



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

11 בינואר 2017

1107

י"ג בטבת התשע"ז

עמוד

הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ז-2017 766

הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ז-2017

1. תיקון סעיף 25 בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 25 –

- (1) בפסקה (1), במקום "של פקולטה למשפטים במוסד בישראל או בוגר של מכללה למשפטים שהוכרו" יבוא "תכנית משפטים לתואר ראשון במוסד להשכלה גבוהה שהוכר" ובסופה יבוא "להלן – חוק המועצה להשכלה גבוהה");
- (2) בפסקה (א2), המילים "התשי"ח-1958" – יימחקו;
- (3) פסקה (4) – תימחק.

ד ב ר י ה ס ב ר

השינויים המוצעים בהצעת חוק זו באים על הרקע האמור ובהמשך לו וכן בעקבות המתווה בדבר "השבחת המקצוע והארכת ההתמחות" (להלן – המתווה) אשר גובש לאחרונה בין ראש לשכת עורכי הדין, נציגי המוסדות להשכלה גבוהה, נציגי הסטודנטים למשפטים, שרת המשפטים ויושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. בין השאר עוסק המתווה בהארכתה בתנאים מוגדרים של ההתמחות בעריכת דין לתקופה של שמונה עשר חודשים וכן בעיבוי מנגנון הפיקוח על ההתמחות שמקיימת לשכת עורכי הדין באמצעות מינוי נציב פיקוח על ההתמחות ובשליטה לתקופה ממושכת אישור לשמש כמאמן.

כמו כן מוצע לבטל את מסלול ההכרה במכללות החוץ – תקציביות הואיל ומכללות אלה הוכרו כמוסדות להשכלה גבוהה בידי המועצה להשכלה גבוהה והכול כפי שיפורט בהמשך.

סעיפים (1) ו-(2) ו-8

מוצע לתקן את סעיף 12(1) לחוק ולהחליף בו את התנאי של "בוגר פקולטה למשפטים במוסד בישראל או בוגר של מכללה למשפטים" ל"בוגר תכנית משפטים לתואר ראשון במוסד להשכלה גבוהה". הכוונה במוסד כאמור למוסד שהוכר בהתאם לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. בנוסף כתיקון טכני ולשם הנוחות, מוצע להגדיר חוק זה כחוק המועצה להשכלה גבוהה, כך שיהיה ניתן להשתמש במונח זה לאורך החוק. בהתאם לכך מוצע לתקן את כל ההפניות למונח זה בחוק.

סעיפים (3), 2, (2) ו-(3), 12 ו-14(ב)

סעיף 24 לחוק מפרט באילו תנאים על אדם לעמוד כדי להיות כשיר להיות עורך דין:

"הוראה כללית

24. אדם כשיר להיות עורך דין אם נתקיימו בו אלה:

- (1) הוא בעל השכלה משפטית גבוהה;
- (2) עבר תקופת התמחות;
- (3) עמד בבחינות הלשכה;

הכל לפי המפורט בפרק זה."

כללי הצעת חוק זו המתקנת, בין השאר, את חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן – החוק), עוסקת בעיקרה בהתמחות בעריכת דין, משכה והפיקוח עליה. עניינים אלה בפרט, כמו גם נושא מתכונת ההסמכה בעריכת דין בכלל, נמצאים מזה זמן על סדר היום במשרד המשפטים. בשנת 2005 הופצו תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – שינויים במתכונת ההסמכה), התשס"ו-2005 ובשנת 2010 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – שינויים במתכונת ההסמכה), התש"ע-2010. תזכירי חוק אלה גובשו והוצעו בעקבות המלצות הוועדה לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות אשר מונתה ביום ב' בסיוון התש"ס (5 במאי 2000) בידי שר המשפטים ד"ר יוסי ביילין דאו ובראשה עמדה שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו דאו הילה גרסטל (להלן – ועדת גרסטל).

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

בעקבות כל אלה נכללו תיקונים שונים הנוגעים למתכונת ההסמכה בעריכת דין גם בהצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ה-2015 (פורסמה בהצעות חוק הממשלה התשע"ה, עמ' 662). אף שבעיקרה מתייחסת ההצעה לשינויים בהתייחס למבנה הלשכה, מוסדותיה, ניהולה הכספי ובעלי התפקידים. השינויים המוצעים בהצעה האמורה בנושא ההסמכה לעריכת דין התמקדו בנושאי הפיקוח על ההתמחות, מתכונת הבחינה והרכב הוועדה הבוחנת העורכת את הבחינות בכתב.

¹ ס"ח התשכ"א, עמ' 178; התשע"ו, עמ' 662.

2. סעיפים א25 עד 25 לחוק העיקרי – בטלים.

ביטול סעיפים א25
עד 25ה

תיקון סעיף 26

3. בסעיף 26 לחוק העיקרי –

(1) במקום פסקה (1) יבוא:

”(1) מי שקיבל במוסד להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 25(1) תעודת בוגר בתכנית משפטים כאמור באותו סעיף, אישור שמילא אחר הדרישות לקבלת תעודת בוגר כאמור או אישור שסיים את תקופת לימודיו ונותרו לו לא יותר משתי בחינות כדי למלא אחר דרישות המוסד לקבלת תעודת בוגר;”

(2) אחרי פסקה (3) יבוא:

”(א3) (1) מי שמתקיים בו אחד מהתנאים האמורים בפסקאות (1) עד (3) ונוסף על כך מתקיים בו אחד מתנאים אלה:

(א) הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד שקיבל הכרה, תעודת היתר או אישור לפי סעיפים 9 או 21 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, לפי העניין;

(ב) הוא בעל תואר מוכר לפי סעיף 28 לחוק המועצה להשכלה גבוהה;

(ג) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ, שהלשכה הכירה בו כשווה ערך לתואר מוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, בהתאם לתקנות שייקבעו.

