

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה והוראות נוספות), התשע"ו-2016

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

1. כללי

תזכיר חוק זה עוסק בהתמחות בעריכת דין, משכה והפיקוח עליה. עניינים אלה בפרט, כמו גם נושא מתכונת ההסמכה בעריכת דין בכלל, נמצאים מזה זמן על סדר היום במשרד המשפטים.

במסגרת זו הופצו בשנת 2005 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התשס"ו-2005 ובשנת 2010 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התש"ע-2010). תזכירי חוק אלה גובשו והוצעו בעקבות המלצות הוועדה לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות אשר מונתה ביום ב' בסיון התש"ס (5 במאי 2000) בידי שר המשפטים ד"ר יוסי ביילין דאז ובראשה עמדה שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו דאז הילה גרסטל (להלן - ועדת גרסטל). המלצות ועדת גרסטל הוגשו לשר המשפטים, מר מאיר שטרית, בחודש מאי 2002.

בהמשך לכך אף כונס בחודש ספטמבר 2011 במשרד המשפטים, לפי בקשת שר המשפטים דאז - פרופסור יעקב נאמן, צוות יישום בראשות מנכ"ל משרד המשפטים באותה העת - ד"ר גיא רוטקופף (להלן - צוות רוטקופף), וזאת לשם בחינת החלופות האפשריות לשמירה על איכות מקצוע עריכת הדין וגיבוש המלצות ליישום בנושא. ברקע עבודת הצוות עמדו המלצות ועדת גרסטל וכן שני תזכירי החוק הנזכרים. בנוסף עמד ברקע הדברים דין וחשבון של מבקר המדינה משנת 2011 בעניין לשכת עורכי הדין, אשר עסק, בין היתר בנושא ההסמכה למקצוע עריכת הדין (מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011). סיכום עבודת הצוות הוגש לשר המשפטים בחודש נובמבר 2012.

בעקבות כל אלו נכללו תיקונים שונים הנוגעים למתכונת ההסמכה בעריכת דין גם בהצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ה-2015 (להלן - הצעת תיקון מס' 39). ההצעה פורסמה בהצעות חוק הממשלה, 937 - ד' באב התשע"ה, 20.7.2011), אף שבעיקרה מתייחסת ההצעה, אותה יזם משרד המשפטים, לשינויים בהתייחס למבנה הלשכה, מוסדותיה, ניהולה הכספי ובעלי התפקידים (שינויים אלה הוצעו לאחר בחינת המלצות הוועדה הציבורית אשר מונתה ביום כ"ד בשבט התשע"ג (4 בפברואר 2013) בידי השר נאמן ובראשה עמדה שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) איילה פרוקצ'יה). השינויים המוצעים בהצעת תיקון מס' 39 בנושא ההסמכה לעריכת דין מתמקדים בנושאי הפיקוח על ההתמחות, מתכונת הבחינה והרכב הוועדה הבוחנת העורכת את הבחינות בכתב (ראה סעיפים 23 עד 26 ו-34 להצעת החוק האמורה).

השינויים המוצעים בתזכיר חוק זה באים על הרקע האמור ובהמשך לו כמו גם בעקבות המתווה בדבר "השבחת המקצוע והארכת ההתמחות" (להלן - המתווה) אשר גובש לאחרונה בין ראש לשכת עורכי הדין, נציגי המוסדות להשכלה גבוהה, נציגי הסטודנטים למשפטים, שרת המשפטים ויושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. בין היתר מדבר המתווה על הארכתה בתנאים מוגדרים של ההתמחות בעריכת דין לתקופה של שמונה-עשר חודשים וכן על עיבוי מנגנון הפיקוח על ההתמחות שמקיימת לשכת עורכי הדין באמצעות מינוי נציב פיקוח על ההתמחות שתמנה שרת המשפטים (כפי שאף הציע משרד המשפטים הן במסגרת תזכירי החוק הנזכרים לעיל והן במסגרת הצעת תיקון מס' 39 בעקבות המלצות ועדת גרסטל). בהיבטיו אלה של המתווה כמו גם באפשרות הנזכרת בו לשלול לתקופה ממושכת אישור לאמן עוסק תזכיר החוק הנוכחי.

2. לסעיפים 2, 3, 7 ו-8

על פי סעיף 2(1) לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן- חוק הלשכה או החוק) מוטל על לשכת עורכי הדין, בין היתר, התפקיד של פיקוח על ההתמחות. בהתאם לכך מפעילה לשכת עורכי הדין מערך פיקוח המוצא ביטוי בכללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962 ובנהלים משלימים.

ועדת גרסטל שנדרשה לנושא הפיקוח על ההתמחות ראתה כאמור, בד-בבד עם המלצתה להאריך את תקופת ההתמחות ועל מנת לסייע לכך שההתמחות תשיג את יעדיה, להמליץ על ביסוס מערך הפיקוח שמקיימת הלשכה כיום בהתאם לכללים האמורים תוך שיועמד בראשו שופט בדימוס וכן כי ימונה נציב קבילות מתמחים, שופט בדימוס, וסמכויותיו יוגדרו בחקיקה.

על רקע זה מוצע (בסעיף 3 לחוק המוצע - סעיף 34א שמוצע להוסיפו לחוק הלשכה) למנות שופט בדימוס לנציב הפיקוח על ההתמחות (להלן - הנציב), אשר יעמוד בראש מערך הפיקוח על ההתמחות של הלשכה וכן ייעץ ללשכה בעניינים עקרוניים בהתייחס לפיקוח על ההתמחות. מוצע להגדיר כי סמכויות הפיקוח של הנציב מתייחסות לכלל היבטי ההתמחות, לרבות אופי העבודה המוטלת על המתמחה ותנאי העסקתו. כמו כן, מוצע כי שר המשפטים הוא שימנה, לאחר התייעצות עם הלשכה, את הנציב על מנת להבטיח את אי-תלותו, הגם שהפעלתו תמומן בידי הלשכה.

לצד הפיקוח היזום מוצע להסמיך את הנציב לברר תלונות של מתמחה או מי שהיה מתמחה, הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות מאמנו במסגרת מילוי תפקידו כאמן או בשל תנאי התמחותו.

במסגרת חיזוק הפיקוח על ההתמחות, מוצע כי הנציב יהיה רשאי להמליץ לכל בעל סמכות לנקוט צעדים נגד מאמן, או לפעול לתיקון ליקויים שמצא, ובכך לאפשר לנציב להמליץ על נקיטת הליכי משמעת או אף הליכים פליליים במקרה הצורך (סעיף 3 לחוק המוצע - הוספת סעיף 34א(ה)). לצד זאת מוצע גם להעניק לנציב סמכות להורות כי מאמן לא יהיה רשאי לאמן מתמחים לתקופה שיקבע, שלא תעלה על שמונה עשר חודשים. בשונה מסמכות הלשכה לבטל אישור לאמן, לפי הוראות סעיף 30 לחוק הלשכה, סמכות הנציב המוצעת לפי סעיף זה, היא להשהות באופן זמני את תפקודו של מאמן. כמו-כן, הסמכות חלה על כל מי שרשאי לאמן מתמחים לפי סעיף 29(א), ובכלל זה שופטים המורשים לאמן מכוח סעיפים 29(א)(1) עד (3) וחברי לשכה המשמשים בתפקיד מתפקידי השירות המשפטי כמפורט בצו לשכת עורכי הדין (תפקידי השירות המשפטי), התשכ"ב-

1962, המורשים לאמן מכוח סעיף 29(א)(5) לחוק הלשכה. לעומת זאת, ביטול האישור לאמן על ידי הלשכה נוגע רק לעורכי דין המאמנים מכוח אישור שניתן להם על ידי הלשכה לפי סעיף 29(א)(4) לחוק הלשכה.

עוד מוצע כי הנציב יגיש לשר המשפטים, לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת וללשכה דין- וחשבון שנתי על פעולותיו וכי שר המשפטים יהיה רשאי, לאחר התייעצות עם הלשכה, לקבוע הוראות נוספות בדבר סמכויות הנציב, דרכי פעולתו ותנאי שירותו. לצד זאת מוצע (בסעיף 7 להצעת החוק) להוסיף בסעיף 109(2) לחוק הלשכה, לצרכי הבהרה, אחרי המלים "סדרי קבלתם של מתמחים ורישומם" את המלים "וסדרי ההתמחות".

