

## תזכיר חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק העונשין (תיקון – מרמה והפרת אמונים), התשס"ט-2009.

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרת הצעת החוק היא להחליף את הנוסח הקיים של עבירת מרמה והפרת אמונים, הקבועה בסעיף 284 לחוק העונשין תשל"ז-1977 (להלן – החוק), בנוסח חדש ומעודכן. הנוסח הקיים של העבירה הוא כללי, ואינו משקף דיו את יסודותיה העובדתיים והנסיבתיים של העבירה באופן שיש בו מימוש הולם של עקרון החוקיות וודאות הדין וכן את התמורות שחלו במהלך השנים בתפיסה של מהות האיסור שבבסיסה של עבירה זו ותכליותיה.

זוהי לשונו של הסעיף כיום:

**מרמה והפרת אמונים** 284. **עובד הציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור אף אם לא היה במעשה משום עבירה אילו נעשה כנגד יחיד, דינו – מאסר שלוש שנים.**

עבירת המרמה והפרת אמונים היא אחת העבירות המרכזיות בתחום המאבק בשחיתות השלטונית. מטרת התיקון המוצע להבהיר את גדריה, יסודותיה ותכניה של העבירה, כמתחייב מעקרון החוקיות, ובכך להגביר את הודאות בנוגע להיקפה – הן כלפי הציבור אליו מכוון החוק, והן כלפי מערכות האכיפה ובתי המשפט.

הנוסח המוצע גובש בעבודת-מטה וסדרת דיונים בראשות היועץ המשפטי לממשלה, בהשתתפות אנשי מחלקת יעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה והסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים, וכן בשים לב לעבודת מחקר בנושא זה של המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר.<sup>1</sup>

ככלל, המגמה הייתה הבהרה ופירוט תכניה וגדריה של עבירת המרמה והפרת אמונים, ולא שינויה. בהתאם לכך, ניסוחה מחדש של העבירה נעשה במגמה לשמר את העקרונות שנקבעו בפסיקה בענין זה, ובפרט בפסק הדין בעניין שבס<sup>2</sup> (להלן – פרשת שבס), תוך הבהרתם ועיגונם בנוסח החוק ככל הניתן, ותוך שמירת תחום פריסתה הרחב של העבירה.

בהליך גיבוש הנוסח המוצע הייתה התייחסות, בין היתר, לשאלות השונות שעבירה זו מעוררת, לפסיקה הענפה בסוגיה זו - ובמיוחד לפסק הדין המנחה בפרשת שבס, ולמצב המשפטי במדינות שונות בנושא זה.

<sup>1</sup> קרמניצר, נבות, בן אור, פוקס וורטהיים, מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, הספריה לדמוקרטיה, 2008.

<sup>2</sup> ד"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4)385.

## ג. עיקרי החוק המוצע

### 1. מבנה העבירה - כללי

נוסח העבירה המוצע גובש תוך נסיון לאזן בין השאיפה לנסח את העבירה ברמת פירוט שתצמצם ככל הניתן את אי-הבהירות הקיימת כיום בעבירה זו, באופן שייענה על עיקרון החוקיות ויסייע למערכת האכיפה ולבתי המשפט באכיפת האיסורים שביסודה<sup>3</sup>; ועם זאת באופן שלא יצמצם את תחולת העבירה יתר על המידה, כך שתכסה את כלל מעשי השחיתות השלטונית אותם היא נועדה לכסות.

עבירת המרמה והפרת אמונים היא העבירה המרכזית המגדירה שחיתות שלטונית. מינויו של עובד ציבור והענקת הסמכויות הנתונות לו נועדו לשרת את הציבור ואת האינטרס הציבורי. לפיכך, במעשה מרמה או הפרת אמונים על-ידי עובד הציבור יש משום מעילה בחובת האמונים שהוא חב לציבור במילוי תפקידו ושליחותו הציבוריים.

התנהגות מושחתת של עובד הציבור, תוך הפרת חובת האמונים שלו לציבור, יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים רבות ומגוונות, וברמות חומרה שונות. על מנת שיהיה בעבירה לכסות את קשת המקרים של ניצול לרעה על ידי עובד הציבור את תפקידו או מעמדו למטרות זרות, מוצע כי מבנה העבירה החדש יהיה מבנה הכולל הגדרה כללית של יסודות העבירה, פירוט של ארבעה סוגי מקרים אופייניים מובהקים של התנהגות המהווה "מעשה מרמה והפרת אמונים" וכן "הגדרת סל" משלימה של סוגי מעשים המהווים מרמה והפרת אמונים, אשר אינם נופלים בגדר המקרים הטיפוסיים שנקבעו אך הם בגדר ההגדרה הכללית.

