



משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

דו"ח הערכת השפעות רגולציה

הצעת חוק לשכת עורכי הדין (הוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

דצמבר 2023

צוות בחינת השפעות הרגולציה:

עו"ד לוטן לסקי, מנהלת תחום מדיניות ורגולציה, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה – כותבת הדו"ח

עו"ד שיר בן עמי רויטמן, תחום מדיניות ורגולציה, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה – כותבת הדו"ח

נציגות הלשכה המשפטית:

עו"ד נוי חסון, ראש אשכול חקיקה, הלשכה המשפטית במשרד המשפטים

עוד גילית מנטינבנד, ממונה באשכול חקיקה, הלשכה המשפטית במשרד המשפטים



תקציר מנהלים

ביום 7.12.23 פורסם תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – קיצור תקופת ההתמחות) (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן: "התזכיר"), במסגרתו הוצע לקצר את תקופת ההתמחות לשנים עשר חודשים ולהכיר בתקופות היעדרות מסיבות הקשורות ללחימה ולמצב המיוחד בעורף, ככאלה שאינן פוגעות ברציפות ההתמחות. התזכיר הוצע כהוראת שעה לתקופה של כשנתיים. בהמשך לכך, ביום 25.12.23 הוגשה לוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק לשכת עורכי הדין (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן: "הצעת החוק"). באותו יום אושרה הצעת החוק ופורסמה למחרת ברשומות. הדוח שלהלן, משקף תהליך של בחינת השפעות הצעת החוק על גורמים רלוונטים ובהם סטודנטים למשפטים, מתמחים ומשרדי עורכי דין וכן את השפעת הצעת החוק על שוק עריכת הדין בישראל. התהליך נערך על ידי תחום מדיניות רגולציה בחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים בשיתוף עם הלשכה המשפטית במשרד, במקביל לפרסום התזכיר.

נוכח מצב החירום המיוחד שהוחל במדינת ישראל עם פתיחת מלחמת "חרבות ברזל", החל מיום 7.10.23 מתמחים רבים נאלצים להיעדר מהתמחותם בשל נסיבות הקשורות במלחמה, ביניהן פינוי ממקום מגוריהם, יציאה לחל"ת, פגיעה או קרבה למי שנפצע במלחמה ועוד. בנוסף, מתמחים רבים, ביניהם בעלי משפחות, גויסו למילואים וכשישבו ידרשו להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של תקופה זו על כלכלת ביתם. במצב הקיים ובהיעדר מענה לסוגיות אלה, הוצע המפורט בהצעת החוק, במטרה להניע את שוק עורכי הדין ולעודד תחלופה והעסקה של עורכי דין צעירים, ולתת מענה למתמחים שנאלצו להיעדר מהתמחותם בשל נסיבות הקשורות למלחמה.

במסגרת תהליך בחינת השפעות הצעת החוק, נערכו תהליכי שיתוף ציבור נרחבים לרבות הפצת סקרים וכינוס קבוצות מיקוד של בעלי עניין בסוגיה. כך, פורסם שאלון מקוון המיועד לסטודנטים למשפטים, מתמחים ועורכי דין המאמנים מתמחים, אשר קיבל 2,139 התייחסויות. מההתייחסויות לסקר, עולה כי ההצעה לקצר את משך ההתמחות מ-18 חודשים ל-12 חודשים זכתה לתמיכה גבוהה מאוד בקרב המשיבים. התומכים סברו כי קיצור תקופת ההתמחות יסייע למתמחים שגויסו למילואים או שנפגעו מהמלחמה וכן יזרז את המעבר לעבודה כעו"ד, יסייע ליציבות כלכלית ואף יוביל להנעה של השוק והקלה על עומסי מערכת המשפט.

ניתוח הסקר לפי פילוח האוכלוסיות מלמד כי בקרב הסטודנטים והמתמחים ישנה תמיכה גבוהה מאוד בקיצור תקופת ההתמחות, רובם של עורכי הדין הצעירים שהשיבו לסקר תמכו אף הם בקיצור תקופת ההתמחות. ואילו בקרב עורכי הדין המאמנים מתמחים או ממונים על עורכי דין צעירים ישנה התפלגות זהה בין התומכים למתנגדים לקיצור. בשתי הקבוצות, התומכים וגם המתנגדים לקיצור ההתמחות, היו שהצביעו על פגיעה בשוויון בין מי שהתחיל התמחותו במרץ 2023 לבין מי שהתחיל התמחותו בספטמבר 2023, בעוד ששתי הקבוצות הושפעו מהמלחמה. בנוסף, הצביעו המשיבים על פגיעה אפשרית במי שהתמחותו תאריך שנה, שכן משרדי עו"ד יעדיפו להעסיק עורכי דין אשר השלימו התמחות שאורכה שנה וחצי אל מול תקופה קצרה יותר, שאף מתקצרת עוד בשל נסיבות הקשורות במלחמה. עוד יצוין כי רוב המתמחים השיבו כי המלחמה משפיעה על תקופת התמחותם.



במסגרת קבוצות המיקוד של בעלי עניין בסוגיה, נערכו פגישות עם נציגי סטודנטים ואגודות סטודנטים למשפטים, נציגי לשכת עורכי הדין, נציגי משרדי עורכי דין מסוגים, גדלים ואזורים שונים בארץ, דיקני פקולטות למשפטים ומשפטים מהשירות הציבורי הממונים על תחום המתמחים ביחידותיהם. בנוסף, מופו כ-200 הערות ציבור לתזכיר חוק לשכת עורכי הדין. כלל המשתתפים בשיח תמכו, מתוך תפיסה ערכית, במתן הקלות והתחשבות בנפגעי "חרבות ברזל". נציגי לשכת עורכי הדין הביעו התנגדות נחרצת למוצע בחוק. נציגי השירות הציבורי הצביעו על המחסור הזמני במתמחים אשר עלול להוביל לעומס משמעותי ולפגוע בתפקוד היחידות המשפטיות במגזר הציבורי, דבר שיוביל ליצירת עיכובים במתן שירותים משפטיים על ידי המגזר הציבורי וכן כי בחלק מהיחידות עדיפה תקופת התמחות בת שנה וחצי לצורך הסמכה מיטבית. הסטודנטים הביעו תמיכה גבוהה מאוד בקיצור תקופת ההתמחות, ואילו בקרב עורכי הדין נשמעו דעות מגוונות, רובן אינן מסתייגות באופן עקרוני מקיצור תקופת ההתמחות.

בקרב כלל קבוצות בעלי העניין, בין שהביעו תמיכה בקיצור ההתמחות ובין אם לאו, עלו שלוש סוגיות מרכזיות כהשפעות של המוצע בחוק:

(1) הצעת החוק בנוסחה הנוכחית עלולה לפגוע דווקא במתמחים שגויסו למילואים, וקולם עתה אינו נשמע. מתמחה אשר נעדר מההתמחות למשך חודשים ארוכים בשל גיוסו למילואים והתמחותו קוצרה לשנה, לא יספיק לרכוש את המיומנויות הנדרשות והכשרתו תפגע באופן משמעותי.

(2) הצעת החוק יוצרת חוסר שוויון בין מי שהחל התמחותו במרץ 2023 לבין מי שהחל התמחותו בספטמבר 2023.

(3) שני מחזורי התמחות צפויים לסיים את ההתמחות יחד. מצב זה יגדיל את התחרות על מספר מצומצם של משרות וקיים חשש כי המעסיקים יעדיפו לגייס את מי שהתמחה במשך שנה וחצי על פני מי שהתמחותו ארכה שנה. הלכה למעשה, המתמחים שנאלצו להיעדר מההתמחות בשל נסיבות הקשורות במלחמה, יהיו בעלי הסיכוי הנמוך ביותר להתקבל לעבודה בשל היעדרותם מההתמחות המקוצרת ממילא.

בנוסף לאמור לעיל, נבחנה ההשפעה של השינוי המוצע על המשק ונמצא כי קיצור תקופת ההתמחות והארכתה לאחר מכן אמנם תשנה באופן זמני את מספר המתמחים ועורכי הדין המועסקים, אך הפעילות הכלכלית בשוק עריכת הדין לא צפויה להיות מושפעת מכך באופן משמעותי.

לצורך למידה ממקרי בוחן בהם מתמחים נעדרו מההתמחותם לתקופות זמן ממושכות, נערך מחקר משווה במסגרתו נבחנו ההנחיות לעניין היעדרות מהתמחות בשל מחלת הקורונה במדינות נוספות ובשל מלחמת לבנון השנייה בתקופה הרלוונטית. נמצא כי בשני המקרים מדובר היה בהיעדרויות קצרות, ונסיבות המקרים שונות מכדי להפיק מהם תוצרים רלוונטיים לעניינינו.

כפי שצוין לעיל, התהליך לווה בשיתוף ציבור מקיף ממנו עלה כי רוב בעלי העניין תומכים או שאינם מתנגדים להצעת החוק. במסגרת מפגשי השיח שנערכו, נשמעה התנגדות נחרצת לקיצור תקופת ההתמחות מלשכת עורכי הדין וממשרד עורכי דין אחד בלבד.



כלל הגורמים עמם שוחחנו (התומכים והמתנגדים) העלו השפעות ומגבלות של הצעת החוק כפי שפורטו, ובמסגרת התהליך הוצעו מספר התאמות להצעת החוק, אשר עשויות לתת מענה לסוגיות שתוארו לעיל. במסגרת ההתאמות, ההצעה שנראית כמאוזנת יותר מבחינת השפעותיה היא יצירת מודל מדורג של קיצור תקופת ההתמחות, כך שתקופת ההתמחות של מי שהחל התמחותו בחודש מרץ 2023 ושל מי שהחל התמחותו בחודש ספטמבר 2023 תעמוד על 15 חודשים ותקופת ההתמחות של מי שיחל התמחותו במרץ 2024 ועד סיום תוקפה של הוראת השעה, תיארך שנה. אפשרות זו יוצרת ירידות הדרגתיות במספר המתמחים ובכך נותנת מענה לסוגיות שתוארו לעיל כך שכל מחזור התמחות יסיים במועד אחר, ולא תיווצר הצפה של השוק ותחרות בין שני מחזורי התמחות על אותן משרות. הדרגתיות כאמור תאפשר למי שהחל התמחותו בחודש ספטמבר 2023, לרבות מי שנעדרו לתקופה ממושכת בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" להשלים תקופת התמחות ארוכה יותר אשר במהלכה יוכל לרכוש את המיומנויות הנדרשות לעורך דין ולהוכיח את עצמו בפני המאמן. אפשרות זו תקל על המעסיקים, שכן השינוי במועד סיום ההתמחות ייעשה בהדרגה ומשך הזמן שבו צפוי היה להיות מחסור במתמחים יצטמצם. בנוסף, מענה זה יקדם שוויון בין שתי קבוצות דומות במאפייניהן ותאפשר הזרמה של עורכי דין לשוק בתקופת זמן קרובה יותר. יש לציין כי יצירת מודל מדורג כאמור, יחייב שינוי של מועדי בחינות הלשכה, כך שמועד דצמבר 2024 יוקדם לחודש ספטמבר 2024 ויתקיים מועד נוסף בחודש מרץ 2025.

עוד הוצע, לסייע למתמחים שנעדרים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" בדרך של הכשרות והתנסות מעשית על ידי לשכת עורכי הדין ומעסיקים משמעותיים בשוק. התנסות כאמור עשויה להקנות לאוכלוסייה זו יתרון יחסי בהשתלבות בשוק העבודה, ובד בבד ליתן ערך (ללא עלות) למעסיקים המשמעותיים בשוק בעת שיחסרו להם מתמחים. מוצע לעודד יוזמות חברתיות מעין אלה, אשר מייצרות מצב שהוא בבחינת זה נהנה וזה אינו חסר.