במסגרת עיבוי הפיקוח על ההתמחות מוצע עוד (בסעיף 2 לחוק המוצע) לתקן את הרישא של סעיף 30 לחוק הלשכה ולהרחיב את הסמכות הנתונה כיום ללשכה לפיו לבטל אישור שניתן למאמן לפי סעיף 29(4) לחוק כך שהיא תהיה מוסמכת גם לפסלו מקבלת אישור חדש לתקופה קצובה שלא תעלה על חמש שנים. עוד מוצע לתקן את פסקה (1) בסעיף 30 לחוק הלשכה כך שגם לנציב יינתן מעמד להניע את הלשכה לבטל אישור לאמן. אגב כך, מוצע להחליף את המונח "קובלנה" בו נעשה שימוש בפסקה (1) האמורה במונח "תלונה" וזאת על מנת להבהיר כי אין המדובר בהקשר זה בקובלנה משמעתית.

בהתאם לסעיף 8 להצעת החוק מוצע כי "נציב הפיקוח על ההתמחות כמשמעותו בסעיף 34א לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה יתמנה לראשונה עד תום ארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה".

3. לסעיפים 1, 4, 5, 6 ו-9

על-פי סעיף 35(א) לחוק הלשכה בנוסחו כיום "תקופת ההתמחות תהיה שנים-עשר חודשים". מוצע להאריך, בתנאים מוגדרים כמפורט להלן, תקופה זו.

נושא משך ההתמחות ידע עם השנים שינויים. עד לשנת 1985 עמדה תקופת ההתמחות על שנתיים, כאשר למן שנת 1963 ועד שנת 1985 (ס"ח 404 מיום 16 באוגוסט 1963) ניתן היה להתחיל בהתמחות במקביל ללימודי השנה האחרונה במשפטים במוסד להשכלה גבוהה. על פי תיקון משנת 1985 (ס"ח 1155 מיום 7 באוגוסט 1985) הועמדה תקופת ההתמחות על 18 חודשים אך במקביל הוגבלה האפשרות להתחיל בהתמחות והותנתה בסיום לימודי המשפטים (ראה סעיף 26 לחוק הלשכה) אשר קוצרו במקביל מארבע שנים לשלוש שנים ומחצה. בשנת 1994 חזר המחוקק ונדרש לנושא משך ההתמחות. סעיף 35(א) תוקן פעם נוספת ותקופת ההתמחות על פיו הועמדה על שנים-עשר חודשים (ס"ח 1477 מיום 4 באוגוסט 1994).

במרוצת השנים שלאחר התיקון משנת 1994 שב נושא משך ההתמחות ועלה על סדר היום במשרד המשפטים.

כך ובהתחשב ביוזמת חקיקה פרטית, אשר הייתה תלויה ועומדת אותה העת ובמסגרתה הוצע להאריך את ההתמחות לשנתיים (הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – התמחות), התשנ"ט-1999, הצעת חוק פ/127 של חבר הכנסת דאז ראובן ריבלין) נתבקשה אף ועדת גרסטל להידרש לנושא משך ההתמחות. הועדה הגיעה לכלל מסקנה כי תקופת ההתמחות בת שנה אין בה כדי לעמוד ביעדי ההתמחות בדמות הכשרה מעשית-מקצועית לקראת העיסוק במקצוע עריכת הדין, הקניית נורמות מקצועיות ואתיות למתמחה ומתן אפשרות למתמחה להכיר את מהות המקצוע והיבטיו. זאת, בהתחשב גם בפער הקיים בין הלימודים האקדמיים שמטרתם להכשיר ולעצב משפטנים (במיוחד לנוכח הדגש שניתן במסגרתם על היבטים תיאורטיים של המשפט) ובין הכישרים והמיומנויות הנדרשים מעורך הדין בעבודתו. לדעת הועדה "בהינתן הנחת המוצא כי תקופת ההתמחות מטרתה להקנות למתמחה הכשרה מקצועית-ספציפית למקצוע עריכת הדין, הכשרה שאיננה ניתנת לו במסגרת לימודיו האקדמיים, הרי שמן הראוי ליתן משקל של ממש לתקופה זו גם מבחינת משכה. תקופת ההתמחות בת שנה אינה מספקת כדי להקנות למתמחה את המיומנויות והכישרים הנדרשים לעיסוק במקצוע עריכת הדין, היא אינה מאפשרת עיסוק במגוון רחב של נושאים ותחומים של המקצוע ואין בה די כדי להקנות למתמחה נורמות מקצועיות ואתיות, אשר ילוו אותו משך כל שנות עיסוקו במקצוע" (עמ' 53 לדו"ח הועדה). לאור האמור ובהתחשב גם בהמלצה נוספת שלה באשר לקיומו במהלך ההתמחות של קורס מעשי-יישומי בו יחויבו כלל המתמחים להשתתף - כנדרש לגישת הוועדה נוכח הפער שבין הלימודים האקדמיים לבין העבודה המעשית במקצוע עריכת הדין - המליצה הועדה כי תקופת ההתמחות תוארך ותעמוד על שנה ומחצה.

המלצתה זו של וועדת גרסטל לפיה תוארך תקופת ההתמחות ותעמוד על שנה וחצי במהלכה אף ייערך למתמחים קורס מעשי-יישומי, נכללה בתזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התשס"ו-2005 הנזכר לעיל. בשנת 2010 הופץ התזכיר מחדש לאחר שעודכן - תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה), התש"ע-2010 הנזכר לעיל ובו הוצע להאריך את תקופת ההתמחות כך שתעמוד על שנתיים תוך שבמהלכן ייערך הקורס המעשי-יישומי כמתואר.

לעומת זאת הוצע במסגרת המלצות צוות רוטקופף מחדש נובמבר 2012 כי לפחות לעת הזאת תוסיף תקופת ההתמחות ותעמוד על שנים-עשר חודשים תוך המשך ביצוע מעקב בנושא. זאת בהתחשב בקשיים שונים הקשורים במציאות החברתית והכלכלית הקיימת כיום ובכלל אלה הקושי המשמעותי במציאת מקומות התמחות והנטל הכלכלי שיוטל על המתמחים כתוצאה מההארכה.

המתווה ובהמשך לכך תזכיר החוק הנוכחי המבקש ליישמו מאמצים לעניין משך תקופת ההתמחות גישה ביניים לפיה תוך העמדת שני מסלולים אפשריים של התמחות:

המסלול **האחד** הוא המסלול של התמחות בת שמונה-עשר חודשים בה יחויב מי שהשכלתו האקדמית הינה בתחום המשפטים בלבד - ראה לעניין זה ההתייחסות ל"בעל השכלה משפטית גבוהה" בסעיף 25 לחוק הלשכה (לעניין מסלול זה ראה התיקון המוצע בסעיף 35(א) לחוק העיקרי

כנוסחו בסעיף 4(1) לחוק המוצע). תיקון זה משתלב בהסדר הקבוע כיום ביחס להשכלה המשפטית הנדרשת לשם התמחות ובהמשך לכך לשם עיסוק בעריכת דין.