### 2. הגדרה כללית של יסודות העבירה – סעיף קטן (א)

במסגרת ההגדרה הכללית של העבירה מוצע - בעקבות פרשת שבס - לקבוע מבחן סף כללי, ולפיו על מנת שמעשה יכנס לגדר העבירה, על התביעה יהיה להוכיח כי יש במעשה כדי לפגוע "פגיעה מהותית" באחד משלושת הערכים המוגנים שבבסיסה: ערכי טוהר המידות של עובדי הציבור, אמן הציבור בשירות הציבורי, או פעולתו התקינה של השירות הציבורי, ובכלל זה באינטרס הציבורי עליו מופקד עובד הציבור או הגוף הציבורי בו הוא נושא משרה או תפקיד. יש להדגיש כי מבחן זה אינו יסוד מיסודותיו העובדתיים של העבירה, כי אם מבחן נורמטיבי חיצוני, ולפיכך לא נדרשת הוכחת מודעות המבצע לכך שפגע בערכים המוגנים<sup>4</sup>.

מבחן סף זה חל על המקרים הטיפוסיים המפורטים בנוסח העבירה המוצע והן על מקרה ה"סל". קביעת מבחן סף, כמוצע, מיועדת להגביל תחולת העבירה רק לאותם מקרים, אשר בשל חומרתם מצדיקים נקיטת הליך פלילי. הגבלה זו נדרשת נוכח הטווח הרחב של אופי המעשים היכולים לבוא

<sup>3</sup> בפרשת שבס ציטט, בהסכמה, הנשיא ברק את דברי השופט אשר בע"פ 742/78 טל נ' מדינת ישראל, פד לג(3)449, לפיהם "סעיף 284 אינו מגדיר ואינו מסביר מהו מעשה... האסור על פיו" (פיסקה 44). הפסיקה הביאה להבהרת יסודות העבירה, כשקבעה כי הרכיב "הפוגע בציבור" אינו רכיב תוצאתי, וכי היסוד הנפשי הוא מחשבה פלילית רגילה. בפרשת שבס הוכרע לגבי התנהגות שיש בה ניגוד עניינים כי משמעותו של הדיבור "מעשה הפרת אמונים הפוגע בציבור", כמפורט להלן, הוא "אותו ניגוד עניינים המביא לפגיעה מהותית באינטרס המוגן על ידי האיסור הפלילי של הפרת אמונים. נמצא, כי ניגוד עניינים מקיים את היסוד העובדתי של 'הפרת אמונים' אם ניגוד העניינים פוגע בפגיעה מהותית באמן הציבור בעובדי הציבור, או בטוהר המידות של עובדי הציבור או בתקינות פעולת המנהל הציבורי". (פיסקה 45).

<sup>4</sup> השווה בעניין זה לקביעת בית המשפט בפרשת שבס, לפיה לא נדרש שעובד הציבור היה מודע לכך שיש בהתנהגותו משום הפרת אמונים: "תהא זו תוצאה שאין להסכים עמה, כי עובד ציבור מושחת לא יהיה אחראי בפלילים על הפרת אמונים דווקא משום ששחיתותו הביאה אותו לכך שאין הוא רגיש לפסול שבהתנהגותו". (פיסקה 55 לפסק הדין).

בגדר ההתנהגויות הקונקרטיות שהוגדרו בעבירה ובמיוחד נוכח מקרה "הסל". מעשים אלה עשויים להימצא על רצף של רמות חומרה; חלקם מתאפיינים בחומרה יתירה ומצדיקים הכללתם בתחום הפלילי, באחרים יימצא שראוי לטפל במישור המשמעותי (מקום שקיים הסדר משמעותי), ויש שהמעשה ונסיבותיו נופלים בגדר התנהגות לא תקינה אך אינם מצדיקים סנקציה עונשית או משמעותית. מבחן הסף נועד להבטיח תחולת הנורמה הפלילית רק על אותן ההתנהגויות הנמצאות ברמת החומרה המצדיקה הכללתן בתחום הפלילי.