תוכן עניינים:

מבוא.....	6
א. המצב הנוהג והרקע לתהליך.....	7
ב. ממצאי התהליך.....	10
1. שיתוף ציבור – ממצאי הסקרים.....	10
2. שיתוף ציבור – ממצאי ראיונות וקבוצות מיקוד.....	13
3. השפעה משקית של החוק המוצע.....	18
4. ממצאי הסקירה המשווה.....	19
ג. בחינת השפעות הצעת חוק לשכת עורכי הדין.....	20
ד. חלופות.....	22
ה. סיכום.....	25
ו. נספחים.....	26



מבוא

בהתאם לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, מובא דו"ח זה המשקף תהליך של בחינת השפעות רגולציה, בהתאם למתודולוגיה לגיבוש מדיניות חכמה.

הליך גיבוש מדיניות חכמה שואף להביא לכך שהרגולציה תשיג את מטרתה באופן היעיל והמאוזן ביותר. במסגרתו נאמדות השפעות הרגולציה, ומוצעות חלופות והתאמות כדי למנוע השלכות בלתי רצויות שלה.

ביום 7.12.23 פורסם תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – קיצור תקופת ההתמחות) (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן: "**התזכיר**"), במסגרתו הוצע לקצר את תקופת ההתמחות לשנים עשר חודשים ולהכיר בתקופות היעדרות מסיבות הקשורות ללחימה ולמצב המיוחד בעורף, ככאלה שאינן פוגעות ברציפות ההתמחות. התזכיר הוצע כהוראת שעה לתקופה של כשנתיים (מיום כניסתו של החוק לתוקף ועד ליום 31.12.25). בשל צרכי השעה, בד בבד עם פרסום התזכיר, בוצע הליך של בחינת ההשפעות שצפויות להיות לרגולציה. בהמשך לכך, ביום 25.12.2023 הוגשה לוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק לשכת עורכי הדין (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן: "**הצעת חוק לשכת עורכי הדין**" או "**הצעת החוק**" או "**ההצעה**") ואושרה. למחרת, ביום 26.12.23 פורסמה הצעת החוק ברשומות.

כפי שיתואר בהמשך, במסגרת התהליך נבחן המצב הקיים לרבות חומרים שנאספו לאורך השנים בעבודת ועדות שדנו בנושא, נערך מחקר משווה רלוונטי בעולם ובתקופות אחרות רלוונטיות בישראל. כמו כן, נערכו תהליכי שיתוף ציבור שכללו הפצת סקרים לקהלי יעד רלוונטיים וראיונות אישיים וקבוצתיים עם בעלי עניין שונים. בנוסף, נבחנה ההשפעה המשקית של הצעת החוק. בהמשך לכך, התבצע מיפוי של סוגיות והשפעות של הצעת החוק על הקהלים הרלוונטיים ונבחנו התאמות אפשריות להצעת החוק.



פרק א - המצב הנוהג והרקע לתהליך

משך ההתמחות

סעיף 24 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן: "**חוק לשכת עורכי הדין**") קובע כי אדם כשיר להיות עורך דין אם הוא בעל השכלה משפטית גבוהה, עבר תקופת התמחות ועמד בבחינות לשכת עורכי הדין בהתאם להוראות המפורטות בחוק. בהתאם לסעיף 35 לחוק לשכת עורכי הדין, תקופת ההתמחות עומדת על 18 חודשים. משך תקופת ההתמחות שונה מספר פעמים במרוצת השנים. הסוגייה אף נבחנה על ידי מספר ועדות ציבוריות, כפי שיפורט להלן.

עד לשנת 1985 עמדה תקופת ההתמחות על שנתיים, כאשר בין השנים 1963-1985 ניתן היה להתחיל בהתמחות במקביל ללימודי השנה האחרונה במשפטים במוסד להשכלה גבוהה. בשנת 1985 הועמדה תקופת ההתמחות על 18 חודשים, ונקבע כי ניתן יהיה להתחיל את ההתמחות רק בסיום לימודי המשפטים, אשר קוצרו במקביל מארבע שנים לשלוש שנים וחצי. בשנת 1994 תוקן חוק לשכת עורכי הדין ותקופת ההתמחות על פיו הועמדה על 12 חודשים. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי מתמחים יכולים להשיג את הרמה המקצועית הנדרשת בפרק זמן של שנה, בתנאי שהעסקתם תיעשה תוך ניצול מרבי של הזמן ללימוד המקצוע.¹

נושא ההתמחות נבחן במסגרת עבודת "הוועדה הציבורית לבדיקת נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין ונושא ההתמחות" אשר מונתה ביום ב' בסיון התש"ס (5 במאי 2000) בידי שר המשפטים דאז, ד"ר יוסי ביילין, ובראשה עמדה שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו דאז, הילה גרסטל (להלן: "**ועדת גרסטל**"). דוח ועדת גרסטל הוגש לשר המשפטים במאי 2002 ובו מכלול המלצות לערוך שינויים בתהליך הסמכת עורכי דין.² המלצת ועדת גרסטל בעניין ההתמחות הייתה להאריך את תקופת ההתמחות ל- 18 חודשים. על-פי הדו"ח, בשל ניכוי פגרות בתי המשפט, ימי מילואים, חופשות ועוד, תקופת ההתמחות הנוכחית אינה עומדת בפועל על 12 חודשים. אלא על מספר חודשים נמוך מדי שאין בו כדי להקנות למתמחה את המיומנות והכישורים הנדרשים לעיסוק במקצוע עריכת הדין. לצד הארכת התקופה, על-מנת לדאוג שבתקופת ההתמחות הארוכה יותר אכן ירכוש המתמחה את הכישורים הנדרשים, המליצה הוועדה לעבות את מערך הפיקוח על ההתמחות ולהוסיף קורס מעשי שיכשיר את המתמחים במחצית השנה הראשונה להתמחותם (תוך הפחתה ממספר השעות השבועיות הנדרשות להתמחות באותה תקופה). בעקבות עבודת הוועדה, הופצו בשנים 2005 ו-2010 שני תזכירי חוק שנועדו ליישם את המלצותיה. תזכירים אלה לא התגבשו לכדי הצעות חוק.

בהמשך לכך, בחודש ספטמבר 2011, לפי בקשת שר המשפטים דאז, פרופסור יעקב נאמן, התכנס במשרד המשפטים צוות בראשות מנכ"ל המשרד באותה העת - ד"ר גיא רוטקופף (להלן: "**צוות רוטקופף**"). מטרת הצוות הייתה לבחון את החלופות האפשריות לשמירה על איכות מקצוע עריכת הדין ולגבש המלצות ליישום בנושא. ברקע עבודת הצוות עמדו המלצות ועדת גרסטל וכן שני תזכירי החוק הנזכרים. בנוסף, עמד ברקע הדברים דין וחשבון של מבקר המדינה משנת 2011 בעניין לשכת עורכי הדין אשר עסק, בין היתר, בנושא ההסמכה למקצוע עריכת הדין וקרא לאמץ את המלצות דוח גרסטל.³ סיכום עבודת הצוות הוגש לשר המשפטים דאז בחודש

¹ דברי הסבר להצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 21) (קיצור תקופת ההתמחות), התשנ"ג-1993, ה"ח 2200, 336

² הוועדה לבדיקת: (א) נושא בחינות ההתמחות לשם הסמכה בעריכת דין. (ב) נושא ההתמחות. **דוח הוועדה** (2002).

³ מבקר המדינה **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 285** (התשע"ב).



נובמבר 2012. הצוות קבע כי המלצות ועדת גרסטל עדיין תקפות ותואמות את המצב הנוכחי, אך מצא קושי ביישום חלק מההמלצות, ביניהן הארכת משך תקופת ההתמחות. לפיכך, הציע הצוות להשאיר על כנה תקופת התמחות של 12 חודשים ולקבוע הליך בדיקה נוסף בשאלת הארכתה.

בחודש אוגוסט 2017, תוקן חוק לשכת עורכי הדין באופן שהאריך את תקופת ההתמחות ל-18 חודשים. לפי דברי ההסבר לחוק, בבסיס התיקון עומדות מסקנות ועדת גרסטל לפיהן תקופת ההתמחות בת שנה אינה מספקת כדי להקנות למתמחה את המיומנויות והכישורים הנדרשים לעיסוק במקצוע עריכת הדין וכן המלצות צוות רוטקופף כמפורט לעיל.⁴

בחודש אוגוסט 2018 פנתה שרת המשפטים דאז, חה"כ איילת שקד, לנשיא בית המשפט המחוזי בירושלים (בדימוס), השופט דוד חשין, וביקשה ממנו לעמוד בראש ועדה ציבורית אשר תבחן את מתכונת ההסמכה בעריכת דין. בהמשך לכך, בחודש דצמבר 2019, מינה שר המשפטים דאז, חה"כ אמיר אוחנה, ועדה בראשות השופט חשין (להלן: **"ועדת חשין"**) כדי לבחון את הסוגיות הקשורות במתכונת ההסמכה בעריכת דין, ובכלל זה את מסלול ההכשרה, לרבות אפשרות קביעת בחינה מסננת בשלב מוקדם של הלימודים, ואת מתכונת בחינת ההסמכה. עבודת הוועדה הוגשה לשר המשפטים בחודש ינואר 2023. דעת הרוב המליצה להקים בית ספר למתמחים, אשר יקנה למתמחים ידע משפטי מעשי טרם תחילת ההתמחות ומשך הלימודים בו יהיה כ-13 שבועות. בנוסף, המליצה הוועדה כי בבחינת ההסמכה יערכו מספר שינויים והיא תתקיים לאחר סיום הלימודים בבית הספר למתמחים ולפני תחילת ההתמחות. לחילופין, הבחינה תתחלק לשני חלקים – האחד עובר לתחילת התמחות והשני לאחריה. בכפוף לאמור לעיל, הומלץ לקצר את משך ההתמחות ל-12 חודשים. במסגרת דו"ח הוועדה, הובעה עמדת לשכת עורכי הדין בדעת מיעוט, לפיה אין לקצר את תקופת ההתמחות ויש להמתין ולבחון את ההסדר הקיים, שהוא חדש יחסית ותוצאותיו אינן ידועות וכן עלו חששות מפני גלגול עלויות הקמת "בית ספר למתמחים" על המתמחים.

רציפות ההתמחות

סעיף 109 לחוק לשכת עורכי הדין קובע כי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין רשאית, באישור שר המשפטים להתקין כללים בכל עניין הנוגע לארגון הלשכה ופעולותיה במידה שלא נקבעו הוראות בחוק זה ובמידה שסמכות זו לא ניתנה בחוק לשר המשפטים, לרבות בדבר סדרי קבלתם של מתמחים ורישומם, סדרי ההתמחות ודרכי הפיקוח עליה. מכוח סעיף זה, נקבעו כללי לשכת עורכי-הדין (רישום מתמחים ופיקוח על ההתמחות), התשכ"ב-1962 (להלן: **"כללי לשכת עורכי הדין"**). כללים 11(א) ו-11(ב) לכללי לשכת עורכי הדין קובעים כי מתמחה לא ייעדר ממקום התמחותו יותר מ-30 יום בשנת התמחות וכי ימי היעדרות העולים על 30 יום לא יבואו בחשבון תקופת ההתמחות. כלל 11(ג) קובע כי סעיפים אלה לא יחולו על היעדרות מחמת שירות מילואים או מחמת חופשת לידה.

החוק המוצע

נוכח מצב החירום המיוחד שהוחל במדינת ישראל עם פתיחת מלחמת "חרבות ברזל", החל מיום 7.10.23 מתמחים רבים נעדרים מהתמחותם, בין היתר, בשל כך שמקום מגוריהם או מקום עבודתם מצוי בישוים

⁴ דברי ההסבר להצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 39), התשע"ז-2017, ה"ח 770.



