

הממשלה מקדמת השתלטות על לשכת עורכי הדין באמצעות קביעת תקציבה

עמדת מכון זולת בעניין הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – דמי חבר), התשפ"ג–2023

לקראת פתיחת מושב החורף של הכנסת ב-28.10.24, נשמעו הצהרות של חברי קואליציה על כוונתם לחדש את החקיקה שעניינה פגיעה בעצמאות מערכת המשפט בישראל וכן בעצמאות גופי התקשורת, במטרה להמשיך בקידום המהפכה המשטרית.¹ במסגרת זו, ביום פתיחת המושב אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה בין היתר את קידומה של הצעת החוק הפרטית של חבר הכנסת חנוך מלביצקי מהליכוד, שנועדה לבטל את עצמאותה של לשכת עורכי הדין בישראל באמצעות השתלטות הממשלה על קביעת תקציבה.²

כפי שיוסבר להלן בפירוט, הצעת החוק, שמעניקה לשר המשפטים את הסמכות לקבוע את גובה דמי החבר של לשכת עורכי הדין, מהווה חלק בלתי נפרד מן המהפכה המשטרית. להלן תקציר נימוקי מכון זולת להתנגדות להצעת החוק:

- ההצעה הינה חלק מהמהלך של הממשלה להלך אימים על הלשכה כדי שזו תתמוך בהצעות חוק אנטי-דמוקרטיות המפרות חירויות אזרח ופוגעות בזכויות חשודים ונאשמים.
- ההצעה הינה חלק מהמהלך של הממשלה להלך אימים על הלשכה כדי שזו תתמוך במועמדי הממשלה בוועדות לבחירת שופטים ודיינים.
- שליטת הממשלה בתקציב עלולה לפגוע בתפקוד המקצועי של הלשכה, להפוך אותה ל"כלי ריק" ואף להוביל לסגירתה. הנהגה של לשכה שתסרב "להתיישר" עם הממשלה, עלולה לסבול מסנקציה בצורה של קביעת גובה דמי חבר אפסיים או נמוכים מדי, שלא יאפשרו ללשכה למלא את תפקידיה.
- שליטת הממשלה בתקציב עלולה לגרום לפוליטיזציה בהפעלת סמכויות הלשכה בפיקוח וברישוי עורכי דין ולהוביל למדיניות של "נאמנות בעריכת הדין", תוך פגיעה לא כדין בחופש העיסוק ובגישה לערכאות.
- ההצעה גם עומדת בניגוד למסקנת הוועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין שהוקמה בשנת 2013 על ידי שר המשפטים דאז בממשלת נתניהו, יעקב נאמן, שאין לפגוע במעמד העצמאי של הלשכה.
- בנוסף, יש לציין כי השימוש שנעשה בהליך של חקיקה פרטית משמש את הממשלה הנוכחית שוב ושוב, וגם במקרה הנוכחי, על מנת לעקוף ביקורת מקצועית ומשפטית, וזאת בניגוד להליך ההגשה של הצעות חוק ממשלתיות, המחויב בפיקוח קפדני מטעם גורמי המקצוע והייעוץ המשפטי. הליך ההגשה של הצעת חוק פרטית גם מסייע לממשלה לנתק את ההצעה הזו ממהלך החקיקה הכולל של המהפכה המשטרית, כלומר מה"רפורמה" של שר המשפטים יריב לוין להחלשת מערכת המשפט.

¹ חדשות סרוגים, רוטמן: אין ברירה אלא לחזור לרפורמה המשפטית, סרוגים (15.10.2024). דוד ורטהיים, קרעי: "חוק השידורים יגיע לכנסת בתחילת המושב הקרוב; לא תהיה רשות שנייה, והציבור יצביע בשלט", וואלה (24.9.2024).

² הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - דמי חבר), התשפ"ג-2023, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

רקע – המצב החוקי

המצב הקיים: במסגרת האוטונומיה שנקבעה בחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961 (להלן – החוק),³ על הלשכה יש עצמאות וגמישות בניהול תקציבה, המבוסס בעיקר על גביית דמי חבר וכן על אגרות. על פי החוק וכללי לשכת עורכי הדין (קביעת תקציב ואגרות), התשנ"ה-1994,⁴ הלשכה רשאית, על פי החלטת המועצה הארצית ובהתייעצות עם שר המשפטים, לקבוע את גובה דמי החבר. על המועצה הארצית בלשכה לקבוע את תקציב הלשכה ולהגישו לשר המשפטים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת וגם להעמידו לעיון הציבור באתר האינטרנט של הלשכה. בנוסף, בתוך שלושה חודשים לאחר שהמועצה אישרה את התקציב, עליה להגיש את הדו"חות הכספיים שלה לשנת התקציב הקודמת לשר המשפטים ולהעמיד אותם לעיון הציבור באתר האינטרנט שלה.

מוצע:⁵ להעביר את הסמכות לקביעת גובה דמי החבר מהמועצה הארצית בלשכה לשר המשפטים, שיחויב להתייעץ עם ראש הלשכה, אך השר יהיה הגורם שיכריע. כלומר, בפועל, השר יקבע את תקציב הלשכה.

עמדת מכון זולת

מכון זולת מתנגד באופן נחרץ להצעה, המהווה חלק בלתי נפרד מן המהפכה המשטרית שמקדמת הממשלה, וזאת מן הנימוקים המפורטים להלן:

- ההצעה הינה חלק מההלך של הממשלה להלך אימים על הלשכה כדי שזו תתמוך בהצעות חוק אנטי-דמוקרטיות המפרות חירויות אזרח ופוגעות בזכויות חשודים ונאשמים. בדיון שהתקיים במליאת הכנסת ב-5.7.2023, בהצעת החוק לפירוק לשכת עורכי הדין ולהקמה במקומה של "מועצה" חלשה שתשלט על ידי הממשלה,⁶ אמר שר המשפטים יריב לוין כי "לשכת עורכי הדין הפכה לגוף פוליטי לחלוטין, וכספי דמי החבר הנגבים כחובה מנוצלים למטרות פוליטיות שביניהן לבין טובת כלל עורכי הדין אין דבר וחצי דבר".⁷ דבריו של השר לוין נאמרו על רקע הצטרפות לשכת עורכי הדין לעמדת מערכת המשפט, שהתנגדה בנחרצות להצעות החוק ולמהלכי ה"רפורמה המשפטית", שנועדו לאפשר לממשלה להשתלט על הרשות השופטת; בניגוד לדבריו של השר לוין, הפעילות ה"פוליטית" שנקטה בה לשכת עורכי הדין הייתה רק יישום של תפקידיה הציבוריים כפי שנקבעו בחוק לשכת עורכי הדין.⁸ בסעיף 1 לחוק נקבע שהלשכה "תפעל למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל", בסעיף 3(1) נקבע שהלשכה רשאית "לחוות דעתה על הצעות חוק וחקיקת משנה", וכן בסעיפים 3(4) ו-3(5א) נקבע שהלשכה רשאית "לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה" ולטובת צורכיהם.

³ חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961.

⁴ כללי לשכת עורכי-הדין (קביעת תקציב ואגרות), תשנ"ה-1994.

⁵ הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון - דמי חבר), התשפ"ג-2023, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

⁶ הצעת חוק מועצת עורכי הדין בישראל, התשפ"ג-2022, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

⁷ הפרוטוקול המלא - הישיבה התשעים, הכנסת העשרים וחמש, ישיבות המליאה – אתר הכנסת (5.7.2023).

⁸ ראה הערת שוליים 3.

