



## שישים שנה ללשכת עורכי הדין - לאן פני הדין המשמעתי?

לימור זר-גוטמן

עצמאי ככל האפשר ובמנותק 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-מקצועית של עריכת דין. זו הייתה 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, בגלל יכולותיהם, מעמדם, בגרותם והמוניטין שרכשו.

דבר שהוחמץ ולא טופל במסגרת הדיונים סביב חוק לשכת עורכי הדין הוא הקמת מערך של איזונים ובלמים רגולטוריים בין המדינה ללשכת עורכי הדין הסטוטורית והעצמאית שהוקמה. בתקופה בה נחקק החוק לא התקיימו בזירה הציבורית בישראל קבוצות אינטרס, או ארגוני חברה אזרחית, שמטרתם להגן על האינטרס הציבורי. אמנם היו כמה חברי כנסת שהעלו

בעת הקמת מדינת ישראל בשנת 1948, ועד לחקיקת חוק לשכת עורכי הדין בשנת 1961, התקיים לגבי הפרופסיה המצב המשפטי שנקבע בתקופת השלטון הבריטי בשני חוקים: הראשון, פקודת עורכי הדין, 1938, שהגדירה את תחומי המקצוע, הסדירה את רישום עורכי הדין, קבעה את חובותיהם המקצועיות של עורכי הדין והעניקה סמכות לזקן השופטים להתקין תקנות, בין היתר, בענייני אתיקה. השני, פקודת המועצה המשפטית, 1938, שהקימה מועצה משפטית לה הוקנו הסמכויות לפקח על ענייני השיפוט המשמעתי, ההתמחות ותנאי הרישוי של עורכי הדין. חברי המועצה המשפטית מונו בידי הנציב העליון הבריטי, ולאחר הקמת המדינה בידי שר המשפטים. מרבית חברי המועצה היו עורכי דין לצד חברים שאינם מהמקצוע, ובראשה עמד היועץ המשפטי לממשלה. ניתן לראות שהפרופסיה לא הייתה עצמאית, וכי את עניינה ניהל גוף סטטוטורי שהיה במינוי ובשליטת שר המשפטים, ועם חבריו נמנו גם מי שאינם עורכי דין.

בכל אותה תקופה פעל גם ארגון וולונטרי חסר סמכויות של עורכי הדין בשם הסתדרות עורכי הדין. ארגון וולונטרי זה שם לו כמטרה עיקרית להקים לשכת עורכי דין עצמאית, שתנהל את ענייניה באופן



ד"ר לימור זר-גוטמן  
ראש המרכז לאתיקה  
ואחריות מקצועית  
של עורכי דין ע"ש  
דיויד וינר ז"ל,  
המכללה למינהל

בו. הביקורת התמקדה בשני הליקויים העיקריים מהם סובל הדין המשמעתי: העדר שקיפות ופוליטיזציה של המערכת. בעקבות ביקורת זו, לה היו שותפות כמה ועדות שדנו בנושא החל מאמצע שנות ה-90, הוחלט במשרד המשפטים לערוך שורה של תיקונים בחוק לשכת עורכי הדין בחלקים העוסקים בדין המשמעתי. תיקונים אלה מהווים את הרפורמה המקיפה ביותר שנערכה אי פעם בדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל.

הליך החקיקה של הרפורמה בדין המשמעתי נמשך חמש שנים בכנסת. הוויכוחים שהתנהלו סביב ההצעה, בין נציגי משרדי המשפטים ונציגי לשכת עורכי הדין, מדגימים היטב איך פועל ארגון המבקש לשמר את כוחו למול 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. במאמר שפרסמתי מיד לאחר כניסת הרפורמה לתוקף, בחנתי לעומק את הדיונים סביבה והתיקונים שנקבעו במסגרתה.<sup>2</sup> מסקנתי הייתה ועודנה שהרפורמה החגיגית לה היו שותפים רבים כשלה בדיוק במקומות בהם הבטיחה לשפר. הרפורמה לא הוציאה את הפוליטיזציה מהדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל, והיא לא הבטיחה את השקיפות הנדרשת ממערכת שיפוט אוטונומית, הנתונה בידי נבחרי הפרופסיה.

