

## מידת התערבות בתי המשפט בפסיקת בתי הדין המשמעתיים בלשכת עורכי הדין

מיכל עופר צפוני\*

מטרה מרכזית של הדין המשמעתי החל על עורכי הדין היא להגן על הציבור מפני עורכי דין בלתי-ראויים. לשכת עורכי הדין משמשת בהליכי הדין המשמעתי חוקרת, תובעת ושופטת כאחד. אולם, בצד תפקיד זה, הלשכה היא גם איגוד מקצועי לעורכי הדין, ומרבית התפקידים בה מאוישים על ידי בחירות הנערכות בקרבם. לכן היא חסרה את הפרספקטיבה החיצונית והכללית הנדרשת בעניין הנוגע באופן כה מהותי לציבור כולו, ומתעורר חשש לניגוד עניינים. מכאן שקיימת חשיבות עצומה לשאלת מידת התערבות בתי המשפט באופן פעולת הלשכה בכל הקשור לדין המשמעתי. מחקר זה הוא מחקר אמפירי ראשון המודד מידת התערבות זו.

מסקנת המחקר היא כי מערכת בתי המשפט הכלליים, הן כערכאות ערעור על פסיקות בתי הדין המשמעתיים של הלשכה והן כבית משפט לעניינים מנהליים, אינה מנגנון ביקורת אפקטיבי על קביעת הדין המשמעתי והפעלתו על ידי לשכת עורכי הדין. אמנם בערעורים בזכות על פסיקת בית הדין המשמעתי בית המשפט מתערב יותר מהמצופה, אך עיקר התערבותו היא בקביעת מידת העונש והתערבותו בנוגע להכרעות הדין עצמן היא מעטה מאוד. ערעורים ברשות כלל אינם מתקבלים. באשר לעתירות מנהליות נמצא כי בית המשפט המנהלי מבקר את פעולת הלשכה בנוגע לדין המשמעתי באופן צר מזה המופעל בדרך כלל על גופים סטטוטוריים אחרים, ועתירות מנהליות העוסקות בדין המשמעתי מתקבלות לעתים נדירות.

גוף סטטוטורי המחזיק בידיו מכוח החוק אוטונומיה כה רחבה המשפיעה מהותית על כלל הציבור, אינו יכול לפעול כנדרש ללא פיקוח ממשי, אמתי ואפקטיבי. ללא הביקורת ישנה סכנה משמעותית לכך שאופן פעולתו לא יהלום את האינטרס הציבורי.

א. מבוא. ב. מבנה הדין המשמעתי של עורכי הדין. ג. מדיניות בתי המשפט בנוגע להכרעה בערעורים – כללי; 1. מחקרים אמפיריים קיימים בנוגע

\* מנהלת מערך הקליניקות וחברת סגל אקדמי בבית הספר למשפטים, המכללה האקדמית נתניה. מחקר זה נערך בסיוע מענק מחקר מאת המרכז לאתיקה ואחריות מקצועית ע"ש דויד וינר ז"ל. אבקש להביע את הערכתי ולהודות לד"ר לימור זר-גוטמן על עזרתה הרבה, ועל הערותיה המועילות והמקדמות. כן ברצוני להודות ליעל ליברמן ודניאלה אסרף בגין העזרה המחקרית שקידמה את כתיבתו של מאמר זה.

להכרעה בערעורים; 2. הציפייה בנוגע לתוצאות הערעורים. ד. המדיניות המוצהרת של בתי המשפט בישראל בנוגע להתערבות בהחלטות לשכת עורכי הדין בדין המשמעתי; 1. עמדת בתי המשפט בנוגע לעתירות מנהליות המוגשות נגד החלטות הלשכה הנוגעות להפעלת הדין המשמעתי; 2. עמדת בתי המשפט בנוגע להתערבות בהחלטות בתי הדין המשמעתיים בלשכה. ה. מתודולוגיית המחקר הכמותי בנוגע לערעורים על פסקי הדין המשמעתיים. ו. ממצאי המחקר בנוגע לערעורים בזכות על פסקי דין משמעתיים; 1. בדיקת ערעורים בזכות בפני בית המשפט העליון; 2. בדיקת ערעורים בזכות בפני בית המשפט המחוזי בירושלים; 3. בדיקת ערעורים בזכות שנדונו בבית המשפט העליון ובבית המשפט המחוזי בירושלים – השוואה וממצאים מקובצים. ז. ממצאי המחקר בנוגע לערעורים ברשות על פסקי דין משמעתיים; 1. בדיקת בקשות רשות ערעור על פסקי דין שנפסקו בבית המשפט העליון; 2. בדיקת בקשות רשות ערעור בפני בית המשפט העליון, על פסקי דין שנפסקו בבית המשפט המחוזי בירושלים. ח. דיון בתוצאות המחקר הכמותי בנוגע לערעורים על פסקי הדין המשמעתיים; 1. ערעורים בזכות; 2. ערעורים ברשות. ט. המחקר הכמותי בנוגע לעתירות המנהליות שהוגשו נגד החלטות הלשכה הקשורות לדין המשמעתי; 1. בסיס נתונים ומגבלות המחקר; 2. ממצאי המחקר הכמותי בבית המשפט לעניינים מנהליים; 3. ממצאי המחקר הכמותי בבית המשפט העליון; 4. דיון בתוצאות. י. מסקנות לפני סיכום. יא. סיכום.

## א. מבוא

פעילותה של פרופסיית עורכי הדין בישראל מוסדרת בחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א–1961 (להלן: "החוק"), המעניק לה אוטונומיה מקצועית רחבה ביותר.<sup>1</sup> בין היתר, החוק עוסק באתיקה המקצועית של עורכי הדין ובדין המשמעתי החל עליהם. סעיף 109 לחוק מסמיך את המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין (להלן: "הלשכה") להתקין כללים בנושאים שונים, באישורו של שר המשפטים,<sup>2</sup> בהם את כללי האתיקה המקצועית שיחולו על עורכי הדין ואת סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים המנוהלים ומופעלים על ידי הלשכה. בהתאם לסמכותה על פי סעיף זה, התקינה הלשכה כללים רבים המחייבים את כלל ציבור עורכי הדין, בהם כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו–1986 וכן כללים נוספים העוסקים באופן ההתנהגות המצופה והנדרשת מעורכי הדין. יובהר כי הלשכה לא רק קובעת את כללי

1 מדובר באוטונומיה רחבת היקף במיוחד. ראו למשל עלי זלצברגר "קשר המשפטים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה" משפטים לב 43, 49 (2002), וכן השוואה בין סמכויות לשכות עורכי הדין במדינות השונות בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מעמדן ותפקידיהן של לשכות עורכי דין בעולם סקירה משווה (מיום 7.1.2010).

2 בעבר נשמעה הטענה כי מדובר בדרך כלל באישור פורמלי (ראו למשל זלצברגר, שם), אולם דומה כי כיום לזהות שר המשפטים השפעה על מידת המעורבות בתקינת הכללים.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

ההתנהגות הנדרשים מעורכי הדין, אלא היא גם המפקחת על ביצועם ועל פרשנותם באמצעות ועדות האתיקה ובתי הדין המשמעתיים שהיא מפעילה.

לכללי ההתנהגות החלים על עורכי הדין ולאופן הפעלתם השפעה עצומה על כלל הציבור בישראל, הנעזר תדיר בשירותיהם של עורכי דין ומושפע מהם במידה רבה.<sup>3</sup> ואכן, אחת המטרות המרכזיות של הדין המשמעתי היא הגנה על הציבור מפני עורכי דין בלתי-ראויים.<sup>4</sup> בצד תפקידה כקובעת וכאוכפת את כללי האתיקה, הלשכה היא גם איגוד מקצועי לעורכי הדין, ומרבית התפקידים בה מאוישים באמצעות בחירות המתנהלות בקרב עורכי הדין. תפקידה הכפול של הלשכה כמפקחת על רמתם של עורכי הדין ועל אופן התנהגותם לטובת הציבור הרחב, וכאיגוד מקצועי הדואג לאינטרסים של חבריה עורכי הדין, עשוי לעורר חשש של ניגוד עניינים. ואכן, תדיר נשמעת הטענה כי התנהלות הלשכה והכללים שהתקינה מכוונים לטובת האינטרסים האישיים של חבריה, גם אם אלה באים על חשבון האינטרסים של הציבור הרחב.<sup>5</sup>

לאור המתואר, הכרחי שיתקיימו מנגנוני פיקוח על הלשכה, בייחוד בנוגע לתפקידיה בכל הקשור לדין המשמעתי החל על עורכי הדין. כפי שיוצג להלן, בחוק נקבעו כמה מנגנוני פיקוח, שאינם אפקטיביים דיים, ולכן יש חשיבות רבה לשאלת הפיקוח המבוצע על ידי בתי המשפט הכלליים על הדין המשמעתי.<sup>6</sup>

מטרת מחקר זה לבחון אם הפיקוח של בתי המשפט על הדין המשמעתי הוא ממשי ואפקטיבי. לשם כך ערכתי שני מחקרים כמותיים: האחד בחן את הכרעות בתי המשפט הכלליים בישבם כערכאות ערעור על פסקי הדין של בתי הדין המשמעתיים בלשכה; והשני בחן את ההכרעות בעתירות המנהליות שהוגשו נגד סבירות החלטות הלשכה בנוגע לדין המשמעתי. לצורך המחקר נאספו כל פסקי הדין הרלוונטיים שהיו ניתנים לאיתור במאגרי המידע המשפטיים שנפסקו בין השנים 2005–2013.

השערת המחקר הייתה כי מידת ההתערבות והפיקוח של בתי המשפט קטנה ואינה יוצרת פיקוח אפקטיבי דיו. מהממצאים עולה כי מידת ההתערבות בחלק משלבי הדין המשמעתי גבוהה יותר מהמצופה, אך עדיין נראה כי אין זו התערבות מספקת או כזו המהווה פיקוח ממשי על הדין המשמעתי.

חשיבות המחקר היא בהיותו מחקר ראשון המספק נתונים אמפיריים על מידת התערבות בתי המשפט בדין המשמעתי של עורכי הדין. הדיון שנערך בשאלה זו עד היום התמקד

3 מעמדן ותפקידיהן של לשכות עורכי דין בעולם סקירה משווה, לעיל, ה"ש 1 בעמ' 28–29.

4 שם, בעמ' 37–38.

5 שם, בעמ' 63–64, 68; נטע זיו "רגולציה של עורכי דין ישראליים: מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב מוסדית" המשפט טו 159, 166–167 (2010); דו"ח הוועדה הציבורית בנושא לשכת עורכי הדין 111–112 (דצמבר 2013) (בחלק זה מציינת דעת המיעוט של ד"ר זר-גוטמן כי שורש המשבר העמוק שבו מצויה הלשכה הוא ניגוד עניינים מובנה כי הגוף המקדם את האינטרסים של עורכי הדין הוא גם הגוף המפקח עליהם); שחר אלדר "הזכות לסוס בלי מושכות: על הקשר בין הזכות לייצוג על ידי עורך דין לבין מעמדה המונופוליסטי של לשכת עורכי הדין בישראל" קרית המשפט 1 441 (התשס"ו).

6 ראו פירוט להלן בפרק ב.

בהשערות ובתחושות או נגע לפסק דין ספציפי זה או אחר, ואילו מחקר זה מציג בחינה מדויקת של המציאות. לאורם של הנתונים הכמותיים שנמצאו, נערך דיון המוביל למסקנות חשובות ומדגיש את הצורך בשינוי.

בפרק ב אציג את מבנה הדין המשמעתי ומנגנוני הפיקוח הקיימים, בפרק ג אציג מחקרים אמפיריים קיימים בנוגע להכרעה בערעורים על ידי בתי המשפט ובפרק ד אבחן את מדיניותם המוצהרת של בתי המשפט בישראל בנוגע למידת ההתערבות הראויה בדין המשמעתי של עורכי הדין. בפרקים ה–ח אציג את המחקר הכמותי בנוגע להתערבות בתי המשפט כערכאת ערעור על בתי הדין המשמעתיים בלשכה: בפרק ה' אציג את מתודולוגיית המחקר ומגבלותיו, בפרק ו אציג את ממצאי המחקר בנוגע לערעורים בזכות, בפרק ז אציג את ממצאי המחקר בנוגע לערעורים ברשות ובפרק ח אדון בתוצאות המחקר. בפרק ט אציג את המחקר הכמותי בנוגע לעתירות המנהליות שהוגשו נגד החלטות הלשכה בנוגע לדין המשמעתי, בפרק י אציג את מסקנות המחקר ובפרק י"א אסכם.

## ב. מבנה הדין המשמעתי של עורכי הדין

לדין המשמעתי של עורכי הדין שני שלבים. השלב הראשון הוא שלב בירור התלונה. תלונה על עורך דין מגיעה לוועדת האתיקה הפועלת במחוזו שבו הוא רשום, או לוועדת האתיקה הארצית.<sup>7</sup> כל אחת מהן רשאית להחליט על העמדתו לדין משמעתי. בסיום הבירור הוועדה מחליטה אם להגיש קובלנה נגד עורך הדין על בסיס התלונה אם לאו.<sup>8</sup> הגשת קובלנה, משמעה מעבר לשלב השני. עורך דין שהוחלט להעמידו לדין משמעתי, יעמוד לדין בפני בית דין משמעתי במחוזו שבו הוא רשום. זהו בית הדין המשמעתי המחוזי, המורכב מדיינים שהם כולם חברי לשכת עורכי הדין. גם הקובל, המשמש מעין תובע במשפט, הוא עורך דין שפועל בשמה של ועדת האתיקה שהחליטה על העמדה לדין. בית הדין המשמעתי המחוזי יכול לזכות את עורך הדין מעברת המשמעת, ויכול להרשיעו. אם החליט להרשיעו, רשאי בית הדין להטיל על עורך הדין עונשים ממוגוון העונשים המפורטים בחוק.<sup>9</sup> על החלטת בית הדין המשמעתי המחוזי קיימת זכות ערעור לכל אחד מהצדדים, הן על הכרעת הדין והן על העונש שהוטל, אם הוטל. הערעור מתנהל בפני בית הדין המשמעתי הארצי השייך ללשכה ויושב בהרכב של שלושה

7 ניתן על פי החוק להפנות את התלונה גם ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה, אלא שנכונותם לקבלה קיימת במקרים נדירים וחריגים בלבד, ראו להלן ה"ש 20–22 והטקסט הנלווה להן.

8 ס' 63 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א–1961; ס' 1–8 לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב–1962 (להלן: כללי לשכת עורכי הדין).

9 ס' 68 לחוק לשכת עורכי הדין. רשימת העונשים האפשריים כוללת אזהרה; נזיפה; קנס לקופת הלשכה בסכום שלא יעלה על 25,000 ש"ח לכל עברה; השעיה מהלשכה בפועל או על תנאי לתקופה שלא תעלה על 10 שנים או הוצאה מהלשכה. בנוסף, בית הדין מוסמך לקבל שורה של החלטות אחרות כמפורט בס' 69 לחוק לשכת עורכי הדין.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

דיינים עורכי דין.<sup>10</sup> בית הדין המשמעתי הארצי מוסמך לקבל כל החלטה שבית הדין המשמעתי המחוזי היה מוסמך לתת.<sup>11</sup> גם על החלטת בית הדין המשמעתי הארצי קיימת זכות ערעור לכל אחד מהצדדים. עד שנת 2008 היה הערעור נדון בבית המשפט העליון. עקב תיקון החוק, הערעור נדון כיום בבית המשפט המחוזי בירושלים.<sup>12</sup> עד לתיקון החוק המתואר, לאחר פסיקת בית המשפט העליון בערעור שבזכות יכול היה כל אחד מהצדדים להגיש בקשה לדיון נוסף. לאחר תיקון החוק יש לכל אחד מהצדדים האפשרות להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון על פסיקת בית המשפט המחוזי בירושלים.<sup>13</sup>

עד לרפורמה שנכנסה לתוקף בשנת 2010, התנהל הדין המשמעתי של עורכי הדין בדלתיים סגורות. החלטות ועדות האתיקה בנוגע לשאלה אם להעמיד עורך דין לדין משמעתי או לגנוז תלונה שהתקבלה לגביו התקבלו בדלתיים סגורות. בית הדין המשמעתי התנהל אף הוא בדלתיים סגורות, ושמו של עורך הדין שהועמד לדין, גם אם הורשע, לא פורסם בדרך כלל. לאחר הרפורמה נותר הדין המשמעתי בידי לשכת עורכי הדין, והדיונים בוועדות האתיקה השונות (מחוזיות וארצית) נערכים עדיין בדלתיים סגורות, אך הדיונים בבית הדין המשמעתי מתנהלים בפומבי ושמו של העומד לדין מתפרסם, למעט במקרים חריגים.<sup>14</sup> כן הוטלה על לשכת עורכי הדין החובה לפרסם את פסקי הדין המשמעתיים.<sup>15</sup> בנוסף, נקבעו כללים הקובעים את הרכב חברי ועדות האתיקה ודרך המינוי לוועדות אלה ולבתי הדין המשמעתיים.<sup>16</sup> מכאן שגם לאחר הרפורמה, שהביקורת עליה רבה,<sup>17</sup> הלשכה היא הקובעת את כללי ההתנהגות והיא המפרשת והמיישמת אותם באמצעות מערכת הדין המשמעתי.<sup>18</sup> לכן הכרחי

10 ס' 18(ג) וס' 70 לחוק לשכת עורכי הדין.

11 ס' 71א לחוק לשכת עורכי הדין.

12 שם. יצוין כי ערעור הן לבית המשפט המחוזי והן לבית הדין הארצי יכול להיות מוגש גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה אף על פי שלא היה צד להליך הקודם, אלא שהוא לא נוהג לעשות שימוש בסמכות זו, ראו להלן ה"ש 21.

13 ס' 41(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

14 ס' 65א לחוק לשכת עורכי הדין קובע כי בית הדין המשמעתי ידון בפומבי, ומפרט רשימת מקרים ונסיבות שבהם ניתן לקבל החלטה על דיון בדלתיים סגורות, המחייבת הנמקה מיוחדת וכן מאפשרת ערעור עליה על ידי גורמים שונים.

15 ס' 69ב לחוק לשכת עורכי הדין, ראו התייחסות לנושא זה בפרק י להלן.

16 הוקמה ועדת מינויים לאישור מינוי חברי הוועדה וכן נקבע כי יכהנו בה גם נציגי ציבור, שמספרם לא יעלה על רבע מכלל חברי הוועדה (ס' 18ב ו-18ד לחוק לשכת עורכי הדין). נקבע גם כי חברי הלשכה המעוניינים להתמנות כדיינים בבתי הדין המשמעתיים ימונו על ידי ועדת המינויים והורחבו תנאי הכשירות להתמנות כחבר בבית הדין (ס' 14-16 לחוק לשכת עורכי הדין).

17 לימור זר-גוטמן במאמרה "הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?" המשפט טו 17 (2010) (להלן: זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי"), מפרטת את עיקרי וכשלי הרפורמה וקובעת כי הרפורמה כשלה בדיוק במקומות שהבטיחה לשפר. לדבריה, "היא לא הוציאה את הפוליטיקה מהדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל. היא לכל היותר הצליחה להסוות אותה יותר מעיני הציבור". כן היא קובעת כי הרפורמה "לא הבטיחה את השקיפות הנדרשת ממערכת שיפוט אוטונומית". שם, בעמ' 30.

18 לשם השוואה: במדינת קליפורניה שבה החברות בלשכת עורכי הדין היא מנדטורית, הליכים משמעתיים נגד עורכי דין מתקיימים בבית הדין המשמעתי של הלשכה, אולם השופטים הם שופטים מקצועיים המתמנים על ידי גופים חיצוניים ללשכה. בניו יורק שבה החברות בלשכה היא

שיתקיימו מנגנוני פיקוח על האופן שבו מפעילה הלשכה את הדין המשמעתי. ואכן, קיימים כמה מנגנוני פיקוח שנקבעו בחוק, אולם רבות נשמעת הטענה כי מנגנונים אלה אינם משמעותיים ולמעשה כמעט שאינם מופעלים.<sup>19</sup>

היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה מוסמכים להגיש קובלנה לבית הדין המשמעתי,<sup>20</sup> נוסף על ועדות האתיקה של הלשכה. היועץ המשפטי אף מוסמך להתערב בשלבים שונים של הליכי הדין המשמעתי, לרבות הגשת ערעור על פסיקת בית הדין, גם כאשר לא הוא שימש קובל.<sup>21</sup> אולם בסמכויות אלה כמעט שלא נעשה שימוש כלל, עקב הנחיות היועץ המשפטי לממשלה להשתמש בהן רק במקרים חריגים ונדירים. לכן לא מדובר במנגנון פיקוח פעיל ויעיל.<sup>22</sup>

לשכת עורכי הדין, ככל גוף סטטוטורי, נתונה לביקורתו של מבקר המדינה.<sup>23</sup> ואכן, כמה פעמים ערך המבקר ביקורת בלשכה, שהקיפה נושאים רבים, ובהם הדין המשמעתי.<sup>24</sup> אולם הביקורת אינה כה אפקטיבית מאחר שאין למבקר היכולת לכפות על הגוף המבוקר את יישום

19 וולונטרית, הסדרת המקצוע כולה היא חיצונית ללשכה, כללי האתיקה נקבעים בחקיקה מדינתית ומקרים של עברות אתיות חמורות נדונים בפני המערכת הכללית של בתי המשפט. ראו למשל זלצברגר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 68, הקובע כי מסגרות הפיקוח החיצוני המועטות שקבע החוק לא הופעלו.