ד ב ר י ה ס ב ר

לעניין זה קובע סעיף 25א כי שר המשפטים ימנה ועדה של אחד עשר חברים לשם הכרה במכללה חוץ – תקציבית למשפטים (להלן – הוועדה, מכללה למשפטים). וזו לשונו של סעיף 25א האמור:

”הוועדה להכרה במכללה חוץ-תקציבית למשפטים

25א. (א) שר המשפטים ימנה ועדה של אחד עשר חברים (להלן – הוועדה להכרה) לשם הכרה במכללה חוץ-תקציבית למשפטים (בסעיף זה ובסעיפים 25ב עד 25ה – מכללה למשפטים); וימנה לה יושב ראש כאמור בסעיף קטן (ב).

(ב) אלה חברי הוועדה:

(1) שני חברים שימנה שר המשפטים, שאחד מהם יהיה היושב ראש, והם ייקבעו מבין – היועץ המשפטי לממשלה, המנהל הכללי של משרד המשפטים, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה;

(2) שני פרופסורים למשפטים מתוך רשימה שיגישו הדיקנים של הפקולטות למשפטים;

(3) שופט בדימוס שימנה נשיא בית המשפט העליון;

(4) חבר המזכירות הפדגוגית של משרד החינוך והתרבות שימנה שר החינוך והתרבות;

(5) שני חברים של לשכת עורכי הדין שיקבע הועד המרכזי של הלשכה;

סעיף 25 לחוק המפרט מי הם בעלי השכלה משפטית גבוהה לעניין סעיף 24, קובע כמה חלופות בהקשר זה. בין השאר, קובעת פסקה (1) לסעיף האמור כי ”בוגר של פקולטה למשפטים במוסד בישראל או בוגר של מכללה למשפטים, שהוכרו כמוסד להשכלה גבוהה בהתאם לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי”ח-1958” הוא בעל השכלה משפטית גבוהה, ופסקה (4) לסעיף האמור, שנוספה במסגרת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס’ 18) (המשך הרפורמה בהשכלה הגבוהה), התשנ”א-1991 (להלן – תיקון מס’ 18), קובעת כי גם ”מי שסיים לימודיו במכללה למשפטים שהוכרה לעניין זה על פי האמור בסעיף 25ב” הוא בעל השכלה משפטית גבוהה כאמור. תיקון מס’ 18, אשר ביסס את האפשרות ללמוד משפטים כהכשרה פרופסיונלית לקראת קבלת רישיון מקצועי ולא כלימודים אקדמיים, עלה על רקע מציאות שבה היה פער ניכר בין הביקוש ללימודי משפטים לבין ההיצע הקיים בתחום זה.

במקביל, נוספו לחוק סעיפים 25א, 25ב שאליהם מפנים כאמור סעיפים 25(4), 25ג ו-25ה וכן תוקן סעיף 26(4) לחוק כך שנקבע בו כי רשאי להירשם כמתמחה גם ”מי שקיבל במכללה כאמור בסעיף 25(4) אישור שסיים את תקופת לימודיו במכללה ועמד בדרישות לקבלת תעודת סיום הלימודים.”

לפי סעיפים 25א עד 25ה לחוק, הוקם מנגנון הכרה במכללות, אשר תלמידיהן יהיו רשאים להירשם כמתמחים לאחר סיום הלימודים בהן.

(2) בסעיף קטן זה "בעל תואר" – לרבות מי שזכאי לתואר כאמור בפסקאות משנה (א) עד (ג) או מי שהוא בעל אישור שמילא אחר דרישות המוסד להשכלה גבוהה לקבלת התואר או אם היה התואר תואר מוכר, הוא בעל אישור שסיים את תקופת לימודיו לתואר ונתרו לו לא יותר משתי בחינות כדי למלא אחר הדרישות לקבלת התואר ולעניין תואר כאמור שהוא תואר מוסמך במסלול מחקרי, אישור שסיים את תקופת לימודיו ונתרו לו לא יותר מבחינה אחת והגשת עבודת גמר כדי למלא אחר הדרישות לקבלת התואר;

(3) מתקיים בו אחד מהתנאים האמורים בפסקאות (1) עד (3) ותואר הבוגר שלו במשפטים הוא במשפטים ובחוג נוסף, ולעניין החוג הנוסף הוא קיבל מהמוסד להשכלה גבוהה שבו למד, אישור על תואר כאמור או אישור שמילא אחר דרישות המוסד לסיום התואר וקבלתו או אם היה התואר תואר מוכר מאת מוסד מוכר, אישור שסיים את תקופת לימודיו לתואר ונתרו לו לא יותר משתי בחינות בחוג הנוסף כדי למלא אחר כל הדרישות לקבלת התואר;"

(3) פסקה (4) – תימחק.