שפוננו, גיוסם למילואים, יציאתם לחל"ת ועוד. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי מטרתה ליתן מענה למתמחים שהחלו התמחותם בספטמבר 2023 ונאלצו להיעדר ממקום ההתמחות בשל נסיבות הקשורות במלחמה. כמו כן, בבסיס הצעת החוק עומד הצורך להניע את השוק, לשחרר מקומות התמחות למתמחים ולעודד תחלופה והעסקה של עורכי דין צעירים.

במסגרת הצעת החוק, מוצע לתקן את סעיף 35(א) לחוק לשכת עורכי הדין ולקבוע כי תקופת ההתמחות תקוצר ל-12 חודשים. זאת, בהוראת שעה לתקופה של כשנתיים החל ממועד פרסום החוק ועד ליום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025). מחזור המתמחים הראשון שהצעת החוק תחול לגביו, הוא המחזור שהחל את התמחותו ביום 1.9.23. מחזור המתמחים האחרון שהצעת החוק תחול לגביו, הוא המחזור שיתחיל את התמחותו ביום 5.1.25.

בנוסף, מוצע להכיר בתקופות היעדרות של מתמחה ממקום התמחותו בתקופה שמיום 7.10.23 ועד ליום 7.1.24 (להלן: "**התקופה הקובעת**"), כהיעדרות שאינה פוגעת ברציפות ההתמחות, מחמת אחת או יותר מהסיבות הבאות: המתמחה התפנה ממקום מגוריו אשר נמצא ביישוב המנוי בתוספת לחוק הגנה על עובדים; מקום התמחותו הפסיק פעילותו משום שנמצא ביישוב כאמור; המאמן שלו משרת שירות מילואים ולא התאפשר לו להמשיך התמחותו בדרך אחרת; הוא הוצא ביוזמת המעסיק לחל"ת בשל המלחמה; הוא חטוף או נעדר או קרוב משפחה של חטוף או נעדר; הוא נפגע פעולות איבה או קרוב משפחה של נפגע; הוא הוכר כנכה כתוצאה מהמלחמה או שהוא קרוב משפחה של נכה; הוא קרוב משפחה של חייל שנשפה במלחמה (להגדרות המדויקות ראו סעיף 3(א) להצעת חוק לשכת עורכי הדין). בסעיף 3(ב) נקבע כי שר המשפטים רשאי להאריך את התקופה הקובעת בתקופות נוספות של עד שלושה חודשים כל אחת, ועד לשישה חודשים באופן מצטבר.

⁵ הדין אינו קובע מועד למחזורי התמחות, וישנם מתמחים שאינם מתחילים התמחות דווקא בראשית חודש מרץ או ספטמבר. לשם הפישוט בדו"ח זה, התייחסות למועדי תחילת ההתמחות תיעשה לפי מחזורי התמחות, המותאמים לרובם של המתמחים בישראל (במרץ ובספטמבר כאמור).



פרק ב – ממצאי התהליך

כזכור, התהליך נועד לבחון את השפעות הצעת חוק לשכת עורכי הדין על הקהלים הרלוונטיים, ובהם סטודנטים למשפטים, מתמחים ומשרדי עורכי דין.

במסגרת התהליך נעשה שימוש בכלים הנהוגים לגיבוש מדיניות חכמה ובהם שיתוף ציבור לרבות הפצת סקרים וכינוס קבוצות מיקוד של בעלי עניין בסוגיה, מחקר משווה בינלאומי ובחינת ההשפעה המשקית של חלופות האסדרה השונות. השימוש בכלים השונים כאמור נועד לצורך חקר המצב הנוכחי, הבנת ההשפעות האפשריות של החוק המוצע, ומיפוי התאמות אפשריות שעשויות לתת מענה להשפעות וסוגיות העולות מהן.

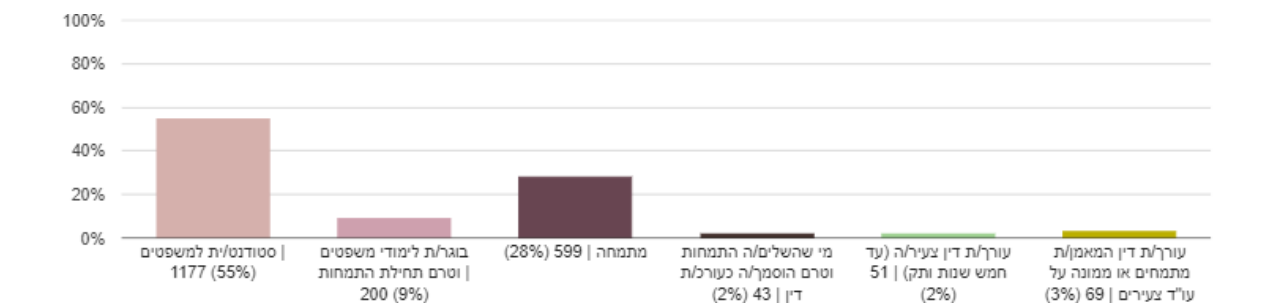
בחלק זה נציג את עיקרי הממצאים שהתגלו באמצעות הכלים השונים.

1. שיתוף ציבור – ממצאי הסקרים

במסגרת תהליך שיתוף הציבור המקוון, ביום 14.12.23 פורסם שאלון המיועד לסטודנטים למשפטים, בוגרי לימודים וטרם התמחות, מתמחים, מסיימי התמחות שטרם נבחנו במבחני לשכה, עורכי דין צעירים ועו"ד המאמנים מתמחים או מלווים עורכי דין צעירים. השאלון נסגר למענה ביום 19.12.23 והתקבלו 2,139 התייחסויות. השאלון נבנה ותוצאותיו נותחו בסיוע חברת רייזאיט, המתמחה בשיתוף ציבור.

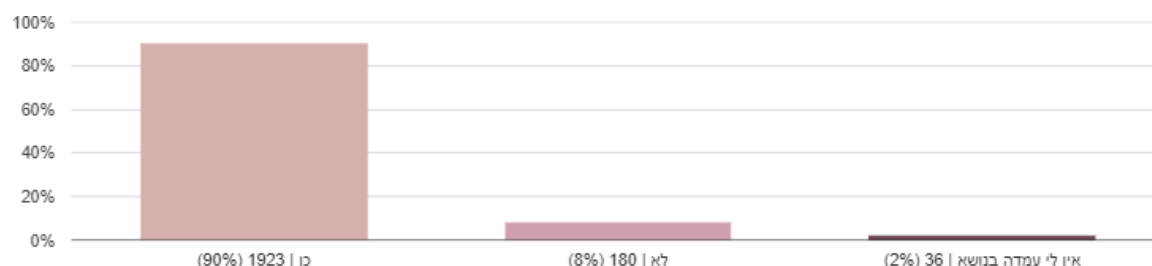
בפילוח אוכלוסיית המשיבים, נדגמה נוכחות גבוהה של סטודנטים למשפטים (55%) ומתמחים (28%). יש לציין שישנם מגויסים רבים אשר נכללים בקבוצות הרלוונטיות ונבצר מהם להשמיע את קולם בסקר זה עקב שירותם הפעיל במילואים בעת הזאת.

פילוח לאוכלוסיית של כלל המשיבים על הסקר:



עיקרי התובנות מהמענה לסקר

א. תמיכה רחבה בקיצור תקופת ההתמחות –





ההצעה לקצר את משך ההתמחות מ-18 חודשים ל-12 חודשים זכתה לתמיכה גבוהה מאוד (90% המצדדים בהליך למול 8% שמתנגדים):

ניתוח לפי פילוח האוכלוסיות מלמד, כי בקרב הסטודנטים ובוגרי לימודי משפטים שטרם התחילו התמחות ישנה תמיכה כמעט מלאה בקיצור תקופת ההתמחות (97%). מסיכום תגובותיהם של התומכים בקיצור עולה כי משיבים אלה סבורים כי ההתמחות ארוכה אינה משפרת את איכות ההכשרה ומאפשרת ניצול של המתמחים ככוח עבודה מקצועי המשתכר במשכורת נמוכה באופן יחסי. עוד הוסיפו התומכים בתגובותיהם, כי קיצור תקופת ההתמחות יסייע למתמחים שגויסו למילואים או שנפגעו מהמלחמה; קיצור ההתמחות יזרז את המעבר לעבודה כעו"ד ויסייע ליציבות כלכלית ואף יוביל להנעה של השוק והקלה על עומסי מערכת המשפט.

בקרב האחוז הנמוך של המתנגדים לקיצור תקופת ההתמחות, היו שהצביעו על פגיעה בשוויון בין מי שהתחיל התמחותו במרץ 2023 (להלן: "מתמחי מרץ") לבין מי שהתחיל התמחותו בספטמבר 2023 (להלן: "מתמחי ספטמבר"), בהינתן ששתי הקבוצות הושפעו מהמלחמה.

בקרב המתמחים ישנה תמיכה גבוהה בקיצור תקופת ההתמחות (83%). מסיכום תגובותיהם של התומכים בקיצור תקופת ההתמחות עולה כי משיבים אלה סבורים שרכישת מיומנויות משפטיות חיוניות מתרחשת בעיקר בשנה הראשונה של ההתמחות, וממילא ההתפתחות המקצועית המשמעותית מתרחשת לאחר המעבר לתפקיד עורך דין; ההתמחות ממושכת פוגעת באיזון בין עבודה לחיים האישיים; ההתמחות ממושכת מייצרת נטל כלכלי כבד על המתמחים, בשל שכר נמוך אל מול עלויות מחייה גבוהות; קיצור ההתמחות נתפס בעיני המשיבים כמעניק הקלה והתחשבות בזמן המלחמה; ניסיון בעולם המעשי כעורך דין הוא אמצעי משמעותי יותר לקידום מקצועי מאשר ההתמחות ממושכת. התומכים בקיצור תקופת ההתמחות, הדגישו את הצורך בהחלת המוצע בהצעת החוק גם על מי שהתחיל התמחותו בחודש מרץ 2023, ונפגע מהמלחמה.

מעל לשליש מהמתנגדים לקיצור תקופת ההתמחות, סברו כי החלת המוצע בהצעת החוק על מתמחי ספטמבר 2023 ולא על מתמחי מרץ 2023, יוצרת פערים בין עמיתים להתמחות ופוגעת בשוויון. עוד הוסיפו, כי השלמה בו-זמנית של שני מחזורי התמחות לצד השלכות המלחמה ומיתון כלכלי, תיצור הצפה של עורכי דין בשוק בספטמבר 2024 באופן שיצמצם את הסיכוי למצוא עבודה. עוד בהקשר זה, נטען כי קיצור תקופת ההתמחות עלול לפגוע במתמחים המשרתים במילואים כאשר הם ממילא נעדרים בשל שירות המילואים, ובשל קיצור ההתמחות לא יתאפשר להם לקבל הכשרה מספיקה. טענות נוספות שנשמעו הן שהשינויים התדירים בדרישות ההתמחות גורמים לחוסר יציבות כאשר הצעת החוק הינה הוראת שעה למשך שנתיים וכן נטען שפרק זמן של שנה אינו מספיק לצבירת ניסיון משפטי.

יצוין, כי גם בקרב התומכים בקיצור תקופת ההתמחות וגם בקרב המתנגדים, היו שהצביעו על פגיעה בשוויון בין מי שהתחיל התמחותו במרץ 2023 לבין מי שהתחיל התמחותו בספטמבר 2023, בעוד ששתי הקבוצות הושפעו מהמלחמה. עוד יצוין, כי בקרב שתי קבוצות אלה מתמחים בני אותו מחזור לימודים אקדמי וחברים לאותה התמחות.



