

ההתדיינות בשם האינטרס הציבורי והאתיקה המקצועית של עורכי הדין*

מאת: אהרון אנקר

נושא ההתדיינות בשם האינטרס הציבורי (Public Interest Litigation) זכה לאחרונה לתשומת לב רבה בספרות המשפט בישראל וברחבי תבל, על רקע הטענה שבשיטת המשפט הנוהגת, אין האינטרס הציבורי זוכה לייצוג הולם בבתי המשפט, שעה שאינטרסים פרטיים, הנוגדים לפעמים את האינטרס הציבורי, מיוצגים שם היטב. מצב זה נובע, כך נאמר, ממספר גורמים. לפעמים, צרות עינם של הצדדים המתדיינים, הרואים כל אחד את ענינו הפרטי הצר והמצומצם, מביאה להעלמת הענין הציבורי מעיני בית המשפט, ולעתים, ערכו הכספי הקטן של ענין מסויים מונע הבאתו לבית המשפט, למרות העובדה שציבור רחב של מתדיינים פוטנציאליים הינם בעלי ענין דומה.

היבטים רבים ושונים לנושא ההתדיינות למען האינטרס הציבורי. כרוכות בו בעיות של משפט מהותי, סדרי הדין, הלכות המעמד והשפיטות במשפט המינהלי, ואף שאלות של אתיקה מקצועית של עורכי-דין, אשר זכו לליבון בספרות. ברשימה זו נתייחס לסוגיות הקשורות לאתיקה המקצועית של עורכי-דין, וזאת על רקע טענות המושמעות מפעם לפעם שפעולות מסויימות של עורכי-דין בתחום זה נוגדות את חובות האתיקה להן הם כפופים.

מספר מודלים של התארגנות פותחו כדי לקדם את ייצוג האינטרס הציבורי. יש המציעים לבטל את הגבלות הלכות המעמד, המצמצמות את קבוצת העותרים הזכאים לתבוע בבתי המשפט בשם האינטרס הציבורי, או לפחות לצמצם הלכות אלו צמצום ניכר וקיצוני. אחרים מציעים לשנות את תקנות סדרי הדין כדי להרחיב את האפשרויות של הגשת תביעות ייצוג קבוצתיות (class actions), ובכך להחיר צירוף אינטרסים קטנים, שבהצטרפותם יזכו לבסיס כלכלי איתן אשר יאפשר יצוגם במשותף.¹ הצעה שלישית תסמיך את היועץ המשפטי לממשלה להתייצב בבתי המשפט מול זרועות השלטון בשם האינטרס הציבורי. כל אלה הינם בגדר הצעות לשינוי המצב המשפטי הקיים.

פה נדון בצורת התארגנות אחרת, הקיימת ונוהגת זה מכבר במשפט הישראלי. המודל העומד לנגד עיננו הוא הארגון הציבורי, או הקוואליציבורי, המקדיש את מאמציו ואת האמצעים העומדים לרשותו לתיקון החברה בתחומים המוגדרים כתחומי סמכותו. ארגון זה פועל, בדרך-כלל, כמספר תחומים – חינוך הציבור, הפעלת לחץ פוליטי כדי להשיג הקדשת מאמצים ותקציבים לקידום האינטרס המיוחד עליו הוא מופקד וכדי להביא לשינוי החוקים הנוגעים אליו, וייצוג מתדיינים בבתי המשפט בענינים הקשורים לנושאים אלה. ארגונים אלה מעסיקים צוות מומחים במשכורת,

* דברים אלה נמסרו כהרצאה במושב הפתיחה של כנס שהתקיים באוניברסיטת בראילן ב-18 וב-19 במאי 1981. נושא הכנס, אשר נערך בחסות משותפת של אוניברסיטת בראילן ואוניברסיטת מדינת ניו-יורק בבופלו, היה "הגישה אל שערי עשיית הצדק בישראל". במושב הפתיחה נידונו היבטים שונים של הנושא "התדיינות בשם האינטרס הציבורי".

1. ראה, למשל, מחקרו של פרופ' גולדשטיין, "פיתוח שיטת תביעות-ייצוג קבוצתיות כמגן לצרכנים" (ירושלים, 1978).

ולעתים בהתנדבות, כאשר בין פעיליהם נימנים גם עורכי־דין. מודל זה קיים בישראל במספר תחומים. דוגמאות לכך הן המועצות השונות, כגון המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום, המועצה הישראלית לצרכנות,² המועצה לארץ־ישראל יפה, ועוד. כפי שנראה, עורכי הדין העובדים למען ארגונים אלה נתקלים לעתים בכעיות מיוחדות של אתיקה מקצועית בקשר לעבודתם זו.

1. שאלות הקשורות בהשגת לקוחות

המקבץ הראשון של שאלות, מתחום האתיקה המקצועית בהן נתקלת פעילות זו קשור בהשגת הלקוחות שארגונים אלה ייצגו וישרתו. איסור חמור הוא לעורך־דין לפרסם את שרותיו ברבים ולשדל לקוחות להעסיקו בעבודה מקצועית. הכלל המקובל הוא שעל הלקוח לחפש את פרקליטו, ואל לו לעורך־דין לחפש את לקוחו.

מבחינה לוגית טהורה, אין הכרח שתתעורר בעיה אתית של פרסומת ושדול בקשר לייצוג לקוחות בתביעות למען האינטרס הציבורי. תאורטית, יכולים עורכי הדין של ארגונים אלה לנהוג פאסיביות, כמוטל על ציבור עורכי הדין, ולחכות עד שציבור המתדיינים יפנה אליהם. למעשה המצב שונה. ההתנגשות עם התדמית המסורתית של פעילות עורך הדין כרוכה בטיבם ובטבעם של ארגונים אלה, המציגים לעצמם את התפקיד והאתגר של שרות האינטרס הציבורי.