מבחן זה משקף כאמור את ההלכה שנקבעה בעניין שבס, לפיה "ביסוד האיסור הפלילי של הפרת אמונים הפוגע בציבור מונח אחד או יותר משלושת הערכים הבאים: הבטחת אמון הציבור בעובדי הציבור; טוהר המידות של עובדי הציבור; והבטחת תקינותה של פעולת המינהל תוך הגשמתו של התפקיד הציבורי..."<sup>5</sup>. מכאן הסיק בית המשפט כי עבירת מרמה והפרת אמונים מתגבשת כשהמעשה (שם נאמרו הדברים בהקשר של פעולה מתוך ניגוד עניינים), מביא לפגיעה מהותית באחד או יותר משלושת ערכים מוגנים אלה.<sup>6</sup>

במסגרת הגדרת הערכים המוגנים מוצע לציין מפורשות פעולה של עובד הציבור הפוגעת מהותית באינטרס הציבורי עליו הוא מופקד או עליו מופקד הגוף הציבורי בו עובד הציבור נושא משרה או תפקיד, גם אם עובד הציבור אינו מופקד עליו ישירות באופן אישי. זהו מקרה מובהק של הפרת אמונים, והוא הגרעין הקשה של העבירה. לפיכך מוצע לציין מקרה זה במפורש במסגרת הגדרת הערכים המוגנים, הגם שככלל זהו מקרה פרטי של פגיעה בפעולתו התקינה של השירות הציבורי.

### 3. פירוט בחוק של ארבעה סוגי מקרים אופייניים של "מרמה והפרת אמונים" - סעיף קטן (ב)

#### (1) מעשה שנעשה בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כעובד הציבור במצב של ניגוד עניינים, המשפיע או העשוי להשפיע על עניין אישי - סעיף קטן (ב)(1).

"המאפיין מצב של ניגוד עניינים הוא הימצאותו של עובד הציבור במצב בו קיים ניגוד בין האינטרס עליו מופקד עובד הציבור לבין אינטרס אחר כלשהו. הגדרה זו משתרעת על מגוון רחב של מצבים"<sup>7</sup>.

העבירה המוצעת חלה על פעולה בניגוד עניינים אישי, אך לא על פעולה במצב של "ניגוד עניינים מוסדי", היינו ניגוד עניינים בין שני אינטרסים ציבוריים עליהם מופקד עובד הציבור. ויובהר, מצב בו עובד הציבור פועל תוך ניגוד עניינים כדי לקדם עניין שאינו של גוף מוסדי בלבד אלא עניין בו יש לעובד הציבור גם אינטרס אישי, הוא בגדר עניין אישי.

<sup>5</sup> דנ"פ בפרשת שבס, פסקה 45.

<sup>6</sup> שם. ביסוד גישתו של בית המשפט עמדו השיקולים הבאים: דרישה להתקיימות פגיעה מהותית בערך המוגן נותן ביטוי לתפיסה לפיה נדרש פן מחמיר נוסף. פן מחמיר זה אינו יכול להתמצות ברשימה סגורה של מצבים שיקנו למעשה אופי שלילי מובהק, כגון חומרת פגיעה באינטרס הציבורי, או אופי מושחת של המעשה, שכן מציאות החיים נתונה בשינוי מתמיד. מצבים אלה הם ביטוי לתפיסה של קיומה של פגיעה מהותית באינטרס המוגן. הנוסחה בדבר קיומה של פגיעה מהותית באינטרס המוגן היא נוסחה שחלה על מגוון של מצבים משתנים, והיא אינה חלק מהיסוד העובדתי, אלא מהווה אמת מידה נורמטיבית חיצונית, היוצקת תוכן למושג במקרה קונקרטי (פסקאות 47-48).

<sup>7</sup> דנ"פ שבס הנ"ל, פסקה 42: "חלקם של המצבים נתפס כיפגם אסתטי גרידא, שאינו הפרה של איסור משפטי. חלקם, אף שיש בו הפרה של איסור משפטי, מהווה עבירה משמעותית גרידא...חלקם נופל לגדרו של האיסור הפלילי. במקרה של התנהגות בלתי-ראויה על-ידי עובד ציבור, שאינה מגיעה כדי עבירה פלילית, הדין המשמעותי אינו בהכרח דרך יחידה לילך בה. באופן עקרוני ניתן, ולעיתים גם ראוי, להגיב על התנהגות כזו בדרך מנהלית, כגון העברה מתפקיד לתפקיד אחר."