בקרב מי שהשלים התמחותו וטרם הוסמך כעורך דין (98% מתוכם התמחו במשך שנה וחצי) ישנה התפלגות כמעט שווה בין התומכים בקיצור תקופת ההתמחות לבין המתנגדים. לעומת זאת, רוב עורכי הדין הצעירים שהשיבו (61%) הביעו תמיכה בקיצור תקופת ההתמחות (43% מהם התמחו במשך שנה וחצי).

התומכים מקבוצות אלה סברו כי שנה מספיקה על מנת לרכוש את המיומנויות הנדרשות לעו"ד מתחיל ומניסיונם, בששת החודשים האחרונים בהתמחות הם היו בעלי מיומנות וידע של עו"ד צעיר, ונטען כי עבודה כעורך דין משמעותית יותר לפיתוח המקצועי לאור האחריות והיקף העבודה. עוד הסבירו כי קיצור תקופת ההתמחות יזרז את המעבר לעבודה כעו"ד ויסייע ליציבות כלכלית.

המתנגדים סברו כי קיצור תקופת ההתמחות יפגע באיכות ההתמחות ובעו"ד שיצאו לשוק העתידי. מניסיונם, ששת החודשים הנוספים אפשרו התנסויות רבות שלא יתאפשרו אם התקופה תקוצר לשנה, בפרט בתקופת החירום במהלכה לא התקיימו דיונים בבתי המשפט במשך חודשיים.

בקרב עורכי דין המאמנים מתמחים או ממונים על עורכי דין צעירים ישנה התפלגות זהה בין התומכים למתנגדים. התומכים סברו כי שנה מספיקה על מנת להכשיר מתמחים טובים לעבודה בעריכת דין וכי אין ערך ממשי בששת החודשים האחרונים בשיפור המיומנויות המקצועיות. בנוסף, קיצור ההתמחות יטיב עם המתמחים בהיבטי שכר ותנאים סוציאליים ויביא להנעת השוק, קליטת מתמחים חדשים ואיוש תקנים חסרים.

המתנגדים לקיצור סברו כי פרק זמן של שנה וחצי מאפשר למידה משמעותית ופיתוח מקצועי בעוד שהתמחות בת שנה תכניס לשוק עורכי דין שאינם מקצועיים דיים. בנוסף, ציינו המתנגדים כי קיצור תקופת ההתמחות עלול לפגוע במתמחים שהתמחותם תאריך שנה, שכן משרדי עו"ד יעדיפו מתמחים אשר השלימו התמחות במשך שנה וחצי אל מול תקופה קצרה יותר, שמתקצרת עוד בשל שירות המילואים.

לסיכום, בקרב הסטודנטים והמתמחים ישנה תמיכה גורפת בקיצור תקופת ההתמחות. בקרב עורכי הדין הצעירים, רוב המשיבים תמכו בקיצור תקופת ההתמחות. בקרב מי שסיים התמחותו ועורכי דין שמאמנים מתמחים, ישנה התפלגות זהה בין התומכים בקיצור ההתמחות לבין המתנגדים לה. כפי שפורט לעיל, מרבית המשיבים לסקר הם סטודנטים ומתמחים (בפער משמעותי). מסקנה אפשרית בהקשר זה היא כי סוגיית משך ההתמחות מעסיקה בעיקר את העתידים להתמחות, ופחות את משרדי עורכי הדין המעסיקים מתמחים.

ב. השפעות המלחמה

בקרב הסטודנטים ובוגרי לימודי משפטים שטרם התחילו התמחות, כמחצית מהמשיבים השיבו כי המלחמה תשפיע על התמחותם. לכ-30% מהמשיבים נדחתה ההתמחות, שלא מבחירתם, בשל נסיבות הקשורות במלחמה (גיוס למילואים, המשרד הוציא מתמחים לחל"ת, המאמן במילואים, המשרד נמצא באזור פינוי ולכן סגור ועוד) ולכ-6% מהמשיבים בוטלה ההתמחות על ידי משרד עורכי הדין בשל המלחמה. 19% מקרב בוגרי לימודי משפטים שטרם התחילו התמחות החליטו לדחות או לבטל את ההתמחות מסיבות אישיות הקשורות למלחמה, לעומת 7% מקרב הסטודנטים (המתמחה פונה מביתו, בני משפחה של



המתמחה מקרבה ראשונה חטופים, נעדרים, נפגעים או חללי צה"ל ועוד). משיבים נוספים ציינו כי בשל דחיית שנת הלימודים האקדמאית, הסטודנטים יאלצו להתחיל התמחות בעודם ממלאים את חובותיהם לאקדמיה בהיקף גדול מהקבוע בסעיף 26 בחוק לשכת עורכי הדין, לפיו רשאי להירשם כמתמחה מי שנותרו לו לא יותר משתי בחינות כדי למלא אחר דרישות הפקולטה לקבלת תעודת בוגר.⁶ עוד ציינו, כי הקושי הכלכלי שהמלחמה יצרה מחייב אותם לשקול מחדש התמחותם במגזר הציבורי וכי הם חווים חוסר ודאות לגבי עתידם המקצועי בצל המלחמה.

סטודנטים שטרם מצאו מקום התמחות, הביעו חשש מצמצום תקני מתמחים וסגירת משרדים בשל המלחמה.

בקרוב המתמחים רוב המשיבים (66%) השיבו כי המלחמה משפיעה על תקופת התמחותם: 26% השיבו כי הם משרתים בשירות מילואים, 10% השיבו כי המאמנים שלהם משרתים בשירות מילואים ו-7% השיבו שיצאו לחל"ת בשל המלחמה. משיבים נוספים ציינו כי המלחמה השפיעה על בריאותם הנפשית, יצרה אתגרים כלכליים, פיזיים ולוגיסטיים (לדוגמה במשרד אין ממ"ד ולא אושרה עבודה מרחוק). המשיבים הביעו חשש כי בשל הפסקת פעילות בתי המשפט לחודשיים בצירוף קיצור תקופת ההתמחות המוצע, תיפגע הכשרתם.

בקרוב עורכי דין שמאמנים מתמחים ומלווים עורכי דין צעירים, רוב המשיבים (68%) השיבו כי המלחמה משפיעה על המתמחים במשרדם. 38% השיבו כי מאמנים במשרדם משרתים בשירות מילואים, 12% השיבו כי מתמחים במשרדם פונו ממקום מגוריהם בהחלטת ממשלה, 12% השיבו כי מתמחים או בני משפחתם נפגעו מהמלחמה.

להרחבה, ראו את דוח השאלון המלא המצורף כנספח א לדוח זה.

2. שיתוף ציבור – ממצאי ראיונות וקבוצות מיקוד

משרד המשפטים ערך 14 ראיונות וקבוצות מיקוד בשיתוף פעולה עם יועצי שיתוף ציבור מחברת CR בימים 20.12.23, בהם השתתפו כ-33 בעלי עניין. בפגישות השתתפו נציגי משרד המשפטים, יועצי שיתוף הציבור, נציגי חברת ייעוץ MNS שסייעה בבחינת ההשפעה על השוק וכן בעלי עניין רלוונטיים: נציגי סטודנטים למשפטים, נציגי לשכת עורכי הדין, נציגי משרדי עורכי דין, דיקני פקולטות למשפטים ומשפטים מהשירות הציבורי הממונים על תחום המתמחים ביחידותיהם. לפני קיום המפגשים הוגדרו והותאמו סוגיות רלוונטיות לדיון ושאלות המתאימות לכל קטגוריית בעלי עניין.

המפגשים עם נציגי סטודנטים למשפטים כללו נציגים מהמוסדות הבאים: האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת ת"א, אוניברסיטת בר-אילן, המכללה למנהל, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים והמכללה האקדמית נתניה. כמו כן, השתתפו דיקני פקולטות למשפטים מהקריה האקדמית אונו, המכללה האקדמית נתניה, המכללה האקדמית צפת, המרכז האקדמי פרס והמכללה למנהל. המפגשים עם מעסיקים מהמגזר הפרטי כללו נציגי

⁶ ס' 26 לחוק לשכת עורכי הדין.



משרדים עו"ד קטנים, בינוניים וגדולים אשר חולשים על תחומי משפט מגוונים ומעסיקים מספר משתנה של מתמחים (החל מ-2 ועד עשרות רבות). מהמגזר הציבורי השתתפו נציגי הפרקליטות, ייעוץ וחקיקה, הסניגוריה הציבורית והנהלת בתי המשפט הממונים על תחום המתמחים ביחידותיהם. בנוסף, נערכה פגישה עם נציגי לשכת עורכי הדין.

סיכום ממצאי הראיונות וקבוצות המיקוד מצורף לדוח זה כנספח ב.

לצד ניתוח ממצאי הראיונות וקבוצות המיקוד, נציג בחלק זה של הפרק את עיקרי הסוגיות שעלו בכ-200 תגובות הציבור שהתפרסמו באתר החקיקה הממשלתי עד לתאריך 19.12.23 ביחס לתזכיר חוק לשכת עורכי הדין. נציין כי מתוך כ-200 התגובות שמופו, 4 תגובות סווגו כלא רלוונטיות. אם כן, מתוך 196 תגובות ענייניות, 2% מהמגיבים התנגדו למוצע בתזכיר, 15% הביעו תמיכה ללא הסתייגות ו-83% תמכו במוצע בתזכיר ובמקביל הציעו שינויים והתאמות.

סוגיות מרכזיות שעלו בתהליך שיתוף הציבור ומיפוי התגובות לתזכיר

א. השפעת מצב החירום על היקף עבודת משרדי עורכי הדין

כלל משרדי עורכי הדין אשר השתתפו במחקר העידו כי המלחמה השפיעה בהיקף כזה או אחר על המשרד אותו הם מייצגים. נטען כי המשבר בשוק מתנהל בעצימות משתנה מזה תקופה ארוכה, לדברי המשתתפים בעקבות המהפכה המשפטית, עליית הריבית וכעת המלחמה. מצב זה הוביל לתופעה של פיטורין במשרדים הגדולים, תופעה שאינה מדוברת ומפורסמת כי משרדים חוששים מפגיעה במוניטין. לעומת זאת, חלק מהנציגים הסבירו כי ההאטה הורגשה באופן רחבי בשוק בחודש הראשון למלחמה וישנם אף משרדים שסגרו את שעריהם תחילה, וכעת מורגשת התאוששות וחזרה לעבודה רגילה. בהקשר זה יצוין כי הפגיעה בהיקפי העבודה אינה אחידה, ותלוית סקטור, מחלקה ומיקום פיזי של הלקוחות (עבודת משרדים המייצגים לקוחות בדרום הארץ נפגעה ביתר שאת).

ב. השפעת הארכת ההתמחות לשנה וחצי

בפתח הדברים נציין כי אין תמימות דעים בין המעסיקים הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי ביחס להשפעותיה של ההתמחות ארוכה יותר, בת שנה וחצי, על הכשרת מתמחות ומתמחים.

נציגי משרדים קטנים ובינוניים ציינו כי עדיפה תקופת ההתמחות ממושכת בת שנה וחצי שכן הארכת תקופת ההתמחות (בחקיקה משנת 2017) תרמה רבות להסמכת המתמחים. לדידם, ההארכה אפשרה למאמנים ללמד את המתמחים באופן יסודי ואף להכירם טוב יותר. לעמדה זו מצטרפים גם נציגי המגזר הציבורי, אשר סבורים כי תקופת ההתמחות בת שנה וחצי דרושה להכשרת מתמחה באופן מקצועי ויסודי, זאת במיוחד כאשר מדובר בהתמחות אשר כוללת תהליכים ארוכים כמו תהליכי חקיקה. בנוסף, נטען כי השוק רווי משפטנים בעלי יכולות משתנות, ותקופת ההתמחות ממושכת מהווה אמצעי להעלאת הסטנדרט המקצועי. לצד האמור, ישנם משרדים קטנים ובינוניים שהעידו כי הארכת ההתמחות לשנה וחצי פגעה בפועל במוטיבציה של מתמחים איכותיים להגיע אליהם. כתוצאה מכך, חלקם צמצמו את מספר המתמחים המועסקים על ידם.



