

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת באגף האפוסטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי, שהקיפה את ההסדרים המינהליים והכספיים הקשורים לפעולות האפוסטרופוס. באגף רישום והסדר המקרקעין ובשלוש לשכות רישום, נבדקו סידורי רישום עסקאות בפנקסי המקרקעין, השימוש בכרטיסי מיקרופילם; והפיקוח בתחום רישום בתים משותפים.

בכמה פרקליטויות מחוז, בתי משפט מחוזיים ובתי משפט שלום, נערכה ביקורת על סידרי המינהל להכנתם של כתבי אישום במשפטי מס הכנסה והטיפול במשפטים אלה בבתי המשפט.

מחלקת החנינות

1. בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק יסוד נשיא המדינה, תשכ"ד—1964, מוסמך נשיא המדינה לחון עבריינים ולהקל בעונשם על ידי הפחתת העונש או המרתו. בקשה למתן חנינה מוגשת ללשכת נשיא המדינה במישרין, או באמצעות מחלקת החנינות במשרד המשפטים; בכל מקרה מתקבלת חוות דעת של שר המשפטים. הנשיא מטפל בבקשות לגבי עבריינים שהדיון המשפטי בעניינם נסתיים.

בחודשים דצמבר 1978 וינואר 1979 נערכה לסירוגין ביקורת על סדרי הטיפול המינהלי במחלקת החנינות מעת קבלת בקשה לחנינה ועד העברתה לאישור הנשיא.

2. עם קבלת בקשה לחנינה מוזמן תיקו של העברין מבית המשפט, והעתקי הבקשה מועברים לגורמים, שטיפלו בעברין, לשם קבלת חוות דעתם והערותיהם ובין היתר למטה הארצי של משטרת ישראל, לשירות בתי הסוהר ולשירות המבחן במשרד העבודה והרווחה. לאחר איסוף חוות הדעת ובדיקתן במחלקה, מכינה המחלקה, תזכיר לשר המשפטים, על פיו מחליט השר על חוות דעת בעניין בקשת החנינה, אותה הוא מגיש בכתב לנשיא. אם המלצת השר חיובית, מצורף לחוות הדעת של השר גם נוסח ההקלה בעונש או כתב החנינה.

להלן טבלה של מספר הבקשות שבהן טיפלה המחלקה בשנים 1976—1978.

הועברו לטיפול משנה קודמת	נחקבלו במשך השנה	ניתנה חוות דעת שר המשפטים	הועברו לטיפול לשנה הבאה	
155	1,138	1,126	167	1976
167	1,500	825	842	1977
842	(1)3,535	3,225	1,152	1978

(1) כולל מבצע חנינה מיוחד לרגל שנת ה-30 למדינה (ראה להלן).

3. בתחילת חודש מאי 1978 החליטה הנהלת משרד המשפטים, בראשות שר המשפטים ובהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה, לבדוק, כמבצע חנינה מיוחד בשנת השלושים למדינה, את תיקיהם של כלל ציבור האסירים — למעט אסירים שנדונו בבתי דין צבאיים — שביצעו עבירות עד יום העצמאות ה' אייר תשל"ה ושדינם נגזר לא יאוחר מיום הכיפורים " בתשרי תשל"ט. עוד החליטה ההנהלה, שהבדיקה תיעשה על ידי שלוש ועדות חנינה ציבוריות, כל אחת בראשות שופט לשעבר של בית המשפט העליון, וחברים בה אנשי ציבור ועורכי דין.

עם מינויו של הוועדות אמד משרד המשפטים את מספר התיקים שיהיה צורך לבדוק אותם בכ-4,000. במאי 1978 פנה המנהל הכללי של המשרד אל נציב בתי הסוהר וביקשו להורות על המצאת הפרטים אודות האסירים, למחלקה, לשם ביצוע הבדיקות, כאמור.

שירות בתי הסוהר המציא למחלקה, עד מועד סיום הביקורת בסוף-ינואר 1979, את החומר הנוגע לכ-2,100 אסירים. עד למועד הביקורת נבדקו במסגרת המבצע תיקיהם של 1,590 מבין הני"ל, והוחלט להמליץ על מתן-הקלה בעונש לכחמישית מהם.

בדבר ממצאי מעקב אחר תיקון ליקויים, ראה בדו"ח זה בפרק "ממצאי מעקב" — משרד המשפטים.

האפוטרופוס הכללי

1. במסגרת משרד המשפטים פועל אגף האפוטרופוס הכללי וכוונס הנכסים הרשמי. האפוטרופוס הכללי (להלן האפוטרופוס) הוא בחזקת תאגיד, שתפקידיו העיקריים הם: לטפל בנכסים שבעליהם אינם ידועים; להגן על רכושם של אנשים שאינם מסוגלים לעשות זאת בעצמם מחמת אי-כשירות משפטית (קטין, חולה נפש) או חוסר יכולת פיזית (נעדר, בלתי מוזהה); לבצע תפקידים המוטלים עליו בקשר לפיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עובון, שמונו על ידי בתי המשפט. על פי החלטת הממשלה מאפריל 1955 מנהל האפוטרופוס גם עובונות לטובת המדינה, כל אימת שלא נקבע לעובון מטרה מוגדרת או שלא נקבע לגביו נהנה סופי.

לאגף יחידת מטה והנהלה בירושלים, וארבע לשכות מחוזיות המשמשות כידידות שדה — בירושלים, תל-אביב, חיפה וברא"ש — ובראשן סגנים לאפוטרופוס. הוצאות האגף בשנת הכספים 1977 הסתכמו בכ-8.5 מיליון ל"י; לשנת הכספים 1978 נקבע לו תקציב בסך 9.22 מיליון ל"י, מהם 2.05 מיליון ל"י מותנים בהכנסה, ותכן כוח אדם של 98.5 משרות. התוצאה הארגונית של האגף כלולה בסעיפי המינהל והארגון של משרד המשפטים.

עד אמצע 1978 פעל האפוטרופוס בעיקר על פי פקודת האפוטרופוס הכללי משנת 1944. פקודה זו מתקופת המנדט, על התיקונים שהלו בה מדי פעם בפעם, לא התאימה עוד כבסיס לתפקידיו ולא תאמה את החקיקה, שנתקבלה בשנים האחרונות בנושאים דומים; נתעורר אפוא צורך בתיקונים נוספים של הפקודה. ב-9.1.1978 נתקבל בכנסת חוק חדש המחליף את הפקודה — חוק האפוטרופוס הכללי, תשל"ח-1978, שנכנס לתוקפו ב-18.7.1978. בתום שישה חודשים מיום פרסומו. החוק החדש כולל הגדרה יותר רחבה וברורה של הנכסים שבטיפול האפוטרופוס: כל נכס שלא נמצא מי שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים או לנהלו, או שבעלו אינו ידוע, והנמצא בישראל, או — אם הוא נכס של אזרח, תושב או תאגיד ישראליים — אף אם נמצא בחו"ל. החוק קובע הסדר לסיום טיפולו של האפוטרופוס בנכס כעבור 15 שנה, לפי צו בית משפט, אם אין עוד הצדקה להמשיך בניהולו; במקרה זה עובר הנכס לקניין המדינה, תוך שמירה על זכותו של מעוניין לתבוע אותו ממנה. אחריותם האישית של האפוטרופוס ונציגיו ואחריותה השילוחית של המדינה בגין פעולותיהם הושוּו לאחריות החלה על כל יחידה ממשלתית, פרט לכך שלא ישאו באחריות לנזק שגרמו, אם פעלו בהתאם להוראות בית המשפט או באישורו. נכסים, שהיו מוקנים לאפוטרופוס בתפקידו הנפרד כממונה על רכוש האויב לפי פקודת המסחר עם האויב משנת 1939, שוחררו מהוראות אותה פקודה, ונקבע, כי יראו אותם להבא, כאילו ניתן לגביהם צו ניהול לפי חוק האפוטרופוס הכללי (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 488). האפוטרופוס גם פועל על פי הוראות שונות בחוק לטיפול בחולי נפש, תשט"ו-1955; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962; וחוק הירושה, תשכ"ה-1965.

2. בתקופה יוני-ספטמבר 1978 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות האפוטרופוס בשנות הכספים 1974-1977. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובשלוש לשכות מחוזיות — ירושלים, תל-אביב וחיפה. נבדקו בעיקר הפעולות בתחומים הבאים: גילוי רכוש נעדרים; ניהול נכסי דלא נידי ופיקוח עליהם; ניהול נכסים של חולי נפש ועובונות לטובת המדינה; פיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עובונות; חשבונות והשקעות כספים (ביקורת קודמת על פעולות האפוטרופוס נערכה בשנת 1974, ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 474; ביקורת מעקב נערכה בשנת 1976, ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 431).

דיווח על הפעולות

לפי ההוראות מטעל על הלשכות המחוזיות להגיש כל חודש להנהלת האגף דו"ח על פעולותיהן בתחומים השונים: תיקים חדשים, תיקים שסוים בהם הטיפול ואלה שעדיין בפעולה.

— המחוזות לא דיווחו באופן שוטף וסדיר על פעולותיהם השונות. ממחוז ירושלים לא נמצא בהנהלת האגף, פרט לשלושה דו"חות חודשיים, דיווח לשנים 1976 ו-1977. מחוז תל-אביב העביר את הדו"חות לחודשים ספטמבר 1976 עד יוני 1977 רק בסוף יולי 1977, ואלה בלבד; הדיווח לקה בחסר, ולא היו בו כל הפרטים הדרושים. הדו"ח האחרון, שהוגש ממחוז חיפה, התייחס לספטמבר 1977. יוצא, שבידי ההנהלה לא היה מידע מלא על חלק מהתחומים — במיוחד ניהול עובדות, ניהול נכסים של חולי נפש, נתונים על האפידורפסים האישיים — דבר שמונע קיום פיקוח ומעקב מצדה בתחומים אלה.

