

מבחני לשכת עורכי-הדין בישראל – אתגרים והזדמנויות

מוגש להתאחדות הסטודנטים הארצית, המחלקה המשפטית

1. מבוא:

מטרת מסמך זה היא לבחון אלטרנטיבות שונות לבעיה שנוצרה בשנים האחרונות בישראל והיא אחוזי מעבר נמוכים של מבחני לשכת עורכי-הדין.

המצב הנוכחי אינו יעיל שכן סטודנטים רבים משקיעים זמן רב וסכומי כסף על מנת ללמוד מקצוע שבסופו של דבר אינם יכולים לעסוק בו. לפיכך, אם מטרת הרמה הקשה של מבחני לשכה היא להוות מסננת למשפטים, יש לשקול צעדים נוספים שיסייעו להקל את העומס.

לחלופין, אם קיימת בעיה ברמת הסטודנטים או באיכות הלימוד בחלק מהמוסדות, ייתכן שניתן לתת מענה חלופי ולא להיתלות במבחני הלשכה כמסנן מרכזי יחיד. על אף הערך האקדמי הרב שקיים בלימודי משפטים גם ללא קבלת רישיון עריכת הדין וללא עיסוק במקצוע, חשוב שיהיו שקיפות וודאות גבוהות ככל הניתן, לגבי היתכנות העיסוק במקצוע בתום תקופת הלימודים

רמתם המקצועית הגבוהה של עורכי-הדין חיונית, שכן יש להם השפעה ממשית על חייהם של בני-אדם: הן מבחינת מאסר ששולל את חירותו של אדם, והן מבחינה כלכלית, ולפיכך אין להקל ראש בכך.

לאור הנחות יסוד אלה, מסמך זה מציג סקירה מפורטת של ההיסטוריה, החקיקה והפסיקה בנושא מבחני לשכת עורכי-הדין. על סמך מקורות אלה, הצוות גיבש המלצות למספר פתרונות אלטרנטיביים לבעיה הקיימת, תוך שמירה (ואף שיפור) הרמה המקצועית העתידית של עורכי-הדין.

2. חומר רקע:

א. חקיקה:

חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961
תקנות לשכת עורכי הדין, תשכ"ג-1962

ב. פסיקה:

בג"ץ 2832/96 יוסף בנאי נ' מועצה הארצית של לשכת עורכי הדין
בג"ץ 7505/98 גלעד קורין אלדי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל
בג"ץ 10455/02 בועז אלכסנדר אמיר נ' לשכת עורכי-הדין
בג"ץ 4904/04 מוחמד ותד נ' לשכת עורכי-הדין בישראל
בג"ץ 926/17 רות מכנס נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל
עע"מ 3717/18 - ד"ר עופר פרץ נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל
בג"ץ 94/67 אליהו יצקן נ' לשכת עורכי-הדין בישראל
בג"ץ 6250/05 איציק לוי נ' לשכת עורכי הדין בישראל
עת"מ (י-ם) 223/10 דורון ברקוביץ נ' לשכת עורכי דיין בישראל

3. סקירה היסטורית – פסיקה וחקיקה

א. סקירה כללית

לשכת עורכי הדין הוקמה בשנת 1961 על פי חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961 (להלן: "החוק"), והחליפה שני גופים שפעלו עד אז (עוד מתקופת ממשלת המנדט: המועצה המשפטית והסתדרות עורכי הדין בישראל.¹ מטרתה של הלשכה היא לאגד את עורכי הדין בישראל, לשקוד על רמתו וטהרו של מקצוע עריכת הדין ולפעול להגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד בישראל.²

בחוק המקורי, נוסח **סעיף 38**, שעסק בבחינות ההסמכה: "בתום תקופת ההתמחות על המועמד לחברות בלשכה להיבחן בבחינות הלשכה במקצועות מעשיים."

סעיף 38(א) לחוק, שתוקן בשנת 1963 קובע: "בתום תקופת ההתמחות על המועמד לחברות בלשכה להיבחן בבחינות הלשכה להסמכה לעריכת דין, שיהיו בין השאר בדין המהותי ובסדרי דין [...]". הסיבה לתיקון נראית על-פניו ניסוחית, וניתן להבינה מפרוטוקול מסעיף 147 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.³

סעיף 39 קובע כי תכנית הבחינות, סדריהן ודרכי הגשת ערר על תוצאות הבחינה, ייקבעו בתקנות. **תקנות לשכת עורכי הדין** (סדרי בחינות בדיני מדינת ישראל, באתיקה מקצועית החלה על עורכי דין זרים ובבחינת ההסמכה לעריכת דין), תשכ"ג-1962 (להלן: "**התקנות**"), קובעות כי בחינות הלשכה להסמכה לעריכת דין ייערכו פעמיים בשנה ויורכבו משלושה חלקים (החל מהתיקון לחוק משנת 2017): שני חלקים רבי-ברירה ומטלת כתיבה:

1. החלק הדיוני - שאלות בסדרי דין ובמקצועות מעשיים נוספים.
2. החלק המהותי - שאלות מהדין המהותי, כאשר לחלק זה מצורפים דברי החקיקה הרלוונטיים.
3. מטלת כתיבה - מהווה 15% מהציון הכולל של הבחינה, ואשר ההערכה לגביה ניתנת על פי שלושה מִמְדִים: תוכן, ארגון, לשון.

סעיף 18א לתקנות קובע כי בחלק העוסק בשאלות **בדין הדיוני** הנבחן ייבחן באחדים מהנושאים המנויים בסעיף. באותו האופן נקבעה שורה של נושאים אפשריים בהם יעסקו השאלות שבחלק **המהותי**. בתקנות נקבע כי מי שקיבל בבחינה מעל לציון 65, ייראו אותו כמי שעבר את הבחינה.

ועדת גרסטל התכנסה בשנת 2000, התבקשה על ידי שר המשפטים לבדוק את מצב בחינות ההתמחות להמליץ על שינוי, ככל שנדרש. הועדה המליצה על הארכת תקופת ההתמחות לתקופה של שנה וחצי, כאשר במהלך ששת החודשים הראשונים להתמחות יהא על המתמחה ליטול חלק בקורס מעשי

¹ נתן ברון, "פרשת 'מסמך השופטים החסוי': מבט נוסף על הקמת מערכת השיפוט הישראלית בתש"ח" **קתדרה** 115 (2005)

² סעיף 1 לחוק **לשכת עורכי הדין**, תשכ"א-1961.

³ פרוטוקול מסעיף 147 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (יום שלישי, כ"ח באדר א' התשע"ו (08 במרץ 2016), שעה 13:00): בעמ' 65: "אלעזר שטרן - הלשכה המשפטית [של הוועדה]: זו הערת ניסוח. אבל שוב, בגלל הרגישות אני חושב שצריך לומר אותה. היושב ראש דיבר בזמנו שיהיה כתוב במפורש שהבחינות תהיינה גם בדין המהותי ובדין הדיוני [הדגשה שלי: ת"ג]. אני רק אומר שהמילים דין דיוני הן לא מילים שהניסוח שלהן מקובל. עדיף לדבר על סדרי דין ולא על דין דיוני."

למתמחים שעל עריכתו המליצה הועדה. הקורס ייערך במתכונת של קורס חובה במהלך מחצית השנה הראשונה של ההתמחות. בד בבד עם ההמלצה להאריך את תקופת ההתמחות, ועל מנת שההתמחות תשיג את יעדיה, המליצה הועדה על ביסוס מערך הפיקוח שמקיימת הלשכה כיום תוך שיועמד בראשו שופט בדימוס, וכן כי ימונה נציב קבילות מתמחים, שהוא שופט בדימוס, וסמכויותיו יוגדרו בחקיקה.

