.
2. הדיון יתחיל בשיח אישי עם האדם בלבד, באמצעי ההנגשה הנדרשים.
3. בחינת הצורך במינוי בהתייחס לרצון האדם.

מבנה בימ"ש מיוחד לאפוטרופסות וחלופות



בימ"ש מיוחד
לאפוטרופסות וחלופות

עו"ס

שופט/ת

נציג/ה לבחירת נציבות שוויון
זכויות לאנשים עם מוגבלות
והמשרד לשוויון חברתי

ערעור בזכות - לביהמ"ש
המחוזי

בקשה לאפוטרופסות/
חלופות

הגשת תסקיר והמלצה
לעניין המינוי וזהות
המתמנה

קבלת עמדת היועץ
המשפטי לממשלה

דיון בהשתתפות האדם
למעט מקרים בהם לא
ניתן לברר את דעתו או
שהוא ביקש שלא להישמע

מבנה היחידה המקדימה



עו"ס



משפטן/ית

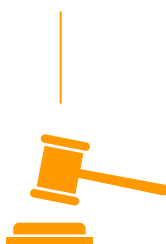


נציג / ה ל ב ח י ר ת
ה מ ש ר ד ל ש ו ו י ו ן ח ב ר ת י
ו נ צ י ב ו ת ש ו ו י ו ן ז כ ו י ו ת
א נ ש י ם ע ם מ ו ג ב ל ו ת

מבנה ביהמ"ש עם יחידה מקדימה



יחידה מקדימה

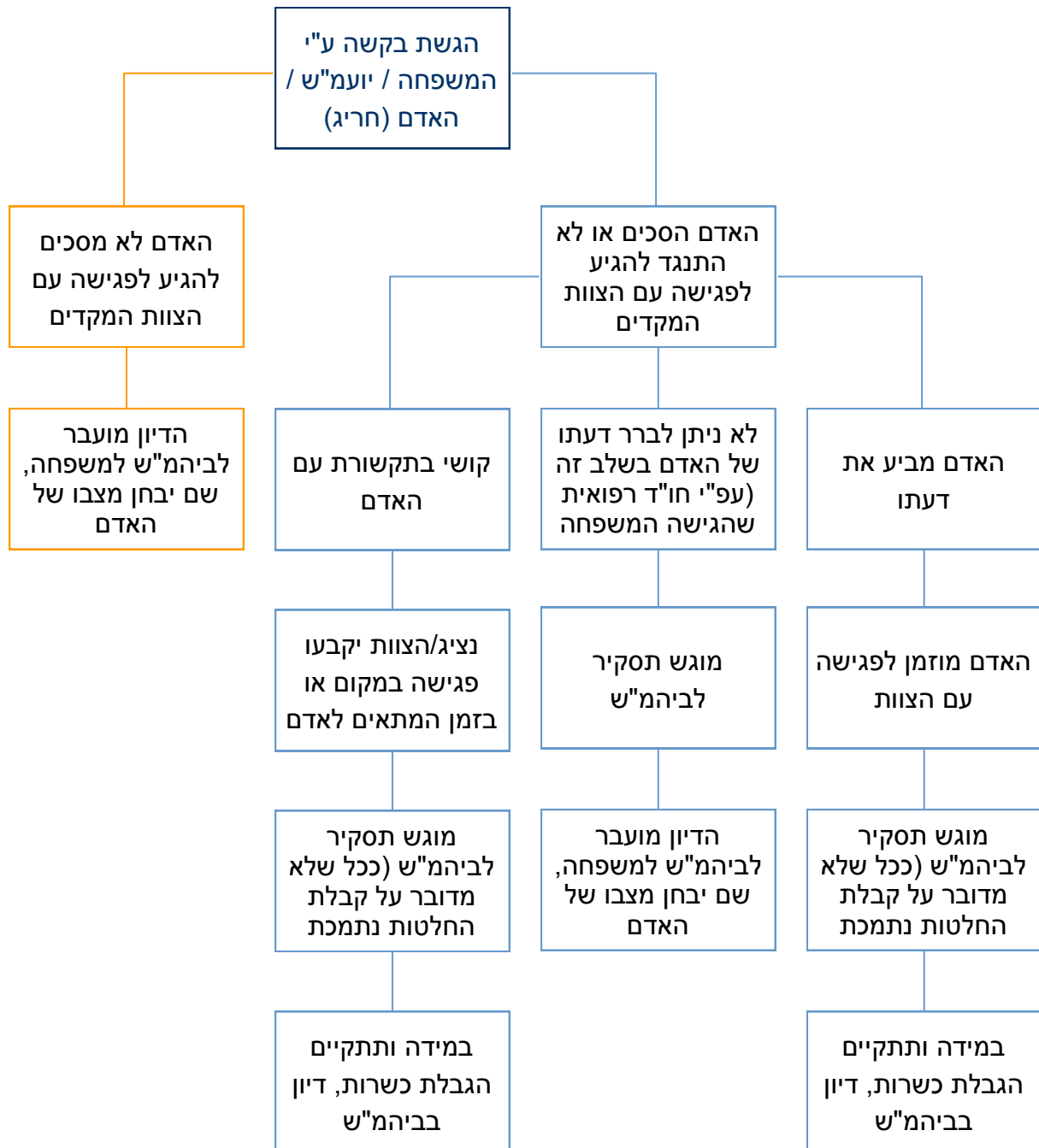


דיון בביהמ"ש למשפחה



ערעור למחוזי

תרשים זרימה – בימ"ש עם יחידה מקדימה



ב. אתגרים ובעיות - התארכות ופגיעה בהליכים המשפטיים:

בכל תיק אפוטרופוס נדרש, בהליך הקיים, כי יוגש תסקיר של עובד סוציאלי לסדרי דין אשר יבחן הן את הצורך במינוי והן את השאלה מיהו האדם שנכון כי ימונה כאפוטרופוס לאדם. במסגרת זו נפגש העובד הסוציאלי עם האדם ולרוב גם עם בני משפחתו ובוחן את אופן תפקודו במקום בו הוא גר, את הצורך במינוי ואת זהותו של האדם המתאים לשמש לו כאפוטרופוס. תסקיר העובד הסוציאלי הוא למעשה הכלי המקצועי שבידי בית המשפט לבחינת הצורך במינוי ובדבר הגורם המתמנה, זאת במיוחד לאור התפיסה שביסוד תיקון 18 השמה דגש על תפקודו של האדם בחייו ולא על הפן הרפואי כשלעצמו. העובדים הסוציאליים לסדרי דין מועסקים על ידי הרשויות המקומיות, והם מגישים תסקירים לבתי המשפט בהליכים מכח חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב – 1962, הן בתחום האפוטרופוסות והן בהליכי גירושין בנוגע להסדרי שהות ואפוטרופוסות לגבי ילדים ובמציאות הקיימת ישנו חסר גדול מאד במספרם של העובדים הסוציאליים לסדרי דין אל מול המשימות להן הם נדרשים. כתוצאה מכך ישנה המתנה ארוכה לתסקירים, שגורמת להתארכות ההליכים המשפטיים לעיתים מעבר לשנה (!). באזורים מסויימים אף נוצר מצב בו בתי המשפט אינם ממתינים לתסקירים והם נותנים החלטות שיפוטיות ללא כל חוות דעת מקצועית תפקודית, מעבר לחוות הדעת הרפואית אשר איננה יכולה לתת תמונה תפקודית ובוודאי שאיננה יכולה להתייחס ליכולתם של בני המשפחה או האפוטרופוס המוצע לתת מענה לצרכי האדם בו מדובר. הן העיכובים במתן החלטות והן מתן החלטות על סמך כתבי בית דין ללא קבלת תמונה מקצועית על האדם, מהווים פגיעה של ממש באנשים בהם מדובר.

המלצות:

א. **לא ניתן לוותר על תסקירים** בהיותם הבחינה המקצועית המתאימה והבלתי תלויה במי מהצדדים, להסתכלות על האדם בסביבתו על מכלול צרכיו, יכולותיו ורצונותיו ועל מערכי התמיכה הרלבנטיים בחייו. לעמדה זו היו שותפים גם שופטי בתי המשפט למשפחה שנשמעו על ידי הועדה.

ב. **התסקיר ייערך ע"י עו"ס לעניין סדרי דין בלבד** – הצוות בחן אפשרות כי התסקיר יוגש על ידי גורמים אחרים – עובדים סוציאליים מטעם המוסד או חוות דעת חיצונית. הצוות סבור כי נדרשת חוות דעת בלתי תלויה אשר משרתת את האינטרסים, הזכויות והצרכים של האדם ולא של המוסד המטפל או בני המשפחה ולפיכך כחלק ממחויבותה של המדינה להעמיד כלים "הולמים ומועילים" לאדם ישנה חשיבות לעריכת התסקיר מטעם שירותי הרווחה דווקא.

ג. **שינוי מבנה התסקיר** – יש להבנות מודל חדש לתסקיר אשר ייעל את עבודת העובדים הסוציאליים, ידייק וימקד את אופי התסקיר ויתאימו לתיקון 18 לחוק. יש לשקול הבניית תסקיר מודולרית הן בתוכנו והן בהיקפו, בהתאם לאוכלוסיות שונות ולאופי הצרכים השונים של האדם.

ד. **הוספת תקנים ייעודיים של עו"ס לעניין סדרי דין** – גם לאחר ייעול אופן כתיבת התסקירים, נראה כי יש הכרח בהוספה משמעותית של תקנים ייעודיים, על מנת לתת מענה לעיכוב בהגשת התסקירים ולהבטיח סיום הליכים משפטיים בזמן ראוי, בכל אחת מחלופות המודל המשפטי ובכלל זה במודל הקיים כיום.

ה. **בחלופת הטריבונל והיחידה המקדימה (לעיל)** - ניתן לוותר על הצורך בתסקירים בבקשות לקבלת החלטות נתמכת (למעט מקרים מיוחדים שיהיו נתונים לשיקול דעת חברי הטריבונל/ היחידה המקדימה), וזאת בשל ההנחה כי לרוב האדם מקבל ההחלטות והתומך בקבלת החלטות יוכלו להביא את עניינם בפני הטריבונל וזאת בשל הרמה המנטאלית והתפקודית הגבוהה יותר של האדם. לעומת זאת לא ניתן לוותר על הצורך בתסקיר בבקשות למינוי אפוטרופוס בשל הצורך לבחון את האדם ותפקודו במקומו הטבעי.

גורם אחראי: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כאמונים על כתיבת התסקירים ומתן עמדות ב"כ היועמ"ש לביהמ"ש), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ג. אתגרים ובעיות – עמדת ב"כ היועמ"ש -

המתנה לעמדות היועץ המשפטי לממשלה, בשל מחסור בכח אדם, שגורמת להתארכות הליכים משפטיים ולעיתים לקבלת הכרעות ללא עמדות יועמ"ש. בהקשר זה יודגש כי תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לבחון בעיניים משפטיות את העמדות של הצדדים בהליך ואת ההמלצה שבתסקיר ולייצג בהליך השיפוטי את עמדת המדינה בדבר הצורך או העדר צורך במינוי אפוטרופוס לשמירת טובתו של האדם. ייצוג זה נדרש היות ובתחום האפוטרופוסות עשויים להיות אינטרסים נוגדים של בני משפחה ולא ניתן להסתפק בהשאת הזירה המשפטית לאדם ולבני משפחתו לבדם. כן מתייחס התסקיר לשאלה מי הוא האדם המתאים לשמש כאפוטרופוס, דבר המצריך בחינה מעמיקה לגבי קרוביו של האדם והתאמתם לתפקיד.

המלצה:

צמצום הצורך בייצוג על ידי ב"כ היועמ"ש על ידי בחירת מודל פחות אדברסרי וכן תוספת תקנים ללשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

הצורך במעורבות ב"כ היועמ"ש בהליך נגזר מסוג הליך למינוי האפוטרופוס לאדם שייבחר. לעניין זה – ככל שההליך הוא יותר שיפוטי אדברסרי – הרי שהצורך בייצוג משפטי של עמדת המדינה גובר. בעוד במודלים בהם הדגשים הם יותר טיפוליים – ניתן, ככלל, לוותר על הייצוג. כמו כן, הצורך בייצוג גובר ככל שנושא הדיון הוא שלילת זכויות להבדיל ממינוי תומך בקבלת החלטות. משכך, יוצג בשלוש החלופות להליך המינוי, שהוצעו ע"י חברות הצוות: טריבונל כשרות משפטיות, יחידה מקדימה ובימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות וחלופות.

• טריבונל כשרות משפטיות –

- כאשר מדובר על הליך אפוטרופוסות, ככלל לא יהיה ייצוג של האדם או של המדינה. עם זאת, במצבים ייחודיים שיוגדרו מראש (כגון אדם ערירי, מחלוקות קשות עם בני המשפחה), בשיקול דעת הטריבונל יהיה למנות ייצוג משפטי לאדם, ככל שאותו אדם יוכל לגבש ולהביע דעה לעניין המינוי. במידה וימונה ייצוג משפטי לאותו אדם, יתייצב בהליך גם ב"כ היועמ"ש.
- במידה והאדם מתנגד למינוי האפוטרופוס, ההליך יתנהל בביהמ"ש ושם יהיה נוכח ב"כ היועמ"ש בהליך לצד ייצוג משפטי לאדם.
- העדר צורך בעמדות ב"כ יועמ"ש בבקשות לקבלת החלטות נתמכת למעט חריגים בשיקול דעת חברי הטריבונל.
- ניתן יהיה לוותר על עמדות ב"כ יועמ"ש בבקשות לאפוטרופוסות ללא התנגדות – מראש או לאחר בירור בידי הטריבונל ובלבד שההליך יתבסס על תסקיר ועל התרשמות ישירה של הטריבונל מהאדם, במיוחד מקום בו לא משתתפים גורמים משפטיים נוספים לבד מהטריבונל עצמו.

• יחידה מקדימה –

- ככלל, בפגישת היחידה המקדימה לא ינכחו נציג ב"כ היועמ"ש ולא יינתן ייצוג משפטי לאדם.
- במידה והדיון מובא לביהמ"ש במקרים של תמיכה בקבלת החלטות – אין צורך בעמדת ב"כ היועמ"ש.
- במידה ולא מצליחים להגיע להסכמה ביחידה המקדימה, הנושא יידון בביהמ"ש, שם יתייצב ב"כ היועמ"ש.
- במידה ומגיעים להסכמה ביחידה המקדימה, אך מדובר בשלילת כשרות, הנושא יגיע לביהמ"ש אך ככלל, לא ינכח ב"כ היועמ"ש, מלבד מקרים חריגים שיוגדרו.

• **בימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות וחלופות –**

- במצבים ייחודיים שיוגדרו מראש (כגון אדם ערירי, מחלוקות קשות עם בני המשפחה), בשיקול דעת ביהמ"ש יהיה למנות ייצוג משפטי לאדם, ככל שאותו אדם יוכל לגבש ולהביע דעה לעניין המיני. במידה וימונה ייצוג משפטי לאותו אדם, יתייצב בהליך גם ב"כ היועמ"ש.
- במידה והאדם מתנגד למינוי האפוטרופוס, יהיה נוכח ב"כ היועמ"ש בהליך לצד ייצוג משפטי לאדם.
- העדר צורך בעמדות ב"כ יועמ"ש בבקשות לקבלת החלטות נתמכת למעט חריגים בשיקול דעת ביהמ"ש.
- ניתן יהיה לוותר על עמדות ב"כ יועמ"ש בבקשות לאפוטרופוסות ללא התנגדות - מראש או לאחר בירור בידי ביהמ"ש ובלבד שההליך יתבסס על תסקיר ועל התרשמות ישירה של ביהמ"ש מהאדם.

ככלל, בכל מקום שהאדם יהיה מיוצג, תהיה נוכחות של ב"כ היועמ"ש.

גורם אחראי: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ד. אתגרים ובעיות – מקום הסיוע המשפטי בהליך:

הצוות דן בשאלת זכותו של האדם לייצוג ע"י הסיוע המשפטי במהלך הליך מינוי אפוטרופוס בעניינו. הרצון הוא כי הליך מינוי אפוטרופוס לאדם יתנהל עמו ולא "מעל ראשו", כאשר בכל מקרה יש להעמיד את שמיעת האדם עצמו במרכז ההליך אשר עליו להתנהל בצורת שיח הנהירה לאדם. לצד זה, התגבשה ההבנה כי במקרים מסוימים (כפי שיפורט להלן) ישנה חשיבות רבה לייצוג אדם בהליכי אפוטרופוסות בעניינו. בין היתר, נבחנו השאלות הנוגעות לצורך האדם בייצוג בעניינו: ייצוג האדם במצבי הסכמה לאפוטרופוסות אל מול ייצוג במצבי אי הסכמה, ייצוג במצב בו אדם מסוגל להביע דעה לעומת מצב בו הוא אינו מסוגל לכך.

המלצות:

מקומו של הסיוע המשפטי בהליך, נגזר מהליך מינוי האפוטרופוס לאדם. משכך, יוצג בשלוש החלופות להליך המינוי, שהוצעו ע"י חברות הצוות: טריבונל כשרות משפטית, יחידה מקדימה ובימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות וחלופות. העקרון המנחה הוא שכלל שההליך הוא יותר משפטי ואדברסרי, כך יש יותר מקום לייצוגו של האדם, במיוחד כאשר האדם מסוגל להביע רצון והוא מתנגד לעצם המינוי או לזהות המתמנה.

• **טריבונל כשרות משפטית –**

- כאשר מדובר על הליך אפוטרופוסות, ובמצבים ייחודיים שיוגדרו מראש (כגון אדם ערירי, מחלוקות קשות עם בני המשפחה), בשיקול דעת הטריבונל יהיה למנות ייצוג משפטי לאדם ככל שאותו אדם יוכל לגבש רצון.
- במידה והאדם מתנגד למינוי האפוטרופוס, ההליך יתנהל בביהמ"ש ושם יהיה האדם זכאי לייצוג.

• **יחידה מקדימה –**

- ככלל, בפגישת היחידה המקדימה לא ינכחו נציג ב"כ היועמ"ש ולא יינתן ייצוג משפטי לאדם.
- במידה והדיון מובא לביהמ"ש במקרים של תמיכה בקבלת החלטות – אין צורך בייצוג.
- במידה ולא מצליחים להגיע להסכמה ביחידה המקדימה, הנושא יידון בביהמ"ש, האדם יהיה זכאי לייצוג ככל שאותו אדם יוכל לגבש רצון.
- במידה ומגיעים להסכמה ביחידה המקדימה, אך מדובר בשלילת כשרות, הנושא יגיע לביהמ"ש אך ככלל, לא יינתן ייצוג לאדם, מלבד מקרים חריגים שיוגדרו.

• **בימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות וחלופות –**

- במצבים ייחודיים שיוגדרו מראש (כגון אדם ערירי, מחלוקות קשות עם בני המשפחה), בשיקול דעת ביהמ"ש יהיה למנות ייצוג משפטי לאדם ככל שאותו אדם יוכל לגבש רצון.
- במידה והאדם מתנגד למינוי האפוטרופוס, יהיה האדם זכאי לייצוג.

ככלל, בכל מקום שהאדם יהיה מיוצג, תהיה נוכחות של ב"כ היועמ"ש.

גורם אחראי: משרד המשפטים (כאמון על הסיוע המשפטי), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ה. אתגרים ובעיות – מינויים רפואיים דחופים:

רקע:

היכולת של אדם לתת הסכמה מדעת לטיפול רפואי תלויה ביכולתו לגבש ולהביע את רצונו. באותן נסיבות שבהן הוא אינו יכול לעשות כך, נדרשים מנגנונים חליפיים כדי לקבל החלטות עבור אותו אדם, ובתנאי שלא מונה מראש מיופה כוח בהתאם להוראות הדין השונות.