20 ס' 63 לחוק לשכת עורכי הדין.

21 ליועץ המשפטי לממשלה מוענקות בחוק לשכת עורכי הדין גם הסמכויות הבאות: הוא רשאי לערער על החלטת בית דין משמעתי שלא לדון בפומבי (ס' 65א[1]), הוא רשאי לערער על פסק דין משמעתי מחוזי וארצי גם אם לא היה קובל (ס' 70-71), הוא רשאי להתייצב לדיונים בפני בית הדין, לטעון, להציג ראיות ולחקור עדים, גם אם לא היה קובל או מערער.

22 "היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה כקובלים לפי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 10.1000 (התשס"ו). יצוין כי בעתירה שהוגשה לבג"ץ בדבר סירוב היועץ המשפטי ופרקליט המדינה להגיש קובלנה נגד עורך דין הבהיר בג"ץ כי לפרקליטות וליועץ המשפטי שיקול דעת רחב בקבלו החלטה זו, והמקרים שבהם תוגש קובלנה הם נדירים וחריגים לאור הנחיית היועץ המשפטי, ראו בג"ץ 6940/12 סמיר נ' משרד המשפטים (פורסם בנבו, 18.10.2012). יצוין עוד כי במחקר זה שבו נבדקו פסקי דין משמעתיים רבים, רק באחד מהם הקובל היה פרקליט המדינה, והיותו הקובל נבע מנסיבות מיוחדות הקשורות להעמדתו של עורך הדין לדין פלילי ועסקת טיעון שנערכה עמו, ולא החלטה לחרוג מהמדיניות הרגילה של אי-הגשת קובלנות. ראו על"ע (י-ם) 7009/09 עו"ד גרטי נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 17.7.2009). זר-גוטמן קובעת אף היא לאחר בדיקה שערכה, כי נמצאו רק מקרים אחדים, בטלים בשישים, של השימוש בסמכות זו. ראו זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי", לעיל ה"ש 17, בעמ' 34-36.

23 ס' 5 לחוק לשכת עורכי הדין.

24 כך למשל בדו"ח המבקר שפורסם בשנת 2011 נמצא זמן בירור ארוך של תלונות המוגשות לוועדות האתיקה השונות בניגוד לס' 2 ו-3 לכללי לשכת עורכי הדין, גניזת תלונות על ידי הקובלים בוועדות האתיקה במחוז תל-אביב וחיפה שלא נעשית על פי הכללים ועוד. ראו דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011, פרק שלישי, תחת הכותרת "תפקידי חובה של הלשכה", תת-פרק "שפוט משמעתי ואתיקה מקצועית".

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

המלצותיו.<sup>25</sup> חוק מבקר המדינה קובע במפורש כי הצוות שיש להקים על מנת לתקן את הליקויים, המונה חברים בגוף המבוקר, רשאי לדחות את המלצות המבקר.<sup>26</sup> גם מערכת בתי המשפט יכולה להוות מנגנון ביקורת על הדין המשמעתי. על הלשכה, כגוף סטטוטורי, חלים כללי המשפט המנהלי.<sup>27</sup> המשמעות היא כי ניתן לעתור נגד סבירות החלטותיה לבתי המשפט לעניינים מנהליים או לבג"ץ במקרים מתאימים. ניתן לעתור, למשל, נגד החלטות ועדות האתיקה להגיש קובלנה נגד עורך דין או לגנוז את התלונה שהגיעה אליהן.<sup>28</sup> באמצעות עתירות אלו יכול בית המשפט לעניינים מנהליים להוות מנגנון ביקורת על השלב הראשון של הדין המשמעתי.<sup>29</sup> בנוסף, עתירות לבית המשפט לעניינים מנהליים יכולות להיות מוגשות גם בנוגע להפעלת השלב השני של הדין המשמעתי. כך למשל הוגשו עתירות נגד החלטות שונות של בית הדין המשמעתי, כגון ההחלטה שלא לפסול מותב כלשהו, להרשיע עורך דין אף שנעדר מהדיון וכדומה.<sup>30</sup> עתירות מנהליות יכולות להיות מוגשות גם נגד פרשנות הלשכה לפסק הדין המשמעתי, בנוגע לתוכנם של כללי האתיקה ובנוגע לכל החלטה מנהלית אחרת הנוגעת לדין המשמעתי. לעומת זאת, הדרך לערער על פסיקות בתי הדין המשמעתיים למערכת בתי המשפט הכללית איננה באמצעות עתירה מנהלית, אלא על פי הכללים לערעור

- 25 הרצל כהן, זאב פריי ומיכל שריר "שיניים למבקר או כאב שיניים?" רואה החשבון: המקצוע והחשבונאות 116, 117-116 (2011).
- 26 ס' 21א(ד) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958. גם תיקון 44 לחוק זה משנת 2011, שנועד להגביר את אפקטיביות דוחות המבקר, אינו פותר בעיות אלו. התיקון קובע כי עובד גוף מבוקר שאינו פועל כנדרש לתיקון הליקויים, יעבור עברת משמעת בגוף המבוקר. על חוסר האפקטיביות של התיקון ראו כהן, פריי ושריר, לעיל ה"ש 25, וכן יש לשים לב לכך שהאחריות להעמיד לדין משמעתי מוטלת על הלשכה, לכן כאשר היא אינה מעוניינת לתקן את הליקויים, היא גם לא תעמיד לדין משמעתי עובדים שלא יפעלו לשם כך.
- 27 ראו למשל בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים (פורסם בנבו, 8.12.2004), שבו נקבע בס' 8 לפסק הדין על ידי השופטת דורית ביניש כי "כבר נקבע בפסיקתנו, כי כתאגיד סטטוטורי כפופה לשכת עורכי הדין לכל דיני המשפט המינהלי", וכן בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 538-539 (1995), שבו מבהיר הנשיא דאז שמגר כי הלשכה היא גוף ציבורי הכפוף לכללי המשפט המנהלי.
- 28 ס' 5 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, ופרט 21 לתוספת הראשונה לחוק. ראו למשל עת"מ (מנהלי ת"א) 16764-06-13 ציטרין נ' ועדת האתיקה המחוזית של ועד מחוז תל אביב והמרכז (פורסם בנבו, 28.7.2013); עת"מ (מנהלי ת"א) 47384-02-12 זיילר נ' ועדת האתיקה של ועד מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 28.1.2013); עניין סמיר, לעיל ה"ש 22; עת"מ (מנהלי ת"א) 47774-11-11 שטנגר נ' ועד מחוז תל אביב והמרכז (פורסם בנבו, 30.8.2012); עת"מ (מנהלי ת"א) 5406-09-13 זינגל נ' נווה ועד מחוז תל אביב והמרכז (פורסם בנבו, 24.11.2013); עת"מ (מנהלי י-ם) 8994-09-13 פודים נ' ועדת האתיקה של ועד מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 17.10.2013).
- 29 בעבר הסמכות לדרון בעתירות מסוג זה הייתה לבג"ץ בלבד, לאחר חקיקת חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים הוענקה לבתי משפט אלו הסמכות המקבילה לדרון בעתירות מסוג זה, ובג"ץ קבע כי בית המשפט המנהלי הוא הערכאה הרלוונטית להגשת עתירות מסוג זה. ראו למשל בג"ץ 208/08 זהבי נ' לשכת עורכי הדין בישראל (פורסם בנבו, 18.8.2008). לעתים נדירות בג"ץ מחליט לדרון בעתירה בנושא זה. ראו למשל עניין סמיר, לעיל ה"ש 22.
- 30 ראו למשל בג"ץ 2857/11 הרבט נ' לשכת עורכי הדין מחוז תל אביב (פורסם בנבו, 10.4.2011); בג"ץ 9450/12 זיר נ' ועד מחוז ת"א (פורסם בנבו, 16.1.2013).

משמעתי שפורטו לעיל.<sup>31</sup> גם באמצעות ערעור על החלטת בית הדין המשמעתי יכולה מערכת בתי המשפט לפקח על בתי הדין של הלשכה ועל הפעלת הדין המשמעתי באמצעותם.

## ג. מדיניות בתי המשפט בנוגע להכרעה בערעורים – כללי

### 1. מחקרים אמפיריים קיימים בנוגע להכרעה בערעורים

המחקר האמפירי של המשפט יכול לספק ידע שיטתי וכמותי על מערכת המשפט. אמנם יש הסבורים כי אין להתמקד במחקר האמפירי בחקירת המשפט,<sup>32</sup> אך אין ספק כי איסוף נתונים כמותיים יכול לשפוך אור על המציאות המשפטית ולסייע בניחוחה ובהבנתה. לעתים הממצאים האמפיריים מצביעים על כך כי "דעה רווחת" כלשהי כלל אינה מעוגנת במציאות.<sup>33</sup> נערכו כמה מחקרים הבודקים כמותית את הכרעות בתי המשפט השונים בערעורים. במחקרים שנערכו בארצות-הברית בשנים האחרונות נמצא כי לבתי משפט פדרליים ומדינתיים הדנים בערעורים נטייה מובהקת לאשר את החלטות בתי המשפט בערכאות הנמוכות יותר – נטייה המכונה "אפקט האישור" (affirmed effect).<sup>34</sup> עוד נמצא כי קיימים הבדלים משמעותיים בין תוצאות ערעורים מנדטוריים שבהם מחויב בית המשפט לדון – ערעור בזכות, לבין ערעורים המבוססים על שיקול דעתו של בית המשפט אם לאשר את עצם הגשת הערעור או לא – ערעור ברשות.<sup>35</sup>

31 ראו לעיל ה"ש 10–13 והטקסט הנלווה להן. בעניין שטנגר, לעיל ה"ש 28, נקבע כי כל עוד לא הוגשה קובלנה ניתן לעתור בעתירה מנהלית נגד החלטת ועדת האתיקה. אולם לאחר הגשת הקובלנה, הדרך לתקוף את ההליך המשמעתי היא באמצעות כללי הערעור על הדין המשמעתי. ראו למשל דפנה הקר "מחקר אמפירי של המשפט: הערות-אזהרה אוהדות על המגמה העכשווית" עיוני משפט לד' 327 (2011).

32 במחקרם של אייזנברג, פישר ורוזן-צבי למשל נמצא כי התפיסה הרווחת בנוגע לעמדות חלק מהשופטים כלל אינה מעוגנת בנתוני אמת. למשל, השופטת נאור נתפסת כמי שפסיקותיה הן בדרך כלל לטובת המדינה, אולם בפועל נמצא כי החלטותיה נגד המדינה הן רבות יחסית לשופטים האחרים. ראו Theodore Eisenberg, Talia Fisher & Issi Rosen-Zvi, *Actual Versus Perceived of Judges*, 35 SEATTLE U. L. REV. 695 (2012).

34 Kevin M. Clermont & Theodore Eisenberg, *Appeal from Jury or Judge Trial: Defendants' Advantage*, 3 AM. L. ECON. ASS'N CORNELL L. REV. 125 (2001); Theodore Eisenberg & Michael Heise, *Plaintiphobia in State Courts? An Empirical Study of State Court Trials on Appeal*, 38 J. LEGAL STUD. 121 (2009).

לפירוט מחקרים נוספים שנעשו בהקשר זה בארצות-הברית ראו זלצברגר, לעיל ה"ש 1, בעמ' Theodore Eisenberg, Talia Fisher & Issi Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court Appellate Jurisdiction: An Empirical Study*, 96 CORNELL L. REV. 693, 694–698 (2011).

35 Theodore Eisenberg & Geoffrey P. Miller, *Reversal, Dissent, and Variability in State Supreme Courts: The Centrality of Jurisdictional Source*, 89 B.U. L. REV. 1451 (2009); Theodore Eisenberg & Stewart J. Schwab, *What Shapes Perceptions of the Federal Court System?*, 56 U. CHI. L. REV. 501 (1989). לעיל ה"ש 34. לפירוט נרחב בדבר מחקרים אלו ראו Eisenberg, Fisher & Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court*, לעיל ה"ש 34, בעמ' 697–698.



הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

נערכו שני מחקרים כמותיים מרכזיים העוסקים בהכרעותיו של בית המשפט העליון בישראל בערעורים. המחקר הראשון שנערך על ידי שחר וגרוס,<sup>36</sup> מתבסס על מאגר נתונים מפסקי דין של בית המשפט העליון, שניתנו בין השנים 1948–1994. מחקר עדכני יותר העוסק בהכרעות בית המשפט העליון בערעורים בשנים 2006–2007 נערך על ידי אייזנברג, פישר ורוזן-צבי.<sup>37</sup> אציג את ממצאי שני המחקרים בפרק ח ואשווה אותם לתוצאות מחקר זה. לא נמצאו מחקרים אמפיריים העוסקים בערעורים על הפסיקה המשמעתית של בית הדין הארצי של לשכת עורכי הדין. מטרת המחקר הנוכחי היא למלא חלל זה.

## 2. הציפייה בנוגע לתוצאות הערעורים

לכאורה נראה כי ניתן לצפות לכך ששיעור אישורם של פסקי הדין של הערכאה הקודמת יהיה גבוה, בוודאי יותר מ-50%, מאחר שהעניין כבר נדון בפני גורמים מקצועיים שהכריעו בנושא. לכן הסיכוי כי החלטתם שגויה קטן יותר מהסיכוי להצלחה או כישלון במשפט שטרם נדון. ישנם הסבורים כי יש לצפות לשיעור אישור גבוה של דחיית ערעורים משתי סיבות מרכזיות: האחת היא נטייתם של מומחים להסכים עם הקולגות שלהם, והשנייה היא יחס של כבוד הניתן לפסקי הדין של הערכאה הנמוכה יותר.<sup>38</sup> אולם אם אכן אחוז דחיית הערעורים הוא כה גבוה, ניתן היה לצפות כי מספר הערעורים יפחת. קלרמונט ואייזנברג<sup>39</sup> מציגים את תאוריית הבחירה, שלפיה תוצאות הערעורים צריכות להתאים פחות או יותר לתוצאות המשפטים עצמם, ותהליך הבחירה מתי להגיש ערעור ומתי לא, צריך להביא לשיעורי הצלחה דומים בערעור כמו במשפט עצמו כאשר ההערכה היא כי במשפט בערכאה הראשונה הסיכויים של כל אחד מהצדדים הם שווים.<sup>40</sup> לכן לפי תאוריה זו במקרים שבהם ניתן לנבא את סיכויי הצלחת הערעור, לא יוגשו ערעורים מאחר שניתן יהיה להגיע להסדרים מחוץ לכותלי בית המשפט, ורק ערעורים של מקרים סבוכים יותר שבהם קשה לנבא את התוצאה – יוגשו ויידונו בפועל. אם כך היו פועלים הצדדים, אכן ניתן היה לצפות לכ-50% הצלחה בערעור. אולם, על פי המחקרים שנעשו, זהו אינו תיאור של מה שקורה בפועל. קלרמונט ואייזנברג קובעים כי חוסר התאמה זה מלמד על

36 יורם שחר ומירון גרוס "קבלתן ודחייתן של פניות לבית המשפט העליון – ניתוחים כמותיים" מחקרי משפט יג 329 (1996).

37 Eisenberg, Fisher & Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court*, לעיל ה"ש 34, בעמ' 694–695.

38 ראו Clermont & Eisenberg, לעיל ה"ש 34, בעמ' 131–134; Kevin M. Clermont, *Procedure's*; 134–131 *Magical Number Three: Psychological Bases for Standards of Decision*, 72 CORNELL L. (1987) REV.1115, 1126–1131; Clermont & Eisenberg, שם, בעמ' 1153–1154.

39 Clermont & Eisenberg, לעיל ה"ש 34, בעמ' 132 ה"ש 11.

40 יש לציין כי הנחה זו טעונה בדיקה כשלעצמה, מאחר שעל פי נתוני המחקרים שהוצגו לעיל, יש השפעה משמעותית לזהות הצדדים על תוצאות המשפט. בנוסף, עיון במחקרה של הרשות השופטת עצמה בדבר אחוז ההרשעות בפלילים מצביע על כך כי ההנחה שסיכויי הצלחה בערכאה הראשונה זהים לשני הצדדים – אינה תואמת את המציאות. ראו מחקרם של אורן גזל אייל, ענבל גלון וקרן וינשל – מרגל עבור מחלקת המחקר של הרשות השופטת בשיתוף אוניברסיטת חיפה (2012).

כך שככל הנראה המניע לערעור אינו נובע אך ורק מחישובי עלות-תועלת כלכליים.<sup>41</sup> לאחר שהצדדים עוברים את כל תהליך המשפט, תוצאותיו גורמות למנצח להרגיש צודק מאוד, ולמפסיד לחוש כמי ששואף לצדק, גם אם בטווח הרחוק. בשלב זה העלות הקטנה והמאמץ הקטן יותר בניהול הערעור נראים חשובים פחות, ויש התעלמות רבה מסיכויי הערעור. כשמדובר בהליכים משמעותיים נגד עורך דין, הרי סביר כי עלות ההתדיינות נמוכה אף יותר, בייחוד במקרים שבהם עורך הדין אינו נעזר בייצוג של אחר. בנוסף, במקרים רבים להרשעתו של עורך הדין עשויה להיות השפעה משמעותית על המשך דרכו המקצועית, לעתים אפילו עד כדי הפסקה מוחלטת של העיסוק בעריכת הדין עקב הרחקה לצמיתות מהלשכה. גם במקרים קיצוניים פחות ההרשעה המשמעותית יכולה לשבש את המשך העיסוק במקצוע ולפגוע בסיכויי המורשע להתקבל למשרות מסוימות. בנוסף, כיום פסק הדין מתפרסם ועמו גם שמו של עורך הדין שהורשע, כך שכל המחפש מידע על עורך הדין ברשת יגלה מיד את הרשעתו המשמעותית ופרטיה. לכן לא מפתיע היה לגלות – כפי שיוצג במסגרת הצגת הממצאים, כי עורכי הדין מרבים לערער על החלטות בית הדין המשמעתי, יותר מאשר הלשכה, אף על פי שסיכוייהם להצליח קטנים מ-50%.

#### ד. המדיניות המוצהרת של בתי המשפט בישראל בנוגע להתערבות בהחלטות לשכת עורכי הדין בדין המשמעתי

בטרם הצגת ממצאי הבדיקה הכמותית באשר למידת התערבותם בפועל של בתי המשפט הכלליים בדין המשמעתי, אציג תחילה את עמדתם המוצהרת בנוגע למידת ההתערבות הראויה.

##### 1. עמדת בתי המשפט בנוגע לעתירות מנהליות המוגשות נגד החלטות הלשכה הנוגעות להפעלת הדין המשמעתי

עד לתיקון מספר 15 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס–2000, משנת 2005, הייתה הסמכות לדון בעתירות מהסוג המתואר של בית הדין הגבוה לצדק. החל מתיקון זה ניתנה הסמכות המקבילה לבית המשפט לעניינים מנהליים, ובג"ץ פסק כי כאשר קיים מסלול חלופי לעתור כנגד ההחלטה בבית המשפט לעניינים מנהליים, יש לפנות תחילה לבית משפט זה.<sup>42</sup> בג"ץ הוא שקבע את הכללים בדבר מידת ההתערבות הראויה של בית המשפט בהחלטות הלשכה הנוגעות לדין המשמעתי.<sup>43</sup> נקבע כי אין להתערב בהחלטה שהתקבלה ביושר ובתום לב, ומתוך מניעים טהורים, כל עוד לא מתגלה חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין.

41 קלמונט ואייזנברג מפנים בהקשר זה לעמ' 195 בספרו של ריצ'רד פוזנר: RICHARD A. POSNER, THE FEDERAL COURTS: CHALLENGE AND REFORM (1996).

42 ענין זהבי, לעיל ה"ש 29, וכן בג"ץ 11213/05 פלונית נ' ועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 17.7.2006); בג"ץ 6744/06 עו"ד אינדיג נ' ועד מחוז תל אביב של לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 26.9.2006).

