

# משרד המשפטים

## פעולות ביקורת

באגף רישום והסדר המקרקעין ובשש לשכות נערכה ביקורת כוללת על רישום מקרקעין. בהנהלת בתי המשפט נסתיימה בדיקה של ביקורת פנימית וארגון ושיטות. כן הושלמה הביקורת על בתי הדין לעבודה.

בלשכת עורכי הדין עומדת להסתיים ביקורת על פעולות הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים.

## רישום מקרקעין

החקיקה שעל פיה נקבעו סוגי המקרקעין ונרשמו עסקאות במקרקעין הייתה עד לזמן לא רב חקיקה עותומנית ומנדטורית: חוק הקרקעות העותומני; פקודת העברת קרקעות; פקודת המשכנתאות (תיקון); ופקודת פנקסי קרקעות, 1944. ב-1 בינואר 1970 נכנס לתוקפו חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 (להלן: החוק), וביטל שורה של חוקים ישנים.

מתחילת חוק זה, אין זכות במקרקעין אלא לפי חוק, ועיסקה במקרקעין אינה מקנה זכויות אלא לאחר שנרשמה בפנקסי המקרקעין כחוק. מכאן, שהרישום בפנקסי המקרקעין הוא עמוד התווך של החוק החדש. סעיף 125 (א) לחוק קובע, שהרישום בפנקסים לגבי מקרקעין מוסדרים מהווה ראיה חותכת לתוכנו, ואילו הרישום לגבי מקרקעין לא מוסדרים מהווה ראיה לכאורה לתוכנו. הפעולות השכיחות הנרשמות הן עסקאות מכר, חכירה (לתקופה העולה על חמש שנים), מתנה, משכנתא, חליפין, צוואה וירושה. פעולות הרישום נערכות בשמונה לשכות אזוריות לרישום מקרקעין — במסגרת אגף רישום והסדר המקרקעין, שבראשו עומד, לפי החוק הממונה על המרשם: ירושלים, תל אביב, תל אביב דרום; חיפה, פתח תקוה, נתניה, נצרת ובאר שבע. ביולי 1973 הוקמה לשכה נוספת בכ"ת ים, לה העבר הטיפול בחלק מן המקרקעין שהיו בטיפול של לשכת תל אביב דרום.

בעת ביצוע פעולת רישום נגבית אגרה בהתאם לתקנות. לפי נתוני האגף הסתכמה ההכנסה מאגרות בשנת הכספים 1971 ב-46.8 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1972 — ב-59.3 מיליון ל"י. סכומים אלה אינם כוללים את הסכומים המשתלמים בקשר לאותן פעולות מכירה של זכויות במקרקעין, שאינן נרשמות בפנקסי המקרקעין והם נגבים על-ידי משרד האוצר בצורה של תוספת למס שבח מקרקעין, לפי סעיף 9 (א) (1) לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963\*.

לנוכח הגידול המתמיד שחל בפעולות רישום בפנקסי המקרקעין ומכלול השירותים הכרוכים בכך בעקבות הגאות בתחום הבנייה, החל אגף רישום והסדר המקרקעין עוד ב-1969 בארגון-מחדש של המערך הקיים ובחיפוש דרכים לשיפור שיטות הרישום וניהול הפנקסים בדרך ממוכנת: בשנת הכספים 1970 הוסבו פנקסי המקרקעין בירושלים למערכת של כרטיסי מיקרופילם; ב-1972 הוסבו הפנקסים בחיפה; ב-1973 הוסבו הפנקסים בלשכת בת ים, והוחל בהכנות להסבת הפנקסים בלשכת תל אביב דרום. שינוי השיטה יביא ליעול

\* בדבר גביית מס שבח מקרקעין ותוספת מס ראה עמ' 214 בדו"ח זה.

ניכר, אולם הדבר יימשך שנים מספר, עד שהשינוי יונהג בכל הלשכות, שבהן ממשיכים עדיין בהליכי רישום ידניים.

בחודשים יולי-ספטמבר 1973 נערכה ביקורת באגף רישום והסדר המקרקעין ובשש לשכות: תל אביב, תל אביב דרום, חיפה, נתניה, פתח תקוה ובאר שבע, אשר בחמש מהן עדיין נהוגים הליכי רישום ידניים. ביקורת קודמת על פעולות רישום מקרקעין נערכה בסוף 1967 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 368).

### היקף הפעולות וכוונת האדם

להלן טבלה המשקפת את היקף הפעולות של לשכות הרישום שנבדקו, על בסיס הדו"חות החודשיים שהוגשו על-ידי הלשכות להנהלת האגף וכן את מספר העובדים בכל לשכה בשנות הכספים 1971 ו-1972.

הלשכה	שנת הכספים	מספר העובדים	תיקים		הוצאת נסח	פעולות בתיקים (שטרי עסקה)	עיין
			פתיחה	סגירה			
תל-אביב	1971	21	14272	12027	31472	7366	13816
	1972	24	14100	13622	32685	7474	14209
תל-אביב דרום	1971	21	18518	15347	34430	5415	23741
	1972	25	18053	16789	39141	8775	27062
חיפה	1971	17	10062	8691	24213	4407	12869
	1972	23	11872	10164	38291	544	14060
פתח-תקוה	1971	9	8858	7128	16049	1466	9606
	1972	10	9467	8320	19819	2054	11556
נתניה	1971	5	3834	4635	9516	805	4454
	1972	5	4502	5331	10631	739	4897
באר-שבע	1971	3	1088	630	4397	54	959
	1972	3	1050	786	2659	22	1157

מעיון בטבלה מסתבר, שקיימים הבדלים ניכרים בין הלשכות בהספק של מספר פעולות (שטרי עסקה) לעובד, כאשר ההספק הגבוה ביותר הוא של הלשכות תל אביב דרום ופתח תקוה. אולם מספר פעולות לעובד אינו קנה המידה היחיד להערכת הספק העבודה ומנהל האגף פיתח שיטת בחינה הנזקקת לשקלול של הפעולות לסוגיהן.