הועדה המליצה על מודל דו-שלבי, לפיו בתום הקורס המעשי שייערך במחצית הראשונה של ההתמחות ייערך מבחן אמריקאי למתמחים. מתמחה שנכשל 3 פעמים, יידרש לעבור את הקורס המעשי מחדש. כמו כן המליצה הועדה על מבחן הערכת ביצוע שיתקיים בסוף ההתמחות, למתמחה שייכשל ויקבל מתחת לציון 64 אבל מעל לציון 55, יתאפשר לחזור על חלק זה. מתמחה שנכשל גם בשלב זה, יאלץ לחזור מחדש על ההתמחות, הקורס המעשי ומבחן הערכת הביצוע. בשנת 2008, דווח בעיתונות⁴ כי לשכת עורכי הדין הפיצה תיקון חוק חדש, לפיו מי שייכשל בבחינת ההסמכה שלוש פעמים, יצטרך לעבור את ההתמחות מחדש. הצעת חוק זאת לא קודמה.

בשנת 2012 הוקם **צוות רוטקופף שהופקד על יישום המלצות ועדת גרסטל**. להבנתנו, אף אחת מההמלצות שנוגעות למבנה הבחינה (בעוד היו המלצות נוספות לוועדה שנגעו לוועדה הבוחנת וכו') לא יושמה בפועל.

ב. הרפורמות בבחינות בשנים האחרונות

עד שנת 2017 הבחינה נחלקה לבחינה בעל-פה ובחינה בכתב, כאשר לבחינה בעל-פה היה יכול לגשת רק מי שעבר את הבחינה בכתב. כיום, הבחינה מורכבת משלושה חלקים כאשר כולם מתקיימים במקביל, ללא כל תנאים מקדמיים. לפי אחוזי המעבר הידועים לנו,⁵ משנת 2002 עד 2015, כ-60 עד 80 אחוזים מהנבחנים עברו את הבחינה. החל משנת 2015, חלה ירידה דרסטית באחוז העוברים עד כדי שאחוז המעבר במועד אפריל 2017 עמד על 56% בלבד. במועד קיץ 2018, נמשכה הירידה באחוז הנכשלים, כאשר 68 אחוזים מן הניגשים לבחינה נכשלו.⁶

הרפורמה בבחינות הלשכה, אשר נכנסה לתוקף בשנת 2017, אמורה הייתה להפוך את הבחינה למשקפת את הידע של הנבחן בסוגיות המשפטיות השונות – הן הפרוצדורליות והן המהותיות. עם זאת, בבחינה הראשונה שהתקיימה במתכונת החדשה (יוני 2018), היו אחוזי המעבר 32% בלבד (מכלל הנבחנים)⁷. כמו כן, פורסם באתר "החדשות"⁸ כי הנתון היה אף יותר נמוך מפאת פסילת שאלות ע"י הלשכה. בהודעה שפרסמה לשכת עורכי הדין נכתב, כי אחוזי המעבר הנמוכים הם פועל יוצא של הרמה האקדמית הנמוכה, המאפיינת מוסדות מסוימים. בתגובה שהתפרסה בעיתונות אמרה שרת המשפטים שהדרך היעילה לצמצם את כמות עורכי הדין היא בחינה מסננת בשנה הראשונה והצהירה כי תקים

⁴ הדר קנה "לשכת עורכי הדין: שלושה כשלונות ואתה בחוץ" **כלכליסט** – משפט 19.6.2008
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3082687,00.html>

⁵ אתר לשכת עורכי הדין, נתונים סטטיסטיים - התפלגות הישגי נבחנים 2002-2013, http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=12763&catId=1809,
<http://www.israelbar.org.il/article.asp?catid=7&menu=1>

⁶ גלעד מורג "נמשכת העלייה בנכשלים: 68% לא עברו את בחינת לשכת עורכי הדין" **YNET** 16.07.2018

⁷ שם. יצוין כי אחוז הנכשלים הני"ל ירד עקב ערעורים ואחרי התקנות החדשות.
⁸ לי נעים "רק 12% עברו את בחינת לשכת עו"ד" **החדשות** 16.07.2018, [https://www.mako.co.il/news-law/legal-16.07.2018/Article-cc97afc49e3a461004.htm](https://www.mako.co.il/news-law/legal-16.07.2018/Article-cc97afc49e3a461004.htm.q3_2018)

צוות שיבחן את החלופה הזו וחלופות נוספות וכן שתבחן את אפשרויות הטיפול לאחר שתעמיק בדברים.⁹

בינואר 2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ע"י חברי הכנסת עודד פורר, חמד עמאר ורוברט אילטוב העוסקת בשינוי בשיטת הבחינה. יודגש, כי ההצעה אינה מיישמת את המלצות ועדת גרסטל. ההצעה מבקשת לקיים בחינה שנתית בכל מוסד אקדמי שהוכר על ידי המל"ג, ומעבר של בחינה זאת (לא כתוב סף חמת "ציון עובר") יהיה תנאי לרישום להתמחות.

בדברי ההסבר נכתב שבחינת הידע בתום כל שנת לימודים, תוביל סטודנטים לשקול את המשך דרכם או לשוב ללמוד את החומר בשנית, וזאת מתוך מטרה לצמצם את העוול הרב שנגרם לתלמיד כאשר מקץ 5 שנים ללימודיו, נכשל מסי פעמים בבחינות ההסמכה חרף הזמן והמשאבים הרבים שהשקיע.

באוגוסט 2018, ולאחר קבלת נתוני המעבר של מועד יוני 2018, פורסם בתקשורת¹⁰ כי בעקבות ועדה פנימית שכונסה בנושא, הוחלט לתת לנבחנים תוספת זמן כוללת של יותר משעה לבחינה: תוספת של דקה לכל שאלה בדין המהותי (ארבע דקות במקום שלוש), ותוספת של חצי דקה לכל שאלה בפרק הדיוני (שתי דקות וחצי במקום שתי דקות). כמו כן תצומצם רשימת החיקוקים לבחינה, והיא תפוצל לשתי רשימות נפרדות: אחת לחלק הדיוני והשנייה לחלק המהותי.

בדצמבר 2018 משרד המשפטים פרסם **טיטת תקנות** המחזירות את המצב לקדמותו, לפני מתכונת מבחני הלשכה. לפי התקנות, מי שקיבל ציון 60 לפחות בכל אחד מחלקי הבחינה - ייחשב כעובר גם אם ציונו הכללי נמוך יותר מ-65.¹¹ לפי הערכות, השינוי יאפשר לכ-150 נבחנים משני המועמדים האחרונים לעבור את המבחן, ולקבל הסמכה כעורכי-דין.¹²

ג. ערעור על ציון הבחינה לבתי המשפט:

במרוצת השנים היו פסקי-דין רבים שעסקו במבחני הלשכה. פסקי דין אלה עסקו בשאלות משפטיות חשובות, כמו מעמדו של בית-המשפט ביחס לוועדת מבחני הלשכה, ומידת התערבותו. להלן יוצגו מסקנות ועיקרי הדברים שעלו מתוך כלל פסקי הדין שעסקו בבחינות לשכת עורכי הדין לאורך השנים, וזאת כדי להציג את היחסים המורכבים בין בית המשפט העליון לבית לשכת עורכי-הדין בעניין מבחני ההסמכה.

(1) הוועדה הבוחנת

- סעיף 40(ב) לחוק קובע כי שר המשפטים ימנה הרכב של תשעה חברים לוועדה הבוחנת.
- הוועדה הבוחנת (כמו כל רשות מנהלית), מחויבת לפעול בגדרי הסמכויות שהוענקו לה בדין, ושיקוליה נדרשים להיות מיושמים באורח מידתי, סביר והוגן.¹³

⁹ חן מענית "איילת שקד: אחוזי מעבר בחינות לשכת עורכי הדין מטרידים" **גלובס** – דין וחשבון 16.07.2018, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001246329>.

¹⁰ דפנה ליאל "בשורה לנבחנים: הקלות במבחני הלשכה" **החדשות** 8.8.18, https://www.mako.co.il/news-israel/education-q3_2018/Article-e8571fbfb91561004.htm.

