



ג'.שבט.תשע"ו
13 ינואר, 2016

פקס – 02-6285438

לכבוד
הגב' איילת שקד – שרת המשפטים
משרד המשפטים
רח' צלאח א – דין 29
ירושלים – 9711052
sar@justice.gov.il

פקס – 02-6287757

לכבוד
עוה"ד אימי פלמור – מנכ"ל
משרד המשפטים
רח' צלאח א- דין 29
ירושלים – 91490
mancal@justice.gov.il

פקס 02-6753199

לכבוד
מר ניסן סלומיאנסקי
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט
כנסת ישראל
ירושלים –
vhuka@knesset.gov.il

הנדון: הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ה 2015

1. נודע ללשכת המבקרים הפנימיים ישראל על כי הצעת חוק שבנדון נדונה בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בהצעת החוק ישנת סעיפים הנוגעים לוועדת ביקורת ולמבקר פנימי בלשכת עורכי הדין. נושאים אלו הם מהותיים לביקורת פנימית על מנת שתהיה אחידות בהוראות הנוגעות לביקורת פנימית בגופים השונים לשכת המבקרים הפנימיים ישראל מגישה בזאת את הערותיה להצעת החוק שבנדון בכל הנוגע לוועדת הביקורת והמבקר הפנימי תוך השוואה להוראות דומות הקיימות בחוקים אחרים בהם יש פרק על הביקורת הפנימית וועדת ביקורת. הערות הללו יעזרו לקדם ביקורת פנימית בלשכת עורכי הדין בדומה למוסדות וארגונים אחרים לטובת לשכת עורכי הדין.

2. להלן התייחסות לשכת המבקרים הפנימיים – ישראל לכתוב בהצעת החוק שבנדון בכל הנוגע לוועדת הביקורת ולמבקר הפנימי בדברי ההסבר על עיקרי הצעת החוק:

(א) מקובל עלינו הכתוב בדברי ההסבר (לסעיף 12 להצעת החוק) לפיהם ועדת הביקורת הינה אורגן מרכזי ובעל חשיבות לשמירה על ניהול תקין ויעיל של התאגיד ולהבטחת יעילותה של הביקורת הפנימית בארגון.

(ב) אשר על כן, מקובל עלינו כי יש להקים ועדת ביקורת וכי כינון ועדת ביקורת תחזק את מערך ביקורת הפנים ותגביר את השקיפות בלשכת עורכי הדין.

(ג) עם זאת אנו מציעים לשקול אפשרות שועדת ביקורת תבחר באופן ישיר על ידי עורכי הדין במסגרת הבחירות בלשכה, בדומה לעמותות וחברות לתועלת הציבור בהן ועדת הביקורת נבחרת על ידי כלל החברים באותן חברות ו/או עמותות – באספה כללית ולא כפי שהדבר נעשה בחברות ציבוריות.

(ד) נראה לנו כי יש לאמץ גישה הקובעת כי לא רק יו"ר המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת אלא שאף אחד מחברי הנהלה וועדות פעילות של הלשכה לא יהיה חבר בוועדת ביקורת שכן נושא שהוא מטפל בו עלול להגיע לדיון בוועדת ביקורת. עדיף כאמור שועדת ביקורת תבחר על ידי כלל חברי לשכת עורכי הדין ושלא יהיו בה חברים ממועצת לשכת עורכי הדין אלא אנשים אחרים, כפי שהדבר נעשה בעמותות וחברות לתועלת הציבור.

(ה) ועדת הביקורת מהווה הגיבוי העיקרי של הביקורת הפנימית בכל פעולותיה החל מהגשת תכנית העבודה ותקציב ועד דיון בדוחות ביקורת של המבקר הפנימי והעברת מסקנותיה והמלצותיה למועצה. ועדת הביקורת תדון לא רק בדוחות ביקורת של המבקר הפנימי אלא גם בדוחות ביקורת של כל גורם מבקר אחר כמו רו"ח או מבקר המדינה. כמו כן היא יכולה ורשאית להעלות נושאים אשר נראים לה חיוניים לדיון על פעולות לשכת עורכי הדין מיוזמתה היא, לרבות נושאים שהיא ממליצה למבקר הפנימי לבקר אותם במהלך פעילותו. נראה לנו כי יש להדגיש אפשרות זו ולא להשאיר את נושאי הדיונים של ועדת הביקורת רק לדיונים על דוחות שכתבו גורמים מבקרים כלשהם. הוועדה גם תדון בנושאים שהמועצה העבירה אליה לדיון. מסקנות והמלצות ועדת הביקורת חייבים להיות מובאים לדיון במועצת לשכת עורכי הדין אשר תחליט לגביהם ולאחר מכן תעקוב אחר ביצוע החלטותיה. על פי הצעת החוק על ועדת הביקורת להביא דוח" על פעילותה לפחות אחת לשנה. (הצעה לתיקון סעיף 10א(ו). לדעתנו על ועדת הביקורת להביא את כל

החלטותיה ודיוניה והמלצותיה בפני המועצה הארצית יו"ר הלשכה והמנכ"ל שלה.