### ניהול עסקאות במקרקעין ורישומן

הלשכה מקבלת את הבקשה לרישום העסקה חתומה על-ידי בעל המקרקעין בצירוף המסמכים הדרושים לרישום, הכוללים: שטרי עסקה מוכנים לחתימה, אישורים על יתשלום מס רכוש ומס שבח מקרקעין ותשלומי חובה על-פי דיני הרשויות המקומיות. לאחר בדיקת המסמכים שצורפו, מכינה הלשכה תיק פעולה ומקבלת לפי פנייתה ליחידות מס שבח

מקרקעין — שומה של שווי הנכס לצורך קביעת האגרה. לאחר מכן מזמין רשם המקרקעין את בעלי העיסקה לשם החתמתם על השטרות. עם גמר פעולה זו נרשמת העיסקה בפנקסי המקרקעין.

הזמנת נסח ורישום הערת פתיחה. לפי תקנות המקרקעין (ביהול ורישום), תשל"ל—1969, יש לצרף לבקשות לרישום עיסקה מסמכים מסויימים וביניהם נסח מרישום המקרקעין. משהוגשה בקשה, נרשמת בפנקס המקרקעין הערת פתיחה המציינת את דבר הבקשה ותאריך הגשתה. זאת כדי שכל מעיין בפנקס לצורך בירור מצבו של נכס פלוני יוכל לעמוד מייד על קיום הבקשה לרישום עיסקה בקשר עם אותו נכס.

— בכדיקה שנערכה בלשכות תל אביב ותל אביב דרום כאמצע ספטמבר 1973, נמצאו עשרות בקשות, שהוגשו ללשכות בחודשים מאי — יולי 1973 לצורך קבלת נסח, ולא נתמלאו. בלשכת נתניה אף נמצאו בקשות משנת 1972. נמצאו גם פיגורים ברישום הערת הפתיחה ובמקרים לא מעטים נרשמה הערת הפתיחה בלשכות תל אביב, תל אביב דרום וחיפה באיחור של שבוע עד למעלה מחודש ימים. במעטף הפנימי של תיק עיסקה נועד מקום לציין התאריך של רישום הערת פתיחה; בנתניה נהגו כבר בעת פתיחת התיק לציין על המעטף הפנימי את התאריך של אותו יום אולם למעשה הערת הפתיחה לא נרשמה כדין בפנקס המקרקעין באותו תאריך אלא מאוחר יותר.

בדצמבר 1973 הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, שבחודשים האחרונים חוסלו הפיגורים במתן נסח, וניתנה הוראה לרשום הערת פתיחה מיד עם פתיחת התיק.

נרשמה הערת פתיחה ועברו שישה חודשים בלי שהשלימו הצדדים את העיסקה. ימחק הרשם את ההערה ויסגור את תיק העיסקה, אלא אם הוארך המועד או שהעיסקה קשורה בהליכי תכנון.

— רוב הלשכות אינן מקיימות מעקב ואינן נוהגות למחוק את הערת הפתיחה בפנקס המקרקעין לגבי אותם תיקים, שעברה תקופה של למעלה משישה חודשים מיום פתיחתם ולא בוטלו, אם כי הפעולה בהם לא הושלמה. בלשכת הרישום כפתח תקוה נמצאו כ-300 תיקים מסוג זה, שנפתחו עוד בשנים 1965 עד 1973, ולא הוגשה לגביהם בקשה להארכת המועד.

מנהל האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, שמאז ההסדר לפיו מטילים תוספת מס שבה מקרקעין על מכירת זכות במקרקעין שאינה נרשמת, הולכים ומצטמצמים המקרים מהסוג שעליהם הצביעה הביקורת. עם זאת נדרשו רשמי המקרקעין לבדוק תיקים שעודם תלויים ועומדים, ולפעול כנדרש.

פנקס המקרקעין. — רישום מידי של העיסקה בפנקס המקרקעין בא כדי להבטיח מסירת מידע מדוייק על מצבו של נכס פלוני בכל עת לכל המעיין בפנקס. בכל אחת מהלשכות שנבדקו נמצאו עשרות רבות של פיגורים ברישום הפעולות בפנקס המקרקעין. התקופה שבין גמר העיסקה לבין מועד רישומה בפנקס התמשכה במקרים רבים מחודש עד שישה חודשים ויותר.

מנהל האגף הסביר למשרד מבקר המדינה שהלשכות שבהן הוסבו פנקסי המקרקעין למערכת כרטיסי מיקרופילם ושעידכון הרישומים הוא חלק אינטגרלי משיטת העבודה הנהוגה בהן, הגיעו לרישום מעודכן; לעומת זאת הלשכות האחרות מתקשות, בגלל עומס העבודה, לעדכן את רישומיהן.

