

## משרד המשפטים

### האפוטרופוס הכללי

#### הטיפול בענייני ירושות וצוואות

##### תקציר

###### רקע כללי

חוק הירושה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הירושה או החוק), קובע כי במותו של אדם עובר עיזבונו ליורשיו, ואין ניתן לחלק את עיזבונו המנוח אלא לאחר קבלת צו ירושה המצהיר על זהותם של היורשים ועל חלקם בעיזבונו בהיעדר צוואה, או קבלת צו קיום צוואה המקנה לה תוקף משפטי מחייב.

שר המשפטים ממונה על ביצוע החוק והאפוטרופוס הכללי הוא הממונה הארצי לענייני ירושה. כל אחד מסגניו של האפוטרופוס הכללי הוא רשם לענייני ירושה (להלן גם - הרשם) שתפקידיו המרכזיים הם מתן צו ירושה וצו קיום צוואה, אישור עשיית צוואה בפניו וקבלת צוואה להפקדה.

לשכות הרשם לענייני ירושה הן יחידות באגף האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים. בכל לשכה פועלים רשם, מנהלת לשכה ועובדי לשכה. באגף האפוטרופוס הכללי פועלים גם פרקליטים המשמשים באי כוח היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם - ב"כ היועמ"ש) שעמדתם נדרשת בכל בקשה (להלן ייקראו לשכות הרשם וב"כ היועמ"ש - מערך הרשם לענייני ירושה או המערך).

חוק הירושה קובע כי גם בית דין דתי מוסמך לתת צו ירושה וצו קיום צוואה בתנאי שניתנה הסכמת כל הצדדים הנוגעים בדבר. בדומה לרשם, בית דין דתי הוא רשות וניתן לעשות צוואה בפניו.

### פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לטיפול בענייני ירושות וצוואות. הבדיקות נעשו במשרד המשפטים - באגף האפטרופוס הכללי ובלשכות הרשם לענייני ירושה ברחבי הארץ - וכן בבתי הדין הרבניים בירושלים, בתל אביב ובחיפה. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט ובהנהלת בתי הדין הדרוזיים והשרעיים.

### הליקויים העיקריים

#### התמשכות הטיפול בבקשות המוגשות לרשם לענייני ירושה

האפטרופוס הכללי לא קבע מדדי זמן ברורים בדבר משך הזמן לטיפול בבקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה (להלן גם - הבקשות). משך הטיפול הממוצע בבקשה, הכולל גם את פרק הזמן שבו השלים המבקש פרטים, אם התבקש, עמד בתקופה שבין אוגוסט 2014 ליולי 2015 על 107 ימים.

#### קבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש

הקצאת המשרות של באי כוח היועץ המשפטי לממשלה לטיפול בענייני ירושה אינה אחידה ואינה נגזרת לפי הצרכים של כל לשכה ולשכה. באופן הזה, בין הלשכות נרשם פער של עשרות אחוזים, עד כדי 140%, במספר התיקים שבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה נדרשים לטפל בהם.

בתקופה שבין אוגוסט 2014-יולי 2015, פרק הזמן הממוצע לקבלת עמדת ב"כ יועמ"ש עמד על 67 ימים, הכולל גם את פרק הזמן שבו השלים המבקש פרטים ככל שהתבקש. ב-65% מהמקרים ניתנה העמדה בחלוף למעלה מ-45 יום בניגוד להוראות הדין.

בתי הדין השרעיים ובתי הדין הדרוזיים אינם מעבירים את הבקשות המוגשות להם לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש, כקבוע בתקנות הירושה, התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הירושה) ועקב כך צווי ירושה וצווי קיום צוואה ניתנים מבלי שזו נשמעה.

**פרסום דבר הגשת בקשה בעיתון וברשומות**

משרד המשפטים פעל לשינוי החקיקה בנושא זה, כלומר במקום פרסום בעיתון יומי יפורסם דבר הגשת בקשה באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי בלבד, אך בסופו של דבר לא תוקן החוק.

הנהלת בתי הדין הרבניים לא קיימה באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"ס) תהליך של בדיקת הצעות לפרסום הבקשות בעיתונים, כנדרש בהוראות תקנון כספים ומשק של החשב הכללי (להלן - הוראות התכ"ס). היעדרו של תהליך התקשרות תקין לצורך פרסום הבקשות בעיתונים הביא לכך שבשנים 2012-2014 התפרסמו יותר מ-70% מההודעות רק בשני עיתונים מתוך העיתונים של המגזרים הדתיים והחרדיים.

בתי הדין השרעיים אינם שולחים את המידע בדבר הגשת בקשה לפרסום ברשומות, כנדרש בתקנות הירושה.

**הסדרת פעילות מערך הרשם לענייני ירושה**

בשנת 1998 קבע האפוטרופוס הכללי נוהל פנימי לעבודתו של מערך הרשם לענייני ירושה. נמצא כי הנוהל חסר והוא אינו מקיף את כלל הנושאים הנדרשים להסדרת עבודתו של מערך הרשם. יתרה מזאת, חלקים ממנו אינם רלוונטיים ולמרות היותם כאלה הם לא עודכנו במהלך השנים.

אף שבמהלך השנים הועברו ללשכות הרשם הנחיות שונות של האפוטרופוס הכללי, הן לא רוכזו במסמך אחיד ומחייב, ובאף לא אחת מהלשכות נמצא ריכוז מסודר שלהן.

היעדר נוהל מעודכן והיעדר ריכוז ההוראות המנחות גרמו לשונות בין לשכות הרשם בטיפול בבקשות הנוגעת לכמה וכמה תחומים, ובהם מדיניות אישור תקינות הבקשות, נושא גביית האגרות, אופן הטיפול בבקשות ושלבי הטיפול בבקשות המועברות לבתי המשפט.

נמצא כי רק במהלך השנים 2011-2013 פעלה הנהלת האפוטרופוס הכללי לגיבוש נוהל חדש להסדרת עבודתו של מערך הרשם לענייני ירושה. בעקבות הביקורת ולאחר סיומה הושלמה הכנת הנוהל החדש, והוא נכנס לתוקף ב-5.11.15 (להלן - הנוהל החדש).

**תפקידים נוספים של הרשם בתחום הצוואות**

**הודעה לזוכים על צוואה שהופקדה:** בכל לשכות הרשם, למעט בלשכה בבאר שבע לא יישמו את התהליך הקבוע בדין, ולפיו בין היתר אם הופקדה צוואה אצל הרשם, ולא הוגשה בקשה לקיום הצוואה בתוך שלושה חודשים לאחר מות המצווה, תימסר הודעה על כך לזכאים לפי הצוואה.

**הפקדת צוואה אצל הרשם:** נמצא כי בשנת 2014 הוגשו לרשם לענייני ירושה כ-16,000 בקשות לצו קיום צוואה. עם זאת, באותה שנה הופקדו רק 4,151 צוואות. עוד נמצא כי לא נקבעו כללים לשמירת צוואות שהופקדו, למעט הצורך להניחן בכספת, וגם הוראה זו אינה מיושמת באף לא אחת מלשכות הרשם.

**צוואה בפני רשות:** מספר הצוואות שנערכו בפני רשות נמוך מאוד ושיעורו כ-1.5% ממספר הצוואות שהופקדו, שגם שיעורן של אלה אינו גבוה, כאמור. סביר להניח כי האפשרות לעריכת צוואה לפני רשם לענייני ירושה והיתרונות הנובעים מכך אינם ידועים מספיק לציבור.

### היבטים נוספים של שירות לציבור

**איכות המידע המוגש לציבור:** טופסי הבקשות שנוסחם נקבע בתקנות הירושה מורכבים. דפי המידע המצויים באתר האינטרנט של הרשם לענייני ירושה ומיועדים לסייע בידי המבקש למלא את טופס הבקשה, חסרים פרטים שהיו יכולים למנוע טעויות רבות, שחלקן טעויות חוזרות ונשנות, המאריכות מאוד את משך הטיפול בבקשה.

**מועדי קבלת קהל:** בכל לשכות הרשם לא נקבעה קבלת קהל בשעות אחר הצהריים, וציבור גדול הזקוק לשירותיהן נאלץ להיעדר מהעבודה כדי להגיע אליהן בשעות הבוקר.

### גביית אגרות במסגרת הגשת בקשה לרשם או לבית הדין

בין לשכות הרשם ובין בתי הדין הדתיים נמצאו הבדלים בגובה האגרות בעבור פעולות מסוימות. גם כאשר גובה האגרות על פי התקנות זהה בין לשכות הרשם ובין בתי הדין הרבניים, נמצאו לעתים הבדלים בין הסכומים שהם גבו בפועל. כמו כן, נמצאו הבדלים בין הלשכות עצמן.

התשלום בעבור פרסום בעיתון בדבר הגשת בקשה שהוגשה לרשם לענייני ירושה הוא 64 ש"ח, בעוד שעבור פרסום בעיתון בדבר הגשת בקשה שהוגשה לבית הדין הרבני ישלם מגיש הבקשה כמעט פי שניים.

### אכיפה בנושא הסתרת צוואות וירשים

ברוב המקרים הרשם נסמך על העובדות שהמבקש מסר בבקשתו המאומתת בתצהיר. בנסיבות אלה עולה האפשרות להטעיה של הרשם ולהגשת בקשה כוזבת כדי לנשל יורש או זוכה מן העיזבון.

מאז הקמת מערך הרשם לענייני ירושה היו מקרים בודדים ונדירים שבהם יזם מערך הרשם או האפוטרופוס הכללי הגשת תלונה בשל הסתרת ירשים או זיוף צוואה. הנהלת בתי הדין הרבניים כלל לא הגישה תלונות בנושא.

### המרשם הארצי

המרשם הארצי של צווי ירושה וצווי קיום צוואה, של בקשות לצווי ירושה ולצווי קיום צוואה ושל צוואות שהופקדו אינו מכיל מידע שלם ומלא בדבר בקשות שהוגשו ובדבר צווים שניתנו בבתי המשפט ובבתי הדין הדתיים, כנדרש בהוראות הדין.

מזכירות בתי המשפט במחוזות תל אביב וחיפה אינן שולחות לרשם לענייני ירושה את הצווים שניתנו בבתי המשפט אלא לב"כ היועמ"ש, והם אינם מעודכנים במרשם הארצי.

אין כל ממשק עבודה בין בתי הדין השרעיים ובין הרשם לענייני ירושה. הם אינם מעבירים לרשם בקשות שהוגשו להם ואינם שולחים לו צווים שנתנו כדי שיעודכנו במרשם הארצי, וזאת בניגוד להוראות הדין.

על אף שבתי הדין הרבניים בירושלים, בחיפה ובתל אביב שולחים צווים שנתנו כדי שיעודכנו במרשם הארצי, לשכות הרשם אינן מעדכנות את דבר מתן הצווים במרשם הארצי, כנדרש בהוראות הדין.

### ההמלצות העיקריות

על משרד המשפטים ועל האפוטרופוס הכללי לבחון את הקצאת כוח האדם במערך הרשם, למפות את צווארי הבקבוק הגורמים לעיכובים במתן הצווים, לקבוע יעדים ברורים ומדידים לקיצור משך הטיפול בבקשות ולפעול לשיפור השירות הניתן לציבור.

על האפוטרופוס הכללי לקבוע מדדים כמותיים בכל שנה בתחום השירות לציבור שישקפו שיפור מתמשך ברמת השירות. כמו כן, עליו לערוך בדיקה מקיפה של הנושא, לפשט את טופסי הבקשות ולשפר את איכות דפי המידע לציבור ולייעלם.

על האפוטרופוס הכללי לשוב ולבחון מהן הדרכים היעילות ביותר לפרסום דבר הגשת בקשה ולהשגת המידע הדרוש מפרסומה, תוך מתן תשומת לב למגזרים השונים בציבור. עד הסדרת סוגיית הפרסום באופן מערכתי, על בתי הדין הדתיים לפעול להסדרה ראויה של נושא זה, לרבות דרך ההתקשרות, התעריפים הנגבים והפרוצדורה הנדרשת לפרסום.

על בתי הדין השרעיים והדרוזיים להעביר את הבקשות המוגשות להם לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש כנדרש בהוראות הדין. על הנהלת בתי הדין השרעיים והנהלת בתי הדין הדרוזיים להימנע מקבלת צוואות להפקדה.

על משרד המשפטים ועל האפוטרופוס הכללי ליצור אחידות בתעריפים הנגבים מהציבור בלשכות הרשם לענייני ירושה. יש גם לשאוף ליצירת אחידות בתעריפים שהרשם לענייני ירושה ובתי הדין הדתיים גובים בעבור אותו השירות.

ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה בשיתוף מערך הרשם לענייני ירושה והנהלות בתי הדין הדתיים יקבעו כללים לטיפול במקרים מובהקים שבהם עולה חשש למעשים פליליים כמו הגשת הצהרות שקריות בבקשות, ובכלל זה הסתרת צוואות ויורשים וזיוף צוואות מתוך כוונה להונות.

על האפוטרופוס הכללי לפעול להשגת מאגר ארצי שיכיל מידע שלם, מעודכן ומדויק, כנדרש בהוראות הדין. לצורך זה, עליו לקדם יצירת ממשקי עבודה בין בתי הדין ובתי המשפט ובין הרשם לענייני ירושה ולחזוקה, ולהטמיע נוהל עבודה מסודר לעדכון המרשם הארצי.

## סיכום

מדי שנה נדרשים עשרות אלפי אנשים לשירותיהם של הרשם לענייני ירושה, של בתי הדין הדתיים ושל בתי המשפט, הנוגעים לענייני ירושות וצוואות ומעגל המושפעים מהחלטות גורמים אלה אף רחב יותר. הצורך בקבלת השירות מגיע פעמים רבות בשלב רגיש בחייו של המבקש והוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה בזמן סביר נדרשת לא אחת לצורך הקיום השוטף של יורשי העיזבון או הזוכים בו, ויש לכך השפעה על זכויותיהם.

הביקורת העלתה כי במערך הרשם לענייני ירושה קיימים עיכובים רבים בשלבי הטיפול השונים בבקשות, וקיים חוסר אחידות בטיפול בבקשות הן בלשכות הרשם השונות בין לבין עצמן הן ביניהן לבין בתי הדין הדתיים. עד אוקטובר 2015 לא הוסדר במערך הרשם לענייני ירושה נוהל עבודה אחיד, מקיף ומעודכן. רק לאחר סיום הביקורת פרסם האפוטרופוס הכללי נוהל חדש ומעודכן, והוא נדרש לפעול להטמעתו בכל לשכות הרשם.

על משרד המשפטים ועל האפוטרופוס הכללי להמשיך ולפעול לייעול, להאחדה ולשיפור של השירות הניתן לציבור ולהסדרתם המלאה של נושאים שטרם הוסדרו. כמו כן, עליהם לפעול להשגת מאגר ארצי שיכיל מידע שלם מעודכן ומדויק, כנדרש בהוראות הדין. על הנהלות בתי הדין ועל משרד המשפטים לפעול ליישום מלא של הוראות הדין הנוגעות לענייני ירושות וצוואות ולייעול השירות הניתן לציבור ושיפורו.



## מבוא

דיני הירושה עוסקים בהעברת עיזבוננו של נפטר ליורשיו. חוק הירושה קובע כי במותו של אדם עובר עיזבוננו ליורשיו, ואין ניתן לחלק את העיזבון של המנוח אלא לאחר קבלת צו ירושה המצהיר על זהותם של היורשים ועל חלקם בעיזבון בהיעדר צוואה, או קבלת צו קיום צוואה המקנה לה תוקף משפטי מחייב. עריכת צוואה מאפשרת לכל אדם לממש את זכותו לצוות על אופן הורשת זכויותיו. זכות זו מעוגנת גם בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בעניין זה קבע בית המשפט העליון<sup>1</sup>: "מכירים אנו בזכותו של אדם-ואדם הוא כל אחד מאתנו-לשלוט על חלוקת נכסיו לאחר-מותו, וכי על פיו יישק דבר... רצונו של האדם הוא מכבוד האדם (רצונו של אדם כבודו). נשמור על כבוד המת והוא כבוד החי".

המפגש של האזרח עם הטיפול בענייני ירושה מגיע פעמים רבות בשלב רגיש בחייו. הוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה נדרשת לשם קביעת זהות היורשים וחלוקת העיזבון ביניהם, וכן לביצוע פעולות ברכושו של המנוח כמו פעילות בחשבון הבנק, עסקאות נדל"ן ורכב. לכל בקשה לצו עשויות להיות השלכות על כמה יורשים על פי דין או זוכים על פי הצוואה ועל גורמים נוספים הנוגעים בדבר (צדדים לעסקאות ברכוש המנוח, נושים וכדומה).

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדי שנה מתים יותר מ-40,000 בני אדם במדינת ישראל<sup>2</sup>. בשנים 2012-2014 הוגשו במדינת ישראל כ-110,000<sup>3</sup> בקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה, דהיינו כ-36,600 בקשות בממוצע בכל שנה<sup>4</sup>.

עד 1998 נדונו והוכרעו בקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה בבתי המשפט. כדי להפחית את העומס בבתי המשפט ולזרז את הטיפול בבקשות התקבל בשנת 1998 תיקון לחוק<sup>5</sup>, ובו הוסמכו האפוטרופוס הכללי<sup>6</sup> וסגניו לעסוק בענייני ירושות וצוואות.

לפי חוק הירושה, שר המשפטים ממונה על ביצועו והאפוטרופוס הכללי הוא הממונה הארצי לענייני ירושה. כל אחד מסגניו של האפוטרופוס הכללי הוא רשם לענייני ירושה שתפקידיו העיקריים הם מתן צו ירושה וצו קיום צוואה, אישור עשיית צוואה בפניו, קבלת צוואה להפקדה ומינוי מנהל עיזבון. ככלל, מדובר בעניינים שהטיפול בהם אינו כרוך במורכבות מיוחדת או בהכרעה במחלוקות. במקרים אחרים הסמכות נתונה בידי בית המשפט.

לשכות הרשם לענייני ירושה הן יחידות באגף האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים. בכל לשכה פועלים רשם, מנהלת לשכה ועובדי לשכה. באגף האפוטרופוס הכללי פועלים גם פרקליטים המשמשים בין היתר באי כוח של היועץ המשפטי לממשלה שעמדתם נדרשת בכל בקשה. הלשכות פרוסות ברחבי הארץ - בבאר שבע, בתל אביב, בירושלים, בחיפה ובנצרת.

- 1 ע"א 1212/91 קרן לב"י נ' בינשטוק, פ"די מח(3) 705, 731 (1994).
- 2 הירחון הסטטיסטי לישראל - יוני 2015, 13.7.15. הנתונים אינם כוללים מקרי מוות של תושבים ישראלים השוהים בחו"ל ושל תיירים או עובדים זרים הנפטרים בארץ. כמו כן, אין הם כוללים נתונים של מי שאינם תושבי ישראל שנפטרו בחו"ל והניחו נכסים בישראל, שגם לגביהם ניתנה סמכות ליתן צו ירושה וצו קיום צוואה.
- 3 הנתונים כוללים את כלל הערכאות המוסמכות להעניק צו ירושה או צו קיום צוואה, למעט בתי הדין הנוצריים.
- 4 ניתן להניח כי הפער בין מספר הנפטרים מדי שנה למספר הבקשות הממוצע מקורו בין היתר בעובדה שחלק מהנפטרים לא הותירו עיזבון, למשל קטינים או חסרי יכולת כלכלית.
- 5 חוק הירושה (תיקון מס' 7 לחוק), התשנ"ח-1998. בהמשך שונה לתיקון מס' 9.
- 6 האפוטרופוס הכללי מופקד על ניהולם של נכסים עזובים ועל עניינים נוספים שנקבעו על פי דין או החלטת ממשלה. את האפוטרופוס הכללי ממנה שר המשפטים, והוא פועל בתוך משרד המשפטים.

