



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



### כללי

הגם שאינני שותפה לחלק מהמסקנות וההמלצות, ברצוני לציין לחיוב את העובדה שלאחר שנים הופנה זרקור לבחינת פעילות ועדת האתיקה של המהנדסים והאדריכלים.

במישור העקרוני אינני שותפה לגישה הכורכת את הדיון בפעילות ועדת האתיקה עם הדיון בפעילות ועדות הערר על עיצומים כספיים. מדובר בשני סוגי ועדות, השונות לחלוטין זו מזו הן במישור המהותי והן מבחינת האופרציה התפעולית שלהן, ועל כן הערבוב הוא בבחינת מין בשאינו מינו. העובדה ששתי הוועדות נכללות בקטגוריית ה"טריבונלים המעין שיפוטיים" ושתיהן זקוקות למוזכרות שתרכז את ענייניהם המינהליים, לחדר ישיבות וכדומה עדיין אינה הופכת אותן לאחיות לתוכן. היה עדיף לבחון כל אחת מהן מאספקלריית ההיבטים היחודיים לה.

הניסיון לבחון את שני סוגי הוועדות באותם הקריטריונים ולגזור על פיהם מסקנות משותפות, בנסיבות העניין, יש בו יותר בעייתיות מאשר תועלת (ראה למשל הערה 4 עמ' 19 בדבר המלצה להכפפת ועדות האתיקה לממונה על יחסי עבודה).

### תפקיד ועדת האתיקה

ועדת האתיקה של המהנדסים והאדריכלים היא טריבונל מעין שיפוטי, הפועל מכוח חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958 והתקנות שהותקנו על פיו.

בדו"ח הביקורת נטען כי ועדת האתיקה מטפלת בשלושה תחומים: א) תלונות בנושאי אתיקה מקצועית "חשש להתנהגות לא אתית", ב) החלפת מתכנן, ג) מתן יעוץ בנושא אתיקה הנוגעים לעבודה השוטפת של המהנדסים והאדריכלים. מדובר בקביעה זו שאינה מדויקת.

בהתאם לחוק המהנדסים והאדריכלים לוועדת האתיקה תפקיד אחד בלבד. תפקידה מוגדר בסעיף 16 (א) לחוק: "לחקור מקרה המובא לידיעתה בו נאשם רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע". [נפלה טעות סופר בדו"ח אין מדובר בבדיקת "חשש להתנהגות" כי אם בדיקת חשד להתנהגות לא אתית"].

**בקשות להחלפת מתכנן** - בהתאם לסעיפים 1 ו-12(ה) לתקנות (כללים) בדבר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע) 1994, דיון בבקשות להחלפת מתכנן אינו בסמכות ועדת האתיקה אלא בסמכות ה"ועדה המאשרת". מדובר בוועדה השונה בהרכבה ובסמכויותיה מוועדת האתיקה, שאותה ממנה הרשם ולא המועצה. מאז בג"צ גאנס משנת 1996, החלפת מתכנן ללא קבלת מכתב שחרור לכשעצמה אינה מהווה עבירה אתית, והדברים מפורסמים באתר ועדת האתיקה. חרף זאת, נמשך השימוש במאגר המקצועי של חברי ועדת האתיקה, קופת ועדת האתיקה, ועד 2016 גם בשירותי מיקור החוץ [דירור, יעוץ משפטי, ושירותי קלדנות] כדי להפעיל את הוועדה המאשרת באמצעות משאבי ועדת האתיקה. היה מקום להמליץ על הסדרת פעילות ועדה זו בהתאם לחוק, כאשר ועדת האתיקה דנה רק במקרים שעולים כדי הפרה אתית.

**מתן יעוץ בנושא אתיקה הנוגעים לעבודה השוטפת של המהנדסים והאדריכלים** - הוועדה איננה נותנת יעוץ פרה-רולינג בנושאי אתיקה לציבור המהנדסים והאדריכלים. מאידך קובלת ועדת האתיקה, שאיננה חלק מוועדת האתיקה, נותנת יעוץ והכוונה לתועים בנבכי החקיקה והפרשנות היישומית הנוגעת לסוגיות אתיות. מדובר במתן מענה לצורך שעולה מהציבור והוא נוסף על מטלות הקובלת ואינו חלק מחובותיה המוגדרות בחוק.



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



### רקע לפעילות הוועדה

בתיאור פעילות הוועדה בשנים האחרונות, נקודת המוצא בדו"ח היא הפסקת פעילות הוועדה למן שנת 2014. ברם ראוי היה לבחון את הרקע להפסקה הכה ממושכת בפעילות הוועדה. עיון במסלול שעברה הוועדה מאז הקמתה, מעלה שפעילות בעיתית מאפיינת אותה משחר נעוריה. אחת לכמה שנים הוועדה נאלצת להפסיק פעילותה, מנסה לחשב מסלול מחדש, מדביקה פלסטר כזה או אחר ומקרטעת עד לנקודת המשבר הבאה.

עד לשנת 1999, ההליך המשמעותי היה גילדאי ובעל אופי אינקוויזטורי, שבוצע על ידי המועצה בלבד. המועצה היתה ממנה ועדת אד הוק, מבין חבריה או מחוצה לה, לבירור מקרה שהובא לידיעתה בו נחשד מהנדס או אדריכל בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע. המועצה היא שהחליטה במה תדון הוועדה, והוועדה היא שהחליטה באיזה אופן תבצע את הבירור. בתום הבירור הגישה הוועדה את ממצאיה למועצה. רק למועצה ניתנה הסמכות בהתאם לסעיף 17 לחוק לגזור את דינו של הנאשם ככל ש"תרצה לעשות כן למען הגנת הציבור או שמו הטוב של המקצוע". על דין הגילדה לא ניתן היה לערער.