המסלול השני הוא המסלול של התמחות בת שנים-עשר חודשים בה אשר תתאפשר בתנאים מוגדרים למי שבנוסף על היותו "בעל השכלה משפטית גבוהה" כאמור הוא בעל תואר אקדמי בתחום לימודים נוסף. בכלל זאת אמורים הדברים במי שהוא בעל תואר שני במשפטים וכן במי שהוא בעל תואר ראשון קרי תואר בוגר, משולב - במשפטים ובתחום לימודים נוסף (לתיקון זה ראה סעיף 35(ב1) המוצע בחוק הלשכה כנוסחו בסעיף 4(2) לחוק המוצע). לעניין מסלול זה מניח המתווה כי המטען שטמון בהשכלה האקדמית המעובה, על היתרונות שהיא מקנה והכישורים שהיא מפתחת, מצדיק תקופה קצרה יותר של התמחות לשם רכישת הכלים הפרקטיים הנחוצים (מה גם שככלל נרכשת השכלה כאמור על-פני תקופה ארוכה מזו בה נרכשת השכלה אקדמית בסיסית במשפטים בלבד). תקופה זו תעמוד כאמור לפי המוצע על שנים-עשר חודשים תוך שאפשרות הכניסה אליה תותנה גם בהתקיימו הלכה למעשה של בקורס במקצועות מעשיים בהיקף של שמונים שעות לימוד ובו ישתתף כתנאי להתמחות בת שנים-עשר חודשים מי שנתקיימו בו תנאי ההשכלה הנוספים כפי שפורטו לעיל (ראה על כך עוד להלן). דרישה נוספת זו נועדה להקנות מטען ידע בסיסי הנדרש לעורך דין במהלך עבודתו ובהשלמה לידע הנרכש תוך כדי ההתמחות אשר במסגרת מסלול זה תהיה כאמור קצרה יותר לכן וככל שלא ניתן יהיה לקיים דרישה זו באין קורס, לא יהיה מסלול זה של התמחות בת שנים עשר חודשים אפשרי (לעניין התניית הזכאות בהתקיימו של קורס מעשי ובהשתתפות בו ראה סעיף 35(ב2) שמוצע להוסיפו בחוק הלשכה כנוסחו בסעיף 4(2) לחוק המוצע. כן ראה לעניין מסלול זה בכללותו התיקון המוצע בסעיף 1 לחוק המוצע ובהתייחס לאישורים הנדרשים על-מנת להירשם כמתמחה לתקופה של שנים-עשר חודשים (לפי התיקון המוצע בסעיף 1 יסומן סעיף 26א הקיים בחוק הלשכה כסעיף 26א1 ולפניו יבוא סעיף 26א החדש והמתייחס כאמור לתנאים לרישום להתמחות בת שנים-עשר חודשים. בהמשך לכך ראה גם התיקון המוצע (בסעיף 6 לחוק המוצע) בסעיף 38 לחוק הקיים לפיו יתווסף סעיף קטן (ג) אשר יתנה את האפשרות לגשת לבחינת ההתמחות בהשלמת כלל הדרישות לתואר (הנוסף או המשולב).

על בסיס המתווה ובהמשך להוראה המוצעת בסעיף 35ב2 המוצע והמתנה כאמור את הזכאות להתמחות בת שנים-עשר חודשים בלבד בהתקיימו של קורס במקצועות מעשיים ובהשתתפות בו, מוצע (בסעיף 36א) המוצע לחוק הלשכה כנוסחו בסעיף 5 לחוק המוצע) לעניין הקורס במקצועות מעשיים כי קורס כאמור תהא רשאית לקיים פקולטה למשפטים במוסד בישראל או מכללה למשפטים כאמור בסעיף 25(1) לחוק הלשכה קרי שהוכרו כמוסד להשכלה גבוהה בהתאם לחוק המועצה ההשכלה גבוהה, התשי"ח-1958"). קורס כאמור לא יזכה בנקודות זכות אקדמיות ולא

יהווה חלק מהדרישות לתואר אקדמי, ומשכך קורס זה אינו נתון לפיקוחה של המועצה להשכלה גבוהה¹

לפי המוצע יוסמך שר המשפטים לקבוע בתקנות, לאחר התייעצות עם הלשכה, עם הוועדה הבוחנת בכתב כמשמעותה בסעיף 40 ועם המוסדות כאמור בסעיף 25(1), הוראות לעניין נושאי הקורס המעשי, פריסתו הכלל-ארצית היקף שעות הלימוד בו (אשר בהתאם למתווה יעמוד כאמור על שמונים שעות לימוד) ומשכו, המטלות שיוטלו על התלמידים במסגרתו והסדרים נוספים הנדרשים לקיומו - לרבות לעניין תנאי הלימוד בכיתות הלימוד, היחס בין מספר התלמידים למספר המרצים בכיתת לימוד - וכן הוראות לעניין תדירותו של הקורס המעשי ועיתויו ובכלל זאת במהלך לימודי המשפטים.

בשים לב לכך כי (כמוסבר לעיל) נתונה ההחלטה אם לקיים במקצועות מעשיים אם לאו לשיקול דעתו של כל אחד מהמוסדות הרשאים לעשות כן, מוצע במסגרת סעיף ההסמכה כי הוראות לעניין פריסתו הכלל-ארצית של הקורס ייקבעו בין היתר בשים למספר של המוסדות בהם ניתן להשתתף בקורס (ראה לעניין הוראת ההסמכה סעיף קטן (ב) לסעיף 36 האמור). כן מוצע לקבוע, על בסיס המלצת ועדת גרסטל, כי תכנית הלימודים של הקורס, לרבות מערך השיעורים וזהות מרצי הקורס ומרכזיו, תאושר בידי הוועדה הבוחנת בכתב כמשמעותה בסעיף 40 לחוק (ראה סעיף קטן (ג) לסעיף 36 האמור).

לפי המוצע יהיה מוסד המקיים את הקורס במקצועות מעשיים חייב (בהתאם כמובן גם להוראות שייקבעו בתקנות) לאפשר לכל מי שהוא או עתיד להיות בעל השכלה משפטית כאמור בסעיף 25 להשתתף בקורס זה; משתתף בקורס יישא במלוא עלות השתתפותו בקורס ואולם ככל שאמורים הדברים במשתתף שהוא תלמיד המוסד המקיים את הקורס, יישא המוסד במלוא עלות השתתפותו (לרבות כל שדרוש כבסיס להשתתפות בו) (ראה לעניין זה סעיף קטן (ד) בסעיף 36 המוצע).

על רקע השינויים במתכונת ההסמכה בעריכת דין הכלולים בתיקון המוצע, מתעורר הצורך לקבוע הסדרי תחילה והוראות מעבר.

מוצע (בסעיף 9 לחוק המוצע) כי סעיפים 26, 35 ו-36 לחוק הלשכה, כנוסחם בסעיפים 1, 4 ו-5 לחוק המוצע, ייכנסו לתוקף בתום ארבע שנים מיום פרסומו של חוק זה (להלן - יום התחילה). כן מוצע כי על מי שהחל להתמחות לפני יום התחילה לא יחולו סעיפים 26, 35 ו-36 לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיפים 4 ו-5 לחוק המוצע, ותמשיך לחול עליו הוראת סעיף 35(א) כנוסחה ערב יום התחילה, ובלבד שישלים את התמחותו עד תום שנה מיום התחילה.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 יתוקן בהתאם לנוסח שלהלן.

¹ נבקש להפנות את תשומת הלב ל תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - ביטול מסלול ההכרה במכללות חוץ - תקציביות), התשע"ו - 2016, שהופץ ביום 20.4.2016 המציע לבטל את מסלול ההכרה במוסדות להשכלה משפטית בהם ניתן לרכוש השכלה משפטית לפי סעיף 25(4).

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המנהלי

לחוק המוצע לא עתידה להיות השפעה על תקציב המדינה.

ה. הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

רצ"ב דוח הערכת השפעות הרגולציה של החוק המוצע.

ו. להלן נוסח החוק המוצע

תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - שינויים במתכונת ההסמכה והוראות נוספות), התשע"ו-

2016

הוספת סעיף 26א¹. בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961² (להלן – החוק העיקרי), סעיף 26א יסומן 1א26 ולפניו יבוא:

"תנאים לרישום 26א. רשאי להירשם כמתמחה לתקופה של שנים-עשר חודשים מי שבנוסף על האמור לעניינו בסעיף 26, קיבל של שנים-עשר חודשים של שנים-עשר חודשים
אישור השתתפות בקורס במקצועות מעשיים כאמור בסעיף 35(ב2) וכן:

(1) אם הוא נרשם כמתמחה לפי סעיף 35(ב1)(1), קיבל מהמוסד להשכלה גבוהה בו למד, אישור על תואר כאמור באותו סעיף או אישור שמילא אחר דרישות המוסד לקבלת התואר או אם היה התואר תואר מוכר מאת מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, אישור שסיים את תקופת לימודיו לתואר ונותרו לו לא יותר משתי בחינות כדי למלא אחר הדרישות לקבלת התואר; ולעניין תואר מוכר מאת מוסד מוכר שהוא תואר מוסמך במסלול מחקרי, אישור שסיים את תקופת לימודיו ונותרו לו לא יותר מבחינה אחת והגשת עבודת גמר כדי למלא אחר הדרישות

² o"ח התשכ"א, עמ' 178; התשס"ה, עמ' 745.