חוק הירושה קובע כי גם בית דין דתי<sup>7</sup>, שהייתה לו סמכות שיפוט בענייני המעמד האישי של המנוח, מוסמך לתת צו ירושה וצו קיום צוואה בתנאי שכל הצדדים הנוגעים בדבר הסכימו לכך בכתב. בדומה לרשם, בית דין דתי הוא רשות וניתן לעשות צוואה בפניו. יצוין כי ככלל, הוראות הדין החלות על הרשם לענייני ירושה חלות גם על בית דין דתי, בשינויים שנקבעו.

בעבור שירותיהם של הרשם לענייני ירושה או של בית הדין הדתי ובעבור פעולותיהם יש לשלם אגרות שנקבעו בתקנות הירושה (אגרות הרשם לענייני ירושה), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות האגרות), ובתקנות הירושה (אגרות בתי הדין הדתיים), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות אגרות בתי הדין).

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לטיפול בענייני ירושות וצוואות. הבדיקות נעשו במשרד המשפטים - באגף האפוסטרופוס הכללי ובלשכות הרשם לענייני ירושה ברחבי הארץ - וכן בבתי הדין הרבניים בירושלים, בתל אביב ובחיפה. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט ובהנהלות בתי הדין הדרוזיים והשרעיים.

## פעילותם של הרשם לענייני ירושה ושל בתי הדין הדתיים

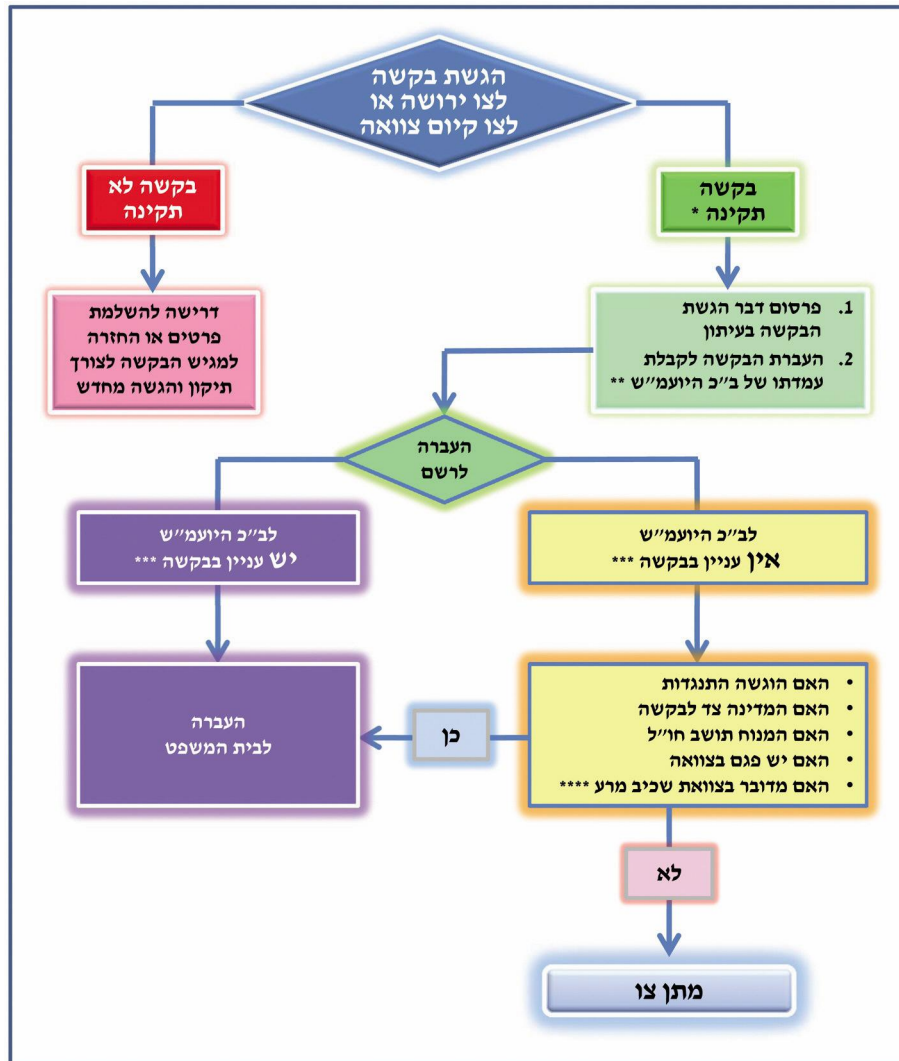
הטיפול בבקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה המוגשות לרשם לענייני ירושה ולבתי הדין הדתיים כרוך בכמה שלבים, חלקם מינהליים וחלקם מהותיים. להלן בתרשים 1 תיאור שלבי תהליך הטיפול של הרשם לענייני ירושה בבקשות:

7 בית דין דתי הוא בית דין רבני, בית דין שרעי, בית דין דרוזי ובית דין של עדה נוצרית. בישראל 12 בתי דין רבניים אזוריים, 8 בתי דין שרעיים אזוריים, 2 בתי דין דרוזיים אזוריים ו-11 ערכאות דיוניות בבתי דין נוצריים.



תרשים 1

תהליך הטיפול בבקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה המוגשות לרשם לענייני ירושה



לפי הוראות הדין ונוהלי האפוסטרופוס הכללי

- \* בקשה תקינה היא בקשה שהוגשה על פי הכללים שנקבעו בתקנות הירושה, כמפורט להלן.
- \*\* בכרבע מהמקרים ב"כ היועמ"ש דורש מהמבקש פרטים נוספים לצורך גיבוש עמדתו.
- \*\*\* ב"כ היועמ"ש מעוניין להיות צד לבקשה ולהביע את עמדתו (לצורך הגנה על קטינים, חסויים, צדדים שאינם מיוצגים או אינטרסים ציבוריים, כפי שיפורט בהמשך) או אינו מעוניין להיות צד לבקשה.
- \*\*\*\* בידי הרשם לענייני ירושה נתונה גם סמכות כללית להעברת תיק לבית המשפט, לפי שיקול דעתו.

לפי הוראות הדין, תהליך הטיפול בבתי הדין הדתיים דומה לתהליך המתקיים ברשם לענייני ירושה, פרט לכך שבית הדין הדתי מוסמך לדון גם במקרים שהרשם אינו מוסמך לדון בהם, ובלבד שקיימת הסכמה של הצדדים הנוגעים בדבר.

לטיפול מהיר ויעיל בבקשות חשיבות רבה ולו השלכות על הציבור הרחב. לדוגמה, כאשר בני זוג מנהלים חשבון בנק משותף והם לא חתמו על סעיף "היותו בחיים"<sup>8</sup>, או כאשר הם מנהלים חשבונות בנק נפרדים, כאשר אחד מהם יילך לעולמו לא יוכל בן הזוג למשוך כספים מן החשבון המשותף או החשבון של בן זוגו לפי העניין, עד הוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה; יצוין שבשנים 2012-2014 התקבלו עשרות תלונות בנציבות תלונות הציבור של משרד מבקר המדינה וביחידה לפניות הציבור שבמשרד המשפטים, שרובן נמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן במהלך בירור התלונה, בדבר עיכובים בשלבים השונים של הטיפול בבקשות. למשל, התקבלו תלונות של בני זוג של מנוחים שלא חתמו על סעיף היותו בחיים, ובשל העיכוב שחל בשלבי הטיפול השונים בבקשותיהם הם התקשו לעמוד בנטל הוצאותיהם השוטפות. באחת התלונות אף צוין שבן הזוג שנותר בחיים נאלץ לקחת הלוואה מהבנק בשל העיכוב בהוצאת הצו.

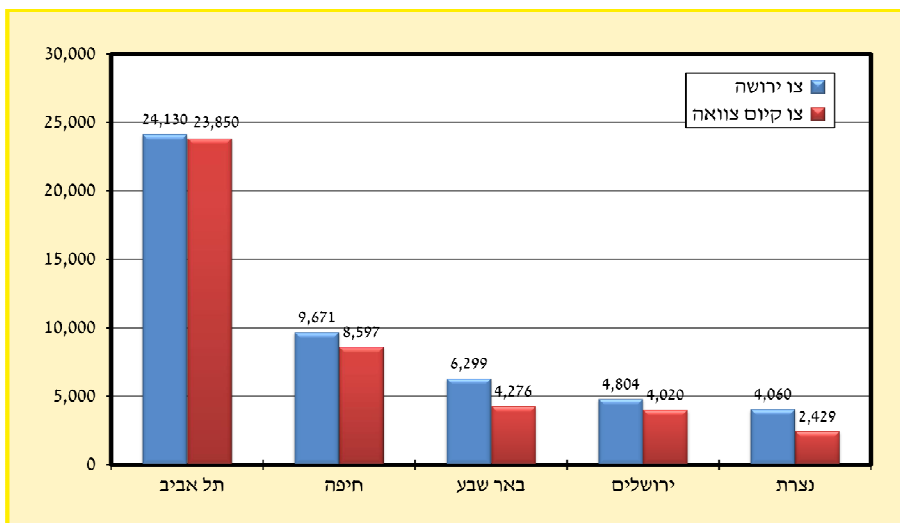
## נתונים על הבקשות המוגשות לרשם לענייני ירושה ולבתי הדין הדתיים

1. להלן בתרשימים 2 ו-3 נתונים על בקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה ועל בקשות אחרות<sup>9</sup>, שהוגשו בלשכות הרשם, ועל התפלגות סוגי הבקשות לפי לשכות בשנים 2012-2014:

- 8 סעיף זה מופיע בטופס פתיחת חשבון משותף, ובו נקבע כי לאחר פטירת אחד השותפים רשאי השותף האחר להמשיך לפעול בחשבון. הסעיף חל על מערכת היחסים שבין השותפים בחשבון ובין הבנק, ואין בכוחו להעביר את הבעלות בכספים לשותף שנותר בחיים. מטרת הסעיף להימנע מהקפאת החשבון בעקבות פטירה של אחד השותפים ולאפשר לשותף שנותר בחיים לבצע פעילות שגרתית ושוטפת בחשבון עד הוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה, לפי העניין.
- 9 בקשות למינוי מנהל עיזבון, לתיקון צו, להגשת התנגדות למתן צו, לתיקון טעות סופר ועוד.

## תרשים 2

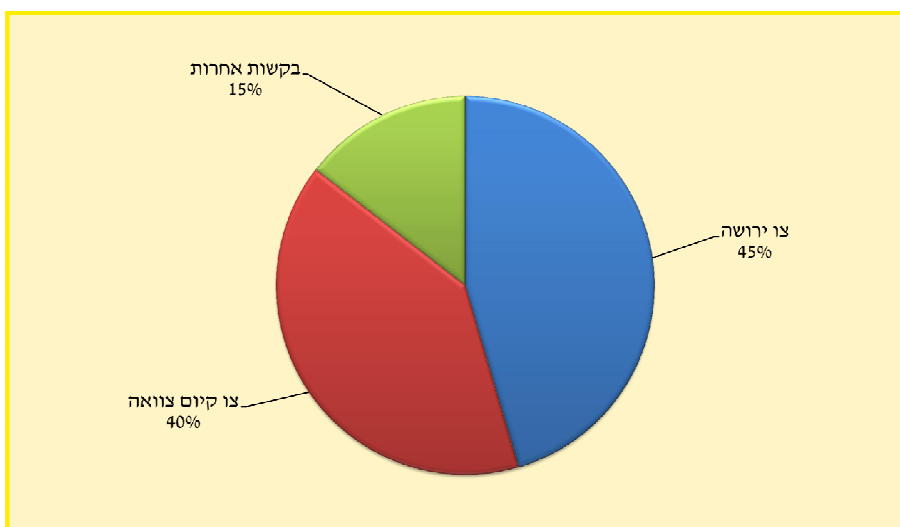
## נתונים על מספר הבקשות שהוגשו בלשכות הרשם בשנים 2012-2014



המקור: נתוני האפוסטרופוס הכללי

## תרשים 3

## התפלגות סוגי הבקשות שהוגשו ללשכות הרשם לענייני ירושה בשנים 2012-2014



על פי נתוני האפוסטרופוס הכללי

2. להלן בלוח 1 ובתרשים 4 נתונים על היקפי הפעילות בבתי הדין הדתיים ברחבי הארץ ועל התפלגות הפעילות בשנים 2012-2014 :

## לוח 1

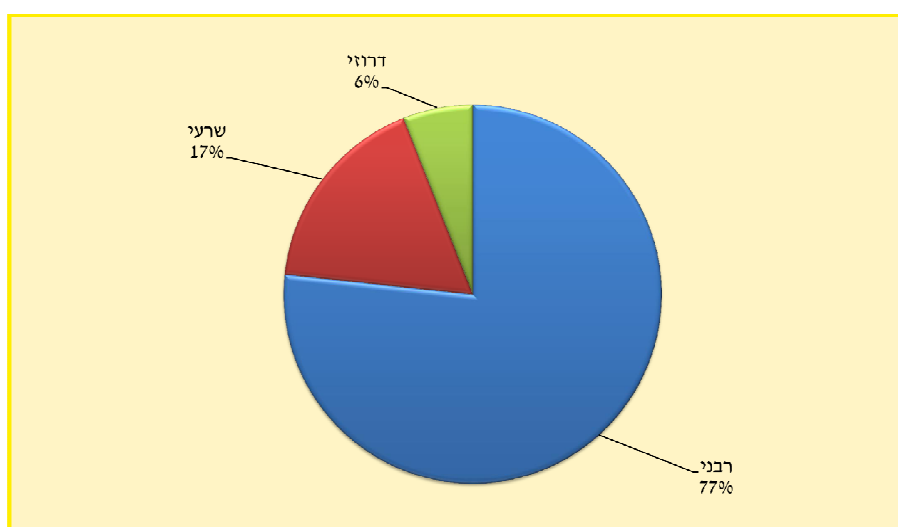
## נתונים על מספר הבקשות שהוגשו בבתי הדין הדתיים בשנים 2012-2014

| בית דין | בקשה | צו ירושה | צו קיום צוואה | עשיית צוואה |
|---------|------|----------|---------------|-------------|
| רבני    |      | 10,542   | 3,045         | 959         |
| שרעי    |      | 2,959    | 247           | 87          |
| דרוזי   |      | 600      | 295           | 238         |
| סה"כ    |      | 14,101   | 3,587         | 1,284       |

על פי נתוני בתי הדין הרבניים, השרעיים והדרוזיים

## תרשים 4

## התפלגות הפעילות בבתי הדין הדתיים בשנים 2012-2014



על פי נתוני בתי הדין הרבניים, השרעיים והדרוזיים

כאמור על פי חוק הירושה, בית דין דתי הוא בית דין רבני, בית דין שרעי, בית דין דרוזי ובית דין של עדה נוצרית. עם זאת, נמצא כי על אף הוראות הדין המחייבות זאת, אין מתקיימים ממשקי עבודה בין בתי הדין הנוצריים ובין לשכות הרשם.

על אף האמור, הביקורת לא עסקה בפעילותם של בתי הדין הנוצריים משום שממשרד המשפטים נמסר שבתי הדין הנוצריים הם גופים פרטיים הכפופים להנהגה עולמית או מקומית של זרים. לכן, משרד המשפטים אינו מפקח על בתי דין אלה, בשונה משאר בתי הדין הדתיים. בין היתר, המדינה

גם אינה מסדירה את סדרי הדין הנהוגים בהם ואת נוהלי העבודה שלהם, והיא אינה מתערכת בתהליכי מינוי הדיינים שלהם<sup>10</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו לבחון דרכים ליצור ממשק עבודה עם בתי הדין הנוצריים כדי לקיים את הוראות הדין וכדי למנוע תקלות העשויות להיגרם מהיעדרו של ממשק כזה.

בתשובתו מנובמבר 2015 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי האפוסטרופוס הכללי פנה אליו בעניין זה, והמשרד החל לפעול להסדרת ממשק עבודה מול בתי הדין הנוצריים.

## תהליך הטיפול של הרשם לענייני ירושה ושל בתי הדין הדתיים בבקשות

לטיפול בבקשות שלושה שלבים מרכזיים: השלב הראשון - הגשת בקשה, קליטתה ובדיקת תקינותה; השלב השני - פרסום דבר הגשת הבקשה בעיתון והעברתה לב"כ היועמ"ש לקבלת עמדתו. שלב זה הוא השלב המהותי מבין השלושה; השלב השלישי - מתן צווים בידי הרשם לענייני ירושה או בידי בית הדין הדתי. במקרים מסוימים המפורטים בדין הרשם אינו נותן צו ומעביר את הבקשה לטיפול בית המשפט.

האפוסטרופוס הכללי לא קבע מדדי זמן ברורים בדבר משך הזמן לטיפול בבקשה. מנתוני האפוסטרופוס הכללי עולה כי משך זמן הטיפול בבקשות שהוגשו בחודשים אוגוסט 2014- יולי 2015<sup>11</sup>, מיום הגשתן ועד ליום סגירתן, כולל פרק הזמן שבו השלים המבקש פרטים ככל שהתבקש<sup>12</sup>, הוא בממוצע 107 יום: הטיפול ב-44% מהבקשות נמשך עד שלושה חודשים; ב-46% מהבקשות - בין שלושה לשישה חודשים, וב-10% מהבקשות - מעל שישה חודשים. היו בקשות שמשך זמן הטיפול בהן אף הגיע ל-515 ימים. התפלגות משך הטיפול בבקשות לפי לשכות, על פי מספר ימי הטיפול הממוצע בכל בקשה, היא כדלהלן: תל אביב - 123 יום, חיפה ונצרת - 96 יום, ירושלים - 84 יום ובאר שבע - 61 יום.

החישוב דלעיל נעשה בנוגע לכ-30,000 בקשות שהוגשו בכל הלשכות והטיפול בהן הסתיים עד ליולי 2015. ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי יש עוד כ-3,000 בקשות שהוגשו בתקופה האמורה והטיפול בהן טרם הסתיים. גם בהנחה שהטיפול בבקשות אלה הסתיים בסוף שנת 2015, משך הטיפול הממוצע בכל הבקשות שהוגשו מאוגוסט 2014 הוא כ-120 יום.

- 10 בג"ץ 3238/06, 3250/05 סלימאן נ' הארכיבישוף בולוס סייאח (פורסם במאגר ממוחשב, 23.2.09).
- 11 החל ממועד זה נדרשו הלשכות להקליד כל בקשה המוגשת ביום בו הוגשה, כמפורט להלן. טרם דרישה זו הבקשות המתניו בלשכות עד להקלדתן למערכת הממוחשבת פרק זמן שבין ימים בודדים ועד לחודשיים ואף יותר במחוז תל-אביב ולכן הנתונים בתקופה זו אינם משקפים את משך הטיפול הנכון. הנתונים המוצגים הם של בקשות לצו ירושה או צו קיום צוואה בכל הלשכות שהוגשו בתאריכים האמורים, וניתנה בהם החלטה של מתן צו או העברה לבית המשפט ואשר משך הטיפול בתיק עלה על 14 יום (שזהו מינימום הימים שיש להמתין בשל פרסום דבר הגשת הבקשה בעיתון).
- 12 לפי נתוני האפוסטרופוס הכללי משך הזמן הממוצע שבו הבקשה התעכבה אצל המבקש עמד על כ-12 ימים.

