

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

הפיקוח על הטיפול של האפוטרופסים בחסויים בכל הנוגע לרכושם, גופם ורווחתם נבדקו בגופים אלה: במשרד המשפטים באגף האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי, במשרד הראשי ובמחוזות בירושלים, בחיפה, בתל אביב ובבאר שבע; במשרד הרווחה בלשכת היועץ המשפטי שבמשרד הראשי ובלשכותיו במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון. כן נבדק הנושא בהנהלת בתי המשפט, ובדיקת השלמה נעשתה במזכירות בית המשפט לענייני משפחה במחוז תל אביב והמרכז. במשרד הבריאות, במשרד הראשי, בכמה מרכזים רפואיים ממשלתיים ובמרכז לבריאות הנפש כפר שאול בירושלים נבדק תפקוד היחידות לשירות סוציאלי בכל הנוגע למינוי אפוטרופוס לצורך מתן הסכמה או סירוב לטיפול רפואי. כמו כן נבדקה פעילות המחלקה לעבודה סוציאלית של משרד הבריאות בתחום זה. הבדיקה הושלמה במוסד לביטוח לאומי ועסקה בפיקוח המוסד על תאגידים ואנשים פרטיים המקבלים גמלה עבור חסויים.

בהנהלת בתי המשפט ובבתי המשפט לתביעות קטנות בתל אביב ובפתח תקווה נבדקו סדרי ניהולם של בתי המשפט לתביעות קטנות, וכן קובץ נתונים ממוחשב המשמש לניהול בתי המשפט לתביעות קטנות.

פיקוח על הטיפול בחסויים

תקציר

לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - החוק), חסוי הוא אדם שבית המשפט מינה לו אפוטרופוס, בין היתר, היות שאין הוא יכול לדאוג לענייניו ואין מי שמוכן לדאוג להם במקומו. במקרים רבים החסוי הוא חסר ישע. בחוק נקבע, כי במילוי תפקידיו חייב האפוטרופוס לנהוג לטובת החסוי כדרך שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין. לתפקיד אפוטרופוס מתמנים קרובי משפחה של החסוי, יחידים, או תאגיד העוסקים בכך. במהלך השנים חל גידול במספר החסויים, ובתחילת 2003 הסתכם מספרם בכ-28,000 נפש (יצוין, כי ישנם חסויים רבים נוספים שמונה להם אפוטרופוס על גוף בלבד - ראו להלן). ביקורת קודמת בנושא הטיפול בחסויים (להלן - הביקורת הקודמת) נערכה בשנת 1990 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 41 של מבקר המדינה (עמ' 363).

הבקשות למינוי אפוטרופוס מוגשות לפני בית המשפט לענייני משפחה (להלן - בית המשפט). יש שאפוטרופוסות היא על גוף (להלן - אפוטרופוסות על גוף, או אפוטרופוסות לענייני גוף), ויש שאפוטרופוסות היא על רכוש (להלן - אפוטרופוסות על רכוש או אפוטרופוסות לענייני רכוש). היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו במשרד הרווחה (להלן - יועמ"ש הרווחה) מעורב בהליך מינוי אפוטרופוס: או כמשיב בבקשה למינוי שהוגשה בידי קרוב משפחה, שאז עליו להגיש לבית המשפט את תגובתו בנדון; או כמגיש הבקשה, כנקבע בחוק.

האפוטרופוס הכללי מתמנה בידי שר המשפטים והוא עומד בראש אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים (להלן - האפו"כ). על פי החוק, אחראי האפוטרופוס הכללי, בין היתר, לפיקוח על האפוטרופוסים שמינה בית המשפט. פעולות הפיקוח באפו"כ נעשות בידי כ-20 מפקחים, יחד עם פרקליטים, המועסקים במחוזות האפו"כ בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע, בהדרכה ובהכוונה של ממונה ארצית על הפיקוח על אפוטרופוסים ומנהלי עיזבון בהנהלה בירושלים.

מזכירות בתי המשפט (במחוז תל אביב והמרכז - ברמת גן, ובבתי משפט אחרים), אינן שולחות לחסויים העתקים מהבקשות למינוי אפוטרופוס, בניגוד לתקנות לחוק.

מבדיקת התיקים עלה, כי לשכות יועמ"ש הרווחה לא שקלו, במקרים רבים, להשתמש בסמכותן החוקית לפתוח בהליכים הנדרשים לטובתם של חסויים.

ברישום הממוחשב של הנהלת בתי המשפט אין אפשרות לזהות בוודאות אם צו המינוי לאפוטרופוס, שהוצא לחסויים, קבוע או זמני, ואין לדעת את מספרם המדויק ואת זהותם של כלל החסויים שלהם מונו אפוטרופוסים במינוי קבוע.

נמצאו אי התאמות ברישום המידע, בין המערכת הממוחשבת של הנהלת בתי המשפט לבין המערכת של האפו"כ, וצווי מינוי לאפוטרופוס שלא נרשמו אצל האפו"כ. כתוצאה מכך אין לאפו"כ מידע מדויק ומעודכן על החסויים שמונו להם אפוטרופוסים ולא מתקיים התנאי הבסיסי לקיום פיקוח אפקטיבי על טיפול האפוטרופוסים בחסויים.

מאז הביקורת הקודמת לא פעלו הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה להורות על מערכת דיווח שיטתית של לשכות יועמ"ש הרווחה ללשכות הרווחה, על החסויים המתגוררים בתחומן, ואשר להם התמנו אפוטרופוסים לפי בקשת קרוב משפחה.

הועלה, כי הפיקוח של האפו"כ מתייחס רק לצד הכספי (ניהול רכושו של החסוי) והוא אינו מפקח על טיפולם של האפוטרופוסים בענייני גוף. רשויות הרווחה אינן עוקבות אחר החסויים; ובכך יוצא, כי אין, למעשה, פיקוח על הטיפול בחסויים בתחום האפוטרופוסות בענייני גוף.

רוב רובם של הצווים למינוי אפוטרופוסים על הגוף בלבד אינם נרשמים במאגרי הנתונים של האפו"כ.

לשכות יועמ"ש הרווחה לא שקלו לנצל את סמכותן לפתוח בהליכים הנדרשים לטובתו של החסוי, ולא הגישו בקשות למנות גם אפוטרופוס על רכוש, לחסויים שמונה להם אפוטרופוסים על גוף עקב מצבם הקוגניטיבי הירוד; זאת, גם במקרים שבהם לשכת יועמ"ש הרווחה היא שיזמה את הבקשה למינוי אפוטרופוס על גוף.

האפו"כ לא קבע מהם המאפיינים הנדרשים להתאמת המועמד לתפקיד אפוטרופוס, ועקב כך הטיפול במסמכים המתקבלים מבית המשפט שונה ממחוז למחוז.

מבין 34,024 בקשות שהיו רשומות במערכת הפיקוח באפו"כ, 1,497 בקשות התקבלו מבתי המשפט לפני יותר משלוש שנים, ולא צוין במערכת הפיקוח אם הן אושרו בידי בית המשפט.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח על 75 חסויים, שהאפוטרופסים שמונו להם נפטרו, הועלה, כי משך הזמן ממועד פטירת האפוטרופסים ועד למועד הביקורת, שבו היו החסויים ללא אפוטרופוס, היה כ-10 שנים בממוצע. דבר זה נובע, בחלקו - מאיחור של האפו"כ באיתור המידע על מות האפוטרופוס, ובעיקר - ממשך הטיפול הארוך של משרד הרווחה במינוי אפוטרופוס חדש.

חלק מהאפוטרופסים הם בני משפחה של החסוי, שלעיתים חסר להם ידע למלא את תפקידם. הועלה, כי האפו"כ לא הדריך את מרבית האפוטרופסים סמוך למינוי או במהלך מילוי תפקידם.

האפו"כ פטר אפוטרופסים רבים מהגשת הדוחות השנתיים שהם חייבים בהגשתם על פי החוק, בלי שהייתה לו סמכות לכך. במקרים אחרים לא פעל האפו"כ כדרוש כדי לקבל מאפוטרופסים את הדוחות הכספיים שהם חייבים בהגשתם; דוחות כספיים רבים שהתקבלו באפו"כ לא נבדקו; כתוצאה מכך נותק הקשר עם אפוטרופסים רבים לשנים רבות. מקצת הדוחות הכספיים שנבדקו בידי האפו"כ נמצאו לא תקינים, אולם האפו"כ לא הפעיל כדרוש את סמכותו כדי לקבל מהאפוטרופסים דוחות כספיים מתוקנים.

למרבית החסויים לא עשו המפקחים אומדן של צרכים שנועד, בין היתר, לשמש אמת מידה לבדיקת סבירות ההוצאות המדווחות בידי האפוטרופוס, כדרוש על פי נוהלי האפו"כ.

לא מוצו אפשרויות השימוש במערכת הפיקוח הממוחשבת, כדי לייעל את עבודת הפיקוח והבקרה.

המוסד לביטוח לאומי ממנה לזכאים לגמלה, שאינם מסוגלים לגבותה מחמת מוגבלותם, אדם או תאגיד שיקבל עבורם את גמלתם (להלן - מקבל גמלה). הועלה, כי המוסד לביטוח לאומי לא עשה פיקוח כדרוש על מקבלי הגמלה. עוד הועלה, כי המוסד לביטוח לאומי התיר למקבלי הגמלה לנכות כספים מסכום הגמלה, בלי שניתנה למוסד סמכות לכך בחוק הביטוח הלאומי.



מבוא

1. חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - החוק), קובע, כי "כל אדם כשר לפעולות משפטיות, זולת אם נשללה או הוגבלה כשרות זו בחוק או בפסק דין של בית משפט". בית המשפט רשאי למנות אפוטרופוס, בין השאר, לקטינים בנסיבות שונות המצוינות בחוק, למי שהוכרז כפסול דין לפי אותו חוק או לאדם שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו, כולם או מקצתם, ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו. חסוי מוגדר בחוק "מי שבית המשפט מינה לו אפוטרופוס... או מי שבית המשפט רשאי למנות לו אפוטרופוס כאמור, והוא

אף כשעדיין לא הוברר אם נתקיימו התנאים למינוי, הכל לפי העניין" (להלן - החסוי). הבקשות למינוי אפטרופוס מוגשות לבית המשפט לענייני משפחה (להלן, גם - בית המשפט).

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הרווחה (להלן - יועמ"ש הרווחה) וכל עורכי הדין בלשכת יועמ"ש הרווחה מונו כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה והם מטפלים בשמו בבקשות למינוי אפטרופסים. יש שאפטרופסות היא על גוף (להלן - אפטרופסות על גוף, או אפטרופסות לענייני גוף), ויש שאפטרופסות היא לרכוש (להלן - אפטרופסות על רכוש, או אפטרופסות לענייני רכוש). לעיתים רחוקות ניתן המינוי לאפטרופסות לדין. כן יכול, שהמינוי יהיה הן לגוף והן לרכוש (מינוי כללי); כמו כן, יכול שיהיה לתקופה מוגבלת (מינוי זמני) או לצמיתות (מינוי קבוע).

הטיפול הסוציאלי בחסויים: חסויים רבים נחשבים גם ל"נזקקים" לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד) וזכאים לסעד לפי אותו חוק, מחמת גיל, מצב בריאות, ליקוי רוחני או גופני, או מסיבות אחרות שנקבעו בתקנות לפי אותו חוק; רבים מהם קשישים הזקוקים לסיוע, אנשים הסובלים ממחלות נפש או מהפרעות נפשיות מסוימות ובעלי פיגור שכלי מסוים; מקצתם הם אנשים צלולים אולם מוגבלים עקב תאונות או מחלות, ונזקקים עקב ניתוחים וטיפולים רפואיים, או נזקקים עקב אי מסוגלותם ליישם את החלטותיהם בצורה נכונה. החסויים חיים במסגרות חוץ-ביתיות או בבתיים בקהילה.

לפי חוק שירותי הסעד, רשות מקומית תקיים לשכת סעד, לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. לשכות אלה מכונות היום מחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות. (להלן - לשכות הרווחה). משרד הרווחה משתתף, בין היתר, במימון תקציבן של לשכות הרווחה, והוא אחראי לקביעת הנחיות מקצועיות ולפיקוח על פעולתן. כמו כן, הטיפול הסוציאלי בחסויים הזכאים לכך אמור להינתן בידי המוסד לביטוח הלאומי לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, פרק י', בנוגע לביטוח סיעוד.

מינוי אפטרופוס לאדם משקף את הגבלת כשרותו המשפטית. האפטרופוס מוסמך לייצג את החסוי, קרי לקבל החלטות במקומו. בד בבד, נשללת מהחסוי הזכות לבצע פעולות אלה. החוק מבטיח את מנגנוני הפיקוח על האפטרופוס, שהם: מנגנון הפיקוח של הרשות השופטת, שבא לידי ביטוי בעיקר בסעיפים 44 ו-47 לחוק, ומנגנון הפיקוח של הרשות המבצעת, שבא לידי ביטוי בעיקר בסעיפים 51 ו-53 (פיקוח של האפטרופוס הכללי) ובסעיף 69 (פיקוח של בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, קרי יועמ"ש הרווחה ועורכי הדין בלשכתו).

2. חשיבות רבה נודעת לבחינת הליך מינוי אפטרופוס ולפיקוח על פעולותיו. הליך מינוי של האפטרופוס צריך להיעשות תוך כדי שמירת זכויות החסוי, לבל ימונה אפטרופוס ללא צורך; גם לאחר המינוי יש לוודא, כי זכויות החסוי נשמרות, כיון שמרבית החסויים אינם מסוגלים לבטא את רגשותיהם, את רצונותיהם ואת מידת שביעות רצונם מתפקודו של האפטרופוס. מטרתו של הפיקוח על האפטרופוס, לוודא שהאפטרופוס אכן פעל לטובת החסוי ולמיצוי זכויותיו.

בחוק האפטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 נקבע, בסעיף 2(א), כי שר המשפטים ימנה אפטרופוס כללי אשר, חוץ מניהולם של נכסים עזובים, יהיה מוסמך לבצע כל תפקיד אחר, שקיבל על עליו, או שהוטל עליו על פי דין, או על פי החלטת הממשלה. בין היתר, האפטרופוס הכללי מפקח על פעולותיהם של אפטרופסים בכל הקשור לטיפולם בחסויים. הפיקוח נעשה, בין היתר, על פי החוק והתקנות. האפטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי (להלן - האפטרופוס הכללי) עומד בראש אגף האפטרופוס הכללי (להלן - האפו"כ).

פעולות הפיקוח באפו"כ נעשות בידי כ-20 מפקחים, יחד עם פרקליטים המועסקים במחוזות האפו"כ בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע, בהדרכה ובהכוונה של ממונה ארצית על הפיקוח על אפטרופסים ומנהלי עיזבון בהנהלה בירושלים (להלן - הממונה הארצית). האפו"כ פרסם קובץ נהלים (להלן - נוהלי האפו"כ) בהם מפורטים תפקידי הפיקוח של המפקחים והפרקליטים.

בחדשים פברואר-ספטמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על טיפולם של האפטרופסים בחסויים. נבדקו נושאים אלה: הליך מינויו של האפטרופוס; המעקב של רשויות הרווחה על החסויים; הפיקוח של האפו"כ על האפטרופסים ועל טיפולם בחסויים; מידת התיאום בין בתי המשפט לבין האפו"כ. הביקורת נערכה בגופים אלה: בלשכת יועמ"ש הרווחה, ובלשכותיו במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון; בהנהלת בתי המשפט ובבית המשפט לענייני משפחה בתל אביב והמרכז (ברמת גן); במשרד הראשי של האפו"כ בירושלים ובמחוזות האפו"כ בירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. כמו כן נעשתה, במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי, בדיקת השלמה בנושא סדרי הבקרה והפיקוח של המוסד על תאגידיים ואנשים פרטיים המקבלים גמלה עבור זכאים, שאינם מסוגלים לגבותה בכוחות עצמם (להלן - מקבלי גמלה). במשרד הבריאות ובמרכזים הרפואיים הממשלתיים "וולפסון" ו"ברזילי" נבדקו נושאים הקשורים למינוי אפטרופוס לצורך מתן הסכמה או סירוב לטיפול רפואי. ביקורת קודמת בנושא של הטיפול בחסויים (להלן - הביקורת הקודמת) נעשתה בשנת 1990 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 41 של מבקר המדינה (עמ' 363).

