

האסדרה העצמית של עורכי הדין בישראל: סיבותיה ופגיעתה בנגישות למשפט

לימור זר-גוטמן*

- א. מבוא
- ב. האסדרה העצמית של עורכי הדין בישראל
- ג. הסיבות לקיומה של אסדרה עצמית כבר שישים שנים
- ד. אסדרה עצמית פוגעת בנגישות למשפט
- ה. הרחבת הנגישות למשפט בדרך של צמצום ייחוד המקצוע
- ו. סיכום

א. מבוא

חוק לשכת עורכי הדין העניק לפרופסיה של עורכי הדין ולנציגתה, לשכת עורכי הדין, מעמד עצמאי בליווי אסדרה עצמית ושליטה על שוק השירותים המשפטיים. הפרופסיה אוחזת באוטונומיה רחבה ביותר המאפשרת לה לנהל את ענייני הפרופסיה באופן עצמאי עם מעט מאוד פיקוח חיצוני שברובו לא פעיל. האוטונומיה הרחבה מתפרשת על שלוש הספרות של האסדרה. הראשונה, שליטה על שערי הכניסה לפרופסיה; השנייה, הפרקטיקה ובכלל זה קביעת הכללים המחייבים עורכי דין; והשלישית, מערך הדין המשמעת.

האסדרה העצמית של הפרופסיה מבוצעת בידי לשכת עורכי הדין, גוף סטטוטורי שבראשו עומדים ראש הלשכה, חברי המועצה הארצית, ראשי המחוזות וחברי ועדות המחוז. כולם עורכי דין פעילים המתפרנסים מעבודה כעורכי דין ובהבעת מכהנים בהתנדבות בתפקידים בלשכה לאחר שנבחרו בבחירות המתקיימות אחת לארבע שנים. לגוף הפוליטי הזה בחרה המדינה להעניק בחוק סמכויות רחבות המשפיעות על הנגישות למשפט.

מאמר זה יציג את אחת ההשפעות של האסדרה העצמית של הפרופסיה – פגיעה בנגישות למשפט. מה שמסתיר את הפגיעה מעיני הציבור היא הרטוריקה

* מרצה בכירה וראש המרכז לאתיקה ואחריות מקצועית של עורכי דין ע"ש וינר ז"ל, המסלול האקדמי, המכללה למינהל. תודה לעוזרי המחקר המסורים שלי: עו"ד אייל מויאסי ועדי חורמרו.

שבה משתמשת הפרופסיה כדי להסביר ולשכנע מדוע סמכויותיה מופעלות לטובת הציבור. הפרופסיה עסוקה בלשכנע במילים ובמעשים שהאיגוד המקצועי שלה מפעיל את האסדרה העצמית שהוענקה לו לא רק לטובת אנשיו, אלא למען הכלל. לשכת עורכי הדין חוזרת ומדגישה את תפקידה החשוב בחברה הישראלית כמצדיק את האסדרה העצמית ואת שלל סמכויותיה. רטוריקה זו עדיין דומיננטית בישראל והיא שמונעת כל פתרון לבעיית הנגישות למשפט. המאמר מבקש לקרוע את מסכת הרטוריקה ולהראות שמאחוריה מסתתרת בפשטות – פגיעה בנגישות הציבור למשפט.

החידוש במאמר טמון בשניים: ראשית, הצגת הסיבות לקיומה של האסדרה העצמית ללא שינוי כבר יותר משישים שנים. הסוגייה השנייה, עניינה הפגיעה בנגישות למשפט הנגרמת בשל האסדרה העצמית. תרומתו של המאמר היא בהצגת פתרון לפגיעה בנגישות למשפט, המאמר מציג את הצורך בשינוי חקיקתי שיתבסס על הנמקה חדשה ומפתיעה. הנמקה שפעלה היטב בכמה מדינות שיוצגו במאמר.

סדר הפרקים במאמר יהיה כך: פרק ב יציג בקצרה את האסדרה העצמית שיש לעורכי הדין בישראל; פרק ג יציג את הסיבות לקיומה ולעמידותה של האסדרה העצמית זה שישים שנים ללא שינוי; פרק ד יעסוק בפגיעה בנגישות למשפט שנוצרה עקב האסדרה העצמית, שבעזרתה מצליחה הלשכה לחסום כל שינוי בשוק השירותים המשפטיים; פרק ה יציג פתרון חקיקתי לבעיית הנגישות למשפט – פתרון המבוסס על מה שנעשה בשלוש מדינות שהתמודדו עם אותה פגיעה; בפרק ו – אסכם.

ב. האסדרה העצמית של עורכי הדין בישראל

האסדרה המקצועית של עריכת הדין בישראל נקבעה בשנת 1961 בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן: "החוק"). אסדרה מקצועית זו כללה הענקת סמכויות משמעותיות שיצרו אוטונומיה ומונופול רחב היקף הנמצא בידי לשכת עורכי הדין.¹

חלפו שישים שנים והאסדרה המקצועית לא עברה כל שינוי. דבר לא נגרע מסמכויות הלשכה, מהאוטונומיה ומהמונופול שלה. מה שהופך עובדה זו לעוד יותר מדהימה היא ההשוואה למדינות מערביות המראה כי האסדרה העצמית

¹ להרחבה ראו: נטע זיו מי ישמור על שומרי המשפט? עורכי דין בישראל בין מדינה, שוק ותברה אזרחית 63–70 (2015) (להלן: זיו מי ישמור על שומרי המשפט?); עלי זלצברגר "קשר המשפטים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה" משפטים לב(1) 43, 45–53 (2002) (להלן: זלצברגר "קשר המשפטים הישראלי").

הקיימת בישראל היא חסרת תקדים בהשוואה לפרופסיות אחרות בישראל וגם בהשוואה לפרופסיית עריכת הדין במדינות מערביות אחרות.² אומנם לאורך השנים היו תיקונים מעמיקים בחוק, בעיקר תיקון 32 בשנת 2008,³ ששינה את מערך הדין המשמעותי ותיקונים 38 ו-39 שעסקו במוסדות הלשכה ובחינת ההסמכה.⁴ יש הרואים בעצם ביצוע תיקוני חקיקה אלו ביטוי להיחלשות כוחה של הלשכה ומעורבות הולכת וגדלה של המדינה באסדרה של הפרופסיה עד כדי התפתחות אסדרה מבוזרת.⁵ כפי שאסביר במאמר זה, בתיקוני חקיקה אלו אפשר היה לבצע שינוי מהותי של האסדרה המקצועית. אך הדבר לא נעשה בשל כוחה ובעלי בריתה של הלשכה ברשות המחוקקת והרשות המבצעת. במבחן התוצאה תיקוני חקיקה אלו לא שינו או לא צמצמו את האסדרה העצמית הרחבה של הפרופסיה. העובדה שנערכו תיקוני חקיקה אינה בגלל התפתחות אסדרה מדינתית אלא רק בגלל לחץ ציבורי שהוביל להקמת ועדות ציבוריות שהמליצו על ביצוע התיקונים. כך, למחוקק לא הייתה ברירה אלא לתקן את החוק אך במתכונת שתאמה את עמדת הלשכה שמעולם לא הסכימה לצמצום האסדרה העצמית.

בשישים שנים שחלפו מאז חקיקת החוק עברה החברה בישראל שינוי מהותי מחברה סוציאליסטית לחברה קפיטליסטית ניאוליבראלית.⁶ המערכת הפוליטית עברה כמה מהפכים.⁷ המשפט בישראל עבר שינויים מהותיים – ירידת הפורמליזם ועליית ערכים,⁸ המהפכה החוקתית ועליית מעמדו של חופש העיסוק,⁹ היחלשות המונופול וגופים ריכוזיים, הידוק הפיקוח על גופים

-
- 2 ולצברגר "קשר המשפטנים הישראלי", שם, בעמ' 53–56; Eyal Katvan, Limor Zer- Gutman & Neta Ziv, *Israel: Numbers, Make-Up and Modes of Practice*, in *LAWYERS IN THE 21ST CENTENARY SOCIETIES*, 601 (Richard L. Abel et al. eds., 2020).
- 3 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32), התשס"ח–2008, ס"ח 595 (להלן: "תיקון מס' 32 לחוק לשכת עורכי הדין").
- 4 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 38), התשע"ו–2016, ס"ח 662 וחוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ז–2017, ס"ח 1115.
- 5 נטע זיו "אסדרה של עורכי דין ישראלים: מאוטונומיה מקצועית לאסדרה רב-מוסדית" המשפט טו(1) 159, 172–188 (2010) (להלן: זיו "אסדרה של עורכי דין").
- 6 אבי בן-בסט ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985–1998 (2001); יוסף זעירא "המחאה החברתית וכלכלת ישראל" מעשי משפט ה 213 (2013).
- 7 ישראל 67–77: המשכיות ומפנה (עופר שיף ואביבה חלמיש עורכים 2017); ברוך קירמלינג קץ שלטון האחוסלים (2001).
- 8 מנחם מאוטנר ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי 90–91 (1993).
- 9 מנחם מאוטנר משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת 110 (2008).

סטטוטוריים,¹⁰ השפעות גלובאליות על משפט מקומי.¹¹ הפרופסיה של עורכי הדין עברה אף היא שינויים מהותיים בעקבות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין, עלייה שהחלה באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת ונמשכת מאז. שינוי נוסף שעיקרו הפיכת הפרופסיה מהמוגנית להטרוגנית חל בעקבות כניסת קבוצות אוכלוסייה שלא היו בעבר ושינויים תעסוקתיים שנבעו מהגידול המספרי הדרמטי.¹² כל השינויים הללו לא שינו את האסדרה המקצועית העצמית-אוטונומית של הפרופסיה. השינוי היחיד באסדרה הוא בנורמות ההתנהגות החלות על עורכי הדין. בתי המשפט, בעיקר בתיקי רשלנות מקצועית, משתתפים באופן אקטיבי בעיצוב הנורמות בדרך של הרחבת החובות כלפי החברה על חשבון הנאמנות ללקוח. גישה הפוכה לעמדת מערך הדין המשמעתי שבידי הפרופסיה, כך שבתחום זה נוצרה אסדרה פלורליסטית.¹³

ג. הסיבות לקיומה של אסדרה עצמית כבר שישים שנים

התיאוריה הציבורית-פונקציונאלית מסבירה שהסיבה להתארגנות מקצוע בדרך של פרופסיה היא כדי להבטיח שהמומחיות בתחום חיוני (רפואי, משפטי) תנוצל בדרך שתקדם את האינטרס הציבורי כמטרת-על. בראייה זו, המטרה של פרופסיה, בשונה מעיסוק היא לקדם אינטרס ציבורי.¹⁴ באשר לעורכי דין האינטרס הציבורי בעבודתם מתבטא בעצם היותם נותני שירות משפטי ללקוחות הזקוקים למערכת המשפט, גם אם השירות ניתן בשוק חופשי תוך גביית שכר עבורו. מכיוון שהמשפט הוא נכס ציבורי חיוני בכל חברה, תפקידם הציבורי של עורכי הדין הוא להעניק נכס זה לציבור באופן נגיש ושוויוני.¹⁵

לפי התיאוריה הציבורית-פונקציונאלית, בשל תפקידם הציבורי הפרופסיות דרשו וקבלו אוטונומיה שלפיה האסדרה המלאה של הפרופסיה תעשה בידי מוסדות הפרופסיה ולא בידי גורם מפקח חיצוני כמו המדינה או בתי המשפט. זוהי מעין 'עסקת חליפין חברתית' – בתמורה לשירות הציבורי שמעניקה הפרופסיה היא מקבלת אוטונומיה. אוטונומיה שבה הפרופסיה שולטת על שערי הכניסה, קובעת את סטנדרט ההתנהגות של חבריה ואוכפת אותו באמצעות דין

10 שרון דיין אסדרה חדשה: מהפכה במשפט הציבורי (2018).