להצעות החוק שקודמו במסגרת "הרפורמה" יש השלכות על כלל אזרחי ישראל ועל אופי המשטר של המדינה, אך גם השלכות ספציפיות על ציבור עורכי הדין. למשל, ההצעות לפוליטיזציה של הליך בחירת השופטים משליכות על יכולת השופטים להתנהל באולמות בתי המשפט ללא תלות או משוא פנים, ובהתאם על היכולת של עורכי הדין המייצגים בפניהם למלא את תפקידם. כמו כן, ההצעה להחלשת מעמד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה פוגעת בעורכי הדין במגזר הציבורי. יש לציין גם כי הממשלה מעוניינת להסיר את התנגדות הלשכה לא רק בעניין חוקי ה"רפורמה המשפטית" האנטי-דמוקרטיים, אלא גם בנוגע להצעות חוק אחרות שמקודמות על ידיה ועלולות לפגוע אנושות בחירויות ובזכויות של אזרחים, עצורים, חשודים ונאשמים.

- ההצעה הינה חלק מהמהלך של הממשלה להלך אימים על הלשכה כדי שזו תתמוך במועמדי הממשלה בוועדות לבחירת שופטים ודיינים. עד כה הממשלה התקשתה, מבחינת ציבורית-פוליטית, לשנות בחוק את הרכב הוועדות לבחירת שופטים ולבחירת דיינים,⁹ בין היתר באמצעות הוצאת נציגי לשכת עורכי הדין. במקום זאת, באמצעות השליטה בתקציב הלשכה, הממשלה תוכל להפעיל לחץ על נציגי הלשכה כדי להגדיל את כוחה, לצמצם את משקל הדרג המקצועי ולהעמיק את הפוליטיזציה בוועדות אלה. דוגמה לכך נראתה כאשר בעקבות הברית שכרתה שרת המשפטים אילת שקד עם יו"ר לשכת עורכי הדין לשעבר אפי נוה, השרה שקד הצליחה למנות 330 שופטים ורשמים בין השנים 2015-2019. בנובמבר 2017, שודר תחקיר בתוכנית "עובדה" שחשף את אחורי הקלעים של הברית בין השרה שקד ליו"ר נוה.¹⁰ כך התברר כי שקד ביצעה בדיקות מראש כדי לוודא שהמועמדים לשיפוט יהיו דתיים, שמרנים וימניים.¹¹ בעקבות שידור התחקיר והסערה הציבורית שעורר, שלחה הנשיאה בדימוס אסתר חיות מכתב לנשיאי בתי המשפט שבו הזהירה כי שיתוף פעולה בין לשכת עורכי הדין ובין הגורמים הפוליטיים בוועדה כברית מוצהרת תומן בחובו סכנה שהבחירה של שופטים תחתור לקידום אג'נדה פוליטית על חשבון שיקולים מקצועיים וכי "פוליטיזציה של מערכת המשפט עלולה לערער לחלוטין את יסודותיה כמערכת עצמאית ובלתי תלויה".¹² אכן, למרבה הצער, בהמשך נחשפו שלל פרשות על מינויים לא תקינים שהעלו חשד לשחיתות וגם נפתחו חקירות פליליות בעניין.

- שליטת הממשלה בתקציב עלולה לפגוע בתפקוד המקצועי של הלשכה, להפוך אותה ל"כלי ריק" ואף להוביל לסגירתה. גובה דמי החבר משליך ישירות על תקציב הלשכה ובהתאם על יכולתה למלא באופן תקין את תפקידיה הקבועים בחוק. החוק הקנה ללשכה עצמאות כמעט מלאה בכל תחומי פעילותה והטיל חובה על כלל עורכי הדין להשתייך אליה. החוק הטיל על הלשכה את איגוד עורכי הדין בישראל, שקידה על רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין וכאמור גם פעולה למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל. התפקידים

⁹ הצעת חוק הדיינים (תיקון - שינוי הרכב הוועדה למינוי דיינים), התשפ"ג-2023 מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת; הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

¹⁰ עמרי אסנהיים, עובדה – משחקי הכס, מאקו (22.11.2017).

¹¹ עמרי אסנהיים, עובדה – מהפכה אמיתית או בדיחה על חשבוננו?, מאקו (23.11.2017).

¹² רויטל חובל, נשיאת העליון חיות: מתנגדת למינוי שופטים לפי אג'נדה פוליטית, הארץ (27.11.2017).

