



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

20 במרס 2017

1128

כ"ב באדר התשע"ז

עמוד

הצעת חוק רואי חשבון (תיקון מס' 9), התשע"ז-2017 1044

הצעת חוק רואי חשבון (תיקון מס' 9), התשע"ז-2017

- הוספת כותרת פרק א'¹ בחוק רואי חשבון, התשט"ו-1955' (להלן – החוק העיקרי), לפני סעיף 1 יבוא:
 "פרק א': הגדרות".
- תיקון סעיף 1 בחוק רואי חשבון, התשט"ו-1955' (להלן – החוק העיקרי) בסעיף 1 לחוק העיקרי –
 (1) לפני ההגדרה "ראיית חשבון" יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

בהתאם לסעיפים 68 ו-69 לחוק, בכך בא לידי ביטוי דווקא הדמיון שבין הדיון המשמעותי והדיון הפלילי, ואין לדמותו עם הדיון האזרחי וכלילי (ראה לעניין זה ד"ר מ' שלגי וד"ר צ' כהן, סדר הדין הפלילי (משוב, תשמ"ב) 14). צודק ונכון יהיה, על כן, לקבוע את סדרי הדין בדיון המשמעותי בהשראת סדרי הדין בהליך הפלילי (כמובן, כל עוד אלה לא נקבעו בנפרד).

לאור האמור, מוצע להחליף את ההסדר הקבוע היום בסעיף 12 לחוק בהסדר עדכני הקובע הוראות בעניין מינוי ועדת משמעת וכהונתה, מינוי תובע וחוקר – סמכויותיהם ותפקידם, דרכי הדין בוועדת המשמעת ואמצעי המשמעת שהוועדה מוסמכת להטיל על מי שהורשע בעבירת משמעת.

כמו כן, מוצע להגדיר מחדש את עבירות המשמעת, וזאת בנוסח המקובל בחקיקה החדשה (ראו לדוגמה: סעיף 14 לחוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המתווכים במקרקעין), סעיף 27 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, סעיף 16 לחוק הסדרת העיסוק על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005, וסעיף 16 לחוק שמאי מקרקעין, התשס"א-2001 (להלן – חוק שמאי מקרקעין)).

בנוסף, כוללת הצעת החוק עוד כמה תיקונים הנדרשים לשם עיכון הוראות בחוק שאינן תואמות את החקיקה החדשה בתחום הסדרת עיסוק ובתחום דיני החברות.

סעיפים 1, 3, 5, 10, 14, 16, 18 ו-24

לאור ההצעה להסדרה מחדשת של הדין המשמעותי של רואי חשבון, אשר כרוכה בהוספת מספר רב של הוראות לחוק, מוצע לחלק את החוק לפרקים.

סעיפים 2, (1) ו-(3) ו-17

מוצע להוסיף לסעיף 1 לחוק הגדרות הנדרשות לאור התיקון המוצע בהצעת חוק זו. בין השאר מוצע להגדיר "משרד רואי חשבון" כחברת רואי חשבון או שותפות רואי חשבון. מונח זה נדרש לצורך סעיף 10 לב לחוק, כנוסחו המוצע בסעיף 22 להצעת החוק, הקובע הוראות משמעת ייחודית לעניין משרדי רואי חשבון.

כמו כן מוצע לתקן את ההגדרה "רואה חשבון" שבסעיף 1 לחוק, ולמחוק ממנה את המילים "בר תוקף", כך שמי שבידו רישיון שניתן לפי החוק ייחשב לרואה חשבון, בלא התייחסות לתוקף הרישיון. זאת מאחר שרישיון

בללי הצעת חוק זו נועדה להסדיר מחדש את נושא השיפוט המשמעותי של רואי חשבון ולהעביר את סמכות השיפוט המשמעותי ממועצת רואי החשבון (להלן – המועצה) לוועדת משמעת שתפעל כטריבונל מעין שיפוטי עצמאי.

סעיף 12 לחוק רואי חשבון, התשט"ו-1955 (להלן – החוק), מקנה למועצה את הסמכות להחליט על נקיטת אמצעי משמעת, לאחר הליך של חקירה המתבצע בידי המועצה או מי שהתמנה לכך מבין חבריה.

מודל זה של שיפוט משמעותי בידי מועצה בהליך שאופיו אינקוויזטורי מעורר קשיים, שכן למועצה אין את הכלים המתאימים לחקור את המקרים המובאים לפניה. ריכוז סמכויות החקירה, ההחלטה והאכיפה בידי גוף אחד, הוא המועצה, יש בו כדי לשבש את מראית פני הצדק ולהעלות ספקות בטוהר ההחלטה שמתקבלת ובצדקתה. לכך מצטרף קושי שנובע מהעדרו של גורם שימשש תובע ויביא לפני המועצה, לצד טיעונו של הנילון ובאי כוחו, את הנימוקים שמנגד מצב זה הביא לאורך השנים לנטייה לענישה מקלה. כמו כן, נוכח אופייה הקולגיאלי של המועצה, רבים המקרים שבהם קיים ניגוד עניינים בין מי מחברי המועצה לבין עניין קונקרטי המובא לפניה.

יתר על כן, מדובר במודל שאינו תואם את החקיקה החדשה המסדירה את השיפוט המשמעותי של בעלי מקצועות מוסדרים (ראו למשל: חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008 (להלן – חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות), חוק המתווכים במקרקעין (תיקון מס' 7), התשע"ב-2012 (ס"ח התשע"ב, עמ' 654), חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012 (להלן – חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים). בחקיקה חדשה זו, מקובל כי השיפוט המשמעותי של בעלי המקצוע המוסדר נעשה בידי טריבונל מעין שיפוטי, עצמאי. ההליך עצמו נושא אופי של הליך אדברסרי הנפתח ביוזמתו של תובע ומתנהל באופן שדומה להליך הפלילי.

לדמיון בין ההליך המשמעותי להליך הפלילי התייחס בית המשפט בעל"ע 14/83 הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, תל"אביב נ' קובלר פ"ד לח(2) 207, 211 (1984):

"תכליתם של בתי הדין המשמעותיים של לשכת עורכי הדין היא לדון בעבירות משמעת של עורכי-דין (סעיף 62 לחוק) ולהעניש עורכי-דין, שהורשעו בשל עבירות אלה,

¹ ס"ח התשט"ו, עמ' 26; התשס"ה, עמ' 745.

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז-1977²;

"משרד רואי חשבון" – חברת רואי חשבון או שותפות רואי חשבון;

"מתמחה" – מתמחה בראיית חשבון³;

(2) בהגדרה "רואה חשבון", המילים "בר תוקף" – יימחקו;

(3) אחרי ההגדרה "רואה חשבון" יבוא:

"שליטה" – כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968³;

"השר" – שר המשפטים;

"תובע" – כמשמעותו בסעיף 12ט(א).

הוספת כותרת
פרק ב'

3. אחרי סעיף 1 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ב': מועצת רואי חשבון".

תיקון סעיף 2

4. בסעיף 2 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקאות (1) ו-(8), במקום "שר המשפטים" יבוא "השר";

(ב) בפסקה (9), במקום "שר המשפטים" יבוא "שהשר";

(ג) בפסקה (10), במקום "שר המשפטים" יבוא "השר";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "שר המשפטים" יבוא "השר".

הוספת כותרת
פרק ג'

5. אחרי סעיף 3 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ג': רישוי".

ד ב ר י ה ס ב ר

בידי מי שאין בידו רישיון בר תוקף, ולקבוע מהטעמים הנזכרים לעיל כי האיסור האמור יחול על כל מי שאין בידו רישיון, בלי התייחסות לתוקפו. כן מוצע לסייג את האיסור במקרה שמדובר בשירות שנתן בעת שהיה בידו רישיון (ראו סעיף 17 להצעת החוק).

תיקונים אלה עולים בקנה אחד עם הנוסח המקובל בחקיקה עדכנית המסדירה עיסוק, כגון סעיפים 4 ו-5 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות וסעיפים 20 ו-21(ג) לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים.

סעיפים 4, 19(1), 20(א) ו-25

מאחר שמוצע, בסעיף 2(3) להצעת החוק, להוסיף לסעיף 1 לחוק את ההגדרה "השר", מוצע לתקן בהתאם את סעיפים 2, 10(ב), 11(א) ו-17 לחוק.

סעיף 6 סעיף 4 לחוק קובע הוראות לעניין מתן רישיון רואה חשבון בידי המועצה. סעיף קטן (א) של

אותו סעיף קובע את התנאים שצריכים להתקיים באדם כדי שיוכל לקבל רישיון. סעיף קטן (ב) של הסעיף האמור

רואה חשבון אינו חייב בחידוש, ולכן, ככלל, הוא תקף ומאפשר לרואה חשבון לכנות את עצמו בכינוי זה ולעשות בכל פעולה שיוחדה לרואה חשבון, יצוין כי הרישיון יכול שיבוטל או יותלה באחת מן העילות המפורטות בחוק. רואה חשבון שרישיונו בוטל חדל להיות רואה חשבון, ולפי סעיף 6 לחוק הוא אינו רשאי לעשות שימוש בכינוי רואה חשבון או לעשות פעולה שיוחדה לרואה חשבון. לעניין זה יובהר, כמקובל בעיסוקים המוסדרים בדין, כי גם רואה חשבון שרישיונו הותלה, אינו רשאי לעשות פעולות אשר יוחדו לרואה חשבון.

תיקון דומה, של השמטת ההתייחסות לתוקף הרישיון, מוצע לערוך בסעיף 6 לחוק, שלפיו רק מי שבידו רישיון לפי החוק יכול לעסוק בראיית חשבון, לכנות את עצמו רואה חשבון, לחתום כרואה חשבון, לשמש רואה חשבון ולעשות פעולות של ראיית חשבון אשר יוחדו לרואה חשבון (ראו סעיף 9 להצעת החוק).

לבסוף, מוצע לתקן באופן דומה את סעיף 9 לחוק שעניינו איסור לתבוע שכר בעד ראיית חשבון שנעשתה

² ס"ח התשל"ז עמ' 226.

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

”(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), המועצה רשאית, לאחר שנתנה למבקש הזדמנות לטעון את טענותיו, לסרב לתת רישיון רואה חשבון למבקש שמתקיימים בו התנאים המנויים באותו סעיף קטן, אם מתקיים לגביו אחד מאלה:

- (1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת היועץ המשפטי של המועצה, לשמש רואה חשבון;
- (2) קיימות עובדות אחרות שבשלהן אין לתת לו רישיון רואה חשבון.”

7. אחרי סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא:

”מרשם בעלי רישיונות 4א. המועצה תנהל מרשם שבו תרשום את כל בעלי רישיון רואה חשבון לפי חוק זה; המרשם יהיה פתוח לעיון הציבור באתר האינטרנט של המועצה; יושב ראש המועצה יורה על אופן הרישום במרשם ופרטי הרישום שייכללו בו.”

8. בסעיף 5 לחוק העיקרי –

(1) במקום סעיף קטן (א1) יבוא:

”(א1) לא שילם בעל רישיון את האגרה בעד שנה פלונית עד תום שלוש שנים ממועד החיוב כאמור בסעיף קטן (א) רישה, תשלח לו המועצה הודעה על חובתו לשלם את האגרה, בצירוף תוספת האגרה והפרשי ההצמדה כאמור באותו סעיף קטן; בעל רישיון שקיבל הודעה כאמור, ישלם את הסכום הנקוב בהודעה בתוך 15 ימים מיום קבלתה; לא שילם בעל רישיון את הסכום בתוך התקופה האמורה, בלא הצדק סביר, יראו בו כמי שהפר את הוראות חוק זה לענין סעיף (2)1”;

(2) סעיף קטן (ב) – בטל;

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן, מוצע שהמועצה תוכל לסרב לתת רישיון רואה חשבון למי שמצאה שקיימות לגבי עובדות אחרות שבשלהן אין לתת לו רישיון. הוראה זו נועדה להעניק למועצה כלים להתמודד עם מקרים המצדיקים סירוב לבקשה למתן רישיון, אך אינם נופלים בגדר סעיף (ב)4(1) המוצע וקשה לצפותם מראש.

סעיף 7

מוצע להוסיף לחוק את סעיף 4א המוצע ולקבוע בו כי המועצה תנהל מרשם של רואי החשבון, אשר יהיה פתוח לעיון הציבור באתר האינטרנט של המועצה. במרשם זה יצוינו שמות רואי החשבון, כך שהציבור יוכל לבדוק אם אדם המכנה את עצמו רואה חשבון הוא אכן בעל רישיון ורשאי לעסוק בראיית חשבון. על פי המוצע, יושב ראש המועצה יקבע הוראות בדבר אופן הרישום במרשם ופרטי רישום נוספים שייכללו בו.

סעיף 8

סעיף 5 לחוק קובע הוראות לענין אגרה שנתית שבעלי רישיון מחויבים בתשלומה. סעיף קטן (א1) של אותו סעיף קובע כי אם “לא שילם בעל רישיון את האגרה בעד שנה פלונית עד תום חודש מרס של השנה שלאחריה, לא יהיה רשאי לשמש ראש חשבון כל עוד לא שילם את האגרה בעד אותה השנה, כאמור בסעיף קטן (א)4”.

קובע כי אם “מצאה המועצה שאין המבקש ראוי מבחינת אופיו לשמש רואה חשבון, רשאית היא לסרב למתן הרישיון אף אם נתמלאו בו כל התנאים האמורים”. הוראה זו, המאפשרת למועצה לסרב להעניק רישיון למי שאינו ראוי מבחינת אופיו לשמש בעל רישיון, מנוסחת בצורה ארכאית שאינה תואמת את הנוסח המקובל בחקיקה דומה חרשה (ראו לדוגמה סעיף 7 לחוק שמאי מקרקעין) ומוצע על כן להחליפה בהוראה מעודכנת.

על פי המוצע, תוכל המועצה לסרב לתת רישיון רואה חשבון למי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש רואה חשבון, וזאת גם אם מתקיימים בו התנאים למתן רישיון שבסעיף קטן (א) של סעיף 4 לחוק. לשם צמצום החשיפה למרשם הפלילי ושמירה מרבית על פרטיותו של מבקש, מוצע, כי בהפעלת סמכות זו תסתמך המועצה על חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה אשר לו תהיה הסמכות לעיין לשם כך במרשם הפלילי. אמנם סעיף 6 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ”א-1981, מעניק את הסמכות לקבל מידע מהמרשם למי שמוסמך לתת את הרישיון, כלומר, למועצה. ואולם בשל המאפיינים הייחודיים של המועצה מוצע לעגן במפורש את הפרקטיקה המקובלת בהקשר זה והיא בדיקת העבר הפלילי של מבקש בידי היועץ המשפטי לגוף שמוסמך לתת רישיון.