## **במצב שבו כל הסמכויות מרוכזות באופן בלעדי ואוטונומי בידי אותו גוף, אף שחלקים מסוימים נערכים באורגנים שונים שלו, יש חשיבות רבה לפיקוח חיצוני, שיכול לאזן את הכוח ולמנוע שימוש שרירותי ופוליטי בו**

הדין המשמעתי של עורכי דין בישראל מתחלק לשני שלבים, וכל שלב נדון בפני אורגן שונה של הלשכה, שלו סמכויות שונות. השלב הראשון הוא שלב בירור התלונה וההחלטה האם להגיש קובלנה נגד עורך הדין, והשלב השני הוא שלב הטיפול בקובלנה. בעוד שבשלב הראשון ועדות האתיקה הן בעלות הסמכות, הרי שבשלב השני בתי הדין המשמעתיים הם בעלי הסמכות. בשלב בירור התלונה עוסקות כאמור ועדות האתיקה, ונתונים שמפרסמת הלשכה מצביעים על כך שכ-90% מהתלונות נגזרות על ידי ועדות האתיקה.<sup>3</sup>

בדין חששות כי שליטתה הבלעדית של הלשכה בשוק השירותים המשפטיים עלולה להוביל לפגיעה בציבור. עם זאת, הצליחו עורכי הדין לחסום התנגדויות אלו.

חוק לשכת עורכי הדין נכנס לתוקף בשנת 1962, והוא חריג 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. כל זאת, מבלי שגוף זה נדרש להעניק לחברה תמורה למעמדו ומבלי שנקבעו בחוק מנגנוני איזון ובלימה משמעותיים.

עובדה מדהימה לא פחות היא שעד היום, 60 שנה מאז נחקק החוק, הוא מוסיף לעמוד במתכונתו זו, ודבר לא נגרע מסמכויות הלשכה, האוטונומיה והמונופול שלה. זאת, למעט ביצוע כמה תיקונים מעמיקים בחוק לאורך השנים: תיקון 32 בשנת 2008 שנגע למערך הדין המשמעתי, ותיקון 38 בשנת 2017 שעסק במוסדות הלשכה.

בשישים השנים שעברו מאז חקיקת החוק עברה החברה בישראל שינוי מהותי, מחברה סוציאליסטית לחברה קפיטליסטית ניאוו-ליברלית. היחסים בין שלוש רשויות השלטון עברו גם הם שינויים משמעותיים. המערכת הפוליטית עברה כמה מהפכים, ושיטת המשפט בישראל עברה שינויים מהותיים - ירידת הפורמליזם ועליית ערכים, המהפכה החוקתית ועליית מעמדו של חופש העיסוק, היחלשות המונופול וגופים ריכוזיים, הידוק הפיקוח על גופים סטטוטוריים, השפעות גלובליות על משפט מקומי ועוד.

גם הפרופסיה של עורכי הדין עברה שינויים מהותיים בעקבות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין, שהחלה באמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת ונמשכת מאז. עיקרו של שינוי זה בהפיכת הפרופסיה המשפטית מהמוגנית להטרוגנית, בעקבות כניסת קבוצות אוכלוסייה שלא היו בעבר, ועוד כמה שינויים תעסוקתיים שנבעו מהגידול המספרי הדרמטי.<sup>12</sup> כל השינויים האלו לא שינו את ההסדרה המקצועית העצמית-אוטונומית של הפרופסיה.