במקרים כגון אלה, בית החולים ינקוט בשני מהלכים עיקריים – פניה לוודא האם קיימות הוראות מקדימות, יפוי כח מתמשך (במאגר משרד הבריאות או האפוטרופוס הכללי, לפי העניין) או מסמך משפטי תקף אחר. במידה ולא קיימים מסמכים בעלי תוקף משפטי רלוונטי, וכשעולה צורך במתן טיפול רפואי, בנסיבות שבהן אין הרשאה בחוק לטפל ללא הסכמה, נדרש הליך משפטי של מינוי אדם המוסמך לתת הסכמה מדעת לטיפול, או אישור בית המשפט לביצוע פעולה רפואית ספציפית.

עירוב גורמי הרווחה בבית החולים מניע תהליך של פניה לבית משפט וקבלת החלטה באשר לזהותו של האפוטרופוס לצורך אישור הפעולה הנדרשת (במצב זה אף נדרשת עמדת ב"כ היועמ"ש להליך).

לצורך בחינת הנושא, הוצגה בפני הצוות סקירה משווה, שנערכה ע"י פרופ' גיל סיגל, הנוגעת למודלים הקיימים בעולם בתחום המינויים הרפואיים.

• **אתגרים ובעיות:**

מינוי אפוטרופוס בעניין רפואי או אישי דחוף, יוצר נטל על בני משפחה בהיותם במצב מצוקה. לעיתים נוצר עיכוב בטיפול הרפואי עקב המתנה להכרעת ביהמ"ש, שנעדר יכולת לבחון לעומק את התמונה (עקב לחץ לקבלת ההחלטה), וממילא יצירת נטל על כל המערכת ללא רווח ממשי. בכל הנוגע למינוי אפוטרופוס בעניינים רפואיים דחופים, ביהמ"ש מאשר על פי רוב את הבקשות ללא דיון וההליך כפי שהוא כיום מהווה נטל בירוקרטי על בני המשפחה. זאת, בנוסף לקשיים הנפשיים עימם בני המשפחה נאלצים להתמודד בשל המצב המשברי שארע.

בהתאם לסעיף 15(3) לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, בנסיבות של מצב חירום רפואי רשאי מטפל לתת טיפול רפואי דחוף גם ללא הסכמתו מדעת של המטופל, אם בשל נסיבות החירום, לרבות מצבו הגופני או הנפשי של המטופל, לא ניתן לקבל את הסכמתו מדעת; טיפולים רפואיים מסוימים (כגון: ניתוחים, למעט כירורגיה זעירה; צינתורים של כלי דם; דיאליזה; טיפול בקרינה מייננת (רדיותרפיה); טיפולי הפריה חוץ-גופית; כימותרפיה לטיפול בתהליכים ממאירים) יינתנו בהסכמת שלושה רופאים, אלא אם כן נסיבות החירום אינן מאפשרות זאת.

המלצות:

חלופות לפתרון:

בהתאם להוראות חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, יש לברר את עמדתו של האדם, לבקש את הסכמתו מדעת ולפעול לפיה. אם לא ניתן לברר את עמדתו- יש לפעול בהתאם למסמך חוקי תקף (כגון: ייפוי כח מתמשך, ככל שנכתב). במידה ולא ניתן לברר את עמדתו של האדם וכן אין מסמך חוקי קודם מטעמו, הליך מינוי האפוטרופוסות הדחופה לא יתבצע ע"י ביהמ"ש. הצוות ממליץ לבחון אחת משתי חלופות:

- א. מתן סמכות לקבלת החלטות בתוך מערכת הבריאות, בגוף עצמאי וחיצוני לבית החולים (וועדת אתיקה או גורם אחר שיקבל החלטות במצבים אלה) וזאת לתקופה קצובה שתיקבע.
- ב. מתן מעמד אוטומטי מכח החוק למתן הסכמה מדעת לטיפול רפואי לבני משפחה שניתן להעריך כי היו מקובלים על האדם, במדרג עדיפות שייקבע בחוק. לפחות במצבים בהם יש הסכמה בין בני המשפחה במעגלי קרבה שיוגדרו, יהיה מקום לקבוע כי אדם מוסכם המוגדר בחוק יהיה מוסמך לקבל החלטה, ללא הליך משפטי.

במהלך בחינת הנושא, יש לבחון את הנושאים הבאים:

- מי בני המשפחה שיקבלו את ההחלטות ובאילו סיטואציות.
- כיצד מגדירים את המקרה הדחוף (האם בהתאם לפרוצדורה רפואית מסויימת או בהתאם לקריטריון אחר)?
- מהם המצבים המוגדרים כדחופים?
- מהו משך הזמן בו מינוי דחוף יעמוד בתוקפו?
- מה צריך להיות העיקרון שמנחה את בני המשפחה כאשר מקבלים את ההחלטה?
- החשיבות בבחינה מה החולה היה רוצה?

● לצד זה

- קביעת כללים חדים לאבחנה בין מצב חירום רפואי (שהוא אחד המצבים בהם ניתן לטפל ללא צורך בקבלת הסכמה מדעת של המטופל) למצב של צורך במינוי דחוף של אפוטרופוס, וזאת על מנת שבמצבי חירום יופעל המנגנון הקבוע למצבים אלה (כגון הסכמת שלושה רופאים) - ולא יעוכב הטיפול עד לפניה לבית המשפט בהליך אפוטרופוסות
 - הפצת ייפוי הכח הרפואי וייפוי הכח המשולב (החדש, לכשיאושר) במערכות הבריאות.
- היתה הבנה לגבי הצורך בעמדת היועמ"ש, במסגרת ההליך בביהמ"ש והתאמת המסמכים הקיימים למצב הרפואי הדחוף. לעומת זאת, בחלופות המוצעות בהסכמה – ככלל, לא יהיה צורך במעורבות גורמי הרווחה בקהילה וב"כ היועמ"ש.
- המלצות אלה, עשויות, לדעת הצוות, להביא לקיצור משך ההליכים, להפחתת עלויות ובעיקר לשיפור השירות לאזרח והקלה בעומס.
- גורם אחראי:** משרד הבריאות (בחינת ודיוק החלופות שהוצעו ועיגון החלופה הרצויה בדיון), משרד המשפטים (בחינה וליווי של ההסדר המשפטי שיגובש).



הליך מינוי אפוטרופוס לאדם:

תמחור המודלים להליך מינוי אפוטרופוס וחלופות (עלות שנתית למודל – משרד המשפטים): ההליך השיפוטי:

המצב הקיים כיום (מצב אשר אינו עומד בתנאים הנדרשים לקיום דיונים בהם תהיה שמיעת האדם ושיתופו בהליך): 5.8 מלש"ח.

המצב לפי החוק (המצב הקיים אם יעמוד בתנאים הנדרשים לקיום דיונים בהם תהיה שמיעת האדם ושיתופו בהליך): 10 מלש"ח.

טריבונל כשרות משפטית: 7.5 מלש"ח (+עלות הקמה לסניף 300,000 ₪) - חסכון של 2.5 מלש"ח לשנה.

יחידה מקדימה: 8.5 מלש"ח (+עלות הקמה לסניף 120,000 ₪) - חסכון של 1.5 מלש"ח בשנה.
בימ"ש מיוחד לאפוטרופוסות: 9.9 מלש"ח (+עלות הקמה לסניף 600,000 ₪).

מצב קיים	עלות צוות	עלות שכר בית משפט	מנוי דחוף	כתיבת החלטות	עלות שכר בית משפט לערעורים	תפעול שוטף (על פי משרות)	סה"כ הוצאות שנתיות שוטפות	תפעול חד פעמי (סניף אחד)	מספר סניפים	הוצאות חד פעמיות	סה"כ עלות שנה ראשונה
מצב קיים		2,894,704	773,092	1,552,000	29,658	538,963	5,788,417		1	-	5,788,417
מצב לפי החוק		6,621,349	773,309	1,552,000	67,831	990,965	10,005,454		1	-	10,005,454
טריבונל	5,403,902			977,600	29,658	917,892	7,329,052	350,000	1	350,000	7,679,052
טריבונל בית משפט	4,624,366	827,436		977,600	8,474	1,053,676	7,491,552	300,000	1	300,000	7,791,552
הקמת צוות מקדים	924,000	5,678,597		970,000	6,779	893,350	8,472,726	120,000	1	120,000	8,592,726
בית משפט לאפוטרופוסות		7,437,397		1,552,000	8,474	959,569	9,957,440	600,000	1	600,000	10,557,440

תמחור ההליך נעשה בהתאם לנתונים הבאים: 10,000 הליכי מינוי בשנה, 4,410 הליכי מינוי אפוטרופוסות לעניינים רפואיים דחופים אשר לפי המוצע ככלל לא יתקיים לגביהם הליך שיפוטי, זמן ממוצע לדיון 'רגיל' – שעה, זמן ממוצע לדיון 'מורכב' – 1.18, זמן ממוצע לכתיבת החלטה – 24 דק', עלות דיונים, עלות צוות (הצוות ביחידה המקדימה ובטריבונל), עלות בימ"ש לערעורים, עלות משרות, עלות הקמת סניפים (חד פעמי).

תמחור המודלים (האגף לסיוע משפטי)

בשל הגברת השמיעה בכל אחת מהחלופות, השופטים או חברי הטריבונל יפנו אל הסיוע המשפטי לייצוג בתיקים רבים. הגברת השמיעה תביא לתוספת של 1,000 תיקים בשנה (כיום מיוצגים 1900 תיקים בשנה).

0.5 תקני עורכי דין כפול שישה מחוזות + 0.5 תקני עובדי מנהלה כפול שישה מחוזות = 3 תקני עו"ד + 3 תקני עובדי מנהלה. ייצוג במיקור חוץ (1000 תיקים כפול 3000 ₪ שכ"ט לתיק) = 3 מלש"ח.

תמחור המודלים (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים)

עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין:

לנוכח ההסכמה לפיה בכל "סוג" הליך שייבחר יש חשיבות רבה לקיומו של תסקיר, התחשיב של מספר תקני העו"ס הנדרשים הינו אחיד ורלבנטי לכל החלופות (ובכלל זה להתאמת המצב הקיים לרצוי).

על מנת לכתוב תסקירים בכל התיקים בזמן סביר נדרשת תוספת של 74 עו"ס לעניין סדרי דין ברשויות + 4 עו"ס מחוזיים לעניין סדרי דין (אחד לכל מחוז).

בנוסף יידרשו 2 מחזורי קורסים להכשרת עו"ס לעניין סדרי דין לקראת מינוי. עלות כל קורס 283,240 ₪ - סה"כ 566,480 ₪

עו"ד, ב"כ היועץ המשפטי לממשלה, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

טריבונל: תידרש תוספת של 27 תקני עו"ד במחוזות + 4 תקני עו"ד ממונים מחוזיים

בימ"ש עם יחידה מקדימה: נדרשת תוספת של 30 תקני עו"ד במחוזות + 4 תקני עו"ד ממונים במחוזות

יצוין כי גם אם יוחלט להותיר את המצב הקיים כפי שהוא, ישנו צורך בתוספת תקנים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – הן לעניין עו"ס לעניין סדרי דין (74) עו"סים ברשויות + 4 עו"סים מחוזיים) והן לעניין עו"ד ב"כ היועמ"ש לממשלה (35 עו"ד במחוזות + 4 ממונים מחוזיים).

תמחור המודלים (עלות משקית – עלות לאדם ולאפוטרופוס):

המצב הקיים כיום: 27.8 מלש"ח

המצב לפי החוק: 32 מלש"ח

טריבונל כשרות משפטית: 28 מלש"ח - חסכון של 4 מלש"ח.

יחידה מקדימה: 25 מלש"ח - חסכון של 7 מלש"ח.

מצב קיים - בלי דיון מקרים רגילים (7000)	מצב קיים - חצי שעה מקרים רגילים (1500)	מצב קיים - 3 שעות מקרים רגילים (500)	מצב קיים - 5 שעות מקרים רגילים (1000)	מצב קיים - ממוצע מקרים רגילים	מצב קיים - מקרים דחופים (4500)	מצב לפי החוק	טריבונל	יחידה מקדימה + בית משפט (7000) דיונים של חצי שעה).
2,098	2,342	4,437	5,855	2,627	893		2,607	2,945
2,325	2,569	4,664	6,082	2,854	1,120		2,834	3,172
							3,516-3,729 תלוי אם הובעה התנגדות בתסקיר או לא.	2,740
27,818,528					31,980,765	28,136,012	25,076,742	

באופן כללי, בטריבונל תהליך בודד עולה פחות כי המקרה נדון לרוב או בבית המשפט או בטריבונל ולא בשניהם, כך שיש תחנה אחת. בחלופה של היחידה המקדימה, המקרה נדון גם ביחידה המקדימה, כך שמדובר בשתי תחנות (גוזר על משך הזמן, אבדן שעות עבודה, נסיעות וכו'). ברמה המצרפית, מנגד, היחידה המקדימה אמורה להפחית את מספר המקרים שמגיעים לבית משפט, משום ש-10% מהמקרים צפויים לא להגיע כלל לערכאות שיפוטיות. לכן, כשמדובר באדם שכבר ניגש לבית המשפט התהליך מעט יקר יותר, אבל מראש פחות מקרים מגיעים לבית המשפט - לכן העלות המצרפית נמוכה יותר של היחידה המקדימה.

הליכי מינוי לצרכים רפואיים דחופים:

משרד המשפטים: ביטול הליכי מינוי לצרכים רפואיים דחופים: חסכון של 773,000 ₪ לשנה.

משרד הבריאות: יש לציין כי אם הנושא ייקבע במסגרת קבלת החלטות בתוך מערכת הבריאות ולא במתן מעמד אוטומטי לבני משפחה - יהיו לכך עלויות בתוך מערכת הבריאות, הן בתקציב והן בתקינה, שצריכות להיות מובאות בחשבון.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: ביטול ייצוג ב"כ היועמ"ש בתיקים הרפואיים הדחופים – לפי חישוב של 800 תיקים לעו"ד, ניתן יהיה לחסוך ב-5 תקני עו"ד מהתוספת שנדרשה.

עלות משקית (עלות לאדם ולאפוטרופוס): עלות לאדם עקב ביטול ההליכים הרפואיים למינוי אפוט' ואישור פעולה לצרכים – חסכון של אגרת ביהמ"ש - 893 ₪ כפול 4,410 תיקים בשנה - מוערך בכ- 3.9 מלש"ח לשנה.



צוות משנה – מודל האפוטרופסות המקצועית¹⁶

יו"ר צוות המשנה: עו"ד ליאורה גור.

חברות וחברים בצוות המשנה: עו"ד אורי שלומאי – ייעוץ וחקיקה, עו"ד טל פוקס – האפוטרופוס הכללי, רו"ח אביגיל כהן – האפוטרופוס הכללי, עו"ד שאול טרבלסי – הסיוע המשפטי, עו"ס ועו"ד נטלי מופסיק – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. להלן האתגרים, בעיות וההמלצות שגובשו ע"י חברי וחברות צוות המשנה:

אפוטרופסות בגירים:

א. אתגרים ובעיות – איכות השירות, מבנה ושיטת המימון של האפוטרופסים המקצועיים:

1. השירות שניתן כיום אינו איכותי ומקצועי דיו ואינו מותאם לאוכלוסייה מוחלשת – כך למשל, השירות מאופיין בהיעדר מעורבות ויחס אישיים מספיקים מצד נותני השירות למקבלי השירות, חסר תמהיל מותאם של הצוות המקצועי (העסקת אנשי מקצוע מתחום הכספים ומתחום הטיפול), השכר הנמוך של הבקרים בשטח מאפשר גיוס כוח אדם שאינו בעל ניסיון או רקע טיפוליים מותאמים לצרכי האוכלוסייה המוחלשת, השכר הנמוך מביא לתחלופה של הבקרים - ופוגע ברציפות הקשר הנדרש, קיימים קשיים בהנגשה ובתקשורת של בעלי התפקיד עם אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים, היעדר תמריצים חיוביים/סנקציות מספיקות לאכיפה ולענישה על אי עמידה בתנאים.
2. חסרה הכשרה והנחיה מקצועית לאפוטרופסים מקצועיים – הדבר יוצר חוסר אחדות בהתנהלות המפוקחים ופוגע בשירות שניתן לאדם.
3. אין כיום די אפוטרופסים מקצועיים. ישנם 10 תאגידי אפוטרופסות המשמשים אפוטרופסים לכ-6,400 אנשים, וכן עוד מספר אפוטרופסים מקצועיים (אין נתונים רשמיים בנושא).
4. המדינה תומכת באנשים חסרי האמצעים ע"י תשלום שכ"ט לאפוטרופסים מקצועיים שמונו להם ואשר בקשותיהם לקבלת תמיכות אושרו ע"י האפוטרופוס הכללי.¹⁷ שאר האנשים מממנים מכיסם את השכר, בהתאם לטבלה מדורגת. השכר נמוך ולא בהכרח משקף את עלות השירות ("סבסוד צולב").
5. על פי שיטת התמיכות הנוהגת, התאגיד אינו יודע מה יהיה הסכום המדויק שיחולק לו כתמיכות בכל רבעון. חוסר הוודאות מקשה על התאגיד לנהל את תזרים המזומנים שלו, דבר המשליך בסופו של יום על הטיפול באדם.
6. מנגנון בדיקה מסורבל לתמיכות לחסרי אמצעים, אשר עולה כסף למדינה ומהווה נטל רגולטורי על המבקשים. כתוצאה מכך, לא כל האפוטרופסים המקצועיים מגישים בקשות לתמיכות עבור הזכאים לקבלן והשירות שניתן על ידם נפגע.

¹⁶ אפוטרופוס מקצועי - יחיד המשמש כאפוטרופוס ליותר משני אנשים שאינם קרובי משפחתו.

תאגיד אפוטרופסות - תאגיד המשמש כאפוטרופוס לעשרה אנשים או יותר שאינם קרובי משפחתו.

¹⁷ "תמיכות בחסרי אמצעים" - מאז שנת 2016 מחולקות מדי שנה תמיכות בהיקף שנתי של 20 מל"ח שו לכל הזכאים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל שר האוצר מכח סעיף 3(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

7. בעיה תקציבית - התאגידים טוענים לקשיי מימון המאיימים על יכולת השרידות שלהם (כדוגמת בעיות של איתנות פיננסית, שכ"ט ותמיכות שאינם מספקים כמימון שוטף). כל אלה, יוצרים ניגודי עניינים ומהווים פתח לניצול כלכלי.¹⁸

המלצות:

מודל אפוטרופוסות מקצועית - ייערך הליך מכרזי שבמסגרתו ייבחרו האפוטרופוסים המקצועיים. במכרז יקבעו בין היתר תנאי סף, כשירות, סטנדרטים של איכות במתן השירות, חובת הכשרה וההנחיה המקצועית, כלי בקרה ופיקוח וכן שיטת המימון של השירותים הניתנים. במכרז ייבחר מספר גופים מצומצם שיעמוד בדרישות (זאת, על מנת להקל על הפיקוח על הגופים).¹⁹

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי (בהיבט הפיקוחי), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהקשר של קביעת סטנדרטים ושל המלצות למינוי לבתי המשפט), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

הצוות מציע אחת משתי חלופות למימון שירות האפוטרופוסות:

1. מימון מלא מטעם המדינה של שירות בסיסי - החלופה המועדפת ע"י חברות הצוות היא שהמדינה תממן מימון מלא את השירות המקצועי הבסיסי של כלל האנשים להם מונו אפוטרופוסים מקצועיים.

זאת, בהתאם לחלוקה הבאה:

- שירות בסיסי: המדינה תממן לכלל האנשים שירותי אפוטרופוסות בסיסיים שיכללו שירות מספק בעבור הטיפול בעניינים אישיים ורכשיים (אופי השירות ייקבע במכרז).
- שירות "היתר" (ניהול רכוש רב): במקרה של אנשים עתירי רכוש שניהולו מחייב הקצאת משאבים מרובה (למשל ניהול נכסים, השקעות כספים) השכר ישולם לאפוטרופוס המקצועי, לפי תעריף שייקבע, מנכסי האדם ובכפוף לקבלתו את אישור בית המשפט (שירות "היתר" והתשלום בגינו יוגדרו במכרז). זאת, בנוסף לשירות הבסיסי לו יהיה זכאי מהמדינה ככל אדם אחר.