החוק המוצע אינו קובע את עצם ההמצאות של עובד הציבור במצב של ניגוד עניינים כעבירה, כי אם את עשייתו של מעשה בקשר עם מילוי תפקידו או מעמדו, כאשר הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, מקום שניגוד העניינים השפיע בפועל על עניין אישי, או שהוא עשוי היה להשפיע על עניין כזה.

הנוסח המוצע מגדיר "עניין אישי", ככולל גם עניין כלכלי של עובד הציבור או של בן משפחתו או אדם אחר שהוא בעל קרבה או בעל זיקה (ממשית – לפי נוסח מוצע חלופי) אישית כלכלית או פוליטית לעובד הציבור.

כן כולל הנוסח הגדרה של "בן משפחה", הכוללת את בני המשפחה שמטבע הדברים היחסים עמם הם יחסים קרובים. ככל שמעשהו של עובד הציבור עשוי להשפיע על עניינו בן משפחה שאינו נמנה על אלו הכלולים בהגדרה, כגון בן דוד, יהיה מעשה זה בגדר העבירה רק אם יוכח שאותו אדם הוא בעל קרבה או בעל זיקה (ממשית – לפי נוסח מוצע חלופי) אישית כלכלית או פוליטית לעובד הציבור.

**(2) קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי קרוב [במישרין או בעקיפין] של עובד הציבור, אשר ניתנה לו, או לקרוב, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין - סעיף קטן ב(2).**

הדגש באיסור המוצע הוא בכך שטובת ההנאה ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור, ולא על רקע יחסים חבריים, משפחתיים וכיו"ב, וכי אין מדובר בטובת הנאה המותרת על פי דין. הוראה זו נועדה לאסור קבלת טובות הנאה על-ידי עובד הציבור בנסיבות שיש בהן משום פגיעה מהותית באחד משלושת הערכים המוגנים המפורטים לעיל, אף אם אינם עולים כדי עבירת השוחד, מאחר שטובת ההנאה לא ניתנה (או שלא ניתן להוכיח שניתנה) מתוך ציפיה לקבל תמורה - בין אם מסויימת ובין אם משוא פנים בדרך כלל - מעובד הציבור.

**(3) שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכל לשם קידום עניין אישי - סעיף קטן ב(3).**

האיסור המוצע מתייחס למצב בו השימוש במידע או העברתו לאחר - בשונה מהעבירה לפי סעיף 113 לחוק העונשין של גילוי מידע (הדלפה) - נועדו לשם קידום עניין אישי (כגון שימוש במידע פנים להשגת רווח כלכלי). מטרה זו היא המקנה למעשה את אופיו המושחת, ומצדיקה הכללתו במסגרת העבירה של מרמה או הפרת אמונים.

**(4) יצירת מצג שווא בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כלפי עובד ציבור אחר, או מסירת דיווח כוזב לעובד ציבור או לגוף ציבורי, לרבות הסתרת מידע שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לעובד הציבור האחר, כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו - סעיף קטן ב(4).**

פיסקה זו כוללת מקרים בהם עובד ציבור יצר מצג כוזב בפני עובד ציבור אחר, או רשות ציבורית. מדובר בהתנהגות אשר כשלעצמה פוגעת בתפקודו התקין של השירות הציבורי ובאמון של הציבור בו, ועל כן היא כשלעצמה מצדיקה הכללתו במסגרת העבירה של מרמה או הפרת אמונים, ללא קשר למטרה שלשמה נעשה המעשה. עם זאת, העבירה מוגבלת למצב

בו יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו. לפיכך, דיווח כוזב לעובד ציבור שיש בו כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור עלול להיות בגדר עבירה, גם אם הדיווח הכוזב לא היה במטרה להשיג טובת הנאה, יתרון או להשיג מטרה אחרת כלשהי (ראו לעניין זה ע"פ 645/81 משה פניץ נ' מ"י פ"ד לו(3)67, 70 - "ביסוד העבירה של הפרת אמונים אינה עומדת ההנאה האישית של הנאשם (אם כי לרוב היא מצויה) אלא הפרת אמונים, אשר עשויה להתקיים גם בנאשם, הפועל למען הגשמת מה שנראה לו כאינטרס הציבורי...ההוראה העונשית בדבר הפרת אמונים באה להגן על הציבור לא רק מפני עובדי ציבור, המפיקים טובת הנאה בדרך של סטייה מהשורה, אלא גם מפני עובדי ציבור, המוכנים לסטות מהשורה כדי לקדם את משימתם הציבורית. אלה כאלה פוגעים באמון הציבור ובטוהר המידות של עובדי הציבור".

