



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

12 ביולי 2016

1061

ו' בתמוז התשע"ו

עמוד

הצעת חוק הקלה באמצעי משמעת המוטלים על בעלי מקצועות מוסדרים, התשע"ו-2016 1152

הצעת חוק הקלה באמצעי משמעת המוטלים על בעלי מקצועות מוסדרים, התשע"ו-2016

הגדרות

1. בחוק זה –

"התליית רישיון" – התליית רישיון לתקופה קצובה, לרבות בדרך של הפסקה זמנית של רישום בפנקס בעלי מקצוע מוסדר, השעיה מעיסוק במקצוע מוסדר וכיוצא באלה;

"חיקוק מסדיר" – חיקוק מן החיקוקים המפורטים בתוספת;

"מקצוע מוסדר" – מקצוע המוסדר לפי חיקוק מסדיר;

"רישיון" – רישיון לעסוק במקצוע מוסדר, לרבות רישום בפנקס בעלי המקצוע המוסדר, הרשאה לשמש בעל מקצוע מוסדר וכיוצא באלה.

(א) הוטל על בעל מקצוע מוסדר בתום הליך משמעת בהתאם להוראות החיקוק המסדיר, אמצעי משמעת של התליית רישיון, רשאי נשיא המדינה לבקשת בעל המקצוע המוסדר, לקצר את תקופת תוקפה של התליית הרישיון כאמור או להמיר את אמצעי המשמעת כאמור באמצעי משמעת אחר הקבוע בחיקוק המסדיר.

2. סמכות נשיא המדינה להקל באמצעי משמעת

ד ב ר י ה ס ב ר

הפליילי), מחיקת הרשעתו הפלילית של אדם בעקבות מתן חנינה על ידי הנשיא או קיצור תקופת המחיקה על ידי הנשיא מביאה גם לביטול הסנקציה המשמעתית שהוטלה עליו עקב ההרשעה בפלילים. כתוצאה מכך, נוצר חוסר אחידות שלפיו ניתנת סנקציה משמעתית המוטלת בהמשך להליך פלילי, והיא בלבד, גם אם בעקיפין, לחנינה (ר' בהקשר זה פסק הדין בבג"צ 957/89 הנ"ל).

יוזמת התיקון מוצעת ברוח חוקי היסוד במגמה לקבוע הסדר מאוזן ומידתי, בהתחשב בפגיעה הקשה שיש בענישה משמעתית המונעת עיסוק לתקופה משמעותית, מחד גיסא, ובאינטרסים הציבוריים השייכים לעניין ובהם הצורך למנוע התנהגות פסולה של בעלי מקצוע ולהגן על הציבור וכן לשמור על תדמית המקצוע ואמון הציבור בו, מאידך גיסא. בהתאם לכך, מוגבלת יוזמת התיקון האמורה לסמכות הקלה בעונש ולא לחנינה המוחקת את תוצאות העבירה, וזאת על רקע הבדלים עקרוניים ומעשיים הקיימים בין הדין הפלילי לדין המשמעתני-המקצועי.

בהמשך לכך ראוי להדגיש כי אף שלפי התיקון המוצע תוקנה לנשיא המדינה סמכות להקל באמצעי משמעת של התליית רישיון ובאמצעי משמעת של ביטול רישיון, כמוסבר לעיל, עתיד השימוש בסמכות זו, הלכה למעשה, להיעשות במשורה. כשם שבפלילים נעתר נשיא המדינה למיעוט שבמיעוט מתוך המגוון הרב של הבקשות המוגשות לו, כך צפוי שיהיה אף בהקשר הנדון. השימוש המעשי בסמכות המוצעת יהיה אפוא מצומצם ביותר, אך במישור העקרוני ובהתחשב בטעמים המפורטים לעיל נדרשת סמכות זו על הצוהר שהיא פותחת.

