



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

לשכת עורכי הדין בישראל

דוח ביקורת פנימית 4/20

(דוח סופי למועצה)

הבקרה במערכת האתיקה

אמיר ויזל

מבקר הלשכה

18 מרץ 2021

תוכן

פרק	סעיף ראשי	סעיף משנה	עמוד
	מכתב לוואי		
			3
מבוא	1	כללי	7
	2	מטרה	
	3	שיטה	
	4	מבנה הדוח	
	5	מבנה הלשכה	8
מערך האתיקה	6	מסלול הטיפול בתלונות	9
	7	טיפול בתלונות לועדת האתיקה	10
		7.1 הבקורות העיקריות	
		7.2 החסרונות העיקריים	
	8	ניגוד עניינים בועדת האתיקה	11
		8.1 צעדים שננקטו	
		8.2 חסרונות	12
	9	אחידות בהחלטות ומניעת שיקולים זרים	
		9.1 הבקורות העיקריות	
		9.2 החסרונות העיקריים	
	10	שמירת תיעוד בגין החלטות	13
		10.1 הבקורות העיקריות	
		10.2 החסרונות העיקריים	
	11	הגשת קובלנה בהתאם להחלטה שהתקבלה	
		11.1 הבקורות העיקריות	
		11.2 החסרונות העיקריים	
מחוז תל אביב	12	שיתוף מידע עם ועדת האתיקה הארצית	14
	13	מערכת המידע במחוז	
		13.1 הדגשים	
		13.2 השרתים - אחסון וזיכרון	15
		13.3 תגובת הנהלת המחוז	16
		13.4 מעקב טיפול	
	14	עצמאות הניהול של מערכת האתיקה	17
		14.1 עצמאות ניהולית	
המלצות		14.2 תגובת המחוז	
	15	שיתוף המשתמשים בתקצוב	18
	16	מערכת האתיקה	19
		16.1 נהלים	
		16.2 בקרה וביקורת	
		16.3 מערכת המידע	
		16.4 התאמות ארגוניות ומקצועיות	20

18.3.21

לכבוד
 עו"ד אבי חימי - ראש הלשכה
 המועצה **הארצית**
 לשכת עורכי הדין
כאן

דוח סופי לוועדת הביקורת

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת 4/20 **הבקרה במערכת האתיקה**

בהתאם לחוק, אחד מתפקידי החובה של הלשכה עפ"י דין, הוא לקיים שיפוט משמעותי לחבריה, לעורכי דין זרים הרשומים אצלה ולמתמחים. מערכת האתיקה הינה מנושאי הליבה של לשכת עורכי הדין, ומהחשובים שבהם.

במסגרת תוכנית העבודה של הביקורת הפנימית בלשכה לשנת 2020, נבדקת מערכת האתיקה ב-3 תחומים, שיופוק בדוחות נפרדים:

- מערכת הבקרה והסיכונים במערכת האתיקה.
- מעקב ישום המלצות מבקר המדינה.
- הטיפול בתלונות בלשכה ובמחוזות.

הדוח המצ"ב עוסק ב"מערכת הבקרה והסיכונים בתחום האתיקה". ניתן בו דגש ללשכה ולמחוז תל אביב, שבהם (בעיקר) נערך הסקר. במהלך השנה השוטפת (2021) הורחבה הבדיקה גם למחוזות¹. עקב רגישות הנושאים הנדונים בדוח, נמשכה העבודה עליו זמן ארוך (מהשנה הקודמת ועד עתה), וזאת במטרה ללבן את הדברים בשיתוף גורמי האתיקה, כדי לוודא שאופן פרסומם והטיפול בהם יהיו ראויים.

במהלך שנת 2020, נערך בלשכה ובמחוזות תל-אביב וירושלים (כמדגם), סקר סיכונים לצורך איתור סיכונים, וקביעת עדיפויות לתוכנית ביקורת פנימית רב שנתית מבוססת סיכונים בלשכה. מעבר לתפקידים בבניית תוכנית ביקורת, משפיעים הסיכונים והבקורות באופן ישיר על מערך ניהול הסיכונים של הארגון ומעמידים בפניו רשימת ליקויי בקרה המחייבים טיפול.

בהתבסס על החומר שנאסף, ושיחות עם בעלי תפקידים, נערך ע"י הביקורת ניתוח של מערכת הבקרה והשפעתה על ניהול הסיכונים של הלשכה בתחומים השונים. במסגרת הביקורת של נושא האתיקה, וכפי שהשתקף מממצאי הסקר, מביאה הביקורת בדוח זה את עיקרי הסיכונים **במערכת האתיקה**, ובצידם - את הבקורות, החסרונות ודרכי התמודדות של הלשכה עימם.

הדוח עוסק במערכת האתיקה בכלל, אך יש התייחסות מיוחדת למחוז תל אביב והדרך שבה נוקטים המחוז והלשכה לפתרון הבעיות, שהצטברו במחוז במשך שנים.

חשוב להבהיר, כי אין קשר בין ועדת האתיקה לביה"ד², אך על אף מעמדם העצמאי והנפרד, **בהסתכלות הביקורת** הם מהווים **רצף אחד של טיפול בתלונות** (של האזרח נגד עו"ד, של עו"ד נגד עמיתים למקצוע, תלונות של שופטים, ועוד). הטיפול מתחיל בתלונה על עוול שנגרם למתלונן לכאורה מצד עו"ד שאמור לטפל בעניינו, או טענות אחרות, ומסתיים בצעדי התיקון והענישה, בהתאם להחלטתו של ביה"ד. עם זאת, עקב ההפרדה העניינית בין שני הגופים, הדוח על **בית הדין** (הארצי) יצא בנפרד.

¹ לכן גם עדיין לא עוסק דוח זה בוועדות האתיקה של מחוזות אחרים.
² מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי מיום 23.2.21.

יש לציין לחיוב את ראשות הלשכה ומחוז תל אביב בהשקעת המשאבים ואת התגייסותם של גורמי האתיקה במחוז ובועדה הארצית לחיסול הפיגורים שהצטברו, למרות שהתמונה המדויקת של המצב טרם הובהרה במועד הביקורת.

להלן עיקרי ההדגשים העולים מהדוח - הן ברמת הלשכה והן ברמת המחוז. בהמשכם מביאה הביקורת רשימת המלצות בנושאים שנבדקו.

ענייני נוהל

א. עפ"י דוח מבקר המדינה 70ב, נוהל ועדת האתיקה הארצית משנת 2013 טרם תוקן וטרם הותאם לכללי סדרי הדין החדשים תיקון 32 לחוק הלשכה משנת 2008.³ לכן, "על אף שבנוהל הארצי נכתב כי הוא קובע כלליטיפול אחידים בתלונות בוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין הוועדות אינן פועלות לפי הנוהל באופן מלא"⁴, ולא בכל המערכת נשמרת האחידות ביישומו.

ב. בהתבסס על תיקון 32 לחוק הלשכה, הוציאה בשנת 2015 ועדת האתיקה המחוזית **בתל אביב** באופן עצמאי נוהל חדש, שעודכן בשנת 2019, והוסבר: "לפי סמכות הוועדה כקבוע בסעיף 19 לחוק הלשכה, כתואם במלואו את כללי סדרי הדין של המועצה הארצית, כמתחייב גם מהוראות תיקון 32 לחוק הלשכה, ומשקף בצורה ברורה ומלאה את שיטת בירור התלונות בוועדת האתיקה המחוזית"⁵. ההסבר הזה אינו מקובל על גורמי האתיקה בלשכה, ומהווה חריגה מן הכלל.

ג. הצגת נהלי הוועדות וסדרי הדין באופן הזה חושפת את המחלוקת בין הגופים השונים לגבי הסדר הנכון והנוהל התקין, ומחייבת השלמת הדיונים בנוהל מוסכם, שיביא לביטוי את יישום המלצות דו"ח מבקר המדינה 2020, בהתאם להחלטות בפורום ועדות האתיקה להתקין נהלי טיפול מעודכנים ואחידים.⁶

ד. לצורך כך הוכנו ההמלצות הנדרשות על ידי פורום פרקליטי הוועדות במהלך שנת 2019 ואלו הועברו ליו"ר ועדת האתיקה הארצית לצורך דיון המשך בפורום ועדות האתיקה, אך טרם התקבלה החלטה לעניין זה.