לארגונים אלה שני יעדים עיקריים. האחד, מתן שרות לציבור על־ידי ייצוגו בהתדיינות; והשני, שינוי ורפורמה בחוק. הדינמיות הכרוכה בהשגת יעדים אלה מכתיבה לעורך הדין תפקיד שונה מן המקובל.

הציבור, נשוא היעד הראשון, אינו זוכה עדיין לייצוג מלא ומוצלח של האינטרסים שלו, וזאת מכמה סיבות. חולשתו הכלכלית של ציבור זה מקשה עליו לשכור עורכי־דין ולנהל מאבק מסוכך וממושך נגד אינטרסים החזקים ממנו והמאורגנים היטב. ואף כאשר מזוהר בלקוח פוטנציאלי אשר יש לו אמצעים כנדרש כדי לממן תביעה, לעתים קרובות אין בתיק המיוחד והבודד כדי להצדיק השקעת אמצעים אלה. תביעה צרכנית טיפוסית, למשל, אינה צפויה להיות בעלת ערך כספי גדול כפי ההוצאות המשוערות כדי השגת הצלחה משפטית. רק ארגון המעוניין בפרספקטיבה הרחבה של הטווח הרחוק יכול להצדיק השקעה כזו בתיק הבודד (זה, כידוע, הנימוק העיקרי של אלה התומכים בהתרת תביעות ייצוג קבוצתיות). נוסף־על־כך, מצבם הנחות והנחשל של חלק מלקוחות אלה גורם לכך שחסרה אצלם ערנות ומודעות לזכויותיהם המשפטיות, במיוחד כאשר מידת ההכרה המשפטית בזכויות אלו מוטלת אף היא בספק. במצב זה, לא חושג מטרת השרות לציבור אם עורכי הדין יהיו פאסיביים ויחכו ללקוחות שיפנו אליהם.

גם היעד השני, תיקון החוק ורפורמה משפטית, מעודד את עורכי הדין לאקטיביזם. מטרה זו, במדה והיא מצפה לישועה מבתי המשפט, דורשת תכנון וייסות ההתדיינות. כל עורך־דין מבין שקל יותר להביא להתפתחות הרצויה של הפסיקה, בצורת הליכה של

2. המועצה הישראלית לצרכנות וכתה בהכרה משפטית במעמדה כארגון המייצג תובעים בשלשה מקומות, והם: צו שיפוט בתביעות קטנות (ארגונים מייצגים), תשל"ז-1977, ק"ת 1161, על־פי סעיף 6 לחוק שיפוט בתביעות קטנות, התשל"ו-1966, ס"ח 247; סעיף א2 לחוק החוזים האחדים, תשכ"ד-1964, ס"ח 58; וסעיף 31(ב)ג לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ס"ח 248, במקום האחרון הוזכרה המועצה כמסייעת לנתבע בטעות כנראה.

צעד אחרי צעד, מאשר בקפיצה גדולה מעבר לתקדימים הקיימים, או ביטולם. הרחבת דוקטרינה על-ידי יישומה למציאות חדשה, או צמצום הדרגתי של הלכה מגבילה, קלים יותר מאשר שינוי רדיקלי של הפסיקה ויצירת דוקטרינה חדשה לגמרי. שיקולים אלה של טקטיקה של ההתדיינות דורשים הגשת התביעות לפי סדר הגיוני, תוך ראייה לטווח הארוך. החיפוש אחרי התיק המתאים לשמש תיק מבחן (test case) יכול להיעשות רק תוך פעילות יזומה של עורכי הדין של הארגון.

דוגמה כוללת לכך תשמש סידרת התביעות בענייני הפליה גזעית בחינוך הציבורי אשר הגיש ה-National Association for the Advancement of Colored People בארצות-הברית לפני כשלושים וחמש שנה. ארגון זה לא ניסה, בשלב הראשון, לבטל את ההלכה המקובלת שהענקת שרותי חינוך נפרדים, אך שווים, (separate but equal) הולמת את דרישות החוקה האמריקאית. התביעות הראשונות התבססו על הטענה שהשרותים הנפרדים, במקרים המיוחדים, לא היו למעשה שווים. הצלחת תביעות אלה הביאה, לאט לאט, לכרסום ההלכה המקובלת, עד שבית המשפט העליון הכיר בכך, בפסק-דין המפורסם *Brown v. Board of Education*,³ שכל הפרדה גזעית שנכפתה על גזע אחד אינה שווה, ומפלה לרעה את הגזע החלש, בניגוד לדרישות החוקה.

לאור דינמיקה זו, יש לצפות לכך שעורכי הדין העובדים למען ארגונים אלה יהיו פעילים יותר משנהוג אצל אחרים, ושהארגונים, בעצה אחת עם עורכי הדין שלהם, יחפשו אחרי לקוחותיהם הפוטנציאליים במקום לשבת בחיבוק ידיים עד שהלקוחות יפנו אליהם. ואכן, היו דברים מעולם. לפני כמה שנים, פרסמה הרשות המרכזית לצרכנות בהסתדרות מודעה בעתונים, אשר באמצעותה היא הזמינה את ציבור הצרכנים לפנות אליה בתלונותיו נגד ספקים, ולהעזר בשרותים משפטיים אשר הרשות היתה מוכנה להציע. עורך-דין אחד הגיש תלונה ללשכת עורכי הדין נגד עורך-דין אחר אשר ייצג תובע שפנה לרשות בעקבות המודעה, והאשים את חברו בהפרת כללי האתיקה המקצועית הדנים בשידול ובפרסומת. האם אכן יש בהתנהגות זו הפרת כללי האתיקה?

