

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

בשבעה בתי משפט שלום נערכה ביקורת על סדרי המינהל והכספים. בהנהלת בתי המשפט נערכה ביקורת במחלקת הכספים על ביצוע התקציב וניהול החשבונות. במשרד המשפטים נערכה ביקורת על מערכת רשומות, ונבדקו ההסדרים המינהליים והכספיים הקשורים בהפעלת המערכת. על הסבת נתוני ההוצאה לפועל נערכה ביקורת במשרד ובמרכז למיכון משרדי. (ראה דו"ח זה עמ' 241).

בתי משפט השלום

מספר בתי משפט השלום בארץ הוא 27, ואיזור השיפוט של כל אחד מהם הוא במחוז, שבו הוא פועל; החלוקה למחוזות היא לפי חמשת בתי המשפט המחוזיים. בבית משפט השלום דן שופט יחיד, אולם ראשי השופט היושב בדיון, או השופט הראשי של בית משפט השלום להורות, שהדיון בעניין פלוני יהיה לפני שלושה שופטים. לשנת הכספים 1975 נקבע לבתי משפט השלום תקן של 105 שופטים ו-373 עובדי מינהל, והוקצב לכך סך 22.2 מליון ל"י; ההוצאה למעשה הסתכמה ב-19.3 מליון ל"י. בשנת הכספים 1976 הוקצב סך 25 מליון ל"י.

בית משפט שלום דן בעניינים אלה: תביעות פליליות — חטאים ועוונות; תביעות אזרחיות — למעט תביעות הנוגעות למקרקעין — כשסכום התביעה או שווי הנושא אינו עולה על 50,000 ל"י (בעקבות תיקון לחוק בתי המשפט ממאס 1975); תביעות בדבר חזקה או שימוש במקרקעין או בדבר חלוקתם או חלוקת השימוש בהם, לרבות תביעות הכרוכות בהן, שעניינן חזקה או שימוש במטלטלין, יהיה שוויו של נושא התביעה אשר יהיה, אך בית משפט שלום לא ידון בתביעות אזרחיות הנוגעות למקרקעין, ותביעות שכנגד לתביעות אזרחיות. נוכח גידול מתמיד במספר התביעות, שהוגשו לבתי משפט השלום, הביא שר המשפטים, ביוני 1975, לקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק שיפוט בתביעות קטנות במגמה להקל על האזרח ולהוריד ממעמס היתר על בתי משפט השלום. ב-13 ביולי 1976 אושר חוק זה בכנסת והוא קובע הליכים פשוטים יותר לתביעות אזרחיות עד 3,000 ל"י. על פי התקנות שפורסמו בינואר 1977 יתחיל לפעול בית משפט כזה בתל אביב, באפריל 1977.

בתודשים מאס—יוני 1976 ערך משרד מבקר המדינה, לסרוגין, ביקורת על סדרי מינהל וכספים בשבעה בתי משפט שלום: תל-אביב, חיפה, פתח-תקוה, רחובות, קריית-גת, טבריה, וקרית-שמונה. הביקורת הקיפה מאות תיקים. נבדקו פעולות מזכירות בית המשפט בתחומים אלה: הבאת התיקים לדיון לפני שופט, קיום המעקב אחר הטיפול בתיק, ביצוע פסקי הדין, סדרי גביית אגרות, החזר פקדונות ותשלום קנסות (ביקורת קודמת על פעולות בתי משפט השלום נערכה בתחילת שנת 1968 — ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 358; ביקורת מעקב נערכה ב-1970 — ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 402).

היקף הפעולות

בטבלה להלן מובאים נתונים על מספר התיקים שנפתחו ושנדונו בשנים 1974 ו-1975 בבתי המשפט שנבדקו, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה על בסיס הדו"חות התודשיים שהגישו בתי המשפט להנהלת בתי המשפט:

הועבר לשנת 1976	1 9 7 5			הועבר לשנת 1975	1 9 7 4			הועבר לשנת 1973	סוג התביעה	בתי משפט
	נסתיימו	הוגשו			נסתיימו	הוגשו				
14,828	34,227	35,489	13,566	32,039	29,174	16,431	3,462	אזרחי	תל-אביב	
3,713	9,930	9,874	3,769	7,497	7,804			פלילי		
4,115	9,170	9,720	3,565	8,497	8,408	3,654		אזרחי	חיפה	
1,789	3,452	3,724	1,517	3,052	3,601	968		פלילי		
1,086	2,532	2,697	921	2,146	2,406	661		אזרחי	פתח תקוה	
500	2,372	2,185	687	1,825	1,980	532		פלילי		
517	2,112	2,135	494	1,648	1,615	527		אזרחי	רחובות	
987	3,725	4,226	486	2,174	2,284	376		פלילי		
93	627	657	63	474	492	45		אזרחי	קרית גת	
276	1,339	1,355	260	630	761	129		פלילי		
571	1,716	1,900	387	1,136	1,200	323		אזרחי	טבריה	
565	2,907	3,070	402	2,923	2,758	567		פלילי		
33	298	311	20	272	225	67		אזרחי	קרית שמונה	
41	1,208	1,201	48	994	915	127		פלילי		

