

פרק שלישי

גופים אחרים

לשכת עורכי הדין

פעולות הביקורת

בלשכת עורכי הדין בדק משרד מבקר המדינה את תפקודם של מוסדותיה העיקריים - בהם הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים. בין היתר נבדקו ביצוע תפקידי החובה שהחוק הטיל על הלשכה; יחסי הגומלין בין הוועד המרכזי ובין הוועדים המחוזיים והיבטים מינהליים וכספיים בפעילות מוסדות לשכת עורכי הדין. בדיקות השלמה נעשו במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

תקציר

1. לשכת עורכי הדין בישראל (להלן - הלשכה) הוקמה בשנת 1961 על פי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), במטרה לאגד את כל עורכי הדין בארץ, ולשמור על רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין בישראל.

התפקידים שעל הלשכה למלא על פי החוק (להלן - תפקידי החובה): לנהל רישום של מתמחים במקצוע ולפקח על התמחותם ולבחון אותם בסוף תקופת ההתמחות; להסמיך עורכי דין חדשים; לנהל רישום של עורכי דין זרים; לקיים שיפוט משמעתית לעורכי דין ולמתמחים; לתת סיוע משפטי למתדיינים מעוטי אמצעים. נוסף על כך רשאית הלשכה, בין השאר, לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה; לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחבריה; לעסוק בפעולות של חקר המשפט ובהוצאת ספרות משפטית.

2. מוסדות הלשכה הם ראש הלשכה, המועצה הארצית, הוועד המרכזי, הוועדים המחוזיים (ירושלים, תל אביב, חיפה, דרום וצפון), בית הדין המשמעתי הארצי, בתי הדין המשמעתיים המחוזיים, ועדת האתיקה הארצית, ועדות האתיקה המחוזיות ומבקר הלשכה. ראש הלשכה והמועצה הארצית נבחרים, אחת לארבע שנים, בידי כל עורכי הדין בארץ, וכל ועד מחוזי נבחר בידי כל עורכי הדין במחוזו. הוועד המרכזי נבחר בידי המועצה הארצית מבין חבריה. ללשכה יש גם כמה גופים הקשורים אליה (חברות בנות), וביניהם: ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, המכון להשתלמויות עורכי הדין וקרן הגמלאות של עורכי הדין.

3. הלשכה ממלאת תפקידים חשובים בהסדרת המקצוע ובפיקוח על האתיקה של העוסקים בו, ולפיכך מייחס הציבור חשיבות מרובה להתנהלות התקינה. הלשכה היא תאגיד ציבורי המנהל כספי ציבור, ולכן ראוי שתפעל לפי כללי הניהול והבקרה של ממשל תאגידי שיבטיחו את ההתנהלות התקינה, השקיפות והנשיאה באחריות של דרגי הניהול.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את התפקוד של מוסדותיה העיקריים של הלשכה ואת פעולותיה העיקריות. בין היתר נבדקו תפקידי החובה שהוטלו עליה בחוק ופעולות נוספות שהיא מקיימת ביזמתה; יחסי הגומלין בין הוועד המרכזי ובין הוועדים המחוזיים; היבטים מינהליים וכספיים בפעילות מוסדותיה. הבדיקה נעשתה בוועד המרכזי של הלשכה, בוועדים המחוזיים, במכון להשתלמויות עורכי הדין ובקרב הגמלאות של עורכי הדין.

עיקרי הממצאים

מבנה הלשכה

המועצה הארצית היא "הזרוע המחוקקת" של הלשכה, הקובעת את המדיניות ועקרונות היסוד של פעולותיה; בין היתר היא קובעת את ההצעות שהלשכה מגישה למשרד המשפטים לתיקוני חקיקה ולכללים חדשים, ומאשרת את תקציב הלשכה ואת דמי החבר בה; הוועד המרכזי הוא "הזרוע המבצעת" של הלשכה, ובידיו נתונות כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה¹. על פי החוק מכהן ראש הלשכה כיו"ר הוועד המרכזי; לוועד המחוזי מנגנון מינהלי משלו, והוא מוסמך לקבוע את תקציבו בכפוף לאישור המועצה הארצית. תחומי פעולתו הם: אתיקה ודין משמעתי, השתלמויות, פעולות רווחה ותרבות ועוד.

1. הבחירות למוסדות הלשכה: התגברות הדרישה הציבורית לשקיפות ולנשיאה באחריות של נבחר ציבור הביאה לידי הסדרת מימון המפלגות ומימון הבחירות של מועמדים למשרות ציבוריות. היא כוללת, בין היתר, חקיקה המטילה הגבלות על סכומי התרומות וההוצאות למימון הבחירות ועל סוגי התורמים המורשים לתרום, וכן חובת דיווח על התרומות ועל ההוצאות.

סדרי הבחירות למוסדות הלשכה נקבעו בחוק ובכללי לשכת עורכי הדין (בחירות למוסדות הלשכה), התשמ"ב-1982. ואולם לא נקבעו בהם הוראות בדבר היבטים כספיים הנוגעים למימון הבחירות למוסדות הלשכה ולדיווח על הכספים שהוצאו לצורך הבחירות.

מבקר המדינה כבר קבע בדוח מאפריל 1999² כי ראוי לקבוע הוראות מפורטות למכלול העניינים הכספיים הכרוכים בבחירות למוסדות הלשכה. בעיקר יש לקבוע הגבלות על סכום ההוצאה המותרת למימון תעמולת בחירות, על קבלת תרומות מתורמים שונים ועל סכום התרומה. עוד המליץ כי מן הראוי שההוראות האמורות יעוגנו בחוק.

עלה כי במהלך השנים יזמו חברי הלשכה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הצעות לתיקון החוק להסדרת נושא מימון הבחירות למוסדות הלשכה, אך הצעות אלה לא הבשילו לכדי הסדרה כוללת בחקיקה או בכללים של הלשכה. וכך, עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2010, לא הסדירו הלשכה ומשרד המשפטים את הנושאים הנוגעים

1 סעיף 11(א) לחוק.

2 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל, אפריל 1999, עמ' 8.

למימון הבחירות למוסדות הלשכה, והבחירות למוסדות הלשכה התקיימו בלי שהוסדרו כללים בנושא המימון. מצב זה הביא לידי חוסר שקיפות בנושא מימון הבחירות ולהיעדר בקרה על תרומות, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. משרד מבקר המדינה מציין שראוי להסדיר נושא זה בהקדם.

2. יחסי הגומלין בין הוועד המרכזי ובין הוועדים המחוזיים: זה כמה שנים שוררת מחלוקת קשה בין הוועד המרכזי ובין ועד מחוז ת"א בנוגע לחלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם. הוועד המרכזי נסמך על סעיפי החוק הקובעים כי בידיו נתונות כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה, וכי ועד מחוזי לא יפעל בניגוד להחלטות הוועד המרכזי³. לפיכך החליט הוועד המרכזי בדצמבר 2003 כי ועדים מחוזיים יפעלו אך ורק בעניינים הנוגעים במישרין לחברי המחוז, ולא בעניינים הנוגעים לכלל חברי הלשכה או לחברי מחוזות אחרים, אלא על פי הסמכה מפורשת מראש של הוועד המרכזי. בנובמבר 2007 החליט הוועד המרכזי כי נושא הצרכנות בלשכה יהיה בטיפולו הבלעדי, וכל פעילות של המחוזות בנושא זה חייבת לקבל את אישורו.

לעומת זאת, הפרשנות של מחוז ת"א לחוק גורסת כי סמכויותיו השיוויות של הוועד המרכזי נוגעות לתפקידים הסטטוטוריים של הלשכה (תפקידי החובה) ולא לפעולות רשות, שאותן רשאי כל ועד מחוזי ליזום כראות עיניו. מחוז ת"א פעל לפי תפיסה זו בנושאים הנוגעים לכלל חברי הלשכה ובכלל זה פנייה לגופים ציבוריים בנוגע לגיבוש מדיניותם בנושאים שבאחריותם, הנוגעים לעורכי דין. כמו כן פעל לקידום הטבות צרכניות עבור חבריו בניגוד להחלטות הוועד המרכזי בעניין. לדעת מחוז ת"א פעולות אלו הן פעולות רשות שכל ועד מחוזי רשאי לעשות לפי הכרתו. משרד מבקר המדינה סבור כי המחלוקת המתמשכת בין הוועד המרכזי ובין מחוז ת"א פגעה ביכולתם של מוסדות הלשכה לקבל החלטות וליישמן, ולעתים אף נוצר ייצוג דואלי של הלשכה כלפי רשויות ציבוריות שונות. הדבר פוגע בקידום ענייניהם של עורכי הדין, ועלול לפגוע בתדמית הציבורית של הלשכה ובאמון הציבור בה ולהרחיק עורכי דין מפעילות במוסדותיה. משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך לפתור בהקדם את המחלוקת המתמשכת באמצעות הסדרה כוללת של נושא חלוקת הסמכויות, ואם יהיה צורך בכך אף באמצעות תיקוני חקיקה במעורבות של משרד המשפטים.

תפקידי החובה של הלשכה

1. מערך ההתמחות: ההתמחות היא הכשרה מעשית-מקצועית והיא תנאי לגשת לבחינות הלשכה ולקבל הסמכה לעריכת דין⁴. עמידה בבחינות היא תנאי לקבלת רישיון עריכת דין ולחברות בלשכה. מבחינה מהותית ההתמחות, הנעשית בפיקוחו של עורך דין ותיק (המאמן), היא שלב חיוני בהכשרת המשפטן למקצוע עריכת הדין.

(א) הגידול הרב במספר המתמחים בשני העשורים האחרונים חייב בחינה מחודשת של התאמת מערך ההתמחות לנסיבות החדשות. שרי המשפטים מינו שתי ועדות

3 סעיפים 11(א) ו-13(ז) לחוק.
4 סעיף 24(2) לחוק.

ציבוריות⁵ בשנים 1994 ו-2000 לבדוק את מכלול הסוגיות הנוגעות לנושא. הוועדות איתרו בעיות במערך ההתמחות ובבחינות ההסמכה של הלשכה ובהן: משך תקופת ההתמחות, תכניה, יעדיה והפיקוח עליה, מתכונת בחינת ההסמכה ומטרתה, מבנה ועדת הבחינות והיקף סמכויותיה, והמליצו בפני השרים על מתווים לפתרון הבעיות שהועלו. למרות זאת, לא הביאו הלשכה ומשרד המשפטים לידי תיקון הליקויים המרכזיים שעליהם הצביעו הוועדות הציבוריות.

(ב) החוק וכללי לשכת עורכי הדין⁶ (להלן - כללי ההתמחות) קובעים שההתמחות תיעשה בליווי מאמן. על פי החוק נקבעו בכללי ההתמחות שני אמצעים מרכזיים לפיקוח על ההתמחות: דין וחשבון⁷ שעל המאמן להגיש בכל שישה חודשים (להלן - דוחות המאמנים), ופיקוח באמצעות מפקח שמונה על ידי הלשכה, כדי לתת לה חוות דעת על טיב ההתמחות (להלן - דוחות המפקחים). האפקטיביות של הפיקוח נגזרת מאופן הטיפול של הלשכה בדיווחיהם של המאמנים והמפקחים - איסוף ממצאי הפיקוח, אימות המידע המדווח בידי המאמנים, הקפדה על שלמותו ועיבודו ומעקב אחרי תיקון ליקויים, אם נמצאו, עוד במהלך ההתמחות.

(1) דוחות המאמנים - הלשכה לא הפעילה מערכת מידע ממוחשבת שתעבד באופן שוטף את המידע שבדוחות, אף שכבר לפני כעשר שנים הודיעה על כוונתה לעשות זאת. בשל כך לא מופקים נתונים מערכתיים על טיבה של ההתמחות באופן שוטף ומיידי. לפיכך ספק אם יש תועלת בפיקוח מסוג זה.

(2) דוחות המפקחים - הפיקוח מתקיים באמצעות ריאיון אישי של המתמחה, ולעתים גם של מאמנו, במשרדי הלשכה או במשרד המאמן. עלה כי למרות כוונת הלשכה להגיע לכל מתמחה לפחות פעמיים במהלך ההתמחות, בשנים האחרונות הקיף הפיקוח רק 70% מהמתמחים בכל שנה. עוד עלה כי אף שהלשכה קבעה לעצמה יעד להעלות את היקף הפיקוח במשרדי המאמנים בהיותו יעיל יותר, רובו המכריע של הפיקוח בוצע במשרדי הלשכה ורק מקצתו במשרדי המאמנים. כמו כן עלה שהלשכה לא הפיקה כל מידע מדוחות הפיקוח כגון: שיעור הדוחות שבהם הועלו ליקויים בהתמחות ונתונים סטטיסטיים על התפלגות סוגי הליקויים. במצב זה הלשכה לא השתמשה בדוחות הפיקוח של המפקחים למעקב אחר ליקויים בהתמחות, להפקת לקחים על טיב ההתמחות ולמעקב אחר תיקון ליקויים.

(ג) החוק וכללי ההתמחות מחייבים את המאמן לעמוד בתנאי סף: ותק של חמש שנים בעריכת דין והיעדר הליכים משמעותיים או הרשעות בדין משמעותי. הוועד המרכזי החליט באוגוסט 2009 לגבש מתכונת מתאימה לאימון מתמחים ולבנות פרופיל של הכישורים הדרושים למאמנים. הביקורת העלתה שהלשכה אמנם הקימה צוות שיציע דרכי אימון טובות וראויות, אך עד מועד סיום הביקורת לא קבעה מסמך המעגן את הדרכים האלה ואת סטנדרט המאמנים הנדרש. בנוסף, הלשכה לא העמידה את רשימת המאמנים לרשות המתמחים והסטודנטים למשפטים.

5 ועדת גלעדי מונתה בשנת 1994 בידי השר דאז, פרופ' דוד ליבאי, וועדת גרסטל מונתה בשנת 2000 בידי השר דאז, ד"ר יוסף ביילין.

6 כללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962.

7 כללי ההתמחות, סעיף 14.

2. שיפוט משמעתית ואתיקה מקצועית: המחוקק הקנה ללשכה סמכות בלעדית לקיים שיפוט משמעתית לעורכי דין ולמתמחים הנחשדים בביצוע עברות משמעת.

(א) בעבר נמתחה ביקורת על מערך הדין המשמעתית: על התמשכות ההליכים, מידת שקיפותם הנמוכה של ההליכים והחלטותיהם, היעדר אחידות בטיפול בתלונות וכן על הרכב בתי הדין המשמעתיים ודרך בחירת השופטים⁸. על רקע זה הקים בשנת 1995 שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, ועדה ציבורית שבחנה את מכלול ההיבטים של הנושא והמליצה לשנות מן היסוד את מערכת הדין המשמעתית, כדי להפוך אותה לבלתי תלויה ולמקצועית יותר (להלן - ועדת אלוני).

בשנת 2008, בעקבות המלצות ועדת אלוני, תוקן החוק⁹ (להלן - התיקון בחוק או התיקון). התיקון בחוק נועד לחזק את המעמד העצמאי של מערכת הדין המשמעתית של הלשכה ולנתקה מגורמים בלשכה שנבחרים על בסיס סיעתי; להעלות את הרמה המקצועית של ועדות האתיקה (להלן גם - הקובלים) באמצעות מינוי פרקליט שילווה את עבודתן; להביא לאחידות בטיפול בתלונות ובקובלנות; להגביר את השקיפות של דיוני בתי הדין המשמעתיים והחלטותיהם.

(ב) הביקורת העלתה כי אף שחלפה כשנה ממועד כניסת התיקון לתוקף, הסדרתם של חלק ממרכיבי המערך על פי התיקון טרם הסתיימה, כמתואר להלן:

בכל הנוגע להליכי גניזת תלונות: נמצא כי הקובל במחוז חיפה אינו פועל על פי כללי הדין המשמעתית וכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב-1962 (להלן - כללי סדרי הדין) ומחליט על גניזת תלונה או הגשת קובלנה בלי לקבל את אישור ועדת האתיקה כנדרש בכללים. באשר להודעה שמקבל המתלונן שתלונתו נגנזה, לא נקבעה בכללים או בנוהל חובה ליידעו שהוא זכאי לפנות ל"קובל נוסף"¹⁰. נמצא כי בפועל אין אחידות בין המחוזות בתוכן ההודעות: מחוזות ת"א וחיפה אינם מודיעים למתלוננים שתלונתם נגנזה על האפשרות לפנות לקובל נוסף, בעוד שהקובלים של הוועד המרכזי ומחוזות ירושלים, צפון ודרום עושים זאת.

(ג) התיקון בחוק קובע כי כל ועדת אתיקה תמנה לעצמה, בהתאם לכללים שהותקנו¹¹, פרקליט שיהיה אחראי לבירור כל התלונות המוגשות במחוז וייצגה בהליכים המתקיימים בבתי הדין המשמעתיים ובבתי המשפט. הביקורת העלתה שהלשכה לא קבעה אמות מידה אחידות ושוויוניות לסינון ומיון ראשוני של המועמדים למשרות פרקליטי ועדות האתיקה, וכל מחוז ביצע אותו על פי שיקול דעתו ובמרבית המקרים אף לא נימק את הבחירה או הפסילה, דבר שמעלה חשש שהליך המכרז נעשה למראית עין בלבד.

(ד) משך זמן הטיפול בתלונות נקבע בכללי סדרי הדין, ולפיהם כאשר מוגשת לקובל תלונה על עברת משמעת של עורך דין, והוא סבור שיש מקום להגיש קובלנה, עליו לשלוח העתק מהתלונה לעורך הדין ולאפשר לו להשיב עליה בכתב בתוך 14 יום, או פרק זמן ארוך יותר לפי שיקול דעתו. החלטת הקובל אם להגיש קובלנה או לא תינתן בתוך 90 יום מקבלת התשובה, אלא אם כן קיימות נסיבות המצדיקות שיהוי.

8 מהמסקנות של ועדה ציבורית בראשות השופט בדימוס יעקב מלץ משנת 1994.

9 תיקון חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32), התשס"ח-2008.

10 סעיף 63 לחוק.

11 כללי לשכת עורכי הדין (מינוי פרקליטים ליד ועדות האתיקה והפסקת כהונתם), התש"ע-2010.

אולם הבדיקה העלתה כי הטיפול ברובן הגדול של התלונות שהוגשו לועד המרכזי ולועדי המחוזות שהטיפול בהן הסתיים במהלך 2009 - היה ארוך במידה ניכרת מפרק הזמן המרבי שנקבע בכללי סדרי הדין. הזמן הממוצע לטיפול בתלונה היה ארוך פי שניים ויותר מהזמן המרבי שנקבע בכללים. אמנם יש תלונות שהטיפול בהן מתארך בשל נסיבות מיוחדות המחייבות זאת, אולם הבדיקה העלתה כי ברוב המקרים נעשה הטיפול בתלונה תוך חריגה ניכרת מהזמן הנדרש לפי כללי סדרי הדין. התמשכות ההליכים כאמור גורמת לעינוי דין לנילונים ופוגעת באמון של המתלוננים והציבור כולו במערך הדין המשמעותי של הלשכה.

3. סיוע משפטי למעוטי אמצעים: הלשכה מפעילה תכנית "שכר מצווה" למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים (להלן - התכנית). התכנית גובשה בשנת 2002 במטרה להרחיב את הנגישות למערכת המשפטית, ולהגן על זכותו של מי שאין בידו האמצעים לשכור שירות משפטי מקצועי. התכנית מעניקה סיוע משפטי ללא תשלום בתחומים אזרחיים שנקבעו, והיא משלימה את הייצוג המשפטי הניתן על ידי לשכת הסיוע המשפטי של משרד המשפטים¹². עד נובמבר 2009 הפעילה הלשכה את התכנית באופן וולונטרי, ובאותו חודש אושר תיקון לחוק¹³ והוסף תפקיד חובה ללשכה לפיו הלשכה: "תיתן סעד משפטי למעוטי אמצעים שאינם זכאים לכך מהמדינה לפי חוק"¹⁴.

הביקורת העלתה כי אף על פי שבשנים 2005-2009 גדל מספר הפונים לקבלת סיוע בתכנית האמורה פי יותר משלושה (מכ-1,200 לכ-4,000), מספר מקבלי הייצוג מכלל הפונים עלה מ-234 בשנת 2005 ל-244 בלבד בשנת 2009. עוד עלה שהלשכה ניצלה רק חלק מתקציבי הפרסום שהוקצו לה מדי שנה, כדי להגביר את המודעות הציבורית לתכנית. בשנים 2006-2009 נעשה שימוש רק ב-42% מהתקציב הכולל לפרסום התכנית. ספק אם רמת הפרסום של התכנית והיקף הסיוע שניתן במסגרתה הולמים את החשיבות של מתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים, על אף הפיכתו לאחד מתפקידי החובה של הלשכה.

תפקידי רשות של הלשכה

1. מערך ההשתלמויות: הלשכה, כגוף המקצועי האמון על השמירה של רמת המקצוע, מפעילה מערך של השתלמויות מקצועיות באמצעות המכון להשתלמות עורכי הדין (להלן - המכון) ובאמצעות יזמות של ועדי המחוזות.

(א) בשנת 2004 הקימה הלשכה את המכון כחברה לתועלת הציבור. מטרתו, כפי שצוינו בתקנון שלו, הן, בין היתר, ליזום ולקיים באופן שוטף השתלמויות מקצועיות, הרצאות, כנסים, וימי עיון לעורכי דין בענפי משפט שונים ברמה אקדמית ומקצועית נאותה; לפעול לכל מטרה מועילה אחרת בתחום המשפט בישראל, כפי שיראה לנכון דירקטוריון המכון.

למכון יש הכנסות משכר הלימוד בגין ההשתלמויות שהוא מעביר. עיקר הוצאותיו הן תשלומי השכר לעובדיו והוצאות תפעול. מאז הקמתו סיים המכון כל שנת עבודה

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), עמ' 1131.

13 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009.

14 סעיף 2(4) לחוק.

בעודף הכנסות על הוצאות (להלן - עודף). בסוף שנת 2009 הגיע עודף המצטבר של המכון לסכום של כ-1.7 מיליון ש"ח, השקול ל-70% כמעט מהכנסותיו באותה שנה. אולם דירקטוריון המכון לא קבע באיזה אופן ינוצלו העודפים שנצברו. הלשכה ומוסדותיה הנבחרים לא דנו בסוגיית ניצול עודפי המכון לצורך קידום מטרותיו כחברה לתועלת הציבור, לרווחתם של כל חברי הלשכה.

(ב) ביצוע השתלמויות באמצעות המכון נועד להבטיח מתן השתלמויות ברמה מקצועית גבוהה לכל חברי הלשכה בכל רחבי הארץ. משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות ההשתלמויות שקיימו המכון והמחוזות בשנים 2007-2009.

(1) מבדיקת נתוני ההשתלמויות שארגן המכון במחוזות בשנים הללו עולה כי רובן הגדול התקיימו במחוז ת"א. אמנם במחוז זה מצויים רוב עורכי הדין, והדבר מצדיק את קיומו של חלק ניכר מההשתלמויות בתחומו, ואולם המכון לא דאג לספק לחברי הלשכה במחוזות האחרים, המרוחקים ממרכז הארץ, מגוון של השתלמויות.

(2) מבדיקת נתוני ההשתלמויות וימי העיון שארגנו המחוזות עצמם באותן שנים עולה כי המחוזות דרום וירושלים ארגנו השתלמות קצרה אחת בלבד בשנה, וספק אם יש בה די כדי לתת מענה בתחום זה לציבור של אלפי עורכי דין במחוזות אלה.

2. קרן הגמלאות של עורכי הדין: ללשכה יש קרן גמלאות (להלן - הקרן). הקרן החלה לפעול ב-1979 וגייסה חברים עד שנת 1995. במרץ 1995 הפכה הקרן, לפי החלטת הממשלה¹⁵, ל"קרן סגורה" - קרן שאינה מקבלת חברים חדשים. בסוף 2009 מנתה הקרן 2,504 חברים, מהם 1,794 פעילים ו-710 פנסיונרים. הערך הכולל של נכסי הקרן הסתכם בסוף שנת 2009 בכ-354 מיליון ש"ח. הקרן נמצאת בבעלותה המלאה של הלשכה, והוועד המרכזי ממנה את הדירקטוריון שלה.

(א) בקרן קיים, מיום הקמתה, מסלול של פנסיית זקנה בלבד, ולחברי הקרן אין אפשרות לבחור במסלול של פנסיה מקיפה (הכוללת, נוסף על פנסיית הזקנה, גם ביטוח נכות וביטוח שארים). עוד בשנת 2005 ביקש מנכ"ל הוועד המרכזי ממנכ"ל הקרן להסדיר הוספת ביטוח שארים לעמיתי הקרן, ומנכ"ל הקרן השיב כי בכונתו לקדם את הטיפול בנושא. ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדרה הוספת רכיב ביטוח השארים לחברי הקרן.

(ב) בהתאם לדרישת משרד האוצר הוסיפה הקרן לתקנונה בשנת 2003 פרק הנוגע למנגנון של איזון אקטוארי אוטומטי. מנגנון זה מאפשר לקרן, בשנה שבה ייווצר בה עודף אקטוארי מעל רמה מסוימת, להגדיל את זכויות העמיתים, ובשנה שבה ייווצר גירעון אקטוארי מעל רמה מסוימת - תהיה הקרן חייבת לאזן בין נכסיה ובין התחייבויותיה על ידי הקטנת זכויות העמיתים אם יהיה צורך בכך.

מדי שנה נהגה הקרן להציע לעמיתה לרכוש יחידות גמול נוספות בחשבונם. בדצמבר 2007 שלחה הקרן מכתבים לעמיתה, והציעה להם לרכוש יחידות גמול נוספות בציינה כי הקרן יציבה, מאוזנת ומנוהלת ביעילות. בסוף שנת 2007 נוצר בקרן גירעון אקטוארי ובסוף 2008 הוא הגיע לכ-18% מהתחייבויות האקטואריות. כתוצאה מכך נאלצה הקרן להפעיל את מנגנון האיזון האקטוארי ולהפחית את זכויות העמיתים בכ-13.5% בממוצע.

15 החלטת ממשלה מס' 5156 מ-29.3.95.

הביקורת העלתה כי ביולי 2007 כבר ידעה קרן הגמלאות על הגירעון האקטוארי הצפוי לה בשנה זו העלול לפגוע בזכויות החברים. למרות זאת היא פנתה לחבריה בסוף אותה שנה והציעה להם כאמור לרכוש יחידות גמול נוספות, בלי לציין את הגירעון הצפוי ואף הציגה את הקרן כמאוזנת ואף בעלת עודף אקטוארי ונתנה להם להבין שזהו העתיד הצפוי לקרן. סביר להניח שהצגת החשש לגירעון הייתה משפיעה באופן מהותי על שיקולי העמיתים ברכישת יחידות גמול נוספות בקרן.

(ג) עוד העלתה הביקורת כי אף שהקרן היא בבעלות הלשכה, מיעט הוועד המרכזי לדון בענייניה. עוד הועלה כי משנת 2001 לא הוצגו בפני הוועד המרכזי דוחותיה הכספיים והאקטואריים של הקרן, וממילא לא נדונו על ידו.

מינהל ותקצוב

1. מכרזים והתקשרויות: הלשכה היא כאמור תאגיד ציבורי, וככזאת חל עליה חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. יתר על כן, בהיותה לשכה של עורכי דין האמונים על החוק, חובתה הציבורית היא אף כפולה ומכופלת.

תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי בגוף שחל עליו חוק חובת מכרזים תמונה ועדת מכרזים שתפקידיה, בין השאר, הם: קבלת החלטה על סוג המכרז, אישור מסמכי המכרז, בדיקת ההצעות שהוגשו ובחירת ההצעה המתאימה. עוד קובעות התקנות כי התקשרות בסכום העולה על 50,000 ש"ח מחייבת קיום מכרז, והתקשרויות בסכומים של 35,000-50,000 ש"ח אינן מחויבות במכרז, אך מחויבות בהליך קבלת הצעות בידי ועדת המכרזים.

הביקורת העלתה כי רק הוועד המרכזי ומחוז ת"א מינו ועדות מכרזים, ואילו מחוזות ירושלים, חיפה, דרום וצפון לא מינו ועדות מכרזים, וההתקשרויות במחוזות אלה אינן נעשות באמצעות ועדת מכרזים, גם כאשר הדבר נדרש על פי החוק. בהקשר זה לא הכריעה הלשכה בסוגיה אם כל ההתקשרויות (שחלה עליהן חובת מכרזים) הן של הוועד המרכזי והן של הוועדים המחוזיים - ייעשו באמצעות ועדת מכרזים אחת משותפת, או שכל מחוז יבצע את התקשרויותיו בעצמו ויידרש למנות ועדת מכרזים.

עוד הועלה כי הוועד המרכזי ביצע התקשרויות מסוימות שלא באמצעות מכרז, אף שעל פי היקפן נדרש לפי החוק לקיים מכרז; בהתקשרויות של 35,000-50,000 ש"ח מתבצע הליך הפנייה לקבלת הצעות בידי המנכ"לים של הוועד המרכזי ושל הוועדים המחוזיים, ולא בידי ועדות מכרזים, והם בוחרים את ההצעה המועדפת.

2. תקצוב ותכנון: (א) הוועד המרכזי והמחוזות מגבשים מדי שנה את הצעות התקציב שלהם ומעבירים אותן לאישור המועצה הארצית. הצעת התקציב כוללת פירוט של הכנסות הלשכה והוצאותיה, ולצד ההוצאות מפורטים סעיפי ההוצאה של הוועד המרכזי והסכום הכולל המועבר לכל אחד מהמחוזות. תקציב הלשכה הכולל לשנת 2010 עמד על כ-58 מיליון ש"ח. המקור העיקרי הוא הכנסות מדמי חבר (כ-70%).

התקציב כולל מידע בעל ערך רב בעבור חברי הלשכה, והוא מתפרסם כדי להודיעם מהם סדרי העדיפויות של הלשכה, והאופן שבו היא מתכוונת להשתמש בכספים הנגבים מחבריה לשם שיפור רווחתם וביצוע תפקידיה. הביקורת העלתה כי השקיפות התקציבית בלשכה היא נמוכה; תקציב הלשכה מתפרסם באתר האינטרנט של

הלשכה אך אינו כולל דיווח על הביצוע של הפעולות שנכללו בתקציב השנה הקודמת; תקציבי המחוזות אינם מתפרסמים כלל באינטרנט או בכל פורום ציבורי אחר.

(ב) תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי הם כלים ניהוליים חשובים לתפקודו הנאות של ארגון; תכנון ארוך טווח - באמצעות תכנית עבודה רב-שנתית - חשוב לקביעת בסיס ריאלי לתקצוב, לקביעת סדרי עדיפויות ולהערכת תוצאות הפעילות, והוא מאפשר גיבוש מדיניות מקיפה לטווח ארוך. תכנון שנתי - באמצעות תכנית עבודה שנתיית - חשוב לצורך השגת היעדים של הארגון ומימוש מטרותיו. על תכנית העבודה השנתית לכלול פירוט של היעדים, תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים לצורך השגתם, ופירוט המשאבים הדרושים; זאת, לצורך מעקב אחר התקדמות יישומה של התכנית ולבחינת השגת יעדיה.

הביקורת העלתה שהוועד המרכזי והמחוזות אינם מכינים תכניות עבודה רב-שנתיות ותכניות שנתיות. היעדר תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי בוועד המרכזי ובמחוזות יוצר אי-ודאות מתמשכת בנוגע למידת האפקטיביות במילוי תפקידי החובה והרשות שלהם.

3. ניהול כוח אדם: (א) המינהל התקין מחייב כי לכל ארגון יוכן תקן כוח אדם הקובע את המשרות, את דרגותיהן ואת היחס ביניהן, כלומר - את מבנהו של הארגון. התקן כולל רשימת משרות ומפרט את תואר המשרה, דרישותיה, תיאור התפקיד ודרגת המשרה (שממנה נגזר השכר)¹⁶. לוועד המרכזי ולכל אחד מהוועדים המחוזיים יש מנגנון מינהלי משלו. כל אחד מהמוסדות האלה הוא אוטונומי בכל הנוגע לניהול כוח האדם במנגנונו: הוא קובע בעצמו, בנפרד מהמוסדות האחרים, את המשרות הנדרשות לו, את אופן קבלת העובדים וצורת העסקתם, את הגדרת תפקידם ואת שכרם. הביקורת העלתה, כי הוועד המרכזי והמחוזות לא קבעו תקנים למשרות הנדרשות להם ולא הגדירו את תחומי הפעילות, הסמכות והאחריות של כל אחת מהמשרות הללו.

היעדרם של תקן והגדרה של המשרות בוועד המרכזי ובמחוזות עלול לפגוע באפקטיביות וביעילות של פעילות המנגנון המינהלי בשל חוסר בהירות בחלוקת העבודה הפנימית, ולהביא לידי חוסר שוויון, בזבוז משאבים, ניגודי עניינים ושקיפות נמוכה בפעילות המנגנון המינהלי של הלשכה כלפי גורמים חיצוניים.

(ב) נוהל כוח אדם של הוועד המרכזי ממרץ 2009 קבע מדרג שכר לבעלי תפקידים בוועד המרכזי (להלן - מדרג השכר). לכל תפקיד נקבע שכר התחלתי ושכר מרבי. כן נקבעו כללים בדבר מתח דרגות השכר בכל תפקיד, תוספת ותק, ומשך השהייה בדרגת שכר. ואולם מדרג השכר חל על הוועד המרכזי בלבד, ואינו מחייב את המחוזות או מותאם למנגנוניהם, לצורכיהם ולתקציבם. אף אחד מהמחוזות לא קבע מדרג שכר בעבור עובדי המנגנון שלו. משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שהלשכה תגבש מדרג שכר אחיד לוועד המרכזי ולמחוזות, תוך שיתוף פעולה ביניהם - מדרג שכר אשר ימנע פערי שכר בלתי סבירים בין בעלי תפקידים דומים במוסדות הלשכה ורמות שכר חריגות לבעלי תפקידים בכירים.

4. מערכות מידע: מערכת מידע ממוחשבת היא נדבך מרכזי בתשתיתו של ארגון, משום שהיא מאפשרת את תפעולו המינהלי ואת מכלול פעילויותיו. הוועד

16 מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע-עשרה וניהולן, ינואר 2007, עמ' 86.

המרכזי והמחוזות מפעילים מערכות מידע נפרדות, ואין ללשכה מערכת מידע אחידה המקיפה את כל מוסדותיה. במצב זה יש חסרונות ניכרים וביניהם חוסר התאמה במידע ובנתונים, כפילויות בעלויות הפיתוח וחוסר יכולת לנצל את יתרונות הגודל בפיתוחן ובהטמעתן של מערכות מתקדמות¹⁷. למרות קיומה של הסכמה בין המנכ"לים של הוועד המרכזי והמחוזות בדבר הצורך בהתאמה ובסנכרון בין מערכות המידע בלשכה, לא חלה התקדמות בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שבלשכה קיימים מוסדות שונים - ארציים ומחוזיים שעיקר עיסוקם בתחום המקצועי, מן הראוי היה שבתחום המינהלי יוחלו דפוסים אחידים של סדרי עבודה ותקינת משרות. אין זה סביר שיהיה שוני כה גדול בין מוסדות הלשכה בתחומי הפעילות המינהליים. הדבר עלול לפגוע בתוצאות פעילותה של הלשכה כגוף המאגד את כל עורכי הדין.

5. ביקורת פנימית: בלשכה פועל מבקר פנים (להלן - מבקר הלשכה) מכוח החוק¹⁸. על פי נוהל הביקורת הפנימית של הלשכה ממרץ 1997 (להלן - הנוהל), תפקידה העיקרי של הביקורת הפנימית בלשכה¹⁹ הוא לבדוק את תקינות הפעולות של הלשכה ומוסדותיה ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים מבחינת השמירה על החוק, על הנוהל התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות.

(א) בבדיקת סדרי ניצול תקציב הביקורת הפנימית בשנים 2007-2009 עלה כי שיעור המימוש של התקציב הכולל בשלוש השנים הללו עמד על כ-37% בלבד. נוכח הפער הגדול בין תקציב הביקורת הפנימית ובין ביצועו מתעוררת השאלה האם התקציב אכן משקף את צרכי הביקורת הפנימית בלשכה. משרד מבקר המדינה סבור, כי על הלשכה לגבש את צרכי הביקורת הפנימית ובהתאם לקבוע את תקציבה ולדאוג לביצועו.

(ב) מבקר הלשכה וממלא מקומו נבחרים בידי המועצה הארצית. שניהם ממלאים את תפקידם בהתנדבות. מבקר הלשכה מבצע את הביקורות בעיקר באמצעות שני משרדים של רואי חשבון שעמם הוא מתקשר כנותני שירותי ביקורת.

מאחר שהתפקיד של מבקר פנימי הוא אחד מתפקידי הליבה בארגון ציבורי, ובמיוחד בגוף סטטוטורי, חשוב שהעוסק בו יוכל להקדיש לו את מרב זמנו כדי למלאו כראוי. משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה לתקן תפקיד זה כמשרה בשכר כחלק ממנגנון הלשכה.

(ג) על פי הנוהל יש להקים ועדת ביקורת בלשכה. הנוהל קובע תפקידים חשובים לוועדת הביקורת, כגון: אישור תכנית העבודה של מבקר הלשכה; דיון בהצעת התקציב של מבקר הלשכה, גיבוש המלצות בעניינה והגשתן למועצה הארצית; דיון בממצאי דוחות הביקורת של מבקר הלשכה והגשת סיכומי הדיון לוועד המרכזי ולמועצה הארצית.

למרות חשיבותה של ועדת הביקורת בתהליך הביקורת בלשכה, והקביעה בנוהל שעל המועצה הארצית לבחור ועדה זו, מאז שאושר הנוהל במועצה הארצית ועד סיום מועד הביקורת - למעלה מ-13 שנה - עדיין לא בחרה המועצה הארצית ועדת ביקורת

17 ד"ר ישי דרור, "תפיסת מערכות המידע של לשכת עורכי הדין ומוסדותיה - ניתוח והמלצות", סיכום (סיוע במערכות מידע) בע"מ, 2009.

18 סעיף 18 לחוק.

19 סעיף 4 לנוהל - תפקידי הביקורת הפנימית.

בלשכה. בהיעדר ועדת ביקורת בלשכה לא מתבצע כראוי הליך תכנון הביקורת, לא מתקיימים דיונים סדירים בוועד המרכזי ובמועצה הארצית בנוגע לממצאי הביקורת ולהמלצותיה, ולא מתקיים מעקב אחר תיקון הליקויים.

סיכום והמלצות

לשכת עורכי הדין ממלאת שליחות ציבורית חשובה בהסדרת מקצוע עריכת הדין ובפיקוח על האתיקה של העוסקים במקצוע שהוא אחד מעמודי התווך של מערכת המשפט והמשטר הדמוקרטי בישראל. לפי הגדרת תפקידיה בחוק אמורה הלשכה לפעול לקידום ענייניהם של כל העוסקים במקצוע, לעמוד על משמור שלטון החוק במדינה ולהגן על האינטרסים של הציבור כולו. לפיכך נודעת חשיבות רבה מבחינה ציבורית להבטחת תפקודה התקין.

משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך להסדיר את חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הוועד המרכזי ובין המחוזות, ולהגיע לפתרון מוסכם בנושאים השנויים במחלוקת בלשכה מתוך התחשבות בצורכי המחוזות בכל הנוגע למתן השירותים לחבריהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי הלשכה ומשרד המשפטים עדיין לא השלימו את הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה, למרות חשיבות הנושא והמלצותיו של דוח מבקר המדינה שפורסם באפריל 1999. מאז אף התקיימו מערכות בחירות למוסדות הלשכה ללא כללים בנושא המימון, אף שאין לכך כל הצדקה, תוך פגיעה בשקיפות הנדרשת למניעת מצבים של מימון והוצאות בלתי ראויים במערכת בחירות, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. לפיכך, על הלשכה ומשרד המשפטים להסדיר בהקדם את מימון הבחירות של המועמדים לתפקידים במוסדות הלשכה; בכלל זה ראוי לקבוע את סכום התרומה המרבי, האנשים הרשאים לתרום, הסכומים שמותר למועמדים להוציא למימון הבחירות, ולהסדיר את אופן הדיווח הנדרש מהמועמדים. כיוון שהלשכה היא תאגיד ציבורי בעל סמכויות נרחבות שתחומי פעילותו הוסדרו בחוק, מן הראוי שההנחיות האמורות יעוגנו אף הן בחקיקה.

בתחום תפקידי החובה של הלשכה - עליה לחזק את מערך הפיקוח על המתמחים ולהגביר את האפקטיביות שלו; לוודא כי הטיפול בתלונות בכל ועדות האתיקה נעשה באופן אחיד ושוויוני, ובמסגרת פרק הזמן המרבי הקבוע בכללים; ולבחון אם הקריטריונים למתן ייצוג משפטי חינם למעוטי אמצעים, שהוסף לתפקידי החובה של הלשכה, אכן הולמים את ייעודם. בתחום תפקידי הרשות של הלשכה - עליה לקבוע מדיניות אשר תגביר את השוויון בין המרכז ובין הפריפריה בכל הנוגע להיצע קורסי ההשתלמות אשר מארגנים המכון להשתלמויות והוועדים המחוזיים; כמו כן עליה לחזק את הפיקוח והבקרה של מוסדות הלשכה על הפעילות של קרן הגמלאות של עורכי הדין.

על הלשכה להקפיד על תכנון עבודה רב-שנתי ושנתי, הן בוועד המרכזי והן במחוזות; לנהל את מערך ההתקשרויות בהתאם לחוק חובת מכרזים; לתקן את מנגנוני הוועד המרכזי והמחוזות ולגבש מערכת שכר אחידה; לחזק את הבקרה, הדיווח והשקיפות כלפי חבריה בפעולותיה המינהליות והתקציביות. משרד מבקר המדינה מדגיש כי בהיעדר הסדרה של הנושאים הללו המצב הקיים בלשכה אינו תקין, ומחובתה של הלשכה להסדירם בהקדם.



מבוא

1. לשכת עורכי הדין בישראל (להלן - הלשכה) הוקמה בשנת 1961 על פי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), כדי לאגד את עורכי הדין בישראל ולשמור על רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין.

התפקידים שעל הלשכה למלא על פי החוק (להלן - תפקידי החובה) הם: לרשום מתמחים במקצוע, לפקח על ההתמחות שלהם ולבחון אותם לאחר מכן; להסמיך עורכי דין חדשים; לנהל מרשם של עורכי דין זרים²⁰; לקיים שיפוט משמעתי לעורכי דין ולמתמחים; לתת סעד משפטי למעוטי אמצעים²¹. נוסף על תפקידי חובה אלה הלשכה רשאית, בין השאר, לחוות דעתה על הצעות חוק בענייני בתי משפט וסדרי דין; לשמש בורר ולמנות בוררים; לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה; לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחבריה; ליוזם פעולות ומפעלים של חקר המשפט בכלל והמשפט העברי בפרט, ולהשתתף בהם; לעסוק בהוצאת ספרות משפטית.

להקמת הלשכה על פי חוק מיוחד היו כמה סיבות²². אחת מהן היא ההכרה בחשיבותו של מקצוע עריכת הדין במדינה דמוקרטית שבה נדרש עורך הדין לייצג את האזרח ולהפעיל את מערכת ההגנה על זכויותיו. כדי לאפשר לעורך הדין לעשות זאת כראוי, הוחלט לנתק את ניהול המקצוע מהמסד השלטוני: עורכי הדין ינהלו את ענייני המקצוע ואילו הבקרה והפיקוח יוטלו על שר המשפטים, והלשכה תהיה כפופה לביקורת של מבקר המדינה²³. סיבות נוספות היו ההכרה בצורך לאפשר לציבור עורכי הדין להשתתף בניהול המקצוע על ידי בחירת נציגיו למוסדות הלשכה, וביטול הכפילות בתפקודם של שני המוסדות שקדמו ללשכה - המועצה המשפטית (שהוקמה בשנת 1938 כשנחקקו פקודת עורכי הדין ופקודת המועצה המשפטית) והסדרות עורכי הדין.

2. בשני העשורים האחרונים עבר מקצוע עריכת הדין שינויים מרחיקי לכת וביניהם: עלייה חדה במספר עורכי הדין עקב "פתיחת" לימודי המשפטים לסטודנטים רבים, באמצעות הקמת מכללות ללימודי משפטים שהורשו להעניק להם תואר במשפטים. התחרות הגוברת בין עורכי הדין שהציפו את השוק אמנם הוזילה את מחירם של שירותים משפטיים, אבל הגבירה את חוסר הביטחון כלכלי בקרב עורכי הדין, ועוררה טענות על ירידה ברמתם המקצועית. בה בעת הרחיבו תהליכים כלכליים וחברתיים את תחומי העיסוק של עורכי דין. למשל: התרחבות הייצוג בנושאים כלכליים כמו עסקאות בין-לאומיות, ניירות ערך, היי-טק, זכויות יוצרים ועוד. כל אלה הציבו אתגרים חדשים לפתחה של הלשכה.

3. תפקידיה וסמכויותיה המרובים של הלשכה בהסדרת מקצוע עריכת הדין ובפיקוח על האתיקה של העוסקים בו - מקנים לה מעמד מרכזי מבחינה ציבורית. לפיכך יש להקפיד הקפדה יתרה על התנהלותה התקינה כדי שתמלא בנאמנות את תפקידיה המוגדרים בחוק, תקדם את ענייניהם של כל העוסקים במקצוע ותגן על האינטרסים של הציבור כולו.

4. מוסדות הלשכה הם²⁴: ראש הלשכה, המועצה הארצית, הוועד המרכזי, הוועדים המחוזיים (ירושלים, תל אביב, חיפה, דרום וצפון), בית הדין המשמעתי הארצי, בתי דין משמעתיים מחוזיים, ועדת אתיקה ארצית, ועדות אתיקה מחוזיות ומבקר הלשכה. ראש הלשכה והמועצה הארצית

20 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 33), התשס"ט-2009.
 21 ב-23.11.09 אושר בכנסת תיקון לחוק, אשר מוסיף תפקיד חובה ללשכה ולפיו הלשכה "תיתן סעד משפטי למעוטי אמצעים שאינם זכאים לכך מהמדינה לפי חוק" - חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009.
 22 דוח פעילות לשכת עורכי הדין בישראל - 1.9.07-31.8.08 (שנת המשפט תשס"ח), עמ' 7.
 23 סעיף 5 לחוק.
 24 סעיף 6 לחוק.

נבחרים בידי כל עורכי הדין בארץ, וכל ועד מחוזי נבחר בידי ציבור עורכי הדין במחוזו. הוועד המרכזי נבחר בידי המועצה הארצית מבין חבריה.

ללשכה קשורים כמה גופים (חברות בנות): ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין המפרסמת, בין היתר, ספרות משפטית ותקליטורי פסקי דין ומקימת קורסי הכנה לבחינות ההסמכה; המכון להשתלמות עורכי הדין המקיים השתלמויות מקצועיות ולימודי תעודה לעורכי הדין; קרן הגמלאות של עורכי הדין; קרן "שכר מצווה בע"מ" המגייסת תרומות עבור פרויקט "שכר מצווה" שמפעילה הלשכה (סיוע משפטי למעוטי אמצעים).

לשכת עורכי הדין היא תאגיד שהוקם על פי חוק - לפי סעיף 4 לחוק "הלשכה היא תאגיד כשר לכל חובה זכות ופעולה משפטית". הלשכה היא תאגיד ציבורי - תאגיד הפועל לקידום אינטרסים ציבוריים ולצורך כך מופקדות בידיו סמכויות שלטוניות מסוימות.²⁵ בין השאר מנהלת הלשכה כספי ציבור מכוח הסמכות שנתנה לה המדינה. לפיכך מן הראוי שתפעל לפי מיטב כללי הניהול והבקרה הנקראים כיום "כללי ממשל תאגידי", המחייבים שימוש בכלי בקרה ופיקוח יעילים שיבטיחו שקיפות ונשיאה באחריות הן מצדם של דרגי הניהול והן מצד דרגי הפיקוח והבקרה.²⁶

5. בחודשים ינואר-דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התפקוד של מוסדותיה המרכזיים של הלשכה ואת פעולותיה העיקריות. בין היתר נבדקו ביצועם של תפקידי החובה שהוטלו עליה בחוק ותפקידי הרשות שלה כגון: קיום השתלמויות לעורכי הדין ופיקוח על קרן הגמלאות שבבעלותה; יחסי הגומלין בין הוועד המרכזי ובין הוועדים המחוזיים; היבטים מינהליים בפעילות הלשכה, וביניהם התקשרויות עם נותני שירותים, מנגנון הלשכה, תקצוב הלשכה, פיקוח ובקרה בתוך הלשכה. משרד מבקר המדינה בדק את הנושאים הללו לפי כללי ממשל תאגידי. הבדיקה נעשתה בוועד המרכזי של הלשכה, בוועדים המחוזיים של הלשכה - ועד מחוז תל אביב, ועד מחוז ירושלים, ועד מחוז חיפה, ועד מחוז דרום וועד מחוז צפון; במכון להשתלמויות עורכי הדין ובקרן הגמלאות של עורכי הדין.

מבנה הלשכה

בשנת 2003 הגישה המועצה לתאגידי ציבוריים²⁷ למשרד המשפטים דוח מקיף²⁸ בנוגע לנומרות המבניות והתפקודיות ולהסדרי הפיקוח הראויים להחלה על התאגידי הציבוריים בישראל.

המועצה לתאגידי ציבוריים המליצה, בין היתר, "להכפיף את התאגידי הציבוריים למערכת בקרה ופיקוח כוללת ויעילה יותר, הן מן ההיבט של הניהול הפנימי והן מן ההיבט של הבקרה והפיקוח

- 25 לעניין המאפיינים הכלליים של תאגיד ציבורי ראו המועצה לתאגידי ציבוריים, התאגידי הציבוריים - דין וחשבון, יוני 2003.
- 26 "ממשל תאגידי" הוא שם כולל למארג נורמות היסוד לניהול, לפיקוח ולבקרה בתאגיד. על פי רוב, מארג הנורמות מגוון למדי ויכול שיכלול חיקוקים כדוגמת דברי חקיקה ראשית, תקנות ונורמות הנגזרות מפסיקת בתי המשפט לצד נהלים, הוראות עבודה והסדרים פנימיים נוספים שקובע התאגיד עצמו. מארג כללים זה מגדיר וקובע את מתכונת ניהול התאגיד, ובין היתר מסדיר את פעולת מרכיבי התאגיד ואת תפקידיהם. חשיבותו היא, בין היתר, ביצירת מנגנוני ניהול, פיקוח ובקרה ראויים, המבטיחים כי התאגיד יתנהל כראוי ויפעל בשקיפות על פי עקרונות השוויון וכללי דיווח ובקרה ראויים, וכי המנהלים וגורמי הפיקוח והבקרה ישאו באחריות לפעילותם (מתוך מבקר המדינה, דוחות ביקורת על קופות החולים (2010), עמ' 200).
- 27 גוף שהוקם בשנת 1992 בידי שר המשפטים דאז, ואחד מתפקידיו היה להתוות מדיניות לניהולם ולפעילותם של התאגידי הציבוריים.
- 28 המועצה לתאגידי ציבוריים, התאגידי הציבוריים - דין וחשבון, יוני 2003.

החיצוניים". בעניין מועצת התאגיד קבעה המועצה לתאגידי ציבוריים: "מועצת התאגיד היא הגוף בעל הסמכות העליונה בתאגיד הציבורי. תפקידיה של המועצה הם לקבוע את מדיניות התאגיד הציבורי ולפקח על התנהלותו התקינה והיעילה ומימוש מטרותיו... מתפקידה של מועצת התאגיד לפרש את מטרות התאגיד ולמלאן תוכן, תוך 'תרגום' הוראות החוק המקימ [את התאגיד] ליעדים אופרטיביים. כמוסד העליון של התאגיד, ראוי כי מועצת התאגיד תאשר, מדי שנה, תכנית רב שנתית לפעולות התאגיד; תכנית עבודה שנתית; תקציב שנתי של התאגיד ואת תקן עובדי התאגיד והמועסקים בשירותו". עוד המליצה המועצה לתאגידי ציבוריים להחיל על עובדי התאגידי הציבוריים את עיקרי ההסדרים החוקיים שנועדו להבטיח את טוהר המידות בשירות המדינה; למנות ועדת ביקורת לתאגיד מקרב חברי מועצת התאגיד; לחייב את התאגיד בהעסקת רואה חשבון מבקר, יועץ משפטי ומבקר פנימי²⁹.

מאחר שלשכת עורכי הדין היא תאגיד ציבורי, בחן משרד מבקר המדינה את התאמתה של לשכת עורכי הדין - מבחינת המבנה, התפקוד והפיקוח עליה - לכללי ממשל תאגידי כפי שהם משתקפים בדרך המועצה לתאגידי ציבוריים.

הסמכויות של מוסדות הלשכה

עם המוסדות הנבחרים של הלשכה שנקבעו בחוק נמנים, כאמור, ראש הלשכה, המועצה הארצית, הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים³⁰. המועצה הארצית היא "הזרוע המחוקקת" של הלשכה, הקובעת את המדיניות ועקרונות היסוד של פעולותיה; נדונות בה הצעות לשינויים ותיקונים בחוק ובכללים המותקנים לפיו ונקבעות בה ההצעות שהלשכה מגישה למשרד המשפטים לתיקוני חקיקה ולכללים חדשים. המועצה הארצית בוחרת את חברי הוועד המרכזי מבין חבריה³¹; קובעת דמי חבר ואגרות³²; מאשרת מדי שנה את תקציב הלשכה ואת דמי החבר³³, קובעת את התעריף המזערי³⁴ ואת התעריף המרבי³⁵ לשכר טרחה בעבור שירותי עורך דין ובוחרת את נציגי הלשכה³⁶ לוועדות לבחירת שופטים, דיינים, קאדים ושופטים צבאיים. כמו כן נקבע בחוק³⁷ כי "המועצה הארצית של הלשכה רשאית, באישור שר המשפטים, להתקין כללים בכל עניין הנוגע לארגון הלשכה ופעולותיה, במידה

- 29 הרוח מהווה בסיס לתזכיר חוק התאגידיים הציבוריים, התשע"א-2011, מטעם הממשלה. לפי התזכיר הלשכה היא "תאגיד ציבורי" ויחולו עליה ההוראות והחובות הקבועות בו. תזכיר החוק גובש במרץ 2011 בידי רשות החברות הממשלתיות. לפי התזכיר על תאגיד ציבורי לפעול להגשמת מטרותיו ותפקידיו לפי החוק המקימ בהתאם לכללים המחייבים אדם הממלא תפקיד ציבורי על פי כל דין, בייעילות ובחסכון. התזכיר מפרט את החובות המיוחדות שיחולו על תאגיד ציבורי לרבות חובת אמונים של נושא משרה בתאגיד; החובה למנות בעלי תפקידים מיוחדים, בהם יועץ משפטי ומבקר פנים וחובות בנוגע לאופן הניהול הכספי של תאגיד ציבורי ונכסיו.
- 30 מוסדות אלה נבחרים על ידי חברי הלשכה הרשומים באותו מחוז.
- 31 סעיף 11(ב) לחוק.
- 32 סעיף 93(א) לחוק.
- 33 כללי לשכת עורכי הדין (קביעת תקציב ואגרות), התשנ"ה-1994.
- 34 לפי סעיף 81 לחוק, "המועצה הארצית של הלשכה רשאית לקבוע תעריף מינימאלי לשכר טרחה בעד שירותי עורכי דין, שיהיה בבחינת המלצה לחברי הלשכה, אך לא יחייבם".
- 35 לפי סעיף 82 לחוק, "קבע שר המשפטים בתקנות סוגי שירותים מסוימים שיש לקבוע בעדם תעריף מכסימלי לשכר-טרחה, תקבע המועצה הארצית של הלשכה את התעריף; משנקבע בתעריף שכר מכסימלי לשירות מסוים, לא יתנה ולא יקבל עורך-דין שכר גבוה ממנו, אלא ברשות שניתנה על ידי הוועד המחוזי לעניין מסוים".
- 36 כללי לשכת עורכי הדין (בחירת נציגי הלשכה בוועדות בחירה ובוועדות מינויים), התשנ"ז-1997.
- 37 סעיף 109 לחוק.

שלא נקבעו הוראות בחוק זה ובמידה שמכוח זה לא ניתנה בחוק זה לשר המשפטים, ולרבות עניינים אלה: (1) בחירתם, הרכבם וסדרי-עבודתם של מוסדות הלשכה, וחלוקת סמכויות הלשכה ביניהם; (2) סדרי-קבלתם של מתמחים ורישומם, ודרכי-הפיקוח על התמחותם; (3) סדרי קבלת חברים ללשכה, לרבות חידוש החברות לפי חוק זה; (4) כללי האתיקה המקצועית; (5) סדרי-הדין לפני בתי-הדין המשמעתיים; (6) מתן סעד משפטי למעוטי-אמצעים; (7) מדי עורכי-הדין וסדרי-לבישתם; (8) חובותיהם וזכויותיהם של עורכי-דין בקשר למילוי תפקידיהם המקצועיים; (9) חובת עורכי-דין לבייל יפויי-כוח הניתנים להם בבול הלשכה בסכום שייקבע; (10) תשלום לנציגי ציבור בוועדת האתיקה הארצית ובוועדות אתיקה מחוזיות".

חברי המועצה הארצית³⁸ הם ראש הלשכה המכהן וראש הלשכה שקדם לו, מנכ"ל משרד המשפטים, פרקליט המדינה, הפרקליט הצבאי הראשי, 28 חברי לשכה שנבחרים בידי כל עורכי הדין בבחירות כלליות, שוות, יחסיות, חשאיות, ישירות וארציות; שלושה חברי לשכה מכל מחוז (יור" הוועד המחוזי ושני חברי לשכה מאותו מחוז), שנבחרו בידי הוועד המחוזי בבחירות חשאיות.

הוועד המרכזי הוא "הזרוע המבצעת" של הלשכה. בידי מרוכזות כל סמכויות הלשכה שלא יחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה³⁹. הוועד המרכזי הוא המוסמך, בין השאר, לבצע את תפקידי החובה של הלשכה (למעט טיפול באתיקה מקצועית ושיפוט משמעתי המוקנים לפי החוק גם לוועדים המחוזיים⁴⁰). נוסף על כך הוועד המרכזי דן בהצעות חוק הנוגעות לפעילות הלשכה וחבריה ובנושאים שונים הנוגעים לפעילותה השוטפת של הלשכה.

על פי החוק⁴¹ מכהן ראש הלשכה כיו"ר הוועד המרכזי. בוועד המרכזי מכהנים 17 חברים: ראש הלשכה, 11 מ-28 חברי המועצה הארצית הנזכרים לעיל שנבחרים בבחירות שוות, יחסיות וחשאיות וחמישה נציגי מחוזות - נציג אחד משלושת הנציגים של כל מחוז במועצה הארצית הנבחר על ידיהם.

בלשכה פועלים חמישה ועדים מחוזיים⁴² (להלן - ועדים מחוזיים או מחוזות) שחבריהם ויושבי הראש שלהם נבחרים ישירות בידי כל עורכי הדין בכל מחוז (מחוז תל אביב, מחוז ירושלים, מחוז חיפה, מחוז צפון ומחוז דרום). ייצוגם של המחוזות במועצה הארצית ובוועד המרכזי הוא "ייצוג שווה" - מספר שווה של נציגים לכל מחוז ללא קשר לגודלו היחסי⁴³ מכלל חברי הלשכה.

לוועד המרכזי ולכל אחד מהוועדים המחוזיים יש מנגנון מינהלי משלו שבראשו עומד מנכ"ל, והוא כולל עובדים בתחומים שונים. ביניהם: מינהל כללי (מזכירות, הנהלת חשבונות, תחזוקה, ספרייה), השתלמויות ופעולות רווחה ותרבות, אתיקה (קבלת תלונות על עורכי דין), מינהל בתי הדין למשמעת ועוד. לוועד המחוזי יש סמכות לקבוע את תקציבו בכפוף לאישור המועצה הארצית.

יחסי הגומלין שבין הוועד המרכזי לוועדים המחוזיים

1. בדוח הביקורת הקודם שערך משרד מבקר המדינה בלשכה שפורסם באפריל 1999 (להלן - הדוח הקודם)⁴⁴ נכתב שאין בחוק הוראה כללית המפרטת את מכלול סמכויותיהם של הוועדים המחוזיים, וכל ועד מחוזי נוהג כישות משפטית בפני עצמו. עוד נכתב בדוח: "לדעת משרד מבקר המדינה... שומה על משרד המשפטים ועל המועצה הארצית לשקול את ארגונה מחדש של פעילות

38 סעיף 9 לחוק.

39 סעיף 11(א) לחוק.

40 ראו, בין השאר, סעיף 63 לחוק.

41 סעיף 11 לחוק.

42 סעיפים 12 ו-13 לחוק.

43 מספר חברי הלשכה באותו מחוז ביחס לכלל חברי הלשכה.

44 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל (1999), עמ' 34-35.

הוועדים המחוזיים על כלל היבטיה, לרבות יחסי הגומלין הראויים בין הוועדים לבין יתר מוסדות הלשכה; עליהם גם לזיום תיקוני חקיקה, אם יתחייבו מכך".

2. תחומי הפעולה של הוועדים המחוזיים ויחסי הגומלין שבינם ובין הוועד המרכזי לא הוסדרו, וזה כמה שנים ששורת מחלוקת קשה בין הוועד המרכזי ובין ועד מחוז ת"א בדבר חלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם. הוועד המרכזי נסמך על סעיפי החוק הקובעים כי בידי נתונות כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה⁴⁵, וועד מחוזי לא יפעל בסתירה להחלטות הוועד המרכזי⁴⁶. כך קיבל הוועד המרכזי החלטה בדצמבר 2003 כי "ועד מחוזי יפעל אך ורק בעניינים הנוגעים במישרין רק לחברי המחוז, ולא יפעל בכל עניין הנוגע לכלל חברי הלשכה, או לחברי מחוזות אחרים, אלא על פי הסמכה מפורשת מראש של הוועד המרכזי. ועד מחוזי לא ינקוט פעולות, לרבות צעדים משפטיים, אלא על פי הסמכה מפורשת בחוק... או על פי הסמכה מראש של הוועד המרכזי. ועד מחוזי שפעל או הפועל בניגוד לאמור לעיל - יחדל מפעילותו זו. במקרה שפתח בהליכים משפטיים בניגוד לאמור לעיל - יפסיק אותה מיד. אם לדעתו מדובר באינטרס הנוגע לכלל עורכי הדין במדינה - יעביר את החומר לידי הוועד המרכזי על מנת שזה יחליט אם להמשיך בהליך או בפעולה, אם לאו".

ואולם, עמדתו של מחוז ת"א היא כי סמכויותיו השירותיות של הוועד המרכזי נוגעות לתפקידים הסטטוטוריים של הלשכה (תפקידי החובה) ולא לפעולות שברשות שאותן רשאי כל ועד מחוזי לזיום כראות עיניו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 ציין מחוז ת"א: "לשכת עורכי הדין איננה גוף ריכוזי שמוסדותיו המרכזיים מנהלים אותו במלוא רוחב יריעתו וככל שעולה על דעתם. לשכת עורכי הדין היא, כעולה חד משמעית מן החוק, גוף פדרטיבי כאשר כל אחד ממחוזותיה נהנה מעצמאות רבה לנהל את ענייניו לטובת חבריו כראות עיניו. אמנם הסמכות השירותית, בכל הנוגע לתפקידי החובה של הלשכה, הופקדה על ידי המחוקק בידי הוועד המרכזי, אך סמכות שירותית זו משתרעת על חלק בלבד ממכלול פעילותם של גופי הלשכה. בכל המרחב המרכזי, זה המוסדר במפורש בחוק, ישנה חלוקת תפקידים ברורה בין הוועד המרכזי לבין המחוזות וחלוקה זו מניחה למחוזות בקעה רחבה מאוד של סמכויות אוטונומיות שאינן כפופות כלל לוועד המרכזי... החוק קובע את סמכויות מוסדות הלשכה, אולם אין הוא מגדיר את סמכויותיהם של הוועדים המחוזיים ואיננו תוחם את מידת האוטונומיה שבמסגרתה הם יכולים לפעול... בכל הנוגע לפעילויות הרשות, שחלקן מנוי בסעיף 2 לחוק, לא קנה הוועד המרכזי סמכות להורות לוועדי המחוזות לנקוט בדרך פעולה מסוימת או להימנע ממנה".

(א) על פי תפיסתו זאת פעל מחוז ת"א כלפי גופים חיצוניים ללשכה בנושאים הנוגעים לכלל חברי הלשכה. למשל: ביוני 2009 החליט מחוז ת"א להגיש בקשה להצטרף כידיד בית המשפט להליך משפטי⁴⁷; באוגוסט 2009 פנה יו"ר מחוז ת"א לשר המשפטים בנושא שחרם של היועצים המשפטיים בחברות הממשלתיות; בנובמבר 2009 פנה יו"ר מחוז ת"א ליו"ר ועדת הפנים של הכנסת בנושא חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני לרשות המקומית, מינוי יועץ משפטי קבוע לתאגיד מקומי ונוהל מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים; בפברואר 2010 פנה יו"ר מחוז ת"א למנכ"לית המוסד לביטוח לאומי בעניין מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנוגע להעברת תכתובות ישירות לעורכי דין המייצגים קרבנות עברה. כמו כן התקשר מחוז ת"א לפני כמה שנים עם חברה העוסקת בתחום של קשרי ממשל ולובינג לקידום יזמות חקיקה בכנסת, ללא כל תיאום עם הוועד המרכזי. מחוז ת"א סבור כי פעולות אלו אינן נכללות בתפקידיה הסטטוטוריים של הלשכה, והן פעולות רשות שכל ועד מחוזי רשאי לעשות לפי הבנתו.

45 סעיף 11(א) לחוק.

46 סעיף 13(ז) לחוק.

47 תפ"ח 1015/09 מדינת ישראל נ' משה קצב.

עולה אפוא כי בסוגיות עקרוניות שונות מביעה הלשכה יותר מעמדה אחת, ולעתים אף עמדות מנוגדות, והדבר עלול לפגוע באפקטיביות של פעילותה. לפיכך משרד מבקר המדינה שב ומדגיש שמן הראוי שמשרד המשפטים והמועצה הארצית ישקלו את ארגונה מחדש של פעילות הוועדים המחוזיים על כלל היבטיה, לרבות יחסי הגומלין הראויים בין הוועדים המחוזיים לבין יתר מוסדות הלשכה, ובמידת הצורך ייזמו את עיגונם בחקיקה.

(ב) מחלוקת קשה בין הוועד המרכזי ובין מחוז ת"א קיימת גם בעניין חלוקת הסמכויות ביניהם בנושא פעולות הלשכה לקידום הטבות צרכניות לחבריה (להלן - פעולות צרכנות). ללשכה וללשכת רואי החשבון בישראל יש מועדון צרכנות משותף (להלן - מועדון הצרכנות) המופעל עבורן בידי חברה חיצונית. בין ההטבות הצרכניות הנחות ברכישה של מוצרי צריכה שונים (ביגוד, תכשיטים, כלי בית), חבילות נופש ואירועי תרבות. הוועד המרכזי מרכז את פעילות הלשכה כלפי מועדון הצרכנות.

בד בבד עם זה מקיימים גם המחוזות (שהבולט בהם הוא מחוז ת"א) פעולות צרכנות עבור חבריהם המתמקדות בעיקר בהשגת הנחות בגופים מסחריים ובאירועי תרבות. גודלו של מחוז ת"א מאפשר לו להשיג הטבות צרכניות אטרקטיביות לחבריו, וכיניהן הטבות בביטוח פנסיוני בקרן פנסיה, ביטוח חיים (ריסק) בחברת ביטוח במחיר מוזל, רכישת מנוי לעיתון כלכלי במחיר מוזל, הנחות ברכישת ציוד משרדי מחברה לציוד משרדי ועוד.

בנובמבר 2007 החליט הוועד המרכזי שטיפול הלשכה בנושא הצרכנות ייעשה אך ורק על ידי הוועד המרכזי, וכל פעילות יזומה של מחוזות הלשכה חייבת להיעשות באמצעותו. החלטה זו אושרה מחדש בפברואר 2009. לעומת זאת טוען מחוז ת"א כי הוועד המרכזי אינו יכול למנוע מהמחוזות לנהל פעולות צרכנות כראות עיניהם משום שלא מדובר בתפקיד סטטוטורי של הלשכה. לפיכך מחוז ת"א המשיך לנהל את פעילותו הצרכנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 ציין הוועד המרכזי כי הוא "סיפק לוועדי המחוזות וללשכה בכללותה הנחיות ברורות באשר לנושא הצרכנות ופעל באופן ראוי ומסודר. הלשכה סבורה, כי תועלתם של עורכי הדין במחוז תל אביב ובלשכה בכלל מושגת דווקא באופן מרוכז מן הלשכה. כוחה של הלשכה ויכולתה להשיג תנאים מטיבים עבור חבריה נובע, בין היתר מגודלה וממעמדה. סביר להניח כי התנאים והמבצעים שיושגו על ידי הלשכה יטיבו עם חברי ועד המחוז ועם חברי הלשכה בכלל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מחוז ת"א כי "אין לאמץ את השקפת הוועד המרכזי, שלפיה הוא רשאי לכפות על ועד מחוז ת"א "ליישר קו" עם פעילויות הוועד המרכזי בתחום הצרכנות. הוועד המרכזי פעל בחוסר סמכות בנסותו לכפות על ועד מחוז ת"א להימנע מטיפול עצמאי בנושא צרכנות, שכן הפעילות בתחום הזה חוסה תחת כנפי סעיף 2 לחוק לשכת עורכי הדין, ואינה אלא פעילות שברשות. במקרה הזה, אפילו הטענה, שלפיה הסמכות לפעול בעניינים הנוגעים לכלל עורכי הדין מסורה לוועד המרכזי, איננה רלבנטית, שכן ועד מחוז ת"א פועל למען חבריו שלו. הוועד המחוזי פועל, אם כן, בתחום האוטונומיה שלו, כגוף הנבחר של עורכי הדין במחוז ת"א והמרכז, ובמסגרת פעולות הרשות המוסדרות בסעיף 2 לחוק".

לדעת משרד מבקר המדינה הסדרת המחלוקת בין הוועד המרכזי ובין מחוז ת"א ובניית שיתוף פעולה צרכני יגדיל את עוצמתה ומקצועיותה של הלשכה בהשגת הטבות צרכניות ועשוי לשפר את הישגיו של הוועד המרכזי עבור חברי הלשכה, בנוסף להטבות הצרכניות שהוועדים המחוזיים משיגים עבור חבריהם.

משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך לפתור בהקדם את המחלוקת המתמשכת באמצעות הסדרה כוללת של נושא חלוקת הסמכויות, ואם יהיה צורך בכך אף באמצעות תיקוני חקיקה במעורבות של משרד המשפטים.

שינוי מבנה הלשכה

בנובמבר 2007 הקים הוועד המרכזי ועדה בראשות המשנה ליו"ר הלשכה, כדי "להציע שינויים נדרשים במבנה לשכת עורכי הדין" (להלן - הוועדה לשינויים מבניים או הוועדה). ביוני 2009 הגישה הוועדה לוועד המרכזי דוח ובו המלצות לשינויים במבנה הלשכה. בדוח צוין, בין היתר, כי "כמות חברי הלשכה הגדלה והולכת, והשנים אשר חלפו מאז הקמתה ומאז חקיקת חוק לשכת עורכי הדין, דורשות מבנה חדש ללשכה שיאפשר לשרת את הצרכים שהיום באופן יעיל... כיום המצב הוא שרוב ציבור עורכי הדין אינו מעורב דיו, אם בכלל, בפעילות הלשכה". עוד צוין כי נדרשים שינויים מבניים "על מנת לגרום למעורבות של חברי הלשכה בפעילותה ולהתייעלותם של מוסדותיה, שיפור שירותה לחבריה וביסוס מעמדה הציבורי".

באוקטובר 2010 אישר הוועד המרכזי, לאחר שדן בהמלצות הוועדה, שורת שינויים מבניים ותפקודיים בלשכה וביניהם שינויים בקוורום הנדרש לקבלת החלטות בוועד המרכזי ובמועצה הארצית, שינויים בהרכב המועצה הארצית והוועד המרכזי, שינויים ארגוניים במנגנון הוועד המרכזי ובהרכב ועדת הכספים (להלן - החלטת הוועד המרכזי).

בעניין חלוקת סמכויות בין הוועד המרכזי ובין המחוזות החליט הוועד המרכזי, בין השאר בהסתמך על המלצות הוועדה, על כמה צעדים שנועדו לקבוע חלוקת סמכויות ברורה יותר בין הוועד המרכזי ובין המחוזות: (1) ועד מחוז יעסוק בקשרים של חברי המחוז ובקשרים עם המחוז בתחומים הבאים: בתי משפט ובתי דין במחוז, טריבונלים שיפוטיים במחוז, שירותים של משרדי ממשלה ורשויות שלטוניות במחוז, ספרייה במחוז, אתיקה ודין משמעתי במחוז, שירותי פנאי ותרבות במחוז. (2) בענייני השתלמויות, השמה וצרכנות, יעסוק ועד המחוז בתיאום עם השירותים והפעילויות בתחומים אלה של הוועד המרכזי. (3) בכל עניין אחר יעסוק הוועד המרכזי. הוועד המרכזי יוכל להאציל סמכויות נוספות בנושאים שונים לוועדי המחוז, לפי העניין. (4) הוועד המרכזי יוכל בגופיו המקצועיים נציגים של המחוזות, אשר יבטאו עמדת המחוזות בתחומים אלה".

בעניין יישום הצעדים צוין בהחלטת הוועד המרכזי: "יישומן של ההחלטות ייבחן במיידית. אלה מביניהן שניתן ליישמן לאלתר, תיושמה. האחרות תופנינה להחלטות ביצועיות בגופים השונים: מועצה ארצית, משרד המשפטים, הצעות חוק בכנסת וכו'". יש לציין כי החלטת הוועד המרכזי התקבלה תוך התנגדות חריפה של מחוז ת"א החולק על הוועד המרכזי בנוגע למבנה הנחוץ ללשכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הוועד המרכזי "החלטות המתקבלות בוועד המרכזי או במועצה הארצית מתקבלות באופן דמוקרטי וברוב קולות. הלשכה אינה נדרשת להתפשר עם המיעוט החולק על החלטת הרוב או להסכים איתו על עקרונות החורגים מהחלטת הרוב (ובלבד שהחלטת הרוב אינה חורגת מן הסביר או אינה עומדת בעקרונות מינהל תקין). המיעוט נדרש לקבל על עצמו את החלטת הרוב ולנהוג על פיו (זאת מבלי לפגוע, כמובן, בזכותו לתקוף את החלטות באמצעים המוקנים לו בדין)".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מחוז ת"א כי אף שרוב חברי הלשכה משתייכים למחוז ת"א, ייצוגו במועצה הארצית ובוועד המרכזי נמוך ביותר ולפיכך "במצב יחסי הכוחות הקיים היום, לנוכח המבנה המפלה של מוסדות הלשכה, אין סיכוי לכך שהוועד המרכזי יגיע להבנה ראויה עם

המחוזות". המחוז חזר והדגיש כי "במסגרת חוק הלשכה כפי שהוא בתוקף היום אין לוועד המרכזי סמכות כופה אלא בתחומים שהמחוקק הפקיד בידיו, דהיינו באותו חלק של סמכויות הלשכה שבחובה שלא הופקדו בידי הוועדים המחוזיים ולא ביד גוף אחר, כגון המועצה הארצית. לעומת זאת, בכל הקשור לסמכויות שברשות - אין לו, לוועד המרכזי, לא סמכות חוקית ולא מעמד מוסרי לכפות את רצונו, המושפע, מדרך הטבע, מהאינטרסים של המיעוט אותו הוא מייצג, על רובם המוחלט של חברי הלשכה, החיים ופועלים במחוז ת"א והמרכז".

משרד מבקר המדינה סבור כי התמשכותה של המחלוקת בין הוועד המרכזי ובין מחוז ת"א בעניין הסמכויות עלולה לפגוע קשות בתפקוד הלשכה ובמעמדה הציבורי, ולמנוע יישום של שינויים בהרכב מוסדות הלשכה, שישפרו את השירות לעורכי הדין ויגבירו את מעורבותם בפעילות הלשכה. כדי להבטיח יישום תקין של שינויים מבניים בלשכה יש להשקיע את מירב המאמצים בהשגת הסכמה בין הצדדים בנוגע לחלוקת הסמכויות ביניהם, ואף להיעזר בתיקוני חקיקה מתאימים, אם יהיה בכך צורך. על הלשכה לפעול לכך בהקדם, כדי שתוכל למלא כראוי את תפקידיה.

הבחירות למוסדות הלשכה

1. הדרישה הציבורית הגוברת לשקיפות ולהטלת אחריות על נבחרי ציבור הביאה, בין היתר, להסדרת כללי מימון הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות. ביניהם: הסדרת מימון המפלגות ומימון המועמדים בבחירות מקדימות במפלגות לתפקידים שונים או מטעמן, המתבטא בעיקר בהגבלת סכומי התרומות וההוצאות למימון תעמולת הבחירות והתורמים המותרים בתרומה; חיוב בדיווח על התרומות ועל ההוצאות ויצירת שקיפות כלפי הציבור בנוגע לאופן מימון מערכת הבחירות. ההסדרה נועדה למנוע את הסיכון שהנבחר יעדיף את האינטרסים האישיים של האנשים שתורמו סכומים גדולים לבחירתו על פני האינטרס הציבורי, להגביל את ההוצאה הציבורית ולצמצם את יתרונם של בעלי הממון.

