



מדינת ישראל

הועדה הציבורית בנושא

לשכת עורכי הדין

דין וחשבון

ירושלים, טבת, תשע"ד - דצמבר, 2013



מדינת ישראל

**הועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין**

טבת, תשע"ד

דצמבר, 2013

לכבוד

שרת המשפטים

הגב' ציפי ליבני,

שרה נכבדה,

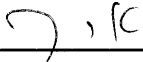
על רקע משבר חריף בדרכי התנהלותה ותיפקודה של לשכת עורכי הדין, מינה שר המשפטים היוצא, פרופ' יעקב נאמן, ביום 4.2.13 ועדה ציבורית שתפקידה לבחון נושא זה, על רקע ההסדרים החקיקתיים הקיימים, ולהציע פתרונות לתיקון המצב.


הועדה בחנה לעומק את הנושא על מכלול היבטיו, ועם סיום עבודתה, היא מתכבדת להגיש לך דין וחשבון זה, הכולל את מסקנותיה והמלצותיה. אלה כוללים, בין היתר, הצעות לשינויים במבנה המוסדי הפנימי של הלשכה ודרכי ניהולה. חלק מהשינויים המוצעים מחייבים שינויי חקיקה.

הועדה מאמינה, כי ברפורמה המוצעת במבנה מוסדות הלשכה ובדרכי ניהולה, ככל שזו תיושם, יש כדי להביא לתיקון המשבר, ולתרום להשגת היציבות, ולביסוס מינהל תקין דמוקרטי בגופי הלשכה.

הועדה מביעה תקווה כי הליכי החקיקה הנדרשים לצורך יישומה של הרפורמה המוצעת יקודמו במהירות, על מנת להאיץ את תהליך התיקון ולקדמו, למען אינטרס לשכת עורכי הדין והציבור הגדול אותו היא מייצגת, ולמען אינטרס הציבור הרחב כולו.

בכבוד רב,

  
 \_\_\_\_\_  
 השופטת (בדימ.) אילה פרוקצ'יה  
 (יושבת ראש הועדה)

  
 \_\_\_\_\_  
 עו"ד רות אורן (חברת הועדה)

  
 \_\_\_\_\_  
 פרופ' דוד ליבאן (חבר הועדה)

  
 \_\_\_\_\_  
 עו"ד מיכה ינון (חבר הועדה)

  
 \_\_\_\_\_  
 ד"ר לימור זר-גוטמן (חברת הועדה)



## שר המשפטים

ירושלים

כ"ד שבט תשע"ג  
04 פברואר 2013

מס' מכתב: 2013-828  
פנימי: ש.א.

לכבוד  
השופטת (בדימוס) אילה פרוקצ'יה  
עוזד רות אורן  
ד"ר לימור זר-גוטמן  
עוזד מיכה ינון  
פרופ' דוד ליבאי

(בדין)

שלום רב,

### הנדון: כתב מינוי לוועדה ציבורית בנושא לשכת עורכי הדין

הנני מתכבד בזה למנותכם כחברים בוועדה אשר תבחן התנהלות לשכת עורכי הדין כמו גם ההסדרים לפיהם היא פועלת.

כבי השופטת (בדימוס) אילה פרוקצ'יה תשמש כיו"ר הוועדה.

בתקופת האחרונה אנו עדים למאבקי כוחות בין מוסדות הלשכה. להשלכות הקשות של מאבקים אלה ניתן ביטוי ברור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי (עת"מ 11-12-33262-12 ברזילי ואח' נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין מיום י"ח בשבט תשע"ג (29 בינואר, 2013)), אשר המליץ להעלות נושא התנהלות הלשכה על סדר היום הציבורי תוך שהוא מצייך כי "המצב הקיים הינו בלתי אפשרי, מבזה ומביש ומביא לשיתוק פעילות חשובה ונחוצה לעורכי הדין" ובהמשך לכך מצייך בית המשפט כי "ייתכן ואין מנוס במצב הקיים, הפוגע אנושות בציבור עורכי הדין ובאינטרס הציבורי, להגיע לפתרון חוץ מערכת, כמו מינוי גוף חיצוני ו/או גורמים חיצוניים שינהלו את הלשכה ויפקחו עליה לטובת ציבור עורכי הדין...".



## שר המשפטים

על רקע זה, מתבקשת הוועדה לבחון תפקודה של לשכת עורכי הדין בהתייחס להסדרים הקיימים בחוק לשכת עורכי הדין התשכ"א-1961 (להלן - חוק הלשכה) ובשים לב למטרות שביסוד המעמד הייחודי שניתן ללשכה לפי החוק האמור.

הוועדה מתבקשת להתייחס למכלול הסוגיות העולות מן הנושא האמור ובין היתר לאלה:

- א. אורת ההסדרה הייחודית של מקצוע עריכת הדין;
- ב. קמבנה הפנימי של לשכת עורכי הדין על מוסדותיה השונים, ברמה המחוזית והארצית ויחסי הגומלין שביניהם;
- ג. אופן התנהלותה הכספית של לשכת עורכי הדין, במישור ההכנסות וההוצאות וחלוקת התקציבים בין הוועד המרכזי לוועדים המחוזיים;
- ד. קצורך בהגברת הביקורת החיצונית, במיוחד בהיבט הכספי, על פעולות הלשכה.

הוועדה מתבקשת להמליץ על שינויי חקיקה, ככל שידרשו, או דרכים אחרות שתידרשנה לשם יישום המלצותיה. עוד מתבקשת הוועדה להמליץ על צעדים מידיים - כפי שצוין בית המשפט - ככל שיידרשו, למניעת פגיעה בציבור עורכי הדין ובאינטרס הציבורי.

מרכזת הוועדה תהיה עו"ד שרית שפיגלשטיין, מנהלת מחלקה (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים.

הוועדה מתבקשת ליתן המלצותיה תוך שלושה חודשים.

בברכה, גילנה  
יעקב נאמן

**העתק:** עו"ד יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה  
ד"ר גיא רוטקופף, מנכ"ל משרד המשפטים  
עו"ד לאה רקובר, יועצת משפטית, משרד המשפטים  
עו"ד שרית שפיגלשטיין, מנהלת מחלקה, ייעוץ וחקיקה

## תוכן עניינים

### פרק ראשון: מינוי הועדה, הרכבה ודיוניה

1. מינוי הועדה - עמ' 6
2. הרכב הועדה - עמ' 7
3. דיוני הועדה - עמ' 7

### פרק שני: מאפייני המשבר התיפקודי בלשכה ושורשיו

4. מאפייני המשבר - עמ' 8
5. שורשי המשבר - עמ' 14

### פרק שלישי: מוקדי התייחסותה של הועדה

6. תפיסות שונות ביחס לתפקידה של הועדה - עמ' 18
7. הגדרת תפקידה של הועדה - עמ' 20

### פרק רביעי: דרכי התיקון של המשבר

8. תפיסות שונות באשר לדרכי התיקון של המשבר - עמ' 21
9. עמדת הועדה ביחס לדרכי התיקון של המשבר - עמ' 24

### פרק חמישי: לשכת עורכי הדין במבט היסטורי

10. השתלשלות הקמתה ושלבי עיצובה של לשכת עורכי הדין - עמ' 24
11. תקופת המנדט הבריטי (1917 - 1948) - עמ' 24
12. התקופה שמקום המדינה ועד לחקיקת חוק לשכת עורכי הדין - עמ' 27
13. חקיקת חוק לשכת עורכי הדין והקמת הלשכה - עמ' 28

### פרק שישי: חוק לשכת עורכי הדין, מוסדות הלשכה

#### והשינויים שחלו בהם -

14. עקרונות היסוד של חוק לשכת עורכי הדין - עמ' 28
15. מוסדות הלשכה עם הקמתה - עמ' 31

16. שינויים מיבניים במוסדות הלשכה לאחר חקיקת החוק - עמ' 32
17. דו"ח ועדת מלץ ותיקון מס' 24 - עמ' 33
18. עיקרי דו"ח מלץ - עמ' 33
19. עיקרי תיקון מס' 24 - עמ' 36
20. תיקון מס' 26 - עמ' 37
21. תיקון מס' 29 - עמ' 38
22. ועדת אלוני ותיקון מס' 32 - עמ' 38
23. המלצות צוות פנימי לשינויים במבנה הלשכה (דו"ח צוות וינברג) - עמ' 41

### הצעות הועדה

#### פרק שביעי: שימור מעמדה העצמאי של הלשכה, תוך עריכת שינויים

##### במבנה מוסדותיה

24. היבט כללי - מעמדה של הלשכה כגוף סטטוטורי, עצמאי, ובעל בלעדיות - עמ' 41
25. שינויים מוצעים במבנה הפנימי של מוסדות הלשכה - עמ' 47

##### פרק שמיני: בחירות למוסדות הלשכה

26. שיטת הבחירות הקיימת למוסדות הלשכה - עמ' 48
27. בחירות למועצה הארצית - עמ' 48
28. בחירות לוועד המרכזי - עמ' 49
29. בחירות לראש הלשכה - עמ' 49
30. בחירות לוועדי מחוזות - עמ' 50
31. בחירות ליו"ר ועד מחוזי - עמ' 50
32. דיון והצעות בענין שיטת הבחירות למוסדות הלשכה - עמ' 50

33. בחירת ראש הלשכה והרכבת הקואליציה - עמ' 52

34. כללים לניהול ולמימון בחירות - עמ' 55

### המוסדות הארציים של הלשכה - הרכב, סמכויות, ומנגנון

#### פרק תשיעי: הרכב המוסדות הארציים

35. הרכב המועצה הארצית - עמ' 58

36. הרכב הועד המרכזי - עמ' 61

37. איסור על רוטציה של חברים נבחרים - עמ' 64

38. משך כהונתם של מוסדות הלשכה - עמ' 64

#### פרק עשירי: סמכויות ותפקידים של המוסדות

#### הארציים ויחסי הגומלין ביניהם

39. תפקידי החובה והרשות של הלשכה - עמ' 66

40. סמכויות ותפקידים של המועצה הארצית - עמ' 68

41. סמכויות ותפקידים של הועד המרכזי - עמ' 69

42. סמכויות ותפקידים של ראש הלשכה - עמ' 71

43. מנין חוקי בישיבות המוסדות הארציים - עמ' 74

44. חובת זימון ישיבות בועד המרכזי - עמ' 74

45. ועדות במוסדות הארציים - עמ' 75

#### פרק אחד-עשר: המנגנון המינהלי והמקצועי של הלשכה

46. המנגנון המינהלי של הלשכה - עמ' 78

47. מנכ"ל הלשכה - עמ' 78

48. גזבר הלשכה - עמ' 79

49. המנגנון המקצועי של הלשכה - עמ' 80

50. יועץ משפטי ללשכה - עמ' 80

51. דובר הלשכה ונציג בכיר של הלשכה לכנסת - עמ' 81



### מנגנון הביקורת בלשכה

52. המבקר הפנימי בלשכה - עמ' 81
53. ועדת ביקורת של הלשכה- עמ' 83
54. נציב פניות הציבור - עמ' 84

55. הטמעת עקרונות הממשל התאגידי הנוהגים

בתאגידיים ציבוריים המוקמים על פי חוק בכללי

- ההתנהלות של הלשכה - עמ' 84

### פרק שנים-עשר: ועדי המחוזות

56. המבנה המוסדי הקיים במחוזות - עמ' 85
57. חשיבות מקומם ומעמדם של הועדים המחוזיים - עמ' 87
58. הצעת הועדה בענין הועדים המחוזיים - עמ' 88
59. פיצול מחוז תל-אביב לשני מחוזות - עמ' 89

60. הגדרת המבנה ההיררכי של מוסדות הלשכה - עמ' 89

### פרק שלושה-עשר: המינהל הכספי של הלשכה

61. חשיבות ההסדרה של המינהל הכספי בלשכה - עמ' 90
62. תקציב הלשכה - עמ' 91
63. מקורות התקציב - דמי חבר ואגרות - עמ' 92
64. אמות מידה להכנת התקציב - עמ' 95
65. פעולות הטעונות הקצאה תקציבית - עמ' 95
66. יחס ההקצאה התקציבית בין המוסדות
- הארציים למחוזות - עמ' 96
67. הליכי הטיפול והאישור של התקציב - עמ' 98
68. ועדת הכספים - עמ' 99

- 100 עמ' 69. כללים להשקעת יתרות כספים -
- 100 עמ' 70. שקיפות התקציב ומעקב אחר יישומו -
- 100 עמ' 71. האחדת המינהל הכספי -
- 101 עמ' 72. דו"חות כספיים ודו"ח פעולות שנתי -
- 101 עמ' 73. רואה חשבון (חיצוני) -

**פרק ארבעה-עשר: הצעות בעניינים נוספים**

- 102 עמ' 74. האחדת מערכות המידע והנתונים -
- 102 עמ' 75. המכון להשתלמות עורכי דין -

**פרק חמישה-עשר: מנגנונים לטיפול במצבי משבר**

76. הצורך במנגנונים פנימיים וחיצוניים לפתרון מצבי משבר -
- 103 עמ' 77. הקמת טריבוטל מעין שיפוטי פנימי -
- 105 עמ' 78. ביקורת ופיקוח גורמי חוץ -
- 106 עמ' 79. צעדים מידיים לתיקון המשבר הנוכחי -
- 108 עמ' 80. דעת מיעוט - חברת הועדה ד"ר לימור זר-גוטמן
81. תגובה לדעת המיעוט - חבר הועדה
- 116 עמ' פרופ' דוד ליבאי

- 119 עמ' 82. סיכום המלצות הועדה

- 123 עמ' 83. סוף דבר

נספח א' - רשימת הגורמים שהופיעו בפני הועדה

- 126 עמ' (לפי סדר הופעתם) -

נספח ב' - הסדרת מקצוע עריכת הדין בעולם: סקירה

- 128 עמ' משווה -

## דין וחשבון הועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין

פרק ראשון: מינוי הועדה, הרכבה ודיוניה

### מינוי הועדה

1. על רקע משבר חריף בדרכי התנהלותה ותיפקודה של לשכת עורכי הדין, מינה שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן, ביום 4.2.2013 ועדה ציבורית שתפקידה לבחון נושא זה על רקע ההסדרים החקיקתיים הקיימים, ולהציע פתרונות לתיקון המצב.

על פי האמור בכתב-המינוי של הועדה –

”בתקופה האחרונה, אנו עדים למאבקי כוחות בין מוסדות הלשכה. להשלכות הקשות של מאבקים אלה ניתן ביטוי ברור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בעת”מ 33262-1112 ברזילי נ’ המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (מיום 29.1.13)” (להלן – פרשת ברזילי). בעקבות פסק הדין, ולאחר פניות שונות של חברים מלשכת עורכי הדין, התבקשה הועדה לבחון את ”תיפקודה של לשכת עורכי הדין בהתייחס להסדרים הקיימים בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ”א-1961, ובשים לב למטרות שביסוד המעמד הייחודי שניתן ללשכה לפי החוק האמור”.

הועדה התבקשה להתייחס למכלול הסוגיות העולות מן הנושא האמור, ובין היתר, לעניינים הבאים, כלשון כתב המינוי:

- א. צורת ההסדרה הייחודית של מקצוע עריכת הדין;
- ב. המבנה הפנימי של לשכת עורכי הדין על מוסדותיה השונים, ברמה המחוזית והארצית, ויחסי הגומלין שביניהם;
- ג. אופן התנהלותה הכספית של לשכת עורכי הדין במישור ההכנסות וההוצאות, וחלוקת התקציבים בין הועד המרכזי לוועדים המחוזיים;
- ד. הצורך בהגברת הביקורת החיצונית, במיוחד בהיבט הכספי, על פעולות הלשכה”.

הועדה התבקשה להמליץ על שינויי חקיקה, ככל שיתבקשו, או על דרכים אחרות שתידרשנה לשם יישום המלצותיה. כן התבקשה הועדה להמליץ על צעדים מיידיים, ככל שיידרשו, למניעת פגיעה בציבור עורכי הדין ובאינטרס הציבורי.

### הרכב הועדה

2. הועדה שהוקמה מורכבת מהחברים הבאים:  
 שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) אילה פרוקצ'יה – יו"ר;  
 פרופ' דוד ליבאי – חבר;  
 עו"ד רות אורן – חברה;  
 עו"ד מיכה ינון – חבר;  
 ד"ר לימור זר-גוטמן – חברה;  
 עו"ד שרית שפיגלשטיין, ממונה (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים, שימשה מרכזת הועדה.  
 גב' תמר ברגר שימשה עוזרת מחקר לועדה.

הועדה מביעה את הערכתה ותודתה העמוקה לעו"ד שפיגלשטיין על תרומתה החשובה לעבודת הועדה, הן במישור המקצועי והמחקרי והן במישור הניהולי. הועדה מודה גם לגב' תמר ברגר על סיועה המצויין בריכוז החומר המקצועי ובסיועה לעריכת הסקירה המשווה ביחס לארגוני עורכי הדין בעולם.

### דיוני הועדה

3. הועדה התכנסה בסמוך לאחר מינוייה, וקיימה 14 ישיבות. במסגרת דיוניה, פרסמה הועדה "קול קורא" לציבור להביע דעות בנושא העומד לדיון, בפני הועדה, אשר בעקבותיו הוגשו לועדה פניות רבות מהציבור, בעיקר מעורכי דין, חברי הלשכה. חלק מהפונים הוזמנו להופיע בפני הועדה כדי להשמיע את דבריהם.

במסגרת דיוניה, שמעה הועדה שורה ארוכה של עדים, אשר הציגו בפניה נתונים עובדתיים בצד עמדות ודעות הקשורים לשורשי המשבר בלשכה ולדרכים הראויות לפתרון. על העדים נימנו, בין היתר, ממלאי תפקידים נבחרים במרחב הארצי והמחוזי בלשכה, בין כאלה המכהנים בעת זו, ובין כאלה שכיהנו בעבר, אנשי המנגנון המינהלי של הלשכה בהווה ובעבר, גורמי הביקורת הפנימית של

הלשכה, רואי חשבון העוסקים בענייניה של הלשכה, אנשי אקדמיה, ואישי ציבור. רשימת הגורמים שהופיעו בפני הועדה מצורפת **כנספח א'** לדין וחשבון זה. בסופה של הדרך, נפרשה תמונת נתונים רחבה, המאפשרת לוועדה להתחקות אחר שורשי המשבר, ולגזור מהם מסקנות ביחס לדרכי הפתרון הראויות של המשבר הנוכחי, ולאמצעים הנדרשים למניעת משברים דומים בעתיד, בראייה לטווח רחוק.

המלצות הועדה נתקבלו בדרך כלל פה אחד, אלא אם כן צויין במפורש אחרת.

הצגת הפתרונות האפשריים לתיקון המשבר מחייבת, ראשית, תיאור מאפייניו, והתחקות אחר שורשיו וטעמיו.

### פרק שני: מאפייני המשבר התיפקודי בלשכה ושורשיו

#### מאפייני המשבר

4. המשבר התיפקודי אליו נקלעה הלשכה מתאפיין, בעיקרו, בכשלים עמוקים בתיפקוד מוסדות הלשכה, הן במישור הארצי והן במישור המחוזי, וביחסי הגומלין המתקיימים ביניהם.

מאז הבחירות האחרונות, התפתחה יריבות קשה בין מרבית החברים במועצה הארצית ובוועד המרכזי של הלשכה לבין ראש הלשכה המכהן. יריבות זו, שהגיעה למימדים קיצוניים בעוצמתה, הביאה לכך שהחובה המוטלת על נבחרי הלשכה לעסוק בקידום ענייניו של ציבור עורכי הדין פינתה את מקומה למאבקי כח עזים בעלי סממנים פרסונליים, הגורמים להנהגת הלשכה לחרוג משיקולים ענייניים בביצוע חובותיה, תוך הפרה קשה של אחריותה למשימות עליהן היא מופקדת מכח החוק. הפרת אחריות זו נעשית אגב התעלמות ממעמדה הציבורי-סטטוטורי של הלשכה, הכפופה לעקרונות יסוד של המשפט הציבורי בדבר דרך ההתנהלות של מוסדותיה, ההיררכיה הקיימת ביניהם, והחובה לכבד את מעמדם והחלטותיהם. הפרת אחריות זו מקבלת מישנה חומרה כאשר היא מתרחשת בארגון של עורכי דין, האמונים על המשפט ועל עקרונות המינהל היסודיים. קשה

כיום להלום את מצב התנהלותם של בכירי הלשכה עם דבריו של בית המשפט העליון עוד בתחילת שנות ה-90, לפיהם -

“פשוט, ברור ומקובל הוא כי ראשי הלשכה חייבים לקדם את האינטרסים של כלל חברי הלשכה. הם נאמני הציבור. אין להם משל עצמם ולא כלום. כל מעשיהם בלשכה ובקשר אליה הם קודש לקידום מטרות הלשכה וחבריה”.

(בג"צ 6218/93 ד"ר שלמה כהן נ. לשכת עורכי הדין, פד"י מט(2) 529, בעמ' 538 (הנשיא שמגר)).

קיומו של רוב לעומתי לראש הלשכה מביא עימו במישור המעשי לשתי תופעות מרכזיות: האחת – שיתוק כמעט מלא של המוסדות הארציים של הלשכה – ובמיוחד הועד המרכזי – אשר אינם מתכנסים לישיבות עבודה על פי הסדר המקובל, כנדרש על מנת לקדם את ענייניה החיוניים של הלשכה. חלק מפעולות החובה שהלשכה אחראית להן אינו מתבצע, או אינו מקויים במועדים הנדרשים לכך. פעולות רשות ויוזמות חדשות לפיתוח ולקידום שירותיה של הלשכה למען חבריה אינן מתבצעות. הלשכה שוב אינה מעורבת כגורם בעל מעמד בעניינים ציבוריים חשובים העומדים על הפרק בשיח הציבורי ובמהלכי החקיקה בכנסת, גם כאשר אלה נוגעים במישרין למערכת המשפט ולשלטון החוק. כאשר ננקטת עמדה כלשהי, או מתבקש ייצוג של הלשכה, פעמים המחוזות או מי מהם נוטלים לעצמם את חופש הייצוג בלא תיאום עם המוסדות המרכזיים. השניה – דיוני הלשכה, ככל שהם מתקיימים, ופעילות הלשכה על זרועותיה השונות, מתנהלים בצילו הכבד של מאבק האיתנים המתרחש בלשכה. פעמים רבות מאבק זה נושא אופי אישי המקבל משקל מכריע בהכרעות ובמהלכי הפעולה של הארגון. המחויבות לקידום ענייניו של ציבור עורכי הדין ולהגנה על מעמדה של הלשכה ועל אמון הציבור בה, הפכו מישניים בתהליך ההתעצמות של מאבקי הכח והשליטה. בתוך כל אלה, נוצרה עמימות רבה בהפעלת סמכויות הגופים השונים הפועלים בלשכה, כאשר גורמים שונים נוטלים סמכויות לא להם תוך חריגה מהמיבנה ההיררכי של האורגנים השונים הפועלים בארגון; כל זאת, אגב הפרתן

של הוראות חוק מפורשות והתעלמות ממושכלות יסוד של סדר ונוהל תקין בגוף ציבורי המונחה על ידי עקרונות מינהל דמוקרטיים.

דוגמא לכך – שאינה מתיימרת למצות את מכלול התופעות – עמדה לדיון בערכאות המשפט, כאשר לאחר הבחירות האחרונות ללשכה, ובעקבות המשבר התיפקודי – לא מונו על ידי הוועד המרכזי ועדות רבות האמורות לטפל בנושאים שונים שעל הלשכה לעסוק בהם. בעקבות זאת, ראש הלשכה נטל את סמכות המינוי לידיו, ומינה מספר ועדות הפועלות מטעמו; המועצה הארצית מצידה נטלה אף היא סמכות מינוי לידיה ומינתה ועדות מטעמה בחריגה מהסדרי החוק הקיים. מהלכים אלה של מינוי ועדות תוך חריגה מסמכות בוטלו לאחרונה בפרשת ברזילי, אגב השמעת דברי תוכחה קשים מפי בית המשפט על התנהלות מוסדות הלשכה, המתקנים, לדבריו, "עוול בעוול". (כך ראו החלטת ביניים של בית המשפט מיום 29.10.13 בהליך משפטי חדש (עת'מ 62129-10-13) המקפאה ביצוע החלטה של הוועד המרכזי בענין מינויים לתפקידים שונים במוסדות הלשכה).

שיתוקם של מוסדות הלשכה גורם למחדלים מתמשכים בטיפול בפעולות חובה שוטפות שונות, המוטלות על הוועד המרכזי; דוגמא לכך היא כשל מתמשך בטיפול בבקשות שונות בתחום ההתמחות, המסב נזק רב לציבור התלוי במוסדות הלשכה.

מאפייני המשבר משתקפים גם בתחום התקציב. התקציב אמור לשקף צרכים אמיתיים של המוסדות הארציים מצד אחד, ושל המחוזות מצד שני. מאבקי הכח משתקפים בתוכנו של התקציב, אשר, על פי הנטען, לא הבטיח לאחרונה במידה מספקת את מימון של פעולות החובה והרשות המוטלות על הוועד המרכזי. מנגד, כספים ניכרים הוקצו בתקציב לוועדי המחוזות, והם מנוצלים לא אחת למטרות חברתיות שונות שאינן מקדמות יעדים שלצורך קידומם הוקמה הלשכה, ושאינן, ולא כלום, בינם לבין פעולות החובה והרשות של הלשכה, וממילא, אין בהם כדי לקדם יעדים מקצועיים אמיתיים של חברי הלשכה. חוסר הבהירות בדבר התכליות המותרות לשימוש בדמי החבר המשתלמים על ידי עורכי

הדין מאפשר שימוש בכספים אלה למטרות לא ראויות מבחינת תועלתן לציבור עורכי הדין, הן במישור הארצי והן במחוזות.

אחד מסממניו הבולטים של המשבר משתקף במתח – עד כדי נתק – בין ועדי המחוזות של הלשכה, לבין ראש הלשכה והמנגנון המינהלי של הועד המרכזי. ועדי המחוזות פועלים בשיתוף פעולה הדוק ביניהם תוך התעלמות מראש הלשכה ומהמדיניות שהוא מבקש להוביל בועד המרכזי. החובה המוטלת בחוק על הועדים המחוזיים להישמע להחלטות הועד המרכזי ולפעול על פיהן, אינה מקויימת; כיבוד הסדר ההיררכי בין המוסדות הארציים לאורגנים המחוזיים נשחק כמעט כליל. במצב השיתוק החלקי של המוסדות הארציים, פועלים הועדים המחוזיים ברשות עצמם וכראות עיניהם בלא כפיפות למוסדות העליונים של הלשכה ולהנהגתו של ראש הלשכה שנבחר לתפקידו בבחירות דמוקרטיות כדין. המחוזות מנהלים מערכות כספיות נפרדות מהמערכת הכספית של המרכז, ואין מנגנון ריכוזי המפעיל בקרה ופיקוח על המינהל הכספי המפוצל. ייצוג הלשכה בפני רשויות השלטון וגורמי חוץ אחרים הפך ענין פרוץ ששוב אינו מרוכז בידי הועד המרכזי וראש הלשכה; הוא ניטל, לא אחת, בידי ועד מחוז זה או אחר, או בידי כלל המחוזות, על פי רצונם וכראות עיניהם. אחד מיושבי ראש ועדי המחוזות פנה במישרין לגורמי הכנסת כדי להציג את עמדתו בנושא של חקיקה בלא ליידע ובלא לקבל אישור מהועד המרכזי, בין לעצם העמדה ובין לענין הזכות לייצג את הלשכה בפני הרשות המחוקקת.

והמדאיג מכל – ועדי המחוזות אינם סבורים שיש פגמים מובנים, המחייבים תיקון, בהתנהלות הלשכה כיום, כפי שעולה מגילוי דעת משותף שהם פרסמו ביום 10.2.13, בו הם תוקפים בחריפות לא רק את ראש הלשכה, אלא גם את שר המשפטים היוצא, פרופ' יעקב נאמן, על שהקים, בבחינת צורך חריג ובעל דחיפות מיוחדת, ועדה ציבורית זו לצורך בחינה עניינית של המשבר הקיים, והגשת המלצות לפתרונו, כמתחייב מאחריותו המיניסטריאלית לביצועו התקין של חוק הלשכה.

בבטאונים השונים של המחוזות בלשכת עורכי הדין מופיעים בדברי ראשי הועדים דברי גינוי חריפים לראש הלשכה, בצד שבחים להישגי המחוזות



בתחומים שונים, תוך התעלמות מוחלטת ממבנה הלשכה כפי שהוגדר בחוק הלשכה, אשר ממנו – וממנו בלבד – הם שואבים את כוחם. בהתנהלותם של הועדים ניכר חוסר הבנה של המבנה ההיררכי של הלשכה, הבנוי, על פי החוק, מהמוסדות הארציים בראש הפירמידה, ומהמחוזות הכפופים להם, והנדרשים לכבדם; ניכר חוסר הבנה לכך שבהעדר "שלטון מרכזי" אפקטיבי בלשכה, לא יוכל להתקיים לאורך זמן "שלטון מקומי", הנוטל לעצמו סמכויות וכוחות שהחוק לא העניק לו (השוו; "בדלתיים פתוחות", גליון מאי-יוני 2013, עמ' 4, דברי עו"ד יוסי חכם, יו"ר ועד מחוז חיפה; "הלשכה", יוני 2013, עמ' 16, דברי יו"ר ועד מחוז ירושלים, עו"ד אקסלרוד; "דין שווה", מרץ 2013, עמ' 3, דברי יו"ר ועד מחוז צפון, עו"ד זועבי; "גילוי נאות", מרץ 2013, עמ' 6, דברי יו"ר ועד מחוז דרום, עו"ד דני אליגון).

העימות שמנהלים ועדי המחוזות כנגד ראש הלשכה וכנגד גורמים חיצוניים ללשכה, המפעילים את סמכויותיהם במסגרת אחריותם לתקינות פעולתה, אינו תורם לשמירה על כבוד המקצוע, שהוא אחד מתפקידיה המובהקים של לשכת עורכי הדין. היפוכו של דבר: עימות זה גורע מכבודו של ציבור עורכי הדין, ופוגע באמון הציבור במעמדו של המקצוע ובמעמדה של הלשכה כארגון המייצג אותו.

המכון להשתלמות עורכי דין שימש מאז ומתמיד אורגן של הועד המרכזי, שתפקידו היה לתכנן ולהפעיל תכנית השתלמויות מקצועיות כלל-ארצית לכל עורכי הדין תוך קביעת אמות מידה כלליות ושוויוניות באשר לרמה המקצועית הנדרשת; פעולת המכון הצטיינה תמיד בשקידה על רמה מקצועית גבוהה, תוך מתן תשומת לב מיוחדת לצרכים המקצועיים של ציבור עורכי הדין במחוזות השונים. מכון זה אחראי, מטעם הועד המרכזי, גם לקיום הכנסים השנתיים הארציים של עורכי הדין הנערכים כעניין של מסורת כבר עשרות שנים.

בגדרו של המשבר התיפקודי, ותוך חריגה מהסדר הקיים המקובל, נטלו המחוזות לידם סמכויות לקיים מערכת מקבילה ומתחרה של השתלמויות מקצועיות לעורכי הדין במחוזות, ואף בפרישה כלל-ארצית, שאינה קשורה ואינה מתואמת עם המכון להשתלמות; בפעולה זו יש לא רק חריגה מהסדר התקין, אלא

גם אובדן האחידות והשוויוניות באמות המידה המקצועיות המופעלות על ידי המכון להשתלמות עורכי הדין. כן מקיימים המחוזות בשנים האחרונות כנסים שנתיים לכלל עורכי הדין בארץ, במקביל ובאופן מתחרה לכנס השנתי הנערך מטעם המוסדות הארציים. אין צריך לומר, כי כפילות זו בניהול השתלמויות מקצועיות ובקיום כנסים שנתיים ארציים לעורכי דין, פוגעת לא רק ברמה המקצועית של האירועים ובחובה לקיים פעילות ריכוזית של המוסד המנהל, אלא יש לה גם השלכות כספיות-תקציביות חמורות. קיום פעילות מקצועית כפולה, המתיימרת לשרת אותה מטרה, מהווה פעילות בזבזנית, וזאת מעבר לפגיעה הקשה בהרמוניה הארגונית הנדרשת וברמה המקצועית הראויה (דו"ח מבקר המדינה בענין לשכת עורכי הדין, 2011, עמ' 287) (להלן – דו"ח ביקורת 2011).

נושא הצרכנות וההטבות לעורכי דין, שהיה לאורך השנים בתחום פעולתו של הועד המרכזי, הפך גם הוא מושא לפעילות מקבילה של הועד המרכזי ושל המחוזות בדרך שאינה מתיישבת עם מינהל תקין בארגון שמוסדותיו אמורים להתנהל על פי סדר סמכויות והיררכיה ברורים.

בנוסף לכל האמור, רמת השיח בהתנהלות נבחרי הלשכה בינם לבינם, ואופי ההידברות והאינטראקציה בין מוסדות הלשכה השונים אינם הולמים גוף ציבורי הנושא באחריות מכח החוק כלפי ציבור רחב התלוי בשירותיו.

המשבר התיפקודי הקשה הפוקד את הלשכה מסב נזק כבד, בראש וראשונה, לציבור עורכי הדין והמתמחים הנזקק לשירותיה. הוא פוגע גם בציבור הרחב, שעליו נימנה ציבור הלקוחות הנזקק לשירותי עריכת הדין. הוא פוגע במעמדה של הלשכה כגוף עצמאי-אוטונומי שהחוק הסמיכו להסדיר בעצמו את כל ענייניו, ואף הטיל חובה על כל עורך דין להשתייך אליו כתנאי לעיסוקו במקצוע. הוא פוגע במעמדה של הלשכה כגורם בעל משקל במערכת שלטון החוק במדינה; אמון הציבור במוסד זה, ובמקצוע עריכת הדין, נסדק.

גורמים שונים שהופיעו בפני הועדה, המעורבים בפעילות מוסדותיה, בין כנבחרים ובין כבעלי תפקידים במנגנון המינהלי והמקצועי של הלשכה, תיארו בפנינו את חריפותו של המשבר בביטויים קיצוניים בעוצמתם. חלקם אף הביעו

חוסר אמון בסיכוי להביא לשיקום ולתיקון. מפי אחדים נשמעה טענה כי נוכח התפתחות הדברים, אין עוד הצדקה לקיום הלשכה כגוף סטטוטורי, עצמאי, שחובה על עורכי הדין להשתייך אליו; לפי טענה זו, יש לבטל את הלשכה, ולאפשר התארגנות מקצועית וולונטרית של עורכי דין על פי בחירתם, תוך הפקדת סמכויות-ליבה לצורך הסדרת המקצוע בידי גוף פיקוח ציבורי חיצוני, שידאג, בין היתר, לענייני ההתמחות, הרישוי וההסמכה, האתיקה והמשמעת.

מאפיינים אלה של המשבר התיפקודי בלשכה מצריכים התחקות אחר שורשיו, כדי לנסות ולהבין מה הביא, ומה איפשר, את היווצרותו. התחקות זו תאפשר הערכת הפתרונות האפשריים לתיקון.

### שורשי המשבר

5. מספר גורמים חברו יחדיו להתהוות המשבר התיפקודי הקשה בלשכה; חלקם נעוץ בגורמים מוסדיים, וחלקם הינו בעל אופי פרסונלי, הקשור באישיותם של חלק ממנהיגי הלשכה, ובמידת יכולתם להשתלב בעבודת צוות שתונחה על פי שיקולים ענייניים בלבד שתכליתם טובת הארגון, והיא בלבד.

אחד הגורמים העיקריים להיווצרותו של המשבר התיפקודי בלשכה הוא קיומו של רוב לעומתי שנוצר במוסדות הארציים כלפי ראש הלשכה הנוכחי, המנוצל בידי אותו רוב למאבק עיקש ועיקבי נגדו כמעט בכל נושא שהלשכה נדרשת לעסוק בו. מאבק זה, הנושא לא אחת אופי פרסונלי, אינו מאפשר קיום דיונים וקבלת החלטות על בסיס ענייני, וגורם לשיתוקם הכמעט מלא של המוסדות הארציים ולמחדלים קשים בתחום פעולות החובה והרשות המוטלות על הלשכה.

רוב לעומתי עשוי להיווצר, בין היתר, כפועל יוצא משיטת הבחירות הנהוגה כיום בלשכה על פי הסדרי החוק הקיים. הבחירות למועצה הארצית נערכות על בסיס של יחסיות סיעתית, וגם הרכב הועד המרכזי משקף, בעיקרו, ייצוג סיעתי על פי יחסי הכוחות שבמועצה. לעומת זאת, ראש הלשכה, העומד בראש הועד המרכזי, נבחר בבחירות אישיות. מציאות זו מאפשרת, או לפחות מקלה, על יצירת רוב לעומתי לראש הלשכה, הן במועצה הארצית והן בועד

המרכזי. בעוד המועצה הארצית הינה ה"רשות מחוקקת" של הלשכה, שתפקידה לקבוע את הנורמות והמדיניות של פעולתה, הועד המרכזי הינו "רשות מבצעת" של הלשכה, מעין "ממשלה" בזעיר אנפין, המופקדת על ביצוע פעולות החובה והרשות של הלשכה, ועל יישום מדיניות המועצה הארצית והחלטותיה במסגרת סמכויותיה. קיום רוב לעומתי לראש הלשכה בועד המרכזי, עלול לשבש בצורה חמורה את יכולת תפקודם של ראש הלשכה, ושל הועד המרכזי כולו. בנסיבות כאלה מתקשה הלשכה לקיים את אחריותה הציבורית כלפי חברי הלשכה וכלפי הציבור בכללותו. ואכן, בעת האחרונה, על רקע הרוב הלעומתי שנוצר, נמנע ראש הלשכה מהפעלת סמכויותיו לכנס ישיבות של הועד המרכזי, ומהעמדת נושאים מרכזיים על סדר יומן מחשש לתוצאות הדיונים באותן ישיבות. מציאות זו הביאה למחדלים חמורים בעניינים חיוניים שהלשכה מופקדת עליהם.

קיומו של רוב לעומתי לראש הלשכה בועד המרכזי ובמועצה הארצית אינו מחייב בהכרח שיבוש מהלכי פעילותו התקינה של הארגון. כבר היו דברים מעולם בעבר, שנוצר רוב לעומתי בועד המרכזי כלפי ראש הלשכה שנבחר בבחירות אישיות; כך, למשל, בבג"צ 954/97 עו"ד שלמה כהן נ. ראש לשכת עורכי הדין (4/8/98) תיאר השופט מ' חשין את "הרוחות הרעות המנשבות בלשכת עורכי הדין" כאשר ראש הלשכה נמנע באופן עקבי מלהעלות על סדר היום נושאים שחברי הועד בקשו להעלותם ולדון בהם. אלא שבמרבית המקרים, מצאו ראשי הלשכה ונציגי הסיעות במוסדות הארציים דרכים להתגבר על פערי העמדות שנוצרו ביניהם, על ידי הצבת השיקול הענייני בראש סולם הערכים לטובת הארגון וחבריו, תוך שמירה על תרבות דיון ושיח, ועל תרבות ניהולית. אולם נראה, כי לא בכל תקופה עולה בידה של מנהיגות הלשכה להתעלות מעל מאבקי הכח המתלווים לתופעת הרוב הלעומתי לראש הלשכה; בנסיבות כאלה, עלולה מערכת יחסים אישית קשה לגבור על שיקולים ענייניים שבטובת הארגון, ומאבקי כח ושליטה עלולים לתפוס את מקומה של האחריות הציבורית המוטלת על הנבחרים כלפי שולחיהם וכלפי הציבור הרחב. כזה הוא, לדאבונו לב, מצב הדברים בלשכת עורכי הדין כיום.

במצב של רוב לעומתי לראש הלשכה, כאשר מערכת ההנהגה, ולו בחלקה, אינה מונחית על פי עקרונות מינהל תקין דמוקרטי, ואינה מכבדת תוצאות בחירות

דמוקרטיה להנהגה, אף עלולה להיווצר מבוכה ומבולקה בהפעלת סמכויות הגופים השונים, וההיררכיה הבין מוסדית אינה נשמרת. דרך ניהולם של מוסדות הלשכה כיום מצביעה על חוסר מחוייבות של חלק ממוסדות הלשכה לכבד כללים של דמוקרטיה ניהולית, המתחייבים במוסדות הלשכה כגוף ציבורי הבוחר את נבחריו בבחירות דמוקרטיות שלא נפל בהן פגם. תופעת החריגה מכללי הניהול הפנימי הדמוקרטיים של הלשכה ניכרת, בין היתר, במערכת היחסים שנוצרה בין ועדי המחוזות לבין המוסדות המרכזיים של הלשכה, ובמיוחד בינם לבין ראש הלשכה. אלה מנצלים את שיתוקו החלקי של הוועד המרכזי, ותוך שיתוף פעולה הדוק ביניהם, מפעילים סמכויות לא להם תוך התעלמות מכפיפותם ההיררכית למוסדות הארציים ולראש הלשכה, ואיש הישר בעיניו יעשה. נוצר מצב שבו ועדי מחוזות פועלים לאורך זמן שלא בתיאום עם הוועד המרכזי ואף בניגוד לו, דבר הגורם פגיעה חמורה בלשכה ובנזקים לשירותיה (דו"ח ביקורת 2011, בעמ' 287). פעילות מקבילה ומתחרה לפעילותו של הוועד המרכזי בתחומים שונים, ייצוג הלשכה כלפי גורמי חוץ תוך עקיפת הוועד המרכזי, וניהול משקים כספיים נפרדים-אוטונומיים בלא כל זיקה למרכז, הם רק חלק מהדוגמאות לפגיעה כזו.

שיטת בחירות מוסדית המקלה על היווצרות רוב לעומתי בגוף שהוא, ביסודו, גוף מבצע, טומנת בחובה סכנה למשבר תפקודי, במיוחד מקום שחסרה מחוייבות פנימית אצל חלק מגורמי ההנהגה לעקרונות ניהול דמוקרטי ומינהל תקין. במצב דברים כזה, יש צורך בשינוי השיטה, על ידי ניטרול גורמי הכשל לפעולתו התקינה של הגוף המבצע. כמו כן, יש לערוך שינויים ותיקונים שונים במבנה המוסדי הכולל של הלשכה שבלעדיהם מתאפשר, במצבים של מאבקי כח, שיבוש מערכות מוסדי הפוגע בלשכה ובחבריה.

בענייננו, יש צורך דחוף בתיקונו של החוק באופן שיבטיח את תפקודו התקין של הוועד המרכזי ואת מעמדו של ראש הלשכה כמנהיג הנבחר. יש להבטיח כי הוועד המרכזי, כרשות מבצעת של הלשכה, יורכב מאנשי קואליציה של ראש הלשכה, כדי לאפשר לגוף זה לפעול במישור הביצועי לקיום תפקידי החובה והרשות המוטלים עליו, ללא גורם פנימי אשר יכשיל את יכולתו לפעול. בצד הוועד המרכזי, פועלת המועצה הארצית בתורת הרשות המחוקקת, על בסיס הרכב סיעתי רחב הנוצר באמצעות בחירות כלליות ויחסיות של כלל ציבור עורכי הדין. שילוב זה של רשות מחוקקת, המייצגת את הסיעות השונות בין חברי

הלשכה, ורשות מבצעת, הבנויה על בסיס קואליציוני, שבראשה נציג הנבחר בבחירות כלליות ואישיות, עונה לצורך בייצוג דמוקרטי, מצד אחד, ולקיום כח משילות ביצועי אפקטיבי הנדרש לניהולה של הלשכה, מצד שני.

ועוד, מעמד וסמכויות מוסדותיה הארציים של הלשכה, ובהם ראש הלשכה, אינם מוגדרים בחוק במידת הבהירות הנדרשת; מעמדם וסמכויותיהם של הועדים המחוזיים מעולם לא הוגדרו בחוק, ויחסי הגומלין בינם לבין המוסדות הארציים לא הובהרו. המבנה ההיררכי בין המוסדות הארציים למחוזות אינו מוסדר. מערכת ההנהגה הנוכחית של הלשכה לא השכילה לגשר בכוחות עצמה על החסרים הללו בהסדרי החוק, ונדרשת, אפוא, התערבות המחוקק. על רקע המשבר הקיים, החסר בהגדרה סטטוטורית ברורה של המעמד, המבנה, הסמכויות והאחריות ההדדית הבינמוסדית של גופי הלשכה השונים בולט במיוחד, ומחייב תיקון.

תחום נוסף המקרין במישרין על מעמדם של מוסדות הלשכה נוגע לחסר הקיים היום בכללים מפורטים של מותר ואסור בבחירות למוסדות הלשכה. עקרונות ממשל תאגידי תקין מחייבים קיומם של כללי בחירות אשר יסדירו את דרכי הניהול של תעמולת הבחירות למוסדות הלשכה, ואת כללי מימון הבחירות, אשר יגדירו את היקף ההוצאות המותרות הכרוכות בבחירות, את ההגבלות על תרומות, ואת הפיקוח על מיהות התורמים, וזאת כדי למנוע מצבים של ניגוד עניינים. הסדרת כללי הבחירות בלשכה חיונית כדי להבטיח את טוהר הליך הבחירות, ואת שוויון ההזדמנויות בין המועמדים לבחירה, וכן כדי למנוע תופעות של טובות הנאה לתורמים מידי נציגים נבחרים.

חיקוקי הלשכה, לרבות הנוהלים הפנימיים התקפים כיום, אינם מקדישים תשומת לב מספקת לתחומי המינהל הכספי ולתקציב הלשכה. התקציב הוא ראי לפעילות הלשכה על פי תחומי אחריותה השונים. עריכת תקציב הלשכה מחייבת קיום אמות מידה לפעילויות הלשכה המצריכות תיקצוב, ולא לה שאינן מצדיקות תיקצוב כלל, בצד מערכת איזונים עדינה בין תיקצוב המוסדות הארציים לבין תיקצוב המחוזות. תחום זה מחייב גם הוא הסדרה מפורטת.

נושא הבקרה הפנימית והחיצונית על פעולותיה של הלשכה מחייב אף הוא בירור מעמיק. השאלה היא האם המנגנון של מבקר הפנים הקיים היום עונה על הצרכים, או שיש לשכללו ולפתחו; האם יש צורך במנגנון בקרה חיצוני, בנוסף למבקר המדינה, המופקד על ביקורת הלשכה בהיותה "גוף מבוקר"?

ואחרון – עקב מלחמות פנימיות ומאבקי כח, איבדה הלשכה בהדרגה את מעמדה החשוב כגורם פעיל בזרועות אכיפת החוק במדינה. הלשכה נמנעת בתקופה האחרונה מנקיטת עמדות ציבוריות מגובשות בהליכי חקיקה חשובים, לרבות אלה הנוגעים במישרין למערכת המשפט ולזכויות אדם, ואינה משמיעה קולה בנושאים מרכזיים העומדים בליבת השיח הציבורי. היא אינה מקיימת את האחריות המיוחדת המוטלת עליה מכח מעמדה הסטטוטורי-עצמאי לפעול כגורם בעל משמעות בדמוקרטיה המוסדית בישראל. יש צורך לפעול לשיקום מעמדה של הלשכה גם בהיבט זה.

כל אחד מהנושאים הללו ייבחן לגופו בהמשך, ותוצגנה מסקנותינו לגביהם. חשוב להדגיש, כי השינויים הנדרשים, עליהם נצביע, אינם בבחינת "תרופת פלא" העשויה לפתור, בבחינת נס, כל מצב משברי העלול להיווצר; אלא ששינויים אלה עשויים למסד את פעילות המוסדות הארציים והמחוזות במערכת ברורה של חלוקת סמכויות, היררכיה, תקציבים, וכללי ניהול תקין מבוקרים. מערכת כזו עשויה לסייע ללשכה לעבור תהליך של שיקום ותיקון מבית ומחוץ, כדי שתחזור לקיים את שליחותה, ולהוות גורם בעל מעמד חשוב בחברה הישראלית שהציבור נותן בו אמון מלא.

### פרק שלישי: מוקדי התייחסותה של הועדה

#### תפיסות שונות ביחס לתפקידה של הועדה

6. בפתח דיוניה של הועדה, עלתה השאלה כיצד יש לתחום את מסגרת הנושאים שהועדה תידרש אליהם כדי לקיים את התכלית שלשמה היא נתמנתה. בשאלה זו ניכרו שתי תפיסות עיקריות:

האחת – יש לדבוק בדווקנות במשימה שהוטלה על הועדה על פי כתב המינוי, ולא להתרחב מעבר לכך. משמעות הדבר היא, כי על הועדה להתרכז בטיפול בשורשי המשבר התפקודי בלשכה ובדרכים לפתרונו, ולהימנע מלעסוק בתחומים שונים ומגוונים הקשורים בפעילותה של הלשכה אך שאין להם זיקה ישירה לסוגיית המשבר, וככל שהם אינם מקרינים על המשבר ועל דרכי פתרונו. על פי תפיסה זו, אין גם מקום כי הועדה תדון מחדש בנושאים מהותיים ספציפיים (להבדיל ממבניים) הקשורים בפעילות הלשכה, אשר שמשו בעבר נושא לוועדות ציבוריות קודמות שישבו על המדוכה והגישו את המלצותיהן (כגון ועדת גרסטל בנושא ההתמחות, ועדת אלוני בענין האתיקה והמשמעת, וכיוצא באלה). זאת, אלא אם כן יש לנושא זיקה ממשית לשורשי המשבר ולפתרונו.