¹¹ לילך דניאל "שקד מחזירה את "חלופת ה-60" לבחינות הלשכה: תחול גם בדיעבד" **תקדין** – חדשות 04.12.2018, <http://www.takdin.co.il/Article/Article/6163652>

¹² שם.

¹³ עת"מ 223/10 דורון ברקוביץ' נ' לשכת עורכי דין בישראל ואח'.

- ועדת הבחינות היא גוף עצמאי מקצועי ובלתי תלוי, דבר שגורם לבעייתיות מסוימת בכריכתה של הוועדה יחד עם לשכת עורכי הדין (כפי שמתרחש לרוב בהגשת העתירות בנושא).¹⁴
- כיוון שאין בחוק הוראה מפורשת בדבר השגה על תוצאת הבחינה, אין גם הוראה בדבר ההרכב של הגוף הדין בהשגה. לכן, אין יסוד לומר כי הרכב הוועדה נוגד חוק או תקנה.¹⁵

2) תכליות קיומם של מבחני לשכת עורכי-הדין

- תכליתן הבסיסית של הבחינות היא בדיקת ידע בסיסי של הנבחן בתחומים השונים של המקצוע,¹⁶ תוך התייחסות להיבטים המעשיים של מקצוע עריכת הדין.¹⁷
- להבטיח כי אדם העובר את הבחינה יהיה בעל הכישורים הנדרשים להיות עורך דין, ולשמור על רמתו המקצועית של מקצוע עריכת הדין.¹⁸
- הלשכה רשאית לדרוש מהנבחן גם סטנדרטים גבוהים מאלה של עורך הדין הממוצע, על מנת לשמור על רמה נאותה של המקצוע ולשפר את רמת המקצוע.¹⁹

3) התערבות בשיקול הדעת המקצועי של הוועדה הבוחנת

ההלכה :

בית-המשפט אינו נוטה להתערב בשיקול-הדעת של מי שהוסמך לבחון את הכשירות המקצועית²⁰ שכן ועדות הבוחנים עומדות בחזקת מומחיות במקצוען.²¹ זאת חרף מומחיות בית המשפט במקצוע המשפטים.

טעמים קונקרטיים לפסילת שאלות ע"י ביהמ"ש :

- שאילת שאלות שאינן כלולות ברשימת הנושאים המופיעים בתקנה 18.²²
- פסילת שאלה מחוסר סבירות עקב הצטברות פגמים.²³

4) המלצותיו של בית המשפט

במסגרת הפסיקה, נתן בימ"ש מס' המלצות ללשכת עורכי הדין, כדי לעצב בחינות שהולמות את התכליות של מבחני ההסמכה :

- שאלות מכשילות : על הלשכה להימנע מכלילת שאלות קשות במיוחד שעלולות להכשיל ולא בתום לב, גם אם הן בגדר סמכותה שכן הבחינה אינה מכוונת לנושאים אזוטריים.²⁴ מתכונת הבחינה כבחירה בין אפשרויות, מחייב הצגת שאלות שהתשובות להן חד משמעיות וברורות.²⁵

¹⁴ עעמ 3717/18 ד"ר עופר פרץ נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל.

¹⁵ בג"ץ 7505/98 קורינאלדי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל.

¹⁶ בג"ץ 6250/05 איציק לוי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל.

¹⁷ עת"מ 223/10 דורון ברקוביץ נ' לשכת עורכי דין בישראל ואח'.

¹⁸ עת"מ 223/10 דורון ברקוביץ נ' לשכת עורכי דין בישראל ואח'.

¹⁹ עעמ 3717/18 ד"ר עופר פרץ נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל.

²⁰ בג"ץ 7505/98 קורינאלדי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל; בג"ץ 6250/05 איציק לוי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל;

²¹ בג"ץ 94/67 אליהו יצקן נ' לשכת עורכי-הדין בישראל.

²² ראו בג"ץ 5527/98 פיינגזיכט נ' לשכת עורכי הדין; בג"ץ 10455/02 אמיר נ' לשכת עורכי הדין; בג"ץ 10937/03 אבי לוי נ' לשכת עורכי הדין; בג"ץ 2004/04 ותד נ' לשכת עורכי הדין.

²³ עעמ 3717/18 ד"ר עופר פרץ נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל.

- **חובת ההנמקה:** חרף ההלכה כי אין לצפות להנמקה יותר מפורטת מאשר הצבעה על התשובה הנכונה,²⁶ יש מקום לבקש שהועדה תפרסם פתרון מנומק של הבחינה, מה שעשוי להביא להפחתה במספר ההשגות המוגשות, והוא נובע מתפקידה הציבורי של הלשכה.²⁷
- **זמן הבחינה:** בית המשפט מציב סימן שאלה באשר להיגיון של הלשכה באשר ליחס בין רמת הידע לבין המהירות האדירה שכל נבחן נדרש לה על מנת להשיב על השאלות. הקשר בין מהירות לבין מטרת מבחן ההסמכה (בדיקת ידע), הוא חלש יותר מהקשר בין מהירות לבין מטרת המבחן הפסיכומטרי (ניבוי הצלחה אקדמאית למטרת מיון וסינון). מכאן גם היתרון המובנה של בוגרי האוניברסיטאות כשהם ניגשים לפתור בחינה שהמרכיב הפסיכומטרי בה בולט. לפיכך בימ"ש ממליץ על חשיבה מחודשת על פרק הזמן הקצוב בכל שאלה.²⁸
- **שינון:** בחינת ההסמכה דורשת מן הנבחנים להעמיס על זיכרונם חומר רב היקף, שחלק ניכר מתוכו טכני. תכונת זו מחייבת הגדרה ברורה של נושאי הבחינה ומתן פירוש דווקני לנושאים שהגדרתם עמומה. עולה השאלה האם האינטרס הציבורי בעניין זה הוא שמבחיני הלשכה יבחנו בעיקר זיכרון בתקופה בה מאגרי המידה כל כך זמינים וידידותיים²⁹ בעזרתן ניתן להיות עורך-דין מצטיין ללא צורך בשינון.
- **אחוז הנכשלים בבחינה:** את תוצאות בחינת ההסמכה יש לבחון בשני חתכים: מוסד הלימודים ומספר הפעמים שנבחן ניגש לבחינה. גם אחוזי המעבר נמוכים מאוד, הם כשלעצמם אינם עילה לפסילה.³⁰
- **מתן פקטור:** סעד רדיקלי גורף שבית המשפט לא מוצא לו הצדקה או מקור בדין.³¹
- **מבחן לדוגמה:** אינו אמור ואינו יכול לשקף במדויק את בחינת האמת על כל רכיביה.³²
- **שינוי במתכונת הבחינה (בכפוף להחלטת המחוקק):** בשל הצורך לאזן בין המטרה של שמירה על רמת מקצוע עריכת הדין אל מול הפגיעה במתמחים עליהם יחולו ההמלצות – יש לקבוע תקופת מעבר שתאפשר למתמחים לתכנן אחרת את זמנם ופעילותם עד מועד הבחינה.³³

מסקנות בנושא התערבות בית-המשפט:

מהמלצותיו של בית-המשפט עולה כי בית המשפט לא נוטה להתערב בהחלטות המחוקק לגבי מבחיני הלשכה, ואף נוטה לא לערער על סמכותה המקצועית של הלשכה למרות מומחיותם של השופטים. עם זאת, בימ"ש שם דגש על הקפדה על קיומה של תקופת מעבר בין שינוי לשינוי, כמו גם על הימנעות ממתן שאלות מכשילות או עיסוק בסוגיות אזוטריות שאינן בליבת העשייה המשפטית.

²⁴ בג"צ 6250/05 איציק לוי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל.

²⁵ שם.

²⁶ בג"צ 5407/05 אביבה נהרי נ' לשכת עורכי הדין.

²⁷ השופט רובינשטיין בבג"צ 6250/05 איציק לוי נ' לשכת עורכי-הדין בישראל.

