

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

בשלוש פרקליטויות מחוזיות, ירושלים, תל-אביב וחיפה, נערכה ביקורת על הפעולות ועל סדרי המינהל. באגף רישום והסדר המקרקעין נבדקו פעולות רישום המקרקעין בחמש לשכות: ירושלים, תל-אביב, חיפה, נתניה ובתיים.

נסקרו פעולותיו של האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי בתפקידו כמפרק אגודת קורת גג — מפעל להשגת בית לאגודת צעירים.

סידרי מינהל בפרקליטויות מחוזיות

1. לפרקליטות המדינה לשכה ראשית ושמונה פרקליטויות מחוז, ובראשה עומד פרקליט המדינה. הפרקליטות מייצגות את המדינה ואת רשויותיה בכל העניינים הפליליים, האזרחיים והמינהליים בבתי המשפט על כל ערכאותיהם, וכן בפני בתי הדין לעבודה וועדות מעין שיפוטיות שונות, בבתי הדין למשמעת של עובדי המדינה, בבית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין, ובפני המוסד לבוררות מוסכמת. סמכויותיו של פרקליט ומעמדו בחוץ הפלילי קבועים בחוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה—1965; הוא יכול להעמיד לדין כל אדם, אשר חקירת המשטרה העלתה נגדו הוכחות מספיקות לאישום על פי החוק, לבד אם הוא סבור שאין עניין לציבור בניהול המשפט.

לשנת הכספים 1981 הועדו לפרקליטות המדינה — לשכה ראשית ומחוזות — 313 משרות. בשנת הכספים 1980 הוקצב לפרקליטות בעבור משכורות העובדים סך של 25 מיליון שקל וההוצאות למעשה הסתכמו ב-28.3 מיליון שקל; בשנת 1981 הוקצבו 65.5 מיליון שקל וההוצאות למעשה הסתכמו ב-57.7 מיליון שקל. ההוצאות הארגוניות של פרקליטות המדינה והפרקליטויות, למעט משכורות עובדים, כלולות בסעיפי הוצאות המינהל של משרד המשפטים.

2. במחצית הראשונה של 1982 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על סידרי המינהל בפרקליטויות המחוזיות. הביקורת, שהתייחסה לשנות הכספים 1977—1981, נערכה בפרקליטות מחוז תל-אביב (פלילי), במחוז ירושלים, במחוז חיפה, ובמחוז הצפון (בדבר ביקורת קודמת, שנערכה בשנת 1975 ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 597).

היקף הפעולות

בטבלה שלהלן נתונים על היקף הפעולות של הפרקליטויות המחוזיות שנבדקו, לפי הדו"חות החודשיים שהן הגישו לפרקליט המדינה, ועל מספר הפרקליטים והמתמחים בכל מחוז, בשנות הכספים 1979 ו-1980 (הנתונים לגבי מחוז הצפון, במידה שדווח עליהם, נכללו בדיווח החודשי של מחוז חיפה):

— בכל הפרקליטויות שנבדקו אין נתונים על התיקים שעדיין לא נסתיים הטיפול בהם, דבר שאינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על היקף הפעולות ועל קצב הטיפול בתיקים. מתברר, שבשנות הכספים 1979 לא דיווחו פרקליטויות חיפה והצפון על פעולותיהן לפרקליט המדינה.

פרקליטות מחוז הצפון, שמושבה בנצרת, הוקמה בינואר 1979, ונקבע לה תקן של שמונה פרקליטים וארבעה עובדי מינהל. עד לאותו מועד ביצעה פרקליטות מחוז חיפה גם את הפעולות שנדרשו במחוז הצפון, ופרקליטים מחיפה נשלחו להופעות בבית המשפט בנצרת, דרך שגרם שיבוש בעבודה באותם מחוזות.

1979 (1)			1980					
תל-אביב			חיפה והצפון			ירושלים		
פילי	אורחי	פילי	פילי	אורחי	פילי	אורחי	פילי	תל-אביב
2546	604	6466	5046	3673	2404	656	4144	
תיקים שנפתחו								
958	57	991	739	377	740	61	1130	תיקים שנסגרו לאחר סיום הטיפול בפרקליטות
פעולות בבית משפט מחוזי:								
—	3	769	827	8	—	5	730	כתבי תביעה/אישום
—	15	—	—	91	—	16	—	כתבי הגנה
פעולות בבית"ש שלום:								
—	49	—	3420	1127	—	29	1577	כתבי תביעה/אישום
—	100	—	—	281	—	41	—	כתבי הגנה
27	11	95	121	11	28	11	54	ערעורים שהוגשו
308	13	745	271	36	362	21	874	ערעורים של הצד שכנגד
מצבת כוח אדם:								
21	—	35	41	—	22	—	35	פרקליטים
7	—	18	8	—	7	—	18	מתמחים
9	—	13	18	—	8	—	13	פקידי מינהל

(1) לגבי שנה זו לא דיווחו פרקליטות חיפה והצפון על פעולותיהן לפרקליטות המדינה.

הטיפול בתיקים

1. ליד כל פרקליטות מחוז יש מזכירות פלילית ומזכירות אזרחית, שמתפקידן לנהל את הרישומים הבאים: פרטי התיקים המתקבלים מהמשרה או ממשרדי הממשלה השונים, הנוגעים לתביעות שיש להגיש, ולעקוב אחר שלבי הטיפול בתיק; לנהל ספר יסוד (להלן — "יומן מעקב"), שבו יירשמו הפרטים המזהים של התיק, תאריך ההגשה של כתב אישום/תביעה או כתב הגנה, שם הפרקליט המטפל, ותאריך מתן פסק הדין. כן יש לנהל כרטיס "תנועת-התיק" וכרטיסיות עזר שונות. הרישומים חשובים לצורך קיום פיקוח ומעקב אחר הטיפול. עם קבלת תיק חקירה מהמשרה או תוצאות חקירה של משרד הבריאות במפגעי תברואה, או דרישות ממשרדי ממשלה אחרים לשם הגשת כתבי תביעה או הגנה בעניינים אזרחיים, פותחת המזכירות תיק, ממספרת אותו במספר סידורי ורשמת אותו ביומן המעקב.