(ו) לדעתנו צריך להיות ברור כי ועדת הביקורת תהיה ועדת ביקורת אחת על כל גופי לשכת עורכי הדין. כמו כן צריך להיות ברור כי המבקר הפנימי יהיה מבקר פנימי אחד ללשכת עורכי הדין על כל מחוזותיה ויחידותיה.

3. להלן התייחסותנו לנושא המבקר הפנימי סעיפים 19 ו' להצעת החוק :

(א) מקובלת עלינו ההמלצה בתזכיר החוק לפיה המבקר הפנימי יהיה עובד לשכת עורכי הדין במשרה מלאה ותמורת שכר, כפי שהומלץ בדו"ח מבקר המדינה. לדעתנו מבקר פנימי עובד הלשכה הינו מרוכז בכל פעילותו לטובת לשכת עורכי הדין והוא קרוב לעניינים הקורים בלשכה ומכיר את הנפשות הפועלות בלשכה. (לעניין זה ראה גם פקודת הערירות בה נקבע כי המבקר הפנימי יהיה עובד הרשות המקומית).

(ב) עם זאת יש להדגיש כי הכפיפות של המבקר הפנימי חייבת להיות לגוף העליון של לשכת עורכי הדין והכפיפות הינה ארגונית בלבד. למבקר הפנימי צריכה להיות עצמאות מקצועית מלאה בכל הנדרש לביצוע עבודת הביקורת הפנימית באובייקטיביות ובאפקטיביות בכל אשר נוגע לאיסוף העובדות בנושא המבוקר והסקת המסקנות מאותן עובדות וההמלצות הנובעות מאותן מסקנות. להגדרה זו של הכפיפות הארגונית לממונה ראה גם חוק החברות תשנ"ט – 1999, פרק המבקר הפנימי. אשר על כן, ההצעה שלנו היא שהמבקר הפנימי יהיה כפוף ארגונית וארגונית בלבד למועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

(ג) צריך להיות ברור כי המבקר הפנימי פועל על פי קוד אתי ותקנים מקצועיים שפרסמה לשכת המבקרים הפנימיים – ישראל, אשר מעוגנת בחוק הביקורת הפנימית כמייצגת את מקצוע הביקורת הפנימית במדינת ישראל, לגבי דרכי עבודתו כמבקר פנימי, אשר כוללים את דרכי עבודתו, הכנת תכנית עבודה ותקציב, דרכי קבלת התייחסות המבוקרים לטיוטות דו"ח ביקורת לפני העברתו לדרג גבוהה יותר בהיררכיה של לשכת עורכי הדין ועוד'... לעניין זה ראו גם פסה"ד של בית המשפט העליון בעניין רוני אלוני נגד מבקרת עיריית ירושלים (בג"צ 7805/2000). למבוקרים יש זכות וצריכה להיות אפשרות להגיב לטיוטת דו"ח ביקורת בכל רמה שהיא לפני שהדו"ח יהפך לדו"ח סופי (למעט מיקרים יוצאי דופן בשל דחיפות הנושא) והמבקר הפנימי חייב להתייחס לתשובות שקיבל, בעת כתיבת דו"ח הביקורת שלו. חוק הביקורת הפנימית קובע כי על המבקר הפנימי לפעול בהתאם לתקנים מקצועיים מקובלים. (סעיף 4 (ב) לחוק הביקורת הפנימית). נכון הוא כי על פי הצעת החוק, סעיף 19 ו' (ד) הוראות חוק הביקורת הפנימית תשנ"ב – 1992 יחולו על המבקר הפנימי

ואולם מצאנו לנכון להדגיש נושא זה שאינו ברור די צרכו בחוק הביקורת הפנימית.