2. העקרונות לבחירתם של חברי מוסדות הלשכה נקבעו בחוק וכן בכללי לשכת עורכי הדין (בחירות למוסדות הלשכה), התשמ"ב-1982 (להלן - כללי הבחירות). הבחירות למוסדות הלשכה נערכות אחת לארבע שנים. בהליך בחירתם של ראש הלשכה, חברי המועצה הארצית וחברי הוועדים המחוזיים זכאים להשתתף כל חברי הלשכה. בבחירות מתמודדות רשימות של מועמדים שהתארגנו לשם כך, וכן עורכי דין המתמודדים באופן אישי לתפקידים של ראש הלשכה ויושבי ראש הוועדים המחוזיים.

כדי להבטיח את צביונה הדמוקרטי של הלשכה יש צורך במניעת מצבים שנושאי המשרה הנבחרים של הלשכה יעדיפו את האינטרסים של מי שתורמו למימון התמודדותם במערכת הבחירות על פני האינטרסים של ציבור חברי הלשכה. משרד מבקר המדינה סבור כי הפתרון המיטבי למניעת מצבים כאלה הוא הסדרה של מימון הבחירות למוסדות הלשכה בחוק ובכללי הבחירות של הלשכה; אך גם בהיעדר הסדרה כזאת ראוי שהלשכה תקבע כללים שיחייבו את המועמדים ואת רשימות המועמדים בדיווח על התרומות וההוצאות שלהם, בכסף ובשווה כסף, למימון פעילותם במערכת הבחירות.

3. יש להדגיש כי בעניין זה ציין מבקר המדינה עוד ברוח הקודם⁴⁸ כי "ראוי לקבוע הוראות מפורטות למכלול העניינים הכספיים הכרוכים בבחירות למוסדות הלשכה, ובעיקר לקבוע הגבלות על סכום ההוצאה המותרת למימון תעמולת הבחירות; על קבלת תרומות מסוגים שונים של תורמים; ועל סכום התרומה. כיוון שהלשכה היא גוף סטטוטורי בעל סמכויות נרחבות שתחומי פעילותו הוסדרו בחוק, ראוי שההנחיות האמורות יעוגנו אף הן בדבר חקיקה".

מאז התקיימו כמה מערכות בחירות למוסדות הלשכה⁴⁹, ואולם נושא המימון של מערכת הבחירות של המועמדים למוסדות הלשכה לא הוסדר, כמפורט להלן.

(א) מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה) גיבשה בסוף שנת 2002 טיוטת תיקון לחוק - חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - דוח על תרומות והוצאות בבחירות למוסדות הלשכה), התשס"ג-2002, הכולל הוספת סעיף 13א: "חובת הגשת דוח על תרומות והוצאות", ובו נאמר, בין היתר: "(א) שמות מועמדים לתפקיד ראש הלשכה, שמות מועמדים לתפקיד יושב ראש ועד מחוזי ורשימות מועמדים למועצה הארצית ולוועדים המחוזיים, אשר מוגשים ליושב ראש ועדת הבחירות למוסדות אלה, יוגשו בצירוף דוח הכולל פרטים אלה: (1) רשימה של כל התרומות שהתקבלו בעבור מועמד או רשימת מועמדים כאמור במשך השנה שלפני יום הגשת המועמדות בציון סכום התרומה, שמו של כל תורם ופרטים מזהים אודותיו, למעט תרומה מצטברת מאתו אדם ובני ביתו הסמוכים לשולחנו ששיעורן נמוך מ-1000 ש"ח; (2) סך ההוצאות למימון מערכת הבחירות שהוצאו עד ליום האמור בפסקת משנה (1)".

בשנת 2003 ניסתה מחלקת ייעוץ וחקיקה לקדם את הטיפול בתיקון החוק באמצעות הידברות עם הלשכה, אך מאחר שלא זכתה לשיתוף פעולה מצדה חדלה מניסיונותיה.

(ב) בינואר 2005, בפגישה של נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה עם נציגי הלשכה, שב משרד המשפטים והעלה את נושא הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה. ביוני 2005 מסר משרד המשפטים ללשכה כי יקדם הצעה בעניין שקיפות מקורות המימון של הבחירות למוסדותיה. בינואר 2006 העבירה מחלקת ייעוץ וחקיקה ללשכה מסמך ובו נוסח עקרונות ראשוני בנושא. הלשכה הציגה עקרונות אלה והצעות נוספות של חברי הלשכה בנושא במועצה הארצית, כפי שמתואר בהמשך.

לא נמצא שמשרד המשפטים המשיך לקדם את התיקון לחוק, אשר ייצור שקיפות של מקורות המימון של המועמדים בבחירות למוסדות הלשכה; למרות שבשנת 2005 שב משרד המשפטים והודיע ללשכה כי יקדם תיקון חקיקה לצורך יצירת שקיפות של מקורות המימון במערכת הבחירות, הוא לא הביא לידי ההסדרה הדרושה.

(ג) גם חברי לשכה, וביניהם בעלי תפקידים בכירים, יזמו הצעות לתיקון החוק לצורך הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה. במרץ 2005 העלה חבר ועד מרכזי לפני יו"ר המועצה הארצית הצעה לכמה תיקוני חוק בתחום הבחירות למוסדות הלשכה, וביניהם גם בנושא מימון הבחירות. בפברואר 2006 נשלחה הצעה נוספת ליו"ר המועצה הארצית להסדרת מימון הבחירות, ובאפריל 2006 העלו המשנה לראש הלשכה וסגן יו"ר ועד מחוז ירושלים הצעה לתיקון חוק בנושא.

48 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל (1999), עמ' 8.
49 בשנים 2003 ו-2007, ומערכת הבחירות האחרונה התקיימה ביוני 2011 - לאחר סיום הביקורת.

בדברי ההסבר להצעה מאפריל 2006 צוין, בין היתר, כי "בהיות לשכת עורכי הדין גוף ציבורי אשר יש לו נגיעה ומעמד בעניינים רגישים דוגמת מינוי שופטים ודיינים, קיים פגם חמור בכך שמקורות המימון של המועמדים ורשימות המועמדים אינם גלויים, דבר הפותח פתח רחב ל'הרצת' מועמדים ורשימות מועמדים על ידי גורמים בעלי עניין, מבלי שציבור עורכי הדין ידע על כך. בד בבד, היעדר כל מגבלות ביחס לתעמולת הבחירות פוגע קשות בשוויוניות הבחירות, המהווה את נשמת אפו של התהליך הדמוקרטי... נוצר אי שוויון בין מועמדים בעלי אמצעים לבין מועמדים אשר אין ביכולתם להוציא סכומי כסף גדולים לצורך הבחירות". ההצעה כללה כללים בנושאי הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה, ניהול חשבונות וביקורת עליהם, תקרת הוצאות וכן סנקציות על הפרת הכללים.

ההצעות האמורות לעיל הועלו בשנים 2006-2007 על סדר יומה של המועצה הארצית, אך הדבר לא הביא לגיבוש עמדה של הלשכה בדבר אופן ההסדרה הרצוי של מימון מערכת הבחירות של המועמדים בבחירות למוסדות הלשכה.

(ד) בשנת 2008 גיבש מנגנון הלשכה, על פי בקשתו של ראש הלשכה, עו"ד יורי גיא רון, שתי הצעות לשינויי חקיקה להסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה. הצעה אחת נועדה לקבוע הגבלות על תרומות ועל הוצאות של המועמדים, וההצעה השנייה נועדה לקבוע את אופן ניהול החשבונות בידי המועמדים והדיווח עליהם. ביוני 2010 שלח ראש הלשכה את ההצעות הללו ליו"ר המועצה הארצית, עו"ד עמוס ון-אמדן, בצירוף בקשה "להביא את ההצעות לדיון במועצה הארצית מוקדם ככל האפשר, על מנת שניתן יהיה להשלים את התקנת התיקונים עוד לפני הבחירות למוסדות הלשכה בקיץ 2011... מדובר באחד הנושאים החשובים, שסיכמנו שנעסוק בהם ושנסדירם במסגרת דיוני המועצה במהלך הקדנציה הנוכחית, דבר שלצערי טרם ארע".

ההצעות שהגיש בנושא זה ראש הלשכה ליו"ר המועצה הארצית לא נדונו במועצה הארצית עד מועד סיום הביקורת והלשכה לא גיבשה הצעה לתיקון החוק הנוגע למימון הבחירות למוסדותיה כדי להגיש למשרד המשפטים. הלשכה אינה יכולה לבצע שינוי בחקיקה, אך היא יכולה וצריכה לגבש הצעה מתאימה ולפעול לקידומה, במיוחד כשמדובר בנושא עקרוני - שמירה על טוהר מידות בפעילות מרכזית - בחירות - המתקיימת במוסדותיה.

במרץ 2011 השיב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי מצא שיש קושי בקביעת הסדר מקיף בנושא הבחירות למוסדות הלשכה כדוגמת ההסדר הקיים בחוק מימון מפלגות הכולל גם פיקוח, בקרה ואמצעי אכיפה מצד מבקר המדינה. לפיכך שקל את האפשרות לקבוע הוראות בעניין שקיפות התרומות וההוצאות, ואף הכין טיוטה של הצעה לתיקון החוק. עוד מסר שבאוקטובר 2007 הודיעה לו הלשכה כי היא פועלת להסדרת מימון הבחירות למוסדותיה, והוא סבור שעל הלשכה להוביל תיקוני חקיקה בנושא. משרד המשפטים הוסיף כי לאחר הבחירות למוסדות הלשכה ביוני 2011 יש בכונתו לשוב ולפעול לקידומה של הצעת התיקון לחוק שיוסד המתמקדת בשקיפות מקורות המימון של המועמדים בבחירות למוסדות הלשכה.

הלשכה מסרה בתשובתה כי היא תומכת בהסדרת נושא מימון הבחירות למוסדות הלשכה בחקיקה, אך היכולת לבצע זאת היא בידי משרד המשפטים בלבד, וכל מה שביכולתה לעשות הוא - להביא בפניו את המלצותיה. עו"ד ד"ר שלמה כהן⁵⁰ ועו"ד אורנה ליין⁵¹ ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה בנוגע לפעילות הלשכה בשנים 2003-2007, כי הלשכה פעלה באופן עקבי ורציף כדי לתקן

50 עו"ד שלמה כהן כיהן כיו"ר הלשכה בשנים 1999-2007.

51 עו"ד ארנה ליין כיהנה כיו"ר המועצה הארצית בשנים 2003-2007.

את החוק כך שיובטחו טוהר הבחירות למוסדות הלשכה ושיקפותן, אך בפני הלשכה עמדו קשיים ניכרים בפעילותה זו. ביניהם: המחלוקות בין הסיעות במוסדות הנבחרים של הלשכה; העובדה שנבחרי הלשכה פועלים בתפקידם בלשכה בהתנדבות נוסף על עבודתם כעורכי דין; הצורך של חלק מנבחרי הלשכה שזו הייתה קדנציה ראשונה שלהם, ללמוד את הלשכה ואת צרכיה, בטרם יקבלו החלטות בנושא הבחירות למוסדות הלשכה; העובדה שמשרד המשפטים הוא הגורם המוסמך לקדם את תיקון החוק וקצב עבודתו וסדרי עדיפויותיו אינם בשליטת הלשכה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהתחשב בתקופה הארוכה שחלפה מאז הדוח הקודם של מבקר המדינה והמלצותיו בנושא הסדרת מימון הבחירות, ולמרות חשיבות הנושא וההסכמה הרחבה בלשכה ובמשרד המשפטים בדבר הצורך בהסדרתו - הפעולות שנקט משרד המשפטים בעניין היו מועטות ואיטיות מדי, ולא הניבו תוצאות, והלשכה לא פעלה במידה הנדרשת לגיבוש הצעה לתיקון חקיקה לצורך הסדרה זו.

(ה) במסגרת הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה לבדוק את נושא מימון מערכת הבחירות של המועמדים שנבחרו לראשות מוסדות הלשכה בשנת 2007. לצורך כך פנה משרד מבקר המדינה לראש הלשכה וליושבי ראש הוועדים המחוזיים וביקש מכל אחד מהם להמציא לידיו פירוט של התרומות שקיבל ושל ההוצאות שהוציא לצורך מערכת הבחירות שהתקיימה בשנת 2007.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה המציא יו"ר ועד מחוז ת"א, עו"ד דורון ברזילי, למשרד מבקר המדינה נתונים מפורטים בדבר תרומות שקיבל והוצאות שהוציא לצורך מערכת הבחירות האמורה, שבה התמודד לתפקיד יו"ר הוועד. יו"ר ועד מחוז ת"א ציין כי "מערכת הבחירות הקודמת, בשנת 2007, התנהלה בעולם שנעדרה ממנו לחלוטין הסדרה של דרכי המימון". עם זאת הדגיש כי "חייבים לפעול מיידית לתיקון חקיקתי שיחייב את לשכת עורכי הדין לפעול תחת חוקי מימון בחירות נוקשים, ברורים וגלויים, כפי שאף נהוג בבחירות הארציות ובגופים אחרים... חוק שיקבע כללים ברורים להתנהלות במערכת הבחירות בלשכה. חוק שיגביל את גובה התרומות ויגביל את ההוצאות המותרות. חוק שיחשוף תחת אור השמש את שמות התורמים וגובה התרומה שנתנו לבעל התפקיד שנבחר".

לעומת זאת, בתשובה משותפת מ-13.12.10 של ראש הלשכה ויושבי ראש הוועדים המחוזיים של מחוז ירושלים, מחוז צפון, מחוז דרום ומחוז חיפה, עורכי הדין אשר אקסלרוד, ח'אלד זועבי, דני אליגון ורחל בן ארי (בהתאמה), הם דחו את בקשתו של משרד מבקר המדינה. בתשובתם טענו יושבי הראש של מוסדות הלשכה, בין היתר: "ככל רשות שלטונית פעולותיו של מבקר המדינה תחומות ומוגבלות לאותן פעולות שהוסמך כדין לבצען. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 אינו מסמיך את מבקר המדינה לבחון או לבקר את דרכי מימון מערכת הבחירות של מועמדים לראשות הלשכה או לראשות מחוזותיה ממקורות חיצוניים".

משרד מבקר המדינה מעיר שהבדלי ההשקפות והדעות כפי שהובעו לעיל מדגישים את הצורך הדחוף בהסדרת סוגיית מימון הבחירות למוסדות הלשכה מבחינה משפטית לשם יצירת שקיפות כלפי מבקר המדינה והציבור בכל הנוגע להוצאות, לתרומות ולתורמים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בשל ההשתהות הנמשכת של הלשכה ומשרד המשפטים בהסדרת הנושא וכן בשל הימנעות מוסדות הלשכה מלנקוט כל פעולה לרכוז נתונים לגבי מימון מערכות הבחירות של נבחריה, אין בידיה מידע על סדרי מימון הבחירות של בעלי התפקידים שנבחרו למוסדותיה, ובהם ראש הלשכה ויושבי ראש הוועדים המחוזיים.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח ההכרה העקרונית מזה שנים של מוסדות לשכת עורכי הדין בדבר הצורך להסדיר את מימון הבחירות של המועמדים לתפקידים בלשכה, מן הראוי לקדם את הנושא ובכלל זה לקבוע את סכום התרומה המרבי, סוגי התורמים המותרים והסכומים שרשאים המועמדים להוציא למימון הבחירות; ולהסדיר את הדיווח הנדרש מהמועמדים ללשכה בנושא זה. כיוון שהלשכה היא גוף סטטוטורי בעל סמכויות נרחבות שתחומי פעילותו הוסדרו בחוק, יש מקום לבחון את הצורך שההנחיות האמורות יעוגנו אף הן בדבר חקיקה. לדעת משרד מבקר המדינה שקיפות בסדרי מימון הבחירות תגביר את שוויון ההזדמנויות בבחירות למוסדות הלשכה; תחזק את טוהר המידות בקרב המתמודדים; תאפשר ללשכה לפקח על הבחירות ועל טוהרן; ותחזק את תחושת האמון של הציבור ושל חברי הלשכה במוסדות המופקדים על מקצוע עריכת הדין בישראל.

תפקידי חובה של הלשכה

כאמור, תפקידי החובה של הלשכה הם:⁵² לרשום מתמחים, לפקח על התמחותם ולבחון אותם; להסמיך עורכי דין על ידי קבלתם כחברי הלשכה; לנהל מרשם של עורכי דין זרים; לקיים שיפוט משמעתי לחברי הלשכה ולמתמחים; לתת סיוע משפטי למעוטי יכולת. טיב הטיפול של הלשכה בתחומים אלה משפיע באופן ישיר על הרמה המקצועית של עורכי הדין ועל איכות השירות המשפטי שניתן לציבור. הוועד המרכזי אחראי לביצוע תפקידי החובה⁵³ והוא מסייע לשם כך, בין השאר, במנגנון הלשכה ובגופים נוספים שהוקמו מטעמו ובמסגרתו, כמו ועדת ההתמחות.

מערך ההתמחות

ההתמחות היא השלב הראשון לאחר סיום הלימודים במוסדות האקדמיים השונים, והיא תנאי לבחינה ולהסמכה כעורך דין.⁵⁴ ההתמחות היא הכשרה מעשית-מקצועית שבה לומד המתמחה להכיר מקרוב את העבודה השוטפת במקצוע ורוכש את המיומנויות הדרושות לכך. איכות ההתמחות חיונית להבטחת היכולת המקצועית של המשפטן לשמש כעורך דין המספק שירות מקצועי ללקוחותיו.

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים עלה מספר המתמחים, בעיקר עקב גידול במספרם של המוסדות האקדמיים הרשאים להקנות השכלה משפטית גבוהה בהתאם לתיקון חוק הלשכה משנת 1991⁵⁵; מספר המתמחים בשנת 2010 היה 3,453.

52 סעיף 2 לחוק.

53 האחריות לתחומי האתיקה והשיפוט המשמעתי מוטלת על הוועד המרכזי ועל הוועדים המחוזיים.

54 סעיף 24(2) לחוק.

55 תיקון חוק לשכת עורכי הדין, התשנ"א (מ-20.6.91).

איתור בעיות במערך ההתמחות והמלצות לתיקון

בעקבות הגידול הניכר במספר המתמחים היה על הלשכה ועל משרד המשפטים לבחון, בסמוך לתיקון האמור בחוק, את מידת ההתאמה של מתכונת ההתמחות, מערך הפיקוח עליה ומתכונת הבחינה לנסיבות החדשות. משרד מבקר המדינה בדק אם הלשכה ומשרד המשפטים בחנו את מידת ההתאמה של מתכונת ההתמחות והבחינה לנסיבות החדשות, ואם נדרשו בהן שינויים - האם בוצעו. להלן פירוט:

1. בינואר 1994, כשלוש שנים אחרי תיקון החוק, מינה שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, ועדה לבדיקת נושא ההתמחות בראשות השופט בדימוס ישראל גלעדי (להלן - ועדת גלעדי). הוועדה התבקשה לבדוק את נושא ההכשרה המקצועית הדרושה להסמכת המתמחים לעסוק בעריכת דין (תוכנה, אורכה, ואופן הפיקוח עליה). ביולי 1994 הגישה הוועדה לשר דוח ובו ציינה כי מערך ההתמחות לוקה בחסר בהקניית ידע מקצועי למתמחה ובפיקוח על ההתמחות. בשל כך המליצה הוועדה, בין היתר, לקיים למתמחים קורס של שישה חודשים במקצועות מעשיים, ולמנות לשם כך צוות שיגבש בהקדם המלצות בנוגע לתוכן הקורס. המלצות נוספות של הוועדה נגעו לחובות ולזכויות של המתמחים, לפיקוח על ההתמחות ולבחינת ההסמכה (ראו להלן).

ואולם הלשכה ומשרד המשפטים לא גיבשו פתרונות לרוב הבעיות שאיתרה ועדת גלעדי.

2. כשבע שנים לאחר מכן, בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון (להלן - פסק דין קורינאלדי)⁵⁶ מינואר 1999, שהצביע על ליקויים בבחינת ההסמכה ובמתכונתה, מינה במאי 2000 שר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביילין, ועדה נוספת. בראש הוועדה עמדה השופטת הילה גרסטל (להלן - ועדת גרסטל), והיא התבקשה לדון שוב במכלול הסוגיות הנוגעות לתוכן ההתמחות, הפיקוח עליה ובחינות ההסמכה. במאי 2002 הגישה ועדת גרסטל דוח ובו הצביעה, כקודמתה (ועדת גלעדי), על ליקויים במערך ההתמחות וביניהם: הליך הכשרת המתמחים לוקה בחסר; מעמד מנגנוני הפיקוח וסמכויותיהם של המפקחים אינם מוסדרים כראוי; בחינות ההסמכה מחטיאות את מטרתן מאחר שלא נבדקת בהן יכולתו האמיתית של המתמחה לתפקד כעורך דין.

ועדת גרסטל המליצה, בין היתר, לשפר ולחזק את ההכשרה המקצועית של המתמחה ולהאריכה; לחייבו לעבור קורס מעשי במהלך תקופת ההתמחות; להרחיב את הסמכויות הנתונות למפקח וללשכה; לקבוע את תנאי הכשירות לכהן כמפקח; להעמיד בראש מערך הפיקוח של הלשכה שופט בדימוס; למנות נציב קבילות מתמחים (אף הוא שופט בדימוס) שסמכויותיו יוגדרו בחקיקה. כמו כן המליצה הוועדה להסדיר את ההכנות לבחינות ההסמכה ולשנות את מתכונתן.

בשנת 2005 הוכן תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה והוראות אחרות), התשס"ו-2005, שנועד ליישם את המלצות ועדת גרסטל. מאחר שלא חלה התקדמות ביישום המלצות על אף הזמן שחלף מאז הוצעו, הוכן תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התש"ע-2009, שבא להחליף את תזכיר החוק משנת 2005. בנובמבר 2009 הגישה הלשכה את תגובתה לטיטת תזכיר החוק מ-2009, ובינואר 2010 התקבלו הערותיו של שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן. במרץ 2010 גובש נוסח נוסף של התזכיר⁵⁷ (להלן - תזכיר החוק) שעודכן על פי הערותיו של שר המשפטים והחליף את תזכיר החוק משנת 2009. עיקריו: הארכת תקופת ההתמחות משנה לשנתיים; חיוב הלשכה בביצוע קורס מעשי מטעמה במהלך ההתמחות; מינוי נציב פיקוח על ההתמחות בידי השר שיקבע את הרכב ועדת הבחינות.

56 בג"ץ 7505/98 קורינאלדי נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נג(1), עמ' 169, בעתירה שעסקה בהליך ההשגה בבחינות ההתמחות.

57 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התש"ע-2010.

ואולם עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, טרם הוגש תזכיר החוק לאישורה של ועדת השרים לענייני חקיקה בשל מחלוקות שעדיין לא נפתרו בין הלשכה ובין משרד המשפטים.

מהאמור לעיל עולה כי כבר לפני שנים, משנות התשעים של המאה העשרים ואילך, איתרו שתי ועדות ציבוריות מכלול של ליקויים הנוגעים למתכונת ההתמחות, הפיקוח עליה ותוכן בחינות ההסמכה, והמליצו בפני שרי המשפטים על מתווים לפתרונם. על אף השנים שחלפו מאז לא הביאו הלשכה ומשרד המשפטים לתיקון המצב הקיים. עדיין לא הוגשה הצעת חוק לתיקון הליקויים העיקריים שעליהם הצביעו הוועדות, ואף לא קודמו פתרונות שאינם מצריכים תיקון בחוק. לפיכך נותר משך תקופת ההתמחות בעינו (שנה אחת); לא מתקיים קורס מעשי למתמחים שנועד להקנות להם ידע מעשי במהלך תקופת ההתמחות; לא התמנה נציב פיקוח על ההתמחות לייעץ ללשכה בעניינים עקרוניים הנוגעים לפיקוח על ההתמחות ולא חל שינוי של ממש במתכונת ההתמחות והמערך המסדיר אותה.

בתשובתה מאפריל 2011 מסרה הלשכה כי היא פועלת נמרצות לקדם את נושא ההתמחות באופן שיבטיח הכשרה נאותה למתמחים ובכלל זה הסדרת הנושא בחקיקה בשיתוף משרד המשפטים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו ממרץ 2011 כי אכן ראוי לקדם בהקדם את הליכי החקיקה לשינוי מתכונת ההתמחות וההסמכה לעריכת דין ברוח המלצות ועדת גרסטל, אך נושא מורכב זה מצריך בחינה קפדנית והתייעצות עם גורמים רבים. תוכן תיקון החוק מושפע מתפיסות העולם השונות של שרי המשפטים שכיחנו במשך השנים במשרד. כמו כן הוסיף המשרד כי עדין קיימים חילוקי דעות משמעותיים בנוגע לתזכיר: קושי מרכזי נעוץ בשינוי שחל בעמדת הלשכה בנוגע למתכונת האחרונה של התזכיר, בעיקר בקשר לקורס החובה המעשי להכשרת מתמחים, שלפי התזכיר אמור להתבצע על ידה ובבסודרה.

לדעת משרד מבקר המדינה מכלול הבעיות הפוגמות בטיבן של ההתמחות וההסמכה לעריכת דין שהצביעו עליהן בתי המשפט וועדות ציבוריות עלול לפגוע בטיב השירות המשפטי הניתן לציבור. בלי למעט ממורכבות הנושאים והיקף הבדיקות וההתייעצויות שיש לקיים לפני הסדרת הנושא בחקיקה - על הלשכה ומשרד המשפטים להביא בהקדם לסיום הליכי החקיקה לתיקון המצב הקיים.

רישום מתמחים

1. בחוק המטיל על הלשכה לרשום מתמחים⁵⁸ נקבעו תנאים לרישום מתמחה⁵⁹, ואף נקבע בו⁶⁰ שהלשכה רשאית, לאחר שנתנה למועמד הזדמנות לטעון טענותיו לפנייה, שלא לרשום מועמד כמתמחה אם התגלו עובדות שבגינן סבורה הלשכה שהוא אינו ראוי לשמש עורך דין. סירבה הלשכה לרשום מתמחה, תודיע למועמד את נימוקיה בכתב. כללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962 (להלן - כללי ההתמחות) המסדירים ומפרטים את

58 סעיף 1(2) לחוק.

59 לפי סעיף 26 לחוק, אלה התנאים לרישום מתמחה: מי שקיבל תעודת בוגר או אישור שמילא את דרישות הפקולטה או המכללה לקבלת תעודת בוגר, או אישור שסיים את תקופת לימודיו ונותרו לו לא יותר משתי בחינות; בוגר בלימודי משפטים במוסד בחוץ לארץ לאחר שהוכיח ידיעה מספקת בשפה העברית ועמד בבחינות הלשכה בדיני מדינת ישראל; מי שהוסמך במשפטים בחוץ לארץ וכיהן כעורך דין לפחות שנתיים.

60 סעיף 27 לחוק.

סמכויות הלשכה בכל הנוגע לקליטת מתמחים ולפיקוח על ההתמחות קובעים גם את אופן הגשת הבקשה לרישום התמחות.⁶¹

לצורך יישום תפקידיה בדין מפעילה הלשכה מערך רישום מתמחים ארצי. כמו כן מינה הוועד המרכזי את ועדת ההתמחות הארצית (להלן - ועדת ההתמחות) שתסייע לו ותייעץ לו בביצוע סמכויותיו בתחום ההתמחות. ועדת גלעדי המליצה בשנת 1994 להקנות בחוק לוועדת ההתמחות את כל הסמכויות בעניין המוקנות כיום ללשכה.

2. בתי המשפט דנו בסוגיית חלוקת הסמכויות בין הוועד המרכזי ובין ועדת ההתמחות, ובכלל זה בסוגיית סמכות הדיון בסירוב לרשום מועמדים להתמחות, וקבעו שעל הוועד המרכזי להימנע מלהאציל את הסמכויות שהקנה לו החוק בנושא זה.⁶² כך למשל, בפסק דין מדצמבר 2009 קבע בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים⁶³ כי "ועדת ההתמחות איננה ועדה סטטוטורית... בהסתייעו בוועדת ההתמחות, על המשיב [הוועד המרכזי] לנהוג בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי העוסקים באצילת סמכות ובהסתייעות בגורמי-עזר. עקרונות אלו סוכמו בפסיקה ועל פיהם, במקום שהרשות המוסמכת מעניקה לאחר תפקיד של שיקול דעת, היא עשויה להיחשב כמי שאוצלת (כדין או שלא כדין) את הסמכות לאחר. לעומת זאת, כאשר התפקיד המוענק לאחר הוא בעל אופי טכני, ואילו שיקול הדעת המינהלי נשאר בידי הרשות השלטונית, עשויה הפעולה להיחשב כביצוע התפקיד באמצעות אחר כאצילת הסמכות עצמה. בהיעדר הוראת האצלה מפורשת, וכאשר מתכלית החקיקה עולה כי על בעל הסמכות לבצע את הסמכות בעצמו, אין בעל הסמכות רשאי לאצול את מלוא סמכותו לזולתו, בין היתר, להעביר את החלק העיקרי של שיקול דעתו אל הגוף האחר, או לאמץ את עמדת הגוף האחר ללא בחינה מחודשת של העניין. אשר לחלוקת הסמכויות בין המשיב לבין ועדת ההתמחות, הרי שרובן ככולן של הסמכויות המוקנות למשיב בכללי ההתמחות... הן סמכויות הדורשות הפעלת שיקול דעת רחב, ומתכליתן עולה כי אין המשיב רשאי לאצול אותן במלואן לגופי-עזר... מרוח הדברים, כמו גם מההלכה העקרונית בנוגע לביצוע הסמכות ע"י גוף מוסמך, ניתן לקבוע כי ככלל, מקום בו המשיב מפעיל את סמכויותיו על-פי כללי ההתמחות, אין הוא רשאי להתפרק לגמרי משיקול דעתו ולהעבירו לוועדת ההתמחות".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי במקרים שהלשכה מסרבת לרשום מועמד להתמחות והוא טוען כנגד החלטתה זאת,⁶⁴ מועבר עניינו לטיפול ועדת ההתמחות, והיא דנה בבקשה ומחליטה אם להמליץ לוועד המרכזי לאשר את הרישום או לסרב לבקשה על פי הנימוקים המפורטים בפרוטוקול הדיון. רשימות של המלצות הוועדה, לאישור או לסירוב, מובאות לאישור הוועד המרכזי. הוועד המרכזי נהג לאשר את הרשימות וקיים דיון פרטני רק במקרה שהועלתה הסתייגות כלשהי על ידי מי מחבריו. בעקבות פסק הדין האמור, מדצמבר 2009,⁶⁵ החל הוועד המרכזי לדון גם בכל המלצות הוועדה לסרב לרשום את המועמד להתמחות.⁶⁶ עם זאת אין הוא דן לגופו של עניין בהמלצות הוועדה לאישור הרישום שהן מרבית המלצות. בכך מתעורר ספק אם הוועד המרכזי אכן מקיים את הדין שנקבע בפסיקה, או שבאותם המקרים הוא ממשיך למעשה להאציל את הסמכויות שהקנה לו החוק לוועדת ההתמחות.

61 כללי ההתמחות, סעיפים 1, 2 ו-16.

62 על"ע 8856/00 אל נסאסרה נ' לשכת עורכי הדין בישראל, הוועד המרכזי, נו(1)258; על"ע 10320/02 בולוס נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נח(5), 695; על"ע 6038/04 אילן ג'ורג' נ' לשכת עורכי הדין בישראל, נט(6)202, 212 (2005); עת"מ 1296/09 יוסף רייטן נ' הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל (לא פורסם).

63 עת"מ 1296/09 רייטן נ' הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל, עמ' 3 ו-4 (לא פורסם).

64 סעיף 27 לחוק.

65 עת"מ 1296/09 רייטן נ' הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל.

66 דברי יו"ר ועדת ההתמחות, עו"ד אורן פרסקי בפרוטוקול ישיבת הוועד המרכזי מ-9.5.10; ודברי ראש הלשכה, עו"ד יורי גיא-רון בפרוטוקול ישיבת הוועד המרכזי מ-27.4.10.

בתשובתה מסרה הלשכה כי היא פועלת באופן התואם את החלטות בית המשפט, והיא מבחינה בבירור בין ההמלצות של ועדת ההתמחות ובין החלטות הוועד המרכזי. ועדת ההתמחות ממליצה על המתמחים באופן בלתי מחייב בפני הוועד המרכזי, והוא בוחן את ההמלצות ומפעיל את שיקול דעתו לפני קבלת החלטות בהתאם להוראות החוק. הלשכה הוסיפה כי "בכוונתה לקדם ולהציג בפני משרד המשפטים תיקון לחוק באופן שיעניק לוועדת ההתמחות מעמד סטטוטורי ואת היכולת לקבל החלטות ולהפעיל שיקול דעת בכל הנוגע לתחום ההתמחות".

משרד מבקר המדינה מעיר ללשכה כי פסיקת בית המשפט קבעה כיצד על הוועד המרכזי להפעיל את שיקול הדעת בבחינת המלצות ועדת ההתמחות, ולפיה עליו לדון באופן פרטני בכל אחת מהמלצות ועדת ההתמחות לגופן; כאמור אלו כוללות המלצות לאשר או לסרב לבקשות חריגות לביצוע התמחות שלעיתים לא מתקיימים לגביהן כל תנאי הסף. גם אם הצעות ועדת ההתמחות הן המלצות בלבד - מהפרוטוקולים של דיוני הוועד המרכזי עולה שדיון פרטני מתקיים רק במיעוט המקרים - אלא שוועדת ההתמחות ממליצה לסרב לרשום מועמד להתמחות.

הפיקוח על המתמחים

לצורך קיומו של הפיקוח על ההתמחות כחוק נקבעו בכללי ההתמחות שני אמצעים עיקריים: דוח המוגש על ידי המאמן אחת לשישה חודשים, או בתום התמחותו של המתמחה אצל המאמן אם היא נמשכה פחות משישה חודשים (להלן - דוח על ההתמחות)⁶⁷, ופיקוח באמצעות מפקח שממנה הלשכה⁶⁸ המוסמך לחוות בפניה את דעתו בנוגע לטיב ההתמחות.⁶⁹

החוק וכללי ההתמחות קובעים, בין השאר שההתמחות תיעשה בליווי מאמנים. יכולתו של המתמחה להיות עורך דין בעתיד מתגבשת, במידה רבה, במהלך התנסותו בעבודה השוטפת של עריכת הדין הנעשית בליווי ובפיקוחו של מאמן. לפי החוק⁷⁰, מאמן יכול להיות שופט⁷¹ או עורך דין חבר לשכה בעל ותק של חמש שנים לפחות שאושר על ידי הלשכה לאמן. הלשכה נותנת אישור לאמן מתמחים ואינה מגבילה אותו בזמן, והיא רשאית לבטלו בהתקיים התנאים לכך בחוק⁷².

1. פיקוח באמצעות דוחות מאמנים: (א) כאמור חלה על המאמן חובה להגיש ללשכה דוח על ההתמחות. ברוח זה על המאמן לפרט, בטופס מובנה שהכינה הלשכה, את תחומי העיסוק של משרדו, סוגי הנושאים והפעולות המשפטיות שבהם הועסק המתמחה, פירוט שעות העבודה של המתמחה ועיסוק בעבודה נוספת. באמצעות דוחות המאמנים ניתן לפקח על טיב ההתמחות ועל טיבם של המאמנים. האפקטיביות של הפיקוח באמצעות דוח כזה תלויה במידה רבה במעקב של הלשכה אחר קבלת הדוחות ובריכוז ועיבוד שיטתי של המידע המצוי בהם.

בדוח הביקורת הקודם הוער כי "הלשכה לא עקבה בשיטתיות אחר הדוחות התקופתיים של המאמנים ואחר ההודעות על גמר התמחותם של מתמחים, ולא הקפידה שיעשו באופן סדיר

67 כללי ההתמחות, סעיף 14.

68 כללי ההתמחות, סעיפים 15, א, 15ב.

69 אמצעי פיקוח נוסף הן הבחינות שאליהן ניגש המתמחה בתום תקופת ההתמחות.

70 סעיף 29 לחוק.

71 שופט עליון; שופט מחוזי; שופט בית משפט שלום; שופט בית דין לעבודה; שופט בית דין לעבודה; שופט צבאי - לפי התנאים הקבועים בסעיף 29 לחוק.

72 שהם לפי סעיף 30 לחוק: אם הוגשה נגד המאמן קובלנה בידי ועד מחוזי, היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, על שלא מילא כראוי את תפקידו כמאמן, או אם הורשע המאמן בידי בית דין משמעתי, ובשל הרשתתו הלשכה סבורה שאין הוא ראוי עוד לשמש מאמן.

ומלא". בתשובתה לדוח הקודם הודיעה הלשכה⁷³ למשרד מבקר המדינה כי הסתבר לה שהפיקוח על קבלת הדוחות על ההתמחות לא היה מלא, וכי "העניין ייפתר כשתופעל מערכת ממוחשבת מודרנית, בעלת אמצעי פיקוח, בקרה והתראה מתאימים".

בביקורת הנוכחית נמצא כי אף שחלף למעלה מעשור, מאז שנת 1999, ולמרות ההתחייבות הציבורית של הלשכה לשפר את הפיקוח באמצעות מערכת ממוחשבת - גם במועד סיום הביקורת הנוכחית עדיין לא פועלת בלשכה מערכת ממוחשבת מתאימה, בעלת אמצעי פיקוח ובקרה מערכתיים. נמצא שהמערכת של הלשכה מאפשרת רק הפקת נתונים ספציפיים על מתמחה זה או אחר, אך לא ניתן להפיק ממנה נתונים כמותיים, באופן שוטף ומיידי, על כל הדוחות שהוגשו למערכת ועל כל אוכלוסיית המתמחים, כגון: מספר הדוחות שהוגשו במועד, מספר הדוחות שהוגשו באיחור ונתונים על גודל האיחור, מספר הדוחות שלא הוגשו כלל. יש בכך משום תת-ניצול של משאבי הפיקוח. חשיבות מיוחדת נודעת לריכוז מידע מדוחות המאמנים ועיבודו נוכח הספת מרכיבים מהותיים שעליהם על המאמן לדווח ובהם תשלום שכר כדין ושמירה על זכויות המתמחה.

(ב) אשר לכישורים הנדרשים מהמאמן - יש לציין כי מלבד תנאי הסף הקבועים בחוק וקיום תנאים פיסיים ראויים להתמחות כקבוע בנוהל⁷⁴, אין המאמן נדרש לכישורים מקצועיים או לעמידה בתנאים נוספים שיש בהם כדי להצביע על מידת התאמתו ללמד מתמחים בעריכת דין וללוותם⁷⁵. בשנת 2009 יזם ראש הלשכה, עו"ד יורי גיא-רון, את הקמת "צוות רמת המקצוע" לגיבוש פעולות לשמירה על רמה מקצועית גבוהה של עורכי הדין. בהתאם להמלצות הצוות שאישר הוועד המרכזי באוגוסט 2009 נקבע כי "הלשכה תחתור להעמדת סטנדרט של מאמנים. יישקלו רעיונות שמטרתם לעצב ולשפר את מעמד המאמן... יוקם צוות שייצוק תוכן לדרך האימון הטובה והראויה. לשכת עורכי הדין תפנה לוועדת ההתמחות הארצית ליצירת מסמך המעגן את סטנדרט המאמנים בלשכה".

