

הנחיה מס' 9.15 - מדיניות הענישה הכלכלית בעבירות שוחד	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח כסלו תש"ף, 16 דצמבר 2019	11 מרץ 2010

9.15 מדיניות הענישה הכלכלית בעבירות שוחד

א. המסגרת הנורמטיבית:

1. סעיף 290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977¹ (להלן: החוק), קובע:

(א) עובד הציבור הלוקח שוחד בעד פעולה הקשורה בתפקידו, דינו – מאסר

עשר שנים או קנס שהוא אחד מאלה, הגבוה מביניהם:

(1) פי חמישה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4), ואם נעברה העבירה על

ידי תאגיד – פי עשרה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4);

(2) פי ארבעה משווי טובת ההנאה שהשיג או שהתכוון להשיג על ידי

העבירה.

(ב) בסעיף זה, "עובד הציבור" - לרבות עובד של תאגיד המספק שירות

לציבור.

2. סעיף 291 לחוק קובע:

נותן שוחד לעובד הציבור כהגדרתו בסעיף 290(ב) בעד פעולה הקשורה

בתפקידו, דינו – מאסר שבע שנים או קנס כאמור בסעיף 290(א).

3. סעיף 291א לחוק קובע כי עונשו של נותן שוחד לעובד ציבור זר (בהתאם להגדרת העבירה

בסעיף זה) זהה לזה של נותן שוחד לפי סעיף 291 לחוק. סעיפים 295(א) ו- 295(ב)-(ב1)(1)

לחוק קובעים כי עונשם של מתווך לשוחד ומקבל תמורה אסורה (בהתאם להגדרות העבירות

בסעיפים אלה) זהה לזה של מקבל שוחד לפי סעיף 290 לחוק.

4. סעיף 61(א)(4) לחוק קובע:

"(א) על אף האמור בכל חוק, מקום שהוסמך בית המשפט בחוק להטיל

קנס, רשאי הוא להטיל –

(4) אם קבוע לעבירה עונש מאסר למעלה משלוש שנים – קנס עד

226,000 שקלים חדשים."

5. סעיף 63 לחוק קובע:

(א) בשל עבירה שנתכוון בה הנאשם לגרום נזק ממון לאחר או להשיג

טובת הנאה לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל על הנאשם

¹ חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.

הנחיה מס' 9.15 - מדיניות הענישה הכלכלית בעבירות שוחד	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח כסלו תש"ף, 16 דצמבר 2019	11 מרץ 2010

קנס פי ארבעה משוויים של הנזק שנגרם או של טובת ההנאה שהושגה על ידי העבירה, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכל לפי הגדול שבהם.

(ב) הורשע אדם בעבירה, וקיבל דבר כשכר בעד ביצועה או כאמצעי לביצועה, רשאי בית המשפט להטיל עליו קנס פי ארבעה משוויי של הדבר, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכל לפי הגדול שבהם."

ב. מדיניות התביעה:

6. תיקון 103 לחוק² העמיד את עונשו של לוקח שוחד על עשר שנות מאסר, ואת עונשו של נותן שוחד על שבע שנות מאסר. בכך הוחמרו באופן משמעותי העונשים שהיו קבועים לצד עבירות אלה עובר לתיקון³.
7. גם עונשי הקנס על עבירות השוחד הוחמרו באופן משמעותי בתיקון 103 לחוק, והועמדו על פי חמישה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק - ליחיד, ופי עשרה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק לתאגיד; או פי ארבעה מטובת ההנאה שהשיג או שהתכוון הנאשם להשיג על ידי העבירה; הגבוה מביניהם.
8. החמרת עונשי המאסר מבטאת את חומרת עבירות השוחד, שהן עבירות המצויות במדרג החומרה הגבוה ביותר של עבירות השחיתות, והיא הביאה לצמצום פערי הענישה בין עבירות אלה לעבירות חמורות אחרות המבוצעות על רקע כלכלי. החמרת ענישת נותן השוחד צמצמה גם את הפער הגדול שהיה קיים לפני התיקון בין עבירת לקיחת השוחד לעבירת מתן השוחד, תוך הותרת המדרג בין העבירות. קביעת עונש מרבי גבוה יותר מאפשרת לבתי המשפט להטיל עונש הולם ומרתיע במקרים בהם מתן השוחד נעשה בנסיבות מחמירות שונות, כגון: שוחד בהיקפים גדולים או בשיטתיות, או במצבים בהם נותן השוחד הוא תאגיד או גורם חזק מבחינה כלכלית, פוליטית או אחרת, לעומת עובד הציבור מקבל השוחד.
9. השינוי המהותי בקנסות שנקבעו על ידי המחוקק מעיד על קביעת מדיניות ביחס לקנסות ההולמים עבירה זו, אשר משתלבת עם תפיסה של מאבק בעבירות שבצידן רווח כלכלי בכלים כלכליים. החמרת הקנס המרבי נועדה לפגוע במוטיבציה הכלכלית העומדת בבסיסה של פשיעה זו ומניעה אותה, ובכך לתרום להרתעת עבריינים פוטנציאליים. קביעת קנס גבוה בעבירות השוחד עולה בקנה אחד עם קביעת קנסות גבוהים במיוחד בעבירות אחרות שהמניע לביצוען הוא פוטנציאל לרווח כלכלי משמעותי, או מניעת הפסד כלכלי משמעותי, כגון עבירות

² ס"ח תשי"ע מס' 2225, מיום 4.2.2010, עמ' 325.

³ עובר לתיקון עמד עונש המאסר המרבי ללקיחת שוחד על שבע שנים, ועונש המאסר המרבי על מתן שוחד עמד על שלוש שנים וששה חודשים.

הנחיה מס' 9.15 - מדיניות הענישה הכלכלית בעבירות שוחד	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח כסלו תש"ף, 16 דצמבר 2019	11 מרץ 2010

לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק איסור הלבנת הון⁴, עבירות שונות בתחום הפגיעה בסביבה, עבירות לפי חוק ההגבלים העסקיים⁵ ועוד.

10. בשונה מהקנסות שניתן היה להטיל בגין עבירות שוחד עובר לתיקון, הרי שלאחריו, לפי סעיף 290(א) לחוק העונשין, ישנה אפשרות להשית קנס של פי ארבעה מטובת ההנאה שנתכוון לוקח השוחד או נותן השוחד להשיג, גם אם זו לא הושגה בפועל (וזאת במובחן מן האפשרות להטיל קנס בשיעור דומה לפי סעיף 63 לחוק). לכן, קנס בשיעור כאמור ניתן להטיל גם בעבירה של ניסיון למתן שוחד או ללקיחת שוחד, או במצבים בהם טרם ניתנה טובת ההנאה (הצעת שוחד).

11. מאחר שעונש הקנס הוא העונש העיקרי לתאגיד, הקנס המרבי לגבי תאגיד הינו כפול מהקנס המרבי הקבוע לגבי יחיד.

12. הצורך בהחמרת הענישה, ובמיוחד עונשי הקנס לגבי תאגידים, עלה גם מהתחייבויות הבינלאומיות של ישראל, ובעיקר מאמנת ארגון ה-OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) למאבק בשוחד לעובדי ציבור זרים. על פי התחייבויות אלה, על הענישה בגין עבירה זו להיות מרתיעה ואפקטיבית.

13. על השינוי המהותי בגישת המחוקק, הבא לידי ביטוי בתיקון לחוק, ובמיוחד לגבי עונשי הקנס, להשתקף גם בעמדת התביעה לגבי העונש הראוי לעבירות אלה, כמובן בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. ככל שהנאשם אכן השיג רווח כלכלי משמעותי באמצעות העבירה, יש לדרוש, לפי העניין, להטיל את הקנסות המרביים.