4. בסעיף 30 לחוק העיקרי – תיקון סעיף 30

(1) ברישה, במקום "שניתן לפי סעיף 29(4)" יבוא "שניתן לו לפי סעיף 29(א)(4) וכן לפסול אותו מלקבל אישור חדש לתקופה קצובה שלא תעלה על חמש שנים מיום ביטול האישור כאמור";

(2) בפסקה (1), במקום "קובלנה של ועד מחוזי" יבוא "תלונה של נציב הפיקוח על ההתמחות לפי סעיף 41ב, ועד מחוזי".

5. בסעיף 35 לחוק העיקרי – תיקון סעיף 35

ד ב ר י ה ס ב ר

"הכרה במכללה למשפטים

22. (א) הוועדה להכרה רשאית להכיר במכללה למשפטים לעניין סעיף 25(4), ובלבד שנתקיימו בה כל אלה:

(1) משך הלימודים אינו קצר משלוש שנים;

(2) נקבעו אמות מידה לקבלת תלמידים;

(3) היקף הלימודים דומה לנהוג בפקולטה למשפטים של מוסד להשכלה גבוהה;

(4) המכללה תקיים, שלא ממקורות של תקציב המדינה, קרן מילגות או תעניק בפועל מילגות, לסיוע לתלמידים הזקוקים לכך, לתשלום שכר הלימוד; הסיוע יינתן ל-20% לפחות מן התלמידים בשיעור של 25% לפחות משכר הלימוד המקובל במכללה.

(ב) ביטול הכרה שניתנה למכללה למשפטים, לרבות מפאת שהפרה או שחדל להתקיים בה תנאי מהתנאים האמורים בסעיף קטן (א), ייעשה בידי הוועדה להכרה על-פי ההליכים והכללים לביטול הכרה במוסד מוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, בשינויים המחויבים, ובלבד שלא תהיה הגבלה של חופש הדעה והמצפון."

(6) רואה חשבון שתקבע לשכת רואי חשבון בישראל;

(7) כלכלן שיקבע נגיד בנק ישראל;

(8) חבר שיקבע מרכז השלטון המקומי בישראל.

(ג) לא נקבע אחד מהאמורים בסעיף קטן (ב) לוועדה, תוך שלושה חדשים מתחילתו של סעיף זה או מיום פקיעת תוקפו של המינוי, יקבע שר המשפטים את החבר, כאמור בסעיף קטן (ב), במקום אותו גוף.

(ד) תקופת כהונתה של הוועדה להכרה תהיה חמש שנים.

(ה) נתפנה מקומו של חבר הוועדה או שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, ימונה חבר אחר במקומו לתקופת הכהונה של אותה ועדה.

(ו) הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ונהלי דיוניה, במידה שלא נקבעו בחוק זה או על-פיו."

בהמשך לכך קובע סעיף 25 העוסק בסמכות הוועדה להכיר במכללה למשפטים לעניין סעיף 25(4) כדלקמן:

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

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) על אף האמור בסעיף קטן (א), תקופת ההתמחות של מי שנרשם כמתמחה לפי סעיף 26(א3) או (ב3) תהיה שנים-עשר חודשים, ובלבד שהשתתף בקורס במקצועות מעשיים כאמור בסעיף 35א.

הוספת סעיף 35א

6. אחרי סעיף 35 לחוק העיקרי יבוא:

"קורס במקצועות 35א. (א) מוסד להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 25(1) רשאי, בעצמו או באמצעות מי מטעמו, לקיים קורס במקצועות מעשיים; קורס כאמור לא יזכה בנקודות זכות אקדמיות ולא יהווה חלק מהדרישות לתואר אקדמי.

(ב) שר המשפטים, לאחר התייעצות עם הלשכה, הוועדה הבוחנת בכתב כמשמעותה בסעיף 40(ב) (בסעיף זה – הוועדה הבוחנת) והמוסדות להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 25(1) יקבעו הוראות לעניין הקורס במקצועות מעשיים ובכלל זה לעניין:

(1) הנושאים שיילמדו בו;

(2) עלות ההשתתפות בו;

(3) פריסתו הכלל-ארצית שתיקבע, בין השאר, בשים לב למספרם של המוסדות למשפטים בישראל שבהם ניתן להשתתף בקורס כאמור;

(4) תדירותו, משכו, היקף שעות הלימוד בו ועיתויו שיהיה במהלך לימודי המשפטים או לאחריהם;

ד ב ר י ה ס ב ר

"דין מוסד שהוכר לפני תחילת סעיף 25

25ד. (א) מוסד שהוכר לעניין סעיף 25 לפני תחילתו של סעיף 25, בין באורח זמני ובין דרך קבע, דינה של ההכרה בו יהא לכל דבר ועניין, עד תום ארבע שנים מתחילתו של סעיף 25, כדין הכרה בלתי מסויגת במכללה למשפטים; ביטול ההכרה במוסד כאמור יהיה בידי הוועדה להכרה על-פי הוראות סעיף 25(ב).

(ב) מוסד כאמור בסעיף קטן (א), שלא קיבל הכרה בידי הוועדה להכרה על-פי האמור בסעיף 25 עד תום ארבע השנים האמורות, יפקע תקפה של ההכרה שניתנה לו; ואלם ימשיכו לראות בו מוסד שהוכר כאמור, לגבי מי שהחל את לימודיו במוסד לפני שפקע תקפה של ההכרה.