בעידן המודרני נבקעו בקיעים גדולים בחומה האוסרת פרסומת ושידול, וזאת לא רק בארצות-הברית, שם הותרה כל פרסומת שאינה מטעה, בעקבות פסק הדין של בית המשפט העליון בענין *Bates v. State Bar of Arizona*.⁴ אף בישראל חלו שינויים וחידושים לעומת הנוהגים הישנים. לדוגמה, לפני כעשר שנים, פרסמה לשכת עורכי הדין עצמה חוברת הסברה המכוונת לציבור הרחב, כדי להעמידו על זכויותיו המשפטיות ועל השרותים הטובים אשר עורך-דין יכול להעניק לו. ההיתר לפרסומת זו היה בכך שהיא משרתת את האינטרס הציבורי וממלאת את חובת המקצוע לחנך את הציבור באשר לחוק ולזכויותיו. הפרסומת נעשתה כצורה צנועה ויאה, בחסות ממוסדת של הלשכה, ומבלי לקדם את האינטרסים של עורך-דין מסוים או ליצור תחרות בלתי הוגנת בין עורכי-דין. למרות נימוקים כבדי משקל אלה, היה פרסום החוברת חידוש גדול בזמנו, ועורכי-דין מסוימים אף הסתייגו ממנו. אך, כאמור, הדבר נעשה, ואף התקבל כמוצדק.

התפתחות נוספת של הזמן יאחרון היא סידרת ההחלטות של ועדת האתיקה שליד

3. 347 U.S. 483, 74 S.Ct. 686 (1954).

4. 433 U.S. 350, 97 S.Ct. 2691 (1977).

הועד המרכזי של לשכת עורכי הדין, לפיהן מותר לעורך-דין לפרסם את עצמו, את נסיונו ואת כישוריו בין ציבור עורכי-דין, ולשדלם להעזר בשירותיו המקצועיים. דוגמה טובה תשמש הראשונה בסידרת החלטות אלו. שם בקש עורך-דין צעיר, שהתמחה בענייני הוצאה-לפועל, להפיץ מכתב בין כל חברי הלשכה, בו יפרט את השכלתו ונסיונו, ויזמין עורכי-דין למסור אליו ענייניהם בהוצאה-לפועל. למרות לשונו הברורה, לכאורה, של סעיף 56 לחוק לשכת עורכי-הדין, תשכ"א-1961,⁵ האומר, "לא ישדל עורך דין, בעצמו או על ידי אחר, כל אדם למסור לידי עבודה מקצועית", החליטה הועדה ברוב דעות, שהמילים "כל אדם" נועדו לאדם מן היישוב, (layman) ולא לעורך-דין. הרציונלה של החלטת הועדה היא, כנראה, שפרסומת ושידול זה משרתים את ציבור עורכי הדין, ובאמצעותם – את לקוחותיהם. עורכי הדין אשר יקבלו את המכתב יוכלו להעריך את נסיונו ומומחיותו של עורך הדין שפנה אליהם. הפרסומת תיעשה בצנעה, ולא תהיה בה תחרות בלתי הוגנת בעורכי-דין אחרים, כי כל עורך-דין יכול לשלוח לעמיתיו מכתב דומה.

על-פי תקדימים והתפתחויות אלה, ודומיהם, נראה לנו כי יש להתיר פרסומת המכוונת לציבור הרחב מטעם הארגונים בהם מדובר, בתנאים הבאים:

א. כאשר היא נעשית בשם הארגון ומטעמו;

ב. היא אינה מזכירה שמם של עורכי-דין מסויימים, ואינה משמשת להם פרסומת אישית;

ג. עורכי הדין אשר יעסקו בעניינים אשר המודעה מתייחסת אליהם אינם מקבלים שכר טירחה עבור כל תיק ותיק בנפרד, אלא עובדים כשכירים של הארגון על יסוד משכורת קבועה.

כאשר מתמלאים תנאים אלה, בולט השיקול של מילוי חובת המקצוע לשרת את הציבור ולחנכו על זכויותיו המשפטיות ועל אפשרות מימושן ומיצוין, ואין בפרסומת סכנה של הטעיית הציבור או תחרות בלתי הוגנת בין עורכי-דין.

תמיכה נוספת לדעה זו אנו מוצאים בפסק-דינו של בית המשפט העליון ב"עמ"מ 2/60 עו"ד פלוני נ' יושב-ראש ויחבדי המועצה המשפטית.⁶ שם פרסמה מועצת פועלים חוזר בין חבריה, לפיו היא הגיעה להסדר עם עורך-דין פלוני לספק להם שרותים משפטיים, בעיקר בעניינים הקשורים לעבודה. על-פי ההסדר שנקבע, עורך הדין קבל קהל במשרדי המועצה לייעוץ ראשון, חינם, כאשר שכר טירחתו שולם על-ידי המועצה. אם התברר בפגישה זו שהחבר אכן זקוק לשרותי עורך-דין, הוא היה חפשי לבחור בכל עורך-דין שירצה, כולל עורך-דין פלוני. תשלום שכר הטירחה להמשך הטיפול היה מוטל על החבר.

