

תכנית להפחתת הרגולציה ושיפור השירות הציבורי בתחום האפוטרופסות והחלופות

לתמיכה והגנה על בגירים - הקמת צוות בין-משרדי

הצעה להחלטת

מחליטים, 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, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 5100 מיום 10.09.2012 אשר אשררה את האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות (להלן – האמנה) ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016 בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור:

1. להקים צוות בין-משרדי לשם גיבוש תכנית לאומית רב-שנתית לתחום

האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל (להלן: הצוות הבין-משרדי). יושב ראש הצוות ימונה על ידי שרת המשפטים בהסכמת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. כחברי הצוות ישמשו נציגים מהמשרדים הבאים: משרד המשפטים (ארבעה נציגים) משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (ארבעה נציגים), משרד הבריאות, המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר.

כמו כן הצוות הבין-משרדי ישמע גם רפרנט מתחום הרווחה במרכז לשלטון מקומי, נציגי ארגונים הפועלים לקידום זכויות אזרחים ותיקים ונציגי ארגונים הפועלים לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות. בהתאם לצורך ולנושא, יוזמנו לישיבות הצוות נציגי ממשלה נוספים.

2. התכנית הלאומית שיגבש הצוות הבין-משרדי תתייחס למדיניות הממשלה ויעדיה בתחום לעשור הקרוב, בסוגיות הבאות:

א. פיתוח ויישום חלופות לאפוטרופסות - פיתוח שירותים כגון שירותי עריכת יפוי כח מתמשך ושירותי תמיכה בקבלת החלטות שהוכנסו לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016.

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

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 ייבחנו העברת סמכויות מהדרג השיפוטי לדרג המנהלי;

2. מעורבות משרדי הממשלה בהליכים בבתי המשפט, בפיקוח על אפוטרופסים, מיופי כח ותומכי החלטה ובבירור תלונות המוגשות על אלה. זאת, בדגש על חלוקת סמכויות מקצועית ובהירה תוך מניעת כפל רגולציה ויצירת תיאום בדרישות;

3. פיתוח שירותי הדרכה, ליווי ותמיכה לאפטרופסים ולבני משפחה מטפלים, וכן לגורמים מקצועיים בדגש על יצירת אחידות ובהירות, פישוט והנגשה ;
4. מינוי אפטרופסים על קטינים, בדגש על הסדרי הפיקוח על אפטרופסים לקטינים.
- ג. פיתוח ושיפור שירותים מקצועיים וציבוריים של אפטרופסות, תמיכה בקבלת החלטות וחלופות אחרות, אשר יתנו מענה הולם לאנשים הזקוקים לסיוע ותמיכה בניהול ענייניהם 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.
3. התכנית תכלול המלצות בסוגיות המפורטות לעיל, לרבות דרכי יישום, יעדים ואבני דרך להשגתם; תכנית פעולה נדרשות מכל משרד או יחידה; תקציב ומשאבים אחרים נדרשים, לרבות מקורות מימון, בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב), תוך התייחסות לדרכים להפחתת עלויות ועומסים רגולטוריים.
4. במסגרת תהליך הכנת התכנית ישמע וייועץ הצוות עם משרדי ממשלה נוספים הנוגעים לעניין וכן עם ארגונים, נציגי ציבור, אנשים עם מוגבלות רלוונטיים לתחום וגורמי מקצוע מובילים בתחום.
5. התכנית, לרבות השלכותיה התקציביות, תוגש לאישור שרת המשפטים שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר, בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו.
6. תקצוב של כספים בשנים 2019 ו-2020, אם יידרש לשם יישום החלטה זו, יהיה בכפוף לנקיטת פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

דברי הסבר

רקע כללי

אפוטרופוסות היא מנגנון הגנה הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962 (להלן – "החוק"), שמטרתו לאפשר למי שאינו מסוגל לדאוג לכל ענייניו ולקבל החלטות בעצמו, לנהל את חייו בצורה הטובה והראויה ביותר בסיועו של אדם אחר. בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין השרעיים מוסמכים לפי החוק למנות אפוטרופוסים. היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות באי כוחו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הינו צד לכל הליך אפוטרופוסות. האפוטרופוס הכללי הוסמך לפקח על פעולתם של האפוטרופוסים בדגש על ניהול הרכוש ובהיבטים נוספים של הטיפול באדם.

לפי נתוני האפוטרופוס הכללי, רשומים במדינת ישראל, נכון לסוף שנת 2016, כ-56,000 תיקים פעילים של פיקוח על אפוטרופוסים. נכון לסוף שנת 2003 היו רשומים כ-28,000 תיקים פעילים של פיקוח על אפוטרופוסים. מספר האנשים שנמצאים תחת אפוטרופוסות הולך וגדל משנה לשנה. זאת, בין היתר, כתוצאה מגידול טבעי, מהזדקנות האוכלוסייה ומעלייה בתוחלת החיים, אך גם בשל "שימוש יתר" במנגנון האפוטרופוסות. השימוש הרב במנגנון זה נובע, בין היתר, מהעדר כלים משפטיים אחרים.