האמור לעיל מבטא התחייבות ציבורית של הלשכה, ואמנם בביקורת עלה שהלשכה הקימה צוות שייצוק תוכן לדרך האימון הטובה והראויה, אך עד מועד סיום הביקורת לא גיבשה מסמך המעגן את דרכי האימון הראויות וסטנדרט המאמנים הנדרש.

בתשובתה לעניין קביעת סטנדרט לאימון מסרה הלשכה כי בספטמבר 2009 שלח ראש הלשכה מכתב לציבור המאמנים ובו הדגיש בפניהם את חשיבות תפקידו של המאמן בתהליך הכשרתו של המתמחה, וקרא להם לשמש מודל מקצועי, מדריך, מלווה ויועץ של המתמחה. נוסף על כך היא שולחת למאמנים "מדריך למאמן" המפרט את אחריותו של המאמן ואת חובותיו.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות הלשכה לקביעת סטנדרט מאמנים ראוי ואת פנייתו למאמנים לשמש מודל מקצועי למתמחה. עם זאת עליה לממש את יוזמתה עד תום - כלומר לקבוע מסמך המעגן את סטנדרט המאמנים ולפעול ליישמו.

(ג) בלשכה קיים מאגר של שמות עורכי הדין המורשים לאמן (בשנת 2009 היו יותר מעשרת אלפים עורכי דין רשומים כבעלי היתר לשמש מאמנים), אך הרשימה אינה מובאת לידיעת חברי

73 בשנת 1999.

74 בנוהל "קבלת אישור לאמן מתמחה וביטול אישור לאמן" מפברואר 2010.

75 סעיף 33 לחוק קובע כי "לא יעסיק מאמן מתמחה אלא בעבודה משפטית".

הלשכה ולציבור כולו, ולכן מתמחה שמעוניין להתמחות נדרש לאתר מאמן בכוחות עצמו, ואף נאלץ לברר בעצמו אם יש למאמן היתר לשמש מאמן.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהלשכה תפרסם, ללא דיחוי, את רשימת בעלי ההיתר לאמן כך שתעמוד לרשות המתמחים והסטודנטים למשפטים.

2. פיקוח באמצעות מפקחים: סמכותה של הלשכה למנות מפקחים על ההתמחות מעוגנת בכללי ההתמחות⁷⁶. המפקחים הם עורכי דין עצמאיים אשר, נוסף על עבודתם הפרטית, מועסקים באמצעות מיקור חוץ על ידי הוועד המרכזי כנותני שירות. המפקחים מתמנים בידי יו"ר ועדת ההתמחות הארצית לאחר קיום ריאיון אישי למועמדים העומדים בקריטריונים של חמש שנות ותק והיתר לאמן מתמחים, ולפי המלצת ועד המחוז שאליו הם משתייכים. המפקח מוסמך לחוות את דעתו בפני הלשכה על טיב ההתמחות, הן על פי הדוחות על ההתמחות והן באמצעות בירור בעל פה עם המאמנים ועם המתמחים לפי הצורך. כמו כן הוא מוסמך להמליץ בפני הלשכה על הפסקת ההתמחות, אם ראה שאין בעבודת המתמחה אצל המאמן כדי התמחות מספיקה⁷⁷.

(א) הסדרת סמכויות המפקח ודרכי עבודתו: ועדת גלעדי המליצה כי תפקיד המפקח יהיה תפקיד סטטוטורי, והוא יתמנה לפרק זמן מוגדר על פי אמות מידה מסוימות על ידי ועדת ההתמחות של הלשכה ויוכל להיעזר במפקחים מטעמו. גם ועדת גרסטל הדגישה את חשיבותו הרבה של הפיקוח באמצעות מפקחים "בצורה מושכלת, מקצועית, מעמיקה ומתמדת בהיות הפיקוח [באמצעות מפקחים] האמצעי היחיד... המופעל 'בזמן אמת' תוך כדי התמחות ולא כסיכום או בדיקה הנעשים לאחר מעשה". לשם כך המליצה הוועדה להרחיב את הסמכויות הנתונות בדין הן למפקח והן ללשכה; לקבוע את אופן מינויו של המפקח ואת תקופת כהונתו; להעמיד בראש מערך הפיקוח של הלשכה שופט בדימוס; לקבוע את תנאי הכשירות לכהן כמפקח; למנות נציב קבילות מתמחים (אף הוא שופט בדימוס) שסמכויותיו יוגדרו בחקיקה.

עיקרי ההמלצות הללו נכללות בתזכיר החוק, שנמצא עדיין בהליכי חקיקה. על הלשכה ומשרד המשפטים לפעול בהקדם להסדרה של סמכויותיו ותפקידיו של המפקח על המתמחים.

(ב) הפיקוח על המתמחים והמאמנים: המפקחים מקיימים את הפיקוח באמצעות ריאיון אישי עם המתמחה ולעתים גם עם מאמנו; הריאיון מתואם מראש ויכול להתקיים במשרדי הלשכה במחוזות השונים או במשרד המאמן. בתום הריאיון ממלא המפקח טופס מובנה ובו הוא מציין עניינים הנוגעים להתמחות וביניהם תנאי העבודה של המתמחה, תוכן ההתמחות, תחומי פעילות המתמחה, עבודה נוספת וכל בעיה שעלולה לפגום באיכות ההתמחות (להלן - דוח פיקוח)⁷⁸. אם המפקח מתרשם שהמתמחה מבצע בעיקר עבודה טכנית, או שעבודתו אינה כוללת עבודה משפטית די הצורך - נשלח מכתב למאמן בציון ממצאי הפיקוח ובקשת הסבר. לאחר מכן מועברים דוחות הפיקוח למפקח הארצי האחראי לבדוק ולקבוע אם הם תקינים או שיש צורך בהשלמות. אם מתגלה חשש לליקוי ממשי בהתמחות (כגון אי-דיווח על עבודה נוספת, או היעדרויות לא מדווחות ממקום ההתמחות), מתקיים פיקוח המשך (כגון בירורים טלפוניים לאימות או להפרכת החשדות) ואף פנייה למשרד חקירות במקרה הצורך. אם החשדות מאומתים מוזמן המתמחה ולעתים אף המאמן לוועדת ההתמחות הארצית לצורך הכרעה על גורל התמחותו.

76 סעיף 15א.

77 כללי ההתמחות, סעיפים 15 א-ג.

78 קיימים דוחות פיקוח שונים למתמחים בסקטור הפרטי ולמתמחים בבתי המשפט ובפרקליטות.

(1) בשנת 2007 קבעה הלשכה כי יש להעלות את היקף הפיקוח באופן שיגיע לכל מתמחה ויקיימו עמו לפחות שני ראיונות במהלך ההתמחות⁷⁹. כמו כן נקבע כי הדרך האפקטיבית לפיקוח ולאיתור ליקויים בהתמחות היא באמצעות ביקורים במשרדי המאמנים וקיום הריאיון עם המתמחים בסביבת עבודתם⁸⁰. ביולי 2009 הנחה הוועד המרכזי את ועדת ההתמחות הארצית לגבש המלצות בנוגע להגברת הפיקוח על ההתמחות ולהעמקתו, לרבות גיוס מפקחים נוספים, לפי הצורך, והכנת תכנית לביקורי מפקחים במשרדי המאמנים כחלק מהצעדים להעלאת רמת המקצוע.

בביקורת עלה כי בשנים 2008 ו-2009 הקיף הפיקוח לכל היותר 70% מכלל המתמחים⁸¹, דהיינו על כ-30% מהמתמחים לא התקיים כל פיקוח בשנים אלו (בהנחה שלכל מתמחה נעשה פיקוח אחד במהלך השנה). עוד עלה כי רק אצל 8%-9% מהמתמחים בשנים 2006-2008, ול-18% מהמתמחים בשנת 2009 התקיים פיקוח בדרך של ריאיון במשרד המאמן שבו הם התמחו. עלה גם שוועדת ההתמחות הארצית לא גיבשה המלצות להגברת הפיקוח על ההתמחות ולהעמקתו.

(2) עוד עלה כי הפיקוח על המתמחים במחוזות השונים אינו אחיד בהיקפו ובצורתו. להלן טבלה המציגה את אופן ביצוע הפיקוח במחוזות בשנת 2009:

2009			המחוז
פיקוח במשרדי המאמנים	פיקוח במשרדי הלשכה	שיעור המתמחים שנכללו בפיקוח*	
12%	88%	93%	תל אביב
12%	88%	39%	ירושלים
53%	47%	45%	חיפה
96%	4%	59%	צפון
64%	36%	8%	דרום

* זהו השיעור המרבי של המתמחים שנכללו בפיקוח, בהנחה שכל מתמחה נבדק פעם אחת בלבד.

למרות שהלשכה סברה כי הפיקוח שמתקיים במשרדי המאמנים הוא אפקטיבי יותר, מהנתונים עולה כי יש הבדלים ניכרים בין המחוזות בשיעור המתמחים שפיקחו עליהם ובאופן הפיקוח: במחוז ת"א שבו היו כשני שלישי מכלל המתמחים אמנם התקיים פיקוח על 93% מהם, אך רק 12% מהם במשרדי המאמנים; במחוז ירושלים התקיים פיקוח רק על 39% מהמתמחים, וגם בו רק 12% מהם במשרדי המאמנים; במחוז חיפה התקיים פיקוח רק על 45% מהמתמחים; במחוז דרום התקיים פיקוח רק על 8% מהמתמחים; במחוז צפון רוב הפיקוח התקיים במשרדי המאמנים, אם כי הקיף פחות מ-60% מהמתמחים.

79 דוח פעילות לשכת עורכי הדין בישראל לשנת 2007/2008, עמ' 152.
80 דברי יו"ר ועדת ההתמחות בפרוטוקול של כנס מפקחים מ-18.12.08; מכתב רכזת הפיקוח למפקחים מ-4.6.09; תכתובת רכזת הפיקוח ללא תאריך בנושא "מערך הפיקוח על המתמחים".
81 בשנת 2008 הקיף הפיקוח 2,511 מתמחים (מתוך 3,529); בשנת 2009 2,238 מתמחים (מתוך 3,041). גם נתון זה צוין בדוח פעילות לשכת עורכי הדין האמור לעיל.

(3) האפקטיביות של הפיקוח על המתמחים והמאמנים באמצעות דוחות המפקחים תלויה גם בדרך האיסוף של ממצאיהם ובריכוזם ובעיבודו של המידע המצוי בדוחות הפיקוח להפקת לקחים על טיבם של המאמנים ואיכותה של ההתמחות.

עלה כי מלבד ריכוז דוחות הפיקוח של המפקחים בידי הלשכה והפקת נתונים בנוגע להיקף הפיקוח שנעשה במשרדי הלשכה ובמשרדי המאמנים, לא הפיקה הלשכה כל מידע מהדוחות, כגון: שיעור הדוחות שבהם הועלו ליקויים בהתמחות (בחתכים של פרקי זמן, אזורים, מאמנים וכו'); נתונים סטטיסטיים על התפלגות סוגי הליקויים בדוחות הפיקוח. כן עלה שמערכת המידע הממוחשבת של הלשכה שאליה מוזנים נתונים מדוחות הפיקוח לא הותאמה להפקת נתונים שוטפים ומיידים על שיעור הדוחות שבהם נמצאו ליקויים בהתמחות, טיבם ומאפייניהם, ומעקב אחר תיקונם. במצב זה לא שימשה המערכת הממוחשבת אמצעי לשפר ולייעל את הפיקוח ולכוונו למטרות שלשמן נועד, ביניהן: איתור ליקויים בהתמחות, ריכוז הפעולות שנעשו בעקבות איתור הליקויים וכיצוע מעקב אחר תיקון הליקויים. בנסיבות אלה ספק אם יש תועלת בפיקוח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הלשכה שאכן יש צורך להעניק מעמד סטטוטורי למפקחים. עם זאת הוסיפה כי מערך הפיקוח הקיים מבטיח תוצאות אפקטיביות ומהימנות אף שמגבלות של זמן, תקציב והיעדר הסדרה בחקיקה אינם מאפשרים ביצוע פיקוח מוחלט או בקרה מלאה. הלשכה הוסיפה כי אופן ביצוע הפיקוח נלמד ונבחן על ידה לאורך השנים והוכח כמיטיב וכמבטיח תוצאות מספקות. כמו כן מסרה הלשכה שהיא שוקדת בימים אלה על הכנת נוהל פיקוח שיעסוק בין היתר באופן ביצוע הפיקוח ובייעולו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי שר המשפטים ביקש בנובמבר 2010 נתונים על מערך הפיקוח על ההתמחות, כדי להבטיח שההתמחות תשיג את המטרה של העלאת רמת ההכשרה של המתמחים, וייתכן שעל פיהם ישונה הסדר הפיקוח המוצע בתזכיר החוק.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מכל הממצאים עולה שהלשכה לא הפכה את הפיקוח באמצעות מפקחים לכלי יעיל להבטחת איכות ההתמחות: היא לא הסדירה בחוק או בנוהל את סמכויות המפקחים ואת אמצעי הפיקוח; לא שיכללה את מערכת המחשוב כך שתאפשר הפקת נתונים חיוניים באופן שוטף ומיידים למעקב אחר ליקויים; היא אינה מפקחת על כל אוכלוסיית המתמחים בכלל, וממעטת לפקח במשרדי המאמנים בפרט. ספק אם באופן שבו משתמשת הלשכה בפיקוח זה יש כדי לתרום לאיכות ההתמחות.

לדעת משרד מבקר המדינה על הלשכה למצות את אמצעי הפיקוח שברשותה, לייעלם ולשכללם ובכלל זה: לגבש תכנית עבודה מסודרת לפיקוח; לשכלל את מנגנון הפיקוח ולהתאים את מערך הפיקוח, היקפו ומשאביו לשינויים במספר המתמחים; להגביר את הפיקוח כדי שיכלול את כל המתמחים; לשנות את אופן ביצועו ואת דרך השגת המידע על ההתמחות; לפקח יותר במשרדי המאמנים, ולבצע בהם ביקורי פתע ללא תיאום מוקדם, כדי לבדוק את שלמות המידע המתקבל ואת אמינותו. גם בעניין זה ראוי שהלשכה ומשרד המשפטים ישלימו את הליכי החקיקה של התיקון בחוק שנועד, בין השאר, לשפר את מערך הפיקוח כדי להעלות את רמת ההכשרה של המתמחים.

הסמכת עורכי הדין

שיטת הבחינות

בתום תקופת ההתמחות עוברים המתמחים בחינות הסמכה מטעם הלשכה במקצועות מעשיים, והן כוללות בחינה בכתב ובחינה בעל פה⁸². תכנית הבחינות וסדריהן, לרבות השיטה והמתכונת של כל בחינה ומועדיה, מוסדרים בתקנות (להלן - תקנות)⁸³. הבחינה בכתב נעשית במתכונת של מבחן רב-בִּרְתִי ונושאים מוגבלים לתחומי המשפט הדיוני, דוגמת סמכויות בתי המשפט, סדרי דין ודיני ראיות. צירופי הנושאים והפיכתם לפרקים וקביעת שאלון הבחינה נעשים בידי ועדה מיוחדת לנושא (להלן - ועדת הבחינות). הרכב הוועדה נקבע בחוק והיא כוללת שופט המכהן כיושב ראש הוועדה, עורך דין מהמגזר הציבורי ועורך דין מהמגזר הפרטי⁸⁴. מתמחה שעבר בהצלחה את הבחינה בכתב⁸⁵ זכאי לגשת לבחינה בעל פה שנערכת בפני ועדה בוחנת. נבחן שעבר בהצלחה את הבחינה בעל פה⁸⁶ מוסמך כעורך דין.

בתי המשפט דנו לא פעם בסוגיית תכנית בחינות ההסמכה הנדרשת לפי החוק⁸⁷, ההשגה עליהן והרכבה של ועדת הבחינות במסגרת הערעורים על תוצאות בחינות ההסמכה שהוגשו אליהם. בפסק דין קוריאלידי מינואר 1999 דן בית המשפט העליון גם במתכונת של בחינות ההסמכה. בית המשפט ראה לנכון להסב את תשומת הלב לבעיות שבבחינות ההסמכה נוכח השינויים שהתרחשו במשך השנים, המעוררות תהיות בנוגע למתכונת הבחינה למרכיביה השונים - שיטת הבחינה ומתכונתה, הרכב ועדת הבחינות ודרכי ההשגה. ואכן ועדת גרסטל, שעסקה אף היא בנושאים אלה, הגיעה למסקנה כי השיטה הקיימת של בחינות ההסמכה אינה משיגה את המטרות שלשמך נועדו. לדעתה מחטיאה שיטת הבחינה בכתב, במתכונתה הנוכחית, את מטרתה משום שהיא בוחנת רק את הידע המשפטי של הנבחן ואינה משלבת בין הידע המשפטי לאופן יישומו. הוועדה מצאה כי גם הבחינה בעל פה היא בעייתית, משום שהיא לוקה בחוסר שוויוניות ובחוסר אחידות בפוטנציאל ההערכה, מפאת היעדרם של קריטריונים ברורים, והדבר מאפשר השפעה של גורמים זרים שמונעת הערכה אובייקטיבית.

בשל כך ראתה ועדת גרסטל לנכון להמליץ על שיטת בחינה המשלבת את בדיקת הידע המשפטי עם הערכת יכולת הביצוע והיישום שלו. תפיסה זאת מתבססת על ההנחה שתוצאות הבחינות אמורות לשקף הערכה של היכולת הפוטנציאלית הנדרשת מעורך דין לביצוע תפקידיו השונים. לשם כך הציעה הוועדה מודל בחינה דו-שלבי: מבחן ידע רב-ברתי שיערך בסיום קורס מעשי למתמחים (שיתקיים במחצית השנה הראשונה להתמחות), ומבחן של ניתוח מקרה בכתב שיתקיים בסוף תקופת ההתמחות ויבחן את יכולת היישום והביצוע. הוועדה הציעה כי רק מתמחים שלא עברו את בחינת הערכת הביצוע (ניתוח מקרה), ובהתקיים תנאים נוספים ייבחנו בבחינה בעל פה.

ואולם הביקורת העלתה שעד מועד סיום הביקורת לא תוקנו החוק והתקנות ולא שונתה מתכונת הבחינות.

- | | |
|----|---|
| 82 | סעיף 38(א) לחוק. |
| 83 | תקנות לשכת עורכי הדין (סדרי בחינות בדיני מדינת ישראל ובמקצועות מעשיים), התשכ"ג-1962. |
| 84 | סעיף 40 לחוק. |
| 85 | על פי תקנה 18 לתקנות מי שקיבל ציון 60% לפחות בכל אחד מחמשת הפרקים של השאלון, יראו אותו כמי שעבר את הבחינה בכתב, ואולם אם נבחן קיבל פחות מזה בחלק אחד או יותר של השאלון, יראו אותו כמי שעבר את הבחינה רק אם ציונו הכולל היה 65% לפחות. |
| 86 | בבחינה זו לא ניתן ציון מספרי, אלא נקבע אם הנבחן עבר או נכשל בבחינה. |
| 87 | סעיף 39 לחוק. |

בתשובתה מסרה הלשכה כי משחל עיכוב בקידומו של תיקון החוק הנסמך על המלצות ועדת גרסטל, הציעה למשרד המשפטים להעלות את ציון המעבר בבחינות ההסמכה ולחייב בהתמחות חוזרת את אלו שנכשלו בבחינה שלוש פעמים, וזאת כפתרון ביניים עד הסדרת הנושא כולו בחקיקה. משרד המשפטים השיב שהוא מבקש לקדם את היוזמה לתיקון מערך ההתמחות וההסמכה למרכיביו השונים כמקשה אחת.

משרד מבקר המדינה מעיר ללשכה כי תכנית הבחינות וסדריהן, לרבות שיטת הבחינות ומתכונתן, מוסדרים בתקנות ולא בחוק הן לפי הנוסח הקיים והן לפי הנוסח החדש שגובש בתזכיר החוק. לפיכך, אין מניעה להרחיב את מקצועות הבחינה עוד קודם להשלמת הליך תיקון החוק כך שתוכן הבחינות לא יוגבל רק למקצועות מעשיים, כפי שהוא כיום⁸⁸. ראוי שהלשכה תפעל לקידומו של שינוי התקנות בכל הנוגע לשיטת הבחינות ולמתכונתן.

משרד מבקר המדינה מעיר שאין זה סביר כי במשך כעשר שנים לא תוקנו הליקויים במתכונת של בחינת ההסמכה. מכיוון שסוגיית הבחינות עלולה לעורר ספקות לגבי מידת התאמתם של המוסמכים לעריכת דין, על הלשכה ומשרד המשפטים לגבש בהקדם פתרון לנושא.

השגה על תוצאות הבחינה

החוק ותקנותיו לא קבעו מנגנון המסדיר השגות או ערעורים על תוצאות הבחינות. עם זאת התפתח במהלך השנים נוהג בלשכה ולפיו רשאי מי שמעוניין בכך, לאחר פרסום תוצאות הבחינה בכתב, להשיג השגה מנומקת⁸⁹ על ציוניו לפני ועדת הבחינות במועדים שנקבעו לכך. נבחן שנכשל בבחינה בעל פה אינו רשאי להשיג על החלטת הוועדה הבוחנת.

הליך ההשגה העסיק את בתי המשפט: בפסק דין קוריןאלדי ציין בית המשפט כי "לשכת עורכי הדין החליטה, ולא ברור מי החליט ומתי הוחלט, שהוועדה הבוחנת [ועדת הבחינות] תדון גם בערעורים של מתמחים שנכשלו בבחינה... חוק לשכת עורכי הדין אינו מקנה זכות, אף אינו קובע אפשרות, להגיש ערעור על תוצאות הבחינה. גם אין תקנות לפי החוק הקובעות זכות או אפשרות כזאת. אכן, בהעדר הוראה בחוק או בתקנות, אין סמכות לגוף כלשהו לדון בערעור על החלטה של הרשות המוסמכת על פי החוק, הלא היא הוועדה הבוחנת, ולבטל או לשנות את החלטה. אולם אין בכך כדי למנוע בעד הוועדה הבוחנת, היא עצמה, לשוב ולדון בהחלטתה. מבחינה עיונית אין זה ערעור. זאת השגה". בית המשפט העיר על ההסדר הקיים בזה הלשון: "האם אי אפשר, על אף האילוצים בהם הלשכה נתונה, לשפר את הסדרים הנהוגים?".

אף משרד מבקר המדינה, בדוח הביקורת הקודם, ביקר את נוהג ההשגה או הערעור על בחינות ההסמכה שמפעילה הלשכה. משרד המשפטים הודיע בתשובתו על הדוח הקודם כי ישקול, בתיאום עם הלשכה, תיקון חקיקתי שבו תיקבע זכות ערעור על בחינות הלשכה.

ועדת גרסטל דנה גם בסוגיית הליכי ההשגה על תוצאות הבחינות בכתב ובעל פה. הוועדה הגיעה למסקנה כי מן הראוי לאפשר לנבחנים שנכשלו בבחינות להשיג על תוצאותיהן, ולשם כך המליצה לעגן בחקיקת משנה את הליכי ההשגה לרבות סדרי ההליך.

88 הנוסח המוצע קובע שבחינות ההסמכה יהיו "בעריכת דין" ואינו מגביל אותן ל"מקצועות מעשיים".
89 קבלת השגה בנוגע לשאלה מסוימת חלה על כל הנבחנים שלא ענו נכון על אותה שאלה באותה בחינה, בין אם הם עצמם הגישו השגה על שאלה זו ובין אם לאו.

הביקורת הנוקבת של בתי המשפט על הליך ההשגה שמפעילה הלשכה, תשובת משרד המשפטים לדוח הביקורת הקודם והמלצותיה של ועדת גרסטל, לא הביאו את הלשכה ואת משרד המשפטים בעשור האחרון לתקן את הליכי ההשגה על בחינות ההסמכה. הם אף לא גיבשו הצעה לפתרון המצב הקיים הפוגע בזכות הנבחנים להשיג או לערער על תוצאות הבחינות. על שני הגופים לפעול להסדרת מנגנון השגה או ערעור באמצעות חקיקה או בכל דרך פורמלית אחרת כפי שיראו לנכון.

הרכב ועדת הבחינות

החוק קבע את הרכב ועדת הבחינות אך לא את תפקידה וסמכויותיה. בפועל חלו במהלך השנים שינויים בהרכב ועדת הבחינות ככל שהדבר נוגע לבחינה בכתב, וכיום היא מונה תשעה חברים: שלושה שופטים, שלושה עורכי דין מהמגזר הפרטי ושלושה עורכי דין מהשירות הציבורי.

הרכב ועדת הבחינות לעניין הבחינה בכתב נדון בשנת 1987 בבית המשפט העליון בפסק דין בלוי⁹⁰, ושם צוין כי "בקביעת הרכבה של הוועדה הבוחנת ביקש המחוקק לתת את ההכרעה בידי גוף אובייקטיבי, שעם חבריו נמנים שופט ועו"ד מהשירות הציבורי, ולא בידי מוסד ממוסדות הלשכה"⁹¹. למעלה מעשור לאחר מכן חזר והעיר בית המשפט בפסק דין קוריאנאלדי כי יש "לתת את הדעת לנושא הרכב ועדת הבחינות, כפי שנקבע בחוק וכפי שהוא קיים בפועל, הן בבחינה בכתב והן בבחינה בעל-פה וזאת בעיקר נוכח השינויים המהותיים שחלו במשך השנים, תחילה במתכונת הבחינה, ולאחר מכן במספר הנבחנים"⁹². ואכן ועדת גרסטל, שנדרשה אף היא לנושא הרכב ועדת הבחינות, המליצה שהוועדה תורכב משלושה שופטים, ארבעה עורכי דין (שניים מן המגזר הפרטי ושניים מן השירות הציבורי) ושני "פסיכומטריקנים", שיתמנו על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם הלשכה.

על אף החשיבות של קביעת הרכב ועדת הבחינות התואם את מהות סמכויותיה וטיב החלטותיה, לא הביאו הלשכה ומשרד המשפטים בעשור האחרון לידי תיקון החוק כך שיתאים לשינוי שחל בהרכבה. יש לציין כי תיקון החוק בעניין זה נכלל בתזכיר חוק שהופץ במרץ 2010 ונמצא בהליכי גיבוש.



זה מכבר איתרו ועדות ציבוריות ובתי המשפט בעיות במכלול המרכיבים של מערך ההתמחות ובחינות ההסמכה של הלשכה - החל במשכה של תקופת ההתמחות, תוכנה, יעדיה והפיקוח עליה ועד מתכונת בחינות ההסמכה, מטרותיהן, הרכב ועדת הבחינות והיקף סמכויותיה. כל אלה מעלים סימני שאלה בנוגע לטיבן, תכליתן ותרומתן של ההתמחות ובחינות ההסמכה במתכונת הקיימת למתמחה שיוסמך לעסוק בעריכת דין. אף שיש הסכמה בלשכה ובמשרד המשפטים בדבר הצורך לתקן את מערך ההתמחות הקיים, לא הביאו הלשכה ומשרד המשפטים לידי תיקון החוק בהתאם להמלצות הוועדה או לידי שינוי בדרך אחרת.

90 בג"ץ 110/87 גלעד בלוי נ' שר המשפטים ואח', פ"ד מא (2) 373.

91 שם, עמ' 376 ו-378.

92 שם, עמ' 170.

למרות הדחיפות שבשינוי מערך ההתמחות וההסמכה הקיים חוזרת ועולה תופעה של "גרירת רגליים", לפעמים במשך שנים, בהסדרת העניין. בכך יש פגם ניהולי, פגיעה באוכלוסיית עורכי הדין והמתמחים ואף בציבור כולו.

משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה ומשרד המשפטים לפעול עתה במשנה מרץ להשלמת ההליכים לתיקון החוק בנושא ההתמחות וההסמכה לכל מרכיביהם, כנקודת מוצא ליצירת תשתית ראויה להכשרה, אימון ובחינה של המצטרפים למקצוע עריכת הדין בעתיד.

שיפוט משמעתי ואתיקה מקצועית

החוק קובע כי עורך דין או מתמחה שעבר עברת משמעת יישפט בבית דין משמעתי של המחוז שבתחומו הוא רשום (להלן - בתי הדין המחוזיים). ערעור על פסק דין של בית דין מחוזי ניתן להגיש לבית הדין המשמעתי הארצי (להלן - בית הדין הארצי). עברת משמעת הוגדרה בחוק⁹³ כהפרת הוראה מהוראות סעיפי החוק המטילים חיוב או איסור על עורך דין בנוגע למקצוע; הפרת כללי האתיקה המקצועית⁹⁴ המסדירים את זכויותיו וחובותיו של עורך הדין כלפי לקוחותיו, עמיתיו למקצוע והמוסדות שהוא מתדיין עמם; כל מעשה או מחדל אחר שאינו הולם את מקצוע עריכת הדין.

לפי התיקון בחוק שנכנס לתוקף בינואר 2010 (ראו להלן), רשאים ועדת האתיקה הארצית⁹⁵, ועדת אתיקה מחוזית, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה (להלן - הקובלים) להגיש קובלנה לבית דין משמעתי בשל עברת משמעת, בין ביזמתם ובין על פי תלונה של אדם אחר. לכל אחד מהקובלים יש סמכות עצמאית משלו, והחלטה של אחד מהם שלא לקבול אינה שוללת את סמכותם של האחרים לעשות כן. עם זאת, הבהיר היועץ המשפטי לממשלה, בהנחיה שפרסם באוגוסט 2006, כי "מנוסחו של החוק ותכליתו עולה כי המחוקק הקנה ללשכת עורכי הדין עצמאות רבה בכל הנוגע להליכים המשמעתיים, תוך מגמה כי הלשכה תהיה בעלת הסמכות המשפטית והחובה המקצועית לאכוף בעצמה על חבריה את הדין המשמעתי... לפיכך... רק במקרים חריגים ונדירים יפעילו היועץ המשפטי ופרקליט המדינה סמכותם, וזאת כאמצעי פיקוח על פעילותה של לשכת עורכי הדין"⁹⁶. במהלך השנים השתמשו היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה בסמכות זו במקרים בודדים בלבד.

הרפורמה בוועדות האתיקה

כללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב-1962 (להלן - כללי הדין המשמעתי), קובעים, בין השאר, את אופן הגשת התלונה על עברת משמעת ואת אופן הגשת

93 סעיף 61 לחוק.

94 כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו-1986.

95 לפי החוק ועדת אתיקה, ארצית או מחוזית, היא אחד ממוסדות הלשכה; היא מורכבת מחברי לשכה ונציגי ציבור ותפקידיה הנחות ולייעץ לחברי הלשכה בתחומי האתיקה וכן לשמש קובל.

96 בהנחיה מוזכרים שני מקרים: במקרה של חשש ממשי לניגוד עניינים בין ועד מחוזי לוועד המרכזי בטיפול במקרה מסוים, ובמקרה שיש בו אינטרס ציבורי מיוחד, בין היתר בשל חומרה יוצאת דופן של המעשה נשוא התלונה.

הקובלנה לבית דין משמעתי וכן נושאים הנוגעים להרכבו של בית הדין ואופן הניהול של הדיון בו. חברי בית הדין הארצי נבחרו על ידי המועצה הארצית, וחברי בתי הדין המחוזיים נבחרו על ידי כל חברי הלשכה הרשומים במחוז הנוגע בדבר. כללים אלה יהיו בתוקף עד להתקנתם של הכללים החדשים.

לפי המתכונת הקודמת של החוק שהייתה בתוקף עד סוף 2009, הקובלים היו הוועד המרכזי וחמשת הוועדים המחוזיים לצדם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה⁹⁷. הקובלים היו רשאים להגיש קובלנה לבית הדין בשל עברות משמעת של עורכי דין, בין ביזמתם ובין על פי תלונה של אדם אחר.

על מערך הדין המשמעתי, אופן הטיפול בתלונות ודרכי הפעולה של הלשכה בכל הנוגע למערכת השיפוט במתכונת הקודמת של החוק כבר נמתחה בעבר ביקורת בתחומים הבאים: התמשכותם של ההליכים, שקיפות מצומצמת, היעדר אחידות בטיפול בקובלנות ותוצאות ההליכים. נשמעה גם ביקורת על הרכב בתי הדין המשמעתיים ודרך בחירת חבריהם. במסקנותיה של ועדה ציבורית בראשות השופט בדימוס יעקב מלץ⁹⁸ (להלן - ועדת מלץ) משנת 1994 נכתב: "בעיני הציבור מעמדם של בתי הדין למשמעת של הלשכה הוא נחות ויוקרתם נמוכה... בעינינו אלה [של דין משמעתי] נוהגת הלשכה כגילדה סגורה ששופטת את חבריה במידת הרחמים ביחוד בנושאים שבין עורכי הדין לבין הלקוחות ומרבה 'לטיח' ולהעלים עין מעבירות משמעת חמורות".

על רקע זה הקים בספטמבר 1995 שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, ועדה לבחינת הדין המשמעתי של עורכי הדין בראשות השופט שאול אלוני (להלן - ועדת אלוני). הוועדה המליצה, בין היתר, כי מערכת הדין המשמעתי תישאר במסגרת הלשכה בנימוק ש"הלשכה, בעיקר באמצעות ועדות האתיקה שלה, היא הגוף הקובע באורח שוטף את כללי התנהגותם של עורכי הדין ואין סיבה והגיון בכך שבחינת מימושם של הכללים ייעשה על ידי גוף זר, יהיה אשר יהיה". עם זאת, הדגישה ועדת אלוני שעל מערכת הדין המשמעתי של הלשכה להיות נפרדת, בלתי תלויה ומנותקת לחלוטין מגורמים שנבחרים על בסיס סיעתי.

במחצית השנייה של שנת 2008 קיבלו המלצות ועדת אלוני ביטוי בחקיקה בתיקון חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32), התשס"ח-2008⁹⁹ (להלן - התיקון או הרפורמה). אשר להרכב ועדות האתיקה, סמכויותיהן ואופן בירור התלונות - נקבע בתיקון שהסמכות להגיש קובלנה או לגנוז תלונה תועבר מהוועדים המחוזיים ומהוועד המרכזי לידי ועדות אתיקה מחוזיות וועדת אתיקה ארצית; חברי ועדות האתיקה ימונו על ידי הוועדים המחוזיים באישור ועדת מינויים בראשות שופט¹⁰⁰ לפי מתווה שנקבע בהוראות החוק החדשות¹⁰¹ (להלן - ועדת המינויים). כמו כן נקבע כי כל ועדת אתיקה תמנה לעצמה פרקליט בשכר¹⁰² (להלן - פרקליט ועדת האתיקה) שירכז את פעילותה בשלב הטיפול בתלונות (יברר את התלונות ויגבש המלצות לגביהן), ובשלב ההעמדה לדין (ייצג את ועדת האתיקה בהליכים המתקיימים בבתי הדין המשמעתיים ובבתי המשפט). כן נקבע כי הדיון יתקיים בדרך כלל

97 סעיף 63 לחוק, לפני התיקון שנעשה בו.

98 ועדה שמונתה בשנת 1993 על ידי שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, כדי להמליץ על תיקונים בחוק לשכת עורכי הדין, על כל תקנותיו וכלליו, ולהפקת לקחים מהמשבר שפקד את הלשכה באותה תקופה.

99 פורסם ביולי 2008.

100 בראש ועדת המינויים יעמוד שופט לשעבר של בית המשפט העליון, או נשיא לשעבר של בית משפט מחוזי; כן תכלול הוועדה שני חברי לשכה מהשירות הציבורי, שני חברים שהתמנו על ידי המועצה הארצית ושני חברים שהתמנו על ידי הוועד המרכזי או המחוז הרלוונטי.

101 סעיף 18 לחוק.

102 סעיף 18 לחוק.

בדלתיים פתוחות, תוך פרסום פסקי הדין בציון שם הנאשם, למעט מקרים חריגים שפורטו בהוראות החוק החדשות¹⁰³.

מאחר שהחוק וכללי הדין המשמעתי לא הסדירו את כל הנושאים הנוגעים להליך הטיפול בתלונות, גיבשו הקובלים, עוד לפני התיקון בחוק, נוהל לטיפול בתלונות. במאי 2009 אישר הוועד המרכזי נוהל אחיד לטיפול בתלונות (להלן - הנוהל הארצי). הנוהל הארצי, שהוא עדיין בתוקף, נועד לקבוע כללים לטיפול אחיד בתלונות ובניהם: הטיפול הראשוני בתלונה, גניזה על הסף, דיון בוועדת האתיקה ואופן סיום הטיפול¹⁰⁴. כמו כן נקבעו בנוהל השיקולים לגניזת תלונה והעילות לכך¹⁰⁵ האמורים להנחות את הקובל בהחלטה על גניזה. הנוהל הארצי אינו מחייב וכל מחוז רשאי להחליט אם ברצונו לאמצו.

התיקון בחוק, הנסמך בעיקרו על ההמלצות של ועדת אלוני, נועד לחזק את המעמד העצמאי והבלתי תלוי של מערכת השיפוט המשמעתי של הלשכה; להעלות את הרמה המקצועית של הקובלים - ועדת האתיקה הארצית וועדות האתיקה המחוזיות - באמצעות ליווי עבודתן על ידי פרקליט; להגביר את האחידות בטיפול בתלונות ובקובלנות ולהגביר את השקיפות של דיוני בתי הדין המשמעתיים והחלטותיהם.

בתחילת 2010, עם כניסתו לתוקף של התיקון בחוק, אישרה ועדת המינויים את הרכבי בתי הדין המשמעתיים (הארצי והמחוזיים) ואת הרכבי ועדות האתיקה (הארצית והמחוזיות) לפי המלצות שהגישו הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים. באפריל 2010 מינו הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים את הפרקליטים של ועדות האתיקה.

משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי יישומה של הרפורמה. בשנה שחלפה מכניסת התיקון לתוקף ועד סיום הביקורת מונתה ועדת מינויים בראשות שופט; הוועדה אישרה את הרכבי בתי הדין המשמעתיים - הארצי והמחוזיים וכן את הרכבי ועדות האתיקה הארצית והמחוזיות לפי המלצות שהגישו הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים בהתאמה. בנוסף הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים מינו פרקליטים ליד ועדות האתיקה. עם זאת הבדיקה העלתה שטרם הושלמה הסדרתם ויישומם של כמה ממרכיבי הרפורמה. להלן פירוט:

1. הליך הטיפול בתלונה: לשם ביורר התלונה שולח הקובל לעורך הדין העתק מהתלונה על מנת לתת לו אפשרות להשיב עליה בכתב. לפי כללי הדין המשמעתי יברר הקובל את התלונה ויחליט אם לגנוז אותה או להגיש קובלנה לבית הדין המשמעתי; אם החליט הקובל לגנוז את התלונה, יודיע על כך למתלונן בהודעה מנומקת בכתב - אם דרש זאת המתלונן¹⁰⁶. בנוהל הארצי לא נקבעה חובה ליידע מתלונן כי תלונתו נגנזה והוא זכאי לפנות ל"קובל נוסף".