מהטבלה עולה, שבבתי המשפט שנבדקו חל גידול הן במספר התיקים האזרחיים והפליליים שהוגשו והן במספר התיקים, שהטיפול בהם נסתיים בשנת 1975 לעומת התיקים שבשנת 1974. הגידול, שחל בהגשת תביעות אזרחיות מוסבר על ידי הנהלת בתי המשפט בעיקר בכך, שהחל ממאוס 1975 הורחבה סמכותו של בית משפט השלום לדרון בתביעות מסוג זה מתביעה, שסכומה 10,000 ל"י עד לתביעה בסך 50,000 ל"י; הגידול במספר התביעות הפליליות יש לייחס בעיקר להרחבת פעולות משטרת ישראל ולעלייה בעבריינות. הנתונים בדבר תיקים, שהועברו משנת 1973, אינם טיפוסיים, ואחת הסיבות לכך בהשפעת מלחמת יום הכיפורים; למעשה יש להתייחס לנתונים של שנים 1974 ו-1975 בכל הקשור במספר התיקים שהועברו משנה לשנה. מספר התיקים בעניינים אזרחיים, שהועברו משנה לשנה, עלה בשנת 1975 לעומת שנת 1974. בעניינים פליליים היה בבתי המשפט בתל אביב, פתח תקוה וקרית שמונה מספר התיקים שהועברו משנה לשנה קטן במקצת; לעומת זאת, בבתי המשפט בחיפה, טבריה ובמיוחד ברחובות עלה מספר התיקים, שהועברו משנת 1975, על אלו, שהועברו בשנה הקודמת. נראה לביקורת, שיש מקום לכך, שהנהלת בתי המשפט תשקול פתרונות להחשת הדיונים בתיקים משנים קודמות (ראה גם להלן).

הטיפול בתיקי משפט

בעת הגשת תביעה אזרחית או כתב אישום בפלילים נפתח תיק במזכירות בית המשפט; התיק נרשם בספר היסוד ומקבל מספר סידורי. באותו מעמד נקבע תאריך לשמיעה ראשונה, ונשלחת הזמנה, בצירוף כתבי התביעה או האישום בדואר רשום — עם אישור מסירה, לאחר שהאישור מוחזר על ידי הדואר למזכירות בית המשפט, הוא מוכנס לתיק. בלי מסירת ההזמנה כדין לא יתאפשר קיום הדיון בבית המשפט; גם כתבי הגנה נמסרים בדרך זו. במועד, שנקבע לשמיעה, מועברים התיקים בעניינים אזרחיים לרשם ובעניינים פליליים לשופט שלום. אם הנתבע או הנאשם אינו מודה בעובדות שבכתב התביעה או בכתב האישום, נדחה המשך המשפט לשמיעת הוכחות. הזמן, החולף מאז הישיבה הראשונה ועד לשמיעת ההוכחות בתיקים פליליים מגיע, בדרך כלל, לחודשיים—שלושה. בדיקה מסודרת בבתי המשפט ברחובות ובפתח תקוה העלתה, שבתיקים רבים חלפה עד להתחלת שמיעת ההוכחות תקופה עד שנה ברחובות, ועד כחמישה חודשים בפתח תקוה.

— בבית המשפט בתל אביב נמצאו מאות תיקים, שלגביהם המציאה המזכירות כתבי הגנה בדואר, אך לא בדואר רשום עם אישור מסירה. כמו כן נמצאו עשרות מקרים, שההזמנות נשלחו

בצירוף לכתבי תביעה בדואר רשום עם אישור מסירה, אולם אישורים אלה לאחר החזרתם על ידי הדואר לא תויקו בתיקים כנדרש.

— בבית משפט השלום בתל אביב הועלו בבדיקה מסורגת כ־50 תיקים אזרחיים, שלגביהם לא נתאפשר קיום מעקב סדיר אחר הטיפול בהם; המדובר בתיקים שהוגשו בשנים 1972 עד אמצע 1975. הסיבה לכך הייתה, שמזכירות בית המשפט לא דאגה בכל מקרה לרישומים מתאימים בתיק.

— כ־200 תיקים, באותו בית משפט — שלפי הרישומים הוגשו ברובם הגדול עוד בשנים 1966–1969 ובחלקם הקטן בשנים 1970–1973 ואשר לא נסתיים בהם הטיפול — לא הומצאו לעיון הביקורת, ביוני 1976, על אף דרישותיה החוזרות ונשנות. בינואר 1977 הומצאו לעיון הביקורת 15 תיקים אלה בלבד. עוד קבעה הביקורת, שתיקי בית המשפט ניתנו לעיון למעוניינים (עורכי דין, הצדדים) ללא רישום על תנועת התיקים ופיקוח על החזרתם.

— בבית משפט בטבריה נמצאו בעת הביקורת, בסוף מאי 1976, למעלה ממאה הודעות, בעיקר הזמנות של בתי משפט אחרים מהתקופה מארס–אפריל 1976, שנשלחו לבית המשפט בטבריה לביצוע, משום שמקום מגוריו של אחד הצדדים בדין הוא איזור טבריה, אך לא נמסרו כדרוש.

בתקנה 153(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג–1963, נאמר: "נדחה הדיון דחייה ללא מועד, ולא נתבקשה החזרת המשפט תוך שישה חודשים מיום הדחייה האחרונה, רשאי בית המשפט או הרשם ליתן הודעה לבעלי הדין לבוא וליתן טעם, מדוע לא תידחה התובענה"; ולפי תקנה 489(א) לאותן התקנות — נבצר מבית המשפט לדון בתובענה או להמשיך את הדיון בה מחמת חוסר מעש מצד בעל דין, רשאי בית המשפט על דעת עצמו לדחות אותה אחרי שהומצאה הודעה לתובע והתובע לא הראה, תוך הזמן שנקבע בהודעה, טעם מספיק לקיום התובענה.

— בבתי המשפט בתל אביב, חיפה וטבריה נמצאו תיקים אזרחיים רבים, שהוגשו עוד בשנים 1971 ועד אמצע 1975 (ביניהם גם תיקים שהוגשו בבית המשפט בתל אביב לפי סדר דין מקוצר), והדיון המשפטי בהם לא הסתיים עד עת הביקורת במאי 1976. התברר, שהסיבה לכך הייתה בעיקר, שבעלי הדין לא דאגו להמשיך הטיפול בתביעותיהם. לדעת הביקורת על מזכירות בית המשפט לקיים מעקב אחר תיקים כאלה. בעקבות הביקורת הוחל בהליכים לדחיית התובענות מחוסר מעש מצד בעלי הדין.

