



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

לשכת עורכי הדין בישראל

דוח ביקורת פנימית 6/20

דוח סופי למועצה

ביה"ד הארצי

אמיר ויזל

מבקר הלשכה

24 יוני 2021

22.6.21

פרק	סעיף ראשי	סעיף משנה	עמוד
	מכתב לוואי		
מבוא	1	כללי	5
	2	מטרה	
	3	שיטה	
	4	מבנה הדוח	
	5	מבנה הלשכה	6
	6	רקע כללי - ביה"ד הארצי	
ממצאים	7	תהליך הטיפול בתיק הערעור	7
	8	הטיפול בערעורים שהוגשו לביה"ד	9
	9	תיעוד הטיפול בערעורים	10
	10	10.1 בקרות	10
		10.2 נתונים	10
		10.3 ניתוח הנתונים	11
		10.4 הדגשים	13
	11	הבנייה עונשית	
	12	שיתוף מידע בין בתי הדין	13
	המלצות		
			15

24.6.21

לכבוד
 עו"ד אבי חימי, ראש הלשכה
 חברי מועצה ארצית
 לשכת עורכי הדין

דוח סופי למועצה

שלום רב,

הנדון: דוח ביקורת 6/20 **הבקרה במערכת השפיטה - ביה"ד הארצי**

בהתאם לחוק, אחד מתפקידי החובה של הלשכה עפ"י דין, הוא לקיים שיפוט משמעתי לחבריה, לעורכי דין זרים הרשומים אצלה ולמתמחים. מערכת השפיטה - ביחד עם מערכת האתיקה - הינה מנושאי הליכה של לשכת עורכי הדין, ומהחשובים שבהם.

במסגרת תוכנית העבודה של הביקורת הפנימית בלשכה לשנת 2020, נבדקו מערכות האתיקה והשפיטה.

הדוח המצ"ב עוסק בביה"ד הארצי.

חשוב להבהיר, כי קיימת הפרדת רשויות ברורה ומוחלטת בין ועדת האתיקה לביה"ד¹. עם זאת, על אף מעמדם העצמאי והנפרד, בהסתכלות הביקורת – והמתלונן – הם מהווים רצף טיפול אחד (בתלונת האזרח נגד עו"ד, של עו"ד נגד עמיתים למקצוע, תלונות של שופטים, ועוד). בהיבט זה הטיפול מתחיל בתלונה על עוול שנגרם למתלונן, לכאורה, מצד עו"ד שאמור לטפל בעניינו, או טענות אחרות - ומסתיים בצעדי התיקון והענישה, בהתאם להחלטת ביה"ד. עם זאת, עקב ההפרדה המהותית והמשפטית בין שני הגופים, הדוח בנושא זה יוצא בנפרד.

יצוין, שעיקר הביקורת נערכה בתקופת הקורונה, והושפעה, בשל כך, מקשיי נגישות לחומר ולבעלי התפקיד. עם זאת, נעשה מאמץ לגשר על הקשיים האלה באמצעי התקשורת השונים, אך אלה גרמו להתמשכות העבודה. בהמשך, לאחר סיום המשבר נעשו ביקורת השלמה, ובביקורת המעקב יערכו השלמות בנושאים נוספים - בעיקר בתיעוד.

כללית מוצאת הביקורת להדגיש, כי עפ"י החומר שהתקבל, ובדיקות שונות, זמני הטיפול של ביה"ד הארצי בשנים שנבדקו (כולל בתקופת הקורונה) היו סבירים ובמגמת ירידה (3-4 חודשים). עם זאת, מוצאת הביקורת להדגיש את הדברים הבאים (בהמשכם - רשימת המלצות):

- הביקורת סבורה, כי מעבר לקבוע בחוק, נחוץ נוהל מזכירות ספציפי שיפרט את הפעולות הנדרשות לטיפול בערעור המוגש לביה"ד הארצי, כפי הקיים במוסדות שיפוטיים רבים אחרים.
- לדעת הביקורת, רצוי שהמועצה תשקול צעדים להבנייה עונשית לצמצום הפערים והגדלת השוויון בפסיקת ביה"ד.
- לאור אי הבהירות והמחלוקות, שנבעו מהתיקון לחוק מס 32 משנת 2008, יש להגדיר את כללי שיתוף המידע בין הגורמים השונים בתחום האתיקה ובביה"ד, ואת סמכויות הגורמים השונים ביניהם לבין עצמם.
- יש מקום להגדיר ולערוך דוחות ממוחשבים למעקב ובקרה.
- מומלץ לבדוק אפשרות לקביעת מקום דיונים ייעודי ומכובד לביה"ד הארצי, שיאפשר דיונים ברצף.

הדוח כולל את ממצאי הביקורת והמלצותיה הסופיות, וכן את הערות המבוקרים ואת הערותיו של יו"ר ביה"ד הארצי.²

¹ מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי מיום 23.2.21.

² הערותיו של יו"ר ביה"ד הארצי בגוף הטייטה מיום 11.4.21 ומיום 23.5.21 ופגישה מיום 7.6.21.

הטייטה הסופית של הדוח הובאה לדיון בוועדת הביקורת בישיבתה ביום 25.5.21. בישיבה התגלעו חילוקי דעות בין הח"מ לבין חברי הוועדה לגבי הקבילות המשפטית של המסקנות וההמלצות. עיקרי החלטותיה בעניין היו:

- מרבית חברי הוועדה אינם מוכנים לאשר הדוח.
- המבקר התבקש לבדוק האם הוא מעוניין לשנות מסקנות הדוח, או לאיינו לחלוטין³.