11 דניאל פרידמן קץ התמימות: משפט ושלטון בישראל (2019).

12 לימור זר-גוטמן "השפעות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין" המשפט כ 51 (2015).

13 זיו "אסדרה של עורכי דין", לעיל ה"ש 5, בעמ' 188–192.

14 EMILE DURKHEIM, THE DIVISION OF LABOR IN SOCIETY (George Simpson trans., 1947).

15 זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 42–44.

משמעותי פנימי.¹⁶ ההתארגנות הפרופסיונאלית גם מנכסת עבור חבריה תחום מוגדר שבו רק לחבריה מותר לעסוק.¹⁷ גם לפרופסיה של עורכי דין יש כללי ייחוד המקצוע האוסרים על מי שאינו עורך דין לתת שירותים משפטיים.¹⁸ גם כאן משתמשת הפרופסיה באינטרס הציבורי שכן הצידוק לכללים אלו הוא הצורך להגן על הציבור מפני שירות משפטי ברמה לא ראויה הגורם נזק ללקוחות. הצידוק לכללי ייחוד המקצוע מבוסס גם על האוטונומיה שיש לפרופסיה – העובדה ששערי הכניסה, קביעת כללי ההתנהגות והפיקוח על עורכי דין בידי מוסדות הפרופסיה מבטיחים שעורכי דין יתנו שירות ראוי ובכך מגינה הפרופסיה על הציבור. מנגנונים אלו לא קיימים אצל נותני שירותים שאינם עורכי דין, ולכן יש סבירות שמתן שירות על ידם עלול לגרום נזק לציבור. כך שגם האוטונומיה מוצגת כמשרתת את האינטרס הציבורי.

התיאוריה הציבורית-פונקציונלית מניחה שבתמורה לייחוד המקצוע פועלת הפרופסיה לטובת אינטרס הציבור. לכן, הטענה הנשמעת שוב ושוב מפי עורכי דין בכל העולם היא שעצמאות הפרופסיה היא תנאי חיוני בשמירה על שלטון החוק וכינון חברה מודרנית וליברלית שבה שולטים ערכים של חופש ושוויון.¹⁹ דוח שהוציא ה-International Bar Associations הצביע על סכנות הטמונות בהיעדר עצמאות של הפרופסיה המשפטית. הדוח מראה שבמדינות שבהן הפרופסיה לא עצמאית ונתונה לשליטת הרשות המבצעת – יש פגיעה שיטתית בזכויות אדם, החלשה של בתי המשפט ופגיעה בדמוקרטיה. במדינות רבות נאבקת הפרופסיה על עצמאותה. ידועה הקורלציה בין עצמאות הפרופסיה לחוזקו של שלטון החוק והדמוקרטיה: ככל שהפרופסיה עצמאית יותר כך מתחזק שלטון החוק והדמוקרטיה.²⁰ לסיכום: הסיבה הראשונה, הנשמעת מפי כל

¹⁶ Ernest Greenwood, *Attributes of a Profession*, 2 SOC. WORK 45, 48–49 (1957)

¹⁷ ראו, חוק הפסיכולוגים, התשל"ז–1977; פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז–1976; חוק רואי חשבון, התשט"ו–1955.

¹⁸ ס' 20 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א–1961; כלל 11 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו–1986, האוסר על עורכי דין לעבוד אצל ועבור מי שאינו עורך דין המפרסם רבנים מתן שירותים משפטיים.

¹⁹ Terence C. Halliday & Lucien Karpik, *Politics Matter: A Comparative Theory of Lawyers in the Making of Political Liberalism*, in LAWYERS AND THE RISE OF WESTERN POLITICAL LIBERALISM 15, 18–19 (Terence C. Halliday & Karpik eds., 1997).

²⁰ Andrew Boon, *The Regulation of Lawyers and Legal Services*, in INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 1, 3 (Andrew Boon ed., 2017).

ארגוני עורכי הדין בעולם, היא שרק אסדרה עצמית מבטיחה את עצמאות עורכי הדין, וממנה מרויחה החברה כולה.²¹

בהתאמה לכך, גם בישראל הטענה המרכזית בעד קיומה של האסדרה העצמית היא שעצמאות עורכי הדין היא אינטרס של כל הציבור כי רק היא מבטיחה שעורכי דין יוכלו לייצג את לקוחותיהם ללא מורא בפני מוסדות השלטון, מכיוון שאין הם תלויים מקצועית בשלטון ולעולם אינם חשופים להעמדה לדין משמעתי על ידי מוסדות השלטון.²² נוסף על כך, קיומה של הלשכה כארגון עצמאי, שחובה על כל עורכי הדין להשתייך אליו, מאפשר ללשכה להגן על המקצוע. למשל, להילחם ביעילות כנגד כל הצעת חוק הפוגעת במעמד הפרופסיה כמקצוע חופשי.²³

התשובה לטענה זו היא, שעצמאות עורכי הדין מהשלטון לא מחייבת אסדרה עצמית אלא אסדרה עצמאית הנפרדת מהמדינה כמו גם מהפרופסיה. במילים אחרות, עצמאות עורכי הדין לא מחייבת שהאסדרה על עורכי דין תהיה בידי עורכי דין עצמם אלא מחייבת אסדרה עצמאית מהמדינה.²⁴ ולכן אפשר לשמור על עצמאות הפרופסיה על ידי הקמת גופי אסדרה חיצוניים לפרופסיה.²⁵ כך לדוגמה נעשה באנגליה משנת 2007. הרפורמה שנערכה באנגליה התנהלה בשתי דרכים משיקות. הראשונה, פתיחת שוק השירותים המשפטיים לתחרות כך שגם מי שאינם עורכי דין יכולים לספק שירות משפטי בתנאי שיעמדו בדרישות רגולטוריות שונות. הדרך השנייה, היא הקמת שני גופי אסדרה חיצונים המפקחים על שוק השירותים המשפטיים. בידי גוף זה הסמכות לקבוע כללי התנהגות מחייבים, לטפל בתלונות ולהעמיד לדין משמעתי עורכי דין (כמו גם ספקי שירות משפטי אחרים). זהו גוף עצמאי שאינו שייך למדינה, אך גם אינו שייך לפרופסיה. הרפורמה שמרה על עצמאות עורכי הדין אך הוציאה מידיהם

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION, THE INDEPENDENCE OF THE LEGAL PROFESSION 21

(2016) 21.

22 ראו גבריאל קלינג אתיקה בעריכת דין 14 (2001); דרור ארד-אילון "פירסום דיונים משמעתיים; והקמת רשות קבילה מקצועית" עורך הדין 45, 48, 49-48 (2004).

23 קלינג אתיקה בעריכת דין, שם, בעמ' 20.

24 David B. Wilkinis, *Who Should Regulate Lawyers*, 105 HARV. L. REV. 801, 804 (1992).

25 Andrew Boon, *England and Wales: Cocktails of Logics – Reform of Legal Services Regulation in England and Wales*, in INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 209, 247 (Andrew Boon ed., 2017).

את הבלעדיות על שוק השירותים המשפטיים וביטלה את האסדרה העצמית בכל שלושת התחומים – שערי הכניסה לפרופסיה, הפרקטיקה והדין המשמעתי.²⁶ הסיבה השנייה שמציגה הלשכה היא שמעמדה העצמאי כתופעה ייחודית בין הסדרי המקצועות השונים בישראל, נרכש בצדק נוכח מקומו ומעמדו של מקצוע עריכת הדין בתשתית המוסדית-דמוקרטית של המדינה. מקצוע עריכת הדין הוא הזרוע הארוכה של מערכת השפיטה, כאחת משלוש רשויות השלטון.²⁷ עצמאות הפרופסיה קשורה בטבורה לעצמאות בתי המשפט.²⁸ ואכן החוק קובע את נאמנות עורך הדין לבתי המשפט ואת חובתו "לסייע לבית המשפט לעשות משפט".²⁹ כמו כן, לשכת עורכי הדין אינה רק ארגון הדואג לעניינים המקצועיים של ציבור עורכי הדין אלא גם מעורבת בסוגיות ציבוריות הקשורות לשלטון החוק וזכויות האדם במובנם הרחב.³⁰ רק לשכה עצמאית אחת תוכל להתמודד באורח אפקטיבי עם מגמות העולות מפעם לפעם על סדר היום הציבורי, שיש בהן כדי לפגוע בשלטון החוק או בעצמאות הרשות השופטת.³¹ הסיבה השלישית, שנולדה עם השנים במטרה להצדיק השארת האסדרה המקצועית של כל היבטי הפרופסיה בידי הלשכה במתכונתה הנוכחית, גורסת שבשישים השנים שחלפו מאז הקמת הלשכה, לא ארעה כל תקלה משמעותית שתצדיק את החלפתה של השיטה הקיימת.³² כמאמר הביטוי "אם זה לא שבור – אז מדוע להחליף זאת". ועדה ציבורית שהוקמה כדי לבחון את התנהלותה ואת תפקודה של לשכת עורכי הדין, השתמשה ברציונל זה כנימוק מדוע אין לשנות את האסדרה המקצועית.³³

במקום אחר, עמדתי על חמש סיבות פרגמטיות יותר שרק בשילוב שלהן יחד יש, לעמדתי, כדי להסביר את התופעה הייחודית של פרופסיה המצליחה להחזיק כבר קרוב לשישים שנים באוטונומיה ועצמאות מקצועית שאין לה אח ורע.³⁴

26 שם, בעמ' 238.

27 קלינג אתיקה בעריכת דין, לעיל ה"ש 22, בעמ' 11; הועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין דין וחשבון 40 (2013) (להלן: "דו"ח ועדת פרוקצ'יה").

28 זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 71.

29 ס' 54 לחוק לשכת עורכי הדין.

30 ס' 1 לחוק לשכת עורכי הדין.

31 דו"ח ועדת פרוקצ'יה, לעיל ה"ש 27, בעמ' 44.

32 קלינג אתיקה בעריכת דין, לעיל ה"ש 22, בעמ' 20.

33 דו"ח ועדת פרוקצ'יה, לעיל ה"ש 27, בעמ' 118.

34 Limor Zer-Gutman, *Israel: Regulation of Lawyers and Legal Services in Israel, in* INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 139, 140–153 (Andrew Boon ed., 2017).

אציג כאן את הדגשים המתבקשים כי הם חשובים להבנת הבעיה של נגישות למשפט ופתרונה.