43 דוגמאות לסוגי עתירות מנהליות רלוונטיות ראו לעיל בפרק ב.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

לא די בכך כי בית המשפט יחשוב כי ההחלטה היא מוטעית כדי להתערב בה.<sup>44</sup> נקבע במפורש כי אין בית המשפט לעניינים מנהליים אמור לשים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים בלשכת עורכי הדין באשר לשאלה אם התנהגות מסוימת מהווה עברת משמעת אם לאו.<sup>45</sup> בהתאם להלכה זו פסקו גם בתי המשפט לעניינים מנהליים כי רק במקרים קיצוניים וחריגים שבהם מעורבים שיקולים זרים, חוסר תום לב, הפליה, חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין וכיוצא באלה, תתבצע התערבות בהחלטות הלשכה בנוגע לדין המשמעתי.<sup>46</sup>

מהמקובץ עולה כי בית המשפט לעניינים מנהליים ובית הדין הגבוה לצדק אינם תופסים את תפקידם בנוגע להחלטות לשכת עורכי הדין כמנגנון ביקורת שנועד, בין היתר, לבחון את שיקול הדעת של מקבל ההחלטה, אלא כמנגנון שיאמר את דברו ויתערב אך ורק במקרים קיצוניים ביותר.

## 2. עמדת בתי המשפט בנוגע להתערבות בהחלטות בתי הדין המשמעתיים בלשכה

כאמור לעיל, סוגיית ההתערבות בהחלטות בתי הדין המשמעתיים מתעוררת בשלב הגשת ערעור בזכות על פסק דינו של בית הדין המשמעתי הארצי בלשכה, ובשלב הגשת בקשת רשות ערעור על פסק הדין המכריע בערעור.

### (א) עמדת בתי המשפט בישראל בנוגע להכרעה בערעורים שבזכות על פסקי דין של בית הדין המשמעתי הארצי של לשכת עורכי הדין

עד לאמצע שנת 2008 הסמכות לדון בערעור על פסקי הדין שנפסקו בבית הדין המשמעתי הארצי הייתה של בית המשפט העליון. לאחר מכן הועברה הסמכות לבית המשפט המחוזי בירושלים. מדיניות בית המשפט העליון באשר לשמיעת ערעור בגלגולו השלישי היא כי יש לעשות כן רק במקרים חריגים. הכללים המנחים את בית המשפט העליון בהחלטתו אם ליתן רשות ערעור בגלגול שלישי נקבעו בהלכת חניון חיפה.<sup>47</sup> בהלכה זו נקבע שנדרש טעם מיוחד לקבלת רשות ערעור, ובנוסף – שיש לבחון את העניין הציבורי בסוגיה, משמע: האם קיימת חשיבות משפטית או ציבורית לדין נוסף דווקא במקרה זה, שבו חשיבות ההכרעה אינה נובעת מהאינטרס של המתדיינים ומנסיבות המקרה הקונקרטי, אלא מהאינטרס הציבורי הכללי. נפסק כי אימתן רשות ערעור אינה מהווה הסכמה לפסק הדין של ערכאת הערעור, אלא מתייחסת אך

44 ראו למשל בג"ץ 248/81 ווליס נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד לז(3) 533 (1983); בג"ץ 8242/99 עו"ד אורון נ' ועד מחוז תל-אביב לשכת עורכי הדין, פ"ד נג(5) 602 (1999); בג"ץ 6054/04 ד"ר דאלי נ' ועד מחוז ת"א והמרכז לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 4.8.2004).

45 ראו למשל ע"מ 7369/12 ועד מחוז תל אביב והמרכז בלשכת עורכי הדין נ' שטנגר (פורסם בנבו, 17.6.2013).

46 ראו למשל עניין אינדיג, לעיל ה"ש 42; עת"מ 2451/05 יעקב נ' לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 7.11.2005); עניין שטנגר, לעיל ה"ש 28.

47 רע"א 103/82 חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור בע"מ, פ"ד לו(3) 123 (1982).

לשאלה אם המקרה ראוי להידון בשלישית. רשות ערעור לא תינתן בהכרח גם כשקיימת טעות בפסק הדין קמא, אם לא מתקיימים הקריטריונים שצוינו. על הלכה זו חזר בית המשפט העליון בפסקי דין רבים.<sup>48</sup> אולם אמנם ערעור על פסק דינו של בית הדין המשמעתי הארצי הוא גלגול שלישי, אך זהו ערעור המוגש בזכות. לכן ניתן היה לצפות להלכה שונה בנוגע למידת ההתערבות בפסקי דין אלה. ההלכה שנקבעה על ידי בית המשפט העליון בנוגע לשאלה זו היא:

”יש לזכור כי בית משפט זה פועל כערכאה שלישית, ודן בערעור שני על קביעות בתי דין למשמעת של לשכת עורכי הדין, המופקדים מכח מומחיותם על השפיטה המשמעטית, ועל יישום נורמות האתיקה של עורכי הדין. אף שהפנייה בערעור לבית משפט זה נתונה לבעלי הדין כזכות, אין מדובר בהליך ערעורי רגיל, המופעל על פי אמות מידה ערעוריות מקובלות הנקוטות ביחס להחלטות שנתקבלו בערכאות השפיטה האזרחית. מעמדם של בתי הדין למשמעת מכח מומחיותם וסמכותם המקצועית מציב את תפקידה העיקרי של ערכאת הערעור במערכת השפיטה הרגילה כערכאת ביקורת שיפוטית הנוקטת מידת ריסון רבה בהתערבותה בשיקול הדעת הרחב הנתון לערכאת המשמעת המקצועית, ומגבילה התערבות זו למקרים בהם קביעות בית הדין למשמעת סוטות סטייה קיצונית מתכליות הענישה המשמעטית, ומרף הענישה הראוי לצורך הגשמת תכליות אלה.”<sup>49</sup>

בית המשפט המחוזי בירושלים ממשיך בקו זה. למשל:

”בהתבסס על הרציונאל האמור חזרה הפסיקה לא אחת על ההלכה, לפיה בשל אופיים המקצועי של בתי הדין לא בנקל יתערב בית המשפט בקביעותיהם, בייחוד עת נוגעות הן ל'גרעין הקשה' של האתיקה המקצועית [...] בתי הדין המשמעתיים הם המופקדים על שמירת כללי האתיקה ההולמים עורכי דין, הם

48 ראו למשל רע"א 9236/12 רשות הניקוז שרון נ' אחיטוב מושב עובדים להתישבות שיתופית בע"מ (פורסם בנבו, 5.12.2013); רע"א 8841/12 מטבחי מילניום בע"מ נ' ש. אנפה בע"מ (פורסם בנבו, 30.1.2013).

49 על"ע 6251/06 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב יפו נ' עו"ד דוידוביץ, פס' 27 (פורסם בנבו, 8.7.2010) (ההדגשה שלי – מ.ע.צ.). בנוסף ראו על"ע 3/72 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין תל-אביב יפו נ' פלוני, פ"ד כו(2) 150, 151–152 (1972); על"ע (י-ם) 4498/95 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין נ' עו"ד רוכברג, פס' 7 (פורסם בנבו, 26.10.1999); על"ע 9013/05 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב נ' עו"ד יהודה, פס' ט (פורסם בנבו, 3.9.2006) ועוד.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

היוצקים תוכן וקביעת נורמות בדבר ההתנהגות הראויה והם המתווים את גבולות המותר והאסור בהתנהגותו של עורך הדין.<sup>50</sup>

מהאמור לעיל עולה כי בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בירושלים בעקבותיו פסקו כי אף על פי שמדובר בערעור שני בזכות, הרי לא מדובר בהליך ערעורי רגיל, אלא שיש לנהוג ריסון רב בהתערבות בפסיקת בתי הדין המשמעתיים שבלשכה, לאפשר להם לקבוע את נורמות ההתנהגות הראויה לעורכי דין, ולהתערב רק כשפסיקתם מהווה סטייה קיצונית מהראוי.

(ב) עמדת בית המשפט העליון בנוגע להכרעה בערעורים ברשות המוגשים נגד פסקי דין של בית המשפט המחוזי בירושלים, ביושבו כערכאת ערעור על פסיקות בית הדין המשמעתי בלשכה

כאן מדובר בדיון בגלגול רביעי של הערעור, לאחר שהערעור שבזכות בפני בית המשפט כבר נדון. עד לשנת 2009 נגעה בקשת הרשות לדיון בגלגול רביעי לפסק הדין (בגלגול שלישי) שניתן בבית המשפט העליון לאחר העברת הסמכות לדון בגלגול השלישי לבית המשפט המחוזי בירושלים, נשארה הסמכות לדיון ברשות בגלגול הרביעי בידי בית המשפט העליון נפסק:

“רשות ערעור בתיקים כאלה תינתן במשורה שבמשורה, שכן גלגול רביעי בתיק, מבלי לפגוע בחשיבותו לבעלי הדין או מי מהם, הוא מותרות דיוניים שבית משפט זה אינו יכול להעניקם, נוכח העומס המוטל עליו, אלא במקרים חריגים ביותר, ועל אלה לכלול שאלות עקרוניות בעלות חשיבות משפטית או ציבורית. כל כך – בגדרי ‘מהדורה מחמירה’ של הלכת ר”ע 103/82 חניון חיפה בע”מ נ’ מצת אור בע”מ, פ”ד לו(3) 123.”<sup>51</sup>

לסיכום, בית המשפט העליון מביע עמדה ברורה ומפורשת השוללת התערבות בפסיקת בתי הדין המשמעתיים בלשכה, מכירה בזכותם ובתפקידם של בתי דין אלה לקבוע את נורמות ההתנהגות הנדרשות מכלל עורכי הדין, ומאפשרת התערבות רק במקרים חריגים וקיצוניים.

50 דברי השופט צבי סגל בעמל”ע (י-ם) 48233-08-11 ועדת האתיקה המחוזית של לשכת עורכי הדין מחוז תל-אביב והמרכז נ’ עו”ד שרגא, פס’ 10 (פורסם בנבו, 15.2.2012) (ההדגשה שלי – מ.ע.צ.). כן ראו עמל”ע (י-ם) 37432-02-13 הנדי נ’ לשכת עורכי הדין – מחוז חיפה (פורסם בנבו, 13.6.2013); עמל”ע (י-ם) 34576-10-12 עו”ד אבני נ’ ועדת האתיקה המחוזית של לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 9.11.2012) ועוד.

51 בר”ש 1958/09 עו”ד ברי נ’ הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב, פס’ ז’ (פורסם בנבו, 10.5.2009). כן ראו למשל: בר”ש 9092/10 עו”ד איטח נ’ הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 10.1.2011); בר”ש 6856/11 ליאונאלו נ’ הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין מחוז תל אביב והמרכז (פורסם בנבו, 20.1.2013); בר”ש 6588/09 דיאמנט נ’ לשכת עורכי הדין ועד מחוז חיפה (פורסם בנבו, 19.8.2009) ועוד.

## ה. מתודולוגיית המחקר הכמותי בנוגע לערעורים על פסקי הדין המשמעתיים

בסיס הנתונים של המחקר כולל את כל פסקי הדין שניתן היה לאתר בכמה מאגרים משפטיים<sup>52</sup> שנפסקו בשנים 2005–2013, בהליכים כדלקמן: ערעורים בזכות על פסקי הדין של בית הדין המשמעתי הארצי בלשכה שנפסקו בבית המשפט העליון החל משנת 2005 ועד לשנת 2013,<sup>53</sup> בקשות לדיון נוסף שהוכרעו בין השנים 2005–2013 בנוגע לפסקי הדין שנפסקו על ידי בית המשפט העליון כאמור לעיל,<sup>54</sup> ערעורים על פסקי הדין של בית הדין המשמעתי הארצי שנפסקו בבית המשפט המחוזי בירושלים עד לשנת 2013<sup>55</sup> והחלטות בית המשפט העליון בבקשות רשות ערעור על פסיקות בית המשפט המחוזי בירושלים עד לסוף שנת 2013.<sup>56</sup> ההחלטה להכליל במחקר פסקי דין החל משנת 2005 נבעה מהעברת סמכות הדיון בערעורים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי לקראת סוף שנת 2008, ועל מנת שהמחקר יכלול פסקי דין שניתנו בשני בתי המשפט האלו. הדיון והצגת הממצאים בנוגע לערעורים שבזכות ולערעורי הרשות נעשו בנפרד. יצוין כי חלק מפסקי הדין לא הופיעו בכל האתרים, אלא רק בחלקם. בנוסף, מאחר שנמצא שהפרסום בכל אחד מהאתרים לא היה מלא, הרי לא ניתן לקבוע כי לא קיימים פסקי דין נוספים מהשנים שבהן עוסק המחקר שלא אותרו ויש להסתפק בקביעה כי מדובר במרבית פסקי הדין הרלוונטיים.<sup>57</sup> קושי נוסף היה בהגדרת פסקי הדין שישתתפו

52 אתר נבו, אתר פדאור אתיקה, אתר תקדין ואתר דטה חוק ומשפט. פסקי דין של בית המשפט העליון אותרו גם באמצעות אתר הנהלת בתי המשפט. החיפוש נערך לפי סוג ההליך: ערעור בבית המשפט העליון על החלטת בתי הדין המשמעתיים מסומן על"ע, ואילו ערעור בבית המשפט המחוזי בירושלים מסומן עמל"ע. סוג ההליך בבקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי הוא בר"ש. בהליכים שבהם אין סימול ייחודי, למשל בקשות לדיון נוסף בהחלטה בערעור משמעתי שנדון בפני בית המשפט העליון וקיבלו את הסימול דנ"פ – נעשה חיפוש לפי שמות הצדדים, כאשר אחד מהצדדים הוא אורגן כלשהו של לשכת עורכי הדין. יצוין כי חלק מפסקי הדין סומנו בטעות במאגרים בסוג הליך שונה, והם אותרו על ידי בדיקות חוזרות הלוקחות בחשבון אפשרות זו או באמצעות השוואה למאגרים אחרים.

53 לאור העברת סמכות הדיון לבית המשפט המחוזי בירושלים הרי שבפועל קיימים פסקי דין מסוג זה רק עד שנת 2011. סוג ההליך: על"ע.

54 אף על פי שלא מדובר בהליך פלילי ההליך קיבל את הסימון: דנ"פ.

55 לאור העברת הסמכות לבית משפט זה באמצע שנת 2008, הרי שבפועל פסקי דין מסוג זה החלו להינתן רק בשנת 2009. תחילה ככל הנראה מתוך טעות קיבלו ההליכים את הסימון על"ע, אולם בהמשך קיבלו את הסימון עמל"ע.

56 החלטות כאלה שקיבלו את הסימון בר"ש קיימות החל משנת 2009.

57 במחקרם של רינה בוגוש, רות הלפרין קדרי ואייל כתבן בנוגע למאגרים המשפטיים נבדקה השאלה אם פסקי הדין המתפרסמים במאגרים משקפים נאמנה את המתרחש בפועל בבתי המשפט. מובן שפרסום פסקי הדין הוא תנאי לנגישותם לעוסקים בתחום. במחקרם נמצא כי כאשר לבית המשפט לענייני משפחה, הסתמכות על פסקי הדין המופיעים במאגרים בלבד מביאה ליצירת דימוי מעוות של המציאות. יש לציין כי לדברי הכותבים חלק גדול מהחלטות בית משפט זה אינו מתפרסם כלל. מחקר זה עוסק בפסקי דין שניתנו בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון, לכן דומה כי חלק מהבעיות הקיימות בנוגע לפרסום פסקי דין שנפסקו בבית המשפט לענייני משפחה אינן קיימות בנוגע לנתוני המחקר הנוכחי, בייחוד בנוגע לפסקי הדין של בית

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

במחקר, שכן חלק מפסקי הדין מאשרים הסכמה שאליה הגיעו הצדדים, חלק אחר עוסק בעניינים טכניים, חלק נמחקו מסיבות שונות כגון הגשתם באיחור או אי-תשלום עירבון וחלק נמחקו על פי בקשת המערער. פסקי הדין שנבחרו להשתתף במחקר הם אלו שבהם ישנה הכרעה ברורה בנוגע להחלטת בית הדין המשמעתי, אולם נכללו במחקר גם מקרים אחדים שבהם בית המשפט הציע לצדדים הצעה מפורטת והם קיבלוה כך שהיא קיבלה כפי שהיא תוקף של פסק דין.<sup>58</sup> חלק מפסקי הדין הם ערעור מאוחד הנוגע לכמה תיקים שונים. במקרים אלו אם בערעור נדון כל תיק בנפרד ולגופו, פסקי דין אלה נכללו במחקר באופן שבו כל תיק נכלל בנפרד. מקרים שבהם הדיון בתיקים התנהל במאוחד ובאופן שלא ניתן להפרדה, נכללו במחקר כערעור אחד בלבד.

במחקר נבדקו הקשרים שונים בנוגע לפסקי דין אלה, מי הם מגישי הערעורים (עורכי דין או הלשכה<sup>59</sup>), מהו נושא הערעורים (הכרעת הדין, העונש שנפסק) ומהן תוצאות הערעורים – כל זאת על מנת לבחון מהי מידת התערבותם של בתי המשפט הכלליים בהכרעות בתי הדין המשמעתיים של לשכת עורכי הדין, ומתי התערבות כזו צפויה יותר. מאחר שהמשתנים במחקר הם משתנים שמייים, הדרך שנבחרה לבדיקת הקשר ביניהם היא באמצעות "חי בריבוע"<sup>60</sup> ומתאם "קרמר" נבחר לבדיקת עצמת הקשר.<sup>61</sup>

מסד הנתונים של פסקי הדין המשתתפים במחקר הוא כדלקמן: סך כל הערעורים שבזכות על פסקי הדין המשמעתיים המשתתפים במחקר הוא 173 פסקי דין. אולם בחלק מהמקרים הוגש הערעור על ידי שני הצדדים, לכן המדובר ב-213 ערעורים שהוגשו. סך כל פסקי הדין בבקשות לערעורים ברשות המשתתפות במחקר הוא 43, במקרה אחד מדובר בבקשה שהוגשה על ידי שני הצדדים, לכן מדובר ב-44 בקשות. חלק הארי ממסד הנתונים גדול דיו כדי להגיע למסקנות סטטיסטיות מובהקות, אולם חלק אחר יכול להצביע על מגמות אך לא להביא למסקנות סטטיסטיות חד-משמעיות.

בנוגע לערעורים המשמעתיים נעשתה הבחנה בין ערעורים שהוגשו נגד העונש שהוטל על עורך הדין לבין ערעורים שהוגשו נגד הכרעת הדין, וזאת על מנת לבחון את מידת התערבותו של בית המשפט בכל אחד משני פרמטרים אלו בנפרד. כאשר הערעור הוגש נגד שני הפרמטרים במשותף, בנייתו מוצגת התייחסות נפרדת לכל אחד מהם. הבחנה זו נבעה מכך שהתערבות בית המשפט בהכרעת הדין נראית מהותית יותר מהתערבותו בעונש שנפסק. כאמור, כללי האתיקה נקבעים על ידי לשכת עורכי הדין. האורגנים השונים שלה הם המחוקקים

המשפט העליון שניתן לאתרם גם באתר הנהלת בתי המשפט. ראו רינה בוגוש, רות הלפרין קדרי ואייל כתבן "הפסקים הסמויים מן העין: השפעתם של המאגרים הממוחשבים על יצירת גוף הידע המשפטי בדיני המשפחה בישראל" עיוני משפט לד' 603 (2011).

58 חלק מפסקי הדין אותרו באמצעות עזרת מחקר, אולם ההחלטה הסופית בנוגע להכללת פסקי הדין במחקר נקבעה בתיאום עם המחברת עורכת המחקר.

59 עד לשנת 2010 הקובלים היו ועדי הלשכה השונים, החל משנה זו הקבילה מתבצעת על ידי ועדות האתיקה השונות (מחוזיות או ועדה ארצית).

60 המובהקות הסטטיסטית המקובלת היא 5%, ומדד זה נבחר למחקר זה.

61 עצמת קשר חזקה: תוצאה גבוהה מ-0.5.

את הכללים, והם המפרשים אותם באמצעות ועדות האתיקה ובתי הדין המשמעתיים. פיקוח וביקורת חיצונית על תוכן הכללים באמצעות ביקורת על ההכרעות המתקבלות בבתי הדין המשמעתיים, מהותית ומשמעותית יותר מהתערבות נקודתית בנוגע לעונש המגיע לעורך דין בשל התנהגות שאינה אתית, בהיותה קובעת כללי יסוד ונורמות התנהגות לעתיד, המחייבים הן את ציבור עורכי הדין והן את האורגנים של הלשכה.