103 סעיף 65א לחוק מתבסס בעיקרו על הוראות איסור פרסום כפי שנהוג בבתי המשפט, והן מפורטות בסעיף 70 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

104 נושאים שאינם מוסדרים בכללי הדין המשמעתי.

105 העילות הן: 1. היעדר עניין לציבור, זוטי דברים, עניין ישן ביותר והגנה מן הצדק; 2. היעדר ראיות מספקות והיעדר שיתוף פעולה מצד המתלונן; 3. היעדר עברה אתית, עניינה של התלונה בסכסוך אזרחי או בשכר טרחה; 4. עניין שאינו מתאים לבירור בוועדת האתיקה, אלא בערכאה אחרת או בגוף אחר.

106 עולה במשתמע מסעיף 63 לחוק, אשר מונה ארבעה קובלים הרשאים להגיש קובלנה.

(א) הליכי גניזת תלונות: נמצא כי הקובלים במחוז חיפה ות"א - ועדות האתיקה לפי התיקון בחוק - אינם פועלים על פי כללי הדין המשמעתי בכל הנוגע להחלטה על גניזת תלונה: במחוז ת"א, המטפל ביותר ממחצית התלונות המוגשות ללשכה, לפי נוהל פנימי, רשאי יו"ר ועדת האתיקה להחליט בעצמו או עם חבר ועדה נוסף על גניזת התלונה ללא צורך להודיע למליאת הוועדה ולקבל את אישורה, אף כי לפי תשובת המחוז הוא נוקט בהליך זה רק במקרים נדירים. במחוז חיפה הוקמו צוותים מקרב חברי ועדת האתיקה, והם מחליטים אם להגיש קובלנה או לגנוז תלונה ללא צורך להעבירה להחלטת מליאת הוועדה. רק במקרים שבהם מתעוררת מחלוקת בתוך הצוות או שאלה עקרונית או תקדימית - מועברת התלונה להחלטת המליאה.

(ב) הודעה למתלונן על גניזת תלונה: נמצא כי בפועל, הקובלים של מחוזות ת"א וחיפה אינם מודיעים למתלוננים שתלונתם נגנזה על האפשרות לפנות לקובל נוסף, בעוד שהקובלים של הוועד המרכזי, מחוז צפון, מחוז ירושלים ומחוז דרום עושים זאת. בכך נוצר אי-שוויון בין המתלוננים במחוזות ת"א וחיפה שלא קיבלו מידע על יכולתם לפנות לקובל נוסף, ובין שאר המתלוננים שקיבלו את המידע.

(ג) עדכון כללי הדין המשמעתי: בעקבות תיקון החוק היה על הלשכה, יחד עם משרד המשפטים, להתאים את כללי הדין המשמעתי לשינויים בהוראות החוק. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא הושלם תיקון כללי הדין המשמעתי כך שיתאימו לשינויים שנקבעו בחוק בנוגע לטיפול בתלונה והגשת קובלנה. יצוין כי הכללים במתכונת הקיימת וכן הכללים בטייטה המוצעת¹⁰⁷ אינם מסדירים כמה נושאים מרכזיים הנוגעים לאופן הטיפול בתלונה כגון: קביעת עילות לגניזת תלונה ואופן בירורה בידי הקובל (המוסדרים רק בנוהל הארצי שאינו מחייב). עם זאת, בטייטת הכללים החדשים מוצע לקבוע כי יש לידע את המתלונן על האפשרות לפנות לקובל נוסף כאשר מתקבלת החלטה על גניזת תלונה.

האמור לעיל מצביע על כך שההסדרה של הליך הטיפול בתלונות על עברות משמעת טרם הושלמה. משרד מבקר המדינה מעיר שלהודעה למתלונן על אי-הגשת קובלנה יש תוצאה מעשית בכך שהיא מאפשרת לו לעמוד על זכותו הקבועה בחוק לפנות לעיון נוסף בהחלטה שלא להגיש קובלנה, ולמנוע תחושה של פגיעה בזכויותיהם של מתלוננים. על הלשכה להשלים בהקדם את גיבוש ההצעה לכללי סדר דין משמעתי חדשים, להבטיח שהם יספקו פתרונות למכלול הנושאים הנוגעים לטיפול בתלונה ובקובלנה, כגון עילות לגניזת תלונה על הסף, ולהעבירה לאישור משרד המשפטים.

2. הליכי מינוי פרקליטים לוועדות האתיקה: כללי לשכת עורכי הדין (מינוי פרקליטים ליד ועדות האתיקה והפסקת כהונתם), התש"ע-2010 (להלן - כללי פרקליט אתיקה) מסדירים את אופן המינוי של הפרקליט ותקופת המינוי (לרבות הארכת כהונתו והפסקתה). עוד קובעים הכללים כי מועמדות לתפקיד תוגש לוועדת מכרזים אחת שתנהל את כל הליכי המכרזים, תחליט על הזוכים בהם¹⁰⁸ (להלן - ועדת המכרזים) ותקבע את סדרי עבודתה ואת נוהלי דיוניה. מנכ"ל הוועד המרכזי או מנכ"ל המחוז הרלוונטי ימנה פרקליט לוועדת האתיקה לפי החלטת ועדת המכרזים, והוא יעסק על ידי הלשכה במשרה מלאה או חלקית, לפי הצורך, לתקופת כהונה של חמש שנים שניתן להאריכה לתקופה נוספת.

107 כללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התש"ע-2010.

108 לפי סעיף 5 לכללי פרקליט אתיקה שבעת חברי ועדת המכרזים הם: יו"ר ועדת האתיקה הארצית, יושבי ראש ועדות האתיקה המחוזיות ומנכ"ל הלשכה (מנכ"ל הוועד המרכזי).

ב-28.1.10 הודיע סמנכ"ל הוועד המרכזי ליושבי ראש ועדות האתיקה המחוזיות ולמנכ"לים של המחוזות כי עד ההתכנסות הראשונה של הוועדה לשם קביעת סדרי עבודתה והעומד בראשה "יבצע כל יו"ר ועדת אתיקה סינון ומיון ראשוני של המועמדות שהתקבלו לאיוש משרת הפרקליט... ויביא רשימה של המועמדים המומלצים מטעמו לידיעת מליאת ועדת המכרזים".

עלה כי לא נקבעו אמות מידה לסינון ומיון ראשוני של המועמדים למשרת הפרקליט, וכל מחוז ביצע אותו על פי שיקול דעתו, ובמרבית המקרים אף לא נימק את הבחירה או הפסילה. להלן פירוט:

במחוז ת"א הוגשו תשע הצעות של מועמדים. המחוז המליץ רק על הצעתו של אחד מהם, עורך דין ששימש קודם לכן "רכז קבילות" של המחוז, הביא אותה בפני ועדת המכרזים, והיא בחרה בו למלא את התפקיד. במחוז חיפה הוגשו שתי הצעות מועמדות לתפקיד. המחוז המליץ רק על הצעתו של אחד מהם, עורך דין שהועסק במחוז מתחילת פברואר 2010 כ"רכז אתיקה"¹⁰⁹, הביא אותה בפני ועדת המכרזים וזו בחרה בו למלא את התפקיד. במחוז ירושלים הוגשו תשע הצעות מועמדות לתפקיד. המחוז המליץ על שניים מהם בפני ועדת המכרזים, והיא בחרה באחד מהם למלא את התפקיד. המועמד שנבחר שימש קודם לכן בא כוח הקובל במחוז¹¹⁰. במחוז דרום הוגשו 16 הצעות מועמדות לתפקיד. המחוז המליץ על שלושה מהם בפני ועדת המכרזים, וזו בחרה באחד מהם לתפקיד. המועמד שנבחר שימש קודם לכן בא כוח הקובל במחוז וטיפל בהכנת קובלנות ובייצוג המחוז בפני בית הדין המשמעתי. במחוז צפון הוגשו חמש הצעות מועמדות לתפקיד פרקליט ועדת האתיקה. המחוז המליץ על שלושה מהם והביא אותם בפני ועדת המכרזים, והיא בחרה באחד מהם לתפקיד. ואולם, לאחר המינוי ביקש המועמד לבטל את מינויו, ולפיכך פורסם מכרז חדש לתפקיד. למכרז החדש הוגשו 41 הצעות; המחוז המליץ על חמישה מהם בפני ועדת המכרזים, וזו לא מצאה ביניהם אף מועמד מתאים לתפקיד. באוגוסט 2010 אישרה ועדת המכרזים את הצעתו של מנכ"ל המחוז למנות לתפקיד עו"ד שמועסק מ-2007 כיועץ משפטי מלווה לפרויקט בניית בית הפרקליט של מחוז הצפון בנצרת. אותו עו"ד שימש קודם לכן גם בא כוח הקובל במחוז שטיפל בהכנת חלק מהקובלנות, וייצג את המחוז בפני בית הדין המשמעתי בכמה מהן.

מהאמור לעיל עולה שהמחוזות קיימו סינון ומיון ראשוני של מועמדים בלי שנקבעו מראש אמות מידה אחידות ושוויוניות, ובחרו, ללא שקיפות ראויה, להמליץ בפני ועדת המכרזים על מועמדים ששימשו כבר בתפקיד. יתר על כן, העובדה שהמחוז הציע רק את המועמד ששימש בפועל בתפקיד רכז אתיקה או בא כוח הקובל במחוז, ואם הגיש יותר ממועמד אחד נבחר מי ששימש בפועל רכז אתיקה או בא כוח הקובל במחוז, מעלה חשש שהליך המכרז נעשה למראית עין בלבד.

3. פומביות ההחלטות של בתי הדין המשמעתיים: עקרון פומביות הדיון הוא עיקרון יסודי של עשיית צדק במשטר דמוקרטי. עם זאת, עד התיקון בחוק, התיקיים הדיון בבתי הדין המשמעתיים בדלתיים סגורות, ופסקי הדין לא פורסמו לציבור. ברפורמה הוכרה לראשונה זכות הציבור לדעת על קיומם של הליכים משמעתיים המתקיימים נגד עורכי דין ועל תוצאותיהם. כדי לשמור על שקיפות ולאפשר ביקורת ציבורית קבע החוק כי הדיון בבתי הדין המשמעתיים יתקיים בדרך כלל בדלתיים פתוחות¹¹¹, תוך פרסום פסקי הדין ובציון שם הנאשם¹¹². כמו כן הסמך

109 רכז האתיקה טיפל בבירור תלונות, מסר חוות דעת לוועדת האתיקה וייצג אותה בהליכים שהתקיימו בבית הדין המשמעתי.
110 בא כוח קובל טיפל בעיקר בהכנת קובלנות וייצוג בהליכים לפני בית הדין המשמעתי.
111 סעיף 65א לחוק.
112 סעיף 69ב לחוק.

החוק¹¹³ את הלשכה לקבוע בכללים את משך הזמן, המקום והאופן שבו יועמד פסק הדין לעיון הציבור.

שנתיים וחצי לאחר התיקון בחוק, מיוני 2008 ועד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, עדיין לא קבעו הלשכה ומשרד המשפטים כללים בעניין פרסום פסקי הדין המשמעותיים. הלשכה אמנם גיבשה כללים לפרסום - כללי לשכת עורכי הדין (פרסום פסקי דין משמעותיים), התשס"ט-2008, ובהם הוסדר אופן העמדת פסקי הדין המשמעותיים לעיון הציבור, ואולם בשל חילוקי דעות בין הלשכה ובין משרד המשפטים בנוגע לאופן פרסום פסקי הדין המשמעותיים והצורך להטיל אגרות, עדיין לא אושרו כללים אלה.

יצוין כי הלשכה החלה לפרסם פסקי דין משמעותיים באתר האינטרנט שלה באמצעות קישור למאגר מידע חיצוני של פסקי דין¹¹⁴ (להלן - המאגר), ואולם נמצא שאיתור פסק דין באמצעות אתר האינטרנט של הלשכה הוא תהליך מסורבל ובלתי יעיל: היות והמאגר אינו מפרט את פסקי הדין המשמעותיים שניתנו לפי סדר מסוים - מחייב איתור פסק דין חיפוש לפי פרטים שאינם מצויים תמיד בידי המחפש; אפשרויות החיפוש הן מוגבלות, אין אפשרות לאתר פסקי דין בעלי מאפיינים משותפים, ולרוב מתקבל פסק דין ישן או פסק דין ללא שם הנאשם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד המשפטים כי ככוונתו לקדם, בשיתוף עם הלשכה, את גיבושו של פתרון מוסכם שיהיה בו כדי לתרום לנגישות ולשקיפות של פרסום פסקי דין משמעותיים.

משרד מבקר המדינה מטעים כי על הלשכה להסדיר, באישור משרד המשפטים, כללים בנוגע להעמדת פסקי הדין המשמעותיים לעיון הציבור באופן גלוי ונגיש, כדי לאפשר שקיפות, פתיחות וביקורת ציבורית, ולהגביר את אמון הציבור בהליך השיפוט המשמעותי בכלל, ובפסקי הדין המשמעותיים בפרט.

משך הטיפול בתלונות

משך הטיפול בתלונות המוגשות נגד עורכי דין נקבעו בכללי סדרי הדין. לפי כללים אלה כאשר נודע לקובל באמצעות תלונה או בדרך אחרת על עברת משמעת שביצע עורך דין, והוא סבור שיש מקום להגיש קובלנה - עליו לשלוח לעורך הדין העתק מהתלונה או הודעה על ידיעה בדבר עברת משמעת, ולתת לו אפשרות להשיב עליה בכתב בתוך 14 יום או פרק זמן ארוך יותר לפי שיקול דעתו. אם עורך הדין אינו משיב בתוך פרק הזמן שהוקצה לו, רשאי הקובל להגיש קובלנה גם ללא תשובתו. החלטת הקובל אם להגיש קובלנה או לא תינתן בתוך 90 יום מקבלת התשובה, אלא אם כן קיימות נסיבות המצדיקות שיהוי, ואז עליו לנמק את השיהוי ולהודיע על כך למגיש התלונה.

משרד מבקר המדינה בדק בוועד המרכזי ובוועדים המחוזיים את משך הטיפול בתלונות מקבלת התלונה ועד החלטת ועדת האתיקה הארצית וועדות האתיקה המחוזיות על הגשת קובלנה או על גניזת התלונה. נבדקו תלונות שהוגשו בשנים 2006-2009, וועדת האתיקה סיימה לטפל בהן (קיבלה החלטה בעניינן) במהלך שנת 2009¹¹⁵. משך הטיפול הושווה לתקן של 118 יום כפרק זמן מרבי

113 סעיף 69ב(ב) לחוק.

114 חיפוש באמצעות מאגר פדאור גוגל.

115 בדיקת משך הטיפול בידי ועדות האתיקה בתלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2009 כללה את התלונות שהוגשו משנת 2006 ואילך, היות והליכי הטיפול שהסתיימו בשנת 2009 בתלונות שהוגשו לפני שנת 2006 הם ברובם מקרים חריגים שהכללתם בבדיקה עלולה לעוות את הממצאים ואת משמעותם.

וללא הארכות מיוחדות כנקבע בכללים: מקדם של 14 יום להחלטת הקובל אם יש מקום להגיש קובלנה ומשלוח העתק התלונה לעורך הדין + 14 יום לקבלת התשובה מעורך הדין + 90 יום לקבלת החלטה בדבר הגשת קובלנה או גניזת התלונה (להלן - פרק הזמן המרבי).

1. בטבלה שלהלן מפורטות תוצאות הבדיקה של משך הטיפול מקבלת התלונה ועד החלטת ועדת האתיקה על הגשת קובלנה או גניזת התלונה, בתלונות שהגיעו לוועד המרכזי לטיפול ועדת האתיקה הארצית ובתלונות שהגיעו למחוזות לטיפול ועדות האתיקה המחוזיות.

סה"כ	קובלנה	גניזה	
			ועדת האתיקה הארצית
260	24	236	מספר התלונות
201 (77%)	23 (96%)	178 (75%)	טופלו מעל 118 ימים
244	362	214	משך טיפול ממוצע (בימים)
			ועדת האתיקה - מחוז ת"א
1,897	243	1,594	מספר התלונות
1,636 (89%)	236 (97%)	1,400 (88%)	טופלו מעל 118 ימים
271	355	259	משך טיפול ממוצע (בימים)
			ועדת האתיקה - מחוז ירושלים
304	39	265	מספר התלונות
238 (78%)	36 (92%)	202 (76%)	טופלו מעל 118 ימים
265	567	245	משך טיפול ממוצע (בימים)
			ועדת האתיקה - מחוז חיפה
968	175	793	מספר התלונות
559 (58%)	123 (70%)	436 (55%)	טופלו מעל 118 ימים
222	261	214	משך טיפול ממוצע (בימים)
			ועדת האתיקה - מחוז דרום
341	55	286	מספר התלונות
304 (89%)	51 (93%)	253 (88%)	טופלו מעל 118 ימים
287	364	272	משך טיפול ממוצע (בימים)
			ועדת האתיקה - מחוז צפון
186	63	123	מספר התלונות
102 (55%)	48 (76%)	54 (44%)	טופלו מעל 118 ימים
135	178	113	משך טיפול ממוצע (בימים)

מהנתונים עולה כי משך הטיפול ברובן הגדול של התלונות שהוגשו לוועד המרכזי ולוועדי המחוזות ארוך מפרק הזמן המרבי שנקבע בכללים: שיעור התלונות שמשך הטיפול בהן עלה על פרק הזמן המרבי נע בין 44% במחוז צפון ל-88% במחוז ת"א ובמחוז דרום בתלונות שנגנזו, ובין 76% במחוז צפון ל-97% במחוז ת"א בתלונות שהסתיימו בהגשת קובלנה. משך הטיפול הממוצע בתלונות שנגנזו נע בין 113 יום במחוז צפון ל-272 יום במחוז דרום, ובתלונות שהסתיימו בהגשת קובלנה - בין 178 יום במחוז צפון ל-567 יום במחוז ירושלים. סך הכול, פרק הזמן הממוצע לטיפול בתלונה (ממוצע משוקלל של הוועד המרכזי והמחוזות) היה ארוך מפרק הזמן המרבי שנקבע בכללים ב-113%.

יש תלונות שהטיפול בהן מתארך בשל נסיבות המחייבות זאת, ובכללים ניתנת אפשרות להאריך את פרק הזמן לטיפול בתלונה, כאמור לעיל - בין אם בהארכת משך הזמן הניתן לעורך הדין על מנת שימסור את תגובתו לתלונה ובין אם בהארכת משך זמן הטיפול בתלונה לאחר קבלת תגובתו; ואולם מקרים אלה אמורים להיות יוצאי דופן. עם זאת, מהנתונים עולה כי המצב השכיח של טיפול בתלונה הוא של חריגה ניכרת מפרק הזמן הנדרש בהתאם לכללים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הלשכה, בין היתר, כי על ועדות האתיקה מוטל עומס רב, ונראה כי בנסיבות העניין משך הזמנים שאליו מחויבות ועדות האתיקה לפי הכללים איננו ריאלי. מחוז ת"א ציין בתשובתו כי במקרים לא מעטים נובע העיכוב בטיפול בתלונות מגורמים שאינם בשליטת ועדת האתיקה המחוזית. למשל - במקרים שהמתלוננים אינם משתפים פעולה, או שיש צורך להשלים ראיות ופרטים בעקבות תגובת הנילוונים.

עוד ציינה הלשכה בתשובתה כי לפי נוהל הטיפול בתלונות, אם לאחר הבירור הראשוני ועדת האתיקה מתרשמת כי יש ממש בתלונה, ניתנת לנילון הזדמנות נוספת (מלבד התגובה הראשונית) להגיש תגובה סטטוטורית¹¹⁶ לתלונה בטרם תתקבל החלטה אם להעמידו לדין. בנסיבות אלו יש למנות את 90 הימים הנקובים בכללים רק ממועד קבלת התגובה הסטטוטורית. גם מחוזות ת"א ודרום ציינו בתשובתם כי המועדים הנקובים בכללים מתחילים כאשר ועדת האתיקה מוצאת שיש מקום להגיש תלונה, והיא מבקשת תגובה סטטוטורית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 ציין מחוז דרום כי בשל המבנה המיוחד של מערך האתיקה במחוז לפני הרפורמה, שבו ועדת האתיקה המחוזית לא הייתה חלק מהוועד המחוזי (שלא כבשאר המחוזות שבהם כיהן הוועד המחוזי גם כוועדת האתיקה המחוזית), הרי שנדרש היה אישור של הוועד המחוזי לכל החלטה של ועדת האתיקה המחוזית, והדבר האריך את משך הטיפול בתלונות. עוד ציין מחוז דרום כי בשנים 2007-2009 פעלו הוועד המחוזי ועדת האתיקה המחוזית בצורה מאומצת כדי להדביק פיגור גדול שהצטבר קודם לכן בטיפול בתלונות, ורוב התלונות שטופלו בשנת 2009 התקבלו בשנים קודמות. המחוז ציין כי כיום עוסקת ועדת האתיקה בטיפול בתלונות שוטפות.

משרד מבקר המדינה מציין כי הבדיקות של משך הטיפול נעשו לפי פרקי הזמן המצוינים בכללים, ששיקפו בעת קביעתם את תפיסתם של הלשכה ומשרד המשפטים בדבר פרקי הזמן הראויים לטיפול בתלונות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על כל ועדות האתיקה לצמצם את משך הטיפול בתלונות ולקרובם ככל האפשר לפרקי הזמן הנקובים בכללים. אם הלשכה סבורה שפרקי הזמן לטיפול בתלונות הנקובים בכללים צריכים לחול על הטיפול בתלונה משלב בקשת "התגובה הסטטוטורית" מהנילון עליה לפעול לתיקון הכללים.

התמשכות ההליכים גורמת עינוי דין לנילוונים ופוגעת באמון של המתלוננים והציבור כולו במערך הדין המשמעתי של הלשכה. מן הראוי שמוסדות האתיקה של הלשכה בוועד המרכזי ובמחוזות ישכילו לקצר את הליך הטיפול בתלונות במסגרת הרפורמה במערך הדין המשמעתי.

116 לפי נוהל הלשכה לטיפול בתלונות על ידי ועדות האתיקה, "תגובה סטטוטורית" היא עמדתו של נילון לגבי תלונה - פנייה שוועדת האתיקה החליטה לראות בה תלונה כמובנה בסעיף 1 לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב-1962. להבדיל מ"תגובה ראשונית", שהיא עמדתו של נילון בעניינה של פנייה שלא הוחלט לראות בה תלונה.



משרד מבקר המדינה מסכם כי המחוקק הקנה ללשכה את הסמכות הבלעדית לקיים שיפוט משמעותי לחבריה ולמתמחים שנחשדו בכיצוע עברות משמעת כלפי עמיתיהם וכלפי הציבור הרחב. ועדת אלוני שבחנה בשנת 1995 את מכלול ההיבטים של הנושא המליצה להשאיר את הדין המשמעותי במסגרת הלשכה בסברה שזוהי המסגרת המתאימה ביותר. עם זאת המליצה הוועדה לשנות מן היסוד את מערך הדין המשמעותי כדי שיהיה בלתי תלוי ומקצועי יותר. לאחר 13 שנה אומצו המלצותיה ועוגנו בחקיקה. ואולם הסדרת המערך החדש לא הושלמה; יישומם של כמה מרכיבים לוקה בחסר, ובפועל המערך עדיין לוקה בתחלואי הישנים - חוסר אחידות בהחלטות על הגשת קובלנות ושקיפות בלתי מספקת. בשים לב לכך שלהטמעת השינויים הרבים הכלולים ברפורמה דרושים זמן, הסתגלות וסבלנות, מן הראוי שמוסדות הלשכה ישלימו את התקנתם של כללי המשמעת, יגבשו נוהל אחיד וממצה לטיפול בתלונות, יקצרו את משך הטיפול בתלונות ויישמו כראוי את מרכיבי הרפורמה במערך הדין המשמעותי.

סיוע משפטי למעוטי אמצעים

תכנית "שכר מצווה" שמפעילה הלשכה למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים (להלן - התכנית), החלה לפעול בשנת 2002 במטרה להרחיב את הנגישות למערכת המשפטית גם לאלו שאין ביכולתם לשכור שירות משפטי מקצועי. התכנית מעניקה סיוע משפטי ללא תשלום בתחומים אורחיים¹¹⁷, והיא משלימה את פעילותה של לשכת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים המעניקה ייצוג משפטי על פי אמות מידה כלכליות שנקבעו בחוק¹¹⁸. לצד התכנית פועלת קרן "שכר מצווה בע"מ" - קרן התרומות של התכנית (להלן - קרן התרומות או הקרן)¹¹⁹. עד נובמבר 2009 הפעילה הלשכה את התכנית באופן וולונטרי, ובחודש זה אושר תיקון לחוק¹²⁰ והוסף תפקיד חובה ללשכה, ולפיו היא "תיתן סעד משפטי למעוטי אמצעים שאינם זכאים לכך מהמדינה לפי חוק"¹²¹. בספטמבר 2009 אישרה המועצה הארצית כללים למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים, שבמועד סיום הביקורת טרם אושרו בידי שר המשפטים וועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

תכנית "שכר מצווה" היא תכנית ארצית המיושמת בחמשת מחוזות הלשכה. בכל מחוז פועלים מרכזי זכויות למתן ייעוץ משפטי ראשוני (להלן - מרכזי הזכויות) ובהם עורכי דין מתנדבים. מנגנון

117 בין השאר בתחומי מעמד אישי ומשפחה (גירושין, החזקת ילדים, אבהות, אימוץ, אפטרופסות, צווי מניעה, צווי הגנה וכו'), פשיטת רגל, הוצאה לפועל, שטרות, דיני עבודה, דיור ציבורי ופינוי מדינה, סכסוכי שכנים, תביעות כספיות (כאשר הפונה הוא הנתבע), סיוע לעובדים זרים, צרכנות. התכנית אינה מעניקה סיוע בתחום הפלילי ובתחומי התעבורה, תביעות נזיקין, הכנת צוואות, מסים, רישום בטאבו ותביעות נגד עורכי דין וכן בתיקים שניתן לנהל תמורת שכר טרחה מותנה.

118 ראו ברוח מבקר המדינה 61ב, בפרק "מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי".

119 ראו להלן בתת-הפרק "קרן התרומות של התכנית".

120 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009, שאושר בכנסת ב-23.11.09. התיקון התבסס על הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34) (סעד משפטי למעוטי אמצעים), התש"ע-2009.

121 סעיף 2(4) לחוק.

התכנית כוללת את מינהלת התכנית, רכזת ארצית ורכזים מחוזיים. התכנית גם מפעילה קו טלפון כלל-ארצי לטיפול בפונים המאויש בידי סטודנטים למשפטים¹²².

במרכזי הזכויות נותנים עורכי דין מתנדבים ייעוץ משפטי ראשוני והכוונה כללית לפונים ללא תשלום. מרכזי הזכויות נמצאים במתנ"סים ובלשכות רווחה ברחבי הארץ. הפונים מגיעים ישירות למרכזים, או מופנים לפגישת ייעוץ לאחר שפנו טלפונית.

לצורך קביעת זכאותו של הפונה לייצוג בידי עורך דין במסגרת התכנית, נבדקת הכנסתו של הפונה מכל מקור שהוא. כאשר הכנסתו של הפונה (ומשפחתו) נמוכה מרמה מסוימת, וגבוהה מרמת ההכנסה המרבית המזכה בסיוע של לשכות הסיוע המשפטי של המדינה, הוא זכאי לסיוע מהתכנית¹²³ כל עוד שווי הרכוש שבבעלותו אינו עולה על גובה מסוים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב רב את ייסודה והפעלתה של תכנית "שכר מצווה" בידי הלשכה, והוא סבור כי נעשית בה פעילות חשובה ביותר בהגנה על זכויותיהם המשפטיות של אלו שמצבם הכלכלי אינו מאפשר להם לשכור ייעוץ משפטי. ואולם, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי התכנית הופעלה בהיקף מצומצם למדי כמתואר להלן.

1. פרסום התכנית: על פי נתוני הלשכה (המפורטים בהמשך) עלה מספר הפונים למרכזי הזכויות מכ-1,200 בשנת 2005 לכ-4,000 בשנת 2009. עם זאת, משיבת דירקטוריון קרן התרומות של התכנית מספטמבר 2009, עולה כי אמצעי הפרסום של התכנית והיקפו אינם מספיקים, ויש להרחיב אותם כדי לידע את מעוטי האמצעים בדבר האפשרות להסתייע בה. באותה ישיבה הציעה מנהלת התכנית לעשות זאת באמצעות פרסומה בטלוויזיה ובמקומונים.

הביקורת העלתה כי הלשכה לא ניצלה במלואם את התקציבים שהוקצו מדי שנה לפרסום התכנית, אף שהיה ניתן להגביר באמצעותם את המודעות לקיומה ולמטרתה. בשנת 2006 היה שיעור הניצול של התקציב שהוקצה לפרסום התכנית 26%; בשנת 2007 - 54%; בשנת 2008 - 28% ובשנת 2009 - 63%. בשנים 2009-2006 הוקצו בסך הכול 267,000 ש"ח לפרסום התכנית, ומהם נוצלו רק 113,000 ש"ח (42%).

יתר על כן, בישיבת הדירקטוריון שהוזכרה לעיל ציינה מנכ"לית הוועד המרכזי כי "התקציב הזה של הפרסום לא ממומש כי לא היו תכניות [פרסום]". דבריה מצביעים על כך שהלשכה אמנם הקצתה משאבים לפרסום התכנית, אך לא תכננה את המהלכים הפרסומיים הדרושים לפרסום אפקטיבי של התכנית תוך ניצול הולם של המשאבים שהוקצו לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הלשכה כי הביקורת מתעלמת מפרסום שאינו כרוך בעלויות כספיות, כמו פרסום בבתי המשפט או באמצעות לשכות הרווחה. בחירתה שלא לנצל את מלוא התקציב שהקצתה לפרסום נבעה מהבנה כי די בפרסום הקיים כדי להבטיח חשיפה אפקטיבית של התכנית לציבור הרחב ולגורמים הנוזקים בפרט.

122 תכנית "שכר מצווה" 2009, לשכת עורכי הדין.

123 באמות המידה נקבעו רמות הכנסה מזערית ומרבית המזכות בסיוע מהתכנית לפי מספר הנפשות במשפחה. כך, למשל, לפי אמות המידה שנקבעו בינואר 2009 רמת ההכנסה החודשית המזכה בסיוע מהתכנית למשפחה בת ארבע נפשות נעה בין 5,927 ש"ח ל-7,389 ש"ח. בכללים למתן סעד משפטי שגיבשה הלשכה נקבעו אמות מידה חדשות לזכאות לקבלת סיוע מהתכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת הלשכה אינה מתיישבת עם הצורך שהועלה בישיבת דירקטוריון קרן התרומות מספטמבר 2009 להרחיב את פרסום התכנית כדי להגביר את המודעות לתכנית. תשובת הלשכה אינה מתיישבת גם עם דבריה של מנכ"לית הוועד המרכזי באותה ישיבה כי תקציב הפרסום לא מומש בשל היעדר תכניות פרסום; דהיינו - אי-ניצול תקציב הפרסום לא נבע מהבנה כי די בפרסום הקיים, אלא מכך שללשכה לא היו תכניות לפרסום תכנית "שכר מצווה".

2. ייצוג פונים : להלן נתונים על מספרי הפונים למרכזי הזכויות ותיקי הייצוג שאושרו בהם בשנים 2005-2009:

2009	2008	2007	2006	2005	
4,095	3,890	3,223	1,197	1,269	פונים למרכזי הזכויות
244	176	199	191	234	תיקי ייצוג
6.0%	4.5%	6.2%	16.0%	18.4%	שיעור המיוצגים מסך הפונים
2,588	1,022	770	703	592	הופנו ללשכות הסיוע המשפטי של המדינה
1,507	2,868	2,453	494	677	יתרת הפונים
16.2%	6.1%	8.1%	38.7%	34.6%	שיעור המיוצגים מיתרת הפונים

מהנתונים עולה כי מספר הפונים בשנים 2005-2009 גדל יותר מפי שלושה. לעומת זאת לא עלה בהתאמה שיעור מקבלי הייצוג מכלל הפונים, ואף ירד בשנים אלו בכשני שלישי. אמנם מספר מקבלי הייצוג עלה בשנת 2009, אך מספרם של הפונים, ובעיקר של אלה שקיבלו ייצוג, נותר נמוך¹²⁴.

משרד מבקר המדינה סבור כי מספרם הנמוך של הפונים שקיבלו ייצוג מעלה חשש שאמות המידה למתן ייצוג לפונים אינן נותנות מענה מספק לנוזקים לסיוע משפטי שאין ידם משגת לשלם בעבורו או שרבים מהם אינם מודעים לקיומה של אפשרות זו. ספק אם רמת הפרסום של התכנית והיקף הסיוע שניתן בה הולמים את החשיבות שהוקנתה למתן הסיוע למעוטי אמצעים בידי הלשכה, שבאה לידי ביטוי בהפיכתו לאחד מתפקידי החובה של הלשכה. על הלשכה לבחון אם אמות המידה החדשות בכללים שגיבשה למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים אכן יאפשרו לה לממש כראוי את תפקידה החדש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הלשכה כי היא זו שקידמה את תיקון החוק באופן שיחייב אותה להעניק לציבור שירות שעלותו תמומן על ידה, מתוך הבנה כי מקצוע עריכת הדין כולל בחובו גם שליחות חברתית. הלשכה הוסיפה שהיא עושה כמיטב יכולתה לחזק את תוכנית "שכר מצווה" ולהבטיח סיוע משפטי לפלח נרחב ככל האפשר מהאוכלוסייה הזקוקה לו.

124 ניתן ללמוד על כך אם נשווה זאת למספר הפונים למרכזי הסיוע המשפטי של משרד המשפטים, שבשנת 2009 היו להם כ-60,000 פונים.

משרד מבקר המדינה מעריך את יזמתה הברוכה של הלשכה לקבל על עצמה להעניק סיוע משפטי למעוטי יכולת כתפקיד המוטל עליה בחוק. יש לכך חשיבות חברתית ומסר חיובי לציבור עורכי הדין. מובן שאין ביכולתה של הלשכה להעניקו לכל מי שידו אינה משגת לרכוש אותו, אך כדי שאכן יהפוך לאחד מתפקידי החובה של הלשכה הלכה למעשה חשוב להרחיב את ציבור הנהנים ממנו - זאת באמצעות הרחבת היקף הפרסום של תכנית "שכר מצווה" ובאמצעות בחינה מחדש של אמות המידה שנקבעו לקבלת סיוע משפטי.

3. קרן התרומות של התכנית: קרן התרומות "שכר מצווה בע"מ" שהוקמה כחברה לתועלת הציבור (ראו להלן) מרכזת כספים שתורמים עורכי דין כדי לתמוך במערך התכנית ולמימון ההוצאות הנלוות לניהול הליכים משפטיים (אגרות משפט, שכר עדים מומחים, חוות דעת מקצועיות וכיו"ב).

(א) חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנון שלה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד, ונאסרה בו חלוקת רווחים או כל חלוקה אחרת לבעלי המניות¹²⁵. על חברה לתועלת הציבור לפעול להשגת מטרותיה הציבוריות באמצעות שימוש מתאים במקורותיה הכספיים. צבירת עודפים כספיים בידי החברה לאורך זמן אינה עולה בקנה אחד עם פעילות הולמת להשגת מטרותיה הציבוריות.

בשנים 2007-2009 צברה הקרן עודפים ניכרים. בשנת 2007 היה הרכוש השוטף של הקרן (שהורכב מנכסים פיננסיים נזילים) כ-191,000 ש"ח, ובניכוי ההתחייבויות השוטפות של הקרן נותרו בידיה כ-184,000 ש"ח; בשנת 2008 הייתה היתרה כ-244,000 ש"ח; בסוף שנת 2009 עמדה לרשות הקרן יתרה של כ-252,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה מצייין כי צבירת העודפים הכספיים בידי הקרן בשנים הללו, בלי להשתמש בהם לתמיכה בתכנית "שכר מצווה", אינה עולה בקנה אחד עם ייעודה כחברה לתועלת הציבור.

בתשובתה ממרץ 2011 למשרד מבקר המדינה מסרה הלשכה כי הקרן "נועדה בין היתר לצורך מימון אגרות וחוות דעת מומחים הנלווים להליכים המשפטיים שמתקיימים במסגרת תוכנית שכר מצווה. אין ביכולתה של הקרן לצפות את מספר הפונים ואת ההליכים שתידרש לממן ומשכך היא נדרשת לצבור עודפים ולהבטיח את יכולתה להמשיך לפעול אף ככל שתידרש למימון הליכים רבים או יקרים יותר".

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח צבירת העודפים בקרן עליה להפריש, לאחר בחינה מקצועית, שיעור מוגדר מהם לצורך מימון עלויות פוטנציאליות של הליכים משפטיים במסגרת התכנית וביתרת העודפים לסייע, בדרכים נוספות, בהשגת מטרות התכנית.

(ב) ביוני 2007 נכנס לתוקף תיקון התשס"ז (מס' 2) לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), ולפיו חברה לתועלת הציבור תמנה ועדת ביקורת, שבין שאר תפקידיה¹²⁶ עליה לבדוק את תקינות פעולות החברה ומוסדותיה, לרבות התאמתן למטרותיה; את השגת יעדי החברה ביעילות ובחיסכון; לעקוב אחר ביצוע החלטות האספה הכללית של החברה והדירקטוריון שלה; להציע לדירקטוריון דרכים לתיקון ליקויים בניהול החברה; לבדוק את ענייניה הכספיים של החברה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר לרבות אופן השימוש שלה בכספיה לקידום מטרותיה.

125 חוק החברות, התשנ"ט-1999, סעיף 345א(א).

126 סעיף 345 ח"ק (ה) לחוק החברות.

בדצמבר 2007 מינה דירקטוריון הקרן ועדת ביקורת ובה שלושה חברים. באפריל 2008 התכנסה ועדת הביקורת לישיבה ראשונה. בישיבה העלו יו"ר הוועדה ואחד מחבריה הסתייגויות עקרוניות מעצם הקמת הקרן ופעילותה.

מאז הקמתה של ועדת הביקורת ועד מועד סיום הביקורת לא התכנסה הוועדה שוב. יתר על כן, למרות ההסתייגויות שהעלו חברי ועדת הביקורת מפעילות הקרן בישיבתם הראשונה, לא התקיים בעניינן כל דיון בדירקטוריון הקרן, ולמותר לציין כי פעילות הקרן לא נבחנה מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על הדירקטוריון לוודא כי ועדת הביקורת מתפקדת כראוי כדי להבטיח התנהלות תקינה של הקרן. על הלשכה, כבעלת הקרן, לשמור על קיום נורמות של ממשל תאגידי - פיקוח, בקרה ודיווח נאותים בניהולה של הקרן, לדאוג לכך שהדירקטוריון יחדש את פעילותה של ועדת הביקורת, ויוודא כי היא פועלת כראוי וממלאה את תפקידיה בהתאם לנדרש בחוק. על הלשכה ודירקטוריון הקרן לוודא שהקרן מתנהלת באופן תקין ומשיגה את מטרותיה.