שחרור בערובה

לפי חוק סדר הדין הפלילי, תשכ"ה–1965, חשוד בעבירה, שטרם הוגש עליה כתב אישום והוא נתון במעצר, רשאי בית המשפט, לפי בקשתו, לצוות על שחרורו בערובה (סעיף 36); ערובה תהא בערבות עצמית של העצור בין לבדה ובין בצירוף ערבות ערב, או בערבות כספי של העצור או של הערב, הכול כפי שיוורה בית המשפט (סעיף 38); חשוד, ששוחרר בערובה ולא הוגש נגדו כתב אישום תוך 180 יום מיום שחרורו בערובה, יופטרו הוא וערביו מערבותם, ואם ניתן בה ערבון — יוחזר, וזולת אם הוארכה תקופת הערבה על ידי בית המשפט (סעיף 49א').

— בבתי המשפט בתל אביב, חיפה, רחובות וטבריה נמצאו מאות תיקים, שלגביהם שוחררו החשודים בערובה על ידי ערבון — הפקדת כספים במוזמן — עוד בשנים 1971–1975, בלי שמזכירות בתי המשפט קיימה מעקב לצורך הטיפול בהפקדות. בעקבות הביקורת פנו מזכירות בתי המשפט לאגף החקירות של משטרת ישראל כדי לברר את המצב בתיקים. התברר, שמספר ניכר של תיקים נסגרו או בוטלו לפני זמן רב, בלי שהוגשו כתבי אישום. בעקבות פעולות אלה החלו כמה בתי משפט להחזיר את הכספים לזכאים להם.

— ברוב בתי המשפט שנבדקו נתברר, שכאשר השופט קובע, שיש לקבל ערבים, אין מקפידים, די הצורך, במדור לעניינים פליליים שבמזכירות בתי המשפט, לבדוק את מצבו הכלכלי של הערב. אף לא נוהגים לציין בתיק נתונים חשובים לגבי כגון מקצועו, מקום עבודתו ומעמדו — שכיר או עצמאי. לגבי חשודים רבים, שהשתחררו לפי צו השופט בערבות עצמית בתנאי, שימציאו לאחר מכן (תוך 24 עד 72 שעות) ערבות צד ג', התברר, שמזכירות בית המשפט — בעיקר בתל אביב, לא הביאה לידיעת רשויות התביעה, שהחשוד לא עמד בתנאי של המצאת כתב ערבות צד ג'.

אגרות ופקדונות

1. על פי חקנות בית המשפט (אגרות), תשכ"ח—1967, על התובע במשפט אזרחי לשלם אגרה. האגרה משתלמת לרוב בשני שיעורים: מחציתה בעת הגשת התביעה והמחצית השנייה שבעה ימים לפני תאריך הדיון — וזאת על פי דרישה הנשלחת לתובע. לא שילם בעל הדין את מחצית האגרה השנייה, ולא ניתן צו לדחות את תשלומה, יימחק ההליך מחוסר מעש. שילם בעל הדין, ביום הדיון, אך לפני מתן צו מחיקה, כאמור, את המחצית השנייה של האגרה, והוסיף עליה אגרת פיגור, ששיעורה כשיעור המחצית השנייה של האגרה, אך לא יותר מ־1,000 ל"י, רשאי בית המשפט שלא למחוק. נזקק בית המשפט להליך ונתן בו פסק דין, למרות שהאגרה או חלק הימנה לא שולמו, כנדרש בחקנות, ימציא המזכיר דרישה לתשלום האגרה.

— בבדיקה מסורגת של מאות תיקים בבית המשפט בתל-אביב שבהם לא שולמו האגרות במועד, נמצאו 68 תיקים, שהדיון המשפטי בהם נסתיים עוד בשנים 1972—1976 או שהדיון נמצא בשלב סיום, בלי שמזכירות בית המשפט דאגה לגביית אגרת פיגור. הביקורת הפנתה את תשומת לבו של המזכיר לתיקים אלה, ובעקבות זאת החלה בגבייה.

2. בעלי הדין מפקידים בקופת בית המשפט, בקשר להליכים משפטיים מסוימים, כספים לכיסוי הוצאות, ובעיקר שכר עדים ומומחים מקצועיים; תשלומים על חשבון שכר דירה בתיקי פינויים; וכן כספים המתקבלים ממכירת נכסים בתיקי פשיטת רגל. בהתאם להוראות החשב הכללי והנהלת בתי המשפט מוטל על מזכירות בית המשפט לבדוק, לאחר מתן פסק דין, כל תיק כדי להבטיח העברת כספי הפקדונות לזכאים להם.

— במזכירות בתי המשפט בתל אביב, חיפה, פתח תקוה ורחובות היה הטיפול בהחזרת הפקדונות לקוי. בבדיקה מסורגת נמצאו תיקים, שלגביהם לא נעשתה במשך שנים פעולה כדי להתזרזז את הפקדונות לזכאים להם. במקרים מסוימים לא הוחזרו הפקדונות על אף החלטה מפורשת של השופט. על ליקויים כגון אלה עמדה עוד הביקורת הקודמת ב־1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 358). בעקבות הביקורת הנוכחית החלו בתי המשפט להתזרזז את הפקדונות, כנדרש.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב הנהלת בתי המשפט לכך, שכדי לאפשר מעקב אחר ביצוע פעולות כספיות בתיק במהלך המשפט ולמנוע סגירת התיקים והעברתם לגנוז, בטרם הוחזרו כספים, שהופקדו לזכאים להם, רצוי לנהל על מעטף התיק רישום של כל הפעולות הכספיות הנעשות בתיק — וזאת מטעמי שמירת זכויות האזרח ובקרה כספית כאחד.

