



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר

– סקירה משווה –

מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שלי לוי, רכזת מחקר בכירה

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י' בסיון תשע"א

12 ביוני 2011

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת והוא בוחן כמה סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר בהסדרי האפוטרופוסות הקיימים בישראל, בשלוש יחידות מדיניות בבריטניה (סקוטלנד, אנגליה וויילס), בשתי מדינות באוסטרליה (ניו סאות' ויילס וויקטוריה) ובשתי פרובינציות בקנדה (אונטריו ואלברטה).

אפוטרופוס הוא אדם שמונה בידי בית-המשפט או גורם אחר כדי לדאוג לענייניו של אדם שמחמת מצב בריאותו הגופני או מצבו הנפשי אינו מסוגל לדאוג לענייניו. אפשר למנות אפוטרופוס לקטין או לבגיר, אולם מסמך זה יעסוק אך ורק במינוי אפוטרופוס לבגיר. על-פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב–1962, המסדיר את תחום האפוטרופוסות בישראל, בגיר הוא אדם שמלאו לו 18 שנים, אולם בכמה מהמדינות שנסקרות במסמך בגיר הוא אדם שמלאו לו 16 שנים. אפשר שאפוטרופוס יופקד על ענייני רכוש ועניינים פיננסיים של האדם שהוא אפוטרופוסו ואפשר שיופקד על ענייני בריאות ורווחה, קרי על החלטות בדבר מקום מגורים, הסכמה לטיפולים רפואיים וכדומה.

הסדר האפוטרופוסות לבגירים הקיים בישראל זוכה לביקורת רבה בהיבטים שונים, ובין היתר נמתחת ביקורת על הקלות שבה אפשר למנות אפוטרופוס לאדם מבוגר; על אי-שמיעת קולו של האדם שמבקשים למנות לו אפוטרופוס; על היותו של המינוי רחב וגורף ולא מוגבל לאותם עניינים שהאדם אינו מסוגל לטפל בהם; על היעדר חלופות למוסד האפוטרופוסות. בגין כל אלה ועוד אף מועלית דרישה לרפורמה מקיפה בתחום זה.¹

קצרה היריעה מלדון בכל ההיבטים של הנושא, ובמסמך זה נבחן את ארבע הסוגיות המרכזיות האלה אשר למינוי אפוטרופוס לבגיר: ראשית, מיהו הגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר; שנית, מהם סוגי האפוטרופוסות הקיימים; שלישית, מיהו הגורם הציבורי המשמש אפוטרופוס ציבורי לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר והאם הוא ממלא תפקיד זה במישרין או באמצעות גורם חיצוני; רביעית, מיהו הגורם המפקח על האפוטרופוסים שמונו.

בחינת הסדרי האפוטרופוסות במדינות שונות מחייבת התייחסות להקשר שבו הם מתקיימים, בין היתר מבנה מערכת המשפט במדינה ובעיקר אופי מדינת הרווחה הקיים בה והיקפה; למשתנה זה יש השפעה מכרעת על הסדר האפוטרופוסות. לדוגמה, במדינות שבהן מדיניות רווחה מפותחת הסדר האפוטרופוסות הוא מוצא אחרון לבגיר שלא קיבל מענה על צרכיו במסגרת שירותי הרווחה הקיימים באותה המדינה, וזהו אחד ההסברים האפשריים למספר הנמוך של מינויי אפוטרופוס במדינות אלה בהשוואה למספר המינויים ישראל.

יש לשים לב כי בכמה מדינות הנסקרות במסמך זה – בריטניה, אוסטרליה וקנדה, שנהוגה בהן שיטת המשפט האנגלו-אמריקנית – מוסד האפוטרופוס הציבורי הוא חלק ממשרד היועץ המשפטי לממשלה. במדינות אלה היועץ המשפטי לממשלה הוא אישיות פוליטית הנושאת בתפקידים פוליטיים שונים, בניגוד למוסד היועץ המשפטי לממשלה בישראל, שבו היועץ המשפטי הוא עובד מדינה ולא אישיות פוליטית.²

¹ ראו: מיכאל שינדלר, "הגנה על שלום הזקן ומינוי אפוטרופוס", חברה ורווחה, כז, 2 (יוני 2007), עמ' 315–338. מבקר המדינה, דוח שנתי 54' לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, מאי 2004.

Israel Doron, "Aging in the Shadow of the Law: The Case of Elder Guardianship in Israel", *Journal of Aging and Social Policy*, 16, 4 (2004), pp. 59–77.

² להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, היועץ המשפטי לממשלה: סמכויות ייעוץ, ייצוג ותביעה כללית – סקירה משווה, כתב ליאור בן-דוד, 14 בפברואר 2007.



הבחירה במדינות שנסקרו במסמך זה מבוססת על הרצון להציג כמה מהמודלים הקיימים בעולם, וכפי שניתן לראות בהמשך המסמך, לעתים במדינה אחת מצויים כמה הסדרים, המונהגים ביחידות מדיניות שונות או בפרובינציות שונות.

1. ישראל

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

תחום האפוטרופוסות בישראל מוסדר בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962 (להלן: החוק). על-פי החוק, בית-משפט רשאי למנות אפוטרופוס, בין השאר לפסול דין³ או "לאדם אחר שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לעניניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו" (סעיף 33 לחוק), ואדם שבית-המשפט מינה לו אפוטרופוס או שהוא רשאי למנות לו אפוטרופוס מוגדר "חסוי".

בקשה למינוי אפוטרופוס לאדם יכול להגיש בן-זוגו, קרובו, היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו (סעיף 33) והיא תוגש **לבית-המשפט לענייני משפחה** על-פי ההליך המעוגן בתקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (סדר הדין וביצוע), תש"ל-1970 (להלן: התקנות).

ב. סוגי האפוטרופוסות

בחוק עצמו אין התייחסות לסוגי האפוטרופוסות, קרי אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים או אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע רק כי "בצו [המינוי] יצוין אם המינוי הוא כללי או מוגבל, ואם הוא מוגבל – לאילו עניינים נתמנה האפוטרופוס".⁴ בפועל, צו מינוי כללי משמעותו אפוטרופוסות לרכושו ולגופו של החסוי וצו מוגבל משמעותו אפוטרופוסות באחד מהתחומים האלה, כהגדרת בית-המשפט. בחוק גם אין התייחסות לתקופת האפוטרופוסות, ובית-המשפט הוא הקובע אם הצו הוא זמני, כלומר לתקופה מוגבלת, או לצמיתות, כלומר מינוי קבוע.⁵

על-פי החוק, אפוטרופוס שאינו של קטין או של פסול דין חייב לדאוג לעניינים שנמסרו לו על-ידי בית-המשפט (סעיף 39), וב"מילוי תפקידיו חייב האפוטרופוס לנהוג לטובת החסוי כדרך שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין" (סעיף 41). אשר לאפוטרופוס של קטין, כאן החוק מפרט כי האפוטרופוס חייב לדאוג לצורכי הקטין, ובתוך כך לחינוכו, ללימודיו, להכשרתו לעבודה, למשלח יד ולתעסוקה, וכן חייב הוא בשמירת נכסי הקטין, ניהולם ופיתוחם. האפוטרופוס רשאי להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו, והוא גם מוסמך לייצגו, אלא אם כן בית-המשפט הגביל את תפקידיו כאפוטרופוס. חובות אלה, בשינויים המחוייבים, חלות גם על אפוטרופוס של פסול דין (סעיף 38).

על-פי החוק, האפוטרופוס מוסמך לעשות כל הדרוש למילוי תפקידו, אולם בחוק מנויות כמה פעולות כלכליות שאין הוא מוסמך לייצג בהן את החסוי ללא אישור מראש של בית-המשפט, לדוגמה העברה, שעבוד, חלוקה או חיסול של יחידה משקית בחקלאות, בתעשייה, במלאכה או במסחר, או של דירה; השכרה שחוקי הגנת הדייר חיים עליה; נתינת ערבות, ועוד (סעיף 47).

³ על-פי סעיף 8 לחוק "אדם שמחמת מחלת נפש או ליקוי בשכלו אינו מסוגל לדאוג לענייניו, רשאי בית-המשפט, לבקשת בן-זוגו או קרובו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או בא-כוחו, ולאחר ששמע את האדם או נציגו, להכריזו פסול דין".

⁴ סעיף 9 בתקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (סדר הדין וביצוע), תש"ל-1970.

⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב' לשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002, מאי 2004.



ג. הגורם הציבורי המשמש האפוטרופוס לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר

על-פי החוק, לאפוטרופוס יכול להתמנות כל אחד מאלה: יחיד, תאגיד⁶ או האפוטרופוס הכללי, ואשר לנפגעי שואה – ועדת אפוטרופוסות לנפגעי שואה (סעיף 34). בית-המשפט רשאי למנות יותר מאפוטרופוס אחד ולקבוע אם האפוטרופוסים יבצעו תפקיד זה במשותף או בנפרד (סעיף 45). החלטת בית-המשפט מי ימונה לאפוטרופוס מבוססת על מי שנראה לבית-המשפט, בנסיבות העניין, האדם המתאים ביותר לדאוג לטובת החסוי (סעיף 35) ובמסגרת זו עליו לשמוע את דעת החסוי על המינוי, אם החסוי מסוגל להבין בדבר ואפשר לברר את דעתו (סעיף 36), וכן לקבל את הסכמת האפוטרופוס למינוי (סעיף 37).