הפיכת פעילות הלשכה למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים שאינם זכאים לסיוע משפטי מהמדינה לתפקיד חובה של הלשכה מטילה עליה את האחריות להבטיח, במידת יכולתה, מענה אפקטיבי למעוטי האמצעים הפונים אליה לקבלת סיוע משפטי. כדי להגדיל את שיעור מקבלי הסיוע המשפטי יש להרחיב את היקף הפרסום שלו, ולבחון מחדש את התאמתן של אמות המידה שנקבעו לקבלתו.

תפקידי רשות של הלשכה

לצד תפקידי החובה מתיר החוק ללשכה לעסוק בפעולות נוספות בכמה מישורים: שמירה על האינטרסים של עורכי הדין וקידומם (באמצעות ההרשאה "לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה", "לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחברי הלשכה", ו"לשמר בורר ולמנות בוררים"); פיתוח מקצוע עריכת הדין (באמצעות ההרשאה "ליזום פעולות ומפעלים של מחקר המשפט בכלל, והמשפט העברי בפרט, ולהשתתף בפעולות ומפעלים כאלה" ו"לעסוק בהוצאה לאור של ספרות משפטית") והשפעה על הזירה הציבורית (באמצעות ההרשאה "לחוות דעה על הצעות חוק בענייני בתי משפט וסדרי דין").

החוק לא הגביל את תפקידי הרשות של הלשכה, והלשכה אכן פועלת בנושאים נוספים וביניהם: ארגון השתלמויות מקצועיות, ימי עיון וכנסים לעורכי הדין, הן באמצעות המכון להשתלמות עורכי דין, והן באמצעות ועדי המחוזות; ארגון פעילות רווחה ותרבות לחברי הלשכה וכן פעולות בתחום הצרכנות כגון השגת הנחות לחברי הלשכה בגופים עסקיים.

מגוון תפקידי הרשות של הלשכה בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה בתחום ארגון ההשתלמויות המקצועיות וימי העיון לעורכי הדין במכון להשתלמויות עורכי דין ובמחוזות, ואת הפיקוח של הלשכה על קרן הפנסיה של עורכי הדין שבעלותה.

מערך ההשתלמויות של הלשכה

הלשכה, כגוף המקצועי האמון על שמירת רמת המקצוע, מפעילה מערך של השתלמויות מקצועיות הכוללות קורסי השתלמות (לימודי תעודה), סדנאות וימי עיון, כנסים מקצועיים, השתלמויות נופש (השתלמויות מקצועיות המשלבות שהות במקום נופש) ואת הכנס השנתי של לשכת עורכי הדין. ההשתלמויות מתקיימות מטעם המכון להשתלמות עורכי דין (גוף ההשתלמות המרכזי של הלשכה), או ביזמתם של הוועדים המחוזיים. התפיסה שעמדה בבסיס העברת השתלמויות באמצעות מכון ארצי להשתלמויות (ובייחוד השתלמויות ארוכות כמתואר להלן) הייתה להבטיח מתן השתלמויות ברמה מקצועית גבוהה ואחידה לכל חברי הלשכה ובאופן נגיש בכל רחבי הארץ¹²⁷ - שירות של זכאים חברי הלשכה.

המכון להשתלמות עורכי דין

המכון להשתלמות עורכי דין (להלן - המכון) הוקם בידי הלשכה כחברה לתועלת הציבור בשנת 2004. מטרתו, כפי שצוינו בתקנון שלו, הן: "ליזום ולקיים באופן שוטף השתלמויות מקצועיות לעורכי דין בענפי משפט שונים ברמה אקדמית ומקצועית נאותה; ליזום ולארגן הרצאות, כנסים, השתלמויות, סמינריונים, ימי עיון, סדנאות, השתלמויות נופש וכל פעולה אחרת בתחום המשפט ובכל תחום אחר, לעורכי דין, למשפטנים ולכלל הציבור; לטפח ולהוציא לאור ספרות עזר מקצועית; ליזום ולקיים פעולות נוספות בתחום ההשתלמות המקצועית והפעילות המשפטית; לארגן ולקיים פעולות השתלמות של מתמחים וסטודנטים; לייסד, להקים, לקדם ולעודד פעולות תרבות; הקמה, קיום, הפעלה, רכישה, תמיכה, שיתוף פעולה וכל צורה אחרת של מעורבות המתייחסת לקיומם של מוסדות לחינוך, להשכלה, להכשרה מקצועית לרבות קיומה של פעילות אקדמית או שאינה אקדמית וקיומם של קורסים בכל אחד מהתחומים כאמור; החברה תהיה רשאית לפעול לכל מטרה מועילה אחרת, בתחום המשפט בישראל, כפי שיראה לנכון דירקטוריון החברה; החברה תהיה זכאית לפעול לשמן של כל אחת מהמטרות המנויות לעיל כולן או מקצתן ובלבד שכל רווח או הכנסה אשר יתקבלו מפעולותיה ישמשו אך ורק לשם קידום מטרותיה האמורות".

1. השימוש בעודפי המכון: למכון יש הכנסות משכר הלימוד שהוא גובה מהמשתתפים בהשתלמויות. הוצאות המכון כוללות בעיקר את תשלומי השכר לעובדיו וכן הוצאות בגין תפעול ההשתלמויות. יש לציין כי רוב המרצים בהשתלמויות עושים זאת בהתנדבות. מאז הקמתו סיים המכון כל שנת עבודה בעודף הכנסות על הוצאות (להלן - עודפים).

העודפים שעמדו לרשות המכון¹²⁸ הצטברו מדי שנה, והמכון לא השתמש בהם לקידום מטרותיו: בשנת 2007 הם עמדו על כ-1.1 מיליון ש"ח, שהיו 53% מהכנסותיו של המכון באותה שנה; בשנת 2007 כ-1.6 מיליון ש"ח - 63% מהכנסותיו; ובשנת 2009 הם הגיעו לסכום של כ-1.7 מיליון ש"ח - 69% מהכנסותיו של המכון.

127 בתכנית הוועד המרכזי לייעול פעילות הלשכה שהתקבלה בהחלטת הוועד המרכזי מ-10.10.10 צוין בנושא ההשתלמויות כי: "מכון השתלמות ארצי, 'האוניברסיטה של הלשכה', מקפיד על קיומו של חינוך לרמה מקצועית גבוהה. השמירה על הרמה המקצועית ועל אחדותה דרושה והכרחית והינה חלק מתוכנית הלשכה למצוינות המקצוע ולהגברת מעמדו בקרב הציבור".

128 עודפים אלה מצוינים בדוחות הכספיים של המכון כ"נכסים נטו לשימוש לפעילויות" השקולים לעודפים הצבורים בניכוי הון המניות של המכון והנכסים נטו שהם רכוש קבוע.

על אף שהצטברו עודפים בסכומים ניכרים יחסית להיקף פעילותו השוטפת של המכון, לא קבע דירקטוריון המכון מדיניות לשימוש בהם. הלשכה, בעלת השליטה הבלעדית במכון, לא דנה במוסדותיה הנבחרים בייעודם של עודפי המכון לקידום מטרותיו כחברה לתועלת הציבור ולרווחת כל חברי הלשכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 ציין המכון כי צפה במשך השנים שיחול גידול בהוצאות שונות של המכון מעבר לגידול בהכנסותיו, ולפיכך נקט מדיניות פיננסית זהירה ושמר על עודפיו למימון בעת הצורך. עוד ציין המכון בתשובתו כי "המכון הוא גוף עצמאי ונפרד מהלשכה. בהתאם לכך, על פי חוק החברות ועל פי תקנון המכון, ניהולו השוטף וניהולו הכלכלי בפרט של המכון מסורים לסמכותו של דירקטוריון המכון... דירקטוריון המכון הוא הגוף המופקד בלעדית על התוויית מדיניות החברה וקבלת ההחלטות המקצועיות המתחייבות מפעולתו של המכון וביצוען. מכאן, סמכות ההחלטה בקשר לשימוש בעודפים הצבורים של המכון, מסורה לדירקטוריון המכון".

משרד מבקר המדינה מציין בתגובה לתשובת המכון, כי המכון לא קיים בדיקה כלשהי שתצביע על גודל "כרית הביטחון הפיננסית" שיש לשמור מתוך העודפים המצטברים בשנות פעילותו, לצורך המימון של הגידול הפוטנציאלי בהוצאותיו מעבר לגידול הפוטנציאלי בהכנסותיו.

משרד מבקר המדינה סבור כי דירקטוריון המכון היה צריך לקבוע מדיניות לשימוש בעודפים הצבורים לשם קידום מטרותיו כחברה לתועלת הציבור כמצויין בתקנונו, ולייעד שיעור מסוים מהם ל"כרית ביטחון פיננסית" לפעילותו השוטפת של המכון. על הלשכה היה לוודא שאכן נעשה שימוש כזה בעודפי המכון, לקבל דיווחים מהמכון בנושא ולדון בהם במוסדותיה, תוך שמירה על עצמאותו ועל סמכותו של דירקטוריון המכון. העלאת הנושא לדין במוסדות הלשכה הייתה יכולה לסייע בקביעת מדיניות ברורה מצד המכון.

2. ארגון הכנס השנתי: המכון הוא המארגן העיקרי של הכנס השנתי של לשכת עורכי הדין משנת 2005 (להלן - הכנס השנתי). בנובמבר 2005 נדון בישיבת הדירקטוריון של המכון הצורך בהסדרת הקשרים שבין המכון ללשכה בנושא כוח האדם המטפל בארגון הכנס השנתי ובהשתקפותם בדוחות הכספיים. משנת 2007 הלשכה מחזירה למכון את עלויות הארגון של הכנס השנתי - הוצאות משרדיות ושכר לעובדות המכון שעסקו בארגון הכנס.

הביקורת העלתה כי פעולות אלה לא קיבלו את השקיפות הראויה בדוחות הכספיים של המכון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המכון שבכל אחת מהשנים 2006-2009 חויבו סעיפי הוצאות השכר וההוצאות המשרדיות בגין החזרי הוצאות הקשורות לכנס השנתי. החיובים הללו בוצעו כהפחתה של הוצאות המכון לעומת גידול בהוצאות הלשכה. משרד מבקר המדינה מציין כי גורם חיצוני שקורא את הדוחות הכספיים של המכון, ולא נכנס לרישומי הנהלת החשבונות הפרטניים שלו - לא יכול ללמוד ממנו כלל על ההסדר הכספי הנוהג בין המכון ובין הלשכה. מן הראוי לתת להסדר זה את השקיפות הראויה בדוחות הכספיים עצמם.

3. מינוי ועדת ביקורת: בתקנון של המכון הקובע גם את מוסדותיו מופיעה ועדת ביקורת המתמנה על ידי דירקטוריון המכון מבין חבריו. בין שאר תפקידי הוועדה עליה לבקר את מצבו הכספי של המכון על בסיס דוחותיו הכספיים וספרי החשבונות שלו, לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של המכון ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם.

הועלה כי על אף שהמכון החל לפעול בשנת 2004, רק באפריל 2010 - כשש שנים לאחר התחלת פעילותו של המכון - מונתה לו ועדת ביקורת שהחלה לבדוק את פעילותו. זאת, למרות חשיבותה של ועדת הביקורת לשמירת תפקודו התקין של המכון והדירקטוריון שלו.

חלוקת העבודה בין המכון ובין המחוזות בארגון ההשתלמויות

1. משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות ההשתלמויות, שקיימו המכון והמחוזות, בשנים 2006/7 (ספטמבר 2006 - אוגוסט 2007); 2007/8 (ספטמבר 2007 - אוגוסט 2008); 2008/9 (ספטמבר 2008 - אוגוסט 2009)¹²⁹. כ"השתלמות ארוכה" הוגדרה השתלמות בת 40 שעות אקדמיות ומעלה. יש לציין את חשיבותן הרבה של השתלמויות אלה בהיותן השתלמויות המאפשרות העמקת ידע והתמחות בתחומי המשפט השונים מעבר להתעדכנות בחידושים. כ"השתלמות קצרה" הוגדרה השתלמות בת יותר ממפגש אחד, אך פחות מ-40 שעות אקדמיות. להלן נתוני ההשתלמויות שארגן המכון בתחומי המחוזות:

סה"כ	ירושלים	דרום	צפון	חיפה	ת"א	
						שנת 2008/9
19	1	1	1	3	13	השתלמויות ארוכות
29	4	1	4	5	15	השתלמויות קצרות
4	0	0	0	0	4	ימי עיון
						שנת 2007/8
16	1	1	1	1	12	השתלמויות ארוכות
30	2	2	3	6	17	השתלמויות קצרות
1	0	0	0	0	1	ימי עיון
						שנת 2006/7
14	1	1	1	1	10	השתלמויות ארוכות
30	0	2	3	4	21	השתלמויות קצרות
0	0	0	0	0	0	ימי עיון

מהנתונים עולה כי המכון קיים השתלמויות ארוכות וקצרות. רובן הגדול של ההשתלמויות הארוכות התקיימו בתחומי מחוז ת"א (71% בשנת 2006/7, 75% בשנת 2007/8 ו-68% בשנת 2008/9). גם רוב ההשתלמויות הקצרות התקיימו בתחומי מחוז ת"א, אם כי בשיעור נמוך יותר (70% בשנת 2006/7, 57% בשנת 2007/8 ו-52% בשנת 2008/9).

129 הסיבה לחלוקה זו של תקופות היא ההישענות על נתוני דוחות הפעילות של הלשכה החופפים לתקופות של "שנת המשפט", דהיינו מספטמבר של שנה מסוימת ועד לאוגוסט (כולל) של השנה שלאחריה.

אמנם בתחומי מחוז ת"א נמצאים רוב עורכי הדין, והדבר מסביר את הצורך בקיום חלק ניכר מההשתלמויות בתחומי ואולם, תפקידו של המכון כגוף שמטרתו להקנות ידע מקצועי לעורכי הדין הוא להבטיח שגם לחברי הלשכה מהמחוזות המרוחקים ממרכז הארץ יינתן מגוון של השתלמויות ארוכות (המקנות גם תעודה המוכרת לגמול השתלמות) והשתלמויות קצרות. משרד מבקר המדינה סבור שעל המכון להגדיל את מספר ההשתלמויות בשאר המחוזות ולספק לחברי הלשכה במחוזות אלה מגוון רחב של השתלמויות.

2. להלן נתוני ההשתלמויות וימי העיון שארגנו המחוזות בתחומם (כולל בשלוחותיהם):

ת"א	חיפה	צפון	דרום	ירושלים	סה"כ	
שנת 2008/9						
8	2	1	0	0	11	השתלמויות ארוכות
17	2	5	0	1	25	השתלמויות קצרות
93	32	14	32	22	193	ימי עיון
שנת 2007/8						
2	1	0	0	0	3	השתלמויות ארוכות
25	10	0	1	1	37	השתלמויות קצרות
86	24	18	13	19	160	ימי עיון
שנת 2006/7*						
4	5	0	0	0	9	השתלמויות ארוכות
29	5	6	0	2	42	השתלמויות קצרות
81	22	15	15	12	145	ימי עיון

* נתוני מחוז ירושלים חלים על החודשים ינואר-אוגוסט 2007 בלבד.

מהנתונים עולה כי חלק ניכר מפעילותם של המחוזות בתחומי ההשתלמות הוא קיום ימי עיון לחברי המחוז, ואכן הם מספקים היצע נאה לחבריהם. עם זאת קיימים פערים ניכרים בין המחוזות. למשל - מחוז ת"א ארגן מערך מגוון של השתלמויות ארוכות וקצרות בעוד שמחוזות דרום וירושלים ארגנו השתלמויות קצרות מועטות ביותר שאין בהן די לסיפוק צרכיו של ציבור בן אלפי עורכי דין במחוזות אלה.

מצב זה מדגים את הצורך בסיוע של המכון בהוספת השתלמויות ארוכות וקצרות למחוזות הממעטים בארגון השתלמויות. בבחינת המצורף של ההשתלמויות שארגן המכון במחוזות ושל ההשתלמויות שהם ארגנו בעצמם עולה כי בשנת 2008/9 התפלגו ההשתלמויות הארוכות כך: 21 במחוז ת"א, חמש במחוז חיפה, שתיים במחוז צפון, השתלמות אחת במחוז דרום והשתלמות אחת במחוז ירושלים. ההשתלמויות הקצרות התפלגו כך: 32 במחוז ת"א, תשע במחוז צפון, שבע במחוז חיפה, חמש במחוז ירושלים והשתלמות אחת במחוז דרום. לדעת משרד מבקר המדינה, על המחוזות הממעטים לארגן השתלמויות להגדיל ככל יכולתם את פעילותם זו, ועל המכון לבדוק את צרכיו של כל אחד מהמחוזות ואת האמצעים העומדים לרשותו, ולסייע למחוזות המתקשים בכך לקיים השתלמויות לחבריהם.

בתשובת המכון למשרד מבקר המדינה נמסר כי יש הבדלים ניכרים בנכונות להשתתף בהשתלמויות בין המחוזות השונים של הלשכה. כך מחוז ת"א, שלו מספר עורכי הדין הגדול ביותר, בולט במספר המעוניינים להשתלם במגוון תחומי ההשתלמויות, המשקפים את כל קשת הגוונים בתחומי העיסוק של עורכי הדין במחוז זה. עוד הוסיף המכון כי "מספר המשתלמים במחוזות הולך וגדל בהתמדה... בצד זה, גם מספר ההשתלמויות שהמכון עורך במחוזות גדל בהתמדה". עוד מסר המכון בתשובתו כי הוא פועל בתיאום עם המחוזות ובהתאם לרצונותיהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות המכון לגידול בהיקף ההשתלמויות שהוא מקיים במחוזות; עם זאת עליו לוודא כי גם למחוזות הפריפריאליים ניתן מענה מספק.

קרן הגמלאות של עורכי הדין

קרן הגמלאות של עורכי הדין בישראל בע"מ (להלן - קרן הגמלאות או הקרן) הוקמה על ידי הלשכה מכוח סעיף 5(3) לחוק שבו נאמר "3. פעולות הלשכה שברשות... (5) לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחברי הלשכה". הקרן היא חברה פרטית מוגבלת בערבות שאין לה הון מניות. היא החלה את פעילותה בתחילת 1979, וקיבלה על עצמה את כל העסקים, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות של הקרן הקודמת - קרן גמולים וביטוח הדדי של חברי לשכת עורכי הדין בישראל שהייתה אגודה עותומאנית ופעלה בשנים 1964-1978. הקרן היא בבעלותה המלאה של הלשכה, והוועד המרכזי ממנה את דירקטוריון הקרן.

קרן הגמלאות גייסה חברים עד שנת 1995. על חברי הלשכה הוטלה חובה בחוק להיות מבוטחים בקרן, אך רק מיעוטם הצטרפו אליה. במרץ 1995 הפכה הקרן, לפי החלטת ממשלה¹³⁰, ל"קרן סגורה" - קרן שאינה מקבלת חברים חדשים, ובשנת 1999 בוטלה חובת החברות בקרן לחברי הלשכה¹³¹. בסוף 2009 מנתה הקרן 2,504 חברים, מהם 1,794 פעילים ו-710 פנסיונרים. סך נכסי הקרן הסתכמו בסוף שנת 2009 בכ-354 מיליון ש"ח.

1. **כיסויים ביטוחיים**: מיום הקמתה קיים בקרן מסלול של פנסיית זקנה בלבד, ואין לחברי הקרן אפשרות לבחור במסלול של פנסיה מקיפה (הכוללת, נוסף על פנסיית הזקנה, גם ביטוח נכות וביטוח שארית). זאת בניגוד למרבית קרנות הפנסיה האחרות, הן הוותיקות והן החדשות הכוללות גם מסלול של פנסיה מקיפה (המסלול שבו בוחרים רוב עמיתיהן).

עוד בשנת 2005 פנה מנכ"ל הוועד המרכזי למנכ"ל הקרן וביקש ממנו להסדיר הוספה של פנסיית שארית לעמיתי הקרן: "להסדרת הנושא חשיבות עליונה בעיניי. אבקש לקבל סקירה מפורטת (לרבות תאריכים) של הצעדים שננקטו לשם טיפול בהסדרת פנסיית השארית לעמיתים, מה נדרש עדיין, ולוחות זמנים לביצוע. בדעתי אף להביא את הנושא בפני הוועד המרכזי". בתשובתו למנכ"ל הוועד המרכזי ציין מנכ"ל הקרן כי פנה לאקטואר הקרן לצורך הכנת הצעה לשילוב הכיסוי של פנסיית שארית בתכנית הפנסיה של הקרן, והאקטואר הגיש לו טיוטה ראשונית בנושא. הוא הוסיף כי בכוונתו לעבור על הטיוטה בהקדם, לגבש הצעה מסודרת, ולהעלות את הנושא לדיון בדירקטוריון הקרן.

130 החלטת ממשלה מס' 5156 מ-29.3.95.

131 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 26), התש"ס-1999. התיקון ביטל את פרק 7 (סעיפים 89-ט'89) שהגדיר את חובת החברות של חברי הלשכה בקרן (דוח דירקטוריון הקרן ל-31.12.09, עמ' 3). התחלת תוקף הביטול נקבע ל-29.3.95 (פדאור).

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, טרם הוסדרה הוספת רכיב פנסיית השארים לחברי הקרן, על אף הכרתם של מנכ"ל הלשכה והקרן בחשיבותו של רכיב פנסיוני זה.

לדעת משרד מבקר המדינה - העובדה שחברי הקרן חויבו על פי חוק לבטח את עצמם בקרן זו מחייבת את הלשכה, הן כבעלים של הקרן והן כגורם הרשמי שאמור לדאוג לאינטרסים של חבריה, לפעול לתיקון המצב שבו הם מבוטחים בביטוח פנסיוני נחות ביחס לחלופות הפנסיוניות הנפוצות בשוק הביטוח הפנסיוני, שרובן כוללות מסלול של פנסיה מקיפה ובו ביטוחי נכות ושארים.

במרץ 2011 השיבה הקרן למשרד מבקר המדינה כי בשל העובדה שהקרן צרפה לשורתיה עורכי דין בלבד, הרי שכמבוטחי "צווארון לבן" היה הגיוני להציע להם מסלול של פנסיית יסוד [פנסיית זקנה] בלבד, שכן רמת הסיכון שלהם ולשארים נמוכה ביותר. הקרן הוסיפה כי בשל המצב התחיקתי ומדיניות האוצר כיום ספק אם תתאפשר הוספת רכיבי קצבת נכות וקצבת שארים לפנסיית הזקנה, והיה אם תתאפשר היא תגרום להפחתת זכויות העמיתים בקרן בשיעור של 5%-10%.

משרד מבקר המדינה מציין כי הלשכה והקרן עמדו כבר לפני כמה שנים על הבעייתיות שבהיעדר מסלול פנסיה הכולל ביטוח שארים והסכימו שיש צורך להוסיפו, אך הן לא סיימו את הטיפול בנושא. היעדרו של מסלול פנסיה מקיפה כאופציה לבחירת העמיתים תמורת פרמיה מתאימה (או הפחתת הקצבה העתידית כנדרש) - הותיר את העמיתים ללא יכולת לבחור את המסלול הרצוי להם. משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה ועל הקרן לבדוק מבחינה מקצועית את האפשרות להוסיף מסלול פנסיה כזה בקרן, ולאחר שיקבלו החלטה בנושא עליהן לבחון עם משרד האוצר את האפשרות ליישמו.

2. גירעון אקטוארי : בעקבות דרישת משרד האוצר הוסיפה הקרן לתקנונה בשנת 2003 פרק שדן במנגנון איזון אקטוארי אוטומטי. בפרק זה נאמר, בין היתר: "מנגנון האיזון האקטוארי האוטומטי יפעל על פי העקרונות הבאים: (א) מדי שנה ייערך לקרן מאזן אקטוארי מלא ומפורט... כל עודף אקטוארי יועבר לעתודה לסיכונים מיוחדים שתוצג בנפרד הן במאזן האקטוארי והן במאזן החשבונאי. אין למשוך מכספי העתודה לסיכונים מיוחדים, אלא לאיזון גירעונות אקטואריים בעתיד, אך אם עלתה היתרה בעתודה זו על 4% מסך כל ההתחייבויות של הקרן, תהיה הקרן רשאית להגדיל זכויות לעמיתים, לרבות עמיתים שזכויותיהם הוקפאו ולפנסיונרים, בגין ההפרש שמעל ל-4% מהתחייבויות הקרן... (ב) בשנה שבה עלה הגרעון האקטוארי הכולל על 5% מסך כל ההתחייבויות של הקרן, תהיה החברה חייבת לאזן את הקרן ... ובמידת הצורך - על ידי הקטנת זכויות העמיתים, לרבות עמיתים שזכויותיהם הוקפאו ופנסיונרים, בגובה יתרת הגרעון".

כבר ביולי 2007 הועלה חשש בישיבת דירקטוריון הקרן שהיא עלולה להיכנס לגירעון אקטוארי בעקבות שינוי שעשה משרד האוצר בלוחות התמותה המחייבים לצורך חישוב ההתחייבויות האקטואריות של עמיתי הביטוחים הפנסיוניים. בישיבה אמר אקטואר הקרן: "העודף צפוי להפוך לגרעון... ערכנו בדיקות לפי החוזר החדש [של משרד האוצר], ולכשניישם החוזר צפויות ההתחייבויות לעלות בכ-12%... לגבי כיסוי הגרעון - ממליץ לתקן את התעריף לעמיתים פעילים או להקטין את הגמלאות".

מדי שנה נהגה הקרן להציע לעמיתה לרכוש יחידות גמול נוספות בחשבונם. בדצמבר 2007 כתבה הקרן לעמיתה: "כמדי שנה, כך גם השנה, אנו נוהגים לפנות לעמיתים שגילם מתחת ל-57 שנה ולהציע להם להוסיף יחידות גמול זקנה, לפי גילם הנוכחי וטבלת התעריפים המקורית, על פיה רכשו, מאז שנת 1999, את היחידות הנוספות בחשבונם". הקרן אף ציינה במכתבה כי היא מציגה בדוחותיה "מזה שנים, איזון אקטוארי ואף עודף קל".

בסוף שנת 2007 עברה הקרן לגירעון אקטוארי, ובתחילת יולי 2008 היא פרסמה הודעה בעניין לעמיתיה באתר האינטרנט שלה. הגירעון האקטוארי לסוף 2007 היה כ-5% מההתחייבויות האקטואריות, ובסוף 2008 הוא הגיע לכ-18% מהן¹³². כתוצאה מכך נאלצה הקרן להפעיל את מנגנון האיזון האקטוארי ולקצץ בזכויות העמיתים¹³³, ובכללם הפחתת סכומי הגמלאות המשולמות לגמלאי הקרן, לפי אישור שקיבלה בספטמבר 2009 מאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר.

כבר ביולי 2007 הועלה בקרן הגמלאות החשש מגירעון האקטוארי הצפוי לה בשנה זו העלול לפגוע בזכויות העמיתים. למרות זאת היא פנתה לעמיתיה בסוף אותה שנה והציעה להם לרכוש יחידות גמול נוספות בלי להזכיר את הגירעון הצפוי. ולא זו בלבד, אלא שבפנייתה לעמיתים הציגה הקרן את עצמה כמאוזנת ובעלת עודף אקטוארי, ונתנה להם להבין שזהו העתיד הצפוי לה. סביר להניח כי אזכור החשש לגירעון צפוי היה משפיע באופן מהותי על שיקולי העמיתים ברכישת יחידות נוספות בקרן. כשהודיעה הקרן לעמיתיה על הגירעון האקטוארי ובתשובות שהשיבה לעמיתים שפנו אליה לאחר הודעה זו מתוך דאגה - לא הזכירה הקרן את האפשרות של הפחתת זכויות העמיתים, ובכך לא נהגה כלפיהם בשקיפות הראויה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הקרן כי היא פועלת על בסיס החוק והנגזר ממנו, וכל נתוניה הרלוונטיים מתפרסמים רשמית באתר האינטרנט שלה ובעיתונות בתדירות המתבקשת. נושא האיזון האקטוארי מעוגן בתקנון הקרן המתפרסם גם הוא. כל ההצעות לרכוש יחידות גמול נוספות שנשלחו לעמיתים מדי שנה תאמו את מצבה האקטוארי של הקרן, נכון למועד המשלוח שלהם, והתחשיב האקטוארי מבוסס בעיקרו על הנחיות משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה סבור כי גם אם בעת משלוח המכתבים לעמיתים בסוף שנת 2007 טרם פורסמו הדוחות הכספיים ששיקפו את הגרעון האקטוארי, היה על הקרן להימנע מלהציע לעמיתים לרכוש יחידות נוספות בקרן. זאת משום שהקרן ידעה על הצפוי לה, בעוד שמידע מהותי זה לא עמד לרשות העמיתים. עוד סבור משרד מבקר המדינה, כי היה על הקרן לידע את העמיתים בדבר האפשרות של הפחתת זכויותיהם כתוצאה מהגרעון האקטוארי בעת פרסום ההודעה עליו ובתשובות ששלחה לעמיתיה. על הקרן לנהל מדיניות של שקיפות מלאה הכוללת מסירת מידע מלא וברור לעמיתים.

3. הפיקוח של הלשכה על קרן הגמלאות: הלשכה היא הבעלים של קרן הגמלאות, ועמיתי הקרן הם חברים בלשכה האמונה על הגנת ענייניהם המקצועיים, תנאי עבודתם ורווחתם. לפיכך - מחובתה של הלשכה לפקח על קרן הגמלאות מעבר לפיקוח של דירקטוריון הקרן ולפיקוח החיצוני של משרד האוצר. אמצעי הפיקוח העיקריים של הלשכה הם ניהול דיונים בענייני

132 בסוף שנת 2007 היה סכום ההתחייבויות האקטואריות של הקרן 621.4 מיליון ש"ח, והגירעון האקטוארי היה 31.5 מיליון ש"ח. בסוף 2008 היה סכום ההתחייבויות האקטואריות של הקרן 693.3 מיליון ש"ח, והגירעון האקטוארי עלה ל-124.5 מיליון ש"ח (על פי נתוני דוח הדירקטוריון לשנת 2009, עמ' 17).

133 זכויות העמיתים קוצצו במוצע ב-13.44% (על פי דוח הדירקטוריון לשנת 2009, עמ' 18).

הקרן בוועד המרכזי הממנה את דירקטוריון הקרן ומייצג למעשה את בעליה, וביקורת באמצעות מבקר הפנים של הלשכה¹³⁴.

(א) בעשור האחרון דן הוועד המרכזי פעמים אחדות בלבד בעניינים הנוגעים לקרן הגמלאות: בינואר 2001 החליט הוועד המרכזי לפעול להקמת קרן פנסיה ממשיכה או חדשה, והקים לשם כך ועדה שתפעל לקבל את האישורים המתאימים ממשרד האוצר. באוקטובר 2004 דן הוועד המרכזי שנית בנושא והחליט להמשיך את הפעילות בכיוון זה. בסופו של דבר לא יצאה היזמה לפועל¹³⁵. בפברואר 2005 החליט הוועד המרכזי לתת כתב שיפוי לחברי דירקטוריון הקרן, ובנובמבר 2005 דן הוועד בבוררות שהתקיימה בין הלשכה ובין הקרן בעניין בעלות על נכס נדל"ני. ביוני 2008 הביא ראש הלשכה בפני הוועד המרכזי הצעה לפעול להעברת ניהול הקרן לגורם חיצוני או למכירתה. חלק מחברי הוועד דרשו לדון בגירעונה האקטוארי של הקרן ובאופן תפקודה, אך הדוחות הכספיים והאקטואריים של הקרן לא נמסרו להם לפני הדיון, ולפיכך לא ניתן היה לנהל דיון אפקטיבי בנושאים אלה. בתום הדיון אושרה הצעת ראש הלשכה לשכור שירותי ייעוץ לתהליך העברת קרן הגמלאות לניהול חיצוני או למכירה. כמו כן אושר להסמיך את מנכ"ל הוועד המרכזי, שני חברים בוועד המרכזי ואת בעל חברת הייעוץ לקבל הצעות לקניית הקרן או לניהולה, ולהביא הסכם סופי בעניין זה לאישורו של הוועד המרכזי. הפעילות למכירת הבעלות בקרן או הניהול שלה לא נשאה פרי. עד מועד סיום הביקורת לא שב הוועד המרכזי לדון בעניין קרן הגמלאות.

מכאן עולה שהוועד המרכזי מיעט לדון בענייני קרן הגמלאות גם לאחר ההחמרה במצבה הכספי והפגיעה בזכויות העמיתים. בפעמים הספורות שבהן דן הוועד בעניינים הנוגעים לקרן בעשור האחרון, לא הוצגו בפניו דוחותיה הכספיים והאקטואריים של הקרן ולא נדונו אופן ניהולה ומצבה הכספי והאקטוארי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הלשכה כי היא מעורבת במצבה של הקרן ופועלת בתיאום עם משרד האוצר. עוד מסרה הלשכה כי כבר בישיבת הוועד המרכזי הראשונה שהתקיימה לאחר בחירת ראש הלשכה וחברי הוועד המרכזי הנוכחיים נדון נושא קרן הגמלאות, וכי בשל הניסיון שנעשה למכירת הקרן, וכדי שלא לסכל את ניסיונות המכירה - לא נדון מצבה של הקרן בישיבות נוספות של הוועד המרכזי שהוא גוף פוליטי שפעילותו שקופה ומתוקשרת. הלשכה מסרה כי לאחר שניסיון זה שנמשך למעלה משנתיים לא צלח, חזרה הלשכה לדון בנושא הקרן באופן רשמי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מיעוט הדיונים על מצב הקרן נמשך במשך כל העשור, ולא רק בשנים האחרונות, וגם בשנים שבהן ניסתה הלשכה למכור את הקרן היה עליה להמשיך ולפקח עליה כראוי באמצעות דיונים סדירים במוסדותיה. דיונים סדירים במצב הקרן ובדוחותיה הכספיים במוסדות הלשכה הם כלי חשוב לפיקוח על הקרן ולשמירה על שקיפותה כלפי הלשכה וחבריה. ההימנעות מהעלאת נושא שבאחריותה של הלשכה לדיון במוסדותיה בשל היותם "גופים פוליטיים" עלול לפגוע בסמכותה ובמעמדה של הלשכה ובשקיפות הנדרשת כלפי חבריה. הלשכה היא גוף נבחר על ידי כל חבריה, וככזו הקנה לה המחוקק חובה לפקח על מוסדותיה ועל הגופים שבבעלותה. לפיכך לא ניתן לקבל את הטענה שבשל היותה גוף פוליטי היא לא דנה במצבה של הקרן.

134 בדירקטוריון הקרן פועלת ועדת ביקורת האחראית לביצוע ביקורות בקרן באמצעות רואה חשבון חיצוני, כדי לוודא שהקרן ממלאת את הנחיות הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר בתחום הפנסיה.

135 זאת בין היתר בשל ההון העצמי הנדרש שעל הלשכה היה להקצותו לצורך הקמת קרן פנסיה כזאת.

(ב) ביוני 2008 הודיע מבקר הפנים של הלשכה (להלן - מבקר הפנים) למנכ"ל הקרן כי כוונתו לקיים ביקורת בקרן. מבקר הפנים מינה לכך משרד רואי חשבון שיקיים את הביקורת ויקבל מהקרן את כל המידע הדרוש לו, לרבות מסמכים שיבקש על פי שיקול דעתו. בסיום הודעתו ציין מבקר הפנים כי הוא "מצפה לשיתוף פעולה מלא שכן בסופו של יום הביקורת באה כדי לבדוק, להעיר, לתקן ולשפר ככל שהדברים נדרשים לתועלת הקרן ולטובת חבריה מציבור עורכי הדין".

בישיבה של דירקטוריון הקרן שהתקיימה באותו חודש החליט הדירקטוריון לבקש חוות דעת משפטית מהיועץ המשפטי של הקרן בעניין החלטת הלשכה לקיים ביקורת בקרן על ידי מבקר מטעמה. בינואר 2009 הודיע מנכ"ל הקרן למבקר הפנים על החלטת דירקטוריון הקרן בעניין: "לקרן ועדת ביקורת ומבקר פנים אשר פועלים על פי חוק וכפופים להוראות הרגולטור הרלוונטיות. דירקטוריון הקרן מאשר, לפי המלצת ועדת הביקורת תכנית ביקורת פנים המתבצעת בקרן. הקרן נכונה להעמיד לרשותכם את כל מסמכי הרשמיים, ובכלל זה דוחות הביקורת הפנימית, הדוחות הכספיים, הדוחות האקטואריים, פרוטוקולים חתומים ומאשרים, ככל שיידרש על ידכם. לאור האמור, ועל פי הדין ומשיש לקרן מבקר פנימי על פי חוק המבצע את ביקורת הפנים על פי תכנית שהומלצו ע"י ועדת הביקורת ושאושרו על ידי דירקטוריון הקרן, אין הנהלת הקרן סבורה שיש מקום לערוך ביקורת פנים נוספת".

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, לא קיימה הלשכה ביקורת בקרן, וגם לא דנה במסמכי הקרן הרשמיים שהקרן הציעה להעביר לידיה, וביניהם דוחות הביקורת הפנימית של הקרן, דוחותיה הכספיים והאקטואריים והפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה סבור כי מן הראוי היה שהקרן תשתף פעולה עם הלשכה ותאפשר לה לפקח באמצעות מבקר הפנים - כפי שדרשה הלשכה. זאת משום שקרן הגמלאות נמצאת בבעלותה המלאה של הלשכה, ועמיתיה הם חברי הלשכה על כל המשתמע מכך. אשר לאחריות הלשכה לפיקוח - גם אם היא העדיפה בסופו של דבר שלא לקיים ביקורת בקרן, מן הראוי היה שתבחן את מסמכי הרשמיים של הקרן לשם הפיקוח המתבקש על הקרן - אך היא לא עשתה זאת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הלשכה כי הקרן נתונה לביקורת מחמירה של משרד האוצר, והיא מנוהלת באמצעות דירקטוריון עצמאי ושורה של אנשי מקצוע מתאימים, ובכך יש כדי להבטיח הגנה ראויה ומספקת לעמיתיה. בנסיבות אלו אין מקום לפיקוח נוסף מטעמה של הלשכה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביקורות שמקיימים משרד האוצר ואנשי מקצוע מטעם דירקטוריון הקרן אינן מייצרות פעולות ביקורת הנעשות מטעם הלשכה שהיא הבעלים של הקרן ומייצגת האינטרסים של עמיתה.

על לשכת עורכי הדין היה להנהיג פיקוח ובקרה נאותים על תפקוד הקרן, וכארגון המקצועי של עורכי הדין, וביניהם עמיתי הקרן, היה עליה לדאוג לאינטרסים שלהם. אולם הלשכה לא פעלה באחריות בעניין הקרן, ולא נהגה לפי העקרונות של ממשל תאגידי בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על חברת הבת שלה. כמו כן לא פעלה כראוי למען האינטרסים של חבריה עמיתי הקרן: היא לא דאגה ליצירת מסלול של פנסיה מקיפה בקרן והותירה את העמיתים במסלול פנסיה זקנה בלבד; היא לא פעלה ליצירת השקיפות הנדרשת כלפי עמיתי הקרן בכל הנוגע לתוצאות של גירעונה האקטוארי של הקרן; היא לא קיימה דיונים שנתיים במצבה הכספי והאקטוארי של הקרן ולא בדקה את תפקודה - בין באמצעות מבקר הפנים ובין באמצעות בדיקת מסמכי הרשמיים של הקרן.