דין תלמידי מכללה למשפטים

25ה. דינם של תלמידי מכללה למשפטים אצל רשויות המדינה ומוסדות ציבוריים, יהיה כדין תלמידים במוסד מוכר להשכלה גבוהה."

יודגש כי ההכרה במכללה למשפטים, אשר ניתנת לפי סעיף 25, משמעותה היא כי המסיימים את לימודיהם בה יהיו רשאים להירשם כמתמחים במשפטים. לימודי המשפטים במכללה, אשר קיבלה הכרה מהוועדה, אינם לימודים אקדמיים וסיום הלימודים בה אינו מקנה תואר אקדמי. בהתאם, קובע סעיף 25 כך:

"הכרה במכללה למשפטים כמוסד מוכר להשכלה גבוהה 25ג. (א) מכללה למשפטים שהוכרה לעניין סעיף 25, רשאית להגיש בקשה להכרה כמוסד מוכר על-פי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

(ב) ניתנה הכרה למכללה למשפטים לעניין סעיף 25, ולצורך הכרתה כמוסד מוכר כאמור בסעיף קטן (א), היא שינתה את צורת התאגדותה, או התמזגה עם תאגיד אחר בין קיים ובין חדש, רואים את ההכרה שניתנה לה כמכללה למשפטים לעניין סעיף 25, כאילו ניתנה להתאגדות החדשה, ובלבד שלא היה כרוך בשינוי זה כל דבר אחר שיכול היה להשפיע על הכרה זו."

את ההסדר שנקבע משלימים סעיפים 25 ו-25ה הקובעים כדלקמן:

- (5) היחס בין מספר התלמידים למספר המרצים בכיתת לימוד ותנאי הלימוד בכיתות הלימוד;
- (6) המטלות שיוטלו על התלמידים במסגרתו.

(ג) מוסד להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 25(1) המקיים קורס במקצועות מעשיים, יגבש, בתאום עם הלשכה, את תכנית הלימודים של הקורס במקצועות מעשיים, לרבות את מערך השיעורים בקורס כאמור וכן את זהות מרצי הקורס ומרכזיו, ויקבל עליה אישור מאת הוועדה הבוחנת.

ד ב ר י ה ס ב ר

עם זאת, לשם הזהירות, מוצע במסגרת הסדרי התחולה והמעבר לשמר במפורש את מעמדו כבעל השכלה משפטית גבוהה לעניין סעיף 24 לחוק העיקרי של מי שלפני תחילתו של החוק המוצע (להלן – יום התחילה) סיים לימודיו במכללה למשפטים שהוכרה לפי הוראות סעיף 25 לחוק כנוסחו ערב יום התחילה וכרשאי להירשם כמתמחה כאמור בסעיף 26 לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 3 להצעת החוק וכן לקבוע כי יחולו עליו הוראות סעיף 25 זה לחוק כנוסחו ערב יום התחילה. יובהר כי על מי שסיים את לימודיו במכללה למשפטים כאמור וירשם כמתמחה לאחר יום התחילה יחולו הוראות החוק החדשות כלשונן בחוק זה.

סעיפים (1)3, 5 עד 7 ו-14א)

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

משך ההתמחות השתנה במהלך השנים – עד שנת 1985 עמדה תקופת ההתמחות על שנתיים, כאשר משנת 1963 עד שנת 1985 היה ניתן להתחיל בהתמחות במקביל ללימודי השנה האחרונה במשפטים במוסד להשכלה גבוהה. משנת 1985 עמדה תקופת ההתמחות על 18 חודשים אך במקביל הוגבלה האפשרות להתחיל בהתמחות והותנתה בסיום לימודי המשפטים אשר קוצרו במקביל מארבע שנים לשלוש שנים וחצי. בשנת 1994 סעיף 35א) לחוק תוקן פעם נוספת ותקופת ההתמחות הועמדה על שנים-עשר חדשים.

בשנים האחרונות נושא משך זמן ההתמחות שב ועלה על סדר היום במשרד המשפטים.

כך ובהתחשב ביוזמת חקיקה פרטית, אשר תלויה ועומדת באותה העת ובמסגרתה הוצע להאריך את ההתמחות לשנתיים (הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – התמחות), התשנ"ט-1999), התבקשה אף ועדת גרסטל להידרש לנושא משך ההתמחות. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה כי תקופת התמחות בת שנה אינה מספקת כדי להקנות למתמחה את המיומנויות והכישורים הנדרשים לעיסוק במקצוע עריכת הדין, היא אינה מאפשרת עיסוק במגוון רחב של נושאים ותחומים של המקצוע ואין בה די כדי להקנות למתמחה נורמות מקצועיות ואתיות אשר ילוו אותו במשך כל שנות עיסוקו במקצוע. זאת, בהתחשב גם

הוועדה כוננה לראשונה בשנת 1991 ובשנותיה הראשונות הכירה בארבע מכללות שבעבור כמה שנים קיבלו הכרה בידי המועצה להשכלה גבוהה. מובן, כי משעה שהמכללה מוכרת בידי המועצה להשכלה גבוהה, אין היא נוקטת עוד, הלכה למעשה, להכרה שניתנה לה בידי הוועדה, שהרי בוגריה נחשבים בעלי השכלה גבוהה מכוח הוראת סעיף 1)25 לחוק.