על-פי רוב, האפוטרופוס הממונה לחסוי הוא בן משפחה או קרוב אחר של החסוי. במקרים אחרים נעזרים בתאגידים פרטיים או בעמותות, אולם אם לאדם אין קרוב המוכן או מסוגל למלא תפקיד זה אפשר, על-פי החוק, למנות את האפוטרופוס הכללי לאפוטרופוסו. עד לשנת 1977 בתי-המשפט אכן מינו את האפוטרופוס הכללי במקרים כאלה, אולם עם השנים חל בעניין זה שינוי, כפי שמתואר בפסק-דין של בית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים, שניתן בנובמבר 2007:

בשלב מסוים נמנע האפוטרופוס הכללי מלקבל מינויים מבית-המשפט, בשל היעדר כוח-אדם. לשם מילוי החלל הקים האפוטרופוס הכללי את הקרן [לטיפול בחסויים] כגוף אפוטרופוסות שיחליף את האפוטרופוס הכללי. הקרן הוקמה כהקדש ציבורי שיצר האפוטרופוס הכללי שכהן אז... בתחילה מונתה הקרן על-ידי בתי-המשפט כאפוטרופוס קבוע של חולי נפש, שנכסיהם נוהלו באופן זמני על-ידי האפוטרופוס הכללי. עם הזמן, הקרן החלה להתמנות כאפוטרופוס של חסויים במישרין על-ידי בתי-המשפט, בלא מעורבות מצד האפוטרופוס הכללי. בחלק מהמקרים התמנתה הקרן לבקשת קרובי משפחה של החסוי, ובמקרים אחרים על בסיס המלצה של פקידי סעד...⁷

מדוח הביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים במשרד מבקר המדינה, שפורסם בדצמבר 2010, עולה כי הקרן לטיפול בחסויים מטפלת במספר החסויים הגדול ביותר בין כל תאגידי האפוטרופוסות בישראל. בנובמבר 2009 טיפלה הקרן ב-3,206 חסויים: 2,429 חסויים המתגוררים במוסדות ו-777 חסויים המתגוררים בקהילה. נוסף על כך, הקרן מקבלת את גמלת המוסד לביטוח לאומי של 1,783 איש שעליה לדאוג לצורכיהם על-פי הוראות המוסד לביטוח לאומי: 1,122 מהם מתגוררים במוסדות ו-661 מהם מתגוררים בקהילה.⁸ ביולי 2009 הסתכמו כספי החסויים שבטיפול הקרן בכ-400 מיליון ש"ח, וזאת נוסף על יתר נכסיהם, ובהם כ-760 נכסי מקרקעין, ששוויים הוערך בדצמבר 2008 על-ידי הקרן בכ-470 מיליון ש"ח. על-פי החוק והתקנות, אפוטרופוס זכאי לקבל תשלום בעבור שירותיו, והכנסות הקרן מתשלומים אלה הסתכמו בשנת 2007 בכ-14.5 מיליון ש"ח ובשנת 2008 בכ-15.1 מיליון ש"ח.⁹

כ-30 שנה לאחר הקמת הקרן בידי האפוטרופוס הכללי נדונה בבית-משפט סוגיית מעמדה. בעוד היועץ המשפטי לממשלה והאפוטרופוס הכללי סברו כי הקרן היא "גוף מדינתי, זרוע של האפוטרופוס הכללי, על כל המשתמע מכך, לרבות לעניין כפיפותה של הקרן לרשויות המדינה", עמדת הקרן היתה כי היא "תאגיד בלתי תלוי העוסק בעניינים ציבוריים". לעמדות השונות האלה השלכות בסוגיות שונות, **ובית-**

⁶ אם בית-המשפט מינה תאגיד כאפוטרופוס הוא רשאי לקבוע יחיד שיבצע את תפקידי האפוטרופוס מטעם התאגיד.
⁷ ע"א 8888/00 אורי וירצבורגר, נאמן הקרן לטיפול בחסויים, נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2007(4), 1938 (ניתן ב-11 בנובמבר 2007).

⁸ משרד מבקר המדינה, האגף לתפקידים מיוחדים, [הקרן לטיפול בחסויים](#), דצמבר 2010.
⁹ ש.ם.



המשפט קבע כי מקובלת עליו עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל האפוטרופוס הכללי בדבר הצורך בקיום זיקה ניהולית של הקרן לרשויות המדינה. לדברי בית-המשפט :

בהיות הקרן גוף האפוטרופוסות המרכזי במדינה, שאליו מפנות הרשויות אלפי חסויים ומקבלי קצבה, והוא אחראי על מאות מיליוני שקלים בנוסף על הנכסים הלא-כספיים של החסויים, ומשיוצר ההקדש הוא האפוטרופוס הכללי שהקים את הקרן מלכתחילה למטרה זו, מקובלת עליו עמדתם של המשיבים, כי ראוי שהקרן תקיים זיקה ניהולית משמעותית למדינה, שהיא הגוף היותר מובהק המייצג את האינטרס הציבורי. זיקה כזאת גם התקיימה בתחילת דרכה של הקרן. אומנם, בשלב מסוים ניתק הקשר הניהולי בין הקרן לבין מוסדות המדינה, אך בכך בלבד אין כדי למנוע חידושו של קשר זה, דבר שיהיה לטובת החסויים כולם. על רקע זה, גם אינני מוצא פגם בכך שהאפוטרופוס הכללי מבקש להטיל על הקרן דרישות נוספות על אלו הקבועות בדיון, שאותן הוא אינו נוהג להציב בפני אפוטרופוסים אחרים שמספר החסויים שבטיפולם קטן בהרבה. שהרי, מבחינת אופי פעילותה, היקף האחריות המוטל על שכמה, וכפועל יוצא מכך מידת הפיקוח והמעורבות הנדרשת מצד המדינה בניהולה, אין מקום להשוואה בין הקרן לבין אפוטרופוסים אחרים.¹⁰

בהתייחסה לעמדת המדינה הוסיפה נשיאת בית-המשפט העליון הגב' דורית בניש, שכינה בהרכב השופטים בדיון זה: "למותר לציין כי באם עמדת המדינה היא כי ראוי שהטיפול בחסויים נעדרי אפוטרופוס טבעי ייעשה בידי גוף ממלכתי-ממשלתי, ולא באמצעות הקדש והקרן המנהלת אותו, פתוחה בפניה הדרך ליזום הקמתו של גוף כאמור בדרכים המתאימות".¹¹

ד. הגורם המפקח על אפוטרופוסים

עם מינוי אפוטרופוס, מועבר העתק של צו המינוי מבית-המשפט לאפוטרופוס הכללי, שהוא אנג במשרד המשפטים. החוק עוסק בפיקוח האפוטרופוס הכללי אך ורק על אפוטרופוסים לרכוש ולפיננסים ואין בו כל התייחסות לפיקוח על אפוטרופוסים לגוף ולטיפול אישי. החוק קובע כי אפוטרופוס שמונה חייב להגיש לאפוטרופוס הכללי, תוך 30 יום מיום מינויו, פרטה של נכסי החסוי, כולל חובותיו, אלא אם כן פטר אותו מכך האפוטרופוס הכללי או קבע מועד הגשה אחר (סעיף 51). נוסף על כך, בית-המשפט מוסמך להורות לאפוטרופוס להגיש לאפוטרופוס הכללי שומה של נכסי החסוי (סעיף 52), והוא חייב לנהל חשבונות ולהגיש לאפוטרופוס הכללי דין וחשבון אחת לשנה לכל הפחות, וכן להמציא לאפוטרופוס הכללי מידע מלא לפי דרישתו (סעיף 53). על-פי נתוני אנג האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים, בסוף שנת 2009 פיקח האפוטרופוס הכללי על 37,324 תיקי אפוטרופוסות על-פי החוק,¹² אולם כאמור החוק אינו מתייחס לפיקוח של האפוטרופוס הכללי או של כל גורם אחר על אפוטרופוסים לענייני גוף ולעניינים אישיים של החסוי.

*

כאמור, קצרה היריעה לדון בכל ההיבטים של הסדר האפוטרופוסות הקיים בישראל. במסמך זה נתמקד בארבע סוגיות מרכזיות לעניין מינוי אפוטרופוס לבגיר, כפי שבאו לידי ביטוי בסקירה שלעיל, בכוונה לבחון אותן בכל אחד מההסדרים המונהגים במדינות הנזכרות:

¹⁰ ע"א 8888/00 אורי וירצבורגר, נאמן הקרן לטיפול בחסויים, נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2007(4), 1938 (ניתן ב-11 בנובמבר 2007).

¹¹ שם.

¹² משרד המשפטים, אנג האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי, הנאמן הציבורי והרשם לענייני ירושה, [סיכום שנתי 2009](#), תאריך כניסה: 24 במאי 2011.



הכנסת

- על-פי ההסדר הקיים בישראל, בית-המשפט לענייני משפחה הוא המופקד על מינוי אפוטרופוס לחסוי; נשאלת השאלה מי הגורם הממנה אפוטרופוס לחסוי במדינות אחרות: האם מדובר בבית-משפט מיוחד רק לעניין זה או בבית-משפט אזרחי העוסק במגוון תחומים, בדומה לישראל.
 - בחוק הישראלי אין התייחסות לסוגי האפוטרופסות, קרי אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים או אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע רק כי "בצו [המינוי] יצוין אם המינוי הוא כללי או מוגבל, ואם הוא מוגבל – לאילו עניינים נתמנה האפוטרופוס";¹³ האם במדינות אחרות יש בחקיקה הבחנה ברורה בין אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים לבין אפוטרופוס לענייני גוף (שיכונה להלן אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, כמו הכינוי המקובל בעולם)?
 - בישראל, משנת 1977 ואילך, הקרן לטיפול בחסויים ממלאת את תפקיד האפוטרופוס הציבורי ומהווה אפוטרופוס לחסויים שאין להם אפוטרופוס טבעי; איזה גורם ציבורי ממלא במדינות אחרות את תפקיד האפוטרופוס לחסויים שאין להם קרוב משפחה או קרוב אחר שיכול או מוכן לשמש אפוטרופוס? האם יש גורמים ציבוריים שונים המשמשים בתפקיד זה, על-פי סוג האפוטרופסות? כיצד גופים אלו ממלאים תפקיד זה: האם הם מספקים שירות זה במישרין או באמצעות גופים חיצוניים, כגון עמותות או תאגידים אחרים?
 - החוק בישראל מחייב את האפוטרופוס הכללי אך ורק בפיקוח על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים ואין בו כל קביעה אשר לפיקוח על אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה; האם במדינות אחרות יש פיקוח על אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה? האם גורמים ממשלתיים נפרדים מפקחים על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים ועל אפוטרופוסים לענייני רווחה ובריאות?
- להלן יוצגו הסדרי האפוטרופסות הקיימים בשלוש יחידות מדיניות בבריטניה (סקוטלנד, אנגליה וויילס), בשתי מדינות באוסטרליה (ניו סאות' ויילס וויקטוריה), ובשתי פרובינציות בקנדה (אונטריו ואלברטה). לאחר מכן יוצגו נקודות לדיון.

2. בריטניה

בחלק זה יוצג ההסדר בסקוטלנד¹⁴ לעומת ההסדר באנגליה¹⁵ ובוויילס.¹⁶ מדובר בשני הסדרים שונים, שעוצבו בעשור הראשון של שנות ה-2000.

2.1 סקוטלנד

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

תחום האפוטרופסות בסקוטלנד מוסדר באמצעות חוק בגירים חסרי כשירות, שחוקק בשנת 2000 [Adults with Incapacity \(Scotland\) Act 2000](#), ותוקן בשנים 2007 ו-2008. מכוח חוק זה פועל משרד

¹³ סעיף 9 בתקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (סדר הדין וביצוע), תש"ל-1970.

¹⁴ בסקוטלנד כ-5 מיליוני תושבים. ראו: [Population](#), General Register Office for Scotland.

¹⁵ באנגליה כ-49 מיליון תושבים. ראו: [Population](#), Office for National Statistics, England.

¹⁶ בוויילס כ-3 מיליוני תושבים. ראו: [Population](#), Welsh Government.



האפוטרופוס הציבורי (The Office of the Public Guardian), שהוקם בשנת 2001, והוא חלק ממערך שירותי המשפט הסקוטיים.