2. מימון חלקי מטעם המדינה - החלופה השניה היא שהמדינה תממן מימון חלקי של השירות

בהתאם לחלוקה הבאה:

- שירות בסיסי: המדינה תממן לכלל האנשים שירותי אפוטרופוסות בסיסיים שיכללו שירות מספק בעבור הטיפול בעניינים אישיים ורכשיים (אופי השירות ייקבע במכרז) ותגבה את הסכום ששילמה בעבור השירות רק לאחר פטירתם מעיזבונם, ככל שיוותר כזה.

¹⁸ דוגמאות לניגודי עניינים: ייזום וניהול הליכים משפטיים מיותרים, השמות במוסדות לשם קבלת עמלה, אי דיווח על חשבונות נאמנות כדרך להעלמת כספים ולקבלת שכר נוסף במסלול עוקף אפוטרופוסות, תמריץ שלילי לבדיקת צמצום האפוטרופוסות/ביטולה/חלופות/מסמכים של תכנון עתידי (ייפוי כוח מתמשך וכו'), תמריץ שלילי במינוי ל"גוף" האדם בלבד.

¹⁹ בין היתר, ייקבעו במכרז: מומחיות אנשי המקצוע, התמהיל האנושי, יחס מקסימלי בין רכז הטיפול למספר האנשים שמונה להם כאפוטרופוס ועוד.

- שירות "היתר" (ניהול רכוש רב): במקרה של אנשים עתירי רכוש שניהולו מחייב הקצאת משאבים מרובה (למשל ניהול נכסים, השקעות כספים) השכר ישולם לאפוטרופוס המקצועי, לפי תעריף שייקבע, מנכס האדם ובכפוף לקבלתו את אישור בית המשפט (שירות "היתר" והתשלום בגינו יוגדרו במכרז). זאת, בנוסף לשירות הבסיסי לו יהיה זכאי מהמדינה ככל אדם אחר.

ב. אתגרים ובעיות – מינוי אפוטרופוס מקצועי לאדם מבלי לשאול לדעתו:

במרבית המקרים האפוטרופוס המקצועי או תאגיד האפוטרופוסות ממונה לאדם כאפוטרופוס מבלי לשאול לדעתו לעניין זהות האפוטרופוס, דבר אשר גורם לעיתים לאנטגוניזם של האדם כלפי התאגיד.

המלצה:

הסדרה במכרז של אופן התנהלות התאגיד בשלב המינוי או בסמוך לו, על מנת לקדם בחירה מושכלת של האדם את זהות האפוטרופוס המקצועי, ככל שהוא מסוגל לכך.

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

1. במסגרת הפתרון המוצע יש לתת את הדעת לנקודות הבאות
2. לספק לאדם את המידע הנגיש כדי לאפשר לו להגיע להחלטה. לבחון אפשרות שהאדם יוכל להיפגש טרם המינוי עם האפוטרופוס המקצועי או עם כמה אפוטרופוסים מקצועיים (ישנה עדיפות למפגש עם הרכז הטיפולי) ולבחור את האפשרות המועדפת עליו. יש לוודא שהמפגש של האדם עם האפוטרופוס המקצועי יהיה מלווה בגורם מקצועי או בני משפחה בכדי להמנע מהשפעה לא הוגנת על האדם מטעם האפוטרופוס המקצועי.

ג. אתגרים ובעיות – כספי האנשים מוחזקים בחשבון אחד:

הכספים של האנשים מוחזקים בחשבון אחד ולא בחשבון נפרד לכל אדם – מהווה קושי בקבלת מידע בדבר ההתנהלות הכספית וכן עשוי לחייב את האדם להגיע לסניף רחוק ולא מוכר, מעלה חשש למעילות.

המלצה:

1. פתיחת חשבון בנק לכל אדם בנפרד. זאת, אלא אם ניתן אישור של האפוטרופוס הכללי. ככלל, יוחזקו הכספים בחשבונות נפרדים של האנשים שמונה להם אפוטרופוס. האפוטרופוס הכללי יוכל לאשר התנהלות בחשבון אחד, עם כרטסת הנהלת חשבונות נפרדת לכל אדם. ההתנהלות הכספית תהיה תחת פיקוחו של האפוטרופוס הכללי ובהתאם להנחיותיו.

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי.

2. ניהול חשבון הבנק של האדם בנגישות מירבית (סניף מוכר, קרוב) ככל הניתן בהתאם לרצונו וצרכיו.

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי.

ד. אתגרים ובעיות – מינויים ללא סינון מקצועי:

מינויים ע"י בימ"ש ללא סינון מקצועי, למרות קיומו של נוהל ההכרה.

המלצות:

1. טווח קצר - מינויים ע"י בימ"ש ללא סינון מקצועי ייפסקו וימונו רק גורמים שקיבלו הכרה בהתאם ל"נוהל הכרה".
 2. טווח ארוך - שינוי שיטת ההכרה של התאגידים לבחירה במכרז של תאגידים העומדים בדרישות וכן הסדרה חוקית של המינוי רק למי שקיבל אישור לשמש כאפוסטרופוס מקצועי (במכרז או בהתאם לכל ניהול אחר).
- גורם אחראי:** הנהלת ביהמ"ש, האפוסטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ה. אתגרים ובעיות – היעדר קריטריונים לתנאי סף וכשירות:

היעדר קריטריונים ברורים ומלאים לתנאי סף וכשירות כדוגמת איתנות פיננסית, ניסיון מקצועי וכו' לאפוסטרופוס המקצועי או תאגיד האפוסטרופוס.

המלצה:

הוספת הדרישות באמצעות החוק או מכוחו/או באמצעות מכרז.
גורם אחראי: האפוסטרופוס הכללי ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.



תמחור:

1. מודל מימון מלא מטעם המדינה:

עלות שירותי אפוסטרופוסות מקצועיים (בהתאם לתמחור חדש שבוצע לפי ניהול תאגיד אפוסטרופוסות וטרם אושר סופית) היא כ-6500 ₪ בשנה בממוצע לאדם. כיום ישנם כ-8,000 איש המקבלים שירותי אפוסטרופוסות מקצועיים. $52=6500*8000$ מלש"ח. יש להפחית מסכום זה את הסכום המוקצה היום למימון שירותי אפוסטרופוסות עבור חסרי אמצעים = 20 מלש"ח.

משכך, התוספת הנדרשת היא 32 מלש"ח.

החסכון הוא:

- גריעת 2 תקנים באפ"כ העוסקים כיום בסוגיית חסרי האמצעים.
- משרד המשפטים מקדיש לא מעט משאבים למנגנון התמיכות – אפוסטרופוס כללי, לשכה משפטית, חשבות, אשר ייחסכו.
- צמצום ההתעסקות בגביית שכ"ט ע"י התאגידים יאפשר לייעל את הפיקוח וייעל גם את עבודת התאגידים עצמם שיפנו יותר משאבים לטיפול באדם עצמו.
- שיפור איכות השירות כתוצאה מהפחתה משמעותית בניגוד העניינים (האפוסטרופוס המקצועי לא ידרוש את הכסף מהאדם ולא יתנה את השירות בקבלת הכסף מאותו אדם) ובקבלת החלטות מוטה כתוצאה מכך.

2. מודל מימון חלקי מטעם המדינה:

עלות שירותי אפוסטרופוסות מקצועיים (בהתאם לתמחור חדש שבוצע לפי ניהול תאגיד אפוסטרופוסות וטרם אושר סופית) היא כ-6500 ₪ בשנה בממוצע לאדם. כיום ישנם כ-8,000 איש המקבלים שירותי אפוסטרופוסות מקצועיים. $52=6500*8000$ מלש"ח. עפ"י

הערכה גסה, יהיה ניתן לגבות את הכסף מהעזבון בעבור שירותי האפוטרופוסות לכ- 60% מהאנשים שתחת אפוטרופוסות מקצועית (4,800 איש) $31.2 = 6500 * 4800$ מלש"ח יוחזרו בכל שנה (אך ייגבו מהעזבון רק בסיום חייהם של האנשים). בנוסף, יש להפחית מסכום זה את הסכום המוקצה היום למימון שירותי אפוטרופוסות עבור חסרי אמצעים = 20 מלש"ח. סה"כ הפחתה: 51.2 מלש"ח בשנה.

משכך, התוספת הנדרשת היא 800,000 ₪ בשנה. עם זאת, יידרש מימון ביניים (עד להשבת הכסף שייגבה מהעזבון) שלצורך אומדנו נדרש חישוב אקטוארי.

החסכון הוא:

- משרד המשפטים מקדיש לא מעט משאבים למנגנון התמיכות – אפוטרופוס כללי, לשכה משפטית, חשבות, אשר ייחסכו.
 - צמצום ההתעסקות בגביית שכ"ט ע"י התאגידים יאפשר לייעל את הפיקוח וייעל גם את עבודת התאגידים עצמם שיפנו יותר משאבים לטיפול באדם עצמו.
 - שיפור איכות השירות כתוצאה מהפחתה משמעותית בניגוד העניינים (האפוטרופוס המקצועי לא ידרוש את הכסף מהאדם ולא יתנה את השירות בקבלת הכסף מאותו אדם) ובקבלת החלטות מוטה כתוצאה מכך.
- יצוין, כי מעבר ליחס "עלות-תועלת" המוצג בתמחור, הצוות סבור כי למדינה יש מחויבות ביחס לאוכלוסיית האנשים שמונה להם אפוטרופוס, ומשכך היא זו שצריכה לממן את השירות שניתן להם ולדאוג להם.**

מודל אפוטרופוסות מקצועית – קטינים:

בימים אלה, מתבצעת תכנית נסיונית ("פיילוט") לפיקוח על עניינים אישיים לקטינים בהובלת האפוטרופוס הכללי ובשיתוף עם נציגי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הסיוע המשפטי, תאגידי אפוטרופוסות, מומחים מהאקדמיה, ארגוני החברה האזרחית ובאמצעות מכון ברוקדייל. חברי הפיילוט עתידים למסור המלצותיו בשנת 2020. לפיכך, תצטמצם ההתייחסות בהקשר של קטינים למספר נקודות שנדונו בצוות בלבד.

נכון לשנת 2017, ישנם 358 ילדים תחת אפוטרופוסות מקצועית.

א. אתגרים ובעיות – מימון המדינה:

לא כל הילדים להם מונה אפוטרופוס מקצועי ממומנים ע"י המדינה (מי שיש בחשבוננו יותר מ- 35,000 ₪ עפ"י מנגנון התמיכות של משרד המשפטים).²⁰

המלצות:

1. **טווח קצר:** מימון תאגידי האפוטרופוסות של קטינים יעשה ע"י המדינה בסכום חודשי של 1,000 ש"ח לחודש. הדבר אמור לשפר את השירות שיינתן לקטין.²¹

²⁰ זאת, בהתאם לנתונים שהועברו אלינו מטעם האחראית על מנגנון התמיכות באפוטרופוס הכללי.

²¹ המימון לא יחול על אפוטרופוס ממונה שהוא הורה אומן או קרוב.

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי (בהיבט הפיקוחי), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהיבט של קביעת סטנדרטים והמלצות למינוי), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

2. **טווח ארוך:** קביעת סטנדרט שירות שייקבע לאחר השלמת פיילוט הקטינים.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, במעורבות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ב. **אתגרים ובעיות – השירות הניתן אינו עונה על צרכי הקטינים:**
ישנו שוני באיכות השירות שניתן ע"י תאגידי האפוטרופסות לקטינים, כאשר ברוב המקרים השירות הניתן אינו עונה על צרכיהם.

המלצה:

יש צורך לבצע שינויים במודל אפוטרופסות קטינים: יש לבצע שינויים במודל הכללי הקיים ולהבחין בין אפוטרופסות לבגירים לאפוטרופסות לקטינים, בהתאם לאפיון הצרכים השונים יש לקבוע את השירות שיינתן. כך למשל, אפ' לקטין יידרש במסגרת תפקידו לשים דגש על ענייניו האישיים השוטפים והיומיומיים של הקטין, ללוותו בקשיי ההתבגרות, לציידו בכלים להתמודדות עם היבטי החיים המעשיים בהגיעו לבגרות. כמו-כן, יש לקבוע מהו הסל הטיפול הנדרש לקטין, קביעת הגדרות לתפקיד אפוטרופסות לקטינים, קביעת הנהלת התאגיד, מי יועסק בו, סל הטיפול שיוענק, פתיחת מחלקה מיוחדת בכל תאגיד שמשמש אפוטרופוס לקטינים, קביעת רף מינימום לגבי יחס אפוטרופוס-קטין.

מדובר באוכלוסיה מצומצמת, הנמנים על האוכלוסיות המוחלשות ביותר, ללא עורף כלכלי ומשפחתי, שהשקעה בתמיכה שניתנת לאותם קטינים בתקופה זו של חייהם היא משמעותית ביותר לעתיד. יש למדינה חובה ערכית ומוסרית לאפשר לקטינים אלה מבוגר אחראי מקצועי שיוכל לספק מענה לצרכיהם.

גורם אחראי: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האפוטרופוס הכללי.



תמחור:

לפי חישוב שנערך בשיתוף עמותת ילדים בסיכוי (שמשמשת אפוטרופסה לקטינים), עלות שירותי אפוטרופסות מקצועיים ראויים היא כ- 1,000 ₪ בחודש במוצע לכל קטין.

משכך, מדובר על 4.296 מלש"ח בשנה.



צוות משנה –

הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 והשירותים לפיו

יו"ר צוות המשנה: עו"ס יונית אפרתי.

חברות וחברים בצוות המשנה: עו"ס שרית טילוביץ' לוי, עו"ד אורי שלומאי, עו"ס ועו"ד עדי שינברך – האפוטרופוס הכללי, גב' אורנית דן – האפוטרופוס הכללי, עו"ד ליעד סטרולוב – הקליניקה לזכויות אזרחים ותיקים וניצולי שואה באוניברסיטת תל אביב, עו"ד ענבל וייל – הסיוע המשפטי.

ראשית, צוות המשנה מיפה את הנסיבות שעלולות להביא להפניה להליך מינוי אפוטרופוס שלא לצורך והצביע על כיוונים וחלופות אפשריים לשינוי המצב. מטרת המיפוי הייתה צמצום היקף מינויי האפוטרופוסות שלא לצורך. כלל הנושאים דורשים המשך העמקת הלמידה בתחום.

בהמשך המסמך, יוצגו מסקנות הצוות, המבוססות על עבודת צוות המשנה והמיפוי שערך.

נסיבות שעלולות להביא להפניה להליך מינוי אפוטרופוס שלא לצורך ובחינת חלופות להשגת התכלית הנדרשת:

א. במידה ונדרשת החלטה רפואית דחופה, אפשר להמנע ממינוי אפוטרופוס גורף לאדם בביהמ"ש ולהסתפק, כפי שצוות המשנה המליץ, בהסמכת אדם, מוסד או גוף לקבל החלטה לאותו עניין.

כיוונים וחלופות אפשריות:

הנושא נדון בהרחבה בצוות המשנה של הליך מינוי אפוטרופוס לאדם.

ב. היבט כלכלי- חשש "מבזבז" ו"ניצול" של כספי האדם.

כיוונים וחלופות אפשריות:

1. עיגון בחוק של הגנות כלכליות (ואיחוד המושגים) כגון הכרה במורשה חתימה בחשבון, הגבלת סכום בחשבון, הגבלת אשראי ועוד.

2. פיתוח "נאמנות" מותאמת לבני משפחה (פרוטקטור)

ג. הסביבה לא יודעת לזהות או לברר האם האדם כשיר לקבל החלטה מסוגים שונים.

כיוונים וחלופות אפשריות:

בחינת פיתוח אמצעי המאפשר לאדם לקבל אישור בלתי תלוי על כשירותו. יחד עם זאת, העברת חובת ההוכחה על צד ג' ולא על האדם עצמו, וזאת בהתאם לחזקת הכשירות המשפטית העומדת לאדם מיום בו הוא נחשב לבגיר. מומלץ כי צוות ההמשך ידון בסוגיה וילמד מן הנעשה בעולם.

אפשרויות שהוצעו:

1. קביעת סטנדרטים ברורים להנגשה של שירותים עבור אנשים עם מוגבלות בדגש על שירותים רפואיים ופיננסיים.

2. קביעה כי החלטת השופט למינוי תומך משמעה הכרה ב"כשירותו של האדם".

3. מלווה/ תומך "המאשר כשירות" במפגש הראשון מול צד ג'.

4. בכל סיטואציה - חתימה מלווה "המאשרת כשירות".

(חשוב לעשות הפרדה בין הנגשה לבין הכשירות לקבלת החלטה)

ד. תהליכים של הכנסה למוסד (בתי אבות) שמחייבים או ממליצים למנות לאדם אפטרופוס טרם כניסתו

כיוונים וחלופות אפשריות:

4. הטמעת שינוי נהלי דרישות הקבלה למסגרות הרווחה והבריאות.
5. בחינת האפשרות לשינוי הנחיה שעדין קיימת במסגרות ל"תשושי נפש" ומתן דגש רב יותר על בחינה פרטנית של המטופלים.
6. ככלל, לא תותנה כניסה של אדם למסגרת מוסדית במינוי אפטרופוס. יש לבחון כל מקרה לגופו בהתאם ליכולתו של האדם לתת הסכמה לכניסה למסגרת המוסדית.

המלצה:

לאור האמור, מוצע כי צוות ההמשך שיוקם לצורך יישום ההמלצות ידון בסוגיות אלה, יבחן מן הנעשה בעולם ויגיש המלצות בנושא.

להלן האתגרים, בעיות וההמלצות שגובשו ע"י חברי וחברות צוות המשנה:

א. אתגרים ובעיות – מחסור בהטמעת תיקון 18:

תיקון 18 טרם מיושם ומוטמע דיו בקרב הציבור ובקרב גורמי המקצוע.

המלצה:

הטמעה לכלל האוכלוסיות וגורמי המקצוע כפי שיפורט בהמשך.

ב. אתגרים ובעיות - חוסר מודעות

1. הציבור, ציבור הלקוחות המיועד ונותני השירותים אינו מכיר את החלופות.
2. חוסר איזון בין תפיסת ההגנה הנהוגה לבין לערכים שביסוד תיקון 18 – עצמאות, אוטונומיה אישית, בחירה, רצון האדם במרכז וכן היעדר כלים מספיקים למימוש ערכים אלה.
3. הכרה חלקית בכשרותו של האדם תחת אפטרופסות.

המלצות:

1. הגברת מודעות. **גורם אחראי:** האפטרופוס הכללי, המשרד לשוויון חברתי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הבריאות, בטל"א, משרד הכלכלה, הסיוע המשפטי, הנהלת ביהמ"ש, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).
- הדרכות לאוכלוסיות השונות –אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות, בני משפחה, הציבור הרחב. ההדרכות יינתנו בנושא מיצוי זכויות וזכויות נגישות השירות.
- קמפיין פרסום של החלופות לאפטרופסות – ברדיו, בטלוויזיה, בעת המתנה על הקו למוקדים טלפוניים רלוונטיים (בטל"א, מוקד לאזרחים ותיקים של המשרד לשוויון חברתי, מוקד כשרות משפטית).
- מתן הרצאות המותאמות לכל אוכלוסיה בנפרד.
- הפקת "זכותון"- עלון מידע בתחום הכשרות המשפטית.

