



לכבוד

חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

מכובדנו,

הנדון: הצעת חוק העונשין (תיקון – מרמה והפרת אמונים), התשע"ה-2015 של

חבר הכנסת מיקי רוזנטל פ/409\20

התנועה למשילות ודמוקרטיה פועלת למען חיזוק המשילות ומתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות בשמה נבחרו, המשקפת את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל. במסגרת זו, פונה אליכם התנועה למשילות ודמוקרטיה בבקשה כי תתנגדו להצעת החוק שבנדון, שכן ההצעה עלולה לפגוע באופן אנוש בתפקוד השלטון במדינת ישראל, ולהוביל לסרבול בכל תהליכי קבלת ההחלטות בכל שדרות השלטון.

רקע:

כיום מוגדרת העבירה הפלילית "מרמה והפרת אמונים" בס' 284 לחוק העונשין התשל"ז-1977 בצורה עמומה. לשון הסעיף כיום: "עובד הציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור". הגדרה עמומה זו של העבירה הפלילית זכתה לביקורת רבה, הן בפסיקה והן על ידי מלומדים מהאקדמיה. הגדרה עמומה לעבירה פלילית מנוגדת לעיקרון בסיסי של המשפט הפלילי, השאוב אף מהמשפט העברי, הדורש כי העבירות תהיינה ברורות וידועות, שכן "אין עונשין אלא אם כן מזהירין".

עמימות זו הובילה לקריאה לביטולה של העבירה, ולחקיקה ברורה יותר של עבירות של עובדי ציבור הפוגעות בציבור תוך הפרת חובת האמון או תוך מרמה.

בהצעת החוק שבנדון מוצע להחליף את סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, כך שעובד ציבור העושה מעשה בקשר עם מילוי תפקידו, בעת שהוא במצב של "ניגוד עניינים מהותי" דינו מאסר 3 שנים. "ניגוד עניינים מהותי" מוגדר בהצעת החוק בסעיף 284(א)(1):

"מצב שבו נמצא אדם כאשר לו, לבן משפחתו, לתאגיד בו הוא חבר, מתעתד להיות חבר או מקורב אליו, או לאדם הקרוב אליו אישית או עסקית, יש אינטרס כלכלי נקודתי העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית, או אינטרס משמעותי אחר, העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית" [ההדגשות אינן במקור]



כן נקבע בהצעת החוק כי הגנה טובה לנאשם תיחשב אם ביצע את הפעולה לאחר שקיבל את אישור היועמ"ש בכתב ומראש, או אם ביקש בכתב את אישור היועמ"ש אולם לא נענה משך חודש ימים.

הנימוקים להתנגדות התנועה למשילות ודמוקרטיה:

בהצעת החוק שבנדון ישנם שלושה כשלים, שכל אחד מהם לחוד (וקל וחומר כולם יחד) מצדיקים דחיית ההצעה:

א. הגדרת המונח "ניגוד עניינים מהותיים" בהצעת החוק הינה רחבה עד מאוד, וכמעט כל החלטה או פעולה של עובד ציבור שאיננה נקודתית, תחשוף את עובד הציבור לסכנה כי יועמד לדין בגין הפרת אמונים. בכך תשותק יכולת הפעולה של עובדי השירות הציבורי, בדגש על עובדי ציבור בכירים, ותיווצר פגיעה אנושה בתפקוד הרשות המבצעת וביכולתה למשול. הבעייתיות שבהגדרה זו לא נסתרה מעיני מציע החוק, ועל כן כלל מציע החוק מנגנון שיחסן את עובד הציבור מפני סכנה זו, בדמות פנייה ליועץ המשפטי לממשלה. מנגנון החיסון מוביל לכשל השני.

ב. בשל שילובה של הגדרת העבירה באופן כה נרחב, יחד עם ההגנה שמעניק החוק לעובד ציבור שקיבל את אישור היועמ"ש, או שפנה ליועמ"ש ולא קיבל תשובה משך למעלה מ-30 יום, קבלת ההצעה תוביל למבול פניות של עובדי ציבור, ובפרט של הבכירים שבהם, אל היועמ"ש לצורך קבלת אישורו לביצוע כל פעולה משמעותית שהיא. מצב דברים זה לא יאפשר תפקוד תקין של השירות הציבורי, וייצור עומס עבודה בלתי נסבל על היועץ המשפטי לממשלה. יתר על כן, באופן פרדוקסלי יוביל העומס על היועמ"ש לכך שפניות רבות של עובדי ציבור עלולות להיוותר ללא מענה, כך שלאחר 30 יום תחול עליהם ההגנה האמורה בהצעת החוק - וזאת גם על מעשים שייתכן ומהווים הפרת אמונים אף לפי ההגדרה הקיימת כיום. בכך נמצא החוק מגן על עובד ציבור שפעל בניגוד עניינים מהותיים, בניגוד מוחלט למטרתו המוצהרת של החוק, וזאת רק בשל כך שפנה ליועץ המשפטי לממשלה ולא קיבל תשובה, או כאשר יש צורך בקבלת החלטה דחופה.

ג. קבלת הצעת החוק כפי שהיא, תעניק ליועץ המשפטי לממשלה, וייתכן שאף לעובדי משרדו הבכירים אליהם יאצול את סמכותו על פי הצעת החוק, הגנה אוטומטית מפני עבירה של הפרת אמונים, לאחר שהוא עצמו מהווה למעשה הסמכות המעניקה את ההגנה למעשיו שלו. בכך יהפוך היועץ המשפטי לממשלה למעשה לחסין מפני עבירה של הפרת אמונים. יצויין כי על פי הצעת החוק, כמעט כל החלטה משמעותית של עובד מדינה תועבר לביקורתו של היועץ המשפטי לממשלה, ועל פי ההגדרה הרחבה של ניגוד עניינים, היועץ עצמו בוודאי יהיה בניגוד עניינים בחלק או אפילו במרבית ההחלטות שיובאו לפתחו.

סיכום

כמובן שהרחבה קיצונית של הדין הפלילי, בשילוב מנגנון חסינות שיאפשר ביצוע פעולות שכיום מהוות עבירה פלילית של הפרת אמונים, ללא חשש, תוך העמדת היועץ המשפטי לממשלה בעומס אדיר, ומתן אפשרות ליועץ המשפטי לממשלה ולאנשי משרדו ליהנות מחסינות מוחלטת מעבירות של מרמה והפרת אמונים, אינה משרתת את מטרת החוק, אינה מקדמת את טוהר המידות בשירות הציבורי, ואינה תורמת ליעילות ולמשילות.

לאור כל האמור לעיל, אנו מבקשים מכם להתנגד להצעת החוק שבנדון.

בכבוד רב ובברכה,

זאב לב, עו"ד
חוקר

שמחה דן רוטמן, עו"ד
מנהל מחקר

התנועה למשילות ודמוקרטיה עוסקת בשמירת האיזונים בין מרכיבי הדמוקרטיה השונים במדינת ישראל: הכרעת הרוב, זכויות הפרט, הגינות שלטונית ושקיפות. התנועה עוקבת, חוקרת, מפרסמת, מסייעת בקידום חקיקה ורפורמות בממשק שבין הרשות הנבחרת, המבטאת את הכרעות הרוב ואת היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, לבין הרשות השופטת המופקדת על זכויות הפרט, מניעת שחיתות ושלטון החוק.