משרד מבקר המדינה מעיר ללשכה כי עליה לדאוג לכך שהקרן תאפשר לעמיתה לקבל כסויים פנסיוניים נאותים. כמו כן על הקרן לנהוג בשקיפות מרבית כלפי עמיתה כשחל שינוי כלשהו במצבה העשוי להשפיע על זכויותיהם, ועל הלשכה לחזק את הפיקוח שלה על הקרן.

מינהל ותקצוב

תחומי המינהל והתקצוב בלשכה כוללים, בין היתר, את פעולותיה השונות של הלשכה בכל הנוגע למכרזים ולהתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, קביעת תקציב הלשכה וביצועו, ניהול כוח האדם בלשכה, ניהול הפעולות הכספיות והחשבונאיות והפיקוח והבקרה הפנימיים. הסדרים חוקיים שונים קובעים את האופן שבו על הלשכה, כתאגיד ציבורי, לפעול בתחומים אלו.

מכרזים והתקשרויות

1. לשכת עורכי הדין היא תאגיד ציבורי שהוקם, פועל ומנוהל מכוח החוק. לפי סעיף 4 לחוק, "הלשכה היא תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית".

בשנת 1992 התקבל בישראל חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת מכרזים) שמטרתו הן: הבטחת שמירה על טוהר המידות ומניעת התקשרויות מתוך משוא פנים; השגת חיסכון כספי לגופים ציבוריים והוזלת מחירים על ידי הגברת התחרות בין הספקים ונותני השירות; מתן הזדמנות שווה לכל פרט בחברה להתמודד ולהגיש הצעה בתחום נשוא המכרז והגברת הפיקוח, הבקרה והשקיפות של תהליכי הרכש כדי לצמצם את מרווח האפשרויות למעשי שחיתות.

על פי הוראות חוק חובת מכרזים, חובת קיום מכרזים חלה, בין השאר, על תאגידים ממשלתיים. תאגיד ממשלתי, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק זה, הוא "חברה ממשלתית, חברה בת ממשלתית או תאגיד שהוקם בחוק". מאחר שהלשכה היא תאגיד שהוקם מכוח חוק, חל עליה ועל כל ההתקשרויות של מוסדותיה ובכללם הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים - חוק חובת מכרזים.

תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים)¹³⁶ שהותקנו מכוח חוק חובת מכרזים קובעות כי השר או מנכ"ל המשרד הממשלתי ימנו ועדת מכרזים שתכלול את מנכ"ל המשרד או נציגו (שישמש יו"ר הוועדה), חשב המשרד או נציגו, וכן היועץ המשפטי או עורך דין מטעמו. מספר חברי הוועדה יהיה שלושה עד חמישה חברים. על חברי ועדת המכרזים לעבור הכשרה לפי תכנית שאושרה בידי החשב הכללי. תפקידי הוועדה כוללים, בין השאר, קבלת החלטה על סוג המכרז, אישור מסמכי המכרז, בדיקת ההצעות שהוגשו, בחירת ההצעה המתאימה, פרסום תוצאות המכרז, היועצות עם מומחים וניהול משא ומתן עם המציעים שהצעותיהם נמצאו המתאימות ביותר.

136 הכוללות גם את תקנות חובת מכרזים, תיקון התשס"ט-2009, שאושר בינואר 2009 ונכנס לתוקף ב-1.6.09.

עוד קובעות התקנות כי גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרויות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם במקום שהותר לו לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל; הליכי התקשרות שלא באמצעות מכרז ייעשו ככל הניתן באופן שקוף, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי.

דוח מבקר המדינה בנושא לשכת עורכי הדין מאפריל 1999 הצביע על חריגות של הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים מהוראות חוק חובת מכרזים ומהתקנות. בכלל זה צוין כי הלשכה לא גיבשה נהלים מפורטים בנושא ההתקשרויות החוזיות עם גורמים חיצוניים, הן אלה החייבים מכרז והן אלה הפטורים ממנו.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי ההתקשרויות שקיימו הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים עם ספקים ונותני שירות בתחומים שונים בשנת 2009. להלן הממצאים שהועלו:

(א) מינוי ועדות מכרזים והרכבן: בחוות דעת משפטית¹³⁷ שקיבלה הלשכה בשנת 2007 נאמר, בין היתר: "החוק מקים לשכה וקובע את מוסדותיה, ובהם גם הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים, אך אין הוא קובע הסדרים ברורים באשר למי היה האורגן המוסמך להתחייב בשם הלשכה, והאם ועד מחוזי מוגבל בפעילותו, בתוך המחוז שלו, בנושאים ענייניים".

לפיכך, לצורך יישום תקין של דיני המכרזים היה על הלשכה לקבוע אם ועדת מכרזים אחת תנהל את כל ההתקשרויות - הן של הוועד המרכזי והן של המחוזות, או אם הוועד המרכזי וכל אחד מהמחוזות יקים ויפעיל ועדת מכרזים משלו לניהול התקשרויותיו. ואולם הועלה כי הלשכה לא דנה ולא הכריעה בסוגיה זו, ובפועל כל מחוז מנהל את התקשרויותיו באופן אוטונומי, והוועד המרכזי מנהל רק את התקשרויותיו שלו.

עוד עלה שרק הוועד המרכזי ומחוז ת"א מינו ועדות מכרזים כנדרש בחוק, ואילו מחוזות ירושלים, חיפה, דרום וצפון לא מינו ועדות מכרזים¹³⁸. מכאן שההתקשרויות במחוזות אלה אינן נעשות באמצעות ועדת מכרזים, גם כאשר הדבר נדרש על פי החוק כמתואר להלן.

הביקורת העלתה גם כי הרכב ועדות המכרזים של הוועד המרכזי ושל מחוז ת"א אינו תואם את הנדרש בתקנות המכרזים. ועדת המכרזים של הוועד המרכזי אמנם כוללת את מנכ"לית הוועד המרכזי, אך היא אינה יו"ר הוועדה (יו"ר הוועדה הוא חבר הוועד המרכזי); הוועדה כוללת את חשב הוועד המרכזי, אולם היא אינה כוללת את היועץ המשפטי של הלשכה או נציג מטעמו, מאחר שאין נושא משרה כזה בוועד המרכזי (ובלשכה בכלל) למרות נחיצותו¹³⁹. אמנם עורך דין מהוועד המרכזי שתפקידו מוגדר כ"ממונה תחום משפטי" משמש גם כחבר ועדת המכרזים ומעין יועץ משפטי לוועדה, אך הוא אינו היועץ המשפטי של הוועד המרכזי.

אשר לוועדת המכרזים במחוז ת"א - זו כוללת חמישה חברים, ביניהם מנכ"ל ועד המחוז וגזבר ועד המחוז, ואולם מנכ"ל ועד המחוז אינו יו"ר הוועדה (יו"ר הוועדה הוא חבר ועד המחוז), ואף אחד מחבריה אינו היועץ המשפטי של ועד המחוז או נציג מטעמו (משום שמשרת יועץ משפטי אינה קיימת במחוז).

(ב) ביצוע מכרזים: ככלל חייבו תקנות המכרזים שהיו בתוקף עד יוני 2009 עריכת מכרז בהתקשרויות עם ספקים בסכום העולה על 25,000 ש"ח, ובכמה התקשרויות ביחד המתקיימות

137 חוות דעת בנושא חובת עריכת מכרז בהתקשרות של ועד מחוז עם קרן פנסיה, ששלח עו"ד רנאטו יאראק לעו"ד אלי נקר מלשכת עורכי הדין, 10.4.07.

138 ועד מחוז חיפה מסר בתשובתו כי בחר ועדת מכרזים בסוף פברואר 2011.

139 ראו פירוט להלן בפרק "נהלים, תכנון, יועץ משפטי וביקורת פנימית".

באותה שנת תקציב עם ספק מסוים בסכום כולל העולה על 50,000 ש"ח¹⁴⁰. לפי תקנות המכרזים הנוכחיות שנכנסו לתוקף ביוני 2009 - התקשרויות המחויבות בביצוע מכרז הן, ככלל, התקשרויות עם ספקים בסכום העולה על 50,000 ש"ח וכמה התקשרויות ביחד המתקיימות בתוך שנים עשר חודשים ברציפות בסכום כולל העולה על 100,000 ש"ח¹⁴¹. בבקורת נבחנו התקשרויות עם ספקים שנעשו בלשכה בשנת 2009 שחייבו קיום מכרז על פי חוק חובת מכרזים.

הועלה כי הוועד המרכזי ביצע כמה התקשרויות שלא באמצעות מכרז, אף שעל פי היקפן נדרש קיום מכרז לפי החוק כמפורט להלן: שדרוג מרכזיות הטלפונים במשרדי הלשכה בתל אביב ובירושלים בסכום של כ-267,000 ש"ח; התקנת מערכת לגילוי אש במשרדי הלשכה בתל אביב בכ-78,000 ש"ח; התקנת מערכת לניהול מסמכים בכ-92,000 ש"ח; שירותי ניקיון במשרדי הלשכה ב"בית אופקים" בתל אביב ובמשרדי הלשכה בירושלים בכ-189,000 ש"ח; שירותי קייטרינג עבור פעילויות שנעשו במתקני הלשכה בכ-200,000 ש"ח.

עוד הועלה כי להתקשרות של מחוז חיפה עם קבלן שיפוצים לצורך ביצוע עבודות שיפוץ במשרדי המחוז בכ-147,000 ש"ח לא קדם הליך מכרזי התואם את דרישות החוק: לא פורסמה בקשה פומבית לקבלת הצעות, והמחוז פנה לכמה קבלני שיפוץ כדי לקבל מהם הצעות; בחינת ההצעות והבחירה באחת מהן נעשו בידי חבר ועד שהוא יו"ר ועדת הכספים של המחוז שהוסמך בידי הוועד המחוזי לנהל את ההתקשרות.

(ג) הליך קבלת הצעות: (1) לפי תקנות המכרזים התקשרויות ב-30,000-50,000 ש"ח אינן מחויבות במכרז אך מחויבות בהליך קבלת הצעות: "התקשרות משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא אחת מאלה: (1) התקשרות ששוויה אינו עולה על 50,000 שקלים חדשים ובלבד שהתקשרות ששוויה עולה על 30,000 שקלים חדשים תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון..."¹⁴². במקרים אלה על ועדת המכרזים לפנות לקבלת הצעות, כמפורט בתקנות¹⁴³.

הועלה כי בוועד המרכזי ובוועדים המחוזיים מתבצע הליך הפנייה לקבלת הצעות, בהתקשרויות העומדות בקריטריונים הדורשים את ניהולו בידי ועדת המכרזים, בידי המנכ"לים (בסיוע העובדים האחראיים לתחומי הפעילות שבהם מבוצעות ההתקשרויות), ולא בידי ועדות המכרזים, והם אלו שבחרים את ההצעה המועדפת¹⁴⁴.

(2) אחד מגילויי הבעייתיים של אי-יישום תקנות המכרזים הוא ההתקשרות של מחוז ירושלים (להלן - המחוז) עם האחראי על מערכת המחשוב של המחוז, עו"ד א'.

בפברואר 2006 התמנה עו"ד א' ליו"ר ועדת המחשוב של מחוז ירושלים (להלן - ועדת המחשוב), ועסק גם בתמיכה ובפיתוח של תשתית המחשוב במחוז בהתנדבות. בדצמבר 2007 הציע עו"ד א'

140 תקנה 3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (בגרסה שלפני התיקון משנת 2009). התקנה הגדירה מצבים מסוימים שבהם התקשרויות כאלה פטורות ממכרז.

141 תקנה 3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. התקנה מגדירה מצבים מסוימים שבהם התקשרויות כאלה פטורות ממכרז.

142 תקנה 3 לתקנות המכרזים.

143 תקנה 5(ה) לתקנות המכרזים.

144 במחוז חיפה המנכ"לית רק ריכזה את ההצעות והעבירה אותן לוועדת הכספים המחוזית, וזו קיבלה את ההחלטה. ההחלטות הובאו לאישור הוועד המחוזי.

להמשיך לייעץ לוועד המחוז ולתחזק את מערכת המחשוב של ועד המחוז ובתי הדין המשמעתיים תמורת תשלום. באפריל 2008 התפטר עו"ד א' מתפקיד יו"ר ועדת המחשוב, ובמאי 2008 מונה יו"ר חדש לוועדת המחשוב. ביולי 2008 התקיימה ישיבה של ועדת המחשוב, ובה הציג עו"ד א' בפני הוועדה את הצעתו לתמיכה במערך המחשוב של המחוז ופיתוחו, תמורת תשלום חודשי של 5,000 ש"ח. הוועדה קיבלה את ההצעה.

לאחר אישורו של יו"ר ועד המחוז נחתם עמו חוזה, וביולי 2008 החל עו"ד א' לתת למחוז שירותי תחזוקה ופיתוח של מערכת המחשוב תמורת התשלום שנקבע. ביולי 2009 חודשה ההתקשרות עמו באותם תנאים עד סוף אותה שנה. בינואר 2010 נחתם עמו חוזה לשנה נוספת בתנאי התשלום הללו.

מחוז ירושלים התקשר עם עו"ד א' לקבלת שירותי מחשוב ללא מכרז, אף שהיקף ההתקשרות השנתי עמו - 60,000 ש"ח (לפי 5,000 ש"ח לחודש) - מחייב קיום מכרז. גם אם עבודתו הוגדרה כעבודה הדורשת מומחיות מיוחדת ופטורה ממכרז, עדיין היה על המחוז לנהל הליך של קבלת הצעות. ואולם הליך כזה לא התקיים.

משרד מבקר המדינה סבור כי אף שפעילותו ההתנדבותית של עו"ד א' במחוז והסיוע הרב שהעניק לו ראויים להערכה, דווקא בנסיבות אלה היה על המחוז להקפיד, בעת המעבר לשירותים תמורת תשלום, על הליך התקשרות העומד בתנאי חוק חובת מכרזים.

(3) ביטוי נוסף לאי-יישום תקנות חובת המכרזים היה בהליך ההתקשרות של מחוז ירושלים עם מרכזת ההשתלמויות של המחוז, עו"ד ב', כמפורט להלן:

מרכז ההשתלמויות במחוז ירושלים אחראי לארגון השתלמויות לחברי המחוז. מחוז ירושלים התקשר בשנים האחרונות עם מרכזת ההשתלמויות כנותנת שירותים לארגון השתלמויות לחברי המחוז. בדצמבר 2009 החליט ועד המחוז לסיים את ההתקשרות עם מרכזת ההשתלמויות הקודמת, והסמיך את יו"ר ועדת ההשתלמויות של המחוז לבחור מרכזת/ת השתלמויות (להלן - מרכז השתלמויות). כמו כן, פרסם המחוז בדצמבר 2009 בביטאון המחוז מודעה להגשת מועמדות לתפקיד זה - עד ליום 15.1.10 - בה לא פורטו דרישות התפקיד. ארבעה עשר מועמדים הגישו מועמדות ואותם ראינה בינואר 2010 יו"ר ועדת ההשתלמויות ו/או סגניתה. עו"ד ב' נבחרה לתפקיד וב-21.1.10 חתם עמה המחוז חוזה לקבלת שירותים מסוג "תיאום השתלמויות", תמורת תשלום חודשי של 6,000 ש"ח.

במהלך דצמבר 2009, עוד לפני פרסום המודעה - פעל יו"ר ועד המחוז להתקשר עם מרכז השתלמויות זמני ולצורך כך סיכם דברים ותנאים עם עו"ד ב' - אותה מועמדת שבסופו של דבר נבחרה מאוחר יותר לתפקיד.

במסגרת הבדיקה מסר יו"ר ועד המחוז, עו"ד אשר אקסלרוד, למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה כל היכרות מוקדמת בינו ובין עו"ד ב' ולא היה לו כל אינטרס אישי בקליטתה כמרכזת ההשתלמויות במחוז. לדבריו, בשל המצוקה שנוצרה עם עזיבתה הפתאומית של מרכזת ההשתלמויות הקודמת, הוא הציע לעו"ד ב' למלא תפקיד זה באופן זמני כדי שהמחוז לא יוותר ללא עובד בתחום זה. בשל קשיים שנוצרו בביצוע התקשרות זמנית למילוי התפקיד, הוחלט לבסוף להמתין לסיום הליך הבחירה של מרכז השתלמויות קבוע, שנוהל בידי ועדת איתור שנבחרה לצורך כך בידי ועד המחוז. עוד מסר כי לא היה מעורב בהליך הבחירה לתפקיד שהתקיים בידי ועדת האיתור.

המתואר לעיל מלמד על פגמים שהיו בהליך הבחירה של מרכז ההשתלמויות: הפניה לקבלת הצעות ובחינתן היו צריכות להתבצע בידי ועדת מכרזים ולא בידי יו"ר ועדת ההשתלמויות. אולם, כאמור, למחוז אין ועדת מכרזים; הגורם שראיין את המועמדים לא היה קבוע - חלק מהמועמדים ראינה יו"ר ועדת ההשתלמויות, חלק - סגניתה, וחלק ראינו שתייהן יחד - כך שלא נוצרה ראייה אחידה וברת השוואה של מכלול המועמדים; לא נקבעו הכישורים הנדרשים למילוי התפקיד לצורך בחירת נותן השירותים וגם לא נמצאו נימוקים בכתב להחלטה על בחירת עו"ד ב' לתפקיד ולא סיכומים בכתב של הראיונות שנערכו למועמדים. אמנם לטענת מנכ"לית המחוז נערכו סיכומים כאלה, אולם הם אבדו. גם בכך יש מחל, כי יש בכך להצביע על הליכי מינהל בלתי תקינים, תוך אבדן של מידע חיוני.

לדעת משרד מבקר המדינה פגמים אלה ביחד עם ניסיונו של יו"ר ועד מחוז ירושלים, עו"ד אשר אקסלרוד, להתקשר עם עו"ד ב' כמרכזת השתלמויות זמנית, אף כי בסופו של דבר הוא לא יצא לפועל, עלולים לעורר חשש בקשר לתקינותו של ההליך מתחילתו.

בתשובתו מיוני 2011 למשרד מבקר המדינה ציין ועד המחוז שוועדת האיתור ראינה 14 מועמדים שהגישו מועמדות לתפקיד; אחרי הריאיון הסירו מרבית המועמדים (למעט שתי מתמודדות, עליהן נמנית גם עו"ד ב') את מועמדותם משיקוליהם שלהם. לאחר ריאיון נוסף שערכה ועדת האיתור לשתי המועמדות היא החליטה כי עו"ד ב' "מתאימה לתפקיד והעבירה את פרטיה לאישור ועדת ההשתלמויות... עו"ד ב' נבחרה לתפקיד רכזת ההשתלמויות בשל ניסיונה המקצועי והמוטיבציה הבולטת אשר הפגינה ומשיקולים ענייניים ומוצדקים".

משרד מבקר המדינה מצייין כי תשובת ועד המחוז מיוני 2011 בעניין הגורם שראיין את המועמדים ובעניין פרסום דרישות התפקיד במודעה אינה תואמת את ממצאי הביקורת המפורטים לעיל וועד המחוז אף לא המציא תיעוד התומך באמור בתשובתו בעניין זה. עוד מצייין משרד מבקר המדינה כי ועד המחוז לא המציא תיעוד בעניין הסרת המועמדות של רוב המועמדים לאחר הראיון שנערך להם. לעומת זאת נמצא כי לכל אחד מהמועמדים נשלח, לאחר בחירת מרכזת ההשתלמויות מכתב המציין, בין היתר, כי "נבקש להודיעך כי נבחר מועמד למשרה שבנדון". סביר הדבר כי מכתב בנוסח כזה יישלח למועמד שעדיין רואה את מועמדותו כרלוונטית, ולא הסיר אותה בטרם סיום הליך הבחירה.

לפיכך משרד מבקר המדינה סבור כי אין בתשובתו של ועד מחוז ירושלים בכדי לסתור את ממצאי הביקורת ומסקנותיה בדבר חשש לאי-תקינותו של הליך בחירת מרכזת ההשתלמויות של המחוז.

תקצוב הלשכה, דוחות כספיים וועדות כספים והשקעות

תקצוב הלשכה

המועצה הארצית מאשרת את תקציב הלשכה בכל שנה. התקציב כולל פירוט של הכנסות הלשכה והוצאותיה. בפרק ההוצאות מפורטים סעיפי ההוצאה של הוועד המרכזי והסכום הכולל המועבר לכל אחד מהמחוזות. תקציב הלשכה הכולל לשנת 2010 היה 58.3 מיליון ש"ח. מקור ההכנסות

העיקרי הוא דמי החבר בסך 40.6 מיליון ש"ח (כ-70%). מקורות נוספים הם הכנסות מאגרות¹⁴⁵ בסך 5.5 מיליון ש"ח, מניצול כספי הרזרבה (2.6 מיליון ש"ח), מייעוד כספי הרזרבה (5.2 מיליון ש"ח) והכנסות אחרות¹⁴⁶ בסך 4.4 מיליון ש"ח. ההוצאות התקציביות העיקריות הן: ההוצאות השוטפות של הוועד המרכזי¹⁴⁷ בסך 20.6 מיליון ש"ח; הקצבות למחוזות בסך 20.2 מיליון ש"ח; הוצאות התמחות, בחינות והסמכה בסך 5.2 מיליון ש"ח; הוצאות הממומנות מסעיפי הכנסה ייעודיים (כנס שנתי, ביטוח וצרכנות) והוצאות הממומנות מניצול כספי הרזרבה¹⁴⁸ ומייעוד כספי הרזרבה¹⁴⁹.

הוועד המרכזי והמחוזות מגבשים את הצעות התקציב שלהם המפרטות את הקצאתו לנושאי הפעילות השונים, ומעבירים אותן למועצה הארצית לאישור. המועצה הארצית מאשרת את תקציב הלשכה הכולל את תקציב הוועד המרכזי (המאושר לפי סעיפיו), ואת תקציבי המחוזות (המאושרים כסכום כולל ללא פירוט לסעיפים). לאחר אישור תקציב הלשכה המחוזות מעדכנים את תקציביהם לפי הסכום הכולל שאושר להם.

לפי עקרונות הממשל התאגידי ניהולו של הליך התקצוב בלשכה מחייב שקיפות כלפי חברי הלשכה ונציגותם הנבחרת (המועצה הארצית) המאשרת אותו, וכן הפעלת בקרה על יישומו. זאת כדי להבטיח את זכותם של חברי הלשכה לקבל את מלוא המידע על השימוש בתשלומיהם ללשכה, לחזק את אחריותם של נבחרי הלשכה כלפי כל חברי הלשכה, ולהבטיח ניצול יעיל ואפקטיבי של התקציב.

בהקשר זה נבחנו שלושה היבטים: רמת האחידות והפירוט של הצעות התקציב המוגשות למועצה הארצית; המעקב אחר ביצוע התקציב בוועד המרכזי ובמחוזות ומידת שקיפותו של התקציב כלפי כל חברי הלשכה.

1. מבנה התקציב: לצורך אישור תקציב הלשכה מעבירים הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים את הצעות התקציב שלהם למועצה הארצית בכל שנה בחודשים ספטמבר-אוקטובר¹⁵⁰. עד שנת התקציב 2010 העביר כל מחוז למועצה הארצית הצעת תקציב במתכונת שקבע לעצמו, רמת הפירוט של הצעות התקציב הללו הייתה נמוכה למדי, והיה שוני ניכר בין המחוזות בסעיפי התקציב, כך שאי-אפשר היה לבחון באופן השוואתי את הצעות התקציב של המחוזות.

ביוני 2009 אישרה ועדת הכספים של הלשכה נוהל להכנת תקציב ומעקב אחר ביצועו. הנוהל פירט, בין היתר, את מתכונת התקציב שלפיה היה על הוועד המרכזי ועל המחוזות לבנות את הצעות התקציב שלהם. סעיפי התקציב לפי מתכונת זו כללו פירוט ניכר של סעיפי משנה המאפשר שקיפות רבה יותר משהייתה בהצעות התקציב הקודמות. הוועד המרכזי ומחוזות ירושלים, חיפה, צפון ודרום הגישו את הצעות התקציב שלהם לשנת 2010 לפי הסעיפים שקבע הנוהל. לעומתם חלק מחוז ת"א על תקפותו של נוהל זה בטענה כי הליך אישורו היה בלתי תקין ותוכנו מנוגד לחוק ולכללים, והגיש את הצעת התקציב שלו לשנת 2010 במתכונת שבה הגיש אותה בשנים קודמות. לאחר אישור תקציב הלשכה במועצה הארצית שלח מחוז ת"א הצעת תקציב חדשה המתאמת

145 אגרות מדמי רישום מתמחים, מהבחינות בכתב ובעל פה, מהבחינות בדיני מדינת ישראל ומדמי הסמכה.

146 הכנסות שוטפות מריבית על היתרות בבנק; משכר דירה של נכס בחיפה; מהפעולות של פורום הצעירים; מהשתלמויות ואירועים; מהשמה; מתרומות; מהכנס השנתי; מתקבולים מחברות הביטוח ומצרכנות.

147 סעיפי ההוצאה העיקריים: שיפוט משמעתי ואתיקה; מנגנון ההנהלה והגזברות; תפעול בנייני הלשכה; ראש הלשכה; מועצה ארצית וועדות הלשכה; אירועי תרבות והשתלמויות; ביטאון הלשכה ופרסומים אחרים; שירותים משפטיים ותכנית שכר מצווה.

148 פרויקטים, שירותים ופעולות שונות שמתקיימים מעבר לתקציב הפעולות השוטף.

149 בעיקר בינוי, שיפוצים, פיתוח תשתיות והוצאות פחת.

150 ביוני 2009 אושר נוהל הכנת תקציב, ובו נקבע שהצעות התקציב יוגשו לוועדת הכספים עד ה-15 בספטמבר בכל שנה.

לתקציב הלשכה (שהיא למעשה גרסת התקציב הסופי של המחוז) במתכונת מפורטת, אם כי לא לפי המתכונת שנקבעה בנוהל.

הצעות תקציב מפורטות ושקופות חיוניות כדי לקיים דיון פורה ותהליך של קבלת החלטות מושכלות במועצה הארצית. אף שמחוז ת"א חלק על תקפות הנוהל שבו נקבעה מתכונת התקציב החדש - לצורך דיוני התקציב במועצה הארצית היה עליו להגיש הצעת תקציב מפורטת ושקופה, התואמת את המתכונת האחידה שהתקבלה, ולפעול לשינוי ההחלטה לאחר מכן.

2. **ביצוע התקציב**: דוח ביצוע תקציב (להלן - דוח ביצוע) מופק בידי הוועד המרכזי והמחוזות, ובו נמדד שיעור ביצוע התקציב בפועל לעומת התכנון. בשל כך משמש דוח הביצוע כלי בקרה חשוב לנהלת הוועד המרכזי ולמחוזות ומאפשר להם לנהל את פעילותם. עליהם להימנע מחריגות תקציביות ניכרות העלולות להביא לעצירת הפעילות במהלך שנת העבודה, או מניצול לקוי של התקציב העלול להביא לידי תת-פעילות במשך השנה וניצולו בבת אחת בסופה. לבקרה אפקטיבית על ביצוע התקציב יש להפיק באופן סדיר דוחות ביצוע לעתים תכופות.

הביקורת העלתה כי יש הבדלים ניכרים בין המחוזות בתכיפות הפקתם של דוחות הביצוע: הוועד המרכזי, מחוז ת"א ומחוז חיפה מפיקים דוח ביצוע מדי חודש; מחוז הצפון מקבל בכל רבעון דוח ביצוע מגזברות הוועד המרכזי (המספקת למחוז את שירותי הנהלת החשבונות וחשבות השכר); מחוז ירושלים ומחוז דרום מפיקים דוחות ביצוע לעתים רחוקות ובאופן בלתי סדיר. משרד מבקר המדינה סבור כי על המחוזות כולם להקפיד על הפקת דוחות ביצוע חודשיים.

3. **פרסום התקציב**: התקציב (תקציב הלשכה הכולל ותקציבי המחוזות) כולל מידע בעל ערך רב בעבור כל חברי הלשכה שממנו הם יכולים ללמוד על סדרי העדיפויות של הלשכה ועל האופן שבו היא מתכוונת להשתמש בכספים הנגבים מהם. לפיכך חשוב שתקציב הלשכה ותקציבי המחוזות, על כל סעיפיהם, יהיו שקופים לפני כל חברי הלשכה מיד עם אישורם.

הביקורת העלתה כי השקיפות התקציבית בלשכה נמוכה. תקציב הלשכה מתפרסם בדוח הפעילות השנתי באתר האינטרנט של הלשכה במהלך החודשים ספטמבר-אוקטובר - כתשעה חודשים לאחר תחילת שנת התקציב; הפרסום אינו כולל דיווח על יישומו של תקציב השנה הקודמת. תקציבי המחוזות אינם מתפרסמים באינטרנט או בכל פרסום ציבורי אחר. משרד מבקר המדינה סבור כי על הוועד המרכזי לפרסם את תקציב הלשכה לאחר אישורו, וכן את דוח היישום של תקציב השנה הקודמת. על המחוזות לפרסם את תקציביהם לאחר אישורם (או עדכונם), ואת דוחות היישום של תקציב השנה הקודמת באתר האינטרנט של הלשכה או באמצעי אחר שיגיע לידעת חבריהם.

מכל האמור לעיל עולה כי אופן ניהולו של הליך התקצוב בלשכה אינו תואם את עקרונות הממשל התאגידי בכל הנוגע לשקיפותו של ההליך ותוצריו והבקרה על יישומו. אמנם בשנה האחרונה חל שיפור ברמת האחידות והפירוט של הצעות התקציב המוגשות למועצה הארצית, ואולם טרם הוסדרה החלתן המלאה בלשכה. המעקב אחר ביצוע התקציב נעשה בוועד המרכזי ובחלק מהמחוזות בתדירות גבוהה יותר מאשר במחוזות אחרים; מידת שקיפותם של תקציבי המחוזות כלפי חברי הלשכה נמוכה ביותר.

דוחות כספיים

הוועד המרכזי והמחוזות מכינים דוחות כספיים שנתיים המבוקרים בידי רואה חשבון. יחד עם הדוח הכספי שלו הוועד המרכזי מכין גם דוח כספי מאוחד ללשכה, ובו נכללים תוצאות הדוחות הכספיים של הוועד המרכזי, המחוזות, המכון להשתלמות עורכי דין, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין וחברת שכר מצווה בע"מ (להלן - הדוח הכספי המאוחד).

1. כדי שאפשר יהיה לקיים דיון אפקטיבי במוסדות הלשכה בדוחות הכספיים המבוקרים של הוועד המרכזי ושל המחוזות יש לסיים את הכנת הדוחות הללו בתוך זמן סביר. בכללי לשכת עורכי הדין לדוחות כספיים משנת 2009 (המתוארים להלן) שהוגשו למשרד המשפטים הוצע פרק זמן של עד שישה חודשים לסיום הכנת הדוחות הכספיים (עד ה-30 ביוני של השנה העוקבת), וחודש נוסף עד סיום הכנת הדוח הכספי המאוחד (בסך הכול עד שבעה חודשים - עד ה-31 ביולי של השנה העוקבת).

נבדקו פרקי הזמן שבהם הוכנו הדוחות הכספיים של המחוזות והוועד המרכזי וכן הדוח הכספי המאוחד¹⁵¹ לשנים 2006-2009.

הועלה כי רק מחוז ירושלים הגיש את כל דוחותיו הכספיים בשנים 2006-2009 במהלך חצי השנה העוקבת לתקופת הדוח. מחוזות חיפה, צפון ודרום הגישו את דוחותיהם הכספיים לשנים 2006-2008 בפרקי זמן שנעו בין שישה לעשרה חודשים לאחר תקופת הדוח; מחוז ת"א הגיש את דוחותיו לאותן שנים למעלה משנה לאחר תקופת הדוח; והוועד המרכזי הגיש את דוחותיו הכספיים ואת הדוח הכספי המאוחד לשנים 2006 ו-2007 כשנה ורבע לאחר תקופת הדוח ובאוגוסט 2010 טרם הגיש את הדוח הכספי שלו ואת הדוח הכספי המאוחד לשנת 2008. יש לציין כי עד אוגוסט 2010 רק מחוזות ירושלים וחיפה הגישו את הדוח הכספי לשנת 2009.

מהאמור לעיל עולה כי פרקי הזמן שבהם הוגשו חלק מהדוחות הכספיים, ובפרט הדוחות הכספיים של מחוז ת"א, הוועד המרכזי והדוח הכספי המאוחד, ארוכים מאוד ובלתי סבירים. הדבר מפחית מאוד מהאפקטיביות שלהם ככלי ניהולי וכאמצעי של דיווח ושקיפות על מצבם הכספי, והופך אותם למעשה לבלתי רלוונטיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מחוז ת"א כי הוא מספק לרואה החשבון בפרקי זמן סבירים וללא עיכוב את המסמכים הדרושים להכנת הדוח, וכן את ההשלמות וההבהרות הנדרשות לאחר מכן. לקראת הכנת הדוחות הכספיים הבאים הוא יפנה לרואה החשבון ויבקשו לזרז את הכנת הדוחות.

משרד מבקר המדינה סבור כי על כל גוף מגופי הלשכה שמגיש דוח כספי מוטלת האחריות להגישו בתוך זמן סביר. לשם כך עליו לוודא כי הגורם המקצועי המפיק את הדוח פועל ביעילות, ואם יתברר שאין הדבר כך עליו לנקוט כלפיו צעדים מתאימים.

2. במרץ 2009 החליטה המועצה הארצית על הגשת הצעה להתקנת כללים לדיווח כספי (להלן - ההצעה)¹⁵², ובהם: "1. ועד מחוז, חברת בת ו/או תאגיד בשליטת לשכת עורכי הדין יגישו דוח כספי מבוקר ע"י רואה חשבון עד ליום 30 ביוני בשנה שלאחר תום תקופת הדוח. 2. דוח כספי מאוחד של הלשכה, הוועדים המחוזיים, חברות בת ו/או תאגידים בשליטת הלשכה יוגשו עד ליום 31 ביולי

151 הבדיקה נעשתה לפי המועדים שבהם נחתמו הדוחות בידי רואה חשבון.
152 טיוטה מוצעת - כללי לשכת עורכי הדין (דוחות כספיים), התשס"ט-2009.

בשנה שלאחר תום תקופת הדוח. 3. לדוח כספי מאוחד של הלשכה תצורף כחלק ממנו הודעה ובה פירוט מלא ומדויק של כל התשלומים ששילמה הלשכה, לרבות ועד מחוז, חברת בת, ותאגיד בשליטה, בשנה שלגביה מוגש הדוח הכספי, לכל אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר".

בדברי ההסבר להצעה נאמר: "ברוח מבקר המדינה 4/99 מאפריל 1999 הומלץ בין היתר כי הלשכה תפרסם אחת לשנה דוחות כספיים מבוקרים ע"י רואה חשבון. כמו כן, מבקר המדינה סבר, כי ראוי שהלשכה תסדיר בכללים מתאימים הטלת חובה לתת גילוי נאות בדוחות הכספיים למשכורות ולתשלומים שהיא שילמה למקבלי השכר הגבוה בקרב מועסקיה. באין כל הוראה בדין המחייבת את לשכת עורכי הדין או הוועדים המחוזיים וכן תאגידיים בשליטת הלשכה להגיש דוח כספי מבוקר עד למועד מסוים, נגרמות תקלות בהגשת דוח מאוחד לרשויות המס במועד. אשר על כן ועל פי המלצת ועדת הכספים וחשב הלשכה מוצע להתקין כללים המסדירים הגשת דוחות מבוקרים". בדברי ההסבר למועדים המוצעים להגשת הדוחות נאמר: "המועדים נקבעו ברוח תיקון מס' 6 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, הקובע הסדר בעניין זה ביחס לחברות לתועלת הציבור ולעמותות".

במרץ 2009 שלחה מנכ"לית הוועד המרכזי את ההצעה לשר המשפטים דאז, פרופ' דניאל פרידמן, וביקשה לאשר את הכללים ולהביאם לפרסום ברשומות. רק שנה וחצי לאחר מכן, בספטמבר 2010, שלח משרד המשפטים ללשכה רשימת שאלות בנוגע להצעה לצורך קבלת תגובות והבהרות מהלשכה.

משרד מבקר המדינה סבור כי משך הטיפול הראשוני של משרד המשפטים בהצעת הלשכה לכללי הדיווח הכספי, מקבלתה ועד בקשת ההבהרות בעניינה, התארך יתר על המידה ועיכב את הסדרת הדיווח הכספי של הלשכה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד המשפטים כי ברשימת השאלות ששלח ללשכה מפורטים למעשה הקשיים שרואה משרד המשפטים בהצעת הכללים, המעכבים את קידומה. עוד ציין משרד המשפטים כי קיבל מהלשכה תגובות והבהרות לרשימת השאלות, אך הן לא הניחו את דעתו, ולכן תיערך בקרוב פגישת עבודה בינו ובין הלשכה בניסיון לגבש פיתרון מוסכם.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על כל הגורמים הנוגעים בדבר - ומשרד המשפטים בפרט - להאיץ את טיפולם בנושא ולהביא להתקנת הכללים הנדרשים.

ועדות כספים והשקעות

1. ועדות כספים: הזרוע האופרטיבית של המועצה הארצית בכל הנוגע לבחינת הצעת התקציב של הלשכה היא ועדת הכספים של הלשכה הנבחרת בידי המועצה הארצית וכפופה לה (להלן - ועדת הכספים). לפי כללי הלשכה תפקידה לבדוק ולאשר את הצעת התקציב של הלשכה המוגשת לה בידי גזבר הלשכה, ולהעבירה לאחר מכן לאישור המועצה הארצית. נוסף על בדיקת התקציב ואישורו דנה ועדת הכספים בדוחות הכספיים של הלשכה ובעניינים כספיים שונים הכרוכים בפעילות הלשכה.

למחוזות ירושלים, חיפה, צפון ודרום יש ועדות כספים (להלן - ועדת כספים מחוזית) הכפופות לוועד המחוז ונבחרות על ידו. ועדת הכספים המחוזית מגבשת את הצעת התקציב של המחוז ומגישה אותה לאישורו של ועד המחוז, בוחנת את ניצול התקציב במהלך השנה ודנה בהיבטים הכספיים של מינהל המחוז ותחומי פעילותו השונים. למחוז ת"א אין ועדת כספים מחוזית - התקציב מגובש בידי המנכ"ל ומועבר לאישור ועד המחוז.

הביקורת העלתה כי לוועד המרכזי יש נוהל הקובע את תפקידי ועדת הכספים ואת סדרי עבודתה, ואולם למחוזות שפועלות בהם ועדות כספים מחוזיות - ירושלים, חיפה וצפון ודרום - אין נהלים המסדירים את פעילותן של ועדות הכספים שלהם.