בהתחשב בכך, שהסכת הרישומים לשיטה ממוכנת בלשכות, שבהן מתנהלים עדיין רישומים בשיטה ידנית, תימשך שנים מספר יש צורך, לדעת הביקורת, בהגברת הפעילות לקיום רישומים מעודכנים ככל האפשר.

90 שטרות. במקביל לפנקסי המקרקעין נוהגים לנהל גם ספר-עזר, שבו נרשמים תקצירי העיסקאות לפי השטרות שאושרו לרישום. ספר השטרות כולל דף במקור ועוד שלושה העתקים, שתפוצתם כדלקמן: הנהלת האגף, לישכת שומת המקרקעין שבאיזור, ומרכז השלטון המקומי.

— בלשכות שנבדקו, בספטמבר 1973, היה פיגור רב ברישום בספר השטרות: בתל אביב נמצא פיגור של כחודש חצי; בתל אביב דרום הופסק הרישום למן פברואר 1972; בבאר-שבע היה פיגור של כחמישה חודשים; בלשכה זו היו בעת הביקורת כ-250 תיקים סגורים עוד משנת 1972, שהפעולות בהם טרם נרשמו בספר השטרות. בעקבות הביקורת הוכטח לזרז את הטיפול בתיקים אלה ובעידכון הרישומים.

זימון בעלי העיסקה. בהוראות נוהל מדצמבר 1969 נאמר, שהרשם יקבע את המועד לזימון בעלי העיסקה לשם החתמתם על השטרות. לאחר אימות החתימות ואישור העיסקה לרישום, ניתן הרשם לכל אחד מבעלי העיסקה העתק מהשטר.

— לשכות הרישום תל אביב ונתניה לא נהגו לזמן את הצדדים למועד מוגדר. כתוצאה מכך נוצר לעיתים קרובות לחץ קהל הבא לסיים עיסקאות, דבר המכביד הן על האזרח והן על עבודת הלישכה.

מנהל האגף הסביר, שרשמי המקרקעין בנתניה ובתל אביב אכן נמנעו, במקרים לא מעטים, מלשלוח הודעות בדבר זימון צדדים לעיסקאות, וזאת בעיקר עקב לחץ נציגי הצדדים, אשר העדיפו לתאם את המועדים לגמירת העיסקאות תוך מגע ישיר עם הרשמים. מנהל האגף ציין, כי ניתנו הוראות מחייבות לרשמי המקרקעין, שיקפידו על משלוח הודעות בכתב, כנדרש.

## אגרת רישום

לפי תקנות המקרקעין (אגרות), תש"ל-1970\*, נקבעת אגרת הרישום של מרבית העיסקאות לפי שווי המקרקעין בעת הרישום, כפי שקבע שמאי שמונה על ידי שר המשפטים. לצורך זה מינה שר המשפטים שמאים, שהם עובדי יחידות מס שבה מקרקעין, הקובעים את שווי הנכס לפי בקשת רשמי המקרקעין. השומה ניתנת בטופס מס שבה וכוחה יפה, בהתאם לתקנות, לשישה חודשים.

— הועלו מקרים לא מעטים שהלשכות בתל אביב, תל אביב דרום ונתניה גמרו עיסקאות וגבו אגרה לפי הערכה מיושנת.

— באותן הלשכות נמצאו בעת הביקורת, בספטמבר 1973, מספר טפסים של מס שבה מקרקעין, שבהם נקבעה השומה עוד בתקופה ינואר עד אוגוסט 1973 ולא היה טיפול בהם, דבר שיש בו כדי לעכב את גמר הפעולה.

— תיקים רבים, שטופסי מס שבה המקרקעין הנוגעים להם נשלחו ליחידות מס שבה לצורך קביעת השומה עוד בחודשים דצמבר 1972 — פברואר 1973, לא הוחזרו ללשכות עד עת הביקורת (ספטמבר 1973). לשכות הרישום לא קיימו מעקב אחר קבלת הטפסים.

\* ביוני 1973 פורסמו תקנות המקרקעין (אגרות) (תיקון מס' 4), תשל"ג-1973, שלפיהן שונו שיעורי האגרה.

הוסבר לביקורת שהדבר נבע מכך, שבדרך כלל נוהגים בעלי עיסקאות לקיים מגע עם יחידות מס שבח לצורך קבלת ההערכה.

מנהל האגף הסביר, כי יש כוונה להטיל בזמן הקרוב, את גביית אגרת הרישום על יחידות מס שבח מקרקעין המטפלות בגבית התוספת למס שבח מקרקעין.

### פיקוח על רישום מקרקעין

בהתאם לחוק ימנה שר המשפטים מפקחים על רישום מקרקעין, ויקבע את איזור סמכותם. בתקנות המקרקעין פורטו סמכויותיו ותפקידיו של המפקח לאמור: פיקוח על העבודה וההסדרים בלשכות שבאיזור ועל ביצוע תפקידיהם של הרשמים שנתמנו ללשכות אלה. במסגרת האגף מונו ארבעה מפקחים, על בסיס אזורי, הכפופים לממונה על המירשם (שהוא מנהל האגף).

עוד בדו"ח שנתי שנתי 18, עמ' 370 הצביעה הביקורת על כך, שלא הומצאו דו"חות על פיקוח על פעולות הרשמים. מנהל האגף הסביר בשעתו, שהמפקחים שמונו שימשו כפקידים מוסמכים לפי חוק בתים משותפים, תשכ"א-1961 (נוסח משולב) ובגלל לחץ עבודה לא התפנו לפיקוח על פעולות רישום המקרקעין.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חל שינוי כלשהו וכי אין פיקוח שיטתי על פעולות רישום המקרקעין. ביוני 1973 אושרה מחדש מיישרת מפקח ארצי על רישום מקרקעין, אולם נרשא המישרה פועל למעשה בעיקר כפקיד מוסמך ולא כמפקח בתחום המינהלי.