השניה – יש למצות את ההזדמנות שנקרתה בפני הועדה לדון לעומק בתחומי פעילות שונים של הלשכה, שחלקם מצויים במחלוקת עמוקה, ולנקוט עמדה לגביהם במסגרת המלצות ועדה זו. זאת, גם אם תחומים אלה אינם קשורים במישרין לסוגיות המשבר. על פי גישה זו, מספר הסדרים בחקיקה הנוגעים ללשכה מצדיקים חשיבה והערכה מחודשת, והסדרה שונה מזו הקיימת על פי המצב הקיים. גם אם נושאים אלה מרוחקים ממוקד המשבר, הם עשויים להקרין עליו ולהשפיע על פתרונו. כך, למשל, עלתה השאלה המהותית, האם יש מקום, בבחינת מדיניות ראויה, להותיר את הסדר השתייכות החובה של עורכי הדין ללשכה או להפוך אותה לענין וולונטרי על רקע התפיסה החוקתית המודרנית בדבר חופש העיסוק; האם גבולות ייחוד המקצוע שנתחמו בחוק הלשכה הינם גבולות ראויים או שהם רחבים מדי ופוגעים באינטרס הציבורי, ועל כן יש להצר אותם כדי להגביר את התחרות, וכך בכך להתקין רגולציה שתבטיח את רמת השירות (נטע זיו, מי הזיז את הגלימה שלי – על הסגת גבול מקצוע עריכת הדין, מחקרי משפט כ"ד, התשס"ט-2008; שחר אלדר, הזכות לסוס בלי מושכות: על הקשר בין הזכות לייצוג על ידי עורך דין לבין מעמדה המונופוליסטי של לשכת עורכי הדין בישראל, קרית המשפט ו', (תשס"ו), עמ' 441); ובהקשר זה, מה היחס בין ייחוד המקצוע לבין הסיוע המשפטי הניתן לאוכלוסיות נזקקות באמצעות קליניקות משפטיות וארגונים חברתיים? (לימור זר-גוטמן, אנטומיה של מאבק: לשכת עורכי הדין והקליניקות המשפטיות, המשפט יז(1) תשע"ג, עמ' 59). והאם, גם אם לא ישונה מעמדה הסטטוטורי של הלשכה, ראוי להעביר את



הפיקוח על ההתמחות, הרישוי וההסמכה של עורכי הדין מרשות הלשכה לסמכות גורם חיצוני וזאת כדי למנוע טענה בדבר ניגוד עניינים מובנה בין מעמד הלשכה כגוף המגן על ענייני עורכי הדין, לבין סמכויותיה כגוף המפקח על הכניסה למקצוע ועל היציאה ממנו; (הכנסת, מרכז המחקר והמידע – **חברות באיגוד מקצועי ותשלום דמי חבר**, 26.6.08). אכן, לשכת עורכי הדין היא הגוף היחיד בישראל האחראי הן למתן היתר לעסוק במקצוע, והן לקידום ענייני המקצוע. במקצועות אחרים קיימת אבחנה בין גוף סטטוטורי חיצוני האחראי לרישוי לצורך כניסה למקצוע, לבין האיגוד המקצועי המופקד על קידום ענייניהם של אנשי המקצוע, אשר החברות בו היא מרצון חופשי. וכן עלו השאלות – האם, על רקע חשש לניגוד עניינים, יש להוציא את מערכת האתיקה והמשמעת מתחומי הלשכה ולהפקיד את הפעלתם בידי גורם ציבורי אובייקטיבי? וכיצד יש להתמודד עם הצפת המקצוע, והחשש שהוא מביא עמו לירידת רמת השירות המקצועי ואיכותו? האם יש לערוך שינויים במעמדם ובדרך פעולתם של המכון להשתלמות עורכי דין ובגופי ההוצאה לאור והספרות המשפטית בלשכה? וכן, האם יש לאפשר ללשכה להמשיך בפעילות מסחרית? (השוו בענין זה **דו"ח מבקר המדינה 4/99 עמ' 36** ואילך); (להלן – **דו"ח ביקורת 4/99**).

### הגדרת תפקידה של הועדה

7. הועדה נתנה דעתה לאפשרויות אלה, והחליטה בדעת רוב חבריה לאמץ את התפיסה הראשונה ובכך, להתמקד בהתייחסותה לתכלית המוגדרת שלשמה היא מונתה – קרי: בחינת שורשי המשבר התפקודי בלשכה, והצעת דרכים לפתרון ולמניעת משברים דומים בעתיד. על פי גישה זו, ראוי להימנע מעיסוק בהסדרים שונים הקשורים במעמדה ובפעילותה של הלשכה, ככל שהם אינם נוגעים במישרין או בעקיפין בסוגיית המשבר, ואינם אוצלים על פתרון; כך, למשל, אין מקום כי הועדה תעסוק בסוגיות הנוגעות להסדרי ההתמחות, הרישוי וההסמכה וכן בתחום האתיקה והמשמעת; אין גם מקום לדיון מעמיק בנושאי קרן הגמלאות, ההוצאה לאור, המכון להשתלמות עורכי דין ותכנית "שכר מצווה", כולם גופים קשורים ללשכה, שכל אחד מהם עשוי להעלות סוגיות חשובות המצדיקות התייחסות לגופן. עם זאת, הועדה מצאה כי ראוי שהיא תיתן את דעתה לאופי מעמדה של הלשכה כגוף עצמאי, המנהל את ענייניו, וכבעל ייחוד מקצועי,

שחלה חובת השתייכות אליו, שכן להיבט מהותי זה קשר והקרנה על המשבר ועל דרכי פתרונו.

הטעמים לגישה זו של רוב חברי הועדה הם שניים:

**ראשית** – מבחינת תפיסה ציבורית משפטית נאותה, ראוי כי הועדה תיצמד לתפקיד שהוטל עליה על ידי הגורם הממנה, ולא תחרוג ממנו על ידי עיסוק בעניינים שהיא לא נתבקשה לבחון. עוצמת המשבר והצורך לפעול בהקדם כדי להביא לפתרונו מצריכים התמקדות בו, ושוללים התפרשות רחבה לעבר נושאים שאינם מצויים במוקד הענין, התפרשות העשויה להסיט את תשומת הלב מהעיקר.

**שנית** – עיסוק בסוגיות מהותיות שונות שאינן קשורות קשר ממשי למשבר עשוי לחייב לימוד ועיון מעמיקים במגוון נושאים מקצועיים. חלק מהם שימשו נושאים להמלצות ועדות ציבוריות אחרות שאין ועדה זו אמורה להעמידן במבחן הביקורת. בעניינים אחרים שטרם נבחנו, אין ועדה זו ערוכה לרדת לחיקרם. נקיטת עמדה באותם נושאים שלא על דרך בחינתם המעמיקה עלולה להוליד, חלילה, מסקנות חפוזות, ואולי אף שגויות, ששכרן עלול לצאת בהפסדן.

מטעמים אלה, רואה הועדה את תפקידה בבירור גורמי המשבר התיפקודי בלשכה, בחשיבה, ובמתן המלצות לתיקון המצב, תוך ראייה לטווח הקרוב והרחוק גם יחד, והכל כמוגדר בכתב המינוי. הועדה לא תעסוק, אפוא, בנושאים נלווים הקשורים במעמדה ובפעילותה של הלשכה, ככל שאין להם זיקה למשבר.

### פרק רביעי: דרכי התיקון של המשבר

#### תפיסות שונות באשר לדרכי התיקון של המשבר

8. עוצמת המשבר התיפקודי בלשכת עורכי הדין הולידה תפיסות שונות ביחס לפתרונות הראויים לתיקון המצב. מבין הגישות השונות ניתן לחלץ שלוש עמדות עיקריות, ואלה הן:

**האחת** – המשבר החריף המתרחש בלשכה, שאינו ראשון מסוגו בלשכה, מצביע על כשל מובנה במעמד הלשכה כגוף עצמאי שחובה על עורכי הדין

להשתייך אליו כתנאי לעיסוק במקצוע. קיומה של "לשכת-חובה" אף אינו מתיישב עם תפיסה מודרנית של חופש עיסוק. על רקע זה, יש לערוך רפורמה עמוקה בסטטוס הקיים של הלשכה, ולבטל את מעמדה כלשכת-חובה עצמאית, ולהפוך את התארגנות עורכי הדין לענין וולונטרי הנתון לבחירה. הסדרת המקצוע באותם תחומים המחייבים פיקוח תיעשה באמצעות גורם ציבורי חיצוני שיוסמך לפקח על ענייני ההתמחות, ההסמכה והרישוי, האתיקה והמשמעת. משמעות גישה זו היא, כי לשכת עורכי הדין כגוף עצמאי, המאגד סביבו את כל עורכי הדין במדינה, תחדל להתקיים, התארגנות עורכי הדין תהפוך ענין אופציונלי, העשוי להוליד הקמת גוף וולונטרי או מספר גופים וולונטריים בלא הגבלה, בעוד הפיקוח על המקצוע יינתן בידי גורם חיצוני. בכך יבוטל גם מעמדה של הלשכה כגורם בלעדי המייצג את עורכי הדין כלפי רשויות השלטון, ויאבד המקום השמור לה כזרוע הנימנית על הרשות השופטת ועל מערכת שלטון החוק.

השניה - גישה זו פחות קיצונית מקודמתה, ולפיה - המוצא למשבר טמון ברפורמה חלקית במעמדה הנוכחי של הלשכה, באופן שמעמדה כלשכת-חובה עצמאית יישאר בעינו, אך עניינים מסוימים יוצאו מתחום סמכויותיה ויועברו לגורם ציבורי חיצוני כדי לפתור את תופעת ניגוד העניינים המובנה שהלשכה מצויה בו. על פי גישה זו, יש להוציא מסמכות הלשכה את ענייני ההתמחות, ההסמכה והרישוי של עורכי דין, וכן את האתיקה והמשמעת, ולהעבירם לטיפולו של גוף חיצוני.

השלישית - על פי גישה זו, יש להותיר את מעמד הלשכה כלשכת-חובה עצמאית, ולא לשנותו. יש להגן על עצמאות הלשכה ועל סמכויותיה הרחבות לקבוע לעצמה את כללי פעולתה, תוך הצבת פיקוח חיצוני מוגבל בלבד על פעילויותיה. כן יש להותיר בעינה את חובת ההשתייכות ללשכה כתנאי לעיסוק בעריכת דין. פתרון המשבר הנוכחי, והצורך למנוע משברים דומים בעתיד, אינם מחייבים ואינם מצדיקים בעת זו רפורמה עמוקה במעמדה המשפטי של הלשכה כלשכת-חובה עצמאית; אין גם מקום במסגרת עבודתה של ועדה זו לנקוט עמדה בשאלה אם ראוי להוציא ממסגרת אחריותה של הלשכה תחומים מסוימים שהיא מופקדת עליהם, כגון אתיקה והתמחות, ולהפקיד את הטיפול בהם בידי גורם חיצוני ללשכה. יש להתמקד בעריכת שינויים פנימיים שונים, מוסדיים ואחרים,

במבנה הארגוני והפונקציונלי של הלשכה, העשויים לתרום תרומה חשובה לתקינות תיפקודם של מוסדותיה בהתאם לערכים מוסדיים - דמוקרטיים של מינהל תקין. על פי תפיסה זו, לעצמאותה של הלשכה חשיבות עקרונית עמוקה שאינה מתמצית בחופש פעולה להגן בצורה אפקטיבית על ענייניו של ציבור עורכי הדין ועל רמתו וטוהרו של המקצוע. לשכת עורכי הדין היא זרוע חשובה במערך שלטון החוק במדינה, שלביטולה עלולה להיות השפעה מחלישה על מנגנון ההגנה על הדמוקרטיה המוסדית, ועל זכויות האדם. כמו כן, בדמוקרטיה שבה נדרש עורך דין לייצג אזרח ולהפעיל מערכת הגנה על זכויותיו, יש להישמר מפני התערבות שלטונית העלולה לקפח הגנה זו. מכאן החשיבות הגדולה בניתוק ההתנהלות המקצועית של עורכי הדין מהממסד השלטוני, תוך מתן סמכויות פיקוח ובקרה מוגבלות בלבד על התנהלות זו לגורמי פיקוח חיצוניים. כן ראוי להתאים את התנהלות הלשכה לקריטריונים של ממשל תאגידי החלים בתאגידים ציבוריים. על פי גישה זו, יש ליצור מנגנונים פנימיים במבנה המוסדי של הלשכה שיסייעו לבחירת האנשים הראויים ביותר להנהגת הלשכה, ולעשות כל שניתן כדי למנוע השתלטות עויינת של גורמים שונים בהנהלת הלשכה על בעלי תפקידים שנבחרו כדין לתפקידיהם; יש להבטיח כי הייצוג הדמוקרטי במוסדות הלשכה יפעל כראוי, ויחסי הכוחות האמיתיים בה ישתקפו בדרכי פעולתה היומיומיות. יש להבטיח כי מערכת הסמכויות של הגופים המנהלים הן במישור הארצי והן במחוזות תהיה ברורה ומחייבת, והמבנה ההיררכי יישמר. יש לפעול לגיבושם של כללי בחירות ומימון בחירות שיסייעו לבחירת האנשים המתאימים ביותר לתפקידים השונים, ויש לגבש הסדרים מחייבים בענייני תקציב, ומינהל כספי אשר יסירו כל אי בהירות השוררת כיום לגבי עניינים אלה. יש להסדיר ביתר פירוט את מעמד המנגנון המינהלי והמקצועי הפועל בלשכה, ואת מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים והחיצוניים על פעילותם של מוסדות הלשכה ככל הדרוש על מנת להבטיח את פעילותם התקינה.

על פי גישה זו, עריכת השינויים המיבניים האמורים עשויה לתרום תרומה חשובה לתיקון המצב המשברי הנוכחי, לשידוד מערכות בלשכה, ולהפחתת הסיכון למשברים דומים נוספים. אולם, ככל שיתברר כי גם שינויים אלה לא הועילו ולא תרמו לשינוי המקווה, כי אז יהיה מקום לשקול עריכת שינוי רדיקלי

במעמדה המשפטי של הלשכה כלשכת חובה עצמאית, ולגבש מסגרת חדשה להסדרת מקצוע עריכת הדין בישראל.

### עמדת הועדה ביחס לדרכי התיקון של המשבר

9. מבין שלוש הגישות שתוארו, בחרה הועדה על דעת רוב חבריה להתמקד בגישה השלישית. בחירה זו תוסבר על רקע מעמדה וייחודה של הלשכה כפי שיתואר להלן, והתפיסה כי יש למצות את האפשרות לשמור על יתרונותיה הגדולים של הלשכה במעמדה הנוכחי, תוך מאמץ לתקן, באמצעות שינויים פנימיים, את הטעון תיקון בדרכי ניהולה ותיפקודה.

בדעת מיעוט של חברת הועדה, ד"ר לימור זר-גוטמן, הובעה תמיכה בגישה השנייה מבין שלוש הגישות, ונימוקיה מוסברים בחוות דעתה, המהווה חלק מדין וחשבון זה.

### פרק חמישי: לשכת עורכי הדין במבט היסטורי

#### השתלשלות הקמתה ושלבי עיצובה של לשכת עורכי הדין

10. עיצוב התפיסה הראויה לתיקון המשבר התפקודי הנוכחי בלשכה, ובחירת האמצעים היעילים למניעת משברים נוספים בעתיד, מחייבים הסתכלות רחבה על מעמדה המשפטי ומאפייניה המיוחדים של לשכת עורכי הדין. זאת ניתן לעשות, בין היתר, על דרך התחקות אחר התפתחותה ההיסטורית של הלשכה עד לעיצובה המלא בחוק הלשכה. בגדר התחקות היסטורית זו, חשוב גם להתייחס למשברים קודמים שפקדו את הלשכה ודרך ההתמודדות עימם. מכל אלה ניתן יהיה להפיק לקחים ביחס לתיקון הכשלים, הן בראיית ההווה והן לטווח רחוק.

### תקופת המנדט הבריטי (1917 - 1948)

11. במהלך תקופת המנדט הבריטי, הגיעו לארץ ישראל יהודים מכל קצוות העולם והחלו בבניית הארץ. העיסוק בעריכת דין בתקופה זו נע סביב שלושה צירים עיקריים: **האחד** - המורשת המשפטית הבריטית, ממנה שאבו עורכי הדין את מעמדם הפורמלי ואת העקרונות והערכים המשפטיים; **השני** - הרצון והמחויבות לקחת חלק פעיל בתנועה הציונית לבניית מדינה בארץ ישראל;

והשלישי – רצונם של עורכי הדין לקדם את מעמדם המקצועי והכלכלי ואת ההכרה החברתית בהם, כחלק מהשתייכותם למעמד סוציאלי חדש. אינטרסים וערכים אלה פעלו במשולב, והשפיעו על עיצוב אופיו של מקצוע עריכת הדין, אף כי לא אחת נוצר מתח פנימי וניגוד ביניהם

(Neta Ziv, Combining Professionalism, Nation Building and Public Service: The Professional Project of the Israeli Bar 1929-2002, 2003 Fordham Law Rev. vol 7, p. 1621). (להלן: זיו).

במהלך התקופה המנדטורית, היווה המשפט האנגלי גורם דומיננטי במשפט הנוהג. שופטים בריטיים כיהנו בבתי המשפט הגבוהים בארץ, והדיונים התנהלו בשפה האנגלית. למשפט ולמסד הבריטי היתה השפעה גדולה על התרבות המשפטית של החברה הישראלית בשורשי צמיחתה. באותה עת, החלו להתגבש גם התפיסות המוסדיות הראשונות שנועדו להסדיר את עיסוקם של עורכי הדין בארץ ישראל. החברות בלשכת עורכי דין הבריטית הקנתה לחבר רשיון עיסוק במשפטים בקולוניות הבריטיות, ובארץ ישראל בכלל זה (אסף לחובסקי, החינוך המשפטי בארץ ישראל המנדטורית, עיוני משפט כה (2) 291, 296). בשנת 1922 חוקק השלטון המנדטורי את פקודת עורכי הדין Advocates Ordinance שהסדירה את העיסוק במקצוע בארץ ישראל, ועיגנה לצורך כך את העקרונות המרכזיים המקובלים בשיטה הבריטית. כך, למשל, היא חייבה הענקת רשיון עריכת דין על ידי זקן השופטים, וקבעה אמות מידה להענקתו. הוקמה מועצה משפטית בעלת סמכויות שונות, ובין היתר, סמכות לייעץ לזקן השופטים בענין מתן רשיונות לעורכי דין. המועצה הורכבה מפקידי ממשלה ועורכי דין. בתפיסה ששררה אז, היתה זו אחריותו של העומד בראש מערכת בתי המשפט לקבוע מי הם הכשירים לעסוק בעריכת דין הזכאים לקבלת רישיון, ומה יהיו נורמות האתיקה והמשמעת שתחייבנה אותם על פי חקיקת מישנה שזקן השופטים הוסמך להתקין. על פי תפיסה זו, רמת האמון הציבורי כלפי מערכת השפיטה וכלפי השופטים היתה תלויה במידה רבה ברמתם של עורכי הדין שנתפסו כזרוע ארוכה של מערכת השפיטה. מכך נבעה סמכותה של מערכת השפיטה לפקח על הרישוי, ההסמכה והאתיקה של עורכי הדין.

ההשתייכות לארגון עורכי דין היתה אותה עת וולונטרית. בשנת 1928 הוקמה הסתדרות עורכי הדין היהודיים (The Jewish Lawyers Association) (JLA). גוף זה קם כארגון וולונטרי שהוקנו לו סמכויות סטטוטוריות מסוימות, כגון מינוי נציגים לוועדה לבחירת שופטים, קביעת תעריפי שכר טרחה, וניהול מערכת הדין המשמעתי (הצעת חוק לשכת עורכי הדין, תשי"ט-1959), (הצ"ח 395, תשי"ט, עמ' 370, בעמ' 381) (להלן - הצעת החוק). הארגון לא הסתפק בדאגה לעניינים המקצועיים של עורכי הדין. הוא נקט עמדה בעניינים ציבוריים כלליים ובהם – המאבק לאי תלות הישובים היהודיים בשלטון הבריטי, ובמאבק על שלטון החוק והתאמתו לצורכי הישוב: "לא היתה קריאה של המוסדות המוסמכים של הישוב, ולא היתה משימה ישובית כללית אשר הסתדרות עורכי הדין לא התייצבה בין ראשוני ההולכים, ולא הטילה חובות אלה על כל אחד מחבריה" (דברי עו"ד י' הרמן ברשימתו "ממעמד וולונטרי למעמד ממלכתי", הפרקליט י"ז, תשכ"א, עמ' 362) (להלן - הרמן). הסתדרות עורכי הדין תרמה לעיצוב אופיו של עורך הדין היהודי, והפכה "למקור של כח אדם ממנו שאבה המדינה כוח עם קומה להרמת נטל תפקידיה הקשים" (הרמן, שם, עמ' 363). ואכן, באותה תקופה, הגורם הציבורי - אתי - ייעודי, האפיל על האינטרסים המקצועיים הצרים. מעורבותם של עורכי הדין היהודיים במפעל התקומה הצינוני היתה עמוקה, ותרומתם לכיסוסם של המוסדות הפוליטיים, כלכליים, משפטיים ותרבותיים בלטה בתשתית שהונחה בבוא היום להקמת מוסדות המדינה. מעורבות הארגון בחיים הציבוריים באותה תקופה היתה כה עמוקה עד כי נשמעו קולות מחאה מקרב עורכי הדין כי הוא מזניח את הנושא המקצועי שלשמו הוא קם, וכי נדרש איזון בין התפקידים השונים שהארגון מעורב בהם.

בצד פעילותו הציבורית של הארגון, התפתחה תודעה עמוקה בדבר חשיבות עצמאותו של המקצוע, הערך של מידת ההתנדבות, וההכרה בדבר מעמדו של עורך הדין בחברה. בדור התפר שבין עידן השלטון המנדטורי לבין קום המדינה, הודגשה חשיבותו של ציבור עורכי הדין כעמוד תווך של החברה, אשר לצורך הגשמת ייעודו, יש להעניק לו אוטונומיה ועצמאות לקבוע את דפוסי חייו המקצועיים (רוטנשטרייך, על הקמת לשכת עורכי הדין, הפרקליט תשמ"ז-1987, עמ' 37, בעמ' 38) (להלן - "רוטנשטרייך").

לצד הארגון הוולונטרי היהודי, הוקמה הסתדרות עורכי דין ערביים, שקולה נשמע בעיקר בקשר למאורעות פוליטיים חשובים (רוטנשטרייך, שם).

בשנת 1938 בוטלה פקודת עורכי הדין, 1922, והוחלפה בשתי פקודות שהסדירו את מקצוע עריכת הדין: פקודת עורכי הדין, 1938, ופקודת המועצה המשפטית, 1938. פקודת עורכי הדין הגדירה את תחומי המקצוע, הסדירה את רישום עורכי הדין בפנקס עורכי הדין, עליו היה ממונה זקן השופטים, וקבעה את עיקרי חובותיהם המקצועיות של עורכי הדין. גם בפקודה זו ניתנה לזקן השופטים סמכות רחבה להתקין תקנות, בין היתר, בענייני אתיקה וסדרי העבודה במקצוע. בפקודה השניה הוקמה מועצה משפטית שהוסמכה לפקח על ענייני השיפוט המשמעותי, ההתמחות, הרישוי של עורכי הדין, והוראת המשפט בירושלים. הנציב העליון הוסמך להתקין תקנות בענייני הוראת המשפט, תנאים לרישוי עורכי דין, וענייני משמעת. חברי המועצה התמנו על ידי הנציב העליון, ולאחר קום המדינה - על ידי שר המשפטים. מרבית חבריה היו עורכי דין, לצד חברים שאינם מתחום המקצוע. בראש המועצה עמד היועץ המשפטי לממשלה.

### התקופה שמקום המדינה ועד לחקיקת חוק לשכת עורכי הדין

12. לאחר קום המדינה, המשיכו הפקודות לעמוד בתוקפן. הסתדרות עורכי הדין שמה לה מטרה עיקרית להקים לשכת עורכי דין עצמאית שתנהל את ענייניה באופן עצמאי, וככל האפשר במנותק ממוסדות השלטון. השנים הראשונות שלאחר קום המדינה התאפיינו במעורבות ממשלתית עמוקה בחיי החברה, בין היתר, בהסדרת המקצועות השונים הפועלים בישראל. הארגון התמודד כנגד מגמה זו, וביקש לעגן בחוק מיוחד את עצמאות המקצוע, כהמשך ישיר לתפיסת מעמדו לפני קום המדינה. הוא ראה במעבר מהמעמד הוולונטרי, למעמד הממלכתי של המקצוע, תהליך טבעי. הוא התייחס לעצמאותו המלאה של המקצוע כתנאי להמשך ההתפתחות החברתית-תרבותית-ומקצועית של העיסוק בעריכת דין (הרמן, שם).



### חקיקת חוק לשכת עורכי הדין והקמת הלשכה

13. בשנים שלאחר קום המדינה, פעלה הסתדרות עורכי הדין להקמתה של לשכת עורכי דין במסגרת חקיקת הכנסת. היא קידמה את מדיניותה תוך הישענות על רעיון ההתארגנות המקצועית האוטונומית כמאפיין של חברה מתקדמת, והתבססה על תפיסה המדגישה את עצמאות הגוף המקצועי, ומתן מלוא הסמכויות בידיו להסדיר את ענייניו. מעמדה ותרומתה של הסתדרות עורכי הדין לחיים הציבוריים במדינה המתחדשת, והשתתפותה בתהליך הקמת מוסדות המדינה והנחת היסודות למערכת החוקים החדשה, הקלו על הטמעת התפיסה שהיא בקשה לקדם. ואמנם, תרומתם של עורכי הדין לישוב ולמדינה היתה רבת משמעות; מעמדו של ציבור עורכי הדין כגורם חברתי הפועל למען זכויות אזרחים והגנה עליהם הקנתה לו משקל מיוחד בעיני המחוקק. במאמרו של דר' א. וינשל "מעמד עורך הדין במדינה ובציבור" (הפרקליט, חשון, תש"ך, עמ' 20) (להלן – וינשל), הוא עומד על כך שאסור להתייחס למקצוע עריכת הדין מ"בחינה מקצועית צרה בלבד" אלא יש "להחדיר את הכרת התפקיד והשליחות הציבורית שמעמד עורכי הדין ממלא בחברה, ותרומתו החשובה לעיצוב המדינה" (שם).

ב-1961 נחקק חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן – החוק, או חוק לשכת עורכי הדין או חוק הלשכה).

### פרק שישי: חוק לשכת עורכי הדין, מוסדות הלשכה והשינויים שחלו בהם

#### עקרונות היסוד של חוק לשכת עורכי הדין

14. דרך ההתפתחות של ארגון מקצוע עריכת הדין בארץ ישראל ובמדינה המתחדשת, ומקומו של ציבור עורכי הדין במרקם החברתי והמדיני הכולל, הקלו על הטמעת התפיסה בחקיקה כי ראוי להסדיר מקצוע זה בדרך של מתן עצמאות כמעט מוחלטת לחבריו להסדיר את ענייניהם הפנימיים בעצמם, לרבות בתחומי הפיקוח על ההתמחות, ההסמכה והרישוי, ואף קביעת נורמות אתיקה, וכללי התנהגות ומשמעת של עורכי הדין. ואכן, חוק הלשכה היקנה ללשכת עורכי הדין מעמד סטטוטורי, ועצמאות כמעט מוחלטת בכל תחומי פעילותה, והטיל חובה על כל עורכי הדין להשתייך אליה. זו תופעה ללא אח ורע בהסדרת המקצועות השונים בחברה הישראלית. אין שום מקצוע חופשי – ובכלל זה רפואה, הוראה,

הנדסה, ראיית חשבון, וכיוצא באלה – שזכה במעמד דומה, בעצמאות כמעט מוחלטת, ברוחב סמכויות בהיקף דומה, ובקביעת חובת השתייכות לארגון בלעדי המופקד על הסדרת ענייניו. האוטונומיה הרחבה שהוקנתה ללשכה, והפיכתה ללשכת-חובה, טומנים בחובן ציפייה מובנית כי בכוח ובעצמאות שניתנו ללשכה יהא משום תרומה להעלאת רמת המקצוע, וחיזוק אמון הציבור בעוסקים בו (על"ע 2531/01 תרמון נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין (פיסקה 8) (מיום 16.3.04). הלשכה במעמדה המיוחד תהפוך נאמן הציבור – הן כלפי הציבור הרחב, והן כלפי חבריה (השופט זמיר בבג"צ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פד"י נ(2) 582, 592).

מאבקה של הנהגת הסתדרות עורכי הדין להשגת האוטונומיה הרחבה להסדרת המקצוע לא היה קל, ולא הכל הסכימו עימו. הוא זכה בסופו של יום להצלחה על שום האמון הבסיסי שהציבור הרחב רכש לארגון עורכי הדין ולהנהגתו, ועל שום ההכרה העמוקה בתרומה הגדולה של ציבור זה להגנה על שלטון החוק הן בהקשרו המוסדי, והן בהיבטו המהותי – ההגנה על זכויות האדם. תרמו לכך התפיסה הרחבה המשקיפה על מקצוע עריכת הדין כנועד לשרת מטרה ציבורית החורגת מעבר לאינטרסים המקצועיים של חבריו, והשילוב החשוב בין התפיסה המקצועית האינדיבידואליסטית, לבין המחויבות הציבורית של המקצוע לאידיאולוגיה הציונית, ולהקמת מוסדות המדינה הנבנית (פולונסקי, מעמד עורך הדין במדינה ובחברה, הפרקליט 1961, עמ' 168); זיו, 3-1622) ואמנם, תרומתו של ציבור עורכי הדין לביסוס מוסדות השלטון של המדינה, והאמון הציבורי בכוחו להסדיר בעצמו את עקרונות פעולתו – הן באשר לרמה המקצועית הנדרשת והן באשר לנורמות האתיקה המחייבות – היה רב. על רקע תפיסות אלה, נחקק חוק לשכת עורכי הדין בשנת 1961, שהניח את היסודות ללשכה עצמאית, ייחודית באופייה, שחובה על כל עורכי הדין להשתייך אליה (יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, קריאה שניה ושלישית של הצעת החוק, ישיבה ר"פד 6/6/61, דברי הכנסת, עמ' 1927).

החוק במתכונתו המקורית (להלן – החוק המקורי) ביטל את המועצה המשפטית ששימשה גוף מפקח על עורכי הדין עד אותה עת, ושם קץ להתארגנות עורכי דין על בסיס וולונטרי. הוא הקים את הלשכה כתאגיד משפטי סטטוטורי

”שתאגד את עורכי הדין בישראל ותשקוד על רמתו וטהרו של מקצוע עריכת הדין” (סעיף 1). הוא קבע, כי התאגיד כשיר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית. מימון פעולותיה של הלשכה הוא על ידי דמי חבר ואגרות הנגבים מחבריו ומהציבור. מוסדותיו נבחרים על ידי חברי הלשכה, בין במישרין ובין בעקיפין, באמצעות נציגיהם. תפקידי הלשכה נחלקים לפעולות חובה, הכוללות ענייני התמחות, הסמכה ורישוי, ומשמעת, ולפעולות רשות שונות. החוק הטיל על הלשכה להסדיר ולפקח על עניינם של המתמחים, להסמיך עורכי דין להתקבל כחברי הלשכה, ולקיים שיפוט משמעתי לחבריה (סעיף 2). הלשכה הוסמכה, בין היתר, לקבוע כללי אתיקה מקצועית באישור שר המשפטים (סעיף 109).

החוק הגדיר את תחום המקצוע וייחודו, ואת חובת עורכי הדין להשתייך ללשכה כתנאי לעיסוקם במקצוע. עקרון חובת ההשתייכות ללשכה לא התקבל בלא הסתייגויות. דמויות בולטות בהנהגה הציבורית הישראלית של אותה תקופה הביעו חשש מיצירת קורפורציות של מקצועות, ופגיעה בחופש ההתאגדות, המהווה עקרון יסוד במשטר דמוקרטי (דברי חהכ' אליהו מרידור, קריאה ראשונה של הצעת החוק בכנסת, שם, עמ' 154). התפיסה שעמדה ברקע חקיקתו של החוק התבססה על העיקרים הבאים: ראשית, מדובר במקצוע חופשי שחבריו נהנים ממידה רבה ביותר של חירות, כבוד ועצמאות, ולכן הם נושאים במידה מיוחדת של אחריות ציבורית; שנית, מקצוע עריכת הדין הוא אחד הכוחות הפועלים בהשלטת החוק, המשפט, והצדק במדינה. קיום משפט וצדק מותנים בשיתופו של עורך הדין בהליך שבין האזרח לבתי המשפט ושאר מוסדות המדינה; למקצוע זה השפעה ניכרת על עיצוב דמותה של החברה בישראל (דברי שר המשפטים פנחס רוזן בקריאה ראשונה של החוק בכנסת, ישיבה י"ג 21.12.59, עמ' 152).

התפיסה ברקע החוק בנויה, מצד אחד, על ההכרה בדבר גורם העצמאות במעמד הלשכה; אולם בצד הכרה זו, נשמרה מעורבות ממשלתית מסוימת בהסדרת המקצוע ובפעולותיה של הלשכה; כך, למשל, עניינים שונים הקשורים בפעילות הלשכה הוסדרו לגופם בחקיקת הכנסת, כגון – אורך תקופת ההתמחות, הרכב בתי הדין למשמעת וסמכויותיהם, וחובות מקצועיות שונות החלות על עורכי הדין. כמו כן, נשמרה מעורבות מערכת בתי המשפט הרגילים בפעילות

הלשכה, כגון-בביקורת שיפוטית על החלטות בתי הדין למשמעת של הלשכה, ועל החלטות אחרות של הלשכה בתחומים נוספים. כן נשמרו סמכויות שונות לשר המשפטים, ובהן הסמכות להתקין תקנות לביצועו של החוק וכן תקנות בעניינים המנויים בסעיף 109 לחוק הלשכה, הנוגעים לארגון הלשכה ופעולותיה, וזאת כל עוד המועצה הארצית של הלשכה לא התקינה כללים בעניינים אלו. כמו כן, הסדרים מישניים שונים שהלשכה הוסמכה לקבוע בכללים מובאים לאישורו של השר. חוק הלשכה חתר לאיזון בין מגמת ההרחבה של עצמאות הלשכה אל מול הצורך להבטיח רמת פיקוח ממשלתי מסוימת על פעולותיה (חה"כ סרלין, קריאה ראשונה של הצעת החוק, שם, עמ' 155).

בתהליך חייו של חוק הלשכה, האיזון הראשוני האמור בין עצמאות הלשכה לבין מידת הפיקוח החיצוני עליה, עבר שינויים בכיוון הגבלה נוספת של עצמאות הלשכה להסדיר את ענייניה בתחומים מסוימים כגון בתחום השיפוט המשמעתי. אולם חרף זאת, המעמד המיוחד שניתן ללשכה בחוק, וכוחה לכפות את מרותה על כל ציבור עורכי הדין בישראל – שהם ייחודיים לארגון מקצועי בישראל – הולידו ציפייה טבעית כלפי הארגון כי יעמוד בסטנדרטים מקצועיים ומוסריים גבוהים ביותר שיביאו להעלאת רמת המקצוע ויעמדו ברמת התנהלות ארגונית ראויה ויעילה ביותר, שתזכה לאמון הציבור (בג"צ 89/64 גרינבלט נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פד"י יח(3) 402, 411).

### מוסדות הלשכה עם הקמתה

15. מוסדות הלשכה עם הקמתה היו 5 במספר – הועידה הארצית, המועצה הארצית, הועד המרכזי, הועדים המחוזיים, ובתי הדין המשמעתיים. ראש הלשכה לא נימנה עם מוסדות הלשכה. הועידה הארצית נבחרה על ידי כלל חברי הלשכה אחת לשנתיים, ומספר חבריה שיקף 10% מכלל חברי הלשכה בעת עריכת הבחירות. הבחירות לגוף זה היו יחסיות, ועל הועידה היה לבחור באחד מחברי הלשכה כראש הלשכה. המועצה הארצית הורכבה מראש הלשכה, עשרים חברים שנבחרו על ידי הועידה הארצית בבחירות יחסיות מבין חברי הלשכה, ארבעה חברים מכל מחוז, ושישה חברים שהתמנו על ידי שר המשפטים. הועד המרכזי מנה 9 חברים ובהם ראש הלשכה ו-8 חברים שנבחרו על ידי המועצה הארצית

מבין חבריה בבחירות יחסיות. ועדי המחוזות פעלו בתחום שיפוטם של בתי המשפט המחוזיים של ירושלים, תל אביב וחיפה. הם נבחרו על ידי חברי הלשכה שתחום פעילותם באותו מחוז. הועד המחוזי בחר באחד מחבריו ליושב ראש.

החוק לא הגדיר בצורה כוללת את סמכויות מוסדות הלשכה מלבד לומר כי הועד המרכזי הוא "המוסד המבצע של הלשכה, ובידו כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה" (סעיף 11). סמכויות מסוימות שפורטו נגעו לעניינים נקודתיים כגון – סמכות הועידה הארצית למנות ראש לשכה, סמכויות הועד המרכזי והועדים המחוזיים להגיש קובלנות על עבירות משמעת, סמכות המועצה הארצית וועדי המחוזות בענין תעריפי שכר טרחה, וסמכות המועצה לקבוע ולהטיל דמי חבר על חברי הלשכה ולאשר את התקציב. המועצה הוסמכה להתקין, באישור שר המשפטים הממונה על ביצוע החוק, כללים בכל ענין הנוגע לארגון הלשכה ופעולותיה, ככל שאלה לא נקבעו בחוק או שהסמכות להסדירם בתקנות לא ניתנה בידי שר המשפטים. נושא "בחירתם, הרכבם וסדרי עבודתם של מוסדות הלשכה וחלוקת סמכויות הלשכה ביניהם" נכלל בין הנושאים שניתן היה להתקין כללים לגביהם (סעיף 109). עוד נקבע, כי כל עוד המועצה לא התקינה כללים, רשאי שר המשפטים להתקין תקנות שיעמדו בתוקפן עד שהמועצה, באישור השר, תתקין כללים במקומן. מעבר לכך, לא קבע החוק את חלוקת הסמכויות בין הגופים השונים.

### שינויים מיבניים במוסדות הלשכה לאחר חקיקת החוק

16. במהלך השנים, מאז חקיקת החוק בשנת 1961, עבר חוק לשכת עורכי הדין לא מעט תיקונים ושינויים ברמות שונות של מהותיות. חשוב להדגיש, כי בכל השינויים שנעשו בו, שחלקם נבע ממשברים קשים שפקדו את הארגון, לא היה מעולם נסיון לערער על יסודות אופיה העצמאי והאוטונומי של הלשכה, ואף לא על ייחודה כארגון בעל בלעדיות שחובה על כל עורך דין להשתייך אליו. עם זאת, מספר תיקונים של החוק הינם בעלי חשיבות להסדרת ארגונה של הלשכה, והם מקרינים על הפתרונות שיוצעו על ידי הועדה לתיקון המשבר התיפקודי הפוקד אותה.

שלושה תיקונים חשובים לחוק הלשכה, המשפיעים על מבנה הלשכה ומוסדותיה הם - **תיקון מס' 24**, **תיקון מס' 29**, ו**תיקון מס' 32** לחוק הלשכה.

### דו"ח ועדת מלץ ותיקון מס' 24

17. תיקון מס' 24 לחוק הלשכה משנת 1955 (ס"ח תשנ"ה, מס' 1518 מיום 11.4.95, עמ' 189) התקבל בעקבות דו"ח ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) **יעקב מלץ**, שהוקמה על ידי שר המשפטים דאז, פרופ' ד. ליבאי, לבדיקת התנהלות הלשכה בעקבות משבר קשה שפקד אותה עת (להלן - דו"ח ועדת מלץ).

### עיקרי דו"ח ועדת מלץ

18. ועדת מלץ הוקמה בשנת 1993 לצורך בחינת שורשי המשבר שפקד את הלשכה אותה עת, ולשם הפקת לקחים ומתן המלצות לתיקון המצב. המשבר התבטא אז בעימות חריף בין ראש הלשכה לבין הועד המרכזי, שהגיע עד כדי נתק מוחלט ביניהם, שהביא לניהול ענייני הועד המרכזי בלא השתתפות ראש הלשכה. דו"ח ועדת מלץ בחן את שורשי המשבר על רקע המצב המשפטי ששרר אותה עת; הוא ציין כסיבה מרכזית למשבר את העובדה כי, בעוד הבחירות לראשות הלשכה נערכות על בסיס אישי, הבחירות ליתר מוסדות הלשכה הן יחסיות; מציאות זו מאפשרת יצירת רוב לעומתי לראש הלשכה, דבר הפוגע באופן מהותי בתיפקוד הועד המרכזי כגוף הביצוע של הלשכה. לקושי זה תורמת גם העובדה כי מעמדו של ראש הלשכה וסמכויותיו אינם מוגדרים, בין כלפי הועד המרכזי עצמו, ובין כלפי המועצה הארצית. בנסיבות אלה, היווצרות יריבות סמכויות הינה רק שאלה של זמן. הדו"ח ציין עוד כי במשך עשרות שנים הצליחה הלשכה לתפקד כראוי גם במסגרת הסדר משפטי לקוי זה, מאחר שראשיה ומוסדותיה השכילו למצוא דרכים לפעול יחדיו ולגשר על הפערים. אולם כאשר חלו שינויים פרסונליים בהרכב מוסדות הלשכה, הליקויים המיבניים הפכו משמעותיים, ואיפשרו את יצירת המשבר.

ניתוח שורשי המשבר של אותה תקופה על ידי ועדת מלץ מגלה דמיון מפתיע למשבר הנוכחי בלשכה, גם אם לא במלוא ממדיו ועוצמתו. גורמי המשבר

נזקפו אז להבדלי תפיסה בסיסיים ביחס למהות תפקידו של ראש הלשכה, מעמדו וסמכויותיו – הבדלים שהעמיקו נוכח חסר בהסדרים מיבניים ברורים בחוק, ועל רקע העדר תודעה בסיסית של דמוקרטיה ארגונית אצל מנהיגות הלשכה אותה עת, ובין היתר, על רקע מחלוקת בדבר כפיפות ראש הלשכה להחלטות המועצה הארצית והועד המרכזי. הגורם האחר למשבר נזקף לאישיותו הבלתי מתפשרת של ראש הלשכה דאז. קיומו של נתק בין ראש הלשכה לועד המרכזי, ויוזמת ראש הלשכה בהפניית זירת המאבק לעבר התקשורת, היו רק חלק מסממניו של אותו משבר.

ועדת מלץ מצאה כי קיומו של נתק בין ראש הלשכה הנבחר לבין מוסדות הלשכה הינו משבר המחייב תיקון, שעיקרו צריך להתמקד בהגדרה ברורה של סמכויות מוסדות הלשכה, ובכלל זה, של סמכויות ראש הלשכה. נדרש, אפוא, שינוי חקיקה שיגדיר את סמכויות המוסדות השונים של הלשכה, ובהם מוסד ראש הלשכה. הועדה הבהירה, כי דרך הפתרון הראויה אינה בביטול מעמדה של הלשכה וחזרה לימיה של המועצה המשפטית, כפי שהציעו גורמים שונים, אלא דרך של הסדרה ברורה של מבנה הלשכה וסמכויות הגופים הפועלים בה. הועדה הציעה שלושה תיקונים מרכזיים: (1) ביטול מוסד הועידה הארצית שתורתו לפעילות הלשכה מעטה; (2) הוספת ראש הלשכה לרשימת מוסדות הלשכה המפורטים בחוק כדי להבטיח הכרה במעמדו הביצועי מעבר למעמדו הרשמי-טקסי. שינוי זה נועד להוסיף על תיקון שהתקבל עוד ב-1967, במסגרת תיקון מס' 5 לחוק הלשכה, אשר לפיו ראש הלשכה ייבחר על ידי כלל חברי הלשכה בבחירות כלליות ואישיות (ס"ח 515, תשכ"ח, עמ' 12). (3) הקמת מוסד מבקר פנים של הלשכה שיפעל במתכונת המקובלת על פי חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

פרט לשינויים אלה, המליצה הועדה לבטל את סמכות שר המשפטים למנות 6 חברים למועצה הארצית, והציעה להמיר זאת במינויים *ex officio* של בעלי תפקידים; כן הציעה, להגדיל את מספר חברי המועצה הארצית הנבחרים כדי להגדיל את הרכבה הדמוקרטית, ובחנה אף אפשרות לשנות את דרך בחירתם מבחירות יחסיות הנהוגות על פי החוק, לבחירות אישיות. מצדדי הצעת השינוי סברו כי בחירות אישיות של כלל חברי המועצה ידגישו את המימד הענייני של

הבחירה, ויחלישו את הגוון הפוליטי שלה, המתחזק בבחירות יחסיות המבוססות על מרכיב סיעתי. החשש הנגדי של שוללי ההצעה התמקד בחוסר הייצוגיות בבחירות אישיות לגורמים פחות מוכרים לציבור עורכי הדין, כגון מהפריפריה. בסופו של יום, הוחלט להשאיר את שיטת הבחירות היחסיות הנהוגה ביחס למועצה, ולא לשנותה.

ועדת מלץ המליצה עוד לחזק בחוק את הזיקה בין הועדים המחוזיים לבין הועד המרכזי על ידי הכללת יושבי ראש ועדי המחוזות בועד המרכזי, אולם תוך הבהרת כפיפותם של הועדים המחוזיים להחלטות הועד המרכזי בכל ענין בעל השלכה כלל-ארצית. כן הציעה, להבהיר כי החלטות המועצה הארצית מחייבות את הועד המרכזי ואת הועדים המחוזיים.

הועדה הציעה לעגן בחוק גם את תוכן כללי לשכת עורכי הדין (סמכויות המועצה הארצית והועד המרכזי) התשנ"ד-1993 שהעבירה המועצה הארצית לאישור השר בענין סמכויות מוסדות הלשכה – אישור שמעולם לא נתקבל. אלה עיקריהם: המועצה הארצית תהיה רשאית, בנוסף לשאר סמכויותיה על פי דין, לדון בעניינים מקצועיים של עורכי הדין בתחומי חוק ומשפט, ובנושאים שעל סדר היום הציבורי הנוגעים לתחומים אלה, ולהביא את עמדתה בפני חברי הלשכה והציבור הרחב. בעניינים שיידונו במקביל, הן בועד המרכזי והן במועצה הארצית, עמדתה של האחרונה תקבע. המועצה תקבע את סדרי עבודתה, והיא רשאית להקים ועדות בתחומי סמכותה, ולהביא בפני הועד המרכזי המלצות בעניינים שבתחום סמכותו של הועד המרכזי.

על פי כללים אלה, לועד המרכזי הוקנו אותן סמכויות ממש. כן ניתנה לועד המרכזי סמכות למנות סגנים, גזבר ומזכ"ל. הועד המרכזי הוסמך לקבוע מי מבין חברי הלשכה יוסמך לפעול בשמה ולייצגה בועדות המקצועיות ובפורומים השונים, וכן להקים ועדות בתחומי סמכותו. ראש הלשכה נחשב אחד מחברי הועד המרכזי, והועד המרכזי הוסמך לייחד לו תפקידים בנוסף לאלה שנמנו בכללים האמורים שעיקרם - עניינים ייצוגיים, כינוס ועד מרכזי לישיבה ראשונה, והצגת רשימת מועמדים ליושבי ראש הועדות.



כללי סמכויות אלה, שמעולם לא קבלו תוקף, אף הם לא הבהירו את היחס הברור בין תפקידי המועצה הארצית לסמכויות הועד המרכזי, ולא היקנו מעמד ראוי לראש הלשכה ונמנעו מהגדרת תפקידיו. זאת, חרף העובדה שהוא נבחר בבחירות כלליות ואישיות המצביעה על כוונת המחוקק להקנות לו מעמד מיוחד של מנהיגות בלשכה.

ועדת מלץ הבהירה את עמדתה בענין זה, לפיה תפקיד ראש הלשכה אינו טקסי בלבד, ויש לו תוכן מהותי ומעשי. לדעתה, יש ליצור מתאם בין בחירתו האישית של ראש הלשכה, המדגישה את מנהיגותו, לבין מעמדו וסמכויותיו. הוצע, אפוא, כי ראש הלשכה יכהן מכח תפקידו כיו"ר הועד המרכזי, ינהל את ישיבותיו, ויקבע את סדר היום שלהן. הוא יכהן כנציג הלשכה בוועדה לבחירת שופטים; עוד הוצע להבהיר בחוק את דבר כפיפותו של ראש הלשכה להחלטות המועצה הארצית והועד המרכזי. הועדה התייחסה בהצעותיה גם לדרכי מינויו של ראש לשכה במקרה שראש הלשכה המכהן חדל ממילוי תפקידו בשל סיבות שונות, וכללה בהן מנגנון המאפשר הדחה של ראש לשכה לאחר הליך מורכב, הן בוועד המרכזי והן במועצה הארצית. הועדה המליצה להגביל את כהונת החברים המכהנים במוסדות הלשכה שלא מכח בחירות אישיות לשתי קדנציות בלבד.

### עיקרי תיקון מס' 24

19. תיקון מס' 24 לחוק שהתקבל ב-1995 (סח' 1518, תשנ"ה, עמ' 189) נועד, בעיקרו, ליישם את המלצות ועדת מלץ, אף כי לא כל המלצות הועדה עוגנו בו. מטרת התיקון נועדה להבהיר את מעמדם של מוסדות הלשכה וסמכויותיהם (דברי הסבר להצעת החוק, תשנ"ה, מס' 2368, עמ' 337). בין התיקונים החשובים נכללו העניינים הבאים: ביטול מוסד הוועדה הארצית; הוספת ראש הלשכה לרשימת מוסדות הלשכה, וקביעת סמכויותיו כמי שישמש יושב ראש הועד המרכזי, ויקבע את סדר היום של ישיבותיו (סעיפים 11 ו-111ב); עיגון מוסד מבקר הפנים של הלשכה, וקביעת דרך בחירתו, תוכן תפקידו, ומשך כהונתו (סעיף 18א); עריכת שינויים בהרכב המועצה הארצית על ידי ביטול סמכות המינוי של שר המשפטים ומינוי מספר חברים במועצה מכח תפקידם הרשמי; והעלאת מספר החברים במועצה מטעם כל מחוז (סעיף 9). כן נערכו שינויים בהרכב הועד המרכזי, באופן

שהוא ימנה 15 חברים, כולל ראש הלשכה שיעמוד בראשו. החברים האחרים ייבחרו על ידי המועצה הארצית מבין חבריה, כך שנציג אחד מכל מחוז יבחר על ידי חברי המועצה מאותו מחוז, והיתר ייבחרו על ידי המועצה בבחירות יחסיות (סעיף 11). התיקון הוסיף הוראות בדבר סיום כהונתו של ראש הלשכה, לרבות הוראות בדבר העברת ראש הלשכה מכהונתו (סעיף 8ג). העברת ראש לשכה מכהונתו, על פי המנגנון שנקבע, משמעותה גם פיזור המועצה, ועריכת בחירות חדשות למועצה ולראשות הלשכה.

