

## הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

### לימור זר-גוטמן\*

מערכת הדין המשמעתי של פרופסיית עורכי הדין בישראל נקבעה בחוק לשכת עורכי הדין בשנת 1961. בחמישים השנים שחלפו מאז ועד לרפורמה במסגרת תיקון 32 לחוק, שבה עוסק המאמר, לא נעשה כל שינוי מהותי במערכת שסבלה מליקויים רבים שעיקרם פוליטיזציה רבה וחוסר שקיפות כמעט מוחלט.

המאמר מתחיל בהצגת מאפייני הדין המשמעתי בישראל ומטרותיו, ממשיך באבחון חמשת הליקויים שמהם סבלה המערכת ומסיים בניתוח הפתרונות שניתנו לליקויים אלו במסגרת הרפורמה. ניתוח זה מראה שהפתרונות שניתנו הם חלקיים ביותר, ואין בהם כדי להבטיח את השקיפות הראויה, שקיפות שמובנה הראוי מוצג במאמר בפרק נפרד. המאמר טוען כי אין בפתרונות כדי לחסל את הפוליטיזציה שעדיין קיימת במערכת. עובדה זו מתחדדת מאוד לנוכח השוואה שעורך המאמר עם הנעשה בארצות-הברית ובאנגליה, שם מערכת הדין המשמעתי מופרדת מלשכת עורכי הדין.

א. מבוא. ב. מאפייני הדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל ומטרותיו. ג. חמש הבעיות בדין המשמעתי טרם הרפורמה והפתרונות שניתנו להן במסגרת הרפורמה; 1. החברות באורגנים; 2. הליך מינוי החברים באורגנים; 3. דיון בדלתיים סגורות בבתי הדין המשמעתיים; 4. אי-פרסום שם עורך הדין העומד לדין והמורשע; 5. היעדר פרסום פסקי הדין הניתנים על ידי בתי הדין המשמעתיים. ד. מבט משווה: הטיפול בבעיות אלו בדין המשמעתי באנגליה ובארצות-הברית. ה. השקיפות הראויה שעדיין חסרה. ו. סיכום.

\* דוקטור למשפטים. מרצה בכירה, בית הספר למשפטים, המסלול האקדמי המכללה למינהל. ראש המרכז לאתיקה ואחריות מקצועית של עורכי דין ע"ש דיוד וינר ז"ל.

## א. מבוא

הפרופסיה של עורכי הדין<sup>1</sup> רואה עצמה כבעלת סטנדרטים אתיים גבוהים שאינם מחייבים את מי שאינו חבר בה, ומחייבים את חבריה גם בחייהם הפרטיים<sup>2</sup>. הסטנדרטים האתיים המיוחדים של הפרופסיה נקראים "אתיקה מקצועית של עורכי דין". למרות השם, אין מדובר בכללי אתיקה, אלא בכללים משפטיים חקוקים המופעלים באופן בלעדי על עורכי הדין בישראל בהתאם להוראות חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק לשכת עורכי הדין" או "החוק")<sup>3</sup>. חוק זה יצר מערכת מסועפת של דין משמעותי הנהנה מאוטונומיה רחבה וחסרת תקדים בהשוואה לפרופסיות אחרות בישראל ולמערכות מקבילות של עורכי דין במדינות המערב<sup>4</sup>.

תהיה זו טעות לחשוב שהתנהלות הדין המשמעותי והאופן שבו מטופלת התנהגות עורכי דין הם עניינם של עורכי הדין בלבד ולציבור אין עניין בכך. מספרם הגבוה מאוד של עורכי הדין בקרב האוכלוסייה בישראל, שיעור שאין לו אח ורע בעולם<sup>5</sup>, בשילוב עם תפקידם המרכזי של עורכי הדין בשמירה על הדמוקרטיה ובהבטחת שלטון החוק בחברה, בייחוד

- 1 תאוריות סוציולוגיות שונות עוסקות במהותה של פרופסיה (Profession) ובהבחנה בינה לבין משלח יד (Occupation). לסקירה על תאוריות אלו ראו: Richard L. Abel, *Theories of the Legal Profession, in LAWYERS, A CRITICAL READER* 117 (Richard L. Abel ed., 1997).
- 2 לימור זר-גוטמן "החלת כללי המשמעת על חייו הפרטיים של עורך הדין" **אתיקה מקצועית** 2, 3 (2002); על"ע (י-ם) 1734/00 **הוועד המחוזי ג' עו"ד שפטל** (פורסם בנבו, 1.1.2002) (להלן: עניין שפטל).
- 3 להבחנה בין אתיקה לכללי משפט ראו אסא כשר "אתיקה מקצועית" **סוגיות אתיות במקצועות הייעוץ והטיפול הנפשי** 15 (גבי שפיר, יהודית אכמון וגבריאיל וייל עורכים, 1993); יצחק זמיר "אתיקה ומשפט" [www.mishkenot.org.il/images/file/justice-ethics.pdf](http://www.mishkenot.org.il/images/file/justice-ethics.pdf) (נבדק לאחרונה ב-3.6.2010).
- 4 עלי זלצברגר "קשר המשפטנים הישראלי: על לשכת עורכי הדין בישראל ובעלי בריתה" **משפטים** לב 43 (2002); "טיפול בעבירות משמעת של עורכי דין: מבט משווה" מרכז המחקר של הכנסת (28.3.2004) [www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00920.doc](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00920.doc) (נבדק לאחרונה ב-10.8.2010) (להלן: "טיפול בעבירות משמעת של עורכי הדין – מחקר הכנסת"). המסקנה שעלתה מהמחקר המשווה הייתה ש"בהשוואה לעמיתותיה במדינות שנסקרו במסמך זה, לשכת עורכי-הדין בישראל נהנית מאוטונומיה רבה ביותר ומסמכויות כמעט בלעדיות בכל הקשור לאכיפת הדין המשמעותי על חבריה". שם, בעמ' 3.
- 5 נטע זיו "רגולציה של עורכי דין ישראלים: מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב-מוסדית" **המשפט** טו 159, 173 (2010); גד ברזילי "השפה הדו-ערכית של עורכי דין בישראל: פוליטיקה ליברלית, כלכלה ליברלית, שתיקה והתנגדות", שם, בעמ' 195, 197–199.

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

בחברה רבת-תרבותית כמו בישראל<sup>6</sup> – הופכים את העיסוק והבדיקה של מנגנוני הדין המשמעתי של הפרופסיה לעניין בעל ערך לכלל הציבור. לכך התייחסה גם הכנסת ובעיקר ועדת חוקה, חוק ומשפט במהלך הדיונים הרבים ברפורמה. וכך גם מבקש לעשות מאמר זה – לעורר את עניין כלל הציבור לנעשה בין כותלי לשכת עורכי הדין (להלן: "הלשכה") בתחום הדין המשמעתי, שהוא על פי רוב בלתי-גלוי ואינו ידוע לציבור.

שני האורגנים המרכזיים במערכת הדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל הם ועדות האתיקה, המטפלות בתלונות הנוגעות להתנהגות האתית של החברים, ובתי דין משמעתיים שבהם נדונות אותן תלונות שהפכו לקובלנה. במסגרת הדיון בקובלנה (שהיא מעין כתב אישום) נשפטים עורכי הדין<sup>7</sup>.

למעט כמה מנגנונים, שאינם ישימים לרוב בפרקטיקה, הדין המשמעתי לוקה בכמה ליקויים שעיקרם היעדר שקיפות ופוליטיזציה של המערכת. הליקויים הובילו לביקורת ציבורית רבה ולדימוי גילדאי-שלילי של הדין המשמעתי. בעקבות ביקורת זו, שלה היו שותפות כמה ועדות שדנו בנושא החל מאמצע שנות התשעים, הוחלט במשרד המשפטים לערוך שורה של תיקונים בחוק לשכת עורכי הדין. תיקונים אלו מהווים את הרפורמה המקיפה ביותר שנערכה אי פעם בדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל. הצעת החוק (תיקון 32)<sup>8</sup> התקבלה בכנסת בחודש יולי 2008, והתיקונים במסגרתה הוכנסו בתקופה האחרונה (ינואר 2010). מטרתה המוצהרת של הרפורמה הייתה כפולה: להפריד את הפוליטיקה מהדין המשמעתי ולהבטיח את השקיפות. המאמר מבקש לבחון אם הושגו שתי מטרות אלו, אך מתמקד בעיקר במטרה השנייה של הבטחת שקיפות.

הוויכוחים שהתנהלו סביב ההצעה בין נציגי משרד המשפטים ובין נציגי לשכת עורכי הדין מהווים הזדמנות חשובה לראות איך פועל ארגון המבקש לשמר את כוחו למול דרישה ציבורית גוברת לשקיפות ופתיחות. בדיון בכנסת בקריאה הראשונה ציין שר המשפטים דאז, יוסף (טומי) לפיד, כי "הצעה זו נועדה לתרום לשקיפות ולבקרה ציבורית גם בהתחשב בהרכב הייחודי של בתי-הדין המשמעתיים של הלשכה, הכולל עורכי דין בלבד, לעומת הרכבן של ועדות משמעת לפי חוקי מקצוע אחרים"<sup>9</sup>. המאמר מבקש לבחון באמצעות מבט

6 שם; Neta Ziv, *Combining Professionalism, Nation Building and Public Service: The Professional Project of The Israeli Bar 1928-2002*, 71 *FORDHAM L. REV.* 1621, 1652 (2003). זיו מתארת כיצד לשכת עורכי הדין יצרה ומשמרת את תפקידה הציבורי של הפרופסיה כמגנה על המוסדות המרכזיים של הדמוקרטיה הליברלית ובמיוחד על בית המשפט.

7 ס' 2(3), 14-18, 53-80 לחוק לשכת עורכי הדין.

8 הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32), התשס"ח-2008 (להלן: "תיקון מס' 32").

9 ראו הדיון שנערך בכנסת בקריאה הראשונה להצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 31), התשס"ד-2004, ד"כ לח, 15052 (התשס"ד). חזר על דברים אלו שר המשפטים הבא (דניאל

משווה לדין המשמעתי של עורכי דין בארצות הברית ובאנגליה ולאור הבחינה של שקיפות ראויה – אם הושגה מטרה זו.

אקדים ואומר כי הרפורמה החגיגית, שלה היו שותפים רבים, כשלה בדיוק במקומות שבהם הבטיחה לשפר. היא לא הוציאה את הפוליטיקה מהדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל. היא לכל היותר הצליחה להסוות אותה יותר מעיני הציבור. הרפורמה הנוכחית לא הבטיחה את השקיפות הנדרשת ממערכת שיפוט אוטונומית הנתונה בידי נבחרי הפרופסיה. מעט השקיפות שהושגה במסגרת הרפורמה היא שברירית וניתנת למחיקה בהחלטה אחת של האורגנים המשמעתיים. הרפורמה משולה לרופא שיניים שנותן משככי כאבים ושם כתר יפה על שן נגועה מבלי שהוא עוקר את השן עצמה. הרפורמה צריכה הייתה לעקור את השן, כלומר לבטל את האוטונומיה של הלשכה ולהעביר את כל הטיפול המשמעתי לרשות עצמאית הנפרדת לחלוטין מהלשכה ומנבחריה. רופא השיניים, דהיינו משרד המשפטים והכנסת, הסתפקו באבחון ובטיפול שהציע המטופל עצמו – לשכת עורכי הדין. שיקול דעתם הוחלף בזה של הלשכה, והיא כמובן לא רצתה לוותר על הכוח הרב שנותנת לה ולנבחריה האוטונומיה בדין המשמעתי.

היטיב לתאר זאת נציג הלשכה בדיוני הרפורמה שכתב מיד עם קבלת התיקונים לחוק: "לאחר שעיקר דרישותיה של הלשכה בתיקון החוק התקבלו, היא נתנה את תמיכתה לחוק, שעבר בכנסת בהצבעה חוצה מפלגות ומחנות. התיקון לחוק מבטא התפתחות ולא מהפכה. עקרון האוטונומיה המקצועית – שהוא נשמת אפו של הדין המשמעתי – נשמר במלואו. הטיפול בפניות בענייני אתיקה והטיפול בהעמדה לדין ימשיך להתבצע על ידי לשכת עורכי הדין ומוסדותיה, כשבנטל יישאו חברי הלשכה בהתנדבות מלאה"<sup>10</sup>.

לדעתי, המפסיד מכך שהרפורמה לא חוללה את המהפכה הנדרשת וכי עמדת הלשכה התקבלה לבסוף הוא הציבור כולו – הן ציבור הלקוחות והן ציבור עורכי הדין. בניגוד למה שאולי מקובל לחשוב, השארת האוטונומיה בידי הלשכה רק גורמת לפיחות באמון הציבור בעורכי הדין ולפגיעה אנושה בתדמית המקצוע.

בפרק ב' אסביר בקצרה את מאפייני הדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל הרלוונטיים למאמר ואת שתי מטרותיו המוצהרות: להגן על הציבור מפני עורכי דין לא ראויים ולהבטיח את אמון הציבור בעורכי הדין. בפרק ג' אסקור את חמש הבעיות המרכזיות שהיו בדין המשמעתי טרם הרפורמה, ואציג את הפתרונות שניתנו להן במסגרת

פרידמן) אשר הגיש את ההצעה לקריאה ראשונה בשנת 2008 – "הצעות אלו נועדו לתרום לשקיפות ולבקרה ציבורית, גם בהתחשב בהרכבו הייחודי של בתי הדין המשמעתיים של הלשכה, שבו עורכי דין בלבד". הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 32), התשס"ח-2008, ד"כ לג, 17545 (התשס"ח).

10 דרור ארד-אילון "הרפורמה בדין המשמעתי" אתיקה מקצועית 27, 1 (2008).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

הרפורמה. פרק ד', עניינו משפט משווה שעל בסיסו אבקש לבדוק אם ניתן לבחון פתרונות אחרים. לשם כך אציג בפירוט את מערכת הדין המשמעתי של שתי קבוצות הפרופסיה של עורכי הדין באנגליה – הבאריסטרים והסוליסטרים ואת עקרונות היסוד של מערכת הדין המשמעתי בארצות הברית. בפרק ה' אציג כשלים נוספים שעדיין קיימים בדין המשמעתי דרך הבחינה של מהי שקיפות ראויה. בפרק ו' אסכם.

## ב. מאפייני הדין המשמעתי של עורכי דין בישראל ומטרותיו

סעיף 1 לחוק לשכת עורכי הדין, הסעיף המכונן את הלשכה במתכונתה עד היום, קובע כי תפקיד הלשכה לשקוד על רמתו של מקצוע עריכת הדין ועל טוהרו. כדי שתוכל לעמוד במשימה זו, קובע סעיף 2(3) לחוק כי הלשכה "תקיים שיפוט משמעתי לחבריה ולמתמחים". בהמשך מפקיד החוק את הדין המשמעתי בידי הלשכה (בחריגים מסוימים לעניין הקובלים וערעור בזכות לבית משפט לעניינים מנהליים). בכך מבטא החוק את האוטונומיה הנתונה ללשכה בניהול הדין המשמעתי<sup>11</sup>.

האוטונומיה שניתנה בחוק ללשכת עורכי הדין מקיפה תחומים רבים. במאמר זה אעסוק רק בהיבט אחד שלה – אוטונומיה בניהול הדין המשמעתי של הפרופסיה. אוטונומיה זו היא המאפיין המרכזי והחשוב של מערכת הדין המשמעתי<sup>12</sup>. היא משחררת את עורכי הדין מכפיפות לשלטון, ובכך שומרת על עצמאות המקצוע. עורכי דין יכולים לייצג את לקוחותיהם ללא מורא בפני מוסדות השלטון, כיוון שהם אינם תלויים מקצועית בשלטון<sup>13</sup>.

11 גבריאל קלינג אטיקה בעריכת דין 15–18 (2001).

12 הדיונים סביב תיקון 32 לחוק, שבהם עוסק מאמר זה, הרבו להדגיש מאפיין זה. ראו דיון סביב תפקידו של הפרקליט בפרוטוקול ישיבה מס' 401 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 4 (1.1.2008); הדיון בשאלת זהות נציג הציבור שישב בוועדת האתיקה. הלשכה דרשה משפטן שאינו חבר לשכה או מוגבל חברות, כי רק מי שכפוף (ולו עקרונית) לדין המשמעתי הוא שיכול להפעיל אותו. שם, בעמ' 12–16 (1.1.2008); הדיון בשאלה מי ימנה את יושב ראש ועדת האתיקה, שם, בעמ' 35; פרוטוקול ישיבה מס' 499 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 23–24 (13.3.2008). ואף קודם להצעת החוק, פרוטוקול ישיבה מס' 2740 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 25 (20.2.2001).

13 קלינג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 14; ראו דרור ארד-אילון "פירסום דיונים משמעתיים; והקמת רשות קבילה מקצועית" עורך הדין 45, 48–49 (2004), שם הוא מציין כי "קשה להמעט בחשיבות שמירתו של הדין המשמעתי של עורכי דין בידי לשכת עורכי הדין. גם הספקנים יודעים שמסירת השיפוט המשמעתי לידי גורם ממשלתי, עלולה לפגוע פגיעה אנושה בעצמאות מקצוע עריכת הדין [...] העמדתם של עורכי הדין לשיפוט משמעתי בידי המדינה, עלולה לרפות את ידיהם בייצוג אזרחים מול השלטון, קרי מול האורגנים של המדינה".

ראשית, האוטונומיה מבטיחה שתלונות על עורכי דין יידונו ויוכרעו רק באמצעות אורגן של הלשכה. שנית, ההחלטה על הגשת קובלנה משמעתית נגד עורך דין תיעשה רק בהחלטה של אורגן של הלשכה. שלישית, הדיון בקובלנה בשתי ערכאות ייעשה רק על ידי אורגן של הלשכה. עורך הדין לעולם אינו חשוף להעמדה לדין משמעתי על ידי מוסדות השלטון. כך שגם עורך דין היוצא נגד השלטון ומייצג לדוגמה אנשים העותרים נגד המדינה אינו צריך לחשוש מידו הארוכה של השלטון אשר תבקש לבוא אתו חשבון על ידי העמדתו לדין משמעתי. לכל אורך הדיונים על הרפורמה נלחמה הלשכה והצליחה לשמור על עקרון האוטונומיה המקצועית, שהוא לגישתה "נשמט אפו של הדין המשמעתי"<sup>14</sup>.

לדעתי, כרוחב האוטונומיה שבה זכתה הפרופסיה בדין המשמעתי, כך רוחב השקיפות הנדרשת מהדין המשמעתי. מערכת שיפוט המתנהלת אוטונומית רק על ידי אנשי הפרופסיה זקוקה ליותר שקיפות ממערכת שיפוט שאינה אוטונומית, אלא מצויה בשליטת המדינה. מסיבה זו המאמר אינו משווה בין הדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל לדין המשמעתי של פרופסיות אחרות בישראל כמו רופאים ורואי חשבון. בפרופסיה של הרופאים בישראל ניהול הדין המשמעתי מופקד בידי שר הבריאות, ואילו בפרופסיה של רואי החשבון הדין המשמעתי מנוהל על ידי מועצת רואי החשבון, גוף סטטוטורי הכפוף למשרד המשפטים<sup>15</sup>. זהו שוני מהותי הנעוץ במאפיין המרכזי של הדין המשמעתי של עורכי הדין – אוטונומיה, שהוא מאפיין המשליך על סוגיית השקיפות.

המאפיין השני של הדין המשמעתי הוא החלוקה הברורה בין שני שלבים. כל שלב נידון בפני אורגן שונה של הלשכה אשר לו סמכויות שונות. השלב הראשון הוא שלב בירור התלונה וקבלת ההחלטה אם להגיש קובלנה נגד עורך הדין. השלב השני הוא שלב הטיפול בקובלנה. בניגוד לשלב הראשון, שבו ועדות האתיקה הן בעלות הסמכות, בשלב השני בתי הדין המשמעתיים הם בעלי הסמכות. אסביר כעת בקצרה על כל שלב והמתרחש במסגרתו. בשלב בירור התלונה עוסקות ועדות האתיקה – חמש הוועדות המחוזיות וועדת האתיקה הארצית. כל אדם רשאי להגיש תלונה לאחת משתי ועדות – או לוועדה המחוזית שבה רשום עורך הדין (לפי המקום שבו נמצא משרדו)<sup>16</sup> או לוועדת האתיקה הארצית. הסמכות היא מקבילה, וניתן להגיש תלונה שנדחתה בוועדה אחת לוועדה האחרת, וזו חייבת גם היא לדון בתלונה מראשיתה<sup>17</sup>. עם זאת, המקרים שבהם הוועדה השנייה שדנה

14 ארד-אילון, לעיל ה"ש 10.