מינהל וארגון

ה. גופי האתיקה כפופים מנהלית למנכ"ל המחוז ומקצועית ליו"ר הוועדה. מערך האתיקה במחוז בראשות הפרקליט כפוף מקצועית לוועדת האתיקה עצמה ולעומד בראשה. הפרקליט משמש בא כוחה ויועצה המשפטי לכל דבר ועניין, פועל על פי הוראות הוועדה ויו"ר הוועדה⁷ וכך גם הצוות העומד לרשותו.⁸ בהתאם לחוק, ההתנהלות המקצועית העצמאית של גופי האתיקה במחוזות, מיועדת לוודא את עצמאותם המקצועית, ובלבד שהוועדות המחוזיות לא יפעלו בסתירה להחלטת הוועדה הארצית.⁹

ו. עם זאת, בהמשך לאמור לעיל, כפיפותם המנהלית של הגורמים במבנה הזה - הן ביניהם לבין עצמם והן לגורמי הניהול במחוז - אינה ברורה ועלולה להיות מושפעת מיישום בלתי מספיק של הכפיפות הנדרשת. מאידך, עלול להתפתח מצב של היעדר שיתוף בעניינים תקציביים וארגוניים ותלות בהחלטות מנהליות, שעלולות לפגוע ביעילות הפעולה. הביקורת סבורה, כי מצב זה עלול לגרום להחלשת הבקרה עליהם, ופגיעה ביעילותם ובאחידות פעולותיהם - הן במישור הניהולי והן במישור המקצועי - וראוי לדיון.

ז. בשיחות שקיימה הביקורת בלשכה ובמחוז, התקבל הרושם, שיש מקום לבחון גם שיפור ביחסי העבודה במחוז תל אביב, וטיפול בקשיים ניהוליים ותפעוליים. בתגובת המחוז, הודגשה עצמאות מערכת האתיקה ושיתוף פעולה שוטף בין ראש הלשכה ליו"ר המחוז, לרבות הקצאת משאבים וסיוע.

³ הערת מבקר המדינה בדו"ח 2020, בעמ' 2079.

⁴ שם

⁵ מכתב פרקליטת ועדת האתיקה מחוז תל אביב 28.2.21

⁶ שם ובמכתבה של פרקליטת הוועדה הארצית מיום 30.12.20

⁷ סעיף 118 לחוק הלשכה

⁸ סעיף 118(ג) לחוק הלשכה

⁹ סעי' 18 בחוק.

מחשוב ובקרה

- א. קיים חוסר אחידות גם במערכות המידע והמחשוב של הלשכה ומחוזותיה ובמבחני הטיפול והענישה. הדבר יוצר שונות בביצוע המשימות ברמה ובקצב הנדרשים ומקשה על ניהול מערכת בקרה אפקטיבית. למרות ההפרדה המוחלטת בין מערך האתיקה למערך השפיטה, נמסר כי ועדת האתיקה הארצית נרתמה להקמת מאגר פסקי דין עם חברת נבו על מנת להגיע בסוף התהליך למידרג ענישה. הפרויקט החל באיסוף פסקי הדין אך בשל משבר הקורונה, טרם נבנה המאגר.
- ב. לא ברור מה מצבה של מערכת המיחשוב במחוז תל אביב: לפי מפעילי האתיקה במחוז היא מיושנת ודורשת חידוש והחלפה; לדעת מנכ"ל הלשכה, היא לא מתוחזקת כראוי; ולפי דעת הנהלת המחוז, היא אמנם ישנה, אך יש הקפדה על תחזוקה וגיבוי שוטפים. בימים אלה מתבצע מהלך של שדרוג המערכת, בסיוע הנהלת הלשכה ובהתאמה למערכת הוועדה הארצית - מהלך שהיה אמור להסתיים עד סוף פברואר 2021.
- ג. בשלב זה, מכל מקום, גורמי האתיקה שפועלים במערכת מחשוב בעייתית, נתקלים בקשיים לתת מענה יעיל לצרכי התיעוד, האחסון, הבקרה והדיווח הנדרשים. בתוך כך, קיים קושי בביצוע מעקב סטטוס ראוי על הטיפול בתלונות - הן מצד מערכת האתיקה והן מצד המתלוננים עצמם. בשל כך, מרבית תלונות הציבור, שמגיעות למבקר בתפקידו כנציב פניות הציבור, מתייחסות להיעדר דיווח, תגובה והתייחסות של מערכת האתיקה הרלוונטית לפניותיהם.
- ד. לאור זאת, במקומות שבהם הצטברו תיקים במשך שנים - במיוחד במצב של טכנולוגית תיעוד מיושנת או בלתי מספקת - יש לתת תשומת לב מיוחדת לנקיטת צעדי בקרה ושמירה על שלמות התיעוד. בתגובה נמסר, כי למרות המצב, בפועל לא נתקלה הוועדה במקרים של אובדן מידע/תיק. החל משנת 2017 מתקיים במחוז תל אביב (ובוועדה הארצית עוד לפני כן) הליך סריקה ותיעוד PDF בכל החומר שמתקבל. כך הוא מועבר לפרנטים לחו"ד, ומתקיים גיבוי שלו בכל יום. עולה מכך, כי בשונה ממקומות אחרים, החומר לפני 2017 לא נסרק.
- ה. לדעת מנכ"ל הלשכה, הבעייה המרכזית בתחום המיחשוב הינה בכך, שהמחוזות לא השקיעו מספיק במערכות המחשוב כדי לשמור על תכלית פעולותיהן, ובצעו התקשרות עם ספקים, שאינם עומדים ברגולציה המתאימה ללשכה, כגוף ציבורי. ככאלה, לדעתו, מלכתחילה לא נבנו המערכות כראוי, צרכי המערכת לא אופיינו כנדרש, והם אינם מספקים את צורכי המערכת. כיום מתנהלת תוכנית של חיבור מדורג של המחוזות ללשכה (ראה בנפרד).
- ו. בתגובת מחוז תל אביב מיום 16.2.21 אכן נמסר, כי הטיפול במערכות המחשוב הוזנח במשך שנים רבות, ותיקונו מצריך הקצאת משאבים. לצורך זה, נמסר, במסגרת סקר של מערך האתיקה שנערך במחוז, בית הדין ושאר פעילות המחוז, בוצע אפיון צרכים, ונקבע סדר עדיפות כלכלי, שבראשו מערך האתיקה ובית הדין. הדבר נעשה בשיתוף פעולה מלא והדוק יחד עם מנכ"ל הלשכה. במסגרת זו נמסר על רכישת שרת חדש ופעולות לחבירה עם מערכת המיחשוב של הלשכה עד סוף פברואר 2021. לדעת הביקורת, יש עוד לעשות לא מעט לפתרון של הבעיות בתחומי התפעול והמחשוב באופן מוסכם ומתואם.

טיפול בפיגורים

- א. כפי הנתונים שהובאו בדוח מבקר המדינה,¹⁰ הפיגורים בטיפול בתלונות במחוז תל אביב בשנים קודמות - גרמה לפגיעה במתלוננים ובתדמיתם של המחוז והלשכה גם יחד. לאור זאת, כאמור, בשנה האחרונה משקיע המחוז - בסיוע הלשכה ובאמצעות גופי האתיקה שלהם - מאמצים ומשאבים רבים להתמודד עם הבעייה, וליצור מערכת יעילה ומבוקרת יותר. להערכת המחוז, הדבר אמור להסתיים השנה.

¹⁰ דוח מבקר המדינה 70' 2020.