(3) בסעיף קטן (ג), במקום "שר המשפטים" יבוא "השר" ובמקום הסיפה החל במילה "שכירים" יבוא "שמתקיימים בהם מאפיינים שקבע, ובכלל זה מאפיינים הנוגעים למועד קבלת הרישיון, היותם רואי חשבון שכירים והיותם מעל גיל שקבע".

תיקון סעיף 6

9. בסעיף 6 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), המילים "בעל תוקף" – יימחקו;

(2) בסעיף קטן (ב), בכל מקום, המילים "העוסק בראיית חשבון" – יימחקו ובמקום "רישיון בעל תוקף" יבוא "רישיון";

(3) בסעיף קטן (ג), המילים "בעל תוקף" – יימחקו.

הוספת כותרת פרק ד'

10. אחרי סעיף 6 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ד': התאגדות רואי חשבון".

תיקון סעיף 6א

11. בסעיף 6א(א) לחוק העיקרי –

(1) בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "לפי פקודת החברות" יבוא "לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999" (להלן – חוק החברות), ולפי מסמכי היסוד שלה אין הגבלה על אחריות בעלי המניות בה";

(2) בפסקה (2), במקום "לפי תזכירה" יבוא "לפי מסמכי היסוד שלה" והסיפה החל במילים "ונקבע בתזכיר" – תימחק.

תיקון סעיף 6ב

12. בסעיף 6ב לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), במקום "בתזכירה, בתקנוניה או במסמך אחר" יבוא "במסמכי היסוד שלה או בכל מסמך אחר";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "נשלל ממנו" יבוא "בוטל".

תיקון סעיף 6ג

13. בסעיף 6ג לחוק העיקרי –

(1) בכותרת השוליים, במקום "הפסקה" יבוא "התליה";

ד ב ר י ה ס ב ר

עולה על 70, ולהרחיב את סמכות השר כך שיוכל לקבוע שיעור אגרה שונה בשל מאפיינים שונים, כגון מועד ההסמכה של רואה החשבון, היותו שכיר, והיותו מעל לגיל מסוים שקבע השר.

סעיף 9(2)

מוצע לתקן את סעיף 6(ב) לחוק שעניינו ייחוד התואר, ולמחוק ממנו את המילים "העוסק בראיית חשבון" כך שההוראה לעניין ייחוד התואר תחול בכל מקרה של התחזות או שימוש בתואר רואה חשבון, ולא תתייחס להיבט של העיסוק בראיית חשבון. כמו כן מוצע, מהטעמים כמפורט בדברי ההסבר לסעיף 9(1) ו-3) להצעת החוק, למחוק מסעיף 6(ב) לחוק את ההתייחסות לתוקף הרישיון.

סעיפים 11 ו-12

סעיפים 6א ו-6ב לחוק קובעים הוראות בעניין עיסוק בחברת רואי חשבון. הוראות אלה נקבעו בעת שפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, היתה בתוקף, ומוצע כעת לערוך בהן כמה תיקונים הנדרשים לצורך התאמתן להוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק החברות).

מניעה של רואה חשבון מהאפשרות לעסוק בתחום עיסוקו היא סנקציה חמורה במיוחד, ויש בה כדי לפגוע בחופש העיסוק שלו במידה שחורגת מגבול הסביר. לפיכך מוצע להחליף הוראה זו בהוראה מידתית יותר שלפיה רואי חשבון שלא שילמו אגרה במועד יקבלו התראה שתעניק להם 15 ימים נוספים לתשלום האגרה, בצירוף תוספת האגרה (לפי המדרגות שבסעיף קטן (א)(1) עד (4) של סעיף 5 לחוק) והפרשי ההצמדה. רואה חשבון שקיבל התראה ולא שילם את הסכום הנקוב בה במועד, יראו אותו כמי שעבר עבירת משמעת (ראו דברי ההסבר לסעיף 12 כנוסחו המוצע בסעיף 22 להצעת החוק).

עוד מוצע לבטל את סעיף קטן (ב) של סעיף 5 לחוק, שלפיו "בעל רשיון רשאי לשמש רואה חשבון, בלי תשלום האגרה השנתית, עד סוף השנה שבה ניתן לו הרישיון" שכן, כאמור, מוצע לנתק בין תשלום האגרה לבין האפשרות לעסוק במקצוע.

לבסוף, מוצע לתקן את סעיף קטן (ג) של הסעיף האמור, אשר מסמיך את שר המשפטים (להלן – השר) לקבוע אגרות שונות לרואי חשבון שהם שכירים ולרואי חשבון שגילם

⁴ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.

(2) בסעיף קטן (א), במקום "שתוקף רישיונו הופסק" יבוא "שרישיונו הותלה", במקום "בתקופת ההפסקה" יבוא "בתקופת ההתליה", במקום "לפני ההפסקה" יבוא "לפני ההתליה" ובמקום "במשך ההפסקה" יבוא "במשך תקופת ההתליה";

(3) בסעיף קטן (ב), במקום "שתוקף רישיונו הופסק" יבוא "שרישיונו הותלה" ובמקום "במשך ההפסקה" יבוא "במשך תקופת ההתליה".

14. אחרי סעיף 16 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ה': עונשין"

15. במקום סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא:

"עונשין

7. (א) מי שעסק בראיית חשבון, שימש רואה חשבון או עשה פעולה שהתייחדה בחיקוק לרואה חשבון, בלא רישיון, בניגוד להוראות סעיף 6(א) או 6(ג), דינו – קנס כאמור בסעיף קטן 61(א)(3) לחוק העונשין.

(ב) מי שהתחזה לרואה חשבון, השתמש בתואר או כינוי העלולים ליצור רושם שהוא רואה חשבון או חתם כרואה חשבון, בלא רישיון, בניגוד להוראות סעיף 6(ב), דינו – מאסר שישה חדשים או קנס כאמור בסעיף קטן 61(א)(3) לחוק העונשין."

16. אחרי סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ו': הוראות מיוחדות לעניין עובדי מדינה והגבלה על תביעת שכר בעד ראיית חשבון."

17. בסעיף 9 לחוק העיקרי, המילים "בעל תוקף" – יימחקו, ובסופו יבוא "למעט שכר בעבור שירות שנתן בתקופה שבה היה בידו רישיון כאמור".

18. אחרי סעיף 9 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ז': משמעת."

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 13

העבירות על הוראות סעיף 6 לחוק וקובע עונש זהה לעבירה החמורה יותר של התחזות (לפי סעיף קטן (ב)) ולעבירות של הסגת גבול המקצוע (לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ג)).

מוצע על כן לקבוע שדינו של העובר עבירה של הסגת גבול המקצוע, כלומר עבירה על הוראות סעיף 6(א) או (ג) לחוק, יהיה קנס כאמור בסעיף קטן 61(א)(3) לחוק העונשין. התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), בלבד; הסכום המרבי לקנס זה עומד היום על 75,300 שקלים חדשים. זאת, להבדיל מהעונש שאפשר להשית על מי שעובר על הוראות סעיף 6(ב) לחוק – העבירה החמורה יותר – היא עבירת ההתחזות, שיכלול גם מאסר שישה חודשים.

ההפניה לקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין במקום הקנס הקבוע כיום – אלף לירות, ובמקום נקיבת סכום קנס אחר, תייתר את הצורך בהוצאת צווים עתיים מעדכנים לסכום הקנס.

סעיף 16 לחוק עניינו מגבלות על השתתפות בחברה של רואה חשבון שרישיונו הופסק. הפסקת תוקף הרישיון היא אחד מאמצעי המשמעת שהמועצה מוסמכת היום להטיל על רואה חשבון (ראו סעיף 12(ב)(3) לחוק). לאור החלפתו של הסדר המשמעת הקיים היום בחוק, כמוצע בסעיף 22 להצעת החוק, בהסדר עדכני שבמסגרתו תהיה לוועדת המשמעת, בין השאר, סמכות להתלות את רישיונו של רואה חשבון (ראו סעיף 101(א)(4) המוצע), וזאת חלק הפסקת הרישיון לפי ההסדר הקיים, מוצע לתקן בהתאם את ההתייחסות לאמצעי משמעת זה בסעיף 16 לחוק.

סעיף 15

מוצע להחליף את נוסחו של סעיף 7 לחוק שלשונו: "העובר על הוראה מהוראות סעיף 6, דינו – מאסר ששה חדשים או קנס אלף לירות או שני הענשים כאחד". הסעיף בנוסחו הקיים לא נותן מענה לצורך בהבחנה בין שני סוגי

תיקון סעיף 10

19. בסעיף 10 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (ב), במקום "שר המשפטים" יבוא "השר";

(2) סעיף קטן (ג) – בטל.

תיקון סעיף 11

20. בסעיף 11 לחוק העיקרי –

(1) במקום כותרת השוליים יבוא "אתיקה מקצועית";

(2) בסעיף קטן (א) –

(א) ברישה, במקום "שר המשפטים" יבוא "השר";

(ב) במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) כללי אתיקה מקצועית;

(3) כללים לעניין חובותיהם וזכויותיהם של רואי חשבון ומתמחים

בקשר למילוי תפקידיהם המקצועיים";

(3) סעיף קטן (ג) – בטל.

הוספת סעיף 11א

21. אחרי סעיף 11 לחוק העיקרי יבוא:

"חוות דעת מקדימה 11א. (א) המועצה רשאית, מיוזמתה או לפי פנייה של רואה חשבון או מתמחה, לתת חוות דעת מקדימה בעניינים אלה (בסעיף זה – חוות דעת מקדימה):

(1) ניגוד עניינים או אי-תלות של רואה חשבון,

בהתאם להוראות לפי סעיף 10;

(2) דרך פעולתו של רואה חשבון, בהתאם להוראות

לפי סעיף 11א(1);

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיפים 19(2) ו-20(3)

סעיף 11א(2) לחוק מסמיך את השר לקבוע "דברים, בנוסף על האמור בסעיף 10, שיש בהם משום התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע".

נוכח התיקונים המוצעים בסעיף 22 להצעת החוק, ובהם הקביעה שהפרת הוראות לפי החוק תהווה עבירת משמעת עצמאית, מתיירת הוראה זו ומוצע לקבוע תחתיה הוראות שלפיהן יוסמך השר לקבוע כללי אתיקה מקצועית וכללים בעניין חובות וזכויות של רואי חשבון ומתמחים. הוראה דומה קיימת בסעיף 14כט לחוק המתווכים במקרקעין ובסעיף 15 לחוק שמאי מקרקעין. יצויין כי בהתאם להוראות סעיף 12א לא המוצע, כפופים גם מתמחים בראיית חשבון לכללי האתיקה.

סעיף 21

מוצע להסמיך את המועצה לתת חוות דעת מקדימה בעניין ניגוד עניינים ואי-תלות, דרכי פעולה וכללי ההתנהגות של רואי חשבון ומתמחים בראיית חשבון, זאת בדומה לסמכות הנתונה היום לוועדות האתיקה (הארצית והמחוזית) של לשכת עורכי הדין (ראו: סעיף 60א לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן – חוק לשכת עורכי הדין)).

סעיפים 10(ג) ו-11(ג) לחוק קובעים עבירות של התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע. לפי סעיף 10(ג) לחוק "רואה חשבון שעבר על הוראות סעיף זה ייאשם בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע". סעיף 11(ג) לחוק קובע כי "רואה חשבון שפעל בניגוד לתקנות שנקבעו לפי סעיף קטן (א) או בניגוד לקווים המנחים כאמור בסעיף קטן (ב) יאשם בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע". מאחר שמוצע, בסעיף 22 להצעת החוק, להגדיר מחדש את עבירות המשמעת, ובין השאר לקבוע עבירה של התנהגות בדרך שאינה הולמת את המקצוע, וכן לקבוע שהפרה של הוראה מההוראות לפי החוק תהווה עבירת משמעת, העבירות הקבועות היום בסעיפים 10(ג) ו-11(ג) לחוק מתיירות ומוצע לבטלן.

סעיף 20(ב)(2)

סעיף 10(ב) לחוק מסמיך את השר לקבוע בתקנות, לעניין האיסור הקבוע בסעיף 10(א) לחוק על ניגוד עניינים או פגיעה באי-תלות – אשר הפרתו נחשבת להתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע – נסיבות שיראו אותן כנסיבות שבהן עלול להיווצר ניגוד עניינים או עלולה להיגרם פגיעה באי-תלות של רואה חשבון.

(3) כללי אתיקה מקצועית או כללים לעניין חובותיהם וזכויותיהם של רואי חשבון ומתמחים, בהתאם להוראות לפי סעיף 11(א) או (2) או (3), לפי העניין.

(ב) רואה חשבון או מתמחה רשאי לפנות למועצה בבקשה לקבלת חוות דעת מקדימה, באמצעות תובע; לצורך העברת הפנייה למועצה, ישמיט ממנה התובע, ככל האפשר, פרטים שיש בהם כדי לזהות את הפונה או צדדים שלישיים הנוגעים בדבר.

(ג) מי שפעל בהתאם לחוות דעת מקדימה לא יראו אותו, לעניין אותה פעולה, כמי שעבר עבירת משמעת, אלא אם כן פעולתו כאמור לא היתה סבירה בנסיבות העניין.

(ד) יושב ראש המועצה יורה בדבר דרכי הפרסום של חוות דעת מקדימות שנתנה המועצה לפי הוראות סעיף זה.