15 להשוואה בין מערכות הדין המשמעתי של שלוש הפרופסיות בישראל, ראו זלצברגר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 53-56.

16 ס' 64 לחוק לשכת עורכי הדין.

17 שי שגב **אתיקה מקצועית של עורכי דין** חלק א 39 (2000); על"ע 8/88 פלוני נ' הוועד המחוזי, פד"ם 163 (1989).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

באותה תלונה תהפוך את החלטת הוועדה הראשונה הם נדירים למדי. הוועדות מתייחסות בכובד ראש להכרעה של כל אחת ואינן פועלות כערכאת ערעור המבקשת לבחון את החלטת הוועדה הראשונה, אלא נותנות מראש משקל לנימוקי הוועדה הראשונה שכבר דנה בתלונה<sup>18</sup>.

ועדת האתיקה אינה גוף חוקר אקטיבי האוסף ראיות או שומע עדים. ההחלטה בכל תלונה מתקבלת על סמך מסמכים וטיעונים בכתב שהמתלונן ועורך הדין הנילון מגישים לוועדה, אם נדרשו לכך<sup>19</sup>. בסמכות הוועדה לגנוז את התלונה מיד על בסיס האמור בה או לבקש מעורך הדין הנילון תגובה סטטוטורית לתלונה<sup>20</sup>. דרישה לתגובה סטטוטורית מחייבת את עורך הדין הנילון להשיב לפניית הוועדה, ואם הוא אינו עונה, יש בכך משום עברה משמעתי בפני עצמה<sup>21</sup>. ועדת האתיקה מקבלת את החלטותיה בהצבעת רוב, וקובעת אחת מבין שתי חלופות: גניזת התלונה (אפשרי גם לגנוז ולהוסיף הערה לעורך הדין הנילון)<sup>22</sup> או הגשת קובלנה משמעתי המתבררת בבתי הדין המשמעתיים. נתונים

- 18 למקרים שבהם ועדת האתיקה הארצית לא הפכה את החלטת ועדת האתיקה המחוזית ראו למשל "התבטאות עורך דין על פסק דין של בית המשפט" **אתיקה מקצועית** 19, 8 (2006); "אישור חתימה על תצהיר", שם; "התנהגות לא ראויה שאינה עולה לכדי העמדה לדין משמעתי" **אתיקה מקצועית** 28, 7 (2008). למקרים שבהם ועדת האתיקה הארצית הפכה את החלטת ועדת האתיקה המחוזית והורתה על העמדה לדין משמעתי ראו, למשל, "התבטאות עורך דין כלפי חבר למקצוע" **אתיקה מקצועית** 17, 4 (2006); "התבטאות עורך דין כלפי צד שכנגד בכתב טענות", שם, בעמ' 5; "ניגוד עניינים: ייצוג נגד לקוח קבוע" **אתיקה מקצועית** 22, 6 (2007).
- 19 עד לשנת 1995 התירה ועדת האתיקה של מחוז תל-אביב רק לעורכי דין מיוחסים להופיע ולהציג טיעונים בפניה בעצמם או באמצעות עורכי הדין שייצגו אותם. בשנת 1995 החליטה ועדת האתיקה של ועד מחוז תל-אביב להפסיק את הנוהג הזה מטעמים של פגיעה בשוויון. בהיעדר אפשרות לשמוע בעל פה למעלה מאלפיים עורכי דין בשנה, נקבע כי זכות הטיעון תהיה בכתב; אלקס הרטמן "דבר יו"ר ועדת האתיקה" **עט ואתיקה** 53, 1 (1999).
- 20 כללים 1-3 לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשכ"ב-1962 (להלן: "כללי לשכת עורכי הדין – סדרי הדין").
- 21 שגב, לעיל ה"ש 17, בעמ' 52 (2000); על"ע 19/86 **פלוני נ' ועד מחוז ת"א**, פ"ד מא(3) 324 (1987); בד"א 28/97 **פלוני נ' ועד מחוז ת"א**, פדאור אתיקה 98(11) 2 (1998); בד"מ 61/83 **הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב נ' פלוני**, פד"מ 102 (1984).
- 22 ראו לדוגמה "צד שכנגד: משלוח כתב תביעה שלא הוגש לצד שכנגד בתור אזהרה" **אתיקה מקצועית** 32, 4 (2009); "יחס חברי והתנהגות שאינה הולמת: שכירת חוקר פרטי לבלוש אחר עורך הדין שכנגד" **אתיקה מקצועית** 28, 2 (2008).

המפורסמים על ידי הלשכה מצביעים כי קרוב לתשעים אחוז מהתלונות נגזרות כבר בשלב זה<sup>23</sup>.

בחוק ניתנה האפשרות להגיש קובלנה, ובכלל זה לדון בתלונות, לשני גופים נוספים שאינם שייכים ללשכה – היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה<sup>24</sup>. דא עקא שהשימוש בסמכות מקבילה זו הוא נדיר ביותר. היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיה שהוציא כי המקרים שבהם ישמשו הוא ופרקליט המדינה כקובלים הם מקרים נדירים (כהגדרתו) שנפל בהם פגם מהותי בפעולת שני הקובלים האחרים – ועדת האתיקה המחוזית או ועדת האתיקה הארצית<sup>25</sup>. מבדיקה שערכתי בפרסומי שתי ועדות האתיקה הכוללות – ועדת האתיקה הארצית ועדת האתיקה של ועד מחוז תל-אביב – ובמאגר פסקי הדין המשמעתיים נמצאו רק מקרים ספורים, בטלים בשישים, שבהם שימשו היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה קובלים<sup>26</sup>. מכאן שניתן לומר שהשלב הראשון של הדין המשמעתי שבו מתקבלת ההחלטה על הגשת הקובלנה מתבצע כולו רק בוועדות האתיקה שהן אורגן של הלשכה.

במסגרת השלב הראשון יש ליועץ המשפטי לממשלה סמכות נוספת הקבועה בכללים שלפיהם יש להעביר לידי היועץ המשפטי לממשלה הודעה על כל החלטה לגנוז את התלונה בצירוף התלונה ותשובת עורך הדין לה<sup>27</sup>. לאחר קבלת ההודעה האמורה יכול היועץ המשפטי לממשלה לשקול הגשת קובלנה על ידו בהפעילו את סמכותו המקבילה שהוצגה לעיל. גם בסמכות זו לא מצאתי כל תיעוד שנעשה שימוש.

השלב השני עוסק בקובלנות נגד עורכי הדין – אותן תלונות אשר לא נגזרו וועדת האתיקה החליטה להגיש על בסיסן קובלנה משמעטית נגד עורך דין (ובכך הוא הופך מנילון לנאשם). הקובלנה היא מעין כתב אישום שבו מצוינות עובדות המקרה והסעיפים שבהם מואשם עורך הדין<sup>28</sup>. הקובל, בא כוח התביעה, הוא נציג ועדת האתיקה שהחליטה על

23 דרור ארד-אילון "סיכום פעולת ועדת האתיקה הארצית בקדנציה" **אתיקה מקצועית** 23, 1 (2007).

24 ס' 63 לחוק לשכת עורכי הדין.

25 "היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה כקובלים לפי חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 10.1000 (התשס"ו).

26 דוגמה לאחד ממקרים נדירים אלו הוא בג"ץ 248/81 ווליס נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד לז(3) 533 (1983) שבו היועץ המשפטי לממשלה שימש כקובל; קלינג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 13 מצייין: "התלונות ברובן מטופלות על ידי הועדים המחוזיים. מיעוטן על ידי הועד המרכזי. היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה כמעט שאינם עושים שימוש בסמכותם. החשיבות היא בעצם קיומה של הסמכות".

27 כלל 4 לכללי לשכת עורכי הדין – סדרי הדין.

28 שם, כלל 6.



הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

הגשת הקובלנה. כל הקובלנות, תהא חומרתן אשר תהא, נדונות בבית הדין המשמעתי המחוזי, לפי המחוז שבו רשום עורך הדין. הדיינים הם שלושה עורכי דין חברי הלשכה שבפניהם מתנהל המשפט הכולל הצגת ראיות ושמיעת עדים<sup>29</sup>. בית הדין מכריע ברוב קולות אם לזכות או להרשיע את עורך הדין הנאשם<sup>30</sup>. במקרה של הרשעה, בית הדין קובע את גזר הדין מתוך שורה של עונשים הקבועים בחוק. בשונה מחוק העונשין, אין עונש המוצמד לעברה מסוימת, אלא יש מדרג כללי של ענישה המתייחסת לכל סוגי העברות.

ערעור ראשון בזכות על החלטת בית הדין המשמעתי המחוזי הוא לבית הדין המשמעתי הארצי<sup>31</sup>. קיים בית דין משמעתי ארצי אחד היושב בירושלים. ההרכב שלו, כמו בבית הדין המחוזי, מונה שלושה דיינים, כולם חברי הלשכה. מעניין לציין שהיועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה רשאים לערער לבית הדין הארצי אף אם לא היו צד להליך בערכאה הראשונה<sup>32</sup>. מנגנון זה נועד להבטיח שהשליטה על הערעור לא תהיה נתונה רק בידי הלשכה, אלא גם בידי גוף חיצוני. דא עקא שגם כאן לא נעשה שימוש בסמכות זו, כך שבפועל ההחלטה לערער נעשית רק על ידי עורך הדין הנאשם ובא כוח התביעה המייצג את הלשכה.

ערעור על החלטת בית הדין הארצי הוא בזכות לערכאה חיצונית שאינה אורגן של הלשכה. עד לרפורמה שבה עוסק המאמר, הערעור השני בזכות היה לבית המשפט העליון. בעקבות הרפורמה, הערעור השני בזכות הוא לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים. ערעור בזכות משמעו שניתן לערער באופן אוטומטי ללא צורך בקבלת רשות בית המשפט של הערעור. יצוין כי מבחינת סדרי הדין, ערעור שני הוא כמעט תמיד ברשות, ולכן הדין המשמעתי של עורכי הדין, שבו קיים ערעור שני בזכות, הוא חריג בולט לכך במשפט הישראלי.

לסיכום, השלב השני של הדין המשמעתי מתנהל ברובו באורגנים של הלשכה – שתי הערכאות הראשונות של בית הדין המשמעתי המחוזי והארצי. רק הערכאה השלישית, שהיא ערכאת הערעור השני (בזכות), שייכת למערכת המשפט הכלל-מדינתית.

מאפיין שלישי שהזכרתי לעיל עוסק במעמדו המיוחד של היועץ המשפטי לממשלה בהליך המשמעתי. הדין המשמעתי, על שני שלביו, מנוהל על ידי אורגנים השייכים ללשכה, וזאת מבלי שנשמרת הפרדת הרשויות המקובלת. שכן אותה הרשות – הלשכה – היא זו החוקרת את התלונה, היא המחליטה אם להגיש קובלנה, היא המנהלת את התביעה, והיא גם

29 בית הדין אינו כפוף לדיני הראיות הנהוגים בבתי המשפט, אך בפרקטיקה משתדלים בתי הדין לפעול לפיהם. ס' 67 לחוק לשכת עורכי הדין וכלל 35 לכללי לשכת עורכי הדין – סדרי הדין.

30 ס' 69א לחוק לשכת עורכי הדין.

31 שם, ס' 70.

32 שם.

השופטת בקובלנה. במצב שבו כל הסמכויות מרוכזות באופן בלעדי ואוטונומי בידי אותו גוף, הגם שחלקים מסוימים נערכים באורגנים שונים שלו, יש חשיבות רבה לפיקוח חיצוני שיכול לאזן את הכוח ולמנוע שימוש שרירותי ופוליטי בו. חוק לשכת עורכי הדין ביקש להפוך את היועץ המשפטי לממשלה למפקח החיצוני. הביטוי הראשון לכך, שנדון לעיל, הוא הענקת הסמכות המקבילה לדון בתלונות ולהגיש קובלנות ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה. אך כפי שציינתי, כמעט שאין שימוש בסמכות זו.

ביטוי נוסף לפיקוח החיצוני שאמור היה להתבצע על ידי היועץ המשפטי לממשלה הוא הסעיף הרחב שכותרתו "מעמד היועץ המשפטי לממשלה"<sup>33</sup>. לפי סעיף זה, רשאים היועץ המשפטי לממשלה או באי כוחו להתייצב, לטעון ולהביא ראיות בכל שלב בדין המשמעתי, אף אם לא היו צד לו מלכתחילה. כאשר מדובר בנילון או בנאשם שהוא עורך דין חבר השירות המשפטי של המדינה, מעניק הסעיף ליועץ המשפטי לממשלה את הסמכות מרחיקת הלכת להפסיק את ההליך המשמעתי. דא עקא, שבפועל, לפי בדיקה שערכתי, כמעט שלא נעשה שימוש בסמכות זו. בחוסר השקיפות, או שמא יש לומר, בעלטה הגמורה שעטפה את הדין המשמעתי עד לרפורמה (כפי שיוסבר להלן), קיבל תפקיד הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה משנה תוקף וחשיבות, ובאמצעותו ניתן היה להבטיח מידה מסוימת של שקיפות וריכוך הפוליטיזציה. אך הדבר לא נעשה בפועל. לפיכך היה ראוי, כפי שאראה להלן, להחליפו במנגנוני פיקוח ושקיפות יעילים ושימושיים יותר – פעולה שאף היא לא נעשתה במסגרת הרפורמה.

מאפיין רביעי של הדין המשמעתי הוא תחולתו הרחבה. לתחולה הרחבה שלושה ביטויים. הראשון, הדין המשמעתי חל לא רק על פעילותו המקצועית של עורך הדין ככזה, אלא גם על פעילותו בחייו הפרטיים לרבות פעילותו המקצועית בעיסוקיו האחרים<sup>34</sup>. כדבר שבשגרה מועמדים עורכי דין לדין משמעתי בגין פעולות שעשו בחייהם הפרטיים שלא כעורכי דין<sup>35</sup>. הביטוי השני של התחולה הרחבה של הדין המשמעתי הוא בכך שהדין חל גם מחוץ לישראל (חוץ-טריטוריאלי). לפי החוק "על עבירת משמעת, אף אם נעברה בחוץ

33 שם, ס' 79.

34 עורך דין רשאי לעסוק בכל עיסוק אחר נוסף על עבודתו כעורך דין וזאת בשני תנאים: האחד, שמירה על הפרדה בין שני המשרדים כדרישת כלל 4 לכללי האתיקה המקצועית. והשני, מניעת ניגוד עניינים בהתאם להוראת כללי לשכת עורכי הדין (עיסוק אחר), התשס"ג-2003. 35 ראו, למשל, על"ע 3467/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב נ' צלטנר, פ"ד נו(2) 895 (2002) (העמדה לדין בגין הרשעה בעברות מס שביצע במסגרת עבודתו שלא כעורך דין. עורך הדין הורשע); עניין שפטל, לעיל ה"ש 2 (העמדה לדין משמעתי בגין התבטאויות לא הולמות של עורך הדין שנעשו מחוץ לעבודתו בהקשר של דעותיו הפוליטיות. עורך הדין זוכה בבית המשפט העליון שקבע שההתבטאות נעשתה במסגרת חייו הפרטיים. שם ניתן המשקל לחופש הביטוי).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

לארץ, יתן עורך דין את הדין לפני בתי הדין המשמעתיים של הלשכה<sup>36</sup>. כך, לדוגמה, אם עורך דין הנמצא בטיול בחו"ל עם משפחתו פותח בקטטה אלימה שם – הוא צפוי לעמוד לדין משמעתי מיד עם חזרתו ארצה, אף על פי שמדובר במקרה שאירע בשעות הפנאי שלו בארץ אחרת.

מאפיין חמישי ייחודי לדין המשמעתי הוא היעדר תקופת התיישנות. מתוך הסתכלות מהותית על ההתיישנות, ניתן לראות שזהו ביטוי שלישי לתחולה הרחבה שהזכרנו. החוק לא קבע דבר בסוגיה זו, ובית המשפט העליון קבע שאין התיישנות לעברות משמעתי של עורכי דין, וזאת בשל המטרות המיוחדות של הדין המשמעתי<sup>37</sup>. הואיל והדין המשמעתי, לא רק של עורכי דין אלא גם של רופאים, מטרתו להגן על רמתו של המקצוע ועל כבודו, וכן להגן על ציבור הלקוחות מפני אלו שאינם עוד ראויים לשמש במקצוע, חלוף הזמן לא הופך את הרופא שסרח או את עורך הדין שסרח לכשיר יותר, ועדיין יש למנוע מהם לפעול מכוח היתר שניתן להם לעסוק כעורך דין או כרופא<sup>38</sup>. עם זאת, אציין שבשנים האחרונות מרככות ועדות האתיקה הלכה זו בקבען שיש בחלוף הזמן כדי להוות עילה לגניזת התלונה<sup>39</sup>, או באמצען את הדוקטרינה של הגנה מן הצדק כאשר יש שיהוי בהגשת התלונה<sup>40</sup>.

שתי מטרות מוצהרות לדין המשמעתי. הראשונה, הגנה על הציבור מפני עורכי הדין הבלתי ראויים. מערכת הדין המשמעתי אמורה לסנן מבין שורות הפרופסיה אותם עורכי דין לא ראויים, ובכך למנוע מהציבור לפנות לעורך דין בלתי ראוי שעלול לגרום נזק ללקוח. המטרה השנייה של הדין המשמעתי היא הגנה על כבודו של מקצוע עריכת הדין ועל מעמדו. באמצעות הדין המשמעתי מבקשת הפרופסיה להראות לציבור כי היא דואגת

36 ס' 62 לחוק לשכת עורכי הדין. ראו לדוגמה בד"א 53/82 פלוני נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב, פד"מ ג 232, עורך הדין הורשע בעשיית פרסומת אסורה לפי חוק לשכת עורכי הדין בגין מודעה שפרסם בעיתון היוצא לאור בארצות-הברית, הגם ששם אין המודעה מהווה פרסומת אסורה.

37 על"ע 2/72 וינברג נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד כז(2) 314 (1973); על"ע 18/84 כרמי נ' פרקליט המדינה, פ"ד מד(1) 353 (1990). במקרה זה הועמד עורך הדין לדין אחת-עשרה שנים מעת ביצוע העברה המשמעתי.

38 עניין כרמי, שם, בעמ' 365.

39 "דין משמעתי: גניזת תלונה מהטעם שעבר זמן רב מקרות האירוע" אתיקה מקצועית 32, 6 (2009).

40 דרור ארד-אילון "התיישנות עבירת משמעתי" אתיקה מקצועית 13, 1, 2 (2005), מצדד באימוץ הפתרון של הגנה מן הצדק ומציין שהבעיה אינה נפוצה וכי "בודדים המקרים בהם מוגשת תלונה שבע או עשר שנים לאחר האירוע. כאשר כך קורה, מתברר שהמידע על העבירה המשמעתי לא היה בידי המתלונן עד קרוב למועד התלונה"; "דין משמעתי: גניזת תלונה על-בסיס הגנה מן הצדק עקב שיהוי בהגשת התלונה" אתיקה מקצועית 27, 4 (2008).

