מספר פנימי: 2004813

הכנסת העשרים

**יוזם:**  **חבר הכנסת** **מיקי רוזנטל**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  פ/3177/20

הצעת חוק העונשין (תיקון – מרמה והפרת אמונים), התשע"ו–2016

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| החלפת סעיף 284 | 1. | בחוק העונשין, התשל"ז–1977[[1]](#footnote-2), במקום סעיף 284 יבוא: |
|  |  | "מרמה והפרת אמונים | 284. | (א) עובד הציבור העושה מעשה מרמה או הפרת אמונים שיש בו כדי לפגוע פגיעה מהותית בערכי טוהר המידות של עובדי הציבור, באמון הציבור בשירות הציבורי, או בפעולתו התקינה של השירות הציבורי ובכלל זה באינטרס הציבורי עליו מופקד עובד הציבור או הגוף הציבורי בו הוא נושא משרה או תפקיד, דינו – מאסר שלוש שנים. |
|  |  |  |  |  |  | (ב) לעניין סעיף זה, "מעשה מרמה או הפרת אמונים" – אחד מאלה: |
|  |  |  |  |  |  |  | (1) מעשה שנעשה בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כעובד הציבור במצב של ניגוד עניינים, שהשפיע או שעשוי היה להשפיע על עניין אישי של עובד הציבור או של קרוב; |
|  |  |  |  |  |  |  | (2) קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי קרוב אשר ניתנה לעובד הציבור, או לקרוב, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין; |
|  |  |  |  |  |  |  | (3) שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכל לשם הפקת טובת הנאה לעובד הציבור או לקרוב; לעניין פסקה זו אין נפקא מינה אם בעת השימוש במידע היה העושה עובד ציבור, ובלבד שהיה עובד ציבור בעת שהמידע הגיע אליו; בפסקה זו, "מידע פנימי" – מידע שלא פורסם לציבור ולא היה אמור להתפרסם באותה עת, ואשר תוכנו, צורתו, מקורו, נסיבות קבלתו או סדרי החזקתו מעידים על החובה לשומרו בסוד, אף אם המידע עתיד להתפרסם; |
|  |  |  |  |  |  |  | (4) יצירת מצג שווא כלפי גוף ציבורי, או מסירת דיווח כוזב או מידע כוזב לגוף ציבורי, והכל בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו, וכאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו או ביצוע תפקידו של הגוף הציבורי; בפסקה זו, "גוף ציבורי" – לרבות רשות מרשויות השלטון וכל גוף ציבורי אחר הממלא תפקיד ציבורי על פי דין, ומי שפועל מטעמם, "מצג שווא" – לרבות הסתרת מידע מהותי שבנסיבות העניין היה מוטל על עובד הציבור לגלותו לגוף הציבורי בכוונה לרמות; |
|  |  |  |  |  |  |  | (5) יצירת מצג שווא או מסירת מידע כוזב במסגרת תפקידו כעובד ציבור לאדם שאינו עובד ציבור, והכל אם יש בכך כדי להשפיע על זכותו של אדם; בפסקה זו, "מצג שווא" - לרבות הסתרת מידע מהותי אשר בנסיבות העניין היה מוטל על עובד הציבור לגלותו, בכוונה לרמות; |
|  |  |  |  |  |  | (ג) בסעיף זה, "קרוב" – אדם בעל קרבה ממשית ומתמשכת לעובד הציבור, ובכלל זה קרבה משפחתית או קרבה אחרת." |

דברי הסבר

מטרת הצעת החוק היא להחליף את הנוסח הקיים של עבירת מרמה והפרת אמונים, הקבועה בסעיף 284 לחוק העונשין התשל"ז–1977 (להלן – החוק), בנוסח חדש ומעודכן, אשר ישקף את יסודותיה העובדתיים והנסיבתיים של העבירה באופן שיש בו מימוש הולם של עקרון החוקיות וודאות הדין וכן את התמורות שחלו במהלך השנים בתפיסה של מהות האיסור שבבסיסה של עבירה זו ותכליותיה.

עבירת המרמה והפרת אמונים היא אחת העבירות המרכזיות בתחום המאבק בשחיתות השלטונית. מטרת התיקון המוצע להבהיר את גדריה, יסודותיה ותכניה של העבירה, כמתחייב מעקרון החוקיות, ובכך להגביר את הוודאות בנוגע להיקפה – הן כלפי הציבור אליו מכוון החוק, והן כלפי מערכות האכיפה ובתי המשפט.

הצעת החוק מבקשת לקבוע רשימה סגורה ומופרטת של מעשים העולים בכדי התנהגות אסורה של מרמה והפרת אמונים. מטרת ניסוח העבירה באופן זה, היא לצמצם ככל שניתן את אי הבהירות הקיים כיום בעבירה ובכך לענות על עיקרון החוקיות ולסייע למערכת האכיפה ולבתי המשפט באכיפת האיסורים שביסוד העבירה.

ככלל, מטרת התיקון המוצע היא הבהרה ופירוט תכניה וגדריה של עבירת המרמה והפרת אמונים, ולא שינויה. בהתאם לכך, ניסוחה מחדש של העבירה נעשה במגמה לשמר את העקרונות שנקבעו בפסיקה בעניין זה, ובפרט בפסק הדין בעניין שבס (דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4)385) (להלן – פרשת שבס).

בהליך גיבוש הנוסח המוצע הייתה התייחסות, בין היתר, לשאלות השונות שעבירה זו מעוררת, לפסיקה הענפה בסוגיה זו – כאמור, במיוחד לפסק הדין המנחה בפרשת שבס, ולמצב המשפטי במדינות שונות בנושא זה.

עבירת המרמה והפרת אמונים היא העבירה המרכזית המגדירה שחיתות שלטונית. מינויו של עובד ציבור והענקת הסמכויות הנתונות לו נועדו לשרת את הציבור ואת האינטרס הציבורי. לפיכך, במעשה מרמה או הפרת אמונים על-ידי עובד הציבור יש משום מעילה בחובת האמונים שהוא חב לציבור במילוי תפקידו ושליחותו הציבוריים.

התנהגות מושחתת של עובד הציבור, תוך הפרת חובת האמונים שלו לציבור, יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים רבות ומגוונות, וברמות חומרה שונות. יתכן שאין בנוסח העבירה המוצעת לכסות את קשת המקרים של ניצול לרעה על ידי עובד הציבור את תפקידו או מעמדו למטרות זרות. עם זאת, על מנת לשמור על עקרון החוקיות, כולל הנוסח פירוט של חמש חלופות של סוגי מקרים אופייניים מובהקים של התנהגות המהווה "מעשה מרמה והפרת אמונים". ככל שיתעורר צורך בעתיד, נוכח הניסיון שיצטבר, ייתכן כי יוצעו תיקונים במטרה להוסיף סוגים נוספים של מקרים כאמור.

**סעיף קטן (א):**

במסגרת ההגדרה הכללית של העבירה מוצע - בעקבות פרשת שבס - לקבוע מבחן סף כללי, ולפיו על מנת שמעשה יכנס לגדר העבירה, על התביעה יהיה להוכיח כי יש במעשה כדי לפגוע "פגיעה מהותית" באחד משלושת הערכים המוגנים שבבסיסה, המוגדרים כמוצע בנוסח הסעיף: ערכי טוהר המידות של עובדי הציבור, אמון הציבור בשירות הציבורי, או פעולתו התקינה של השירות הציבורי, ובכלל זה באינטרס הציבורי עליו מופקד עובד הציבור או הגוף הציבורי בו הוא נושא משרה או תפקיד. יש להדגיש כי מבחן זה הוא מבחן נורמטיבי חיצוני, הבא להחליף את יסוד ה"פוגע בציבור" שבנוסח העבירה כיום, ולפיכך לא נדרשת הוכחת מודעות המבצע לכך שפגע בערכים המוגנים.

קביעת מבחן סף, כמוצע, מיועדת להגביל את תחולת העבירה רק לאותם מקרים, אשר בשל חומרתם מצדיקים נקיטת הליך פלילי. הגבלה זו נדרשת נוכח הטווח הרחב של אופי המעשים היכולים לבוא בגדר ההתנהגויות הקונקרטיות שהוגדרו בעבירה. מעשים אלה עשויים להימצא על רצף של רמות חומרה; חלקם מתאפיינים בחומרה יתירה ומצדיקים הכללתם בתחום הפלילי, באחרים יימצא שראוי לטפל במישור המשמעתי (מקום שקיים הסדר משמעתי), ויש שהמעשה ונסיבותיו נופלים בגדר התנהגות לא תקינה אך אינם מצדיקים סנקציה עונשית או משמעתית. מבחן הסף נועד להבטיח תחולת הנורמה הפלילית רק על אותן ההתנהגויות הנמצאות ברמת החומרה המצדיקה הכללתן בתחום הפלילי.

יודגש כי הפגיעה המהותית בערכים המוגנים יכולה להיות עקב מעשה אחד חמור, או עקב שורה של מעשים דומים שבהצטרפותם יחד יש כדי לפגוע פגיעה מהותית כאמור, ואף עקב הצטברות של מעשים שונים זה מזה.

מבחן זה משקף כאמור את ההלכה שנקבעה בעניין שבס, לפיה "ביסוד האיסור הפלילי של הפרת אמונים הפוגע בציבור מונח אחד או יותר משלושת הערכים הבאים: הבטחת אמון הציבור בעובדי הציבור; טוהר המידות של עובדי הציבור; והבטחת תקינותה של פעולת המינהל תוך הגשמתו של התפקיד הציבורי[...]" (דנ"פ בפרשת שבס, פסקה 45). מכאן הסיק בית המשפט כי עבירת מרמה והפרת אמונים מתגבשת כשהמעשה (בפסק הדין הדברים מתייחסים למעשה שנעשה בניגוד עניינים), מביא לפגיעה מהותית באחד או יותר משלושת ערכים מוגנים אלה.

**סעיף קטן (ב):**

**(1) מעשה שנעשה בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כעובד הציבור במצב של ניגוד עניינים, המשפיע או העשוי להשפיע על עניין אישי של עובד הציבור או של קרוב - סעיף קטן (ב)(1).**

החלופה הראשונה עניינה במקרה מובהק של מרמה והפרת אמונים שפותח בהרחבה בפסיקה והוא כאשר עובד הציבור עושה פעולה בקשר עם מילוי תפקידו במצב של ניגוד עניינים. "המאפיין מצב של ניגוד עניינים הוא הימצאותו של עובד הציבור במצב בו קיים ניגוד בין האינטרס עליו מופקד עובד הציבור לבין אינטרס אחר כלשהו. הגדרה זו משתרעת על מגוון רחב של מצבים" (דנ"פ, פרשת שבסס הנ"ל, פסקה 42).

האיסור המוצע אינו קובע את עצם ההימצאות של עובד הציבור במצב של ניגוד עניינים כעבירה, כי אם את עשייתו של מעשה בקשר עם מילוי תפקידו או מעמדו, כאשר הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, מקום שניגוד העניינים השפיע בפועל על עניין אישי, או שהוא עשוי היה להשפיע על עניין כזה. "עניין אישי" כולל גם עניין אישי של מי שהוא קרוב של עובד הציבור. הגדרת "קרוב" מופיעה בסעיף קטין (ג) וכוללת אדם שהוא בעל קרבה ממשית ומתמשכת לעובד הציבור. בתיבה אחרונה זו עשויים להיכלל קרובי משפחה של עובד הציבור כגון ילדיו, הוריו, אחיו או בן זוגו, חבר קרוב של עובד הציבור, מי שהיה שותף עסקי שלו ככל שהקרבה עמו היא ממשית ומתמשכת, וכן מי שקיימת בינו ובין עובד הציבור זיקה פוליטית הדוקה ומתמשכת. נדגיש כי הזיקה בין עובד הציבור לקרוב צריכה להיות כאמור ממשית ומתמשכת, אך ככל שמדובר בזיקה חזקה מאוד אין צורך כי הקרבה תהיה קרבה ממושכת לאורך שנים. כפי שקבע בית המשפט בעניין שבס: "ככל שעוצמת ניגוד העניינים חריפה יותר, כן מתחזקת האפשרות לפגיעה מהותית באמון הציבור, בטוהר המידות או בתקינות פעולת המינהל. לא הרי קרבת משפחה הדוקה ופעילה כהרי היכרות מזדמנת. לא הרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר כספי אישי או אינטרס כלכלי כהרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר מוסדי" (דנ"פ, פרשת שבס, פסקה 51).

יודגש כי העבירה המוצעת חלה על פעולה בניגוד עניינים אישי, אך לא על פעולה במצב של "ניגוד עניינים מוסדי", היינו ניגוד עניינים בין שני אינטרסים ציבוריים עליהם מופקד עובד הציבור. בגדר עניין אישי יבוא מצב בו עובד הציבור פועל תוך ניגוד עניינים כדי לקדם עניין שאינו של גוף מוסדי בלבד אלא עניין בו יש לעובד הציבור גם אינטרס אישי.

**(2) קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי קרוב של עובד הציבור, אשר ניתנה לו, או לקרוב, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין - סעיף קטן ב(2).**

הדגש באיסור המוצע הוא בכך שטובת ההנאה ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור, ולא על רקע יחסים חבריים, משפחתיים וכיוצ"ב, וכי אין מדובר בטובת הנאה המותרת על פי דין. הוראה זו נועדה לאסור קבלת טובות הנאה על-ידי עובד הציבור, אף אם אינה בגדר עבירת השוחד.

עבירת השוחד מוגדרת בסעיף 290(א) לחוק העונשין כקבלת טובת הנאה או מתת על ידי עובד ציבור בעד פעולה הקשורה בתפקידו. בפסיקה פורש המונח "בעד פעולה הקשורה בתפקידו" שבעבירת השוחד ככולל גם מצבים בהם עובד הציבור ביצע פעולה החורגת מתפקידיו וסמכויותיו (ע"פ 534/78 חיים קוביליו נ' מדינת ישראל, פד"י לד(2), 281). כן נקבעה בפסיקה חזקה שבעובדה כי "מתת לעובד הציבור מאת אדם הנמצא עמו בקשר רשמי, ניתנת בעד פעולה הקשורה בתפקידו" וכי עובד הציבור המקבל מתת כזה, מודע לכך שהמתת ניתנת לו בעד פעולה הקשורה בתפקידו (ע"פ 1877/99 חיים בן עטר נ' מדינת ישראל, פד"י נג(4), 695, 713 ). להבדיל מעבירת השוחד, עבירת הפרת האמונים עוסקת במגוון מצבים בהם טובת ההנאה ניתנה לעובד הציבור או לקרוב שלא בעד פעולה הקשורה בתפקידו, גם לא במשמעות הרחבה הזו שניתנה למונח בפסיקה. כך למשל, עובד ציבור המקבל מתנה חריגה באופן משמעותי בשל מעמדו, ללא קשר ישיר או עקיף לפעולות הקשורות לתפקידו.

**(3) שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכל לשם הפקת טובת הנאה לעובד הציבור או לקרוב - סעיף קטן (ב)(3).**

האיסור המוצע מתייחס למצב בו השימוש במידע או העברתו לאחר נועדו לשם הפקת טובת הנאה, כגון שימוש במידע פנים חסוי או שטרם התפרסם להשגת טובת הנאה לעובד הציבור או לקרוב. כוונה זו היא המקנה למעשה את אופיו המושחת, ומצדיקה הכללתו במסגרת העבירה של מרמה או הפרת אמונים – זאת, בשונה מהעבירה הקבועה בסעיף 117(א) לחוק העונשין של מסירת מידע על ידי עובד ציבור למי שלא מוסמך לקבלה (כגון הדלפה), שאינה כוללת דרישת מטרה כאמור.

כך למשל, שוטר אשר מגלה לקרוב משפחתו על כוונת המשטרה לערוך חיפוש בעסק שלו במסגרת חקירה פלילית, על מנת שהקרוב יוכל להיערך לחיפוש, ייכלל בנסיבה זו.

מוצע להחיל חלופה זו גם במצבים בהם עובד הציבור קיבל את המידע במהלך עבודתו, אולם עשה בו שימוש לשם הפקת טובת ההנאה לאחר שחדל להיות עובד ציבור, בדומה לקבוע בסעיף 117(א) לחוק העונשין.

**(4) יצירת מצג שווא כלפי רשות מרשויות השלטון וגוף ציבורי אחר הממלא תפקיד ציבורי על פי דין ומי שפועל מטעמם (להלן – גוף ציבורי), או מסירת דיווח כוזב לגוף ציבורי, לרבות הסתרת מידע מהותי שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לגוף הציבורי בכוונה לרמות, והכל בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו וכאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של הגוף הציבורי במילוי תפקידו - סעיף קטן (ב)(4).**

פסקה זו כוללת מקרים בהם עובד ציבור יוצר מצג שווא בפני גוף ציבורי או מוסר לו מידע כוזב כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול הדעת של הגוף הציבורי במילוי תפקידו. מדובר בהתנהגות אשר פוגעת בתפקודו התקין של השירות הציבורי ובאמון של הציבור בו, ועל כן היא כשלעצמה מצדיקה הכללתו במסגרת העבירה של מרמה והפרת אמונים, גם אם הדיווח הכוזב לא היה במטרה להשיג טובת הנאה, יתרון או להשיג מטרה אחרת כלשהי. עם זאת כאשר מצג השווא הוא הסתרת מידע מהותי שבנסיבות העניין נדרש היה לגלותו, יש צורך בכוונה מיוחדת מצד עובד הציבור לרמות. המונח "לרמות" מוגדר בסעיף 414 לחוק העונשין "להביא אדם במרמה לידי מעשה או מחדל". כך למשל, כאשר ראש עיר מסתיר מחברי מועצת העיר מידע מהותי רלוונטי, כדי שתאשר תקצובה של עמותה – מעשיו יהוו עבירה של מרמה והפרת אמונים (ראו ע"פ 281/82 אבוחצירא נ' מדינת ישראל לז(3) 673)

**(5) יצירת מצג שווא או מסירת מידע כוזב במסגרת תפקידו כעובד ציבור לאדם שאינו עובד ציבור, הנזקק לשירותיו כעובד ציבור, והכל כשיש בכך כדי להשפיע על זכויותיו של אדם, לרבות הסתרת מידע מהותי בעניין כאמור, אשר בנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו, בכוונה לרמות.**

חלופה זו נבדלת מפסקה (4) בכך שהיא חלה על יצירת מצג שווא או מסירת מידע כוזב לכל אדם הנזקק לשרותיו של עובד הציבור במסגרת תפקידו. בניגוד למעשה של מצג שווא לפי פסקה (4), שיש בו, בין היתר, כדי לשבש ולפגוע בפעולתו של השירות הציבורי, הרי שחומרתו של מצג שווא לפי פסקה (5) הוא בפוטנציאל הפגיעה בזכויותיו של אדם הנזקק לשירותיו של עובד הציבור. כך למשל, הנסיבה תחול כאשר פקיד האחראי על תשלום גמלאות מסתיר מידע מפונים בדבר זכאותם לגמלה בכוונה לרמותם.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"ב בתמוז התשע"ו – 18.7.16

1. ס"ח התשל"ז, עמ' 226. [↑](#footnote-ref-2)