יש להדגיש, כי דוח ביקורת אינו ניתן "לאיון", אלא במקרים של אי נכונות, או סודיות מסיבות מהותיות, וזה לא היה המקרה.

בעקבות זאת, נערכה התייעצות עם היועץ המשפטי של הלשכה ועם יו"ר ביה"ד הארצי. בהתאם לכך, נוספו על ההמלצות המקוריות מספר תיקוני נוסח משפטיים, הסברים ומראי מקום, שחזקו וביססו את המלצות הביקורת, כמפורט בדוח המצ"ב⁴.

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה מצד ביה"ד הארצי בביצוע הביקורת ועל תרומתו – ביחד עם יועמ"ש הלשכה - לניסוח הסופי של ההמלצות.

בברכה



אמיר ויזל
מבקר הלשכה

העתיקים:

חברי/ות ועדת הביקורת
יו"ר ביה"ד הארצי, עו"ד חיים קנת.
מנכ"ל הלשכה, מר אורי אלפרסי
פרקליטת ועדת האתיקה הארצית, עו"ד שלי ואקנין-אדם
מנהלת ביה"ד הארצי, גב' רחל קאולי.

³ תמצית החלטות ועדת הביקורת מיום 25.5.21, במייל מיום 10.6.21
⁴ בהתייעצות עם היועץ המשפטי של הלשכה ועם יו"ר ביה"ד הארצי מיום 7.6.21.

דוח ביקורת פנימית 6/20

הבקרה במערכת השפיטה - ביה"ד הארצי

1. כללי

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

במסגרת הביקורת על מערכת האתיקה והשפיטה בתוכנית העבודה לשנת 2021, בוצעה ביקורת על התנהלות ביה"ד הארצי.

2. מטרה

מטרת הביקורת הייתה לעמוד על אופן התנהלות ביה"ד הארצי, נהלי עבודה, כלי דיווח ובקרה וזמני טיפול בתיקים.

3. השיטה

הביקורת התבססה על המקורות הבאים:

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

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.
- ג. **רשימת המלצות**.

להלן עיקרי ההדגשים שעלו מהביקורת:

- א. הביקורת העלתה את חסרונם של נוהל מזכירות ספציפי, שיפרט את אופן הטיפול בערעורים ובקשות המוגשות לביה"ד.
- ב. בבדיקת זמני הטיפול בשנים האחרונות נמצאו מרביתם במסגרת זמן סביר (כ- 3-4 חודשים). עם זאת, למרות מגמת הירידה הכללית בזמני הטיפול בשנים האחרונות, נמצאו גם תיקים, שהטיפול בהם נמשך מעל לחצי שנה ושנה.
- ג. מערכת הניהול הממוחשבת ברמה הארצית חדישה יותר ומאפשרת מיגוון דוחות ודרכי דיווח מהמערכת המחוזית.
- ד. למרות זאת, נתקלה הביקורת בקושי לקבל את המידע הנחוץ בפירוט ובפורמט שביקשה, עקב חוסר בכלי דיווח במערכת הניהול, או בהיעדר היכרות מספקת להפעלתה.

```

graph TD
    A[ראש הלשכה  
יו"ר המועצה] --> B[המועצה הארצית]
    A --> C[מנכ"ל הלשכה]
    B --> D[מבקר הלשכה]
    B --> E[רו"ח]
    B --> F[יועמ"ש]
    B --> G[ועדי המחוזות]
    B --> H[ועדת התמחות]
    B --> I[ועדת ביקורת]
    B --> J[ועדת כספים]
    B --> K[ועדת שחר מצווה]
    B --> L[ועדת עו"ד זרים]
    B --> M[ועדת חברות]
    C --> N[טכנולוגי]
    C --> O[מדרשה]
    C --> P[צרכנות]
    C --> Q[חשב]
    C --> R[שכר]
    C --> S[הנה"ח]
    C --> T[מחלקות מקצועיות]
    C --> U[מינהלי]
    U -.-> V[מנהלי]
    U --> W[ועדת אתיקה ארצית]
    W --> X[ועדות אתיקה מחוזיות]
    U --> Y[מנכלי המחוזות]
    Y -.-> Z[מנהלי]
    U --> AA[ועדת מינויים]
    AA --> AB[בתי דין מחוזיים]
    AA --> AC[ביה"ד]

```

בהתאם לדוח הפעילות השנתי של הלשכה "המחוקק הטיל על הלשכה את החובה להפעיל ולנהל את הדין המשמעותי של עורכי הדין שמטרתו שמירה על רמת המקצוע ועל האמון שרוחש הציבור למקצוע. על עבירת משמעת, אף אם נעברה בחוץ לארץ, יישפט עורך הדין **בבית דין משמעותי מחוזי** של המחוז שבתחומו נמצא מקום עבודתו. אם הורשע הוא צפוי לעונשים שהחמור בהם הוא הוצאה מן הלשכה. על פסק דין של בית דין משמעותי מחוזי רשאים הנאשם, הקובל, המועצה הארצית או היועץ המשפטי לממשלה, לערער לפני **בית הדין המשמעותי הארצי**. על פסק דין של בית הדין הארצי רשאים אותם גורמים לערער לפני בית המשפט המחוזי בירושלים. השיפוט המשמעותי של הלשכה חל גם על מתמחים"⁵.

בית הדין המשמעתי הארצי הינו ערכאת ערעור, שאליה רשאים הנקבל והקובל לערער על פסק-דין של בית דין משמעתי מחוזי וכן רשאים לערער ועדת האתיקה הארצית והיועץ המשפטי לממשלה.