להוציא משורותיה את עורכי הדין שאינם ראויים לאמון, כך שנותר מי שראוי לאמון. בכך מקדמת המערכת את אמון הציבור בעורכי הדין<sup>41</sup>. ראו את דברי בית המשפט העליון בפסק דין משמעתי שבו אושרה הרשעתו המשמעטית של עורך דין, אשר הורשע בפלילים בעברות של העלמות מס<sup>42</sup>:

“עניינה של הענישה המשמעטית גם בהגנה על כבודו ומעמדו של מקצוע עריכת הדין. עורך דין העובר עברה פלילית שיש עמה קלון פוגע באמון שהציבור רוכש [כך במקור] לכלל העוסקים במקצוע. העונש המשמעתי נועד לא רק למטרה הרתעתית אלא עיקרו במסר כללי מטעמו של ציבור עורכי הדין המוקיע התנהגות המפרה את החוק שנילווה לה קלון והעומד על קיומם של עקרונות מוסר וטוהר מידות בפעולתו. ואכן, עונשי משמעת הינם ביסודם אמצעים שנועדו להגן על המערכת המקצועית שהנאשם נמנה עליה, על דמותה הראויה ועל האימון והאמינות שהיא מקרינה כלפי הציבור הרחב וכלפי ציבור הלקוחות הנזקק לה במיוחד. השמירה על רמתה המקצועית והתיפקודית הראויה של המערכת ועל תדמיתה ושמה הטוב – אלה עומדים ביסוד אמצעי המשמעת הננקטים כנגד מי שנמנה עליה ופגע באורח מהותי בעיקריה. על אמצעים אלה להיות מופעלים באורח מידתי כדי להגן על מעמדה של המערכת מפני פגיעה באימון הציבור, ובד בבד גם להגן על צרכן השירות הפוטנציאלי מפני יצירת קשר מקצועי עם גורם שאמינותו נפגעה עקב עבירה על החוק”<sup>43</sup>.

המשפט הפלילי נועד להגן על החברה מפני מעשים הנתפסים כסטייה חברתית לא לגיטימית, הפוגעת בחברה או בפרטים שבה, ומטרת ההליך הפלילי היא להרתיע או לנקום. לעומתו, ההליך המשמעתי אינו בא להעניש, אלא לשמור על כללי כשירות, כתנאי רלוונטי לבחינת התאמתו של אותו אדם לעסוק בעריכת דין. כללי כשירות מגלמים רמה מוסרית מסוימת של יושר, אמינות, מסירות ומקצועיות. שמירה על כללי כשירות אלו מקדמת את שתי מטרותיו של הדין המשמעתי שפורטו לעיל.

41 זו גם מטרתו של הדין המשמעתי של עובדי המדינה. ראו עש"מ 356/96 פלוני נ' נציבות שירות המדינה, פס' 5 לפסק דינו של השופט זמיר (פורסם בנבו 4.3.1996): "התכלית העיקרית של אמצעי המשמעת היא התדמית הראויה והתפקוד הראוי של השירות הציבורי. זהו, אם כן, השיקול העיקרי בשאלה מהו האמצעי ההולם את העבירה".

42 על"ע 3467/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב נ' צלטנר, פ"ד נו(2) 895 (2002).

43 שם, בעמ' 900.

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

גם לדין המשמעתי של עורכי דין בארצות-הברית יש שתי מטרות מוצהרות. הראשונה, זהה לזו שבישראל, להגן על הציבור מפני עורכי דין בלתי ראויים. השנייה, שונה מזו שבישראל, להבטיח את אמון הציבור בלשכה ובמערכת המשפט. דהיינו מטרתו הבטחת אמון הציבור בלשכה, כמי שעושה את מלאכתה נאמנה ודואגת לציבור הלקוחות בכך שהיא פועלת באופן יעיל ונכון לסינון עורכי הדין הבלתי ראויים, והבטחת אמון הציבור במערכת המשפט כולה<sup>44</sup>. אין מדובר בהבדל סמנטי, אלא בתפיסת עולם שונה. בישראל עורכי הדין הם המרכז – אמון הציבור והשמירה על תדמית עורכי הדין הם ביסוד הדין המשמעתי כולו, החקיקה ומערכת השיפוט<sup>45</sup>. בארצות-הברית אמון הציבור והשמירה על תדמית עורכי הדין לא מוכרים כמטרה של הדין המשמעתי. המטרה שם היא חיזוק אמון הציבור בלשכה ובמערכת המשפט כולה.

הדרך שבה מגשים הדין המשמעתי הישראלי את המטרה הראשונה ברורה: ענישה של עורכי הדין שהפרו את הכללים (ענישה שיכולה להגיע עד להשעיה מהעיסוק בעריכת דין) מרחיקה מהפרופסיה עורכי דין לא ראויים, ובכך מגנה על הציבור שעלול לפנות אליהם בעתיד ולהיפגע. מורכבת יותר היא המטרה השנייה. כדי להבין כיצד יכול הדין המשמעתי לחזק את אמון הציבור בעורכי הדין, יש להסביר תחילה את אופיו ומהותו של אמון הציבור שהוא מבקש לחזק. הסוציולוגית לין זוקר (Zucker) מציגה שלושה סוגים של אמון<sup>46</sup>: הראשון, אמון המבוסס על תהליך, על התנסות קודמת. הכוונה לאמון הנוצר בעקבות קשר שהיה לי עם אדם ובעקבותיו למדתי כי ניתן לבטוח בו<sup>47</sup>. השני, אמון המבוסס על מאפייני אישיות. כאן אני רוחשת אמון למי שמאפייניו – מין, קבוצה אתנית ועוד – זהים לשלי. סוג האמון השלישי הוא אמון מוסדי, כלומר אמון כלפי מוסד. המילה "מוסד" בהקשר זה מתייחסת לארגון, לחברה ואף לפרופסיות. כאן האמון אינו כלפי אדם מסוים, אלא כלפי כל הארגון או הפרופסיה, ובכלל זה כלפי כל מי שמשתייך אליו. אמון הציבור בעורכי הדין משתייך ברובו לאמון מהסוג השלישי שעליו מדברת זוקר – אמון מוסדי. עבור מרבית הפונים לעורך דין זו הפעם הראשונה שהם נזקקים לשירותיו, אין

CHARLES W. WOLFARM, MODERN LEGAL ETHICS 80–82 (1986); American Bar Ass. 44  
In the matter , ראו לדוגמה, Standards For Imposing Lawyer Sanctions, Rule 1.1 (1986)  
.of disciplinary proceedings against Zedric, 92 Wash.2d. 777 (1979)  
לימור זר-גוטמן "תדמית מקצוע עריכת הדין" ספר עדי אור ז"ל 231, 233–235 (2007). 45  
המאמר מציג את הסיבות לכך שתדמית המקצוע מהווה ערך מכונן עבור הפרופסיה של עורכי  
דין בישראל והקשר שבין תדמית המקצוע לאמון הציבור בעורכי הדין.  
Lynne G. Zucker, *Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure* 46  
.1840-1920, 8 RESEARCH IN ORGANIZATIONAL BEHAVIOR 53 (1986)  
הדוגמה הקלאסית לסוג אמון זה היא החלפת המתנות שבה הנותן והמקבל מתבססים על  
התנסות קודמת שיצרה אמון אחד בשני. 47

להם התנסות קודמת עם אותו עורך דין, כך שלגביהם אין מדובר באמון מהסוג הראשון המבוסס על תהליך. הפונה לעורך דין אינו עושה זאת בגלל מאפייני האישיות של אותו עורך דין, שלרוב אינם ידועים לו לפני כן, כך שאין מדובר באמון מהסוג השני, המבוסס על מאפייני אישיות. הפונה לעורך דין עושה זאת על בסיס האמון שיש לו כלפי המוסד או הפרופסיה של עורכי הדין: "אני מאמינה בעורך הדין שאליו פניתי כיוון שאני מאמינה בפרופסיה של עורכי הדין". ללא אמון זה, לא יפנו לקוחות לעורכי דין, והמקצוע יחדל מלהתקיים.

האמון המוסדי הוא אשר מביא לקוחות לפתחם של עורכי הדין. אנשים פונים לעורך דין בשעות הקשות של חייהם – כתב אישום, גירושין, סכסוכים עסקיים. גם כשמדובר באירוע משמח, כמו קנייה או מכירה של דירה, זו עדיין שעה קשה ומורכבת עבור הדייט שאינו בקי בחוק. בזמנים כאלה עליהם לבטוח בעורך הדין. הלקוח נדרש להפקיד בידי עורך הדין את הדאגה לחירותו האישית, לסודותיו ולכספיו. כדי שיעשה זאת, נדרש הלקוח לרמה גבוהה ביותר של אמון בעורך הדין. הוא חייב להיות משוכנע שהעומד לפניו ניחן ביושר ובהגינות וידאג לאינטרסים שלו לפני האינטרסים שלו עצמו. את אלו באה להבטיח, בשילוב עם מנגנונים נוספים, מערכת הדין המשמעתי, המסננת את עורכי הדין שלא ניחנו ביושר ובהגינות הנדרשים.<sup>48</sup>

כדי להשיג את מטרתו ולחזק את אמון הציבור המוסדי בפרופסיה חייב הדין המשמעתי לבטא ולכלול שקיפות והיעדר פוליטיזציה. זה הרעיון המרכזי שעמד בבסיס הרפורמה המקיפה בחוק שעבר הדין המשמעתי בשנה האחרונה. הרקע לרפורמה הוא הביקורת הרבה שהושמעה החל מאמצע שנות התשעים על ידי שורה של ועדות וגופים ממלכתיים אשר הצביעו על הפוליטיזציה ועל היעדר השקיפות של הדין המשמעתי, שבלעדיו לא יושג אמון הציבור.<sup>49</sup> ועדה של לשכת עורכי הדין האמריקנית, אשר כתבה בשנות התשעים דוח מפורט בנושא הדין המשמעתי של עורכי הדין, הגיעה למסקנה שסודיות הליכי המשמעת היא הסיבה היחידה המשמעותית שגרמה לחוסר אמון של הציבור במערכת המשמעת.<sup>50</sup>

48 מנגנונים נוספים הבאים להבטיח שעורכי הדין יהיו אנשים ישרים והגונים שהלקוח יכול לשים בהם מבטחו הם: ס' 27 לחוק לשכת עורכי הדין, שבמסגרתו יכולה הלשכה לסרב לרישום מתמחה, "אם נתגלו עובדות שלאורן סבורה הלשכה שהמועמד אינו ראוי לשמש עורך דין". ס' 44 לחוק קובע מנגנון סינון זהה, הפעם כלפי מי שעמד בדרישות הפורמליות להתקבל כחבר בלשכת עורכי הדין ובכך להיות עורך דין לפי החוק.

49 Eugene R. Fidell, *Accountability, Transparency & Public Confidence in the Administration of Military Justice*, 9 GREEN BAG 2d 361 (2006)

50 American Bar Ass. Center For Professional Responsibility, Rep. of the commission on evaluation of disciplinary enforcement, *Lawyer Regulation for a New Century* 33

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

בפרק הבא אסקור את חמש הבעיות המרכזיות בדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל והפתרונות שניתנו להן במסגרת הרפורמה.

### ג. חמש הבעיות בדין המשמעתי טרם הרפורמה והפתרונות שניתנו להן במסגרת הרפורמה

#### 1. החברות באורגנים

טרם הרפורמה החברות באורגנים אשר מהווים ומפעילים את הדין המשמעתי הותרה רק לעורכי דין חברי הלשכה. שני האורגנים המרכזיים הם ועדות האתיקה ובתי הדין המשמעתיים. ועדות האתיקה אשר פעלו בהסמכה של הוועדים המחוזיים והוועד המרכזי מטפלות בכל התלונות המתקבלות על עורכי דין. ועדת האתיקה היא שבוחנת את התלונה, מוסמכת לבקש מעורך הדין תגובה לתלונה, והיא שמחליטה אם התלונה תיגנוז או תהפוך לקובלנה משמעטית המתבררת בבתי הדין המשמעתיים. ועדת האתיקה היא אורגן חשוב בקביעת נורמות ההתנהגות החלות על עורכי הדין ובאכיפתן של נורמות אלו. בהיעדר חברות של מי שאינם חברי הלשכה בוועדה נפגעת השקיפות. ניתן להבטיח שקיפות על ידי נוכחות של נציגי ציבור בשני האורגנים<sup>51</sup>.

המצב לא שונה בנוגע לאורגן השני המפעיל את הדין המשמעתי – בתי הדין המשמעתיים המחוזיים ובית הדין המשמעתי הארצי – המהווה ערכאת ערעור ראשונה על בתי הדין המחוזיים. שלושת חברי ההרכב, היושבים לדיון בכל קובלנה, הם חברי הלשכה אשר נבחרים על ידי נציגי הלשכה. האחרונים נבחרים בבחירות כלליות אחת לארבע שנים בהתאם לשייכות סיעתית.

כבר בתחילת הדיונים סביב הרפורמה עלה כי משרד המשפטים מבקש לוותר על ועדת האתיקה, שהיא בעצם ועד המחוז, וליצור רשות קבילה עצמאית. דוח ועדת אלוני משנת 1995 הגיע למסקנה שלפיה יש להקים ועדת קבילות (בת חמישה חברים) אשר תחליף את

(Comm. Print 1990) (להלן: "דוח הוועדה של הלשכה האמריקנית לבחינת הדין המשמעתי")  
ראו לעניין זה הערת מבקר המדינה, מר אליעזר גולדברג: "מדוע לא יכולה להיות יתר שקיפות בכך שיישב נציג ציבור בהרכב? מדוע? מה יקרה? איזה אסון ייקרה אם יישב שופט בדימוס או איש ציבור אחר? הרי על-ידי זה האמון במערכת הזאת, אמון הציבור יגבר. מה אתם כל כך חוששים? ממה?" פרוטוקול ישיבה מס' 2740 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 21 (20.2.2001).

ועד המחוז המכהן למעשה כוועדת האתיקה<sup>52</sup>. משרד המשפטים ביקש גם הוא לטפל בבעיה זו על ידי הקמת ועדת קבילה מחוזית אשר תחליף את הוועד המחוזי בתפקידו כמברר התלונות וכתובע<sup>53</sup>. הצעת החוק ביקשה להפריד את ההליך המשמעתי מהבסיס הסיעתי הקיים בלשכה, כך שהחלטה אם להגיש קובלנה תיעשה על ידי ועדה ניטרלית המתמנה על ידי ועדת המינויים שאינה מורכבת על בסיס סיעתי<sup>54</sup>. באופן זה ביקש משרד המשפטים להבטיח קיום מערכת משמעטית "נפרדת ובלתי תלויה, אשר תהא מנותקת לחלוטין מגורמים הנבחרים על בסיס סיעתי"<sup>55</sup>.

הלשכה התנגדה נחרצות להעביר את סמכות ההעמדה לדין משמעתי לידי ועדת הקבילה, וזאת, משתי סיבות. ראשית, הלשכה ראתה בהקמת ועדת קבילה שכזו משום הפקעה, הלכה למעשה, של סמכות ההעמדה לדין מידי מוסדות הלשכה לידי גוף שבו יש למשרד המשפטים השפעה משמעותית (אם לא מכרעת). בכך הייתה עשויה להיות פגיעה ממשית במאפיין המהותי של הדין המשמעתי – אוטונומיה – האמורה להבטיח את עצמאות המקצוע והפרדתו ממוסדות המדינה<sup>56</sup>. הסיבה השנייה להתנגדות הלשכה הייתה שחלק מרכזי בעבודת ועד המחוז נוגע לשיפוט המשמעתי, והפקעת סמכותו תשאיר את חבריו ללא עבודה ממשית.

הלשכה הציעה כי לצד ועדת האתיקה המחוזית תוקם "רשות קבילה מקצועית", שיכהן בה פרקליט. תפקידה יהיה לרכז את הטיפול המקצועי בכל התלונות ולתת בידי ועדת האתיקה חוות דעת מקצועית בכל תלונה. סמכות ההכרעה תישאר בידי ועדת האתיקה, וזו תהיה רשאית לאמץ את חוות הדעת או לדחותה. לדעת הלשכה, יש בוועדה שכזו כדי לשמר את האוטונומיה של הדין המשמעתי ובד בבד לשפר את הליך ההחלטה, שכן לרשות הגוף המחליט תעמוד חוות דעת מפורטת של גורם מקצועי לא פוליטי, הפועל בשכר, ושאינו עומד לבחירה<sup>57</sup>. יתרון נוסף לדעת הלשכה הוא שרשות קבילה מקצועית "תביא לחיזוק

52 דוח ועדת אלוני, עמ' 3-4 (21.9.1995) (להלן: "דוח ועדת אלוני") (עותק שמור אצל המחברת).

53 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – שינויים בדין המשמעתי והוראות אחרות), התשס"ג-2003 (להלן: "תזכיר חוק לשכת עורכי הדין") (עותק שמור אצל המחברת).

54 פרוטוקול ישיבה מס' 340 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 46 (14.11.2007).

55 תזכיר חוק לשכת עורכי הדין, לעיל ה"ש 53.

56 מכתב הלשכה למשרד המשפטים מתאריך 18.11.2003 (להלן: "מכתב הלשכה למשרד המשפטים") (עותק שמור אצל המחבר); דרור ארד-אילון "פרסום דיונים משמעתיים; והקמת רשות קבילה מקצועית" **עורך הדין** 48, 45 (2004).

57 מכתב הלשכה למשרד המשפטים, לעיל ה"ש 56.



הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

אמון הציבור בהליכי ההעמדה לדין משמעתי בלשכת עורכי הדין, כמו גם לשקיפות ולבקרה מקצועית בהחלטה להעמדה לדין<sup>58</sup>.

הרפורמה אימצה למעשה את הצעת הלשכה, אלא שבמקום רשות קבילה מקצועית הוגדר התפקיד ישירות בידי מוסד "הפרקליט". "הפרקליט" הוא גורם מקצועי בלתי תלוי העובד לצד ועדת האתיקה. במסגרת הרפורמה הוא נתפס כאחד הגורמים שיביאו להפרדה בין האתיקה לפוליטיקה בכך שהוא מסייע לנתק את הוועדים המחוזיים מהסמכות להחליט אם להגיש קובלנה<sup>59</sup>. עוד הוא נתפס כאחד הגורמים המבטיחים שקיפות, כפי שביטאה זאת נציגת משרד המשפטים: "מנגנון של שקיפות, עוד איזה מנגנון מקצועי, ובעיקר בשלב של בירור התלונה, שמחווה את דעתו לגבי גניזה של התלונה למשל, או לגבי הגשת קובלנה"<sup>60</sup>. סעיף 18ג(ב) לחוק בנוסחו החדש קובע כי "הפרקליטים יבררו תלונות על עבירות משמעת של עורכי דין המטופלות בידי ועדת האתיקה שהם פועלים לידה ויעבירו אותן אליה בצירוף המלצתם, וכן ייצגו את ועדת האתיקה שהם פועלים לידה בהליכים לפני בתי הדין המשמעתיים ולפני בתי המשפט, וייעצו לה בכל עניין הקשור בכך". דיון נרחב התקיים בוועדת החוקה בנוגע למהותו של הפרקליט – האם לראות בו מוסד או עובד של הלשכה, ואם עובד של הלשכה, האם בשכר, שכן הדין המשמעתי מבוסס על עקרון ההתנדבות<sup>61</sup>. הוחלט כי הפרקליט יהיה עובד בשכר של הלשכה אך ייבחר לתקופות כהונה<sup>62</sup>. מוקדם עדיין לקבוע אם הפרקליט העובד לצד ועדת האתיקה הוא אכן עצמאי ואם אכן יש בו כדי להחליש את הפוליטיזציה. הבעיה העיקרית היא שהוא עובד הלשכה הכפוף בעצם ליושב ראש ועדת האתיקה שעמה הוא עובד, כך שמידת עצמאותו אינה ברורה<sup>63</sup>. מכל מקום, ההצעה המקורית שלה התנגדה הלשכה – להקים ועדת קבילה עצמאית – טובה

58 שם.

59 פרוטוקול ישיבה מס' 416 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 39 (9.1.2008). התעוררה מחלוקת בוועדה באשר למהותו של הפרקליט, בין היתר בשל העובדה שדוח ועדת אלוני, הממליץ על גורם זה, לא היה ברור דיו. שם, לעיל ה"ש 52, בעמ' 39–49 (עותק שמור אצל המחבר).

60 פרוטוקול ישיבה מס' 476 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 2–15 (26.2.2008). שם, בעמ' 2–17.

61 לעניין דרך המינוי, משך הכהונה ואופן הפסקתה ראו כללי לשכת עורכי הדין (מינוי פרקליטים ליד ועדת האתיקה והפסקת כהונתם), התש"ע-2010, ק"ת 6864, התש"ע (1.2.2010), עמ' 737.