גילוי רכוש נעדרים, ניהול נכסי דלא נידי ופיקוח עליהם

1. בדצמבר 1977 מונה באגף עובד בתפקיד של מפקח נכסים ארצי, והוטל עליו לבצע עבודות פיקוח על הנכסים. מאז מינויו ערך מספר ביקורים במקומות שונים בארץ, והוא גילה, שנכסים רבים, בעיקר מגרשים, תפוסים ומעובדים על ידי מחזיקים שונים, בלא שהאפידורפוס ידע על כך ובלא שקיבל הכנסות מנכסים אלה. לדוגמה:

(א) בשנות השלושים רכשו יהודים מארצות הברית כ-150 חלקות המשתרעות על שמונה גושים באדמות מגדל בנפת סבריה; בשנות החמישים הוכרוזו הבעלים כנעדרים והשטחים הוקנו לאפידורפוס על פי צווי בית המשפט. מרבית השטחים נמצאו תפוסים ומעובדים זה עשרות שנים על ידי מתיישבי הסביבה, ללא זכות חוקית ובלא שהאפידורפוס נקט צעדים נגדם. ביוני 1978 פנה האפידורפוס למועצה המקומית מגדל וביקש להמציא לו פרטים על המחזיקים בנכסים אלה כדי להסדיר את היחסים המשפטיים עמם.

(ב) בשטחי קריית אתא נמצא, שעל שני מגרשים, שבניהול האפידורפוס, הוקמו מבנים ללא רשות: על מגרש אחד הוקם בניין הנמצא בשלבים מתקדמים של בנייתו והאמור לשמש כבית ספר מקצועי; ביולי 1978 פנה האפידורפוס ליועץ המשפטי של עיריית קריית אתא וביקש להורות על הפסקת הבנייה במקום. במגרש אחר הוקם מבנה לפני כעשר שנים; לדברי הו"ר רכש את הבית באמצעות ער"ד של הבעלים הנמצאים בחורל, אך לא המציא מסמכים לאימות דבריו.

2. בביקורת הקודמת ועוד בביקורת שלפניה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 367) העיר מבקר המדינה, שלצורך גילוי הרכוש לא נערכה תכנית לאיתור רכוש נעדרים ולמעקב אחריו. האפידורפוס לא נעזר די הצורך במקורות מידע, שניתן להעזר בהם, והפעולות לגילוי הרכוש לא נעשו באורח שיטתי. לגבי ניהול נכסי דלא נידי והפיקוח עליהם העיר המבקר בשעתו על העדר פיקוח יעיל על מקרקעין ועל כך, שאין מידע על מצבם של חלק מנכסי דלא נידי הנמצאים בניהולו של האפידורפוס. הועלו גם מקרים, במיוחד במחוזות תל-אביב וחיפה, בהם היה ידוע שנעשה שימוש בלתי מורשה בנכס, ולמרות זאת לא ננקטו צעדים לסילוק ידו של מסיג הגבול או לקבלת דמי שימוש בעבור הנכס.

בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 25 נאמר, שהאפידורפוס מודע לצורך בנקיטת פעולות יוזמות ושיטתיות לגילוי רכוש נעדרים, אולם עקב הגבלות בכוח אדם ותקציב אין באפשרותו לקיים פיקוח משמעותי על מספר רב של מגרשים המפוזרים בכל רחבי הארץ; במצב זה הוחלט להעביר את הפיקוח האמור לחברת חקירות פרטית, שנבחרה בראשית 1975 במכרז. עוד נאמר בהערות שר האוצר, שהלשכות המחוזיות של האפידורפוס עורכות רשימות מפורטות של המגרשים, ועם גמר הכנתן הן יועברו לחברה, שתתחיל בעבודתה בראשית השנה התקציבית 1975.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שההתקשרות עם החברה הפרטית שוכתה במכרז לא יצאה אל הפועל. מחוז ירושלים ביצע את הפיקוח בנחות עצמו, ואילו מחוז תל-אביב התנגד למסור עבודות מסוג זה לגורמי חוץ; מחוז חיפה אמנם העביר להנהלת האגף רשימות של מספר חלקות, אולם הן לא נמסרו לחברה והקשר אתה נפסק. הרעיון על ביצוע ביקורת פיסית על נכסים באמצעות גורם חיצוני נגנז, ובמקום זה מונה כאמור מפקח נכסים ארצי.

— גם בבדיקה מדגמית, שערכה הביקורת בליווי המפקח הארצי, נמצאו שטחים במקומות יישוב שונים — רעננה, כפר יונה וחדרה — המוקנים לאפידורפוס, אך נתפסו ועובדו על ידי תושבים, בלא שהאפידורפוס ידע על כך.

יוצא, שעדיין יש הזנחה בגילוי ובשמירת הרכוש. לדעת הביקורת כל עוד לא הועדו משאבים מתאימים לשם עריכת סקר מקיף על כל הנדל"ן שבניהולו של האפטרופוס כדי לקבוע את המחירים או המעבדים אותו שלא כחוק, לחתום עמם הסכמים, לגבות דמי שימוש ראויים או לנקוט נגדם צעדים משפטיים, עלולות זכויותיו ברכוש להיפגע, נוסף על אבדן הכנסה.

3. לפי פניות של האפטרופוס לוועדה הציבורית למינוי רואי חשבון המליצה הוועדה, שהאפטרופוס יתקשר עם רואה חשבון בדבר עריכת ביקורת בתיקי עובדות של נעדרים. באוקטובר 1976 נערכה התקשרות עם רואה החשבון ונקבע שכר טרחתו, שבו מחייבים את תיקי העובדות שבהם טיפל. מגמת הבדיקה של רואה חשבון הייתה, שיד מקצועית תבדוק את הפעולות הכספיות שבתיקי העובדות. עד מועד הביקורת נבדקו על ידי רואה החשבון 2,450 תיקים, ושולם לו סך כולל של 645,000 ל"י.

— בהנהלת האגף לא נמצאו נתונים מרוכזים על מספר תיקי העובדות האמורים. מעיון בדו"חות, שהגיש רואה החשבון, ניתן ללמוד, שהיו הזנחות ומחדלים בטיפול האפטרופוס בתיקי העובדות. זה כמה שנים: האפטרופוס לא תמיד בירר את זכויות בעל העובון ודאג לקבל צו לניהול הרכוש; לא הוסדרו חשבונות מסים בקשר למקרקעין שבניהולו כעובון; גם לא דאגו לקבלת כספים (תערי דות מיליה, מטבע חוץ, הכנסות מזכויות במקרקעין), שעמדו לזכות העובון בבנקים, במוסדות ואצל חייבים אחרים.

— הביקורת בלשכת חיפה העלתה, שלאחר הגשת הדו"חות על ידי רואה החשבון לאפטרופוס והעברתם לטיפול הלשכה עוד באמצע שנת 1977, לא היה כל טיפול בחלקם הגדול של הדו"חות; לגבי חלק קטן נעשה טיפול אך בתיק מוערי. לשכת תל אביב נקטה אמנם פעולות לפי הדו"חות שהועברו אליה, אולם לגבי תיקים, שבהם היו הערות בענייני כספים, הועבר הטיפול ליחידת החשבונות המרכזית של האגף, אך היא לא טיפלה בהם כלל. יוצא, שההסדר האמור לא הניב פרי כראוי.

לפי הסברי האפטרופוס, עם פרסום תקנות האפטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), תשל"ח—1978, ביוני 1978, הוטל על צוות בראשותו של מנהל מחוז ירושלים לערוך על פי תיקי האפטרופוס סקר על כל הרכוש שבניהול האפטרופוס ולהמליץ על דרכי הטיפול בו גם בשים לב לליקויים שעליהם הצביע רואה החשבון, ואמנם הצוות התחיל בפעולתו.

פיקוח על אפטרופסים אישיים ומנהלי עובון

1. הפיקוח על אפטרופסים אישיים ומנהלי עובדות מופקד בידי בית המשפט, הממנה אותם והמוסמך לתת להם הוראות. אולם גם לאפטרופוס תפקידים בהקשר זה, הן כאפטרופוס כללי והן כבא"כות היועץ המשפטי לממשלה בתחומים הנדונים.

בהתאם לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, תשכ"ב—1962 (להלן — חוק הכשרות) וחוק הירושה, תשכ"ה—1965, רשאי בית המשפט להטיל תפקידים על האפטרופוס הכללי בקשר לבדיקת הדו"חות השונים, שהאפטרופסים האישיים ומנהלי עובון חייבים להגיש לבית המשפט: פרטה של נכסי החסוי או העובון — תוך 30 יום מיום המינוי לפי חוק הכשרות ותוך 60 יום לפי חוק הירושה; ודו"חות תקופתיים, לפחות פעם בשנה. על האפטרופוס האישי ומנהל העובון להעביר העתקים מכל אלה ללשכה המחוזית של האפטרופוס (ראה להלן).

כבא"כותו של היועץ המשפטי לממשלה רשאי האפטרופוס מיזמתו, לפי חוק הכשרות ולפי חוק הירושה, לפתוח בכל הליך לפי אותם חוקים או להתייצב ולטעון בכל הליך כאמור, אם הוא סבור, שטובתו של קטין, פסול דין או חסוי או טובת הכלל מחייבות זאת במקרה של אפטרופסות, או שיש בדבר עניין לציבור במקרה של עובון. כן רשאי הוא, לפי חוק הכשרות, לבקש מבית המשפט, שיתן הוראות לאפטרופוס אישי בכל עניין הנוגע למילוי תפקידיו, או שינקוט בית המשפט אמצעים ומנינים הנראים לו לשמירת ענייניו של קטין, פסול דין או חסוי. כאחד האמצעים, המאפשרים לאפטרופוס לשקול את הצורך בהתערבותו, נקבע בתקנות שהותקנו על פי שני החוקים, שיש להעביר לבא"כות היועץ המשפטי לממשלה במשרד האפטרופוס, שבתחום סמכותו של בית המשפט שאליו הוגשה בקשה מצד מעוניין, העתק מכל בקשה או מסמך אחר המוגשים לבית המשפט לענייני אפטרופסות, צויר ירושה, קיום צוואה, ניהול עובון וכד'.

הוראות אלה, מצד אחד, מטילות על האפטרופוס אותם תפקידים בתחום הפיקוח על אפטרופסים אישיים ומנהלי עובון, שבתי המשפט מחליטים עליהם, ומצד אחר מקנות לו, בתפקידו

כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, את האפשרות ליוזמות מסוימות משלו בתחום זה על-ידי פניות מצדו לבית המשפט, כשהנסיבות מחייבות זאת.