משרד מבקר המדינה סבור כי בשל חשיבותן של ועדות הכספים, על המחוזות לגבש נהלים מתאימים המגדירים את תחומי הסמכות והאחריות ואת סדרי העבודה של ועדות הכספים שלהם. עוד סבור משרד מבקר המדינה כי ראוי שמחוז ת"א, שהיקף תקציבו גדול באופן ניכר בהשוואה למחוזות האחרים, יכונן ועדת כספים מחוזית. אמנם אין חובה חוקית על מחוז לעשות זאת, אך הסבירות המינהלית מצדיקה כי מחוז ת"א יפעל בעניין זה כמו המחוזות האחרים, היות שוועדה כזו יכולה לשמש לוועד המחוז כלי חשוב לשקיפות, לבקרה ולפיקוח על הפעילות הכספית והתקציבית.

2. ועדות השקעות: הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים מנהלים בנפרד את יתרותיהם הכספיות בחשבונות בנק משלהם. חלק מהיתרות הללו הן כספי רוזבה תקציבית של כל אחד מהגופים שהצטברו במהלך השנים, והם משמשים יתרות כספיות לטווח ארוך. חלק אחר הן יתרות כספיות לטווח קצר שמקורן בהכנסות השנתיות השוטפות והן מיועדות להוצאות השנתיות השוטפות. ככלל, היתרות הכספיות של הוועד המרכזי ושל המחוזות מושקעות באפיקים סולידיים, בעיקר בפיקדונות שקליים, באגרות חוב ממשלתיות ובאגרות חוב קונצרניות בדירוג גבוה. לצורך ניהול מושכל של השקעת היתרות הכספיות רצוי שיפעלו בוועד המרכזי ובמחוזות גופים בעלי יכולת מקצועית בתחום ההשקעות הפיננסיות - ועדות השקעות. ואכן לוועד המרכזי ולמחוזות ת"א ודרום יש ועדות השקעות, ואילו במחוזות ירושלים, חיפה וצפון מתפקדות ועדות הכספים המחוזיות גם כוועדות השקעות.

לוועדות ההשקעות של הוועד המרכזי ושל מחוז ת"א יש נוהל המסדיר את סמכויותיהן ודרכי עבודתן בניהול ההשקעות, ואולם ועדת ההשקעות של מחוז דרום פועלת ללא נוהל. לוועדת הכספים המחוזית של מחוז חיפה יש נוהל לניהול השקעות המחוז, ואולם לוועדות הכספים המחוזיות של מחוזות ירושלים וצפון אין נוהל כזה. יש לציין כי אף שמבקר הלשכה ציין בדוחות ביקורת על ניהול כספים והשקעות שפרסם באפריל 2009, כי למחוזות דרום, ירושלים וצפון של הלשכה אין נהלים לניהול השקעותיהם והמליץ על התקנתם, לא נמצא שהמחוזות עשו כן עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2010.

על הוועדים של מחוזות דרום, ירושלים וצפון לגבש נהלים להסדרת פעילות ההשקעות של יתרותיהם הכספיות. משרד מבקר המדינה סבור, כי רצוי שגם במחוזות ירושלים, חיפה וצפון יפעלו, בנפרד מוועדות הכספים המחוזיות, ועדות השקעה שחבריהן עורכי דין בעלי רקע מקצועי בתחום ההשקעות, והן יתמקדו בניהול ההשקעות של המחוז.

ניהול כוח אדם בלשכה

לוועד המרכזי ולכל אחד מוועדי המחוזות יש מנגנון של כוח אדם משלו, וכל אחד מהם אוטונומי לחלוטין בכל הנוגע לניהול כוח האדם במנגנונו: הוא קובע בעצמו, בנפרד מהמוסדות האחרים, את המשרות הדרושות לו, את אופן קבלת העובדים ודרך העסקתם, את הגדרת תפקידם ואת שכרם. מבקר הפנים של הלשכה ציין בדוח הביקורת הפנימית בנושא ניהול משאבי אנוש ומערכת השכר בוועד המרכזי מינואר 2009 כי "לא קיימת אחידות בין מחוזות הלשכה, ולמעשה כל מחוז פועל

באופן עצמאי, הן בנוהלי המינהל והן בקביעת תנאי העסקה... נדרש, להערכת הביקורת, לקיים דיון מעמיק ולקבוע אמות מידה אחידות (בשינויים המתבקשים) לניהול מערך השכר וכוח האדם בלשכה ובמחוזותיה, לבחון אמצעים לייעול וחסכון במשאבים, ולקבוע כלים לבקרה ופיקוח של הנהלת הלשכה על המתבצע בכל אתריה".

1. תקן כוח אדם: כללי מינהל תקין מחייבים כי לכל ארגון יוכן תקן לכוח אדם הקובע את מבנהו של הארגון - המשרות, דרגותיהן והיחס ביניהן. על התקן לכלול רשימת משרות ולפרט את תואר המשרה, דרישותיה ותיאור התפקיד כלומר - תפקידיהם של העובדים בארגון והכישורים הנחוצים לביצועם. להגדרה ברורה ומפורטת של תפקידי העובדים נודעת חשיבות רבה: ממנה נגזרת חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם, ובהסתמך עליה ניתן לפקח על עבודתם ביתר קלות. הדבר גם מסייע להתאמת העובדים לתפקיד על פי כישוריהם¹⁵³.

להלן פירוט המשרות ואופן העסקת העובדים בוועד המרכזי ובמחוזות:

(א) מנגנון הוועד המרכזי מונה 68 עובדים בשכר וביניהם: מנכ"לית; סמנכ"ל האחראי לתחומי מינהל, חקיקה ופרויקטים; סמנכ"ל כספים האחראי לתחום הגזברות; סמנכ"לית האחראית לתחום מערך ההתמחות וסמנכ"ל ארגון ותפעול האחראי לתחום המחשוב והתשתיות; עוזרת לראש הלשכה; רכזי הוועדות שלידי הוועד המרכזי; וכן עובדים בתחומי האתיקה והדין המשמעתי, הגזברות, המזכירות והמינהל, הדוברות וקשרי הממשל, ההתמחות והתכניות שמפעילה הלשכה (שכר מצווה, מרכז ההשמה, המוסד לגישור, המוסד לבוררות, ביטוח עורכי הדין).

למרות המנגנון המסועף שמפעיל הוועד המרכזי ותחומי פעילותו הרבים והמקצועיים, לא קבע הוועד תקנים למשרות הנדרשות לו ולא הגדיר בפירוט את תחומי הפעילות, הסמכות והאחריות של כל אחת מהמשרות הללו. כך למשל אין תקן למספר רכזי הוועדות ולסוגי הוועדות שכוללת כל משרת רכז.

(ב) במשך השנים גיבש כל מחוז את הרכב מערך כוח האדם שלו, על תפקידי עובדיו ואופן העסקתם. להלן הרכב מנגנוני המחוזות¹⁵⁴:

מחוז ת"א משרת את רוב חברי הלשכה (יותר משני שלישים מחבריה). לפיכך מנגנון כוח האדם שלו הוא הגדול ביותר והמורכב ביותר מבין המחוזות. המנגנון של מחוז ת"א כולל 42 עובדים וביניהם: מנכ"ל; פרקליט אתיקה; עובדים בתחומי האתיקה, הקבילות ובית הדין המשמעתי; התרבות, הקשר עם הקהילה והטיפול בוועדות שלידי הוועד המחוזי; המזכירות, הכספים והמינהל; הספרייה המשפטית; השלוחות המחוזיות (רמלה, פתח תקווה, טייבה) ולשכת הקשר בבית המשפט.

המנגנון של מחוז ירושלים כולל עשרה עובדים ובהם: מנכ"לית; שתי מזכירות העוסקות במזכירות כללית ובמזכירות תחום האתיקה; רכזת בית הדין המשמעתי המשמשת גם רכזת תכנית "שכר מצווה" במחוז; מנהלת חשבונות; שתי ספרניות בספריית המחוז; שלוש מזכירות בשלוש לשכות הקשר של המחוז בבתי המשפט. כמו כן המחוז מתקשר עם שלושה נותני שירות בתחומים האלה: פרקליט אתיקה; רכזת השתלמויות; אחראי מחשוב.

המנגנון של מחוז חיפה כולל 13 עובדים ובהם: מנכ"לית; פרקליט ועדת אתיקה; שתי רכזות לוועדות שלידי הוועד המחוזי (האחת מרכזת גם את תחום ההשתלמויות והשנייה היא גם ספרנית המחוז, ומלבד זאת הן עוסקות בפרויקטים שונים של המחוז); מנהלת חשבונות; שתי מזכירות

153 מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן, ינואר 2007, עמ' 86.
154 בחלק מהתפקידים המפורטים להלן העובדים מועסקים במשרה חלקית, בהתאם לצורכי המחוז ולתקציבו.

לתחום האתיקה; שלוש מזכירות לתחום בית הדין המשמעתי; רכזת לשכת הקשר בבית המשפט; רכזת שלוחת חדרה; איש תחזוקה.

מנגנון מחוז צפון כולל שבעה עובדים ובהם: מנכ"ל; מזכירת המחוז; פרקליט אתיקה; מזכירת תחום האתיקה; רכז בית הדין המשמעתי המשמש גם רכז ההשתלמויות במחוז; מזכירת לשכת הקשר בבית המשפט; רכז תכנית "שכר מצווה" במחוז.

מנגנון מחוז דרום כולל חמישה עובדים ובהם: ממלאת מקום המנכ"לית שהמחוז התקשר עמה כנותנת שירות¹⁵⁵; מזכירת המחוז; מזכירת תחום האתיקה; מזכירת בית הדין המשמעתי; מזכירה בשלוחת אשדוד. כמו כן המחוז מתקשר עם שלושה נותני שירות בתחומים האלה: פרקליט אתיקה; רכזת תכנית "שכר מצווה" במחוז; מנהל חשבונות.

הבדיקה העלתה כי המחוזות לא קבעו תקנים למשרות הכלולות במנגנוניהם ולא הגדירו באופן רשמי, מפורט ומחייב כל אחת מהמשרות הללו. עוד הועלה כי קיימים הבדלים ניכרים באופן העסקת עובדים במשרות מסוימות בין מנגנוני כוח האדם במחוזות: (1) ניהול: במחוזות ת"א, ירושלים, חיפה וצפון המנכ"ל הוא עובד המחוז במשרה מלאה, ואילו במחוז דרום תפקיד המנכ"ל אינו מוגדר ככזה, וממלאת מקום המנכ"לית מועסקת במיקור חוץ בהיקף משרה חלקי. (2) כספים: במחוזות ת"א, חיפה וירושלים מנהל החשבונות הוא עובד המחוז; במחוז דרום הוא מועסק במיקור חוץ; במחוז צפון אין מנהל חשבונות והמחוז מקבל את שירותי הנהלת החשבונות מהוועד המרכזי. (3) השתלמויות: במחוז ת"א רכזת ההשתלמויות (מחלקת תרבות) היא עובדת של המחוז; במחוז ירושלים רכזת ההשתלמויות מועסקת במיקור חוץ בהיקף משרה חלקי; במחוז הצפון רכז ההשתלמויות משמש גם מזכיר בית הדין המשמעתי; במחוז הדרום ממלאת מקום המנכ"לית משמשת גם רכזת השתלמויות. (4) אתיקה: במחוזות ת"א, חיפה וצפון פרקליט ועדת האתיקה הוא עובד המחוז (גם פרקליט ועדת האתיקה של הוועד המרכזי היא עובדת הוועד המרכזי); במחוזות ירושלים ודרום פרקליט ועדת האתיקה מועסק במיקור חוץ.

המצב המתואר לעיל נובע מאי-הסדרת המבנה של מנגנוני המחוזות ותפקודם, הן ברמת המחוז והן ברמת הלשכה: הלשכה לא בחנה את סוגי המשרות הנחוצים למחוזות ואת היקפן ולא קבעה אמות מידה לנושא; גם המחוזות עצמם לא קבעו תקני כוח אדם למנגנוניהם.

משרד מבקר המדינה סבור שהיעדר תקנון ואי-הגדרת המשרות בוועד המרכזי ובמחוזות עלולים לפגוע באפקטיביות פעולתו של המנגנון המינהלי וביעילותו בשל חוסר בהירות בחלוקת העבודה הפנימית שמצב זה עלול לגרום, ולהביא לידי חוסר שוויון, בזבוז משאבים, אי-מניעת מצבים שבהם קיים חשש לניגודי עניינים ולשקיפות נמוכה בפעילות המנגנון המינהלי של הלשכה.

כמו כן לא נעשתה הבחנה, בין ברמת המחוז ובין ברמת הלשכה כולה, בין תפקידי ליבה שהממלאים אותם צריכים להיות עובדי המחוז (ועובדי לשכת עורכי הדין), ובין תפקידים שניתן לבצע באמצעות התקשרות עם נותני שירותים. הבחנה זו נחוצה לחיזוק עקרונות הנשיאה באחריות שהוא עיקרון מרכזי בממשל תאגידי. לפי עיקרון זה מילוי תפקידים מהותיים בפעילות הלשכה דורש רמה גבוהה של נשיאה באחריות כלפי הלשכה וכלפי הציבור שאותו היא משרתת. מאחר שקשה יותר לדרוש זאת מנותן שירותים חיצוני מאשר מעובד של הלשכה, סבור משרד מבקר המדינה כי יש להקפיד שאת התפקידים הללו ימלאו עובדי הלשכה.

155 ממלאת מקום המנכ"לית מוציאה חשבונות למחוז עבור "שירותי מנכ"לות", ועבודתה היא בהיקף השקול לחצי משרה. המנכ"לית נמצאת בחופשה ללא תשלום ממאי 2009, ואולם גם ההתקשרות עמה מאז מאי 2008 הייתה במיקור חוץ כנותנת שירות. ההתקשרות עם ממלאת מקומה נעשתה אפוא באותו אופן.

2. ש כ ר : דוח המועצה לתאגידים ציבוריים נדרש לנושא העסקת עובדים בתאגידים הציבוריים והציע להחיל על עובדי התאגידים הציבוריים כולם את כללי ההעסקה הנהוגים בשירות הציבורי, וכן את הדינים שמטרתם לשמור על כללי מינהל תקין בשירות הציבורי.

הוועד המרכזי וכל אחד מהמחוזות קובעים בנפרד את שכר עובדיהם. העובדים מועסקים בחוזים אישיים, ושכרם נקבע באופן אינדיבידואלי עם המעסיק (הוועד המרכזי או המחוז).

(א) בנוהל כוח אדם של הוועד המרכזי שגובש במרץ 2009 נקבע מדרג שכר לבעלי תפקידים בוועד המרכזי (להלן - מדרג השכר). לכל תפקיד נקבע שכר התחלתי ושכר מרבי. כן נקבעו כללים למתח דרגות השכר בכל תפקיד, תוספת ותק, ומשך השהייה בדרגת שכר. יצוין שמדרג השכר חל על הוועד המרכזי בלבד, והוא אינו מחייב את המחוזות וגם אינו מותאם, מבחינת הרכב בעלי התפקידים שהוא כולל, למנגנוני המחוזות, לצורכיהם ולתקציבם. שום מחוז לא קבע מדרג שכר בעבור עובדי המנגנון שלו.

עובדי המחוזות ועובדי הוועד המרכזי הם כולם עובדי הלשכה שהיא גוף ציבורי הממומן מכספי חבריה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הלשכה, תוך שיתוף פעולה בין הוועד המרכזי ובין כל המחוזות, לגבש מדרג שכר אחיד לוועד המרכזי ולמחוזות. ניתן לקבוע בו סולמות שכר לבעלי תפקידים שונים כדי לאפשר גמישות, אך יש להימנע מפערי שכר בלתי סבירים בין בעלי תפקידים דומים במוסדות הלשכה השונים, ומקביעת רמות שכר חריגות לבעלי תפקידים בכירים. זאת לפי תקינת כוח האדם הנדרשת בוועד המרכזי ובמחוזות שבה ייקבעו תיאורי התפקידים, דרישות המשרה והשכר.

(ב) אחד מעקרונותיו של הממשל התאגידי הוא קיומה של שקיפות בהתנהלות התאגיד כלפי הציבור. שכרם של בעלי התפקידים הבכירים בלשכה הוא מידע שלחברי הלשכה ולציבור הרחב יש עניין בו. אמנם הלשכה אינה נדרשת בחוק לפרט ולפרסם מידע על שכר עובדיה הבכירים, ואולם עוד בדוח מבקר המדינה על הלשכה מאפריל 1999 צוין כי ראוי שהלשכה תפרסם מיזמתה מידע בנוון ותסדיר בכללים מתאימים, בתיאום עם משרד המשפטים, הטלת חובה על הלשכה לגלות - בדוחות הכספיים או בדוח הפעולות השנתי - גם את המשכורות והתשלומים שהיא שילמה למקבלי השכר הגבוה בקרב מועסקיה.

רק עשר שנים לאחר פרסום הדוח האמור לעיל, במרץ 2009, שלחה הלשכה למשרד המשפטים הצעה להתקנת כללים לדיווח כספי¹⁵⁶ שבה נדרשה גם לנושא הפרסום של מקבלי השכר הגבוה בלשכה. בהצעה נאמר, בין היתר: "לדוח כספי מאוחד של הלשכה תצורף כחלק ממנו הודעה ובה פירוט מלא ומדויק של כל התשלומים ששילמה הלשכה, לרבות ועד מחוז, חברת בת, ותאגיד בשליטתה, בשנה שלגביה מוגש הדוח הכספי, לכל אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר לרבות פרטים בעניין תנאי פרישה; בסעיף זה 'מקבל שכר' - מי שמועסק ע"י הלשכה דרך קבע, בין כעובד ובין בדרך אחרת לרבות קבלן עצמאי ששכרו משולם כנגד חשבונית". כאמור, רק שנה וחצי לאחר קבלת ההצעה, בספטמבר 2010, שלח משרד המשפטים רשימת שאלות הבהרה ללשכה בעניין ההצעה.

בתשובתו מסר משרד המשפטים כי רשימת השאלות ששלח ללשכה כוללת למעשה את פירוט הקשיים שרואה משרד המשפטים בהצעת הכללים, המעכבים את קידום ההצעה, וכי ההתייחסויות וההבהרות שקיבל מהלשכה בתשובה לרשימת שאלותיו, ובהן הבהרות בנושא המידע בדבר חמשת מקבלי השכר הגבוה, לא הניחו את דעתו, ולפיכך עתידה להיערך בקרוב פגישת עבודה בינו ובין הלשכה ובמסגרתה ייעשה ניסיון לגבש פיתרון מוסכם.

156 ראו פירוט לעיל בתת-הפרק "דוחות כספיים".

משרד מבקר המדינה מציין כי ההשתתפות רבת השנים של הלשכה ומשרד המשפטים בכל הנוגע לפרסום שכר בעלי התפקידים הבכירים בלשכה פוגעת בשקיפות הנדרשת בהתנהלות הלשכה כלפי חברה, ומדגיש את הצורך להתקין בהקדם את הכללים הנדרשים בנושא זה.

מערכות המידע בלשכה

מערכת מידע ממוחשבת היא נדבך מרכזי בתשתיתו של ארגון, והיא מאפשרת את תפעולו המינהלי ואת יישום מכלול הפעולות המיועדות להשגת מטרותיו. על המבנה של מערכת המידע הארגונית, מבחינת רמת הביזור (או האחידות) שלה בין היחידות הארגוניות, להבטיח פעילות יעילה ואמינה של המערכת, החיונית לפעילות סדירה ואפקטיבית של הארגון. הוועד המרכזי וכל מחוז מפעילים כל אחד מערכת מידע נפרדת; אין ללשכה מערכת מידע אחידה המקיפה את כל מוסדותיה.

1. בשנת 2009 הוכנה עבודת ייעוץ (להלן - העבודה) על פי הזמנת הוועד המרכזי שבחנה את מערכות המידע בלשכה. בעבודה צוין כי מערכות המידע של הלשכה ומוסדותיה מאופיינות הן בריבוי מערכות והן בחוסר אחידות בכל סוגי המערכות: מערכות הליבה התפעוליות, מערכות הכספים, מערכות ניהול המשרד והמסמכים, מערכות הדואר האלקטרוני והפקס, מערכות הטלפון ומאגרי המידע.

בעבודה צוין כי לביזור במערכות המידע שבלשכה יש חסרונות ניכרים, וביניהם חוסר תאימות במידע ובנתונים, כפילויות בעלויות הפיתוח וחוסר יכולת לנצל יתרונות של גודל בפיתוח מערכות מתקדמות ובהטמעתן. היועצים הוסיפו כי ניהול, פיתוח ותמיכה מרכזיים במערכות המידע עשוי למנוע חסרונות אלו. לפיכך המליצה העבודה על אימוץ תפיסת ניהול מרכזית של מערכות המידע בלשכה. עוד נאמר בעבודה כי נודעת חשיבות רבה לשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים בכל שלבי התהליך - משלב גיבוש הכיוונים העקרוניים, דרך הגדרות הצרכים וההחלטות על שיטת המימוש ועד שלבי הביצוע וההטמעה.

2. בדצמבר 2009 התקיימה פגישה בנושא תפיסת הניהול הרצויה של מערכות המידע בלשכה, ובה השתתפו, בין היתר, המשנה ליו"ר הלשכה, יו"ר ועדת המחשוב הארצית, מנכ"לית הוועד המרכזי והמנכ"לים של המחוזות. בישיבה הוצגה העבודה בפני המשתתפים והייתה הסכמה רחבה כי יש צורך בהתאמה וסנכרון בין מערכות המידע בלשכה, אך לא הייתה הסכמה על רמת האחידות והריכוזיות הנדרשת בהן.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, לא חלה התקדמות בנושא האחדת מערכות המידע בלשכה. חלק מהמחוזות הסתייגו, ואצל חלק לא התגבשה עמדה ברורה. משרד מבקר המדינה סבור כי על הוועד המרכזי ועל המחוזות לכונן פורום שידון בסוגיות העולות מהאחדת מערכות המידע, יטפל בבעיות ובהסתייגויות שיועלו בידי הצדדים השונים ויקדם ברציפות את הנושא עד השלמתו.

משרד מבקר המדינה מוסיף כי אף שיש בלשכה מוסדות שונים - ארציים ומחוזיים, הרי שעיקר עיסוקם אמור להיות בתחום המקצועי, ואילו בתחום המינהלי ראוי היה להחיל דפוסיים אחידים של סדרי עבודה ותקינת משרות. אין זה ראוי שיהיו הבדלים כה גדולים בין מוסדות הלשכה בתחומי פעילותם המינהליים - הבדלים אשר עלולים לפגוע בפעולותיה של הלשכה כגוף המאגד את כל עורכי הדין.

תכנון, יועץ משפטי וביקורת פנימית

תכנון

תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי משמשים כלים ניהוליים חשובים לתפקודו הנאות של כל ארגון: תכנון ארוך טווח מאפשר לגבש מדיניות כוללת לתקופה של כמה שנים תוך קביעת סדרי עדיפויות המביאים בחשבון התפתחויות העשויות לחול בתחומים שונים, והוא חשוב לקביעת בסיס ריאלי לתקצוב וכן למעקב והערכה של תוצאות הפעילות בארגון. תכנון שנתי נועד להשיג את יעדי הארגון הנגזרים מהתכנון ארוך הטווח, וזאת במסגרת תכנית עבודה שנתיית. על תכנית זו לכלול תיאור של תהליכי העבודה המתוכננים ופירוט המשאבים הדרושים, כדי שניתן יהיה לעקוב אחר קצב התקדמות יישומה של התכנית ולבדוק אם הושגו יעדיה. לפיכך תכנית עבודה שנתיית ראוי שתכלול, בין היתר, פירוט של היעדים ושל הפעולות העיקריות להשגתם, הכולל את עלותן התקציבית של הפעולות ולוח הזמנים לביצוען. בתום שנת העבודה, או פרק הזמן שנקבע מראש, יש להכין דוח שיבחן אם הושגו יעדי התכנית, יעריך את ההישגים ויפיק לקחים לעתיד¹⁵⁷.

הועלה שהוועד המרכזי והמחוזות אינם מבצעים תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי, ולפיכך אינם מכינים תכניות עבודה רב-שנתיות ותכניות שנתייות. בהיעדר תכניות עבודה ויעדים שנתיים, לא ניתן ללמוד מדוח הפעילות השנתי של הלשכה מהי מידת האפקטיביות בפעילותה של הלשכה. משרד מבקר המדינה סבור שהיעדרם של תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי יוצר אי-ודאות מתמשכת בנוגע למידת האפקטיביות במילוי תפקידי החובה והרשות של הוועד המרכזי והמחוזות.

יועץ משפטי

לפי המועצה לתאגידים ציבוריים ניתן להגדיר את תפקידו של היועץ המשפטי בתאגיד הציבורי משתי נקודות מוצא שונות: האחת רואה ביועץ המשפטי גורם שמתפקידו לסייע להנהלת התאגיד; לפי הגישה השנייה, המקובלת יותר על המועצה לתאגידים ציבוריים, על היועץ המשפטי לדאוג לכך שהתאגיד יפעל כדין, ותפקידו הוא בעיקרו תפקיד פיקוחי. המועצה לתאגידים ציבוריים ציינה כי "מתפקידו של היועץ המשפטי לתת ייעוץ בעניינים הדרושים להגשמת מטרות התאגידים לפי החוק המקיים למוסדות התאגיד, מועצת התאגיד, ועדותיה והמנהל הכללי, וכן לעובדיו". היא המליצה לחייב כל תאגיד ציבורי לקבל יועץ משפטי, רצוי מיועץ משפטי המצוי היטב במשפט הציבורי, כדי שיוכל להבטיח שהתאגיד יפעל לפי הנורמות המקובלות בו¹⁵⁸.

הלשכה היא ארגון מורכב העוסק בתחומים רבים שלכל אחד מהם יש היבטים משפטיים בעלי השפעה של ממש על ציבור עורכי הדין ועל מערכת המשפט כולה. למרות זאת לא נקבעה בלשכה משרה רשמית של יועץ משפטי, ואין לה נהלים המסדירים את נושא ההתקשרות לקבלת יועץ משפטי ברמת הוועד המרכזי או ברמת המחוזות.

157 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב (2003), עמ' 49. עקרונות אלו נקבעו בעבור משרדים ממשלתיים, אך כוחם יפה גם לגופים ציבוריים אחרים, וביניהם לשכת עורכי הדין שהוא ארגון ציבורי שמטרותיו ותפקידיו נקבעו בחוק והוא מתוקצב מכספי ציבור החברים בו.

158 עקב ההבדלים בין התאגידים השונים מבחינת היקף פעילותם ותחומי פעילותם הציעה המועצה שלא לחייב את התאגידים הציבוריים להעסיק יועץ משפטי קבוע, כעובד התאגיד, אלא לחייבם לקבל שירותי יועץ משפטי בדומה למצב הקיים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה לפעול ברוח ההמלצות של המועצה לתאגידי ציבוריים ולהסדיר את נושא הייעוץ המשפטי, כדי לעמוד בנורמות המקובלות במשפט הציבורי ולהתאימם למאפייניה ולצרכיה הארגוניים. ביכולתה לבחור בין הקצאת משרה של יועץ משפטי ללשכה, או קביעת נוהל מתאים לקבלת שירותי ייעוץ משפטי מגורמים חיצוניים. עוד יוער כי קבלת ייעוץ משפטי וולונטרי מעורכי דין הפעילים במסגרות השונות של הלשכה אינה יכולה לשמש תחליף לגורם מקצועי ומנוסה שיתמחה במתן ייעוץ משפטי איכותי ללשכה תמורת תגמול הולם.

ביקורת פנימית

1. המועצה לתאגידי ציבוריים ציינה בדוח שפרסמה כי היא מייחסת חשיבות מיוחדת לקביעת הסדרים לביקורת פנימית בתאגיד ציבורי. אמנם, ככלל, חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חל על תאגידי ציבוריים (למעט חריגים מעטים), אך המועצה לתאגידי ציבוריים הציעה לאמץ במפורש את ההסדר שבחוק בכל הנוגע לחובת מינוי מבקר פנימי, לתפקידי המבקר ולסמכויותיו, בתיקונים ובתוספות הנדרשים להתאמת התפקיד למבנה המיוחד של התאגיד הציבורי¹⁵⁹. המועצה לתאגידי ציבוריים ציינה כי ועדת הביקורת היא הגורם המתאים ביותר לשמש ממונה על המבקר הפנימי מכל מוסדות התאגיד הציבורי (ראו להלן). ולפיכך המליצה כי תכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי תאושר בידי ועדת הביקורת, וכי דוח המבקר הפנימי יוגש לוועדת הביקורת עם עותקים למועצת התאגיד ולמנכ"ל, ומועצת התאגיד תחויב לדון בו בתוך 45 יום ממועד הגשתו.

2. בלשכה פועל מבקר פנים (להלן - מבקר הלשכה) מכוח סעיף 18 לחוק הקובע כי "ללשכה יהא מבקר פנימי, והוא יבחר על ידי המועצה הארצית בבחירות חשאיות לתקופת כהונה שלא תפחת מחמש שנים; לעניין חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, יראו כאילו הלשכה היא גוף ציבורי כמשמעותו בחוק האמור". על פי נוהל הביקורת הפנימית של הלשכה ממרץ 1997 (להלן - הנוהל), "המועצה הארצית תבחר את מבקר הלשכה כאמור בסעיף 18 לחוק לשכת עורכי הדין. מבקר הלשכה יהיה אחראי לקיום הביקורת הפנימית בלשכה ובמוסדותיה". בין תפקידי הביקורת הפנימית בלשכה על פי הנוהל: לבדוק אם הפעולות של הלשכה ומוסדותיה ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים שבה תקינות מבחינת השמירה על החוק, כללי מינהל תקין, טוהר המידות, החיסכון והיעילות; לבדוק אם הלשכה ומוסדותיה מקיימים את ההוראות המחייבות אותם; לבדוק את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הלשכה, ובכללם הנהלת החשבונות שלה ודרכי שמירת הרכוש והחזקת הכספים והשקעתם; לבדוק אם ההחלטות בלשכה ובמוסדותיה מתקבלות על פי נהלים תקינים ואם תוקנו הליקויים שעליהם מצביע מבקר המדינה.

יחד עם מבקר הלשכה נבחר גם ממלא מקומו ושניהם הם חברי הלשכה הממלאים את תפקידם בהתנדבות. מבקר הלשכה נעזר בעיקר בשני משרדים של רואי חשבון, שעמם הוא מתקשר כנותני שירותי ביקורת. בין הביקורות שבוצעו בלשכה בשנים האחרונות בוועד המרכזי ובמחוזות: ביקורת ניהול משאבי אנוש ומערכת השכר; ביקורת ניהול כספים והשקעות; ביקורת על הטיפול בתלונות נגד עורכי דין; ביקורת מצאי הלשכה ורכושה והטיפול בהם.

בבדיקת תקציב הביקורת הפנימית לשנים 2007-2009 הועלה כי שיעור הניצול של תקציב הביקורת הפנימית המצרפי בשלוש שנים אלו היה כ-37% בלבד.

159 זאת בחוק התאגידיים הציבוריים - חוק מסגרת לתאגידיים הציבוריים שעל חקיקתו המליצה המועצה. נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, חוק זה טרם נחקק.

נוכח הפער הגדול בין תקציב הביקורת הפנימית ובין ביצועו מתעוררת השאלה האם התקציב אכן משקף את צרכי הביקורת הפנימית בלשכה. משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה לגבש את צרכי הביקורת הפנימית ובהתאם לקבוע את תקציבה ולדאוג לביצועו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על הלשכה לתקנן את תפקיד המבקר הפנימי כמשרה בשכר כחלק ממנגנון הלשכה. התפקיד של מבקר פנימי הוא אחד מתפקידי הליכה בארגון ציבורי, ובפרט בגוף סטטוטורי, וחשוב שהעוסק בו יוכל להקדיש לו את מרב זמנו. הטלת תפקיד זה על מתנדב, ראוי ככל שיהיה, אינה יכולה להבטיח שהתפקיד יבוצע בהיקף הנדרש לארגון לאורך זמן. תקנון משרה זאת ייצור תשתית ראשונית הכרחית למערך ביקורת מספק בלשכה.

3. כחלק ממערך הפיקוח הפנימי הנדרש בתאגיד ציבורי המליצה המועצה לתאגידים ציבוריים לחייב את מועצת התאגיד למנות ועדת ביקורת. עיקר תפקידה של ועדת ביקורת בתאגיד ציבורי הוא לדון בדוחות המבקר הפנימי ובתקינות של פעילות התאגיד ומועצתו. כדי לחזק את הביקורת בתאגיד המליצה המועצה לתאגידים ציבוריים לקבוע שעל ועדת הביקורת לדון בנושאים שיועלו על סדר יומה על ידי מגוון גורמים, פנימיים וחיצוניים, וכיניהם מועצת התאגיד, מנכ"ל התאגיד, יו"ר ועדת הביקורת, חברי ועדת הביקורת, השר הממונה ומבקר המדינה. כן המליצה לחייב את ועדת הביקורת להגיש למועצת התאגיד דוח ביקורת לפחות פעם בשנה.

גם על פי הנוהל יש להקים בלשכה ועדת ביקורת: "המועצה הארצית תבחר ועדת ביקורת. תקופת כהונתה של ועדת הביקורת תחפוף את תקופת כהונתו של מבקר הלשכה". הנוהל קובע תפקידים חשובים לוועדת הביקורת בתהליך הביקורת הפנימית בלשכה לשלביו - תכנון הביקורת, תקצובה והטיפול בממצאיה. תפקידיה העיקריים של ועדת הביקורת הם: אישור תכנית העבודה (השנתית או התקופתית) של מבקר הלשכה; דיון בהצעת התקציב של מבקר הלשכה לביצוע תכנית העבודה שלו וגיבוש המלצות בעניינה (המלצות שיועברו, יחד עם הצעת התקציב של מבקר הלשכה, לאישור המועצה הארצית); דיון בממצאי דוחות הביקורת של מבקר הלשכה והגשת סיכומי הדיון לוועד המרכזי ולמועצה הארצית.

למרות חשיבותה של ועדת הביקורת בתהליך הביקורת בלשכה כפי שמשקף מדוח המועצה לתאגידים ציבוריים והקביעה בנוהל כי על המועצה הארצית לבחור ועדה זו, מאז אישורו של הנוהל במועצה הארצית ועד סיום מועד הביקורת - יותר מ-13 שנה - טרם הוקמה ועדת ביקורת בלשכה. בהיעדר ועדת ביקורת בלשכה לא מתקיימים כראוי הליכי תכנון הביקורת ודיונים סדירים בממצאיה ובהמלצותיה, ולא מתבצע מעקב אחר תיקון הליקויים.



הסדרת פעילות הלשכה כאמור לעיל בתחום תכנון העבודה האסטרטגי והשנתי, הדיווח הכספי ועבודת הביקורת הפנימית חיונית לקיום ממשל תאגידי בכל הנוגע לעקרונות השקיפות, הדיווח והנשיאה באחריות. תכנון עבודה אסטרטגי ושנתי בוועד המרכזי ובמחוזות חיוני גם לצורך יצירת שקיפות באשר למטרותיהם ודרכי השגתן, וכן לצורך דיווח על מידת השגתן; הכנת הדוחות הכספיים בפרק זמן סביר והסדרת כללי הדיווח הכספי חיוניות להבטחת האפקטיביות של הדיווח הכספי; מיצוי משאבי הביקורת הפנימית ותקנון משרת המבקר הפנימי במנגנון הלשכה לצד כינון ועדת ביקורת יחזקו את מערך הביקורת הפנימית - ובכך גם את השקיפות, הדיווח והנשיאה באחריות במוסדות הלשכה.

סיכום והמלצות

לשכת עורכי הדין ממלאת שליחות ציבורית חשובה בהסדרת מקצוע עריכת הדין ובפיקוח על האתיקה של העוסקים במקצוע שהוא אחד מעמודי התווך של מערכת המשפט והמשטר הדמוקרטי בישראל. לפי הגדרת תפקידיה בחוק אמורה הלשכה לפעול לקידום ענייניהם של כל העוסקים במקצוע, לעמוד על משמר שלטון החוק במדינה ולהגן על האינטרסים של הציבור כולו. לפיכך נודעת חשיבות רבה מבחינה ציבורית להבטחת תפקודה התקין.

משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך להסדיר את חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הוועד המרכזי ובין המחוזות, ולהגיע לפתרון מוסכם בנושאים השנויים במחלוקת בלשכה מתוך התחשבות בצורכי המחוזות בכל הנוגע למתן השירותים לחבריהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי הלשכה ומשרד המשפטים עדיין לא השלימו את הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה, למרות חשיבות הנושא והמלצותיו של דוח מבקר המדינה שפורסם באפריל 1999. מאז אף התקיימו מערכות בחירות למוסדות הלשכה ללא כללים בנושא המימון, אף שאין לכך כל הצדקה, תוך פגיעה בשקיפות הנדרשת למניעת מצבים של מימון והוצאות בלתי ראויים כמערכת בחירות, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. לפיכך, על הלשכה ומשרד המשפטים להסדיר בהקדם את מימון הבחירות של המועמדים לתפקידים במוסדות הלשכה; בכלל זה ראוי לקבוע את סכום התרומה המרבי, האנשים הרשאים לתרום, הסכומים שמותר למועמדים להוציא למימון הבחירות, ולהסדיר את אופן הדיווח הנדרש מהמועמדים. כיוון שהלשכה היא תאגיד ציבורי בעל סמכויות נרחבות שתחומי פעילותו הוסדרו בחוק, מן הראוי שההנחיות האמורות יעוגנו אף הן בחקיקה.

בתחום תפקידי החובה של הלשכה - עליה לחזק את מערך הפיקוח על המתמחים ולהגביר את האפקטיביות שלו; לוודא כי הטיפול בתלונות בכל ועדות האתיקה נעשה באופן אחיד ושוויוני, ובמסגרת פרק הזמן המרבי הקבוע בכללים; ולבחון אם הקריטריונים למתן ייצוג משפטי חינוך למעוטי אמצעים, שהוסף לתפקידי החובה של הלשכה, אכן הולמים את ייעודם. בתחום תפקידי הרשות של הלשכה - עליה לקבוע מדיניות אשר תגביר את השוויון בין המרכז ובין הפריפריה בכל הנוגע להיצע קורסי ההשתלמות אשר מארגנים המכון להשתלמויות והוועדים המחוזיים; כמו כן עליה לחזק את הפיקוח והבקרה של מוסדות הלשכה על הפעילות של קרן הגמלאות של עורכי הדין.

על הלשכה להקפיד על תכנון עבודה רב-שנתי ושנתי, הן בוועד המרכזי והן במחוזות; לנהל את מערך ההתקשרויות בהתאם לחוק חובת מכרזים; לתקן את מנגנוני הוועד המרכזי והמחוזות ולגבש מערכת שכר אחידה; לחזק את הבקרה, הדיווח והשקיפות כלפי חברה בפעולותיה המינהליות והתקציביות. משרד מבקר המדינה מדגיש כי בהיעדר הסדרה של הנושאים הללו המצב הקיים בלשכה אינו תקין, ומחובתה של הלשכה להסדירם בהקדם.