

פעולות ביקורת

בהנהלת בתי המשפט, בלשכות ההוצאה לפועל שליד בית המשפט בת"א, וביחידות ההוצאה לפועל במחוז ת"א שבמשטרה נבדקו דרכי גביית שטרות ושיקים ללא כיסוי.

ביחידה לנוסח החוק והרשומות שבמשרד נערכה ביקורת על דרכי השגת המטרות שבפרסום "רשומות" ועל ההסדרים המינהליים והכספיים הכרוכים בכך.

הוצאה לפועל - שטרות ושיקים לגבייה

ריכוז ממצאים

לשכות ההוצאה לפועל בבתי המשפט מטפלות בביצוע פסקי דין, גביית שיקים ושטרות. יחידות ההוצאה לפועל של המשטרה מטפלות בביצוע פקודות מאסר המוצאות נגד חייבים.

בלשכות ההוצאה לפועל בבתי המשפט (להלן - לשכות הוצל"פ) וביחידות ההוצאה לפועל של המשטרה (להלן - יחידות הוצל"פ) עומס רב של תיקים. מספר התיקים שנפתחו בלשכות ההוצל"פ של בתי המשפט בשנת 1988 הגיע לכ-279,000, מהם כ-60% בגין שיקים בלי כיסוי. משך הטיפול בתיק הוא בממוצע שנתיים - שלוש שנים. ביחידות להוצל"פ במשטרת מחוז תל אביב נתקבלו בשנת 1988 175,000 פקודות מאסר. משך הזמן עד לביצוע פקודת מאסר יכול להגיע לשנה.

התמשכות הליכי הטיפול בתיקים במרבית הלשכות (למעט תל אביב ונתניה) נובעת, בין היתר, מהעדר מערכת ממוחשבת המספקת מידע ניהולי ותפעולי. כתוצאה מכך על לשכות ההוצל"פ לבצע כמות גדולה מאוד של פעולות ידניות. בשנת 1989 שופר המיחשוב של לשכת ההוצל"פ בת"א, אך מיחשוב יתר הלשכות יימשך עוד זמן רב.

רבים מן התיקים שנפתחו הם בגין משיכת שיקים בסכומים קטנים. בגלל מספרם הרב של תיקים אלה, והפעולות הנדרשות בהם נוצר עומס רב על לשכות ההוצל"פ, ומתמשך הטיפול בכלל התיקים.



התפיסה הרעיונית שעל פיה הוקמה מערכת ההוצאה לפועל מתבססת על חשיבות ביצועם של פסקי הדין. בהעדר ביצוע של פסק דין, הלכה למעשה, מאבד ההליך השיפוטי חלק גדול מחשיבותו ומיעילותו, ושלטון החוק נפגע.

בלשון דומה כותב על הנושא השופט שלמה רוזנפלד ז"ל, שליווה את מוסד ההוצאה לפועל במשך שנים. במבוא לספרו "דיני ההוצאה לפועל" ביטא את השקפת המחוקק על תפקודה ומקומה של ההוצאה לפועל במסגרת החברתית-משפטית של המדינה. לדבריו "לא די בשופט שיפסוק את הדין אלא צריך שתהיה רשות שתכפה את ביצועו של פסק הדין. רשות זו היא ההוצאה לפועל, שפעולותיה מוסדרות לפי דיני ההוצאה לפועל. זכייתו של זוכה בדין אינה שלמה עד שיקויים הפסק שניתן לטובתו; הסדר הציבורי מחייב שפסק דין יקויים למען לא ייוצר מצב שכל האוחז ביד - גבר".

ברחבי הארץ קיימות 27 לשכות הוצל"פ. הן ממוקמות ליד בתי משפט השלום. לשכות הוצל"פ פועלות מכוח חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, והתקנות שהותקנו על פיו. בכל לשכת הוצל"פ מכהן ראש הוצל"פ, שהוא שופט של בית משפט שלום או רשם של בית משפט שלום וכן מוציא לפועל, המתמנה בידי שר המשפטים.

שיק משמש אחד מאמצעי התשלום הנפוצים במדינה. על פי הערכות של גורמים כלכליים משפטיים במשק, מדובר במחזור של כ-180 מיליון שיקים בשנה. לפי הערכות של גורמים אלה, כמות השיקים שאינם מכובדים היא במיליונים בשנה.

שטר חליפין, שטר חוב ושיק ניתנים לביצוע בהוצל"פ כמו פסק דין של בית משפט. המבקש ביצועו של שטר מגיש ללשכת ההוצל"פ בקשה לכך. החייב רשאי להגיש התנגדות לביצוע השטר על סמך טענות הגנה שנקבעו בחוק. בהעדר התנגדות, נוהגים בבקשה לביצוע שטר כאילו הייתה בקשה לביצוע פסק דין.

הוצאת שיק בלי כיסוי יכולה להיות, בהתקיים התנאים שנקבעו לכך בחוק, עבירה פלילית לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977. נוסף על הסנקציה הפלילית, יכול בנק, על פי הוראות חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, להכריז על לקוח שהוציא שיקים בלי כיסוי כלקוח מוגבל.

בחודשים מאי - ספטמבר 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בהנהלת בתי המשפט, בלשכת ההוצל"פ שליד בית המשפט בתל אביב, וכן במשטרת מחוז תל אביב, ביחידה להוצל"פ של המחוז.

היקף הטיפול בשיקים בלי כיסוי

מספר התיקים הנפתחים בלשכות הוצל"פ הוא רב ביותר. בשנת 1986 נפתחו בלשכות ההוצל"פ ברחבי הארץ 157,682 תיקים. בשנת 1987 נפתחו 227,376 תיקים, דהיינו עלייה של כ-44% בשנת 1988 נפתחו 279,392 תיקים - עלייה של כ-22%. על פי הערכה של הנהלת בתי המשפט, כ-60% מהתיקים שנפתחו בשנת 1988 הם בגין שיקים בלי כיסוי. בלשכות ההוצל"פ, חוץ משתיים, אין נתונים מרוכזים אודות סוגי תיקים שנפתחו, ובכלל זה תיקים בגין שיקים בלי כיסוי ושטרות. בשתי הלשכות הממוחשבות - תל אביב ונתניה - לא היה אפשר לקבל נתונים על התפלגות התיקים שסכומי השיקים שלהם נופלים מ-1,000 ש"ח.

להלן נתונים על כל התיקים שנפתחו לאכיפת חיוב כספי והתפלגותם לפי סכומים בש"ח, בלשכת ההוצל"פ תל אביב, בשנים 1988 וחלק מ-1989 (ינואר - יולי):

סכום התביעה

סוג התיק	ס"ה תיקים	עד 1000	מ-1000 עד 10000	מ-10000 עד 100000	מ-100000
1988 :					
פס"ד אזרחי	22272	9428	9898	2734	212
שטרות ושיקים	71405	47686	19577	3989	153
1989 (ינואר-יולי)					
פס"ד אזרחי	17031	7043	7735	2090	163
שטרות ושיקים	42868	28626	11915	2215	112

קרוב למחצית מכלל התיקים בלשכת ההוצל"פ בתל אביב, היו תיקי שטרות ושיקים לגבייה שסכום החוב בהם נמוך מ-1000 ש"ח.

לשם גביית החוב נוקטת לשכת ההוצל"פ פעולות מבצעיות, כגון: עיקול מטלטלין המצריך כניסה לחצרים ומכירתם. כמו כן על ההוצל"פ למסור לביצוע המשטרה את פקודות המאסר שהוצאו נגד חייבים. פעולה מבצעית והוצאת פקודת מאסר מותנית בהגשת בקשה על ידי הזוכה.

להלן פרטים אודות מספר הבקשות לעיקול מטלטלין⁹ ולהוצאת פקודות מאסר בלשכת ההוצל"פ תל אביב.

סה"כ בקשות	פקודת מאסר	עיקול מטלטלין	שנה
272779	175880	96899	1988
163503	109652	53851	ינואר – יולי 1989

מן הנתונים שהובאו לעיל עולה, כי בממוצע מתקבלות בחודש בלשכת ההוצל"פ בתל אביב יותר מ-20,000 בקשות לעיקול מטלטלין ולהוצאת פקודות מאסר (לא כולל פעולות עיקול משכורות וכספים בבנק, תפיסת רכב וכיו"ב). מאחר שכשני שלישים מכלל התיקים הנוגעים לשטרות ושיקים עניינם, כאמור, שיקים שסכומם נמוך מ-1,000 ש"ח, הרי פעולות מבצעיות רבות קשורות בתיקים אלו. יתר על כן, לפי נתוני הלשכה ומבדיקות אקראיות עולה, כי חלק מהפעולות ננקטות בגלל חובות שסכומם קטן ומגיע פעמים רבות לעשרות שקלים בלבד.

לפי נתונים של ועדה שמינה שר המשפטים בינואר 1988 (להלן - ועדת בן דרור) ועסקה בנושא ההוצאה לפועל, משך הטיפול בתיק הוא בממוצע שנתיים - שלוש.