ביה"ד הארצי מונה 102 חברים, אשר נבחרים ע"י ועדת המינויים לתקופה של 4 שנים ופעילותם בביה"ד

⁵ דוח הפעילות השנתי של הלשכה 2019-20 עמ' 7.

נעשית בהתנדבות.

נשיאות ביה"ד, הכוללת את יו"ר ביה"ד – וארבעת סגניו, מתכנסת על מנת למנות הרכבים לערעורים המוגשים וכן על מנת לדון בנושאים הנוגעים לפעילות השוטפת. בנוסף לכך נדונות ע"י יו"ר ביה"ד כדן יחיד, בקשות להעברת דיון ממחוז למחוז ובקשות להארכת מועד להגשת ערעור. כמו כן מועברות לטיפולו של יו"ר ביה"ד הארצי תלונות שהוגשו כנגד חברי ביה"ד במערכת הדין המשמעתי.

מזכירות ביה"ד מטפלת בקביעת מועדים לדיונים, משלוח פרוטוקולים, סיכומים, החלטות ופסקי דין לצדדים. כל פסקי הדין מועברים לפרסום בנבו ובפדאור אתיקה. כמו כן מטפלת המזכירות בביצוע כל פסקי הדין המשמעתיים ומוציאה הודעות בדבר העונש לגופים שונים, בהתאם לאמור בכללי לשכת עוה"ד. בנוסף לכך מטפלת המחלקה בהנפקת אישורי חברות, העדר הרשעות good standing לחברי הלשכה.

במשך תקופת הדוח - 31.8.20 – 1.9.19

- נפתחו 78 תיקים
- נסגרו 44 תיקים
- בוצעו 317 פסקי דין, מתוכם 110 השעיות

חשוב להבהיר, כי אין קשר בין ועדת האתיקה לביה"ד⁶, אך על אף מעמדם העצמאי והנפרד של מערך האתיקה ממערך השפיטה, **בהסתכלות הביקורת הם מהווים רצף אחד של טיפול בתלונות האזרח**. הטיפול מתחיל בתלונה (של האזרח נגד עו"ד, של עו"ד נגד עמיתים למקצוע, תלונות של שופטים, ועוד), או טענות אחרות, על עוול שנגרם לו לכאורה, ומסתיים בצעדי התיקון והענישה, בהתאם להחלטתו של ביה"ד.

מ מ צ א י ם

להלן הערות הביקורת:

7. תהליך הטיפול בתיק ערעור

7.1 תהליך הטיפול

בהתאם לכללי לשכת עורכי הדין ולמכתביו של יו"ר בית הדין הארצי מ- 17.1.21 ו-23.2.21, תהליך הטיפול בתיק, הוא כדלקמן:

- א. עפ"י החוק, 30 יום הינו פרק זמן ממתן פסק הדין ביה"ד המחוזי ועד למועד שניתן להגיש ערעור לבית הדין הארצי, שמעבר לו בית הדין ידחה את הערעור על הסף.
- ב. ערעור שמוגש מועבר באותו יום ו/או למחרת ליו"ר בית הדין לקביעת מותב.
- ג. תיק שנפתח במזכירות בית הדין, עובר בתוך מספר ימים לקביעת הרכב ומועד לדיון.
- ד. הדבר תלוי בזמינות אולם (קיימים רק שניים לשימוש ביה"ד תל אביב ו-ועדות) - ובתיאום 5 יומנים. התיאום מתבצע, כאשר המועד נוח לחברי ההרכב, לקבילה, ולמערער ובא כוחו, וכן כאשר מתאפשר הדבר מבחינת אולם פנוי בלשכת עורכי הדין לשמיעת הערעור. הדיון יתבצע כחודש-חודשיים לאחר תאום התיק.
- ה. הדיונים מתקיימים במרתף בניין הלשכה ותלויים במשתמשים נוספים.
- ו. יש לזכור כי בהתאם לכללים ולתקנות, בשנים שחלפו, לא ניתן היה לקבוע את התיק, לפני שחלף מועד של כחודש וחצי נוספים, הואיל והחוק התיר לצדדים להגיש עיקרי טיעון ותשובה לערעור.
- ז. לאחר שנקבע מועד לשמיעת התיק, אשר בד"כ נקבע ע"י ההרכב בתיאום עם המזכירות, עפ"י סעיף 62א לכללי הלשכה, על המערער להגיש את עיקרי טיעונים בכתב עד **21 יום** לפני הדיון, ועל המשיב להגיש תשובה לערעור עד **7 ימים** לפני הדיון.

⁶ מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי מיום 23.2.21.

- ח. עפ"י מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי, תהליך זה לבדו - ממועד פתיחת התיק ועד סיום שמיעתו לוקח עד כ-3 חודשים.
- ט. אם המשיב לא משיב לכתב הערעור, או לא משיב במועד, עפ"י שיקול דעת ההרכב מוציאים פסק דין.
- י. לאחר סיום שמיעת התיק בהתאם לחוק/כללים, במידה שפס"ד לא נערך ונחתם במועד הדיון - יש 60 יום למתן פסק דין. פס"ד נחתם ע"י כל ההרכב ומועבר לבעלי הדין.