על-פי החוק, מינוי אפוטרופוס לאדם שמלאו לו 16 שנים ייעשה על-ידי פנייה לבתי-המשפט האזרחיים המקומיים, Sheriff Courts.¹⁷ הגשת בקשה למינוי אפוטרופוס יכולה להיעשות בידי בן-זוג, קרוב משפחה, חבר, איש מקצוע (כגון עורך-דין או רואה-חשבון) או הרשות המקומית.¹⁸

ב. סוגי אפוטרופסות

אפוטרופוס בסקוטלנד מכונה **Guardian** וכינוי זה ניתן הן לאפוטרופוס לתחומי הרכוש והפיננסים והן לאפוטרופוס לענייני הרווחה והבריאות. סמכויותיו של האפוטרופוס, קרי השאלה אם יוסמך להחליט בנושאי רכוש ופיננסים או בנושאי בריאות ורווחה או בשני הנושאים גם יחד, נקבעות בידי בית-המשפט ומוגדרות בצו ההחלטה על המינוי. האפוטרופוס רשאי להחליט החלטות עבור החסוי רק בתחומים שהגדיר בית-המשפט. על-פי רוב, אפוטרופוס ימונה לתקופה של עד שלוש שנים, אולם במקרים מסוימים, המוגדרים בחוק, המינוי לא יוגבל בזמן.¹⁹

בשנת 2010/2011 נרשמו בסקוטלנד 1,629 מינויי אפוטרופוס חדשים: 727 אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, 152 לענייני רכוש וכספים ו-750 הן לענייני כספים והן לענייני רווחה.²⁰ מחקיקת החוק (משנת 2001) ועד לתחילת שנת 2010 מונו בידי בית-המשפט בסך הכול 8,235 אפוטרופוסים.²¹

ג. הגורם הציבורי המשמש אפוטרופוס לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר

אפוטרופוס יהיה בדרך כלל קרוב משפחה או קרוב אחר של החסוי או איש מקצוע (עורך-דין או רואה-חשבון) ששירותיו נשכרו לעניין זה, אולם כאשר לחסוי אין קרוב משפחה או קרוב אחר שיכול או מוכן למלא תפקיד זה, ימונה ראש מחלקת הרווחה ברשות המקומית לאפוטרופוס של החסוי, והוא מורשה להאציל סמכות זו לאחד מעובדיו. עובד הרשות המקומית יהיה אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, ואם יש צורך באפוטרופוס לענייני רכוש וכספים, על-פי רוב הרשות המקומית תמנה לשם כך עורך-דין.²²

ד. הגורם המפקח על אפוטרופוסים

כל אפוטרופוס שמינה בית-המשפט מחויב להירשם במשרד האפוטרופוס הציבורי, אולם משרד האפוטרופוס הציבורי מפקח אך ורק על אפוטרופוסים לתחומי הרכוש והפיננסים, ואלה נדרשים להגיש לו דוחות כקבוע בחוק. הפיקוח על האפוטרופוסים לענייני רווחה ובריאות, לעומת זאת, הוא באחריות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ולא באחריות משרד האפוטרופוס הציבורי.²³

ה. מידע נוסף

בחוק בסקוטלנד נקבע הסדר חשוב נוסף, המכונה **מינוי התערבות** (intervention order). מינוי התערבות הוא החלטה של בית-משפט להעניק לאדם מסוים את הסמכות להחליט החלטה ספציפית או לנקוט פעולה מסוימת וחד-פעמית בשם אדם אחר, כגון מכירת ביתו של האדם או חתימה בשמו על

¹⁷ סקוטלנד מחולקת לשישה אזורים, המכונים Sheriffdoms, ובהם 49 בתי-משפט מקומיים המכונים Sheriff Courts. השופטים המכהנים בבתי-משפט אלה מכונים שריף (Sheriff). ראו: [Scottish Courts](#).

¹⁸ Office of the Public Guardian, [What is Guardianship](#).

¹⁹ שם.

²⁰ Office of the Public Guardian, [Guardianship Orders, April 2010 – March 2011](#).

²¹ Office of the Public Guardian, [Year on Year Comparisons – Guardianship Orders](#).

²² The Scottish Government, [Guardianship and Intervention Orders – making an application](#), 2010.

²³ שם.



מסמכים משפטיים מסוימים או מתן הסכמה לטיפול רפואי מסוים. צעד זה ננקט אם סבר בית-המשפט כי אין צורך באפוטרופוס קבוע אלא בייצוג חד-פעמי.²⁴ בשנת 2010/2011 ניתנו 223 מינויי התערבות, ומהם 218 מינויים ניתנו בנושאי רכוש וכספים, 2 מינויים ניתנו בתחומי רווחה ובריאות ו-2 – הן בתחומי רווחה והן בתחומי כספים.²⁵ מחקיקת החוק (שנת 2001) ועד לתחילת שנת 2010 ניתנו בסך הכול 1,581 מינויי התערבות.²⁶

ניתן לראות כי ההסדר הקיים בסקוטלנד דומה לזה הקיים בישראל בהיבטים האלה: ההחלטה בדבר מינוי אפוטרופוס נעשית בידי בית-משפט שאינו בית-משפט מיוחד לעניין זה; הכינוי "אפוטרופוס" הוא שם כללי לכל סוגי האפוטרופוסות ובית-המשפט הוא המגדיר את סמכויותיו; משרד האפוטרופוס הציבורי מפקח אך ורק על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים.

עם זאת, ההסדר בסקוטלנד שונה מההסדר בישראל בכך שכתב המינוי בסקוטלנד ניתן על-פי רוב לתקופה של עד שלוש שנים; הרשות המקומית היא המשמשת אפוטרופוס ציבורי לחסוי שאין לו קרוב משפחה או קרוב אחר המוכן ומסוגל לשמש לו אפוטרופוס; הרשות המקומית היא המופקדת גם על הפיקוח על האפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה שמונו בידי בית-המשפט.

2.2. אנגליה וויילס

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

עד לסוף שנת 2007 הוסדר תחום האפוטרופוסות באנגליה ובוויילס בחוק **בריאות הנפש, שחוקק בשנת 1983 (The Mental Health Act 1983)**. מכוח פרק 7 של חוק זה פעל **בית-המשפט להגנה** (The Court Of Protection), שהוסמך להכריע אך ורק בבקשות בענייני רכוש ופיננסים של חסויים, בעוד נושאי הבריאות והרווחה נדונו בבית-המשפט העליון. הזרוע הביצועית ליישום החלטות בית-המשפט להגנה היתה אגף במשרד המשפטים (Ministry Of Justice), ששמו **משרד האפוטרופוסות הציבורי** (The Public Guardianship Office).

ב-1 באוקטובר 2007 נכנס לתוקפו חוק הכשרות הנפשית (**The Mental Capacity Act 2005**), המסדיר את תחום האפוטרופוסות באנגליה ובוויילס.²⁷ חוק זה שינה את מעמדו של בית-המשפט להגנה ועיגן את מעמדו כבית-משפט מיוחד, הפועל מכוח הוראות חוק הכשרות הנפשית ומוסמך להכריע בעניינים של חסויים בתחומי הרכוש והפיננסים ובתחומי הבריאות והרווחה. בית-המשפט להגנה מוסמך לדון בעניינים של בני 16 ומעלה, למעט חריגים בודדים, ובתחום סמכותו יש לו מעמד זהה לזה של בית-המשפט העליון. בסוף שנת 2009 כיהנו במקום מושבו המרכזי של בית-המשפט להגנה (בצפון לונדון) שלושה שופטים במשרה מלאה, נוסף על 26 שופטים מחוזיים ו-17 שופטים אזוריים.²⁸

חוק הכשרות הנפשית והתקנות שהותקנו מכוחו (**Code of Practice**)²⁹ חיזקו לא רק את מעמדו של בית-המשפט להגנה אלא גם את מעמדה של הזרוע הביצועית של בית-משפט זה. משרד האפוטרופוסות הציבורי מכונה כיום **משרד האפוטרופוס הציבורי** (The Office of the Public Guardian) ובראשו

²⁴ ש.ם.

²⁵ Office of the Public Guardian, [Intervention Orders, April 2010 – March 2011](#).

²⁶ Office of the Public Guardian, [Year on Year Comparisons – Intervention Orders](#)

²⁷ חוק זה אינו חל בסקוטלנד ובצפון אירלנד.

²⁸ Ministry Of Justice, [Judicial and Court Statistics 2009](#), October 2010 (Chapter 8).

²⁹ [Mental Capacity Act 2005: Code of Practice](#), April 2007.



מכהן **האפוטרופוס הציבורי** (The Public Guardian). במשרד האפוטרופוס הציבורי, שהוא האגף הרביעי בגודלו במשרד המשפטים, הועסקו, בסוף מרס 2010, 481 עובדים במשרה מלאה (כולל כוח-אדם זמני).³⁰

ב. סוגי אפוטרופוסות

על-פי חוק הכשרות הנפשית, בית-המשפט להגנה מוסמך למנות לחסוי אפוטרופוס כדי שזה יחליט החלטות בעניינו. ערב כניסת חוק הכשרות הנפשית לתוקף הוסמך בית-המשפט להגנה למנות אך ורק אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים, והוא כונה Receiver. אולם, עם כניסת חוק הכשרות הנפשית לתוקף, **אפוטרופוס שמונה בידי בית-המשפט להגנה מכונה Deputy**, כלומר נציג של בית-המשפט, ובית-המשפט רשאי למנות אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים (deputy for property and affairs) או אפוטרופוס לענייני רווחה אישיים (deputy for personal welfare). בהחלטת בית-המשפט בדבר מינוי אפוטרופוס מפורטות סמכויות האפוטרופוס וקבועות הוראות נוספות.