בתהליך עלה כי נציגי משרדים גדולים מחזיקים בעמדה שונה, לפיה מאז ומתמיד הם תמכו בקיצור תקופת ההתמחות, מן הטעם שמספיקה להם שנה כדי לדעת מי יתאימו להמשך העסקה כעורכי דין. לשיטתם, הארכה לא פועלת לטובת המעסיקים ובוודאי לא לטובת המתמחים, כיוון שהתפוקה מעו"ד צעיר גבוהה יותר מהתפוקה ממתמחה בעוד שפערי השכר מבחינת המעסיק אינם גבוהים. זאת ועוד, תקופת ההתמחות בת שנה, מאפשרת למשרד גמישות בניהול משק כוח האדם במקרים של האטה כלכלית כפי שמרגישים חלק מהמשרדים בימים אלה.

בנוסף לאמור לעיל, במסגרת תגובות הציבור לתזכיר עלתה הטענה כי בעוד שבבסיס הארכת תקופת ההתמחות עמד, בין היתר, הרצון להעלאת הסטנדרט המקצועי לעוסקים במקצוע עריכת הדין, בפועל הארכה מאפשרת למעסיקים להעסיק עובדים בשכר נמוך לתקופה ארוכה ללא פיקוח ממשי על תכני ההכשרה. בנוסף, עלו הסתייגות מקיצור גורף של תקופת ההתמחות לשנה. בהקשר זה נטען כי בבסיס התיקון שעבר בשנת 2017 עמדו תכליות שונות שנפגעות כעת מהצעת החוק הנוכחית. עוד נטען כי מקום שבו הצעת החוק מבקשת לפתור מצוקה זמנית של חלק מן המתמחים שעבודתם הרציפה נפגעה, לא נכון ליתן פתרון גורף של קיצור תקופת ההתמחות ויש לעשות הבחנות רלוונטיות.

נציגי לשכת עורכי הדין הדגישו כי הכשרת עורכי דין היא אינטרס ציבורי שכן עורכי דין אמונים לעיתים על חייו של אדם ועל גורלו. לשיטתם שנה וחצי זו תקופת הכשרה מינימלית, שכן כניסה של מתמחים לעולם המעשה והבנתו נמשכת תקופה לא מבוטלת. עוד הסבירו כי לשיטתם יש מתאם בין איכות ההתמחות לבין הישגים בבחינות הלשכה. עוד נטען, כי הקבוע בהצעת החוק יחול גם על מי שהתמחותו לא הושפעה כלל מהמלחמה, כאשר מטרת ההצעה היא להקל על מי שנעדר מהתמחותו בשל נסיבות הקשורות במלחמה, ולהניע את השוק בשל השפעות המלחמה.

ג. השפעות צפויות של הצעת החוק על מעסיקים

בראשית הדברים יצוין כי כלל המשתתפים בשיח תמכו, מתוך תפיסה ערכית, במתן הקלות והתחשבות בנפגעי "חרבות ברזל".

נציגי לשכת עורכי הדין הביעו התנגדות נחרצת למוצע בהצעת החוק. לשיטתם, הוראת השעה מוצעת לתקופה ארוכה מדי, שכן השפעות המלחמה אינן רלוונטיות למתמחים שיתחילו את ההתמחותם בסוף שנת 2025. עם זאת, התנגדות הלשכה תעמוד בעינה אף אם תתקצר תקופת ההתמחות השעה ובעניין זה נציגי הלשכה העלו את טענת המדרון החלקלק, שכן לטענתם מדובר בהסדר זמני שעלול להפוך לקבוע. נציגי הלשכה התייחסו לכך שקיצור פתאומי של ההתמחות לשנה, עלול לגרום להשלכות כלכליות על מעסיקים אשר הסתמכו על מתמחים אלה והשקיעו בהם משאבים.⁷

בקרב נציגי משרדי עורכי הדין הדעות נחלקו, צוינו יתרונות וחסרונות למוצע בהצעת החוק. משרדי עורכי הדין התייחסו למחסור הצפוי במתמחים עם עזיבתם של שני מחזורי ההתמחות בחודש ספטמבר 2024. פתרון שעלה בהקשר זה בשיח עם המשרדים, הוא לפתוח תקני טרום ההתמחות.

⁷ יש לציין כי הוצע לנציגי הלשכה בפגישה שקוימה עימם לקבל את הסקר אשר הופץ במסגרת שיתוף הציבור ולהפיצו בקרב עורכי דין, קבוצה יחסית קטנה מבין משיבי הסקר. נציגי הלשכה סירבו בטענה שהלשכה היא הגוף האמון והמחליט על ההסמכה ואין טעם בהפצת הסקר לעורכי הדין.



עוד צוין, כי ככל שתקופת ההתמחות תקוצר, משרדים קטנים צפויים לגייס יותר מתמחים איכותיים.

במסגרת ההערות לתזכיר נטען כי תזכיר החוק עלול לפגוע במשרדי עורכי הדין שנערכו להעסקת מתמחים למשך 18 חודשים הן בהיבטי תהליך הקבלה והכנת העתודה של המתמחים למחזורים הבאים והן בהיבטי תכנון כוח אדם.

נציגי המגזר הציבורי ביקשו להציף את המשמעות של החלת ההסדר המוצע לגבי מתמחי ספטמבר 2023, אשר למעשה כבר החלו את תקופת התמחותם. לדבריהם, היחידות השונות יידרשו לאתר מחליפים לקבוצה זו במועד ספטמבר 2024, בלוח זמנים קצר יחסית, ובמצב שבו מרבית המועמדים הרלוונטיים להתמחות כבר קבעו היכן יתמחו בשנת 2024. ניסיון העבר מלמד שבנסיבות אלו יתעוררו קשיים באיוש המשרות שיתפנו, וחלקן עלולות להיות מאוישות על ידי מועמדים פחות איכותיים ומתאימים. יתרה מכך, צוין כי היעדרו של כוח עבודה משמעותי ייצור עומס על עובדי היחידות ויוביל לעיכובים בעבודת היחידות, אשר עלולה ליצור צווארי בקבוק ודחיות בהגשת כתבי בי דין לבתי משפט ובתהליכי החקיקה. בהקשר זה צוין כי המגזר הציבורי מעסיק מספר גדול של מתמחים וכל דחייה בתחולת הצעת החוק המוצעת תסייע להיערכות.

ד. השפעות צפויות על סטודנטים ומתמחים

רוב נציגי אגודות הסטודנטים ציינו, בהתבסס על עמדות של הסטודנטים, כי הם תומכים במוצע בהצעת החוק וסבורים שהשפעתה חיובית הן ברמה המעשית והן ברמה הערכית.

עמדת נציגי הסטודנטים למשפטים היא שקיצור ההתמחות לא יפגע בהכשרה המקצועית של מתמחים ומתמחות ולצד זאת הוא עשוי לסייע בצמצום חסם כלכלי, לסייע למתמחים משרתי מילואים בצמצום פערים, ליצור תחלופה גדולה יותר של מתמחים במשרדים ולסייע בהכנסה מהירה יותר שלהם לשוק העבודה.

נציגי הסטודנטים ציינו כי בחלק מהמשרדים תקופת ההתמחות מחולקת לשנה במחלקה אחת ועוד חצי שנה במחלקה אחרת, ובמקרים כאלה יהיה צורך להתאים את תוכנית ההכשרה לתקופה של שנה. נציגי הסטודנטים הבהירו כי הם סבורים שאין להצעת החוק השפעה מהותית על תהליך מציאת התמחות.

מתוך הערות הציבור לתזכיר בלטו מספר תגובות שנגעו להשפעת התזכיר על מתמחים שהם גם הורים לקטינים או בעלי מוגבלות. על פי תגובות אלו, התזכיר אינו מתייחס ואינו מספק מענה למתמחים ומתמחות שנאלצו להיעדר מעבודתם לצורך השגחה על ילדיהם שטרם מלאו להם 14 שנים; או 21 שנים כאשר מדובר בילדים עם מוגבלות. בהקשר זה נשמעו גם עמדות הקוראות להתחשבות במסגרת התזכיר לאמהות שבני זוגן במילואים ונטל הבית מוטל במלואו עליהן, במקביל לתקופת ההתמחות.

להלן מספר טענות שעלו הן בהערות הציבור לתזכיר, הן בראיונות העומק והן בקבוצות המיקוד:

- (1) התזכיר בנוסחו הנוכחי עלול לפגוע דווקא במתמחים שגויסו למילואים, וקולם עתה אינו נשמע. מתמחה אשר נעדר מההתמחות למשך חודשים ארוכים בשל גיוסו למילואים והתמחותו קוצרה לשנה, לא יספיק לרכוש את המיומנויות הנדרשות והכשרתו תפגע באופן משמעותי.
- (2) התזכיר יוצר חוסר שוויון בין מי שהחל התמחותו במרץ 2023 לבין מי שהחל התמחותו בספטמבר 2023.



(3) שני מחזורי התמחות צפויים לסיים את ההתמחות יחד. מצב זה יגדיל את התחרות על מספר מצומצם של משרות וקיים חשש כי המעסיקים יעדיפו לגייס את מי שהתמחה במשך שנה וחצי על פני מי שהתמחותו ארכה שנה. תוצאות התזכיר עשויות להיות הפוכות למטרה כך שהמתמחים שנאלצו להיעדר מההתמחות בשל נסיבות הקשורות במלחמה, יהיו בעלי הסיכוי הנמוך ביותר להתקבל לעבודה בשל היעדרותם מההתמחות המקוצרת ממילא.

יצוין כי נציגי לשכת עורכי הדין הציעו לאפשר 45 ימי היעדרות בשל נסיבות הקשורות למלחמה. בנוסף הדגישו נציגי הלשכה כי הם נוקטים צעדים שלפי הבנתם נותנים מענה למתמחים, ללא פגיעה בהתמחות: אישור עבודה מהבית, הגדלת מכסת ימי חופש וקביעת מועד נוסף למבחן ההסמכה.

הצעות לשינוי

במסגרת השיח שנערך עם בעלי העניין השונים, עלו הצעות לשינויים והתאמות בהצעת החוק, והן יובאו להלן.

נציגי השירות הציבורי	דיקני פקולטות למשפטים	משרדי עורכי דין	נציגי הסטודנטים למשפטים
❖ לדחות את קיצור תקופת ההתמחות למחזורים הבאים.	❖ להוסיף בהצעת החוק החוק הפניה ודברי הסבר, להבהיר שמדובר על משרתי מילואים.	❖ הגדרת תקופת מינימום להתמחות.	❖ חקיקה קבועה ולא כהוראת שעה.
❖ לשריין מקומות למתמחים המעוניינים להישאר אחרי תקופת ההתמחות, לטובת משרתי מילואים שהפסידו חלק ניכר ממנה.	❖ לשנות את מועד תחילת ההתמחות בשל העיכוב בפתיחת שנת הלימודים.	❖ קידום הטבות למתמחים משרתי מילואים (למשל מענק פיצוי).	❖ הגדרת שנתון בחוק במקום תאריך.
	❖ לאפשר למשרתי מילואים מסגרת זמן של שנה וחצי או שנתיים להתמחות, כאשר מתוכה עליהם להתמחות לפחות שנה.	❖ לחייב טרום התמחות או קליניקות משפטיות.	❖ לאפשר בחוק למשרתי מילואים מתמחים לבחור להשלים שנה וחצי.
	❖ לצמצם את הפערים בין המוסדות השונים על מנת לאפשר שוויון ואחידות בטיפול בסטודנטים.		❖ ביצוע התאמות במועדי מבחני הלשכה בהתאם לשינויי החוק.
			❖ הגדרת הכשרות מקצועיות כתחליף לזמן ההתמחות שיקוצר.