2 סעיף על פי המוצע בסעיף 2(א) להצעת החוק, יוסמך נשיא המדינה להקל באמצעי משמעת של התליית רישיון אשר הוטל על בעל מקצוע מוסדר בתום הליך משמעת, האוסר עליו לעסוק בעיסוקו לתקופה

כללי מוצע להסמיך את נשיא המדינה להקל באמצעי משמעת של התליית רישיון לתקופה קצובה, אשר הוטל על בעל מקצוע מוסדר, קרי בעל מקצוע שהעיסוק בו מוסדר על פי חיקוק מן החיקוקים המנויים בתוספת לחוק המוצע (ר' ההגדרות "התליית רישיון", "מקצוע מוסדר" ו"חיקוק מסדיר" בסעיף 1 לחוק המוצע). זאת, בתום הליך משמעת שהתנהל נגד בעל מקצוע מוסדר במסגרת מערכת שפיטה משמעתית המתקיימת על פי החיקוק המסדיר. כמו כן מוצע, כי במקרים שבהם הוטל על בעל מקצוע מוסדר אמצעי משמעת של ביטול רישיון לעסוק במקצוע מוסדר ובחיקוק המסדיר נקבעה הוראה המתנה את הליכי חידוש הרישיון בחלוף תקופה מסוימת, יוסמך נשיא המדינה לקצרה. רישיון לעניין זה כולל גם רישום בפנקס, הרשאה לשמש בעל מקצוע מוסדר וכיוצא באלה (ר' ההגדרה "רישיון" בסעיף 1 לחוק המוצע).

התיקון מוצע על רקע המצב המשפטי כפי שהוא מפורש ומיושם זה שנים ארוכות, שלפיו אין סמכות החנינה וההקלה בעונש של נשיא המדינה הקבועה בסעיף 11(ב) לחוק-יסוד: נשיא המדינה חלה בהתייחס למי שהורשע בהליך משמעת (ר' בהקשר זה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.4001 בנושא סמכות נשיא המדינה לחון נידונים בבתי דין משמעתיים ופסק הדין בבג"צ 957/89 צדיק נ' לשכת עורכי הדין – הועד המרכזי פ"ד מד(2) 431). כתוצאה ממצב משפטי זה לא קיימת כל דרך משפטית לשינוי החלטה על התליית רישיון לתקופה קצובה אשר מונעת הלכה למעשה עיסוק במקצוע לתקופה משמעותית, יהיו הנסיבות אשר יהיו, אף כי ברור כי עם תום תקופת ההתליה עתיד בעל המקצוע לחזור ולעסוק בעיסוקו. בהמשך לכך אף לא ניתן, בכל נסיבות שהן, להביא לקיצור תקופת המתנה לחידוש רישיון לאחר ביטולו.

יתרה מזו, לפי סעיף 20(א) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן – חוק המרשם

(ב) הופעל נגד בעל מקצוע מוסדר בתום ההליך כאמור בסעיף קטן (א), במצטבר, גם אמצעי משמעת של התליית רישיון על תנאי שהוטל עליו בהליך משמעת קודם, יובאו בחשבון לצורך מניין תקופת תוקפו של אמצעי המשמעת תקופות תוקפן של התליית הרישיון ושל התליית הרישיון על תנאי, יחד.

(ג) הוטל על בעל מקצוע מוסדר, בתום הליך משמעת בהתאם להוראות החיקוק המסדיר, אמצעי משמעת של ביטול רישיון, ונקבעה בחיקוק המסדיר הוראה המתנה את הליכי חידוש הרישיון לאחר הטלת אמצעי משמעת כאמור בחלוף תקופה מסוימת, רשאי נשיא המדינה לבקשת בעל המקצוע המוסדר, לקצר את התקופה האמורה.

3. (א) בקשה לנשיא המדינה לפי סעיף 2(א) או (ג) (בחוק זה – בקשה להקלה) תוגש רק בהתקיים שניים אלה:

(1) חלפו עשרה חודשים לפחות מיום כניסתם לתוקף של התליית הרישיון או של ביטול הרישיון; לפי העניין;

(2) פסק הדין בהליך המשמעת שבו הוטל אמצעי המשמעת, הפך לסופי.

(ב) לצורך בחינת בקשה להקלה תובא לפני נשיא המדינה חוות דעת מקצועית מאת מי שהוסמך לכך בידי השר הממונה על ביצוע החיקוק המסדיר, ולעניין אמצעי משמעת שהוטל על עורך דין לפי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 – חוות דעת מאת ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההחלטה על חזרה למקצוע לאחר ביטול הרישיון תהיה בידי הסמכות המקצועית הנוגעת בדבר. זאת, בהתחשב בכך שאמצעי משמעת של ביטול רישיון משמעו הוצאת האדם משורות המקצוע לאחר שנמצא בלתי ראוי לעסוק בו, וחזרה למקצוע לאחר ביטול הרישיון טעונה עמידה מחדש בהליכי רישוי מטעם הסמכות המקצועית הנוגעת בדבר ואין זה מתאים כי תיעשה על דרך של הקלה באמצעי משמעת.