- חשיפת הציבור למידע אודות החלופות בצמתים מרכזיים:
 - קופות חולים: הצבת מידע כתוב בקופות החולים וקישור לאתר האפ"כ מאתרי האינטרנט של קופות החולים ושל משרד הבריאות.
 - בתי אבות: בקבלה לבית אבות או במפגש טיפולי של מטופל מעל גיל 50 עם עו"ס, גריאטר, פסיכיאטר או נירולוג בקהילה, בין רשימת השאלות יישאל האדם האם חתם על יפוי כוח מתמשך וינתן לו "זכותון" שמסביר ומפנה לגורמים הרלוונטיים בעניין זה.
 - בתי ספר לחינוך מיוחד ובשילוב: פיתוח תכנית בבתי הספר לבחירה ולקבלת החלטות עצמאיות כבר מגיל צעיר. בנוסף, כאשר מסבירים בביה"ס לחינוך מיוחד על זכויות אנשים עם מוגבלות, יוסברו גם החלופות לאפטרופסות ויערכו הסברים גם להורי התלמידים.
 - שירותים שניתנים לאנשים עם מוגבלות: מתן כלים לבחירה עצמאית והכרה בזכויות בכלל השירותים שניתנים לאנשים עם מוגבלות.
 - פרישה מעבודה: הגברת מודעות בכלל הצמתים של תהליך הפרישה לגמלאות.
 - המוסד לביטוח לאומי: שליחת מידע ע"י המוסד לביטוח לאומי למקבלי קצבאות (נכות, זקנה).
 - מרכזי מיצוי זכויות בבתי חולים, בעמותות יעודיות (אנוש – מתמודדי נפש, אקים – מוגבלות שכלית וכו'), שי"ל (שירות למען האזרח).
 - התאמת הנהלים והטפסים במשרדים השונים לאור תיקון 18 לחוק.

2. **הקמת מוקד מידע טלפוני בתחום "כשרות משפטית" – (מוקד למסירת מידע ולא ייעוץ).** אחריות המוקד: מתן מידע על חלופות אפשריות או גורמים רלוונטיים שאליהם אפשר לפנות בהתאם לבקשת הפונה.

- מתן מידע לאנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם להבנת החלופות
- מתן מידע לאנשי המקצוע - מוקד המידע יפנה את איש המקצוע למשרד או הגוף הרלוונטי במידה והשאלה דורשת יעוץ מקצועי מעבר למידע שניתן ע"י המוקד.
- ניתוב פניות ציבור רלוונטיות ממוקד נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למוקד "כשרות משפטית".
- ניתוב פניות ציבור רלוונטיות ממוקד 8840* לאזרחים ותיקים של המשרד לשוויון חברתי למוקד "כשרות משפטית".
- ניתוב פניות ציבור רלוונטיות ממחלקת פניות הציבור של משרד המשפטים למוקד "כשרות משפטית"

3. **שינוי והטמעת נהלי עבודה בכל משרד/ שירות מול "תומכים" / אפטרופסים/ מיופי כח/ נותני שירות רפואי/ טיפולי – שינוי תפיסות וערכים ומעבר לתפיסת מתן כלים לעצמאות ולמימוש האוטונומיה של האדם.**

- הטמעה בהכשרות ללימוד התפקיד ובמהלך התפקיד: בתי המשפט, ביה"ד השרעי, מערכות חינוך, עו"ס, בריאות נפש קהילתית, מערכת הבריאות - רופאים (משפחה, גריאטרים, פסיכיאטרים, נירולוגים), אחיות ועוד. מרכזי הערכה

וועדות אבחון (אנשים עם מוגבלות), מערכי דיור, מרכזי יום, בתי אבות, בתי חולים, מערכת המשפט, המוסד לביטוח לאומי, בנקים, ביה"ס לשיקום, ביה"ס לעו"ס.

- הכשרה במשרדי הממשלה השונים, במערכות הבריאות ובגופים הציבוריים (כגון בנקים, חברות ביטוח, בתי חולים ועוד). יש להוציא מדריך רלוונטי לכל משרד ממשלתי שמסביר מהי הגישה החדשה בעקבות התיקון.
- עדכון נהלים וחוזרי מנכ"ל ממשלתיים בדגש על נהלים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות תוך התאמתם לתיקון 18.

ג. אתגרים ובעיות - בקיאות מקצועית:

כיום נעדר קיומו של גורם מקצועי בחלק ממשרדי הממשלה הבקיא ברזי התיקון ויוכל לתת מענה לדילמות מקצועיות בתחומי החלופות (למפנים למסלולי המינוי, לאנשי מקצוע טיפוליים, לנותני שירות, לצד ג').

המלצות:

1. ייעוץ ותמיכה מקצועית בכל משרד – בכל משרד יהיה גורם מקצועי מנחה שייתן ייעוץ ותמיכה מקצועית ויהווה כתובת לפניות של אנשי מקצוע בתחומי המקצועי של אותו המשרד.
 2. יכונסו קבוצות מיקוד לאנשי המקצוע (להצפת השאלות): עו"ד, עו"ס, רופאים. זאת, לצורך העלאת שאלות והמשך בניית שירות נכון והתאמה לשטח.
 3. השתלמויות המשך – לשופטים, עו"ד, עו"ס, רופאים.
- גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, הנהלת ביהמ"ש, משרד הבריאות, הסיוע המשפטי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי – כל גורם אחראי על ההנחיה, הייעוץ וההשתלמויות בתחומי משרדו.

ד. אתגרים ובעיות – מחסור בפיקוח והגנה:

הפיקוח על אפוטרופסים אינו יעיל דיו. בקבלת החלטות נתמכת ובייפוי כוח מתמשך חסר מרכיב הפיקוח הקלאסי, הדבר פוגע או עלול לפגוע בהגנה על האדם

המלצות:

1. מינוי ממונה תלונות ציבור לכל תחום כשרות משפטית – לרבות איתור, מיפוי, בירור תלונות.
 2. העמקת הפיקוח האפקטיבי באפוטרופסות: פיתוח כלים ופיקוח דיפרנציאלי בהתאם למערכות תמיכה, סביבה ורמת חשיפה לניצול.
- גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ה. אתגרים ובעיות – אי הכרה של משרדי הממשלה:

אי הכרה של משרדי הממשלה בזכות האדם לקבלת שירות מונגש.

המלצות:

יש לוודא כי השירות הניתן מונגש ומותאם לאנשים עם מוגבלות ולאזרחים ותיקים.

הטמעת הנגישות במשרדי הממשלה השונים באמצעות שינוי נהלי השירות והנגשתם במערכות הבאות - מערכת הבריאות, מערכות המשפט, משרדי ממשלה: המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

גורם אחראי: משרד הבריאות, הנהלת ביהמ"ש, בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האפוטרופוס הכללי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי.

1. אתגרים ובעיות – מורכבות יפוי הכח המתמשך:

מורכבות יפוי הכח המתמשך (התהליך עצמו מורכב משום הקושי של האנשים במחשבה על תכנון עתידי של חייהם). בנוסף, ישנו צורך לוודא שהכלי נגיש לכל אדם וכי שכ"ט גבוה לא יהווה מחסום לעריכת יפוי כח מתמשך.

המלצות:

1. יצירת "מדריך הפעלה" לעריכת המסמכים (יפוי כח מתמשך, הנחיות מקדימות, מסמך הבעת רצון).
 2. בחינת קביעת שכ"ט מומלץ לעו"ד בעבור עריכת יפוי כח מתמשך.
 3. עריכת יפויי כח ע"י עו"ד מטעם הסיוע המשפטי (הרחבת זכויות מטעם הסיוע המשפטי).
 4. עריכת יפויי כח ע"י עו"ד מטעם עמותות ייעודיות.
 5. הכשרת עו"ד נוספים לעריכת יפוי כח מתמשך.
- גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, הסיוע המשפטי.

2. אתגרים ובעיות – מודל שירותי מקצועי לקבלת החלטות נתמכת:

טרם גובש מודל תמיכה שירותי מקצועי בנושא קבלת החלטות נתמכת. בהיעדר שירות שכזה, אנשים רבים אשר זקוקים לתומך החלטה אינם יכולים ליהנות משירות זה ונאלצים ללכת למסלול של אפוטרופסות.

המלצות:

בניית מודל קבלת החלטות נתמכת כשירות בהתבסס על ממצאי הפיילוט הממשלתי ובכלל זה:

1. הכשרת התומכים, ליווי התומכים ומקבלי ההחלטה, קיצור משך ההליך, מימון השירות.
2. שילוב השירות של איתור התומך בסל שירותים מתאים לרבות תכנון משפטי.
3. הבניית התהליך מול ביהמ"ש
4. הכשרת תומכי החלטה מקצועיים
5. פיתוח מודל מימון שירות התמיכה ע"י המדינה (הגדרת הזכאים).
6. שירות ע"י מתנדבים - השתתפות המדינה בהכשרות המתנדבים.

היעזרות באוכלוסיות התנדבותיות/אקדמיות (בצירוף הדרכה) - סטודנטים לעו"ס, סטודנטים לשיקום, מתנדבי המוסד לביטוח לאומי, אזרחים ותיקים, אנשי מקצוע שיצאו לפנסיה, קבוצות גמלאים של בנקים, מתן נקודות זיכוי לתומכים בקבלת החלטות.

7. **בחינת פיתוח מודל הסכמי לקבלת החלטות נתמכת**
8. **טופס מינוי מונגש לאוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים.** פישוט לשוני של הטופס לאנשים עם מוגבלויות שונות.
9. **ישנו צורך בגוף מטפל, מייעץ ומרכז בקבלת החלטות נתמכת**
10. **בחינת הוספת מנגנון "האדם המיועד" – בדומה למנגנון הקיים בהסדר יפוי כח מתמשך**

גורם אחראי:

האפוטרופוס הכללי, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הסיוע המשפטי, הנהלת ביהמ"ש, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).



טבלה ייעודית מצורפת בפרק התמחור.



צוות משנה –

סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי

יו"ר צוות המשנה: עו"ס בוני גולדברג.

חברות וחברים בצוות המשנה: עו"ד אילת ששון, עו"ד איה דביר – מחלקת ייעוץ וחקיקה, עו"ד ליאת יעקובוביץ', עו"ד רני נויבאור – מחלקת ייעוץ וחקיקה, עו"ד טל פוקס – האפטרופוס הכללי, גב' רונית אביר – האפטרופוס הכללי, גב' אורנית דן – האפטרופוס הכללי, עו"ד תהילה כזרי – המוסד לביטוח לאומי, גב' לימור לוריא – המוסד לביטוח לאומי, עו"ס נורית יעקובוביץ' – המוסד לביטוח לאומי, גב' עדנה ליימן – המוסד לביטוח לאומי, גב' לודמילה אלסיאן – המוסד לביטוח לאומי.

רקע:

בהתאם לסעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי, המוסד לביטוח לאומי רשאי למנות אדם שיקבל את הגמלה במקום הזכאי לגמלה במקרים הבאים:

- הזכאי לקצבה או האדם שלידייו צריכה להינתן הקצבה אינם מסוגלים לגבות את הקצבה.
- מתן הקצבה לזכאי לקצבה או לאדם שבעבורו היא ניתנת אינו לטובתם.

המוסד לביטוח לאומי ממנה כמקבל הקצבה את מי שהזכאי לגמלה נמצא בהחזקתו או בהשגחתו, או אדם אחר, בהתאם להחלטתו של המוסד לביטוח לאומי. כמו-כן, המוסד לביטוח לאומי מחליט אם לשלם לו את הגמלה כולה או חלק ממנה, והכול בתנאים שייראו למוסד לביטוח לאומי. ההחלטה לגבי מינוי מקבל קצבה, שאינו הורה או ילד של הזכאי לקצבה, כרוכה בהתייעצות עם פקיד שיקום שהמוסד לביטוח לאומי הסמיכו לכך.

נתונים:

מדי שנה, המוסד לביטוח לאומי ממנה מקבלי גמלה לכ-4,000 איש (מתוכם 3,500 מינויים למקבלי גמלת נכות, 500 מינויים למקבלי גמלת זקנה). בסה"כ, ישנם במדינת ישראל 71,000 איש שממונה להם מקבל גמלה (מתוכם 22,000 איש שזכאים לגמלת זקנה וכן 49,000 איש שזכאים לגמלת נכות). מתוך אלה, לכ-2,000 איש ממונה מקבל גמלה מקצועי (תאגיד אפטרופוסות).

עבודת הצוות:

ראשית, יצוין כי חלק גדול מההמלצות כבר גובשו ע"י מספר ועדות בעבר ולצערנו לא מומשו בעיקר בשל היעדר משאבים ועל כן ישנה משמעות רבה לתוספות תקציבים ותקינה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי והאפטרופוס הכללי. תמחור הכלים שהוצעו יצורפו בנספח נפרד. כמו כן לשם קידום ההמלצות בנוהל זה **תידרש המשך עבודת מטה בין-משרדית**, בהשתתפות משרדי הרווחה, המשפטים, המוסד לביטוח לאומי והאפטרופוס הכללי, על מנת לגבש הצעה לתיקון סעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי, ולהשלים את הבדיקה בסוגיות נלוות נוספות שלא נבחנו לקראת גיבוש המלצות אלה. ההמלצות בדו"ח זה נועדו להתוות את כיווני העבודה המנחים להמשך עבודה בתחום, אך אינן כרוכות בליבון מעמיק של כל אחד מההסדרים המוצעים במסגרת המלצות אלה.

להלן הבעיות, אתגרים וההמלצות הראשוניים שגובשו ע"י חברי וחברות צוות המשנה:

א. אתגרים ובעיות - הגבלת חירות של האדם:

הגבלת שימוש בגמלה וכן מינוי מקבל גמלה נעשית בידי גוף מנהלי, ללא ההליך היסודי

שמינוי אפוסטרופוס או תומך בקבלת החלטות כרוך בו, ובכלל זה אישור המינוי בהליך שיפוטי, עריכת תסקיר סוציאלי וקבלת חוות דעת רפואית. מנגד, הליך מינוי אפוסטרופוס לוקח זמן רב, ועפ"י נהלי המוסד לביטוח לאומי, מרגע שנקבעת זכאות לגמלה יש להעבירה באופן מיידי לאדם.

המלצות:

א. מקבל גמלה כמינוי זמני בלבד.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהיבט של הערכות לבדיקת הצורך של אנשים שמונה להם מקבל גמלה במינוי אפוסטרופוס או חלופות), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

1. מינוי מקבל גמלה יעשה לתקופה זמנית (של עד כשנה). במהלך השנה, ינוצל הזמן לבחינת אמצעי ההגנה והתמיכה המתאימים לאדם – כגון אפוסטרופוסות, קבלת החלטות נתמכת או חלופות התואמות את מצבו הספציפי של האדם. לכל אדם תתפר 'החליפה האישית' המתאימה למידותיו, לאור תפיסת האוטונומיה, הבחירה העצמאית של האדם והעילות הקבועות בחוק למינוי אפוסטרופוס.

2. בד בבד עם מינוי מקבל הגמלה, יעביר המוסד לביטוח לאומי, פניה בכתב למחלקה לשירותים חברתיים באזור מגוריו של האדם שבה הוא מבקש כי יבדק הצורך במינוי אפוסטרופוס לזכאי לגמלה, או בסיוע של תומך בקבלת החלטות או כל כלי מתאים אחר. לפניה זו יצורפו המסמכים שמפורטים בסעיף ב להלן.

3. המחלקה לשירותים חברתיים תפעל, עם קבלת הפניה מהמוסד לביטוח לאומי, לבדיקת הצורך במינוי אפוסטרופוס או קבלת החלטות נתמכת לאדם, או כל כלי אחר למכלול ענייניו או לסוג עניינים שייקבע. כל זאת, כאמור, באופן שיאפשר סיום הליך מינוי מקבל הגמלה בתוך שנה.

4. אם יתברר בתום הבדיקה של המחלקה לשירותים חברתיים כי האדם אינו זקוק למינוי אפוסטרופוס או קבלת החלטות נתמכת, או כל כלי אחר תעביר המחלקה הודעה על כך למוסד לביטוח לאומי, אשר ישקול לבטל את המינוי ויעביר את הכסף ישירות לחשבון הבנק של האדם.

ב. העברת מידע בין המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

יש לבחון איזה מידע שיעביר המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לצורך בחינת נחיצות מינוי אפוסטרופוס או חלופה אחרת, בקרב האנשים להם מונה מקבל גמלה (זאת, לרבות בחינת החומרים הבאים: המסמכים הרפואיים הנוגעים לאדם ואשר מתייחסים, בין היתר, ליכולת האדם לנהל את ענייניו בעצמו, המצויים בידי המוסד לביטוח לאומי, דו"ח סוציאלי אשר יכלול, בין היתר, את כל המידע הסוציאלי ומידע אחר הידוע למוסד לביטוח לאומי ובכלל זה הנסיבות שהצריכו מינוי של מקבל הגמלה). יש לבחון את אופן גיבוש המידע והמנגנון להעברתו בין הגורמים.

ג. טיוב הליך מינוי מקבלי גמלה.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

במידה ומצא המוסד לביטוח לאומי כי יש צורך במינוי מקבל גמלה לזכאי, יפעל לפי הסדר הבא:

1. שמיעת הזכאי לגמלה במסגרת הליך המינוי - במקרים של קרבה ביולוגית מדרגה ראשונה (הורה-ילד, ילד-הורה בלבד), וככל שהזכאי לגמלה מבין בדבר, פקיד התביעות יתקשר לבשר לאדם כי בקשתו לקבלת הגמלה התקבלה ויבחן למול הזכאי את האפשרות למינוי מקבל גמלה ואת זהות מקבל הגמלה שמינוי נשקל. בשיחה עם הזכאי יברר פקיד התביעות את עמדת הזכאי לעצם מינוי מקבל הגמלה ולזהות מקבל הגמלה שמינוי נשקל וכן יבדוק במרשם יפוי הכח המתמשך האם האדם ערך יפוי כח מתמשך וקבע מי יטפל בענייניו כשהוא לא יהיה מסוגל. בקבלת החלטתו, ישקול פקיד התביעות את עמדת הזכאי לגמלה. בכל מקרה בו הזכאי לגמלה מתנגד למינוי (או לזהות הממונה כמקבל הגמלה) – יועבר הטיפול לפקיד השיקום אשר יקיים פגישה עם הזכאי לגמלה על מנת לבחון האפשרות לגבש הסכמה על עצם המינוי או זהות מקבל הגמלה המתמנה.

2. בכל מקרה אחר – מינוי מקבל הגמלה יעשה מלכתחילה ע"י פקיד השיקום – אשר יפגש עם האדם ויבחן את הנושא.

3. חובת קבלת חוות דעת מומחה – מינוי מקבל גמלה ייעשה, בין היתר, על בסיס חוות דעת רפואית (או אחרת שתוגדר) לפיה הזכאי לגמלה אינו מסוגל לנהל את הגמלה בעצמו. חוות הדעת יכולה להיות של מומחה מטעם המוסד לביטוח לאומי או מומחה חיצוני. יובהר, כי חוות דעת של מומחה מטעם המוסד לביטוח לאומי תהיה ברירת המחדל לעניין מינוי מקבל גמלה, והמוסד לא יוכל לדרוש חוות דעת של מומחה חיצוני מהזכאי.

ד. הדרכות לעובדי המוסד לביטוח לאומי.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי. בשיתוף: האפוסטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

כלל הגורמים המקצועיים המעורבים במינוי מקבל הגמלה (רופאים, פקידי שיקום, פקידי תביעות) יידרשו לעבור הכשרה מקצועית ממוקדת בשאלת כשרות משפטית (בהתאם לחידושים שנקבעו בתיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות). תכנית ההכשרה תגובש בתיאום בין משרד המשפטים (לרבות אגף האפוסטרופוס הכללי), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי. ההכשרה תכלול, בין היתר, מידע בנושא אפוסטרופוסות, יפוי כוח מתמשך וקבלת החלטות נתמכת ובהתאם לתפיסות עולם שמקדמות עצמאות ויכולות האדם. ההדרכה תיגע בנושאי זקנה ואנשים עם מוגבלות.

ב. אתגרים ובעיות – קריטריונים ברורים לקביעת הצורך:

אין כיום קריטריונים ברורים לקביעת הצורך של אדם במינוי מקבל גמלה עבורו.