הליך מינויו של האפטרופוס

כללי

לפי החוק, בקשה למינוי אפטרופוס לחסוי (להלן - הבקשה) יכול שתוגש בידי בן זוגו או קרובו או בידי היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו (יועמ"ש הרווחה); לשכת יועמ"ש הרווחה מגישה בקשות למנות אפטרופסים לחסויים שבטיפולן של לשכות רווחה ולחסויים שאינם בטיפולן, על פי פניותיהם של גופים שונים (בתי חולים, מוסדות ציבוריים או פרטיים) בהם שוהים חסויים. על פי התקנות הבקשה תוגש בכתב לבית המשפט שבתחום סמכותו נמצא מקום מגוריו של החסוי. העתק מבקשה המוגשת בידי קרוב משפחה יומצא ליועץ המשפטי לממשלה, כדי שיתן את תגובתו לבית המשפט.

על פי התקנות, על המבקש למנות אפטרופוס (להלן - המבקש) לפרט בבקשתו, בין היתר, את הטעמים שעל יסודם יש למנות אפטרופוס לחסוי, ולצרף לבקשה תצהיר לאימות העובדות הכלולות בה; אם הוצע מינויו של אפטרופוס מסוים, יש לפרט בבקשה את שמו, ולצרף לבקשה את הסכמתו בכתב. החוק והתקנות אינם מחייבים את המבקש לצרף לבקשתו תעודת רופא על מצבו הבריאותי של החסוי (אלא אם מבקשים להכריז על החסוי כפסול דין); בפועל נוהגות מזכירות בתי המשפט ולשכות יועמ"ש הרווחה לבקש שתוגש תעודת רופא.

להלן נתוני משרד הרווחה על פעילות לשכות יועמ"ש הרווחה:

לשכת יועמ"ש הרווחה	מספר בקשות למינוי אפטרופוס לשנה		
	2002	2001	2000
חיפה*	1,253	1,094	1,430
ירושלים*	1,758	1,588	1,619
תל אביב**	6,384	5,712	7,016

* הנתון אינו כולל את מספר הבקשות למינוי אפטרופוס לביצוע ניתוח חד פעמי.

** הנתון מתייחס לחיקי אפטרופסות ולחיקי משמורת, וגם לבקשות לניתוחים, כאמור.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי טיפולן של לשכות יועמ"ש הרווחה במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז חיפה והצפון; נבדקו תיקיהם של 64 חסויים בלשכת יועמ"ש הרווחה במחוז תל אביב והמרכז, ותיקיהם של 23 חסויים בלשכת יועמ"ש הרווחה במחוז חיפה והצפון. כמו כן נבדקו במזכירות של בית המשפט לענייני משפחה בתל אביב והמרכז (ברמת גן), תיקי בקשות למינוי אפוטרופוס ל-64 חסויים. יצוין, כי תיקיהם של 14 חסויים נבדקו הן בלשכת יועמ"ש הרווחה והן במזכירות בית המשפט. בסך הכל נבדקו בלשכות יועמ"ש הרווחה ובבתי המשפט שנבדקו, 151 תיקים של 137 חסויים (להלן - תיקי הבקשות שנבדקו). התיקים נבחרו באקראי.

תסקיר של פקיד סעד

1. פקיד סעד הוא עובד סוציאלי, אשר מונה בידי שר הרווחה ליישום חוק מסוים. על פי התקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס¹), פקיד הסעד לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955 (להלן - פקיד הסעד), מוסמך לפעול גם לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. ב"תסקיר של פקיד סעד" (להלן - התסקיר) מביא פקיד הסעד את תוצאות חקירתו ואת חוות דעתו לפני הערכאה המשפטית לבקשתה או לבקשת בא כוחו של יועמ"ש הרווחה. ב"דוח סוציאלי" יכול עובד סוציאלי, שלא התמנה לפקיד סעד והוא נטול סמכויות של פקיד סעד, והמועסק במסגרת ממשלתית או לא ממשלתית, בקהילה או במסגרת מוסדית (כגון: לשכת רווחה, בית חולים, בית אבות), לדווח על הידוע לו אודות מטופל לכל גורם המוסמך לפנות אליו.

התע"ס כולל הנחיות לפקיד הסעד בדבר כתיבת תסקיר בנושא מינוי אפוטרופוס. על פי התע"ס חייב פקיד הסעד, בין היתר, להיפגש עם החסוי במקום שהותו.

החוק ותקנותיו אינם מחייבים הגשת תסקיר לצורך מינוי אפוטרופוס לחסוי בגיר. בתי המשפט מחליטים על עריכת תסקיר של פקיד סעד ביוזמתם או על פי בקשת לשכת יועמ"ש הרווחה, כשיעומ"ש הרווחה משמש כמשיב לבקשות למינוי אפוטרופוס. כך בתי המשפט בירושלים, בבאר שבע ובחיפה מחליטים, סמוך לאחר קבלת הבקשה למינוי אפוטרופוס, על המצאת תסקיר של פקיד סעד בתוך 45 או 60 יום. ההחלטה מועברת לפקיד הסעד על ידי מזכירות בית המשפט או על ידי לשכת יועמ"ש הרווחה (כחיפה). בתי המשפט שבתחום טיפולה של לשכת יועמ"ש הרווחה שבמחוז תל אביב מחליטים, בדרך כלל, על עריכת תסקיר על פי בקשת לשכת יועמ"ש הרווחה.

מהצלבה, בין הנתונים שמשרד מבקר המדינה הפיק ממערכת הנהלת בתי המשפט לבין נתוני משרד הרווחה, התברר, כי מספר הצווים למינוי אפוטרופוס קבוע שהוציאו בתי המשפט במחוז תל אביב ב-2,601 בקשות, שהוגשו בידי קרובי משפחה בשנת 2002, היה גדול בהרבה ממספר התסקירים שהוכנו בשירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה באותה שנה בענייני אפוטרופסות (864). יצוין, כי ב-65% מתיקי החסויים שנבדקו בלשכת יועמ"ש הרווחה במחוז תל אביב, לא ביקשו עובדי לשכת יועמ"ש הרווחה מבית המשפט שיורה על עריכת תסקיר של פקיד סעד, ובאותם התיקים גם לא היו דוחות סוציאליים מאת לשכת הרווחה של מקום מגוריו של החסוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יועמ"ש הרווחה, כי "מנימוקי טובת החסוי מן הראוי כי בכל תיק יונח תסקיר בפני בית המשפט, על פי חוק סדרי דין (בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים) התשט"ו-1955"; עם זאת ציינה, כי התסקירים לא נעשו עקב מחסור בכוח אדם ועקב עומס בלשכות היועמ"ש הרווחה. עוד ציינה היועצת המשפטית, כי "מכל מקום, תצא שוב הוראה לפיה במקרים בהם בא כוח היועמ"ש הרווחה צריך להעביר תגובתו, לא תועבר תגובה למינוי קבוע

1 תע"ס - קובץ הנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה, לעובדי המשרד וללשכות הרווחה.

לחסוי שאינו במסגרת כמצוין לעיל (מעונות שהם בפיקוח משרד הרווחה או בריאות) ללא שיהיה בפניו כוח היועמ"ש הרווחה תסקיר אלא במקרים חריגים ותוך הנמקת הסיבה לסטייה מהכלל. ההחלטה שלא לבקש תסקיר והנימוק לה יובא בתגובת בא כוח היועמ"ש הרווחה לבית המשפט".

2. מתיקי הבקשות שנבדקו עלה, כי ב-13 תיקים הורה בית המשפט ללשכת הרווחה על עריכת תסקיר. נמצא, כי למרות צווי בית המשפט, לא המציאו פקידי הסעד בלשכות הרווחה את התסקירים.

עמדת החסוי

המצאת הבקשה לחסוי

בתקנות נקבע, כי בקשה למינוי אפוטרופוס "תוגש לבית המשפט בשלושה עותקים... והיא תומצא - (1) לקטין, לפסול הדין או לחסוי, וזולת אם בית המשפט הורה שאין להמציאה להם (2) ליועץ המשפטי לממשלה (3) למי שבית המשפט הורה על כך".

מבדיקה של 64 תיקי בקשות למינוי אפוטרופסים לחסויים (להלן - תיקי בקשות), שנפתחו בשנים 2000-2002 בבית המשפט ברמת גן, עולה כי מזכירות בית המשפט שלחה עותקים מהבקשות לאפו"כ וליועמ"ש הרווחה. אולם, בשום תיק מתיקי הבקשות לא היה רישום המעיד כי העותקים מהבקשות הומצאו למי שמבקשים למנות להם אפוטרופסים; זאת, על אף שבכל התיקים שנבדקו לא הורה בית המשפט שאין להמציא להם עותקים מהבקשות. עוד נמצא, כי גם מזכירויות של בתי משפט אחרים אינן מיישמות את התקנות בנדון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל בתי המשפט, כי בעקבות הביקורת החליט בית המשפט ברמת גן לרשום את החסוי כמשיב ראשון בבקשה למינוי אפוטרופוס, וכך באופן אוטומטי יישלחו לו הן העתקי הבקשות והן מועדי הדיון, אם ירצה להישמע על ידי בית המשפט. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול להחיל החלטה זו גם בבתי המשפט האחרים.

הזמנת החסוי לדיון

סעיף 36 לחוק קובע, כי "לפני מינוי האפוטרופוס ישמע בית המשפט את דעת החסוי אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו".

מתיקי הבקשות שנבדקו התברר, כי לגבי עשרים אנשים שביקשו למנות להם אפוטרופוס נמצא בתיקיהם תיעוד רפואי המעיד עליהם כמסוגלים להביע את עמדתם בבית המשפט בדבר מינוי אפוטרופוס עבורם. יצוין, כי בתיקים אלה, לשכות יועמ"ש הרווחה שנבדקו המליצו לבתי המשפט שבתחומן, לקבל החלטה בדבר המינוי בלי לזמן את החסויים ואת המבקשים לדיון.

עובדי יועמ"ש הרווחה צירפו לתיקים שבטיפולם, על פי הנחיית סגן יועמ"ש הרווחה "כתב הסכמה" בו התבקש החסוי, המסוגל להביע את עמדתו, לחתום על הסכמתו למנות את המבקש כאפוטרופוס עליו.

הביקורת העלתה, כי החסוי לא התבקש להביע את עמדתו לגבי נושאים אחרים הקשורים במינוי אפוטרופוס, כגון: קביעת מקום מגוריו של החסוי, החלטה על השמתו במוסד, החלטה על טיפול רפואי כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האפוטרופוס הכללי והיועץ המשפטי לממשלה לבחון קביעת נהלים ברורים שיאפשרו הבעת דעתו של החסוי לפני בית המשפט בטרם ימונה לו אפוטרופוס. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה, כי הוא יכלול בתע"ס הנחיות חדשות ברוח זו לפקידיו סעד בדבר עריכת תסקיר בעניין מינוי אפוטרופוס. על פי ההנחיות האלה, על פקיד הסעד יהיה ליידיע חסוי המסוגל להביע את דעתו, בדבר זכויותיו, כגון: זכותו של החסוי להתנגד למינוי בכלל, להתנגד לאפוטרופוס המוצע, להציע אפוטרופוס אחר, להופיע בפני בית המשפט או לוותר על זכות זו, ולפי ההנחיות יש לקבל את עמדתו של החסוי בעניינים אלה בכתב.

מינוי אפוטרופוס לענייני גוף בלבד

בקשה להתמנות אפוטרופוס על גופו של חסוי נחוצה בעיקר לצורך מתן הסכמה לפעולות רפואיות מסוימות, ולצורך הרצאתו של החסוי מביתו והשמתו במעון (בית אבות, מעון סיעודי או אחר).

בכלל תיקי הבקשות שנבדקו היו 20 בקשות למינוי אפוטרופוס על גוף לצורך ביצוע פעולה רפואית (להלן - הבקשות). בבקשות אלה ניתנו המינויים לתקופה של שלושה עד שישה חודשים (ובתיקים אחדים, ללא הגבלת זמן).

ל-20 מהבקשות צורפו תעודות, מאת רופאים שהועסקו בבתי חולים ממשלתיים או מאת רופאים שהועסקו בבתי חולים לא ממשלתיים. בתעודות לא צוינו, בניגוד להוראות נוהל פנייה דחופה (ראו להלן), המועד לביצוע של הטיפול הנדרש, מידת הסיכון הכרוכה בו (לבד מתעודה אחת), ולא נכללו המלצות בדבר תקופת המינוי הנדרשת (לצמיתות או זמנית). גם בדוחות הסוציאליים של בתי חולים, בהם אושפזו המטופלים, לא צוין - בניגוד להוראות נוהל פנייה דחופה - אם המינוי המבוקש יהיה זמני או קבוע ואם המינוי יינתן לפעולה ספציפית בלבד (כגון: ניתוח, בדיקות פולשניות). בכך לא הובא לפני בית המשפט מלוא המידע הדרוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שלשכות יועמ"ש הרווחה יפנו את תשומת לב המבקשים לפרט בבקשה את משך המינוי ואם הוא לצורך טיפול יחיד או לצמיתות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הבריאות, כי יוציא חוזר רענון בנדון.

אפוטרופוס לצורך מתן הסכמה או סירוב לטיפול רפואי

על פי חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק זכויות החולה), לא יינתן טיפול רפואי למטופל, אלא אם כן נתן לכך המטופל הסכמה מדעת. ההסכמה מדעת יכולה להינתן בכתב, בעל פה או בדרך התנהגותית; לטיפולים רפואיים מסוימים (כגון ניתוח, צנתור ודיאליזה), היא תינתן במסמך בכתב, שיכלול את תמצית ההסבר שניתן למטופל. בנסיבות של מצב חירום רפואי² רשאי

2 "מצב חירום רפואי - נסיבות שבהן אדם מצוי בסכנה מיידית לחייו או קיימת סכנה מיידית כי תיגרם לאדם נכות חמורה בלתי הפיכה, אם לא יינתן לו טיפול רפואי דחוף" (סעיף 2 לחוק זכויות החולה).

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 (ראו גם פרק "שברי צוואר הירך אצל קשישים" בעמ' 424).

לפי נוהל "פנייה דחופה לבית משפט לצורך מינוי אפוטרופוס על גוף או לצורך אישור פעולה רפואית" של משרד הבריאות (להלן - נוהל פנייה דחופה), אם מתברר לצוות הרפואי שהאדם שפונה או הופנה לבית חולים אינו במצב חירום רפואי, אבל מצבו הגופני או הנפשי (הקבוע או הזמני) אינו מאפשר לקבל ממנו הסכמה או סירוב לטיפול הרפואי המוצע לו, ואין לו, או לא ידוע אם יש לו, אפוטרופוס על גופו, ישהה בית החולים את מתן הטיפול עד להסכמת האפוטרופוס שימונה על גופו. בנסיבות אלה, על בית החולים לסייע להוצאה בדחיפות של צו מינוי אפוטרופוס כאמור.