2. בביקורת הקדמת (דו"ח שנתי 25, עמ' 477) צוין, שבכ-10,000 תיקים של אפוטרופוסים אישיים ומנהלי עובון, היה פיגור רב בקבלת הדו"חות, שהגיע עד לשנתיים ויותר; בתיקים רבים נרשם, שיש לדרוש דו"ח ואף נקבע תאריך לכך, אך לא נעשתה פעולה לקבלת הדו"ח במועד. היה גם פיגור בבדיקת הדו"חות שנתקבלו. בסיכום הביקורת נאמר, שמשהוטלה על האפוטרופוס על ידי בית המשפט חובת הבדיקה של פרטה, חשבונות, דינים וחשבונות וידיעות, שמוסרים אפוטרופוסים אישיים או מנהלי עובון לבית המשפט, הרי שבנוסף על בדיקת תוכן אותם המסמכים המוגשים לבית המשפט ודיווח על תוצאות הבדיקה, נכון היה, שהאפוטרופוס גם יפעל כדי שהמסמכים יוגשו, ובמועד הדרוש, ובמידת הצורך יסב את תשומת לבו של בית המשפט, שאפוטרופוס אישי לא הגיש מסמכים כאמור.

בהערות שר האוצר לדו"ח האמור (עמ' 245) נאמר, שאין כל חובה ואף סמכות לאפוטרופוס לדרוש דו"חות, ותפקידו הוא סביל: עד להגשת הדו"חות אליו לא חלה חובה כלשהי עליו לוודא, כי המסמכים שהוא אמור לבדוק אכן הוגשו לבית המשפט; למרות האמור לעיל נקט האפוטרופוס יומה במחוזות מסוימים ודרש ממנהלי עובון להגיש לו דו"חות, ומשלא נענו לכך, דיווח על כך לבית המשפט. כל זאת עשה האפוטרופוס ביזמתו ובהתאם לאמצעים וכוח האדם, שעמדו לרשותו. עוד נאמר בהערות, שלדעת משרד המשפטים המצב הרצוי, הוא שיוקם מנגנון שיעקוב אחר הצווים הניתנים על ידי בית המשפט: אם יוחלט להטיל את המעקב על האפוטרופוס יהא צורך להעמיד לרשותו את האמצעים הדרושים לכך, שכן בשיטה הנהוגה כיום באגף אין אפשרות לקיים מעקב שיטתי אחר הגשת דו"חות של אפוטרופוסים אישיים ומנהלי עובונות.

3. בעקבות תלונה, שהוגשה לנציב תלונות הציבור בדבר הנזק, שנגרם לחולת נפש על ידי האפוטרופוסים האישיים שלה, שלא נדרשו על ידי האפוטרופוס הכללי להגיש, ואף לא הגישו, דו"חות על ענייניה כדרוש, הפנה הנציב את תשומת לבו של האפוטרופוס הכללי לצורך לגדור תחום פרוץ זה על ידי פיקוח שיטתי על אפוטרופוסים אישיים. נושא זה נכלל בשנת 1975 בדו"ח שנתי 4 של נציב תלונות הציבור (עמ' 71). בסיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בנושא הנדון, מיולי 1976, כפי שאושרו בכנסת, נאמר: הוועדה מזדהה עם עמדת הנציב, כי יש צורך בקיום פיקוח רצוף ושיטתי על האפוטרופוסים האישיים; חובת הפיקוח היא על בית המשפט, המוציא את צו המינוי; הוועדה בדעה, כי יש צורך לשקול קביעת גוף מיוחד, שבהתאם להוראות בתי המשפט יעקוב ויקיים פיקוח שוטף ורצוף על האפוטרופוסים האישיים. יש צורך, לאחר בדיקה, לקבוע כי הגוף המתאים לפיקוח בענייני רכוש הוא האפוטרופוס הכללי ולשם כך יש לתקן את החוק; הוועדה רושמת לפניו, כי לאחרונה התמנה מפקח ארצי על אפוטרופוסים אישיים במשרד האפוטרופוס הכללי לצורך בדיקת הדו"חות הכספיים של האפוטרופוסים האישיים. לוועדה נמסר, כי בקרוב תוסב מערכת הנתונים הדרושה לפיקוח, למחשב. הוועדה בדעה, כי על מנת לשפר ולזיעל הפיקוח יש לעשות מערכת ממוכנת שתקל על המעקב אחרי המצאת דו"חות על ידי אפוטרופוסים אישיים.

4. הביקורת הנוכחית העלתה, שהמלצות הוועדה עדיין לא יצאו אל הפועל: החוק לא תוקן בקשר לחובת הפיקוח האמורה; לא מונה מפקח ארצי על האפוטרופוסים האישיים; ומערכת הנתונים הדרושה לפיקוח טרם הוסבה למחשב.

— אין כיום בידי האפוטרופוס הכללי נתונים מלאים על מספר התיקים של האפוטרופוסים האישיים ומנהלי עובון. לשכת תל-אביב, הגדולה בלשכות, אינה מדווחת כלל על מספר התיקים, שבתחום ניהולה. במרבית התיקים בלשכה זו אין פרטה ולא דו"חות שנתיים על ניהול הנכסים, והלשכה לא פנתה למנהל העובון או לאפוטרופוסים האישיים בדבר קבלת הדו"חות. נמצאו תיקים רבים, שבהם נרשם, שיש לדרוש דו"ח, ואף נקבע תאריך לכך, אך התיקים הונחו, ולא נעשתה פעולה כל שהיא לקבלת הדו"חות. במחוז חיפה נערך מעקב אך ורק עד אמצע 1977, ובמקרים, שלא הוגשו דו"חות בזמן, דיווחה הלשכה על כך לבית המשפט; אולם מאז הופסק המעקב. משום כך לא עלה בידי הביקורת לבחון את מידת טיפולו של האפוטרופוס בדו"חות של האפוטרופוסים האישיים ומנהלי העובונות מההיבט הענייני והחשבוני.

שני תיקים, שנבדקו על ידי הביקורת ואשר מתייחסים לחסויים, שמונו להם אפוטרופוסים אישיים, מדגימים את ההשיבות הנודעת לפיקוח ולמעקב שיטתי אחר האפוטרופוס האישי:

(א) בתאונת דרכים נהרגו אם ובתה; הבעל נפצע קשה ולקה במחלת נפש. במאי 1973 הוכרו האיש על ידי בית המשפט כפסול דין; לפי בקשתו של החסוי מונה בנובמבר 1973 אפוטרופוס אישי עליו. עיון בתיק הלשכה העלה, שהאפוטרופוס האישי לא הגיש פרטה ואף לא דו"חות שנתיים מאז מינויו. ביולי 1977 החליט בית המשפט להפקיע את האפוטרופוסות ממנו עקב הבראת החסוי, וציווה עליו להגיש דו"ח ופרטה על ניהול כספי החסוי. רק ביוני 1978, לאחר הפצרות רבות של האפוטרופוס הכללי, הגיש הנ"ל את הדו"ח המבוקש. לפי הדו"ח קיבל בתורשים נובמבר 1973 – מארס 1974 כספים בסכום כולל של כ-88,000 ל"י; מסכום זה שילם לחסוי כהוצאות שוטפות ותשלומים מיוחדים סך כולל של כ-57,000 ל"י ונשארה בידו יתרה בסך 31,000 ל"י. בגלל אי סבירות היתרה שנשארה לזכות החסוי לשעבר והסתייגותו מההוצאות המרובות, הוא הביע את אי שביעות רצונו כלפי האפוטרופוס האישי וכלפי האפוטרופוס הכללי. האפוטרופוס הכללי הביא אז טענותיו בפני האפוטרופוס האישי, והלה הודיע, שערך החסכונו מגיע לכ-220,000 ל"י ולא כ-88,000 ל"י כפי שדיווח. טובה, שהוא יגיש דו"ח מתוקן בצירוף אסמכתאות, ולפי הדו"ח המתוקן, שהגיש באותו חודש, עמד לזכות החסוי לשעבר סך של כ-174,000 ל"י.

(ב) בספטמבר 1976 מונה עורך דין כאפוטרופוס אישי על חולה. בדצמבר 1976 ביקש האפוטרופוס הכללי את עורך הדין לדאוג לקבלת כספיה של החסויה הנמצאים בידי אחיה ולדווח לאפוטרופוס הכללי על תכנית ההשקעה. בסוף אותו חודש ביקש האפוטרופוס האישי מהאפוטרופוס להעביר אליו את כספי החסויה העומדים לזכותה אצל האחרון לשם תשלום דמי אשפוז, ובפברואר 1977 הועבר אליו סך של כ-69,000 ל"י. האפוטרופוס האישי לא הגיש פרטה בהתאם לחוק. בספטמבר 1977 נדרש הנ"ל להמציא דו"ח מפורט על הפעולות שעשה ומאחר שלא בענה פנה האפוטרופוס הכללי בעניין זה לבית המשפט. כן הגיש נגדו המוסד, שבו הייתה מאושפזת החסויה, תביעה אזרחית על אי תשלום דמי האשפוז.

בדצמבר 1978 הסביר האפוטרופוס הכללי למשרד מבקר המדינה, כי בהכירו בחשיבות נושא הפיקוח נקט מספר פעולות כדי לקדם את העניין. בין היתר הוא פנה למנהל בתי המשפט, כדי שיפעל אצל השופטים הממנים אפוטרופסים ומנהלי עזרון, שיכללו בצווי המינוי פסקה, שתסמין את האפוטרופוס לבדוק את הפרטות ואת הדו"חות, שעליהם להגיש לבית המשפט. כמו כן נערך האגף להסבת הנושא למיכון לגבי אותם הצווים, שבהם הוסמך לטפל.

הטיפול בנכסים של חולי נפש

החוק לטיפול בחולי נפש, בנוסחו עד ינואר 1978 קובע, שכאשר מאושפז חולה בבית חולים ואין אפוטרופוס טבעי עליו, והפסיכיאטר המחזוי הודיע לאפוטרופוס, שאין החולה מסוגל לדאוג לנכסיו, רואים את האפוטרופוס כמנהל נכסיו של החולה, כל עוד לא נתמנה עליהם אפוטרופוס אישי; בחוק פורטו סמכויותיו לצורך זה. בתיקון לחוק מנובמבר 1977, שנכנס לתוקף בינואר 1978, נקבע באופן כללי, שבמקרים אלה, רשאי האפוטרופוס, אם רואה הוא צורך בכך, לעשות לגבי נכסי החולה כל פעולה משפטית, שאינה סובלת דחייתו. יש אשר האפוטרופוס מתמנה לנהל את ענייניו של חולה נפש גם על פי צו של בית משפט.