22. במקום סעיף 12 לחוק העיקרי יבוא:

החלפת סעיף 12 והוספת סעיפים 10א עד 10ב

“עבירות משמעת 12. רואה חשבון שעשה אחד מאלה עבר עבירת משמעת:

- (1) התנהג בדרך שאינה הולמת את המקצוע;
- (2) הפר כלל מכללי האתיקה המקצועית או הוראה אחרת מההוראות לפי חוק זה, או הפר הוראת דין אחר המטילה עליו איסור או חובה בקשר לביצוע תפקידו;
- (3) השיג את רישיונו במצג שווא;

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 22 – כללי

סעיף 12 לחוק מסמין את המועצה לחקור בהתנהגות רואה חשבון, ואם מצאה שהתנהג התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע או שהורשע בעבירה שיש עמה קלון, רשאית היא להטיל עליו את אחד מאמצעי המשמעת המפורטים בסעיף. כאמור לעיל בחלק הכללי של דברי ההסבר, מוצע להחליף הסדר זה בהסדר של שיפוט משמעת בהליך אדברסרי, לפני ועדת משמעת בלתי תלויה. לפיכך מוצע להחליף את סעיף 12 לחוק ולהוסיף לחוק את סעיפים 10א עד 10ב שבהוראותיהם קובעות הסדר משמעת כאמור.

לסעיף 12 בנוסחו המוצע

מוצע להגדיר מחדש את עבירות המשמעת בהתאם למקובל בחקיקה עדכנית בתחום, ואלה הן: התנהגות בדרך שאינה הולמת את המקצוע (פסקה 1); הפרת כלל מכללי האתיקה המקצועית או הוראה מהוראות חוק רואי חשבון או ההוראות שנקבעו מכוחו או הפרת הוראות דין אחר המטילות על רואה חשבון איסור או חובה בקשר לביצוע תפקידו (פסקה 2); השגת רישיון ראיית חשבון במצג שווא (פסקה 3); חוסר אחריות או רשלנות חמורה בעת העיסוק בראיית חשבון (פסקה 4); והרשעה בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הנאשם ראוי לשמש רואה חשבון או הרשעה בעבירה שיש לה השלכה על העיסוק בראיית חשבון (פסקה 5). בנוסף, מוצע לקבוע,

כאמור, מוצע להעביר את הסמכות הנתונה היום למועצה לרון בעבירות משמעת של רואי החשבון, לוועדת משמעת. עם העברת תפקיד זה של המועצה לגוף חדש, מוצע שהמועצה תמלא תפקיד חדש בתחום האתיקה של רואי החשבון ומתמחים, אשר במסגרתו יהיה ניתן לעשות שימוש במומחיות של חברי המועצה ובניסיונם בתחום. חוות דעת אלה ישמשו כלי לכלל רואי החשבון בעיסוקם ויסייעו בפיתוח דיני האתיקה של מקצוע ראיית החשבון.

עם זאת, ועל רקע העיקרון שלפיו שיפוט של רואי חשבון ייעשה רק בידי גוף בלתי תלוי, מוצע כי חוות הדעת של המועצה יינתנו לרואי חשבון באופן אנונימי. כך גם יהיה ניתן להבטיח שלא ייווצרו ניגודי עניינים בין חברי המועצה לבין רואי החשבון הפונים לקבלת חוות הדעת. בהתאם, מוצע כי בקשות של רואי חשבון או מתמחים לקבלת חוות דעת מקדימות כאמור ייעשו באמצעות התובע לפני ועדת המשמעת (ראו דברי ההסבר לסעיף 10א המוצע לעניין מינויו של התובע ותפקידיו), אשר יעביר את הבקשה למועצה תוך השמטת פרטים מזהים ככל הניתן.

עוד מוצע להקנות הגנה מהגשת קובלנה לוועדת המשמעת לרואה חשבון ולמתמחה שפעלו בהתאם לחוות דעת מקדימה של המועצה. זאת בתנאי שהסתמכותם על אותה חוות דעת מקדימה נעשתה בתום לב והיתה סבירה בנסיבות העניין.

(4) גילה חוסר אחריות או רשלנות חמורה בעת עיסוק במקצוע;

(5) הורשע בפסק דין סופי, בין בישראל ובין מחוץ לישראל, בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לעסוק בראיית חשבון או בעבירה שיש לה השלכה על עיסוקו;

(6) לא נקט אמצעים לתיקון פגיעה באי-תלות שעליהם הורתה ועדת המשמעת לפי הוראות סעיף 12כא.

ועדת המשמעת 12א. (א) השר ימנה ועדת משמעת שתפקידה לדון ולהחליט בעבירות משמעת (בחוק זה – ועדת משמעת).

(ב) ועדת המשמעת תהיה בת שלושה חברים והם:

(1) מי שכשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי, בעל ידע בתחום החשבונאות, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) רואה חשבון שהוא עובד המדינה, שעסק בראיית חשבון במשך שבע שנים לפחות, אשר ימונה לאחר התייעצות עם המועצה;

(3) רואה חשבון שאינו עובד המדינה, שעסק בראיית חשבון במשך שבע שנים לפחות, שמתוכן עסק במשך חמש שנים לפחות בפעולות ביקורת דוחות כספיים, אשר ימונה לאחר התייעצות עם המועצה; בפסקה זו, "פעולת ביקורת" – כהגדרתה בסעיף 154(א) לחוק החברות.

(ג) חבר המועצה לא יכהן כחבר ועדת המשמעת.

(ד) השר ימנה ממלאי מקום לחברי ועדת המשמעת לפי הוראות סעיף זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

(3) הפסקת תוקף הרשיון לתקופה שתקבע;

(4) ביטול הרשיון.

(ג) חבר המועצה שנתמנה לפי סעיף קטן (א) יוכל, באישור המועצה להשלים חקירה שהתחיל בה אף לאחר שתמה תקופת כהונתו כחבר המועצה.

לסעיפים 12א עד 12ז המוצעים

מוצע להקים, בסעיף 12א המוצע, ועדת משמעת בלתי תלויה שתפקידה יהיה לדון ולהחליט בעבירות משמעת של רואי חשבון. הוועדה תהיה מורכבת משלושה חברים שימנה השר, כמפורט להלן. ליושב ראש הוועדה ימונה אדם שכשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי, כלומר, עורך דין בעל ותק בעיסוק של שבע שנים לפחות (ראו סעיף 3 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984 (להלן – חוק בתי המשפט)). שהוא גם בעל ידע בתחום החשבונאות. ויובהר לעניין זה כי הדרישה היא לידע בחשבונאות ולא להשכלה בחשבונאות, וזאת בשל הקושי היישומי הצפוי באיתור אנשים כשירים שעונים על דרישת ההשכלה בשני

בפסקה (6), כי רואה חשבון שלא נקט באמצעים לתיקון פגיעה באי-תלות שעליהם הורתה ועדת המשמעת לפי סעיף 12כא המוצע – עבר עבירת משמעת.

וזה נוסחו של סעיף 12 לחוק שמוצע כאמור להחליפו:

"חקירה בהתנהגות רואה חשבון"

12 (א) המועצה תחקור, בעצמה או על ידי מי שתמנה לכך מבין חבריה, כל מקרה שהובא לידעתה ובו נאשם רואה חשבון בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע, בין שנקבעה בחוק זה או בתקנות ובין אם לאו, או שנתחייב בדין על עבירה שיש בה קלון; ובלבד שתינתן הזדמנות לרואה החשבון הנאשם להשיב על האשמה ולהתגונן.

(ב) לאחר חקירה כאמור, רשאית המועצה, אם תראה לעשות כך למען הגנת הציבור או שמו הטוב של המקצוע, להחליט על אחד מאלה:

(1) התראה ברואה החשבון;

(2) נויפה ברואה החשבון;

(ה) הודעה על מינוי חברי ועדת המשמעת והודעה על מינוי ממלא מקום לחבר ועדת המשמעת יפורסמו ברשומות.

לא ימונה לחבר ועדת המשמעת מי שמתקיים בו אחד מאלה: סייגים למינוי של חבר ועדת משמעת 12.ב.

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש חבר ועדת המשמעת או שביט המשפט קבע לגביו שביצע עבירה כאמור;

(2) הוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה בשל עבירה כאמור בפסקה (1), וטרם ניתן פסק דין סופי בעניין;

(3) הוא עלול להימצא במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת המשמעת לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו; לעניין זה –

“עניין אישי”, של חבר ועדת המשמעת – לרבות עניין אישי של קרובו או של גוף שהוא או קרובו הם בעלי שליטה בו;

“קרוב”, של חבר ועדת המשמעת – בן זוג, הורה, הורה הורה, אח או אחות, צאצא, צאצא של בן זוג ובני זוגם של כל אחד מאלה או אדם אחר הסמוך על שולחנו, וכן שותף, מעביד או עובד של חבר כאמור;

“בעל שליטה” – כל אחד מאלה: מנהל או עובד אחראי בגוף או כל מי שיש לו חלק העולה על 5% בהון או בזכות לקבל רווחים של אותו גוף.

ד ב ר י ה ס ב ר

למנות ממלאי מקום לחברי ועדת המשמעת, זאת כדי שיהיה אפשר לממש את האפשרות להמשיך הדיון במקרה שחבר ועדה מסוים, שאינו יושב ראש ועדת המשמעת, לא יוכל להמשיך בו.

מוצע לעגן בחוק במפורש את עיקרון האי־תלות של ועדת המשמעת (ראו סעיף 112 המוצע). עיקרון זה חל על שופטים וגם על חברי ועדות משמעת הפועלות לפי דינים אחרים. עיקרון האי־תלות מבטא את השינוי המרכזי שמחולל תיקון החקיקה המוצע, והוא הניתוק בין הרגולטור של המקצוע שהוא חלק מהרשות המבצעת (מועצת רואי חשבון), לבין הגוף האמון על בירור קובלנה משמעתית המוגשת נגד בעל המקצוע, מטעם הרגולטור.

בסעיף 112 המוצע, מוצע לקבוע סייגים למינוי לחבר ועדת המשמעת. הסייגים המוצעים בפסקאות (1) ו־(2) של הסעיף האמור מטרתם לוודא שלא ימונה לחבר הוועדה מי שהורשע בעצמו בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד האמור או שהוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור. סייג נוסף נוגע לניטרליות של חברי ועדת המשמעת. בהקשר זה מוצע לקבוע בפסקה (3) של הסעיף האמור כי מי שעלול להימצא באופן תדיר בניגוד עניינים כאמור באותה פסקה, לא יוכל להתמנות לחבר הוועדה.

התחומים). שני החברים הנוספים שימונו יהיו רואי חשבון, שאחד מהם עובד המדינה בעל ותק בעיסוק של שבע שנים והשני אינו עובד המדינה ובעל ותק בעיסוק של שבע שנים, שמתוכן עסק בפועל במשך חמש שנים לפחות בפעולות ביקורת של דוחות כספיים (להגדרת “פעולת ביקורת” ראו סעיף 154(א) לחוק החברות). חברים אלה ימונו לאחר התייעצות עם המועצה.

הרכב זה של ועדת המשמעת דומה להרכב של ועדות משמעת הפועלות מכוח חוקים אחרים המסדירים עיסוק, והוא מאפשר מעורבות של בעלי המקצוע בשיפוט המשמעת, אשר מטבעו כרוך בהערכה נורמטיבית של התנהגותו של רואה חשבון במסגרת מקצועו ומחייב הבנה מקצועית ואתית של תחום העיסוק. תפקידו העיקרי של המשפטן, שהוא כאמור יושב ראש ועדת המשמעת, לתת מענה להיבטים המשפטיים הנוגעים לפעילותה של הוועדה.

במטרה להבטיח את הניטרליות של ועדת המשמעת מוצע לקבוע, בסעיף 12(א) המוצע, כי חבר המועצה לא יוכל לכהן כחבר הוועדה.

כמפורט להלן בדברי ההסבר לסעיף 112 המוצע, ועדת המשמעת תשב ככלל במותב של שלושה (ראו סעיף 112(ד) המוצע). מוצע לחייב את השה בסעיף 12(ד) המוצע,

<p>ג.12. חבר ועדת המשמעת יתמנה לתקופה של ארבע שנים, ורשאי השר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה אחת נוספת, וכן, לאחר הפסקה של ארבע שנים רצופות לפחות, לשוב ולמנותו ללא יותר משתי תקופות כהונה נוספות.</p>	<p>תקופת כהונה</p>
<p>ד.12. (א) חבר ועדת המשמעת יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו בהתקיים אחד מאלה:</p>	<p>הפסקת כהונה</p>
<p>(1) הוא התפטר מחברותו בוועדה במסירת כתב התפטרות לשר;</p>	
<p>(2) הוא מונה לחבר המועצה.</p>	
<p>(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן, יעביר השר את חבר ועדת המשמעת מכהונתו, לפני תום תקופת הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:</p>	
<p>(1) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;</p>	
<p>(2) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים למינויו כאמור בסעיף 12א(ב);</p>	
<p>(3) התקיים בו סייג מהסייגים המנויים בסעיף 12ב;</p>	
<p>(4) מתקיימות נסיבות מיוחדות שיפורטו שבשלהן אין הוא ראוי לכהן כחבר ועדת המשמעת.</p>	
<p>ה.12. חבר ועדת המשמעת שהחל בדיון ותקופת כהונתו כחבר הוועדה הסתיימה לפי הוראות סעיף 12 ג או נפסקה לפי הוראות סעיף 12ד(א)(1) או (ב)(2), יהיה מוסמך לסיים את הדיון שהחל בו בתוך שישה חודשים מיום שהסתיימה או נפסקה כהונתו, אלא אם כן ראה השר כי יש הצדקה לקיצור התקופה.</p>	<p>סמכות לסיים דיון</p>
<p>ו.12. במילוי תפקידו אין על חבר ועדת המשמעת מרות וזולת מרותו של הדין.</p>	<p>אי-חלות</p>

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצע כי חבר ועדת המשמעת שכהונתו הסתיימה או שכהונתו נפסקה מאחר שהתפטר או מאחר שלא מתקיימים בו עוד תנאי הכשירות שמכוחם מונה לחבר הוועדה, יהיה מוסמך לסיים דיון שהחל בו, וזאת בתוך שישה חודשים מיום סיום הכהונה או הפסקתה כאמור. עוד מוצע, להסמיך את השר לקצר את התקופה האמורה, אם מצא כי יש הצדקה לכך (ראו סעיף 12 ה המוצע). הוראה זו מטרתה למנוע פגיעה בדיון שכבר החל ושייתכן שמצוי בשלבו האחרונים. הוראות דומות קיימות, בין השאר, בסעיף 14 לחוק המתווכים במקרקעין ובסעיף 19 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992.

לכסוף מוצע, כי חברי ועדת המשמעת שאינם עובדי המדינה יהיו זכאים לגמול בעבור השתתפות בדיוני הוועדה, וזאת בהתאם לקביעת שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר (ראו סעיף 12 ה המוצע).