62 בחלק מוועדות האתיקה ובשתיים החשובות ביותר – ועדת האתיקה הארצית וועדת האתיקה של ועד מחוז תל-אביב – מי שנבחר בשנת 2010 לראשונה לכהונת הפרקליט הוא מי ששימש עוד קודם כקובל הראשי של אותה ועדה. כלומר אותה פרסונה רק בהגדרת תפקיד אחרת המבצע אותה עבודה.

לאין ערוך ממוסד הפרקליט שהוקם בכל הנוגע לנטרול הפוליטיזציה של הדין המשמעתי. יש להצטרף שהצעה זו נפלה.

מאחר שהאפשרות של הקמת ועדת קבילה מקצועית ירדה מהפרק והסמכות להגיש קובלנות נותרה בידי ועדות האתיקה, התעורר הצורך לקבוע את זהות חברי ועדות האתיקה. בדרך זו ההרכב לא יהיה כלל חברי ועד המחוז הנבחר על בסיס סיעתי-פוליטי, אלא חברי גוף סטטוטורי נפרד שחבריו ימונו על ידי ועדת המינויים<sup>64</sup>. על פי הצעת החוק, בוועדת האתיקה הארצית אמורים היו לשבת חברי לשכה שימונו בידי הוועד המרכזי באישור ועדת המינויים, עורכי דין נציגי המגזר הציבורי שימונו על ידי היועץ המשפטי לממשלה וכן נציגי ציבור. לפי ההצעה, מודל דומה יחול בוועדות האתיקה המחוזיות שלהן ימונו חברי לשכה שייבחרו מתוך שלושה מגזרים: חברי ועד המחוז (באישור ועדת המינויים), עורכי דין מהמגזר הציבורי (שימונו על ידי היועץ המשפטי לממשלה) ונציגי ציבור. אלא שהתגלעה מחלוקת בנוגע לחברות עורכי הדין מהמגזר הציבורי ובנוגע לזהות נציגי הציבור.

הלשכה טענה כי חברי ועדת האתיקה הנבחרים מקרב חברי הלשכה לא צריכים להיות "צבועים" בהשתייכותם הסקטוריאלית, הואיל והדבר יביא לדיון סקטוריאלי ולא מקצועי בתוך הוועדה. זאת, שכן נציגים אלו יראו עצמם כנציגי המגזר הציבורי ששלח אותם ולא כעורכי דין עצמאיים. ועדות האתיקה במתכונתן הנוכחית, כך נטען בדיון, בנויות על חוסר סקטוריאליות ועל עצמאות חברי הוועדה, והדבר מבטיח דיון מקצועי וענייני בכל תלונה<sup>65</sup>. בנוסף, התנגדה הלשכה למינוי חברי ועדת האתיקה בידי גוף חיצוני ללשכה, היועץ המשפטי לממשלה, דבר שיפגע באוטונומיה של הדין המשמעתי. התנגדות הלשכה גברה, ורעיון זה הוסר מהרפורמה.

הרפורמה חוללה שינוי בהרכב ועדות האתיקה המחוזיות. המצב לפני הרפורמה, שבו כל חברי ועד המחוז מתמנים אוטומטית כחברי ועדת האתיקה המחוזית ובכך הופכים אותה לוועדה פוליטית לחלוטין, השתנה. לאחר הרפורמה, רק מחצית מחברי ועדת האתיקה המחוזית יכולים לבוא מקרב מוסדות אחרים בלשכה<sup>66</sup>. מנסחי התקנות נקטו במתכוון ניסוח נטרלי – "חברי מוסדות אחרים בלשכה" – ולא ציינו מפורשות שהכוונה לחברי ועד המחוז. זאת, כנראה מתוך רצון להסוות את הפוליטיזציה שעדיין נותרה בוועדה לאחר

64 בהצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 31), התשס"ד-2004 נאמר: "הוחלט שלא להציע בהקשר זה ניתוק מהועדים המחוזיים שחלק גדול מעיסוקם הוא טיפול בענייני משמעת, אלא ליצור הפרדה בין הוועד המחוזי לוועדת האתיקה, תוך בקרה ופיקוח של ועדת המינויים על מינוי חברי הלשכה בוועדות האתיקה". שם, בעמ' 701.

65 פרוטוקול ישיבה מס' 401 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 20 (1.1.2008).

66 כללי לשכת עורכי הדין (המספר הכולל של חברי ועדת אתיקה), התש"ע-2009, ק"ת 6828 עמ' 128 (להלן: "כללי לשכת עורכי הדין (המספר הכולל של חברי ועדת האתיקה)).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

צמצום מספר החברים לכדי מחצית בהשוואה למצב מלפני הרפורמה. מעניין לציין שגם ראש הלשכה הנוכחי סבור שהרפורמה לא פתרה את בעיית הפוליטיזציה של ועדת האתיקה המחוזית וכי היה צורך לנתק יותר את הקשר בין ועד המחוז לחברי ועדת האתיקה<sup>67</sup>. זאת ועוד: בתקנות הושאר פתח מסוכן מאוד להחזרת הפוליטיזציה בוועדות האתיקה המחוזיות ולהגברתה: "באישור הוועד המרכזי, רשאי ועד מחוז להגדיל את מספר חברי מוסדות הלשכה האחרים בוועדת האתיקה המחוזית שבאותו מחוז"<sup>68</sup>. דהיינו, הוועד המרכזי יכול לאשר לוועד המחוז להגדיל עד לשבעים וחמישה אחוז את מספר חברי ועד המחוז שישבו גם בוועדת האתיקה המחוזית. הרבע הנותר הוא עבור נציגי ציבור ובו לא ניתן לגעת<sup>69</sup>. יוצא שאחד מהישגי הרפורמה העיקריים, החלשת הפוליטיזציה בוועדות האתיקה המחוזיות, הישג שהובלט על ידי הלשכה ואדריכלי הרפורמה, הוא בעצם רק רפורמה שברירת שיכולה להשתנות בן רגע בהחלטה של הוועד המרכזי, שהוא, כאמור, גוף פוליטי.

תזכיר החוק קבע שלכל ועדת אתיקה ימונו נציגי ציבור שאינם משפטנים (בדומה למה שהוצע לגבי דייני בתי הדין). שילוב של נציגי ציבור שאינם שייכים לפרופסיה נעשה כמעט בכל בתי הדין המשמעתיים של מקצועות. כאשר מדובר בפרופסיה של עורכי הדין, הדבר גם נדרש מהעובדה שלשכת עורכי הדין היא בעלת מעמד סטטוטורי רב-עצמה בהשוואה לפרופסיות אחרות. הציבור, שנתן לפרופסיה את המעמד הזה, צריך להיות שותף ולשבת באורגנים של הדין המשמעתי<sup>70</sup>.

הלשכה התנגדה לנציגי ציבור שאינם חברי לשכה, וזאת משני נימוקים. הראשון, נציגי ציבור יקבל שכר עבור עבודתו בוועדת האתיקה, והדבר יפגע בעקרון היסוד שלפיו כולם מתנדבים. העיקרון השני שבו פוגעת ההצעה הוא שרק מי שכפוף לדין המשמעתי יודע

67 פרוטוקול ישיבת הוועד המרכזי של לשכת עורכי הדין מיום ה-8.12.2009. בישיבה אמר ראש הלשכה, עו"ד יורי גיא-רון: "מבחינתי, מאז חקיקת תיקון 32 לחוק, נותק במידה רבה הקשר בין נבחרי הציבור לבין הדיינים וחברי ועדת האתיקה. יש עדיין קשר מסוים. יש מי שדוגל שבמצב הנוכחי הוא הפתרון הראוי באיזון הראוי. לו דעתי הייתה נשמעת, הניתוק היה אפילו עוד רחב יותר" (עותק שמור אצל המחברת).

68 כלל 5(ב) לכללי לשכת עורכי הדין (המספר הכולל של חברי ועדת האתיקה).  
69 ס' 18(בד) (2) לחוק לשכת עורכי הדין (שתוקן בעקבות הרפורמה) ולפיו: "מספר נציגי הציבור שתמנה ועדת המינויים בוועדת האתיקה לא יעלה על רבע מהמספר הכולל של חברי ועדת האתיקה".

70 ראו לדוגמה את דבריו של יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט בפרוטוקול ישיבה מס' 401 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 17 (1.1.2008): "אני לא מכיר שום ארגון ציבורי במדינת ישראל שיש לו מעמד סטטוטורי כמו הלשכה. הציבור נתן לכם מעמד, הציבור צריך להיות שותף. הציבור עושה את החוק שלכם, הציבור נותן לכם את הגיבוי, תנו לציבור לשבת שם".

להפעילו<sup>71</sup>. הלשכה הסכימה לבסוף שנציגי הציבור שיישבו בוועדות האתיקה יהיו משפטנים שאינם חברי לשכה או חברי הלשכה שנמצאים בהגבלת חברות<sup>72</sup>. הצעה זו היא שאומצה במסגרת הרפורמה.

מעניין לציין שבשונה מבית הדין המשמעתי, שם התנגדה הלשכה לכלול נציג ציבור, בוועדות האתיקה היא אימצה את הרעיון, אך דרשה שנציג הציבור יהיה משפטן. ההסבר לעמדה השונה נעוץ בנתון מספרי – בהרכב של שלושה דייני בית הדין המשמעתי יש לנציג ציבור קול מכריע. לעומתו, בוועדת אתיקה, שבה יישבו כעשרים חברים, אין חשש מקול מכריע של נציג הציבור. לכן הסכימה כאן הלשכה למינוי נציגי ציבור בתנאי שמספרם לא יפחת מאחד ולא יעלה על רבע מהמספר הכולל של החברים<sup>73</sup>.

הרפורמה לא הצליחה לחולל כל שינוי בהרכב בתי הדין למשמעת. שלושת הדיינים המהווים את ההרכב בבית הדין המשמעתי, בשתי הערכאות, הם חברי הלשכה. תזכיר החוק משנת 2003 כלל הצעה למנות נציג ציבור שאינו חבר הלשכה לבתי הדין המשמעתיים, שיוכל לאזן את אופי בית הדין המשמעתי כאורגן שבו חברים רק חברי הלשכה. הלשכה התנגדה נחרצות לשילוב נציג ציבור בבתי הדין המשמעתיים ומנתה שורה ארוכה של נימוקים, ברובם פרגמטיים. המרכזי שבהם הוא כישלון השימוש בנציגי ציבור בארץ (הכוונה לבתי הדין לעבודה)<sup>74</sup>. נימוקים אחרים היו: (1) קושי במציאת נציגי ציבור; (2) קושי בתשלום שכר לנציגי הציבור כשיתר חברי ההרכב מתנדבים; (3) אם הנציג יהיה משפטן שאינו עורך דין הוא לא ייתפס בעיני הציבור כנציגו, אלא כעוד חבר לשכה, ומנגד, אם הנציג עוסק במקצוע אחר, הדבר אמנם ירצה את הציבור, אך לא יהיה לו כל משקל או ערך מוסף בדיון<sup>75</sup>. מסקנת הלשכה הייתה שאין בשילוב נציג הציבור כל תועלת, אלא מדובר במראית עין בלבד, ולכן זה לא יחזק את אמון הציבור. עוד טענו נציגי הלשכה שלא תהיה לנציג הציבור תרומה להגברת השקיפות<sup>76</sup>.

71 שם, בעמ' 12.

72 החוק מאפשר לכל עורך דין להגביל את חברותו בלשכה באופן שלא יעסוק יותר בעריכת דין, לא יהיה זכאי להצביע למוסדות הלשכה או להיבחר להם, ויהיה פטור מדמי חבר ללשכה. מי שחברותו מוגבלת רשאי בכל עת להסיר את ההגבלה ולחזור מידידת לעסוק בעריכת דין. ס' 52 לחוק לשכת עורכי הדין.

73 שם, ס' 18 ב(ד)(2).

74 הלשכה נסמכה בנקודה זו על מסקנות שתי ועדות. הראשונה, ועדת לנדוי משנת 1975 אשר דנה בנושא שילוב נציגי ציבור ככלל. הוועדה השנייה היא ועדת אלוני, לעיל ה"ש 52, אשר דנה בנושא שילוב נציגי ציבור בבתי הדין המשמעתיים (עותק שמור אצל המחברת).

75 מכתב הלשכה למשרד המשפטים, לעיל ה"ש 56.

76 פרוטוקול ישיבה מס' 2740 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 24 (20.2.2001).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

במסגרת ההידברות עם הלשכה, הסכים משרד המשפטים לוותר על דרישה זו, בתמורה להסכמת הלשכה לקיום הדיון בדלתיים פתוחות. הסביר זאת נציג משרד המשפטים בוועדת החוקה: "אנחנו סברנו שיש חשיבות לנציג ציבור כדי להגביר את השקיפות של התהליך, אבל ברגע שהייתה הסכמה שהכלל יהיה דיון בדלתיים פתוחות, אלא בסייגים דומים לאלה של חוק בתי המשפט [כך במקור], סברנו שאין הכרח שיהיו נציגי ציבור בבית הדין המשמעתי"<sup>77</sup>. יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט חזר והזכיר חליפין אלה: "ראיתי ואני עדיין רואה את זה כהישג שלשכת עורכי הדין מציעה לנו מתכונת אחרת שקופה. במקום נציג ציבור יכול להיות אדם שהוא קשור מאוד לארגון. במקרה הזה אתה פותח את הדיון לציבור, אתה לא נשאר בחדרי חדרים. את זה ראיתי כיתרון גדול"<sup>78</sup>.

הרפורמה הצליחה להשפיע באופן נוסף על בעיה זו של החברות באורגנים בכך שחוללה שינוי משמעותי בשאלה מי ממנה את הדיינים. כזכור, טרם הרפורמה, מינוי הדיינים נעשה בידי הלשכה לפי מפתח שייכות סיעתית-פוליטית. חלק זה של הרפורמה, אשר זכה לתמיכת הלשכה, קבע כי מינוי הדיינים בשתי ערכאות בתי הדין ייעשה על ידי ועדת המינויים<sup>79</sup>, גוף חדש שהוקם מכוח הרפורמה. למרות תמיכת הלשכה בשינוי הגורם הממנה את הדיינים, עורר הרכב ועדת המינויים מחלוקת, ועל כך להלן.

## 2. הליך מינוי החברים באורגנים

מוקד שני של היעדר השקיפות נוגע להליך מינוי חברי ועדות האתיקה וחברי בתי הדין המשמעתיים בשתי הערכאות. לפי החוק ערב הרפורמה, חברי בתי הדין המחוזיים נבחרו על ידי חברי הלשכה שבאותו מחוז<sup>80</sup>. בפועל מעולם לא נערכו בחירות כדרישת החוק, אלא הוכנה רשימה אחת המוסכמת על כל הסיעות, שנבחרו בבחירות לוועד המחוזי<sup>81</sup>. כך גם

77 פרוטוקול ישיבה מס' 328 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 4 (4.11.2007). חזרה על עמדה זו גם בדברי נציגת משרד המשפטים בפרוטוקול ישיבה מס' 476 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 19 (26.2.2008): "הרקע לזה הייתה הביקורת, והתפיסה המקורית בכל התיקון הזה, שיש להגביר את השקיפות. ואז המחשבה היתה, שאם נכניס נציגי ציבור שאינם חברי לשכה לתוך בתי הדין למשמעת, הגברנו את השקיפות במידה מסוימת [...] כיוון שלשכת עורכי הדין התנגדה לזה והתנגדה גם לנציגי הציבור. אז אמרנו: בסדר, אם לא מכניסים נציגי ציבור, נפתח את הדלתות, וכך נשיג את השקיפות שרצינו להשיג מלכתחילה".

78 פרוטוקול ישיבה מס' 567 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 5 (15.6.2008).

79 ס' 14 לחוק לשכת עורכי הדין קובע שחברי בית הדין הארצי ימונו על ידי ועדת המינויים; ס' 15 לחוק לשכת עורכי הדין קובע שחברי בית הדין המשמעתי בכל מחוז של הלשכה ימונו על ידי ועדת המינויים.

80 שם, ס' 15.

81 ראו דרור ארד-אילון, לעיל ה"ש 56.

לגבי חברי בית הדין הארצי אשר לפי החוק צריכים להיבחר על ידי המועצה הארצית<sup>82</sup>. גם כאן לא נערכו בחירות, אלא הוגשה רשימה מוסכמת על כל הסיעות שנבחרו למועצה הארצית. בית המשפט העליון ביקר שיטה זו: "ועד המחוז הוא קובל בפני בית הדין המשמעתי. האם ראוי הוא כי הקובל יקבע, הלכה למעשה, את חברי בית הדין במחוזו? ועד המחוז משקף את הפוליטיקה הפנימית של לשכת עורכי הדין. האינן זה רצוי כי בחירת הדיינים תוצא מחוץ לפוליטיקה זו?"<sup>83</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 1999 ציין אף הוא בעיה זו<sup>84</sup>.

אין כל הוראה בחוק לגבי מינוי חברי ועדות האתיקה המחוזיות. אך גם בעניין זה לא נערך הליך בחירה כלשהו, אלא אוטומטית הפכו כל חברי הוועד המחוזי שנבחרו לוועדת האתיקה המחוזית. ועדת האתיקה המחוזית לא הייתה אלא הוועד המחוזי (כלומר הפוליטיקאים הנבחרים) בכסות של אורגן משמעתי עצמאי<sup>85</sup>. בחירה של מועמדים התקיימה רק בוועדת האתיקה הארצית, אך לא היו אלו בחירות של כלל ציבור עורכי הדין, אלא מינויים של הוועד המרכזי ללא שקיפות או בקרה חיצונית. פעמים רבות היו אלו חברי הוועד המרכזי שכיחנו גם כחברי ועדת האתיקה הארצית.

העובדה שחברי ועדת האתיקה היו בעצם חברי ועד המחוז יצרה שתי בעיות בכל הנוגע להפרדת רשויות ובקרה. ראשית, הגוף בעל הסמכות הסטטוטורית להחליט אם להגיש קובלנה נגד עורך הדין (ועד המחוז בכובעו כוועדת האתיקה המחוזית) הוא גם זה שלפי החוק משמש קובל נגד עורך הדין (לפי החוק ועד המחוז הוא אחד מארבע קובלים, ובפועל מדובר בקובל המרכזי). מצב זה מנוגד לעיקרון הבסיסי של הפרדת הרשויות, שכן הגוף המחליט על העמדה לדין הוא גם התביעה. שנית, אותם פוליטיקאים, המחליטים, בכובעם כוועדת אתיקה, אם לגנוז את התלונה או להפכה לקובלנה, הם גם אלו הממנים את הדיינים של בתי הדין המשמעתי ומשמשים כקובלים.

82 ס' 14 לחוק לשכת עורכי הדין.

83 בג"ץ 1302/96 סיעת עצמאות ושינוי נ' ועד מחוז ת"א, פ"ד נ(1) 749, 757 (1996). הפניה לביקורת זו ניתן לראות אצל מבקר המדינה דו"ח על הביקורת בלשכת עורכי הדין בישראל 1999, 4/99 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה 1999"). ([www.mevaker.gov.il/serve/folderAdmin.asp?id=57](http://www.mevaker.gov.il/serve/folderAdmin.asp?id=57)) (נבדק לאחרונה ב-27.6.2010).

84 דו"ח מבקר המדינה 1999, שם, בעמ' 21.

85 ראו דרור ארד-אילון "שינוי והמשך" אתיקה מקצועית 34, 1 (2010), שם נאמר: "ועדות האתיקה היוצאות היו ועדות מייעצות, וסמכות הקבלה הייתה מסורה לוועדי המחוז ולוועד המרכזי שהם גורמים נבחרים. ברוב המחוזות חברי ועדות האתיקה היו חברי ועד נבחרים. כך הייתה זיקה משמעותית בין הפוליטיקה לאתיקה. זיקה זו נחלשה במידה ניכרת במסגרת החדשה. ועדי המחוז והוועדה המרכזי [כך במקור] מינו ועדות אתיקה, שלא יותר ממחצית מחבריהן הם חברי מוסדות לשכה".

