



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל

4/99

ירושלים, התשנ"ט – אפריל 1999

ISSN 0972 - 7932
מס' קטלוגי 99 - 004

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, מתחילת 1996 עד סוף שנת 1998 בלשכת עורכי הדין בישראל על אחדים מתחומי פעולתה, וכן בהוצאה לאור ובקרבן הגמלאות של הלשכה. במסגרת הביקורת סקר משרד מבקר המדינה גם את אופן הסדרת העיסוק בעריכת דין במדינות אחדות, בעיקר בעולם המערבי^(*). הממצאים שהועלו בביקורת הובאו, במהלכה, לידיעת הלשכה ומשרד המשפטים. בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים.

דוח קודם על הביקורת בלשכה פורסם באוגוסט 1984.

לפי סעיף 5 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א - 1961, תעמוד הלשכה לביקורתו של מבקר המדינה, והיא, אפוא, גוף מבוקר על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב).

^(*) הסקירה הקיפה 12 מדינות, מהן מדינות במסגרת פדרטיבית, כדלקמן: באירופה: אנגליה, גרמניה, הולנד, הונגריה, דנמרק, שבדיה. בארה"ב: אילינוי, ניו יורק, טקסס, מסצ'וסטס ומחוז קולומביה. באוסטרליה: קפיטל טריטורי.

תוכן העניינים

5	 תוכן העניינים
8	 בחירות למוסדות הלשכה
11	 רישום מתמחים ופיקוח על התמחותם ובחינתם
17	 שיפוט משמעת ואתיקה מקצועית
24	 היבטים כספיים וחשבונאים
36	 המכון להשתלמות עורכי דין
42	 הוצאה לאור של ספרות משפטית
48	 קרן גמלאות של עורכי דין בישראל בע"מ

מבוא

לשכת עורכי הדין (להלן - הלשכה) הוקמה בשנת 1961 לפי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן - החוק), כגוף שנועד לאגד את עורכי הדין בישראל, ולשקוד על רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין. שר המשפטים ממונה על ביצוע החוק.

החוק קובע, שהלשכה היא תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. מימון פעולותיה נעשה בעיקר מכספים הנגבים מכוח החוק: דמי חבר ואגרות.

בחוק נקבעו מוסדות הלשכה ועיקרי הסדרים לבחירתם: ראש הלשכה, המועצה הארצית, הוועד המרכזי, הוועדים המחוזיים, בית הדין המשמעתי הארצי, בתי הדין המשמעתיים המחוזיים ומבקר הלשכה (להלן - המבקר הפנימי). מוסדות הלשכה נבחרים בידי חברי הלשכה, בין במישרין, ובין באמצעות נציגיהם, ובכך הם משתתפים באחריות לתוצאות פעולותיה.

החוק מטיל על הלשכה תפקידים שבחובה, והם: רישום מתמחים בעריכת דין, פיקוח עליהם ובחינתם; הסמכת עורכי דין; וקיום שיפוט משמעתי. כמו כן מתיר החוק ללשכה לבצע, במסגרת מטרותיה, פעולות שונות, ובהן: לחוות דעה על הצעות חוק הנוגעות לענייני בתי משפט וסדרי דין; לתת סעד משפטי למעוטי אמצעים; לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות של עזרה הדדית לחברי הלשכה; ולעסוק בהוצאה לאור של ספרות משפטית.

בחירות למוסדות הלשכה

1. העקרונות לבחירתם של החברים למוסדות הלשכה נקבעו בחוק וכן בכללי לשכת עורכי הדין (בחירות למוסדות הלשכה), התשמ"ב-1982 (להלן - כללי הבחירות).

הבחירות למוסדות הלשכה נערכות אחת לארבע שנים. בהליך בחירתם של ראש הלשכה, המועצה הארצית והוועדים המחוזיים זכאים להשתתף כל חברי הלשכה. בבחירות מתמודדות רשימות של מועמדים, שהתארגנו לשם כך, וכן עורכי דין המתמודדים באופן אישי לתפקיד ראש הלשכה ולתפקיד יושבי ראש הוועדים המחוזיים.

2. החוק וכללי הבחירות קבעו, כי תעמולת הבחירות תחל 90 יום קודם למועד הבחירות, וכי התעמולה תיעשה בהגינות ובלי השמצות. אולם לא נקבעו הוראות מפורטות בדבר דרכי התעמולה וההיבטים הכספיים הקשורים בבחירות למוסדות הלשכה. לדוגמה: לא נקבע סכום מרבי שמותר למועמד להוציא לצורך תעמולת הבחירות; לא נקבע סכום התרומה המרבית המותרת, ולא הוטלו הגבלות על תרומות מסוגים מסוימים של תורמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע הוראות מפורטות למכלול העניינים הכספיים הכרוכים בבחירות למוסדות הלשכה, ובעיקר לקבוע הגבלות על סכום ההוצאה המותרת למימון תעמולת הבחירות; על קבלת תרומות מסוגים מסוימים של תורמים; ועל סכום התרומה. כיוון שהלשכה היא גוף סטטוטורי בעל סמכויות נרחבות שתחומי פעילותו הוסדרו בחוק, ראוי שההנחיות האמורות יעוגנו אף הן בדבר חקיקה.

3. על פי החוק, יהיו במועצה הארצית 42 חברים: ראש הלשכה, ראש הלשכה לשעבר, 3 נציגי המדינה (המנהל הכללי של משרד המשפטים, פרקליט המדינה והפרקליט הצבאי הראשי) שימונו למועצה מכוח תפקידם, 12 נציגים של הוועדים המחוזיים (ראשי הוועדים המחוזיים ושני נציגים מכל מחוז) ו- 25 נציגים שייבחרו מקרב כלל חברי הלשכה בבחירות ארציות, יחסיות. בוועד המרכזי יהיו 15 חברים: ראש הלשכה ו- 14 חברים שייבחרו מבין חברי המועצה הארצית; ארבעה חברים ייבחרו מקרב 12 נציגי הוועדים המחוזיים המכהנים במועצה הארצית מכוח סעיף 9(א)(6) לחוק, ועשרה חברים שייבחרו בידי שאר 30 חברי המועצה הארצית מביניהם. בחירת עשרת החברים תהיה בבחירות שוות,

יחסיות וחשאיות. עוד נקבע בחוק, כי מועדי בחירת הוועד המרכזי וסדרי הבחירות ייקבעו בכללים, שיוחקנו בידי המועצה הארצית באישור שר המשפטים.

לקראת הבחירות לוועד המרכזי שנועדו להתקיים באוקטובר 1995 החליטה המועצה הארצית, בלי להתקין כללים כדין, על שיטת הבחירה של חברי הוועד המרכזי באותן בחירות. ואכן, הבחירות לוועד המרכזי נתקיימו על פי אותה שיטה.

בפסק דין שניתן בדצמבר 1996 בבג"ץ 6861/95 * נקבע, כי בחירת הוועד המרכזי על פי השיטה שעליה החליטה המועצה הארצית לא ענתה על דרישת החוק שהבחירות תהיינה "יחסיות", וכל עוד לא התקיימה המועצה הארצית כללים כנדרש בחוק, לא ניתן לקיים בחירות לוועד המרכזי, ולמעשה אין הוראת החוק ניתנת להפעלה. בית המשפט החליט על ביטול הבחירות לוועד המרכזי שנתקיימו באוקטובר 1995. אך כדי שלא להקפיא את פעולות הוועד עד שיוחקנו כללים לבחירתו, קבע, שפסק הדין ייכנס לתוקף רק לאחר חלוף שישה חודשים מיום מתן פסק הדין, או עם עריכת בחירות חדשות על פי כללים שיוחקנו כדין, לפי המוקדם.

ביום 4.6.96 החליטה המועצה הארצית על כללים לבחירת הוועד המרכזי, ואלה אושרו בידי שר המשפטים, מר יעקב נאמן, ביום 23.7.96, כהוראת שעה שתחול על הבחירות לוועד המרכזי שנועדו להתקיים באוקטובר 1996. בפסק דין שניתן בספטמבר 1996 בבג"ץ 5410/96 ** נקבע, כי גם שיטת הבחירות שנקבעה בכללים אלה, אינה עומדת בדרישות החוק, ולכן הכללים בטלים. בג"ץ הורה לשר המשפטים להתקין תקנות לבחירת הוועד המרכזי בתוך חודש ימים ממועד פסק הדין, דהיינו עד 5.10.96, אלא אם בתקופה זו תתקין המועצה הארצית כללים חדשים שיעמדו בדרישת החוק.

בעקבות פסק הדין מספטמבר 1996 התקין שר הבריאות דאז, מר צחי הנגבי, בתוקף תפקידו כממלא מקומו של שר המשפטים, את תקנות לשכת עורכי הדין (בחירות לוועד המרכזי) (הוראת שעה), התשנ"ז-1996. תקנות אלו נועדו לחול על הבחירות לוועד המרכזי באוקטובר 1996 בלבד, ולא כהסדר של קבע.

* בג"ץ 6861/95, חוסיין אבו חוסיין ואח' נגד המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין ואח' פ"ד מ"ט (5) 265.

(**) בג"ץ 5410/96 יוסף ארנון ואח' נגד שר המשפטים ואח' פ"ד נ (3) 710.

באוקטובר 1996, סמוך למועד הבחירות לוועד המרכזי, הגישה קבוצת חברי כנסת הצעת חוק פרטית לתיקון חוק לשכת עורכי הדין (תיקון-בחירות), התשנ"ז- 1996, בה הוצע לשנות את אופן כינונו של הוועד המרכזי. הצעה זו עברה בקריאה טרומית במליאת הכנסת והועברה לדיון בוועדת המשנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. עד מועד תום הביקורת - סוף 1998 - טרם נסתיים הליך חקיקת התיקון לחוק. עד המועד האמור, טרם הותקנו כללים או תקנות שייקבעו את המועדים לבחירת הוועד המרכזי ואת סדרי הבחירה, כנדרש בחוק. כיוון שהתקנתם הכרחית לקיום הבחירות לוועד המרכזי ולהפעלת החוק, ראוי שהנושא יוסדר ללא דיחוי.

רישום מתמחים ופיקוח על התמחותם ובחינתם

לפי החוק, מתפקידה של הלשכה, בין היתר, לנהל רישום של המתמחים ולפקח על התמחותם ובחינתם. ההתמחות היא חלק מן ההכשרה המקצועית שהמתמחים חייבים בה, כתנאי להסמכתם כעורכי דין בידי הלשכה.

בחינות התמחות

1. בגמר ההתמחות חייב המתמחה לעמוד בבחינות. לפי החוק, הבחינות נעשות פעמיים בשנה. תקנות לשכת עורכי הדין (סדרי בחינות בדיני מדינת ישראל ובמקצועות מעשיים), תשכ"ג-1962, העניקו ללשכה את הסמכות לקבוע את מועדן, והן נוהגות במאי ובנובמבר. לאחר שהנבחן עמד במבחן בכתב, הוא מוזמן לבחינה בעל פה בוועדה בת שלושה בוחנים.

נמצא, כי התקנות בדבר סדרי הבחינות לא העניקו לנבחן בבחינות של הלשכה (בחינות ההתמחות, בחינה בדיני מדינת ישראל ובחינה בעברית) זכות ערעור. אמנם הנוהל הפנימי של הלשכה מאפשר לערער על מבחן בכתב, אבל לא על מבחן בעל פה. בתשובתו הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי ישקול, בתיאום עם הלשכה, תיקון חקיקתי שבמסגרתו תיקבע זכות ערעור על בחינות הלשכה.

2. ועדת ההתמחות הארצית וועדת ההתמחות המחוזית נותנות סיוע מקצועי בנושא ההתמחות לוועד המרכזי של הלשכה ולוועדים המחוזיים שלה. נמצא, שנוסף על בחינות ההתמחות, נהגה ועדת ההתמחות במחוז ירושלים לראיין את המתמחים במהלך שנת התמחותם; הראיון לא עוגן בנוהל או בכללים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הלשכה, כי לדעתה הפעולה כשלעצמה היא חיובית, אולם בעקבות הביקורת הנושא ייבדק.

3. ביוני 1997 הוגש ללשכה, לבקשתה, דוח סטטיסטי מאת גורם חיצוני, שבו נותחו התוצאות שהושגו בקרב 1632 הנבחנים שניגשו לבחינות ההתמחות במאי אותה שנה. לפי נתוני הדוח, היו פערים מהותיים בין שיעורי הצלחתם של נבחנים שרכשו את השכלתם המשפטית בארץ, לבין שיעורי הצלחתם של נבחנים שרכשו את השכלתם המשפטית בחו"ל: ממוצע ההצלחה של נבחנים שלמדו בארץ עמד על 84.5% לעומת 52% מקרב העולים החדשים שלמדו בחו"ל, ורק 48.4% בממוצע מהנבחנים הישראלים שלמדו בחו"ל עמדו בבחינות.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת הלב של משרד המשפטים ושל הלשכה לצורך לבחון מהי דרך הפעולה המיטבית, שתביא לשיפור הידע ולהעלאת הרמה המקצועית של בוגרי מוסדות בחו"ל מקרב הנבחרים.

הפיקוח על ההתמחות

1. לפי החוק, מתמחה שהחל בהתמחותו אצל מאמן פלוני, ומבקש להמשיך את התמחותו אצל מאמן אחר, לא יעשה כן אלא באישור הלשכה. בעניין זה קבעו כללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על ההתמחותם), תשכ"ב–1962 (להלן - כללי ההתמחות), שהותקנו בידי המועצה הארצית באישור שר המשפטים, שהתמחה יודיע על כך ללשכה ולמאמן לפחות 30 יום מראש, וזולת אם נתנה הלשכה היתר להפסיק את ההתמחות במועד מוקדם יותר. הועלה, שאין הלשכה מקפידה על יישום ההוראה.

בתשובתה הודיעה הלשכה למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בגזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה, וכי הודעות אלה של המתמחים הן לידיעה בלבד. לנוכח הערות הביקורת בדעתה לפעול לתיקון הכללים.

2. (א) מעיון בתיקי מתמחים לשעבר, שסיימו את הכשרתם המקצועית והתקבלו כחברים בלשכה, עולה, שאצל שניים מהם - שניהנו כנבכרי ציבור - היו פגמים בסדרי ההתמחות, ברציפותה, ובאופן שבו אישרה הלשכה שהתמחותם הסתיימה כדין, חרף הפגמים.

