

הנהלת בתי המשפט

היבטים בהפעלת בתי המשפט לעניינים מקומיים

תקציר

רקע כללי

בתי משפט לעניינים מקומיים בישראל (להלן - בתי משפט עמ"ק או במ"ש עמ"ק) הוקמו מכוח חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - החוק או חוק בתי המשפט), הקובע כי דין בית משפט עמ"ק הוא כדין בית משפט שלום, וכן את סמכותם העניינית לדון בעברות לפי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ובעברות לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם. צו בתי המשפט (בתי משפט לעניינים מקומיים - הקמה והסמכה), תשמ"ג-1983 (להלן - הצו, או צו להקמת בתי משפט עמ"ק) הקים 15 במ"ש עמ"ק, הסמיך שלושה בתי משפט שלום לכהן כבמ"ש עמ"ק וקבע את מקום מושבם, דרכי הפעולה ואזורי השיפוט שלהם.

לאורך השנים נדונו שני מודלים עיקריים לפעילותם של במ"ש עמ"ק. לפי המודל הראשון הקיים עד היום, בהתאם לצו, פעילות במ"ש עמ"ק כפופה לשתי מערכות - לרשות המקומית ולרשות השופטת (להלן - המודל הראשון). המודל השני תומך בביטול צווי ההקמה של בתי משפט עמ"ק והטמעתם בבתי משפט השלום (להלן המודל השני).

לפי מתכונת ההעסקה הייחודית של בתי המשפט עמ"ק, הרשויות המקומיות הן המעסיקות המשלמות את שכרם של עובדי המזכירות והמזכיר הראשי, ואילו השופטים והקלדניות מועסקים על ידי הנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה) המשלמת כיום את שכרם. הכפילות באחריות לתפקוד בתי המשפט עמ"ק באמצעות שתי המערכות נידונה ב-1994 בדוח מבקר המדינה¹, בדוח הוועדה הציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון (דאז) פרופ' יצחק זמיר (להלן - דוח ועדת זמיר) וב-2005 בעתירה מינהלית בעניין מעמדו ודרך פעולתו של בית המשפט עמ"ק בירושלים (להלן - בג"ץ קארשי).

1 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994) עמ' 535-541.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל של בתי המשפט עמ"ק, את זיקת בתי המשפט ועובדיהם לרשויות המקומיות, את האבטחה של בתי המשפט עמ"ק ונושאים כספיים הקשורים בהפעלתם. הביקורת נעשתה בכמה מזכירות של בתי משפט עמ"ק (ירושלים, תל אביב, חיפה, קריית ביאליק, חדרה, הרצליה, כפר סבא, רמת גן, גבעתיים ומעלה אדומים) במטרה וביחידות שונות בהנהלת בתי המשפט. בדיקות השלמה נעשו בעירויות ירושלים, תל אביב וחיפה, במרכז השלטון המקומי, בצה"ל ובמשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה שלח שאלונים ל-18 בתי המשפט לעניינים מקומיים ולכלל בתי משפט השלום. השאלונים כוללים שאלות בנושאים מגוונים ובהם: ניהול מזכירות בתי המשפט, עלויות תפעול וגבייה, אבטחת בתי המשפט, שימוש במערכות מידע ממוחשבות ועוד. משרד מבקר המדינה קיבל תשובות לכל השאלונים שנשלחו (להלן - התשובות לשאלונים).

הליקויים העיקריים

נוהלי עבודה והנחיה מקצועית לבמ"ש עמ"ק

בתשע מזכירות שנבדקו אין אחידות בנוהלי העבודה שנמצאו בהם, ולאף אחת מהן אין את כל הנהלים המחייבים שהפיצה הב"ה. מזכירות במ"ש עמ"ק קיבלו את נוהלי העבודה מכמה גורמים ללא תיאום ולא מתוך ראייה כוללת של חטיבת תפעול ומזכירות. הן הב"ה והן רוב במ"ש עמ"ק אינם מוודאים שכל הנהלים הרלבנטיים עומדים לרשות עובדי המזכירות.

חלק ממזכירי בתי משפט עמ"ק נוהגים להתייעץ בנושאים מקצועיים עם גורמים שלא על פי נוהלי העבודה לרבות גורמים ביעוץ המשפטי או בתביעה העירוניים שהם בעלי דין בהליכים בבמ"ש עמ"ק. הב"ה הטילה את האחריות להנחיה מקצועית של מזכירות במ"ש עמ"ק על כמה גורמים באופן שעשוי להביא לידי כך שהמענה המקצועי לא יהיה אחיד או שלם.

הטמעה חלקית של מערכת המחשוב נט המשפט בבימ"ש עמ"ק

על אף שהבי"ה קיבלה החלטה לחייב את מזכירות בימ"ש עמ"ק להתקין את מערכת נט המשפט (מערכת המחשוב המרכזית לניהול תיקי בית המשפט) בבימ"ש עמ"ק, היא לא סיימה את הכנת תכנית העבודה להטמעתה, לא העבירה למזכירות הנחיה מחייבת בנוגע להתקנתה בבתי משפט עמ"ק שבתחומן, ולא התקינה את נט המשפט בבתי משפט נוספים. הבי"ה אף לא ביצעה במערכת התאמות לצרכים הייחודיים של הפעילות במזכירות בתי משפט עמ"ק, ובהם יצירת ממשק של נט המשפט עם מערכת המחשוב של העירייה. כמו כן - החיוב של רשויות מקומיות בעלויות החיבור לנט המשפט לא נעשה באופן אחיד.

מחסור בתכנון שנתי, בפיקוח, בבקרה ובתיחום אחריות מקצועית

הבי"ה אינה עורכת תכניות עבודה שנתיות מובנות המקיפות את כל תחומי האחריות המקצועית שלה בנוגע לבימ"ש עמ"ק.

מנהל תחום בימ"ש עמ"ק בהבי"ה לא הכין תכנית עבודה לפיקוח ולבקרה עליהם והבי"ה לא קבעה חובת ביקור ויעדים לביקוריו במזכירות. בחלק מהמזכירות לא קיים ביקורים כלל ובחלק הייתה תדירות הביקורים נמוכה ביותר ובעקבותיהם לא נכתבו דוחות ביקור כנדרש.

תחומי האחריות המקצועית של הבי"ה, בהם הדרכה, ביקורים של מנהל התחום בבתי המשפט עמ"ק, עבודה בנט המשפט, ואמצעים לאכיפת הנחיות של הבי"ה אינם באים לידי ביטוי בנוהלי עבודה או במסמך דומה שיהיה מתוקף, גלוי ונגיש לעובדי בימ"ש עמ"ק.

חוסר התאמה בין הצו לפעילות של בתי המשפט עמ"ק

עד אוקטובר 2015 הבי"ה לא בחנה אם היקף הפעילות השיפוטית של כל אחד מבתי המשפט עמ"ק מצדיק את הקיום הנפרד מבית משפט השלום.

נמצא חוסר התאמה בין פעילותם של שלושת בתי משפט שלום שהוסמכו בצו לשבת גם כבתי משפט עמ"ק ובין הנדרש לפי הצו. בימ"ש השלום תל אביב אינו מטפל בתיקי עמ"ק של העיר רמת גן כפי שנקבע, והם מטופלים בבימ"ש עמ"ק נפרד. בבימ"ש השלום בכפר סבא המדור העוסק בתיקי עמ"ק מטפל גם בשתי רשויות שאינן מופיעות בצו.

לבתי המשפט ביהודה ושומרון (להלן - האזור) יש סמכויות רחבות יותר מבתי משפט עמ"ק שכוללות גם סמכויות בתחומי המשפט האזרחי והפלילי. מנהל הבי"ה לא קבע את סדרי העבודה של בתי משפט אלו על אף שמונה על ידי המפקד כרשות המוסמכת לכך מכוח תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון) התשמ"א-1981.

אי-הסדרה של הכפיפות המינהלית והמשמעתית של עובדי המזכירות

הב"ה לא ריכזה נתונים עדכניים של העובדים ברשויות המקומיות שבהם מופיעים פרטים על כפיפותם המינהלית למנכ"ל הרשות המקומית כנדרש, ובמקרים מסוימים הם עדיין כפופים מינהלית לגורמים ברשויות. כך לדוגמה באחד מבמ"ש עמ"ק נמצא, כי העובדים כפופים מינהלית ליועץ המשפטי של הרשות הפועל כצד מטעמה בתיקים הנידונים בבית המשפט.

רק בשבעה מ-18 במ"ש עמ"ק (כ-38%) הוסמכו הגורמים הנדרשים כקובלים משמעתיים כדי שיוכלו לטפל באירועי משמעת של עובדי המזכירות. יוצא אפוא, שאין הסדרה נאותה לגורמים הממונים לטפל באירועי משמעת של עובדי המזכירות בבתי המשפט.

פעולות גבייה אסורות בבמ"ש עמ"ק

מדורי גבייה של מספר רשויות מקומיות פועלים בתוך בתי המשפט עמ"ק. שילוב של מדורי גבייה עם פעילות בתי המשפט עמ"ק והצגתם כחלק בלתי נפרד מבתי המשפט חותר תחת עקרון הפרדת הרשויות ולעתים גם מנוגד להנחיה המפורשת של מנהל התחום האוסרת זאת.

אי-זקיפת תשלום לאוצר המדינה

לא נקבעו הוראות המסדירות את זקיפת הקנסות המיועדים לאוצר המדינה בדומה להנחיות הב"ה בעניין זקיפת הוצאות לטובת אוצר המדינה. נמצאו מקרים שבהם שולמו כספי קנסות המיועדים לאוצר המדינה לרשויות המקומיות.

היעדר ניתוק מלא בממשק הכספי בין הב"ה לרשויות המקומיות

המתכונת שלפיה משרד הפנים משמש צינור להעברת כספים עבור ימי שיפוט בין הרשויות המקומיות להב"ה אינו נותן מענה לחשש למראית עין של תלות בין המנגנון השיפוטי של בית משפט עמ"ק ובין הרשות המקומית המממנת את פעילותו. כך במקרים של אי-הסכמה בעניין התשלומים בגין ימי שיפוט, הב"ה והרשות המקומית שבנידון באות בדברים ישירות ביניהן בלי מעורבות של משרד הפנים.

על אף עמדתה של הב"ה שלפיה אין מקום ששירותי שפיטה יינתנו תמורת תשלום ויווסתו בהתאם לשיעורי היצע וביקוש, היא ממשיכה לגבות מהרשויות כספים המחושבים לפי מספר ימי שיפוט, ובמקרים שנתגלו חילוקי דעות בנוגע לחיוב ימי שיפוט, הם גלשו גם לשאלת התמורה הראויה בעבורם.

הב"ה לא הסדירה הסדרה כוללת את הממשק הכספי שבינה ובין הרשויות ורק שש עיריות חתמו על הסכם שהסדיר רק חלקית ובאופן לא אחיד את הנושא.

אי-סדרים באבטחת בתי משפט עמ"ק

צוות העבודה המשותף של הב"ה ומרכז השלטון המקומי לא גיבש עמדה לפתרון בנוגע לחוסר האחידות בהעסקת מאבטחים בבתי המשפט שחלקם עובדי משמר בתי המשפט וחלקם מועסקים על ידי הרשות המקומית. בשישה בתי משפט עמ"ק אין תכניות עבודה ותיקי שטח.

כ-44% מהרשויות המקומיות אינן משלמות להב"ה את התשלום שנקבע בעבור אבטחה, ובכך נוצר אי-שוויון בתשלומים בעבור האבטחה. גם התשלומים שרשויות מקומיות משלמות בעבור אבטחה אינם תואמים את העלויות שנקבעו.

שינוי מודל ההפעלה של בתי משפט עמ"ק

על אף הצורך שעלה לא אחת לבחינה והחלטה בעניין המערך הארגוני שבמסגרתו פועלים כיום במ"ש עמ"ק, עד תום הביקורת, טרם הותנע מהלך בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים לבחינת העמדות השונות, והמצב נותר כשהיה. גם פעולה בתחום החקיקה לא קודמה, ולא הותקנו תקנות הנוגעות להסדרי המינהל העיקריים בבמ"ש עמ"ק.

ההמלצות העיקריות

עבודה מבוססת נהלים משותפים לכל המזכירות היא שלב הכרחי ליצירת אחידות, ולפיכך ראוי שהב"ה תשלים במהרה גם את ההכנה של מאגר אחיד שיכלול נהלים ועליה להסמיק גורם מקצועי אחד שיהיה אחראי להפצה מסודרת של הנהלים למזכירות ויוודא שכל נוהלי העבודה העדכניים יעמדו לרשותן.

על הב"ה להשלים בהקדם את תכנית ההיערכות להטמעת נט המשפט בכל במ"ש עמ"ק. כמו כן עליה לקיים את ההליכים הנדרשים לאישור תכנית ההיערכות כדי להביא לידי מימושה ללא דיחוי. עליה להטמיע את נט המשפט במקומות שהרשויות המקומיות אינן מתנגדות לכך, ובמקרים בהם היא נתקלת בהתנגדות של רשויות מקומיות עליה לבוא עימן בדברים, למצוא פתרונות, ובמידת הצורך לבחון את הדרכים שבהן ניתן לחייב אותן להתקין אותה. עליה לבדוק את הפערים שנתגלו בנוגע לעלויות של התקנת המערכת ותחזוקתה בבתי משפט עמ"ק המחוברים אליה.

ראוי שתחומי אחריותה המקצועית של הב"ה, הכוללים בין היתר הדרכות, התקנת נט המשפט, אבטחה, תכנון בקרה ופיקוח שוטף ואקטיבי וקביעת סנקציות מינהליות - יבואו לידי ביטוי בנוהל עבודה גלוי ונגיש לעובדי המזכירות. מהלך כזה יבטא את חובותיה של הב"ה כלפי במ"ש עמ"ק, יגדיר בצורה ממצה ועקבית את מתחם האחריות המקצועית שלה כלפי עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק ואת גבולות האחריות המינהלית של הרשויות המקומיות. על הב"ה להקפיד שתכנית העבודה השנתית תקיף את כל תחומי אחריותה המקצועית.

על הב"ה לבדוק את היקפי הפעילות המעודכנים של במ"ש עמ"ק, ולגבש עמדה בשאלת הצדקת קיומם הנפרד מבית משפט השלום או הצורך באיחוד של חלקם. הב"ה נדרשת גם לבחון את הפערים שבין אזורי השיפוט והסמכויות שנקבעו בצו למצב בפועל, ולהחליט אם לתקן ולהתאים את הצו למצב הקיים, או לגבש דרכי פעולה להתאמת פעילות כל בתי המשפט לצו באופן שיקדם את האינטרס הציבורי.

קיימת חשיבות רבה לקביעת סדרי העבודה בבתי המשפט באזור יהודה ושומרון כפי שנקבע בתקנון.

על הב"ה לרכז נתונים עדכניים של העובדים ברשויות ובהם פרטים על כפיפותם המינהלית ועל הקובלים המשמעתיים. על הרשויות המקומיות להתאים את כפיפותם המינהלית של העובדים להנחיות הב"ה ולהעביר להב"ה כתבי מינוי של קובלים משמעתיים.

על הב"ה להמשיך ולהתרות בפני הרשויות שלא לשלב מדורי גבייה עם במ"ש עמ"ק, ולשקול את הצעדים שעליה לנקוט כנגד רשויות שאינן מקיימות את הנחיותיה בעניין זה.

מן הראוי שהב"ה, הרשויות המקומיות ומשרד הפנים יפעלו ביחד כדי להתאים ולעדכן את הגדרת תפקידם של מזכירי בתי המשפט עמ"ק באופן שיאפשר את ניתוק הזיקה בין בתי המשפט עמ"ק והרשויות המקומיות.

על מזכירות במ"ש עמ"ק לוודא, כי כספי קנסות יזקפו למוטבים בהתאם לחוק. על הב"ה ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף את הדרכים שיש לנקוט כדי לוודא זאת.

יש להקפיד הקפדה יתרה על ניתוק הזיקה שבין הרשות המקומית ובין המנגנון השיפוטי של במ"ש עמ"ק, לרבות היעדר זיקה, תלות ומניעת התדיינויות על התשלום בעבור ימי שיפוט בין הב"ה לרשויות המקומיות. ראוי שהב"ה בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד הפנים, יבחנו את הסדר התקצוב שהתקבע של קבלת תשלומים מהרשויות המקומיות עבור השירותים שמספקת הב"ה לבתי המשפט עמ"ק, ויירתמו לקביעת הסדרים שיבטיחו את עצמאותם של בתי המשפט עמ"ק.

נושא האבטחה של בתי המשפט עמ"ק הוא נקודת תורפה הדורשת טיפול: על המשמר להבטיח רמת אבטחה שמתאמת לסטנדרטים ולתבחינים הנהוגים בכלל בתי המשפט. על הב"ה לבחון דרכי פעולה משותפות נוספות עם הרשויות המקומיות ועם כל גורם שמייצג אותן בנושא הסדרת האבטחה בבתי המשפט עמ"ק.

בעת גביית התשלומים בעבור פעולות האבטחה בבתי המשפט עמ"ק על הב"ה להיצמד לאמות המידה שקבעה כדי שלא ייווצר אי-שוויון בין הרשויות המקומיות.

פעולת התיקון המתבקשת בנושא זה ראוי שתעשה בשני מישורים נפרדים שאינם חלופיים זה לזה: הראשון והיסודי מחייב את שרת המשפטים, שר הפנים ושר האוצר לבחון את המודל הרצוי להפעלת בתי המשפט המקומיים ולהכריע לאלתר בסוגיה זו. והשני, עד להכרעה הנדרשת וליישום מודל ההפעלה, ראוי שהב"ה תקיים הערכה מקיפה של מכלול ההיבטים המצויים באחריותה. בהתאם לכך עליה להכין תכנית לשיפור המערך הקיים של תפעול בתי המשפט. הרשויות המקומיות והמזכירות נדרשות להירתם למהלך שתוביל הב"ה ולשתף עמה פעולה באופן שיסייע ליישום אפקטיבי של התכנית.

סיכום

בתי משפט לעניינים מקומיים בישראל דנים בעניינים הקשורים לתחום השלטון המקומי. האחריות לעובדי מזכירות בתי המשפט מתחלקת בין הנהלת בתי המשפט בתחום המקצועי והרשויות בתחום המינהלי. מצב זה יוצר מתח בלתי נמנע ותלות בלתי רצויה של מערכת השיפוט ברשויות המקומיות העלולים לפגוע בעצמאותה. במשך השנים הוצעו שלושה מודלים עיקריים להפעלת בתי משפט לעניינים מקומיים: השארת המודל הנוכחי על כנו; השארת המודל הנוכחי תוך ביסוס סדרי המינהל העיקריים בחקיקה; הטמעת בתי משפט לעניינים מקומיים במערכת בתי המשפט.

ממצאי הדוח מצביעים על כך שעדיין נותרו פערים באופן הפעלת מערכת בתי המשפט לעניינים מקומיים למול אותם עקרונות אשר נקבעו בדוח ועדת זמיר, בבג"ץ קארשי ובעמדת הנהלת בתי המשפט. עוד עולה שלא בכל בתי המשפט לעניינים מקומיים מתקיים הלכה למעשה ניתוק הזיקות לרשויות המקומיות. הדוח הצביע גם על כך שבתי משפט לעניינים מקומיים בשטחי יהודה ושומרון הם גוף שונה ויש להם סמכות רחבה באופן משמעותי מבתי המשפט לעניינים מקומיים בישראל, אך לא נקבעו עבורם סדרי עבודה שיאפשרו להם להתנהל על בסיס אדנים יציבים.

לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת בתי המשפט לפעול למימוש אחריותה המקצועית: בהתאם לכך עליה להכין תכנית לשיפור המערך הקיים של תפעול בתי המשפט שתכלול בין היתר את הגדרת תחומי אחריותה המקצועית ואבני דרך ליישומם. לעניין זה על הרשויות המקומיות והמזכירות של בתי המשפט לעניינים מקומיים להירתם למהלך שתוביל הנהלת בתי המשפט ולשתף עמה פעולה באופן שיסייע ליישום אפקטיבי של התכנית. בנוסף על הנהלת בתי המשפט לבחון בשיתוף משרדי המשפטים הפנים והאוצר את הסדר תקצוב הפעלתם של בתי המשפט באופן שיבטיח את עצמאותם.

קשיים ובעיות יסוד בקשר להפעלת המודל הדואלי שבמסגרתו פועלים בתי המשפט לעניינים מקומיים שבים ועולים מאז מיסודה של מערכת שפיטה זו בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת. מציאות זו, המקבלת ביטוי גם בממצאיו של דוח זה, מחייבת הכרעה. אשר על כן שרת המשפטים, שר הפנים ושר האוצר נדרשים לבחון את המודל הרצוי להפעלת בתי המשפט המקומיים ולהכריע לאחר בסוגיה זו. לדעת משרד מבקר המדינה הצורך להבטיח את עצמאות מערכת המשפט ובתוך כך את עבודת בתי המשפט לעניינים מקומיים והפעלתם בהתאם לנורמות המקובלות במערכת בתי המשפט הוא זה אשר צריך לעמוד ביסוד הבחינה וההחלטה בתחום זה.



מבוא

מערכת בתי המשפט של ישראל כוללת, בין היתר, את בית המשפט העליון, את בתי המשפט המחוזיים ואת בתי משפט השלום. לבתי המשפט ניתנו סמכויות שפיטה בעניינים פליליים, אזרחיים ומינהליים (להלן - בתי המשפט או מערכת בתי המשפט)². בתי המשפט מאורגנים בשישה מחוזות, ובראש כל מחוז עומד מנהל (להלן - מנהל המחוז).

הנהלת בתי המשפט ובראשה מנהל בתי המשפט מרכזת את הפעילות המינהלית של מערכת בתי המשפט, תומכת בדרג השיפוט ומסייעת לו בנושאים מינהליים ומנחה מבחינה המקצועית את הדרג המינהלי שבבתי המשפט ברחבי הארץ. בהב"ה פועלות יחידות שמטפלות במגוון התחומים הרלוונטיים במערכת בתי המשפט, ובכלל זה יחידות של מזכירות, בינוי, כוח אדם, תקציבים, ביטחון, לשכה משפטית וביקורת פנים³.

חטיבת תפעול ומזכירות בהב"ה עוסקת בריכוז הפעולות של יחידות בתי המשפט ובתיאומן, מבחינה ניהולית, מקצועית ולוגיסטית בתחומים שונים. בהם: התחום הפלילי, תחום הנוער, תחום התעבורה ובמ"ש עמ"ק, התחום האזרחי ותחום המשפחה. חטיבת תפעול ומזכירות ממנה מנהל לכל תחום הפועל כלפי מזכירות בתי המשפט העוסקים בתחומים אלה. כך לדוגמה, כלפי בית משפט לנוער פועל מנהל תחום פלילי ונוער וכלפי בתי המשפט לעניינים מקומיים - מנהל תחום תעבורה ועניינים מקומיים (להלן - מנהל התחום).

בתי משפט עמ"ק בישראל דנים בעניינים הקשורים לתחום השלטון המקומי. הסדר השיפטה הייחודי בעניינים מקומיים החל עוד בתקופת המנדט הבריטי. מערכת בתי המשפט העירוניים דאז הוקמה מכוח פקודת בתי המשפט העירוניים, 1928, ושיקפה תפיסה שיפוטית שלפיה דיון בסכסוכים בעלי אופי מקומי צריך להתקיים בטריבונל עירוני שבו מכהנים גם אישי ציבור שאינם בהכרח שופטים, בנפרד ממערכת השיפוט הרגילה.

בתי משפט עמ"ק הוקמו מכוח חוק בתי המשפט שביטל את פקודת בתי המשפט העירוניים ואת בתי המשפט העירוניים. החוק קובע, כי שר המשפטים רשאי להוציא צו להקמת בתי משפט לעניינים מקומיים ולקבוע את מקום מושבו ואת אזור השיפוט שלו. כמו כן הוא רשאי להסמיך בית משפט שלום לשבת בבית משפט עמ"ק. החוק מוסיף וקובע, כי דין בית משפט עמ"ק הוא כדין בית משפט שלום ודין שופט בבית משפט עמ"ק כדין שופט בבית משפט שלום לכל דבר ועניין.