²⁸ עע"מ 3717/18 ד"ר עופר פרץ נ' הוועדה הבוחנת של לשכת עורכי הדין בישראל.

²⁹ השופטת דורנר בבג"ץ 10455/02 אמיר נ' לשכת עורכי הדין.

³⁰ בג"ץ 926/17 רות מכנס נ' שרת המשפטים.

³¹ שם.

³² שם.

³³ בהתאם להחלטה שנקבעה בבג"ץ 2832/96 יוסף בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין.

4. משפט משווה

בחרנו ארבע מדינות למחקר משווה (שתי מדינות המשפט המקובל ושתיים שאינן) על בסיס עיצוב התהליך להסמכת עורכי הדין בכל מדינה, בדגש על תמורות שחלו בחינוך המשפטי ובתהליך ההכשרה של עורכי-הדין בהן. כל אחת מהמדינות עיצבה מסלול ייחודי להסמכת עורכי הדין. מטרת המשפט המשווה בענייננו היא להתבונן במדינת ישראל בפריזמה רחבה יותר, וכן ללמוד מרפורמות וצעדים אקטיביים שנעשו על-מנת לתת מענה לסוגיות מקבילות במדינות אחרות.

א. בריטניה

בבריטניה שלושה מקצועות עיקריים בתחום המשפטים: Barrister (עורך דין מתדיין), Solicitor (עורך-דין כללי) ושופט.

עורכי-הדין המתדיינים מתמקצעים בהופעות בבתי המשפט, ולרוב אין להם מגע ישיר עם הלקוחות. הם בדרך כלל מועסקים על ידי עורכי הדין כדי לייצג את לקוחותיהם כאשר סכסוכים משפטיים דורשים התערבות של בתי המשפט.

התהליך להכשרת Barristers מורכב משלושה שלבים: השלב האקדמי, השלב המקצועי ושלב ההתמחות. השלב האקדמי דורש תחילה תואר ראשון. במקרה שהתואר הראשון אינו במשפטים, נדרש הסטודנט לעבור קורס בן שנה להמרת התואר לתואר במשפטים (Law Conversion Course)³⁴.

לפני תחילת השלב המקצועי נדרש מהסטודנטים לגשת למבחן במתווה-פסיכומטרי (BCAT)³⁵ המיועד לבחון את יכולותיהם בחשיבה ביקורתית ולא בידע משפטי. מי שעובר את המבחן בהצלחה יכול להתחיל את הקורס המקצועי (BPTC).³⁶ לאחר השלמת הקורס וסיום שלב ההכשרה עורך-הדין נדרש לעבור קורס בן 12 "קורסי הכנה" בתחומים שונים.

השלב האחרון, ההתמחות, מיועד לכך שהמתמחה ירכוש ידע פרקטי. שלב ההתמחות נחלק לשניים, חצי שנה בה המתמחה מתלווה לעורך-דין מתדיין בכיר ולא עובד בפועל וחצי שנה שנייה בה המתמחה עובד בפועל ועוסק בתיקים משפטיים. הקבלה לשלב זה תחרותית במיוחד ורק כ-47% מהמתמודדים זוכים לקבל הקצאה להתמחות³⁷.

בניגוד לעורכי הדין הדיוניים, עורכי דין הכללים בדרך כלל עובדים במשרדים והעיסוק שלהם הוא ייצוג לקוחותיהם בתהליכים משפטיים ועסקיים שלא מתרחשים בבתי המשפט, או שמרחשים בערכאות נמוכות.

³⁴ Becoming a Barrister, Bar Standard Board (2018) <https://www.barstandardsboard.org.uk/qualifying-as-a-barrister/becoming-a-barrister>

Bar Course Aptitude Test (BCAT) Overview (2018) ³⁵

[/https://www.thelawyerportal.com/free-guides/bptc-overview/beat](https://www.thelawyerportal.com/free-guides/bptc-overview/beat)
Bar Professional Training Course (2018) ³⁶

<https://www.city.ac.uk/courses/postgraduate/bar-professional-training-course>
Becoming a Barrister ³⁷, לעיל ה"ש 34.

השלב הראשון בתהליך ההכשרה הינו השלב האקדמי. שלב זה יכול להיות תואר ראשון במשפטים או תואר ראשון במקצוע אחר, כאשר המועמד ניגש למבחן קבלה (CPE).³⁸

לאחר מעבר המבחן, השלב השני היו קורס מקצועי (LPC) אשר מטרתו היא להכין את הסטודנטים לקראת למידה פרקטית וייצור תשתית ידע מקצועי.³⁹ לאחר השלמת הקורס הסטודנטים מתמיינים לקבלת חוזה התמחות במשרדי עורכי הדין.⁴⁰

ב. אוסטרליה

הלכה בעקבות המודל הבריטי לפיו ברוב המדינות קיימת הפרדה בין תפקיד עורך-הדין הדיוני לתפקיד עורך-הדין הכללי. תהליך ההכשרה משתנה בין האזורים השונים במדינה. התנאי ההכרחי בכדי לעסוק במקצוע המשפטים במדינה הינו להיות מוכר כעורך דין על ידי אחד בתי המשפט העליונים באחד האזורים וקבלת רישיון באחד האזורים. אין לשייכות ללשכת עורכי הדין משקל באפשרות עיסוק במקצוע.⁴¹

ג. גרמניה

לימודי המשפטים אורכים ארבע וחצי שנים לפי הפקודה הפדראלית.⁴² בסמסטרים הראשונים הסטודנטים נדרשים לעבור מבחנים במקצועות חובה באופן אחיד (דומה ליחידות בבגרויות בארץ) אשר נלמדים בכל מוסדות השכלה הגבוהה במשפטים.⁴³ הסטודנטים מתמחים תוך כדי הלימודים, בעיקר בחודשי הקיץ, בבתי משפט, רשויות ממשלתיות ומשרדי עו"ד כדי לצבור ניסיון פרקטי.⁴⁴

הקורסים באוניברסיטה מסודרים לפי תחומי המשפט (קורסי חובה) כפי שמפורט בחוק השפיטה וקורסי בחירה רבים בהם יש שיקול דעת של הפקולטות.⁴⁵ לאחר הלימודים מתכוננים הסטודנטים למבחן ארצי המורכב ממספר מבחנים כתובים ואחד בע"פ בהם חוזרים על כל החומר שנלמד. 30% מציון הבחינה מוקדש לשכלול הציונים שקיבל הנבחן בקורסים האקדמיים שלמד.

אחרי כל השלבים הללו, סטודנט מסיים תואר ראשון ויכול לעסוק בייעוץ משפטי אך אין לו רישיון ייצוגי. בכדי להיות עורך דין, עליו לעבור מבחן נוסף – בדומה למבחן לשכה בהרבה מדינות, אשר מסמיך את המתמחה שעבר את המבחן לעבוד גם כשופט. לפני שניתן לגשת למבחן השני, חובה לעבור סטאז' של כשנתיים ברוטציה של כ-3 חודשים בתחומי עיסוק משפטיים שונים (בית משפט אזרחי,

Academic stage of education and training, Solicitors Regulation Authority (2018) ³⁸

<http://www.sra.org.uk/students/academic-stage.page>

Legal Practice Course, Solicitors Regulation Authority (2018) ³⁹

<http://www.sra.org.uk/students/lpc.page>

United Kingdom Law: Legal Education, Oxford LibGuides (2018) ⁴⁰

<https://libguides.bodleian.ox.ac.uk/c.php?g=422832&p=2887408>

Becoming a Lawyer In Australia, Australian Bar Association (2018) ⁴¹

<http://austbar.asn.au/for-the-community/becoming-a-lawyer>

The German Judiciary Act, 1972, Section 5d(2) ⁴²

The German Judiciary Act, 1972, Section 5a ⁴³

The German Judiciary Act, 1972, Section 5b(2) ⁴⁴

Stefan Koriotoh, "Legal Education in Germany Today" 24 Wis. Int'l L.J.85, 107 (2006) ⁴⁵

בית משפט פלילי או פרקליטות, רשות מנהלית, ומשרד עורכי דין - השלב החמישי ואחרון להכשרת המועמד)⁴⁶.