על פי המוצע בסעיף 12 ג לחוק כנוסחו המוצע, תקופת הכהונה של חבר ועדת המשמעת תהיה ארבע שנים, ויהיה ניתן למנותו לתקופת כהונה נוספת אחת, ברציפות, וכן לשתי תקופות כהונה נוספות, שניתן שיהיו גם הן רצופות, בחלוף ארבע שנים מתום תקופת הכהונה הקודמת.

עוד מוצע לקבוע עילות שבהתקיימן תופסק כהונתו של חבר ועדת משמעת (ראו סעיף 12 ד המוצע). עילות אלה כוללות התפטרות, מינוי לחבר המועצה, נבצרות, פגם בכשירות או התקיימות סייג הפוסל אדם ממינוי לחבר ועדת המשמעת וכן עילת סל שעניינה נסיבות מיוחדות (שיפורטו בכתב) המתקיימות בחבר ועדת המשמעת, ואשר בשלהן אין הוא ראוי לשמש חבר הוועדה. על פי המוצע, בעוד שבהתקיים שתי העילות הראשונות (התפטרות ומינוי לחבר המועצה), יחדל החבר לכהן בוועדה, הרי שלעניין שאר העילות נדרש שהשר יחליט בדבר התקיימותן ויעביר את חבר הוועדה מכהונתו בהודעה בכתב.

112. חבר ועדת המשמעת שאינו עובד המדינה, זכאי לגמול בעבור השתתפותו בדיוניה של ועדת המשמעת, בסכומים ולפי תנאים שקבע השר, בהסכמת שר האוצר.

112.ח. (א) תלונה על עבירת משמעת של רואה חשבון תוגש למועצה ותתברר בידי עובד המדינה, בעל השכלה אקדמית בחשבונאות, שהשר הסמיכו לכך (בחוק זה – חוקר); לעניין זה, "בעל השכלה אקדמית בחשבונאות" – מי שסיים את חוק לימודיו בחוג לחשבונאות במוסד מוכר כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.⁵

(ב) חוקר יפעל לפי הנחיות התובע ויגיש לו את ממצאי בירורו ואת תוצאותיו.

(ג) לצורך ביצוע סמכויותיו לפי חוק זה יהיו לחוקר הסמכויות לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות),⁶ וסעיף 3 לפקודה האמורה יחול, בשינויים המחויבים, על חקירה שעשה החוקר.

(ד) לחוקר כאמור בסעיף קטן (א) יוסמך רק מי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי סעיף קטן (ג), כפי שהורה השר, בהסכמת השר לביטחון הפנים;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים כפי שהורה השר, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים.

(ה) חוקר לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי סעיף קטן (ג) אלא בעת מילוי תפקידו ובהתקיים שניים אלה:

(1) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(2) יש בידו תעודה החתומה בידי השר, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו של החוקר, שאותה יציג על פי דרישה.

ד ב ר י ה ס ב ר

שיסמך השר (להלן – חוקר), שיהיו לו סמכויות חקירה לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות). סעיפים אלה קובעים את סמכותו של חוקר לערוך חקירות בעל פה ובכתב לכל אדם שסביר שיש ידע על אודות עובדות או נסיבות עבירה שהוא חוקר, לרשום עדות שהוא גובה בכתב וכן הוראות בדבר דרך גביית העדות בכתב. כמו כן קובעים סעיפים אלה את חובתו של עד לענות על שאלות החוקר כל עוד אין הדבר עלול להפליל אותו.

לסעיפים 112 ו-113 המוצעים

מוצע לקבוע הפרדה ברורה בין בירור של תלונה או של חשד לעבירת משמעת לבין ההחלטה על הגשת קובלנה וניהול ההליך המשמעותי, וזאת בדומה להפרדה הקיימת בהליכים פליליים בין שלב החקירה לשלב ההעמדה לדיון. בהתאם, מוצע כי תלונה שהוגשה למועצה תתברר בידי חוקר, עובד המדינה, בעל השכלה אקדמית בחשבונאות,

⁵ ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

⁶ חוקי א"י, כרך א', עמ' (ע) 439, (א) 467.

תובע ותפקידיו 12ט. (א) התובע לפני ועדת המשמעת יהיה עורך דין, עובד המדינה, שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך.

(ב) ראה תובע, בין על יסוד תלונה שהתבררה בידי חוקר לפי הוראות סעיף 12 ובין בכל דרך אחרת, כי יש ראיות לכאורה שרואה חשבון עבר עבירת משמעת, יגיש נגדו קובלנה לוועדת המשמעת, אלא אם כן סבר שאין בהגשתה עניין לציבור.

(ג) הגיש תובע קובלנה כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע על הגשתה למי שהוגשה נגדו (בחוק זה – הנקבל).

(ד) היה התובע סבור שיש צורך בכך, ינחה את החוקר לבצע בירור נוסף.

מידע למתלונן 12י. (א) מתלונן זכאי לקבל מידע על השלב שבו מצוי בירור התלונה שהגיש או הקובלנה הקשורה אליה; ואולם לא ייכלל במידע לפי סעיף קטן זה מידע שמסירתו אסורה לפי כל דין או שיש במסירתו, לפי שיקול דעתו של התובע, כדי לפגוע בבדיקת התלונה או בפרטיותו או בשלמו של אדם.

(ב) החליט תובע שלא להגיש קובלנה על עבירת משמעת על יסוד תלונתו של אדם, יודיע על כך למתלונן בהודעה מנומקת.

(ג) הוגשה קובלנה על עבירת משמעת על יסוד תלונתו של אדם, יודיע התובע למתלונן על הגשתה; החליטה ועדת המשמעת בקובלנה, ולא נכח המתלונן בשעת מתן ההחלטה, יודיע התובע למתלונן על ההחלטה; התובע ימציא העתק מהחלטת ועדת המשמעת למתלונן, אלא אם כן החליטה ועדת המשמעת אחרת, מטעמים שיירשמו.

ד ב ר י ה ס ב ר

בעיקרן להוראות סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן – חוק סדר הדין הפלילי), בעניין שיקול דעתו של תובע בהגשת כתב אישום, והן הוראות מקובלות בחקיקה עדכנית המסדירה הליכי משמעת במקצועות מוסדרים (ראו למשל סעיף 14א(ה) לחוק המתווכים במקרקעין וסעיף 26א) לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים). כמו כן מוצע להסמיך את התובע להנחות את החוקר לבצע בירורים נוספים ככל שלדעתו הדבר נדרש.

לסעיף 12 המוצע

מוצע, ברוח חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, לעגן בחוק את זכותו של מתלונן לקבל מידע על השלב שבו מצוי בירור התלונה שהגיש או הקובלנה הקשורה אליה, וכן את חובתו של תובע להודיע למתלונן על החלטה שלא להגיש קובלנה על יסוד תלונה שהגיש. במקרה שבו הוגשה קובלנה על יסוד תלונה, מוצע כי התובע יודיע על כך למתלונן, אשר יהיה זכאי להיות נוכח בדיוני ועדת המשמעת. עוד מוצע כי במקרה שהמתלונן לא נכח בשעת הדיון, התובע יחויב להודיע לו על החלטת ועדת המשמעת וכן להמציא לו עותק של ההחלטה, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת, מטעמים שיירשמו.

הדרישה להשכלה אקדמית בחשבונאות כתנאי סף למינוי כחוקר היא בעלת חשיבות רבה. החוקר הוא הגורם שיספק לתובע את התמיכה והליווי המקצועיים בתחום ראיית החשבון בקובלנות שהוא מנהל נגד רואי חשבון. בלא ליווי מקצועי כאמור, עלול התובע להיכשל במילוי תפקידו ככל שעבירת המשמעת נוגעת לעבודת הביקורת החשבונאית. על פי המוצע, יפעל החוקר לפי הנחיות התובע ויגיש לו את ממצאי הבירור, לצורך החלטה בעניין הגשת קובלנה.

כאמור, ההליך שיתנהל לפני ועדת המשמעת יהיה הליך אדברסרי. בהתאם, מוצע לקבוע, בסעיף 12 המוצע, כי הליכים לפני ועדת המשמעת ייפתחו בקובלנה נגד רואה חשבון שיגיש תובע. התובע יהיה על פי המוצע עורך דין, עובד המדינה, שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך (להלן – תובע). התובע יגיש קובלנה נגד רואה חשבון במקרה שמצא, על יסוד תלונה שהוגשה למועצה (בין אם התבררה בידי חוקר בין אם לאו) או בכל דרך אחרת, כי יש ראיות לכאורה לכך שרואה חשבון עבר עבירת משמעת. עם זאת, מוצע לאפשר לתובע שלא להגיש קובלנה אם הוא סבור שאין בהגשתה עניין לציבור, לרבות, למשל אם מדובר לדעתו בוטי דברים. הוראות אלה, אשר תוחמת את שיקול דעתו של התובע בהגשת הקובלנה, דומות

12.יא. (א) הוגשה קובלנה, רשאים הנקבל וסנגורו לעיין בכל זמן

סביר בחומר הבירור שבידי התובע הנוגע לקובלנה (בסעיף זה – חומר הבירור), ולהעתיקו.

(ב) לא יגיש תובע לוועדת המשמעת כראיה את חומר הבירור, אם לא ניתנה לנקבל או לסנגורו הזדמנות סבירה לעיין בו ולהעתיקו, אלא אם כן הם ויתרו על כך בכתב.

(ג) נקבל רשאי לבקש מוועדת משמעת להורות לתובע להתיר לו עיון בחומר שלטענתו הוא חומר בירור שלא הועמד לעיונו.

(ד) בקשה כאמור בסעיף קטן (ג) תידון לפני יושב ראש ועדת המשמעת בשבתו כדן יחיד.

(ה) בעת הדיון בבקשה כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי יושב ראש ועדת המשמעת לעיין בחומר שבמחלוקת, אם ראה צורך בכך.

(ו) על החלטת יושב ראש ועדת המשמעת לפי סעיף קטן (ד) ניתן לערער בתוך 15 ימים לפני בית המשפט המחוזי שידון בערעור בדן יחיד.

(ז) אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בהוראות פרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971⁷ (להלן – פקודת הראיות), או כדי לאפשר עיון בחומר כאמור בסעיף קטן (א), שאי-גילוי מותר או שגילוי אסור לפי כל דין.

(ח) השר רשאי לקבוע בתקנות הוראות לעניין דרכי העיון וההעתיקה של חומר הבירור, סדרי הדיון בבקשת נקבל להתיר לו עיון בחומר שלא הועמד לעיונו או בערעור על החלטת יושב ראש ועדת המשמעת בבקשה כאמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

הדין בישראל (פורסם באר"ש, 18.8.2008); בג"ץ 1541/06 חננאל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 28.5.2005); ועת"ם (מנהליים י"ם) 12-05-55424 נצר נ' משרד הבריאות (פורסם בנבו, 14.11.2012).

לסעיף 12 המוצע

מוצע לעגן בחוק את זכותו של רואה חשבון שהוגשה נגדו קובלנה (להלן – הנקבל) לעיין בחומר הבירור שבידי התובע. כל חלק מחומר החקירה שלא יועמד לעיונו של הנקבל, לא יהיה רשאי התובע להגישו כראיה לפני ועדת המשמעת. הוראה זו מקבילה בעיקרה להוראות סימן ג' לפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי בעניין עיון בחומר חקירה. יודגש כי בדומה להסדר הקבוע באותו חוק, אין בזכות העיון של נקבל, בהתאם להוראות המוצעות בהצעה זו, כדי לגבור על הוראות פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – פקודת הראיות) לעניין חסיונות וכן אין בהן כדי לאפשר עיון בחומר שגילוי אסור או שאי-גילוי מותר, לפי כל דין אחר.

השינוי המוצע במבנה הדין המשמעת, אשר מפריד בין שלב החקירה וההחלטה על הגשת קובלנה לבין שלב ההעמדה לדין משמעת, כולל בגדרו גם שינוי בתפיסת הערכאה המוסמכת לדין בהחלטה על אי-העמדה לדין משמעת של רואה חשבון, כפי שזו באה לידי ביטוי בעת"מ (מנהליים י"ם) 14-07-11219 עמותת ז.פ. ע"ר 580195055 (פורסם נ' משרד המשפטים/מועצת רואי החשבון ואח' (פורסם באר"ש, 29.03.2015). אחת התוצאות של שינוי זה היא שהשגה על החלטת התובע שלא להגיש קובלנה כנגד נילון עקב תלונה שהוגשה בעניינו, תיעשה בדרך של הגשת עתירה מינהלית לבית משפט לעניינים מינהליים, לפי פרט 3(2) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. זאת, כמקובל בעניינים אחרים של הסדרת עיסוק (ראו למשל: בג"ץ 11213/05 פלונית נ' ועדת מחוז תל אביב של לשכת עורכי הדין בישראל (פורסם באר"ש, 17.7.2006); בג"ץ 6744/06 ע"ד חיים אינדיג נ' ועד מחוז תל אביב של לשכת עורכי הדין (פורסם באר"ש, 26.9.2006); בג"ץ 208/08 יהודה והבי, ע"ד נ' לשכת עורכי

⁷ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

12.יב. (א) דיון משמעתי יתנהל בנוכחות התובע והנקבל, אך ועדת המשמעת רשאית לנהל דיון שלא בנוכחות הנקבל, באחד מאלה:

- (1) סנגורו של הנקבל התייצב במקומו;
- (2) הנקבל נעדר מהישיבה בלא סיבה מספקת, לאחר שהוזהר שאם ייעדר בלא סיבה מספקת תהיה הוועדה רשאית לדון בעניינו שלא בפניו.
- (ב) ועדת המשמעת תדון בדלתיים סגורות, אלא אם כן הורתה לקיים את הדיון, כולו או חלקו, בפומבי; ביקש הנקבל כי הדיון יתקיים בפומבי, תקיימו ועדת המשמעת בפומבי, אלא אם כן הורתה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לקיים את הדיון, כולו או חלקו, בדלתיים סגורות.
- (ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב) –

- (1) הדיון בעבירת משמעת כאמור בסעיף 12(5) יתקיים בפומבי, אלא אם כן פסק הדין כאמור באותו סעיף, כולו או חלקו, נאסר לפרסום;
- (2) המתלונן זכאי להיות נוכח בדיון המתקיים בדלתיים סגורות בקובלנה שהוגשה על יסוד תלונתו, וכן זכאי הוא שאדם המלווה אותו, לפי בחירתו, יהיה נוכח עמו בדיון, אלא אם כן החליטה ועדת המשמעת, מטעמים מיוחדים שיירשמו, שלא לאפשר את נוכחותם בדיון, כולו או חלקו;
- (3) ועדת המשמעת רשאית, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לאפשר לאדם אחר שאינו המתלונן, התובע או הנקבל להיות נוכח בדיון.
- (ד) על דיון בדלתיים סגורות ועל דיון בפומבי לפי סעיף זה, יחולו ההוראות לעניין איסור פרסום לפי סעיף 70 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984* (להלן – חוק בתי המשפט), בשינויים המחויבים.