ב. בבדיקת הטיפול בתלונות שנערכת בנפרד, אכן מצטיירת התקדמות משמעותית לצמצום פערי הטיפול בתלונות ובהר החומר שהצטבר במחוז תל אביב במשך השנים. במסגרת זו, הושלמו תקנים, נוספו משאבים וניתן סיוע ע"י הלשכה והועדה הארצית.

ג. עם זאת, חשוב לציין, כי הנתונים שנמסרו לביקורת מעודכנים רק עד 1.8.20. טרם נמסרו לידי הביקורת נתונים מעודכנים לסוף שנת 2020 וטרם הובהרה מידת ההצלחה באופן מדויק. נמסר כי סיכום נתונים מלא לשנת 2020, יינתן בקרוב במסגרת הדוח השנתי של הוועדה, ויספק את הרושם הנכון מהצלחת המחוז בצמצום פערי הטיפול בתלונות ובקובלנות.

תקצוב

ד. בעניין התקציב המחוזי נמצא, כי יו"ר ועדת האתיקה ופרקליטת הוועדה במחוז תל אביב אינם שותפים להכנת תקציב הפעילות שלהם וממילא אינם מעורבים בסעיפי הביצוע שלו. לדעת הביקורת, הדבר מקשה על ההתנהלות השוטפת של גופי האתיקה, על יעילות ההוצאה ועל הבקרה עליה. הנושא נבדק בנפרד, כולל אופן התיקצוב והתקציבים, שנגזרו ממנו.

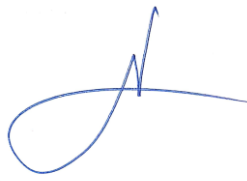
רוויזיה

א. במענה לדוח מבקר המדינה, שהטיפול בו נבדק בנפרד, הודיעה הלשכה על שורת פעולות, שבכוונתה לבצע לתיקון הליקויים: בראשן טיפול מרוכז במחוז תל אביב, בפרט, והקמת וועדה, שתבחן את הנושא לצורך ביצוע רוויזיה במערך האתיקה, בכלל. בישיבת המועצה הארצית מיום 17.2.21 הודיע ראש הלשכה, כי בדעתו להגיש למועצה תוכנית רוויזיה שתוכן ע"י צוות מומחים, שימונה לבחינת הנושא בהקדם האפשרי.

ב. לדעת הביקורת, נוכח המצב המתואר, ובמסגרת מאמצי המחוז והלשכה לצמצום פערי הטיפול במחוז תל אביב, מומלץ כי הלשכה אכן תפעל בהקדם האפשרי ליישום הרוויזיה הזאת, ותיתן בידי מערכת האתיקה כלים יעילים יותר לביצוע היישום המעשי שלה והבקרה עליו.

מצ"ב הדוח בנושא בפירוט של ממצאים, נושאי סיכון, בקורות וחסרונות - וריכוז המלצות לטיפול.

בברכה



אמיר ויזל
מבקר הלשכה

העתקים:

חבר/ות המועצה הארצית
חבר/ות ועדת הביקורת
מנכ"ל הלשכה
יו"ר ביה"ד הארצי ותל אביב.
יו"ר ועדות האתיקה הארצית ותל אביב
פרקליט/ות ועדות האתיקה הארצית ותל אביב

דוח ביקורת פנימית 4/20

הבקרה במערכת האתיקה

בהתאם לחוק, אחד מתפקידי החובה של הלשכה הוא לקיים שיפוט משמעתית לחבריה, לעורכי דין זרים הרשומים אצלה ולמתמחים. מערכת האתיקה הינה מנושאי הליבה של לשכת עורכי הדין, ומהחשובים שבהם.

1. כללי

במהלך חצי השנה האחרונה של שנת 2020 נערך בלשכה ובמחוזות תל-אביב וירושלים (כמדגם), סקר סיכונים לצורך איתור סיכונים, וקביעת עדיפויות לתוכנית ביקורת פנימית רב שנתית מבוססת סיכונים בלשכה. הסיכונים והבקורות משפיעים באופן ישיר על מערך ניהול הסיכונים של הארגון ומעמידים בפניו רשימת ליקויי בקרה המחייבים טיפול, בהתאם לחומרתם, למשאבים הנדרשים ולסדרי העדיפויות של הלשכה.

בהתבסס על החומר שנאסף ושיחות שנערכו עם בעלי תפקידים, נערך ע"י הביקורת ניתוח של מערכת הבקרה והשפעתה על מערכת ניהול הסיכונים של הלשכה בתחומים השונים, כפי שהשתקף מממצאי הסקר ומוצג בדוח שלהלן. כאמור, החלק שלהלן מתייחס לנהלי הבקרה, התפעול והדיווח **במערכי האתיקה**. חשוב לציין, כי חלק מההמלצות המובאות בו, הינן רעיונות שנובעים מקיומן או היעדרן של בקורות ונהלים מתאימים, אך חלק אחר שלהן, הינם רעיונות שכבר הועלו בלשכה, אך עד היום לא זכו לטיפול מעשי.

2. מטרה

מטרת הביקורת הייתה ניתוח הבעיות, הבקורות וכלי הדיווח במערכת האתיקה בלשכה, והשפעתם על מערכת ניהול הסיכונים שלה. זאת, ע"י הצגת הבעיות והבקורות הקיימות בצד אלו המחייבות טיפול ע"י הלשכה בתחומים השונים, וריכוז המלצות בהתאם.

3. השיטה

הביקורת התבססה על המקורות הבאים:

- א. דוח סקר הסיכונים שנערך בלשכה ובמחוזות
- ב. שיחות עם בעלי תפקידים בדגש על הלשכה ומחוז תל אביב.
- ג. ניתוח הבקורות והנהלים הקיימים / רצויים
- ד. דוחות ומסמכים שונים של מערכות המידע והבקרה.
- ה. דוח מבקר המדינה בדגש על הלשכה ומחוז תל אביב.
- ו. דוח הלשכה על הטיפול בממצאי מבקר המדינה.
- ז. תגובות בעלי תפקידים בלשכה ובמחוז תל אביב.
- ח. פרוטוקולים והחלטות בלשכה ובמחוז.

4. מבנה הדוח

הדוח בנוי ב-3 חלקים:

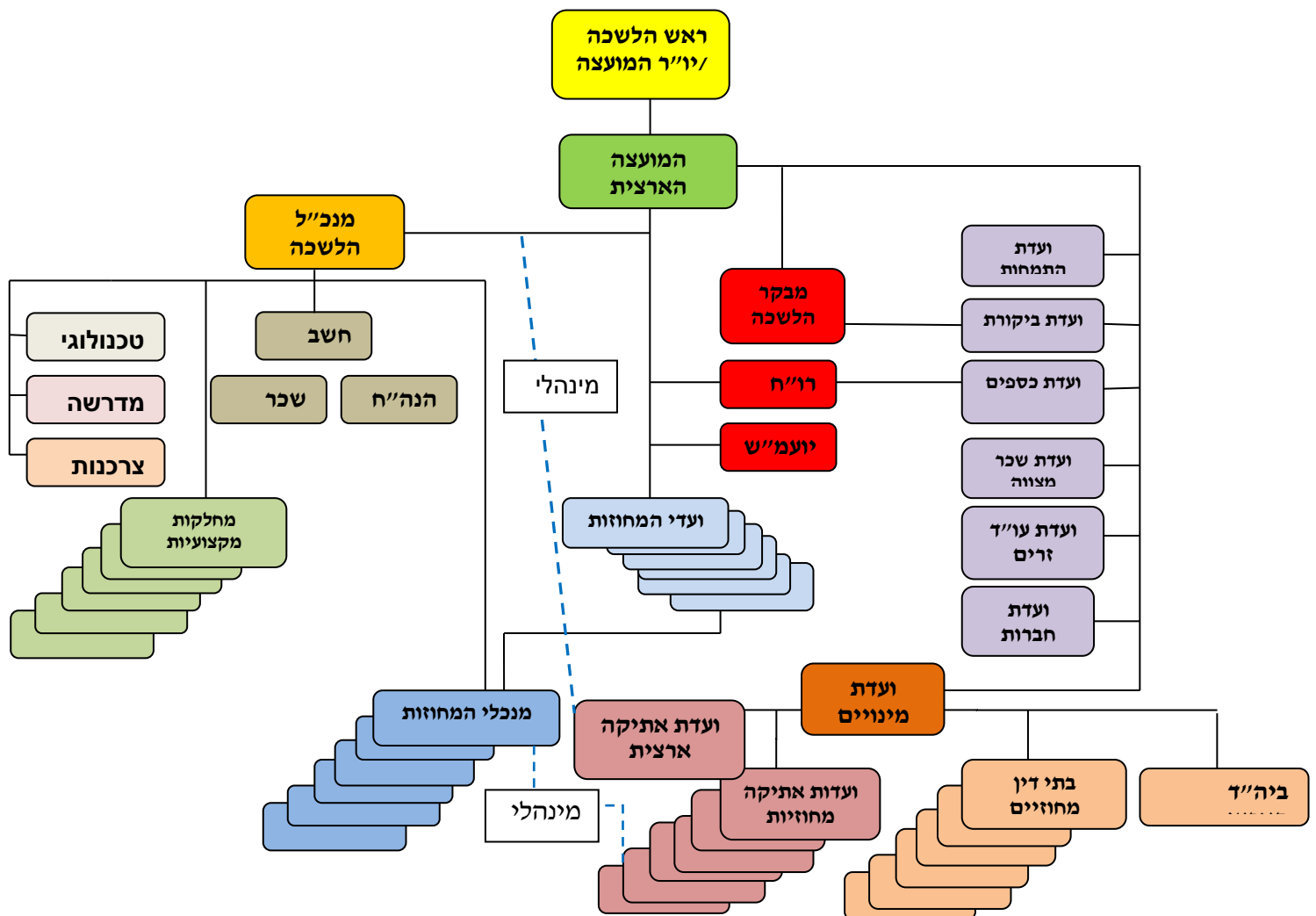
- א. **מכתב לוואי** עם עיקרי ההדגשים, הבעיות והמסקנות (לעיל).
- ב. **הדוח העיקרי**, המפרט את בעיות הנושא הנבדק, הבקורות המיושמות בו והחסרונות שלהן, אם יש, בחלוקה ל-3 פרקים:
 - מבוא
 - מערך האתיקה הארצי
 - מחוז תל אביב

- ג. **רשימת המלצות** לתיקון מערכת הבקרה ומערך ניהול הסיכונים.

יצוין, שבחלק מהמקרים, הצעדים שננקטו ע"י הלשכה עונים למספר נושאים שנבדקו, והם מובאים שוב במקומות הרלוונטיים. מאידך, חלק מהחסרונות, מתייחסים גם הם למספר בקורות, וגם הם חוזרים במקומות הרלוונטיים.

בחלק המתייחס למחוזות, שנבדקו בסקר באופן מדגמי, ניתנת התייחסות בעיקר למחוז תל אביב, ומובאות תגובותיהם של אנשי האתיקה, הנהלת המחוז והנהלת הלשכה. להלן הדוח המפרט את הנושא הנבדק, הבקורות המיושמות בו והחסרונות שלהן, וההמלצות הנדרשות, אם יש.

5. תרשים מבנה הלשכה





ועדת אתיקה ארצית

¹¹ דוח מבקר המדינה 2020.

לפעולות שעשו בזמן השעייתם; ובתלונות בעלות חשיבות מיוחדת¹³. ועדת האתיקה הארצית, ועדת אתיקה מחוזית וכן היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה (להלן - קובל) רשאים להגיש קובלנה לבית הדין המשמעתי של הלשכה בשל עבירת משמעת. וועדות האתיקה הינן גופים סטטוטוריים עצמאיים הכפופות לביקורת מבקר המדינה¹⁴.

ממצאים

הממצאים שלהלן מתייחסים לשאלה באיזה מידה מוודאת המערכת ביצוע תקין בתחום הנבדק ומהם הנוהלים והבקורות שבאמצעותם היא עושה זאת. להלן ההדגשים העיקריים:

ועדות האתיקה

7. טיפול בתלונות המוגשות לוועדת האתיקה

7.1 הבקורות העיקריות

הבקורות העיקריות הקיימות במערכת הינן:

- א. קיימים נהלי עבודה וזמנים מוגדרים בכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשע"ה-2015.
- ב. קיים נוהל עבודה לטיפול בתלונות בו מוגדרים לוחות זמנים לטיפול. מבוצע מעקב ובקרה אחר הטיפול בתלונות במערכת מגייק.
- ג. בוועדה הארצית קיימת גם מערכת שרדוקס - באמצעותה מבוצע מעקב על דואר נכנס ויוצא.
- ד. התלונות מוגשות על גבי טופס הגשת תלונה ומטופלות במחוזות השונים על ידי ועדות האתיקה כאשר ניתן להגיש ערעור לארצי (קובל נוסף לוועדת האתיקה הארצית).

7.2 החסרונות העיקריים

חסרונות הבקרה העיקריים הינם:

- א. למרות קיומו של נוהל עבודה אחיד לטיפול בתלונות בכלל המחוזות, היישום בפועל עשוי להיות שונה ממחוז למחוז. יש והמחוז נוהג כפי שהוא מפרש את התנאים והצרכים הקיימים. התוצאה - חוסר אחידות בפעולות המחוזות.
- ב. ועדת האתיקה במחוז תל אביב הוציאה נוהל משלה, שונה במידה מסויימת מהנוהל הכללי, אך, לדבריה - בניגוד למחוזות אחרים - הנוהל מבטא בפועל את אופן הפעולה המקומי הנחוץ והנכון מבחינה מקצועית, כפי המפורט להלן.

התייחסות המחוז

בהתאם להסברים שהתקבלו, מזה שנים רבות עובדת ועדת האתיקה המחוזית על-פי נהלי עבודה שאינם "חורגים" מהנוהל הכללי, אלא תואמים את הוראות חוק הלשכה והכללים שהתקינה המועצה הארצית לפיו והמשקפים גם את אופן העבודה המבוצע בפועל.¹⁵

כמו כן, צויין בתגובת המחוז¹⁶, כי יש לשים לב לדברים הבאים:

- 1) נוהל ועדת האתיקה הארצית משנת 2013 טרם תוקן וטרם הותאם לכללי סדרי הדין החדשים תיקון 32 לחוק הלשכה משנת 2008.¹⁷ לכן, "על אף שבנוהל הארצי נכתב כי הוא קובע כללי טיפול אחידים בתלונות בוועדת האתיקה של לשכת עורכי הדין" הוועדות אינן

¹³ נוהל טיפול בתלונות אתיקה (ניגוד עניינים) מ-2.12.10. שפרסם יו"ר ועדת האתיקה הארצית.

¹⁴ מכתב פרקליטת הוועדה הארצית 19.3.21

¹⁵ מכתב פרקליטת המחוז מיום 28.2.21

¹⁶ כמו בדגשים, שניתנו בראשית הדוח.

¹⁷ הערת מבקר המדינה בדו"ח 2020, בעמ' 2079.

פועלות לפי הנוהל באופן מלא¹⁸, ולא בכל המערכת נשמרת האחידות ביישומו.

(2) לדברי המחוז, בהתבסס עליו (הנוהל הארצי – א.ו.), הוציאה בשנת 2015 ועדת האתיקה המחוזית בתל אביב נוהל חדש, שעודכן בשנת 2019, והוסבר "לפי סמכות הוועדה כקבוע בסעיף 19 לחוק הלשכה, כתואם במלואו את כללי סדרי הדין של המועצה הארצית, כמתחייב גם מהוראות תיקון 32 לחוק הלשכה, ומשקף בצורה ברורה ומלאה את שיטת בירור התלונות בוועדת האתיקה המחוזית"¹⁹. מהסבר זה לא היה ברור לביקורת האם **התאמה** זו של הנוהל המחוזי התייחסה רק לסמכות הוועדה, או האם גם נובעת ממנה **אי התאמה** של הנוהל הארצי.