בכל בית חולים - כללי, פסיכיאטרי או גריאטרי - פועלת יחידה לשירות סוציאלי, שמועסקים בה עובדים סוציאליים. יחידה זו אחראית לתיאום בין הגופים המעורבים בהליך מינוי של אפוטרופוס. הגוף המקצועי והמתאם בין כל היחידות לשירות סוציאלי בבתי החולים הוא המחלקה לעבודה סוציאלית במשרד הבריאות (להלן - המחלקה). המחלקה שוכנת במשרד הראשי בירושלים ובלשכת הבריאות בתל אביב.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-יולי 2003, לסירוגין, את תפקוד היחידות לשירות סוציאלי במרכזים הרפואיים הממשלתיים וולפסון בחולון (להלן - וולפסון) וברזילי באשקלון (להלן - ברזילי), בתחום מינוי אפוטרופוס לצורך מתן הסכמה או סירוב לטיפול רפואי. כמו כן, נבדקה פעילות המחלקה בתחום זה. בירורים נעשו במרכז הרפואי מאיר בכפר סבא, במרכז לבריאות הנפש גהה בפתח תקווה, ובמרכז לבריאות הנפש שלוותה בהוד השרון, השייכים לשירותי בריאות כללית (להלן - הקופה). להלן הממצאים העיקריים שהועלו.

בכל שנה מתקבלים בוולפסון כ-60,000 מטופלים וברזילי כ-40,000 מטופלים. בשנת 2002 טיפלה היחידה לשירות סוציאלי בוולפסון בהוצאת 98 צווים למינוי אפוטרופוס (86 לענייני גוף ו-12 לענייני גוף ולענייני רכוש, כולם כלליים ולא לפעולה רפואית ספציפית) והיחידה לשירות סוציאלי בברזילי בהוצאת 96 צווים (כולם לענייני גוף בלבד וכלליים).

1. למחלקה אין מערכת ממוחשבת ואין לה נתונים סטטיסטיים זמינים על הפעילות של כל אחת מן היחידות האמורות, וגם לרובן אין מערכות ממוחשבות. המחלקה אינה דורשת מהן דוח שנתי מסכם על פעילותן, ואינה עושה סיכום שנתי של כל הפעולות שבתחום עבודתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שיהיו בידי משרד הבריאות נתונים מלאים על פעילות היחידות לשירות סוציאלי בכלל בתי החולים, לצורך בקרה ופיקוח, כפי שיש בתחומים רפואיים אחרים.

2. הביקורת העלתה, שרוב רובם של הצווים למינוי אפוטרופוסים לענייני גוף בלבד אינם נרשמים במאגרי הנתונים של האפו"כ. יש שמזכירות בתי המשפט לענייני משפחה אינן מעבירות העתקים של הצווים ללשכות המחוזיות של האפו"כ או שהן מעבירות אותם, אך הלשכות מתייקות את הצווים בלי לרשום אותם. כיוון שמידע מלא לא נמצא במרכז במאגר כלשהו: לא בבתי המשפט לענייני משפחה, לא במשרד הרווחה ולא במשרד האפו"כ הראשי או בלשכותיו, אין לבית חולים אפשרות לברר בביטחון מלא אם יש אפוטרופוס על ענייני גוף של מי שמגיע לטיפול רפואי.

3. שמו ותוכנו של נוהל פנייה דחופה מעידים, כי תכליתו היא שהיחידות לשירות סוציאלי בבתי חולים יעסקו בבקשה למינוי אפוטרופוס על גופו של החסוי בלבד.

ואכן, בתי החולים שנבדקו, למעט וולפסון, נוהגים לבקש מינוי אך ורק על גוף, ולא על רכושו של החסוי.

הועלה, שהיחידה לשירות סוציאלי בוולפסון נוהגת לבקש מבתי המשפט, באמצעות בא כוח יועמ"ש הרווחה, למנות, לזמן בלתי מוגבל, אפוסטרופסים לענייני גוף ורכוש, של חולים שעומדים לעבור למוסדות סיעודיים, לאחר סיום הטיפול הרפואי בהם.

מנהלת היחידה לשירות סוציאלי בוולפסון הסבירה, כי הדבר נעשה כדי שלא להטריח משפחות של חולים לשוב ולהופיע פעם נוספת בפני בית המשפט כדי להסדיר את ניהול רכוש החולה, וכן לעשות סידורים כספיים עם המוסדות שאליהם מועברים החסויים.

מינוי אפוסטרופוס לחסוי חסר אמצעים

הועלה, כי יש שחסויים חסרי בית נותרים באשפוז בבית חולים גם לאחר שהסתיים הטיפול הרפואי בהם, מאחר שאין מי שמוכן להתמנות לאפוסטרופוס עליהם. באפו"כ ובמשרד הרווחה לא היה מידע על היקף הבעיה, ולא נמצא תיעוד לכך שהם גיבשו תכנית לפתרונה.

בתשובתו ציין משרד הבריאות, ש"בעיית החסויים חסרי בית הנותרים באשפוז בבית חולים הנה בעיה חריפה ויש לחפש עבורה פתרון ברמה הבין משרדית".

בתשובת משרד הרווחה מיום 12.1.04 ציינה מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, בין היתר, כי "מבחינת משרד הרווחה, הבעיה כפי שהוצגה על ידי משרד הבריאות אינה מוכרת כבעיה, לבד ממקרים בודדים שהועברו לידיעתנו וטופלו פרטנית". עוד ציינה מנהלת השירות, כי "אין ספק שמבחינת המשך הטיפול והדיר מתחייב פתרון ואיגום ברמה בינמשרדית והתחלנו בהליכים משותפים בנושא זה. השירות יביא בפני מנכ"ל המשרד את ההצעה לחלוקת האחריות בין שני המשרדים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הטיפול בחסויים שהם חסרי אמצעים, מן הראוי שמשרד הרווחה ומשרד הבריאות יפעלו במשותף וביתר שאת, לאפיין הבעיות הנוגעות לטיפול בחסויים חסרי אמצעים ולפתרונן.

הטיפול בבקשות למינוי אפוסטרופוס

תיקי בקשות פתוחים זמן רב

1. בקשות למינוי אפוסטרופוס (קבוע או זמני, על גוף או על רכוש, או למינוי אפוסטרופוס לדין) נרשמות בבית המשפט כ"תיקים עיקריים". התיקים מסווגים כ"תביעות לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות". התיקים נסגרים עם הוצאת צו מינוי קבוע או מסיבת סגירה אחרת (מחיקת הבקשה). תיקים שלא נסגרו עם צו מינוי אפוסטרופוס קבוע נותרים פתוחים; תיקים בהם הוצאו

צווים זמניים נותרים פתוחים, כיוון שיכול שתוגש בקשה מקרוב משפחה לקבע את הצו הזמני או שלשכת יועמ"ש הרווחה, לאחר שקרוב משפחה הגיש בקשה לצו זמני שהתקבלה, תמליץ לבית המשפט למנות אפוטרופוס של קבע. בקשות המוגשות לאחר מינוי אפוטרופוס (קבוע או זמני) ומטרתן להשיג אישור מבית המשפט לעשיית פעולה משפטית ספציפית, נרשמות בנפרד ומצורפות לתיק העיקרי.

בבדיקת מערכת הנתונים בהנהלת בתי המשפט, בסוף יולי 2003, התברר, כי 829 תיקי בקשות למינוי אפוטרופוס, שנפתחו בבתי המשפט השונים החל משנת 1997 עד לסוף שנת 2001, היו עדיין פתוחים בסוף יולי 2003. אף על פי שחלפה יותר משנה מאז עשיית הפעולה האחרונה בתיק, לא בוררה הסיבה לכך. כתוצאה, אין בלשכת יועמ"ש הרווחה מידע על מצבו של החסוי ועל נחיצות המינוי.

2. לעתים קרובות, כשבית המשפט ציווה על מינוי זמני והחליט כי המינוי של קבע יישקל עם קבלת תגובת לשכת יועמ"ש הרווחה, נוהגת הלשכה להמליץ לבית המשפט, כי יחליט על הגשת חומר משלים, בדרך כלל דרישה שהמבקש יגיש חוות דעת רפואית פסיכיאטרית עדכנית על מצבו של החסוי.

מבדיקת תיקי הבקשות, הן בבית המשפט ברמת גן והן בלשכת יועמ"ש הרווחה במחוז תל אביב, הועלה, כי במועד הבדיקה 22 תיקי בקשות נותרו פתוחים בבית המשפט, זה שנים מספר, עקב אי יישום החלטותיהם של בתי המשפט בדבר הגשת חומר משלים. עוד הועלה, כי שני תיקים נוספים אף נסגרו בבית המשפט מחוסר מעש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל בתי המשפט, כי הגשת מסמכים לבית המשפט מצויה באחריות המבקש. משרד הרווחה ציין בתשובתו, כי המעקב לאחר קבלת השלמות בתיקים צריך להיעשות על ידי בית המשפט; עם זאת ציין משרד הרווחה, כי חלק מעובדי יועמ"ש הרווחה נוהגים אכן לבצע מעקב, וכי המשרד יוציא הנחיה בנדון. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לעקוב אחר מצבו של החסוי.

3. עוד נמצא, כי לשכת יועמ"ש הרווחה בתל אביב לא הגישה את תגובתה לבית המשפט בדבר בקשות למינוי אפוטרופוס לשבעה מהחסויים שתיקיהם נבדקו. כתוצאה מכך לא היה ניתן להביא את עניין הבקשה ונחיצות המינוי לדיון לפני בית המשפט.

אי-ניצול סמכותה של לשכת יועמ"ש הרווחה להגיש בקשות

בסעיף 69 לחוק נקבע, כי: "היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו רשאים, אם הם סבורים שטובתו של... חסוי או טובת הכלל מחייבת זאת, לפתוח בכל הליך משפטי, כולל ערעור, לפי חוק זה וכן להתייצב ולטעון בכל הליך כזה".

מבדיקת התיקים עלה, כי לשכות יועמ"ש הרווחה לא שקלו, במקרים רבים, להשתמש בסמכותן לפתוח בהליכים הנדרשים לטובתם של חסויים ולא פעלו להגשת בקשות למינוי אפוטרופוס.

1. מבדיקת תעודות רופא שצורפו לבקשות למינוי אפוטרופוס על גוף בלבד בתיקים שנבדקו, עלה, כי מצבו הרפואי של החסוי, שבגינו התבקש מינוי אפוטרופוס על גוף, מגביל גם את יכולתו לנהל את רכושו ולבצע תשלומים הנדרשים לרווחתו. הביקורת העלתה, כי במקרים כאלה לא שקלו הלשכות להגיש בקשות למינוי אפוטרופוס גם לענייני רכוש. זאת, הן במקרים בהם יועמ"ש הרווחה היה המבקש והן במקרים בהם היה המשיב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יועמ"ש הרווחה, כי אין מחלוקת שבמרבית המקרים שבהם אדם זקוק, בשל ליקויים קוגניטיביים או מנטליים, לאפטרופוס על גוף, יש הצדקה למנות לו אפטרופוס גם בענייני רכוש. עוד ציינה, כי "יש מקום להבחין בין החסויים אשר יש להם מיופי כוח לטיפול בענייני הרכוש, כך שנושא הרכוש מטופל, גם אם לא תחת פיקוח האפטרופוס הכללי, לבין אלו שאין להם מיופי כוח, ולכן אין מי שמוסמך לדאוג לעניין רכושם ולצורך כך יש צורך במינוי". עוד ציינה, כי "במקרים שברור שיש צורך למנות אפטרופוס על רכוש אנו מפנים את תשומת לב בית המשפט על כך".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לפי תשובת יועמ"ש הרווחה יש מקום שלשכות יועמ"ש הרווחה יבדקו, בכל מקרה בו הן מעורבות בבקשה למינוי אפטרופוס בענייני גוף, האם ענייני הרכוש מטופלים. הביקורת העלתה, כי בתיקים שנבדקו בלשכות יועמ"ש הרווחה לא נמצא תיעוד בדבר בדיקה כאמור. עוד ציינה יועמ"ש הרווחה בתשובתה, כי לאור מורכבות הנושא טרם גובשה הנחיה אחידה, וכי תתייעץ בעניין זה הן עם האפטרופוס הכללי והן עם היועץ המשפטי לממשלה.

2. אפטרופוס על חולה מאושפז בבית חולים פסיכיאטרי נדרש לפעול גם בתחומים הנוגעים לרווחתו של החסוי בבית החולים, דבר שיש לו השפעה על תוצאות הטיפול הרפואי הניתן לו. נמצא, שבהיעדר הדרכה מתאימה, בתי החולים אינם פועלים כנדרש בנסיבות מסוימות בתחום זה. לדוגמה: אישה אושפזה בבית חולים ממשלתי לבריאות הנפש ביוני 1996. ביוני 1997 ניתן צו, לפי בקשת בא כוח יועמ"ש הרווחה, למינוי בת שלה לאפטרופוסית על גופה ורכושה. ממועד המינוי ועד אמצע שנת 2000 פנתה המחלקה שבה אושפזה, פעמים רבות, לאפטרופוסית, בעל פה ובכתב, בבקשה להעביר למחלקה סכום כסף מסוים בכל חודש לכיסוי הוצאותיה האישיות של האם. עוד באוקטובר 1997 כתבה רופאה מהמחלקה דוח רפואי, בו ציינה ש"האפטרופוסית אינה משתפת פעולה אתנו, לא עונה לבקשתנו להביא כספי כיס לאמה... אני מבקשת לבטל את מינוי האפטרופוסית של בתה ולמנות במקומה אפטרופוס אחר אשר ישתף עמנו פעולה".

בעניין זה, כתב מנהל מחוז ירושלים של האפו"כ לבית החולים במרס 1998, "אין בסמכותנו לחייב [את האפטרופוסית] להעביר את הכספים שאתם מבקשים".

רק בספטמבר 2000 הסכימה האפטרופוסית להעביר למחלקה דמי כיס חודשיים בשביל אמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה זה היה על בית החולים לגרום להגשת בקשה לבית המשפט לפעול לפי סעיף 61 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות, התשכ"ב-1962, הקובע כי "בית המשפט רשאי לפטר אפטרופוס אם לא מילא תפקידיו כראוי" או לפי סעיף 44, הקובע כי "בית המשפט רשאי, בכל עת, לבקשת... של צד מעוניין... לתת לאפטרופוס הוראות בכל עניין הנוגע למילוי תפקידיו".

בתשובתו הודיע משרד הבריאות: "ננחה להבא את בתי החולים לדווח על בעיות מסוג זה לפקיד הסעד לחוק החוסים [חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966] בשירותי הרווחה שבסמכותו לפנות ישירות לבית המשפט".

מעורבות האפו"כ בהליך המינוי

בתקנות נקבע, כי העתק של כל בקשה או מסמך אחר, המוגשים לפי החוק לבית המשפט, יועבר לבא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה במשרד האפטרופוס הכללי שבתחום סמכותו של בית המשפט שאליו הוגשה הבקשה.

1. גיבוש עמדת האפו"כ בבקשות למינוי אפטרופוס: האפו"כ לא קבע מהם המאפיינים הנדרשים להתאמת המועמד לתפקיד אפטרופוס. עקב כך, הטיפול במסמכי הבקשה, המתקבלים מבית המשפט, שונה ממחוז למחוז.

כך, למשל, עם קבלת העתק של בקשת המינוי ונספחיה במחוז תל אביב באפו"כ, בודק מי שלטפולו מועבר תיק החסוי, אם קיים, אצל המועמד לתפקיד האפטרופוס, ניגוד עניינים, בין עניינו של החסוי לבין עניינו שלו, למשל כאשר שניהם יורשים של אותו עיזבון. הבדיקה נעשית, בין היתר, באמצעות איתור של תיקי עזבונות על פי מספר תעודת הזהות של החסוי ושל המועמד לתפקיד אפטרופוס, או ממידע המתקבל בדוח הסוציאלי המצורף לבקשה למינוי האפטרופוס. בדיקה דומה אינה נעשית במחוזות אחרים.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה מיום 17.12.03 ציינה הממונה הארצית, בין היתר, כי האפו"כ אינו יכול להגיב עניינית לבקשה למינוי אפטרופוס היות שאין לו את המידע ואת הידע המקצועי לכך, ומשום כך הוא מפנה את מזכירות בית המשפט לקבל תגובה עניינית של בא כוח יועמ"ש הרווחה. עוד ציינה הממונה הארצית, כי ראוי לשקול תיקון התקנות על ידי הוספת בא כוח יועמ"ש הרווחה כצד בהליכים.