הסיבה הראשונה היא סיבה היסטורית. חקיקת החוק בשנת 1961 במתכונת שמראש כללה אוטונומיה ומונופול רחבי היקף כמעט ללא כל מנגנוני פיקוח ואסדרה חיצוניים. מהקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948 ועד חקיקת החוק, הפרופסיה לא הייתה עצמאית ואת ענייניה ניהל גוף סטטוטורי שהיה במינוי שר המשפטים ובשליטתו והיו בו גם חברים שאינם עורכי דין. בכל אותה תקופה פעל גם ארגון וולונטארי חסר סמכויות של עורכי הדין בשם הסתדרות עורכי הדין. ארגון וולונטארי זה שם לו כמטרה עיקרית להקים לשכת עורכי דין עצמאית שתנהל את ענייניה באופן עצמאי, ככל האפשר במנותק ממוסדות השלטון. השנים הראשונות של הקמת המדינה התאפיינו במעורבות ממשלתית עמוקה בחיי החברה ובכלל זה בהסדרת המקצועות השונים הפועלים בחברה. הארגון התמודד נגד מגמה זו, וביקש לעגן בחוק מיוחד את עצמאות המקצוע כתנאי להמשך ההתפתחות החברתית-תרבותית ומקצועית של עריכת דין.³⁵

הייתה זו משימה לא פשוטה לשכנע את חברי הכנסת להעניק מעמד אוטונומי לעורכי דין בתקופה של ריכוזיות מדינתית וקולקטיביזם. עורכי הדין ביססו את דרישתם על שתי הנמקות: הראשונה, תרומתם בתהליך הקמת מוסדות המדינה והנחת היסודות למערכת החוקים החדשה; השנייה, בשל יכולותיהם, מעמדם, בגרותם והמוניטין שרכשו.³⁶

כפי שציינה פרופ' זיו, מצד עורכי הדין לא נשמעו נימוקים מסוג של 'עסקת החליפין' בין הפרופסיה לחברה, ולא הוצע לציבור דבר תמורת ההיתר שדרשו עורכי הדין. אומנם שר המשפטים שהציג את החוק בפני הכנסת הדגיש את החובות הפרטיות והציבוריות של המקצוע, אך בדיונים הארוכים על הצעת החוק לא דובר על תוכנן של חובות אלו או על מחויבויות חברתיות אחרות של עורכי הדין. יתרה מכך, חלק מסעיפי הצעת החוק שנועדו לכפות על עורכי הדין חובות חברתיות מוגברות נמחקו או שונו.³⁷ למשל, בהצעת החוק נקבע שעל הלשכה לפעול לקידום המשפט. אולם מטרה זו נמחקה מההצעה. בדיון בכנסת עלתה השאלה אם לקבוע את מתן הסיוע המשפטי לנזקקים כסמכות-חובה או כסמכות-רשות של הלשכה. הוחלט לקבוע זאת כסמכות-רשות. אשלים את התמונה ואציין שלקח יותר מארבעים שנה כדי להוציא לפועל סמכות זו

35 "הרמן" ממעמד וולנטרי למעמד ממלכתי" הפרקליט יז 362 (1961); יהושע רוטנשטריך "על הקמת לשכת עורכי הדין" הפרקליט גליון מיוחד לכבוד 25 שנים ללשכת עורכי הדין 37, 38 (1987).

36 זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 67-68.

37 שם, בעמ' 68.

ולחקים תוכנית לייצוג פרו-בוננו במימון הלשכה. בשנת 2010, כחלק מניסיונה לחזק את מעמדה הציבורי, יזמה הלשכה את תיקון הסעיף כך שמתן סיוע משפטי לנזקקים הפך לסמכות-חובה של הלשכה.

בזכות החוק האמור דילגה הפרופסיה על מרבית השלבים המוצגים בתיאוריות על היווצרות פרופסיה.³⁸ עוד דבר שהוחמץ ולא טופל בדיונים סביב חוק לשכת עורכי הדין הוא הקמת מערך של איזונים ובלמים רגולטוריים בין המדינה ללשכת עורכי הדין הסטטוטורית והעצמאית שהוקמה. בתקופה שבה נחקק החוק לא התקיימו בזירה הציבורית בישראל קבוצות אינטרס או ארגוני חברה אזרחית שמטרתם להגן על האינטרס הציבורי. אומנם היו כמה חברי כנסת שהעלו בדיון חששות משליטתה הבלעדית של הלשכה בשוק השירותים המשפטיים ושוזה עלול להוביל לפגיעה בציבור. אלא שעורכי הדין הצליחו לחסום התנגדויות אלו.³⁹

סיבה שנייה לשישים שנות אוטונומיה עצמית רחבה אצל עורכי הדין בישראל נעוצה בלובי חזק של עורכי הדין בכנסת. הלובי התחיל כבר בשנת 1961 בחקיקת חוק לשכת עורכי הדין. חוק זה הוא חריג בהסדרת המקצועות השונים בחברה הישראלית. אין אף 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. כל זאת בלי שנדרש להעניק לחברה תמורה למעמד זה ובלו שנקבעו בחוק מנגנוני איזון ובלימה משמעותיים.

לכל אורך השנים הפרופסיה של עורכי הדין נהנית מלובי חזק מאוד בכנסת. דוגמה מייצגת לכך שהשינויים באסדרה המקצועית העצמאית נעשו תמיד בשיתוף פעולה עם הלשכה היא הרפורמה בדין המשמעתי (תיקון מס' 32 לחוק לשכת עורכי הדין משנת 2008). מתכונת הדין המשמעתי כאוטונומי נשארה ללא שינוי מהותי מאז שנת 1961 למרות ביקורת ציבורית ודימוי גילדאי-שלילי שדבק בו. הביקורת התמקדה בשני הליקויים העיקריים שמהם סובל הדין המשמעתי – היעדר שקיפות ופוליטיזציה של המערכת. בעקבות ביקורת זו, לה היו שותפות כמה ועדות שדנו בנושא החל מאמצע שנות התשעים, הוחלט במשרד המשפטים לערוך שורה של תיקונים בחוק לשכת עורכי הדין בחלקים העוסקים בדין המשמעתי. תיקונים אלו הם הרפורמה המקיפה ביותר שנערכה אי-פעם בדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל. הליך החקיקה של הרפורמה בדין המשמעתי ארך חמש שנים בכנסת. הוויכוחים שהתנהלו סביב ההצעה בין נציגי משרדי

³⁸ לפירוט על התיאוריות ראו שם, בעמ' 30–44; ולצברגר "קשר המשפטנים הישראלי",

לעיל ה"ש 1, בעמ' 67.

³⁹ שם, בעמ' 67–70.

המשפטים ונציגי לשכת עורכי הדין הם דוגמה מצוינת איך פועל ארגון המבקש לשמר את כוחו אל מול דרישה ציבורית גוברת לשקיפות ופתיחות. נציגי הלשכה הצליחו במאבק עיקש ולא מתפשר מול הכנסת לעצב את הרפורמה כרצונם. רק תיקונים שהלשכה הסכימה להם הוכנסו לחוק.⁴⁰

סיבה שלישית לשישים שנות אוטונומיה רחבה שלא משתנה היא לובי חזק עם הרשות המבצעת – הקשר עם שרי המשפטים לדורותיהם. שרי המשפטים שיתפו פעולה עם הלשכה וסייעו לה לשמור על כוחה והם הסיבה השלישית לשימור האסדרה המקצועית ללא שינוי. שרי המשפטים הם בעלי ברית של הלשכה משלוש סיבות עיקריות: הראשונה, הלובי החזק שיש לפרופסיה וללשכה בכנסת מקרין גם על משרד המשפטים; סיבה שנייה היא העובדה שברוב הממשלות שרי המשפטים הגיעו משורות הפרופסיה ובחלק מהמקרים אף היו פעילים פוליטיים לשעבר בלשכה; הסיבה השלישית היא המעמד הסטוטורי שיש ללשכה בוועדה למינוי שופטים. בישראל מינוי שופטים מתבצע על ידי ועדה המורכבת מתשעה נציגים – שלושה חברי כנסת, שלושה שופטי בית המשפט העליון, שר המשפטים ושני נציגי לשכת עורכי הדין.⁴¹ שר המשפטים המבקש להעביר מינויים בוועדה נזקק לרוב לשתי האצבעות של נציגי הלשכה.

בתקופת כהונתו של ראש הלשכה הקודם, עורך הדין אפי נוה, הברית בין הלשכה לשרת המשפטים דאז, איילת שקד, הייתה לחזקה יותר מאי-פעם. ברית זו אפשרה, מהצד האחד, לשרת המשפטים הימנית לאשר מינויים של שופטים דתיים ושמרניים כולל בבית המשפט העליון. ומהצד השני, אפשרה ללשכה לאחר 15 שנים של ניסיונות שלא צלחו להאריך את תקופת ההתמחות ולשנות את מתכונת בחינות ההסמכה. חשוב להבין שמשך ההתמחות היא סוגיה נפיצה הנתונה למאבקים רבים לכל אורך השנים. ועדה ציבורית שהקים שר המשפטים המליצה כבר בשנת 2000 על הארכת תקופת ההתמחות לשנה וחצי ועל שינוי מתכונת בחינת ההסמכה. על בסיס המלצה זו הוכן תזכיר חוק מפורט.⁴² כל ראש לשכה חדש שנבחר מאז הבטיח לקדם הצעה זו כחלק מהמאבק בהצפת המקצוע.⁴³ אלא שאף שר משפטים לא פעל לקידום הצעת החוק בגלל התנגדות

40 לימור זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?" המשפט טו 27 (2010).

41 ס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה.

42 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – שינויים במתכונת ההסמכה והוראות אחרות), התשס"ו-2005. בס' 3 לתזכיר מוצע לתקן את ס' 35(א) לחוק הלשכה ולקבוע בו שמשך ההתמחות יהיה שמונה עשר חודש.

43 זר-גוטמן "השפעות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין", לעיל ה"ש 12; ראיון של שלומי שמחי עם עו"ד דורון ברזילי, ראש לשכת עורכי הדין עורך הדין 13, 68 (2011).

עזה מצד סטודנטים למשפטים מגובים בתקשורת שטענו שהארכת ההתמחות היא ניצול כוחם של עורכי הדין הוותיקים המעוניינים להקשות את הכניסה לפרופסיה. עורך הדין נוה כראש הלשכה הצליח לעשות כן בזכות ברית האינטרסים עם שרת המשפטים.⁴⁴

הסיבה הרביעית לשישים שנות אוטונומיה רחבה שלא משתנה, נעוצה בבעל ברית נוסף שיש לפרופסיה לכל אורך השנים – בתי המשפט. הקשר שבין עורכי הדין לשופטים התחיל עם סיום המנדט הבריטי והקמת המדינה בשנת 1948, כשאת שורות השופטים החדשות איישו בעיקר עורכי דין מהמגור הפרטי, מה שהוביל ליצירת קשרים מקצועיים וחברתיים חזקים.⁴⁵ בשני העשורים הראשונים של המדינה הקשרים התבססו גם על אידאולוגיה ליבראלית משותפת שהייתה מנוגדת לאידאולוגיה הרווחת בישראל שהייתה סוציאליזם. בתפיסת החברה הקולקטיבית ששלטה אז בישראל נתפסו עורכי הדין והשופטים כנטע בורגני זר ושלטון החוק נתפס כמשול.⁴⁶ כך, עורכי הדין והשופטים הפכו לתלויים זה בזה – השופטים שאבו כוחם מעורכי הדין ועורכי הדין שאבו מעמדם מהקרבה לרשות השופטת ומתפקידם כמגיני שלטון החוק במובנו הפורמלי.⁴⁷ ניתוח פסיקת בית המשפט העליון בתיקים שעסקו בהיבטים שונים הנוגעים לאוטונומיה של הלשכה מראה כי עד תחילת שנות האלפיים הלשכה זכתה ליחס מועדף בהשוואה לסטנדרטים המופעלים על כלל האוכלוסייה, ויש פער עצום בין הרטוריקה הביקורתית על הלשכה לבין ההחלטות הפורמליות ותוצאות פסקי הדין שהיו תמיד לטובת הלשכה, לא משנה מה היו מעשיה.⁴⁸

דוגמה בולטת לברית זו הוא פסק דינו של בג"ץ בעניין עו"ד שטנגר. במקרה זה עמדה לדיון השאלה אם הוראות שונות בחוק הלשכה, המתנות את העיסוק

⁴⁴ בתקשורת הועלו טענות והשערות שונות לגבי סוגיות נוספות שנכללו בברית זו, אך אין לי צורך לבחון אותם במאמר זה. ראו, למשל, גור מגידו "הדיל בין איילת שקד לאפי נוה – והמסמכים שיכולים לסבך את שרת המשפטים" *THE MARKER* (2.4.2019) <https://bit.ly/2UbmlzC>

⁴⁵ Issachar Rosen-Svi, *Constructing Professionalism: The Professional Project of the Israeli Judiciary*, 31 SETON HALL L. REV. 760, 771–772 (2001)

⁴⁶ שם, בעמ' 777–773; Neta Ziv, *Combining Professionalism, Nation Building and Public Service: The Professional Project of the Israeli Bar 1928–2002*, 71 FORDHAM L. REV. 1621, 1633–35 (2003)

⁴⁷ Rosen-Svi, לעיל ה"ש 45, בעמ' 775–776.