יש לציין כי בעניינים הנוגעים לבריאות ורווחה של חסוי בית-המשפט נוטה להכריע בעצמו, ורק במקרים שבהם יש לדעת בית-המשפט צורך לקבל החלטות שוטפות הנוגעות לפעולות רפואיות הכרחיות שלא ניתן לבצען ללא החלטת בית-משפט או שבית-המשפט סבור כי יש מקום למנות אפוטרופוס לקבל החלטות בעניינים אלה, ימונה לחסוי אפוטרופוס לענייני רווחה ובריאות, תוך מתן הוראות ברורות בדבר סמכויותיו ותקופת האפוטרופוסות. זאת אחת הסיבות לכך שמספר המינויים של אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה נמוך יחסית. לדוגמה, בשנת 2009 נתן בית-המשפט להגנה כ-12,600 מינויים של אפוטרופוסים: 11,400 מינויים של אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים בלבד, ורק כ-1,200 מינויים היו בנושאי בריאות ורווחה או מינויים משותפים לנושאי בריאות ורווחה ורכוש ופיננסים.³¹

ג. אפוטרופוס ציבורי לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר

על-פי רוב, לאפוטרופוס ימונה בן משפחה או קרוב אחר של החסוי, אולם אם החסוי הוא בעל רכוש ונכסים ואין לו בן משפחה או קרוב המסוגל או מעוניין לקבל עליו תפקיד זה, או אם יש סכסוך במשפחה, ימנה לו בית-המשפט אפוטרופוס (Deputy) מתוך רשימה מאושרת של אפוטרופוסים מקצועיים (בעיקר עורכי-דין), שנבחרו בקפידה בידי האפוטרופוס הציבורי ושמותיהם פורסמו ברבים ברשימה שכותרתה Panel Deputy List.³²

אם מדובר בחסוי חסר אמצעים שאין לו בן משפחה או קרוב שמסוגל ומעוניין לטפל בעניינו, תמונה לו כאפוטרופוס ציבורי הרשות המקומית שבה הוא מתגורר – במקרה זה בית-המשפט ממנה עובד מסוים לאפוטרופוס של החסוי. אם החסוי חסר רכוש או חסכוניות וכל הכנסותיו הן מקצבאות המוסד לביטוח לאומי, על-פי רוב לא ימונה לו אפוטרופוס, אלא עובד הרשות המקומית ישמש עבורו ממונה (appointee), יקבל את קצבתו וידאג לענייניו. באנגליה ובוויילס, כמו בסקוטלנד, הרשויות המקומיות הן מרכיב מרכזי בטיפול בחסויים חסרי משפחה או חסרי משאבים. הדומיננטיות שלהן נובעת מתפקידן בתחום תיאום שירותי בריאות ורווחה שונים ומגוונים ומתן שירותים אלו, תפקיד שבגינה הן אחראיות לתוכניות לטיפול באוכלוסיות מוחלשות, בשיתוף רשויות המדינה האחרות – לדוגמה, שיתוף הפעולה

³⁰ Office of the Public Guardian, [Annual Report and Accounts April 2009 – March 2010](#), July 2010.

³¹ Ministry Of Justice, [Judicial and Court Statistics 2009](#), October 2010 (Chapter 8).

³² [Panel Deputy List](#), April 2011.



בין הרשויות המקומיות ומשרד האפוטרופוס הציבורי במסגרת תוכנית שמטרתה להגן על מבוגרים פגיעים (Safeguard Vulnerable Adults) מפני ניצול, פגיעה והזנחה.³³

החוק קובע גם תשלום, או מעין החזר הוצאות מרבי, שיקבל עובד הרשות המקומית שמונה לאפוטרופוס. אם ערכו של רכוש החסוי גבוה מ-16,000 לירות שטרלינג, **דמי הניהול השנתיים** המרביים לאפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים יהיו 700 לירות שטרלינג בשנה הראשונה ו-585 לירות שטרלינג לשנה מהשנה השנייה ואילך. אם ערך רכושו של החסוי נמוך מ-16,000 לירות שטרלינג, **דמי הניהול השנתיים** שיקבל העובד שמונה כאפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים לא יעלו על 3% מערך רכוש החסוי כפי שהוערך בידי בית-המשפט במועד המינוי, ודמי הניהול השנתיים שיקבל אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה לא יעלו על 2.5% מערך הרכוש, ובכל מקרה לא יותר מ-500 לירות שטרלינג בשנה.³⁴ נוסף על כך, בגין פעולות ניהול רכוש מסוימות, למשל הכנת הבית למכירה, זכאי האפוטרופוס לתשלום מרבי של 270 לירות שטרלינג לשנה, ובגין הכנת דוח כספי לביקורת האפוטרופוס הציבורי הוא זכאי לתשלום מרבי של 195 לירות שטרלינג לשנה.³⁵

ד. הגורם המפקח על אפוטרופוסים

האפוטרופוסים שמונו, הן הפרטיים והן הציבוריים, הן אפוטרופוסים לענייני כספים ורכוש והן אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה, נתונים לפיקוח בית-המשפט להגנה, והזרוע הביצועית של בית-משפט לעניין זה היא משרד האפוטרופוס הציבורי. בספטמבר 2010 היו בפיקוח האפוטרופוס הציבורי כ-35,000 אפוטרופוסים.³⁶ אפוטרופוס שמונה נדרש להגיש למשרד האפוטרופוס הציבורי דוחות בתדירות וברמת פירוט שקבע בית-המשפט בכתב המינוי שהעניק לו, וככלל יש להגיש דוח שנתי ובו פירוט של החלטות האפוטרופוס, הפעולות שנקט בשם החסוי ופירוט הסכומים בצירוף אסמכתאות.³⁷

משרד האפוטרופוס הציבורי מחויב ברישום של כל אפוטרופוס שמינה בית-המשפט, ובפיקוח עליו. לאחר שבית-המשפט להגנה ממנה אפוטרופוס, מעריך משרד האפוטרופוס הראשי את רמת הפיקוח הנדרשת על-פי אחת מארבע רמות הפיקוח הקיימות, כדלקמן:³⁸ רמת פיקוח **סוג 1** היא רמת הפיקוח המחמירה ביותר והיא מיועדת למקרים המורכבים ביותר, לדוגמה סכסוך קשה במשפחה סביב עניין הרכוש או חשדות בנוגע לפעילות האפוטרופוס;³⁹ רמת פיקוח **סוג 2א** היא רמת פיקוח שנוספה באפריל 2009 ונכללים בה מקרים שאינם מצריכים רמת פיקוח סוג 1 אך נדרשת בהם רמת פיקוח גבוהה יותר מסוג 2, ומדובר בעיקר במקרים שבהם מונה אפוטרופוס חדש או שהועלו נושאים חדשים המצריכים מעקב

³³ להלן הגדרתו של מבוגר פגיע לעניין זה:

"a person who is or may be in need of community care services by reason of mental or other disability, age or illness and who is or may be unable to take care of him or her self, or unable to protect him or her self against significant harm or exploitation"; Office of the Public Guardian, [Office of Public Guardian and Local Authorities: A protocol for working together to safeguard vulnerable adults](#), November 2008.

³⁴ [Practice Direction B – Fixed Costs in The Court Of Protection](#), February 1, 2011.

³⁵ שם.

³⁶ Ministry Of Justice, [Memorandum to the Justice Select Committee: Post-Legislative Assessment of the Mental Capacity Act 2005](#), October 2010.

³⁷ Office of the Public Guardian, [A Guide to Supervision of Deputies](#), 2009.

³⁸ Ministry Of Justice, [Memorandum to the Justice Select Committee: Post-Legislative Assessment of the Mental Capacity Act 2005](#), October 2010.

³⁹ ברמת פיקוח זו כל הדוחות המוגשים נבדקים בקפידה. במרס 2010 היו בפיקוח ברמה זו 535 מקרים (521 אפוטרופוסים לרכוש ופיננסים ו-14 לתחומי רווחה ובריאות), שהם 1.6% מכלל האפוטרופוסים. ראו: Office of the Public Guardian, [Annual Report and Accounts April 2009-March 2010](#), July 2010.



צמוד, ולכן ברוב המקרים מדובר בפיקוח הנמשך כשנה וחצי;⁴⁰ רמת פיקוח סוג 2 היא רמת הפיקוח הרגילה המונהגת, והיא מתאימה לנסיבות שבהן יש מעט מאוד עניינים הדורשים פיקוח הדוק יותר או אין כל צורך בפיקוח כזה, והרכוש הנמצא בניהול האפוטרופוס הוא בסכום גבוה מ-16,000 לירות שטרלינג;⁴¹ רמת פיקוח סוג 3 היא רמת הפיקוח הנמוכה ביותר ונהוגה במקרים שבהם הרכוש שבניהול האפוטרופוס נמוך מ-16,000 לירות שטרלינג.⁴²

על סמך הפיקוח שעורך משרד האפוטרופוס הציבורי מחליט בית-המשפט להגנה על המשך פעילותם של האפוטרופוסים, והוא מוסמך לבטל את מינוים אם ימצא לנכון לעשות כן. לרשות בית-המשפט להגנה ומשרד האפוטרופוס הציבורי עומד צוות מפקחים, המכונה "מבקרי בית-המשפט להגנה" (Court of Protection Visitors). בצוות פועלים מפקחים בלתי תלויים ובהם מפקחים כלליים ומפקחים מומחים שהם בעיקר בעלי מקצוע בתחום הבריאות והרווחה. בית-המשפט או משרד האפוטרופוס הציבורי יכול לשלוח את המפקחים לבדוק את פעילותו של כל אפוטרופוס, לראיין את החסוי או גורמים אחרים הקשורים עמו וכמו כן בסמכותו לאפשר להם גישה לתיקיו הרפואיים של החסוי. האפוטרופוסים חייבים לשתף פעולה עם המפקחים, ואם לא יעשו כן בית-המשפט עלול לשלול את המינוי שניתן להם.⁴³ בסוף שנת 2009 היו בצוות זה שישה מפקחים; עד לשנת 2009 הועסקו המפקחים כפריילנסרים (freelance basis), אולם כעת הם מועסקים באופן ישיר בידי משרד האפוטרופוס הציבורי. לדברי האפוטרופוס הציבורי, שינוי זה מאפשר לנקוט גמישות רבה יותר ולתת מענה מהיר יותר במקרים דחופים.⁴⁴ בשנת 2009/2010 הגיש משרד האפוטרופוס הציבורי לבית-המשפט להגנה כ-80 בקשות לשלול את סמכותם של אפוטרופוסים מסוימים – כולן נתקבלו, למעט אחת.

3. אוסטרליה

בחלק זה יוצג ההסדר הקיים במדינת ניו סאות' ויילס (New South Wales), שהיא המדינה המאוכלסת ביותר בין שש המדינות ושתי הטריטוריות המהוות את הפדרציה של אוסטרליה,⁴⁵ וכן ההסדר הקיים במדינת ויקטוריה (Victoria).

3.1. ניו סאות' ויילס

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

תחום האפוטרופוסות בניו סאות' ויילס מוסדר על-פי חוק האפוטרופוסות שחוקק בשנת 1987 ([Guardianship Act 1987](#)), ועל יישומו מופקד המשרד לשירותים אנושיים (Human Services, Ageing, Disability & Home Care). מכוח חוק זה הוקם ופועל הטריבונל לאפוטרופוסות (The

⁴⁰ ברמת פיקוח זו כל הדוחות המוגשים נבדקים בקפידה. במרס 2010 היו בפיקוח ברמה זו 5,703 מקרים (כולם אפוטרופוסים לרכוש ופיננסים), שהם כ-17% מכלל האפוטרופוסים.

⁴¹ ברמת פיקוח זו יש בדיקה מדגמית של הדוחות. במרס 2010 היו בפיקוח ברמה זו 20,837 מקרים (20,656 אפוטרופוס לרכוש ופיננסים ו-181 לענייני רווחה), שהם כ-64% מהמקרים.

⁴² על-פי רוב האפוטרופוסים לא נדרשים להגיש דוחות. במרס 2010 היו בפיקוח ברמה זו 5,589 מקרים (כולם אפוטרופוסים פיננסים וכלכליים), שהם כ-17% מהאפוטרופוסים.