לקבלת התואר;

(2) אם הוא נרשם כמתמחה לפי סעיף 35(ב1)(2), קיבל מהמוסד להשכלה גבוהה בו למד, אישור על תואר כאמור באותו סעיף או אישור שמילא אחר דרישות המוסד לקבלת התואר או אם היה התואר תואר מוכר מאת מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, אישור שסיים את תקופת לימודיו לתואר ונותרו לו לא יותר משתי בחינות במשפטים ושתי בחינות בחוג הנוסף כדי למלא אחר הדרישות לקבלת התואר".

תיקון סעיף 30 2. בסעיף 30 לחוק העיקרי –

(1) ברישא, אחרי "שניתן" יבוא "לו" ואחרי "סעיף 29(4) יבוא "וכן לפסלו מקבלת אישור חדש לתקופה קצובה שלא תעלה על חמש שנים";

(2) בפסקה (1), במקום "קובלנה של", יבוא "תלונה של נציב הפיקוח על ההתמחות שלפי סעיף 34א".

הוספת סעיף 34א 3. אחרי סעיף 34 לחוק העיקרי יבוא:

"נציב הפיקוח על 34א. (א) שר המשפטים, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, ימנה שופט בדימוס לנציב הפיקוח על ההתמחות (להלן – הנציב); תקופת כהונתו של הנציב תהיה ארבע שנים מיום מינויו וניתן למנותו לתקופות כהונה נוספות של ארבע שנים, ולא יותר משלוש תקופות כהונה רצופות.

(ב) שכרו של הנציב ימומן מתקציב הלשכה.

(ג) הנציב יעמוד בראש מערך הפיקוח על ההתמחות של הלשכה לפי חוק זה וייעץ ללשכה בעניינים הנוגעים לפיקוח על ההתמחות.

(ד) הנציב גם יברר תלונות של מתמחה או מי שהיה מתמחה, הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות מאמנו במסגרת מילוי תפקידו כמאמן או בשל תנאי התמחותו.

(ה) מצא הנציב ליקויים בתפקודו של מאמן, יהא רשאי להמליץ לכל גורם מוסמך לנקוט אמצעים מתאימים נגד מאמן כאמור או לפעול לתיקון הליקויים שמצא וכן יהא הוא רשאי, לאחר שנתן למאמן הזדמנות לטעון טענותיו, להורות כי הוא לא יורשה לאמן מתמחים לתקופה שיקבע ושלא תעלה על שמונה-עשר חודשים; הנציב יקבע את מועד תחילתה של תקופה כאמור, והוא רשאי לקצר את התקופה אם הוכח להנחת דעתו כי תוקנו הליקויים; הנציב יודיע ללשכה על החלטה לפי סעיף זה.

(ו) במילוי תפקידיו לפי סעיף זה רשאי הנציב להתייחס לכלל היבטי ההתמחות, לרבות סוג העבודה המוטלת על המתמחה ותנאי העסקתו.

(ז) הנציב יגיש לשר המשפטים, לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת וללשכה דין וחשבון שנתי על פעולותיו לפי סעיפים קטנים (ג) עד (ה).

(ח) לצורך ביצוע תפקידו יסתייע הנציב, ככל הנדרש, בעובדי הלשכה שיפעלו בהתאם להוראותיו; שר המשפטים רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע הוראות נוספות בדבר סמכויות הנציב, דרכי פעולתו ותנאי שירותו.

(ט) אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מהסמכות להגיש תלונה לפי סעיף 30 לחוק או מהסמכות להגיש קובלנה נגד מאמן כאמור לפי סעיף 63 לחוק או לפי כל דין.

תיקון סעיף 35 .4 בסעיף 35 לחוק העיקרי -

(1) בסעיף קטן (א), במקום "שנים-עשר חדשים" יבוא "שמונה-עשר חדשים";

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) על אף האמור בסעיף קטן (א) ובכפוף להוראת סעיף קטן (ב2) יהיה מי שנתקיים בו האמור בפסקה (1) או (2) להלן זכאי להתמחות שנים-עשר חודשים בלבד:

(1) הוא בעל השכלה משפטית גבוהה

כמשמעותו בסעיף 25(1), (2), (א2) או

(4), ובנוסף לכך הוא בעל תואר מוכר

מאת מוסד מוכר להשכלה גבוהה
כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה
גבוהה, התשי"ח-1958³, או בעל
תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה
גבוהה בחוץ-לארץ, שהלשכה הכירה
בו, בהתאם לתקנות שייקבעו, כשווה
ערך לתואר מוכר; לעניין זה, "בעל
תואר" - לרבות מי שזכאי לתואר
כאמור;

(2) הוא בעל השכלה משפטית גבוהה
כמשמעותו בסעיף 25(1), (2) או (א2)
ותואר הבוגר שלו במשפטים הוא
במשפטים ובחוג נוסף.

(ב2) זכאות להתמחות בת שנים-עשר חודשים בלבד
כאמור בסעיף קטן (ב1) מותנית בהתקיימו של קורס
במקצועות מעשיים כאמור בסעיף 36 בו ישתתף מי
שנתקיים או עתיד להתקיים בו האמור בסעיף קטן
(ב1)"

הוספת סעיף 36 5. אחרי סעיף 35 לחוק העיקרי יבוא:

"קורס במקצועות 36. (א) פקולטה למשפטים במוסד בישראל או מכללה
למשפטים, כאמור בסעיף 25(1), (בסעיף זה - מוסד
למשפטים בישראל) רשאית, בעצמה או באמצעות מי
מטעמה, לקיים קורס במקצועות מעשיים; קורס
כאמור לא יזכה בנקודות זכות אקדמיות ולא יהווה
חלק מהדרישות לתואר אקדמי;

³ o"ח התשי"ח, עמ' 191;

(ב) הוראות לעניין נושאי הקורס במקצועות מעשיים, פריסתו הכלל-ארצית, היקף שעות הלימוד בו ומשכו, המטלות שיוטלו על התלמידים במסגרתו והסדרים נוספים הנדרשים לקיומו - לרבות לעניין תנאי הלימוד בכיתות הלימוד, היחס בין מספר התלמידים למספר המרצים בכיתת לימוד - וכן הוראות לעניין תדירותו של הקורס המעשי, עלות ההשתתפות בקורס, עיתויו ובכלל זאת עיתויו במהלך לימודי המשפטים או לאחריהם ייקבעו בתקנות, לאחר התייעצות עם הלשכה, הוועדה הבוחנת בכתב כמשמעותה בסעיף 40 (בסעיף זה - הוועדה הבוחנת) והמוסדות למשפטים בישראל; הוראות לעניין פריסתו הכלל-ארצית של הקורס ייקבעו בשים לב בין היתר למספרם של המוסדות למשפטים בישראל בהם ניתן להשתתף בקורס כאמור.

(ג) תכנית הלימודים של קורס במקצועות מעשיים, לרבות מערך השיעורים וזהות מרצי הקורס ומרכזיו, תגובש בידי מוסד למשפטים בישראל, בתיאום עם הלשכה, ותאושר בידי הוועדה הבוחנת.

(ד) מוסד למשפטים בישראל המקיים קורס במקצועות מעשיים יאפשר, בהתאם להוראות שלפי סעיף זה, לכל מי שהוא או עתיד להיות בעל השכלה משפטית כאמור בסעיף 25 להשתתף בקורס כאמור; משתתף בקורס יישא במלוא עלות השתתפותו בקורס ואולם אם היה המשתתף תלמיד המוסד המקיים את הקורס, יישא המוסד במלוא עלות השתתפותו לרבות כל שדרוש כבסיס להשתתפות בו.