במרוצת השנים, לנוכח פתיחתן של המכללות למשפטים מחד גיסא, והגדלת מספר הסטודנטים באוניברסיטאות מאידך גיסא, הלך והצטמצם הפער בין הביקוש ללימודי המשפטים לבין ההיצע. בהתבסס על צמצום פער זה, ובשים לב לקיומו של היצע רחב ללימודים אקדמיים במשפטים, לרבות קיום לימודי משפטים במכללות אקדמיות באישור המועצה להשכלה גבוהה, הוצע בהצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 26) התש"ס-1999 (הצעות חוק התש"ס, עמ' 158), לקבוע כי הוועדה לא תכיר במכללות נוספות למשפטים. אלא שההצעה לא התקבלה כחוק באותה העת. בחינה מחודשת של הדברים כיום מעלה כי אין כל הצדקה או צורך בקיומו של מסלול הכרה זה בלימודי משפטים במכללות, וראוי לבטלו.

היצע לימודי המשפטים בעת הזו הוא נרחב וניכר שהמועצה להשכלה גבוהה, בהתאם לשיקול דעתה, מכירה במסלולי לימודים למשפטים במוסדות נוספים מעת לעת. כך למשל, על פי נתונים עדכניים שמסרה, מאז שנת 2001 הכירה המועצה להשכלה גבוהה בשבע תכניות נוספות ללימודי משפטים: בשנת 2001 במרכז האקדמי למשפט ולעסקים (מכללת רמת גן). בשנת 2002 בקריה האקדמית אונו, בשנת 2003 במכללת שערי משפט, בשנת 2012 במכללה אקדמית ספיר, ובמכללה האקדמית צפת ורק לאחרונה בשנת 2015 במרכז האקדמי פרס ובמכללה האקדמית כרמל. עוד יש גם להדגיש כי משנת 1998 לא הכירה הוועדה מכוח סעיף 25א) במוסדות נוספים.

על בסיס נתונים אלה מוצע כאמור לבטל את מסלול ההכרה באמצעות הוועדה.

לכן מוצע לבטל את הוראות סעיפים 25(4), 25א עד 25(4)26 לחוק, בנוסחם כפי שצוטט לעיל, המסדירים את נושא המכללות למשפטים על היבטיו השונים. כהשלמה לביטול הסעיפים האמורים, מוצע למחוק אותם מפרט 21(5) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

(ד) אישור מאת הוועדה הבוחנת יכול להינתן גם לתכנית לימודים בקורס במקצועות מעשיים כאמור בסעיף קטן (א) שמקיים גוף אחר שאינו מוסד למשפטים בישראל, לפי הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), בשינויים המחויבים (בסעיף זה – גוף אחר).

(ה) מוסד להשכלה גבוהה כאמור בסעיף 25(1) או גוף אחר המקיים קורס במקצועות מעשיים יאפשר, בהתאם להוראות לפי סעיף זה, לכל בעל השכלה משפטית כאמור בסעיף 25 או למי שעתיד להיות בעל השכלה כאמור, להשתתף בקורס כאמור; משתתף בקורס יישא במלוא עלות השתתפותו בקורס ואולם אם היה המשתתף תלמיד המוסד המקיים את הקורס, יישא המוסד במלוא עלות השתתפותו לרבות בחומרי הלימוד הנדרשים.

7. בסעיף 38 לחוק העיקרי, בסעיף קטן (ב), במקום "סעיף 26(1)" יבוא "סעיף 26(1), (3א) או (3ב)", במקום "בפקולטה" יבוא "כאמור באותן פסקאות" ובמקום "תעודת בוגר או אישור שמילא אחר דרישות הפקולטה לקבלת תעודת בוגר" יבוא "תעודה, תואר או אישור שמילא אחר הדרישות לקבלת תעודה או תואר כאמור בפסקאות אלה".

8. בסעיף 40(ב)(3) לחוק העיקרי, המילים "התשי"ח-1958" – יימחקו.

9. אחרי סעיף 41 לחוק העיקרי יבוא:

"נציב הפיקוח על 41. (א) שר המשפטים, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, ימנה שופט בדימוס לנציב הפיקוח על ההתמחות (בחוק זה – הנציב) שיעמוד בראש מערך הפיקוח על ההתמחות של הלשכה לפי חוק זה. ההתמחות

ד ב ר י ה ס ב ר

והנטל הכלכלי שיוטל על המתמחים כתוצאה מההארכה.

המתווה, ובהמשך לכך הצעת החוק הנוכחית המבקשת ליישמו, מאמצים גישה ביניים לעניין משך תקופת ההתמחות תוך העמדת שני מסלולים אפשריים של התמחות:

המסלול האחד הוא מסלול של התמחות בת שמונה עשר חודשים שבה יחויב מי שהשכלתו האקדמית היא תואר בוגר בתחום המשפטים בלבד. תיקון זה משתלב בהסדר הקבוע כיום ביחס להשכלה המשפטית הנדרשת לשם התמחות ובהמשך לכך לשם עיסוק בעריכת דין.

המסלול השני הוא מסלול של התמחות של שנים עשר חודשים אשר ותאפשר בתנאים מוגדרים למי שנוסף על היותו "בעל השכלה משפטית גבוהה" כאמור, הוא בעל תואר אקדמי בתחום לימודים נוסף. הכוונה היא למי שהוא בעל תואר שני במשפטים וכן למי שהוא בעל תואר ראשון משולב במשפטים ובתחום לימודים נוסף. לעניין מסלול זה מניח המתווה כי המטען שטמון בהשכלה האקדמית המעובה, על היתרונות שהיא מקנה והכישורים שהיא מפתחת, מצדיק תקופה קצרה יותר של התמחות לשם רכישת הכלים הפרקטיים הנחוצים (נוסף על כך שככלל

בפער הקיים בין הלימודים האקדמיים שמטרתם להכשיר ולעצב משפטנים (במיוחד לנוכח הדגש שניתן במסגרתם על היבטים תיאורטיים של המשפט) ובין הכישורים והמימוניות הנדרשים מעורך הדין בעבודתו.