בתשובתו מנובמבר 2015 מסר האפוטרופוס הכללי למשרד מבקר המדינה כי נקבעו קריטריונים לחלק משלבי הטיפול בבקשות, למשל משך הזמן להקלדת הבקשות ולמתן תגובה על ידי ב"כ היועמ"ש. עוד ציין כי במסגרת הנוהל החדש נקבעו גם לוחות זמנים לטיפול בשלבים השונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האפוטרופוס הכללי לדאוג להטמעת הנוהל החדש בקרב עובדי לשכות הרשם, ובייחוד את נושא לוחות הזמנים לטיפול בבקשות, כדי לשפר את השירות הניתן לציבור וכדי שישמש בידי ההנהלה כלי לניהול עבודת הלשכות ומעקב אחר עשייתן.

### השלב הראשון - הגשת בקשה, קליטתה ובדיקת תקינותה

את הבקשות לרשם לענייני ירושה ניתן להגיש באמצעות שליחה בדואר, במסירה אישית, באמצעות תיבת שירות המצויה בחלק מהלשכות ובהגשה מקוונת<sup>13</sup>. בשלב הראשון, מזכירות הרשם בוחנת אם הבקשה כוללת את כל הפרטים הנדרשים בטופס הייעודי ואם צורפו אליה המסמכים שנקבעו בתקנות הירושה: תעודת פטירה או הצהרת מוות, צוואה מקורית<sup>14</sup> (בבקשה לצו קיום צוואה), הודעות ליורשים על דבר הגשת הבקשה, אישור על תשלום האגרה והוצאות הפרסום וייפוי כוח (אם המבקש מיוצג). כמו כן, המזכירות בודקת אם אין מופיע במרשם הארצי רישום בדבר הגשת בקשה קודמת בקשר לאותו עיזבון.

כל בקשה מוקלדת במערכת הממוחשבת ונסרקה לתוכה. רק לאחר רישום הבקשה במחשב ניתן להתחיל לבחון אותה מהבחינה המהותית, דהיינו דבר הגשת הבקשה נשלח לפרסום בעיתון יומי וברשומות<sup>15</sup>, ובו זמנית הבקשה מועברת לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש.

1. מנתוני האפוטרופוס הכללי עולה כי מאוגוסט 2014 עד יולי 2015 נדרשו כ-5,000 מבקשים להשלים מסמכים או להגיש מחדש את הבקשות, מכיוון שהן לא הוגשו על פי תקנות הירושה; מדובר בכ-15% של השלמות ביחס למספר הבקשות שהוגשו בתקופה זו (כ-34,000 בקשות).

בדיקת תקינותה של בקשה מבעוד מועד, ובנוכחות המוסר אותה, יכולה למנוע עיכובים בשלב קליטתה. אולם נמצא כי בלשכות הרשם בתל אביב ובירושלים המטפלות בכ-64% מן הבקשות, הבקשות המוגשות במסירה אישית בשעות קבלת קהל אינן נבדקות בידי המזכירות בנוכחות המוסר. לעומת זאת, בלשכות הרשם בחיפה, בנצרת ובבאר שבע המזכירות בודקת את תקינות הבקשה בנוכחות המוסר ומצביעה בין היתר על מסמכים חסרים.

בתשובתו מסר האפוטרופוס הכללי כי בעבר בדקה הלשכה בתל אביב את תקינותן של הבקשות בעת המסירה, אך בשל הזמן הרב שנדרש להקדיש לכל פונה, שגרר אחריו ביקורת מהציבור שהמתין לתורו, ובשל מגבלות כוח האדם בלשכת הרשם, הדבר התברר כלא מעשי.

13 בתיקון לתקנות האגרות נקבע כי מיום 7.6.15 תינתן הנחה של 15% מגובה האגרה למי שייגש את הבקשה באופן מקוון (תקנות הירושה (אגרות הרשם לענייני ירושה) (תיקון), התשע"ה-2015, ק"ת 7511).

14 אם המבקש אינו מחזיק בצוואה מקורית, עליו לצרף גם בקשה להתיר את הוכחת הצוואה בהעתק או באופן אחר או החלטה שנתן בית המשפט בבקשה כאמור; במקרה שהופקדה או נמסרה צוואה לרשם לענייני ירושה, יציין זאת המבקש בבקשתו ויצרף העתק ממנה.

15 העיתון הרשמי של מדינת ישראל שבו מתפרסמים נוסח החקיקה בישראל והודעות רשמיות שונות שנקבע לגביהן שיפורסמו.

מאחר שמנובמבר 2015 חויבו מבקשים המיוצגים באמצעות עורך דין להגיש את בקשותיהם באופן מקוון<sup>16</sup>, יערוך האפוטרופוס הכללי בשנת 2016 בחינה נוספת בדבר האפשרות והצורך בבדיקת תקינות הבקשה בעת המסירה, דהיינו במקרים שמבקשים שאינם מיוצגים מגישים בקשה בשעות קבלת קהל. האפוטרופוס הכללי סבור כי הפתרון הוא בעידוד הגשת בקשות באופן מקוון המאפשר בקרה על מילוי כל השדות והגשת כל הצרופות.

2. ממרץ 2014 ניתן להגיש בקשות לצו ירושה באופן מקוון ומנובמבר 2014 ניתן גם להגיש בקשות לצו קיום צוואה באופן זה. במרץ 2014 החלה לשכת הרשם בתל אביב לשלוח את הבקשות שלא הוגשו באופן מקוון לסריקה בחברה חיצונית וביוני 2014 להקלדה בחברה חיצונית נוספת. נוסף לכך, ביולי 2014 הנחה האפוטרופוס הכללי את כל לשכות הרשם לבצע קליטה ראשונית של הבקשות שלא הוגשו באופן מקוון (הזנת מס' תעודת זהות ומועד הגשת הבקשה ואופן הגשתה) בו ביום שהבקשה מוגשת ללשכת הרשם.

לשכת הרשם לענייני ירושה בתל אביב הסבירה למשרד מבקר המדינה כי טיפול המזכירות בבקשות המוגשות באופן ידני מבוצע באופן זה: שם המנוח ומספר תיק הבקשה מוקלדים במערכת הממוחשבת בתוך יומיים לכל היותר. לאחר מכן, המזכירות בודקת את תקינות הבקשה, ובדיקה זו אורכת כמה שבועות. אם הבקשה תקינה, היא מועברת לחברה החיצונית לצורך הקלדה ופעולה זו אורכת כשבועיים, וכשבוע נוסף נדרש לסריקה הבקשה בידי החברה החיצונית הנוספת. רק לאחר שהבקשה נסרקה לתוך המערכת הממוחשבת היא מועברת לב"כ היועמ"ש לקבלת עמדתו.

מכאן, הטיפול המקדמי של מזכירות לשכת הרשם בתל אביב בבקשה המוגשת באופן ידני אורך כחודש וחצי לפחות עד תחילת הטיפול המהותי, דהיינו העברת דבר הגשת הבקשה לפרסום בעיתון ולקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש; וזאת על אף שילוב חברות חיצוניות לצורך הקלדת הבקשות וסריקתן ולמרות האפשרות להגיש בקשות באופן מקוון. מציאות שבה הטיפול באלפי בקשות נמשך זמן כה רב, כבר בשלב הראשוני, איננה סבירה ואינה עולה בקנה אחד עם החובה לפעול ביעילות.

למשל, לנציבות תלונות הציבור הוגשה תלונה בנוגע לבקשה לצו ירושה, שהתקבלה ב-14.3.2015. בלשכת הרשם לענייני ירושה בתל אביב. הבקשה הוקלדה רק ביום 14.5.2015 ונמצאה תקינה ב-14.5.2015, דהיינו הטיפול המהותי בבקשה החל רק כחודשיים לאחר הגשתה.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי בעקבות מקרה זה, ודומים לו, הוא הפיץ ביולי 2014 לכל לשכות הרשם את ההנחיה בדבר קליטה ראשונית של הבקשה בו ביום שהיא מוגשת, כדי להימנע ממצב שבקשות שהוגשו אינן מוזנות למערכת הממוחשבת במשך ימים רבים.

האפוטרופוס הכללי הוסיף בתשובתו כי בשנת 2015 הממוצע הארצי של משך זמן הטיפול המקדמי בבקשות, בניכוי משך הזמן שבו המתין הרשם לענייני ירושה להשלמות מן המבקש עמד על כ-19 יום; משך זמן הטיפול המקדמי בבקשות במחוז תל אביב עמד על 29 יום. עוד מסר האפוטרופוס כי הבקשות המוגשות באופן מקוון אינן נשלחות לסריקה ולהקלדה, ובסמוך להגשתן נבדקת תקינותן. חובת ההגשה המקוונת צפויה להביא לידי קיצור ניכר בזמני הטיפול בשלב זה, ועיקר משאבי מזכירות הרשם יופנו לבדיקת תקינות הבקשות המוגשות בשעות קבלת קהל. ההגשה המקוונת, ההנחיה בדבר קליטת הבקשות במערכת הממוחשבת ביום הגשתן וההתקשרות עם חברות חיצוניות לצורך סריקת הבקשות והקלדתן נועדו להביא לידי קיצור זמני הטיפול בבקשות ולהשבחת השירות הניתן לציבור. האפוטרופוס הכללי ציין כי

16 תקנות הירושה (תיקון), התשע"ה-2014, ק"ת 7434, 11.5.2014.

במהלך השנים לא תוקצבו לשכות הרשם לענייני ירושה בכוח אדם נוסף, וזאת על אף הגידול המובהק בהיקפי פעילותן.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי שגם לאחר שנעשו הפעולות האמורות, עליו לקיים בקרה על משך זמן קליטת הבקשות ובדיקת תקינותן בלשכות הרשם ולנתח את הסיבות לעיכובים בשלב הזה, שכן הם גורמים לפגיעה ברמת השירות הניתן לציבור. על האפוטרופוס הכללי לשאוף לכך כי הטיפול המקדמי בבקשה, שכל מטרתו לבדוק אם ניתן בכלל לטפל בה, יארך ימים אחדים לכל היותר.

### השלב השני - פרסום דבר הגשת בקשה בעיתון וברשומות והעברה לב"כ היועמ"ש

פרסום דבר הגשת הבקשות המוגשות לרשם לענייני ירושה: חוק הירושה קובע כי הרשם לענייני ירושה יפרסם ברבים את דבר הגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה. בתקנות הירושה נקבע כי בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה תפורסם בעיתון יומי אחד וכן ברשומות. עוד נקבע כי, ככלל, הוצאות הפרסום יחולו על המבקש.

בזמן שבקשה המוגשת לרשם מוקלדת במערכת הממוחשבת, היא מועברת באופן אוטומטי למערכת הממוחשבת שבאגף האפוטרופוס הכללי השולח את הנתונים לפרסום לשלושה גורמים: ללפ"ם המעבירה את הנתונים לפרסום חד פעמי בעיתון, למערכת הרשומות המפרסמת את הנתונים בחוברת פרסומי האפוטרופוס הכללי המופצת כפעמיים בחודש ולאחר האינטרנט של משרד המשפטים.

במועד הביקורת פורסמו הבקשות שהוגשו בכל לשכות הרשם לענייני ירושה, בעיתון יומי שנבחר באמצעות תהליך בדיקת הצעות שקיימה לפ"ם בשנת 2014.

התברר שמשרד המשפטים פעל לשינוי החקיקה בנושא, כלומר במקום פרסום בעיתון יומי יפורסם דבר הגשת הבקשה באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי בלבד, וזאת משום שהמשרד סבר שיעילות הפרסום בעיתון מוטלת בספק רב. לצורך זה התקיימו כמה דיונים פנימיים באגף האפוטרופוס הכללי ובמחלקת ייעוץ וחקיקה כדי לבחון את הדרכים לביצוע השינויים כאמור, אך אלה לא הבשילו לכדי חקיקה.

בתשובתו מסר האפוטרופוס הכללי כי יוזמות חקיקה שקידם לביטול הפרסום בעיתונות (ביחס לכלל הפרסומים באגף האפוטרופוס הכללי), בתיאום עם משרדי המשפטים והאוצר, נתקלו בהתנגדות כבדת פעם אחר פעם. משהתברר כי לסוגיה זו ישנן השלכות רחב ממסלוליות על פרסומים בתחומים נוספים, הוא פנה למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד, וכעת הוא ממתין להסדרת העניין אצל הגורמים המתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לשוב ולבחון מה הן הדרכים היעילות ביותר לפרסום דבר הגשת בקשה לציבור ולהשגת המידע הדרוש מפרסומה, תוך מתן תשומת לב למגזרים השונים בציבור. לאחר הבחינה, ואם יידרש, עליו לפעול לתיקון תקנות הירושה בנושא פרסום דבר הגשת בקשה - פעולה המצויה בתחום סמכותו של שר המשפטים.



**פרסום דבר הגשת הבקשות המוגשות לבתי הדין הדתיים:** לפי תקנות הירושה, חובת פרסום דבר הגשת בקשה בעיתון יומי וברשומות חלה גם על בקשה המוגשת לבתי הדין הדתיים.

בהוראת תכ"ם 7.12.1 נקבע כי מספטמבר 2011 משרדי ממשלה מחויבים לרכוש את שירותי הפרסום בעיתונות מלפ"ם. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, נקבע כי התקשרות עם לפ"ם לצורך פרסום בכלי התקשורת פטורה ממכרז, ותיעשה ככל הניתן לאחר בדיקת כמה הצעות רלוונטיות.

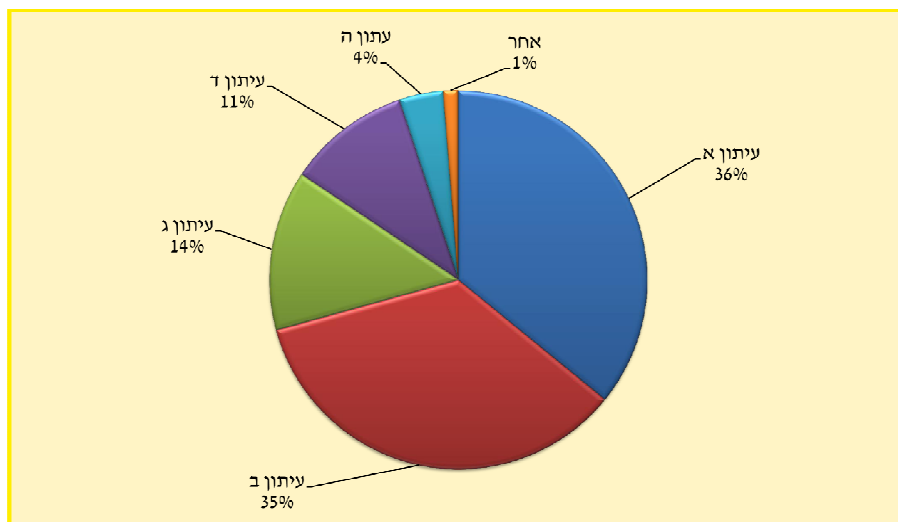
משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בפרסום הבקשות המוגשות לבתי הדין הדתיים והעלה את הממצאים האלה:

1. הנהלת בתי הדין הרבניים לא קיימה באמצעות לפ"ם תהליך של בדיקת הצעות לפרסום דבר הגשת הבקשות בעיתונים, על פי הוראות התכ"ם.

2. ככלל, בתי הדין הרבניים מפרסמים את דבר הגשת בקשה רק בעיתונים של מגזרים דתיים וחרדיים. להלן בתרשים 5 מוצגת התפלגות הפרסומים בעיתונים הנפוצים במגזרים האמורים בשנים 2012-2014:

תרשים 5

**התפלגות מספר הפרסומים של בתי הדין הרבניים בעיתונים בשנים 2012-2014**



על פי נתוני בתי הדין הרבניים

משרד מבקר המדינה מעיר לבתי הדין הרבניים כי היעדרו של תהליך התקשרות תקין לצורך פרסום בעיתונים הביא לידי כך שבשנים 2012-2014 התפרסמו יותר מ-70% מההודעות רק בשני עיתונים מתוך העיתונים של המגזרים האמורים.

זאת ועוד, אף שתקנות הירושה קובעות כי יש לפרסם את דבר הגשת הבקשה בעיתון יומי, חלק מבתי הדין הרבניים מפרסמים את הבקשות גם בעיתון ג המתפרסם רק בסוף שבוע ולא מדי יום.

3. הועלה כי התעריף בעבור פרסום בעיתון של בקשה שהוגשה לבתי הדין הרבניים גבוה בכ- 80% מתעריף הפרסום ברשם לענייני ירושה (ראו להלן בפרק "היעדר אחידות בגביית אגרות"). תהליך התקשרות תקין עשוי היה להוביל להוזלה ניכרת בעלויות הפרסום.

4. לפי חוק הירושה ועל פי תקנות הירושה, החובה לפרסם את דבר הגשת בקשה חלה על הרשם לענייני ירושה או על בית הדין הדתי, והמבקש נדרש רק לשאת בהוצאות הפרסום.

נמצא כי בבתי הדין השרעיים נדרש המבקש לפרסם באופן עצמאי בעיתון את דבר הגשת הבקשה, לפי נוסח שקבע בית הדין, ולהציג בפניו את הפרסום. אופן הפרסום בבית הדין הדרוזי דומה לזה שבבית הדין השרעי, למעט העובדה שהפרסום נעשה בעיתון יומי קבוע ובנוסף קבוע.

משרד מבקר המדינה מעיר לבתי הדין הדתיים כי עד הסדרת סוגיית הפרסום בעיתון באופן מערכתי, עליהם לפעול כל אחד בתחומו להסדרה של נושא זה. בתי הדין הדתיים נדרשים לפעול באמצעות לפ"ם לצורך התקשרות עם העיתונים, בדומה לתהליך הנעשה בלשכות הרשם לענייני ירושה, כדי לקיים את המתחייב בתחום זה על פי הוראות הדין ולהבטיח כי הפרסום ייעשה באופן שוויוני ויעיל. כמו כן, עליהם לבחון את גובה התעריף של פרסום בעיתון.

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה הנהלת בתי הדין הרבניים למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל באמצעות לפ"ם לצורך התקשרות בנושא זה, לפי הוראות התכ"ס.

5. ברשומות מתפרסמות גם הודעות רשמיות שונות שנקבע לגביהן שיפורסמו, ובכלל זה הודעות בדבר בקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה, כנדרש בתקנות הירושה. הרשם לענייני ירושה ובתי הדין הרבניים והדרוזיים מקפידים להעביר את דבר הגשת בקשה לפרסום ברשומות.

בתי הדין השרעיים אינם שולחים את המידע בדבר הגשת בקשה לפרסום ברשומות, כנדרש בתקנות הירושה. משרד מבקר המדינה מעיר לבתי הדין השרעיים והדרוזיים שעליהם לפרסם בעצמם את הבקשות שהוגשו להם ועל בתי הדין השרעיים לשלוח את המידע בדבר הגשתן לפרסום ברשומות, כנדרש בתקנות הירושה.

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה הנהלת בתי הדין השרעיים למשרד מבקר המדינה כי קיים ספק אם תקנות הירושה חלות על בתי הדין השרעיים. לתשובה צורפה חוות דעת של היועץ המשפטי לבתי הדין השרעיים בנושא זה למנכ"ל משרד המשפטים משנת 2008. משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הנהלת המשרד תבחן את נושא תחולת תקנות הירושה על בתי הדין השרעיים.