**(5) מעשה מרמה או הפרת אמונים אחר שנעשה על ידי עובד הציבור בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו, שאינו נופל בגדר המקרים הטיפוסיים שנקבעו, אך הוא בגדר ההגדרה הכללית הקבועה בסעיף קטן (א) - סעיפים קטנים (ב) (5) ו- (ג).**

חלופה זו מוצעת מתוך הכרה בכך שאופייה של עבירת מרמה או הפרת אמונים אינו מאפשר צפייה והגדרה מראש של כל הסיטואציות שניתן לראותן כמקרים של עבירת המרמה והפרת אמונים, ולפיכך יש צורך בהותרת מידה מסוימת של רקמה פתוחה בהגדרת העבירה, כמובן תוך קביעה ברורה יותר של גבולותיה, המאפשרת הכוונת התנהגות. נזכיר בעניין זה את דבריו של הנשיא ברק בפרשת שבס -

"אכן, לא פעם נמנע המחוקק מפירוט מצבים ספציפיים, ותחתם הוא נוקט בהכללה. הדבר נעשה לרוב - כמו במקרה שלפנינו - במקום שהעיקרון הטמון בהכללה עשוי לחול על מצבים שקשה לצפותם או להגדירם מראש בעת החקיקה אך הם נגזרים מנסיבות הזמן והמקום. תהא זו תוצאה בלתי ראויה אם השימוש בהכללות אלה, עד כמה שהוא פוגע בזכויות אדם חוקתיות, יהא בלתי חוקתי... אכן, הוראה בחוק אינה "סתומה" (vague) רק משום שהיא משתמשת בהכללה, ובלבד שניתן להסיק מההכללה, תוך שימוש בכללי הפרשנות המקובלים, אמת מידה שיש בה כדי לכוון התנהגות ברמת ודאות התואמת את העניין. רמת ודאות זו צריכה להיות גבוהה בתחום הפלילי. עם זאת, אין לדרוש ודאות מוחלטת. יש לדרוש את מידת הוודאות המירבית שניתן להשיג בהתחשב בסוג העניין המוסדר... במקרה שלפנינו, הדרך הראויה היא במתן פירוש ליסודות העבירה של הפרת אמונים, אשר יסיר את העירפול".

נוכח העובדה שיסודותיה העובדתיים של חלופה זו, מטבע הדברים, אינם ניתנים לתחימה ברורה מראש, ועל כן האישום בה מחייב זהירות והחלת מדיניות אחידה, מוצע בסעיף קטן (ג) כי אישום לפי סעיף זה יחייב אישור היועץ המשפטי לממשלה.

מבנה מוצע חדש זה של העבירה הכולל - הגדרה כללית, פירוט בחוק של ארבעה סוגי המקרים האופייניים המובהקים של התנהגות המהווה "מעשה מרמה והפרת אמונים" וכן הגדרה בעלת רקמה פתוחה - נותן, למיטב הבנתנו, את המענה הראוי לעקרון החוקיות ולרצון להגביר את הוודאות בנוגע לעבירה חשובה זו, וזאת מבלי לפגוע באינטרס הברור להמשיך ולשמור על כיסוי הקשת הרחבה של התנהגויות מושחתות שראוי שיכנסו בגדר העבירה.

#### 4. החמרת העונש הקבוע בצד העבירה -

עבירת מרמה או הפרת האמונים, לפי הגדרתה בנוסח המוצע, היא עבירה שעניינה התנהגות של שחיתות ציבורית שיש בה פגיעה מהותית באחד או יותר מהאינטרסים המוגנים על-ידי עבירה זו, כמפורט לעיל. על כן, יש הצדקה ערכית לקבוע אותה כעבירה מסוג פשע. עבירה זו היא, כאמור, העבירה המרכזית שמגדירה שחיתות שלטונית, בצד עבירת השוחד. המעשים הנכנסים בגדרה יכולים להיות, במקרים לא מעטים, חמורים לא פחות מעבירת השוחד, שהיא עבירת פשע. לפיכך, ונוכח העדר הפרופורציה כיום בין העונש הקבוע בצידה של עבירת המרמה והפרת אמונים (עד 3 שנות מאסר), לבין העונש הקבוע בצד עבירה של קבלת שוחד (7 שנות מאסר), יש מקום להחמרת העונש המרבי הקבוע לעבירת המרמה או הפרת אמונים ולהעמידו על חמש שנות מאסר, כחלופה המוצעת הראשונה, או – כחלופה המוצעת השנייה – להוסיף דרגה חמורה יותר של העבירה, אם העבירה נעברה בניסבות מחמירות שהעונש בגינה יהיה חמש שנות מאסר (בדומה לעבירה של קבלת דבר במרמה - סעי' 415 לחוק העונשין).