### סדרי מינהל

שמירת פנקסי המקרקעין. חשיבות רבה מאוד נודעת לשמירת פנקסי המקרקעין מאחר שהם משמשים מקור למידע אותנטי על הזכויות בנכסי דלא-ניידי במדינה.

— בבדיקה מידגמית בלשכות תל אביב, תל אביב דרום וחפיפה נמצאו פנקסים בהם היו דפים תלושים, בלויים וקרועים.

הנהלת האגף הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מצדה נעשים מאמצים לקביעת הסדרים שיבטיחו שמירה נאותה על שלימותם של פנקסי המקרקעין, הן על-ידי עובדי המשרד והן בעזרת בעלי מקצוע מבחוץ. בנוסף על כך נרכשו לאחרונה ארונות מיוחדים לאיחסון הפנקסים.

### לשכות הרישום בתל אביב

— לשכות הרישום תל אביב ותל אביב דרום מבצעות במשך שנה יותר עיסקאות מאשר מבצעות יתר הלשכות שנבדקו. למן קום המדינה שוכנות שתי הלשכות בבניין ישן כשקומה אחת משמשת משרד לשתיהן וחלק מקומת הקרקע משמש להן ארכיון. המשרד מכיל אולם כניסה גדול ללא חלונות וללא איורור מספיק ומסביבו חדרי עבודה של פקידים. האולם משמש לעורכי-הדין מקום עבודה וגם מקום המתנה לאזרחים הנזקקים לשירותי הלשכות, והוא צר מלהכיל את כל הבאים ללשכות. למרות שמבקרים במקום מדי יום ביומו מאות רבות של אנשים אין לשכת מודיעין לשם מתן אינפורמציה והכוונה. בכניסה לחדר המדרגות טלפון ציבורי אחד בלבד. בארכיון מאוחסנים ספרים ופנקסים ישנים ולמעלה מרבע

מיליון תיקים משנים 1962–1973, הפוזרים גם במעברים והגישה אליהם קשה. נוסף לזה משמש הארכיון מקום לקבלת קהל, הבא להזמין ולקבל נסחים ולעיין בתיקים.

— סדרי הבטיחות הקיימים אינם עונים על הדרוש: המדרגות המובילות למשרד נמצאות במצב של התפוררות; התריסים ישנים, אינם ניתנים לסגירה ואינם מוגנים כסורגי ברזל. הגישה לחדרי העבודה, בהם נמצאים פנקסי המקרקעין, חופשית לכל. בגלל המקום הצר המיועד לקהל הפונים אין למעשה אפשרות של פיקוח על התיקים הנמסרים לעורכי הדין והקהל.

באמצע יולי 1973 נפתחה לשכת רישום מקרקעין בבת ים, שתחום פעולתה היה כלול קודם-לכן בלשכת תל אביב דרום. הביקורת נוכחה לדעת שפתיחת הלישכה החדשה בבת ים אמנם הקלה על המצב בלשכת תל אביב דרום אולם עדיין אין בה כדי לפתור את הבעיה.

מנהל האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, כי זה יותר משנתיים פועל משרד המשפטים לשינויים בבניין ולשיפוץ המשרדים, להתקנת מיוג איר, ולשיפור סדרי הבטיחות. ביצוע פעולות השיפוץ והשינויים נתון בידי מע"ץ ועקב ההכרח להתגבר על בעיות טכניות-מקצועיות לא מעטות נערמו קשיים על דרך ביצוע העבודות בקצב הרצוי. בעת האחרונה ננקטים צעדים להשלמת העבודות. מהנדסי מע"ץ הכינו תוכנית, אשר לה הועד ב-1973 סכום של 450,000 ל"י, ואשר גיבושה נמצא בשלבים סופיים.

העבודה בשנתיים האחרונות בלשכות בתל אביב הושפעה גם מצעדים שנקטו על ידי העובדים לשם השגת תביעות מיוחדות בתחום השכר. מנהל האגף הודיע לביקורת, כי העובדים שבו לעבודה סדירה אחרי הפסקת הצעדים האמורים בספטמבר 1973.

תנועת התיקים. מספר רב של תיקי עיסקה נמצאים בטיפול יום יומי של עובדי לשכות הרישום, דבר המחייב קיום מעקב מתמיד אחר תנועת התיקים.

— הבדיקה בלשכות הרישום בתל אביב, חיפה, ונתניה העלתה שמספר רב של תיקים לא נמצאו במקום, וזאת מאחר שאין מעקב אחר תנועתם. גם בנציבות תלונות הציבור נתקבלו תלונות של אזרחים בדבר אבדן תיקים.

הוסבר לביקורת, שהקושי באיתור תיקים נובע גם מכך שנוטלי התיקים אינם מחזירים אותם למקומם. תופעה זו שמשתדלים למנוע אותה בכל דרך אפשרית, תיעלם כליל כאשר ריפורמה בהליכי הרישום, שכבר הונהגה בלשכת בת ים, תונהג בהדרגה גם בשאר הלשכות.