דוגמה טובה להעדר שינוי - אף שנדרש כזה - היא המערך של הדין המשמעתי. מתכונת הדין המשמעתי כאוטונומי נשארה ללא שינוי מהותי, למרות ביקורת ציבורית ודימוי גילדאי-שלילי שדבק

1 לימור זר-גוטמן "השפעות העלייה הדרמטית במספר עורכי הדין בישראל" המשפט כ 51, 56-60 (2014).

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

3 ראו, דרור ארד-אלון "סיכום פעולת ועדת האתיקה הארצית בקדנציה" אתיקה מקצועית 23 1 (2007); ועדת האתיקה המחוזית - מחוז תל-אביב סיכום פעילות לשנת 2020 22 (2020). מצוין כי מתוך 1.158 פניות ומידעים על עבירות משמעתי, 271 הועברו לטיפול ועדה אחרת, 866 טופלו כתלונות ו-21 הפכו ביוזמת הוועדה להליך ברור משמעתי.

10-20 חברים, ומטבע הדברים יכולת ההשפעה שלו מוגבלת.

צר לי לכתוב שבמבחן העובדות והמעשה גם בתי המשפט הכלליים לא מהווים מנגנון בקרה ואיזון. מחקר אמפירי רחב יריעה ויחיד מסוגו, בחן את מידת ההתערבות של בתי המשפט בפעולת הלשכה בכל הנוגע לדין המשמעתי, והוכיח כי לא מדובר במנגנון ביקורת אפקטיבי.<sup>7</sup> המחקר מצא כי בית המשפט המנהלי מבקר את פעולות הלשכה בנוגע לדין המשמעתי בצורה צרה, בהשוואה לביקורת המופעלת על גופים סטטוטוריים אחרים, וכי עתירות מנהליות הנוגעות לדין המשמעתי מתקבלות לעיתים נדירות.<sup>8</sup> המחקר המשיך ובחן את מידת ההתערבות של בתי המשפט בנוגע להכרעה בערעורים שבזכות על פסיקת בית הדין הארצי של הלשכה. ממצאיו הראו כי אמנם ערכאה זו מתערבת יותר מהמצופה, אך עיקר ההתערבות היא בקביעת מידת העונש, ואילו ההתערבות בהכרעות הדין היא מועטה ביותר.<sup>9</sup> המחקר הראה כי גם לגבי הערכאה הרביעית, ערעור ברשות לבית המשפט העליון, הבקשות נדחות.<sup>10</sup>

אחת לעשור זוכה מערך הדין המשמעתי לביקורת של מבקר המדינה במסגרת דוח הביקורת על הלשכה.<sup>11</sup> ביקורת פעם בעשור בוודאי לא מהווה ביקורת משמעותית, שיש בה לשנות את חוליי המערכת, ולכן היא הייתה ועודנה חסרת משמעות. אזכיר כי הדוח האחרון, שהוגש בשנת 2020 והתייחס לפעילות לשכת עורכי הדין בישראל בשנים 2012-2019, חשף ליקויים מהותיים במערך הדין המשמעתי, שפגעו הן בזכויות של עורכי דין והן בזכויות המתלוננים.<sup>12</sup> אילו דובר בביקורת בעלת שיניים ויכולת השפעה די היה בדוח זה כדי להביא להוצאת הדין המשמעתי מידי הלשכה.

לסיכום, כל המנגנונים הקיימים, שנועדו לאזן את כוחה ושליטתה המלאה של הלשכה בדין המשמעתי, כושלים לנוכח השליטה הבלעדית של הלשכה במערך זה. שליטה זו אינה מתורגמת להשקעת משאבים כספיים ראויים במערך זה, ויעיד על כך דוח מבקר המדינה משנת 2020, שחשף בגרף מאיר עיניים את תת התקצוב של מערך האתיקה בכל אחד מחמש המחוזות שהיו אז.<sup>13</sup> בממוצע כ-22% מתקציב המחוז מוקדש לתפקיד החובה החשוב ביותר של הלשכה, כאשר הסיבה לחוסר תקציבי זה אינה ידועה.