תיקון סעיף 38 .6 בסעיף 38 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) מי שנרשם כמתמחה לתקופה של שנים-עשר חודשים לפי סעיף 26א על פי אישור שסיים את תקופת לימודיו, לא ייבחן בבחינות ההתמחות אלא לאחר שקיבל מאת המוסד להשכלה גבוהה בו למד אישור על תואר או אישור שמילא אחר דרישות המוסד לקבלת התואר".

תיקון סעיף 109 .7 בסעיף 109 לחוק העיקרי, בפסקה (2), אחרי "סדרי קבלתם של מתמחים ורישומם" יבוא "סדרי ההתמחות".

- מינוי לראשונה .8. נציב הפיקוח על ההתמחות כמשמעותו בסעיף 34א לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה יתמנה לראשונה עד תום ארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.
- תחילה, תחולה והוראות מעבר .9. (א) תחילתם של סעיפים 26, 35 ו-36 לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיפים 1, 4 ו-5 לחוק זה, בתום ארבע שנים מיום פרסומו של חוק זה (להלן – יום התחילה).
- (ב) על מי שהחל להתמחות לפני יום התחילה לא יחולו סעיפים 26, 35 ו-36 לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיפים 1, 4 ו-5 לחוק זה, ותמשיך לחול עליו הוראת סעיף 35 כנוסחה ערב יום התחילה, ובלבד שישלים את התמחותו עד תום שנה מיום התחילה.

נספח RIA

סיכום דו"ח הערכת השפעת הרגולציה
לתזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון -
שינויים במתכונת ההסמכה והוראות
נוספות), התשע"ו-2016

תוכן העניינים

15	חלק א' – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות.....
15	א. רקע.....
16	ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה.....
17	ג. תכליות ויעדים.....
18	חלק ב' - ניסוח חלופות וניתוחן.....
18	חלופה א' – המצב הקיים.....
19	חלופה ב' – הארכת תקופת ההתמחות ב-12 חודשים (סה"כ 24 חודשים).....
20	חלופה ג' – הארכת תקופת ההתמחות ב-6 חודשים (סה"כ 18 חודשים).....
20	חלופה ד' – הארכת תקופת ההתמחות ב- 6 חודשים, או לחלופין הותרת משך תקופת ההתמחות על 12 חודשים לבעלי השכלה אקדמית נוספת שעברו קורס מעשי.....
22	חלק ג' – השוואה בין חלופות ובחירה.....
24	חלק ד' – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור.....
25	חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח.....

חלק א' – הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

א. רקע

סעיף 24 לחוק לשכת עורכי הדין קובע כי אדם כשיר להיות עורך דין אם הוא בעל השכלה משפטית גבוהה, עבר תקופת התמחות ועמד בבחינות הלשכה בהתאם להוראות המפורטות בחוק. על פי רוב, לימודי המשפטים הנדרשים אורכים שלוש וחצי שנים, ותקופת ההתמחות הנדרשת על פי המצב המשפטי היום היא שניים עשר חודשים.

על פי הנתונים שנמסרו לנו מלשכת עורכי הדין בשנים 2010 – 2016 התקבלו כל שנה כ-3000 עורכי דין כחברי לשכה חדשים, והשוק מונה היום כ-60,000 עורכי דין.

מתכונת ההסמכה בעריכת דין בכלל, וסוגיית משך תקופת ההתמחות בפרט, נמצאים מזה זמן על סדר היום במשרד המשפטים. לאור מורכבות הנושא, נוצר צורך לדון בחלקים השונים של מתכונת ההסמכה בנפרד, לכן יתמקד דו"ח זה בבחינת תקופת ההתמחות.

משך תקופת ההתמחות בעריכת דין קבוע בסעיף 35 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א – 1961 (להלן – חוק לשכת עורכי הדין). נושא זה ידע עם השנים שינויים:

- עד לשנת 1985 עמדה תקופת ההתמחות על שנתיים, כאשר בין השנים 1963-1985 ניתן היה להתחיל בהתמחות במקביל ללימודי השנה האחרונה במשפטים במוסד להשכלה גבוהה.

- בשנת 1985 הועמדה תקופת ההתמחות על 18 חדשים, אך הותנתה האפשרות להתחיל התמחות בסיום לימודי המשפטים, אשר קוצרו במקביל מארבע שנים לשלוש שנים ומחצה.

- בשנת 1994 תוקן החוק ותקופת ההתמחות על פיו הועמדה על שנים-עשר חדשים.

נושא ההתמחות נבחן במסגרת עבודת "הועדה הציבורית לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות" אשר מונתה ביום ב' בסיון התש"ס (5 במאי 2000) בידי שר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביילין, ובראשה עמדה שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו דאז, הילה גרסטל (להלן - ועדת גרסטל). דוח ועדת גרסטל הוגש לשר המשפטים במאי 2002 וכלל מכלול המלצות לערוך שינויים בתהליך הסמכת עורכי דין.

המלצת ועדת גרסטל בעניין ההתמחות הייתה להאריך את תקופת ההתמחות ל- 18 חודשים. על-פי הדו"ח, בשל ניכוי פגרות בתי המשפט, ימי מילואים, חופשות ועוד, תקופת ההתמחות הנוכחית אינה עומדת בפועל על 12 חודשים, אלא על מספר חודשים נמוך מדי שאין בו כדי להקנות למתמחה את המיומנות והכישורים הנדרשים לעיסוק במקצוע עריכת הדין. משך התקופה אינו מאפשר עיסוק במגוון רחב של נושאים ותחומים של המקצוע ואין בו כדי להקנות למתמחה נורמות מקצועיות ואתיות ברמה מספקת. לצד הארכת התקופה, על-מנת לדאוג שבתקופת ההתמחות הארוכה יותר אכן ירכוש המתמחה את הכישורים הנדרשים, המליצה הוועדה לעבות את מערך הפיקוח על ההתמחות ולהוסיף קורס מעשי שיכשיר את המתמחים במחצית השנה

הראשונה להתמחותם (תוך הפחתה ממספר השעות השבועיות הנדרשות להתמחות באותה תקופה).

בעקבות עבודת הוועדה, הופצו בשנים 2005 ו-2010 שני תזכירי חוק שנועדו ליישם את המלצותיה. תזכירים אלה לא התגבשו לכדי הצעות חוק.

בהמשך לכך אף כונס בחודש ספטמבר 2011 במשרד המשפטים, לפי בקשת שר המשפטים דאז, פרופסור יעקב נאמן, צוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים באותה העת - ד"ר גיא רוטקופף (להלן - צוות רוטקופף). מטרת הצוות הייתה לבחון את החלופות האפשריות לשמירה על איכות מקצוע עריכת הדין ולגבש המלצות ליישום בנושא. ברקע עבודת הצוות עמדו המלצות ועדת גרסטל וכן שני תזכירי החוק הנזכרים. בנוסף עמד ברקע הדברים דין וחשבון של מבקר המדינה משנת 2011 בעניין לשכת עורכי הדין, אשר עסק, בין היתר בנושא ההסמכה למקצוע עריכת הדין (מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011), וקרא לאמץ את המלצות דוח גרסטל.

סיכום עבודת הצוות הוגש לשר המשפטים בחודש נובמבר 2012. הצוות קבע כי המלצות ועדת גרסטל עדיין תקפות ותואמות את המצב הנוכחי, אך מצא קושי ביישום חלק מההמלצות, ביניהן הארכת משך תקופת ההתמחות. לפיכך, הציע הצוות להשאיר על כנה תקופת התמחות של 12 חודשים, אך זאת תוך קביעת הוראות משלימות שיוודאו כי תקופת ההתמחות בפועל לא תפחת משמעותית מ-12 חודשים, בכפוף להוראות חוקי מגן בדיני עבודה. עוד החליטה ועדת גרסטל כי צוות מעקב בראשות הנציב שימונה לפיקוח על ההתמחות יגיש מסקנותיו בתוך שנה לשר בעניין משך תקופת ההתמחות המומלצת על ידו. המלצות צוות רוטקופף לא יצאו אל הפועל לאחר סיום כהונתו של השר נאמן כשר המשפטים.