בביקורת הקודמת מ-1974 העיר מבקר המדינה, שלא נקבע גוהל, שיחייב לברר, אם יש אפוט"רופוס טבעי; לוודא קיומו של רכוש הטעון הגנה; ולדאוג לאיתורו ולתפישתו מיד לאחר קבלת הודעה מהפסיכיאטר המחזוי. נמצא, כי האפוטרופוס, פעל בדרך כלל, רק לאחר שהומצא לו מידע – לרוב מאת העובדת הסוציאלית של בית החולים – בדבר קיום רכוש וסכנה לשלימותו. אולם אף לאחר שנתקבל מידע כזה, לא תמיד היה טיפול באות ברכושו של חולה הנפש. בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 25, ושוב בעת הביקורת הנוכחית, עמד האפוטרופוס. על כך, שהחוק העניק לו שיקול דעת בשאלה, אם יש צורך בפעולות מצדו לאיתור נכסיו של חולה הנפש ולכינוסם, ושלא בכל מקרה דרושה פעולה מצדו. לדבריו, גם היקפו של העניין – כ-14,000 הודעות בממוצע לשנה מגיעות ללשכותיו לפי החוק – אינו מאפשר פעולות גילוי יסודיות על ידי צוות העובדים העומד לרשותו. לדעת הביקורת יש חשיבות לכך, שהשאלה, אם יש או אין צורך בפעולות דחופות מצד האפוטרופוס לשמירה על רכושו של חולה נפש, תיבחן סמוך ככל האפשר למועד קבלת הודעה על החולה מאת הפסיכיאטר המחזוי; ולמטרה זו מן הראוי למצוא הסדר, שיבטיח, שכבר בשלב זה, יהיה בידי מידע ראשוני על נכסיו של החולה ופרטים על המטפלים בהם.

עד סוף 1976 לא חל שינוי מהותי, והמצב נשאר כפי שהיה. כדי לשפר את הטיפול בענייניהם של חסויים החליטו האפוטרופוס ונציגי משרד הסעד ומשרד הבריאות להקים תאגיד, שתהא רשות למנותו כאפוטרופוס אישי לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב–1962. בינואר

1977 אישר שר המשפטים על פי פקודת ההקדשות לצרכי צדקה, הקמת תאגיד בשם "קרן לטיפול בחסויים", שנועד לשמש כאפוטרופוס של חסויים, לטפל בהם וכן לפתח ולסייע בהקמת מפעלים ושירותים לחסויים.

הקרן, המונה שני עובדים, התלה בפעילותיה בתחום שיפוטו של בית המשפט המחוזי בירושלים. במאי 1977 נתמנה מרכז לקרן, ומשרדו נקבע זמנית במשרד האפוטרופוס בירושלים. לפי החלטתה של ועדת שרים לענייני עובונות לטובת המדינה בראשות שר המשפטים, מיוני 1977, העניק האפוטרופוס לקרן בחודשים מאי-אוקטובר 1977 סך כולל של 150,000 ל"י, מכספי העובונות. הקרן פועלת כאפוטרופוס אישי באמצעות נאמנים (סוכנים), המהווים את הקשר בין הקרן לבין החסוי.

— עד מועד הביקורת, באוגוסט 1978, הועברו לטיפול של הקרן רק 116 מבין אלפי תיקים של חסויים — 86 ממחוז ירושלים והשאר ממחוז תל אביב; ממחוז חיפה עדיין לא הועברו תיקים לטיפול.

עובונות לטובת המדינה

על פי החלטת הממשלה מ־1955 מטפל האפוטרופוס בעובונות לטובת המדינה באותם המקרים, שלעובנו לא נקבעה מטרה מוגדרת או שלא נקבע לגביו נהנה סופי. פעולות האפוטרופוס בעניין זה נעשות על פי החלטות של ועדת השרים לענייני עובונות לטובת המדינה; כספי העובונות מחולקים למטרות צדקה במובן הרחב, דהיינו פעולות חינוך, סעד, דת ובריאות. בשנים 1977 ו־1978 התכנסה הוועדה שלוש פעמים — ביוני 1977, בינואר וביוני 1978. עד לקביעת הייעוד על ידי ועדת השרים מושקעים כספי העובונות בהשקעה משותפת, ביחד עם יתר הכספים שבטיפול האפוטרופוס, בניירות ערך באמצעות בנק ישראל (ראה להלן). מספר העובונות לטובת המדינה, שהאפוטרופוס ריכז בידי את הטיפול בהם עד סוף 1975, היה כ־1,200. בשנים 1976 ו־1977 נפתחו 705 תיקי עובונות נוספים ונסגרו 365. ליום 1.6.1978 היו בטיפול שוטף 1,529 תיקים.

לפי פרוטוקול, שהגיש שר המשפטים לוועדת השרים ביוני 1978, סך כל כספי העובונות, שהובאו לדיון בפני הוועדה, הסתכם ב־21.6 מיליון ל"י.

הנהלת חשבונות

1. — מערכת החשבונות של האגף מכסה רק באופן חלקי את תחומי פעילותו. מאחר שמערכת זו מבוססת על זרימת מזומנים, מתעלמת היא כמעט לחלוטין מקיומם של נכסים ורכוש ומן הפעילות הכרוכה בהם, בכללן התחייבויות — פרט לפעולות מימוש נכסים ורכישת נכסים הנרשמות באופן חד־פעמי. כיוון שכך, אין האפוטרופוס יודע, מה הם החובות, שהוא חב לשלטונות המסים; מה הן ההתחייבויות, שעדיין לא שולמו; ומה שווי הנכסים שברשותו. אף אין מתנהל מעקב שוטף אחר תקבולים, משכר דירה או דמי חכירה מאותם נכסים, שבהם מייצג האפוטרופוס רק חלקים מהרכוש השייכים לחסוי או נעדר ושאינם מנוהלים על־ידי מנהלי עובונות, אפוטרופסים אישיים או סוכנים מורשים. במערכת החשבונות לא התנהלה עד ל־31.3.1978 כרטיסית חו"ז, ורק מאותו מועד החלו לנהל כרטיסייה כזאת, ואף זאת רק לנותני שירותים. בדרך זו נמנעו מלכתחילה ההתאמה והקשר בין שני מרכיבי מערכת המידע — התיק וכרטיס החשבונות.

הנהלת החשבונות רואה רק חלק מסוים מן התיקים שבטיפול האגף וגם את אלה מנקודת ראות של מזומנים וכספים מושקעים. בתיקים של לשכות תל אביב וחיפה, בייחוד אלה המתייחסים לחולי נפש ועובונות, אין מידע מספיק על העניינים הכספיים; המידע הקיים רשום בהנהלת החשבונות בירושלים, אך אינו עומד לנגד עיניו של המטפל בתיק בלשכה. רק בהליך השחרור לקראת סגירת התיק מתמוגגים מקורות המידע. לעומת זאת לשכת חיפה מנהלת חשבונות לחולי נפש באמצעות בנק, למעט פעולת השחרור וסגירת התיק, הנעשות בהנהלת החשבונות בירושלים.

2. עד 31.3.1977 נוהלו החשבונות במכונה לניהול חשבונות; החל באפריל הוסב ניהולם למחשב של לשכת שירות בתל-אביב. אולם, מאחר שהתגלו קשיים ואי התאמות, הופסק ההסדר החל מ־צמבר 1977. בפברואר 1978 רכש משרד המשפטים מחשב קטן, שהותקן בלשכה הראשית בירושלים, והוחל בהסבת הנתונים אליו למפרע מ־1.12.1977. פעולות הרישום היו בפיגור של כחצי שנה, משום שרק בספטמבר 1978 נעשתה התאמת חשבונות, והיא התייחסה ליום 31.3.1978 בלבד.

השקעת כספים וחלוקת רווחים

1. הכספים של הנעדרים והחסויים שבטיפול האפוטרופוס וכן ההכנסות ממכירה והחכרה של נכסים מושקעים באמצעות בנק ישראל בניירות ערך: באגרות חוב, בעיקר ממשלתיות, מסוגים שונים או במטבע חוץ. הכספים מושקעים במשותף ובלא לייחסם לרכוש או לעובד מסוים. על אופן השקעת הכספים מחליטה ועדת השקעות של האפוטרופוס. המורכבת מבאיי-כוח שר המשפטים, שר האוצר ונגיד בנק ישראל. בשנים 1977 ו-1978 התכנסה הוועדה ארבע פעמים: בחודשים פברואר ודצמבר 1977 ובחודשים ינואר ואפריל 1978.

לפי הדו"ח שהוכן על ידי הנהלת החשבונות של האגף, בהסתמכה על נתוני בנק ישראל, הסתכם ערך המשוערך של ההשקעות ליום 31.12.1977 בכ-224 מיליון ל"י.

לפי סעיף 36 ו' לפקודת האפוטרופוס הכללי, על האפוטרופוס היה להמציא לוועדת הכספים של הכנסת, לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, דין וחשבון כספי על פעולות ההשקעה המשותפת, בשנת הכספים שחלפה*.

— הדו"חות לוועדת הכספים לא הוגשו כנדרש: עד למועד סיום הביקורת בסוף 1978 לא הועברו לוועדה דינים וחשבונות כספיים על פעולות ההשקעה המשותפת לשנות הכספים 1976 ו-1977. על אילו הוראות הפקודה, בעניין זה, כבר עמדה הביקורת הקודמת.

2. הכסף המושקע נושא רווחים, מריבית, מרווחי הון, מפדיון מלוות ומפרשי מדד משיעור המלוות. אחת לשלושה חודשים עורך בנק ישראל חישוב ומני של רווחים אלה לפי סוגי ההשקעה ומשייך אותם לחשבונות השונים — חסויים, עובדות ונעדרים. על סמך חישובים אלה מוכנה האפוטרופוס את חשבונות הוואכים, כל אחד בנפרד, לפי יתרותיהם לסוף כל רבעון. אחת לשנה עורכת מחלקת החשבונות והכספים חישוב שנתי סופי של הרווחים, והחשבונות מזוכים בהפרש שבין עליית הערך לפי החישוב השנתי לבין השיעורים התלת חודשיים שכבר נוקפו ליזכותם.

עבור השנה הקאלנדארית 1977 נקבעו מקדמות בגין רווחים על השקעותיהם של חולי נפש בשיעור של 5% לכל אחד משלושת הרבעונים הראשונים; לגבי הרבעון האחרון, ליום 31.12.1977, נקבע שיעור של 41% ריווח, כך שלגבי כל השנה נקבע שיעור רווחים כללי של 56%.

— המקדמות בגין ריווח לרבעון השלישי (ל-30.9.1977) הובאו לידיעת הלשכות המחוזיות רק באפריל 1978; גם חישוב הריווח לרבעון האחרון נעשה באיחור, והובאו לידיעת הלשכות באוגוסט 1978. יוצא, שחולה נפש, שכסף שוחרר לפני מועדים אלה, לא זוכה במלוא הרווחים שהגיעו לו. איחורים אלה הביאו לכך, שגם לגבי 1978 זוכו חשבונות חולי הנפש באיחור: לתקופת שני הרבעונים הראשונים (עד 30.6.1978) נעשה הויכוח רק באוגוסט 1978.