בית המשפט העליון אישר את החלטת המועצה המשפטית אשר פסלה את ההסדר, אף כי עורך הדין הסביר לחבר שהוא רשאי לפנות לכל עורך-דין שירצה, כי עצם הפגישה הראשונה עמו העניקה לעורך הדין יתרון תחרותי על-פני עמיתיו. בדרך אגב, אמר בית המשפט, אילו שילמה המועצה תשלום מסוים לעורך הדין, אשר תמורתו יתן עצה משפטית חינם לחבריה, לא היה בהסדר זה כל פסול. דברי אגב אלה מעוררים אמנם

5. ס"ח 178. (להלן: חוק לשכת עורכי הדין).

6. פ"ד טו 311. (להלן: עמ"מ 2/60).

שאלות ובעיות מסוימות אשר נדון בהן בהמשך, אך בקשר לנושא הנידון בקטע זה, אנו מוצאים בהם, כאמור, חיזוק לדעה שבתנאים האמורים אין כל פסול או איסור בפרסומת.⁷ נתיחס לשאלתנו התיחסות עקרונית ורחבה, ולא רק מן הבחינה הטכנית על-פי כללי האתיקה הנוהגים. החוק הוא דוממדי. מתדגיסא, יציבותו וכלליותו משמשות גורם שמרני וממתן. הוא שומר על יציבות החברה, ומגן על המצב הקיים מפני שינויים קיצוניים שאינם פרי דעת קהל מגובשת ויציבה. אך, מאידך-גיסא, אופיו העקרוני של החוק ושאיפתו לעשיית הצדק משמשים גורם מאיץ לתיקון החברה ולהכרה בזכויות חדשות שטרם זכו להכרה רשמית.

חברה השמה את הדגש על הפן הראשון של החוק – השמירה על הקיים – תגדיר את תפקיד עורך הדין בצורה פאסיבית. אל לו לעודד הגשת תביעות והתדיינות, שיש בהם בעיקר לשנות את הסטטוס קוו. במצב זה של יציבות משפטית, לקוחות פוטנציאליים הזקוקים לשרותי ייעוץ וייצוג משפטי ידעו להכיר אם הם נזקקים לעורך-דין, ולא יתקשו למצאו בעת צורך. אך, לעומתה, חברה השואפת לפעילות משפטית רבה יותר, כדי לאזן את כוחם של החזקים והמאורגנים, ולעשות צדק עם החלשים, תתיר ואף תעודד נקיטת יוזמות מטעם אנשי חוק ומשפט כדי לאפשר לציבור זה לזכות בזכויותיו.

נראה לנו שהחברה שלנו היום אינה כה שמרנית וקיצונית בגישתה כפי שהיתה פעם ביחסה לתפקיד החוק בחברה. אמנם, אל לנו להגזים בהתרת הרצועה בכיוון של רפורמה משפטית, שמא נביא לפילוג חברתי ולהכשלת אלה הזקוקים להגנת החוק. עלינו להתקדם בצעדים קטנים יותר מאשר אלה שננקטו בארצות אחרות. אך, נדמה לנו שפרסומת ושידול המכוונים לציבור באופן כללי, ובתנאים שמנינו, ישרתו התקדמות זו ולא תהיה בהם סכנה של ניצול לרעה.

2. שאלות המתעוררות עקב הייצוג

המקבץ השני של בעיות בתחום אתיקה מקצועית הקשורות לנושא דיוננו נסב סביב הייצוג עצמו, וכולל, בעיקרו, שאלות של התנגשות אינטרסים. חובת הנאמנות של עורך הדין ללקוחו היא אמנם חובתו האתית העיקרית, והכללים השונים האוסרים עליו לייצג אינטרסים מתנגשים מבוססים על חובה זו ובאים לחזקה, בשל אי-יכולתו של עורך הדין לייצג אינטרסים מתנגשים תוך נאמנות ומסירות לשני הצדדים. נשאלת כאן השאלה, מיהו בעצם לקוחו של עורך הדין. בדוגמה שלנו, האם עורך הדין חייב נאמנות למועצה המופיעה בשם 'אינטרס הציבור', אשר הוא שכירה, או שמא חובתו יוצאת ללקוח המיוחד אשר ענינו הפרטי נידון בבית המשפט ואשר בשמו הוא מופיע? לא תמיד יהיו אינטרסים שונים אלה זהים או חופפים.

בדרך-כלל, אין לעורך הדין אינטרס עצמי, שונה ונפרד מן האינטרס המסוים של הלקוח אותו הוא מייצג. אך, לא כן הדבר כאשר עורך הדין מייצג לקוח כחלק ממסע לקידום האינטרס הציבורי. כאן יכולה להיווצר התנגשות בין שני היעדים שהזכרנו למעלה, והיינו – בין יעד השרות ללקוח המסוים על-ידי ייצוגו כתביעתו, ובין יעד הרפורמה המשפטית אשר התיק המסוים הינו רק אמצעי להשגתו. שיקולי הטווח

7. לא נדון כאן בבעיות הקשורות בתעריף המינימלי, העשויות להתעורר אף הן. נציין, רק, שבהרבה תיקים אין הסכום השנוי במחלוקת מצדיק תשלום שכר טירחה על-פי תעריף זה. במקרה כזה, קבלת שכר טירחה נמוך אינה מהווה תחרות בעורכי-דין אחרים.