מיכון לשכות ההוצאה לפועל

ביצוע פעולות אכיפה בהיקף גדול ובזמנים סבירים מחייב הקצאת אמצעים ובכללם מיחשוב המערכת, דבר שיאפשר גם פיקוח על ביצוע הפעולות לפי שלביהן וגם ניתוב פעולות יעיל יותר.

במשך שנים רבות, על אף גידול ניכר בהיקף הפעולות הנדרשות מההוצל"פ, לא נתנו הגורמים הנוגעים בדבר - משרד המשפטים, משרד האוצר והנהלת בתי המשפט - פתרונות סבירים. מבין 27 לשכות ההוצל"פ רק שתיים ממוחשבות. בשאר הלשכות מתבצעות כל הפעולות ידנית. טיפול בגבייה מחייב פעולות מינהליות רבות. ביצוע פעולות אלה ידנית מצריך כוח אדם רב, גורם להתמשכות ההליכים ולסירבול הטיפול בתיקים.

גם בשתי הלשכות הממוחשבות - תל אביב ונתניה - לא סיפק המחשב את צורכי הלשכות ובשנת 1989 הוחלט להחליף את המערכת. לצורך זה נסגרה ביולי אותה שנה הלשכה בתל אביב. העבודה חודשה לאחר החלפת המחשב באוקטובר אותה שנה. עם סיום התהליך, סביר שעבודת הניהול בלשכה תתייעל, אולם בכך אין פתרון מקיף לכל מערך לשכות ההוצל"פ.

יזום פעולות על ידי הזוכה

על פי חוק ההוצאה לפועל, נוקטת לשכת ההוצל"פ הליכים שונים נגד חייב, על פי בקשתו של נושה, וכל הליך מותנה בבקשה נפרדת. מרבית הפעולות כרוכות גם בתשלום אגרה. רק במקרים מועטים רשאי ראש ההוצל"פ להורות על ביצוע פעולה בתיק בלי בקשה של הזוכה. על הנושה לספק מידע מתאים שיאפשר ביצוע הפעולה.

⁹ עיקול מטלטלין מתבצע בדרך כלל בשני שלבים; תחילה נרשם העיקול בחציו של החייב; בשלב השני מוצאים המעוקלים ומועברים אל מחסני לשכות ההוצל"פ. כל שלב מותנה בדרך כלל בהגשת בקשה נפרדת.

יש שנושים הפונים ללשכת ההוצל"פ שלא באמצעות באי כוח, אינם יודעים שכל פעולה מותנית בבקשה נפרדת. גם אם הנושים יודעים שצריך להגיש בקשות - קשה עליהם ההקפדה על הגשתן בתכיפות. אף על לשכות ההוצל"פ יש בכך הכבדה ניכרת, שכן הטיפול באלפי בקשות כרוך בפעולות מינהליות רבות המטילות עומס רב על ההוצל"פ, מאריכות את הטיפול בתיק ומסרבלות את ההליך.

בדצמבר 1989 הגיש משרד המשפטים טיוטת חוק ההוצאה לפועל (תיקון - מכירת מעוקלים והוראות נוספות), התש"ן-1989 (להלן - הצעת החוק). על פי הצעת החוק יוסמך ראש ההוצל"פ להורות בעת ובעונה אחת, הן על הטלת עיקול והן על מכירת המעוקלים, והמכירה תבוצע אך ורק אם עברו שבועה ימים מיום הטלת העיקול והחוב טרם שולם. אם תתקבל הצעת החוק, יוכל הנושה לבקש נקיטת פעולות של עיקול מטלטלין ומכירתם כבר עם פתיחת התיק. מיחשוב המערכת וקיומה של תוכנה מתאימה יאפשרו מעקב יעיל של הלשכה אחר הפעולות שעליה לבצע, וימנע את הצורך בבקשות רבות, הגורמות, כאמור, לסרבול ההליכים ולעומס על עבודת הלשכה.

ביצוע פקודות מאסר

על פי חוק ההוצאה לפועל, רשאי ראש ההוצל"פ להורות על מאסרו של החייב למשך 21 יום, אם התברר לו כי החייב לא שילם את חובו במועד, וכי אין דרך אחרת לאלצו לבצע את חיוביו. אם הוצאה פקודת מאסר נגד החייב, היא מועברת למשטרה לביצוע, באמצעות תחנת המשטרה הסמוכה למקום מגוריו של החייב. חייב שנאסר בשל אי תשלום חוב כל שהוא והשלים תקופת המאסר הקבועה בצו המאסר, לא יאסר שנית בשל אותו חוב. ואולם, אם השתמש ראש ההוצל"פ בסמכותו וציווה על תשלום החוב הפסוק בשיעורים, ניתן לאסור את החייב לתקופה של 21 יום בגין אי תשלום של כל שיעור ושיעור, היינו לעצרו פעמים מספר.

בשנת 1988 הפנתה לשכת ההוצל"פ בתל אביב למשטרה כ-175,000 פקודות מאסר בגין כל סוגי פסקי דין: אזרחי, רבני, עבודה, לרבות פקודות מאסר בגין שיקים בלי כיסוי. בידי הלשכה להוצל"פ בתל אביב אין נתונים על פקודות מאסר שהוצאו רק בגין חובות של שיקים בלי כיסוי. במשטרת מחוז תל אביב מטפלת יחידה מחוזית בביצוע פקודות המאסר. בספטמבר 1989 הועסקו ביחידה 31 שוטרים. ביתר אזורי הארץ יש לכל מרחב משטרה יחידת הוצל"פ משלה, שתפקידה לבצע את פקודות המאסר שהוצאו נגד חייבים באזור. נוסף על כך, יש שיחידות הסיוור מסייעות בביצוע הפקודות. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת ביחידה במחוז תל אביב.

על אף הכמות הגדולה מאוד של פקודות מאסר, אין המשטרה נעזרת במחשב, אלא פועלת ידנית, גם בריכוז נתונה. על פי נתוני המשטרה, היא ביצעה כ-30,000 פקודות מאסר בגין שיקים בלי כיסוי בשנת 1988 ועוד נותרו בידה לביצוע כ-7,000 משנת 1987. הועלה שזמן רב עובר בין מועד הוצאת פקודת מאסר לבין ביצועה, לעתים נמשך חודשים עד שנה. העיכוב בביצוע פקודות מאסר פוגע בכוחו המרתיע ומעכב פרעון החוב.

המשטרה נוהגת בדרך כלל, לתת עדיפות לביצוע פקודות מאסר לשם אכיפת תשלום קנסות ומזונות, ורק לאחר מכן - לחובות אזרחיים אחרים ובכללם שיקים בלי כיסוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, שהיא תחל בניסוי למיחשוב הטיפול בפקודות המאסר בשתי יחידות. מיחשוב שאר היחידות מותנה בקבלת תקציב נוסף. עוד הודיעה המשטרה, כי הפיצה לאחרונה נוהל ובו היא מנחה את כל יחידות הסיוור להשתתף בביצוע פקודות ההוצל"פ במסגרת עבודתן השוטפת.

הביקורת העלתה, כי יש שמוצאות עשרות פקודות מאסר נגד חייב אחד. כך לדוגמה, מבדיקה אקראית של 21 תיקי חייבים, שנגדם הוצאו פקודות מאסר בתל אביב, עולה, שבמהלך שנות הטיפול בתיקיהם - משנה ועד חמש שנים מאז פתיחת התיק בלשכת ההוצל"פ - הוצאו עד 22 פקודות נגד חייב אחד, פעמים רבות - בהפרש של חודש בין פקודה לפקודה. ריבוי פקודות המאסר מכביד על המשטרה בפעילותה.

הבקשה לצו מאסר אינה חייבת באגרה, שלא כפעולות מבצעיות בלשכות ההוצל"פ. הטלת אגרה יכולה להפחית את מספר פקודות המאסר וגם לממן חלק מעלותן. הנהלת בתי המשפט השיבה למשרד מבקר המדינה, כי כיום, כשרמת ביצוע פקודות המאסר נמוכה, יהיה בגביית אגרה משום קבלת תמורה בעד עבודה שלא תבוצע; היה מקום לשקול הטלת אגרה, אילו פקודת המאסר הייתה מבוצעת בתוך פחות מחודש מיום הוצאתה. לדעת מבקר המדינה, יש לייעל את ביצוע פקודות המאסר בידי המשטרה ובד בבד לשקול שינוי החוק לשם הטלת אגרה על הבקשה להוצאת פקודת מאסר. הטלת אגרה על בקשה כזאת עשויה להפחית במידה ניכרת את מספר פקודות המאסר ולמנוע הוצאת פקודות מאסר רבות כנגד אותו חייב.