(3) הצגת נהלי הוועדות וסדרי הדין באופן הזה חושפת את המחלוקת בין הגופים השונים לגבי הסדר הנכון והנוהל התקין, ומחייבת השלמת הדיונים בנוהל מוסכם, שיביא לביטוי את יישום המלצות דו"ח מבקר המדינה 2020, בהתאם להחלטות בפורום ועדות האתיקה להתקין נהלי טיפול מעודכנים ואחידים²⁰.

(4) לצורך כך הוכנו ההמלצות הנדרשות על ידי פורום פרקליטי הוועדות במהלך שנת 2019 ואלו הועברו ליו"ר ועדת האתיקה הארצית לצורך דיון המשך בפורום ועדות האתיקה, אך טרם התקבלה החלטה לעניין זה.

ג. בשל בעיות ניהול ומשאבים נוצרו בשנים האחרונות עיכובים ממושכים מאד בטיפול בתלונות האתיקה במחוז תל אביב, והטיפול בתלונות רבות, עד להגשת הקובלנה בלבד, נמשך שנים. כאמור, המצב הזה אמור להיפתר, בהשקעה מיוחדת של תקציבים ופעולות ועדות האתיקה הארצית והמחוזית, כמפורט להלן.

בעקבות דוח מבקר המדינה ויוזמת הלשכה, בוצעו במהלך 2020 ואילך פעולות לתוספת משאבים, שידרוג מערכת המיחשוב, מילוי תקנים והעברת הטיפול בכ-636 תיקים מוועדת האתיקה בתל אביב לוועדת האתיקה הארצית (לא כולל שאילתות, ניגודי עניינים וכו'). נמסר, כי הצפי לסיום הפיגור ומעבר לטיפול שוטף הינו במחצית 2021.

יש לוודא התאמת המשאבים לצרכים

ד. אין כיום מבחן ענישה אחיד, שאמור להיות מתווה על ידי בתי הדין. למרות ההפרדה המוחלטת בין מערך האתיקה למערך השפיטה, נמסר כי ועדת האתיקה הארצית נרתמה להקמת מאגר פסקי דין עם חברת נבו על מנת להגיע בסוף התהליך למחשבון ענישה. הפרויקט החל באיסוף פסקי הדין אך בשל משבר הקורונה, טרם נבנה המאגר.

8. ניגוד עניינים בפעילות ועדת האתיקה

עפ"י דוח מבקר המדינה 70, "לשכת עורכי הדין פועלת באמצעות חברי מוסדותיה שרובם ככולם עורכי דין החברים בלשכה. חברי מוסדות הלשכה אינם מקבלים שכר עבור חברותם וככלל, הם עוסקים בתפקידים במקביל לעבודתם כעורכי דין. במצב דברים זה עלול לעלות חשש לניגוד עניינים בין תפקידו של חבר במוסדות הלשכה לבין ענייניו הפרטיים מול לקוחותיו או ענייניו האישיים. כן עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים בקרב עובדי מנגנון הלשכה, הארצי או במחוזות, וכן בקרב נותני שירותים שהלשכה משתמשת בשירותיהם"²¹.

8.1 צעדים שננקטו

להלן מספר צעדים שננקטו להפחתת הבעיה:

א. ועדת מינויים, אשר הוקמה לפי סעיף 18 ד' לחוק הלשכה, אחראית לאשר מינויים של כל חברי ועדות האתיקה.

¹⁸ שם

¹⁹ מכתב פרקליטת ועדת האתיקה מחוז תל אביב 28.22.21

²⁰ שם ובמכתביה של פרקליטת הוועדה הארצית מיום 30.12.20 ומיום 12.1.21

²¹ דוח מבקר המדינה, 2020

- ב. קיימת הפרדה מוחלטת בין מוסדות הלשכה האחרים לבין ועדות האתיקה (קדנציה של ועדות האתיקה נמשכת כשנתיים וחצי לאחר תום הקדנציה של מוסדות הלשכה האחרים. כמו כן, בוועדה יושבים גם נציגי ציבור, בכללם שופטים בדימוס).
- ג. קיים נוהל טיפול בתלונות אתיקה (ניגוד עניינים) – אשר ועדות האתיקה מחויבות לעבוד על פיו.
- ד. הגדלת מס' החברים בוועדת האתיקה מקטין את הסיכון לניגוד עניינים.
- ה. קיים קוד אתי בלשכה.
- ו. עובדי הלשכה מחויבים לסודיות.

8.2 חסרונות

- א. כפי שציין מבקר המדינה, ניגוד העניינים הקיים אינהרנטית במערכת האתיקה והשפיטה של עורכי הדין ממשיך להתקיים כבכל תחומי הפעולה של הלשכה, אך במידה פחותה.
- ב. הבקרה הבסיסית נשענת על החובה המקצועית והאתית של כל בעל תפקיד להימנע מכניסה למצב של חשש לניגוד עניינים ולנקוט צעדים למניעתו. עם זאת, המועצה הארצית לא הצליחה להגיע להסכמה על נוהל מוסכם בעניין זה. נוהל ועדת האתיקה הארצית משנת 2013 טרם תוקן וטרם הותאם לכללי סדרי הדין החדשים תיקון 32 לחוק הלשכה משנת 2008.²²
- לדעת הביקורת, הקטנת ניגודי העניינים תסתייע בנוהלים ברורים, שקיפות ניהולית ומחשוב, שיאפשר קבלת מידע ואינדיקציות שיכולות להצביע על פעולות שונות שלא כדן, כגון סגירה וגניזה ללא נימוקים מספקים.

9. חוסר אחידות בהחלטות ומדדים ברורים

נבדקה האפשרות של חוסר אחידות בהחלטות והיעדר מדדים ברורים שיסייעו למניעת קבלתן של החלטות מתוך מניעים זרים:

9.1 בקורות עיקריות

- א. ועדת האתיקה מתנהלת עצמאית.
- ב. הוגדר נוהל טיפול בתלונות של ועדת האתיקה הארצית שאמור לחייב את כולם.

9.2 חסרונות

- א. הטיפול בתלונות:
- כאמור, למרות קיומו של נוהל כללי, במקרים מסויימים המחוזות אינם פועלים תמיד על פיו, אלא בהתאם לאילוצים ולנוהג שהתגבש במקומות השונים.
- ב. הטיפול בקובלנות:
- לא קיים מבחן ענישה אשר מחייב אחידות בטיפול בקובלנות בבית הדין בסיום התיק (כאמור, נמסר שהוא נמצא כרגע בתהליכי גיבוש).
- גם כאן תסתייע המערכת בנוהלים ברורים, שקיפות ניהולית ומיחשוב מתאים.

²² הערת מבקר המדינה בדו"ח 2020, בעמ' 2079.

10. שמירת תיעוד בגין החלטות

נבדקה שמירת תיעוד בגין החלטות והצעדים שננקטו להבטחת תקינותה.

10.1 בקורות

- א. החומר נסרק כולו ומתועד בשלמותו.
- ב. פרקליטת ועדת האתיקה מבצעת מעקב אחר החלטות ועדת האתיקה ומנסחת קובלנה במידת הצורך.
- ג. במסגרת מעקב אחר ההחלטות מתבצע טיפול בפניות וסגירת פניות שסיימו את הטיפול בגינן.
- ד. כאמור, לצורך תיעוד ומעקב, הלשכה עושה שימוש במערכת מג'יק ו-Sharedocs בה נשמרים המסמכים.
- ה. יו"ר ועדת האתיקה הארצית מקיים קשר רציף עם יושבי הראש הוועדות המחוזיות ואף מתקיימות ישיבות יושבי ראש.
- ו. ישנו פיקוח תקציבי מול מנכ"ל המחוזות ומנכ"ל הלשכה.
- ז. הלשכה עושה שימוש במערכות ממוחשבות לתיעוד החומר בתחומים השונים.