ביצוע פסקי דין בתיקים פליליים

1. כאשר מטיל בית המשפט בתיק פלילי קנס, על החייב בדין לשלם את הסכום מיד עם מתן פסק הדין, זולת אם קבע בית המשפט אחרת. במשפטים על עבירות מסוג חטא או עוון, שבהם הודה הנאשם בכל העובדות הנטענות בכתב האישום, ולפיכך מותר לדון אותו שלא בפניו, על הנאשם לשלם את הקנס תוך 30 יום מהיום, שהומצאה לו ההודעה על גזר הדין מבית המשפט.

— נמצאו מקרים רבים של חוסר דאגה מספקת לביצוע פסקי הדין. בבית המשפט ברחובות נתגלו מספר לא קטן של מקרים, שהודעות על גזר הדין נשלחו לנאשמים באיחור של כמה חודשים, מה שגרם להתמשכות יתר בגביית הקנסות. כמו כן נמצאו באותו בית משפט עשרות תיקים מהתקופה נובמבר—דצמבר 1975 ובבית המשפט בקרית שמונה מספר קטן של תיקים מהשנים 1973 ו־1974, שבהם הוטלו קנסות אולם מזכירות בתי המשפט לא נקטו צעדים לגבייתם, אף כי לא שולמו או ששולמו רק בחלקם. בנובמבר 1976 הודיעה הנהלת בתי המשפט, שהליקויים תוקנו.

— ברוב בתי המשפט שנבדקו היו מקרים רבים שהמזכירות הביאו תיקים לפני השופט להוצאת פקודות מאסר נגד נאשמים, שלא שילמו את הקנסות. במשך זמן רב לאחר הטלתם. כמו כן נמצאו מאות פקודות מאסר, שהועברו למשטרה לביצוע עוד בשנים 1974—1975, אך לא בוצעו והוחזרו מחמת כתובת לא ידועה או שינוי מקום המגורים.

הנושא של ביצוע פסקי דין בתיקים פליליים נדון על ידי מבקר המדינה במרבית הדו"חות הנוגעים לביקורת על בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים וכן לביקורת על לשכות ההוצאה לפועל. בביקורת משנת 1975 על בתי המשפט לתעבורה (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 616) חזר מבקר המדינה והעיר, שכל עוד לא תוקם יחידה מיוחדת במסגרת המשטרה, שתפקידה היחיד יהיה

ביצוע פקודות מאסר ועזרה לביצוע פעולות מבצעיות, הרי הגבייה תהא כרוכה בקשיים מרובים ועמלם של התובע ובית המשפט עלול להיות לריק. באוקטובר 1976 התקיים דיון בהשתתפות שר המשפטים, שר המשטרה, המפקח הכללי של משטרת ישראל וראש אגף התקציבים במשרד האוצר. בסיכום הדיון הוחלט על אישור תכנית תלת-שנתית לתוספת הקצבה בסך שישה מיליון ל"י להגדלת היחידה להוצאה לפועל במשטרת ישראל: בשנת הכספים השוטפת 1976 סך של 1 מיליון ל"י; בשנת 1977 2.6 מיליון ל"י ובשנת 1978 2.4 מיליון ל"י.

2. סעיף 32 א' לחוק דיני עונשין (דרכי ענישה) (נוסח משולב), תש"ל-1970 (כפי שחוקן בינואר 1973) קובע, כי קנס, שלא שולם במועד הקבוע, תיווסף עליו תוספת פיגור בשיעור של 10% מהקנס או מחלקו שלא שולם, לפי העניין, ולא פחות מעשר לירות; ובתום כל שישה חודשים מהמועד הקבוע — 10% נוספים מהקנס או מחלקו כאמור, ולא פחות מעשר לירות.

— כשבתי המשפט בתל אביב ובקריית שמונה הוציאו פקודת מאסר במקרים, שלא שולם הקנס במועדו, נהגו המזכירות להטיל בדרך כלל תוספת פיגורים ראשונית בלבד, אך עם גביית הקנס לא הקפידו על חיוב הנאשם בתוספת פיגורים נוספת, כשהפיגור נמשך שישה חודשים או יותר.

3. כאשר העברייין הוא תאגיד, אין מקום להמיר את הקנס במאסר כמו במקרה של עברייין שאינו תאגיד. הוראות הנהלת בתי המשפט קובעות בעניין זה, שיש להעביר את פסקי הדין לחשב בתי המשפט לגביית הקנס; החשב פועל לפי סמכויות שהוענקו לו על ידי שר האוצר לפי פקודת המסים (גבייה) *.

— כבית המשפט ברחובות נמצאו 11 גזרי דין הקובעים קנסות בסכומים מ"300 ל"י עד 1,000 ל"י נגד תאגידיים על עבירות בנייה, שניתנו בשנים 1971-1974, אך הועברו לחשב בתי המשפט לגבייה רק בתחילת 1975.

4. — ביקורת מסורגת בבית המשפט בתל אביב העלתה שלושה מקרים, שלא קיום מעקב מספיק מצד מזכירות בית המשפט לגבי ביצועם של פסקי דין, ובשל כך לא מומש גזר הדין.

(א) ב-28.6.1971 גזר שופט השלום על נאשם שישה חודשי מאסר בפועל ושישה חודשי מאסר על תנאי לשלוש שנים, ובאותו מעמד נאסר הנאשם. ב-11.7.1971 הוגשה בקשה לשחרור בערובה, והשופט נעתר לבקשה, בתנאי שתופק ערבות בנקאית בסך של 2,000 ל"י או שיוטל עיקול אצל רשם המקרקעין על נכסי אביו של הנאשם. ב-15.7.1971 נרשם העיקול על נכסי האב, ונשלחה לבית הסוהר פקודת שחרור. על פסק דין זה הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי, וב-23.10.1972 נדחה הערעור, אולם מתברר שהנאשם לא נאסר מחדש כפי שהיה דרוש על פי פסק הדין.