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

הבעיה של הליך המינויים של חברי ועדות האתיקה והדיינים בבתי הדין המשמעתיים נפתרה במסגרת הרפורמה באמצעות הקמת ועדת מינויים. בעקבות הרפורמה, ועדת המינויים היא זו הממנה את הדיינים בשתי ערכאות בית הדין המשמעתי<sup>86</sup>. לגבי האורגן השני, ועדות האתיקה, כאן שונה סמכות ועדת המינויים שכן היא אינה ממנה ישירות את חברי הלשכה החברים בוועדות האתיקה. המינוי נעשה על ידי הלשכה (בוועדת האתיקה הארצית על ידי הוועד המרכזי ובזו המחוזית על ידי ועד המחוז) ובכפוף לאישור ועדת המינויים. ועדת המינויים מוסמכת למנות רק את נציגי הציבור החברים בוועדות האתיקה<sup>87</sup>. מחלוקת התעוררה בשאלה מי ימנה את יושב ראש ועדת האתיקה. הצעת החוק קבעה שהיא יתמנה על ידי חברי ועדת האתיקה עצמה שהפכה ברפורמה לגוף סטטוטורי נפרד מהאורגנים הפוליטיים של הלשכה. עמדת הלשכה הייתה שאין לשנות את המצב הקיים שבו הגופים הפוליטיים הם שבוחרים את יושב הראש של ועדת האתיקה, כלומר שהוועד המרכזי בוחר את ראש ועדת האתיקה הארצית וועד המחוז בוחר את מקבילו בוועדת האתיקה המחוזית<sup>88</sup>. הלשכה הסבירה כי ראש הוועדה נבחר לפי השקפת עולמו בנושא האתיקה והדין המשמעתי, וזאת חייבים הוועד המרכזי או המחוזי לבחון ולא חברי הוועדה עצמם<sup>89</sup>. הפשרה שהושגה לבסוף הייתה שאמנם הגופים הפוליטיים יוסיפו לבחור את יושבי הראש של ועדות האתיקה (לפי עמדת הלשכה), אך הדבר יהיה טעון אישור של ועדת המינויים<sup>90</sup>. אציין כבר כעת כי האישור של ועדת המינויים נוגע לכך שהמועמד עומד בתנאי הכשירות הפורמליים שנקבעו במסגרת הרפורמה. ועדת המינויים לא עוסקת בבדיקת השקפת עולמו של האיש והתאמתו המהותית לתפקיד. שיקולים אלו ייבחנו רק על ידי הגופים הפוליטיים בלשכה הממנים את יושב הראש.

מחלוקת התעוררה גם בשאלה מי ימנה את יושב הראש וסגניו של כל בית דין משמעתי (יש חמישה בתי דין במחוזות ועוד אחד ארצי. בסך הכול מדובר על מינוי שישה יושבי ראש, המכונים גם "נשיאים"). לפני הרפורמה חברי בתי הדין הם שבחרו מתוכם את יושב הראש וסגניו. הליך זה היה סגור בפני הציבור ואף לא נוהל פרוטוקול בעניין. משרד

86 ס' 14 לחוק לשכת עורכי הדין, לגבי הדיינים בבית הדין המשמעתי הארצי וס' 15 לחוק לגבי הדיינים בבתי הדין המשמעתיים המחוזיים. יצוין כי דוח ועדת אלוני משנת 1995 המליץ להקים ועדה זו. הדוח המליץ שוועדת המינויים תמנה את חברי שני האורגנים – בתי הדין וועדות האתיקה, המלצה שיושמה חלקית במסגרת הרפורמה. לעיל ה"ש 52, בעמ' 2–3 לדוח (עותק שמור אצל המחברת).

87 ס' 18 לחוק לשכת עורכי הדין.

88 פרוטוקול ישיבה מס' 401 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 12, 37–32 (1.1.2008).

89 שם; פרוטוקול ישיבה מס' 499 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 25 (13.3.2008).

90 ס' 18(ה) לחוק לשכת עורכי הדין.

המשפטים ביקש להעניק את הסמכות לוועדת המינויים<sup>91</sup>. הלשכה הסכימה שחברי בתי הדין המחוזיים יבחרו את הנשיאות באישור ועדת המינויים אך דרשה שמינוי נשיא בית הדין המשמעתי הארצי ייעשה רק על ידה. הנימוק המעניין שהעלה נציג הלשכה היה ש"בחירת אב בית הדין או נשיא בית הדין הארצי היא בחירה של מדיניות, האם אני רוצה אדם שיש לו תפיסת עולם של החמרה או הקלה, תפיסת עולם של ארגון, איך הלשכה מובילה את בתי הדין"<sup>92</sup>. הערה זו הדאיגה מאוד את חברי ועדת החוקה, שכן היה בה רמז על עירוב פסול בין הרשות השופטת ללשכה שהיא הרשות המבצעת. הלשכה מסוגלת, בעצם ההחלטה על מינוי נשיא מסוים, להכתיב את מדיניות הענישה של הרשות השופטת<sup>93</sup>. בסופו של דבר, עמדת הלשכה נדחתה. החוק בנוסחו החדש קובע שבשתי הערכאות, המחוזי והארצי, ימשיכו חברי בתי הדין לבחור את יושב הראש וסגניו, אך הדבר חייב יהיה להיעשות באישור ועדת המינויים<sup>94</sup>.

בהליך החקיקה התעוררה מחלוקת באשר להרכב החברים בוועדת המינויים ובעיקר באשר לזהות העומד בראשה. משרד המשפטים ביקש ליצור ועדת מינויים המורכבת ממגזרים שונים – ארבעה חברי לשכה שממונים מטעם הלשכה, שני חברים הממונים על ידי שר המשפטים וחבר אחד – יושב ראש הוועדה – שהוא שופט בדימוס הממונה על ידי נשיא בית המשפט העליון. לדעת משרד המשפטים, הרכב זה מבטיח שקיפות ובקרה ציבורית<sup>95</sup>. הלשכה הסכימה להרכב הוועדה (ארבעה נציגים שתבחר הלשכה ושני נציגים שיבחר שר המשפטים), אך התנגדה למינוי ראש ועדה שלא מקרב חברי הלשכה ושלא על ידה. לדעתה, נשיא בית הדין המשמעתי הארצי בפועל או בדימוס הוא שצריך לעמוד בראש ועדת המינויים<sup>96</sup>. טיעון הלשכה לא עסק בשקיפות, אלא בצורך שבראש הוועדה, האחראית למינוי 350 חברי האורגנים של הדין המשמעתי יעמוד אדם שמכיר את השטח ונושא באחריות<sup>97</sup>. עמדת הלשכה לא התקבלה, והרפורמה קובעת כי יושב הראש יהיה שופט לשעבר של בית המשפט העליון או נשיא לשעבר של בית משפט מחוזי שימנה שר

91 פרוטוקול ישיבה מס' 340 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 41 (14.11.2007).  
 92 ש.ם.  
 93 ש.ם.  
 94 ס' 18 (א) לחוק לשכת עורכי הדין.  
 95 פרוטוקול ישיבה מס' 340 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 20–21 (14.11.2004).  
 96 מכתב הלשכה למשרד המשפטים, לעיל ה"ש 56; פרוטוקול ישיבה מס' 340 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 5–6 (14.11.2004).  
 97 ש.ם.



הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

המשפטים בהתייעצות עם ראש הלשכה<sup>98</sup>. מדובר באיש שאינו חבר הלשכה, אך המינוי ייעשה בהתייעצות עם ראש הלשכה. כך הצליחה הלשכה לשמר לעצמה מעמד במסגרת הליך המינוי של ראש הוועדה החדשה והכל כך חשובה.

### 3. דיון בדלתיים סגורות בבתי הדין המשמעתיים

המוקד השלישי של היעדר השקיפות הוא הדיון בדלתיים סגורות בשתי ערכאות הדיון של בתי הדין המשמעתיים. ערב הרפורמה קבע החוק כי "הדיון המשמעתי יתנהל בדלתיים סגורות"<sup>99</sup>. סעיף נוסף התיר רק למגיש התלונה (שהפכה לקובלנה) להיות נוכח בשעת הדיון, אלא אם כן החליט בית הדין אחרת<sup>100</sup>. מכוח זכות הציבור לדעת ועקרון הפומביות הדיונים פתוחים לציבור כמעט בכל בתי המשפט, למעט חריגים שמנויים בחוק<sup>101</sup>. פומביות הדיון היא דרך חשובה להבטיח שהדיון יתנהל באובייקטיביות וללא משוא פנים<sup>102</sup>. היטיב לתאר את הביקורת על הדלתיים הסגורות מבקר המדינה אשר אמר: "הרי הדיון עצמו חסוי. זה מעורר בקרב הציבור את החשדות, אולי הלא מוצדקים, שמי יודע איך הדברים מתנהלים והכול מתנהל בצורה כזאת שפותרים את הבעיות בפנים. אני שואל את השאלה: מה החשש שיהיה בהרכב גם נציג ציבור שיסיר את כל הספקות והחששות שיש לציבור, ויש לציבור כלפי המערכת?"<sup>103</sup>.

חשוב להזכיר שלא תמיד היו הדלתיים של הדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל סגורות. טרם הקמת לשכת עורכי הדין בשנת 1961 פעלה מכוח החוק המועצה המשפטית, אשר הייתה מוסמכת להקים ועדת חקירה בת שלושה חברים אשר שפטה את עורכי הדין<sup>104</sup>. לגבי הדיונים בפני ועדת החקירה (מקבילתו של בית הדין לאחר החוק) לא נקבע

98 ס' 18ד(א) (1) לחוק לשכת עורכי הדין. יצוין כי יושבת ראש ועדת המינויים הראשונה שהוקמה בשנת 2009 בעקבות הרפורמה היא שופטת בית המשפט העליון בדימוס טובה שטרסברג-כהן.

99 ס' 73 לכללי לשכת עורכי הדין – סדרי הדין.

100 שם, ס' 73(ב).

101 ס' 68 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

102 כך לדוגמה מתנהל בית הדין המשמעתי של עובדי המדינה בדלתיים פתוחות. חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

103 פרוטוקול ישיבה מס' 2740 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 22.2.2001.

104 ס' 48 לתקנות המועצה המשפטית, התשי"ג-1953, ק"ת 344 עמ' 779. למידע נוסף על ועדות החקירה ופעולתן ראו עמ"מ 4/54 עו"ד פלוני נ' יושב ראש וחברי המועצה המשפטית, פ"ד י"ב (2) 796 (1956); עמ"מ 10/55 עו"ד פלוני נ' יו"ר וחברי המועצה המשפטית, פ"ד ט(3) 1675 (1955).

שאלו יהיו תמיד בדלתיים סגורות, אלא ניתנה בידי הוועדה הסמכות להחליט "אם לקיים דיוניה או חלק מדיוניה בפומבי או בדלתיים סגורות, הכל כראות עיניה"<sup>105</sup>. במסגרת הדיונים סביב הרפורמה הסכימה הלשכה כבר בתחילת הליך החקיקה לפתיחת הדלתיים בתמורה לויתור על הדרישה לשיתוף נציגי ציבור בבתי הדין המשמעתיים<sup>106</sup>. זה היה מהלך שנחשב, בעיני עצמה, למרחיק לכת וחדשני<sup>107</sup>. משרד המשפטים הסכים להצעה, וכך יצא שבהשוואה לדיני משמעת במקצועות מוסדרים אחרים בישראל, רק אצל עורכי הדין הדיון מתקיים בדלתיים פתוחות<sup>108</sup>. ואולם אין להסיק מכך שבעקבות הרפורמה מערכת הדין המשמעתי שלה שקופה יותר בהשוואה לפרופסיות אחרות, כפי שהלשכה טוענת. זאת, משום שמול נתון זה יש להציב את המאפיין העיקרי של הדין המשמעתי של עורכי דין – אוטונומיה מקצועית רחבת היקף וחסרת תקדים. מכאן שפתיחת הדלתיים מתחייבת במערכת כה אוטונומית וחסרת רגולציה חיצונית. מסיבה זו גם אין בידי לקבל את החליפין שמשרד המשפטים הסכים להם: ויתור על נציגי ציבור בבתי הדין המשמעתיים בתמורה לפתיחת דלתות בתי הדין. אני סבורה שמשרד המשפטים מכר את השקיפות בנויד עדשים, שכן פתיחת הדלתות הייתה מתחייבת ולא נתונה כלל למשא ומתן ובנוסף לה – ובוודאי לא כתחליף לה – היה ראוי למנות נציגי ציבור בבתי הדין המשמעתיים. שני מנגנונים אלו אינם חליפיים, אלא משלימים זה את זה, וברגע שאחד מהם נפקד, לא מתקיימת השקיפות הראויה. ולראיה, באנגליה ובארצות-הברית שיידונו להלן בפרק ד', שני המנגנונים מתקיימים יחד.

התיקון שהוכנס לחוק במסגרת הרפורמה מתחיל באופן מבטיח: "בית דין משמעתי ידון בפומבי"<sup>109</sup>. אלא שמיד מגיע סעיף הקובע את סמכות בית הדין המשמעתי לדון בדלתיים סגורות אם מתקיימת אחת מתשע עילות המפורטות בחוק. מטרידה ביותר, לדעתי, היא

105 ס' 50(7) לתקנות המועצה המשפטית, התשי"ג-1953, ק"ת 344 עמ' 779.  
 106 מכתב הלשכה למשרד המשפטים, לעיל ה"ש 56.  
 107 דברי נציג הלשכה בפרוטוקול ישיבה מס' 476 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 18–19 (26.2.2008); דברי נציג הלשכה בפרוטוקול ישיבה מס' 515 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 3 (25.3.2008); ארד-אילון, לעיל ה"ש 56, בעמ' 48–49. ואמנם, דוח ועדת אלוני משנת 1995 המליץ להמשיך את הדיון בדלתיים סגורות. לעיל ה"ש 52, בעמ' 6 לדוח (עותק שמור אצל המחברת).  
 108 השוו: תקנות הרופאים (סדרי דיון בועדה רפואית), התשל"ו-1976 תקנה 7 קובעת: "בדיוני הועדה לא יהיו נוכחים אלא חברי הועדה, מבקש הרשיון או הרופא, עדים שהוזמנו, ומי שהיושב ראש התיר את נוכחותו"; חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 ס' 40 קובע: "ועדת המשמעת תדון בדלתיים סגורות"; בחוק רואי חשבון, תשט"ו-1955 אין הוראה בנודן ודיוני המשמעת מתקיימים דרך קבע בדלתיים סגורות.  
 109 ס' 65א(א) לחוק לשכת עורכי הדין.

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

עילת הסל האחרונה. לפי עילה זו רשאי בית הדין לסגור את הדלתות אם "הדיון הפומבי עלול להביא לפגיעה ממשית בעניינו המקצועי של הנאשם או בעניינו של אדם אחר, העולה על הפגיעה בעניין הציבורי שבפומביות הדיון"<sup>110</sup>. הסעיף העוסק בעילה זו נותר הנקודה האחרונה השנויה במחלוקת בין משרד המשפטים ללשכה לאחר שאלו הגיעו להסכמות בכל יתר סעיפי הרפורמה, וניטש סביבה ויכוח נוקב במהלך הליך החקיקה<sup>111</sup>. לאור מטרתה המוצהרת של הרפורמה – להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית – חייבים בתי הדין המשמעתיים להעניק פרשנות מצמצמת לעילה זו ולהפעילה רק במקרים נדירים, אם בכלל. בעצם העמדה לדין משמעתי יש כדי לפגוע בעניינו המקצועי של הנאשם שכן לקוחות עלולים לעזוב אותו ולקוחות חדשים עלולים שלא לפנות אליו. זה אופיו ובכך חשיבותו של הדין המשמעתי, שכן אחרת לא תהא בו כל הרתעה כלפי אלו המבקשים להפר אותו. על הדיינים לזכור כי הדלתיים הפתוחות מחזקות את אמון הציבור במערכת שהם נמנים עמה – אינטרס העולה בעיניי על כל אינטרס אישי של נאשם. כל פרשנות אחרת תסכל את מטרת הרפורמה.

חשוב לציין כי במסגרת הרפורמה הוענקה הסמכות לערער על החלטת בית הדין לדון בדלתיים סגורות לא רק בידי הנאשם והקובל, אלא גם בידי ועדת האתיקה הארצית והיועץ המשפטי לממשלה, וזאת, אף אם לא היו קובלים באותו מקרה<sup>112</sup>. הרחבת סמכות הערעור והענקתה למי שאינם צד לדיון, אך אמונים, מתוקף תפקידם, על האינטרס הציבורי, מעידה על חשיבות ההחלטה.

הגיעו לידיי שלוש החלטות של בית הדין המשמעתי מהתקופה שלאחר הרפורמה שבהן קבע בית הדין כי הדיון יתקיים בדלתיים סגורות. באחת ההחלטות לא פירט בית הדין את הנסיבות שהובילו אותו לחריגה מהוראת פומביות הדיון. זהו פגם חמור שאינו מאפשר בקרה וערעור על החלטות לסגור את הדלתיים<sup>113</sup>. אני מקווה שתקלה שכזו לא תישנה, שכן יש בה לפגוע באחד ההישגים החשובים של הרפורמה.

110 שם, ס' 65א(ב)(9).

111 פרוטוקול ישיבה מס' 499 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 14–25 (13.3.2008); פרוטוקול ישיבה מס' 515 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (25.3.2008); פרוטוקול ישיבה מס' 567 של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-17, 3–4 (15.6.2008).

112 ס' 65א(ז) לחוק לשכת עורכי הדין.

113 בכד"מ 147/09 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב נ' עו"ד פלוני (עותק שמור אצל המחברת) ניתנה החלטה לקונית שלפיה ההחלטה היא מכוח ס' 65א(8) לחוק. סעיף הכולל את הטעם שלפיו הדיון הפומבי עלול לפגוע בצנעת הפרט. בכד"מ 50/09 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל-אביב נ' עו"ד פלוני, פדאור אתיקה (29)09 611 (2009) גם ניתנה החלטה על סגירת הדלתות מאותו טעם שבס' 65א(8) לחוק כאן פירטה ההחלטה כנדרש את נסיבות המקרה המובילות להתקיימות ס"ק 8. בכד"מ 128/08 הועד מחוז ת"א של

## 4. אי-פרסום שם עורך הדין העומד לדין והמורשע

המוקד הרביעי של היעדר השקיפות הוא אי-פרסום שם עורך הדין שעומד לדין משמעתית ואף אי-פרסום שמו של עורך הדין שהורשע במסגרת הדין המשמעתית<sup>114</sup>. החוק מחייב פרסום הכרעת הדין וגזר הדין בצירוף שמו של עורך הדין המורשע רק כאשר נקבע עונש של השעיה או הוצאה מהלשכה, וזאת מסיבות ברורות שאינן נוגעות לצורך בשקיפות ובבקרה<sup>115</sup>. מנגד, אין ולא הייתה הוראת חוק מפורשת שקבעה שאין לפרסם את שם עורך הדין הנאשם ואף לא את שם עורך הדין שכבר הורשע. למרות זאת, בתי הדין המשמעתיים, כעניין שבשגרה, הורו תמיד על פרסום פסק הדין ללא ציון שם עורך הדין (אף אם הורשע). הלכה זו, אשר נשמרה בקפדנות עד לרפורמה, נסמכה על שתי הוראות חוק. הראשונה, הסעיף שקבע כי בית הדין רשאי "לצוות על פרסום פסק הדין, כולו או חלקו, בציון שמו"<sup>116</sup>. מהעובדה שנדרשת החלטה אחרת ומיוחדת של בית הדין כדי לפרסם את שם עורך הדין נלמד כי בדרך כלל אין לפרסם את שם עורך הדין. הוראת החוק השנייה שעליה נבנתה ההלכה שלפיה אין מפרסמים את שם עורך הדין היא ההוראה שנדונה לעיל בדבר סגירת הדלתות בדיונים המשמעתיים. ההסבר שניתן היה שמכיוון שהדלתיים סגורות, אין לפרסם את שם עורך הדין. זאת, כיוון שפרסום השם ירוקן מתוכן את הדלתיים הסגורות. במשך שנים רבות יישם גם בית המשפט העליון הלכה זו, ובנוהל העבודה שלו נקבע שאין לפרסם את שם עורך הדין במסגרת ערעורי לשכת עורכי הדין (על"ע) הנדונים בפניו<sup>117</sup>. במקרה אחד, עוד בשנות השמונים, בית המשפט העליון אמנם מתח ביקורת על הלכה זו באומרו שבתי הדין מפריזים ברחמיהם המרובים בשימוש בסמכות לצוות על

- לשכת עורכי הדין נ' עו"ד ר' (פורסם בפדאור אתיקה, 19.10.2009) ניתן צו איסור פרסום משולב בהחלטה על סגירת הדלתיים תוך פירוט הנסיבות.**
- 114 פרוטוקול ישיבה מס' 476 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 31 (26.2.2008). נציג הלשכה בדיון אמר: "מה שנוהג היום, שלא מעמידים לפרסום שום דבר, הכול בדלתיים סגורות. אנחנו מוציאים פסקי דין ללא שמות שמעניינים את הציבור, זה הסדר לא נכון, אנחנו רוצים להעמיד לעיון הציבור את כל פסקי הדין עם שמות, להוציא את המקרים החריגים, לכן אני צריך את הסמכות".
- 115 ס' 69(ב) לחוק לשכת עורכי הדין.
- 116 שם, ס' 69(א)(6). מכוח סעיף זה הורו בתי הדין על פרסום שמו של עורך הדין שהורשע כחלק מהעונש שהוטל עליו. אך בתי הדין היו רשאים – ובכמה מקרים אף עשו כן – להורות על פרסום השם גם במקרה שעורך הדין זוכה. קדם לסעיף זה, ס' 59(א) לתקנות המועצה המשפטית, התשי"ג-1953, ק"ת 344 עמ' 781 אשר קבע מפורשות שהמועצה רשאית לצוות על פרסום החלטותיה הנוגעות לחקירת התנהגות עורכי דין "בין שהנאשם נמצא חייב ובין שיצא זכאי".
- 117 נוהל עבודה של בית המשפט העליון מספר 30.200 מיום ה 1.3.1985 מובא בבג"ץ 6005/93 **עליאש נ' השופט צור**, פ"ד מט(1) 159, 162 (1995).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

פרסום פסק הדין ללא ציון שם הנאשם<sup>118</sup>. אך ההלכה הוסיפה לעמוד עד לשנת 1995, ושונתה רק בעקבות עתירה שהגיש עו"ד משה עליאש, חבר ועדת האתיקה הארצית, נגד חוקיות ההלכה, בטענה שהיא אינה מתיישבת עם עקרון פומביות הדין ועם עקרון השוויון ושאיין לה בסיס ראוי בחוק או בדין<sup>119</sup>.