7.2 מסגרת הזמן

- א. ניתן להבין מהסעיפים לעיל, כי לא נקבעה מסגרת זמן כוללת לטיפול בתיקים:

שלב	זמן מוקצב	הבסיס המשפטי
הגשת עיקרי טיעון המערער בכתב	עד 21 יום לפני הדיון	חוק הלשכה
הגשת תשובה לערעור ע"י המשיב	עד 7 ימים לפני הדיון	חוק הלשכה
הערכת זמן כוללת של יו"ר ביה"ד הארצי מפתחה עד שמיעה	3 חודשים	הערכת יו"ר ביה"ד
כתיבת פס"ד	עד חודשיים לאחר הדיון.	חוק הלשכה

- ב. נמסר כי נשיאות בית הדין הארצי מקפידה באופן קבוע לשמור על כללים אלו.
- ג. בהתאם לכך, נמסר, מעטים מאוד המקרים, כאשר הדבר מתארך מעבר לכך, וגם אז ההרכב מספק לנשיאות, סיבות מיוחדות להתארכות.

המלצות

- א. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול קביעת נוהל מזכירות⁷ על ידי נשיאות ביה"ד לשם טיפול בערעורים ובקשות המוגשות לביה"ד ואשר יתבסס בין היתר על הזמנים שקבע החוק.
- ב. כמו כן, יתכן ויש מקום שהמועצה תשקול תיקון כללים לצורך קביעת לוחות זמנים כולל, היכן שאלה לא הוסדרו בכללים, הקובע מסגרת מקיפה לטיפול בתיקים.
- ג. הביקורת סבורה כי יש לתת את הדעת למציאת מקום דיונים מכובד, שיאפשר לבתיה"ד הארצי ושל מחוז תל אביב דיונים ברצף ויקצר את זמן ההמתנה למתן פס"ד. נמסר כי המלצה ברוח זו כבר ניתנה זה מכבר ע"י יו"ר ביה"ד לראש הלשכה ולמנכ"ל.⁸

(בשנת 2020 יש להתחשב בכך, כי בשל שלושת הסגרים בוטלו ונדחו דיונים רבים).

ראה ניתוח לוח הזמנים בהמשך.

⁷ נוהלי מזכירות דומים, כולל לוחות זמנים רלוונטים, ניתן לראות בהוראות נוהל של נשיאת בית המשפט העליון בסוגיות שונות; נוהלי עבודות מזכירות שנקבעו על ידי נשיאות ביה"ד המשמעתי מחוז תל אביב ומחוז מרכז; נוהלי מזכירות הרשות השופטת; נוהלי דחיית דיונים בבתי הדין הרבניים; נוהל בתי דין משמעתיים של משטרת ישראל ועוד.
(ראה בהמשך דוגמאות נוהל מבתי הדין במחוזות מרכז ותל אביב)

⁸ מכתב תגובתו של יו"ר ביה"ד הארצי מיום 23.2.21

8. הטיפול בערעורים שהוגשו לביה"ד הארצי.

8.1 עקרונות

- א. ביה"ד הארצי מטפל בערעורים.
- ב. פעילות בתי הדין מעוגנת בחוק כללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), תשע"ה-2015.
- ג. על פי סעיף 69. (ב) לחוק, בית הדין המשמעתי הארצי ייתן את פסק הדין בתוך 60 ימים מסיום הדיון, ואם הוגשו סיכומים בכתב - ממועד הגשתו של כתב הסיכומים האחרון.
- ד. הליך משמעתי הינו מעין פלילי ומתנהל כפי שמתנהל כל הליך פלילי.
- ה. מזכירות בית הדין הארצי מנהלת את התיקים המובאים לפסק דין ויו"ר בית הדין מבצע מעקב על כך.
- ו. מזכירות בית הדין הארצי מבצעת בקרה על לוחות הזמנים.
- ז. בקשות להארכת מועד מתקבלות רק באישור ראש בית הדין הארצי.

8.2 חסרונות

- א. כאמור, לא קיים נוהל עבודה לפעילות מזכירות בית הדין. נמסר שכל בתי"ד (ארצי ומחוזיים) פועלים בהתאם לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), תשע"ה-2015. לא נכתבו נהלים מעבר לכך.
- ב. אין ליו"ר בית הדין סמכות לתת למחוזות הוראות (אלא המלצות בלבד).
- ג. קיימת מחלוקת עקרונית בין יו"רי בתי"ד הארצי והמחוזי בת"א, היועמ"ש ונוספים, לגבי חסינות החומר ושיתוף המידע לאור תיקון 32 מ-2008.

8.3 דוגמאות נוהל

להלן מספר דוגמאות של נוהלים של בתי דין מחוזיים של הלשכה :

- א. **נהלי מחוז מרכז⁹**
 - נוהל מס' 1 – מזכירות בית הדין המשמעתי המחוזי
 - נוהל מס' 2 – נוהל וכללים בבקשות דחייה
 - *** בקשה לשינוי מועד דיון ***
 - נוהל מס' 3 – נוהל וכללים להגשת מסמכים בצמוד לבקשות-במהלך הוכחות
 - נוהל מס' 4-נוהל הגשת בקשה להשעיה זמנית-הטלת עונש
 - נוהל מס' 5 – נוהל מינוי סניגור
 - נוהל מס' 6 – נוהל המצאת חומרי חקירה לנקבל

⁹ <https://merkazbar.org.il/%D7%91%D7%99%D7%94%D7%93-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%9E%D7%A2%D7%AA%D7%99/%D7%A0%D7%94%D7%9C%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%93%D7%99%D7%9F-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%9E%D7%A2%D7%AA%D7%99/>