בעקבות הביקורת פנה בית המשפט אל שירות בתי הסוהר וביקש לברר אם הנאשם ריצה את עונשו. בתשובה לפנייה נאמר, כי הנאשם היה כלוא רק 16 ימים מ-30.6.1971, ושחרר ב-15.7.1971 על פי פקודת שחרור של בית משפט השלום. על סמך מידע זה הובא התיק ב-12.3.1976 לפני שופט השלום הראשי וב-17.3.1976 הוצאה פקודת מאסר נגד הנאשם לתקופה של שישה חודשים — למעט 16 ימים שהוא ריצה בשנת 1971 — ואמנם נאסר הנאשם בעקבות כך ביום 27.4.1976.

(ב) ב-6.7.1971 גזר בית המשפט על נאשם שנת מאסר בפועל. ב-9.7.1971 שוחרר הנאשם בערובה של 5,000 ל"י במומנים עד לשמיעת ערעורו בבית המשפט המחוזי. ב-5.7.1972 התליף בית המשפט המחוזי את גזר הדין לשישה חודשים מאסר בפועל ושישה חודשים מאסר על תנאי לשנתיים. הנאשם ערער לבית המשפט העליון, וב-14.11.1972 נדחה ערעורו וצוין, שעל הנאשם להתייצב בבית המשפט המחוזי לשם הוצאת פקודת מאסר נגדו כדי שירצה את עונשו.

הועלה, שהנאשם היה חופשי כארבע שנים בלי שבית המשפט דאג לביצוע גזר הדין, והערבות של 5,000 ל"י, שהופקדה כאמור עוד בשנת 1971, לא נעשה בה דבר. בעקבות הביקורת הוציא בית המשפט השלום ב-5.4.1976 פקודת מאסר נגד הנאשם לתקופה של שישה חודשים בניכוי 4 ימים שבהם היה כלוא בשנת 1971; ב-22.4.1976 נאסר הנאשם והחל לרצות את עונשו.

(ג) ב-17.1.1975 גזר שופט על נאשם קנס של 3,000 ל"י, או 60 ימי מאסר תמורתו וכן פסילת רשיון הנהיגה לשלוש שנים ושלושה חודשי מאסר בפועל. כן קבע השופט שביצוע המאסר יידחה ל-45 יום מתאריך גזר הדין והקנס ישולם בתשלומים של 500 ל"י לחודש החל מ-1.3.1975. ב-3.3.1975 החל הנאשם לרצות את עונש המאסר של שלושה חודשים בפועל.

* בדבר טיפולו של חשב בתי המשפט בגביית קנסות בענייני העבודה מתאגידים ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 614; וכן בפרק "תקציב", חשבונות ונספים של בתי המשפט, בדו"ח זה.

החבר, שחשורת רשיון הנהיגה של העברייין, שנלקחה על ידי המשטרה, בדצמבר 1972, נשארה בידה ולא הוצגה לבית המשפט לשם העברתה למשרד התחבורה בהתאם לגזר הדין, שקבע שלילת הרשיון. עוד החבר, שנביית הקנס נשכחה לחלוטין. בעקבות הביקורת פנתה ב-27.4.1976 מוכירות בית המשפט לנאשם בבקשה להודיעה, אם שילם את הקנס, או שהוא נאסר תמורתו וציינה, שאם לא תגיע תשובה תוך שבועיים, תינתן כלפיו פקודת מאסר. ב-3.5.1976 שילם הנאשם את הקנס בסך 3,000 ל"י.

בעקבות הביקורת הטילה הנהלת בתי המשפט על הממונה על המבדק והביקורת הפנימית לערוך בירור יסודי בדבר דרכי הטיפול בביצוע פסקי הדין האמורים. עד מועד סיכום הביקורת – סוף 1976 – לא הושלמה הבדיקה. עוד ניגשה הנהלת בתי המשפט להכנת נוהל חדש בנדון.

עריכת רשומות

לפי החוק צריכים להתפרסם ברשומות כל חזק וכל תקנה בת פועל תחיקתי, כגון תקנות, צווים וחוקי עזר ותחילת תוקפם ביום פרסומם, אלא אם נקבעה בהם הוראה מפורשת אחרת. כן נדרש בחוקים שונים לפרסם ברשומות הודעות שונות בדבר מינויים, אצילות סמכויות, הפקעות, רישומן ופירוקן של חברות ושותפויות וכיוצא באלה. הרשומות מורכבות משלושה קבצים עיקריים – ספר החוקים, קובץ התקנות וילקוט הפרסומים – ובנוסף על אלה קבצים כגון הצעות חוק וכתבי אמנה. היחידה לעריכת רשומות שבמשרד המשפטים, המונה חמישה עובדים, מלווה את עבודות הניסוח של דברי החקיקה למיניהם בתיאום עם המשרדים והיחידות הנוגעים בדבר ומטפלת בעריכתם הסופית לקראת הפרסום ברשומות. לפי דבר המלך במועצתו הכללי של משרד המשפטים. הרשומות מודפסות באמצעות המדפיס הממשלתי ומעברות להפצה אל שירות ההפצה של פרסומי הממשלה שליד ההוצאה לאור של משרד הבטחון (להלן – שירות ההפצה).

בנובמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ההסדרים המינהליים והכספיים בשתי היחידות לעריכת רשומות בעברית ובערבית. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 368) וביקורת מעקב – ב-1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 374).