— בעקבות הביקורת הקודמת בנושא הרישומים ביומן המעקב, הודיעה פרקליטות המדינה בנובמבר 1975, שניתנו הוראות למילוי כל הפרטים הדרושים ולשיפור השיטה לאיתור התיקים, ושהוטל על מחלקת ארגון ושיטות (א"ש) של משרד המשפטים לקיים מעקב אחר מילויין של הוראות אלו. הביקורת הנוכחית העלתה, שבכל הפרקליטות שנבדקו יומן המעקב אינו מנוהל כראוי; במחוזות ירושלים וחיפה, במיוחד, נמצא, שלא נרשמו ביומן פעולות רבות, כגון הגשת כתבי אישום, תביעה, או הגנה, מתן פסק דין, ותאריך סגירת התיק; עוד הועלה:

(א) לפי הרישומים ביומן המעקב במחוז חיפה, צריכים היו להימצא אצל הפרקליט המטפל בנושאים של מפגעי תברואה כ־300 תיקים מהשנים 1978—1981, שלגביהם עדיין לא הוגשו כתבי אישום. הביקורת העלתה, שבידי אותו פרקליט נמצאו 25 תיקים בלבד; יתר התיקים עברו שלבי טיפול שונים אולם הדבר לא מצא ביטוי ביומן המעקב.

(ב) במחוז ירושלים אין מנהלים כרטיס "תנועת התיק", כך שלא ניתן לדעת היכן התיק ובאיוזה שלב משלבי הטיפול הוא נמצא. כתוצאה מכך, לא הומצאו לעיון משרד מבקר המדינה 50 תיקים פליליים מהשנים 1978—1981. בעקבות הביקורת הקודמת החלו במחוז חיפה לנהל כרטיסים כאלה, אולם הרישומים בהם לא תמיד הצביעו על מקום הימצאו של תיק.

(ג) מחוז חיפה ניהל עד לסוף 1981 את יומן המעקב לגבי תיקים בתחום הפלילי של מחוז הצפון, למרות שהם טופלו על ידי פרקליטות מחוז הצפון. מאידך, יומן המעקב בתחום האזרחי של מחוז חיפה נוהל בנפרד, בעוד שהטיפול בתיקים נעשה בפרקליטות חיפה. מצב זה גרם שיבושים בעבודה וצורך בתיאום בין שתי הפרקליטות. החל בינואר 1982 נתנה פרקליטות המדינה הוראה הקובעת, בין היתר, שבמחוז חיפה ינוהלו יומני מעקב פלילי

ואורחי וכן יומן מעקב אורחי של מחוז הצפון, בעוד שהטיפול בתיקים הנוגעים לתביעות, בעיקר לדמי אשפוז, יהיו בטיפול של פרקליטות מחוז הצפון. יוצא, שלגבי תיקים אורחיים אינו מנוהל יומן מעקב באותה פרקליטות.

2. לאחר שפרקליט המחוז עיין בתיק הוא מפנה אותו לטיפול של אחד הפרקליטים, ומציין בגליון הרישום שבתקן את שם הפרקליט שאליו הועבר התיק לטיפול, התאריך, ובמידת הצורך גם הנחיותיו לטיפול. פרקליטי המחוזות תל-אביב וחיפה מנהלים רישומי עזר לשם מעקב אחר פעולות הפרקליטים בתיקים; במחוז ירושלים אין רישומי עזר כאלה.

— הביקורת הקודמת הצביעה על מספר רב של תיקים ששלבי הטיפול בהם נמשכו זמן ניכר. בביקורת הנוכחית נמצאו במחוזות שנבדקו מספר רב של תיקים שבהם הוזנח הטיפול מצד הפרקליטים שאליהם הועברו:

(א) במחוז תל-אביב בדק משרד מבקר המדינה באורח מסורג כ-100 תיקים פלייליים שהוגשו לפרקליטות בשנים 1978—1980. הועלה, כי לגבי 63 תיקים הוגשו כתבי האישום לבית המשפט לאחר תקופה של שמונה חודשים עד שנתיים ויותר; 9 תיקים הוחלט לסגור לאחר תקופה של שנה ויותר; לגבי 20 תיקים, לא הוגשו עד לסיכום הביקורת כתבי אישום, ביניהם 6 שלא טופל בהם כלל מאז קבלתם מהמשרה.

(ב) במחוז ירושלים, במדור הפליילי, נמצאו 91 תיקים שהוגשו לפרקליטות בשנים 1978—1981: לגבי 53 מהם הוגשו כתבי אישום לאחר שמונה חודשים עד שנתיים ויותר; לגבי 34 תיקים עדיין לא הוגשו כתבי אישום, ו-4 תיקים נסגרו כעבור יותר משנה. במדור האורחי של הפרקליטות נמצאו 28 תיקים שהוגשו לו בשנים 1978—1980: לגבי 12 תיקים הוגשו כתבי תביעה כעבור שנה עד שנתיים; לגבי 9 תיקים עדיין לא הוגשו כתבי תביעה; תיק אחד נסגר כעבור שנה וחצי; לגבי 6 התיקים הנותרים (בענייני אשפוז), מהשנים 1978—1979, לא עשתה הפרקליטות מספיק לגביית החובות, על אף שהאפוטרופוס הכללי מנהל את חשבונותיהם הכספיים של הנתבעים.