- נוהל מס' 7 – נוהל וכללים דיון ראשון – הקראה- דיון מקדמי

ב. נהלי נשיאות בית הדין מחוז תל אביב¹⁰

- נוהל מס' 1 -נוהל שעות פעילות מזכירות בית הדין והגשת מסמכים
- נוהל מס' 2 - נוהל וכללים בבקשות דחייה לבית הדין המשמעתי של מחוז תל אביב
- נוהל מס' 3- נוהל הגשת מסמכים בצמוד לבקשות / במהלך הוכחות
- נוהל מס' 4 - נוהל הגשת בקשה להשעיה זמנית/ הטלת עונש
- נוהל מס' 5 נוהל מינוי סגור -
- נוהל מס' 6 - נוהל המצאת חומרי חקירה לנקבל
- נוהל מס' 7- נוהל ימי מוקד /הקראות

(ראה נהלי מזכירות בתחומים שונים בהערות שוליים מס' 5 לעיל)

9. תיעוד הטיפול בערעורים המוגשים לבית הדין הארצי

בקורות

- א. לכל ערעור נפתח תיק אשר בו נשמר כל החומר בצורה פיזית ומוחשבת (סריקה). החומר הרלוונטי מועבר טרם הדיון.
- ב. נערך מעקב אחר הליך הערעור מתחילתו ועד שלב מתן פסק הדין על ידי אחראית על ביה"ד המשמעתי.
- ג. הערעורים מהקובל/הנקבל מועברים לנשיאות בית הדין הארצי למינוי הרכב בית דין.
- ד. כל הדיונים מוקלטים ומתומללים על ידי חברת הקלטה ותמלול.
- ה. הפרוטוקולים נשמרים במערכת ממוחשבת ובתיק הפיזי.
- ו. מטעמי חיסיון ועצמאות הדיון, אין לבית הדין גישה עצמאית למידע המצוי במחוזות, אלא באמצעות פנייה יזומה למזכירות בתי הדין המחוזיים. הוא אינו חוקר באופן עצמאי.

10. עמידה בלוחות זמנים שנקבעו

10.1 בקורות

- א. נערך מעקב אחר הליך הערעור מתחילתו ועד שלב מתן פסק הדין על ידי אחראית על ביה"ד המשמעתי.
- ב. מזכירות בית הדין הארצי מבצעת בקרה על לוחות הזמנים.

10.2 נתונים

- א. משך הטיפול הממוצע

¹⁰ <https://tabar.org.il/%D7%A0%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9D%D7%95%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%95%D7%AA%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%90%D7%95%D7%AA/>

עפ"י דיווח מנהלת המחלקה, שניתן במהלך 2019, ועדכון מיום 7.2.21, ממוצע משך הטיפול בתיק בשנים האחרונות היה כדלקמן:

- 2017 - 128 ימים (כל התיקים סגורים),
- 2018 - 130 יום (כל התיקים סגורים),
- 2019 - 106 ימים (2 תיקים עדיין פתוחים).
- 2020 - טרם נמסר.

הערות:

- בשל אי הכללת תיקי ערעור נגדי ברשימת התיקים, נוצרה אי התאמה בין הנתונים לעיל לבין תוצאות ניתוח הנתונים המובא להלן. במקביל ניתן ביטוי לשתי סדרות הנתונים.
- בתגובת יו"ר ביה"ד מיום 11.4.21, נמסר כי לא ניתן להשוות בסעיף 10.2 ו- 10.3 את הנתונים לשנים 2017-2018 הואיל והקדנציה הנוכחית החלה במאי 2018.

יובהר ע"י הביקורת, כי ההשוואה מתייחסת לפעולת ביה"ד והטיפול בקבילות. ולא לקדנציות.

ב. משך הטיפול בפועל

הביקורת ביקשה לבדוק את העמידה בלוח הזמנים נכון ליום 17.1.21, לגבי השנים 2018-2020, ונמצא כדלקמן:

1) נגישות החומר ודוחות המערכת

(א) לבקשת הביקורת, התקבלה רשימת תיקים שנמצאו בטיפול ב-3 השנים האחרונות. כאמור, הרשימה התקבלה כמסמך PDF ולא כקובץ מידע או באקסל, שיאפשר ניתוח התפלגות לפי פרמטרים ושלבים של סטטוס וזמן. הרשימה גם לא הכילה את תיקי הערעור הנגדי, שנדונים ונסגרים ביחד עם תיקי הערעור. הוסבר, כי דוחות המערכת, כולל זו שניתנה, מותאמים לצרכים של ביה"ד.

(ב) בתגובה נמסר גם ע"י המנכ"ל, כי במערכת הניהול הממוחשבת (מגייק), יש אופציה לרשימת דוחות בקרה, המיועדת לתפעולה השוטף של המערכת, בהתאם למטרותיה.

(ג) טרם הוברר אילו דוחות ניתן לקבל מהמערכת, אך לדעת הביקורת, הדוח שהתבקש צריך להיות חלק ממערכת הכלים לתפעול ובקרה על המערכת. הביקורת תחזור ותבדוק את הנתונים במידה שיתקבלו נתונים שונים ממה שהפיקה מהמסמכים.

באופן כללי, חשוב להדגיש, כי דוחות המערכת מיועדים לא רק לתפעול השוטף של המערכת, אלא גם לתת בידי המשתמשים כלי מעקב ובקרה אחר ביצוע העבודה, יעילותה ושלמותה. ככאלה, ממליצה הביקורת לבחון בניית כלי בקרה שייתנו מענה על כך, דוגמת הבקשות שהעלתה הביקורת.

במסגרת זו, חשוב גם לאפשר אופציה של הפקת דוחות באקסל, שבאמצעותם ניתן לספק דיווח בפורמט שלא תוכנן מראש ולערוך ניתוחים שונים, לפי צרכים שיעלו.

10.3 ניתוח הנתונים

א. תיקים פתוחים (באדום - כולל תיקי ערעור נגדי)

עפ"י הרשימה שהועברה לביקורת, ב-3 השנים האחרונות טופלו בביה"ד הארצי 185 תיקים (218 כולל תיקי ערעור נגדי), שמהם נכון ליום 17.1.21 נותרו פתוחים 3 תיקים

בלבד משנת 2019, שהם 6% (5%) מכלל התיקים, ו-16 תיקים משנת 2020 שהם 27% (22%) מכלל התיקים - רובם ככולם מהמחצית השניה של השנה, כמפורט בטבלה שלהלן:

תיקים פתוחים וסגורים ביה"ד הארצי 2018-2020

ליום 17.1.21

שנה	מס' תיקים ברשימה*	מס' תיקים כולל ערעור נגדי	תיקים פתוחים	תיקים סגורים	אחוז תיקים פתוחים*
2018	70	84	0	70	0%
2019	55	62	3	52	5%
2020	60	72	16	44	27%
סה"כ	185	218	19	166	10%

*הערה: נתוני הטבלה בשחור - ללא תיקי ערעור נגדי; באדום - כולל ערעור נגדי.

כאמור, בדיעבד התברר, כי בפועל מספר התיקים הוא גדול יותר ב-34 תיקי ערעור נגדי, שלא הופיעו ברשימה, בנימוק שהם נדונים ביחד עם תיקי הערעור עצמם. לביקורת לא ברורה הסיבה להוצאתם מהרשימה ולא ידוע אם נסגרו או לא (ראה פירוט בהמשך).

ב. תיקים שהיו פתוחים יותר מ-4 חודשים

בהתבסס על מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי מיום 28.1.21, בדקה הביקורת את התפלגות מצב התיקים הסגורים שהיו פתוחים יותר מ-120 יום בשנים 2018-2020. עולה, כי מרביתם היו פתוחים יותר מ-4 חודשים:

- 55% (46%) מכלל התיקים
- 61% (?) מהתיקים הסגורים

עם זאת, משקלם בכלל התיקים הולך ויורד:

- 2018 - 73% (61%) מהתיקים היו פתוחים יותר מ-4 חודשים.
- 2019 - 49% (44%) מהתיקים היו פתוחים יותר מ-4 חודשים.
- 2020 - 38% (32%) מהתיקים היו פתוחים יותר מ-4 חודשים.

תיקים סגורים שהיו פתוחים יותר מ-120 יום

נכון ל-17.1.21 (באדום - כולל ערעור נגדי)

שנה	סה"כ מס' תיקים	תיקים סגורים	סגורים שהיו פתוחים מעל 120 יום	אחוזים מסה"כ התיקים	אחוזים מסה"כ הסגורים
2018	70	84	51	73%	61%
2019	55	62	27	49%	44%
2020	60	72	23	38%	32%
סה"כ	185	218	101	55%	46%

ג. תיקים שהיו פתוחים תקופה ממושכת

ב-3 השנים האחרונות נמצאו 61 תיקים שהיו פתוחים יותר מחצי שנה ו-11 תיקים אף יותר משנה - רובם מ-2018. עם זאת, גם בנתונים אלה ניכרת מגמה ברורה של ירידה מאז 2018 ועד 2020, למעט "מעל שנה" - עליה ב-2019 ו-"0" לא רלוונטי מ-2020, כמוצג להלן:

תיקים סגורים שהיו פתוחים מעל חצי שנה:**נכון ל-17.1.21**

שנה	מס' תיקים (באדום - כולל ערעור נגדי		סגורים שהיו פתוחים מעל שנה			סגורים פתוחים שנה			סה"כ סגורים שהיו פתוחים מעל חצי שנה		
2018	70	84	6	9%	7%	26	37%	31%	32	46%	38%
2019	55	62	5	9%	8%	16	29%	26%	21	38%	34%
2020	60	72	0	0%	0%	8	13%	11%	8	13%	11%
סה"כ	185	218	11	6%	5%	50	27%	23%	61	33%	28%

מהנתונים ניתן לראות ירידה משמעותית בזמן הטיפול בתיקים מתחת לשנה, אך עדיין כרבע עד שליש מהתיקים פתוחים מעל חצי שנה.

10.4 הדגשים**לדעת הביקורת, עיקרי הדגשים, העולים מהנתונים הינם:**

א. בהיעדר לוח זמנים מפורט, פועל ביה"ד הארצי עפ"י הכללים בחוק, שאינו קובע מסגרת כוללת ללוח הזמנים, אלא רק לקטעים ממנו. בשל כך, לא ניתן לקבוע אמת מידה ברורה - וממילא גם לא חריגה ממנה בהתמשכות הטיפול מעבר לסביר ולרגיל.

ב. לא ברור אם קיימים במערכת בקרות לוגיות וכלי בקרה שיאפשרו למנוע טעויות ולעקוב אחר עמידה ביעדים - הן מבחינת היקף הטיפול והן מבחינת לוח הזמנים.

11. הבנייה עונשית

במהלך הביקורת, הועלה צורך בהבנייה עונשית לצורך צימצום פערים וחוסר אחידות בענישה, ולוודא שיוויוניות בענישה במקרים דומים. נוכח חילוקי הדעות עם ועדת הביקורת על הקבילות המשפטית, להלן התייחסות במסמך הרשות לני"ע:

"הבניית ענישה הינה מגמה עולמית בתחום האכיפה הפלילית והמנהלית ככלל, ובדיני ניירות ערך בפרט. היא נועדה למנוע יצירת פערים וחוסר אחידות בענישה, ולוודא, כי העונשים המוטלים במסגרת ההליכים הפליליים והמנהליים יהיו עונשים שוויוניים באורח יחסי ובהתאם לנסיבות המקרים.

באופן זה, הן התובעים העותרים לעונש והן השופטים או הגופים המעין שיפוטיים המשימים את הענישה, יפעילו את שיקול דעתם ויעתרו או ישיתו את הסנקציה העונשית על פי סט קריטריונים מובנה וקבוע מראש בכל הליך אכיפה. קביעת קריטריונים ברורים והבניית ענישה מצמצמת את הפערים בענישה, מתווה כללים לענישה במקרים דומים בנסיבותיהם, ונותנת כלים ברורים לרשויות התביעה.¹¹

לדעת הביקורת, חשוב שהמועצה תשקול תיקון לכללים, בדומה לתיקון 113 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב – 1982 כדי לקבוע הבניית ענישה אחידה של בתי הדין.

12. שיתוף מידע עם בתי הדין המחוזיים

בפגישה מיום 8.6.21 עם יו"ר ומנהלת בית הדין הארצי עלה, כי קיימת אי בהירות וחוסר אחידות בנוהלי שיתוף המידע בין בתי הדין המחוזיים לבין ביה"ד הארצי, וביניהם לבין עצמם.

¹¹ רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מנהלית, "הבניית ענישה באכיפה מינהלית" https://www.isa.gov.il/%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A7%D7%94%20%D7%95%D7%90%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%94/Enforcement/Admin_Enforcement/Documents/ISA_Enforcement_03.pdf

עפ"י המידע שנמסר, מקור הבעיה הוא בפרשנות לתיקון 32 לחוק, אשר נכנס לתוקף ביום 03.07.2008 ושינה באופן מהותי את הדין המשמעותי של עורכי הדין. בהתאם לתיקון התווסף, כאמור, סעיף 69ב לחוק הלשכה אשר קבע כי הלשכה תעמיד לעיון הציבור כל פסק דין של בית הדין המשמעותי, בציון שמו של עורך הדין, ותאפשר לכל המעוניין בכך לקבל העתק מפסק הדין.

על פי הוראות התחולה בתיקון לחוק נקבע כי העמדת פסקי הדין לציבור תיעשה ביחס לקובלות שהוגשו מיום התיקון ואילך. היינו: העמדת הפרסום לציבור לא חלה על פסקי דין משמעותיים שניתנו קודם לתיקון לחוק.

על יסוד האמור אימצה נשיאות ביה"ד המחוזי בתל אביב החלטה לפיה החיסיון החל על פסקי דין שניתנו על ידי ביה"ד קודם לתיקון חל גם כאשר מי שמבקש לעיין בפסקי הדין היא לשכת עורכי הדין¹². ומכאן **שלעמדת נשיאות ביה"ד המחוזי בתל אביב, אין אפשרות להעביר מידע ופסקי דין קודם לתיקון גם כאשר מי שמבקש לעיין בפסקי הדין היא הלשכה.**

תחת זאת הציעה הנשיאות **ללשכה 3 חלופות:**

- א. לקבל את הסכמתו בכתב של הנקבל.
 - ב. להגיש בקשה מתאימה לערכאה המתאימה ולצרף פסיקתא באשר להיקף המידע והחומר המבוקש מבית הדין באשר לנקבל הנדון ולהביא בפני אותה הערכאה את החלטת נשיאות בית הדין.
 - ג. להורות לנקבל לפנות לבית הדין בעצמו ולבקש את המבוקש על ידו במסגרת ההליכים המתנהלים בעניינו במסגרת העתירה המנהלית בבית משפט מחוזי תל אביב.
- הדברים לא היו מקובלים על גורמים מקצועיים אחרים בלשכה:

א. עו"ד ג.ו. – המנהל המקצועי, מערך ההתמחות¹³

במכתבו מיום 13.5.21 ליו"ר ביה"ד הארצי, כותב עו"ד ו., בין השאר:

"במסגרת בקשות לקבלת היתר לאמן, מובא לידיעת ועדת ההתמחות הארצית מעת לעת דבר קיומן של הרשעות משמעותיות קודמות של מבקשי היתרים לאמן. כמו כן, במסגרת בקשות לחזרה לשורות הלשכה המובאות לדיון בפני ועדת החברות בלשכה, עולה במקרים רבים דבר קיומן של הרשעות כאלה. לא למותר לציין כי כאשר מדובר בבקשת חזרה לאחר הוצאה מהלשכה, הרי שלפי סעיף 52 לחוק הלשכה וועדת החברות מוסמכת לשקול הרשעות אלה במסגרת שיקוליה אם לאפשר את החזרה לשורות הלשכה אם לאו. בקשות מאת מערך ההתמחות של הלשכה לקבל את פסקי הדין המרשיעים נתקלים **בסירוב מצד מערכת בתי הדין המחוזיים, בפרט במחוז תל אביב ובאופן מיוחד** (אך לא רק) כאשר מדובר בהרשעות מן התקופה בה עוד היו דיוני בתי הדין נערכים בדלתיים סגורות לפי חוק הלשכה.

עמדת מערך ההתמחות היא שבנסיבות האמורות אין מניעה להעביר לידי עובדי המערך את פסקי הדין".

ב. יו"ר ביה"ד הארצי

במכתבו למנכ"ל הלשכה מיום 20.5.21, הדגיש יו"ר ביה"ד הארצי כי הוא אינו מסכים עם יו"ר ביה"ד המחוזי בתל אביב, וביקש ממנכ"ל הלשכה לזמן פגישה דחופה שלו עם מנכ"ל הלשכה וראש הלשכה¹⁴.

¹² מכתב תשובתו של יו"ר ביה"ד המחוזי תל אביב מיום 8.1.20 לבקשת מנהל מערך ההתמחות, לחומר מתיקי נקבל.
¹³ מכתבו של עו"ד ו. ליו"ר ביה"ד הארצי מיום 13.5.21.

¹⁴ מכתבו של יו"ר ביה"ד הארצי למנכ"ל הלשכה 20.5.21

ג. היועץ המשפטי

במכתבו של היועמ"ש מיום 15.6.21, ובעדכון מיום 21.6.21 הוא כותב, בין השאר¹⁵:

"עד התיקון לחוק פסקי הדין והדיונים בבתי הדין היו חסויים לציבור. התיקון לחוק שינה את המצב וקבע כי הדיונים בביה"ד המשמעותי יהיו פומביים ויהיו חשופים לציבור. מנגנון הלשכה אינו ולא היה אף פעם "הציבור" ואין הגיון בהטלת חיסיון על הליכים בביה"ד בפני הלשכה.

כפי שג.ו. ציין במכתבו, מנגנון הלשכה נדרש לא אחת להליכים המשמעותיים של עורכי דין או מתמחים. זה יכול להיות לצורך אישור אימון, לצורך בחינת הבקשה לחזרה לשורות הלשכה, לצורך מינוי סטוטורי ועוד. לכן, אין הגיון בהטלת חיסיון על פסקי דין ישנים של ביה"ד גם כלפי הלשכה או וועדה מוועדותיה."

וכן:

"במקרה של בקשה לחזרה ללשכה - בקשה כזו יכול להגיש מי שהוצא משורות הלשכה וחלפו 10 שנים ממועד ההוצאה. אחד השיקולים של וועדת החברות בלשכה הוא הנסיבות של ההוצאה מהלשכה כפי שאלה נקבעו בפסק הדין. איך וועדת החברות תבחן בקשה לחזרה לשורות הלשכה אם היא לא תוכל לעיין בפסקי דין ישנים שעל פיהם הוצא חבר מהלשכה?"

ד. מנכ"ל הלשכה

בהתייחס לפרשנות היועמ"ש לעיל, כתב המנכ"ל:

- ביום 15.6.21, כתב המנכ"ל, בין השאר כי, לדעתו "אין לביה"ד סמכות תפעולית ו/או אדמיניסטרטיבית"¹⁶, "וביקש את חוות דעתו הרשמית של היועמ"ש.
- ב-16.6.21, כתב, כי "מעבר להחלטות שלהם (ביה"ד – א.ו.) לפס"ד, אין להם סמכות להורות על עניינים פרוצדורליים מנהליים"¹⁷

לאור כל זאת, סבורה הביקורת, כי לאור אי הבהירות והמחלוקות בקשר לשיתוף מידע, שנבעו מהתיקון לחוק, יש להגדיר את כללי שיתוף המידע בין הגורמים השונים בתחום האתיקה ובתיה"ד, ואת סמכויות הגורמים השונים ביניהם לבין עצמם.

המלצות

- א. מומלץ להוציא **נוהל עבודה של מזכירות ביה"ד** (הארצי והמחוזיים) לטיפול בהליכים המתנהלים בפני ביה"ד¹⁸.
- ב. מומלץ למועצה הארצית לשקול תיקון לכללים כדי לקבוע מסגרת כללית של **לוח זמנים** לטיפול בהליכים בביה"ד.
- ג. מומלץ למועצה הארצית לשקול תיקון לכללים, בדומה לתיקון 113 לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב – 1982 כדי לקבוע **ענישה אחידה של בתי הדין**.
- ד. לאור אי הבהירות והמחלוקות, שנבעו מהתיקון לחוק, מומלץ להגדיר את **כללי שיתוף המידע בין הגורמים השונים בתחום האתיקה ובתיה"ד**, ואת סמכויות הגורמים השונים ביניהם לבין עצמם.

¹⁵ מכתביו של היועמ"ש מ-15.6.21 ו-21.6.21

¹⁶ מכתבו של המנכ"ל מיום 15.6.21.

¹⁷ מכתבו של המנכ"ל מיום 16.6.21

¹⁸ נוהלי מזכירות דומים ניתן לראות בהוראות נוהל של נשיאת בית המשפט העליון בסוגיות שונות; נוהלי עבודות מזכירות שנקבעו על ידי נשיאות ביה"ד המשמעותי מחוז תל אביב ומחוז מרכז; נוהלי מכירות הרשות השופטת; נוהלי דחיית דיונים בבתי הדין הרבניים; נוהל בתי דין משמעותיים של משטרת ישראל ועוד.

- ה. מומלץ שמזכירת ביה"ד תפיק **דוח בקרה** על עמידה בלוח זמנים, כולל מעקב ודיווח על עמידת ביה"ד בהוצאת פסקי דין בתוך 60 יום מסיום הדיון בהגשת ערר / סיכונים אחרונים.
- ו. מומלץ לקבוע לו"ז לקביעת **הרכב שופטים** ממועד קבלת הערעור מהקובל/הנקבל לנשיאות ביה"ד ולהוציא **דוח חריגים**.
- ז. מומלץ שאחראית ביה"ד תפיק דוח מעקב **אחר הליך הערעור** מראשיתו ועד מתן פס"ד.
- ח. יש לתת את הדעת למציאת **מקום דיונים** מכובד, שיאפשר לביה"ד הארצי ושל מחוז תל אביב דיונים ברצף ויקצר את זמן ההמתנה למתן פס"ד.

בברכה



אמיר ויזל

מבקר הלשכה