14. לצורך הערכת גובה הקנס שהתביעה תדרוש כי יוטל על הנאשם, יש ליתן תשומת הלב לצורך להוכיח את שווי טובת ההנאה שהשיג החשוד או התכוון להשיג כבר בשלב החקירה, ובמקרים המתאימים להיעזר במומחה לצורך כך. בתיקים בהם מקבל השוחד ביצע את העבירה תוך ציפייה לרווח כלכלי ניכר, או תוך השגת רווח כזה, יש להביא בפני בית המשפט ראיות לכך, על מנת שניתן יהיה לגזור את הקנס הראוי בהתאם לטובת ההנאה שהשיג או שהתכוון מקבל השוחד להשיג. ראיות אלה יכול שיובאו בשלב בירור האשמה – ככל שהדבר דרוש באותו מקרה להוכחת יסודות העבירה, ואם לא כן – לאחר ההרשעה בשלב הטיעונים לקראת גזר הדין. לעומת זאת, ראיות לטובת ההנאה שקיבל, או שציפה לקבל נותן השוחד, יש להביא, ככלל, בשלב בירור האשמה⁶. בשני המקרים, יש לציין עובדות הקשורות בטובות ההנאה שהושגו על ידי הנאשם כבר בכתב האישום.

⁴ חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, ס"ח 293.

⁵ חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ס"ח 128.

⁶ סעיף 40(3)-(4) לחוק העונשין קובע כי "הנזק שהיה צפוי להיגרם מביצוע העבירה" או "הנזק שנגרם מביצוע העבירה" הם "נסיבות הקשורות בביצוע העבירה", שעל בית המשפט להתחשב בהן בשלב קביעת מתחם העונש ההולם לפי סעיף 40(א). נסיבות אלה, כך נקבע בסעיף 40, יש להוכיח בשלב בירור האשמה. טובת ההנאה של מקבל השוחד, בדרך כלל, אינה הנזק שנגרם או שהיה צפוי להיגרם מביצוע העבירה – לכן, אין מניעה, ככלל, להביא ראיות

הנחיה מס' 9.15 - מדיניות הענישה הכלכלית בעבירות שוחד	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: יח כסלו תש"ף, 16 דצמבר 2019	11 מרץ 2010

15. לצד מתן תשומת לב ראויה – הן בשלב החקירה והן בשלב הכנת התיק בפרקליטות – לצורך בהטלת קנסות הולמים, יש ליתן את הדעת, בכל מקרה מתאים, גם לאפשרות העמדה לדין של התאגיד, וכן לאפשרויות החילוט. בהקשר זה יש לציין כי סעיף 297 לחוק העונשין קובע הוראות מיוחדות לגבי חילוט בשוחד. יוזכר כי עבירות השוחד, ובכלל זה מתן שוחד לעובד ציבור זר, הן גם עבירות מקור לפי חוק איסור הלבנת הון. על כן, יש מקום לבחון האם נעברו עבירות גם לפי חוק זה, כמו גם עבירות נוספות.

16. ולבסוף, כל הדברים הללו מיועדים לעשיית שימוש בכלים המרביים במאבק בעבירות שהמניע להן הוא כלכלי. חלקם באים לידי ביטוי גם בהנחייה 4.1110 של היועץ המשפטי לממשלה לגבי איסור מתן שוחד לעובד ציבור זר.⁷

לטובת הנאה זו גם בשלב הטיעונים לעונש. לעומת זאת, טובת ההנאה שמקבל נותן השוחד עשויה במקרים רבים לבטא את הנזק שנגרם או צפוי היה להיגרם מביצוע העבירה, שאותו יש להוכיח כבר בשלב בירור האשמה. מכל מקום, ומאחר ויתכנו יוצאי דופן להבחנה זו, על התובע להפעיל שיקול דעת קונקרטי בכל מקרה ומקרה, וזאת בהתאם לשאלה האם ניתן לראות בטובת ההנאה שהתקבלה או ניתנה על ידי מקבל השוחד ועל ידי נותן השוחד – נזק שנגרם או צפוי היה להיגרם מן העבירה, אם לאו.

⁷ "איסור מתן שוחד לעובד ציבור זר - סעיף 291א לחוק העונשין" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1110 (התש"ע).