בעניין עליאש נקבע שאין כל בסיס חוקי לנוהל שלא לפרסם את שם עורך הדין במסגרת הערעורים הנדונים בפני בית המשפט העליון (ערעורים, שבשונה מבתי הדין המשמעתיים, נדונים בדלתיים פתוחות). פסק הדין מדגיש את חשיבות עקרון פומביות הדין שממנו נגזרת הזכות לפרסם את דבר ההליך ושמות הצדדים המעורבים בו. למול עיקרון זה נדרשת הוראת חוק ברורה ומפורשת שתאסור את פרסום שם הנאשם. הוראה כזו אינה קיימת. פסק הדין מסתמך גם על עקרון השוויון שלפיו הכול שווים בפני החוק ואין להפלות לטובה את עורכי הדין לעומת מתדיינים אחרים ששם מתפרסם. "דמו של עורך דין אינו סמוק יותר מזה של מערערים או משיבים אחרים בערעורים פליליים, שאף הם עלולים להיפגע מכך ששמותיהם מופיעים בפסקי דין שמתפרסמים"<sup>120</sup>. לנוכח אלו נקבע שנוהל העבודה של בית המשפט העליון בטל, ושמות עורכי הדין החלו להתפרסם באופן קבוע בערעורי לשכת עורכי הדין.

פסק הדין אף מציין כי גם לבתי הדין המשמעתיים אין בסיס חוקי שלא לפרסם פסקי דין כולל שמות הנאשמים, וכי ראוי "שמוסדות הלישכה ישקלו עמדתם בכל הנוגע לפרסום פסקי דין של בתי הדין למשמעת, כולל שמות עורכי הדין הנאשמים, מחדש, וידאגו שעמדתם, תהיה אשר תהיה, תעוגן בדין"<sup>121</sup>. למרות דברים אלו, במשך ארבע עשרה שנים לא נעשה דבר מצד מוסדות הלשכה, ופסקי הדין של שתי ערכאות בתי הדין המשמעתיים המשיכו להתפרסם (אם בכלל פורסמו, כפי שאראה להלן) ללא שם עורך הדין עד לכניסת חלק זה של הרפורמה לתוקף, בסוף שנת 2009.

##### 5. היעדר פרסום פסקי הדין הניתנים על ידי בתי הדין המשמעתיים

בעיה חמישית ואחרונה, הקשורה אף היא לעניין הפרסום, נוגעת לחוסר הפרסום הרציף לאורך השנים של פסקי הדין הניתנים על ידי בתי הדין המשמעתיים (אף ללא חשיפת שמו של עורך הדין הנאשם או המורשע). החוק לא הטיל על הלשכה כל חובה להעמיד לעיון הציבור את פסקי הדין הניתנים על ידי בתי הדין. בהיעדר חיוב שכזה לא דאגה הלשכה

118 על"ע 8/78, המ' 458/79 שליט נ' ועד מחוז ירושלים, פד"מ ב 33 (1979).

119 עניין עליאש, לעיל ה"ש 117, בעמ' 159.

120 שם, בעמ' 166.

121 שם, בעמ' 169.

לפרסום רציף. בין השנים 1998 ועד 2005 הפסיקה הלשכה לחלוטין את פרסום פסקי הדין. גם הפרסום הרציף לאחר שנת 2005, במסגרת אתר אינטרנט הנגיש לכלל הציבור, הוא חלקי.

בתי הדין המשמעתיים ממלאים תפקיד מרכזי בפרשנות של הוראות כללי האתיקה החקוקים ובהחלתם. בית המשפט העליון, שהיווה עד לרפורמה ערכאת ערעור שנייה על בתי הדין המשמעתיים, נוהג במוצהר שלא להתערב בנורמות ההתנהגות הנקבעות על ידי בתי הדין אלא במקרים נדירים<sup>122</sup>. המציאות היא שיציקת התוכן בהוראות של כללי האתיקה וקביעת נורמות ההתנהגות הנדרשות מעורכי הדין מצויה בידי בתי הדין המשמעתיים של לשכת עורכי הדין. היעדר פרסום פומבי ושוטף של פסקי הדין המשמעתיים מונע מציבור עורכי הדין לדעת מהו התוכן שנוצק לתוך הכללים וכיצד עליהם לנהוג. בנוסף, לאור העובדה שהדיונים בבתי הדין המשמעתיים אינם פתוחים לציבור, יש חשיבות רבה לפרסום שוטף של ההחלטות, למען יראה הציבור מה נעשה בין כותלי בתי הדין ויתחזק אמונו בפרופסיה.

יתרה מכך, הדין המשמעתי בישראל מתבסס בפועל על שתי עברות סל – פגיעה בכבוד המקצוע, לפי סעיף 53 לחוק, והתנהגות שאינה הולמת עורך דין לפי סעיף 61(3) לחוק<sup>123</sup>. אפילו במקרים שבהם קיימת הוראה קטגורית התואמת את המקרה, העדיפו בתי הדין המשמעתיים לזנוח את הסעיף הקטגורי ולהשתית את ההרשעה על עברת הסל<sup>124</sup>. עובדה זו הופכת את הצורך בפרסום שוטף ומלא של הפסיקה לחשוב אף יותר, שכן הוא נדרש לשם עיצוב התנהגות עורכי הדין וידוע הלקוחות באשר למותר והאסור לעורך הדין. קשה להבין

122 ראו למשל, על"ע 9/73 פלוני נ' הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כט(1) 7, 10 (1974); על"ע 9/89 ע"ד יובל נ' הועד המחוזי בבאר שבע, פ"ד מד(1) 705, 709 (1990).

123 "עברת סל", הקרויה גם "מושג שסתום", מתאפיינת בכך שהלשון עצמה אינה קובעת תוכן חד-משמעי, והתוכן נקבע על פי שיקול דעתו של הפרשן הניזון מעקרונות היסוד של השיטה, מתפיסות המשפט המקובלות ומן האיזון הראוי בין אינטרסים, ערכים ועקרונות שונים. הנורמות האבסטרקטיות הקבועות במושגי השסתום, מקבלות קונקרטיזציה ממקרה למקרה. כך מתגברים על הקושי לקבוע מראש נורמות ספציפיות קשיחות. אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך ב: **פרשנות החקיקה** 136, 137 (1993).

124 כך, לדוגמה, הפסיקה שדנה במקרים שבהם הטעה עורך דין את בית המשפט, כמעט שאינה מתבססת על כלל 34 האוסר קטגורית להטעות את בית המשפט, אלא על שני כללים שהם מושגי שסתום: הראשון הוא החובה לעזור לבית המשפט לפי ס' 54 לחוק, והשני הוא איסור התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע – הקבוע כעברת משמעת בס' 61(3) לחוק. ראו למשל בד"א 10/76 פלוני נ' הועד המחוזי, פד"ם א 229 (1976); בד"א 22/83 פלונית נ' הועד המחוזי, פד"ם ד 97 (1984); בד"מ (ת"א) 75/73 הועד המחוזי נ' פלוני, פד"ם א 130 (1974).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

איך פסיקה הבאה לעצב התנהגות ולשמור על אמון הציבור בפרופסיה של עורכי הדין יכולה להשיג מטרות אלו אם היא אינה נגישה באופן רציף ומלא.

הרפורמה שהתקבלה מסדירה את הטיפול במוקד הרביעי והחמישי של היעדר השקיפות גם יחד. החוק בנוסחו החדש מחייב את הלשכה להעמיד לעיון הציבור כל פסק דין של בית דין משמעתי, בציון שמו של הנאשם. לגבי מקרה שנדון בדלתיים סגורות, יפורסם פסק הדין לעיון הציבור לאחר שיערכו בו השמטות ושינוי פרטים<sup>125</sup>. ואכן, מסוף שנת 2009 מפורסמים כל פסקי הדין המשמעתיים באופן שוטף במאגר אינטרנט הפתוח בחינם לכלל הציבור<sup>126</sup>.

חובת הלשכה להעמיד לעיון הציבור את כל פסקי הדין המשמעתיים הביאה גם להיתר להעמיד לרשות המתלונן את כל תיק הקובלנה<sup>127</sup>. דהיינו המתלונן זכאי לקבל לא רק את פסק הדין (לכך זכאי כל אדם) אלא גם את כתב הקובלנה, כל המסמכים שהוגשו במסגרת הדיון ואת הפרוטוקולים. זוהי פרשנות ראויה ונכונה שיש בה כדי להרחיב את שקיפות ההליכים, לפחות כלפי המתלונן.

#### ד. מבט משווה: הטיפול בבעיות אלו בדין המשמעתי באנגליה ובארצות-הברית

מטרת פרק זה היא לסקור את הנעשה בדין המשמעתי של הסוליסטס והבאריסטס באנגליה ואת עקרונות הדין המשמעתי בארצות-הברית. זו אינה סקירה מקיפה וממצה של הדין המשמעתי במדינות אלו, אלא סקירה המבקשת לבחון אם הפתרונות שניתנו במסגרת הרפורמה בישראל לליקויים השונים אכן ממצים וראויים, ואם יש דרכים טובות יותר להבטיח את השקיפות והיעדר הפוליטיזציה.

125 ס' 69ב(א) לחוק לשכת עורכי הדין.

126 המאגר נקרא פדאור אתיקה וכתובתו [www.pador.co.il/etika](http://www.pador.co.il/etika) (נבדק לאחרונה ב-14.7.2010).

127 בד"מ 38/08 לשכת עורכי הדין מחוז הצפון נ' עו"ד זועבי (פורסם בפדאור אתיקה 22.3.2010). יצוין שעוד לפני הרפורמה קבע בית משפט השלום את זכותו של המתלונן לקבל מעורך הדין הנילון במסגרת הליך אזרחי שנוהל ביניהם את המסמכים המצויים בהליך המשמעתי לרבות פסק הדין. החלטה זו נסמכת על זכות העיון במסמכים ולא על הוראות חוק לשכת עורכי הדין. ת"א (חד') 2778-07 דמתי נ' עו"ד אלברק (פורסם בנבו, 15.3.2009).

הפרופסיה של עורכי הדין באנגליה נחלקת באופן מסורתי לשתי קבוצות: הבאריסטרים והסוליסטרים<sup>128</sup>. לכל קבוצה הסדרה חוקית נפרדת, כללי התנהגות שונים ומערכת דין משמעתי נפרד ושונה, ומכאן הדיון הנפרד בכל קבוצה.

הדין המשמעתי של הסוליסטרים באנגליה מורכב משני שלבים זהים לדין המשמעתי אצלנו, אולם בכך מסתכם הדמיון. השלב הראשון של הטיפול בתלונה נעשה בידי גוף חיצוני ללשכה (ה-Law Society of England and Wales) שנקרא המשרד לפיקוח על סוליסטרים (Office for the Supervision of Solicitors). משרד זה הוקם וממומן מכספי הלשכה, אך אסור לה להתערב בפעולתו<sup>129</sup>. חברים בו גם נציגי ציבור המתמנים לתפקידם לא על ידי הלשכה, אלא על ידי השופט שעומד בראש בית המשפט לערעורים. שופט זה הוא השני בחשיבתו בהיררכיה של בתי המשפט באנגליה, והוא מכונה Master of the Rolls<sup>130</sup>. בידי המשרד לפיקוח על סוליסטרים שורה של סמכויות, ובכללן רישום נזיפה בתיקו של עורך הדין, חיוב הסוליסטר לפצות את הלקוח עד לסכום של 1,000 ליש"ט וחיוב עורך הדין לנקוט על חשבוננו פעולה לטובת הלקוח. החשובה שבהן היא הסמכות לפתוח בהליכים נגד הסוליסטר בבית הדין המשמעתי.

בדומה לישראל, השלב השני של הדין המשמעתי של הסוליסטרים עוסק בהעמדה לדין בפני בית הדין המשמעתי. בית הדין המשמעתי של הסוליסטרים (The Solicitors' Disciplinary Tribunal) מוסמך לדון באותן תלונות שהמשרד לפיקוח על סוליסטרים החליט להעמיד לדין משמעתי בגינן ויכול גם לדון בתלונות שנמסרו לו ישירות שלא באמצעות המשרד. מדובר בגוף עצמאי לחלוטין שאינו אורגן של הלשכה<sup>131</sup>. כל השופטים בו מתמנים לתפקידם על ידי ה-Master of the Rolls. חלקם עורכי דין בעלי ותק מינימלי של עשר שנים, והשאר הם נציגי ציבור שאינם סוליסטרים או באריסטרים. בכל דיון יושב הרכב של שלושה שופטים. אחד מהם חייב להיות נציג ציבור. דיוני בית הדין המשמעתי מתקיימים בדלתיים פתוחות, פרט לנסיבות מיוחדות המפורטות בחוק והמחייבות החלטה מפורשת על סגירת הדלתות<sup>132</sup>. קיים ערעור אחד בזכות על החלטת בית הדין המשמעתי.

128 הבאריסטרים (Barristers) הם עורכי דין שתפקידם לטעון בבתי משפט, ואילו הסוליסטרים (Solicitors) הם עורכי דין שמבצעים כל עבודה משפטית למעט הופעה וטיעון בבית משפט. בשנים האחרונות הותר גם לסוליסטרים להופיע ולטעון בפני ערכאות נמוכות.

129 Solicitors Act, 1974, c.47 (Eng.)

130 ל-Master of the Rolls תפקיד חשוב נוסף שבא לרכך את האוטונומיה של הלשכה – בידו הסמכות לאשר את כללי ההתנהגות של הסוליסטרים שהלשכה התקינה.

131 Solicitors Act, 1974, c.47, §46 (Eng.)

132 Solicitors Act, 1974, c.47, §47 (Eng.)



הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

ניתן להגישו לבית משפט מדינתי (High Court) או ל-Master of the Rolls<sup>133</sup> (גם הוא אינו אורגן של הלשכה, אלא שייך למערכת המשפט המדינתית).

אורגן חשוב נוסף במערך הדין המשמעתי והבטחת עצמאותו ואי-תלותו הוא נציב תלונות הציבור על שירותים משפטיים. הנציבות הוקמה מכוח החוק העוסק בפיקוח על הדין המשמעתי של כל עורכי הדין באנגליה – סוליסטס ובאריסטס גם יחד. זהו אורגן עצמאי הנפרד מהלשכה (מזו של הבריסטס כמו גם של הסוליסטס) המטפל בתלונות בנוגע לכל אחד מהאורגנים השונים של הדין המשמעתי<sup>134</sup>.

לסיכום, שני האורגנים האחראים על הדין המשמעתי של הסוליסטס – המשרד לפיקוח על סוליסטס (בעל הסמכות בשלב הראשון) ובית הדין המשמעתי (בעל הסמכות בשלב השני) – אינם שייכים ללשכה. שני האורגנים אמנם ממומנים על ידי הלשכה אך אסור ללשכה להיות מעורבת בפעולתם. החברים בשני האורגנים אינם מתמנים על ידי הלשכה, אלא על ידי גוף חיצוני בעל מעמד במערכת המשפט המדינתית. נציגי ציבור שאינם שייכים לפרופסיה של עורכי הדין מתמנים כחברים באורגנים. בית הדין המשמעתי דן תמיד בהרכב של שלושה שופטים שאחד מהם נציג ציבור.

מכל האמור עולה שמערכת זו מקפידה על העיקרון של אי-תלות בלשכה, ובכך מעקרת את הפוליטיזציה של ההליך. גם עקרון השקיפות מקבל מענה ראוי יותר מזה שנהוג אצלנו לאחר הרפורמה: ראשית, מעצם היות האורגנים חיצוניים ללשכה ומתמנים על ידי גוף חיצוני ללשכה, דבר שלא קיים בישראל גם לאחר הרפורמה; שנית, בפתחת הדלתות בבתי הדין המשמעתיים ובפרסום שמות עורכי הדין שנגדם נפתחו הליכים בבית הדין המשמעתי, דבר שמתקיים בישראל בעקבות הרפורמה. יצוין שבדומה לישראל, השלב הראשון חסוי מפני הציבור: שם עורך הדין הנילון (שנגדו הוגשה התלונה בשלב הראשון) אינו מתפרסם, ודיוני המשרד לפיקוח על סוליסטס אינם פתוחים לציבור ולא מתפרסמים פרוטוקולים שלהם.

הדין המשמעתי של הבאריסטס באנגליה עבר רפורמה בשנת 2006<sup>135</sup>. הרקע לרפורמה היה ביקורת חזקה בציבור וחוסר אמון במערכת. מרתק להיווכח שמערכת הדין המשמעתי של הבאריסטס לפני הרפורמה בשנת 2006 הייתה הרבה יותר שקופה וחסרת פוליטיזציה מאשר מערכת הדין המשמעתי בישראל אחרי הרפורמה שנעשתה. במילים אחרות, המערכת באנגליה, שזכתה לביקורת רבה והוחלפה כי נתפסה כבלתי ראויה, עדיין הייתה ראויה יותר

133 Solicitors Act, 1974, c.47, §49 (Eng.)

134 Courts and Legal Services Act, 1990, c.41 §21 (Eng.) למידע נוסף ראו באתר של האומבודסמן – [www.ols.org/about.asp](http://www.olso.org/about.asp) (נבדק לאחרונה ב-27.6.2010).

135 ראו, [www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Disciplinary%20leaflet%20final%2009.pdf](http://www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Disciplinary%20leaflet%20final%2009.pdf) (נבדק לאחרונה ב-6.6.2010).

מהמערכת שאימצה ישראל בעקבות הרפורמה. המסקנה שלי מכך ברורה: הרפורמה אולי קידמה בדבר מה את הדין המשמעתי בישראל, אך לא הועילה רבות בהשגת השקיפות והיעדר הפוליטיזציה.