הקרוב והטווח הרחוק יכולים להיות שונים. טול למשל ה- test case עליו דברנו בקטע הקודם. עורך הדין והארגון הציבורי מעוניינים בתביעה עבור התקדים הרצוי להם שיכול להיווצר אם ימוצו הדיונים עד הסוף. לעומתם, מעוניין הלקוח הפרטי, בעיקר, בהשגת פיצוי עבור נזקיו. יתכן אף, שהנתבע, אשר לו לעתים אינטרסים של הטווח הארוך באותה מידה כמו הארגון התומך בתובע, חושש מן התקדים העשוי להיווצר בתיק, וזה עשוי לעודד אותו להציע לתובע פשרה טובה מבחינתו. במקרה זה קיימת סתירה בין חובת הנאמנות של עורך הדין לארגון, המעוניין בהמשך ההתדיינות, ובין חובתו ללקוח הפרטי, המעוניין בפשרה.

כבר הזכרנו את עמ"מ 2/60⁸ בו אמר בית המשפט העליון שההסדר למתן שרותי משפט לחברי מועצת הפועלים היה יכול להעשות באופן כשר אילו שילמה המועצה את שכרו של עורך הדין. כהמשך לדברים אלה, אמר בית המשפט, היתה או המועצה לקוחו של עורך הדין ואלה היתה נאמנותו. דברים אחרונים אלה נאמרו, בין השאר, כנראה, כדי לפתור בעיות אתרות של אתיקה מקצועית. אילו היינו רואים בלקוח הפרטי את לקוחו של עורך הדין, היתה מתעוררת, למשל, בעיה של קבלת שכר טירחה מאדם שאינו לקוחו של עורך הדין, דבר האסור היום עליפי כלל 21 של כללי האתיקה המקצועית.⁹ יש להניח שהרציו של כלל זה מבוסס, אף הוא, על הרצון למנוע היווצרות מוקד של שליטה והשפעה על עורך הדין בנוסף ללקוחו, על התנגשות האינטרסים הפוטנציאלית הכרוכה במצב זה.

מסופקנו אם אכן ניתן לפתור את בעית התנגשות האינטרסים על-ידי ראיית הארגון כלקוחו הבלעדי של עורך הדין, אשר אליו, ואליו בלבד, חובת נאמנותו. ברור שלא ניתן להתעלם כליל מן הלקוח הפרטי במקרים אלה. אם כתוצאה מן הייעוץ שניתן ללקוח זה יוחלט להגיש תביעה משפטית בבית המשפט, הרי תוגש תביעה זו בשמו ולמענו, ועורך הדין יצטרך לקבל ממנו ייפוי-כח ולהופיע בבית המשפט כבא-כחו של הלקוח הפרטי. ואף בשעת הייעוץ, בו טרם נוצרו היסודות הפורמליים לראות בלקוח הפרטי כלקוחו של עורך הדין, מצפה לקוח זה, ובצדק, לקבל מעורך הדין ייעוץ טוב ונכון, המבוסס על נאמנות לו ולעניינו. מן הבחינה הדינמית-מעשית, ולעתים אף מן הבחינה הפורמלית, שני הגורמים, דהיינו - הארגון והלקוח הפרטי - הינם לקוחותיו של עורך הדין, ואל שניהם חובת נאמנותו. ובכך, חוזרת לדיון בעית הסכנה של התנגשות אינטרסים שהעלינו לעיל. תשלום משכורתו של עורך הדין על-ידי הארגון פותרת, אולי, את בעיית השידול והפרסומת, אך היא מעוררת בעיה של התנגשות אינטרסים.

בעיה זו, המתעוררת כל אימת שארגון (ואף אדם פרטי) שוכר שירותיו של עורך-דין כדי לשרת ולייצג אדם-אחר, נידונה בהרחבה בספרות המקצועית האמריקאית תחת השם של סוגית group legal services. במצבים כאלה, עומד גורם לא-מקצועי (lay intermediary) בין עורך הדין והלקוח אותו הוא אמור לייצג, כאשר לגורם הלא-מקצועי השפעה ושליטה על מעשי עורך הדין, היכולות לפגוע בנאמנותו ללקוחו

8. לעיל הערה 7.

9. כללי לשכת עורכי-הדין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966, ק"ח 584 (להלן: כללי לשכת עורכי הדין).

האמיתי.

מן הבחינה העיונית ניתן אף להחריף את הבעיה. נקח, לדוגמה, מקרה של שוכר בעל יוזמה ודמיון, המעוניין להקים חברה אשר תספק שירותים משפטיים לציבור לקוחות. יוזם זה ישכור מספר עורכי־דין, אשר יעבדו עבורו, כאשר הוא בעל החברה. המורת משכורתם המשולמת על־ידו, הם ייעצו, ואף ייצגו בבתי המשפט, לקוחות אשר יפנו אליו לשרות. אין ספק שיהיה בכך משום הפרה חמורה של כללי האתיקה המקצועית מטעם עורכי הדין אשר יעבדו כשכיריו של יוזם זה, אף אם יקפידו היוזם ועורכי הדין שהעבודה המשפטית הטכנית תיעשה כולה אך ורק על־ידי עורכי הדין. יתכן אף שעורכי־דין אלה יעברו עבירה פלילית של מתן יד וסיוע לאותו יוזם, שאינו עורך־דין, לעסוק במקצוע עריכת־דין בניגוד לסעיפים 20 ו־96 של חוק לשכת עורכי הדין.¹⁰ למעשה, היוזם הוא אשר מנהל את החברה המספקת את השרותים המקצועיים, והוא השולט בה. הוא שוכר את עורכי הדין שכירי החברה, והוא מקדם את אלה ומפטר אחרים. הוא מקבל את רווחי העסק ומכריע בכל השאלות של מדיניות החברה. הוא למעשה הרוח החיה והשולטת ב"משרד" זה של עורכי־דין, ולכן הוא ייחשב כמי שעוסק בעריכת־דין, באמצעותם של עורכי־דין שכיריו, אף כאשר ישאיר להם את ההכרעה וחופש הפעולה בעניינים המשפטיים שיתעוררו, כגון – מתן חוות דעת, עריכת חוזים, הכנת כתבי בית־דין וניהול המשפטים.¹¹