3. בהתאם לפקודה גבה האפוטרופוס אגרות בקשר לקבלת נכסים לניהולו ובקשר לשחרורם, כמפורט להלן: מ-500 ל"י עד 1,000 ל"י — 5 ל"י; מ-1,000 ל"י עד 15,000 ל"י — נע בין 1% ל-1/4%; מעל 15,000 — 1/10%. כן גבה האפוטרופוס דמי ניהול לשנה בשיעור של 0.5% מערך ההשקעה. ההכנסות מהאגרות בניכוי ההוצאות מועברות למשרד האוצר. לפי הרישומים בכרטיסי החשבונות העביר האפוטרופוס בשנת 1976 — 2,061,825 ל"י ובשנת 1977 — 2,365,000 ל"י.

עם תחילת חוק האפוטרופוס הכללי, תשל"ח—1978 ביולי 1978 נכנסו לתוקף תקנות האפוטרופוס הכללי (שכר), תשל"ח—1978. לפי תקנות אלה יקבל האפוטרופוס בעד הניהול, בעת התחלת הניהול על ידו, 5% מהשווי הכולל של הנכס המנוהל; כן יקבל שכר שנתי בשיעור של 0.5% מערך ההשקעה בעד כספים שהושקעו. בעד ביצוע עסקה במקרקעין יקבל שכר חד פעמי בשיעור של 3% מן התמורה.

דיוור ללשכת תל אביב

בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב בשנת 1976 נקבע, שצפיפות הדיוור בלשכת תל אביב מקשה על מהלך העבודה התקין. הארכיון קטן מלהכיל את כמות התיקים, ולכן הם היו מונחים על מדפים בחדר, שיש לציבור גישה אליו; סדרי הבטחון בבניין היו לקויים מאוד. בתשובתו הודיע האפוטרופוס, שמתנהל משא ומתן, בדבר העברת משרדי האגף למקום אחר; המו"מ נמצא בשלבי סיום.

* לפי החוק החדש יוגש הדו"ח להבא לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

בנובמבר 1976 התקשר משרד המשפטים עם אדריכל פרטי והזמין אצלו תכנון מערך משרדי לדיוור חדש, שיועד למחוז תל אביב, וכן תכניות ביצוע ופיקוח עליון על ביצוע העבודה. ביוני 1977 נחתם חוזה בין המדינה לבין בעלי הבניין לשם שכירת שלוש קומות בשטח כולל של 850 מ². תקופת השכירות נקבעה לחמש שנים החל מאוקטובר 1977, עם זכות הארכה לחמש שנים נוספות. דמי השכירות לשנה הראשונה נקבעו בסך 200,000 ל"י. עוד נקבע, שהמדינה תשתתף בהתאמת המקום ליעודו בהוצאה של 365,000 ל"י. נוסף על זה התחייב משרד המשפטים לשלם עבור שני רותים סך 10,200 ל"י לחודש. בפברואר 1978 הודיע הממונה על הדיוור הממשלתי במחוז תל אביב והמרכז, שהכניסה למושכר תהיה ב-21.2.1978, ומועד זה נקבע לתחילת תשלום דמי השכירות. רק בסוף יולי 1978 הועברו משרדי הלשכה לבניין החדש, אף כי משרד המשפטים החל לשלם דמי שכירות ודמי שירותים עוד חמישה חודשים קודם לכן.

*

האוכלוסייה, שברכוש עוסק האפוטרופוס הכללי — נעדרים, קטינים, חולי נפש — אינה יכולה בשל מגבלה זמנית או ממושכת לטפל בעצמה בנכסיה. מכאן החשיבות הנודעת למילוי תפקידי האפוטרופוס הכללי: לאתר את הרכוש ולשים יד עליו, לנהל נאמנה את הרכוש שהופקד בידיו ולשמור עליו מבחינה פיזית ומבחינה כספית.

מהביקורת עולה, כפי שעלה גם מביקורת קודמות, שיעדים עיקריים של תפקידי האפוטרופוס הכללי עדיין טעונים פעולה נמרצת ושיפורים. הפעולות לגילוי רכוש נעשו בהיקף מצומצם מדי; נכסים רבים, בעיקר מגרשים, נמצאו תפוסים ומעובדים על ידי אחרים בלא ידיעתו של האפוטרופוס ובלי שפעל לסילוק ידם או לקבלת תמורה הולמת. בעניין הפיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עובד אין בידי האפוטרופוס נתונים מספיקים, שיאפשרו לו תרומה מירבית ותוך שימוש בסמכותו, כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, ליוזם מצדו פניות לבית המשפט בתחום זה.

רישום מקרקעין

1. מרשם מקרקעין בפנקסים הפתוחים לעיון הציבור נועד להוות עדות לזכויות במקרקעין במדינה. האחריות לניהול הספרים ולרישום בהם היא על אגף רישום והסדר המקרקעין שבמשרד המשפטים. תפקידי האגף הם לנהל את הפנקסים ולתת לקהל את השירותים הנדרשים בכל הנוגע לרישום זכויות על פי חוק המקרקעין, תשכ"ט—1969, ותקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשל"א—1969, ולהסדר המקרקעין על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), תשכ"ט—1969.

הפעולות, הקשורות ברישום המקרקעין, נעשות בתשע לשכות רישום אזוריות: ירושלים, תל-אביב, חיפה, בת-ים, באר-שבע, רחובות, פתח תקווה, נתניה ונצרת. בהתאם לחוק, שר המשפטים קובע את אזורי פעולתן של הלשכות, ממנה את הממונה על המירשם וכן את הרשמים והמפקחים; הממונה על המירשם הוא מנהל האגף. בשנת הכספים 1977 הועסקו באגף 170 עובדים, והתקן מנה 171 משרות. הוצאות האגף בשנת הכספים 1977 הסתכמו ב-15.8 מיליון ל"י; לשנת הכספים 1978 נקבע תקציב בסך 18.7 מיליון ל"י. ההכנסות מאגרת רישום (תוספת מס) הסתכמו בשנת הכספים 1977 ב-290 מיליון ל"י בקירוב.

הכלל הוא, שעסקה במקרקעין טעונה רישום, וכוחה כלפי אחרים יפה רק עם רישומה. לפי החוק, הרישום לגבי מקרקעין מוסדרים מהווה ראייה חותכת לתוכנו, ואילו לגבי מקרקעין לא מוסדרים — ראייה לכאורה לתוכנו. במירשם מתנהלים פנקסי מקרקעין משלושה סוגים: פנקס זכויות במקרקעין מוסדרים, פנקס בתים משותפים ופנקס שטרות — לגבי מקרקעין לא מוסדרים. כן מתנהל ספר עזר — ספר שטרות, שבו נרשמים תקצירי העסקאות לפי השטרות, שאושרו לרישום. הפעולות השכיחות הנרשמות הן עסקאות מכר, חכירה, משכנתא, חליפין והעברות על פי צווי ירושה.

2. בחודשים פברואר-אפריל 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת, שהקיפה את פעולות האגף ושלוש לשכות רישום — תל-אביב, חיפה ורחובות. נבדקו בעיקר: סדרי רישום עסקאות בפנקסי המקרקעין ובספר השטרות והוצאת נסחים מהרישום; דרכי השימוש בכרטיסי מיקרופילם;

מתן צווי רישום לבתים משותפים והטיפול בסכסוכים הנוגעים להם (ביקורת קודמת על פעולות הרישום נערכה בשנת 1973 — ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 481).

היקף הפעולות וכוח אדם

בשנת הכספים 1976 הגיעו כלל תיקי העסקאות במקרקעין, שהטיפול בהם הסתיים ל-75,680 וכן 37,800 תיקים אחרים — רישום ירושות, הערות אזהרה, צווים, פסקי דין. בשנת 1977 נסתיים הטיפול ב-92,562 תיקי עסקאות ו-48,800 תיקים אחרים, מהסוגים כאמור.

להלן טבלה, המשקפת את היקף הפעולות העיקריות של לשכות הרישום, שנבדקו על בסיס הדוחות החודשיים, שהוגשו על ידיהן להנהלת האגף, וכן את מספר העובדים בכל לשכה בשנות הכספים 1976 ו-1977:

בתים משותפים									
מספר הצווים שנרשמו	מספר חלקות המשנה	הוצאת נסחים	החלקות שנרשמו	שטרות שנרשמו	תיקים שנסתיים הטיפול בהם	מספר עובדים	שנת הכספים	הלשכה	
371	4,748	36,110	25,571	24,178	16,876	25	1976	תל-אביב	
540	5,253	37,848	35,451	29,719	20,806	25	1977	תל-אביב	
263	4,813	39,882	22,635	17,130	11,023	16	1976	חיפה	
273	4,946	39,590	32,392	22,193	13,872	18	1977	חיפה	
209	2,452	18,251	18,010	13,477	8,865	12	1976	רחובות	
246	2,436	18,958	26,455	16,404	9,758	14	1977	רחובות	

רישום עסקאות מקרקעין

1. לשם רישום עסקה במקרקעין, על הצדדים לעסקה להתייצב בלשכת רישום כדי לרשום אותה. במעמד ההתייצבות על הצדדים להמציא את המסמכים הדרושים: שטר עסקה מוכן לחתימה, העתק מהרישום בפנקסים (להלן — נסח) ואישורים על תשלום מסים, אגרות ותשלומי חובה אחרים וכן מסמכים, המוכיחים את כשירות החותמים. בשנים האחרונות הוכנסו שינויים מספר בתהליכי הטיפול בלשכות הרישום ואלה תרמו לפישוט ההליכים ולהקלה בסדרי הרישום: (א) החל מאפריל 1975 בוטל הצורך בפתיחת תיק ורישום הערת פתיחה כשלב ראשון לרישום עסקה; (ב) לפי תיקון לחוק מס שבח במקרקעין, תשכ"ג—1963, משלם הקונה — אלא אם הוסכם אחרת — בעסקה, המוגשת לרישום מאז אוקטובר 1974, תוספת מס לשלטונות מס שבח, במקום אגרת העברת מקרקעין, ששולמה עד אז בלשכת הרישום. הצדדים לעסקה מופנים לבוחן פעולות, שהוא פקיד הלשכה וכפוף לרשם המקרקעין והבודק בנכוחותם את כשירות המסמכים, מתחמם של שטר העסקה, מאמת את חתימותיהם ומוסר לכל אחד מהצדדים העתק מהשטר.