ראוי לציין, כי אף שמטרת תיקון 24 נועדה להבהיר את מעמדם וסמכויותיהם של מוסדות הלשכה, תיקוני החוק, חרף חשיבותם, לא הגדירו באופן ממצה את סמכויות המוסדות השונים, את יחסי הגומלין ביניהם ואת ההיררכיה ביניהם. גם מעמדו וסמכויותיו של ראש הלשכה לא הובהרו במידה מספקת. תיקון 24 לחוק תרם תרומה חלקית בלבד להגדרה המיבנית של מוסדות הלשכה.

תיקון מס' 24 לחוק הלשכה לא ענה על התופעה, החוזרת על עצמה בהתנהלות הלשכה, של קיום ועד מרכזי לעומתי לראש הלשכה. כאשר ראש הלשכה נבחר בבחירה אישית, והתמודד בבחירות מול מועמד שנתמך על ידי רוב במועצה הארצית, אך הפסיד בהתמודדות על ראשות הלשכה, נתקל ראש הלשכה הנבחר בחזית לעומתית קשה כלפיו במוסדות הלשכה מצד תומכי המועמד שהפסיד. מציאות כזו מולידה באופן מובנה מצב משברי. למצב משברי כזה לא נתנה ועדת מלץ פתרון מלא.

### תיקון מס' 26

20. בשנת 2000 תוקן חוק לשכת עורכי הדין פעם נוספת (סח' תש"ס, מס' 1732, מיום 17.3.2000, עמ' 134; הצעות חוק, תש"ס, מס' 2835, עמ' 158). חשיבות תיקון זה מתמקדת בועדי המחוזות של לשכת עורכי הדין בעניינים הבאים:

נקבע תיחום גיאוגרפי של מחוזות לשכת עורכי הדין, התואם את אזורי השיפוט הגיאוגרפיים של בתי המשפט המחוזיים באותה עת (ירושלים, תל אביב, חיפה, נצרת ובאר שבע) (סעיף 12). נקבע, כי כל חבר לשכה יהיה רשום באחד ממחוזות הלשכה (סעיף 12א), ובכל מחוז ישמש ועד מחוז שיבחר בבחירות יחסיות על ידי חברי הלשכה הרשומים באותו מחוז (סעיף 13). הובהר בסעיף 13 (ז) כי ועד המחוז לא יפעל בסתירה להחלטות הועד המרכזי.

תיקון זה, שהתמקד בועדי המחוזות, לא סייע בהבהרת המעמד, מסגרת התפקידים והסמכויות של המחוזות, בין כשהם לעצמם, ובין ביחס למוסדות הארציים, ולא הבהיר את משמעות יחסי הגומלין הבינמוסדיים וההיררכיה ביניהם.

### תיקון מס' 29

21. בעקבות תיקון מס' 26, שבמסגרתו הוסף מחוז הצפון למחוזות הלשכה, עלה מספר נציגי המחוזות במועצה הארצית ובוועד המחוזי. כדי שלא לפגוע באיזון בין נציגי המחוזות לשאר החברים במוסדות אלה, נערכו תיקוני החוק הבאים בשנת 2003: מספר החברים הנבחרים במועצה הארצית עלה מ-25 ל-28 (סעיף 9(א)(5)); מספר החברים בוועד המרכזי, הנבחרים על ידי המועצה הארצית, שאינם נציגי המחוזות עלה ל-11, ומספרם הכולל של חברי הועד המרכזי שבוחרת המועצה עלה ל-16 (סעיף 11(ב)(2)).

### ועדת אלוני ותיקון מס' 32

22. בשנת 2008 נערך תיקון נוסף לחוק הלשכה (תיקון מס' 32), אשר התמקד בשיפוט המשמעתי (ס"ח תשס"ח, מס' 2160, מיום 3.7.08, עמ' 595; הצעות חוק הממשלה, תשס"ח, מס' 388, עמ' 602). עניינו של תיקון זה ברפורמה מקיפה בהסדרי החקיקה הנוגעים לשיפוט המשמעתי בלשכה.

על פי החוק במתכונתו המקורית, הוקנתה ללשכת עורכי הדין עצמאות כמעט מוחלטת בטיפול בנושא המשמעת של עורכי הדין. בעצמאות זו היה לא רק משום הענקת כח, אלא היה בה גם משום הטלת אחריות על הלשכה להגן על

טוהרו של המקצוע ועל רמתו מבחינה מוסרית וציבורית. הפעלת בתי הדין למשמעת על ידי הלשכה נועדה לא רק להגן על עצמאות חברי הלשכה בעיסוקם המקצועי, אלא גם להפקיד בידי הלשכה את האחריות להגן על ציבור הנזקקים לשירותי עורכי הדין (בג"צ 248/81 ווליס נ' הועדה המחוזית של לשכת עורכי הדין, פד"י לז(3) 533, 540-1). (הנשיא שמגר).

במצב המשפטי שקדם לתיקון, בחירת חברי בתי הדין המשמעתיים במישור הארצי והמחוזי נעשתה על ידי המועצה הארצית וועדי המחוזות, לפי העניין, מבין חברי הלשכה. הלכה למעשה, הבחירות נערכו על פי רשימות מוסכמות, ללא קיום בחירות כלליות במחוזות (דברי הסבר להצעת החוק, שם). על שיטה זו נמתחה ביקורת בפסיקה (בג"צ 1302/96 סיעת עצמאות ושינוי נ' ועד מחוז תל-אביב (פד"י נ(3) 749, 758). באותו עניין הוצע לתקן את החוק בדרך של הסדרת מינויי חברי בתי הדין המשמעתיים באמצעות ועדת מינויים עצמאית ובלתי תלויה במוסדות הלשכה. הצעה זו תאמה את המלצות הועדה הציבורית שמונתה בשנת 1995 לבחינת הדין המשמעתי בלשכה בראשות השופט (בדימוס) שאול אלוני (להלן - ועדת אלוני). ועדה זו המליצה על הקמת מערכת דין משמעתי נפרדת ובלתי תלויה בלשכה, שתינתק מגורמים הנבחרים על בסיס סיעתי. עם זאת, הועדה סברה כי אין להוציא כליל את מערכת הדין המשמעתי מתחומי הלשכה, שלדעתה, היתה ונותרה המסגרת המתאימה לדון בעבירות משמעת של עורכי הדין. גישת הועדה היתה כי הלשכה קובעת את כללי ההתנהגות של עורכי הדין, ואין הצדקה שמימושם של כללים אלה במסגרת השיפוט המשמעתי ייעשה בידי גורם חיצוני.

התיקון לחוק בענין הדין המשמעתי נועד לנתק את מערכת השיפוט המשמעתי של הלשכה מהשפעה של מינויים סיעתיים של חברי בתי הדין, ולהפקיד פיקוח על מערכת המינויים בידי גורמים חיצוניים. קביעותיו העיקריות של התיקון הן כי חברי בתי הדין המשמעתיים של הלשכה ימונו בידי ועדת מינויים עצמאית בראשות שופט בית משפט עליון בדימוס, או נשיא לשעבר של בית המשפט המחוזי (סעיפים 14(א) ו-18ד). הוקמו ועדות אתיקה ארצית ומחוזיות (סעיפים 15 ו-18ב). ועדות אלה מורכבות מחברי לשכה שממנה הועד המרכזי והועד המחוזי, לפי העניין, באישור ועדת המינויים. בוועדות אתיקה אלה

חברים גם נציגי ציבור המתמנים על ידי ועדת המינויים (סעיפים 14, 15, ו-18ב). בעקבות התיקון לחוק, הסמכות להגיש קובלנה משמעתית, בנוסף לסמכותם של גורמי הפרקליטות, ניתנה לוועדות האתיקה הארצית והמחוזיות, ובוטלה הסמכות להגיש קובלנות שהיתה נתונה, ערב תיקון החוק, לוועד המרכזי ולועדים המחוזיים.

מעבר להרחקת ההשפעה הסיעתית מהליך המינויים במערכת המשמעת בלשכה, סימן מהלך זה גם שינוי מסוים בתפיסת עצמאותה הבסיסית של הלשכה, שעד אותה עת ניהלה גם את כל ענייני המשמעת, ללא כל התערבות חיצונית. אולם הצורך בהרחקת ההשפעה הסיעתית והפוליטיקה הפנימית הורגש במיוחד בתחום הרגיש של ענייני המשמעת, ודרכי מימושה בקרב חברי הלשכה, עניינים שהינם בליבת האתיקה של המקצוע. בתחום המינויים לבתי הדין המשמעתיים ניתנה מעתה דריסת רגל לגורם פיקוח חיצוני כדי להבטיח שעצמאות הלשכה לא תנוצל לרעה.

בצד ענייני האתיקה, נשמעים קולות המבקשים לערב גורמי פיקוח חיצוניים ללשכה גם בתחומי פעילות נוספים שלה, כגון בענייני התמחות, הסמכה ורישוי, וזאת בטענה כי קיים ניגוד עניינים מובנה בין הפונקציה שממלאה הלשכה בדאגה לקידום האינטרסים של עורכי הדין לבין סמכות הפיקוח הנתונה לה על הכניסה למקצוע ועל היציאה ממנו בהשלכתם הרחבה. עצמאות הלשכה בעניינים אלה אינה ניצבת מחוץ למחלוקת ציבורית, והיא מעצימה והולכת בתקופת משברים תיפקודיים בניהול הלשכה.

**לסיכום הדברים ניתן לומר:** חוק לשכת עורכי הדין, על תיקונו השונים, לא תרם במהלך השנים ליצירת תשתית ברורה למבנה המוסדי של הנהלת הלשכה. סמכויות ותפקידים של המוסדות הארציים והמחוזיים לא הוגדרו, יחסי הגומלין בין המוסדות הארציים בינם לבין עצמם ובינם לבין המחוזות לא הובהרו, ונושאי המינהל הכספי והתקציב, ומעמד המנגנון המינהלי והמקצועי לא הוסדרו. עניינים שבפועל הוסדרו בחוק לא תמיד יושמו ולא בהכרח נאכפו. כך למשל, חובת ועדי המחוזות לקיים את החלטות הוועד המרכזי, כפי שנקבעה בחוק, אינה תמיד מקויימת, וביקורת הפנים שהוסדרה בחוק לא נאכפה באופן מלא ושיטתי. זהו

בעיקרו מצב הדברים שיש להעריכו על רקע המשבר התיפקודי הפוקד עתה את הלשכה.

### המלצות צוות פנימי לשינויים במבנה הלשכה (דו"ח צוות וינברג)

23. ביום 17.6.09 התפרסם דו"ח צוות פנימי שהתמנה בלשכת עורכי הדין, שפעל בראשות עו"ד ד"ר וינברג, (להלן – דו"ח צוות וינברג), הכולל המלצות חשובות בענין שינויים מיבניים שונים שראוי לערוך במיבנה המוסדי של הלשכה. מטרת שינויים אלה להביא לשיפור מערך השירות של הלשכה לחבריה, ליצור יתר מעורבות של חברי הלשכה לנעשה בה, לייעל את מוסדותיה ולהביא לשיפור במעמדה הציבורי. נעמוד בהמשך על המלצות מסוימות שהוצעו על ידי צוות וינברג.

## הצעות הועדה

### פרק שביעי: שימור מעמדה העצמאי של הלשכה תוך עריכת שינויים

#### במבנה מוסדותיה

#### היבט כללי - מעמדה של הלשכה כגוף סטטוטורי, עצמאי ובעל בלעדיות

24. על רקע אופיו של המשבר הפוקד את הלשכה, ובמבט על ההיסטוריה הארוכה של הסדרת המקצוע לפני קום המדינה ולאחר הקמתה, עולה באופן טבעי השאלה האם הפתרון הראוי לכשל המערכתי העמוק אינו מצוי בשינוי רדיקלי של מעמדה של הלשכה כגוף סטטוטורי עצמאי, בעל בלעדיות ארגונית בתחום הסדרת המקצוע.

בפרשת שטנגר (בג"צ 2334/02 עו"ד שטנגר נ. יו"ר הכנסת, פד"י נח(1), 786) עמדה לדיון השאלה האם הוראות שונות בחוק הלשכה המתנות את העיסוק במקצוע בחברות בלשכה ובתשלום דמי חבר, פוגעות בחופש העיסוק באופן הסותר את חוק יסוד: חופש העיסוק, ולפיכך דינן להתבטל. בית המשפט העליון (מפי הנשיא ברק) קבע כי הטלת חובה על עורך דין להיות חבר בלשכה כתנאי

לעיסוקו המקצועי, וחיוכו לשלם דמי חבר, אמנם פוגעים בחופש העיסוק הנתון לו, אך פגיעה זו עומדת בתנאיה של פיסקת ההגבלה, שכן היא הולמת את ערכי המדינה, נועדה לתכלית ראויה, ופגיעתה בזכות החוקתית הינה מידתית ואינה עולה על הנדרש. תכליתו של חוק הלשכה להבטיח, באמצעות גוף סטטוטורי, פיקוח ובקרה מקצועיים על רמתו וטוהרו של השירות הניתן בידי עורך הדין ללקוחו. תכלית זו הולמת את ערכיה של המדינה; מתקיימת בה גם מידתיות במובן קיום קשר רציונלי בין הקמת הלשכה כגוף ביקורת ופיקוח על המקצוע, לבין חברותם של עורכי הדין בו. דרישת החברות בלשכה אינה פוגעת בחופש העיסוק יותר מאשר אמצעי פיקוח אחרים שניתן לנקוט בהם, וחובת החברות מקנה ללשכה את הסמכות והיכולת הנחוצות להסדרת המקצוע. להסדרה זו תועלת חברתית חשובה. לעומת תועלת זו – הפגיעה בחופש העיסוק מצומצמת בהיקפה. דרישת דמי החבר, המהווים מקור למימון פעולות הלשכה, אף היא עומדת בתנאי פיסקת ההגבלה בחוק היסוד. אופייה הבלעדי של הלשכה מאפשר לה להסדיר כראוי את תחום המקצוע, ולהשיג אחדות בסטנדרטים של הפיקוח והבקרה עליו, ולכן גם הוא, חרף פגיעתו בחופש העיסוק, עונה על מבחני החוקתיות.

הקביעה השיפוטית בדבר חוקתיות מעמדה של הלשכה כגוף סטטוטורי עצמאי ובעל בלעדיות, עדיין אין פירושה כי לא קם הצורך להעריך מחדש את תבונתו של ההסדר הקיים, על רקע תהליכים שיש לבוחנם על ציר הזמן, ולאור תפיסות מתפתחות של חופש העיסוק וזכויות האדם.

בהקשר זה יוער, כי מחקר השוואתי מראה כי בעולם שוררות תפיסות עקרוניות שונות ביחס להסדרים הראויים לארגונו של מקצוע עריכת הדין. יש מדינות שבהן מתקיים הסדר של השתייכות חובה לארגון עורכי דין בלעדי, בדומה לישראל, ויש מדינות שבהן ההתארגנות המקצועית היא וולונטרית. לסקירה המשווה בנושא זה, אשר הוכנה בידי עו"ד שרית שפיגלשטיין בעזרתה של הגב' תמר ברגר, עיינו בנספח ב' המצורף לדין וחשבון זה.

אין להתעלם מקולות הקוראים לבטל את עצמאותה ואת בלעדיותה של לשכת עורכי הדין ואת חובת ההשתייכות אליה, על כל הכרוך בכך. קולות אלה

מבקשים להשוות את הסדרת מקצוע עריכת הדין למקובל בארגונים מקצועיים אחרים כגון – רואי חשבון, מהנדסים, רופאים, וכיו"ב. קולות אלה מקבלים משמעות מיוחדת על רקע הכשלים התיפקודיים החוזרים ונישנים בפעילות הלשכה, המעמידים את השאלה – האם בנסיבות אלה יש הצדקה למעמד הייחודי שקבלה הלשכה בחוק, ולסמכויות העצמאיות הרחבות שמהן היא נהנית, כאשר נבחרה אינם משכילים למצוא את הדרך לנהל אותה בתבונה וביעילות, וכאשר התכליות שלצורך הגשמתן קמה הלשכה במתכונת זו, אינן מוגשמות במלואן? הועדה נתנה דעתה לסוגיה מהותית זו, והגיעה למסקנה כי יש חשיבות רבה למעמדה העצמאי של הלשכה, ואין מקום להביא עתה לשינוי במעמד זה, ואין להפוך את התארגנות עורכי הדין לענין וולונטרי.

החובה המוטלת על עורכי הדין בישראל להיות מאורגנים בלשכה אחת, שהיא בעלת מעמד עצמאי, היא המאפשרת קיומה של לשכת עורכי דין שיש בכוחה לא רק להגן על מקצוע עריכת הדין, אלא אף להגן על עורכי הדין מפני התנכלות או פגיעה בהם, ובכך להבטיח שהם יוכלו למלא את תפקידיהם בנאמנות ובמסירות למען שולחיהם ולהגיש את העזרה הראויה לבית המשפט. זאת ועוד, קיומה של הלשכה כארגון עצמאי שחובה על עורכי הדין להשתייך אליו, מאפשר ללשכה להילחם ביעילות כנגד כל הצעות חוק או חיקוקים אחרים, הפוגעים בזכויות חשודים ונאשמים, או הפוגעים באי-תלות השופטים ובשלטון החוק, ובכך להגן על עקרונות הדמוקרטיה המוסדית ועל זכויות האדם, שהם מנשמת אפו של משטר דמוקרטי. לקיומה של לשכה מקצועית עצמאית, האמונה על עקרונות אי-תלות השופטים וקיום שלטון החוק יש חשיבות גם בהקשר של היכולת להתמודד באורח אפקטיבי עם מגמות, העולות מפעם לפעם על סדר היום הציבורי, שיש במימושן כדי לפגוע בעקרונות אלה, או כדי לכרסם בעצמאות הרשות השופטת.

מעמדה העצמאי של הלשכה, כתופעה ייחודית בין הסדרי המקצועות השונים בישראל, נרכש בצדק נוכח מקומו ומעמדו של מקצוע עריכת הדין בתשתית המוסדית-דמוקרטית שעוצבה במדינה. מקצוע עריכת הדין מהווה זרוע ארוכה של מערכת השפיטה, כאחת משלוש רשויות שלטון. רמתו של מקצוע עריכת הדין, ונורמות האתיקה שהוא פועל על פיהן, משפיעים במישרין על



אופייה ורמתה של מערכת השפיטה בישראל. עורך הדין מהווה חלק אינטגרלי מן ההליך המשפטי, וככזה, מסייע לבית המשפט בעשיית המשפט. יתר על כן, לשכת עורכי הדין איננה רק ארגון הדואג לענייניו המקצועיים של ציבור עורכי הדין. מוטלת עליה אחריות להשמיע את קולה, ולהיות מעורבת בסוגיות ציבוריות הנוגעות בליבת שלטון החוק, וזכויות האדם במובנם הרחב. האינטרס הציבורי הגלום במקצוע עריכת הדין מבדיל אותו ממשלחי יד אחרים בחברה (דין וחשבון הועדה לקידום התנהלות דיונית תרבותית בבתי המשפט, 2011, עמ' 18).

אמנם, מעורבותה של הלשכה בעניינים ציבוריים לא היתה בעוצמה אחידה לאורך כל השנים. היו תקופות שבהן מחויבותה של הלשכה לקחת חלק בסוגיות ציבוריות נחלשה (זיו, 1651). ואולם, בתהליך היחלשות זה, חל מיפנה בשנות ה-2000, שבהן ניכרה מעורבות גדלה והולכת של הלשכה בעניינים ציבוריים; דוגמא לכך היא יוזמת הלשכה לקדם תכנית "שכר מצווה" שעניינה מתן ייצוג משפטי בהתנדבות למיעוטי יכולת כלכלית. וכך, מקצוע עריכת הדין חוזר בהדרגה למחויבותו ההיסטורית להיות חלק מחברה אזרחית מתפתחת, המתאפיינת בשילוב מחויבות פרטית עם אחריות ציבורית כלפי החברה כולה (זיו, עמ' 1667); נטע זיו, רגולציה של עורכי דין ישראליים; מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב-מוסדית, המשפט טו(1) תש"ע, 159).

אכן, חשיבות הלשכה אינה מתמצית בהיותה ארגון מקצועי הדואג לעניינם של עורכי הדין; הלשכה מהווה גורם בעל מעמד, תפקיד ואחריות מהותיים בחיי המשפט והציבור בישראל. ביטול מעמד הלשכה כלשכת-חובה עצמאית משמעו הפיכת התארגנות עורכי הדין לענין וולונטרי, המאפשר הקמה של ארגון רצוני או ארגונים רצוניים אחדים בלא הגבלה, שייחודם כמי שאחראים לשמירת רמתו של המקצוע ולגיבושן של נורמות האתיקה המקצועיות אינו יכול להישמר. תחרות בין לשכות שונות של עורכי דין עלולה להביא למעורבות מפלגתית-פוליטית בלשכות השונות, לגרום להקמת לשכות על פי השתייכות עדתית, דתית, או על פי זהות אינטרסים כאלה ואחרים. ברי, כי תחרות כזו עלולה לגרום להתדרדרות ברמת המקצוע. פשיטא, שביטול מעמדה הסטטוטורי הייחודי של הלשכה, משמעו גם פגיעה ממשית במעמדה הציבורי כמייצגת את כלל ציבור עורכי הדין במדינה, וכגורם בעל קול ונוכחות בסוגיות ציבוריות בעלות חשיבות עליונה.

בעת חשבון נפש, הביעו ראשי הלשכה, שלחמו בשעתו בעוז-רוח לביסוס עצמאותה, אכזבה מסוימת מהישגיה; אולם לגישתם - גם אם החלום לא התגשם בשלמותו, הלשכה עדיין היתה ראויה לעצמאות לה זכתה, והמבחן לכך הוא - כי מדובר עדיין בציבור מקצועי השומר ומקדם נורמות ערכיות, והאוטונומיה הסטטוטורית, המשקפת את הזכות להתארגן כלפי השלטון, היא עצמה מקדמת את זכויות האדם בפני מוסדות אלה (דברי ד"ר א. גולדנברג במפגש מנהיגות הלשכה לדורותיה - "ראשי הלשכה דנים בבעיות המקצוע", כפי שתועד בפרקליט, גליון מיוחד לכבוד 25 שנים ללשכת עורכי הדין, תשכ"ב-תשמ"ז, עמ' 5 בעמ' 9).

לאורך שנים, תפסה הנהגת הלשכה את מהותו של גוף זה כחורג בחשיבותו מעבר לסמכויותיו הסטטוטוריות הפרטניות. היא ראתה בו גוף המהווה חלק ממערכת המשפט, בעל מחויבות לנקוט עמדה ולהיות מעורב בעניינים הכרוכים בשלטון החוק במדינה, ככל שהם אינם שנויים במחלוקת פוליטית (רוטנשטרייך, שם, עמ' 32). נתן לכך ביטוי ד"ר גולדנברג (שם, בעמ' 33), באומרו:

"לשכת עורכי הדין אינה רק גוף מקצועי צר-מידות, השוקד על האינטרסים של חבריו, אלא גוף ציבורי, בעל יעוד מובהק בנושא שלטון החוק. מתפיסה זו נגזרת גם חובתה להשמיע קולה בנושאים ציבוריים בעלי אופי משפטי... הנושאים הרלבנטיים למעורבותה הם - זכויות אדם, מעמדו של שלטון החוק, שמירת מעמדה של מערכת המשפט, וכיוצא באלה עניינים".

**פרופ' ד. ליבאי** ביטא עמדה דומה, כאשר אמר באותו מפגש כי נושאים כגון חוקה, האם ומתי; רפורמה במערכת בתי המשפט; היקף סמכויות היועץ המשפטי לממשלה; פגיעה בשלטון החוק וזכויות האדם - כל אלה ראוי שהלשכה תהיה מעורבת בהם לאחר בדיקה זהירה של העובדות, ולאחר שיקול דעת מעמיק ביותר.

על מחויבותה של הלשכה להיות מעורבת בנושאים הקשורים להגבלות שמטיל השלטון על חופש הפרט עמד גם וינשל במאמרו (שם).

ייחודו של ציבור עורכי הדין, ותרומתו לתשתית המשפטית-ערכית של המדינה באו לידי ביטוי גם בתפיסתו החברתית-מדינית של דוד בן גוריון, כעולה מדבריהם שכתב לעו"ד וינשל במכתב מיום 21.8.54:

“רמתם המוסרית והאינטלקטואלית של עורכי הדין תהיה גורם חשוב בעיצוב המשטר המשפטי וההכרה המשפטית בתוכנו. מקצוע עורך הדין שונה ממקצוע המהנדס, הרופא, המורה, וכד'. עורך הדין אינו כבול למלאכה אחת - ידו בכל, ויד כל בו. הוא בא במגע עם כל חוגי הציבור ועם כל ענייני החברה, המשק, המדינה והמוסר; והליכותיו של עורך הדין, שיחו והתנהגותו, יחסו ומעמדו, כושרו המשפטי והמוסרי - קובעים לא במעט את דמותו המשפטית והמוסרית של הציבור.”

על רקע כל אלה עולה השאלה האם הכשלים התיפקודיים של הלשכה מצדיקים את ביטול מעמדה הייחודי, ועמו – את מקומה במערכת שלטון החוק בישראל?

הועדה סבורה כי אין מקום, נכון לעת זו, לפגוע בעצמאותה של הלשכה ובבלעדיותה כארגון מקצועי, וזאת כפועל יוצא מהמשבר הפוקד אותה עתה. היתרונות הגלומים במעמדה הייחודי של הלשכה הן כלפי חברה, והן ביחס לחברה הישראלית כולה, הם מהותיים ביותר. מנגד, סבורה הועדה כי קיימים אמצעים יעילים, שטרם מוצו, לטיפול במשבר המוסדי, וכי יש למצותם. יש להתרכז בעריכת שינויים פנימיים שונים שיבטיחו תיפקוד יעיל ומסודר של מוסדות הלשכה, מבלי לפגוע במעמדה הייחודי של הלשכה. יש להיזקק לאמצעים מתונים הקשורים קשר רציונלי למשבר, ולהעמידם במבחן המעשה. הכוונה היא

לשינויים במערך המוסדי הפנימי של הלשכה, בעיקר בנוגע להרכב המוסדות, סמכויותיהם ויחסי הגומלין ביניהם; להגדרה מחדש של ענייני המינהל הכספי ועריכת התקציב; ולגיבוש מערכת בקרה פנימית וחיצונית יעילה שתבטיח פיקוח על הניהול התקין של מוסדות הלשכה. שינויים מסוג זה, אם ייושמו כהלכה, עשויים להביא לתיקון ליקויי התיפקוד המוסדיים לטווח ארוך, מבלי שיידרש לפגוע במעמדה העצמאי של הלשכה ובחשיבות הגלומה במעמד זה. יש לקוות כי שינויים אלה יביאו עימם גם שיפור של ממש בתרבות השיח ובסגנון ההתנהלות המאפיינים את הלשכה בשנים האחרונות.

יחד עם זאת, אם יתברר במהלך השנים הבאות כי השינויים המוסדיים המוצעים לא הועילו להתגבר על מכשלות הניהול התקין, כי אז עלול להיווצר הצורך, ועשויה לקום ההצדקה, לשקול שינוי מהותי במעמדה העצמאי של הלשכה. העצמאות והבלעדיות מהן נהנית הלשכה מטילות עליה גם אחריות כבדה לקיים את חובותיה כלפי ציבור עורכי הדין וכלפי החברה הישראלית. אם יתברר לאורך זמן כי מאמצי התיקון לא עלו יפה, והמכשלה הניהולית נמשכת, כי אז יש להניח שעתיד מעמדה של הלשכה יחזור לעמוד על סדר היום להכרעה ציבורית. השנים הקרובות תהיינה שנות מבחן לתיפקודם התקין של מוסדות הלשכה (ע). זלצברגר, קשר המשפטים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה, משפטים לב(1), תשס"ב, 43, 47).

### שינויים מוצעים במבנה הפנימי של מוסדות הלשכה

25. הועדה מציעה לערוך שינויים שונים בהסדר הקיים בנוגע למוסדות הלשכה, הליכי בחירתם, הרכביהם ודרכי פעילותם. חלק מהסדרים אלה מחייב שינויים בחקיקה ראשית; חלקם ניתן להסדרה בתקנות שיתקין שר המשפטים ובכללים שתתקין המועצה הארצית שיובאו לאישורו, וחלקם ניתן להסדרה בנוהלים פנימיים של הלשכה. להלן, יפורטו השינויים המוצעים.

## פרק שמיני: בחירות למוסדות הלשכה

### שיטת הבחירות הקיימת למוסדות הלשכה

26. אחד הגורמים המרכזיים למשבר התיפקודי הפוקד את הלשכה הוא היווצרותו של רוב לעומתי לראש הלשכה בועד המרכזי ובמועצה הארצית. תופעה זו גורמת לקשיי תיפקוד ניכרים בועד המרכזי, המהווה זרוע הביצוע של הלשכה. יש לבחון את שיטת הבחירות הקיימת למוסדות הלשכה כדי לקבוע עמדה בשאלה אם שינוי שיטה זו בתחומים מסוימים עשוי למנוע, או לפחות להקטין באופן מהותי את החשש לתופעת הרוב הלעומתי, הפוגעת פגיעה קשה בהתנהלותם של מוסדות הלשכה.

דיני הבחירות למוסדות הלשכה מעוגנים כיום בחוק הלשכה וכן בכללי לשכת עורכי הדין (בחירות למוסדות הלשכה), תשמ"ב-1982 (להלן-כללי הבחירות).

### בחירות למועצה הארצית

27. המועצה הארצית היא הזרוע המחוקקת של הלשכה. היא קובעת את מדיניות הלשכה ואת עקרונות היסוד על פיהם היא פועלת. החוק היקנה למועצה גם סמכויות ספציפיות שונות, ובהן קביעת דמי חבר ואגרות ואישור התקציב. על פי סעיף 9 לחוק הלשכה, המועצה מורכבת מהחברים הבאים: 5 בעלי תפקידים מכוח תפקידם (ראש הלשכה המכהן וראש הלשכה שקדם לו, מנכ"ל משרד המשפטים, פרקליט המדינה והפרקליט הצבאי הראשי (הפצ"ר)); 28 חברים הנבחרים על-ידי כלל חברי הלשכה בבחירות כלליות, שוות, יחסיות, חשאיות, ישירות וארציות ו-3 חברים מכל מחוז, הכוללים את יו"ר הועד המחוזי ושני חברי לשכה מאותו מחוז שנבחרו על ידי הועד המחוזי בבחירות חשאיות. מאחר שקיימים כיום 5 מחוזות בלשכה, מספרם הכולל של חברי המועצה עומד על 48 חברים; בחירת 28 הנציגים הנבחרים בבחירות יחסיות נועד לתת ייצוג יחסי הולם לכל אחד מהגורמים (מפלגות או רשימות) המתחרים בבחירות. כדי להגשים רעיון זה, כל מפלגה או רשימה צריכה לזכות בכח יחסי הקרוב ככל האפשר לכח היחסי שלה בקרב קהל הבוחרים. שיטה זו אמורה לשמש כבואה לדעות הרווחות בין

הבוחרים המשתתפים בבחירות (בג"צ 5410/96 עו"ד יוסי ארנון נ. שר המשפטים, פד"י נ(3) 710, פסקה 7) (השופט אור).

על פי סעיף 49 לכללי הבחירות, על ראש הלשכה הנבחר לכנס את המועצה הארצית לישיבה ראשונה לאחר הבחירות, וזו תבחר יושב ראש מבין חבריה. הבחירות ליושב ראש הן אישיות, חשאיות ושוות.

### בחירות לועד המרכזי

28. הועד המרכזי הינו "הרשות המבצעת" של הלשכה. על פי סעיף 11 לחוק הלשכה, הועד המרכזי מורכב מראש הלשכה, שהינו יושב ראש הועד, ומ-16 חברים נוספים, הנבחרים על ידי המועצה הארצית, מבין חבריה, על פי החלוקה הבאה: כל שלושה נציגי מחוז, שהם חברי המועצה, בוחרים נציג אחד מביניהם להיות חבר בוועד המרכזי; 11 חברים נוספים נבחרים על ידי המועצה בבחירות שוות, יחסיות וחשאיות. היחסיות בבחירת חברי הועד המרכזי על ידי המועצה מתבססת על הרכב חברי המועצה, שלהם ניתנה הסמכות לבחור נציגים לוועד המרכזי, ולא על כלל הבוחרים מבין חברי הלשכה (בג"צ 5410/96, שם). ראוי לציין, כי לקראת בחירות 1995 לוועד המרכזי, החליטה המועצה הארצית על שיטת בחירה שלא עמדה במבחן ה"יחסיות" על פי החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 6861/95 אבו חוסיין נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(5) 265; כללים שקבעה הלשכה בשנת 1996 שוב לא עמדו במבחן (בג"צ 5410/96, שם). בשנת תשנ"ז-1966 הוצאו "הוראות שעה" לצורך בחירות לוועד המרכזי, אך אלה לא היוו הסדר כללי לעתיד. מבקר המדינה דרש בדו"ח הביקורת 4/99 להסדיר נושא זה ללא דיחוי. כללי הבחירות תוקנו בשנת 2003 כדי לתת מענה לנושא זה (סעיפים 50 עד 50ה לכללים אלה).

### בחירות לראש הלשכה

29. על פי סעיף 8 לחוק, ראש הלשכה נבחר על ידי כלל חברי הלשכה בבחירות אישיות, כלליות, שוות, חשאיות, ישירות וארציות. לראש לשכה נבחר מועמד שקיבל את מספר הקולות הגדול ביותר, ולפחות שתי חמישיות מהקולות הכשרים.

### בחירות לועדי מחוזות

30. ועדי המחוזות מופקדים על קידום עניינו של ציבור עורכי הדין במחוז בתחומים שונים, ובהם – התמחות, אתיקה ומשמעת, וקשר עם בתי המשפט ורשויות השלטון במחוז. על פי סעיף 13 לחוק, בכל מחוז של הלשכה ייבחר ועד מחוזי על-ידי חברי הלשכה הרשומים באותו מחוז ומביניהם, בבחירות כלליות, שוות, יחסיות, חשאיות וישירות.

### בחירות ליו"ר ועד מחוזי

31. על פי סעיף 13 לחוק, יושב ראש ועד מחוזי נבחר על ידי חברי הלשכה הרשומים באותו מחוז, ומביניהם, בבחירות כלליות, שוות, אישיות, חשאיות וישירות.

### דיון והצעות בענין שיטת הבחירות למוסדות הלשכה

32. סקירת המצב הקיים ביחס לשיטת הבחירות למוסדות הלשכה משקפת את התפיסה הבסיסית של המחוקק: בדומה למשטר פרלמנטרי הנוהג בשלטון המרכזי, הוכרה שיטת "הסיעות" לצורך בחירת נציגי הלשכה למועצה הארצית, הדומה במעמדה ל"גוף המחוקק", הקובע את מדיניות ההסדרה העקרונית של המקצוע. הבחירה "הסיעתית" מאפיינת גם את בחירת הנציגים הנבחרים מתוך המועצה לוועד המרכזי, והיא משותפת גם לוועדי המחוזות. הבחירה הסיעתית טומנת בחובה יתרונות וחסרונות כאחד. חסרונותיה הבולטים נעוצים בכך שהיא מקבלת, על פי רוב, גוון פוליטי ולעיתים בלתי ענייני, שאינו ראוי לגוף מקצועי. לעומת זאת, בחירות אישיות של כלל הנציגים הנבחרים למוסדות הלשכה עלולות לפגוע קשות בסיכויי הבחירה של נציגים מסקטורים רחבים המוכרים פחות לציבור – כדוגמת עובדי המוסדות הציבוריים, ועורכי דין מערי השדה. הרשימות הסיעתיות עשויות לאפשר ייצוג הולם גם לסקטורים אלה; בעבר הובע גם חשש כי אם תונהגנה בחירות אישיות למוסדות הלשכה, עדיין תמצאנה הסיעות דרך להותיר בפועל את רישומן על-ידי "הסכמים, דילים, וכיו"ב" (דו"ח ועדת מלץ, שם, עמ' 14).

בשעתו התמודדה ועדת מלץ עם השאלה האם ראוי לשנות את שיטת הבחירות הכלליות למועצה ולועדי המחוזות משיטה "יחסית" לשיטה "אישית"; הועדה דחתה ברוב דעות אפשרות זו באומרה כי שינוי מהותי כזה הוא בבחינת "אוטופיה שהלשכה עדיין אינה מוכנה לה, והשעה עדיין איננה כשרה לה". לפיכך היא המליצה להותיר את השיטה היחסית על כנה (שם, עמ' 14).

ועדה זו שקלה שוב את השאלה האם יש מקום לסטות משיטת הבחירות היחסיות למועצה ולועדי המחוזות, ובאה לכלל מסקנה כי אין מקום לשנות את השיטה הקיימת במישור זה. חסרונותיה של השיטה היחסית מוכרים, אבל המרת שיטה זו בשיטה של בחירות אישיות של כלל הנציגים הנבחרים במועצה ובוועדי המחוזות משמעותה רפורמה כוללת בשיטת הבחירה הן במישור הארצי והן במישור המחוזי, שאין לדעת מה יעלה בגורלה, והאם תביא להחלשה אמיתית של הגורם הפוליטי-סיעתי בבחירות. יתר על כן, שורשי המשבר התיפקודי אינם נזקפים דוקא לשיטת הבחירה היחסית למועצה הארצית ולועדי המחוזות.

עם זאת, סוגיית בחירתו של ראש הלשכה בבחירות אישיות מחייבת התייחסות מיוחדת. היא משליכה גם על שאלת הרכב הועד המרכזי. היא מקרינה על דרך בחירתם של ראשי הועדים המחוזיים של הלשכה.

הן ראש הלשכה והן יושבי ראש הועדים המחוזיים נבחרים בבחירות כלליות ואישיות על ידי כלל חברי הלשכה במדינה, או במחוז הרלבנטי, על פי העניין. התפיסה העומדת ביסוד שיטה זו היא, כי בחירת האדם שינהיג את הגוף הבוחר – בין במישור הארצי ובין במישור המחוזי – צריכה להתמקד, במידת האפשר, באישיותו ובאיכותיותו של המועמד להנהגה, ולהתרחק ככל האפשר ממחלוקות פוליטיות או סקטוריאליות. השגת תכלית זו מחייבת קיומן של בחירות אישיות של העומד בראש הלשכה ובראש ועד מחוזי, שייבחרו על פי כישוריהם, רמתם האישית, הציבורית והמקצועית, ולא כנגזרת מבחירה סיעתית ומהסכמים קואליציוניים כאלה ואחרים.

אלא שבמישור הארצי, השוני הקיים בין שיטת הבחירות "היחסית"-סיעתית" הנוהגת בבחירת חברי המוסדות הארציים, לבין שיטת הבחירות



"האישית" הנוהגת בבחירת ראש הלשכה, יצר קשיים תיפקודיים עמוקים בפעולתו של הוועד המרכזי, שלא החלו במשבר הנוכחי. השוני בין שיטות הבחירה מקל על יצירת רוב לעומתי לראש הלשכה בוועד המרכזי, המתהווה כתוצאה מגיבוש גוש סיעתי שראש הלשכה לא בהכרח נימנה עליו. אפשרות כזו עלולה להיות הרסנית לתיפקודו של הוועד המרכזי, במיוחד כאשר הגורמים המאיישים את הוועד המרכזי, ובכללם יושב הראש שלו, אינם משכילים לגשר בתבונה על פני הפערים הנוצרים עקב יחסי הכוחות הבלתי שקולים הללו; פערים אלה עלולים להקשות על הוועד המרכזי לשאת באחריות המוטלת עליו מכח החוק. מצב משברי מסוג זה התרחש בשנות ה-90, והביא להקמתה של ועדת מלץ, ומשבר דומה מתרחש עתה.

### בחירת ראש הלשכה והרכבת הקואליציה

33. לשם תיקון מצב דברים זה, שקלה הוועדה מספר חלופות. חלופה ראשונה שנשקלה הינה שינוי השיטה הנוהגת לפיה ראש הלשכה נבחר על ידי כלל חברי הלשכה בבחירה אישית, והחלפתה בשיטה לפיה בחירת ראש הלשכה תהא נתונה למועצה הארצית, שיטה שמשמעותה המעשית היא בחירה הנשלטת על-ידי סיעת הרוב במועצה. על פי חלופה זו, המועצה הארצית תבחר את ראש הלשכה ואת נציגיה בוועד המרכזי בבחירות שוות, יחסיות וחשאיות (השווה למצב דומה על פי חוק הלשכה המקורי (בסעיף 11(ב)). לשיטה זו יתרונות וחסרונות. האחדת שיטת הבחירה של הנציגים הנבחרים לוועד המרכזי ושל ראש הלשכה, עשויה לפתור, או לפחות למתן, אפשרות של היווצרות רוב לעומתי כלפי ראש הלשכה בוועד המרכזי, ובכך יתרונה העיקרי של שיטה זו. אך לשיטה זו גם חסרונות בולטים: ראשית, שינוי שיטת הבחירה מהווה, כשהוא לעצמו, מהפך מהותי שיש בו אי וודאות; שנית, ביטול הבחירה האישית של ראש הלשכה כרוך בויתור מהותי על יתרון מרכזי בבחירת אישיות א-פוליטית להנהגת הלשכה. בחירה אישית של מי שאמור לעמוד בראש ארגון מוסיפה מימד חשוב מבחינת ההתמקדות ברמתו האישית והמקצועית של המועמד, ובאי תלותו, ותורמת לאמון הארגון והציבור בו. שונה הדבר בבחירות יחסיות, העשויות להוביל לבחירת ראש לשכה על בסיס הסדרים ו"דילים" כאלה ואחרים בעלי אופי פוליטי, סקטוריאלי, או אינטרסנטי. בחירות יחסיות כרוכות ממילא בויתור על היתרון שבבחירה אישית של ראש לשכה, המאפשר זיהוי מראש של המועמד לעמדת המנהיגות של הארגון.

חלופה שניה שנשקלה הינה להותיר בעינה את שיטת הבחירה האישית של ראש הלשכה, על יתרונותיה הרבים. אך כדי לפתור את בעיית הרוב הלעומתי העלול להיווצר בועד המרכזי, תבוטל שיטת הבחירות היחסיות הנהוגה ביחס לבחירת הנציגים הנבחרים לועד המרכזי, ובמקומה ייבחרו נציגים אלה על ידי ראש הלשכה, לאחר היבחרו בבחירה אישית, אשר ירכיב את הועד המרכזי מבין חברי המועצה שעמם הוא יכול להגיע להסדר קואליציוני. בחירתו זו תהיה טעונה אישור של רוב חברי המועצה הארצית (ולא רק רוב הנוכחים באותה ישיבה). מעשה ההרכבה של הקואליציה, כאמור, לא יהיה כפוף לתנאים מוקדמים בדבר נציגות חובה כלשהי בועד המרכזי, בין של ועדי המחוזות, ובין של גורמים אחרים.

על פי חלופה זו, לצורך מימוש תהליך הרכבת הקואליציה של הועד המרכזי על ידי ראש הלשכה ואישור ההרכב על ידי המועצה הארצית, יינתן פסק זמן של עד שלושה חודשים. בתקופת המעבר שבין מועד בחירתו של ראש הלשכה לבין מועד השלמת מעשה ההרכבה של הועד המרכזי החדש, וכדי שלא להותיר חלל ריק, ימשיך לכהן הועד המרכזי בהרכבו הקודם "כועד-מעבר", וכן תמשכנה לכהן הועדות הפועלות מטעמו כ"ועדות מעבר". בתקופת המעבר, עד לבחירת מוסדות חדשים כאמור, יפעילו מוסדות המעבר רק סמכויות חיוניות הכרחיות, הנדרשות לפעילות שגרתית תקינה של הלשכה.

והיה, אם לא יושלם תהליך הרכבת הועד המרכזי בתוך התקופה האמורה של שלושה חודשים, ולא יוקם ועד מרכזי שיזכה לאמון המועצה ברוב של חבריה, יפוזרו המוסדות הארציים של הלשכה על פי הכרזת ראש המועצה; בתוך שלושה חדשים ממועד הפיזור, תיערכנה בחירות חדשות למוסדות הארציים של הלשכה. על פי אחת האפשרויות שנבחנה הועדה, הבחירות יחולו על המועצה הארצית, על ראש הלשכה וכן על ראשי הועדים המחוזיים, שהינם חברים במועצה מכח תפקידם, ולא תידרשנה בחירות חדשות לועדים המחוזיים עצמם. על פי אפשרות אחרת שנבחנה בענין זה, תיערכנה בחירות כלליות חדשות לכל מוסדות הלשכה – הן המוסדות הארציים והן המחוזיים, שיכללו, בין היתר, בחירות לועדי המחוזות וליושבי ראש המחוזות כאחד. יתרונותיה של האפשרות הראשונה הם בכך שהיא מתמקדת בבחירות למועצה הארצית, הכוללות ממילא גם בחירה

מחדש של יושבי ראש ועדי המחוזות, הנימנים על חברי המועצה מכח תפקידם, והיא אינה נוגעת בועדי המחוזות גופם. זו שיטה מידתית, השואפת לצמצם את היקף הבחירות ועלויותיהם, ולענות לצורך ההכרחי בלבד שעלה. האפשרות האחרת של בחירות כלליות בכל מוסדות הלשכה מתבססת על הרציונל של קיום קשר הדוק בין בחירת ראשי ועדים של המחוזות לבין בחירת ועדי המחוזות עצמם, והקושי לנתק ביניהם. חסרונה של שיטה זו הוא בהיקפה הרחב ובעלויותיה, החורגים מהצורך המידי והחיוני שלשמו נועדו הבחירות החדשות.

הועדה אינה נוקטת עמדה נחרצת בשאלה איזו משתי האפשרויות הללו היא העדיפה, והיא מותירה קביעה זו למחוקק.

בענין דרך בחירתו של ראש הלשכה ושיטת ההרכבה של הועד המרכזי, רואה הועדה להדגיש את חשיבותה של השיטה המבקשת לשמר, מצד אחד, את יתרונותיה הכולטים של שיטת הבחירה האישית של ראש הלשכה, וכד בכד לענות לקשיים הנובעים מאפשרות היווצרותו של רוב לעומתי לראש הלשכה, שהסתברותה גוברת בשיטת בחירה סיעתית של חברי הועד המרכזי בידי המועצה הארצית.

הועדה מצדדת, אפוא, בשינוי השיטה על פי החלופה השניה, הווה אומר: הותרה בעינה של הבחירה האישית של ראש הלשכה על ידי כלל חברי הלשכה, ובחירת חברי הועד המרכזי בידי ראש הלשכה מביין חברי המועצה שעמם יוכל להגיע להסדר קואליציוני. בחירה זו תהיה טעונה אישור המועצה הארצית. הועדה רואה בהצעה זו איזון ראוי בין האינטרסים השונים המעורבים בסוגיה זו, שיש בה אנלוגיה מסוימת למבנה הרשויות המחוקקת והמבצעת בשלטון המרכזי, המוכר לנו בדמוקרטיה המוסדית הישראלית. עיגונה של הצעה זו יחייב שינויים מתאימים בחקיקה הראשית.

יוער, כי הצעה זו אינה כוללת שינוי כלשהו בשיטת הבחירה היחסית הנהוגה כיום ביחס לחברי ועדי המחוזות, וביחס לשיטת הבחירה האישית הנהוגה ביחס ליושבי ראש ועדי המחוזות. זאת, מאחר ששיטת הבחירה והרכב הועדים המחוזיים לא יצרו בעבר קשיים מיוחדים המצדיקים תיקון.

### כללים לניהול ולמימון בחירות

34. הבחירות למוסדות הלשכה אינן מלוות בכללים כלשהם של מותר ואסור בניהול הבחירות, ובכלל זה, בענין תעמולת בחירות, שימוש בנכסי הלשכה לצורך בחירות, ועניינים אחרים כיוצא באלה. הליכי ניהול הבחירות פרוצים, אין כללים והנחיות, והתוצאה היא כי חסרות ערובות לשוויון הזדמנויות בין מועמדים לבחירה, זרימת כספי תרומות לבחירות אינה מוגבלת ואינה מבוקרת, ועלולים להיווצר מצבים של ניגוד עניינים במתן טובות הנאה לתורמים מידי נציגים נבחרים. העדר כללי ניהול ומימון בחירות פוגע בהליך הבחירות הדמוקרטי בלשכה; גם תדמיתה הציבורית של הלשכה נפגעת עקב כך, ועימה נפגע אמון הציבור במוסדותיה הנבחרים.