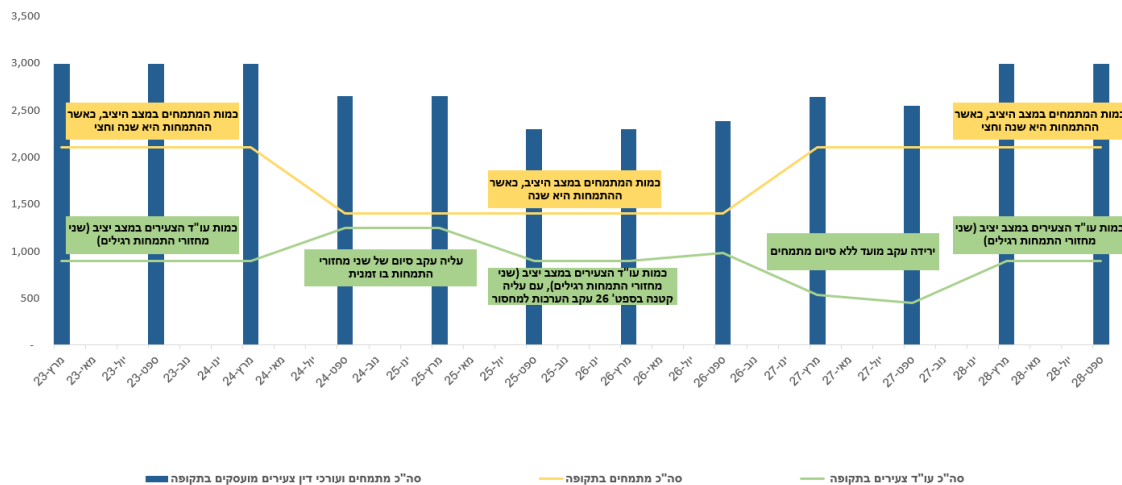


3. השפעה משקית של החוק המוצע

במסגרת בחינת השפעות הצעת החוק, ביקשנו לבחון את השפעתו המשקית והשלכותיו הכלכליות בעזרת חברת הייעוץ MNS. לפי הצעת החוק, צפויות שתי נקודות מעבר המשפיעות על קליטת מתמחים ועורכי דין צעירים בתקופת זמן קצרה, בספטמבר 2024 ובמרץ 2026. תקופות אלה מייצרות אנומליה חד פעמית, ודורשות היערכות של המעסיקים הן בהיבט של ראיונות הקבלה והכנת העתודה של המתמחים והן בהיבט של תכנון כוח אדם וניהול המשרדים.

בתקופת המעבר הראשונה בספטמבר 2024, מספר המתמחים הכולל יקטן בכשליש (משום שיתמחו שני מחזורי התמחות ולא שלושה בסך הכל). כתוצאה מכך, אחוז המתמחים שיתחילו לעבוד כעורכי דין צעירים ירד ומספר עורכי הדין הצעירים (עד שנת ניסיון) בשוק יקטן. בעקבות האמור, המספר הכולל של עורכי הדין הצעירים והמתמחים במגזר הפרטי צפוי להצטמצם במידה מסוימת בהתאמה.

בתקופת המעבר השנייה, במרץ 2027, אף מתמחה לא יסיים את תקופת ההתמחות שלו. המחסור בעורכי דין צעירים כתוצאה מכך יימשך לתקופה עד מרץ 2028, שבו מספר עורכי הדין הצעירים יתייצב חזרה. במסגרת ההיערכות למחסור בתקופה זו צפויים המשרדים הפרטיים, ובמיוחד המשרדים הגדולים, לגייס יותר עורכי דין בספטמבר 2026, כך שצפויה עליה בכמות עורכי הדין הצעירים בשוק הפרטי.



במגזר הציבורי, אשר לו גמישות נמוכה יותר בהגדלת מספר תקנים, צפויים חוסרים בעורכי דין צעירים בנקודות המעבר.

בבחינת ההשפעה המשקית, קיצור תקופות ההתמחות והארכתה לאחר מכן אמנם תשנה באופן זמני את מספר המתמחים ועורכי הדין המועסקים, אך הפעילות הכלכלית של שוק עורכי הדין לא צפויה להיות מושפעת באופן משמעותי. זאת, מאחר שבמהלך שיתוף הציבור נלמד שלמשרדי עורכי הדין דרכים מגוונות להתמודדות עם שינויים זמניים אלה. זאת ועוד, חלק ממשרדי עורכי הדין אף ציינו את השינוי כהקלה על פעילותם הכלכלית.

להרחבה בדבר אופן הערכת ההשפעה המשקית של החוק המוצע, ראו **נספח ג** לדוח זה.



4. ממצאי הסקירה המשווה

במסגרת עבודת ועדת חשין, נערך מחקר משווה נרחב ומקיף בנושא הסמכת עורכי דין במדינות ניו יורק, קליפורניה, קוויבק, אנגליה, צרפת וגרמניה. במסגרת המחקר נבחנו, בין היתר, הנושאים הבאים: משך תקופת ההתמחות, הפיקוח על ההתמחות, בחינות ההסמכה ודרישות ההתמחות.

במסגרת הליך הערכת השפעות הרגולציה המתואר בדוח זה, הוחלט להרחיב את המחקר המשווה שנערך במסגרת עבודת ועדת חשין ולבחון מספר סוגיות הקשורות בהיעדרות ארוכה מההתמחות, במדינות צרפת, גרמניה ואנגליה.⁸

במסגרת זו נבחנו ההנחיות לעניין היעדרות מהתמחות בשל מחלת הקורונה. ברוב המדינות, ביניהן ישראל, היעדרות של מעל 30 ימים חייבה השלמה של ימי ההיעדרות.⁹ באנגליה, למתמחים שנעדרו מהעבודה למעלה מ-30 ימים ניתנה אפשרות להשתמש בימי חופש שצברו מראש כדי להשלים את הימים החסרים או להשלים אותם בעתיד על ידי ביצוע שעות נוספות.¹⁰ בצרפת, המתמחים נדרשו להשלים את הימים שהפסידו.¹¹ בגרמניה, ככל שהמתמחים המציאו אישור מחלה מרופא, הם לא נדרשו להשלים את הימים שהפסידו ולא נגרם להם נזק.¹² יצוין כי בשונה מבענייננו, בקורונה ניתן היה לעבוד מהבית והיעדרות של מעל 30 ימים הייתה חריגה.

בנוסף, נבדק אם קיים מספר ימים מינימלי לביצוע התמחות ונמצא כי בגרמניה, בצרפת ובאנגליה אין הגדרה בחוק למספר הימים המינימלי שעל מתמחה לעשות כדי לסיים את התמחותו.

כמו כן, במסגרת המחקר המשווה ובכדי לאתר מקרי בוחן בהם מתמחים נעדרו מהתמחותם לתקופות זמן ממושכות, נבדק אופן ההתמודדות עם היעדרות ממושכת מההתמחות בשל מלחמת לבנון השנייה. נמצא, כי המלחמה נמשכה 34 ימים וכי נעדר מההתמחות רק מי שגויס למילואים שעניינו ממילא הוסדר בסעיף 11 לחוק לשכת עורכי הדין.

⁸ ממצאי המחקר המשווה שנערך במסגרת עבודת ועדת חשין מצורף לדוח זה כנספח ד.

⁹ הנחיות לשכת עורכי הדין למתמחים בעניין השלכות משבר הקורונה (20.5.20).

https://israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=413793&catId=94

¹⁰ Legal guidance for services supporting people of all ages during the coronavirus (25/01/2021).

<https://www.england.nhs.uk/coronavirus/documents/c0175-legal-guidance-for-services-supporting-people-of-all-ages-during-the-coronavirus>

¹¹ SARS-CoV-2: French employment law FAQ (2/4/2020).

<https://www.taylorwessing.com/en/insights-and-events/insights/2020/04/covid-19-faq-employment-law>

¹² FAQ: Coronavirus (COVID-19) and Employment Law in Germany (17/3/2020).

<https://www.gtlaw.com/en/insights/2020/3/coronavirus-and-employment-law-in-germany>



פרק ג – בחינת השפעות הצעת חוק לשכת עורכי הדין

במסגרת פרק זה, נסכם את השפעות הצעת החוק כפי שעלו במסגרת התהליך המתואר בדו"ח זה.

כפי שתואר לעיל, רוב המתמחים שהשיבו לסקר הושפעו מהמלחמה בדרכים שונות, הביעו תמיכה בקיצור תקופת ההתמחות ותפסו את הצעת החוק כמעניקה הקלה והתחשבות בזמן המלחמה. עוד עלה משיתוף הציבור, כי קיצור תקופת ההתמחות יזרז את המעבר לעבודה כעורך דין ויסייע ליציבות כלכלית, להנעה של השוק ולהקלה על עומסי מערכת המשפט. גם חלק ממשרדי עורכי הדין שהשתתפו בראיונות העומק הביעו תמיכה בחוק המוצע וציינו כי תקופת התמחות בת שנה, מאפשרת למשרד גמישות בניהול משק כוח האדם במקרים של האטה כלכלית כפי שמרגישים חלק מהמשרדים בימים אלה. עוד צוין, כי כלל המשתתפים בקבוצות המיקוד ובראיונות תמכו, מתוך תפיסה ערכית, במתן הקלות והתחשבות בנפגעי "חרבות ברזל". לצד כל האמור, הן בקרב התומכים בחוק המוצע והן בקרב המתנגדים, עלו מספר סוגיות הנוגעות להשפעות החוק, ואלה יובאו להלן:

א. בני אותו מחזור לימודים אקדמי וחברים לאותה התמחות, אשר התמחותם הושפעה מהמלחמה באופן דומה, יבצעו התמחויות למשך תקופה שונה. כפי שצוין על ידי משיבים לסקר ועל ידי נציגי אגודות הסטודנטים, יש בכך כדי לפגוע בשוויון בין שני מחזורי ההתמחות באופן מהותי, כאשר אין בין קבוצות אלה שוני רלוונטי אשר מצדיק את ההבחנה.

ב. בהתאם לנוסח הצעת החוק, בחודש אוגוסט 2024 שני מחזורי התמחות יסיימו יחד את התמחותם. המחזור הראשון (שהחל התמחותו במרץ 2023), לאחר תקופת התמחות של שנה וחצי והמחזור השני (ספטמבר 2023) לאחר שנה. במצב זה, עם כניסתם לשוק של עורכי דין משני מחזורי התמחות שונים, תיווצר תחרות גדולה יותר על אותו מספר משרות.