על הרקע האמור ובהמשך לו, פעלה שרת המשפטים במהלך השנה האחרונה לגיבוש מתווה מוסכם בדבר "השבחת המקצוע והארכת ההתמחות" (להלן - המתווה). דו"ח זה מתאר את הליך גיבוש ההסכמות הללו, המוצאות ביטוי בתזכיר החוק.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

1. פגיעה בציבור הרחב

לאורך השנים עלו טענות מצד גורמים שונים, כי השירות המשפטי שניתן במדינה אינו ברמה נאותה, דבר המוביל לפגיעה בזכויותיהם של אנשים הנעזרים בשירותי עורכי הדין. על רקע זה, בין היתר, אף הוקמה ועדת גרסטל, כדי לשפר את הרמה המקצועית של עורכי הדין הן בידע התיאורטי, הן בידע המעשי והן בנורמות האתיות החלות במקצוע עריכת הדין, באמצעות שיפור הכשרתם של עורכי הדין לעתיד. לאחר שקיבלה פניות רבות בכתב ולאחר ששמעה גורמים רבים שהופיעו בפניה, הגיעה ועדת גרסטל למסקנה כי אכן יש לשפר את רמת ההכשרה של עורכי הדין לעתיד כדי לשפר את רמת השירות המשפטי הניתן לציבור הרחב. כאמור, צוות רוטקופף אישר כי הדברים תקפים גם בעת פעילותו בשנת 2012.

שיפור השירות המשפטי הניתן נצרך כדי להבטיח הגנה על כלל הציבור הנעזר בשירותי עורכי הדין כדי להבטיח את הזכויות והאינטרסים שלו. זאת, ביחוד על רקע התהליכים במשק ובחברה הישראלית, שהובילו לכך שהציבור הרחב נעזר בשירותיהם של עורכי דין לביצוע פעולות רבות, אשר חלקן הן מרכזיות וקריטיות, ולעתים אף רגישות, בחייו של אדם או בהתנהלותו העסקית. מובן כי מתן שירות כזה מצריך סטנדרטים מקצועיים גבוהים, נורמות אתיות והתנהלות מתאימה, וכי היעדרם של אלה אצל עורך דין עלול לפגוע בצורה משמעותית בלקוחותיו בשלל דרכים.

2. פגיעה בציבור עורכי הדין

כאשר ההכשרה שניתנת למתמחים אינה מספקת, יש בכך פגיעה גם בעורכי הדין לעתיד, שאינם רוכשים נסיון מספיק ואינם מקבלים די כלים כדי לבצע את תפקידם נאמנה. חוסר ידע זה עלול לחשוף אותם בפני פגיעה במוניטין, ובמקרים קיצוניים אף בתביעות כנגד רשלנות.

ג. תכליות ויעדים

מטרת ההתערבות הממשלתית בעניין זה הינה לשפר את רמת השירות המשפטי הניתן בישראל. תקופת ההתמחות נועדה להקנות למתמחה הכשרה מקצועית ספציפית למקצוע עריכת הדין, הכשרה שאינה ניתנת במסגרת הלימודים האקדמאיים. ועדת גרסטל קבעה כי אין בתקופת התמחות בפועל הנמוכה משנים-עשר חודשים כדי לעמוד ביעדי ההתמחות כפי שתוארו לעיל.⁴

מובן כי ישנה חשיבות ציבורית גדולה להבטיח כי אנשים המקבלים רישיון לעריכת דין יהיו אך ורק כאלה שיש להם את הכלים והידע הנדרש לצורך מתן שירות משפטי ראוי. למעשה זהו בסיס ההצדקה לדרישת הרישוי לצורך העיסוק בעריכת דין. יפים לכך הדברים של השופט ברק בבג"ץ 2334/02 שטנגר נ' יו"ר הכנסת ואח' (פסקה 10 לפסק דינו) "רבים במדינה נזקקים לשירותי המשפט. אלה נוגעים לעניינים הרגישים ביותר של אדם, חירותו ויחסיו עם זולתו" חובת הרישיון לצורך העיסוק בעריכת דין נועדה להבטיח כי "רק אנשים הראויים לכך יוכלו לתת שירותים חשובים אלה".

יעדי הרגולציה

- הכשרה מעשית-מקצועית לקראת העיסוק במקצוע עריכת הדין
- הקניית נורמות מקצועיות ואתיות לעורך הדין לעתיד

⁴ עמ' 55 לדו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות, מאי 2002 (להלן: "דוח גרסטל").

- מתן אפשרות למתמחה להכיר את הפרקטיקה העומדת מאחורי המקצוע והיבטיו השונים, ולהתנסות בתחומי משפט מגוונים.

חלק ב' - ניסוח חלופות וניתוחן

בהתאם להמלצת צוות רוטקופף, הוחלט כי יש ליישם את ההמלצות השונות הנוגעות לשיפור רמת השירות המשפטי בחלקים ולא כתכנית כוללת. לפיכך, הוגבלה כעת מסגרת הדין מראש לשיפור ההכשרה המקצועית של עורכי הדין בתקופת ההתמחות, ובהתאם לכך נבחנו ונוסחו החלופות.⁵

חלופה א' – המצב הקיים

כיום תקופת ההתמחות עומדת על שנים-עשר חודשים, במהלכם מוצמד המתמחה למאמן, שהוא על-פי רוב, עו"ד בעל נסיון של 5 שנים לפחות. ההכשרה והלימוד מתבצעים באמצעות התלוות למאמן וביצוע מטלות משפטיות במסגרת העבודה.

תועלות: הוועדות המקצועיות שמונו בנושא קבעו כי תקופת התמחות משמעותית הינה הכרחית להבטחת רמה מקצועית נאותה. לכאורה, תקופה של 12 חודשים היא תקופה משמעותית להתמחות, ומנגד אינה תקופה ארוכה מדי עבור המתמחים. מנקודת המבט של עורך הדין לעתיד, תקופת ההתמחות מהווה הזדמנות בלתי חוזרת להכרת המקצוע על היבטיו השונים, ללימוד והפנמה של דרכי עבודה ולרכישת נורמות התנהגות אתיות.

עומסים: כאמור, ישנה ביקורת על רמת השירות המשפטי הניתן כיום, ועל ההכשרה של עורכי הדין בישראל. הותרת המצב על כנו חושפת את הציבור בישראל בפני קבלת שירות משפטי ברמה שאינה מספקת. כמו כן, כפי שהראתה ועדת גרסטל, תקופת ההתמחות בפועל נמוכה מ-12 חודשים, ולכן נראה שהמצב הנוכחי אינו מוביל להכשרה מספקת של המתמחים.

בנוסף, עורכי הדין המעסיקים מתמחים ("מאמנים") נדרשים להשקיע משאבים רבים בהכשרתו של המתמחה. כיום, לא מעט משרדים, בעיקר קטנים ובינוניים, נמנעים מלהעסיק מתמחים ומעדיפים על פניהם עורכי דין צעירים. הסיבה לכך נעוצה במשאבים ובייחוד בזמן הנדרש להכשרתו של מתמחה, אשר השקעתם אינה משתלמת כאשר המתמחה מועסק במשרד למשך שנה בלבד והמשרד אינו מפיק מספיק תועלת מהעסקתו. עניין זה תורם גם לצמצום מספר מקומות ההתמחות.

⁵ העוגן לשינוי במתכונת בחינות ההסמכה, שנידון אף הוא בוועדות הציבוריות הללו, כבר התקבל במסגרת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 38), התשע"ו – 2016.