בנוסף, נעשתה הבחנה בין הליך משמעתי רגיל, להליך משמעתי הנסמך על סעיפים 75 ו-78 לחוק לשכת עורכי הדין בשל מיוחדותם של האחרונים. להבדיל מהליך משמעתי רגיל שבו מתקיים דיון ביחס לשאלה אם אכן בוצעו המעשים הנטענים על ידי עורך הדין, נשמעים עדים ומוציגות ראיות, וכן מתקיים דיון בשאלה אם במעשים יש משום עבירה אתית, הליך לפי סעיף 75 הוא הליך קצר ומצומצם. הליך זה נפתח כנגד עורך דין שהורשע בפסק דין חלוט בפלילים, ומתייחס לשתי שאלות בלבד: האם קיים קלון במעשיו של עורך הדין בגינם הורשע, ואם כן – מהו העונש שיוטל עליו בשל מעשיו. כאשר הערעור נגע לשאלת הקלון, הרי הוא נכלל בהמשך המחקר בין הערעורים על הכרעות הדין, שכן זו השאלה המכריעה אם עורך הדין עשה מעשה שיש עמו הצדקה להטלת סנקציה במישור המשמעתי. לעומת זאת, כאשר הערעור התייחס לשאלת העונש בלבד, הוא נכלל במסגרת הערעורים על העונש. כשהערעור התייחס לשתי השאלות גם יחד, הוא נכלל בכל אחת מהקטגוריות. בנוגע להליך לפי סעיף 78, הרי הוא עוסק בהשעייתו הזמנית של עורך דין שהוגש נגדו כתב אישום או שהורשע בפלילים או בביצוע עברה אתית בפסק דין שאינו חלוט בשלב שבו מתקיים הדיון. אף על פי שמדובר בהליך זמני והמחקר כולל החלטות ופסקי דין סופיים בלבד, הוחלט להכלילו במחקר, שכן תוצאתו משמעותית ביותר עבור עורך הדין שיכול לאבד את רישונו לתקופה משמעותית עוד בטרם הפך פסק הדין המייחס לו מעשים כלשהם לחלוט. גם הליך זה הוא הליך משמעתי המתנהל בפני בתי הדין המשמעתיים בלשכה. כל הערעורים המתייחסים להחלטות מכוח סעיף זה מסווגים בהמשך המחקר כערעור על הכרעת הדין – שכן מדובר בעצם השאלה אם להשעות זמנית את רישונו של עורך הדין אם לאו.

## 1. ממצאי המחקר בנוגע לערעורים בזכות על פסקי דין משמעתיים

### 1. בדיקת ערעורים בזכות בפני בית המשפט העליון

בחלק זה של המחקר נכללים ערעורים נגד פסקי דין של בית הדין המשמעתי הארצי שהוגשו לבית המשפט העליון בטרם שינוי החוק והעברת הסמכות לבית המשפט המחוזי, ופסק הדין בהם ניתן החל משנת 2005 ואילך. עקב שינוי החוק, מרבית פסקי הדין ניתנו בין השנים 2005–2009. אותרו 70 פסקי דין, אולם 18 מהערעורים הוגשו על ידי שני הצדדים, לכן מדובר ב-88



הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

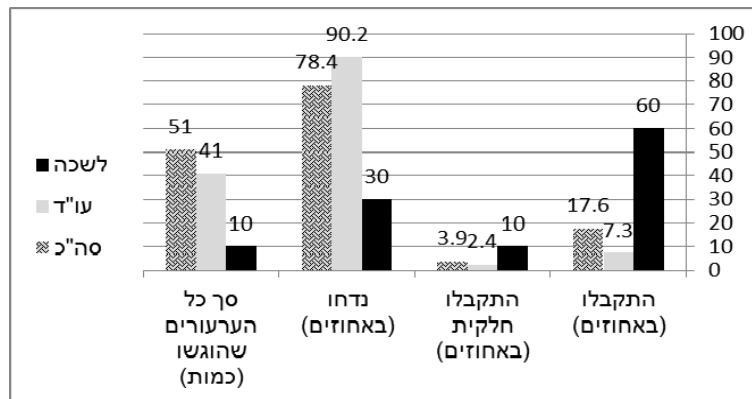
ערעורים שהוגשו, מתוכם 37 על ידי ועדי הלשכה,<sup>62</sup> ואילו 51 על ידי עורכי דין. כלומר 58% מהערעורים הוגשו על ידי עורכי דין.

#### נושא הערעור

התפלגות נושא הערעורים היא: 9.1% מהערעורים הוגשו על הכרעת הדין, 36.4% על העונש, 40.9% על שניהם (הכרעת הדין והעונש), 8% הליך לפי סעיף 75 ו-5.7% הליך לפי סעיף 78. בבדיקת הקשר בין מגיש הערעור (עורך דין או הלשכה) לבין נושא הערעור נמצא כי קיים קשר מובהק וחזק בין זהות המערער לנושא הערעור. עורכי הדין נוטים יותר להגיש ערעורים על הכרעת הדין והעונש גם יחד, ואילו מרבית הערעורים של הלשכה מופנים נגד העונש.<sup>63</sup>

#### תוצאות הערעורים

תרשים 1: ערעור על הכרעת הדין



מהממצאים עולה כי הוגשו 51 ערעורים על הכרעת הדין, 78.4% מתוכם נדחו.<sup>64</sup> בערעורי הלשכה, מתוך 10 ערעורים על הכרעת הדין התקבלו 6 ועוד אחד התקבל חלקית, 3 נדחו (30%), ואילו בערעורי עורכי הדין מתוך 41 ערעורים התקבלו 3 ועוד 1 התקבל חלקית, ונדחו 37 (90.2%). נמצא כי קיים קשר מובהק וחזק בין זהות המערער לתוצאות הערעור על הכרעת

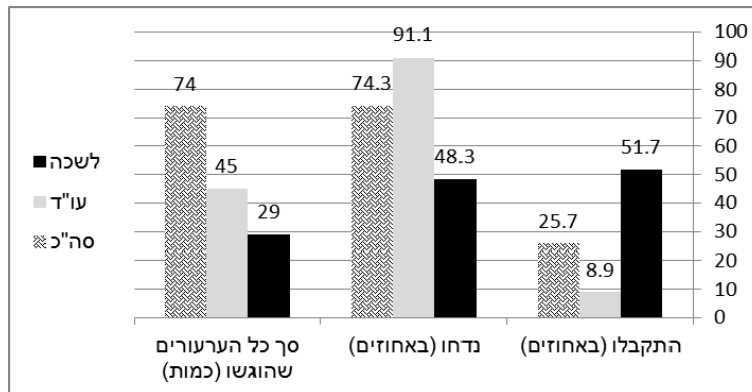
62 בעבר ההליך המשמעתי ובכללו הערעור היה מוגש על ידי אחד מוועדי הלשכה, כיום ההליך מוגש על ידי ועדות האתיקה היושבות במחוזות הלשכה. לצורך הנוחות בטבלאות, ערעורי הוועדים נכנסים תחת הכותרת "לשכה" ובטקסט יקראו "ערעורי הלשכה".

63  $n=88, p<0.05, \text{chi-square}=38.4$ , מתאם קרמר: 0.6661.

64 בנתון זה כלולים 2 ערעורים על פי ס' 75 לחוק לשכת עורכי הדין שנגעו לשאלת הקלון שנדחו, וכן 5 ערעורים על פי ס' 78 לחוק לשכת עורכי הדין, מתוכם 2 התקבלו – 3 נדחו.

הדין, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדול יותר באופן מובהק מסיכויי עורך הדין.<sup>65</sup>

תרשים 2: ערעור על העונש



74 מהערעורים הוגשו נגד העונש, 74.3% מתוכם נדחו.<sup>66</sup> בערעורי הלשכה, מתוך 29 ערעורים על העונש התקבלו 15 ואילו 14 נדחו, כלומר התקבלו מעל 50% מהערעורים, ואילו בערעורי עורכי הדין מתוך 45 ערעורים התקבלו 4 ונדחו 41, כלומר התקבלו 8.9% מהערעורים בלבד. בבדיקת הקשר בין זהות המערער לבין תוצאות הערעור על העונש נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער לתוצאות הערעור על העונש, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדול יותר מסיכויי עורך הדין.<sup>67</sup>

תרשים 3: תוצאות הערעור – כללי

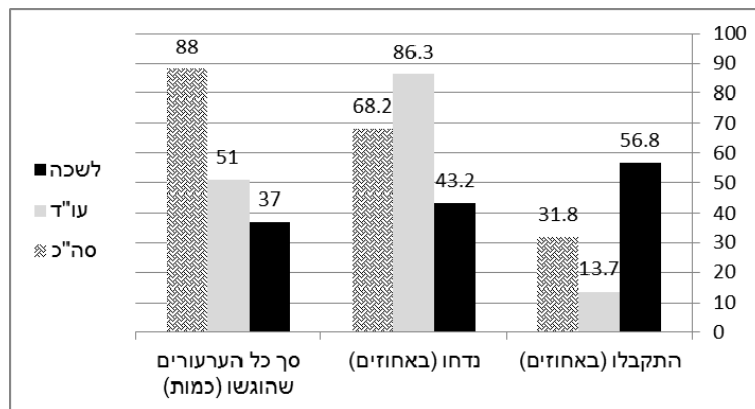
תרשים זה מציג את הקשר בין זהות המערער להצלחתו בערעור, ללא הבחנה בין נושאי הערעור (הכרעת הדין או/ו העונש). ההתייחסות לכל שינוי בפסק הדין, ואפילו חלקי, לטובת המערער – היא כאל הצלחה בערעור. כך למשל ערעור של עורך דין הן בשל הכרעת הדין והן בשל העונש, שהתקבל בנוגע לעונש בלבד, נספר כערעור שהצליח על ידי מגישו.

65 (n=51, p<0.05, chi-square=17.536), מתאם קרמר: 0.586.

66 בנתון זה כלולים גם 6 ערעורים על פי ס' 75 לחוק לשכת עורכי הדין שהוגשו בנוגע לעונש, 4 מתוכם התקבלו.

67 (n=74, p<0.05, chi-square=16.956), מתאם קרמר: 0.479.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה



88 ערעורים הוגשו, מתוכם 68.2% נדחו. מתוך 37 ערעורים שהוגשו על ידי הלשכה, כ-21 מהם המהווים 56.8% הצליחה הלשכה להביא לשינוי בפסק הדין המשמעותי, ואילו מתוך 51 הערעורים שהוגשו על ידי עורכי הדין, כ-7 מהם המהווים 13.7% בסך הכול הושג שינוי בתוצאות פסק הדין המשמעותי. נמצא כי קיים קשר בין זהות המערער לתוצאות הערעור, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדול יותר באופן מובהק מסיכויי של עורך הדין.<sup>68</sup>

## 2. בדיקת ערעורים בזכות בפני בית המשפט המחוזי בירושלים

עקב העברת הסמכות לדון בערעורים בזכות על פסיקת בית הדין המשמעותי הארצי מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי בירושלים, החלו פסקי דין להינתן בו החל משנת 2009. המחקר בחן את פסקי הדין שניתן היה לאתר ושניתנו בין השנים 2009–2013. בסך הכול מדובר ב-103 מקרים. כ-22 מתוכם, שני הצדדים הגישו ערעור על פסק הדין, לכן קיימים 125 ערעורים שהוגשו, מתוכם 42 על ידי הלשכה (40 מתוכם על ידי מחוז ת"א) ו-83 שהם 66.4% על ידי עורכי דין.<sup>69</sup>

### נושא הערעור

התפלגות סיבות הערעורים היא: 16% על הכרעת הדין, 26.4% על העונש, 38.4% על שניהם (הכרעת הדין והעונש), 18.4% הליך לפי סעיף 75 ו-0.8% הליך לפי סעיף 78. בבדיקת הקשר בין מגיש הערעור (עורך דין או הלשכה) לבין נושא הערעור, נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער לנושא הערעור, כך שערעורים המוגשים על ידי הלשכה מכוונים בדרך כלל כלפי העונש שנפסק על ידי בית הדין המשמעותי, ואילו עורכי הדין נוטים לערער גם על הכרעת הדין.<sup>70</sup>

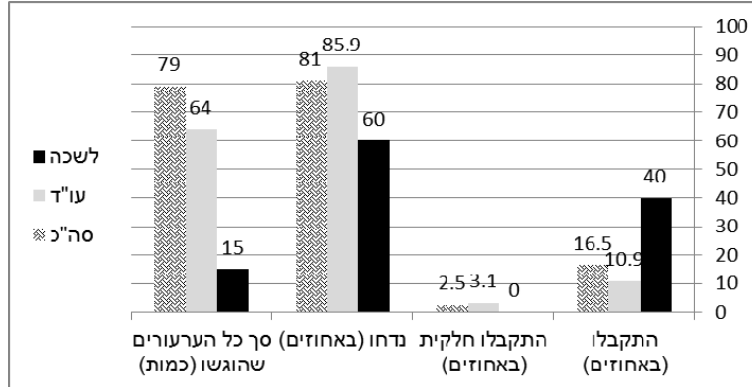
68 n=88, p<0.05, chi-square=18.303, מתאם קרמר: 0.456.

69 באחד מהערעורים שהוגשו על ידי עורך דין, המשיב הוא פרקליט המדינה שהיה הקובל בבית הדין המשמעותי, ראו בהקשר זה עניין עו"ד גרטי, לעיל ה"ש 22.

70 n=125, p<0.05, chi-square=19.506, מתאם קרמר: 0.395.

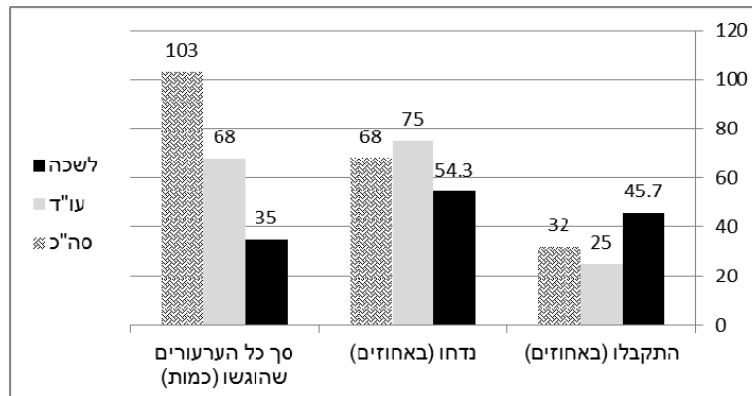
תוצאות הערעורים

תרשים 4: ערעור על הכרעת הדין



מהממצאים עולה שהוגשו 79 ערעורים נגד הכרעת הדין, 81% מתוכם נדחו. 71  
 בערעורי הלשכה, מתוך 15 ערעורים על הכרעת הדין התקבלו 6 ואילו 9, שהם 60%  
 מהערעורים נדחו. בערעורי עורכי הדין מתוך 64 ערעורים התקבלו 7, 2 התקבלו חלקית ואילו  
 55, שהם 85.9% מהערעורים נדחו. נמצא כי אין קשר מובהק בין זהות המערער על הכרעת  
 הדין לבין תוצאות הערעור, אולם ניתן להסיק כי היעדר הקשר המובהק נובע מהמספר הקטן  
 של ערעורי הלשכה שאינו יכול להוביל לתוצאה סטטיסטית מובהקת.<sup>72</sup>

תרשים 5: ערעור על העונש



71 בנתון זה כלולים עשרה ערעורים על פי ס' 75 לחוק לשכת עורכי הדין שנגעו לשאלת הקלון, שרק אחד התקבל, וכן ערעור אחד על פי ס' 78 לחוק שנדחה אף הוא.

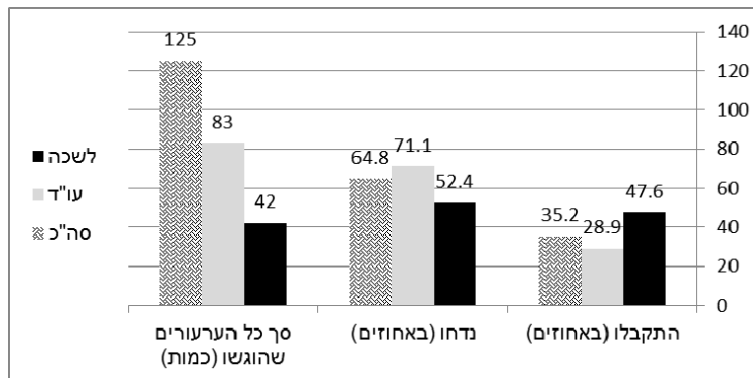
72 .(n=79, p>0.05, chi-square=7.715)

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

מהממצאים עולה כי 103 מהערעורים הוגשו נגד העונש, 68% מתוכם נדחו.<sup>73</sup> בערעורי הלשכה, מתוך 35 ערעורים על העונש התקבלו 16, שהם 45.7%, לעומת 19 שהם 54.3% שנדחו. בערעורי עורכי הדין מתוך 68 ערעורים התקבלו 17, שהם 25%, ונדחו 51, שהם 75%. בבדיקת הקשר בין זהות המערער לבין תוצאות הערעור על העונש נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער לתוצאות הערעור על העונש, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדול מסיכויי עורך הדין.<sup>74</sup>

#### תרשים 6: תוצאות הערעור – כללי

תרשים זה מציג את הקשר בין זהות המערער להצלחתו בערעור, ללא הבחנה בין נושאי הערעור (הכרעת הדין או/ו העונש). ההתייחסות לכל שינוי בפסק הדין, ואפילו חלקי, לטובת המערער, היא כאל הצלחה בערעור.



מהממצאים עולה כי 125 ערעורים הוגשו, מתוכם 64.8% נדחו. מתוך 42 ערעורים שהוגשו על ידי הלשכה, ב-20 מהם, שהם 47.6%, הצליחה הלשכה להביא לשינוי בפסק הדין המשמעותי, ואילו מתוך 83 הערעורים שהוגשו על ידי עורכי הדין, ב-24 מהם, שהם 28.9% מהערעורים, הושג שינוי בתוצאות פסק הדין המשמעותי. נמצא כי יש קשר מובהק בין זהות המערער לתוצאות הערעור המלמד כי סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדולים יותר מסיכויי של עורך הדין.<sup>75</sup>

73 בנתון זה כלולים גם 21 ערעורים על פי ס' 75 לחוק לשכת עורכי הדין שהוגשו בנוגע לעונש, מתוכם 6 התקבלו – 15 נדחו.

74 (n=103, p<0.05, chi-square=4.553), מתאם קרמר: 0.21.

75 (n=125, p<0.05, chi-square=4.277), מתאם קרמר: 0.185.

### 3. בדיקת ערעורים בזכות שנדונו בבית המשפט העליון ובבית המשפט המחוזי בירושלים – השוואה וממצאים מקובצים

#### השוואה

בטרם יוצגו התוצאות המקובצות של כל פסקי הדין בערעורים שבזכות בשתי הערכאות, אשווה בין הממצאים שנמצאו בבתי המשפט השונים. בשתי הערכאות נמצא כי עורכי הדין נוטים לערער הן על הכרעת הדין והן על העונש ואילו מרבית ערעורי הלשכה נוגעים לעונש. אחוז הדחייה של הערעורים על הכרעות הדין בכל אחד מבתי המשפט הוא גבוה ביותר: 78.4% בבית המשפט העליון ו-81% בבית המשפט המחוזי. אחוז דחיית הערעורים בנוגע לעונש בבית המשפט העליון הוא 74.3%, ואילו בבית המשפט המחוזי 68%. בתוצאות הערעורים על הכרעת הדין גם בבית המשפט העליון וגם בבית המשפט המחוזי ניתן למצוא קשר מובהק בין זהות מגיש הערעור לתוצאותיו, כך שסיכויי הלשכה לזכות בערעור על הכרעת הדין גבוהים יותר באופן משמעותי מזה של עורכי הדין. בתוצאות הערעורים על העונש בבית המשפט העליון יש קשר מובהק המבטיח סיכויי הצלחה גבוהים יותר משמעותית ללשכה, ובבית המשפט המחוזי התקבלה תוצאה זהה, אם כי אינה מובהקת, אך קרובה מאוד לכך.

#### נושא הערעור – מקובץ

מהנתונים עולה כי מספר הערעורים עלה באופן משמעותי החל משנת 2009 היא שנת מעבר הסמכות לבית המשפט המחוזי. בשנים 2005–2008 ניתנו 51 פסקי דין, ממוצע של כ-12 פסקי דין בכל שנה, ואילו בשנים 2009–2013 ניתנו 122 פסקי דין, ממוצע של כ-24 פסקי דין לכל שנה.<sup>76</sup> סך כל פסקי הדין הוא 173, אך מאחר שב-40 מהמקרים הוגש הערעור על ידי שני הצדדים, מדובר ב-213 ערעורים. 79 מהערעורים, שהם 37.1% מהערעורים הוגשו על ידי הלשכה, 62.9% מהערעורים הוגשו על ידי עורכי דין.

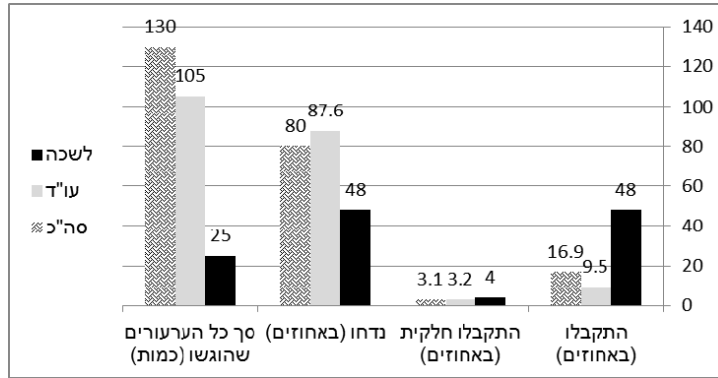
מהנתונים המקובצים עולה כי בהתאם לממצאים הנפרדים, כאשר המערערת היא הלשכה, מרבית הערעורים נסבים סביב העונש, ואילו חלקם הקטן הוא נגד הכרעת הדין. לעומת זאת, כאשר המערער הוא עורך הדין, הוא נוטה לערער על הכרעת הדין יותר מאשר הלשכה, ובמרבית המקרים מערער הן על הכרעת הדין והן על העונש. נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער לבין סיבת הערעור כאמור.<sup>77</sup>

76 חלקם הקטן ניתן על ידי בית המשפט העליון מתיקים שנפתחו אצלו וטרם נסגרו בשלב העברת הסמכות למחוזי.