⁴⁸ ולצברגר "קשר המשפטים הישראלי", לעיל ה"ש 1, בעמ' 75–84. במאמרו מנתח ולצברגר פסקי דין של בית המשפט העליון ומראה כי בעזרת כלים פרשניים פעל בית המשפט להגדיל את המונופול ואת האוטונומיה של הלשכה, מעבר למתחייב מהוראות החוק.

במקצוע בחברות בלשכה ובתשלום דמי חבר, פוגעות בחופש העיסוק באופן הסותר את חוק-יסוד: חופש העיסוק, ולפיכך דינן להתבטל.⁴⁹ העתירה נדחתה תוך שבית המשפט העליון מאמץ ללא כל ביקורת את עמדת הלשכה שלפיה האסדרה הקיימת היא לתכלית חברתית חשובה שהיא "להבטיח באמצעות גוף סטטוטורי המפעיל פיקוח ובקרה מקצועיים על השירות שעורך הדין נותן ללקוחו – רמה נאותה של שירותי עריכת דין לציבור ושמירה על הטוהר המקצועי".⁵⁰ פסק הדין אפילו לא מציג תכליות תועלתניות של החוק. פסק הדין מציג בחטף אלטרנטיבות אחרות לאסדרה מקצועית כמו חלוקת הסמכויות בין מספר גופים או גוף סטטוטורי שיהיה מורכב מנציגי המקצוע ומנציגי ציבור – אך ממחר לקבוע שמבין המודלים השונים בחר המחוקק במודל של אסדרה עצמית וכי, "ביסוד מודל זה עומד הרציונל של הבטחת העצמאות והמומחיות של הלשכה כמערכת המפקחת על עריכת הדין".⁵¹ לעמדת, פסק הדין כולו הוא אישור חזק להסדר הקיים של אסדרה עצמית ואוטונומית בידי הלשכה.

הסיבה החמישית לשמירת האסדרה המקצועית כבר שישים שנים הן פעולות נכונות מצד ראשי הלשכה. ראשי הלשכה ידעו תמיד להצהיר על תפקידה החשוב של הפרופסיה בהגנה על עקרונות הדמוקרטיה, זכויות אדם ועקרון שלטון החוק.⁵² בעוד למעשה בארבעת העשורים הראשונים לקיומה של הלשכה היא לא פעלה כלל לטובת החברה.⁵³ בעשורים אלו הקמפיינים הציבוריים היחידים שניהלה הלשכה עסקו תמיד בקידום האינטרסים של חבריה, פעמים רבות על חשבון האינטרסים של החברה.⁵⁴ השינוי הגיע רק בתחילת שנות האלפיים שבהן

49 בג"ץ 2334/02 טנגר נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נח(1) 786 (2003).

50 שם, בפס' 10.

51 שם, בפס' 11–12.

52 "ראשי הלשכה דנים בבעיות המקצוע" הפרקליט גליון מיוחד במלאות 25 שנה ללשכה 5 (1987); לשכת עורכי הדין בישראל ספר היובל: 50 שנות לשכה 132–149 (יעל גבירץ עורכת 2011).

53 גד ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל: פוליטיקה ליברלית, כלכלה ליברלית, שתיקה והתנגדות" המשפט טו 195 (2010) (להלן: ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל").

54 ולצברגר "קשר המשפטים הישראלי", לעיל ה"ש 1, בעמ' 68, ה"ש 115. ולצברגר מציג את הדוגמאות הבאות: הלשכה התנגדה להקמת הסנגוריה הציבורית והתנגדה לשינוי חוק הפיצויים בגין תאונות דרכים באופן שיאפשר קבלת פיצוי ישירות מהביטוח הלאומי בלא צורך בהוכחת אשם. כמו כן, באותה הערת שוליים מפנה ולצברגר לדוגמה נוספת – התנגדות הלשכה לביטול מאסר חייבים. ראו גם, ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל", שם, בעמ' 216–217. ברזילי מתאר את השתיקה הרועמת של עורכי הדין בישראל כאשר המדיניות הציבורית של המפעל הצינוני הביאה להפרת זכויות אדם של המיעוט

החלה הלשכה להשמיע קולה באופן קבוע בסוגיות של זכויות אדם. בשנת 2003 ייסדה הלשכה את תוכנית הפרו-בוננו של הלשכה שבה עורכי דין מתנדבים מעניקים סיוע משפטי ללא עלות למי שלא זכאי לסיוע משפטי מהמדינה אך עדיין לא מסוגל לממן בעצמו עורך דין. בכך, לראשונה, מימשה הלשכה את סמכות הרשות שהוענקה לה בחוק בשנת 1961 להעניק סיוע משפטי למעוטי יכולת. בשנת 2010 תוקן החוק כך שסמכות זו נקבעה כסמכות חובה של הלשכה.⁵⁵ שיא נוסף בפיתוח תפקידה החברתי של הלשכה היה בשנת 2016 כאשר זו פעלה לתיקון סעיף 1 לחוק. לסעיף שהקים את הלשכה והטיל עליה את התפקיד לשמור על רמתו וטוהרו של המקצוע נוספו המילים הבאות "וכן תפעל למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל". זה לא רק עיגון הצהרתי אלא הטלת חובה כך שאם בעתיד לא תפעיל הלשכה את חובתה זו, אפשר יהיה לעתור נגדה. היוזמה לתיקון הסעיף היא ביטוי למדיניות ראשי הלשכה האחרונים המרבים להציג את פועלה של הלשכה כנאמן הציבור בשמירה על הדמוקרטיה ועל שלטון החוק בישראל לצד דרישותיה והישגיה בהגנה על האינטרסים של עורכי הדין.⁵⁶

ד. אסדרה עצמית פוגעת בנגישות למשפט

אחד המאפיינים של פרופסיות הוא קביעת ייחוד מקצוע – תחום שבו רק למי שמשתייך לפרופסיה מותר לעסוק. כללי ייחוד המקצוע מונעים ממי שאינו משתייך לפרופסיה לתת שירותים אלו לציבור ובכך, למעשה, מוגדר תחום תעסוקה השייך רק לפרופסיה.⁵⁷ אצל עורכי דין זהו אחד המאבקים המרכזיים

הערבי-פלסטיני. למעט שתי קבוצות – עורכי דין יהודים המתנגדים למפעל הצינוני ועורכי דין ערבים-פלסטינים-ישראלים המתנגדים לאידאולוגיה הצינונית.

⁵⁵ חוק לשכת עורכי הדין (תיקון 34), ס"ח תש"ע 248. בהמשך הוצאו התקנות הבאות – כללי לשכת עורכי הדין (מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים), התשע"ה–2014.

⁵⁶ "עו"ד אבי חימי יוצא לקדנציה החדשה ומשחרר הצהרת כוונות אופטימית ומאתגרת" עורך הדין 43, 26, 27 (2019). בראיון אמר ראש הלשכה החדש: "עורכי ועורכות דין יקרים ונציגי כל מערכת המשפט, אני מבטיח לכם שהכוונה היא להפגין נוכחות של הלשכה בכל צומת ציבורי מרכזי ובכל סוגיה חברתית שעומדת על סדר היום [...] אנחנו איגוד מקצועי, הבית של עורכי הדין, ותפקידנו לדאוג לעורכי הדין ולזכויותיהם [...] יתרה מכך, מאז כניסתי לתפקיד התייצבתי לא אחת לימינם של המערכת ושלטון החוק. אני שב ומצהיר בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים – לא ניתן לפגוע בצורה כלשהיא במערכת המשפט בכלל ובבית המשפט העליון בפרט. בית המשפט העליון הוא מבצרו של האזרח הקטן, ואנחנו אמונים להגן עליו מכל משמר, וכך נעשה".

⁵⁷ ראו, לדוגמה, ס' 3 (א) לפקודת הרופאים [נוסח חדש], שלפיו "מי שאינו רופא מורשה לא

שמנהלת הפרופסיה תוך שימוש בסמכויות האסדרה העצמית שניתנו לה. כפי שאראה להלן האסדרה העצמית, היא שמאפשרת ללשכה לשכלל ולחזק מאבק עד כדי פגיעה בזכות הנגישות למשפט.

מאז חקיקת החוק וסעיפי ייחוד המקצוע שנקבעו בו לפני שישים שנים, כללים אלו לא השתנו.⁵⁸ נהפוך הוא, הכללים הוקשחו. בשנות התשעים של המאה הקודמת, השתמשה הלשכה בסמכותה לקבוע כללי התנהגות לעורכי דין, והוסיפה כלל משמעותי שחיוק את האיסור על עורכי דין לעבוד עם גופים הנחזים להסיג את גבול המקצוע.⁵⁹ כלל זה חיוק את ייחוד המקצוע בכך שמנע ממי שאינו עורך דין לפרסם שירותים משפטיים, גם אם מטרתו להפנות את הפונים לעורך דין חיצוני או פנימי שהוא אשר ייצג את הפונים.⁶⁰ כלל זה התווסף לאיסור שכבר היה קיים בסעיף 58 לחוק האוסר על עורך דין לשתף בהכנסות או בעבודתו מי שאינו עורך דין.⁶¹ השילוב של השניים מונע מעורכי דין לשתף פעולה עם מי שאינו עורך דין בדרך של קבלת לקוחות המופנים על ידי מי שאינו עורך דין ובדרך של להיות מועסק על ידי מי שאינו עורך דין.

כבר שישים שנים שלשכת עורכי הדין מצליחה לשמר את ייחוד המקצוע בדרך של שימוש בסמכותה להעמיד לדין משמעותי עורכי דין והגשת תביעות

יעסוק ברפואה ולא יתחזה, במפורש או מכללא, כעוסק ברפואה או כמוכן לעסוק בה"; ס' 2(א) לחוק הפסיכולוגים, שלפיו "לא יעסוק אדם בפסיכולוגיה אלא אם הוא פסיכולוג ובהתאם לרישומו או בהתאם להיתרו ותנאיו לפי סעיף 19"; ס' 6(א) לחוק רואי חשבון, שלפיו "לא יעסוק אדם בראיית חשבון אלא אם יש בידו רשיון לפי חוק זה".

58 כללי ייחוד המקצוע הם: ס' 20 לחוק לשכת עורכי הדין המגדיר שורה של פעולות שרק לעורכי דין מותר לבצע. וס' 58 לחוק לשכת עורכי הדין האוסר על עורכי דין לשתף בעבודה או בהכנסות מי שאינו עורך דין. חשוב לציין כי כללי ייחוד המקצוע היו קיימים גם לפני חקיקת חוק לשכת עורכי הדין, ואף בתקופה המנדט. ראו זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בפרק שכותרתו "ייחוד המקצוע והמאבק על השליטה בשדה השירותים המשפטיים".

59 כלל 11ב לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית). להסבר על הכלל ובמה הוא הוסיף על האיסור שהיה קיים קודם לכן בס' 58 לחוק לשכת עורכי הדין, ראו זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 136–139.

60 ראו, לדוגמה, את ההחלטות הבאות של ועדת האתיקה הארצית. "כלל 11ב1(ב): מתן שירות משפטי ללקוחות המעסיק" אתיקה מקצועית 47, 7–8 (2012); "כלל 11ב: העסקת עורך דין בגוף הנותן שירותים משפטיים" אתיקה מקצועית 14, 4 (2006); "כלל 11ב ופרסומת אסורה: מתן שירות משפטי ללקוח שהופנה על-ידי מועדון לקוחות" אתיקה מקצועית 51, 3 (2013).

61 ראו, למשל, "שותפות אסורה עם מי שאינו עורך דין" אתיקה מקצועית 38, 8 (2010); בד"א (משמעת עו"ד ארצי) 35/00 ועד מחוז ת"א של לשכת עורכי הדין נ' עו"ד פלוני (נבו) 8.5.2001; בד"ם (משמעת עו"ד ת"א) 112/02 הועד המחוזי נ' פלוני, עו"ד, פס" 18 להכרעת הדין (נבו) 30.4.2003.