במרץ 2016 נחקק חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016 (בהחלטה זו: תיקון מס' 18 לחוק). התיקון כולל חידושים משמעותיים בתחום ברוח האמנה לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות ובדגש על הגברת האוטונומיה.

בין היתר, 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 כאשר לא יהיה מסוגל להבין בדבר, ללא מעורבות שיפוטית, ו"תומך בקבלת החלטות" – מינוי אדם שיסייע ויתמוך במי שמתקשה בקבלת החלטות, בהתאם לרצונותיו ולבחירתו, אך לא יהיה מוסמך להחליט במקומו. 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.

כמו כן, נקבעו הוראות ברוח האמנה בעניין שיקול דעת בית המשפט במינוי אפוטרופוס ועקרונות מנחים למילוי תפקידו של אפוטרופוס, וכן עיגון והרחבה של סמכויות הפיקוח על אפוטרופוסים של האפוטרופוס הכללי. אולם, מבלי להמעיט מחשיבות התיקונים בחוק, חשוב לציין שסוגיות משמעותיות ביותר הנוגעות לתחום לא נבחנו ולא זכו לפתרון במסגרת תיקון החוק, ובכלל זה הערכאה המוסמכת לקבל החלטות שיפוטיות ומנהליות בתחום, פיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים, הכשרה והדרכה של אפוטרופוסים וגורמים מקצועיים ועוד.

עיקרי הצעת המחליטים :

במקביל לדיונים שהתקיימו בהצעת החוק, התקיים תהליך להפחתת הרגולציה בתחום הפיקוח על אפוטרופוסים במשרד המשפטים. במסגרת תהליך זה, נערך מיפוי של קשיים, עומסים וחוסרים בשירות הציבורי בתחום. ניתוח הממצאים העלה, בין היתר, צורך בבחינה רוחבית של מבנה השירות הציבורי והמדיניות בתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים, אשר מתעצם לאור תיקון מס' 18 לחוק והוספת הכלים המשפטיים החדשים. זאת, לצד קידום ההמלצות שנכללות בתכנית להפחתת הרגולציה אשר נותנות מענה, גם אם חלקי, לקשיים ולעומסים שעלו.

לצורך ביצוע בחינה רוחבית של מבנה השירות הציבורי והמדיניות בתחום כאמור, מוצע להקים צוות בין משרדי אשר יגבש תכנית לאומית ומדיניות ממשלתית רב-שנתית בתחום האפוטרופסות והחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל. גיבוש תכנית לאומית ומדיניות ממשלתית כאמור משתלב גם עם יישום תיקון החוק ויהווה צעד משמעותי למימוש חובת המדינה על פי האמנה לנקוט בכל האמצעים הדרושים על מנת לסייע לאנשים עם מוגבלות במימוש יכולתם לבצע פעולות ולקבל החלטות, לצמצם את המגבלות הכרוכות במנגנוני ההגנה עליהם ולייעל את הרגולציה והבקרה.

גיבוש תכנית לאומית רב-שנתית לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל, יביא לשיפור איכות החיים ולקידום זכויותיהם של תושבי מדינת ישראל ובפרט של אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות הנזקקים לתמיכה ולסיוע בניהול ענייניהם ולהגנה על רכושם, תוך כיבוד רצונם והעדפותיהם ושילובם בקהילה, בחיי הכלכלה והמשק, ובכך ישפר גם את היערכותה של מדינת ישראל להזדקנות האוכלוסיה.

השירות הניתן כיום לציבור בתחום האפוטרופסות והחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים הינו מסורבל, איטי, לא נגיש, לא מתקדם ולא יעיל. נוסף על כך השירות הציבורי בתחום מפוצל בין מספר רב של גורמים, מתאפיין בחוסר תיאום ובחוסר אחידות והוא חסר היבטים משמעותיים, אשר, כאמור, רק חלקם, זכה להתייחסות במסגרת תיקון 18 לחוק.

במינוי אפוטרופוסים ובפיקוח עליהם קיימת, כאמור, חלוקת סמכויות בין משרד הרווחה, גורמי הרווחה ברשויות המקומיות, משרד המשפטים ובתי המשפט. משרדי ממשלה וגורמי פיקוח אחרים הפועלים בתחום הם המשרד לשוויון חברתי, בכל הנוגע להיערכות להזדקנות האוכלוסיה ותמיכה באזרחים ותיקים ובבני משפחה מטפלים, 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 אפוטרופוס מקצועי שהוא תאגיד ואגף השיקום במשרד הביטחון, ככל שמדובר על אנשים בעלי מוגבלות המוגדרים כנכי צה"ל.