⁴³ [Court of Protection Hearings and Visitors](#), Accessed: May 19, 2011.

⁴⁴ Office of the Public Guardian, [Annual Report and Accounts April 2009 – March 2010](#), July 2010.

⁴⁵ בניו סאות' ויילס כשבעה מיליון תושבים. [Population](#) Australian Bureau of Statistics.



Guardianship Tribunal), שבסמכותו להחליט על מינוי אפוטרופוסים בתחומי הרכוש והפיננסים ובתחומי הרווחה והבריאות עבור תושבים בני 16 ומעלה.

בראש הטריבונל עומדים הנשיא וסגנו, והם כפופים למשרד לשירותים אנושיים ומכהנים בתפקידם במשרה מלאה. לצד 83 חברי הטריבונל, שהם עובדים במשרה חלקית. לחברי הטריבונל רקע מקצועי מגוון בתחומים הרלוונטיים והם ממונים בידי המושל הכללי, בהמלצת המשרד לשירותים אנושיים, לתקופה של עד חמש שנים. החלטות הטריבונל מתקבלות בהרכבים של שלושה חברים המתמחים בטיפול בבגירים בעלי מוגבלויות: בכל הרכב מכהנים עורך-דין שיש לו שבע שנות ניסיון לפחות במקצוע, רופא או פסיכולוג או עובד סוציאלי שיש לו ניסיון בטיפול בבגירים בעלי מוגבלויות ונציג ציבור שיש לו ידע, לפעמים אישי או משפחתי, על מוגבלויות שונות.⁴⁶ לדוגמה, אחת מחברות הטריבונל היא האפוטרופוסית הציבורית לשעבר, ואחרת היא עובדת סוציאלית שלה היכרות משפחתית עם אדם עם נכות מסוימת.

ב. סוגי אפוטרופוסות

הטריבונל מוסמך למנות הן אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים והן אפוטרופוס בתחומי הבריאות והרווחה.

אפוטרופוס בתחומי הבריאות והרווחה מכונה Guardian, ותפקידו להחליט החלטות אשר לאורח חייו של החסוי, למשל לעניין למקום מגוריו או שירותי הרווחה והבריאות שהוא זקוק להם. **הטריבונל מוסמך גם למנות לחסוי אפוטרופוס בתחומי הרכוש והפיננסים, אולם גורם זה מכונה מנהל כספים (Financial Manager) ולא אפוטרופוס (Guardian).**

ג. הגורם הציבורי המשמש אפוטרופוס לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר

בדרך כלל הטריבונל ממנה בן משפחה או קרוב אחר לאפוטרופוס פרטי לענייני בריאות ורווחה עבור החסוי, אולם אם אין קרוב שיכול או מעוניין לקבל עליו תפקיד זה, הטריבונל ממנה את **האפוטרופוס הציבורי (Public Guardian)** לאפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה של החסוי.⁴⁷ **האפוטרופוס הציבורי הוא אגף במשרד היועץ המשפטי לממשלה (Attorney General's Department)** והוא גורם עצמאי ונפרד מהטריבונל. על-פי נתונים מיוני 2010, גוף זה שימש אפוטרופוס ציבורי של 1,943 איש, ובמהלך שנה זו הוא חדל לכהן כאפוטרופוס של 517 איש – כיוון שחלקם נפטרו, לא היו זקוקים לכך עוד ובעבור אחרים נמצא אפוטרופוס פרטי. האפוטרופוס הציבורי ממלא תפקיד זה באמצעות עובדי האגף, 75 במספר, שכ-92% מהם הם עובדים קבועים ורובם עובדים במשרה מלאה.⁴⁸

הטריבונל יכול למנות בן משפחה או קרוב של החסוי למנהל כספים, אולם אם אין אדם מתאים או שלדעת הטריבונל לא רצוי במקרה זה למנות בן משפחה, הטריבונל ממנה את **אגף הנאמן והאפוטרופוס (NSW Trustee and Guardian) במשרד היועץ המשפטי לממשלה למנהל הכספים הציבורי של החסוי.**⁴⁹ ביוני 2010 הועסקו באגף זה 539 עובדים, כ-93% מהם היו עובדים קבועים, ורובם המכריע

⁴⁶ בויקטוריה כחמישה מיליון תושבים. [Annual Report 2009/2010 Guardianship Tribunal](#).

⁴⁷ שם.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ עד לשנת 2009 האגף במשרד היועץ המשפטי לממשלה ששימש מנהל כספים ציבורי לחסויים ופיקח על מנהלי כספים פרטיים היה The Office of the protective Commissioner. אולם בשנת 2009 אוחד אגף זה עם אגף הנאמן הציבורי (Public Trustee NSW), גם הוא אגף במשרד היועץ המשפטי לממשלה, ומשנת 2009 האגף המשותף מכונה כאמור NSW – Trustee and Guardian והוא אחראי, בין השאר, לפיקוח על מנהלי כספים פרטיים ומשמש מנהל כספים ציבורי לחסויים.



עובדים במשרה מלאה.⁵⁰ מתוך עובדים אלה, 255 (47%) איש הם עובדים שהועסקו בעבר באגף שעסק רק בניהול כספי חוסים ובפיקוח על מנהלי כספים (The Office of the protective Commissioner), וניתן להניח שזהו עיסוקם כעת.⁵¹

אגף הנאמן והאפוטרופוס וכן אגף האפוטרופוס הציבורי (Public Guardian) שניהם אגפים במשרד היועץ המשפטי, אולם הם נפרדים זה מזה. הטריבונל יכול למנות לחסוי אפוטרופוס אחד או כמה אפוטרופוסים ולהגדיר בכתב המינוי הניתן על-ידו את סמכויותיו של כל אפוטרופוס.

ד. הפיקוח על האפוטרופוסים

הפיקוח על האפוטרופוסים נעשה בידי הטריבונל עצמו. כתב מינוי לאפוטרופוס הניתן בידי הטריבונל הוא מוגבל בזמן, בדרך כלל לשנה אחת, אולם במקרים חריגים הוא ניתן לשלוש עד חמש שנים. לפני פקיעת תוקפו של כתב המינוי הטריבונל עורך עיון מחדש בתיק, ובמסגרתו אף מתקיים דיון בנוכחות האפוטרופוס, החסוי, בני משפחה וגורמי רווחה ובריאות, ונבחן הצורך בהמשך כהונתו של האפוטרופוס, פעילותו בתקופה זו והשינויים שחלו בצרכיו של החסוי. לפני דיון זה האפוטרופוס נדרש להעביר לטריבונל דוח ובו פירוט של כל החלטותיו בתקופה שבה שימש בתפקידו זה. כמו כן, הוא מתבקש להציג אסמכתאות לפעילותו בפני הטריבונל לקראת הדיון. בתום הדיון הטריבונל מחליט על המשך המינוי, תנאיו ותקופתו, ומעניק כתב מינוי חדש.⁵²

יש לציין שהאפוטרופוסים הפרטיים בתחומי בריאות ורווחה שמינה הטריבונל רשומים אצל האפוטרופוס הציבורי אולם הוא אינו מפקח על פעילותם, שכן פיקוח זה נעשה בידי הטריבונל עצמו, במועד הארכת המינוי. ביוני 2010 היו רשומים אצל האפוטרופוס הציבורי 693 אפוטרופוסים פרטיים.⁵³ האפוטרופוס הציבורי מסייע לאפוטרופוסים הפרטיים במתן מידע, תמיכה והכוונה, ובין היתר בהכנתם לדיון בהמשך כהונתם בפני הטריבונל, כל זאת באמצעות יחידת סיוע מיוחדת שהוא מפעיל במשרדו (Private Guardian Support Unit – PGSU). השירות שנותנת יחידה זו הוא ללא תשלום.

בניגוד לכתב המינוי של אפוטרופוס, המוגבל בזמן, כתב מינוי של מנהל כספים אינו מוגבל בזמן ומנהלי הכספים הפרטיים לא רק מחויבים ברישום באגף הנאמן והאפוטרופוס אלא גם נתונים לפיקוחו ונדרשים להתייעץ עמו לפני החלטה בעניינים חשובים הנוגעים לניהול נכסיו ורכושו של חסוי.

ביוני 2010 אגף הנאמן והאפוטרופוס שימש מנהל כספים ציבורי של 9,579 איש ופיקח על 2,961 מנהלי כספים פרטיים (סך הכול 12,540 מנהלי כספים). נוסף על כך, המשרד שימש מעין בנקאי עבור 432 חוסים המתגוררים במסגרות של המשרד לשירותים אנושיים.

יש לשים לב כי בהסדר הקיים בניו סאות' ויילס משתפים פעולה שלושה גופים נפרדים שאינם מפקחים זה על זה: **הטריבונל לאפוטרופוסות** הוא המוסמך להכריע אשר לצורך במינוי אפוטרופוס, סוג האפוטרופוס וזהותו, והוא שייך למשרד לשירותים אנושיים. אם סבר הטריבונל כי יש למנות אפוטרופוס ציבורי לנושאי בריאות ורווחה, הוא ימנה את **האפוטרופוס הציבורי** (Public Guardian). אם הוא סבר כי יש למנות מנהל כספים ציבורי, הוא ימנה את **אגף הנאמן והאפוטרופוס** (NSW Trustee)

⁵⁰ [NSW Trustee & Guardian Annual Report 2009–10](#).

⁵¹ שם.

⁵² לכתב מינוי אפוטרופוס ראו לדוגמה עמוד 18 במדריך:

Public Guardian, [Now You're the Guardian](#), 2009.

⁵³ [NSW Trustee & Guardian Annual Report 2009–10](#).



and Guardian). שני האגפים האלה הם חלק ממשדד היועץ המשפטי לממשלה, אולם כאמור מדובר בגופים נפרדים.

ערעור או תלונה על התנהלותו של כל אחד משלושת הגופים שהוצגו לעיל ניתן להגיש ליחידות המופקדות על הטיפול בתלונות אלה בכל אחד מהגופים. אפשר גם לערער על החלטותיהם של הגופים בפני גורם חיצוני, ה- [Administrative Decisions Tribunal](#) – טריבונל חיצוני ועצמאי לבחינת החלטותיהם של מוסדות השלטון השונים, ובהם הטריבונל לאפוטרופוסות, האפוטרופוס הציבורי ואגף הנאמן והאפוטרופוס.