1. לפי חוק המעבר, תש"ט-1949, יש לפרסם כל חוק ברשומות תוך עשרה ימים מיום קבלתו בכנסת. אין הוראה כללית מפורשת לגבי מועד הפרסום של חקיקת משנה ושל ההודעות השונות, שיש לפרסם בילקוט הפרסומים – פרט להוראת פקודת הפרשנות, שמעשה, שלא נקבע זמן לעשייתו, יש לעשותו בכל המהירות הראויה. נודעת חשיבות לכך, שהפרסום יעשה תוך זמן קצר ככל האפשר, כדי למנוע עיכוב הביצוע, כאשר הפרסום הוא תנאי מוקדם לתוקפה של פעולה, או למנוע חקלות אפשריות לציבור, אף כאשר אין העדר הפרסום מעכב תוקפה של פעולה.

– נמצא פיגור רב בפרסום הודעות על רישום חברות ושותפויות הנדרשות לפי פקודת החברות ופקודת השותפויות. החברות והשותפויות, שנרשמו אצל רשם החברות מאז חודש יוני 1976 ועד גמר הביקורת בפברואר 1977, עדיין לא פורסמו.

משרד המשפטים הסביר בתשובתו מינואר 1977 למשרד מבקר המדינה, שעניין הפרסום התעכב מאחר שקיימת הצעה לעבור לשיטת הצילום בפרסום הרשומות, אולם טרם הוחלט להפעילה. בינתיים כבר נמסר לדפוס החומר המיועד לפרסום מהתקופה יוני-אוגוסט 1976.

2. תרגומם של דברי חוק, תקנות והודעות לערבית הוצאתם לאור נעשים בפיגור ניכר: בתרגום דברי חוק הפיגור הוא 3-5 חודשים ובתקנות – ארבע שנים. קיים גם פיגור בתרגום ילקוט הפרסומים. לפי הסביר משרד המשפטים מינואר 1977, הפיגור נובע משלבי העבודה, המתחייבים ממלאכת התרגום, העריכה, ההגהה וההדפסה ובעיקר מחוסר כוח אדם מתאים ומאומן למלאכה זו. לדעת הביקורת על אף התהליכים, שבהם כרוך הדבר וחוסר כוח אדם יש לפעול להחשת קצב הפרסומים.

3. לפי הסדר הקיים מאז 1964 מוסר משרד המשפטים למדפיס הממשלתי את החומר לדפוס ומשלם לו את ההוצאות הכרוכות בהדפסה. בהתאם לפרק 16 של התכ"מ, הפצת הפרסומים, הן

בתמורה והן שלא בתמורה, היא באמצעות שירות ההפצה. שירות ההפצה קובע למדפים את הכמות, שיש להדפיס מכל סוג של פרסום. לאחר ההדפסה מועבר החומר ישירות אל השירות. דמי השירות נקבעו כדלהלן: עבור פרסומים בתמורה בשיעור של 40% ממחיר המכירה ועבור פרסומים ללא תמורה — 20% מעלותם. על שירות ההפצה להמציא למשרד המשפטים דו"חות תקופתיים על מצב המכירות של פרסומיו.

בשנת הכספים 1974 הגיעה ההוצאה של משרד המשפטים על חשבון הדפסת הרשומות ל־1 מליון ל"י, לעומת הכנסה ממכירות ומפרסום הודעות בסך 890,000 ל"י; בשנת הכספים 1975 הסתכמה ההוצאה ב־995,000 ל"י וההכנסה בכ־1 מליון ל"י, וזאת עקב העלאת מחירי הפרסומים.

— במשרד המשפטים לא נמצא דו"ח תקופתי מטעם שירות ההפצה על מצב המכירות של פרסומי המשרד.

— שירות ההפצה מעביר את הכספים המגיעים למשרד המשפטים עבור מכירת הרשומות בפיגור ניכר. כך למשל עבור המכירות שבחודשים אפריל—יוני 1975 הועבר סך 61,000 ל"י בספטמבר 1975, ועבור התקופה יולי—דצמבר 1975 הועבר סך 258,000 ל"י במארס 1976. גם בהעברת פדיון מכירות, שנעשה בשנת 1976, היה פיגור: בעד מכירות בתקופה אפריל—ספטמבר 1976 הועבר סך של 271,000 ל"י רק בינואר 1977.

משרד המשפטים הודיע בינואר 1977, כי חשב המשרד עושה לזירוז קצב העברת הכספים לידי המשרד. אף שירות ההפצה הודיע, שיעשה מאמצים לצמצם את הפיגור.

הנהלת בתי משפט — תקציב וחשבונות

מערכת בתי המשפט מהווה — מבחינה מינהלית ותקציבית — יחידה נפרדת ועצמאית במסגרת משרד המשפטים, ובראשה מנהל בתי המשפט. הממונה על מחלקת הכספים והחשבונות של בתי המשפט הוא חשב, הנמנה על תקן אגף החשב הכללי של משרד האוצר. המחלקה שבמשרד הראשי בירושלים מונה 16 משרות תקניות וחמש גזבריות בבתי המשפט בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בנצרת ובבאר שבע, ומועסקים בהן לפי התקן 56 עובדים. ביתר בתי המשפט הטיפול בענייני כספים הוא בידי מזכיר בית המשפט הפועל, בתחום הכספי, לפי הוראות החשב.