סעיף 3 על פי המוצע בסעיף 3(א) להצעת החוק, בקשה בהתאם לסעיף 2 (להלן – בקשה להקלה) תוגש לנשיא המדינה בידי בעל מקצוע מוסדר, לאחר שחלפו עשרה חודשים לפחות מיום הכניסה לתוקף של התליית הרישיון או של ביטול הרישיון, לפי העניין. זאת, כדי למנוע הצפה בבקשות המוגשות וכדי לייחד את סמכותו של נשיא המדינה למקרים הקשים. תנאי נוסף להגשת בקשה להקלה הוא כי פסק הדין בהליך המשמעת שבו הוטל אמצעי המשמעת הפך לסופי.

עוד מוצע בסעיף 3(ב) להצעה, לקבוע כי קודם להפעלת סמכותו של נשיא המדינה תעמוד לנגד עיניו חוות דעת של הגוף המקצועי הנוגע בדבר. ככלל יהיה זה מי שהוסמך בידי השר הממונה על ביצוע החיקוק המסדיר (מטבע הדברים מבין גורמי המקצוע במשרדו), ולעניין אמצעי משמעת שהוטל על עורך דין – תוגש חוות הדעת בידי ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין, המוסמכת לפי הוראות סעיף 63 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, להעמיד את עורכי הדין לדין משמעת.

קצובה, וזאת על יסוד בקשה של בעל המקצוע המוסדר. ההקלה תוכל להיעשות באמצעות קיצור תקופת תוקפה של התליית הרישיון או באמצעות המרתה לאמצעי משמעת אחר הקבוע בחיקוק המסדיר. לעניין זה יצוין כי בהתליית רישיון אין כדי לשלול לחלוטין את הכשירות לעסוק במקצוע אלא רק למנוע את העיסוק לתקופה מוגדרת, בהתאם להחלטת הפורום שהטיל את אמצעי המשמעת. בסיומה של תקופה זו עתיד בעל המקצוע המוסדר לחזור ולעסוק בעיסוקו. לעתים יש בחלוף הזמן ובשינוי נסיבות שטומן הוא בחובו כדי להצדיק את קיצורה של תקופה זו מטעמים של חסד (למשל כאשר בעל המקצוע המוסדר הגיע כדי פת לחם או שפקד אותו אסון).

עוד מוצע בסעיף 2(ב) להצעת החוק לקבוע כי אם הופעל באותו הליך משמעת, במצטבר, גם אמצעי משמעת של התליית רישיון על תנאי שהוטל בהליך משמעת קודם, יובאו בחשבון לצורך מניין תקופת תוקפו של אמצעי המשמעת של התליה תקופות תוקפן של התליית הרישיון ושל התליית הרישיון על תנאי, יחד.

על פי המוצע בסעיף 2(ג) להצעת החוק, אם הוטל על בעל מקצוע מוסדר אמצעי משמעת של ביטול רישיון תוך שבחיקוק המסדיר נקבעה הוראה המתנה את הליכי חידוש הרישיון בחלוף תקופה מסוימת (ר' למשל סעיף 43(ב) לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977, סעיף 20 לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958, סעיף 42 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996), יוסמך נשיא המדינה לקצר את התקופה האמורה. קיצור זה יאפשר אמנם ליוזם הליך של חידוש במועד מוקדם מזה שנקבע בחיקוק המסדיר אך

¹ ס"ח התשכ"א, עמ' 178.