ה. מידע נוסף

נושא נוסף המצוי בסמכותו של הטריבונל לאפוטרופוסות ויוצג כאן בקצרה הוא **מתן הסכמה לקבלת טיפול רפואי מיוחד** בשם חסויים שאינם מסוגלים להסכים לכך בעצמם. מדובר בשני סוגי טיפולים: עיקור או הפסקת היריון וטיפול רפואי ניסיוני שטרם אושר בידי הגורמים המוסמכים במדינה. בשני מקרים אלה יש צורך באישור של הטריבונל והם אינם בסמכותם של האפוטרופוסים.⁵⁴ נוסף על כך, כל השתתפות של חסוי בכל ניסוי קליני שהוא מחייבת את הסכמת הטריבונל ועל הטריבונל לדווח לפרלמנט מדי שנה בשנה על הניסויים שאישר לחסויים להשתתף בהם.⁵⁵

3.2. ויקטוריה

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

ההסדר במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה דומה במהותו לזה הקיים בניו סאות' ויילס. תחום האפוטרופוסות בוויקטוריה מוסדר **בחוק האפוטרופוסות והמינהל, שחוקק בשנת 1986 (Guardianship and Administration Act 1986)**, ועוסק במינוי אפוטרופוס לאדם שמלאו לו 18 שנים. החוק קובע כי הערכאה המוסמכת להחליט החלטות בתחום האפוטרופוסות במדינה היא **הטריבונל האזרחי והמינהלי של ויקטוריה, The Victoria Civil and Administrative Tribunal – VCAT**.

ב. סוגי אפוטרופוסות

על-פי החוק, אפשר למנות לחסוי שמלאו לו 18 שנים **אפוטרופוס (Guardian)**, המוסמך להחליט החלטות רק בנושאי אורח חיים, מקום מגורים, בריאות ורווחה, בהתאם לקביעות הטריבונל כפי שהוצגו בכתב המינוי. כתב המינוי ניתן לשלוש שנים לכל היותר, ולפני פקיעת תוקף המינוי הטריבונל בוחן מחדש את המינוי. הטריבונל גם יכול למנות לחסוי **אדמיניסטרטור (Administrator)**, שתפקידו להחליט החלטות בתחום הרכוש והפיננסים, וגם במקרה זה המינוי ניתן לשלוש שנים לכל היותר.

ג. אפוטרופוס ציבורי לחסויים שאין להם אפוטרופוס אחר

הטריבונל יכול למנות לאפוטרופוס פרטי בן משפחה או קרוב אחר של החסוי היכול ומעוניין לשמש בתפקיד זה, ואם לא נמצא אדם שיקבל עליו תפקיד זה, אפשר למנות את האפוטרופוס הציבורי (The

⁵⁴ Guardianship Tribunal, [Special Medical Treatment Guidelines](#), August 2010.

⁵⁵ Guardianship Tribunal, [Clinical Trials](#), April 2010.



Public Advocate), גוף סטטוטורי בלתי תלוי שהוקם לעניין זה. האפוטרופוס הציבורי לא רק משמש אפוטרופוס לחסויים אלא גם פועל כגורם מסייע ומלווה לאפוטרופוסים פרטיים שהטריבונל ממנה (מדי שנה בשנה ממונים כ-200 אפוטרופוסים פרטיים) ואף מופקד על ביצוע החקירות הדרושות לטריבונל לשם קבלת החלטותיו.

אשר לאדמיניסטרטור, לתפקיד זה ניתן למנות אדם שהוא קרוב משפחה, חבר וכו', או איש מקצוע כגון עורך-דין או רואה-חשבון וניתן גם למנות תאגיד פרטי. אם אי-אפשר למנות לאדם אחד מגורמים אלה, מסיבות שונות, ימנה הטריבונל אדמיניסטרטור בלתי תלוי שייבחר על-ידו.

נציין כי מכוח סעיף 18 ל-Guardianship and Administration Act 1986, המאפשר לאפוטרופוס הציבורי להאציל סמכויות מסוימות באישור הטריבונל, הקים האפוטרופוס הציבורי את **תוכנית אפוטרופוסי הקהילה (Community Guardianship Program)**, ובמסגרתה קבוצה של **מתנדבים** שהוא בוחר, מדריך ומלווה ואף מפקח עליה, משמשת אפוטרופוס בתחומי הבריאות והרווחה לחסויים שהאפוטרופוס הציבורי מונה לטפל בעניניהם⁵⁶ (תוכנית זו דומה במהותה לתוכנית ייעוץ לקשיש שמפעיל המוסד לביטוח לאומי בישראל).⁵⁷ בשנת 2009/2010 השתתפו בתוכנית זו 57 מתנדבים (19 הצטרפו במהלך השנה האחרונה) והם שימשו אפוטרופוסים ל-59 חסויים.⁵⁸ מדובר בקבוצה של מתנדבים בני 18 ומעלה, מרקע חברתי מגוון, שיש להם יכולת לקיים קשרים בין-אישיים טובים, רצון לסייע לאוכלוסיית בעלי המוגבלויות ויכולת לפתור בעיות מורכבות. הם נדרשים לקיים קשר קבוע עם החסוי, המכונה Represented Person, להיפגש עם בני-משפחתו ועם גורמי הרווחה והבריאות המטפלים בו וכן לדווח על פעולותיהם לאפוטרופוס הציבורי.

ד. הפיקוח על אפוטרופוסים

הפיקוח על אפוטרופוסים ואדמיניסטרטורים נעשה בידי הטריבונל עצמו. כאמור, כתב המינוי לאפוטרופוס או לאדמיניסטרטור ניתן לשלוש שנים לכל היותר, ולפני תום תקופת המינוי הוא נבחן מחדש בפני הטריבונל. נוסף על כך, על האדמיניסטרטור להגיש בכל שנה לטריבונל דוח כספי על הפעולות שביצע עבור החסוי.⁵⁹

⁵⁶ Office of the Public Advocate, [Community Guardianship Program](#), and [Community Guardians](#).

⁵⁷ שירות הייעוץ לקשיש פועל בישראל בסניפי המוסד לביטוח לאומי ומטרתו לסייע לקשישים ובני משפחותיהם בפתרון בעיות האופייניות לגיל המבוגר. השירות ניתן בידי גמלאים מתנדבים, שהוכשרו בקורסים באוניברסיטאות ובמכללות לתת ייעוץ, הכוונה וסיוע בפתרון בעיות מעשיות לקשישים. ראו: המוסד לביטוח לאומי, [ייעוץ לקשיש](#), 12 ביוני 2011.

⁵⁸ Office of the Public Advocate, [Annual Report 2009-10](#), 2010.

⁵⁹ דוגמה לדוח המבוקש ראו עמ' 46–51 במדריך:

Office of the Public Advocate, [A Guide for People Appointed as Administrators under the Guardianship and Administration Act 1986](#), June 2009.



4. קנדה

בחלק זה יוצגו ההסדר הקיים באונטריו (Ontario), הפרובינציה המאוכלסת ביותר בין עשר הפרובינציות ושלוש הטריטוריות המהוות את הפדרציה של קנדה,⁶⁰ וההסדר הקיים בפרובינציה אלברטה (Alberta).⁶¹

4.1. אונטריו

א. המסגרת החוקית

תחום האפוטרופסות באונטריו מוסדר בחוק [The Substitute Decisions Act, 1992](#), שנכנס לתוקף באפריל 1995 ועוסק במינוי אפוטרופוס לתושבים בני 18 ומעלה. בחוק זה מאוגדים כמה חוקים שנחקקו באונטריו בעבר, במטרה ליצור מסגרת חוקית אחת שתסדיר הן את מינויו של אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים והן את מינויו של אפוטרופוס לתחומי הבריאות והרווחה, מינוי שלא הוסדר עד אז בחקיקה.

ב. סוגי האפוטרופסות, הגורם הממנה אפוטרופוסים והגורם הציבורי המשמש אפוטרופוס לחסויים שאין להם אפוטרופוס

יש שני סוגי אפוטרופוסים: אפוטרופוס לתחום הרכוש (Guardian for property) ואפוטרופוס לטיפול אישי (Guardian for personal care).⁶²

על-פי החוק, אפשר למנות אפוטרופוס בתחום הרכוש בשתי דרכים: באמצעות האפוטרופוס והנאמן הציבורי ובאמצעות בית-המשפט, כדלקמן:

דרך המינוי הראשונה, המכונה בחוק statutory guardianship, נעשית על-ידי האפוטרופוס והנאמן הציבורי (The Public Guardian and Trustee), שהוא אגף במשרד היועץ המשפטי לממשלה של אונטריו (Ministry of the Attorney General). האפוטרופוס והנאמן הציבורי מוסמך למנות אפוטרופוס לענייני רכוש או פיננסים אם אין אדם היכול או מוכן למלא תפקיד זה עבור מאושפז במוסדות לבריאות הנפש או עבור נכה נפש המתגורר בקהילה, האפוטרופוס והנאמן הציבורי ימנה עצמו לאפוטרופוס, במקרים כדלקמן:

האפוטרופוס והנאמן הציבורי ימנה את עצמו לאפוטרופוס למאושפזים במוסדות בריאות הנפש שהרופא המטפל קבע כי הם אינם מסוגלים לדאוג לענייניהם הכספיים ואין להם אפוטרופוס, בכפוף להוראות חוק בריאות הנפש (Mental Health Act). במקרה של נכי נפש המתגוררים בקהילה ואינם מאושפזים תבוצע הערכה של מסוגלות החסוי לנהל את ענייניו. הערכה תיעשה בידי מעריכים מוסמכים – אחיות, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, מרפאים בעיסוק, ורופאים מורשים – שאינם עובדי מדינה, עברו הכשרה מיוחדת ועומדים בדרישות נוספות על פי-החוק והתקנות. בחירת המעריכים, הכשרתם, פרסום רשימתם ברבים, ריכוז ההערכות וסיוע במימון ההערכות למעוטי יכולת הם באחריות המשרד

⁶⁰ באונטריו יותר מ-13 מיליון תושבים. ראו:

Statistics Canada, [Population by Sex and Age Group, by Province and Territory – 2010](#)

⁶¹ באלברטה כ-4 מיליון תושבים. ראו:

Statistics Canada, [Population by Sex and Age Group, by Province and Territory – 2010](#)

⁶² Ministry of the Attorney General, Office of the Public Guardian and Trustee, [A Guide To The Substitute Decisions Act](#).