בתשובת משרד הרווחה מיום 18.12.03 הוא ציין, כי הוא יסדיר את הנושא עם האפו"כ בהתאם לחלוקת תפקידים היסטורית, לפיה בא כוח יועמ"ש הרווחה הוא המשיב היחיד לבקשות המוגשות עד השלב בו ניתן צו מינוי, ואילו האפו"כ משיב לבקשות המוגשות לאחר מתן הצו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הנודעת הן לטיפולו של משרד הרווחה והן לתרומתו של האפו"כ למינוי אפטרופוס מתאים לחסוי, מן הראוי שהגורמים הנוגעים בדבר יפעלו להסדיר ולתאם בהקדם את הליכי מעורבותם בהליך מינוי האפטרופוס. עוד ניתן לשקול בתיקון התקנות, כי בא כוח יועמ"ש הרווחה יעביר את עמדתו לבית המשפט, והעתק ממנה יישלח לאפו"כ.

2. תסקירים ודוחות סוציאליים בתיקי הפיקוח באפו"כ: המידע שבדוחות הסוציאליים או בתסקירים הנמצאים בתיקי הפיקוח³, מאפשר לאפו"כ לבדוק, בין היתר: במסגרת הליך המינוי - האם קיים ניגוד עניינים כמתואר לעיל; במהלך הפיקוח - האם פעל האפטרופוס למיצוי זכויותיו של החסוי, או לאחר פטירתו של החסוי - האם מסר האפטרופוס את כספי החסוי שנפטר למי שקבע בית המשפט, על פי סעיף 63 לחוק, כגון יורשי החסוי העשויים להיות מוזכרים בתסקיר (ראו להלן).

מבין 51 תיקי פיקוח שנבדקו במחוז תל אביב ו-31 תיקי פיקוח שנבדקו במחוז חיפה, בכמעיתם לא היה דוח סוציאלי או תסקיר הדרוש לצורך הפיקוח על הטיפול של האפטרופוס בחסוי.

3. המעקב של האפו"כ אחר בקשות למינוי אפטרופוס: האפו"כ מנהל את הפיקוח על האפטרופסים, בין היתר, באמצעות תוכנת מחשב לניהול מערכת הפיקוח

(להלן - מערכת הפיקוח), שבה מתועד תיק הפיקוח. עם קבלת העתק הבקשה למינוי אפוטרופוס, על המפקח לרשום את פרטיה במערכת הפיקוח וכן עליו לנהל מעקב אחר החלטות בית המשפט בעניין - אם אושרה או נדחתה.

הועלה, כי מבין 34,024 בקשות שהיו רשומות במערכת הפיקוח, 1,497 בקשות התקבלו באפו"כ לפני יותר מ-3 שנים, ולא צוין במערכת הפיקוח אם הן אושרו בידי בית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאפו"כ יתאם עם מערכת בתי המשפט את דרכי העברת המידע ביניהם, על החלטות בתי המשפט בעניין הבקשות למינוי אפוטרופוסים, באופן ממוחשב.

4. מינוי אפוטרופוס במקום אפוטרופוסים שנפטרו: האפו"כ נתן לאפוטרופוסים רבים פטור מהגשת דוח שנתי והקשר עמם נותק למשך שנים רבות (ראו להלן). כתוצאה מכך, לא תמיד קיים באפו"כ מידע עדכני על מצבו של האפוטרופוס. עם קבלת מידע על מות אפוטרופוס, לעיתים לאחר שחלפו שנים מספר ממועד פטירתו, פונה האפו"כ למשרד הרווחה כדי שיטפל במינוי אפוטרופוס חדש לחסוי. הועלה, כי במקרים רבים נמשך תהליך המינוי בידי משרד הרווחה שנים אחדות.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח על 75 חסויים שהאפוטרופוסים שמונו להם נפטרו, הועלה, כי משך הזמן ממועד פטירת האפוטרופוס ועד למועד הביקורת, שבהן כאמור היו החסויים ללא אפוטרופוס, היה כ-10 שנים בממוצע. משך הזמן הרב שבו לא מונה לחסויים אפוטרופוס נובע, בחלקו - מאיחור של האפו"כ באיתור המידע על מות האפוטרופוס, ובעיקר - ממשך הטיפול הארוך של משרד הרווחה במינוי אפוטרופוס חדש.

משרד מבקר המדינה בדק במחוז תל אביב אם קיים תיעוד ברבר הטיפול במינוי אפוטרופוס ל-21 חסויים, שנבחרו באקראי, שעל פי נתוני מערכת הפיקוח, נפטרו כל האפוטרופוסים שמונו להם ולא מונה אחר תחתם. הועלה, כי במועד הביקורת בספטמבר 2003 לא נמצאו כלל תיקים של מסמכי פיקוח ל-7 מבין 21 החסויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האפו"כ ומשרד הרווחה לפעול במשותף לקיצור משך הזמן עד למינוי אפוטרופוס חדש, במקום אפוטרופוס שנפטר. מן הראוי שמשרד הרווחה ישקול להיערך לכך, שעם מות אפוטרופוס, יתמנה באישור בית המשפט לתקופת ביניים קצובה מראש אפוטרופוס "חירום", שימשיך לטפל באופן זמני בענייני החסוי עד למינוי אפוטרופוס מתאים להמשך הטיפול בו.

5. דף הנחיות לאפוטרופוס: הועלה, כי המפקחים במחוז תל אביב באפו"כ אינם נוהגים לשלוח באורח קבע דף הנחיות לכל אפוטרופוס, כדרוש על פי נוהלי האפו"כ, והמפקחים במחוז ירושלים שולחים את דף הנחיות רק על פי פנייה של אפוטרופוס. במחוזות חיפה ובאר שבע שולחים המפקחים דף הנחיות שאינו מעודכן.

6. הדרכה לאפוטרופוסים: תפקיד האפוטרופוסות מצריך, בין היתר, ידע בנוגע לחובות ולזכויות האפוטרופוס כפי שנקבעו בחוק, וכן בנוגע לאפשרויות למיצוי זכויות החסוי וקבלת סיוע לטיפול בו. הועלה, כי לא הוכנו תכניות הדרכה להדרכת מרבית האפוטרופוסים, ובכלל זאת לא נקבעו נושאי ההדרכה הדרושים ומועדי ההדרכה. עוד הועלה, כי רק במחוז תל אביב הוחל בשנת 2002 במתן הדרכה קבוצתית בתחום תפקידם למקצת האפוטרופוסים; עד למועד סיום הבדיקה ביולי 2003 ניתנה ההדרכה רק לכ-60 מבין כ-16,000 אפוטרופוסים הפועלים במחוז. ההדרכה ניתנה בשפה העברית בלבד, דבר שמנע מחלק מהאפוטרופוסים להשתתף בה.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי במסגרת הרפורמה בפיקוח יישלחו הבקשות לפרטות וההנחיות לאפוטרופוס באופן אוטומטי בידי חברת דיווח. הדרישה וההנחיות יהיו זהים בכל המחוזות. עוד ציינה הממונה הארצית, כי האפו"כ גיבש דף הנחיות

למועמדים לתפקיד אפוטרופוס, שנמסר למועמדים, בידי פקידי הסעד, טרם קבלת התפקיד, וכי האפו"כ גיבש הנחיות מפורטות לאפוטרופוס על החסוי והוא מצוי באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על האפו"כ לוודא שהאפוטרופוס מקבל את כל המידע הנחוץ לו לצורך מילוי תפקידו. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח זאת שלא לכל משקי הבית קיימת גישה לאינטרנט, מן הראוי שהאפו"כ יקפיד לשלוח את דף ההנחיות לכל אפוטרופוס, כפי שנקבע בנהליו.

תיאום בין בתי המשפט לבין האפו"כ

תנאי בסיסי לעריכת פיקוח על אופן טיפולם של לשכות הרווחה ושל האפוטרופסים בחסויים, הוא העברת מידע אמין ומדויק ממזכירות בתי המשפט לאפו"כ. בתקנות נקבע, כי עם מתן הצו למינוי אפוטרופוס ימציא המזכיר הראשי של בית המשפט העתק ממנו לאפוטרופוס הכללי ויצרף אליו העתק מהבקשה שעל פיה ניתן, על כל נספחיה.

בביקורת הקודמת הועלה, כי "בבדיקה משווה של תיקים במחלקה לייעוץ משפטי [יועמ"ש הרווחה], במשרדי האפו"כ ובבתי המשפט המחוזיים, בשלושת המחוזות, לא נמצאו במשרדי האפו"כ העתקים מ-24 צווים שניתנו, ולא הובררה הסיבה לכך". מבקר המדינה ציין, כי "על מזכירות בתי המשפט להעביר תקופתית את רשימת הצווים שהוצאו ועל האפו"כ לבדוק אם קיבל את כולם".

כאמור, בביקורת נבדקו הנתונים של הנהלת בתי המשפט בעניין מספר צווי מינוי של אפוטרופסים קבועים לחסויים בגירים (כלליים, או מוגבלים לרכוש או לגוף). מניתוח הנתונים הועלה, כי משנת 1997 ואילך כמעט כל התיקים שקשורים לאפוטרופסות - תיקי בקשות למינוי אפוטרופוס לחסויים בגירים ותיקים בענייני קטינים, סווגו באופן אחד כ"תביעה לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962", ללא הבחנה. גם לא נמצא סמל בקובץ הנהלת בתי המשפט שמצביע על אופי האפוטרופסות: על רכוש, על גוף, או כללי. ברישום הממוחשב של הנהלת בתי המשפט אין אפשרות לזהות בוודאות את צווי המינוי לאפוטרופוס קבוע או זמני, שהוצאו לחסויים בגירים, ואין לדעת את מספרם המדויק ואת זהותם של כלל החסויים הבגירים שלהם מונו אפוטרופסים במינוי קבוע.

משרד מבקר המדינה עשה ניתוח ממוחשב של "קובץ החסויים" של האפו"כ (לסוף פברואר 2000). עלו 2,896 רשומות (תיקי בקשה) פעילות שבהן לא צוין רישום של אפוטרופוס. הועלה, כי כ-1,200 מהרשומות לא הופיעו במאגר הנהלת בתי המשפט עם סיווג שמשמש לאפוטרופסות. עוד הועלתה אי התאמה ברישום המידע, בין המערכת הממוחשבת של האפו"כ לבין המערכת של הנהלת בתי המשפט, בכ-1,600 תיקים. לדוגמה: הועלה, כי מינוי אפוטרופוס ל-762 חסויים, שנרשם במערכת הממוחשבת של הנהלת בתי המשפט, לא נרשם במערכת הממוחשבת של האפו"כ. מבין 269 תיקי בקשות למינוי אפוטרופוס שנרשמו במועד הבדיקה אצל האפו"כ כבקשות שלטענתו לא התקבל בהן צו מינוי, בדק משרד מבקר המדינה את תיקיהם של 27 חסויים (שנבחרו באקראי) בבית המשפט ברמת גן; הועלה, כי ב-10 תיקי בקשות מונו אפוטרופסים לחסויים, אולם המינויים לא נרשמו אצל האפו"כ.

אי-רישום הצווים למינוי אפוטרופוס באפו"כ נובע לעתים מכך שבית המשפט קיבל את הבקשה, ומזכירות בית המשפט לא שלחה עותק צו מינוי האפוטרופוס לאפו"כ, או שצו המינוי נשלח והתקבל, אולם לא נקלט במערכת הממוחשבת של האפו"כ.

לדעת משרד מבקר המדינה, המערכת הממוחשבת של הנהלת בתי המשפט צריכה לתת סמל מיוחד לכל אחד מהסוגים של צווי המינוי, לערוך רישום ממוחשב אוטומטי של צווי מינוי ולהעביר אותו לאפו"כ; האפו"כ צריך לקלוט את הרישום שיקבל מהנהלת בתי המשפט ובעזרתו לבדוק אם הוא קיבל את כל צווי המינוי שהוצאו בבתי המשפט.

מהנאמר לעיל עולה, כי הליקוי, שעליו הוצבע עוד בדוח הקודם, טרם טופל במועד סיום הביקורת הנוכחית. כתוצאה מכך אין לאפו"כ מידע מדויק ומעודכן על החסויים שמונו להם אפוטרופסים, ולא מתקיים התנאי הבסיסי לעריכת פיקוח אפקטיבי על ידי האפו"כ והגורמים המטפלים האחרים (ובניהם רשויות הרווחה), על טיפול האפוטרופסים בחסויים.

פיקוח על הטיפול בחסוי בתחום אפוטרופסות בענייני גוף

הפיקוח של האפו"כ על האפוטרופסים על גוף

בביקורת הקודמת הועלה, כי במסגרת בדיקת הדוחות המוגשים לו עומד האפו"כ בעיקר על אופן ניהול נכסיו של החסוי. גם בביקורת הנוכחית הועלה, כי הפיקוח של האפו"כ הוא עדיין רק לגבי הצד הכספי (ניהול רכושו של החסוי), וגם צד זה לוקה בחסר (ראו להלן).

המעקב של רשויות הרווחה על החסויים

כאמור, רבים מהחסויים מוגדרים גם כנזקקים לפי חוק שירותי הסעד. הטיפול הסוציאלי הניתן בידי לשכות הרווחה צריך לכלול, בין השאר, מעקב אחרי תנאי מגוריהם, מצבם הכלכלי, הבריאות והסוציאלי של הנזקקים.

עקב מעמדו בהליך המינוי של האפוטרופסים, כמבקש או כמשיב לבקשות שהגישו קרובי משפחה, אמורים להיות בידי יועמ"ש הרווחה נתונים על כלל החסויים שהתמנו להם אפוטרופסים; מקצתם, המתגוררים בבתייהם בקהילה ושהבקשות למנות להם אפוטרופוס הוגשו בדרך כלל בידי קרובי משפחה, אינם מוכרים בלשכות הרווחה.

בביקורת הקודמת הועלה, כי לשכות יועמ"ש הרווחה לא דיווחו בלשכות הרווחה על מינוי אפוטרופסים לחסויים המתגוררים בתחומן, כאשר הבקשות למינוי אפוטרופוס הוגשו בידי קרובי משפחה. מבקר המדינה המליץ, כי על יועמ"ש הרווחה ליידע את לשכות הרווחה בכל מקרה שהתמנה אפוטרופוס על חסוי המתגורר בקהילה, זאת, כדי שלשכות הרווחה יוכלו לקיים מעקב שוטף אחר מצבם של החסויים ולהתערב בטיפול בהם, במידת הצורך.

בבדיקה הנוכחית הועלה, כי הליקוי לא תוקן. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2003 העלתה, כי במועד הבדיקה היו רשומים בלשכות הרווחה בארץ 4,557 חסויים בלבד, מבין כ-28,000 חסויים, שעל פי נתוני האפו"כ משנת 2003 מונה להם אפטרופוס על רכוש (יצוין, כי ישנם חסויים רבים נוספים שמונה להם אפטרופוס על גוף בלבד, שלא היו רשומים באפו"כ, ראו להלן). מאז הביקורת הקודמת לא פעלו הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה להורות על מערכת דיווח שיטתית של לשכות יועמ"ש הרווחה כדי ליידע את לשכות הרווחה על החסויים המתגוררים בתחומן, ואשר להם התמנו אפטרופסים לפי בקשת קרוב משפחה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יועמ"ש הרווחה, כי "אין זה מתפקיד של לשכת הרווחה, לקיים מעקב אחר מצבם של החסויים, שמונה להם אפטרופוס. יש מקום להבדיל בין הטיפול המוענק לו על פי פניית האפטרופוס, טיפול שניתן כל פעם בהתאם למצב החסוי המסוים, לבין פיקוח על הטיפול בו פעולה שכאמור אינה מתפקיד הלשכה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על לשכת הרווחה לעקוב אחר מצבו של חסוי שמונה לו אפטרופוס; זאת, כדי לוודא שהאפטרופוס אכן פנה ללשכת הרווחה במקום מגוריו של החסוי לצורך מימוש זכאותו של החסוי לקבל שירותים סוציאליים מסוימים, בייחוד כשהחסוי אינו מוכר ללשכה. יתירה מזו, על הלשכה לקיים את חובתה החוקית של הגשת סעד לאלה מהחסויים שהם נזקקים לפי חוק שירותי הסעד.