הן בהערות הציבור לתזכיר והן בקבוצות המיקוד עם ראשי אגודות הסטודנטים למשפטים עלה חשש שהעדפת השוק תהיה לטובת מחזור המתמחים הוותיק יותר, אשר הספיק לצבור יותר ניסיון בתקופת התמחותו. פער זה מתעצם ביחס למתמחים אשר נעדרו מתקופת ההתמחות למשך חודשים ארוכים בשל נסיבות הקשורות למלחמה, אליהן מתייחסת הצעת החוק וביחס למתמחים שבאופן טבעי לוקח להם יותר זמן להוכיח את עצמם אל מול המאמנים. בעניין זה עלתה טענה שגם כאשר ישוחררו חיילי המילואים, יתכן שלשירותם יהיו השפעות רגשיות אשר יעכבו את חזרתם למסלול ההתמחות הרגיל. בנסיבות אלה, עלה כי עבור מתמחי ספטמבר 2023 אשר נעדרו מההתמחות למשך חודשים רבים בשל המלחמה ותקופת התמחותם קוצרה לשנה, מדובר בפגיעה כפולה – פעם אחת, מאחר שהמשרד בו התמחו יעדיף את המתמחים הוותיקים יותר על פניהם ופעם שניה, מאחר שהמשרד בו התמחו יתקשה לתת להם המלצה וכך יפגעו סיכויי קבלתם לעבודה במשרד אחר. זאת ועוד, לאור מצב השוק, מספר המשרות הפתוחות בפני עורכי דין צפוי להיות נמוך יותר. יחד עם זאת, משיחות עם משרדי עורכי דין עלה, כי משרדי עורכי הדין הגדולים יוכלו להכיל את העלות הכרוכה בהעסקת יותר עורכי דין צעירים מכפי צורכי המשרד, בכדי לשמור על המתמחים הטובים. לכן, ניתן להניח כי ההשפעה המתוארת תורגש בעיקר במשרדים הקטנים ובמגזר הציבורי שמאופיין בגמישות נמוכה בכל הקשור לתקני כוח-אדם.



מן האמור עולה, כי מי שהחל התמחותו בחודש ספטמבר 2023, עליו ביקשה הצעת חוק לשכת עורכי הדין להגן, עלול דווקא להיפגע מן השינוי.

ג. בהתאם למוצע בחוק, מי שהחל את התמחותו ביום 1.9.23 יסיים אותה שישה חודשים מוקדם מהצפוי. כפי שעלה בשיח שנערך עם המגזר הציבורי, קיצור משך ההתמחות מבלי שהייתה תקופה מספקת להתארגנות לכך עלול לפגוע בהליך ההכשרה של המתמחים, שכן תוכניות ההכשרה הותאמו בשנים האחרונות לתקופת התמחות של שנה וחצי. בנוסף, המחסור הזמני במתמחים עלול להוביל לעומס משמעותי, לפגוע בתפקוד היחידות וליצור עיכובים בעבודת היחידות השונות. עוד עלה, כי ניסיון העבר מלמד שניסיון לאייש את משרות המתמחים שיתפנו בנקודת זמן זו, ככל הנראה לא יצלח, הן מאחר שרוב הסטודנטים הרלוונטיים כבר מצאו התמחות והן לנוכח הימשכות הליכי הבחירה במגזר הציבורי, אשר נדרשים לעמוד בכללי המכרזים ונציבות שירות המדינה. עוד נטען, כי גם אם התקנים יאוישו, הם עלולים להיות מאוישים במועמדים פחות איכותיים ומתאימים, ולכך השפעה על איכות העבודה.



פרק ד – חלופות

במצב הדברים הקיים, בהתאם לסעיף 35 לחוק לשכת עורכי הדין, תקופת ההתמחות עומדת על 18 חודשים ובהתאם לסעיף 11 לכללי לשכת עורכי הדין, יש נסיבות מסוימות שבהן היעדרות אינה פוגעת ברציפות ההתמחות, ביניהן מילואים. בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", מתמחים רבים נאלצו להיעדר מההתמחות בשל פינויים מהבית בהחלטת ממשלה, בשל פגיעה או נכות שנגרמו מהמלחמה ובשל נסיבות נוספות הקשורות במלחמה שאינן גיוס למילואים. בנוסף, מתמחים רבים, ביניהם בעלי משפחות, גויסו למילואים וכשישובו ידרשו להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של תקופה זו על כלכלת ביתם. כזכור, במסגרת שיתוף הציבור שנערך מסרו המתמחים כי התמחות ממושכת מצמצמת את מספר המשרות הפנויות להתמחות ומייצרת נטל כלכלי כבד על המתמחים, בשל שכר נמוך אל מול עלויות מחייה גבוהות. עובדה זו מגבירה את הצורך במתן מענה מהיר ובעל השפעה.

החלופה שנמצאה מתאימה כדי להתמודד עם הקשיים במצב הקיים, ברקע מלחמת "חרבות ברזל" הוא המוצע בהצעת חוק לשכת עורכי הדין.

כדי להניע את שוק עורכי הדין ולעודד תחלופה והעסקה של עורכי דין צעירים, וכדי לתת מענה למי שנאלץ להיעדר מהתמחותו בנסיבות הקשורות למלחמה, הוצע לקצר את תקופת ההתמחות לשנים-עשר חודשים, כך שהמתמחים יוכלו להיכנס מהר יותר לשוק העבודה ולהרחיב את הסיבות בגינן יוכל מתמחה להיעדר מהתמחותו באופן שלא יפגע ברציפות ההתמחות.

במסגרת הצעת החוק, למשך תקופה בת שנתיים, תקוצר תקופת ההתמחות משנה וחצי לשנה, וכן היעדרות מההתמחות בשל נסיבות הקשורות למלחמת "חרבות ברזל" תיחשב כמוצדקת. יתרונה של חלופה זו היא בהנעת שוק עורכי הדין, מתן אפשרות כניסת עורכי דין לשוק באופן מהיר יותר ופתיחת תקני התמחות נוספים. כמו כן, הצעת החוק נותנת מענה למתמחים ומועמדים להתמחות אשר נאלצים להיעדר מהתמחותם בשל נסיבות הקשורות למלחמה.

כזכור, במסגרת הליך שיתוף הציבור, הופץ סקר לקהלי יעד רלוונטיים וכונסו קבוצות מיקוד של בעלי עניין בסוגיה. שיתוף הציבור העלה מספר סוגיות אשר עיקרן פורט בהרחבה בפרק ג' ויוזכר כאן בתמצית.

(1) הצעת החוק, כפי שמנוסחת היום, יוצרת חוסר שוויון בין מי שהחל התמחותו במרץ 2023 לבין מי שהחל התמחותו בספטמבר 2023.

(2) סיומם של שני מחזורי התמחות יחד יגדיל את התחרות על מספר משרות מצומצם אשר מלכתחילה נועדו למחזור התמחות אחד בלבד. בנוסף, קיים חשש שהעדפת השוק תהיה לטובת מחזור המתמחים הוותיק יותר, על חשבון מי שהתמחותו התקצרה ו שנעדר מתקופת ההתמחות למשך חודשים ארוכים בשל נסיבות הקשורות במלחמה.

(3) המחסור הזמני במתמחים עלול להוביל לעומס משמעותי ולפגוע בתפקוד היחידות המשפטיות במגזר הציבורי, דבר שיוביל ליצירת עיכובים במתן שירותים משפטיים על ידי המגזר הציבורי.



מתוך שיתוף הציבור הנרחב שנערך במסגרת בחינת השפעות הצעת החוק, עלו מספר אפשרויות לביצוע התאמות למוצע בהצעת חוק חוק לשכת עורכי הדין, אשר עשויות לתת מענה לסוגיות שתוארו לעיל, והן יובאו להלן.

א. החלת ההוראה בדבר קיצור תקופת ההתמחות על מי שהחל התמחותו במרץ 2023 – רבים ממי שהחלו התמחותם במרץ 2023 ובספטמבר 2023, נאלצים להיעדר מההתמחות לתקופה ממושכת בשל נסיבות הקשורות למלחמה. החלת ההוראה בדבר קיצור ההתמחות על מי שהחל התמחותו במרץ 2023, תקדם שוויון בין שתי קבוצות דומות במאפייניהן ותאפשר הזרמה של עורכי דין לשוק בתקופת זמן קרובה יותר. עם זאת, אין בפתרון זה כדי לתת מענה לכלל הסוגיות המפורטות לעיל. החלת קיצור ההתמחות על מי שהתחיל התמחותו במרץ 2023, תגרום לכך שבמרץ 2024 שני מחזורי התמחות יסיימו יחד את התמחותם. המחזור הראשון, לאחר תקופת התמחות של שנה וחצי והמחזור השני לאחר שנה (ראו סעיף ב בפרק ג). בנוסף, בעיית ההיערכות למחסור במתמחים תגדל, משמועד סיום ההתמחות של מי שהחל התמחותו במרץ 2023 הינו בסוף חודש פברואר 2023.

ב. יצירת מודל מדורג של קיצור תקופת ההתמחות, כך שההתמחות של מי שהחל התמחותו בחודש מרץ 2023 ושל מי שהחל התמחותו בחודש ספטמבר 2023 תעמוד על 15 חודשים וההתמחות של מי שיחל התמחותו במרץ 2024 ועד סיום תוקפה של הוראת השעה, יעמוד על שנה – במסגרת התאמה זו, מי שהחל התמחות במרץ 2023 יסיים ביוני 2024 ומי שהחל התמחותו בספטמבר 2023 יסיים בדצמבר 2024. אפשרות זו יוצרת ירידה הדרגתית במספר המתמחים ובכך נותנת מענה לסוגיות שתוארו לעיל: כל מחזור התמחות יסיים במועד אחר, כך שלא תיווצר הצפה של השוק ותחרות בין שני מחזורי התמחות על אותן משרות.

הדרגתיות כאמור תאפשר למי שהחל התמחותו בחודש ספטמבר 2023, לרבות מי שנעדרו לתקופה ממושכת בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" להשלים תקופת התמחות ארוכה יותר אשר במהלכה יוכל לרכוש את המיומנויות הנדרשות לעורך דין ולהוכיח את עצמו בפני המאמן. אפשרות זו תקל על המעסיקים, שכן השינוי במועד סיום ההתמחות יעשה בהדרגה ומשך הזמן שבו צפוי היה להיות מחסור במתמחים יצטמצם. בנוסף, בחירה באפשרות זו תקדם שוויון בין שתי קבוצות דומות במאפייניהן ותאפשר הזרמה של עורכי דין לשוק בתקופת זמן קרובה יותר.

יש לציין כי יצירת מודל מדורג כאמור, תחייב שינוי של מועדי בחינות הלשכה, כך שמועד דצמבר 2024 יוקדם לחודש ספטמבר 2024 ויתקיים מועד נוסף בחודש מרץ 2025.

יצוין כי לשכת עורכי הדין פרסמה טיוטת הצעה להוראת שעה אשר מגדילה מכסת ימי ההיעדרות המותרת ב-20 ימי עבודה נוספים לכלל המתמחים וב-45 ימים נוספים למי שפנו מיישובם או שמקום התמחותם נמצא ביישוב שפונה בכפוף לאישור מאמן, אך דומה כי הצעה זו אינה נותנת מענה לנסיבות נוספות הקשורות במלחמה בגינו מתמחים נאלצים להיעדר מההתמחות ולקושי הכלכלי אותו חווים מתמחים שגויסו למילואים.

לפני סיום נציין התאמה נוספת שהוצעה, לפיה ניתן לסייע למתמחים שנעדרים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ומרגישים כי הם מפסידים חלק משמעותי מהכשרתם וכן כי היעדרותם מההתמחות



תעמוד בעוכריהם בעת שילובם בשוק העבודה בדרך של יצירת יתרון יחסי. יתרון זה יכול להינתן בדרך של הכשרות והתנסות מעשית על ידי לשכת עורכי הדין ומעסיקים משמעותיים בשוק. התנסות זו עשויה להקנות לאוכלוסייה המתוארת יתרון יחסי בהשתלבות בשוק העבודה, ובד בבד ליתן ערך (ללא עלות) למעסיקים המשמעותיים בשוק בעת שיחסרו להם מתמחים. מוצע לעודד יוזמות חברתיות מעין אלה, אשר מייצרות שבבחינת זה נהנה וזה אינו חסר.