דוגמה זו הינה, דוגמה קיצונית, בה הפסול ברור ובוולט. השאלה הטעונה שיפוט והכרעה היא מתי וכאילו תנאים תביא השפעת הגוף הלא־מקצועי על עורך הדין, לידי סכנת התנגשות אינטרסים כה גדולה שאסור לעורך הדין להשתתף בהסדר מלכתחילה? למעשה, ניתן להבחין בקלות בין מקרה עמ"מ 2/60 ובין דוגמתנו ההיפוטטית. ב־עמ"מ 2/60, לא היתה קיימת כל התנגשות אינטרסים של ממש, בפועל או בכח, בין עניני ארגון מועצת הפועלים ובין חבריה. הן למועצת הפועלים והן לחבריה האינטרס המשותף שאלה האחרונים יזכו לייעוץ ולייצוג הטוב ביותר בענייניהם המשפטיים. ולכן, הקיום הנפרד של מועצת הפועלים, ומיקומו בין עורך הדין והלקוח האמיתי, אינם יוצרים התנגשות. אדרבה, יהיה זה מעשי יותר לראות את מועצת הפועלים כנציגתם

10. השווה פסק־דין של בית הדין המשמעתי המחוזי של לשכת עורכי־הדין בתל־אביב בענין כד"מ (ת"א) 41/71 הועד המחוזי ת"א נ' פלוני, עו"ד, פד"ם א 25. שם הורשע הנאשם בעבירה של עשיית מעשה שאינו הולם את המקצוע בכך שסייע לחברה מסחרית לנהל עסק של גביית חובות על־ידי טיפול בתביעות ובהליכי גביה לגבי חובות של לקוחות החברה. הגנת עורך הדין שהוא לא שרת את החברה כי אם את לקוחותיה נדחתה, כי הוכח שיתוף פעולה הדוק בינו לבניה בעת נקיטת ההליכים המשפטיים ואף לגבי נקיטתם. בית הדין מצא במעשי עורך הדין, בין השאר, סיוע לחברה לעסוק בעריכת־דין, בניגוד לסעיף 20 לחוק לשכת עורכי הדין. הלקוחות אשר הופנו אל עורך הדין על־ידי החברה נתנו לעורך הדין יפוי־כח לייצגם, אך הוא זיווח על פעולותיו לחברה בלבד, ואף העביר אליה כספים שנתקבלו כתוצאה מפעולותיו.

11. השאלות הנידונות בטקסט אינן ממצות את הבעיות בתחום האתיקה המקצועית המתעוררות בדוגמה זו. למשל, יש כאן בעיה של שיתוף אדם שאינו עורך־דין בהכנסות עורך הדין בניגוד לסעיף 58 לחוק לשכת עורכי הדין.

ושליחתם של חבריה אשר התאגדו באמצעותה למטרה משותפת זו של העסקת עורך-דין באופן יעיל וחסכוני.

מאיך-גיסא, בדוגמתנו ההיפוטטית, אין שיתוף אינטרסים כלשהו בין החברה להספקת שרותים מקצועיים אשר הקים היוזם ובין לקוחותיה. מטרת החברה להרוויח רווחים ממתן שרותים ללקוחותיה. המסורת והמשמעת המקצועית של עורכי הדין ממתנת התנגשות אינטרסים זו הקיימת תמיד בין עורך הדין ולקוחו, אך במקרה זה, בעל האינטרס המתנגש אינו עורך-דין, אינו בעל מסורת מקצועית ואינו סר למשמעת של מוסדות המקצוע. ולכן, ההסדר פסול.

על רקע דיון זה, אפשר לסווג את בעיית עורך הדין המיצג את האינטרס הציבורי, נשוא דיוננו. ברור שמקומו בין דוגמת עמ"מ 2/60 ובין הדוגמה ההיפוטטית של היוזם הפרטי המקים חברת שרותים מקצועיים. שלא כבדוגמת היוזם ההיפוטטי, אין הארגון הציבורי בא להפיק רווחים מייצוג לקוחות. אדרבה, מטרתו לייצג נאמנה את האינטרסים של לקוחותיו, תוך מיצוי כחם המשותף. כמו בעמ"מ 2/60, קיימת חפיפה ממשית בין האינטרסים של כל הלקוחות הפרטיים ובין אלה של הארגון, מחד-גיסא אך, מאיך-גיסא, שלא כמו בעמ"מ 2/60, אין בדוגמת דיוננו חפיפה מלאה בין שני האינטרסים. עצם הצירוף ואיגוד האינטרסים השונים תחת גג אחד, יש בו כדי ליצור מתיחות מסוימות, כגון בהתנגשות בין שיקולי הטווח הרחוק של הארגון ובין האינטרסים המידיים של הלקוח, העשויות להשפיע על עבודתו המקצועית של עורך הדין.