ביולי 2001 הציעו האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים ומנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד העבודה והרווחה (דאז) למנהלים הכלליים של שני המשרדים, להקים במשרד העבודה והרווחה דאז יחידה לפיקוח על האפטרופסים בענייני הגוף. היחידה אמורה לכלול גורמי מטה ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות (כ-300) שיעשו ביקורי בית בביתו של החסוי או במוסד בו הוא מאושפז, יקימו שיחות עם הגורמים המטפלים. עובדי היחידה היו אמורים לבחון את תפקוד האפטרופוס (בהתבסס על קביעת סל שירותים שעל האפטרופסים לספק לחסויים ושייקבע בידי היחידה) ולהגיש דוח פיקוח תקופתי ליחידת הפיקוח ולאפטרופוס הכללי. על פי התכנית, משרד העבודה והרווחה נדרש להקצות, לצורך הקמת היחידה, כ-59 מיליון ש"ח, ומשרד המשפטים כ-4 מיליון ש"ח. יצוין, כי במועד סיום הביקורת לא יושמה התכנית, לפי דברי משרד הרווחה, מסיבות תקציביות.

מהאמור לעיל יוצא אפוא, כי אין, למעשה, פיקוח על הטיפול בחסויים בתחום האפטרופסות בענייני גוף.

1. אישור רפואי: לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי אין מוטלת חובה על האפו"כ לדרוש מהאפטרופוס אישור רפואי, יש בצירוף אישור רפואי כאמור, כדי להבטיח שהחסוי ייבדק בידי רופא לפחות פעם בשנה, וגם כדי להצביע על מקרים של הזנחה של האפטרופוס בטיפול הפיזי בחסוי.

2. פיקוח על מגורים במוסדות גריאטריים הפועלים ללא רישיון תקף: יש מוסדות גריאטריים ומחלקות סיעודיות בבתי אבות הפועלים ללא רישיון תקף, שבהם מתגוררים זקנים סיעודיים בתנאים לא ראויים העלולים לפגוע במצבם הגופני. אגף הגריאטריה במשרד הבריאות מנהל רשימה של מוסדות גריאטריים ומחלקות סיעודיות בבתי אבות הפועלים ללא רישיון ובתנאים לא ראויים. באוקטובר 1999, בעקבות פנייתו של סגן מנהל האפו"כ למשרד הבריאות, התקבלה במחוז תל אביב באפו"כ רשימה כוללת של המוסדות האמורים. הועלה, כי בבדיקה במחוז ירושלים לא נמצאה רשימה כאמור, ואין המפקחים בודקים, על פי הרוח השנתי של האפטרופוס, אם החסוי מתגורר במוסד ללא רישיון תקף.

התברר למשרד מבקר המדינה, שהאפו"כ לא הסדיר עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה דרכים להעברת מידע עדכני ושוטף לידיעתו על מוסדות הפועלים ללא רישיון תקף, כדי שיוכל ליידע את האפוטרופסים.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי "אנו מקבלים את הערת המבקר ונפעל לקבלת מידע עדכני ושוטף". בתשובתו ציין משרד הבריאות, ש"אגף הגריאטריה יוציא מכתב בנדון אחת לחציון למשרד האפוטרופוס הכללי".

פיקוח האפו"כ על ענייני רכוש של החסוי

רכושו של החסוי הוא מקור מימון חיוני לדאגה לענייניו הגופניים, אולם חסויים רבים אינם מסוגלים לדאוג לשמירתו. הפיקוח של האפו"כ על האפוטרופסים נועד, בין היתר, לבדוק אם האפוטרופסים נוהגים ברכושם של החסויים לטובתם ולרווחתם של החסויים. בחוק ובתקנות נקבעו חובות הדיווח של האפוטרופסים לאפו"כ, ודרכי בדיקת הדיווחים בידי האפו"כ.

כאמור, מנהל האפו"כ את הפיקוח על האפוטרופסים, בין היתר, באמצעות מערכת הפיקוח. מערכת הפיקוח מאפשרת לעקוב אחר קבלת הדוחות המתקבלים מהאפוטרופסים והיא מסייעת לנהל את ההתכתבות עמם. בנוסף, מערכת הפיקוח מאפשרת להפיק דוחות בקרה, כגון: על מספר הדוחות השנתיים המתקבלים מדי שנה ומספר הדוחות שנבדקים באפו"כ.

פרטה

1. בסעיף 51 לחוק נקבע, כי האפוטרופוס חייב להגיש לאפו"כ, בתוך שלושים ימים מיום מינויו, פרטה של נכסי החסוי, כולל חובותיו, זולת אם פטר אותו האפו"כ מחובה זו או קבע מועד אחר להגשת הפרטה. הפרטה משמשת עבור האפו"כ מקור מידע עיקרי ובסיסי על נכסי החסוי, והיא נשמרת בתיק הפיקוח על האפוטרופוס.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח לתקופה 1995-2002 הועלה, שבתקופה זו אמנם עלה גם מספר התיקים שהוגשה בהם פרטה, אולם בד בבד עלה גם מספרם של התיקים שלא נתקבלה בהם פרטה - אף שלגביהם לא ניתן פטור מהגשת פרטה, מ-852 בשנת 1995 ל-1,367 בשנת 2002.

עוד עולה, כי בתקופה האמורה, בכ-40% מהתיקים לא נתקבלה פרטה מדי שנה, אף שלא ניתן לאפוטרופוס פטור מהגשתה. במהלך תקופה זו, שיעור התיקים שבהם נתקבלו פרטות עלה מכשליש ממספר התיקים בשנת 1995 לכמחצית מהתיקים בשנת 2002. המשמעות היא שעל אף השיפור במצב, במועד סיום הביקורת לא התקבלו באפו"כ פרטות לגבי מחצית מהתיקים שנפתחו בתקופה האמורה.

א כ י פ ת ה ד י ו ח : בנהלי האפו"כ נקבע, בין היתר, כי אם האפוטרופוס אינו מגיש את הפרטה במועד שנקבע לו, על המפקח לשלוח לאפוטרופוס דרישה חוזרת (להלן - תזכורת). ואם לא הגיש האפוטרופוס פרטה ולא הראה סיבה מוצדקת לכך, על המפקח להעביר את התיק לטיפולו של הפרקליט באפו"כ אשר יגיש בקשה לבית המשפט, לאכוף על האפוטרופוס להגיש פרטה או לנקוט נגדו כל צעד אחר כפי שייראה לבית המשפט.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח עולה, כי בתקופה 1995-2002 גדל מספר התיקים שבהם נשלחו תזכורות לאפוטרופסים לקבל פרטה מ-138 בשנת 1995 ל-578 בשנת 2002, אולם שיעורם הגיע בסוף 2002 שנת רק לפחות ממחצית התיקים (כ-43%) בהם לא הוגשה פרטה כנדרש. יצוין, כי למרות התזכורות שנשלחו, לא נתקבלה בתיקים אלה פרטה. עוד עולה, כי שיעור התיקים שבהם הוצא לאפוטרופוס זימון לבית משפט עקב אי קבלת פרטה, ולאחר שנשלחו אליו תזכורות להגשת הפרטה, הוא בין 1% ל-2% בלבד.

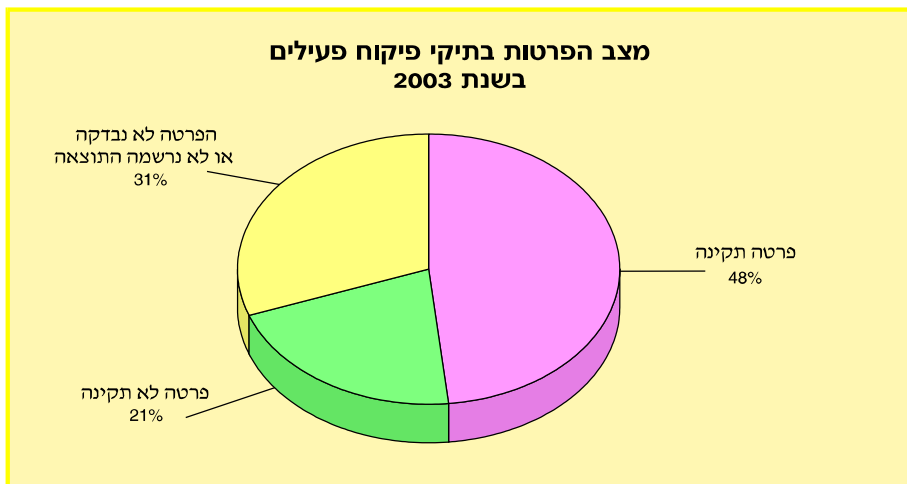
עולה, כי על אף שבמקרים רבים לא התקבלה הפרטה למרות התזכורות שנשלחו לאפוטרופסים, לא נקט האפו"כ את כל הצעדים העומדים לרשותו, כדי לקבל מידי האפוטרופסים את הנדרש מהם על פי החוק.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, בין היתר, כי יש לפנות לבית המשפט לאכיפת הגשתם של פרטות ודוחות, אולם זאת בשים לב לכך שלעיתים האפוטרופוס הוא קרוב משפחה שמטפל בחסוי כראוי, ואינו מתמצא מספיק בעריכת דוחות ובשמירה על המסמכים המעידים על פעולותיו. משום כך, יש חשש שהכבדה על האפוטרופוס או פיטוריו לא יהיו לטובת החסוי. עוד ציינה הממונה הארצית, כי האפוטרופוס הכללי הכין תכנית לדרישת פרטות ודוחות כספיים ונקבעו לוחות זמנים לביצועה, ובמידת הצורך תיעשה פנייה לבית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיקוד פעולות הדרכה מתאימות כאמור בקרב אפוטרופסים חסרי ידע, תוך פישוט הדוחות הנדרשים מהם, עשוי להקל עליהם את הדיווח הכספי, ואת ניהול נכסי החסוי ומיצוי זכויותיו. בד בבד מן הראוי, כי האפו"כ יפעל ביתר שאת לקבל את הפרטות והדוחות הנדרשים, ויקפיד על יישום התכנית שנקבעה לכך, כאמור בתשובתו.

2. בדיקת פרטה : בנוהלי האפו"כ נקבע, בין היתר, כי על המפקח לבדוק האם כל פרטה שהתקבלה נערכה בהתאם לתקנות וכי צורפו אליה המסמכים הנדרשים לביסוסה (להלן - פרטה תקינה). כגון אישורי בנקים על היתרות בחשבונות החסוי, נסחי רישום לגבי מקרקעין שבבעלות החסוי אם ישנם, וכל מסמך אחר אשר לדעת המפקח דרוש לאימות הפרטה. על המפקח לציין את תוצאות הבדיקה בתיק הפיקוח של האפוטרופוס, ובמערכת הפיקוח הממוחשבת.

(א) על פי נתוני האפו"כ, במועד הביקורת במרס 2003 היו 18,801 תיקי פיקוח פעילים שהתקבלו בהם פרטות. להלן תרשים המתאר את מצב הטיפול בפרטה האחרונה שהתקבלה בכל אחד מתיקים אלה.



בדיקת הטיפול בפרטה האחרונה שהתקבלה בתיקי פיקוח שהיו פעילים במועד הביקורת העלתה, כי ב-3,931 תיקים (21%) נמצאה הפרטה האחרונה שהתקבלה לא תקינה והיא לא תוקנה, וב-5,757 (31%) לא נבדקה הפרטה האחרונה שהתקבלה, או שטרם נרשמה במערכת הפיקוח תוצאת הבדיקה (להלן - פרטה שלא נבדקה). עוד הועלה, כי 52% מהפרטות שלא היו תקינות ו-77% מהפרטות שלא נבדקו, בתיקי הפיקוח שהיו פעילים במועד הבדיקה, התקבלו לפני שנת 2000, אולם עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2003, הטיפול בהן לא הסתיים.

(ב) **אימות נתוני הפרטה**: לפי התקנות, פרטה ודוחות שעל האפוסטרופוס להגישם לאפ"כ יאומתו בתצהיר, אלא אם כן שוויים הכולל של נכסי החסוי אינו מצדיק, לדעת האפ"כ, את אימות הדוח בתצהיר.

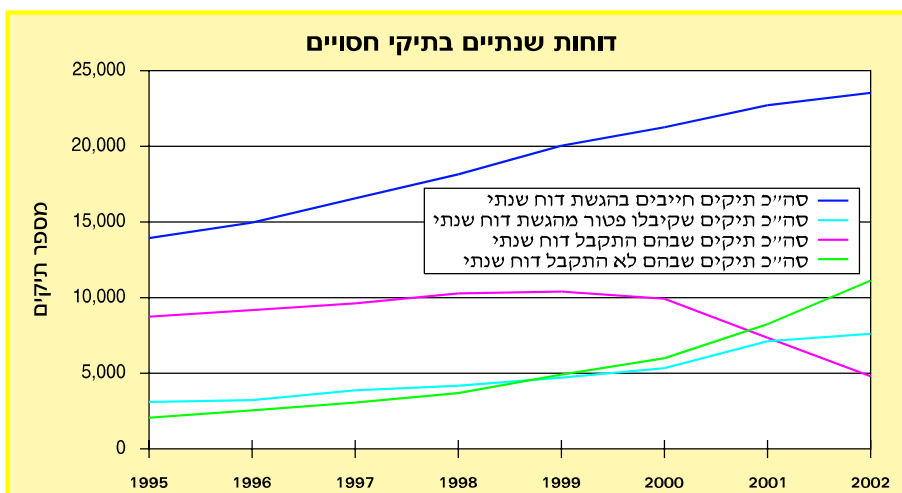
הועלה, כי האפ"כ אינו עושה בדיקות מדגמיות לאימות המידע הכלול בפרטות המתקבלות באפ"כ, והוא מסתפק בהצהרת האפוסטרופוס על נכונות הפרטה בלבד. בכלל זאת, אין האפ"כ בודק האם יש לחסוי נכסים שהאפוסטרופוס לא דיווח עליהם.

בתשובת האפ"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, בין היתר, כי יחידת הפיקוח בודקת את הפרטות והדוחות כפי שנדרש בחוק ועל פי הדיווח של האפוסטרופוס. עוד ציינה הממונה הארצית, כי מצבת כוח האדם כאמור, אינה מאפשרת להשתלט על העומס, כל שכן לבצע מבצעים מיוחדים מעבר לנדרש בחוק.

דוחות שנתיים

1. **הגשת דוח שנתי**: בסעיף 53 לחוק נקבע, כאמור, כי האפוסטרופוס חייב בכל ענייני האפוסטרופוס לנהל חשבונות ולהגיש לאפ"כ דין וחשבון כפי שיוורה, אך לפחות אחת לשנה (להלן - דוח שנתי). בתקנות נקבע, כי האפוסטרופוס יפרט בדוח השנתי, בין היתר, פרטים והסברים על הפעולות שביצע, כולל ביקוריו אצל החסוי וקיום קשר עם קרוביו, טיפולו בנכסי החסוי ובשמירה על זכויותיו וכן בדבר ביטוחו של החסוי בביטוח רפואי וסוציאלי.