10.2 חסרונות

- א. בניגוד לוועדת האתיקה הארצית, לא ברור כיצד מתועד החומר השוטף במחוזות, ועלול להיווצר פער לגבי דרישות התיעוד ותהליכי עבודה הנדרשים לגוף ציבורי. במסגרת תוכנית 2021 נבדק הנושא בביקורת ועדות האתיקה בשני מחוזות.
- ב. לא ברור אם המיחשוב הקיים במערכת (ובאיזה מקומות) מאפשר מעקב מספיק על תהליכי העבודה באופן שיספק מידע מפורט על כל שלב (בלי לדרוס את קודמו) - החל ממועד קבלת התלונה, דרך רישומה, אישור קבלתה ובירורים, וכלה בגניזתה וסגירתה או בפס"ד על קובלנה.

11. הגשת קובלנה בהתאם להחלטת הוועדה והמעקב אחריה

נבדקה האפשרות של אי הגשת קובלנה למרות החלטת הוועדה:

11.1 בקורות

- א. פרקליטת ועדת האתיקה מבצעת מעקב אחר החלטות ועדת האתיקה ומנסחת קובלנה במידת הצורך.
- ב. במסגרת מעקב אחר ההחלטות מתבצע טיפול בפניות וסגירת פניות שסיימו את הטיפול בגינן.
- ג. לצורך תיעוד ומעקב, הלשכה עושה שימוש במערכת מג'יק ו-Sharedocs בה נשמרים המסמכים.

11.2 חסרונות

- א. כפי שפורט לעיל, רמת המעקב שונה ממחוז למחוז, ותלוייה במידה רבה במשאבים, בשלמות תקני כוח האדם, בבעייתיות מערכת המידע, היקף החומר והצטברות התיקים

במשך השנים. כאמור, נמסר כי במחוז תל אביב החל תהליך חבירה למערכת המגייק הארצית, כפי שצוין לעיל.

ב. נראה, כי בחלק מהמחוזות (בעיקר במחוז תל אביב) לא ניתן לשמור על לוח זמנים סביר, עקב אילוצים ועיכובים הנובעים מאופי פעולתן של ועדות האתיקה. הבעיה משתנה ממחוז למחוז.

ג. בחלק מהמקומות הטיפול בהגשת הקובלנות נמשך זמן רב, שיכול להגיע למספר שנים.

12. שיתוף מידע עם ועדות האתיקה הארצית

כאמור, שיתוף מידע על תיקים פרטניים בין ועדות האתיקה השונות ובין בתי הדין, כפוף ומוגבל באילוצי חיסיון והליכים משפטיים. בהתאם להסברי פרקליטת הוועדה הארצית, יש להוסיף לגבי **וועדת האתיקה הארצית**, כדלקמן:

א. ההליך המשמעותי הוא מעין הליך פלילי, והוא מגביל זרימת מידע חופשית.

ב. ועדת האתיקה הארצית היא **"קובל נוסף"** על הוועדות המחוזיות. מדובר במעין בחינה מחודשת של התיק. ככזו היא אינה אמורה להיחשף לפרוטוקול/ חוות דעת של הוועדה המחוזית, שעלולה ליצור מאין "דעה קדומה", שאינה ראויה. יצויין שהפרוטוקול / חוות הדעת של הוועדה חסוי.

ג. כשמגיע לוועדה הארצית תיק קובל נוסף, היא מבקשת את החומר מהוועדה המחוזית והוא מגיע **ללא החומר החסוי**. מסיבה זו, נמסר, אין לתת גישה לכל שאר הוועדות שלא לצורך.

ד. זאת ועוד, הוועדה הארצית עוסקת בעיקר בערעורים ובעו"ד מושעים וכל ההליכים בעניינם. המידע המבוקש מהעובדת האחראית מתבסס על הנחיית המנכ"ל ומיועד לעניין הספציפי. לדברי הפרקליטה הארצית, הוועדות המחוזיות בשלב בירור התלונה אינן צריכות להיחשף לעבר של עוה"ד, למעט הוועדה הארצית שעיקר עיסוקה זה מושעים, ולמעט שלב הטיעונים לעונש בבית הדין.

ה. מסיבות משפטיות, לא ניתן לאפשר גישה אוטומטית של כל גורמי האתיקה למידע על מתלוננים ונקבלים, וממילא גם לא להקים לצורך זה רשת משותפת. בהיעדר אפשרות לקישור אוטומטי בין המחוזות ומערכות הטיפול באתיקה, הנוהל מאפשר לבקש ולקבל מידע ממחוז אחר, אך לא ניתן לוודא קיומו של כל המידע הקיים במקום ובזמן, שבהם הוא נחוץ, מבלי לפגוע בעצמאות הגוף הרלוונטי ובחסיון החומר.

ו. בחלק מן המקומות קיימת טכנולוגית תיעוד מיושנת או בלתי מספקת. במקומות אלה - ובמיוחד באלה שבהם הצטברו תיקים במשך שנים - יש לתת תשומת לב מיוחדת לנקיטת צעדי בקרה ושמירה על שלמותם. בכלל זה, יש מקום לבחון שדרוג וחידוש המערכת, חידוש מערכת השרתים, הקפדה על גיבוי יומי וכו'.

לדעת הביקורת, יש מקום לחזור ולבחון את השאלה לגבי גבולות המידע הנחוץ לשיתוף.

מחוז תל אביב

13. מערכת המידע במחוז תל אביב

13.1 הדגשים

א. לאור קשיי התיעוד והמעקב במחוז תל אביב, נבדקו הסיכונים באופן נקודתי לגבי מספר יכולות של המערכת הממוחשבת במחוז תל אביב לתת מענה לצרכי המשתמשים. לא היתה כוונה בבדיקה זו לערוך ביקורת מערכות מידע, אלא להסתמך על דברי המשתמשים.

- ב. כמפורט לעיל, נמצאו פערים בין דברי המשתמשים (אנשי האתיקה) לבין הנהלת המחוז וביניהם לבין הלשכה - לגבי קשיי המערכת ומידת השפעתה על תפוקת המשתמשים ובעיותיהם - במיוחד בתחום האתיקה.
- ג. כך למשל, בשל נימוקים טכניים כאלה ואחרים, לא ניתן היה להציג בפני הביקורת דוחות בקרה ומידע שביקשה לצורך הבדיקה, והיא ממילא לא קיבלה אותם. הביקורת ביקשה להסתייע בקבלת המידע הזה במומחה חיצוני דרך הלשכה, אך טרם נענתה.
- ד. יצויין, כי התקבל מהנהלת המחוז מידע בתחומים שונים, לרבות דו"ח תקלות ביחס לשרת המגייק, אך הבעייה הייתה ונשארה חוסר יכולת לקבל באופן ממוחשב דוחות ביצוע ובקרה מן המערכת עצמה. מידע כזה לא ניתן לקבל, אלא בעבודה ידנית בלתי יעילה, שדורשת זמן ומשאבים ע"ח העבודה השוטפת.
- ה. לדברי המשתמשים בועדת האתיקה של מחוז תל אביב, מערכת המידע של המחוז הינה מיושנת, ואינה מאפשרת ניהול, שמירה, שליפה וניתוח של מידע. עקב כך, נמסר, חלק מהפעולות הנדרשות נעשות במחוז תל אביב באופן ידני, ללא בקורות מספקות ובעיות במעקב מידע.
- ו. גם לדעת הנהלת המחוז, המערכת מיושנת וסובלת מהזנחה של שנים (ראה להלן), אך ממעיטה ביחס להשפעת מצב המערכת על הפעילות. לפי דעה זו, המערכת מאפשרת שמירה, שליפה וניתוח של המידע,²³ והבעיה קיימת רק ביחס לניתוח מידע ברמה גבוהה. למרות זאת, לא עלה בידי הביקורת לקבל מידע נדרש בשליפה, אלא באופן חלקי ובהכנה ידנית.
- ז. לדעת מנכ"ל הלשכה, בחלק מהמחוזות, מלכתחילה לא נבנו המערכות באופן הנדרש: צרכי המערכות לא אופיינו כנדרש; הן אינן מתוחזקות כראוי; לא בוצעה בהן השקעה מספקת וחלק מהספקים אינם עומדים בגולציה המתאימה ללשכה, כגוף ציבורי. לדבריו, בשל כך, חלק מהמערכות הקיימות אינם מספקות את הצרכים.
- ח. גורמי הנהלה בלשכה מציגים גם עמדות וסיבות אחרות, היוצרות פערים בהסברים לגבי הגורמים לכך. לדעת הביקורת, המחלוקת לגבי מהות הבעייה, היקפה והשפעתה על יישום יעיל של הטיפול בנושאי האתיקה, מהווה חלק מהבעייה, ומרחיק את הפתרון.