הפרטניים של הלשכה כוללים, בין היתר: טיפול במתמחים, רישוי והסמכת עורכי דין, ניהול מרשם עורכי דין זרים, קיום שיפוט משמעת לעורכי דין ומתמחים וגם מתן סעד משפטי למעוטי אמצעים שאינם זכאים לכך מהמדינה. נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק, כבר קבע בפסק דינו שדחה עתירה לביטול הוראות החוק המתנות את העיסוק במקצוע עריכת-הדין בחברות בלשכה ובתשלום דמי חבר, כי דמי החבר נועדו לתכלית ראויה: "תכלית זו הינה להבטיח – באמצעות גוף סטטוטורי המפעיל פיקוח ובקרה מקצועיים על השירות שעורך-הדין נותן ללקוחו – רמה נאותה של שירותי עריכת-דין לציבור ושמירה על טוהר המקצוע. לדעתי, תכלית זו הולמת את ערכיה של ישראל, והיא נועדה לתכלית ראויה. רבים במדינה נזקקים לשירותי משפט. אלה נוגעים לעניינים הרגישים ביותר של האדם, חירותו ויחסיו עם זולתו. חוק הקובע פיקוח ובקרה על אופן הגשתם של שירותי המשפט, והנועד להבטיח כי רק אנשים הראויים לכך יוכלו לתת שירותים חשובים אלה, הינו חוק ההולם את ערכיה של ישראל והנועד לתכלית ראויה".¹³ הנהגה של הלשכה שתסרב "להתיישר" עם הממשלה, עלולה לסבול מסנקציה בצורה של קביעת גובה דמי חבר בסך אפסי או נמוך מדי, שלא יאפשר ללשכה למלא את תפקידיה הנ"ל. כך למשל, חברת הכנסת טלי גוטליב (ליכוד) הודיעה שהגישה הצעת חוק מקבילה שתבטל את סמכות לשכת עורכי הדין לגבות דמי חבר "עד שלשכת עורכי הדין השמאלנית תיסגר". בדברי ההסבר להצעה נכתב כי "לשכת עורכי הדין תחת היותה גילדה מקצועית ולא פוליטית הפכה עצמה לגוף פוליטי מאוד בעל גוון שמאלי במפה הפוליטית, וגוף המזדהה עם הפקידות השלטונית הבכירה תוך פגיעה בכוחה של הכנסת והממשלה".¹⁴

• **שליטת הממשלה בתקציב הלשכה עלולה לגרום לפוליטיזציה בהפעלת סמכויות הלשכה בפיקוח וברישי עורכי דין ולהוביל למדיניות של "נאמנות בעריכת הדין", תוך פגיעה לא כדין בחופש העיסוק ובגישה לערכאות. הממשלה תוכל לאיים על הלשכה שתקצץ את דמי החבר ובכך את תקציבה בפועל, אם הלשכה לא תפעיל את סמכויותיה בתחום הרישוי, הפיקוח והמשמעת כלפי עורכי דין ביקורתיים, שמזוהים פוליטית עם האופוזיציה, משתייכים למיעוט הערבי או מייצגים בתיקים רגישים. כזכור, במהלך 2018 קידמה הממשלה בהובלת שרת התרבות דאז מירי רגב את החקיקה של תיקון מספר 2 לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002, הידוע גם בשם "חוק הנאמנות בתרבות".¹⁵ זאת בהמשך למדיניות "נאמנות בתרבות" שהשרה רגב ניסתה ליישם בפועל במשרדה.¹⁶ קידום חקיקה זו נבלם לאחר שעבר בקריאה ראשונה, בעקבות פיזור הכנסת ה-20. אף שחוק נאמנות בתרבות נבלם, השיח הציבורי העכור והרדיפה הפוליטית הובילו לצנזורה ולביטול אירועי תרבות. באופן דומה, עלולה להיווצר מדיניות בפועל של "נאמנות בעריכת הדין" ולחשש מייצוג בתיקים רגישים פוליטית-ציבורית.**

¹³ בג"ץ 2334/02 שטנגר נ' יושב-ראש הכנסת (פורסם ב**בנו**, 26.11.2003).