לאור האמור ובהתחשב גם בהמלצה נוספת של הוועדה לעניין קורס מעשי-יישומי שבו יחויבו כלל המתמחים להשתתף במהלך ההתמחות, שלגישתה נדרש לנוכח הפער שבין הלימודים האקדמיים לבין העבודה המעשית במקצוע עריכת הדין, המליצה הוועדה כי תקופת ההתמחות תוארך לשנה וחצי.

המלצות אלה נכללו בתזכירים שהופצו בשנת 2005 ו-2010 ובהם הוצע להאריך את תקופת ההתמחות כך שתעמוד על שנתיים וכי במהלכן ייערך הקורס המעשי-יישומי האמור.

לעומת זאת, במסגרת המלצות צוות רוטקופף מחודש נובמבר 2012 הוצע כי נכון למועד כתיבת הדוח תוסיף תקופת ההתמחות לעמוד על שנים עשר חודשים תוך המשך ביצוע מעקב בנושא. זאת בהתחשב בקשיים שונים הקשורים במציאות החברתית והכלכלית הקיימת כיום ובכלל אלה הקושי המשמעותי במציאת מקומות התמחות

(ב) הנציב יפקח על ההתמחות, ייעץ ללשכה בעניינים הנוגעים לפיקוח על ההתמחות וכן יברר תלונות של מתמחים או של מתמחים לשעבר, הרואים את עצמם נפגעים בשל התנהגות מאמנם במסגרת מילוי תפקידם כמאמן או בשל תנאי התמחותם; במילוי תפקידיו לפי סעיף זה רשאי הנציב להתייחס לכלל היבטי ההתמחות, לרבות סוג העבודה המוטלת על המתמחה ותנאי העסקתו.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), תלונה של מתמחה אצל שופט או של מתמחה לשעבר אצל שופט, ותלונה של הנציב על התנהגות שופט תוגש לנציב תלונות הציבור על שופטים כהגדרתו בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002², ותבורר בידו בהתאם להוראות החוק האמור; בסעיף זה, "שופט" – שופט או רשם כאמור בסעיף 29(א)(1) עד 3(א).

ד ב ר י ה ס ב ר

מאחר שהחלטה אם לקיים קורס במקצועות מעשיים תנונה לשיקול דעתו של כל אחד מהמוסדות הרשאים לעשות זאת, מוצע לקבוע, במסגרת סעיף ההסמכה, כי הוראות לעניין פריסתו הכלל-ארצית של הקורס ייקבעו, בין השאר, בשים לב למספר המוסדות שבהם ניתן להשתתף בקורס. כמו כן מוצע לקבוע, על בסיס המלצת ועדת גרסטל, כי תכנית הלימודים של הקורס, לרבות מערך השיעורים וזוהות מרצי הקורס ומרכזיו, תאושר בידי הוועדה הבוחנת בכתב כמשמעותה בסעיף 40(ב) לחוק, יצוין כי אישור מאת הוועדה הבוחנת יכול שיינתן גם לתכנית לימודים בקורס במקצועות מעשיים שמקיים גוף שאינו מוסד למשפטים בישראל, בהתאם להוראות שייקבעו כפי שפורט לעיל.

לפי המוצע, מוסד למשפטים המקיים את הקורס במקצועות מעשיים יהיה חייב, בהתאם להוראות שייקבעו בתקנות, לאפשר לכל מי שהוא בעל השכלה משפטית כאמור בסעיף 25 או שהוא עתיד להיות בעל השכלה כאמור, להשתתף בקורס זה; משתתף בקורס יישא במלוא עלות השתתפותו בקורס ואולם לגבי משתתף שהוא תלמיד המוסד המקיים את הקורס, יישא המוסד במלוא עלות השתתפותו, לרבות כל הדרוש להשתתפות בו, למשל חומרי לימוד הנדרשים לצורך השתתפות בקורס, ככל שיש.

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

לכן, מוצע לקבוע בסעיף 14(א) לחוק המוצע כי סעיפים 26, 35 ו-38 לחוק בנוסחם בחוק ערב יום תחילתו של החוק המוצע ימשיכו לחול על מי על מי שהחל את לימודיו להשכלה משפטית לפני יום התחילה, ובלבד שישלים את תקופת התמחותו בתוך 3 שנים מיום סיום לימודיו כאמור, וכן על מי שסיים את לימודיו להשכלה משפטית לפני יום התחילה, ובלבד שישלים את תקופת התמחותו בתוך 4 שנים מיום התחילה.