אזרחיות נגד גופים חיצוניים – אפשרות שיש לה הודות לדמי החבר החובה שהיא גובה בכל שנה. פרופ' זיו מחלקת את מאבק הלשכה בתחום זה לשניים: הראשון, המאבק החיצוני בחברות מסחריות שהציעו שירותים משפטיים, כדוגמת המרכז הארצי למימוש זכויות רפואיות של לבנת פורן; השני, המאבק הפנימי בעורכי דין המשתפים פעולה עם מסיגי גבול המקצוע.⁶² לפי דו"ח פעילות הלשכה האחרון, הוועדה להגנת המקצוע טיפלה בשנת התש"ף במאתיים וחמישים תלונות על אודות מסיגי גבול המקצוע. הטיפול כלל הזמנת חקירות פרטיות לביסוס התשתית הראייתית, הגשת תלונות למשטרה ופתיחה בהליכים אזרחיים ומשמעתיים.⁶³

הלשכה מציירת מאבק זה כמאבק להבטחת רמה נאותה של שירותים משפטיים שרק עורכי דין שלמדו, סיימו בחינות ונמצאים תחת פיקוח מתמיד של הדין המשמעתי יכולים להבטיח.⁶⁴ זהו טיעון קלאסי של הגישה הציבורית-פונקציונאלית שהצגתי לעיל. לפי גישה זו מטרת הפרופסיה היא להבטיח שירות ברמה גבוהה לציבור. אך פרופ' זיו שבחנה מאבק זה בכל חלקיו הגיעה למסקנה כי זה מאבק מקצועי לקידום האינטרסים העצמיים של הפרופסיה שעיקרם גידור מקצועי כדי להבטיח פרנסה.⁶⁵ בשנת 2014 בפסק הדין התקדימי בעניין המרכז למימוש זכויות רפואיות, הסביר בית המשפט העליון שייחוד המקצוע נועד אומנם לקדם את טובת הציבור הרחב, אך בה-בעת הוא מעניק יתרון לבעלי המונופול לשמור על גבולות העיסוק הפרופסיונאלי ולמנוע כניסתם של מתחרים לשוק. בפסק דין זה עמד בית המשפט העליון על פגיעת סעיף 20 לחוק בנגישות של הציבור למערכת המשפט והצדק (נוסף על הפגיעה בחופש העיסוק ובחופש לבחור ייצוג). זאת מכיוון שהסעיף מצמצם את מגוון ספקי השירות ומתעל את הציבור להיעזר בשירותיו של מקור אחד ובלעדי – עורכי הדין. כל זאת בתקופה שבה המשפט מתרחב וחולש על כל תחומי החיים. ולכן יש לפרש את סעיף 20 בצמצום כך שהגידור המקצועי ינתן רק היכן שיש בכך להגן על טובת הציבור.⁶⁶

62 זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 124–144.

63 לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות שנתי: שנת המשפט תש"פ (2021) (להלן: "דו"ח פעילות הלשכה לשנת 2020").

64 בג"ץ 9596/02 פיצוי נמרץ, המומחים למימוש זכויות רפואיות וביטוחים נ' שר המשפטים, פ"ד נח(5) 792 (2004); ע"א 4223/12 המרכז למימוש זכויות רפואיות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין ישראל (נבו) (25.6.2014).

65 Neta Ziv, *Unauthorized Practice of Law and the Production of Lawyers in Israel*, 19 INT'L J. LEGAL PROFESSION 175, 177 (2012).

66 עניין המרכז למימוש זכויות רפואיות, לעיל ה"ש 64, בפס' 39 לפסק הדין של השופטת ארבל: "סעיף 20, ככל הסדר מונופוליסטי, נועד אמנם לקדם את טובת הציבור הרחב, אך

כחלק מהגידור המקצועי, הרחיבה הפרופסיה את סוג השירותים שיוגדרו כשירות משפטי, ואת סוג הייעוץ שהוא שירות משפטי שמותר רק לעורכי דין לתת.⁶⁷ נוסף לכך את תופעת המשפטיזציה, המאפיינת את החברה בישראל, ומתבטאת בפנייה הולכת וגוברת לשפיטה כדי לפתור קונפליקטים אישיים, כלכליים, חברתיים ואפילו פוליטיים.⁶⁸ התוצאה היא שבישראל קשה להסתדר בשיטה הבירוקרטית ללא עזרת עורכי דין. לפי נתוני מספר התיקים בכל תחומי המשפט, כפי שהם מופיעים בדוח הנהלת בתי המשפט לשנת 2020, הרי שכל אדם שביעי מוצא עצמו מעורב בהתדיינות משפטית שבה הוא נזקק לייצוג של עורך דין.⁶⁹

אפשר היה לצפות שבעקבות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין בישראל והירידה בתעריפי שכר הטרחה שגובים עורכי דין⁷⁰ – תגבר הנגישות למשפט. אלא שכפי שכבר טענו מלומדים שונים, יהיה זה נאיבי לחשוב שעלייה במספר עורכי הדין תביא לכך שרוב האוכלוסייה תוכל לממן שירותים משפטיים שהיא זקוקה להם.⁷¹ גם לאחר הירידה, התעריפים גבוהים עבור חלקים רבים באוכלוסייה שלא יכולים להרשות לעצמם לשכור עורך דין.⁷² כפי שאראה להלן, במקום לנסות ולתת מענה לבעיה על ידי הרחבת שירות הפרו-בונו שלה, הלשכה מונעת פתרונות אחרים שיכולים להבטיח שירות משפטי ללא עלות או במחירים מוזלים.

בהבעת הוא מעניק יתרון לבעלי המונופול לשמור על גבולות העיסוק הפרופסיונאלי ולמנוע את כניסתם של מתחרים לשוק. עלינו להיות ערים, אפוא, לאפשרות של ניצול כוח זה על-ידי הקבוצה הנהנית ממנו, ולבחון אם ההסדר החקיקתי הנתון אכן מקדם את רווחת הכלל, או שמא מדובר ב'מעיל קסמים של טובת הציבור' (לשון בית המשפט בעניין פיצוי נמרץ), שעוטה בעל המונופול במטרה להוסיף ולשלוט בגבולות הגזרה של המקצוע".

67 ראו, טענת הלשכה בעניין המרכז למימוש זכויות רפואיות, שם.

68 ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל", לעיל ה"ש 52.

69 בשנת 2020 בכלל בתי המשפט נפתחו 853,565 תיקים חדשים. ראו, הרשות השופטת בישראל דו"ח שנתי 2020 9 (2021). לפי הדו"ח של השנה הקודמת, בתום שנה זו נותרו 443,785 תיקים פתוחים. ראו, הרשות השופטת בישראל דו"ח שנתי 2019 9 (2020). כלומר במהלך שנת 2020 נדונו בבתי המשפט השונים 1,297,350 תיקים. בשנת 2020 מנתה אוכלוסיית ישראל 9.21 מיליון איש. ראו, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2021" (הודעה לתקשורת 31.12.2020).

70 זר-גוטמן "השפעות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין", לעיל ה"ש 12, בעמ' 64.

71 CHRISTINE PARKER, JUST LAWYERS: REGULATION AND ACCESS TO JUSTICE (1999);

DEBORAH L. RHODE, IN THE INTERESTS OF JUSTICE: REFORMING THE LEGAL PROFESSION (2000).

72 Katvan et al, לעיל ה"ש 2, עמ' 607.

בעת חקיקת החוק נקבעה כאחת מסמכויות הרשות של הלשכה – מתן סעד משפטי למעוטי יכולת. אלא שרק מקץ ארבעים שנים, בשנת 2001, הקימה הלשכה תוכנית לביצוע תפקיד זה – תוכנית שנקראת "שכר המצווה". מטרת התוכנית, להגביר את הנגישות למערכת המשפט ולהגן על זכויותיהם של אלה שאין ידם משגת לשכור את שירותיו של עורך דין.⁷³ בשנת 2009 נחקק, ביוזמת לשכת עורכי הדין, סעיף בחוק המחייב את הלשכה להעניק סיוע משפטי למעוטי יכולת, בהתאם לקריטריונים שיקבעו בכללים.⁷⁴ הכללים נכנסו לתוקף בשנת 2014, והם מסדירים את חובת הלשכה בהקשר זה.⁷⁵ מדובר בתוכנית ארצית, הפועלת בחמישים מרכזי זכויות המפוזרים ברחבי הארץ, כולל באזורי מגורים של אוכלוסיות מוחלשות.⁷⁶ כחלק מהתוכנית ניתן סיוע בתחומים אזרחיים, בתביעות כספיות שונות, דיני עבודה, ענייני משפחה ועוד.⁷⁷

אפשר לראות כי בשנים הראשונות להקמת התוכנית הייתה עלייה גדולה מידי שנה במספר הפונים. כך, למשל, בשנת 2009 פנו 4,744 פונים;⁷⁸ בשנת 2012 פנו 14,637 פונים;⁷⁹ ובשנת 2014 פנו 25,389 פונים.⁸⁰ מגמה זו התהפכה בשנת 2016 שאז פנו לתוכנית 14,795 פונים.⁸¹ מאז מספר הפונים מוסיף לרדת:

-
- 73 הסבר על התוכנית זמין באתר לשכת עורכי הדין ב-<https://bit.ly/3R57cJ6>.
- 74 ס' 2(4) לחוק לשכת עורכי הדין. ראו, הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34) (סעד משפטי למעוטי אמצעים), התש"ע-2009, ה"ח 11. התיקון לחוק הפך את סמכות הרשות להעניק סעד משפטי למעוטי יכולת לסמכות חובה.
- 75 כללי לשכת עורכי הדין (מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים), התשע"ה-2014.
- 76 לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תש"פ 9 (2020) (להלן: "דו"ח פעילות הלשכה לשנת 2020").
- 77 לפירוט ראו כלל 9-10 לכללי לשכת עורכי הדין (מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים). לפי כלל זה, התוכנית מיועדת למי שלא זכאי לסיוע משפטי מהמדינה, ומרוויח בטווח של עד 15% יותר מאלו הזכאים לסיוע על ידי האגף לסיוע משפטי. אך אם למבקש רכוש הניתן למימוש בשווי של שש פעמים השכר הממוצע במשק (במקום 3 – המבחן לקבלת סיוע משפטי), לא יהא זכאי לסיוע. במקרים חריגים אפשר לאשר סיוע גם למי שהכנסתו ורכושו גבוהים במעט מהקבוע בכללים. לפירוט הקריטריונים העדכניים ראו <https://bit.ly/3CrDJ8h>.
- 78 המדידה נעשתה בין החודשים ספטמבר בשנה הקודמת, עד סוף חודש אוגוסט, כלומר, נתוני 2009 מתייחסים לחודשים ספטמבר 2008 עד סוף אוגוסט 2009. אותה מדידה מתבצעת גם בשנים האחרות המצוינות. ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט התשס"ט (2009).
- 79 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ב (2012).
- 80 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ד (2014) (להלן: "דו"ח פעילות הלשכה לשנת 2014").
- 81 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ו (2016).

בשנת 2017 – 10,497 פונים;⁸² בשנת 2018 – 9,398 פונים;⁸³ בשנת 2019 – 8,916 פונים;⁸⁴ בשנת 2020 – 8483 פונים.⁸⁵

בד בבד אפשר לראות ירידה חדה במספר הפונים שזוכים לייצוג משפטי בהתנדבות במסגרת התוכנית. בשנת 2009 קרוב ל-4% מהפונים קיבלו ייצוג באמצעות התוכנית, בשנת 2012 כ-8% מהפונים יוצגו באמצעות התוכנית, בשנת 2014 כ-4.4% מהפונים זכו לייצוג משפטי,⁸⁶ ובשנים 2016 ו-2017 רק אחוז אחד ממספר הפונים זכה לייצוג משפטי במסגרת התוכנית. בשנת 2018 – 1.2% מהפונים קיבלו ייצוג משפטי, בשנת 2019 – רק 1.1% מהפונים ובשנת 2020 גם כן רק 1.1% מהפונים זכו לייצוג. כלומר, בשנת 2020 מתוך 8,483 איש שפנו רק 96 קבלו ייצוג. מתוך עשרות אלפי עורכי הדין הפעילים בישראל,⁸⁷ גייסה תוכנית החובה של הלשכה רק 96 עורכי דין כדי לתת ייצוג משפטי. זהו לעג לרש ומובן שאין בתוכנית כדי להרחיב את הנגישות למשפט.