סיכום

במסגרת התהליך המתואר בהרחבה בדו"ח זה, ביקשנו לבחון את השפעות הצעת חוק לשכת עורכי הדין. עמדנו על המצב הקיים מבחינה רגולטורית, וביקשנו להבין את המצב כיום בשוק ואת השפעות הצעת החוק על הגורמים השונים בשוק באמצעות שיתוף ציבור נרחב, בדרך של סקרים, של עריכת ראיונות וקבוצות מיקוד. הוספנו אף ניתוח של הערות הציבור לתזכיר. בנוסף, בחנו את הסוגיות העולות מהצעת החוק וכיצד, בהתאמות המתחייבות, מתמודדים איתן בעולם או בתקופות דומות בישראל. לאחר פרישה רחבה של ההתייחסויות השונות, נבחנו ההשפעה המשקית של הצעת החוק. לבסוף, מיפינו את הסוגיות הרלוונטיות והצענו חלופות מתאימות.

ממצאי התהליך משקפים, כי ההצעה הנוכחית התקבלה, על-פי רוב, בברכה ומהווה שינוי והתאמה רצויות בתקופה הנוכחית. עם זאת, בבחינה וסקירה מעמיקה של ההשפעות האפשריות השונות על מספר סוגיות נוספות לבחינה ובהן טענות בדבר חוסר שוויון בין שני מחזורי ההתמחות מרץ וספטמבר 2023, הגברת תחרות על מספר מצומצם של משרות עבור עורכי דין צעירים רבים שיוסמכו באותו מועד וכן חשש למחסור משמעותי בכוח אדם בשירות הציבורי. כמו כן, הוצעו התאמות בראי הסוגיות שעלו לאורך התהליך ובהן שינוי תחולת הצעת החוק כך שתחול על מי שהתחילו התמחותם במרץ 2023 או לחילופין יצירת מודל מדורג לתחולה, כך שמחזורי ההתמחות שמתמחים כיום יתמחו 15 חודשים ושינוי מועדי מבחני הלשכה בהתאמה. עוד הוצע לשקול לעודד יוזמות על ידי כוחות השוק השונים כדי לחזק את המתמחים הנפגעים כתוצאה מהמלחמה.

החוק מוצע בהוראת שעה לשנתיים. בתום תקופת הוראת השעה, מוצע לבחון את השפעותיו על השוק ועל גורמים הרלוונטיים המרכיבים אותו.

נסיים דו"ח זה בתקווה לימים שקטים ובטוחים במהרה.



נספח א

דו"ח שאלון



נספח ב

סיכום ממצאי הראיונות וקבוצות המיקוד



נספח ג

הסבר מטעם חברת הייעוץ MNS

בדבר אופן בחינת ההשפעה המשקית של החוק המוצע



נתונים :

- **סך המתמחים שישנם במשק בזמן נתון** – סכום נתוני הניגשים לבחינות לשכת עו"ד בפעם הראשונה בשלושת המחזורים האחרונים (יוני 2022, דצמבר 2022 ויוני 2023)
- **כמות המתמחים**
 - **שירות המדינה** – נתונים שהועברו מלשכת עו"ד
 - **אחוזי השארות בשירות המדינה** – נקבע כהערכה לאור הנחת עבודה שמדובר בשיעורים נמוכים משמעותית מהמגזר הפרטי
 - **מגזר הפרטי** – חישוב מתוך כלל המתמחים במשק, המתמחים שאינם בשירות המדינה. על מנת לחשב את כמות המתמחים בחלוקה לגודל המשרדים (על מנת לבצע ממוצע משוקלל של אחוז ההישארות הכללי בשוק הפרטי אחרי ההתנחות), גיבשו מידע על פי סוגי משרדים.
 - **משרדי עו"ד לפי גודל (ענקיים, גדולים ובינוניים-קטנים)** – חלוקת המשרדים לפי גודל התבצע על בסיס מפתח מקובל עפ"י סקרי Codex לנושאי שכר והטבות בתחום. בהתאם למפתח זה, ומתוך דירוג 100 משרדי עו"ד המובילים של Bdi המכיל את מספר עורכי הדין המועסקים במשרדים אלה, ניתן לסווג 100 משרדי עו"ד מובילים בישראל לפי גודל. אנו מניחים כי כלל משרדי עו"ד הענקיים והגדולים בישראל יכללו ברשימה זו.
 - **כמות המתמחים בכל משרד עו"ד** – דירוג 25 משרדי עורכי הדין המובילים בישראל של DUNS 100, מספק מידע על כמות המתמחים במשרדים הענקיים ובמרבית המשרדים הגדולים כפי שהוגדרו בעבודה זו. עבור המשרדים הגדולים הבודדים בהם היו חסרים נתוני המתמחים, ביצענו חישוב להשלמה תוך שימוש ביחס המתמחים לעורכי הדין במשרדים גדולים עבורם נמצא מידע. על מנת לבצע תיקוף נוסף לנתונים ביצענו שיחות עם גורמים במשרדי עו"ד בגדלים שונים.
 - **אחוזי השארות במגזר הפרטי** – אחוזי השארות במגזר הפרטי לפי גודל משרד עו"ד, חושבו לפי נתונים מתוך סקר התמחות מקיף מטעם Codex להתמחות במשפטים מועדי 2024. על מנת לבצע תיקוף נוסף לנתונים ביצענו שיחות עם גורמים במשרדי עו"ד בגדלים שונים.
 - **כמות עורכי הדין הצעירים במגזר הפרטי** – מתוך מספר המתמחים הקיים במגזר הפרטי ובהתאם לאחוזי ההישארות ניתן לחשב את כמות עורכי הדין הצעירים במגזר הפרטי בכל זמן נתון (עו"ד בשנת עבודתם הראשונה).
 - **כמות עורכי הדין הצעירים בשירות המדינה** – מתוך מספר המתמחים הקיים בשירות המדינה ובהתאם לאחוזי ההישארות ניתן לחשב את כמות עורכי הדין הצעירים בשירות המדינה בכל זמן נתון (עו"ד בשנת עבודתם הראשונה).



- **כמות המתמחים ועורכי הדין הצעירים במגזר הפרטי ובשירות המדינה בכל מחזור** – הנתונים הנ"ל מכילים בתוכם שלושה מחזורים בבסיסם (כשההתמחות הינה שנה וחצי) ולכן על מנת לחשב את המידע ביחס לכל מחזור באופן פרטני, נדרש לחלק את הסכום שחושב מעלה ב-3. כמות המתמחים המתחילים את התמחותם בכל מחזור (מרץ וספטמבר) אינה משתנה היות ומקורה במאגר סגור של סטודנטים שהתחילו את לימודיהם.
- **נקודת הצטלבות מחזורים (שני מחזורים שמסיימים באותו הזמן)** – אנו מניחים כי צפויה ירידה של כ-10% בהיקף עורכי הדין הצעירים שיועסקו לאחר מבחן ההסמכה בשל כמות גדולה של מתמחים שיוצאת לשק בו זמנית.
- **נקודת פתיחת פער בין מחזורים (לאחר סיום החוק)** – אנו מניחים כי צפויה עליה של כ-20% בהיקף ההעסקה של עורכי הדין הצעירים לאחר מבחן ההסמכה, בעקבות העובדה כי מחזור ספטמבר 2027 יסיים את התמחותו לאחר תקופה של שנה בה לא סיימו מתמחים כלל (במרץ 2027 לא מסיימים מתמחים).

ניתוח השפעות החוק ככל ויעבור :

בנקודת המעבר הראשונה (עם תחולת החוק), במחזור ספטמבר 2024 צפויים לסיים את התמחותם שני מחזורי התמחות (מרץ 2023 וספטמבר 2023). כתוצאה מכך, מספר המבצעים התמחות בו זמנית יקטן בכ-30% ולתקופת הוראת השעה (משום שבו זמנית יתמחו שני מחזורי התמחות ולא שלושה). בעקבות זאת, במגזר הפרטי יגויסו עורכי דין צעירים רבים יותר (משרדים שיש בידיהם את היכולת להעסיק עורכי דין צעירים כדי לכפר על הפער הנוצר במתמחים) כך שכמות עורכי הדין הצעירים בנקודה זו תגדל בכ-40%. בנקודה זו – צפויים כפי שניים עורכי דין צעירים בניכוי שיעור של כ-10% (בעקבות ירידה בהיקף עורכי הדין הצעירים לאחר מבחן ההסמכה). ככלל, מספר עורכי הדין הצעירים והמתמחים הכולל במגזר הפרטי צפוי להצטמצם במידה מסוימת, בהתאם למספר עורכי הדין הצעירים שיקטן.

בשירות המדינה כמות עורכי הדין הצעירים לא צפויה להשתנות היות וכאמור ישנה כמות קבועה של תקנים בכל מחזור וישנו קושי לבצע שינויי תקנים. בעבור מחזור מרץ 2023 וספטמבר 2023 כמות התקנים הפנויים לקליטת כלל המתמחים שמסיימים תהיה למעשה 50% מכמות התקנים לכל מחזור, כפי שהייתה לולא השינוי. מספר עורכי הדין הצעירים והמתמחים הכולל בשירות המדינה צפוי להצטמצם באחוז גבוה הרבה יותר לעומת המגזר הפרטי – שליש מתוך המתמחים במגזר הציבורי, אשר מהווים את כוח האדם העיקרי בשכבת עובדים זו.

בנקודת המעבר השנייה (בסיום תחולת החוק), במרץ 2027 לא יסיימו מתמחים כלל (מחזור ספטמבר 2025 יסיים את התמחותו לאחר שנה בספטמבר 2026 ואילו מחזור מרץ 2026 יסיים את התמחותו לאחר שנה וחצי בספטמבר 2027). על מנת להיערך למחסור, במגזר הפרטי צפויים לבצע גיוס גדול יותר של עורכי דין צעירים של כ-20% ממתמחי מחזור ספטמבר 2025 (שמסיימים התמחותם בספטמבר 2026), מה שיגדיל מעט את כמות עו"ד



הצעירים הפעילים בנקודת זמן זו עד למרץ 2027, בו לא יגויסו עורכי דין צעירים והכמות הכוללת תקטן. החוסר בעורכי דין צעירים יימשך עד מרץ 2028 ולאחר מכן צפויה התייצבות על הכמויות שקדמו לתחולת החוק.

בשירות המדינה התקנים הקבועים הקיימים לעורכי דין צעירים יתמלאו בעיכוב קל, כך שיווצר חוסר במרץ 2027 משום שכמות התקנים שתפתח תהיה זהה, אך לא יהיו עורכי דין צעירים שניתן לקלוט בתקנים אלה. גם אם חלק מהתקנים יאוישו על ידי עורכי דין צעירים חיצוניים, חלק מהתקנים יישארו "פתוחים" עד סיום מחזור ההתמחות הבא, בספטמבר 2027 ולאחר מכן צפויה התייצבות על הכמויות שקדמו לתחולת החוק.

ניתוח השפעות המענה המדורג :

האפשרות מכילה דירוג בין נקודת הסיום של מחזורי מרץ 2023 וספטמבר 2023 (כך שכל אחד מהמחזוריים יתמחה במשך שנה ושלושה חודשים).

דירוג זה מייצר מצב בו מחזורי מרץ 2023 וספטמבר 2023 מסיימים ביוני 2024 ודצמבר 2024 בהתאמה. חלופה זו מטבעה יוצרת שתי ירידות הדרגתיות בכמות המתמחים הפעילים בכל נקודת זמן.

חלופה זו לא יוצרת שינוי מהותי בכמות המתמחים ו/או עורכי הדין הצעירים ביחס למתואר מעלה. התועלת בחלופה זו איננה מתבטאת במספר המתמחים ועורכי הדין הצעירים הפעילים אלא ביצירת מרווח בין נקודת הסיום של מחזורי מרץ וספטמבר 2023 באופן שמונע את הקשיים שעלו במחזור ספטמבר 2023 אשר בהתאם להצעת החוק מתמודד על אותם תקנים עם מחזור מרץ 2023 שעושה התמחות ארוכה יותר.



נספח ד

ממצאי המחקר המשווה שנערך במסגרת עבודת ועדת חשין