השכלה כאמור נרכשת על פני תקופה ארוכה מוז שבה נרכשת השכלה אקדמית בסיסית במשפטים (בלבד). תקופה זו תעמוד לפי המוצע על שנים עשר חודשים ואפשרות הכניסה אליה תותנה גם בהתקיימות הלכה למעשה של קורס במקצועות מעשיים. דרישה נוספת זו נועדה להקנות ידע בסיסי הנדרש לעורך דין במהלך עבודתו ובהשלמה לידע הנרכש תוך כדי ההתמחות אשר במסגרת מסלול זה תהיה כאמור קצרה יותר. יודגש כי ככל שלא יתקיים קורס כאמור, ולכן לא יהיה ניתן לקיים דרישה זו, לא יהיה אפשרי מסלול זה של התמחות בת שנים עשר חודשים.

על בסיס המתווה ובהמשך להוראה המוצעת בסעיף 35(א) המוצע והמתנה כאמור את הזכאות להתמחות בת שנים עשר חודשים בלבד בהשתתפות בקורס במקצועות מעשיים, מוצע לקבוע כי מוסד להשכלה גבוהה בישראל שמלמד תכנית משפטים לתואר ראשון (LLB) או מכללה למשפטים כאמור בסעיף 25(1) לחוק (קרי שהוכרו כמוסד להשכלה גבוהה בהתאם לחוק המוצע להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958) יהיו רשאים לקיים קורס כאמור. הקורס לא יזכה בנקודות זכות אקדמיות ולא יהווה חלק מהדרישות לתואר אקדמי, ומשכך קורס זה לא יהיה נתון לפיקוחה של המועצה להשכלה גבוהה.

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

² ס"ח התשס"ב, עמ' 590.

(ד) לצורך ביצוע תפקידיו יסתייע הנציב, ככל הנדרש, בעובדי הלשכה שיפעלו בהתאם להוראותיו.

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

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

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

(ח) תקופת כהונתו של הנציב תהיה ארבע שנים מיום מינויו וניתן לחזור ולמנותו, ובלבד שלא יכהן יותר משלוש תקופות בהונה רצופות.

(ט) שכרו של הנציב ימומן מתקציב הלשכה.

ד ב ר י ה ס ב ר

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

במסגרת חיזוק הפיקוח על ההתמחות, מוצע לקבוע כי הנציב יהיה רשאי להמליץ לכל בעל סמכות לנקוט צעדים נגד מאמן, או לפעול לתיקון ליקויים שמצא, ובכך לאפשר לנציב להמליץ על נקיטת הליכי משמעת או אף על הליכים פליליים במקרה הצורך (סעיף 41ב(ה) המוצע). לצד זאת מוצע גם להעניק לנציב סמכות להורות לעניין מאמן שאינו שופט, כי הוא לא יהיה רשאי לאמן מתמחים לתקופה שיקבע ושלא תעלה על שמונה עשר חודשים.

בשונה מסמכות הלשכה לבטל אישור לאמן, לפי הוראות סעיף 30 לחוק, סמכות הנציב המוצעת לפי סעיף זה, היא להשהות באופן זמני את תפקודו של מאמן. כמו כן, הסמכות חלה על מי שרשאי לאמן מתמחים לפי סעיף 29(א) לחוק, ובכלל זה חברי לשכה המשמשים בתפקיד מתפקידי השירות המשפטי כמפורט בצו לשכת עורכי הדין (תפקידי השירות המשפטי). התשכ"ב-1962, המורשים לאמן מכוח סעיף 29(א) לחוק, ואולם לפי המוצע, סמכות זו של הנציב לא חלה על שופטים המורשים לאמן מכוח סעיפים 29(א) עד (3). לגבי שופטים אלה, מוצע לקבוע כי תלונות של מתמחה או של מי שהיה מתמחה של שופט

סעיפים 4, 9, 10 ו-13

לפי סעיף 2(1) לחוק, מוטל על לשכת עורכי הדין (להלן – הלשכה), בין השאר, התפקיד של פיקוח על ההתמחות. בהתאם לכך מפעילה הלשכה מערך פיקוח שמעוגן בכללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962, ובנהלים משלימים.

ועדת גרסטל שנדרשה לנושא הפיקוח על ההתמחות ראתה כאמור, במקביל להמלצתה להאריך את תקופת ההתמחות וכדי לסייע לכך שההתמחות תשיג את יעדיה, להמליץ על ביסוס מערך הפיקוח שמקיימת הלשכה כיום בהתאם לכללים האמורים, תוך העמדת שופט בדימוס בראשו שיכנה נציב הפיקוח על ההתמחות.

על רקע זה מוצע להוסיף לחוק את סעיף 41 לחוק ובו למנות שופט בדימוס לנציב הפיקוח על ההתמחות (להלן – הנציב), אשר יעמוד בראש מערך הפיקוח על ההתמחות של הלשכה וכן ייעץ ללשכה בעניינים עקרוניים בהתייחס לפיקוח על ההתמחות. מוצע לקבוע כי סמכויות הפיקוח של הנציב יתייחסו לכלל היבטי ההתמחות, לרבות לאופי העבודה המוטלת על המתמחה ולתנאי העסקתו. כמו כן, מוצע כי שר המשפטים הוא שימנה את הנציב, לאחר התייעצות עם הלשכה, וזאת כדי להבטיח את אי-תלותו, אף ששכרו ופעולות הפיקוח שהוא מפעיל ימומנו בידי הלשכה.

(י) שר המשפטים רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע הוראות נוספות בדבר סמכויות הנציב, דרכי פעולתו ותנאי כהונתו.