על פי חוק בתי המשפט, סמכותם העניינית של בתי המשפט עמ"ק היא לדון בעברות לפי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, וכן לפי תקנות, צווים וחוקי עזר שנקבעו על פיהם ובעברות לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית⁴, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר שעל פיהם. בתי המשפט עמ"ק דנים בעיקר בנושאי תכנון ובנייה (ועדה מקומית לתכנון ובנייה), חניה, מבנים מסוכנים, רישוי עסקים ורוכלות.

בשנת 1983 פרסם שר המשפטים את צו בתי המשפט (בתי משפט לעניינים מקומיים - הקמה והסמכה), התשמ"ג-1983. הצו קבע את מקום מושבם של בתי המשפט עמ"ק, את אזורי השיפוט שלהם ואת דרכי פעולתם. בין השנים 1983-2005 תוקן הצו מפעם לפעם ונוספו לבתי המשפט עמ"ק אזורי שיפוט נוספים. הצו קבע את אזור שיפוטם של בתי המשפט עמ"ק בתחומן של הרשויות המקומיות שפורטו לצדן.

- 2 חוק יסוד השיפטה סעיף 1; חוק בתי המשפט, תשמ"ד-1984.
- 3 הרשות השופטת במדינת ישראל - דין וחשבון לשנת 2013 לפי חוק חופש המידע התשנ"ח-1998, עמ' 40.
- 4 התוספת השלישית לחוק בתי המשפט כוללת רשימה של 41 חוקים, תקנות, צווים ופקודות.

חוק בתי המשפט והצו קובעים שלושה סוגי הסדרים המסמיכים את בתי המשפט לדון בעניינים מקומיים⁵: הראשון - צו להקמת בתי המשפט עמ"ק, ולפיו הוקמו 15 בתי משפט עמ"ק (בבאר שבע, בבני ברק, בבית ים, בגבעתיים, בחדרה, בחולון, בחיפה, בירושלים, בכרמיאל, בנתניה, בפתח תקוה, בקרית ביאליק, בראשון לציון, ברחובות ובתל אביב). ההסדר השני נכלל גם הוא בצו, ולפיו הוסמכו שלושה בתי משפט שלום בכפר סבא, בהרצליה, ובתל אביב⁶, לכהן כבתי משפט לעניינים מקומיים. ההסדר השלישי תקף ביישובים שאינם מוזכרים בצו, ובהם מוסמכים בתי משפט שלום לדון בתיקי עמ"ק כבכל תיק פלילי אחר.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל של בתי המשפט עמ"ק, את זיקת בתי המשפט ועובדיהם לרשויות המקומיות, את האבטחה של בתי המשפט עמ"ק ונושאים כספיים הקשורים בהפעלתם. הביקורת נעשתה בכמה מזכירות של בתי משפט עמ"ק (ירושלים, תל אביב, חיפה, קריית ביאליק, חדרה, הרצליה, כפר סבא, רמת גן, גבעתיים ומעלה אדומים) במטרה וביחידות שונות בהנהלת בתי המשפט. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים, תל אביב וחיפה, במרכז השלטון המקומי, בצה"ל ובמשרד הפנים. בעבר פרסם מבקר המדינה דוחות בנושא בתי המשפט לעניינים מקומיים בשנים 1984, 1986 ו-1994⁷.

משרד מבקר המדינה שלח שאלונים ל-18 בתי המשפט לעניינים מקומיים ולכל בתי משפט השלום. השאלונים כוללים שאלות בנושאים מגוונים ובהם: ניהול מזכירות בתי המשפט, עלויות תפעול וגבייה, אבטחת בתי המשפט, שימוש במערכות מידע ממוחשבות ועוד. משרד מבקר המדינה קיבל תשובות לכל השאלונים שנשלחו.

בתי משפט עמ"ק - רקע

מתכונת ההעסקה של בתי המשפט עמ"ק היא ייחודית במערכת בתי המשפט. הרשויות המקומיות הן המעסיקות המשלמות את שכרם של עובדי המזכירות והמזכיר הראשי. השופטים והקלדניות בבתי משפט עמ"ק מועסקים על ידי הב"ה.

בשנת 1994 העירה מבקרת המדינה דאז, כי גבולות האחריות והסמכות שבין הב"ה ובין הרשויות המקומיות בתחום עבודת המזכירות של בתי המשפט עמ"ק לא הוגדרו הלכה למעשה והצביעה על היעדר אחידות בסדרי המינהל וההפעלה של בתי המשפט עמ"ק⁸.

1. בעקבות ממצאי הדוח מינה שר המשפטים ביולי 1994 ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון (דאז) פרופ' יצחק זמיר. בספטמבר 1995 הגישה הוועדה את מסקנותיה

- | | |
|---|--|
| 5 | ברישומים של חטיבת תפעול ומזכירות בהנהלת בתי המשפט רשומים שלושה בתי משפט באזור יהודה ושומרון. |
| 6 | בית משפט השלום בתל אביב מוסמך לשבת כבית משפט עמ"ק ותחום השיפוט שנקבע לו הוא של רמת גן. |
| 7 | מבקר המדינה, דוח שנתי 35 (1984), דוח שנתי 37 (1986) ודוח שנתי 44 (1994). |
| 8 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), חוק בתי המשפט סעיף 58. |

והמלצותיה "לרפורמה הנדרשת במערך הארגוני של בתי המשפט לעניינים מקומיים וכיצד לתקן את כל הליקויים שחשפה מבקרת המדינה בדוח שלה בנושא זה". לצד היתרונות הגלומים בהפעלתם של בתי משפט עמ"ק שמנה הדוח ובהם: התמחות בחוקים בעלי אופי מקומי, הבטחת טיפול מהיר ויעיל, ביזור סמכויות שלטון ושיפור השירות לאזרח, הצביע הדוח גם על הבעיות הנובעות מחלוקת הסמכות והאחריות בין המערכת השיפוטית ובין הרשות המקומית. הדוח ציין כי "בית משפט לעניינים מקומיים מעורר בעיות מיוחדות... הנובעות מעצם השתייכות של בית המשפט לשתי מערכות מנהליות: המערכת השיפוטית מזה, והרשות המקומית מזה". הדוח הצביע על כך שהכפילות באחריות לתפקוד בתי המשפט עמ"ק באמצעות שתי המערכות יוצרת מתח בלתי נמנע ומעוררת בעיות בחלוקת האחריות בין שתיהן, וזאת - כאשר הרשות השופטת חייבת להקפיד על עצמאות מוחלטת כלפי הרשות המבצעת והרשות המקומית בכלל זה.

עם זאת, הוועדה סברה כי אין לבטל את בתי המשפט עמ"ק ולמזגם עם מערכת השיפוט הכללית, וכי המערך הארגוני של בתי המשפט, ובמיוחד הקשר עם הרשות המקומית יוצר בעיות של תפקוד ותדמית, וכי יש לפעול לפתרון ולא לשנות באופן בסיסי את המערך הארגוני הקיים. הוועדה הציעה מספר הצעות "לשיפור המצב במסגרת המבנה [המערך הארגוני] הקיים", וזאת לצד המשך פעילותם של בתי המשפט במתכונתם הקיימת, ובהם ייחוד האחריות בתחום המינהלי לרשויות המקומיות מחד, וייחוד האחריות בתחום המקצועי להב"ה מאידך, ולאפשר לשתי המערכות להתמודד עם המתח המובנה בהפעלת בתי המשפט.

2. שינוי מהותי החל רק בשנת 2005 לאחר שהוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד מעמדו ודרך פעולתו של בית המשפט עמ"ק בירושלים בבג"ץ קארשי⁹. באותה עת ישב בית המשפט עמ"ק בבניין העירייה, והיא מימנה את שכרם של השופטים והקלדניות בבית המשפט. בעתירה נטען בין היתר, כי אופן הפעלתו של בית המשפט אינו מתיישב עם עקרון הפרדת הרשויות. במסגרת ההליכים בבג"ץ קארשי הציגה המדינה את "הסכמתה למסקנות ועדת זמיר, לפיה אין לשנות באופן בסיסי את התשתית הארגונית של בתי המשפט לעניינים מקומיים כפי פעילותם כיום, ואין במערך הקיים כדי לפגוע בטוהר ההליך השיפוטי, יש לדעתה מקום לשינויים מסוימים שעניינם בשיפור היבט "מראית פני הצדק" בערכאות שיפוט אלה". בתשובתה לעתירה הוצגה העמדה שביטול מעמדם הנפרד של בתי המשפט עמ"ק ומיזוגם במערכת בתי המשפט אינו רצוי, שכן היתרונות הגלומים בהפעלת מערכת נפרדת זו תוך הבטחת עצמאות השיפוט במסגרתה, גוברים על החסרונות הקיימים בהפרדה.

עמדת המדינה בבג"ץ קארשי תמכה בביצוע שינויים בבתי המשפט עמ"ק לשם שיפור "מראית פני הצדק" בבתי המשפט. בהם: העברת בתי המשפט מבניין העירייה וממבנים אחרים שבהם מצויים משרדי התביעה העירונית; הסמכתם של בעלי תפקידים בהב"ה לתפקיד קובלים משמעותיים על עובדי בתי משפט עמ"ק המועסקים על ידי הרשויות המקומיות; איסור העסקת עובדי בתי המשפט בו-זמנית גם ביחידות אחרות של הרשות המקומית וכפיפותם המקצועית של העובדים להנחיות מקצועיות של המזכיר הראשי של בית משפט השלום שאליו מסונף בית המשפט עמ"ק; ההשתתפות התקציבית של העירייה במימון פעילות בהמ"ש תיעשה בדרך של העברה כספית באמצעות משרד הפנים ולא ישירות להב"ה.

בשלב ראשון הותיר בית המשפט את העתירה תלויה ועומדת כדי לאפשר את ביצוע השינויים שהציעה המדינה, תוך בחינת השתלשלות העניינים באמצעות הודעות משלימות שהגישו הצדדים לבית המשפט עד מתן פסק הדין.

בהודעת המדינה לבית המשפט מ-16.1.08 מסרה המדינה כי רוב במ"ש עמ"ק עומדים בתנאי הרפורמה או ברובה. על בסיס הודעה זו קיבל בית המשפט באפריל 2010 את עמדת המדינה

9 בג"ץ 8194/05 קארשי נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 26.4.2010).

ודחה את העתירה תוך שהוא מציין, כי "הרפורמה המתבצעת בתחום בתי המשפט לעניינים מקומיים... השיגה הישגים חשובים", וכי העתירה קיבלה מענה מלא. בקשר לעניינים שטרם נפתרו ציין בית המשפט, כי "מדובר בתהליך מתמשך האורך זמן, ויש לאפשר לרשויות המדינה להתקדם ביישום מלא של הרפורמה עד להגשמתה המלאה".

3. ב-22.6.09 יזמה הנהלת בתי המשפט מפגש בהשתתפותם של מנהל הב"ה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מנכ"ל הרשויות המקומיות, היועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות ומנהלי יחידות בתי המשפט עמ"ק (להלן - מפגש עם המנכ"לים). מטרת המפגש הייתה לקבוע מדיניות ולשתף גורמים ברשויות המקומיות בשינויים המתהווים לאור מסקנות דוח ועדת זמיר ועמדת המדינה בבג"ץ קארשי, כדי לזכות בשיתוף פעולה מצדם ולרתום אותם לשינויים המתהווים לצורך קבלת האחריות המקצועית של הב"ה על בתי המשפט עמ"ק וההפרדה בין הרשות השופטת לרשות המבצעת. בעקבות המפגש עם המנכ"לים שלח מנהל בתי המשפט דאז למשתתפים סיכום של עיקרי הדברים שעלו בו ובניהם דוח ועדת זמיר, צווי ההקמה ובג"ץ קארשי (להלן - מסמך סיכום מפגש עם המנכ"לים). הוא הוסיף כי "הנהלת בתי המשפט רואה בנושאים שעלו ביום זה, כקביעת מדיניותה לתחום בתי המשפט לעניינים מקומיים".

יצוין כי במהלך השנים נידונו שלושה מודלים עיקריים לפעילותם של במ"ש עמ"ק. המודל הראשון הקיים עד היום בהתאם לצו, ולפיו פעילות במ"ש עמ"ק כפופה לשתי מערכות - לרשות המקומית ולרשות השופטת. המודל השני עוסק בהשאת המודל הנוכחי תוך ביסוס סדרי המינהל העקריים בחקיקה. המודל השלישי תומך בביטול צווי ההקמה של בתי משפט עמ"ק ובהטמעתם בבתי משפט השלום.

בשנת 2015 עדיין נותרו פערים בנוגע לאופן הפעלת מערכת בתי המשפט עמ"ק למול אותם עקרונות שנקבעו בדוח ועדת זמיר, בג"ץ קארשי ובמסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים.

האחריות המקצועית של הב"ה למזכירות בתי משפט עמ"ק

דוח ועדת זמיר ניתח היבטים בעבודתן של מזכירות בתי משפט עמ"ק לרבות עניין הכפיפות המינהלית והמקצועית, והמליץ כי בעניינים "מקצועיים" יהיו עובדי המזכירות כפופים אך ורק לשופטים המכהנים בבית המשפט ולהב"ה. במסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים, נקבע, בין היתר, כי "בכל העניינים המקצועיים, עובדי מזכירות בתי המשפט לעניינים מקומיים, כפופים בצורה מוחלטת ובלעדית להנהלת בתי המשפט. הניהול המקצועי של בתי המשפט לעניינים מקומיים מתבצע בחטיבת תפעול ומזכירות בהנהלת בתי המשפט, חרף היותם עובדי עירייה".

דוח ועדת זמיר קבע, כי יש צורך בהדרכה ובהכוונה מרוכזת ואחידה של כל מזכירות בתי משפט עמ"ק והמליץ על מינוי ממונה מרכזי (רפרנט) לנושא בהב"ה. בין היתר יקבע הממונה נוהלי עבודה אחידים; ייעץ וינחה את המזכירות; יהיה אחראי לקיום הדרכות והשתלמויות לעובדי המזכירות ויקיים פיקוח, מעקב ובקרה על תפקודם המקצועי של בתי משפט עמ"ק.

בשנת 2009 הגדירה הב"ה את התפקיד של מנהל התחום, הכולל את תחומי האחריות האלה: (א) איסוף נתונים וסיוע בהתוויית מדיניות בתחום עמ"ק; (ב) קביעת יעדים ומעקב אחר ביצועם; (ג) תכנון, בקרה והנחיה של עבודת היחידות וסיוע להן בפיתוח בעיות; (ד) הדרכת העובדים ומעקב אחר הטמעת נוהלי עבודה; (ה) קישור ותיאום בין עובדי המזכירות ובין גורמים אחרים

בתוך ה"ה"; (ו) מתן מענה לפניות של עובדי המזכירות; (ז) ביקור ביחידות בתי המשפט שבאחריותו, ומתן פתרון לבעיות שבתחומי אחריותו¹⁰.

בספטמבר 2009 מונה לראשונה בה"ה מנהל תחום והוא שימש בתפקיד עד יוני 2014 (להלן - מנהל התחום לשעבר), ולאחר מכן, מונה מנהל תחום חדש. במסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים הבהירה ה"ה לרשויות את כפיפותם המקצועית של עובדי המזכירות למנהל התחום.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים הנוגעים לאופן מימוש האחריות המקצועית של ה"ה על מזכירות בתי המשפט עמ"ק ולהלן הממצאים:

נוהלי עבודה אחידים בבתי המשפט עמ"ק

כבר בשנת 1994 הצביע מבקר המדינה על אחריותה של ה"ה להגדיר את גבולות האחריות והסמכות שבינה ובין הרשויות המקומיות בנושא עבודת המזכירות של ב"מ"ש עמ"ק. זאת כדי לגבש נוהלי עבודה מחייבים שייתנו מענה לבעיות ייחודיות למזכירות ב"מ"ש עמ"ק, ולהסיר חשש למעורבות של הרשות המקומית בעבודתה. המלצות ברוח זו עלו גם בדוח ועדת זמיר.

מחלקת נהלים בחטיבת תפעול ומזכירות מרכזה את כתיבת נוהלי העבודה של ה"ה בתיאום עם הגורמים המקצועיים המעורבים בתהליך, ובהם צוותי עבודה המורכבים ממומחים לתחום שבו עוסק הנוהל (ראו להלן). לאחר עריכת הנוהל ותיקופו הוא מתווסף או מתעדכן במאגר נהלים מקוון של ה"ה המכיל את כל נוהלי העבודה של הארגון, ומופץ במקביל לכל הגורמים הרלוונטיים שהנוהל נוגע לעבודתם.

נוהלי העבודה המקצועיים שקבעה ה"ה והחילה על ב"מ"ש עמ"ק נחלקים לשני סוגים עיקריים: הסוג הראשון כולל נהלים ייחודיים לב"מ"ש עמ"ק ולתיקי עמ"ק (להלן - נהלים ייעודיים). הבולט שבהם הוא נוהל "הסדרת ממשקי העבודה המקצועיים בין בתי המשפט לעניינים מקומיים ומערכת בתי המשפט" מס' 03/23, מיום 1.3.12 (להלן - נוהל ממשקי עבודה) שתכליתו ליצור אחידות בתהליכי העבודה במזכירות ב"מ"ש עמ"ק השונים ושיתוף פעולה מקצועי בין מזכירות ב"מ"ש עמ"ק למנהלי המחוזות בה"ה. הסוג השני כולל "נוהלי רוחב" שהם נוהלי עבודה של ה"ה החלים על כלל המזכירות לעניינים פליליים של בתי המשפט שהוחלו גם על מזכירות ב"מ"ש עמ"ק בהיותם בתי משפט שדנים בעניינים פליליים (להלן - נוהלי רוחב).

1. בכתב המינוי של מנהל התחום נקבע שבאחריותו להנחות ולהדריך את עבודת המזכירות בבתי משפט עמ"ק, ואולם נוהל ממשקי עבודה שדן, בין היתר, בדרכי הפצת הנהלים, קובע כי נוהלי עבודה מקצועיים יועברו למזכירות על ידי מנהל המחוז.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בפועל קיבלו מזכירות בתי משפט עמ"ק את נוהלי העבודה מגורמים שונים בלא שהדבר נעשה בתיאום עם חטיבת תפעול ומזכירות או בראייה כוללת - לעתים הופצו הנהלים על ידי מנהל התחום, לעתים על ידי מנהלי המחוזות לפי שיקול דעתם, לעתים על ידי מזכירות בית משפט השלום שבו נמצאת גם מזכירות ב"מ"ש עמ"ק ולעתים נשלחו אותם נהלים בכמה ערוצים - דבר שהביא למקבץ נהלים לא אחיד במזכירות בתי המשפט (ראו להלן).

10 תיאור משרה: "מנהל תחום (תעבורה ועניינים מקומיים)" מס' 80009588.

בתשובותיה של ה"ה למשרד מבקר המדינה מינואר ומפברואר 2016 (להלן - תשובת ה"ה) נכתב כי היא אינה רואה סתירה בין הוראות נוהל ממשקי עבודה ובין כתב המינוי של מנהל התחום, ואין היא רואה פגם בכך שהנהלים מגיעים לבמ"ש עמ"ק במגוון דרכים.

על הבעייתיות שבהפצה זו ניתן ללמוד ממקרה שאירע בבמ"ש עמ"ק בירושלים. במרץ 2012 עם כניסתו לתוקף של נוהל ממשקי עבודה, ביקש הממונה על במ"ש עמ"ק בירושלים ממנהל התחום לשעבר להעביר אליו "את כל הנהלים הרלוונטיים" לבית משפט עמ"ק. מנהל התחום לשעבר השיב, כי נהלים והוראות עבודה נשלחים אליו באופן שוטף על ידי מנהל המחוז. לבסוף פנה המזכיר למנהל המחוז באותה בקשה כדי שיוכל "לעבוד באופן מסודר... [כיוון ש] אין ברשותי נהלים מהשנים האחרונות". מנהל המחוז השיב, כי בשנים האחרונות העביר למזכיר גם נהלים שלא נוגעים או נוגעים חלקית לבית משפט עמ"ק. כעבור מספר ימים העביר מנהל המחוז למזכיר מקבץ אלקטרוני של יותר מ- 50 הנחיות, נהלים והוראות עבודה שלדעתו לבמ"ש עמ"ק "יש [בהם] עניין, קשר, צורך". ואולם משרד מבקר המדינה העלה, כי בפועל רבים מהנהלים וההוראות שהעביר לא נמצאו במזכירות האחרות של במ"ש עמ"ק.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפצה לא אחידה של נוהלי העבודה שאינה מנוהלת בידי גורם מטה מוסמך אחד המנהל מאגר מחייב של נהלים, עלולה להביא לידי פערי מידע, חוסר אחידות וסתירות פנימיות שימנעו קיום סדרי עבודה אחידים בפעילות המזכירות. המצב הקיים אף עשוי להביא לידי עמימות בשאלה מי הגורם המנחה והאחראי בהב"ה לעבודת המזכירות.

2. סדרי מינהל תקין מחייבים כי בכל מזכירות בתי משפט עמ"ק יימצאו כל הנהלים ובהם גם הנהלים המעודכנים שהפיצה ה"ה בנוגע להוראות המחייבות אותם. כמו כן קובע נוהל ממשקי עבודה, כי על מזכיר במ"ש עמ"ק לתייך את נוהלי העבודה המעודכנים בקלסר ייעודי שיהיה נגיש לכלל העובדים.

א. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי להב"ה אין רשימת נהלים המחייבים את מזכירות בתי המשפט עמ"ק. בדיקה בתשע מזכירות של בתי משפט העלתה שאין אחידות בין המזכירות בנוגע להמצאותם של נוהלי העבודה, ובאף אחת מהן לא נמצאו כל הנהלים המחייבים שהפיצה ה"ה.

(1) בשלוש מזכירות של בתי המשפט שנבדקו נמצאו שישה נהלים ייעודיים, בשתיים נמצאו חמישה, בשלושה בתי משפט שניים ובבית משפט אחד נמצא רק נוהל אחד. כך למשל נמצא נוהל בדבר התחייבות להימנע מעברה בתיקי עמ"ק רק בארבעה מבתי המשפט שנבדקו.

(2) בבדיקה בתשע מזכירות של בתי משפט עמ"ק נספרו 29 נוהלי רוחב. ואולם באף אחד מהם לא נמצאו כל 29 נוהלי הרוחב. בבית משפט אחד נמצאו רק ארבעה נוהלי רוחב (כ-14%). כך למשל, נמצאו הנהלים בדבר בקשות לשינוי מועד דיון ובקשות לדחיית דיון בשל קיום דיון אחר בבית משפט רק בארבעה מתשעת בתי המשפט שנבדקו. הנהלים בנוגע להפקת צווי הבאה¹¹ ולטיפול בתיק שיש לעובד בית המשפט זיקה אליו נמצאו רק בשלושה בתי משפט עמ"ק. חמישה נהלים אחרים של הב"ה נמצאו רק בבית משפט עמ"ק אחד. בבית משפט עמ"ק בירושלים נמצאו 15 נהלים שלא נמצאו באף אחד מבמ"ש עמ"ק האחרים שנבדקו.

11 צו אותו מוציא בית המשפט למי שהוזמן להעיד ולא התייצב, או נצטוו להמציא מסמך ולא המציאו.

ב.

נמצא כי חלק מהנהלים עודכנו כמה פעמים במהלך השנים, ואולם הנהלים המעודכנים והמחייבים נמצאו רק בחלק מתשעת בתי המשפט עמ"ק שנבדקו. כך לדוגמה, המהדורה הרביעית של נוהל בדבר טיפול בגזרי דין בתיקי עניינים מקומיים שעונשם קנס שניתן להמירו בימי מאסר - נמצאה רק בארבעה במ"ש עמ"ק שנבדקו.

ג.

למרות שבכמה מקרים הועלה במזכירות של במ"ש עמ"ק הצורך בקביעת מקבץ אחיד, מסודר ומחייב של נוהלי העבודה למזכירות, הועלה בבדיקה של תשעת בתי המשפט, שבאף אחת מהמזכירות שלהם לא נמצאו בקלסרים ואף לא במערכת הממוחשבת כל נוהלי העבודה המעודכנים והרלוונטיים לבמ"ש עמ"ק כנדרש בנוהל ממשקי עבודה. במזכירות האמורות הנהלים אינם מאורגנים באופן סדור (לפי נושא ומהדורה עדכנית) ואינם נגישים לכלל העובדים. חלק מהנהלים הודפסו, וחלק נותרו במערכת הממוחשבת כקבצים אלקטרוניים שהתקבלו מגורמים שונים.