(ד) צריכה להיות הוראה בעניין מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדו"ח המבקר הפנימי, כפי שצריכה להיות הוראה כזו לגבי כל דו"ח ביקורת של כל גורם שהוא. אם יש דו"ח שהנהלת הלשכה אינה מסכימה לכתוב בו, עליה לכתוב ולהגיב מיד לאחר הגשתו. לא תקין מצב בו ישנם דברים שאין עליהם מחלוקת ו/או שלא הגיבו עליהם מצד אחד ואולם לא פועלים לתיקון הליקויים שהועלו בהם, מצד שני. תיקון ליקויים הינו חלק מהותי מהביקורת הפנימית ומביקורת בכלל. אשר על כן, נושא מעקב אחר תיקון ליקויים חייב להיות חלק מתכנית העבודה של המבקר הפנימי ומתוקצב במסגרת תקציב יחידת הביקורת הפנימית. תיקון הליקויים מוטל על הגורם המבצע – מנכ"ל הלשכה ואולם על הביקורת הפנימית לעקוב אחר תיקון ליקויים ולדווח על כך כחלק מפעולתו הכוללת.

(ה) נראה לנו כי הקביעה לפיה המבקר הפנימי יכהן תקופת כהונה קצובה אינה תקינה. הדוגמא ממבקר המדינה אינה ניתנת להעברה למקום אחר מכיוון שלתפקיד מבקר המדינה מתמנה אדם אשר יש לו עבר עשיר בעיסוקיו הקודמים והכהונה כמבקר המדינה היא הכהונה האחרונה לפני יציאתו לגמלאות. לגבי המבקרים הפנימיים הדוגמא הזו אינה נכונה והיא אינה נוהגת בשום צורת התאגדות שהיא החייבת בביקורת פנימית. בזמנו היה ניסיון של רשות החברות הממשלתיות להגביל תקופת כהונה של המבקר הפנימי בחברות ממשלתיות. הנושא נדון במספר ישיבות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ובסופו של דבר, ובתמיכת מבקר המדינה, הוראה זו בוטלה על ידי רשות החברות הממשלתיות. ישנן דרכים להפסקת כהונתו של מבקר פנימי המפורטות בחוק ויש מקרים שיש להפסיק כהונתו של מבקר פנימי מיד בשנים הראשונות של עבודתו ובמקרים אחרים ראוי שיכהן תקופה ארוכה יותר. כהונתו של מבקר פנימי היא עניין אישי שיש לבחון אותו כל אחד לגופו. בפקודת העיריות נקבע כי יש צורך בהחלטה של שלושת רבעי חברי המועצה על מנת להחליט על הדחת מבקר פנימי מתפקידו. ההדגשה היא שלושה רבעים מהחברים ולא שלושה רבעים מהנוכחים בדיון בנושא זה. הדחה מתפקיד מבקר פנימי חייבת להיות לאחר שהנושא הזה נקבע בסדר היום של המועצה ולאחר שניתנה למבקר הפנימי הזדמנות לאמר את דבריו בפני המועצה.

(ו) יש לקבוע כי לא יכהן כמבקר פנימי מי שהיה חבר בהנהלה פעילה של הלשכה אלא אם כן עברה תקופת זמן מסוימת (ראה פקודת העיריות סעיף 167 (ג) ו/או נושא משרה ו/או קרוב משפחה של אחד מאלה). לעניין זה ראה חוק החברות סעיף 146 (ב).

(ז) אנו חוזרים על החשיבות של כתיבת ההוראה לפיה המבקר הפנימי יהיה כפוף **מבחינה ארגונית בלבד** למועצה של הלשכה ולא כפיפות מהותית. בית המשפט העליון הגדיר את הביקורת הפנימית כמקצוע מעין שיפוטי (לעניין זה ראה בג"צ אלוני נגד מבקרת עיריית ירושלים).

(ח) בהמשך לדברי ההסבר ישנה פסקה בדבר פסילת בעל תפקיד סטאטוטורי כמו מנכ"ל, יועץ משפטי, מבקר פנימי גזבר ור"ח. על פי התהליך הנושא יובא בפני המועצה לאחר קבלת המלצה של ועדת מינויים ומותנה בהבאת הנושא בפניה. נראה לנו כי יש לקבוע כי הפסקת כהונתו של מבקר פנימי תתקבל בסופו של תהליך ע"י המועצה ברוב של שלושה רבעים כדוגמת ההוראה הקיימת בפקודת העיריות. (סעיף 171 (ב)(2) לפקודה). לא ברור לנו מה תפקיד ועדת מינויים בנושא זה של הפסקת כהונתו של מבקר פנימי. לדעתנו צריכה להיות המלצה של ועדת ביקורת של הלשכה אשר תדון בנושא הפסקת כהונתו של המבקר הפנימי שכן ביקורת פנימית זה חלק מתפקידה העיקרי.

(ט) הרעיון המופיע בתזכיר החוק של השעיה עד למתן פסק הדין הינו בעייתי שכן הליך משפטי עלול להימשך שנים ובינתיים ימונה אדם אחר לכהן כמבקר פנימי ויהיה צורך לדון כיצד ולמה מפסיקים את כהונתו של המחליף בתום ההשעיה, במידה והמבקר הפנימי יזכה בהליך המשפטי או המשמעותי.