טרם הרפורמה בשנת 2006 באנגליה כל האורגנים של הדין המשמעתי של הבאריסטרים לא היו שייכים ללשכה, והתקיימה הפרדה ואי־תלות בינם לבין הלשכה, הגם שזו מימנה אותם. בכל האורגנים ישבו נציגי ציבור שאינם חברי הפרופסיה של עריכת הדין. בשלב בירור התלונות, שבו מתקבלת ההחלטה אם לגנוז את התלונה או להעבירה לטריבונלים השונים, היה תפקיד מכריע לנציגי הציבור, הן בוועדת תלונות והתנהגות מקצועית (שבה ההחלטה על גניזת התלונה חייבת להתקבל בהסכמת כל נציגי הציבור החברים בה) והן בבירור התלונות אצל נציב התלונות (שהוא עצמו אינו באריסטרי)<sup>136</sup>. שלב הדין בקובלנות התפצל לשתי קבוצות של עברות, כל אחת תחת סמכות השיפוט של טריבונל משמעתי נפרד<sup>137</sup>. בכל טריבונל ישב נציג ציבור בהרכב.

136 טרם הרפורמה בשנת 2006 היו שני אורגנים מוסמכים לטפל בתלונות: האורגן הראשון, ועדת תלונות והתנהגות מקצועית (The Professional Conduct and Complaints Committee). הוועדה הורכבה מבאריסטרים שהתמנו על ידי מועצת הלשכה שלהם (נקראת – The Bar Council) ומנציגי ציבור שאינם שייכים לפרופסיה של עורכי הדין. נציגי הציבור גם התמנו על ידי מועצת הלשכה, אך זאת לאחר התייעצות עם שר המשפטים. האורגן השני שהוסמך לטפל בתלונות היה נציב תלונות (Complaints Commissioner). בתפקיד הנציב שימש אדם שלא היה באריסטרי. פעולתו הייתה עצמאית ובלתי תלויה בלשכה אף שזו מימנה אותו. הנציב הוסמך לדחות תלונה או, במקרה שסבר שהיא מוצדקת, להעביר אותה לטיפול ועדת תלונות והתנהגות מקצועית. ראו טיפול בעבירות משמעת של עורכי הדין – מחקר הכנסת, לעיל ה"ש 4, בעמ' 13–15.

137 בקבוצה הראשונה, החמורה פחות מבין השתיים, נכללו עברות שעניינן שירות מקצועי בלתי ראוי (Inadequate Professional Service). במקרה כזה הפנתה ועדת התלונות והתנהגות המקצועית את התלונה להרכב שיפוטי (Adjudication Panel). הרכב זה לא היה אורגן של הלשכה, אלא חיצוני לה. בהרכב ישבו ארבעה חברים: נציב התלונות (שכזכור אינו באריסטרי) המשמש תמיד כיושב ראש ההרכב; שני באריסטרים ונציג ציבור שאינו שייך לפרופסיה של עורכי הדין. על החלטות ההרכב השיפוטי ניתן היה לערער בזכות להרכב שיפוטי שני, שמשמשים בו חמישה חברים שלפחות אחד מהם הוא נציג ציבור. בקבוצה השנייה עברות שעניינן התנהגות מקצועית בלתי הולמת (Professional Misconduct) או שני סוגי העברות יחד. במקרים אלה ועדת התלונות והתנהגות מקצועית הפנתה את התלונה לאחד מהאורגנים הבאים (חלוקת הדיון בין האורגנים היא בהתאם לחומרת העברה והעונש הצפוי בגינה מהקל אל הכבד): האורגן הראשון הוסמך לדון בעברות שדרגת חומרתן פחותה יותר והיה רשאי להטיל את העונשים הקלים ביותר – נזיפה או קנס כספי. האורגן הראשון היה הרכב לשימוע בלתי פורמלי (Informal Hearing). ארבעת חברי ההרכב הם: שלושה באריסטרים ונציג ציבור אחד. האורגן השני – פאנל פרוצדורלי מסכם (Summary Procedure Panel) – דן בעברות החמורות יותר והוסמך להטיל קנס כספי והשעיה עד שלושה חודשים. גם כאן ארבעת חברי

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

עיקר הרפורמה של 2006 היה הוצאת הדין המשמעתי לחלוטין מידי הלשכה והעברתו לגוף חדש שהוקם, גוף עצמאי ונפרד מהלשכה – The Bar Standards Board (להלן: "ועדת ההתנהגות של הלשכה"). אמנם סמכויות הייצוג נשארו בידי הלשכה, אך הסמכות לטפל בהתנהגות עורכי הדין הועברה בלעדית לידי הגוף החדש שהחל לפעול בינואר 2006. ועדת ההתנהגות של הלשכה אחראית לפרסום כללי ההתנהגות המחייבים, מוציאה חוות דעת מפורטות המפרשות את הכללים ומפקחת על הדרכות והשתלמויות החובה<sup>138</sup>.

גם כאן מורכב הדין המשמעתי משני שלבים: הראשון, שלב בירור התלונה וההחלטה אם להגיש קובלנה נגד עורך הדין. שלב זה מתבצע על ידי ועדת תלונות (Complaints Committee), ועדה עצמאית שאינה אורגן של הלשכה<sup>139</sup>. דיוני הוועדה סודיים, והפרוטוקולים אינם מתפרסמים<sup>140</sup>.

השלב השני של העמדה לדין על בסיס הקובלנה מתבצע בבית דין משמעתי עצמאי (Independent Disciplinary Tribunal). זהו אורגן עצמאי הנפרד מהלשכה ומהגוף האחראי לדין המשמעתי או ועדת ההתנהגות של הלשכה. אורגן נוסף, השייך ללשכה אך פועל בנפרד ממועצת הלשכה ושמו The Council of the Inns of Court, ה־COIC, הוא זה שאחראי על בית הדין המשמעתי, ממנה את חברי בית הדין וקובע את ההרכבים בכל תיק. בבית דין משמעתי עצמאי קיימים שני סוגי הרכבים, המכונים בכללים טריבונלים שונים, והנקבעים בהתאם לסוג העברה וסוג העונש שהוא מוסמך להטיל. קבוצת העברות שדרגת חומרתן פחותה, שעניינן שירות מקצועי בלתי ראוי (Inadequate Professional Service), נדונות בפני הרכב של שלושה דיינים המוסמך להטיל שורה של עונשים שהחמור

ההרכב היו שלושה באריסטרים ונציג ציבור אחד. האורגן השלישי – בית דין משמעתי (Disciplinary Tribunal) – דן בעברות שדרגת חומרתן הגבוהה ביותר והוסמך להטיל את כל העונשים, בכללם השעיה לפרק זמן בלתי מוגבל. חמשת חברי ההרכב היו: שופט המשמש כיושב ראש ההרכב, שני באריסטרים ושני נציגי ציבור. ראו טיפול בעבירות משמעתי של עורכי הדין – מחקר הכנסת, לעיל ה"ש 4, בעמ' 13–15.

138 הפרטים נלקחו מהפרסום הבא באתר: [www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Complaints%20leaflet%20final%202009.pdf](http://www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Complaints%20leaflet%20final%202009.pdf) (נבדק לאחרונה ב-24.6.2010).

139 Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe J – The Complaints Rules, 2009 ניתן לצפייה באתר הבא: [www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/Annexe%20J%20-%20The%20Complaints%20Rules%202009.pdf](http://www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/Annexe%20J%20-%20The%20Complaints%20Rules%202009.pdf) (נבדק לאחרונה ב-24.6.2010).

140 Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe J – The Complaints Rules, §60, 2009.

שבהם הוא השעיה של עד שלושה חודשים. חברי הטריבונל הם פרקליט של המדינה או שופט, המשמשים יו"ר ההרכב, באריסטר ונציג ציבור<sup>141</sup>.

ההרכב השני בבית הדין המשמעתי העצמאי הוא של חמישה דיינים, והוא דן בקבוצת העברות היותר חמורות שעניינן התנהגות מקצועית בלתי הולמת ( Professional Misconduct) או שני סוגי העברות יחד, הוא מוסמך להטיל שורה של עונשים, שהחמור שבהם הוא השעיה לצמיתות. חברי ההרכב הם: שופט (היושב בראש ההרכב), שני באריסטרים ושני נציגי ציבור<sup>142</sup>.

שני סוגי ההרכבים של בית הדין המשמעתי העצמאי דנים בדלתיים פתוחות, אלא אם כן ניתנה הוראה של שופט לסגירת הדלתות<sup>143</sup>. כל פסקי הדין של הטריבונל הכולל את חמשת חברי ההרכב, המכריע בעברות שדרגת חומרתן גבוהה, מתפרסמים תוך שבעה ימים באתר הלשכה. פסקי הדין של הטריבונל בהרכב של שלושה, הנוגעים לקבוצת העברות שדרגת חומרתן פחותה, לא מתפרסמים, אך ניתן למסור מידע עליהם לארגונים מסוימים כאשר אותו באריסטר מתבקש להתמנות לשפיטה<sup>144</sup>.

לסיכום, לאחר הרפורמה המקיפה של 2006, מערכת הדין המשמעתי של הבאריסטרים היא מערכת המנותקת לחלוטין מהלשכה. זוהי מערכת עצמאית ובלתי תלויה, מערכת שבה משולבים נציגי ציבור בכל האורגנים ובכל שלבי ההליך. עם זאת, היא עדיין לוקה בחוסר שקיפות של השלב הראשון, הדיון בתלונה, שהוא כאמור סודי, והפרוטוקולים אינם מתפרסמים. קיים במערכת הזו חוסר שקיפות נוסף בשל אי-פרסום פסקי הדין של הטריבונל המשמעתי בהרכב של שלושה הדין בעברות שדרגת חומרתן פחותה. בנקודה אחרונה זו השיגה הרפורמה בישראל יותר שקיפות, שכן כל פסקי הדין המשמעתיים מתפרסמים ללא קשר לסוג העברה שבה הורשע עורך הדין. מנגד, גם בישראל שלאחר הרפורמה נשמרת

- Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe K–The Disciplinary Tribunals Regulation 2009 §2(2) [www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/Annexe%20K%20-%20The%20Disciplinary%20Tribunals%20Regulations%202009.pdf](http://www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/Annexe%20K%20-%20The%20Disciplinary%20Tribunals%20Regulations%202009.pdf) (נבדק לאחרונה ב-24.6.2010); הוראות הכללים לגבי ועדת התלונות המורה לוועדה לאיזה הרכב להעביר תלונה שנחקרה על ידה: Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe –The Complaints Rules, 2009 §62(a) 141
- Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe K–The Disciplinary Tribunals Regulation 2009 §2(3) 142
- Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe K–The Disciplinary Tribunals Regulation 2009 §12 “The hearing before a Disciplinary Tribunal shall be in public unless it has been directed that it shall not be held in public, and such direction has not been over-ruled by the Tribunal” 143
- Code of Conduct for the Bar of England and Wales, Annexe K–The Disciplinary Tribunals .Regulation 2009 §29 144

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

הסודיות של השלב הראשון. אך לעומת אנגליה, שבה קושי זה מרוכך במידה מסוימת בזכות העצמאות ואי-התלות של ועדת התלונות, הרי בישראל ועדות האתיקה, המוסמכות לנהל את השלב הראשון, הן אורגן של הלשכה אשר בין מחצית לשלושה רבעים מחבריו הם פעילים פוליטיים של הלשכה.

בארצות-הברית לכל מדינה יש מערכת דין משמעתי של עורכי דין משלה, ואין מודל אחיד המשותף לכולן. מסיבה זו לא אוכל להציג מערכת משמעתי מלאה כפי שעשיתי לגבי שתי קבוצות עורכי הדין באנגליה. המשותף לכל המערכות הוא כמה עקרונות יסוד שייסקרו להלן בהשוואה לישראל.

העיקרון הבסיסי שעליו בנויה תמיד מערכת הדין המשמעתי של עורכי הדין בארצות-הברית הוא שאסור לדין המשמעתי להיות אוטונומי ואסור שיהיה בידי הפוליטיקאים הנבחרים של הלשכה, אלא רק בידי בתי המשפט<sup>145</sup>. כללי הדין המשמעתי המומלצים של הלשכה האמריקנית, שאומצו בכל המדינות קובעים ברורות: "המערכת המשמעתי חייבת להיות בשליטתו הבלעדית של בית המשפט המדינתי הגבוה ביותר ומנוהלת על ידו, ולא על ידי לשכות עורכי דין מדינתיות או אזוריות"<sup>146</sup>.

הגישה היא שעצמאות המקצוע אינה רציונל מספק לכך שהדין המשמעתי יהיה אוטונומי, וכי הוצאת הדין מידי הלשכה מתחייבת מעקרון האיזונים והבלמים ומעקרון הפרדת הרשויות<sup>147</sup>. לכן הדין המשמעתי בכל המדינות אינו בידי הלשכה או אורגנים הקשורים אליה, אלא תמיד בידי בית המשפט העליון של אותה מדינה. למעשה, בית המשפט העליון המדינתי מאציל סמכות זו לרשות המשמעתי שהיא גוף המנותק לחלוטין מהלשכה וכפוף רק לבית המשפט המסמיך<sup>148</sup>.

שני רציונלים הביאו את שיטת המשפט האמריקנית לדחות את עקרון האוטונומיה המקצועית, המרכזי כל כך בדין המשמעתי הישראלי, ולהכפיף את הדין לשיפוט של בתי המשפט. הרציונל הראשון הוא שעל הדין המשמעתי להיות מוכתב רק על ידי מדיניות המשמעתי של בתי המשפט או הרשות הכפופה להם, ולא להיות מושפע מהפוליטיקה

145 WOLFARM, לעיל ה"ש 44, בעמ' 79 מציין שההיסטוריה של הרגולציה של עורכי דין באנגליה ובארצות-הברית היא בעיקר של פיקוח בידי בתי המשפט.

146 MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT R.2 cmt (1989) 146 ABA MODEL RULES FOR LAWYER (להלן: [www.abanet.org/cpr/disenf/contents.html](http://www.abanet.org/cpr/disenf/contents.html)) (5.6.2010).

147 דוח הוועדה של הוועדה האמריקנית לבחינת הדין המשמעתי, לעיל ה"ש 50, בעמ' 23, 25.

148 כלל 2(a-b) ל-ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, לעיל ה"ש 146; ראו גם ההערה לכלל 4 לכללים העוסק במינוי פרקליט המשמעתי שלפיה: "Since the court has the responsibility for the efficient operation of the agency, the court should appoint the board and the disciplinary counsel".

הפנימית של לשכת עורכי הדין. הרציונל השני הוא שעל מערכת הדין המשמעתי להיות משוחררת אפילו ממראית עין של ניגוד עניינים וחוסר הגינות. כאשר נבחרי הלשכה שולטים אפילו בחלקים מסוימים של הדין המשמעתי, מראית עין זו נוצרת, ללא קשר להגינות ולהיעדר משוא הפנים האמיתי של המערכת<sup>149</sup>.

יש לשים לב לכך שהגישה בארצות-הברית אינה מרחיקה לחלוטין את הלשכה מכל עיסוק בדין המשמעתי, אלא רק מהחלק של טיפול בתלונות והעמדה לדין משמעתי. הלשכות המדינתיות ממשיכות למלא תפקיד חשוב ביצירת כללי ההתנהגות, במתן תשובות ובייעוץ לעורכי דין בסוגיות של אתיקה ואחריות מקצועית ובהדרכת עורכי דין<sup>150</sup>. הלשכה גם רשאית להעניק סיוע אדמיניסטרטיבי לאורגנים העצמאיים של הדין המשמעתי. עיקרון נוסף שעליו מושתתת מערכת הדין המשמעתי במדינות השונות בארצות-הברית הוא היעדר סודיות הליכי המשמעת. זאת, כדי לחזק את אמון הציבור במערכת. השלב השני של בירור הקובלנה בפני בית המשפט העליון של המדינה נערך מאז ומעולם בדלתיים פתוחות. בסמכות בית המשפט לצוות על סגירת הדלתות, וזאת מתוקף העובדה שכל דיוני בתי המשפט הם בדלתיים פתוחות<sup>151</sup>. לגבי השלב הראשון, שלב בירור התלונה, במרבית המדינות שלב זה עדיין סודי ואין בו שקיפות. פרקטיקה זו גוררת ביקורת רבה<sup>152</sup>. מנגד, בכמה מדינות החלה מגמת פתיחה של דיוני השלב הראשון לציבור כבר בסוף שנות השבעים בעקבות כמה פסקי דין אשר שללו את הסודיות שאפפה את הליכי המשמעת<sup>153</sup>.

149 דוח הוועדה של הלשכה האמריקנית לבחינת הדין המשמעתי, לעיל ה"ש 50, בעמ' 23; חזרה על רציונלים אלו באותן מילים בכלל 2 ל- ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, לעיל ה"ש 146.

150 כלל 2 ל- ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, לעיל ה"ש 146; בפסק הדין המרכזי אשר דן בחוקיות פעולות לשכת עורכי הדין של מדינת קליפורניה נקבעו הקריטריונים לפעילות מותרת של הלשכה והודגשה חשיבותה. ראו: Keller v. State Bar of California, 496 U.S. 1 (1990).

151 כלל 16(c) ל- ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, לעיל ה"ש 146.

152 DEBORAH L. RHODE, IN THE INTEREST OF JUSTICE 161 (2000).

153 בפסק הדין Sadler v. Oregon State Bar, 275 Or. 279 (1976) קבע בית המשפט העליון של מדינת אורגון שהחוק העוסק בתיקים הפתוחים לעיון הציבור חל גם על ההליך המשמעתי של עורכי הדין משלב הגשת התלונה; בפסק הדין Capoccia v. Committee on Professional Standards, 59 N.Y.2d 549 (1983) קבע בית המשפט שאם עורך הדין הנילון מסכים בכתב לוותר על סודיות ההליכים, ההליכים יהיו פתוחים לציבור, אלא אם כן בית המשפט יורה על סגירתם בעילה מנומקת; בפסק הדין Baugh v. Judicial Inquiry and Review Commission, 907 F.2d 440 (4<sup>th</sup> Cir. 1990) נקבע שסעיף שקבע סודיות גורפת של הליכי המשמעת מנוגד לתיקון הראשון לחוקה העוסק בחופש הביטוי, ולפיכך אינו תקף.

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

מגמה זו הואצה בעקבות דוח הוועדה שהקימה הלשכה האמריקנית בשנות התשעים לבחינת הדין המשמעתי. כפי שציינתי, הדוח קבע שסודיות הליכי המשמעת היא הסיבה היחידה המשמעותית שגרמה לחוסר אמון של הציבור במערכת<sup>154</sup>. דוח הוועדה מציין כי הציבור אינו מקבל את הטענה שלפיה המוניטין של עורכי הדין הוא כה שברירי עד שיש להגן עליו בפני תלונות שווא בדרך של סודיות הליכי המשמעת. עוד קבע הדוח, כי האירוניה היא שעורכי הדין מוגנים על ידי הליכי משמעת חסויים אף שהם מתפרנסים מהופעה במערכת משפטית הפתוחה לעיני הציבור<sup>155</sup>.

כללי הדין המשמעתי המומלצים של הלשכה האמריקנית, שאומצו במרבית המדינות, מורים שאם הוחלט על העמדה לדין של עורך הדין, הפרוטוקולים והמסמכים שנאספו בשלב הראשון של בירור התלונה בידי הוועדה יהיו פתוחים לעיון הציבור<sup>156</sup>. בחלק קטן מהמדינות, הכלל אף רחב יותר ולפיו כל מאגר התלונות פתוח לעיון הציבור, והוא כולל גם תלונות אשר נגנזו. הניסיון במדינות אלו הראה כי בפועל לא נגרמה לעורכי הדין פגיעה במוניטין<sup>157</sup>. מסקנת כותבי הדוח היא שהטענה שלפיה מאגר פתוח לעיון הציבור של כל התלונות יפגע במוניטין של עורכי הדין שנגדם נגנזו התלונות, הוכחה כמבוססת על רגשות ולא על ניסיון<sup>158</sup>. למרות מסקנת הדוח, הלשכה האמריקנית לא כללה בכללי הדין המשמעתיים המומלצים על ידה הוראה בדבר פתיחת כל מאגר התלונות, גם אלו שנגנזו. עובדה זו מעוררת עד היום ביקורת רבה שלפיה הלשכה מונעת רק מאינטרסים העצמיים<sup>159</sup>. עיקרון נוסף המאפיין את המערכת האמריקנית, בשונה מזו הישראלית, הוא שלילה מוחלטת של עבודת מתנדבים במסגרת הדין המשמעתי. הכללים המומלצים של הלשכה האמריקנית בנושא הדין המשמעתי קובעים כי יש להימנע עד כמה שאפשר מהעסקת

154 דוח הוועדה של הלשכה האמריקנית לבחינת הדין המשמעתי, לעיל ה"ש 50, בעמ' 33. בעמ' 36 נאמר שבהיעדר גישה לציבור למאגר התלונות, חושד הציבור שמא עורכי הדין מגנים על עצמם.