לדעת משרד מבקר המדינה כל עוד בתי הדין השרעיים נכללים בהגדרת בית דין דתי בתקנות הירושה, אין הצדקה לכך שבתי דין אלו לא יפעלו בהתאם לתקנות. משרד המשפטים נדרש לתת דעתו לתשובת הנהלת בתי הדין השרעיים ולקבוע את עמדתו בהקדם.

## קבלת עמדת ב"כ היועמ"ש

בתקנות הירושה נקבע כי העתק מבקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה, המוגשת לרשם לענייני ירושה או לבית הדין, יומצא לב"כ היועמ"ש שבאזור פעולתו של הרשם המוסמך לדון בבקשה. בדיקתו של ב"כ היועמ"ש וקבלת עמדתו הן למעשה השלב המהותי והחשוב ביותר של הטיפול בבקשות. ב"כ היועמ"ש בוחן בין היתר אם הפרטים הרלוונטיים על משפחת המנוח מובאים במלואם, אם בין הירשים ישנו חסוי, קטין או נעדר שאינו מיוצג ואם חלוקת העיזבון תואמת את הוראות חוק הירושה. בבקשה לצו קיום צוואה נבחן גם אם הצוואה עומדת בהוראות החוק ואם היא נוגעת להיבטים ציבוריים הטעונים התייחסות מיוחדת, כמו הקמת הקדש. על ב"כ היועמ"ש להודיע לרשם או לבית הדין אם יש לו עניין בבקשה אם לאו. ככלל, נוסף לטיפולו של ב"כ היועמ"ש בענייני ירושות הוא עוסק גם בנושא אפטרופסות<sup>17</sup>.

1. להלן בלוח 2 נתונים על מספר הבקשות שהוגשו, על מספר המשרות של ב"כ היועמ"ש<sup>18</sup> בכל אחת מלשכות הרשם ועל מספר התיקים שבטיפול כל אחד מב"כ היועמ"ש, בשנת 2014.

### לוח 2

#### מספר הבקשות, מספר משרות ב"כ היועמ"ש ומספר התיקים בשנת 2014

| הלשכה       | מספר בקשות שהוגשו | מספר ב"כ יועמ"ש בלשכה | מספר תיקים לכל אחד מב"כ היועמ"ש |
|-------------|-------------------|-----------------------|---------------------------------|
| ירושלים     | 4,359             | 4                     | 1,090                           |
| תל אביב     | 21,343            | 11                    | 1,940                           |
| באר שבע     | 4,213             | 4                     | 1,053                           |
| חיפה ונצרת* | 10,005            | 4                     | 2,501                           |

על פי נתוני האפטרופוס הכללי

\* בלשכת הרשם בנצרת אין נציג קבוע של ב"כ היועמ"ש, ובמהלך השבוע מגיע אליה לפי הצורך נציג מלשכת הרשם בחיפה.

מהנתונים עולה כי הקצאת המשרות של באי כוח היועץ המשפטי לממשלה לטיפול בענייני ירושה אינה אחידה, והיא אינה נגזרת לפי הצרכים של כל לשכה ולשכה. באופן הזה, בין הלשכות השונות נרשם פער של עשרות אחוזים, עד לכדי 140%, במספר התיקים שבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה נדרשים לטפל בהם. הדבר פוגע ברמת השירות הניתן לציבור ומעכב את המבקש מלפעול בקשר לעיזבון. לדעת משרד מבקר המדינה, על האפטרופוס הכללי ועל משרד המשפטים לפעול בהדרגה למיטוב ההקצאה תוך כדי בחינת הצרכים בפועל ועומסי העבודה של באי כוח היועץ המשפטי לממשלה.

2. כאמור לעיל, עיקר מטרתו של התיקון לחוק הירושה, שמכוחו הוקם מוסד הרשם לענייני ירושה, הייתה להפחית את העומס בבתי המשפט ולקצר את משך הטיפול בבקשות. טיפולו של ב"כ היועמ"ש הוא למעשה השלב המהותי והמשמעותי ביותר בשרשרת הטיפול בבקשה, והוא השלב המרכזי העשוי לגזול זמן ניכר. מחוקק המשנה שהיה ער לחשיבותו של משך זמן

17 ייצוג של היועץ המשפטי לממשלה בענייני זכויות של קטינים, של נעדרים, של חסויים ועוד.

18 בכל המחוזות מועסקים מתמחים והם עוסקים בתחומים שונים שבאחריות האפטרופוס הכללי בהתאם למדיניות הנהלת המחוז.

הטיפול בבקשות, קבע אפוא בתקנות הירושה מסגרת זמן מרבית לטיפולו של ב"כ היועמ"ש בבקשה לפיה עמדו של ב"כ היועמ"ש תינתן ככלל בתוך 45 יום מיום שהומצאה לו. יצוין כי גם כאשר הטיפול הבלעדי בבקשות היה בסמכות בתי המשפט נדרשה עמדת ב"כ היועמ"ש בתוך 45 יום.

נמצא כי בתקופה שבין אוגוסט 2014-יולי 2015, פרק הזמן הממוצע לקבלת עמדת ב"כ היועמ"ש, הכולל גם את פרק הזמן שבו השלים המבקש פרטים ככל שהתבקש, עמד על 67 ימים: רק ב-35% מהבקשות עמדת ב"כ היועמ"ש ניתנה בפרק הזמן הקבוע בדין-45 ימים; ב-45% בתוך 46-91 יום, 12% בתוך 92-137 יום ו-8% לאחר יותר מ-138 יום, כאשר ישנם מקרים שעמדת ב"כ היועמ"ש ניתנה לאחר 450 ימים.

בחינת הנתונים בנוגע להתייחסות ראשונה של ב"כ היועמ"ש (דרישת פרטים) מעלה כי זו ניתנה בחלוף 51 ימים בממוצע. יוצא אפוא כי במקרים רבים ההתייחסות הראשונה של ב"כ היועמ"ש ניתנת בחלוף פרק הזמן שנקבע בדין למתן עמדתו הסופית בבקשה. כך למשל ביולי 2014 הוגשה לרשם לענייני ירושה בתל אביב התנגדות לבקשה לצו ירושה והיא הועברה לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש. רק כשנה לאחר הגשת הבקשה ובעקבות הביקורת, התבקשו פרטים נוספים מן המבקש.

בתשובתו מינואר 2016 כתב האפוטרופוס הכללי כי ב-75% מהבקשות שהוגשו בתקופה האמורה, עמדת ב"כ היועמ"ש ניתנה מבלי שנתבקשו פרטים נוספים. במקרים אלה משך הזמן הממוצע לקבלת עמדת ב"כ היועמ"ש היה 49.5 ימים. ביתר הבקשות בהן ביקש ב"כ היועמ"ש דרישת פרטים אחת או יותר, משך הזמן הממוצע לקבלת עמדתו, בניכוי משך הזמן שבו השלים המבקש את הפרטים שהתבקשו, עמד על כ-78 ימים בממוצע. משך הזמן שבו השלים המבקש את הפרטים שהתבקש עמד על כ-62 ימים בממוצע. האפוטרופוס הוסיף כי "גם נתונים אלה טעונים שיפור ואכן, האפוטרופוס הכללי פעל ופועל לשם שיפור משך זמן הטיפול במערך ב"כ היועמ"ש".

3. בנובמבר 2012 פרסם האפוטרופוס הכללי "נוהל מענה, עדכון והזנה של דרישת פרטים על ידי בא כוח היועץ המשפטי" (להלן - ניהול דרישת פרטים). לפי הנוהל, במקרים שבהם שלח ב"כ היועמ"ש דרישה לפרטים נוספים מן המבקש והמבקש השיב לה, על ב"כ היועמ"ש להגיב בתוך 30 יום מיום קבלת תשובת המבקש; לדרישה שנייה שהמבקש השיב לה, עליו להגיב בתוך 21 יום ולדרישה שלישית שהמבקש השיב לה, עליו להגיב בתוך 14 יום.

בבקשות שבדק משרד מבקר המדינה נמצא כי גם תגובותיו של ב"כ היועמ"ש על תשובות המבקשים מטופלות פעמים רבות שלא על פי לוחות הזמנים שנקבעו בניהול דרישת פרטים, והטיפול בבקשות מתעכב מאוד.

לדוגמה, ב-9.6.13 הוגשה לרשם לענייני ירושה בבאר שבע בקשה לצו ירושה. ב-2.7.13 הוציא ב"כ היועמ"ש דרישת פרטים נוספים וב-7.8.13 הושלמו הפרטים שנדרשו. רק לאחר חמישה חודשים הגיב ב"כ היועמ"ש על תשובת המבקש, אף שלפי הנוהל היה עליו להגיב בתוך 30 יום. ב-30.9.14<sup>19</sup> התייחס המבקש לפניית ב"כ היועמ"ש, אך עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), ולאחר יותר מעשרה חודשים, לא התקבלה תגובתו של

19 לאחר שהוברר כי המבקש החליף ייצוג נשלחה תגובתו של ב"כ היועמ"ש למייצג החדש וניתנה לו ארכה להגיש את התייחסותו.

ב"כ היועמ"ש, אף שלפי הנוהל היה עליו להגיב בתוך 21 יום. יצוין כי ב-18.5.15 שלחה מזכירות הרשם לב"כ היועמ"ש תזכורת בנוגע לתיק, אך ללא הועיל.

4. חוק הירושה קובע רשימת מקרים שבהם הטיפול בבקשות יהיה בסמכות בית המשפט, לרבות מקרים שהמנוח הוא תושב חוץ או כאשר מוגשת התנגדות למתן צו. יובהר כי גם בבקשות מסוג זה נדרשת עמדתו של ב"כ היועמ"ש.

א. הועלה כי בקשות בנוגע לנפטרים תושבי חוץ המוגשות ללשכת הרשם לענייני ירושה בירושלים מועברות ישירות לבית המשפט בלי שהתקבלה עמדתו של ב"כ היועמ"ש, וזו מוגשת ישירות לבית המשפט בהמשך התהליך. ביתר הלשכות, הבקשה נשלחת לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש ורק לאחר מכן מועברת לטיפולו של בית המשפט.

ב. עוד הועלה כי בלשכת הרשם לענייני ירושה בבאר שבע מועברות ההתנגדויות לבקשות למתן צו ישירות לבית המשפט בלי שהתקבלה עמדתו של ב"כ היועמ"ש, וזו מוגשת ישירות לבית המשפט בהמשך התהליך, שלא כמו ביתר הלשכות.

יוצא אפוא שאין אחידות בין הלשכות בטיפול של ב"כ היועמ"ש בבקשות שבסמכות בית המשפט.

ג. נמצאו מקרים שאף שהיה מדובר בבקשות שניתן לקבוע בוודאות כי התיק צפוי לעבור לבית המשפט, הטיפול בבקשה התעכב. להלן דוגמאות:

(1) בינואר 2015 הוגשה לרשם לענייני ירושה בירושלים בקשה לצו קיום צוואת שכיב מרע.<sup>20</sup> אף שלפי חוק הירושה בקשה זו צריכה לעבור לבית המשפט, חלפו חודשיים וחצי עד קבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש ולפיה יש להעביר את הדיון לבית המשפט מהנימוק האמור.

(2) ב-10.5.14 התקבלה ברשם לענייני ירושה בתל אביב בקשה לצו ירושה בקשר למנוח תושב חוץ. הבקשה נקלטה במערכת הממוחשבת רק לאחר חודש. ב-5.8.14 שלח ב"כ היועמ"ש למבקש דרישת פרטים נוספים ואלה התקבלו אצל ב"כ היועמ"ש לאחר שבועיים. על אף האמור, רק לאחר חודש נוסף, ב-23.9.14, הגיב ב"כ היועמ"ש על תשובת המבקש והודיע כי אין לו כל עניין בבקשה. ממועד הודעתו זו של ב"כ היועמ"ש חלפו יותר מחודשיים עד שהבקשה הועברה לטיפולו של בית המשפט. מכאן, ממועד הגשת הבקשה ועד העברתה לבית המשפט חלפו כמעט 7 חודשים.<sup>21</sup>

בתשובתו ציין האפוטרופוס הכללי כי בנוהל החדש שפורסם באוקטובר 2015 נקבעה דרך טיפול אחידה בנוגע לאופן העברתם של תיקים שבסמכות בית המשפט אליו, הכוללת הנחיה

20 צוואה של נוטה למות ושל מי שרואה עצמו, בנסיבות המצדיקות זאת, מול פני המוות.  
21 יוער כי ב-6.1.15 ניתנה החלטת בית המשפט ולפיה על ב"כ היועמ"ש להגיב לבקשה בתוך 21 יום. בחלוף יותר מ-60 יום, ומשלא התקבלה תגובת ב"כ היועמ"ש, שב בית המשפט והורה לב"כ היועמ"ש להגיב בתוך 20 יום. על אף האמור, תגובת ב"כ היועמ"ש ניתנה כחודש וחצי לאחר מכן, ביום 11.5.15. מכאן, כמעט שנה חלפה עד שניתן היה לדון בבקשה לגופו של עניין.

שלפיה בחלוף 14 יום הקבועים לפרסום בעיתון תועבר הבקשה לבית המשפט אם התקבלה עמדתו של ב"כ היועמ"ש אם לאו.

5. בכמה מהתיקים שנבדקו בלשכות הרשם לענייני ירושה נמצא שב"כ היועמ"ש דרש מהמבקש פרטים נוספים בשלבים שונים של הטיפול בתיק, כאשר היה מקום לבקשם כבר בדרישה הראשונה, וקבלת הצו התעכבה באופן ניכר. להלן שתי דוגמאות:

א. באוקטובר 2012 הוגשה ללשכת הרשם לענייני ירושה בנצרת בקשה לצו ירושה. בדצמבר 2012 דרש ב"כ היועמ"ש מהמבקש להמציא לו נתונים נוספים. לאחר תשובת המבקש שלח לו ב"כ היועמ"ש באפריל 2013 דרישה נוספת, ובה ביקש לתרגם את צווי הירושה של יורשי המנוחה שנפטרו ולהציג אסמכתאות על משלוח הודעות ליורשי הזוכים על הגשת הבקשה. את הדרישות האלה יכול היה ב"כ היועמ"ש לדרוש כבר בדרישתו הראשונה. במהלך הטיפול בתיק שלח ב"כ היועמ"ש עוד שלוש דרישות להשלמת נתונים נוספים.

יוצא אפוא שב"כ היועמ"ש שלח במקרה האמור חמש דרישות לפרטים נוספים שאת חלקן כבר ניתן היה לדרוש בדרישות קודמות. נוסף לכך, נמצא כי עמדתו הסופית של ב"כ היועמ"ש לא ניתנה עד יולי 2015, ורק במועד זה ובעקבות הביקורת הודיע ב"כ היועמ"ש כי אין לו עניין בבקשה.

ב. בדצמבר 2012 הוגשה לרשם לענייני ירושה בחיפה בקשה לצו ירושה בקשר למורשה ולה שבעה ילדים שאחת מהן נפטרה. כחצי שנה לאחר הגשת הבקשה דרש ב"כ היועמ"ש מהמבקש להמציא תצהיר המפרט כמה ילדים יש לבת שנפטרה. כשבועיים לאחר מכן הפנה המבקש את תשומת לב ב"כ היועמ"ש כי התצהיר כבר צורף לבקשה, והוא צירפו בשנית. רק לאחר שלושה חודשים הגיב ב"כ היועמ"ש ודרש פרטים נוספים שיכול היה לבקש כתשעה חודשים קודם לכן - אסמכתה על מועד פטירת אותה הבת, אסמכתה על מתן צו ירושה או קיום צוואה בעניינה וכן פרטים בנוגע לזהות מנהל עיזבונה.

מהאמור עולה כי התנהלות ב"כ היועמ"ש בתיק זה גרמה לעיכוב ממושך בטיפול בבקשה, החל מדרישת פרטים לאחר חצי שנה מיום הגשת הבקשה וכלה בדרישת פרטים נוספים שהיה מקום להבחין בחסרונם כבר בבדיקה הראשונה.

האפוסטרופוס הכללי ציין בתשובתו כי מעטים המקרים שבהם ב"כ היועמ"ש מוציא בבקשה אחת יותר משתי דרישות להשלמת פרטים. עם זאת, הנוהל החדש כולל הוראה מפורשת הבאה למנוע מצבים שבהם נשלחות דרישות להשלמת פרטים עוקבות, כאשר ניתן היה לשלוח אותן בדרישה מרוכזת אחת.

6. בתקנות הירושה נקבע כי אם התעורר צורך בחקירה או בבדיקה נוספת של הבקשה, שיידרשו להן תקופת זמן נוספת לשם קביעת עמדתו, יודיע ב"כ היועמ"ש על כך לרשם, לבית הדין או לבית המשפט, הכול לפי העניין, בטרם יחלפו 45 הימים שנקצבו לו, ואלה רשאים להאריך את המועד מטעמים מיוחדים שיירשמו.

כאמור לעיל, ב-65% מהמקרים עמדתו של ב"כ היועמ"ש ניתנת לאחר 45 יום. התברר כי בכל המקרים שבהם עמדתו התעכבה ולא ניתנה במועדה, הוא לא הודיע על כך לרשם או לבית הדין וממילא לא ניתנה ארכה למתן עמדתו כפי שנקבע בתקנות הירושה.

האפוסטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי בנוהל החדש נקבע שככל שחלפו 45 יום ממועד המצאת הבקשה לב"כ היועמ"ש היא תועבר לרשם למתן צו. אם לדעת הרשם לא ניתן לתת צו בלי שהתקבלה עמדתו של ב"כ היועמ"ש, מטעמים מיוחדים שיירשמו, יורה הרשם בתוך שבועה ימים על העברת הבקשה לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש ויקצוב את המועד לכך.

האמור לעיל מלמד שהאפוסטרופוס הכללי ער לצורך להסדיר את עבודתו של ב"כ היועמ"ש, ואכן טיוטת נוהל שגיבש וטרם פורסמה שעניינה אופן הטיפול של ב"כ היועמ"ש בבקשות, כוללת רשימת בדיקה מפורטת לבקשות לצו ירושה ולצו קיום צוואה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האפוסטרופוס הכללי להחיש את סיום הטיפול בהכנת הנוהל להסדרת עבודתו של ב"כ היועמ"ש. עליו לקבוע בנוהל כללים לבדיקת בקשה הנשלחת לקבלת עמדתו של ב"כ יועמ"ש, המפרטים בין היתר את הנושאים שיש לבדוק, את המסמכים שיש לצרף ואת הנתונים שיש להשלים. באופן זה יוכל ב"כ היועמ"ש למלא את תפקידו ביתר יעילות. יתרה מכך, סיום הכנת הנוהל וקביעת כללים יביאו לידי אחידות בבדיקת הבקשות וצמצום התקלות.

קבלת עמדת ב"כ היועמ"ש לבקשות המוגשות לבתי הדין הדתיים לפי תקנות הירושה, יש להעביר לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש גם בקשות המוגשות לבתי הדין הדתיים. נמצא כי חלק מבתי הדין אינם מקפידים על מילוי הוראות התקנות, כמפורט להלן.

1. בתי הדין השרעיים ובתי הדין הדרוזיים אינם מעבירים את הבקשות המוגשות להם לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש, ועקב כך צווי ירושה וצווי קיום צוואה ניתנים מבלי שזו נשמעה.

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה הנהלת בתי הדין הדרוזיים למשרד מבקר המדינה כי הבקשות אינן מועברות לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש בגלל מכשול השפה, והוסיפה שהיא פועלת מול הרשמת לענייני ירושה בחיפה לצורך הסדרת ממשקי העבודה ביניהן.