¹⁴ **טלי גוטליב**, רשת X (לשעבר טוויטר) (3.9.2024).

¹⁵ **הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2)**, התשע"ט-2018, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

¹⁶ יאיר אשכנזי, **המוסדות והאמנים הפנימו היטב את "האפקט המצנן" ולמדו לצנזר את עצמם**, הארץ (22.10.2018).

- ההצעה עומדת בניגוד למסקנת הוועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין, שהוקמה בשנת 2013 על ידי שר המשפטים דאז בממשלת נתניהו, יעקב נאמן, לפיה אין לפגוע במעמד העצמאי של הלשכה.¹⁷ הוועדה הציבורית, בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס איילה פרוקצ'יה, הגיעה למסקנה כי יש חשיבות רבה למעמדה העצמאי של הלשכה ואין מקום להביא לשינוי במעמד זה: "החובה המוטלת על עורכי הדין בישראל להיות מאורגנים בלשכה אחת, שהיא בעלת מעמד עצמאי, היא המאפשרת קיומה של לשכת עורכי דין שיש בכוחה לא רק להגן על מקצוע עריכת הדין, אלא אף להגן על עורכי הדין מפני התנכלות או פגיעה בהם, ובכך להבטיח שהם יוכלו למלא את תפקידיהם בנאמנות ובמסירות למען שולחיהם ולהגיש את העזרה הראויה לבית המשפט. זאת ועוד, קיומה של הלשכה כארגון עצמאי שחובה על עורכי הדין להשתייך אליו, מאפשר ללשכה להילחם ביעילות כנגד כל הצעות חוק או חיקוקים אחרים, הפוגעים בזכויות חשודים ונאשמים, או הפוגעים באי-תלות השופטים ובשלטון החוק, ובכך להגן על עקרונות הדמוקרטיה המוסדית ועל זכויות האדם, שהם מנשמת אפו של משטר דמוקרטי. לקיומה של לשכה מקצועית עצמאית, האמונה על עקרונות אי-תלות השופטים וקיום שלטון החוק, יש חשיבות גם בהקשר של היכולת להתמודד באורח אפקטיבי עם מגמות, העולות מפעם לפעם על סדר היום הציבורי, שיש במימושן כדי לפגוע בעקרונות אלה, או כדי לכרסם בעצמאות הרשות השופטת. מעמדה העצמאי של הלשכה, כתופעה ייחודית בין הסדרי המקצועות השונים בישראל, נרכש בצדק נוכח מקומו ומעמדו של מקצוע עריכת הדין בתשתית המוסדית-דמוקרטית שעוצבה במדינה. מקצוע עריכת הדין מהווה זרוע ארוכה של מערכת השפיטה, כאחת משלוש רשויות שלטון. רמתו של מקצוע עריכת הדין, ונורמות האתיקה שהוא פועל על פיהן, משפיעים במישרין על אופייה ורמתה של מערכת השפיטה בישראל. עורך הדין מהווה חלק אינטגרלי מן ההליך המשפטי, וככזה, מסייע לבית המשפט בעשיית המשפט. יתר על כן, לשכת עורכי הדין איננה רק ארגון הדואג לענייניו המקצועיים של ציבור עורכי הדין. מוטלת עליה אחריות להשמיע את קולה, ולהיות מעורבת בסוגיות ציבוריות הנוגעות בליבת שלטון החוק, וזכויות האדם במובנם הרחב. האינטרס הציבורי הגלום במקצוע עריכת הדין מבדיל אותו ממשלחי יד אחרים בחברה... אכן, חשיבות הלשכה אינה מתמצית בהיותה ארגון מקצועי הדואג לעניינם של עורכי הדין; הלשכה מהווה גורם בעל מעמד, תפקיד ואחריות מהותיים בחיי המשפט והציבור בישראל".

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

¹⁷ הוועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין, [דין וחשבון](#), ירושלים (דצמבר 2013), ע"מ 43-44.