המלצה:

גיבוש קריטריונים, הגורמים הקובעים וחוו"ד עליהם נסמכים לאור ההבנה של שימוש באמצעי הפחות מגביל לאדם. קריטריונים ספציפיים יגובשו באמצעות צוות ההמשך.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי, האפוסטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ג. אתגרים ובעיות – סמכויות מקבל הגמלה אינן מוגדרות:

סמכויותיו של מקבל הגמלה אינן ברורות ומוגדרות, מה שגורם לפגיעה באדם, אשר לא מקבל מענה לצרכיו.²²

המלצה:

הגדרת סמכויות מקבל הגמלה. יש לבחון מהו היקף הסמכויות אותו נכון לקבוע למקבל הגמלה ולהסדיר סמכויות אלו בחקיקה שתאפשר ביצוע התפקיד המצופה ממנו (לרבות בחינת סמכות קבלת מידע ועוד). גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי, האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ד. אתגרים ובעיות – הגדרת תפקיד מקבל הגמלה:

אין הגדרת תפקיד ברורה למקבלי הגמלה, מה שגורם להתנהלות בעייתית ולפגיעה באדם.²³

המלצה:

הגדרת תפקיד מקבל הגמלה בהלימה לתפקידים המצופים ממנו.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי בהיוועצות עם האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

1. תפקידו של מקבל הגמלה הוא לנהל את כספי האדם המתקבלים מהמוסד לביטוח לאומי (להלן- הזכאי לגמלה) ולהקצותם, על פי שיקול דעתו, ובהתחשב ברצון הזכאי לגמלה ובהמלצת הגורמים הטיפולים במעון בו הוא מתגורר או בקהילה, לפי העניין, לצורך סיפוק צרכיו השוטפים של האדם, תוך מתן עדיפות לצרכים בסיסיים. בקביעת סדרי העדיפויות בין צרכים, שיקול דעתו של מקבל הגמלה יהיה הקובע ובלבד שיופעל בסבירות.

2. במסגרת תפקידו, יקבע מקבל הגמלה את תכנית ניהול הגמלה של האדם תוך שיח עם הזכאי לגמלה ושימת דגש על רצונו ככל שהוא מסוגל להבין בדבר ויעשה כל שביכולתו בכדי לספק את צרכיו הבסיסיים של האדם, כפי שעמד עליהם ממקורות האינפורמציה הנ"ל, ובכללם: תזונה, תרופות, ביגוד, מכשירים הנדרשים לו בשל מוגבלותו (ככל שישנם) ותשלומים בגין דיור (דוגמת תשלום למעון או תשלומי שכר דירה, מים, חשמל, גז, טלפון ומסי עירייה) – והכל במסגרת מגבלת סכום הגמלה של הזכאי.

3. ככלל – מקבל הגמלה יעשה שימוש רק בכספי הגמלה העיתיים ולא בסכומים המשולמים לזכאי לגמלה רטרואקטיבית, זאת למעט במקרה שקיים צורך חיוני המחייב שימוש בכספי הגמלה למניעת נזק ודאי לזכאי.²⁴

²² למקבל הגמלה אין סמכויות המאפשרות לו כניסה בנעלי הזכאי אל מול צדדים שלישיים. על מנת לסייע לזכאי באופן מיטבי יש צורך במתן סמכויות מתאימות. במקביל, הפתרון עלול להטיל אחריות משפטית על כתפי מקבל הגמלה בלי שיש לו יכולת לטפל בצורה מתאימה באדם. מתן מענה מתאים יותר במישור הענקת שירות נכון יותר לאדם, מצריך בחינה של המשאבים שעומדים לרשות מקבל הגמלה לאור שכר הטרחה.

²³ נוסח החוק מכון לביצוע תפקיד של סיוע פיזי בקבלת התשלום ולא למתן מענה לאנשים שאינם מסוגלים לטפל בענייניהם. מסיבות שונות, היום סעיף זה משמש למינוי של מקבל גמלה גם לצורך סיוע בניהול כספים וטיפול באדם ולא בשביל העברת הכספים עצמם. הדבר פוגע בזכויות אדם ללא הסמכה לכך בחוק, אינו מאפשר מתן סיוע לשמו התמנה מקבל הגמלה, ואינו מגובה בקביעת מנגנון מינוי ראוי ודרכי בקרה ופיקוח מתאימות

²⁴ לדוגמה- הסדרי תשלום לרבות פריסת חובות של הזכאי לספקי שירות שונים

ה. אתגרים ובעיות – מענה מובנה לאדם המתנגד:

אין מענה מובנה לאדם המתנגד לעצם מינוי מקבל הגמלה. המוסד אינו מחויב להודיע לזכאי אודות המינוי אלא לאחר שהתקבלה הכרעה בעניין, וערעור רשמי בשלב זה יהיה לבית הדין לעבודה.

המלצות:

יצירת מנגנון מוסדר לשמיעת ההתנגדות של האדם למינוי מקבל הגמלה.

גורם אחראי: המוסד לביטוח לאומי/משרד המשפטים (באמצעות הטריבונל), משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

1. ראשית, המוסד ידאג ליידע את הזכאי לגבי קיום הליך למינוי מקבל גמלה עבורו טרם קבלת הכרעה בדבר.
2. ככל שהאדם מתנגד לעצם מינוי מקבל הגמלה או לזהותו, ופקיד השיקום לא הצליח להגיע עמו להסכמות, הנושא יועבר להליך ערר.
 - א. הנושא יידון במסגרת טריבונל כשרות משפטית (ככל שיוקם) בהליך מיוחד שיוסדר לצורך זה, בו המשיב יהיה המוסד לבט"ל, שנתן את ההחלטה מלכתחילה (ולא ב"כ היועמ"ש).
 - ב. ככל שלא יוקם טריבונל שכזה, תוקם ועדת ערר מעין שיפוטית, חיצונית למוסד, עם סמכויות מעין שיפוטיות, מכח חוק הביטוח הלאומי (כמו חלק מהוועדות הרפואיות). החברים בוועדה יהיו עו"ד, רופא, עו"ס בהיועצות עם נציג זכויות או צרכן שירותים.
3. כל עוד לא נתקבלה הסכמה של האדם למינוי מקבל הגמלה ולא הוכרע עניינו במסגרת וועדת הערר/טריבונל – הגמלה השוטפת תועבר ישירות לאדם (לרבות בשיעורים או בדרך אחרת הרלוונטית לנסיבות העניין). הגמלה הצבורה (סכום צבור שנוצר עקב זכאות רטרואקטיבית של האדם) – תטופל במסגרת החלטת הקבע של ועדת הערר/טריבונל.
4. ככל שסבורים בני המשפחה שעתידיים להיות ממונים כמקבלי גמלה שיש צורך בהגנה על האדם המתנגד, באפשרותם לפנות להליך מינוי אפוטרופוס או קבלת החלטות נתמכת במסגרת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות. ככל שמדובר באדם שאין לו בן משפחה שיכול לדאוג לצרכיו, הנושא יועבר על ידי המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להמשך טיפול ולהליך מינוי אפוטרופוס או קבלת החלטות נתמכת במקרה הצורך.
5. לאחר הליך ההשגה, עומדת בפני האדם הזכות לערער לבית הדין לעבודה ולהיות מיוצג על ידי הסיוע המשפטי. על המוסד לביטוח לאומי ליידע את האנשים המסרבים למינוי אודות האפשרות לייצוג על ידי הסיוע המשפטי.

ו. אתגרים ובעיות – היעדר פיקוח:

כיום אין פיקוח על מקבלי הגמלה.

המלצות:

האפוטרופוס הכללי יפקח על התאגידים שמשמשים כמקבלי גמלה.
גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

האפ"כ יפקח על תאגידי אפוטרופסות שמשמשים כמקבלי גמלה, בתנאי שתוגדר הגדרת וסמכויות התפקיד, כחלק מהמודל הזמני של מקבלי הגמלה. זאת, משום שהאוכלוסיה שממונה לה מקבלי גמלה היא אוכלוסיה דומה לזו שממונה לה כיום אפוטרופוס/תומך בקבלת החלטות וכן משום שהאפ"כ הוא גוף שמומחה בפקוח על אוכלוסיה מעין זו.

הערות:

הצוות לא הספיק להשלים את הדיון והליבון במספר סוגיות. משום כך, כאמור, מוצע כי יוקם צוות המשך. **גורם אחראי:** המוסד לביטוח לאומי, האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

הצוות יעסוק בסוגיות הבאות:

- גיבוש קריטריונים לקביעת הצורך במינוי מקבל גמלה, מיהו הגורם המכריע וכן חו"ד עליהם נסמכים.
- הגדרת סמכויות ותפקידי מקבל הגמלה (לרבות טיפול בגמלה צבורה, הסדרת חובות ומיצוי זכויות).
- סוגיית מינוי מקבלי הגמלה הקיימים ("דור המדבר").
- תאגידי אפוטרופסות המשמשים כמקבלי גמלה (מי יכול להתמנות, האם הם הגורם המתאים, חובת מינוי המרכז הישראלי לאפוטרופסות)
- שכר ותמיכות לרבות סבסוד צולב של תאגידים (מה השכר הראוי, מי ישלם את השכר)
- שאלת הפיקוח – האם יוסדר פיקוח על מקבלי הגמלה. ככל שכן, יש להכריע מיהו הגורם שנכון כי יפקח על מקבלי הגמלה, והאם ניתן להבנות חלופות טובות דיו למנגנון פיקוח שלטוני. זאת, לרבות בחינת מנגנון תלונות ציבור.
- יש לבחון את הנושא של מינוי מקבל גמלה באופן שיפוטי – הבטל"א יפנו לביהמ"ש מראש לצורך המינוי, טרם המינוי.
- יש לבחון כיצד פועלים לגבי מקבלי הגמלה במדינות אחרות בעולם.



תמחור:

יצוין, כי התמחור מתייחס להמלצות הכלליות הנוגעות לתחום מקבלי הגמלה, לאחר דיוק ההמלצות בצוות שיוקם ואימוץ ייתכנו שינויים בתמחור.

האפוטרופוס הכללי –

פיקוח על מקבלי גמלה מקצועיים (תאגידי אפוטרופסות) לכ-2,000 איש. **1 תקן של מפקח** (לפי החישוב של כ-1900 תיקים למפקח).

המוסד לביטוח לאומי –

טיוב הליך מינוי מקבל גמלה: מחלקת נכות כללית – **1 משרה ארצית**. פקיד שיקום – **1.90 משרה ארצית**. עלות ועדה רפואית משוקללת (דרג ראשון ושני) בנכות כללית עפ"י 81% ועדות מדרג ראשון ו-19% ועדות מדרג שני – 1241 ₪. עלות ועדה רפואית מדרג ראשון – 1,085 ₪. ועדה רפואית מדרג שני בנכות כללית – ועדה רפואית עררים: 2,033 ₪, ועדת עררים נכות (אי כושר) – 1391 ₪. עלות וועדת עררים משוקללת בנכות (עפ"י 80% עררים רפואית ו-20% עררים נכות) – 1904 ₪.

הדרכות לעובדי המוסד בנוגע למינוי מקבל גמלה והחידושים שבתיקון 18 לחוק: עלות יום הדרכה סטנדרטי בבית מלון - 200 ₪ לאורח כולל מע"מ (המחירים כוללים שכר מרצים, כיבוד וארוחת צהריים). מספר האנשים להם נדרשת הדרכה: מספר רופאים פסיכיאטרים - 100, מספר פקידי נכות כללית - 380, מספר פקידי שיקום - 210 (סה"כ - 700 עובדים). מספר ימי הדרכה נדרשים - יומיים לכל קבוצה. 7 מחזורים של יומיים. בכל מחזור 100 עובדים. עלות יום הדרכה ל- 100 עובדים - 20,000 ₪. סה"כ עלות נדרשת להדרכה לכל הנוגעים בדבר (700 עובדים) - 140,000 ש"ח.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים —

מקבל גמלה כמינוי זמני בלבד:

תוספת של 4000 מקרים בשנה לבדיקת עו"ס. משמעותה תוספת נדרשת של 73 תקני עו"ס + 4 תקני עו"ס מחוזיים + 566,480 ₪ להכשרת עוסי"ם לעניין סדרי דין לקראת מינוי.

תוספת נדרשת לעו"ד לצורך טיפול במקבלי גימלה לפי כל אחת האופציות:

בטריבונל - תוספת של 14 תקני עו"ד במחוזות + 2 ממונים מחוזיים

בבימ"ש - תוספת של 16 תקני עו"ד במחוזות + 2 ממונים מחוזיים

ביחידה המקדימה - תוספת של 15 תקני עו"ד במחוזות + 2 ממונים מחוזיים



הדרכה

בישיבת הצוות בנושא זה השתתפו, בנוסף לחברי הצוות, גם האחראית על תחום ההדרכה במשרד האפ"כ וכן נציגים מטעם ארגון "קשר" - הבית של המשפחות המיוחדות, ארגון הפועל לשיפור איכות החיים של משפחות לילדים וצעירים עם צרכים מיוחדים.

תפיסת הפיקוח עברה תמורות בשנים האחרונות, והאפ"כ קיבל על עצמו תפקיד נוסף של הנחיית והדרכת האפוטרופסים בנוסף לתפקידו כמפקח על אופן תפקודם. בהתאם לאמור, החל האפ"כ לקיים הדרכות פרונטליות והעלה לאתר האינטרנט מספר סרטונים מקוונים על תפקיד האפוטרופוס וחלופות לאפוטרופסות. כיום, ההשתתפות בהדרכות היא בבחינת רשות.

כיום, מערך ההדרכה באפוטרופוס הכללי מונה עו"ד וסטודנטית.

בשנת 2018, התבצעו 10 הדרכות לאפוטרופסים חדשים בהיקף ממוצע של 30 משתתפים בהדרכה. כמות ההדרכות הרצויה: 60 בשנה. בכל שנה מתבצעות 2 הדרכות לתאגידים מקצועיים. כמות ההדרכות הרצויה: 4 הדרכות בשנה.

אלו הבעיות, אתגרים וההמלצות שעלו בישיבת הצוות שעסקה בנושא ההדרכה:

אתגרים ובעיות – מחסור במידע לאפוטרופסים:

מחסור במידע לאפוטרופסים לגבי מילוי תפקידיהם ולציבור לגבי זכויותיו ומיצוין - בין היתר בשל היעדר כוח אדם, מיעוט משרדי ממשלה העוסקים בנושא, מחסור בהדרכות בשפות שונות, ועוד.

האפוטרופסים הפרטיים מתמנים לתפקיד ללא הכשרה ומיומנות קודמים והם חסרי/נעדרי מידע על תפקידם לרבות חובתם לפעול למיצוי זכויות האדם לו הם מונו. כפועל יוצא, אפוטרופסים אינם מבצעים תפקידם כהלכה ומשאבים רבים של מערך הפיקוח מושקעים בתיקון הליקויים בדיעבד במקום בהשקעתם מראש כ"רפואה מונעת".

המלצות:

א. **קיום הדרכת חובה, פרונטלית/מקוונת לאפוטרופסים פרטיים כדי שיוכלו לבצע תפקידם כראוי:** מינוי האפוטרופסות שיינתן ע"י ביהמ"ש יותנה בהשלמת ההדרכה. על מנת שלא להטיל עומס כפול על ב"כ היועמ"ש במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (למנוע הידרשותם לתיק פעם נוספת) יש לקבוע מנגנון לפיו תגובה התומכת במינוי קבוע תכלול אמירה כי יש ליתן מינוי זמני אשר יהפוך למינוי של קבע עם הגשת אישור על ביצוע הדרכה **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לגבי הצו הזמני).

ב. **קיום הדרכות חובה לתאגידים ואפוטרופסים מקצועיים:** ההדרכות יועברו ע"י האפוטרופסים המקצועיים (רכזי הטיפול והבקרים) וע"י הרגולטור (האפ"כ). **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי.

ג. **הוספת תקנים/יציאה למכרז חיצוני/בחינת שימוש במתנדבים ועמיתים מומחים:** נדרשת התאמה בין כמות האפוטרופסים המתמנים לכמות ההדרכות שיועברו להם, ומשכך יש צורך בהרחבת התשומות המוקצבות לעניין (נדרשת הוספת תקנים/יציאה למכרז חיצוני – העסקת חברה שתכשיר את האפוטרופסים בתחילת תפקידם/לבחון שימוש במתנדבים ועמיתים

מומחים). **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ד. **הרחבת היקף ההדרכות הקיים בנושא מיצוי זכויות:** יצירת הדרכות לשופטים, רופאים, בנקים, משרדי ממשלה – בריאות, קליטה, ביטחון. **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, הנהלת ביהמ"ש, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, בנק ישראל, משרד הקליטה, משרד הביטחון.

ה. **בניית הדרכות בשפות נוספות:** יש לפתח מערכי הדרכות בשפות שונות: ערבית, רוסית, אמהרית, אנגלית על מנת להנגיש המידע לאפוטרופסים שאינם דוברי השפה העברית או מתקשים בה. **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

ו. **גיבוש מערכי הדרכה לאנשים שנמצאים תחת אפוטרופסות:** בביה"ס לחינוך מיוחד ובמוסדות לאנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים, לרבות לגבי חלופות לאפוטרופסות. **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד החינוך, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות. מכיון שמשרד החינוך לא היה שותף לעבודת הצוות, יש צורך בהדברות עמו בנושא זה.

ז. **פרסום ההדרכות המקוונות הקיימות:** יש לפרסם את ההדרכות המקוונות על מנת שהציבור ידע וישתמש בהן (לאחר שתהיה הדרכה בשפה הערבית). **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ח. **יצירת מענה מוסדר להתייעצות לתומכים בקבלת החלטות ולפונים בתחום יפוי הכוח המתמשך:** מדובר בהסדרים חדשים המצריכים מענה וריכוז הידע המקצועי שנצבר לשם הפצתו לשימוש הציבור. **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, המשרד לשוויון חברתי.

ט. **יצירת מענה להתייעצות לתומכים בקבלת החלטות:** יש צורך באדם עמו יוכלו התומכים להתייעץ כיוון שמדובר בנושא חדש שאינו מוכר מספיק. **גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי.



עיבוי מערך ההדרכה ביחידת הפיקוח באפ"כ: עיבוי המערך בכדי שיקלול הדרכות לאפוטרופסים, לגורמים מקצועיים ולגורמים נוספים. תקינה נדרשת: מנהל/ת מערך הדרכה + תקן 1 במטה, 4 תקנים במחוזות. **סה"כ: 6 תקני עו"ד.** הדרכות צריכות להנתן לגורמים שונים: לאפוטרופסים (פרטיים, מקצועיים ותאגידים), לגורמים מקצועיים (כגון, שופטים, עו"סים, פקידי סעד, גורמי רווחה ורופאים), לעורכי דין ולגורמים נוספים רלוונטיים.

לומדה ממוחשבת: 150,000 ש"ח ללומדה, בשני תחומים: יפוי כח מתמשך, קבלת החלטות נתמכת. **סה"כ: 300 אלף ₪.**

ימי עיון לגורמים מקצועיים ולציבור הרלוונטי: יום עיון ל-150 איש – 4 בשנה. כולל – אולם כ- 6,000 ₪, כיבוד (13,000 ₪), עיצוב גרפי של חומרים (2,200 ₪), תמלול (600 ₪), הנגשה לשפה פשוטה (3,000 ₪). **4*24,800 סה"כ: 100 אלף ₪.**

הדרכות לגורמים מקצועיים ולציבור הרלוונטי: 100 הדרכות בשנה (5 שעות כל הדרכה), הכשרה וריענון למדריכים (13 שעות – מחולק על חמישה ימים סה"כ), נסיעות (ל-105 ימים). כולל – שעות הדרכה, הכשרה וריענון למדריכים, החזר הוצאות נסיעה (לפי החישוב של 70,000 ל-40 הדרכות בשנה (של 2.5 שעות כל אחת). **סה"כ: 350 אלף ₪.**

התנהלות המערכת הבנקאית וגורמים פיננסיים נוספים

סעיף 12(5) לאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות (CRPD) מדגיש במיוחד את חובת המדינה לנקוט בכל האמצעים ההולמים להבטחת התנהלות רכושית של אדם עם מוגבלות באופן שוויוני.

