

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק העונשין (תיקון – מתן שוחד לעובד ציבור זר), התשס"ט - 2009

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

ביולי 2008 הוסף לחוק העונשין סעיף 291א, הקובע עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר בהקשר לעסקאות (להלן – העבירה). העבירה חלה על מתן שוחד לעובדי ציבור של מדינה זרה ושל ארגון בינלאומי שנוסד בידי מדינות.

העבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר הוספה במטרה לקחת חלק במאבק הבינלאומי ליצירת אקלים נקי משחיתות. קיומה של העבירה נדרש לפי אמנת האו"ם נגד שחיתות¹, ועל פי אמנת ה-OECD² בדבר המלחמה בשוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בינלאומיות³ (להלן – אמנת ה-OECD), שישראל צד להן. מטרת דרישת האמנות לקביעת עבירה כאמור, היא ליצור אקלים בינלאומי נקי משחיתות, מתוך תפיסה ששוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בינלאומיות מהווה איום על מוסדות דמוקרטיים, מביא לפגיעה בהתפתחות הכלכלית ומעוות את התחרות העסקית.

מטרת החוק המוצע לתקן את הוראות החוק הנוגעות לעבירה בשני עניינים:

1. להחיל את האיסור גם על מתן שוחד לעובדי ציבור של ישויות מדיניות שאינן מדינה, לרבות עובדי המועצה הפלסטינית;
2. לקבוע לעניין תחולת דיני העונשין של ישראל על עבירה זו שהתבצעה בידי אזרח ישראלי או תושב ישראל מחוץ לישראל, לפי סעיף 15 לחוק העונשין, כי אם המעשה הוא עבירה לפי דיני המדינה מטעמה פועל עובד הציבור הזר, אזי לא יחול הסייג האמור בסעיף 14(ב)(1) לפיו דיני העונשין של ישראל יחולו רק אם המעשה הוא עבירה גם לפי דיני המדינה בה נעברה העבירה.

ג. עיקרי החוק המוצע

1. תיקון סעיף 291א לחוק - החלת האיסור גם על מתן שוחד לעובדי ציבור של ישויות מדיניות שאינן מדינה

¹ United Nations Convention against Corruption

² Organisation for Economic Co-operation and Development

³ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

מטרת התיקון המוצע להבהיר, על דרך של הרחבת הגדרת "מדינה" בסעיף 291א, כי העבירה הקבועה בו חלה גם על שוחד עובדי ציבור של ישויות מדיניות שאינן מדינה, לרבות עובדי ציבור של המועצה הפלסטינית. החלת העבירה גם על ישויות אלה מתחייבת, הן נוכח דרישות ארגון ה-OECD וכוונת ישראל לעמוד בדרישות ארגון זה תוך שאיפה להיות חברה בו, והן נוכח הטעם שבבסיס קיומו של איסור לשחד פקידי ציבור זרים.

בסעיף 18 לדברי ההסבר של אמנת ה-OECD נקבע כי המונח 'מדינה זרה' (foreign country) אינו מוגבל למדינה (state) אלא כולל גם ישויות מאורגנות שאינן מדינות, כגון שטחים אוטונומיים. בביקורת שערכה קבוצת העבודה של הארגון בנושא שוחד עובדי ציבור זרים הציע הארגון לישראל להבהיר עניין זה על ידי הכללה מפורשת שוחד של עובדי ציבור של ישויות שאינן מדינות בעבירה.

הטעם שבבסיס קיומו של האיסור תקף גם מקום שמדובר בישויות מדיניות שאינה בגדר מדינה של ממש, לרבות המועצה הפלסטינית. לעניין החלת העבירה על עובדי ציבור של המועצה הפלסטינית יש להביא בחשבון באופן מיוחד, בשל הקרבה הגיאוגרפית והמעורבות העסקית של גופים ישראלים, גם את הנזק העלול להיגרם באופן ספציפי לישראל ולחברות ישראליות כתוצאה מתופעה של שוחד של עובדי ציבור אלה. נזק זה עלול לנבוע, בין היתר, מפגיעה בנורמות התנהגות של אזרחים ישראלים היכולות להשליך גם על ביצוע עבירות מקומיות, ונזק לחברות ובעלי עסקים ישראלים הנאלצים להתמודד בתנאים לא הוגנים.

2. תיקון סעיף 15 לחוק - סיווג דרישת הפליליות הכפולה לעניין עבירת חוץ של מתן שוחד עובדי ציבור זרים

הדין הנוהג בישראל לגבי תחולת דיני ישראל על עבירה שעבר אזרח או תושב ישראל ככזה מצוי בסעיף 15 לחוק העונשין, הקובע כי דיני העונשין של ישראל יחולו על עבירת-חוץ שנעברה בידי אזרח ישראלי או תושב ישראל, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף 14(ב) ו-(ג). אחד מסייגים אלה הוא כי דיני ישראל יחולו רק אם המעשה הוא גם עבירה לפי דיני המדינה שבשטחה נעברה העבירה. בסעיף 15 מוחרגות מתחולת הסייג מספר עבירות: ריבוי נישואין, עבירות בקשר לזנות ותועבה שנעברו בקטין או בקשר לקטין, ועבירות הנוגעות לסחר בבני אדם. כמו כן, אין דרישת פליליות כפולה לגבי עבירות לפי פקודת הסמים שהן עבירות חוץ.