4. להלן התייחסותנו לנוסח הצעת החוק המוצע לפי סדר הסעיפים המופיעים בו:

(א)(1). בהצעה לתיקון סעיף 9 לחוק לשכת עורכי הדין, סעיף קטן (א5) כתב כי מספר חברי ועדת ביקורת יקבעו בכללים בלבד שראש הלשכה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת. לדעתנו יש לקבוע מספר חברי ועדת ביקורת במספר אי זוגי של שלושה או חמישה או שבעה.

(2). לדעתנו מן הראוי שיהיה כתוב שאף אחד מבעלי התפקידים התפעוליים בלשכה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת, דהיינו לא מנכ"ל לא גזבר ולא יועץ משפטי ולא עוד כמה בעלי תפקידים בלשכה. ראו לעניין זה את חוק החברות תשנ"ט – 1999, סעיף 115 (ב) לגבי חברות ציבוריות או סעיף 345 ח (א) לגבי חברות לתועלת הציבור או פקודת העיריות סעיף 149 ג'(ב) ו- (ג).

(ב). נראה לנו כי יש לפרט את תפקידי ועדת הביקורת בדומה לפירוט הנמצא בחוק החברות, לגבי חברות לתועלת הציבור – סעיף 345 ח' (ה) או סעיף 30 לחוק העמותות, תש"מ – 1980, **כולל נושא מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת שונים שהוגשו בלשכת עורכי הדין.** תיקון ליקויים הינו חלק מהותי של פעולת הביקורת

הפנימית וביקורת בכלל ועל כן נושא זה חייב להיות בתכנית העבודה של הביקורת הפנימית ומתקצב באופן קבוע.

(ג). נראה לנו כי יש להוסיף, בדומה לסעיף 116 (ב) לחוק החברות, הוראה לפיה המבקר הפנימי רשאי לבקש מיו"ר ועדת הביקורת לכנס את הוועדה לדיון בנושא שפירט בדרישתו ויו"ר ועדת הביקורת יכנס אותה בתוך זמן סביר ממועד הבקשה, אם ראה טעם לכך.

(ד). ההוראה בסעיף 10 א' (א)(1) לפיה ועדת הביקורת תעמוד על ליקויים בניהול הלשכה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של הלשכה היא בעייתית. הבעיה היא איזו משמעות נותנים למונח " התייעצות " . מבקר פנימי פועל עפ"י תכנית עבודה שנתית או תקופתית שלו ואת ממצאיו הוא מרכז בדוחותיו אותם הוא מעביר לוועדת ביקורת. ועדת ביקורת גם מעורבת בהכנת תכנית העבודה של המבקר הפנימי ואישור תקציב לפעולותיו (לעניין זה ראה מאוחר יותר). המונח התייעצות יכול להתפרש כאילו כל נושא שעולה בפני ועדת הביקורת מחייב התייעצות עם המבקר הפנימי וקבלת התייחסותו גם עם הנושא מופנה לוועדת הביקורת על ידי המועצה הארצית ו/או המנכ"ל ו/או חבר אחר של המועצה הארצית ועוד לפני שהוא בדק עובדות, הסיק מסקנות והמליץ המלצות, אלא לפני שהמועצה מחליטה לדון בנושא. נשאלת גם השאלה מה משקל יש לחוות דעתו של המבקר הפנימי בנושא המועלה בפני הוועדה. האם על פי התייחסותו של המבקר הפנימי יחליט יו"ר ועדת הביקורת להעלות את הנושא לדיון או לא להעלות אותו לדיון בוועדת הביקורת ? דהיינו האם התייעצות עם המבקר הפנימי מחייבת לפעול על פי ההתייחסות של המבקר הפנימי . על פי חוק הביקורת הפנימית והקוד האתי והתקנים המקצועיים למקצוע הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי אינו יועץ ואינו יכול למלא תפקיד כלשהו מלבד הביקורת הפנימית למעט ממונה על תלונות הציבור ו/או תלונות עובדים. אשר על כן המבקר הפנימי אינו רשאי לכהן כיועץ. אפשר להטיל עליו מטלות ביקורת והוא יבדוק אותן ועל פי הממצאים שימצא יסיק מסקנות וימליץ המלצות.