77  $(n=213, p<0.05, \text{chi-square}=51.227)$ .

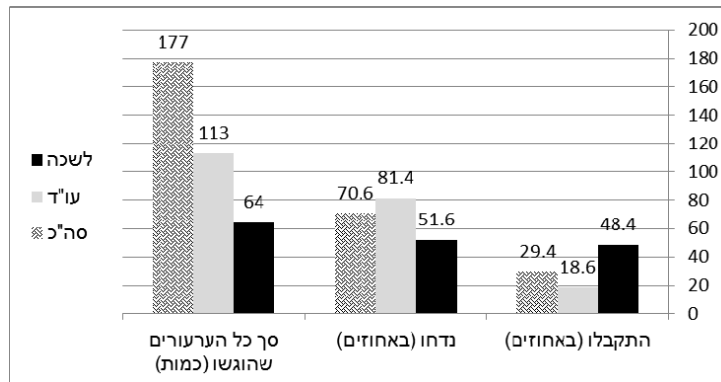
תוצאות הערעור

תרשים 7: ערעור על הכרעת הדין



מהממצאים עולה כי 130 ערעורים הוגשו כנגד הכרעת הדין, 80% מתוכם נדחו.<sup>78</sup> מתוך 25 הערעורים על הכרעת הדין שהוגשו על ידי הלשכה, 12 התקבלו, אחד התקבל חלקית ו-12 נדחו, כלומר נדחו 48% מהערעורים. לעומת זאת, מתוך 105 הערעורים על הכרעת הדין שהוגשו על ידי עורכי דין, 92 נדחו, כלומר 87.6% נדחו. נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער על הכרעת הדין לתוצאות הערעור, כך שכאשר הלשכה מגישה את הערעור על הכרעת הדין סיכויי להתקבל גבוהים בהרבה מאשר כשהוא מוגש על ידי עורך דין.<sup>79</sup>

תרשים 8: ערעור על העונש



<sup>78</sup> יצוין כי בנתון זה כלולים גם 12 ערעורים על פי ס' 75 לחוק לשכת עורכי הדין שנגעו לשאלת הקלון שמתוכם 11 נדחו ו-1 התקבל, וכן 6 ערעורים על פי ס' 78 לחוק לשכת עורכי הדין, מתוכם 2 התקבלו ו-4 נדחו

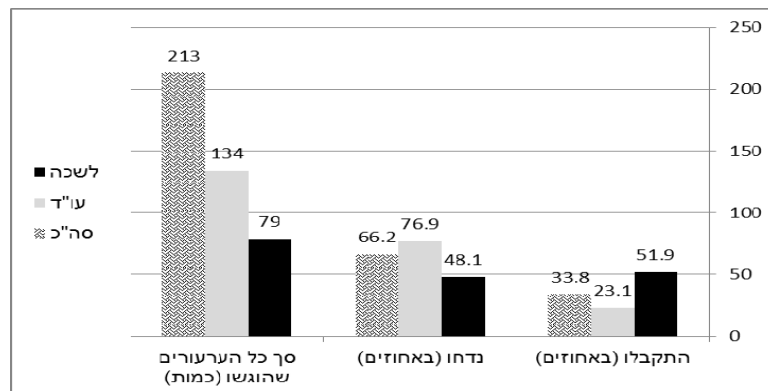
<sup>79</sup> מתאם קרמר: 0.409,  $(n=130, p<0.05, \text{chi-square}=21.712)$

177 מהערעורים הוגשו נגד העונש, 70.6% מתוכם נדחו.<sup>80</sup>

מהממצאים עולה כי בערעורי הלשכה, מתוך 64 ערעורים נגד העונש שהוטל על ידי בית הדין המשמעתי הארצי, 31 התקבלו ו-33 נדחו. מתוך 113 הערעורים שהוגשו על ידי עורכי דין, 92 נדחו ורק 21 התקבלו, כלומר רק ב-18.6% מהערעורים שהוגשו על ידי עורכי דין ביחס לעונש התקבל הערעור, ואילו כאשר הלשכה הגישה ערעור על העונש ערעורה הצליח ב-48.4% מהמקרים. נמצא כי קיים קשר מובהק בין זהות המערער לתוצאות הערעור על העונש, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדולים מסיכויי עורך הדין.<sup>81</sup>

**תרשים 9: תוצאות הערעור – כללי**

תרשים זה מציג את הקשר בין זהות המערער להצלחתו בערעור, ללא הבחנה בין נושאי הערעור (הכרעת הדין או/ו העונש). ההתייחסות לכל שינוי בפסק הדין, ואפילו חלקי, לטובת מערער – היא כאל הצלחה בערעור.



מהממצאים עולה כי 213 ערעורים הוגשו, מתוכם 66.2% נדחו. מתוך 79 ערעורים שהוגשו על ידי הלשכה, ב-41 מהם שהם 51.9% הצליחה הלשכה להביא לשינוי בפסק הדין המשמעתי, ואילו מתוך 134 הערעורים שהוגשו על ידי עורכי הדין, ב-31 מהם שהם 23.1% בסך הכול הושג שינוי בתוצאות פסק הדין המשמעתי. נמצא כי קיים קשר בין זהות המערער לתוצאות הערעור על הכרעת הדין, באופן שבו סיכויי הלשכה להצליח בערעור גדולים יותר באופן מובהק מסיכויי של עורך הדין.<sup>82</sup>

80 בנתון זה כלולים גם 28 ערעורים על פי סעיף 75 שהוגשו בנוגע לעונש, 10 מתוכם התקבלו ו-18 נדחו. (64.3%)

81 (n=177, p<0.05, chi-square=17.551), מתאם קרמר: 0.315.

82 (n=213, p<0.05, chi-square=20.622), מתאם קרמר: 0.311.



הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

## ז. ממצאי המחקר בנוגע לערעורים ברשות על פסקי דין משמעתיים

בקשות לקבלת רשות לערעור נוסף מוגשות לבית המשפט העליון. כך היה כאשר סמכות הדיון בערעור בזכות הייתה לבית המשפט העליון,<sup>83</sup> וכך גם לאחר שסמכות הדיון בערעור בזכות הועברה לבית המשפט המחוזי בירושלים.<sup>84</sup> התוצאות יוצגו להלן בנפרד.

### 1. בדיקת בקשות רשות ערעור על פסקי דין שנפסקו בבית המשפט העליון

ניתן היה לאתר שבע בקשות רשות ערעור על פסקי דין שנפסקו בבית המשפט העליון שהפסיקה לגביהן ניתנה בין השנים 2005–2013.<sup>85</sup> בכל אחד מהמקרים מגיש הבקשה היה עורך דין. בארבעה מתוך שבעת המקרים בקשת הדיון הנוסף נסבה סביב הכרעת הדין, בשני מקרים סביב העונש שניתן לעורך הדין, ובמקרה אחד דובר בהליך לפי סעיף 75. יצוין כי בכל המקרים הבקשה לערוך דיון נוסף נדחתה. במקרה אחד הבקשה נדחתה ללא דיון לגופו של עניין בשל הנסיבות המיוחדות שבהן יש לקבל בקשה לדיון בגלגול רביעי, בשניים מהמקרים הבקשה נדחתה תוך שניתנה התייחסות קצרה גם לגופו של עניין ובארבעה מהמקרים הבקשה נדחתה תוך דיון גם לגופו של המקרה. ההחלטות ניתנו בכל המקרים על ידי שופט אחד ולא על ידי הרכב.

### 2. בדיקת בקשות רשות ערעור בפני בית המשפט העליון, על פסקי דין שנפסקו בבית המשפט המחוזי בירושלים

ההחלטה הראשונה בהליך זה ניתנה בשנת 2009, מאחר שכאמור התיקון לחוק המעביר את סמכות הדיון בערעור בזכות לבית המשפט המחוזי בירושלים נחקק בשנת 2008. במחקר נבחנו ההחלטות שהתקבלו עד סוף שנת 2013. אותרו 36 הכרעות. 30 בקשות הוגשו על ידי עורכי דין, 5 בקשות הוגשו על ידי הלשכה, ואילו בקשה אחת הוגשה על ידי שני הצדדים. כלומר: 83.8% מהבקשות הוגשו על ידי עורכי דין. יש 37 בקשות ו-36 הכרעות כאמור. מתוך 6 הבקשות שהוגשו על ידי הלשכה, 4 נסבו על הכרעת הדין, אחת על העונש, ואחת בתוצאות הליך לפי סעיף 75. מתוך הבקשות שהוגשו על ידי עורכי הדין, 8 נסבו על הכרעת הדין, 3 על העונש, 17 הן על הכרעת הדין והן על העונש, 3 התייחסו לתוצאות הליך לפי סעיף 75.

83 סומנו כדנ"פ, אף על פי שמדובר בדין משמעתי ולא בדין פלילי.

84 מסומנות כבר"ש.

85 המועד המאוחר ביותר הוא בשנת 2011, כאמור לאור שינוי סמכויות הדיון המפורט לעיל.

באף אחד מהמקרים לא התקבלה הבקשה.<sup>86</sup> ב-16.7% מהמקרים נדחתה הבקשה ללא דיון לגופה, ב-16.7% נדחתה הבקשה תוך התייחסות קצרה ביותר לגופו של עניין וב-66.7% מהמקרים נדחתה הבקשה תוך התייחסות לגופו של עניין.  
35 מתוך 36 ההכרעות ניתנו על ידי דן יחיד; ב-32 מהמקרים הדיון נערך והוכרע על ידי השופט אליקים רובינשטיין.<sup>87</sup> שלוש הכרעות ניתנו על ידי השופט גרוניס ואחת על ידי הרכב של שלושה שופטים.

## ח. דיון בתוצאות המחקר הכמותי בנוגע לערעורים על פסקי הדין המשמעתיים

### 1. ערעורים בזכות

נתוני המחקר מצביעים על כך כי עורכי הדין נוטים יותר לערער על הכרעת הדין מאשר הלשכה, הנוטה יותר לערער על העונש. ניתן להסיק מכך שבדרך כלל ועדות האתיקה מסכימות עם קביעות בתי הדין המשמעתיים בנוגע לפרשנותם של כללי האתיקה ויישומם במקרים השונים. לעתים קרובות יותר הן אינן מסכימות עם העונשים הנפסקים, לכן מערערות יותר על קלות העונש שנפסק, אך בכלליות כמות הערעורים המוגשים על ידי הלשכה קטנה משמעותית מכמות הערעורים המוגשים על ידי עורכי הדין.

מספר הערעורים הקטן המוגש על ידי הלשכה כנגד הכרעות הדין יחסית למספר הגבוה משמעותית של ערעורי עורכי הדין כנגד ההכרעות, מחדדת את בעיית היעדר הפרדת הרשויות הקיימת במערך הדין המשמעתי.<sup>88</sup> הלשכה בכובעה כוועדת האתיקה היא הקובלת, הלשכה

86 קיים מקרה אחד שבו הבקשה לכאורה התקבלה, אולם בנסיבות מיוחדות: עורך הדין הגיש כמה ערעורים בזכות לבית המשפט העליון לפני העברת סמכות הדיון למחוזי, ובטרם נדונו ערעורים אלו הגיש בר"ש נגד פסק דין בערעור נוסף שנדון כבר בבית המשפט המחוזי בירושלים. בית המשפט העליון החליט כי לא ניתן להפריד בין ענייניו השונים של המערער וראוי לדון בהם במרוכז. יש לציין כי בקשה זו לא נכללה במחקר מאחר שהדיון בערעורים בזכות ובבקשה עצמה נעשה באופן מאוחד שאינו ניתן להפרדה. ראו בר"ש 4573/09 פרנקל נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בת"א והמרכז (פורסם בנבו, 6.7.2009).

87 מאחר שבאחד המקרים הבקשה הוגשה על ידי שני הצדדים, הרי שהשופט רובינשטיין הכריע ב-33 בקשות.

88 ביקשתי לבדוק מהו מספר הערעורים המוגשים לבית המשפט על פסיקת בית הדין הארצי למשמעת, ביחס למספר פסקי הדין הניתנים מדי שנה על ידי בית דין זה. הנתונים שמצאתי על כמות פסקי הדין היו סותרים, כך שבחינת נושא זה תצריך מחקר מעמיק אחר. דו"ח לשכת עורכי הדין המתפרסם מדי שנה מציג נתונים על פי השנה העברית, ובדו"ח לשנת תשע"ג המתייחס לתקופה שבין 1.9.2012 לבין 31.8.2013 מצוין כי בית הדין הארצי נתן 42 פסקי דין (ראו בעמ' 5 וכן בעמ' 55 לדו"ח). לעומת זאת, בפדאור אתיקה – תכנת פרסום פסקי הדין המשמעתיים של הלשכה, ניתן למצוא בין תאריכים אלה כ-90 פסקי דין שניתנו על ידי בית הדין הארצי. בבדיקה על פי שנה לועזית בפדאור, נמצא למשל כי בשנת 2013 ניתנו 80 פסקי דין על ידי בית הדין

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

בכובעה כבית הדין המשמעתי היא השופטת. כאשר הקובל והשופט הם אורגנים של אותו גוף עצמו, קיימת סכנה כי תהא קונפורמיות רבה בין האורגנים הללו. מיעוט ערעורי ועדות האתיקה עשוי להצביע על נטיית בתי הדין המשמעתיים לקבל את עמדת הוועדות בתפקידן כקובל, לכן לא נוצר להן צורך בדרך כלל להגיש ערעור. האמור מחזק את הדרישה להפרדת הרשויות באופן שהדין המשמעתי יצא מידי הלשכה, כפי שאכן קורה במדינות אחרות.<sup>89</sup>

מרבית הערעורים המשתתפים במחקר שהוגשו על ידי הלשכה, הוגשו על ידי מחוז תל-אביב והמרכז. לכאורה נתון זה מתחייב מכך שמחוז זה הוא המחוז הגדול ביותר במסגרת לשכת עורכי הדין, שבו מרוכזים מעל 70% מעורכי הדין, אולם בנוגע לערעורים בזכות, מחוז זה הוא פעיל ביותר באופן בולט הרבה מעבר לחלקו באוכלוסיית עורכי הדין. כך למשל מתוך כל הערעורים בזכות (79) שהוגשו על ידי הלשכה ונכללו במחקר כולם מלבד ארבעה (75) הוגשו על ידי מחוז תל-אביב והמרכז. ועדים אחרים היו לעתים המשיבים בערעור שהוגש על ידי עורכי הדין, אך בדרך כלל לא יוזמיו. פרקליט ועדת האתיקה של מחוז תל-אביב והמרכז, עו"ד יורק-ריד אכן סבור כי ברוב המוחלט של המקרים הכרעת הדין של בית הדין המשמעתי היא מוצדקת. בנוגע לעונש, הרי עמדתו היא כי יש לערער על עונש החורג ממדיניות הענישה במקרים דומים בעבר ושאינו משקף את עמדת ועדת האתיקה באשר לעונש הראוי במקרים אלו.<sup>90</sup>

באשר להתערבות בתי המשפט, נמצא כי בית המשפט העליון קיבל באופן מלא או חלקי 21.5% מהערעורים על הכרעת הדין, וקיבל 25.7% מהערעורים על העונש. בית המשפט המחוזי קיבל באופן מלא או חלקי 19% מהערעורים על הכרעת הדין לעומת 32% מהערעורים שקיבל בנוגע לעונש. נתונים אלה מצביעים על מגמה שלפיה בית המשפט המחוזי בירושלים מתערב יותר במידת העונש, אך ממעט להתערב בהכרעת הדין. בשני בתי המשפט מידת ההתערבות בקביעת העונש גדולה מההתערבות בהכרעות הדין. ממצא זה עולה בקנה אחד עם עמדתם המוצהרת של בתי משפט אלו כפי שהוצגה בפרק ד' לעיל, שלפיה יש להתערב בפסקי הדין המשמעתיים רק במקרים חריגים ביותר ולהותיר את הקביעות בנוגע לאתיקה המקצועית, ובייחוד לגרעין הקשה שלה, לבתי הדין המשמעתיים של הלשכה.<sup>91</sup> מאחר שהערעורים נדונים כיום בבית המשפט המחוזי, הרי שניתן לקבוע כי הסיכוי שערעור על העונש יתקבל, גדול יותר מהסיכוי שיתקבל ערעור על הכרעת דינו של בית הדין המשמעתי, וכי הסיכוי שערעור על הכרעת הדין יתקבל הוא קטן. בכך יש להצביע על אפקטיביות קטנה יותר ופחות משמעותית

הארצי. בשנה זו הגישה הלשכה 7 ערעורים. מחקר עתידי יוכל להשוות נתונים אלה לאחר שייבדקו לכמות הערעורים המוגשים בתחומים אחרים של המשפט.

89 ראו זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי", לעיל ה"ש 17. המחברת מצביעה על הצורך בהפרדת הרשויות ומציגה מבט משווה על התנהלות הדין המשמעתי באנגליה ובארצות-הברית, שבהן קיימת הפרדה כאמור.

90 ריאיון עם עו"ד יורק-ריד, פרקליט ועדת האתיקה של מחוז תל-אביב והמרכז לא ברור לי מדוע סימנתן מילה זו (29.9.13). דברים אלו מחדדים את סכנת הקונפורמיות שהוצגה לעיל וכן מסבירים את הכמות הקטנה של ערעורים המוגשים על ידי הלשכה ביחס להכרעת הדין.

91 ראו לעיל ה"ש 49-50 והדיון שם.

של התערבות ופיקוח בתי המשפט על הדין המשמעתי, מאחר שהכרעות הדין הן הסוללות את המותר והאסור בכללי ההתנהגות של עורכי הדין. מידת העונש היא הקובעת את חומרת המעשה, לאחר שכבר נקבע כי המעשה אינו ראוי. ברי כי גם לקביעת החומרה משמעות בהכוונת התנהגות עורכי הדין, אך משמעות זו פחותה מהתוויית כללי המותר והאסור.<sup>92</sup> במאמר מיום 17.10.2013 קובל יו"ר ועדת האתיקה הארצית דאז, עורך דין דרור ארד-אילון<sup>93</sup> על כך כי בעת האחרונה, למרות ההלכה שלפיה יש להתערב במשורה בפסקי הדין המשמעתיים המתווים את כללי הדין המשמעתי, החל בית המשפט המחוזי בירושלים להתערב ולהתוות כללים בעצמו, ובית המשפט העליון נמנע מלהתערב בהכרעות בית המשפט המחוזי, גם במקומות שבהם הוא מביע עמדה ברורה שלפיה בית המשפט המחוזי טעה בהכרעתו.<sup>94</sup> ארד-אילון מציג כמה מקרים להוכחת טענתו. על פי נתוני המחקר שהוצגו לעיל, בית המשפט המחוזי אכן מתערב מעט יותר (פער של 6.3%) במידת העונש הנקבעת בפסקי הדין המשמעתיים מאשר נהג לעשות כן בית המשפט העליון, ואולם בהכרעות הדין הוא מתערב מעט פחות (פער של 2.6%). יצוין כי הגם שארד-אילון מציג במאמרו להוכחת טענתו פסקי דין שניתנו החל משנת 2011, אין פלא כי קצפו יצא בסוף שנת 2013, שנה שבה אכן בית המשפט המחוזי נטה להתערב בהכרעות הדין יותר מאשר בשנים שקדמו לה, אם כי בנוגע לעונש התערב פחות: נתוני ההתערבות של בית המשפט המחוזי בין השנים 2008–2012 בנוגע להכרעות הדין עמדו על 12.5% מהמקרים, ובנוגע לעונש על 34.1% מהמקרים. בשנת 2013 נתוני ההתערבות בנוגע להכרעות הדין עמדו על 34.7% ובנוגע לעונש – על 23.8%. אפשר כי זהו נתון מקרי, אך אפשר כי נתון זה מעיד על תחילתה של מגמה המרחיבה את מידת התערבות בית המשפט המחוזי בהכרעות הדין בפסקי הדין המשמעתיים.