התקנות מאפשרות גם דרך חילופית, שבה אין צורך בהתייצבות אישית של בעל הנכס בלשכת הרישום על פי התקנות, רשאים בעלי העסקה לחתום על שטר העסקה לפני עורך דין; ובמקרה כזה מאשר עורך הדין את חתימותיהם בחתימת ידו; עורך הדין פותח את התיק במשרד הרשם ובמקום לדאוג להתייצבות הצדדים עליו לצרף את השטר, שנחתם בנוכחותו, תוך אישור החתימה, לבקשה וליתר המסמכים המוגשים לרשם. נוהג זה של חתימת הצדדים על שטר העסקה במשרדו של עורך הדין הולך ומתרחב. רישום הפעולות בפנקסים צריך להיעשות, על פי ההוראות, בו כיום, שבו נחתמה העסקה בלשכה, מיד לאחר שעות העבודה ולאחר שאישר הרשם את העסקה. עם רישום העסקה מוצא נסח מהרישום כעדות לרישומה.

בעסקאות מקרקעין, שבוצעו ונרשמו בעבר, בעיקר לפני קום המדינה, לא צוינו אמצעי זיהוי של הצדדים במיוחד מספרי תעודות הזהות שלהם. כאשר לאחר מכן נזקקים לביצוע פעולות רישום בגין המקרקעין האמורים, מתעוררת השאלה, אם מי שמתייצב לפני הרשם הוא אמנם הבעלים הרישום בפנקסים או לא. האגף קבע בשעתו הסדר, שלפיו במקרים אלו יגיש מי שמציג עצמו כבעל רשום ומבקש לבצע עסקה תצהיר, על פי סעיף 15 לפקודת הראיות (נוסח חדש), תשל"א—1971, ובו יפורטו העובדות המוכיחות את זהותו כמי שרשום כבעל של זכות במקרקעין. עוד דורש

ההסדר תצהיר נוסף של אדם אחר על העובדות המוצהרות תוך ציון מקור ידיעתו. תצהירים אלה באים כדי להניח את דעתו של הרשם בדבר זיהוים של בעלי העסקה.

לפישוט דרכי הרישום, הוצאת נסחים בצורה מהירה, הגנה על פנקסי המקרקעין מפני סיכונים — פגיעה והתבלות — וייעול דרכי העבודה, הוסבו פנקסי המקרקעין של חמש לשכות רישום (ירי-שלים, חיפה, בתי-ים, פתח-תקוה ורחובות) לכרטיסי מיקרופילם. מאז ההסבה מכינים נסחים בלש-כות אלו על סמך כרטיס המיקרופילם בלבד. כל פעולת רישום הנעשית באחת מהלשכות האמורות צריכה להיעשות בפנקסי המקרקעין ולהשתקף מיד בצילום חדש של הדף — דהיינו בהכנת מיקרו-פילם מעודכן. לכן בלשכות, שפעילותן הוסבה למיקרופילם יש כיום שני מקורות מידע: הפנקס עצמו והכרטיס, שעליה להיות העתק צילומי נאמן של הרישום הידני בפנקס.

2. רישום מידי של עסקאות בפנקסי המקרקעין חשוב, כדי שיובטח למעיין בפנקסים מידע מדויק ומעודכן על הזכויות בנכס.

— בביקורת הקודמת הועלו מקרים רבים של פיגורים ברישום הפעולות בפנקסי המקרקעין. בבי-קורת הנוכחית נמצאו בשלוש הלשכות שנבדקו עשרות עסקאות, שנרשמו בפנקסים לאחר תקופה של חודש עד שלושה חודשים ואף יותר ממועד גמר העסקה. בעת הביקורת בסוף מארס 1978 נמצאו בלשכת חיפה למעלה מ-1,500 תיקי עסקאות, שאושרו ונחתמו על ידי בוחני העסקאות החל מסוף פברואר ועד סוף מארס 1978, אך לא נרשמו בפנקסי המקרקעין.

— בלשכת חיפה נמצאו בביקורת מסורגת של 200 תיקים שבגניזה 12 תיקים של עסקאות, שמר-ביתן נסתיימו במארס 1977, אך פרטי העסקה לא נרשמו בפנקסי המקרקעין עד עת הביקורת — 31.3.1978 — והתיקים לא עברו את בדיקת הרישום. המדובר בעסקאות מכר, הכירה ורישום משכנתא.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב האגף לחומרת העניין, מאחר שפיגור ברישום או מחל-של אי-רישום בפנקסים עלול לפגוע בזכויות הבעלים וכן להטעות את המעוניינים בפנקסים; הבי-קורת הדגישה את הצורך, שהנהלת האגף תבדוק ותוודא, שאומנם כל העסקאות שאושרו נרשמו כחוק ותקבע שיטת בקרה שתבטיח, שתיקי עסקאות יועברו לגניזה, רק לאחר שבוצעו כל הרי-שומים. כן עמדה הביקורת על הצורך לנקוט צעדי משמעת כלפי העובדים, האחראים אישית למצב הדברים בלשכת חיפה.

ביוני ובאוגוסט 1978 הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, שלשם הבטחת סדרי בידוק הוצאו הוראות, שלפיהן לא יועבר תיק עסקה לגניזה, אלא לאחר שנבדק בדיקה נוספת על-ידי רשם המקרקעין או על ידי סגנו. עוד הודיעה הנהלת האגף, כי הוחלט לערוך מבצע בדיקה של כל תיקי הפעילות, שהטיפול בהם נסתיים בלשכת חיפה, בביקורת של המפקח על רישום המקרקעין באזור חיפה. ואמנם הודיעה הממונה על המירשם, כי בדיקה כזו נערכה ונמצאו 18 תיקים נוספים של עסקאות, שנסתיימו ולא נרשמו בפנקסים; בעקבות הבדיקה נרשמו כל העסקאות כדיון.

— בלשכת רחובות נמצאו בעת הביקורת 35 תיקים, שהטיפול בהם הוזנח בשנים 1973—1977. תיקים אלו הוגשו בזמנם לרישום בלשכת תל-אביב דרום, אך משום מה לא נעשה בהם טיפול; לאחר פתיחת לשכת רחובות באמצע שנת 1975 הועברו תיקים אלו ללשכה זאת. רק באפריל 1977 אומתו החתימות בשטרי העסקה ואושרו לרישום, ובחודשים יולי וספטמבר 1977 נרשמו העסקאות בפנקס המקרקעין. אולם עד עת הביקורת — סוף פברואר 1978 — לא הוכנו לגביהם כרטיסי מיקרו-פילם.

3. כדי למנוע הוצאת נסח, שאינו משקף נאמנה את הרישומים בפנקסים, יש להוציא מיד עם עשיית עסקה — בחינת המסמכים, חתימת הצדדים על שטר העסקה ואישור הרשם — את כרטיס המיקרופילם, המתייחס לנכס נשוא העסקה ולצרפו לתיק. דרך זו באה כדי למנוע הוצאת נסח בלתי מעודכן. לפי הנוהל, מסמנים בארגו, שמאוחסנים בו כרטיסי המיקרופילם, את עובדת הוצאת הכרטיס לצורך עסקה.

— הביקורת בלשכת חיפה העלתה, שאין מוציאים את כרטיסי המיקרופילם מיד עם עשיית העסקה, אלא רק בסמוך — לאחר תאריך הרישום בפנקסי המקרקעין. מאחר שהרישומים בפנקסים נעשים כאמור לעתים בפיגור, ניתן לקבל בלשכה זו, תוך תקופת הביניים, נסח רישום, על פי כרטיס שאינו מעודכן ואינו תואם את תוכן שטר העסקה; דבר זה מלבד היותו מטעה עלול לתח-בלא משים יד למעשה הונאה מהסוג של מכירת הנכס בשנית.

— בלשכת חיפה משתמשים בכרטיסי המיקרופילם לצורך הוצאת נסחים בלבד, ואילו האימות נעשה תוך השוואה לרישום בפנקסי המקרקעין, כפי שהיה נהוג בעבר. יוצא שהמטרה החשובה שעמדה בפני הנהלת האגף בעת החלטתה על הסבת הפנקסים לכרטיסי מיקרופילם — שמירת הספרים בפני התבלות מהירה — אינה מושגת.

הביקורת עמדה על כך, שיש להקפיד כי כרטיסי המיקרופילם יהיה בידי בוחן העסקה בעת בדיקת כשרות המסמכים ושיש לעשות להפקת מלוא התועלת מכרטיסיית המיקרופילמים לשם ניצול מירבי של ההשקעה הגדולה, שנעשתה לצורך ההסבה. הנהלת האגף הודיעה ביוני 1978 למשרד מבקר המדינה, שניתנו הוראות המחייבות, שכרטיסי המיקרופילם יוצא מיד בעת הטיפול בבקשה לרישום עסקה במקרקעין ויצורף לתיק. כן יוקפד על כך, שפעולת האימות, בעת הוצאת נסח רישום, בלשכת חיפה, תיעשה על בסיס כרטיסי המיקרופילם, כפי שהדבר נעשה בשאר הלשכות, שבהן הונהגו המיקרופילמים.

4. בביקורת קודמת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, הוער שבלשכות תל-אביב ונתניה נמצאו עשרות בקשות, שהוגשו ללשכות לקבלת נסח ולא נענו (ד"ח שתי 24, עמ' 483).

— בביקורת הנוכחית בלשכות תל-אביב וחיפה נמצאו, לפי הרישומים בספרי העור, למעלה מ-170 בקשות לקבלת נסחים, שלא נענו או שנענו לאחר זמן רב — מחודש עד שלושה חודשים.

5. לשם הפעלה סדירה של מערכת המיקרופילם יש לתכנן את אספקת החומרים, הדרושים לצי-לומים — כימיקלים וכרטיסים מיוחדים.

— בלשכת רחובות נמצאו בעת הביקורת כ-8,000 דפי פנקסים של בתים משותפים, שנעשו לגביהם עסקאות והן נרשמו בפנקסי המקרקעין בחודשים אוגוסט 1977 עד ינואר 1978, אולם טרם הוכנו עבור החלקות כרטיסי מיקרופילם, מתוסר חומרי גלם. בעקבות הביקורת הובטחה אספקה סדירה של חומרים ושל כרטיסי מיקרופילם, והפיגור בעדכון הצילומים חוסל ברובו.