במידה ועבר את כל המבחנים בהצלחה המועמד מוסמך לעבוד בכל תחומי המשפט.⁴⁷ לכל אחד עומדות רק 2 הזדמנויות לגשת למבחנים האלו וכ-25% לא עוברים כל אחד מהמבחנים⁴⁸, מה שמחייב אותם לעסוק במקצועות שאינם דורשים רשיון ייצוג משפטי.

בשנים האחרונות, נערכו בגרמניה מספר רפורמות לחינוך המשפטי, כך למשל מסגרת ההכשרה מוגדרת בחוק כך שניתנה גמישות רבה יותר לפקולטות למשפטים להגדיר תכנים ולהביע שיקול דעת בהכשרת הסטודנטים, למרות שתוכן המבחן המסמך לא השתנה. כדרך התמודדות עם התחרות הרבה בשוק, האוניברסיטאות מציעות תכניות התמחות חדשות וממוקדות יותר. למרות התהליכים שנעשו, שוק עורכי הדין בגרמניה עדיין רווי, וכשליש מעורכי הדין המוסמכים בגרמניה עובדים במשרות שלא קשורות למשפטים בכדי להתפרנס.⁴⁹

מסקנה: למרות שבוצעה רפורמה משמעותית בתהליך החינוך המשפטי הגרמני והתווספו תכנים מורכבים ההופכים את תהליך ההכשרה לקשה יותר, הבעיה של הצפת השוק עדיין לא נפתרה. עם זאת, עולות מהסקירה מספר נקודות למחשבה:

1. תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות המעורבות בהשכלת עורכי הדין בין רשויות הממשלה, הלשכה והאוניברסיטאות הוא חיוני להצלחת יישומה של רפורמה מקיפה. אם רק אחד הצדדים מנסה לבצע רפורמה עצמאית, סיכוי גבוה יותר שזו תיכשל.
2. לימוד תוכן אחיד ברמה ארצית תוך קביעת סף מינימאלי.⁵⁰
3. חלוקת מבחני ההסמכה לשני מועדים העוסקים בדברים שונים: מבחן ראשון טרום התמחות – עוסק בידע תיאורטי; מבחן שני לאחר התמחות – עוסק בעבודה פרקטית וידע שנרכש בהתמחות.

ד. יפן

ביפן בוצעה רפורמה מקיפה במערכת ההכנה של עורכי הדין בשנת 2004. לפני כן, היה מקצוע עריכת הדין מצומצם ויוקרתי מאוד כאשר רק מאות בודדות של עורכי דין חדשים הוסמכו מדי שנה⁵¹.

עקב חוסר התחרות נוצר מצב בו השכלת עורכי הדין לא הייתה מספקת והדרישה לעורכי דין מקצועיים רבים יותר גדלה וצפוי היה שתמשיך במגמה זו. בהתאם לכך, התקבלה החלטה לאמץ מודל הכשרה חלופי.

The German Judiciary Act, 1972, Section 5b(2)⁴⁶
How to Qualify as a Lawyer in Germany, International Bar Association (2018)⁴⁷
https://www.ibanet.org/PPID/Constituent/Student_Committee/qualify_lawyer_Germany.aspx⁴⁸
שם.⁴⁸
Legal Education in Japan, Germany, and the United States: Recent Developments and Future Perspective⁴⁹
Martin Kellner.
The German Judiciary Act, 1972, Section 5b(2)⁵⁰
Masako Kamiya, *Structural and Institutional Arrangements of Legal Education: Japan*, 24 Wis. Int'l L.J. 153, ⁵¹
196 (2006)

במסגרת הרפורמה, נפתחו כ-60 פקולטות למשפטים (Law Schools) המעניקות תואר שני במשפטים כאשר תהליך ההכשרה פועל כדלקמן: לימודי תואר ראשון שאורכם 4 שנים, לימודי תואר במשפטים של 2-3 שנים, סטאז' ומעבר מבחני לשכה. המכון להכשרה משפטית ומחקר אשר כפוף לבית המשפט העליון היפני אחראי על הכשרתם הפרקטית של המשפטנים (במסגרת הסטאז') והקבלה אליו דורשת מעבר מבחן מקדים.⁵²

ישנה ביקורת רבה של עורכי-דין ומשפטנים על דרך בה נעשתה הרפורמה, ויש הטוענים שהיא העתק של המודל האמריקאי ללא התאמה ובלי להתחשב בהבדלים החברתיים ומדיניים בין שני המדינות.⁵³ הרפורמה יושמה ב-2007, וכעבור 10 שנים נבחנה מידת הצלחתה. התברר, כי הדרישה הצפויה של השוק למספר גדול יותר של עורכי דין לא התממשה וכי מספר גדול של עורכי דין חדשים לא הצליחו למצוא עבודה לאחר שעברו את מבחני הלשכה.⁵⁴ למצב זה השלכות רבות: כמות הנרשמים לאוניברסיטאות למשפטים ירד באופן דראסטי בעשור האחרון (מכ-45,000 בשנת 2007 לכ-8,000 ב-2017),⁵⁵ חלק רב מהמוסדות שנפתחו עקב הרפורמה של 2004 הפסידו את מרבית התמיכה הממשלתית ובהמשך צפויה גם סגירת דלתותיהם.⁵⁶

אם בעבר עקב המספר המצומצם של מתקבלים, שוק עורכי הדין היפני היה במצב הפוך מהמקביל ברוב המדינות, קרי, מחסור של משפטנים מוסמכים, הרי שלאחר הרפורמה המצב התהפך, למרות שיחס עורכי הדין "per capita" היפני עודנו בין הנמוכים בעולם.⁵⁷

כיום, לאחר פתיחת מוסדות חדשים, מבחני הלשכה ביפן נחשבים קשים מאוד ואחוזי העוברים הוא 25%. בשנת 2011 אומצה רפורמה נוספת המאפשרת גישה למבחני הלשכה גם למי שלא למד בבית-ספר למשפטים בתנאי שיעבור מבחן נוסף טרום-מבחן הלשכה, ככל הראה בכדי לתת גישה למקצוע גם לאוכלוסיות מוחלשות שלא יכולות לממן לימודים נרחבים באוניברסיטאות למשפטים.⁵⁸

מסקנה: המודל היפני מהווה דוגמה של רפורמה במערכת החינוך של עורכי הדין העתידיים. ניתן לבקר את האופן בו בוצעה הרפורמה, אך ניתן גם להפיק ממנה שתי מסקנות עיקריות: ראשית, ניתן לבצע רפורמה משמעותית ומהירה יחסית במידה ושוק עורכי-הדין דורש זאת; שנית, יש חשיבות רבה ללמידה ממודלים קיימים במדינות אחרות אך עם זאת יש לשים דגש משמעותי לצרכים ומאפיינים הייחודיים של השוק הספציפי ולהתאימם. מהתפתחות הרפורמה בעשור האחרון ניתן ללמוד כי נדרשת בחינה מתמשכת של המצב וכי שינויים נוספים צפויים להידרש בהתאם.

Takahiro Saito, *The Tragedy of Japanese Legal Education: Japanese American Law Schools*, 24 Wis. Int'l L.J. 197, 208 (2006), Masako Kamiya, *Structural and Institutional Arrangements of Legal Education: Japan*, 24 Wis. Int'l L.J. 153, 196 (2006).

Hisashi Aizawa, *Japanese Legal Education in Transition*, 24 Wis. Int'l L.J. 131, 152 (2006)⁵³

Though Times for Law Schools, The Japan Times (January 21, 2015)⁵⁴

<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/01/21/editorials/tough-times-law-schools/#.W9h0OmgzY2w>

White Paper on Attorneys, Japan Federation of Bar Associations (2017)⁵⁵

<https://www.nichibenren.or.jp/library/en/about/data/WhitePaper2017.pdf>

Part 1, Chapter 2, Section 2.1

Though Times for Law Schools⁵⁶, לעיל הי"ש 54.