אם אין הלשכה עומדת בתפקיד החובה שלה ולא מבטיחה נגישות למשפט לשכבות המוחלשות, אזי מצופה שלא תעמוד בדרכם של מי שמבקשים לבצע תפקיד זה – ארגונים אזרחיים וקליניקות משפטיות בפקולטות למשפטים. אלא שהלשכה, במשך עשור, ניהלה מאבק בהם מתוך מטרה לצמצם את פעילותם.⁸⁸ וזו הדוגמה הראשונה שאציג לחסימה שביצעה ועדיין מבצעת הלשכה לפתרונות שיכולים להגביר את הנגישות למשפט.

אומנם ארגונים אזרחיים המעניקים סעד משפטי לאוכלוסיות מוחלשות באמצעות ייעוץ וייצוג ללא תשלום הם חלק חשוב בהרחבת הנגישות למשפט אך היקפם תמיד נותר נמוך ביחס לצרכים הקיימים.⁸⁹ בין הארגונים הבולטים: התנועה למלחמה בעוני בישראל (הל"ב); עמותת קו לעובד; עמותת "ידיד – מרכזי זכויות בקהילה"; "ויצו"; תנועת נשים עובדות ומתנדבות (נעמ"ת) ועוד. בתחילת המאה ה-21 החלו לקום בכל הפקולטות למשפטים בישראל קליניקות

82 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ז (2017).

83 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ח 9 (2018).

84 ראו לשכת עורכי הדין בישראל דו"ח פעילות: שנת המשפט תשע"ט 9 (2019).

85 דו"ח פעילות הלשכה לשנת 2020, לעיל ה"ש 76, בעמ' 9.

86 דו"ח פעילות הלשכה לשנת 2014, לעיל ה"ש 80, בעמ' 22.

87 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסוף שנת 2019 היו 70,000 עורכי דין פעילים. פעילים הכוונה משלמים דמי חבר שנתיים ללשכה אך אי אפשר להסיק מכך שכולם עובדים כעורכי דין. ראו, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "עורכי דין פעילים בסוף שנת 2019" (הודעה לתקשורת 17.2.2021).

88 לימור זר-גוטמן "אנטומיה של מאבק: לשכת עורכי הדין והקליניקות המשפטיות" המשפט יז 59 (2013) (להלן: זר-גוטמן "אנטומיה של מאבק").

89 זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 107.

משפטיות. הקליניקות מעניקות סעד משפטי ללא תשלום לקהילות מוחלשות שונות ומפתחות את המחויבות לנגישות למשפט בקרב סטודנטים למשפטים.⁹⁰ מדובר בפעילות ענפה ורחבה: בקליניקות מועסקים עשרות עורכי דין ומשתתפים בהן מאות סטודנטים מידי שנה, והן תורמות באופן משמעותי להנגשת המשפט לציבור המוחלש. אף על פי כן, פעילות זו לא זכתה לברכתה של לשכת עורכי הדין. הלשכה רואה בהם גופים המאיימים על ייחוד המקצוע ועל ההגמוניה המונופוליסטית שלה, ולכן הערימה עליהם קשיים רבים והטילה מגבלות במטרה לצמצם את פעילותם.⁹¹

בחודש מרץ 2008 קיבלו הקליניקות המשפטיות מכתב מוועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין המטיל עליהן שורה של מגבלות שאושרו על ידי הוועד המרכזי של הלשכה.⁹² גישת הלשכה, שבאה לביטוי בעוד שורה של החלטות, החילה באופן טכני ודווקני ללא כל רצון להתגמש את כללי ייחוד המקצוע (בעיקר סעיף 20 לחוק) על הארגונים החברתיים ועל סטודנטים למשפטים. כללים שבדרך כלל הופעלו על גופים מסחריים שהוקמו למטרות רווח.

החלטות ועדת האתיקה הארצית מחייבות את עורכי הדין, ומי שלא מציית להן צפוי לעמוד לדין משמעתי. לכן, נאלצו הקליניקות המשפטיות והארגונים החברתיים, שבהם עובדים עורכי דין, להתאים את פעילותם להוראות אלו, והדבר הגביל מאוד את יכולתם לפעול להשגת מטרותם – הרחבת נגישות השכבות המוחלשות למשפט. מסיבה זו הם לא יכלו להסכים למגבלות שהוטלו, ובתגובה התארגנו לקואליציה משותפת שפתחה בהידברות עם הלשכה. ההידברות נמשכה כמה שנים ולא צלחה.⁹³ המגבלות נותרו עד שנת 2017 שבה, בעקבות שינוי פרסונאלי של ראש ועדת האתיקה הארצית, התקבלה החלטה מקלה ושונה המאפשרת את פעולת הארגונים והקליניקות כמעט ללא מגבלות.⁹⁴ הדוגמה השנייה לחסימה שמפעילה הלשכה על הגישה למשפט שלא באמצעות עורכי דין, המתרחשת בשנים האחרונות, היא המאבק באתרים ובאפליקציות הפועלים על בסיס אלגוריתמים מבוססי AI המציעים הכנת

90 שם, בעמ' 107–108.

91 שם, בעמ' 112–115; זר-גוטמן "אנטומיה של מאבק", לעיל ה"ש 88.

92 מכתב מדרור ארד-אילון, יו"ר ועדת האתיקה הארצית, לחסן ג'בארין, מנכ"ל עדאלה (5.3.2008) (עותק שמור אצל המחברת).

93 שם.

94 "הבהרת החלטה: מתן שירותים משפטיים ללא כוונת רווח" אתיקה מקצועית 64, 23 (2017).

טפסים משפטיים, הקמת חברה ושלל פעולות משפטיות נוספות.⁹⁵ ישראל ידועה כ-*start-up nation* והתפתחו בה חברות טכנולוגיה מהמובילות בעולם,⁹⁶ כולל בתחום ה-*legal-tech* שהיא טכנולוגיה לשירות עורכי הדין, למשל, ניתוח של חוזים ובדיקותם.⁹⁷

אחד השימושים הרווחים בטכנולוגיה מקוונת הוא בייצור ובבנייה של טפסים ומסמכים (*document assembly software*). במקרה זה המשתמש יכול לרכוש טפסים ומסמכים שהוא נזקק להם דרך ממשק מקוון. לעיתים מדובר ב"הורדה" של טפסים סטנדרטיים ריקים על פי תבנית אחידה ומוכנה מראש, אותם האדם ממלא בעצמו (למשל הסכם שכירות סטנדרטי). לפעמים "ממשק הטפסים" מתבצע ברמת מובחנות (ספציפיקציה) גבוהה יותר. זאת כאשר תוכנה מייצרת עבור הלקוח (ולפעמים עבור יותר מלקוח אחד, כאשר כמה צדדים פועלים יחדיו) מסמך מותאם אישית לצרכיו, על פי הוראות, נתונים, מידע והנחיות הניתנות על ידי הלקוח הפועל בממשק עם התוכנה. במקרים אלו, התוכנה מעבירה את הלקוח ממסך למסך ו"בונה" עבורו את המסמך האישי על פי ההוראות המתקבלות ממנו.⁹⁸

בדרך זו מוצעים ללקוחות מגוון מסמכים במכלול תחומים. תוכנות שונות בארצות-הברית, למשל, מציעות לציבור הסכמים לשכירת נכס ולרכישת נכס; הסכמי מכר כלליים ומיוחדים; ייפוי-כוח; צוואות לאחר המוות וצוואות-בחיים; הסכמי עבודה; הסכמים לרישוי פטנטים וזכויות יוצרים; ומגוון מסמכים לעסקים, כגון מסמכים לרישום חברה, בקשות לאישור סימן מסחר, הסכמי מכר לטובין, ועוד. יש חברות המציעות להפיק עבור הפונה באופן מקוון הסכמי הלוואה; הסכמים למתן שירותי ייעוץ; טפסים לפשיטת-רגל; הסכמים לשכירת קבלן שיפוצים; ועוד. המחירים שווים לכל נפש: ערכת טפסים להתאגדות של

95 להסבר על טכנולוגיה זו ראו נטע זיו "מי הזיז את העכבר שלי? טכנולוגיה, שירותים משפטיים מקוונים ואתיקה מקצועית" עיוני משפט 189, 215–227 (2016). דוגמה לאתר המעניק שירות משפטי מבוסס AI, ראו <https://www.legalzoom.com/country/il>.

96 דן סינור ושאלו זינגר מדינת הסטארט-אפ: מנוע הצמיחה הכלכלי של ישראל (2009).

97 כך, למשל, LawGeex, היא חברה שהוקמה בישראל המציעה שימוש ב-AI לשם קריאה ובדיקה של חוזים בשפה האנגלית. ראו, הגר רבט "חברת LawGeex מגייסת 20 מיליון דולר" כלכליסט (12.5.2020) <https://bit.ly/3dVoXMx>. לאתר החברה ראו <https://www.lawgeex.com>.

98 William E. Foster & Andrew L. Lawson, *When to Praise the Machine: The Promise and Perils of Automated Transactional Drafting*, 69 S. C. L. REV. 597 (2018); זיו מי ישמור על שומרי המשפט?, לעיל ה"ש 1, בעמ' 145.

חברה או שותפות ב-99 דולר, צוואה ב-69 דולר, רישום סימן מסחרי ב-169 דולר, ייפוי-כוח ב-35 דולר וכיוצא באלה.⁹⁹ בישראל, מי שיבקש להשתמש בטכנולוגיה זו – חייב לפנות לעורך דין. המציאות כיום בישראל היא שרק לעורכי דין מותר להשתמש בטכנולוגיה מבוססת AI ורק להם מותר להציע שירות משפטי באמצעותה. הלשכה עצמה, באמצעות החברה הכללית שלה, מוכרת לעורכי הדין את תוכנת האסקי שהיא מחולל טפסים משפטיים.¹⁰⁰ חברות מסחריות כדוגמת אלו הפועלות בארצות הברית לא יכולות להקים אתרים זהים בישראל כי מי שאינו עורך דין לא יכול להציע שירות משפטי מבוסס AI.

⁹⁹ ראו, לדוגמה, חברת LegalZoom, שהחלה לפעול בשנת 2001. בשנת 2011 דיווחה החברה לרשות ניירות הערך האמריקנית (כחלק ממהלך של גיוס הון מהציבור) על כשני מיליון משתמשים במשך עשר שנים, מהם 500,000 רק בשנת 2011. באותה שנה ביצעו המשתמשים באתר 490,000 פעולות, והערכתה הייתה שבשנת 2011 20% מפעולות הרישום של חברות בע"מ בקליפורניה נעשו בטפסים של החברה. בשנת 2009 הכנסות החברה היו 103 מיליון דולר, בשנת 2010 ההכנסות היו 120 מיליון דולר, ובשנת 2011 ההכנסות היו 156 מיליון דולר. הנתונים לקוחים מ: Benjamin H. Barton, *A Glass Half Full Look at the Changes in the American Legal Market*, 38 INT'L. REV. L. & ECON. 29 (2014). בשנים האחרונות החברה ממשיכה להתפתח. בשנת 2019 הכנסותיה של החברה עמדו על 408 מיליון דולר, ובשנת 2020 על 470 מיליון דולר. נכון לסוף חודש מרץ 2021, הכנסות החברה עמדו על 134 מיליון דולר, שהם עלייה של 27.3% ביחס להכנסות הרבעון של השנה שעברה באותם החודשים. נכון להיום החברה מעסיקה יותר מ-1,300 עורכי דין עצמאים, 75 יועצי מס פנימיים אשר מספקים למשתמשים גישה לתמיכה משפטית בהתאם לצרכיהם. הנתונים נלקחו מתוך תשקיף להנפקת מניות של חברת LegalZoom בארה"ב. ראו REGISTRATION STATEMENT UNDER THE SECURITIES ACT OF 1933, LEGALZOOM (June 4, 2021), <https://bit.ly/3QQLybY>.