משכך, נוצר הצורך לבדוק את התנהלות הגורמים הפיננסיים השונים (המערכת הבנקאית, חברות ביטוח) וממשקם לעולם האפוטרופסות והחלופות, אולם בשל מגבלת הזמן שעמד בפני הצוות הוקדשה ישיבה אחת לבחינת המצב במערכת הבנקאית. כמו-כן, נטען בפני הצוות כי המפגש בין אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים עם המערכת הבנקאית הינו פעמים רבות מפגש מורכב הכולל לא מעט הנחות בדבר היעדר כשירות לבצע פעולות, פרשנות צרה של הבנקים בדבר חובת הזהירות שלהם, וכן הפליה על רקע מוגבלות וגיל, היעדר התאמות והנגשות ושליטת הזכות לשירותים בנקאיים מאנשים רבים. עם זאת, בהמשך יהיה צורך לבחון את המצב הקיים גם בגורמים בשוק ההון, הביטוח והחיסכון.

ישיבת הצוות כאמור התקיימה בהשתתפות נציגות העוסקות בנושא מטעם האפוטרופוס הכללי, נציגים מטעם המפקח על הבנקים ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בנוסף, נציגי איגוד הבנקים הוזמנו לישיבה אך בחרו שלא להגיע.

יצוין כי כבר מעל שנה מתנהל דיאלוג פורה בין האפ"כ, איגוד הבנקים והמפקח על הבנקים אשר הניב "מסמך הבנות וולונטרי" שמטרתו הקלת ההתמודדות הפיננסית של אנשים שמונה להם אפוטרופוס ושל האפוטרופוס שמונה להם.

כהמשך ישיר וטבעי לעבודה המשותפת האמורה, הוחלט על הקמת צוות בראשות האפ"כ שיעסוק במתן והתאמת השירות הבנקאי לאנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים. זאת, תוך יצירת סטנדרט מינימלי אחיד הרואה לנגד עיניו את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים לשירות בנקאי נגיש ומכבד. הצוות יכלול את הגורמים הבאים לפי העניין: המפקח על הבנקים, רשות ההון, ביטוח וחיסכון, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, המשרד לשוויון חברתי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וכן נציגי הארגונים החברתיים. נציגי המערכת הפיננסית וכן אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים יהיו מעורבים ויוזמנו להשמיע קולם בסוגיות הרלוונטיות.

הצוות הייעודי שיוקם יבחן את התנהלות כלל הגורמים הפיננסיים הן בתחום האפוטרופסות והן בתחום החלופות לה, יבדוק מהם הקשיים והחסמים הקיימים וימליץ על פתרונות.

במסגרת עבודת הצוות יש לבחון, בין היתר, את הנושאים הבאים, לגביהם יכריע הצוות האם קיימים כיום קשיים וחסמים וימליץ על פתרונות. בעבודתו יבחן הצוות את התייחסות המערכת הבנקאית, הארגונים החברתיים, את ההיתכנות הטכנולוגית, העומס הרגולטורי, היתרונות והחסרונות בכל פתרון מוצע ועוד.

א. אתגרים ובעיות – הפליה, חובת זהירות אל מול איסור הפליה, חוסר עקביות, חוסר בהירות והיעדר אחידות בין הבנקים:

1. הפליה - הנחת יסוד שגויה של גורמים פיננסיים לפיה אנשים עם מוגבלות הינם נעדרי כשרות, גורמת להפלייתם של האחרונים ולהתניית קבלת השירותים הפיננסיים במינוי אפוטרופוס.

2. חובת זהירות אל מול איסור הפליה – הדין קבע וגדר את חובת הזהירות של הבנקים בכל הנוגע להתנהלותם מול הלקוחות. בהתאם לעקרונות דיני הנזיקין במשפט הישראלי, חובה זו יכול שתשתנה מזמן לזמן ומעניין לעניין - בכך יכול להיווצר מצב בו

מופלים אנשים עם מוגבלות או אזרחים ותיקים. לבנקים יש שלוש חובות עיקריות כלפי לקוחותיו וצדדים שלישיים – חובת תום לב, זהירות ונאמנות. במקרה של חובת הזהירות – עליהם לנהוג באמצעים שבנק סביר היה נוהג בנסיבות העניין, לנהוג בכספי הלקוח בזהירות במיומנות, לדאוג שכספיו לא ייפגעו.

3. חוסר עקביות, בהירות, אחידות בין הבנקים - אין כיום הנחיות אחידות לגבי כלל הנושאים הנוגעים לחשבונות אפוטרופסות, ייפוי כוח מתמשך וקבלת החלטות נתמכת. לאור כך, הנחיות רבות נקבעות בנהלים פנימיים של הבנקים בלבד. המצב גורם לחוסר אחידות בין הבנקים ולאי ודאות לגבי ההתנהלות בחשבונות אלו, ומקשה על בעלי החשבונות ועל האפוטרופוסים, מיופי הכוח או התומכים לנהל את העניינים הכספיים.

פתרונות מוצעים לבחינת הצוות:

א. גיבוש הנחיות בשיטת הבנקים והארגונים המגדירות את ההתנהלות הרצויה במקרה שמגיע לבנק אדם שיש חשש שאינו מסוגל לנהל את ענייניו או כשיש חשש לניצול. כל אלה, יעשו לאחר כתיבת חו"ד משפטית סדורה.

ב. גיבוש הנחיות לגבי בנקים ואפוטרופוסים, מיופי הכוח או התומכים המגדירות את ההתנהלות הרצויה בחשבונות בנק של אדם שמונה לו אפוטרופוס, מיופה כוח מתמשך, תומך בקבלת החלטות או כלים מגבילים אחרים.

יש להסדיר מבחינה משפטית את המתח בין איסור ההפליה לחובת הזהירות של הבנקים, איזון המבוסס על חזקת הכשירות אך נותן מענה לחובת הזהירות לאור החשש מניצול או מהתנהלות שאינה לטובת האדם. יש להבנות קווים מנחים בנושא, שינחו את נציג הבנק וייתנו מענה לזכות של אנשים עם מוגבלות לנגישות ולשוויון בשירות בנקאי.

אפשרות להתאמה בתחום הבנקאי לחליפות ספציפיות בעבור האדם – אשראי, כרטיסי חיוב, סימון חשבונות, תשלומים.

ב. אתגרים ובעיות - נגישות והתאמות:

על אף החובה בחוק להנגיש את השירות הבנקאי, נטען כי לא מתקיימות התאמות של נגישות השירות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית, נפשית ואוטיזם ואנשים עם אלצהיימר כגון מידע בשפה פשוטה.

פתרונות מוצעים לבחינת הצוות:

פירוט ההתאמות הנדרשות והנגשת השירות בבנק לאנשים עם מגבלות - כל אלה, יעשו לאחר כתיבת חו"ד משפטית סדורה. פירוט ההתאמות שהבנקים מחויבים להם מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ותקנות נגישות השירות. לדוגמה, ניתן לערוך אמנת שירות כמסמך סף, הנחיה לבנקים או הסדרה רלוונטית אחרת.

ג. אתגרים ובעיות - הטמעת החלופות לאפוטרופסות:

נציגי הבנקים בסניפים אינם בהכרח מכירים את החלופות לאפוטרופסות שנקבעו בחוק (ייפוי כוח מתמשך, קבלת החלטות נתמכת, חלופות כלכליות נוספות מכוח הפסיקה), ומקשים ביישומן. למשל, בכל הנוגע לייפוי כוח מתמשך, נדרשת קבלת הבנק את ההנחיות המקדימות בייפוי הכוח, בנוגע לקבלת החלטות נתמכת, על הבנק לאפשר ליווי אדם לביצוע פעולות בבנק (בהצגת צו המינוי לתומך), הנגשה לאדם, קבלת מידע לאדם ועוד.

בנוסף, מערכות המיחשוב של הבנקים אינן מותאמות להנחיות יצירתיות לניהול חשבוננו של האדם.

פתרונות מוצעים לבחינת הצוות:

יש לבחון מול הבנקים דרכים להטמעת החלופות לאפטרופסות לפי החוק - באמצעות מפגשי רפרנטים של הבנקים – אחת לתקופה שתיקבע, במערך ההכשרות של הבנקאים, אשר יוכלו להדריך את הנציגים בסניפים.

יש לבצע את ההתאמות של מערכות המיחשוב לפתרונות ולחלופות הכשרות המשפטית.

יש לבחון הסדרת הנושא של חשבון בנק נפרד לצד חשבון אפטרופסות, את האפשרות להורדת עלויות בשים לב לעובדה שצריך לפתוח חשבון נפרד, הסדרת ההרשאות לאפטרופוס ולאדם בחשבון הבנק, הגברת השקיפות במידע, חשיבה על חשבון עם הוראות מנחות בין ע"י ביהמ"ש, יפוי כח מתמשך או אפטרופוס שיאפשרו גמישות. פיתוח סל של הגבלות שהאדם רוצה בהן – והוא יכול לבחור באופציה הזו גם ללא הנחיית ביהמ"ש (מבלי שאדם יגיע או יהיה שותף – צריך לחשוב אילו מגבלות כלכליות יהיו מחויבות בימ"ש ואילו לא). מכשירים נוספים (מעבר לחשבון הנפרד) שמאפשרים לתפור את החליפה לאדם הספציפי להתנהלות הכלכלית בחשבון בנק. ככלל, ההגבלה הכלכלית תתבצע ע"י צו של ביהמ"ש, יש לבחון מתי אין צורך בכך.

ד. אתגרים ובעיות - מעמד אנשים שמונה להם אפטרופוס:

נטען כי ישנו סירוב לאפשר לאדם, באישור האפטרופוס, לבצע פעולות באופן עצמאי בחשבון.

פתרונות מוצעים לבחינת הצוות:

א. לאדם יש את הזכות לבצע פעולות בחשבוננו, יש להטמיע מעמדו של אדם שמונה לו אפטרופוס בקרב הבנקים.

1. בחינת הצבת רפרנט כשרות משפטית בכל סניף או מחוז - אדם בעל ידע, גישה, שהפקידים ייוועצו איתו. הוא יסייע בהתאמות והנגשת השירות הבנקאי.

2. יש להטמיע בקרב הבנקים את מעמדו של אדם שמונה לו אפטרופוס/מיופה כח מתמשך/תומך החלטה בכל הנוגע לשירותים בנקאיים ובתוך כך הזכות לקבל מידע ולפעול באופן עצמאי באישור בעל התפקיד.

3. מחקר השוואתי לגבי כלים בנקאיים וכשרות משפטית - יחידת המחקר של בנק ישראל תערוך מחקר השוואתי לגבי הכלים הבנקאיים המותאמים לאוכלוסיית אנשים עם מוגבלות וכן לגבי בחינת הפקיד בבנק - מה גורם לאדם להבין האם זה שמולו הוא חסר כשירות משפטית.

ה. אתגרים ובעיות – מחסור בכלים מותאמים:

מחסור בפיתוח כלים מותאמים לסיוע לאדם בניהול החשבון

פתרונות מוצעים לבחינת הצוות:

א. יש לפתח כלים בנקאיים מותאמים לאוכלוסיה הרחבה של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים כמקובל בחו"ל.

1. הגבלות בחשבון בנק תוך בחינת מתן אפשרות להגביל את חשבון הבנק מבלי לפנות לבית המשפט (כדוגמת הערות אזהרה). יש לבחון אילו מבנים יכולים להכנס באמצעות סעיף 68 לחוק הכשרות. יש לקדם את האפשרות המעשית – ולקדם הנחיות רלוונטיות לכל הבנקים.

2. יש לבחון פיתוח של מנגנון חדש - אפשרות להוסיף אדם מיועד לגבי פעולות בחשבון.

3. נדרשת בחינת פיתוח של האפשרות להגדיר חשבון בו ניתן לצרף אדם נוסף שאינו בעלים בחשבון, אלא רק מורשה לבצע פעולות בחשבון. כמו כן נדרש בחינת הסדר הנאמנות והתאמתו לתפקוד משתנה. החלופות החדשות דורשות אישור בימ"ש, אלא אם כן מדובר באדם שהוא בעל כשירות המבקש את הדבר והוא נדרש לו מתוך בחירה.

1. **אתגרים ובעיות – עמלות וקושי בניהול חשבונות בנק:**

א. עמלות שנלקחות בפתיחת חשבונות קטנים – המאפשרים בין היתר, פעילות עצמאית לאנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים.



פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם

פיקוח על עניינים אישיים:

סוגיית היעדר פיקוח מדינתי על ענייניו האישיים של האדם צוינה במספר דוחות של מבקר המדינה (בשנים 2004, 2011).²⁵ בדו"ח המבקר לשנת 2004²⁶ הומלץ לפעול בדחיפות לקיום מנגנון פיקוח הולם על אופן תפקודם של אפוטרופסים לעניינים אישיים. רוחות של שינוי בתפיסות חברתיות ובעיקר הרפורמה שחולל תיקון 18 לחוק הביאו להסתכלות הוליסטית של האדם. בהתאמה שונתה גם תפיסת הפיקוח באפ"כ והורחבה גם לפיקוח על ענייניו האישיים של האדם, בצד הפיקוח על רכוש. בשנת 2007 הוחלט לערוך תכנית ניסיונית (פיילוט) שנועדה לבחון את תפקוד האפוטרופוס שמונה בתחום האישי ולגבש קווים מנחים לפיקוח הרצוי בתחום.

בישיבת הצוות שדנה בנושא, הציגה האחראית על תחום הפיקוח על העניינים האישיים באפוטרופוס הכללי את ממצאי הפיילוט שנעשה בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וארגון ג'וינט-אשלים. להלן יובאו עיקרי הממצאים וההמלצות של צוות ההיגוי שבדק את הנושא.

אתגרים ובעיות:

היעדר מערך פיקוח על עניינים אישיים

המלצה:

ישנו צורך בהקמת מערך הפיקוח על אפוטרופסות לעניינים אישיים באפוטרופוס הכללי.

גורם אחראי: האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).

א. על האפוטרופוס הכללי לגבש מערך פיקוח מותאם בכל הנושא של עניינים אישיים, ובכלל זה, לבחון כיצד משתלב עם מערך הפיקוח על רכוש ואילו שינויים והתאמות נדרשים בשני המערכים כדי להביא לתוצאה אפקטיבית מיטבית הן בהיבטי הפיקוח והן בצמצום בירוקרטיה, יחד עם הנחייה והדרכה של אפוטרופסים כדי להקל על ביצוע תפקידם.

ב. **נדרש להסדיר תיאום הדוק ושיתוף פעולה** בין יחידת הפיקוח על הרכוש לפיקוח על עניינים אישיים.

ג. **מודל פיקוח המבוסס על ביקור מראינים** אשר עברו הכשרה במקום המגורים של האדם, ומתן חוות דעת על ידי עו"ס מטעם האפ"כ על פי המידע שמוסר המראיין – מתאים לאפוטרופסים בני משפחה.

ד. מודל ביקור פיקוח של עובד סוציאלי מטעם האפ"כ, אשר אוסף את המידע, מבצע הערכה, ונותן חוות דעת בעצמו בסוף הביקור – מתאים במקרים מורכבים יותר, כאשר המודל מעלה איננו מספק.

ה. **הקמת צוות משנה לבחינת הידוק ממשקי שיתוף פעולה** בין האפוטרופוס לבין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים או הבריאות, לפי העניין, בהקשר של מינוי אפוטרופוס על עניינים אישיים (וגם רכוש לצורך העניין) ופיקוח עליו.

י. מודל הפיקוח המוצע

1. **מילוי שאלונים ע"י האפוטרופוס:** משלוח שאלונים למילוי עצמי לכל האפוטרופוסים בארץ (בשנה הראשונה למינוי שאלון מקיף יותר ובהמשך שאלונים מקוצרים לצורך עדכון ומעקב).

2. **ביצוע ביקורים ע"י סוקרים** שהם סטודנטים למקצועות טיפול ובחינה האם צרכני שירותים יכולים גם לבצעם.

²⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2011).

²⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004).

3. **עיבוד המידע** העולה מהשאלונים ומהביקורים ע"י עו"ס לגבי תפקוד האפוטרופוס.
4. **ביצוע ביקורים נוספים** של עו"ס – הן באופן אקראי לשם בקרה והן במקרים נדרשים העולים מן המידע שנאסף.
5. **התערבות** במקרים שיש בכך צורך – לרבות פעולות איתור והפניה לגורמי רווחה / בריאות / סיוע משפטי וכיו"ב
6. **מעורבות בהליכים משפטיים** הנוגעים לתפקוד האפוטרופוס בעניינים אישיים
7. **שירותי מידע לציבור ומענה לפניות ציבור**
8. **כל אדם המסוגל לכך יגיש דיווח אחת לשנה על האפוטרופוס** - האדם מוסר דיווח על האפוטרופוס שלו ואם הוא לא מוסר האפוטרופוס מסביר מדוע האדם לא יכול לתת

פיקוח על עניינים רכושיים:

אתגרים ובעיות:

היעדר משאבים מספקים לפיקוח מיטבי בהיבט הרכושי. יצוין כי במסגרת תיקון 18 לחוק, הורחבו בשנת 2016 סמכויות הפיקוח של מפקחי האפוטרופוס הכללי והם בודקים את תפקוד האפוטרופוס ומצב האדם גם באמצעות ביקורים בבתי/במעונות בהם הם מתגוררים/בנכסים שלאדם זכויות בהם וכן דורשים הזדהות, מידע ומסמכים מכל גורם רלוונטי.

המלצות:

יש למקד ולשכלל את כלי הפיקוח ואת אפקטיביות הפיקוח תוך הפחתת הנטל הבירוקרטי על אפוטרופסים, בין היתר בכלים הבאים:

- א. **פיתוח וניהול מערכת מחשובית תואמת תהליכי עבודה.** יש צורך חיוני בבניית וטיוב הנתונים של מערכת המידע של האפוטרופוס הכללי, בהעמקה של שימושי המחשוב בעבודת הפיקוח, ביצירת טפסים מקוונים, תיפוח ממשקים ו"איזור אישי".
 - ב. **קביעת פיקוח דיפרנציאלי:** בהתאם לקריטריונים המבוססים על מאפייני סיכון להתנהלות לא תקינה של האפוטרופוס.
 - ג. **תוספת תקינה** (לפי החישוב של כ-1900 תיקים למפקח).
- גורם אחראי:** האפוטרופוס הכללי, משרד המשפטים, משרד האוצר (בהיבט התקציבי).



תמחור:

תוספת תקנים למערך הפיקוח על הרכוש:

6 תקנים למפקחים במחוזות + 3 תקנים ביחידת המטה - (כיום כל מפקח אחראי בממוצע על כ-3000 אפוטרופסים. יש להוסיף תקנים לפי חישוב של כ-1900 תיקים למפקח). **סה"כ: 9 תקני מפקחים.**

הקמת מערך הפיקוח על עניינים אישיים:

שלב ראשון של הקמת מערך הפיקוח: 10 תקני עובדים במקצועות הטיפול – עם אפשרות לאזרחים ותיקים (1 במטה – מרכז/ת ארצית, 9 במחוזות), 5 תקני סטודנטים במחוזות (לצורך עריכת ביקורים), 10 תקני עו"ד – לטיפול בהיבטים המשפטיים, 4 עובדים מינהליים. **סה"כ: 29 תקנים (10 תקני עובדים במקצועות הטיפול, 10 תקני עו"ד, 5 תקני סטודנט, 4 עובדים מינהליים).** פירוט: המפתח נבנה לאחר למידה ראשונית של הממצאים מפיילוט הפיקוח על עניינים אישיים.