(ה). יש להוסיף הוראה, בדומה לזו הקיימת בסעיף 345 ח' (ז) לחוק החברות המתייחס לחברות לתועלת הציבור, לפיו ועדת הביקורת רשאית לדרוש כינוס המועצה הארצית לצורך הבאת מסקנותיה לפנייהם והדרישה הזו תקוים. על פי סעיף 10 א' (ו) להצעת החוק, ועדת הביקורת תגיש למועצה הארצית, לראש הלשכה ולמנהל הכללי דו"ח על פעולותיה לפחות אחת לשנה אולם אין הוראה המחייבת את המועצה הארצית לדון בדו"ח של ועדת הביקורת. לעניין זה ראה גם את פקודת העיריות לגבי דוחות של המבקר הפנימי, בסעיף 170 ה' לפקודת העיריות, או בחוק הביקורת הפנימית, סעיף 6 א'(א). בחוק הביקורת הפנימית נקבעה הוראה לפיה הוגש דין וחשבון של המבקר

הפנימי, כאמור בסעיף 6 תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאי תוך 45 ימים מיום הגשתו. יש לאמץ הוראה זו בהתאמה ללשכת עורכי הדין. ישנה חשיבות רבה שהדיון יתקיים במועצה הארצית לאחר שוועדת הביקורת העבירה את הדוח על פעולותיה והמועצה הארצית תחליט על דרכי הפעולה שלה, בהמלצות ועדת הביקורת. כמו שהזכרנו קודם לכן, על ועדת ביקורת להביא לא רק דו"ח על פעילותה אלא ממצאים מסקנות והמלצות לגבי הנושאים שנדונו על ידה על מנת שהנהלת הלשכה תקיים דיון ותפעל לתיקונם של הליקויים.

(ז) הקוד האתי והתקנים המקצועיים שפרסמה לשכת המבקרים הפנימיים ישראל מפרטים כיצד נעשית הערכת איכות הביקורת הפנימית על ידי גורם חיצוני ויש ללכת בדרך זו. אחרת יש חשש כי בחינת מערך הביקורת הפנימית ישמש כלי להתחשבות עם הביקורת הפנימית, כל אחד מהכיוון שלו. הקוד האתי והתקנים המקצועיים למקצוע הביקורת הפנימית מדריכים את המבקר הפנימי כיצד להכין את תכנית העבודה שלו וכיצד עליו לערוך את הביקורת הפנימית, לדווח עליה בהתחלה למבוקרים ולאחר מכן לדרגים הבכירים יותר עד שהדו"ח יגיע למועצת הלשכה. הקוד האתי והתקנים המקצועיים מדריכים את המבקר הפנימי מבחינת כיצד לערוך את תכנית העבודה שלו, אל מול הצרכים והגודל והמורכבות של הגוף המבוקר. חוק הביקורת הפנימית קובע כי על המבקר הפנימי לערוך את הביקורת הפנימית עפ"י תקנים מקצועיים מקובלים. אשר על כן, בחינת מערך הביקורת הפנימית המוזכרת בסעיף 10 א' (א)(2) חייבת להיעשות בדרך זו. יש לזכור כי בין השאר על ועדת הביקורת לבדוק אם למבקר הפנימי ישנם האמצעים המספיקים לבצע את תפקידו, כפי שמוגדר בחוק. תפקידו של המבקר הפנימי, על פי חוק הביקורת הפנימית לבדוק אם הארגון ו/או נושאי משרה וממלאי תפקיד בו פעולים על פי החוק, מינהל תקין, טוהר מידות, יעילות וחסכון ומועילות. על מנת שהמבקר הפנימי יכול לבצע את תפקידו כפי שהוא מוגדר בחוק, יש לקבוע תכנית עבודה כוללת אשר תכסה את כל יחידות הלשכה ובאופן סביר ולתקצב את פעולתו בהתאם.

(ח) בסעיף 10 א'(א)(3) המוצע נכתב כי " ועדת הביקורת תדון בדוחות של המבקר הפנימי, דוחות מבקר המדינה ודוחות ביקורת אחרים ". יש להוסיף להוראה זו כי ועדת הביקורת תסכם את מסקנותיה והמלצותיה מאותם דוחות ותעביר אותם למועצה הארצית. כמו כן חייבת להיות הוראה לפיה המועצה הארצית תדון בהחלטות והמלצות ועדת הביקורת על אותם דוחות ותחליט את החלטותיה בהתאם לגביהם ותבצע את תיקון הליקויים שקיבלה על עצמה. נכון הוא שבהמשך הסעיף נכתב כי ועדת הביקורת תגיש למועצה, לראש לשכה ולמנכ"ל דוח על פעולותיה לפחות פעם בשנה, ואולם דיווח חד שנתי לדעתנו הוא רחוק מידי לגבי הנושאים שדברנו עליהם ובכל מקרה חייב להיות דיון והחלטות של

המועצה הארצית לגבי כל מה שהופנה אליה על ידי ועדת ביקורת. בכל מקרה צרי להיות ברור כי דוחות ביקורת פנימית יוגשו לוועדת למועצה רק לאחר שהם נדונו בוועדת ביקורת.

