

טיוטת תקנות

א. שם התקנות המוצעות

תקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (ייפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות לאפוטרופוס ומסמך הבעת רצון) (תיקון מס' 1), התש"ף-2020

ב. מטרת התקנות המוצעות והצורך בהן

סעיף 32 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן: החוק) קובע כי ייפוי כוח מתמשך יופקד אצל האפוטרופוס הכללי. ההפקדה תהיה במסירת עותק מקורי על ידי הממנה עצמו או עורך הדין שבפניו הוא נחתם. סעיף זה חל הן על ייפוי כוח מתמשך לעניינים אישיים ורכשיים והן על ייפוי כוח מתמשך לעניינים רפואיים בלבד לפי סעיף 32טו לחוק, בשינויים המחויבים. מאז חקיקת החוק הדרך שנקבעה בתקנות להפקדת המסמכים הללו כללה דרישה לשליחת עותק נייר למשרדי האפוטרופוס הכללי. בהפקדת ייפוי כוח מתמשך לעניינים רפואיים נדרשה התייצבות הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי לשם מסירת מסמך המקור. ואילו בהפקדת ייפוי כוח מתמשך לעניינים אישיים ורכשיים נדרשה התייצבות הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי ומסירת מסמך המקור, או לחילופין, הגשה מקוונת חתומה אלקטרונית בידי עורך הדין שלוותה בשליחת מסמך המקור בדואר רשום למשרדי האפוטרופוס הכללי.

הוראות סעיף 32 לחוק והתקנות על פיו, חלות בשינויים המחויבים על מסמך הנחיות מקדימות לאפוטרופוס לפי סעיף 35א לחוק. כמו כן, קיימת אפשרות (רשות) להפקיד מסמך הבעת רצון. האמור להלן ביחס לתיקון התקנות בעניין ייפוי כוח מתמשך רלוונטי גם למסמכים אלו, בשינויים המחויבים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.2500 בעניין "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (להלן: "ההנחיה") התוותה את שיקול הדעת הראוי בקביעת הסדרים משפטיים שנועדו לאפשר מעבר מעולם מסמכי הנייר אל עולם המסמכים הדיגיטליים, תוך ניהול סיכונים וקיום התכליות הנדרשות. בהתאם להנחיה, כאשר נשקלת האפשרות להעביר הסדר משפטי שנעשה במסמכי נייר אל העולם הדיגיטלי, יש למפות את התכליות העומדות בבסיס דרישת החוק ולבחון כיצד ניתן להגשים את אותן תכליות בכלים דיגיטליים. כך, בענייננו, התכלית העומדת בבסיס דרישת הפקדת נייר המקור הקבועה כיום בחוק היא שמירה על רמת מהימנות גבוהה של המסמך המופקד. תכלית זו יכולה להיות מוגשמת על ידי שימוש בחתימה אלקטרונית אשר "נועלת" את המסמך מפני שינויים לאחר עריכתו, ויש בה כדי להצביע על מועד עריכת המסמך ועל זהות האדם שחתם אותו. בכך למעשה מתייחד הצורך בהגשת מסמך נייר מקורי למשרדי האפוטרופוס הכללי. תכלית נוספת הינה העדה על גמירות דעת הצדדים - הממנה ומיובה הכוח. תכלית זו מוגשמת באמצעות חתימת הצדדים על גבי המסמך לאחר שעורך הדין וידא את גמירות דעתם ביחס למסמך, כפי שמוטל עליו בחוק, ולאחר מכן חתם את המסמך בחתימה אלקטרונית מאושרת. ביטול חובת הפקדת מסמך הנייר המקורי אינה פוגעת בהגשמת תכלית גמירות הדעת מאחר שהיא ממילא מוגשמת גם באופן ההפקדה המוצע, ומכיוון שהאחריות המוטלת על עורך הדין לברר את גמירות דעת הצדדים נותרת זהה גם כאשר מסמך הנייר איננו מופקד.