#### כרטסת רישום הבעלות

הצורך בניהול כרטסת שמית לרישום בעלות הועלה עוד בביקורת הקודמת (דו"ח שנתי 18, עמוד 369). בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 18, עמוד 270 נאמר, כי מתנהלים דיונים על עריכת כרטסת שמית ארצית-מרכזית באמצעות המיכון, ובאם הדיונים לא ישאו פרי, תינתן הוראה להכין כרטסת שמית ידנית לרישום הבעלות בכל לשכה.

בביקורת הנוכחית הועלה, שכרטסת ארצית-מרכזית לא הוכנה, ופרט ללשכות הרישום בפתח תקוה ובאר שבע אין מנהלים כרטסת שמית לרישום הבעלות.

הנהלת האגף הסבירה לביקורת, כי דבר זה יבוא על תיקונו רק עם הנהגת שיטת עבודה חדשה והסכת פנקסי המקרקעין לכרטיסי מיקרופילם.

## בתי הדין לעבודה

לפי חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969 (להלן החוק), שנתקבל בכנסת במארכ 1969 ונכנס לתוקפו ב-1.9.1969, הוקמה מערכת שיפוטית מיוחדת לעניני עבודה. הצורך במערכת מיוחדת וההצעה לחקיקת החוק הוסברו בטעמים אלה: היתרון בריכוז השפיטה - שכן עד חקיקת החוק היו חוקים מרובים, שהגדירו את זכויותיהם של עובדים, והשפיטה הייתה נתונה במספר ערכאות שיפוטיות ואחרות; מתן אפשרות להעמקת ההתמחות בבעיות סגורות ליות, שנודע להן גם אופי ציבורי - שכן מערכת המשפט הרגילה, עם כל רמתה הגבוהה, לא הייתה ערוכה לכך, ובדרך זו גם יוחש קצב הכירור המשפטי; ותרומה לשיפור יחסי העבודה במדינה - שכן מעתה יוכלו ארגונים יציגים של העובדים והמעסיקים להביא להכרעה חילוקי דעות ביניהם בתהליך של שפיטה.

לפי החוק יש בבית הדין לעבודה שתי ערכאות: בית הדין האזורי, שהוקנתה לו סמכות שיפוטית, בעיקר בסכסוך בין עובד למעביד, בין צדדים להסכם קיבוצי מיוחד, בין עובד לארגון עובדים; בענייני ביטוח לאומי; בענייני גמלאות; בענייני הגנת השכר; וכן הוקנתה לו סמכות שיפוטית בעניינים פליליים מסויימים, כגון בעבירות על חוקים הנוגעים לבטיחות בעבודה או לענייני שירות התעסוקה. לבית הדין הארצי הוקנתה סמכות שיפוט בסכסוך בין הצדדים להסכם קיבוצי, שאיננו בסמכותו של בית דין אזורי; בסכסוך בין ארגון עובדים או מעבידים לארגון עובדים או מעבידים אחרים. בית הדין הארצי יושב כערכאת ערעור על החלטות ופסקי דין של בית דין אזורי.

באחד בספטמבר 1969 הוקמו בתי דין אזוריים בירושלים, כתל אביב, בחיפה, כנצרת וכבאר שבע. בית הדין הארצי הוקם בירושלים.

בהתאם לחוק דן בית הדין האזורי בשלושה: שופט - אב בית הדין - ושני נציגי ציבור, האחד מנציגי העובדים והאחד מנציגי המעבידים. בית הדין הארצי דן בשלושה כערעורים פליליים; בשבעה, כשהוא דן בעניין הנוגע להסכם קיבוצי; ובחמישה בכל מקרה אחר. כל הרכב כולל שלושה שופטים, ויתרם נציגי ציבור.

השופטים של בתי הדין לעבודה מתמנים כדרך שמתמנים שופטי בית המשפט. נציגי הציבור מתמנים על ידי שר המשפטים ושר העבודה לאחר התייעצות בארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה ובארגונים ארציים של מעבידים, שלדעת השרים הם יציגים ונוגעים בדבר. רשמי בית הדין מתמנים על ידי נשיא בית הדין הארצי, לאחר התייעצות עם שר העבודה ובאישור שר המשפטים. על ביצוע החוק ממונים שר המשפטים ושר העבודה.

בתי הדין לעבודה פועלים במסגרת הארגונית של הנהלת בתי המשפט. כשנת הכספים 1972/73 הסתכמו הוצאות בתי הדין ב-1.54 מליון ל"י. לשנת הכספים 1973/74 נועד לפעולות בתי הדין סך 2.41 מליון ל"י.

לפי החוק קובע שר המשפטים, לאחר התייעצות עם שר העבודה, את מקום מושבם של בתי הדין האזוריים, איזור שיפוטם ומספר השופטים בכל אחד מהם. הטבלה הבאה מראה את התפתחות התקן של בתי הדין לעבודה (משרות):

שופטים	רשמים	עובדי מינהל	
8	5	22	1970
10	5	23 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	1971
12	6	23 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	1972
16	8	34 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	1973

באמצע 1973 היו מאוישות  $54\frac{1}{2}$  משרות לפי הפירוט הבא:

עובדי מינהל	רשמים	שופטים	
5	1	3	בית הדין הארצי
4	1	1	בית הדין האזורי בירושלים
12	3	7	בית הדין האזורי בתל אביב
7 $\frac{1}{2}$	2	3	בית הדין האזורי בחיפה ונצרת
3	1	1	בית הדין האזורי בבאר שבע