10. תיקון סעיף 109 בסעיף 109 לחוק העיקרי, בפסקה (2), אחרי "סדרי קבלתם של מתמחים ורישומם" יבוא "סדרי ההתמחות" ובמקום "על התמחותם" יבוא "עליה".
11. מינוי לראשונה נציב הפיקוח על ההתמחות כמשמעותו בסעיף 41 לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 9 לחוק זה יתמנה לראשונה בתוך ארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה.
12. תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים משפט לעניינים מינהליים בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000³, בתוספת הראשונה, בפרט 21(5), המילים "למעט סעיפים 25א עד 25ה" – יימחקו.
13. תיקון חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002⁴, בסעיף 22, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) בלי לגרוע מסמכויותיו של הנציב לפי חוק זה, הנציב רשאי, אם מצא שתלונה של מתמחה אצל שופט, של מתמחה לשעבר אצל שופט או של נציב הפיקוח על ההתמחות כהגדרתו בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, היתה מוצדקת, להורות כי השופט הנילון לא יורשה לאמן מתמחים לתקופה שיקבע וזאת לאחר שייתן לשופט הנילון הזדמנות לטעון את טענותיו; הנציב יקבע את מועד תחילתה של תקופה כאמור והוא רשאי לקצר את התקופה אם נוכח כי תוקנו הליקויים."

14. תחולה והוראות מעבר (א) סעיפים 26, 35 ו-38 לחוק העיקרי כנוסחם בחוק העיקרי ערב יום תחילתו של חוק זה (להלן – יום התחילה) ימשיכו לחול על המפורטים להלן:
- (1) על מי שהחל את לימודיו להשכלה משפטית לפני יום התחילה, ובלבד שישלים את תקופת התמחותו בתוך 3 שנים מיום סיום לימודיו כאמור;

ד ב ר י ה ס ב ר

כללים, כי הסמכות כאמור היא גם לעניין סדרי ההתמחות. כך למשל שעות העבודה במהלך תקופת ההתמחות, הגשת דוחות במהלך תקופת ההתמחות וכדומה.

במסגרת עיבוי הפיקוח על ההתמחות מוצע עוד (בסעיף 4 לחוק המוצע) לתקן את הרישה של סעיף 30 לחוק ולהרחיב את הסמכות הנתונה כיום ללשכה לבטל אישור שניתן לאמן לפי סעיף 29(4) לחוק כך שהיא תהיה מוסמכת גם לפסלו מקבלת אישור חדש לתקופה קצובה שלא תעלה על חמש שנים מיום ביטול האישור כאמור. עוד מוצע לתקן את פסקה (1) בסעיף 30 לחוק כך שתלונה של הנציב גם היא תהווה עילה לביטול אישור או לפסילתו כאמור. אגב כך, מוצע להחליף את המונח "קובלנה" שבו נעשה שימוש בפסקה (1) האמורה במונח "תלונה" וזאת כדי להבהיר כי אין מדובר בהקשר זה בקובלנה משמעתית.

סעיף 11 מוצע לקבוע בסעיף 11 להצעת החוק כי נציב הפיקוח על ההתמחות כמשמעותו בסעיף 41 המוצע לחוק, כנוסחו בסעיף 9 להצעת החוק יתמנה לראשונה בתוך ארבעה חודשים מיום פרסומו של החוק.

או רשם בבית משפט או בבית דין לעבודה יתבררו בידי נציב תלונות הציבור על שופטים לפי חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – חוק נציבות תלונות הציבור). דין זה יחול גם לעניין תלונות של מתמחה או מי שהיה מתמחה של שופט צבאי-משפטי כמשמעותו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. עוד מוצע לתקן את חוק נציבות תלונות הציבור כך שתוקנה בו סמכות לנציב תלונות הציבור על שופטים, אם מצא שתלונה שבירר היתה מוצדקת, להורות כי השופט הנילון לא יהיה רשאי לאמן מתמחים לתקופה שיקבע. לעומת זאת, ביטול האישור לאמן על ידי הלשכה נוגע רק לעורכי דין המאמנים מכוח אישור שניתן להם בידי הלשכה לפי סעיף 29(א)(4) לחוק.

עוד מוצע לקבוע כי הנציב יגיש לשר המשפטים, לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת וללשכה דין וחשבון שנתי על פעולתו וכי שר המשפטים יהיה רשאי, לאחר התייעצות עם הלשכה, לקבוע הוראות נוספות בדבר סמכויות הנציב, דרכי פעולתו ותנאי שירותו. לצד זאת מוצע בסעיף 10 להצעת החוק, להוסיף בסעיף 109(2) לחוק, שעניינו סמכות המועצה הארצית של הלשכה להתקין

³ ס"ח התש"ס, עמ' 190.

⁴ ס"ח תשס"ב, עמ' 590; התשע"ד, עמ' 327.

(2) על מי שסיים את לימודיו להשכלה משפטית לפני יום התחילה, ובלבד שישלים את תקופת התמחותו בתוך 4 שנים מיום התחילה.

(ב) על אף הוראות סעיף 1(3) לחוק זה, יראו את מי שסיים את לימודיו במכללה למשפטים שהוכרה לפי הוראות סעיף 25ב לחוק העיקרי כנוסחו ערב יום התחילה, כבעל השכלה משפטית גבוהה לעניין סעיף 24 לחוק העיקרי וכרשאי להירשם כמתמחה כאמור בסעיף 26 לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה ויחולו עליו הוראות סעיף 25ה לחוק העיקרי כנוסחו ערב יום התחילה.

