



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

6 בינואר 2010

473

כ' בטבת התש"ע

נוסח מתוקן

עמוד

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 110) (מתן שוחד לעובד ציבור זר), התש"ע-2010 154

**הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 110) (מתן שוחד לעובד ציבור זר),
התש"ע-2010**

תיקון סעיף 15 1. בחוק העונשין התשל"ז-1977¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 15, אחרי פסקה (5) יבוא:

"(6) מתן שוחד לעובד ציבור זר לפי סעיף 291א."

ד ב ר י ה ס ב ר

את העבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר לפי סעיף 291א לחוק, זאת מאחר שדרישת הפליליות הכפולה לגבי העבירה האמורה יוצרת בעייתיות בשני מקרים שבהם היא עלולה להתבצע כעבירת חוץ.

המקרה הראשון הוא כאשר עבירת השוחד מבוצעת במדינה הזרה שבה עובד הציבור הזר משמש בתפקיד ציבורי כאמור בפסקאות (1) ו-(2) להגדרת "עובד ציבור זר" בסעיף 291א(ג) (להלן – מדינת עובד הציבור הזר). במצב זה, כדי לעמוד בדרישת כלל הפליליות הכפולה די, לכאורה, בקיומו של איסור פלילי במדינה הזרה על מתן שוחד לעובד ציבור של אותה מדינה (גם אם לא קיימת שם עבירה מיוחדת של מתן שוחד לעובד ציבור זר). לא נדרשת פליליות כפולה לגבי עבירה של שוחד עובד ציבור זר, מאחר שעובד הציבור שלו הוצע השוחד הוא עובד ציבור באותה מדינה ולפיכך מתן שוחד לעובד ציבור נכלל בגדר עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור "מקומי".

אף שיש להניח שמתן שוחד כשלעצמו איסור על פי חוקי כל המדינות, הרי שייטכנו הבדלים באופן הגדרת העבירה, אשר ישפיעו על היקפה, ומכאן שייטכנו שישפיעו על התקיימות הדרישה לפליליות כפולה. לדוגמה, אופן הגדרת "עובד ציבור" על פי דיני אותה מדינה יכול להיות צר מהגדרת "עובד ציבור זר" בחוק העונשין הישראלי. לפי הרציונל שבבסיס העבירה, כפי שהוזכר בחלק הכללי לדברי ההסבר, ונוכח הכוונה להחיל על אזרחי ישראל ותושביה בעניין זה סטנדרטים בין-לאומיים לגבי איסור על מתן שוחד, אין מקום להתחשב בדיני מדינת עובד הציבור הזר, ויש להחריג את העבירה מכלל הפליליות הכפולה.

הבעייתיות שמעוררת דרישת הפליליות הכפולה בהקשר לעבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר מתחדדת במקרה השני, והוא כאשר עבירה זו מתבצעת כולה במדינה שאינה ישראל ואינה מדינת עובד הציבור הזר (להלן – מדינה שלישית) ובמקרים שבהם עובד הציבור משרת ארגון ציבורי בין-לאומי כמשמעותו בפסקה (3) להגדרה "עובד זר" שבסעיף 291א(ג). נוכח אופייה של העבירה, מקום ביצועה יכול להיות מקרי, כשלעובר העבירה הישראלי או לעובד הציבור הזר אין זיקה אליו. אף השלכות ביצוע העבירה לא יהיו בדרך כלל כלפי המדינה השלישית, שבה בוצע המעשה, במקרה זה. לפיכך, הטעמים המצדיקים את החלת

סעיף 291א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), הוסף לחוק בתיקון מס' 99 מיום י"ח בתמוז התשס"ח (21 ביולי 2008). הסעיף האמור קובע עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר. העבירה חלה על מתן שוחד לעובדי ציבור של מדינה זרה ושל ארגון בין-לאומי שנוסד בידי מדינות. עבירה זו הוספה לחוק במטרה לקחת חלק במאבק הבין-לאומי בשחיתות בכלל ובמתן שוחד בפרט. קביעת איסור מתן שוחד בהקשר של ניהול עסקאות בין-לאומיות נדרשת לפי אמנת האו"ם נגד שחיתות (United Nations Convention against Corruption) ולפי אמנת ה-OECD (Organization for Economic and Development Co-operation) בדבר המלחמה בשוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בין-לאומיות (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), אמנות ישראל צד להן. המטרה בקביעת עבירה כאמור היא יצירת אקלים בין-לאומי נקי משחיתות, מתוך תפיסה ששוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בין-לאומיות מהווה איום על מוסדות דמוקרטיים, מביא לפגיעה בהתפתחות הכלכלית ומעוות את התחרות העסקית.

סעיף 1 סעיף 15 לחוק קובע את תחולת דיני מדינת ישראל על עבירה שעבר אזרח או תושב ישראל מחוץ לישראל ולפיו דיני העונשין של מדינת ישראל יחולו על עבירת חוץ שנעברה בידי אזרח ישראלי או תושב ישראל, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף 14(ב) ו-(ג) לחוק. אחד מהסייגים לפי סעיף 14(ב) (1) קובע כי דיני העונשין של מדינת ישראל יחולו רק אם המעשה הוא עבירה גם לפי דיני המדינה שבשטחה נעברה העבירה (להלן – כלל הפליליות הכפולה).