(ט) בסעיף 10 א'(א)(4) נכתב כי ועדת הביקורת תבחן את תכנית העבודה של המבקר הפנימי, לפני הגשתה לאישור המועצה הארצית ותציע בה שינויים. השינויים אם יתבקשו צריכים להיות על דעת המבקר הפנימי. יש להוסיף כי יחד עם אישור תכנית העבודה של המבקר הפנימי יש לבחון ולהמליץ על **תקציב שיאפשר למבקר הפנימי** לבצע את תכנית העבודה שלו שכן אחרת אין משמעות לאישור תכנית העבודה אם לא נותנים למבקר הפנימי אמצעים לביצוע אותה תכנית. גם העלאת נושאים לביקורת, במהלך השנה, המוצעים על ידי הגורמים השונים בלשכה חייבים להיות מלווים בהערכת תקופת הבדיקה הנ"ל והקצאת אמצעים לביצוע אותן ביקורות, אחרת העלאת נושאים על ידי גורמים שונים יכולים להביא לאי ביצוע התכנית המקורית לביקורת פנימית. כאן המקום להזכיר כי תכנית עבודה של ביקורת פנימית, עפ"י הקוד האתי והתקנים המקצועיים שפרסמה לשכת המבקרים הפנימיים ישראל אמורה להיעשות על סמך סקר סיכונים ו/או סקר נקודות רגישות בארגון במטרה כי כל יחידות הארגון יבוקרו אחת לתקופה ולא שתהיינה יחידות אשר לא יבוקרו תקופה ארוכה. הסקר קובע גם אילו נושאים יבוקרו בדחיפות רבה יותר ואילו בשכיחות נמוכה יותר. גם ביצוע הסקר חייב להיות מתוקצב.

(י) בסעיף 10 א'(א)(ג). נכתב כי " חבר מועצה ארצית שאינו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות ועדת הביקורת בעת הדיון ובעת קבלת החלטות הוועדה, אלא אם כן, קבע יו"ר הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים ". נראה לנו כי יש להדגיש בנושא זה כי מי שאינו חבר בוועדת ביקורת רשאי להציג את הנושא שהוא התבקש להציג בפני הוועדה ואולם לאחר מכן, בעת קבלת ההחלטה לגבי אותו נושא, הוועדה תקבל את ההחלטות ללא נוכחותו של אותו אדם. הוראה זו נכונה לגבי כל מי שממלא בלשכה תפקיד כלשהו בין אם כעובד ובין אם כנבחר. עליו להציג נושא אות התבקש להציג ולאחר מכן להשאיר את ועדת הביקורת להחליט את החלטותיה בעצמה.

(יא) בסעיף 10 א'(ד) נכתב כי " המבקר הפנימי והיועץ המשפטי של הלשכה יקבלו הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיו רשאים להיות נוכחים בעת הדיון ובעת קבלת החלטות. לדעתנו יש לאמץ בנושא זה את אשר כתוב בחוק החברות תשנ"ט – 1999, סעיף 116 (ב) . בסעיף זה נקבע כי הודעה על ישיבות הוועדה והזכות להשתתף בהן תינתן רק למבקר הפנימי ולא לשום גורם אחר. יש לזכור כי גם היועץ המשפטי נתון לביקורת של המבקר הפנימי וועדת הביקורת. יתרה מזו גורמים מבוקרים מתייעצים איתו לפני מתן תשובה לטיטות דו"חות

ביקורת פנימית. היועץ המשפטי הוא חלק מהגוף המבצע ולא מהגוף המבקר. אשר על כן, דיוני ועדת הביקורת צריכים להיות נתונים רק לגופים המבקרים – ועדת הביקורת והמבקר הפנימי. היועץ המשפטי עלול להימצא במקרים רבים יחד עם המבוקרים אשר צריך לתת הסבר לעובדות העולות בדו"ח הביקורת.

(יב) לעניין הגשת דוחות על פעולות ועדת הביקורת מצאנו לנכון להזכיר, את מה שנכתב קודם לכן, לפיו המועצה הארצית חייבת לקיים דיון על הדוחות שהיא מקבלת מועדת הביקורת ולהסיק מסקנות ולהחליט החלטות לגביהם ולעקוב אחר ביצוע אותן החלטות.