(ג) במחוז חיפה נמצאו כ-50 תיקים פלייליים, שהוגשו לפרקליטות בשנים 1978—1980, אולם כתבי האישום הוגשו לבית המשפט לאחר תקופה של חצי שנה עד לשנתיים ויותר; נמצאו גם תיקים שעד למועד סיום הביקורת לא הוגש לגביהם כתב אישום כלל; לפי הרישומים, היו תיקים שהוחזרו למשרה לשם השלמת התקירה לאחר שהושהו זמן רב ללא טיפול בפרקליטות, והיו כאלה שנאלצו לסגור אותם מחוסר ראיות או הוכחות, מאחר שמאז ביצוע העבירה ועד לטיפול המעשי בתיק חלפו שנים מספר.

לגבי תביעות מצד משרד הבריאות בדבר דמי אשפוז של חולים כרוניים או חסויים, שנכסיהם מנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי, לא עשתה פרקליטות חיפה לגביית החוב והיו מקרים שלגביהם חלה התיישנות. כאמור, התיקים שהועברו מאגף המכס והבלו או ממשרד התקשורת לגביית חובות או לתשלום נזקים הושהו זמן רב ובינתיים שינו החייבים את כתובותיהם.

3. — נמצאו גם תיקים, שהיו מונחים בבית המשפט זמן רב ללא טיפול מצד הפרקליט, ומסיבה זו החליט בית המשפט למחוק את התביעות מחמת חוסר מעש לפי תקנה 489(א) לחוק סדר הדין האורחי. להלן דוגמאות בדבר תיקים אחדים הממחישות את חומרת הליקויים בטיפול של פרקליטות מחוז חיפה:

(1) בספטמבר 1974 ביצעה חברה קבלנית בחיפה תיקון במנוע של ספינת סיור השייכת למשרתת ישראל תמורת התיקון והחלפים שילמה המשרה, בזמנו, כ-29,000 שקל. לאחר כ-40 שעות מהפעלתו הראשונה של המנוע הוא נעצר ולא ניתן היה להפעילו מחדש. המשא ומתן בין המשרה לחברה נמשך כארבע שנים עד שהאחרונה חזרה בה מהסכמתה לסיום המחלוקת בדרך של בורות. בסוף מארס 1978 נתבקשה פרקליטות חיפה להגיש תביעת נזיקין נגד החברה. במאי 1979 פנתה המשרה לפרקליט המחוז וביקשה את התערבותו, מאחר שפניותיה לפרקליטות לא נענו והודיעה, כי "לאחר הזמן הרב שחלף מאז ביצוע התיקון בספינה והסכום הגדול שבו מדובר נראה לנו, כי היה חשוב ביותר ועדיין חשוב ביותר, להגיש את התביעה מוקדם ככל האפשר". רק בנובמבר 1981, דהיינו יותר משבע שנים לאחר היווצרות תביעה העילה לתביעה ושנתיים וחצי אחרי העברת העניין לטיפול הפרקליטות, הוגשה תביעה משפטית בסך כולל של 789,000 שקל. בדצמבר אותה שנה הגישו הנתבעים לבית המשפט המחוזי כתב הגנה ותביעה שכנגד ובה נטען לדחות או למחוק את התביעה על הסף בשל התיישנות.

(2) כתאונת דרכים שקרתה ב־24.4.73 נהרג עובד מדינה. ב־26.5.75 נתבקשה הפרקליטות להגיש תביעה נגד חברת הביטוח, שבה היה מבוטח הנפגע בסכום של 23,100 שקל, לפי סעיף 60, לחוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970. סמוך למועד קבלת הבקשה פנתה הפרקליטות למשטרה וקבלה את תיק התאונה. במאוס 1976 הוחזר התיק למשטרה לצורך הופעתה בבית המשפט, ומאז ועד לסוף 1981 לא טופל בתיק. בדצמבר אותה שנה העביר פרקליט המחוז את הטיפול בתיק לפרקליט אחר; זה פנה למשטרה לקבלת התיק, שנמסר בזמנו וטרם הוחזר, ובתשובה לכך הודיעה המשטרה בינואר 1982, כי התיק כבר בוער.

(3) משרד הבריאות העביר ב־30.1.72 לפרקליטות דרישה, בצירוף אסמכתאות, לשם הגשת תביעה משפטית לגביית חוב בגין הוצאות בסך של 4,000 שקל על אשפוז של אשה שנפטרה. תביעה זו לא הוגשה, למרות שלזכות העובד של המנוחה, המנוחה על ידי האפוטרופוס הכללי, עומדים כ־56,000 שקל ו־16,000 מרקים גרמניים. מאחר שהחוב הוא משנת 1972 יש להגיש, שאם תוגש תביעה תבוא טענת התיישנות, ולא ניתן יהיה לגבות את החוב.

(4) הפרקליטות נתבקשה ב־27.10.77 להגיש תביעה משפטית בגין חוב דמי אשפוז בסך של 12,480 שקל. התיק הועבר מפרקליט לפרקליט במשך שנה וחצי ולא נעשה בו מאומה. ב־16.3.79 פנה האפוטרופוס הכללי לפרקליטות, בעקבות פניית משרד הבריאות אליו, וביקש לדעת אם הוגשה תביעה, מאחר שהוא מעוניין לסגור את התיק היות שהנתבעת נפטרה. לבקשת האפוטרופוס הודיע משרד הבריאות בספטמבר 1980, שהחוב בתוספת ריבית והפרשי הצמדה הסתכם ב־341,375 שקל; אולם מאז לא נעשה דבר לגביית החוב. בעקבות הביקורת פנתה הפרקליטות, באפריל 1982, לאפוטרופוס הכללי בדבר חידוש הטיפול.

הוצאה לפועל

פרקליטות המחוז מייצגות את המדינה גם בלשכות ההוצאה לפועל, הפועלות ליד כל אחד מבתי משפט השלום (להלן — הוצל"פ), שכן זכותה של המדינה שזכותה בדין אינה מתמצית אם לא קויים פסק הדין הלקה למעשה. לאחר שהפרקליטות קיבלה מבית המשפט את פסק הדין, הוא מועבר לביצוע ליחידת ההוצל"פ שליד פרקליטות המחוז זו פונה לאחר הרישום בהתאם לתקנות ההוצאה לפועל ללשכת ההוצל"פ לשם פתיחת תיק ומשלוח אזהרה לחייב ואמורה להמשיך לפעול עד גביית החוב וההוצאות הנלוות אליו.

1. — הביקורת בפרקליטות מחוז ירושלים העלתה הונחה רבה בטיפול בתחום ההוצל"פ. נמצא, שלגבי מאות תיקים, שנתקבלו בפרקליטות בשנים 1975—1979, לא עשתה הפרקליטות מספיק למימוש פסקי הדין או גביית חובות:

(א) בשנת 1979 נרשמו 380 תיקים שלגביהם ניתנו פסקי דין, מהם 145 שעדיין לא נפתח להם תיק בהוצל"פ. משרד מבקר המדינה בדק 35 תיקים ונמצא, שהטיפול בהם היה כושל, ובאף מקרה לא נגבה החוב עד למועד סיום הביקורת; בשני מקרים הוצאו פקודות מאסר אך הן לא בוצעו; בארבעה מקרים ניתן צו לתשלומים אך לא נגבו התשלומים, וביתר התיקים היתה פנייה אחת או שתיים סמוך לתאריך פתיחת התיק והטיפול הופסק.

(ב) עד לנובמבר 1980 נרשמו במחוז ירושלים 179 פניות בעניין הוצאה לפועל; במרביתן לא טופל ולא נפתח לגביהן תיק ביחידת ההוצל"פ. מהמסמכים עולה, כי בנובמבר 1980 פנה פרקליט המחוז אל פרקליט המדינה והודיע, שהפקיד שעסק בנושא הוצל"פ התפטר מתפקידו ולא מונה אחר במקומו וכי התקן הוקפא. כתוצאה מכך לא ניתן לטפל בענייני הוצל"פ, ואין אפשרות להציב לכך כוח אדם מינהלי, כיוון שנדרש כישור מקצועי בעבודה זו. פרקליט המחוז חזר והתירע פעמים מספר בפני מנכ"ל משרד המשפטים על הפסקת פעולות הוצל"פ בלשכתו מאז ספטמבר 1980. רק בסוף דצמבר 1981 הודיע מנהל המחלקה לארגון ותקצוב שבמשרד המשפטים, כי הושג הסדר עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר, בדבר מסירת הטיפול בענייני הוצל"פ בירושלים לעו"ד פרטי.

2. — בפרקליטות מחוז הצפון הוטל הטיפול בתיקי הוצל"פ על אחד הפקידים המינהליים בלי שקיבל כל הכשרה מקצועית לכך. עד לסוף מאי 1980 עסק אותו פקיד בנושא זה רק במחצית משרתו; מאותו תאריך הפסיק את טיפולו בהוצל"פ. רק במהלך הביקורת הוטל הטיפול בהוצל"פ על עובד אחר.

— בשנים 1977–1981 נפתחו במחוז הצפון 726 תיקי הוצל"פ. משרד מבקר המדינה בדק כ־120 מהם, מהשנים 1977–1979, שהחוב לגבי כל אחד היה יותר מ־50 שקל. הועלה, שהטיפול בגביית החובות לא היה יעיל די צורך. עד למועד סיום הביקורת נשארו יותר מ־25% מכלל התיקים פתוחים בלי שננקטו צעדים יעילים לגביית החוב לסגירת התיקים.

פיקוח ומעקב

1. פרקליטי המחוז עוסקים בהכוונה מקצועית של עבודת הפרקליטים שבמחוזותיהם ובפיקוח על עבודתם. ההכוונה והפיקוח נעשים בעיקר בדרך של מתן הנחיות בכתב בגליון הרישומים שבתיק, על ידי התייעצויות, במידת הצורך, וכן בדרך של רישומים ביומן המעקב.

— פרקליטי המחוזות תל־אביב וחיפה מנהלים רישומי עזר לגבי התיקים שנמסרו לטיפולם של פרקליטים בלשכותיהם, אולם אין בידי פרקליטי המחוזות רישום על מספר התיקים שבטיפולו של כל אחד מהפרקליטים. ואילו הפרקליטים מצידם אינם מכינים דו"ח חודשי או תקופתי כלשהו על מצב התיקים שבטיפולם. על ליקוי זה העירה הביקורת הקודמת (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 600).

2. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1968, על פרקליטי המחוז לדווח פעם בחודש לפרקליט המדינה על פעולות מחוזותיהם; סוגי העבירות, מספר התיקים שנפתחו ונסגרו בבתי המשפט, לפי פרטי האשמות ופסקי דין שניתנו בהם, וכן מספר התיקים של הפרקליטות התלויים ועומדים בבתי המשפט; מספר התיקים הנמצאים בשלב הטיפול שלפני הגשת כתב אישום לפי תקופות של יותר משנה, משישה חודשים ומשלושה חודשים. בביקורת הקודמת נמצא בפרקליטות שנבדקו, שבדו"חות החודשיים לפרקליט המדינה חסרו רבים מפרטים חשובים אלה.

— לא חל שינוי במצב; פרטים חשובים אלה עדיין אינם נכללים בדיווח, כך שנמנע מפרקליטות המדינה לעמוד על משך הטיפול בתיקים.