טיפול בשיקים בסכומים קטנים

הטיפול המינהלי הכרוך בתיק שתוצאתו גביית סכום קטן אינו שונה מהותית מהטיפול הכרוך בתיק שתוצאתו גביית סכום ניכר. מהנתונים של לשכת ההוצל"פ בתל אביב עולה, שכ-40% מכלל התיקים הנפתחים בלשכה עניינם שיקים ושטרות שסכומם נמוך מ-1000 ש"ח. ברור אם כן, כי פעולות מבצעיות רבות קשורות בתיקים אלה. יתר על כן, מנתוני הלשכה ובבדיקות אקראיות עולה, כי חלק מהפעולות ננקטות בגלל חובות שסכומם קטן ומגיע פעמים רבות לעשרות שקלים בלבד. כאמור, על פי חוק ההוצאה לפועל דין שיק שהוגש לביצוע בלשכות ההוצל"פ ולא הוגשה התנגדות לביצועו, כדין פסק דין.

תשלום בשיק מקובל מאד ונוח, אולם אינו אמצעי תשלום יחיד. בארץ ובעולם נהוגים הסדרי תשלום ואמצעי תשלום כגון כרטיסי אשראי. נוכח העומס הרב הנוצר, כאמור, עקב טיפולן של הלשכות בשיקים בסכומים קטנים, יש לשקול תיקון החוק באופן שיאפשר הגשת בקשה לביצוע שיק במישרין ללשכות ההוצל"פ, רק אם עולה סכום השיק על סך מסויים שיקבע, או באופן שיגביל את מספר השיקים בסכומים קטנים שיכול חייב להגיש ללשכת ההוצל"פ במשך תקופה קצובה. דוגמה להגבלת מסוג זה מצויה בתחום אחר אך ניתן להקיש ממנו, והוא הנגישות לבית משפט לתביעות קטנות, מכשיר שנוצר על ידי המחוקק לשמש פתרון יעיל ומהיר. בתחום זה בחר המחוקק להעניק שיקול דעת לשופט שבדין שלא להיזקק לתביעת אדם שהגיש כבר באותה שנה יותר מחמש תביעות באותו בית משפט. בעידן שבו רבים משתמשים בכרטיסי אשראי לא יהיה בהוראה כזו משום גזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה. תיקון החוק יביא להיערכות מתאימה של סוחרים ושל גורמים כלכליים ובנקאיים למציאת פתרונות חלופיים. עידוד השימוש באמצעי תשלום אחרים, שמידת הסיכון בהם נמוכה יותר, עשוי אף להפחית את מספר השיקים בלי כיסוי ולשמש פתרון הולם לתשלומים בסכומים נמוכים, שעלות הטיפול בגבייתם תהיה גבוהה.

דרך אחרת להפחתת מספר הבקשות בגין שיקים בסכומים קטנים היא להטיל אגרה גבוהה על הזוכה, אשר תתוסף לחובו של החייב. כיום, אגרת ההוצאה לפועל בעד בקשה לביצוע שטר היא 1.25% משווי החיוב בעת הגשת הבקשה, ולא פחות מ-19 ש"ח. נוסף על כך נדרש הזוכה לשלם אגרה בעד ביצוען של פעולות שונות בתיק, כגון הוצאת מעוקלים ומכירתם. ועדת בן דרור הציעה להעלות את האגרה המזערית ל-100 ש"ח, שכן לדעתה שיעורי האגרה הנוכחיים לא זו בלבד שאינם מכסים את ההוצאות הרבות הכרוכות בטיפול בתיק, אלא אף מהווים עידוד להתדיינות, הן לתובע הנוקט הליכים שכמעט אינם כרוכים בהוצאות, והן לנתבע אשר בסיומם של ההליכים לא יידרש לשלם אלא תוספת פעוטה ביותר בגין אגרה זו.

נוכח השיעור הניכר של השיקים בסכומים הנמוכים מ-1000 ש"ח המוגשים לביצוע, תצמח תועלת רבה מהגבלת הגישה הישירה ללשכות ההוצל"פ לשיקים עד סכום כזה. הגבלה כזו עשויה להפחית עד כדי מחצית את העומס המוטל על לשכות ההוצל"פ ולהביא לייעול ולזרזו הטיפול בגביית שיקים וחובות בסכומים גבוהים יותר.

מערכת הוצל"פ יעילה, אשר גובה חובות במהירות עשויה להרתיע חייבים מפני הוצאת שיקים בלי כיסוי, בייחוד נוכח העובדה שלחובם יתווספו רבית ואגרה בשיעור ניכר, ולהקטין את הסיכון הכרוך בקבלת שיקים שסכומם גבוה.

בכך לא יהיה, כמובן, כדי למנוע כליל שימוש בשיקים שסכומם נמוך מ-1000 ש"ח, אלא שהמקבל תשלום בשיק בסכום נמוך ידע שחובת הזהירות עליו, שכן יוכל לגבות את חובו רק על ידי הגשת תביעה לבית המשפט, ולא במישרין דרך לשכות הוצל"פ.



חוק ההוצאה לפועל היקנה לשטר מעמד הדומה למעמדו של פסק דין. שטר חוב, שטר חליפין ושיק ניתנים להוצל"פ ישירות, בלי להיזקק לתביעה משפטית, ורק במקרים שהחייב מעלה טענות נגד תביעת חוב יועבר הדבר לבירור משפטי בבית המשפט.

מדברי ההסבר להצעת החוק¹⁰ נאמר, שהחוק המוצע עשוי לחזק את מעמדו של השטר ולהרים את מוסרם של חותמי שטרות. כן נאמר שאין להניח שהטיפול בשטרות יהיה הכבדה ניכרת על לשכות הוצל"פ.

מממצאי הביקורת עולה, שמספרם הרב של השיקים המוגשים לגבייה בהוצל"פ, רבים מהם בסכומים קטנים, הגבירו מאוד את העומס המוטל על לשכות הוצל"פ. ריבוי התיקים הנפתחים מדי שנה בשנה בלשכות מכבידים על גבייה יעילה ומהירה של החובות, וגורמים להתמשכות הליכי הגבייה.

מערכת הוצל"פ בלתי יעילה מפחיתה במידה רבה את השפעתו המרתיעה של החוק ומעודדת, למעשה, הוצאת שיקים בלי כיסוי. בכך נפגע שלטון החוק, הזוכה ניזוק ומעמדו של השטר נחלש.

נוכח ממצאים אלה, מן הראוי לשקול תיקון החוק באופן שיאפשר הגשת בקשה לביצוע שיק במישרין להוצל"פ רק אם סכום השיק גדול מסך מסוים שייקבע, או באופן שיגביל את מספר השיקים בסכומים קטנים שיכול חייב להגיש במישרין ללשכת הוצל"פ.

תיקון החוק ברוח זו ולחלופין העלאת האגרה על הגשת בקשה לבצוע שטר, עשויים להקטין באופן ניכר את מספר הבקשות בגין שיקים שסכומם קטן, ולהפחית עד כדי מחצית את העומס המוטל על לשכות הוצל"פ וליעל את הליכי הגבייה של שיקים וחובות אחרים בסכומים נכבדים יותר.

מערכת הוצל"פ יעילה עשויה להרתיע חייבים מפני הוצאת שיקים בלי כיסוי ולהביא בכך לחיזוק מעמדו של השטר ולקיום שלטון החוק.

"רשומות" - עריכתן פירסומן והפצתן

ריכוז ממצאים

היחידה לנוסח החוק והרשומות (להלן - היחידה) מטפלת בהוצאת כלל קובצי הפרסומים הרשמיים של מדינת ישראל, ובהם: ספר החוקים, קובץ התקנות וילקוט הפרסומים; כן היא עוסקת בניסוח דברי חקיקת המשנה.

במקרים רבים חלף זמן רב מן המועד שבו הנושא באחריות לדבר החקיקה או ההודעה חתם על ההודעות לפרסום, ועד למועד העברתן ליחידה לצורך פרסומן. זמן רב חלף גם ממועד קבלתן ביחידה ועד לפרסומן.

¹⁰ הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון), תשכ"ח-1968 ה"ח 786, התשכ"ח, עמ' 354.

עיתובים בפרסום תקנות או אי פרסומן מונע את ביצוען, בהקדם או בכלל. בשל אי פרסום העלאה בשיעורי אגרות על ידי משרדים שונים נגרמו הפסדים לקופת המדינה. בשל אי פרסום הארכת תוקפן של תקנות חגורות בטיחות ברכב בזמן, נאלצה המשטרה לבטל דו"חות על עבירות בגין אי חגירת חגורות בטיחות.

בידיהם של רשם החברות במשרד המשפטים, של רשם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה ושל רשם העמותות במשרד הפנים יש מידע זמין ועדכני מזה המתפרסם בילקוט הפרסומים, העומד לעיון הציבור; על כן מן הראוי לבחון אם יש צורך לפרסמו גם בילקוט הפרסומים.

ריבוי דברי חקיקה ופרסום תיקונים, ללא שילובם בנוסח הקיים, מקשה על השימוש בקובץ התקנות. היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיותיו, כי יש להכין נוסח ערוך לתקנות, דבר שטרם נעשה.