ניהול ספר השטרות

במקביל לפנקסי המקרקעין מתנהל גם ספר עזר — "ספר שטרות", שבו נרשמים תקצירי העסקאות לפי השטרות שאושרו לרישום. הספר נועד להקל את העבודה בלשכות, להבטיח בקרה על ביצוע פעולות הרישום ולספק מידע להנהלת האגף, ללשכת שומת מקרקעין המחוזית, ולמרכז השלטון המקומי, לצורך עדכוןם במחירי המקרקעין באזורים, שבהם נעשו עסקאות. ספר השטרות עשוי כך שלכל דף במקור שלושה העתקים, המומצאים לגורמים האמורים. לאחר שהתמלא הספר נשלחים דפי המקור לכריכה, והם מהווים מאגר תמציתי של נתוני העסקאות, ובמקרה של אבדן תיק ניתן באמצעות ספר השטרות לשחזר את הרישום.

— עוד בביקורת הקודמת הוצע על פיגור רב ברישום בספר השטרות. בביקורת הנוכחית הועלה, שלא חל שיפור במצב ובמקרים מסוימים אף חלה הרעה.

בלשכת הרישום ברחובות נמצאו 11 ארגזים, המכילים כ-1,700 תיקי עסקאות משנת 1972: כל אותן עסקאות עדיין לא נרשמו בספר השטרות. לדברי מנהל הלשכה, תיקים אלו הועברו לרחובות מלשכת תל-אביב דרום, ובגלל חוסר כוח אדם טרם נעשה הרישום כדרוש. כל ספרי השטרות, המתייחסים לשנת 1973, עדיין לא נכרכו, כי עדיין חסרים רישומים של כ-50 עסקאות.

בלשכת תל-אביב נמצאו הרישומים בספר השטרות בפיגור. בעת הביקורת בסוף מארס 1978 עסקו העובדים ברישום שטרות, שנחתמו באמצע יולי 1977 — דהיינו פיגור של 8 חודשים ויותר. בלשכה זו נכרכו דפי השטרות עד סוף שנת 1973; לגבי שנת 1974 אמנם נשלחו דפי המקור לכריכה, אולם עד עת הביקורת לא הוחזרו. אשר להעתקים מאותה שנה, שצריכים היו להשלח לגורמים האמורים, הם לא נשלחו אלא נשארו בלשכה. דפי השטרות — מקור והעתקים — מהשנים 1975 ואילך נמצאים גם הם בלשכה, ולא נכרכו מחד ולא הופצו מאידך.

בלשכת חיפה היה בעת הביקורת בסוף מארס 1978 פיגור שבדרך כלל לא עלה על חודש עד חודש וחצי ברישום בספר השטרות, אולם במקרים מספר נמצאו, שעסקאות, שנעשו בשנת 1976, עוד לא נרשמו בספר. דפי השטרות שבהם נרשמו עסקאות עד לאמצע אפריל 1977, היו כרוכים.

פיגור בממדים כמתואר בלשכות רחובות ותל-אביב, שם לאל את התועלת מרישום עזר זה.

שמירת פנקסי המקרקעין

לנושא של שמירת פנקסי המקרקעין הייתה התייחסות עוד בביקורת הקודמת: נקבע שדפים רבים מפנקסי המקרקעין היו תלושים, ודפים אחרים — בלויים וקרועים; הוצבע על החשיבות הרבה הנודעת לשמירה על שלמותם של פנקסי המקרקעין, כי הם משמשים מקור למידע מוסמך על הזכויות בנכסי דלא נייד במדינה. הנהלת האגף הודיעה בזמנה, כי היא עושה מאמצים לקביעת הסדרים נאותים.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שעדיין מצויים פנקסים רבים שדפיהם תלושים, בלויים או קרועים. לדעת הביקורת, יש לספל בדחיפות בנושא, כי אחרת תחמיר ותלך הבעייה.

פיקוח על רישום מקרקעין

בהתאם לחוק, מינה שר המשפטים מפקחים על רישום מקרקעין וקבע את איזור סמכותם. המפקחים מוסמכים לתת צווים לרישום בתים משותפים ולהכריע בסכסוכים בין בעלי דירות בבתיים משותפים, ומאז אוגוסט 1977 — לפי תיקון החוק — גם בסכסוכים בבתיים, שאינם רשומים עוד כבתים משותפים. בתקנות פורטו סמכויות ותפקידים נוספים של המפקח: פיקוח על העבודה והסדרים בלשכות שבאיזור סמכותו ועל מילוי תפקידיהם של הרשמים, שנחמנו ללשכות אלה.

(א) בביקורת הנוכחית הועלו ליקויים בסיסיים שניתן להסיק מהם כי אינו מופעל פיקוח שיטתי על פעולות הרשמים. על כך העירה הביקורת עוד בסוף 1967 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 370) וגם בביקורת הקודמת משנת 1973.

(ב) המפקח מטפל בהכרעות בסכסוכי שכנים. להלן נתונים על קצב הטיפול בתיקים בשנים 1976 ו-1977:

הועברו משנה קודמת	נתקבלו במשך השנה	הטיפול בסתיים במשך השנה	הועברו לשנה הבאה	
1976				
175	130	167	138	תל-אביב
48	74	63	59	חיפה
1977				
138	161	205	94	תל-אביב
59	72	57	74	חיפה

במחצית השנייה של שנת 1977 פרש לגמלאות המפקח על מחוז תל-אביב ובמקומו נתמנה מפקח אחר.

— עם העברת התפקיד נמצאו תיקים, שהטיפול בהם הוונח במשך תקופה ארוכה; הדיון בתיקים אלו נדחה ללא קביעת מועד. היו גם תיקים, שלא הוחל כלל בטיפול בהם, ואחרים, שניתן לגביהם פסק דין, אך ביצועו עדיין משתהה בגלל פרטים, שלא הושלמו על פי דרישת המפקח. המפקח החדש קבע עם כניסתו לתפקיד באוגוסט 1977, כי עומק פיגור טיפול בתיקים נע בין 22 תיקים מהשנים 1964—1971 ל-57 תיקים משנת 1976.

בעקבות הביקורת קיימה הנהלת האגף דיונים בהשתתפותם של רשמי המקרקעין והמפקחים, במאי ויוני 1978, וניתנה הוראה למפקחים לקיים בדיקות שיטתיות בדבר פעולות לשכות הרישום ולדווח להנהלת האגף על כל הריגה. במחצית השנייה של 1978 נערכה בדיקה מקיפה על ידי המפקח בלשכת חיפה, ותוצאותיה שיקפו את ממצאי הביקורת ואף מעבר לזה.

הטיפול בפניות האזרח

אזרחים רבים, בעיקר עורכי דין, פונים ללשכות הרישום בבקשות שונות לבירורים או לקבלת מידע בקשר לפעולות שנעשו במקרקעין. לפי הוראות התקש"ר, יש להשיב לפונה תשובה עניינית תוך ארבעה עשר יום לכל המאוחר מיום קבלת הפנייה.

— נמצאו פניות לא מעטות של אזרחים ללשכות תל-אביב וחיפה, שנשארו ללא כל מענה או שניתנו תשובות עליהן רק לאחר חודש ימים ואף יותר. בעקבות הביקורת הורתה הנהלת האגף לכל רשמי המקרקעין להקפיד על מתן תשובות מהירות לכל הפונים אליהם.

*

בשלוש השנים האחרונות חלו תמורות חשובות בהליכי רישום המקרקעין; הן מצאו ביטוי בעיקר בכך, שתשלום אגרות רישום שוב אינו מבוצע כבעבר בלשכות הרישום אלא ביחידות מס שבח; לצדדים לעסקה ניתן להכין את פעולות הרישום מחוץ לכותלי לשכת הרישום נוכח האפשרות של חתימה מצדם על כל טופסי הרישום במשרדו של עורך דין; בחמש מבין תשע הלשכות הועלה הרישום שבפנקסי המקרקעין גם על מיקרופילם, המאפשר הוצאת נסחים ללא שימוש בפנקס המקרקעין.

הממצאים מראים, שעדיין קיימים ליקויים, בחלקם חמורים, בסדרי העבודה וביצועה למעשה בלשכות שנבדקו, בעיקר בלשכת חיפה, ויש לכך נגיעה לא מבוטלת למידת מהימנותם של רישומי הזכויות במקרקעין; הליקויים נובעים בעיקר מהעדר סדרי בידוק ופיקוח נאותים. בנסיבות אלו, לשכות הרישום שנבדקו עדיין אינן נותנות לציבור את השירות ברמה שהוא זכאי ומצפה לו. בעקבות הביקורת אמנם ניגשה הנהלת האגף לחיקון הליקויים; אולם מהדרוש שתיעשה פעולה מהירה ונמרצת יותר ושהשיטות המתקדמות, שכבר נקוטות בחלק מהלשכות, יונהגו גם ביתר הלשכות.

משפטי מס הכנסה

1. חומר תביעות נגד נישומים, המואשמים על ידי נציבות מס הכנסה ומס רכוש שבמשרד האוצר בגין עבירות שעברו על הוראות פקודת מס הכנסה, מועבר על ידה לפרקליטות המחוז לשם פתיחת הליכים משפטיים בבתי המשפט. התביעות נחלקות לשני סוגים: תביעות על עבירות על פי סעיפים 215–219 לפקודה — אי-הגשת דין וחשבון שנתי, אי-ניהול פנקסי חשבונית, אי-ניכוי מס או אי-העברת המס המנוכה לפקיד השומה — עבירות שהן, לפי העונש לו צפוי העבריין, בגדר חטאים ועוונות שבסמכות בית משפט שלום (לפי מינוח הנציבות — עבירות טכניות); ותביעות על עבירות לפי סעיף 220 לפקודה, שעניינן התחמקות במזיד ממס על-ידי רישומים כוזבים, מרמה וכד' — עבירות שהן פשעים ובסמכות בית המשפט המחוזי (לפי מינוח הנציבות — עבירות מטריאליות).

2. בחודשים אוקטובר–דצמבר 1978 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מסורגת על סדרי המינהל בהכנת כתבי אישום על ידי הפרקליטות והגשת התביעות לבתי המשפט וכן על סדרי הטיפול המינהלי בבתי המשפט מעת קבלת התביעה עד ביצוע פסק הדין. הביקורת נערכה בשלוש פרקי ליטויות מחוזיות — ירושלים, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון — ובמזכירות בתי משפט מחוזיים ושלוש בשלוש הערים הגדולות ובבתי משפט שלום בארבע ערי שדה — חדרה, נתניה, פתח תקוה ורחובות.