2. בתי הדין הרבניים שולחים את הבקשות לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש. עם זאת, בית הדין הרבני בחיפה אינו מעביר לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש בקשות לתיקון צו ירושה או צו קיום צוואה בשל הסתלקויות מאוחרות<sup>22</sup>, בעוד בתי הדין הרבניים בירושלים ובתל אביב עושים זאת.

בתשובתה מסרה הנהלת בתי הדין הרבניים כי הנחתה את מזכירות בית הדין בחיפה להעביר לקבלת עמדת ב"כ היועמ"ש גם בקשות לתיקון צו ירושה או צו קיום צוואה בשל הסתלקויות מאוחרות.

22 הסתלקות שנעשתה לאחר הוצאת הצו נקראת הסתלקות מאוחרת, והיא אפשרית רק אם טרם חולק העיזבון. מקרה נפוץ של הסתלקות מאוחרת הוא של קטינים שבגרו.

האחריות המוטלת על ב"כ היועמ"ש משמעותית מאוד, ובמסגרת בדיקתו נבחנים נושאים מהותיים הנוגעים בין היתר לחלוקת עיזבונות על פי הוראות חוק הירושה ולשמירה על זכויותיהם של חסויים, קטינים ונעדרים שאינם מיוצגים. לנוכח הממצאים שהועלו, משרד מבקר המדינה מדגיש בפני משרד המשפטים ובפני האפוטרופוס הכללי שעליהם לבחון את הצרכים ואת עומסי העבודה של באי כוח היועץ המשפטי לממשלה כדי שניתן יהיה לייעל את עבודתם ולשפר את רמת השירות הניתן לציבור, תוך כדי שמירה על סד הזמנים שקבע מחוקק המשנה לטיפול בבקשות. בתי הדין השרעיים והדרוזיים נדרשים להעביר את הבקשות המוגשות להם לקבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש, על פי הוראות הדין, ועל משרד המשפטים והאפוטרופוס הכללי לפעול להסדרת ממשק עבודה יעיל בין בתי הדין לב"כ היועמ"ש.

### השלב השלישי - מתן צווים בידי הרשם לענייני ירושה

השלב האחרון בטיפול בבקשות הוא העברת הבקשה לרשם לענייני ירושה לקבלת החלטה, לאחר שהונחה בפניו עמדתו של ב"כ היועמ"ש, ולהוצאת צו כמבוקש. יצוין כי כדי לקדם את הטיפול בשלב זה ולמנוע צווארי בקבוק מונו בפברואר ובדצמבר 2014 שתי רשמות נוספות - האחת מונתה במחוז תל אביב והאחרת מוסמכת לפעול בכל הארץ.

מנתוני האפוטרופוס הכללי עולה כי גם בשלב הזה ישנם עיכובים: בשנת 2014 היה מספר הימים הממוצע שחלף ממועד הודעתו של ב"כ היועמ"ש כי אין לו עניין בבקשה עד הוצאת צו הירושה בירושלים 24 ימים ובתל אביב-38<sup>23</sup>. לדוגמה, בדצמבר 2014 הוגשה ללשכת הרשם לענייני ירושה בתל אביב בקשה לתיקון צו קיום צוואה שניתן כמה חודשים קודם לכן. רק בעקבות הביקורת, באוגוסט 2015, לאחר יותר מחמישה חודשים ממועד קבלת עמדתו של ב"כ היועמ"ש, ניתנה החלטה להעברת הבקשה לבית המשפט.

### העברת בקשות לבית המשפט לענייני משפחה

חוק הירושה מפרט את המקרים שבהם תועבר לבית המשפט בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה שהוגשה לרשם לענייני ירושה, ואלה הם: הוגשה התנגדות לבקשה; המדינה היא צד לבקשה; ב"כ היועמ"ש ראה לנכון ליזום הליך בקשה לבקשה או להצטרף להליך קיים; האפוטרופוס הכללי מייצג בבקשה חסוי, קטין או נעדר; הצוואה היא צוואת שכיב מרע; בצוואה נשוא הבקשה קיים פגם או חסר; המוריש הוא תושב חוץ. כמו כן, בידי הרשם לענייני ירושה נתונה גם סמכות כללית להעביר דיון בבקשה לבית המשפט, לפי שיקול דעתו.

בנסיבות אלה כאשר בית המשפט נותן בסוף ההליך את צו הירושה או את צו קיום הצוואה הוא מיידע את הרשם בדבר. מעבר לכך, ישנם תיקים שכלל אינם מועברים לרשם והטיפול בהם מצוי מלכתחילה בסמכותו של בית המשפט, כגון מינוי מנהל עיזבון בהיעדר הסכמה ובקשה למזונות מן העיזבון.

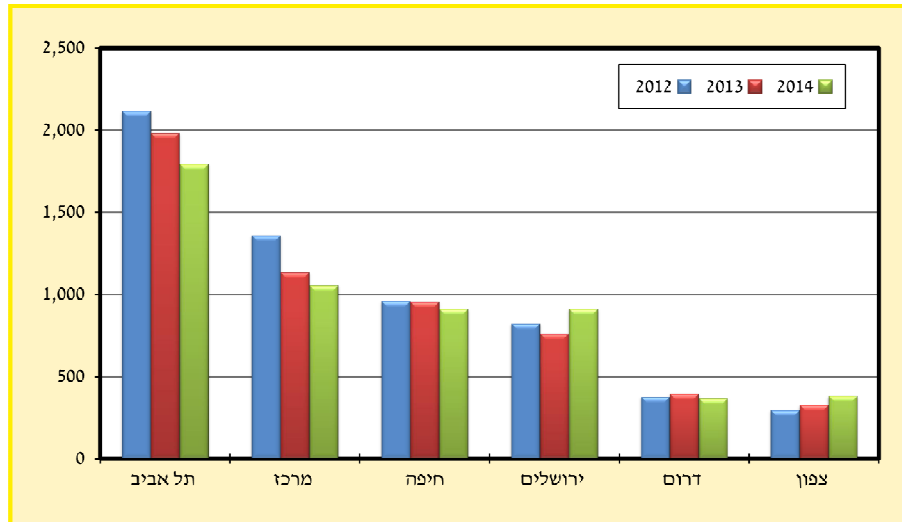
23 בבאר שבע - 12 ימים ובחיפה ובנצרת 6 ו-8, בהתאמה.



בשנים 2012-2014 הועברו מלשכות הרשם בכל שנה בממוצע כ-5,640 בקשות לטיפול של בית המשפט. להלן בתרשים 6 ובלוח 3 נתונים לאותן שנים על מספר הבקשות שהועברו לטיפול של בית המשפט ועל משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשות (בחודשים):

תרשים 6

**מספר הבקשות שהועברו לטיפול בית המשפט בשנים 2012-2014**



על פי נתוני הנהלת בתי המשפט

לוח 3

**משך זמן הטיפול (בחודשים) של בית המשפט בבקשות בשנים 2012-2014**

| משך זמן הטיפול | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------|------|------|------|
| הזמן הממוצע    | 13.9 | 13   | 13.2 |
| הזמן המינימלי  | 0.5  | 0    | 0.5  |
| הזמן המקסימלי  | 80.9 | 38.1 | 44.3 |

המקור: נתוני הנהלת בתי המשפט

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשך הטיפול הממוצע בתיקי ירושה המועברים מלשכות הרשם לבתי המשפט הוא יותר משנה, טוב יעשה האפוטרופוס הכללי אם יפעל לזירוז העברת הבקשות שממילא מצויות בסמכותו של בית המשפט.

כאמור, האפוטרופוס הכללי מסר שבנוהל החדש נקבע כי הבקשות שדינן לעבור לבית המשפט יועברו בתוך 14 יום מפרסומן אם התקבלה עמדתו של ב"כ היועמ"ש אם לאו.



בדיקת פעילות הרשם לענייני ירושה בכל הנוגע לתהליך הטיפול בבקשות המוגשות ללשכות השונות העלתה קיומם של עיכובים בטיפול בבקשות, על שלביו השונים, והתארכות משכו. העיכובים מובילים לא אחת לפגיעה של ממש באלה המבקשים את שירותי הרשם ולעיכוב בחלוקת העיזבון ליורשים או לזוכים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולאפוטרופוס הכללי כי עליהם לבחון את הקצאת כוח האדם ואת עומסי העבודה במערך הרשם, למפות את צווארי הבקבוק הגורמים לעיכובים במתן הצווים ולפעול לשיפור השירות הניתן למבקשים, שלעתים נמצאים במצב רגיש וכאוב, בו כל עיכוב יכול להשפיע באופן ממשי על מימוש זכויותיהם. האפוטרופוס הכללי פעל אמנם לטיפול בעיכובים בשלבי הטיפול השונים של הבקשות, אך עליו עדיין לקצר את משך זמן הטיפול בהן ולקבוע לשם כך יעדים ברורים ומדידים. לבתי הדין הדתיים יוער כי עליהם לטפל בבקשות בכל שלב ושלב על פי הוראות חוק הירושה ותקנות הירושה.

## הסדרת פעילות מערך הרשם לענייני ירושה

בשנת 1998 קבע האפוטרופוס הכללי נוהל פנימי שכותרתו "נוהלים לעניין עבודת הרשמים לענייני ירושה ולביצוע הוראות החוק והתקנות" (להלן - הנוהל הישן), שהחובה לקביעתו נדרשה בחוק הירושה.

1. נמצא כי הנוהל הישן חסר, והוא אינו מקיף את כלל הנושאים הנדרשים להסדרת עבודתן של לשכות הרשם. הוא אינו מפרט את אופן הטיפול בבקשות ואינו קובע את לוחות הזמנים לטיפול בבקשה. כמו כן, אין הוא מפרט את ממשקי העבודה עם גורמים נוספים ואופן ההתנהלות מולם. זאת ועוד, חלקים מהנוהל הישן שגובש לפני כ-17 שנה אינם רלוונטיים, ולמרות היותם כאלה הם לא עודכנו במהלך השנים.

יוער כי לשכות הרשם בירושלים, בתל אביב ובבאר שבע ראו צורך בנוהל עדכני. הן כתבו נוהלי עבודה פנימיים המפרטים בהרחבה את תהליך הטיפול בבקשות, בעיקר בנוגע לפן המזכירי והמחשובי.

2. נמצא כי במהלך השנים הועברו ללשכות הרשם הנחיות שונות של האפוטרופוס הכללי. הנחיות הנוגעות בין היתר לדרישה להקליד את הבקשות המוגשות במערכת הממוחשבת ביום שהוגשו, לעדכון אתר האינטרנט של הרשם לענייני ירושה ולכללי התייחסות לבקשות מסוגים שונים. אולם הנחיות אלה לא רוכזו במסמך אחיד ומחייב, ובאף לא אחת מהלשכות נמצא ריכוז מסודר של ההנחיות שהועברו אליהן במהלך השנים.

3.

העובדה שהנהל לא עודכן במשך שנים רבות והיעדרו של ריכוז ההוראות המנחות גרמו לשונות בין לשכות הרשם בטיפול בבקשות. בין היתר, ההבדלים נוגעים למדיניות אישור תקינות הבקשות, לנושא גביית האגרות, לאופן הטיפול בבקשות ולשלבי הטיפול בבקשות המועברות לבתי המשפט. להלן הפרטים:

א. טיפול בתיקי חוסר מעש: לפי תקנות הירושה, במקרים שבהם נבצר מהרשם לדון בבקשה שהוגשה לו מחמת "חוסר מעש" (חוסר מענה) מצד המבקש, הוא רשאי להוציא הודעה למבקש שיסביר מדוע אין למחוק את הבקשה. במקרים שבהם לא ניתן טעם מספק תימחק הבקשה.

נמצא כי במהלך השנים לא נקבעו כללים בנוגע להפעלת הסמכות האמורה, וטיפול הלשכות במחיקת בקשות מחוסר מעש שונה באופן ניכר. בלשכת הרשם בתל אביב אין מטפלים בתיקים של חוסר מעש מצד המבקש. לכן, קיימות בקשות רבות שלא נרשמה בהן פעילות כלשהי במשך חודשים רבים. בלשכת הרשם בירושלים נבדק סטטוס התיקים אחת לשנה בערך ונשלחות התראות על חוסר מעש. בלשכות הרשם בחיפה, בנצרת ובבאר שבע נשלחות התראות על חוסר מעש כל כמה חודשים.

עוד נמצא כי פרק הזמן שחולף בין חוסר המעש של המבקש עד הוצאת ההתראה למחיקת הבקשה אינו אחיד ונע בין חודש לשנה, ולעתים אף יותר מזה. להלן דוגמאות:

(1) בדצמבר 2013 הוגשה ללשכת הרשם לענייני ירושה בנצרת בקשה לצו ירושה. בינואר 2014 שלח ב"כ היועמ"ש למבקש דרישה לפרטים נוספים. כשנה לאחר מכן, משלא התקבלה תגובתו של המבקש, נשלחה אליו התראה למחיקת מחוסר מעש. המבקש השלים את הפרטים הנדרשים בתוך כשבוע. בעקבות הביקורת שלח ב"כ היועמ"ש דרישת פרטים נוספת רק ביום 28.6.15.

(2) באוגוסט 2013 הוגשה ללשכת הרשם לענייני ירושה בחיפה בקשה לצו ירושה. בספטמבר 2013 שלח ב"כ היועמ"ש למבקש דרישה לפרטים נוספים. לאחר פחות מחודשיים נשלחה למבקש התראה למחיקת הבקשה מחוסר מעש ותגובתו התקבלה בתוך כעשרה ימים ממועד ההתראה. חמישה חודשים לאחר מכן שלח ב"כ היועמ"ש דרישת פרטים נוספים וזו נענתה רק לאחר כשנה ושלושה חודשים. למרות זאת, לא נשלחה התראה נוספת על חוסר מעש.

נמצא שהמערכת הממוחשבת של הרשם לענייני ירושה אינה מתריעה באופן אוטומטי בנוגע לתיקים שאין נרשמת בהם פעילות במשך תקופה מסוימת. לעומת זאת, המערכת הממוחשבת בבתי הדין הרבניים מתריעה על חוסר מעש לאחר שישה חודשים מיום שלא נרשמה כל פעילות בתיק.

ב. הגשת תעודת פטירה מקורית או העתק צילומי: חוק הירושה קובע כי ככלל, עובדת מותו של אדם וזמן מותו טעונים הוכחה בתעודת מוות או בהצהרת מוות. תקנות הירושה קובעות כי לא תתקבל בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה אלא אם צורפה לה "תעודת פטירה או הצהרת מוות לאימות פטירתו של המוריש ושל כל אדם אחר שיש להוכיח את פטירתו וזמן מותו, מאושרת כדין".

בביקורת נמצא כי חלק מלשכות הרשם מקפידות על קבלת תעודת פטירה מקורית וחלק מהן מסתפקות בהעתק ממנה.

ג. הגשת בקשה להוכחת צוואה בהעתק : חוק הירושה קובע כי בקשה לצו קיום צוואה טעונה הוכחה בהגשת צוואה מקורית, אלא אם בית המשפט התיר הוכחת הצוואה בהגשת העתק או באופן אחר.

הביקורת העלתה כי בכל לשכות הרשם הבקשה להוכחת צוואה מוגשת ללשכת הרשם ומשם היא מועברת לבית המשפט, למעט בלשכת הרשם בחיפה בה יש להגיש את הבקשה ישירות לבית המשפט.

ד. נוסח הירושה : בתוספת הראשונה לתקנות הירושה נקבע בין היתר נוסח לצו ירושה הכולל את פרטי הזוכים וחלקם בעיזבון<sup>24</sup>.

לשכות הרשמים בירושלים ובבאר שבע נוהגים לכלול בצו הירושה את רשימת היורשים שהסתלקו. פירוט רשימת המסתלקים בצו הירושה מסייע במתן תמונה שלמה בדבר חלוקת העיזבון ועשוי להיות לו חשיבות גם בעתיד בטיפול בבקשות קשורות. בשאר לשכות הרשם אין נוהגים לכלול בצו הירושה את רשימת המסתלקים.

חוסר אחידות בעניין זה עלול ליצור מצג מטעה כלפי מי שאינו מודע לשוני בין לשכות הרשם, והוא עשוי להסיק שאם לא צוינו הסתלקויות בצו ירושה אזי לא היו כאלה.

המצב המתואר מלמד כי התנהלותן של לשכות הרשם לענייני ירושה בכל הנוגע לטיפול בבקשות אינה אחידה וקיימים פערים מהותיים בסדרי עבודתן, הפוגעים באיכות השירות הניתן לציבור ועלולים לפגוע בעיקרון השוויון בין מגישי הבקשות. מצב זה עלול גם לגרום לתקלות וטעויות, בייחוד אצל מייצגים המטפלים בכמה תיקים בלשכות שונות.

4. נמצא כי על אף חשיבותו והתועלת הרבה הטמונה בנוהל עבודה מפורט ומגובש לצורך הסדרת עבודתו של מערך הרשם לענייני ירושה, רק במהלך השנים 2011-2013 פעלה הנהלת האפוטרופוס הכללי לגיבוש נוהל חדש ועדכני.

רק בעקבות הביקורת ולאחר סיומה הושלמה הכנת הנוהל החדש והוא נכנס לתוקף בנובמבר 2015.

בתשובתו כתב האפוטרופוס הכללי כי במסגרת הנוהל החדש ניתן מענה לליקויים שעלו בפרק זה.

24 לעומת זאת, צו קיום צוואה מצהיר כי הצוואה תקפה. מאחר שצו קיום צוואה אינו כולל את פרטי היורשים ואת חלקם בעיזבון, אם ישנם זוכים שהסתלקו מחלקם בצוואה, הם נרשמים בצו קיום הצוואה כדי לדעת למי לחלק את העיזבון ומה חלקו של כל זוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפטרופוס הכללי כי כדי להבטיח שלשכות הרשם יפעלו באופן אחיד ולמנוע הישנות הליקויים האמורים, עליו לוודא את הטמעת הנהל החדש בכל לשכות הרשם ואת יישומו. יש להביא לידיעת הגורמים הקשורים לרשם לענייני ירושה (בתי המשפט ובתי הדין) את הוראות הנהל הרלוונטיות כדי לתאם ולייעל את העבודה מולם ולפרסם הוראות רלוונטיות גם לידיעת הציבור.

5. ממשק ממוחשב בין הרשם לגורמים הקשורים אליו: לפי תקנות הירושה נדרשים בתי הדין הדתיים להעביר לרשם לענייני ירושה את הבקשות שהוגשו להם כדי לבדוק אם המנוח הפקיד צוואה או שהוגשו בקשות לרשם בעניינו, וכן להעביר אותן לב"כ יועמ"ש כדי לקבל את עמדתו. כמו כן, בתי המשפט ובתי הדין הדתיים נדרשים להעביר לרשם צווים שנתנו כדי לעדכןם במרשם הארצי. נמצא כי בבתי הדין הרבניים ובבתי המשפט העברת המידע נעשית באופן לא יעיל.

א. בית הדין הרבני בירושלים מעביר לרשם לענייני ירושה את הבקשות באמצעות דואר אלקטרוני. בית הדין הרבני בבאר שבע מעביר אותן בעותק קשיח ובתי הדין הרבניים בתל אביב ובחיפה מעבירים אותן באמצעות ממשק מקוון ובעותק קשיח.