חברה נוספת היא RocketLawyer, שבשנת 2011 הפכה לחלק מקבוצת Google, ודיווחה על 70,000 משתמשים ביום ועל הכנסות שהסתכמו באותה שנה בעשרה מיליון דולר. ראו, Daniel Fisher, *Google Jumps into Online-Law Business with Rocket Lawyer*, FORBES (11.8.2011), <https://bit.ly/3R7Q7OF>. כיום לחברה יש כ-25 מיליון משתמשים רשומים, ולקוחותיה עשויים לשלם החל מ-\$40 עבור מנוי חודשי, או עבור מסמכים בודדים. באפריל 2021 הודיעה החברה על גיוס של 223 מיליון דולר מקבוצת משקיעים, לטובת הגדלת הפלטפורמה שמציעה החברה, התרחבותה הבינ-לאומית והנגשתה ללקוחות קטנים. ראו Victoria Hidgins, *Rocket Lawyer Raises \$223 Million, Doubling Down in Consumer, Small Business Focus*, LEGALTECH NEWS (21.4.2021), <https://bit.ly/3wrVSPe>. ראו אתר החברה הכלכלית של לשכת עורכי הדין בע"מ המציעה לעורכי דין לרכוש מחולל זה: <https://www.ibar.org.il/he/mkhvll-htpsym-sqy-vmgr-hmshtpy-pdvr>.

בשנת 2017 עלתה סוגיה זו לדיון בבית המשפט המחוזי, בתביעה אזרחית שהגישה לשכת עורכי הדין נגד חברת חשבים. חברת חשבים הציעה למנויים בתשלום לאתר שלה את האפשרות להיעזר ב"מחולל חוזה העסקה" ו"מחולל סיום העסקה", שהכינו עבורם חוזי העסקה ומכתבי הפסקת עבודה.¹⁰¹ פסק הדין מבוסס בעיקרו על ההנחה שהמשתמש במחוללים מבצע פעולה עבור עצמו, והתוכנה שבה נעזר היא בבחינת "פלטפורמה לעזרה עצמית". עולה מכך, שחברת חשבים לא מבצעת פעולה של עריכת מסמך משפטי "עבור אדם אחר", ואינה מעניקה לאחר "יעוץ או חיווי דעת", תנאים נדרשים מכוח סעיף 20. ולכן סעיף 20 לא חל ואין החברה מסיגה את גבול המקצוע.¹⁰²

הלשכה ערערה על פסק הדין בטענה שחברת חשבים כן מעניקה שירות משפטי אסור ל"אדם אחר" באמצעות התוכנה וכי בין החברה לבין המשתמש מתקיימת מערכת יחסים של מקבל ונותן שירות.¹⁰³ בדיון שנערך בבית המשפט העליון המליצו השופטים ללשכה למשוך את העתירה וכך היא עשתה.¹⁰⁴ משיכת הערעור מנעה קביעת הלכה משפטית שייתכן שהייתה קובעת שמחוללים המאפשרים לציבור להכין בעצמם מסמכים משפטיים אינם משום הסגת גבול המקצוע כי זו פלטפורמה לעזרה עצמית ולא הצעת שירות משפטי בידי מי שאינו עורך דין. במציאות, כפי שציינתי, לא קיים בישראל אתר בדומה לאלו שבארצות הברית והשימוש היחיד של AI הוא בידי עורכי הדין. בכך נמנעת הרחבה משמעותית של נגישות למשפט שיכולה להתפתח בזכות הטכנולוגיה ומחירה הנמוכים.

מחקר משווה שבחן אסדרה של עורכי דין ושירותים משפטיים בקרב כמה מדינות העלה שהלחץ להביא לשינוי בשוק השירותים המשפטיים נובע מכמה גורמים: אינטרסים מסחריים, טכנולוגיה ושינוי אידאולוגיה. וכי העיקרון שעמד במדינות אלו מאחורי מאמצי השינוי, באופן ישיר או עקיף, הוא הרצון לעודד תחרות בין ספקי השירות המשפטי. זאת שכן המחיר הגבוה של שירותים משפטיים הוא מכשול בפני זכויות הפרט ושגשוג כלכלי. במדינות רבות השימוש

101 ת"א (מחוזי י-ם) 50926-10-15 לשכת עורכי הדין בישראל נ' חשבים הפ.ב מידע עסקי בע"מ (נבו 26.1.2017).

102 שם, בפס' 31.

103 הודעת הערעור ב-ע"א 2266/17 לשכת עורכי הדין בישראל נ' חשבים הפ.ב מידע עסקי בע"מ (העתק שמור אצל המחברת).

104 אלה לוי-וינריב "איך נוצחה לשכת עורכי הדין ע"י האלגוריתמים המשפטיים" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001247750> (28.7.2018).

בטכנולוגיה נועד לספק גישה רחבה לשירותים משפטיים ובעיקר, נגישות לצדק.¹⁰⁵

ה. הרחבת הנגישות למשפט בדרך של צמצום ייחוד המקצוע

נקודות המוצא לפתרון שאציג להלן הן שמירה על עצמאות הפרופסיה תוך הבנה שעצמאות הפרופסיה אינה מחייבת אסדרה עצמית. יש דרכים נוספות לשמור על עצמאות הפרופסיה בלי לאפשר ייחוד מקצוע כה רחב הפוגע בנגישות למשפט.

הפתרון הטוב ביותר לפגיעה בנגישות למשפט מחייב תיקון חקיקה ולפיכך נמצא בידי שר המשפטים והכנסת. לדעתי, יש לנסח את סעיף 20 לחוק בצורה מצומצמת. או לחלופין, וזו הדרך העדיפה בעיניי, להוסיף לסעיף 21 חריג נוסף לפיו "הוראות סעיף 20 אינן פוגעות במתן שירותים באופן מקוון אם השירות אושר בידי אחראי האסדרה על שירותים משפטיים במשרד המשפטים".

חריג זה יאפשר לאתרים ואפליקציות שנבדקו ואושרו על ידי משרד המשפטים להציע שירותים משפטיים מקוונים בעלות נמוכה. הצורך באישור ופיקוח משרד המשפטים נדרש כדי להבטיח את איכות השירות המשפטי המוצע ובכך להגן על הציבור ממתן שירותים מקוונים ברמה לקויה. בדיוק כפי שיש פיקוח על עורכי דין נדרש פיקוח על השירות המקוון שיחליף אותם. כך, לדוגמה, הפיקוח בידי אחראי האסדרה על השירותים המשפטיים יבחן את המסמכים המשפטיים שינפיק שירות מקוון כדי לראות אם אכן הם עומדים בדרישות החוק. למשל, הכנת צוואה בשירות עצמי שמייצרת צוואה שעומדת בתנאי חוק הירושה, התשכ"ה-1965 והפסיקה. כיום השירותים המקוונים הניתנים בידי משרד עורכי דין זוכים להגנת הפיקוח שממילא קיים על עורכי דין. אחראי האסדרה, המוצע לעיל, יעשה כן לגבי שירותים מקוונים שינתנו בידי מי שאינו עורך דין. הניסיון בארצות-הברית, שם כבר פועלים שירותים מקוונים מבוססי AI, מראה שהשירות המקוון מתמקד בתחום מוגדר ומסוים שבו אפשר להציע שירות מהיר, זול וברמה גבוהה וטובה יותר ממה שיבצע עורך הדין הסביר.¹⁰⁶

Andrew Boon, *Innovation and Changes in the Regulation of Legal Services*, in 105 INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 241, 267-268 (Andrew Boon ed., 2017). המדינות שנכללו בבדיקה הן: ארצות-הברית, סינגפור, אירלנד, קנדה, ניו זילנד, ישראל אוסטרליה, גרמניה, אנגליה ויילס.

Foster & Lawson, לעיל ה"ש 98, בעמ' 613-617; ראו גם, אפרת נוימן "26 שניות 106 -94% דיוק: מחשב נגד 20 עורכי דין מנוסים – מי ניצח?" (22.3.2018) THE MARKER. <https://www.themarker.com/law/1.5933697>.

כפי שציינתי לעיל בפרק ג, שתיים מהסיבות לקיומה המתמשך ללא שינוי של האסדרה העצמית היא הלובי החזק שיש ללשכה בכנסת (סיבה שנייה) ותמיכת כל שרי המשפטים (סיבה שלישית). מול קשרים חזקים אלו, שהביאו לשימור האסדרה העצמית במשך שישים שנים, יהיה צורך בהסבר חזק ושונה כדי לשכנע את שר המשפטים והכנסת לצמצם את מונופול הלשכה. לא די יהיה בהסבר המתמקד בזכות הייצוג והצורך להבטיח נגישות למשפט, שאז תטען הלשכה שריבוי עורכי הדין בישראל הוא הערובה הטובה למימושו של הייצוג (טענה שהסברתי לעיל שאינה נכונה). אלא הסבר רחב יותר המדבר על המחירים הגבוהים של השירותים המשפטיים ותרומתם ליוקר המחיה. יש להבין שחלק מיוקר המחיה בישראל נגרם מעלותם הגבוהה של השירותים המשפטיים. עלות שאפשר להפחית בתחומים מסוימים בעשרות אחוזים אם יתאפשר גם למי שאינו עורך דין (ובכלל זה טכנולוגיה שלא בידי עורכי דין) להציע שירותים מסוימים.

באירלנד, עוד במהלך המאה הקודמת, ציינו כמה דוחות מדינתיים את האופי האנטי-תחרותי של שוק השירותים המשפטיים. מה שהוביל לבסוף לשינוי בחקיקה היו לחצים של האיחוד האירופאי לרפורמה בשוק השירותים המשפטיים במדינות השייכות לאיחוד, בכללן אירלנד. דוח מיוחד של האיחוד טען כי השוק הוא אנטי-תחרותי והעלות הגבוהה של שירותים משפטיים היא גורם מרכזי בעלות הגבוהה של עשיית עסקים באירופה.¹⁰⁷ מאמצי האיחוד האירופאי יחד עם קולות מתוך אירלנד הובילו בשנת 2015 לחקיקת חוק שיצר רפורמה עמוקה בשוק השירותים המשפטיים.¹⁰⁸ בראש ובראשונה, ביטול האסדרה העצמית והעברתה לידי רגולטור חיצוני שהוקם על פי החוק. נדבך נוסף ברפורמה שנקבעה באותו חוק היה פתיחת שוק השירותים המשפטיים גם למי שאינו עורך דין אבל קיבל רישיון ונמצא בפיקוח הרגולטור המדינתי שהוקם.¹⁰⁹

ניו זילנד עברה תהליך זהה ומאותה סיבה כלכלית – פתיחת השוק לתחרות. בעקבות דוח של ועדה ציבורית שהמליץ לפתוח את שוק השירותים המשפטיים גם למי שאינם עורכי דין,¹¹⁰ נחקק בשנת 2006 חוק שנכנס לתוקף בשנת 2008, ושינה לחלוטין את השוק.¹¹¹ בתחום שהיה במונופול בלעדי של עורכי הדין, ייסד

107 Commission of the European Communities, *Communication from the commission: Report on competition in Professional Services*, COM(2004) 83 final (9.2.2004) <https://bit.ly/3CM0CDF>

108 Legal Services Regulation Act 2015 (Act No. 65/2015) (Ir.); Maeve Hosier, *Eire: The Lawyers of the Celtic Phoenix*, in INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 71, 75 (Andrew Boon ed., 2017) שם, בעמ' 82, 88–89.

110 IAN MCEWIN, REGULATION OF THE LEGAL PROFESSION (2000)

111 Selene E. Mize, (N.Z.) Law and Conveyancers Act 2006; להסבר על הרקע לחוק ראו,

החוק מקצוע חדש של עוסקי מקרקעין מורשים והחיל עליו כללי רישוי ופיקוח זהים לאלו של עורכי דין. החוק גם התיר למי שאינו עורך דין לייצג בבתי המשפט בתחומים מסוימים שהתרחבו עם הזמן.¹¹² אף שהרחבת נותני השירותים המשפטיים לא הובילה לירידת מחירים, היא הובילה לשכר טרחה תלוי תוצאות שאינו דורש מהלקוחות תשלום מראש.¹¹³

גם באנגליה, הנימוק הכלכלי הוא שהוביל לפתיחת שוק השירותים המשפטיים בהליך הדרגתי שהחל עם חקיקת חוק השירותים המשפטיים בשנת 2007 והסתיים בשנת 2010. המניע לרפורמה האמורה היה דוח של ה- Office of Fair Trading (OFT) משנת 2001,¹¹⁴ אשר בו הומלץ להחיל את דיני התחרות גם על שירותים משפטיים.¹¹⁵ 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. מסקנתו הייתה שיש צורך לשנות את האסדרה העצמית לאסדרה חיצונית של גופים סטטוטוריים מיוחדים שיוקמו, אסדרה חיצונית שתחול על כל נותני שירותים משפטיים שיורחבו גם למי שאינם עורכי דין ולאפשר את עבודתם במסגרת מיוחדת שאינה משרד עורכי דין.¹¹⁶ בשנת 2005 אימצה ממשלת בריטניה את המלצותיו ופרסמה מסמך שבו צוינו הדרכים הבאות כדי לקדם את האינטרסים של הצרכנים:

“Removing barriers to make it easier for new providers to enter the market through alternative business structures, stimulating competition and innovation. Reductions in costs as a result of efficiencies can be passed on to consumers”.¹¹⁷

New Zealand: Finding the Balance between Self-Regulation and Government Oversight, in INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON THE REGULATION OF LAWYERS AND LEGAL SERVICES 115, 116 (Andrew Boon ed., 2017)

שם, בעמ' 133–134. 112

שם, בעמ' 135. 113

לנוסח הדוח ראו: JOHN VICKERS, COMPETITION IN PROFESSIONS (2001) 114

(last visited Oct. 28, 2021) *History of the Reforms*, LEGAL SERVICES BOARD 115
<https://legalservicesboard.org.uk/about-us>

DAVID CLEMENTI, REVIEW OF THE REGULATORY FRAMEWORK FOR LEGAL SERVICES 116
 IN ENGLAND AND WALES (2004) <https://bit.ly/3R9sXYh>

DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, THE FUTURE OF LEGAL SERVICES: 117
 PUTTING CONSUMERS FIRST 21 (2005) <https://bit.ly/3QZbVfs>

המסמך הוביל לכך שבשנת 2007 נחקק חוק השירותים המשפטיים שביטל לחלוטין את ייחוד המקצוע והתיר גם לגופים שאינם עורכי דין להציע שירותים משפטיים שהוגדרו בחוק, 118 אם יקבלו רישיון לכך מהרשות למתן רישיונות שהוקמה אף היא בחוק. 119 גופים אלו נקראים ABS – Alternative Business Structures. 120 החוק קובע שהכללים למתן רישיון לגופים אלו חייבים להביא בחשבון את המטרה של שיפור הנגישות למשפט. 121 נכון לשנת 2021 קיימים כבר 1,456 גופים בעלי רישיון. 122

כל נותני השירותים המשפטיים בעלי הרישיון מהרשות, ובכללם עורכי דין, כפופים למספר רגולטוריים אפשריים. 123 מובן שתוצאת הקמת המערך הרגולטורי החדש הייתה ביטול האסדרה העצמית של הפרופסיה שהתקיימה באנגליה עד אז. 124 מטרתו של חוק השירותים המשפטיים משנת 2007 הייתה לקדם אינטרסים של צרכנים ולתת להם עדיפות על פני האינטרסים של ספקי השירות (עורכי הדין), ולכן החוק הביא לפתיחה של שוק השירותים המשפטיים גם למחזיקי רישיון שאינם עורכי דין וביטול האסדרה העצמית.

בשנת 2021 פורסם דוח מיוחד שסקר את התוצאות והתובנות לגבי הרפורמה שבוצעה באנגליה, במטרה לבחון אם כדאי ליישם אותה גם בארצות סקנדינביה. לפי הדוח, בפועל התקיימו רק חלק מהיתרונות שהיו צפויים בעקבות חוק השירותים המשפטיים. לגבי היתרון העקרי לו שאף החוק – הורדת המחירים

118 Legal Services Act 2007, c. 29 § 12

119 שם, בס' 82–88.

120 שם, בס' 1; מאז כניסת החוק לתוקף חל גידול מתמיד במספר ה-ABS ובשנת 2021 הוא עמד על 1456. כך, לדוגמה, ארבע פירמות עורכי הדין הגדולות בעולם הקימו במשרדים שלהם באנגליה ABS והן מעניקות שירות משפטי ללקוחותיהם כחלק משירות כולל שהן מציעות. ראו BOSTON CONSULTING GROUP, THE EFFECTS OF DEREGULATING LEGAL SERVICES IN ENGLAND (להלן: "THE EFFECT OF DEREGULATING LEGAL SERVICES IN ENGLAND").

121 Legal Services Act 2007, לעיל ה"ש 118, בס' (b)(5)83 נכתב: "provision as to how the licensing authority, when considering the regulatory objectives (in compliance with its duties under section 3(2) or 28(2)) in connection with an application for a license, should take account of the objective of improving access to justice"

122 THE EFFECT OF DEREGULATING LEGAL SERVICES IN ENGLAND, לעיל ה"ש 120, בעמ' 18.

123 Boon, *England and Wales*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 213–214; Legal Services Act 2007, לעיל ה"ש 116, בס' 27–30.

124 Boon, *England and Wales*, לעיל ה"ש 25, בעמ' 238.

אספקת שירות משפטי ברמה טובה יותר – נקבע בדוח כי על בסיס הנתונים הקיימים אין הוכחה שזה אכן קרה.¹²⁵

לדעתי, ממסקנה זו של הדוח עולה שכדי להשיג את היתרונות הכלכליים של פתיחת השוק חשוב מאוד לא להעביר את כל השירותים המשפטיים לידי מי שאינו עורך דין (כפי שנעשה באנגליה) אלא רק שירותים משפטיים שבהם אפשר לרכוש מומחיות נקודתית בלי צורך בהשכלה המשפטית שיש לעורך דין. שירותים שממילא מבוצעים במשרדי עורכי דין על ידי כוח העזר הלא-משפטי – למשל גביית חובות והכנת חוזה.¹²⁶ זה בדיוק סוג השירותים אליהם מכוונת הטכנולוגיה המשפטית מבוססת AI – וחבל שהלשכה בישראל מנסה לחסום אותה. דווקא הרחבתה של הטכנולוגיה יכולה להביא לירידת מחירים ולהורדת הלחץ לפתיחת שוק השירותים המשפטיים לחלוטין. יש ללמוד מהניסיון באנגליה שסגירה מוחלטת של השוק וחסמת כל ניסיון לפתוח אותו עלולה להוביל לפתיחה מוחלטת של השוק ששכרה בהפסדה.

דוגמה טובה להצלחה של פתיחה נקודתית של שוק השירותים והעברת חלק מהשירותים לידיים מוסמכות אפשר למצוא בשינוי שעבר שוק השירותים הרפואיים. בעבר כל פרוצדורה רפואית שכללה נגיעה בגוף החולה (דוגמת חבישות או לקיחת דם) בוצעה רק בידי רופא. בתהליך הדרגתי, פרוצדורות רפואיות מסוימות הוצאו מידי הרופאים והועברו למקצועות בתחום הרפואה (אחיות, טכנאי רנטגן ופיזיותרפיסטים), מה שהוזיל מאוד את השירות, הרחיב את נגישותו והציב את הרופאים בראש הפירמידה האנכית.¹²⁷ זוהי רפורמה שהטיבה עם הציבור ובה-בעת שמרה ואף חיזקה את מעמד הפרופסיה של הרופאים. תהליך זהה צריך לעבור שוק השירותים המשפטיים שיכול להעביר בצורה ממוקדת חלק מהשירותים לידי טכנולוגיה משפטית או למוסמכים אחרים כמו רואי חשבון.

פרופ' זיו המציגה את דוגמת הרופאים מדגישה שפתיחת שוק השירותים המשפטיים למי שאינו עורך דין רק תשפר את השירות שניתן כיום ותגן על הציבור. שכן, כיום, מי שמציעים שירותים אלו בניגוד לחוק אינם מפוקחים ויתכן שגורמים נזק לציבור. דווקא פתיחת התחום כרוכה בפיקוח על נותני השירותים ובכך מגינה על הציבור מפני שירות לא ראוי.¹²⁸

¹²⁵ The Effect of Deregulating Legal Services in England, לעיל ה"ש 120, בעמ' 18, 5.

¹²⁶ ראו גם זיו מי ישמור על שומרי המשפט? לעיל ה"ש 1, בעמ' 147.

¹²⁷ שם, בעמ' 150–151.

¹²⁸ שם.

1. סיכום

כבר שישה עשורים שהפרופסיה של עורכי הדין בישראל מצליחה לקיים אסדרה עצמית כמעט ללא פיקוח והתערבות. המאמר הציג בקצרה את מובנה של אסדרה זו, הראה ביתר הרחבה את הסיבות לקיומה ועמידותה רבת-השנים, והציג את מחירה הכבד בצמצום הנגישות למשפט.

הלשכה משתמשת באסדרה העצמית כדי לחסום כל ניסיון לפתוח את שוק השירותים המשפטיים ובכך להבטיח נגישות למשפט גם למי שידם אינה משגת לשכור עורכי דין. המאמר הציג שלל דוגמאות למאבקי הלשכה. המאבק במרכז למימוש זכויות רפואיות, שהוכרע רק בבית המשפט העליון; המאבק בארגונים החברתיים ובקליניקות המשפטיות; והמאבק הנוכחי בטכנולוגיה מבוססת AI שלא בידי עורכי דין.

המאמר הציג פתרון לפגיעה בנגישות למשפט, פתרון המחייב חקיקה וככזה הוא צפוי להיתקל בלובי החזק שיש ללשכה ברשות המחוקקת וברשות המבצעת. ולכן פנה המאמר למשפט משווה והציג שלוש מדינות – אירלנד, ניו זילנד ואנגליה – שבהן התקבלה חקיקה שביטלה את האסדרה העצמית ופתחה את שוק השירותים המשפטיים גם למי שאינו עורך דין אבל מקבל הרישיון נמצא תחת פיקוח. המאמר מראה כי השינוי במדינות אלו התבסס על נימוק כלכלי, שתקף גם בישראל, בדבר הצורך לפתוח את השוק לתחרות כדי להוביל לירידת מחירים. אלא שפתיחת השוק צריכה להיעשות רק באשר לשירותים משפטיים שבהם אפשר לרכוש מומחיות נקודתית ואין צורך בהשכלה משפטית רחבה שיש רק לעורכי דין. למשל, גביית חובת או הכנת צוואות. שירותים אלו יכולים להינתן בידי טכנולוגיה מבוססת AI ולכן אביע תקווה שיאפשרו גם בישראל לציבור הרחב להשתמש בטכנולוגיה זו שיש בה להוזיל ולייעל את השירות. המאמר הראה כי הדרך הטובה ביותר לפתוח את שוק השירותים המשפטיים ולאפשר את כניסת הטכנולוגיה מבוססת AI תהיה בתיקון סעיף 21 לחוק הלשכה שיתיר מתן שירותים מקוונים שאושרו על ידי אחראי האסדרה על שירותים משפטיים.