

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

בשלושה בתי משפט מחוזיים נבדקו ההסדרים לרישום צוואות ולפיקוח של בתי המשפט על מנהלי עזבונות.

בהנהלת המשרד נבדקו פעולות הפיקוח על נוטריונים, ונערכה ביקורת בשלוש לשכות לסיוע משפטי.

בשני בתי המשפט נבדקו סידרי מינהל וכספים, וביחידת הכספים של המשרד נבדקו דרכי רכישת טובין ושירותים.

בחמישה בתי משפט שלום נבדקו הפעולות של לשכות החוצאה לפועל.

ירושות וצוואות

לפי חוק הירושה, התשכ"ה—1965 (להלן — החוק) כמות אדם עובר עובנו לירושו — יורשים על פי דין, קרובי המוריש, או זוכים על פי הצוואה. לשמירת צוואה במקום בטוח מאפשר החוק להפקידה בבית משפט מחוזי; ההפקדה תהיה במסירת הצוואה על ידי המצווה עצמו לידי שופט או רשם של בית המשפט, או לידי רשות שתוסמך לקבל צוואות כדי להעבירן לבית המשפט.

בסוף 1979 ובתחילת 1980 בדק משרד מנכר המדינה בשלושה בתי משפט מחוזיים (ירושלים, תל אביב וחיפה) את סדרי הטיפול המינהלי בצוואות, שהופקדו או נמסרו לבית המשפט; כן נבדקו סדרי המינהל הקשורים למינוי מנהלי עזבונות מטעם בית המשפט והפיקוח עליהם.

הליכי הטיפול בצוואות

1. ליד בית המשפט המחוזי בירושלים הוקם משרד לרישום מרכזי של צוואות (להלן — המשרד לרישום), כנקבע בתקנות סדרי דין בענייני ירושה, התשכ"ה—1965, ובתקנות סדרי דין בענייני ירושה (קביעת רשות צוואות), התשל"ל—1970, ולפיהן הנוטריון הציבורי* או המזכיר הראשי של בית משפט מחוזי יהיה הרשות לקבלת צוואות כדי להעבירן לבית המשפט.

המצווה רשאי להפקיד בידי הרשויות, כאמור, את צוואתו או למוסרה לכל אדם. נפטר המצווה, חייב מי שהצוואה בידיו למוסרה לבית המשפט מיד לאחר שנודע לו על מות המצווה. דבר המסירה יירשם בפנקס הפקדת צוואות, המנוהל בכל בית משפט, והודעה על כך תימסר למשרד הרישום בירושלים.

בחוק נאמך—הייתה בבית המשפט צוואה בין שהופקדה או שנעשתה בבית המשפט מלכתחילה ובין שנמסרה על ידי מי שהצוואה הייתה בידיו, או זכרון דברים על צוואה בעל פה, ותוך שלושה חודשים לאחר מות המצווה או מסירת הצוואה, הכל לפי המאוחר יותר, לא הוגשה בקשה לקיום הצוואה, ימסור בית המשפט הודעה על כך לזכאים שקבע המצווה בצוואתו, יפרסם זאת ברשומות ויתן אפשרות להתנגד לבקשות תוך 14 ימים.

2. להלן נתונים על צוואות שהופקדו ועל מספר בקשות לצווי ירושה וצווי קיום צוואה, שהוגשו, שהתבררו ושטרם התבררו, בשנים 1977—1979, בבתי המשפט שבהם נערכה הביקורת, זאת על בסיס הדיווח להנהלת בתי המשפט:

* מאז יוני 1977 בוטל תפקיד "הנוטריון הציבורי" ועורכי דין המורשים לשמש כנוטריונים מבצעים את התפקיד של נוטריון ציבורי.

בקשות לצווי ירושה או צווי קיום צוואה

| שנה | המחוז | צוואות שהופקדו | הרגשו לביהמ"ש | התבררו | טרם התבררו |
|------|---------|----------------|---------------|--------|------------|
| 1977 | ירושלים | 97 | 790 | 800 | 241 |
| | תל אביב | 582 | 6,209 | 5,714 | 3,519 |
| | חיפה | 274 | 1,941 | 1,925 | 703 |
| 1978 | ירושלים | 78 | 875 | 798 | 318 |
| | תל אביב | 618 | 6,300 | 7,309 | 2,510 |
| | חיפה | 293 | 2,080 | 1,979 | 804 |
| 1979 | ירושלים | 167 | 841 | 955 | 204 |
| | תל אביב | 866 | 6,456 | 6,145 | 2,821 |
| | חיפה | 379 | 1,977 | 2,022 | 748 |

3. — משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית לגבי 75 צוואות, שהופקדו על ידי מצווים בשנים 1965—1976, בשלושת בתי המשפט האמורים. נערכו גם כירורים במירשם התושבים שבמשרד הפנים, אם אותם מצווים עודם בחיים. הביקורת העלתה 15 מקרים שבהם נפטרו המצווים בשנים 1966—1978 ואילו הצוואות שהופקדו בשעתם על ידיהם נמצאו בעת הביקורת, בפברואר 1980, בבתי המשפט ללא טיפול כמתחייב (לפתוח הצוואה ולמסור הודעה לזכאים).

משרד מבקר המדינה הביא לידיעת הנהלת בתי המשפט במקרים שחייבו טיפול על פי החוק, את עובדת מותם של המצווים, ובעקבות זאת הורתה הנהלת בתי המשפט, למזכירים הראשיים של בתי המשפט המחוזיים על ביצוע ההליך המתחייב מהחוק.

כדי למנוע אפשרות של הצטברות צוואות, שהופקדו מזה שנים בבתי המשפט — דבר המחייב רישום ושמירה — וכדי לאפשר טיפול שוטף לצורך גילוי מקרים שבהם נפטר המצווה, הציע משרד מבקר המדינה, שהנהלת בתי המשפט תשקול הסדר מתאים לדיווח למשרד הפנים על כל אחד מהמקרים שבהם הופקדו צוואות ולקבלת מידע ממנו על המצווה שנפטרה. הנהלת בתי המשפט הודיעה ביולי 1980, שבדעתה להעלות את כל הרישומים של מרכז הרישום על קלטים של המחשב ושמי פעם בפעם יערכו בדיקות השוואה בין הקלטים לבין קובץ הפטירות של מירשם התושבים.

— בדיקה מדגמית, שנערכה בבית המשפט בתל אביב והקיפה 95 צוואות שנמסרו לבית המשפט, בשנים 1975—1979, על ידי מי שהצוואה הייתה בידיו, לאחר שהמצווה נפטרה, העלתה: 32 צוואות נפתחו בין 4 ל-12 חודשים לאחר מועד מסירתן לבית המשפט; 26 נפתחו תוך השנה השנייה; 25 נפתחו תוך השנה השלישית; 12 נפתחו תוך השנה הרביעית. לגבי 28 צוואות לא נמסרה לזכאים הודעה כל שהיא שקיימת צוואה לטובתם מחמת העדר כתובת; גם לא נעשה נסיון לאיתור הזכאים, שביניהם היו גם מוסדות ידועים שניתן היה לברר את כתובתם על נקלה, כגון האגודה למען החייל.

— בבית המשפט בחיפה הקיפה הביקורת 57 צוואות שנמסרו בשנים 1976—1979; נמצא, שאף אחת מהן לא הובאה על ידי מזכירות בית המשפט להחלטת שופט או רשם, כנדרש על פי החוק; לגבי 33 צוואות, מביניהן, לא הודיעו לזכאים על קיום צוואה לטובתם; לגבי 24 צוואות הודיעו על כך לזכאים בפיגור, וב-14 מהן ניתנה ההודעה לאחר ששה חודשים ועד כלי שנה.

ניהול עובון

1. לפי החוק רשאי בית המשפט, על פי בקשת מעוניין בדבר, למנות בצו מנהל עובון; לתפקיד זה יכול להתמנות יחיד או תאגיד או האפוטרופוס הכללי. קבע המוריש בצוואתו אדם שיבצע או ינהל את עובונו, ממנה בית המשפט בדרך כלל אותו אדם למנהל העובון. ההליך מתחיל בהגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה לבית המשפט, והעתק ממנה יישלח לבא כח היתועץ המשפטי לממשלה במשרד האפוטרופוס הכללי*, הרשאי להתייצב ולטעון לאחר שהודיע על רצונו זה תוך התקופה הקבועה בחוק.

* בעניין הפיקוח של האפוטרופוס הכללי על מנהלי עובון — ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 443.

מנהל עובון חייב, בכפוף להוראות בית המשפט, לכנס את נכסי העובון, לנהל את העובון ולסלק את חובותיו, לחלק את יתרת העובון בין הירושים לפי צו ירושה או צוואה מקוימת, ולעשות כל דבר אחר הדרוש לביצועם של הצווים.

2. החוק מורה על חובתו של מנהל העובון להגיש לבית המשפט פרטה (אינוונטר) של נכסי העובון ושל חובותיו לא יאוחר משישים ימים לאחר מינויו. בית המשפט בירושלים נוהג להטביע חותמת על צו המינוי למנהל העובון שבה נאמר: "בבדיקת הפרטה, השומה, הדינים והחשבונות בתיק זה יטפל האפוטרופוס הכללי". בבית המשפט בחיפה מודפס בגוף המינוי סעיף שלפיו על מנהל העובון להגיש לבית המשפט ולאפוטרופוס הכללי פרטה על נכסי העובון לא יאוחר מ-60 ימים מיום המינוי, וכן דין וחשבון לפחות פעם בשנה; ואילו בבית המשפט בתל אביב אין מציינים דבר בצו המינוי המתייחס לפרטה ולדין וחשבון.

— בדיקה של 265 תיקים בבתי המשפט, העלתה, שלא קיימת הקפדה על הגשת הפרטה, מצד מנהלי העובונות:

בבית המשפט בירושלים נבדקו 80 תיקי עובונות מהשנים 1975-1978 ונמצא, על פי הדיווח של האפוטרופוס הכללי, שלגבי 31 תיקים לא הוגשה פרטה כלל; לגבי 42 תיקים הוגשה הפרטה בתקופה שבין שלושה חודשים עד שנתיים ויותר; רק לגבי 7 תיקים הוגשה הפרטה תוך 60 ימים, כנדרש.

בבית המשפט בתל אביב נבדקו 100 תיקי עובונות מהשנים 1975-1978 ונמצא, שלגבי 80 מהם לא הוגשה פרטה, לגבי 10 תיקים הוגשה הפרטה תוך שנה מיום מינוי מנהל העובון, ורק לגבי 10 תיקים הוגשה הפרטה תוך 60 ימים.

בבית המשפט בחיפה נבדקו 85 תיקים מהשנים 1976-1978. נמצא שלגבי 61 מהם לא הוגשה פרטה כלל לגבי 6 היא הוגשה לאחר 4 עד 16 חודשים, ורק לגבי 18 תיקים הוגשה פרטה תוך 60 ימים.

3. על פי החוק חייב מנהל העובון, בכל ענייני העובון, לנהל חשבונות, להגיש לבית המשפט דין וחשבון כפי שיוורה ולפתוח פעם בשנה ובפקיטת משרתו, ולמסור לבית המשפט ידיעות מלאות לפי דרישתו. כספים שאינם דרושים לצורכי הנהלתו השוטפים של העובון חייב מנהל העובון להחזיקם או להשקיעם כדרוש לשם שמירת הקרן ולהבטחת הפירות. כן חייב המנהל לפתוח בבנק חשבון נפרד על שם העובון, ולהפקיד בו כספים שקיבל מכוח תפקידו, ככל האפשר בתכופף לאחר קבלתם, ולא להחזיקם בחשבון הפרטי.

— הביקורת העלתה, שלא קיימת הקפדה על כך שמנהלי העובונות יגישו את הדין וחשבון השנתי בזמן: בירושלים נמצא, שבמין 80 תיקים שנבדקו רק לגבי 4 הוגשו דו"חות בזמן; לגבי 8 מהם הוגשו באיחור של שנה עד שלוש שנים ויותר; לגבי יתר 68 התיקים לא הוגשו דו"חות. בתל אביב, מבין 100 תיקים שנבדקו רק לגבי 3 הוגשו דו"חות. בחיפה, נבדקו 85 תיקים והתברר שלגבי מרביתם לא הוגשו דו"חות כנדרש.

4. בהעדר פרטה ודיווח מצד מנהל העובון אין בית המשפט יכול לפקח כהלכה על אופן ניהול העובון: הוצאת כספים ממנו; ביצוע עסקאות מכר וקבלת הכספים בעדן, והשקעת הכספים הללו כדרוש לשם שמירת הקרן והבטחת פירותיה. להמחשת מצב זה, מובאות להלן שתי דוגמאות אופייניות של תיקים שבהם ציווה המוריש את רכושו למוסדות צדקה, ובהעדר פרטה ודיווח אין לדעת אם הועברו הכספים לזכאים, על פי הצוואה, ומועד העברתם:

באוגוסט 1974 ציווה מוריש 40% מרכושו לשני אחייניו, ו-60% הנותרים לשש ישיבות בירושלים, בבני ברק ובחיפה. בספטמבר אותה שנה נתן בית המשפט צו קיום צוואה ומינה את שני האחיינים כמנהלי עובון. בתוכנית לצו המינוי ציין בן כוח היועץ המשפטי לממשלה, שיש להודיע לכל הנהנים על דבר קיום הצוואה. בתיק בית המשפט בתל אביב לא נמצאו בעת הביקורת, בתחילת 1980, פרטה, דו"ח שנתי, וצו שחרור של מנהלי העובון; גם לא נמצאו העתק מההודעה לנהנים על קיום צוואה לטובתם ואישור על קבלת חלקם בעובון.

בדצמבר 1969 ציווה מורשה כספים למוסדות תלמוד תורה ולקופות גמילות חסדים; ביולי 1973 נתן בית המשפט צו קיום צוואה ומינה מנהל עובון. בתיק בית המשפט לא נמצאו בעת הביקורת, בתחילת ינואר 1980, פרטה, דו"ח כספי וצו שחרור, וגם לא הודעה לנהנים ואישור על קבלת חלקם בעובון.

ביולי 1980 הודיעה הנהלת בית המשפט למשרד מבקר המדינה, כי הבעייה של חובת המעקב אחר ביצוע תפקידיו של מנהל העובון — הגשת פרטה ודו"חות — הועברה לעינונו של היועץ המשפטי לממשלה לשם קבלת חוות דעתו. באוגוסט אותה שנה חיווה הממונה על משפט ציבורי, בלשכת

היועץ המשפטי לממשלה, את דעתו וקבע: הואיל וחובת הגשת הפרטה והדו"חות הינה כלפי בית המשפט, הרי שעל האחרון לעקוב אחר ביצוע חובה זו, והכונה היא לבית המשפט כמוסד ולא לשופט, וסביר שמעקב זה יקויים על ידי מזכירות בית המשפט; הנהלת בתי המשפט לא נקטה צעדים בהתאם. כן הודיע הממונה על משפט ציבורי, כי נדונה במשרד המשפטים הצעה שמגמתה להביא לידי שינוי בחוק הירושה ובחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, באופן שחובת הדיווח של מנהלי העזבון ושל האפוטרופוסים, שמונו על ידי בתי המשפט, תהיה כלפי האפוטרופוס הכללי במקום כלפי בתי המשפט; בעניין זה מכינים כעת הצעת תוכיר, שהיא שלב במהלך החקיקה.

*

ממצאי הביקורת עולה שהנהלת בתי המשפט לא הייתה מודעת לטיפול המתחייב מכך שהזכאים לפי צוואה שהופקדה בבית משפט יועמדו על זכותם במועד המוקדם ביותר לאחר פטירת המצווה; רק בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת בתי המשפט על הנהגת הסדר מניח את הדעת בתחום זה. הביקורת גם הצביעה על הצורך לקיים מעקב ופיקוח כדי להבטיח מילוי חובותיו של מנהל עזבון כדרוש.

הפיקוח על פעולות הנוטריונים

תפקידי נוטריון הם, בעיקר: אימות חתימה על מסמכים; אישור ההחתום על מסמך בשם זולתו היה מוסמך לכך; אישור נכונות העתק או תרגום; קבלה ואישור תצהירים; עריכת מסמכים כשהדבר דרוש או מותר על פי דין, לרבות דין של מדינת חוץ; עקרונית, רשאי רק עורך דין לפעול כנוטריון אם הורשה לכך כדון. פעולות הנוטריון מוסדרות כיום על פי חוק הנוטריונים, התשל"ו—1976 (להלן — החוק), שתחילתו הייתה ביוני 1977. קודם לכן הושתתו פעולותיו על חוק הנוטריונים למסמכים יוצאי חוץ, ועל חקיקה, לרבות חקיקה עותומנית ומנדטורית, בעניין הנוטריון הציבורי, שבוטלה על ידי החוק האמור.

על ביצוע החוק ממונה שר המשפטים. על היחידה העוסקת בנושא, מופקד משנה ליועץ המשפטי לממשלה הוא נעזר בשני עובדים. היחידה מטפלת בבקשות של עורכי דין להתמנות כנוטריונים, בגביית אגרות, באישור חתימות של נוטריונים על מסמכים המיועדים לחוץ לארץ, ובריכוז הפיקוח על פעולות הנוטריונים. עד לאוגוסט 1980 הורשו לפעול בישראל כ־1,000 נוטריונים.

בתקציב משרד המשפטים לשנת הכספים 1979, הועד לצורך פעולות הפיקוח האמורות סך של 50,000 ל"י, וההוצאה למעשה הסתכמה ב־26,140 ל"י; לשנת הכספים 1980 הוקצב סך של 50,000 ל"י.

בחודשים ספטמבר—אוקטובר 1980 נערכה, לסירוגין ביקורת על פעולות היחידה לנוטריונים (להלן — היחידה). ביקורת קודמת על פעולות הנוטריון הציבורי נערכה בשנת 1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 364) וביקורת מעקב ב־1970 (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 406).

רישוי נוטריונים

מילוי תפקיד הנוטריון מותנה בקבלת רישיון; כשיר לקבל רישיון עורך דין ישראלי שוויתקו במקצוע בישראל 15 שנים לפחות (או 10 שנים אם בעת הגשת הבקשה הוא מעל גיל 65). הרישוי מסור בידי ועדת רישיונות המתמנית על ידי שר המשפטים ובה שבעה חברים, ששניים מהם מתמנים על פי הצעת לשכת עורכי הדין. בראש הוועדה מכהן, מאז מארס 1978, מנכ"ל משרד המשפטים; הרישיון מוענק אם הוועדה מצאה שהמבקש ראוי לכך, ואם לא הוגשה התנגדות בדרך הקבועה בחוק ובתקנותיו, או שהיא הוגשה ונדחתה.

הבקשה לקבלת רישיון לפעול כנוטריון מוגשת ליחידה, בצירוף כל המסמכים הדרושים, בהתאם לחוק ולתקנות הנוטריונים, התשל"ו—1977 (להלן — התקנות הכלליות) והיא מועברת, לאחר בדיקה, למזכיר הוועדה, לשם הבאתה בפניה. מועדי הישיבות של ועדת הרישיונות ושמות עורכי הדין שבקשותיהם יידונו בהן מתפרסמים בילקוט הפרסומים. עם הגשת הבקשה נפתח ביחידה תיק אישי לכל מבקש. אשרה הבקשה, חייב עורך הדין להופיע בפני היחידה ולהתוודע את שמו בפנקס הנוטריונים, למסור דוגמא של חתימתו וחתימתו ולשלם את האגרה; מאותה עת הוא כשיר לפעול כנוטריון, כפוף גם לביקורת על פעולותיו, וחייב לשמור על המסמכים שבהם פעל בדרך הקבועה.

סדרי הביקורת

1. נוטריון חייב, על פי סעיף 33 לחוק, להעמיד לביקורתו של מי שנתמנה לכך (להלן — מבקר) על ידי שר המשפטים את המסמכים שעליו לשמור ואת הספרים שעליו לנהל על פי החוק. דרכי הביקורת, היקפה, נושאה ומטרתה נקבעו בתקנות הנוטריונים (דרכי ביקורת), התשל"ז—1977, שתחילתן מאוקטובר 1978. על פי התקנות רשאי מבקר להיכנס למשרדו של כל נוטריון בכל עת סבירה כדי לערוך בו ביקורת; הביקורת יכול שתהא מסורגת ותחול על המסמכים שעל הנוטריון לשמור ועל הספרים שעליו לנהל. בשעת הביקורת רשאי המבקר גם לבדוק אם נתקיימו הוראות התקנות הכלליות בדבר נקיטת אמצעים לשמירת החותם של הנוטריון ויתר המסמכים, ואבטחתם נגד שריפה, נזקי מים ופריצה. מטרת הביקורת, לפי התקנות, היא לבחון אם אמנם קיים הנוטריון את הוראות החוק והתקנות על פיו. כן מוסדרת בתקנות ביקורת לשם אימות חתימת הנוטריון. בתום הביקורת על המבקר לדווח למנהל הכללי של המשרד על הממצאים.

2. עוד לפני מועד תחילתן של תקנות הביקורת נשלח במאסר 1978 למנהלי 15 יחידות של משרד המשפטים, כולל בתי המשפט, חוזר המנכ"ל, שבו כלולה הודעה בדבר כוונתו של שר המשפטים למנות כמבקרים עובדים של המשרד, שהם עורכי דין. בסמוך למועד הפעלת התקנות מינה השר שבעה מבין נזקי מים ופריצה, לשמש בתפקיד מבקר, נוסף לתפקידים העיקריים במשרד. לכל מבקר בשלחה רשימת נוטריונים, על פי שיקול דעתו של ראש היחידה, שמרביתם בעיר מגוריו של המבקר או בסביבתה. שניים מהמבקרים שמונו לא התפנו לביצוע הביקורת, אך הודיעו על כך רק כשנה לאחר זאת. בסוף 1980 מונו שני מבקרים נוספים; אחד לאיזור תל אביב ואחד לאיזור חיפה.

— במסמכים, שהועמדו לעיונו של משרד מבקר המדינה, לא נמצאה תכנית כלשהי בדבר עריכת הביקורת, היקפה ותדירותה. מאז תחילת פעולתה של יחידת המבקר, באוקטובר 1978, ועד ספטמבר 1979 ערכו המבקרים ביקורת במשרדיהם של 84 נוטריונים, שהם פחות מ-10% מכלל הנוטריונים הפעילים; מאז לא נערכה ביקורת כלשהי.

— בעקבות פעולות המבקרים שנערכו כאמור, במשרדיהם של נוטריונים, הגישו המבקרים דינים וחשבונות. התברר, כי היחידה פעלה רק בעקבות 26 דו"חות שהוגשו:

בינואר 1980 שלח מנכ"ל משרד המשפטים ל-16 נוטריונים, מבין אלה שאצלם נערכה ביקורת בחודשים ינואר — ספטמבר 1979, מכתבים שבהם פורטו הליקויים העיקריים שהועלו. הנוטריונים נתבקשו להגיש הערותיהם בכל ההקדם, ואמנם 11 נוטריונים עשו כן. עשרה מכתבים לנוטריונים נוספים שלח המנכ"ל בפברואר 1980, ונתקבלו הערותיהם של שישה. בקבוצה זו, נכללו חמישה נוטריונים שאצלם נערכה הביקורת בנובמבר 1978, כ-14 חודשים לפני מועד שיגור המכתב. עוד מתברר, שלגבי 26 הנוטריונים האמורים לא נערכה ביקורת חוזרת על תיקון הליקויים שנתגלו אצלם.

— בידי היחידה אין רישומים בדבר הפעולות שהיא נטתה בעקבות דו"חות המבקרים שערכו את הביקורת.

3. — בשנת הכספים 1979 הוקצב לעריכת הביקורת על פעולות הנוטריונים סך של 200,000 ל"י שהופחת לאחר מכן, בעת הכנסת תיקונים לחקציב ופעולות לצמצום הוצאות, לסך של 50,000 ל"י. ההוצאה למעשה הסתכמה ב-26,000 ל"י, דבר המשקף בעליל, כי אין פעילות זו וזכה בקדימות ראויה בין תפקידי המשרד.

ניהול ושמירת מסמכים

1. תעודות נוטריוניות, חשיבותן רבה בחיי החברה והכלכלה, ועליהן מתבססות פעולות מגוונות הקשורות במעמדו האישי של הפרט, בזכויותיו ברכוש ובפעילות העסקית-כלכלית. לפי החוק, רשאי שר המשפטים להתקין תקנות בדבר הקמת ארכיון מרכזי למסמכים נוטריוניים, ולחייב נוטריונים לשלוח לארכיון זה, במועד שנקבע בתקנות, עותק ממסמכים או מסוגי מסמכים, כפי שנקבע בתקנות החייבות באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. עוד נאמר בחוק, כי משהוקם ארכיון מרכזי יימסרו לו למשמרת, בכפוף לאמור בחוק הארכיונים, התש"ט—1955, המסמכים הנוטריוניים וספרי הנוטריון הציבורי שעל יד בית המשפט.

בתקנות הנוטריונים (שמירת מסמכים וספרים של הנוטריון הציבורי), התשל"ז-1977, ממאי 1977, נקבע, שעד להקמת ארכיון מרכזי למסמכים נוטריוניים יהיו המסמכים והספרים, שביום 10 ביוני 1977 היו במשמרתו הרשמית של נוטריון ציבורי לפי החוק העותמני, במשמרתו הרשמית של משרד הרישום של בית המשפט שלידו כיהן אותו נוטריון. ביוני אותה שנה הוציאה הנהלת בתי המשפט חוזר לכל בתי המשפט שבו הובא כלשונו תוכן התקנה ממאי אותה שנה.

2. ביולי 1977 פורסמו תקנות הנוטריונים (ארכיון מרכזי), התשל"ז-1977 ובהן נקבע: מוקם בזה ארכיון מרכזי למסמכים נוטריוניים (להלן — הארכיון); הארכיון ינוהל בגנוז המדינה על ידי הגנוז שלו. לגבי המסמכים של הנוטריונים הציבוריים נקבע, שהארכיון ינוהל גם להבא במשרדי הרישום של בתי המשפט; תחילתן של תקנות אלה במועד שיקבע שר המשפטים. עד לסוף 1980 לא נקבע מועד תחילתן של התקנות. עוד נאמר בתקנות אלה כי, אם נפטר נוטריון או פקע תוקפו של רשיונו, יימסרו המסמכים והספרים, שעל הנוטריון לשמורם או לנהלם על פי החוק או התקנות, לידי הארכיון.

— ביקורת במשרדי הרישום של שלושה בתי משפט מחוייבים — ירושלים, תל אביב וחיפה — העלתה, שכל מוכיר ראשי של בית המשפט טיפל בשמירת המסמכים בדרך העלולה להכביד על מתן השירות לציבור המעוניינים:

ירושלים. במרתף של בית המשפט המחוזי מאוחסנים מסמכי הנוטריון הציבורי החל מ-24 בדצמבר 1961 (כרך 145) וכן כל ספרי האלפונים, החל ממש' 1 שנפתח ב-17.2.48. הכרכים 1-144 הועברו ב-1969 לגנוז המדינה בירושלים.

תל אביב. האלפונים והמסמכים שלאחר יוני 1969, ועד יוני 1977, מועד ביטול מעמדו של הנוטריון הציבורי, נמצאים בבית המשפט. האלפונים והמסמכים מלפני תקופה זו הועברו בפברואר 1976 לגנוז המדינה.

חיפה. בבית המשפט המחוזי נשארו האלפונים לכל התקופה, ואילו כל המסמכים של הנוטריון הציבורי מאז קום המדינה — 1058 כרכים — הועברו לגנוז המדינה.

עד לסוף 1980 לא פורסמה ברשומות הודעה בדבר תחילתן של התקנות האמורות, מיולי 1977. מתברר, שהארכיון המרכזי עדיין לא הוקם. במצב זה נשארה ללא פתרון גם הבעייה של המסמכים והחותם של עשרה נוטריונים, שבתקופה הנסקרת חדלו להיות נוטריונים ושל 17 איש שפקע תוקף רשיונם. לדעת הביקורת יש צורך למצוא פתרון לגניות המסמכים שהצטברו אצל נוטריונים — זאת נוכח החשיבות הנכסית, שעשויה להיות לאותם מסמכים.

אגרת נוטריון

1. בחוק נקבע, כי בטרם יתחיל נוטריון לכהן הוא ישלם את האגרה שנקבעה בתקנות; כן נאמר, כי נוטריון ישלם בחודש תשרי של כל שנה אגרה שנתית לאותה שנה, ששיעורה נקבע בתקנות; לא ישלם בחודש תשרי — יחוייב בכפל האגרה שנקבעה; נוטריון שלא ישלם אגרה שנתית לחמש שנים יפקע תוקף רשיונו. האגרה שעל נוטריון לשלם הייתה בשנה הראשונה — התשל"ז — בסך של 350 ל"י, ומאז היא בסך של 600 ל"י. מדי שנה בשנה מתפרסמות בילקוט הפרסומים רשימות של מורשים לשמש כנוטריונים, ששילמו את האגרה השנתית.

2. הביקורת הקיפה את דרכי גביית האגרה בשנת התשל"ז, במועד שהחוק נכנס לתוקפו.

— היחידה ניהלה אמנם רישומים, לצורך מעקב אחר אלה שלא שילמו אגרה, אולם מאחר שרשימות אלה לא נשמרו לא ניתן לברר אלא על ידי בדיקה רצופה של כל התיקים והכרסות גם יחד, את שמות הנוטריונים שלא שילמו אגרה לשנה זו או אחרת.

בתקופה מאי-יולי 1977 שולם, לפי דפי החשבון שנתקבלו מבנק הדואר, סך של 245,000 ל"י בעבור 700 אגרות בנות 350 ל"י כל אחת. ברשימה של נוטריונים מורשים, שפורסמה באוגוסט אותה שנה, היו 710 שמות ואילו ברשימה שפורסמה בינואר אותה שנה בעבור שנת התשל"ז (דהיינו לפני שהחוק נכנס לתוקפו) נכללו שמותיהם של 766 נוטריונים. היחידה לא הסבירה את הסיבות להפרש שבין רשימות הנוטריונים לבין התשלומים, דהיינו מדוע לא שולמו האגרות או שהיו סיבות אחרות להפרש.

3. מעיון ב־33 תיקים של נוטריונים ששמותיהם נקובים ברשימה מינואר 1977, דהיינו שהיו רשאים לכהן, לפי החוק הקודם, אך שמותיהם לא נכללו ברשימה מאוגוסט אותה שנה כיוון שלא שילמו את האגרה (עד יולי אותה שנה), הועלה :

— תיקיהם של 16 נוטריונים נסגרו בתקופה יולי 1976 — אוקטובר 1978 בלי שטופל בגביית האגרות שהגיעו מהם : לגבי עשרה תיקים, לא פנו הנוטריונים ליחידה בבקשה לבטל את רשיונם והיחידה לא בדקה בדרך כלשהי, אם אמנם הם הפסיקו את כהונתם ; שלושה נוטריונים הודיעו כי אינם רשאים לכהן מחמת ביטול רשיונם כעורכי דין או שרשיונם הותלה, ולגבי שני נוטריונים נוספים לא היה טיפול בביטול הרשיון כמתחייב מהחוק ; בתיק נוסף הודיע הנוטריון כי אין ברצונו להמשיך לכהן כנוטריון, והיחידה לא פעלה לביטול רשיונו.

היחידה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שלגבי נוטריונים שהיו רשאים (לפי החוק הקודם) להמשיך לכהן גם לפי החוק החדש ללא צורך בקבלת רשיון, ולא שילמו אגרה, הונח שהם לא כיהנו כנוטריונים ; אם לא כן — לדעת היחידה, פעילותם הייתה בניגוד לחוק. משרד מבקר המדינה העיר ליחידה, כי היה צורך לברר עם כל אותם נוטריונים, שלא שילמו את האגרה, שהיה צורך לשלמה עם תחילת הכהונה לפי החוק החדש, אם אמנם הפסיקו לפעול כנוטריונים, ולא להפסיק את הטיפול בעניינם על פי ההנחה האמורה.

4. אשר לתשלום האגרה לשנת התש"ם בסך של 600 ל"י שחל בחודש תשרי (עד 21.10.79), בדק משרד מבקר המדינה את התשלומים שבוצעו באמצעות בנק הדואר בתקופה 30.7.79—28.12.79 ושהסתכמו ב־564,800 ל"י.

— לפי דפי החשבון של בנק הדואר התברר, ששולמו בתקופה האמורה 924 אגרות, כולל אלה של נוטריונים חדשים וכן כפל אגרה, בעוד שברשימה שפורסמה ביולי 1980 נכללו שמותיהם של 968 נוטריונים. עוד התברר, ש־41 אגרות שולמו לאחר המועד הקבוע — 21.10.79 — מועד שבו הייתה חובת תשלום של כפל אגרה ; הרישומים בכרטיס ובדפי החשבון של בנק הדואר אינם מאפשרים לוודא שאמנם שולמה האגרה הכפולה.

למשרד מבקר המדינה נמסר, כי בדעת הנהלת משרד המשפטים לבצע את גביית האגרות בדרך ממוכנת, בעזרת מחשב, דבר שיביא להגברת הפיקוח על תשלום האגרה.

סיוע משפטי

1. לשכות הסיוע המשפטי נותנות על חשבון המדינה סיוע משפטי ללא תשלום, למי שזקוק לעזרה או לעצה משפטית או לייצוג בבית המשפט, ואין ביכולתו לשלם שכר טירחה לעורך דין. הלשכות הוקמו לאחר קום המדינה בירושלים, בתל אביב ובחיפה, כיחידות של משרד המשפטים ; הסיוע היה ניתן על ידי עורכי דין מתנדבים ומומן ארגונית על ידי המשרד.

במאוס 1972 נתקבל בכנסת חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב—1972 (להלן — החוק), המסמיך את שר המשפטים להקים לשכות סיוע משפטי ולקבוע בתקנות, בין היתר, את העניינים שבהם יינתנו שירותים משפטיים, היקף השירותים לסוגיהם, והכללים והמבחנים לנתינתם למי שידו אינה משגת לשאת בהם. לפי החוק, השירותים יינתנו על ידי עורכי דין מבין עובדי הלשכות או מחוצה להן, או על ידי אנשים כשירים אחרים. כשנה וחצי לאחר מכן, פורסמו תקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג—1973 (להלן — התקנות), שבהן נקבעו מבחנים אחדים בעניין הזכאים לסיוע משפטי חנם : מקבל תמיכת סעד, או מי שהכנסתו אינה עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. התקנות הוקנו מפעם לפעם ומאז ינואר 1976 המבחן לזכאות לסיוע הוא היותו של המבקש נתמך סעד, או בעל הכנסה שאינה עולה ביותר מ־25% על תמיכת סעד (כולל קיצבת ילדים והענקות אחרות למשפחה בגודל משפחתו של המבקש, או למשפחה בת שלוש נפשות אם המבקש הוא יחיד או תומך בבן משפחה אחד בלבד). שיעורי שכר הטירחה לעורכי דין מבחוץ נקבעו מפעם לפעם בתקנות ולפי תיקון מיולי 1979 יהיו שיעורי שכר הטירחה צמודים למדד המחירים לצרכן החל בינואר 1980.

על פי תיקון לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח—1968, שנתקבל בכנסת במאי 1977, ניתן החל באוקטובר 1978 לכל אדם, בלא להתחשב במצבו הכלכלי, סיוע משפטי בהליכים בבית דין לעבודה, הנובעים מחוק הביטוח הלאומי ושהמוסד לביטוח לאומי הוא צד בהם, פרט להליכים

כאלה שבהם נתבע אדם לשלם דמי ביטוח או שהתביעה היא נגד מעביד, בדבר אחריותו במקרה של אי רישום ואי תשלום דמי ביטוח. הסיוע האמור יינתן באמצעות הלשכות, אולם לא יחולו ההגבלות בדבר יכולתו של המבקש לשאת בהוצאות השירות המשפטי.

2. בשנת 1975 אוגדו הלשכות, שהיו עד אז יחידות נפרדות במשרד המשפטים, למחלקה אחת; מנהלת המחלקה כפופה למנכ"ל המשרד. במחלקה עשרה עורכי דין ושבעה עובדי מינהל, מהם אחד בחצי משרה. תקציב המחלקה המעודכן, לשנת הכספים 1980, נקבע ל-12.46 מיליון ל"י, מזה 3.5 מיליון ל"י הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, ושיא כח אדם 17 עובדים ב-16 משרות. בשנת הכספים 1979 הייתה ההוצאה מהתקציב הרגיל 6.502 מיליון ל"י (התקציב 6.995 מיליון ל"י), וההוצאה מהכנסה מיועדת מהמוסד לביטוח לאומי — 1.531 מיליון ל"י (התקציב 3.205 מיליון ל"י).

3. בעניינים פליליים ניתן סיוע משפטי על פי חוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה—1965, ולא על ידי לשכות הסיוע המשפטי. סעיף 13 לחוק האמור קובע, כי בית המשפט ימנה סניגור לנאשם שאין לו סניגור, אם הוא הואשם ברצח או בעבירה שדינה מיתה, מאסר עולם או מאסר עשר שנים או יותר; אם לא מלאו לו 16 שנים והוא עומד לדין שלא בפני בית משפט לנוער; אם הוא אילם, עיוור או חרש. כמו כן, נאשם שהוא מחוסר אמצעים או שיש חשש שהוא חולה נפש, ואין לו סניגור, רשאי בית המשפט — לבקשת בעל הדין או מיוזמת בית המשפט — למנות לו סניגור. על פי תיקון משנת 1974, רשאי בית המשפט למנות סניגור בעניינים פליליים, גם בשלב של מאסר ושיחרור בערבות. לפי דו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב הוצאו בשנת הכספים 1979 למטרה האמורה 3 מיליון ל"י בקירוב.

4. בחודשים מארס—יוני 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיהן של שלוש הלשכות — ירושלים, תל אביב וחיפה. הביקורת התייחסה לטיפול שנעשה בתיקים שנפתחו בשנים 1975—1979, לסיוע משפטי נסיוני בהליכים נגד המוסד לביטוח לאומי, ולבדיקת הזכאות לסיוע ודרכי מתן הסיוע. ביקורת קודמת על פעולות הלשכות נערכה בשנת 1968 (דו"ח שנתי 19, עמ' 370), וביקורת מעקב ב-1970 (דו"ח שנתי 21, עמ' 402) — דהיינו לפני חקיקת החוק.

היקף הפעולות

1. בשנים 1975—1980 נפתחו בלשכות תיקים כמפורט להלן; בטיפול בהם הועסקו ביוני 1980 22 אנשים ב-21½ משרות, מהן 8½ בירושלים, 5 בחיפה ו-8 בתל אביב:

מספר התיקים שנפתחו

| חיפה | תל אביב | ירושלים | |
|-------|---------|---------|----------|
| 1,607 | 1,808 | 802 | 1975 |
| 1,251 | 1,778 | 1,012 | 1976 |
| 1,087 | 1,923 | 1,213 | 1977 |
| 1,204 | 2,250 | 1,316 | 1978 |
| 1,488 | 2,832 | 1,297 | 1979 |
| 824 | 1,448 | 949 | (1) 1980 |

(1) עד ליוני 1980.

בלשכה בירושלים מועסקים שלושה עורכי דין וארבעה עובדי מינהל, כולל מזכירה בחצי משרה; בתל אביב — ארבעה עורכי דין ושני עובדי מינהל; בחיפה — שני עורכי דין ושני עובדי מינהל. נוסף לזה מועסקים מתמחה בירושלים ומתמחה בתל אביב, וכן שומר בכל אחת משלוש הלשכות, שמשכורתם ממומנת מסעיפים אחרים של תקציב המשרד.

2. הביקורת הקיפה מדגם אקראי של 1,465 תיקים, שנפתחו בשלוש הלשכות (בירושלים 300, בתל אביב 630, ובחיפה 535) והתייחסה לדרכי הטיפול בענייני הפונים לסיוע, ולמעקב אחר פעולותיהם של עורכי הדין מבחוץ שמונו על ידי הלשכות.

— בלשכה בחיפה אין התיקים מראים את שלבי הטיפול בתיק. בלשכות בתל אביב ובירושלים איננה קיימת הפרדה בין תיקים פעילים לסגורים. בלשכה בתל אביב נמצאו תיקים רבים, שבהם לא

צויין בצורה כלשהי שהטיפול בתיק הסתיים; בתיקים רבים אחרים לא נמצאו החלטות בכתב על סגירת התיק.

— רישום השתלשלות העניינים בגיליון הטיפול — שנועד לרישום ולמעקב בכל תיק — וכן קבלת עותקים מפסקי הדין, היו לקויים נחסר בלשכות שבתל אביב ובחיפה. בתיקים רבים, ביהוד בתל אביב, היו הרישומים בכתב בלתי קריאים לחלוטין. בתיקים אחרים צוינו התאריכים שבהם יש להביא את העניין לתזכורת או להמשך הטיפול, אך לא נרשם אם אמנם בוצע הדבר. מכאן, שאין אפשרות לקיום מעקב מלא אחר הטיפול שנעשה.

סיוע משפטי בהליכים נגד המוסד לביטוח לאומי

1. באוגוסט 1977 הסכימו המשרד והמוסד לביטוח לאומי (להלן — המוסד) על "מפעל נסיוני" למתן סיוע משפטי למתדיינים עם המוסד, ובהתאם לכך נפתחה ברמת גן, בספטמבר אותה שנה, לשכה נסיונית שבה הועסקו עורך דין ועובד מינהלי. לשכה זו הייתה בפיקוח ישיר של מנהלת המחלקה, ואליה היפנה המוסד אורחים מרמת גן ומפתח תקווה בלבד, אשר ענייניהם נגעו לביטוח לאומי. הלשכה פעלה עד לספטמבר 1979 וטיפלה במשך כשנתיים ב-640 תיקים; לאחר סגירתה הועברו כל התיקים ללשכה בתל אביב.

האגף למחקר ולתכנון של המוסד סיכם את שנת פעולתו הראשונה של "המפעל הנסיוני" בסקר ממאי 1979, ובו נאמר בעיקר, כי הוגשו 418 בקשות לסיוע משפטי; 53% מהן היו קשורות לענף נכות כללית, 25% לענף זיקנה ושאיירים ו-17% לענף נפגעי עבודה. 202 פונים — כ-52% מכלל המבוטחים שטופלו בלשכה הנסיונית — היו זכאים לסיוע משפטי חינם, על פי הכללים ובמסגרת לשכות הסיוע המשפטי הפועלות ליד משרד המשפטים, היינו היו זכאים בגין היותם נתמכי סעד או בעלי הכנסה נמוכה. 102 תביעות ועררים, המהווים כרבע מכלל הבקשות לסיוע המשפטי, הוגשו לבתי הדין לעבודה.

2. המוסד נושא, כפי שנקבע בתיקון לחוק, בכל ההוצאות הקשורות במתן סיוע משפטי, על פי הסדר בינו לבין המדינה. בין המוסד לבין משרד המשפטים נחתמו שלשה הסכמים: ב-14.8.77 וב-24.9.78 ביחס להפעלתה של "הלשכה הנסיונית"; להסכם האחרון צורפה הערכה תקציבית בדבר השתתפות המוסד בסך של 400,000 ל"י בתקציב הלשכות. הסכם שלישי, שהתייחס הן ל"לשכה הנסיונית" והן לפעולות של יתר שלוש הלשכות, נחתם רק ב-5.3.80. הסכם לשנת הכספים 1980 לא נחתם עד למועד סיכום הביקורת — אוקטובר 1980, ולאחרונה, ב-2.11.80, הציע השב משרד המשפטים למוסד להאריך את תוקף ההסכם הקודם.

3. לכיסוי ההוצאות של "הלשכה הנסיונית" ולשכות הסיוע המשפטי עד למאסר 1979 הגיש המשרד למוסד שני חשבונות בסך כולל של כ-647,000 ל"י; מסך זה לא נתקבל סך של 286,000 ל"י בקירוב. בהעדר פירוט בחשבונות לא ניתן לקבוע כמה עובדים הועסקו על חשבון המוסד. לשנת הכספים 1979 הוגשו שלושה חשבונות בסכום כולל של 1.7 מיליון ל"י, לכיסוי משכורותיהם של ארבעה עורכי דין וארבעה עובדי מינהל. עד למאי 1980 שולם למשרד סך של 1.5 מיליון ל"י.

מהנתונים בדבר מספר משרות בתקן שאושרו מדי שנה בשנה למחלקה, עולה, כי לשנת הכספים 1979 אושרו 20 משרות, מזה 9 משרות על חשבון המוסד; אולם בפועל הועסקו על חשבוננו שמונה עובדים. התקן לשנת הכספים השוטפת — 1980 צומצם והועמד על 16% משרות.

דרכי מתן סיוע משפטי

1. לפי החוק נקבע, שלשכת סיוע משפטי תתן שירות משפטי, לרבות ההוצאות הכרוכות בו, בעניינים ובהיקף שנקבעו בתקנות; המבקש שירות משפטי יגיש בקשה על כך בכתב ללשכה והשירות יינתן אם נוכח ראש הלשכה, לפי המבחנים שנקבעו בתקנות, שאין ידו של המבקש משגת לשאת בהוצאות השירות. ראש הלשכה רשאי לחקור את המבקש להוכחת פרטי הבקשה; תעודה מטעם לשכת הסעד של רשות מקומית תשמש ראיה לכאורה בעניין יכולתו הכלכלית של המבקש. ניתן גם, להעניק סיוע משפטי בהתאם לשיקול דעתו של ראש הלשכה, אף ללא המלצה מטעם שירות סוציאלי.

— בלשכה בתל אביב הועלו מקרים אחדים, שמבקשי הסיוע לא נדרשו להמציא מסמכים על הכנסתם, גם כאשר הצהירו על מקום עבודה קבוע וניתן היה לברר את נכונות ההכנסה המוצהרת.

עוד הועלו מקרים, מעטים אמנם, שבהם הוענק סיוע משפטי ללא המלצה של שירות סוציאלי, בלא רישום של הקריטריונים או הנתונים שעליהם התבססה ההחלטה על הענקת הסיוע.

2. עם קבלת בקשה לסיוע עורכים ראשי הלשכות בדיקה ראשונית כדי לוודא אם בידי המבקש מצויים הממסכים הדרושים. לאחר מכן מוזמן המבקש לראיון עם אחד מעורכי הדין של הלשכה. בלשכה בירושלים נוהגים לבקש מהפונה פרטים ענייניים נוספים, ולרכו מסמכים הקשורים בסיוע עוד לפני הראיון ולפני ההפנייה לעורך הדין. שתי הלשכות האחרות מפנות, לרוב, את המבקשים לעורכי דין מבחוץ בלא לבקש פרטים נוספים ובלי לרכו את המסמכים הדרושים.

— בלשכות בתל אביב ובחיפה נמצאו תיקים רבים, שלגביהם חלפו יותר משלושה שבועות מתאריך הוימון עד לתאריך הראיון הראשון; במקרים לא מעטים חלפה תקופה דומה מתאריך קבלת הבקשה עד לוימון; כלומר, בסך הכל עוברת תקופה של לפחות חודש וחצי עד שהפונה מתקבל לראיון.

3. הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שהלשכות בחרו בעצמן את עורכי הדין מבחוץ שאליהם הופנו הנוקדים, וזאת במגמה לרכו את הטיפול בתיקים בידי עורכי דין מעטים. בביקורת הנוכחית התברר, כי עוד לפני שנים הושגה הבנה עם הוועדים המחוזיים של לשכת עורכי הדין בירושלים ובבאר שבע, שלפיה כל עורך דין חייב לקבל על עצמו טיפול בתיק אחד לפחות בשנה; כמו כן, יש הסכמה עם הוועד המחוזי בחיפה, שלפיה, במקרים מיוחדים, מחובתם של חברי לשכת עורכי הדין לקבל תיק אחד לפחות בשנה. עם הוועד המחוזי בתל אביב עדיין לא הושגה הסכמה; עם זאת, קיימת רשימה של 126 עורכי דין, על פי תחומי התמחותם, המוכנים לטפל במבקשי סיוע משפטי לפי תנאי החוק.

4. — בדיקת כ-800 תיקים העלתה עשרות תיקים בלשכות שבתל אביב ובחיפה, שבהם לא נמצאו רישומים על מעקב מאז ההפנייה לעורך דין מבחוץ; בחלק ניכר מתיקים אלה לא ניתן לקבוע אם מבקש הסיוע פנה לעורך הדין. בתיקים רבים נוספים נמצא שלעורכי הדין נשלחה תזכורת ראשונה שבה נתבקשו לדווח על טיפולם בתיק, תצי שנה עד שנה לאחר תאריך מכתב ההפנייה. חלק ניכר מעורכי הדין אמנם השיב לפניית הלשכה אך הקשר נותק שוב למשך תקופה ממושכת.

— ביקורת מסורגת של כ-150 תיקים העלתה 16 מקרים שבטיפול עורכי דין מבחוץ בלשכות שבחיפה ובתל אביב, שבהם החליטו עורכי הדין בלבד על סגירה או על הפסקת הטיפול, על אף שהרישומים והאסמכתאות שבתיקים הצביעו על הצורך בהמשך הטיפול. גם בתיקים שהיו בטיפולם של עורכי הדין של הלשכות הועלו ליקויים כאלה.

הפנייתו של מבקש סיוע משפטי לטיפולו של עורך דין מבחוץ יוצרת התחייבות הן כלפי עורך הדין והן כלפי מבקש הסיוע. לכן עמדה הביקורת על כך, שיש מקום להכין נוהל מפורט שיקבע, כי מתפקידן של הלשכות לשמור על קשר עם עורכי הדין, ויסדיר מעקב אחר טיפולם ודיווחם, ורישום תוצאותיו בגליון הטיפול.

5. שכר הטרחה המשולם לעורכי דין מבחוץ נקבע בתקנות, ולאחרונה הוצמד, כאמור, למדד המחירים לצרכן. את הוראות התשלום מכינים מנהלי הלשכות, והמחאות נשלחו לעורכי הדין ישירות על ידי הגזברות של משרד המשפטים.

— לגבי 50 תיקים בלשכות בתל אביב ובחיפה, הוכנו הוראות התשלום לעורכי דין מבחוץ בפיגור — יותר מחודש לאחר דיווחו של עורך הדין; לגבי כמה מהם היו פיגורים ארוכים יותר: בתל אביב — 98, 118, ו-580 ימים; בחיפה לגבי שני תיקים — 150 ימים. גם במחלקת החשבונות של המשרד היה פיגור בהכנתן של המחאות לעורכי הדין; בדיקת תשלומים שבוצעו באמצעות 206 המחאות בשנות הכספים 1978 ו-1979 העלתה כי 58% מהמחאות הוכנו עם תום 31 עד 84 ימים לאחר קבלת הוראות התשלום משתי הלשכות; לגבי 32% היה פיגור של 31—60 ימים, ולגבי 26% פיגור של 61—84 ימים.

— הביקורת העלתה, אמנם, רק שלושה מקרים שבהם התלוננו עורכי דין על השהיות ניכרות בתשלום שכרם או על שכר נמוך; אך כיוון, שממילא אין עורכי הדין מעוניינים במיוחד לקבל לטיפולם תיקים של סיוע משפטי מטעם המחלקה, עליה לדאוג ששכרם ישולם ללא כל עיכוב. בכך תגבר נכונותם של עורכי הדין מבחוץ לעסוק בתחום זה.

6. הוצאות ושכר טרחה של עורך דין, שנפסקו לטובת אדם שניתן לו סיוע משפטי, רואים, לפי החוק, כאילו נפסקו לטובת אוצר המדינה.

— ריכוז 51 תיקים, שלגביהם פסקו בתי משפט הוצאות ושכר טרחה לטובת אלה שניתן להם סיוע משפטי (12 בלשכה שבירושלים, 19 בתל אביב ו-20 בחיפה) העלה, שרק בגין שישה מהם נגבו הכספים. בתיקים האחרים לא היה כל טיפול נוסף או מעקב מצד הלשכות, לאחר שיגור הודעה לחייב והודעה לפרקליטות המחוז הנוגעת לדבר; לגבי 12 תיקים נשלחה ההודעה לחייב באיחור של יותר מחצי שנה מתאריך מתן פסק הדין.

7. במסגרת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פורסמו ב-1975 כללים להענקת סיוע משפטי, ובהם, בין היתר, הנחיות לגבי דיווח חודשי למנכ"ל המשרד על פתיחת תיקים של פונים לקבלת סיוע והטיפול בהם. עוד נקבע בהנחיות, שבסוף כל חודש יערוך ראש הלשכה רשימה של התיקים שלא נסגרו תוך שנתיים מיום פתיחתם, והעתק ממנה יועבר למנכ"ל המשרד.

— אינו קיים דיווח ואין מכינים רשימות כפי שמתחייב מההנחיות האמורות.

8. כדי לבחון את דרכי הטיפול הניתן למבקשי הסיוע המשפטי, ערך משרד מבקר המדינה מדגם סטטיסטי, שהקיף 600 תיקים: 250 בירושלים ו-350 בתל אביב; מיון התיקים, לפי גורמי הטיפול לסוגיו השונים, הצביע על התפלגות: 38% מהתיקים הופנו לעורכי דין מבחוץ ואילו 18% נשארו בטיפול הלשכות; לגבי 12% ניתן ייעוץ בלבד מצד הלשכות; ב-19% הופסק הטיפול בשלבים מוקדמים ביוזמת המבקשים; ב-5% לא נעשה טיפול בשל העדר זכאות; 8% מהתיקים לא אותרו בעת המדגם. מכאן, שעיקר הטיפול ניתן רק ל-56% מהמבקשים.

*

ממצאי הביקורת מראים כי הסיוע המשפטי פעולה חשובה כשלעצמה, אינו ניתן תמיד בוריוח. הדרושה בעיקר בשל חוסר בכוח אדם בלשכות, אך גם משום שלא קיים בכל המקרים מעקב סדיר אחרי הטיפול הניתן על ידי עורכי הדין מבחוץ. ראוי לכך שייבחן מחדש המערך האירגוני של הלשכות ונטל העבודה בכל אחת מהן, כדי לאפשר מתן הסיוע במועדו.

רכישת טובין ושירותים

למשרד המשפטים אושר בתקציבו לשנת הכספים 1978, לאחזקה בתחומי משק שונים לרבות רכישת ציוד, ריהוט משרדי ורכישת שירותים סך של 10,03 מיליון ל"י. ולשנת הכספים 1979 — 16.15 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה, הסתכמה בשנת הכספים 1978 ב-9.81 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1979 ב-18.82 מיליון ל"י. בנושאים האמורים מטפלת יחידת בינוי ואמרכלות שבמשרד (להלן — יחידת בנא"ם).

בתקופה ינואר-אפריל 1980 בדק משרד מבקר המדינה במשרד המשפטים את סדרי הרכישה של טובין ושל שירותים בשנות הכספים 1978 ו-1979. הביקורת היוותה המשך לבדיקת ביצוע תקציב המשרד שנערכה בשנת 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 377).

1. לפי תקנות כספים ומשק (להלן תכ"ם) יכין האפסנאי, לקראת השנה התקציבית, תכנית רכישות שנתית וגישה לאישור הנהלת המשרד; העתק התכנית, לאחר אישורה יועבר לממונה על המשק הממשלתי שבמשרד האוצר. לעריכת התכנית, כאמור, נודעת חשיבות, שכן היא מאפשרת קביעת עדיפויות, תכנון ההומנות וביצוען בזמן — אם בדרך של מכרו ואם בדרך אחרת.

— הביקורת העלתה, שלשנת הכספים 1978 לא הוכנה תכנית רכישות שנתית; לשנת הכספים 1979 הכינה יחידת בנא"ם, בדצמבר אותה שנה, תכנית רכישות חצי שנתית. בתיקים שהומצאו לעיון הביקורת לא נמצאה אסמכתא שאמנם קריימו דיונים בקשר לתכנית האחרונה ושהיא סוכמה על דעת הנהלת המשרד.

2. בהתאם לתכ"ם מינה מנכ"ל המשרד שתי ועדות: ועדת רכישות המונה שלושה חברים, שמתפקידה לאשר רכישות בהיקף כספי כפי שנקבע בתכ"ם מפעם לפעם; ועדת רכישות מרכזית, המאשרת רכישות בסכומים גבוהים יותר.

— ועדת הרכישות הראשונה רושמת פרוטוקולים על דיוניה והחלטותיה, אולם לא נקבעת להם תפוצה מוגדרת, הם אינם נושאים מיספור שוטף ואינם מתוייקים במרוכז — מצב המקשה על איתורם ועל מעקב אחר עבודת הוועדה והחלטותיה.

3. על פי הוראות התכ"ם הזמנה לרכישה תירשם על גבי טופס מיוחד או בצורת חווה. כל הזמנה תכלול תיאור מפורט של הפריטים ומחירם.

— בבדיקה מסורגת נמצאו 14 הזמנות, שהוכנו לאחר מועד אספקת הטובין או ביצוע השירות ולעיתים אף לאחר תאריך החשבונית של הספק. הביקורת עמדה על הצורך להקפיד על הוצאת הזמנות מראש, כדי שישמשו בידי יחידת בנא"ם ובידי חשב המשרד אמצעי לפיקוח, ואסמכתא לתשלום לספק. בדיקת ספר ההזמנות, המנוהל ביחידת בנא"ם, העלתה, כי ב־220 מבין 1,280 הזמנות משנת 1978 לא נרשמו פריטים אודות חשבוניות שאושרו ונפרעו. בעקבות הביקורת הוציא משרד המשפטים הנחיות מחודשות בדבר הקפדה על הוראות התכ"ם.

4. — בדיקת סדרי מסירת עבודות על פי מכרזים העלתה: בכל המכרזים שנבדקו לא מולאו כדוש או חסרו מרבית הפריטים שבטופסי פתיחת ההצעות; בתיקי המכרזים לא נמצאו המעטפות של ההצעות שהיו בתיבת המכרזים. במצב זה נפגמה מהימנותו של המכרז: לא ניתן לוודא שתיבת המכרזים נפתחה במועד ושההצעות שהובאו לדיון בפני הוועדה אמנם היו בתיבה ונתקבלו במועד.

5. בתכ"ם נקבעו נהלים בדבר רכישות שאינן מחייבות פרסום מכרז בגלל השווי הנמוך של הרכישה, דהיינו פחות מהסכום שצויין בו מפעם לפעם. הביקורת הקיפה 70 חשבוניות, המתייחסות לרכישות כאלה משנות הכספים 1978 ו־1979, שלפיהן נרכש משני ספקים ריהוט משרדי בסכום כולל של 370,000 ל"י בקירוב.

— נמצא, כי רכישות של פריטים דומים תוך תקופות קצרות, או אף באותו תאריך לא רוכנו ביחד, אלא נעשו לגבי כל פריט בנפרד; לדוגמא: מבין 70 חשבוניות הועלו 13 מקרים שבהם נרכש ריהוט משרדי בסכום כולל של כ־80,000 ל"י בתאריכים סמוכים זה לזה או אפילו באותו תאריך. כתוצאה מכך, לא פורסם מכרז לרכישות האמורות ואף לא הוזמנו הצעות מכמה ספקים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים במאי 1980, כי מן הנכון היה לרכוש את הרכישות במקרים אלה, לפי היקפן הכולל, ולבקש הצעות מחירים או לערוך מכרז, דבר שהיה נותן למשרד יתרון של רכישה בכמות גדולה יותר ובסיס להשוואת סבירות המחירים. בעקבות הביקורת, הוצאו ביוני 1980 הוראות ליחידת בנא"ם, שלפיהן יירכש כל הריהוט המשרדי הנדרש (פרט לחריגים שיאושרו אישית על ידי סגן המנהל הכללי) באמצעות מע"צ.