בשנת 1991, החלו תהליכים שיתגבשו סופית בשנת 1999, של מעבר לשיטה האדברסרית. תחילת השינוי בגיבוש ההכרה שאין מנוס מהעברת סמכויות מהמועצה לוועדה. מאחר שהמועצה התכנסה לעיתים רחוקות, נגרם עינוי דין לנאשם, במקביל תלונות שהמתינו לקבלת מנדט להתברר, הפכו לעיתים ללא רלוונטיות. על כן, הוחלפה ועדת האד הוק, במספר ועדות אזוריות קבועות שמינתה המועצה, ובחוק תוקן מ"ועדה" ל"ועדות אתיקה". לוועדות הוענקו סמכויות הענישה שהיו עד אז בידי המועצה. בתיקון מ-1991, עוגנה גם זכות הערעור לביהמ"ש המחוזי על החלטת ועדת האתיקה (להוציא נזיפה והתראה), דבר שחייב את הוועדות לשלב שיקולי ניראות בהחלטותיהם. שינוי עקרוני חשוב אחר, התבטא בהוספת סעיף 16(ג) לחוק, במסגרתו הונחה אבן הפינה למעבר לשיטה האדברסרית: השר, לאחר התייעצות עם שר המשפטים, "רשאי לקבוע בתקנות סדרי דין בדיון לפני ועדת אתיקה,..."

בשנת 1999, נחקקו תקנות המהנדסים והאדריכלים (סדרי דין בדיון לפני ועדת אתיקה) התש"ס, [להלן: "תקנות סדרי דין"]. התקנות יצקו רכיבים אדברסריים, רובם בעלי אוריינטציה פלילית, להליך הבירור המשמעותי. כך למשל הפכה התלונה ל"קובלנה" שעה שהיא נדונה בפני הוועדה. את הקובלנה מגיש ומייצג "קובל הוועדה", עו"ד מטעם המדינה, ולא המתלונן. פרוצדורלית ההתדיינות בפני הוועדה צריכה להיות ככל האפשר בהתאם לנהוג במשפט הפלילי, הגם שהיא מתבררת בפני הדיוטות שאינם בקיאים בהלכות משפט, כל שכן בסדרי הדיון הנהוגים במשפט הפלילי.

חרף העובדה שההליך המשמעותי השתנה מגישה אינקוויזטורית לגישה אדברסרית, לא מונה, בניגוד למקובל, משפטן כיו"ר לוועדה לעומת זאת הנקבלים מיוצגים ע"י עורכי דין והדיון נושא אופי משפטי שלעיתים קרובות ונדרש לעמוד באמות מידה משפטיות. בנסיבות אלה על חברי הוועדה נעדר הידע המשפטי להתמודד ללא כל עזרה והנחייה עם נבכי סדר הדיון שבתקנות, עם טענות משפטיות הנטענות ע"י עורכי הדין במסגרת הליך משפטי, ועם חובת ניסוח פסק דין שאמור לשכלל היבטים משפטיים. העדרו של משפטן מהרכב הוועדה, בייחוד של משפטן בעל ניסיון שיפוטי או ניסיון בליטיגציה מהתחום המשמעותי-פלילי, הינו אבן נגף אקוטי המשליך על פעילות הוועדה.

במשך כעשור, בהעדר משפטן בהרכב הוועדה, אך נוכח הצורך בפונקציה זו, וחרף ניגוד העניינים הכרוך בכך, שימש קובל הוועדה גם כיועץ המשפטי של הוועדה. בכובע זה של סופר צללים של הוועדה, ניסח את החלטותיה הפרוצדורליות והסופיות. בהעדר "ועדת תלונות" הקובל לא זכה לסיוע מקצועי עובר להגשת קובלנה. מאחר שהמועצה מתכנסת לכל היותר פעמים בשנה, ונוכח העדרה של מזכירות לוועדה, קובל הוועדה הוא שציוות את הרכבי הוועדות וזימן אליה את החברים.



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



עד שלהי 2010 קרטעה פעילות הוועדה, כאשר ממחצית 2008 ועד ראשית 2010 פסקה כליל מלפעול. לאחר עשור שבמהלכו מיעטה להתכנס, ושבהתכנסה פעלה תוך ניגוד עניינים, התגבשה ההכרה שלא ניתן להמשיך ולהפעיל את הוועדה במתכונת זו.

### הפעלת הוועדה באמצעות מיקור חוץ

בשנת 2010 הוחלט על עריכת רפורמה מבנית שתבטא בשני מישורים. בשלב הראשון יוצאו מירב ההיבטים התפעוליים למיקור חוץ. בשלב השני, יבוצע תיקון חקיקתי של התשתית המבנית והפרוצדורלית של הוועדה. השלב השני, חרף חשיבותו, לא בוצע עד היום.

מיקור החוץ שהחל לפעול בנובמבר 2011, סיפק מערך שירותים להפעלת הוועדה; החל משירותי מזכירות, קלדנות לדיונים, שירותי מחשוב, דיור, וכלה ביועץ משפטי לוועדה (פונקציה שאינה קיימת בחוק/תקנות, והיא מעין מענה להעדרו של משפטן בהרכב הוועדה). גם "קובלת הוועדה", עובדת המשרד, תוגברה במשך כשנה וחצי עם עזרה מנהלית בהיקף של 50% משרה. על מערך שירותי מיקור החוץ פיקחה עובדת מטעם המשרד. בנוסף לכך מתפקידיה היה גם לגייס ממקורות משרדיים מימון לתשלום שכר חברי ועדת האתיקה, וכן לצוות את הרכבי הוועדות ממאגר החברים שמינתה המועצה.

עלות הפעלת מיקור החוץ היתה בסביבות כחצי מיליון ₪ לשנה. הצדקה לעלות זו היתה ההנחה שבשירותים המשרדיים ישתמשו שתי ועדות נוספות; ועדת הערר על עיצומים כספיים, שהחלה לפעול באותם הימים, וכן ועדת המשמעת של ההנדסאים והטכנאים המוסמכים שהיתה שאמורה להתחיל לפעול בהמשך. בפועל רק שתי ועדות השתמשו בשירותי המשרד.

הפעלת ועדת האתיקה באמצעות מיקור חוץ נמשכה רשמית כחמש שנים (עד אוקי 2016). בפועל הפסיקה הוועדה לפעול עוד בטרם הופסקה ההתקשרות עם ספק שירותי מיקור החוץ, נוכח בעיות מבנה ותשתית של הוועדה. ועדת המשמעת של ההנדסאים והטכנאים המוסמכים לא רשמה ולו יום פעילות אחד, גם היא נוכח בעיות מבניות שאחת מהן אוזכרה בדו"ח.

הפעלת הוועדה ע"י מיקור חוץ נתנה מענה לצרכים תפעוליים אלמנטריים כמו מזכירות לוועדה, דיור, קלדנות יעוץ משפטי לוועדה ועזרה מינהלית לקובלת הוועדה. יחד עם זאת מדובר בעלות כלכלית גבוהה שאין בה כדי לפתור את הבעיות המבניות האימננטיות של הוועדה. התייחסות לתפעול הוועדה מחייב בחינה משולבת הן של הפן התפעולי והן של הפן המהותי. יש שירותים חיוניים לוועדה שהמשרד מתקשה לספק וכבר היום פונה לקניית השירות מספק חיצוני כגון קלדנות. לפעמים נדחה מועד כינוס ועדה כי חדר הישיבות שהמשרד מציע תופס. יש לשקול פניה למיקור חוץ גם לעניין רכישת יעוץ משפטי לוועדה של משפטן שיעמוד בראשה. ראוי היה להמליץ על כך שיהיה לוועדת האתיקה תקציב מסודר המוקצה לפעילות הוועדות. אגב עניין קריטי שכלל לא נבחן במסגרת דו"ח זה חרף העובדה שיש לו השלכות כבדות משקל על פעילותה (עלות כינוס ועדות, עלות חו"ד של מומחה, וכדומה).

### הפסקת פעילות ועדת האתיקה

א. השלכות עשא (ת"א) 42514-12-13 צדוק ארליך נ' ועדת האתיקה בפס"ד שניתן ב- 28.5.14, במסגרת ערעור על החלטת הוועדה, טעה ביהמ"ש לקבוע כי מינוי יו"ר וחברי הוועדה צריכים להיות ע"י הרשם. על כן קבע שיש להחזיר את התיק לדיון בפני "הרכב חדש שימונה כדן ע"י הרשם". בעקבות החלטה מוטעית זו שותקה פעילות הוועדה במשך קרוב לחצי שנה. זמן זה נדרש



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



למחלקה המשפטית כדי לגבש הנחיות כיצד להתנהל מול פס"ד מוטעה זה, הקובע צורת התנהלות שהיא בניגוד לחוק, ובאיזו פרוצדורה ימונה יו"ר הועדה, עניין שהתקנות שותקות לגביו. בהקשר זה נפלה טעות באמור בדו"ח שקבע: "לאור פסק הדין, נדרשה המועצה להחליף את חבריה אשר חלקם היו חברים בוועדה כ-20 שנה". קביעה זו אינה נכונה. המועצה לא נדרשה לאור פסק הדין להחליף את מאגר חברי הוועדה. לכל היותר "הרשם" נתבקש בטעות להחליף הרכב ספציפי באחר, ועדיין איש ממאגר החברים לא כיהן 20 שנה בוועדה.

ב. **מחליף לקובלת הוועדה** – לאחר הפסקה של חצי שנה בעקבות פס"ד ארליך, החל מאפריל 2015 שוב נקטעה פעילות הוועדה לחודשים רבים. קובלת ועדת האתיקה יצאה לחופשת מחלה ממושכת ממנה שבה רק בספטמבר 2015. בפועל איש לא מילא את תפקידה בזמן העדרה. תיקים לא טופלו, בקשות לא נענו, דיונים לא התקיימו ומילים וטלפונים לא הושבו.

ג. **מינוי מותב** - בהתאם לחוק הסמכות למינוי הרכב ועדה הוא בידי המועצה. בפועל המועצה מתכנסת לעיתים רחוקות ועל כן אינה יכולה למנות הרכבים בשוטף. במהלך השנים נעשו ניסיונות לפתור מורכבות זאת באמצעים שונים כפי שפורט (ועדות אזוריות קבועות, מינוי ע"י קובל הוועדה, ומינוי ע"י מנהלת המערך האתי). לאחר פס"ד ארליך, היה ברור שהפתרון של מינוי הרכבים ע"י מנהלת המערך האתי, הגם שהוא מיעל ותורם לעבודת הוועדות, אין לו בסיס חוקי. על כן, הומצאו למועצה, לאישור מראש, הרכבים קבועים על בסיס מאגר החברים שהמועצה מינתה. מדובר בפרוצדורה בעייתית וכובלת שהיתה בבחינת הרע במיעוטו כדי לאפשר את הפעלת הוועדות. אולם המועצה לא מיהרה לאשר את ההרכבים שכן לדעתה היתה חובה קודם כל לרענן את שורת מאגר החברים מהם יורכבו המותבים.

ד. **מינוי חברים** - משך כהונת חבר בוועדת האתיקה אינו מוגבל בזמן לא בחוק ובתקנות שעל פיו. המועצה, בהיותה הגוף הממנה, לא קבעה קריטריונים פנימיים לבחירת החברים לוועדה או קריטריונים/פרוצדורה להפסקת מינוי חברים בוועדה. חבר בטרביבונל משפטי יכול להיות כל מי שחפץ בכך ללא קשר לכשירותו לשמש כ"שופט" לעמיתיו וללא הגבלת משך כהונה.

מן הכלל אל הפרט. במושב 71 עלתה הדרישה לריענון שורות. אולם, המועצה לא הקימה ועדת איתור מקרבה, לקידום הנושא, לא קבעה קריטריונים למינוי, לא בררה את צרכי הוועדה וכדומה. בהעדר קריטריונים הגישו הארגונים רשימות ללא כל מיון של כ-90 שמות. במושב 72 הדרישה לרענון שורות הפכה מעניין מהותי לזירה למאבקי כוח בין הארגונים וסגירת חשבונות אישיים במסווה לשינויים ארגוניים. מאבקים אלה נמשכו עד דצמבר 2018.

- אופן מינוי החברים לוועדה, משך כהונת החברים בוועדה, ואופן החלפת חברים בה לא הוסדרו בחוק או בהנחיות פנימיות של המועצה, הממנה חברים ללא כל קריטריונים מנחים. מצב זה משליך על תפקוד הוועדה, מקצועיותה, והמסרים שלעיתים סותרים בתוכם ו/או ברמתם פרי עטם של הרכבים שונים שאינם בקיאים זה בפסיקתו של זה ו/או בפסיקה קודמת.
- יש לקבוע בחקיקה (חקיקת משנה או הוראות מינהל ונוהל) תקופות כהונה ותום כהונה לחברים בוועדת האתיקה.
- יש לקבוע למועצה מועד מוגבל בזמן במסגרתו עליה לקבל החלטה על מינוי והחלפת חברים.
- חריגה מזמן החלטה נתון תאפשר לשר הממונה למנות חברים ללא היוועצות במועצה.
- יש לבחון מתן אפשרות בחוק להאציל את סמכות המועצה למנות מותב (להבדיל ממנוי החברים) לבעל תפקיד יעודי לכך, כדי לאפשר את הגמישות הרלוונטית הנדרשת במינוי הרכבים.



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית



- ועדת האתיקה לאורך כל שנות פעילותה התקשתה לעמוד ביעדה בשל בעיות מבניות אימננטיות.
- אחת לעשור, נוסו צורות הפעלה שונות, שלא שרדו זמן רב.
- פעילות הוועדה לאורך שנות קיומה אופיינה בכינוסים מועטים המלווים בהפסקות פעילות ממושכות. ההפוגות גרמו להצטברות של תיקי תלונות, שלימים לא היה מנוס מסגירתם עקב שיהוי מנהלי.
- ללא הקצאת משאבים נוספים לא ניתן לחסל גיבנות וירושות מן העבר ובה בעת לתת מענה לתלונות ההווה הממשיכות להגיע כבשגרה.
- התיקון החקיקתי צריך לטפל במכלול בעיות הליבה ולא להסתפק בפלסטרים נקודתיים. יש להתייחס לכל ההיבטים הפרוצדורליים והמהותיים כאחד הנוגעים להפעלת הוועדה, שכן האחד משליך על השני ומעצימו. מעבר לממשק יחסי ועדה מועצה הנוגע לאופן מינוי החברים וההרכבים, חיוני למנות יו"ר משפטן להרכב. יש צורך להסדיר את הרכבה וגמישותה של ועדת התלונות, לתקן את סעיף 6 בתקנות סדרי דין הנוגע לפרוצדורת סגירה, יש לתת סמכויות חקירה לקובל הוועדה ו/או למנות חוקר לבירור תלונות, יש להסדיר את הרכבה של ועדת תלונות כדי להפכה לגוף מיעץ אפקטיבי, יש לתקן את המצב החוקי שאינו מאפשר לערער על התראה ונזיפה ועוד כהנה וכהנה.
- עד אשר לא תעשה בחינה מעמיקה לתשתית המבנית שעל בסיסה פועלת הוועדה, ועד אשר לא יערכו תיקוני עומק בהתאם, כל פלסטר שיודבק יהיה ארעי.

### "קובל הוועדה"

פונקציית "קובל הוועדה" נוספה בשנת 1999 במסגרת חקיקת תקנות סדר הדין. הקובל איננו חלק מוועדת האתיקה, כשם שהמשטרה והפרקליטות אינם חלק ממערך בתי המשפט.

על הקובל, עו"ד המתמנה ע"י יועמ"ש המשרד וכפוף אליו, הוטלו בהתאם לתקנות התפקידים הבאים: לשמש כתובת לקבלת תלונות שעניינם חשד להתנהגות שאינה מכבדת את כבוד המקצוע [ס' 2(א)] לערוך בירור ראשוני לתלונה ולקבוע האם "יש בה ממש" [ס' 3(א)]. להמציא את תלונת המתלונן ל"נאשם" לשם קבלת תגובתו אם מצא "יש בה ממש" [ס' 3(א)] לדרוש השלמות של ראיות והסברים מהמתלונן וה"נאשם" בהתאם לצורך [ס' 4] להגיש קובלנה בהתאם לתקנות בתום הבירור "בהתאם לתלונה, אם ראה לנכון" [ס' 5 ו-9] לנהל את ההליך המשפטי בהתאם לתקנות. להמציא חו"ד מסכמת לתיק בו החליט שלא להמשיך בבירור ולא להגיש קובלנה.

המונחים "אם ראה לנכון" ו"אם יש בה ממש" אמורים לבטא את שיקול הדעת הנדרש מהקובל לבחון קיומה של תשתית ראייתית מהבחינה המשפטית לצד קיומה של הפרה אתית כבסיס להגשת קובלנה מהפן המקצועי. רק משהונחה דעת הקובל בהצטברותם של שניים אלה בסמכותו להגיש "קובלנה" באופן המפורט בתקנות.

בפן המקצועי אמורה לפעול לצדו "ועדת תלונות" שהינה ועדה מקצועית שאמורה לסייע לו "בעניינים המקצועיים הכרוכים בתלונה" [ס' 2(ג)]. מינוי גוף מיעץ זה במתכונתו הקבועה בחוק בעיתי ומשום כך בין היתר לא מונה לאורך שנים. על כך יפורט בהמשך.

קובל הוועדה ממלא מספר פונקציות מערכתיות בו זמנית; אחראי על בירור הפן העובדתי בין גרסאות מתלונן מול נילון, אחראי על הבירור תלונה מהפן המשפטי כולל ניהול ההליך המשפטי, אחראי על המצאת חוות דעת משפטית לוועדה המסכמת תיק תלונה והנימוקים לסגירתה מקום שהוא מחליט



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים



## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית

שלא להגיש קובלנה, מתן יעוץ בנושאי אתיקה לציבור הרחב, וניהול אדמיניסטרטיבי של כל הפונקציות הנזכרות;

קובל הוועדה פועל ללא כל עזרה מקצועית של "ועדת תלונות" פעילה ואפקטיבית.

לקובל הוועדה אין סמכויות חקירה בהתאם לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), דבר המשליך באופן ישיר על אופי הבירור והתמשכותו.

משך בירור תלונה אורך חודשים רבים. הוא תלוי במורכבות התיק, שיתוף הפעולה של המתלונן והנילון בתהליך הבירור מול גופים נוספים ככל שנדרש, וכן בצורך להשלמת מסמכים והבהרות.

בהעדר סמכויות חקירה בהתאם לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), כל תהליך הבירור נעשה בכתב בכפוף לזמני משלוח ובעיקר המצאת מכתבים רשומים בדואר ישראל, וזמן התגובה שיש להעניק לנוגעים בדבר לגבש תגובתם ולהתייעץ עם עו"ד על כל המשתמע מכך.

לקובל הוועדה אין מזכירות שתיתן מענה להיבטים המנהליים של העבודה השוטפת. חרף ההתקדמות הטכנולוגית לקובל הוועדה אין תוכנת מחשב יעודית שבה ניתן לרכז נתוני פעילות לפלח אינפורמציה, וכן לעקוב אחר אופן הטיפול התלונות וכן כמות הפניות הנכנסת/יוצאת/מועברת וכדומה. כל המידע מנוהל, עד כמה שניתן, ע"י קובל הוועדה בתיקיות וירטואליות במחשב, ובתיקים פיסיים.

קובל ועדת האתיקה אינו אמור לתת יעוץ לציבור בעלי המקצוע ברמת הפרה-רולינג ולא לציבור הרחב. תפקידו של הקובל, בהתאם לחוק, הוא לברר תלונות שמוגשות אליו ולטפל בהם מהפן המשפטי. בפועל, בהעדר גוף רלוונטי שיכול לתת מענה לפניות בתחום אתיקה מקצועית, כל שאלה המופנית בעניני אתיקה ומשמעת הנשלחת לוועדת האתיקה ו/או לרשם מגיעה לקובל הוועדה. בהעדר מזכירות שיכולה לסנן ולנתב פניות, כל הפניות הטלפוניות מגיעות ישירות לקובל המשיב להן בכל עת בו הוא נמצא במשרד. בעידן האינטרנט הפניות במייל יכולות להגיע בכל שעה ולהיקלט ולהצטבר גם בעת שהקובל לא נמצא פיסיית במשרד.

יצוין שבשנת 2013 בדקה מנתחת ארגונית את מטלות הקובלות. בעקבות בדיקתה הוסדרה לקובלת עזרה אדמיניסטרטיבית כאמור בהיקף של 50% משרה שניתנה ע"י סטודנטית שאת העסקתה מימן ספק מיקור החוץ.

### ועדת תלונות

בהתאם לסעיף 2(ג) לתקנות סדרי דין, "השר, לאחר התייעצות עם המועצה, רשאי למנות ועדת תלונות בת חמישה חברים, אדריכלים ומהנדסים, הרשומים בפנקס, שתסייע לקובל בעניינים המקצועיים הכרוכים בתלונה".

הגם שמדובר בוועדה חיונית ביותר לעבודת הקובל, שאיננו מהנדס או אדריכל בהשכלתו, לשון התקנות הותירה מינוי ועדה זו בגדר רשות. בפועל במשך שנים לא מונתה ועדת תלונות.

הוועדה שעל מינויה צריך השר להיוועץ עם המועצה, הוגבלה בהרכבה לחמישה חברים. מדובר בהרכב בעיתי. אין בהרכב זה לתת מענה לגמישות המקצועית הנדרשת. אין בו לתת מענה לרב גוניות המדורית הקיימת בענפים השונים. לא ברור איך יש לגבש את ההרכב של חמשת החברים, האם הכוונה ל-2 מהנדסים ו-3 אדריכלים או להיפך? ומה עושים כאשר דעות 2 המהנדסים חלוקים בשאלה הנדסית? האם על האדריכל להכריע? כיצד מחליפים חברים, כיצד מסתיימת כהונה? שאלות פרוצדורה ומהות שאין לגביהן תשובה.



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים



## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית

בשנת 2011 נעשה ניסיון למנות חברים לוועדת תלונות. מונו 2 מהנדסים ו-3 אדריכלים. עוד בטרם יבשה הדיו על המינויים פרשה אחת האדריכליות ומיד אחריה נעלמו עקבות אחד משני המהנדסים. במהלך השנים היה ניסיון להפעיל את החברים שנותרו לקבלת יעוץ אישי כל אחד בתחומו. הניסיון לא צלח הן מטעמי עלות קבלת חוות דעת מקצועית בשאלה נתונה, והן מטעמי יעילות מקצועית.

- קובל הוועדה צריך לקבל סיוע מקצועי שוטף בשאלות קטנות כגדולות העולות הן בשלב בחינת התלונה והן בשלב ניהול ההליך בפני הוועדה. הסיוע המקצועי צריך להיות נגיש נוכח כל צורך שעולה.
- מומלץ שהמועצה תמנה ועדה מקרבה שתכלול מאגר מקצועי בו יהיו חברים מהנדסים ואדריכלים בעלי התמחויות שונות בענפי ההנדסה והאדריכלות הקיימים. לוועדה זו ניתן יהיה להפנות כל שאלה מקצועית בהתאם לצורך שעולה. אחד מחברי הוועדה הוא שיהיה אחראי על המצאת התשובה המקצועית הנדרשת לקובל הוועדה. אין זה מתפקידו של קובל הוועדה לחפש ולאתר יעוץ מקצועי. מתפקידה של המועצה להמציא יועצים נגישים מקרבה.
- מינוי ועדת תלונות בהרכב הקבוע בתקנות סדרי הדין אינו יעיל ואינו משרת את המטרה שלשמה הוקמה ועדת התלונות.

### פיקוח ובקרה (התייחסות לפרק 2 בדוח)

אין מחלוקת שפיקוח ובקרה חיוניים לכל מערכת. אין מחלוקת שרישום מסודר של התפלגות אחוז התיקים בשלבי הטיפול השונים יכול לתת תמונה גרפית וסטטיסטית על התפלגות התיקים בשלבי הטיפול השונים. אין מחלוקת שלו היה נערך רישום של כל שיחת טלפון שקיבלה קובלת ועדת האתיקה תוך פירוט מועדה, מהותה, סוג היעוץ שניתן במסגרתה ואולי גם משך השיחה וסיווגה לפי סוג הפונה (בעל מקצוע או "אזרח") וכדומה, היה ניתן לקבל תמונה סטטיסטית לגבי רכיבים אלה. כנ"ל לגבי הפניות המיל.

עם הנחות נכונות אלה לא ניתן להתווכח. יחד עם זאת יש לזכור. כדי שניתן יהיה לנהל תיעוד ורישום פרטני צריך אמצעים הולמים לכך. לא ניתן לבוא בטענות לאדם שהולך יחף כאשר הסיבה לכך היא שאין לו נעלים!!! כדי שיתבצע רישום מפורט של הפעילות המגוונת החקירתית והמשפטית יש להמציא כלים לכך. יש צורך בתוכנת מחשב שתאגור את הנתונים כדי שניתן יהיה לרכזם ולפלחם. והכי חשוב צריך כוח אדם שיתפנה לכך, שזה יהיה עיסוקו לאסוף לרכז להקליד לערוך ולפלח נתונים סטטיסטיים בטבלאות יעודיות.

במשך שנה וחצי ממך ספק מיקור החוץ סטודנטית בחצי משרה שעסקה בארגון המנהלות מהסוג הנדון. היא שרשמה ותיעדה ופילחה סטטיסטית היבטים שונים של פעילות קובלת הוועדה. אחת לחודש הועברו הדוחות ליועמ"ש המשרד לידיעתו.

ראוי לדייק. בניגוד לנטען בדו"ח, נתונים כמותיים על כמות השיחות שנתקבלו ו/או כמות התלונות שנתקבלו בחודש נתון, אין בהם לספק בקרה על איכות הטיפול המשפטי בתלונות. תאורתית גם אם היתה מתקבלת ולו תלונה אחת בחודש, ופני הדברים רחוקים מלהיות כך, עדיין לפי חוק צריך לקיים את המערך האתי, ועדיין צריך לספק יעוץ מקצועי לקובלת הוועדה

אשר לכמות התיקים בהם דנה הוועדה (הן קובלנות והן תיקים לסגירה לפי ס' 6) טבלת הפעילות שפורסמה ע"י מנהלת המערך האתי בשעתו לגבי השנים 2011-2014 מדברת בשם עצמה. ועדות רבות התכנסו, דנו, החליטו ופורסמו החלטות ופסקי דין. אולם, קובל הוא שברר את התלונות שעמדו בבסיס



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים



## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית

תיקים אלה. קובל הוא שהכין קובלנות או חוות דעת מסכמת של תיקי חקירה בהם דנו הוועדות. הקובל הוא שניהל את הליך משפטי על כל הכרוך בדבר.