- תיקון התוספת 4. (א) בוטל בחיקוק מסדיר הסדר המאפשר להטיל על בעל מקצוע מוסדר, בתום הליך משמעותי, אמצעי משמעת של התליית רישיון או אמצעי משמעת של ביטול רישיון, יגרע שר המשפטים מהתוספת, בצו, את החיקוק האמור.
- (ב) נקבע בחיקוק הסדר חדש המאפשר להטיל על בעל מקצוע שאינו נמנה על המקצועות המנויים בתוספת, בתום הליך משמעותי, אמצעי משמעת של התליית רישיון לעסוק במקצוע או אמצעי משמעת של ביטול רישיון לעסוק במקצוע, יוסיף שר המשפטים לתוספת, בצו, את החיקוק האמור; לעניין זה –
- ”התליית רישיון לעסוק במקצוע” – התליה לתקופה קצובה של רישיון לעסוק במקצוע, לרבות בדרך של הפסקה זמנית של רישום בפנקס בעלי המקצוע, השעיה מעיסוק במקצוע וכיוצא באלה;
- ”רישיון לעסוק במקצוע” – לרבות רישום בפנקס בעלי המקצוע, הרשאה לשמש בעל מקצוע וכיוצא באלה.
5. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא ראוי להתקין תקנות לביצועו.
6. בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ”א–1981², בסעיף 20א. המילים ”לרבות פסק דין בהליך משמעותי” – יימחקו ובסופו יבוא ”לרבות אמצעי משמעת שהוטלו בעקבותיה”.
7. (א) הוראות סעיפים 1 עד 3 ו־5 יחולו גם על אמצעי משמעת של התליית רישיון ואמצעי משמעת של ביטול רישיון שהוטלו לפני תחילתו של חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

לביטול הסנקציה המשמעתית שהוטלה עליו עקב ההרשעה בפלילים (כגון בהליך משמעותי לפי סעיף 75 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ”א–1961). הסדר זה יוצר חוסר אחידות: שעה שמדובר בהליך משמעותי הבא בהמשך להליכים פליליים ניתנת הסנקציה המשמעתית המוטלת במסגרתו לחנינה (גם אם בעקיפין) ולעומת זאת שעה שמדובר בהליך משמעותי שאינו בא בהמשך להליכים פליליים (לרוב – במקרים פחות חמורים) לא ניתנת הסנקציה המשמעתית המוטלת במסגרתו לחנינה (ראה בהקשר זה פסק הדין בבג”צ 957/89 הנ”ל).

כדי להסיר את חוסר האחידות המתואר לעיל הנובע מסעיף 20א. לחוק המרשם הפלילי, מוצע לתקן את הסעיף האמור באופן שמחיקת הרשעה פלילית לא תשפיע על הרשעה משמעתית שנעשתה בעקבותיה.

יצוין כי תיקון זה ישפיע על הרשעה משמעתית מכל סוג, קרי הן לגבי משמעת מקצועית המופעלת במסגרת של מקצועות מוסדרים על פי דין והן לגבי משמעת מוסדית, כמו למשל על פי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ”ג–1963.

סעיף 7 מוצע כי סמכות נשיא המדינה להקל באמצעי משמעת תחול גם לגבי אמצעי משמעת של התליית רישיון ואמצעי משמעת של ביטול רישיון שהוטלו לפני תחילתו של החוק המוצע, ובכך לאפשר גם למי שהוטל עליו אמצעי משמעת כאמור לפני מועד תחילתו של החוק המוצע ליהנות מאפשרות ההקלה כאמור.

סעיפים 4 ו־5 כאמור לעיל, יחול ההסדר המוצע לגבי אמצעי משמעת שהוטל בתום הליך משמעותי על בעל מקצוע מוסדר, קרי על בעל מקצוע שהעיסוק בו מוסדר על פי חיקוק מן החיקוקים המנויים בתוספת לחוק המוצע. פירוטם בתוספת של דברי החקיקה אשר לעניינם יחול החוק המוצע נועד להבהיר את גדר תחולתו.

בהמשך לכך, מוצע בסעיף 4 להצעת החוק מנגנון לעדכון התוספת. לפי המנגנון המוצע מקום שבו נוסף בחיקוק הסדר חדש המאפשר להטיל על בעל מקצוע שאינו נמנה עם המקצועות המנויים בתוספת, בתום הליך משמעותי, אמצעי משמעת של התליית רישיון לעסוק באותו מקצוע או אמצעי משמעת של ביטול רישיון לעסוק באותו מקצוע, או מקום שבו בוטל בחיקוק הסדר המאפשר להטיל על בעל מקצוע מוסדר, בתום הליך משמעותי, אמצעי משמעת של התליה או ביטול כאמור, יוסיף שר המשפטים, שהוא השר הממונה על ביצוע החוק (ר’ סעיף 5 להצעת החוק), לתוספת המוצעת, או יגרע ממנה, לפי העניין, בצו, את החיקוק האמור.