הדין המשמעתי על שני שלביו מנוהל על ידי אורגנים השייכים ללשכה ומכהנים בהם רק חברי הלשכה, וזאת מבלי שנשמרת הפרדת הרשויות המקובלת. שכן אותה רשות - הלשכה - היא החוקרת את התלונה, היא המחליטה האם להגיש קובלנה, היא המנהלת את התביעה והיא גם השופטת בקובלנה. במצב שבו כל הסמכויות מרוכזות באופן בלעדי ואוטונומי בידי אותו גוף, אף שחלקים מסוימים נערכים באורגנים שונים שלו, יש חשיבות רבה לפיקוח חיצוני, שיכול לאזן את הכוח ולמנוע שימוש שרירותי ופוליטי בו.

## צר לי לכתוב שבמבחן העובדות והמעשה גם בתי המשפט הכלליים לא מהווים מנגנון בקרה ואיזון. מחקר אמפירי רחב יריעה ויחיד מסוגו, בחן את מידת ההתערבות של בתי המשפט בפעולת הלשכה בכל הנוגע לדין המשמעתי, והוכיח כי לא מדובר במנגנון ביקורת אפקטיבי

נכון שחוק לשכת עורכי הדין קובע מנגנוני בקרה ואיזון, אך בפועל הם חסרי משמעות. מדובר בשורה של מנגנונים שיפים על הנייר, אבל במבחן המציאות הם כלל לא מופעלים, או מופעלים בצורה לא משמעותית. בכך נותר מערך הדין המשמעתי לשליטה בלעדית של הלשכה, וללא הפרדת הרשויות הנדרשת, כפי שיודגם להלן.

החוק ביקש להפוך את היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה למפקחים החיצונים של מערך הדין המשמעתי. לשניהם ניתנה האפשרות להגיש קובלנה (השלב הראשון).<sup>4</sup> ליועץ המשפטי לממשלה ניתנה הסמכות להתייבב, לטעון ולהביא ראיות בכל שלב בדין המשמעתי אף אם לא היה צד לו מלכתחילה,<sup>5</sup> ושניהם גם רשאים לערער לבית הדין הארצי אף אם לא היו צד להליך בערכאה הראשונה.<sup>6</sup> אלא שהשימוש בסמכויות אלה הוא נדיר עד לא קיים כלל. תיקון 32 לחוק הוסיף מנגנון מאזן של נציג ציבור, משפטן שאינו עורך דין, היושב כחבר בוועדת האתיקה. עם זאת בקרה זו אינה מספקת, שכן מדובר באדם אחד בתוך ועדה המונה

4 ס' 63 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961.

5 ס' 79 לחוק לשכת עורכי הדין; כלל 41 לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשע"ה-2015.

6 שם.

7. מיכל עופר-צפוני "מידת התערבות בתי המשפט בפסיקת בתי הדין המשמעתיים בלשכת עורכי הדין" המשפט כ 101 (2014).

8 שם, בעמ' 110-111, 135-139.

9 שם, בעמ' 116-124.

10 שם, בעמ' 125-126, 133-134.

11 שני הדוחות האחרונים יצאו בשנת 2011 ובשנת 2020.

12 מבקר המדינה דוח שנתי 20: פעילות לשכת עורכי הדין בישראל 2076 (2020).



ערב הוקרה לעו"ד דרור ארד אילון, ינואר 2014. מימין: פרופ' חמי בן נון, ד"ר משה וינברג, ד"ר לימור זר גוטמן והשופט ד"ר עמי קובו

לבטל את ועדות האתיקה המחוזיות ולרכז את כל הטיפול ברשות המשמעת הארצית. כל ששת פרקליטי האתיקה שפועלים היום במחוזות צריכים לפעול ברשות הארצית יחד. נכון שגוף זה יהיה כפוף לאוטונומיה של הלשכה, ובכך הצעתו רחוקה מעמדת, אך זה יהיה גוף שקוף ואחיד, שיש בו להקהות חלק מחוליי המערך הקיים.