יצוין כי בשנת 2012 במועד הכניסה לתוקף של נוהל ממשקי עבודה שתכליתו לאחד את הנהלים וסדרי העבודה של המזכירות של במ"ש עמ"ק, הב"ה לא יזמה "יישור קו" של הנהלים הרלוונטיים לעבודת המזכירות שיבטיח כי החל במועד זה יהיה ברשות המזכירות מאגר אחיד של נהלים והנחיות.

ד.

הב"ה מנהלת מאגר נהלים מקוון הפתוח לעיון של כל מזכירות מערכת בתי המשפט. מאגר זה מעודכן באופן שוטף, והוא כולל את הנוסחים המחייבים. ואולם, משרד מבקר המדינה מצא, כי לרוב מזכירות בתי המשפט עמ"ק אין גישה למאגר זה.

בתשובת הב"ה נכתב, כי לא קיימת אחידות בין בתי המשפט עמ"ק השונים כך שגם אם נכתב נוהל הוא אינו מתאים בהכרח לכל בתי המשפט עמ"ק. לבמ"ש עמ"ק אין נגישות למאגר הנהלים הממוחשב מאחר שאינם כפופים להב"ה. משכך, מופצים הנהלים לכל עובדי המזכירות במ"ש עמ"ק, ואין באפשרותה של הב"ה לבדוק את אופן שמירת הנהלים בכל אחת מהמזכירות. הב"ה הוסיפה כי "בימים אלו קיימת תכנית עבודה במסגרתה פועלת הנהלת בתי המשפט לקבץ את נהלי העבודה".

מציאות שבה הטיפול בנושא הנהלים לא הובל ולא נהל על ידי גורם מטה מתאם שבין תפקידיו להנחות, לפקח, לבקר ולהטמיע את הנהלים, עשויה להסביר את החסרים וחוסר האחידות שעלו בעניין זה בבתי המשפט עמ"ק. הן הב"ה והן רוב מזכירי בתי המשפט עמ"ק אינם מוודאים שכל נוהלי הרוחב והנהלים הייעודיים העדכניים הרלבנטיים עומדים לרשות עובדי המזכירות של בתי המשפט. לדעת משרד מבקר המדינה, על הב"ה להסמיך גורם מקצועי אחד שיהיה אמון על הטיפול בנושא. על מזכירי במ"ש עמ"ק לוודא כי כל נוהלי העבודה העדכניים הרלבנטיים לעבודת המזכירות יעמדו לרשותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודה מבוססת נהלים המשותפים לכל המזכירות היא שלב הכרחי ליצירת אחדות, ולפיכך ראוי שהב"ה תשלים במהרה גם את ההכנה של מאגר אחד שיכלול נהלים, הנחיות והוראות מקצועיות ומעודכנות שקובעת הב"ה שיאפשרו התמצאות מהירה ונגישות גבוהה למלוא המידע המעודכן. מזכירות בתי משפט עמ"ק נדרשות להקפיד על שמירת הנהלים המחייבים כנדרש, משום שהיעדרם פוגע ביכולת של עובדי המזכירות להכיר את ההוראות והנהלים וביכולתן לנהוג לפיהם.

מענה מקצועי, הדרכות והכשרות מקצועיות

כאמור המליץ דוח ועדת זמיר כי בין יתר תפקידיו של מנהל התחום הוא יהיה אחראי על מתן מענה לפניות עובדי המזכירות ולקיום הדרכות עובדים. גם בהגדרת התפקיד של מנהל התחום נכללו בין היתר התפקידים של מתן מענה לפניות עובדי המזכירות והדרכת עובדים.

מענה מקצועי

נוהל ממשקי עבודה מגדיר חלק מתחומי האחריות המקצועית של הב"ה לעובדי הרשויות המקומית שבמזכירות בתי משפט עמ"ק, ובנושא המענה המקצועי הוא קובע אחריות כפולה הן של מנהלי המחוזות והן של מנהל התחום. הנוהל קובע, בין היתר, את האחריות של מנהל המחוז לזמן לשיבה אחת לרבעון את מזכירי במ"ש עמ"ק הפועלים במחוז שלו שתכליתם לקבוע שיתוף פעולה עמם, למסור עדכונים ולתאם ציפיות. יש לתעד כל מפגש בפרוטוקול לשם הפצתו למשתתפים ולמעקב אחר הביצוע.

בנוסף על כך - נוהל ממשקי עבודה קובע, כי אם נדרש המזכיר של במ"ש עמ"ק לברר סוגיה משפטית בנושא עבודת המזכירות, הוא יפנה אותה למחלקה המשפטית של הב"ה באמצעות מנהל המחוז או מנהל התחום. כמו כן נקבע בנהל כי אם נדרש המזכיר לשאלות הנוגעות לעבודה המקצועית של המזכירות בעת טיפול בתיקים, הוא יפנה למנהל המחוז או למנהל התחום.

כמו כן הבהירה הב"ה לרשויות המקומיות את כפיפותם המקצועית של עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק למנהל התחום בחטיבת תפעול ומזכירות בהב"ה והורתה להן לקיים עמו שיתוף פעולה מלא. הב"ה קבעה, כי "עובדי המזכירות יפנו שאלות מקצועיות לחטיבת תפעול ומזכירות בהנהלת בתי המשפט ולא ליועצים המשפטיים בעירות או לשופטים"¹².

1. נמצא כי על אף שתיאור התפקיד של מנהל התחום מציג אותו כגורם המוסמך להנחיה מקצועית - בפועל הטילה הב"ה את האחריות להנחיה מקצועית על כמה גורמים - מנהל התחום, מנהל המחוז הרלוונטי והלשכה המשפטית של הב"ה.

בתשובת הב"ה נכתב, כי אין להב"ה תהליך המאפשר לאכוף את הטמעת הנהלים וכי חוסר אחדות והיעדר ניהול אחד מוגדר מקשה על תהליך ההנחיה המקצועית של מזכירות בתי המשפט עמ"ק. הב"ה הוסיפה כי "הבעיה אינה במנגנון של הב"ה, כי אם בעובדה שלא ברורה כפיפות מזכירות עמ"ק [להנהלת בתי המשפט]... לא מעטים המקרים בהם הב"ה מנחה... אולם המזכירות מקבלת הנחיות מגורמים אחרים ברשות".

12 מסמך סיכום מפגש עם המנכ"לים, עמ' 4.

לדעת משרד מבקר המדינה קביעותיהם של ועדת זמיר ובג"ץ קארשי אינן מותרות ספק בדבר כפיפותן המקצועית של המזכירות בבתי משפט עמ"ק להב"ה. יוער כי חלק מאחריותה של הב"ה הוא לוודא כי כפיפות זו מוטמעת בקרב הרשויות המקומיות, ולכן עליה בשלב הראשון למנות גורם אחד שמטפל במזכירות שיתרום לכך שהמענה המקצועי שיינתן למזכירות יהיה אחיד ושלם.

2. הועלה, כי חלוקת התפקידים בין הגורמים השונים בנושא ההנחיה המקצועית של מזכירות במ"ש עמ"ק אינה מעוגנת באופן ברור וממצה במסמך רשמי הגלוי לכל מזכירות במ"ש עמ"ק. כך למשל, מעגן נוהל ממשקי עבודה אחריות למתן מענה לשאלות מקצועיות של מזכירים, גם על מנהלי המחוזות וגם על מנהל התחום, ולא נקבעה בו חלוקת האחריות ביניהם.

3. מן התשובות לשאלונים עולה, כי חלק ממזכירי בתי משפט עמ"ק נוהגים להתייעץ בנושאים מקצועיים עם גורמים שאינם מנהל התחום או מנהל המחוז כנדרש בנוהל ממשקי עבודה, וביניהם גם גורמים ביעוץ המשפטי של הרשות המקומית או גורמים בתביעה העירונית, שהם בעלי דין בהליכים בבמ"ש עמ"ק. וזאת - בניגוד לנדרש בנוהל ממשקי עבודה ולעקרון הפרדת הרשויות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מזכירות בתי משפט עמ"ק לפעול בהתאם להוראות של נוהל ממשקי עבודה.

בתשובת הב"ה נכתב, כי "דעת מערכת בתי המשפט היא כדעת המבקר ואכן בשל הכפיפות המנהלית, עובדי בית המשפט מבולבלים ונוטים לעיתים להתייעץ עם גורמים בלשכה המשפטית של הרשות או אצל התובע העירוני. הדבר מדגיש את הבעייתיות שבכפיפות הכפולה".

משרד מבקר המדינה מעיר למזכירות במ"ש עמ"ק, כי מעמדה של התביעה בבתי המשפט הוא מעמד של בעל דין, ופנייה בשאלות מקצועיות ליועצים המשפטיים ברשויות המקומיות או לתובעים העירוניים¹³ עלולה להעמיד את העובדים במצב של ניגוד עניינים, ואינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות של נוהל ממשקי עבודה. על הב"ה לשוב ולהדגיש לפני מזכירות בתי משפט עמ"ק את חשיבותה של השמירה על עקרון הפרדת הרשויות.

הדרכות והכשרות מקצועיות

בהתאם להמלצות דוח ועדת זמיר על הב"ה להדריך מבחינה מקצועית את מזכירי בתי משפט עמ"ק ועובדי המזכירות ולקיים להם השתלמויות. ואכן, הב"ה הנחתה את הרשויות המקומיות, כי חובתם של המזכירים ושל עובדי המזכירות לצאת להדרכות, לימי עיון ולהכשרות.

בשנת 2010 הוקם בהב"ה מרכז להכשרה ופיתוח עובדים בשם "מעוף" (להלן - מרכז מעוף) שבאחריותה של חטיבת תפעול ומזכירות. המרכז מאגד בתוכו את כלל ההכשרות ההשתלמויות

13 התובעים העירוניים כפופים לראש הרשות המקומית ותפקידם כולל את ניהול ההליכים המשפטיים בבתי המשפט בשם הרשויות המקומיות. בראש מערך התביעה מכהן לרוב יועץ משפטי מטעם הרשות.

לעובדי המינהל של ה"ה. מרכז מעוף אחראי, בין היתר, למגוון פעילויות הפרוסות על פני מאות ימי הדרכה בכל שנה. הוא מקיים גם שורה של כנסים וסדנאות לעובדים ברמות שונות, כדי להעמיק את הידע המקצועי של עובדי בתי המשפט. כך למשל, עובדי המדור הפלילי עוברים קורס מקצועי בסיסי וקורס מתקדם, ימי עיון שנתיים והכשרות מחוזיות אחת לארבעה חודשים (בהשתתפות מנהל המחוז, מנהל התחום וגורמים בה"ה כמו הייעוץ המשפטי והביקורת).

1. היקף ההכשרות: בלוח שלהלן נתונים על הדרכות והכשרות מקצועיות לעובדי מזכירות בתי משפט עמ"ק מינואר 2010 - אוגוסט 2015.

לוח 1

הדרכות והכשרות מקצועיות ינואר 2010 - אוגוסט 2015

ההכשרה	מספר מחזורים	המועד	היקף	קהל היעד	יזום
1 קורס "עניינים מקומיים"	שניים	דצמבר 2010 - אפריל 2011	3 ימים	כלל עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק	הב"ה
2 יום עיון	שניים	אוקטובר 2011	יום	כלל עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק	הב"ה
3 יום עיון	שניים	נובמבר 2012	יום	כלל עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק	הב"ה
4 הדרכה - קורס עמ"ק מחוז ת"א	אין נתונים	ינואר-מרץ 2015	12 שעות	עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק מחוז תל אביב	מזכירות במ"ש עמ"ק בת"א

על פי נתוני הנהלת בתי המשפט ומזכירות במ"ש עמ"ק תל אביב.

מן הטבלה עולה שמנובמבר 2012 - אוגוסט 2015 לא ארגנה הב"ה קורסים והשתלמויות לעובדי בתי משפט עמ"ק (ההדרכה בשנת 2015 אורגנה ביזמת מזכירות במ"ש עמ"ק תל אביב ויועדה רק לעובדי בתי המשפט עמ"ק שבמחוז תל אביב). יוצא אפוא שמספר ההדרכות וההכשרות שקיימה הב"ה לעובדי מזכירות במ"ש עמ"ק היה מצומצם. יצוין לשם השוואה, כי עובדי המדורים הפליליים בבתי המשפט משתתפים בימי עיון והכשרות כל שנה.

בתשובת הב"ה נכתב, כי לגבי שנת 2013 לא קיימים נתונים, בשנת 2014 לא התקיימו ימי עיון ובשנת 2015 התקיימו שני ימי עיון¹⁴. לשנת 2016 מתוכננים הכשרות וימי עיון נוספים וכן מספר סבכים של מפגשים מחוזיים שיוזמנו אליהם מזכירי בתי המשפט עמ"ק של אותו מחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הב"ה להבטיח שהיקף הפעילות של ההדרכה וההכשרה ייתן מענה מקצועי למזכירות במ"ש עמ"ק ועובדיו, הן מבחינת תדירותן של ההכשרות והיקפן, והן מבחינת המגוון של סוגי המפגשים ואנשי המקצוע המשתתפים בהם.

14 הכוונה ליום עיון אחד בשני מחוזים שהתקיימו בספטמבר 2015.

2.

השתתפות בהכשרות : בהנחיות שקבעה הב"ה לרשויות המקומיות במסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים, נדרשה מחויבות מלאה של עובדי בית משפט עמ"ק והרשויות לכל פעילות מקצועית המתקיימת במערכת בתי המשפט. אולם במקרים בהם עובדי המזכירות לא השתתפו בהכשרות שקיימה הב"ה בעבורם, היא לא התרתה בפניהם על כך.

בתשובת הב"ה נכתב, כי פניותיה לרשויות להזמין את עובדי המזכירות להכשרות אינן נענות בחיוב ועובדים מעטים משתתפים בהם, ומכל מקום אין בידיה כלים לחייב את העובדים להשתתף בהכשרות.

בתשובת עיריית ראשון לציון למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2016 היא כתבה כי השיתוף של מזכירות בית המשפט לוקה בחסר, בין היתר, בנוגע לפעילויות כגון הדרכות, ימי עיון, סדנאות וכנסים עם שופטים ומנהלי מדורים.

לדעת משרד מבקר המדינה - חובת ההשתתפות של עובדי המזכירות בפעולות ההדרכה שמקיימת עבורם הב"ה נובעת מתוקף האחריות המקצועית של הב"ה להדריך ולהכשיר את עובדי המזכירות בתחומי פעילותם המקצועית, ומתוקף כפיפותם של עובדי המזכירות לסמכותה בתחום זה. לפיכך על חטיבת תפעול ומזכירות להתרות ולפעול אל מול מזכירות במ"ש עמ"ק במקרה של היעדרות עובדים מההכשרות.

3.

הכשרות עובדים חדשים : תקנון שירות המדינה קובע, כי "הממונה על ההדרכה ינהל רישום של העובדים החדשים, יקיים אתם שיחות ויקבע מה הן פעולות ההדרכה שיש לתכנן בשבילם לשם קליטתם הטובה, הסתגלותם לעבודה וקידומם. בנוסף, הממונה על ההדרכה יארגן קורסים או השתלמויות קצרות... שבהם ישתתפו כל העובדים החדשים לפני תום ששת החודשים הראשונים לעבודתם".

מרכז מעוף מקיים הכשרות לעובדים חדשים בכל המזכירות של מערכת בתי המשפט, לרבות בתי משפט השלום. עובד חדש מקבל הדרכה צמודה במזכירות, ומשובץ לקורס מקצועי בסיסי להכרת מערכת בתי המשפט בכלל, ותהליכי העבודה בתחום הספציפי בפרט. קורסים אלו מתקיימים ברמה הארצית מספר פעמים בשנה.

נמצא כי חטיבת תפעול ומזכירות אינה מכשירה מזכירים ועובדים חדשים של בתי משפט עמ"ק עם כניסתם לתפקיד, בין בקורס ובין בהדרכה צמודה במזכירות. חטיבת תפעול ומזכירות גם אינה מנחה את מזכירות במ"ש עמ"ק בנוגע לאופן הכשרתם של עובדים חדשים ובתכנים שעליהן להעביר בהדרכה זו, ובפועל, כל מזכירות מקיימת הליך הכשרה או חפיפה לפי שיקול דעתה.

על החשיבות של מתן הדרכה לעובדים חדשים ניתן ללמוד מהמקרה הבא. מזכיר במ"ש עמ"ק חדש שנכנס לתפקידו בשנת 2014, התלונן שנכנס לתפקיד ללא חפיפה ולא קיבל קובץ הוראות מסודר, וכתוצאה מזה אפשר לתובע עירוני להיות נוכח במשרדי המזכירות בניגוד להנחיות המקצועיות של הב"ה.

הב"ה הסבירה בתשובתה, כי מעשית היא מתקשה לעקוב אחר הכשרת העובדים החדשים בבמ"ש עמ"ק מאחר שאין לה אינדיקציה על אודות קליטתם במזכירות במ"ש עמ"ק, וספק אם יש בידיה לחייב את הרשות המקומית לקיים הכשרה מסוימת לעובד חדש. עיריית חולון כתבה

בתשובתה מדצמבר 2015, כי עובד חדש שנקלט בבית המשפט עמ"ק בחולון עובר הדרכה שניתנת לו על ידי המזכיר.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה, כי היא האחראית המקצועית למזכירות, והכשרת כלל עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק נכללת בתפקידה. לפיכך עליה לפעול ללא דיחוי להכנת תכנית רוחבית, מפורטת וסדורה להכשרת עובדים חדשים בכל מזכירות במ"ש עמ"ק, ולהנחות את המזכירות בנוגע לביצועה. בהיעדר תכנית כזו נפגעים בהכרח מקצועיותם של עובדי המזכירות והשירות הניתן לבאי במ"ש עמ"ק.

בקרה ופיקוח על עבודת המזכירות של בתי משפט עמ"ק

דוח ועדת זמיר קבע, כי ראוי שהב"ה תקיים בקרה בבמ"ש עמ"ק במתכונת הבקרה הנערכת בבתי משפט אחרים. הוא המליץ כי מנהל התחום יהיה בעל הסמכות לדווח ולערוך מעקב ובקרה על תפקודן המקצועי של מזכירות במ"ש עמ"ק. ואמנם, הגדרות התפקיד של מנהל התחום כוללת, בין היתר, אחריות לתכנון, לבקר ולהנחות את העובדים במזכירות, לאסוף נתונים, לקבוע יעדים ולעקוב אחר ביצועם. כמו כן קובע נוהל ממשקי עבודה תפקידים נוספים הנוגעים לבקרה ולפיקוח, כגון חובת הגשת דוחות סטטיסטיים להב"ה או דיווח על היעדרויות וחופשות מרוכזות.

נמצא כי מנהל התחום לא הכין תכנית עבודה לפיקוח ולבקרה על בתי המשפט עמ"ק. לתכנית כזו יש חשיבות רבה בשל ייחודם של בתי משפט אלו, כפי שעלה בדוח ועדת זמיר ובבג"ץ קארשי. להלן הפרטים:

1. מתן דיווחים סטטיסטיים: נוהל ממשקי עבודה קובע חובת דיווח של המזכירות ומסדיר את אופן הגשתם של דוחות סטטיסטיים לידי הב"ה. לפי הנוהל, על כל מזכיר לרכז נתונים סטטיסטיים בנוגע לתיקים המתנהלים בבית המשפט כשהם ערוכים בפורמט אחיד, ועליו להעבירם לנשיא המחוז, למנהל המחוז ולמנהל התחום לפחות אחת לרבעון.

נמצא, כי בפועל לא כל בתי המשפט מגישים דוחות סטטיסטיים בהתאם לנוהל ממשקי עבודה. ישנם מקרים שהדוחות הוגשו שלא בפורמט הנדרש והמידע שבהם לא היה מלא ונדרשו בו השלמות. חלקם הוגשו באיחור לאחר תזכורות חוזרות ונשנות של מנהל התחום. לדעת משרד מבקר המדינה - על מזכירות בתי משפט עמ"ק להגיש את דוחותיהם בהתאם להוראות נוהל ממשקי עבודה, כדי שהדוחות יוכלו לסייע בידי מנהל התחום בבקרה ובפיקוח על בתי המשפט.

מתשובת הב"ה עולה, כי בכל הנוגע לתשעת במ"ש עמ"ק שאינם פועלים במערכת ניהול המידע "נט-המשפט" (להלן - נט המשפט או המערכת), אכן לוקים הדיווחים הסטטיסטיים בחסר, והמזכירות מתקשות או אינן מעוניינות להעביר את הדוחות בזמן והב"ה יכולה רק לבקשם ובקשותיה לא נענות תמיד.

.2

ביקורים במזכירות עמ"ק : הב"ה לא קבעה חובה ויעדים לביקורים של מנהל התחום במזכירות של בתי משפט עמ"ק, על אף שלנוכחותו ולביקוריו יש חשיבות כחלק מפעילות סדירה של ניהול, פיקוח ובקרה על בתי משפט אלה.

בין השנים 2010-2012 קיים מנהל התחום לשעבר עשרה ביקורים בבתי משפט עמ"ק ו-43 ביקורים בבתי משפט אחרים שבתחום אחריותו. מנהל התחום לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה, כי ערך מפעם לפעם ביקורים נוספים בבתי משפט עמ"ק, אך לא פירט היכן התקיימו ובאיזו תדירות ולא צירף דוח או סיכום הכולל גם פירוט של ממצאים ופעולות תיקון דרושות.

מאז מינויו של מנהל תחום חדש בשנת 2014 ועד מועד תום עריכת הביקורת הוא קיים בבמ"ש עמ"ק ביקור מתועד אחד ב-2.10.14. חטיבת תפעול ומזכירות מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בין נובמבר 2014 - ינואר 2015 הוא קיים ביקורים נוספים בארבע רשויות מקומיות וביקור אחד ברשות מקומית נוספת במועד לא ידוע. לא נמצאו מסמכים שמתעדים אף אחד מביקורים אלו או ביקורים אחרים, ולא הוצאו דוחות סיכום הכוללים גם פירוט של ממצאים ופעולות תיקון נדרשות.

מהתשובות לשאלונים עולה, כי במקרים מסוימים כמעט שאין ביקורים של מנהל התחום בבמ"ש עמ"ק. כך למשל, מזכירת במ"ש עמ"ק אחד ציינה, כי יש מעט מאוד ביקורים; מזכירת במ"ש עמ"ק נוספת ציינה, כי הביקור האחרון היה לפני חמש שנים; ומזכיר במ"ש עמ"ק אחר ציין, כי מנהל התחום מעולם לא ביקר אצלם. בתשובה של במ"ש עמ"ק נוסף מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי מנהל התחום מעולם לא ביקר אצלם.

הב"ה כתבה בתשובתה, כי מנהל התחום עורך ביקורות לפי הצורך ולפי שיקול דעתו וכי תיעוד לכך נעשה בשעת הצורך.

מהאמור לעיל יוצא שבחלק ממזכירות בתי משפט עמ"ק לא היו כל ביקורים של מנהל התחום, ובחלקם הייתה תדירות הביקורים נמוכה ביותר. בהתחשב בכך שחוק בתי המשפט מעניק לבתי משפט עמ"ק מעמד כשל בתי משפט השלום ובשל אחריותה של הב"ה להם - על חטיבת תפעול ומזכירות להכין תכנית ביקורים שנתיית ייעודית לבתי משפט עמ"ק שתיתן מענה לרמת הפיקוח והבקרה הנדרשות. בתכנית זאת יש לקבוע את תדירות הביקורים ואת רשימת הנושאים הטעונים בדיקה בכל ביקור.