בהתבסס על האמור בהנחיה, התיקון המוצע נועד לבטל את חובת הפקדת מסמך הנייר המקורי במשרדי האפוטרופוס הכללי, באמצעות פרשנות החוק ותוך הגשמת התכליות העומדות בבסיסו. כך, מוצע כי שליחת מסמך ייפוי הכוח המתמשך החתום על ידי עורך הדין בחתימה אלקטרונית מאושרת, באופן מקוון אל האפוטרופוס הכללי על ידי עורך הדין שערך את המסמך, תספיק כדי לעמוד בדרישה להפקדת מסמך המקור. בהמשך לכך, תבוטל החובה החלה כיום על עורך הדין לשלוח את מסמך המקור בדואר רשום למשרדי האפוטרופוס הכללי. שכן, משהמסמך שנחתם בחתימה אלקטרונית מאושרת והופקד באופן מקוון, אין עוד ערך בהגשת מסמך הנייר המקורי כפי שנעשה עד כה. לצד זאת, תינתן גם לממנה אפשרות להפקדה מקוונת באמצעות המערכת הממוחשבת, והיא תיעשה ביחס למסמך שנחתם אלקטרונית על ידי עורך הדין. בנוסף, ועל מנת לאפשר מענה הולם גם לאוכלוסיות להן לא קיימת גישה למערכת הממוחשבת, תיוותר האפשרות להפקדה בהתייצבות פיזית. עם זאת, גם הפקדת ייפוי כוח מתמשך בהתייצבות פיזית לא תדרוש הגשת מסמך פיזי, שכן הוא לא נדרש בנוסף למסמך המקור שנחתם אלקטרונית, והיא תעשה על ידי הבעת רצונו של הממנה להפקיד את מסמך המקור הדיגיטלי שנחתם אלקטרונית כאמור.

ביחס להפקדת ייפוי כוח מתמשך לעניינים רפואיים בלבד, תתווסף על האפשרות הקיימת (ההתייצבות של הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי והגשת מסמך הנייר) גם אפשרות להפקדה על ידי הממנה באמצעות המערכת הממוחשבת. נציין כי בהתאם להוראות סעיף 32 לחוק, מסמך זה יכול להיערך גם בפני בעל מקצוע שאינו עורך דין, ועל כן המסמך לא נחתם בחתימה אלקטרונית והאפשרויות שתוארו ביחס לייפוי כוח מתמשך אינן רלוונטיות לגביו. תחת זאת, תידרש הזדהות באמצעי זיהוי דיגיטלי.

בנוסף לתיקון האמור, מוצעים תיקונים קלים לנוסח של התקנות לשם הפישוט וההבהרה, והתאמת התקנות לדרך בה הדברים מתבצעים בפועל.

ג. להלן נוסח טיוטת התקנות המוצעות:

טיוטת תקנות מטעם משרד המשפטים:

טיוטת תקנות הכשרות המשפטית והאפטרופסות (ייפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות לאפטרופוס ומסמך הבעת רצון) (תיקון מס' 1), התש"ף-2020

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 32 ו-83 לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות התשכ"ב-1962 אני מתקין תקנות אלה:

1. תיקון תקנה 1 בתקנות הכשרות המשפטית והאפטרופסות (ייפוי כוח מתמשך, הנחיות מקדימות לאפטרופוס ומסמך הבעת רצון), התשע"ז-2017 (להלן: התקנות העיקריות) בתקנה 1 –
 - (1) בהגדרת "בעל מקצוע" לפני המילים "כהגדרתו" יבואו המילים "עורך דין או בעל מקצוע";
 - (2) הגדרת "חתימה אלקטרונית" תימחק.
2. תיקון תקנה 2 בתקנה 2(ב) לתקנות העיקריות אחרי "ישמור אצלו עותק מקורי" יבוא "פיזי" ובמקום הסיפא החל במילים "ועותק מקורי יימסר" יבוא "ועותק מקוון יופקד אצל האפטרופוס הכללי בהתאם להוראות תקנה 6(א)".
3. תיקון תקנה 3 בתקנה 3(א) לתקנות העיקריות, הסיפא החל במילים "המפורסם באתר" תימחק.
4. תיקון תקנה 4 בתקנה 4(ב)(8) לתקנות העיקריות, המילים "מועד מיועד או" יימחקו.
5. תיקון תקנה 6 בתקנה 6 לתקנות העיקריות, במקום האמור בתקנת משנה (א) יבוא:

" (א) הפקדת יפוי כוח מתמשך והנחיות מקדימות לאפטרופוס תיעשה באחת הדרכים האלה:

(1) על ידי עורך הדין שבפניו נחתמו יפוי הכוח המתמשך או ההנחיות המקדימות לאפטרופוס, לפי העניין, באופן מקוון במערכת הממוחשבת, חתומים בידי עורך הדין בחתימה אלקטרונית מאושרת, כהגדרתה בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001;

(2) על ידי הממנה או עורך ההנחיות המקדימות לאפטרופוס, לפי העניין, באופן מקוון, במערכת הממוחשבת לאחר הזדהות דיגיטלית; המסמך שיופקד יהיה המסמך שנחתם כאמור בפסקה (1);

(3) על ידי הממנה או עורך ההנחיות המקדימות לאפוטרופוס בהתייצבות במשרדי האפוטרופוס הכללי והצגת תעודה מזהה, באישור המסמך שנחתם כאמור בפסקה (1)."

תיקון תקנה 7 .6 במקום תקנה 7 לתקנות העיקריות יבוא :

"הפקדת ייפוי כוח רפואי שנערך בפני בעל מקצוע תיעשה בידי הממנה באחת הדרכים האלה :

(1) בהתייצבות במשרדי האפוטרופוס הכללי, בהצגת תעודה מזהה ובמסירת עותק מקורי פיזי של ייפוי הכוח ;

(2) באופן מקוון, במערכת הממוחשבת לאחר הזדהות דיגיטלית והפקדת העתק סרוק של המסמך.

.7 במקום תקנה 8 לתקנות העיקריות יבוא -

"ממנה, מיופה כוח ועורך מסמך יוכלו לבצע פעולות במערכת הממוחשבת באמצעות אמצעי זיהוי אישי ממוחשב".

.8 בתקנה 17(א) לתקנות העיקריות לאחר המילים "הנחיות מקדימות" יבוא "למינוי אפוטרופוס".

.9 בתקנה 18(ב)(1) לתקנות העיקריות אחרי המילים הממנה יבוא "או עורך המסמך ובייפוי כוח מתמשך גם".

תחילה .10 תחילתן של תקנות אלה ביום כ"ח באדר התש"ף (24 במרס 2020)".

אבי ניסקורן
שר המשפטים

_____ ב _____ התש"ף
(_____ ב 2020)

(חמ _____ -3)

דברי הסבר

בסעיף 1 לתיקון – תיקון תקנה 1 – מוצע לתקן את הגדרת "בעל מקצוע" כך שהיא תכלול גם עורך דין. נוסח התקנות כיום מקורו בטעות שכן הוא לא משקף את הוראות החוק לפיהן ייפוי כוח רפואי לפי סעיף 32טו יכול להיעשות הן על ידי בעל מקצוע והן על ידי עורך דין. כמו כן, מוצע למחוק את הגדרת חתימה אלקטרונית ולהעבירה לתקנה 6, המקום היחיד בו היא מופיעה בתקנות.

בסעיף 2 לתיקון – תיקון תקנה 2 – מוצע תיקון משלים למטרתה העיקרית של טיוטת התקנות, שהיא תיקון תקנה 6 ותקנה 7 בעניין אופן הפקדת מסמכים. התיקון המשלים נועד להבהיר את החיוב החל על עורך הדין גם כיום, לשמור עותק נייר מקורי של ייפוי הכוח המתמשך שנחתם בפניו.

בסעיף 3 לתיקון – תיקון תקנה 3 – מוצע למחוק את הקישור המופיע היום בתקנות, שכן הוא אינו מוביל לטופס המצוין בתקנה.