מממצאי הביקורת עולה, שטיפול של הפרקליטות המחוזיות בתיקים נמשך לעיתים זמן רב, במיוחד בפרקליטות מחוז חיפה, ולכן היה פיגור בהכנה ובהגשה של תביעות וכתבי הגנה לבתי המשפט עד כדי טענות בדבר התיישנות לגבי חלקן של התביעות.

הפרקליטות לא הקפידו על רישום המאפשר קיום מעקב, ואף לא דיווחו על פעולותיהן בתיקים השונים, חרף ההנחיות הברורות של היועץ המשפטי לממשלה בתחום זה; עקב כך נכצר מפרקליט המדינה לעמוד על התקדמות הטיפול בתיקים.

בתחום ההוצאה לפועל הועלה, שקיימת הזנחה בעיקר במחוז ירושלים.

בתשובותיו של פרקליט המדינה, מספטמבר ומאוקטובר 1982, להערות הביקורת הובא פירוט נרחב על מצב כוח האדם ואיוש המשרות בפרקליטות שנבדקו. במיוחד הצביע פרקליט המדינה על המצב החמור השורר בפרקליטות חיפה והצפון, שבהן מצב כוח האדם הוא כבי רע, ושעקב כך לא יכלו היחידות הללו לעמוד בנפח הכבד שהוטל על עובדיהן. עוד ציין, כי ננקטו ויינקטו צעדים להקלת המצב, כגון מסירת טיפול בתיקים לידי עורכי דין פרטיים. אשר לסדרי הרישומים והדיווח הבהיר פרקליט המדינה, כי ניתנו הוראות לכדיקת ההסדרים הקיימים ולמתן הדרכה כדי לשפר את המצב.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב פרקליט המדינה לכך, שהמשמעות המעשית להסביר הפרקליטות היא, שנפגם כושר הביצוע של שתי הפרקליטות — בחיפה ובמחוז הצפון — מצב שאין להשלים עמו בגלל החשיבות המרובה שיש לייחס לעבודתה של כל פרקליטות כמוסד המשמש להגנה על הפרט, החברה והמדינה. לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בנקיטת פעולות נמרצות ומעמיקות בתחום האירגון וההתייעלות, שיאפשרו מילוי נאות של תפקידי הפרקליטות ושראה בהן כדי למנוע, ככל האפשר, עיכובים בטיפול, שגרמו לעיתים גם נזק כספי לאוצר המדינה, כפי שהועלה בביקורת.

רישום מקרקעין

1. עיסקה במקרקעין, דהיינו הקניית של בעלות או זכות אחרת במקרקעין, מסתיימת ברישום בפנקסי המקרקעין הפתוחים לעיון הציבור. האחריות לניהול הפנקסים ולרישום בהם מוטלת על האגף לרישום והסדר המקרקעין, שבמשרד המשפטים (להלן — האגף), הפועל על פי חוק

המקרקעין, התשכ"ט—1969, ותקנות המקרקעין (נוהל ורישום), התש"ל—1969, וכן להסדר המקרקעין — על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין (נוסח חדש), התשכ"ט—1969. לפי החוק חייבת כל עיסקה להירשם בפנקסי המקרקעין באורח פומבי ורק אז יפה כוחה מבחינה משפטית כלפי הכל.

הפעולות הכרוכות ברישום המקרקעין נעשות על ידי תשע לשכות אזוריות של האגף (בירושלים, בתל אביב, חיפה, בנצרת, בבאר שבע, ברחובות, בבית ים, בנתניה ובפתח תקוה). כיום נעשה הרישום, כפי שהיה עוד בזמן השלטון המנדטורי, באופן ידני בספרים המנוהלים בלשכות — "פנקס מקרקעין". לאחרונה מבוצעת בלשכת פתח תקוה הסבה למחשב ומסופים, ובכוונת האגף להכניס שיטת רישום מתקדמת זו, במשך הזמן, גם בשאר הלשכות (בעניין מערכות ממוחשבות לרישום מקרקעין — ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 354).

בכל לשכה מנוהלים פנקסי מקרקעין משלושה סוגים: פנקס זכויות במקרקעין מוסדרים, פנקס בתים משותפים ופנקס שטרות לגבי מקרקעין לא מוסדרים. כן מנוהל ספר עזר — "ספר שטרות", שבו נרשמים תקצירי העסקאות לפי השטרות שאושרו לרישום. הפעולות השכיחות הנרשמות הן עסקאות מכר, חכירה, משכנתא, חליפין והעברות על פי צו ירושה.

בשנת הכספים 1981 היו בתקן האגף 161 משרות והועסקו בו 154 עובדים. תקציב האגף באותה שנה, לפעולות לרבות שכר עובדים, הסתכם ב־28 מיליון שקל וההוצאות למעשה היו כ־25.2 מיליון שקל. לשנת הכספים 1982 נקבע תקציב בסך של 54.2 מיליון שקל. ההוצאות הארגוניות של האגף כלולות בסעיפי המינהל והארגון של משרד המשפטים.

2. בתקופה יולי—ספטמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות רישום המקרקעין, שנערכה בהנהלת האגף ובחמש לשכות רישום — ירושלים, תל אביב, חיפה, נתניה ובית ים. נבדקו בעיקר סידרי רישום עסקאות בפנקסי המקרקעין ובספר השטרות, הוצאת נסחים מהרישום, וסדרי תשלום שכר עידוד. (בדבר ביקורת קודמת על פעולות רישום מקרקעין, שנערכה בשנת 1978, ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 448).

כוח אדם והיקף הפעולות

1. להלן טבלה המראה את היקף הפעולות העיקריות של לשכות הרישום שנבדקו, על בסיס הדו"חות החודשיים שהוגשו על ידיהן להנהלת האגף, וכן מספר העובדים בכל לשכה בשנות הכספים 1979—1981:

תלשכה	שנת הכספים	תיקים שנפתחו	נכסיהם הטיפול	שטרות שנרשמו	חלקות שנרשמו	נכסיהם	בתים משותפים		
							חלקות משנה	צחים שנרשמו	מספר העובדים
ירושלים	1979	7015	7015	8551	15629	19639	3757	263	13
	1980	7009	7009	9496	15210	22467	2782	220	11
	1981	7435	7435	9033	17519	17259	1379	111	11
תל אביב	1979	21621	21446	27468	32751	31783	4219	382	23
	1980	21714	21596	28227	35590	37116	3447	247	20
	1981	20643	20568	26986	36653	37526	4215	308	20
חיפה	1979	12999	12802	19935	21455	34290	4567	315	*19
	1980	16960	14965	20017	25141	34883	5842	335	15
	1981	20330	16706	23193	27231	28904	4909	370	15
נתניה	1979	8437	8437	11405	13423	16332	1756	134	10
	1980	8799	8799	11899	14767	17698	2850	153	7
	1981	9590	9590	12802	14868	16876	3091	152	7
בית ים	1979	11016	11016	14708	15306	14480	2217	159	13
	1980	12709	12709	16944	21446	15114	4764	428	10
	1981	14467	14467	19312	20900	15292	4635	256	11

* כולל שלושה עובדים שמועסקים בלשכות אחרות.

מהנתונים שבטבלה ניתן לעמוד על הגידול שחל משנה לשנה בפעולות הלשכות, לסוגיהן, וזאת כתוצאה מהנהגתה של שיטת שכר עידוד בתחילת 1980 (ראה להלן).

2. בשנת 1977 הוקמה באגף מועצת ייצור פריטטית בהשתתפות שלושה נציגי ההנהלה ושלושה נציגי העובדים (להלן — המועצה). תפקידי המועצה, כפי שהוגדרו בעת הקמתה, היו הגברת היעילות והחסכון, שיפור השירות לציבור והנהגת מערכת שכר עידוד. בכל שלבי פעולתה לוותה המועצה על ידי היחידה להנדסת ייצור של נציבות שירות המדינה ועל ידי המדור למועצות ייצור של הסתדרות העובדים הכללית. המחקר והמדידה הקשורים בשיטות העבודה נמסרו, באמצעות מכרז, לחברה פרטית לעיצוב מערכות. בשלב הראשון מוקדה העבודה בשיפור הליכי עבודה והאחדת השיטות בכל הלשכות, על ידי קביעת מדדי תפוקה; ובשלב השני — בהנהגת שיטת שכר עידוד ובקביעת תקני כוח אדם, שהתבססו על מדדים כמותיים ואיכותיים. בעקבות הנהגת השיטה חלה ירידה במספר העובדים בלשכות, נוסף על הגדלת התפוקה, כאמור לעיל.

בהתאם להחלטות, שנתקבלו במועצה, הופעלה השיטה בינואר ובפברואר 1980 בחמש לשכות רישום, והחל ביולי אותה שנה — ביתר הלשכות. במסגרת שכר העידוד מקבלים העובדים פרמייה מירבית בשיעור של 20%—25% מהשכר החודשי, על פי מספר השעות שמשקיע כל עובד והתפוקה הכוללת של הלשכה, דבר שהיווה תמריץ להספק גבוה יותר בעבודה ולהעלאת רמת השירות שניתן בלשכות.

רישום עיסקאות

1. רישום מידי של העיסקה בפנקסי המקרקעין בא כדי להבטיח מסירת מידע מדויק על מצבו של הנכס, בכל עת, לכל המעוניין בפנקס. לשם רישום עיסקה, על הצדדים להתייצב בלשכת רישום מקרקעין בפני בוחן עסקאות, הכפוף לרשם המקרקעין, ולהמציא את המסמכים הדרושים: שטר עיסקה, אישורים על תשלום מס, רכישת מקרקעין, אגרות ותשלומי חובה אחרים. הבוחן בודק בנוכחות הצדדים את כשרות המסמכים, מחתים אותם על שטר העיסקה, מאמת את חתימותיהם ומוסר לכל אחד מהצדדים העתק של השטר, והעיסקה תירשם בפנקס.

התקנות מאפשרות גם דרך חליפית, שבה אין צורך בהתייצבות אישית של הצדדים בלשכת הרישום, ולפיה הם רשאים לחתום על שטר העיסקה בפני עורך דין במשרדו. במקרה כזה מאשר עורך הדין את חתימותיהם, לאחר שזיהה אותם כדין והסביר להם את מהות העיסקה שהם עומדים לקשור ואת התוצאות, המשפטיות הנובעות ממנה. לאחר מכן מגיש עורך הדין את השטר ללשכה, לרישום בפנקס המקרקעין.

— בחמש הלשכות, שבהן נערכה הביקורת, נבדקו כ-6,000 תיקי עיסקאות שהטיפול בהן נסתיים. הביקורת העלתה, שלגבי 415 תיקים מהשנים 1979—1982 (בתל אביב — 236, בחיפה — 152 ובבת ים — 27) השתתה הטיפול מצת קבלתם בלשכה ועד לרישום העיסקאות בפנקס המקרקעין, כלהלן: מעשרה ימים עד חודש — 155 תיקים; מחודש עד חודשיים — 110; מחודשיים עד שלושה — 80; שלושה חודשים ויותר — 70. על השהיות בטיפול הצביעה גם הביקורת הקודמת. מן הראוי לציין, שכל התיקים בהם נתגלו פגמים היו כאלה שנתקבלו בלשכות באמצעות הדואר. הביקורת עמדה על הצורך להבטיח, שיינתן טיפול שווה לתיקים שהנוגעים בדבר לא התייצבו אישית בלשכה כדי להסדירם, וזאת כדי לעודד את הציבור הנוקט דרך זו.