קובל ועדת האתיקה אינו אמור לספק יעוץ בנושאי אתיקה לכל מאן דבעי. תפקידו לברר תלונות שמוגשות בכתב ולהחליט האם יש, אם לאו, תשתית ראיתית לקיומה של עבירה אתית. מצא שכן, עליו לנסח קובלנה ולנהל הליך משפטי. מצא שאין תשתית ראיתית לקיומה של עבירה, ימציא לוועדה סיכום תיק המפרט את הנימוקים לסגירת התיק. שירות היעוץ הוא מפעל התנדבותי שמשתדל לתת מענה לצורך שקיים בציבור הן של בעלי המקצוע והן של הציבור הרחב לקבל מידע.

הקובל איננו אחראי על כמות הפניות המתקבלות ועל איכותן. מאידך, הוא אחראי על שיקול הדעת שנעשה בשלב הבירור המקדמי, בשלב ניסוח הקובלנה או בחו"ד שהוא מגיש לסגירת התיק לפי סעיף 6(א), ובהתנהלותו במהלך ההליך המשפטי (חקירות, סיכומים, טענות לעונש). היבטים אלה מחייבים עיון פיסי בכתבי הטענות שבתיק ובפרוטוקולים של הוועדה. לא ניתן ללמוד אותם מנתונים סטטיסטיים כמותיים. כמה זמן ארך בירור אינו מלמד מה נעשה במסגרתו. כמה תלונות התקבלו ועל כמה שיחות יעוץ השיב הקובל בנוסף לתפקידיו, חשובים אך הם אינם פרמטרים לבחינת איכות עבודה משפטית בנסיבות העניין.

**בהתייחס לטענה שלא הוסדרו בהנחיות או בנהלים פנימיים קריטריונים המגדירים באלו מקרים הקובלת תעדיכן את הוועדה על החלטתה שלא להגיש קובלנה ובאלו מקרים תפנה ישירות למתלונן ותקבל החלטה על סגירת תיק ללא אישור הוועדה.**

יובהר, אין צורך לנסח כללים והנחיות בנדון שכן אלה מפורטים בתקנות. בהתאם לתקנות קובל יפתח בבירור בתלונה המוגשת אליו בכתב, רק לאחר שמצא כלשון סעיף 3(א): "שיש בה ממש". היה ואין בה ממש, דהינו אין בה תשתית משפטית או ראיתית לכאורית לקיומה של עבירה (העדר אפשרות להוכיח את התלונה) או שמדובר בעניין תלוי ועומד בערכאה משפטית אחרת וכדומה, לא יפתח הקובל תיק תלונה ולא יתחיל בהליך בירור. המתלונן יעודכן לאתגר בדבר, והתיק לא יגיע לשולחן הוועדה. מאידך, כל תיק שבוצע בו בירור מגיע בסיומו של בירור לשולחן הוועדה, בין כקובלנה ובין כהמלצה לסגירה.

**הסדר סגירה מינהלית** - בניגוד לאמור בדו"ח אין מדובר בנושא שרב בו הנסתר על הידוע. במהלך הביקורת הובהרו ולא אחת מהותו וגדרו של הסדר זה. מדובר בהסדר נקודתי שהוסכם עליו עם יועמ"ש המשרד בזמנו, אשר הונהג בתקופה ספציפית בין השנים 2014-2015 לגבי תיקים ספציפיים, ללא תקומה בהמשך.

ההסדר נגע לתיקים שנפתחו בעיקר לפני עשור, ונתקבלו כירושה מהקובל הקודם במצבת תיקי הקובל. מדובר בתיקים שסבלו מבעיות שונות שלא אפשרו את המשך בירורם כגון שיהוי ניכר ובעיקר בתיקים שלא היו אמורים כלל להיפתח כתיקי תלונה מהטעם, ש"לא היה בהם ממש". דהינו, נעדרה מהם מלכתחילה התשתית הראיתית הלכאורית הנדרשת לפתיחת תיק בירור. בכלל זה נכללים: תלונות ללא מסמכים תומכים, תלונות שלא נכללו בה פרטי נילון, כתבה בעיתון, תלונה שנשלחה כדי לקדם הליך משפטי מקביל וכדומה. תיקים שנפתחו בטעות ע"י הקובל הקודם נוכח לשון ס' 16 לחוק לפיו על הוועדה לברר כל מידע שמגיע לידיעתה על התנהגות שאינה הולמת.... "תיקים" אלה נכללו במצבת תיקי הקובל כאבן שאין לה הופכין. כדי לגרוע אותם מהמצבת, לכאורה היה להביאם לוועדה. בפועל הוחלט שלא לבזבז את זמנה היקר של הוועדה בעיון ב"תיקים" אלה. תחת זאת, תיקים אלה יסגרו במסמך המפרט את הנימוקים לסגירה. כך ניתן היה להסירם ממצבת תיקי הבירור של הקובל. בדעה אחת עם היועמ"ש נקבעו הקריטריונים לסגירה. מספר התיקים שנסגרו במסגרת הסדר זה, אגב בביצוע עוזרת הקובל, נכללו בדיווח החודשי שנשלח ליועמ"ש ובמסמך מסכם סופי. על כן הטענה שלא קיים מידע כמה תיקים נסגרו במסגרת זו אינה נכונה.





## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשכה משפטית

לצד הפעילות השוטפת של בחינת תלונות וטיפול משפטי בהן, נעשתה במקביל פעולת "ביעור" ממצבת תיקי קובל, של תיקי עבר שנפתחו שנים קודם ע"י קובלים אחרים ונמצא שלא ניתן היה להמשיך "בבירור" בעניינם. כל תיק נבחן לגופו וצורף אליו מסמך נימוקים מפורט. ליועמ"ש המשרד הומצאה רשימה מפורטת של מספר התיקים שנסגרו מינהלית במסגרת פרויקט זה (כ-40 תיקים) לפי חתכי מידע שונים. יצויין שמסמך זה הועבר לביקורת. אשר על כן לא ברור על בסיס מה נקבע בדו"ח שלא ידוע כמה תיקים נסגרו מנהלית.

- כמו כן הובהר לביקורת ארבעת הקריטריונים שעל פיהם נסגרו התיקים בסגירה מנהלית:
  - (א) העדר שת"פ מצד המתלונן לאחר הגשת התלונה.
  - (ב) תלונה שנשלחה כדי לקדם הליך משפטי מקביל.
  - (ג) תלונה שהוגשה מלכתחילה ללא תשתית ראיתית תומכת ולא ניתן להשלימה.
  - (ד) תיקים שנגועים בשיחוי ניכר שאינו מאפשר המשך בירור.

אשר לניתוח שנעשה לארבעת התיקים שנכללו במסגרת הסדר הסגירה עמ' 46 לדוח וכן בנספח ד' – בעניין זה הובהר לביקורת, ועל כן תמוה שהדבר לא מופיע בממצאיה, שהפער בין מועד הטיפול למועד הסגירה נבע מהעובדה שלקח זמן עד שנמצאה הפלטפורמה הפרוצדורלית למחיקת תיקים אלה ממצבת תיקי קובל. אין זה נכון שהמתלוננים לא ידעו בעבר ואינם יודעים בהווה מה מצב תלונתם. אדרבא, מר פינקו מירנצ'יה ומר צבי נדיב היו כה שבעי רצון מטיפול קובלת הוועדה ששלחו ליועמ"ש המשרד מכתבי תודה על הטיפול המסור שקיבלו מקובלת הוועדה, בדומה להם גם מר דיין מתלונן נוסף שהגיש תלונה נגד סאבו (מכתבי התודה ששלחו הומצאו לביקורת). מר זיו ראובן, שאף הוא התלונן נגד סאבו, שלח תלונתו בעת שקובלת הוועדה היתה בחופשת מחלה ממושכת. ועל כן מכתבו נפתח רק לאחר שהקובלת חזרה מחופשת המחלה והושב בעת ההיא. לגבי תלונת גל אביב נרשם בבירור שהמתלונן בשיחת טלפון עם הקובלת הודיע שכנראה הוא מוותר על תלונתו כי אינו מעוניין לספק מסמכים תומכים מעבר לעצם הגשת התלונה.

יש להבדיל בין עדכון המתלוננים בנוגע לסטטוס תלונתם שנעשה ב"זמן אמת", לבין הרישום המאוחר שנעשה לגבי חלק מהתיקים פרוצדורלית במצבת תיקי הקובל שמהתו הוסברה לביקורת היטב.

**רישום פניות טלפוניות** – בהתאם לתקנות תלונה צריכה להיות מוגשת בכתב. הטעם לכך שבהתאם לתקנות יש להעביר לנילון העתק מהתלונה. על כן אין משמעות לתלונה טלפונית. לאחר שהתלונה נבחנת, המתלונן מעודכן האם יפתח בגינה תיק בירור שמא היא איננה עומדת בקריטריונים ומה הבעיות בה. כל הפניות שנשלחות בכתב לקובל, בין בדואר, בין במייל ואפילו בפקס, ונמצא שאין מקום לפתוח בבירור בעניינן, עדיין נשמרות כולל תיעוד הסיבה להעדר המשך הטיפול. פניות לשם יעוץ אינן מתועדות. עפ"ר הן אנונימיות ושמות הנוגעים לדבר גם אינם רלוונטיים. הם יהפכו לרלוונטיים ככל שתוגש תלונה בכתב. היעוץ ניתן במגבלות המשפטיות ובהירות הנדרשת לגבי מתן יעוץ מסוג זה. על כן העובדה ששיחות היעוץ אינן נרשמות אינה מהווה "פגיעה בניראות המשרד בעיני הציבור". מאידך, ולמען הסר כל ספק, כל שיחה הנוגעת לתיק שבירורו מתנהל נרשמת ומתועדת לאלתר.

### העברת כפיפות הוועדה לממונה על יחסי עבודה

העברת הפיקוח על קובלת הוועדה מיועמ"ש המשרד/סגניתה הבכירה לממונה על יחסי העבודה תמוהה. מעבר לעובדה שלא ברור מה הקשר בין הממונה על יחסי עבודה לוועדת אתיקה מקצועית של מהנדסים ואדריכלים, היה ותקבל הצעה זו אין בכוחה להזיז ולו במטר את עגלת ועדת האתיקה התקועה ו/או לשנות את כמות התיקים שיכולים להידון בחודש נתון בפני הוועדה, ואו ליכולותיה הוירטואוזיות של קובלת הוועדה לבצע שורות מטלות של שלושה אנשים בו זמנית. אדרבא, הכפיפות



משרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים

מדינת ישראל  
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים  
לשכה משפטית



דהיום לסגנית הבכירה ליועמ"ש המשרד, יש בה פוטנציאל לקדם את השינוי החקיקתי הנדרש, וכמשפטנית יש לה את הכלים לבחון מקצועית את איכות העבודה המקצועית הנעשית ע"י קובל הוועדה מהפן המשפטי.