התברר כי קיים ממשק מקוון מוגבל עם בית הדין הרבני בתל אביב, המאפשר רק העברת בקשות סרוקות. עקב כך, מזכירות הרשם וב"כ היועמ"ש נדרשים להקליד מחדש את הנתונים הדרושים להם מתוך החומר הסרוק. בתשובתה של הנהלת בתי הדין הרבניים נמסר כי מערכת המחשוב של בתי הדין מאפשרת לרשם לצפות באמצעות ממשק בכל הנתונים הרלוונטיים הקיימים בה ואם ישנה בעיה כלשהי בקליטת הנתונים אזי הבעיה היא במערכת הממוחשבת של הרשם. האפטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי כיום נעשה שימוש חלקי בממשק ויש צורך לבצע פעולות נוספות להתאמה מלאה בין המערכות המחשוביות של שני הגופים.

ב. בכל לשכות הרשם, לאחר קבלת החלטה להעביר תיק לבית המשפט, המזכירות מדפיסה את כל התיק הסרוק ומעבירה אותו בעותק קשיח לבית המשפט.

האפטרופוס הכללי והנהלת בתי המשפט הודיעו בתשובתם כי בנובמבר 2015 התקיימה ישיבה ובה הוחלט שגורמי המחשוב בהנהלת בתי המשפט ובאפטרופוס הכללי יפעלו בהקדם לאפיון והפעלה של ממשק להעברת תיקים באופן אלקטרוני, ואלה כבר החלו בעבודתם.

6. בסיס נתונים ממוחשב הוא כלי ניהולי חשוב המאפשר לארגון, לרכז ולנטר נתונים כדי להפיק מהמערכת מידע מדויק ואמין שישמש כלי ניהולי להשגת יעדי הארגון, לבקרה ולפיקוח.

המערכת הממוחשבת של הרשם לענייני ירושה כוללת אפשרויות רבות לביצוע ניתוחים סטטיסטיים ולהפקת דוחות על פעילות היחידה, כגון סוגי הבקשות המוגשות, מספרן, אופן הגשתן ומשכי הטיפול בהן בכל שלב.

בביקורת נמצא כי נתוני המערכת אינם מלאים ולכן הדוחות אינם משקפים את המצב בפועל. בעקבות זאת, אין בידי האפטרופוס הכללי נתונים בסיסיים שיאפשרו לו בין היתר לזהות את צווארי הבקבוק המאריכים את משך הטיפול בבקשות ולטפל בעיכובים אלה.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי במהלך השנים נקבעו חלק מהשדות במערכת הממוחשבת כשדות חובה ואם שדה כלשהו אינו ממולא לא ניתן להמשיך בטיפול בבקשה. נוסף לכך, הוקמה מערכת משימות ונעשה מעבר לשיטת עבודה של תיק אלקטרוני המתעדת את שלבי הטיפול. כמו כן, מנובמבר 2015 הוטמעה מערכת BI (Business Intelligence) המאפשרת לנתח את הנתונים הנאספים במערכת הממוחשבת ולהפיק דוחות והתראות לצורך קבלת החלטות ניהוליות.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוחות מהימנים הכוללים מידע שלם הם כלי ניהולי חשוב ויעיל בידי האפוטרופוס הכללי ובידי לשכות הרשם, לפיכך יש לפעול לטיוב הנתונים. כמו כן, יש להנחות את עובדי הלשכות בדבר הזנת הנתונים באופן סדיר ומלא כדי שהדוחות ימלאו את תכליתם.



תכלית הוראותיו של נוהל עבודה היא לדאוג שיישמרו הוראות הדין המבטיחות את התקינות והתקפות של הצווים שהרשם לענייני ירושה נותן, לשמור על אחדות ועל שוויון בין כל הפונים לקבלת צווים מהרשם ולייעל את תהליך קבלתם. כאמור, רק בנובמבר 2015 נכנס לתוקף נוהל חדש. על האפוטרופוס הכללי לדאוג כי הנוהל יוטמע ויושם בכל לשכות הרשם גם כדי לפשט את התהליך וגם כדי לשפר את השירות הניתן לציבור. כמו כן עליו לקדם יצירת ממשקי עבודה בין בתי הדין ובתי המשפט ובין הרשם לענייני ירושה.

## שיפורים נוספים בשירות לציבור

תפקידו של הרשם לענייני ירושה, כחלק מרשויות השלטון, הוא לספק לציבור שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. במכתבו של האפוטרופוס הכללי למנכ"ל משרד המשפטים מיוני 2014, שכותרתו "רשם הירושה-סטטוס היערכות להשבת השירות לאזרח", נכתב: "אנו ערים לכך שהשירות הניתן ברשם לענייני ירושה הוא אחד השירותים החשובים ביותר לאזרח ונדרש בו מתן מענה מהיר ואפקטיבי".

## תפקידים נוספים של הרשם בתחום הצוואות

1. הפקדת צוואה: חוק הירושה קובע כי אדם שעשה צוואה בכתב יד או בפני שני עדים רשאי להפקידה אצל הרשם לענייני ירושה. משמעות ההפקדה היא שהצוואה שהופקדה תהיה ראויה לכאורה שהאדם הנקוב בה כמצווה עשה את הצוואה, והיא נעשתה לכל המאוחר ביום ההפקדה. הפקדה כזו עשויה לצמצם את המחלוקות בין הזוכים על פי הצוואה וכן את

האפשרות להסתרה של צוואות וזיופן. יצוין כי לבתי הדין הדתיים אין סמכות מקבילה להפקדת צוואות.

א.

בשנת 2014 הוגשו לרשם לענייני ירושה כ-16,000 בקשות לצו קיום צוואה. באותה שנה הופקדו 4,151 צוואות. בשל היתרונות האמורים, ראוי כי האפוטרופוס הכללי ינקוט פעולות על מנת להביא לידיעת הציבור את האפשרות להפקיד צוואה אצל הרשם.

ב.

בלשכות הרשם לענייני ירושה שמורות עשרות אלפי צוואות שהופקדו במהלך השנים שחלקן הועברו מבתי המשפט עם הקמת מוסד הרשם לענייני ירושה. לפי תקנות הירושה, יש להפקיד את הצוואות במעטפה סגורה וחתומה ואין לצלמן או לסרוק אותן למערכת הממוחשבת של הרשם. הצוואות נשמרות עד הגשת בקשה לצו קיום צוואה בעניינן או עד פתיחתן באופן יזום בידי הרשם (ראו להלן). בנוהל הישן של הרשם לענייני ירושה נקבע כי הצוואות המופקדות והחומר הנוסף המצורף אליהן יועברו למשמרת בכספת של הרשם. בנוהל החדש לא נקבעה הוראה בעניין זה. נוסף לצוואות המופקדות, בלשכות הרשם ובבתי הדין הדתיים מצויות צוואות שהוגשו לגביהן בקשות לצו קיום צוואה הנמצאות בטיפול שוטף.

בביקורת נמצא כי בכל לשכות הרשם אין כספת לשמירת הצוואות והן שמורות בחדרים נעולים. בלשכת הרשם בתל אביב הצוואות מאוחסנות בחדר הפתוח בשעות היום, אך לציבור אין כל גישה אליו.

בתשובתו מסר האפוטרופוס הכללי כי בכוונתו לפעול, בשיתוף משרד המשפטים, להסדרת תנאי האחסון והשמירה של הצוואות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוטורופוס הכללי כי לאובדן או השחתה של צוואות ישנן השלכות קשות על המצווים ועל הזוכים, ויש לפעול במטרה להבטיח שמירה על הצוואות, תוך מתן הדעת לכך שפעמים רבות הן מופקדות אצל הרשם למשך שנים ארוכות. עליו לקבוע, בהתייעצות עם משרד המשפטים ועם גורמים רלוונטיים נוספים, הנחיות מתאימות הנוגעות לתנאי אחסון נאותים של הצוואות ואבטחתן ולמניעת נזקי אש, מים וכדומה. במסגרת זו עליו לתת את הדעת גם לאופן שמירת הצוואות הנמצאות בטיפול שוטף, תוך כדי שמירה על איזון בין הצורך בעבודה יעילה ובין הצורך בשמירתן.

ג.

הועלה כי בעת עריכת צוואה בפני רשות בבית הדין השרעי ובבית הדין הדרוזי נשמר עותק מקורי של הצוואה בבית הדין, וזאת בניגוד לתקנות הירושה שלפיהן נוסח הצוואה לא יצורף לתיק; למעשה, הדבר דומה להפקדת צוואה שאינה בסמכות בית הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בתי הדין השרעיים ולהנהלת בתי הדין הדרוזיים כי כל זמן שלא הוקנתה להן הסמכות בחוק, עליהן להימנע מקבלת צוואות להפקדה. כמו כן, עליהן לבחון עם משרד המשפטים כיצד לנהוג בנוגע לצוואות המצויות אצלן.

2. הודעה לזוכים על צוואה שהופקדה : חוק הירושה קובע כי אם הופקדה צוואה אצל הרשם לענייני ירושה או נמסרה לו צוואה לאחר פטירת המנוח, ולא הוגשה בקשה לקיום הצוואה בתוך שלושה חודשים לאחר מות המצווה או לאחר מסירת הצוואה, ימסור הרשם הודעה על כך לזכאים לפי הצוואה. בתקנות הירושה נקבע כי בנסיבות האמורות יפתח הרשם לענייני ירושה את המעטפה, יעיין בצוואה וימסור עליה הודעה בדואר רשום לזוכים על פיה (להלן - פתיחת צוואות).

כדי להודיע לזוכים על צוואה שהופקדה, כל אחת מלשכות הרשם יכולה להפיק מהמערכת הממוחשבת של הרשם דוח נפטרים שהפקידו צוואה לפני מותם ולא הוגשה בקשה בעניינם.

הביקורת העלתה כי כל הלשכות, למעט הלשכה בבאר שבע, לא יישמו את התהליך הקבוע בדין הנוגע להודעה לזוכים על צוואה שהופקדה, דהיינו הן אינן מטפלות בצוואות של נפטרים שלא הוגשה בקשה בעניינם; בלשכת הרשם בחיפה לא היו מודעים כלל לאפשרות להפיק דוח נפטרים; לשכות הרשם בירושלים ובתל אביב מסרו למשרד מבקר המדינה כי הפרוצדורה לא בוצעה זה כמה שנים בשל עומס עבודה רב. לשכת הרשם בתל אביב הוסיפה כי הנושא אינו נמצא בראש סדר העדיפויות שלה.

מנתוני האפוסטרופוס הכללי עולה כי במאי 2015 היו רשומות במערכת הממוחשבת של הרשם 917 צוואות שהופקדו ולא נפתחו בתוך שלושה חודשים מפטירת המצווה. בספטמבר 2015 היו רשומות 954 צוואות כאלה.

בתשובתו מסר האפוסטרופוס הכללי כי במסגרת הנוהל החדש נקבעו הנחיות אחידות לכל לשכות הרשם בדבר שליחת הודעות לזוכים על צוואה שהופקדה, תוך כדי שמירה על הוראות החוק לרבות המועד הקבוע בו. בתשובת האפוסטרופוס הכללי מינואר 2016 הוא הודיע כי בתכנית העבודה לשנת 2016 נקבעה משימה מיוחדת לשם טיפול בפתיחת צוואות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוסטרופוס הכללי כי נכון למועד סיום הביקורת רוב לשכות הרשם לא קיימו את הוראות הדין בעניין זה. לפיכך, וכדי לשפר את השירות הניתן לציבור, עליו לפעול לאלתר כדי להבטיח שבלשכות יתקיים התהליך הקבוע בהוראות הדין.

3. צוואה בפני רשות : חוק הירושה קובע כי ניתן לעשות צוואה בארבע דרכים, ובהן צוואה בעדים, שרבים נוהגים לעשותה בסיוע עורך דין, וצוואה בפני רשות, דהיינו שופט, רשם בית משפט, רשם לענייני ירושה, חבר של בית דין דתי ונוטריון<sup>25</sup>. במועד סיום הביקורת, גובה האגרה לעריכת צוואה לפני הרשם לענייני ירושה הוא 235 ש"ח.

להלן בלוח 4 נתונים על מספר הצוואות שהופקדו אצל הרשם לענייני ירושה ומספר הצוואות שנערכו לפניו בשנת 2014, לפי לשכות:

25 ניתן לערוך צוואה גם בכתב יד וגם בעל פה לפי התנאים שנקבעו בחוק הירושה.



לוח 4

**מספר הצוואות שהופקדו אצל הרשם ומספר הצוואות שנערכו לפניו בשנת 2014**

| לשכה    | צוואות שהופקדו | עריכת צוואה בפני הרשם* |
|---------|----------------|------------------------|
| ירושלים | 600            | 8                      |
| חיפה    | 837            | 13                     |
| נצרת    | 226            | 0                      |
| תל אביב | 2,132          | 38                     |
| באר שבע | 356            | 1                      |
| סה"כ    | 4,151          | 60                     |

על פי נתוני האפוסטרופוס הכללי

\* קיימת סבירות שהנתונים אינם מלאים משום שבלשכות אין מקפידים להזין באופן מלא את הנתונים במערכת הממוחשבת.

מהלוח עולה שמספר הצוואות שנערכו בפני רשות נמוך מאוד ושיעורן כ-1.5% ממספר הצוואות שהופקדו, שגם שיעורן של אלה אינו גבוה, כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, סביר להניח כי האפשרות לעשיית צוואה לפני רשם לענייני ירושה והיתרונות הנובעים מכך אינם ידועים מספיק לציבור. לפיכך, ראוי שהאפוסטרופוס הכללי ינקוט צעדים כדי להביא שירות זה לידיעת הציבור, וכך ירחיב את השירותים שהוא מספק לו.

זאת ועוד. אף שבחוק הירושה נקבע כי המצווה רשאי לעשות את הצוואה בפני רשות בעל פה או בהגשת דברי הצוואה בכתב, בכל לשכות הרשם נדרש המצווה להגיע ללשכת הרשם עם נוסח צוואה מוכן, והרשם רק מאשר אותה.

בתשובתו כתב האפוסטרופוס הכללי כי בכוונתו לקדם חקיקה ובה תבוטל האפשרות לעריכת צוואה לפני רשם, משום שלמדינה אין כל ערך מוסף במתן שירות זה ומשום שפעולה זו אורכת זמן רב, או להסדיר תעריף אגרה בדומה לקבוע בכללי לשכת עורכי הדין (העומד כיום על 1,835 ש"ח).

לדעת משרד מבקר המדינה, עריכת צוואה בפני רשות הקבועה בחוק היא שירות לציבור שיש להמשיך בו כל עוד לא תוקן החוק.

## היבטים נוספים של שירות לציבור

בתכנית העבודה של מערך הרשם לענייני ירושה לשנים 2013-2014 נקבעו יעדים שעניינם קיצור משך הטיפול ושיפור השירות לאזרח - במאי 2015 החלה לפעול מערכת טלפונית ממוחשבת<sup>26</sup>;

26 מדובר במערכת לזיהוי קולי המספקת נתונים ומידע באמצעות פקודות קוליות של המתקשר.

במאי 2015 הופחתה האגרה בגין הגשה מקוונת כדי לעודד שימוש בטופס מקוון; בנובמבר 2015 החלה חובת הגשת בקשה מקוונת בידי עורכי דין; המעבר לתיקים אלקטרוניים יושם בכל לשכות הרשם.

1. מועדי קבלת קהל: כאמור, מתן צו ירושה וצו קיום צוואה הם שירותים חשובים שרבים נדרשים להם ומושפעים מהם מדי שנה. זמינות השירות לציבור נמדדת בין היתר בכמות ובפרסום של שעות קבלת קהל במהלך השבוע.

קבלת הקהל במשרדי הרשם לענייני ירושה בכל הלשכות מתקיימת בימים ראשון, שני, רביעי וחמישי בשעות 08:30-12:30.

להלן בלוח 5 נתונים על התפלגות אופן הגשת הבקשות והיקפן בשנת 2014:

לוח 5

#### התפלגות אופן הגשת הבקשות והיקפן בשנת 2014

| אופן ההגשה       | ירושלים | תל אביב | חיפה  | באר שבע | נצרת |
|------------------|---------|---------|-------|---------|------|
| תיבת שירות בלשכה | 3%      | 21%     | 1%    | -       | -    |
| דואר             | 28%     | 51%     | 25%   | 34%     | 41%  |
| קבלת קהל         | 67%     | 25%     | 71%   | 64%     | 57%  |
| שירות מקוון*     | 3% **   | 3%      | 2% ** | 2%      | 2%   |

המקור: תכנית העבודה של הרשם לענייני ירושה לשנת 2015  
\* ממרץ 2014 ניתן להגיש בקשה מקוונת לצו ירושה ומנובמבר 2014 ניתן להגיש גם בקשה מקוונת לצו קיום צוואה.

\*\* האחוזים אינם מסתכמים ל-100%, כך במקור.

מהלוח עולה כי בכל לשכות הרשם, פרט ללשכה בתל אביב, רוב הבקשות מוגשות בשעות קבלת קהל. למרות זאת, לא נקבעה קבלת קהל בשעות אחר הצהריים, וציבור גדול הזקוק לשירותיהן נאלץ להיעדר מהעבודה כדי להגיע אליהן בשעות הבוקר.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי ההגשה המקוונת תפסה נפח רחב יותר בשנת 2015 ועמדה על כ-15% מכלל הבקשות שהוגשו, ובחודשים נובמבר-דצמבר 2015 ההגשה המקוונת עמדה על כ-51%. הוא הוסיף כי המענה הטלפוני הממוחשב זמין במשך 24 שעות והמוקד האנושי זמין עד 17:00. כמו כן, ניתן להגיש בקשות באופן מקוון בכל עת או להכניסן לתיבות השירות בלשכות הרשם, הנגישות גם בשעות אחר הצהריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאפוטרופוס הכללי יקצה לפחות יום אחד בשבוע לקבלת קהל בשעות אחר הצהריים לטובת הציבור שאין באפשרותו להגיש בקשה באמצעות מייצג או באופן מקוון.

2. מענה טלפוני: בשנים 2012-2014 הצטברו עשרות תלונות במשרד מבקר המדינה ובמשרד המשפטים על היעדר מוחלט של מענה טלפוני, או על מענה טלפוני גרוע, בלשכות הרשם בכלל ובלשכת הרשם בתל אביב בפרט.

כאמור, במאי 2015 החלה לפעול מערכת חדשה של מענה טלפוני בזיהוי קולי המספקת מידע כללי ומידע פרטני על הליכים פתוחים. אם הפונה לא קיבל תשובה באמצעות המענה הממוחשב, יש באפשרותו לקבל תשובה מנציג אנושי במוקד השירות והמידע של משרד המשפטים. לדברי האפוטרופוס הכללי, זמן ההמתנה הממוצע בחודשים יולי-אוקטובר 2015 לקבלת נציג אנושי עמד על 13 שניות. עוד ציין האפוטרופוס כי מאוגוסט 2015 ניתן שירות המאפשר שליחת הודעת טקסט באמצעות מערכת אוטומטית המיידעת את ציבור הלוקחות על סטטוס הטיפול.

יש לציין לחיוב את הפעולות שעשה האפוטרופוס הכללי לשיפור השירות לציבור בתחום המענה הטלפוני. משרד מבקר המדינה סבור שעל האפוטרופוס לקיים סקרי שביעות רצון כדי לוודא שהמערכת אכן משיגה את מטרתה ומביאה לידי שיפור בשירות זה הניתן לציבור.

3. איכות המידע המוגש לציבור : בתקנות הירושה נקבע נוסח טופסי הבקשה לצו ירושה, לצו קיום צוואה ולצו ירושה וקיום צוואה יחד. הטפסים מצויים באתר האינטרנט של הרשם. ניתן למצוא באתר גם דפי מידע המיועדים לסייע בידי המבקש למלא את טופס הבקשה.