**דו"ח ביקורת 4/99 התייחס לנושא זה בהרחבה, וקבע כי נדרשים כללי מימון בחירות ללשכת עורכי הדין. נמתחה ביקורת על כך שלא נקבעו כל הסדרים כספיים ביחס לבחירות ללשכה. על פי דו"ח הביקורת, נדרש לקבוע סכום מירבי שמותר למועמד להוציא לצורך תעמולת בחירות, וכן לקבוע את סכומי התרומות המותרים, ולהטיל מגבלות על תרומות מסוגים מסוימים ומתורמים מסוימים שאינם הולמים גוף ציבורי-מקצועי כדוגמת הלשכה. דו"ח הביקורת מעלה חשש כי בהעדר מגבלות כאמור, תינתן עדיפות לאינטרסים של תורמים על פני ענייניו של ציבור עורכי הדין, ועלול להיווצר ניגוד עניינים בפעולתם של נבחרים הלשכה. המבקר קובע כי ראוי לגבש בחקיקה הראשית הוראות מפורטות בענין ההסדרים הכספיים בבחירות ללשכה.**

**בעקבות דו"ח ביקורת 4/99, הוכנה במשרד המשפטים הצעת תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – דו"ח על תרומות והוצאות בבחירות למוסדות הלשכה), התשס"ג-2002. הצעת התזכיר מתמקדת בשקיפות התרומות, ובמיוחד – בחובת פרסום פומבי של תרומות משמעותיות ברוח ההסדרים הקיימים בענין מימון מפלגות על פי הנחיות מימון מפלגות (ניהול ענייניה הכספיים של סיעה) התשל"ח-1978. על פי התזכיר, מועמדים ורשימות מועמדים יגישו דיווח על כל התרומות שהתקבלו על ידם במשך שנה שקדמה ליום הגשת המועמדות (למעט תרומות בסכומים זניחים המצויינים שם) בציון סכום התרומה, שמו של כל תורם,**

ופרטים מזהים אודותיו, וכן יכלול הדיווח את סך ההוצאות למימון מערכת הבחירות שהוצאו עד למועד הדיווח. הדו"חות יפורסמו ברבים, וכן בדו"ח הפעולות השנתי של הלשכה. מועמד שלא יקיים הוראות אלה יעבור עבירת משמעת.

בשונה מהסדרי מימון המפלגות בשלטון המרכזי, הצעת תזכיר זו אינה כוללת מגבלות וסייגים מהותיים כלשהם על מימון הבחירות בלשכה, אלא מסתפקת בשקיפות ובהטלת חובות דיווח, וזאת מהטעם המוסבר שם לפיו חסרים בבחירות ללשכה אמצעי פיקוח, בקרה ואכיפה הקיימים בהסדר מימון המפלגות ברשויות השלטון, ומכאן השוני בהסדרים.

תפיסה זו מעלה את השאלה האם אמנם די בכללי שקיפות של מימון הבחירות בלשכה, והאם אין צורך בקביעת הסדרים מהותיים, מעבר לחובת השקיפות, אשר יסדירו את מכלול הסוגיות הנוגעות לניהול בחירות בלשכה, שבגידרם ניתן גם לקבוע מערכת פיקוח ואכיפה על קיומן של הנורמות שתיקבענה.

הצורך בכללים מהותיים למימון בחירות בלשכה בא לידי ביטוי בהצעת חוק שהגיש חה"כ אלדד בשנת 2011, היא הצעת חוק לשכת עורכי הדין (מימון בחירות), התשע"א-2011, שמפאת חשיבותה יש להצביע על עיקריה:

רשימת מועמדים רשאית להשתמש בתרומות רק בתקופת בחירות, ולצורך מימון התמודדותה בבחירות. התרומה יכולה להתקבל רק מחבר לשכה שזהותו נבדקה, ולא מתורם בעילום שם; תורם בודד רשאי לתרום לרשימת מועמדים לא יותר מ-10,000 ש"ח כולל, ואם הוא מועמד מטעם רשימת מועמדים – עד 30,000 ש"ח. תורם בודד, שהוא מועמד לראש לשכה או ליו"ר ועד מחוזי, רשאי לתרום לרשימה שמטעמה הוא מתמודד עד 60,000 ש"ח. סך כל התרומות לא יעלה על תקרת הוצאות כוללת, המותרת לרשימת מועמדים לפי החוק. רשימת מועמדים חייבת במתן רשימת תורמים ותרומות, ופרטיה יפורסמו ברבים. נתקבלה תרומה בניגוד לחוק, על הרשימה להחזירה לתורם. ההצעה מגדירה מהו סכום האשראי שמותר לרשימה לקבל, ונקבע כי לא יהיו לרשימה כל הכנסות מלבד תרומות או

הלוואות שניתנו על פי החוק. כן נקבעה תקרה כוללת להוצאות ולתרומות על פי מפתח של מספר בעלי זכות הבחירה באותן בחירות. ההצעה כוללת הוראות שונות שתכליתן למנוע עקיפה של הוראות החוק. היא עוסקת גם בכללי ניהול חשבונות, ובדיווח ובקרה של מערכת התרומות בפיקוח מבקר חיצוני שיתמנה על ידי מבקר המדינה. הפרת הוראות החוק תיחשב עבירה פלילית שעונש בצידה.

ניתן להוסיף, אף שענין זה לא נכלל בהצעה, כי ראוי שייכללו בכללי ניהול הבחירות גם הסדרים בענין האסור והמותר בתעמולת הבחירות, איסור על שימוש בנכסי הלשכה לצורך בחירות, וכללים נוספים הנהוגים בסדרי עריכת הבחירות בשלטון המרכזי וברשויות המקומיות, בשינויים המתחייבים מן הענין.

התפיסה המשתקפת בהצעה זו היא, כי אין די בשקיפות ובדיווח על ההוצאות והתרומות הכרוכות בבחירות, אלא יש להנהיג נורמות ברורות של מותר ואסור בתחום זה. נדרשות מגבלות על מהות התרומות, מיהות התורמים, והיקף הכספים הזורמים למועמדים לצורכי הבחירות, הכל כדי להבטיח את מימוש הזכות לבחור ולהיבחר, את שוויון ההזדמנויות ואת טוהר המידות בבחירות. הסדרת הנושא על פי תפיסה זו תאפשר כניסתם למירוץ הבחירות של מתמודדים טובים, גם אם משאביהם הכספיים מוגבלים, ותקדם את השוויוניות בהתמודדות על בסיס יכולות אישיות ומקצועיות. כללים אלה חיוניים לשמירת רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין, ולהגנה על אמון הציבור בלשכת עורכי הדין.

מבין התפיסות השונות שהובאו להסדרת כללי ניהול הבחירות, מצדדת הועדה בתפיסה המשתקפת בהצעת החוק של חה"כ אלדד. לשכת עורכי הדין היא ארגון ציבורי בעל מעמד מיוחד בחברה, שיש לו תפקיד במערכת שלטון החוק במדינה. ללשכה מעמד עצמאי וסמכויות נרחבות בתחומים רבים המשפיעים על ציבור עורכי הדין, ועל קשרי הגומלין עם רשויות השלטון. השפעתה על הציבור הרחב הינה בעלת משמעות. על רקע זה, לא יתכן כי הליכי הבחירות של ממלאי תפקידים במוסדות הלשכה ישארו פרוצים ללא הסדר, וכספים יועברו וייתרמו ללא הגבלה, תוך אפשרות מתן טובות הנאה של נבחרים לתורמים אגב ניגוד עניינים מובהק. כדי להבטיח מינהל תקין וטוהר מידות בבחירות ללשכה, נדרשים כללי ניהול ומימון בחירות מהותיים, ואין די לצורך כך בדיווח ובשקיפות. יש

להסדיר בחקיקה ראשית הן כללים לניהול הבחירות והן מערכת בקרה, פיקוח ואכיפה של יישומם של כללים אלה. האחריות להוביל לחקיקה זו מוטלת הן על הלשכה והן על משרד המשפטים, ויפה שעה אחת קודם.

### המוסדות הארציים של הלשכה – הרכב, סמכויות ומנגנון

#### פרק תשיעי: הרכב המוסדות הארציים

להרכבם של מוסדותיה הארציים של הלשכה השפעה ניכרת על דרכי התנהלותם ועל יעילות פעולתם. יש להעריך מחדש את הרכבם הקיים של מוסדות הלשכה במישור הארצי, ולבחון אם יש מקום לשנותם כדי להקל ולפשט את דרכי פעולתם.

#### הרכב המועצה הארצית

35. על פי סעיף 9 לחוק הלשכה, המועצה הארצית מורכבת כיום מ-48 חברים. אלה כוללים את ראש הלשכה המכהן, ראש הלשכה שקדם לו; מנכ"ל משרד המשפטים; פרקליט המדינה; הפרקליט הצבאי הראשי; 28 חברים הנבחרים על ידי כלל חברי הלשכה במועד הבחירות הכלליות, ושלושה חברים מכל מחוז הכוללים את יושב ראש הועד המחוזי ושני חברי לשכה מהמחוז, הנבחרים על ידי הועד המחוזי.

משמעות הדבר היא, כי המועצה מורכבת מחברים המכהנים מכח תפקידם בלשכה (ראשי הלשכה ויושבי ראש הועדים המחוזיים) ובעלי תפקידים בשירות המשפטי הציבורי (להלן – מינויים ex officio), וקבוצה של נבחרים לתפקיד שנבחרו על ידי כלל חברי הלשכה בבחירות כלליות ויחסיות.

המועצה בהרכבה המקורי מנתה 39 חברים שכללו את ראש הלשכה, 20 נציגים שנבחרו על ידי הועידה הארצית בבחירות יחסיות, וארבעה חברים מכל מחוז (יו"ר הועד המחוזי ושלושה חברי לשכה מהמחוז שנבחרו על ידי הועד המחוזי; באותה עת היו שלושה מחוזות בלבד ללשכה (ירושלים, תל אביב וחיפה)

כן נכללו 6 חברים שהתמנו על ידי שר המשפטים (סעיפים 9 ו-12 לחוק המקורי).

בשנת 1979 תוקן החוק המקורי ונקבע בו כי עשרים החברים הנבחרים למועצה הארצית ייבחרו בבחירות כלליות ויחסיות על ידי כלל חברי הלשכה, במקום המצב שקדם לו, שלפיו הם היו נבחרים על ידי הועידה הארצית. המגמה בתיקון זה היתה לחזק את הקשר בין חברי המועצה לבין כלל חברי הלשכה על ידי קיום בחירות ישירות, כאמור (חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 12), התש"ם-1980).

בתיקון מס' 24 לחוק לשכת עורכי הדין מתשנ"ה-1955, אימץ המחוקק את המלצות ועדת מלץ ביחס לשינויים בהרכב המועצה הארצית באופן הבא: במקום סמכות המינוי שהוענקה לשר המשפטים, מונו מכח החוק בעלי תפקידים ex officio לחברים במועצה; מספר הנציגים הנבחרים בבחירות הכלליות הועמד על 25; ונציגות המחוזות במועצה הועמדה על 3 חברים מכל מחוז (יו"ר הועד המחוזי ושני נבחרים על ידי הועד המחוזי). בהקשר לנציגות המחוזות במועצה עלתה השאלה האם לאור השונות הגדולה בהיקף אוכלוסיית עורכי הדין במחוזות השונים – ובמיוחד ביחס לאזור תל-אביב – ראוי לתת למחוזות ייצוג יחסי לגודלם. בסופו של דבר הוחלט להותיר את ייצוג המחוזות על בסיס שוויוני, אך לצמצם ייצוג זה בהשוואה למצב שהיה קיים עד אותה עת.

בתיקון מס' 29 לחוק מתשס"ג-2003 הוגדל מספר החברים הנבחרים למועצה בבחירות כלליות מ-25 ל-28 כדי לשמור על היחסיות המתאימה לאור הגידול שחל בייצוג המחוזות בעקבות הוספת מחוז חדש – מחוז הצפון – לרשימת המחוזות מכח תיקון מס' 26 לחוק.

הועדה נתנה דעתה לשאלת הרכב המועצה הארצית, ובאה לכלל המסקנות הבאות:

(א) מספר חברי המועצה הארצית, העומד כיום על 48 חברים, הינו גדול מדי, וגורם לסרבול רב הפוגע ביעילות פעולתו של גוף זה. עקרון הייצוג



הדמוקרטי במועצה הארצית, המשמשת רשות מחוקקת עליונה של הלשכה, מחייב קיומה של נציגות נבחרת אמיתית שתייצג באופן הולם את חלקיו השונים של ציבור עורכי הדין כולו. כן יש לשמור על יחס ראוי בין הנציגים הנבחרים במועצה, לבין נציגות המחוזות. אולם העמידה על עקרונות אלה עדיין אינה מצדיקה את ההיקף המספרי הגדול של חברי המועצה, המכביד ומסרבל ביותר את דרכי עבודתו של גוף זה.

כמו כן, נשמעו טענות בעלות משקל כנגד חברותם של בעלי תפקידים ex officio במועצה, אשר חלקם ממעטים להופיע לישיבותיה מטעמים שונים, ואינם מעורים בעומק עבודתה ומשימותיה.

הועדה מציעה, אפוא, להקטין באופן ניכר את מספר החברים במועצה הארצית באופן הבא:

(ב) לבטל את חברותם ex officio במועצה של בעלי התפקידים הבאים: ראש הלשכה לשעבר וכן פרקליט המדינה והפרקליט הצבאי הראשי; (הצעה דומה הוצעה בדו"ח צוות וינברג). עם זאת, מוצע להותיר בעינה את חברותו במועצה של מנכ"ל משרד המשפטים, לאור חשיבות מעורבותו של משרד המשפטים בהתנהלותה של הלשכה, ומכח היות שר המשפטים השר הממונה על ביצוע חוק הלשכה;

(ג) ראוי להסתפק בנציג אחד במועצה מטעם כל מחוז, שיהיה יו"ר ועד אותו המחוז, או נציג שימונה מטעמו;

(ד) מספרם של החברים הנבחרים למועצה בבחירות כלליות, ארציות, ויחסיות יעמוד על 15. המועצה הארצית תורכב, אפוא, מהחברים הבאים:

(1) ראש הלשכה המכהן; (1)

(2) מנכ"ל משרד המשפטים; (1)

(3) יושבי ראש ועדי המחוזות; (5)

(4) 15 נציגים נבחרים בבחירות כלליות ויחסיות; (15)

## בסך הכל – 22 חברים במועצה הארצית.

(הערה: אם יפוצל מחוז תל-אביב לשני מחוזות, כמוצע על ידי הועדה, יתווסף למועצה נציג נוסף מטעם מחוז מרכז אשר יעמיד את מספר חברי המועצה על 23 חברים).

הרכב זה של המועצה הארצית יתן ביטוי לרצון הבוחרים מקרב כלל חברי הלשכה, יתן ייצוג נאות למחוזות הלשכה, וישלב שני בעלי תפקידים שתרומתם לפעילות המועצה משמעותית ואף מתחייבת.

## הרכב הועד המרכזי

36. על פי סעיף 11 לחוק, הועד המרכזי מורכב מהחברים הבאים –

- (1) ראש הלשכה המכהן; (1)
- (2) נציג אחד מכל מחוז שיבחר על ידי שלושה חברי מועצה מכל מחוז; (5)
- (3) חברי מועצה הנבחרים על ידי חברי המועצה הנותרים; (11)

בסך הכל מונה הועד המרכזי כיום 17 חברים.

הרכבו של הועד המרכזי על פי החוק המקורי עמד על 9 חברים שכללו את ראש הלשכה ושמונה חברים שנבחרו על ידי המועצה הארצית מבין חבריה בבחירות יחסיות. בתיקון מס' 4 לחוק משנת תשכ"ה-1964 תוקן סעיף 11 לחוק ונקבע בו כי מספר חברי הועד המרכזי ייקבע על ידי המועצה הארצית, ולא יעלה על 15; ראש הלשכה יהיה אחד החברים של הועד המרכזי, והחברים האחרים ייבחרו על ידי המועצה בבחירות יחסיות. הטעם שניתן לגידול במספר החברים הוסבר בהיקף התפקידים המוטלים על הועד המרכזי, ונוכח מעמדה וצרכיה של הלשכה.

בשנת 1995, בעקבות דו"ח ועדת מלץ, תוקן החוק באופן שבוטלה בו ההוראה המסמיכה את המועצה לקבוע את מספר חברי הועד המרכזי, ובמקומה נקבע בחוק מספר חברי הועד המרכזי. בתחילה, הועמד מספר החברים על 15, שכלל את ראש הלשכה, את יושבי ראש ועדי המחוזות, ו-10 חברים נבחרים על ידי המועצה (תיקון מס' 24 מתשנ"ה-1995): בתשס"ג-2003 (תיקון מס' 29) הוגדל מספר חברי הועד המרכזי ל-17, בעקבות הוספת מחוז הצפון לרשימת המחוזות.

הועד המרכזי מהווה "רשות מבצעת" של הלשכה. ככזה, עליו להיות גוף בעל כושר ביצוע יעיל, המסוגל לממש את מדיניות הלשכה כפי שהיא מעוצבת מעת לעת על ידי המועצה הארצית, ולשאת באחריות לביצוע פעולות החובה שהחוק הטיל על הלשכה, ופעולות הרשות שהחוק התיר לה לבצען. הרכבו של הועד המרכזי הן מבחינת היקפו המספרי והן מבחינת לכידותו ותיפקודו ההרמוני הוא נקודת מפתח לצורך תקינות תיפקודה של הלשכה.

אשר להיקף המספרי, הועדה סבורה כי מספרם של חברי הועד המרכזי, וראש הלשכה בכללם, צריך לעמוד על 13 חברים. הקטנת מספר החברים עשויה לתרום תרומה חשובה ליעילות פעולתו של גוף זה כגוף מבצע של הלשכה.

אשר להרכבו המייצג של הועד המרכזי, מציעה הועדה – כפי שכבר צוין לעיל – כי ראש הלשכה, הנבחר בבחירות אישיות כלליות, ירכיב על פי בחירתו את 12 חברי הועד המרכזי בנוסף אליו, אותם יבחר מבין חברי המועצה על בסיס קואליציה שיבנה לצורך כך. קואליציה זו תתגבש מבין חברי המועצה שסיעותיהם תומכות בראש הלשכה, והם יחתמו עמו על מצע לפעולה משותפת בניהול ענייני הלשכה. ראש הלשכה יביא את רשימת חברי הועד המרכזי שגובשה על ידו לאישור המועצה הארצית. רשימת חברי הועד המרכזי שהובאה לאישור המועצה הארצית תאושר אם הצביעו בעדה רוב חברי המועצה הארצית. הרכבת הקואליציה לא תהיה מותנית בתנאים מוקדמים כלשהם, ותבוטל נציגות החובה של ועדי המחוזות בועד המרכזי. לצורך הרכבת הועד המרכזי ינתן לראש הלשכה פסק זמן של שלושה חודשים. אם בפרק זמן זה מלאכת ההרכבה לא תצלח, יכריז ראש המועצה על פיזור המוסדות הארציים של הלשכה ותיערכנה בחירות חדשות בתוך

שלושה חודשים. השאלה אם להחיל את הבחירות על בחירת מועצה, ראש לשכה וראשי ועדים מחוזיים, בלא לכלול בהן בחירות לועדים המחוזיים עצמם, או לקיים בחירות כלליות לכלל מוסדות הלשכה, הארציים והמחוזיים, (וועדי המחוזות בכלל זה) הושארה להכרעת המחוקק, כפי שפורט לעיל (פסקה 33).

עד להקמת מוסדות חדשים ללשכה עקב כשלון הרכבת הקואליציה, יכהנו המוסדות שביהנו בקדנציה הקודמת כמוסדות מעבר, ויפעילו את סמכויותיהם רק בעניינים חיוניים הנדרשים לפעילות שגרתית תקינה של הלשכה.

השינוי האמור בהרכב הועד המרכזי עשוי לחולל תמורה חשובה בתיפקוד הלשכה ובשיתוף הפעולה בין מוסדותיה. הוא עשוי למתן באופן ניכר את הניגוד הפוטנציאלי העלול להיווצר מקיומו של מרכיב סיעתי אופוזיציוני בועד המרכזי, בין מקרב חבריו הנבחרים במישור הארצי, ובין מקרב חבריו שהינם נציגי ועדי המחוזות, המקשה על הנהגתו של ראש הלשכה. קשייו של הועד המרכזי לפעול בהרכב סיעתי אופוזיציוני הביאו במהלך השנים למשברים קשים, ולא אחת לשיתוק פעולתו (בג"צ 9154/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ. ראש לשכת עורכי הדין (4.8.98)). קיום רוב ומיעוט בזרוע הביצועית-משילותית של הלשכה מטיל מעצם טבעו מגבלות פעולה חמורות על גוף זה, ובעיקר על ראש הלשכה (בג"צ 6091/04 עו"ד יראון פסטינגר נ. ראש לשכת עורכי הדין (2.6.05)). צוות וינברג עמד גם הוא על הקושי בקיומו של מרכיב אופוזיציוני באורגן הביצוע המרכזי של הלשכה. לפיכך הציע כבר בשנת 2009 לכונן ועד מרכזי שיורכב מחברי קואליציה בלבד; על פי הצעתו, ראש הלשכה יבחר מתוך חברי המועצה הארצית את חברי הועד המרכזי, ויבקש את אישורה של המועצה הארצית להרכב זה. הועדה שותפה לגישת צוות וינברג בנקודה זו.

השינוי המוצע, המשלב הקטנה של מספר חברי הועד המרכזי מ-17 ל-13, והפיכת הרכבו להרכב קואליציוני, עשוי לתרום תרומה ממשית ליעילותו של הועד המרכזי ולהרמוניה בתיפקודו. הודיע ראש הלשכה ליו"ר המועצה כי הצליח להרכיב ועד מרכזי, יכנס יו"ר המועצה את המועצה, תוך לא יותר משבעה ימים, כדי שתאשר את הרכב הועד המרכזי.

מוצע להוסיף, שבמקרה שחבר ועד מרכזי נפטר, התפטר או נבצר ממנו למלא את תפקידו, יוסמך ראש הלשכה להמליץ בפני המועצה הארצית על מועמד חלופי, שמינויו לוועד המרכזי יהיה טעון אישור המועצה הארצית ברוב של חברה.

### איסור על רוטציה של חברים נבחרים

37. **צוות וינברג** עמד על תופעה נפוצה בכל מוסדות הלשכה של תחלופה גבוהה של חברים נבחרים על דרך הרוטציה על רקע הסכמי רוטציה סיעתיים. על אף שכהונה במוסדות הלשכה בנויה על קדנציה של ארבע שנים, בפועל חברים נבחרים אינם מכהנים תקופת כהונה שלמה, אלא מחלקים את תקופת כהונתם עם אחרים, בדרך כלל על רקע הסדרים פוליטיים – סיעתיים פנימיים. תופעה זו גורמת לפגיעה קשה ביעילות התיפקוד של מוסדות הלשכה, ואינה מאפשרת לחברים מכהנים למצות את מלוא תרומתם לתפקיד. מוצע, על כן, לאסור על הסדרי רוטציה בכהונת הנציגים הנבחרים במוסדות הלשכה, כדי להביא לכך שנציג נבחר יכהן בתפקידו לאורך כל התקופה המוקצבת לכך בחוק. הדבר אמור הן במוסדות הארציים והן במחוזות. הסדר זה יהיה טעון עיגון חקיקתי.

### משך כהונתם של מוסדות הלשכה

38. חוק הלשכה קובע בסעיף 8(א) כי ראש הלשכה ייבחר לארבע שנים. כללי הבחירות קובעים בסעיף 2(ב) כי מועד הבחירות למוסדות הלשכה הארציים והמחוזיים יחול עם תום ארבע שנים ממועד הבחירות הקודמות למוסדות הלשכה. בועדה זו עלתה השאלה האם תקופה של ארבע שנים לכהונת מוסדות הלשכה היא פרק זמן מתאים או שראוי לקצרו. הטעם בקיצור תקופת הכהונה טמון ביכולת לתקן ליקויים תיפקודיים ביתר קלות, יכולת שאינה קיימת באותה מידה כשמדובר בתקופת כהונה ארוכה. כמו כן, קיצור משך הכהונה של המוסדות מאפשר מוביליות גדולה יותר בבחירת הנציגים, ומונע כח-יתר הנצבר בתקופות כהונה ארוכות. מנגד – היתרון במשך כהונה של ארבע שנים טמון במתן אפשרות למוסדות הלשכה לגבש מדיניות ואף להוציאה אל הפועל ולממש בתוך תקופת כהונתם; ועוד – מהלכי בחירות ללשכה עולים ממון רב, ומעצם טיבם פוגעים

במהלך הפעילות השגרתי של מוסדות הלשכה. קיומם בתוך פרקי זמן קצרים יחסית תובע מחיר גם מבחינות אלה.

מבחינה היסטורית, הועידה הארצית נבחרה בשעתו על ידי חברי הלשכה אחת לשנתיים, והיא זו שבחרה את הנציגים הנבחרים למועצה הארצית. (סעיפים 7 ו-10 לחוק המקורי). כלל מוסדות הלשכה פעלו, אפוא, במתחם של שנתיים מבחירות לבחירות.

ב-1967 שונה ההסדר בענין זה, ובמקום שנתיים נקבע כי הבחירות למוסדות הלשכה ייערכו אחת לשלוש שנים. הטעם שניתן לכך היה כי עריכת בחירות מידי שנתיים, ותחלופה תכופה של בעלי תפקידים במוסדות הלשכה אינם תורמים לפעילותה הסדירה של הלשכה (חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 5) התשכ"ח-1967). בשנת 1975 הוארכה תקופת כהונתם של מוסדות הלשכה והועמדה על ארבע שנים, וזאת כדי לתת לנבחרים ולמוסדות הלשכה שהות מספקת לביצוע תכניות פעולה שהיתוו, לאחר שגם כהונה של שלוש שנים נמצאה קצרה מדי לצורך כך (חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 10), התשל"ו-1975). ב-1995, בעקבות דו"ח ועדת מלץ, בוטלה הועידה הארצית, ובמקום זאת נקבע בסעיף 8(א) כי ראש הלשכה ייבחר לתקופה של ארבע שנים.

הועדה שקלה את שאלת משך כהונה של מוסדות הלשכה, והגיעה למסקנה כי אין מקום לסטות מההסדר הקיים הקובע תקופת כהונה של ארבע שנים למוסדות הלשכה. משך כהונה זה נדרש לצורך גיבוש מדיניות פעולה ומתן שהות מספקת למימושה, וזאת תוך התייחסות לתקופת התארגנות של מספר חודשים הנדרשת לאחר הבחירות, והצורך בהיערכות לבחירות חדשות מספר חודשים לפני תום כהונת המוסדות היוצאים. גם העלויות של מסעות בחירות תכופים והפרת שגרת הפעילות של מוסדות הלשכה בתוך פרקי זמן קצרים יחסית מהווים שיקול התומך במצב הקיים.

יחד עם זאת, בהמשך הדברים יוצע, כי תוענקה סמכויות בידי גוף פיקוח חיצוני לצורך הפעלה, במקרה קיצוני של משבר תיפקודי או סטייה בולטת מניהול תקין, של מוסדות הלשכה. בין סמכויות אלה, יוצע לכלול גם סמכות להכריז על

פיזורם של מוסדות הלשכה, או חלק מהם, ועריכת בחירות חדשות גם לפני תום תקופת כהונתם על פי סדר הדברים הרגיל.

### פרק עשירי: סמכויות ותפקידים של המוסדות הארציים ויחסי הגומלין

#### ביניהם

אחת הסיבות למשבר התיפקודי הנוכחי הפוקד את הלשכה, ולמשברים קודמים שאירעו במהלך השנים, נעוצה בעובדה שהגדרת הסמכויות והתפקידים של מוסדותיה השונים של הלשכה לוקה בחסר ובעמעום רב. חוסר הבהירות בתחום זה מאפשר, מצד אחד, קיום מחדלים עמוקים בביצוע פעולות חובה ורשות שהלשכה אחראית להם; מצד שני, מרחב סמכויות מעומעם מאפשר נטילת סמכויות חד צדדית בידי גופים שלא הוסמכו לכך, וביצוע פעולות מתחרות, בלתי מבוקרות, לאלה שהופקדו בידי הגוף המוסמך. אחת המשימות החשובות בריפוי המשבר התיפקודי הנוכחי מתמקדת בצורך להגדיר בחקיקה בצורה ברורה וחדה את חלוקת הסמכויות והתפקידים בין מוסדות הלשכה השונים, ואת יחס הגומלין ביניהם. הגדרה מפורשת ומפורטת כזו תמנע בעתיד חריגה מסמכויות ושימוש בלתי מושכל בהן על ידי גופים מגופי הלשכה.

#### תפקידי החובה והרשות של הלשכה

39. חוק הלשכה קובע בסעיף 2 מספר תפקידי חובה המוטלים על הלשכה: רישום מתמחים, פיקוח על התמחותם והעמדתם בבחינות; הסמכת עורכי דין על ידי קבלתם כחברי הלשכה; ניהול מרשם של עורכי דין זרים; וקיום שיפוט משמעתי לחברי הלשכה ולעורכי דין זרים רשומים. בגדר פעולות החובה של הלשכה נכלל כיום גם מתן סעד משפטי למיעוטי אמצעים שאינם זכאים לכך מהמדינה לפי חוק, אלא שכניסתו לתוקף של התיקון בענין זה מותנה באישור כללים שטרם אושרו על ידי הלשכה (חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009, סח' התשס"ט, 11). אף שטרם הושלמה מלאכת התקנת הכללים, הלשכה מפעילה, הלכה למעשה, תכנית זו בהיקף נרחב, ומעניקה סעד משפטי למיעוטי יכולת. סעד משפטי זה ניתן על דרך התנדבות של אלפי עורכי דין לייצג בעלי דין מיעוטי יכולת בלא גביית שכר טרחה. זוהי אחת הפעולות המרשימות

שהלשכה מעורבת בהן, כחלק ממחויבותה לקחת חלק בקידום פתרון של בעיות חברתיות בישראל.

החוק מונה בסעיף 3 שורה של פעולות רשות שהלשכה רשאית לעסוק בהן הכוללות – מתן חוות דעת על הצעות חוק בענייני בתי משפט וסדרי דין; לשמש בורר ולמנות בוררים; לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה; לייסד קרנות ביטוח, פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחברי הלשכה; ליזום פעולות של מחקר המשפט בכלל, והמשפט העברי בפרט, ולעסוק בהוצאת ספרות משפטית.

במאמר מוסגר יצויין, כי פעולת-הרשות הנתונה כיום ללשכה בתחום מתן חוות דעת על הצעות חוק מוגבלת על פי סעיף 3(1) לחוק לענייני בתי המשפט וסדרי דין. בפועל, עוסקת הלשכה בבחינת הצעות חוק של הכנסת גם בנושאים שונים מגוונים אחרים. הועדה מציעה להרחיב את סמכות הרשות של הלשכה בענין חיווי דעת בענייני הצעות חוק לכלל נושאי החקיקה של הכנסת, ולא לענייני בתי המשפט וסדרי הדין בלבד.

מעבר לאמור לעיל, ראוי כי תיערך בחינה מחודשת של כלל סמכויות הרשות והחובה המוקנות ללשכה מכוח החוק כדי לגשר על פני הפער הקיים בין סמכויות אלה לבין היקף פעילותיה של הלשכה בתחומים שונים בעלי זיקה למקצוע.

חוק הלשכה במתכונתו הנוכחית אינו מגדיר מיהם הגופים שעליהם להפעיל את סמכויות הרשות והחובה האמורים. כיום, שאלה זו נתונה, בעיקרה, לפרשנות על פי מעמדו ותפקידו של כל אחד ממוסדות הלשכה במבנה המוסדי הכולל שלה. פרשנות זו, בתחום סמכויות ותפקידים, גורמת לאי בהירות ומועדת למחלוקות, לכפילויות, לבזבוז משאבים, ולעתים אף לניצול לרעה. הצעות ועדה זו לענין הגדרת הסמכויות והתפקידים של כל אחד ממוסדות הלשכה תידונה ותוצגנה בהמשך.



### סמכויות ותפקידים של המועצה הארצית

40. המועצה הארצית היא הגוף המשקף בהרכבו הדמוקרטי את כלל חברי הלשכה על כל גווניהם. בחוק הקיים אין הגדרה כוללת וברורה למעמדה ולעיקרי תפקידיה של המועצה הארצית. בפועל, היא משמשת רשות מחוקקת של הלשכה, המופקדת על קביעת המדיניות והנורמות הערכיות של הארגון, ומתווה את דרכה של הלשכה לצורך הגשמת תכליותיה. אף שאין הוראת חוק כללית בדבר סמכות המועצה, החוק מעניק לה כיום סמכויות ספציפיות בעניינים מסוימים כגון-בחירת ממלא מקום לראש הלשכה (סעיף 8א) ובחירת ראש לשכה במקום מי שחדל לכהן בנסיבות ובתנאים מסוימים (סעיף 8ב); העברת ראש לשכה מכהונתו (סעיף 8ג) בחירת חברים לוועד המרכזי (סעיף 11), בחירת נציגי הלשכה לוועדות סטטוטוריות שונות, בחירת מבקר פנים (סעיף 18א); קביעת תעריפים לשכר טרחה (סעיפים 81 ו-82); קביעת דמי חבר ואגרות למימון פעולותיה של הלשכה (סעיף 93); וקביעת תקציב הלשכה (סעיף 95). המועצה הארצית מוסמכת לקבוע כללים בנושאים שונים וביניהם – בענין עורכי דין זרים ומשרדי עורכי דין זרים (סעיף 98 יג); כן נתונה לה סמכות כללית להתקין כללים בכל ענין הנוגע לארגון הלשכה ופעולותיה במידה שלא נקבעו בחוק, ובמידה שלא ניתנו לסמכות שר המשפטים, לרבות בענייני דרכי הבחירה, ההרכב וסדרי העבודה של מוסדות הלשכה, וחלוקת סמכויות הלשכה ביניהם; וכן בנושאי התמחות, רישוי, אתיקה, סדרי דין בענייני משמעת, מתן סעד משפטי למיעוטי אמצעים, זכויות וחובות עורכי דין בענין מילוי תפקידיהם המקצועיים, ועוד (סעיף 109).

החסר בהגדרה כוללת, ברורה ומרוכזת של סמכויות המועצה הארצית יוצר אי בהירות וערפול במערכת היחסים שבינה לבין הוועד המרכזי. ערפול זה הוא מקור למתח בלתי רצוי ביחסי המוסדות, שיש להסירו על ידי הבהרת מערך הסמכויות והתפקידים של כל אחד מהמוסדות הארציים הללו.

מוצע להבהיר בחקיקה את מעמדה, תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הארצית, תוך שילוב והתאמה עם הסמכויות הספציפיות המוענקות לה כיום בחוק, ואלה שתוקנינה לה בעתיד, כדלקמן:

המועצה הארצית היא הרשות המחוקקת של הלשכה, והיא מופקדת על קביעת המדיניות והנורמות הערכיות של הלשכה. היא מוסמכת להתקין כללים בכל נושאי פעולתה של הלשכה בגדר תפקידי החובה והרשות הנתונים לה, בכפוף לאישור שר המשפטים. המועצה הארצית מוסמכת לדון ולהחליט בכל נושא בעל חשיבות עקרונית העומד לדיון בפני הלשכה, ואשר אינו נוגע לתחומי הניהול והביצוע הנתונים בידי הוועד המרכזי; בכלל זה – בעניינים הנוגעים להגנה על ענייניהם המקצועיים של עורכי הדין וקידומם, בענייני חוק ומשפט, שלטון החוק וזכויות אדם, וכן בסוגיות עקרוניות חשובות שעל סדר היום הציבורי. המועצה הארצית תקבע את דמי החבר והאגרות שישולמו ללשכה, וכן תדון בתקציב הלשכה ותאשרו.

למכלול סמכויות אלה, תווספנה, על פי העניין, הסמכויות הספציפיות שהוקנו ואשר תוקנינה למועצה הארצית בעתיד על פי החוק.

יובהר בחקיקה כי החלטותיה של המועצה הארצית תחייבנה את הלשכה ומוסדותיה הן במישור הארצי והן במישור המחוזות.

### סמכויות ותפקידים של הוועד המרכזי

41. הוועד המרכזי הוא הרשות המבצעת של הלשכה, כפי שנקבע בסעיף 11(א) לחוק המורה, כי "הוועד המרכזי הוא המוסד המבצע של הלשכה, ובידו כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה". תפקידו העיקרי של הוועד המרכזי הוא לבצע, הלכה למעשה, את תפקידי החובה והרשות המוטלים על הלשכה, והכל במסגרת החוק ומדיניות המועצה הארצית, ובכפפות להחלטותיה במסגרת סמכויותיה. ליד הוועד המרכזי פועל מספר גדול של ועדות. המלצות הועדות מובאות לדיון ולאישור הוועד המרכזי. בפועל, הוועד המרכזי דן, בין היתר, ברישום ההתמחות והפיקוח עליה, בהסמכת עורכי דין, בשיפוט משמעתי לחברים ולמתמחים, בטיפול בהגנה על ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה, ובכל הנושאים הקשורים בפעילותה השוטפת של הלשכה.

פרט להוראה הכללית שבסעיף 11(א) לחוק, התייחסות החוק לתפקידי הועד המרכזי מעטה ביותר. חסרה הגדרה מפורטת של סמכויות הועד המרכזי, ושל היחס ביניהן לבין סמכויות המועצה הארצית וועדי המחוזות. נדרשת הגדרה והבהרה של סמכויות הועד המרכזי כדי למנוע מחלוקת סמכויות עם גופים אחרים, או חפיפה ופעילות במישורים מקבילים.

מוצע להבהיר בחוק כי הועד המרכזי, הפועל כרשות המבצעת של הלשכה, אחראי לתחומי הניהול והביצוע של הלשכה, וכן לקביעת המדיניות הנוגעת לתחומים אלה. במסגרת סמכויותיו, אחראי הועד המרכזי על פי החוק הקיים, בין היתר, לביצוע פעולות החובה המוטלות על הלשכה ובהן – פיקוח על נושאי ההתמחות, ההסמכה והרישוי, ניהול מרשם עורכי הדין הזרים ופיקוח על מערכת השיפוט המשמעתית. כן אחראי הועד המרכזי להפעלת תכנית "שכר מצוה" למתן סעד משפטי למיעוטי אמצעים. הועד המרכזי אחראי גם לביצוע תפקידי הרשות המוטלים על הלשכה, ובהם מינוי בוררים, קידום הגנה על ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה במישור הביצוע והיישום, ניהול השתלמויות להכשרה מקצועית לעורכי דין, עריכת כנסים כלל ארציים לעורכי הדין, ניהול מפעלי מחקר משפטי והוצאת הספרות המשפטית של הלשכה, ופיקוח על קרן הגמלאות.

ראוי כי החוק יבהיר עוד כי הועד המרכזי והעומד בראשו הם המייצגים את הלשכה במגעים עם גורמי חוץ בארץ ובחוץ לארץ, ובכלל זה – בפני הכנסת, משרדי הממשלה ובתי המשפט; הם המייצגים את הלשכה בהליכי חקיקה הנוגעים לערכי משפט ובתי המשפט, וכן בסוגיות ציבוריות חשובות שהלשכה נוקטת לגביהן עמדה.

על סמכויות אלה תווספנה סמכויות ספציפיות המוענקות ואשר יוענקו לועד המרכזי מכח החוק (למשל, מינוי ועדת כספים).

ראוי להותיר על כנה את הוראת הסמכות השירית הקיימת כיום בסעיף 11(א) לחוק לפיה, בנוסף לכל סמכויות הועד המרכזי הנתונות לו בחוק, יהיו בידיו כל סמכויות הלשכה שלא יוחדו בחיקוק למוסד אחר ממוסדותיה.

כך מוצע לקבוע כי סמכויות הועד המרכזי נתונות לו באופן בלעדי, אולם הוא רשאי לאצול אלו מהן, על פי שיקול דעתו, לועד מחוז אחד או יותר, ככל שיש להן זיקה מיוחדת למישור המקומי. כך רשאי הועד המרכזי לאצול מסמכויותיו לועדות שיקים מטעמו, ככל שיראה לנכון לעשות כן.

עוד מוצע להסמיך את הועד המרכזי להקים מינהלה מבין חבריו, בהרכב מצומצם של עד 5 חברים, לצורך טיפול רצוף ושוטף בעניינים המצויים באחריותו. מינהלה זו תתכנס ברציפות בפרקי הזמן שבין ישיבות הועד המרכזי (עיינו דו"ח צוות וינברג בענין זה).

יודגש, כי בפעולותיו, כפוף הועד המרכזי למדיניות המועצה הארצית ולהחלטותיה במסגרת סמכויותיה.

### סמכויות ותפקידים של ראש הלשכה

42. אחד מסימניו הבולטים של המשבר הנוכחי, אשר אפיין גם משברים קודמים בתיפקוד הלשכה, קשור בהעדר הסדרה והגדרה ברורה של מעמד ראש הלשכה, תפקידיו וסמכויותיו.

החוק כיום קובע כי ראש הלשכה נכלל ברשימת מוסדות הלשכה (סעיף 6). הוא נבחר אחת לארבע שנים על ידי כלל חברי הלשכה בבחירות אישיות (סעיף 8(א)). ראש הלשכה מכהן מכהן תפקידו כחבר המועצה הארצית (סעיף 9) והוא מכהן כיושב ראש הועד המרכזי (סעיף 11(ב)). בתורת יושב ראש הועד המרכזי, מוסמך ראש הלשכה לנהל את ישיבות הועד המרכזי ולקבוע את סדר יומן (סעיף 11(ב)). החוק מסדיר בחירת ממלא מקום לראש הלשכה, וקובע הסדרי בחירה במקרה שהוא חדל למלא את תפקידו (סעיפים 8א ו-8ב); כן נקבעו בחוק הסדרי העברתו מתפקידו בהתקיים התנאים לכך (סעיף 18ג). בעניינים אלה מתמצה התייחסותו של החוק למעמדו של ראש הלשכה, בלא שיוגדרו באופן מלא מעמדו, תפקידיו וסמכויותיו.

ההסדר המשפטי הקיים הוא פרי התפתחות היסטורית שבתחילתה ראש הלשכה כלל לא נכלל בין מוסדות הלשכה (סעיף 6 לחוק המקורי). בתחילה, אף לא נקבע כי ראש הלשכה יכהן כיו"ר הוועד המרכזי, אלא הוא נבחר על ידי המועצה הארצית מבין חבריה בבחירות שוות, יחסיות וחשאיות, ושימש אחד מתשעה חברי הוועד שנבחרו על ידי המועצה. בתשכ"ז-1967, במסגרת תיקון מס' 5 לחוק, שונתה שיטת הבחירה של ראש הלשכה מבחירה יחסית על ידי המועצה הארצית לבחירה אישית על ידי כלל חברי הלשכה. שינוי זה היווה מיפנה משמעותי במעמדו של ראש הלשכה. בתשנ"ה-1995, בעקבות דו"ח ועדת מלץ, תוקן החוק פעם נוספת, ונקבע בו לראשונה כי ראש הלשכה יהווה מוסד בין מוסדות הלשכה, וישמש מכח תפקידו יו"ר הוועד המרכזי (סעיפים 6 ו-11 לחוק (תיקון מס' 24)). שינויים אלה בחקיקה, כשהם מתלווים לתיקון בדבר בחירת ראש הלשכה בבחירות אישיות, רחוקים מלהיות ענין פורמלי-טקסי בלבד. הם משקפים הכרה של המחוקק במעמד מנהיגותו של ראש הלשכה, על ההשלכות המשתמעות מכך.

אכן, בחירתו של ראש הלשכה בבחירות אישיות, חברותו במועצה הארצית מכח תפקידו, ומעמדו כיו"ר הוועד המרכזי, מקנים לו מעמד הנהגה ייחודי כמי שמייצג את הלשכה הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. ראש הלשכה עומד בראש הזרוע המבצעת של הלשכה, ונושא באחריות לתקינות פעולתה. הגדרת תפקידיו, סמכויותיו, ואחריותו הינה חיונית, ועמד על כך גם צוות וינברג בהמלצותיו.

מוצע להבהיר בחקיקה את הדברים הבאים ביחס למעמדו ותפקידו של ראש הלשכה:

(א) ראש הלשכה עומד בראש הלשכה, ומייצג אותה במסגרת תפקידו בכל דבר וענין; הוא מייצג את הלשכה כלפי הציבור וכן במגעיה עם גורמי מערכת השפיטה, הכנסת והממשלה, וכן עם גורמים במישור הבינלאומי;

(ב) ראש הלשכה מכהן כיו"ר הוועד המרכזי של הלשכה, והוא קובע את סדר היום של הוועד המרכזי ומנהל את ישיבותיו.

- (ג) ראש הלשכה אחראי לניהול הלשכה והפעלתה כלשכה ארצית אחת, לקידום מטרותיה ולביצוע התפקידים המוטלים עליה.
- (ד) ראש הלשכה ידאג לאפשר לכל מוסדות הלשכה למלא את תפקידיהם בגבולות סמכויותיהם. הוא אחראי לקיום קשר הגומלין בין הועד המרכזי לבין המועצה הארצית וועדי המחוזות במטרה להבטיח פעילות מתואמת של גופים אלה על פי כללי ההיררכיה המחייבים ביניהם.
- (ה) ראש הלשכה עומד בראש מערך הביצוע של הלשכה, ואחראי כמי שעומד בראש הועד המרכזי, על ביצועם הנאות של תפקידי החובה והרשות של הלשכה, בגדרי המדיניות שנקבעה על ידי מוסדותיה בהחלטותיהם במסגרת סמכויותיהם.
- (ו) ראש הלשכה יביא לדיון ולאישור הועד המרכזי את טיוטת הצעת התקציב של הלשכה, לאחר שנדונה על ידי ועדת הכספים. הצעת התקציב שיאשר הועד מרכזי תועבר על ידיו לדיון ולהחלטת המועצה הארצית.
- (ז) ראש הלשכה עומד בראש המנגנון המינהלי והמקצועי של הלשכה, ועליו האחריות לדאוג לתקינות פעולתו של מנגנון זה.
- (ח) ראש הלשכה אחראי במסגרת תפקידו ליזום פעולות שונות לקידום ההגנה על ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה, וכן ליזום פעולות מחקר בתחום המשפט, תכניות השתלמות מקצועיות לעורכי דין, וכנסים ארציים של עורכי דין.
- (ט) ראש הלשכה יהיה רשאי, בתיאום עם יו"ר המועצה הארצית, להעלות נושאים שונים לדיון ולהכרעה במועצה הארצית המצויים במסגרת סמכותה.
- (י) ראש הלשכה יהיה רשאי לאצול מסמכויותיו לחברי הועד המרכזי כדי שיוכל לרכז את עיסוקיו בנושאים המהותיים הנובעים מהגדרת תפקידו.
- (יא) על ראש הלשכה להקדיש את רוב זמנו למילוי תפקידו כראש הלשכה. עם זאת, הוא רשאי להמשיך בעיסוקו כעורך דין בכפוף לכללי מניעות החלים על פי הענין. המועצה הארצית תקבע במסגרת התקציב את גמול התפקיד לראש לשכה שלא חדל מעיסוקו במקצוע, בהתחשב בנטל התפקיד הרובץ עליו, ובזמן הנדרש למילוי. ראש לשכה, אשר חדל

לחלוטין מעיסוקו כעורך דין לצורך מילוי תפקידו יקבל שכר בזיקה לשכרו של מנהל בתי המשפט במערכת השפיטה.

(יב) המועצה הארצית רשאית, בנוסף למינוי ממלא מקום לראש הלשכה על פי סעיף 8א לחוק, למנות שני סגנים לראש הלשכה מבין חברי הוועד המרכזי.

הוועדה נתנה דעתה להסדר הקיים בחוק לענין העברת ראש הלשכה מכהונתו, כפי שהוא מעוגן כיום בסעיף 8ג. מסקנתה היא, כי הסדר זה מניח את הדעת ואין מקום לסטות ממנו.

### מנין חוקי בישיבות המוסדות הארציים

43. על פי כללי לשכת עורכי הדין (מנין חוקי בישיבות המועצה הארצית והוועד המרכזי) התשנ"א-1991, המנין החוקי בעת הצבעות בישיבות המועצה הארצית עומד על שליש מחבריה, ובוועד המרכזי – על רוב חבריו. הנסיון מלמד כי דרישה זו מקשה על דיוני המוסדות ועל קבלת החלטות בהם בשל אי הקפדה על נוכחות חברים בישיבות. מוצע, ברוח המלצות דו"ח צוות וינברג, לקבוע קוורום מינימאלי לצורך דיון בשני המוסדות. אם בחלוף 30 דקות מהשעה שנועדה לפתיחת הישיבה לא נתקיימה דרישת הקוורום, ניתן יהיה לקיים את הדיונים, להצביע ולקבל החלטות בכל מספר של חברים. החלטות שתקבלנה ברוב הנוכחים בדיון.

כללי המנין החוקי, כאמור, יחולו גם במוסדות המחוזיים וכן בדיוני הוועדות שתוקמנה בידי המועצה הארצית והוועד המרכזי, וכן בידי ועדי המחוזות, לפי הענין.

### חובת זימון ישיבות בוועד המרכזי

44. אחד ממאפייני המשבר התיפקודי בלשכה מתבטא באי זימון ישיבות הוועד המרכזי במשך תקופה ארוכה. עקב כך, עניינים חיוניים המחייבים טיפול אינם זוכים לדיון ולהכרעה. מוצע לעגן בחקיקה חובת זימון ישיבות של הוועד המרכזי,

שתוטל על ראש הלשכה ובהעדרו על ממלא מקומו, ואשר תחייבו לזמן לפחות שתי ישיבות בחודש.

### ועדות במוסדות הארציים

45. החוק הקיים אינו מסמיך את המוסדות הארציים להקים ועדות בתחומים שונים שתסייענה להם בפעולותיהם, להוציא ועדות סטטוטוריות המוקמות מכח החוק. על פי המצב הנוהג היום, מבין המוסדות הארציים, הועד המרכזי הוא הגורם הממנה ועדות לטיפול בנושאים שונים, הן בתחומי משפט והן בתחומי ביצוע (נוהל עבודת גופים הממונים על ידי הועד המרכזי, 6.11.07; פרשת ברזילי, שם).