המלצות רוחביות

- **הקמת צוות יישום להמלצות הצוות הבין-משרדי – לאחר עבודה מאומצת ומקיפה, חברי הצוות מבקשים להבטיח מימוש ההמלצות באמצעות הקמת צוות היישום הנ"ל. ישנו צורך בהמשך עבודה בצוות בין משרדי, בהרכב כפי שיידרש לפי הנושא הרלבנטי, להידוק שיתוף הפעולה בין רשויות המדינה הפועלות בעניין, בעיקר בממשק של מינוי אפוסטרופוס ופיקוח. זאת, לרבות בניית תכנית רב שנתית וסדרי עדיפויות לביצוע.**
- **הקמת וועדת כשרות משפטית קבועה, שמטרתה ריכוז הנושאים במקום אחד, צמצום רגולציה וכפילויות, וכן העברת מידע.**

הוצע כי תוקם ועדת כשרות משפטית עם נציגי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים ומשרד הבריאות.

תפקידה של הוועדה יהיה לבחון וללבן בשולחן קבע משותף סוגיות עקרוניות הנוגעות לביצוע תפקיד האפוסטרופוס ולפיקוח עליו בצמתים בהם מעורבים מספר משרדי ממשלה. תכליתה של הוועדה, בין היתר, למפות צמתים אלה ולהביא לצמצום רגולציה וכפילויות קיימות בביצוע תפקידו של האפוסטרופוס מול משרדי הממשלה השונים, לבחון דרכים לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה להגברת אפקטיביות הפיקוח על האפוסטרופוס, וכן להעביר מידע בין משרדי הממשלה ובינם לבין האפוסטרופוס עצמו לרבות לצורך סיוע במיצוי זכויותיו של האדם.

הוועדה תהווה מעין ממשק של שילוב ידיים בין רשויות המדינה, תהיה רב מערכתית ותגדיר צמתים שבהם כל משרד יוכל לטייב את ביצוע התפקיד שלו. היא תפגש אחת לרבעון, יכול שתעמיק בצוותי משנה במידת הצורך. מטרתה מצד אחד להגביר משמעותית את היכולות והתיאום בין גורמי המדינה ומצד שני להפחית בבירוקרטיה של האפוסטרופוסים והאדם.

הוועדה תיצור תרשים זרימה של המשימות הנוגעות לאפוסטרופוס, על מנת שידע לאן עליו לפנות (יבוצע פירוק של ההליך מבחינת ציר הזמן והתחנות והגורמים שעליו לעבור). כמו-כן, תזהה צמתים בעייתיים (עניינים רוחביים), תדון בתהליך שהאדם והאפוסטרופוס עוברים, והיישום יהיה בגורמים הפרטניים. בנוסף, תידון בתיאום מדיניות כללית וכן בתיאום שיתופי פעולה בין משרדיים. בכל משרד רלוונטי יהיה גורם מתכלל כשרות משפטית שיוכל להפיץ את הבשורה במשרד ולענות על פניות של אנשים, ובמידה ויש בעיות הן יועלו לוועדה אחת לרבעון.
- **הקמת שולחן עגול לאומי (התכנסות תקופתית שתכלול ארגוני חברה אזרחית, ציבור ומשרדי ממשלה). זאת, לצורך המשך שמירה על קשר עם גורמי השטח שעוסקים בנושא, העברת מידע על החידושים בתחום מהממשלה לגורמי השטח ומגורמי השטח לממשלה וכן חשיבה משותפת על דרכי הטמעה יעילות, הצפת קשיים ופתרון בעיות, העברת מידע הדדית, הפריה הדדית לשם פתרון בעיות וקידום התחום ועוד.**
- **העברת מידע באמצעות ממשקים ממוחשבים בין המשרדים והרשויות הרלוונטיות לתחום האפוסטרופוסות והחלופות (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד המשפטים, המשרד לשוויון חברתי, המוסד לביטוח לאומי, רשות האוכלוסין וההגירה, בנק ישראל, רשות מקרקעי ישראל, רשות האכיפה והגבייה ועוד) לרבות התאמות נדרשות במערכות המיחשוב. ממשקים אלה עתידים לייעל תהליכים בירוקרטיים, דבר אשר יחסוך כסף רב לממשלה ולציבור, יחסוך בזמן הנדרש מהאפוסטרופוסים ומנותני השירות, יצמצם**

טעויות ועוד. בביצוע הממשקים יש לתת את הדעת לסוגיות הקשורות בפרטיות האנשים בהם מדובר.

- **יש לקיים מחקר מלווה בכל הנוגע לעבודת צוותי המשנה –** הטמעת תיקון 18, מקבלי גמלה, הליך מינוי אפוטרופוס לאדם, תאגידי אפוטרופסות. זאת, על מנת לבחון את טיב השינויים שמוצעים בכל נושא.
- **גיבוש מסד נתונים לגבי הליכי אפוטרופסות וחלופות לאפוטרופסות בביהמ"ש.** זאת, בנושאים הבאים: היקף המינויים, אופי ההליכים, העילה למינוי, היקף ביטול המינויים, הנסיבות להגשת תביעות לאפוטרופסות ועוד.
- **העמקת הדיון לגבי חוות-דעת מומחים.** מענה לשאלה בדבר מיהם המומחים שיהיו מוסמכים לתת את חוות הדעת בדבר אי יכולתו של האדם להבין בדבר בכל הנוגע להליך מינוי אפוטרופוס לאדם (האם רק רופאים, כפי שמתקיים היום או שמא בעלי תפקידים אחרים כגון עו"ס, פסיכולוגים ועוד). הצוות טרם הספיק לדון בנושא ומשכך מומלץ כי הנושא יידון בהמשך.





תמחור דרישות תקציביות נדרשות בתחומים הנוגעים לעבודת הצוות

1) הליך מינוי אפוטרופוס לאדם | טריבונל כשרות משפטית

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
עלות הטריבונל מטעם משרד המשפטים	התמחור כולל עלות צוות טריבונל, כתיבת החלטות, עלות שכר בימ"ש לערעורים, תפעול שוטף, תפעול חד פעמי (ראו פירוט מלא של התמחור בפרק הליך מינוי אפוטרופוס)	7,500	7.5 מלש"ח (+עלות הקמה חד פעמית לסניף 300,000 ₪) - חסכון של 1.8 מלש"ח לשנה.	משרד המשפטים
תוספת עו"ד – ב"כ היועמ"ש	27 תקני עו"ד במחוזות 4 + עו"ד ממונים מחוזיים	31 תקני עו"ד	תוספת של 27 תקני עו"ד במחוזות 4+ תקני עו"ד ממונים מחוזיים	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1א) הליך מינוי אפוטרופוס לאדם | יחידה מקדימה

עלות היחידה המקדימה מטעם משרד המשפטים	התמחור כולל עלות צוות מקדים, כתיבת החלטות, עלות שכר בימ"ש לערעורים, תפעול שוטף, תפעול חד פעמי (ראו פירוט מלא של התמחור בפרק הליך מינוי אפוטרופוס)	8,500	8.5 מלש"ח (+עלות הקמה חד פעמית לסניף 120,000 ₪) - חסכון של 1.3 מלש"ח בשנה.	משרד המשפטים
תוספת עו"ד – ב"כ היועמ"ש	30 תקני עו"ד במחוזות 4 + תקני עו"ד ממונים במחוזות	34 תקני עו"ד	נדרשת תוספת של 30 תקני עו"ד במחוזות 4 + תקני עו"ד ממונים במחוזות	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2) הליכים בביהמ"ש/בטריבונל | תסקירים

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
תוספת עו"סים לעניין סדרי דין, לרבות קיצור זמן ההמתנה לתסקירים	74 תקני עו"ס לסדרי דין ברשויות, 4 עו"ס מחוזיים לעניין סדרי דין + 566,480 ₪ לקורס להכשרת עו"ס לעניין סדרי דין	78 תקני עו"ס + 566 אלפ"ש	על מנת לכתוב תסקירים בכל התיקים בזמן סביר נדרשת תוספת של 74 עו"סים לעניין סדרי דין + 4 עו"סים מחוזיים לעניין סדרי דין (אחד לכל מחוז). בנוסף יידרשו 2 מחזורי קורסים להכשרת עו"סים לעניין סדרי דין לקראת מינוי. עלות כל קורס 283,240 ₪ - סה"כ 566,480 ₪.	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
שינוי מבנה התסקיר	קבוצת למידה והטמעת התסקיר החדש – 80,000 ₪	80	קבוצת למידה לשינוי מבנה התסקיר + תהליך הטמעת התסקיר החדש בעלות של כ- 80,000 ₪	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2א) הליכים בביהמ"ש/בטריבונל | ייצוג האדם

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
תוספת באגף לסיוע משפטי	0.5 תקני עורכי דין כפול שישה מחוזות 0.5 תקני עובדי מינהלה כפול שישה מחוזות	3 תקני עו"ד 3 תקני מינהלה	בשל הגברת השמיעה בבתי המשפט, השופטים או חברי הטריבונל יפנו אל הסיוע המשפטי לייצוג בתיקים רבים. הגברת השמיעה תביא לתוספת של 1,000 תיקים בשנה (כיום מיוצגים 1900 תיקים בשנה).	משרד המשפטים
	ייצוג במיקור חוץ (1000 תיקים * 3000 שכ"ט לתיק)	3,000		משרד המשפטים

3) תאגידי אפוטרופסות ואפוטרופסים מקצועיים | בגירים

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
שינוי המודל למתן שירותי אפוטרופסות מקצועיים - לאור הניסיון שחלק ניכר מהאנשים שלהם מונה אפוטרופוס מקצועי הם מעוטי אמצעים.	עלות שירותי אפוטרופסות מקצועיים (בהתאם לתמחור חדש שבוצע לפי נוהל תאגידי אפוטרופסות וטרם אושר סופית) היא כ- 6500 בשנה בממוצע לאדם.	52,000 יש להפחית מהסכום את התקציב המוקצה כיום למימון שירותי אפוטרופסות עבור חסרי אמצעים = 20,000. התוספת הנדרשת היא של 32,000	כיום ישנם כ-8,000 איש המקבלים שירותי אפוטרופסות מקצועיים. $52=6500*8000$ מלש"ח החסכון הוא גריעת 2 תקנים באפ"כ העוסקים כיום בסוגיית חסרי האמצעים. ככל שייבחר מודל מימון חלקי של תאגידי אפוטרופסות (מדובר על תוספת של 800,000 ₪ בשנה בלבד - ראו בתמחור בפרק הרלוונטי	משרד המשפטים

3א) תאגידי אפוטרופסות ואפוטרופסים מקצועיים | קטינים

שינוי המודל למתן שירותי אפוטרופסות מקצועיים לקטינים	לפי חישוב שנערך בשיתוף עמותת ילדים בסיכוי (שמשמשת אפוטרופסה לקטינים), עלות שירותי אפוטרופסות מקצועיים ראויים היא כ- 1,000 ₪ בחודש בממוצע לכל קטין.	4,296	נכון לשנת 2017, ישנם 358 ילדים תחת אפוטרופסות מקצועיות. $358*1,000=358,000$ - עלות חודשית. $12*358,000=4,296,000$ ₪.	משרד המשפטים
---	--	-------	---	--------------

4) שיתוף ושמיעת הציבור | עריכת שולחנות עגולים לתחום האפוטרופסות והחלופות

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
קיום שני שולחנות עגולים בשנה – הכוללים השתתפות של משרדי ממשלה, ארגונים והציבור הרחב בכל הנוגע לתחום האפוטרופסות והחלופות	שולחנות עגולים ל-150 איש – 2 בשנה. כולל – אולם כ-6,000, כיבוד (13,000), עיצוב גרפי של חומרים (2,200), תמלול (600), הנגשה לשפה פשוטה (3,000). סה"כ: 24,800*2	50	מחושב כמו יום העיון.	כלל המשרדים הרלוונטיים

5) הנגשת השירותים הציבוריים | פישוט לשוני למסמכים גנריים לנוגעים לאפוטרופסות ולחלופות (של בנקים, תהליכים רפואיים, המוסד לביטוח לאומי, ההליך המשפטי ועוד)

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
פישוט יתבצע למסמכים כדוגמת אלה: מסמך יפוי הכח המתמשך, נוהל של תומכים בקבלת החלטות, הסכם בין תומך למקבל החלטה, בקשה למינוי אפוטרופוס, סל שיקום, הנחיות לפתיחת חשבון בנק, מידע בנקאי, הסבר על הגבלת משיכה	מיקור חוץ – 1,000 לדף, הכולל: פישוט לשוני של המידע + סמלול + 3 סבבי תיקונים. בשלב הראשון, יתבקש פישוט לשוני ל-100 עמודים. $100 \times 1000 = 100,000$	100	יש צורך בפישוט לשוני התחלתי של כ-100 עמודים. מבוסס על הצעת מחיר מטעם אקו"ם ישראל.	משרד המשפטים

6) הליך מינוי מקבל גמלה | טיוב הליך מינוי

התמחור מתייחס להמלצות הכלליות הנוגעות לתחום מקבלי הגמלה, לאחר דיוק ההמלצות בצוות שיוקם ואימוץ ייתכנו שינויים בתמחור

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
מחלקת נכות כללית – 1 משרה ארצית. פקיד שיקום – 1.90 משרה ארצית. עלות 1.90 משרה ארצית. עלות וועדות: 1241 ₪ + 1085 ₪ + 2033 ₪ = 1391 ₪ + 1904 ₪ = 7,654 ₪	מחלקת נכות כללית – 1 משרה ארצית. פקיד שיקום – 1.90 משרה ארצית. עלות וועדות: 1241 ₪ + 1085 ₪ + 2033 ₪ = 1391 ₪ + 1904 ₪ = 7,654 ₪	2.9 תקנים. 7 אלפ"ש.	מחלקת נכות כללית – 1 משרה ארצית. פקיד שיקום – 1.90 משרה ארצית. עלות וועדות משוקללת (דרג ראשון ושני) בנכות כללית עפ"י 81% ועדות מדרג ראשון ו-19% ועדות מדרג שני – 1241 ₪. עלות ועדה רפואית מדרג ראשון – 1,085 ₪. ועדה רפואית מדרג שני בנכות כללית – ועדה רפואית עררים: 2,033 ₪, ועדת עררים נכות (אי כושר) – 1391 ₪. עלות וועדת עררים משוקללת בנכות (עפ"י 80% עררים רפואית ו-20% עררים נכות) – 1904 ₪.	המוסד לביטוח לאומי

6א) הליך מינוי מקבל גמלה | הדרכות לעובדי המוסד לביטוח לאומי

התמחור מתייחס להמלצות הכלליות הנוגעות לתחום מקבלי הגמלה, לאחר דיוק ההמלצות בצוות שיוקם ואימוצן ייתכנו שינויים בתמחור

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
הדרכות לעובדי המוסד בנוגע למינוי מקבל גמלה והחידושים שבתיקון 18 לחוק	ימי הדרכה לכ- 700 עובדים הרלוונטיים לתחום, בחישוב של 200 ש"ח לאדם ליום הדרכה – 140,000 ש"ח.	140	עלות יום הדרכה סטנדרטי בבית מלון - 200 ש"ח לאורח כולל מע"מ (המחירים כוללים שכר מרצים, כיבוד וארוחת צהריים). מספר האנשים להם נדרשת הדרכה: מספר רופאים פסיכיאטרים - 100, מספר פקידים נכות כללית - 380, מספר פקידים שיקום - 210 (סה"כ - 700 עובדים). מספר ימי הדרכה נדרשים - יומיים לכל קבוצה. 7 מחזורים של יומיים. בכל מחזור 100 עובדים. עלות יום הדרכה ל- 100 עובדים - 20,000 ש"ח. סה"כ עלות נדרשת להדרכה לכל הנוגעים בדבר (700 עובדים) - 140,000 ש"ח.	המוסד לביטוח לאומי

6ב) הליך מינוי מקבל גמלה | מקבל גמלה כמינוי זמני

התמחור מתייחס להמלצות הכלליות הנוגעות לתחום מקבלי הגמלה, לאחר דיוק ההמלצות בצוות שיוקם ואימוצן ייתכנו שינויים בתמחור

תוספת עו"ס לעניין סדרי דין	תוספת נדרשת של 73 תקני עו"ס ברשויות + 4 תקני עו"ס מחזיים + 566,480 ש"ח להכשרת עו"ס לעניין סדרי דין	73 תקני עו"ס ברשויות + 4 תקני עו"ס מחזיים + 566 אלפ"ש	תוספת של 4000 מקרים בשנה לבדיקת עו"ס. משמעותה תוספת נדרשת של 73 תקני עו"ס + 4 תקני עו"ס מחזיים + 566,480 ש"ח להכשרת עוסי"ם לעניין סדרי דין לקראת מינוי (2 מחזורי קורסים להכשרת עוסי"ם לעניין סדרי דין לקראת מינוי. עלות כל קורס 283,240 ש"ח - סה"כ 566,480 ש"ח).	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
תוספת ב"כ היועמ"ש - עו"ד ללשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	טריבונל - 14 תקני עו"ד במחזות + 2 ממונים מחזיים. / יחידה מקדימה - תוספת שזל 15 תקני עו"ד במחזות + 2 ממונים מחזיים / הותרת ההליך הקיים - 16 תקני עו"ד במחזות ו-2 ממונים מחזיים.	16 / 17 / 18 תקני עו"ד	תוספת נדרשת לעו"ד לצורך טיפול במקבלי גמלה לפי כל אחת האופציות - בטריבונל - תוספת של 14 תקני עו"ד במחזות + 2 ממונים מחזיים ביחידה המקדימה - תוספת של 15 תקני עו"ד במחזות + 2 ממונים מחזיים	

סיכום | דרישות תקציביות נדרשות בתחומים הנוגעים לעבודת הצוות

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: 155 תקני עו"ס, 47 תקני עו"ד, 1.2 מלש"ח.	המוסד לביטוח לאומי: 2.9 תקנים, 147,000 ש"ח.
משרד המשפטים: 3 תקני עו"ד, 3 תקני מינהלה, 46.9 מלש"ח.	כלל המשרדים הרלוונטיים: 50,000 ש"ח.



תמחור דרישות תקציביות הנובעות מתיקון 18 לחוק ומעבודת משרדי הממשלה בתחום

1) קבלת החלטות נתמכת | מערך תומכים בקבלת החלטות (מקצועיים ובני משפחה)

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
מערך קבלת החלטות נתמכת – יחידת הפיקוח על אפוטרופסים	במחוזות – 3 תקנים; במטה – 2 תקנים.	5 תקני עו"ד	בחודש אפריל 2018 נכנס לתוקפו הסעיף בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות העוסק במינוי תומך בקבלת החלטות.	משרד המשפטים
התאמת מערך האגף לסיוע משפטי	1 תקן עורך דין לריכוז תחום תומך החלטות	1 תקן עו"ד		משרד המשפטים
	0.5 תקן מנהלה לריכוז תחומי תומך החלטות וייפוי כוח מתמשך	0.5 תקן מנהלה		משרד המשפטים

2) מנגנון בירור תלונות ופניות | מנגנון בירור תלונות על אנשים שמונו כדי לדאוג לעניינם של מי שאינם יכולים לדאוג לענייניהם לבד או לתמוך באנשים המתקשים בכך

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
מנגנון המוקם על פי סעיף 32 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות ותפקידו בירור תלונות הנוגעות לתפקוד של מיופה הכח; המנגנון יחזר גם את תהליכי בירור התלונות על אפוטרופסים ויאפשר בירור תלונות על תומכים בקבלת החלטות.	ממונה על בירור התלונות וכן בשלב ראשון עוד 3 תקנים לצורך בירור התלונות וכן מנגנון מינהלי ותשתית מחשובית	4 תקני עו"ד		משרד המשפטים

2א) מנגנון בירור תלונות ופניות | מוקד טלפוני בתחום האפוטרופסות וחלופות (קבלת החלטות נתמכת, יפוי כח מתמשך ועוד).