ניתן לומר כי לעבירת שוחד עובד הציבור הזר ישנם מאפיינים של עבירת חוץ. ככלל, השלכותיו הישירות של מעשה עבירה זה, לא יהיו בישראל דווקא. משבחרה ישראל לחוקק את העבירה, יש להתחשב בתכליתה, לעניין קביעת תחולתה.

יש להתייחס לשתי סיטואציות בהקשר של העמדת אזרח או תושב ישראל לדין כשעבירת שוחד עובד הציבור הזר תהיה עבירת חוץ. סיטואציה בה השוחד יבוצע במדינת עובד הציבור הזר, וסיטואציה בה השוחד יבוצע במדינה שלישית, היינו לא בישראל ולא במדינת עובד הציבור הזר. כשעבירה מבוצעת במדינת עובד הציבור הזר, די למילוי דרישת הפליליות הכפולה אם באותו

מקום שוחד אותו עובד ציבור מקומי הוא עבירה. יש להניח כי במרבית המקרים דרישה זו אכן תתקיים.

המקרים העלולים לעורר קושי בנסיבות מסוימות, הם כשמעשה שוחד עובד הציבור הזר והפעולה שעובד הציבור הזר אמור לעשות תמורת השוחד יתבצע, או יהיו אמורים להתבצע, במדינה שלישית. במקרים אלה - שיש להניח שלא יהיו שכיחים - אם תוחל דרישת הפליליות הכפולה במלואה, יתכן שהיא תתקיים רק אם במדינה בה בוצע המעשה ישנה עבירה של שוחד עובד ציבור זר. יתרה מכך – החלת דרישת הפליליות במלואה תחייב התחשבות בדיני מקום ביצוע העבירה, על אף שנוכח אופייה של העבירה, מקום ביצועה כשלעצמו איננו ראוי להתחשבות של ממש. אין הצדקה להתחשבות במקום ביצוע של עבירת שוחד עובד ציבור זר כשהמעשה הוא אסור בחוק הישראלי והוא אסור על העובד הזר לפי דיני המדינה שמטעמה הוא משמש.

מוצע לקבוע, למעשה, כי לצורך דרישת פליליות הכפולה בעבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר די באחת משתי חלופות: המעשה הוא עבירה לפי דיני המדינה בה בוצע, או שהמעשה הוא עבירה לפי דיני מדינת עובד הציבור הזר, בהתאם לכך, ככל שהמעשה הוא עבירה לפי דיני מדינת עובד הציבור הזר, יחולו הסייגים האמורים בסעיף 14(ב)(2) ו-3(ג) בהתייחס לדיני מדינה זו, או לזיכוי או הרשעה במדינה זו, לפי העניין, ולא למדינה שבשטחה בוצעה העבירה.

הצעה זו עולה בקנה אחד עם המגמה בפסיקה הישראלית, לפיה יש להתחשב, לעניין קביעת התחולה במקום, במקום בו תוצאת העבירה או השלכתה אמורות היו להתקיים, גם אם המעשה עצמו בוצע במקום אחר.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקנו סעיפים 15(ב) ו-291א(ג) לחוק.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה.

ו. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

לא ניתן להעריך בשלב זה את מספר והיקף חקירות משטרה והליכים משפטיים בגין עבירה זו. לפיכך לא ניתן לקבוע את מידת השפעה על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המנהלי, ככל שקיימת השפעה כזו. הערכתנו היא שהשפעת ההרחבה של תחולת העבירה המוצעת בתיקון זה היא שולית יחסית.

ז. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק העונשין (תיקון - מתן שוחד לעובד ציבור זר) התשס"ט - 2009

תיקון סעיף 15 בחוק העונשין התשל"ז- 1977⁴ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 15(ב), אחרי פסקה (5) יבוא -

"(6) שוחד עובד ציבור זר לפי סעיף 291א, ובלבד שהמעשה הוא עבירה לפי דיני המדינה מטעמה משמש עובד הציבור הזר בתפקידו; על אף האמור בסעיף קטן זה, היה המעשה עבירה לפי דיני המדינה מטעמה משמש עובד הציבור הזר בתפקידו, יחולו הסייגים האמורים בסעיף 14(ב)(2) ו-(3) ו-(ג) בהתייחס לדיני מדינה זו בלבד, או לזיכוי או הרשעה במדינה זו, לפי העניין."

1. תיקון סעיף 291א. בסעיף 291א(ג) לחוק העיקרי, בהגדרת "מדינה זרה", בסופה יבוא: "ולרבות ישות מדינית שאינה מדינה, לרבות המועצה הפלסטינית";

⁴ ס"ח התשל"ז, עמ' 226