מעיון בדפי המידע, בטופסי הבקשות, בתיקים שבדק משרד מבקר המדינה בלשכות הרשם ובתלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור ולמשרד המשפטים עולים הממצאים האלה :

א. דפי המידע למגיש בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה אינם כוללים את כל ההסברים הנחוצים להבנת המונחים בטופס הבקשה, והם אינם מספקים מידע מלא והנחיות בנוגע לסוגיות מיוחדות הנוגעות להגשת הבקשה.

להלן דוגמאות למקרים שבהם נדרש המבקש להשלים פרטים ונתונים שסביר כי על ידי מתן הבהרות והסברים מפורטים בדפי המידע לא היה צורך בהם.

(1) הסתלקות מירושה או מצוואה : נמצאו כמה מקרים שבהם צורפה לבקשה הודעת הסתלקות של מי שאין באפשרותו להסתלק מהעזבון, כגון פושט רגל, או הסתלקות לטובת מי שלא ניתן להסתלק עבורו, כגון מי שאינו קרוב מדרגה ראשונה.

(2) ראיות בדבר כתב היד של המנוח : בביקורת נמצאו כמה מקרים שהוגשה צוואה בכתב יד ללא ראיות שמדובר בכתב ידו של המנוח, והמבקש נדרש להמציא ראיות כאלה; הדבר לא צוין בטופס הבקשה או בדף המידע.

(3) המצאת תמצית רישום ממרשם האוכלוסין : בדף המידע מצוין כי במקרה של תושב ישראל שנפטר בחו"ל, על המבקש להמציא תמצית רישום ובה תאריך הפטירה של המנוח. רצוי שבדף המידע יצוין שאם מבקש התמצית אינו קרוב מדרגה ראשונה של המנוח, ייתכן שיהיה עליו לפעול להוצאת צו מבית המשפט לקבלת המסמך, ויש לברר את הנושא במשרד הפנים. בעניין זה מסר האפוטרופוס הכללי כי ההערה מקובלת, ובדף המידע תירשם הבהרה בעניין זה.

ב. תקנות הירושה קובעות כי בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה תוגש בשני עותקים. בשונה מכך, בדף המידע נכתב כי יש להגיש את הבקשה בארבעה עותקים (מקור ושלושה העתקים). מאחר שכל הבקשות נסרקות לתוך המערכת הממוחשבת, כבר אין כל צורך לכאורה בארבעה עותקים ויש לבחון תיקון ההנחיה. דברים ברוח זו עלו גם מלשכות הרשם.

האפוטרופוס הכללי הודיע בתשובתו מינואר 2016 כי פירסם הנחיה לציבור לפיה יש להגיש הבקשה בשלושה העתקים.

ג. **טופסי הבקשה לצו ירושה ולצו קיום צוואה מורכבים וחלק מההסברים למילויים אינם ברורים. בבדיקה אקראית של בקשות, שערך משרד מבקר המדינה, נמצאו טעויות במילוי הטפסים שגרמו גם הן להתארכות הטיפול בבקשה. קיימת סבירות גבוהה שהבהרות בטופס יקלו על הציבור למלא אותו ויתרמו לייעול התהליך ולפישוטו.**

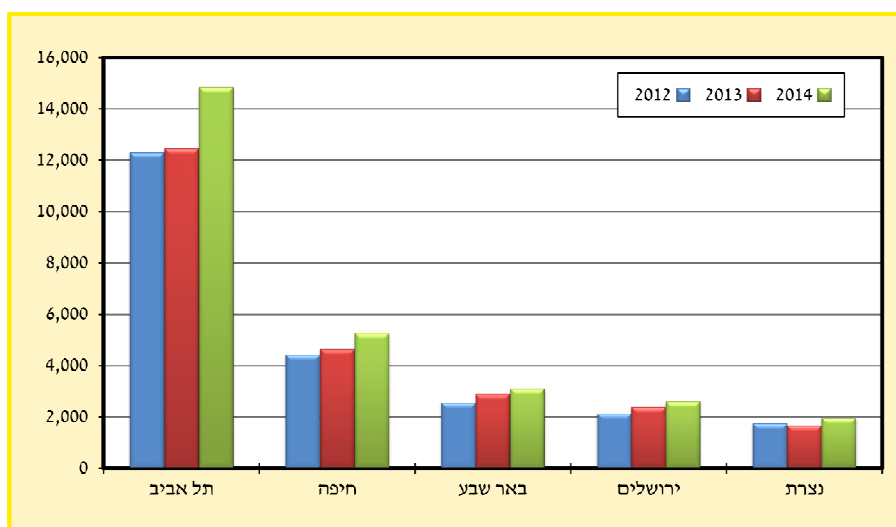
לדוגמה, המבקש נדרש לציין בטופס מי הם יורשי המנוח. התברר כי כאשר אחד היורשים נפטר, לפני מותו של המוריש או לאחריו, נדרש המבקש להמציא צו קיום צוואה או צו ירושה של היורש שנפטר. סביר להניח שהוספת הבהרה לטופס בדבר הצורך להמציא את המסמכים האמורים תייתר את הצורך בדרישת פרטים נוספים, וכך יתקצר התהליך.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי הערות הביקורת בדבר טופסי הבקשה ייבחנו, וככל שניתן למנוע תקלות הדברים יובהרו לציבור.

4. **אופן הפניה לרשם:** הגשת בקשה לרשם לענייני ירושה נעשית בידי המבקש באופן עצמאי או באמצעות עורך דין המייצג אותו. מספר הבקשות שהוגשו בשנים 2012-2014 היה 27,992, 29,650 ו-34,494, בהתאמה. להלן בתרשים 8 נתונים על מספר הבקשות שהוגשו באמצעות מייצגים לכל לשכות הרשם בשנים אלה:

תרשים 7

**מספר הבקשות שהוגשו באמצעות מייצגים לכל לשכות הרשם בשנים 2012-2014**



על פי נתוני האפוטרופוס הכללי

לפי התרשים והנתונים בדבר מספר הבקשות שהוגשו, בשנת 2012 שיעור המבקשים המיוצגים באמצעות עורכי דין בכל הלשכות היה 83% ובשנים 2013-2014 ירד ל-81%. יצוין כי על פי כללי לשכת עורכי הדין התעריף המינימלי המומלץ להגשת בקשה לצו ירושה, לצו קיום צוואה או למינוי מנהל עיזבון עומד על 1.5% משווי העיזבון, והוא לא יפחת מ-3,634 ש"ח.

5. **אופן תשלום אגרות:** התברר כי ניתן לשלם את כל אגרות הרשם ואת הוצאות הפרסום בעיתון באמצעות הדואר, האינטרנט (שירות התשלומים הממשלתי) ושוברי תשלום המצויים בלשכות הרשם או בעמדת תשלום המוצבת בכל לשכות הרשם, למעט בלשכת הרשם בנצרת.

לעומת זאת, בבתי הדין הרבניים ניתן לשלם את אגרת פתיחת התיק רק בבית הדין ואת הוצאות הפרסום בעיתון וברשומות נדרש המבקש לשלם בבנק הדואר בלבד באמצעות שוברים המצויים רק בבית הדין. בבתי הדין השרעיים והדרוזיים את הוצאות הפרסום משלם המבקש ישירות לעיתונים. בבתי הדין השרעיים התשלום בעבור הגשת הבקשות נעשה בבתי הדין בלבד.

**יוצא אפוא שהשירות בבתי הדין הדתיים בכל הנוגע לתשלום אגרות אינו ניתן באופן מלא.**

הנהלת בתי הדין הרבניים מסרה בתשובתה כי כיום כבר ישנם שני עיתונים שניתן לשלם להם באמצעות כרטיסי אשראי. כמו כן, ההנהלה פועלת להצטרפות לפרויקט ממשל זמין ולהכנת תכנית עבודה להצבת עמדות תשלום בבתי הדין. היא הוסיפה כי במסגרת פיתוח טופס בקשה מקוון לבית הדין יתאפשר גם תשלום מקוון.

**משרד מבקר המדינה מעיר להנהלות בתי הדין הדתיים שכדי להקל על הציבור ולשפר את השירות הניתן לו, עליהן להחיש את הפעולות שיאפשרו לציבור הפונים לשלם את האגרות באופן דומה לזה הקיים בלשכות הרשם לענייני ירושה.**



האמור לעיל מלמד שאף שהאפוטרופוס הכללי קבע את נושא שיפור השירות לציבור כאחד מהיעדים המרכזיים שלו ופעל לשיפור השירות לציבור באמצעים שונים, עליו לעשות עוד כבדת דרך בכל הנושאים הקשורים לתחום זה. בין היתר, עליו לפשט את טופסי הבקשות ולשפר את איכות דפי המידע לציבור ולייעלם. שיפורים בנושאים אלה יקלו על הציבור ויפחיתו את העומסים בלשכות הרשם לענייני ירושה. כמו כן, עליו לקבוע מדדים כמותיים בכל שנה בתחום השירות לציבור שישקפו שיפור מתמשך ברמת השירות.

## גביית אגרות במסגרת הגשת בקשה לרשם או לבית הדין

תקנות האגרות ותקנות אגרות בתי הדין קובעות את גובה האגרות שיש לשלם בעבור כל פעולה של הרשם לענייני ירושה ושל בתי הדין, בהתאמה.

1. הנחה או פטור מתשלום אגרה : בתקנות האמורות נקבע כי יהיו פטורות מאגרה בקשות של מי שהוא בן זוג, ילד, אב או אם של אדם שנפטר עקב פעולת מלחמה או בפעולת איבה או במסגרת שירותו הצבאי, וכן בקשות לתיקון טעות סופר בהחלטת הרשם או בהחלטה של בית הדין שהתבקש לתקן בתוך 30 יום מיום הוצאתן.

בשנת 2013 הוגשה תלונה להנהלת בתי הדין הרבניים ולמשרד המשפטים, ובהמשך גם לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, בעניין הצורך לשלם אגרה בגין טעות סופר בצו של בית הדין שהתגלתה לאחר שנים רבות. במענה לפונה מדצמבר 2013 כתבה לשכת שרת המשפטים כי לא ניתן להעניק פטור מאגרה במקרה כזה והוסיפה: "עם זאת בעקבות פנייתך אנו נפעל לקדם הסדר לפטור מאגרה במקרים ראויים". יצוין כי גם לשכות הרשם לענייני ירושה העלו את הצורך במתן פטור במקרים מתאימים.

עד מועד סיום הביקורת לא טופל הנושא ולא נקבע כל הסדר למתן פטורים מאגרה או הנחה במקרים ראויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד המשפטים יבחן את האפשרות להעניק הנחה או פטור מתשלום אגרה במקרים נוספים.

2. אגרות התנגדות לצו : תקנות האגרות אינן כוללות אגרה להגשת התנגדות למתן צו. האגרה להגשת התנגדות לצו קבועה בתקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות), התשנ"ו-1995 (להלן - תקנות אגרות בית המשפט), והיא עומדת על 955 ש"ח. הגשת התנגדות לצו מוגשת לרשם לענייני ירושה והאגרה בגינה משולמת לאפוטרופוס הכללי, אף שעיך הטיפול בתיקים אלה מתקיים בסופו של דבר בבית המשפט לענייני משפחה.

התברר כי האגרות להגשת התנגדות שלשכות הרשם גובות אינן מועברות לאוצר המדינה, כמו כל אגרה אחרת של בתי המשפט, אלא הן מתווספות לתקציב האפוטרופוס הכללי.

בנוסף, תקנות אגרות בית המשפט מאפשרות מתן פטור מאגרה, ובכלל זה מאגרה להגשת התנגדות, מטעמים סוציאליים.

נמצא כי חרף האמור בתקנות אגרות בתי המשפט, בפועל אין אפשרות להגיש לרשם לענייני ירושה בקשה לפטור מאגרה מטעמים סוציאליים במקרה של הגשת התנגדות לצו.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי בית המשפט יכול להורות על השבת האגרה ששולמה לאפוטרופוס, וכך אכן נעשה מדי פעם בפעם. משרד המשפטים כתב בתשובתו כי לאחרונה הוקם צוות משרדי שתפקידו להגדיר ולקבוע מדיניות אחידה הנוגעת לנושא האגרות. הצוות יבחן בין היתר גם נושאים אלה: מתן פטור מתשלום אגרות, פערים בגובה האגרות השונות, אגרות בגין העתקי מסמכים והחזרי אגרות.

## היעדר אחידות בגביית אגרות

לפי תקנות האגרות, תקנות אגרות בית המשפט ותקנות אגרות בתי הדין גובה האגרות להגשת התנגדות לצו ולעיון בתיק שונה בין לשכות הרשם ובין בתי הדין הדתיים. גובה האגרה להגשת התנגדות לרשם לענייני ירושה הוא 955 ש"ח ולעיון בתיק המצוי בארכיון 27 ש"ח. גובה האגרה להגשת התנגדות בבתי הדין הדתיים הוא 503 ש"ח ועיון בתיק המצוי בארכיון אינו כרוך בתשלום אגרה.

בתשובתה של הנהלת בתי הדין הרבניים נמסר כי "גובה האגרה נקבע ביחס ובהתאם לרכיב השירות שניתן לאזרח ולגודל הקצאת המשאבים הנדרשים לשירות האזרח הפונה... בבוא שר המשפטים לקבוע את גובה האגרה לקח בחשבון את עלות השירות הנמוכה יותר, את העובדה כי ההליכים בבית הדין הרבני הינם קצרים יותר... כמו גם, המערך תומך השיפוט המצומצם יותר בבית הדין הרבני משפיע גם הוא על גובה האגרה הנמוך ומצדיק אותו".

משרד מבקר המדינה העלה כי גם כאשר גובה האגרות על פי התקנות זהה בין לשכות הרשם ובין בתי הדין הרבניים, נמצאו לעתים הבדלים בין הסכומים שהם גבו בפועל. כמו כן, נמצאו הבדלים בין הלשכות עצמן. להלן הפרטים:

1. א ג ר ת ה ח י י א ת ת י ק : בביקורת נמצא שאין אחידות בגובה אגרת החייאת תיק, הנדרשת לתשלום במקרים שמבקש מגיש בקשה חדשה במקום בקשתו הקודמת שנמחקה מחוסר מעש.

בלשכות הרשם בחיפה ובנצרת - אם הבקשה החדשה הוגשה בתוך חודש ממועד מחיקת הבקשה מחוסר מעש המבקש נדרש לשלם 235 ש"ח, ואין הוא נדרש לשלם הוצאות פרסום. אם הבקשה הוגשה במועד מאוחר יותר, הוא נדרש לשלם תעריף מלא לפתיחת תיק, דהיינו 501 ש"ח, בתוספת הוצאות פרסום. בלשכת הרשם בירושלים - אם הבקשה החדשה מוגשת לאחר כשבועיים עד שלושה ממחיקתה ייתכן שכלל לא תיגבה אגרה, וכל מקרה נבדק לגופו. אם הבקשה הוגשה במועד מאוחר יותר, יש לשלם תעריף מלא ללא תשלום הוצאות פרסום, אלא אם החייאת התיק נעשתה לאחר כשלוש עד ארבע שנים ובהתאם לנסיבות. בלשכת הרשם בבאר שבע המבקש נדרש לשלם אגרה מלאה בסך 501 ש"ח בכל שלב שבו מוגשת הבקשה החדשה, אך הוא אינו משלם הוצאות הפרסום. כאמור, בלשכת הרשם בתל אביב אין מוחקים תיקים בגלל חוסר מעש.

בבית הדין הרבני בירושלים נגבית אגרה בסך 235 ש"ח בכל שלב שבו מוגשת בקשה חדשה, אך המבקש אינו נדרש לשלם הוצאות הפרסום. בבית הדין הרבני בתל אביב נגבית אגרה בסך 503 ש"ח, אך אין נגבה תשלום בעבור הפרסום. בבית הדין הרבני בחיפה אין נגבית אגרה בגין החייאת תיק.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי הערת הביקורת מקובלת, ובנוהל החדש נקבעו כללים אחידים לכל לשכות הרשם לענייני ירושה בנושא זה. הנהלת בתי הדין הרבניים מסרה בתשובתה כי היא תפעל, בשיתוף האפוטרופוס הכללי ומשרד המשפטים, להסדרת הנושא ולקביעת תעריף אחיד להחייאת תיק במסגרת תקנות אגרות בתי הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפטרופוס הכללי ולהנהלת בתי הדין הרבניים כי עליהם להחיש את הטיפול המשותף בקביעת תעריף אחיד לתשלום אגרה בגין החייאת תיק. פעולה זו נדרשת כדי לא להותיר את המצב שלפיו החלטה בדבר גובה התעריף נתונה לשיקול דעתם של לשכות הרשם ושל מזכירות בתי הדין הרבניים באופן שיוצר חוסר שוויון בין מגישי בקשות במקומות שונים.

2. **אגרה להעתיק מסמכים:** בתקנות האגרות נקבע כי יש לשלם אגרה בסך 5.15 ש"ח לדף בגין העתק מכל מסמך שבתיק המצוי בלשכת רשם לענייני ירושה. קביעה דומה קיימת בתקנות אגרות בתי הדין. לשכת הרשם בנצרת אינה דורשת מאדם פרטי בגין העתק אחד של צו בשל העלות הנמוכה, אך עורך דין מייצג כן מחויב בה.

בבית הדין הרבני בתל אביב אין גובים כלל אגרה בעבור העתקי צווים. בבית הדין הרבני בירושלים ובחיפה אין גובים אגרה מהמבקש או מיורשים או זוכים אחרים בגין העתק צו. על פי הנחיית הלשכה המשפטית לשיפוט הרבני, צד ג המעוניין לקבל העתק צו נדרש להגיש בקשה לעיון בתיק וצילום התיק. אם בית הדין יאשר את הבקשה יהיה עליו לשלם 235 ש"ח, נוסף לאגרת צילום או קבלת העתק.

הנהלת בתי הדין הרבניים מסרה בתשובתה כי אי-הגבייה מקורה בסכום האגרה הנמוך לעומת המשאבים שבית הדין נדרש להם לצורך הגבייה. עוד נמסר כי ככל שיחול שיפור בנושא ערוצי התשלום בבתי הדין תפעל ההנהלה להסדיר גם נושא זה.

3. **החזרת אגרה שולמה:** מי שהגיש בקשה לרשם לענייני ירושה וחזר מבקשתו מכל סיבה שהיא ימלא טופס בקשה להחזר אגרה, והיא תוחזר לו על פי שיקול דעת הרשם ולפי שלב הטיפול שהתיק מצוי בו.

נמצא כי על פי חוות דעת של הלשכה המשפטית לשיפוט הרבני, מגישי בקשות לצו בבית הדין הרבני אינם יכולים לקבל החזר של אגרה ששולמה.

הנהלת בתי הדין הרבניים מסרה בתשובתה כי על פי המצב המשפטי כיום לא ניתן להחזיר אגרה ששולמה, והסמכות לקבוע אחרת נתונה בידי שר המשפטים. עוד נמסר כי בעבר התקיימו פגישות בנושא זה בין נציגי ההנהלה לנציגי משרד המשפטים, אך עד עתה לא נעשה דבר. ההנהלה הפיצה הנחיה לבתי הדין ולפיה עליהם ליידע את הציבור כי בטרם הגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה יש לבדוק בלשכת הרשם לענייני ירושה אם כבר הוגשה בקשה בקשר לאותו עיזבון, וכי לא ניתן יהיה להשיב אגרה ששולמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי עליו לבחון את הסוגיה בדבר החזרת אגרה ששולמה ולעגן את מסקנותיו בהוראות מחייבות ולהחילן גם על בתי הדין הרבניים.