White Paper on Attorneys⁵⁷, לעיל הי"ש 55, Part 1, Chapter 2, Section 2.5.4.

Though Times for Law Schools⁵⁸, לעיל הי"ש 54.

5. דיון והמלצות

בפרק זה יפורטו מספר אלטרנטיבות לפתרון ההצפה בשוק עורכי-הדין והאחוז הנמוך של עוברי מבחני הלשכה. יצוין כי לא דנו בסוגיית הגברת הרגולציה על מוסדות המלמדים משפטים, ייתכן שהרמה המקצועית בחלק מהמוסדות אינה מספקת. לפיכך, רגולציה משופרת על המוסדות בהם אחוזי המעבר נמוכים יכולה לעזור למוסדות אלה להתייעל או לחלופין לצמצם את כמות הסטודנטים שלומדים במוסדות שאינם מכינים היטב לבחינות ההסמכה ולעיסוק במקצוע. המסמך לא כולל פירוט של חלופה זו עקב הרגישות למול הרכב המלי"ג ומחסור במקורות אמינים על רמת הלימוד בכל אוניברסיטה (בשונה מסף הקבלה ואחוז עוברי מבחני הלשכה).

עם זאת, נציין בהקשר זה את **ארגון LST בארצות הברית**,⁵⁹ ארגון אשר הוקם בשנת 2009 על ידי שני סטודנטים למשפטים במטרה לחשוף את הסטודנטים לאפשרויות העבודה הצפויות להם עם סיום הלימודים. המקימים הציגו שתי בעיות:⁶⁰ **ראשית**, בתי הספר למשפטים סיפקו מידע חלקי ומטעה לגבי העסקה בתחום. **שנית**, בתי הספר לא חשפו מידע חשוב שהיה ברשותם לגבי נתיבי הקריירה השונים.

הארגון פעל לגרום לכניסה למקצוע עריכת הדין להיות יותר שקופה,⁶¹ ופעל לספק מידע לסטודנטים הפוטנציאליים למשפטים לגבי הכדאיות שבלימודי משפטים ולקובעי מדיניות לגבי הרגולציה המתאימה בבתי הספר למשפטים; כמוכן פעל הארגון לקידום **אחריותיות** – לגרום לבתי הספר למשפטים וללשכת עורכי הדין האמריקאית לקחת אחריות על פעולות המשפיעות על הציבור, המקצוע, סטודנטים למשפטים וסטודנטים פוטנציאליים.

החל מ-2010, השנה בה הארגון מציין את תחילת עבודתו, החלה לרדת הדרגתית ההרשמה משנה לשנה.⁶² כאשר ב-2013 הייתה ירידה משמעותית.⁶³ מאז נרשמת מדי שנה מגמת ירידה בכמות הנרשמים.⁶⁴ נראה שכאשר המידע חשוף לציבור, כוחות השוק מביאים לנקודת שיווי משקל, קרי: לירידה ברישום.⁶⁵

נראה שהפתרון אופציונלי אחד לבעיית הצפת השוק הגיעה ממספר פוחת של נרשמים לבתי הספר למשפטים בעקבות **מסירת מידע מלא ושקוף בכל הנוגע אפיקי הקריירה הפוטנציאליים עבור כל תלמיד**. בהקשר זה נציין שיתכן שכדאי לחייב את המוסדות האקדמיים לפרסם מידע מקיף ככל הניתן אודות בוגריהן, תוך כדי רגולציה על כך.

⁵⁹ Become an LST Pro, Law School Transparency

[/https://www.lstreports.com](https://www.lstreports.com), https://en.wikipedia.org/wiki/Law_School_Transparency

Kyle P. McEntee and Patrick J. Lynch, A Way Forward: Transparency at American Law Schools, SSRN, April 10, 2010 ⁶⁰

Law School Transparency Vision (2018) [/https://www.lawschooltransparency.com/vision](https://www.lawschooltransparency.com/vision) ⁶¹

Law School Transparency enrollment [/https://data.lawschooltransparency.com/enrollment/all](https://data.lawschooltransparency.com/enrollment/all) ⁶²

Elizabeth Olson, A Steep Slide in Law School Enrollment Accelerates, New-York Times (December 17, 2014) ⁶³

[/https://dealbook.nytimes.com/2014/12/17/law-school-enrollment-falls-to-lowest-level-since-1987](https://dealbook.nytimes.com/2014/12/17/law-school-enrollment-falls-to-lowest-level-since-1987)

Keith Scheuer, The Downfall of Law School? What Current Enrollment Trends Mean, Noodle ⁶⁴

<https://www.noodle.com/articles/is-law-school-enrollment-still-dropping-the-latest-trends>

Noam Scheiber, An Expensive Law Degree, and no Place to Use It, New-York Times (June 17, 2016) ⁶⁵

<https://www.nytimes.com/2016/06/19/business/dealbook/an-expensive-law-degree-and-no-place-to-use-it.html>

חלופות לפתרון הבעיות המתוארות:

1. פתרון שלב הכניסה

א. כללי

פתרון שלב הכניסה הוא צופה פני עתיד. הוא נועד לפתור מלכתחילה את בעיית הפער בין הרמה המקצועית של הסטודנטים המסיימים לימודי משפטים לבין הרמה הנדרשת למעבר בחינות הלשכה. מעבר לרצון לצמצם את עוגמת הנפש של הנכשל בתום זמן הכשרה ממושך, סביר שסינון מחמיר ואחיד יותר בכניסה ללימודי המשפטים בכלל המוסדות יבטיח רמה מקצועית גבוהה יותר של עורכי דין.

ב. פירוט הפתרון:

פתרון שלב הכניסה דורש קביעת רף ציונים מינימלי ארצי לקבלה ללימודי משפטיים לפי שלושה מסלולים:

(1) ממוצע בגרויות וגם: פסיכומטרי:

- קביעת רף מינימלי בשיטת סכום שנותנת משקל שווה לכל אחד מן הפרמטרים הנ"ל.
- ישנה חשיבות לדרישת הפסיכומטרי במתכונת הנוכחית של בחינות הלשכה מכיוון שיש בהן פן "פסיכומטרי" - דרישת מהירות, זיכרון, התמודדות עם לחץ זמן ועוד. לאור הפערים הגדולים המשתקפים בתוצאות מבחני הלשכה לאורך השנים בין מכללות הדורשות ממוצע בגרויות בלבד לבין אוניברסיטאות או מכללות שדורשות סכום של השניים (כמו מכללת ספיר) יהיה ניתן לוותר על ציון פסיכומטרי כתנאי קבלה ללימודי המשפטים.

(2) מכינה קדם-משפטית:

- הבעיה האינהרנטית הנשקפת ממתן אפשרות לקיים מכינה כתנאי קבלה, היא החשש שהמוסדות יקלו את הדרישות במכינה כדי לקבל כמה שיותר סטודנטים מהם ייגבה שכר לימוד. לכן, יש לקבוע מבחן אחיד לכל מסיימי המכינות עליו תהיה אחראית לשכת עוה"ד, בו רף מינימלי.

(3) תואר אקדמי קודם:

- אזי יש לסווג את הרף המינימלי של הציון הממוצע בתואר לפי שתי הקטגוריות: המקצוע שנלמד (יש הבדל בין בוגר תואר בהנדסת חשמל לבין בוגר תואר B.A כללי), והמוסד בו נלמד התואר. בקביעת הרף המינימלי יש לקחת בחשבון את תנאי הקבלה לתואר שעל בסיסו המועמד מבקש להתקבל, וכן את רמת הקושי של התואר (אומדן טוב או הציון הממוצע בכל מוסד).