2. אם בעל מקרקעין או בעל זכות במקרקעין התחייב בכתב לעשות בהם עיסקה או להימנע מלעשות בהם עיסקה, ירשום הרשם על פי בקשתו הערת אזהרה על כך, וכל עוד לא נמחקה ההערה לא תירשם עיסקה הסותרת את תוכן ההערה. יש גם מקרים, שהרשם מתבקש לרשום עיקול או שיעבוד של מקרקעין.

— נמצאו 154 תיקים, שלגביהם הוגשו ללשכות בקשות לרישום הערות אזהרה, שעבודים ועיקולים, והן נרשמו בפנקס רק כעבור ימים מספר, וככמה מקרים אף לאחר חודש ויותר. הפיגור ברישום עלול לגרום נזק למבקש, אם בשל כך נעשתה עיסקה חרף המנבלה.

3. לפי פקודת הבנקאות, 1941, בנק, שלזכותו רשומה משכנתא על מקרקעין ונפרע אצלו החוב שלהבטחתו נרשמה המשכנתא וכל תשלום אחר המגיע לו בקשר לאותו חוב, יגיש לרשם המקרקעין, תוך 90 יום מיום הפרעון, בקשה לביטול רישום המשכנתא. על סמך הוראה זו החלו הבנקים להעביר ללשכות רישום המקרקעין בקשות לביטול משכנתא.

— בלשכות הרישום בתל אביב ובחיפה נמצאו מאות רבות של בקשות לביטול רישום משכנתא, שהועברו מהבנקים, אולם נרשמו בלשכות לאחר שלושה חודשים ויותר. בעת הביקורת — אוגוסט 1982 — נמצא גם מספר גדול של ביטולי משכנתאות, שנתקבלו באותן הלשכות שלושה עד ארבעה חודשים לפני מועד הביקורת, ולא נרשמו בפנקסים.

הזמנת נסח רישום

נסח רישום הוא מסמך המראה בעליל את מצב הזכויות במקרקעין לתאריך מסוים. לצורך רישום עיסקה במקרקעין יש לצרף נסח רישום מעודכן סמוך לתאריך ביצוע העיסקה. בחמש מבין תשע לשכות הרישום קיימת מערכת ממוחשבת של כרטיסי מיקרופילם המאפשרת הוצאת נסחים בצורה מהירה; ביתר הלשכות ממשיכים עדיין לנפק נסח על ידי צילום הדף מפנקסי המקרקעין.

— בארבע מבין הלשכות שנבדקו ניתן לקבל את נסח הרישום ביום הזמנתו. בלשכת תל אביב, הגדולה מבין הלשכות, עדיין אין מערכת מיקרופילם, ולכן לא ניתן, בדרך כלל, לקבל את הנסח ביום ההזמנה, אלא יש לשוב ולקבלו ישירות כעבור יומיים-שלושה, או לקבלו באמצעות הדואר, על פי בקשת המזמין. לגבי הזמנת נסחים באמצעות הדואר העלתה הביקורת, שבלשכות הרישום בתל אביב ובחיפה נמצאו מקרים רבים שהנסחים נשלחו למוזמינים לאחר תקופה של שבוע עד חודש ימים ואף יותר, או שלא צויין ברישום אם אמנם נשלחו נסחים.

בתשובתו מינואר 1983 הודיע האגף, כי בלשכת תל אביב נעשו סידורים שיאפשרו מתן נסח רישום למחרת יום הגשת הבקשה.

ספר השטרות

"ספר השטרות" נועד להבטיח בקרה על ביצוע פעולות הרישום ולספק מידע להנהלת האגף, וללשכת שומת המקרקעין המחוזית, לצורך עידכונה באשר למחירי המקרקעין באזורים שבהם נעשו עסקאות. הספר עשוי כך, שלכל דף יש שני העתקים שיש להמציא לגורמים האמורים. לאחר שהתמלא הספר גשליחים דפי המקור לכריכה והם מהווים מאגר תמציתי של נתוני העסקאות שבוצעו; במקרה של אבדן תיק ניתן באמצעות הספר לשחזר את הרישום שבו.

— בדיקת סידרי הוניהול של ספרי השטרות בלשכות העלתה את הליקויים הבאים:

ת.ל.א.ב.י. לא ניתן היה לבדוק את הרישומים בספרי השטרות, כיוון שרק לאחרונה נמסרו דפי הרישום מהשנים 1979–1981 לכריכה, ועד למועד הביקורת — סוף ספטמבר 1982 — לא הוחזרו ללשכה. גם זה העתקים לגבי שלוש השנים האמורות, שהועברו בזמנו לאגף, נשלחו לאחרונה לכריכה. עיון בתיקים הצביע על פיגור — עסקאות שנסתיימו בשנת 1979 נרשמו בספר השטרות בשנים 1980 ו-1981.

ח.י.פ. נמצאו מקרים לא מעטים מהשנים 1979 ותחילת 1980, שהרישום בספר השטרות נעשה לאחר תקופה ארוכה — מחודשים עד שישה חודשים.

ב.ת.י. נמצאו 88 תיקים לגבי עסקאות שנסתיימו בשנים 1979–1982 ולא נרשמו עד למועד הביקורת בספר השטרות. למרות זאת צויין על מעטף התיקים, שהעיסקה נרשמה בספר השטרות ומצאה ביטוי בדיווח להנהלה בקשר לחישובי שכר עידוד.

רישום שיכונים ציבוריים

ברישום שיכונים ציבוריים מעורבים שלושה גופים ממשלתיים: אגף המדידות, שבמשרד הבינוי והשיכון; מינהל מקרקעי ישראל; אגף רישום והסדר מקרקעין, שהוא האחראי לרישום תכניות השיכונים הציבוריים בפנקסי המרקעין, לרבות איחוד וחלוקה (פרצלציות).