לאור כל האמור לעיל, נדרשת תכנית לאומית רב-שנתית לתחום האפוטרופסות והחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל, אשר תתייחס למדיניות הממשלה ויעדיה בתחום לעשור הקרוב, זאת על מנת לקדם את מדינת ישראל אל עבר עידן חדש של שירות ציבורי

יעיל, נגיש ומקיף לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות הזקוקים לסיוע ותמיכה בניהול ענייניהם ולבני משפחותיהם התומכים בהם, ולקידום זכויותיהם לעצמאות ואוטונומיה אישית, ככל הניתן.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת המצבה על כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים : מסכים.

שר הבריאות : מסכים.

שר האוצר : מסכים.

השרה לשוויון חברתי : מסכימה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 145 מיום 28.6.2015 שעניינה "קביעת ההיערכות להזדקנות האוכלוסיה כסוגיה אסטרטגית ממשלתית".

החלטת הממשלה מס' 5100 מיום 10.09.2012 אשר אשררה את האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות.

החלטת הממשלה מס' 2118 מתאריך 22.10.14, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי'.

החלטת הממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016 בעניין שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים אין מניעה משפטית בהגשת ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: תהליך.

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שרת המשפטים

י"ב בשבט התשע"ז
08 בפברואר 2017



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית להפחתת הרגולציה ולשיפור השירות הציבורי בתחום האפוטרופסות והחלופות לתמיכה והגנה על בגירים - הקמת צוות בירמשרדי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

אפוטרופסות היא מנגנון הגנה הקבוע בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשי"ל-1970 (להלן - "החוק"), שמטרתו לאפשר למי שאינו מסוגל לדאוג לכל ענייניו בעצמו ולקבל החלטות בעצמו, לנהל את חייו בצורה הטובה והראויה ביותר בסיועו של אדם אחר.

בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין השרעיים מוסמכים לפי החוק למנות אפוטרופוסים. היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות באי כוחו במשרד הרווחה הם צד לכל הליך אפוטרופסות. האפוטרופוס הכללי הוסמך לפקח על פעולתם, בדגש על ניהול רכושם של האנשים שמונו להם אפוטרופוסים, ובהיבטים נוספים של הטיפול באדם. לפי נתוני האפוטרופוס הכללי, רשומים במדינת ישראל, נכון לסוף שנת 2016, כ- 56,000 תיקים פעילים של פיקוח על אפוטרופוסים. נכון לסוף שנת 2003 היו רשומים כ- 28,000 תיקים פעילים של פיקוח על אפוטרופוסים. מספר האנשים שנמצאים תחת אפוטרופסות הולך וגדל משנה לשנה. זאת, בין היתר, כתוצאה מגידול טבעי, מהזדקנות האוכלוסייה ומעלייה בתוחלת החיים, אך גם בשל "שימוש יתר" במנגנון האפוטרופסות. השימוש הרב במנגנון זה נובע, בין היתר, מהעדר כלים משפטיים אחרים.

במרץ 2016 נחקק חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016. בין היתר, נקבעו בו כלים משפטיים נוספים שמטרתם לסייע ולתמוך באדם המתקשה לנהל את ענייניו בעצמו - יפוי כח מתמשך ותמיכה בקבלת החלטות. התיקון אף כולל חידושים משמעותיים בתחום ברוח האמנה לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות. בין היתר, נקבעו בו כלים משפטיים נוספים שמטרתם לסייע לאדם המתקשה בניהול ענייניו בעצמו: האחד, "יפוי כוח מתמשך" - הסדר המאפשר לאדם לתכנן את עתידו, ולקבוע מי ינהל את ענייניו כאשר לא יהיה מסוגל להבין בדבר, השני, "תומך בקבלת החלטות" - מינוי אדם שילווח ויסייע למי שמתקשה בקבלת החלטות בענייניו השונים ובביצוע פעולות משפטיות, בהתאם לרצונותיו ולבחירתו של האדם הנתמך.

לצורך ביצוע בחינה רוחבית של מבנה השירות הציבורי והמדיניות בתחום כאמור, מוצע להקים צוות בין משרדי אשר יגבש תכנית לאומית ומדיניות ממשלתית רב שנתית בתחום האפוטרופסות והחלופות לתמיכה ולהגנה על בגירים במדינת ישראל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
ההצעה הועברה לאישור משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
והמשרד לשוויון חברתי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
לדעת היועצות המשפטיות של משרד המשפטים ושל משרד ראש הממשלה אין מניעה משפטית להגשת ההצעה.

פ. אולת / ו
לאה רקובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

י"ב שבט תשע"ז

08 פברואר 2017