2. פיצול מבחני הלשכה

א. כללי

ביצוע חלק מבחינת ההתמחות לסוף השנה הראשונה ללימודי המשפטים (להלן: "בחינת סוף שנה א" או "מבחן מבוא") עשוי לשרת שתי תכליות מרכזיות: צמצום הפער בין רמת הלימודים במוסד האקדמי לבין

רמת הבחינה וכן "יישור קו" בין הסטודנט לעצמו ביחס לסוג ורמת הדרישות שדורשת הבחינה ומתן הזדמנות להסקות מסקנות אישיות להמשך.

ב. פירוט הפתרון:

- (1) **מבנה הבחינה:** נדרש להיות דומה לבחינת ההסמכה. הקפדה על מבנה דומה תשקף תמונת מצב עתידית של בחינת ההסמכה בצורה הטובה ביותר עבור הנבחן.
- (2) **תוכן הבחינה:** על הבחינה להקיף תוכן לימודי מוגדר, שרוב המוסדות מלמדים בשנה הראשונה ללימודי המשפטים (לעניין זה ראו הרחבה בהמשך). עם זאת, כמו בבחינת הלשכה, גם בחינת סוף שנה א', צריכה לשלב בתוכה חומר לימודי מהמעגל האקדמי שהסטודנטים מכירים, אך לא בהכרח שלמדו (למשל, ככל שמשפט חוקתי הוא נושא בבחינה, ניתן יהיה לדרוש מהסטודנטים לדעת מספר נושאים גם בתחום המשפט המנהלי, על אף שחלק מהמוסדות האקדמיים מחשיבים קורס זה כרשות). אין ציפייה שהיקפי ההשקעה בעבור בחינות לשכה מקץ 4 שנות לימוד ושנת התמחות, יהיו זהים בהיקפם לבחינות סוף שנה א' מקץ שני סמסטרים. תנאי זה יוכל ללמד חלק מן הסטודנטים על הפער (ככל שקיים) בין הלימודים במוסד לרמה שנדרשת בבחינה.
- (3) **מועדי הבחינה:** יש לקיים שלושה מועדים לבחינה (א', ב' ו-ג'), כאשר יתאפשר לכל הנבחנים לגשת לשני מועדים בלבד, והציון **הגבוה** ביותר הוא הקובע. תכלית אחת של הפתרון היא לאפשר לסטודנטים להבין האם אפשרי מבחינתם לצלוח את הבחינה.
- (4) **הגבלת כמות מועדי הבחינה:** עמדתנו היא כי אין להגביל את מספר הפעמים שיוכל סטודנט לגשת לבחינה, זאת משום שלפעמים מצב החיים מונע מפלוני לגשת לבחינה במועד שהתכוון. במקרה כזה, לא נרצה למנוע ממנו לעסוק בעריכת דין רק בגלל שיקולים לא נכונים ששקל בעת שהיה בתחילת לימודיו.
- (5) **הצלחה בבחינה:** נבחן שלא יעבור את מבחן המבוא (בציון שייקבע), יהיה רשאי להמשיך את לימודיו בתואר, אך הוא יצטרך לעבור את המבחן על-מנת להירשם להתמחות. כמו כן, בגיליון הציונים של המועד, המוסד האקדמי יחוייב לציין את המועד שבו עבר הנבחן את הבחינה, במטרה לתמרץ את הסטודנטים לעבור את הבחינה במועדה המתכונן.

ג. קשיים אפשריים:

- (1) **דחיית הבחינה לשנות לימוד מתקדמות** - מוסדות אקדמיים יעדיפו להעביר את תלמידיהם את בחינת סוף שנה א', בסוף שנה ב' או ג' – ואף צמוד להתמחות, כדי לאפשר לימוד כמה שיותר חומר טרם בחינת סוף שנה א'. בתגובה, ניתן לתמרץ את הסטודנטים לעבור את הבחינה בסוף שנה א' באמצעות אי תשלום אגרות על הבחינה (ככל שהיא בסוף שנה א') ורישום בגיליון ציונים את המועד שעבר הנבחן את הבחינה.
- (2) **תקופת מעבר** – יש לקבוע תקופת מעבר של שנה על מנת לאפשר לאוניברסיטאות להתאים את חומר הלימוד שלהן בשנה הראשונה לתוכן שיהיה בבחינה. בנוסף, תקופת מעבר יכולה לסייע לסטודנטים שמתלבטים אם ללמוד משפטים או לא לתכנן את עתידם (מיותר לציין שהחוק לא יחול רטרואקטיבית על כל מי שסיים שנה א').
- (3) **הצגת ציון הבחינה בגיליון הציונים** - יכולה להשפיע על מציאת התמחות ולתת יתרון משמעותי למי שהצליח יותר בשנת הלימודים הראשונה. ניתן לתת לכך מענה בהצגת ציון עובר בלבד בגיליון הציונים, או לחלופין להציג את הציון במלואו כדי לתמרץ סטודנטים להצטיין בבחינה זו.

ד. סיכום הפתרון:

אנו סבורים שקיום בחינה בסוף השנה הראשונה ללימודי המשפטים יסייע לסטודנטים להבין את הרמה המקצועית במוסד בו הם לומדים ביחס לרמה הנדרשת בבחינה, כך שיתאפשר להם להפיק מסקנות שלא מקץ 4 שנים, אלא מקץ שנה. לפיכך, על הבחינה להיות מאתגרת דיה כדי להציב מראה אפקטיבית בפני הניגשים אליה מחד, אך לא לשבור את רוחם מאידך.

3. פתרון חיוב לימוד תואר שני במשפטים לפני ביצוע מבחן לשכה וקבל רישיון:

א. כללי:

מודל זה של הכשרת עורכי הדין קיים במדינות רבות בעולם (קנדה, דנמרק, פינלנד, הולנד, ארה"ב). לפי שיטה זו, הלימודים מתחלקים לתואר ראשון (B.A) האורך 4 שנים, ותואר שני (L.L.M), כאשר הקבלה ללימודי תואר שני מותנת בציוני התואר הראשון ובתוצאות מבחן התאמה ייעודי למשפטים.⁶⁶

ב. פירוט הפתרון:

- 1) על לימודי התואר הראשון להיות בעלי משמעות עצמאית ולהעניק ידע גם למי שבוחר שלא לעסוק בעריכת-דין בהמשך.
- 2) הקבלה לתואר השני צריכה להיות תחת רגולציה מקיפה של גופים מגוונים (המל"ג, משרד המשפטים, לשכת עורכי הדין).
- 3) התואר השני צריך להיות תואר מסמך⁶⁷ ועליו להעניק את עיקר הידע התיאורטי והמהותי לעיסוק במקצוע עריכת הדין. כל מוסד לימוד אשר יהיה מעוניין להעניק תואר זה יצטרך לקבל אישור מהמל"ג לכך.
- 4) יש לשמר חובה לבצע תקופת התמחות פרקטית עובר למבחן ההסמכה הסופי של לשכת עורכי הדין.
- 5) מבחן הלשכה יהווה סינון סופי, אולם הציפיה הינה כי רוב הסטודנטים המסיימים את מסלול הלימודים יעמדו ברף המבחנים ויוסמכו.

ג. קשיים אפשריים:

- 1) נדרש לתת משמעות לתואר הראשון ללא קשר ללימודי התואר השני. ניתן לעשות זאת ע"י חיוב ללמוד תואר ראשון משולב. לחלופין, ניתן ליצור מקצועות משפטיים משניים שאינם עריכת דין בהם בוגרי התואר הראשון מוסמכים לעסוק כגישור, ייעוץ משפטי ובוררות.
- 2) הגדרת מסלול זה, תאריך את תקופת הכשרת עורך-הדין לכ-6 שנים ותדרוש השקעה כספית נרחבת ע"י הסטודנטים. לפיכך, תידרש הנגשת התואר גם לאוכלוסיות מוחלשות אשר לא יוכלו לממן לימודים ארוכי טווח (כמו מערך מלגות) בכדי למנוע את הפיכת המקצוע לנגיש אך ורק לאוכלוסיות במעמד כלכלי בינוני ומעלה.