בהצגת הנתונים הייתה התייחסות נפרדת להליכים לפי סעיפים 75 ו-78 בשל שונותם, כפי שהובהר לעיל.<sup>95</sup> מהנתונים המקובצים בנוגע לערעורים בזכות לפי סעיף 75 עולה כי מתוך 12 הערעורים שהוגשו נגד ההכרעה כי במעשיו הפליליים של עורך הדין נמצא קלון 11 נדחו ורק אחד התקבל. בהשוואה למידת הקבלה של ערעורים על הכרעות הדין, הרי ניכר כי הסיכוי של ערעור בהקשר זה להתקבל קטנים במיוחד. בנוגע לעונש שהוטל בהליכים לפי סעיף 75 הוגשו 28 ערעורים, 10 מתוכם התקבלו ו-18 (64.3%) נדחו. בהשוואה למידת קבלת הערעורים על העונש, נראה כי דווקא הסיכוי לקבלת הערעור על העונש בהליך לפי סעיף 75 גבוה מעט יותר מאשר בהליך משמעתי רגיל, שכן בהפחתת הליכים אלו מהתוצאות המקובצות בנוגע לאחוזי

92 ראו דיון בנושא בפרק ה. בנוסף, מחקרים מצביעים על כך כי מידת חששו של אדם כי ייתפס עקב מעשיו משפיעה הרבה יותר על הציות לחוק מאשר חומרת הענישה. בבסיס ודאות התפיסה עומד הצורך בקביעת כללים ברורים, שכן בהיעדר כללים או כאשר הכללים עמומים ודאות התפיסה יורדת באופן משמעותי. לכן חשיבות עיצוב הכללים משמעותית יותר מעיצוב רף הענישה. ראו למשל (Tom Tyler, Why People Obey the Law 22–30, 40–68 (1990).

93 דרור ארד-אילון "על (אי) התערבות בית המשפט העליון בהליכי משמעת" אתיקה מקצועית 52, 1 (17.10.2013).

94 בטענתו של ארד-אילון ביחס לבית המשפט העליון אדון להלן בפרק 2.

95 ראו לעיל פרק ה.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

קבלת הערעור על העונש, 76.5% מהערעורים על העונש נדחו כשמדובר בדין המשמעתי הרגיל, בהשוואה ל-64.3% מהערעורים על העונש שהוגשו על פי סעיף 75 ונדחו. בנוגע לערעורים על פי סעיף 78, הרי מדובר במספר קטן ביותר, ולא ניתן להגיע למסקנה סטטיסטית לגביהם. בסך הכול מדובר בשישה ערעורים ששניים מתוכם התקבלו וארבעה נדחו.

ממצאי המחקר תומכים בממצאים קודמים בנוגע ל"אפקט האישור" שנמצא במחקרים שנערכו הן בארצות-הברית והן בישראל, המצביע על הנטייה לאשר את פסק הדין של הערכאה קמא, 96 אף על פי שיש הטוענים כי סיכויי הצלחת הערעור צריכים היו לעמוד על 97.50% במחקרם של אייזנברג, פישר ורוזן-צבי<sup>98</sup> בנוגע לערעורים שבזכות, נמצא כי כאשר מדובר בערעור פלילי, שיעור המקרים שבהם בית המשפט העליון שינה את פסק דינו של בית המשפט קמא הוא 24.1%,<sup>99</sup> ובערעור אזרחי שיעור השינוי הוא 32.9%. במחקרם של שחר וגרוס<sup>100</sup> נמצא כי באופן כללי קיבל בית המשפט העליון באופן מלא או חלקי 38% מהערעורים, ובחלוקה על פי תחומים נמצא כי התקבלו במלואם או חלקית 40% מהערעורים האזרחיים ו-42% מהערעורים הפליליים.<sup>101</sup> במחקר הנוכחי העוסק בדין המשמעתי, הרי בנוגע לערעורים בזכות שנדונו בשתי הערכאות הרלוונטיות, שיעור הערעורים שהתקבלו (מבלי לערוך הבחנה בין ערעור על הכרעת הדין או העונש) הוא 33.8% ויש עוד להזכיר שבמחקר זה מדובר בערעור שנדון בגלגול שלישי. לאור התוצאות המגוונות במחקרים הקודמים, ולאור העובדה כי מחקר זה כולל גם ערעורים שנדונו בבית המשפט המחוזי בניגוד למחקרים האחרים שהוצגו, קשה לקבוע אם מדובר באחוז גבוה של קבלת ערעורים, אם כי ברי כי אין מדובר בשיעור נמוך ומדובר באחוז התערבות גבוה יותר מההשערה בתחילת המחקר. אולם ניתוח הממצאים שהוצג לעיל מצביע על התערבות רבה יותר במידת העונש והתערבות מעטה בנוגע להכרעות הדין עצמן. מאחר שפרשנות הכללים ואופן יישומם טמון בהכרעת הדין, הרי שהתערבות בית המשפט אינה בעיקר ובמשמעותי, אלא במידת העונש שגם לה חשיבות, אולם פחותה.

כפי שמוצג בתרשימים להלן הנוגעים לממצאים המקובצים הכוללים הן את פסקי הדין שניתנו בבית המשפט העליון והן את פסקי הדין של בית המשפט המחוזי, ממצאי המחקר מצביעים על כך כי סיכויי הלשכה להצליח בערעור, גבוהים משמעותית מסיכויי של עורך דין.

96 ראו לעיל פרק ג.1 לעיל והמחקרים המוזכרים בו.

97 ראו לעיל פרק ג.2.

98 Eisenberg, Fisher & Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court*, לעיל ה"ש 34, בעמ' 694-695. המחקר מתייחס לפסקי דין שניתנו בתקופה של כ-17 חודשים, בשנים 2006-2007.

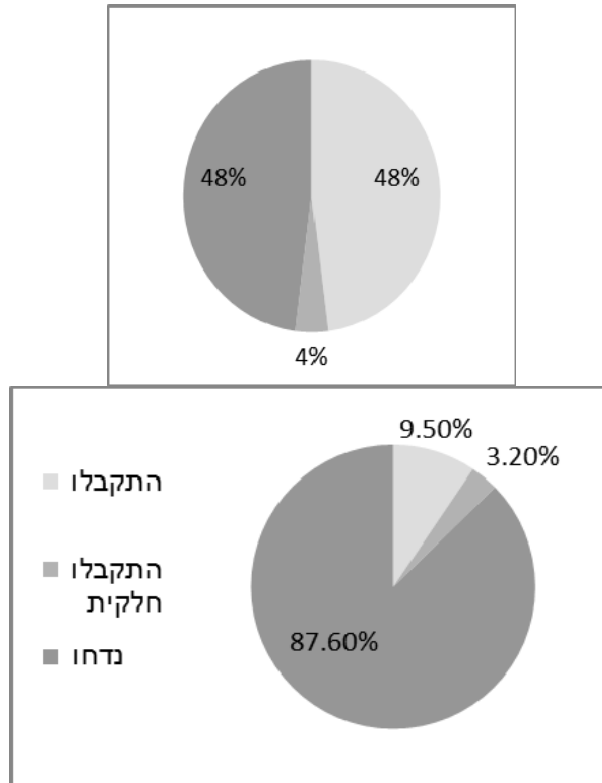
99 לא נעשתה הבחנה בין אחוזי קבלת ערעורים על הכרעת הדין וערעורים ביחס לעונש.

100 שחר וגרוס, לעיל ה"ש 36.

101 מחקר זה מכיל יותר מ-7000 פסקי דין מדגמיים שנפסקו בבית המשפט העליון בין השנים 1948-1994.

תרשים 10: מידת ההצלחה בערעורים על הכרעת הדין

ערעורי עורכי הדין ערעורי הלשכה

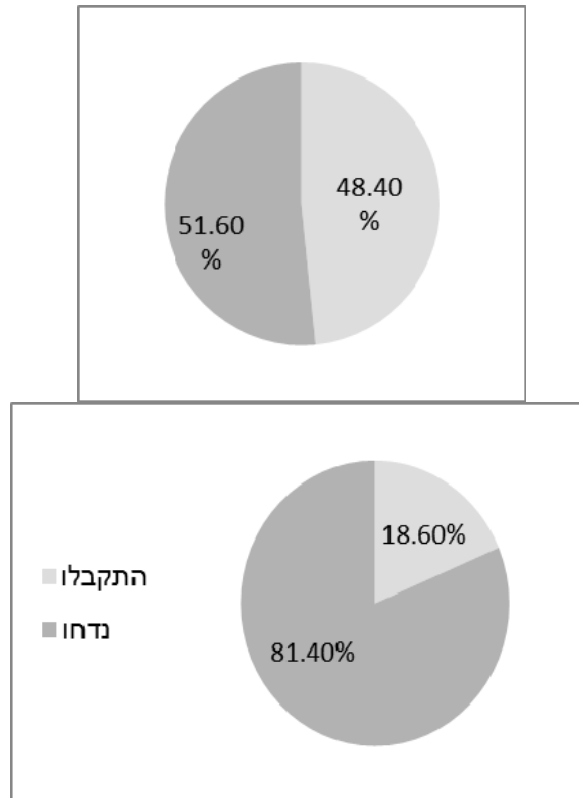


נמצא כי אחוזי ההצלחה (המלאה והחלקית) של הלשכה בערעור על הכרעת הדין הוא 52%, לעומת אחוזי ההצלחה של עורך דין שהם 12.4% בלבד.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

תרשים 11: מידת ההצלחה בערעורים על העונש

ערעורי עורכי הדין על ערעורי הלשכה



נמצא כי אחוזי ההצלחה של הלשכה בערעור על העונש הם 48.4%, לעומת אחוזי ההצלחה של עורך דין שהם 18.6% בלבד.

נתונים אלה בדבר עדיפותה של הלשכה בערעורים מאששים מחקרים קודמים שמצאו כי לרשות הציבורית יתרון משמעותי וסיכוי גבוה יותר להצליח בערעורים, מזה הקיים לפרט. במחקרם של שחר וגרוס<sup>102</sup> נמצא כי בתחום הפלילי, הסיכוי לקבלת ערעור של נאשם על הרשעתו או על העונש שנגזר עליו עומד על 34.9%, ואילו הסיכוי לקבלת ערעורה של המדינה על זיכוי של אדם עומד על 70.1%. בתחום האזרחי נמצא כי כאשר פרט מערער על הכרעת הערכאה קמא, ומולו ניצבת רשות ציבורית, סיכויי קבלת הערעור הם 31.2%. לעומת זאת, כאשר מול הפרט המערער ניצב פרט אחר, סיכויי משתפרים ל-40.6%. כאשר הרשות

102 שחר וגרוס, לעיל ה"ש 36.

הציבורית היא זו המערערת, הסיכוי לקבלת ערעורה עומד על 53%. גם במחקרם הערכני יותר של אייזנברג, פישר ורוזן-צבי<sup>103</sup> נמצא כי הממשל הציבורי מצליח מאוד בערעוריו. למשל, בערעורים פליליים בזכות, ב-81.1% מהמקרים שבהם ערערה המדינה התקבל הערעור, ואילו רק ב-15.1% מהמקרים שבהם המערער הוא הנאשם התקבל הערעור. בנוגע ללשכת עורכי הדין אפשר כי נטיית בית המשפט לפסוק לטובתה גבוהה עוד יותר, לאור מה שכונה "קשר המשפטינים הישראלי"<sup>104</sup>. הגם שישנה עלייה במידת התערבות בית המשפט בהחלטות הלשכה, עדיין קיים חשש כי בית המשפט יתקשה יותר לפסוק נגד הלשכה, בעקבות היחסים המיוחדים הקיימים בין הלשכה לרשות השופטת.<sup>105</sup>

הסבר נוסף לעדיפות הלשכה בהליכים אלה נעוצה בהיותה שחקן חוזר בתיקים המשמעותיים, בניגוד לעורכי הדין המועמדים לדין המשמעתי, שהם שחקן חד-פעמי.<sup>106</sup> עו"ד יורק-ריד, פרקליט ועדת האתיקה של מחוז ת"א והמרכז<sup>107</sup> מחזק הסבר זה ומסביר את עדיפותה המשמעותית של הלשכה בערעורים בכך שלועדות האתיקה והקובלים עדיפות במידע ובמיומנות בתחום המשמעתי. אין כמעט עורכי דין העוסקים באופן פרטי בתחום הדין המשמעתי, ואילו הקובלים מטעם ועדות האתיקה עוסקים בכך באופן שוטף ומקצועי, בידם נמצאים כל פסקי הדין וההחלטות השונות, הם נהנים מניסיון מצטבר של ייצוג בתיקים רבים ולכן עדיפותם ברורה.<sup>108</sup>

בנוגע לטענתו של ארד-אילון שפורטה לעיל, יצוין כי הפער במידת ההצלחה בערעורים לטובת הלשכה נשמר גם בשנת 2013. מתוך 4 ערעורים שהגישה הלשכה על הכרעת הדין התקבלו 3 ו-1 נדחה (25%), מתוך 19 ערעורים על הכרעת הדין שהוגשו על ידי עורכי דין נדחו 14 (73.7%). בנוגע לערעורים נגד העונש דחה בית המשפט המחוזי 3 מתוך 4 הערעורים שהוגשו על ידי הלשכה (75%), וכן דחה 13 מתוך 17 מערעורי עורכי הדין נגד העונש (76.5%). הנתונים הכלליים בשנת 2013 מצביעים על הצלחה של הלשכה ב-57.1% מהערעורים שהגישה, לעומת 36.4% הצלחה בקרב עורכי הדין. כך שההתערבות הגבוהה יותר של בית המשפט המחוזי בשנת 2013 אינה משנה את העובדה כי ללשכה סיכויים גבוהים משמעותית להצליח בערעור מאשר לעורכי הדין.

103 Eisenberg, Fisher & Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court*, לעיל ה"ש 34, בעמ' 694–695.

104 זלצברגר, לעיל ה"ש 1.

105 למשל, נציגי הלשכה יושבים בוועדה לבחירת שופטים, ויש להם השפעה על שאלת קידומם של השופטים.

106 על עדיפותו של השחקן החוזר ראו Marc Galanter, *Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculation on Limits of Legal Change*, 9 LAW & SOC'Y REV. 95 (1975).

107 ראו ריאיון עם עו"ד יורק-ריד, לעיל ה"ש 90.

108 כל אלה הם ראיה נוספת לכך כי הנחת המוצא של הגישה האדוורסרית שלפיה משני צדדי המתנס מתמודדים צדדים בעלי יכולת זהה אינה משקפת נאמנה את המציאות. בעניין זה ראו למשל נטע זיו "כללי ניגוד העניינים של עורכי הדין ונגישות למשפט: "עורך הדין האחרון בעיר" – לי או לך? המשפט י 311, 332–333 (2005).



הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

## 2. ערעורים ברשות

מחקרם של אייזנברג, פישר ורוזן-צבי<sup>109</sup> מצא כי הרשות לערעור, הן בתחום האזרחי והן בתחום הפלילי, ניתנת במשורה. בתחום הפלילי רשות הערעור ניתנה רק ב-47 מתוך 897 הבקשות שהוגשו, בתחום האזרחי רשות הערעור ניתנה רק ב-92 מתוך 572 הבקשות שהוגשו. אחוז הערעורים הפליליים שהתקבלו מבין כלל בקשות רשות הערעור הוא 2.3%, ואחוז הערעורים האזרחיים שהתקבלו מבין כלל הבקשות הוא 11%.

ממצאי המחקר הנוכחי מצביעים על כך כי בקשות לערעור נוסף ברשות אינן מתקבלות כלל. אף אחת מתוך 43 הבקשות שהוגשו לא התקבלה. הן לא התקבלו כאשר סמכות הדיון בערעור שבזכות הייתה בידי בית המשפט העליון והן אינן מתקבלות כאשר סמכות הדיון היא בידי בית המשפט המחוזי בירושלים. דבר זה עולה בקנה אחד עם עמדתו המוצהרת של בית המשפט העליון בנוגע לערעור בגלגול רביעי שלפיה ההתערבות תיעשה "במשורה שבמשורה"<sup>110</sup>. ייתכן שההבדל נובע מהעובדה שמחקרם של אייזנברג, פישר ורוזן-צבי עוסק בדיון בגלגול שלישי ובמחקר הנוכחי מדובר בדיון בגלגול רביעי, אך עדיין מדובר כאן בהבדל רב, הואיל ואף לא אחת מהבקשות התקבלה.<sup>111</sup>

אמנם בקשות רשות הערעור מוגשות נגד פסיקה של בית המשפט המחוזי, ולא נגד פסיקת בית דין משמעתי, אולם נכונות בית המשפט העליון להכיר בחשיבותן של סוגיות ולדון בהן גם בגלגול רביעי כשמדובר בדיון המשמעתי של עורכי הדין איננה קיימת כלל על פי נתוני המחקר.<sup>112</sup> לדעת פרקליט ועדת האתיקה במחוז תל-אביב והמרכז, עו"ד יורק-ריד, להליך לבקשת רשות לשמיעת ערעור בגלגול רביעי אין כמעט אח ורע, ומדובר בהליך מיותר הגורם לבזבוז משאבים הן בקרב הצדדים והן בבית המשפט העליון. מדיניותו היא שלא להגיש בקשות לשמיעת ערעור בגלגול רביעי, גם כאשר פסק הדין שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים אינו עולה בקנה אחד עם מדיניותה של ועדת האתיקה.<sup>113</sup> גישה אחרת מציג יו"ר ועדת האתיקה הארצית, עורך דין ארד-אילון. הוא קובל על כך שבית המשפט העליון אינו מקבל בקשות רשות ערעור על פסיקת בית המשפט המחוזי בירושלים, גם במקרים שבהם הוא מביע עמדה שלפיה בפסיקת המחוזי נפלה שגגה, מאחר שמדובר בדיון בגלגול הרביעי שיש לאפשרו רק בנסיבות נדירות. לגישתו של ארד-אילון, בית המשפט העליון מחמיץ את ההזדמנות להוות ערכאה המפקחת ומבקרת את הליכי המשמעת.<sup>114</sup> אני סבורה כי טענתו של

109 Eisenberg, Fisher & Rosen-Zvi, *Israel's Supreme Court*, לעיל ה"ש 34, בעמ' 714.

110 לעיל ה"ש 51 והדיון שם.

111 מעניין לציין כי בשנת 2014 שאינה כלולה במחקר התקבלה בפעם הראשונה בקשת רשות ערעור ונדרשה כערעור שהתקבל בנוגע למידת העונש, אם כי בפסק הדין מצוין במפורש כי מדובר בדיון חריג בגלגול רביעי שאליו נדרש בית המשפט בהסכמת הצדדים. ראו בר"ש 1136/14 ישראלוביץ נ' ועדת האתיקה המחוזית של לשכת עורכי הדין במחוז תל-אביב (פורסם בנבו, 20.5.2014).

112 לאחר סיום המחקר האמפירי ובעת כתיבת מאמר זה, בחודש מאי 2014 העניק בית המשפט העליון בפעם הראשונה רשות ערעור. עניין ישראלוביץ, שם.

113 לעיל ה"ש 90.

114 ארד-אילון, לעיל ה"ש 93.

ארד-אילון נכונה. כפי שהוצג לעיל, מחקרם של איזנברג, פישר ורוזן-צבי מצא כי בית המשפט העליון אינו נוהג ליתן רשות ערעור כעניין שבשגרה, אולם רשות כאמור ניתנת בכל זאת בתחום הפלילי בכ- 5.3% מהמקרים ובתחום האזרחי בכ- 16% מהמקרים. גם כאשר ניתנת רשות ערעור אין כמובן ביטחון בכך שהערעור יתקבל, והנתונים הוצגו לעיל. נתוני המחקר הנוכחי הם, כאמור, כי אף אחת מהבקשות לא התקבלה, וכולן למעט אחת נדונו על ידי דן יחיד. יצוין כי ב- 66.7% מהמקרים הבקשה נדחתה תוך שבית המשפט נימק את הדחייה לאחר דיון לגופו של העניין. עובדה זו יכולה הייתה להצביע על מקריות בכך שכל הבקשות נדחו, שכן אפשר כי היו לא ראיות, אולם כאן המקום להדגיש את טענתו של ארד-אילון שלפיה גם במקרים שבהם בית המשפט העליון מצביע על קשיים מהותיים בפסיקת המחוזי, אין הוא מקבל את בקשת רשות הערעור או לכל הפחות מעבירה להרכב רחב יותר שידון בה. התוצאה היא כי הליך זה אכן הופך למיותר, בשל חוסר נכונותו המוחלטת של בית המשפט העליון לבצע פיקוח ממשי ואפקטיבי. במתכונתו הנוכחית מדובר בבזבוז משאבים ובהחמצה.