## אני רוצה לנצל רשימה זו כדי להצטרף בשלב זה לחלק מהצעתו של חברי עו"ד דרור ארד איילון המציע ברשימתו בגיליון זה להקים מערך דין משמעתי ארצי אחד לכל עורכי הדין בישראל. מערך זה, שיהיה שייך ללשכה, יטפל בתלונות (השלב הראשון) ובקובלנות (השלב השני) הנוגעות לכלל עורכי הדין

הגיעה העת לנער ולעצב מחדש את מערך הדין המשמעתי, שהוקם לפני שישים שנה עבור כמה מאות עורכי דין, ומטפל כיום בקרוב ל-70,000 עורכי דין פעילים. מערך הדין המשמעתי הקיים אינו מייצר לטעמי הרתעה מספיקה כלפי עורכי הדין הסוררים, ואין לו את היכולת להטמיע באופן שוטף נורמות התנהגות אתיות בקרב כלל עורכי הדין, ובכך כישלוננו העיקרי. חשוב לערוך חשיבה מחודשת ולהכניס שינויים גם במסגרת האוטונומית הנוכחית, בתקווה שבעתיד תתקבל העמדה המצדדת בהקמת גוף משמעת עצמאי הנפרד ממוסדות הלשכה.

בדעת המיעוט שלי בדוח ועדת פרוקצ'יה, שהוגש לשרת המשפטים בסוף שנת 2013, הצגתי את עמדתי לפיה יש להוציא מידי הלשכה את הסמכות להפעיל את מערך הדין המשמעתי, ולהעבירה לידי גוף סטטוטורי שיוקם בנפרד מהלשכה ובנפרד משרד המשפטים, שכן אין מקום שהמדינה תעסוק בפיקוח על עורכי דין. לא אחזור כאן על נימוקיי שגם היום אני עומדת מאחוריהם ומייחלת לשינוי שציניתי.<sup>14</sup>

קיים בלבול מושגי הקושר בין עצמאות הפרופסיה לדין משמעתי אוטונומי בידי הלשכה. נכון שעצמאות הפרופסיה מחייבת דין משמעתי עצמאי, אך הדין המשמעתי יכול להיות עצמאי רק כשהוא מצוי בידי גוף סטטוטורי חיצוני, הנפרד מהלשכה ואינו קשור כלל למדינה. זו בדיוק הצעתי לאורך כל השנים - להוציא את מערך הדין המשמעתי מידי הלשכה ולא להעבירו למדינה, אלא להקים גוף סטטוטורי שיהיה מנותק מהפוליטיקאים של הלשכה, יפעל לפי החוק בשקיפות מלאה, ולהכפיף אליו את כלל עורכי הדין בארץ. זו אשליה לטעון שמערך דין משמעתי הנשלט בידי הפוליטיקאים הנבחרים של הלשכה הוא אכן עצמאי. כולנו מכירים דוגמאות לאכיפה הסלקטיבית הקיימת במערך הקיים.

אני רוצה לנצל רשימה זו כדי להצטרף בשלב זה לחלק מהצעתו של חברי עו"ד דרור ארד איילון המציע ברשימתו בגיליון זה להקים מערך דין משמעתי ארצי אחד לכל עורכי הדין בישראל. מערך זה, שיהיה שייך ללשכה, יטפל בתלונות (השלב הראשון) ובקובלנות (השלב השני) הנוגעות לכלל עורכי הדין. בנוסף, הוא יתוקצב בנדיבות, כך שיועסקו בו מקבלי שכר שיקדישו את כל עבודתם לנושא זה. בשונה מעמדתו של חברי, אני סבורה שיש

13 שם, בעמ' 2095.

14 הועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין דין וחשבון 108-115 (2013).