הסמכת המוסדות הארציים להיעזר בועדות מטעמם הינה חיונית כדי לאפשר לכל אחד מהם בחינה יסודית ומעמיקה של העניינים המצויים בתחום אחריותו. הדבר אמור הן ביחס לנושאי מדיניות וחקיקה המצויים בסמכות המועצה הארצית, והן בתחומי הביצוע עליהם מופקד הועד המרכזי. ההסדר הנוהג היום לפיו רק הועד המרכזי מוסמך למנות ועדות, שולל מהמועצה הארצית כלי עבודה חשוב בעניינים הנתונים לסמכותה. מצד שני, הועד המרכזי, כזרוע ביצוע של הלשכה, זקוק אף הוא לועדות שתסייענה לו בתחומי הביצוע עליהם הוא מופקד.

מוצע על כן, להסמיך בחוק הן את המועצה הארצית והן את הועד המרכזי, כל אחד, להקים ועדות-קבע שיפעלו מטעמו. כל מוסד ארצי כאמור, יוכל להקים ועדות בנושאים הקשורים לתחומי אחריותו ופעילותו. המועצה תוסמך להקים ועדות הקשורות בסמכויותיה כרשות מחוקקת וקובעת הנורמות. הועד המרכזי יהיה מוסמך להקים ועדות בתחומי הניהול, הביצוע והאופרציה. בין היתר, ימנה הועד המרכזי ועדות קבע בנושאי מתמחים ובעניינים בינלאומיים, וכן בשאר הנושאים הקשורים בניהול הלשכה. אלה תהיינה ועדות-קבע בנושאים שהמוסדות הארציים עוסקים בהם דרך קבע.



ייעשה מיון מראש של הנושאים שיש להקים לגביהם ועדות-קבע על ידי כל אחד מהמוסדות הארציים, כאשר המבחן למיון הוא – סיווגו של הנושא לתחום העקרוני-נורמטיבי, המצוי באחריות המועצה, או לתחום הניהול והביצוע, המצוי באחריות הועד המרכזי. בנושאים שיש בהם שילוב של מימד עקרוני-מהותי ומימד ניהולי-ביצועי גם יחד, יחליטו יו"ר המועצה הארצית וראש הלשכה יחדיו מה הדומיננטי מביניהם לצורך סיווג העניין למוסד הארצי הנוגע בדבר, וכל זאת כדי למנוע חפיפה בין תחומי טיפולן של ועדות מטעם שני הגופים. במקרה של מחלוקת בין ראש הלשכה ליו"ר המועצה הארצית תחליט במחלוקת המועצה הארצית.

המלצות הועדות תובאנה לאישור המוסד הארצי שמינה אותן, לפי העניין, אלא בעניינים שבהם יחליט אותו מוסד כי החלטת הועדה הנוגעת בדבר תהיה סופית או אם המוסד הממנה החליט שכלל החלטות ועדה מסוימת תהיינה סופיות ואין צורך להביאן לאישורו.

בכפוף לאמור מוצע, כי תוקם ועדה מייעצת לענייני חקיקה של הכנסת, שתהיה ועדה משותפת למועצה הארצית ולועד המרכזי (להלן – הועדה לענייני חקיקה). הועדה תמונה על ידי המועצה, בין מחבריה, ובין מאלה שאינם חברים בה, ויושב הראש שלה ייבחר במשותף על ידי ראש הלשכה ויושב ראש המועצה הארצית. ראש הלשכה ויושב ראש המועצה הארצית יוזמנו דרך קבע לישיבות ועדה זו. הועדה לענייני חקיקה תוסמך להקים ועדות מישנה לנושאי חקיקה שונים. החלטות הוועדה לענייני חקיקה תשקפנה את עמדת הלשכה אלא אם כן יחליט הועד המרכזי להעמיד החלטה מסוימת של הועדה לדיון ולהחלטה על ידו ובמקרה זה תשקף החלטתו את עמדת הלשכה. אולם, זאת, בכפוף לכך שעל החלטת הועד המרכזי כאמור תוכל המועצה הארצית, על פי דרישה של רוב חבריה, לקיים דיון ולקבל החלטה. כן רשאית המועצה הארצית לקיים הליך כאמור ביחס להחלטת ועדה לענייני חקיקה אשר הועד המרכזי בחר שלא לדון בעניינה. החלטות המועצה הארצית, כאמור, תשקפנה את עמדת הלשכה.

הפרוטוקולים של דיוני והחלטות הועדה לענייני חקיקה יועברו לא יאוחר מעשרה ימים ממועדי הדיון וקבלת החלטות לידי ראש הלשכה ויו"ר המועצה הארצית.

כיום רשומות בלשכה, "על הנייר", כ-140 ועדות בנושאים שונים, שרק קומץ קטן מהן פועלות הלכה למעשה. ריבוי הועדות, והחפיפה הנושאת הקיימת בחלק מהן, פוגעים בתכלית המרכזית של האמצעי הזה. מוצע, על כן, להגביל מראש את מספר ועדות-הקבע של הלשכה, כך שכל אחד מהמוסדות הארציים יוכל למנות לא יותר מ-10 ועדות-קבע. הרכב ועדות-הקבע יוגבל גם מבחינת מספר החברים בכל אחת מהן כדי למנוע סירבול מיותר בהתנהלותן. לפיכך, ועדות הקבע תמנינה, לכל היותר, 11 חברים כל אחת, ובכלל זה יושב ראש הועדה, שימונה לכל אחת מהן.

ניתן יהיה למנות ועדות משנה לועדות הקבע, ככל שיהיה בכך כדי לסייע בעבודתן. חברי ועדות המישנה ייבחרו על ידי ועדות הקבע, לפי העניין, ואיושן ייעשה מתוך חברי אותן ועדות.

מינוי ועדות-קבע לא ימנע מינויין של ועדות אד הוק על ידי המועצה הארצית, על ידי הועד המרכזי, וכן על ידי ראש הלשכה, שעה שקיים צורך ממשי בבחינה של סוגיה נקודתית החורגת מן השיגרה, המצויה על סדר יומו של אותו גורם. פעולתן של ועדות אד-הוק כאלה תוגבל בזמן, ומספר חבריהן לא יעלה על 11 חברים בכל ועדה, והכל כפי שיקבע הגורם הממנה.

כללי המניין החוקי החלים במוסדותיה הארציים והמחוזיים של הלשכה יחולו גם בדיוני הועדות למיניהן.

מוצע לעגן הסדר זה בחקיקה.

בהמשך, יוקדש דיון מיוחד לועדת הביקורת, ולועדת הכספים. כן תהיה התייחסות להקמת ועדות על ידי הועדים המחוזיים במחוזות השונים.

## פרק אחד-עשר: המנגנון המינהלי והמקצועי של הלשכה

### המנגנון המינהלי של הלשכה

46. בביצוע סמכויותיהם, נעזרים ראש הלשכה והועד המרכזי במנגנון המינהלי הפועל בלשכה. מנגנון זה כפוף לראש הלשכה ולועד המרכזי. עובדי המנגנון המינהלי אחראים לביצוע תפקידי הלשכה בתחום החובה והרשות על פי הוראות ראש הלשכה, הועד המרכזי, ומנכ"ל הלשכה. עובדי המנגנון המינהלי כפופים במישרין למנכ"ל הלשכה.

החוק אינו מסדיר כיום את דרכי מינויו, כפיפותו, מעמדו, הרכבו, ודרכי פעולתו של המנגנון המינהלי בלשכה. המבקר בדו"ח ביקורת 2011 (עמ' 293) מצא כי חסר בלשכה נוהל כח אדם, מידרג תקנים ומדרג שכר, הן במישור הארצי והן במחוזות. הוא קבע כי יש צורך בנהלים לדרכי מינוי עובדים, ובענייני מערך שכר, תנאי העסקה, ייעול וחסכון במשאבים, כללי משמעת ואתיקה ויצירת כלי בקרה ופיקוח יעילים. כן נדרש גיבוש תקן כח אדם, והגדרה מפורטת של תפקידים, סמכויות ותחומי פעילות של המנגנון המינהלי (שם, עמ' 351). בהעדר הסדרה של נושאים אלה, עלול לעלות חשש לאי שוויון, ניגוד עניינים, ושקיפות נמוכה.

בהמשך לקביעות מבקר המדינה, יש להסדיר את נושא המנגנון המינהלי של הלשכה בחקיקה ראשית ובנוהלים, ככל האפשר בדומה למקובל בתאגידים סטטוטוריים ציבוריים אחרים.

### מנכ"ל הלשכה

47. על פי נוהל הגדרת התפקיד – מנכ"ל הלשכה משנת 1996, מנכ"ל הלשכה מופקד על הניהול והפיקוח השוטף של ענייני הלשכה, והוא מהווה גורם מסייע לראש הלשכה בהפעלת סמכויותיו. על פי הנוהל, מוקנות למנכ"ל הלשכה הסמכויות הנתונות על פי חוק החברות למנהל כללי בחברה, להוציא סמכויות הנתונות על פי החוק לועד המרכזי או לרשות אחרת בלשכה. בהתאם לנוהל, הועד המרכזי רשאי להגביל או לסייג את סמכויות המנכ"ל, וחובת הדיווח החלה עליו היא כלפי הועד המרכזי במועדים שהועד המרכזי קובע.

החוק אינו מתייחס כלל למנכ"ל הלשכה, למעמדו ולסמכויותיו כמי שעומד בראש המנגנון המינהלי של הלשכה. מוצע להסדיר בחקיקה את העניינים הבאים:

- (1) בביצוע תפקידי החובה והרשות של הלשכה, ייעזר הוועד המרכזי במנגנון המינהלי של הלשכה.
- (2) בראש המנגנון המינהלי יעמוד מנכ"ל הלשכה; המנכ"ל יהיה כפוף לראש הלשכה ולוועד מרכזי.
- (3) תפקידו של המנכ"ל הוא לנהל ולפקח על פעילות המנגנון המינהלי של הלשכה; הוא אחראי לביצוע החלטות המועצה הארצית והוועד המרכזי על פי הנחיות שיקבל מראש הלשכה.
- (4) המנכ"ל יתמנה בידי הוועד המרכזי על פי הצעת ראש הלשכה מבין מועמדים שיומלצו בידי ועדת איתור. ועדת האיתור תורכב מראש הלשכה או נציג מטעמו שיכהן כיו"ר ועדת האיתור, ומשני חברים נוספים שייבחרו על ידי הוועד המרכזי (להלן – "ועדת איתור").
- (5) תקופת כהונתו של המנכ"ל תהיה 4 שנים, ותהיה מקבילה לכהונת מוסדות הלשכה. ניתן יהיה להאריך כהונה זו ברציפות לשתי תקופות נוספות בנות 4 שנים כל אחת, כך שיכהן לכל היותר שלוש תקופות כהונה.
- (6) שכרו של המנכ"ל ייקבע בתקציב הלשכה, וייקבע בזיקה לשכרו של המנהל הכללי של משרד המשפטים.

### גזבר הלשכה

48. גזבר הלשכה אחראי לניהול תקיין של מערכת הכספים של הלשכה, הכנת התקציב, ביצוע ופיקוח על המדיניות שנקבעה בתקציב, ומעקב אחר הכנסות והוצאות הנובעות מפעילות הלשכה. על הגזבר לפקח באופן שוטף גם על הנהלת החשבונות של המחוזות (השוו דו"ח צוות וינברג, עמ' 17). מינויו ייעשה על ידי הוועד המרכזי על פי הצעת ראש הלשכה מבין מועמדים שהומלצו על ידי ועדת איתור.

יש מקום לעגן את מעמדו ותפקידיו של הגזבר בכללים או בנוהלים.

### המנגנון המקצועי בלשכה

49. המנגנון המקצועי בלשכה יורכב ממספר ממלאי תפקידים: **יועץ משפטי**, דובר הלשכה, נציג בכיר של הלשכה לכנסת, ומנגנון הביקורת.

### יועץ משפטי ללשכה

50. עד כה, לא נקבעה משרה קבועה של יועץ משפטי פנימי בלשכה, ואין נהלים המסדירים עניין זה. הועדה סבורה, כי לאור מורכבות תפקידיה ומשימותיה של הלשכה, חשוב שימונה לה יועץ משפטי פנימי קבוע שיתן את שירותיו בשכר, וילווה את ביצוע משימותיה ביעוץ משפטי שוטף (ראו דו"ח ביקורת 2011, עמ' 355). המטרה בהסדר זה היא לאפשר למוסדות הלשכה לקבל ייעוץ משפטי שוטף בשאלות הקשורות להתנהלותם. פנייה ליועץ משפטי חיצוני תיעשה בתיאום עם היועץ המשפטי, וכאשר נסיבות העניין מחייבות זאת.

מוצע לקבוע בחקיקה כי היועץ המשפטי ימונה בידי הוועד המרכזי על פי הצעת ראש הלשכה מבין מועמדים שיומלצו על ידי ועדת איתור. שכרו ייקבע על ידי המועצה הארצית במסגרת תקציב הלשכה, ושכר זה יותאם ככל האפשר לרמת השכר המקובלת ביחס ליועץ משפטי פנימי בתאגידים ציבוריים סטטוטוריים העוסקים בנושאים כלל-ארציים. משך כהונתו של היועץ המשפטי יהיה 4 שנים, וניתן יהיה להאריך את כהונתו ברציפות לשתי תקופות נוספות בנות 4 שנים כל אחת, כך שיכהן לכל היותר שלוש תקופות כהונה.

היועץ המשפטי יהיה עצמאי בעבודתו המקצועית. במישור המינהלי הוא יהיה כפוף למנכ"ל הלשכה, לוועד המרכזי ולראש הלשכה.

## דובר הלשכה ונציג בכיר של הלשכה לכנסת

51. מוצע, כי הועד המרכזי ימנה דובר ללשכה, וכך נציג בכיר שייצג את הלשכה בכנסת. המינויים ייעשו על ידי הועד המרכזי, על פי הצעת ראש הלשכה, מבין מועמדים שיומלצו על ידי ועדת איתור, והועד המרכזי יקבע את תנאי העסקתם, ומשך תקופת כהונתם.

## מנגנון הביקורת בלשכה

### המבקר הפנימי בלשכה

52. הלשכה כגוף ציבורי סטטוטורי הינה גוף מבוקר העומד לביקורתו של מבקר המדינה (סעיף 5 לחוק). אולם ביקורת חיצונית המתבצעת על ידי מבקר המדינה אחת למספר שנים אינה מספיקה כדי לקיים פיקוח ובקרה שוטפים על דרכי פעילותה של הלשכה. הצורך בביקורת פנים בלשכה היה ברור כבר לפני שנים, ולכן עוד בשנת 1995, בעקבות דו"ח ועדת מלץ, תוקן חוק הלשכה ונקבע בו, בסעיף 18א, כי ללשכה יהיה מבקר פנימי, אשר יהווה אחד ממוסדות הלשכה (סעיף 6 לחוק); מבקר הפנים נבחר על ידי המועצה הארצית בבחירות חשאיות לתקופת כהונה שלא תפחת מחמש שנים, וניתן להאריכה לתקופה נוספת אחת. עוד נקבע בחוק כי לענין תחולת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, רואים את הלשכה כאילו היא "גוף ציבורי" כמשמעות ביטוי זה בחוק האמור. בעקבות ההסדר בחוק, גובש נוהל הביקורת הפנימית בלשכת עורכי הדין מ-25.3.97 המסדיר את מינויו של מבקר הלשכה ומינוייה של ועדת ביקורת. הוא מפרט את תפקידי הביקורת הפנימית בלשכה, את תפקידיו של מבקר הפנים, ואת סמכויותיה של ועדת הביקורת.

דא עקא, עד לאחרונה פעל בלשכה מבקר פנים במשרה חלקית בלבד ובהתנדבות, וועדת ביקורת מעולם לא מונתה, וממילא לא פעלה.

דו"ח ביקורת 2011 (עמ' 294) עמד על הצורך במינוי מבקר פנים ללשכה שיפעל במשרה מלאה ותמורת שכר, ויבחן לעומק את תקינות פעולותיה של הלשכה וממלאי תפקידים בה מבחינת השמירה על החוק, על טוהר המידות, על נוהל תקין, ועל חסכון ויעילות. על חשיבותה של הביקורת הפנימית בגופים

ציבוריים ניתן ללמוד גם מדין וחשבון הועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, 2006, (עמ' 5 ואילך).

בתקופה האחרונה, מונתה ללשכה מבקרת פנים בשכר המועסקת במשרה מלאה, ובכך חלה תפנית מסוימת בהתייחסות הלשכה לנושא זה. עם זאת, דפוסי עבודת הביקורת טרם עוצבו, ויש חשיבות מיוחדת במינוי ועדת ביקורת בצד הטמעת התודעה בדבר חשיבותה של ביקורת הפנים כתפקיד ליבה במערך הפיקוח והבקרה על פעילותה של הלשכה.

הועדה מציעה להותיר בעינן את הוראות החוק הקובעות את דרך מינוי, ותחולת חוק הביקורת הפנימית על דרך פעולתו, של מבקר הפנים. אולם בדומה למנכ"ל וליועץ המשפטי, ייקבע כי משך תקופת כהונתו יעמוד על 4 שנים, וניתן יהיה להאריך כהונה זו לכל היותר לשתי תקופות כהונה נוספות. כן מוצע לקבוע כי מבקר הפנים יועסק במשרה מלאה ותמורת שכר שייקבע בתקציב על פי המקובל ביחס למבקרי פנים בגופים סטטוטוריים ציבוריים הפועלים במישור הכלל-ארצי. עוד ראוי להבהיר, כי מבקר הפנים הינו עצמאי בתפקידו המקצועי, ובמישור המינהלי הוא כפוף למועצה הארצית ולעומד בראשה. מעמדו של מבקר הפנים, סמכויותיו ותפקידיו יוגדרו בזיקה למקובל ביחס למבקרי פנים בגופים ציבוריים על פי חוק הביקורת הפנימית, בשינויים המתחייבים מן העניין. הדגש יושם על החובה לבדוק את פעולותיה של הלשכה כפי שהן מתבצעות על ידי גורמי הביצוע השונים (ועד מרכזי, ועדות שונות, מנגנון מינהלי ומקצועי) ולבחון אם הן מתבצעות בדרך תקינה תוך שמירה על החוק, על עיקרי הניהול התקין, על טוהר המידות, ועל חסכון ויעילות. כן תיבחנה פעולות הלשכה המתבצעות על ידי נושאי המשרה, ותיבחן השאלה האם הן משיגות את היעדים שנקבעו להן. מבקר הפנים יבדוק אם מקוימות ההוראות המחייבות מבחינת ניהול הנכסים וההתחייבויות של הלשכה, לרבות דרכי השמירה על הרכוש והחזקת הכספים והשקעתם. כן יבדוק מבקר הפנים האם החלטות המוסדות השונים מתקבלות על פי הנוהלים, והאם תוקנו הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה, והוא עצמו, בדוחות הביקורת שהגישו. ראוי להבטיח שיעמוד לרשות מבקר הפנים צוות-עוזרים מתאים לצורך ביצוע הביקורת.

מבקר הפנים יבצע גם את ביקורת הפנים במחוזות.

מוצע, כי דוחות הביקורת של מבקר הפנים יועברו לדיון ולהמלצות ועדת הביקורת והיועץ המשפטי של הלשכה. הדוחות, בצירוף עמדת ועדת הביקורת והיועץ המשפטי יוגשו לוועד המרכזי. הוועד המרכזי ידון בהם ויעביר אותם בצירוף הערותיו להחלטת המועצה הארצית. ההסדרים ביחס למבקר הפנים יעוגנו בחקיקה ובמסגרת נוהל מתוקן ככל שיידרש.

### ועדת הביקורת של הלשכה

53. חוק הלשכה אינו מסדיר הקמת ועדת ביקורת חרף חשיבותו של גוף כזה להבטחת יעילותה של ביקורת הפנים בארגון.

הנוהל הקיים בלשכה בענין ביקורת הפנים קובע כי המועצה הארצית תבחר ועדת ביקורת, והוא מגדיר את סמכויותיה. על פי הנוהל, תפקידה העיקרי של ועדת הביקורת הוא להנחות ולסייע למבקר הלשכה במילוי תפקידו, ובין היתר – לאשר את תכנית העבודה השנתית שלו, לדון בממצאי הביקורת שלו, ולהגיש את ממצאיה לוועד המרכזי ולמועצה הארצית.

חרף הוראות הנוהל, לא נתמנתה ועדת ביקורת, וביקורת המדינה מצאה כי לא מתקיימים במוסדות הלשכה דיונים מסודרים על ממצאי הביקורת, ואין מעקב אחר תיקון ליקויים (דו"ח ביקורת 2011, עמ' 294 ואילך).

מיצוי משאבי הביקורת הפנימית, וכינון ועדת ביקורת, על פי הקווים שהותוו בנוהל, יחזקו את מערך ביקורת הפנים, ויגבירו את השקיפות, הדיווח, והנשיאה באחריות של מוסדות הלשכה. מוצע, להטיל חובה בחוק למנות ועדת ביקורת בלשכה, ולקבוע את מעמדה, סמכויותיה, ותפקידיה תוך זיקה, בשינויים המתחייבים, להסדרים שבסעיף 117 לחוק החברות, תשנ"ט-1999, וכן סעיף 19 לתזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013, העוסקים, בין היתר, בועדות ביקורת בתחום התאגידים העסקיים והתאגידים הציבוריים.



## נציב פניות הציבור

54. בלשכה מכהנת בפועל נציבת פניות הציבור, המוסמכת מכח מינוייה לבחון ולבדוק פניות המתקבלות מהציבור הרחב בנוגע להתנהלות מוסדות הלשכה השונים, וממלאי תפקידים במסגרתם. תפקיד זה מבוצע כיום בהתנדבות ואין לו כל עיגון בחוק. לדעת הועדה, ראוי, כי יינתן לתפקיד חשוב זה מעמד בחוק, אשר יגדיר את סמכויותיו של הנציב, דרך מינויו, משך כהונתו ושאר מאפייני התפקיד, כנהוג וכמקובל בתאגידים סטטוטוריים ציבוריים אחרים, בשינויים המתחייבים מן העניין. מוצע, כי מינוי הנציב ייעשה על ידי המועצה הארצית, וישולם לו שכר בעד מילוי תפקידו.

## הטמעת עקרונות הממשל התאגידי הנוהגים בתאגידים ציבוריים המוקמים

### על פי חוק בכללי ההתנהלות של הלשכה

55. במהלך השנים, התגבשו עקרונות כלליים של ממשל תאגידי בתאגידים ציבוריים סטטוטוריים, שמטרתם להציב נורמות גבוהות של ניהול תקין בגופים הפועלים למטרות ציבוריות, ולחזק את כלי הפיקוח, הבקרה החשבונאית, השקיפות והדיווח בניהולם. תכלית עקרונות אלה היא להגן על עצמאותם של גופים אלה, תוך קיום פיקוח ובקרה על התנהלותם התקינה. עקרונות אלה גובשו לאחרונה בתזכיר הצעת חוק התאגידים הציבוריים, תשע"ג-2013. בהצעה זו יש התייחסות, בין היתר, למבנה האורגנים של התאגיד ולסמכויותיהם, לדרכי קביעת המדיניות שלהם בתחומי מטרותיהם, ולדרכי המעקב אחר הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים; כן מוסדרים בה דרכי המינוי של הפקידות הבכירה, תנאי המינוי וההעסקה של העובדים, קביעת שכר, תנאים סוציאליים, וכיוצא באלה. מוסדרים גם דרכי אישור הדו"חות הכספיים, מינוי ועדת ביקורת ומבקר פנים, רואה חשבון ויועץ משפטי; בהצעה זו מוגדרות גם חובות הזהירות, המיומנות והאמון של נושאי המשרה, וכן כללים בעניין איסור על ניגוד עניינים.

לשכת עורכי הדין הינה תאגיד ציבורי-סטטוטורי; מן הראוי, כי בגיבוש החקיקה והנוהלים בעניינה, ישולבו העקרונות הכלליים הרלבנטיים לתאגידים ציבוריים דרך כלל, בשינויים המתחייבים מן העניין בשים לב לאופייה המיוחד של הלשכה ומבנה מוסדותיה.

## פרק שנים-עשר: ועדי המחוזות

### המבנה המוסדי הקיים במחוזות

56. מבנה מוסדותיה של לשכת עורכי הדין עוד מתחילת הדרך התבסס על שני מישורים: ארצי ומחוזי. כבר עם קום הלשכה הוגדרו הועדים המחוזיים כחלק ממוסדות הלשכה (סעיף 6 לחוק). חלוקת המחוזות במישור המקומי חפפה את אזורי השיפוט של בתי המשפט המחוזיים בפרישה הכלל ארצית – ראשית בירושלים, תל-אביב, וחיפה, ועם השנים נוספו עוד שני מחוזות – הדרום והצפון.

בתחילה, הועד המחוזי נבחר בבחירות כלליות ויחסיות שהשתתפו בהן חברי הלשכה מאותו מחוז, כאשר הועד בחר באחד מחבריו ליושב ראש (סעיף 13 לחוק המקורי). עם השנים, בתיקון מס' 5 (שנת תשכ"ז-1967), השתנתה שיטת הבחירה של יו"ר הועד, ובמקום שייבחר על ידי חברי הועד, קבע החוק כי בחירתו תהיה בבחירות כלליות ואישיות של חברי הלשכה מהמחוז. שינוי זה השתלב בשינוי אחר שחל אותה עת בבחירתו של ראש הלשכה במישור הארצי, שאף היא הפכה בחירה אישית. הדבר תרם לחיזוק מעמדם המנהיגותי של ראש הלשכה ושל ראש הועד מחוזי – זה במישור הארצי, וזה במישור המקומי.

חוק הלשכה לא הגדיר בשום שלב את מעמדו, תפקידו וסמכויותיו של הועד המחוזי, מלבד איזכור סמכויות פרטניות של הועד בעניינים נקודתיים שחלקן אף שונה עם השנים. כך, למשל, בעבר הוסמך הועד המחוזי להגיש קובלנה משמעתית, אולם סמכות זו הועברה עם הזמן לוועדת האתיקה המחוזית; כן ניתנה לוועד המחוזי סמכות לשמש ועדת בחירות לצורך בחירת חברי בית הדין המשמעתי במחוז וקביעת תקציבו. סמכויות פרטניות אחרות, כגון מתן רשות לגבות שכר טרחה הסוטה מתעריף מינימלי או מקסימלי, שניתנה בתחילה לוועד המחוזי, נותרה בעינה רק ביחס לתעריף המקסימלי (סעיף 82 לחוק). כן ניתנה לוועד המחוזי סמכות לבקש מבית המשפט מינוי ממונה על ענייניו המקצועיים של עורך דין שחדל למלא את תפקידו מסיבות שונות, כדי להבטיח המשך טיפול בענייני לקוחותיו (סעיף 89 לחוק). כבר מתחילת קיומה של הלשכה, שמשו נציגי המחוז חברים במועצה הארצית מכח שייכותם המקומית, ונציגות המחוזות בועד המרכזי נוספה בתיקון מס' 24 לחוק בשנת 1995.

ועד מחוזי מגלם את הקשר הישיר והבלתי אמצעי של הלשכה עם חבר הלשכה במחוז. חשיבותו של ועד מחוזי בטיפול בענייני עורכי הדין של המחוז היא רבה ובעלת משמעות. עם זאת, העדר הגדרה ברורה של סמכויות הועדים המחוזיים, ושל יחסי הגומלין בינם לבין המוסדות הארציים, איפשר יצירת מציאות שבה כל ועד מחוזי נוהג כאילו הוא בעל אישיות משפטית עצמאית, מנהל מערכת כספית נפרדת, עורך חוזים, מעסיק עובדים, עורך דו"חות כספיים נפרדים וטוען לבעלות נפרדת בנכסים. מצב זה איפשר גם פעילות של ועדי מחוזות שאינה מתיישבת עם מדיניות והחלטות המוסדות המרכזיים של הלשכה, ופעמים אף עומדת בניגוד ישיר להם. הוא איפשר תופעות של עריכת פעילויות מתחרות, כפולות וחופפות לפעילויות המוסדות הארציים, תוך בזבוז כספי חברי הלשכה, ואגב ניהול מאבקי כח. מציאות זו מסבה פגיעה קשה ללשכה ולציבור התלוי בשירותיה.

בסעיף 13 (ז) לחוק הלשכה נקבע בעקבות תיקון מס' 26 לחוק מתש"ס-2000 כי "ועד מחוזי לא יפעל בסתירה להחלטות הועד המרכזי"; הוראה זו נותרה במידה רבה אות מתה, ולא יושמה בתרבות הניהולית השוררת כיום בלשכה. עם תופעה קשה זו יש להתמודד, ובדחיפות רבה.

לאור האמור, הגדרת מעמדם של הועדים המחוזיים בתשתית המערכתית הכוללת של מוסדות הלשכה תוך הבהרת מהות תפקידיהם ותחומי סמכותם, הינה בעלת חשיבות משתי בחינות: ראשית, יש חשיבות להגדרת מעמדם המשפטי של ועדי המחוזות במערכת המוסדית הכוללת של הלשכה כדי להסיר את הערפול ביחס לתחומי פעולתם הראויים והמותרים; שנית, יש להבהיר את היחס ההיררכי הברור בין הועדים המחוזיים לבין המוסדות הארציים, ולאסור מצבים של תחרות וחפיפה בפעילויות הגופים הללו.

### חשיבות מקומם ומעמדם של הועדים המחוזיים

57. במסגרת דיוני ועדה זו, הופיעו דוברים שונים אשר חלקם הציעו לבטל את שיטת הניהול הקיימת הבנויה על שלטון מרכזי ושלטון מקומי של המוסדות הארציים והמחוזיים, ולהחליפה בשיטת ניהול צנטרליסטית שתורכב ממוסדות ארציים בלבד. בכך, על פי גישה זו, יימנע המתח והקונפליקט בין המחוזות למוסדות הארציים, וענייני הלשכה ירוכזו ביד מנהלת ומכוונת אחת במסגרת המוסדות הארציים.

הועדה סבורה כי אין לקבל גישה זו, למיצער, נכון לעת זו. יש להותיר את השיטה הקיימת, המורכבת מ"שלטון מרכזי" ו"שלטון מקומי" בניהול הלשכה ולמצות את יתרונותיה, תוך עשיית השינויים הנדרשים שיאפשרו פעילות משותפת הרמונית בין המוסדות הארציים והמקומיים.

קשה לחלוק על חשיבות קיומם ופעילותם של הועדים המחוזיים בתשתית המוסדית הכוללת של לשכת עורכי הדין. הדבר מתבטא בעיקר במימד הקשר הישיר והבלתי אמצעי המתקיים בין ועדי המחוזות לבין עורכי הדין הפועלים במחוז, הן במישור הציבורי הכולל, והן במישור האינדיבידואלי. ועדי המחוזות קשובים ומודעים לצרכים של עורכי הדין במחוזם, הן כציבור והן כפרטים, וכידם היכולת לטפל ולקדם את עניינם המקצועי-ולעיתים גם האישי-מתוך היכרות קרובה של הבעיות והצרכים. במסגרת זו, בידיו של הועד המחוזי ליצור קשר רצוף ומתמשך בין הלשכה לבין ערכאות השיפוט וגורמי הממשל במחוז, ולשמש גורם מקשר חשוב בין ציבור עורכי הדין או בין עורך הדין האינדיבידואלי לבין גורמים אלה. פעילות ייחודית זו אינה יכולה להתבצע באותה מידה של יעילות על ידי המוסדות הארציים, המרוחקים פיסית ורגשית מעורך הדין במחוז רחוק בפריפריה. יש עוד לציין, כי לאורך תקופת חייה של הלשכה לא נחשפו משברי תפקוד עמוקים במחוזות פנימה, וועדי המחוזות פועלים בדרך כלל באחריות כלפי הציבור במחוזם ואף בשיתוף פעולה ביניהם. עם זאת, מעמדם, אופי תפקידם וסמכויותיהם של ועדי המחוזות, טעוניהם הבהרה והגדרה כמרכיב בתשתית המוסדית הכוללת של הלשכה.

### הצעת הועדה בענין הועדים המחוזיים

58. הועדה מציעה לקבוע בחקיקה את העקרונות הבאים ביחס לועדי

המחוזות:

- (1) יובהר, כי ועדי המחוזות הינם אורגנים של הלשכה, המסתעפים מהמוסדות הארציים ואינם בעלי אישיות משפטית נפרדת.
- (2) ועדי המחוזות כפופים בהחלטותיהם ובדרך פעולתם להחלטות המוסדות הארציים. לא תותר פעילות חופפת או מתחרה של ועד מחוז לזו המתנהלת על ידי מוסד ארצי במסגרת סמכויותיו.
- (3) כללי המניין החוקי החלים במוסדות הארציים יחולו גם על ועדי המחוזות ועל הועדות הפועלות מטעמם.
- (4) ועד מחוז יעסוק בתפקידים הבאים, ובהם בלבד: טיפול וקידום ענייניהם המקצועיים של עורכי הדין במחוז, ובכלל זה קיום קשר עם בתי המשפט והטריבונלים השיפוטיים במחוז, קשר עם רשויות הממשל במחוז, נושאי התמחות, אתיקה ומשמעת בכפיפות לחוק וככל שיש להם קשר למחוז, ארגון ימי עיון לעורכי דין במחוז ופעולות פנאי ותרבות במחוז. כן יקיים ועד מחוז את התפקידים הספציפיים שהוטלו עליו בחוק, ובהם – מינוי חברי לשכה מהמחוז לועדת האתיקה המחוזית (סעיף 18ב).
- יובהר, כי כל תחום אחר יהיה בסמכויותיהם של המוסדות הארציים, על פי הענין.
- (5) דרכי הבחירה של ועדי המחוזות ויושבי ראש הועדים יעמדו בעינם ללא שינוי, אולם ייקבע בחוק מספר החברים בועד המחוזי.
- (6) תיאסר רוטציה של חברי ועדי המחוזות בתוך תקופת כהונה נתונה, בדומה לאיסור החל במוסדות הארציים.
- (7) ועדי המחוזות יוסמכו להקים ועדות מיעצות שתפעלנה מטעמם לטיפול בנושאים שונים שהועד עוסק בהם, תוך הגבלת מספרן ומספר חבריהן. מספר הועדות הקבועות בכל מחוז לא יעלה על 5, וניתן יהיה להקים ועדות אד-הוק לטיפול בעניינים נקודתיים המצריכים טיפול שלא בדרך השגרה. מספר חברי ועדה מכל סוג, כאמור, לא יעלה על 11

חברים. ניתן יהיה למנות ועדות מישנה מבין חברי הועדות, כאמור, ככל הנדרש לייעול העבודה.

(8) בדומה להצעה ביחס לראש הלשכה, מוצע גם ביחס ליושב ראש ועד מחוז, כי הוא יידרש להקדיש את מלוא הזמן הנחוץ למילוי תפקידו. עם זאת, הוא יהיה רשאי להמשיך בעיסוקו כעורך דין, בכפוף לכללי המניעות החלים על פי הענין. המועצה הארצית תקבע, במסגרת התקציב, את גמול התפקיד ליושב ראש ועד מחוז שלא חדל מעיסוקו במקצוע, בהתחשב בנטל התפקיד ובזמן הנדרש למילויו. יושב ראש ועד מחוז, אשר חדל לחלוטין מעיסוקו כעורך דין לצורך מילוי תפקידו, יקבל שכר בזיקה לשכרו של נשיא בית משפט מחוזי במערכת השפיטה.

(9) תקציבי ועדי המחוזות יהוו חלק מתקציב הלשכה; המינהל הכספי של הלשכה כולה, ובכלל זה של המחוזות כחלק ממנה, ירוכז וינוהל בידי הועד המרכזי, תוך מתן אוטונומיה כספית מוגדרת למחוזות לצורך ניהול ענייניהם הכספיים היומיומיים.

(10) התנהלות המחוזות, לרבות המינהל הכספי בהם, תעמוד לביקורת מבקר הפנים וועדת הביקורת של הלשכה.

### פיצול מחוז תל-אביב לשני מחוזות

59. הועדה מציעה לפצל את מחוז תל-אביב לשני מחוזות שיורכבו ממחוז תל-אביב וממחוז מרכז, ברוח ההתאמה ההיסטורית של חלוקת מחוזות הלשכה על פי איזורי השיפוט הגיאוגרפיים של בתי המשפט המחוזיים. היקפו של מחוז תל-אביב כיום, ומספרם הרב של עורכי הדין הנכללים בו, יוצר פער בלתי סביר ביחסי הכוחות ובייצוג בין מחוז זה לבין שאר המחוזות. שינוי כזה, לכשיבוצע, יחייב הוספת נציג נבחר אחד מטעם המחוז החדש להרכב המועצה הארצית, ויעמידה על 23 חברים.

### הגדרת המבנה ההיררכי של מוסדות הלשכה

60. מוצע להבהיר בחוק את ההיררכיה המוסדית בין מוסדותיה השונים של הלשכה, כדלקמן: המועצה הארצית מופקדת על החקיקה הקשורה בארגון הלשכה

ופעולותיה ועל קביעת הנורמות הערכיות של הארגון. הועד המרכזי הוא הרשות המפקדת על הניהול והביצוע של הלשכה, והוא אחראי למילוי תפקידי החובה והרשות של הלשכה. הועד המרכזי כפוף למדיניות המועצה הארצית ולהחלטותיה, הניתנות במסגרת סמכויותיה.

**ראש הלשכה** מייצג במעמדו את הלשכה, וכפוף להחלטות המוסדות הארציים. ועדי המחוזות ויושבי הראש שלהם כפופים למדיניות המוסדות הארציים ולהחלטותיהם, והם לא יפעלו בסתירה להם.

### פרק שלושה-עשר: המינהל הכספי של הלשכה

#### חשיבות ההסדרה של המינהל הכספי בלשכה

61. אחד ממאפייניו של מינהל תקין בכל גוף, ובמיוחד בגוף בעל אופי ציבורי, קשור ביציבותו ובתקינותו של המינהל הכספי שלו. כך גם בלשכת עורכי הדין. אחד מגילוייו של המשבר הנוכחי בלשכה קשור בהתנהלות מסורבלת, במחלוקות לא ענייניות, ובאי עמידה בלוחות זמנים בכל הקשור בהכנת התקציב ובאישורו. הדבר מוצא את ביטויו גם בתוכנו של התקציב מבחינת מדיניות הקצאת הכספים לפעילויות השונות של הלשכה, בין פעילויות חובה ובין פעילויות רשות, ובחלוקתו היחסית של התקציב בין המוסדות הארציים לבין המחוזות. מחלוקות בענייני תקציב, שחלקן אף הגיעו לערכאות, מלוות את הלשכה במשך שנים רבות. מחלוקות אלה קמו בשל חסר בולט בהגדרת הצרכים ובהעדר קריטריונים ברורים לחלוקת העוגה התקציבית לפעולות וליעדים המועדפים, ולהקצאה על בסיס גיאוגרפי בין המרכז לבין המחוזות. בגוף מסוגה של לשכת עורכי הדין, מן הדין שיהא הסדר מחייב וברור בענין הניהול הכספי ועריכת התקציב מהבחינות הבאות: איתור מקורות התקציב; הגדרת יעדי התקציב מבחינת פעולות הרשות והחובה המוטלות על הלשכה; וקביעת היחס הראוי בין הקצאת כספים למוסדות הארציים לבין ההקצאות המיועדות לועדים המחוזיים.

דרכי מימושו של התקציב וההתנהלות הכספית של מוסדות הלשכה חייבים אף הם להיות כפופים לביקורת, פיקוח ומעקב מתמידים.

הסדרת נושא המינהל הכספי, לרבות תקציב הלשכה, היא, אפוא, משימה חשובה ביותר במסגרת השינויים המוצעים על ידי ועדה זו.

### תקציב הלשכה

62. סעיף 95 לחוק הלשכה קובע:

**תקציב הלשכה ייקבע על ידי המועצה הארצית;  
תקציבי הועדים המחוזיים – על ידי ועדים אלה.**

הוראת חוק זו, שנחקקה בחוק המקורי, משמיעה, לכאורה, כי ללשכה תקציבים נפרדים למוסדות הארציים ולועדים המחוזיים. אולם בפועל, לא כך הוא. תקציבי המחוזות מהווים חלק מתקציב הלשכה הכולל, הכפוף לאישור המועצה.

כבר ב-1994 הובהר בכללי לשכת עורכי הדין (קביעת תקציב ואגרות), התשנ"ה-1994 (להלן – כללי התקציב) כדלקמן: תקציב הלשכה ייקבע בידי המועצה הארצית (סעיף 3); תקציב הועד המחוזי ייקבע בידי הועד המחוזי (סעיף 4); המועצה הארצית תקבל מהועדים המחוזיים את תקציבם לא יאוחר ממועד שצויין, קודם לתחילת שנת התקציב (סעיף 5).

ההוראה בסעיף 3 לכללי התקציב לפיה "תקציב הלשכה ייקבע בידי המועצה הארצית" משמעה כי זו מאשרת הן את תקציבי המוסדות הארציים והן את תקציבי ועדי המחוזות. יוצא, אפוא, כי תקציב הלשכה כולל הן את תקציב המוסדות הארציים והן את תקציבי ועדי המחוזות. לכן גם נקבע בכללי התקציב כי בקביעת מקורות המימון של התקציב, הכוללים דמי חבר ואגרות, על המועצה הארצית להביא בכלל שיקוליה "הן את תקציבי הועדים המחוזיים, והן את תקציב הלשכה" (סעיף 6). על פי ההסדר החל כיום, הועד המרכזי והמחוזות מגישים הצעות תקציב מטעמם באמצעות גזבר הלשכה לדיון ולאישור ועדת הכספים של הלשכה. הועדה דנה בהצעות, ומגישה את המלצותיה. הצעת התקציב, בצירוף המלצות ועדת הכספים, מובאים לאישור המועצה הארצית.



ההסדר הקיים, המאפשר למחוזות להגיש את הצעות התקציב מטעמם כדי שיידונו ויאושרו במוסדות הארציים ויכללו בתקציב הלשכה, מקנה להם מעמד להציג את צורכי מחוזם כדי שיקבלו מענה הולם בהקצאה כספית מתאימה. הסתירה הלכאורית העולה מן החוק בין מעמדם של הועדים המחוזיים לבין מעמדה של המועצה הארצית בענין קביעת תקציב הלשכה נדונה בפרשת בג"צ 11483/04 ועד מחוז ת"א והמרכז של לשכת עורכי הדין נ. המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (מיום 13.3.06). בענין זה נקבע, כי המועצה הארצית הינה "בית הנבחרים" של הלשכה. היא מתווה את מדיניותה, מאשרת את תקציבה, ומפקחת על ביצוע המדיניות ועל פעילות מוסדות הלשכה. לפיכך, בגדרי סמכותה לקבוע את תקציב הלשכה הכולל את תקציבי המחוזות (שם, פסקאות 42 ו-43). סמכויות אלה עליה להפעיל בתום לב, בסבירות, ובהתאם לכללי המשפט המינהלי.

יש חשיבות רבה להסרת אי הבהירות הקיימת עד היום בחוק הלשכה ובכללי התקציב בענין היחס שבין מושג "תקציב הלשכה" לבין מושג "תקציבי הועדים המחוזיים". חשוב להבהיר בחוק ובכללים כי מדובר בתקציב לשכה אחד, המתייחס הן למישור הארצי והן למישור המחוזי. לצורך הכנת התקציב האחד, על המחוזות להגיש למוסדות הארציים את הצעותיהם להקצאות התקציב למחוזותיהם, ולהשתיתן על צורכי המחוזות כפי שיפורטו שם. הוא הדין בועד המרכזי שיגיש את הצעתו. כל פרט בתקציב ילווה בדברי הסבר מפורטים ביחס לצרכים ולדרישות. המועצה הארצית תקבע בסופו של יום את היקפו של תקציב הלשכה ואת היחס בין החלק שיוקצה בתקציב למוסדות הארציים, לבין החלק שיוקצה למחוזות.

### מקורות התקציב – דמי חבר ואגרות

63. המקורות העיקריים של תקציב הלשכה הם דמי חבר ואגרות. על פי סעיף 93 לחוק, הלשכה רשאית, על פי החלטת המועצה הארצית, להטיל על חברה דמי חבר ואגרות למימון פעולותיה והחלטה זו טעונה פרסום ברשומות. זהו המקור העיקרי לתקציב הלשכה. בכללי התקציב נקבע בסעיף 6 כי "המועצה הארצית תקבע את דמי החבר והאגרות רק לאחר שהביאה בכלל שיקוליה את תקציבי הועדים המחוזיים ואת תקציב הלשכה". אף שהחקיקה מדברת בדמי חבר

המשתלמים למוסדותיה המרכזיים של הלשכה, בפועל, מאז ייסוד הלשכה ב-1961, נחלקו דמי החבר שהטילה הלשכה לשני סכומים נפרדים: דמי חבר לועד המרכזי, ודמי חבר לועד המחוז, ונעשתה גבייה נפרדת של המרכז והמחוזות לענין זה (דו"ח ביקורת 4/99; בג"צ 11483/04 ועד מחוז ת"א והמרכז של לשכת עורכי הדין נ. המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (13.3.06)). הגבייה הנפרדת של דמי החבר בידי הועדים המחוזיים היתה רק אחד הגילויים להתנהלותם העצמאית והמנותקת של ועדי המחוזות מהועד המרכזי, והצביע על כך דו"ח ביקורת 4/99, (בעמ' 35). בשלב מסוים התאחדה הגבייה של דמי החבר, ורוכזה בידי הועד המרכזי (למעט מחוז תל-אביב), ומאז שנת 2005 נגבים כל דמי החבר על ידי הועד המרכזי; בתקציב הכללי של הלשכה מוקצה סכום תקציבי מתוך דמי החבר לכל מחוז. במקום האופי הדצנטרליסטי של גבייה מפוצלת של דמי חבר על ידי הועד המרכזי וועד המחוז, באה צנטרליזציה של הגבייה, והקצאה תקציבית לכל מחוז על פי צרכיו כפי שאושרו בתקציב הלשכה על ידי המועצה.

בענייננו, ניתן להותיר בעינה את הוראת החוק המסמיכה את המועצה הארצית להטיל על החברים דמי חבר למימון פעולותיה. ראוי להבהיר כי דמי החבר יוטלו רק על ידי המועצה ולא על ידי ועדי המחוזות, אלא שהמועצה הארצית תקבע את גובהם לאחר שתביא בכלל שיקוליה את צורכי הועדים המחוזיים על פי הצעות שיגישו למועצה הארצית לקראת אישור תקציב הלשכה.

מאחר שדמי החבר מהווים תשלומי חובה שהחברים חייבים בתשלומם, נדרשת הקפדה יתירה על קביעת גובה דמי החבר בהתאם לצרכים המקצועיים האמיתיים של הלשכה, ולא מעבר לכך. הכוונה בכך לפעולות חובה ופעולות רשות המפורטות בחוק הלשכה, וכן פעולות רשות אחרות ככל שיש להן זיקה למקצוע. יש חובה להטמיע את הכלל כי דמי חבר מיועדים לצרכים מקצועיים של הלשכה בלבד, ואין להשתמש בהם למטרות אחרות – בין פוליטיות או אידיאולוגיות, בין לצורכי פעילויות חברה ופנאי, ובין למטרות אחרות שאין להן זיקה למקצוע. מעצם היותה גוף ציבורי א-פוליטי, מנועה הלשכה מלקיים פעילות בעלת אופי פוליטי או אידיאולוגי. עם זאת, היא רשאית לקיים פעילויות חברתיות לחבריה – בין במישור הארצי ובין במישור המחוזי – אך במימון של פעילויות

אלה, ככל שאינן נושאות אופי מקצועי, צריכים לשאת אלה המבקשים ליהנות מהן, ואין לממןן מתשלומי חובה של כלל עורכי הדין (השוו לענין זה *Keller v. State Bar of California* 496 U.S.1 (1990)). אחת היוזמות של ראש הלשכה הנוכחי נועדה לקצץ באופן משמעותי בגובה דמי החבר אשר, לדבריו, ניגבים בשיעורים מוגזמים, ומנפחים את תקציב הלשכה שלא לצורך, ומשמשים בעקבות זאת, לפעילויות שאין מקום לתקצבן במסגרת התקציב. אכן, לענין זה יש צורך בקריטריונים ברורים שתתקין המועצה הארצית, שיגבילו את גובהם של דמי החבר לכיסוי צרכים חיוניים רלבנטיים. יצויין, כי מבקר המדינה הציע לחייב בחוק אישור של גורם פיקוח חיצוני לגובה דמי החבר הנקבעים על ידי המועצה הארצית, ופרסום פומבי של שיעורם. צורך זה עלה במיוחד לאור עודפים ניכרים שניצברו בתקציבי הלשכה שמקורם בדמי חבר בגובה בלתי מידתי, שגבייתם יצרה הכבדה ניכרת על עורכי הדין.

הועדה מציעה, על בסיס הקווים המנחים האמורים לעיל, כי המועצה תעריך מחדש את פעילויות הלשכה שמוצדק לגבות בעבורן דמי חבר, ואת אלה שיש רשות לבצען, אך שביצוען צריך להיות ממומן על ידי הנהנים מהן בלבד. מוצע לקבוע, במסגרת קריטריונים לקביעת דמי חבר, כי פעולות החובה של הלשכה על פי סעיף 2 לחוק וכן פעולות הרשות של הלשכה המפורטות בסעיף 3 לחוק, ולרבות פעולות רשות נוספות שאינן מנויות בחוק, אך קשורות למקצוע ולקידומו, כגון השתלמויות וכנסים מקצועיים, תהווה בסיס ראוי להטלת דמי חבר. לעומת זאת, פעולות רווחה בתחום תרבות וחברה, שאין להן זיקה למקצוע, תמומנה על ידי הנהנים מהן בלבד, ולא תהווה בסיס לגביית דמי חבר. אין בכל אלה כדי לשלול הסדר לפיו סוגי פעילויות שיש להן זיקה למקצוע ניתן לנהלן במסגרת "משק סגור", או לממןן במשולב מדמי חבר ומימון המשתתפים, כדוגמת הכנסים הארציים של הלשכה. לצורך קביעת תעריפי דמי החבר, יש להתחשב גם באופי עיסוקם של חברי הלשכה – שכירים מול עצמאיים, יועצים משפטיים בשירות הציבורי מול עורכי דין בפרקטיקה פרטית, וכיוצא באלה (השוו דו"ח ביקורת 4/99, עמ' 27). אמות מידה אלה ישמשו לצורך קביעת דמי החבר וגבייתם. אם יוקפד על יישומם, לא יהיה צורך בגורם פיקוח חיצוני שיידרש לאשר את גובה דמי החבר שייקבעו על ידי המועצה.

### אמות מידה להכנת התקציב

64. התקציב מהווה נקודת מפגש של גורמים שונים המבקשים לתרגם את צורכי פעילותם האמיתיים למושגים של משאבים ותקציב. הוא עשוי לשמש גם מוקד למאבקי כח שאינם תמיד ענייניים, ולא בהכרח מתבססים על צרכים אמיתיים ומוצדקים.

לפיכך, מוצע להגדיר בחקיקה את אמות המידה העיקריות עליהן יש להשתית את התקציב. אמות מידה אלה נחלקות לשתי קבוצות עיקריות: **האחת** – מהות הפעולות שמבצעת הלשכה, המצדיקות הקצאה תקציבית, ואלה שאינן אמורות להיכלל בתקציב; **השניה** – יחס ההקצאה התקציבית בין המוסדות הארציים לבין ועדי המחוזות.

### פעולות הטעונות הקצאה תקציבית

65. מוצע לקבוע כי **פעולות החובה** של הלשכה תתוקצבנה בהתאם לצרכים. כמו כן, יש לתקצב **פעולות רשות** סטטוטוריות המפורטות בסעיף 3 לחוק הלשכה, וכן פעולות רשות אחרות ככל שיש להן זיקה למקצוע ולקידומו. בגדר פעולות חובה יש לכלול – אתיקה ושיפוט משמעתי, התמחות, רישוי והסמכת עורכי דין, ניהול מרשם עורכי דין זרים, ניהול תכנית "שכר מצווה" לסיוע משפטי למיעוטי יכולת, וכל פעולת חובה אחרת שתוטל על הלשכה, לרבות ניהול שוטף של ענייני הלשכה באמצעות מנגנון הלשכה. בגדר פעולות רשות סטטוטוריות תכללנה, בין היתר, פעולות הנוגעות לחיווי דעת בענייני הצעות חוק, מינוי בוררים, הגנה על ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה, ועניינים נוספים כמפורט בסעיף 3 לחוק. בגדר פעולות רשות שאינן מפורטות בחוק, אך שיש להן זיקה למקצוע, ואשר גם אותן יש לתקצב, יש לכלול, בין היתר, השתלמויות מקצועיות, הכשרה מקצועית, וכנסים מקצועיים. מגדר התקציב מוצאות פעולות המתבצעות כ"משקים סגורים" שאינן נכללות בתקציב.

כנגד זאת, אין לכלול בתקציב פעולות רווחה, חוגים, ואירועים חברתיים למיניהם שאין להם זיקה מקצועית ממשית לעיסוק בעריכת דין. מוסדות הלשכה רשאים לערוך פעילויות מסוג זה, אולם את מימונן יש להטיל רק על ציבור

הנהנים מהן, ולא על כלל עורכי הדין באמצעות דמי החבר. כללים אלה יחולו על התקציב, הן בהיבט הארצי והן בהיבט המחוזות.

### יחס ההקצאה התקציבית בין המוסדות הארציים למחוזות

66. אמות המידה להכנת התקציב, ובמיוחד – יחס ההקצאה בין המוסדות הארציים לבין המחוזות העסיק את הלשכה במשך תקופה ארוכה, ואף הגיע לדיון בערכאות. בענין עת'מ 1143/08 ועד מחוז ת"א נ. המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (מיום 23.3.09) (השופטת מיכל רובינשטיין) עמד בית המשפט על הקושי הקיים בהעדר מדיניות ותבחינים ברורים לקביעת תקציב הלשכה, והצביע על חסרונה של שיטה מובנית לחלוקת כספים בין הלשכה למחוזות. באותו ענין נדרשה הלשכה לגבש מדיניות ואמות מידה ביחס ליעדי הקצאת הכספים, ובמיוחד לענין היחסיות שבהקצאה התקציבית בין המוסדות המרכזיים לבין המחוזות. בהמשך, בעת'מ 2675/09 ועד מחוז ת"א נ. המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (מיום 15.5.11) (השופט עודד מודריק) בחן בית המשפט קריטריונים לתיקצוב מחוזות הלשכה שאושרו על ידי המועצה הארצית ביום 12.7.09, שאלה עיקריהם:

- (1) יחס ההקצאה התקציבית בין המרכז למחוזות יעמוד על 50% למרכז ו-50% לכלל המחוזות.
- (2) החלוקה בין המחוזות תתבסס על סכום ליבה של 1.5 מליון ₪ שיוקצה לכל מחוז, בתוספת שתינתן לכל מחוז בשיעור יחסי למספר החברים בו.
- (3) המועצה הארצית תהיה רשאית להקציב למחוזות סכומים נוספים לשם מימון הוצאות הונית או הוצאות חד-פעמיות מיוחדות, או למימון צרכים הנובעים ממציאות גיאוגרפית או סוציו-אקונומית של מחוז כלשהו.
- (4) המועצה הארצית רשאית להפחית מהסכום המחולק למחוזות הוצאות פעילויות כלל-לשכתיות שירוכזו על ידי הוועד המרכזי בסכום שלא יעלה על 5% מסך הסכומים שיוקצו על ידי המועצה למחוזות השונים.

באותה עתירה נפסק, כי עיקרן של אמות מידה אלה עומד במבחן הסבירות והתקינות, תוך שבית המשפט הדגיש כי מרבית מטלות הלשכה מוטלות על הוועד המרכזי, המעניק שירותים לכלל עורכי הדין, בהבדל מהמחוזות, המעניקים

שירותים לחברי המחוז בלבד. עם זאת, בית המשפט הסתייג משני אלה: על פי קביעתו, החלוקה שקבעה יחס של 50% מהתקציב למוסדות הארציים ו-50% לכלל המחוזות צריכה להיבדק לגופה, כדי לבחון את מידת הצדקתה על פי הצרכים בשטח. כמו כן, מרכיב ההפחתה מתקציב המחוזות לצורך פעילויות כלל-לשכתיות צריך להיות מותנה בצמצום ההוצאה התקציבית הנגדית המוטלת על המחוזות, וריכוז הפעילות בפועל בידי הוועד המרכזי.

ככל הידוע, המהלכים שנדרשה הלשכה לעשות כדי להעמיד במבחן את יחס ההוצאה באחוזים בין המרכז למחוזות לא נעשו. במקביל לכך, מרבית הנציגים שהופיעו בפנינו והתייחסו לנושא זה, תמכו ביחס האמור או העריכו כי ניתן להעמידו גם על 60% למוסדות הארציים ו-40% למחוזות. כמו כן, אין צריך לומר, כי יש ליישם את עמדת בית המשפט לפיה הכלל המאפשר הפחתה מתקציב המחוזות לצורך פעולות כלל-לשכתיות מותנה בהפחתה ממשית מקבילה בפעילות המחוזות, וביצועה על ידי הוועד המרכזי. בכפוף לכל אלה, יש צורך בקיום אמות מידה בדבר יחס ההקצאה התקציבית בין המוסדות הארציים לבין המחוזות במסגרת כללי עריכת התקציב של הלשכה.

בענין זה מציעה הוועדה לקבוע את הקו המנחה הבא: בקביעת תקציב הלשכה, ייוחד בשלב ראשון הסכום התקציבי הנדרש לפעולות חובה מכח החוק המוטלות על המוסדות הארציים ועל המחוזות. הקצאה זו לא תותנה ביחס הקצאה כלשהו, הקבוע מראש, אלא תיעשה על פי הצרכים הקיימים בפועל. בשלב שני, יוקצו בתקציב הסכומים הנדרשים לפעולות הרשות הסטטוטוריות של המוסדות הארציים והמחוזות, וכן לפעולות הרשות שאינן מפורטות בחוק, ובלבד שיש להן זיקה למקצוע. בשלב שני זה של התיקצוב תיושם אמת מידה המתבססת על יחס הקצאה העומד על 50% למוסדות הארציים ו-50% למחוזות, או יחס דומה אחר שייקבע על ידי המועצה הארצית בהמלצת ועדת הכספים (למשל - 60% למוסדות הארציים ו-40% למחוזות). אמות המידה בענין זה ייקבעו בנוהלים. ככל שיחול שינוי בנסיבות ובצרכים, תוכל המועצה הארצית בהמלצת ועדת הכספים לסטות מאמות מידה אלה, ולקבוע יחס הקצאה שונה באמצעות שינוי הנוהלים.

כאמור לעיל, פעולות רשות שאינן מפורטות בחוק, אשר אין להן זיקה למקצוע, לא יתקצבו כלל. אין לשלול פעילויות רווחה ביוזמת המוסדות הארציים או המחוזיים, ובלבד שנטל מימון המלא יחול על החברים הנהנים מהן, ועליהם בלבד.

הסדרת אמות מידה אלה לגביית דמי החבר ולעריכת התקציב תניח תשתית חשובה למינהל כספי ראוי של הלשכה.

### הליכי הטיפול והאישור של התקציב

67. על פי סעיף 2 לכללי התקציב, הצעת התקציב מוגשת למועצה הארצית בידי גזבר הלשכה, לאחר שזו נבדקה ואושרה בוועדת הכספים. ראוי לקבוע מערכת כללים מפורטת בדבר דרכי עריכת התקציב, נוהלי הדיון בו, ואישורו, וכן יש לקבוע מיהם הגופים האחראיים לטיפול בהכנת התקציב, מה יחס התפקידים ביניהם, ומהם המהלכים הנדרשים במסגרתם.

מוצע:

- (1) על פי מועדים שייקבעו בכללים, גזבר הלשכה יגיש לוועדת הכספים של הלשכה הצעת תקציב, וזאת לאחר שיקבל את הצעת הוועד המרכזי ביחס לפרטי תקציב המוסדות הארציים, ואת הצעות ועדי המחוזות ביחס לפרטי תקציבי המחוזות.
- (2) ועדת הכספים תבחן את ההצעה, תקיים דיונים בקשר אליה, והיא תהא רשאית להזמין נציגים של המוסדות הארציים ושל המחוזות, לרבות אנשי המנגנון המינהלי והמקצועי, רואה החשבון ומבקר הפנים, כדי להשמיע את עמדותיהם.
- (3) במועד שייקבע בכללים, תעביר ועדת הכספים את טיוטת התקציב עם הערותיה והמלצותיה לראש הלשכה, אשר יעבירה לדיון ולהחלטה בוועד המרכזי.
- (4) הצעת התקציב, בצירוף עמדות ועדת הכספים והוועד המרכזי, תועבר על ידי הוועד המרכזי לדיון ולהחלטה של המועצה הארצית.
- (5) החלטות הוועד המרכזי והמועצה הארצית בענין התקציב תתקבלנה בהתאם לכללי המניין החוקי בהצבעות החלים על מוסדות הלשכה.

(6) אי עמידה במועד הנדרש בחוק לאישור התקציב על ידי המועצה

הארצית יגרום לתוצאות הבאות:

(1) במשך 90 יום מהמועד הקובע לאישור התקציב יחולו כללי התקציב של השנה החולפת בתחולה יחסית לחודשים הרלבנטיים.

(2) אם בחלוף 90 יום, כאמור, טרם אושר התקציב החדש, יפוזרו כל מוסדות הלשכה על פי הכרזת ראש המועצה, ותיערכנה בחירות חדשות למוסדותיה.

(3) עד לכינונם של מוסדות חדשים ללשכה, תימשך כהונתם של המוסדות הקיימים, והם יפעילו את סמכויותיהם רק בעניינים חיוניים הנדרשים לפעילות שגרתית תקינה של הלשכה.

### ועדת הכספים

68. עד כה היתה ועדת הכספים כפופה למועצה הארצית ונבחרה על ידה. מוצע עתה, כי ועדת הכספים תמונה על ידי הוועד המרכזי, ותהיה כפופה לוועד המרכזי כחלק מהמערך הביצועי של הלשכה, המופקד, בין היתר, על הכנת התקציב והעברתו, באמצעות הוועד המרכזי, לאישור המועצה. ועדת הכספים תימנה **תשעה** חברים, חמישה מהם חברי ועד מרכזי, שאחד מהם ישמש יו"ר הוועדה, שלושה מהם יהיו חברי לשכה שהינם בעלי מומחיות בתחום החשבונאי ואשר אינם משמשים בתפקידים במוסדות הלשכה, וגזבר הלשכה.

תפקיד ועדת הכספים יהיה לבדוק את הצעת התקציב שהוגשה אליה על ידי הגזבר, ולהעביר אותה, בצירוף המלצותיה, לדיון בוועד המרכזי; הצעת התקציב, המלצות ועדת הכספים, ועמדת הוועד המרכזי, יועברו על ידי הוועד המרכזי למועצה הארצית לצורך דיון החלטה. כן תדון ועדת הכספים בדוחות הכספיים של הלשכה, ובעניינים אחרים הקשורים למינהל הכספי של הלשכה.

ועדת הכספים תפקח על ביצועו של התקציב בעצה אחת עם מבקר הפנים.



ניתן למנות ועדות כספים גם במחוזות לצורך גיבוש הצעות תקציב של המחוזות. הכללים שייקבעו לענין ועדת הכספים במישור הארצי יחולו גם ביחס לועדות הכספים במחוזות, בשינויים המתחייבים מן הענין.

### כללים להשקעת יתרות כספים

69. במוסדות הלשכה מצטברות לא אחת יתרות כספים שלא נוצלו בתקציב. יתרות אלה מושקעות בבנקים. מוצע, כי ועדת הכספים, הפועלת מטעם הועד מרכזי תהיה אחראית, בין היתר, להשקעת יתרות הכספים כאמור, וזאת על פי קריטריונים ראויים שיגובשו על ידה לצורך כך.

### שקיפות התקציב ומעקב אחר יישומו

70. כיום, תקציב הלשכה ופרטיו אינם חשופים לעיני הציבור. מצב זה מחייב תיקון. יש לקבוע הוראות ברורות בחוק בדבר פרסום התקציב על כל חלקיו – תקציבי המוסדות הארציים ותקציבי המחוזות – בפני חברי הלשכה והציבור הרחב. כמו כן, יש לקבוע הוראות מפורטות בדבר מעקב אחר ביצועו של התקציב בזיקה למקובל בענין זה בתאגידים סטטוטוריים ציבוריים.

### האחדת המינהל הכספי

71. על רקע ההיסטוריה של גבייה מפוצלת של דמי החבר על ידי המוסדות הארציים והמחוזיים, ובמסגרת האוטונומיה שהתפתחה בניהול ענייני המחוזות, נוצר בפועל פיצול במינהל הכספי בין הועד המרכזי במישור הארצי, לבין כל מחוז המנהל את ענייניו הכספיים בנפרד, משל היה אישיות משפטית נפרדת; באופן זה, לכל מחוז יש תיק נפרד במס הכנסה, חשבון בנק משלו, וניהול כספי שוטף נפרד; במסגרת זו, מועסקים במחוזות ובמרכז גם רואי חשבון שונים. הפיצול האמור במינהל הכספי בין המרכז למחוזות גורם לדיסהרמוניה בולטת בניהול הלשכה, ולבזבוז משאבים וחוסר יעילות רב הפוגעים בארגון ובחבריו.

מוצע:

בהמשך להבהרה הנדרשת בדבר קיומו של תקציב לשכה אחד המתייחס הן למוסדות הארציים והן למחוזות, יש לבצע האחדה של המינהל הכספי של

המרכז והמחוזות. המינהל הכספי ירוכז כולו בידי הועד המרכזי. יוקם מאגר נתונים מרכזי אחד שישרת הן את המרכז והן את המחוזות, ואשר יכלול את כל הנתונים הכספיים של הלשכה. מאגר זה ישמש מאגר הנתונים המוסמך של הלשכה. בהתאם לכך, המחוזות לא יקיימו מאגרי נתונים כספיים משלהם.

תידרש גם האחדה של כל מערכת המיחשוב של המוסדות הארציים ושל המחוזות ליחידה כוללת אחת. יחידה זו תרוכז בידי הועד המרכזי.

במקביל לכל אלה, תידרש הגדרה של היקף העצמאות של המחוזות לנהל את העניינים הכספיים באזורים הנתונים לאחריותם, כאשר מוקד הניהול הכספי יימצא בתחומי הועד המרכזי.

### דו"חות כספיים ודו"ח פעולות שנתי

72. גוף ציבורי מחויב במתן דין וחשבון ובשקיפות של פעילותו. מכאן נובע הצורך בדו"ח פעולות שנתי מטעם הלשכה, בצד דו"ח פעולות רב שנתי שישקף תכנון ארוך טווח ליעדי הלשכה לשנים הבאות. יש מקום לעגן את החובה להגיש דוחות אלה בחוק ובתקנות (דו"ח ביקורת 4/99, עמ' 28). הדו"חות הכספיים יאושרו וייחתמו על ידי הועד המרכזי, והם יפורסמו על ידיו בקרב כלל חברי הלשכה. חובה זו טעונה גם היא הסדרה בחקיקה.

### רואה חשבון (חיצוני)

73. במסגרת האחדת המינהל הכספי בלשכה, יש להורות כי הועד המרכזי ימנה ללשכה רואה חשבון (חיצוני) אחד לצורך עריכת הביקורת החשבונאית על כלל המערכת הכספית של הלשכה. רואה החשבון ירכז בידי את הביקורת החשבונאית הכוללת של כל מוסדות הלשכה, מוסדות ארציים ומחוזות כאחד. לא יועסק רואה חשבון נוסף, בין במרכז ובין במחוזות.

המועצה הארצית תקבע בכללים את דרכי מינויו, משך כהונתו, שכרו, וחובותיו של רואה החשבון כלפי הלשכה. מוצע כי מינויו ייעשה באמצעות ועדת

איתור, והוא יכהן בתפקידו תקופה של 5 שנים, שניתן יהיה להאריכה לתקופה נוספת אחת בת 5 שנים.

### פרק ארבעה-עשר: הצעות בעניינים נוספים

#### האחדת מערכות המידע והנתונים

74. לועד המרכזי ולמחוזות יש מערכות מידע כלליות נפרדות. יש בכך פגם מובנה, העלול לשמש לרעה בעניינים שונים. יש צורך בהתאמה, האחדה, ושילוב של כלל מערכות המידע בלשכה למוקד מידע כללי אחד שירוכז בידי הועד המרכזי, אשר יהווה מאגר המידע הרשמי של הלשכה (דו"ח ביקורת 2011, 354). בהתאם לכך, לא ינוהלו מערכות מידע נפרדות על ידי המחוזות.

#### המכון להשתלמות עורכי דין

75. המכון להשתלמות עורכי דין פועל במסגרת הועד המרכזי, ותפקידו לקבוע תכניות הכשרה מקצועיות לעורכי הדין. הוא קובע את "תו-התקן" להכשרה המקצועית הנדרשת לעורכי הדין, ופועל בשיתוף פעולה עם גורמי אקדמיה ובעלי מומחיות משפטית.

יש חשיבות בקיומו של גורם מקצועי אחד, כלל-ארצי, שיקבע את היקפן, תוכנן, ורמתן של ההשתלמויות המקצועיות הנדרשות לעורכי הדין לאורך הדרך; יש למנוע את דילולו של גורם זה על ידי קיום השתלמויות מקבילות במחוזות שאינן מונחות על ידי הגורם המקצועי הארצי, כדי להבטיח תכנון ראוי ושוויוני של מערכת ההכשרה המקצועית של עורכי הדין על פי סטנדרטים מקצועיים גבוהים ומבוקרים. יש לממש עקרון זה תוך התייחסות לצורכי המחוזות השונים, בשים לב לגיוון בפרקטיקה המקצועית העשוי להתקיים בהם.

הועדה סבורה כי ראוי לתקן את חוק הלשכה בסעיף 3 כדי לכלול ארגון השתלמויות מקצועיות לעורכי דין בגדר פעולות הרשות הסטטוטוריות של הלשכה.

כמו כן, יש לקבוע בכללים כי המכון בלבד, הוא שיהא אחראי להשתלמויות המקצועיות של עורכי הדין במרחב הארצי כולו וכן במחוזות. המכון יתאם את תכנית עבודתו עם המחוזות תוך מתן משקל לצרכיהם השונים ולהעדפותיהם. תיאסר פעילות כפולה של השתלמויות מקצועיות במחוזות, אך לא יהא בכך כדי למנוע קיום ימי עיון חד-יומיים במחוזות, שאינם חלק ממערכת ההשתלמויות. המכון יהיה אחראי גם לארגון הכנסים השנתיים הארציים של עורכי הדין, הנערכים מטעם הוועד המרכזי. ייאסר על קיום כנסים ארציים מקבילים מטעם המחוזות.

### פרק חמישה-עשר: מנגנונים לטיפול במצבי משבר

#### הצורך במנגנונים פנימיים וחיצוניים לפתרון מצבי משבר

76. המאבקים הפנימיים בלשכה הביאו לליקויי תפקוד של מוסדותיה המרכזיים ולפגיעה ממשית בציבור עורכי הדין ובמעמדה של הלשכה בציבור. על רקע מציאות זו, שקלה הוועדה אפשרויות שונות שמטרתן, מצד אחד, להקל על תהליך ההכרעה במחלוקות פנימיות במוסדות הלשכה, ומצד אחר, להקנות סמכויות פיקוח בידי גורמים ציבוריים חיצוניים שניתן יהיה להיעזר בהן בעת הצורך כדי לפתור מצבי משבר או סטייה קיצונית מניהול תקין על ידי מוסד ממוסדות הלשכה. האפשרות האחת מתיישבת עם עצמאות הלשכה ועם התפיסה הבסיסית כי היא גוף המנהל את ענייניו; האפשרות האחרת חורגת מתפיסת העצמאות המירבית של הלשכה, ונכונה להבטיח את תקינות פעולת מוסדותיה גם במחיר התערבות גורם פיקוח חיצוני בענייניה. אלה האפשרויות שנשקלו:

#### הקמת טריבונל מעין שיפוטי פנימי

77. אחת האפשרויות שנדונה בוועדה התייחסה להקמת טריבונל מעין-שיפוטי פנימי לצורך הכרעה במחלוקות מוסדיות המתגלעות בלשכה בקשר לשאלות של סמכות, תפקוד, דרך התנהלות המוסדות, יחסי המוסדות הארציים מול ועדי המחוזות, וכיוצא באלה סוגיות מיבניות, ארגוניות, ותיפקודיות העלולות לעורר מחלוקות מוסדיות ביחס להתנהלותה של הלשכה (ראו דו"ח צוות וינברג, שם). היתרון בהקמתו של גוף כזה, המוכר במפלגות ובהסתדרות העובדים, טמון בכך

שהוא עשוי להפחית את ההיזקקות לערכאות השיפוט הרגילות, היזקקות שהפכה שכיחה יותר ויותר על רקע המאבקים הפנימיים החריפים במוסדות הלשכה.

מנגד, הובע החשש כי קיומו של גוף כזה עלול לשמש תמריץ להליכי התדיינות פנים-לשכתיים, ואם כך אכן יתרחש – שכרו של מנגנון זה עלול לצאת בהפסדו.

הועדה שקלה את היתרונות והחסרונות המתלווים להקמת טריבונל מעין שיפוטי פנימי, ובאה לכלל מסקנה כי ראוי, חרף החשש המתואר, לעגן הסדר בדבר הקמתו. הסיכוי כי טריבונל כזה יסייע בפתרון מחלוקות מוסדיות פנימיות גובר על החשש מפני ניצולו לרעה, ומצדיק את הקמתו.

מוצע, כי הטריבונל יורכב משלושה חברים שימנה שר המשפטים. כיושב ראש ההרכב ימונה שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי, ושני החברים האחרים ימונו מקרב חברי לשכת עורכי הדין שאינם ממלאים תפקידים פעילים במוסד ממוסדות הלשכה. במינוי אחד מחברי הלשכה, כאמור, יינתן משקל לניסיון ורקע קודמים בתפקידים בכירים במוסד ממוסדות הלשכה. הקמת הטריבונל, סמכויותיו ודרכי פעולתו יעוגנו בחקיקה. בחקיקה יובהר, בין היתר, כי תכליתו של טריבונל זה להכריע במחלוקות בינמוסדיות בלשכה, וכן בעניינים הקשורים בהתנהלותם של מוסדות הלשכה או בעלי תפקידים בהם. סמכויותיו של הטריבונל לא יחולו על בירור מחלוקות בין עורכי דין כפרטים אותן ניתן לברר בבוררות או בערכאות, וכן לא יחולו על בירור פניות הציבור ביחס למוסדות הלשכה, אשר יטופלו בידי נציב פניות הציבור של הלשכה, כמפורט לעיל.

### ביקורת ופיקוח גורמי חוץ

78. הועדה בחנה אפשרויות שונות להעמקת הביקורת והפיקוח של גורמי חוץ על התנהלות מוסדות הלשכה. זאת, כדי להתמודד מראש עם האפשרות שמשברים פנימיים המתרחשים לאורך זמן יפגעו פגיעה קשה בחברי הלשכה, וביכולתה של הלשכה לשאת באחריות כלפי חברה וכלפי הציבור.

מבין האפשרויות השונות, נשקלה האפשרות להקנות בידי גוף ציבורי חיצוני ובלתי תלוי סמכויות הכרעה מעין-שיפוטיות במחלוקות מוסדיות ותיפקודיות של הלשכה, בצד סמכויות פיקוח ובקרה על הלשכה, שניתן להפעילן במצבים של סטייה קיצונית מהתנהלות תקינה של מוסד ממוסדות הלשכה. הרכבו של גוף כזה עשוי לכלול שופט בדימוס שיכהן כיושב ראש, וכן נציג ציבור, ונציג מטעם עורכי הדין.

אפשרות אחרת שנשקלה היא, להקנות בחקיקה סמכויות פיקוח מיוחדות לשר המשפטים, הממונה על חוק הלשכה, שהוא יוכל להפעילן בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, או שופט בית המשפט העליון שהוא ימנה לצורך כך, לשם טיפול יעיל במצבים קיצוניים של סטייה מניהול תקין, או משבר תיפקודי חמור במוסדות הלשכה.

חלופה נוספת הינה, להותיר את המצב הקיים כיום, ולהסתפק בהיותה של הלשכה גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה, ונתון לביקורת שיפוטית של ערכאות המשפט.

מבין האפשרויות השונות, מציעה הועדה להסמיך את שר המשפטים, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, כמי שמופקד על המערכת השיפוטית שהלשכה מעורבת בהתנהלותה, או עם שופט של בית המשפט העליון שהנשיא ימנה לצורך כך, להפעיל סמכויות פיקוח על הלשכה, שתופעלנה במצבים קיצוניים שיצריכו התערבות חיצונית, כגון במצבי משבר תיפקודי חמורים, או סטייה קיצונית מניהול תקין. התייעצות, כאמור, תתייחס לעצם הצורך בהפעלת סמכות הפיקוח, להבדיל מברירת האמצעי הספציפי המתאים לצורך הענין. הפעלת סמכויות כאמור, תעשה לאחר שמיעת עמדתם של ראש הלשכה ויו"ר

המועצה הארצית. סמכויות הפיקוח, ששר המשפטים יוכל לברור את המתאימה מביניהן, תכלולנה, בין היתר, מתן הוראות לתיקון המשבר או הסטייה, ואם התיקון לא יבוצע בתוך המועד שנקבע לכך – מתן הוראה לפיזור מוסדות הלשכה או חלק מהם, ועריכת בחירות חדשות, או נקיטה באמצעים מתאימים אחרים שיש בהם משום פתרון הולם למשבר או לסטייה, וכן מתן הוראות מעבר חיוניות ככל שיידרש לניהול הלשכה עד להקמת מוסדות חדשים.

הצעה זו מגבירה את הפיקוח החיצוני הקיים על הלשכה וגורעת ממעמדה העצמאי הייחודי של הלשכה; אך יש לה מקום בנסיבות הענין לאור עוצמתו של המשבר התיפקודי הנוכחי בלשכה, ועל רקע ההיסטוריה של משברים קודמים, המחזקים את הצורך לאפשר התערבות גורם פיקוח חיצוני במצבים קיצוניים כדי להגן על ציבור עורכי הדין מפני פגיעה, ולהבטיח את עמידת מוסדות הלשכה באחריותם כלפי ציבור עורכי הדין והציבור הרחב כאחד.

### צעדים מיידיים לתיקון המשבר הנוכחי

79. כפי שצוין בראשית הדברים, המשבר התיפקודי בלשכה הביא לשיתוק כמעט מוחלט של חלק ממוסדותיה המרכזיים, וכתוצאה מכך, לאי קיום אחריותה הבסיסית כלפי ציבור עורכי הדין, ולאי עמידתה בחובות המוטלות עליה מכח חוק, שהעמידה בהן חיונית לפעולתה התקינה. שאלה היא, האם יש לנקוט בצעדי חירום מיידיים לתיקון המשבר התיפקודי הנוכחי, וזאת במנותק מהרפורמה החקיקתית הכוללת, המוצעת בדין וחשבון זה; או שמא יש לחתור לפתרון המשבר הנוכחי במסגרת הרפורמה הכוללת במוסדות הלשכה, בציפייה כי זו תיעשה בהקדם?

הועדה סבורה כי שיקומה של הלשכה תלוי ומותנה ברפורמה הכוללת במוסדותיה, כפי שהוצע בדין וחשבון זה. לפיכך, נקיטת צעדים מיידיים, שלא במסגרת השינויים הכוללים המוצעים, עשויה להימצא בלתי יעילה. לפיכך, עמדת הועדה היא, כי התיקון צריך לבוא במסגרת הרפורמה החקיקתית; אולם בשל עוצמת המשבר ודחיפות הצורך בתיקון, יש להקדים את ביצוע הרפורמה ולממש בהקדם ככל הניתן. במסגרת זו, מציעה הועדה כי הבחירות הכלליות לכל מוסדות

הלשכה תוקדמנה עוד בטרם חלפה תקופת כהונתם, ותיערכנה לא יאוחר מחודש יוני שנת 2014. על בחירות אלה להתקיים על בסיס הרפורמה הכוללת המוצעת בדין וחשבון זה, שתעוגן בחקיקה עובר לעריכתן. הציפייה היא כי עריכת בחירות חדשות בהקדם, על רקע רפורמה כוללת במוסדות הלשכה, תביא לתיקון ולהבראה בתיפקודו של ארגון זה.



## דעת מיעוט - חברת הועדה ד"ר לימור זר-גוטמן

80. אני חולקת על שתיים ממסקנות הועדה:

(א) בסוגיית "גדר ההתייחסות של הועדה במתן המלצותיה". לדעת הרוב, יש לדבוק בדווקנות במשימה שהוטלה על הועדה לפי כתב המינוי, ולא לעסוק בתחומי פעילות שונים של הלשכה שאין להם זיקה ישירה לסוגיית המשבר כמו האתיקה ופיקוח על ההתמחות ובחינות ההסמכה.

לעמדתי, נושא הדין המשמעותי נמצא במנדט הועדה הואיל וסעיף א' לכתב המינוי מבקש מהועדה להתייחס לסוגיית "צורת ההסדרה הייחודית של מקצוע עריכת הדין". ההסדרה הייחודית של הלשכה בישראל, בהשוואה לעולם, נעוצה בדיוק בעובדה זו – בהיותה בעלת אוטונומיה רחבה ללא פיקוח חיצוני. אוטונומיה הכוללת סמכויות ייצוג ורגולציה. לדידי, אילו בחנה הועדה גם את אופן הפעלת הרגולציה ואת מערך הדין המשמעותי, זו לא הייתה פרשנות רחבה של כתב המינוי, אלא יישום כתב המינוי ככתבו וכלשונו. בנוסף, לנושא זה יש השלכה ישירה על סוגיית המשבר, הואיל וזהו אחד משורשי המשבר. וזו הנקודה השנייה שבה אני חולקת על דעת הרוב בועדה.

אציין כי אותה התלבטות עלתה גם בועדה שקדמה לנו שדנה באותו נושא. בשנת 1994 ועדה בראשות השופט בדימוס יעקב מלץ התבקשה לפי כתב המינוי לעסוק ב"תיקונים בחוק לשכת עורכי הדין או בתקנות או בכללים שעל פיו, אם נדרשים כאלה בהפקת לקחים מהמשבר הפוקד את הלשכה". מעמ' 1 לדוח עולה כי גם חברי ועדת מלץ עמדו בפני אותה שאלה – האם לדון רק בנושאים הקשורים במישרין בכתב המינוי, או שמא לדון במכלול רחב יותר של עבודת הלשכה – למשל, הדין המשמעותי. ועדת מלץ בחרה באפשרות הראשונה, ולא דנה במכלול עבודת הלשכה. בראייה לאחור ניתן לראות שזו הייתה טעות שכן גם לאחר אימוץ המלצות הועדה והכנסת התיקונים בחוק (במסגרת תיקון 24 לחוק) – ממשיך עד היום המשבר בלשכה. והנה הועדה הנוכחית, 19 שנה לאחר מכן עושה את אותה טעות ואינה בוחנת לעומק את מכלול תפקידיה של הלשכה.

(ב) בסוגיית "שורשי המשבר וטעמיו". לדעת הרוב, יש כמה גורמים שחברו יחד להתהוות המשבר התפקודי הקשה בלשכה. אך במניין הגורמים שמונה דעת

הרוב לא נכללות האוטונומיה הרחבה שיש ללשכה ללא פיקוח חיצוני והעובדה שהיא מפעילה את מערך הדין המשמעתי. אולם לדעתי זהו גורם מרכזי למשבר וימשיך לגרום למשברים נוספים בעתיד.

סבורתני שהסיבה העמוקה והאמתית למשבר המתמשך בתפקוד הלשכה ומוסדותיה היא האוטונומיה הרחבה שניתנה בחוק ללשכה הכוללת גם ייצוג וגם רגולציה של הפרופסיה. זו אוטונומיה שאין לה אח ורע בעולם. לדעתי, הלשכה צריכה להישאר עצמאית ומנדטורית בכל הקשור להמשך ייצוג כלל עורכי הדין, אולם אינה יכולה להמשיך לאחוז בשתיים מסמכויות הרגולציה הנתונות לה: הסמכות הראשונה שיש להפקיע מכל קשר ללשכה היא עריכת בחינות ההסמכה לעריכת דין; הסמכות השנייה היא הפעלת מערך הדין המשמעתי.

פיקוח על ההתמחות הוא מכוח החוק בידי הלשכה. עריכת הבחינות נתונה לפי חוק בידי ועדת הבחינות, שהיא אינה ועדה של הלשכה אך קשורה אל הלשכה בטבורה. אני ממליצה על הקמת גוף סטטוטורי חיצוני שיהא אחראי על פיקוח התמחות ומערך הבחינות במנותק לחלוטין מהלשכה – גוף כדוגמת זה הפועל במדינת ניו-יורק לגבי בחינות ההסמכה (אין שם התמחות). אני מרחיבה בנקודה זו הואיל ונושא הפיקוח על ההתמחות ובחינות ההסמכה לא עלה כמעט בפני הועדה, וכבר הייתה ועדה שדנה בנושא זה ומסקנותיה טרם יושמו (ועדה ציבורית בראשות כבוד השופטת גרסטל שבה כיהנתי כחברה, אף כי עמדתי השתנתה מאז בסוגיה זו). ראו גם דוח מבקר המדינה לשנת 2011 בעמ' 287–288.

מנגד, עניין הרגולציה השנייה שבידי הלשכה – זו הנוגעת למערך הדין המשמעתי – הוצג בפני הועדה בידי מספר רב של דוברים שהופיעו בפניה ובמכתבים ששלח הציבור לוועדה. נושא זה מצוי, להשקפתי, במנדט הועדה. אין לי אלא להצר על כך שלא הצלחתי לשכנע את חברי הועדה לעסוק בנושא זה, שהוא אחד משורשי המשבר הנוכחי ולכן היה ראוי שהועדה תבחנו לעומק.

כעת, אבקש להביע את דעתי לגבי שתי סוגיות אלו במשולב – מדוע האוטונומיה הרחבה שיש בידי הלשכה והרגולציה של הדין המשמעתי הן גורם למשבר הלשכה; איך ניתן לפתור בעיה זו על-ידי הוצאת מערך הדין המשמעתי מידי לשכת עורכי הדין והעברתו לגוף סטטוטורי עצמאי הנפרד מהלשכה וממשרד המשפטים.

כבר חמישים שנה נמשך המשבר התפקודי של הלשכה. ריבים קשים ומשתקים בין נבחרי הלשכה הם מחזה שגרתי מיום הקמתה. חוסר יכולתם של חלק מהמוסדות לתפקד אינו נחלתה של הקדנציה הנוכחית בלבד. נבחרי הלשכה ועובדיה מתקופות שונות שהופיעו בפני הועדה סיפרו כולם על הוויכוחים והריבים המתמידים בין נבחרי הלשכה השונים ועל הקושי לתפקד במערכת שכזו. ועדה קודמת, ועדת מלץ, שישבה על אותה מדוכה כמו הועדה הנוכחית, המליצה על שורה של תיקונים מיבניים שתורגמו לתיקוני חקיקה במסגרת תיקון 24 לחוק לשכת עורכי הדין. אך גם תיקונים אלו לא פתרו את המשבר שנמשך עדיין בלשכה. כל אלו הביאו אותי למסקנה ששורשי המשבר הם הרבה יותר עמוקים ואינם נעוצים רק בהגדרת הסמכויות של מוסדות הלשכה והרכבם של אלו. הסיבה חייבת להיות בסיסית יותר, והיא נעוצה בשורשי ההסדרה הייחודית של הלשכה שנקבעו בחוק לשכת עורכי הדין בשנת 1961.

חוק לשכת עורכי הדין העניק ללשכת עורכי הדין אוטונומיה רחבה ביותר – הלשכה מנהלת את ענייני הפרופסיה באופן עצמאי עם מעט מאוד פיקוח חיצוני שברובו אינו פעיל הלכה למעשה. בחמישים השנים מאז שניתנה האוטונומיה הרחבה לא שונה בה דבר. למרות השינויים הדרמטיים שעברו על המשפט הישראלי בחמישים השנים האחרונות – המהפכה החוקתית ועליית מעמדו של חופש העיסוק, היחלשות מונופול וגופים ריכוזיים, הידוק הפיקוח על גופים סטטוטוריים, השפעות גלובאליות על משפט מקומי – נותרה האוטונומיה הרחבה שנקבעה בשנת 1961 ללא כל שינוי. אני מאמינה שהגיעה השעה לערוך חשיבה מחודשת באשר לגבולות האוטונומיה בעיקר לגבי מערך הדין המשמעתי הכלול במסגרתה. סברתי שהועדה הנוכחית תוכל לעשות זאת, אך לא עלה בידי לשכנע את חבריי לוועדה.

הסקירה המשווה של הסדרת מקצוע עריכת הדין בכמה מדינות בעולם, המצורפת כנספח ב' לדוח הועדה, מעלה כמה מסקנות חשובות לגבי היקפה של האוטונומיה שניתנה ללשכה בישראל. ראשית, הלשכה בישראל, בהשוואה לדומותיה בעולם, היא בעלת האוטונומיה הרחבה ביותר לצד רמת פיקוח ציבורי-חיצוני נמוכה ביותר. שנית, רק בישראל יש לשכה עצמאית שהחברות בה מנדטורית הממלאת

תפקידי ייצוג של עורכי דין יחד עם תפקידי רגולציה של עורכי דין, כשאת הרגולציה מבצעים רק נבחרי הלשכה ללא כל נציגות חיצונית. שלישית, במדינות שבהן יש בידי הלשכה סמכויות ייצוג ורגולציה הקפידו לשלב בתוך גופי הלשכה העוסקים ברגולציה נציגי ציבור משמעותיים או פיקוח חיצוני משמעותי.

כמה דוברים שהופיעו בפני הועדה הצביעו על הצורך "לפרק" את הלשכה. אינני שותפה לעמדה זו, ואינני מעוניינת בפירוק הלשכה ובהפיכתה ללשכה וולונטארית או לכמה לשכות וולונטאריות. אני בעד לשכה אחת שהחברות בה מנדטורית כתנאי לעיסוק בעריכת דין בישראל. אך זו חייבת להיות לשכה ללא סמכויות בכל הנוגע לפיקוח על ההתמחות ובחינות הסמכה ולמערך הדין המשמעותי. שורש הבעיה הוא במתן סמכות הרגולציה בידי הלשכה בשני תחומים אלו, במיוחד בתחום הפיקוח על עורכי הדין באמצעות מערך הדין המשמעותי (יש עוד דרכים לפקח על עורכי דין).

מהי אפוא הבעיה באוטונומיה הרחבה שבידי הלשכה וכיצד זה קשור לשורשי המשבר בלשכה?

האוטונומיה הרחבה בידי הלשכה יוצרת ניגוד עניינים מובנה וחזק, שכן אותו גוף המייצג את האינטרסים של עורכי הדין הוא זה הצריך בה בעת לפקח על עורכי הדין. התפקיד הייצוגי עומד בניגוד מובהק לתפקיד הפיקוח. גוף המייצג עורכי דין שמטרתו לקדם את האינטרסים שלהם אינו יכול גם לפקח עליהם, שכן הפיקוח עומד פעמים רבות בניגוד לאינטרסים של עורכי הדין. ניגוד העניינים גם נעוץ בעובדה שאלו המנהלים את מערך הדין המשמעותי ואשר תפקידם לפקח על עורכי דין הם הנבחרים בידי ציבור עורכי הדין לכהונתם בהבטיחם לקדם את האינטרסים של אותם עורכי דין. ניגוד עניינים מובנה וחזק זה הוא אחת הסיבות העיקריות למשבר המתמשך בתפקוד הלשכה, ועד שהוא לא יפתר ימשיך המשבר.

שתי ועדות שהוקמו, האחת באנגליה והשנייה באוסטרליה, על מנת לבחון את התארגנות הפרופסיה לאחר שספגו ביקורת ציבורית קשה בגין תפקוד לקוי – הגיעו שתיהן, בנפרד כמובן, לאותה המסקנה, שלפיה שורש הבעיה נעוץ בכפל

התפקידים של הלשכות. בדוחות מפורטים מאוד מוסבר מדוע שורש הבעיה נעוץ בעובדה שאותה לשכה אינה יכולה גם לייצג את עורכי הדין וגם לפקח עליהם. חשוב להבין שהמגמה בעולם היא להפריד בין הגוף שמייצג עורכי דין לגוף שמפקח על עורכי דין. באנגליה – לפני כמה שנים הוקמה רשות משמעת עצמאית הנפרדת ממנגנון הלשכה אך עדיין ממומנת מדמי החבר ועדיין יושבים בה עורכי דין, אך לא אלו ה"פוליטיקאים" (קרי: נבחרי הציבור המעוניינים לקדם את ענייניהם), אלא מקצוענים בתחום שחלקם ממומנים וחלקם נבחרים על-ידי ועדה בלתי-פוליטית. ברשות המשמעת העצמאית באנגליה מכהנים גם נציגי ציבור ושופטים בדימוס כדי להבטיח איזון ראוי (ראו, לימור זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים" המשפט טו(1) 27 (2010)).

באוסטרליה בחלק מהמחוזות, נקבעה בחוק הפרדה ברורה בין הגוף המייצג עורכי דין, שהוא הנבחר בידי עורכי הדין, לבין הגוף המפקח על עורכי דין, שזו רשות משמעת עצמאית שתפקידה לטפל בתלונות ובקובלנות נגד עורכי דין (ראו, נספח ב' לדוח הועדה "הסדרת מקצוע עריכת הדין בעולם: סקירה משווה" המתאר את המצב במחוז מזרח ויילס החדשה).

בכל המדינות בארצות הברית מערכת הדין המשמעתי היא מחוץ ללשכה לאור העיקרון השליט שלפיו אסור לאוטונומיה של הלשכה לכלול את הדין המשמעתי ואסור שזה יהיה בידי הפוליטיקאים הנבחרים של הלשכה. הרציונל העיקרי לכך הוא שעל מערכת הדין המשמעתי להיות משוחררת אפילו ממראית עין של ניגוד עניינים וחוסר הגינות. וכאשר נבחרי הלשכה שולטים אפילו בחלקים מסוימים של הדין המשמעתי, מראית עין זו נוצרת, ללא קשר להגינות ולהיעדר משוא הפנים האמתי של המערכת (ראו, Lawyer Regulation for a New Century (report of the commission on evaluation of disciplinary enforcement) American Bar Ass. Center for Professional Responsibility 23(1990)

סיבה נוספת לכך שהאוטונומיה הרחבה שבידי הלשכה, ובעיקר הדין המשמעתי שבידי הלשכה, הם סיבה למשבר, נעוצה בכסף. בידי הלשכה תקציב עתק המבוסס על דמי החבר הנגבים מעורכי הדין המבקשים לעסוק במקצועם. השימוש הלא ראוי בתקציב זה עומד במוקד הוויכוחים המתנהלים בלשכה (ואף הגיעה לדיון בערכאות). הפעלת מערך דין משמעתי באופן ראוי הייתה נוגסת חלק ניכר

מתקציב הלשכה. אילו הפעילה הלשכה באופן ראוי את מערך הדין המשמעתי, לא היה נותר תקציב באותו היקף הקיים כיום לשימושים לא ראויים שעליהם מצביע דוח הועדה.

בשנת 2011 הקדישה הלשכה במדינת קליפורניה 75% מתקציבה להפעלת הדין המשמעתי (ראו, נספח ב' לדוח הועדה "הסדרת מקצוע עריכת הדין בעולם: סקירה משווה"). ואילו אצלנו, מנתונים שנמסרו לוועדה עולה שבשנת 2013 עמד תקציב הלשכה על 57.8 מיליון שקל. בתקציב זה הוקצב סך 4.3 מיליון שקל לנושא אתיקה (הפעלת מערך הדין המשמעתי). קרי, רק 7.5% מתקציב הלשכה הוקדש לתחום החשוב של הדין המשמעתי (השוו ל-75% בקליפורניה. פי עשרה!). הוסיפו לכך את העובדה שבאותה שנה הקציבה הלשכה כ-8.5 מיליון שקל מתקציבה לאירועים ומסיבות, דהיינו, סכום כפול מזה שהוקדש לדין המשמעתי. והרי לכם השימוש הבעייתי בתקציב הלשכה שהוא בוודאי אחד משורשי המשבר הנוכחי.

ושאיש לא יטעה לחשוב שסך של 7.5% די בו כדי להפעיל מערך של דין משמעתי על ציבור של 60,000 עורכי דין. והראיה לכך היא דוח מבקר המדינה משנת 2011 אשר הצביע על התמשכות בלתי-סבירה של ההליכים. בעמ' 290 לדוח קובע מבקר המדינה:

"מהנתונים עולה כי משך הטיפול ברובן הגדול של התלונות שהוגשו לוועד המרכזי ולועדי המחוזות ארוך מפרק הזמן המרבי שנקבע בכללים: שיעור התלונות שמשך הטיפול בהן עלה על פרק הזמן המרבי נע בין 44% במחוז צפון ל-88% במחוז ת"א ובמחוז דרום בתלונות שנגנזו, ובין 76% במחוז צפון ל-97% במחוז ת"א בתלונות שהסתיימו בהגשת קובלנה... מהנתונים עולה כי המצב השכיח של טיפול בתלונה הוא של חריגה ניכרת מפרק הזמן הנדרש בהתאם לכללים. התמשכות ההליכים גורמת עינוי דין לנילונים ופוגעת באמון של המתלוננים והציבור כולו במערך הדין המשמעתי של הלשכה. מן הראוי שמוסדות האתיקה של הלשכה בועד המרכזי ובמחוזות ישכילו לקצר את הליך הטיפול בתלונות במסגרת הרפורמה במערך הדין המשמעתי".

הסיבה העיקרית להתמשכות ההליכים היא תקצוב חסר של מערך הדין המשמעתי שאינו מאפשר לו לטפל בפניות ביעילות ובמועד. תקצוב חסר של מערך הדין המשמעתי בא לידי ביטוי בעובדה שהלשכה עד היום לא השכילה להפעיל מערך ייעוץ טלפוני קבוע בנושאי אתיקה שיעמוד חינום לרשות חברי הלשכה. קו סיוע

כזה, המקובל כמעט בכל הלשכות בעולם, לא הופעל מעולם בישראל בשל עלותו ובשל העובדה שאין לכך תקציב. אבל למסיבות ואירועים יש תקציב.

במאמר מוסגר אציין שהצורך בהוצאת הדין המשמעתי מידי הלשכה עולה גם מסיבות נוספות פרט לזו של ניגוד העניינים והתקצוב הלקוי שנדונו לעיל בהיותם קשורים למשבר שבו עוסק הדוח. בדוח מבקר המדינה משנת 2011 בחלק שעסק במערך הדין המשמעתי בעקבות הרפורמה נכתב: "בפועל המערך עדין לוקה בתחלואיו הישנים – חוסר אחידות בהחלטות על הגשת קובלנות ושקיפות בלתי מספקת". ואני הייתי מוסיפה גם את בעיית הפוליטיזציה של המערך. ראו, לימור זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים" המשפט טו(1) 27 (2010).

הפתרון היחיד לבעיה אימננטית זו הפוגעת בתפקוד הלשכה הוא הוצאת מערך הדין המשמעתי מידי לשכת עורכי הדין והעברתו לגוף סטטוטורי עצמאי הנפרד מהלשכה וממשרד המשפטים; גוף הפועל מכוח חוק, נתמך על-ידי דמי החבר שמשלמים כל עורכי הדין, ובו יושבים אנשי הפרופסיה עצמה בשילוב עם נציגי ציבור נבחרים וממונים ומפעילים עצמאית את מערך הדין המשמעתי על כל שלביו (משלב התלונה ועד לקובלנה וממשיך למתן פסק דין).

הגוף הסטטוטורי שיפעיל את מערך הדין המשמעתי לא יהיה אורגן של הלשכה ולכן יהיה מנותק מהשפעת הפוליטיקאים הנבחרים המכהנים בלשכה. בגוף זה ישבו עורכי דין המכירים את הפרקטיקה, כך שיישמר היתרון היחיד שיש היום למערך הדין המשמעתי שבידי הלשכה – היותו מנוהל על-ידי מי שמכירים את הפרקטיקה ומבינים את עבודת עורכי הדין. אך בניגוד למצב הקיים היום, עורכי דין אלו שישבו בגוף הסטטוטורי לא יהיו פעילי הלשכה ולא יהיו בזיקה כלשהי לנבחרי הלשכה. הם יהיו אנשי מקצוע שיעסקו רק בחקירת תלונות, בהגשת קובלנות ובניהול הליך משמעתי נגד עורכי דין. הם יקבלו שכר מלא ויהיו כפופים לחוק המסמך את הגוף הסטטוטורי. אך לא יהיו כפופים ללשכה עצמה או לנבחריה.

אני מסכימה לדברים הכתובים בדוח בדבר חשיבות עצמאות הלשכה כדי שתוכל להגן על עורכי הדין ולהגן על שלטון החוק. אני מסכימה שכדי למלא תפקיד זה

צריכה להישאר לשכה אחת שהחברות בה מנדטורית. אך כדי לבצע תפקיד זה אין הכרח שהדין המשמעתי יהיה בידי הלשכה. המדינה לא תוכל להתנכל לעורך הדין גם כאשר מערך הדין המשמעתי יהיה בידי גוף סטטוטורי חיצוני הנפרד מהלשכה ואינו קשור כלל למדינה. מנגד, הלשכה תוכל להמשיך לייצג את ענייניהם המקצועיים של עורכי הדין גם ללא סמכות רגולציה זו. העובדה שהדין המשמעתי לא יהיה בידי הלשכה, אין פירושה שהלשכה לא תיוותר עצמאית ודעתנית. להפך, בידי נבחרי הלשכה יהיו יותר זמן ואנרגיה להשקיע בייצוג ענייני עורכי הדין הואיל ולא יצטרכו לנהל את מערך הדין המשמעתי ולהתערב בו. הגוף הסטטוטורי החיצוני יעשה זאת בעבורם בצורה מקצועית ובלעדית כי רק זה יהיה עיסוקו.

כמה דוברים שהופיעו בפני הועדה ציינו שהלשכה אינה ממלאת את תפקידה הציבורי ואינה מהווה עוד מגן של הדמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות האדם. כמי שעוקבת שנים רבות אחר פעילות הלשכה אני נאלצת להסכים. פעמים רבות קולה של הלשכה אינו נשמע במאבק על עקרונות אלו ופעמים אחרות הוא נשמע לטובת אינטרס עורכי הדין הגם שזה בא על חשבון אינטרס הציבור. דומה שנבחרי הלשכה השקיעו את כוחם ומרצם במאבקים פנימיים ולא בתפקידם הציבורי. אני מאמינה שהתמקדות הלשכה בתפקידי הייצוג לאחר ששתי סמכויות הרגולציה האמורות יוצאו מידה, בעיקר זו של הדין המשמעתי, תאפשר לה לחזור למלא תפקיד חשוב זה.

הוצאת מערך הדין המשמעתי מידי הלשכה והעברתו לגוף סטטוטורי עצמאי יחזקו את אמון הציבור בעורכי הדין. אמון הציבור בעורכי הדין הוא מנשמת אפו של המקצוע, אמון זה הוא המבטיח שאנשים יפנו אל עורכי דין כשתהיה להם בעיה המצריכה פתרון משפטי. מערך משמעתי עצמאי הנהנה משקיפות ומקצועיות יבטיח לציבור שעורכי הדין אכן עומדים בסטנדרטים גבוהים וניתן לבטוח בהם.

לא כאן המקום להציג את המודל המפורט לגוף זה ואוכל רק להפנות לגופים זהים שכבר פועלים בהצלחה רבה באנגליה ובאוסטרליה. ואדגיש שגוף סטטוטורי זה אינו קשור כלל למשרד המשפטים או למדינה, כך שעצמאות הפרופסיה לא תפגע.



## תגובה לדעת המיעוט - חבר הועדה, פרופ' דוד ליבאי

81. ד"ר לימור זר גוטמן שכתבה דעת מיעוט היא שותפה פעילה בדיוני הועדה ותרמה רבות לדיונים מהמומחיות שלה ומחקריה. ד"ר זר גוטמן כותבת בדעת המיעוט שלה:

"אני מסכימה לדברים הכתובים בדו"ח בדבר  
חשיבות עצמאות הלשכה כדי שתוכל להגן על  
עורכי-הדין ולהגן על שלטון החוק. אני מסכימה  
שכדי למלא תפקיד זה צריכה להשאר לשכה אחת  
שהחברות בה מנדטורית."

בנושא מרכזי זה, של עצמאות הלשכה וחובת ההשתייכות של עורכי הדין אליה, היתה תמימות דעים בין כל חברי הועדה והמלצה זו של הועדה ניתנה פה אחד.

ד"ר זר גוטמן מבקשת להוסיף לדו"ח את מה שאין בו. היא ממליצה בדעת המיעוט להפקיע מהלשכה את סמכותה לערוך את בחינות ההסמכה לעריכת-דין ולהפקיע מסמכותה את מערך הדין המשמעתי של חברי הלשכה. ד"ר זר גוטמן סבורה כי בשני נושאים אלו פועלת לשכת עורכי הדין תוך "ניגוד עניינים מובנה וחזק", שכן, "אותו גוף המייצג את האינטרסים של עורכי הדין הוא זה הצריך בה בעת לפקח על עורכי הדין.. גוף המייצג עורכי דין שמטרתו לקדם את האינטרסים שלהם אינו יכול גם לפקח עליהם".

סוגייה זו שמעלה ד"ר זר גוטמן ראוייה ללא ספק לעיון ולדיון, אלא שהועדה לא דנה בה. רוב חברי הועדה ובראשה כבוד השופטת פרוקצ'יה, ואף אני ביניהם, סברנו שעלינו להתמקד במשבר העובר על הלשכה, לדון בסיבותיו ובחיפוש פתרונות לתיקון המצב. ד"ר זר גוטמן בדעה שניגוד העניינים המבני בלשכה, בנושאי הפיקוח על ההתמחות, בחינות ההסמכה והדין המשמעתי, הוא "אחת הסיבות העיקריות למשבר המתמשך בתפקוד הלשכה, ועד שהוא לא יפתר ימשיך המשבר". לדעת רוב חברי הועדה, המשבר הנוכחי בלשכה אינו נעוץ בסוגיות אלו, ולא קשור אליהן.

בכתב המינוי של הועדה נאמר: "בתקופה האחרונה אנו עדים למאבקי כוחות בין מוסדות הלשכה. להשלכות הקשות של מאבקים אלה ניתן ביטוי ברור בפסק דינו

של בית המשפט המחוזי בעת"מ 33262-11-13 ברזילי נ. המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (מיום 29.1.13). בעקבות פסק הדין, ולאחר פניות שונות של חברים בלשכת עורכי הדין, התבקשה הועדה לבחון את "תפקודה של לשכת עורכי הדין בהתייחס להסדרים הקיימים בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, ובשים לב למטרות שביסוד המעמד הייחודי שניתן ללשכה לפי החוק האמור".

שר המשפטים לשעבר פרופ' יעקב נאמן, שמינה את הועדה, הגדיר בישיבת הועד המרכזי של הלשכה את המשבר כ"ריב החברים בלשכה" והוסיף:

"חברים, בכל מקום שאני נתקל ואני מדבר על לשכת עורכי הדין, אומרים לי: אה, הלשכה הזו? שאתה שם פוגע בשני? שאתה מנסה לחתור תחת השני? רבותי, אני צריך להיות הסניגור של מה שקורה בלשכה, וקשה לי, כל עוד לא תשבו ליד שולחן עגול... תוך חודש ימים תפתרו את הבעיות הללו, אם יש דבר שפוגע במקצוע עורכי הדין, זה הריב הפנימי... אין דבר שפוגע יותר במעמד עורכי הדין במדינה מאשר הריב הפנימי... אני חוזר ואומר לכם כי "שנאת החינם" בתוך הלשכה הורסת את הלשכה...".

הועדה שמעה שורה ארוכה של עדים אשר הציגו בפניה את המשבר בלשכה ואת סיבותיו. הועדה עומדת בדו"ח שלה על מאפייני המשבר בתפקוד הלשכה, על היריבות האישית בלשכה, על מאבקי הכוח, על קיומו של רוב לעומתי לראש הלשכה בועד המרכזי ובמועצה הארצית; על השיתוק שאחז בועד המרכזי והימנעות הרוב מלהדיח את ראש הלשכה המכהן. הדו"ח מפרט כיצד גופים שונים בלשכה מפעילים סמכויות לא להם, תוך הפרת חוק הלשכה ומושכלות יסוד של מינהל תקין. על הנתק שבין ועדי המחוזות לבין ראש הלשכה והמנגנון המינהלי של הועד המרכזי ועוד ועוד. הועדה מפרטת בדו"ח את שורשי המשבר וטעמיו, שחלקם נעוץ בגורמים מוסדיים וחלקם בעלי אופי פרסונלי, הקשור באישיותם, כישוריהם או חוסר כישוריהם של נבחרים מסוימים ויכולתם להשתלב בעבודת צוות.

רוב חברי הועדה החליטו "להתרכז בטיפול בשורשי המשבר התפקודי בלשכה ובדרכים לפתרוננו, ולהימנע מלעסוק בתחומים שונים ומגוונים הקשורים בפעילותה שאין להם זיקה ישירה לסוגיית המשבר, וככל שאינם מקרינים על המשבר ועל דרכי פתרוננו". לכן החליט הרוב בועדה, כפי שצויין בדו"ח, לא לדון בשני הנושאים אליהם מפנה ד"ר זר גוטמן: הדין המשמעותי וההתמחות. נושאים אלו, לדעת הרוב, לא גרמו למשבר החמור בלשכה. שני נושאים אלו טופלו בעבר על ידי ועדות ציבוריות קודמות, ועדת גרסטל בנושא ההתמחות וועדת אלוני בעניין האתיקה והמשמעות. בשולי הדברים שמעה הועדה על שיפורים בהפעלת הדין המשמעותי בלשכה וכי תפקוד ועדת ההתמחות לכאורה לא נפגע מהמשבר בלשכה.

בנושאים אלה אני מפנה לדבריהם של ד"ר גבריאל קלינג ועו"ד טל אבריאל, בעניין פעילות ועדות האתיקה ובתי הדין המשמעותיים של הלשכה, בעקבות תיקוני החוק, וכן לדברים של עו"ד יוסי הוד באשר לסמכות הלשכה להסמיך עו"ד חדשים, שפורסמו בבטאון מחוז חיפה "בדלתיים פתוחות", גליון מס' 47 מחודש מאי-יוני השנה.

רוב חברי הועדה לא דנו בנושאים בהם דנה ד"ר לימור זר גוטמן בדעת המיעוט שלה ולא הביעו את עמדתם. כפי שד"ר גוטמן זר כותבת בדו"ח המיעוט שלה, היא לא שכנעה את חברי הועדה לעסוק בנושאים אלו, משום שאנו, כאמור, סבורים בניגוד לדעתה, שאין הם משורשי המשבר הנוכחי. לכן הועדה לא העמיקה לחקור בנושאים אלה ולא התרכזה בהם.

## סיכום המלצות הועדה

82. ועדה זו מונתה על ידי שר המשפטים לצורך בחינת הרקע למשבר החריף הפוקד את הלשכה, הפוגע בדרכי התנהלותה ותיפקודה. הועדה עמדה על מאפייניו של המשבר, על שורשיו וטעמיו. במסגרת שיקוליה לדרכי הפתרון של המשבר, בחנה הועדה אמצעים שונים לצורך תיקון, ובסופו של יום החליטה כי אין מקום, בעת זו, לערוך שינוי במעמדה של הלשכה כגוף עצמאי, בעל בלעדיות ארגונית, שחובה על כל עורך דין להשתייך אליו כתנאי לעיסוקו במקצוע. ייחודה של הלשכה כמי שממלאה שליחות חשובה בהסדרת המקצוע וגיבוש נורמות האתיקה של עורכי הדין, ויכולתה להרים תרומה משמעותית לרשות השופטת, לערכי המשפט ולקיום שלטון החוק והדמוקרטיה, צריכים להישמר.

יחד עם זאת, מעמדה הסטטוטורי הייחודי של הלשכה כארגון מקצועי מטיל עליה גם אחריות גדולה; אחריות לנהל את מוסדותיה על פי אמות מידה של תקינות, משילות והוגנות ברמה הגבוהה ביותר, המתחייבת ממעמדו הציבורי של ארגון זה.

כדי לקיים אחריות זו, מציעה הועדה לערוך שינויים מהותיים במיבנה המוסדי של הלשכה הן במישור הארצי והן במישור המחוזי, מתוך הנחה כי אם ייושמו בחקיקה ויופעלו במעשה, יש בהם כדי להביא לתיקון המשבר הנוכחי, ואף למנוע משברים עתידיים. הצעת הועדה היא כי השינויים המוצעים יעוגנו בחקיקה בהקדם ככל הניתן, וכי בחירות חדשות לכל מוסדות הלשכה בהתאם לשינויים שייעשו, ייערכו לא יאוחר מחודש יוני שנת 2014. אלה השינויים העיקריים המוצעים שפרטיהם מובאים בגוף דין וחשבון זה:

(1) להותיר בעינה את בחירתו של ראש הלשכה על דרך בחירות אישיות, אך לבטל את השיטה הקיימת שלפיה הרכב הועד המרכזי, המהווה רשות מבצעת של הלשכה, כולל ייצוג של המחוזות וחברים הנבחרים על ידי המועצה הארצית על בסיס סיעתי, ולהחליפה בשיטה שלפיה הרכב הועד המרכזי ייבחר על ידי ראש הלשכה על בסיס קואליציוני,

- באישור המועצה הארצית ברוב של חבריה; תבוטל נציגות החובה של המחוזות בועד המרכזי.
- (2) יותקנו כללים מפורטים של ניהול ומימון בחירות שיבטיחו את טוהר הבחירות ואת שוויון ההזדמנויות בין המועמדים;
- (3) הרכבי המוסדות הארציים – המועצה הארצית והועד המרכזי – יוקטנו באופן משמעותי מבחינת מספר חבריהם, כדי לייעל ולשפר את התנהלותם; מרבית המינויים *ex officio* במועצה הארצית יבוטלו.
- (4) תיאסר רוטציה של נציגים נבחרים בכל מוסדות הלשכה – הארציים והמחוזות – בגדרה של תקופת כהונה נתונה;
- (5) יוגדרו בחקיקה בפירוט, המעמד, הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית, הועד המרכזי, וועדי המחוזות כדי למנוע כל אפשרות של חפיפה, תחרות, חריגה מסמכויות, או נטילת סמכויות שלא כדין על ידי גוף מגופי הלשכה;
- (6) מוצע לפצל את מחוז תל-אביב לשני מחוזות בשל היקפו הגדול, תוך זיקה לסמכויות השיפוט של בתי המשפט באזור תל-אביב והמרכז.
- (7) יוגדרו בפירוט מעמדו וסמכויותיו של ראש הלשכה;
- (8) כהונות ראש הלשכה ויושבי ראש ועדי המחוזות ייהפכו כהונות הטעונות תשלום גמול תפקיד או תשלום שכר, על פי הענין.
- (9) יוגדרו בחוק ההיררכיה המוסדית והכפיפות בין המוסדות הארציים בינם לבין עצמם, ובינם לבין ועדי המחוזות;
- (10) הוצעו הסדרים לריכוך ניכר של דרישות המניין החוקי בשיבות המוסדות הארציים והמחוזות של הלשכה, וכן בועדות מטעמם, כדי לאפשר ניהול תקין של ענייני הלשכה. תוטל חובת זימון ישיבות על ידי הועד המרכזי, ותוענק סמכות לשני המוסדות הארציים למנות ועדות קבע וועדות אד-הוק במסגרת תחומי טיפולם, תוך הגבלות על מספר ועדות הקבע ועל מספר החברים בועדות. כן הוצע ממנגנון לפעולתה של ועדה לענייני חקיקה.
- (11) ייקבעו הסדרים מפורטים ביחס למנגנון המינהלי של הלשכה, ובכלל זה ביחס למנכ"ל ולגזבר, וכן ביחס למנגנון המקצועי בלשכה, עליו

נימנים היועץ המשפטי ללשכה, דובר הלשכה ונציג הלשכה לכנסת. הוצע הסדר ביחס למנגנון הביקורת בלשכה המתייחס למבקר הפנים וכן הוצע כי הלשכה תחויב למנות ועדת ביקורת כדי לייעל את הליך הביקורת על התנהלות מוסדות הארגון.

(12) מוסד נציב פניות הציבור יעוגן בחוק, וייקבעו בו סמכויותיו לברר פניות מן הציבור המתייחסות לתיפקוד מוסדות הלשכה ובעלי תפקידים בהם. כן יוסדרו תנאי מינויו, משך כהונתו ושכרו.

(13) הועלתה הצעה מפורטת ביחס למינהל הכספי בלשכה. הוצע כי ייקבע בחקיקה כי ללשכה יהיה מינהל כספי אחד שירוכז בידי הועד המרכזי, ותבוצענה הפעולות הנדרשות להאחדת המינהל הכספי של המוסדות הארציים והמחוזות. בכלל זה, ימונה ללשכה רואה חשבון (חיצוני) אחד שיהיה מופקד על כלל הביקורת החשבונאית במוסדות הלשכה, הן הארציים והן המחוזיים. ועדי המחוזות יהיו כפופים למינהל כספי זה, ותוגדר מידת האוטונומיה שתישמר להם בניהול ענייניהם הכספיים היומיומיים. כמו כן, תבוצע האחדה של כל מערכות המידע בין המוסדות הארציים למחוזות ותוקם מערכת מידע מרוכזת אחת שתפעל במסגרת הועד המרכזי.

(14) דמי חבר שייגבו מחברי הלשכה ישמשו אך ורק לצורך מימון צרכים ופעילויות מקצועיות שהלשכה מקדמת, ולא ייגבו לכיסוי פעולות אחרות שאין להן זיקה למקצוע – בין פעולות בעלות אופי פוליטי או אידיאולוגי, ובין פעולות רווחה ופנאי.

(15) תגובשנה אמות מידה להכנת התקציב שבהן תתוקצבנה פעילויות החובה והרשות של הלשכה המפורטות בחוק, וכן פעולות רשות שיש להן זיקה למקצוע. לא תתוקצבנה פעילויות רווחה ופעילויות אחרות שאין להן זיקה למקצוע. פעולות חברה ורווחה תמומנה על ידי החברים המבקשים ליהנות מהן.

(16) פעולות החובה של הלשכה תתוקצבנה בהתאם לצרכים בפועל; פעולות הרשות הסטטוטוריות, וכן פעולות הרשות האחרות שהלשכה מבצעת ואשר יש להן זיקה למקצוע, תתוקצבנה על פי יחס ההקצאה בין

- המוסדות הארציים לבין המחוזות כפי שייקבע באמות מידה שתעוגנה בנוהלים על פי קביעת המועצה הארצית, בהמלצת ועדת הכספים.
- (17) ייקבעו נוהלים בדבר הליכי הטיפול והאישור של התקציב, מעמדה של ועדת הכספים בהליכים אלה, וכן הוראות בדבר שקיפות התקציב ומעקב אחר יישומו.
- (18) מוצע לעגן בחקיקה הקמתו של טריבונל מעין-שיפוטי פנימי בלשכה שתפקידו יהיה לדון ולהחליט במחלוקות בינמוסדיות פנימיות שיתעוררו בלשכה, וכן בעניינים הקשורים בהתנהלותם של מוסדות הלשכה, או בעלי תפקידים בהם. הטריבונל יורכב משופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי, ושני חברי לשכה שאינם נושאי תפקידים פעילים במוסדותיה.
- (19) בצד גוף שיפוטי פנימי שיוסמך להכריע במחלוקות מוסדיות פנימיות, מוצע להקנות לגורם חיצוני סמכויות פיקוח על התנהלות הלשכה, שניתן יהיה להפעילן במצבי משבר קשים או במקרים של סטייה קיצונית מניהול תקין של הלשכה או מוסד ממוסדותיה. לצורך כך, מציעה הועדה להסמיך את **שר המשפטים**, בהתייעצות עם **נשיא בית המשפט העליון**, כמי שמופקד על המערכת השיפוטית, שהלשכה מעורבת בהתנהלותה, או עם **שופט בית המשפט העליון** שהנשיא ימנה לצורך כך, להפעיל סמכויות פיקוח על הלשכה שתכלולנה, בין היתר, מתן הוראות לתיקון המשבר או הסטייה, הוראות לפיזור מוסדות הלשכה או חלק מהם, עריכת בחירות חדשות, וכן מתן הוראות-מעבר חיוניות, ככל שיידרש, לצורך ניהול הלשכה עד להקמת מוסדות חדשים.
- (20) תיקון המשבר הנוכחי צריך להיעשות במסגרת הרפורמה החקיקתית הכוללת המוצעת, ועל רקע שינויים מהותיים הנדרשים לצורך כך. הועדה מדגישה את הדחיפות הרבה ביישומה של הרפורמה, ומציעה להקדים את הבחירות הכלליות לכל מוסדות הלשכה למועד שיחול לא יאוחר **מחודש יוני, שנת 2014**, באופן שהבחירות ייערכו בהסתמך על כלל השינויים שיעוגנו עד אז בחקיקה מתאימה.

## סוף דבר

83. נסיבות הקמתה של ועדה זו תוארו בהרחבה בפתיחתו של דין וחשבון זה. הן משקפות משבר קשה בתיפקודם של מוסדות הלשכה, המאיים על שלמותה, יציבותה, ועצמאותה של לשכת עורכי הדין.

מעמדה הייחודי של הלשכה כארגון מקצועי, שהוקנו לו מעמד סטטוטורי ועצמאות מירבית ללא אח ורע בהשוואה למקובל בהסדרת ארגונים מקצועיים אחרים, מטיל על מוסדותיה אחריות מיוחדת; אחריות כלפי ציבור עורכי הדין להגן ולקדם את ענייניהם המקצועיים, לשקוד על רמתו וטהרו של מקצוע עריכת הדין, לשמר את אמון הציבור בעורכי הדין, ולא פחות מכך – לפעול להגנת שלטון החוק והערכים החוקתיים, ובהם זכויות האדם, המאפיינים את המשטר בישראל.

המשברים התיפקודיים העמוקים בלשכה, הנובעים במידה רבה מיריבויות ומאבקי כח, עלולים, אם לא יבואו הדברים על תיקונם תוך פרק זמן סביר, להוביל באופן בלתי נמנע לכרסום בעצמאותה ובמעמדה הציבורי של הלשכה, ולשמוט את הבסיס להצדקה הציבורית למעמדה הייחודי של הלשכה. עם זאת, השינויים המוצעים על ידי הוועדה עשויים – אם יעוגנו בחקיקה בהקדם – להביא לתיקון המשבר, דבר, שיחזיר ללשכה את המעמד הציבורי שהיה לה מקדמת דנא. שינויים אלה עשויים למנוע משברים דומים בעתיד, והם אף עשויים להצדיק את חיזוק מעמדה הציבורי של הלשכה כגורם המעורב בחיי החברה והדמוקרטיה בישראל. אולם השגת תיקון כזה מותנית לא רק בשינויים סטטוטוריים ונוהליים במבנה ובסמכויות מוסדות הלשכה. היא תלויה בראש וראשונה, בחזרה למסורת יחסי העבודה וההנהגה שהיתה מקובלת בלשכה מאז הקמתה, מסורת שהיתה בה תרבות ניהול ושיח, תוך הדגשת המחויבות הבלתי מתפשרת לנשיאה באחריות, מתוך יחס ענייני ושקול, והסטה הצידה של שיקולים אישיים ומאבקי כח שאינם לגופו של דבר. היא תלויה בהטמעת התודעה הפנימית ביחס למקומה ולמעמדה של הלשכה לא רק כארגון מקצועי שנועד לקדם את עניינם של חבריו, אלא גם כגורם בעל מעמד חשוב במרקם השלטוני הדמוקרטי בישראל. השגת תיקון כזה

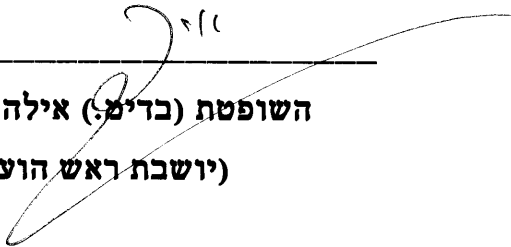


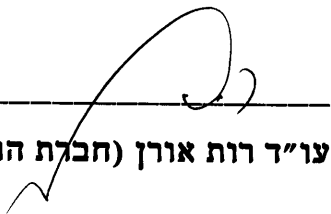
תלויה גם בהבנת גודל האחריות המוטלת על הלשכה נוכח מעמדה העצמאי, ובהטמעת התפיסה כי אחריות שלא תקויים תחייב, בלית ברירה, מעבר למתכונת הסדרה מקצועית אחרת שיינטלו ממנה מאפייני העצמאות והייחודיות שיש לה היום. אם הרפורמה המוצעת לא תסייע להביא תיקון למשבר המתמשך בניהולה של הלשכה, אפשר שבעתיד לא יהיה מנוס מלשקול אף את ביטול מעמדה הסטטוטורי של הלשכה, ואת הפיכת התארגנות עורכי הדין בעתיד לבוא לוולונטרית, תוך הסמכת גוף ציבורי חיצוני להסדיר את פעולות החובה החיוניות בענייני התמחות, הסמכה ורישוי, אתיקה ומשמעת. משמעותה של אפשרות כזו היא מהפך רדיקלי במעמד מקצוע עריכת הדין במדינה, שהיה מאז קום המדינה מעמד יחיד ומיוחד.

יש לקוות, כי הרפורמה המוצעת במבנה מוסדות הלשכה ובדרכי פעולתה תצא לדרך, ועקרונותיה ייושמו, ויאפשרו לפתוח פרק חדש, ולהפיח רוח חדשה בחייה של לשכת עורכי הדין ובהתנהלות מוסדותיה.

ניתן בחודש טבת, תשע"ד, דצמבר 2013.

על החתום:

  
 השופטת (בדימ:) אילה פרוקצ'יה  
 (יושבת ראש הועדה)

  
 עו"ד רות אורן (חברת הועדה)

  
 פרופ' דוד ליבאי (חבר הועדה)

  
 עו"ד מיכה ינון (חבר הועדה)

  
 ד"ר לימור זר-גוטמן (חברת הועדה)

## נספח א' – רשימת הגורמים שהופיעו בפני הועדה (לפי סדר

### (הופעתם)

עו"ד דורון ברזילי, ראש לשכת עורכי הדין  
 עו"ד אשר אקסלרד, יו"ר מחוז ירושלים בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד חאלד זועבי, יו"ר מחוז צפון בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד יוסי חכם, יו"ר מחוז חיפה בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד לינדה שפיר, לשעבר מנכ"לית לשכת עורכי הדין  
 עו"ד אלי נקר, סמנכ"ל לשכת עורכי הדין  
 עו"ד גלעד וקסלר, עו"ד שמעון לפיד, הגב' רחל קאולי- נציגי ועד עובדי לשכת  
 עורכי הדין  
 עו"ד אלי זהר בליווי עו"ד אפרת רייטן  
 השופט בדימוס ד"ר גבריאל קלינג, שימש בתפקידים שונים בלשכת עורכי הדין  
 פרופ' נטע זיו, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב  
 עו"ד פיני מרינסקי, עו"ד דוד אור חן, עו"ד זכי כמאל, עו"ד יראון פסטינגר -  
 נציגי הסיעה להצלת מקצוע עריכת הדין, חברי המועצה הארצית של לשכת עורכי  
 הדין  
 עו"ד אפי נווה, יו"ר מחוז ת"א בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד דני אליגון, יו"ר מחוז דרום בלשכת עורכי הדין  
 ד"ר שלמה כהן, לשעבר ראש לשכת עורכי הדין  
 עו"ד צבי פירון, יו"ר המועצה הארצית בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד אורן פרסקי, יו"ר ועדת ההתמחות בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד גלעד ברנע, חבר המועצה הארצית והועד המרכזי של לשכת עורכי הדין  
 עו"ד דרור ארד אילון, יו"ר ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין  
 עו"ד איתן ארז, סגן ראש לשכת עורכי הדין  
 עו"ד יוסי תוסיה כהן, לשעבר יו"ר מחוז ירושלים בלשכת עורכי הדין  
 פרופ' יוסף גרוס, יו"ר בית ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין  
 עו"ד וסרצוג, לשעבר המבקר הפנימי של לשכת עורכי הדין  
 רו"ח מוטי רוז'נקה, סמנכ"ל הכספים של הועד המרכזי בלשכת עורכי הדין  
 רו"ח מוטי רביד, רואה חשבון של לשכת עורכי הדין

ד"ר משה וינברג, שימש בתפקידים שונים בלשכת עורכי הדין  
 עו"ד חיים קלוגמן, לשעבר מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל לשכת עורכי הדין  
 עו"ד מיבי מוזר, יו"ר בית הדין המשמעתי הארצי של לשכת עורכי הדין  
 עו"ד אלעד מן ומר בן ציון סיטריין, נציגי עמותת "הצלחה"  
 עו"ד אברהם פורז, לשעבר שר הפנים ויוזם הצעת חוק בעניין לשכת עורכי הדין  
 עו"ד פארג עווד, סגן ראש לשכת עורכי הדין  
 עו"ד אורן סלומון  
 עו"ד עומרי פארוק, מנכ"ל מחוז צפון של לשכת עורכי הדין  
 ד"ר גיא רוטקופף, מנכ"ל משרד המשפטים  
 עו"ד דן מרידור, לשעבר שר המשפטים  
 פרופ' יעקב נאמן, לשעבר שר המשפטים  
 עו"ד ארנה לין, לשעבר יו"ר המועצה הארצית  
 עו"ד יוסי מנדלסון, יו"ר המכון להשתלמויות של לשכת עורכי הדין  
 עו"ד יורי גיא-רון, לשעבר ראש לשכת עורכי הדין בישראל - טיעונים מפורטים  
 הוגשו בכתב

## נספח ב' – הסדרת מקצוע עריכת הדין בעולם: סקירה

### משווה

ירושלים: כי חשון תשע"ד

24 אוקטובר 2013

סקירה זו נערכה בידי עו"ד שרית שפיגלשטיין בסיועה הטוב של הגב' תמר ברגר.

במסמך זה נסקרת הסדרת מקצוע עריכת הדין במדינות שונות בעולם: ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, אנגליה וגרמניה.

במסגרת המסמך נבחנו מעמדן ותפקידיהן של לשכות עורכי דין בעולם: האם לשכת עורכי הדין היא גוף סטטוטורי? האם החברות בלשכת עורכי הדין מנדטורית או וולונטרית? אילו תפקידים ממלאה הלשכה, האם היא ממלאה תפקידי חובה או תפקיד ייצוגי בלבד? האם היא אחראית להסדרת המקצוע? מה המבנה הפנימי של מוסדות הלשכה ומה יחסי הגומלין בניהם? מהם מנגנוני הביקורת, חיצונית או פנימית, בהם נתונה הלשכה?

להלן פירוט ממצאי הסקירה:

### ארצות הברית

מקצוע עריכת הדין מוסדר בארצות הברית ברמה המדינתית ולא ברמה הפדראלית, כאשר בכל מדינה ממדינות ארצות הברית נוהגת מתכונת שונה בכל הנוגע למבנה המקצוע והסדרתו בחוק. בשלושים ושתיים ממדינות ארצות הברית (המהוות יותר ממחצית המדינות), נוהגת חברות מנדטורית בלשכות עורכי הדין המכונות בשם: Unified Bar או Integrated Bar.<sup>1</sup> בחלק מן המדינות, החברות

<sup>1</sup> נתי פרלמן, מעמדן ותפקידיהן של לשכות עורכי הדין בעולם – סקירה משווה, **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 7 בינואר 2010, עמ' 4 (להלן: "מעמדן ותפקידיהן של לשכות עורכי הדין בעולם – סקירה משווה"); רשימת המדינות בארצות הברית בהן החברות היא מנדטורית: Alabama, Alaska, Arizona, California, Florida, Georgia, Idaho, Kentucky, Louisiana, Maine, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Mexico, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Carolina,

המנדטורית נקבעה בחוק. מדינת קליפורניה הרחיקה לכת ועיגנה את מנדטוריות הלשכה אף בחוקתה. בשאר המדינות, נוהגת חברות וולונטרית<sup>2</sup> כאשר הלשכות הוולונטריות קובעות לעצמן את מטרותיהן אך הן אינן מסדירות את המקצוע.

נוסף ללשכות המדינתיות, ארגון ה- American Bar Association משמש כארגון הגג של עורכי דין מכל רחבי ארצות הברית ומהווה לשכה וולונטרית בה חברים כארבע מאות אלף חברים.<sup>3</sup> הארגון מפרסם כללי אתיקה לדוגמא לחבריו אך כללים אלו הם בגדר הצעה לחברים ואין הם בעלי תוקף מחייב כלפיהם.<sup>4</sup>

בחרנו לסקור את ההסדרים החלים בשתי מדינות בארצות הברית, בהן מספר עורכי הדין גדול יחסית למדינות אחרות: מדינת קליפורניה, בה החברות בלשכת עורכי הדין היא מנדטורית ומדינת ניו יורק, בה החברות היא וולונטרית.

### מדינת קליפורניה

לשכת עורכי הדין בקליפורניה נוסדה ביולי, 1927, עם כניסתו לתוקף של ה- State Bar Act.<sup>5</sup> זוהי הלשכה הגדולה ביותר בארצות הברית ומספר חבריה עומד על מאתיים ארבעים ושניים אלף חברים נכון לחודש מאי, 2013. בחוק האמור, נקבע כי הלשכה היא תאגיד ציבורי<sup>6</sup> ומהווה זרועו הארוכה של בית המשפט העליון. החברות בלשכה מנדטורית ומהווה תנאי הכרחי לעיסוק במקצוע עריכת הדין במדינה. יצוין כי לצד לשכת עורכי הדין המנדטורית, קיימות בקליפורניה לשכות מקצועיות וולונטריות, המאגדות עורכי דין בתחומי משפט שונים ומייצגות את האינטרסים שלהם.

---

South Dakota, Texas, Utah, Virginia, Washington State, West Virginia, Wisconsin, and Wyoming.

<sup>2</sup> רשימת המדינות בהן החברות היא וולונטרית: Ohio, Arkansas, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaii, Tennessee and Vermont, New York, Illinois, Kansas, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Pennsylvania, Iowa.

<sup>3</sup> ראו לעיל הי"ש 1, עמ' 4; כן ראו את אתר האינטרנט של ה- American Bar Association, <http://www.americanbar.org/aba.html> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>4</sup> ליאור בן דוד, טיפול בעבירות משמעת של עורכי דין: מבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במרס 2004, עמ' 7.

<sup>5</sup> ("The State Bar Act") The *State Bar Act (Cal. Bus. & Prof. Code §§ 6000 et seq)* (להלן: "The State Bar Act").

<sup>6</sup> The State Bar Act, §6001.

מערכת החוקים המסדירה את התנהלות עורכי הדין במדינה כוללת את חוקת קליפורניה 7 וה- State Bar Act אשר מגדיר את תפקידי הלשכה ואשר מכוחו הותקנו כללים פנימיים,<sup>8</sup> ה- Rules of the State Bar<sup>9</sup> וה- Rules of Professional Conduct.<sup>10</sup>

ה- State Bar Act מגדיר את תפקידי הלשכה הקליפורנית וקובע כי בין היתר תהא אחראית הלשכה על הליכי הכניסה למקצוע, הליכי המשמעת של עורכי הדין ואכיפת הכללים המסדירים התנהגות בלתי נאותה של עורך דין כלפי לקוחו.<sup>11</sup> בין תפקידיה השונים של הלשכה הקליפורנית ניתן למצוא את הקרן שהקימה במטרה להחזיר הוצאות ללקוחות שנגנבו מהם כספים על ידי עורכי דין (ה - Client Security Fund) ותכנית המיועדת למימון הליכי פשרה בין עורכי דין ללקוחותיהם (ה - Mandatory Fee Arbitration Program).

תפקיד נוסף משמעותי של הלשכה בקליפורניה עניינו בהשתלמויות מקצועיות. לפי החוק, כל עורכי הדין הרשומים בלשכה מחויבים לעבור קורסים מקצועיים בהיקף של עשרים וחמש שעות אחת לשלושה חודשים. הלשכה מציעה השתלמויות העוסקות בתחומי משפט שונים.

פעילות הלשכה ממומנת מכספי דמי החבר שמשלמים חבריה. בשנת 2011, תקציב הלשכה עמד על יותר משישים וארבעה מיליון דולר, כאשר שבעים וחמישה אחוזים מסכום זה מימן את הליכי המשמעת שנוקטת הלשכה כלפי חבריה. בפסק דין משמעותי שניתן בשנת 1990,<sup>12</sup> נקבע כי לחברי הלשכה עומדת זכות חוקתית שלא יעשה שימוש בדמי החבר הנגבים מהם למטרות פוליטיות ואידיאולוגיות, אלא למטרות פיקוח והסדרת מקצוע עריכת הדין בלבד.<sup>13</sup> בעקבות

<sup>7</sup> The *California Constitution* (art. VI, § 9)

<sup>8</sup> The State Bar Act, §6025

<sup>9</sup> ראו: <http://rules.calbar.ca.gov> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>10</sup> ראו:

[http://rules.calbar.ca.gov/Portals/10/documents/2013\\_CaliforniaRulesofProfessionalConduct.pdf](http://rules.calbar.ca.gov/Portals/10/documents/2013_CaliforniaRulesofProfessionalConduct.pdf)

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>11</sup> The State Bar Act, §§ 6125-33, §§ 6150-56

<sup>12</sup> *Keller v. State Bar of California*, 496 U.S. 1 (1990)

<sup>13</sup> U.S. Const. amend I

פסק הדין נקבע בחוק כי חברי הלשכה זכאים לניכוי סכום קבוע מדמי החבר אם הם מתנגדים לפעולות שאינן עומדות בקריטריונים שנקבעו בפסק הדין.<sup>14</sup>

באשר להליך הסמכתם של עורכי הדין בקליפורניה, על מנת לקבל הסמכה לעריכת דין, על המועמדים לעבור את בחינות הלשכה המנוהלות על ידי ועדת הבחינות (ה- Committee of Bar Examiners),<sup>15</sup> וכן לעבור את מבחני ה-Multistate Professional Responsibility Examination (MPRE) הבוחנים את בקיאות המועמדים בכללי האתיקה ומנוהלים על ידי הגוף הייעודי לכך, ה-National Conference of Bar Examiners וכן לשלם דמי חבר שנתיים.

באשר למערכת המשמעתית הפועלת בלשכת עורכי הדין בקליפורניה, תלונה בגין התנהגות בלתי הולמת של עורך דין החבר בלשכת הקליפורנית מוגשת ללשכה<sup>16</sup> ושם היא נחקרת, על פי שיקול דעת הלשכה, על ידי משרד התובע מטעם הלשכה (The Office of the Chief Trial Counsel).<sup>17</sup>

במידה שעולה חשד לעבירה משמעתית, התובע מגיש קובלנה כנגד עורך הדין לבית המשפט של הלשכה (State Bar Court). זהו בית משפט עצמאי, אשר כל עיסוקו מוקדש לתיקים העוסקים במשמעת עורכי הדין החברים בלשכה.<sup>18</sup> לבית המשפט שתי ערכאות. בערכאה הראשונה (ה- Hearing Department), מכהנים חמישה שופטים במשרה מלאה המתמנים על ידי בית המשפט העליון של קליפורניה, המחוקק והמושל; בערכאת הערעור (ה- Review Department) מכהנים שלושה שופטים: שופט בפועל המשמש אב בית דין ולצדו שני עורכי דין המתמנים אף הם על ידי בית המשפט העליון של קליפורניה.<sup>19</sup> היינו, שופטי השיפוט המשמעתית אינם מתמנים על ידי הלשכה.<sup>20</sup> עונשי המשמעת שיכול בית המשפט להטיל הם: נזיפה פרטית או ציבורית, הטלת קנס כספי עד חמישים אלף

<sup>14</sup> The State Bar Act, § 6140.05 .

<sup>15</sup> ראו הסבר בהמשך.

<sup>16</sup> יצוין כי ללשכת עורכי הדין הסמכות לנקוט בהליך משמעת נגד עורך דין גם מיוזמתה.

<sup>17</sup> The California Business and Professions Code, Section 6079.5 .

<sup>18</sup> ראו: <http://www.calbar.ca.gov/AboutUs/StateBarOverview.aspx> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>19</sup> The California Business and Professions Code, Section 6086.65 .

<sup>20</sup> ראו לעיל הי"ש 1, עמ' 4.



דולר, הטלת תנאים כגון הכשרה משפטית נוספת, המלצת השעיה לבית המשפט העליון (עד שלוש שנים) והמלצה לשלילת רישיון.<sup>21</sup> יצוין בהקשר זה כי בית המשפט העליון של קליפורניה אשר לו סמכויות משמעותיות אינהרנטיות יכול לנקוט בהליכים משמעותיים באופן ישיר.<sup>22</sup>

מבחינת הגופים המסדירים את פעילות הלשכה הקליפורנית, הגוף העומד בראשה הוא ה- Board of Trustees<sup>23</sup> (גוף זה נקרא בעבר: "Board of Governors") ובו עשרים ושלושה חברים.<sup>24</sup> בחודש יולי, 2007, גוף זה אימץ מבנה ארגוני חדש אשר עוגן בכללים הפנימיים של לשכת עורכי הדין של קליפורניה<sup>25</sup> ובהם נקבע, בין היתר, כי עד שנת 2014 יופחת מספר החברים בגוף לתשעה עשר.<sup>26</sup> הרכב הגוף כיום מונה שישה עורכי דין שהם חברי הלשכה הנבחרים מכל אזור בו קיימת נציגות של הלשכה ברחבי קליפורניה (חלוקת הלשכה לאזורים מבוססת על החלוקה לשישה בתי משפט מחוזיים), חמישה עורכי דין נבחרים על ידי בית המשפט העליון ושני עורכי דין מתמנים על ידי בית המחוקקים של קליפורניה, אחד מתמנה על ידי גוף ה- Senate Committee on Rules והשני מתמנה על ידי גוף ה- Speaker of the Assembly. שישה חברים נוספים הם נציגים מהציבור, שאינם עורכי דין (ארבעה מתמנים על ידי מושל קליפורניה, ושניים מתמנים על ידי בית המחוקקים, האחד על ידי גוף ה- Senate Committee on Rules והשני על ידי ה- Speaker of the Assembly).

ה- Board of Trustees הוא הזרוע המבצעת של הלשכה, האחראי על הוצאת סמכויותיה לפועל.<sup>27</sup> גוף זה רשאי להקים ועדות בלשכה ולהעניק להן מסמכויותיו.<sup>28</sup> בידו של ה- Board of Trustees נתונות סמכויות רגולטוריות ובידו לנסח כללים מקצועיים הטעונים אישורו של בית המשפט העליון

<sup>21</sup> ראו לעיל הי"ש 1, עמ' 4.

<sup>22</sup> The California Business and Professions Code, Section 6100.

<sup>23</sup> הסבר בהמשך. מעוגן בחוק: The State Bar Act, §6010. מידע אודות גוף זה ניתן למצוא באתר: <http://www.calbar.ca.gov/AboutUs/BoardofTrustees.aspx> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>24</sup> The State Bar Act, §6011.

<sup>25</sup> The Rules of the State Bar.

<sup>26</sup> שם, Title 6. Governance, Division 1.

<sup>27</sup> The State Bar Act, §6008.4.

<sup>28</sup> The State Bar Act, §6040.

בקליפורניה.<sup>29</sup> כמו כן, הגוף מורשה לנסח כללים לשם יצירת כלים משמעותיים חלופיים (Alternative Dispute Resolution) כלפי עורכי דין במקרים בהם לא קיימת הצדקה להחלת ההליך המשמעותי הרגיל.<sup>30</sup>

ה - Board of Trustees מקיים כשמונה מפגשים בשנה ודן בסוגיות ארגוניות, מקצועיות ובקביעת מדיניות.<sup>31</sup> כל ישיבה של ה - Board of Trustees מתקיימת כישיבה פתוחה לציבור הרחב, מלבד מקרים מסוימים המנויים בחוק.<sup>32</sup>

כאמור לעיל, המועמדים לעסוק בעריכת דין בקליפורניה נדרשים לעבור את בחינות הלשכה המנוהלות על ידי ועדת הבחינות (Committee of Bar Examiners). ועדה זו היא ועדת קבע של הלשכה המורכבת מעשרה עורכי דין המתמנים על ידי גוף ה - Board of Trustees ותשעה חברים שאינם עורכי דין מתמנים על ידי מושל קליפורניה, ובית המחוקקים על ידי גוף ה - Senate Committee on Rules וגוף ה - Speaker of the Assembly.

יוער כי כל פעולה של אחד מהגופים שלעיל הפועלים במסגרתה של הלשכה כפופה לביקורתו השיפוטית של בית המשפט העליון בקליפורניה.<sup>33</sup>

בכל הנוגע להליך הביקורת החשבונאית<sup>34</sup> המתקיים בלשכת עורכי הדין בקליפורניה, בחוק מצויות הוראות מפורטות המסדירות נושא זה. בין היתר, על גוף ה - Board of Trustees להתקשר עם משרד רואי חשבון מוסמך, בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בביקורת חשבונאית ממשלתית ולהגיש דו"ח שנתי באמצעותו. כמו כן, על הדו"ח הכספי להיות מאושר על ידי הגזבר תחת שבועה והעתק של הדו"ח צריך להיות מוגש תוך מאה ועשרים ימים לגורמים שונים פנימיים בלשכה ואל גורמים מחוץ לה.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> The State Bar Act , §6076

<sup>30</sup> The State Bar Act , §6086.14

<sup>31</sup> <http://www.calbar.ca.gov/AboutUs/BoardofTrustees.aspx> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>32</sup> The State Bar Act , §6026.5

<sup>33</sup> The State Bar Act , §6170

<sup>34</sup> The State Bar Act , §6222

<sup>35</sup> The State Bar Act , §6145

## מדינת ניו יורק

לשכת עורכי הדין הגדולה והוותיקה ביותר במדינת ניו יורק, ה- New York State Bar Association (NYSBA), נוסדה בשנת 1877 ומספר חבריה עומד על יותר משבעים ושבעה אלף עורכי דין, נכון לשנת 2013. זוהי הלשכה הוולונטרית הגדולה והוותיקה ביותר במדינה.

תפקידיה של הלשכה במדינת ניו יורק, כפי שעוגנו בשנת 1877 בחוקה של הלשכה, הם: קידום רפורמות חקיקה, הקלה על עשיית הצדק, קידום אמנות המידה של יושר, כבוד, מיומנות מקצועית ואדיבות במקצוע עריכת הדין.<sup>36</sup>

הלשכה בניו יורק משמשת כאיגוד מקצועי כאשר הסדרת המקצוע היא הסדרה חיצונית הנתונה בידי בית המשפט לערעורים של מדינת ניו יורק.<sup>37</sup> נושאי המשרה בלשכה נבחרים על ידי הגוף המסדיר את הפיקוח והניהול בלשכה, ה- House of Delegates וכוללים את נושאי המשרה הבאים: נשיא, הנשיא הנבחר, גזבר ומזכיר הלשכה. גוף זה מתכנס ארבע פעמים בשנה והוא אחראי על התווית המדיניות וקבלת ההחלטות בלשכה. הגוף מונה שלוש מאות חברים. החלטות המתקבלות על ידי גוף זה הן בגדר המדיניות הרשמית של הלשכה.

הועד המנהל (Executive Committee) של גוף ה- House of Delegates מונה שלושים חברים אשר להם הסמכות לפעול בשם הארגון בהתאם להחלטות שהתקבלו על ידו. בין חבריו של הועד חברים גם נשיא הלשכה, גזברה והמזכיר של האיגוד.<sup>38</sup>

בין מוסדות הלשכה קיימת גם מחלקה ליחסי ממשל הפועלת בשם הלשכה ותפקידה לקדם חקיקה בנושאים שונים.

<sup>36</sup> אתר לשכת עורכי הדין במדינת ניו יורק:

<http://www.nysba.org/CustomTemplates/SecondaryStandard.aspx?id=27825> (כניסה ביום 16 אוקטובר, 2013).

<sup>37</sup> ראו לעיל הי"ש 1, עמ' 5.

<sup>38</sup> למידע נוסף ראו אתר לשכת עורכי הדין של ניו יורק:

[http://www.nysba.org/AM/Template.cfm?Section=About\\_NYSBA&ContentID=55175&template=/CM/ContentDisplay.cfm](http://www.nysba.org/AM/Template.cfm?Section=About_NYSBA&ContentID=55175&template=/CM/ContentDisplay.cfm) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

בכל הנוגע להליך ההסמכה של עורכי דין במדינת ניו יורק, ועדת הבחינות, ה- New York State Board of Law Examiners, הוקמה בחוק בשנת 1894. חמשת חברי ועדת הבחינות הם עורכי דין פעילים המתמנים על ידי בית המשפט לערעורים בניו יורק. גוף זה, הנפרד מהלשכה ופועל בחסות בית המשפט לערעורים של ניו יורק, אחראי על ניהול מבחני ההסמכה (Bar Examinations).

הדין האתי לו כפופים עורכי הדין, חברי הלשכה בניו יורק, נקבע בקוד אתי שאושר על ידי הוועד המנהל של הלשכה (ה - Code of Conduct of the New York State Bar Association).<sup>39</sup> ההליך המשמעי אליו כפופים עורכי הדין במדינת ניו יורק מנוהל על ידי ועדות, ה - Discipline and Grievance Committees, אשר ממומנות על ידי בית המשפט לערעורים במדינה ונתונות תחת חסותו. בוועדות מכהנים עורכי דין וחברים שאינם עורכי דין. הוועדות מכריעות במקרי משמעת קלים יחסית ועונשות במתן אזהרות ונזיפות. מקרי משמעת חמורים יותר מופנים לבית המשפט לערעורים במדינה.<sup>40</sup>

הליך הביקורת על לשכת עורכי הדין בניו יורק נעשה על ידי ועדת ביקורת של הלשכה, המורכבת משבעה חברים המתמנים על ידי נשיא הלשכה. הוועדה מבקרת את ההתנהלות הכספית של הלשכה תוך מעקב ופיקוח של הדוחות הכספיים.

## קנדה

מקצוע עריכת הדין בקנדה מוסדר בכל אחת מארבע עשר הפרובינציות והטריטוריות שבקנדה במסגרת ה - Law Societies, גופים סטטוטוריים בהן החברות היא מנדטורית.<sup>41</sup> גוף ה- Federation of Law Societies of Canada נוסד בשנת 1972, משמש כארגון גג לאומי ומאגד תחתיו את כלל הלשכות המנדטוריות שבקנדה.

<sup>39</sup> לנוסח ה- Code of Conduct of the New York State Bar Association, ראו:

[http://www.nysba.org/AM/Template.cfm?Section=About\\_NYSBA&ContentID=32817&template=/CM/ContentDisplay.cfm](http://www.nysba.org/AM/Template.cfm?Section=About_NYSBA&ContentID=32817&template=/CM/ContentDisplay.cfm) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>40</sup> ראו לעיל הי"ש 1, עמ' 5.

<sup>41</sup> ראו אתר גופי ה- Law Societies בקנדה: <http://www.flsc.ca/en/canadas-law-societies> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

גופי ה- Law Societies מגדירים כללי התנהגות המחייבים את עורכי הדין החברים בהם, מפקחים על השימוש בכספי קרנות נאמנים המוחזקים על ידי חברי המקצוע ומטפלים בתלונות משמעת נגד עורכי דין. הן נוהגות להביע דעה בנוגע לסוגיות אתיות של עורכי דין ובאשר לנושאים הקשורים לשלטון החוק וזכות הציבור לערכאות משפטיות.<sup>42</sup> בכל פרובינציה מוסדרים תפקידי הלשכה המנדטורית במסגרת החוק.

לצד הלשכות המנדטוריות, פועלות בקנדה לשכות האחראיות על ייצוג ענייני הפרופסיה והאינטרסים של עורכי הדין, המאוגדות תחת גוף ה- Canadian Bar Association<sup>43</sup> והחברות בהן היא וולונטרית.

בעשר השנים האחרונות, גוף ה- Federation of Law Societies of Canada שכאמור פועל כארגון גג המאגד תחתיו את כלל הלשכות המנדטוריות שבקנדה, פיתח סטנדרטים רגולטורים אחידים במטרה לפקח על הנעשה בלשכות המנדטוריות הפזורות ובמטרה ליצור אחידות במאפייני הגופים. תוצאת המהלך מאפשרת ניידות של עורכי דין מפרובינציה אחרת למשנתה תוך שמירה על כללי אתיקה אחידים.<sup>44</sup>

ה- Council of the Federation of Law Societies of Canada הוא הגוף העליון במסגרתו של האיגוד הפדראלי. הגוף אחראי על קביעת האסטרטגיה של הארגון. כל אחת מארבע עשר הלשכות המנדטוריות בפרובינציות בוחרת נציג למועצה זו. הנשיא הקודם, הנשיא הנוכחי, והנשיא הנבחר האמור להיכנס לתפקידו, משמשים גם הם כחברי המועצה. המועצה נפגשת לפחות שלוש פעמים בשנה. הגוף המנהל את המועצה, הוא ה- Executive Committee, בו חברים הנשיא, הנשיא הקודם, הנשיא שלפניו והנשיא האמור להיכנס לתפקידו. חברי ה-

<sup>42</sup> ראו: <http://www.flsc.ca/en/about-us> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>43</sup> ה- Canadian Bar Association הוא ארגון מקצועי ועצמאי. נוסד בשנת 1986 והתאגד מכוח חוק מיוחד של הפרלמנט מחדש אפריל 1921. כיום, ארגון זה מייצג כשלושים ושבעה אלף עורכי דין, שופטים, נוטריונים, מרצים וסטודנטים מכל רחבי קנדה (קרוב לשני שלישים מכלל עורכי הדין העוסקים במקצוע במדינה). ללשכה יש סניפים בכל פרובינציה וטריטוריה.

<sup>44</sup> ראו: <http://www.flsc.ca/en/national-standards> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

Executive Committee מכהנים במשך שנה ונבחרים על בסיס רוטציה בין הפרובינציות והטריטוריות השונות.

לשכת עורכי הדין המנדטורית הגדולה והוותיקה ביותר בקנדה היא הלשכה בפרובינציה אונטריו, The Law Society of Upper Canada, אשר נוסדה בשנת 1797.<sup>45</sup> יותר מארבעים וארבעה אלף עורכי דין וארבעת אלפים ומאתיים עוזרים משפטיים כפופים ל- Law Society Act<sup>46</sup> ולכללים הפנימיים של הלשכה שהוצאו מכוחו של החוק.<sup>47</sup> מקצוע עריכת הדין מוסדר במודל הסדרה עצמית המשולב עם ייצוג ציבורי במוסדות.<sup>48</sup> הלשכה ממומנת מכספי האגרה שמשלמים חבריה ומסדירה את נושא הרישיונות, המשמעת והרגולציה של מקצוע עריכת הדין באונטריו. הסמכויות המשמעתיות הנתונות ללשכה הן שלילת רישיון עריכת הדין, השעיית הרישיון וקנס עד עשרת אלפים דולר.<sup>49</sup>

ה- Treasurer הוא נשיא הלשכה והעומד בראשה.<sup>50</sup> הגוף המנהל של הלשכה הוא מועצת מנהלים בת חמישים ושניים חברים (המכונים "Benchers"). מועצת המנהלים נפגשת כל מספר חודשים ותפקידה להסדיר את מדיניות הלשכה. בנוסף, חברי מועצת המנהלים יושבים כדיינים בתיקים משמעתיים נגד עורכי דין. שמונה חברים מתוך חברי המועצה אינם עורכי דין<sup>51</sup> (Lay Benchers) ונבחרים על ידי ה- Lieutenant Governor. אחדים מחברי המועצה נבחרים לכהן בה מכה תפקידם (Ex-Officio).<sup>52</sup>

<sup>45</sup> אתר האינטרנט של לשכת עורכי-הדין באונטריו (Upper Canada): <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=427> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>46</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, ראו: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90108\\_e.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90108_e.htm) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>47</sup> ראו: <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=905> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013); ה- by-laws, Rules of Professional Conduct, Paralegal Rules of Conduct הם כללים פנימיים המבוססים על ה-Law Society Act. ונוצרו על ידי ה-Law Societies השונים. כללים אלה מסדירים את החובות המקצועיות והאתיות של עורכי הדין. עורך דין או עוזר משפטי המפר אחד מכללים אלה, חשוף להליכים משמעתיים הננקטים על ידי הלשכה. ראו: <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=1068> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>48</sup> ראו: <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=1063> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>49</sup> ראו לעיל ה"ש 1, עמ' 11, מתוך ה- Law Society Act.

<sup>50</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, 7.

<sup>51</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, 23(1).

<sup>52</sup> אתר לשכת עורכי הדין של אונטריו: <http://www.lsuc.on.ca/with.aspx?id=1136> (כניסה ביום 16 אוקטובר, 2013).

הלשכה עורכת רשאיית לערוך ביקורת על הרישומים הפיננסים של מוסדותיה בכדי לוודא כי רישומים אלה מתיישבים עם דרישות החוק.<sup>53</sup> כמו כן, הפעולות הפיננסיות של הלשכה מבוקרות מדי שנה על ידי מבקר חשבונות שממונה על ידי מועצת המנהלים של הלשכה.<sup>54</sup> זו האחרונה, מוציאה דו"ח שנתי לפרקליט המדינה ובו היא מדווחת על פעולות הלשכה ובין היתר גם מסקנותיו של מבקר החשבונות.<sup>55</sup>

### אנגליה ווילס

בשנת 2007 נערכה רפורמה מקיפה בכל הנוגע להסדרת מקצוע עריכת הדין באנגליה ובווילס. רפורמה זו אומצה בחוק, ה - Legal Services Act. החוק הקים גוף רגולטורי עצמאי ונפרד מהממשלה, ה - Legal Services Board (LSB), שתפקידו לפקח על עבודתם של הגופים הוולונטריים, המסדירים באופן ישיר את מקצוע עריכת הדין באנגליה ובווילס, הם ה - Approved Regulators.<sup>56</sup> הכול, כפי שיפורט בהמשך.

הרקע לעריכת הרפורמה משנת 2007 היה דוח של ה - Office of Fair Trading (OFT) משנת 2001,<sup>57</sup> אשר בו הומלץ, בין היתר, להגביר את התחרותיות של מקצוע עריכת הדין.<sup>58</sup> כתגובה, הוציאה הממשלה דוח ובו כתבה:

"...the current framework is out-dated, inflexible, over-complex and insufficiently accountable or transparent... Government has therefore decided that a thorough and independent investigation without reservation is needed".<sup>59</sup>

<sup>53</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, 49.2(1)

<sup>54</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, 54(5)

<sup>55</sup> Law Society Act, R.S.O. 1990, Chapter L.8, 54(6)

<sup>56</sup> לרשימה המלאה של ה - Approved Regulators, ראו: [http://www.legalservicesboard.org.uk/can\\_we\\_help/approved\\_regulators/index.htm](http://www.legalservicesboard.org.uk/can_we_help/approved_regulators/index.htm) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>57</sup> לנוסח הדוח ראו: [http://www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/professional\\_bodies/oft328.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/professional_bodies/oft328.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>58</sup> [http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/history\\_reforms/index.htm](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/history_reforms/index.htm) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>59</sup> Competition and regulation in the legal services market July 2013- A report following the "In the public interest?" consultation. מתוך:

בעקבות דוח זה מונה בשנת 2003 סר דיוויד קלמנטי לערוך בדיקה מקיפה של המסגרות הרגולטוריות של השירותים המשפטיים באנגליה ולבחון מודלים שונים להסדרת מקצוע עריכת הדין. בשנת 2004 פרסם סר קלמנטי את מסקנותיו בדוח שכותרתו: "Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales". המלצות הדוח כללו בין היתר:

- א. הקמת Legal Services Board, גוף שיפקח ישירות על ה- Approved Regulators.
- ב. קביעת מטרות הרגולציה בחקיקה.
- ג. הגופים הרגולטורים ידרשו להפריד בין הפונקציות הרגולטוריות לבין הפונקציות הייצוגיות כאשר הגוף המפקח (LSB) יפקח על הפונקציות הרגולטוריות בלבד.
- ד. הקמת גוף האחראי על טיפול בתלונות הציבור על עורכי הדין, The Office for Legal Complaints, גוף רגולטורי שיהיה נתון לסמכות פיקוחו של ה- Legal Services Board.

ממשלת אנגליה אימצה את המלצותיו של סר קלמנטי בשנת 2005 ובחודש אוקטובר באותה שנה הונפק המסמך: "The Future of Legal Services: Putting Consumers First".<sup>60</sup> במסמך זה הכריזה הממשלה על כוונתה להפיץ טיוטת חוק המסדירה את השירותים המשפטיים ומיישמת את המלצותיו של סר קלמנטי. בחודש מאי 2006, פורסמה טיוטת החוק ובחודש אוקטובר 2007, התקבל החוק<sup>61</sup> בפרלמנט האנגלי. החוק מיישם מודל של הסדרה עצמית בשירותים המשפטיים, הכפופה לפיקוחו של ה- LSB, כאמור לעיל.

---

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/consult/general/oftreptconc.htm> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>60</sup> לנוסח המסמך ראו: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/legalsys/folwp.pdf> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>61</sup> לנוסח ה- Legal Services Act המלא ראו: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldbills/009/07009.i-v.html> (כניסה 17 ספטמבר, 2013).



להלן פירוט הגופים הנוטלים כיום חלק במודל הסדרת מקצוע עריכת הדין בבריטניה:

ה- Legal Services Board (LSB) הוא הגוף העצמאי שמונה במטרה לפקח על הרגולציה המשפטית באנגליה ובוולס ולהבטיח כי הרגולציה בענף השירותים המשפטי באנגליה פועלת בהתאם לאינטרס הציבורי המצוי בלב המערכת המשפטית.

ה- LSB שם את מרכז כובד עבודתו בקיום שמונה מטרות הרגולציה<sup>62</sup> כפי שמופיעות בחוק ה- Legal Services Act, וביניהן: קידום האינטרס הציבורי, קידום העיקרון החוקתי של שלטון החוק, קידום הגישה למערכת המשפט, קידום התחרות בענף המשפט, קידום עצמאות, גיוון וחוזקת הפרופסיה המשפטית.<sup>63</sup> ה- LSB פרסם קונטרס ובו הוא מגדיר כיצד המטרות הרגולטוריות שהוזכרו באות לידי ביטוי בפועל, וכן מה היקף סמכותו.<sup>64</sup> בנוסף, ה- LSB מפקח על הגוף המטפל בתלונות של לקוחות נגד עורכי הדין, The Office of Legal Complaints.

כאמור לעיל, גוף זה עצמאי ונפרד מהממשלה ומהאיגוד המקצועי של הפרופסיה המשפטית. חיזוק לעצמאותו של הגוף ניתן למצוא בכך שעל פי הוראות ה- Legal Services Act, ישמשו בו עשרה חברים, ורובם יהיו lay people (שאינם עורכי דין). גם יושב הראש אינו עורך דין.<sup>65</sup>

ארגון זה אימץ הסדרים פנימיים<sup>66</sup> בנושאים שונים, כגון: כללי פרוצדורה והתנהלות של הגופים בארגון,<sup>67</sup> הליכי טיפול בתלונות וכללי משמעת הנוגעים

<sup>62</sup> למאמר בנושא ראו:

Laurel S. Terry, Steve Mark, and Tahlia Gordon, *Adopting Regulatory Objectives for the Legal Profession*, 80 Fordham L. Rev. 2685 (2012).

<sup>63</sup> The Legal Services Act 2007 (c.29) Sec. 51.

<sup>64</sup> לנוסח הקונטרס המלא:

[http://www.legalservicesboard.org.uk/news\\_publications/publications/pdf/regulatory\\_objectives.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/publications/pdf/regulatory_objectives.pdf)

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>65</sup> מתוך הסיכום שהגישה פרופ' נטע זיו אל חברי הוועדה הציבורית בעניין לשכת עורכי הדין.

<sup>66</sup> LSB Governance Manual:

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/index.htm](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/index.htm)

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>67</sup>

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lsb\\_rules\\_of\\_procedure\\_20121128\\_final.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lsb_rules_of_procedure_20121128_final.pdf)

(כניסה ביום 17 אוקטובר, 2013).

לחברי ה- LSB,<sup>68</sup> מדיניות מתנות ואירוח,<sup>69</sup> נהלי ההתנהגות והעיסוק של חברי ה- LSB<sup>70</sup> וההסדרה הפיננסית של ה- LSB.<sup>71</sup> הגוף משולל סמכויות פיקוח בכל הנוגע לפונקציות הייצוגיות של ה- Approved Regulators.<sup>72</sup>

ה- LSB הקים שלוש ועדות שיסייעו לו בהוצאה לפועל של תפקידיו וחובותיו, ואלו הן הועדות:

א. Audit and Risk Committee: ועדה זו עוסקת בהבטחת הביקורת

הפנימית והחיצונית ותהליכי הסיכון בתוך הארגון.<sup>73</sup>

ב. Remuneration and Nomination Committee: ועדה זו בוחנת

ומבקרת את נושא הפיצויים, הפנסיה והתגמולים של חברי הגופים הרגולטורים השונים וכן מייעצת בכל הקשור למינויים ולהרכבם של חברי

ה- LSB והועד המנהל שלו.<sup>74</sup>

ג. Licensing Authority Committee: ועדה זו אחראית על מתן רישיונות

למועמדים לעסוק במקצוע עריכת הדין.<sup>75</sup>

ה- LSB נתון לביקורת חיצונית של רואה חשבון ומבקר חשבונות, כפי שנקבע ב- Legal Services Act 2007 ועוגן בספר החוקים הפנימי של ה- LSB.<sup>76</sup> בנוסף,

68

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/complaints\\_and\\_disciplinary\\_process\\_for\\_individual\\_members\\_\(2\)\\_20121128\\_final.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/complaints_and_disciplinary_process_for_individual_members_(2)_20121128_final.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

69

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lbsb\\_policy\\_on\\_gifts\\_and\\_hospitality\\_20121128\\_final.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lbsb_policy_on_gifts_and_hospitality_20121128_final.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

70

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lbsb\\_code\\_of\\_practice\\_for\\_board\\_members\\_20121128\\_final.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lbsb_code_of_practice_for_board_members_20121128_final.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

71

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lbsb\\_finance\\_regulations.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lbsb_finance_regulations.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>72</sup> The Legal Services Act 2007 (c.29) Sec. 29(1).

73

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lbsb\\_audit\\_and\\_risk\\_committee\\_terms\\_of\\_reference.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lbsb_audit_and_risk_committee_terms_of_reference.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

74

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_code\\_of\\_practice/pdf/lbsb\\_remuneration\\_and\\_nomination\\_committee\\_terms\\_of\\_reference.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_code_of_practice/pdf/lbsb_remuneration_and_nomination_committee_terms_of_reference.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

על הממונה על הנהלת חשבונות ב- LSB להבטיח קיומה של ביקורת פנימית המתבצעת על ידי ספק חיצוני שיבחר בהליך של מכרז ויעמוד בסטנדרטים של ביקורת פנים ממשלתית.<sup>77</sup>

ה - Approved Regulators הם, כאמור, הגופים המסדירים באופן ישיר את מקצוע עריכת הדין באנגליה ובווילס ולהם נתונות הן סמכויות רגולטוריות והן סמכויות ייצוגיות.<sup>78</sup>

החוק הסמיך גופים אלו לגבות דמי חבר מעורכי הדין כתנאי מקדים לביצוע פעולות מסוימות<sup>79</sup> אך נקבע כי דמי החבר שמשלמים יכולים לשמש רק למטרות<sup>80</sup> שה- LSB מאשר. שאר הפעילויות תמונה באופן וולונטרי.<sup>81</sup>

ה - Legal Ombudsman for England and Wales היא נציבות תלונות הציבור שהוקמה על ידי ה- Office of Legal Complaints.<sup>82</sup> מדובר בגוף עצמאי ונפרד מהאיגודים המקצועיים והממשלה, הנתון לפיקוחו של ה- LSB. האומבודסמן מטפל בתלונות של לקוחות נגד עורכי דין.

הנציבות פועלת לפי כללים פנימיים שאושרו על ידי ה- LSB והלורד צ'נסלור, כפי הנדרש בחוק ה- Legal Services Act. כללים אלה יוצרים את מסגרת העבודה של האומבודסמן בטיפול בתלונות.<sup>83</sup>

75

[http://www.legalservicesboard.org.uk/about\\_us/our\\_board/board\\_committees/pdf/licensing\\_authority\\_committee\\_tor\\_27\\_january\\_2011.pdf](http://www.legalservicesboard.org.uk/about_us/our_board/board_committees/pdf/licensing_authority_committee_tor_27_january_2011.pdf) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>76</sup> ס' 17 ל- LSB Finance Regulations. ראו לעיל ה"ש 71.

<sup>77</sup> ס' 15 ל- LSB Finance Regulations. ראו לעיל ה"ש 71.

<sup>78</sup> The Legal Services Act 2007 (c.29) Sec. 27.

<sup>79</sup> The Legal Services Act 2007 (c.29) Sec. 51. יצוין כי ישנן פעולות משפטיות אשר אינן דורשות חברות בגופים הרגולטורים ויכולות להינתן גם על ידי מי שאינו מוסמך לעריכת דין (ראו לעיל ה"ש 1, עמ' 6, בה"ש 30).

<sup>80</sup> על ה- LSB לפרסם את המטרות אשר על פיהן ניתן לגבות את דמי החברות בהתאם לאלו המנויות ב- The Legal Services Act 2007 (c.29) Sec. 51. בין היתר, החוק מצייין את קידום הגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד אחרות.

<sup>81</sup> ראו לעיל ה"ש 1, עמ' 6.

<sup>82</sup> גוף שהוקם מכוח חוק שירותים המשפטיים על ידי ה- LSB ב- 2009 ומונה 6 חברים. גוף זה עומד בראש האומבודסמן.

<sup>83</sup> ראו: <http://www.legalombudsman.org.uk/downloads/documents/publications/Scheme-Rules.pdf>

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

במסגרת ההסדרה העצמית המופרדת מן הייצוג, הוקם בשנת 2006 ה-Bar Standards Board (BSB), להסדרת מקצוע ה-Barristers - כגוף סטטוטורי נפרד מה-Bar council<sup>84</sup> המייצג אותם. וכן, בשנת 2007 הוקם ה-Solicitors Regulation Authority (SRA) כגוף סטטוטורי במטרה להסדיר את מקצוע ה-Solicitors כגוף נפרד מה-Law Society המייצג אותם.<sup>85</sup> החברות בלשכות המסדירות את המקצוע היא מנדטורית ואילו החברות בלשכות המייצגות את המקצוע היא וולונטארית.

### גרמניה

גרמניה היא רפובליקה פדראלית חוקתית בעלת שש עשרה יחידות מדינתיות בעלות אוטונומיה מוגבלת. הפרופסיה המשפטית, מעמדה במדינה ועצמאותה מעוגנים בחוקה הגרמנית וב-Federal Lawyers' Act (Bundesrechtsanwaltsordnung; BRAO).<sup>86</sup>

בגרמניה, קיימות עשרים ושמונה לשכות עורכי דין אזוריות (Regional Chambers או Chambers) אשר החברות בהן היא מנדטורית ויחדיו הן יוצרות את ה-Federal Chamber of Lawyers (Bundesrechtsanwaltskammer; BRAK). לשכות אלו הן תאגידים סטטוטוריים ציבוריים משפטיים, המשמשים כרגולטורים וככאלה הם נתונים לפיקוח המדינה.<sup>87</sup>

ה-Regional Chambers בראש ובראשונה מפקחות על נושא משמעת עורכי הדין. במקרים של עבירות קלות, ל-Chambers הסמכות על פי החוק לנזוף בעורך הדין.<sup>88</sup> החלטותיהן של ה-Chambers נתונות לביקורת שיפוטית של בית

<sup>84</sup> <http://www.barcouncil.org.uk/about-us/> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>85</sup> <http://www.lawsociety.org.uk> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>86</sup> Lars Gerold, *THE LEGAL PROFESSION IN GERMANY*, (November 2008):

<http://www.osce.org/odihr/36304> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>87</sup> <http://www.anwaltverein.de/downloads/070316-DAV-Imagebroschuere-Inhalt-EN.pdf> (כניסה ביום

17 ספטמבר, 2013).

<sup>88</sup> Federal Lawyers' Act – BRAO §§74

הדין המשמעתי (Anwaltsgericht). בית דין זה אחראי להליכים משמעתיים וינקוט בצעדים משמעתיים נגד עורכי דין במקרים של עבירות חמורות.<sup>89</sup> נוסף לתפקידיהן האמורים, ה- Regional Chambers מייעצות ומדריכות את עורכי הדין באשר לכללי התנהלות מקצועית. הלשכות ממוננות באופן מלא מדמי החבר שמשלמים חבריהן.

גוף ה- Federal Chamber of Lawyers מאגד את גופי ה- Chambers. סמכויותיו קבועות בחוק ומתמקדות בנושאים בעלי השפעה על הלשכה הפדראלית כולה וייצוגה בפני גופים אחרים. דמי החבר של החברים ב- Chambers ממנים פעילותו של הגוף.

לצד הלשכות האזוריות בגרמניה, פועלות כמאתיים וחמישים לשכות מקומיות (Local Bar Associations), אשר החברות בהן היא וולונטרית. בעוד שעל ה- Chambers להגן על החוק ועל המקצוע וכן להסדיר את הפרופסיה המקצועית, לשכות עורכי דין הוולונטריות מציגות עצמן כקבוצות שדולה וספקיות שירותים שמטרתן קידום האינטרסים של עורכי הדין. הן נוטלות תפקיד חשוב גם בהליכי הפרלמנט. הלשכות הוולונטאריות מרכיבות יחד את ה- German Bar Association (DeutscherAnwaltVerein; DAV) שהוא ארגון הגג של עורכי הדין בגרמניה.

מטרתו של ה- DVA לייצג ולהגן על כל האינטרסים המקצועיים והכלכליים של מקצוע עריכת הדין. בנוסף, הוא כולל ועדות העוסקות בתחומי משפט שונים ומקדמות חקיקה. הגוף מציע גם שירותי עסקים לחבריו וכן מפעיל גוף המציע השתלמויות לעורכי דין בערים שונות בגרמניה (The Deutsche Anwaltakademie).<sup>90</sup> ה- DAV ממומן מכספים המועברים אליו מהלשכות המקומיות בהתאם למספר חבריהן.

<sup>89</sup> Federal Lawyers' Act – BRAO §§113  
<sup>90</sup> ראו לעיל ה"ש 87.

בראש ה- DAV עומד הנשיא וְחָבֵר יושבי-הראש. חברי כל לשכה מקומית בוחרים את הוועד המנהל שלה. הלשכות המקומיות משתתפות בהליך קבלת ההחלטות של ה- DAV על ידי זכות הצבעה ב- General Membership Meeting. מספר המושבים וההצבעות של כל לשכה נקבע באופן יחסי לגודלה. ה- General Membership Meeting בוחרת את חברי "הוועד המנהל" (The Executive Board) של ה- General Membership Meeting.<sup>91</sup>

ה- General Membership Meeting הוא האורגן מקבל ההחלטות בעל הדרגה הגבוהה ביותר ב- DAV.

ה- Executive Board שנבחר על ידי ה- General Membership Meeting, מורכב מעשרים ושמונה חברים ואחראי על כל ענייני ה- DAV שאינם מצויים בסמכותם של ה- General Membership Meeting או כל אורגן אחר בלשכה. ה- Board יכול להעביר חלק מסמכויותיו לנשיא ולחבר יושבי הראש.

הנשיא מייצג את הלשכה ומנהל את ענייניה השוטפים. כמו כן, הנשיא מנהל את ה- General Membership Meeting, את ה- Board ואת חבר יושבי הראש ומקבל החלטות בכל העניינים הדחופים. חָבֵר יושבי הראש מפקח על העניינים הפיננסיים והחזקת המניות על ידי הלשכה.

בכל הנוגע לביקורת ולפיקוח, הלשכות האזוריות, המנדטוריות, ה- Chambers, נתונות לפיקוחן של הפדרציות השונות אשר בוחרות את עמידתן בחובותיהן הנוגעות לניהול תקציב הלשכה ופיקוח משמעת על עורכי דין.<sup>92</sup> כיום, נשמעים בגרמניה קולות הקוראים להקמת גוף עצמאי ונפרד מה- Chambers, נציבות שתטפל בתלונות כנגד עורכי דין.<sup>93</sup> מנגד, יש הסבורים כי יש לחזק את המבנה הקיים תוך ביצוע ביקורת בלשכות על ידי גוף המטפל בתלונות הציבור.

<sup>91</sup> ראו לעיל הי"ש 87.

<sup>92</sup> ראו לעיל הי"ש 87.

<sup>93</sup> ראו לעיל הי"ש 86.

מערכת המשפט הגרמנית, בדומה למתרחש במדינות אחרות באירופה, מושפעת ממגמות ליברליות התופסות את המשפט כשירות בדומה לשירותים אחרים הניתנים בשוק החופשי. בית המשפט החוקתי בגרמניה אף הוא ביקש למתן את הרגולציה בתחום עריכת הדין ולחזק את הזכות לעבוד בעריכת דין כמקצוע חופשי. קולות דומים נשמעו מצידה של הקהילה האירופאית אשר ביקשה ליצור הרמוניה בין הרגולציה בגרמניה והסטנדרטים בשאר אירופה. צעד בכיוון זה היה חקיקתו של ה- Law on Legal (Rechtsdienstleistungsgesetz; RDG Services ) בשנת 2008. חוק זה פתח את השוק הגרמני לשירותים משפטיים מבחוץ ושלל במידת מה את המונופול של עורכי הדין בנוגע לייעוץ משפטי.<sup>94</sup>

### אוסטרליה

אוסטרליה היא בעלת משטר פדראלי המחולק לשמונה אזורים בעלי תחומי שיפוט שונים, כדלקמן:

- Australian Capital Territory
- New South Wales
- Northern Territory
- Queensland
- South Australia
- Tasmania
- Victoria
- Western Australia

בעבר, מקצוע עריכת הדין באוסטרליה לא היה מוסדר באופן פדראלי. כל אזור היה אחראי באופן אינדיבידואלי על הסדרת המקצוע בתחום שיפוטו באמצעות רגולציה עצמית (self-regulating). כתוצאה מכך, החקיקה, הסטנדרטים המקצועיים, נושא הדין המשמעתי והפרוצדורה לא דמו זה לזה בין האזורים השונים ועורכי דין שביקשו לעסוק במקצוע שאינם בתחום אזורם נדרשו לשאת בנטל רגולטורי וכלכלי כפול.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> ראו לעיל ה"ש 86.

<sup>95</sup> <http://www.lsc.qld.gov.au/headline-issues/national-legal-profession-reform> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

בשנת 1990, הגופים הרגולטורים והממשלות באזורים השונים באוסטרליה קידמו את הצורך בחשיבה מעמיקה יותר אודות הסדרה אחידה של מקצוע עריכת הדין. במקביל, מדיניות בינלאומית החלה מאמצת גלובליזציה כלכלית באמצעות הסכמי סחר חופשיים ואוסטרליה נדרשה לרגולציה שתאפשר השתתפותה בשוק השירותים המשפטי הבינלאומי.<sup>96</sup> מהלכים אלה הובילו לכך שבשנת 1994 ה- Law Council of Australia<sup>97</sup> יזמה את ה- Model Laws Project, פרויקט שמטרתו ליצור אחידות רגולטורית לעניין הסדרת המקצוע בתחומי השיפוט השונים וכן להביא ליצירת ופונקציונליות של שוק השירותים המשפטיים באוסטרליה.<sup>98</sup> תוצאתו של הפרויקט היתה מודל חקיקתי, ה- National Legal Profession Model Bill (הידוע בשם: Model Provision).

נוסח החקיקה האחד שפותח כהמשכו של המודל האמור היווה את הבסיס ל- Legal Profession Act 2004, חוק אשר אומץ בכל תחומי השיפוט באוסטרליה (למעט בדרום אוסטרליה), בין השנים 2004 – 2008 והביא לרפורמה באופן הסדרת המקצוע, כפי שתפורט בהמשך. 99 נכון להיום, חוק זה תקף בשבע מתוך שמונה הפרציות האוסטרליות. תיקונים נוספים נערכו בחוק במסגרת ה- Legal Profession Act 2007.<sup>100</sup>

כחלק מהרפורמה בהסדרת המקצוע באוסטרליה, הונהגה "רגולציה משותפת" (co-regulatory) של הרשויות הרגולטוריות והרשויות הסטטוטוריות בכל אזור מאזורי אוסטרליה. החלוקה בין סמכויות הגופים לרוב מתבצעת באופן הבא: רשויות רגולטוריות (Regulatory Authorities), הכוללות את לשכות עורכי הדין (כלומר, Law societies and Bar associations) בהן החברות היא וולונטארית ואת הרשויות הסטטוטוריות (למשל - The NSW Office of the Legal Services Commissioner, and the Legal Ombudsman Victoria).

<sup>96</sup> National Legal Profession Reform in Australia: An Overview

Speech given by Glenn Ferguson, President, Law Council of Australia, 2010

<sup>97</sup> ראו הסבר אודות גוף ה- Law Council of Australia בהמשך.

<sup>98</sup> [http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Corporate/ll\\_corporate.nsf/pages/lpr\\_background\\_info](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Corporate/ll_corporate.nsf/pages/lpr_background_info)

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>99</sup> [http://www.lawcouncil.asn.au/lawcouncil/index.php/divisions/national-profession-project/the-](http://www.lawcouncil.asn.au/lawcouncil/index.php/divisions/national-profession-project/the-model-legal-profession-bill)

[model-legal-profession-bill](http://www.lawcouncil.asn.au/lawcouncil/index.php/divisions/national-profession-project/the-model-legal-profession-bill) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>100</sup> מתוך סיכום שהכינה ד"ר לימור זר- גוטמן, חברת הוועדה, שהוגש לעיונה של הוועדה הציבורית בעניין לשכת עורכי הדין.



הרשויות הסטטוטוריות אחראיות על הליך קבלת מועמדים למקצוע, ניסוח כללי פרקטיקה ועיסוק בתחום, קבלת תלונות נגד עורכי דין ואחריות על התנהלות כללית. לשכות עורכי הדין בעלות סמכויות משמעתיות וכן אחראיות על הליך קבלת המועמדים למקצוע.

רשויות המשמעת (Disciplinary authorities), הכוללות את בתי משפט, בתי דין ופאנלים שונים. בידן של הרשויות הסטטוטוריות ולשכות עורכי הדין סמכויות עונשיות קלות בלבד הכוללות עונשים קלים ונזיפות בעוד בתי המשפט הם המוסמכים להטיל עונשים כבדים יותר. בתי המשפט הם המוסמכים לטפל בערעורים על החלטות לשכות עורכי הדין בענייני משמעת.

כחלק מהליך הקבלה למקצוע, על מועמדים להירשם במרשם בית המשפט העליון של אזור מסוים, פרוצדורה המגדירה אותם כ- "officers of the Court".<sup>101</sup> ככאלה, הם נתונים גם לסמכות השיפוט האינהרנטית של בית המשפט העליון.

בכל אזור באוסטרליה קיימות לשכות עורכי דין מקצועיות נפרדות ל- Solicitor ול- Barristers. לרוב, ל- Law Societies יש סמכויות רגולטוריות כלפי ה- Solicitors בתחומי השיפוט השונים, וכך גם לגבי ה- Bar Associations, המוסמכות על ה- Barristers. אולם ב- South Australia The Northern Territory, and the Australian Capital Territory, הלשכה מאוחדת. היינו, יש לשכה אחת המפעילה סמכויות רגולטוריות כלפי Solicitors ו- Barristers.

על אף ההרמוניזציה שניסו לקדם בין תחומי השיפוט השונים באוסטרליה, הבדלים רבים נותרו בעינם. עקב כך, בשנת 2009, ה- Council of Australian Governments (COAG) הקימה 'כוח משימה' שמטרתו להמליץ על המבנה הרגולטורי הנדרש לשם השגת אחידות רגולטורית בין הטריטוריות ותחומי השיפוט השונים. בחודש דצמבר 2010 הציגה הועדה בפני ה- COAG את המלצותיה וטיוטת Legal Profession National Law.<sup>102</sup> הועדה המליצה להקים שני גופים לאומיים: (1) National Legal Services Board (2)

<sup>101</sup> [http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/olsc\\_education/lsc\\_lawregulate.html](http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/olsc_education/lsc_lawregulate.html) (כניסה ביום 23 אוקטובר, 2013).

<sup>102</sup> ראו לעיל הי"ש 95.

National Legal Services Ombudsman Board -ה יפקח על הליך קבלת הרישוי והכניסה למקצוע. האומבודסמן יטפל בתלונות ויהא בעל סמכות רגולטורית משמעותית בעניין. לפי ההמלצות, סמכויות הגופים הללו תהיינה נתונות בידי נציגים מקומיים של הטריטוריות השונות באוסטרליה. כמו כן, ל- Standing Committee of Attorneys General (SCAG)<sup>103</sup> יהיו תפקידי מפתח, לרבות המלצות למינויים ב- Board וייעוץ בענייני מדיניות רגולטורית.

בתחילה, כל האזורים השונים והטריטוריות (מלבד מערב ודרום אוסטרליה) הסכימו לרפורמה המוצעת. אולם, מאוחר יותר, ההסכמה פקעה. ממשלת קווינסלנד החליטה בסוף שנת 2012 כי לא תשתתף בתוכנית הלאומית ובפרט ברפורמות המבניות המוצעות הכוללות הקמת National Legal Services Board and Commissioner. נכון להיום, כאמור, הרפורמה לא עברה. מלבד הגופים הרגולטורים האזוריים שהוצגו לעיל, הפועלים בשיתוף פעולה ביניהם, קיימים גם גופים רגולטורים הפועלים ברמה הלאומית.

Law Council of Australia -ה הוא ארגון גג מקצועי אוסטרלי המאגד את לשכות עורכי הדין בטריטוריות השונות. מועצה זו מייצגת את הפרופסיה המשפטית באוסטרליה הן ברמה הלאומית והן ברמה הבינלאומית ומעורבת בעיקר בנושאים הקשורים לחקיקה הפדרלית באוסטרליה. המועצה מעבירה ביקורת על המדיניות המשפטית שנקבעת על ידי הממשלה ועל הצעות חוק המונחות בפני הפרלמנט. כמו כן, בארגון ועדות בנושאים משפטיים שונים. המועצה מורכבת מנציגי שישה עשר הגופים הבוחרים אותה. הגוף הביצועי של המועצה נבחר על ידי חברי המועצה.

בנוסף, ה- Conference of Regulatory Officers (CORO) הוא ועידה של רשויות סטטוטוריות ולשכות עורכי דין, המעורבת ברגולציה של הפרופסיה המשפטית באוסטרליה. ה- CORO נפגשת מדי שנה ומהווה פורום לרגולטורים הדנים באשר להתפתחויות ולאירועים שאירעו בתחומי השיפוט השונים.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> ועדה המשמשת במה לפרקליטים המקדמים אינטרסים משותפים וחקיקה לאומית – אחידה בנושאים שונים.  
<sup>104</sup> [http://www.coro.com.au/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=2](http://www.coro.com.au/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=2) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

אחד משמונת האזורים באוסטרליה בו מתקיימת הסדרה מהמפותחות והמתקדמות באוסטרליה הוא אזור New South Wales. להלן פירוט בנוגע להסדרת מקצוע עריכת הדין באזור זה.

## New South Wales

הלשכות של ה- Solicitors וה- Barristers באזור זה הן גופים סטטוטוריים הממלאים תפקידים ייצוגיים ומשמשים כאיגוד מקצועי של חברי המקצוע. החברות בלשכות היא וולונטרית.

בכל הנוגע ל- Solicitors, הלשכה עוסקת בהסדרת המקצוע, מטפלת בחלק מהתלונות המוגשות נגד עורכי הדין ובעלת סמכויות משמעותיות מסוימות. כמו כן, הלשכה אחראית על הסדרת קבלת המועמדים למקצוע כ- Solicitors.

באשר לארגון ומבנה ה- Law Society of New South Wales, הלשכה מפעילה עשרים ותשע לשכות אזוריות (Regional Law Societies) הנתונות תחת חסותה ואחראיות על הנגשת השירותים המשפטיים לחברי הלשכה שבאותו אזור. בעוד הלשכות האזוריות פועלות ודואגות לצרכים המקומיים, הלשכה המרכזית (Law Society) עוסקת בהתוויית מדיניות כללית.<sup>105</sup>

הלשכה המרכזית מנוהלת על ידי ה- Law Society Council, מועצה המתווה את מטרותיה ומדיניותה של הלשכה ומפקחת על ביצוען. המועצה פועלת בהתאם ל- Memorandum and Articles of Association,<sup>106</sup> ל- Legal Profession Act 2004<sup>107</sup> ול- Corporations Act 2001. הרכב המועצה, הכולל עשרים ואחד חברים, מייצג את המגזרים השונים בקהילת ה- Solicitors. בחירות למועצה מתקיימות אחת לשנה, כאשר כל חבר נבחר לכהונה של שלוש שנים ובכל שנה מתפנים שבעה מקומות חדשים.

<sup>105</sup> לאתר ה- Law Society of New South Wales, ראו:

<http://www.lawsociety.com.au/about/regionallawsocieties/index.htm> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).  
<sup>106</sup> <http://www.lawsociety.com.au/cs/groups/public/documents/internetcontent/018262.pdf> (כניסה

ביום 17 ספטמבר, 2013). מסמך זה מגדיר את יחסי הכוחות בין הגורמים השונים בלשכה, כמו: Law Society Council, Officer Bearers, Committees and Regional Law Societies.

בעלי התפקידים הבכירים בלשכה המרכזית הם הנשיא, הנשיא הנבחר העתיד להיכנס לתפקידו, המשנה לנשיא, הגזבר והנשיא הקודם. נושאי משרה אלה ממלאים תפקידים שונים ביישום המדיניות של המועצה. בנוסף, הם מייצגים את הלשכה בפני הפרופסיה והציבור. בחירות לבעלי תפקידים בכירים מתקיימות בכינוס המועצה בחודש נובמבר, כאשר כל אחד מבעלי התפקידים נבחר לתקופת כהונה של שנה. סגן הנשיא הוותיק ("הנשיא הנבחר") הופך לנשיא בסוף שנת הבחירות.<sup>108</sup>

הנשיא הוא נציג הלשכה בציבור. הוא משמש כדובר הלשכה בממשלה ובכלי המדיה השונים. בידי הנשיא נתון הכוח לקדם יוזמות הקשורות בפיתוח מדיניות הלשכה ואסטרטגית פעולה. בנוסף, הנשיא משמש כראש המועצה.

בלשכה המרכזית פועלות ועדות בעלות כוח וסמכויות שונות המואצלות להן על ידי המועצה. כל ועדה מתמקדת בתחום משפטי מסוים.<sup>109</sup> ניתן לחלק את הוועדות לשלוש קטגוריות עיקריות: (1) Regulatory committees: הוצאה לפועל של חובות סטטוטוריות לפי ה- Legal Profession Act 2004. (2) Liaison committees: יצירת קשר עם ארגונים ומקצועות אחרים. (3) Policy committees: התווית מדיניות.

בכל הנוגע לתקציב ה- Law Society of New South Wales, מקורות הכנסותיה של הלשכה מגוונים: אגרה שמשלמים עורכי הדין לשם קבלת רישיון לעסוק כ- Solicitors, דמי חבר (דמי החבר וולונטריים וחלים רק על מי שבחר להיות חבר בלשכה), מענקים מ"הקרן לצורכי ציבור" של הלשכה, הכנסות ממכירה של כתבי עת ופרסומים, הכנסות מתשלום עבור קורסים מקצועיים שמקיימת הלשכה וכן השכרת מבנים המצויים בבעלותה של הלשכה.

בכל הנוגע ל- Barristers, זוהי לשכה המשמשת כגוף מקצועי סטטוטורי בעל סמכויות רגולטוריות והחברות בה וולונטרית. הלשכה מפעילה חמישה נציגים

<sup>107</sup> <http://www.legislation.nsw.gov.au/inforcepdf/2004-112.pdf?id=4a061ad8-eb7b-6f8b-b50f-cc08025625f6>

(כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>108</sup> ראו לעיל הי"ש 106, <http://www.lawsociety.com.au/about/organisation/council/index.htm> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

אזוריים ומתנהלת על פי הוראותיה של חוקה פנימית.<sup>110</sup> לפי חוקה זו מטרות הלשכה, בין היתר, הן: קידום ושיפור האינטרסים והסטנדרטים של עורכי הדין העוסקים כ- Barristers במדינה, הצעת רפורמות משפטיות ושיפור התנהלות הליכים בבתי המשפט, מניעת התנהלות בלתי הוגנת של עורכי הדין וייצוג הפרופסיה המשפטית. בלשכה פועלות ועדות המייעצות ומסייעות ל- Bar<sup>111</sup> Council בהכנה של טיוטות חקיקה. הועדות מורכבות מחברי הלשכה מתנדבים.

ככלל, הליכי הכניסה למקצוע עריכת הדין ב- New South Wales מנוהלים על ידי ה- Legal Profession Admission Board (LPAB), שהוא תאגיד סטטוטורי השואב סמכויותיו מה- Legal Profession Act 2004 ומה- Public Notaries Act 1997. גם הלשכות של ה- Solicitors ו- Barristers משתתפות בהליכים אלה. כדי שמועמד יוכל לעסוק במקצוע, עליו להירשם במרשם ה- Supreme Court of New South Wales בהליך שמנוהל על ידי ה- LPAB. כמו כן, מועמד נדרש לקבל רישיון מאחת הלשכות המקצועיות (Law Society או Bar Association) על פי החלוקה לתתי מקצוע. כל הליך הרישום נתון תחת פיקוחו הכלכלי של התובע הראשי של האזור. הארגון המקצועי מחויב להביא את התקציב עבור ניהול, חידוש והנפקת תעודות המקצוע לאישורו של התובע הראשי.

כללי האתיקה המקצועית ב- New South Wales נקבעים על ידי הלשכות של ה- Solicitors ו- Barristers לאחר התייעצות עם ה- Legal Services Commissioner, העומד בראש ה- Office of Legal Services Commissioner (OLSC).

ה-OLSC, היא רשות סטטוטורית, הפועלת ב- New South Wales כחלק ממערכת ההסדרה המשותפת (co-regulatory) הנהוגה באוסטרליה. זהו גוף

<sup>109</sup> לרשימה עדכנית ומלאה של ועדות הלשכה ראו:

<http://www.lawsociety.com.au/about/organisation/committees/Currentcommitteeslist/index.htm> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>110</sup> לנוסח חוקת ה- New South Wales Bar Association, ראו:

<http://www.nswbar.asn.au/docs/about/constitution.pdf> (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

עצמאי ונפרד מהלשכות של ה - Solicitors וה - Barristers. המטרה העיקרית של ה- OLSC היא קבלה וטיפול בתלונות המופנות נגד עורכי דין.<sup>112</sup> לאחר שמתקבלת תלונה אודות התנהגות מקצועית לא נאותה של עורך דין, העלולה להביא להוביל להליך משמעותי, היא נחקרת על יד ה- OLSC.<sup>113</sup> אם לאחר סיום החקירה עולה חשד סביר לאחריות עורך הדין בדין המשמעותי, ה- OLSC פותחת בהליך משמעותי בבית הדין המשמעותי, אלא אם ניתן להסתפק באזהרה או נזיפה.<sup>114</sup>

## סיכום

מהסקירה המשווה עולה כי קיימת קשת רחבה של דרכים במסגרתן מוסדר מקצוע עריכת הדין. שונות גדולה קיימת גם באשר לדרך הסדרת מבנה הלשכה ומוסדותיה.

נראה כי אופי הלשכה ותפקידיה משקפים את ערכיה של כל מדינה ומדינה ונובעים מתפיסת מיקומה של הלשכה בזירה הציבורית, במערכת המשפטית ובשלטון החוק. כך, יש והלשכה משמשת כאיגוד מקצועי, המייצג את האינטרסים של הפרופסיה המשפטית והאינטרסים של עורכי הדין החברים בו ויש והלשכה משמשת כגוף רגולטורי שתפקידו לפקח על עורכי הדין ולהסדיר את המקצוע. במדינות מסוימות, נוהגת מתכונת מבנית משולבת לפיה הלשכה פועלת במסגרתו של מנגנון הסדרה עצמית ובו בעת משמשת הלשכה גם כגוף המייצג את עורכי הדין.

עוד עולה מהסקירה כי ישנן מדינות בהן החברות בלשכות היא וולונטרית ובחלקן החברות בלשכה מהווה תנאי לעיסוק במקצוע ולפיכך, מנדטורית. בחלק מהמדינות, בייחוד המדינות הפדרטיביות, נפוץ מבנה של לשכות המחייבות

<sup>111</sup> בכל שנה בוחרים חברי הלשכה 21 נציגים ל- Bar Council .

<sup>112</sup> לאתר ה- OLSC, ראו: [http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/lsc\\_aboutus.html](http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/lsc_aboutus.html) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

<sup>113</sup> לשיקול דעת ה- OLSC, חלק מן התלונות המתקבלות כנגד עורכי הדין, מופנות לטיפולן של הלשכות וחלקן,

<sup>114</sup> עוד על ההליך המשמעותי ניתן למצוא ב:

[http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/lsc\\_complaint/lsc\\_disciplinaryaction.html](http://www.olsc.nsw.gov.au/olsc/lsc_complaint/lsc_disciplinaryaction.html) (כניסה ביום 17 ספטמבר, 2013).

חברות חובה בהן אך מאפשרות לצדן חברות וולונטרית בלשכות המייצגות את האינטרסים של עורכי הדין.

אשר למידת עצמאותן של לשכות עורכי הדין בהסדרת מקצוע עריכת הדין, גם בהתייחס לסוגיה זו נראה כי קיימת שונות בין המדינות. ישנן מדינות בהן הלשכה היא גוף עצמאי המוסדר מכוח חוק וישנן מדינות בהן כפופה הלשכה לרשות השופטת ומפוקחת על ידי המדינה. נראה כי ברובן הגדול של המדינות מדובר במודל משולב בו ההסדרה העצמית של המקצוע על ידי הלשכה אינה מלאה, ונערך פיקוח מטעם הממשלה, אם על ידי גופים המפקחים על מוסדות הלשכה הלכה למעשה ואם באמצעות מינוי נציגים מטעם הממשלה החברים בגופי ומוסדות הלשכה.

בנוסף לאמור, בולט מהסקירה קיומו של קשר הדוק בין לשכות עורכי הדין לבין הזרוע השיפוטית. הן בלשכות המנדטוריות והן בלשכות הוולונטריות קיימת מעורבות בולטת של בתי המשפט בהתנהלותן של הלשכות.

נראה, אם כן, כי לא קיים קו אחיד וברור לדרך הסדרת מקצוע עריכת הדין או למבנה לשכות עורכי הדין בעולם. כפי שהובהר לעיל, מבנה הלשכה מושפע באופן ישיר מערכיה של המדינה והשקפתה באשר למקומה של הלשכה במערכת המשפטית. המבנה מושפע באופן ישיר גם מהשקפתה של המדינה באשר לתפקידים אותם היא מייצגת ללשכת עורכי הדין.