נמצאו מקרים שבהם ניתן לתקנות תוקף למפרע, זאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

חוזה שנחתם בין המשרד לקבלן שהתחייב להדפיס את ילקוט הפרסומים לקה בחסר ולא חודש מפברואר 1989. היחידה נדרשה לשלם תשלומים עודפים עבור עבודת הקבלן.

חלים עיתובים של שנים בפרסום רשומות בערבית.



1. "רשומות" הן כלל קובצי הפרסומים הרשמיים של מדינת ישראל ובהן מתפרסמים: דברי חקיקה ראשית - החוקים; דברי חקיקת משנה - תקנות, צווים, כללים וחוקי עזר, שהם הוראות בנות פועל תחקיתי, המותקנות על ידי שרים ורשויות אחרות על פי הסמכה בחקיקה ראשית; וכן הוראות מינהל שונות שאינן בנות פועל תחקיתי, לרבות: הודעות על פעולות מינהליות שונות, כגון מינויים והסמכתם של אנשים לתפקידים, לוועדות ולגופים אחרים; הפקעות מקרקעין; הכנתן, הפקדתן ואישורן של תכניות בניין עיר לסוגיהן; רישומן ופירוקן של חברות ושותפויות; הודעות בתי משפט ובתי דין, ועוד.

ברשומות כלולים הקבצים הבאים: ספר החוקים; קובץ התקנות, המורכב משלושה - קובץ כללי, חיקוקי שלטון מקומי (חש"מ) ושיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה (מק"ח); ילקוט הפרסומים; דיני מדינת ישראל (נוסח חדש); הצעות חוק; דיני מדינת ישראל - הצעת נוסח חדש; חוקי תקציב והצעות חוקי תקציב; כתבי אמנה; יומן סימני מסחר; ויומן הפטנטים.

מטרות הפרסום ברשומות הן להוות מירשם רשמי של הדברים המתפרסמים ואסמכתא רשמית לפרסומם, לתת להם פומבי ולהביאם לידיעת הציבור הנוגע בדבר. רוב הדברים מתפרסמים ברשומות על פי חובה מפורשת: חוקים - לפי סעיף 2 (ד) לחוק המעבר, התש"ט 1949; חקיקת משנה - לפי סעיף 10 (ג) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 וסעיף 17 לפקודת הפרשנות; והוראות והודעות מינהל שונות - המתפרסמות בעיקר בילקוט הפרסומים - על פי שורה ארוכה של הוראות חוק ספציפיות. חלק מהדברים בילקוט הפרסומים מתפרסמים כנוהג, בלי שיש חובה מפורשת לפרסומם.

הוצאת רשומות היא בטיפול היחידה לנוסח החוק ורשומות (להלן - היחידה) במשרד המשפטים (להלן - המשרד), פרט ליומן סימני מסחר ויומן הפטנטים, שהם בטיפול רשם הפטנטים והמדגמים. כתבי האמנה הם בטיפולו הישיר של מנכ"ל המשרד. היחידה עוסקת גם בניסוח דברי החקיקה וחקיקת המשנה, וניסוחן מחדש בעברית של פקודות מנדטוריות שעודן בתוקף, בתיאום עם המשרדים וגופים אחרים הנוגעים בדבר. תקן היחידה היה בעת הביקורת 8.5 משרות, מהן משרה

אחת לא אוישה. הוצאות היחידה בשנת הכספים 1988 היו כ-671,000 ש"ח והכנסותיה כ-923,000 ש"ח.

את הדפסת הרשומות מבצע המדפיס הממשלתי; ההדפסה וההגהה של ילקוט הפרסומים בלבד הועברו מפרורר 1988 לקבלן פרטי. הפצת הרשומות לסוגיהן נעשית באמצעות שירות ההפצה של פרסומי הממשלה שליד ההוצאה לאור של משרד הביטחון.

2. באוגוסט 1988 - אפריל 1989, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידה על דרכי השגת המטרות שבפרסום הרשומות ועל ההסדרים המינהליים והכספיים הכרוכים בכך. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1976 (דו"ח שנתי 27, עמ' 427) וביקורת מעקב - בשנת 1978 (דו"ח שנתי 29, עמ' 940).

הפרסום ברשומות

1. חשוב שהפרסום ברשומות ייעשה בתוך זמן קצר ככל האפשר.

לפי סעיף 2(ד) לחוק המעבר, התש"ט-1949, יש לפרסם כל חוק ברשומות תוך עשרה ימים מיום קבלתו בכנסת. תחילת תוקפו - לפי סעיף 10(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט - היא ביום הפרסום, אלא אם נקבע בחוק עצמו, כי יקבל תוקף בתאריך מוקדם או מאוחר יותר.

אין בחוק הוראה כללית לגבי מועד הפרסום של חקיקת משנה בקובץ התקנות ושל הודעות שונות שחובה לפרסמן בילקוט הפרסומים, פרט להוראה בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובעת, שהסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה. איחור בפרסום דבר חקיקה ראשית או חקיקת משנה, שלא נקבע לה מועד תחולה קבוע, מעכב את יישומה של אותה חקיקה; ואילו שימוש באפשרות לקבוע תאריך תחולה מוקדם מתאריך הפרסום, יש בו לעתים כדי לפגוע בציבור. יש חוקים שכניסתם לתוקף מאוחרת מיום פרסומם - זאת כדי לאפשר לציבור להיערך למצב החדש; אך גם עיכוב פרסומו של חוק כזה גורם נזק, על ידי קיצור "תקופת המעבר" עד לכניסתו לתוקף. מכל מקום, אם יש תאריך התחלתי קבוע בחוק (או בתקנות), בין מוקדם ובין מאוחר, אין בעיכוב של הפרסום כדי לעכב את היישום.

גם לגבי הודעות מינהליות שונות, שחובה על פי חוק לפרסמן בילקוט הפרסומים, הפרסום הוא לעתים תנאי מוקדם לביצוע פעולה, כך שכל השהייה בפרסום עלולה לגרום עיכוב או תקלה בביצועה. לדוגמה: לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, המועד להגשת התנגדות לתוכנית שהופקדה הוא תוך חודשיים מיום פרסום דבר ההפקדה ברשומות; איחור בפרסום דוחה את המועד שבו יכולים מוסדות התכנון להתחיל לדון בהתנגדויות.

בנסיבות מסוימות אף עלולות להפגע זכויות מהותיות של הציבור המעוניין: ממועד הפרסום בילקוט הפרסומים ועד להפצת הילקוט לציבור דרוש זמן להכנת הילקוט והעברתו מהמדפיס לשירות ההפצה, להכנתו למשלוח למנויים ולמשלוח. כשנקבעה תקופה קצרה להגשת תביעה או התנגדות מיום הפרסום ברשומות - כגון, הגשת תביעות למפרק בפירוק מרצון - עלול הילקוט להגיע לציבור המעוניין לאחר תום המועד להגשת התביעה או ההתנגדות; וגם אם האחר רק מקצר את תקופת ההגשה - הקצרה בלאו הכי - נגרם לעתים נזק בל יתוקן ונמנעת אפשרות ממשית להגיש את התביעה או ההתנגדות בזמן הנותן.

2. סוג אחר של הודעות המתפרסמות בילקוט הפרסומים נועד לתת פומבי לשינוי בסמכות ובאחריות של אישי ממשל ומינהל, לתקופה קבועה או זמנית, כגון: הודעות על העדרות שרים מהארץ וקביעת ממלאי מקומם; מינוי מנכ"לים; או מינויים שונים אחרים, כגון מינוי ועדה לפי כללי החברות הממשלתיות (מינוי רואי חשבון ושכרם), התשל"ז-1977.

בקבוצה זו נכללות גם הודעות, שנהוג לפרסמן ברשומות, אם כי אין חובה על פי דין לעשות כן, כגון מינוי מנהל ארגון לפי חוק הרשויות המקומיות (עזר על קביעת ארגון כללית), התשל"ו-1976.

ערכו בפרסומן של הודעות כאלה אינו מעכב בדרך כלל את ביצועם של הפעולה או המינוי אליהם מתייחסת ההודעה, ואינו גורם בדרך כלל נזק לציבור; אולם עצם הפרסום המאוחר, פרט להיותו אסמכתא פומבית, הוא נטול ערך מהותי. מנכ"ל משרד המשפטים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי חשיבות הפרסום ברשומות, היא בכך, שהפרסום מהווה אסמכתא חוקית וגם תיעוד שאינו מוגבל בזמן, להבדיל מחומר המצוי ביחידות השונות הניתן לביעור, בהתאם לחוק הארכיונים.