להערכת יכולת (The Capacity Assessment Office), הכפוף למשרד היועץ המשפטי לממשלה. תמורת הערכה רשאי המעריך לגבות תשלום המבוסס על תעריף שעה משתנה, על-פי איש המקצוע, משך הבדיקה ועוד, בסכום של 70–160 דולר לשעה.⁶³ עם קביעת המעריך כי האדם אינו מסוגל לטפל בענייניו, קרי יש צורך במינוי אפוטרופוס, ממנה האפוטרופוס והנאמן ציבורי קרוב משפחה המבקש לשמש אפוטרופוס וכאמור, אם אין אדם כזה, הוא ממנה עצמו לאפוטרופוס.⁶⁴

אם אין לחסוי אמצעים או רכוש והכנסותיו הן מקצבאות ביטחון סוציאלי, אין צורך במינוי אפוטרופוס, והמוסד המשלם את הגמלה, כגון Canada Pension Plan, יכול למנות נאמן (Trustee) שיקבל את קצבתו וינהל את ענייניו.⁶⁵

דרך המינוי השנייה, המכונה בחוק court-ordered guardianship, היא פנייה לבית-המשפט בבקשה למנות אפוטרופוס. הערכאה השיפוטית המוסמכת למנות אפוטרופוס על-פי החוק היא בית-המשפט הגבוה לצדק (The Superior Court of Justice).⁶⁶ פנייה לבית-משפט בבקשה כזאת נעשית כאשר מבקש הבקשה אינו קרוב משפחה של החסוי המתגורר בקהילה. גם במקרה זה, אם אין קרוב משפחה או אדם אחר המוכן ומסוגל לשמש אפוטרופוס, בית-המשפט ממנה את האפוטרופוס והנאמן הציבורי לאפוטרופוס, אולם מינוי זה מוגדר מוצא אחרון, ועל-פי רוב הוא נעשה רק לאחר שחקירת האפוטרופוס והנאמן הציבורי העלתה כי החסוי נתון להזנחה או נמצא בסיכון גבוה להזנחה ופגיעה או לניצול כלכלי.⁶⁷

בעוד אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים יכול למנות גם האפוטרופוס והנאמן הציבורי, אפוטרופוס לטיפול אישי יכול למנות אך ורק בית-המשפט. הליך המינוי במקרה זה זהה להליך למינוי אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים. כתב המינוי לאפוטרופוס נקבע בהתאם למצבו של החסוי וכולל את תחומי פעילותו של האפוטרופוס, ובהם דאגה לבריאותו, למגוריו, לביטחונו, לתזונתו, להגיגה ולביגוד של החסוי. אם אין קרוב משפחה או אדם אחר המוכן ומסוגל לשמש אפוטרופוס, בית-המשפט ממנה לאפוטרופוס את האפוטרופוס והנאמן הציבורי.⁶⁸

האפוטרופוס והנאמן הציבורי משמש אפוטרופוס ציבורי באמצעות עובדי האגף שלו. בשישה סניפי האגף הפרוסים ברחבי המדינה מועסקים עובדים המכונים נציגי לקוח (Client representatives) ומבצעים את עבודת האפוטרופוס. יש בהם גם נציגים בכירים, המטפלים בתיקים פיננסיים מורכבים יותר.⁶⁹ במשרד האפוטרופוס והנאמן הציבורי על ששת סניפיו עובדים כ-300 עובדים, הממלאים את תפקידיו השונים;⁷⁰ לא ברור כמה מהם משמשים נציגי לקוח. נציגים אלה ממלאים את תפקיד האפוטרופוס הן לענייני רכוש ופיננסים והן לענייני טיפול אישי.

ד. הגורם המפקח על האפוטרופוסים

האפוטרופוס והנאמן הציבורי הוא המופקד על הפיקוח על פעילות האפוטרופוסים ואף מוסמך לערוך חקירות במקרים שיש צורך בכך ולהביא לביטול המינוי, אם זוהו בעיות כלשהן. כאמור, תפקידיו

⁶³ Ministry of the Attorney General, [The Capacity Assessment Office](#), 2011.

⁶⁴ Office of the Public Guardian and Trustee, [Providing Property Guardianship Services](#), 2011

⁶⁵ Office of the Public Guardian and Trustee, [Providing Property Guardianship Services](#), 2011.

⁶⁶ [The Superior Court of Justice](#).

⁶⁷ Office of the Public Guardian and Trustee, [Providing Property Guardianship Services](#), 2011.

⁶⁸ Ministry of the Attorney General, Office of the Public Guardian and Trustee, [A Guide To The Substitute Decisions Act](#).

⁶⁹ Office of the Public Guardian and Trustee, [Providing Property Guardianship Services](#), 2011.

⁷⁰ Office Of The Public Guardian And Trustee, [The Role Of The Office Of The Public Guardian And Trustee](#).



הנוספים הם למנות אפוטרופוסים לענייני רכוש; לערוך רישום של האפוטרופוסים שמונו, הן לענייני פיננסים ורכוש והן לענייני טיפול אישי; לשמש אפוטרופוס לעניין רכוש ופיננסים ולטיפול אישי בחסויים שאין מי שישמש עבורם אפוטרופוס, ועוד.⁷¹

4.2. אלברטה

א. המסגרת החוקית והגורם הממנה אפוטרופוס לבגיר

עד לשנת 2009 הוסדר תחום האפוטרופוסות באלברטה על-ידי **The Dependent Adults Act**, שחוקק בשנת 1978, אולם ב-30 באוקטובר 2009 נכנס לתוקפו **חוק אפוטרופוסות בגירים והנאמנות The Adult Guardianship And Trusteeship Act**, שבו רפורמה מקיפה בתחום האפוטרופוסות לבגירים בני 18 ומעלה והתאמה של החקיקה לצרכים הקיימים בתחום זה. בחוק, המוגדר על-ידי מחוקקיו כהתנגדות ברורה לגישת "הכול או כלום" אשר לאנשים שאינם מסוגלים לקבל החלטות, יש פתרונות מגוונים להגנה, עד כמה שאפשר, על האוטונומיה של חסויים ועל זכותם לעצב את גורלם לצד מוסד האפוטרופוסות או במקומו.

אשר לאפוטרופוסות, החוק קובע כי בקשה למינוי אפוטרופוס יכול להגיש בן משפחה או אדם אחר לבית-המשפט **Court of Queen's Bench**, ויש להוכיח קשרי אמון בין המועמד לתפקיד האפוטרופוסות לבין החסוי.

ב. סוגי האפוטרופוסים

באלברטה יש הבחנה בין אפוטרופוס לטיפול אישי ובין נאמן המשמש אפוטרופוס לנושאי רכוש ופיננסים: הממונה לטיפול בתחום האישי, כלומר לנושאי בריאות, חינוך, מגורים, תעסוקה, ייצוג משפטי (לא בענייני כספים) מכונה אפוטרופוס (Guardian) והממונה לטיפול בתחום הרכוש והפיננסים מכונה נאמן (Trustee).

ג. הגורם הציבורי המשמש אפוטרופוס לאדם שאין לו אפוטרופוס אחר

אפשר למנות לאפוטרופוס בן משפחה או קרוב אחר של החסוי, המעוניין ומסוגל לקבל עליו תפקיד זה, ואם לא נמצא אדם שמקבל עליו תפקיד זה, משרד האפוטרופוס הציבורי ממונה לאפוטרופוס של החסוי. משרד האפוטרופוס הציבורי (Office of the Public Guardian) הוא אגף במשרד לסיוע לאזרחים ותיקים ולקהילה של אלברטה (Seniors and Community Supports)⁷² והוא משמש אפוטרופוס לכ-2,000 איש.⁷³

אפשר למנות לנאמן בן משפחה או קרוב אחר של החסוי, המעוניין ומסוגל לקבל עליו תפקיד זה, ואם אין כזה ניתן למנות את משרד הנאמן הציבורי (Office of the Public Trustee) שהוא חלק ממשרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה (Justice and Attorney General). עובדי האגף הם המספקים שירות זה.⁷⁴

⁷¹ שם.

⁷² חלק מהחטיבה לתוכניות סיוע קהילתיות ותכנון אסטרטגי, The Community Support Programs and Strategic Planning Division, שהיא אחת משלוש חטיבות המרכיבות את המשרד לסיוע לאזרחים ותיקים ולקהילה.

⁷³ Seniors and Community Supports, [Annual Report 2009–2010](#).

⁷⁴ Government of Alberta, Justice and Attorney General, [Public Trustee and Represented Adults](#).



ד. הגורם המפקח על האפוטרופוסים

אפוטרופוסים הם בתחום אחריות משרד האפוטרופוס הציבורי (Office of the Public Guardian). האפוטרופוס הציבורי מופקד על מתן סיוע וליווי, הדרכה וייעוץ לאפוטרופוסים פרטיים,⁷⁵ על חקירת תלונות המוגשות על אפוטרופוסים מכהנים וכן על הגשת ממצאי הבדיקה לבית-המשפט, אם הוא סבור כי יש להפסיק את מינויו של אדם מסוים לאפוטרופוס.⁷⁶

נאמנים הם באחריות משרד הנאמן הציבורי (Office of the Public Trustee). אגף זה הוא האחראי על-פי החוק לפיקוח על נאמנים לענייני רכוש ופיננסים שמונו בידי בית-המשפט.⁷⁷

דיון

מהסקירה שהוצגה במסמך זה עולות כמה נקודות חשובות שיש לתת עליהן את הדעת:

- ❖ חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב–1962, המסדיר את האפוטרופסות בישראל, חוקק לפני כ-50 שנה, והוא הוותיק ביותר בין החוקים שנסקרו במסמך זה. רק לשם השוואה, החוק השני הוותיק ביותר במדינות שנסקרו במסמך זה נחקק לפני 25 שנה בלבד (החוק בוויקטוריה נחקק בשנת 1986). במדינות העולם ניכרת מגמה של בחינה מחודשת של הסדרי האפוטרופסות ועיצובם מחדש כדי להתאימם לצרכים הקיימים. תהליך זה התרחש באנגליה ובוויילס (החוק החדש נחקק בשנת 2005 ונכנס לתוקף באוקטובר 2007) ובאלברטה שבקנדה (החוק החדש נכנס לתוקף באוקטובר 2009 והחליף את חוק האפוטרופסות הקודם משנת 1978).
- ❖ יש מדינות שבהן בתי-המשפט האזרחיים הם הממנים אפוטרופוס לבגיר (ישראל, סקוטלנד, ויקטוריה, אונטריו ואלברטה), ואולם במדינות אחרות הוקמה ערכאה שיפוטית מיוחדת לעניין זה, והיא מופקדת לא רק על מינוי אפוטרופוסים אלא גם על הפיקוח הרציף על האפוטרופוסים שמונו (אנגליה, ויילס וניו סאות' ויילס). יש להוסיף כי האפוטרופוס והנאמן הציבורי באונטריו רשאי למנות אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים.
- ❖ הערכאה השיפוטית המיוחדת למינוי אפוטרופוס לבגיר באנגליה ובוויילס היא בית-המשפט להגנה – בית-משפט מיוחד העוסק רק בתחום זה. בניו סאות' ויילס, לעומת זאת, מדובר בטריבונל הכפוף למשרד לשירותים אנושיים, שהחלטותיו מתקבלות בהרכב של שלושה חברים שרק אחד מהם בעל ידע וניסיון משפטי, ואילו החברים האחרים הם איש מקצוע בתחום הבריאות והרווחה ונציג ציבור שיש לו ידע, לפעמים אישי או משפחתי, על מוגבלויות שונות.
- ❖ בישראל תקופת המינוי של האפוטרופוס נתונה לשיקול דעת בית-המשפט, אך יש מדינות שבהן תקופת המינוי המרבית קבועה בחוק. למשל, בניו סאות' ויילס המינוי הוא לשנה אחת בלבד ובסקוטלנד וויקטוריה המינוי הוא לשלוש שנים.
- ❖ בחוק הישראלי אין התייחסות לסוג האפוטרופסות, קרי אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים או אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע רק כי "בצו (המינוי) יצוין אם המינוי הוא כללי או מוגבל, ואם הוא מוגבל – לאילו עניינים נתמנה האפוטרופוס". בכל

⁷⁵ Government of Alberta, [Understanding Guardianship](#), 2009.