(ב) באחד הדוחות התקופתיים שהגיש מאמנו של אחד משני המתמחים ללשכה, הוא ציין, כי המתמחה נעדר במשך 40 יום ממקום התמחותו, בשל "חופשה מיוחדת באישור הלשכה". נמצא, כי הלשכה לא אישרה למתמחה חופשה (ולא הייתה מוסמכת לאשר זאת). עד למועד סיום הביקורת לא נתן המאמן הסבר מספק ללשכה, המצדיק את הודעתו. הלשכה, מצדה, לא נקטה צעדים כלשהם נגד אותו מאמן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הלשכה, כי הסוגיה העולה במקרים אלה היא מידת ההתחשבות של הלשכה בפעילות ציבורית בעת ההתמחות; העניין עקרוני והוא יובא לדיון במוסדות הלשכה. הלשכה הודיעה, כי תוגש לוועדת ההתמחות ולוועד המרכזי של הלשכה הצעה לקבוע מכסת ימים להשלמה בגלל

היעדרות. עוד הודיעה הלשכה, כי בעקבות הביקורת הוצאה הוראה מנהלית, לפיה יש להביא כל היעדרות חריגה לפני ועדת ההתמחות הארצית ולפני הוועד המרכזי.

3. טופסי הדיווח ופרטי המידע בדבר ההתמחות, שהלשכה מבקשת מהמאמנים למלא, ספק אם יש בהם כדי לתת תמונה נאותה על נושאי ההתמחות ועל תחומי פעילותו והכשרתו בפועל של המתמחה. משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שהלשכה תשקול לשנות את מתכונתם של טופסי הדיווח התקופתיים ואת פרטי המידע הכלולים בהם. ראוי לשקול, שהמידע שיפרטו המאמנים ינוסח בלשון של הצהרות, או שילווה בתצהיר כחוק. דבר העשוי להבטיח יתר אחריות ומשנה זהירות מצד המאמנים, בכל הנוגע למצגים העובדתיים הכלולים בדוחותיהם. בתשובתה הודיעה הלשכה למשרד מבקר המדינה, כי היא שוקלת לשנות את טופסי הדיווח.

4. הלשכה לא עקבה בשיטתיות אחר הדוחות התקופתיים של המאמנים ואחר ההודעות על גמר התמחותם של מתמחיהם, ולא הקפידה שיעשו באופן סדיר ומלא. הלשכה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בדיעבד הסתבר לה שהפיקוח לא היה מלא; וכי העניין יפתר כשתופעל מערכת ממוחשבת מודרנית, בעלת אמצעי פיקוח, בקרה והתראה מתאימים.

מינוי מפקח על מתמחים

1. לפי כללי ההתמחות - בתיקון שהתקבל בשנת 1971 - רשאית הלשכה למנות מפקח על מתמחים. המפקח מוסמך לחוות דעה לפני הלשכה על טיב התמחותו של מתמחה, הן על פי דוחות על ההתמחות שהמאמנים חייבים למסור ללשכה, והן דרך בירור בעל פה עם המאמנים ועם המתמחים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי סמכותה האמורה של הלשכה למנות מפקח על מתמחים, הופעלה רק במשך שנים אחדות. כבר בדוח ביקורת קודם של מבקר המדינה על פעולות הלשכה, שפורסם ב- 1975^(*), העיר מבקר המדינה, כי פעילותם של המפקחים (דאז) הייתה מועטה, וכי מן הראוי היה שהלשכה תעשה להפעלת הפיקוח הלכה למעשה. בראשית שנות השמונים הופסק לחלוטין הפיקוח של המפקחים על המתמחים, ומאז לא עשתה הלשכה שימוש בסמכותה האמורה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הלשכה, כי לא מינתה מפקחים עקב

^(*) דוח מיוחד: "הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל", מינואר 1975.

ויכוח עם משרד המשפטים בדבר הטלת אגרת פיקוח, דבר שמשרד המשפטים התנגד לו. עוד הודיעה הלשכה בסוף שנת 1998, שבינתיים הוכרע הנושא ותוקצב מאגרות ההתמחות והוא בשלבי הפעלה.

2. בינואר 1994 מינה שר המשפטים דאז - פרופ' דוד ליבאי - ועדה בת תשעה חברים בראשות השופט בדימוס י' גלעדי (להלן - ועדת גלעדי), לבדיקת נושא ההתמחות. ביולי 1994 הגישה הוועדה דוח לשר המשפטים. בין היתר, המליצה ועדת גלעדי למנות את המפקח לפרק זמן קצוב, על פי אמות מידה שתקבע ועדת ההתמחות הארצית של הלשכה (שגם לה יינתן מעמד חוקי). עוד המליצה ועדת גלעדי, להסמיך את המפקח להמליץ, בנסיבות המתאימות, לפני הוועד המרכזי של הלשכה, על ביטול אישור שניתן למאמן לאמן מתמחים, וכן שהעתק של הדוח השנתי של המפקח יוגש גם לשר המשפטים. עד למועד סיום הביקורת מעמדו של המפקח וסמכויותיו לא השתנו.

מאמנים למתמחים

בהתאם לחוק, רשאי לאמן מתמחה מי שהוא אחד מאלה: (א) שופט המכהן בתפקידו באחד מסוגי הערכאות השיפוטיות המנויות בחוק. (ב) חבר הלשכה בעל ותק של חמש שנים לפחות, המשמש בתפקיד מתפקידי השירות המשפטי בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, כפי שקבע שר המשפטים, בצו. (ג) חבר הלשכה בעל ותק של חמש שנים לפחות, שהלשכה אישרה אותו כראוי להיות מאמן. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהלשכה תשקול ריכוז נתונים על תחומי עיסוקו של כל עורך דין שהיא אישרה לשמש כמאמן, כך שמידע מעודכן בנדון יוכל לעמוד לרשותם של מתמחים בכוח ומתמחים בפועל.

סדרי קבלתם של מועמדים לחברות בלשכה

החוק קובע, כי על הלשכה לפרסם את שמות המועמדים לחברות בלשכה בדרך שתיקבע לכך בכללים; ובתוך תקופה שתיקבע בכללים רשאי כל אדם להגיש ללשכה התנגדות לקבלת המועמד.

כללי לשכת עורכי הדין (קבלת חברים ללשכה וחידוש החברות), תשכ"ב - 1962. קובעים, כי אחת לארבעה חודשים תציג הלשכה את רשימת המועמדים לחברות בלשכה בבית המשפט העליון, בכל בית משפט מחוזי, וכן במשרדי כל ועד מחוזי של הלשכה. בתוך 30 יום מיום הצגת הרשימה רשאי כל אדם להגיש

התנגדות מנומקת לקבלת מועמד. בעת הצגת הרשימה, על הלשכה לציין את המקום ואת המועד להגשת התנגדויות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הצבת הרשימות בבתי המשפט ובמוסדות הלשכה כמפורט לעיל, עשויה שלא להשיג את מטרתה - מתן מידע וזכות לציבור להגיש התנגדות. לכן על הלשכה לשקול הרחבת הפרסום, כדי שיוגיע לידיעת ציבור גדול יותר.

סוגיות בהכשרת עורכי דין

1. חובת ההתמחות ומשכה: עד לאמצע שנת 1985, תקופת ההתמחות הרגילה נמשכה שנתיים; בתיקון לחוק משנת 1985 קוצרה התקופה והועמדה על 18 חודשים; בשנת 1994 תוקן החוק פעם נוספת ותקופת ההתמחות הועמדה על שנה.

קביעת המחוקק - בשנת 1994 על חובת ההתמחות ומשכה, מוסיפה להיות נושא שנוי במחלוקת בישראל: הלשכה סבורה, שיש להאריך את משך ההתמחות, כיוון שלטענתה התמחות של שנה אינה מספקת; מנגד, יש השוללים לחלוטין את הצורך בהתמחות. אלה גם אלה נסמכים, בין היתר, על תקדימים מארצות המערב. לשם העמקה והשלמת התמונה סקר משרד מבקר המדינה את חובת ההתמחות וההסמכה בחו"ל. נמצא, כי גם בעולם המערבי ישנה שונות רבה בקשר להתמחות - נחיצותה ומשכה. כך נמצא, כי במדינות שנבדקו, ישנה חובת התמחות באנגליה, בהולנד, בדנמרק ובגרמניה, ומשכה שנה - באנגליה; שנתיים - בגרמניה; ושלוש שנים - בהולנד ובדנמרק. בה בעת, בשבדיה, בארבע ממדינות ארה"ב כמו גם במחוז נוסף (ניו יורק, טקסס, אילינוי, מסצ'וסטס ובמחוז קולומביה), וכן גם באוסטרליה במחוז קפיטל טריטורי - אין חובת התמחות.

2. תכני ההתמחות: - כיום, עשוי מתמחה בישראל לעסוק בתחום מצומצם של מקצוע עריכת הדין - בהתאם להתמחות המשרד שבו הוא מתמחה ואופי התעסוקה שהמאמן באותו משרד מטיל עליו.

בכמה מדינות במערב אירופה שבה חלה חובת ההתמחות, ננקטו צעדים שונים כדי לגוון את הידע המקצועי של המתמחה. בבריטניה, למשל, מקיימת לשכת עורכי הדין המקומית בית ספר שהלימודים בו הם חובה ומשכה משתנה בין שנה לשנתיים (בהתאם למוסד בו רכש המתמחה את השכלתו המשפטית). גם בצרפת מקיימת הלשכה בית ספר שחובה ללמוד בו במשך שנה לאחר סיום הלימודים באוניברסיטה. בגרמניה על המתמחה להתמחות אצל ארבעה מאמנים: שופט,

פרקליטות המדינה, עורך דין פרטי והמאמן הרביעי ניתן לבחירה (גם מחו"ל). בהולנד, משתתף המתמחה בשנת ההתמחות הראשונה שלו בקורסים בטיעון ובחקירת עדים.

3. הפיקוח על ההתמחות, על הבחינות ועל הליך ההסמכה של עורך הדין: ללשכה בישראל סמכות רבה מאוד בבואה להסמיך מאמנים ולפקח עליהם, לבחון מתמחים, להסמיך עורכי דין ולתת להם רשיון עיסוק. עם זאת, מהסקירה שערך משרד מבקר המדינה בכמה מדינות עולה, כי בכמה מהן קיימת מעורבות רבה יותר של הרשות השופטת או משרד המשפטים בתחומים אלה - אם בשיתוף עם לשכות עורכי הדין שם ואם כסמכות בלעדית; אם כסמכות פיקוח ואם כסמכות ביצוע.

שיפוט משמעותי ואתיקה מקצועית

1. על פי החוק, הוסמכה הלשכה לקיים שיפוט משמעותי לחבריה על העבירות האלה:

א. הפרת הוראות סעיפים 60 - 53 בחוק, או של דין אחר המטיל חיוב או איסור על עורך דין בקשר למקצועו.

ב. הפרת כללי אתיקה מקצועית אשר הלשכה, במסגרת סמכותה באמצעות המועצה הארצית, התקינה אותם (סעיף 109 בחוק).

ג. כל מעשה או מחדל אחר שאינו הולם את מקצוע עריכת הדין.

2. את השיפוט המשמעותי מקיימים בתי הדין המשמעותיים שהוקמו מכוח החוק. דרכי הקמתם של בתי הדין המשמעותיים נקבעו בפרק השני לחוק. הפרק השישי בחוק קובע את סמכויותיהם של בתי הדין המשמעותיים בכל הרמות. סעיף 65 לחוק קובע, כי סדרי הדין בבתי הדין המשמעותיים ייקבעו בכללים, וכי המועצה הארצית רשאית להתקיןם באישור שר המשפטים, כמפורט בסעיף 109 לחוק.

השיפוט המשמעותי בלשכה מתבצע בשתי ערכאות: הערכאה הנמוכה היא בתי הדין המשמעותיים המחוזיים, שחבריהם נבחרים בידי חברי הלשכה בכל מחוז; וערכאת הערעור על פסקי דין של בתי הדין המחוזיים - בית הדין המשמעותי הארצי, שחבריו נבחרים בידי חברי המועצה הארצית. על פסקי דין של בית הדין המשמעותי הארצי ניתן לערער בפני בית המשפט העליון.

3. רוב התלונות ללשכה על מעשה או מחדל של עורך דין, מוגשות בידי ציבור הלקוחות. התלונות נסובות, בדרך כלל, על ייצוג רשלני; גרימת נזק בלתי מוצדק; התנהגות שאינה הולמת. התלונות של הציבור אינן מגיעות ישירות לבית הדין. על פי החוק, הזכות להגיש קובלנה לבית הדין המשמעותי מסורה אך ורק ל"קובלים", על יסוד תלונה שהוגשה להם, או על פי ידיעה שהגיעה אליהם שלא בדרך תלונה. הקובלים לעניין החוק הם: הוועד המרכזי, הוועד המחוזי, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.

משך הטיפול בתיקים

1. הוועדים המחוזיים של הלשכה ממנים ועדות אתיקה. כשמוגשת ללשכה לונה, בודקת ועדת האתיקה של המחוז הנוגע בעניין את התלונה וממליצה לוועד המחוזי אם להגיש קובלנה בגינה או לגנוזה. על פי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, הוגשו בשנת 1997 לוועד המחוזי במחוז תל אביב 1,130 תלונות: 466 מהן נגזזו עד לסוף שנת 1997, ללא הגשת קובלנה; בגין 105 תלונות הוגשו קובלנות; והיתר - 559 תלונות, שהן יותר מ-50% - הטיפול בהן טרם הסתיים באותה שנה. יוצא, אפוא, שהטיפול בתיק עלול להתעכב כבר בשלב המקדים לבית הדין. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע ועד מחוז תל אביב, כי בשנת 1997 הסתיים הטיפול ביותר תיקים מאלה שנפתחו.

2. משרד מבקר המדינה בדק באקראי 23 תיקי ערעורים שהדיון בהם הסתיים, בשנת 1998, בבית הדין המשמעתי הארצי. נבדק משך הטיפול בכל תיק ובכל ערכאה והועלה: בבית הדין המחוזי התמשך הטיפול בתיק 24 חודשים בממוצע, לפעמים התמשך הטיפול לכדי 62 חודשים. משך הטיפול בתשעה מבין התיקים (39%) עלה על 32 חודשים. בבית הדין המשמעתי הארצי משך הטיפול הממוצע בתיק - מאז הגשת הערעור ועד לסיומו בבית הדין הארצי עמד על חמישה חודשים ולפעמים הגיע לכדי עשרה חודשים. מכאן, שהטיפול בתיקים רבים, בבתי הדין המשמעתיים נמשך שנים, ולעתים - שנים רבות.