- בבדיקה מדגמית של 75 מקרים מהשנים 1985 - 1989 נמצא, שברוב המקרים הועבר החומר ליחידה לפרסום ברשומות (קובץ התקנות וילקוט הפרסומים) זמן רב אחרי שהשר או הרשויות המוסמכות האחרות כבר חתמו עליו: זמן ההעברה ליחידה נע בין פחות משבוע (ב-18 מקרים) ועד 34, 37, ואף 45 שבועות אחרי החתימה (בשאר 57 המקרים). כמו כן נמצא, שבאותם מקרים ובאחרים חלף לעתים זמן רב - פחות משבועיים במקרה אחד לבין 34, 38 ואף 50 שבועות בשאר המקרים - גם ממועד קבלת החומר ביחידה לבין מועד פרסומו. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, שהעיקוב נובע מהטיפול במקרים דחופים, אולם אין הסבר זה יכול לבוא במקום פתרון הבעיה של עיכוב הפרסום מעבר לזמן סביר. בעקבות הביקורת, פנה מנכ"ל המשרד למנכ"ל משרדים אחרים כדי שחומר הנועד לפרסום לא יתעכב במשרדים אלה. כתוצאה מהעיקובים לא ניתן לעיתים לאכוף את התקנות ולבצען כנדרש. למשל:

לפי תקנות חגורות בטיחות ברכב, התשל"ה-1975, הנוהג בדרך עירונית ונוסע במושב קדמי בדרך עירונית פטור מחגורת בטיחות. בתקנות חגורות בטיחות ברכב (תיקון מס' 2), התשמ"ח-1987, בוטל פטור זה לתקופת נסיון מ-1.11.87 עד 30.4.88 (אם כי כבר אז התגבשה החלטה במשרד התחבורה להמשיך, מעבר לתקופה הנסיונית, בשימוש חובה בחגורות בטיחות גם בדרך עירונית). ב-5.5.88 חתם שר התחבורה, לאחר שקיבל את אישור ועדת הכלכלה של הכנסת ב-3.5.88, על הארכת תוקפו של התיקון שביטל את הפטור, בהוראת שעה, עד 31.12.88. דבר הארכת התוקף פורסם בקובץ התקנות ב-12.5.88. כיוון שהתקנה לא חודשה (היינו נחתמה ופורסמה) במועד (1.5.88) נאלצה המשטרה לבטל דו"חות על עבירות בגין אי חגירת חגורות הבטיחות בעיר משך 11 ימים, עד ה-11.5.88 (ועד בכלל).

- עוד הועלה, כי לגבי 11 הודעות שונות, שנתקבלו ליחידה בשנים 1985 - 1987, לא נמצא תיעוד אם אמנם פורסמו ברשומות אם לאו.

פרסום על תאגידים ושינויים בהם

1. הודעות רבות מאוד, המתפרסמות בילקוט הפרסומים, מוגשות על ידי רשם החברות והשותפויות במשרד המשפטים.

חוקים הנוגעים לרשם החברות והשותפויות, לרשם האגודות השיתופיות במשרד העבודה והרווחה ולרשם העמותות במשרד הפנים מחייבים לפרסם ברשומות דבר הקמת תאגידים ופירוקם. מידע מפורט בנושא נמצא במשרדי הרשמים ועומד לעיון הציבור המעוניין - כגון, עורכי דין המייצגים צדדים הקשורים לתאגיד, נושים ומועמדים לפעילות הנוגעת לתאגיד או לרכישת מניותיו.

המספר הגדול של הודעות לפרסום ברשומות מהווה מעמסה כבדה על הרשמים, על היחידה, שכוח האדם שלה מצומצם, ועל המדפיס כאחד. ואכן, חלו עיכובים רבים בשלבי הטיפול השונים, החל בשלב העברת החומר ליחידה ועד לפרסומו. רוב העיכובים היו בהעברת חומר על ידי רשם החברות והשותפויות ורשם העמותות.

- להלן דוגמאות של פיגור בהעברת חומר ליחידה לצורך פרסומו בילקוט הפרסומים:

(א) הבדיקה העלתה כי למעלה מ-10,000 הודעות על רישום חברות, הגדלת הון, שינוי שם וכו', הועברו על ידי רשם החברות ליחידה לצורך פרסומם רק לאחר תקופה של חודש עד עשרים ואחד

חודשים מאז חתימתן. בחלק מהמקרים חל פיגור נוסף של חודש עד ארבעה חודשים, ממועד קבלת החומר ביחידה ועד פירסומו.

(ב) הבדיקה העלתה גם כ-700 מקרים שבהם עבר זמן רב מרישום עמותה או שינוי שמה על ידי רשם העמותות - לפי חוק העמותות, התש"מ-1980 - ועד העברת המידע ליחידה לצורך הפרסום, וכן מעריכת החומר לפרסום ועד לפרסומו בפועל. הודעות על רישום מאות עמותות במשך שנת 1986, ועל רישום כמה עשרות עמותות החל ממאוס 1982 ועד שנת 1985, ועל שינויי שם עוד מהשנים 1984 - 1986 נתקבלו ביחידה רק ביוני 1987, ופורסמו בילקוט הפרסומים בספטמבר 1987. מאז יוני 1987 ועד לסיום הביקורת, במאי 1989, טרם הועבר חומר נוסף על ידי רשם העמותות ליחידה לפרסום ברשומות.

המידע על הקמת תאגידים ופירוקם, הנמצא אצל הרשמים השונים, ועומד לעיון הציבור, זמין ועדכני יותר מן המידע שבילקוט הפרסומים. יתר על כן, ילקוט הפרסומים אינו ממוחשב ואינו מאפשר שליפת מידע ספציפי לגבי תאגיד זה או אחר. על כן עדיף שהציבור יפנה ישירות לרשמים ויקבל מהם את המידע.

2. נוכח הממצאים המובאים לעיל נראה, כי לגבי רבות מההודעות, פרסום בילקוט הפרסומים, בנסיבות הקיימות, איננו דרך יעילה להבאת הדברים לידיעת הציבור, ולגבי חלק מהן קיים גם ספק אם הפרסום ברשומות נחוץ כאסמכתא רשמית, בייחוד כשמדובר במידע השמור ממילא במירשם רשמי והפתוח לעיון הציבור, דוגמת המידע שבידי רשם החברות ורשם העמותות. לפיכך, יש מקום שהמשרד, בתיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר, יבחן בקפדנות את מכלול סוגי ההודעות המתפרסמות בילקוט הפרסומים, כדי להחליט אלו מהן חשוב לפרסם, ואלו מהן מוטב לא לפרסם. הודעות שחשוב לפרסמן, יש לפרסם ללא שיהוי לתועלת ציבור המעוניינים - בין היתר על ידי מיחשוב של מערכת הרשומות, כולל ילקוט הפרסומים. לגבי הודעות שניתן, לוותר על פרסומן ברשומות, יש לפעול לביטול חובת הפרסום הקבועה בדיון ולקבוע, אם דרוש, דרכי פרסום חלופיות ויעילות.

בעקבות הביקורת, מינה מנכ"ל המשרד צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) שיבדוק נושא זה וכן נושאים נוספים שיועלו להלן, ויגיש את מסקנותיו תוך ששה חודשים.

פרסום באמצעות העתונות

כיוון שהפירסום בילקוט הפרסומים אינו אמצעי יעיל לגבי הודעות שבהן מועד הפרסום הוא הקובע, הסתמנה מגמה, הן בחקיקה הראשית והן בחקיקת המשנה, לחייב פירסומן של הודעות כאמור גם בעתונות, וזאת כדי למנוע פגיעה בזכויות הציבור. להלן דוגמאות:

1. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מטיל חובה לפרסם בשני עיתונים יומיים כל הודעה בדבר הכנת תכנית בניין עיר, הפקדת תוכנית, שינויה, אישורה או ביטולה, וזאת בנוסף על פרסומה ברשומות ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. תאריך הפרסום ברשומות הוא הקובע את מועד תחילת הדיון בהתנגדויות, אולם הפרסום בעיתונות מגיע לציבור רחב יותר ומאפשר לאנשים העלולים להיפגע מהתכנית, להגיש התנגדות, גם אם לא ראו את הפרסום ברשומות.

2. בנוסח המקורי של תקנה 303 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, נקבע, כי "הודעה על הגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום (צוואה) תפורסם ברשומות ובעיתון יומי; ... הודעה כאמור תכלול הזמנה להגשת כתב התנגדות תוך מועד שלא יפחת משבועיים מיום הפרסום". לפי התיקון ממאי 1987 לתקנות אלו, יש לפרסם את ההודעה על הגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה בעיתון בוקר אחד ובעתון צהרים אחד וכן ברשומות.

מבירור שנערך עולה כי ביהמ"ש בדונו בענייני עזבונות מתייחס לפרסום בעתונות כאסמכתא מספקת למסירת הודעה על הבקשה להוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה, ולעצם הטיפול בהליך. הפרסום ברשומות הוא אפוא נטול ערך ממשי.