מחלקת הכספים אחראית לשמירה על ביצוע הוראות חוק התקציב בכל הנוגע לבתי המשפט; חוק נכסי המדינה, תשי"א—1951; וכן הוראות התכ"ם והתקש"ר הנוגעות לענייני כספים. עוד הוטלה על החשב גביית קנסות מתאגידים, אגרות דחיות ופיצויים, שנפסקו לטובת המדינה, וזאת על פי סמכויות, שהעניק לו שר האוצר לפי פקודת המסים (גבייה). החשב גובה את הקנסות ממי שהורשע בדיון, באמצעות גזברות בתי המשפט או בנק. לצורך מימון ההוצאות השוטפות, מעמיד החשב לרשות הגזבריות ומזכירי בתי משפט דמי מחזור חדשיים הנעים בין 25,000 ל"י עד 2,000,000 ל"י לפי גודל היחידה. הסך הכולל של דמי המחזור החדשיים להחזרת כספים שהופקדו בבתי המשפט הוא 7.5 מליון ל"י ו־600,000 ל"י לתשלום בעבור עדים והוצאות שונות.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1976 ערך משרד מבקר המדינה, לסרוגין, ביקורת במחלקת הכספים של בתי המשפט על ביצוע התקציב, וניהול החשבונות.

ביצוע התקציב

1. להלן טבלה על תקציבי בתי המשפט — התקציב המקורי והתקציב על שינויו — וההוצאות למעשה בשנות הכספים 1974 ו־1975 (באלפי ל"י):

1974	1975	
43,600	64,284	התקציב המקורי
48,928	68,863	התקציב על שינויו
43,387	60,263	ההוצאה

התקציב מיועד ברובו לתשלום משכורות. לשנת הכספים 1975 נקבע תקן של 974 שופטים ועובדי מינהל.

בשנים 1974 ו-1975 לא נוצלו התוספות והשינויים התקציביים. בשנת 1975 הייתה ההוצאה למעשה אף קטנה ב-4 מליון ל"י בקירוב מהתקציב המקורי. ניתוח של סעיפים נבחרים הראה, שלסעיפים אלה הועברו בדרך כלל לקראת סוף השנה התקציבית — סכומים גדולים מתקציבים מיוחדים לפי סעיף 5 לחוק התקציב לשנת 1974 ו-1975 בלי שתוספות אלה נוצלו באותה שנה. לדוגמה:

סעיף תקציבי	תאריך ההגדלה	התוספת בל"י	יתרה בסוף השנה בל"י
דואר, טלפונים ומשלוחים	5.12.1974	997,000	1,684,912
עובדים בבתי משפט השלום בתל-אביב	19.3.1975	297,000	496,297
אחזקה, בדק בית וביגוד	19.3.1975	750,000	786,227
ציוד, מכונות וריהוט משרדי	19.3.1975	243,000	558,928
שינויים במבנים	19.3.1975	600,000	995,880
ציוד, מכונות וריהוט משרדי	27.2.1976	300,000	768,518

2. כמה מסעיפי התקציב נוצלו רק בחלקם, או שלא נוצלו כלל, לדוגמה: בשנת 1974 הועד בתקציב המקורי, בעבור מיכון הפעולות של מזכירות בתי המשפט לתעבורה, סך של 70,000 ל"י (השלמת סקר מוקדם לבדיקת הכדאיות בהפעלת המחשב); בדצמבר 1974 הועבר לסעיף זה עודף משנה קודמת בסך 44,500 ל"י; כך שהתקציב המאושר לשנת 1974 הגיע ל-114,500 ל"י; ההוצאה שנרשמה הייתה 2,719 ל"י בלבד. בשנת 1975 הועד בתקציב המקורי לאותה מטרה סך של 507,000 ל"י. לאחר העברת עודף משנת 1974 בסך 100,000 ל"י — הגיע התקציב המאושר לשנת 1975 לסכום של 607,000 ל"י; באותה שנה לא נוצל כל סכום שהוא. בתקציב המקורי לשנת 1974 לא נכללה הקצבה בעבור עבודה במשימה חולפת, ולבקשת החשב אישר אגף התקציבים בספטמבר 1974 סכום של 80,000 ל"י; סכום זה לא נוצל כלל. בשנת 1974 הועד תקציב בעבור בדיקת תהליכי עבודה בסך של 50,000 ל"י; בעקבות שינויים, שהיו במשך השנה, הוקטן סכום זה ל-29,000 ל"י. ואף הוא לא נוצל כלל. גם לשנת התקציב 1975 הועד סכום של 30,000 ל"י לאותה מטרה; סכום זה הוקטן במשך השנה ל-5,000 ל"י ולא נוצל, ומכאן שבדיקת תהליכי העבודה לא נעשתה כל עיקר.

החשב הסביר, שאכן שוריינו כספים על בסיס לוחות זמנים שנקבעו, אך בשל הערכה אופטימית מדי של משך הזמן הדרוש לביצוע, הצורך בתיאום עם גורמים שמחוץ להנהלת בתי המשפט, ביניהם משרד הרישוי וועדת הייעול הבין-משרדית, לא ניתן היה לנצל את הסכומים שנועדו.

3. לשנת 1974 הועד תקציב פיתוח בסך 2.3 מליון ל"י, בעיקר בעבור השלמת בניינים לבתי המשפט בבאר שבע, באשדוד ובנתניה. לאחר שינויים שנעשו במשך השנה גדל תקציב זה ב-86,500 ל"י. מתקציב זה נוצל סכום של 626,670 ל"י בלבד. לשנת 1975 הועד תקציב פיתוח בסך של 1.4 מליון ל"י. לאחר שינויים, שנעשו במשך השנה בעקבות העברת עודפים משנה קודמת וקיצוץ בסך 400,000 ל"י מהתקציב המקורי, היה התקציב המאושר 2.75 מליון ל"י; מסכום זה נוצל באותה שנה סך של 1.6 מליון ל"י.

לפי הסביר החשב, העודף בסעיפים התפעוליים וכן בסעיפי תקציב הפיתוח חוזר כל שנה, משום שהיחידות הממשלתיות המוציאות לפועל את הפעולות, ביניהן, מע"צ, המדפוס הממשלתי ומשרד התקשורת, הן הקובעות את קצב הביצוע ועל סמך בקשותיהן מועברים העודפים משנה לשנה.