נדמה לנו כי בעיית התנגשות האינטרסים אשר הצגנוה כאן אינה כה מיוחדת במינה כפי שהיא נראית ממבט ראשון. הדבר תלוי בסוג העבודה המקצועית אליו משויים את עבודת ייצוג האינטרס הציבורי. עורכי-דין עובדים היום לא רק, ואף לא בעיקר, כבאיכח מתדיינים, כאדבוקטים, כי אם גם כיועצים משפטיים. ואם כי האדבוקט אינו נתקל בדרך-כלל בחשש התנגשות בין האינטרס של לקוחו בתיק המיוחד ובין אינטרס רחב יותר, היועץ המשפטי אכן נאלץ לתמרן לעתים בין אינטרסים של הטווח הקצר לאלה של הטווח הארוך יותר. אמנם, לרוב, אלה סתירות בין אינטרסים שונים של אותו לקוח, ולא סתירות בין אינטרסים לטווח הקצר של לקוח אחד ובין הראייה לטווח הארוך של לקוח שני. אך, סתירה כזו בין אינטרסים של גופים שונים עשויה להתעורר, ואף מתעוררת, כאשר עורך הדין משמש יועץ משפטי לגוף קולקטיבי המאגד בתוכו אינטרסים שונים.

הקונצפציה המשפטית מרגילה אותנו לראות בקולקטיב אישיות משפטית נפרדת, בעלת זהות ואינטרסים משלה. אבל ראייה זו מונעת מאתנו את ההכרה בקיום בעיית זהויות הלקוח, הקיימת אף בייצוג גופים כאלה. בכל ייצוג של גוף קולקטיבי יכול עורך הדין להתקל בהתנגשויות בין מרכיביה השונים של הקבוצה ובצורך להגדיר לעצמו מיהו הלקוח אליו הוא חייב נאמנותו. אל סתירות פוטנציאליות אלו התעוררנו לאחרונה בישראל עם תחילת הוויכוח המקצועי סביב השאלה אם עורך-דין של חברת מניות יכול לשמש גם מנהלה. ההתנגשויות קיימות בין מחלקות שונות בחברה, בין ההנהלה לעובדים ובין ההנהלה לבעלי המניות, ואף לעתים בין חברי ההנהלה לבין עצמם. כאשר מוגשת נגד חברה תביעה נגזרת, מוטל על עורך הדין להגדיר לעצמו את מקומו בסכסוך ואת נאמנותו. ניתן אף לראות את אחד מתפקידיו של עורך הדין, היועץ המשפטי של גוף קולקטיבי, לזהות אינטרסים סותרים אלה ולהגדירם, תוך יצירת

דרכים וכלים ליישום. הופעת עורך־דין מטעם גופים המיצגים את האינטרס הציבורי אינה שונה עקרונית, לדעתנו.

בכל זאת, קיים הבדל מסויים בין מצבו של עורך הדין המיצג את האינטרס הציבורי ובין זה של עורך־דין המיצג חברה או גוף קולקטיבי אחר. בחברה, היקף הקולקטיב מוגדר מראש, ומרכיביו השונים מצטרפים אליו מרצונם כדי לקדם את ענינם תוך קידום האינטרס המשותף. בענין האינטרס הציבורי, אפשר לומר שהיקף האינטרס הכללי מוגדר, ואף הולך ונוצר, במידה רבה, על־ידי עורך הדין עצמו בהתאם להגדרה שהוא נותן לאינטרס הציבורי אותו הוא מבקש לשרת. נדמה לנו, שהבחנה זו הולמת את המציאות האמריקאית יותר מאשר המצב בישראל בקשר אליו. אנו דנים, בו הגדירו ארגונים אלה את חפצם ומטרותיהם לא פחות מאשר חברות מסחריות.

למעשה, איפוא, אין לדבר במקרה זה על התנגשות בין האינטרס של הפרט וזה של הקבוצה, כי אם על התארגנות של מספר פרטים כדי לקדם את עניניהם במשותף כאשר עניניהם אינם מתקדמים במידה הרצויה בנפרד. עצם הרעיון של ייצוג האינטרס הציבורי מבוסס על ההכרה שהאינטרסים הנבדלים של פרטים נפרדים אינם זוכים לייצוג הולם או להכרה לה הם ראויים, ושרק בהצטרפותם יחד ניתן לקדם אותם לקראת ההכרה הרצויה. אם כן, אין כאן התנגשות ממש בין הפרט והקבוצה: הפרט הינו חלק מן הכלל והאינטרס שלו ושל הכלל חופפים. במידה וקיים מתח כלשהו ביניהם, אין הדבר שונה מבכל קבוצה אחרת.

השיקול האחרון השייך כאן, אשר בגללו אין לדעתנו להטיל כל דופי בייצוג האינטרס הציבורי, הוא העובדה שאף, בדרך־כלל, כאשר קיימת התנגשות אינטרסים, אין ייצוג אינטרסים אלה אסור איסור מוחלט. על־פי כללי לשכת עורכי הדין, מותר לייצג אינטרסים מתנגשים בהסכמת כל הצדדים.¹² אמנם, יש להניח שאין לפרש היתר זה שבכללי לשכת עורכי הדין, פירוש מרחיב עד כדי אבסורד. קיימות התנגשויות באינטרסים של הצדדים שאסור להתירן, אף תוך הסכמת הצדדים, הזאת כאשר ההתנגשות כה ברורה ובולטת עד שאין באפשרות עורך הדין למלא את חובת הנאמנות שלו כלפי שני הצדדים. אך לא בענין כה קיצוני אנו עוסקים. כאן מדובר, לכל היותר, בסכנת התנגשות, ובחשש שמא יגיעו הדברים לידי סתירה. אין בכך, כשלעצמו, סיבה לפסול את עצם הייצוג.