בשנת תשל"ב (ספטמבר 1971 – אוגוסט 1972) היו בטיפולם של בתי הדין לעבודה 8,577 עניינים כדלקמן:

בתי הדין האזוריים				בית הדין הארצי		ירושלים	בית הדין הארצי	העניינים
באר שבע	נצרת	חיפה	תל אביב					
96	81	227	498	113	186			ביטוח לאומי
306	220	681	1,647	498	18			הלנת השכר
149	78	411	1,160	243	66			סכסוכים
21	6	25	76	31	8			קופות גמל וגמלאות
189	382	367	392	95	37			עניינים פליליים
20	10	29	111	35	65			שונות
781	777	1,740	3,884	1,015	380			סה"כ

במחצית הראשונה של שנת 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על המינהל וניהול הכספים של בית הדין הארצי ושל בתי הדין האזוריים בירושלים, תל אביב וחיפה. נבדקו כ-3,300 תיקי עניינים, שהטיפול בהם נסתיים, ו-700 תיקים תלויים ועומדים.

להלן נתונים על מספר התיקים, שהיו תלויים ועומדים ב-31 אוגוסט 1972 וב-31 אוגוסט 1973:

31 באוגוסט 1972	31 באוגוסט 1973	
152	130	בית הדין הארצי
316	396	בתי הדין האזוריים:
3,701	2,730	ירושלים
911	875	תל אביב
554	327	חיפה
232	291	נצרת
		באר שבע

— אחת המגמות בהקמת בתי הדין לעבודה הייתה להגיע לשיפוט מהיר ככל האפשר. הביקורת קבעה, שבמיוחד בשנים הראשונות היה משך הטיפול בתביעות מעל לסביר: תביעות רבות, שעילתן הלנת שכר וסכסוכים, לא הגיעו לידי דיון משפטי אלא כעבור תקופה ארוכה.



— עד כדי שנתיים מיום הגשת התביעה. היו גם מקרים, שנאשמים בעבירות בטיחות לא הובאו לדין אלא כעבור שנתיים. במצב כזה אין תביעה יכולה לשמש די הצורך גורם מרתיע\*.

— נוכח הפיגור בטיפול בתיקים היה מקום להניח, שבית הדין יקבע סדר הבאת התיקים לטיפול. בחלק ניכר מן העניינים הובאו לדין משפטי בבית הדין בתל אביב תיקים בעלי עדיפות נמוכה יחסית קודם לתיקים עדיפים, אף כי הוגשו כאותו זמן. תביעות על עבירות בבטיחות בעבודה — כגון שטחים מסוכנים לא מגודרים, הפעלת מעליות בבניינים בניגוד לחוק — שהוגשו ביולי ובדצמבר 1970 באו לכלל דיון לראשונה רק בשנת 1972. לעומת זאת תביעות בשל העסקת עובדים בניגוד לחוק שירות התעסוקה, שהוגשו ביולי 1970, נדונו עוד באוקטובר אותה שנה; ואלו, שהוגשו בדצמבר 1970, נדונו כבר במארס 1971.

הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הצטברות התיקים בבתי הדין לעבודה עד לשנת השיפוט תשל"ג נבעה משתי סיבות עיקריות: מספר העניינים, שהוגשו לבתי הדין, היה יותר גדול משהעריכו מראש, ועל כן גם נקבע חקן שופטים קטן מדי; מסיבות שונות נדחה מינוי שופטים גם לפי התקן שנקבע. לדברי הנהלת בתי המשפט עיקר הבעיה התמקדה בבית הדין בתל אביב, שבו כיהן בשנת הראשונה להקמתו שופט יחיד במקום שניים, כפי שנקבע בתקן; על שופט זה היה להקדיש מחצית מזמנו לסיום הדיונים בתיקים של בית הדין לביטוח לאומי. מספרם של תיקים פליליים תלויים ועומדים כאותו בית הדין ירד באחרונה בהרבה — מ-1,100 תיקים בינואר 1972 ל-250 בספטמבר 1973. עוד הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי הסדר בקביעת תיקים לדיון הוא בדרך כלל לפי תאריכי ההגשה — להוציא תיקים, שהתקנות קובעות להם סדר עדיפות מיוחד, כגון סכסוכים קיבוציים. אשר להקדמת הטיפול בתיקים הנוגעים לעבירות על חוק שירות התעסוקה, בא הדבר כדי לנצל זמנו של אחד השופטים לטיפול בתיקים אלה. אולם בהתחשב בפיגור בתיקים בעניינים פליליים מהסוג, שהצביעה עליו הביקורת, הביאה הנהלת בתי המשפט למינוי שופט בבית הדין בתל-אביב, שעיקר זמנו מוקדש לבירור תיקים אלה.

על פי תקנות בית הדין לעבודה (אגרות), תשכ"ט—1969, יש לשלם אגרה בעד כל הליך בבית הדין בשיעור שנקבע; שיעורי האגרה הם אחוז אחד משווי נושא התביעה ועוד תוספת בין 15 ל"י לבין 350 ל"י אף היא לפי שווי הנושא. בהתאם לתקנות ניתן לדחות תשלום אגרה עד סיום ההליכים או עד מתן פסק דין. הרוצה בדחיית תשלום האגרה, עליו להגיש לבית הדין בקשה חתומה ושיק, כמפורט בטפסים, שהתקנות מורות עליהם.