להלן תרשים המתאר את המגמות במספר התיקים החייבים בהגשת דוח שנתי בשנים 1995-2002, במספר התיקים שניתן בהם פטור מהגשת דוח שנתי, ובמספר התיקים שלא הוגש בהם דוח שנתי.



מהתרשים עולה, כי בתקופה 1995-2002, גדל מספר התיקים החייבים בהגשת דוח שנתי, מכ-15,000 לכ-24,000 תיקים⁴ (עלייה של כ-60%). בתקופה זו עלה בשיעור ניכר מספר התיקים שניתן בהם פטור מהגשת דוח שנתי, שלא על פי הוראות החוק (ראו להלן), מכ-3,100 לכ-7,600 (עלייה של כ-145%).

יצוין, כי מאחר שרבים מהדוחות השנתיים מתקבלים באפ"כ באיחור, אפשר שיתקבלו דוחות נוספים בעיקר עבור השנים 2000-2002. על פי נתוני מערכת הפיקוח מפברואר 2003, על שנת 1999 התקבל המספר הגבוה ביותר של דוחות שנתיים (10,400 דוחות), שהוא כמחצית ממספר הדוחות שהיה צריך להתקבל על אותה השנה (20,035 תיקים).

הועלה, כי כתוצאה מאי קבלת הדוחות השנתיים נמנע מהאפ"כ, לאורך זמן, לקבל מידע על מצבם של חסויים, ועל המידה שבה שומר האפוטרופוס על קשר עם החסוי. כך, למשל, בדיקה של מדגם אקראי של 100 מבין 28,683 חסויים שתיקי הפיקוח שלהם לא נסגרו (להלן - תיקים פעילים) העלתה, כי מבין 100 החסויים שעלו במדגם נפטרו 14 חסויים, אולם רק בנוגע לשבעה מבין 14 החסויים שנפטרו היה במערכת הפיקוח מידע על פטירתם.

2. פטור מהגשת דוחות שנתיים: כאמור, הועלה כי ברבים מהתיקים ניתן לאפוטרופוס פטור מהגשת הדוח השנתי. וזאת, על אף שהוראות החוק אינן מקנות סמכות לאפ"כ לתת לאפוטרופוס פטור מהגשת דוחות. הפטור ניתן לאפוטרופוסים שהצהירו שלחסי אין רכוש ממשי, והכנסותיו הן בעיקר קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי. בבדיקת נתוני מערכת הפיקוח למרס 2003 הועלה, כי במחוז תל אביב ניתן ב-7,102 תיקים פטור לצמיתות מהגשת דוח שנתי; מתוכם ב-5,492 תיקים (77%) לא צוינה במערכת הפיקוח הסיבה למתן הפטור.

3. ממזכר ששלח סגן מנהל מחוז ירושלים לאפוטרופוס הכללי, מיום 13.2.03, עולה, כי יש מקרים רבים שבהם ניתן לאפוטרופוס פטור מהגשת דוחות שנתיים, אף שלחסי קיימים חסכונות. במזכר האמור צוין, לגבי מקרה מסוים, כי אף שהיה באפ"כ מידע על כך שהאפוטרופוס השקיע את כספי החסוי בניגוד לנוהלי האפ"כ, הוא קיבל לבקשתו פטור מהגשת דוחות שנתיים לתקופה 1997-2003, שבמהלכה נגרם לחסוי הפסד ריאלי של 120,000 ש"ח.

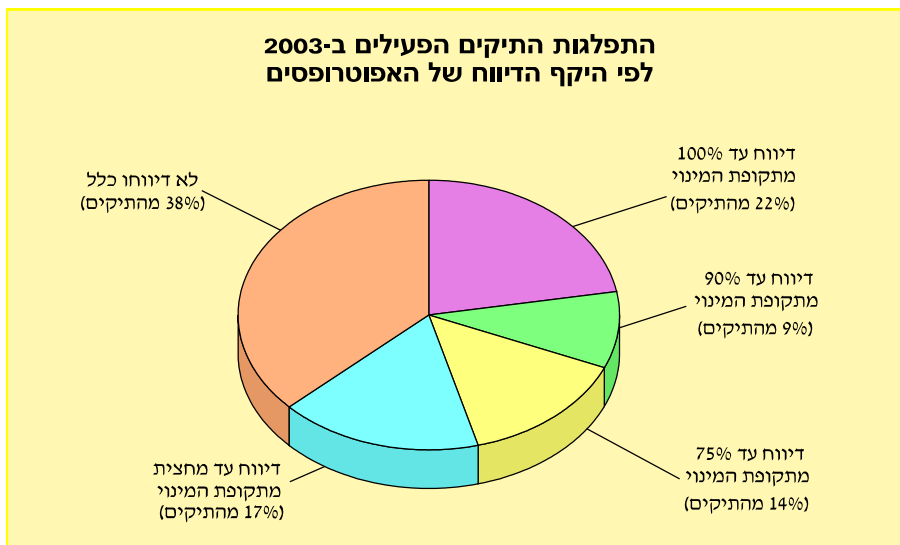
4. להלן תרשים המתאר את מידת הדיווח ב-24,415⁵ תיקי פיקוח פעילים, ממועד המינוי של האפוטרופוס ועד למועד הבדיקה.

מהתרשים (בעמוד הבא) עולה, כי ב-9,006 תיקי פיקוח פעילים (בכ-38%) לא התקבל שום דוח שנתי בכל תקופת המינוי, וב-4,252 מהתיקים (17%) התייחסו הדוחות השנתיים שהתקבלו רק למחצית מתקופת המינוי. ב-5,765 מהתיקים (24%) התקבלו דוחות שנתיים על 50% עד 90% מתקופת המינוי. יוצא אפוא, כי בחלק ניכר מהתקופה שבה מונו האפוטרופוסים, לא התקבל מהם דיווח כדרוש.

4 בנוסף נפתחו בשנה האחרונה עוד כ-3,800 תיקים שטרם עברה שנה ממועד פתיחתם ועל כן הם טרם חייבים בהגשת דוח שנתי.

5 מבין 28,683 התיקים הפעילים במועד הבדיקה במרס 2003, לא נכללו בבדיקה תיקים חדשים של אפוטרופוסים שלא היו עדיין חייבים בהגשת דוחות שנתיים.

התפלגות התיקים הפעילים ב-2003 לפי היקף הדיווח של האפוסטרופסים



5. הועלה, כי תקופת הדיווח בחלק מהדוחות שמתקבלים באפוס"כ עולה על שנה אחת. כמו כן, חלק מהדוחות מתקבלים בפיגור של כמה שנים. כך למשל, על פי נתוני מערכת הפיקוח, מבין 11,283 הדוחות שהתקבלו ב-2002, 6,908 דוחות (61%) התייחסו לתקופה של שנה קודמת, 2,654 דוחות (24%) - לתקופה של מעל שנה עד שנתיים ממועד הדיווח, ו-1,701 דוחות (15%) התייחסו לתקופה העולה על שנתיים (תאריכים של 20 דוחות היו שגויים). עוד הועלה, כי מבין 11,283 הדוחות שהתקבלו בשנת 2002 רק כ-5,000 דוחות התייחסו לשנת 2002, והיתר (6,283 דוחות) היו דוחות שהתייחסו לשנים קודמות.

יצוין, כי עוד ב-25.3.02 פנתה הממונה הארצית לאפוסטרופוס הכללי, והדגישה את החשיבות שבדרישת הדוחות השנתיים באופן שוטף. בין היתר ציינה הממונה הארצית, כי הכנת הדוח סמוך לתקופת הדיווח היא פעולה פשוטה, ואילו הכנתו לאחר שנים מספר כרוכה בקשיים להשגת האסמכתאות הדרושות ולעיתים אינה אפשרית וגם הבדיקה של הדוח המוגש באיחור עשויה להיות ממושכת יותר. עוד ציינה הממונה הארצית, כי בשל אי קבלת דוחות שנתיים במועד, מתעכבות בקשות של אפוסטרופסים לבתי המשפט, דבר העלול לגרום נזק כספי לחסוי ואף לפגוע ברווחתו.

6. אכ"פ ת ד י ו ו ח : בנהלי האפוס"כ בעניין הגשת דין וחשבון (בפרק 6) נקבע, כי לאחר שעברה שנה ויותר מאז המינוי והאפוסטרופוס לא הגיש דוח, ישלח לו המפקח תזכורת דרישה להגיש דין וחשבון במועד שציין בתזכורת הדרישה (להלן - תזכורת ראשונה); אם לא הגיש האפוסטרופוס דין וחשבון לאחר תום המועד שצוין בתזכורת הדרישה, יעביר המפקח את התיק לטיפולו של הפרקליט המטפל בתיק, אשר יוכל להאריך את מועד הגשת הדוח (להלן - תזכורת שנייה). נקבע בנוהל, כי אם לא הגיש האפוסטרופוס דוח ולא קיבל הארכת מועד להגשתו, יגיש הפרקליט בקשה מתאימה לבית המשפט לאכוף על האפוסטרופוס את הגשת הדוח או לנקוט נגדו צעדים מתאימים.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח עולה, שרק בכ-19% מהתיקים בהם לא התקבל דוח שנתי בשנת 2001 ובכ-22% מתיקים כאלה בשנת 2002 (על פי נתוני האפוס"כ עד אפריל 2003), נשלחו תזכורות כנדרש. יצוין, כי במספר התזכורות שנשלחו חלה עלייה ניכרת מ-962 בשנת 1995 ל-2,457 בשנת 2002, אולם עלייה זו לא הדביקה את הגידול במספר הדוחות שלא התקבלו ושלא קיבלו פטור, מ-2,073 בשנת 1995 ל-11,130 בשנת 2002. יוצא אפוא, כי מרבית התיקים שלא נתקבל בהם דוח בתקופה האמורה לא טופלו כדרוש.

עוד עולה, כי שיעור התיקים שבהם לא הוגש דוח שנתי בידי האפוטרופוס והוא זומן לבית המשפט לאחר שנשלחו לו שתי תזכורות, הוא זניח (0.3% בשנת-2001 ו-0.2% בשנת 2002).

מהאמור לעיל עולה, שחלק מהאפוטרופסים אינם מגישים דוחות כאלה כמה שנים ברציפות, בלי שהאפו"כ ישלח להם תזכורות, וינקוט צעדים אחרים העומדים לרשותו לאכיפת הדיווח כנדרש בחוק.

בדיקת דוחות שנתיים

בתקנות נקבע, כי אפוטרופוס יפרט בדין וחשבון שיגיש לאפוטרופוס הכללי, לתקופת אותו דין וחשבון ¹. את ההוצאות וההכנסות; ². פירוט הנכסים והחובות; ³. פרטים והסברים על הפעולות שביצע, כולל ביקוריו אצל החסוי וקיום קשר עם קרוביו, טיפולו בניהול נכסי החסוי ובשמירה על זכויותיו, וכן בדבר ביטוחו של החסוי בביטוח רפואי וסוציאלי. כן פורטו החשבונות והמסמכים שעל האפוטרופוס להגיש לאפוטרופוס הכללי במצורף לדין וחשבון.

בתקנות נקבע גם כי האפו"כ פטור מבדיקת דוח, בין היתר, כאשר לדעתו אין שוויים הכולל של נכסי החסוי מצדיק את ההוצאה הנדרשת לבדיקת הדוח, או כאשר מעיון ראשון בדוח נראה לאפו"כ כי הוא נערך כשורה ובוקר כדבעי, וכי אין בו כדי להצביע על פעולות הטעונות בדיקה.

על פי נתוני מערכת הפיקוח, בשנים 1995-2002 התקבלו באפו"כ דוחות שנתיים ב-56,706 תיקים⁶. בחלק מהתיקים התקבל יותר מדוח אחד לאותה תקופת דיווח.

מבדיקת נתוני מערכת הפיקוח עולה, כי בד בבד עם הגידול במספר הדוחות שהתקבלו במהלך התקופה האמורה, עלה גם מספר הדוחות שנבדקו, אולם גדל בהתאמה גם מספרם של הדוחות שלא נבדקו מ-2,149 ל-4,429 בהתאמה. הועלה, כי למרבית הדוחות שלא נבדקו, לא ציינו המפקחים במערכת הפיקוח את הסיבה לכך שהם לא נבדקו, כדרוש. עוד עולה, כי 9,119 דוחות שנבדקו (כ-16% ממספר הדוחות שהתקבלו באותה תקופה) נמצאו במהלך השנים לא תקינים, אך הטיפול בהם טרם הסתיים ולא התקבל במקומם דוח מתוקן לאותה התקופה.

1. אימות הוצאות ודיווחים: הועלה, כי אין בהוראות הנוהל כל דרישה מן המפקחים לבקר מפעם לפעם אצל החסוי. המפקחים באפו"כ אינם מבקרים במקום מגוריו של החסוי כדי לבדוק, ולו מדגמית, האם ההוצאות שעליהן דיווח האפוטרופוס בדוחות השנתיים, אשר אושרו על ידם, אכן הוצאו לייעודן ושימשו לרווחת החסוי.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, בין היתר, כי עובדי האפו"כ אינם מוסמכים להיכנס למקומות מגוריהם של החסויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מניעה לבקר בהסכמה במקומות מגוריהם של החסויים בתיאום מראש עמם ועם האפוטרופוס שמונה להם. מן הראוי שהאפו"כ ישקול לפעול כדי שתוקנה למפקחים סמכות לבקר במקומות מגוריהם של החסויים בהתאם לצורכי הפיקוח.

6 כאמור, חלק מהדוחות שהתקבלו מתייחסים לתקופה של יותר משנה אחת. בנוסף, חלקם מתייחסים לשנה שבה התקבלו וחלקם לשנים קודמות.

2. **אומדן צורכי החסוי**: אומדן של צורכי החסוי עשוי לסייע למפקח לבחון את סבירות ההוצאות שעליהן דיווח האפטרופוס. בנוהלי האפו"כ נקבע, כי בביקורת הדוח השנתי, על המפקח להביא בחשבון את צרכיו של החסוי, תוך אבחנה בין חסוי מאושפז במוסד לבין חסוי המתגורר בקהילה.

בחלק מתיקי הפיקוח שנבדקו במחוז חיפה הכינו המפקחים, בשיתוף עם האפטרופסים בתיקים אלה, אומדן של צורכי החסוי שאותם ניתן לספק באמצעות הכנסותיו של החסוי. האומדן האישי לחסוי מתעדכן מדי שנה, והוא משמש כאמת מידה לבחינת גובה ההוצאות השנתיות של האפטרופוס והתאמתן לצורכי החסוי.

הועלה, כי ביתר המחוזות אין המפקחים נוהגים להכין אומדן של צורכי החסוי, למעט במקרים שבהם השקעת הכספים טעונה אישור של בית המשפט. לפיכך, אין בידי המפקחים באפו"כ אמות מידה, שבאמצעותן ניתן לקבוע ערכים מדידים ל"סל" הוצאות נאות לרווחתו של כל חסוי, בהתאם לאמצעים הכספיים העומדים לרשותו.

3. **מידע על רכוש החסויים**: (א) במערכת הפיקוח לא נכללים הנתונים של נכסי החסוי, ומשום כך אין היא מאפשרת לסייע למפקחים לעקוב אחר מצב נכסי החסוי לאורך זמן. המעקב אחר נכסי החסוי נעשה באמצעות רישום ידני בתיק המסמכים של האפטרופוס, בתדירות וברמת פירוט השונים ממחוז למחוז.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי הכנסת המידע על היקף הרכוש של החסויים מחייבת סריקה של כל התיקים, ונוכח העומס הרב המוטל על המפקחים והחוסר בכוו"א לא נראה כי ניתן בשלב זה לבצע משימה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מידע כולל על הרכוש שבבעלות החסויים עשוי לשפר את הפיקוח על שינויים ברכוש, וכן לקבוע סדר עדיפות הולם בפיקוח. משום כך, מן הראוי שהאפו"כ ישקול לקבוע מהו המידע על רכוש החסויים שיש לכלול במערכת הפיקוח, והאם ניתן ליישם זאת תחילה על חסויים חדשים.