סעיף 15(ב) קובע כי ישנן עבירות שלגביהן לא חל כלל הפליליות הכפולה והן: ריבוי נישואין, עבירות בקשר לזנות ותועבה שנעברו בקטין או בקשר לקטין, ועבירות הנוגעות לסחר בבני אדם. דהיינו, כאשר אזרח ישראלי או תושב ישראל מבצע עבירת חוץ שהיא אחת מעבירות אלה, יחולו עליו דיני העונשין של מדינת ישראל, אף אם הן בוצעו במדינה שבה לא קיימת עבירה דומה.

מוצע לתקן את סעיף 15(ב) לחוק ולהוסיף לרשימת העבירות אשר לגביהן לא חל כלל הפליליות הכפולה,

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226; התש"ע, עמ' 240.

2. בסעיף 291א(ג) לחוק העיקרי, בהגדרה "מדינה זרה", בסופה יבוא "ולרבות ישות מדינית" תיקון סעיף 291א שאינה מדינה ובכלל זה המועצה הפלסטינית.

ד ב ר י ה ס ב ר

בסעיף 15(ב) לחוק, שדרישת הפליליות הכפולה אינה חלה לגביהן לעניין תחולת דיני העונשין של ישראל על עבירה שבוצעה בידי אזרח או תושב ישראל.

סעיף 2 מוצע להרחיב את ההגדרה "מדינה זרה" שבסעיף 291א לחוק, שעניינו מתן שוחד לעובד ציבור זה, כך שיכלול גם ישות מדינית שאינה מדינה ובכלל זה את המועצה הפלסטינית. מוצע להרחיב את ההגדרה כאמור כדי שהעבירה הקבועה בסעיף 291א לחוק, תחול גם על שוחד עובדי ציבור של ישויות מדיניות שאינן מדינה, לרבות עובדי ציבור של המועצה הפלסטינית.

הטעמים שבבסיס קיומה של עבירת השוחד לעובד ציבור זר כאמור בחלק הכללי ובסעיף 1 לדברי ההסבר, בעינם עומדים ככל שמדובר בישות מדינית שאינה בגדר מדינה של ממש, לרבות המועצה הפלסטינית. לעניין החלת העבירה על עובדי ציבור של המועצה הפלסטינית יש להביא בחשבון באופן מיוחד את הקרבה הגאוגרפית והמעורבות העסקית של גופים ישראלים הפועלים מול המועצה הפלסטינית כמו גם את הנזק העלול להיגרם לישראל ולחברות ישראליות כתוצאה מתופעה של שוחד עובדי ציבור אלה. נזק זה עלול לגרום, בין השאר, לפגיעה בנורמות התנהגות של אזרחים ישראלים העלולות להשליך גם על ביצוע עבירות שוחד מקומיות, ונזק לחברות ובעלי עסקים ישראלים הנאלצים להתמודד בשוק בתנאים לא הוגנים כאמור לעיל.

הדין הישראלי בלא התחשבות בדיני מדינת עובד הציבור הזר בעניין זה, מצדיקים על אחת כמה וכמה את החלת הדין הישראלי בלא התחשבות בדיני המדינה השלישית, אשר כאמור הויקה אליה יכולה להיות מקרית.

יתרה מכך, אם במקרה זה תוחל דרישת הפליליות הכפולה שבסעיף 15 כלשונה, היא תחייב את קיומה של עבירת שוחד עובד ציבור זר בדיני המדינה השלישית שבה בוצע המעשה, שהרי עובד הציבור הוא עובד של ארגון בין-לאומי או של מדינה אחרת, ולא של המדינה שבה בוצע המעשה. עבירת השוחד לעובד ציבור זר, בניגוד לעבירת השוחד לעובד ציבור "מקומי", קיימת במספר מועט יחסית של מדינות. מציאות זו יוצרת מצב שהחלת דרישת הפליליות הכפולה לגבי עבירה זו, כפי המצב כיום, תביא לכך שעשיית המעשה במדינות שלישיות לא מעטות, שבהן אין עבירה של מתן שוחד עובד ציבור זר, לא תהיה נתונה לסנקציה לא באותה מדינה ולא בישראל, וכל זאת כאמור, בעוד שכלל אין הצדקה להתחשבות בדיני המדינה השלישית.

הסעיף המוצע לעניין עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר, נחקק מתוך מחויבות בין-לאומית, ותוך שאיפה להחיל סטנדרטים בין-לאומיים בדבר איסורים על מתן שוחד לעובדי ציבור זרים, בלא קשר למצב המשפטי במדינת עובד הציבור הזר, או למדינה שלישית שבה בוצע המעשה.

לאור האמור לעיל, סעיף 1 המוצע מוסיף את עבירת מתן השוחד לעובד ציבור זר לרשימת העבירות המנויות