— יחידת בנא"ם מזמינה עבודות תחזוקה קטנות אצל קבלנים שונים; הביקורת הקיפה 41 חשבוניות בסכום כולל של כ־240,000 ל"י שאושרו ושולמו לשלושה קבלנים. התברר, שגם הזמנתן וביצוען של עבודות אלו נמסרו בלי שנערך בירור מחירים והשוואתם תוך הכנת מסמך על התוצאות. עוד התברר, שלא הוקפד על מסירת הביצוע, על פי מכרז כמתחייב מהיקפן הכספי של העבודות, אלא הוצאו הזמנות בודדות לכל עבודה בנפרד.

6. — השירותים המשקיים — ובעיקר רכישת ריהוט משרדי, עבודות מסגרות, שיפוצים קטנים, צביעה, ושינויים במבנים בעבור יחידות משרד המשפטים מנצרת עד באר שבע, בוצעו על ידי בעלי מקצוע מירושלים. הדבר אמור הן לגבי עבודות קטנות שאינן דורשות פנייה למבצעים אחרים, והן כשדרושה הייתה החלטה של ועדת הרכישות. גם כל ההובלות ליחידות המשרד הפוזרות ברחבי הארץ, בוצעו על ידי מוביל אחד מירושלים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שסביר להניח שדבר זה מביא להגדלת ההוצאה ושיש מקום לקביעת הסדרים שעבודות מסוגים אלה תבוצענה על ידי בעלי מקצוע מקומיים; הסדר כזה יוזיל במידה ניכרת את המחירים וגם ייקל על התהליך הקשור במסירת העבודה ובפיקוח על ביצועה.

בתשובתו מיוני 1980 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, שהוא עומד לפרסם מכרזים לשירותי אחזקה לכל אחת משלוש הערים הגדולות בנפרד. הווכים במכרז יבצעו עבודות אחזקה ותיקונים בכל יחידות המשרד שבאותה עיר, ובכך יימנע הצורך בהתקשרויות ארעיות עם קבלנים וספקים קטנים.

בתי משפט מחוזיים — ממצאים במינהל וכספים

בחודשים מאי—אוגוסט 1980 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בבתי המשפט המחוזיים בירושלים ובתל אביב, שהתייחסה לסדרי המינהל, הכספים והחשבונות. ביקורת קודמת, על הפעולות המינהליות של שלושה בתי משפט מחוזיים, נערכה ב־1971 (דו"ח שנתי 22, עמ' 472), וביקורת מעקב ב־1973 (דו"ח שנתי 24, עמ' 492).

הטיפול בתיקים

מוזכרות בתי המשפט אחראית על הטיפול המינהלי והשמירה של כל התיקים, מעת פתיחתם ועד השלמת הפעולות הנילוות לאחר סיום התהליך המשפטי בהם.

— במוזכרות בית המשפט בתל אביב נמצאו בעת הביקורת 55 תיקים פלייליים שהוגשו בשנת 1978 ועדיין לא נקבע להם תאריך לדיון. בין תיקים אלה יש הנוגעים לאשמות המורות במיוחד, כגון החזקת סמים, זיוף ומרמה, גניבות, גרימת חבלה חמורה ואיום ברצח, כאשר מספר העדים בכל תיק נע בין 5 ל־15. עוד נמצאו תיקים אזרחיים רבים מהשנים 1976 ו־1977, שלגביהם הסתיים שלב הקדם־משפט, אולם הם עדיין לא נקבעו על ידי המזכירות לדיון. כן נמצאו מאות תיקים מהשנים 1978 ואילך שלגביהם עדיין לא החלו אף בעריכת קדם־משפט. בבדיקה מסורגת, שהקיפה 400 תיקים אזרחיים נמצאו 50 תיקים שהתביעות לגביהם הוגשו בשנים 1974—1976, ונשמעו לראשונה כעבור שנתיים—שלוש; לאחר מכן נתקיימו בהם דיונים מפעם לפעם שביניהם היו הפסקות ממושכות, אך עד עת הביקורת — אוגוסט 1980 — לא נסתיים הדיון בהם.

ביצוע פסקי דין בתיקים פלייליים

כאשר בית המשפט גוזר על נאשם מאסר בפועל, מכינה המזכירות פקודת מאסר ומביאה אותה לחתימתו של שופט כדי שהנאשם יועבר מיד למאסר*. העתק מהפקודה נישאר בתיק, ויתר ההעתיקים נמסרים לידי השוטר המלווה את הנאשם. עם קבלת הנאשם בבית הסוהר לריצוי העונש, מוחזר העתק אחד של הפקודה לבית המשפט כשהוא התום על ידי מי שקיבל את האסיר לחזקתו.

— הביקורת העלתה, שבבית המשפט בירושלים נהגו השוטרים עד תחילת 1976, לאשר את קבלת האסיר בדרך של סימון על הכריכה הפנימית של התיק וחתימת השוטר, אולם ללא ציון פרטיו האישיים של השוטר; החל בשנת 1976 נהגו גם להכניס לתיק את העתק פקודת המאסר, אך ללא חתימה. בתל אביב נוהגים להחתים את השוטר על גב העתק פקודת המאסר שנשאר בתיק. בשני בתי המשפט לא נמצא, במרבית התיקים, העתק פקודת המאסר, החתום על ידי מי שקיבל את האסיר. בתשובה מינואר 1981 הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי בעקבות הביקורת חודשה ההוראה בדבר תיוק פקודות המאסר.

הזמנת עדים והפקדת פקדונות

1. עד שהוזמן להעיד במשפט וכאי לתשלום הוצאותיו. לכיסוי הוצאות אלה, חייב המבקש להזמין עד להפקיד בקופת בית המשפט פיקדון בהתאם לצו בית המשפט. סכומים שנותרו לאחר תום ההליכים מוחזרים למפקיד.

— במקרים רבים, שבהם נסתיים הדיון בתיקים לא דאגו המזכירות לתשלום הוצאות עדים מומחים (בסכומים מ־1,000 ל"י — 5,000 ל"י), ביניהם מקרים שהדבר לא נעשה על אף צווי בית המשפט; עוד נמצאו מקרים שבהם לא הוחזרה יתרת הפיקדון למפקידים.

2. בהליכים משפטיים שונים מפקידים בעלי דין, בתיקים פלייליים, בבית המשפט סכומי כסף לצורך שחרור בערבות, או הוצאות אחרות בתיקים אזרחיים. על מוזכרות בית המשפט לבדוק כל תיק בתום ההליכים כדי להבטיח שהפקדונות יוחזרו לזכאים להם.

— הביקורת העלתה שבקופות בתי המשפט הצטברו פקדונות במאות אלפי ל"י שלא הוחזרו לזכאים. במקרים שאליהם מתייחסים הפקדונות, נסתיים הדיון המשפטי. זה שנים מספר והם אף הועברו לגניזה. נמצאו גם מקרים לא מעטים, שבהם הורה בית המשפט במפורש להחזיר את

* בעניין ביצוע פסקי דין בתיקים פלייליים — ראה דו"ח שנתי 27 (עמ' 426) ודו"ח שנתי 28 (עמ' 493).

הפיקדון לזכאי בתום ההליכים, אולם מזכירות בית המשפט לא עשתה כן. הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1981, שכדי למנוע תקלות בהחזרת פקדונות לזכאים הוכנסו לשימוש טפסים חדשים לשיפור ההליכים, דבר שיביא להפחתת התקלות שהועלו, ושהיא עשתה להחזרתם של מרבית הפקדונות שעליהם הצביעה הביקורת.

תשלום אגרות

1. עם הגשת תביעה יש לשלם אגרה כפי שנקבעה בתקנות. כתביעות בגין נזקי גוף יש לשלם את האגרה בשני שיעורים: עם הגשת התביעה משלם התובע סכום קטן יחסית (מאז אפריל 1980 — 400 ל"י); יתרת סכום האגרה נקבעת על ידי הגזברות בתום ההליכים והיא מתבססת על סכום הפיצוי שפסק בית המשפט. על פי תקנה 10 של תקנות בית המשפט (אגרות), התשל"ו—1976, בעל דין בהליך, ששילם לבעל דין אחר, שלא באמצעות קופת בית המשפט, כל סכום שנתבע לשלמו באותו הליך מכוח פסק דין ומקבל התשלום היה חייב באגרה ועדיין היא לא שולמה, יהיה חייב בתשלום האגרה.

— ביקורת מסורגת, שהקיפה 600 תיקים, העלתה 200 תיקים שלגביהם נסתיים הדיון המשפטי, ובית המשפט פסק פיצויים שעל הנתבע לשלם לתובע, או שבית המשפט נתן תוקף של פסק דין לפשרה שהושגה, בלי שהמזכירות דאגה לגבות את יתרת האגרה המגיעה. באותם תיקים פנתה אמנם המזכירות, לאחר זמן רב, לתובעים, בדרישה לשלם את יתרת האגרה, אולם פנייתיה לא נענו. כיוון שתקנה 10 האמורה מאפשרת לבית המשפט לתבוע את חוב האגרה מהנתבע, היה על מזכירות בית המשפט לפעול בהתאם לכך ולגבות את האגרה מהנתבעים; דבר זה לא נעשה.

2. על פי תקנות האגרות רשאי בית המשפט, במקרים מסוימים, לדחות תשלום אגרה, המשתלמת בעד הליך, או חלק ממנה. במקרה שבית המשפט נענה לבקשת בעל הדין ודוחה את תשלום האגרה, פותחת גזברות בית המשפט כרטיס נפרד לשם מעקב אחר גביית האגרה הדחוייה. מזכירות בית המשפט בתל אביב נוהגת גם לפתוח לתביעות מסוג זה תיקים מיוחדים, שעליהם מוטבעת חותמת "אגרה דחוייה".

— ביקורת מסורגת העלתה יותר מ-300 תיקים מהשנים 1966—1977 בבית המשפט בתל אביב, ושישה תיקים מהשנים 1973—1978 בבית המשפט בירושלים, שהדיון המשפטי בהם הסתיים בשנים 1968—1978 ושלגביהם האגרה הייתה דחוייה; תיקים אלה נרשמו בספר היסוד כתיקים שנסתיים הטיפול בהם והועברו לגניזה, במקום שיועברו לגזברות לשם גביית האגרה הדחוייה. על ליקוי דומה הוער גם בביקורת הקודמת.

— בית המשפט רשאי גם לקבוע, שתשלום האגרה ייעשה בשיעורין. מתברר, שבית המשפט בתל אביב נעטר לבקשות לגבי תיקים רבים שהאגרה תשולם בשיעורין, אולם גזברות בית המשפט לא קיימה מעקב אחר עמידתם של החייבים בתשלומים כפי שנקבע; חלקם שילמו כמה תשלומים וחלקם לא שילמו כלל, ומצד הגזברות לא ננקטו פעולות לגביית האגרה.

כדי למנוע השהיות נוספות בגביית האגרות הדחויית ואלה שנקבעו לשיעורין וכדי לקצר את ההליכים הדרושים לגבייתן, הפנתה הביקורת, במאי 1980, את תשומת לב המזכיר הראשי של בית המשפט בתל אביב לצורך בטיפול בגביית האגרה לאלתר לגבי אותם תיקים, שהועלו בביקורת. בעקבות כך, הוציא המזכיר הראשי חוזר לכל מזכירי השופטים, שבו הדגיש את חומרת הליקויים ותבע מהם יתר עירנות ואחריות לגביית האגרות. בחשובתה מינואר 1981 הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי לנושא גביית אגרות דחויית או אגרות לשיעורין הוקמה ועדה פנימית, שמתפקידה לבדוק את דרכי הגבייה על פי פקודת המיסים (גבייה), ולהכין הוראות נוהל שיחייבו את כל יחידות בתי המשפט.

הוצאה לפועל

ליד כל בית משפט שלום (28 במספר) פועלת לשכת הוצאה לפועל (להלן — הוצל"פ) שמתפקידה לבצע פסקי דין או לגבות שטר המעיד על חוב. תפקידי הלשכה מבוצעים, על ידי מוציא לפועל, שמונה על ידי שר המשפטים. סמכויות של ראש הוצל"פ נתונות לשופט או לרשם של בית משפט שלום. פעולותיהן של לשכות הוצל"פ מושתתות על חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ו—1967 (להלן — החוק), ותקנות שהוצאו על פיו.