— במקרים רבים טעו מזכירות בתי הדין בחישוב האגרות, ונקבעו אגרות נמוכות או גבוהות ממה שצריך היה לקבוע על פי התקנות. אמנם סכומי האגרה כשלעצמם אינם גבוהים במיוחד, בהתחשב גם בשליחות הסוציאלית שממלאים בתי הדין, אולם הטעויות התבטאו בהרבה מקרים באחוזים גבוהים למדי, כמפורט בטבלה בעמוד הבא (כל"י):

— בדיקת הגבייה של אגרות דחיות העלתה, שבית הדין בתל אביב אינו פועל במידה מספקת לגבייתן; הוא מסתפק במסירת הודעה לחייב. לעומת זאת בתי הדין בירושלים ובחיפה, נוסף על תזכורות שהם שולחים לחייבים, מעבירים תיקיהם של אלו, שלא שילמו, להוצאה לפועל.

\* בדבר הטיפול של המפקחים האזוריים על העבודה בהגשת תביעות לבתי הדין לעבודה, ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 494.

סכום התביעה	האגרה הנכונה	האגרה שנדרשה
472	40	96
662	42	168
1,162	82	182
540	40	30
3,404	214	86
3,400	214	104
2,644	96	41

הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי כאחרונה הוחלט על תיקון תקנות האגרות, כך שהאגרה תופחת ולא יהיו אלא שני שיעורים. עם אישור השינוי ניתן להניח שאגרות דחיות יהיו במספר מועט:

קנס כספי, שהוטל בעניין פלילי, כגון בשל עבירה על בטיחות בעבודה, על הנאשם לשלמו מיד, אלא אם כן קבע השופט מועד אחר לתשלום. גבייתם של קנסות אינה מוטלת על בית הדין אלא על מי שהוסמך כממונה על הגבייה לפי פקודת המיסים (גבייה).

— במקרים רבים לא נגבו קנסות, ביניהם קנסות בסכומים עד 2,000 ל"י. בית הדין לא הפעיל מעקב אחר גביית הקנסות.

## ביקורת פנימית, אירגון ושיטות בבתי המשפט

בארץ פועלים 33 בתי משפט לדרגותיהם וסוגיהם. מספר התיקים, שהוגשו לכלל בתי משפט אלו, הגיע בשנים האחרונות לממוצע של 350,000 לשנה. ההכנסה מאגרות ומקנסות הסתכמה בשנת הכספים 1971 בכ-27 מליון ל"י ובשנה-כ 1972 בכ-32.5 מליון ל"י. לשם קידום התקינות של המינהל והכספים בבתי המשפט וייעולם הקימה הנהלת בתי המשפט יחידה לביקורת פנימית ויחידה לארגון ושיטות.

### ביקורת פנימית

בעקבות ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בסוף 1967, התארגנה בדצמבר 1968 יחידה לביקורת פנימית בבתי המשפט ומונה ממונה על היחידה. ביחידה ארבעה עובדים והם פועלים במרחב של שישה מחוזות אדמיניסטרטיביים. היא כפופה ישירות למנהל בתי המשפט וסגנו (בדבר ביקורת קודמת על ההפעלה של הביקורת הפנימית בבתי המשפט ראה דו"חות שנתיים 18, עמ' 382 ו-20, עמ' 448; אשר לביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23, עמ' 178).

הביקורת הנוכחית, שסוכמה באמצע 1973, העלתה, שמשרת הממונה על היחידה לא הייתה מאוישת במשך חמישה חודשים (ממאי עד ספטמבר 1972); גם בתקופה, שקדמה למאי 1972, לא הקדיש הממונה אלא חלק מזמנו לענייני היחידה, כיוון שהיו מוטלים עליו תפקידים נוספים, שלקחו חלק לא מבוטל מזמנו: בשנת 1971 שימש מזכיר ועדת החקירה,

בראשות השופט עציוני, שדנה ביחסים בתחום הכדורגל בישראל, ובשנת 1972 — מזכיר ועדת החקירה, בראשות השופט ויתקון, שדנה בדרכי הניהול של חברת נתיבי נפט. היה בנסיבות אלו כדי לפגום בעבודת היחידה.

— לביקורת הפנימית נערכות תכניות עבודה בהתחשב בהיקף העבודה בבתי המשפט וכחשיבות הנושאים, אולם לא נקבעו כללים בדבר מחזוריות הביקורת. בבית משפט השלום באילת לא נערכה ביקורת מאז אוקטובר 1971 ובבית המשפט העליון — מראשית 1971 עד פברואר 1973. בבתי הדין לעבודה\*, הפועלים במסגרת הארגונית של הנהלת בתי המשפט, לא קוימה ביקורת פנימית מאז הקמתם בספטמבר 1969.

הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא שוקדת על הכנת נוהל בדבר מחזוריות הבדיקות.

— היחידות המבוקרות לא תמיד השיבו על פניות המבקרים. להלן דוגמאות למידת ההגנה של בתי המשפט על פניות יחידת הביקורת הפנימית אליהם בשנת 1972: בית המשפט בעכו השיב על שתיים מבין חמש פניות; בית המשפט ברמלה, על אחת מבין ארבע; בית המשפט בקרית גת, על אחת מבין חמש. ואילו בית המשפט באשדוד, לא השיב על אף אחת משבע פניות, ובית משפט השלום בירושלים על אף אחת משלוש. במחוזות תל אביב וחיפה לא ניהלו המבקרים רישומים על קבלת תשובות. הנהלת בתי המשפט הודיעה, שהיא עומדת להבהיג שיטת מעקב יותר טובה.

