

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי מדיניות התביעה – סוגי עבירות ומבצעי עבירה
תאריך: חשון תש"ע, נובמבר 2009 מספר הנחיה: 4.1110	איסור מתן שוחד לעובד ציבור זר - סעיף 291א לחוק העונשין

## איסור מתן שוחד לעובד ציבור זר - סעיף 291א לחוק העונשין

### כללי

בשנים האחרונות, הלך וגבר בעולם הצורך בהתמודדות יעילה עם תופעת השחיתות והשוחד בעסקאות בינלאומיות. הקהילה הבינלאומית החליטה להירתם למאבק בינלאומי בשחיתות, במסגרת זו גובשו אמנת האו"ם נגד שחיתות ואמנת ארגון ה-OECD בדבר המאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות בינלאומיות. התפיסה העומדת בבסיס אמנות אלו היא שמחויבות והתגייסות של כל אחת מהמדינות החברות לפעול במשותף למיגור השוחד והשחיתות, הן המפתח להצלחתו של המאבק ליצירתו של אקלים בינלאומי נקי משחיתות. מדינת ישראל היא צד לאמנות אלו מתוך שותפות והכרה בתפיסה האמורה.

קביעת איסור פלילי על מתן שוחד לעובד ציבור זר ואכיפה יעילה שלו מהווים נדבך חשוב במאבק ליצירת אקלים בינלאומי נקי משחיתות. איסור זה משלים את המסגרת החקיקתית הפנימית ותורם לחיזוק השמירה על טוהר המידות בישראל פנימה. בנוסף, אכיפה יעילה של האיסור תציב את ישראל בשורה אחת עם מדינות רבות בעולם אשר אוכפות את האיסור של תשלום שוחד בעסקאות בינלאומיות. שמירה על סטנדרטים בינלאומיים אלה אף תקל על חברות ישראליות לפעול בעסקאות סחר בינלאומיות ותגביר את התחרותיות של המשק הישראלי.

ביום 14.7.08 התקבל בכנסת חוק העונשין (תיקון מס' 99), תשס"ח-2008, במסגרתו הוסף סעיף 291א לחוק העונשין, תשל"ז-1977, הקובע עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר בנוגע לפעילות עסקית (להלן - "העבירה"). וזה נוסח הסעיף:

### **291א. מתן שוחד לעובד ציבור זר**

(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.

(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, ובכלל זה יחידה ארצית, מחוזית או מקומית;

"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;

(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.

העבירה כלולה בפרק עבירות השוחד בחוק העונשין, וחלים עליה כל הסעיפים הכלליים החלים על העבירות בפרק זה. לעבירה זו מאפיינים ייחודיים, בין היתר מאחר שלרוב היא תבוצע, לפחות בחלקה, במדינה זרה, מול נושא משרה ציבורית מטעם מדינה זרה או ארגון בינלאומי<sup>1</sup>. נוכח מאפיינים ייחודיים אלו ואחרים, קיימת חשיבות מיוחדת לכך שמדיניות החקירה והתביעה בעבירה זו תהיה אחידה, ותיושם בשים לב לערכים המוגנים שהוראת חוק זו מבקשת לקדם ולמחויבויות הבינלאומיות שישראל נטלה על עצמה בעניין זה.

### הנחיות טיפול

1. נודע למשטרה על חשד לביצוע עבירה לפי סעיף 291א', המידע ייבדק ותיבחן השאלה, האם יש בו כדי לבסס החלטה על פתיחה בחקירה. מקורו של חשד כזה יכול שיהיה, בין היתר, בתלונה, בדיווח שהגיע מרשות מרשויות המדינה, בפרסום עיתונאי (בתקשורת ישראלית או זרה), או בפנייה מצד מדינה זרה או ארגון בינלאומי, לרבות מזכירות ארגון ה-OECD.
2. במסגרת הבדיקה ביחס לפתיחה בחקירה כאמור, תבחן המשטרה אם התשתית הראייתית הראשונית מצדיקה פתיחה בחקירה, ובין היתר, תשקול את מהות החשד, את מהימנותו הלכאורית של המידע ממנו נובע החשד, וכיו"ב.
3. במסגרת השיקולים בדבר פתיחה בחקירה או העמדה לדין בעבירה זו, לא ישקלו שיקולים הנוגעים לאינטרסים כלכליים-לאומיים, להשפעה פוטנציאלית על היחסים עם מדינה זרה, או לזהותו של האדם או התאגיד המעורב.
4. עקב חשיבות האכיפה בתחום זה, הרי שהחלטה בדבר פתיחה בחקירה או בדבר גניזת המידע או התלונה ללא חקירה, תתקבל על ידי ראש אח"מ במשטרה. ראש אח"מ יידע מראש בדבר החלטתו את פרקליט המדינה או מי שהוא הסמיך לכך [כיום מוסמך לכך המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים)].
5. במקרים בהם הוחלט על ניהול חקירה, יש להעביר את תיק החקירה, עם סיומה, למשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) אשר ירכז את הטיפול בתיקי חקירה אלה, ויעביר,

<sup>1</sup> בהצעת חוק ממשלתית מוצע להרחיב את תחולת העבירה גם למתן שוחד לעובדי ציבור של ישויות מדיניות שאינן מדינה, לרבות המועצה הפלסטינית.