3. להלן נתונים על מצבת התיקים שבבית הדין המשמעתי-הארצי בשנים 1995 - 1998:

תיקים בבית הדין הארצי

שנים	יתרה משנים קודמות	הוגשו במהלך השנה	מציבת התיקים לדיון	תיקים שהדיון בהם הסתיים
1995	לא נבדק	55	55	51
1996	4	54	58	47
1997	11	71	82	48
1998	34	138	172	41

מהטבלה עולה, שבתום שנת 1998 הצטברו 131 תיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, והוא עשוי אולי להימשך עוד זמן רב.

4. בהתאם לכללי לשכת עורכי הדין (מספר חברי בתי הדין המשמעתיים), תשכ"ב-1962, מספר חברי בית הדין המשמעתי במחוז תל אביב יהיה מאה איש. בעת הביקורת הועלה, כי מספר חברי בית הדין עמד על 85, מספר הפעילים - על 70.

סדרי בחירתם של חברי בית הדין המשמעתי

1. על פי החוק, חברי בית הדין המשמעתי הארצי ייבחרו בידי המועצה הארצית מבין חברי הלשכה הכשירים לכך, וחברי בית דין משמעתי מחוזי ייבחרו בידי חברי הלשכה שבאותו מחוז מבין חברי הלשכה שבמחוז הכשירים לכך. בכללי לשכת עורכי הדין (בחירת חברי בתי דין מחוזיים), התשכ"ב 1962 (להלן – כללי הלשכה) נקבע, כי כל ועד מחוזי ישמש ועדת בחירות במחוזו, המועמדים יוגשו ברשימה, ומספרם לא יעלה על מספר חברי בית הדין שנקבע לאותו מחוז. בסעיף 7 לכללי הלשכה נקבע: "לא עלה מספר המועמדים שהוגשו על מספר העומדים לבחירה, ייחשבו המועמדים כנבחרים וועדת הבחירות תכריז עליהם כחברי בית הדין, ולא תיערך הצבעה".

מעתירה שהוגשה לבג"ץ^(*) עולה, כי בבחירות לבתי הדין המשמעתיים המחוזיים, שנתקיימו בפברואר 1996, לא הציע ציבור חברי הלשכה במחוז תל אביב שום מועמד, וכל רשימת המועמדים, שכללה מאה איש, הוגשה מטעם חברי הוועד המחוזי בלבד (חמישה מועמדים מטעם כל אחד מבין 20 חברי הוועד). על פי סעיף 7 לכללי הלשכה, נחשבו המועמדים הללו כנבחרים אף ללא הצבעה, ולמעשה נבחרו כל חברי בית הדין המחוזי בתל אביב בידי הוועד המחוזי, ולא בהליך בחירה פתוח של כלל חברי המחוז.

טענתם העיקרית של העותרים בעתירה הנ"ל הייתה, שהלשכה חרגה מסמכותה בהתקינה את סעיף 7 לכללי הלשכה, מכוחו ניתן למנות דיינים ללא הליך של בחירות, שכן קיום בחירות בין חברי הלשכה היא חובה העולה בבירור מן החוק. בפסק הדין שניתן בעתירה, הגם שהיא נדחתה, הביע הנשיא ברק ביקורת על המצב הקיים: "...ועד המחוז הוא קובל בפני בית הדין המשמעתי. האם ראוי הוא כי הקובל יקבע הלכה למעשה את חברי בית הדין במחוזו? ועד המחוז משקף את הפוליטיקה הפנימית של לשכת עורכי הדין. האין זה רצוי כי בחירת הדיינים תוצא מחוץ לפוליטיקה זו? דומה, כי יש מקום לשקול שינוי החוק, באופן שהדיינים בבתי הדין המשמעתיים ייבחרו על ידי ועדת מינויים, בדומה לבחירת שופטים ודיינים. הוועדה תבחן כישוריו של כל מועמד, וחזקה עליה שתמנה את הטובים ביותר. בחירת הדיינים תוצא מהמאבק הפוליטי של לשכת עורכי הדין ומן הפוליטיקה המקומית של המחוז"^(**).

^(*) בג"ץ 1302/96, סיעת "עצמאות ושינוי" נגד ועד מחוז תל אביב פ"ד נ' (3) 749.

^(**) שם, עמ' 754.

באוקטובר 1996 הגישה קבוצת חברי כנסת הצעת חוק פרטית לתיקון חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - בחירות), התשנ"ז-1996 (להלן - הצעת החוק), שנועדה להסדיר, בין היתר, את דרכי בחירתם של חברי בית הדין המשמעתי ברוח האמור בפסק הדין הנ"ל. לפי הצעת החוק, ייבחרו חברי בית הדין המשמעתי בידי ועדת בחירה בת תשעה חברים בהרכב: ראש הלשכה או ממלא מקומו, יושב ראש המועצה הארצית, יושבי ראש הוועדים המחוזיים ושלושה שופטים בדימוס שימנה שר המשפטים. סדרי עבודתה של הוועדה ייקבעו בכללים. במועד סיכום הביקורת - דצמבר 1998, אושרה הצעת החוק בקריאה טרומית במליאת הכנסת והועברה לדיון בוועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט. יצוין, כי סמכותה של ועדת הבחירה, לפי הצעת החוק הנ"ל, תוגבל להליך מינויים של חברי בית הדין.

אשר לדיון המשמעתי עצמו, הוא נמצא כיום בתחום אחריותה הבלעדית של הלשכה, בלא מעורבות ממשית של הציבור או נציגיו. ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב מלץ (להלן - ועדת מלץ), שמינה, באוקטובר 1993, שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, התייחסה אגב אורחא לדין המשמעתי בלשכה וציינה, כי הובא לידיעתה "...שבעיני הציבור מעמדם של בתי הדין למשמעת של הלשכה הוא נחות ויוקרתם נמוכה... הדעה הרווחת בציבור היא שבעניינים אלה נוהגת הלשכה כגילדה סגורה ששופטת את חבריה במידת הרחמים בייחוד בנושאים שבין עורכי הדין לבין הלכות ומרבה 'לטיח' ולהעלים עין מעבירות משמעת חמורות"^(*). ועדת מלץ סברה, כי נושא בתי הדין המשמעתיים ונושא האתיקה היקפם רחב דיו כדי להצדיק מינויה של ועדה מיוחדת שתעסוק בהם.

בעקבות דוח ועדת מלץ, מינה שר המשפטים בספטמבר 1994 ועדה בראשות סגן נשיא בית המשפט המחוזי בדימוס, שאול אלוני (להלן - ועדת אלוני) לבחינת הדין המשמעתי בלשכת עורכי הדין. ועדת אלוני סברה, כי לשכת עורכי הדין היא המסגרת המתאימה ביותר לדיון בעבירות משמעת של עורכי דין. הוועדה המליצה, בין היתר, כי מערכת הדיון המשמעתי תישאר במסגרת הלשכה, אך תנותק מגורמים הנבחרים על בסיס סיעתי בלשכה. לשם כך, תוקם ועדת מינויים המורכבת מעורכי דין, שתבחר את חברי בתי הדין המשמעתיים. ועדת המינויים תהיה בת שבעה חברים: ארבעה מהם יהיו נציגי מחוזות הלשכה ושלושה ימונו בידי נשיא בית המשפט העליון, שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. ועדת אלוני שללה הצעה שהובאה לפניה לכלול נציגי ציבור בהרכב

^(*) דוח ועדת מלץ, עמ' 21.

בתי הדין המשמעתיים. וזאת, משום ש"בחינת ההיסטוריה השיפוטית במדינת ישראל אינה מחמיאה להרכבים שיפוטיים מעורבים", ומשום שלדעת הוועדה "משפטים מקצועיים ומנוסים הם ורק הם בעלי הכשירות לקיים דיון כהלכתו"^(*).

מתשובות משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, ממאי 1997 ומנובמבר 1998, עולה, כי משרד המשפטים טרם קבע עמדה לגבי המלצותיה של ועדת אלוני.

2. הסקירה ההשוואתית שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי ברוב המדינות שנסקרו אין הטיפול בענייני משמעת באחריותה הבלעדית של הלשכה. במדינות אחדות בארה"ב (ניו יורק, אילינוי, מסצ'וסטס, מחוז קולומביה) וכן בדנמרק, ענייני המשמעת הם באחריותם של גופים מחוץ ללשכה - בדרך כלל באחריות הרשות השופטת. בארצות אחרות, בהן ענייני המשמעת הם בתחום אחריותה של הלשכה (אנגליה, גרמניה, קפריסל טריטורי, טקסס, שבדיה, הולנד), משולבים בהרכב המוסדות הדנים בענייני משמעת נציגי ציבור, הדיוטות, או עורכי דין, שמינוים אינו באחריות הלשכה עצמה, אלא באחריות גופים חיצוניים (כגון: הרשות השופטת או משרד המשפטים). הסדרים אלה נועדו להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית על הטיפול בענייני משמעת, הן בהליך המינוי של חברי הגוף השיפוטי והן בשלב הדיון עצמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לתת את הדעת על מכלול הסוגיות הנוגעות לטיפול בענייני אתיקה ומשמעת של עורכי דין ולגבש עמדתו באשר למסקנות ועדת אלוני והמלצותיה. בכלל זה, ראוי גם לבחון את התאמתם של הסדרים הנוהגים בתחום זה במדינות העולם המערבי ליישום בארץ.

סדרי עבודתם של בתי הדין המשמעתיים

1. בהתאם לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים) תשכ"ב- 1962 (להלן - כללי סדרי הדין), משהוגשה תלונה לוועד המרכזי או לוועד המחוזי, ולא מצאו כי יש מקום להגיש קובלנה על פיה, יעבירוה ליועץ המשפטי לממשלה בצירוף העתק ההודעה למתלונן (על אי הגשת הקובלנה) ותשובת עורך הדין. הועלה, כי במחוז תל אביב ובמחוז הדרום לא נהוג להעביר את התלונה ליועץ המשפטי לממשלה, כנדרש, ומועברת רק רשימת התלונות הנגזרות בלבד.

^(*) דוח ועדת אלוני, עמ' 2.

2. על פי כללי סדרי הדין, הדיון המשמעתי יתנהל בדלתיים סגורות. מגיש התלונה רשאי לקבל הודעה על החלטת בית הדין. אם החלטת בית הדין קובעת שהמתלונן יפוצה, אין בידי המתלונן שקיבל את ההודעה אפשרות לנקוט הליכי הוצאה לפועל בהסתמך על הודעה שאינה פסק דין.

הפתרון, שאימצו בתי הדין המשמעתיים של הלשכה, היה מתן תמצית פסק הדין למתלונן, בדרך של פסיקתא (כמשמעותה בתקנות סדר הדין האזרחי התשמ"ד-1984), שמתרכזת אך ורק בחלק האופרטיבי של פסק הדין, בלי לחשוף חלקים אחרים בפסק הדין. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול אם יש מקום למנוע מהמתלונן לקבל את פסק הדין במלואו, או, לפחות, לעגן את הפתרון דלעיל בכללים.

3. עברו של הנאשם חשוב מאד בשיקול דעתם של הדיינים, בבואם לגזור את עונשו, אם מצאוהו חייב בדין. הועלה, שאין בידי הלשכה על מחוזותיה מידע מרוכז על הרשעות קודמות של נאשמים. מן הראוי שיהיה בידי הלשכה מידע מרוכז (לפי איפיון: מספר תעודת זהות או מספר תעודת חבר בלשכה), על הרשעות קודמות, כדי לאפשר איתור הרשעות בשלב הטעונים לעונש.

4. כללי סדר הדין קובעים את מתכונת ההזמנה הנשלחת לנאשם, ואת תכנה. הועלה, כי במחוז הדרום נשלחת לנאשם הזמנה לדין אשר מאפשרת לו להודות באשמה ולהיות מוזמן לבית הדין להשמעת טיעונים לעונש. לא נמצא, כי הליך זה עוגן בכללים. יצוין, כי במחוז תל אביב ובבית הדין המשמעתי הארצי אין נוהגים כך. מן הראוי, כי כל הוועדים ינהגו באופן אחיד וכי הלשכה תשקול עמדתה בקשר לדרך המתאימה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע ועד מחוז הדרום, כי מתכונת צורת ההזמנה לדין תשונה לפי הכללים.

סדרי מנהל וכספים

ועד מחוז תל אביב משתמש בשירותים חיצוניים לקבלת רישומי סטנוגרמות ותמליל מדיוני בית הדין המשמעתי המחוזי. על פי הרישומים בוועד המחוזי, הייתה עלות ההתקשרות עם נותני שירותי הסטנוגרמה כ- 177,000 ש"ח לשנת 1997. על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, חלה על התקשרות זו חובת קיום מכרז. ועד מחוז תל אביב קיים הליך של "מעין מכרז" על ידי בחינת הצעות והחלטה על הזוכים, אך הדבר לא נעשה במסגרת ועדת מכרזים כנדרש, ובהליך הקבוע בחוק לקיום מכרזים.

2. לאחר שבתי הדין המשמעתיים פסקו חיובים כספיים לטובת הלשכה, נוהגות הלשכה ומחוזותיה למסור את הטיפול בגבייתם לעורך דין חיצוני. הועלה, כי אין הלשכה דורשת מעורך הדין החיצוני למסור דוח תקופתי על מצב התיקים. מן הראוי, שהלשכה תדרוש שעורך הדין החיצוני ימסור, במועדים שייקבעו, דוח על מצב הטיפול בתיקים.

3. בית הדין המשמעתי הארצי ובתי הדין המשמעתיים המחוזיים רשאים להטיל חיובים כספיים על הנאשם או על המתלונן, לרבות תשלומי הוצאות ללשכה. הועלה, כי חיובים אלה אינם מוצגים בדוחות הכספיים של הלשכה.

היבטים כספיים וחשבונאיים

עיון בדוחות הכספיים והמאוזחים של הלשכה לשנת 1997^(*) בערכים מותאמים למדד המחירים לצרכן לדצמבר 1997 (להלן - הדוחות הכספיים), מעלה, כי בלשכה נצברו במהלך השנים עודפים ניכרים. עודף הנכסים של הלשכה על התחייבויותיה (להלן - עודפים), ליום 31.12.97 עמד על כ- 64.5 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1997 גדלו העודפים ב- 13.2 מיליון ש"ח, לעומת השנה הקודמת. חלק ניכר מהעודפים מוחזק בנכסים נזילים; ערך הנכסים השוטפים מעל להתחייבויות השוטפות של הלשכה, ליום 31.12.97, עמד על כ- 20.9 מיליון ש"ח (וליום - 31.12.96 על כ- 18.8 מיליון ש"ח). כספים רבים אחרים הושקעו בנכסי דלא נידי - בניינים ומשרדים; הערך המתואם של הרכוש הקבוע נטו של הלשכה, ליום 31.12.97, עמד על כ- 43.8 מיליון ש"ח (וליום - 31.12.96 על כ- 33.4 מיליון ש"ח).

על פי הדוחות הכספיים, המקורות הכספיים שמהם נבעו העודפים הם בעיקר הכנסות מדמי חבר ומאגרות והכנסות מימון מהצבר הנכסים הנזילים. מהדוחות הכספיים עולה, כי בשנת 1997 עמד עודף ההכנסות על ההוצאות על כ- 31% מכלל הכנסות הלשכה באותה שנה; ובשנת 1996 - על כ- 22% כלל הכנסות הלשכה.

דמי חבר ואגרות

לפי החוק, הלשכה רשאית, על פי החלטת המועצה הארצית^(**), להטיל על חברה דמי חבר ואגרות למימון פעולותיה. כן רשאית הלשכה, באישור שר המשפטים, לקבוע אגרות בגין שירותים שהיא נותנת למי שאינם חברים; הודעה על אגרות אלה טעונה פרסום בילקוט הפרסומים ברשומות המדינה. בין האגרות שהלשכה גובה: אגרת רישום התמחות, אגרות בגין בחינות, ואגרה בגין קבלת חבר חדש בלשכה (להלן - אגרת הסמכה).

^(*) בדוחות הכספיים המאוזחים של הלשכה נכללים דוחות של הוועד המרכזי והוועדים המחוזיים; של חברת ההוצאה לאור של הלשכה; ודוחות של המכון להשתלמות עורכי דין על חלקה היחסי של הלשכה בשותפות במכון. בדבר חברת ההוצאה לאור, ראו עמ' 42, ובדבר המכון להשתלמות עורכי דין, ראו עמ' 36.

^(**) המועצה הארצית משמשת בתפקיד מוסד-על של הלשכה.

בשנת 1997 הסתכמו ההכנסות הנומינליות של הלשכה מדמי חבר בכ- 20.5 מיליון ש"ח, וההכנסות מאגרות - בכ- 4.6 מיליון ש"ח; בשנת 1996 הסתכמו ההכנסות מדמי חבר בכ- 16.5 מיליון ש"ח, וההכנסות מאגרות - בכ- 3.7 מיליון ש"ח.

אגרות בגין שירותים

סכומיהן של מרבית האגרות שגובה הלשכה נקבעו לפני יותר מעשר שנים. מאז ועד שנת 1997 עודכנו סכומי האגרות בדרך כלל אחת לשנה, בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן. אולם, באותן השנים השתנו מרכיבי ההוצאות הכרוכות בשירותי הלשכה וגם גדל מספרם של משלמי האגרות. התוצאה היא שבשנים האחרונות עלו ההכנסות מאגרות על ההוצאות הכרוכות בשירותים. מהדוחות הכספיים עולה, שההכנסות מאגרות הסמכה בשנת 1997 היו בסכום של כ- 1.4 מיליון ש"ח (בשנת 1996 - כ- 1.1 מיליון ש"ח) והוצאות הלשכה בגין הסמכה היו כ- 168,000 ש"ח (בשנת 1996 - כ- 152,000 ש"ח). ההכנסות מכלל האגרות באותה שנה היו כ- 4.6 מיליון ש"ח (בשנת 1996 - כ- 3.7 מיליון ש"ח), וההוצאות בגין השירותים היו כ- 3.2 מיליון ש"ח (ובשנת 1996 - כ- 2.7 מיליון ש"ח).

הלשכה היא הגוף הבלעדי הנותן את השירותים שבגינם היא גובה את האגרות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהלשכה - בתיאום עם משרד המשפטים - תערוך מפעם לפעם תמחיר מפורט ומוסכם של העלות הראויה לכל אחד מהשירותים שהיא מעניקה, ובהתאם תפחית את האגרות שההכנסות מהן עולות בשיעור ניכר על עלות השירותים. כמו כן, ראוי לשקול לכלול בתמחיר מקדם של התייעלות וחסכון.

דמי חבר

1. דמי החבר הם תשלומי חובה^(*) שמשלמים כלל עורכי הדין מכוח החוק. הסכומים הבסיסיים של דמי החבר השנתיים, לרבות עקרונות על אופן פילוגם - לפי קבוצות של ותק, גיל ומועד התשלום - נקבעו לפני יותר מעשור, ומאז הסתפקה הלשכה בעדכונם מדי שנה, בהתאם למדד המחירים לצרכן.

^(*) בישראל הלשכה היא גוף סטטוטורי שהוקם מכח החוק והחברות בה היא חובה. מהסקירה ההשוואתית שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בחמש מבין המדינות שנסקרו הלשכה היא גוף וולונטרי והחברות בלשכה היא בהתאם; בשש מדינות אחרות הלשכה היא גוף סטטוטורי והחברות בה היא חובה.

בסוף 1996 ובסוף 1997, מועד קביעת דמי החבר לשנים 1997 ו- 1998 בהתאמה, החליטה הלשכה, שלא לעדכן אותם בהתאם לעליית המדד. בסוף 1998 החליטה הלשכה להפחית את דמי החבר ב- 10% נומינלית.

בשנים האחרונות גדל מאד מספר חברי הלשכה: מנובמבר 1995 ועד לנובמבר 1997 בכ- 21%, ומנובמבר 1997 ועד לנובמבר 1998 בכ- 8% נוספים. עקב הגידול במספר החברים, ועל אף אי עדכון דמי החבר בגובה עליית המדד, עלו תקבולי הלשכה מדמי החבר בשנת 1997 על התקבולים מדמי החבר בשנת 1996 בשיעור נומינלי של כ- 24% ולעומת שנת 1995 הם עלו בשיעור נומינלי של כ- 54%.

2. החלטות המועצה הארצית בדבר קביעת גובה דמי חבר אינן טעונות אישור של שר המשפטים, והפרטים הנוגעים לדמי החבר לסוגיהם אינם מפורסמים בילקוט הפרסומים. כיוון שמדובר בתשלומי חובה, מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, שמשרד המשפטים ישקול ליזום תיקון לחוק ולכללים בנדון, באופן שהחלטות המועצה הארצית בעניין דמי החבר (לרבות סכומיהם, ופילוגם לקבוצות לסוגיהן) יהיו טעונות אישור של גוף חיצוני, דוגמת שר המשפטים הממונה על ביצוע החוק (בהתאמה למצב החוקי לגבי הטלתן של אגרות על מי שאינם חברים). כן ראוי לקבוע, כי הפרטים הנוגעים לדמי החבר לסוגיהם יפורסמו בילקוט הפרסומים.

3. יש להעיר, כי בשירות המדינה ובמוסדות רבים בשירות הציבורי, קיימים הסכמי שכר, שלפיהם משלם המעסיק עבור עובדיו שהם עורכי דין בהכשרתם, את דמי החבר בלשכה. מספרם של עובדי המדינה המועסקים בשירות המשפטי מסתכם בכמה אלפים. קיים שוני בין תפקידם של עובדים אלה והשירותים שהם נזקקים להם מהלשכה לבין עורכי הדין העצמאיים. כמו כן, קיימים במגזר העסקי, לרבות בתחומי המחקר והאקדמיה, משפטנים רבים שהם עורכי דין בהשכלתם אבל אינם משמשים בתפקיד של עריכת דין, או שהם עורכי דין שכירים במשרדם של עורכי דין. לכן ראוי שהלשכה תשקול את נושא התעריפים של דמי החבר הראויים גם בהתייחס לעיסוקיו ולמעמדו של עורך הדין. ראוי שהנושא ייבחן מחדש במשרד המשפטים.

4. דמי החבר שהלשכה גובה מדי שנה מחבריה הם משני סוגים, ובשני סכומים נפרדים. (1) "דמי חבר ועד מרכזי", המועברים לקופת הוועד המרכזי, ואשר נועדו למימון פעולות הוועד המרכזי; (2) "דמי חבר ועד מחוזי", המועברים לקופת הוועד המחוזי אשר בתחומו מצוי מקום עבודתו של חבר הלשכה, ואשר נועדו למימון פעולותיו של הוועד.

את גביית דמי החבר של הוועד המרכזי ושל הוועד המחוזי מבצע הוועד המרכזי, למעט ועד מחוז תל אביב, אשר גובה בנפרד את דמי החבר שלו, ובכך מייקר את העלות הכוללת של גבייתם. משרד מבקר המדינה לא מצא הצדקה כלכלית לניהול הגבייה הנפרדת.

*

ההכנסות מדמי החבר ומן האגרות, שהן מקור נרחב לפעילות הלשכה, יצרו עודפים ניכרים ללשכה. אולם לא הובאה בחשבון מלוא הכבדתם של דמי החבר והאגרות על ציבור עורכי הדין ועל המשק הנושא בעלותם בעקיפין. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים, יחד עם הלשכה ותוך היועצות במשרד האוצר, לבחון מחדש מהו התעריף הסביר לגביית דמי חבר ואגרות.

במסגרת הבחינה מחדש, מן הראוי ליתן את הדעת לנושאים האלה:

א. כאמור, הטיל החוק על הלשכה תפקידים שבחובה (האופייניים לרשות ציבורית), ובה בעת התיר לה לבצע, במסגרת מטרותיה, פעולות שונות ברשות (האופייניות לאיגוד מקצועי של חברים העוסקים בענף מקצועי מסוים). בנסיבות אלה, לצורך קביעה נאותה וצודקת של דמי החבר והאגרות שאותם תהא הלשכה זכאית לדרוש למימון פעולותיה, מן הראוי לבחון מחדש את מכלול סל השירותים שהלשכה מעניקה לחבריה ולאלה המתעתדים להימנות עמם (מתמחים, נבחנים וכיו"ב). סל שירותים כולל זה, ראוי שיופרד לשניים: א. סל של שירותי חובה (כגון: שיפוט משמעתי, עיסוק בנושאי אתיקה מקצועית, הליכים דמוקרטיים של בחירת החברים במוסדות הלשכה) בגינם ייגבו אגרות סבירות, שיש לבחון כאמור את מרכיביהן ואת גובהן. ב. סל של שירותי רשות (כגון: קיום ימי עיון והשתלמויות, פעילויות חברתיות ותרבותיות), בגינם ייגבו דמי חבר או תשלומים אחרים על בסיס וולונטארי.

ב. כמו כן, יש לבחון את פילוג דמי החבר - לפי עיסוקיו של החבר בלשכה. לדוגמה: שכיר מול עצמאי; משפטן מול עורך דין העוסק בפרקטיקה.

חובת מתן דין וחשבון - הצורך בדוח פעולות שנתי

1. אחד מכללי היסוד של המנהל הציבורי הוא חובתם של גופים ציבוריים על הנהלותיהם, לתת דין וחשבון מסכם על פעילותם - מתן דין וחשבון (Accountability) וכן מתן מידע על האופן והאיכות של ניהולם (שקיפות פעילותם - Transparency). דוחות כספיים של תאגיד הפועל למטרת רווח, המציגים את הרווח ואת ערך הנכסים, משמשים כלי פיקוח ובקרה חשוב על פעילותו ועל אופן ניהולו של התאגיד. לעומת זאת, בגופים שאינם פועלים למטרת רווח, הדוחות הכספיים כשלעצמם אינם מספקים את מלוא המידע הנחוץ, שיש בו כדי להעריך את תוצאות פעילותם - השגת היעדים ביעילות, בחיסכון ובניהול תקין. לכן בגופים אלה, יש צורך גם בדוח פעולות שנתי (להלן - דוח פעולות שנתי).

2. אמנם, המחוקק לא הטיל על הלשכה חובה לערוך דין וחשבון פעולות שנתי - ולהגישו לגוף חיצוני, ואף לפרסמו בקרב חבריה, אולם מן הראוי היה שהלשכה תחיל על עצמה חובה מעין זאת. על הצורך בעריכה ובפרסום של דוח פעולות שנתי כבר עמד מבקר המדינה בעבר^(*). לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על הלשכה לערוך ולפרסם דין וחשבון מקיף על פעולותיה, בה בעת שומה על משרד המשפטים לשקול לעגן חובה זאת בחוק ובתקנות.

דיווח כספי

1. בחיקוקים המסדירים את פעילות הלשכה לא נאמר למי עליה להגיש את הדוחות הכספיים השנתיים שלה. בהעדר חובה חוקית, לא פרסמה הלשכה ביזמתה את מלוא הדוחות הכספיים בקרב כלל חבריה^(**), לא כל שכן בקרב הציבור הרחב שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ופעילות הלשכה היא למען כלל החברים, ויש אף חשיבות ציבורית בפעולתה, ראוי היה שהלשכה תפרסם את הדוחות הכספיים, ביזמתה, בקרב כלל חבריה - ותגישם לשר המשפטים, כשר הממונה על ביצוע החוק, וגם תביאם לידיעת הציבור. מן הראוי, שמשרד המשפטים ישקול הסדרת חובה זו בחיקוק.

^(*) דוח ביקורת על תאגידים סטטוטוריים, התשנ"ו - 1995.

^(**) הלשכה פרסמה, מפעם לפעם, תמצית של חלק מהדוחות הכספיים בביטאונים.

2. המועצה הארצית של הלשכה משמשת בתפקיד מוסד-על של הלשכה, אשר אמור להתוות את מדיניותה; לאשר את תקציבה; ולפקח הן על ביצוע המדיניות הכוללת (וביצוע התקציב בכלל זה), והן על פעילות יתר מוסדות הלשכה. אך סביר, אפוא, שהמועצה הארצית תבחן לעומקם את הדוחות הכספיים של הלשכה. עיון בפרוטוקולים מדיוני המועצה הארצית מעלה, כי המועצה הארצית לא ערכה דיון מעמיק בדוחות הכספיים של הלשכה.

3. על דוחות כספיים של תאגיד אמורה לחתום ההנהלה הבכירה, הנושאת באחריות לפעולותיו. נמצא, שעל הדוח הכספי של הוועד המרכזי חותמים יו"ר ועדת הכספים של הלשכה, שאותו ממנה המועצה הארצית, וגזבר הלשכה שאותו ממנה הוועד המרכזי, ועל הדוחות הכספיים של כל ועד מחוזי חותמים יו"ר הוועד וגזברו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעל דוחות הכספיים של הלשכה, שאמורים לכלול את כל פעילות הלשכה ואת מצבת נכסיה והתחייבויותיה, יחתמו בעלי התפקידים הבכירים ביותר שלה - ראש הלשכה ויו"ר המועצה הארצית.

4. בחוק (או בתקנות ובכללים שהותקנו מכוחו) לא נאמר מי ממנה את רואה החשבון של הלשכה, ומה תהא תקופת מינויו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהלשכה, בתיאום עם משרד המשפטים, תיזום הסדרת נושא זה בחקיקה.

5. חוות הדעת של רואי החשבון על הדוחות הכספיים הופנתה - לעתים ללשכה, לעתים לחברים בה ולעתים לגופים המנהלים. מן הראוי להסדיר שחוות הדעת של רואה החשבון תופנה אל חברי הלשכה.

6. בהעדר חובה חוקית לאשר את הדוח השנתי במועד מסוים ולפרסמו, אושרו הדוחות הכספיים של הלשכה במועדים שונים; מהם שלא בסמוך לתום שנת הכספים שאליה הם התייחסו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה הארצית, בתיאום עם משרד המשפטים, תפעל לתיקון המצב בנדון, כך שייקבעו בכללים מועדים למתן חוות הדעת על הדוחות, לאישורם ולפרסומם.

7. בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, על הלשכה לדווח על כל פעולותיה ועל מצבה הכספי בדוח כספי כולל אחד. הדוח הכספי אמור לכלול, אפוא, את פעולותיהם של הוועד המרכזי ושל הוועדים המחוזיים; של חברת הבת העוסקת בהוצאה לאור; וכן את חלקן היחסי של פעולות הלשכה במכון להשתלמות עורכי דין בישראל. הועלה, שעל פעולותיו של כל אחד מאלה נערך דוח כספי נפרד.

לא דוח כספי מאוחד. במהלך הביקורת, בסוף שנת 1998, ערכה הלשכה דוח כספי מאוחד כאמור לשנת 1997.

*

על המועצה הארצית, בתיאום עם משרד המשפטים, לפעול להתקנת כללים, שעל פיהם תפרסם הלשכה בקרב חבריה, אחת לשנה, דוחות כספיים, מבוקרים בידי רואה חשבון, ונוסף עליהם - גם דוח פעולות שנתי. ראוי שדוח הפעולות השנתי יכלול, בין היתר: סקירת מנהלים על אופן השגת המטרות; דיווח על פעולות הלשכה (לרבות מחזוריות וועדותיה); מתן מידע על ההכנסות והעלויות של פעולותיה (פעולות עיקריות בנפרד), וכן העודפים שנצברו בגינן; תיאור הפעולות שננקטו להגברת החיסכון והיעילות; תיאור נכסי הלשכה, השימוש בהם ואופן ניהולם; פירוט והסברים על מתן תמיכות ועל השתתפות בפעולות עם גופים אחרים; דיווח על התקציב וביצועו. לנוכח חשיבותה הציבורית של הלשכה ראוי אף שהדוחות על פעילותה והדוחות הכספיים בכללותם יפורסמו ויובאו לידיעת הציבור.

מתן מידע נאות

הוצאות שכר

1. שכרם של בעלי התפקידים הבכירים בלשכה הוא מידע שלחברי הלשכה ולציבור הרחב יש עניין בו. גילוי מידע מעין זה נקבע בחיקוק לגבי גופים ציבוריים שונים. הלשכה אינה נדרשת בחוק לפרט ולפרסם מידע על שכר עובדיה הבכירים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהלשכה תפרסם מיוזמתה מידע בנדרש. בה בעת על המועצה הארצית, בתיאום עם משרד המשפטים, להסדיר בכללים מתאימים הטלת חובה על הלשכה לתת גילוי נאות - בדוחות הכספיים או בדוח הפעולות השנתי - גם למשכורות ולתשלומים שהיא שילמה למקבלי השכר הגבוה בקרב מועסקיה.

2. להלן נתונים נבחרים על משכורות ותשלומים נלווים לשנים 1996 ו- 1997 שהלשכה שילמה לעובדים הבכירים^(*):

^(*) הנתונים אינם כוללים את חלקן של המעביד להפרשות סוציאליות ולתשלומי מסים (כמו מס שכר ודמי ביטוח לאומי) בשיעור שבין 32% ל- 37%.

משכורות ותשלומים נלווים			
שנת 1997	שנת 1996	תפקיד	גוף
331,219	*287,204	מנכ"ל	הוועד המרכזי
238,605	162,943	סמנכ"ל (**)	"
231,026	201,647	מנכ"ל (***)	המכון להשתלמות עו"ד
198,200	190,032	מנכ"ל	ועד מחוז ירושלים
408,717	366,862	מנכ"ל	ועד מחוז תל אביב
293,531	428,458	מנכ"ל	ועד מחוז חיפה

* המשכורת והתשלומים משוקללים לשנה ; בפועל הועסק המנכ"ל מחצית השנה.

** ממוצע המשכורת והתשלומים הנלווים לכל אחד משני הסמנכ"לים : האחד בירושלים והאחר בתל אביב.

*** ראו בפרק על המכון להשתלמות עורכי דין בישראל, עמ' 36.

**** בעקבות בדיקה של מבקר המבקר הפנימי, הוקטן שכרו החודשי של מנכ"ל ועד מחוז חיפה בכמחצית: מ- 33,372 ש"ח ברוטו במאוס 1997, ל- 19,500 ש"ח החל מאפריל אותה שנה. ראו בפרק הדן במכון להשתלמות עורכי דין, עמ' 39.

נכסים

1. בידי הלשכה נכסי דלא נידי, ובהם דירות שאינן מנוצלות. בהעדר כללים מחייבים, הלשכה אינה מפרטת את השימוש שנעשה בנכסי דלא נידי שבבעלותה.

2. הלשכה איננה נותנת מידע על מספר החברים החייבים לה כספים ועל ערך חובותיהם לפי שנים, הנובעים מאי תשלום דמי חבר או מאי תשלום קנסות והוצאות שהוטלו עליהם בהתאם לחוק.

3. בידי הלשכה חפצים בעלי ערך כספי: מדליות זהב ותמונה מקורית של צייר ישראלי נודע. מידע על כך לא ניתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות שהלשכה תיתן מידע תמציתי, מילולי וכספי על נכסיה, ועל השימוש שהיא עושה בהם. את המידע אפשר לכלול בדוח הפעולות השנתי.

סדרי התקשרויות

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), שנכנס לתוקפו ב-16.5.93, והתקנות שהותקנו מכוחו חלים על הלשכה בתוקף היותה תאגיד שהוקם בחוק. הלשכה פועלת באמצעות ועדות אד-הוק למכרזים השונים בהתאם להתמחות החברים.

משרד מבקר המדינה העלה:

א. עד למועד סיום הביקורת לא הקימה הלשכה, דרך קבע, ועדת מכרזים ועדת פטור ממכרזים, כמתחייב מההוראות בנדון שבתקנות חובת המכרזים.

ב. הלשכה לא גיבשה נהלים מפורטים בנושא ההתקשרויות החוזיות עם גורמים שמחוצה לה, הן אלה המחויבות במכרז, והן אלה הפטורות מכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל הלשכה, כי בקרוב תובא לוועד המרכזי הצעת נוהל חדשה לשינוי השיטה הנהוגה בלשכה, ולפיה תוקם ועדת קבע למכרזים על כל המתחייב בכך.

ג. הלשכה, על ועדיה המחוזיים, לא הקפידה להתקשר כמתחייב מהוראות חוק חובת המכרזים והתקנות שלפיו. להלן דוגמאות:

1. ועד מחוז תל אביב מוציא לאור טפסים, עיתונים וספרים המיועדים לעורכי הדין הפועלים בתחום מחוז, בהיקף של מאות אלפי ש"ח לשנה. ההדפסות נעשות זה שנים בבית דפוס אחד. לדוגמה - מחזור העסקות בשנת 1997 בין הוועד לבית הדפוס הסתכם בכ- 625,000 ש"ח (בשנת 1996 בכ- 624,000 ש"ח). אולם, הלשכה לא ערכה מכרז פומבי באשר להזמנת עבודות דפוס עבור ועד מחוז תל אביב.

2. ההוצאות להדפסת הביטאון של ועד מחוז ירושלים הסתכמו בשנת 1997 בכ- 122,000 ש"ח (בשנת 1996 בכ- 103,000 ש"ח). להתקשרויות עם בתי הדפוס לא קדמו הליכי מכרז מטעם הלשכה, כפי שנדרש בחוק חובת המכרזים.

ביטוח חברי הלשכה

מדי שנה פונה הלשכה אל כמה חברות ביטוח, בבקשה שיגישו לה הצעות להסדר ביטוח שנתי קולקטיבי, שעניינו אחריות מקצועית ותאונות אישיות לציבור עורכי הדין - למי שיירצו להצטרף להסדר. ההסדר אינו מחייב את הלשכה או את חבריה לקבל את שירותי החברה שנבחרה. עם זאת, היתרון לגודל הגלום בפניית הלשכה לחברות הביטוח בשם ציבור של אלפי עורכי דין בשוק הפרטי מאפשר להשיג כיסוי ביטוחי מיטבי תמורת פרמיה שנתית זולה.

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התקשרות בעסקה שעניינה ביטוח טעונה מכרז סגור. הלשכה לא ערכה מכרז, כי אם נשאה ונתנה עם המבטחים. אמנם במקרה דנן אין מדובר בהתקשרות חוזית ישירה לקבלת שירותי ביטוח עבור הלשכה, אולם מטעמים של סדרי מנהל תקינים, ראוי שהלשכה לא תסתפק בהליך של משא ומתן אלא תקיים הליך של מכרז סגור, בהתאם לכללים ולאמות המידה שקבעו תקנות חובת המכרזים^(*).

סדרי בקרה

1. בספטמבר 1993 מינתה הלשכה מבקר פנימי. המינוי לא היה מכוח חובה שבחוק. מאפריל 1995 הוחלה על הלשכה החובה בחוק למנות מבקר פנימי, אשר ייבחר בידי המועצה הארצית למשך חמש שנים לפחות. עוד קבע החוק, כי לעניין חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992, יראו כאילו הלשכה היא גוף ציבורי כמשמעותו בחוק האמור.

2. בתחילת 1994 התעורר חשש לפגיעה בטוהר המידות ולאי סדרים ביחידת ההוצאה לאור, שפעלה אותה עת במסגרת הלשכה. בהתאם, הוטל על המבקר הפנימי לערוך בדיקה בנדון. בדוח הביקורת שלו העלה המבקר הפנימי חשש לרכישות מיותרות של נדל"ן, שלא שירתו את צורכי הלשכה; לתנאי העסקה ותשלומי שכר חריגים לכמה מעובדי יחידת ההוצאה לאור; וכן למשיכות כספים בלתי מוסברות וחייב הלשכה בהוצאות שלא היה להן מקום.

הלשכה פיטרה את מנהל יחידת ההוצאה לאור ואת מזכירתו. הלשכה הגישה נגדם תלונה למשטרה, וכן תביעה משפטית אזרחית; נגד הלשכה הוגשה תביעה נגדית. במועד סיום הביקורת היו תביעות אלה תלויות ועומדות בבית המשפט.

^(*) בעניין דומה ראו דוח שנתי 42 (עמ' 93-84) בנושא "הסדרי ביטוח רכב לעובדי מדינה".

3. בשנת 1996, אגב תלונה אנונימית שקיבלה הלשכה, נתבקש המבקר הפנימי לבדוק את סדרי התשלום של עמלות לעובד בכיר בלשכה בגין ארגון השתלמויות בבתי מלון. בשנת 1997, בעקבות המידע, הופסקו התשלומים^(*), ובעקבות דוח של המבקר הפנימי קוצץ שכרו של העובד הבכיר.

בשנת 1994 הזמין המבקר הפנימי מרואה חשבון חיצוני סקר על המערך החשבונאי בוועד המרכזי ובהוצאה לאור של הלשכה. מטרת הסקר הייתה ליצור כלים לבניית מערכת מסודרת של בקרה פנימית, אולם מסיבות שונות הסקר לא הושלם עד אמצע 1998 משרד מבקר המדינה הצביע לפני הלשכה על הצורך להשלים את הסקר, ואף להרחיבו לסקר מקיף בדבר מערך סדרי הבקרה בלשכה (לרבות הוועדים המחוזיים); סדרי ניהול המערך החשבונאי שלה; וסדרי ניהול נכסי הלשכה. בתשובתה מאוגוסט 1998 הודיעה הלשכה למשרד מבקר המדינה, כי עבודת הסקר תחודש בקרוב.

פעילות הוועדים המחוזיים-היבטים כספיים וארגוניים

החוק קובע, כי ועדים מחוזיים יפעלו בתחום שיפוטם של בתי המשפט המחוזיים, ובהתאם להוראה זו הוקמו הוועדים המחוזיים בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע.

אין בחוק הוראה כללית המפרטת את מכלול סמכויותיהם של הוועדים המחוזיים, אלא נאמר כי ועד מחוזי לא יפעל בסתירה להחלטות הוועד המרכזי, וכי הוועד המרכזי הוא המוסד המבצע של הלשכה, ובידו כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה. עם זאת, העניקו החוק והתקנות שהותקנו מכוחו וכללי לשכת עורכי הדין, לכל ועד מחוזי, סמכויות ספציפיות בנושאים ספורים בלבד, והן: הסמכות לשמש כקובל, דהיינו להגיש קובלנה לבית דין משמעתי בשל עבירת משמעת; סמכויות שונות בתחום הטיפול בתלונות על עבירות משמעת; הסמכות לשמש כוועדת בחירות, לצורך בחירת חברי בית הדין המשמעתי המחוזי; וכן הסמכות לקבוע את תקציבו, וחובות שונים בנושא זה. פרט למתואר לעיל, לא הטיל החוק על הוועדים המחוזיים תפקידים וסמכויות נוספים.

^(*)ראו בפרק הדין במכון להשתלמות, עמ' 39.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מאז הקמת הלשכה - בראשית שנות השישים, ועד למועד סיום הביקורת, נשתרשה בה מציאות בה נוהג כל ועד מחוזי כגוף בעל אישיות משפטית משל עצמו. כל ועד מחוזי פתח על שמו חשבון בנק, ומבצע פעולות בנקאיות - לרבות השקעות בניירות ערך; מתקשר בחוזים; מעסיק עובדים, לרבות פתיחת תיק ניכויים לגביהם; עורך דוחות כספיים נפרדים לפעילותו המבוקרים בידי רואה חשבון, ומציג בהם נכסים כנכסי הוועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המתואר לעיל, שומה על משרד המשפטים ועל המועצה הארצית לשקול את ארגונה מחדש של פעילות הוועדים המחוזיים על כלל היבטיה, לרבות יחסי הגומלין הראויים בין הוועדים לבין יתר מוסדות הלשכה; עליהם גם ליזום תיקוני חקיקה, אם יתחייבו מכך.

המכון להשתלמות עורכי דין

המכון להשתלמות עורכי דין בישראל (להלן - המכון) הוקם ב- 1971, כפרויקט משותף של הלשכה ושל הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב (להלן - האוניברסיטה). המכון הוקם כדי לזום ולקיים השתלמויות מקצועיות, בעיקר לעורכי דין ולמתמחים, בתחום המשפט.

מעמדו המשפטי של המכון

הלשכה ולאוניברסיטה - הנושאות באחריות לפעילות המתבצעת במכון - מספר זהה של נציגים בהנהלה המשותפת. מנהל המכון הוא אחד מנציגי האוניברסיטה בהנהלה.

במהלך ביקורת קודמת על האוניברסיטה, שהייתה לה נגיעה גם למכון^(*), הודיעה הלשכה למשרד מבקר המדינה – בנובמבר 1994, כי החליטה למנות ועדה שתגבש עמדה בעניין מעמדו המשפטי של המכון. גם האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה, ביוני 1995, כי תזרז את המשא והמתן עם הלשכה, כדי לקבוע את המסגרת המשפטית לפעילות המתבצעת המכון. אולם עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, טרם הוסדר מעמדו המשפטי של המכון: המכון לא נרשם כתאגיד, וגם לא נחתם הסכם בין הלשכה לאוניברסיטה, המסדיר באורח מפורט וממצה, את הזכויות והחובות של כל אחד מהצדדים.

היבטים תפעוליים וכספיים

המצב הכספי

מחזור ההכנסות של המכון גדל, בערכים נומינליים, ממיליון ש"ח בשנת 1991 ל- 2.2 מיליון ש"ח בשנת 1997. עיון בדוחות הכספיים של המכון מעלה, כי ברבות השנים צבר המכון עודפים רבים, וסכומם בסוף שנת 1997 עמד על כ- 2.9 מיליון ש"ח. המצב הכספי של המכון איתן ונזילותו גבוהה: מרבית נכסיו לסוף שנת 1997 - כ- 3.6 מיליון ש"ח, שהם כ- 93% מכלל הנכסים - הם השקעות בבטוחות סחירות.

^(*) דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה, התשנ"ו - 1995.

תקורה לאוניברסיטה

ההשתלמויות שעורך המכון, רובן באוניברסיטה וקצתן מחוצה לה. על פי הסדרים בכתב בין הנהלת המכון לבין האוניברסיטה, השותפה כאמור במכון, על המכון להעביר ישירות לאוניברסיטה, כתקורה בגין שירותים, הספקת צורכי משרד והקצאת חדרים, תשלום בשיעור מסוים ממחזורו הכספי השנתי. נוסף על התקורה נושא המכון בתשלומי שכר למרצים, וכן - בהוצאות מנהליות ואחרות שלו, לרבות שכרו של מנהל המכון.

א. ב- 12.1.95 אישרה הנהלת המכון להעלות את דמי התקורה לאוניברסיטה מ- 15% ל- 24.5% החל משנת ה'תשמ"ה, אולם לא נמצא שהאוניברסיטה הגישה תחשיב ותמחיר על גידול בעלויותיה, המצדיקים את הגדלת התקורה.

ב. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה לשנים 1995 ו- 1996, דמי השימוש ששילם המכון בעד השימוש בחדרי ההרצאות של האוניברסיטה היו גבוהים. לפי נתוני הלשכה לאותן שנים, היה אפשר לשכור חדרי הרצאות בעלות נמוכה בהרבה. לא נמצא, שהנהלת המכון, או הלשכה, בחנו וקבעו תקן לעלות הסבירה בגין השימוש באולמות האוניברסיטה ומתקניה. לא נמצא, שהלשכה בחנה חלופות להתקשרות עם האוניברסיטה - לשם קיום ההשתלמויות, ובכלל זה: התקשרות עם אוניברסיטאות אחרות.

ג. התקורה חושבה גם על הכנסות של המכון הנובעות מהשתלמויות שנערכו מחוץ לאוניברסיטה. אולם, לא הייתה הצדקה לכלול אותן בחישוב התקורה, שנועדה עבור השימוש במתקני האוניברסיטה, וודאי שלא היה מקום לתשלום תקורה מלאה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה האוניברסיטה, כי התרומה של האוניברסיטה לקשר המשותף עם הלשכה אינה מתמצה רק בשווי השכרה של האולמות, אלא כוללת מרכיבים חשובים נוספים, ובהם החסות האקדמאית של האוניברסיטה והמוניטין שלה, המגויסים למערך ההשתלמויות, ושימוש בספרייה המשפטית שלה בלי תשלום.

משרד מבקר המדינה העיר, שההסבר אינו מתיישב עם מטרת תשלום התקורה כפי שהגדירו ההסדרים בכתב, ומרכיבים אלה אינם מעוגנים שם. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שגם אם חלק ניכר מהתשלום הוא עבור מוניטין, ראוי היה

שהמכון והלשכה יבחנו מפעם לפעם את גובה התשלום וסבירותו, וזאת גם בהתחשב במוניטין של הלשכה.

שכר מנהל המכון

מנהל המכון משמש, בה בעת, בתפקיד אקדמי באוניברסיטה. המכון משלם למנהלו שכר גבוה - כשכר מנכ"ל בחברות ממשלתיות לא עסקיות. את השכר קובעת הנהלת המכון, והוא צמוד למדד המחירים לצרכן. עלות שכרו של מנהל המכון בשנת 1997 הסתכמה ב- 314,454 ש"ח; זאת, נוסף על השכר שקיבל באוניברסיטה עקב משרתו האקדמית^(*).

*

ההסדר בין הלשכה לבין האוניברסיטה, בדבר כינונו של המכון כפרויקט משותף שבמסגרתו יקוימו השתלמויות מקצועיות לעורכי דין ולמתמחים, גובש לראשונה בשנת 1971. אולם עד לשנת 1998 לא ערכה הלשכה בדיקה כלכלית ועניינית בדבר מידת הכדאיות, מבחינתה, בהמשך ההתקשרות בינה לבין האוניברסיטה, במתכונת הנהוגה.

מההיבט הכספי, תורמת ההתקשרות בעיקר לאוניברסיטה, המקבלת תמורה כספית גבוהה עבור שירותיה. במימון העלות הכרוכה בקיום השתלמויות לעורכי דין בין כותלי האוניברסיטה, נושא, בסופו של דבר, ציבור המשתלמים עצמו, והתוצאה - הסכומים הנגבים עבור ההשתלמויות עלו במידה רבה על העלויות הסבירות לקיומן.

הנהלת המכון הקפיאה לדבריה, החל משנת 1992, את תעריפי ההשתלמות ואף הפחיתה אותם, אך לא היה די בכך, שכן גם לאחר מכן נוצרו עודפים ניכרים.

אשר להתקשרות הבלעדית, רבת השנים, עם אוניברסיטת תל אביב - ראוי לזכור, כי קיימות פקולטות נוספות למשפטים - באוניברסיטאות אחרות, וקיימים גם מכונים להוראה ולמחקר בתחומי המשפט. למרות זאת, לא בחנה הלשכה אפשרות להתקשר עם מוסדות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה שומה על הלשכה לבחון חלופות אלה, לרבות האפשרות שתארגן את ההשתלמויות בעצמה, והכל כדי לשרת באופן מיטבי את ציבור חבריה - עורכי הדין, ולהביא להם את מיטב ההשתלמויות ובעלות סבירה.

^(*) ראו גם בפרק על הוצאות שכר, עמ' 30.

עמלות לעובד הלשכה בגין ארגון השתלמויות בבתי מלון

המכון ערך בכל שנה שלוש עד ארבע השתלמויות לעורכי דין בבתי מלון בארץ, כולל לינה וארוחות. בכל השתלמות כזאת, הנמשכת כמה ימים, משולבות ההרצאות העיוניות למשתלמים בפעילות הנופש הרגילה שלהם.

באוקטובר 1996 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה אנונימית על תשלומי עמלות לעובד בכיר באחד ממחוזות הלשכה, בגין ארגון השתלמויות בבתי מלון. המידע הגיע גם ללשכה. מטעם הלשכה בדק את התלונה המבקר הפנימי שלה, ובעקבות זאת הופסקה בתחילת 1997 פעילותו של העובד כרכז השתלמויות הנופש במסגרת המכון. באותה העת גם הוקטן שכרו כעובד בכיר של הלשכה. (ראו בפרק על היבטים כספיים וחשבונאים, עמ' 31).

מדוח הביקורת של המבקר הפנימי עולה כדלקמן:

עד לשנת 1988 ערך את ההתקשרות עם בתי המלון סוכן פרטי. בתמורה לשירותיו קיבל הסוכן עמלה מכל בית מלון שבו התקיימה השתלמות, כמקובל בענף סוכני הנסיעות. העמלה הייתה בשיעור מסוים מהיקף התקבולים שבית המלון קיבל מהמשתלמים. ביולי 1988 החליטה ועדת הכספים של המכון (גוף שמנהל המכון, דאז, היה חבר בו) לוותר על שירותי הסוכן ולדרוש מבתי המלון לשלם, למכון עצמו, את העמלות שהיו משלמים לסוכן. כן הוחלט, שהמכון ישלם את העמלות, בניכוי כל הוצאות ההשתלמות, לעובד מטעמו - רכז השתלמויות הנופש.

בשנים 1988-1993 שילמו בתי המלון עמלות להנהלת המכון, אולם המכון העביר את סכומי העמלות לרכז ההשתלמויות, לאחר שניכה רק חלק מההוצאות שהיה צריך לנכות. רכז ההשתלמויות ארגן את ההשתלמויות במקביל למילוי תפקידו הניהולי הבכיר בלשכה, והשתמש בצידוד משרדי של ועד המחוז.

בשנים 1994 ועד תחילת שנת 1997 על שינוי - בתי המלון העבירו את סכומי העמלות במישרין לרכז השתלמויות הנופש - ולא באמצעות המכון. רכז השתלמויות הנופש, שלא היה "עוסק מורשה" כי אם עובד שכיר של הלשכה, העביר את ההמחאות שקיבל מבתי המלון לאשתו שהייתה "עוסק מורשה", וזו הנפיקה לבתי המלון חשבוניות מס בגין כל תקבול של עמלה מבתי המלון כאמור.

מדובר בעובד בכיר מאד של הלשכה באחד ממחוזותיה ששכרו השנתי מאותו מחוז, ללא העמלות, היה גבוה; ובנוסף הוא קיבל כאמור הכנסות בגין העמלות, שבערכים נומינליים, לשנים 1988-1996 הסתכמו ב- 411,113 ש"ח. (בכל אחת מהשנים 1995 ו-1996 סכום העמלות השנתי עלה על 55,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההסדר דלעיל. דמי העמלה שנחסכו היו צריכים לשמש להקטנת העלות למשתלמים, דבר שלא נעשה. רכזו ההשתלמויות מטעם המכון היה אמור, בין היתר, לפעול להקטנת עלות ההשתלמויות לחברי הלשכה; אך בה בעת, הוא נמצא במצב של ניגוד עניינים, שכן העמלה שלו גדלה ככל שעלויות ההשתלמות גדלה. מצב זה של ניגוד עניינים היה גם פרי פעלו של המכון, שהחליט בשעתו על ההסדר האמור ולאחר מכן לא פיקח על השינויים שחלו בו ולא בחן את משמעותם.

החל מספטמבר 1997 הוטל הריכוז המנהלי של השתלמויות הנופש (לרבות עריכת ההסדרים הכספיים עם בתי המלון) על בעלי תפקידים מטעם המכון, בלא תשלום של עמלה.

דיווח כספי וגילוי נאות

1. המכון והלשכה אינם מפרסמים לידיעת חברי הלשכה "דין וחשבון מנהלים" שנתי - דוח מילולי, הכולל פרטים על היקף ההשתלמויות וסוגיהן, מספר המשתתפים בהן ומשכיהן, וכן מידע על עלויות לעומת הכנסות בגין סוגי ההשתלמות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לתת גילוי נאות לנושאים אלה.

2. משרד מבקר המדינה הצביע על הצגה לא נאותה של פעולות המכון - בספרי הלשכה. פעילות המכון מתבצעת למעשה בשם הלשכה, וכמחצית מהנכסים, ההתחייבויות ומהעודפים הם של הלשכה. בדוחות הכספיים של הלשכה עד לשנת 1996 (דוחות של הוועד המרכזי) נכללים הנתונים הנוגעים למכון רק במסגרת ביאורים לדוחות, ואין איחוד של הנתונים הכספיים במסגרת הדוחות הכספיים גופם, כפי שראוי היה לעשות - במיזם משותף. כמו כן, הביאורים לדוחות הכספיים הם חלקיים; מובאים בהם רק נתונים בדבר ההכנסות וההוצאות של המכון, ואין בהם נתונים על היקף הנכסים וההתחייבויות ולא על העודפים שנצברו ועל חלקה של הלשכה בעודפים של המכון.

ייעוד עודפים

כאמור, למכון עודפי כספים שלסוף 1997 עמדו על כ- 2.9 מיליון ש"ח. מהדוחות הכספיים של המכון עולה, כי במשך שנות פעולתו, עד לסוף שנת 1996, הועברו כל עודפי ההכנסות על ההוצאות ל"קרן להשתלמויות מיוחדות לעולים ומתמחים" (להלן - הקרן). אולם הנהלת המכון, הלשכה, או האוניברסיטה, לא קבעו כללים או הנחיות בדבר עריכת השתלמויות מיוחדות לעולים ולמתמחים במימון הקרן. יתר על כן, משנות ה-90 ואילך - שנות העלייה - לא מימן המכון מכספי הקרן השתלמויות לעולים מקרב המתמחים.

עד לשנת 1997, לא ניתן בדוחות הכספיים של המכון ביטוי נאות לכך שהקרן היא למעשה הצבר של עודפים שאינם מיועדים^(*).

^(*)ראו בפרק הדין בהיבטים כספיים וחשבונאיים - דיווח כספי, עמ' 29.

הוצאה לאור של ספרות משפטית

החוק קובע, כי הלשכה רשאית, בין השאר לעסוק בהוצאה לאור של ספרות משפטית ופרסומים משפטיים. הלשכה עסקה בהוצאה לאור של ספרות משפטית, פסקי דין, פרסומים משפטיים ובטאונים. כמו כן הפעילה הלשכה בית תוכנה להפקת מאגרי מידע משפטיים ממוחשבים, ובהם ריכוז הפסיקה והחקיקה המקבילים בחלקם הגדול להפקת דברי הדפוס, וכן להפקת תוכנות התחברות אל מחשבי הלשכה להוצאה לפועל של בתי המשפט.

מאחר שהלשכה היא מוסד הפועל ללא כוונת רווח, וכדי להפריד בין פעולות הלשכה שאינן נושאות אופי עסקי לבין פעילותה בתחום ההוצאה לאור, היא נדרשה בידי אגף מכס ומע"מ שבמשרד האוצר (להלן-שלטונות מע"מ), לרכז את פעילותה בתחום האמור במסגרת ארגונית נפרדת. לצורך זה הקימה הלשכה בנובמבר 1980 את יחידת ההוצאה לאור (להלן - יחידת ההוצל"ר). לאחר בדיקות שערכו שלטונות מע"מ ביחידת ההוצל"ר, הם המליצו לבטל כליל כל מרכיב עסקי בפעילות הלשכה. בעקבות כך הקימה הלשכה חברה בשליטתה, כגוף משפטי עצמאי שירכז את פעולות ההוצאה לאור עבורה, במקומה של יחידת ההוצל"ר. ב- 31.12.95 נרשמה החברה אצל רשם החברות, כחברה פרטית מוגבלת בערבות בשם: "ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין" (להלן - החברה).

פעילות עסקית-כלכלית במסגרת הלשכה

העיסוק של הלשכה בהוצאה לאור של ספרות משפטית היה חלק גדול מהפעילות הכספית של הלשכה. בשנת 1995 היה מחזור המכירות כ- 9.1 מיליון ש"ח, והכנסות הלשכה מכל פעולותיה האחרות, בעיקר מדמי חבר, כ- 11.9 מיליון ש"ח. בשנת 1996 הגיעו הכנסות החברה ל- 11.4 מיליון ש"ח והכנסות הלשכה מפעולותיה האחרות ל- 15.6 מיליון ש"ח. לאחר סיום הביקורת (בפרק זה) באוגוסט 1996 החלה החברה לשמש כתווך תקשורת בין עורכי הדין ללשכות ההוצל"פ של בתי המשפט, כולל מתן שירותי תמיכה והדרכה לביצוע פעולות אלה. מדובר איפוא בפעילות עסקית-מסחרית בהיקף ניכר.

בשנים 1991-1994 סיימה יחידת ההוצל"ר את פעילותה בגירעון כולל של כ- 6 מיליון ש"ח. הלשכה כיסתה את הגירעון מתשלומי דמי חבר ללשכה, שהיו באותן שנים עיקר הכנסותיה. פעילות זאת לוותה, בחלקה, בתחרות עם גורמים עסקיים פרטיים, שגם הם עסקו בהוצאה לאור של תקליטורים, ובהם ריכוז

החקיקה והפסיקה. לדעת משרד מבקר המדינה דמי חבר אינם אמורים לשמש לפעילות מסחרית המתחרה בגורמים עסקיים, למעט במקרים של כשל שוק.

היבטים ניהוליים

בפעולות הלשכה בנושא הוצאה לאור של ספרות משפטית, בדק משרד מבקר המדינה את ההיבטים הניהוליים האלה: יעילות וחסכון, גילוי נאות של הוצאות ודווח עליהן.

סדרי רישומים חשבונאיים

העסקות שנקשרו בשעתו בין ההוצל"ר לגורמי חוץ, קודם להקמת החברה, וכן העסקות שנקשרו עם החברה לאחר הקמתה, היו מחויבות ברישומים חשבונאיים, שבהם יבואו לידי ביטוי הן התוצאות הכספיות הכוללות לכל אחד מהגופים הנ"ל, והן תוצאות כספיות למיניהן בחתכים שונים (כגון: לפי מגזרי פעילות, לפי סוגי מוצרים). משרד מבקר המדינה העלה, כדלקמן:

עד להקמת החברה, הצגת התוצאות הכספיות מפעולות יחידת ההוצל"ר לקתה בחסר. כך, לדוגמה, לא פירוט הדוחות הכספיים את מרכיבי השכר האמורים להיות כלולים בעלות המכירות. עם הקמת החברה תוקן הדבר, והדוח הכספי נתן ביטוי נאות של ההכנסות ושל ההוצאות על מרכיביהן כמקובל.

יחידת ההוצל"ר פעלה למעשה כמשק כספים אוטונומי. תקציב יחידת ההוצל"ר, שהיה כלול בתקציב הלשכה, הביא בחשבון, כהכנסה צפויה, רק כספים שמקורם בגורמי חוץ, ואילו כספים שמקורם בלשכה לא נרשמו כהכנסות צפויות. הרישום לא היה תקין, בתקציב וגם בספרי החשבונות של יחידת ההוצל"ר. רק בשנת 1996 תוקן הרישום בתקציב.

סבסוד הדדי של פעולות

הועלה, כי חברי הלשכה סבסדו - באמצעות דמי החבר ששילמו - את פעילות יחידת ההוצל"ר, והם מוסיפים לסבסד בדרך האמורה גם את פעילות החברה; ומנגד, היו גם מקרים שבהם יחידת ההוצל"ר או החברה סבסדו את פעילות הלשכה המיועדת לחברה, כדלקמן:

- א. בדיקת הדוחות הכספיים של הלשכה החל מהשנים (1989-1995 ועד בכלל) העלתה, שאת הגירעון שנוצר ביחידת ההוצל"ר בשנים 1991-1994 - כ- 6 מיליון ש"ח, כיסתה הלשכה באופן שוטף, בכל אחת מהשנים הנ"ל, מתשלומי דמי החבר ללשכה, כאמור.
- ב. מאז הקמת החברה ועד למועד סיום הביקורת (בפרק זה), באוגוסט 1996, העניקה יחידת המחשב שירותים שונים ללשכה, אולם בחישוב העלות שהגיעה לכדי 78,000 לא הובאו בחשבון, וממילא לא תומחרו, ההוצאות הכרוכות בתחזוקת המחשב, בהפקת דוחות, בהפעלת תקשורת וכיו"ב. בעקבות הביקורת תוקן הדבר בידי החברה.
- ג. בתקופת קיומה של יחידת ההוצל"ר היא הפיקה והפיעה, ללא תמורה, שני פרסומים תקופתיים עבור הלשכה. את ההוצאות שהיו כרוכות בכך כיסתה הלשכה במסגרת כיסוי כולל של גירעונות יחידת ההוצל"ר. הועלה, שהחברה הוסיפה להפיק ולהפיץ את שני הפרסומים ללא תמורה ובלי שיערך בינה לבין הלשכה הסכם או הסדר בדבר הזמנת עבודה למוצרים הללו, ובדבר התמורה המגיעה לחברה בגין זאת. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיעה החברה, כי הוגשו ללשכה חשבוניות כנדרש. אגף המכס והמע"מ, מצדו, הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נושא השירותים שנתנה החברה ללשכה נמצא בבדיקה.
- ד. יחידת ההוצל"ר ואחריה החברה, העניקו ומעניקים שירותי מחשב לקרן הגמלאות של עורכי הדין בישראל בע"מ^(*). הועלה, כי קרן הגמלאות לא שילמה ליחידת ההוצל"ר בעד שירותי המחשב שניתנו לה, ולא נרשם בספרי הלשכה או בספרי יחידת ההוצל"ר דבר מתן שירותים אלה בתמורה כספית כלשהי. אף לא נמצא בסעיף החייבים במאזן ביטוי לחוב כלשהו של קרן הגמלאות ליחידת ההוצל"ר בגין שירותי המחשב. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש לשקול אם להמשיך את קיומו של הסבסוד ההדדי כמתואר לעיל. בכל מקרה, מן הראוי שהסבסוד יבוא לידי ביטוי בספרי החברה ובדוחות הכספיים שלה, דבר שלא נעשה.

^(*) בנושא קרן הגמלאות ראו עמ' 48.

סדרי מנהל ביחידת הוצאה לאור ובחברה

1. התקשרויות ללא מכרז

א. ביוני 1995 שכרה הלשכה משרדים לשימוש יחידת ההוצל"ר ובהם השתמשה גם החברה לאחר מכן. התקשרות זו הייתה טעונה מכרז, שכן שטח המשרדים היה מעל 500 מ"ר, דבר שלא נעשה.

ב. בספטמבר 1995 חתמה הלשכה (באמצעות יחידת ההוצל"ר) על הסכם עם חברה לשירותי ניקיון ותחזוקה, לקבלת שירותי ניקיון במשכנה החדש של יחידת ההוצל"ר. גם במקרה זה לא קדמו להתקשרות החוזית מצד הלשכה הליכי מכרז, כנדרש על פי חוק חובת המכרזים, שכן עסקה זו שהייתה מעל 35,000 ש"ח טעונה מכרז.

2. סדרי הפרדת ההוצאה לאור מהלשכה

יחידת ההוצל"ר ניהלה מערכת נפרדת של חשבונות, וסווגה בידי שלטונות מע"מ כעוסק מורשה, על כל המתחייב מכך על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו - 1975 (להלן - חוק מס ערך מוסף). גם החברה סווגה ונרשמה בשלטונות מע"מ כעוסק מורשה. מניות החברה בידי הלשכה. בה בשעה, הייתה הלשכה ונותרה בגדר מלכ"ר לפי אותו חוק.

מטרתה העיקרית של החברה, כפי שהוגדרו בתזכיר ההתאגדות שלה, הן בין היתר: ליזום, להקים ולהפעיל הוצאה לאור, לרבות בית דפוס, בית תוכנה וחנויות מכירה ושיווק של ספרות משפטית ופסקי דין; ולטפל בהוצאה לאור, לרבות הדפסה ושיווק של ספרות משפטית, פסקי דין, דברי חקיקה, פרסומים משפטיים וביטאונים שמטרתם הפצת הידע המשפטי ועדכון המשפטים.

במסגרת הפעולות להקמת החברה, בתחילת פברואר 1996, החליט דירקטוריון החברה על הפרדת מערך הכספים של החברה מהלשכה, אולם בפועל הפעולות התממהו. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה נחתם ב- 17.6.97 הסכם בין הלשכה לחברה, שתכליתו העברת נכסים והתחייבויות בין הצדדים, לרבות ריהוט וציוד. בדצמבר 1997, הודיעה החברה כי מערך הכספים הופרד.

3. התקשרות עם הנהלת בתי המשפט

א. בסוף פברואר 1989 נחתם הסכם בין המדינה באמצעות הנהלת בתי המשפט, לבין הלשכה (להלן-ההסכם), שלפיו העניקה המדינה ללשכה את הזכות להדפיס, להוציא לאור, להפיץ, לתרגם ולמכור קבצים של פסקי דין (שנבחרו לפרסום בידי הנהלת בתי המשפט) של בית המשפט העליון, של בתי המשפט המחוזיים ושל בתי הדין לעבודה, במתכונת ובתנאים שפורטו בהסכם; וכן לערוך להם תמציות ומפתחות.

עוד נקבע בהסכם, שבתמורה לזכויות השימוש האמורות, תעניק הלשכה למדינה הנחה בשיעור של 35% ממחיר החבורות, המפתחות והכריכות של קובצי פסקי הדין אותם תזמין המדינה מהלשכה מפעם לפעם, וכן מכל עיבוד או רשימה שהלשכה תוציא לאור לפי ההסכם. כל זאת, במקום תשלום תמלוגים למדינה בגין זכויות היוצרים שהיו ונותרו בידיה, כפי שעולה במפורש מההסכם.

הועלה, כי בחשבוניות המס שהלשכה (באמצעות יחידת ההוצל"ר) הנפיקה למדינה עבור רכישת כל פריט, צוין מחירו לאחר ניכוי ההנחה האמורה של 35%, אולם המע"מ שדווח והועבר לשלטונות מע"מ התייחס ל-65% בלבד ממחירו של כל פריט. הסדר זה נמשך גם לאחר הקמת החברה, וזו הוסיפה להנפיק חשבוניות למדינה בדרך האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי עריכת החשבוניות בדרך האמורה לא הייתה תקינה, מאחר שלא שיקפה את ערך העסקות. ראוי היה שהחשבוניות ייערכו על בסיס של מחיר כל פריט במלואו, וממנו יחושב המע"מ המגיע לשלטונות המע"מ. בדרך זו היו מועברים לשלטונות המע"מ סכומים גבוהים יותר. בד בבד היה על הלשכה (ולאחר מכן החברה) ועל הנהלת בתי המשפט להתחשבן ביניהם בגין התמלוגים המגיעים למדינה, אם מגיעים כאלה, על בסיס מחיר של כל פריט במלואו.

הרישום והדיווח על ניצול התקציב בידי הנהלת בתי המשפט מתייחס למחיר המופחת הנקוב בחשבוניות כאמור. התחשבות בדרך שצוינה לעיל אינה מציגה, מחד - הוצאה במלוא המחיר, ומאידך -

הכנסה בשיעור 35% מהמחיר כתמורה לתמלוגים על מתן זכות שימוש בגין זכויות יוצרים.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב שלטונות מע"מ לנושא, ואלה, לאחר עריכת ביקורת בלשכה ובחברה, קבעו כי אין לראות בתשלום המופחת הנחה, וכי על החשבוניות לכלול את מלוא המחיר ולהעביר את תשלומי המע"מ לשלטונות המע"מ בהתאם. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי עמדת המשרד ועמדת שלטונות מע"מ אמנם אינה מקובלת עליה, אך תפעל בהתאם להחלטתם.

ב. החברה מוציאה לפועל את ההסכם מאז הקמתה, בלי שהלשכה הביאה - בתיאום עם הנהלת בתי המשפט - להסבת זכויותיה וחבויותיה שלפי ההסכם, לחברה. לדעת משרד מבקר המדינה, מתכונת פעילות זו, שבה החברה פועלת בלא מחויבות משפטית כלפי הלשכה והמדינה, אינה מתיישבת עם סדרי מנהל תקינים.

בעקבות הערות הביקורת הודיעה החברה להנהלת בתי המשפט, כי פעילות ההוצאה לאור של ספרות משפטית של הלשכה הועברה אליה.

הועלה, כי בעקבות האמור לעיל נדון הסכם חדש בין החברה להנהלת בתי המשפט בכל הנוגע להפקת פסקי דין ממוחשבים, אולם הוא טרם נחתם. אשר להפקת קבצים של פסקי דין מודפסים, פרסמה הנהלת בתי המשפט מכרז באפריל 1997. בנובמבר 1997 זכה יזם פרטי במכרז זה והחל בהפקת פסקי הדין המודפסים.

קרן גמלאות של עורכי דין בישראל בע"מ

החוק מאפשר ללשכה להקים קרן גמלאות. באפריל 1977 הקימה הלשכה חברה בשם: "קרן גמלאות של עורכי דין בישראל בע"מ". החברה רשומה אצל רשם החברות כחברה פרטית מוגבלת בערבות, שאין לה הון מניות. חבריה הם: לשכת עורכי הדין; והחברה לנאמנות של לשכת עורכי הדין בישראל בע"מ שבשליטת הלשכה.

מטרותיה של החברה, בהתאם לתזכיר ההתאגדות שלה, הן בין היתר: "להקים לנהל ולקיים קרנות לגמולים, גמלאות... לחברי לשכת עורכי הדין בישראל... כל זה שלא על מנת לחלק רווחים לחברי החברה". החברה הקימה ומנהלת קרן גמלאות (להלן-קרן גמלאות, או: הקרן) ומתוך הצבר הכספים שבקרן משולמות גמלאות לעמיתי הקרן. הקרן מנוהלת כקופת גמל לקצבה, דהיינו, נותנת קצבה חודשית לעמיתים לפי סכומי הפקדתם בקרן, כפי שנקבע בתקנות הקרן ולא כפועל יוצא מרמת שכרו של העמית.

מעמדה החוקי של קרן הגמלאות ואופן ניהולה

על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופת גמל), התשכ"ד - 1964 תקנות לשכת עורכי הדין (פיקוח על קרן הגמלאות), תשל"ח - 1978, יש להפריד בין התזכיר ותקנות החברה לבין תקנון שהקרן אמורה לפעול לפיו. הבדיקה העלתה, כי לא הותקן תקנון נפרד לקרן, וזכויות העמיתים והתחייבויותיהם נכללו במסגרת התזכיר ותקנות החברה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן, כי תשקול לבצע את השינוי הדרוש.

על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א - 1981, חל איסור על אדם לעסוק בביטוח אלא אם כן יש בידו רישיון מבטח. על פי הודעת הפיקוח על עסקי ביטוח, (ענפי ביטוח), התשמ"ה - 1985, נכלל עיסוק הקרן בביטוח פנסיוני, בין ענפי הביטוח החייבים ברישיון מבטח. הועלה, כי אין בידי הקרן רישיון מבטח, אותו מנפיק המפקח על הביטוח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן, כי בתחילת שנת 1997 היא נדרשה לראשונה לשאת באגרה שנתית בגין ביטוח פנסיה, אולם המפקח על הביטוח לא דרש שתסדיר רישוי. בעקבות הביקורת תשקול הקרן את הסדרת הנושא.

חובת החברות בקרן

אף שהקמת קרן הגמלאות בידי הלשכה היא פעולה שברשות, הרי משהוקמה הקרן - חובה על פי החוק, על כל חברי הלשכה להצטרף אליה כעמיתים, פרט לאלה שהחוק פטרם מפורשות מחובה זו. בסוף שנת 1995 היו בקרן 3,090 עמיתים, ובלשכה היו כ-14,000 חברים. בלשכה אין מידע כמה מחבריה מחויבים להיות עמיתים בקרן. מאז 1995 הקרן היא "קרן סגורה" ולא ניתן לצרף אליה עמיתים חדשים (ראה להלן). הצבירה בקרן לצורך תשלום גמולים לעמיתים הסתכמה בסוף שנת 1995 בכ- 38 מיליון ש"ח. בשנים 1992 ו-1994 חוקקו שני חוקי יסוד (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק), ולפי חוות דעת שהלשכה קיבלה מיועץ חיצוני, עשויה חובת ההצטרפות לקרן להיות מוטלת בספק, נוכח זכויות היסוד המעוגנות בהם. יצוין, כי גם קודם לחקיקת חוקי היסוד לא עסקו הלשכה והקרן באכיפת ההצטרפות לקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד המשפטים והלשכה ינקטו בצעדים הדרושים להסדרת העניין בחקיקה. זאת, נוכח החשש, כי חובת ההצטרפות אינה מתיישבת עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן - על דעת הלשכה - כי הצורך בתיקון הוראות החוק המחייבות את חברי הלשכה להצטרף לקרן, מצוי על סדר יומה של המועצה הארצית של הלשכה. בכוונתה של הנהלת הקרן להציג שוב לפני המועצה הארצית את הנושא על כל היבטיו, ולפעול לקידומו בהקדם האפשרי. משרד המשפטים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו חוקי היסוד מעוררים שאלות בדבר חובת החברות בקרן, וכי נבדקת אפשרות לפתרון עם משרד האוצר. אגף שוק ההון במשרד האוצר לא הגיב, לפניות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה.

הפיכת קרן הגמלאות ל"קרן סגורה"

במשך שנים רבות היו גירעונות אקטואריים בקרנות פנסיה רבות, ובראשית שנות התשעים חל משבר בשוק ההון. במארס 1995 החליטה הממשלה על סדרת צעדים שיש לנקוט, כדי להבטיח את זכויותיהם של המבוטחים בקרנות הפנסיה ולשמור על היציבות בשוק ההון (להלן-החלטת הממשלה).

בעקבות החלטת הממשלה ובסמוך לאחר קבלתה, הפיץ אגף שוק ההון בקרב קופות הגמל המאושרות לקצבה - ובכללן קרן הגמלאות - הנחיות בכתב, ובהן "הוראות לניהול קרנות פנסיה ישנות" (להלן - הנחיות האגף). האגף קבע

בהנחיותיו, כי החל מ-1.1.95, עמיתים חדשים שיבקשו להצטרף לקרן פנסיה יצורפו רק לקרן חדשה שתאושר ותנוהל בנפרד מהקרן הקיימת. על קרן הפנסיה החדשה להיות "קרן פנסיה מקיפה" (להבדיל מ"פנסיה יסוד") - קרן שיש בה הסדרים, שבין היתר מחייבים אותה לשלם לעמיתה קצבות זקנה, קצבות נכות, וקצבות שאירים לשאירי עמיתים שנפטרו. בהנחיות האגף נקבע, כי בקרן החדשה חייבים להיות 1,500 עמיתים לפחות, בתוך שנתיים מעת אישורה, שאם לא כן יבטל משרד האוצר את אישורה כקופת גמל.

באפריל 1995 פנתה קרן הגמלאות אל הממונה על שוק ההון, והסבה את תשומת לבו להוראות המיוחדות שבחוק, המחייבות את חברי הלשכה להצטרף לקרן הגמלאות שהקימה הלשכה, ולסתירה שנוצרה בין הוראות החוק לבין הנחיות אגף שוק ההון החוסמות כאמור את האפשרות לצרף עמיתים חדשים. הממונה הודיע לקרן, כי לנוכח ההנחיות החדשות אין הקרן רשאית לצרף עמיתים חדשים; אולם, הקרן תהא רשאית להמשיך לפעול כ"קרן סגורה" בכל הנוגע לעמיתים שהצטרפו אליה עד 31.12.94, ואף תוסיף לקבל בהנפקה - בהתייחס לעמיתה - אגרות חוב מיועדות, כפי שמאפשרת החלטת הממשלה. הממונה הוסיף, כי לא ניתן לאשר ללשכה להקים קרן חדשה מאחר שזו לא תוכל להגיע ל-1,500 עמיתים לפחות בתוך שנתיים. הממונה אף פנה לשר המשפטים והציע לבחון בהקדם תיקון לחוק. עד למועד סיום הביקורת טרם, תוקן החוק.

היבטים כספיים וחשבונאיים

1. בבדיקה הועלה, כי מקורות כספיים שהיו מיועדים להפקדה בקופת הפיצויים של עובדי הקרן, לא הופקדו בה. הם שימשו בפרקי זמן מסוימים לרכישת אגרות חוב שהקרן אמורה להשקיע בהן את כספי עמיתה - אגרות חוב שמשרד האוצר מנפיק לקופות גמל להשקעת כספי העמיתים בלבד. למשל: בשנת 1992 רכשה הקרן אגרות חוב מסוג זה, והרכישה אמנם כוסתה ממקורות מתאימים בשנת 1993, אולם רכישה דומה שנעשתה בשנת 1995 לא כוסתה ממקורות מתאימים עד למועד סיום הביקורת בפרק זה - אמצע 1997.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הקרן, כי כיום היא נוהגת להפקיד מדי חודש בקופת הפיצויים כנדרש.

2. משרדיה של הקרן שוכנים בדירה שבבעלות הלשכה. עד למועד סיום הביקורת (בפרק זה) לא שילמה הקרן ללשכה דמי שכירות כלשהם בעד השימוש בדירה, ולא צוין בספרי החשבונות ובדוחות הכספיים של שני הגופים

האמורים דבר קיומו של חוב כספי של הקרן ללשכה בנדרון.
 3. הקרן מחזיקה במניות בשיעור של 0.00275% מהון המניות המונפק והנפרע של חברת "גמול"^(*), אשר ניהלה באמצעות מחשב את רישומי הפעולות בתיק ניירות הערך של הקרן.

התברר, כי עד לאמצע 1997 לא גבתה חברת גמול מהקרן (כפי שלא גבתה מיתר בעלי מניותיה) שכר בגין שירותי המחשוב שלה. עם זאת, נשאה הקרן בעקיפין בעלות השירותים שניתנו לה, כדלהלן: חברת גמול זקפה את עלותם של שירותים אלה לחובת הוצאות התפעול שלה, פעולה שהקטינה את רווחיה, וממילא שילמה לקרן (כמו ליתר בעלי מניותיה) דיבידנד מוקטן מרווחיה. משרד מבקר המדינה העיר לקרן, כי דרך הרישום דלעיל אינה תקינה וגרמה לגילוי לא נאות בספריה של הקרן: היא לא הציגה את ההוצאות וההכנסות האמיתיות של הקרן, וכן גרמה לאי ניכוי מס במקור, באותה עת, בידי שני הצדדים, ניכוי המתחייב בגין קבלת שירותים ודיבידנד.

בעקבות הערות הביקורת החלה חברת "גמול", בספטמבר 1997, בגביית תשלום בעד שירותי המחשב שלה לקרן, בלווי תיעוד מתאים.

^(*) לעניין חברת גמול, ראה גם דוח שנתי 45, עמ' 7.



1. דוח זה על לשכת עורכי הדין ממקד את תשומת הלב לכמה סוגיות הקשורות למקצוע עריכת הדין ולסמכויות הלשכה, ומעלה את הצורך בליבון ודיון ציבורי בהן:

א. סדרי השיפוט המשמעתי של עורכי דין שבסמכות הלשכה, ובכלל זה דרכי בחירתם של חברי בית הדין המשמעתי והרכבם של בתי הדין. בעת דיון בסוגיה ראוי לעמוד על הסדרים הנוהגים בתחום זה במדינות העולם המערבי, ומידת התאמתם בארץ.

ב. ההתמחות - משכה, תכניה והפיקוח עליה.

ג. הצורך בכללים או בתקנות, שיקבעו את סדרי הבחירה לוועד המרכזי של הלשכה, וכן הנחיות מפורטות למכלול העניינים הכספיים הכרוכים בבחירות למוסדות הלשכה, ובעיקר: הגבלות על סכום ההוצאה המותרת למימון תעמולת הבחירות; על קבלת תרומות מסוגים מסוימים של תורמים ועל סכום התרומה.

ד. ארגון מחדש של פעילות הוועדים המחוזיים של הלשכה, על כל היבטיה, לרבות יחסי הגומלין הראויים בין הוועדים לבין יתר מוסדות הלשכה.

2. הדוח מעלה גם סוגיות כספיות וניהוליות:

א. הלשכה גובה דמי חבר ואגרות למימון פעולותיה. שיעורם של אלה נקבע לפני שנים רבות ומאז עודכן, בדרך כלל בהתאם למדד המחירים לצרכן. בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר הנבחנים והמתמחים ובציבור עורכי הדין חברי הלשכה. עקב זאת חל גידול ניכר בהכנסות הלשכה מאגרות ומדמי חבר, וברשותה כיום עודפים ניכרים. אגרות ודמי חבר גבוהים עשויים להכביד על ציבור עורכי הדין ובעקיפין - על משק המדינה. אשר על כן, על משרד המשפטים, יחד עם הלשכה, לבחון מהו התעריף הסביר לגביית דמי

חבר ואגרות. עליהם לבחון גם אפשרות לגבות אגרות סבירות בגין שירותי חובה (כגון: קיומו של שיפוט משמעותי) ותשלומים על בסיס וולונטרי לשירותים שהם רשות (כגון: קיום ימי עיון והשתלמויות, פעילויות חברתיות ותרבותיות).

ב. הקפדה כי לא ייעשה שימוש בדמי החבר, או במקורות עצמיים אחרים של הלשכה, לכיסוי גירעונות מפעילות מסחרית המתחרה בגורמים עסקיים פרטיים. הדבר מתבקש בייחוד נוכח סבסוד ניכר שניתן להוצאה לאור להפקתם של תקליטורים ובהם ריכוז החקיקה והפסיקה.

ג. הצורך בהגברת השקיפות הניהולית והכספית של הלשכה כלפי ציבור עורכי הדין בפרט והציבור הרחב בכלל; לרבות פרסום הדוח הכספי השנתי של הלשכה יחד עם דוח מפורט על פעולותיה.

3. סוגיות מסוימות העולות מהדוח עשויות לחייב תיקוני חקיקה - בעיקר תיקונים שנועדו להגביר את השקיפות ואת הבקרה הציבורית על פעולותיה של הלשכה. שומה על כן שמשורד המשפטים ייתן דעתו בנדון בהקדם.

מבקר המדינה

ירושלים, אייר התשנ"ט
אפריל 1999