4. **תשלום עבור הפרסום בעיתון:** הועלה כי מבקש המגיש בקשה בבית הדין הרבני משלם 115.50 ש"ח בעבור פרסום בעיתון ו-66 ש"ח בעבור פרסום ברשומות, ואילו מגיש בקשה לרשם משלם 64 ש"ח ו-66 ש"ח, בהתאמה. בבית הדין הדרוזי מגיש בקשה משלם 300 ש"ח בעבור פרסום בעיתון למשך שבועיים. כאמור, בבית הדין השרעי המבקש מפרסם באופן עצמאי את דבר הגשת הבקשה בעיתון, לכן אין בנמצא נתונים בדבר עלויות הפרסום.



הנהלת בתי הדין הרבניים כתבה בתשובתה כי במרץ 2015 יצאה הנחיה מטעם סמנכ"ל הנהלת בתי הדין למזכירות בתי הדין, ולפיה חלה חובה להציג למבקשים את התעריפים של העיתונים וליידע אותם שאחד העיתונים הודיע על הוצלת התשלום ל-64 ש"ח.

נמצא כי ההנחיה לא יושמה וכי רק בעקבות הביקורת החלו מזכירות בתי הדין בשלהי אוקטובר 2015 להציג למבקשים אפשרות לפרסם בתעריף הנמוך בעיתון האמור.

העובדה שהנהלות בתי הדין הדתיים לא הסדירו באופן מרוכז את נושא הפרסום בעיתון גרמה לכך שעד מועד סיום הביקורת, הציבור שבחר להגיש בקשות בבתי הדין שילם כמעט פי שניים בעבור פרסום בעיתון לעומת מגישי בקשה בלשכות הרשם לענייני ירושה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים ועל האפוטרופוס הכללי ליצור אחידות בתעריפים הנגבים מהציבור בלשכות הרשם לענייני ירושה. יש גם לשאוף ליצירת אחידות בתעריפים שהרשם לענייני ירושה ובתי הדין הדתיים גובים בעבור שירות הנתיב לציבור באותו עניין, אלא אם נמצא צידוק לשונות על סמך בחינה מפורטת של העלויות ביחידות השונות.

## אכיפה בנושא הסתרת צוואות ויורשים

ירושות וצוואות עשויות ליצור אינטרסים מנוגדים בין יורשים או בין גורמים אחרים הנוגעים בדבר. הדברים מקבלים משנה תוקף במקרים שבהם מדובר בירושות שערכן הכספי גבוה. במקרים שהיו חילוקי דעות בתא המשפחתי לפני פטירת המצווה, המחלוקות עשויות אף להתעצם ולהתחדד לאחר פטירתו. כמו כן, ישנם מקרים שבהם המצווה אינו חפץ שיורשיו או חלק מהם ידעו שערך צוואה, ובנסיבות מסוימות דבר עשייתה עלול שלא להתגלות משום שאין כל חובה בדין ליידע את הרשם לענייני ירושה על עריכת צוואה.

המחוקק היה ער לנושא וקבע הוראות עונשיות לאדם המסתיר צוואה ולאדם המוסר עובדות שקריות בבקשתו. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי המסתיר כתב צוואה בכוונה להונות, בין שהמצווה חי ובין שהוא מת, דינו מאסר חמש שנים. סעיף 5 לחוק האמור קובע כי אדם שהורשע על שהעלים, השמיד או זייף את צוואתו של המוריש או שתבע על פי צוואה מזויפת פסול מלרשת את המוריש. בחוק הירושה נקבע כי אדם שיש בידו צוואה חייב למסרה לרשם לענייני ירושה מיד לאחר שנודע לו על מות המצווה. עוד נקבע כי המפר הוראות סעיף זה, דינו מאסר שלושה חדשים או קנס.

תקנות הירושה קובעות כי העובדות הכלולות בבקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה יאומתו בתצהיר של המבקש, ושל אדם אחר, אם קיימות עובדות הכלולות בבקשה שאינן בידיעתו האישית של המבקש. חוק העונשין קובע כי מי שמסר תצהיר שקר לפני מי שהוסמך לקבל את התצהיר, דינו מאסר שלוש שנים.

יודגש כי בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה מאומתת בתצהיר של המבקש והרשם לענייני ירושה מסתמך על האמור בתצהיר, למעט במקרים שבהם קיים מידע נוסף ברשותו או כאשר מתעורר חשד. בנסיבות אלה עולה האפשרות להטעיה של הרשם ולהגשת בקשה כוזבת כדי לנשל יורש או זוכה מן העיזבון.

הועלה כי בשנת 2014 הוגשו בלשכת הרשם בתל אביב כ-45 בקשות לביטול צו ירושה. משרד מבקר המדינה בדק 30 בקשות ומצא כי מחציתן הוגשו בטענה לקיומה של צוואה, בחלק מהמקרים בטענה להסתרתה.

להלן דוגמאות למקרים המעלים חשש ממשי של הגשת בקשה כוזבת לרשם לענייני ירושה או לבתי הדין הדתיים:

1. בפסק דין מיום 9.9.14 של בית הדין הרבני בחיפה<sup>27</sup> דן בית הדין בבקשה לביטול צו ירושה שנתן לפני כשלושים שנה. בית הדין נעתר לבקשה משהוברר כי המבקשים הסתירו את העובדה שלמנוח בת נוספת.
2. בנובמבר 2013 הגיש בן זוג של מנוחה לרשם לענייני ירושה בתל אביב בקשה לצו ירושה. חודש לאחר מכן ניתן צו ירושה ולפיו היורשים הם בן הזוג של המנוחה ובתה בחלקים שווים. במאי 2014 הגישה בתה של המנוחה בקשה לביטול צו הירושה ומתן צו לקיום צוואת המנוחה. הבת טענה כי במסגרת הליך אחר הודה בן הזוג כי הוא והמנוחה ערכו צוואות הדדיות לטובתה. עוד טענה הבת כי המנוחה ערכה צוואה חדשה ובה היא מורשה לה את כל רכושה. בן הזוג טען כי הצוואה המאוחרת מזויפת, והתיק הועבר לדיון בבית המשפט.
3. בינואר 2014 הגיש בנם של מנוח ומנוחה בקשה לקיום צוואות הדדיות של הוריו. הבקשות הוקדמו והתקבלו רק באפריל אותה שנה. התברר כי במהלך תקופה זו, בחודש פברואר הגישה אחותו בקשה לצו ירושה וניתן צו ירושה במרץ 2014. בעקבות זאת הגיש המבקש בקשה לביטול צו הירושה ולמתן צו קיום צוואה. האחות ידעה על קיומן של הצוואות אך טענה כי הגישה את הבקשה לצו ירושה לבקשת אחיה האחרים וכי הצוואה שהגיש אחיה בינואר 2014 פגומה.

נמצא כי מאז הקמת מערך הרשם לענייני ירושה היו מקרים בודדים ונדירים שבהם הוא יום הגשת תלונה בשל הסתרת יורשים או זיוף צוואה.

האפוטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי מדובר בנושא מורכב ובמספר מצומצם של מקרים. הוא הוסיף כי בשל עקרוניותה של הסוגיה המשפיעה על כמה גופים ממשלתיים ייבחנו הדברים עם היועץ המשפטי לממשלה. בתשובת משטרת ישראל מינואר 2016 נמסר כי ככלל כאשר מתקבלת פנייה מהרשם לענייני ירושה, מבית המשפט או מב"כ היועמ"ש היא מטופלת כתלונה ומעבירים אותה לטיפול היחידה המתאימה.

27 תיק (אזורי חי') 949960 פלוגי נ' יורשי המנוח אלמוני (פורסם במאגר ממוחשב, 9.9.14).

בתשובתה מסרה הנהלת בתי הדין הרבניים כי תינתן הנחיה למזכירות בתי הדין כי אם במועד הגשת בקשה עולה חשש להסתרת צוואות ויורשים או לזיוף צוואות, יש ליידע את המזכיר הראשי ולהפנות את הנושא לטיפול של הלשכה המשפטית של הנהלת בתי הדין. אם החשש עולה במהלך ניהול התיק יהיה הדבר נתון לשיקול דעתו של בית הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי כדי לצמצם למינימום את האפשרות שצוואה תישכח או תוסתר, יש מקום לבחון אם נדרש שעורך דין שערכ צוואה או נוטריון שנעשתה צוואה בפניו, יידעו את הרשם לענייני ירושה על דבר עריכתה והמידע על כך יירשם במרשם הארצי.

בתשובתה מנובמבר 2015 מסרה לשכת עורכי הדין למשרד מבקר המדינה כי מצוים רבים אינם מעוניינים שדבר עשיית הצוואה יירשם במרשם כלשהו. עוד מסרה כי אין להטיל חובה כאמור על עורכי דין ונוטריונים העורכים צוואה, משום שיש בכך פגיעה בזכות הלקוח לחיסיון ופגיעה בחופש הציווי של המצווה. הדרך לצמצם את האפשרות שצוואה תישכח או תוסתר היא באמצעות הגברת האכיפה נגד מי שאינו מוסר צוואה לאחר שנודע לו על מות המצווה, וכן באמצעות הליך פתיחת צוואות בידי הרשם לענייני ירושה.

משרד מבקר המדינה סבור שבמסגרת הבחינה הנדרשת, על משרד המשפטים לשקול בין היתר את ההיבטים שהובאו בתשובתה של לשכת עורכי הדין בנוגע לזכות הלקוח לחיסיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה בשיתוף מערך הרשם לענייני ירושה והנהלות בתי הדין הדתיים יקבעו כללים לטיפול במקרים מובהקים שבהם עולה חשש למעשים פליליים כמו הגשת הצהרות שקריות בבקשות, ובכלל זה הסתרת צוואות ויורשים וזיוף צוואות מתוך כוונה להונות. במקרים של הרשעה לפי סעיף 5 לחוק העונשין, נדרש לוודא כי העברייני ייפסל מלרשת את המוריש. האפוטרופוס הכללי נדרש בין היתר לבחון אפשרות לשלב את ההוראות העונשיות כאזהרות בטופסי הבקשה.

## המרשם הארצי

חוק הירושה קובע כי הממונה הארצי ינהל מרשם ארצי של צווי ירושה וצווי קיום צוואה, של בקשות לצווי ירושה ולצווי קיום צוואה ושל צוואות שהופקדו. עוד נקבע כי פרטי המרשם ודרכי ניהולו ייקבעו בתקנות הירושה.

בתקנות הירושה נקבע כי המרשם הארצי יכלול מידע ממוחשב על צוואות ועל זיכרונות דברים<sup>28</sup> שהופקדו, על צוואות שנמסרו לפי הוראות החוק, על בקשות לצווי ירושה ולצווי קיום צוואה שהוגשו וכן על צווי ירושה, צווי קיום צוואה וצוויים למינוי מנהלי עיזבונות שנתנו בתי משפט, בתי הדין הדתיים או הרשם לענייני ירושה. יש לעדכן את המרשם הארצי גם על תיקון צו או ביטולו.

28 סעיף 23(ב) לחוק הירושה קובע כי צוואת שכיב מרע שנעשתה בעל פה בפני שני עדים תירשם בציון היום והנסיבות לעשיית הצוואה בזיכרון דברים שייחתם בידי שני העדים ויופקד על ידיהם אצל רשם לענייני ירושה. עוד נקבע כי רישום, חתימה והפקדה של הצוואה ייעשו ככל האפשר בסמוך לאחר שניתן לעשותם.

התקנות גם קובעות כי במקרה שהוגשה בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה יכרר הרשם לענייני ירושה במרשם הארצי בין היתר אם נמסרה או הופקדה צוואה של המנוח ואם הוגשה בקשה קודמת. גם כאשר מוגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה לבית הדין הדתי, הוא ישלח הודעה על קבלתה למרשם הארצי, והממונה הארצי ישלח לבית הדין את כל פרטי המרשם הארצי הנוגעים לאותו עיזבון.

מטרת ההוראות האמורות היא לרכז את כל המידע בנושא עיזבונות במקום אחד ולוודא שלא הוגשו בקשות כפולות בנוגע לאותו מנוח, שלא ניתנים צווים סותרים ושדבר קיומם של צוואות מופקדות יעמוד בפני הגורמים הרלוונטיים בעת הגשת בקשה לצו ירושה או לצו קיום צוואה.

**הביקורת העלתה כי המרשם הארצי אינו כולל מידע שלם ומלא בדבר בקשות שהוגשו ובדבר צווים שניתנו בבתי המשפט ובבתי הדין הדתיים. להלן הפרטים:**

1. מזכירות בתי המשפט במחוזות תל אביב וחיפה אינן שולחות לרשם לענייני ירושה את הצווים שניתנו בבתי המשפט<sup>29</sup>, לכן הם אינם מעודכנים במרשם הארצי. לעומתן, במחוזות ירושלים ובאר שבע צווים שניתנו בבתי המשפט נשלחים לרשם והם מעודכנים במרשם הארצי.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי לפי נוהלי העבודה שלה המזכירות צריכות לשלוח את הצווים לרשם לענייני ירושה. היא הוסיפה כי בעקבות הביקורת רועננו הנהלים בכל מזכירות בתי המשפט והיא תעקוב אחר יישומם.

2. הביקורת העלתה כי לבתי הדין השרעיים אין ממשקי עבודה עם הרשם לענייני ירושה בכל הלשכות בארץ. הם אינם מעבירים לרשם בקשות שהוגשו להם, וכאמור גם לא לב"כ היועמ"ש לקבלת עמדתו, ולא צווים שנתנו, וזאת בניגוד להוראות הדין. מצב דברים זה עשוי להוביל למתן צווים סותרים בידי הערכאות השונות.

למשל, במרץ 2013 הגישה בת של מנוח לרשם לענייני ירושה בתל אביב בקשה לצו ירושה. באוקטובר אותה שנה נתן הרשם צו ירושה. במאי 2014 הוגשה בקשה לרשם לביטול צו הירושה בשל צו ירושה שניתן בבית הדין השרעי בפברואר 1999 בקשר לאותו מנוח. בבקשה לביטול הצו נטען שהבת שהגישה את הבקשה לצו ירושה אצל הרשם הסתלקה בעבר מחלקה בעיזבון בבית הדין השרעי.

הוברר כי המצב בבתי הדין הנוצריים זהה לזה שבבתי הדין השרעיים. לדוגמה, במרץ 2011 הוגשה בקשה לביטול צו ירושה שנתנה הרשמת לענייני ירושה בירושלים בינואר 2011. הנימוק לבקשה היה שבית הדין הכנסייתי לעדה הלטינית בירושלים כבר נתן צו ירושה בפברואר 1998 בנוגע לאותו מנוח. בדיון לפני הרשמת התברר כי מי שביקש את צו הירושה מבית הדין הסתיר את קיומו של אחד היורשים, והצו שנתן בית הדין אינו כולל את אותו יורש. בהחלטת הרשמת מאוגוסט 2011 בוטל צו הירושה שניתן על ידה, ונקבע כי אם ישנה טענה כלשהי נגד צו הירושה הראשון עליה לידון בפני בית הדין.

29 המזכירות שולחות את הצווים שניתנו בבתי המשפט לב"כ היועמ"ש שהיה צד להליך.

3.

נמצא כי על אף שבתי הדין הרבניים בירושלים, בחיפה ובתל אביב שולחים ללשכות הרשם צווים שנתנו כדי לעדכןם במרשם הארצי, הלשכות אינן מעדכנות את דבר מתן הצווים במרשם הארצי, כנדרש בהוראות הדין. בית הדין הרבני בתל אביב מעביר לרשם בקשות שהוגשו לו, אך את הצווים שניתנו הוא מעביר לאגף האפטרופוס הכללי, והם אינם מעודכנים במרשם הארצי.

4.

התברר כי בתי הדין הדרוזיים מעבירים ללשכת הרשם בחיפה בקשות שהוגשו להם לצורך בדיקה במרשם הארצי, אך הם אינם שולחים צווים שנתנו, ואלה אינם מעודכנים במרשם הארצי.

הנהלת בתי הדין הדרוזיים מסרה בתשובתה כי הצווים אינם נשלחים למרשם הארצי מפאת מחסור בכוח אדם בלשכת הרשם לענייני ירושה ובשל מכשול השפה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בתי הדין הדרוזיים ולמשרד המשפטים כי עליהם לפעול לפתרון הבעיות האמורות לעיל כדי שבתי הדין יוכלו לקיים את הוראות הדין ולשלוח העתק מהצווים לעדכון במרשם הארצי.

החוק קובע מפורשות כי על הממונה הארצי לנהל מרשם ארצי של כל הצווים, הבקשות והפקדות הצוואות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמאגר אינו מנוהל על פי הוראות הדין ואינו מכיל מידע מלא, כנדרש בחוק.

האפטרופוס הכללי מסר בתשובתו כי בכוונתו להפיץ נוהל מסודר ללשכות הרשם בעניין רישום מלא של צווים שניתנו בבתי הדין ובבתי המשפט לענייני משפחה. הוא הוסיף כי באוקטובר 2015 פנה למנהל בתי המשפט בנוגע להקמת ממשקי עבודה ביניהם ובכוונתו לפנות גם לבתי הדין בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולאפטרופוס הכללי שבמצב הקיים נפגעת יכולתו של הרשם לענייני ירושה למלא את תפקידו, לברר את הנדרש ממנו כדי למנוע הוצאת צווים שגויים, להתריע על נתונים בעייתיים בבקשות ולקיים פיקוח ובקרה על הטיפול בבקשות. לנוכח האמור, האפטרופוס הכללי נדרש לפעול להשגת מאגר ארצי שיכיל מידע שלם, מעודכן ומדויק, כנדרש בהוראות הדין. לצורך זה, עליו להחיש את הטיפול בהפצת נוהל עבודה מסודר בנושא זה והטמעתו, ולקדם יצירת ממשקי עבודה בין בתי הדין ובתי המשפט ובין הרשם לענייני ירושה.

## סיכום

מדי שנה נדרשים עשרות אלפי אנשים לשירותיהם של הרשם לענייני ירושה, של בתי הדין הדתיים ושל בתי המשפט, הנוגעים לענייני ירושות וצוואות ומעגל המושפעים מהחלטות גורמים אלה אף רחב יותר. הצורך בקבלת השירות מגיע פעמים רבות כשלב רגיש בחייו של המבקש והוצאת צו ירושה או צו קיום צוואה בזמן סביר נדרשת לא אחת לצורך הקיום השוטף של יורשי העיזבון או הזוכים בו, ויש לכך השפעה על זכויותיהם.

הביקורת העלתה כי במערך הרשם לענייני ירושה קיימים עיכובים רבים בשלבי הטיפול השונים בבקשות, וקיים חוסר אחידות בטיפול בבקשות הן בלשכות הרשם השונות בין לבין עצמן הן ביניהן לבין בתי הדין הדתיים. עד אוקטובר 2015 לא הוסדר במערך הרשם לענייני ירושה נוהל עבודה אחיד, מקיף ומעודכן. רק לאחר סיום הביקורת פרסם האפוטרופוס הכללי נוהל חדש ומעודכן, והוא נדרש לפעול להטמעתו בכל לשכות הרשם.

על משרד המשפטים ועל האפוטרופוס הכללי להמשיך ולפעול לייעול, להאחדה ולשיפור של השירות הניתן לציבור ולהסדרתם המלאה של נושאים שטרם הוסדרו. כמו כן, עליהם לפעול להשגת מאגר ארצי שיכיל מידע שלם מעודכן ומדויק, כנדרש בהוראות הדין. על הנהלות בתי הדין ועל משרד המשפטים לפעול ליישום מלא של הוראות הדין הנוגעות לענייני ירושות וצוואות ולייעול השירות הניתן לציבור ושיפורו.