ד ב ר י ה ס ב ר

ומן הראוי לצמצם את הפגיעה בו ולהקטין את חשיפתו בשלב של ההעמדה לדין משמעתי. מטבע הדברים, טעם זה אינו קיים במקרה שהקובלנה מוגשת בשל מעשים שבשלהם הורשע רואה חשבון בהליך פלילי שהתנהל בדלתיים פתוחות, ולפיכך מוצע לקבוע כי במקרים אלה יתנהל הדיון בדלתיים פתוחות, אלא אם כן החליטה ועדת המשמעת אחרת.

עוד מוצע להחיל על הדיון לפני ועדת המשמעת את הוראות סעיף 70 לחוק בתי המשפט, האוסר על פרסום דבר על דיון שהתנהל בבית משפט בדלתיים סגורות אלא ברשות בית המשפט, וכן קובע הוראות נוספות בעניין איסור הפרסום.

לסעיף 12 יוב המוצע

מוצע כי ככלל, דיוני ועדת המשמעת יתנהלו בדלתיים סגורות ובנוכחות הנקבל, סנגורו, התובע וכן המתלונן (ומלווה של המתלונן, אם ביקש זאת המתלונן), וזאת אלא אם כן החליטה ועדת המשמעת אחרת (למשל לבקשת הנקבל עצמו). כלל זה של דלתיים סגורות מקובל ברוב הסדרי המשמעת הקבועים בחקיקה, כמו למשל ההסדר הקבוע בעניין זה בחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, בסעיף 33(ב) (בעניין זה ההסדר הקבוע בחוק לשכת עורכי הדין שונה במהותו משאר הסדרי המשמעת בשל מאפיינים ייחודיים של אופי ההסדרה של המקצוע). הסדר זה מבוסס על התפיסה שלפיה המוניטין של בעל המקצוע, במקרה זה רואה חשבון, הוא נכס מרכזי שלו

⁸ ס"ח התשמ"ה, עמ' 198.

(ה) על החלטת ועדת המשמעת לפי סעיף קטן (ב) רשאים לערער הנקבל והתובע כשם שמערערים על החלטת ועדת המשמעת בקובלנה, לפי סעיף 12זכד.

זכות טיעון לנקבל 12יג. בדיון לפני ועדת המשמעת תינתן לנקבל הזדמנות להשמיע את טענותיו, להביא ראיות, להעיד עדים ולחקור כל עד שהתייצב לפני ועדת המשמעת.

סדרי עבודת ועדת משמעת 12יד. (א) המניין החוקי בישיבות ועדת המשמעת הוא כל חבריה. (ב) החלטות ועדת המשמעת יתקבלו ברוב קולות חבריה.

(ג) אין רוב לדעה אחת, תכריע הדעה אשר לדעת יושב ראש הוועדה מקלה עם הנקבל, ואולם אם לא היה רוב דעות לגבי סוג אמצעי המשמעת או מידתו, תצורף הדעה המחמירה יותר לדעה המקלה הקרובה אליה.

מותב חסר 12טו. (א) על אף האמור בסעיף 12יד(א), נעדר חבר ועדת המשמעת שאינו יושב ראש הוועדה, משיבה, יתקיים הדיון באותה ישיבה לפני חברי הוועדה הנוכחים, אם הסכימו לכך הצדדים, אלא אם כן החליט יושב ראש הוועדה לדחות את הדיון.

(ב) דיון שנערך במותב חסר כאמור בסעיף קטן (א), לא יסתיים אלא לפני ועדת המשמעת בהרכבה המלא.

מותב קטוע 12טז. (א) נבצר מחבר ועדת המשמעת שאינו יושב ראש הוועדה לסיים את הדיון, יימשך הדיון עד לסימומו לפני חברי הוועדה האחרים (בסעיף זה – מותב קטוע) אם הסכימו לכך הצדדים, אלא אם כן החליט יושב ראש הוועדה על צירוף חבר אחר במקומו מקרב ממלאי המקום כאמור בסעיף 12זא(ד) שמתקיימים בו אותם תנאי כשירות.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיפים 12טו ו-12טז המוצעים

מוצע לקבוע הוראות לענין דיון של ועדת המשמעת במותב חסר או במותב קטוע. מותב חסר הוא מותב שבאופן חריג יתקיים דיון בהרכב שאינו מלא, וזאת בשל היעדרותו של אחד מחברי הוועדה שאינו היושב ראש. מוצע כי בנסיבות אלה תהיה הוועדה רשאית לקיים את הדיון לפני חברי הוועדה הנוכחים למרות היעדרותו של חבר הוועדה כאמור מהישיבה. זאת בתנאי שדיוניה יסתיימו לפני ההרכב המלא של הוועדה (ראו סעיף 12טו המוצע).

לעומת זאת, הרכב קטוע הוא מצב שבו אין להרכב אפשרות להמשיך את דיוניו במותב המקורי, משום שנבצר מאחד מחברי הוועדה, שאינו היושב ראש, לסיים את הדיון. מוצע כי במקרה זה הוועדה תמשיך את דיוניה בהרכב הקטוע, אם הסכימו לכך הצדדים (ראו סעיף 12טז המוצע). עם זאת, מוצע כי יושב ראש הוועדה יהיה רשאי להחליט על צירוף חבר נוסף להרכב, מבין ממלאי המקום שמינה השר לפי סעיף 12א(ד) המוצע, כך שהדיון לא ימשיך בהרכב קטוע. יודגש כי ממלא המקום שיצורף לפי החלטת יושב ראש המועצה חייב להיות כזה שמתקיימים בו אותם

לענין נוכחותו של הנקבל בדיונים מוצע לקבוע, במטרה למנוע עיכוב בדיוני ועדת המשמעת, כי יהיה ניתן לקיים דיון שלא בנוכחותו וזאת בשני מקרים: במקרה שסניגורו של הנקבל נוכח בדיון או במקרה שהנקבל נעדר מהישיבה בלא סיבה מספקת, לאחר שהוזהר שאם ייעדר תהיה הוועדה רשאית לדון בהיעדרו.

לסעיף 12יג המוצע

מוצע לעגן במפורש את זכות הטיעון של הנקבל בדיון המשמעת, לרבות זכותו להעיד עדים ולחקור כל עד שיתייצב לפני ועדת המשמעת.

לסעיף 12יד המוצע

מוצע כי המניין החוקי בדיוני ועדת המשמעת יהיה כל חבריה. כמו כן מוצע לקבוע כלל הכרעה במקרה של חילוקי דעות בין חברי ועדת המשמעת, הדומה לכלל הקבוע בסעיף 80(ג) לחוק בתי המשפט לענין משפט פלילי, ולפיו במקרה שאין רוב – תכריע הדעה המקלה עם הנקבל, ואם אין רוב לגבי סוג אמצעי המשמעת או מידתו – תצורף הדעה המחמירה יותר לדעה המקלה הקרובה אליה.

(ב) צורף חבר אחר כאמור בסעיף קטן (א), רשאית ועדת המשמעת להמשיך בדיון מן השלב שאליו הגיעה בהרכבה הקודם, אם סברה שלא ייגרם עיוות דין, וזאת לאחר שנתנה לבעלי הדין הזדמנות לטעון את טענותיהם; החליטה הוועדה להמשיך בדיון, רשאית היא לנהוג בראיות שגבתה הוועדה בהרכבה הקודם כאילו גבתה אותן בעצמה, או לחזור ולגבותן, כולן או חלקן.

(ג) החלטה במותב קטוע שנחלקו בו הדעות תתקבל על פי דעתו של יושב ראש ועדת המשמעת.

פסלות חבר ועדת המשמעת 1012. (א) תובע או נקבל רשאים לבקש שחבר ועדת המשמעת יפסול את עצמו מלישב בדין אם קיימות נסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים בבירור הקובלנה.

(ב) לא תישמע בקשה כאמור בסעיף קטן (א) אלא בתחילת הדיון, או מיד לאחר שנודעו לתובע או לנקבל הנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי כאמור באותו סעיף קטן.

(ג) נטענה טענת פסלות נגד חבר ועדת המשמעת, תחליט בה ועדת המשמעת לאלתר ולפני שתיתן כל החלטה אחרת.

(ד) על החלטת ועדת המשמעת בעניין פסלות רשאים תובע או נקבל לערער לפני בית המשפט המחוזי בתוך חמישה ימים מיום המצאת ההחלטה; הוגש ערעור כאמור תפסיק ועדת המשמעת לדון בקובלנה עד למתן החלטה בערעור.

(ה) נמנע מחבר ועדת המשמעת להמשיך להשתתף בדיון בשל החלטה לפי סעיפים קטנים (ג) או (ד), יחולו הוראות סעיף 1012טז.

סמכויות עור של ועדת המשמעת 1012. (א) ועדת המשמעת רשאית, ביוזמתה או לבקשת בעל דין –

(1) לזמן אדם לבוא לפניה כדי להעיד או להציג דבר;

(2) להזהיר או להשביע עד, בהתאם לחוק לתיקון דיני

הראיות (אזהרת עדים וביטול שבועה), התש"ם-1980⁹;

ד ב ר י ה ס ב ר

בסעיף 146 לחוק סדר הדין הפלילי, כי בקשה לפסול חבר ועדת המשמעת לא תישמע אלא בתחילת הדיון או מיד לאחר שנודעה למבקש עילת הפסלות. כמו כן מוצע כי יהיה ניתן לערער על החלטה בעניין פסלות לבית המשפט המחוזי, בתוך חמישה ימים מיום שניתנה ההחלטה. במקרה שהוגש ערעור על החלטה כאמור, מוצע שהדיון בקובלנה יעוכב עד למתן החלטה בערעור. בנסיבות שבהן נמנע מחבר הוועדה להמשיך בדיון בשל החלטה בעניין פסלות יחולו ההוראות המוצעות לעניין מותב קטוע (ראו סעיף 1012טז המוצע).

לסעיף 1012 המוצע

מוצע כי לוועדת המשמעת יהיו סמכויות עור לצורך הערת עדים, והן: הסמכות לזמן אדם לעדות ולהעידו בשבועה או תחת אזהרה, הסמכות לבקש מבית המשפט לתת צו לגביית עדות על ידי שלוח לפי הוראות סעיף 13 לפקודת הראיות והסמכות לפסוק דמי נסיעה ולינה ושכר בטלה למי שזומן לעדות לפניה.

תנאי כשירות של חבר הוועדה שנבצר ממנו להמשיך את הדיון. במקרה שבו צורף חבר להרכב קטוע, תוכל הוועדה להמשיך בדיון מהמקום שאליו הגיעה בהרכבה הקודם, אם סברה שלא יהיה בכך כדי לגרום לעיוות דין. מטרתה של הוראה מוצעת זו היא לאזן בין שיקולי יעילות לבין שיקולי צדק. על כן, אף שהחבר שצורף לא נכח בכלל דיוני הוועדה, לא תהיה חובה להתחיל בדיונים מחדש, דבר שעשוי להביא לעיכוב משמעותי בהליך.

יודגש כי ההסדרים המוצעים לעיל נוגעים להיעדרותו של חבר ועדה שאינו היושב ראש, והוועדה אינה רשאית לקיים דיונים בהיעדר היושב ראש. כן יודגש כי הוועדה אינה רשאית לקיים דיונים בנוכחות היושב ראש בלבד.

לסעיף 1012 המוצע

סעיף זה עניינו בפסלות חבר ועדת המשמעת בשל חשש ממשי למשוא פנים. מוצע, ברומה להסדר הקבוע

⁹ ס"ח התש"ם, עמ' 202.

(3) לבקש מבית המשפט המחוזי שבתחום שיפוטו יושבת הוועדה לתת צו לפי סעיף 13 לפקודת הראיות, לשם גביית עדות;

(4) לפסוק דמי נסיעה ולינה ושכר בטלה לעדים שהוזמנו לפי סעיף זה, כמו לעד שהוזמן להעיד בבית המשפט.

(ב) דרשה ועדת המשמעת מאדם להעיד או להציג דבר כאמור בסעיף קטן (א)1 והוא סירב לעשות כן בלא הצדק המניח את דעת הוועדה, רשאית היא לצוות על הבאתו לפניו בזמן שתקבע בצו, ובלבד שהזירה אותו כי בכוונתה לעשות כן; על צו הבאה לפי סעיף קטן זה יחולו ההוראות לפי סעיף 74 לחוק בתי המשפט, בשינויים המחויבים.

(ג) הסמכות להחליט בעניינים לפי סעיף זה הנוגעים לקובלנה מסוימת נתונה ליושב ראש ועדת המשמעת, שעה שהוועדה אינה יושבת בדין.

12 י.ט. אמצעי משמעת (א) מצאה ועדת המשמעת כי הנקבל עבר עבירת משמעת, רשאית היא לנקוט נגדו אחד או יותר מהאמצעים האלה (בחוק זה – אמצעי משמעת):

(1) התראה;

(2) נזיפה;

(3) קנס בשיעור שלא יעלה על הקנס הקבוע בסעיף 61(א)3 לחוק העונשין;

(4) התליית רישיון לתקופה קצובה שלא תעלה על חמש שנים;

(5) ביטול רישיון.

(ב) מי שרישיונו בוטל לפי הוראות סעיף קטן (א)5, לא יגיש בקשה לרישיון לפני שחלפו שבע שנים מיום ביטול הרישיון.