3. לפי סעיף 18 לפקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983, על רשם החברות לפרסם ברשומות את תזכיר ההתאגדות של חברה שנרשמה או את תמציתו. לעומת זאת, לפי סעיפים 25 - 26 לאותה פקודה, הודעה על קבלת החלטה מיוחדת של החברה לשינוי תזכיר ההתאגדות בנוגע למטרותיה, בקשה לפסילתה ניתן להגיש לבית המשפט רק תוך 21 יום, ממועד קבלתה, יש לפרסם בשני עיתונים יומיים בלבד, ולא ברשומות. ניתן להניח שהפירסום בעתונות נותן סיכוי טוב יותר להגשת בקשת הפסילה בזמן.

הדוגמאות שהובאו לעיל מצביעות על כך, שלעיתונות היומית מקום נכבד כאמצעי פרסום נוסף או חלופי לרשומות, הן בשל מידיות הפרסום והן בשל תפוצתו הרחבה. בעת שקילת הצורך בפרסום בילקוט הפרסומים ודרכי הפרסום החלופיות יש לתת את הדעת לאפשרות של הרחבת הפרסום בעתונות כאמצעי מספיק להבאת הדברים לידיעת הציבור.

חובת הפרסום של חקיקת משנה ב"קובץ התקנות"

1. קיימות גישות שונות בעולם כלפי פרסום תקנות וכלפי המשמעות המשפטית של אי פרסומן. בנושא זה דן מאמרו של פרופסור ב. ברכה "פרסום חקיקת משנה - בדיקת הדין הקיים והמוצע במשקפיים השווואתיים" (עיוני משפט, כרך ד' (תשל"ט), עמ' 168). לפי סקירתו שם:

באנגליה חלה לפי החוק חובת פרסום של דברי מלך או של תקנות, שלגביהן נאמר בחוק המסמך שהן תוקנו כתקנות "בנות פועל תחיקתי". הדיעה הרווחת היא שלהוראת הפרסום משמעות מנחה בלבד, ואי קיומה אינו גורם לבטלות התקנות, אבל אי ידיעת תקנות שלא פורסמו מהווה הגנה במשפט פלילי על הפרתן.

בניו זילנד קיימת חובת פרסום התקנות והן נכנסות לתוקף ביום חתימתן (ללא קשר עם הפרסום). אי ידיעתן אינה מהווה הגנה לבעל דין אפילו במשפט פלילי.

בארזה ב קיימת חובת פרסום של תקנות לפחות 30 יום לפני כניסתן לתוקף. אם לא מולאה חובת הפרסום, אין התקנות ניתנות לאכיפה נגד מי שלא ידע את תוכנן. חובת הפרסום רחבה יותר וחלה לא רק על תקנות בנות פועל תחיקתי, אלא גם על הנחיות פנימיות עקרוניות בדבר הפעלת סמכותה של הרשות ועל כללים שונים הקשורים לניהולה ולדרכי עבודתה.

באוסטריה קיימת חובת פרסום כללית של תקנות. אי פרסומן של התקנות מונע כניסתן לתוקף.

בקנדה כל תקנה טעונה פרסום בתוך 30 יום מתאריך התקנתה. אי הפרסום אינו גורם לבטלות התקנות, אך יש בו להוות הגנה לנאשם במשפט פלילי. החוק כולל גם הוראות מפורטות באשר להפצת הקובץ הרשמי, הכנת מפתחות לתקנות ופרסום נוסח משולב שלהן.

2. בישראל פרט למספר מקרים שבהם נקבע פטור מפורש מחובת הפרסום, טעונה, כאמור, כל תקנה בת פועל תחיקתי פרסום ברשומות. חובת הפרסום יורדת לשורש הסמכות, כך שתקנה כאמור שלא פורסמה - אין לה תוקף (גם לחלק מהדברים המתפרסמים בילקוט הפרסומים יש אופי של תקנה בת פועל תחיקתי).

סימני ההיכר של "תקנה בת פועל תחיקתי", שניים במספר, סוכמו על ידי השופט זוסמן (כתוארו אז) בע"פ 213/56 (פ"ד י"א 695, בעמ' 701), ואלה הם: ראשית, שהתקנה קובעת נורמה משפטית ומביאה בדרך זו לשינוי במשפט הנהוג במדינה; ושנית, שזו נורמה כללית או "מופשטת", היינו נורמה המופנית אל הציבור כולו, או לפחות אל חלק בלתי מסוים הימנו.

לעיתים קובע החוק במפורש פטור מחובת הפרסום ברשומות של תקנות שהוצאו מכוחו. ברם, לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מיום 1.11.85, גם כאשר קיים פטור כאמור, מן הראוי שהיועץ

המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר ישקול, בכל מקרה לפי נסיבותיו, אם יש טעם המונע פרסום ברשומות. יתרה מזאת, גם אם קיים טעם מונע כאמור, יש למצוא ולנקוט דרך של פרסום שתביא את התקנות לידיעת הציבור הנוגע בדבר. משרד התקשורת, לדוגמה, נהג לפרסם תקנות שונות, שאינן טעונות פרסום ברשומות, במדריך הדואר. הפרסום במדריך הדואר קבוע היום בחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, כפרסום חובה של כללים מסוימים על פיו, שתחילת תוקפם ביום פירסומם במדריך, אם אין בהם הוראה אחרת בעניין זה.

- הביקורת העלתה, כי חלים עיכובים בפרסום תקנות בקובץ התקנות.

בשל תנאי האינפלציה ששררו במשך בשנים האחרונות הותקנו תקנות הקובעות שאת שיעורי האגרות שנקבעו לפי חוקים שונים, יש לעדכן מספר פעמים בשנה, בהתאם לשינויים במדד. המטרה ביסודן היא למנוע את הצורך באישור ועדת הכספים של הכנסת כל אימת שהעלאת האגרה היא תוצאה של עליית המדד.

- נמצא שעל אף הוראת התקנות הנ"ל לא פרסמו כמה משרדים הודעה מינהלית על העלאת שיעורי האגרות כנדרש, כך שהמשרדים הוסיפו לגבות אגרות בתעריפים שנקבעו כשנתיים קודם לכן, דבר שגרם הפסדים רבים לקופת המדינה ולא-ביצוע התקנות כנדרש. למשל, במסגרת תקנות כלי יריה (אגרות רשיון) (תיקון), התשמ"ז-1987, פורסמו ב-3.9.87 בקובץ התקנות שיעורי האגרה החלים על מבקשי רשיון מסוגים שונים. עד לאפריל 1989 לא שונו שיעורי אגרות אלה ומשרד הפנים מוסיף לגבות ממבקשי רשיון לכלי יריה, בשיעורים שנקבעו בשנת 1987. בעקבות הביקורת, הודיע משרד הפנים על העלאת שיעורי האגרה בכ-40% החל ב-1.4.89. הדבר פורסם בקובץ תקנות ב-26.3.89.

3. בהנחיתו הנ"ל של היועץ המשפטי לממשלה מ-1.11.85 נקבע, בין היתר, שראוי שמתקין התקנות יימנע, במידת האפשר, ממתן תחולה למפרע לתקנות, גם אם החוק המסמיך מתיר זאת. במיוחד ראוי להקפיד על כך במקרים הבאים: התקנות קובעות עבירה פלילית; נקבע תשלום חובה על מצרך שכבר נמכר או על שירות שכבר ניתן; וכן כאשר התחולה למפרע עלולה לפגוע באופן ממשי בזכויותיו של אדם בדרך אחרת. הממונה על חקיקת המשנה ומי שהוסמך על ידי היועץ המשפטי לממשלה יאשרו תחולה למפרע, אם השיהוי בפרסום לא יעלה על ימים מעטים ולא צפויה פגיעה בזכויותיו של אדם ממתן התחולה למפרע.

- הביקורת העלתה מקרים שבהם מתקין תקנות ביקש לתת להן תחולה למפרע. אמנם, הכנסת הממונה על חקיקת משנה והמוסמך לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה אישרו חקיקה המטילה מיסים למפרע, אולם נראה רצוי למעט, ככל האפשר, במתן אישורים כאלה. למשל, תקנות פיקוח על עסקי ביטוח (אגרות) (תיקון), התשמ"ח-1987, פורסמו בקובץ תקנות 5037 ביום 21.6.87 ותחילתן מיום 1.1.87; וכן היתר להעלאת מחירי גז טבעי פורסם בילקוט הפרסומים 3409 ב-18.12.86 ותחילתו מ-1.4.86. מבין שמונה מקרים נוספים נמצאו שניים שבהם תחילת תוקף התקנות הייתה למעלה משנה לפני פרסומן.

4. עקב תלונות רבות מצד מעוניינים על פיגורים בפרסום ברשומות, התקיימו במשרד בחודשים אפריל - מאי 1987 דיונים ושיחות בנושא מיחשוב מערכת הרשומות ודרכים ליעולה. בעקבות הדיונים, פנתה הממונה על נוסח החוק ורשומות למנכ"ל המשרד בבקשה לדאוג לביצוע מיחשוב מערכת הרשומות, כדי לייעל את המערכת וכדי לאתר את מוקדי העיכוב בתהליך הפרסום. בראשית שנת 1989 אושרה תוכנית עבודה תלת-שנתית למיחשוב המשרד.