קיום הסכנה של התנגשות פוטנציאלית זורש בודאי שעורך־דין הנמנה על צוות ארגון המייצג את האינטרס הציבורי יסביר ללקוח הפוטנציאלי את טיב היחסים בינו ובין הארגון, את מטרות הארגון ואת הבעיות העשויות להתעורר ביניהם, כל זה כדי שהסכמת הלקוח תהיה מודעת ורצונית. אך, איננו רואים סיבה להחמיר עם עורך הדין מעבר לכך. משהסביר עורך הדין את הענין ללקוחו, והלקוח הסכים לייצוג, אין להטיל על עורך הדין חובה נוספת מאשר לייצג את לקוחו בנאמנות, כבכל מקרה אחר. מן הנסיון האמריקאי אנו למדים שלמרות הבעיות הפוטנציאליות, בפועל לא התעוררו בעיות מיוחדות מסוג זה. למעשה, מתפקדים עורכי־דין אלה ככל עורך־דין אחר, ולקוחותיהם זוכים לאותו יחס וייצוג כמו כל לקוח רגיל.

12. כלל 26(2) של כללי לשכת עורכי הדין.

3. הזדהות יתר של עורך הדין עם האינטרס אותו הוא מייצג

מסורת במקצוע עריכת-דין היא שעורך-דין יזהר וימנע מלהזדהות הזדהות יתר על המידה עם לקוחו ועם האינטרס אותו הוא מייצג. רצוי הדבר שעורך-דין ישמור מרחק מסוים בינו ללקוחו, כדי שהבסיס הייצוגי לעבודתו ייראה ויובן ברבים. למשל, מסורת זו עומדת מאחורי כלל 42, לכללי לשכת עורכי הדין האוסר על עורך-הדין לייצג צד במשפט כאשר הוא ייקרא להעיד למענו באותו משפט¹³. מסורת זו משמשת הרקע לנוהג לפיו טוען עורך הדין את טענותיו באופן אוניברסלי, ולא בסגנון של "אני מאמין". כן היא משמשת הבסיס לעצמאות המקצוע, ומאפשרת לציבור עורכי הדין לייצג כל לקוח הזקוק לעזרה, מבלי להתחשב במידת הפופולריות שלו ואהדת הציבור אליו. הפופולריות שלו ואהדת הציבור אליו.

תפקיד חשוב נוסף אשר מסורת זו ממלאת הוא לשמור על הגבול בין חוק ופוליטיקה. אחד מתפקידיו העיקריים של החוק הוא לחסן תחומים, רחבים ככל האפשר, מהשפעת הפוליטיקה, שם נקבעים דברים על יסוד הכת, כדי שתחומים אלה יידונו ויוכרעו על בסיס עקרונות מוסכמים ונייטרליים, שנקבעו ללא התייחסות לאישים המתדיינים, ואשר הינם מיושמים לענין על בסיס הגיוני. כאשר עורך הדין מוזהה פוליטית עם העמדה אותה הוא מייצג, מקבל המשפט תדמית של המשך המאבק הפוליטי בהבדל הפורום בלבד. אין לחוק ולציבור אינטרס לעודד ולטפח ראייה מעוותת זו של תפקיד בתי המשפט. אדרבה, בתי המשפט יכולים לתרום את תרומתם המיוחדת ליישוב סכסוכים אך ורק כאשר הציבור מאמין ומשוכנע שהם משמשים יותר מאשר זירה נוספת במאבק הפוליטי.

כל עוד ההתדיינות למען האינטרס הציבורי מתרכזת בעיקר בנושאים של צרכנות ושמירת איכות הסביבה, ודומיהם, ענינים שהם פרטיים בעיקרם, אין סכנה ממשית לשמירת הבחנה זו בין חוק ופוליטיקה. אך, במציאות הישראלית, מי יערוב שההתדיינות למען האינטרס הציבורי תצטמצם לתחומים אלה, ולא תקיף גם נושאים הקשורים לפוליטיקה הישראלית? אי אפשר להפריד הפרדה אפרוורית בין תחומים אלה ובין תחומים אחרים השנויים במחלוקת פוליטית, כגון זכויות האזרח, על השלכותיו בתחומי בטחון המדינה או סוגיית דת ומדינה. ודוקא, כאן, לדעתנו, אורבת סכנה לשמירת עצמאותו של המשפט ומוסדותיו, כאשר עורכי הדין מוזהים אישית עם העמדות אשר הם מייצגים מבחינה מקצועית.

ובכל זאת, מסופקנו אם יהיה זה מעשי לצפות לכך שדווקא תודעת האתיקה המקצועית של עורכי הדין תביא לצמצום ניכר בתופעה זו של זיהוי עורך הדין עם לקוחו. עורך הדין חזל מזמן להיות generalist, כפי שהיה פעם, ועם גבור ההתמחות המקצועית, מוזהים עורכי-דין עם לקוחותיהם בכל מיני תחומים. כאן הגענו, לדעתנו, לאיזור הגבול בין האתיקה המקצועית והמשפט המהותי, כאשר העול העיקרי של שמירת ערכים אלה צריך להיות מוטל על המשפט המינהלי וסדרי הדין, אשר יקבעו את גבולות השפיטות בסוגים אלה של תביעות.

13. ראה א' אנקר, "הרציו של הכלל האוסר על עורך דין לייצג צד בהליכים משפטיים ולהעיד למענו באותו ענין" הפרקליטל (תשל"ו) 101.