

מדינת ישראל

בתי הדין למשמעת – משרד הבריאות בירושלים



תיק בד"מ 2/11/21

וועדה לפי סעיף 44 (א) לפקודת הרופאים [נוסח חדש], תשל"ז – 1976

דר' יוסף משעל	- יושב ראש, נציג המנהל הכללי
פרופ' יוסף אלידן	- נציג הסתדרות הרופאים
עו"ד אריה רוטר	- נציג היועץ המשפטי לממשלה

הקובל:

המנהל הכללי משרד הבריאות

ע"י ב"כ עו"ד תומר דגני

- נ ג ד -

הנקבלת:

דר' אלנה פולוחין - טולסטוב

ע"י ב"כ עוה"ד שי נחום ודניאל בלינסון

דין וחשבון ( לפי סעיף 44 (ה) לפקודה )

הרקע

1. לפנינו כתב קובלנה ( מיום 3/11/21 ) שמופנה אל שר הבריאות מטעם הקובל , על פי סעיף

41 לפקודת הרופאים ( נוסח חדש ) תשל"ז - 1976, כנגד הנקבלת. בגינו של כתב הקובלנה

התמנינו ( ביום 25/11/21 ) על ידי כב' השר , בהתאם להוראות סעיף 44(א) לפקודה<sup>1</sup>, כמותב לדון בעניינה של הקובלנה.

2. **על פי הנטען בקובלנה** , הנקבלת עלתה לישראל בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת ; לאחר מספר שנים בהן עסקה ברפואה בישראל עברה לארה"ב ועסקה גם שם ברפואה ; בהיותה בארה"ב, הודתה והורשעה ביום 9/3/16<sup>2</sup> בכך שבמספר הזדמנויות עד שנת 2014 היא מסרה מרשמים כוזבים במסגרת פעילותה **בעמותה** שנתנה טיפול רפואי לנזקקים ; בתמורה למרשמים הכוזבים היא הודתה שהעמותה קיבלה סכום של \$660 ; בגזר הדין קבע בית המשפט כי היא הייתה מודעת לכך שהמרשמים הכוזבים משמשים את מקבלי המרשמים להונות תאגידי ביטוח בריאות בארה"ב ; בית המשפט גזר על הנקבלת מאסר של **שנה וחצי** וחייב אותה להחזיר ( ביחד ולחוד עם מקבלי המרשמים ) כ- \$430,000 ; גזר הדין צורף כנספח לקובלנה.

3. **עוד נטען בקובלנה** כי כתוצאה מן ההליכים הפלילים הותלה רישיונה של הנקבלת לעסוק ברפואה בארה"ב מה שמנע ממנה לעסוק ברפואה שם מסיום ריצוי עונש המאסר ועד לשובה לישראל ( **כתשעה חודשים** ) ; נוכח האמור יוחס לנקבלת בקובלנה מעשה של **התנהגות שאינה הולמת רופא מורשה** וכן **הרשעה פלילית** - בהתאם להוראות סעיף 41 לפקודה , ונתבקשה הפעלת סמכות השר בהתאם (משמע- מינוי הוועדה דן לשם מתן דין וחשבון לשר בקשר לאמצעי המשמעת הנדרש).

4. **בשולי כתב הקובלנה** מצא הקובל לציין כי הקובלנה הוגשה לאחר שהצדדים - הקובל והנקבלת - הסכימו כי הנקבלת תודה בקובלנה וכי הצדדים יטענו לאמצעי משמעת של התליית הרישיון לעסוק ברפואה למשך תקופה של **שישה חודשים** אשר תקוזה כנגד התקופה בה נמנע ממנה מלעסוק ברפואה בארה"ב בעת שהתגוררה שם . **עוד צויין** כי הנקבלת אישרה כי היא מודעת לכך שהוועדה וכן כב' **השופט סטרשנוב** (מטעם השר) אינם כבולים להסכמה זו.

5. **ביום 17/1/22 קיימו דיון בנוכחות הצדדים** על מנת לאפשר לנקבלת לטעון את טענותיה בהתאם למתחייב בסעיף 44(א) הנ"ל. הצדדים חזרו בפנינו על בקשתם לכבד את ההסדר

---

<sup>1</sup> נעיר כי אף שההליך הינו כאמור במסגרת סעיף 44(א) לפקודה, כתב המינוי תואם את דרישות סעיף 44.א. לפקודה ; מכל מקום למען הסר ספק ביקשנו את הסכמת הצדדים לתקינות המותב והם אשרו זאת ( ראה בעמ' 6,8 לפרוטוקול).

<sup>2</sup> בנוסח גזר הדין שצורף לקובלנה התאריך הנזכר הוא 28/12/16.

אליו הגיעו. בטרם התקבלה הסכמת הנקבלת לנטען כלפיה בקובלנה , הבהירה הוועדה כמקובל ( שם, בעמ' 2-3 ) כי היא - כמו גם **השר או כב' השופט** מטעמו - איננה כבולה להסדר זה ורשאית לחרוג ממנו , "סיכון" שעל הצדדים לקחת בחשבון . הצדדים הבהירו כי הם מודעים לעניין זה.

6. **נוכח עמימות מסויימת שנותרה למקרא החומר שהונח בפנינו** ביקשנו הבהרות למספר עניינים שלא היו בהירים דיים . כך, הקשינו על הצדדים לעניין הסמכות לעסוק במעשים שבוצעו על ידי הנקבלת מחוץ לגבולה של המדינה ואשר היא כבר נענשה עליהם וכן ביקשנו להבין באופן ברור יותר את נסיבות המעשים בגינם , כאמור, הורשעה הנקבלת ונענשה בארה"ב . הנחתנו בכל מקרה הייתה ועודנה כי מטבעם וטיבם של דברים אין הסדר טיעון חושף תמיד בפני הרשות השופטת את כלל הנסיבות והשיקולים שבבסיסו, כי יש להניח שכל צד "קנה" בשיקול דעת, באחריות וביושר את "מחירו" וכי מה שמוצג בהליך המשפטי איננה בהכרח התמונה המלאה והמפורטת . ב"כ הצדדים עשו כמיטב יכולתם להשיב על שאלותינו להבהרת מה שטעון הבהרה והדברים מוצאים את ביטויים בפרוטוקול הדיון ויפורטו במידת הצורך בהמשך.

7. **בעקבות הדיון הנ"ל** , שיגרו הצדדים לוועדה ( ביום 23/1/22 ) במשותף מסמך " **הודעה והתייחסות מטעם הצדדים** " , בו חזרו בכתב על בקשתם לכבד את ההסדר, וכן ציטטו מתוך פסק הדין של הערכאה האמריקנית והוסיפו אסמכתא מפסיקה ישראלית.

## דיון

8. **לעניין הסמכות של הרשויות הישראליות לעסוק במעשים שנעשו בארה"ב** , שם גם נדונו והוכרעו בערכאות משפטיות הן בהיבטי הפלילי והן בהיבט המשמעתי , נחה דעתנו כי אין מניעה לדון בהם בהיבטים הרלוונטיים גם כאן. סעיף 41 לפקודה קובע את סמכות השר **לבטל** את רישיונו של רופא, **להתלותו** או לתת לרופא **נזיפה** או **התראה** במקרה בו ראה כי הרופא עשה אחד או יותר מן המעשים הנזכרים **בשבע** החלופות שבאותו סעיף .

9. **לענייננו יוחסו לכאורה לנקבלת דנן** במסגרת הקובלנה המעשים שבחלופות (1) ו-(5). **חלופה (1)** עניינה מקרה בו הרופא " **נהג בדרך שאינה חולמת רופא מורשה** " ; **חלופה (5)** עניינה מקרה בו הרופא " **הורשע בעבירה פלילית שלא לפי פקודה זו** " ; על פי פשוטם של דברים ובהתאם לכללי הפרשנות המקובלים בהתייחס לתחולה הטריטוריאלית של דיני ישראל , **חלופה (5)** מתייחסת לכאורה לעבירה פלילית שבוצעה בישראל ולפיכך אין מקום

ליישומה בהליך זה. בתשובתו לעניין זה תירץ בא כוח הקובל את הדברים, אם הבנו אל נכון את הסברו, בכך שהעבירה הפלילית בה הורשעה הנקבלת הוזכרה רק כחלק מתיאור נסיבות ההתנהגות הנזכרת **בחלופה (1)** (עמ' 22 לפרוטוקול).

10. **לעניין חלופה (1) - התנהגות שאינה הולמת רופא מורשה** - מקובלת עלינו הפרשנות שהציע ב"כ הקובל על פיה רשאי השר להתחשב במה שעשה רופא ישראלי מחוץ לגבולות המדינה, וזאת במסגרת אחריותו הכוללת להגן על הציבור בישראל, כתכליתו העיקרית של ההליך המשמעותי. אכן נודעת בהקשר זה חשיבות רבה לבטא את יחס הממסד הרפואי הישראלי למעשים שאינם הולמים רופא גם אם הללו נעשו מחוץ לגבולה של המדינה וברוח זו נכון לפרש את הוראות החוק.

11. **כאמור, ביקשנו לברר ולהבין כמיטב היכולת גם את הנסיבות** בגינן הורשעה הנקבלת ונענשה לכאורה בחומרה לא מבוטלת בארה"ב. על פי מה שנמסר לנו במסגרת זו מאת ב"כ הצדדים בע"פ ובכתב, מעבר לאמור בכתב הקובלנה, הנקבלת, בעת ששימשה רופאה בארה"ב נהגה להפנות מטופלים שלה לבתי מרקחת מסויימים לאחר שציידה אותם במרשמים לתרופות נגד כאב, תחום בו התמחתה; בתי המרקחת הללו מצאו שיטה **לרמות** את חברות הביטוח מהן קיבלו החזרים כספיים בגין אספקת אותן תרופות למטופלים. המרמה כלפי חברות הביטוח הייתה בכך שבמרשמים נרשם על ידי הנקבלת **קָרָם** אותו ניתן להפיק הן בדרך של **אבקה**, שהינה ככל הנראה דרך זולה יותר, והן בדרך של **קפסולות**, שהינה יקרה יותר. בתי המרקחת נהגו לדווח לחברות הביטוח במרמה על שימוש בקפסולות היקרות בעוד שבפועל עשו שימוש באבקה הזולה יותר ובכך נהנו מרווח לא חוקי לטובתן.

12. **מעורבותה של הנקבלת במרמה הנ"ל באה לביטוי בכך** שהייתה מודעת למעשי העבירה של בתי המרקחת שהשלימו את המרשמים הפתוחים שמסרה להם על מנת לבצע את המרמה המתוארת כלפי חברות הביטוח. בתמורה תרמו בתי המרקחת לעמותה שהקימה הנקבלת את הסכום שנוזר בקובלנה. נוכח זאת הורשעה הנקבלת בבית המשפט האמריקני, בהסדר טיעון שהושג שם, בעבירת **שידול** וקבלת **שחד** (דברי בא כוחה, עמ' 49) ככל הנראה בדרך של **קשירת קשר או שותפות** עם בתי המרקחת לביצוע העבירות הללו. היא ריצתה עונש מאסר בן 18 חודשים וכן הוטלה רישיונה בהליך משמעותי שם למשך 5 שנים.

13. **כאמור, הצדדים תמכו בהסדר הטיעון וביקשו מהוועדה להמליץ בפני כב' השר לאמצו.**

**ב"כ הנקבלת** תיאר בהקשר זה באריכות את נסיבותיה האישיות של הנקבלת - שאין לנו סיבה לפקפק בהן - שנביאן כאן בקצור המתבקש : מדובר באשה כבת 65, רופאה בעלת תואר דוקטור מאז שנת 1981, ותואר בניהול מערכות מאז 2008, שעיסוקה והתמחותה בתחום של כאבי שרירים, שלד, רפואת ספורט ושיקום ; היא שימשה כמדענית ומרצה בכירה במוסדות אקדמיים בארה"ב, וכן עסקה לאורך שנים רבות בפעילות הומניטארית - קהילתית ברחבי העולם בין השאר במסגרת ארגון הבריאות העולמי ; באמתחתה פרסי הצטיינות וכן הוצג צרור מרשים למדי של מכתבי הערכה מאת גורמי רפואה וספורט בכירים שונים לפועלה ולאישיותה. את קרן הצדקה - אותה עמותה בה דובר - הקימה לזכר הוריה המנוחים . כיום היא משמשת כרופאת משפחה בקהילה בישראל. צויין המחיר הכבד ששילמה ועדיין משלמת בגין הרשעתה והעונש הכבד שהוטל עליה בארה"ב, הפגיעה בכבודה ואות הקין שהוטבע במצחה על כל המשתמע מכך לרבות ובדגש מול בני משפחתה הקרובים והסביבה.

14. **נאמר מיד כי לא מצאנו סיבה לפקפק בשיקול הדעת של הצדדים בהציגם את הסדר**

**הטיעון אליו הגיעו** . כאמור, הנחתנו היא כי כל צד שקל באחריות וביושר את שיקוליו - זה- **הקובל** - בהיבט של האינטרס הציבורי וזו - **הנקבלת** - בהיבטים האישיים והמקצועיים שלה. על אף זאת שאלנו את עצמנו מה תכלית הענישה המוצעת שבבסיסו. **על פני הדברים**, העבירות בהן הורשעה הנקבלת בארה"ב ונענשה בגיןן אינן מבוטלות בחומרתן. נתנו דעתנו לסבך היחסים שהתקיימו שם, ככל הנראה, בינה לבין בתי המרקחת וחברות הביטוח וכן לתחושתה הקשה כי הרשויות שם החמירו עימה מעבר למוצדק. ברי כי אין בידנו להיכבד ולהיכנס לבירור אותו סבך, משימה שאינה נדרשת ושחורגת מגבולות סמכותנו. **בפועל** התוצאה העונשית המוצעת **כאן** היא כי למעט עצם הרישום של אישור ההתנהגות הלא ראוייה של הנקבלת, עיגונו ברשומות משרד הבריאות בישראל, והעמדתו לידיעת הציבור כאן, אין לצידו כל מרכיב מעשי שכן העונש שהוצע (התליית רישיון לתקופה בת 6 חודשים) "נבלע" ואויין ממילא במסגרת הקיזוז מול התקופה בה הייתה מושעת בארה"ב עד בואה ארצה (9 חודשים).

15. **לטעמנו, בנסיבות העניין, חסר בהסדר מרכיב מרתיע צופה פני עתיד. כללית, הדבר**

אפשרי באמצעות אמצעי המשמעת של **התראה** המצוי בלשון הפקודה. זהו אמצעי מקובל בחקיקת המשמעת אך יש לו משמעות הצהרתית בלבד. **אפשרות משמעותית יותר,**

קיימת בדרך כלל **בדרך של ענישה מותנית**. כך בהליכים פליליים וכך בהליכים משמעתיים. על פי המצע המשפטי שבפנינו האפשרות של **התליית רישיון על תנאי איננה** מצוייה באופן מפורש במסגרת הוראת סעיף 41 לפקודה. השאלה היא אם ניתן לקבוע זאת על דרך של פרשנות. **ובאופן ממוקד יותר** - האם העדרה של אפשרות כזו בחוק הכתוב מצביע על **הסדר שלילי**, משמע **הוראה מכוונת** או על **חסר** (= לאקונה) **שניתן** להשלים באמצעות פרשנות תכליתית.

16. **עיון בלתי ממצה בחקיקה** בהסדרי משמעת בהקשרם של המקצועות השונים, מצביע לכאורה על היעדר אחידות בעניין זה. כך, **בחלק מן ההסדרים**, האפשרות של **התליית רישיון על תנאי הינה אפשרית**<sup>3</sup> **בחלק אחר** של ההסדרים האפשרות הזו איננה קיימת בחוק הכתוב<sup>4</sup>. ככל שבדיקתנו העלתה, רוב הסדרי המשמעת שבחקיקה הישראלית מבוססים על **מודל של טריבונול שיפוטי**, בדרך כלל **ועדה או בית דין משמעתיים**, להם נתונה הסמכות העצמאית והבלתי תלויה, לנקוט באמצעי המשמעת. **המודל של פקודת הרופאים** דנן, על פיו הסמכות נתונה לשר לאחר קבלת דין וחשבון מאת הוועדה, מצוי רק בעוד שני מעשי חקיקה<sup>5</sup> וגם בהם אין בחוק הסדר משמעתי של קביעת **התליית רישיון מותנית**. כאמור, אין מדובר בסקירה ממצה. מכל מקום, ככל שהבנתנו מגעת, לא מצאנו על פני הדברים איזה **"הגיון מסדר"** או טעם מיוחד לאבחנה הקיימת בחקיקה בהקשר זה בין המקצועות השונים. יתכן שהדבר מצדיק לשקול התאמה חקיקתית.

17. **השאלה הינה כאמור**, אם יש בהיעדרה של הוראה מפורשת כאמור כדי לשלול מאת השר את הסמכות לקבוע אמצעי משמעת של **התלייה** כשהוא מותנה בביצועה של עבירה נוספת מצד הנקבל בעתיד. שאלת מרחב הפרשנות התכליתית במטרה זו נדון באריכות בפסיקה בעניינה של **השופטת פוזננסקי - כץ** בבית הדין המשמעתי לשופטים<sup>6</sup> וכן בבג"צ<sup>7</sup>. השאלה

<sup>3</sup> ראה למשל: חוק רואי החשבון, תשט"ו-1955; חוק המהנדסים והאדריכלים, תשי"ח-1958; חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961; חוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977; פקודת הרוקחים (נוסח חדש), תשמ"א-1981; חוק שמאי המקרקעין, תשס"א-2001; חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, תשס"ח-2008; חוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, תשע"ג-2012; חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996.

<sup>4</sup> ראה למשל: פקודת רופאי השיניים (נוסח חדש) תשל"ט-1979; חוק שירות המדינה (משמעת) תשכ"ג-1963 (בכל הנוגע לוועדת משמעת; במסגרת סמכויות בית הדין למשמעת האמצעי קיים); חוק הדיינים, תשט"ו-1955; חוק הקאדים, תשכ"א-1961; חוק הרופאים הווטרינרים, תשנ"א-1991.

<sup>5</sup> פקודת רופאי השיניים וחוק הרופאים הווטרינריים.

<sup>6</sup> בד"מ 2081/18.

<sup>7</sup> בג"צ 6301/18.

שם הייתה אם ניתן להטיל על שופט עונש של **השעייה זמנית** אף שהאמצעי הזה לא נמצא מפורשות בחוק בתי המשפט. דעת הרוב סברה שהתשובה לכך שלילית. לדעתנו המצע המשפטי במקרה דנן הינו שונה ואולי ניתן היה לפרש את החוק אחרת. מכל מקום נוכח הספק לא נראה לנו, במלוא הענווה, שראוי מצידנו לקבוע הלכה בעניין זה, אף שרמז לכיוון כזה, במישור המעשי, ניתן למצוא גם בפסיקת בית המשפט העליון<sup>8</sup>. מה שנראה לנו נכון הוא להציע אמצעי **שישיג בקירוב** את התכלית המתאימה לנסיבות המקרה דנן. זה ניתן להערכתנו להיעשות בניסוח המתאים כפי שיוצע להלן.

### המלצה

18. **לדעתנו יש לאמץ את הסדר הטיעון שהציעו הצדדים** אך להוסיף לו **מרכיב הרתעתי** צופה פני עתיד. נציע כי לאמצעי המשמעת המוצע יתווסף האמצעי של **התראה**. אף שכאמור מדובר בדרך כלל באמצעי **הצהרתי**, נטול משמעות מעשית, נציע כי בצו שיוציא כבוד השר (או מטעמו), הוא יודיע לנקבלת כי ככל שתעבור במהלך **שלוש שנים** מיום תחולת הצו, **מעשה** מאלו המנויים בסעיף 41 לפקודה, עליה לקחת בחשבון כי תישקל על ידו הטלת אמצעי משמעת של התלייה בת **שלושה חודשים** בנוסף על כל עונש שיוטל עליה - ככל שיוטל - בגין אותו מעשה. להערכתנו יש בחריגה מתונה זו מהסדר הטיעון התחשבות בציפיית הצדדים אך לצידה גם שירות לטובת האינטרס הציבורי הכולל כפי שאנו רואים אותו.

ניתן היום, 28/2/22, בהיעדר הצדדים.

המזכירות תפיץ את הדו"ח כמקובל.

עו"ד אריה רוטר

דר' יוסף משעל

פרופ' יוסף אלידן

נציג הסתדרות הרופאים      יושב ראש, נציג המנהל הכללי      נציג היועץ המשפטי לממשלה

---

<sup>8</sup> עש"מ 4193/06. שם נתן בית המשפט תוקף להסכמת הצדדים בהליך משמעת של שירות המדינה להטיל עונש שמשמעותו בקירוב הייתה מעין פיטורים על תנאי, אף שעונש כזה לא נמצא בחוק במפורש.