חקיקת משנה משולבת

ריבוי דברי חקיקת המשנה, תכיפות התיקונים של סעיפים ופרסום התיקונים לבדם, ללא שילובם עם הנוסח הקיים של חקיקת המשנה, מקשים לעשות שימוש יעיל בפרסום הרשמי של קובץ התקנות.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מנובמבר 1985 דנות בנושא הוצאתו של "נוסח ערוך" של תקנות. לפיהן יש בכך צורך בעיקר כאשר מערכת תקנות נעשית מסורבלת וקשה לשימוש בגלל ריבוי

תקונים, וכן כאשר קיימות מערכות אחדות של תקנות מכוח אותו חוק ובאותו נושא ומן הראוי לאחדן במערכת אחת. בנוסח הערוך ישולבו תיקונים שהובאו בתקנות המקוריות, יבוטלו הוראות שאין בהן עוד צורך או שפג תוקפן, ייוספו הוראות חדשות שמתקין התקנות ראה צורך להוסיפן. תיעשה עבודה עריכה שתכלול, בין היתר; חלוקה לפרקים, קביעת כותרות, חלוקה או מיזוג של סעיפים וכן איחוד מערכות של תקנות שהוצאו מכוח אותו חוק ובאותו נושא, בהתאם לצורך.

עוד נאמר בהנחיות, כי על היועץ המשפטי של כל משרד ממשלתי לבדוק מפרק לפרק את התקנות המצויות בתחום האחריות של משרדו, כדי לברר אם הגיעה העת להוציא תקנות מסוימות בנוסח ערוך. כן נקבעו סדרי עדיפויות בהוצאת נוסח ערוך של תקנות במקרים הבאים:

(1) כאשר הנוסח המחייב של התקנות הינו עדיין הנוסח האנגלי.

(2) כאשר החוק אשר מכוחו הותקנו התקנות בוטל והוחלף בחוק חדש.

(3) כאשר התקנות מתייחסות לציבור רחב, ויש להן חשיבות מעשית רבה.

לנוכח תכנית המשרד להכין מערכות מידע ממוחשבות, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהמשרד ישקול פרסום נוסח משולב רשמי של חקיקת המשנה הקיימת (שהיא בתוקף).

פרסום הנחיות מינהליות

בנוסף לחקיקת משנה, נוהגת רשות מינהלית לקבוע לעצמה כללים בדבר הפעלת שיקול הדעת המוקנה לה בחקיקה. כללים אלה זכו לשמות שונים, כגון: מדיניות, קריטריונים, נהלים, הוראות פנימיות, הנחיות מינהליות (להלן - הנחיות מינהליות).

להלן דוגמאות להנחיות מינהליות:

(א) חוק כלי יריה, התש"ט-1949, קובע, כי לא יחזיק אדם כלי יריה, אלא על פי רשיון, וכי רשיון, לענין זה ינתן על ידי פקיד רישוי שנתמנה על ידי שר הפנים. פקיד הרישוי קבע לעצמו קריטריונים לענין זה, כולל הדרך לטיפול בבקשה לקבלת רשיון (כגון: ראיון אישי עם המבקש) והמבחנים לפיהם יחליט אם להיענות לבקשה (כגון: מקום מגורים וסוג עסק).

(ב) מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) מנהל את מקרקעי המדינה מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. ממ"י דורש דמי הסכמה מחוכר המבקש להעביר את זכויות החכירה לאחר. לצורך זה הוציא ממ"י הנחיות לקביעת שיעור דמי ההסכמה בכל מקרה, בהתחשב במועד החכירה, סוג המקרקעין, המיקום ועוד (ההנחיות פורסמו ברשומות - ילקוט פרסומים תש"מ 2637, עמ' 1919).

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מתייחסת, בין היתר, להעדר חובה משפטית לפרסם הנחיות מינהליות ברשומות, כיוון שאינן משנות זכויות ועל כן אינן תקנות בנות פועל תחיקתי. יחד עם זאת מונה ההנחייה טעמים רבים שלמענן רצוי לפרסם הנחיות מינהליות: הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את המדיניות של הרשות ולתכנן את מעשיו בהתאם; כתוצאה מכך, ניתן למנוע, במידה רבה, פניות מיותרות וטורדניות של אזרחים אל הרשות, אם בבקשת מידע, ואם בבקשה להפעלת סמכות; הפרסום מקל על האזרח לברר, אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא אפליה, ויש בכך כדי לחזק את המינהל התקין ואת טוהר המידות.

רצוי איפוא שהנחיות מינהליות יפורסמו, בהתאם להנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה, אם ברשומות ואם בדרך אחרת שתביא אותן לידיעת המעוניינים - זאת אלא אם כן קיימים שיקולים חשובים נגד הפרסום, כגון חשש סביר לפגיעה בביטחון המדינה או באינטרס ציבורי חשוב. לדוגמא: אגף האיכלוס במשרד הבינוי והשיכון ישקול אם לפרסם לציבור הנחייה מינהלית בדבר שינויים בתכניות סיוע ובכללי סיוע, שעליה הוא מודיע למנהלי המחוזות, לממונים המחוזיים לאיכלוס ולבנקים למשכנתאות.

פרסום "רשומות" בערבית

1. בארץ ישראל המנדטורית היו שלוש שפות רשמיות: אנגלית, ערבית ועברית. סימן 82 לדברי המלך במועצתו, 1947 - 1922, (להלן - סימן 82 לדבה"מ) קבע: "כל הפקודות, המודעות הרשמיות והטפסים הרשמיים של הממשלה וכל המודעות הרשמיות של רשויות מקומיות ועיריות באזורים שנקבעו על פי צו מאת הנציב העליון יפורסמו באנגלית, בערבית ובעברית".

סעיף 15(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ביטל כל הוראה בחוק הדורשת את השימוש בשפה האנגלית, ומכוח סעיף זה בוטלה גם החובה לפרסם חוקים ומודעות רשמיות באנגלית.

אשר לשפה הערבית: סעיף 11 לפקודה השאיר בתוקף את המשפט, שהיה קיים לפני קום המדינה "עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה".

לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (מיום 1.5.71) מוטלת על הממשלה חובה לפרסם חוקים וחוקי עזר בערבית גם לאחר הקמת המדינה. עם זאת, דעתו היא שאי-פרסומם של חוקים וחוקי עזר בשפה הערבית אינו מעלה או מוריד לגבי תוקפם החוקי.

2. בתרגומו ובניסוחו של חומר הרשומות לשפה הערבית עוסקת היחידה לתרגומים בערבית. החומר כולל את ספר החוקים, חוקי תקציב, דיני מדינת ישראל (נוסח חדש), קובץ התקנות וילקוט הפרסומים. ילקוט הפרסומים יצא במהדורה מקוצרת, כך שאין מתרגמים הודעות על רישום חברות, שותפויות ואגודות שיתופיות, הודעות בנוגע לצווי ירושה וקיום צוואות מטעם בתי המשפט ובתי הדין הרבניים, והודעות מאת הכונס הרשמי והאפוטרופוס הכללי.

- הביקורת העלתה, כי תרגום ספר החוקים וילקוט הפרסומים במהדורה מקוצרת מתנהל כשורה. לא כן תרגומם והוצאתם לאור של קבצי התקנות לערבית והוצאתם לאור המתבצע בעצמתיים. בתרגומם של דיני מדינת ישראל (נוסח חדש), קיים פיגור של כשש שנים, ובקובץ התקנות מגיע הפיגור ל-10 שנים; בחוקי תקציב, המתורגמים בצורה מקוצרת (סעיפים ראשיים בלבד), מגיע הפיגור לשלוש שנים. קובץ מס קנייה ותשלומי חובה (מק"ח), למן החוברת הראשונה משנות ה-70, אינו מתורגם לשפה הערבית כלל, אם כי היה על היחידה לתרגמו. נוכח העיכוב הרב בתרגום דברי החקיקה השונים לערבית, ופירסומם באיחור של שנים, מאבד הדבר הרבה ממשמעותו. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, שקיים קושי במציאת משפטנים מתאימים לביצוע התרגומים, מה עוד שמספר המנויים לפרסומים בערבית נע בין 12 ל-16 בלבד. לדעת הביקורת, על המשרד לבחון את האפשרות להשלים פרסום עדכני בערבית של הרשומות, או של מרביתן, על ידי שיתוף גורם מחוץ למשרד. לחלופין, אם אין צורך ענייני בתרגום לערבית של רשומות, יש מקום לשקול שינוי החוק בנדון.

הדפסת הרשומות

לפי הסדר שהיה קיים מאז 1964 מוסר משרד המשפטים את הדפסת כל החומר של הרשומות למדפיס הממשלתי ומשלם לו את ההוצאות הכרוכות בהדפסה. ילקוט הפרסומים מהווה כ-40% מכלל ההדפסות של הרשומות. כאמור, מפברואר 1988 מופק ילקוט הפרסומים באמצעות מבצע פרטי שזכה במכרז. הפצת רשומות נעשית באמצעות שירות ההפצה של משרד הבטחון, הקובע את הכמות שיש להדפיס מכל סוג של פרסום.