.3

משרד מבקר המדינה העלה, כי מנהלי התחום לא ערכו דוחות ביקור, פרוטוקולים או סיכום מפגשים מביקוריהם בבתי המשפט עמ"ק. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי רק ביקור אחד שנערך בחיפה ב-2.10.14 תועד בידי מנהל התחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תיעוד לביקורים בבתי משפט עמ"ק משבש את יכולתו של מנהל התחום לאסוף נתונים, לעקוב אחר ביצוע יעדים ולבקר את עבודת המזכירות ואת הטמעת נוהלי העבודה בהן. על מנהל התחום להכין דוחות ביקור כדי להעלות את הליקויים בפעילות המזכירות שנמצאו על ידו, ולכלול בהם פעולות שיש לבצעם לצורך תיקונם, כדי שאלו ישמשו בסיס למעקב ובקרה על יישומם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש חשיבות רבה לעריכת ביקורים מתוכננים, סדורים ומקיפים בבתי משפט עמ"ק ברחבי הארץ. ביקורים אלו צריכים להתבצע כחלק מתכנית סדירה המביאה בחשבון את הצורך לבקר בכל המזכירות בתדירות מקובלת, תוך מתן דגש לסוגיות שיש להעלות, לבדוק ולתעד לצורכי מעקב ופיקוח. לתכנית כזו יש חשיבות יתרה בשל אופייה המבוזר של מערכת בתי המשפט ומיקומם הפיזי של במ"ש עמ"ק בשטח הרשויות המקומיות שבינן ובין המזכירות קיימת זיקה מתמשכת.

2. **צוּוּתֵי עֲבֹדָה :** הב"ה פועלת באמצעות צוותי עבודה מקצועיים ארציים בתחומים שונים (כגון בתחום הפלילי ובתחום דיני התעבורה) הכוללים מנהלי מדורים ומנהלי המחוזות שתכליתם לקיים חשיבה מערכתית. צוותי העבודה מקיימים מפגשים תקופתיים ודנים, בין היתר, בנושאים של תהליכי עבודה, נהלים והדרכה, במטרה ליצור אחידות ויעול בהליכי העבודה בתחום שבו הם עוסקים. צוותי העבודה מקיימים מפגשים תקופתיים בתדירות הנדרשת בהתאם לנושא הנידון, וכן קשר שוטף בטלפון ובדואר אלקטרוני. מנהל תחום מסוים שמתכנן מהלכים לתיקון חקיקה, נוהל, או הוראת עבודה מקצועית ייוועץ בחבר צוות העבודה הרלוונטי לפני הנעת המהלך.

עם כניסתו לתפקידו בשנת 2009, הקים מנהל התחום לשעבר צוות עבודה ארצי בראשותו בתחום העניינים המקומיים, והוא כלל נציגים ממזכירות בתי משפט עמ"ק (להלן - צוות עמ"ק). הוא הנחה את הצוות להיפגש בתדירות של פעם בחודש וחצי, והנציגים נדרשו להעביר את תכני המפגשים לכל יתר המזכירים והעובדים של בתי משפט עמ"ק. כן הנחה מנהל התחום לשעבר, כי ישיבות העדכון במזכירות יתועדו בפרוטוקולים, והנציגים נדרשו להמציא לו את הפרוטוקולים לצורך פיקוח על הטמעת סדרי העבודה בכל המזכירות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ההוראות החוזרות של מנהל התחום לשעבר בעניין לא מולאו. המידע מהמפגשים לא הועבר לכל עובדי בתי משפט עמ"ק כנדרש. כתוצאה מזה לא הועברו כל הפרוטוקולים למנהל התחום לשעבר, בשנת 2009 התכנס צוות עמ"ק לארבעה מפגשים בלבד, ומאותה שנה ואילך לא התקיימו מפגשים נוספים.

רק במאי 2015, בפגישה שקיים מנהל התחום עם אחד-עשר מזכירים של בתי משפט עמ"ק, נידון הצורך בהקמה מחודשת של צוות העבודה, ונבחרו שבעה נציגים מקרב המזכירים. ואולם מאז לא התקיים כל מפגש של הצוות החדש.

בתשובתה של הב"ה נכתב, כי במפגשים עלה שהאחדה מלאה של העבודה אינה אפשרית ללא מערכת מחשובית אחת. לכן אין צורך במפגשים תכופים של צוות העבודה ותדירות המפגשים הותאמה לנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם בהיעדרה של מערכת ממוחשבת אחת ניתן להפיק תועלת רבה מקיום סדיר של מפגשי עבודה של מנהל התחום עם מזכירי בתי המשפט וצוות עמ"ק. כך למשל, ניתן להעלות במפגשים אלו סוגיות רחב ייחודיות לבמ"ש עמ"ק או לדון בפתרונות חלופיים לבתי משפט עמ"ק שאינם עובדים עם מערכת נט המשפט. לפיכך ראוי שהב"ה תפעל לכינוס צוות עמ"ק על בסיס קבוע. המפגשים חיוניים לפיתוח חשיבה מערכתית וממשקי עבודה בנושאי עמ"ק בין הב"ה ובין המזכירות. לקיום המפגשים יש גם "ערך מוסף" בתרומתם להאחדת דפוסי העבודה שלהן, למקצועיות העובדים ולאמצעי הפיקוח של מנהל התחום.

3. פגישות עבודה של מנהל המחוז והמזכירים: נוהל ממשקי עבודה קובע, כי על כל מנהל מחוז לזמן לישיבה אחת לרבעון את מזכירי בתי משפט עמ"ק הפועלים במחוז במטרה ליצור שיתוף פעולה בנקודות הממשק בעבודתם המשותפת, לעדכן בנושאים מקצועיים ולתאם ציפיות. על מפגשים אלו להיות מתועדים בפרוטוקול לצורך מעקב אחר ביצועם.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים ופרוטוקולים המתעדים את קיומם של מפגשים אלו.

יצוין כי במפגשים של מזכירי בית משפט עמ"ק במחוז תל אביב עם נשיא המחוז, המזכיר הראשי של המחוז או סגניתו ומנהל התחום תעדו את המפגשים ובעקבותם הופץ סיכום מפגש בין כל העובדים.

בתשובתה ציינה הב"ה כי מנהלי מחוזות אמונים על עריכת ביקורות לפי הצורך ולפי שיקול דעתם וכי פרוטוקולים או סיכומים של ביקורים ופגישות אלו נעשים כשהם נחוצים לתיעוד שינוי או לשם מעקב.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה, כי היא ראתה חשיבות בקיום מפגשים רבעוניים מתועדים בין מנהלי המחוזות למזכירי בתי משפט עמ"ק הפועלים במחוזות ואף עיגנה זאת בנהל ממשקי עבודה. לפיכך עליה לוודא שיתקיימו מפגשים קבועים, סדירים ומתועדים בין מנהלי המחוזות ובין מזכירי במ"ש עמ"ק. מפגשים אלו הם הכלים שבעזרתם תוכל ליישם את אחריותה המקצועית ולקיים בקרה על עבודת המזכירות.

מערכת נט המשפט

פיתוחה של נט המשפט החל בשנת 2003, והיא הוטמעה ביותר מ-40 אתרים במערכת בתי המשפט. כיום נט המשפט היא מערכת הליבה העיקרית של הרשות השופטת שנועדה לתמוך בהליכים משפטיים ומינהליים אחידים ולאפשר ניהול תיקים אלקטרוניים. המערכת משמשת שופטים, עוזרים משפטיים, קלדניות, עובדי מזכירות בתי המשפט ואנשי מטה הב"ה. המערכת מנגישה מידע לציבור באמצעות המרשתת (אינטרנט) כדי שבעלי עניין בתיק יוכלו להתעדכן במצב ההליך המשפטי ולעייין בהחלטות שניתנו בו, ומאפשרת לבאי כוחם של הצדדים להליך המשפטי לבצע פעולות שונות הקשורות לתיק שבטיפולם. אגף מערכות מידע ומחשוב בב"ה אחראי לתחזוקה ולזמינות של המערכת.

נט המשפט מבוססת על ההנחיות ונוהלי העבודה של ה"ה, והעבודה באמצעותה מחייבת את מזכירות בתי המשפט. תהליכי העבודה במערכת מלווים כל תיק מעת פתיחתו ועד מתן פסק דין. במערכת ניתן לאתר תהליכים וחוקים המתאימים למשימות ולהליכים המשפטיים מכל סוג, לרבות תיקים המצויים בסמכות במ"ש עמ"ק.

במהלך הטמעת נט המשפט במערכת בתי המשפט בין השנים 2008-2010, היא הותקנה גם בתשעה בתי משפט עמ"ק, בעיקר באלו השוכנים בתוך מבנים של בית משפט שלום. בשנת 2008 הותקנה המערכת בשלושה בתי משפט (בחדרה, בפתח תקווה ובקריית ביאליק), בשנת 2009 בחמישה (בנתניה, בכפר סבא, בראשון לציון, ברחובות וברמת גן) ובשנת 2010 בבאר שבע.

ביוני 2011 הציג מנהל התחום לשעבר את עמדתה של חטיבת תפעול ומזכירות לפיה "עבודה עם תכנת נט המשפט תאפשר שקיפות הנתונים כלפי הנהלת בתי המשפט, תאפשר האחדת תהליכי עבודה אשר מובנים בתוכנה". ביולי 2013 כתב מנהל ה"ה כי "התוכנה [נט המשפט] מתווה למעשה את תהליכי העבודה ובהיעדרה, לא ניתן לבצע את נהלי העבודה כנדרש". באוקטובר ובנובמבר 2013 נכתבו דברים דומים על ידי היועץ המשפטי של ה"ה. חשיבות המערכת בעבודת בתי המשפט הביאה לידי כך שבשנת 2014 החליטה ה"ה, כי יש לחייב את הרשויות המקומיות להתקין את המערכת בכל בית משפט עמ"ק והחלה לפעול להכנת תכנית להטמעת נט המשפט.

ממסכים של ה"ה עולה, כי היעדרה של מערכת נט המשפט בחלק ממזכירות בתי המשפט עמ"ק משפיעה על היבטים מקצועיים שונים של עבודתם, ובכלל זה היותה מערכת ניהול המאפשרת הטמעה אחידה של ההנחיות והנהלים. כמו כן נפגעת יכולתה של ה"ה לקיים פיקוח ובקרה ולנתח את נתוני הפעילות של המזכירות מרחוק. נפגעת גם האפשרות להנפיק שוברי תשלום לזכות המדינה כך שנוצרים קשיים בהעברת כספים המגיעים לאוצר המדינה.

יתרה מכך, לדעת ה"ה, היעדרה של מערכת נט המשפט בחלק מהמזכירות משפיעה על השירות הניתן לבאי בית המשפט כמו חוסר אחידות במתן השירות לאזרח בבמ"ש עמ"ק השונים, וכן בינם ובין בתי משפט שלום, פגיעה בעקרון חופש המידע בהיעדר יכולת לעיין בתיק המשפטי באמצעות המרשתת (אינטרנט) וכן פגיעה בעקרון הפומביות בהיעדר פרסום של פסקי דין של במ"ש עמ"ק.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים הקשורים להטמעת המערכת בבתי משפט עמ"ק ולהלן הממצאים:

1. נמצא כי עד מועד תום הביקורת באוקטובר 2015 לא סיימה ה"ה את הכנת תכנית העבודה להטמעת נט המשפט, לא העבירה למזכירות הנחיה מחייבת בנוגע להתקנתה בבתי משפט עמ"ק ולא התקינה אותה, הלכה למעשה, בבתי משפט עמ"ק נוספים. לפיכך תשעה בתי המשפט עמ"ק¹⁵ אינם מחוברים כיום למערכת, ובהם שלושת בתי המשפט שבהם היקף הפעילות הגדול ביותר (ירושלים, תל אביב וחיפה).

בתשובתה ציינה ה"ה, כי נט המשפט היא כלי העבודה הבלעדי על פי הנהלים, והחלטתה לחייב את התקנת נט המשפט שרירה וקיימת. ואולם קיימת בעיה לפיה מספר לא קטן של רשויות לא מוכנות לקבל עליהן לעבוד עם נט המשפט ונוצר מצב שהנהלים המקצועיים אינם מיושמים במלואם ולמערכת בתי המשפט אין אפשרות לפקח על יישום הנהלים.

יצוין כי בתוך כך ב-2012 החלו בעיריית חיפה בגיבוש מערכת חדשה לניהול בית משפט שנבנתה ע"י חברת מחשוב שהעירייה עובדת אתה. את המערכת אמורים להתקין בבית משפט עמ"ק בחיפה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2015.

15 בתי משפט עמ"ק בתל אביב, חיפה, ירושלים, הרצליה, גבעתיים, בני ברק, כרמיאל, חולון ובת ים.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה, כי לאחר שהחליטה שיש לחייב את הרשויות המקומיות להתקין את מערכת נט המשפט בכל בית משפט עמ"ק, וכדי להימנע מכך שרשויות נוספות יחליטו להשקיע בפיתוח מערכות חלופיות - עליה לבחון את הדרכים שבהן ניתן לאכוף על בתי משפט עמ"ק למלא את החיוב המקצועי לעבוד עם נט המשפט.

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה עוד, כי בתי משפט עמ"ק שונים פנו להב"ה וביקשו להתחבר לנט המשפט, ואולם עד מועד תום הביקורת הם טרם חוברו למערכת.

כך למשל, במאי 2011 פנתה מזכירת בית משפט עמ"ק בכרמיאל להב"ה בבקשה שיתקינו אצלה את המערכת, אך עד מועד סיום הביקורת, על אף שחלפו כחמש שנים, לא נעשה הדבר בגלל אי-הסכמות בנושאים כספיים ותפעוליים שהתגלעו בין הב"ה לרשות המקומית. כמו כן - עבודת ההכנה להתקנת נט המשפט בבמ"ש עמ"ק בבני ברק שהחלה באוקטובר 2013 טרם הושלמה.

3. נמצא כי הב"ה לא ביצעה במערכת את ההתאמות לצרכים הייחודיים של הפעילות בבתי משפט עמ"ק ובמזכירותיהם.

א. בתי משפט עמ"ק מתקשים בהגדרתן של חלק מהעברות הרלוונטיות לתיקים המתנהלים אצלם או בבתי משפט השלום. זאת בשל אפיון חסר של עברות עמ"ק בנט המשפט, ובהן היעדרם של רוב חוקי העזר.

לפי אגף מערכות מידע ומחשוב בהב"ה "היות ולכל רשות יש חוקי עזר עצמאיים משלה, לא קיים כלל מאגר חקיקות שכזה [בנט המשפט]. יתרה מכך, אין לנו צורך במידע מובנה זה במערכת היות ועל כתב האישום מופיעים סעיפי האישום".

ב. נט המשפט אינה מותאמת לצורכי הרשויות המקומיות בהיבט של הטיפול בתיק לאחר תום ההליך המשפטי. נט המשפט אינה מאפשרת הנפקת שוברי תשלום שהמוטבים בהן הן הרשויות המקומיות.

ג. לא מתקיים ממשק של נט המשפט עם מערכות המידע המותקנות ברשויות המקומיות. הדבר נדרש כדי לאפשר העברת נתונים אוטומטית לרשות המקומית ואת המשך טיפולה בתיק שניתנה לגביו החלטה שיפוטית.

ד. הבדיקה העלתה, כי ערים מרכזיות כמו תל אביב, חיפה וירושלים נמנעו מלהתקין את מערכת נט המשפט בהיעדר ממשק עם מערכת המחשוב והגבייה של העירייה.

בתשובתה ציינה הב"ה, כי מערכת הגבייה של הרשות המקומית אמורה להתאים את עצמה למערכת נט המשפט ולא להיפך.

בתשובתה עיריית תל אביב כתבה, כי היא מעולם לא התנגדה להתקין את נט המשפט בבית המשפט עמ"ק, "ההיפך הוא הנכון - פניות העירייה להתקין את המערכת נדחו בשל חוסר היענות של הנהלת בתי המשפט להיערך לכך... הטמעת מערכת נט המשפט מחייבת פיתוח ממשק עם מערכות מחשוב עירוניות... במטרה לאפשר אכיפה או הקפאת הליכי אכיפה בזמן אמת והמשך הגבייה של הקנסות שהוטלו על ידי בית המשפט". עיריית

ירושלים כתבה בתשובתה כי היא לא סירבה להתחבר לנט המשפט במהלך החודשים האחרונים, ואף פנתה להב"ה על מנת לבחון זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות בהן לא הותקנה נט המשפט, כי עליהן לדון עם הב"ה בדרכים לפתרון בעיות ממשק של המערכות הקיימות ברשויות לנט המשפט לשם התקנתה בבתי המשפט עמ"ק.

4. נמצא כי הב"ה לא חייבה את הרשויות המקומיות בעלויות החיבור למערכת נט המשפט באופן אחיד.

יצוין כי על אף קביעתה של הב"ה, כי מערכת נט המשפט היא כלי מקצועי והעבודה בה היא בתחום אחריותה המקצועית, בחלק מהמקרים היא משיתה את עלויות התקנתה ותחזוקתה של המערכת על הרשויות המקומיות. כך נוהגת הב"ה גם בבואה להיערך להטמעה עתידית של נט המשפט בבמ"ש עמ"ק. ואכן, כמה הרשויות המקומיות נמנעו מהתקנתה של המערכת בשל העלויות הגבוהות יחסית להכנסות של בהמ"ש עמ"ק. כך למשל, החליטו העיריות של חיפה, חולון ובתי ים שלא להתחבר לנט המשפט בשל העלויות הכרוכות בכך.

הבדיקה העלתה, כי בחלק מבמ"ש עמ"ק השוכנים בתוך בתי משפט השלום, לא נשאו הרשויות בעלויות ההתחברות לנט המשפט כלל. כך למשל, בשנת 2008 התחבר במ"ש עמ"ק בקריית ביאליק השוכן בבית משפט השלום בעיר, ללא חיוב בעלויות כלשהן, לא על ההתקנה ולא על התחזוקה השנתית, בעוד שבתשובות לשאלונים כתבה עיריית ראשון לציון כי היא נשאה בעלויות ההתקנה והתחזוקה של נט המשפט, והיא נושאת בעלויות התחזוקה השנתיות.

בתשובתה ציינה הב"ה, כי בימים אלו נערכת עבודת מטה באגף המחשוב של הב"ה בנוגע למשמעויות הכלכליות של התקנת נט המשפט בבמ"ש עמ"ק. עיריית חולון כתבה בתשובתה, כי החליטה שלא להתקין את נט המשפט לא רק בשל עלויות כספיות של התקנת נט המשפט אלא משום שלפני מספר שנים השקיעה העירייה בפיתוח של מערכת מחשוב ייעודית לבית המשפט ולניהולו.

סוגיית עלויות התקנת נט המשפט והחזקתה מקשה יותר על רשויות מקומיות בהן פועל במ"ש עמ"ק שבו פעילות מצומצמת. על הב"ה לבדוק את הפערים שנמצאו בהשתת העלויות הכרוכות בהתקנת נט המשפט ותחזוקתה בבתי משפט עמ"ק שחברו אליה עד כה, ולוודא כי פעולותיה בעניין זה יתבססו על קריטריונים שוויוניים.

מתשובת הב"ה עולה, כי מספר לא קטן של רשויות אינן מוכנות לקבל עליהן לעבוד עם נט המשפט אולם מתשובותיהם של מרבית הרשויות המקומיות שבתי המשפט שבתחומן אינם מחוברים לנט המשפט עולה, כי קיימת נכונות עקרונית להתחבר למערכת. כך למשל, בתשובתה עיריית תל אביב כתבה כי תשמח לקדם את הטמעת נט המשפט ותסייע להב"ה בכל הנדרש לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר להב"ה שעליה להשלים בהקדם את תכנית ההיערכות להטמעת נט המשפט בכל במ"ש עמ"ק. כמו כן עליה לקיים את ההליכים הנדרשים לאישור תכנית ההיערכות כדי להביא לידי מימושה ללא דיחוי, ליידע את כל הרשויות המקומיות בקשר להחלטתה המקצועית ולחייב את מזכירות במ"ש עמ"ק לפעול בנט המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הב"ה להטמיע בהקדם את מערכת נט המשפט בכל המזכירות של במ"ש עמ"ק ברשויות המקומיות שאינן מתנגדות לכך. ובכל אותם מקרים בהם היא נתקלת בהתנגדות של רשויות מקומיות עליה לבוא עימן בדברים, למצוא פתרונות, ובמידת הצורך לבחון את הדרכים בהן ניתן יהיה לחייב אותן להתקין את נט המשפט.

תכנונם ויישומם של הנושאים שבאחריותה המקצועית של הב"ה

מתחם האחריות של הב"ה: האחריות המקצועית של הב"ה, כפי שעלה בדוח ועדת זמיר, כוללת היבטים שונים ובהם: בין היתר, נהלי עבודה, מתן הנחיות מקצועיות, הדרכת עובדי מזכירות והכשרתם וכן בקרה ופיקוח על עבודתן המקצועית של המזכירות.

1. יוער כי תחומי האחריות המקצועית של הב"ה המפורטים לעיל, אינם מוגדרים כיום תחת אחריות מנהל המחוז ומנהל התחום. עוד יוער שגם האמצעים לאכיפת ההנחיות המקצועיות של הב"ה אינם מוגדרים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שתחומים אלה יבואו לידי ביטוי בנוהל ממשקי עבודה או במסמך דומה שיהיה מתוקף, גלוי ונגיש לכל המזכירים ועובדי במ"ש עמ"ק. מהלך כזה יבטא את חובותיה של הב"ה כלפי במ"ש עמ"ק, יגדיר בצורה ממצה ועקבית את מתחם האחריות המקצועית שלה כלפי עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק ואת גבולות האחריות המינהלית של הרשויות המקומיות. בין הנושאים שראוי להסדירם: הדרכות, חובת העבודה במערכת נט המשפט, אבטחה, מינוי קובל משמעת, סוגיית הנשיאה בעלויות של כל תחומי האחריות המקצועית. כמו כן עליה לבחון את האמצעים העומדים לרשותה ושעליה לנקוט כדי לאכוף את הנחיותיה המקצועיות.

2. כאמור הב"ה הטילה את יישום האחריות המקצועית על בעלי תפקידים שונים מאנשיה.

נמצא, כי חלוקת התפקידים בין מנהל המחוז למנהל התחום בכל הקשור לאחריות המקצועית כלפי במ"ש עמ"ק אינה ברורה וממצה: תחומי האחריות הרבים המתוארים בתיאור התפקיד של מנהל התחום אינם משתקפים בנוהל ממשקי עבודה, וחלק מהתפקידים מיוחסים בנוהל ממשקי עבודה דווקא לתחום האחריות של מנהל המחוז. יוצא אפוא, שקיים חשש לאי-בהירות בחלוקת האחריות ביניהם (ראו לעיל).

בתשובתה ציינה הב"ה, כי האחריות המקצועית היא של מנהל התחום, ואולם ישנם מקרים נקודתיים שבהם שופט, נשיא או סגן נשיא מוציאים הנחייה שונה, שאז בית המשפט הרלוונטי יהיה מחויב להנחיה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שהב"ה מבקשת לקיים הפרדה ולמנות גורמים שונים בתוכה שיהיו אחראים ליישום אחריותה המקצועית - עליה לתת לכך ביטוי בנוהל ממשקי עבודה או במסמך מוסדר אחר, ולפרט בהם את חלוקת התפקידים ביניהם, את תחומי האחריות שלהם ואת סמכויותיהם. על המסמך להיות גלוי ונגיש לכל המזכירים ועובדי במ"ש עמ"ק.

תכניות עבודה שנתיות : נמצא, כי הב"ה אינה עורכת תכניות עבודה שנתיות מובנות המקיפות את הנושאים שבתחומי האחריות המקצועית שלה בנוגע לבמ"ש עמ"ק. יצוין, כי מנהל התחום לשעבר ערך בשנים 2009-2012 סיכומי פעילות שנתיים של עבודתו, והיא כללה גם את במ"ש עמ"ק.

בתשובתה מסרה הב"ה, כי "באשר לתכנית העבודה בהיבט ההנחיה המקצועית לשנת 2016 התכנית הוכנה וסוכמה ותוצא לפועל".

לדעת משרד מבקר המדינה, טוב שהב"ה החלה בהכנת תכנית עבודה שנתית לבמ"ש עמ"ק. ואולם, בשם לב לעובדה שחוק בתי המשפט לא הבחין בין במ"ש עמ"ק ובין בתי משפט שלום אחרים, על הב"ה להקפיד שתכניות העבודה השנתיות יקיפו את כלל תחומי אחריותה המקצועית. ראוי שהתכנית תכלול היבטים מקצועיים כגון פעולות הדרכה לאותה שנה, השלבים המתוכננים ליישום הטמעת נט המשפט באותה שנה, תכנון ביקורים של מנהל התחום בבמ"ש עמ"ק, תכנון בקרה יזומה ורציפה, פיקוח אקטיבי הכולל אמצעי אכיפה אפקטיביים, תכנון פגישות עבודה לרבות אלו של מנהל מחוז עם מזכירים, ושל מנהל התחום עם צוות העבודה בנושא עמ"ק.