מעניין וחשוב לציין כי מאז העברת סמכות הערעור המנדטורית לבית המשפט המחוזי, הוגשו כאמור 37 בקשות רשות לערעור נוסף בפני בית המשפט העליון, שלמעט ארבע מתוכן, נדונו כולן על ידי אותו שופט. השופט רובינשטיין דחה 33 מתוך 37 הבקשות שהוגשו בין השנים 2009–2013. בשנים האחרונות גוברת הנטייה של מערכות המשפט, כולל זו הישראלית, לעבור תהליך של התמקצעות, כך שיותר ויותר שופטים מתמחים בסוג מסוים של תיקים. תהליך זה מתרחש הן באמצעות חקיקה פורמלית היוצרת בתי משפט מיוחדים כגון בית המשפט לענייני משפחה או בית המשפט הכלכלי, והן בדרך פחות פורמלית, כאשר נשיאי בתי המשפט מנתבים תיקים באופן היוצר התמקצעות של שופטים.<sup>115</sup> השאלה אם התמקצעות השופטים היא רצויה מעסיקה חוקרים רבים, ואין לגביה הסכמה. בתמצית, מצדדי ההתמקצעות מצביעים על קבלת החלטות עקבית, שיטתית, מקצועית ואחידה יותר שתביא עמה ההתמקצעות. לעומת זאת, המתנגדים סבורים כי ההתמקצעות תקל על השחקנים החוזרים להשפיע על השופטים ותגרום להטיות בשפיטה. הם חוששים מביטחון עצמי רב מדי של השופט שיכול להביא להחלטות טובות פחות.<sup>116</sup> גם אם נקודת המוצא תהא כי תהליך ההתמקצעות בשפיטה הוא חיובי, נראה כי ישנו טעם לפגם בעובדה כי שופט אחד בלבד, ללא קשר לזהותו, הוא המקבל כמעט את כל ההחלטות בעניין מסוים. התוצאה היא כי על פי מדיניותו והשקפת עולמו של שופט אחד בלבד נשמרים שערי בית המשפט העליון שאינו נכון לדון בערעורים שברשות בהקשר של הדין המשמעתי החל על עורכי הדין. במקרה כזה סביר כי יתעורר חשש כי למאפייניו האישיים ולעמדתו הערכית הספציפית השפעת יתר על התחום שעליו הוא חולש כמעט לברו.<sup>117</sup>

115 אורן גזל-אייל ונוחי פוליטיס "התמקצעות או כלליות? השפעה של התמקצעות של שופטים על ההליכים וההחלטות" עתיד להתפרסם במשפטים מד (2015).

116 ראו פירוש נרחב בעמדות החוקרים השונים שם.

117 עמדתו הברורה של רובינשטיין שלפיה אין להתערב גם מקום שבו נמצאו פגמים של ממש בהחלטת בית המשפט המחוזי בירושלים, באה לידי ביטוי למשל בכר"ש 4231/13 חיימוב נ'

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

## ט. המחקר הכמותי בנוגע לעתירות המנהליות שהוגשו נגד החלטות הלשכה הקשורות לדין המשמעתי

### 1. בסיס נתונים ומגבלות המחקר

בסיס הנתונים בחלק זה של המחקר כולל את פסקי דין בעתירות מנהליות שניתן היה לאתר במאגרים המשפטיים,<sup>118</sup> שעניינם בהחלטות של לשכת עורכי הדין בנוגע לדין המשמעתי. מדובר בפסקי דין שניתנו בבג"ץ בין השנים 2005–2013, בפסקי דין שנפסקו על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים בין השנים 2005–2013, וכן בערעורים על החלטות בתי המשפט המנהליים בשנים אלה שנדונו בבית המשפט העליון.

יצוין כי חלק מפסקי הדין לא הופיעו בכל האתרים, אלא רק בחלקם. בנוסף, מאחר שנמצא שהפרסום בכל אחד מהאתרים לא היה מלא, הרי שלא ניתן לקבוע כי לא קיימים פסקי דין נוספים מהשנים שבהן עוסק המחקר שלא אותרו ויש להסתפק בקביעה כי מדובר במרבית פסקי הדין הרלוונטיים.<sup>119</sup> על כך מלמדת גם העובדה כי נמצאו אזכורים של שני פסקי דין שלא ניתן היה לאתר באף אחד מהמאגרים, וניתן היה לדעת על קיומם עקב פרסומו של הליך נוסף שהוגש בגינם. פניות למערכת האתרים המשפטיים ופנייה להנהלת בתי המשפט הביאה לאיתור אחד מהם בלבד, ואת השני לא ניתן היה לשתף במחקר.

קושי מיוחד באיתור פסקי הדין לחלק זה של המחקר נבע מהעובדה שפסקי הדין הרלוונטיים אינם מסומנים במספר הליך מיוחד (כמו למשל הערעורים המשמעתיים) ויש לאתרם מתוך כל פסקי הדין המנהליים. גם חיפוש המתבסס על זהות אחד הצדדים (לשכת עורכי הדין) אינו מספק משום שקיימים פסקי דין מנהליים רבים בנוגע להחלטות הלשכה בעניינים שונים שאינם רלוונטיים למחקר זה, כגון פסקי דין העוסקים בעתירות בנוגע לבחינות הלשכה, הבחירות בלשכה, הקבלה ללשכה ועוד.

קושי נוסף היה בהגדרת פסקי הדין שישתתפו במחקר, שכן חלק מפסקי הדין מאשרים הסכמה שאליה הגיעו הצדדים, חלק אחר עוסק בעניינים טכניים, חלק נמחקו מסיבות שונות כגון התייתרות העתירה לאור שינוי בעמדת הלשכה או בהחלטתה, או מאחר שהעתירה הביאה לפעולה המבוקשת גם ללא בירורה, חלק נמחקו על פי בקשת העותר. הוחלט לכלול במחקר גם עתירות שנמחקו, התייתרו או נדחו עקב שינוי בעמדת הלשכה, כפי שיפורט במסגרת ממצאי המחקר.

### 2. ממצאי המחקר הכמותי בבית המשפט לעניינים מנהליים

לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 6.8.2013), מקרה שבו למרות ביקורת משמעותית על פסיקת בית המשפט המחוזי החליט רובינשטיין שלא ליתן רשות ערעור.

118 אתר נבו, אתר פדאור אתיקה, אתר דטה חוק ומשפט ואתר תקדין. פסקי דין של בית המשפט העליון אותרו גם באמצעות אתר הנהלת בתי המשפט.

119 לעיל ה"ש 57 והדיון שם.

אותרו בסך הכול 17 עתירות מנהליות רלוונטיות שהוגשו לבית המשפט לעניינים מנהליים בתקופת המחקר (2005–2013), שעניינן הדין המשמעתי, לכן לא ניתן להגיע למסקנות אמפיריות בנוגע לפסקי דין אלו. 13 מבין 17 העתירות הוגשו על ידי עורכי דין נגד החלטות הלשכה לגביהם, בדרך כלל העתירה הופנתה נגד ההחלטה להעמידם לדין משמעתי. עתירה אחת הוגשה על ידי לקוח המליץ על כך כי הלשכה לא העמידה לדין משמעתי את עורך הדין שעליו התלונן. שתי עתירות הוגשו על ידי עורכי דין המליצים על כך כי הלשכה החליטה שלא להעמיד לדין משמעתי עורך דין אחר שהתלוננו עליו, ואילו עתירה אחת משולבת: עורך דין עותר נגד ההחלטה שלא להעמיד לדין עורך דין אחר שהתלונן עליו, ולעומת זאת הוחלט כן להעמיד לדין את עורך הדין העותר. מבין 17 העתירות שתי עתירות התקבלו, עתירה אחת התקבלה חלקית, עתירה אחת אמנם פורמלית נמחקה, אך עצם הגשתה הביאה לשינוי המבוקש, ואילו 13 האחרות נדחו. כלומר ב־76.5% מהמקרים לא היה שינוי בהחלטת הלשכה, ב־23.5% היה שינוי.

### 3. ממצאי המחקר הכמותי בבית המשפט העליון

בטרם הקמת מערכת בתי המשפט המנהליים ומתן הסמכות לבית המשפט המנהלי לזון בעניינים הנוגעים להחלטות לשכת עורכי הדין, עתירות מסוג זה היו מוגשות לבג"ץ. כיום יושב בית המשפט העליון כערכאת ערעור בזכות על החלטות בית המשפט המנהלי, ומרבית העתירות צריכות להיות מוגשות מלכתחילה לבית המשפט לעניינים מנהליים.<sup>120</sup> במחקר אותרו שני פסקי דין בלבד המהווים ערעור על החלטת בית המשפט המנהלי שנדון בבית המשפט העליון, הרלוונטיים לנושא המחקר. בנוסף אותרו 25 פניות לבג"ץ בנוגע לדין המשמעתי בשנות המחקר (2005–2013). מתוך 27 המקרים הללו, 21 הוגשו על ידי עורכי דין, 4 על ידי לקוחות של עורכי דין, אחד מהווה ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים שהוגש על ידי הלשכה נגד תוצאות פסק הדין קמא ואחד הוגש על ידי הוצאה לאור נבו שעתרה נגד אי־פרסום פסקי דין משמעתיים על ידי הלשכה.<sup>121</sup> במרבית המקרים נושא העתירה היה התנהלות כלשהי של בית הדין המשמעתי בלשכה, למשל עתירות לפסילות מותב בית הדין או אב בית הדין, וכן עתירות כנגד החלטת הלשכה על העמדה לדין משמעתי, 4 מהעתירות הוגשו על ידי לקוחות העותרים נגד החלטת הלשכה שלא להעמיד לדין עורך דין עליו התלוננו, ב־3 מהמקרים העתירה כוונה נגד תוכנם או פרשנותם של כללי האתיקה.

מתוך שני הערעורים על החלטות בית הדין לעניינים מנהליים – אחד נדחה והשני – שהוגש על ידי הלשכה – נמחק בהמלצת בית המשפט ללשכה לחזור בה מהערעור. אך ורק במקרה אחד התקבלה עתירה שהוגשה על ידי עורך דין נגד הלשכה לבג"ץ. אולם ב־3 מקרים נוספים הגם שפורמלית נמחקה העתירה, היא הביאה לשינוי המבוקש במדיניותה או התנהלותה של

120 למרות זאת נמצא כי גם אחרי הקמת בתי משפט אלו, ישנם עורכי דין המנסים עדיין לפנות לבג"ץ בעתירות מנהליות נגד החלטות הלשכה, ניסיונות שנדחים על ידי בג"ץ. פסקי דין אלו לא נכללים במחקר, שכן הם אינם כוללים הכרעה לגופו של עניין.

121 בג"ץ 5491/09 נבו הוצאה לאור בע"מ נ' לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 16.6.2010).

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

לשכת עורכי הדין. כל העתירות הנותרות נדחו. כלומר, ב-22 מהמקרים (81.5%) לא היה כל שינוי בהחלטת הלשכה עקב העתירה שהוגשה.

#### 4. דיון בתוצאות

המספר המועט של העתירות שהתקבלו כמפורט לעיל עולה בקנה אחד עם מדיניותו המוצהרת של בית המשפט שלפיה אין די בכך כי בית המשפט יחשוב כי ההחלטה היא מוטעית כדי להתערב בה, וכי רק במקרים קיצוניים וחריגים שבהם מעורבים שיקולים זרים, חוסר תום לב, הפליה, חוסר סבירות קיצוני היורד לשורשו של עניין וכיוצא באלה, תבצע התערבות בהחלטות הלשכה בנוגע לדין המשמעתי.<sup>122</sup> גם כאשר נספרות העתירות שנמחקו או נדחו, אך הובילו לשינוי באופן פעולת הלשכה כעתירות שהתקבלו, מתוך 44 מקרים בסך הכול, ב-35 (79.5%) לא הביאה הגשת העתירה לכל שינוי.

נתון חשוב נוסף הוא מספר העתירות שהתייחסו להחלטת הלשכה לגנוז תלונה נגד עורך דין ולא להגיש כנגדו קובלנה משמעית. מדי שנה מוגשות תלונות רבות לוועדות האתיקה בלשכה, ורק חלק מזערי מהן מתגבש לכדי הגשת קובלנה משמעית כנגד עורך דין. כך למשל במחוז תל-אביב והמרכז, שהוא המחוז הגדול ביותר שבו רשומים יותר מ-70% מעורכי הדין, בשנת 2011 הוגשו 1712 תלונות לעומת 212 קובלנות. בשנת 2010 הוגשו 2441 תלונות לעומת 299 קובלנות. בשנת 2009 הוגשו 2007 תלונות לעומת 219 קובלנות.<sup>123</sup> מהנתונים הכלליים שבין השנים 2002–2011 עולה כי רק כ-10% מהתלונות מתגבשות לכדי קובלנה משמעית כנגד עורך הדין שבנוגע להתנהלותו הוגשה התלונה.<sup>124</sup> נתון זה קיים בוועדת האתיקה הארצית.<sup>125</sup> מתלונן שוועדת אתיקה מחוזית החליטה לגנוז את תלונתו רשאי לדרוש נימוקים בכתב להחלטה,<sup>126</sup> ויכול גם לפנות לוועדת האתיקה הארצית על מנת שתשקול שנית. בנוסף, כמפורט בפרק ב', הוא רשאי לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה, אולם אלה לא נוהגים להתערב בהחלטת הלשכה, לכן בפועל החלטת ועדת האתיקה היא ההחלטה הסופית. לאור הנתונים שהוצגו והעובדה כי כ-90% מהתלונות לא מתגבשות לכדי הגשת קובלנה, חשוב ביותר שיהיה פיקוח ממשי ואפקטיבי על החלטת ועדות הלשכה בהקשר זה. ואכן, ניתן להגיש עתירה מנהלית נגד סבירות ההחלטה. מתוך העתירות המשתתפות במחקר עולה כי הוגשו 4 עתירות כנגד החלטה לגניזת תלונה לבית המשפט לעניינים מנהליים, כולן נדחו. 6 עתירות בהקשר זה הוגשו לבית המשפט העליון, פעם אחת כערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים, וכן חמש פניות ישירות לבג"ץ. כל העתירות לבית המשפט העליון נדחו אף הן, אם כי עתירה אחת שהוגשה על ידי לקוחה נגד התמהמהות הלשכה בהחלטה אם

122 לעיל ה"ש 44–46 והדיון שם.

123 ראו פירוט החל משנת 2002 במאמרה של זר-גוטמן: Limor Zer-Gutman, *Effects of the Acceleration in the Number of Lawyers In Israel*, 19 INT'L J. LEGAL PROF. 247 (2012).

124 שם, בעמ' 258.

125 דרור ארד-איילון "ועדת האתיקה הארצית: נתונים על שנת הפעילות" אתיקה מקצועית 38 1 (2010).

126 ס' 4 לכללי לשכת עורכי הדין.

להגיש קובלנה כנגד עורכי דין שכנגדם הגישה תלונה, התייתרה עקב העובדה כי הלשכה הודיעה על קבלת החלטה להעמידם לדין משמעתי, כך שהגשת העתירה הביאה לשינוי, מבלי שהתקבלה בפועל. בסך הכול מדובר בתשעה מקרים שבהם הוגשו עתירות בנושא (כאמור, בגין אחת הוגש גם ערעור על ההחלטה). מתוך תשע המקרים הללו – 4 מהעתירות (וכן ערעור אחד) הוגשו על ידי לקוחות שהגישו תלונה שנגנזה, 5 הוגשו על ידי עורכי דין שהגישו תלונה כנגד עורך דין אחר. מספרן המועט של העתירות ביחס למספר הגבוה של המקרים שבהם נגזת התלונה מעיד על הקושי הרב בניהול הליכים כאלה, במיוחד על ידי לקוח. לקוח המגיש תלונה נגד עורך דין בלשכה מחויב כיום לצרף תצהיר לתלונתו, אך עלויותיו הכספיות והזמן שעליו להקדיש לשם כך הם סבירים. לעומת זאת, הגשת עתירה מנהלית כרוכה בעלויות גבוהות, זו עתירה שקשה ביותר לנהלה ללא ייצוג וכן הסיכוי לקבלת העתירה קטן מלכתחילה לאור הצהרת בתי המשפט כי לא יתערבו בהחלטת קובל אלא במקרים חריגים ביותר,<sup>127</sup> ועל כך גם מעידים ממצאי מחקר זה. התוצאה היא שלא רק שבפועל לא קיים פיקוח על החלטות הלשכה בהקשר זה, מנגנון הפיקוח אינו ישים מלכתחילה ובעצם מונע את היכולת מלקוח שתלונתו נגנזה מלזכות לבקרה חוזרת של ההחלטה.

המשפט המנהלי מדגיש את חשיבותה של הביקורת על גופים סטטוטוריים. כפי שנפסק לא אחת, ללא הביקורת השיפוטית על הגופים המנהליים נפגמים היסודות של משטר חופשי.<sup>128</sup> החשיבות העיקרית של הביקורת נעוץ בהרתעה המביאה לכך שהרשות תפעל באופן תקין מתוך ידיעה כי כל החלטה שלה עשויה לעמוד לביקורת של בית המשפט.<sup>129</sup> במהלך השנים התפתחו והורחבו כלי הביקורת המופעלים על ידי בית המשפט, וכיום נשקלים פרט לחוקיות ההחלטה גם היחס בינה לבין מטרות החקיקה, אי-שקילות שיקולים זרים על ידי הרשות, שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, האם מתקיים עקרון השוויון בהחלטה, מהי סבירותה ועוד.<sup>130</sup> אולם באשר לביקורת על החלטות הלשכה אם לגנוז תלונה נגד עורך דין, בפועל מצמצמים שיקולים אלו. כך למשל בפסק דין משנת 2010,<sup>131</sup> במקרה שבו עתרה לקוחה כנגד ההחלטה שלא להעמיד עורך דין שהגישה תלונה נגד התנהגותו, חזר ואישר בית המשפט העליון הלכה קודמת שלפיה יתערב בהחלטת קובל רק במקום שההחלטה נבעה "משיקולים פסולים ובלתי-חוקיים כגון חוסר תום לב או מניעים זרים".<sup>132</sup> כלומר: הביקורת השיפוטית על החלטות לשכת עורכי הדין בנוגע לדין המשמעתי מצומצמת יותר מביקורתה הרגילה ביחס לגופים הסטטוטוריים.

127 ראו למשל בג"ץ 9255/04 עו"ד הוכברג נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב (פורסם בנבו, 16.6.2005).

128 ראו למשל בג"ץ 294/89 המוסד לבטוח לאומי נ' ועדת העררים לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, פ"ד מה(5) 445 (1991).

129 יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך א פרק 1 (1996).

130 יואב דותן הנחיות מנהליות פרק שמיני (1996).

131 עע"מ 1652/08 פלונית נ' ועד מחוז תל אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין (פורסם בנבו, 18.3.2010).

132 עניין ווליס, לעיל ה"ש 44, בעמ' 540.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

במאמר פרדה שנכתב על ידי יו"ר ועדת האתיקה הארצית לאחר עשר שנות כהונה בתפקיד,<sup>133</sup> מציין עו"ד דרור ארד-אילון כי כל העתירות שהוגשו לבית המשפט לצורך ביקורת שיפוטית על שיקול הדעת של ועדת האתיקה הארצית בדבר העמדה לדין נדחו או נמחקו, כל הפניות ליועץ המשפטי שיפעל כקובל נוסף נדחו, וכי שיקול הדעת של כלל ועדות האתיקה זוכה לאמון בבתי המשפט. לדבריו "הדבר מלמד על הצלחת האוטונומיה של הדין המשמעתי". דומני כי הדבר מלמד דווקא על ההפך: הניחו כי מעולם לא היה מתקבל ערעור פלילי בבית המשפט העליון על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. האם זה מלמד על הצלחת הדין הפלילי? לגיטימי, ההפך הוא הנכון. דבר זה מלמד על חוסר בקרה על הערכאה המחליטה, שיכולה לעשות כרצונה מבלי שקיים מנגנון ביקורתי אפקטיבי, מעין "שלטון יחיד", ולדידי מדובר בשיקול חשוב להוצאת הדין המשמעתי מידי הלשכה, או לכל הפחות הקמת מנגנון ביקורת יסודי ואפקטיבי. בוודאי אין הדבר מלמד על הצלחת האוטונומיה. כאמור לעיל, ללא ביקורת שיפוטית אפקטיבית, רשות שאינה חוששת מהצורך להצדיק החלטתה בפני בית המשפט, יכולה לפעול ככל העולה על רוחה ללא חשש.

## י. מסקנות לפני סיכום

העיקרון שבו מחזיק בית המשפט בנוגע לשאלה מתי ראוי להתערב בפסיקת בית הדין המשמעתי, נעוץ כפי שהובהר לעיל בהלכה שלפיה בערעור בגלגול שלישי אין להתערב אלא כשקיים טעם מיוחד ועניין ציבורי בהתערבות.<sup>134</sup> בית המשפט אמנם מכיר בעובדה כי בנדון מדובר בערעור שלישי בזכות, אך הוא מוסיף להחזיק בגישה כי לא מדובר בהליך ערעורי רגיל, אלא מציין כי תפקיד בית המשפט הוא להוות ערכאת ביקורת המתערבת רק במקרים שבהם בית הדין המשמעתי סוטה סטייה קיצונית מהנדרש.<sup>135</sup> אולם כדי להוות ערכאת ביקורת יעילה, ניתן לטעון כי נכון דווקא שבית המשפט היושב כערכאת ערעור יתערב כל אימת שימצא כי פסק הדין המשמעתי חורג מהראוי. מנגנון ביקורת אינו מתערב רק כאשר מדובר במקרים קיצוניים, אלא גם כאשר קיימת סטייה מהראוי והנדרש. גם כשמדובר בעתירות מנהליות העוסקות בדין המשמעתי בית המשפט ממעט להתערב כמפורט בפרק ט', אלא במקרים חריגים ביותר. חשיבותו הרבה של הדין המשמעתי והנחלת כללי התנהגות ברורים לקהילת עורכי הדין, מצדיקה התייחסות שונה של בית המשפט לתפקידו והתערבות משמעותית יותר, לא רק במקרים קיצוניים כאמור. התייחסות שונה נדרשת גם משום שהלשכה ממלאת הן את תפקיד הקובל והן את תפקיד השופט, ככל תפקידים בידי אותו גוף, שאינו קיים בדין הפלילי ובאזרחי. המסקנה הסופית של המחקר היא כי אין מנגנון ביקורת אפקטיבי על קביעת והפעלת הדין המשמעתי על ידי לשכת עורכי הדין. אמנם הרפורמה כפתה על הכללתם של כמה שיפורים המביאים ליתר שקיפות בפעולתה של הלשכה, אולם אין בכך די. העובדה כי הרוב הכמעט

133 דרור ארד-אילון "האוטונומיה של האתיקה המקצועית" אתיקה מקצועית 53 (2014).