לפי נתוני יחידת המחשב שבאגף מידע ושליטה שבהנהלת מינהל מקרקעי ישראל, היו בסוף שנת 1981 371,713 יחידות דיור בשיכונים שהוקמו על מקרקעי ישראל. מאידך, מספר יחידות הדיור בשיכונים ובמבנים אחרים שהוקמו על מקרקעי ישראל ונרשמו בפנקסי המקרקעין, עד תום שנת הכספים 1981, מסתכם ב-157,824 יחידות. מכאן, שמספר יחידות הדיור אשר הזכויות בהן טרם נרשמו מסתכם ב-213,889 — כ-57.5% מכלל יחידות הדיור בשיכונים. המכשול העיקרי לאי רישום הזכויות נובע מהעדר תכניות מפורטות לחלוקת המקרקעין לפי גושים וחלקות, כך שכל חלקה תהווה יחידת רישום.



לשכות רישום המקרקעין עברו משימת רישום ישנה, עותומנית, לשיטת רישום משוכללת תוך שימוש בעזרים שבהחלקם ממוחשבים. לאחרונה הונהגה גם שיטת שכר עידוד, שהביאה לשיפור בכיצוע הפעולות ולהעלאת רמת השירות הניתן לאזרח.

עם זאת, העלתה הביקורת בעיקר את הממצאים הבאים:

- (א) פיגורים ברישום עסקאות והערות אזהרה בפנקסי המקרקעין;
- (ב) השהיות ברישום שיעבודים ועיקולים וכיטולי משכנתאות;
- (ג) עיכובים כלשכת תל אביב כמתן נסחי רישום למבקשים;
- (ד) פיגורים ברישום עסקאות בספר השטרות.

אגף האפוטרופוס הכללי וכוונס הנכסים הרשמי הפעולות לפירוק אגודת קורת גג

האגודה ופעולותיה

בנובמבר 1978 נוסדה אגודה בשם "קורת גג" — מפעל ראש הממשלה לחיסול משכנות עוני, שמטרתה "גיוס אמצעים, בין בתרומות ובין בדרך אחרת, בישראל ומחוץ לישראל, לצורך סיוע למפעלי שיקום משכנות עוני ושיכון תושביהן...". וכדי להשיג מטרה זו "ליוזם הטבעת מטבעות ומדליונים והפצתם בישראל ומחוץ לישראל". ראש הממשלה נתן למפעל את חסותו.

בשנת 1979 שינתה האגודה את שמה ל"קורת גג, מפעל להשגת בית לזוגות צעירים". שינוי שם האגודה בא על פי בקשת ראש הממשלה כדי שלא לפגוע, אפילו בעקיפין, בפרויקט הגדול של שיקום שכונות במצוקה בעזרת תרומות של יהדות התפוצות.

האגודה נוסדה על ידי שישה עובדים בכירים ממשרדי ממשלה שונים ואיש עסקים פרטי. כיושב ראש האגודה כיהן מנהל לשכת ראש הממשלה, וכמוזכיר האגודה — איש העסקים הפרטי. במאוס 1978, עוד בטרם נוסדה האגודה, פנה ראש הממשלה, על פי הצעתו של איש העסקים, אל האמן מארק שאגאל וביקש ממנו לצייר תרשים לעיצוב מדליות, ולעזור בכך במישרין לפתור בעיה סוציאלית גדולה בישראל. האמן הסכים והכין ציור, השואב את השראתו מהמלים "לאור גויים" על פי פסוק ו' פרק מ"ב בספר ישעיהו.

ביקורת המדינה באגודה נעשתה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח—1958 (נוסח משולב), בהיותה גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בדו"ח שנתי 30 (עמ' 206) ניתנה סקירה על הקמתה של האגודה וצעדיה הראשונים להתארגנותה, ובמאוס 1980 נתן מבקר המדינה דין וחשבון נפרד על הביקורת שנערכה על פעולות האגודה עד לאותו מועד.

בסיכומו של הדין וחשבון נאמר בין היתר: המטרות שהציבה לפניה אגודת קורת גג, מפעל להשגת בית לזוגות צעירים, כפי ששמה מעיד עליה, החסות של ראש הממשלה שניתנה לפעולותיה, והעובדה שהיא פעלה במשך תקופה מסויימת מתוך משרד ראש הממשלה, הטביעו על האגודה חותם של פעולה בעלת צביון ממלכתי. בדרכי המינהל וניהול החשבונות לא עמדה האגודה עד כה ברמה הרצויה בכל מפעל עסקי — ונדרשת על אחת כמה וכמה מגוף, הנושא אופי ותכונות ציבוריות. לא היה קיים באגודה גם איוון טוב בין נציגות של הגורמים הציבוריים לבין היסוד העסקי; הדבר התבטא בריכוז גדול של סמכויות ביצוע בידיו של מוזכיר האגודה, כאשר פעולות עסקיות גדולות, על הסיכונים שבהן, אושרו לא פעם רק בדיעבד — כפי שמשתקף מפרוטוקולים — על ידי חברי ההנהלה האחרים. לא עלה בידיו האגודה להגיע לתנופה גדולה במכירת מדליות הזהב ותבליטי הכסף, ותכניתה המקורית לא התגשמה.

צעדים לפירוק האגודה

כשלוש האגודה בשיווק מדליות הזהב ותבליטי הכסף, והביקורת שנמתחה על דרכי ניהולה, הגיעו את חברי האגודה להחליט על הפסקת פעילותה. התמורה שקיבלה האגודה ממכירת זהב המדליות שהותכו, במחיר שהיה גבוה במידה ניכרת מעלותו, איפשר לאגודה לפרוע את האשראי שקיבלה לרכישת הזהב ואת חובותיה האחרים, ואף נותר בידיה עודף בסך של 3 מיליון דולר בקירוב.