אמצעי משמעת על 12 ב.כ. (א) החליטה ועדת המשמעת לנקוט נגד נקבל אמצעי משמעת של קנס או התליית רישיון, רשאית היא להורות שאמצעי המשמעת האמור יהיה, כולו או חלקו, על-תנאי.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיפים 12 ו-117 המוצעים

אמצעי המשמעת שהמועצה מוסמכת להטיל לפי הדין הקיים הם: התראה, נזיפה, הפסקת תוקף הרישיון לתקופה שתקבע המועצה וביטול הרישיון (ראו סעיף 117(ב) לחוק). מוצע לעגן, בסעיף 12 המוצע, את אמצעי המשמעת האמורים, בשינויים שיפורטו להלן, ולהוסיף להם גם אמצעי משמעת של קנס שסכומו המרבי אינו עולה על גובה הקנס כאמור בסעיף קטן 61(א)3 לחוק העונשין, קרי, על סכום של 75,300 שקלים חדשים. זאת, כמקובל בהסדרי משמעת אחרים (כגון סעיף 68(3) לחוק לשכת עורכי הדין, סעיף 14 י.ט.א)3 לחוק המתווכים במקרקעין וסעיף 32(א)2 לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים).

בנוסף, מוצע כי ועדת המשמעת תהיה מוסמכת להוציא צו להבאת עד אשר סירב להזמנתה להעיד לפניו. זאת בתנאי שהוועדה הזהירה את העד על כך שבכוונתה להוציא צו כאמור אם לא יתייצב לפניו. על צו הבאה כאמור יחולו על פי המוצע הוראות סעיף 74 לחוק בתי המשפט, בשינויים המחויבים.

לבסוף, מוצע כי הסמכות להחליט בכל הנושאים הנזכרים לעיל תהיה נתונה בידי יושב ראש ועדת המשמעת, שעה שהוועדה אינה יושבת בדין.

(ב) החליטה ועדת המשמעת כאמור בסעיף קטן (א), לא יופעל התנאי אלא אם כן עבר הנקבל, בתוך התקופה שנקבעה בהחלטת ועדת המשמעת ושלא תפחת משנה ולא תעלה על שלוש שנים (בסעיף זה – תקופת התנאי) אחת מעבירות המשמעת שנקבעו בהחלטתה (בסעיף זה – עבירה נוספת), וועדת המשמעת מצאה, בתוך תקופת התנאי או לאחריה, שהנקבל עבר עבירה נוספת כאמור.

(ג) תקופת התנאי תימנה מיום מתן החלטת ועדת המשמעת בדבר נקיטת אמצעי משמעת על-תנאי נגד נקבל, אלא אם כן הורתה ועדת המשמעת אחרת.

(ד) החליטה ועדת המשמעת לנקוט נגד נקבל אמצעי משמעת בשל עבירה נוספת, לא יינקט אמצעי משמעת זה על-תנאי.

(ה) נקבל שנקבע לגביו אמצעי משמעת על-תנאי, וועדת המשמעת החליטה לנקוט נגדו אמצעי משמעת בשל עבירה נוספת, תורה ועדת המשמעת על הפעלת אמצעי המשמעת על-תנאי, אלא אם כן החליטה להאריך את תקופת התנאי לפי הוראות סעיף קטן (ו); ועדת המשמעת רשאית להורות שהפעלת אמצעי המשמעת על-תנאי תהיה בכפוף לתוצאות הערעור על נקיטת אמצעי המשמעת בשל העבירה הנוספת.

(ו) החליטה ועדת המשמעת לנקוט נגד נקבל כאמור בסעיף קטן (ה) אמצעי משמעת בשל עבירה נוספת, רשאית היא, במקום להפעיל את אמצעי המשמעת על-תנאי, להאריך את תקופת התנאי או לחדשה לתקופה נוספת שלא תעלה על שנתיים; האריכה ועדת המשמעת את תקופת התנאי לתקופה נוספת כאמור, לפני תום תקופת התנאי הראשונה, תחל התקופה הנוספת בתום תקופת התנאי הראשונה; חידשה ועדת המשמעת את תקופת התנאי לאחר שתמה תקופת התנאי הראשונה, תחל תקופת התנאי הנוספת מיום מתן ההחלטה, והכול אלא אם כן הורתה ועדת המשמעת אחרת.

ד ב ר י ה ס ב ר

נקבל שנקט נגדו אמצעי משמעת של ביטול הרישיון, לא יוכל לשוב ולבקש רישיון אלא לאחר שחלפו שבע שנים מיום הביטול, ובכל מקרה יהיה עליו לשוב ולעמוד בתנאים המוקדמים לקבלת הרישיון, כקבוע בסעיף 4 לחוק.

בסעיף 102 המוצע, מוצע להסמיך את ועדת המשמעת לנקוט נגד נקבל את אמצעי המשמעת מסוג של קנס או התליית רישיון, על תנאי. כן מוצעות הוראות לעניין הפעלת התנאי ולעניין תקופת התנאי וכן הוראות לעניין הפעלת אמצעי משמעת נגד נקבל שנקטו נגדו קודם לכן אמצעי משמעת על תנאי.

יצוין שהקנס המרבי המוצע גבוה יחסית לקנסות הקבועים בהסדרי משמעת אחרים (למשל קנס בגובה משוער של 14,400 שקלים חדשים בחוק המתווכים במקרקעין ובחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים). הסדר זה נועד ליצור אמצעי הרתעה ראוי ואפקטיבי אל מול התועלת הכלכלית שעשויה לצמוח לרואה חשבון מביצוע עבירת המשמעת. יודגש כי לוועדת המשמעת יש שיקול דעת באשר לסכום הקנס במקרה הקונקרטי, כך שהוועדה תוכל להתאים את גובה הקנס לנסיבות של כל מקרה ולמידת ההרתעה המתבקשת בו. עוד מוצע לקבוע כי הפסקת רישיון – ובנוסף המוצע התלית רישיון – תהיה לתקופה שלא תעלה על חמש שנים. מכאן שבתום תקופת ההתליה יתחדש תוקפו של הרישיון באופן אוטומטי.

12כא. (א) מצאה ועדת המשמעת, בדיון בעניינו של נקבל, כי מנסיבות המקרה עולה שנפגעה אי־תלותו של הנקבל, בניגוד להוראות לפי סעיף 10, תצוין זאת בהחלטתה ורשאית היא להורות על האמצעים שעל הנקבל, רואה חשבון שהוא המעסיק של הנקבל או נושא משרה במשרד רואי החשבון שבו מועסק הנקבל, לנקוט לשם לתיקון הפגיעה; לעניין זה, "נושא משרה", במשרד רואי חשבון – שותף או מנהל פעיל במשרד רואי חשבון, בעל שליטה או דירקטור בחברת רואי חשבון או גורם אחראי במשרד רואי חשבון; לעניין הגדרה זו, "גורם אחראי במשרד רואי חשבון" – לרבות רואה חשבון האחראי על צוות של רואי חשבון או על תחום פעילות מסוים, במשרד רואי חשבון.

(ב) בטרם תורה ועדת המשמעת על אמצעים שעל רואה חשבון שאינו הנקבל לנקוט לפי סעיף קטן (א), תשמע הוועדה את רואה החשבון האמור.

12כב. ועדת המשמעת רשאית, נוסף על האמור בסעיפים 12 ו־12 עד 12כא –

החלטות אחרות
של ועדת
המשמעת

- (1) לחייב את הנקבל בתשלום הוצאות ההליכים למדינה או למתלונן שעל בסיס תלונתו הוגשה הקובלנה, בסכום שתורה ושלא יעלה על סכום או שיעור שקבע השר, אם קבע, וזאת אם שוכנעה שניהל את ההגנה שלו באופן טורדני או קנטרני;
- (2) לחייב את המתלונן בתשלום הוצאות ההליכים למדינה או לנקבל בסכום שתורה ושלא יעלה על סכום או שיעור שקבע השר, אם קבע, וזאת אם זוכה הנקבל והוועדה מצאה שהתלונה הוגשה לשם קנטור או בלא יסוד;
- (3) לחייב את המדינה בתשלום הוצאות ההגנה לנקבל, אם זוכה הנקבל והוועדה מצאה שלא היה יסוד להגשת הקובלנה או שמתקיימות נסיבות אחרות המצדיקות זאת.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 12כא המוצע

באי־תלות כתוצאה מעיסוק אחר). התשס"ח–2008 (ק"ת התשס"ח, עמ' 608), שהותקנו מכוחו. חובה זו היא מאבני היסוד של מקצוע ראיית החשבון ושל העיסוק בביקורת בפרט, וקיים אינטרס ציבורי מהותי בהידוק הפיקוח על קיומה. לפיכך מוצע שהדיון המשמעי יתייחס באופן מיוחד לסוגיית האי־תלות ומוצע כי ועדת המשמעת תהיה מוסמכת כאמור לתת הוראות לתיקון מצב שבו נפגעה האי־תלות.

לסעיפים 12כב ו־12כג המוצעים

מוצע להסמיך את ועדת המשמעת, נוסף על סמכותה להטיל אמצעי משמעת שונים, לחייב בהוצאות את הנקבל, המתלונן והמדינה, הכל כמפורט להלן. את הנקבל מוסמכת הוועדה לחייב בתשלום הוצאות למדינה או למתלונן, וזאת במקרה שהנקבל ניהל את הגנתו באופן טורדני או קנטרני;

מוצע כי ועדת המשמעת תתייחס, בדיון בעניינו של נקבל (בכל החלטה בדיון, לא בהכרח בהחלטתה הסופית בהליך), לפגיעה באי־תלות של רואה החשבון הנקבל, אם מצאה כי זו נפגעה. כן מוצע להסמיך את הוועדה להורות על האמצעים שבהם יש לנקוט כדי לתקן את הפגיעה באי־תלות. מוצע כי הוראות אלה יכול שיהולו על רואה חשבון שאינו הנקבל, כמו למשל מעסיקו של רואה החשבון, שכן ייתכן שהפגיעה באי־תלות מקורה בפעילות של משרד רואי החשבון ולא של רואה החשבון המסוים העומד לדיון משמעתי. בטרם תיתן הוראות לרואה חשבון שאינו הנקבל, תשמע ועדת המשמעת את אותו רואה חשבון.

חובת האי־תלות של רואה החשבון קבועה בסעיף 10 לחוק ובתקנות רואי החשבון (ניגוד עניינים ופגיעה

12 כ.ג. (א) חיוב של נקבל בתשלום הוצאות לפי סעיף 12 כ.ב.1),
והיוב מתלונן בתשלום הוצאות לפי סעיף 12 כ.ב.2) ניתנים
להוצאה לפועל כמו פסק דין של בית משפט בעניין אזרחי,
ואולם חיוב כאמור שהוא חיוב לטובת המדינה, ייגבה לאוצר
המדינה ועל גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות
והוצאות, התשנ"ה-1995¹⁰.

(ב) חיוב המדינה בתשלום הוצאות לפי סעיף 12 כ.ב.3), יבוצע
בדרך שמבצעים פסק דין של בית משפט בעניין אזרחי נגד
המדינה.

12 כ.ד. (א) על החלטה של ועדת המשמעת המסיימת את הדין
בקובלנה רשאים התובע והנקבל לערער לפני בית משפט
מחוזי בתוך 45 ימים מיום מתן ההחלטה, ואם ניתנה ההחלטה
שלא במעמד הצדדים – בתוך 45 ימים מיום המצאתה.

(ב) החלטה של ועדת המשמעת המחייבת מתלונן בתשלום
הוצאות לפי סעיף 12 כ.ב.2), ניתנת לערעור כמו פסק דין של
בית משפט שלום בעניין אזרחי.

(ג) פסק דין של בית משפט מחוזי בערעור לפי סעיף זה
ניתן לערער לפני בית המשפט העליון, אם ניתנה לכך רשות
מאת נשיא בית המשפט העליון או מאת שופט אחר של בית
המשפט העליון שנשיאו קבע לכך, או אם ניתנה רשות לכך
בגוף פסק הדין.

ד ב ר י ה ס ב ר

לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995; והוצאות
שבהם נתחייבה המדינה בפסק הדין המשמעתני ייגבו בדרך
שבה מבצעים פסק דין אזרחי נגד המדינה. כלומר במקרה
זה, בדרך של הגשת בקשה לחשב משרד המשפטים.

לסעיף 12 כ.ד. המוצע

מוצע לקבוע כי הערעור על החלטה סופית של ועדת
המשמעת בקובלנה יהיה לבית המשפט המחוזי, בתוך 45
ימים מיום מתן ההחלטה. פסק דין של בית המשפט המחוזי
בערעור על החלטה כאמור ניתן על פי המוצע לערער
ברשות לפני בית המשפט העליון.

מאחר שהמתלונן אינו צד להליך המשמעתני וטענתיו
לא מובאות לפני ועדת המשמעת, זאת בעוד שהוועדה
מוסמכת לפסוק הוצאות נגדו, אם החליטה, בין השאר, כי
תלונתו הוגשה לשם קנטור או בלא יסוד (ראו סעיף 12 כ.ב.2)
המוצע), מוצע לעגן בחוק את זכותו של מתלונן לערער על
החלטה שמחייבת אותו בתשלום הוצאות. ערעור כאמור
יידון לפני בית המשפט המחוזי, שלו הסמכות לדון בערעור
על החלטות ועדת המשמעת.

את המתלונן מוסמכת הוועדה לחייב בהוצאות למדינה או
לנקבל, וזאת במקרה שמצאה שהתלונה הוגשה בלא יסוד
או שיש נסיבות אחרות המצדיקות זאת; את המדינה תוכל
ועדת המשמעת לחייב בהוצאות הגנתו של הנקבל, וזאת
במקרה שהוועדה מצאה שלא היה יסוד להגשת הקובלנה
או שמתקיימות נסיבות אחרות המצדיקות זאת. סמכות
זהה מעוגנת היום בסעיף 14 כ.ב לחוק המתוכים במקרקעין.

לגבי שיעור הוצאות שתוכל ועדת המשמעת להשית
על הנקבל או המתלונן, מוצע להסמיך את השר לקבוע
בתקנות מגבלת סכום מרבי שהוועדה תהיה רשאית
לפסוק. ככל שהשר לא יקבע מגבלה כאמור בתקנות, תהיה
ועדת המשמעת רשאית לפסוק סכומים לפי שיקול דעתה
ובהתאם לסביר בנסיבות העניין.