בסעיף 4 לתיקון – תיקון תקנה 4 – תקנת משנה (ב) קובעת מהם הפרטים שיצוינו במרשם של ייפוי כוח מתמשכים שמנהל האפוטרופוס הכללי. בהתאם להוראות סעיף 32ט(א) לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות התשכ"ב-1962 (להלן: החוק), ייפוי כוח מתמשך ייכנס לתוקפו "במועד שבו חדל הממנה להיות מסוגל להבין בדבר" (ס"ק (א)), כשהממנה "רשאי לקבוע בייפוי כוח מתמשך את הדרך שבה ייקבע כי הוא אינו מסוגל להבין בדבר" (ס"ק (ג)), משמע, תנאים לכניסת ייפוי הכוח לתוקף (ברירת המחדל היא חוות דעת מומחה). מוצע לתקן את תקנת משנה (ב) (8) על מנת להתאימה להוראות חוק, ולציין במרשם את התנאים של הכניסה לתוקף של ייפוי הכוח המתמשך, ולא את המועד המיועד של הכניסה לתוקף, שכן הוא כמובן אינו ידוע מראש. יצוין, כי כניסה לתוקף לענייני רכוש בלבד בהתאם להוראות סעיף 32ט(ב) לחוק למעשה אינה כניסה לתוקף כייפוי כוח מתמשך כי אם כניסה לתוקף כייפוי כוח לפי חוק השליחות, ולפיכך אין רלוונטיות לציון מועד כניסה לתוקף לפי סעיף קטן זה במרשם כאמור.

בסעיף 5-6 לתיקון – תיקון תקנות 6 ו-7 – מוצעת הוספת האפשרות להפקדה מקוונת של מסמך ייפוי הכוח המתמשך (וכן מסמך הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס ומסמך הבעת רצון) וייפוי הכוח הרפואי, שתייתר את הצורך בהגשת מסמך פיזי למשרדי האפוטרופוס הכללי כפי שנעשה כיום.

סעיף 32ז לחוק קובע כי ייפוי כוח מתמשך יופקד אצל האפוטרופוס הכללי. ההפקדה תהיה במסירת עותק מקורי על ידי הממנה עצמו או עורך הדין שבפניו הוא נחתם. סעיף זה חל הן על ייפוי כוח מתמשך לעניינים אישיים ורכושיים, והן על ייפוי כוח מתמשך לעניינים רפואיים לפי סעיף 32ט לחוק, בשינויים המחויבים. מאז חקיקת החוק הדרך שנקבעה בתקנות להפקדת ייפוי כוח מתמשך וייפוי כוח רפואי כללה דרישה לשליחת מסמך נייר מקורי למשרדי האפוטרופוס הכללי. כך, הפקדת ייפוי כוח רפואי התאפשרה רק בהתייצבות הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי ומסירת העותק המקורי. הפקדת ייפוי כוח מתמשך התאפשרה גם היא בהתייצבות הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי ומסירת העותק המקורי, או לחילופין, בהגשה מקוונת חתומה אלקטרונית בידי עורך הדין שלוותה בשליחת העותק המקורי בדואר רשום למשרדי האפוטרופוס הכללי.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 1.2500 בעניין "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים" (להלן: "ההנחיה") התוותה את שיקול הדעת הראוי בקביעת הסדרים משפטיים שנועדו לאפשר מעבר מעולם מסמכי הנייר אל עולם המסמכים הדיגיטליים, תוך ניהול סיכונים וקיום התכליות הנדרשות. בהתאם להנחיה, כאשר נשקלת האפשרות להעביר הסדר משפטי שנעשה במסמכי נייר אל העולם הדיגיטלי, יש למפות את התכליות העומדות בבסיס דרישת החוק ולבחון כיצד ניתן להגשים את אותן תכליות בכלים דיגיטליים.

בהתבסס על האמור בהנחיה, התיקון המוצע נועד לבטל את חובת הפקדת מסמך הנייר המקורי במשרדי האפוטרופוס הכללי, באמצעות פרשנות החוק ותוך הגשמת התכליות העומדות בבסיסו. כך, מוצע כי שליחת מסמך ייפוי הכוח המתמשך החתום על ידי עורך הדין בחתימה אלקטרונית מאושרת, באופן מקוון אל האפוטרופוס הכללי על ידי עורך הדין שערך את המסמך, תספיק כדי לעמוד בדרישה להפקדת מסמך המקור. בהמשך לכך, תבטל החובה החלה כיום על עורך הדין לשלוח את מסמך המקור בדואר רשום למשרדי האפוטרופוס הכללי. שכן, משהמסמך שנחתם בחתימה אלקטרונית מאושרת והופקד באופן מקוון, אין עוד ערך בהגשת מסמך הנייר המקורי כפי שנעשה עד כה. לצד זאת, תינתן גם לממנה אפשרות להפקדה מקוונת באמצעות המערכת הממוחשבת לאחר הזדהות דיגיטלית, והיא תיעשה ביחס למסמך שנחתם אלקטרונית על ידי עורך הדין. בנוסף, ועל מנת לאפשר מענה הולם גם לאוכלוסיות להן לא קיימת גישה למערכת הממוחשבת, תיוותר האפשרות להפקדה בהתייצבות פיזית. עם זאת, גם הפקדת ייפוי כוח מתמשך בהתייצבות פיזית לא תדרוש הגשת מסמך פיזי, שכן הוא לא נדרש בנוסף למסמך המקור שנחתם אלקטרונית, והיא תעשה על ידי הבעת רצונו של הממנה להפקיד את מסמך המקור הדיגיטלי שנחתם אלקטרונית כאמור.

הוראות אלה יחולו גם לגבי הפקדת מסמך הנחיות מקדימות למינוי אפוטרופוס והפקדת מסמך הבעת רצון (הפקדת רשות).

ביחס להפקדת ייפוי כוח מתמשך לעניינים רפואיים בלבד, תתווסף על האפשרות הקיימת (ההתייצבות של הממנה במשרדי האפוטרופוס הכללי והגשת המסמך הפיזי) גם אפשרות להפקדה על ידי הממנה באמצעות המערכת הממוחשבת. נציין כי בהתאם להוראות סעיף 32טו לחוק, מסמך זה יכול להיעשות גם בפני בעל מקצוע שאינו עורך דין, ועל כן המסמך לא נחתם בחתימה אלקטרונית והאפשרויות שתוארו ביחס לייפוי כוח מתמשך אינן רלוונטיות לגביו.

בסעיף 7 לתיקון – תיקון תקנה 8 – מוצע לתקן את נוסח התקנה על מנת להתאימה לכך שאמצעי הזיהוי האלקטרוני יכול שיונפק גם לפני ההפקדה, וכן הוא לא בהכרח יונפק על ידי האפוטרופוס הכללי. אין שינוי במהות התקנה, לפיה לממנה, למיפיה הכוח ולעורך המסמך יונפק אמצעי זיהוי ממוחשב, באמצעותו הם יהיו מורשים לבצע פעולות שונות במערכת הממוחשבת, כהגדרתה בתקנות. אמצעי זיהוי זה עשוי להיות לצורך הזדהות הדיגיטלית במערכת הממוחשבת כאמור בתקנות 6 ו-7 או לצורך ביצוע פעולות אחרות במערכת הממוחשבת באמצעות סיסמה ייעודית שהנפיק האפוטרופוס הכללי.

בסעיף 8-9 לתיקון – תיקון תקנה 17 ו-18 – מוצעים תיקונים שהם בגדר "טעות סופר" על מנת לדייק את התקנות כך שיתאמו את הוראות החוק ולא יצרו בלבול.

בסעיף 10 לתיקון – תחילה – מוצע כי תחילתו של תיקון זה תהיה מיום כ"ח אדר התש"ף, 24.3.2020. מועד זה הוא המועד בו יצאה הנחיה מטעם האפוטרופוס הכללי להימנע מהגשת מסמכי מקור פיזיים עד להודעה חדשה בנושא, עקב המגבלות שנבעו מהתפשטות נגיף הקורונה שהובילו, בין היתר, לביטול קבלת קהל ואשר בגינן לא התאפשרה הגשה של מסמכי המקור הפיזיים לאפוטרופוס הכללי. משהתיקון המוצע נועד לבטל כליל את הגשת המסמכים הפיזיים, אין היגיון לדרוש את השלמת ההפקדה ביחס למסמכי המקור עליהם חלה ההנחיה. עוד נציין כי ההנחיה שיצאה ביום 24.3.2020 חלה אף על מסמכים שלא הוגשו במשך 14 הימים שקדמו לה, שכן לפי תקנה 6, מסמך המקור צריך להישלח לאפוטרופוס הכללי תוך 14 ימים מהפקדת המסמך שנחתם אלקטרונית.