בחדשים אוגוסט—דצמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על פעולות לשכות הוצל"פ בשנים 1977—1980. הביקורת נערכה בלשכות ירושלים, תל אביב, פתח תקוה, כפר סבא ורחובות, והקיפה את סדרי המינהל, בתחום הנדון, על כל שלביהם. ביקורת קודמת על פעולות לשכות הוצל"פ נערכה ב־1974 (דו"ח שנתי 25, עמ' 483); וביקורת מעקב ב־1976 (דו"ח שנתי 27, עמ' 433). בדבר פעולות מכירה של נכסים מעוקלים ראה דו"ח שנתי 26 (עמ' 608), וביקורת מעקב בדו"ח שנתי 28 (עמ' 498).

היקף הפעולות

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על מספר התיקים שנפתחו, ואלה שנסגרו, בלשכות הוצל"פ שנבדקו, המתבססים על הדו"חות החודשיים שבהנהלת בתי המשפט בשנים 1977—1980:

| הלשכה | 1980 | | 1979 | | 1978 | | 1977 | |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | נפתחו | נסגרו | נפתחו | נסגרו | נפתחו | נסגרו | נפתחו | נסגרו |
| ירושלים | 9,335 | 3,935 | 8,397 | 2,868 | 9,366 | 3,166 | 9,007 | 3,604 |
| תל אביב | 53,602 | 28,730 | 43,819 | 28,359 | 37,967 | 28,785 | 45,249 | 29,187 |
| פתח תקוה | 4,649 | 2,601 | 3,494 | 2,153 | 3,295 | 2,392 | 3,482 | 1,439 |
| כפר סבא | 1,747 | 1,454 | 1,587 | 2,010 | 1,912 | 1,961 | 3,014 | 1,587 |
| רחובות | 4,295 | 2,227 | 3,885 | 2,612 | 4,258 | 1,381 | 3,862 | 1,485 |

במספר התיקים שנפתחו בלשכת כפר סבא ב־1977 ובלשכת רחובות ב־1978 חל גידול שנבע מהעברת תיקים משנים קודמות מלשכת תל אביב, לטיפולן של הלשכות האמורות על פי בקשותיהם של הזוכים — לפי פסק דין או מי שבידיו שטר חוב.

לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1980, מגיע המספר הכולל של התיקים, שנפתחו בכל לשכות הוצל"פ בארץ בשנת 1979 ל־123,000 בקירוב, ובסוף אותה שנה נסגרו כ־84,000 תיקים. יוצא, שבעקבות הפעילות באותה שנה נותרו כ־39,000 תיקים בהליכי טיפול שונים:

| סוג העניין | פעולה | 1979 | 1978 | 1975 | 1965 | 1960 | 1950 |
|-----------------|-------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| ס"ה | נרשמו | 122,951 | 115,211 | 101,761 | 87,151 | 46,431 | 10,972 |
| | בוצעו | 84,240 | 75,622 | 54,378 | 22,586 | 12,701 | 5,340 |
| סקים ושטרות | נרשמו | 81,909 | 70,001 | 56,841 | — | — | — |
| | בוצעו | 42,609 | 40,116 | 22,722 | — | — | — |
| פסקי דין אחרים | נרשמו | 36,326 | 41,274 | 38,727 | 84,626 | 44,744 | 10,323 |
| | בוצעו | 41,045 | 34,813 | 30,995 | 22,513 | 12,607 | 5,261 |
| פסקי דין למונות | נרשמו | 4,565 | 3,768 | 5,154 | 2,387 | 1,493 | 524 |
| | בוצעו | 484 | 522 | 246 | 63 | 49 | 57 |
| משכנתאות | נרשמו | 151 | 168 | 1,039 | 138 | 194 | 125 |
| | בוצעו | 102 | 171 | 415 | 10 | 45 | 22 |

הגידול שחל במספר התיקים שנרשמו ב־1975 נובע כולו מתיקון החוק, שלפיו רשאים המחזיקים שטר חוב ושיקי להגישם לביצוע כמו פסק דין.

כדי לשפר ולייעל את השירות, הניתן לפונים בלשכת הוצל"פ בתל אביב, שהיא הגדולה בארץ, הופעל החל מ־אפריל 1978 פרויקט למיחשוב תהליכי העבודה בלשכה במשותף על ידי המרכז למיכון משרד, שליד משרד האוצר, ועל ידי הנהלת בתי המשפט. מערכת המיחשוב מהווה צעד חלוצי מסוגו, שעד כה לא הופעל בישראל. עם הפעלת המיחשוב חל שיפור ניכר בכל הנוגע לטיפול המינהלי, בלשכת הוצל"פ בתל אביב. משרד מבקר המדינה המליץ לבחון הנהגת מיכון בלשכות אחרות שהיקף פעולותיהן מצדיק זאת.

הטיפול בתיק ובמסמכים

1. עם הגשת בקשה לפתיחת תיק, תשלום האגרה והגשת המסמכים על ידי הוכאי, כנדרש בחוק, שולחת הלשכה אוהרה לחייב כדי שימלא אחר פסק הדין; או דרישה לביצוע שטר, תוך תקופה שנקבעה באוהרה. לאוהרה מצרפת הלשכה העתק של פסק הדין או השטר, וכן איגרת לחייב, שבה דברי הסבר, ולה ספח המשמש הודעת זיכוי של בנק הדואר.

— הלשכות בירושלים ובפתח תקוה עדיין אינן נוהגות לצרף לאוהרה איגרת לחייב.

— בכל הלשכות שנבדקו נמצאו תיקים רבים, שנפתחו עוד בשנים 1970—1978 — מהם תיקים שהועברו מלשכה אחת לאחרת — ולא טופל בהם עד לסוף 1980; הלשכות לא נקטו פעולות כל שהן לסגירת התיקים. כן נמצאו בין התיקים הפעילים עשרות תיקים, שלגביהם החייבים שילמו את מלוא החוב עוד לפני שנים מספר, אך עדיין לא נסגרו על ידי הלשכות.

— לא הוקפד על מיספור כל המסמכים שבתיקים שנפתחו בלשכת תל אביב עד להפעלת המיחשוב — אפריל 1978 — וכן בארבע הלשכות האחרות שנבדקו. מיספור המסמכים חשוב להבטחת שלמות התיק.

— אין מקפידים על ניהול-חשבון החיובים והזיכויים, או שהניהול נעשה באורח חלקי בלבד. הועלו גם מקרים לא מעטים, שרישום החיובים והזיכויים בתיק נעשה שלא על סמך אסמכתאות בדוקות ומאומתות, כגון חיוב בשכר טירחה שעדיין לא אושר על ידי ראש הוצל"פ, וחיוב בריבית ובהצמדה למדד המחירים לצרכן ללא פירוט התקופה, שבגינה חיובו ואופן החישוב. אי דיוקים בניהול החשבון והוסר התאמה בין המסמכים לבין הזיכוי והחיוב הביאו לכך שחייבים נדרשו לשלם ושילמו סכומים גדולים מאלה שהגיעו מהם.

משרד מבקר המדינה העמיד את הנהלת בתי המשפט על החומרה, שיש לייחס לעובדה שהליקויים שנמצאו בביקורת זו הם מסוג אלה שעליהם הוצבע בכמה ביקורות שנעשו בעבר, ויש צורך דחוף לתקנם לאלתר. כן המליץ משרד מבקר המדינה להחייב את פעולות ההסברה בקרב החייבים, לרבות שינוי ופישוט טופס האיגרת הנשלחת לחייב, והפצתה בלשון מובנת יותר, כדי לעודד היענות לתביעות התשלום בשלב המוקדם ביותר. הנהלת בתי המשפט הודיעה בפברואר 1981, כי היא תפעל להיקון הליקויים ולביצוע ההמלצה.

2. כאשר חייב אינו נענה לאוהרה, רשאי ראש הוצל"פ, לפי בקשת הוכה להוציא נגד החייב צו מאסר לתקופה שלא תעלה על 21 יום. הצו מועבר לביצוע למשרתת ישראל. שאלת אכיפת פסקי דין באמצעות צווי מאסר הועלתה על ידי משרד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר ולאחרונה בשנת 1976 במסגרת הביקורת על בתי משפט שלום (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 426). מבקר המדינה חזר והעיר, שכל עוד לא תוקם יחידה מיוחדת במסגרת המשטרה, שתפקידה היחיד יהיה ביצוע צווי מאסר, תהייה הגבייה כרוכה בקשיים מרובים ועמלם של התובע וביית המשפט עלול להיות לריק. באוקטובר 1976 החליטו נציגים של משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד המשטרה, על אישור תכנית תלת-שנתית לתוספת הקצבה כוללת בסך של 6 מיליון ל"י להגדלת היחידה להוצאה לפועל שבמשטרת ישראל.

— בביקורת הנוכחית נמצאו עשרות צווי מאסר, שהוציאו לשכות הוצל"פ תל-אביב, רחובות וכפר-סבא עוד בשנים 1977—1979, ועד לסוף 1980 טרם בוצעו על ידי המשטרה.

הנהלת בתי המשפט הודיעה בפברואר 1981 למשרד מבקר המדינה, כי משרתת ישראל אינה יכולה, בשל עומס התפקידים המוטלים עליה, להקצות שוטרים נוספים לביצוע צווי מאסר בנין תשלום חוב אזרחי, למעט חוב הנובע מתשלום מזונות; על כן נדחתה אכיפת צוויים כאלה לתקופות ממושכות.

עיקול מטלטלין

1. החוק והתקנות קובעים, שצו עיקול שהוציא ראש הוצל"פ, לפי בקשת זוכה, יאפשר עיקול מטלטלי חייבי; הצו מסמיך את המוציא לפועל לעקל את המטלטלין, להוציאם ממקום הימצאם או להשאירם במקום תוך הבטחת שמירתם בדרך של מינוי נאמן, ולבצע עיקול גם בהעדרן של חייב.

העיקולים מבוצעים, בדרך כלל, על ידי עובדים של בית המשפט אחרי שעות העבודה, ושכרם נקבע על פי תקנות ההוצאה לפועל (אגרות, שכר והוצאות), התשכ"ח—1968 כפי ששונו מפעם

לפעם ; עד ליוני 1980, בעבור ביצוע פעולה כהלכה, 40 ל"י לפקיד ; לא בוצעה הפעולה, מטעמים שאינם תלויים במבצע — 6 ל"י. ב־6.7.1980 שונו התקנות, והשכר נקבע ל־80 ל"י לפקיד, ו־20 ל"י אם לא בוצעה הפעולה כאמור ; שכרו של פקיד העזר הנלווה למבצע הוא בשיעור 75% מסכומים אלה. עוד נאמר בתקנות, שאם לא בוצעה הפעולה מטעמים שאינם תלויים במבצע, רשאי ראש ההוצל"פ לקבוע שכר שלא יעלה על 50% מן השכר המלא. לפני ביצוע הליך בהוצל"פ על הזוכה להפקיד בקופת בית המשפט אגרה בסכום שנקבע בתקנות.

— בלשכות תל אביב, פתח תקוה וכפר סבא הועלה, כי בכל המקרים שהפעולה לא בוצעה כהלכה מסיבה כל שהיא, נהגו לשלם, סכומים שעלו על השכר המותר לפי התקנות : עד יולי 1980 — 20 ל"י ועוד 15 ל"י (75%) בעבור מלווה, במקום 6 ל"י ו־4.5 ל"י, והחל מ־6.7.1980 — 40 ל"י ועוד 30 ל"י, במקום 20 ל"י ו־15 ל"י, וזאת בלי שניתן לכך אישור מראש ההוצל"פ.

2. בלשכת ירושלים מזה שנים אחדות משלמים לפקידי העיקולים שכר והחזר הוצאות נסיעה על פי טבלאות שהוכנו מפעם לפעם, על פי השינויים בתקנות ובתעריפי הנסיעה. בטבלה חולק תחום הפעולה של לשכת ירושלים לשלושה איזורים.