הטיפול בנציבות מס הכנסה

הנציבות עורכת מדי שנה בשנה דו"ח על ביצוע תכנית העבודה שלה: פתיחת חקירות נגד נישומים והכנת תיקים במקרים שאכן נתגלתה עבירה לכאורה. לגבי חלק מהתיקים מסתיים הטיפול בהטלת כופר על הנישום; חלק אחר מהתיקים מועבר לפרקליטות המדינה לשם הגשת כתב אישום בבית משפט. לפי נתוני הדו"חות לשנת הכספים 1976 (מיוני 1977) ולשנת 1977 (מאוגוסט 1978), הוגשו תיקים לפרקליטות בהשוואה למתוכנן, כדלהלן:

סוגי עבירות		ירושלים		תל אביב		חיפה	
סכניות	תוכנן	בוצע	תוכנן	בוצע	תוכנן	בוצע	בוצע
1976	140	728	485	2,071	140	799	
1977	720	539	1,675	1,544	720	1,007	
מטריאליות							
1976	20	11	85	50	20	13	
1977	25	18	90	48	25	16	

בהגשת תיקים, המתייחסים לעבירות טכניות, עלה הביצוע בשלושת המחוזות בשנת 1976 על המתוכנן עד כדי פי המישה. בשנת 1977, שהתכנון התבסס על היקף הביצוע בשנה שחלפה, נפל היקף הביצוע במחוזות ירושלים ותל אביב בכ-10% עד 25% מהמתוכנן, ואילו במחוז חיפה עלה הביצוע בכ-50% על המתוכנן. לגבי עבירות מטריאליות פיגר הביצוע בשתי השנים בכ-25% עד 50% אחרי התכנון. בתשובתה מפרואר 1979 הבהירה הנציבות, שהפער בין התכנון לביצוע לגבי תיקים טכניים נבע מכך, שבמספר גדול של תיקים הוטל על הנישום כופר, ולכן לא הועבר התיק לפרקליטות.

הטיפול בפרקליטות *

1. מתפקיד פרקליטות המחוז להופיע בבתי המשפט באישומים על עבירות מס. עם קבלת חומר הראיות מפקיד שומה (חקירות) פותחת המזכירות "תיק פרקליטות" לכל נישום, שנגדו יש להגיש תביעה, רושמת אותו ביומן המעקב ומעבירה את התיק לטיפול הממונה על היחידה המטפלת בעבירות מס — סגן בכיר לפרקליט המחוז. תיקים על עבירות לפי סעיף 220 לפקודה מועברים לטיפולו של עורך דין מעובדי היחידה; תיקים על עבירות טכניות לפי סעיפים 215—219 לפקודה מועברים לרוב לטיפולם של מתמחים.

2. קיים פער ניכר בין הנתונים של הנציבות על מספר תיקי התביעות שהוכנו על ידיה והוגשו לפרקליטות, לבין נתוני הפרקליטות על התיקים שנתקבלו אצלן, כאשר נתוני הנציבות יותר גבוהים. דיווחי הנציבות הם לפי שנת כספים, ואילו דיווחי הפרקליטות הם לפי שנה קלנדרית, ולכן לא ניתן להגיע לדיוק בקביעת הפער. מן הצורך, שפרקליטות המדינה תברר נושא זה ותביא להסדרתו, כדי שהנתונים בנדון, שנודעת להם חשיבות עניינית, יתואמו.

3. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בדבר סדרי הטיפול של הפרקליטות בתיקים שנתקבלו מהנציבות, מצביעה על כך שבמיוחד במחוז חיפה היה פער ניכר בין מספר התיקים שנתקבלו ב-1978 לבין אלה שהוגשו לגביהם כתבי אישום על ידי הפרקליטות בבית המשפט: 1,400 תיקים נתקבלו עד מועד הביקורת בנובמבר; בבתי משפט הוגשו עד אותו מועד 50 תיקים בלבד.

בינואר 1979 הודיע המשנה לפרקליט המדינה למשרד מבקר המדינה, שהפיגור התהווה כתוצאה ממבצעים מיוחדים שנערכו על ידי שלטונות מס הכנסה מחד והמחסור בכוח אדם במחלקת המיסים בפרקליטות מאידך: לשם תיקון המצב נכל הארץ, ובכלל זה בחיפה עומדת הפרקליטות לקבל בזמן הקרוב תוספת כח אדם. בדעתו אף לפנות למנהל בתי המשפט ולבקשו, כי תינתן עדיפות בקביעת מועדי משפטים בענייני מס הכנסה במחוזות חיפה והצפון כך שייקבעו בכל בית משפט לפחות שני ימים בחודש, לקיום משפטים בתחום זה.

הטיפול המינהלי של בתי המשפט **

1. מרבית כתבי האישום המוגשים בבתי המשפט בענייני מס הכנסה הם על עבירות טכניות ונדונים בבתי משפט השלום.

— ביקורת, שנערכה בשלושה בתי משפט מחוזיים ושבעה בתי משפט שלום שבאזורי שיפוטם מתרכזים רוב חיי המסחר במדינה, העלתה, שבשנת 1976 הוגשו לבתי משפט אלה בס"ה 1,629 כתבי

* בעניין סדרי מינהל בהגשת תביעות על ידי הפרקליטות — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 597.
 ** בעניין ביקורת על סדרי מינהל וכספים בבתי משפט שלום — ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 422.

אישום על עבירות מס הכנסה, ובשנת 1977 — 1,772. להלן נתונים על התפלגות התיקים, שהוגשו לבתי המשפט האמורים ושנערכו על פי הרישומים של בתי המשפט:

השנה	תיקים שהוגשו	תיקים בהם הופסקו ההליכים	בתי משפט שלום		בתי משפט מחוזיים	
			תיקים שנדונו	תיקים שהוגשו	תיקים שנדונו	תיקים שהוגשו
ירושלים	1976	295	183	110	7	6
	1977	266	147	96	3	2
תל אביב	1976	978	505	469	20	13
	1977	982	492	466	33	17
חיפה	1976	178	54	122	7	7
	1977	63	31	26	7	7
חדרה	1976	30	6	24		
	1977	105	50	45		
נתניה	1976	23	9	14		
	1977	154	59	79		
פתח תקוה	1976	46	17	29		
	1977	56	22	23		
רחובות	1976	45	25	18		
	1977	103	67	25		
ס"ה	1976	1,595	799	786	34	26
	1977	1,729	868	760	43	26

כפי שעולה מהאמור, הופסקו ההליכים המשפטיים לגבי מספר גדול של תיקים עוד בטרם התחיל בהם הדיון — לפי הנחיות הנציבות; המדובר במקרים שהחליטה הנציבות להתפשר עם הנישום ולהטיל עליו כופר. גם אם מביאים בחשבון, שהטיפול בחלק מהתיקים הנפתחים בפרקליטות מסתיים בהטלת כופר וחלק אחר מוחזרים לנציבות, כיוון שהחומר, שעליו נתבסס האישום לקה בחסר, הרי שמספר התיקים שהגיעו לדיון בבתי המשפט היה קטן.

2. לגבי תיקים, שהמשפט נסתיים בהרשעת נישום והוטל עליו קנס, יש לשלמו לפי חוק העונשין, לאלתר או תוך תקופה שקבע בית המשפט; לא שולם הקנס במועד, רשאי בית המשפט להטיל מאסר במקום הקנס, על פי בקשת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה. פקודת מאסר מועברת לביצוע ליחידת ההוצאה לפועל של משטרת ישראל. כאשר הנישום שהורשע הוא תאגיד שהוטל עליו קנס — ואין אפשרות להמיר את הקנס במאסר כמו במקרה של נישום שאינו תאגיד — מועבר פסק הדין לחשב הנהלת בתי המשפט לצורך גבייתו, בהתאם לסמכויות שהוענקו לו לפי פקודת המיסים (גבייה).

— הועלו מקרים, שנישומים שהורשעו וחויבו בקנס מזה לשנה ויותר ולא שילמו אותו, ולמרות זאת לא נעשו צעדים להוציא פקודות מאסר נגדם. בביקורת מסורגת הוצבע על 13 תיקים כאלה, שסכומי הקנסות בכל אחד מהם נעשו בין 2,000 ל-15,000 ל"י. לגבי תאגידים הועלו כעשרה מקרים של תיקים, שסכומי הקנסות בהם נעו בין 2,500 ל-30,000 ל"י, ופסקי הדין לא הועברו לטיפולו של חשב הנהלת בתי המשפט לצורך גביית הקנסות.

— עוד העלתה הביקורת, שבעשרות רבות של תיקים לא שילמו נישומים את הקנס שחויבו בו, בסכומים שנעו בין 1,000 ל-5,000 ל"י לנישום יחיד, ובין 3,000 ל-40,000 ל"י לתאגיד. במקרים אלה אמנם הוצאו פקודות מאסר — או הועברו פסקי הדין לשם גביית הקנסות לחשב הנהלת בתי

• בעניין גביית קנסות מתאגידים — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 615.

המשפט — עוד בשנים 1976 ו-1977 אולם מאז לא הוציאו לפועל הרשויות המפקדות על ביצוע פקדות המאסר או על הגבייה (משטרת ישראל או חשב הנהלת בתי המשפט) את פסקי הדין שניתנו.

*

בשלושת המחוזות, שאליהם התייחסה הביקורת, מתרכזות מרבית האוכלוסיה והפעילות העסקית במדינה. כתבי האישום שהוגשו נגד עברייני מס — בעיקר על עבירות טכניות בלבד — בשטח נרחב זה אינם מגיעים במספרם הכולל אף ל-2,000 בשנה. גם אם מביאים בחשבון את כלל כתבי האישום המוגשים בענייני מס הכנסה לבתי המשפט בארץ, מתברר שמספרם קטן ביותר.

הביקורת מראה, כי בהגשת כתבי אישום לבתי המשפט היה פיגור ניכר, בעיקר במחוז חיפה, דבר שפוגם בתועלת המצופה מהגשת התביעה, ואין בו כדי להרתיע עברייני מס. בכללותם מצביעים הממצאים על כך, שהיקף האכיפה של החוק בעזרת הליכים פליליים מצומצם ביותר.

מאחר שבעיית ההשתמטות מתשלום מס היא כיום נושא מרכזי בתחום גביית מס הכנסה, מן הצורך, הוא שכל הנוגעים לדבר בנציבות מס הכנסה ובפרקליטות המדינה יגבירו את מאמציהם לטיפול מהיר בהגשת כתבי אישום ולהחשת הדיון בהם, כדי להרתיע עברייני מס בכוח ולהעלות בכלל את מוסר משלמי המס.