- באמצעות פרקליט המדינה, המלצה מנומקת בכתב ליועץ המשפטי לממשלה, אם להורות על הגשת כתב אישום או על גניזת התיק.
6. אם מונה פרקליט מלווה לחקירה, תעביר המשטרה את התיק, עם סיום החקירה, לפרקליט המלווה, והוא יעבירונו, בצירוף המלצתו, למשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).
7. בהתאם לקבוע בסעיף 291א(ב) לחוק העונשין, לא יוגש כתב אישום בעבירה זו אלא אם ניתנה הסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה. סמכות זו לא הואצלה בשלב זה.
8. כאשר מדובר בעבירה שבוצעה כל כולה מחוץ לשטח ישראל, המהווה עבירת-חוץ, יש לוודא כי מתקיימת תחולת הדין הפלילי על עבירת-חוץ<sup>2</sup>, ויש לקבל הסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה גם להעמדה לדין על עבירת-חוץ, כנדרש בסעיף 9(ב) לחוק העונשין.
9. נוכח מאפייניה של העבירה לפי סעיף 291א', הרי שקיימת חשיבות לשיתוף פעולה עם רשויות אכיפה של מדינות אחרות - בהתאם להוראות החוק בעניין זה ולכללים המקובלים. שיתוף פעולה כזה עשוי לסייע באופן משמעותי, במקרים רבים, בחקירת חשדות בתחום זה. חשיבות שיתוף הפעולה בתיקים אלה מתחדדת נוכח המחויבות לפעול במשותף עם מדינות אחרות ליצירת אקלים נקי משחיתות.
10. במקרים בהם הוחלט על פתיחה בחקירה, תיתן המשטרה דעתה, במהלך החקירה, גם לשאלה אם ניתן יהיה לחלט את השוחד או את שוויו, או את ההכנסות שהופקו עקב השוחד, לפי העניין, ותאסוף ראיות גם למטרה זו במסגרת תיק חילוט. השימוש בכלים של חילוט וסעדים זמניים הוא משמעותי מאוד בתיקים אלה, שכן הבסיס לעבירת השוחד הוא על פי רוב כלכלי, ועל כן לאמצעים אלה - שהם אמצעי "אכיפה כלכלית" במהותם - אפקטיביות וכוח הרתעתי רב.
11. בנוסף לשאלת קיום ראיות לביצוע עבירה על סעיף 291א לחוק העונשין, תיבחן במסגרת החקירה ובחינת התיק בתביעה גם השאלה, האם יש ראיות לאישומים ובעבירות נוספות על חוק העונשין או על חיקוקים נוספים, כגון עבירות של הלבנת הון, העלמת מס, עבירות על חוק ניירות ערך וכדומה. במקרים בהם ניתן להעמיד לדין גם את התאגיד, בנוסף למבצעי העבירה בפועל, הרי שככלל, יש לעשות כן.
12. מקום שכתב האישום כולל עבירה לפי סעיף 291א לחוק העונשין לצד עבירות לפי חוקים נוספים המכילים הוראות חילוט (כגון חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000; פקודת מס הכנסה (נוסח חדש) תשכ"א-1961), יש לתת את הדעת על ההבדלים בין הוראות החילוט בכל אחד מהחיקוקים ולשקול ע"פ הוראות איזה חוק יש לבקש את החילוט.

<sup>2</sup> צוין, בקשר לתנאים לתחולת דיני העונשין של ישראל על עבירה שבוצעה בידי אזרח או תושב ישראל, כי בהצעת חוק ממשלתית מוצע להוסיף את עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר לרשימת העבירות המוחרגות בסעיף 15(ב) לחוק מדרשת קיומה של פלילות כפולה,

13. גורמי הפיקוח במערכת הביטחון ויתר הגורמים הרלבנטיים במערכת הביטחון ובמשרד החוץ יסייעו ויעבירו מידע, המצוי בידם, ככל שיידרש, במסגרת הליכי בדיקה וחקירה שיערכו בנוגע לעבירה זו.