134 הלכת חניון חיפה, לעיל ה"ש 47.

135 לעיל ה"ש 49 והדיון שם.

מוחלט של העוסקים בהפעלת הדין המשמעתי בלשכה פועלים בהתנדבות, יוצרת כשלים שקשה להתגבר עליהם<sup>136</sup> וכן מעוררת אי־נוחות וחוסר אמון מסוים במניעיהם של לפחות חלק מן העוסקים במלאכה.<sup>137</sup> בנוסף, לאור העובדה כי הלשכה פועלת גם כאיגוד המקצועי של חבריה עורכי הדין, הרי שברי כי היא חסרה את הפרספקטיבה החיצונית והכללית הנדרשת בעניין הנוגע באופן כה מהותי לציבור כולו. ניתן היה לצפות כי הלשכה, כמי שמעוניינת לשפר את מעמדם ותדמיתם של עורכי הדין בקרב הציבור, תתייחס להגברת האמון בדין המשמעתי כאינטרס שלה ושל חבריה, ותוביל מהלך של שקיפות, הגברת הביקורת החיצונית, הפיכת חלק גדול יותר מן העוסקים במלאכה לגורמים מקצועיים הפועלים בשכר וללא כפיפות לה, אך העובדות במציאות מראות כי לא כך הם פני הדברים.

נטע זיו מצביעה על כך כי בשל חולשת הרגולציה העצמית של עורכי הדין, שלא השכילו להתאימה לתפישות המשתנות ולצורכי הציבור בכללותו, החלו מוסדות מדינה אחרים להתערב ברגולציה זו.<sup>138</sup> על הלשכה להבין כי שיפור מערך הדין המשמעתי עולה בקנה אחד עם טובתה שלה ועם טובת ציבור עורכי הדין, שכן המצב הקיים יביא בסופו של דבר לכך שרגולציה חיצונית תתערב, ולמעשה כבר מתערבת, בקביעת סטנדרטים אלו, כפי שנעשה בתחומים אחרים שעליהם מופקדת הלשכה.

על גישתה של הלשכה לדין המשמעתי וחשיבותו ניתן להסיק גם מהאופן שבו היא דואגת לפרסום פסקי הדין המשמעתיים. עד לרפורמה בדין המשמעתי שנכנסה לתוקף בשנת 2010 פורסמו פסקי הדין המשמעתיים על פי החלטת לשכת עורכי הדין, והפרסום היה סלקטיבי וחלקי ביותר. התנהלות זו של הלשכה עוררה ביקורת רבה<sup>139</sup> ויצרה חוסר אמון בנוגע למערכת הדין המשמעתי כולה בקרב הציבור. התנהלות זו שבאה בניגוד לדרישות הלשכה וחבריה במקרים דומים לשקיפות וגילוי, יצרה את הרושם כי ללשכה "יש מה להסתיר" בכל הנוגע להתנהלות הדין המשמעתי בחסותה, והדבר כאמור עורר חשדנות והפחית מתדמיתה בעיני הציבור.<sup>140</sup> במסגרת הרפורמה תוקן חוק לשכת עורכי הדין, וסעיף 69 קובע כי על הלשכה להעמיד לעיון הציבור את כל פסקי הדין המשמעתיים. למרות התיקון לחוק לא פורסמו פסקי הדין כנדרש, וההוצאה לאור נבו נאלצה להגיש עתירה לבג"ץ בהקשר זה.<sup>141</sup> עקב העתירה התחייבה לשכת עורכי הדין כי החל מיום מתן פסק הדין (16.6.2010) יפורסמו פסקי הדין

136 ראו למשל דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011, המציין בעמ' 324–326 כי משך הטיפול בתלונות נגד עורכי דין הוא ארוך ביותר וחורג מהנדרש. ניתן להבין זאת על רקע העובדה כי החברות בוועדות האתיקה היא וולונטרית ובמצב כזה קשה יותר לדרוש ולצפות מחבריה לעמוד בלוח זמנים מוקפד.

137 זר-גוטמן גורסת כי ההתנדבות בדין המשמעתי עוצרת את התפתחותו והתמקצעותו ומחדירה אליו פוליטיזציה, שכן המתנדבים מונעים מאידאולוגיות שונות. בנוסף, היא מצביעה על כך כי בארצות-הברית למשל קיימת שלילה מוחלטת של עבודת מתנדבים במסגרת הפעלת הדין המשמעתי. ראו זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי", לעיל ה"ש 17.

138 לעיל ה"ש 5.

139 ראו זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעתי", לעיל ה"ש 17, בעמ' 55–57.

140 על חשיבות תדמית עורכי הדין ואמון הציבור בהם, ראו לימור זר-גוטמן "תדמית מקצוע עריכת הדין" המשפט יב 231 (2007).

141 עניין נבו הוצאה לאור, לעיל ה"ש 121.



הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

המשמעותיים לא יאוחר מחלוף 60 יום ממועד מתן פסק הדין. ללשכת עורכי הדין הוצאה לאור האחראית על מאגר המידע "פדאור אתיקה" שבו מתפרסמים פסקי הדין המשמעותיים. המחקר הנדון עוסק בערעורים על פסקי הדין המשמעותיים במערכת בתי המשפט הכלליים אשר אותם החוק אינו מחייב את הלשכה לפרסם, וניתן לאתרם במאגרי מידע אחרים. אולם ניתן היה לצפות כי לשכת עורכי הדין, בניגוד למנהגה בעבר ומתוך הבנה כי פרסום כל המידע בנוגע לדין המשמעותי לטובת עורכי הדין ולטובת הציבור בכללותו הוא באחריותה, תרכז גם את פסקי הדין האלו במאגר המידע הנגיש לכלל הציבור ללא עלות המופעל על ידה. לשכת עורכי הדין המשתתפת בכל ההליכים הללו יכולה וצריכה להיות מקור המידע המקיף, הזמין והעדכני ביותר בנוגע לתחום הדין המשמעותי שעל פי חוק היא מופקדת עליו למען הציבור כולו. אולם מחיפוש פסקי הדין לצורך מחקר זה עלה כי לא כך הוא הדבר. אמנם מאגר המידע של הלשכה מכיל פסקי דין רבים מבין אלו שנכללים במחקר, אולם הוא אינו מקיף כמצופה. כך למשל מתוך פסקי הדין בערעורים בפני בית המשפט המחוזי בירושלים ניתן היה לאתר ב"פדאור אתיקה" 78.6% מפסקי הדין שנמצאו באמצעות חיפוש במאגרי מידע נוספים, פחות ממחצית מבקשות רשות הערעור שנכללו במחקר נמצאו במאגר המידע של הלשכה. בנוסף, מנגנון החיפוש במאגר המידע "פדאור אתיקה" אינו יעיל ואינו נוח לאיתור פסקי דין. הרושם הנוצר הוא כי אין בעל עניין המקדיש מאמצים להפכו לנגיש ויעיל. כך למשל בחיפוש מתקדם באמצעות סוג ההליך<sup>142</sup> לא נכללים סוגי ההליכים שנוספו לאחר הרפורמה: עמל"ע ובר"ש, אף על פי שאלו ההליכים המרכזיים לערעור על פסקי הדין של בתי הדין המשמעותיים החל משנת 2008. גם בדו"ח מבקר המדינה משנת 2011 הובעה הסתייגות לגבי מאגר מידע זה. נקבע:

"נמצא שאיתור פסק דין באמצעות אתר האינטרנט של הלשכה הוא תהליך מסורבל ובלתי-יעיל: היות והמאגר אינו מפרט את פסקי הדין המשמעותיים שניתנו לפי סדר מסוים – מחייב איתור פסק דין חיפוש לפי פרטים שאינם מצויים תמיד בידי המחפש; אפשרויות החיפוש הן מוגבלות, אין אפשרות לאתר פסקי דין בעלי מאפיינים משותפים, ולרוב מתקבל פסק דין ישן או פסק דין ללא שם הנאשם".<sup>143</sup>

נתונים אלה מעידים כי לשכת עורכי הדין אינה מייחסת חשיבות לתפקידה כאחראית על הבאת המידע בנוגע לדין המשמעותי לציבור עורכי הדין ולציבור בכללותו. הלשכה אינה משקיעה מאמצים ומשאבים בהנגשת מידע זה, כמתחייב מהאוטונומיה הרחבה שהופקדה בידיה, המחייבת לכל הפחות את ניהול מערך הדין המשמעותי על ידה בשקיפות מלאה.<sup>144</sup> מטרתו המוצהרת של הדין המשמעותי היא להגן על הציבור – מטרה שלא ניתן להשיג במצב של

142 נכון ליום 21.6.2014, אף על פי שהצבעתי על בעיה זו בפני ההוצאה לאור של הלשכה האחראית על המאגר כבר במהלך עריכת המחקר.

143 דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011, 323–324 (פורסם ביום 12.12.2011).

144 ראו זר-גוטמן "הרפורמה בדין המשמעותי", לעיל ה"ש 17, בייחוד פרק ה העוסק בשקיפות הראויה שעדיין חסרה.

היעדר שקיפות כפי שקיים היום בהיעדר פרסום מלא ונגיש של הפסיקה. בנוסף, הדין המשמעתי מבוסס על כמה עברות סל,<sup>145</sup> וגם הכללים הספציפיים לוקים בלשון כללית ומעורפלת. יש חשיבות רבה לפסקי הדין הבאים למלא בתוכן את סעיפי הסל ולפרש את הכללים. במצב של פרסום חסר ובלתי-נגיש של פסקי הדין, איך ידעו עורכי הדין מהו סטנדרט ההתנהגות הנדרש מהם? ההשקעה בהנחלת הנורמות באמצעות בתי הדין המשמעתיים מסוכלת בהיעדר פרסום מלא ונגיש.

לאחרונה התברר כי היקף חוסר השקיפות אף עשוי להתעצם: מחוז תל-אביב אימץ מנגנון חדש של עריכת "הסדר מותנה" עם עורכי דין שביצעו עברה משמעתי, תוך שהוא מפרש את תיקון מספר 66 לחוק סדר הדין הפלילי<sup>146</sup> כחל גם על ועדות האתיקה.<sup>147</sup> מנגנון זה מאפשר לוועדת האתיקה להימנע מהגשת קובלנה משמעתי נגד עורך דין המודה בביצוע העברה, תוך הטלת עונש על אותו עורך דין. אם מולאו תנאי ההסדר, ייסגר התיק ללא העמדה לדין משמעתי. אימוץ מנגנון זה, שכלל לא ברור אם הפרשנות החוקית בדבר אפשרות החלתו כפי שנעשתה על ידי מחוז תל-אביב תקפה,<sup>148</sup> יתרום לחוסר שקיפות נוסף, שכן שם עורך הדין המגיע להסדר נשאר חסוי. אמנם סעיף 67ח לתיקון מורה על פרסום פרטי ההסדר ללא שם החשוד, אך אף על פי שידוע על הגעת מחוז תל-אביב להסדר מותנה לפחות פעם אחת, הרי באתר האינטרנט של המחוז לא הצלחתי למצוא עדות לכך.<sup>149</sup>

## יא. סיכום

השאלה שבה עסק מחקר זה היא מהי מידת התערבות בתי המשפט בדין המשמעתי המנוהל על ידי לשכת עורכי הדין, בשל העובדה כי מנגנוני הפיקוח האחרים, שאינם מספיקים מלכתחילה, אינם פועלים או שאינם יעילים. השאלה נבחנה לאור עמדתו המוצהרת של בית המשפט, על ערכאותיו וכובעיו השונים, כי ההתערבות בדין המשמעתי המנוהל על ידי הלשכה צריכה להיות במקרים חריגים בלבד. הצורך לבחון שאלה זו נבע גם מהביקורת המושמעת על האוטונומיה רחבת ההיקף של לשכת עורכי הדין בניהול הדין המשמעתי, למרות הרפורמה שצמצמה אותה אך במעט, ומהעובדה כי נתונים אלה לא נבדקו מעולם ויש ביכולתם להציג מידע חשוב לצורך דיון זה.

145 כך למשל קובע ס' 53 לחוק כי על עורך דין לשמור על כבוד המקצוע ולהימנע מכל דבר העלול לפגוע בו, וס' 61(3) לחוק קובע כי עברת משמעת כוללת גם כל מעשה או מחדל שאינו הולם את מקצוע עריכת הדין. להרחבה ראו אסף ניב "הפעלת 'סעיפי סל' במקום בו קיימת עברה ספציפית בדין המשמעתי של עורכי דין" המשפט ח 573 (2003).

146 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66) התשע"ב-2012.

147 ענת רואה "5,000 ש"ח במקום דין משמעתי" כלכליסט 29.7.2014, וכן אורי ישראל פז "ועדת האתיקה הארצית מתנגדת להסדר מותנה עם עו"ד שעבר ועבירת משמעת" מגזין תקדין 3.8.2014, [www.takdin.co.il/Pages/Article.aspx?artId=4674802](http://www.takdin.co.il/Pages/Article.aspx?artId=4674802).

148 ראו עמדתו של יו"ר ועדת האתיקה הארצית, עו"ד מיכאל טאוסיג, המוצגת במאמרו של אורי פז, שם.

149 נכון ליום 4.8.2014.

הגידול במספר עורכי הדין בישראל: עמדות עורכי הדין כלפי התופעה והשלכותיה

המחקר הניב כמה ממצאים משמעותיים וחשובים. תחילה יש לציין כי בניגוד להשערה הראשונית בנוגע לערעורים בזכות, נמצא כי בית המשפט מתערב בפסקי הדין המשמעותיים במידה לא קטנה ביחס לתחומים אחרים. מחד, זהו ממצא העשוי להצביע על כל כי מערך הביקורת של בתי המשפט הוא יעיל ואפקטיבי. מאידך, עיקר ההתערבות מתבצעת בנוגע למידת העונש המוטלת על עורך דין שפעל בניגוד לכללי האתיקה המקצועית, וההתערבות בנוגע להכרעות הדין עצמן היא מעטה מאוד, וכתוצאה מכך השפעתה על הדין המשמעותי פחותה.

כמפורט במסגרת הדיון,<sup>150</sup> ממצאי המחקר בשנת 2013 מעידים על התערבות גבוהה יותר של בית המשפט המחוזי בירושלים בהכרעות הדין המתקבלות בבית הדין המשמעותי הארצי בלשכה. לא ברור אם מדובר בנתון מקרי או בשינוי מדיניות, ועל הדבר להיבחן בעתיד. אולם אם מדובר בשינוי מדיניות, הרי שאני סבורה כי מדובר בשינוי חיובי וחשוב וכי יש להמשיך במגמה זו, כל עוד הדין המשמעותי נמצא כולו בידי הלשכה.

ממצא חשוב נוסף מעיד על כך שהלשכה ממעטת להגיש ערעורים על פסקי הדין המשמעותיים, ביחס לכמות הערעורים המוגשת על ידי עורכי הדין. הדבר עשוי להצביע על נטיית בתי הדין המשמעותיים לקבל את עמדת ועדות האתיקה, באופן המייתר את הצורך בהגשת ערעורים רבים. ממצא זה מצביע על הבעייתיות הנוצרת עקב היותה של הלשכה יוצרת הכללים, מפרשת הכללים, הגוף המחליט אם להעמיד עורך דין לדין משמעותי, התובע, השופט וערכאת הערעור כאחד. הצורך בהפרדת הרשויות עולה מכך בבירור.

עוד נמצא כי ללשכה סיכויים גבוהים באופן משמעותי מאשר לעורכי הדין להצליח בערעורים, הן כשמדובר בערעור על הכרעת הדין והן כשמדובר בערעור על חומרת העונש. היותה של הלשכה שחקן חוזר ונטיית בתי המשפט לפסוק לטובתה, הם מהגורמים לממצא זה, המדגיש אף הוא את הצורך בשינוי מבני בדין המשמעותי.

בנוגע לערעורים ברשות, הרי כאמור בית המשפט העליון אינו מאפשר ערעור בגלגולו הרביעי, ומומלץ לכל הצדדים המעורבים לשקול צעדיהם ולהימנע מבזבוז מיותר של משאבים. האפשרות להגשת בקשה זו אינה תורמת כלל לביקורת על הדין המשמעותי ולאור מצב הדברים הנתון יש לשקול המשך קיומו של הליך זה או לחלופין, ואף רצוי יותר, יש לצקת בו משמעות ולהגמיש את הכללים שנקבעו על ידי בית המשפט העליון לגבי אפשרות הדיון בערעור שכזה.

בנוגע לעתירות המנהליות, הרי חשיבות האפשרות להגשתן רבה, שכן הן מחייבות את הלשכה כמו כל גוף אחר הנתון לביקורת מנהלית, לפעול עניינית ולא שרירותית, ועל פי כללים קבועים ואחידים ולא על פי גחמות. ואכן, בכמה עניינים הקשורים להתנהלות הלשכה ישנן עתירות רבות שחלקן מביאות ליצירת כללים כאמור על ידי הלשכה.<sup>151</sup> אולם בכל הקשור לדין המשמעותי מספר העתירות המוגשות קטן. עתירות מעטות בלבד מוגשות נגד שיקול דעתן של ועדות האתיקה בנוגע להחלטה אם להעמיד או לא להעמיד לדין עורך דין זה או אחר בשל התנהלותו. תחום זה שנתר גם לאחר הרפורמה בדלתיים סגורות, אינו זוכה כמעט כלל

150 ראו לעיל פרק ח.1.

151 ראו למשל בנוגע לקבלה ללשכה, ס' 27 ו-44 לחוק לשכת עורכי הדין.

לביקורת חיצונית כלשהי. הצהרות בתי המשפט על מדיניות של התערבות אך ורק במקרים חריגים וקיצוניים מרפות את ידיהם של עותרים פוטנציאליים. לו היו מנגנונים אלה תופסים את תפקידם כמנגנון ביקורת, ולא כמי שמתערבים רק כשכלו כל הקצין, אפשר שהיו יכולים להיות מנגנון ביקורת אפקטיבי. אך יש להביא בחשבון גם את העובדה כי מספר העתירות הזעום נובע לא רק מסיכויי ההצלחה שכמעט לא קיימים, אלא גם מהקושי והעלות הגבוהה בהגשת עתירה מנהלית, דבר המביא למסקנה כי מלכתחילה מנגנון ביקורת זה אינו יכול למלא את תפקידו. כך או כך, מצב הדברים נכון להיום ומספר העתירות הזעום שמוגש ושמקבל, מותירים אפשרות זו כלא ממוצה.<sup>152</sup>

בהנחה כי לא תחוקק רפורמה נוספת בדין המשמעתי, לפחות לא בשנים הקרובות, ראוי ורצוי כי מנגנוני הביקורת יתייחסו לתפקידם כמנגנון ביקורת אמתי, ולא כבלם למקרי חירום בלבד. על מנגנונים אלו להביא בחשבון כי ללשכה אוטונומיה רחבה ביותר, ובפועל על פי המצב הקיים אוטונומיה זו ניתנת לה ללא בלמים ומעצורים בצדם. גוף סטטוטורי המחזיק בידיו מכוח החוק אוטונומיה כה רחבה המשפיעה באופן עמוק על כלל הציבור, אינו יכול לפעול כנדרש ללא פיקוח ממשי, אמתי ואפקטיבי. ללא הביקורת קיימת סכנה משמעותית לכך שאופן פעולתו לא יהלום את האינטרס הציבורי.

152 מפליא היה למצוא מספר לא קטן של עתירות המוגשות לבג"ץ על ידי עורכי דין נדחות בשל נקיטת הליך לא נכון ופנייה לבית משפט לא נכון. עורכי דין מגישים עתירות לבג"ץ נגד החלטות של בתי הדין המשמעתיים, במקום להגיש ערעור על החלטות אלו בדרך הנקובה בחוק, וגם כאשר המקרה ראוי להידון כעתירה מנהלית, ישנם מקרים שבהם העתירה מוגשת לבג"ץ במקום לבית המשפט לעניינים מנהליים, ונדחית עקב כך.