(ב) בסעיף 57 לחוק נקבע, כי האפטרופוס אחראי לנזק שגרם לחסוי או לרכושו. בית המשפט רשאי לפטור אותו מאחריותו, כולה או מקצתה, אם פעל בתום לב ונתכוון לטובת החסוי. האפטרופוס אינו נושא באחריות אם פעל בתום לב לפי הוראות בית המשפט או קיבל את אישורו, אם מראש ואם למפרע.

הועלה, כי לא תמיד נוקט האפו"כ צעדים העומדים לרשותו בחוק כנגד אפטרופסים שיש חשש שגרמו נזק לרכושו של החסוי. כך, למשל, בדיקה שעשו הממונה על ההשקעות והממונה הארצית בעניינו של אפטרופוס באוקטובר 2002, העלתה, כי כתוצאה מכך שהאפטרופוס השקיע את כספי החסוי בניירות ערך ובקרנות נאמנות בניגוד לתקנות, חלה בחודשים יוני עד אוקטובר 2002 ירידת ערך בסכום של כ-222,455 ש"ח באותם נכסים של החסוי. עד למועד הביקורת לא ננקטו כל צעדים כאמור.

ייעול הפיקוח

1. **תכניות לצמצום פיגורים**: במהלך השנים קבעו האפטרופוס הכללי והממונה הארצית תכניות לייעול הפיקוח על האפטרופסים, במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים. בחלקן תוכנן להעסיק מפקחים נוספים, כדי להביא לצמצום הפיגורים בקבלת הדיווחים ובבדיקתם.

מנהל מחוז תל אביב באפו"כ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי נוכח העומס המוטל על המפקחים, עיקר עבודתם היא בטיפול בתיקים הקבועים לדיון בבית המשפט, ואין הם מספיקים לבדוק את מרבית הדוחות הכספיים המתקבלים מדי שנה במחוז תל אביב באפו"כ או להדריך את האפטרופסים כדרוש.

עד למועד סיום הבדיקה בנושא, בספטמבר 2003, לא יושומו התכניות במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה הודיעה הממונה הארצית, כי מחוז ירושלים ומחוז תל אביב החלו לבצע את התכנית לדרישת הפרטות והדוחות, לשם כך מונו עובדים מיוחדים לביצוע העבודה, נקבע לוח זמנים לסיום ונערך מעקב אחר ביצוע.

אף שלצורך הפיקוח נדרשים המפקחים לחשב סכומי הוצאות והכנסות שעליהם מדווחים האפטרופסים, לא תמיד נשמר התייעוד של החישובים שעושים המפקחים בתיק הפיקוח. הועלה, כי המפקחים אינם עושים שימוש בתוכנות סטנדרטיות של גיליונות אלקטרוניים לצורך ביצוע החישובים ותייעודם, דבר שהיה בו כדי לייעל את עבודתם.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי האפו"כ יוציא הנחיה בדבר שמירת ניירות העבודה, ושימוש בגיליונות אלקטרוניים.

2. הקמת ועדה לייעול הפיקוח: בישיבת מנהלי מחוזות שהתקיימה ב-27.5.02 הציגה הממונה הארצית את הנתונים על מספר הדוחות השנתיים שלא הומצאו לאפו"כ במהלך השנים, וכן הדגישה הממונה את העומס הקיים על 18 המפקחים המופקדים על בדיקה של כ-32,000 תיקי פיקוח של אפטרופסים ושל מנהלי עיזבון בכל המחוזות. הממונה הארצית ציינה, כי מ-1995 ועד 2002 עלה מספר התיקים בכ-50%, אולם בתקופה זו לא היה גידול במספר משרות המפקחים וגם לא נעשתה בדיקה כלשהי לגבי מעמסת התיקים שכל מפקח יכול לטפל בה. הממונה הארצית הדגישה את החשיבות שבקבלת הדוחות השנתיים מהאפטרופסים באופן שוטף, בין היתר, גם לצורך בדיקת תלונות על הטיפול בחסויים. כדי להקל על אפטרופסים של חסויים חסרי אמצעים, הציעה הממונה הארצית לאפשר להם להגיש דוח שנתי מקוצר. בסיום הישיבה מינה האפטרופוס הכללי ועדה אשר תדון בדרכים לייעול הפיקוח על האפטרופסים (להלן - ועדת הפיקוח).

3. ב-1.6.03 הגישה ועדת הפיקוח את המלצותיה לאפטרופוס הכללי. בהמלצות נכללה הצעה לעדכון הוראות הנוהל בנושא הפיקוח על האפטרופסים (להלן - הצעת נוהל). בין היתר, עודכנו בהצעת הנוהל הקריטריונים למתן פטור מתשלום אגרה בגין בדיקת פרטה לאפטרופסים על חסויים חסרי אמצעים, נקבעו קריטריונים למתן פטור מתשלום אגרת רישום; ניתנה למחוזות באפו"כ אפשרות לחייב אפטרופסים על חסויים חסרי אמצעים בהגשת דוח שנתי מקוצר בלבד, במקום בדוח שנתי מפורט. בנוסף, המליצה הוועדה לאפשר לאפטרופסים לחסויים בעלי אמצעים, לערוך את הדוח הכספי בסיוע יועץ מס, והתשלום ליועץ המס ימומן מהשכר שהחסוי משלם לאפו"כ בעד ביקורת הדוח הכספי. עובדי האפו"כ יבחנו באופן מדגמי אם הפעולות שדווחו בדוח הכספי נעשו לטובת החסוי.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי האפו"כ נערך כעת ליישום המלצות ועדת הפיקוח בדבר הוראות הנוהל החדשות.

4. עוד הועלה, כי האפו"כ לא עשה ניתוח עיסוקים של תפקיד המפקח, כדי לדעת את היקף המשאבים הדרושים לצורך הפיקוח וכדי לקבוע סדר עדיפות עדכני בפיקוח, במסגרת המשאבים הקיימים.

תכניות עבודה

1. תכנית עבודה תקופתית : תכנית עבודה תקופתית מאפשרת לקבוע סדר קדימויות מושכל ויעדים, לתכנן דרכים לייעול העבודה, והיא משמשת אמת מידה להתקדמות העבודה. הועלה, כי רק במהלך 2003 החלו הנהלות מחוזות האפו"כ להכין תכניות עבודה שנתיות. המפקחים באפו"כ אינם נוהגים להכין תכנית עבודה תקופתית.
2. דיווח על פעולות שנקבעו מראש : על המפקחים לרשום במערכת הפיקוח פעולות שיש לבצע במסגרת הפיקוח, וכן לדווח על ביצוע הפעולות שנרשמו. הועלה, כי מרבית המפקחים במחוזות אינם נוהגים לדווח אם ביצעו את הפעולות שנרשמו. כך, למשל, בשנים 2000-2002 נרשמו במערכת הפיקוח 66,962 פעולות - מתוכן, דווח על ביצוע של 28,818 פעולות (43%). יצוין, כי במחוז חיפה דווח על ביצוע של 99% מהפעולות שנרשמו, לעומת דיווח על ביצוע של כ-24% מהפעולות שנרשמו בשלושת המחוזות האחרים.

מערכת הפיקוח הממוחשבת

כאמור, האפו"כ מנהל את הפיקוח על האפוטרופסים, בין היתר, באמצעות מערכת הפיקוח הממוחשבת. מהביקורת עולה, שלא מוצו אפשרויות השימוש במערכת הפיקוח, כדי לייעל את עבודת הפיקוח והבקרה. למשל: מידע על סוג המינוי: במקרים רבים לא נרשם במערכת הפיקוח אם המינוי שניתן לאפוטרופוס היה על רכוש או על גוף, דבר הנחוץ כדי לקבוע את דרישות הפיקוח על האפוטרופוס; מספרי תעודות זהות וכתובות: כאמור, במקרים רבים מספרי תעודות זהות של חסויים ואפוטרופסים רבים היו שגויים, ולא נרשמו הכתובות של מרבית החסויים ושל מקצת האפוטרופסים; דברי הסבר להפעלת המערכת: האפו"כ לא הפיק דברי הסבר ולא קבע נהלים והנחיות לשימוש במערכת הפיקוח. גם לא הופקו דברי הסבר לדוחות הבקרה של מערכת הפיקוח.

סגירת תיקים: בסעיף 62 לחוק נקבע, כי אפוטרופסות על קטין פוקעת בהגיעו לבגרות; על פסול דין - עם ביטול פסלותו על ידי בית המשפט; על מי שאינו קטין או פסול דין - אם קבע בית המשפט שחדלו סיבות האפוטרופסות או שהושגה מטרתה; פקיעת אפוטרופסות כזאת היא מן היום שנקבע לכך על ידי בית המשפט; אפוטרופסות על כל אדם פוקעת במות החסוי.

מנתוני מערכת הפיקוח עולה, כי בתקופה 1990 עד 2002 נסגרו באפו"כ 18,572 תיקים של חסויים, מסיבות, כגון: פטירת החסוי או הגיעו לבגרות. הועלה, כי מבין התיקים שנסגרו לא צוינה במערכת הפיקוח הסיבה לסגירתם של 387 תיקים, וב-169 תיקים היה הרישום שגוי; 557 תיקי פיקוח אחרים נסגרו בהוראת מפקח, בלי שצוינה במערכת הפיקוח הסיבה לכך. עוד הועלה, כי האפו"כ לא קבע קריטריונים או נהלים לסגירת התיקים.

לגבי 12 תיקי פיקוח צוינה סיבת הסגירה - מות האפוטרופוס. מבדיקת פרטי הטיפול שנרשם במערכת הפיקוח הועלה, כי רק בשישה תיקים הודיע האפו"כ למשרד הרווחה על מות האפוטרופוס בטרם סגר את תיקו של החסוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, סגירת תיקו של החסוי ללא סיבה מוצדקת היא חמורה, שהרי לאחר מכן חי החסוי בלי שאיש ינהל את ענייניו וללא יכולת לנהל את ענייניו בעצמו.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי לאור הערת המבקר יגבש האפו"כ הנחיה מסודרת על הכללים לסגירת תיקים.

עיצובן החסוי

1. בסעיף 63 לחוק נקבע, בין היתר, כי בפקיעת האפוטרופוס חייב האפוטרופוס למסור למי שקבע בית המשפט את נכסי החסוי הנמצאים בידו או בפיקוחו, ואת המסמכים הנוגעים לנכסים אלה.

האפו"כ לא קבע דרכי פיקוח על יישום הנחיותיו בדבר טיפול האפוטרופוס בעיצובן חסוי שלא נמצאו לו יורשים, ולא התאים את מערכת הפיקוח לניהול מעקב כאמור. למשל, במערכת הפיקוח לא נאסף מידע אם הותיר אחרייו החסוי עיזבון ומה עלה בגורלו. האפו"כ גם לא קבע את משך הזמן מפטירת חסוי שלא אותר לו יורש, שבסופו על האפוטרופוס לדווח על כך לאפו"כ.

2. בסעיף 53 לחוק נקבע, כי על האפוטרופוס להגיש לאפוטרופוס הכללי דין וחשבון, בין היתר, בפקיעת האפוטרופוס.

כאמור, בתקופה 1990-2002 נסגרו 11,729 תיקים מסיבת מות החסוי; בביקורת הועלה, שב-8,182 מהתיקים (כ-70%) נרשם תאריך הפטירה במערכת הפיקוח וב-3,541 תיקים (כ-30%) לא נרשם תאריך פטירה כלשהו (ב-6 תיקים נרשם תאריך פטירה שגוי). מבין התיקים שנרשם בהם תאריך פטירה - רק ב-2,431 תיקים (כ-30%) התקבל באפו"כ דוח לאחר תאריך הפטירה, וב-5,751 תיקים (כ-70%) לא התקבל דוח כאמור. מבין הדוחות שהתקבלו באפו"כ - 851 דוחות (35%) לא נבדקו ו-509 דוחות (21%) שנבדקו נמצאו לא תקינים ולא נמשך בהם הטיפול; 1,071 דוחות (44%) שנבדקו נמצאו תקינים.

3. כאמור, בדיקה של מדגם אקראי של 100 תיקי פיקוח העלתה, כי רק לגבי 7 מבין 14 החסויים שנפטרו, על פי נתוני מרשם האוכלוסין, היה במערכת הפיקוח מידע על פטירתם. מנתונים אלה עולה, כי אפשר שבמקרים רבים לא התקבל באפו"כ המידע על פטירתם של חסויים.

תעריפי אגרות

בתקנות האפוטרופוס הכללי (שכר), התשל"ח-1978 (להלן - תקנות השכר) נקבע, בין היתר, כי שכרו של האפו"כ בעד עבודת ביקורת המוטלת עליו על פי חוק או שהוטלה עליו על ידי בית המשפט ואשר אינה נוגעת ברכוש שהוא מנהל יהיה, בין היתר, כדלקמן: כשנשוא הביקורת הוא דין וחשבון כספי - 0.5% מסכום התקבולים על פי הדין וחשבון, אך לא פחות מ-150 ש"ח. כאמור, האפוטרופוס משלם לאפו"כ שכר זה מכספי החסוי.

ב-24.10.02 פנתה עורכת דין ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לשר המשפטים וציינה, כי קביעת השכר עבור עבודה של בדיקת דוח כספי, על פי גובה ההכנסות הרשומות בדוח, מעורר קושי, שכן בדרך כלל, אין קשר בין המאמץ הכרוך בעבודת ביקורת הדוח ובין הסכומים הרשומים בו. עוד צוין במכתב, כי "כתוצאה מהשיטה הקיימת נוצרו מצבים אבסורדיים בהם שולמו עבור עבודה חשבונאית של ביקורת דו"ח, בה הושקעו שעות בודדות, סכומים של אלפי ועשרות אלפי שקלים רק משום שנמכר בשנה מסוימת נכס של עיזבון או נכס של חסוי ששוים גבוה". נוכח זאת, הכין האפו"כ נוסח חדש לתקנות השכר, שבהן נקבע שכר קבוע עבור כל עבודת ביקורת, למעט

בעבודות ביקורת שבהן ניתנת תוספת למאמץ מיוחד שהיה כרוך בהן. עד למועד סיום הביקורת לא פורסמו התקנות החדשות.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי לנוכח שינוי נוהלי הפיקוח על פי המלצות ועדת הפיקוח, הועלו כמה בעיות שדרשו בדיקה מחודשת וכי בימים הקרובים תועבר הטיוטה לבדיקה מחודשת של מחלקת ייעוץ וחקיקה, ולאישור השר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על האפו"כ להיות ער לכך שגביית השכר כאמור נמשכת שנים רבות, ומן הראוי לפעול לתיקון הנושא בהקדם.

פיקוח על תאגידי אפוטרופוסות

בסעיף 34 לחוק נקבע, בין היתר, כי תאגיד יכול להתמנות לאפוטרופוס. כמה תאגידים משמשים אפוטרופסים למספר רב של חסויים. התאגיד הוותיק ביותר הוא "הקרן לטיפול בחסויים".

הפיקוח של האפו"כ על פעילות הקרן לטיפול בחסויים

1. הקרן לטיפול בחסויים (להלן - הקרן) היא הקדש אשר הקים האפו"כ בשנת 1977 על פי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, כדי לטפל בחסויים, והוא נועד לשמש, בין היתר, כאפוטרופוס על חסויים שלא נמצא להם קרוב משפחה או אדם שיהיה מוכן להיות להם לאפוטרופוס. הקרן משמשת כאפוטרופוס על חסויים במינוי של בית המשפט, או משמשת כמקבלת גמלה על פי מינוי של המוסד לביטוח לאומי. על פי נתוני האפו"כ שנתקבלו מהקרן, בשנת 2002 טיפלה הקרן בכ-2,800 חסויים ובכ-1,700 מקבלי גמלה.