(יג). כפי שכתבנו קודם לכן, מקובלת עלינו הקביעה לפיה המבקר הפנימי יהיה עובד לשכת עורכי הדין ואולם הגבלת תקופת הכהונה של המבקר הפנימי אינה תקינה מהנימוקים אותם פרטנו קודם לכן.

(יד)(1). בסעיף 19 ו' (ג) נכתב כי המבקר הפנימי יהיה כפוף למועצה הארצית ויגיש אליה את דוחותיו והמלצותיו. כפי שכתבנו קודם לכן, הכפיפות הינה ארגונית בלבד ולא מהותית, כפי שנכתב בחוק החברות תשנ"ט-1999, סעיף 148. למבקר הפנימי צריכה להיות עצמאות בכל אשר לדרכי עבודתו, איסוף עובדות, הסקת מסקנות מהן והמלצת המלצות. לעניין זה הפנינו תשומת הלב לקוד האתי והתקנים המקצועיים למקצוע הביקורת הפנימית שפרסמה לשכת המבקרים הפנימיים – ישראל ולפסק הדין של בג"צ – רוני אלוני נגד מבקרת עיריית ירושלים.

(2). נראה לנו כי יש להזכיר בהקשר זה של כפיפות המבקר הפנימי את הקשר בין המבקר הפנימי וועדת הביקורת של לשכת עורכי הדין. מן הראוי שיהיה ברור כי דוחות הביקורת הפנימית יועברו למועצה לאחר דיון בוועדת הביקורת והם יועברו יחד עם החלטות והמלצות של ועדת הביקורת. הכפיפות הארגונית כפי שכתבנו קודם לכן צריכה להיות ליו"ר המועצה.

(3). נושא הכפיפות של המבקר הפנימי מוזכר פעם נוספת בסעיף 19 ו' (ד)(1). ניתן לאחד את שני הסעיפים הללו בהתאם להתייחסות הקודמת שכתבנו.

(טו)(1). בסעיף 19 ו' (ד)(3). נכתב כי על אף הוראות סעיף 7 (א) לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש לוועדת

הביקורת הצעה לתכנית העובדה שנתית או תקופתית, שהוכנה **בהתייעצות עם המנהל הכללי**, לצורך בחינתה לפי סעיף 10א' (ב)(4) לחוק זה. ועדת הביקורת תגיש את תכנית העבודה לאישור המועצה הארצית בצירוף הערותיה והמלצותיה והמועצה תאשר אותם בשינויים הנראים לה.

(2). כפי שצינו קודם לכן, עם אישור תכנית העובדה צריך להיות אישור תקציב לביקורת הפנימית, שכן אחרת עלולה להיות תופעה של אישור תכנית עבודת ביקורת פנימית רחבה מבלי להקצות מספיק אמצעים לבצע אותה. תקציב לביקורת פנימית חייב להיגזר מתכנית העבודה המכסה את כל הסיכונים האפשריים בלשכת עורכי הדין, בסבירות נאותה וכולל עריכת סקר סיכונים ונקודות רגישות ומעקב אחר תיקון ליקויים.

(3). הצורך בהתייעצות עם המנכ"ל היא בעייתית. נכון שלמנכ"ל יכולים להיות רעיונות נכונים לנושאים שיש לבקר אותם, שכן הוא זה שמפעיל את לשכת עורכי הדין ואמור להכיר אותה על כל חלקיה. עם זאת הוא גם המבוקר הראשי בתור אחראי על תפעול הלשכה ויכול שיהיו עניינים שהוא יהיה מעוניין שלא יבוקרו. אשר על כן, נראית לנו הדרך הטובה ביותר להכנת תכנית עבודה, היא כפי שכתובה בפקודת העיריות ו/או בחוק החברות. בהתאם להוראות הנ"ל המבקר הפנימי מכין תכנית עובדה על פי שיקול דעתו, וראש לשכת עורכי הדין ו/או המנכ"ל ו/או יו"ר ועדת ביקורת יהיו מוסמכים להציע נושאים מסוימים שיש צורך דחוף לבדוק אותם. התוספות הללו חייבות להיות מותנות בהקצעת אמצעים נוספים לביקורת הפנימית לבצעם שכן, אחרת יהיה בהצעת תוספת זו אמצעי להסיט את הביקורת הפנימית מתכנית העבודה שאושרה.

(4). אישור תכנית העבודה על ידי המועצה הארצית בשינויים הנראים לה מאפשר למועצה הארצית להסיט את הביקורת הפנימית מנושאים שהיא מעדיפה שלא יבדקו. אשר על כן, יש להוסיף בהצעת החוק " בשינויים ככל שידרשו תוך הנמקה בדבר הצורך בשינויים ". יש לזכור כי תכנית העבודה מגיעה למועצה לאחר שנדונה בוועדת הביקורת אשר המליצה את מה שהמליצה. לעניין זה ראה סעיף 149 לחוק החברות.