— הועלה, שבשני איזורים נקבע לפקידי העיקולים שכר גבוה מהסכום הנקוב בתקנות. עוד הועלה, שלמעשה מבוצעים עיקולים אחדים באותו מקום ובאותו יום אולם לפקיד או לצוות שביצעו פעולות אלה שולם שכר מלא בעבור כל פעולת עיקול בנפרד. הביקורת עמדה על כך, שבנסיבות האמורות אין מקום לראות בכל ביצוע עיקול פעולה נפרדת המצריכה זמן רב מהרגיל.

— בביקורת מסורגת שהקיפה 300 דו"חות עיקול הועלו 40 מקרים שפקידי הוצל"פ ביצעו עיקולים בלי להחתים את הנאמן על קבלת המעוקלים למשמרתו כנדרש. כתוצאה מכך, עלול להיווצר מצב שבו לא יימצאו חפצים שעוקלו בעת שיבואו להוציאם, ולא תהיה אפשרות לנקוט אמצעים נגד החייב.

הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בדעתה להביא בפני הוועדה לדיני ההוצאה לפועל את ממצאי הביקורת במגמה לקבוע תקנות ברורות בנושא שהועלה.

הוצאת מטלטלין מעוקלים ומכירתם

עברו שבעה ימים מיום הטלת העיקול והחייב לא שילם את החוב הפסוק, רשאי ראש הוצל"פ, לפי בקשתו של הזוכה, לצוות על הוצאת המעוקלים, לאחר שהזוכה הפקיד בקופת בית המשפט פקדון בסכום שבין 400 ל"י ל־3,000 ל"י, בהתאם לסוג הפעולה והמחזו שבו היא תבצע. לצורך ביצוע הוצאת חפצים מעוקלים מרשות החייבים ומסירתם ללשכת הוצל"פ למכירה, התקשרה הנהלת בתי המשפט עם קבלנים פרטיים.

1. בביקורת הקודמת הוצבע על כך, שלשכת הוצל"פ בתל אביב התקשרה עם קבלן על סמך טיוטת חוזה בלא שנערך עמו הסכם מפורט ומחייב. כתוצאה מכך התגלעו חילוקי דיעות בין הצדדים והעניין מצא את פתרונו בערכאה משפטית. בביקורת הנוכחית התברר, שבעקבות מכרו, שפורסם בסוף 1979 הוגשה הצעה אחת בלבד, והיא של אותו קבלן. ההצעה נדחתה על ידי ועדת המכרזים, והוטל על שני מוציאים לפועל לנהל משא אמתן עם קבלנים נוספים. המוציאים לפועל המליצו על אותו קבלן, והמלצה זו אושרה בסוף דצמבר אותה שנה על ידי חשב בתי המשפט והמתאם לתפקידים מיוחדים.

— גם הפעם לא נחתם חוזה עם הקבלן וכל הפעולות שהוא עשה במשך שנת 1980 לא היו על פי חוזה כתוב וחתום. יתר על כן, במצב זה פועל הקבלן בלי שנקבע בכתב פירוט תפקידיו, וכן אחריותו לנזקים העלולים להיגרם למעוקלים שהוא מאחסן במחסנו (ראה להלן). הנהלת בתי המשפט הודיעה שבסוף אותה שנה היא ערכה מכרו ונבחר קבלן אחר. עם קבלן זה נחתם חוזה לשנת 1981 והוא החל בפעולותיו.

2. לשם ביצוע הוצאת מעוקלים מקבל הקבלן מהמוציא לפועל הרשאה מיוחדת ("הוראה לביצוע הליך"), שאליה מצורף העתק מדו"ח העיקול שבוצע על ידי פקידי הוצל"פ.

— בלשכות הוצל"פ בפתח תקוה, ברחובות ובכפר סבא נמצאו כ־100 מקרים שבהם חלף זמן רב; בין חודשיים לששה חודשים ויותר, ממועד בקשת הזוכה והפקדת הפקדון על ידיו, עד להוצאת המעוקלים על ידי הקבלן. השהיה כה ארוכה בהוצאת מעוקלים פוגמת בגורם ההרתעה ובאמינות

שבחפקיד ההוצ"פ; מה גם שייכתנו מצבים שבהם יורד ערך הנכס מחמת התיישנות או התבלות ודבר זה פוגע בזוכה המצפה לגביית חובו.

בלשכות שנבדקו הועלו מקרים רבים, שהמעוקלים שהוצאו לא היו אלה שעוקלו בפועל. לרוב היו הפריטים שהוצאו בעלי ערך נמוך במידה ניכרת מאלה שעוקלו וערכם היה בשיעור נמוך מסכום החוב ובמקרים מסויימים בקושי ניתן היה לכסות את התשלום בעבור ביצוע ההוצאה. עוד העלתה הביקורת, שבמרבית המקרים שנבדקו לא היו הנמקות לאי הוצאתם של פריטים שעוקלו קודם לכן. להלן דוגמאות:

(א) בבקשה לניקוט הליכים צויין חוב בסך של 225,000 ל"י. ב-26.7.1979 בוצע עיקול בדירתו של החייב, ולפי הד"ח עוקלו טלוויזיה צבעונית ומערכת סטריאו. ב-1.8.1979 בוצע עיקול שני בחוותו של החייב בגין אותו סכום חוב, ולפי הד"ח עוקלו 27 חיקים בגדלים שונים, 200 חנילות נייר פוליו, ו-15 כסאות מרופדים. שנה לאחר מכן, ב-21.10.1980, צויין בד"חות הוצאת מעוקלים, כי הוצאו שני מיקרוסקופים מביתו של החייב ושני מיקרוסקופים מחנותו, במקום הפריטים שעוקלו לפי הד"חות משנת 1979. ב-14.12.1980 נמכרו במכירה פומבית, ארבעת המיקרוסקופים ב-5,800 ל"י, כאשר הוצאת המעוקלים בלבד עלתה 2,460 ל"י.

(ב) בגין חוב בסך של 8,300 ל"י בוצעו ב-3.1.1979 שני עיקולים: בבית החייב עוקלה טלוויזיה ובמסעדתו מקרר גדול. שלושה חודשים לאחר מכן, ב-4.4.1979, הוצא מהמסעדה בלבד מיכל גדול לתה. בד"ח על הוצאת מעוקלים ציין הקבלן, שאר הפריטים היו חסרי ערך כספי; לא הובררה הסיבה לאי הוצאת המעוקלים מדירת החייב. ב-29.5.1979 נמכר המיכל ב-2,020 ל"י.

(ג) בגין חוב בסך של 100,500 ל"י ליום 24.12.1978 בוצע ב-15.1.1979 עיקול בחנותו של החייב ועוקלו שולחן משרדי, כסא מנהלים, שלושה כסאות וארון. ב-4.3.1979 עוקלו בדירתו של החייב: מקרר חשמלי, תנור, טלוויזיה, שולחן סלונג, ספה, שולחן ומכונת כביסה. ב-3.4.1979 נפרצה הדירה על ידי הקבלן, בתוקף צו שבידו, והוצאו ממנה טלוויזיה אחרת ומיבש שיער; ב-29.5.1979 נמכרו המטלטלים ב-8,500 ל"י. גם במקרה זה לא הובררה הסיבות לאי הוצאת יתר המעוקלים.

(ד) בגין חוב בסך של 48,000 ל"י בוצע ב-24.1.1980 עיקול בדירת החייב ועוקלו שני מוגני אוויר, שלושה שולחנות מנהלים, שלושה ספסלים מרופדים, ו-12 כסאות מנהלים. ב-25.3.1980 הוציאו שואב אבק בלבד.

3. מעוקלים שהוצאו מרשות החייב, בלשכות שנבדקו, הועברו למחסנים של לשכות ההוצ"פ בירושלים, בתל אביב ובפתח תקוה; ואילו המעוקלים שהוצאו על ידי הלשכות בכפר סבא וברחובות הועברו החל מפברואר 1980 למחסנו הפרטי של הקבלן. דמי האיחסון נקבעו על ידי הנהלת בתי המשפט, לפי נפח המעוקל (60 ל"י למ"ע; כיום 150 ל"י למ"ע). ההכנסות מדמי האיחסון, פרט לאיחסון במחסן הקבלן, מועברות לחשבון משרד האוצר.

— איחסון מעוקלים במחסן פרטי של קבלן אינו מאפשר לקיים פיקוח מירבי על התכולה ואינו מונע החלפת פריטים. יתר על כן, מתאפשרת לאנשים המעוניינים בכך גישה ובחינה מוקדמת של הפריטים המוצעים למכירה, דבר שההוראות של הנהלת בתי המשפט אוסרות לגבי מחסני לשכות ההוצ"פ.

נוכח חומרתם של הליקויים, שהועלו בתחום פעולותיו של הקבלן, במיוחד העדר חוזה חתום עמו, שהיהו בביצוע עבודתו, אי הוצאת המעוקלים שעוקלו בפועל ותנאי איחסונם של מעוקלים במחסן הפרטי של הקבלן, דרוש, לדעת הביקורת, שהנהלת בתי המשפט תגביר את פעולות הפיקוח שלה בתחום האמור.

4. אוחסנו מעוקלים שהוצאו מרשות החייב ועברו 30 ימים מיום החסנתם והחייב, לא שילם את החוב הפסוק, רשאי ראש הוצ"פ, מיוזמתו, לאחר שנתן, 15 יום מראש, הודעה על כך לזוכה ולחייב, לצוות על מכירת המעוקלים. על פי התקנות, המכירה הפומבית תיערך על ידי המוציא לפועל, או על ידי מי שמוטל עליו התפקיד. שכרו של מנהל המכירה, שאינו פקיד בית המשפט, הוא 1% מהחיר שהושג באותה מכירה, וחל על הקונה. שכרו של פקיד בית המשפט נקבע, לפי התקנות, בסך של 80 ל"י, והחל מיולי 1980 — 160 ל"י. ראש הוצ"פ רשאי לקבוע סכום העולה על זה הנקוב בתקנות, אם ראה הצדקה לכך. בוצעו ביום אחד כמה מכירות במחסן, ייחשבו המכירות לעניין שכרו של מנהל המכירות כפעולה אחת. מכל מכירה מנכים אגרת מכירה בשיעור 2% לאוצר המדינה.

— מלבד לשכת ירושלים, שבה נעשית המכירה בשעות העבודה, באף מקרה לא נקבע שכרם של מנהלי המכירות לפי התקנות (80 ל"י ו-160 ל"י), אלא בהסתמך על תקנה, שלפיה ישולם שכר מיוחד

לפעולה מבצעית שהצריכה זמן למעלה מהרגיל, או שהייתה כרוכה בקושי מיוחד. ברוב המקרים האלה ראש הוצל"פ אישר לכל אחד ממנהלי המכירות ומהמכרזים תשלום שנע בין 2,500 ל-5,000 ל"י. לפי חישובי משרד מבקר המדינה כל עובד מקבל 1,000—1,500 ל"י לשעה.

— ההוצאות הכרוכות במכירה במחסן של הקבלן בתל אביב ובמחסנים של הוצל"פ בפתח תקוה, כפר סבא ורחובות, חולקו ביחס ישר לתמורה שנתקבלה מהמכירה לגבי כל תיק ותיק. לעומת זאת במחסני הוצל"פ בתל אביב וירושלים מחלקים את כלל ההוצאה בין התיקים, בלי להתחשב בתמורה שנתקבלה מהמכירה וכתוצאה מכך, נוצר עיוות לגבי חייבים, שהפדיון ממכירת פריטים שעוקלו מהם היה קטן, לעומת תיק שלגביו נתקבלה תמורה גבוהה.

5. — במחסן הוצל"פ בתל אביב נמצאו בעת הביקורת — סוף 1980 — עשרות פריטים, כגון כלי עבודה, מכשירי טלוויזיה, מערכות סטריאו ושעונים, שעוקלו בשנים 1972—1978, לגבי 25 תיקים, ועדיין לא נמכרו. לגבי חלק מהפריטים, שעוקלו בשנים קודמות, לא תכסה התמורה מהמכירה אף לא את דמי האחסנה, ומן הראוי לעשות בהקדם למכירתם.