13.2 השרתים - מערכת האחסון והדיווח

- א. אנשי האתיקה מסרו כי מצב השרתים (שתואר לעיל) גורם לקריסת המערכת מדי מספר ימים, והשבתת המערכת לפחות יום בשבוע. במסגרת זו, הוצגו לביקורת אסמכתאות רבות, המציגות עשרות מקרים של השבתות ותקלות של המערכת, אשר שיבשו והפסיקו את מהלכה השוטף של העבודה.
- ב. כאמור, עפ"י דיעה אחרת, שמתבססת רק על אסמכתא אחת - באישור מנהל מערכות המידע (שהוא גם מנהל מערכות המידע של הלשכה הארצית) - מדובר ב-4 השבתות בלבד, שלא התארכו יותר מיום. לדעת הביקורת, האסמכתאות כאמור לעיל, מציגות מצב חמור בהרבה מ-4 השבתות קצרות בלבד.
- ג. בהתאם למידע שנמסר, מערך האיחסון/הזיכרון מתבסס על מערכת שרתים בנפח מוגבל, שהשימוש השוטף בהם ממלא אותם, סותם אותם ומחייב דחיסה חוזרת ונישנית על מנת לאפשר המשך שמירה ותיעוד.
- ד. הוסבר, כי מדובר בשרת נפח, הבנוי בתצורה של מערך דיסקים על מנת לספק שרידות ונפח גדול. מערך הדיסקים הזה לא ניתן לתוספת דיסקים חדשים, אלא דיסקים ישנים בלבד, שיידעו לעבוד עם אותה תצורת דיסקים.

ה. כן הוסבר, כי כיום גם לא נהוג להוסיף דיסקים ישנים לשרתים ישנים לצורך שדרוג מערך קיים (במיוחד בתצורת שרת זו), כי הסיכון לאבד את המידע גדול משמעותית מסיכוי ההצלחה. מכיוון שמדובר בשרת ישן מאוד, השרת לא תוכנן לעבוד יותר מ-3-5 שנים וזו הסיבה לבעיות וחסרונות המערכת.

ו. יודגש כי בתחילת חודש פברואר 2021 נרכש ע"י מחוז תל אביב שרת חדש, הכולל אחסון אשר אמור לפתור את הבעיות הקיימות. הליך הרכש והדרישות אופיינו על ידי הנהלת המחוז והגורמים המקצועיים בצוותא עם מנכ"ל הלשכה.

13.3 תגובת הנהלת המחוז

בתגובתה של הנהלת מחוז תל אביב מיום 16.2.21 נמסר, כדלקמן:

א. המערכת אכן ישנה מאוד, והייתה צריכה להיות מוחלפת כבר לפני שנים, אך הנושא לא טופל עד כה. במסגרת זו, יש צורך לבצע שידוד מערכות במערכת המגיק, ע"י חבירה למערכת המגיק הארצית.

ב. בהתאם לכך, עם כניסת ההנהלה החדשה לתפקיד, התקיים סקר מערכות, ובתקציב 2021 הוכלל שיפור מערכות המחשוב. ראש הלשכה אישר תקציב מיוחד בשנת 2021 לביצוע הדבר במחוז תל אביב.²⁴

ג. הנהלת המחוז החדשה שמה דגש על שיפור משמעותי של מערכות המידע והמחשוב במחוז, בצד הקפדה על תחזוקה **שוטפת** על מנת למנוע אפשרות של השבתה. ואכן, כך נמסר, במהלך השנה אירעו 4 השבתות בלבד, וגם הן לא של יום שלם.

ד. כמו כן, הוזמן שרת חדש, והאפיון תואם את הליכי העבודה ואת הרגולציה הרלוונטית. כבר הוחל בהכנת הממשק בין מערכת המגיק הארצית למערכת המחוזית, בצפי לחבירה מלאה בתוך שבועיים (עד סוף פברואר 2021).

במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2021, בכוונת הביקורת לערוך במערכות השונות ביקורת מערכות מידע.

13.4 מעקב אחר הטיפול

א. מעקב סטטוס

במענה לבקשת הביקורת לקבל מעקב סטטוס של הטיפול בתלונות, נמסר כי במצב המערכת לא ניתן לבצע מעקב סטטוס שיטתי במהלך הטיפול בתיק - לא מרשימת התיקים ואף לא מתוך התיק עצמו - כיוון שכל עדכון סטטוס חדש דורש את קודמו. ניתן לבצע מעקב סטטוס **לא שיטתי** רק מתוך תכתובות דוא"ל, המתועדות בתיק.

יצוין, כי היעדר מעקב סטטוס שיטתי ושוטף - במיוחד במצב העומס הנוכחי - גורם לקושי משמעותי ביכולת מערך האתיקה לדווח למתלוננים על מצב הטיפול בתלונותיהם ולתת מענה לפונים ביוזמתם לבירור המצב. ואכן, בתפקיד המבקר כנציב תלונות הציבור, רובן המכריע של התלונות המתקבלות אצלו, מתייחס לחוסר המענה ולהיעדר התייחסות של מערך האתיקה.

ב. מעקב משימות

המערכת מפיקה **"רשימת משימות"** שמכילה אלפי רשומות. לדברי אנשי האתיקה במחוז, לא ניתן להבין על מה היא מתבססת, והיא אינה תואמת את מצב הטיפול בתיקים בפועל.

ג. אזור אישי

נמסר, כי בשונה ממה שנעשה בוועדות המקצועיות האחרות - במערכת האתיקה לא ניתן כיום להקים **אזור אישי** למתלוננים לצורך מעקב עצמאי שלהם באמצעות קוד אישי.

הנהלת המחוז מסרה, כי העבירה את כל המידע הרלוונטי, ופועלת על מנת להגיע לפתרון טוב ומהיר לבעיות שהיו קיימות עוד קודם לכניסת ההנהלה החדשה.

לדעת הביקורת, ובהתאם להסברים שניתנו, במצב הנוכחי נפגעת יכולת הבקרה של גורמי האתיקה והנהלת המחוז על הטיפול בתלונות ובפעילות המערכת. במסגרת זו, חוסר היכולת של מחוז לספק מידע ודיווח נאותים פוגע בבקרה שלו על עצמו ושל הלשכה עליו. הדבר צריך לקבל את פתרונו באופן מרוכז באמצעות הלשכה באופן שנעשה כבר בחלק מהמחוזות והוחל לאחרונה גם במחוז תל אביב - ברכישת שרת חדש וחבירה למערכת הלשכה.

14. עצמאות ניהולה של מערכת האתיקה

14.1 עצמאות ניהולית

בהתאם לחוק, התנהלות גופי האתיקה במחוזות באופן נפרד וללא כפיפות ניהולית, מיועדת, לוודא את עצמאותם המקצועית. מאידך, יש בכך כדי להחליש את הבקרה עליהם - הן במישור הניהולי והן במישור המקצועי - ולהקשות על אחידות פעולותיהם.

לדעת הביקורת, יש מקום לדון בדרכים לצמצם את הבעייה.

14.2 תגובת המחוז

בתגובת הנהלת מחוז תל אביב במכתבה מיום 16.2.21, שלהלן, הודגשה עצמאות מערכת האתיקה ושיתוף פעולה שוטף בין ראש הלשכה ליו"ר המחוז, לרבות הקצאת משאבים וסיוע.

תגובת המחוז ביקשה להדגיש את הדברים הבאים: ²⁵

- א. בעיות הניהול התקיימו בקדנציה טרם כניסת יו"ר המחוז החדש לתפקיד.
- ב. מתחילת כהונת יו"ר המחוז והמנכ"לית, מתבצעים הפיקוח והניהול של מערך האתיקה תוך הקפדה מוחלטת על אי התערבות בהחלטות מקצועיות.
- ג. עמדת הנהלת מחלקת האתיקה היא, שהם אינם כפופים להנהלת המחוז גם לא בנושאים אדמיניסטרטיביים.
- ד. בשיחה שקיים לאחרונה יו"ר המחוז עם פרקליטת הוועדה הודגש שפרקליטי הוועדה אינם כפופים בשום צורה להנחיות ניהוליות, משום סוג, של הנהלת המחוז.
- ה. בכל הנוגע לפיקוח וניהול בתחומים שאינם קשורים להחלטות המקצועיות בתיקים פרטניים הם מטופלים וטופלו בין יו"ר המחוז, יו"ר ועדת האתיקה ושאר הגורמים.
- ו. ראש הלשכה ויו"ר המחוז מקיימים שת"פ מלא והדוק בכל הקשור למערך האתיקה במחוז.

לדעת הביקורת, יש מקום לבחון את נקודות החולשה של מערכת הניהול, התפעול והמחשוב ולעשות לפתרון באופן מוסכם ומתואם.

15. שיתוף המשתמשים בתקצוב

היו"ר ופרקליטי ועדת האתיקה של מחוז תל אביב מסרו לביקורת, כי הם אינם שותפים להכנת תקציב הפעילות שלהם - לא בתקציב הכללי ולא בסעיפי הביצוע המוגדרים שלו - והם ממילא לא יודעים מהם במשך שנת הביצוע. במצב זה, לדבריהם, כל הוצאה, קטנה כגדולה, מחייבת פנייה לאישורה המוקדם של מנכ"לית המחוז, דבר המקשה על התנהלות גופי האתיקה.

הנושא ייבדק בנפרד.

ריכוז המלצות הביקורת

16. מערכת האתיקה

16.1 נהלים

- א. מומלץ לחזור ולדון בנוהל אתיקה אחיד בלשכה ובמחוזות, בכפוף לחוק, תוך מתן אפשרות החרגה בהתאם לאילוצים מקומיים, אם יש.
- ב. יש לוודא פעולה אחידה בכל המחוזות, בהתאם לנוהל המוסכם, בדגש על ההבחנה בין הפעולות שצריכות להתבצע ע"י הפרקליט/ה ובעלי תפקידים אחרים.
- ג. מומלץ לקצוב לוח זמנים אחיד לטיפול בתלונות כולל נוהל חריגה.
- ד. לאור אי ההתאמה למתבצע בשטח, מומלץ לבחון את הסיבות לכך, ולהתאים את לוח הזמנים לנדרש, ובהפעלת הבקרה הנדרשת על יישומו.

16.2 בקרה וביקורת

- א. מומלץ שגורם ביקורת פנימי בלתי תלוי במערך האתיקה (אפשר מטעם מבקר הלשכה), יבדוק בתיקים את ההליכים **הפּרוּצְדוּרִיִּים** שתועדו לקבלת ההחלטות (**לא מדובר** בבדיקת שיקול דעת משפטי או ביקורת של ההחלטות עצמן).
- ב. יש לוודא קיומן של בקורות לוגיות במערכת למניעת טעויות הקלדה, וכלי מעקב ובקרה להתרעה וטיפול בחריגים ושגויים, כמפורט להלן.

16.3 מערכת המידע - דוחות מעקב, בקרה ודיווח

- א. מומלץ לבחון וליישם את צרכי המחשוב במחוזות השונים, בדגש על דרישות הניהול, השמירה, הבקרה והדיווח.
- ב. מומלץ לערוך דוח תקופתי בכל מחוז לפי סטטוס הטיפול בתלונות פתוחות, כולל פילוחים סטטיסטיים של שלבי הטיפול ולוח הזמנים.
- ג. מומלץ להוציא דוח תקופתי של תיקים שנסגרו, בפירוט מועדים ונימוקי הסגירה, והשוואה לתקופה /שנה קודמת.
- ד. מומלץ לערוך דוח השוואתי של הטיפול בתלונות יחסית לכוח האדם בין הוועדות המחוזיות, כולל הוועדה הארצית.
- ה. יש לבנות דיווח סטטוס תקופתי למתלוננים - בתדירות שתקבע - לא פחות מחצי שנתי.
- ו. לחילופין, ניתן לבנות אתר נפרד לאזור אישי לעיון במצב הטיפול בתיק באמצעות קוד אישי ע"י המתלוננים. שימוש בהתקן כזה נעשה ע"י מוסדות וארגונים ברחבי הארץ - הן במישור הממלכתי והן במישור הפרטי.
- ז. מומלץ להוציא דוח חריגים רבעוני של תלונות שלא עמדו בלוח הטיפול שנקבע.
- ח. מומלץ להפיק דוח מיוחד של תלונות שנגזו, או נדחו על הסף, כולל נימוקים מובנים בדוח, וכולל פילוח סטטיסטי.
- ט. מומלץ להוציא דוח תלונות שהוגשו לערעור ברמת השונות, ולציין בו את תאריכי הפתיחה, מועדי הדיון (ועדת האתיקה וביה"ד) ונימוקי הסגירה.
- י. מומלץ לבנות מערך מידע אחיד, זמין וחד ערכי במערך האתיקה בין הגופים השונים.
- יא. מומלץ לבנות דוח תקופתי למבקר הלשכה עם העתקים לראש הלשכה והמנכ"ל, ברשימת תיקים שנסגרו/טופלו במהלך התקופה השוטפת, בצירוף סטטיסטיקה מצטברת.
- יב. מומלץ להעביר את הדוחות גם ליו"ר ועדת האתיקה הארצית, שיוכל לסייע במידת הצורך ובזמן אמת, כפי שבוצע בפועל לוועדה במחוז תל אביב.

16.4 התאמות ארגוניות ומקצועיות

מומלץ ליישם את ההחלטה על הקמת הוועדה שתבחן את הצורך ברפורמה ובראורגניזציה במערך האתיקה של הלשכה במספר אפשרויות (ביחד או לחוד, או בצירופים שונים):

א. ריכוזיות

- מומלץ לשקול ריכוז משימתי ברמה ארצית, כגון כתיבת חוות דעת, לצורך ניתוב התלונה לוועדה המחוזית, וכו'.
- לצורך זה, מומלץ לבחון הקמת מערך אתיקה ארצי מרכזי, לצורך קבלה, ניהול וכתיבת חוות דעת בכל התלונות, שבהתאם לתוצאות הטיפול יעביר את התלונות לטיפול והחלטות ועדות האתיקה במחוזות.

ב. תקצוב

- מומלץ לשקול תקצוב נפרד של ועדות האתיקה המחוזיות בנפרד מתקציבי המחוזות, ו"צביעת" תקציבי האתיקה.
- מומלץ לשתף את יו"ר ועדת האתיקה המחוזית ופרקליטת הוועדה בתהליך התקצוב של התחום שלהם, ולתת בידיהם מידע ואחריות על התקציבים העומדים לרשותם בתחומי האתיקה ויכולת ניצולם באופן יעיל.
- יש לבחון את הצרכים הארגוניים בכוח אדם מקצועי (כולל תקציב) של מערך האתיקה בכל אפשרות (כפי הקיים כיום, או בשינוי כאמור).
- מומלץ לבחון שילוב ותקצוב **מיקור חוץ** בטיפול מערך האתיקה.

ג. עצמאות ניהולית

לדעת הביקורת, במצב של עצמאות ניהולית של מחלקות האתיקה, יש מקום לבחון את נקודות החולשה של מערכת הניהול, התפעול והמחשוב ולעשות לפתרון באופן מוסכם ומתואם.