בנוסף מוצע לקבוע, בסעיף 12 כ.ג המוצע, דרכים
לגביית הוצאות שרשאית ועדת המשמעת לפסוק, כמפורט
להלן. גבייתו של חיוב שנפסק לטובת רואה החשבון הנקבל
או המתלונן, תיעשה באמצעות פתיחת תיק הוצאה לפועל;
חיוב שנפסק לטובת המדינה, מרואה החשבון הנקבל או
מהמתלונן, ייגבה על פי המוצע באמצעות המרכז לגביית
קנסות, אגרות והוצאות אשר הוקם מכוח חוק המרכז

¹⁰ ס"ח התשנ"ה, עמ' 170.

עיכוב ביצוע של
החלטת ועדת
המשמעת

12כ.ה. (א) אין בהגשת ערעור כדי לעכב את ביצוע החלטת ועדת המשמעת שעליה הוגש הערעור, אלא אם כן החליטה ועדת המשמעת אחרת, ואם הוגש ערעור – אם החליט בית המשפט שלערעור אחרת.

(ב) על החלטה של ועדת המשמעת לפי סעיף זה רשאים הנקבל והתובע לערער כשם שמערערים על החלטת ועדת המשמעת בקובלנה, לפי הוראות סעיף 12כ.ה.

פרסום החלטות
ועדת המשמעת
והעמדתן לעיון
הציבור

12כ.ו. (א) החליטה ועדת משמעת על התליה או ביטול של רישיון לפי הוראות סעיף 12ויט(א)4 או 5, תפרסם את דבר ההתליה או הביטול, לפי העניין, בציון שמו של הנקבל, ואם הוגש ערעור על החלטה כאמור – גם את דבר הגשת הערעור ואת תוצאותיו.

(ב) מצאה ועדת המשמעת כי הנקבל עבר עבירת משמעת –

(1) תעמיד את החלטתה בציון שם הנקבל לעיון הציבור ואולם רשאית היא להעמיד את החלטתה לעיון הציבור בלא ציון שם הנקבל ופרטים אחרים שיש בהם כדי לזהותו (בסעיף זה – פרטים מזהים), לאחר ששמעה את התובע ואת הנקבל ושקלה בין השאר את הפגיעה בפרטיותו של הנקבל או של צד שלישי, ואת הצורך באזהרת הציבור;

(2) רשאית היא, לאחר ששמעה את נציג מעסיקו של הנקבל, להעמיד את החלטתה לעיון הציבור גם בציון שם מעסיקו בעת ביצוע העבירה; לעניין זה, "מעסיק" – משרד רואי החשבון שבו הנקבל הועסק או היה שותף או חבר וכן כל מעסיק אחר, שאינו משרד רואי חשבון, אשר העסיק את הנקבל.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 12כ.ה המוצע

מוצע לעגן בחוק את הכלל, המקובל בדיני משמעת, שלפיו הגשת ערעור אינה מעכבת את ביצוע החלטת ועדת המשמעת (ראו לדוגמה סעיף 14כד לחוק המתווכים במקרקעין וסעיף 36ג) לחוק שמאי מקרקעין).

לסעיף 12כ.ו המוצע

מוצע לקבוע הוראות לעניין פרסום החלטות ועדת המשמעת והעמדתן לעיון הציבור. מוצע כי במקרה שבו החליטה ועדת המשמעת על ביטול או התליה של רישיון רואה חשבון, דבר הביטול או ההתליה יפורסם לציבור, וזאת כדי ליידע את הציבור בדבר תוקף רישיונו של מי שהיה רואה חשבון.

בנוסף, מוצע לקבוע כי החלטות ועדת המשמעת יועמדו לעיון הציבור באתר האינטרנט של המועצה, וזאת כדי להביא לשקיפות בהחלטות ועדת המשמעת וכן כדי ליידע את הציבור באשר לפרשנות של ועדת המשמעת

לגבי כללי ההתנהגות והאתיקה החלים על רואי חשבון. יחד עם זאת, מוצע להסמיך את ועדת המשמעת להחליט כי החלטתה תעמוד לעיון הציבור בלא ציון פרטים שיש בהם כדי להביא לזיהוי הנקבל או אדם אחר, וזאת לאחר ששקלה, בין השאר, את הפגיעה בפרטיותו של הנקבל או של צד שלישי ואת הצורך באזהרת הציבור כן מוצע כי העמדת החלטות לעיון הציבור תהיה רק לאחר שתמו כל ההליכים בעניינו של הנקבל, לרבות הליכי ערעור.

מוצע כי במקרה שוועדת המשמעת מצאה כי הנקבל עבר עבירת המשמעת, היא תוכל לציין בהחלטתה שתפרסם את שם משרד רואי החשבון שבו רואה החשבון מועסק, שותף או חבר, או את שם מעסיקו גם אם לא מדובר במשרד רואי חשבון. זאת לאחר ששמעה את נציג המשרד או המעסיק כאמור הוראה זו מטרתה לתמרץ משרדי רואי חשבון ומעסיקים של רואי חשבון להפעיל אמצעים, לרבות בקרות פנימיות, במטרה להבטיח ככל הניתן שרואי החשבון המעורבים בעבודת המשרד לא יעברו עבירות משמעת.

(ג) החליטה ועדת המשמעת שלא להטיל על הנקבל אמצעי משמעת, תעמיד את החלטתה לעיון הציבור בלא ציון פרטים מזהים של הנקבל, ואולם לבקשת הנקבל תפרסם הוועדה את החלטתה בציון פרטיו המזהים.

(ד) החלטות ועדת המשמעת כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) לא יועמדו לעיון הציבור כל עוד ניתן לערער עליהן, ואם הוגש ערעור – כל עוד לא תמו ההליכים בערעור, אלא אם כן החליט בית המשפט שלערעור אחרת.

(ה) על החלטת ועדת המשמעת לפי סעיף זה רשאים הנקבל והתובע לערער כשם שמערערים על החלטת ועדת המשמעת בקובלנה, לפי הוראות סעיף 12כד.

(ו) החלטות ועדת המשמעת יפורסמו ויועמדו לעיון הציבור באתר האינטרנט של המועצה או בדרך אחרת שקבע השר בתקנות, ורשאי הוא בתקנות כאמור לקבוע הוראות לעניין דרכי העיון בהחלטות ועדת המשמעת, התקופה שבה יועמדו לעיון ואמצעים שיינקטו כדי למנוע, ככל האפשר, את העיון באינטרנט בפרטים המזהים שפורסמו בתום התקופה כאמור.

(א) הוגשה קובלנה נגד רואה חשבון, והיה לוועדת המשמעת יסוד סביר לחשד שהנקבל עבר עבירת משמעת, רשאית היא, אם ראתה שחומרת העניין או טובת הציבור מחייבות זאת ולאחר שנתנה לרואה החשבון הזדמנות לטעון את טענותיו בפניה, להתלות זמנית את רישונו או להגבילו לתחומי עיסוק מסוימים.

התליה עד לסיום
ההליכים

12כז.

ד ב ר י ה ס ב ר

שיינקטו כדי למנוע, ככל האפשר, את העיון ברשת בפרטים המזהים של רואה החשבון, אחרי תקופת העיון.

לסעיף 12כז המוצע

מוצע להסמיך את המועצה להתלות זמנית רישיון רואה חשבון או להגבילו לתחומי עיסוק מסוימים, וזאת במקרה שקיים חשד סביר שרואה חשבון עבר עבירת משמעת או שמתקיימים נגד רואה חשבון הליכים פליליים או הליכים משמעתיים לפי דין אחר (לרבות הליכי חקירה), וחומרת העניין או טובת הציבור מחייבות זאת.

הליכים פליליים והליכים משמעתיים עלולים להתמשך זמן רב, ולכן, במקרה שבו המשך פעילותו של רואה חשבון עלולה לסכן את טובת הציבור, מוצדק לאפשר לוועדת המשמעת לנקוט נגדו עונש של התליה זמנית של הרישיון או הגבלתו של רואה החשבון לתחומי עיסוק מסוימים (להלן – התליה זמנית), עד למיצוי ההליכים. עם זאת, כדי למנוע פגיעה יתרה ברואה החשבון, בחופש העיסוק שלו וביכולתו להתפרנס ממנו, מוצע לקבוע מגבלות על משכה של ההתליה הזמנית. כך, במקרה שההתליה הזמנית נעשתה בטרם הוגשו כתב אישום או קובלנה נגד רואה החשבון, מוצע כי התליה זמנית כאמור

מוצע כי ועדת המשמעת תשמע את עמדת המשרד או המעסיק בעניין זה ורק לאחר מכן תחליט אם יש מקום לפרסום כאמור (או שדי בציון פרטי רואה החשבון הנקבל). כביטוי לאחריותם של המשרד או המעסיק לאי-מניעתה של עבירת המשמעת.

לשם הגשמת המטרה האמורה, בבואה להחליט על פרסום שם המעסיק או המשרד שבו הועסק הנקבל, היה שותף, או חבר כאמור, תוכל ועדת המשמעת לשקול, בין השאר, את השיקולים האלה, כולם או חלקם: תפקידו של הנקבל במשרד רואי החשבון; מספר המעורבים בפרשה מקרב עובדי המשרד; רמת הפיקוח של המשרד על עבודת הנקבל; מידת החריגה של הנקבל מהנהחיות הממונים עליו במשרד; מידת הנוק שנגרם כתוצאה מהעבירה; הרשעות קודמות של עובדי המשרד בעבירות דומות; מידת הפגיעה באי-תלות של רואי החשבון; והצורך באזהרת הציבור.

החלטות ועדת המשמעת יפורסמו על פי המוצע באתר האינטרנט של המועצה. יחד עם זאת, מוצע להסמיך את השר לקבוע בתקנות הוראות לעניין דרכי העיון בהחלטות ועדת המשמעת והתקופה שבמהלכה תעמוד ההחלטה לעיון הציבור באתר המועצה, וכן הוראות לעניין אמצעים

(ב) הוגש כתב אישום נגד רואה חשבון בחשד לעבירה כאמור בסעיף 12(5) או שמתנהלים נגדו הליכים, לרבות הליכי חקירה, בשל עבירה לפי דין משמעתי אחר, רשאית המועצה, אם ראתה שחומרת העניין או טובת הציבור מחייבות זאת, בהתחשב במהותה, בחומרתה או בנסיבותיה של עבירה כאמור, ולאחר שנתנה לרואה החשבון הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו, להתלות זמנית את רישונו או להגבילו לתחומי עיסוק מסוימים.

(ג) התלית רישיון או הגבלתו לפי הוראות סעיפים קטנים (א) או (ב) (תעמוד בתקופה עד למתן פסק דין סופי בהליך הפלילי או החלטה סופית בהליך המשמעתי, והכול אלא אם כן הורתה המועצה על מועד מוקדם יותר להפסקת ההתליה.

(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), רשאית המועצה, ביוזמתה או לבקשת התובע, ולאחר שנתנה לתובע הזדמנות לטעון את טענותיו, להתלות זמנית את רישונו של רואה חשבון או להגבילו לתחומי עיסוק מסוימים אף לפני שהוגשה נגדו קובלנה משמעתית לפי חוק זה או לפני שהוגש נגדו כתב אישום, לפי העניין, אם סברה כי קיים חשש ממשי לביצוע עבירת משמעת ויש בהמשך עיסוקו של רואה החשבון במקצועו כדי ליצור סיכון משמעותי לציבור.

(ה) (1) התליית רישיון או הגבלה לפי הוראות סעיף קטן (ד) תעמוד בתקופה לתקופה שתורה המועצה ושלא תעלה על שלושה חודשים ממועד החלטת המועצה על ההתליה או ההגבלה כאמור, ואולם המועצה רשאית, בתום התקופה כאמור, אם מצאה כי חומרת העניין מחייבת זאת או כי הדבר נדרש לשם הגנה על הציבור, להורות על הארכת תקופת ההתליה או ההגבלה כאמור בתקופות נוספות שלא יעלו על 30 ימים כל אחת, ובלבד שתקופת ההתליה או ההגבלה הכוללת לא תעלה על 12 חודשים מהמועד שבו הותלה הרישיון או הוגבל, לראשונה.

(2) על אף הוראות פסקה (1), הוחלט שלא להגיש קובלנה או כתב אישום בעבירה שבשלה הותלה הרישיון או הוגבל רואה החשבון – יפקע תוקף ההתליה או ההגבלה.

ד ב ר י ה ס ב ר

על פי המוצע, הסמכות להתלות זמנית רישיון רואה חשבון בטרם הוגשה נגד רואה החשבון קובלנה לפי החוק, תהיה נתונה למועצה. ואולם, לאחר הגשת הקובלנה כאמור, הסמכות להתלות זמנית את הרישיון תהיה בידי ועדת המשמעת הדנה בקובלנה.

תהיה לתקופה שתורה המועצה ולא יותר משלושה חודשים, ויהיה אפשר להאריכה בתקופות נוספות של 30 ימים כל אחת ועד לתקופה כוללת שלא תעלה על 12 חודשים מהמועד שבו הותלה הרישיון (או הוגבל רואה החשבון) לראשונה.

(3) הוחלט על הגשת קובלנה או כתב אישום בעבירה שבשלה הותלה הרישיון או הוגבל רואה החשבון – תעמוד ההתליה או ההגבלה בתוקפה עד לקבלת החלטה בידי ועדת המשמעת או המועצה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), לפי העניין.

(1) השר יקבע בתקנות הוראות לעניין פרסום דבר ההתליה או ההגבלה לפי סעיף זה, ובכלל זה לעניין תקופת הפרסום, אשר לא תעלה על תקופת ההתליה או ההגבלה כאמור.

(2) הותלה רישיונו של רואה חשבון לפי סעיף זה, והחליטה ועדת המשמעת להתלות את רישיונו לתקופה קצובה לפי הוראות סעיף 12(א)4, תבוא תקופת ההתליה לפי סעיף זה במניין תקופת ההתליה שהטילה ועדת המשמעת כאמור.

12.כח. (א) השר רשאי לקבוע את סדרי הדין לפני ועדת המשמעת ובערעור לבית המשפט, לרבות הדרך להגשת הערעור; כל עוד לא הותקנו תקנות כאמור או בעניין שלא נקבעה לגביו הוראה בתקנות, תפעל הוועדה בדרך הנראית לה צודקת ומועילה ביותר.

(ב) הסמכות להחליט בעניינים שבסדרי דין הנוגעים לקובלנה מסוימת, נתונה ליושב ראש ועדת המשמעת, שעה שהוועדה אינה יושבת בדין.