שיטת העבודה של המבקרים הייתה שונה ממחוז למחוז בכל הנוגע לנושאי הבדיקה והשיטות לבחירה ולעיבוד של מדגמים מייצגים. משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת בתי המשפט על הצורך להכין למבקרים הנחיות לפעולות, שיש לבדוק בכל בית משפט, ודרכי הבחירה של המדגמים וגודלם.

— בבתי משפט השלום בבתי ים ובבית שאן עוסקים המזכירים הראשיים בעבודת הגזברות לכל ענפיה: קבלת כספים, גבייה, הכנת הוראות תשלום, תשלומים לעדים, החזרת תשלומים לנושים; וכן בניהול החשבונות. הם מכינים את השיקים ונמנים עם החותמים עליהם, ואף מכינים את הדוחות הכספיים. בכמה בתי משפט (קרית גת, קרית שמונה, עפולה) עוסקים הקופאים גם בהכנת שוברי תשלום, ובהנהלת החשבונות. כללי הבידוק מחייבים, שתהא הפרדה בין הטיפול בכספים לבין רישום הפעולות בחשבונות והדיווח הכספי.

## ארגון ושיטות

יחידת ארגון ושיטות (או"ש), הכפופה למנהל בתי המשפט וסגנו, פועלת בעיקר לשיפור ולייעול של התהליכים ושל שיטות העבודה בבתי המשפט. בתקופה, שקדמה לינואר 1973, היו ליחידה, נוסף על ממונה, שני עובדים; מאז, הממונה בלבד נותר ביחידה, וכל הנסיונות, שנעשו על ידי הנהלת בתי המשפט כדי לאייש מחדש את היחידה, עדיין לא נשאו פרי.

היחידה אמורה לטפל בעיקר בתחום המיכון, ארגון ושיטות, הוראות נוהל ופעולות ייעול. בנובמבר 1969 נערכה תכנית עבודה רב-שנתית, והחל בשנת 1971/72 הוכנו תכניות שנתיות. אין דיווח שוטף על הנעשה בתחומים השונים, ועל כן קשה לקבוע, באיזו מידה מומשו התכניות במלואן או בחלקן. עם זאת, העלתה הביקורת, שחלק ניכר מעבודת היחידה לא הושקע במטלות או"ש מתוכננות ויזומות, אלא במשימות שוטפות — כגון פעולות

\* ראה לעיל בדיחה זה; עמ' 487.

הקשורות בהערכת יחידות. מצב דברים זה נוכח, לדברי הנהלת בתי המשפט, מהקושי לגייס עובדי או"ש.

— הנהלים בתחום המינהל והכספים טעונים השלמה: בכמה נושאים חסרו נהלים וכמה מהנהלים הקיימים הוצאו מלפני שנים רבות ולא עודכנו. בשנת 1971/72 החלה הנהלת בתי המשפט בפעולה לעדכון הנהלים והשלמתם, אולם הפעולה הופסקה בעקבות פרישת העובד, שעסק בה, ומאז לא תודשה.

אשר לשיטות העבודה בבתי המשפט נזקקה הנהלת בתי המשפט גם לשירותים של גורמי חוץ. ההוצאה על שירותים אלו בשלוש השנים 1970—1972 הסתכמה כ-230,000 ל"י בקירוב. באמצעות יועצי חוץ נערכו סקרים בנושאים שונים — במיוחד השימוש ברשמי קול בבתי המשפט; הסבת פעולות יחידת ההוצאה לפועל בתל אביב למחשב; ניתוח ושיפור תהליכים.

— אחד מתפקידיה של יחידת או"ש הוא ללוות את פעולות יועצי החוץ. תפקיד זה לא נתמלא בגלל מחסור בעובדים. ההמלצות הכלולות בסקרים לא הגיעו ברובן להפעלה בהיקף משמעותי. הנהלת בתי המשפט הסבירה את ההשתייה, שחלה בפעולות אלה, במורכבות הנושאים, שבהם מדובר.

משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת בתי המשפט על הצורך להגביר את פעולותיה בתחום הארגון והשיטות, לרבות החשתן של הפעולות שכבר הוחל בהן על ידי גורמי חוץ; הגידול הניכר בפעולות בתי המשפט בשנים האחרונות מחייב שיפור מתמיד של המערכות וייעולן.

## ממצאי מעקב

### בתי משפט מחוזיים — מינהל וכספים

דו"ח שנתי 22, עמ' 472

#### קביעת תאריך להוכחות.

במזכירות בית המשפט המחוזי בתל אביב נמצא מספר רב של תיקים (כ-500), שהובאו בשנים 1969 ו-1970 לדיון בפני השופטים, והללו העבירו אותם למזכירות, לשם קביעת תאריכים להוכחות, אך עד מועד סיום הביקורת, לא נקבעו התאריכים. הנהלת בתי המשפט שקלה דרכים למציאת פתרונות, כדי להתגבר על הצטברות התיקים התלויים ועומדים; הדבר כרוך במינויים של שופטים ושל פרקליטים נוספים בפרקליטות המדינה.

בעת הבדיקה, ביום 3.12.1973, נמצאו כ-550 תיקים פליליים מהשנים 1970, 1971 ו-1972, שעברו את שלב הבאתם בפני השופט וממתינים לקביעת תאריך להוכחות; וזאת, לדברי הנהלת בתי המשפט, בשל אי מינויים של שופטים וחוסר בפרקליטים.