סעיף 6 סעיף 20א. לחוק המרשם הפלילי קובע כי ”מי שנמחקה הרשעתו ייחשב לענין כל דין כאילו לא הורשע, וכל פסול שנפסל בשל ההרשעה, בין מכוח חיקוק ובין מכוח פסק דין, לרבות פסק דין בהליך משמעותי, בטל מיום המחיקה; אולם אין במחיקה כדי להשפיע על מה שנעשה עקב ההרשעה”. לפי סעיף זה מביאה כאמור לעיל מחיקת הרשעתו הפלילית של אדם גם

² ס”ח התשמ”א, עמ’ 322; התשע”ב, עמ’ 604.

(ב) סעיף 20(א) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, כנוסח בסעיף 6 לחוק זה, יחול לגבי הרשעה שנמחקה ביום תחילתו של חוק זה או לאחריה.

תוספת

(סעיף 1, להגדרה "חיקוק מסדיר")

1. פקודת המיילדות³;
2. פקודת המדידות⁴;
3. חוק רואי חשבון, התשט"ו-1955⁵;
4. חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ט-1959⁶;
5. חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961;
6. חוק הפטנטים, התשכ"ז-1967⁷;
7. חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972⁸;
8. חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973⁹;
9. חוק הנוטריונים, התשל"ו-1976¹⁰;
10. פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976¹¹;
11. חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977¹²;
12. פקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], התשל"ט-1979¹³;
13. פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981¹⁴;
14. חוק השימוש בהיפנוזה, התשמ"ד-1984¹⁵;
15. חוק העיסוק באופטומטריה, התשנ"א-1991¹⁶;
16. חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991¹⁷;
17. חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996¹⁸;

ד ב ר י ה ס ב ר

תחילתו של החוק המוצע או לאחריה, וזאת כדי שלא לפגוע במי שהרשעתו נמחקה זה מכבר.

עוד מוצע, כי השינוי בחוק המרשם הפלילי המוצע בסעיף 6 להצעת החוק יחול רק על הרשעות שנמחקו ביום

³ חוקי א"י כרך ב', עמ' (ע) 903, (א) 931.

⁴ חוקי א"י, כרך ב', עמ' (ע) 1368, (א) 1393.

⁵ ס"ח התשט"ו, עמ' 26.

⁶ ס"ח התשי"ח, עמ' 108.

⁷ ס"ח התשכ"ז, עמ' 148.

⁸ ס"ח התשל"ב, עמ' 90.

⁹ ס"ח התשל"ג, עמ' 329.

¹⁰ ס"ח התשל"ו, עמ' 196.

¹¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 30, עמ' 194.

¹² ס"ח התשל"ז, עמ' 158.

¹³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 32, עמ' 614.

¹⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 35, עמ' 694.

¹⁵ ס"ח התשמ"ד, עמ' 170.

¹⁶ ס"ח התשנ"א, עמ' 191.

¹⁷ ס"ח התשנ"א, עמ' 76.

¹⁸ ס"ח התשנ"ו, עמ' 152.

18. חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996¹⁹
19. חוק שמאי מקרקעין, התשס"א-2001²⁰;
20. חוק הסדרת העיסוק בייצוג על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005²¹;
21. חוק הסדרת העיסוק במקצועות בריאות, התשס"ח-2008²²;
22. חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2013²³;
23. תקנות הטוענים השרעיים, התשכ"ג-1963²⁴;
24. תקנות רופאי שיניים (שינניות), התשל"ח-1978²⁵;
25. תקנות בריאות העם (צוות סיעודי במרפאות), התשמ"א-1981;
26. תקנות בריאות העם (עוסקים בסיעוד בבתי חולים), התשמ"ט-1988²⁶;
27. תקנות רופאי השיניים (הגדרת תחום עבודתם של טכנאי השיניים והסדרתה), התשמ"ו-1986²⁷;
28. תקנות הטוענים הרבניים, התשס"א-2001²⁸.

¹⁹ ס"ח התשנ"ו, עמ' 70

²⁰ ס"ח התשס"א, עמ' 436.

²¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 114.

²² ס"ח התשס"ח, עמ' 276.

²³ ס"ח התשע"ג, עמ' 18.

²⁴ ק"ת התשכ"ג, עמ' 1374.

²⁵ ק"ת התשל"ח, עמ' 1289.

²⁶ ק"ת התשמ"ט, עמ' 227.

²⁷ ק"ת התשמ"ו, עמ' 817.

²⁸ ק"ת התשס"א, עמ' 828.