(ג) ועדת המשמעת אינה כפופה לדיני הראיות, פרט לדינים בדבר ראיות חסויות, אלא אם כן קבע השר כי יחולו על ועדת המשמעת חלק מדיני הראיות כפי שיקבע.

(ד) הממצאים והמסקנות בהכרעת הדין שבפסק דין חלוט במשפט פלילי המרשיע את הנקבל, יראו אותם כמוכחים בהליך המשמעתי נגד אותו נקבל.

סדרי דין ודיני ראיות

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן מוצע, לשם היעילות, כי בעת שוועדת המשמעת אינה יושבת בדין הסמכות להחליט בעניינים שבסדרי דין תהיה נתונה ליושב ראש הוועדה.

כמקובל בדיון המשמעתי, מוצע לקבוע במפורש כי ועדת המשמעת אינה כפופה לדיני הראיות, פרט לדינים בדבר ראיות חסויות, למעט אם קבע השר אחרת בתקנות. עוד מוצע, נוכח רמת ההוכחה הנדרשת במשפט הפלילי, כי יראו בממצאים ובמסקנות בהכרעת דין שבפסק דין פלילי המרשיע את הנקבל, כמוכחים בהליך המשמעתי. יצוין כי לפי הפסיקה, רמת ההוכחה הנדרשת בהליך המשמעתי דומה לזו הנדרשת לשם הרשעה בהליך הפלילי (ראו: ע"ש 3725/91 בכרך נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(5) 401, 407 (1991)).

מוצע כי דבר ההתליה הזמנית או ההגבלה לפי הוראות סעיף זה יפורסם בדרך שיקבע השר בתקנות. בתקנות כאמור תיקבע בין השאר תקופת הפרסום, אשר לא תימשך מעבר לתקופת ההתליה או ההגבלה כאמור.

לבסוף, מוצע כי אם בתום ההליך המשמעתי החליטה ועדת המשמעת על התליית הרישיון, תבוא תקופת ההתליה הזמנית במניין תקופת ההתליה שהטילה ועדת המשמעת כאמור.

לסעיף 12 כח המוצע

מוצע כי סדרי הדין בוועדת המשמעת וסדרי הדין בערעור על החלטת הוועדה, ככל שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בידי השר בתקנות. כל עוד לא הותקנו תקנות כאמור או בעניינים שבהם לא נקבעו הוראות בתקנות, תנהג הוועדה בדרך הנראית לה צודקת ומועילה ביותר.

12כ.ט. (א) ענישה או זיכוי בהליכים פלילים או בהליכים משמעותיים על פי דין אחר, אינם מונעים נקיטת הליכים על פי חוק זה נגד רואה חשבון בשל אותו מעשה או מחדל, ונקיטת אמצעי משמעת או זיכוי על ידי ועדת המשמעת בשל אותו מעשה או מחדל אינם מונעים נקיטת הליכים פליליים או הליכים משמעותיים על פי דין אחר נגדו.

(ב) נפתחה חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד רואה חשבון בשל מעשה או מחדל המהווה גם עילה לדיון לפני ועדת המשמעת לפי חוק זה, רשאית ועדת המשמעת להפסיק את דיוניה עד שתתקבל החלטה בידי הגורם המוסמך לכך שלא להעמיד את רואה החשבון לדיון פלילי או עד למתן פסק דין סופי בהליך הפלילי, לפי העניין.

12ל. (א) רואה חשבון שרישיונו בוטל ימשיך להיות נתון לשיפוט לפני ועדת המשמעת לגבי מה שאירע לפני הביטול; לעניין זה, יראו גם רישיון שבוטל לבקשתו של רואה החשבון כרישיון שבוטל.

תחולת השיפוט המשמעותי על מי שחדל להיות רואה חשבון ועל מי שרישיונו הותלה

(ב) רואה חשבון שרישיונו הותלה ימשיך להיות נתון בתקופת ההתליה לשיפוט משמעותי לפני ועדת המשמעת לגבי מה שאירע לפני ההתליה או במהלכה.

12ל.א. (א) בתקופת התמחותו ועד לקבלת רישיון רואה חשבון כפוף מתמחה לכללי האתיקה המקצועית ולשיפוט המשמעותי לפי חוק זה, בשינויים המחויבים ובשינויים כמפורט בסעיף קטן (ב), וכן יחולו עליו, בשינויים המחויבים, הוראות אחרות לפי חוק זה החלות על רואי חשבון.

משמעת מתמחים

ד ב ר י ה ס ב ר

לעניין רואה חשבון שרישיונו הותלה, נוכח העובדה שהוא ממשיך להיות בעל רישיון – אף שתוקפו מותלה – מוצע לקבוע כי הוא יהיה נתון לשיפוט המשמעותי של ועדת המשמעת גם בתקופה שבה רישיונו מותלה.

לסעיף 12ל.א המוצע

מוצע לקבוע כי מתמחה בראיית חשבון כפוף במהלך התמחותו לכללים בעניין אתיקה מקצועית שנקבעו לפי החוק. עוד מוצע, כי בדיון בקובלנה נגד מתמחה, תהיה ועדת המשמעת רשאית להטיל עליו אמצעי משמעת מסוג התראה, נזיפה או קנס וכן תהיה רשאית לפסול את המתמחה מלקבל רישיון לתקופה של שבע שנים (אמצעי המשמעת המקביל לביטול רישיון). מוצע כי במקרה שוועדת המשמעת מצאה כי המתמחה הפר את חובות ההתמחות או פגע בטוהר בחינות – היא תעביר את העניין, נוסף על כל אמצעי משמעת שתטיל עליו, לבחינה של המועצה, אשר תשקול האם יש מקום לבטל התמחות או בחינה, בהתאם לסמכויותיה לפי החוק ולפי תקנות רואי חשבון, התשט"ז–1955 (ק"ת התשט"ז, עמ' 34).

לסעיף 12כ.ט המוצע

מוצע לקבוע כי ענישה או זיכוי בפלילים או בהליכי משמעת המתנהלים מכוח חוק אחר אינם מונעים הליכי משמעת לפי חוק רואי חשבון. זאת משום שתכליותיו של הדיון המשמעותי לפי חוק רואי חשבון אינן מתמצות במסגרת דיון פלילי ועל אחת כמה וכמה במסגרת דיון משמעותי מכוח דין אחר. כן מוצע להבהיר כי נקיטת הליכי משמעת לפי חוק זה אינם מונעים פתיחה בהליכים פליליים או בהליכי משמעת לפי דין אחר נגד אותו רואה חשבון בשל אותם מעשים.

כמו כן מוצע, כי אם נפתחה חקירה פלילית או הוגש נגד רואה חשבון כתב אישום בשל מעשה או מחדל המשמש גם עילה לדיון לפני ועדת המשמעת, רשאית הוועדה להפסיק את דיוניה עד לסיום ההליך הפלילי.

לסעיף 12ל המוצע

מוצע לקבוע את העיקרון שלפיו הדיון המשמעותי לפי חוק רואי חשבון חל על כל דבר שאירע בעת שרואה חשבון היה בעל רישיון לפי החוק. כך, רואה חשבון שרישיונו בוטל ימשיך להיות נתון לשיפוט המשמעותי של ועדת המשמעת לגבי כל מה שאירע בטרם ביטול הרישיון, זאת אף אם הביטול נעשה לבקשת רואה החשבון.

(ב) על אף הוראות סעיף 12(א), ועדת המשמעת רשאית, בשל עבירת משמעת, לנקוט נגד מתמחה אחד או יותר מאמצעי המשמעת כאמור בפסקאות (1) עד (3) של אותו סעיף, או לפסול אותו מלקבל רישיון לתקופה שלא תעלה על שבע שנים.

(ג) מצאה ועדת המשמעת כי יש בעבירת המשמעת שעבר המתמחה משום הפרת חובותיו כמתמחה או פגיעה בטוהר הבחינות – תורה לתובע, נוסף על כל אמצעי משמעת אחר שהחליטה לנקוט לפי הוראות סעיף קטן (ב), לפנות למועצה אשר רשאית להורות על ביטול ההתמחות, כולה או חלקה, או על ביטול בחינה, לפי העניין.

12ל.ב. (א) ראה תובע, בין על יסוד תלונה שנתבררה בידי חוקר כאמור בסעיף קטן (ב), ובין בכל דרך אחרת, כי יש ראיות לכאורה לכך שמתקיים לגבי משרד רואי חשבון אחד מאלה (בסעיף זה – הפרה), יגיש נגדו קובלנה לוועדת המשמעת, אלא אם כן סבר שאין בהגשתה עניין לציבור, ויודיע על הגשת הקובלנה למשרד שנגדו הוגשה:

הפרה של משרד רואי חשבון

(1) המשרד הפר הוראת דין המטילה על משרד רואי חשבון חובה הקשורה לעיסוק בראיית חשבון;

(2) המשרד הורשע בפסק דין סופי, בין בישראל ובין מחוץ לישראל, בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה יש לה השלכה על העיסוק בראיית חשבון.

(ב) תלונות על הפרות של משרד רואי חשבון יתבררו בידי חוקר, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 12ח.

(ג) על בירור של תלונה או קובלנה נגד משרד רואי חשבון לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיפים 12י עד 12יח, 12זכב עד 12כו, 12כז ו-12כט, בשינויים המחויבים.

(ד) מצאה ועדת המשמעת כי משרד רואי חשבון שהוגשה נגדו קובלנה ביצע הפרה, רשאית היא לנקוט נגדו אחד או יותר מאמצעי המשמעת האלה:

(1) התראה;

(2) נזיפה;

ד ב ר י ה ס ב ר

מרושה, מוצע שאמצעי המשמעת שתוכל ועדת המשמעת להטיל עליו יהיו התראה, נזיפה, קנס או איסור על אימון מתמחים. על ההליך לבירור הקובלנה נגד משרד רואי חשבון יחולו על פי המוצע ההוראות המסדירות את הליך בירור הקובלנה נגד רואה חשבון יחיד, בשינויים המחויבים. הסדר זה המכפיף משרד רואי חשבון לדין המשמעתי אינו הסדר מקובל, שכן הדין המשמעתי חל ככלל על בעלי מקצוע שהם יחידים. נחיצותו נובעת מייחודו של מקצוע ראיית החשבון וצורת התעסוקה בו בשוק החופשי.

לסעיף 12ל.ב המוצע

כדי לחזק את האכיפה בתחום ראיית החשבון, מוצע להסמיך את התובע להגיש קובלנה נגד משרד רואי חשבון (שהוא, כאמור, חברת רואי חשבון או שותפות של רואי חשבון) אשר הפר דין החל עליו ומטיל על המשרד חובה בקשר לעיסוק של רואי החשבון המועסקים במסגרתו, או נגד משרד כאמור שהורשע בעבירה פלילית אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה יש לה השלכה על העיסוק בראיית חשבון. מאחר שמשרד רואי החשבון אינו גורם

(3) קנס פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(א) (4) לחוק העונשין;

(4) אם ההפרה נוגעת לאימון מתמחים ובשלה משרד רואי החשבון אינו מקום ראוי להתמחות – איסור על אימון מתמחים חדשים בידי רואי חשבון המועסקים במשרד, כולם או חלקם, לתקופה שתקבע ועדת המשמעת; לענין זה, "מתמחה חדש" – מתמחה שבמועד מתן ההחלטה הסופית בקובלנה נגד משרד רואי החשבון טרם התחיל את ההתמחות אצל רואה חשבון באותו משרד.

(ה) ועדת המשמעת רשאית להורות שאמצעי שהחליטה להטיל לפי הוראות סעיף קטן (ד) (3) או (4) יהיה, כולו או חלקו, על-תנאי ויחולו לענין זה הוראות סעיף 12כ, בשינויים המחויבים."

ביטול סעיפים 13 ו-14 לחוק העיקרי – בטלים. 23. סעיפים 13 ו-14 לחוק העיקרי – בטלים.

הוספת כותרת פרק ח' 24. לפני סעיף 15 לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ח': שונות."

תיקון סעיף 17 25. בסעיף 17 לחוק העיקרי, במקום "שר המשפטים" יבוא "השר".

הוראת מעבר 26. על אף הוראות סעיפים 12 עד 12ל לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיף 22 לחוק זה, התחילה המועצה או מי שמינתה לכך מבין חבריה, לפני יום תחילתו של חוק זה, לחקור מקרה שהובא לידיעתה, כאמור בסעיף 12(א) לחוק העיקרי כנוסחו ערב המועד האמור, ימשיכו לחול, לענין אותו מקרה, הוראות סעיפים 12 עד 14 לחוק העיקרי כנוסחו ערב המועד האמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

הטילה עליו אחת הסנקציות האמורות בסעיף 12 ובין אם לאו, זכאי רואה החשבון לערער על החלטה.

(ג) היועץ המשפטי לממשלה רשאי לערער על החלטה שהחליטה המועצה לאחר חקירה לפי סעיף 12.

(ד) ערעור לפי סעיף זה יהיה לפני בית המשפט המחוזי ויוגש תוך שלושים יום מיום מתן ההחלטה."

סעיף 26

מוצע כי תחילתו של החוק המוצע תהיה עם פרסומו ברשומות (להלן – יום התחילה), ואולם לענין מקרים שהמועצה או ועדה של המועצה שמונתה לפי הוראת סעיף 12(א) לחוק בנוסחו הקיים, החלה לחקור לפני יום התחילה, ימשיך לחול ההסדר הקיים בסעיפים 12 עד 14 לחוק, כנוסחם לפני החלפתם או ביטולם בתיקון המוצע בחוק זה.

סעיף 23

נוכח החלפת ההסדר המשמעותי הקבוע כיום בחוק, מוצע לבטל את סעיפים 13 ו-14 לחוק הקובעים הוראות בנושא פרסום החלטת המועצה לפי סעיף 12 לחוק וערעור על החלטת המועצה לפי הסעיף האמור, וזו לשונם:

"פרסום"

13. המועצה רשאית לפרסם, בצורה ובאופן שיראו לה, כל החלטה שהחליטה לפי סעיף 12, ובלבד שאם החליטה המועצה על התראה ברואה החשבון או שלא להטיל עליו כל סנקציה, לא יפורסם שמו של רואה החשבון.

ערעור

14. (א) (בוטל).

(ב) החליטה המועצה שרואה חשבון אשם בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע, בין אם