ממצאיו של פרק זה מלמדים על הצורך בנקיטת פעולות של הב"ה כדי להבטיח את מימוש אחריותה המקצועית בבתי המשפט לעניינים מקומיים. בין היתר: לקבוע נוהלי עבודה אחידים בעבור בתי המשפט המקומיים; למנות גורם מרכזי שיוכיל את ההנחייה בתחום המקצועי; להטמיע את מערכת המחשוב נט המשפט; לגבש וליישם תכנית עבודה מפורטת של הב"ה בבתי משפט עמ"ק; ולקיים פיקוח ובקרה שוטפים בבתי המשפט המקומיים.

בתגובתה על דוח זה שבה והעלתה הב"ה את הטענה שיכולתה לחייב את בתי המשפט לפעול בתחומים מקצועיים בהתאם להנחיותיה ולדרישותיה היא מוגבלת. טענה זו עשויה לשקף בעיה עקרונית של הפער שבין סמכות לאחריות. על הב"ה לפעול בשיתוף פעולה עם בתי המשפט, ובין היתר לקיים הדרכות ופגישות מקצועיות להטמעת הנחיותיה המקצועיות. יתר על כן, על הב"ה להבטיח כי ננקטות על ידה, הלכה למעשה, הפעולות הדרושות לאכיפת הנחיותיה למול רשויות מקומיות, ובהן: משלוח מכתבי התראה; פנייה במישרין לראשי רשויות מקומיות; קיום פעולות פיקוח שוטפות וקביעת סנקציות מינהליות שיוטלו בעת הצורך. אם גם לאחר נקיטת כל הפעולות האמורות היא נתקלת בקושי באכיפת הנחיותיה בתחום המקצועי - יהיה עליה להעלות את הנושא לטיפול ולהסדרה במשרד המשפטים ובמשרד הפנים.

פריסת בתי המשפט לעניינים מקומיים

כדי לשפר את תפקודם של בתי משפט עמ"ק המליצה ועדת זמיר לפעול בשלושה מישורים עיקריים: (א) הקמת בתי משפט עמ"ק נוספים כדי לשפר את השירות לתושבים שיישפטו בתחומי יישובם; ליעל את אכיפת החוק בתחום היישוב ולשמש גרעין שיוכל להצמיח במשך הזמן בית משפט שלום - כל זאת תוך שימת לב לתנאים שיצדיקו את השקעת המשאבים הכרוכים בכך, ולאפשרות לצרף לאזורי השיפוט של בתי המשפט רשויות מקומיות נוספות; (ב) הרחבת אזור השיפוט של בתי המשפט עמ"ק כך שיכללו גם רשויות מקומיות סמוכות - הרחבת אזור השיפוט נועדה ליעל ולהקל על תושבים שעניינם יידון בבתי משפט עמ"ק, לסייע לרשות המקומית לפתח את בית המשפט ולהקל על העומס המוטל על בתי משפט השלום; (ג) לבחון אם היקף הפעילות של כל אחד מבתי המשפט עמ"ק מצדיק את קיומם הנפרד מבתי משפט השלום.

במישור הראשון - מאז שהוגש דוח ועדת זמיר בספטמבר 1995 ועד אוקטובר 2015 לא נוספו בתי משפט עמ"ק לצו להקמת בתי משפט עמ"ק.

במישור השני - בצו הורחבו אזורי השיפוט של כמה בתי משפט עמ"ק ובהם: בתי המשפט בקריית ביאליק; בראשון לציון; בכרמיאל ובחדרה: אזור השיפוט של בתי משפט עמ"ק בקריית ביאליק כולל את תחומי השיפוט של עשר רשויות מקומיות; אזורי השיפוט של בתי המשפט עמ"ק בראשון לציון ובכרמיאל כוללים תחומי שיפוט של שתי רשויות מקומיות¹⁶ ואזורי השיפוט של בתי משפט עמ"ק חדרה כולל תחומי שיפוט של תשע רשויות מקומיות.

במישור השלישי - עולה שהמלצת ועדת זמיר לבחון אם היקף הפעילות השיפוטית של כל אחד מבתי המשפט עמ"ק אכן מצדיק את הקיום הנפרד שלהם מבית משפט השלום, לא בוצעה עד אוקטובר 2015.

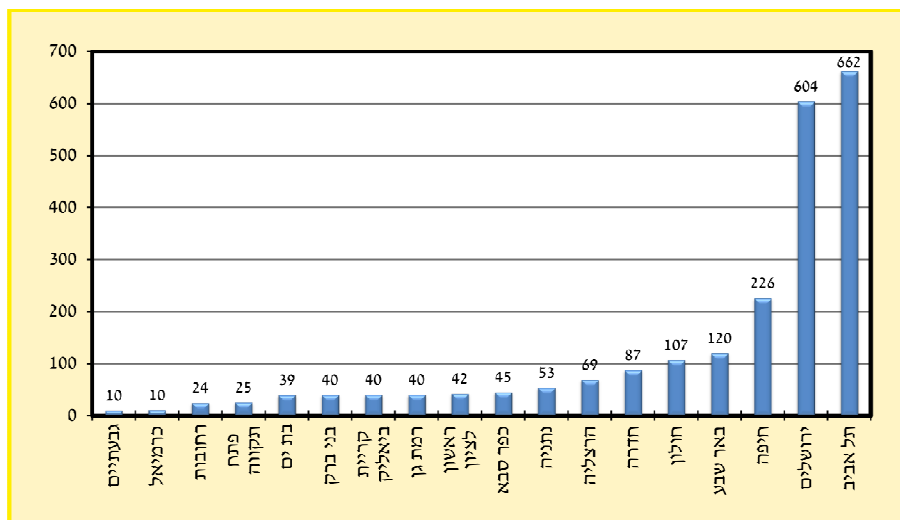
בתשובת הב"ה נכתב כי אף שהנושא מצוי בידה, הוא אינו קשור לחטיבת תפעול ומזכירויות וכי השיקולים הנבחנים בעת הקמת בתי משפט עמ"ק אינם כוללים התייחסות להיקף פעילותם.

בתרשימים שלהלן הובאו נתונים על מספר ימי שיפוט בממוצע לשנה שנקבעו בהתאם לצורכי בתי המשפט ומספר התיקים הממוצע לשנה¹⁷.

16 בשנת 1988 אוחדה הרשות המקומית הנוספת (שכונת נחלת יהודה) עם ראשון לציון.
17 לבתי משפט עמ"ק בכפר סבא, בתל אביב ובירושלים אין נתונים מלאים על ימי השיפוט.

תרשים 1

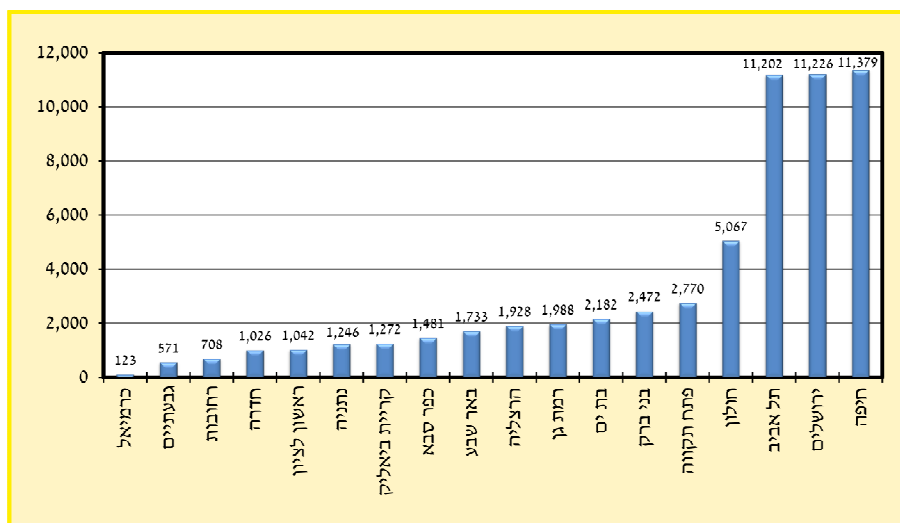
מספר ימי השיפוט בשנה (בממוצע), לפי במ"ש עמ"ק, 2010-2014



על פי נתונים שנמסרו בשאלונים של מזכירות בתי המשפט עמ"ק שבתרשים.

תרשים 2

מספר התיקים שנפתחו (בממוצע) לשנה, 2010-2014



על פי נתונים שנמסרו בשאלונים של מזכירות בתי המשפט עמ"ק שבתרשים.

מהתרחישים עולה כי יש הבדלים גדולים בהיקפי הפעילות של בתי משפט עמ"ק. להלן דוגמאות.

1. בתי המשפט שבהם נפתח בממוצע מספר התיקים הגדול ביותר לשנה (למעלה מ-11,000 תיקים) הם בתי המשפט בירושלים, בתל אביב ובחיפה. מספר ימי השיפוט שהוקצו לבתי משפט אלה היה בין כ-220 ימים לכ-650 ימים בממוצע.
2. בשלושה בתי משפט נפתח מספר התיקים הקטן ביותר בממוצע בשנה (פחות מ-1,000 תיקים). מספר ימי השיפוט שהוקצו לשלושת בתי משפט אלה היה בין כ-10 ימים לכ-24 ימים בממוצע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשל ההבדלים המובנים שבין גודלן של הרשויות, היקף הפעילות השיפוטית שבהן וההבדלים הגדולים בנתוני הפעילות שלהם - ראוי שהנהלת בתי המשפט תבדוק את היקפי הפעילות המעורבנים של בתי המשפט עמ"ק, ותגבש מסקנות בשאלה של הצדקת קיומם הנפרד מבתי משפט השלום או הצורך באיחוד של חלקם.

התאמת פעילותם של בתי המשפט עמ"ק לצו

צו בתי המשפט קובע שני הסדרים המסמיכים את בתי המשפט לדון בעניינים מקומיים: ההסדר הראשון בצו הקים כאמור 15 בתי משפט עמ"ק שפעילותם נעשית באופן אוטונומי. ההסדר השני בצו הסמיך שלושה בתי משפט שלום לשבת כבתי משפט לעניינים מקומיים. לגבי שני ההסדרים, נקבעו בצו אזורי השיפוט של בתי המשפט.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתי המשפט פועלים בהתאם להסמכה שנקבעה בצו להקמת בתי משפט עמ"ק. נמצא חוסר התאמה בין פעילותם של שלושת בתי משפט שלום שהוסמכו בצו לשבת גם כבתי משפט עמ"ק ובין הנדרש לפיו כמפורט להלן:

1. בית המשפט עמ"ק ברמת גן: הצו קובע כי בית משפט השלום בתל אביב מוסמך לשבת כבית משפט עמ"ק, ואזור השיפוט שנקבע לו הוא של רמת גן.

נמצא, כי בית משפט השלום בתל אביב אינו מטפל בתיקי עמ"ק של רמת גן כלל, ותיקים אלו מטופלים בבמ"ש עמ"ק נפרד השוכן בעיר רמת גן. בית משפט זה מוצג ומסווג במסמכי המזכירות, בחטיבת תפעול ומזכירויות ובאתר האינטרנט של הנהלת בתי המשפט, כבית משפט עמ"ק שפועל באופן אוטונומי ונפרד מבית משפט השלום.

2. בית משפט עמ"ק כפר סבא: הצו קובע, כי בית משפט השלום בכפר סבא מוסמך לשבת כבית משפט עמ"ק, ואזורי השיפוט שנקבעו לו הם תחומי הרשויות המקומיות כפר סבא, רעננה והוד השרון.

נמצא, כי בבית משפט השלום בכפר סבא פועל מדור העוסק בעניינים מקומיים, ואולם, בניגוד לצו המדור מטפל גם בשתי רשויות מקומיות שאינן מופיעות בצו - טירה ודרום השרון.

3. בית משפט עמ"ק הרצליה : הצו קובע כי בית משפט השלום בהרצליה מוסמך לשבת בבית משפט עמ"ק ואזורי השיפוט שנקבעו לו הם תחומי הרשויות המקומיות הרצליה, רמת השרון וכפר שמריהו.

נמצא, כי בבית משפט השלום בהרצליה פועלת מזכירות העוסקת בעניינים מקומיים, והיא מפוצלת לשניים: האחת מטפלת בתיקי עמ"ק של הרצליה והשנייה מטפלת בתיקי עמ"ק של רמת השרון. באתר האינטרנט של הב"ה ובחטיבת תפעול ומזכירות - כל אחת מהן מוצגת ומסווגת בבית משפט עמ"ק אוטונומי על אף שבצו נקבע כי מי שמוסמך לטפל בעניינים מקומיים הוא בית משפט השלום בהרצליה. תיקי כפר שמריהו נפתחים במזכירות בית משפט השלום בהרצליה.

עיריית הרצליה כתבה בינואר 2016 למשרד מבקר המדינה, כי במ"ש עמ"ק הרצליה רמת השרון וכפר שמריהו מנוהלים בנפרד ואין לה הנחיה לעבוד אחרת.

הנתונים דלעיל מעידים על פערים בין אזורי השיפוט והסמכויות שנקבעו בצו למצב בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת בחינה כוללת שיש לקיים בנושא, צריכה הנהלת בתי המשפט לבחון גם את הפערים ואת המשתמע מהם ולהחליט אם לתקן ולהתאים את הצו למצב הקיים, או לגבש דרכי פעולה להתאמת הפעילות של כל בתי המשפט עמ"ק ובתי משפט השלום לצו, או ליזום תיקון אחר לצו שיקדם את האינטרס הציבורי כאמור לעיל.

הקמתם של בתי משפט ביהודה ושומרון

באזור שטחי יהודה ושומרון נתונות סמכויות החקיקה והמינהל למפקד כוחות צה"ל באזור (להלן - המפקד). על פי הסמכויות שקבע המפקד בצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 ובצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, שעניינם הסדרת התיישבות ישראלים באזור והיבטי המינהל הנוגעים לכך, התקין המפקד את תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א - 1981 (להלן - התקנון). בין היתר נקבעה בפרק ט"ז לתקנון סמכותו של המפקד להקים באזור בתי משפט לעניינים מקומיים.

המפקד השתמש בסמכויותיו והקים שלושה בתי משפט לעניינים מקומיים - באריאל, במעלה אדומים ובקריית ארבע. עובדי המזכירות בבתי משפט אלו מועסקים על ידי הרשויות המקומיות, ובין השנים 2013-2014 נפתחו בהם כ-1,700 תיקים בנושאים מוניציפליים.

ב-2002 קבע המפקד צו למינוי שופטים ונשיא בית משפט לעניינים מקומיים של ערכאת ערעור. בצו קבע המפקד, כי שופטי בית המשפט המחוזי בירושלים ישמשו שופטים בערכאת הערעור על פסיקות בתי המשפט לעניינים מקומיים של האזור.

בשונה מסמכויות במ"ש עמ"ק בישראל, הכיר התקנון בסמכותם של בתי המשפט באזור לעסוק לא רק בעבירות בעלות אופי מוניציפלי, אלא גם בעבירות פליליות נוספות ובהליכים אזרחיים שונים. נוסף על כך קבע המפקד צווים ספציפיים שנוספו לתקנון והסמיכו את בתי המשפט באזור לרדוף בנושאי תעבורה, אבטחת מוסדות חינוך והעסקת עובדים; וכן בדיני משפחה, דיני חינוך, דיני בריאות ועבודה. כמו כן ניתנה להם סמכות ייחודית לכהן כבתי משפט לנוער¹⁸. יצוין כי מהתגובה על דוח הביקורת הפנימית שפרסמה הב"ה ב-2011 (להלן - דוח הביקורת הפנימית) עולה, כי שלושת בתי המשפט באזור, להבדיל מבמ"ש עמ"ק בשטח מדינת ישראל, מתפקדים כבתי משפט שלום ודנים בתיקים אזרחיים רגילים.

ביוני 2003, בדיון שנערך בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בנושא בית המשפט באריאל, נדון גם נושא תקצובם של שלושת בתי המשפט באזור. בסיכום הדיון נקבע, כי סמכויות בתי המשפט באזור רחבות יותר מסמכויות בתי המשפט עמ"ק במדינת ישראל ובכך ייחודם.

פרק ט"ז לתקנון קובע, כי נשיא בית המשפט לעניינים מקומיים או ממלא מקומו יקבעו את כל סדרי העבודה של בית המשפט לעניינים מקומיים, לרבות חלוקת התיקים בין השופטים. במקרה ולא התמנה נשיא לבית המשפט, תקבע "הרשות המוסמכת" את ימי הדיון ואת כל סדרי העבודה של בית המשפט לעניינים מקומיים לרבות חלוקת התיקים בין השופטים. עוד נקבע, כי המפקד יתייעץ עם הרשות המוסמכת בנוגע למינוי שופטים, קביעת ערכאת ערעור וקביעת שטחי השיפוט של בתי המשפט. התקנון מגדיר "רשות מוסמכת": אדם הכשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי שמפקד האזור מינה אותו להיות רשות מוסמכת.

בפועל - מאז הקמתם ועד מועד סיום הביקורת לא מונה נשיא לבתי המשפט באזור. בשנת 1985 מינה המפקד את מנהל בתי המשפט לשמש רשות מוסמכת.

בדיון שנערך בשנת 2003 אצל היועץ המשפטי לממשלה נקבע גם הצורך לעצב "הסדר מנהלי תקין יותר" לבתי משפט אלה. על החשיבות של הסדרת הסמכויות המינהליות של פעילות בתי המשפט באזור ניתן ללמוד מדיונים שקיימו בעלי תפקידים בהב"ה: בדיון בנושא תשלום לגופים חיצוניים בעבור שירותים משפטיים מ-3.3.13 הובהר, כי בבתי המשפט המקומיים באזור "נשמעים סוגי הליכים מעבר לעניינים מקומיים" ופעילותם מצריכה הסדרה. בדיון מ-28.7.13 בנושא בתי המשפט הפועלים באזור הובהר, כי "המצב המשפטי בבתי משפט אלה מורכב... ונדרשת הסדרת הנושא המשפטי ולאחר מכן המנהלי...".

נמצא, כי למרות הצורך לקבוע את סדרי העבודה בבתי משפט באזור כאמור בפרק ט"ז לתקנון ובסיכום הדיון האמור מיוני 2003 בעניין הצורך לעצב "הסדר מנהלי תקין יותר", לא קבע מנהל בתי המשפט (שמונה בידי המפקד לשמש כרשות המוסמכת לקביעת סדרי העבודה) את סדרי העבודה של בתי המשפט מכוח התקנון. עוד נמצא שבפועל חטיבת תפעול ומזכירות מנחה את מזכירי בתי המשפט האמורים בנוגע לסדרי העבודה.

יצוין כי בפברואר ובמרץ 2014, פנה היועץ המשפטי של הב"ה ליועמ"ש של האזור בבקשה לקבל את כתב ההסמכה מטעם מפקד כוחות צה"ל באזור או כתב הסמכה חדש כקבוע בתקנון, נוכח היעדר כתב המסמך את מנהל בתי המשפט לשמש "רשות מוסמכת".

בתשובתה של הב"ה נכתב כי "האחריות לניהול בתי המשפט באיו"ש היא של הצבא ולא של הב"ה. מינוי שופטים לבית משפט לעניינים מקומיים באיו"ש, נעשה על ידי המושל הצבאי (מפקד האזור)... זאת לאחר היוועצות עם מנהל בתי המשפט. בכך מתמצה האחריות של מנהל בתי המשפט ביחס לבתי משפט אלה".

18 צו בדבר חוק הנוער (יהודה ושומרון) (מס' 1559), תשס"ה-2005.

בתשובת צה"ל מפברואר 2016 נכתב כי "מנהל בתי המשפט בישראל מונה בשנת 1985 לשמש כ'רשות המוסמכת' על פי התקנון... מקום שלא מונה נשיא לבית משפט לעניינים מקומיים, הסמכות הבלעדית לקביעת סדרי העבודה של בית המשפט לעניינים מקומיים, נתונה לרשות המוסמכת, קרי למנהל בתי המשפט. המינוי לרשות מוסמכת כאמור נעשה בהסכמת הנהלת בתי המשפט. משכך, על פי דין, סמכות ואחריות מנהל בתי המשפט משתרעת לא רק על היועצות בקשר למינוי שופטים, אלא גם על קביעת סדרי עבודה כאמור לעיל".

לדעת משרד מבקר המדינה נודעת חשיבות רבה לקביעת סדרי העבודה בבתי המשפט לעניינים מקומיים כפי שנקבע בתקנון. קביעת סדרי העבודה נחוצה במיוחד, נוכח ריבוי סמכויותיהם ומורכבות פעילותם של בתי המשפט באזור לעומת יתר בתי המשפט עמ"ק. ככל שתשקל אצילת סמכות¹⁹ זו לחטיבת תפעול ומזכירות המנחה כיום את בתי המשפט, או לכל גורם אחר, ויימצא שיש סמכות לבצעה, ניתן לעשות זאת בתיאום עם המפקד.

הזיקה של עובדי בתי משפט עמ"ק לרשויות המקומיות

לבתי המשפט לעניינים מקומיים יש מעמד מיוחד המשייך אותם לשתי מערכות מינהליות - להב"ה ולרשויות המקומיות. העובדים של מזכירות בתי המשפט עמ"ק כפופים מבחינה מינהלית לבעלי תפקידים שונים ברשויות ומבחינה מקצועית להב"ה. ברשויות המקומיות מורכב מערך התביעה, בין היתר, מתובעים עירוניים הכפופים לראש הרשות המקומית.

מצב זה יוצר מתח בין שתי המערכות שעליו עמדה גם ועדת זמיר. כך למשל, קיים חשש שבעת ניהול הליכים משפטיים, יושפעו עובדי המזכירות של בתי המשפט עמ"ק ממערך התביעה, בעת שעליהם לפעול בהתאם להנחיות המקצועיות של הב"ה. כמו כן קשה להב"ה לחייב את עובדי המזכירות השייכים למערכת מינהלית נפרדת, לפעול על פי הנחיותיה המקצועיות (ראו בדוגמה לעיל בעניין ההדרכות).

ועדת זמיר הציעה לפתור את הכפילות המינהלית בין היתר באופן הבא: למנוע את הכפפתם של עובדי המזכירות ליועץ המשפטי של הרשות המקומית או לראש העיר או לנבחר ציבור אחר²⁰, ולהכפיפם מינהלית למזכיר או למנכ"ל הרשות; לקבוע הסדרים בתחום המשמעת שיבטיחו ציות של עובדי המזכירות להוראות של השופטים או הנהלת בתי המשפט; להקצות מבנה נפרד לבית המשפט עמ"ק במבנה שבו שוכן בית המשפט הכללי או לשכנו במבנה שאינו מזוהה עם הרשות המקומית בנפרד ממשרדי התביעה העירונית.

ב-2008 חיוותה היועצת המשפטית של הב"ה את דעתה בנוגע לפעולות שיש לבצע לניתוק הזיקה שבין עובדי המזכירות לרשות המקומית ובהם - ביטול כפיפותם של עובדי מזכירות בית המשפט לעורכי הדין שבלשכה המשפטית בעירייה.

19 אצילת סמכויות היא מצב שבו הרשות המוסמכת מסמיכה גורם אחר - על פי רוב, גורם הכפוף לה - להחליט במקומה, היינו להפעיל את שיקול הדעת הנדרש לצורך הפעלת הסמכות, לכל דבר ועניין. ככלל, אצילת סמכויות אמורה להתבצע במפורש, על ידי הודעה של הרשות המוסמכת על דבר הסמכתו של הגורם הכפוף לה להפעיל את הסמכות, וראוי גם לתת לה פומבי על ידי פרסום מתאים בנסיבות העניין. דפנה ברק-ארז משפט מנהלי, התש"ע - 2010, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, עמ' 173, 180, 188.

20 זאת בשל האופי הפוליטי של תפקידם.

בבג"ץ קארשי ציין בית המשפט, כי במישור המינהלי נותרה זיקה מוגבלת בין בתי המשפט עמ"ק ובין הרשויות המקומיות. מעמדת המדינה בבג"ץ קארשי עולה, שהיא קיבלה על עצמה לקיים מספר תנאים שישפרו את מראית פני הצדק בבתי משפט עמ"ק, ונתנה לרשויות המקומיות שהות של שנתיים להיערך לביצוע התנאים בתנאי שאם לא יעשו כן תבטל את צווי ההקמה של בתי המשפט. להלן עיקרי התנאים שנקבעו: (1) בית המשפט עמ"ק לא ישוכן בבית העירייה ולא במבנה אחר שבו מצויים משרד התביעה העירונית; (2) עובד עירייה המועסק בבית המשפט לא יעבוד בתקופת העסקתו ביחידה אחרת של העירייה; (3) עובד עירייה המועסק בבית משפט עמ"ק יהיה כפוף להנחיות המקצועיות של המזכיר הראשי של בית משפט השלום שאליו מסונף בית המשפט; (4) ראש העירייה יסמך את המזכיר הראשי של בית משפט השלום שאליו מסונף בית המשפט עמ"ק, להיות קובל משמעותי מטעמו, וסמכות דומה תינתן ליועץ המשפטי של הב"ה; (5) ההשתתפות התקציבית בשכר השופטים תיעשה בדרך של העברה כספית לממשלה ולא להב"ה, וייקבע מנגנון להעברה כספית מהרשויות המקומיות אל משרד הפנים וממנו אל הב"ה.

משרד מבקר המדינה בדק את ניתוק הזיקה שבין עובדי מזכירות בתי משפט עמ"ק לרשויות המקומיות. להלן הממצאים:

הכפיפות המינהלית של עובדי בתי המשפט

לפי עמדת הב"ה יש להכפיף את עובדי מזכירות בתי המשפט עמ"ק למזכיר או למנכ"ל הרשות. בדוח הביקורת הפנימית שעסק בעיקר בכפיפות המינהלית והמקצועית של עובדי בית המשפט עמ"ק ובציוד והמבנה הפיזי של בתי המשפט נקבע, כי רק 13 בתי משפט עמ"ק מ-22 בתי המשפט שנבדקו²¹ כפופים מינהלית לגורם המומלץ על ידי ועדת זמיר. יתר בתי המשפט פועלים בניגוד להמלצות הוועדה, והעובדים שלהם כפופים לגורמים שונים ברשות המקומית ובהם: היועץ המשפטי, ראש העיר, התובע העירוני, גזבר העירייה, מנהל הגבייה או נושא משרה אחר.

בתגובה לדוח הביקורת הפנימית פורטו הפעולות שביצעה הלשכה המשפטית ליישום הדוח, וצוין בה כי בנושא זה עודכנו הגורמים הרלוונטיים בערים שבהן לא מיושמת המלצת דוח ועדת זמיר.

במסמך מסכם לנשיא בית המשפט מאוקטובר 2013 כתב היועץ המשפטי של הב"ה, כי הב"ה הסדירה עם הרשויות המקומיות את כפיפותם של העובדים למנכ"ל העירייה בהתאם להמלצות ועדת זמיר.

ואולם נמצא שהנהלת בתי המשפט לא ריכזה נתונים עדכניים של העובדים ברשויות המקומיות שבהם מופיעים פרטים על כפיפותם המינהלית כך שאפשר יהיה להעריך את התאמתם לדרישות הב"ה, ולבדוק אם קיימים מקרים שעובדי בתי המשפט עדיין כפופים מבחינה מינהלית לגורמים ברשויות המקומיות.

1. מהתשובות לשאלונים התברר, כי בכמ"ש עמ"ק בפתח תקווה עובדי בית המשפט כפופים מינהלית ליועץ המשפטי של הרשות המקומית הפועל מטעמה כצד בתיקים הנדונים בבית המשפט עמ"ק, ולא למזכיר או למנכ"ל הרשות כפי שהמליצה ועדת זמיר, וכפי שעלה במסמך המסכם שהכין היועץ המשפטי של הב"ה.

21 הדוח עוסק ב- 22 בתי משפט עמ"ק ובהם בתי המשפט לעניינים מקומיים ביהודה ושומרון.

2.

בבית משפט עמ"ק בכפר סבא יש עובדת אחת הכפופה מינהלית לוועדה המקומית לתכנון ובנייה של דרום השרון, שהיא צד העוסק בנושאים הנדונים לעתים בבתי המשפט עמ"ק.

בתשובתה כתבה הב"ה, כי "העובדה שעובדים מבית המשפט לעניינים מקומיים עדיין סבורים שיש להם כפיפות מקצועית לגורמי התביעה או לבעלי תפקידים אחרים ברשות מצביעה על הבעייתיות בעובדה שהכפיפות המנהלית של עובדי בתי המשפט היא לרשות המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות דלעיל שעליהן להתאים את כפיפות המינהלית של העובדים להנחיות הב"ה. להב"ה יוער שעליה לרכז נתונים עדכניים של העובדים ברשויות המקומיות ובהם פרטים על כפיפותם המינהלית. כמו כן עליה לעקוב מדי פעם ולוודא את תקינות כפיפותם המינהלית של עובדי מזכירות בתי המשפט עמ"ק. חשיבותה של ההקפדה על הכפיפות המינהלית לנושא המשרה ברשות המקומית שאינו שותף להליכים משפטיים נעוצה בחובה להימנע ממצב של חשש לניגוד עניינים.

מינוי קובלים משמעתיים על עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק

חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח - 1978 קובע כי "ראש רשות מקומית או מי שהוא הסמיך לכך או היועץ המשפטי לממשלה רשאים להגיש לתובע קובלנה על עבירת משמעת שעבר עובד הרשות המקומית".

בשנת 2008 הוגשו המלצות של דוח שהכין צוות שמינה מנהל הב"ה לבחינת שילובם של בתי המשפט עמ"ק בבתי משפט השלום (להלן - דוח בושארי). בדוח הועלה, כי עובדי בתי המשפט עמ"ק הם עובדי הרשות המקומית ואין בסמכותה של הב"ה לטפל בבעיות משמעת ובתפקוד לקוי המתגלים אצל עובדים אלה. עמדתה של המדינה בנוגע לנושא מופיעה בבג"ץ קארשי. העמדה גובשה לאחר דיון של היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים הרלוונטיים לכך ובהם משרד הפנים, ולפיה על ראש עירייה להסמיך את המזכיר הראשי של בית משפט השלום שאליו מסונף בית המשפט עמ"ק להיות קובל משמעת מטעמו, וסמכות דומה צריכה להינתן ליועץ המשפטי של הב"ה.

דוח הביקורת הפנימית בהב"ה מ-2011 בדק גם מי הם הגורמים המטפלים באירועי משמעת ובתלונות, ונמצא כי רוב מזכירי בית המשפט עמ"ק אינם יודעים מיהו הגורם המטפל באירועי משמעת ותלונות על עובדים ומהו אופן הטיפול בהם.

התגובה של הלשכה המשפטית בהב"ה לדוח הביקורת הפנימית עסקה גם בנושא המשמעת ונכתב בה, כי הגורם שנדרש לטפל בעברות משמעת בהתאם לסעיף 11 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, הוא מנהל המחוז בהב"ה, ועליו לקבל מינוי מטעם ראש העירייה כדי לשמש קובל משמעת. כמו כן נכתב, כי "הגורמים הרלוונטיים" ברשויות המקומיות עודכנו בכך והתבקשו להעביר להב"ה עותק מכתבי המינוי.

גם הייעוץ המשפטי של הב"ה דן בנושא וציין באוקטובר 2013, כי הב"ה הסדירה עם הרשויות המקומיות את מינויו של מנהל המחוז לתפקיד קובל משמעת מטעם ראש העירייה. במסמך נוסף הדגיש היועץ המשפטי את הקשיים שמתעוררים בבירור תלונות ומיצוי הליכים משמעתיים בתלונות

על עבודת מזכירות של בתי משפט עמ"ק. זאת מכיוון שהבירור המשמעתי אינו נמצא בסמכותה של מערכת בתי המשפט אלא בידי הרשות המקומית.

הב"ה ביקשה להסדיר את נושא המשמעת בנוהל ממשקי עבודה. בנוהל נקבע, כי יש להפנות תלונות על מזכירות עמ"ק בתחום המקצועי אל המזכירים הראשיים שבאזור שיפוטם פועל בית משפט עמ"ק. עליהם להעביר את התלונות לבדיקתה של הביקורת הפנימית בהב"ה, ובמקרים המתאימים לפי המלצת יחידת הביקורת, יש להעביר את הטיפול המשמעתי אל היועץ המשפטי של הב"ה.

מהתשובות לשאלונים עולה, כי רק בשבעה מ-18 במ"ש עמ"ק (כ-38%) הוסמך המזכיר הראשי או מנהל המחוז לקבל משמעת. קובלים משמעתיים אחרים הם בעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות. מהתשובות לשאלונים עולה, כי היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט לא מונה לקבל משמעת. יוצא אפוא, שאין הסדרה נאותה לגורמים הממונים לטפל באירועי משמעת של עובדי המזכירות בבתי המשפט, ושלא יושמו ההחלטות וההנחיות בנושא זה.

בתשובתה ציינה הב"ה, כי "אכן קיים קושי מובנה בהכפפת עובדי הרשות לטיפול משמעתי של מנהל המחוז. בפועל אין הסדרה, שוב בשל בעיית הכפיפות הדואלית [מקצועית להב"ה ומינהלית לרשות]".

בתשובתה של עיריית רמת גן מדצמבר 2015 נמסר, כי ראש העיר ימנה את מנהל המחוז לקבל משמעת של עובדי במ"ש עמ"ק ברמת גן. ואילו בתשובת עיריית בת ים מדצמבר 2015 נכתב, כי עובדי הרשות המקומית כפופים לדיני המשמעת של הרשות ועל כן, לעמדתם, אין מקום להסמך לקבל משמעת את מזכיר בית משפט השלום.

לדעת משרד מבקר המדינה על הב"ה לרכז נתונים עדכניים על העובדים ברשויות המקומיות ובהם פרטים על כפיפות המינהלית ועל הקובלים המשמעתיים המוסמכים לטפל בענייני המשמעת. הרשויות המקומיות שבהן פועלים בתי משפט לעניינים מקומיים נדרשות להסמך ללא דיחוי קובל משמעתי מתאים ולהעביר את כתבי המינוי לגורמים הרלוונטיים בהב"ה.

הגבייה העירונית בבתי משפט עמ"ק

ככלל, תפקידו של בית המשפט מסתיים לאחר מתן פסק דין, ואולם לפעמים הוא מטפל גם בעניין אכיפת מאסר שנקבע בגזר דין, או שיש צורך לבצע פעולות לגביית תשלומים לפי פסק דין. לפי הב"ה, פעולות גבייה לאכיפת פסקי הדין המבוצעות לפי הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות מכוח פקודת המסים (גבייה) (להלן - פקודת המסים) אינן מתפקידם של מזכירי בתי המשפט, ולפי עמדת היועץ המשפטי של הב"ה (לשעבר) אף אינן צריכות להיעשות ממבנה בית המשפט.

עקרון הפרדת הרשויות ואי-התלות של בתי המשפט הם עקרונות בסיסיים בשיטת המשפט הישראלית שעליהן עמד גם בית המשפט בבג"ץ קארשי. הפרדת פעולות הגבייה של הרשויות המקומיות מפעולות בית המשפט אף מופיעה כאחד משלבי הביצוע שנקבעו במסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים, בדומה לתהליך הפרדת ההוצאה לפועל מבתי המשפט.

1. לאחר שנמצאו כמה חריגות שבהן הופיעו במסמכי גבייה שמותיהם של בתי משפט עמ"ק לצד שם הרשות המקומית, הנחה מנהל התחום את המזכירים של בתי משפט עמ"ק, כי עליהם לפנות לממונה על הגבייה בעירייה ולהבהיר לו שבדרישות לתשלום קנס על פי פקודת המסים לא יופיע שמו של בית המשפט אלא של הרשות המקומית בלבד.

ממסמכי הב"ה עולה, כי מדורי גבייה של מספר רשויות מקומיות פועלים בתוך בתי המשפט עמ"ק. שילוב של מדורי גבייה עם פעילות בתי המשפט עמ"ק והצגתם כחלק בלתי נפרד מבתי המשפט חותר תחת עקרון הפרדת הרשויות ולעתים גם מנוגד להנחיה מפורשת של מנהל התחום האוסרת זאת, להלן דוגמאות:

א. בדצמבר 2014 הודיע מנהל התחום לייעוץ המשפטי בהב"ה, כי בבתי משפט עמ"ק מסוימים פועלות מחלקות לגביית קנסות.

(1) בבמ"ש עמ"ק בירושלים פועלת מחלקת הגבייה בתוך בית המשפט. היא גובה את הקנסות שהטיל בית המשפט עמ"ק ומנהלת המדור (גבייה ושירות) משתמשת בסמלי הרשות המקומית לצד סמל בית המשפט.

(2) גם בחיפה פועלת מחלקת גבייה בתוך בית המשפט. לפי הב"ה העובדים במדור אינם עובדים של בית המשפט, אך יושבים בו כמחלקת גבייה. מנהל במ"ש עמ"ק בחיפה הסביר בתשובתו, כי בבית המשפט יושבת עובדת אחת שמרכזת את התיקים ומעבירה אותם לחברת גבייה.

ב. בדצמבר 2014 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית בהב"ה, כי בהתאם לעקרונות בג"ץ קארשי יש להפריד הפרדה מלאה בין הרשות השופטת ובין הרשות המבצעת בין היתר גם בנושא הגבייה, וכל מה שקשור בגביית חובות של העירייה יש לבצע מחוץ לכותלי בית המשפט באמצעות עובדים שאינם עובדים בבית המשפט. באותו זמן פנה מנהל התחום אל מנהלת מחלקת גבייה ושירות בבית משפט עמ"ק בירושלים והסביר לה בנוגע לאיסור להפעיל מחלקה לגביית קנסות בתוך בית המשפט, וכן בנוגע לאיסור להשתמש בסמלי הרשות המקומית המופיעים ליד חתימתה לצד סמל בית המשפט עמ"ק.

בתשובתה של עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הודיעה העירייה, כי הוסרו כל הסמלים של הרשות המקומית, והם אינם מופיעים יחד עם סמל במ"ש עמ"ק.

עוד באותו חודש יידע מנהל התחום את סמנכ"לית חטיבת תפעול ומזכירויות בנוגע לחליפת המכתבים בנושא הגבייה בבית המשפט עמ"ק בירושלים. יצוין כי הב"ה פנתה לעיריית ירושלים, והתרתה בפניה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מנהלת מדור (גבייה ושירות) בבמ"ש עמ"ק בירושלים כפופה מינהלית לממונה על בית המשפט²². ממצא דומה עלה גם בבית המשפט עמ"ק בתל אביב ולפיו המזכיר הראשי הוא "המנהל הישיר של משרה זו"²³. ממצאים אלה מדגישים עוד יותר את הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.

בתשובתה כתבה עיריית ירושלים, כי העובדת העוסקת בגבייה כפופה מינהלית לממונה על בית המשפט, אך היא כפופה מקצועית לממונה על הגבייה ברשות.

22 מזכיר בית המשפט, ראו להלן הגדרת תפקיד של מזכיר בית המשפט עמ"ק.
23 מנהל יחידת גבייה.

2. ב-12.5.13 פנה מנהל התחום דאז למזכירי במ"ש עמ"ק והנחה אותם להימנע מהליכי גביית הקנסות של הרשות המקומית לפי פקודת המסים. מנהל התחום לשעבר הורה, שבכל דרישת תשלום קנס לפי פקודת המסים לא יופיע בכותרת המסמך שם בית המשפט אלא שם הרשות המקומית, ובמקרה שהרשות המקומית התקשרה עם חברת גבייה חיצונית, חל איסור על חברת הגבייה לפעול בשם בית המשפט אלא בשם הרשות המקומית בלבד.

נמצא כי עיריית תל אביב התקשרה עם משרד עורכי דין שעוסק בגבייה²⁴. מהמסמכים שבידי משרד מבקר המדינה נמצא, כי בדרישות התשלום שהוציא משרד עורכי הדין במהלך חודש יוני 2015, נכתב כי דרישות התשלום נשלחו "מטעם מרשתי, תל אביב - יפו ביהמ"ש" וכן "מרשתי, ביהמ"ש לעניינים מקומיים תל אביב - יפו". גם על שוברי תשלום שהונפקו ביחידת הגבייה של עיריית תל אביב - יפו נכתב לצד הודעת הזיכוי שם משרד עורכי הדין ומתחתיה נכתב "עבור ביהמ"ש לעניינים מקומיים תל אביב - יפו".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב כי עליה למלא אחר הנחיות הב"ה בנושא זה ולהנחות את הגורם העוסק בגבייה להימנע מהצגתו כמי שפועל מטעם בית המשפט עמ"ק.

בתשובתה של עיריית תל אביב מדצמבר 2015 נמסר, כי תפיק לקחים מן הביקורת ותנחה את הגורם העוסק בגבייה בעבודה שלא להציג את עצמו כמי שפועל מטעם בית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה על הב"ה להמשיך ולהתרות בפני הרשויות המקומיות שלא לשלב מדורי גבייה בבמ"ש עמ"ק ולשקול את הצעדים שעליה לנקוט נגד רשויות שאינן מקיימות את הנחיותיה בעניין זה.

הגדרת התפקיד של מזכיר בית המשפט עמ"ק

תיאור התפקיד של מזכיר בית המשפט האחראי לניהול מזכירות בית המשפט עמ"ק מופיע בשתי מערכות שונות: האחת - תיאור התפקיד של מזכיר בית משפט לעניינים מקומיים לפי הגדרת משרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, היחידה לכוח אדם ברשויות המקומיות; והשנייה - תיאור התפקיד שלו לפי הגדרת הב"ה.

1. לפי תיאור התפקיד בהב"ה, המזכיר מופקד על הפעלת המינהלית של יחידתו בתיאום ובהנחיה של נשיא בית המשפט, המזכיר הראשי (מנהל המחוז) והב"ה. הוא כפוף גם לחוקים, לתקנות ולנהלים המסדירים את עבודת בתי המשפט.

2. תפקידם של מזכירי בתי המשפט כפי שהגדיר משרד הפנים, כולל בין היתר את הארגון והתכנון ואת סדרי העבודה בהם. כמו כן הם ממונים על צוות העובדים בבתי המשפט ובאחריותם לדווח לממונים עליהם על בעיות משמעת של העובדים.

בניגוד לאמור בתיאור התפקיד של הב"ה, הגדיר משרד הפנים כי בין תחומי אחריותו העיקריים של המזכיר - "שחרורם של היועץ המשפטי והתובע העירוני מטיפול טכני ואדמיניסטרטיבי בתחומי אחריותם, וככל שהכשרתו המקצועית מגעת - גם טיפול מקצועי בתיקים ובנושאים שבטיפולם". עוד נכתב בהגדרה, כי המזכיר כפוף ליועץ המשפטי של הרשות המקומית וגורמי הקשר שלו ברשות הם התובע העירוני והיועץ המשפטי או הממונה הישיר. הב"ה לא נמצאה בין גורמי הקשר של המזכיר מחוץ לרשות המקומית.

תפקידו של מזכיר בית המשפט כפי שהוא מוגדר בידי משרד הפנים - אינו מתיישב עם העקרונות של ניתוק הזיקה שבין הרשות המקומית לבתי המשפט לעניינים מקומיים שהוזכרו בוועדת זמיר ובבג"ץ קארשי. מהגדרת תפקידו של מזכיר בית המשפט במשרד הפנים נובעת זיקה ישירה בין בתי המשפט לעניינים מקומיים ובין מערך התביעה העירונית ברשויות המקומיות.

הב"ה כתבה בתשובתה, כי בכך שהיועץ המשפטי והתובע העירוני ישוחררו מהטיפול האדמיניסטרטיבי מצביעה על כך שכפופות זו יוצרת בהכרח ניגוד עניינים.

מהנתונים שנמסרו לביקורת התברר, כי בחלק מהרשויות המקומיות הגורם שהופקד על בתי המשפט לעניינים מקומיים אינו מוגדר כמזכיר בית המשפט אלא כמנהל בית המשפט. כך לדוגמה, בבית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים ובבית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה.

בתשובתה כתבה עיריית ירושלים, כי בעבר הוגדר התפקיד "מזכיר", ושהעניין הופנה לבחינתו של אגף משאבי אנוש בעירייה.

מנהל בתי המשפט העלה ב-2013 את הנושא הזה לפני יו"ר מרכז השלטון המקומי, וקרא לפעול להגדרת סמכויותיהם של המזכירים הראשיים, לרבות הסדרת תורנויות והסמכתם לקובלי משמעת בדומה לעובדי בתי המשפט. כחלק מסיכום הדברים צוין, כי הגדרת התפקיד הקיימת של המזכירים "הינה ארכאית ולא מעודכנת" ויש לעדכן אותה בהתאם לסמכויות ולצרכים הקיימים בדומה לתפקידו של מזכיר ראשי בבית המשפט.

עד מועד סיום הביקורת, ועל אף שחלפו שנים רבות ממועד פרסום דוח ועדת זמיר ובג"ץ קארשי, עדיין קיים במשרד הפנים נוהל ובו מוגדר תפקידו של מזכיר בתי המשפט עמ"ק באופן שמבסס זיקה בין בית המשפט ובין הרשויות המקומיות.

משרד הפנים כתב בתשובתו מדצמבר 2015, כי אכן יש מקום לבצע בחינה והתאמה בין תיאורי התפקיד של מזכיר במ"ש עמ"ק בתיאום עם הב"ה כנדרש וכמתחייב מעמדת המדינה בבג"ץ קארשי ולהנחיות שניתנו בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב שבו ניתנו לתפקיד מזכיר בית המשפט שתי הגדרות שונות אינו תקין, ויש צורך לשנותו. על הנהלת בתי המשפט, משרד הפנים והרשויות המקומיות לפעול ביחד כדי להתאים ולעדכן את הגדרת תפקידם של מזכירי בתי המשפט עמ"ק באופן שיאפשר את ניתוק הזיקה בין בתי המשפט עמ"ק לרשויות המקומיות.

נושאים כספיים בפעילותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים

אופן זקיפת תשלום לטובת אוצר המדינה

פסיקות במ"ש עמ"ק שמחייבות נאשמים בקנסות, בעונשים כספיים ובתשלום הוצאות מסוגים שונים מניבות הכנסות. הנפקת שובר תשלום הוא השלב הראשון לקראת זיכוי הרשויות בחיוב. לאחר התשלום בדרך כלל מועברים כספי החייבים בדין מקופת בית המשפט לקופת הרשות המקומית מכוח הוראות החוק. ואולם, יש מקרים שבהם על פי הדין נזקפים הכספים שהתקבלו מפעילותו של במ"ש עמ"ק לטובת המדינה, כמו במקרה של הוצאות לטובת המדינה (להבדיל מהוצאות משפט), שביית המשפט יכול להטיל על כל גורם בתיק או עקב תשלום אגרות. למשל, אגרת תצהיר חתומה על ידי מזכיר במ"ש עמ"ק.

מהשאלונים עולה, כי בבתי משפט עמ"ק שאינם משתמשים במערכת נט המשפט, במרבית המקרים שבהם על פי הדין החיוב הכספי הוא לטובת המדינה מופקים שוברי תשלום (בין בעבור תשלום אגרות, הוצאות או קנסות) רק לזכות הרשויות המקומיות ולא לאוצר המדינה.

יצוין כי הב"ה הסדירה את הנושא חלקית ופרסמה ביוני 2014 נוהל "הוצאות לטובת המדינה בתיקי עניינים מקומיים" החל רק על הוצאות לטובת המדינה בתיקי עמ"ק. לפי הנוהל השוכרים מונפקים לזכות הרשויות, ורק לאחר מכן הן מעבירות כספים אלו להב"ה.

כאמור חוק בתי המשפט קובע את סמכותם העניינית של בתי משפט עמ"ק, בהם הסמכות לדון בעבירות לפי "פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וחוק התכנון והבניה, ... וכן בעבירות לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם". בסמכותו של בית המשפט להטיל קנסות על נאשמים בתיקי עמ"ק בהתאם לאמור בחיקוקים אלו. לחלקם נקבע בחיקוקים שהמוטב שיש לשלם לו את הקנס הוא הרשות המקומית, לחלק אחר נקבע שהמוטב הוא אוצר המדינה (ישירות או באמצעות גוף של המדינה), ולחלק לא נקבע מי המוטב כלל.

ועדת זמיר דנה בנושא וציינה, כי ישנם מקרים שביית המשפט עמ"ק מטיל קנסות מכוח חוקים שאין בהם הוראה שמחייבת להעביר כספים לקופת הרשות המקומית, אך בפועל קנסות אלה מועברים לקופת הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה בחר שבעה חיקוקים מהחיקוקים שבתוספת השלישית²⁵ של חוק בתי המשפט שבהם קיימות הוראות הקובעות כי הקנסות שיוטלו בגין עבירות יועברו לאוצר המדינה (להלן - קנסות לטובת המדינה). יצוין, כי בחלק מהעברות שנמנו בשבעת החיקוקים שנבחרו נקבע שתשלומי הקנסות מיועדים לרשויות המקומיות בתנאי שהוטלו על ידי פקח של הרשות אגב הפעלת סמכותו. החיקוקים שולבו בשאלונים שהועברו לבתי משפט עמ"ק כדי לבחון למי יועדו הכספים בקנסות לטובת המדינה.

25 בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט יש רשימה של 41 חיקוקים. החיקוקים שנבחרו הם: (1) חוק שמירת הנקיין, התשמ"ד-1984; (2) חוק איסוף ופניוי פסולת למחזור תשנ"ג-1993; (3) חוק המים, התשי"ט-1959; (4) חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961; (5) חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008; (6) פקודת בריאות העם, 1940; (7) חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 עבירות לפי סעיפים 3 ו-4.

כמו כן, בשאלונים נבדקו מספר התיקים שנדונו בין השנים 2010-2015 בבמ"ש עמ"ק העוסקים בעברות הנכללות בחיקוקים שנבחרו, וזהות המוטבים האפשריים הנקובים בשובר התשלום. מהתשובות לשאלונים עולה, כי בחמש עשרה מזכירות של במ"ש עמ"ק²⁶ מנפיקים שוברי תשלום רק לזכות הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן.

כאמור, בניגוד להנחיות הב"ה בעניין זקיפת הוצאות לטובת אוצר המדינה, לגבי קנסות לא נקבעו הוראות המסדירות את זקיפת הקנסות המיועדים לאוצר המדינה. ואכן, בבדיקה נמצאו מקרים שבהם שולמו כספי קנסות המיועדים לאוצר המדינה לרשויות המקומיות. כך לדוגמה, בין השנים 2010-2015 נזקפו קנסות מדינה בסכום כולל של 1,212,010 ש"ח לחשבון של עיריית נתניה.

בתשובת עיריית ראשון לציון נכתב כי "זיכויים לטובת אוצר המדינה מתבצעים אך ורק על עפ"י החלטת שופט".

בתשובת משרד המשפטים נכתב, כי על הב"ה והרשויות המקומיות להבטיח שאגרות, קנסות והוצאות לטובת המדינה יועברו לקופת אוצר המדינה בלבד. לדעת משרד המשפטים יש לרענן הוראות אלה בקרב המזכירות האמונות על כך, ועל הנהלת בתי המשפט לוודא באמצעות פיקוח ומערך בקרה שאכן הדברים מתנהלים כשורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכירות במ"ש עמ"ק, כי עליהן לוודא שכספי הקנסות ייזקפו למוטבים בהתאם לחוק. להב"ה יוער שעליה לבחון בשיתוף משרד המשפטים את הדרכים שיש לנקוט כדי לוודא שכספי הקנסות ייזקפו לטובת המוטבים בהתאם לחוק, בבחינה זו עליהם לפעול להסדרת ייעוד הקנסות בחיקוקים שבהם אין ייעוד קנסות.

ממשקים כספיים בין הב"ה לרשויות המקומיות בהפעלת בתי משפט עמ"ק

בשנת 1995 תיאר דוח ועדת זמיר את הפרקטיקה הנהוגה בין הב"ה ובין הרשויות המקומיות, ולפיה הרשויות המקומיות נושאות בעלויות שכר השופטים בבמ"ש עמ"ק, כאשר בסיס החישוב של התשלום הוא חיוב על פי ימי שיפוט.

בשנים שחלפו מאז השתכלל הממשק הכספי בין הב"ה ובין הרשויות המקומיות. כיום מעבירות הרשויות תשלומים נוספים להב"ה מלבד התשלומים על ימי השיפוט. כמו כן, חלק מהרשויות המקומיות שיש להן במ"ש עמ"ק בתוך בית משפט השלום משלמות גם הוצאות יחסיות בגין ארנונה, שכירות, חשמל ומים, ציוד משרדי, טלפון וביול (להלן - הוצאות תפעול יחסיות).

1. אי-תלות: כחלק מן ההליכים שנקטו בעקבות העתירה בבג"ץ קארשי, פעלה המדינה לצמצום הזיקה שבין במ"ש עמ"ק לרשויות המקומיות. ואכן ציין בית המשפט בפסיקתו, כי "שכר השופטים משולם על ידי המדינה, כאשר הרשות המקומית משתתפת במימון חלקי על ידי העברתו לממשלה". בפועל מתבצעים התשלומים של הרשויות המקומיות להב"ה בגין ימי

26 בתשובות לשאלון של במ"ש עמ"ק בתל אביב נכתב, כי הם משלמים הוצאות לאוצר המדינה, אך לא נכתב כך על קנסות.

שיפוט באמצעות משרד הפנים. יתר התשלומים (למשל שכר קלדניות, אבטחה, שירותי נט המשפט, שכירות וציוד משרדי) מוסיפים לעבור ישירות מהרשויות המקומיות להב"ה.

בפועל מתפקד משרד הפנים כ"צינור" להעברת דרישות לתשלום בין הרשויות המקומיות ובין הב"ה, המעביר לה את הסכום שקיבל עבור ימי שיפוט מהרשות המקומית.

נמצא כי במקרים של אי-הסכמה בעניין התשלומים, הב"ה והרשות המקומית שבנידון באות בדברים ישירות ביניהן בלי מעורבות של משרד הפנים. במצב זה המתכונת שלפיה משרד הפנים משמש צינור להעברת כספים עבור ימי שיפוט בין הרשויות המקומיות להב"ה אינו נותן מענה לחשש למראית עין של תלות בין המנגנון השיפוטי של בית משפט עמ"ק ובין הרשות המקומית המממנת את פעילותו²⁷.

נמצא כי גם ביתר התשלומים המועברים בשגרה, נוסף על התשלום עבור ימי השיפוט, הב"ה והרשויות באות בדברים ישירות ביניהן. לדעת משרד מבקר המדינה - ראוי שהב"ה תבדוק אם יש הצדקה להבחנה בין אופן התשלום בגין ימי שיפוט ובין יתר התשלומים.

2. שפיטה בתמורה: לבתי המשפט בישראל יש מעמד עצמאי המעוגן בחוק יסוד: השפיטה, וסמכות השפיטה נתונה להם.

במסגרת ההליכים בבג"ץ קארשי הציגה המדינה את הסכמתה למסקנות ועדת זמיר, לצד ביצוע שינויים מסוימים שעניינם שיפור היבט "מראית פני הצדק" ובכללם: "לעניין שכר השופטים סוכם כי להבא, ההשתתפות התקציבית של העיריה במימון פעילותו של בית המשפט לעניינים מקומיים תיעשה בדרך של העברה כספית לממשלה, ולא להנהלת בתי המשפט, כדי להרחיק את זיקת העיריה למנגנון השיפוטי של בית המשפט". בית המשפט קיבל את ההסדר בעניין תשלומי השכר לשופטים, ולפיו שכר השופטים משולם על ידי המדינה, כאשר הרשות המקומית משתתפת במימון חלקי על ידי העברתו לממשלה, לאחר שהוקם מנגנון ליישום הסדר זה.

במרץ 2009 פנתה היועצת המשפטית של הב"ה דאז לפרקליטות המדינה והסבירה את מקור החיוב של רשות מקומית בעבור ימי שיפוט בבית משפט עמ"ק. היא כתבה, כי ועדת זמיר "המליצה להשאיר את המצב כמות שהוא ובמתכונתו הנוכחית (בעת עבודת הוועדה)... לפי מתכונת זו התשלום בגין ימי השיפוט מועבר מהרשות המקומיות הרלוונטיות להנהלת בתי המשפט, כלומר הרשות המקומית היא הנושאת בתשלום זה".

לעומת זאת - ביולי 2013 כתב מנהל הב"ה כי "מערכת המשפט מחזיקה בעמדה לפיה אין מקום כי שירותי שפיטה יינתנו בתמורה ויווסתו בהתאם לשיעורי היצע וביקוש כפי שנעשה כיום". עמדה דומה הוצגה על ידי היועץ המשפטי של הב"ה לפני מנהל הב"ה.

הביקורת העלתה כי בפועל, הב"ה ממשיכה לגבות מהרשויות המקומיות תשלומים בעבור שפיטה המחושבים לפי מספר ימי השיפוט המוקצים לכל במ"ש עמ"ק.

יוצר כי נוצר מצב ובו כשנתגלעו חילוקי דעות בין הב"ה ובין הרשות המקומית בנוגע לחיוב על ימי שיפוט, הם גלשו גם לשאלת התמורה הראויה בעבורם. במצב דברים זה עלול להיפגע עקרון עצמאות הרשות השופטת.

27 עמדה דומה הביע מנהל התחום לשעבר בשנת 2014.

למשל, במחלוקת כספית בנוגע לתשלומים שדרשה הב"ה מעיריית באר שבע טענה העירייה בנוגע לימי השיפוט, כי "התחשיב לחיוב בעייתי, שכן לא נקבע מה בדיוק שופט צריך לעשות ביום עליו העירייה משלמת" ודרשה לקיים דיון לקביעת קריטריונים למדידת העבודה השיפוטית. תגובת הב"ה לטענה זו הייתה כי העבודה השיפוטית אינה ניתנת לכימות, והיא נדחתה על הסף.

3. **ה ס ד ר ת ח י ו ב י ם :** לאחר בג"ץ קארשי התרחב הממשק הכספי בין הב"ה ובין מזכירות במ"ש עמ"ק וכלל התחשבנויות נוספות ובהם תשלום בעבור הדרכות ונט המשפט.

ב-8.5.12 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של הב"ה, כי "על מערכת היחסים של שני הגורמים המנהלים [של הב"ה והעירייה הרלוונטית] להיות מעוגנת בהסכם התקשרות ברור ואחיד... על הלשכה המשפטית לנסח הסכם התקשרות אחיד הכולל התחייבויות מתאימות, ולחתום עליו אל מול כל עירייה שבתחומה מתנהל בית המשפט לעניינים מקומיים". ואכן, בשנת 2013 הוכן נוסח הסכם לחתימתן של הרשויות המקומיות.

נמצא, כי הב"ה לא הסדירה הסדרה כוללת את הממשק הכספי שבינה ובין הרשויות המקומיות ורק שש עיריות²⁸ חתמו על ההסכם עמה, עוד נמצא כי גם ששת ההסכמים שנחתמו אינם אחידים, והם מסדירים נושאים כספיים רק באופן חלקי.

4. **ת מ ח ו ר :** נמצא כי תמחור השירותים שהב"ה מעניקה לרשויות המקומיות משתנה בין במ"ש עמ"ק השונים.

א. נמצא כי מכל בתי המשפט עמ"ק הפועלים בתוך מבני בתי המשפט, רק במ"ש עמ"ק הרצליה וראשון לציון משלמים להב"ה עבור הוצאות תפעול יחסיות.

ב. נמצא כי הב"ה ועיריית באר שבע סיכמו על מודל חיוב ייחודי כללי (גלובלי), ולפיו עיריית באר שבע משלמת להב"ה סכום שנתי קבוע "לשם כיסוי כל ההוצאות הכרוכות בהפעלת בית משפט לעניינים מקומיים". הסכום כולל, בין היתר "שירותי שפיטה" והוצאות תפעול יחסיות. זאת - בניגוד לתחשיב המבוסס על ימי שיפוט שנערך ליתר במ"ש עמ"ק. המודל נקבע לאחר שבמשך שנות הפעילות של במ"ש עמ"ק בבאר שבע נתגלו חילוקי דעות כספיים בין העירייה ובין הב"ה, והיא נאלצה לנהל משא ומתן עם העירייה ולהתפשר על גובה החוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הב"ה והרשויות לחתום על הסכם אחיד ומקיף שיסדיר את כל ההתחשבנויות הכספית ביניהן. יש לנסח את ההסכם באופן שיקל על הב"ה ועל הרשויות המקומיות את ניהול ההתחשבנויות ביניהן, כך שבסופו של דבר יצומצמו אי-ההסכמות ביניהם על סעיפי החיוב ועל התחשיבים בגינם.

הב"ה השיבה ביחס לממצאים הנוגעים לממשקים הכספיים עם הרשויות המקומיות, כי מוטלת עליה האחריות לניהול המערך השיפוטי של במ"ש עמ"ק בלי שנקבעו לשם כך כללים ואמות מידה, לרבות נושאים של תקצוב, מימון ותפעול בתי המשפט. במצב זה נקבעו "בלית ברירה" הסדרים שונים עם הרשויות המקומיות. הב"ה סבורה, כי ההתנהלות תחת אילוצים אלה אינה מיטבית וכי

28 מתוך 21 רשויות מקומיות (לרבות שלושת בתי המשפט שבאזור) שעמן מתנהלים ממשקים כספיים.

היא עשתה ככל יכולתה לבצע את המוטל עליה. היא חזרה על עמדתה שיש צורך בשינוי מבני יסודי של מערך בתי המשפט עמ"ק או לעגן בחקיקה כללים ברורים להתנהלות.

בתשובת משרד המשפטים נמסר, כי יש לנתק את המשפט הכספי שבין הב"ה לרשויות המקומיות, ולהקפיד על היעדר זיקה ומניעת התדיינויות על תשלומים עבור ימי שיפוט בין הב"ה לרשויות המקומיות. לפי משרד המשפטים, על הב"ה לנהוג באופן שוויוני ואחיד בכלל ההסכמים שנחתמים בינה ובין הרשויות המקומיות להסדרת חיובים שונים.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הוא מוכן לסייע להב"ה ולרשויות המקומיות לבחון את מודל ההתקשרות ביניהם. ואולם המשרד פועל רק כגוף טכני לצורך העברת כספים ועל כן כל שינוי במודל האמור טעון הסכמה בין הצדדים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא תומך במסקנות ועדת זמיר כפי שהתקבלו בבג"ץ קארשי, לרבות השקעה במערכת מחשוב, אבטחה, הפרדת מערכת גבייה, הדרכת עובדים וכיוצ"ב. ואולם לעמדת מרכז השלטון המקומי, לכל אלו נדרשים תקציבים שאינם זמינים לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי יש להקפיד הקפדה יתרה על ניתוק הזיקה בין הרשות המקומית ובין המנגנון השיפוטי של בתי המשפט לעניינים מקומיים, ובכלל זה להקפיד על היעדר זיקה, תלות ומניעת התדיינויות על התשלום עבור ימי שיפוט בין הב"ה לרשויות המקומיות, ובייחוד בכל הנוגע לתמורה הראויה בגינם. ראוי שהב"ה בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד הפנים, יבחנו את הסדר התקצוב שהתקבע של קבלת תשלומים מהרשויות המקומיות בעבור כל השירותים שמספקת הב"ה לבתי המשפט עמ"ק, וירתמו לקביעת הסדרים שיבטיחו את עצמאותם של בתי המשפט עמ"ק.

אבטחת בתי המשפט לעניינים מקומיים

בשנת 1995 הוקם משמר בתי המשפט (להלן - המשמר) שתפקידו לשמור על הסדר והביטחון בבתי המשפט. המשמר אחראי לאבטחת השופטים, הרשמים ועובדי בתי המשפט בין כותלי בית המשפט וגם מחוץ להם. כמו כן הוא אחראי לשמירה על ביטחון הציבור בבתי המשפט ועל הסדר הציבורי בהם, ובכלל זה מניעת הפרות סדר, התפרעויות והפרת חוק בבתי המשפט²⁹. המשמר כולל כ-750 מאבטחים, ובראשו עומד סמנכ"ל ביטחון ותפקידים מיוחדים בהנהלת בתי המשפט (להלן - מפקד המשמר). בכל מחוז ממונה קצין ביטחון האחראי למערך האבטחה בבתי המשפט במחוז³⁰.

הוראת פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן: הפקודה) קובעת בין היתר, כי מי שהוסמך לכך מאת שר המשטרה, יהיה רשאי, בלא צו, לערוך חיפוש על גופם של באי בית משפט, אם הדבר דרוש לצורך קיום הוראות חוק העונשין, תשל"ז-1977, בדבר

29 דברי הסבר להצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 81) (משמר בתי המשפט), התשע"ו-2015
30 ראו להלן נוהל מס' 302/08 הפקדת כספים (מעודכן לאוקטובר 2008) סעיף 3 פסקה ג', נוהל 308/08 אבטחת בתי המשפט (מעודכן לאוקטובר 2008).

איסור נשיאת נשק או חומרים פוגעניים אחרים בבניין בית המשפט³¹. עם הקמת המשמר הסמך שר המשטרה³² בצו את מאבטחי המשמר לפעול בהתאם להוראות הפקודה.

המאבטחים עוברים הכשרות והשתלמויות בבית ספר לאבטחה שהקימה הב"ה. בית הספר מאמן ומדריך את המאבטחים גם באימוני ירי, אימוני קרב מגע ובסימולציות אבטחה.

לביצוע פעולות האבטחה בבתי המשפט קיבץ אגף הביטחון ותפקידים מיוחדים בהב"ה נהלים העוסקים במגוון הפעילויות של המשמר בעת שגרה ובעת חירום (להלן - נוהלי האבטחה), שבהם נקבעו סמכויותיהם של בעלי תפקידים במשמר והוגדרו בין היתר התפקידים, המטרות והפעילויות של המשמר.

בראש קובץ נוהלי האבטחה מופיעה "אמנת משמר בתי המשפט" ולפיה, "משמר בתי המשפט הנו גוף האבטחה הממלכתי של בתי המשפט במדינת ישראל" שמטרותיו העיקריות להגן על שופטים, רשמים ועובדי בית המשפט ולאבטח אותם ולשמור על הסדר הציבורי ועל ביטחון הציבור בבתי המשפט.

כאמור, חוק בתי המשפט קובע, כי מעמדו של במ"ש עמ"ק כמעמד בית משפט השלום, ומעמדו של השופטים כמעמד השופטים בבית משפט השלום. בדצמבר 2012 חיווה היועץ המשפטי של הב"ה את דעתו בנוגע לאבטחת בתי המשפט עמ"ק, כי "על המעטפת הביטחונית של שופט בבית משפט עמ"ק לעמוד בסטנדרטים של משמר בתי המשפט, האמון על שמירתם וביטחונם של השופטים. משמר בתי המשפט, הוא הגוף המחליט ביחס לרמת האבטחה, העוזרים הנדרשים לצורך ביצועה וכל פעילות או משימה נגזרת אחרת." (להלן - חוות הדעת מדצמבר 2012).

שמונה מתוך 18 בתי משפט עמ"ק פועלים בתוך מבנים של בתי משפט שלום, והמשמר הוא הגוף המופקד על אבטחתם (להלן - קבוצה א'); שלושה במ"ש עמ"ק פועלים במבנים שמעמידה לרשותם הרשות המקומית, ואף הם מאבטחים על ידי המשמר (להלן - קבוצה ב'); בשבעה במ"ש עמ"ק הפועלים במבנים שמעמידה לרשותם הרשות המקומית, המשמר מעמיד אבטחה רק לשופט בימי דיון. בבתי משפט אלה מוטלת האחריות לאבטחת מזכיר בית המשפט ועובדי המזכירות וכן אבטחת באי בית המשפט על הרשויות המקומיות (להלן - קבוצה ג').

ממסמכי הב"ה עולה, כי ביולי 2013 כתב מנהל הב"ה ליו"ר מרכז השלטון המקומי דאז בעניין בתי המשפט עמ"ק. במכתבו ציין, כי בעקבות ישיבה שהתקיימה הוא מעלה בכתב את הסוגיות העיקריות שנידונו בה בין יתר הנושאים. הוא כתב, כי "במצב הקיים קיימת חוסר אחידות לגבי אופן העסקת המאבטחים בבתי המשפט לעניינים מקומיים, כך שחלקם שייכים למשמר בתי המשפט וחלקם מועסקים על ידי הרשות המקומית". באוגוסט 2013, בעקבות הישיבה והמכתב החליטו הב"ה ומרכז השלטון המקומי על הקמתו של צוות עבודה משותף שיפעל לפתרון בעיות שמתעוררות בתחום הפעילות של במ"ש עמ"ק.

בתשובתה הבהירה הב"ה את עמדתה: בבתי משפט עמ"ק בהם האחריות לאבטחתם מוטלת על הרשויות המקומיות אין אחידות באבטחה זאת כיוון שקציני הביטחון ברשויות המקומיות כפופים לראשי הרשויות והם קובעים את רמת האבטחה בבתי המשפט.

יועץ, כי צוות העבודה המשותף לא גיבש עמדה לפתרון סוגיית חוסר האחידות בהעסקת מאבטחים בבתי המשפט שחלקם עובדי המשמר וחלקם מועסקים על ידי הרשות המקומית.

31 למעט מי שהוגדר בסעיף כמוסמך לשאת נשק.
32 שמו של משרד המשטרה הוסב בשנת 1995 למשרד לביטחון פנים.

במהלך 2013 הגישה הב"ה את הצעת החוק שתקבע את אופי הפעילות של המשמר ואת סמכויותיו. בהצעת החוק מוצע לעגן את סמכויות המעצר והחיפוש של מאבטחי המשמר ואת סמכותו של מפקד המשמר להנחות את גורמי הביטחון ברשויות שבהן פועלים בתי משפט עמ"ק, בביצוע תפקידי המשמר בבית המשפט. בדבריו ההסבר להצעת החוק נכתב, כי ההנחיה נדרשת מכיוון שבמ"ש עמ"ק פועלים לעתים במבנים השייכים לרשות ומאובטחים על ידה.

בתשובתה לביקורת הוסיפה הב"ה, כי קיומה של רמת אבטחה אחידה בבתי המשפט עמ"ק והתאמתה לנוהלי האבטחה של המשמר אינה אפשרית ללא הסדר חוקי כדוגמת הצעת חוק בתי המשפט (משמר בתי המשפט), התשע"ה - 2015 שנמצא בהליכי חקיקה.

נמצא כי עד תום שנת 2015 לא הושלמו ההליכים לתיקון חוק בתי המשפט³³. משכך, וכדי שניתן יהיה לקיים בכל בתי המשפט עמ"ק רמת אבטחה המותאמת לנוהלי האבטחה של המשמר על הב"ה לפנות לרשויות המקומיות ולקבל מידע על מערך האבטחה והמאבטחים בכל בתי המשפט עמ"ק ולוודא כי לכל בתי המשפט יש תכניות אבטחה המקיימות את נוהלי האבטחה של המשמר.

הסדרת האבטחה בבתי משפט עמ"ק

1. נוהל אבטחת בתי המשפט³⁴ מגדיר את עקרונות האבטחה ואת הגורמים האחראים למענה אבטחתי בבתי המשפט. בנוהל מוסבר, כי מלבד היותם של בתי משפט זרוע שלטונית שקהל רב בא בשערי - בתי המשפט הם סמל שלטוני שפגיעה בו עלולה לגרום פגיעה בנפש, נזק רב ושיבוש מהלך החיים התקין במדינה. בנוהל נקבע, כי קציני הביטחון במחוזות אחראים לאבטחת בתי המשפט ועליהם לגבש תכניות שונות ובהן תכנית עבודה שנתית. נוסף על כך קובע נוהל בניית תיק שטח ופק"מ מתקן (פקודת מבצע)³⁵, כי יש להכין תיק שטח לקביעת רמת אבטחה לבתי משפט ולשופטים, ובו יכללו נתונים שבעזרתם ניתן לקבוע ולתכנן את האבטחה בבתי המשפט ואת חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים³⁶.

מהביקורת עולה, כי לשישה בתי המשפט עמ"ק אין תכנית עבודה ותיקי שטח. מהנתונים שנמסרו לביקורת עולה גם, שלמשמר בתי המשפט אין מידע על אבטחת בתי המשפט עמ"ק אלה במועדים שבהם הוא אינו מאבטח את השופטים בבתי המשפט.

2. חוות הדעת מדצמבר 2012, קבעה תבחינים בנוגע להיקפה ולתדירותה של האבטחה בבתי המשפט עמ"ק. לפיהם - בבתי משפט שבהם מתקיימים עד שני ימי דיונים בשבוע - משמר בתי המשפט מלווה ומאבטח את השופט בלבד, ואילו אבטחת המבנה ויתר האורגנים הפועלים בו הם באחריותה של הרשות המקומית בכל ימות השבוע לרבות ימי דיונים.

33 הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

34 נוהל 308/08 אבטחת בתי המשפט, אוקטובר 2008.

35 פקודת מבצע היא כלי ביקורת והכוונה המגדיר רמת אבטחה ושיטת אבטחה.

36 נוהל 321/08 בניית תיק שטח ופק"מ מתקן,

בתשובות לשאלונים נדרשו בתי המשפט לעניינים מקומיים להגיב גם בנושאים הנוגעים לאבטחת בתי המשפט. מהתשובות הנוגעות לבתי המשפט עמ"ק עלה:

א. בשניים מבתי המשפט יש אבטחה של משמר בתי המשפט וגם אבטחה של הרשות המקומית³⁷.

ב. בשישה בתי משפט שבקבוצה ג' המשמר מאבטח את השופט בימי הדיונים, ואולם הרשות המקומית לא הציבה מאבטחים מטעמה לאבטחת המבנה של בית המשפט, העובדים בו והבאים בשעריו.

בתשובה של שתי עיריות למשרד מבקר המדינה כתבה אחת מהן, כי תפעל לאבטחת במ"ש עמ"ק בעיר גם בימים שבהם אין דיונים. השנייה הודיעה בתשובתה מינואר 2016, כי החל באוקטובר 2015 התחיל משמר בתי המשפט לאבטח את במ"ש עמ"ק גם בימים שבהם אין דיונים.

נוהלי האבטחה של משמר בתי המשפט קובעים את הנורמות והמאפיינים הדרושים במערך האבטחה של כלל בתי המשפט. הדעת נותנת כי על המשמר לקבל מהרשויות המקומיות מידע על מערך האבטחה והמאבטחים בבתי המשפט כדי שיוכלו לקיים את הנורמות והמאפיינים הללו. מנתונים שמסר מפקד המשמר למשרד מבקר המדינה עולה, שהמשמר קובע את צורכי האבטחה בבתי משפט עמ"ק רק במקרים שבהם הרשות המקומית מבקשת להשתמש בשירותיו. עוד עלה שלא נעשות פניות יזומות לרשויות המקומיות כדי לקבל מידע על האבטחה בבתי משפט אלה.

יוער כי מעמדם של בתי המשפט לעניינים מקומיים מקביל למעמדם של בתי משפט שלום, ומשמר בתי המשפט הוא הגוף המוסמך לאשר את רמת האבטחה בבתי המשפט האלה ואת היקפה. לדעת משרד מבקר המדינה - יש להתייחס לנושא האבטחה של בתי המשפט עמ"ק כאל נקודת תורפה הדורשת טיפול.

בתשובת מרכז השלטון המקומי נמסר, כי ראש מינהל ביטחון וחרום קיים ב- 2012 דיונים עם נציגי הב"ה ובהם הוחלט כי ככל שתתעורר בעיה בנושא אבטחה באחת הרשויות תתקיים הידברות ביניהם ובין נציגי הב"ה והרשות המקומית למציאת פתרון.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח תפיסת האבטחה כפי שהיא באה לידי ביטוי באמנת המשמר ובנהליו - על המשמר להבטיח רמת אבטחה שמתאמת לסטנדרטים ולתבחינים הנהוגים בכלל בתי המשפט. הנהלת בתי המשפט נדרשת לבחון דרכי פעולה משותפות נוספות עם הרשויות המקומיות ועם כל גורם שמייצג אותן בנושא הסדרת האבטחה בבתי המשפט עמ"ק.

37 במ"ש עמ"ק בחיפה מאובטח באופן קבוע על ידי משמר בתי המשפט והרשות המקומית. בבמ"ש עמ"ק חולון בימים שבהם אין דיונים מאבטחת הרשות המקומית את בית המשפט.

הכשרת מאבטחים

בנוהל אבטחת בתי המשפט נקבע, כי על קציני הביטחון במחוזות לוודא כי מאבטחי יחידת המשמר בקיאים בנוהלי האבטחה ובנוהלי הפעולה המבצעיים, והם מוכשרים לפעול בעת אירוע ביטחוני; על קציני הביטחון במחוזות לפעול להחדרתם של התודעה הביטחונית וכללי הפעולה המבצעיים ליחידת המשמר שבאחריותם; לדאוג לכך שהיחידה תהיה מתורגלת ומאומנת ולקיים תדריכים לחידוד, ליכון ומתן דגשים בסוגיות ובנושאי אבטחה שונים. כמו כן עליהם לתאם תכנית אימון שנתית עם בית הספר של המשמר ולקיים הכשרות מקצועיות ליחידת המשמר.

משמר בתי המשפט קבע קריטריונים לבחירת מאבטחים בבתי המשפט כגון: בוגרי קורס להכשרת מאבטחי משמר בתי המשפט; שירות סדיר מלא בצה"ל; בוגרי מערך לוחם (גברים) או קורס פיקודי עם עדיפות למקצוע תומך לחימה (נשים) ובריאות תקינה.³⁸

בין השנים 2010-2014 קיים משמר בתי המשפט עשרות הדרכות לשמירת כשירות המאבטחים של המשמר ובהם - כיבוי אש, חבלה וסימולציות. כמו כן שילב בית הספר של המשמר בפעילותו הכוללת ימי עיון, כנסים בנושאי אבטחה ואימוני אבטחה, גם גורמים חיצוניים ובהם משמר הכנסת ומשטרת ישראל. האפשרות לשלב בפעילויות אלו מאבטחים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות לא נבחנה. יתר על כן, מפקד המשמר מסר לביקורת, כי אין ברשותו מידע על זהותם של המאבטחים בבתי המשפט עמ"ק שאינם אנשי המשמר, והוא אינו יודע מהי רמת הכשרתם.

תשלומי הרשויות המקומיות עבור אבטחה

הב"ה קבעה שלושה אפיונים לתשלום בעבור אבטחה: הראשון - בתי המשפט המשלמים לפי תעריף של 360 ש"ח³⁹ ליום אבטחה; השני נועד לבתי משפט מקבוצה א' המשלמים בהתאם לשטח היחסי של בתי המשפט עמ"ק מתוך השטח הכולל של בית משפט השלום; השלישי - הסדרים פרטניים - הב"ה חתמה עם חמש עיריות על הסדרים כספיים הכוללים גם את עלויות האבטחה שיוטלו על הרשות המקומית.

1. בלוח שלהלן מפורטים תשלומי הרשויות המקומיות עבור אבטחה בחלוקה לפי קבוצות.

38 ממסמך "תפיסת האבטחה בבתי המשפט - משמר בתי המשפט".
39 45 ש"ח לשעת אבטחה בעבור שמונה שעות אבטחה בכל יום.

לוח 2

תשלום עבור אבטחת במ"ש עמ"ק בידי המשמר

סך בתי משפט עמ"ק	לא משלמים עבור אבטחה	משלמים עבור אבטחה	אבטחה של המשמר
8	4	4	אבטחה במבנה בית משפט שלום
3	1	2	אבטחה במבנים של הרשות המקומית
7	3	4	אבטחה לשופט במבנים של הרשות המקומית רק בימי דיונים
18	8	10	סה"כ

הנתונים בטבלה מנתוני הב"ה ומהתשובות לשאלונים.

מהטבלה עולה, שבמועד הביקורת שמונה רשויות מקומיות מתוך 18 (כ-44%) אינן משלמות להנהלת בתי המשפט בעבור אבטחה למרות העלויות שנקבעו לכך. במצב זה נוצר אי-שוויון בתשלומים עבור אבטחת בתי המשפט באמצעות המשמר.

בתשובתה של הב"ה נכתב, כי בבתי המשפט עמ"ק שבהם אחריות האבטחה היא של המשמר קיים הסדר תשלום בין הב"ה ובין הרשות על פי היקף האבטחה כפי שנקבעה במשמר.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי גם התשלומים שהרשויות המקומיות משלמות להנהלת בתי המשפט עבור אבטחה אינם תואמים את עלויות האבטחה שנקבעו.

כך לדוגמה, אחד מבתי משפט עמ"ק מאובטח על ידי שני מאבטחים והוא חויב לשלם סך של 328 שקלים חדשים לכל יום דיון; שלושה בתי משפט חויבו לשלם בעבור מאבטח אחד 360 ש"ח. נוסף על כך, משני בתי המשפט המשתייכים לקבוצה ב' המשלמים עבור אבטחה, אחד משלם סכום חודשי של 12,500 ש"ח, והשני משלם לפי תעריף ליום שיפוט (720 ש"ח).

יוצא אפוא, שהב"ה אינה עומדת בגביית תשלום עבור אבטחה לפי האפיונים שקבעה. גם התשלומים מהרשויות המקומיות בעבור אבטחה שגובה הב"ה אינם שוויוניים ואחידים. לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת בתי המשפט להיצמד לאמות המידה שקבעה בעת גביית התשלומים בעבור פעולות האבטחה בבתי המשפט, כדי שלא ייווצר אי-שוויון בין הרשויות.

שינוי מודל הפעילות בבתי משפט עמ"ק

כאמור, לאורך השנים נדונו שלושה מודלים עיקריים לפעילותם של במ"ש עמ"ק. המודל הראשון הקיים עד היום, ולפיו פעילות במ"ש עמ"ק כפופה לשתי מערכות - לרשות המקומית ולרשות

השופטת. המודל השני עוסק בהשאת המודל הנוכחי תוך ביסוס סדרי המינהל העקריים בחקיקה. המודל השלישי תומך בביטול צווי ההקמה של בתי משפט עמ"ק והטמעתם בבתי משפט השלום.

1. ועדת זמיר סברה שאין להמליץ על ביטול במ"ש עמ"ק, אלא לפעול לפי המודל הראשון ולהציע שיפור המצב. בין היתר המליצה הוועדה, כי ראוי שהסדרים הראשוניים בנוגע לסדרי המינהל ייקבעו על ידי שר המשפטים בתקנות שבהם יפורטו ההסדרים העיקריים בנוגע לסדרי המינהל בבמ"ש עמ"ק, בעוד שהסדרים משניים יכולים להיקבע בדרך אחרת על ידי שר המשפטים או, לבקשתו, על ידי מנהל הב"ה, כהוראות או הנחיות.

2. דוח בושארי מינואר 2008 נערך על ידי צוות שמונה על ידי מנהל הב"ה כדי "לבחון ולהמליץ על הדרכים לשילובם של בתי המשפט הקטנים לעניינים מקומיים במערכת בתי המשפט הרגילה". לאחר בחינת חלופות תמך דוח בושארי במודל השני. הדוח המליץ למנהל הב"ה לשלב את עובדי מזכירות במ"ש עמ"ק במסגרת של מערכת בתי המשפט, ולערוך את תיקוני החקיקה הנחוצים כדי להסמיך את בתי משפט השלום לשבת כבתי משפט עמ"ק.

3. עמדת המדינה בבג"ץ קארשי, וכן המדיניות של הב"ה כפי שעולה ממסמך סיכום המפגש עם המנכ"לים מלמדים, כי המלצות דוח בושארי לא אומצו, ומתכונת פעילותם של במ"ש עמ"ק נותרה על כנה בהתאם למודל הראשון.

יצוין, כי בעניין שינוי מודל ההפעלה של במ"ש עמ"ק, בג"ץ קארשי התייחס גם לצורך בניית חכפיות המינהלית בין מזכירות במ"ש עמ"ק לבין הרשות המקומית בציינו, כי "העלינו את הצורך בבדיקת האפשרות לנתק את זיקת הכפיות של הסגל המנהלי בבמ"ש עמ"ק לא רק בתחום המקצועי - כפי שנעשה - אלא גם בתחום המנהלי... יש להניח ולקוות כי המדינה תמשיך במאמציה לפתור גם את בעיית הזיקה המנהלית של הסגל המנהלי לרשות המנהלית, גם אם תידרש לכך תקופת מעבר והסדרי ביניים שונים".

4. היועץ המשפטי של הב"ה כתב בדצמבר 2014 למנהל הב"ה ולסמנכ"לית חטיבת תפעול ומזכירות: "התבקשתי על ידי הנשיא [בית המשפט העליון] והמנהל [מנהל הב"ה] להכין תכנית לפיה יעברו בתי המשפט לעניינים מקומיים לניהול כולל של מערכת בתי המשפט. אבקש לזמנכם בקרוב לשיבת התנועה בנושא". בשנת 2015 התקיים דיון עם גורמי מטה בנושא ואחריו הציג היועץ המשפטי של הב"ה מצע לדיון ובו פירט את המודלים האלטרנטיביים להפעלת בתי משפט עמ"ק.

היועץ המשפטי של הב"ה כתב עוד, כי "עלה בדוח הוועדה [ועדת זמיר] הצורך לעגן בחקיקה את אמות המידה הרצויות להתנהלותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים... שמירה על המעמד הנפרד של בתי המשפט לעניינים מקומיים, מחייבת קידום חקיקה אשר תבטיח התנהלות תקינה של בתי המשפט לעניינים מקומיים ברוח המלצות ועדת זמיר והחלטת בית המשפט העליון. ללא חקיקה מתאימה והגדרת סמכויות מפורשת ובהירה של מערכת השיפוט הכללית ושל הרשויות המקומיות לא ניתן יהיה להביא לתיקון הליקויים ולשיפור תפקודם של בתי המשפט לעניינים מקומיים".

יועץ כי משנת 1995, מועד הגשת דוח ועדת זמיר, לא שונתה החקיקה ולא הותקנו תקנות הנוגעות להסדרים העיקריים הנוגעים לסדרי המינהל בבמ"ש עמ"ק.

5. בתשובתה פירטה הב"ה את עמדתה בנוגע להפעלת המודל הראשון וציינה, כי "העקרונות אשר נקבעו בדוח ועדת זמיר ובבג"ץ קארשי קשים להטמעה בקרב עובדי בתי המשפט הנדרשים להפרדה זו... לעיתים מזומנות העקרונות אשר הותוו בדוח ועדת זמיר ובבג"ץ קארשי לא מיושמים. תנאי להטמעת עקרונות אלה... הוא שיתוף הפעולה המלא והנכונות של הרשות המקומית. מאחר ובמבחן הזמן והמציאות עקרונות אלה לא נשמרים... ואנו עדים

לפגיעה בניתוק הזיקה שבין הרשות המקומית ובין בית המשפט לעניינים מקומיים ופגיעה בעצמאות הרשות השופטת ובעקרון מראית פני הצדק, סוברים אנו שיש מקום להכניס את בתי המשפט לעניינים מקומיים תחת כנפי מערכת בתי המשפט הכללית או, למצער, לקבוע את העקרונות האמורים בחקיקה אשר תביא להתנהלות תקינה של בתי המשפט לעניינים מקומיים ברוח המלצות ועדת זמיר וברוח החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ קארשי.⁴⁰

הב"ה הוסיפה בעניין זה, כי יישום התכנית להטמעת במ"ש עמ"ק במערכת בתי המשפט הכללית תחייב הקצאה של משאבים על ידי המדינה ותיקונים סטטוטוריים. כך למשל - העסקתם של עובדי במ"ש עמ"ק מחייבת הקצאת משאבי כוח אדם ניכרים, והמהלך כרוך בהקצאת תקציב ובמציאת פתרונות לשיכון במ"ש עמ"ק שאינם פועלים מתוך היכולות המשפט. כל אלו יחייבו קבלת החלטות בדרגים הגבוהים ביותר בממשלת ישראל ומתן הנחיות מתאימות לגורמים הרלוונטיים.

6. מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא תומך במסקנות ועדת זמיר כפי שהתקבלו בבג"ץ קארשי (ראו להלן).

7. עיריית קריית ביאליק השיבה בדצמבר 2015⁴⁰ כי "יש מקום לבחון מחדש את נחיצות בתי המשפט לעניינים מקומיים ולפעול להגשת התיקים העירוניים לבית משפט השלום, או לחילופין שהנהלת בתי המשפט תיקח תחת חסותה את בתי המשפט לעניינים מקומיים כחלק אינטגרלי ממנה". לכך הוסיפה עיריית נשר, כי "בית המשפט לעניינים מקומיים צריך להיות מנוהל על ידי המדינה על מנת לבצע הפרדת רשויות, ועליו להיות חלק מבית משפט השלום". עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2016, כי הם בוחנים מחדש את נחיצות בית המשפט עמ"ק בעיר, נוכח היקף הפעילות המצומצם ולפיכך הם בוחנים שלא להגיב לדוח זה.

8. בתשובת משרד המשפטים מינואר 2016 נכתב כי "אנו סבורים כי מדור נפרד [של במ"ש עמ"ק בבתי משפט שלום] עשוי לתת מענה לכל היתרונות שעליהם עמדה ועדת זמיר ושבעטיים מצאה כי יש לשמר את ההפרדה בין בתי משפט לעניינים מקומיים לבין בתי משפט השלום, זאת ככל שיוקצו לכך המשאבים המתאימים. גם באמצעות הקמת מדור נפרד ניתן יהיה להשיג את הגברת האכיפה וההרתעה בלא שהעניינים העירוניים יידחו בפני העניינים הפליליים הנדונים בבית משפט שלום; ייחוד הטיפול בעניינים העירוניים יבטיח גם טיפול יעיל גם על ידי המנגנון המנהלי של בתי המשפט; תושג התמחות מקצועית בנושאים בעלי אופי מקומי; יינתן שירות טוב יותר לתושבי המקום. בנסיבות אלה, משרד המשפטים אינו מתנגד לעמדה מסוג זה ואף מברך על כך". משרד המשפטים הוסיף, כי ככל שההפרדה בין בתי המשפט תישאר על כנה, יש להבטיח את ביצוע השינויים הנדרשים בבתי משפט אלה.

40. התשובה כוללת את תשובות עיריית קריית אתא, קריית ים, נשר והוועדה המקומית לתכנון ובנייה הקריות.

הממצאים העולים בדוח זה וכן תשובת הב"ה מלמדים, כי במבחן הזמן והמציאות העקרונית שהותוו בדוח ועדת זמיר ובבג"ץ קארשי לא אחת אינם מיושמים ואינם נשמרים. הב"ה מצביעה על פגיעה בניתוק הזיקה שבין הרשות המקומית ובין בתי המשפט לעניינים מקומיים ופגיעה בעצמאות הרשות השופטת. אמירות אלה ודברי הביקורת שהושמעו בנוגע לחולשות המודל הראשון הקיים עד היום, התומכים בשינוי, מצביעים כולם על הצורך בבחינה ובהחלטה בעניין המערך הארגוני שבמסגרתו פועלים כיום בתי המשפט המקומיים ויפה שעה אחת קודם. ואולם, עד תום הביקורת טרם הותנע מהלך בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים לבחינת העמדות השונות, והמצב נותר כשהיה. יצוין כי גם פעולה בתחום החקיקה לא קודמה, ולא הותקנו תקנות הנוגעות להסדרי המינהל העיקריים בבמ"ש עמ"ק.

פעולת התיקון המתבקשת בנושא זה ראוי שתעשה בשני מישורים נפרדים שאינם חלופיים זה לזה: הראשון והיסודי נוגע לשאלת המודל הנכון להפעלת מערכת בתי המשפט המקומיים. לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח הקשיים ובעיות היסוד בקשר להפעלת המודל הדואלי שבמסגרתו פועלים בתי המשפט לעניינים מקומיים, אשר מקבלים ביטוי בממצאיו של דוח זה, על שרת המשפטים, שר הפנים ושר האוצר לבחון את המודל הרצוי להפעלת בתי המשפט המקומיים ולהכריע לאלתר בסוגיה זו. והשני, עד להכרעה הנדרשת וליישום מודל ההפעלה, ראוי שהב"ה תקיים הערכה מקיפה של מכלול ההיבטים המצויים באחריותה. בהתאם לכך עליה להכין תכנית לשיפור המערך הקיים של תפעול בתי המשפט שתכלול בין היתר את הגדרת תחומי אחריותה המקצועית ואבני דרך ליישומם. לעניין זה על הרשויות המקומיות והמזכירות של בתי המשפט עמ"ק להירתם למהלך שתוביל הב"ה ולשתף עמה פעולה באופן שיסייע ליישום אפקטיבי של התכנית. בנוסף על הב"ה לבחון בשיתוף משרדי המשפטים הפנים והאוצר את הסדר תקצוב הפעלתם של בתי המשפט באופן שיבטיח את עצמאותם.

סיכום

בתי משפט לעניינים מקומיים בישראל דנים בעניינים הקשורים לתחום השלטון המקומי. האחריות לעובדי מזכירות בתי המשפט מתחלקת בין הנהלת בתי המשפט בתחום המקצועי והרשויות בתחום המינהלי. מצב זה יוצר מתח בלתי נמנע ותלות בלתי רצויה של מערכת השיפוט ברשויות המקומיות העלולים לפגוע בעצמאותה. במשך השנים הוצעו שלושה מודלים עיקריים להפעלת בתי משפט לעניינים מקומיים: השארת המודל הנוכחי על כנו; השארת המודל הנוכחי תוך ביסוס סדרי המינהל העיקריים בחקיקה; הטמעת בתי משפט לעניינים מקומיים במערכת בתי המשפט.

ממצאי הדוח מצביעים על כך שעדיין נותרו פערים באופן הפעלת מערכת בתי המשפט לעניינים מקומיים למול אותם עקרונות אשר נקבעו בדוח ועדת זמיר, בבג"ץ קארשי ובעמדת הנהלת בתי המשפט. עוד עולה שלא בכל בתי המשפט לעניינים מקומיים מתקיים הלכה למעשה ניתוק הזיקות לרשויות המקומיות. הדוח הצביע גם על כך שבתי משפט לעניינים מקומיים בשטחי יהודה ושומרון הם גוף שונה ויש להם סמכות רחבה באופן משמעותי מבתי המשפט לעניינים מקומיים בישראל, אך לא נקבעו עבורם סדרי עבודה שיאפשרו להם להתנהל על בסיס אדנים יציבים.

לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת בתי המשפט לפעול למימוש אחריותה המקצועית: בהתאם לכך עליה להכין תכנית לשיפור המערך הקיים של תפעול בתי המשפט שתכלול בין היתר את הגדרת תחומי אחריותה המקצועית ואבני דרך ליישומם. לעניין זה על הרשויות המקומיות והמזכירות של בתי המשפט לעניינים מקומיים להירתם למהלך שתוביל הנהלת בתי המשפט ולשתף עמה פעולה באופן שיסייע ליישום אפקטיבי של התכנית. בנוסף על הנהלת בתי המשפט לבחון בשיתוף משרדי המשפטים הפנים והאוצר את הסדר תקצוב הפעלתם של בתי המשפט באופן שיבטיח את עצמאותם.

קשיים ובעיות יסוד בקשר להפעלת המודל הדואלי שבמסגרתו פועלים בתי המשפט לעניינים מקומיים שבים ועולים מאז מיסודה של מערכת שפיטה זו בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת. מציאות זו, המקבלת ביטוי גם בממצאיו של דוח זה, מחייבת הכרעה. אשר על כן שרת המשפטים, שר הפנים ושר האוצר נדרשים לבחון את המודל הרצוי להפעלת בתי המשפט המקומיים ולהכריע לאלתר בסוגיה זו. לדעת משרד מבקר המדינה הצורך להבטיח את עצמאות מערכת המשפט ובתוך כך את עבודת בתי המשפט לעניינים מקומיים והפעלתם בהתאם לנורמות המקובלות במערכת בתי המשפט הוא זה אשר צריך לעמוד ביסוד הבחינה וההחלטה בתחום זה.