⁷⁶ Government of Alberta, [Protective Measures and Investigations](#).

⁷⁷ Government of Alberta, Justice and Attorney General, [Public Trustee and Represented Adults](#).



המדינות שנסקרו במסמך זה למעט סקוטלנד יש הבחנה ברורה בין אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים ואפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה והגדרה של כל אחד מתחומים אלה. לעתים אף נעשה שימוש בכינוי שונה לכל אחד מהתפקידים לשם הבחנה בין סוגי האפוטרופוסים, למשל **אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה לעומת מנהל כספים, אדמיניסטרטור או נאמן לתחומי הרכוש והפיננסים.**

❖ על-פי החוק הישראלי, האפוטרופוס הציבורי מחויב בביקוח אך ורק על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים ואין כל התייחסות לפיקוח על אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה. ביתר המדינות נקבעת בחוק זהותו של המפקח על כל סוגי האפוטרופוסים כגון: בית משפט מיוחד באמצעות משרד האפוטרופוס הציבורי (אנגליה, ויילס); טריבונל באמצעות שני אגפים שונים במשרד היועץ המשפטי לממשלה (ניו סאות' ויילס) או בעצמו בלבד (ויקטוריה); משרד האפוטרופוס הציבורי המפקח על כל סוגי האפוטרופוסים (אונטריו). קיים בעולם גם מודל של פיצול של הפיקוח בין שני גורמים שונים, כגון המשרד של האפוטרופוס הציבורי, המפקח על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים, והרשות המקומית, המפקחת על אפוטרופוסים לענייני רווחה ובריאות (סקוטלנד) או האפוטרופוס הציבורי, שהינו חלק מהמשרד לסיוע לאזרחים ותיקים ולקהילה, המפקח על אפוטרופוסים לענייני רווחה ובריאות ומשרד הנאמן הציבורי, שהינו חלק ממשרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, המפקח על אפוטרופוסים לענייני רכוש ופיננסים (אלברטה).

❖ בישראל, משנת 1977 ואילך, הפסיק האפוטרופוס הכללי לשמש אפוטרופוס ציבורי לחסויים שאין להם קרוב או חבר המסוגל או מוכן לשמש אפוטרופוס, והקים את הקרן לטיפול בחסויים, שהיא הקדש ציבורי, לשם מילוי תפקיד זה. בכל המדינות הנסקרות במסמך זה הגורם הציבורי שמונה לאפוטרופוס עבור חסויים שאין להם אפוטרופוס, בין שהוא אפוטרופוס ציבורי לענייני רכוש ופיננסים ובין שהוא אפוטרופוס לענייני בריאות ורווחה, מבצע את תפקידו באמצעות עובדיו ולא באמצעות גורם חיצוני אחר. המדינה היחידה שבה האפוטרופוס הציבורי האציל סמכות זו, על-פי החוק – לקבוצה של מתנדבים שנבחרה, הודרכה, מלווה ומפוקחת בידי האפוטרופוס הציבורי ומשמשת אפוטרופוס בענייני בריאות ורווחה לחסויים – היא ויקטוריה שבאוסטרליה. נקודה נוספת שיש לשים אליה לב היא שבכל המדינות הנסקרות הגורם הציבורי מכונה "האפוטרופוס הציבורי", ואילו בישראל שמו של מוסד זה הוא "האפוטרופוס הכללי".

❖ יש לתת את הדעת לכך ששיעור האפוטרופוסים בישראל גדול מאוד לעומת השיעור במדינות אחרות. בישראל, שאוכלוסייתה מונה כ-7.5 מיליון תושבים, היו בסוף שנת 2009 יותר מ-37,000 אפוטרופוסים בביקוח האפוטרופוס הכללי, ואילו באנגליה ובוויילס, שאוכלוסייתן מונה כ-52 מיליון איש, היו בספטמבר 2010 כ-35,000 אפוטרופוסים בביקוח האפוטרופוס הציבורי; בסקוטלנד, שאוכלוסייתה מונה כ-5 מיליון תושבים, מונו משנת 2001 רק כ-8,000 אפוטרופוסים; בניו סאות' ויילס, שבה כ-7 מיליון תושבים, יש כ-2,600 אפוטרופוסים לענייני בריאות ורווחה ועוד כ-12,500 מנהלי כספים. אפשר לראות שמספר האפוטרופוסים בישראל גדול מאוד ביחס למספרם במדינות אחרות שאוכלוסייתן דומה ואפילו גדולה יותר מאוכלוסייתה של ישראל, ולכך יש להוסיף את היותה של אוכלוסיית ישראל צעירה יותר בהשוואה לאוכלוסיית מדינות מפותחות אחרות. יש מקום לבחון את הסיבות לכך, ובתוך כך לברר אם בישראל מינוי אפוטרופוסים נעשה בקלות רבה מדי, אם מדובר בגידול הנובע מהיעדר סעדים אחרים ובהם סעדי רווחה או שמא מדובר בנתון שאינו מעודכן ונובע מהיעדר פיקוח מספק, ועוד.



❖ אחת הסוגיות המעניינות שראוי לחקור לעומק היא השינויים שעורכות מדינות כדי לשנות ולגוון את הסדרי האפוטרופסות כך שישפכו הגנה טובה יותר על זכויותיהם של החסויים וימנעו שלילה גורפת של חירותם. מגמה זו באה לידי ביטוי בסעדים מגוונים, כגון מתן מינוי המוגבל להחלטה מסוימת או לפעולה מסוימת בשם אדם שאינו מסוגל להחליט החלטות בענייניו (סקוטלנד); עיגון הסדר ביניים לפני אפוטרופסות, כגון הסדר Co-decision-making באלברטה, שבמסגרתו ממונה לאדם מעין שותף בקבלת החלטות, כלומר אדם שיתמוך, יסייע וייעץ לאדם שכושרו לקבל החלטות לקוי, כדי שההחלטות יתקבלו במשותף עמו;⁷⁸ קביעה כי החלטות מהותיות בתחומי בריאות ורווחה יתקבלו אך ורק בידי ערכאה שיפוטית וכן הסדרת הגנה מפני ניסויים רפואיים (אנגליה, ויילס), ואפילו הקמת גוף סטטוטורי בלתי תלוי במערכת הבריאות והרווחה במדינה שתפקידו לשמש מעין גוף ייעוץ וייצוג לחסויים כגון Independent Mental Capacity Advocate – IMCA, שהוקם באנגליה ובוויילס. גוף זה נועד, בין השאר, לסייע לחסויים שאין להם משפחה או קרוב אחר ומונה להם רק אפוטרופוס לענייני רכוש ופיננסים ולייעץ להם בהחלטות הנוגעות למסגרת הטיפול שאליה יועברו או לטיפול הרפואי שלהם, וכן לייצג את החסויים בדיון שעיקרו החלטה בעניינם.⁷⁹

❖ מגמה נוספת הקיימת בעולם היא הסדרה של תחום ייפוי הכוח, כלומר הסדרת ההרשאות שאנשים מעניקים לאחרים לפעול בשמם אם לא יהיו מסוגלים עוד לדאוג לענייניהם. במדינות שנסקרו יש הכוונה לתושבים להעניק ייפוי כוח אלה מבעוד מועד והן אף פועלות להסדיר תחום זה. לדוגמה, על-פי **חוק הכשרות הנפשית**, המסדיר את חוק האפוטרופסות באנגליה ובוויילס, רשאי כל מי שמלאו לו 18 שנה ומעלה להעניק לאדם אחר ייפוי כוח לטפל בענייניו לא רק בנושאי רכוש ופיננסים, כפי שהיה ערב כניסת החוק, אלא גם בנושאי בריאות ורווחה. ייפוי כוח אלה מכונים Lasting Power Of Attorney – EPA.⁸⁰ ייפוי כוח בתחומי הרכוש והפיננסים ניתן להעניק ליחיד שמלאו לו 18 שנים או לתאגיד⁸¹ וייפוי כוח בתחומי בריאות ורווחה ניתן להעניק רק ליחיד שמלאו לו 18 שנים.⁸² על-פי החוק, חובה לרשום את ייפוי הכוח במשרד של האפוטרופוס הציבורי עם נתינתו, שכן ללא רישום זה ייפוי הכוח חסר תוקף והשימוש בו אינו חוקי. החוק קובע את ההגבלות על פעילותם של בעלי ייפוי כוח וכן את הליכי הפיקוח והבקרה של המשרד של האפוטרופוס הציבורי עליהם. לבית-המשפט להגנה סמכות

⁷⁸ Government of Alberta, [Co-decision-making](#).

⁷⁹ Office of the Public Guardian, [Making Decisions: The Independent Mental Capacity Advocate \(IMCA\) Service](#), 2007.

⁸⁰ עד לשנת 1985 ההסדר החוקי בבריטניה היה שייפוי כוח שנתן אדם אחד לאחר על מנת שידאג לענייניו בטל ברגע שנותן ייפוי הכוח אינו מסוגל עוד לקבל החלטות או לדאוג לענייניו. מצב זה שונה בחקיקה בשנת 1985 עם חקיקת חוק ששמו The Enduring Powers of Attorney Act 1985, כך שבעל ייפוי הכוח יכול היה להמשיך ולקבל החלטות בנושאי רכוש ופיננסים גם אם נותן ייפוי הכוח איבד את כושרו ויכולתו לדאוג לענייניו, אולם לשם כך היה עליו להירשם במשרד האפוטרופסות הציבורי בסמוך למועד שבו חדל נותן ייפוי הכוח להיות מסוגל לטפל בענייניו. ייפוי כוח זה כונה Enduring Power of Attorney – EPA.

⁸¹ ייפוי כוח זה בתוקף הן אם האדם שהעניקו מסוגל לדאוג לענייניו והן אם חדל, בשלב מאוחר יותר, מלהיות מסוגל לדאוג לענייניו.

⁸² ייפוי כוח זה בתוקף רק כאשר האדם שהעניקו חדל מלהיות מסוגל לדאוג לענייניו.



לקבוע אם ייפוי הכוח תקף אם לאו, ואם יש לבטל ייפוי כוח בשל תפקודו של בעל ייפוי הכוח,
לנוכח מידע שיוצג בידי האפוטרופוס הציבורי.⁸³

⁸³ בשלוש השנים הראשונות ליישום החוק (אוקטובר 2007 – אוקטובר 2010) קיבל המשרד של האפוטרופוס הציבורי 265,000 בקשות לרישום ייפוי כוח ישנים וחדשים ונרשמו 210,000 ייפויי כוח. מתוך ייפויי הכוח שאושרו רק 38,000 (18%) היו לנושאי רווחה ובריאות.