לאחר ההדפסה מועבר אליו החומר ישירות, להפצתו למנויים ולמכירה חופשית. דמי השירות המשולמים למשרד הביטחון הם 40% ממחיר המכירה (ראה להלן).

רשומות	מספר עותקים
הצעות חוק	3100
ספר חוקים	5300
נוסח חדש	4800
קובץ תקנות	4600
ילקוט פרסומים	3000
כתבי אמנה	450
מק"ח	1400
חש"מ	1150
חוקי תקציב	400
יומן פטנטים	200
סימני מסחר	250
סה"כ	24650

מספר המנויים המקבלים את הרשומות מגיע ל-5,385 מנויים המשלמים תמורה עבורם ו-588 המקבלים אותם ללא תמורה, רובם חברי כנסת או חברי כנסת לשעבר.

הסכם להדפסת ילקוט הפרסומים

1. נוכח ריבוי התלונות על פיגורים בהוצאת ילקוט הפרסומים, וכדי לזרז את עריכתו והדפסתו של הקובץ, פרסם משרד המשפטים באוקטובר 1987 מכרז לעריכה, להדפסה, להגהה ולהוצאה של ילקוט הפרסומים. הסכם לביצוע ההוצאה לאור של ילקוט הפרסומים בין ממשלת ישראל לבין הקבלן נחתם בפברואר 1988.

החוזה הוא לתקופה של שנה אחת מתאריך חתימתו. נקבע בו, כי ניתן יהיה להאריכו בכל פעם לשנה נוספת, בהסכמה בכתב בין הצדדים ובתנאי שכתב ההארכה ייערך עד שישים ימים לפני תום כל תקופה. לפי החוזה, תשלם הממשלה לקבלן עבור 2,850 עותקים סך של 56 ש"ח לכל עמוד של ילקוט, שנכלל בחוברת שיצאה לאור, צמוד למדד מחירי הדפוס והוצאה לאור. כמדד בסיסי נקבע מדד אוקטובר 1987 (4,619.1 נקודות), החודש שבו פורסם המכרז; הקבלן יעביר לממשלה באורח שוטף, מיד לאחר הדפסתה וללא כל תמורה, 100 עותקים מכל חוברת. בהתאם למפרט המצורף לחוזה התחייב הקבלן לספק סוג נייר כדוגמת החוברות שפירסם המדפיס הממשלתי בשנים התש"מ - התשמ"ו. עוד נקבע במפרט, שייתכנו מקרים שבהם יהא צורך בהדפסה דחופה תוך יום. כמו כן נקבעו סדרי האותיות והעימוד, ואחריותו של הקבלן להוציא לאור כל חוברת במועדה.

2. הביקורת העלתה שהחוזה על נספחיו לוקה בחסר: לא נקבעו מועדי הדפסה מדוייקים של חוברות ילקוט הפרסומים ואספקתן לשירות ההפצה להוצאה לאור; לא נקבע גם גובה התשלום תמורת הדפסה של עותקים נוספים. התוצאה הייתה, שתמורת הדפסתם של 2,000 עותקים נוספים שילמה היחידה תוספת מחיר בשיעור של 50%. יתר על כן, התברר שתמורת הדפסתם של כמה עמודים נוספים בחוברת נדרשה היחידה לשלם ושילמה תוספת מחיר בשיעור של 50% לא רק על העמודים הנוספים אלא על החוברת כולה; למשל, תמורת הדפסתם של 12 עמודים נוספים בארבע חוברות ילקוט הפרסומים שולמה תוספת מחיר בגין 168 עמודים.

- עבור הדפסה דחופה נדרשה היחידה לשלם תשלום כפול, אם כי במפרט לא נקבעה למקרים כאלה תוספת תשלום כל שהיא. לפי חישובי הביקורת, שולם תשלום כפול עבור

152 עמודים. גם במקרה זה שולם התשלום הכפול לא רק עבור העמודים הנוספים הבודדים שהודפסו בדחיפות אלא עבור החוברת כולה.

- במפרט נקבע שרק כ-10% מן החומר המודפס לא יחייב עריכה והגהה. נמצא שלמעשה למעלה מ-40% אינם עוברים עריכה והגהה. מכאן שהקבלן לא עמד בתנאי ההסכם. עוד הועלה, כי החוברות של רשם החברות המוגשות לפרסום בילקוט הפרסומים מודפסות באותיות גדולות מהמקובל בילקוט, דבר המגדיל את מספר העמודים בלמעלה מ-50% והתשלום - המחושב לפי עמוד - גדל בהתאם. עוד נמצא, ששולם עבור עמודים ריקים ללא הדפסה כלל. לדוגמה, בארבע חוברות נמצאו 20 עמודים ריקים.

- הביקורת העלתה, כי החוברות המודפסות על ידי הקבלן הן על גבי נייר באיכות ירודה מזו שנקבעה במפרט.

מתברר שממועד ההדפסה של חוברות הילקוט ועד למועד העברתן על ידי הקבלן לשירות ההפצה של ההוצאה לאור וליחידת הרשומות, חולפים שלושה עד ארבעה שבועות ואף יותר, בניגוד להתחייבות הקבלן בחוזה ובמפרט.

- הפיגורים עלולים להסב נזק לציבור. לדוגמה: עיון בשישה ילקוטי פרסומים, מינואר ופברואר 1988, שהועברו כאמור לשירותי ההפצה של ההוצאה לאור באיחור של שלושה שבועות ויותר נמצא, שלמעלה מ-40 הודעות על בקשות פירוק חברות, אסיפות נושים, מתן צווי ניהול וכו', שנקבע בהם מועד סופי להתנגדות (שבועיים עד שלושה שבועות מתאריך הפרסום) הועברו לשירותי ההפצה רק לאחר המועד שנקבע, כך שנבצר מבעלי עניין להגיש התנגדות.

- תוקף החוזה פג ב-19.2.89. לא נערך כתב הארכה 60 יום מראש, כפי שנקבע בו, ואף לא לאחר מכן - עד מועד סיום הביקורת. אולם הקבלן מוסיף להוציא לאור את חוברות הילקוט כמקודם, בעקבות הביקורת, הודיע המשרד שהופקו הלקחים, כי מפרט למכרז חדש יתפרסם וכי המשרד יעמוד על ביצוע כל ההתחייבויות.



דברי חקיקה ראשית, חקיקת משנה, הוראות מינהל והודעות על פעולות של גופים מינהליים מתפרסמים בקבצים שונים של רשומות. הוצאת הרשומות נתונה ברובה לאחריותה של היחידה לנוסח החוק והרשומות במשרד.

יש גישות שונות בעולם לפרסום תקנות ולמשמעות המשפטית של אי פרסומן. בכמה ארצות נכנסות התקנות לתוקף גם אם לא פורסמו. באחרות נכנסות התקנות לתוקף רק עם פרסומן ואף 30 יום לאחר פרסומן. בישראל טעונה לרוב כל תקנה בת פועל תחיקתי פרסום ברשומות, ועד לפרסום אין לה תוקף. כדי שהתקנות יבוצעו, יש חשיבות רבה להכנתן, הדפסתן, פרסומן והבאתן לידיעת הציבור מוקדם ככל האפשר. למעשה, חלו עיכובים רבים בשלבים השונים של הטיפול עד להבאתן לידיעת הציבור. על המשרד לפעול למניעת עיכובים אלה. כמו כן יש מקום לשפר את עריכת קובץ התקנות, שיהא נוח יותר לציבור המשתמשים בו.

הביקורת העלתה, שהיו גם עיכובים ניכרים בהכנתן, בפרסומן ובהפצתו של ילקוט הפרסומים ולעתים ההודעה על הפעולה המינהלית נשוא הפרסום, כגון מינוי בעל תפקיד, אינה עדכנית או שעבר זמנה. יש מקום לכלול בקובץ גם הנחיות מינהליות, שחובת הפרסום אינה חלה עליהן, וזאת כדי להביא לידיעת הציבור.

כדי ליעל את המערכת, מן הראוי לשקול, אם אין לבטל בחקיקה את החובה לפרסם בילקוט הפרסומים חלק מההודעות המגיעות לידיעת הציבור בדרך אחרת, כגון: הודעות רשם החברות,

רשם העמותות ורשם האגודות השיתופיות המתפרסמות במשרדיהם; והודעות על בקשות לצווי קיום צוואה וצווי ירושה המתפרסמות בעיתונות.

פעילות היחידה לנוסח החוק והרשומות מתבצעת ידנית, כדי לייעל את תפקודה היא זקוקה, כמו יתר יחידות המשרד הפועלות ידנית למחשב. בעקבות הביקורת מינה המנכ"ל צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), שידון בנושאים שהועלו על ידי הביקורת ויגיש את מסקנותיו תוך שישה חודשים.