כמו כן, במהלך תקופת ההתמחות מועסקים המתמחים, על-פי רוב, בשכר נמוך באופן יחסי לשכרם של עורכי דין מתחילים. הטבלה שלהלן מתייחסת למשרדי עורכי הדין במגזר הפרטי.⁶

שכר על הטרחה: כמה מרוויחים עורכי דין? ברוטו, בשקלים			
משרד גדול מאוד/בוטיק	משרד בינוני-גדול	משרד קטן	ותק, בשנים
8,000-7,000	7,500-6,500	5,500-4,500	מתמחה
13,500-10,000	12,000-7,500	7,000-5,000	עד שנה
15,000-12,000	13,000-8,500	7,500-6,000	1-2
19,000-13,500	16,500-10,000	10,000-7,000	2-3
28,000-17,000	20,000-14,000	15,000-8,500	4-6
32,000-21,000	22,000-16,000 +אחוזים על תיקים	15,000-10,000	+7
50,000-35,000	35,000-25,000 +אחוזים על תיקים	30,000-15,000 +אחוזים ובונוסים	שותף זוטרי

בנתוני השותפים, לרוב מדובר על עלות למעביד; במשרדים הקטנים משולמים אחוזים גבוהים יחסית על הבאת לקוחות

חלופה ב' – הארכת תקופת ההתמחות ב-12 חודשים (סה"כ 24 חודשים)

כפי שתואר לעיל, בעבר משך תקופת ההתמחות עמד על 24 חודשים, כאשר תקופה זו מאפשרת מעבר בין מאמנים ותחומים שונים. כך, למשל, היו מתמחים שנהגו לפצל את תקופת ההתמחות לשנה במשרד פרטי ושנה במגזר הציבורי.

תועלות: השירות המשפטי הניתן על ידי עורכי דין צעירים יהיה באיכות טובה יותר, כתוצאה מהכשרה ארוכה יותר. בנוסף, בתקופה כזו יוכל מתמחה להיחשף ולהתמקצע בתחומי משפט מגוונים, ולהיחשף למאמנים ומוסדות שונים במסגרת ההתמחות.

כמו כן, הארכת תקופת ההתמחות תאפשר לעורכי הדין המעסיקים מתמחים ("מאמנים") ליהנות מהשקעתם בהכשרתו של המתמחה, כמפורט לעיל. כיוון שכך, הארכת תקופת ההתמחות, עשויה בהחלט גם להגביר את הביקוש למתמחים ולפתוח מקומות התמחות נוספים.

עומסים: הארכת תקופת ההתמחות לתקופה של 24 חודשים דורשת כי מספר מקומות ההתמחות יגדל בהתאם פי 2, ועלולה להקשות על מציאת מקום התמחות. כמו כן, תקופת התמחות ארוכה

⁶ ע"פ ממצאי סקר שנערך ע"י חברת מחשבות SmartJob בחודש ספטמבר 2015: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001070228>

יותר משמעה כי המבקשים להיות עורכי דין יוסיפו להשתכר במשכורת מתמחה, שהיא על פי רוב נמוכה יותר משל עורך דין, במשך 12 חודשים נוספים. יתרה מזאת, חלופה זו מאריכה את תהליך ההכשרה הכולל של עורכי הדין, כך שהוא יארך לרוב 5.5 שנים.

חלופה ג' – הארכת תקופת ההתמחות ב-6 חודשים (סה"כ 18 חודשים)

ועדת גרסטל המליצה להאריך את תקופת ההתמחות ב-6 חודשים, ובכך להבטיח תקופה משמעותית במהלכה יוכל המתמחה לצבור יותר ידע וניסיון, ולרכוש את הכלים הנחוצים לו לשם עיסוקו כעורך דין.

תועלות: תקופת ההתמחות נטו תהיה ארוכה יותר מהמצב הנוכחי ותבטיח מתן שירות משפטי מקצועי יותר גם על ידי עורכי דין צעירים, כמו גם התמקצעות וחשיפה רחבה יותר לתחומי משפט מגוונים. כמו כן, בשים לב לכך שההשכלה האקדמית הנדרשת נמשכת על פי רוב שלוש וחצי שנים, יעמוד תהליך ההכשרה לעריכת דין על חמש שנים.

בנוסף, הארכת תקופת ההתמחות תאפשר לעורכי הדין המעסיקים מתמחים ליהנות יותר מפירות עמלם בהכשרת המתמחה, כמפורט לעיל.

עומסים: הארכת תקופת ההתמחות לתקופה של 18 חודשים עשויה לצמצם את מספר מקומות ההתמחות בהתאמה, פי 1.5. עם זאת, מטבע הדברים, קשה להעריך כיצד הארכת משך תקופת ההתמחות ישפיע על החלטות עורכי הדין בעניין העסקת מתמחים, וייתכן כי הארכת תקופת ההתמחות תגדיל את הביקוש למתמחים. בנוסף, המבקשים להיות עורכי דין יוסיפו להשתכר במשכורת מתמחה, שהיא על פי רוב נמוכה יותר משל עורך דין, במשך 6 חודשים נוספים.

חלופה ד' – הארכת תקופת ההתמחות ב-6 חודשים, או לחלופין הותרת משך תקופת ההתמחות על 12 חודשים לבעלי השכלה אקדמית נוספת שעברו קורס מעשי

חלופה זו נוצרה ברוח המלצות דו"ח גרסטל. מטרתה היא להגביר את ההכשרה המעשית שמקבלים עורכי הדין לעתיד, ומנגד לצמצם את הפגיעה שעשויה להיגרם למתמחים כתוצאה מהארכת ההתמחות בפרט ותהליך ההכשרה בכלל.

במסגרת חלופה זו ייתכנו שתי מסלולי התמחות:

1. התמחות בת שמונה-עשר בה חודשים, בה יחויב מי שהשכלתו האקדמית הינה בתחום המשפטים בלבד.
2. התמחות בת שנים-עשר חודשים, בה יחויב מי שבנוסף על היותו בעל השכלה אקדמית בתחום המשפטים הוא בעל תואר אקדמי בתחום לימודים נוסף, בין אם תואר אקדמי

נוסף (ראשון או שני) או תואר בוגר משולב במשפטים ובחוג נוסף. הכניסה למסלול זה תותנה גם בפרקטיקום – קורס מעשי-יישומי בהיקף של שמונים שעות לימוד.

ההנחה היא כי המטען שטמון בהשכלה האקדמית המעובה, על היתרונות שהיא מקנה והכישורים שהיא מפתחת, מצדיק תקופה קצרה יותר של התמחות לשם רכישת הכלים הפרקטיים הנחוצים (מה גם שככלל נרכשת השכלה כאמור על-פני תקופה ארוכה מזו בה נרכשת השכלה אקדמית בסיסית במשפטים בלבד). שילוב של השכלה אקדמית מעובה עם קורס מעשי יבטיח הכשרה מקצועית ראויה לעורכי הדין שיוכשרו במסלול זה.

תועלות: חלופה זו מאפשרת את היתרונות שבהארכת תקופת ההתמחות ב-6 חודשים המפורטים לעיל, ובמקביל מאפשרת ליצור הבחנה והקלה בנטל עבור מתמחים בעלי בסיס ידע רחב וכישורים נוספים (בשל ההשכלה האקדמית הרחבה יותר שרכשו והקורס המעשי בו השתתפו). בנוסף, באופן זה יוותרו יותר מקומות התמחות בשוק עריכת הדין.

עומסים:

- במסלול הראשון: הארכת תקופת ההתמחות לתקופה של 18 חודשים דורשת כי מספר מקומות ההתמחות יגדל בהתאם, פי 1.5. בנוסף, המבקשים להיות עורכי דין יוסיפו להשתכר במשכורת מתמחה, שהיא על פי רוב נמוכה יותר משל עורך דין, במשך 6 חודשים נוספים.
- במסלול השני: מוסד לימודים נדרש להציע את הקורס המעשי ללא עלות ללומדים בו, אולם ההחלטה אם לפתוח קורס מעשי נתונה למוסד עצמו, כך שייטכן שסטודנטים ייאלצו לשלם עבור הקורס המעשי במוסד אחר. מנגד, ניתן להניח כי ככל שיהיו יותר סטודנטים שיעדיפו לבחור במסלול התמחות מקוצר, כך יגדל היצע מוסדות הלימוד שיספקו קורס מעשי.