155 שם.

156 כלל 16(a) ל־ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, לעיל ה"ש 146.

157 דוח הוועדה של הלשכה האמריקנית לבחינת הדין המשמעתי, לעיל ה"ש 50, בעמ' 35–36 מציינים את המדינות הבאות ככאלו שפתחו את כל המאגר לעיון הציבור: פלורידה, אורגון ומערב וירג'יניה. אורגון היא המדינה שבעת כתיבת הדוח כבר היו מאחוריה חמש־עשרה שנות ניסיון שבמהלכן מאגר התלונות היה פתוח לציבור בשלמותו. נקבע שפתיחת המאגר באורגון לא פגעה בעורכי הדין, לרבות עורכי דין שהתלונה נגדם נגנזה ונמצאת במאגר הפתוח לציבור. לקוחות עתידיים יכולים לקרוא ולדעת מדוע בדיוק נגנזה התלונה ולהחליט אם ברצונם לשכור את שירותיו של עורך הדין.

158 שם.

159 Rhode, לעיל ה"ש 152, בעמ' 163 והמאמרים שאליהם היא מפנה בה"ש 52 בעמ' 246.

מתנדבים בדין המשמעתי, הואיל ואלו אינם יכולים להשקיע אותו זמן ומסירות לטיפול בתלונות כמו פרקליט המקבל שכר, ובנוסף לא מסוגלים לחקור ביסודיות תלונה כפי שעושה זאת איש מקצוע שאומן לכך<sup>160</sup>. חלק מהביקורת המושמעת בארצות-הברית על מערכת הדין המשמעתי עוסקת במחסור בצוות מקצועי ובאמצעי הקירה<sup>161</sup>.

בישראל כאמור מושתת הדין המשמעתי רובו ככולו על עבודת מתנדבים: חברי ועדת האתיקה פועלים בהתנדבות, הקובלים בפני בית הדין מקבלים שכר זעום שהופך את עבודתם שקולה לעבודת התנדבות ודייני בית הדין המשמעתי פועלים אף הם בהתנדבות. הלשכה לא רואה בכך הכרח אלא אידאולוגיה<sup>162</sup>; כזכור, היא סירבה להכניס נציגי ציבור לבתי הדין המשמעתיים הואיל ואלו יקבלו שכר בעוד יתר החברים מתנדבים<sup>163</sup>. אני סבורה שהחשש שמבטאים הכללים בארצות-הברית הוא אמיתי ונכון. לדעתי, ההתנדבות בדין המשמעתי בישראל היא שעוצרת את התפתחות הדין המשמעתי והתמקצעותו, והיא שמחדירה פוליטיזציה לתוך המערכת בדמות המתנדבים המונעים מאידאולוגיות שונות. כעת אציג את המאפיינים הזהים במערכות הדין המשמעתי בשלוש המדינות – ישראל, אנגליה וארצות-הברית. ראשית, דיון בדלתיים סגורות בשלב הראשון של בדיקת התלונה שהוגשה במטרה להכריע אם להגיש קובלנה לטריבונל המשמעתי: באנגליה ובישראל הסודיות חולשת גם על הפרוטוקולים של הדיונים. אלה חסויים מפני הציבור, כמו גם שם עורך הדין הנילון. בארצות-הברית, בחלק קטן מהמדינות, יש מאגר פתוח לציבור של התלונות שנגזו, כולל שם עורך הדין. שנית, בכל שלוש המדינות, תלונות שנגזו בשלב בירור התלונה אינן נשמרות לצורך הדין המשמעתי. כאשר תגיע תלונה חדשה על עורך דין מסוים, לא יהיה בפני הוועדה כל תיעוד בנוגע לתלונות שהוגשו בעבר נגד אותו עורך דין ונגזו. כן יש תיעוד של פסקי דין שניתנו לגבי עורך דין מסוים. נקודה מקבילה שלישית בין שלוש המדינות היא שדיוני הטריבונלים המשמעתיים בשלוש המדינות נערכים בדלתיים פתוחות, אך בידי הטריבונלים הסמכות להורות על סגירת הדלתיים. דבר זה קרה בישראל רק בעקבות הרפורמה. נקודה רביעית המשותפת לשלוש המדינות נוגעת לפרסום שוטף פתוח לציבור של פסקי הדין המשמעתיים. גם דבר זה קרה בישראל רק בעקבות הרפורמה הנדונה. ניתן לראות שבשתי הנקודות האחרונות, הרפורמה העמידה את ישראל בשורה אחת עם ארצות-הברית ואנגליה, ועל כך יש לברך.

.ABA MODEL RULES FOR LAWYER DISCIPLINARY ENFORCEMENT, Rule 4 cmt. 160

RHODE, לעיל ה"ש 152, בעמ' 164. 161

ארד-אילון, לעיל ה"ש 10. 162

פרוטוקול ישיבה מס' 401 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17, 12 (1.1.2008). 163



הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

## ה. השקיפות הראויה שעדיין חסרה

לאורך המאמר עד כה הצבעתי על שורה של כשלים שלא נפתרו במסגרת הרפורמה. הכשלים הוצגו דרך הדיון בחמש הבעיות שהרפורמה ביקשה לתת להן מענה. בחלק זה אבקש להצביע בקצרה על כשלים נוספים דרך בחינת מידת השקיפות הראויה. קיימים שלושה דורות של שקיפות המבטאים שלושה שלבים היסטוריים בהתפתחות של נגישות הציבור למידע. כדי שתובטח שקיפות ראויה, כל שלושת הדורות צריכים להתקיים במקביל. הדור הראשון כלל את סעיפי החוק המתירים לציבור לקבל מידע מהמדינה, מידע שקודם לכן היה חסוי. דוגמה לכך הוא חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 בישראל. הדור השני של השקיפות מתבטא במאמצים מצד המחוקק להקל את נגישות הציבור למידע בכך שהוא דואג מראש לחייב להציב את המידע באופן גלוי ונגיש. זהו הדור של שקיפות מכוונת, הבא לידי ביטוי, למשל, בחוקים המחייבים יצרני מוזן ותרופות לפרט מידע ומחייבים את הרשויות לפרסם באופן קבוע נתונים על זיהום האוויר ואיכות המים, או את החברות הנסחרות בבורסה לפרסם מידע מסוים למשקיעים. הדור השלישי של השקיפות, שאליו אנו צועדים, יאפשר לציבור להשתמש במערכות שקופות באופן שיינתן מענה לצורכיהם השונים<sup>164</sup>.

ניתן לראות שבכל הנוגע לדין המשמעתי של עורכי הדין בישראל, גם לאחר הרפורמה לא מתקיים במלואו אפילו הדור הראשון של השקיפות הראויה. החוק תוקן כך שהוא מאפשר לציבור לעיין בפסיקה המשמעטית, ובעקבותיו הוקם מאגר אינטרנטי שבו מתפרסמת באופן שוטף כל הפסיקה מסוף שנת 2009. אך זכות הציבור לקבל מידע היא רחבה יותר מהזכות לעיין במאגר פסקי הדין. זכות הציבור לקבל מידע צריכה לכלול גם את האפשרות לפנות ללשכה ולקבל, תמורת תשלום סמלי, מידע על הרשעות משמעטיות של עורך דין מסוים. זאת, בדומה להוראת חוק חופש המידע, המאפשרת לפנות לגופים שעליהם חל החוק ולקבל מידע, תמורת תשלום אגרה, לרבות העתקי מסמכים. הלשכה האמריקנית מפעילה שירות שכזה המאפשר לכל אדם לקבל תמורת תשלום סמלי מידע על הרשעות משמעטיות של עורך דין ופירוט הסנקציות שהוטלו עליו.

במסגרת השקיפות מן הדור השני, יש צורך בהקמת מאגר של היסטוריה משמעטית של כל עורכי הדין, מאורגן לפי שמות עורכי הדין. לקוח שיבקש לשכור שירותי עורך דין מסוים, יוכל להיכנס למאגר ולבחון אם עורך הדין הועמד לדין משמעתי ומה הוכרע בעניינו. אני סבורה שמאגר כזה צריך לתת מידע גם על תלונות שהוגשו נגד אותו עורך דין,

.ARCHON FUNG, MARY GRAHAM & DAVID WEIL, FULL DISCLOSURE 169 (2007) 164

לפחות אלו שלא נגזזו. בנוסף, יש לקשור בין התלונה לפסק הדין המשמעתי שניתן בעקבותיה. רק כך יזכה הציבור לקבל מידע מהימן, תקף ורלוונטי. גם לאחר הרפורמה חסרה שקיפות בסיסית ביותר שהייתה צריכה להיות ברורה מאליה. למשל, מידע נגיש וברור לציבור איך מתלוננים על עורך דין, מה צריכה לכלול התלונה, למי יש להפנות אותה, מה התהליך שצפויה לעבור התלונה ומה מעמדו של המתלונן בכל שלב בהליך זה. אין לנו אלא להתקנא בחוכרות המידע לציבור שהפיקה ועדת ההתנהגות של הבאריסטס באנגליה<sup>165</sup>. זהו גוף עצמאי ונפרד מהלשכה האחראי על ניהול הדין המשמעתי. גוף זה אמון על מתן שירות לציבור, ודואג לציבור ולא לעורכי הדין שבחרו אותו בבחירות, כי הוא לא נבחר בבחירות, אלא מתמנה עצמאית על בסיס מקצועי ואינו קשור ללשכה ולנבחריה. בישראל לא יאושר מהלך כזה של הפקת חוכרת ובה הוראות ברורות וקריאה לציבור לעשות שימוש במערכת הדין המשמעתי, כי נבחר הלשכה האחראים לדין המשמעתי יחששו לעודד תלונות מצד הציבור. יתרה מכך, מהלך כזה יתקל, קרוב לוודאי, בכיקורת קשה מצד עורכי הדין שיבואו בטרוניות לנבחריהם על שהם מעודדים הגשת תלונות. מהלך כזה יכולה ליזום רק רשות משמעת עצמאית ונפרדת מהלשכה.

תקלה חמורה ברפורמה שהתקבלה נעוצה בעובדה ששניים מעיקרי הרפורמה הבאים להבטיח את שקיפות הפוליטיזציה והחלשתה ניתנים לשינוי מידי בידי אורגנים של הלשכה. הראשון הוא מספר חברי ועדת האתיקה המחוזיות שהם חברי ועד המחוז, הגוף הפוליטי השולט במחוז, כפי שהוצג לעיל, בחלק ג(1). העיקר השני העומד על כרעי תרנגולת הוא קיום דיוני בתי הדין המשמעתיים בדלתיים פתוחות. סעיף 65א לחוק קובע תשע עילות רחבות למדי לסגירת הדלתות. כאמור לעיל, מבדיקת פסקי דין שהורו על סגירת הדלתות עלה שבתי הדין לא מקפידים לפרט בהחלטתם את הנסיבות המדויקות שהובילו אליה, ובכך מעקרים כל ניסיון לפיקוח ובקרה על החלטות אלו. החלטות על סגירת הדלתות עלולות במהירות ליהפך לנורמה בקרב הרכבי בתי הדין, ובכך לעקר לחלוטין את מעט השקיפות שניתנה במסגרת הרפורמה.

שקיפות ראויה והחלשת הפוליטיזציה מחייבות הקמת נציב תלונות הציבור על הדין המשמעתי. כיום המבקר הפנימי של הלשכה מטפל בכל התלונות הנוגעות לכל פעילויות הלשכה, מטפל גם בתלונות הנוגעות לדין המשמעתי. מבקר הלשכה נבחר על ידי המועצה הארצית – אמנם בבחירות חשאיות, אך הוא עובד הלשכה הקשור למנגנון הפוליטי שמינה אותו. ברור מדוע המנגנון הנוכחי של מבקר הפנים אינו יעיל ואין בו להבטיח טיפול ראוי

165 החוכרות ניתנות להורדה באתר: [www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Complaints%20leaflet%20final%2009.pdf](http://www.barstandardsboard.org.uk/assets/documents/BSB%20Complaints%20leaflet%20final%2009.pdf) (נבדק לאחרונה ב-5.5.2010).

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

בתלונות הנוגעות לדין המשמעתי, לגישתי, יש להקים נציבות תלונות נפרדת ועצמאית; היא תהיה נפרדת – שכן היא תעסוק רק בתלונות הנוגעות לכל שלבי הדין המשמעתי, ועצמאית – בכך שהמינוי לא ייעשה על ידי מוסדות הלשכה, והאדמיניסטרציה לא תהיה במסגרת הלשכה. נציבות כזו כבר פועלת באנגליה – נציב תלונות הציבור על שירותים משפטיים – המטפלת בתלונות הנוגעות לדין המשמעתי של הסוליסטס והבארסטרס<sup>166</sup>.

שקיפות ראויה ניתנת להשגה, בין היתר, באמצעות מנגנון פיקוח חיצוני יעיל. אין הכוונה למנגנון פיקוח מסוג של נציב תלונות הנמצא מחוץ למערכת ומבקר אותה, אלא מנגנון פיקוח של גוף חיצוני המקבל בחוק מעמד בתוך מערכת הדין המשמעתי והמסוגל בכך להשפיע ישירות על ההליך המשמעתי ולקבוע החלטות לגביו. כפי שהראיתי בפרק ב' למאמר, החוק קבע שהיועץ המשפטי לממשלה ישמש מנגנון פיקוח חיצוני שכזה ואף צייד אותו בשורה של סמכויות מרחיקות לכת במסגרת ההליך. אך הואיל והיועץ המשפטי לממשלה כלל לא משתמש בסמכויותיו וניתן אף לקבוע שבפועל אין הוא משמש כלל מנגנון פיקוח חיצוני – מנגנון זה אינו מופעל לצורך השגת שקיפות, ומתחדד הצורך להחליף את היועץ המשפטי לממשלה במנגנון פיקוח אחר, יעיל יותר. הצעה המועלת תדיר בארצות-הברית היא לשלב ארגוני צרכנים כגוף מפקח שכזה<sup>167</sup>. אפשרות שנייה היא לוותר על מנגנון פיקוח חיצוני מסוג זה, וזאת בתנאי שכל מערכת הדין המשמעתי תוצא מידי הלשכה ותועבר לידי אורגן חיצוני, כפי שנעשה באנגליה. לפיכך מסקנתי היא שהדרך הטובה ביותר להבטיח שקיפות ראויה היא להוציא את הדין המשמעתי מידי הלשכה ולבטל את האוטונומיה השוררת כיום.

## ו. סיכום

השיח בישראל בנושא הדין המשמעתי של עורכי הדין – שיח שהגיע לשיאו בדיוני הכנסת ובדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת סביב תיקון 32 לחוק – לקה מאוד בחסר. אציין שלושה היבטים שבהם לקה השיח בחסר באופן שסיכל את מטרות הרפורמה ולא הביא לתיקון הליקויים. ראשית, השיח אינו מבוסס על עקרונות בעלי תוכן, אלא על סמאות. כפי שהראיתי בפרק ה' למאמר, השימוש במונח "שקיפות" נעשה בלא הבנה לעומק של עיקרון זה ובלא בחינה של מה נחשב דוקטרינרית לשקיפות ראויה. לכל אורך הדיונים בכנסת השימוש במונח שקיפות נעשה כבססמה ריקה, שכל דובר מילא בתוכן לפי

166 לעיל הטקסט הנלווה לה"ש 134.

167 RHODE, לעיל ה"ש 152, בעמ' 162–163.

רצונו ומטרותיו. אין לי אלא להצר על כך, שבהליך שאחת ממטרותיו המרכזיות הייתה הבטחת השקיפות, לא נעשה שימוש מקצועי נכון במונח שקיפות. שימוש שכזה היה מוביל למסקנה שלא הובטחה שקיפות ראויה במסגרת הרפורמה, וכי השקיפות שכאלו הושגה היא כה שברירית בהיותה נידחת בשני היבטים חשובים לשינוי מידי בהחלטה של אורגנים של הלשכה, עד שמדובר באחידות עיניים ותו לא.

שנית, השיח בישראל בנושא הדין המשמעתי של עורכי הדין אינו פתוח לנעשה בעולם. לכל אורך הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט לא מצאתי התייחסות לנעשה בשיטות משפט אחרות. לא נבדק כלל איך מושגת השקיפות בשיטות משפט אחרות, ולא נבחנו שיטות שבהן מופעלת מערכת מנותקת לחלוטין מהלשכות. כפי שהראיתי בפרק ד' למאמר, בחינה של הנעשה באנגליה ובארצות-הברית יכולה הייתה להעשיר מאוד את הדין ולהביא להצעות ראויות יותר מבחינת השקיפות והחלשת הפוליטיזציה. למשל, בחינה כזו הייתה מראה שעקרון האוטונומיה של הדין המשמעתי שנשמר בקפדנות בישראל גם אחרי הרפורמה הוא עיקרון שעבר מן העולם, ודווקא התפיסה המנתקת את האורגנים של הדין המשמעתי מכל קשר ללשכה היא השלטת ובעלת ביסוסים חזקים ביותר.

היבט שלישי המעיד על מידת הליקויים בשיח בישראל בנושא הדין המשמעתי של עורכי דין נעוץ בעובדה שהחלופה היחידה המוצעת תדיר לדין המשמעתי הנוכחי היא העברת הפיקוח על עורכי דין לידי הממשלה<sup>168</sup>. כשזו החלופה היחידה, אין פלא שעדיף להישאר עם הדין הנוכחי. אלא שהשיח מתעלם מחלופות נוספות, שיש בהן כדי להוות מענה הולם למערכת הקיימת מבלי לפגוע בעצמאות המקצוע על ידי הכפפתו לממשלה. מדובר בחלופות כדוגמת אלו שקיימות באנגליה ובארצות-הברית. החלופות הללו גם לא צפויות להטיל נטל תקציבי על המדינה שכן הן ממומנות מכספי הלשכה, כלומר מדמי החבר שעורכי הדין משלמים לה. למשל, כמו אצל הבאריסטס באנגליה, ניתן להקים רשות משמעת אוטונומית עצמאית שתמומן מכספי הלשכה, אך לא תהיה קשורה ללשכה. ברשות זו ישבו כמובן אנשי הפרופסיה אך לא הנבחרים הפוליטיים של הפרופסיה, ולצדם יכהנו גם נציגי ציבור ושופטים כדי להבטיח איזון ראוי.

לסיכום, אין להקל ראש ברפורמה שבוצעה: לראשונה מזה חמישים שנה לאחר שנקבעה בחוק לשכת עורכי הדין, הוכנסו שינויים מהותיים במערכת הדין המשמעתי. שינויים אלה הושגו בקושי רב לאחר חמש שנים ואינספור דיונים בין משרד המשפטים

168 קלינג, לעיל ה"ש 11, בעמ' 20 כותב: "במשך ארבעים שנה, שחלפו מאז הקמת הלשכה, [הספר נכתב בשנת 2001] לא אירעה תקלה משמעותית שתצדיק החלפה של השיטה הקיימת. יש חשש, כי כפיפות המקצוע לממשלה תביא בכנפיה מינויים משיקולים מפלגתיים, וחילוקי דעות פוליטיים יעיבו על טיפול בעניינים, שהם כיום בסמכותה של הלשכה".

הרפורמה בדין המשמעתי של עורכי הדין: האם תוקנו הליקויים?

לשכת עורכי הדין עד להשגת ההסכמות שנחקקו במסגרת תיקון 32 לחוק. מדובר בשינויים שהביאו לשקיפות רבה יותר ולהקטנת הפוליטיזציה של הדין המשמעתי בהשוואה למצב שקדם לרפורמה.

אך אין להסתפק ברפורמה שהושגה: השקיפות עדיין לא מספקת והפוליטיזציה עדיין שוררת במערכת ולא מוגרה, כפי שראוי שיקרה במערכת העוסקת בחיקור ובהכרעות דין. לדעתי, נדרשים עוד שינויים מהותיים כדי שמטרות הרפורמה יושגו במלואם. די בהשוואה לארצות־הברית ולאנגליה כדי להמחיש את שנותר לעשות בישראל: בעיקר להוציא את המערכת לחלוטין מידי הלשכה ובכך לבטל את האוטונומיה הקיימת היום.