(5). הוספת מטלות ביקורת מעבר לנקבע בתכנית העובדה חייבות להיות מותנות גם בהקצאת אמצעים נוספים לביצוען. אחרת יהיה בהטלת מטלות אלו משום דחיית מטלות מתכנית העבודה המקורית מבדיקה. גם כאן יש לקבוע כי מטלות שמחוץ לתכנית העבודה צריכות להיות מוטלות תוך הנמקה

מה הדחיפות של בדיקתן עתה ולא להידחות לתכנית העובדה הבאה.

(יז) . (1). הרעיון לפיו גם במקרה בו הוגש נגד המועמד כתב אישום בעבירה מהסוג הנ"ל הוא יהיה פסול מלכהן כמבקר פנימי הוא בעייתי, שכן יתכן שבסופו של הליך יצא זכאי . המשרה לא תחכה לו עד שיגמר ההליך המשפטי. הליך משפטי עלול להימשך שנים. הליך הזה מטיל על המועמד עונש עוד לפני שהורשע. הרעיון הזה אינו מופיע בדברי חקיקה אחרים הנוגעים לביקורת פנימית. (סעיף 19 ט' להצעת החוק)

(2). בסעיף הנ"ל מוזכרת האפשרות של פסלות מלכהן כמבקר פנימי עקב הרשעה בעבירת משמעת. הוראה כזו לא קיימת בהוראות חוק הנוגעות לביקורת פנימית בתאגידים שונים אחרים ולא נראה לנו כי יש מקום לקבוע הוראה כזו דווקא בלשכת עורכי הדין.

(3). לעניין כשירות לכהן כמבקר פנימי אנו ממליצים לאמץ את אשר כתוב בחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב – 1992 סעיף 3 (א) (3). דהיינו שהוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון. הנוסח המופע בהצעת החוק הוא מסורבל ובלתי מוגדר דיו לדעתנו (מפאת חומרמה מהותה ונסיבותיה אין הוא ראוי לדעת ועדת המינויים...). נוסח כזה משאיר שיקול דעת לוועדת המינויים שמשתנה מעת לעת. ממילא נכתב בהצעת החוק בסעיף 19 ו סעיף קטן (ד) כי הוראות חוק הביקורת הפנימית יחולו בשינויים המחויבים ובשינויים שפורטו לאחר מכן ונושא זה של כשירות לכהן כמבקר פנימי לא מוזכרת בו.

(4). לעניין הפסקת כהונתו של המבקר הפנימי אני מפנה תשומת הלב לסעיף 12 (ב) לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב – 1992 ומציע לנהוג על פי הכתוב שם או לפקודת העיריות, דהיינו שהרוב הנדרש הוא שלושה רבעים מחברי המועצה. לא ברור לנו תפקידה של ועדת מינויים בנושא זה . (סעיף 19 ו' סעיף קטן (5).

5. לסיכום – נראה לנו כי יש להחיל על ועדות ביקורת ומבקרים פנימיים הוראות חוק אחדות ככל האפשר ושלא יהיה שוני ביניהם בהתאם למועד בו נחקק החוק. המבנה הארגוני של התאגידים השונים הוא זהה פחות או יותר ולא משנה אם קוראים למוסד העליון כנסת, מועצה או דירקטוריון או ועד. (מדינה, רשויות מקומיות, חברות ציבוריות ו/או חברות לתועלת הציבור או לשכת עורכי הדין או עמותות), המקום היחיד שי שוני בהשוואה לשאר הארגונים הוא משרדי הממשלה שבהם אין עדיין

דירקטוריון ו/או וועדות ביקורת. בכל שאר הארגונים המבנה הינו פחות או יותר זהה.

בכבוד רב,



יעקב נוס

נשיא לשכת המבקרים הפנימיים – ישראל

העתקים: ח"כ קארין אלהרר – יו"ר ועדה לענניני ביקורת המדינה של הכנסת

פקס מס' 02-6753111 דוא"ל vbikoret@knesset.gov.il

מר אפי נווה - עו"ד - יו"ר לשכת עורכי הדין פקס 03-6918696

vaadmerkazi@israelbar.org.il

מר שלמה קלדרון – נשיא כבוד

פרופסור שמעון שיטרית – יו"ר המועצה לרישוי הסמכה וחקיקה

בלשכת המבקרים הפנימיים – ישראל

הנהלה ומועצה