אינטרסים ציבוריים נוספים: קיים חשש כי בפועל המתמחים שיוכלו לבחור במסלול השני והקצר יותר יהיו דווקא מתמחים המגיעים מאוכלוסייה במעמד סוציאקונומי גבוה, אשר מעמדם מאפשר להם את הנגישות להשכלה גבוהה נוספת זו.

חלק ג' – השוואה בין חלופות ובחירה

חלופה א' – המשך מצב קיים	חלופה ב' – הארכת ההתמחות ב-12 חודשים	חלופה ג' – הארכת ההתמחות ב-6 חודשים	חלופה ד' – מסלולים: הארכת התמחות ב-6 חודשים או קורס מעשי לבעלי השכלה אקדמית נוספת	חלופה	קריטריון
1	3	2	2	הכשרה מעשית-מקצועית	עמידה ביעדי הרגולציה
1	3	2	2	הקניית נורמות מקצועיות ואתיות	
1	3	2	2	היכרות עם מהות המקצוע והיבטיו השונים	
3	1	2	2	עלויות ישירות	הנטל הצפוי מהרגולציה
3	1	2	2	התמשכות תהליך ההכשרה	
3	1	2	2	קושי במציאת מקום התמחות	
2	1	2	3		ישימות הרגולציה
2	1.86	2	2.14		סה"כ

* כל חלופה דורגה ביחס למצב הקיים בין 1-3, כאשר 3 היא החלופה הטובה ביותר ביחס לאותו קריטריון ו-1 היא החלופה הטובה פחות.

כפי שניתן לראות בטבלה לעיל, בשקלול של עמידת החלופה ביעדי הרגולציה, עם הנטל הצפוי מהרגולציה ושימותה, החלופה הנבחרת היא חלופה ד' המאפשרת בחירה בין שני מסלולי התמחות – הארכת תקופת ההתמחות ב-6 חודשים (סה"כ 18 חודשים) או הותרת תקופת ההתמחות הקיימת (12 חודשים) על כנה לבעלי השכלה אקדמית נוספת אשר יעברו קורס מעשי-יישומי במסגרת מוסד הלימודים.

החלופה שנבחרה מאפשרת ליצור הבחנה ברגולציה בין קהלי יעד שונים. באופן כללי, תוארך תקופת ההתמחות, על-מנת להקנות למתמחים הכשרה מקצועית טובה יותר ונורמות אתיות, לחשוף אותם לתחומי משפט מגוונים ולאפשר להם היכרות מעמיקה יותר עם המקצוע בליווי המאמנים, כאשר כל אלה צפויים להשפיע על כישוריהם ומקצועיותם ועל ידי כך לשפר את רמת השירות המשפטי הניתן בישראל. עם זאת, במקרים בהם מדובר במתמחים שהעמיקו את כישוריהם כתוצאה מהשכלה אקדמית נוספת, אשר במסגרתה אף פעמים רבות תקופת הלימודים ארוכה יותר (ובכך מאריכה את משך הכשרתם), תינתן להם אפשרות להכשרה מקצועית ורכישת נורמות אתיות באמצעות קורס מעשי-יישומי אותו יעברו במסגרת לימודיהם, מבלי צורך להאריך את תקופת ההתמחות מעבר לתקופה הקיימת.

כמו כן, באופן זה ניתן מענה טוב יותר לחשש המתעורר בנוגע למציאת מקומות התמחות, כיוון שמספר מקומות ההתמחות לא יצטרך לגדול במידה הנדרשת בחלופות האחרות.

על-מנת להבטיח כי יישום חלופה זו אכן יסייע לעמידה ביעדי הרגולציה ויתרום לעלייה ברמת השירות המשפטי הניתן בישראל, תופעל החלופה הנבחרת לצד מנגנון משלים של עיבוי מנגנון הפיקוח על ההתמחות שמקיימת לשכת עורכי הדין ואימוץ סנקציות מחמירות כנגד מאמנים אשר יפרו את הכללים ואת זכויות המתמחה, כמפורט בתזכיר החוק.⁷ הידוק הפיקוח על ההתמחות יאפשר לוודא כי המתמחים אכן יעברו הכשרה משפטית מקצועית בתקופת התמחותם ולא יועסקו בעיקר בעבודות טכניות. כמו כן, מנגנון הפיקוח ידאג לשמירה על תנאי העסקה ראויים של המתמחים.

⁷ כאמור להלן, נושא הפיקוח על ההתמחות נמצא בתחום הרגולציה של לשכת עורכי הדין ולכן מוחרג מדו"ח זה. יש להדגיש כי נציב הפיקוח על ההתמחות יפעל באמצעות מערך הפיקוח הקיים של לשכת עורכי הדין.

חלק ד' – שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

כאמור, בחינת הרגולציה בנושא זה הסתמכה על עבודותיהם של ועדה ציבורית (ועדת גרסטל) וצוות משרדי (צוות רוטקופף) שערכו בחינה מעמיקה בנושא זה.

ועדת גרסטל הזמינה את הציבור הרחב לפנות לוועדה בכתב, וקיבלה 88 פניות בהן הובעו עמדותיהם של גורמים מגוונים. יו"ר הוועדה אף פנתה בפנייה אישית לגורמים בכירים במערכת המשפט שישמיעו את עמדתם. כמו כן, במסגרת ישיבותיה, שמעה הוועדה 23 דוברים ממגזרים שונים, בהם שופטים, נציגי לשכת עורכי הדין, עורכי דין חדשים וותיקים מהמגזרים הפרטי ומהמגזר הציבורי, נציגי סטודנטים ממוסדות לימוד שונים ועוד.⁸

צוות רוטקופף נפגש עם עשרות גורמים במסגרת דיוניו, בהם נציגי לשכת עוה"ד, דיקנים ונציגים ממוסדות הלימוד (אוניברסיטאות ומכללות), נציגי התאחדות הסטודנטים הארצית, נציגי הסטודנטים למשפטים באוניברסיטאות ומכללות, נציגי המגזר הערבי, נציגי המגזר הדרוזי, נציגי המגזר החרדי ונציגי המגזר האתייופי.⁹

המתווה הנוכחי גובש גם הוא תוך שיח עם 3 גורמים משמעותיים: לשכת עורכי הדין, התאחדות הסטודנטים ודיקני הפקולטות למשפטים. אף בבחירת החלופה העיר כל אחד מהגורמים את הערותיו ונתן את הסכמתו להפצת תזכיר החוק במתכונת הנוכחית, המשקפת את הפשרות שהושגו.

⁸ עמ' 4-5 לדו"ח גרסטל.

⁹ עמ' 2-3 למסמך סיכום עבודת הצוות לשמירה על איכות מקצוע עריכת הדין, נובמבר 2012.

חלק ה' – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

לאור הבחינה המעמיקה של הנושא שנערכה בעבודותיהם של ועדת גרסטל וצוות רוטקופף, אשר כללו שיח רחב עם בעלי עניין ומומחים, סקירה בינלאומית ובחינה מקיפה, נעשה הליך הערכת השפעות הרגולציה הנוכחי באופן צר. כמו כן, לאור העובדה שהרגולציה בתחומה של לשכת עורכי הדין הוחרזה מהחלטת הממשלה 2118 בעניין הפחתת הנטל הרגולטורי מיום 22.10.14, בהיותה תאגיד סטטוטורי, תוחמה ההערכה הנוכחית לסוגיית משך ההתמחות.

בעת הערכת השפעות הרגולציה נלמדו הדו"חות הקודמים ונערך שיח כמתואר לעיל. החלופה שנבחרה הינה ברוח המלצת ועדת גרסטל, אך היא שונתה מעט תוך איזון בין ההמלצות לבין שיקולי ישימות ומתן מענה לסוגיות השונות שעלו בתהליך השיח הנוכחי.

מקורות וחומרים

1. דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות (ועדת גרסטל), מאי 2002.
2. מסמך סיכום עבודת הצוות לשמירה על איכות מקצוע עריכת הדין (צוות רוטקופף), נובמבר 2012.
3. דו"ח מבקר המדינה, 2011
4. מתווה בדבר "השבחת המקצוע והארכת ההתמחות" מיום 2.2.16.