Law School Admission Test, Law School Admission Council⁶⁶

<https://www.lsac.org/lsat>

Types of Law Degrees, Law School Admission Council⁶⁷

<https://www.lsac.org/applying-law-school/types-law-degrees>

3) בכדי להבטיח לסטודנטים בטחון וודאות בבחירתם במסלול לימוד ארוך ויקר, יש לפרסם לקבל הרחב את מגוון השינויים לרבות מבחן הקבלה לתואר השני, ציוני הסף שיידרשו בתואר ראשון, ציוני סף למעבר מבחני הלשכה ודו"חות שנתיים של הזדמנויות תעסוקה לפי מוסדות הלימוד.

ד. סיכום הפתרון:

הפרדה בין תואר ראשון לתואר שני הנדרש להסמכה לעורך-דין מאפשרת מס' שלבי סינון, מה שיכול לצמצם את בעיית הצפת השוק של עורכי הדין במדינה. בכדי לבצע מעבר זה יידרש תכנון מעמיק ותיאום בין רשויות שונות, כמו גם תקופת מעבר מסודרת, שתדרוש גם ניהול מקביל של שתי התכניות במשך מס' שנים לא מבוטל, עד שהסטודנטים האחרונים שהתחילו את לימודיהם במתכונת הישנה יסיימו את ההתמחות.

4. פתרונות אלטרנטיביים - פיתוח מקצועות סמי-משפטיים המחייבים תואר במשפטים

א. כללי:

אחת הסיבות שניתן למנות לגבי "הצפת" שוק עורכי הדין, היא שרוב בוגרי תואר במשפטים מתחרים על אותן משרות. אולם, תואר במשפטים אינו חייב להיות מנת חלקו של מסלול חיים של עיסוק בעריכת דין, ליטיגציה, או דיני חברות (המגזר הפרטי), אלא להוות בסיס למגוון רחב של תחומים.

הפתרון למספר עורכי הדין ההולך וגדל, לא צריך להיות בהכרח הפחתת מספר עורכי הדין, אלא מציאת תעסוקה לכלל עורכי הדין בדמות הנגשת שירותים משפטיים לכלל האוכלוסיות⁶⁸ כלומר, לימודי המשפטים אינם חייבים להוביל לעיסוק בעבודת ליטיגציה וניתן להפנות את הלומדים משפטים למקצועות סמי-משפטיים עם סיום התואר, בדגש על ADR (Alternative disputes resolutions) – דוגמת גישור ובוררות.

בצורה זו, תואר במשפטים יכול לפתוח פתח לעיסוק במגוון עבודות חדשות וכן יכול להתאים למגוון רחב יותר של אנשים. העיסוק בעבודות אלו יפתח גם את תחום השירותים המשפטיים לאוכלוסיות חלשות יותר שכן תהליך יישוב הסכסוך בדרך אלטרנטיבית קצר יותר ומסורבל פחות מתהליך בבית משפט, לכן יהיה בר מימון עבור כל הקהילות באוכלוסייה וייצר באופן כללי יותר תעסוקה למשפטנים.⁶⁹

תפיסה זו חולקת על הגישה הרווחת וטוענת שאין עודף של משפטנים, אם המטרה של המקצוע המשפטי היא פתרון בעיות אנושיות ועשיית צדק – דברים אפשריים באמצעות ידע משפטי⁷⁰.

ב. פירוט הפתרון

1) ייתכן שיש לבצע שינוי בחינוך המשפטי עצמו, כך שיהיה רחב ומגוון יותר ויאפשר לבוגריו לבחור לעסוק במגוון רב יותר של תחומים, כך שלא כל בוגרי הלימודים יעסקו באותו הדבר. לימודי משפטים

Michael S. Hooker and Guy P. McConnell (2014): Too Many Lawyers – Is It Really a Problem? The Federal Lawyer 62-69.⁶⁸

Carrie Joan Menkel-Meadow (2012): Too many lawyers? Or should lawyers be doing other things? International Lawyers – Is It Really a Problem? The Federal Lawyer 67.⁶⁹

Michael S. Hooker and Guy P. McConnell (2014): Too Many Lawyers – Is It Really a Problem? The Federal Lawyer 67.⁷⁰

Carrie Joan Menkel-Meadow (2012): Too many lawyers? Or should lawyers be doing other things? International Journal of the Legal Profession, 19: 2-3, 147-173.

- יכולים להוות כרטיס כניסה לתחומים נוספים מלבד עריכת דין – עסקים, פוליטיקה, עבודת מדיניות, עבודות ממשלתיות, ארגונים לא ממשלתיים, ארגוני עובדים וקהילה, נדל"ן, חינוך ועוד.
- (2) ניתן ליצור תואר מקוצר במשפטים, שיהיה זול יותר, ויאפשר לאנשים לעסוק במקצוע המשפטי ללא הכשרה מלאה, תוך מתן שירותים לאנשים חסרי יכולת כלכלית. כאמור, מתן ייעוץ משפטי הרחק מכותלי בית המשפט. הדבר יצריך תואר במשפטים, מקוצר אמנם, אבל יפתח את הדלת לעיסוק במגוון רחב יותר של עבודות.⁷¹
- (3) בהקשר זה ניתן להציע גם אלטרנטיבה אשר דומה לתהליך ההכשרה הבריטי, במסגרתו יש הפרדה בין תהליך ההכשרה של עורך-דין דיוני שיכול לטעון בבתי-משפט.⁷² בשיטה זו, תחומי עיסוק משפטיים רבים יהיו אפשריים לכלל ציבור עורכי-הדין, אולם כדי להיות עורך-דין דיוני, יידרש המועמד לעבור מבחנים מורכבים יותר או התמחות אחרת, מה שיווסת את המועמדים באופן שיסייע להקל על העומס, ובמקביל יאפשר ללומדי המשפטים לעסוק בחלק מהתחומים המשפטיים הקלאסיים.

Michael S. Hooker and Guy P. McConnell (2014): Too Many Lawyers – Is It Really a Problem? The Federal Lawyer 68.⁷¹
⁷² Becoming a Barrister, לעיל ה"ש 34.

6. סיכום:

מסמך זה הציג אלטרנטיבות שונות לבעיית הצפת שוק עורכי-הדין וכן אחוזי המעבר נמוכים מאוד של מבחני לשכת עורכי-הדין. בנייר עמדה זה פעלנו להציג סקירה מפורטת ותמציתית של ההיסטוריה, החקיקה והפסיקה בישראל, ועל סמך מקורות אלה לגבש המלצות למספר פתרונות אלטרנטיביים.

לבסוף, המלצתנו היא לעודד את אלטרנטיבה 2, קיום מבחנים בתום שנה א', באופן שיאפשר קבלת החלטות מושכלת יותר ע"י סטודנטים, בד בבד עם הימנעות מקיום רפורמות סבוכות המורכבות יותר מבחינה ארגונית.

יחד עם זאת, אנו ממליצים לשפר את הרגולציה על כלל המוסדות האקדמיים המעניקים תארים אקדמיים במשפטים, כמו גם את השקיפות ואת הנגשת המידע לסטודנטים הנוכחיים והעתידיים.

אנו תקווה כי מסמך זה יסייע למקבלי ההחלטות, ובפרט להתאחדות הסטודנטים הארצית, הארגון היציג של הסטודנטים בישראל, לפעול בצורה מקצועית ואפקטיבית כדי לפתור את הבעיות הקיימות בשוק עורכי-הדין, ובמערכת החינוך המשפטית ובפרט.

מסמך זה נכתב ע"י: עמוס עצמון – ראש הצוות, תמיר גור, מיכל גייסט, ולריה הידלגו, עדי מינטוס; **נבדק ואושר לפרסום ע"י:** מנהלת אזור ת"א מאי זבדה ומנכ"ל מרכז עומק מר אהוד אפרים.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה