



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

11 ביוני 2008

389

ח' בסיון התשס"ח

עמוד

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 102) (מתן שוחד לעובד ציבור זר), התשס"ח-2008 618

**הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 102) (מתן שוחד לעובד ציבור זר),
התשס"ח-2008**

1. תיקון סעיף 290 בחוק העונשין, התשל"ז-1977¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 290א(א), המילים "או מאסר שבע שנים עם קנס עשרת אלפים לירות" – יימחקו.
2. אחרי סעיף 291 לחוק העיקרי יבוא:
- "מתן שוחד לעובד 291א.א(א) הנותן שוחד לעובד ציבור זר בעד פעולה הקשורה בתפקידו, כדי להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית או יתרון אחר בנוגע לפעילות עסקית, דינו כדין נותן שוחד לפי סעיף 291.

ד ב ר י ה ס ב ר

שוחד", אשר תקבע איסור מפורש על מתן שוחד לעובד ציבור זר בהקשר של פעילות עסקית. רכיבי העבירה המוצעת עונים על דרישות האמנות.

יובהר לעניין זה כי מכיוון שכל עבירות השוחד בסימן ה' לפרק ט' האמור הן עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, תהיה גם עבירת שוחד לעובד ציבור זר עבירת מקור כאמור, כנדרש באמנות.

סעיף 1 סעיף 290 לחוק קובע עבירה של מתן שוחד שהעונש בשלה הוא "מאסר שבע שנים או מאסר שבע שנים עם קנס עשרת אלפים לירות". מהעונש הקבוע לעבירה זו נגזר גם העונש לעבירה של מתן שוחד לעובד ציבור לפי סעיף 291 לחוק, ולמתן שוחד לעובד ציבור זה לפי סעיף 291א לחוק כנוסחו בסעיף 2 המוצע (מחצית העונש שבסעיף 290).

נוסח הסעיף כיום הוא מיושן ואינו משקף את המצב המשפטי הנוכחי, הן לגבי סכום הקנס שבית המשפט רשאי להטיל, והן משום שיכול להשתמע ממנו שלא ניתן להטיל בשל העבירה קנס בלא מאסר. סעיף 61 לחוק קובע את שיעור הקנס שבית המשפט מוסמך להטיל על פי משך תקופת עונש המאסר הקבוע לעבירה. מאחר שעונש המאסר הקבוע לעבירת לקיחת השוחד עולה על שלוש שנים, הרי שהקנס שבית המשפט מוסמך להטיל, לפי סעיף 61א(4) לחוק, הוא 202,000 שקלים חדשים, ואין צורך לקבוע כן גם בסיפה של סעיף 290.

סעיף 2 לסעיפים קטנים (א) ו-(ג)

סעיף 291א המוצע קובע עבירה של שוחד לעובד ציבור זר, שניתן במטרה לקדם פעילות עסקית, או להשיג יתרון הנוגע לפעילות כאמור. מטרתו של השוחד האסור יכולה להיות קידום עסקה או הקניית יתרון בקידומה באופן ישיר למשל, באמצעות תשלום לעובד הציבור הזר בעל השפעה על כך, או קידום של עסקים באופן עקיף,

כללי החוק המוצע קובע בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה או לעובד של ארגון ציבורי בין-לאומי (להלן – שוחד לעובד ציבור זר).

נושא המלחמה בשחיתות בכלל ובשוחד בפרט תופס מקום מרכזי בסדר היום של הקהילה הבין-לאומית בעשור האחרון. במסגרת זו התגבשו יוזמות בין-לאומיות ואזוריות שונות המספקות כלים להתמודדות עם תופעות אלה. זאת, במטרה ליצור אקלים בין-לאומי נקי משחיתות, מתוך תפיסה שמעשי שחיתות ושוחד מהווים איום על מוסדות דמוקרטיים, יש בהם לפגוע בשלטון החוק, והם מביאים לפגיעה בהתפתחות הכלכלית. מדינת ישראל שותפה למאבק על יצירתו של אקלים בין-לאומי נקי משחיתות, וקביעת איסור על מתן שוחד לעובד ציבור זר מהווה נדבך במאבק זה.

קביעת איסור כאמור בהקשר של ניהול עסקאות בין-לאומיות נדרשת על פי אמנת האו"ם נגד שחיתות (United Nations Convention against Corruption) (להלן – אמנת האו"ם), שעליה חתמה מדינת ישראל בחדש נובמבר 2005, וכן על פי אמנת ה-OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (for Economic Co-operation and Development) בדבר המלחמה בשוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בין-לאומיות (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) (להלן – אמנת ה-OECD), שקביעת איסור פלילי כאמור היא תנאי להצטרפות אליה.

מתן שוחד לעובד ציבור הוא עבירה לפי סעיף 291 לחוק. ההגדרה "עובד ציבור" החלה לעניין עבירה זו קבועה בסעיפים 34 ו-290ב(ב) לחוק. הגדרה זו אינה כוללת עובד ציבור זה.

כדי להתאים את הדין הישראלי לדרישות אמנת האו"ם ואמנת ה-OECD (להלן – האמנות), מוצע לקבוע עבירה בסימן ה' לפרק ט' בחלק ב' לחוק, שכותרתו "עבירות

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; ס"ח התשס"ח, עמ' 217.

- (ב) לא יוגש כתב אישום בעבירה לפי סעיף זה אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.
- (ג) בסעיף זה –

“מדינה זרה” – לרבות כל יחידה שלטונית במדינה הזרה מהרמה הארצית עד לרמה המקומית;
“עובד ציבור זר” – כל אחד מאלה:

- (1) עובד המדינה הזרה וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם המדינה הזרה, ובכלל זה מי שנושא משרה או ממלא תפקיד ברשות המחוקקת, ברשות המבצעת או ברשות השופטת של המדינה הזרה, בין בבחירה, בין במינוי ובין בהסכם;
- (2) נושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם גוף ציבורי שהוקם לפי חיקוק של מדינה זרה, או מטעם גוף הנמצא בשליטה ישירה או עקיפה של מדינה זרה;

ד ב ר י ה ס ב ר

העונש המוצע לעבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר זהה לעונש הקבוע לעבירה של מתן שוחד לעובד ציבור לפי סעיף 291 לחוק, קרי: שלוש וחצי שנות מאסר. אחד מיסודות העבירה המוצעת הוא כי השוחד ניתן בעד פעולה הקשורה בתפקידו של עובד הציבור הזר. המונח, כפי שפורש בפסיקה ביחס לסעיף 290 לחוק, כולל גם פעולות הנעשות על ידי עובד הציבור שלא במסגרת תפקידו, אך תוך זיקה להיותו בעל תפקיד פלוני (ראו ע"פ 534/78 קוביליו נ' מדינת ישראל פ"ד לד(2) 281).

יובהר לעניין זה כי ההוראות בסעיפים 293, 294, 295(א) ו-296(ג), החלות על כל עבירות השוחד לפי סימן ה' לפקט ט' בחלק ב' לחוק, יחולו גם על שוחד לעובד ציבור זר.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי כתב אישום בעבירה של שוחד לעובד ציבור זר יוגש בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. העמדה לדין בישראל על עבירות חוץ מותנית בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לפי סעיף 9(ב) לחוק. הטעמים לכך הם הרגישות שיכולה להתלוות להעמדה לדין על עבירה שבוצעה במדינה אחרת, וכן קשיי ההוכחה הכרוכים בדרך כלל בהעמדה לדין על עבירות חוץ, המחייבים שקילת שיקולי מדיניות תביעה ופיקוח מיוחדים. טעמים דומים מצדיקים דרישה להסכמת היועץ המשפטי לממשלה להגשת כתב אישום על מתן שוחד לעובד ציבור זר. לעבירת שוחד לעובד ציבור זר ישנם מאפיינים של עבירת חוץ. הערך המוגן העיקרי של עבירה זו אינו קשור רק לישראל, כי אם לכלל המדינות המעוניינות לשמור על אקלים בין-לאומי נקי משחיתות, וכן למדינה שמטעמה פועל עובד הציבור הזר, שמעשה השוחד פגע בסדרי השלטון שלה.

למשל תשלום לעובד ציבור זר תמורת מידע שנמסר שלא כדין, במטרה להקנות לנותן השוחד יתרון בהשגת עסקה. לעניין זה מוגדרים המונחים “עובד ציבור זר” ו”מדינה זרה” בסעיף קטן (ג) המוצע.

הגדרת עובד ציבור זר המוצעת הותאמה לדרישות האמנות, והיא כוללת עובד, נושא משרה ציבורית או מי שממלא תפקיד ציבורי מטעם מדינה זרה או מטעם ארגון ציבורי בין-לאומי שנוסד בידי שתי מדינות או יותר או בידי ארגונים שנוסדו בידי מדינות כאמור. כן כוללת ההגדרה נושא משרה ציבורית או מי שממלא תפקיד ציבורי מטעם גוף ציבורי שהוקם לפי חיקוק של מדינה זרה או מטעם גוף שנמצא בשליטה ישירה או עקיפה של מדינה זרה או של מדינות זרות.

בגדרם של אלה יכולים להיות, בין השאר, מי שממלאים תפקידים בעלי אופי ציבורי בגופים פרטיים, הממלאים תפקידים שלטוניים שהוקנו להם על ידי המדינה, כגון סוהר בבית סוהר בנייהול פרטי, ומי שמספקים שירותים בעבור גוף שלטוני (כגון עובד חברה פרטית המספקת שירותי מיחשוב או שירותי אבטחה בעבור גוף שלטוני, ועורך דין פרטי המייצג גוף שלטוני בעניין מסוים).

בהגדרה מדינה זרה מוצע להבהיר, בהתאם לנדרש באמנות, כי הכוונה גם לכל יחידה שלטונית במדינה הזרה, מהרמה הארצית עד לרמה המקומית. שכן, הכוונה לאסור על מתן שוחד לעובדי ציבור בכל הגופים השלטוניים, בין אם עובד הציבור משתייך ליחידה שלטונית ברמה ארצית או פדרלית, בין אם למדינה במשטר פדרלי, ובין אם ליחידה מחוזית או מקומית בכל אחד מאלה.

3) עובד של ארגון ציבורי בין-לאומי, וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם ארגון כאמור; לעניין זה, "ארגון ציבורי בין-לאומי" – ארגון שנוסד בידי שתי מדינות או יותר, או בידי ארגונים שנוסדו בידי שתי מדינות או יותר.

3. בסעיף 295(ב) לחוק העיקרי, אחרי "כאמור בסעיף 290(ב)" יבוא "או עובד ציבור זר כאמור בסעיף 291א(ג)".
4. תיקון חוק סדר הדין הפלילי בסעיף 295(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982², בתוספת השלישית, בפרט (1), בטור ב', בפרט ד', אחרי "124(א)" יבוא "291א(ב)".

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 4 מוצע להסמיך את היועץ המשפטי לממשלה לאצול את סמכותו להסכים להגשת כתב אישום בעבירה של מתן שוחד לעובד ציבורי זה, לפרקליט המדינה, למשנהו ולמנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה. לשם כך מוצע לתקן את התוספת השלישית לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

סעיף 3 סעיף 295(ב) לחוק קובע עבירה של קבלת כסף או טובת הנאה כדי להניע עובד ציבור למשוא פנים או להפליה, שהעונש בצדה הוא כשל לקיחת שוחד. מטרת התיקון המוצע להחיל את האיסור גם על קבלת כסף או טובת הנאה שנועדו להניע עובד ציבור זה, כהגדרתו בסעיף 291א המוצע, למשוא פנים או להפליה.

² ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; ס"ח התשס"ח, עמ' 415.