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
מוקד המעניק מענה לכ- 170,000 איש (ישנם לפחות 60,000 איש שמונה להם אפוטרופוס ובני המשפחות כ-80,000 – בנוסף צפויים לפנות אל המוקד גורמים מקצועיים שונים	המוקד יכלול: מוקדנים, רכזים ויועצים שמטפלים בפניות המורכבות ועוד. התמחור מתבצע לפי סוג הפניה – פשוטה או מורכבת.	1,450	החישוב בוצע באופן יחסי לתקציב המוקד לאזרחים ותיקים (שמעניק מענה פוטנציאלי למיליון איש בשנה) והעלות שלו - 8.7 מלש"ח בשנה. אל המוקד מגיעות 140,000 פניות בשנה.	משרד המשפטים

3) הדרכה

הטמעת תיקון 18 לגורמים המקצועיים ולציבור הרלוונטי (בנקים, עורכי דין, שופטים, עו"סים, צוותי הוראה, הורים, צוותים בבתי אבות, צוותים רפואיים ועוד) לנושאים כגון קבלת החלטות נתמכת, ייפוי כח מתמשך.

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
לומדה ממוחשבת	150,000 ללומדה. שני תחומים: יפוי כח מתמשך, קבלת החלטות נתמכת. 2*150,000	300		משרד המשפטים
ימי עיון לגורמים מקצועיים ולציבור הרלוונטי	יום עיון ל-150 איש – 4 בשנה. כולל – אולם כ-6,000, כיבוד (13,000), עיצוב גרפי של חומרים (2,200), תמלול (600), הנגשה לשפה פשוטה (3,000). סה"כ:	100		משרד המשפטים
הדרכות לגורמים מקצועיים ולציבור הרלוונטי	100 הדרכות בשנה (5 שעות כל הדרכה), הכשרה וריענון למדריכים (13 שעות – מחולק על חמישה ימים סה"כ), נסיעות (ל-105 ימים).	350	כולל – שעות הדרכה, הכשרה וריענון למדריכים, החזר הוצאות נסיעה. לפי החישוב של 70,000 ל-40 הדרכות בשנה (של 2.5 שעות כל אחת)	משרד המשפטים
הכשרות לעו"ד (הסיוע המשפטי) בתחום	הכשרות לעורכי הדין (פנימיים + חיצוניים): 50,000 הכשרות עובדי מנהלה: 15,000	65		משרד המשפטים
הטמעה בכל מסגרות הרווחה	זקנה – 90,000 מוגבלויות – 135,840 ₪. עו"ס לעניין סדרי דין ועו"ד – 70,000 ₪. סה"כ: 295,840 ₪.	296	בתחום הזקנה – יידרשו לצורך ההטמעה בקרב גורמי המקצוע במסגרות, במשח"ם ובמינהל של המשרד – 90,000 ₪. בתחום המוגבלויות – יידרשו לצורך ההטמעה בקרב גורמי המקצוע במסגרות, במשח"ם ובמינהל של המשרד - 135,840 ₪. עו"ס"ם לסדרי דין ברשויות המקומיות, במחוזות ובמטה המשרד + עו"ד של המשרד – 70,000 ₪	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

3א) הדרכה

הטמעת תיקון 18 לגורמים המקצועיים ולציבור הרלוונטי (בנקים, עורכי דין, שופטים, עו"סים, צוותי הוראה, הורים, צוותים בבתי אבות, צוותים רפואיים ועוד) לנושאים כגון קבלת החלטות נתמכת, ייפוי כח מתמשך.

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
הטמעת התיקון במוסדות גריאטריים ופסיכיאטריים – הכולל הדרכות והכשרות לצוות הרפואי	הכשרה והדרכות עומק בנושא אפטרופסות וחלופות לאפטרופסות למטפלים במוסדות גריאטריים ופסיכיאטריים – 10 גריאטריים, 3 פסיכיאטריים	4,000	עלות פיתוח וביצוע הדרכה שנתית בנושא של כ-200,000 כפול מספר המוסדות הגריאטריים (כ-50) והפסיכיאטריים (11) – 61*200,000 לצורך הפעלה התחלתית של ההסדר החדש שיוצע, נבקש כי ההכשרה יופעלו ב-10 בי"ח גריאטריים ו-3 פסיכיאטריים.	משרד הבריאות
הטמעת החלופות לאפטרופסות בכל בתי החולים ובקופות	פיתוח לומדה לצוותים רפואיים – כ-3 מלש"ח.	3,000		משרד הבריאות
	הדרכות בסיס למטפלים כולל רופאים ועו"סים – עלות פיתוח וביצוע הדרכה שנתית בנושא של כ-200,000 כפול מספר המוסדות הגריאטריים (כ-50), הפסיכיאטריים (11), הכללים (26) ובמחוזות קופות החולים (24=6*4) – 22.2 מלש"ח.	4,000	לצורך הפעלה התחלתית של ההסדר החדש שיוצע, נבקש לבצע פיילוט במחוז אחד של כל אחת מקופות החולים (4), ב-9 בתי חולים כלליים, בארבעה בתי חולים גריאטריים ובשלושה פסיכיאטריים. 20 מוסדות * 200,000 = 4 מלש"ח.	משרד הבריאות

3ב) הדרכה | הדרכה לתומכים בקבלת החלטות

הדרכה (במיקור חוץ) – קורס קצר – לתומכים בני משפחה. קורס ארוך – לתומכים מקצועיים.	קורס ארוך (למקצועי) – 50,000. קורס קצר (בן משפחה) – 25,000. בכל קורס – עד 50 איש. סה"כ: במידה וימונו 1000 תומכים מקצועיים, 1000 תומכים בני משפחה. סה"כ: 20 קורסים קצרים, 20 קורסים ארוכים. 20*50,000 + 20*25,000	1,500	במחוזות ירושלים ודרום ישנם כ-5000 הליכים בתחום זה בשנה. הפעילות בתחום זה בפרקטיקה נעשית בכל המחוזות. לכן, יש להעריך כי ב-2019 ימונו כ-2000 תומכים בשנה, מתוכם כ-1000 תומכים מקצועיים.	משרד המשפטים
--	--	-------	---	--------------

ג3 הדרכה | עיבוי מערך ההדרכה ביחידת הפיקוח באפ"כ

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
עיבוי המערך בכדי שילול הדרכות לאפוטרופסים, לגורמים מקצועיים ולגורמים נוספים.	אחראי/ת מערך הדרכה + תקן 1 במטה, 4 תקנים במחוזות.	6 תקני עו"ד	במהלך שנת 2015 החל האפוטרופוס הכללי להקים מערך הדרכה בתחום האפוטרופסות. מערך ההדרכה צריך שילול הדרכות לאפוטרופסים (פרטיים, מקצועיים ותאגידים), לגורמים מקצועיים (כגון, שופטים, עו"סים, פקידי סעד, גורמי רוחה ורופאים), לעורכי דין ולגורמים נוספים הקשורים לתחומי העיסוק של מחלקת הפיקוח.	משרד המשפטים

4 יפוי כח מתמשך | התאמת המערך באפ"כ

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
התאמת מערך הפיקוח על אפוטרופסים	במחוזות – 3 תקנים; במטה - תקן 1.	4 תקני עו"ד	מראשית שנת 2018 ועד סוף ספטמבר 2018 הופקדו במרשם ההפקדות של האפוטרופוס הכללי מעל 3,250 יפויי כוח מתמשכים, מסמכי הבעת רצון והנחיות מקדימות לאפוטרופוס.	משרד המשפטים

4א יפוי כח מתמשך | התאמת המערך באגף הסיוע המשפטי

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
הקמת מערך יפוי כח מתמשך	6 תקני עו"ד לשם החתמה על יפוי כח מתמשכים ומתן שירות בתחום זה	6 תקני עו"ד		משרד המשפטים
	הכשרות להחתמה על יפוי כח מתמשך	30		משרד המשפטים
	6 תקני מינהלה בכל מחוז לביצוע האדמיניסטרציה בהליך ההחתמה על יפוי כח מתמשך (אחד לכל מחוז)	6 תקני מינהלה		משרד המשפטים
	1 תקן עורך דין לריכוז תחום יפוי כח מתמשך	1 תקן עו"ד		משרד המשפטים
	חצי תקן מינהלה לריכוז תחום יפוי כח מתמשך	0.5 תקן מינהלה		משרד המשפטים

5) פרסומים והסברה | העלאת מודעות לחלופות לתמיכה והגנה על בגירים

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
שיווק ופיתוח ידע (עלוני מידע, פלאירים) + קמפיין פרסומי (פרסומים ברדיו, אינטרנט, טלוויזיה).	שיווק ופיתוח ידע – 50,000. + תרגומים לשפות – 50,000. קמפיין (כולל טלוויזיה) – 1,500,000	1,600		משרד המשפטים

6) הטמעת תיקון 18 באפ"כ | התאמת מערך הפיקוח על אפוסטרופסים

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
תוספת תקנים למערך הפיקוח על הרכוש	6 תקנים למפקחים במחוזות + 3 תקנים ביחידת המטה - (כיום כל מפקח אחראי בממוצע על כ-3000 אפוסטרופסים).	9 תקני מפקחים	החל משנת 2016, הורחבו סמכויות הפיקוח של מפקחי האפוסטרופוס הכללי במסגרת תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות. על כן, המפקחים נדרשים לערוך ביקור במקום שהכניסה אליו דרושה לשם מילוי תפקידם, לדרוש מידע ומסמכים מכל גורם רלוונטי ולדרוש הזדהות מגורמים רלוונטיים.	משרד המשפטים
פיקוח על עניינים אישיים	שלב ראשון של הקמת מערך הפיקוח: 10 תקני עובדים במקצועות הטיפול – עם אפשרות לאזרחים ותיקים (1 במטה – מרכז/ ת ארצי/ת, 9 במחוזות), 5 תקני סטודנטים במחוזות (לצורך עריכת ביקורים), 10 תקני עו"ד – לטיפול בהיבטים המשפטיים, 4 עובדים מינהליים.	10 תקני עובדים במקצועות הטיפול, 10 תקני עו"ד, 5 תקני סטודנט, 4 עובדים מינהליים	המפתח נבנה לאחר למידה ראשונית של הממצאים מפיילוט הפיקוח על עניינים אישיים.	משרד המשפטים

7) הטמעת תיקון 18 במוסדות הרפואיים השונים | הטמעת החלופות

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש	הערות	המשרד
יצירת מנגנון של איתור מטופלים בצמתים מועדים למינוי אפוסטרופסים על מנת להמליץ להם על חתימה על יפוי כוח או להפנות למינוי אפוסטרופוס או לחלופה מתאימה אחרת.	תוספת תקנים לצוותים רב תחומיים בכל מרכז רפואי (בי"ח פסיכיאטריים, גריאטריים וכלליים), בלשכות הבריאות, בכל מחוזות הקופה ובמטה משרד הבריאות באופן ייעודי לנושא.	20 תקנים רב תחומיים	כל צוות יכלול רופא (פסיכיאטר נויורולוג או גריאטר), עו"ס, פסיכולוג/ית אח/ות ויועץ משפטי- לצורך הערכה תפקודית, בקרת תהליכים, שחרור חסמים והעברת הדרכות ומתן מענה בנושא לגורמים שונים במוסד הרפואי. תפקיד הצוות במטה יהיה ביצוע פיקוח ובקרה על תהליכים ויצירת רגולציה. דרישת המשרד היא 120 תקנים. לצורך הפעלה התחלתית של ההסדר החדש שיוצע, נבקש לבצע פיילוט ולהוסיף 20 תקנים בלבד.	משרד הבריאות

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
יפוי כח לעניינים רפואיים – הפקדה במערכת הבריאות בכדי שיהיו נגישים לצוות המטפל	יצירת מנגנון ממוחשב להפקדת יפויי כוח מתמשכים בעניינים רפואיים במערכת אופק/איתן וגישה אליה על ידי מטפלים, וכן יצירת ממשקים מול האפוט' הכללי לצורך בדיקת קיומם של יפויי כוח מתמשכים הכוללים יפוי כוח בנושאים רפואיים	3,000	דרישת המשרד היא 15,000,000 לשם התחלה, נבקש לבצע פיילוט בסך 3,000,000	משרד הבריאות

8) הטמעת תיקון 18 באגף לסיוע משפטי | התאמת מערך האגף לסיוע משפטי לחלופות

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
מומחים לליווי בהליכים משפטיים	12 מומחים מקצועיים לליווי בהליכים (שניים למחוז - בתחומים שונים): 1. חוות דעת - הערכה של 500 הליכים שנדרשת 500*2000 2. ליווי מקצועי להתאמות ולהנגשות בהליכים ובייצוג המשפטי (פסיכוגריאטרים וכו') - (הערכה של 4000 הליכים לייצוג) - 400*4000	2,600		משרד המשפטים

9) ייעול השירות לציבור | העברת מידע באמצעות ממשקים ממוחשבים על מנת לייעל את השירות לציבור ואת תהליכי העבודה בין הגורמים השונים באמצעות ממשקי מיחשוב

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
הממשקים יוקמו בין הגורמים השונים השותפים לתהליכים ו/או מחזיקים במידע רלוונטי – כגון: בנקים, אפ"כ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, בטל"א, משרד הבטחון, טאבו -	יוקם מאגר מרכזי, אשר לו יהיה דרוש ניהול באופן שוטף. בשלב ראשון, בכדי להבין את המסגרת וההיקף של הקמתו, יש לבצע איפיון ראשוני. גיבוש האפיון הראשוני – כשלושה חודשי עבודה יחידת המחשוב. חודש עבודה – 50,000 50,000*3	150	כל זאת בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016 בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור. כיום על פי מחקר של עמותת "בזכות", אזרח המבקש לקבל שירותים בתחום צריך לפנות לכ- 15 משרדים שונים לקבלת מסמכים, אישורים וביצוע פעולות.	כלל המשרדים האחראים על יחידות שיש צורך ליצור עמן ממשק.

טיוב נתונים כבסיס לקבלת החלטות ולגיבוש תכניות עבודה בתחום

9א) ייעול השירות לציבור באמצעות ממשקי מיחשוב

פירוט	מפתח לתקצוב	תקציב נדרש באלפ"ש	הערות	המשרד האחראי
פרוייקט של איסוף, טיוב והצלבת נתונים אצל גורמים שונים – כדוגמת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, האפ"כ, והמוסד לביטוח לאומי על מנת לקבל תמונת מצב עדכנית ואמינה שתאפשר קבלת החלטות וגיבוש תוכניות לתחום		יחושב בהמשך	מידע רב נמצא כיום בתיקים ידניים או סרוקים ולא בשדות שמאפשרים הפקת דוחות והסקת מסקנות.	כלל המשרדים המשתתפים

סיכום | דרישות תקציביות הנובעות מתיקון 18 לחוק ומעבודת משרדי הממשלה בתחום

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: 296,000 ₪.	משרד הבריאות: 20 תקנים רב תחומיים, 14 מלש"ח.
משרד המשפטים: 37 תקני עו"ד, 9 תקני מפקחים, 10 תקני עובדים במקצועות הטיפול, 11 תקני מינהלה, 5 תקני סטודנט, 8 מלש"ח	כלל המשרדים הרלוונטיים: 150,000 ₪ לצורך אפיון ראשוני לממשק מחשובי.



התייעלות תקציבית

בפרק זה, תוצג התייעלות התקציבית בהתאם לנושאים שבחן הצוות.

הליך מינוי אפוסטרופוס לאדם:

מבחינת משרד המשפטים (ההליך השיפוטי):

המצב לפי החוק: 10 מלש"ח

טריבונל כשרות משפטיות: 7.5 מלש"ח (+עלות הקמה חד פעמית לסניף 300,000 ₪) - חסכון של 2.5 מלש"ח לשנה.

יחידה מקדימה: 8.5 מלש"ח (+עלות הקמה חד פעמית לסניף 120,000 ₪) חסכון של 1.5 מלש"ח בשנה.

מבחינה משקית (האדם והאפוסטרופוס):

המצב לפי החוק: 32 מלש"ח.

טריבונל: 28 מלש"ח – חסכון של 4 מלש"ח.

יחידה מקדימה: 25 מלש"ח – חסכון של 7 מלש"ח.

מודל אפוסטרופוסות מקצועית:

מודל מכרזי לאפוסטרופוסות מקצועית, החסכון הוא:

1. גריעת 2 תקנים באפ"כ העוסקים כיום בסוגיית חסרי האמצעים.
2. משרד המשפטים מקדיש לא מעט משאבים למנגנון התמיכות – לשכה משפטית, חשבות, לכל הפחות – וגם אלה ייחסכו.
3. צמצום ההתעסקות בגביית שכ"ט ע"י התאגידים יאפשר לייעל את הפיקוח וייעל גם את עבודת התאגידים עצמם שיפנו יותר משאבים לטיפול באדם עצמו.
4. שיפור איכות השירות של האפוסטרופסים המקצועיים כלפי האדם, כתוצאה מהפחתה משמעותית בניגוד העניינים ובקבלת החלטות מוטה.

חסכון בעבור ביטול העברת המינויים הרפואיים והאישיים הדחופים לביהמ"ש:

משרד המשפטים:

חסכון של 773,000 ₪. זאת, לפי חישוב של 4,410 מינויים רפואיים דחופים לשנת 2017.

משרד הבריאות:

יש להביא בחשבון שאם המודל החלופי יהיה העברת ההחלטה המהותית בדבר כשירות ו/או החלטה על הטיפול הרפואי - לצוותים בבתי החולים, ולא מנגנון מקבלי החלטות חלופיים אוטומטיים או מודל חיצוני אחר - תהיינה לכך עלויות, הן בתקציב והן בתקנים - במערכת הבריאות.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

ביטול ייצוג ב"כ היועמ"ש בתיקים הרפואיים הדחופים – לפי חישוב של 800 תיקים לעו"ד, ניתן יהיה לחסוך ב-5 תקני עו"ד מהתוספת שנדרשה.

עלות משקית (עלות לאדם ולאפוסטרופוס): חסכון של 3.9 מלש"ח לשנה.

עלות לאדם עקב ביטול ההליכים הרפואיים למינוי אפוט' ואישור פעולה לצרכים – חסכון של אגרת ביהמ"ש - 893 ₪ כפול 4,410 תיקים בשנה. מוערך בכ-3.9 מלש"ח לשנה.



סיכום |

כאמור, הצוות הגיש המלצות בתחומים הבאים:

1. הליך מינוי אפוטרופוס לאדם
 2. מודל האפוטרופוסות המקצועית (בהתאמה לקטינים ובגירים) – תאגידי אפוטרופוסות ואפוטרופסים מקצועיים
 3. הטמעה, הכשרה והנגשה של תיקון 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות והשירותים לפיו
 4. סוגיית "מקבלי גמלה" מהמוסד לביטוח לאומי
 5. הדרכת חובה לאפוטרופסים
 6. התנהלות המערכת הבנקאית והגורמים הפיננסים
 7. פיקוח על אפוטרופסים בראיה הוליסטית של האדם
 8. המלצות רוחביות ליישום
- לצד התייעלות וחסכון תקציבי עליהן מצביע הדו"ח, נדרשים משאבים משמעותיים הן למימוש החוק כפי שהוא קיים היום והן למימוש ההמלצות המפורטות בדו"ח.
- אנו תקווה שהממשלה תקבל את המלצות הצוות וכי צוות היישום שיוקם יביא למימוש המלצות אלה. כל זאת, במטרה לשפר את איכות חייהם וקידום זכויותיהם של אוכלוסיית האנשים המוחלשים ביותר בחברה וכן להאיץ את תהליכי היעול וההנגשה של השירותים הניתנים לאנשים אלה.

סיכום | כלל הדרישות התקציביות של המשרדים

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	155 תקני עו"ס, 47 תקני עו"ד, 1.5 מלש"ח.
המוסד לביטוח לאומי	2.9 תקנים, 147,000 ₪.
משרד המשפטים	30 תקני עו"ד, 9 תקני מפקחים, 10 תקני עובדים במקצועות הטיפול, 14 תקני מינהלה, 5 תקני סטודנט, 54.9 מלש"ח.
משרד הבריאות	20 תקנים רב תחומיים, 14 מלש"ח.
כלל המשרדים הרלוונטיים	200,000 ₪.