במהלך השנים נוצרו מחלוקות בין האפו"כ לבין הקרן, בין היתר בנוגע להיקף הפיקוח של האפו"כ על הקרן, שאף הגיעו לבין כותלי בית המשפט. בהחלטת בית המשפט העליון⁷ מיום 11.11.02 נאמר, בין היתר, כי "בגדר הסוגיות שבמחלוקת עולות שאלות הקשורות בהיקף הפיקוח של האפוטרופוס על הקרן בתוקף תפקידה כאחראית בין על רכוש החסוי ובין על גופו, היקף חובות הדיווח המוטלות על הקרן כלפי האפוטרופוס, מינוי נאמנים, תנאי העברת כספי חסויים מהאפוטרופוס לקרן, דמי ניהול, ונוהל פעולות הקרן ביחס לרכוש חסויים שנפטר. שאלות אלה נגזרות ממחלוקת בסיסית בין הצדדים לגבי מעמדה של הקרן והיקף סמכויותיה. האפוטרופוס טוען כי הקרן הינה גוף ציבורי שהוקם על ידו ונוכח אופייה ותפקידיה כפופה היא לפיקוח הדוק על ידיו.... לעומתו, טוענת הקרן כי יש לראותה ככל הקדש, על מסגרת הפיקוח המוגבלת הנגזרת מכך. על פני הדברים, עמדתו של האפוטרופוס הכללי נראית לנו, אלא שדעתנו היא כי ראוי בשלב זה לגבש נוהלים מפורטים וברורים בכל הקשור למעמדה של הקרן ולמערכת יחסיה עם האפוטרופוס הכללי, על כל היבטיהם". עוד נקבע בהחלטת בית המשפט, כי "בגיבוש נוהלים אלה יש להתחשב הן בעמדת האפוטרופוס והן בעמדת הקרן כפי שמוצגת על ידי מנהליה, וככל המתבקש מצרכי הקרן הנובעים ממהלך פעילותה השוטפת".

7 ע"א 8888/00 נאמן הקרן לטיפול בחסויים אורי וירצבורגר ואח' נגד היועץ המשפטי לממשלה ואח', מובא מתקדין.

נוכח דברים אלה, הציע בית המשפט להקים ועדה בראשות היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, בה ישולבו, בין היתר, נציג האפו"כ ונציג הקרן; הוועדה תגבש נהלים מפורטים כאמור בכל השאלות שפורטו לעיל (להלן - הוועדה לגיבוש נהלים). בית המשפט ביקש לקבל הודעה בעניין זה מטעם באת כוח המדינה בתוך ארבעה חודשים. עד למועד סיום הביקורת בספטמבר 2003 טרם השלימה הוועדה את עבודתה.

2. הועלה, כי בפברואר 2002 הופסק הפיקוח השוטף של האפו"כ על תיקי החסויים שבטיפול הקרן במחוזות תל אביב וירושלים, שבהם נמצאים מרבית התיקים של חסויים המטופלים בידי הקרן. זאת, לאחר שהופסקה עבודתו של המפקח שעסק בפיקוח על הקרן. כתוצאה מכך, לא נבדקו במחוזות אלה הפרטות והדוחות השנתיים שהגישה הקרן לשנים 2001 ו-2002.

בספטמבר 2003, מועד סיום הביקורת, החל האפו"כ להעסיק, לתקופה של עשרה חודשים, שתי עובדות, לצורך פיקוח על תיקי הקרן בירושלים ובתל אביב.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התפקיד החשוב שממלאת הקרן כאפוטרופוס על חסויים רבים, אין להסתפק במציאת פתרון זמני לפיקוח על פעולותיה, אלא מן הראוי לשאוף למציאת הסדר של קבע לכך.

3. הועלה, כי בהסכם שכר הטרחה שערך האפו"כ עם הקרן הוא לא דרש מהקרן לחדש את התחייבותה לקבל לטיפולו כל חסוי ללא קשר למצבו הכלכלי, כפי שדרש וקיבל מתאגידים אחרים שעמם נחתמו הסכמי שכר טרחה.

הפיקוח על שכ"ט שגובים תאגידים מחסויים חסרי אמצעים המתגוררים בקהילה

בסעיף 56 לחוק נקבע, כי בית המשפט רשאי לקבוע לאפוטרופוס שכר אם ראה טעם לכך בנסיבות העניין; שכר האפוטרופוס שנקבע בידי בית המשפט חל על החסוי ורשאי האפוטרופוס לקבלו מנכסי החסוי. עוד נקבע שם, כי שר המשפטים רשאי לקבוע כללים בדבר השכר שבית המשפט רשאי לקבוע לאפוטרופוס.

בתקנות הכשרות המשפטיות והאפוטרופסות (כללים בדבר קביעת שכר לאפוטרופסים), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות השכר לאפוטרופסים), נקבע בתקנה 3, כי המשיב לבקשה יהיה האפו"כ, וכי הוא יקבע את עמדתו ביחס לבקשה בהתחשב בהיקף עבודתו של האפוטרופוס ועל פי הדוחות שהגיש לו.

האפו"כ ערך הסדרים עם תאגידים שבהם נקבע, בין היתר, שכר טרחה מדורג, שרשאי התאגיד לגבות, בהתאם להכנסתו של החסוי, וכן סל שירותים שעל התאגיד לספק לחסויים. ההסדרים אושרו בנפרד בידי בית המשפט שקבע, כי כל צד יהיה רשאי להגיש לבית המשפט, בכל עת, בקשה לשינוי ההסדר, יחד עם תגובת הצד השני.

1. במהלך השנים 2002-2003 פנו גורמים המטפלים בחסויים במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות לאפו"כ בטענה, כי שכר הטרחה שגובים התאגידים מחסויים חסרי אמצעים המתגוררים בקהילה, על פי ההסכמים, מותיר בידי החסויים סכום שאינו מאפשר להם קיום כראוי.

הועלה, כי האפו"כ לא היה ער למידת ההשפעה של שכר הטרחה שמשלמים חסויים חסרי אמצעים, על רמת חייהם, ושהסכום הנותר בידיהם לאחר התשלום לא תמיד מספיק לקיום ברמת חיים סבירה.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי הנושא של מימון שכר הטרחה נדון במסגרת הוועדה לגיבוש נהלים, שמונתה על פי החלטת בית המשפט ב-11.11.02. עוד ציינה הממונה הארצית, כי על פי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, היא הכינה ב-2.12.03 הצעת תקציב

למימון אפוטרופסות על ידי המדינה לחסויים חסרי אמצעים המטופלים בידי גופי אפוטרופסות. כאמור, עד למועד סיום הביקורת טרם סיימה הוועדה את עבודתה.

2. עוד הועלה, כי קיימים הבדלים בשכר הטרחה שהאפו"כ הסכים לאשר לתאגידים לגבות מהחסויים, בלי שהוא קבע קריטריונים לכך. בפרטוקול ישיבה שהתקיימה באפו"כ מיום 8.12.02 בנושא הפיקוח על אפוטרופסים ציינה הממונה הארצית, כי יש להסדיר את נושא שכר התאגיד כך שלא יהיה שוני בין התאגידים. הועלה, כי עד למועד סיום הביקורת הנושא טרם הוסדר כדרוש.

3. האפו"כ בודק בדוחות השנתיים של התאגידים אם נגבו כספים מעבר לשכר הטרחה עבור שירותים שנכללו בסל השירותים שהתאגיד התחייב לספק. הועלה, כי אין נעשית באפו"כ בדיקה האם החסויים מקבלים מהתאגידים את מלוא השירותים שלהם הם זקוקים מתוך הסל שהתאגידים התחייבו לספק.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי ללא הקמת יחידה לפיקוח על הטיפול לא יהיה ניתן לבדוק אם החסויים מקבלים מהתאגידים את מלוא השירותים על פי סל השירותים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח נחיצות השירותים שנקבעו בסל לחסויים, מן הראוי כי המשרדים הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר, יפעלו בדחיפות לקיום מנגנון פיקוח הולם על טיפולם של אפוטרופסים בחסויים. עד להקמת המנגנון מן הראוי שהאפו"כ, בתיאום עם משרד הרווחה, יפקח, ולו באופן מדגמי, אם החסויים מקבלים מהתאגידים את מלוא השירותים שהתאגידים התחייבו לספק לחסויים.

קביעת סל שירותים וחזוק סמכויות הפיקוח

קביעת השירותים שעל אפוטרופוס להעניק לחסוי במסגרת מילוי תפקידו (להלן - סל שירותים) מאפשרת להציב דרישות פיקוח ברורות ולפקח על ביצוען. כאמור, בהסכמים שעשה האפו"כ עם תאגידים הוא כלל, בין היתר, סל שירותים שעל התאגיד לספק לחסוי. בישיבה שהתקיימה באפו"כ מיום 8.12.02 ציינה הממונה הארצית, כי יש להוסיף את הדרישות הנוגעות לסל השירותים לחוק ולתקנות.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי מחלקת ייעוץ וחקיקה בשיתוף עם משרד הרווחה והאפו"כ סיימו לגבש בתקופה האחרונה סל שירותים, שהאפוטרופוס צריך לספק לחסוי בכל סוגי המינימים. בשלב ראשון יידרשו המועמדים לאפוטרופסות להתחייב לסל טרם קבלת המינוי. בשלב השני, לאחר תקופת ניסיון, תישקל הכנסתו של הסל לתקנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות שבקיום סל שירותים שהאפוטרופוס צריך לספק לחסוי, מן הראוי שהאפו"כ יפעל ביתר שאת להשלים את יישום סל השירותים בהקדם.

בינואר 2003 הוכן במשרד המשפטים תזכיר חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון - פיקוח על אפוטרופסים), התשס"ג-2003 (להלן - התזכיר), שבו, בין היתר, נקבעה סמכותו של שר העבודה והרווחה לקבוע בתקנות את פירוט השירותים שעל אפוטרופוס להעניק לחסוי במסגרת מילוי תפקידו. עוד נקבעו בתזכיר סעיפים, בין היתר, בדבר תנאי כשירות למועמד לתפקיד אפוטרופוס, חובות האפוטרופוס כלפי החסוי במסגרת מילוי תפקידו, וסמכויות הפיקוח של האפו"כ. במועד סיום הביקורת טרם התגבש התזכיר לכדי הצעת חוק.

חסויים ניצולי שואה : בסעיף 67א לחוק נקבע, כי שר העבודה והרווחה ימנה ועדה לענייני אפוטרופסות לנפגעי השואה, שתקבל ותבחן פניות, בין היתר, בנוגע לטיפול בחסוי ותהא

רשאית ליתן את המלצותיה לאפוטרופוס בעניינים הנוגעים לטיפול בחסוי, וכן לפנות ליועץ המשפטי לממשלה או לנציגו ולאפוטרופוס הכללי, ולהמליץ להם לנקוט פעולות על פי סמכותם, לרבות פנייה לבית משפט לפי אותו חוק.

הועלה, כי עד למועד סיום הביקורת לא הוסדר נוהל עבודה משותף בין האפו"כ לבין הוועדה לענייני אפוטרופוסות.

בדיקה שעשתה הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר בשנת 2001 העלתה, כי יש להגביר את ערונותם של האפוטרופוסים על חסויים ניצולי שואה לזכויותיהם של חסויים אלה בחקיקה. בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהאפו"כ פעל ליידע את האפוטרופוסים, באופן שוטף, על מלוא זכויותיהם של החסויים ניצולי שואה.

בתשובת האפו"כ למשרד מבקר המדינה ציינה הממונה הארצית, כי האפו"כ פעל רבות בנושא חסויים ניצולי שואה, ובין היתר, פנה בשנת 1999 אל כל ציבור האפוטרופוסים; יצר קשר עם גופים נוספים כדי להדריך את המפקחים באפו"כ, וכן תמך בהקמה של עמותה שנועדה להרחיב את השירותים עבור חולי נפש ניצולי שואה. אולם, ביולי 2000 דווחה העמותה לאפו"כ שבתגובה למאמציה הרבים, היא קיבלה פניות מעטות בלבד להתמנות כאפוטרופוסית.

האפו"כ אמנם פעל בנושא חסויים ניצולי שואה, אולם לדעת משרד מבקר המדינה על האפו"כ לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בנושא ובייחוד ליידע ולהדריך מפעם לפעם את האפוטרופוסים בדבר זכויותיהם של חסויים ניצולי שואה, גם משום שבמהלך הזמן מתמנים אפוטרופוסים וחסויים חדשים.

סיוע במיצוי זכויות: ב-13.12.99 פנתה הממונה הארצית במכתב לסמנכ"ל מינהל ותכנון במוסד לביטוח לאומי בבקשה לקבל מידע, בין היתר, על קצבאות שהמוסד נותן לחסויים. במכתבה הסבירה הממונה הארצית, כי המידע עשוי לסייע לאפו"כ לאמת את נכונות הדיווח של האפוטרופוסים, ולברוק אם מלוא הכספים משמשים את החסויים.

הועלה, כי המוסד לביטוח לאומי לא העביר את המידע המבוקש לאפו"כ.

בתשובתו מיום 15.12.03 ציין המוסד לביטוח לאומי, בין היתר, כי אם תתקבל בקשה נוספת לקבל מידע על הקצבאות שהמוסד נותן לחסויים, היא תועבר לאישור הוועדה למסירת מידע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאפו"כ ישלח לאלתר בקשה נוספת לקבל מידע כאמור מהמוסד לביטוח לאומי, כדי שהוועדה האמורה תדון בו בהקדם.

הפיקוח על מקבלי גמלה

המוסד לביטוח לאומי ממנה לזכאים לגמלה, שאינם מסוגלים לגבותה מחמת מוגבלותם, אדם או תאגיד שיקבל עבורם את גמלתם (להלן - מקבל גמלה). הועלה, כי המוסד לביטוח לאומי לא קבע הליכים להעברת מידע, על מינוי מקבלי גמלה, למשרד הרווחה, כדי שיהא ניתן לבחון את מצבו של הזכאי ושמא הוא נזקק למינוי של אפוטרופוס. עוד הועלה, כי המוסד לביטוח לאומי לא קיים פיקוח נאות על פעולותיהם של מקבלי הגמלה; המוסד לביטוח לאומי התיר למקבלי הגמלה לנכות כספים מסכום הגמלה, בלי שניתנה למוסד סמכות לכך בחוק הביטוח הלאומי.



נוכח חשיבות תפקידו של האפוטרופוס יש צורך מיוחד לבחינת התאמתו של המועמד לתפקיד זה, להדרכתו התקופתית ולפיקוח שוטף על פעולותיו במילוי תפקידו, הן בטיפולו בגופו וברווחתו החברתית של החסוי והן ברכושו, שהוא המקור למימון צרכיו.

יש שחסויים חסרי בית או ערירים מאושפזים גם לאחר שהסתיים הטיפול הרפואי בהם, מאחר שאין תאגידים או אנשים המוכנים להתמנות לאפוטרופוס עליהם ולדאוג להסדרים פיזיים וכספיים להעברתם למוסדות שיקום או למוסדות סיעודיים. משרד הבריאות טרם מצא פתרון לבעיה זו, אף על פי שבעטיה חסויים כאלה מאושפזים בבתי חולים כלליים או פסיכיאטריים שלא נועדו להם.

בביקורת נמצאו ליקויים בסדרי הפיקוח של אגף האפוטרופוס הכללי על טיפולם של האפוטרופסים בכספי החסויים. כמו כן נמצא, כי לשכות הרווחה אינן עוקבות אחר מצבו של החסוי שמונה לו אפוטרופוס. לדעת משרד מבקר המדינה, על הלשכה לקיים את חובתה החוקית להגיש סעד לאלה מהחסויים שהם נזקקים לפי חוק שירותי הסעד.