4. הוצאות בתי המשפט בכמה תחומים מתכסות על ידי הכנסה מיועדת. הוצאות בעבור עיקולים — בהוצאה לפועל בתל אביב — היו צריכות להתאזן בשנים 1974 ו-1975 על ידי הכנסות כאלה. אולם ההכנסות בפועל היו קטנות בהרבה מהאומדן: בשנת 1974 הייתה הכנסה של 84,100 ל"י במקום 190,000 ל"י, וההוצאה הגיעה לסך של 210,928 ל"י; ובשנת 1975 הגיעה ההכנסה לסך של 225,836 ל"י במקום 345,000 ל"י וההוצאה הגיעה ל-255,366 ל"י, דהיינו כ-29,530 ל"י יותר מההכנסה. בשנת 1974 הועדה הקצבה של 150,000 בעבור שכירת מחסן בתל אביב למטלטלין המעוקלים על ידי ההוצאה לפועל, ובשנת 1975 הועד סכום של 200,000 ל"י לאותה מטרה. הקצבות אלה לא נוצלו כלל. מאידך, בסעיף הכנסות מאחסון מעוקלים, בשנת

1974 היה האומדן של הכנסה מיועדת בסך של 150,000 ל"י לכיסוי הוצאה בעבור שכירת מחסנים למעוקלים בסכום זה. ההכנסה למעשה הגיעה לסך של 47,294 ל"י, ולא נרשמה באותה שנה שום הוצאה. בשנת 1975 נאמדה ההכנסה בסעיף זה ב-200,000 ל"י אולם ההכנסה בפועל הגיעה ל-136,114 ל"י; גם באותה שנה לא נרשמה שום הוצאה; התברר שההוצאה נרשמה בסעיף אחר.

גביית קנסות ואגרות

גביית קנסות מתאגידים — כאשר אין מקום לגבייהם להמיר את הקנס במאסר* — אגרות דחיות ופיצויים שפסקו בתי המשפט לטובת המדינה, אך לא עלה בידי בתי המשפט לגבותם בעקבות פנייה לחייב, מועברת לביצוע לחשב בתי המשפט, לפי פקודת המסים (גבייה). עם קבלת התיקים במחלקת הכספים מבתי המשפט, הם ממויינים ונערך רישום ב"ספר היסוד", המשמש לצורך מעקב אחר הגבייה.

על פי סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה), נשלחת דרישה לחייב לשלם חובו תוך חמישה עשר יום; לא פרע חובו, על פקיד המחוז לתת כתב הרשאה לגובה מסים, ובו דרישה לחייב לשלם מיד חובו; לא פרע חובו נפתחים נגדו הליכי הוצאה לפועל.

במדור הגבייה נמצאו יותר מ-10,000 תיקים של חייבים, בעיקר תיקי תאגידים, משנים 1970—1975, שנשלחו בהם התראות לחייבים (התראה ראשונה ושנייה) לתשלום החוב; לגבי מרביתם נשלחו גם בשנת 1973 הודעות לזיהודות ההוצאה לפועל של מס הכנסה, אולם החייבים לא נענו על ההתראות, ותיקיהם מונחים במחלקה ללא טיפול נוסף. חלק מתיקים אלה מתייחסים לחייבים, לשלל אחד מהם יש עשרות תיקים, שבהם מדובר בקנסות לטובת המדינה המסתכמים באלפי לירות.

מבתי המשפט השונים נתקבלו כ-6,000 תיקים, במחצית השנייה של שנת 1975 ובתחילת 1976 ונרשמו ב"ספר היסוד". עד מועד הביקורת, נובמבר 1976, רק ילגבי מחציתם נשלחה התראה ראשונה בלבד.

יותר מ-7,000 תיקים, שהעבירו בתי משפט בחודשים אפריל—ספטמבר 1976, עוד לא מויינו וגם לא נרשמו ב"ספר היסוד" עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 1976.

הנהלת בתי המשפט עשתה בשנים 1973—1976 נסיונות לייעול הסדרי הגבייה, ונציבות מס הכנסה הביעה נכונותה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, לקבל לידיה חלק מהגבייה, אולם רוב הנסיונות, שנעשו בתחום זה, לא נשאו פרי. כן עמדה בזמנה שאלה, אם לבקש תוספת כוח אדם לייעול דרכי הגבייה במסגרת בתי המשפט או למסור את הגבייה למשרד האוצר. הנהלת בתי המשפט לא פעלה אף לא באחת משתי הדרכים. ב-1975 נרשמו ב"ספר היסוד" 5,250 תיקים, והסכומים שעמדו לגבייה הגיעו ל-1.26 מליון ל"י. לפי נתוני מחלקת הכספים הסתכמה הגבייה, במשך 18 חודשים, מאפריל 1975 ועד ספטמבר 1976 בסך 468,000 ל"י בלבד.

יוצא שלפי ההסדרים הקיימים לוקה הגבייה בליקויים ארגוניים רבים, והסיבה העיקרית לכך היא, שמחלקת הכספים של בתי המשפט אינה ערוכה לבצע גבייה יעילה ומהירה ובמיוחד לאכוף את הפקודה. כתוצאה מכך אין מתקבלות בקופת המדינה הכנסות בסכומים גדולים, או שהן מתקבלות כעבור זמן רב על כל המשתמע מכך לגבי אכיפת פסקי הדין.

בתשובתו מדצמבר 1976 הודיע חשב בתי המשפט למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תוגבר באחרונה מדור הגבייה בכוח אדם ארעי, דבר שיאפשר לו להקטין את הפיגורים בגבייה.

* על ביקורת בבתי משפט שלום — תעבורה ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 614; ראה גם עמ' 422 בדו"ח זה.