בגזירת הדין - לעניין קביעת קיומן של נסיבות מחמירות (בחלופה המוצעת השנייה) - ידרש בית המשפט לתת את דעתו, לנסיבות היוצרות חומרה נוספת למעשה וזאת בשים לב, בין היתר - לרום תפקידו של עובד הציבור, למשך תקופת אירוע המעשים המהווים מעשה מרמה והפרת אמונים, להישנות המעשים, לשווי טובות הנאה, לקיומה וחומרתה של סטייה מן השורה, ולרתימת עובדים הנתונים למרותו של עובד הציבור לסיוע בביצוע המעשים המהווים מעשה מרמה או הפרת אמונים<sup>8</sup>. בחלופה הראשונה, נוכח חומרתו של מעשה מרמה והפרת אמונים, מוצע להחמיר את העבירה לפשע ולקבוע לצידה עונש של חמש שנות מאסר, מתוך הנחה שבית המשפט בבואו לגזור את הדין יידרש לשקלל בכל מקרה את כלל השיקולים הרלוונטיים, המחמירים והמקלים, בהתאם לנסיבות, וליתן להם את המשקל המתאים בגזירת העונש.

החלופה השנייה יוצרת שני מדרגי אחריות מבלי להגדיר בחוק מאפיינים של "נסיבות מחמירות", מתוך הכרה בכך שישנו מגוון נסיבות שבהתקיימן יש כדי להחמיר את המעשה, ולפיכך יתכן שיש מקום ליתן לכך ביטוי במדרג אחריות שונה, ועם זאת ישנו קושי לקבוע נסיבות מחמירות מסויימות בחוק שדווקא הן, ולא אחרות, יחמירו את המעשה לפשע.

#### ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יוחלף סעיף 284.

#### ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה.

#### ו. השפעת החוק על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה.

<sup>8</sup> על חלק מנסיבות אלה עמד הנשיא ברק בפרשת שנס כנסיבות שיש בהן כדי להשליך על קיומה של פגיעה מהותית באינטרס המוגן שעה שעובד הציבור פועל בניגוד עניינים. ברי, כי בחינת נסיבות מחמירות אלה רלבנטיות גם במישור של קביעת העונש: "אכן, לא כל ניגוד עניינים גורר אחריו פגיעה מהותית באינטרס המוגן. זו תלויה במהותו ובאופיו של ניגוד העניינים. בהקשר זה יש להתחשב, בין השאר, בעוצמת ניגוד העניינים; במידת הסטייה מהשורה, אם היתה כזו; במעמדו של עובד הציבור בהירארכיה הציבורית ובהשפעת פעולותיו על עובדי מדינה והציבור. נעמוד בקצרה על היבטים אלה. אין הם רשימה סגורה, והם לא באו אלא להצביע על נסיבות טיפוסיות שיש בהן כדי להשליך על קיומה של פגיעה מהותית באינטרס המוגן, שעה שעובד הציבור פועל בניגוד עניינים" (פיסקאות 53-50 לפסק הדין).

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

1. החלפת סעיף 284 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, במקום סעיף 284 יבוא:

**"מרמה  
והפרת  
אמונים**

284. (א) עובד הציבור העושה מעשה מרמה או הפרת אמונים שיש בו כדי לפגוע פגיעה מהותית בערכי טוהר המידות של עובדי הציבור, באמון הציבור בשירות הציבורי, או בפעולתו התקינה של השירות הציבורי ובכלל זה באינטרס הציבורי עליו מופקד עובד הציבור או הגוף הציבורי בו הוא נושא משרה או תפקיד, דינו - מאסר חמש שנים.

**חלופה ב': דינו מאסר שלוש שנים; נעברה העבירה בנסיבות מתמירות - דינו מאסר חמש שנים.**

(ב) לעניין סעיף זה, "מעשה מרמה או הפרת אמונים" - אחד מאלה:

(1) מעשה שנעשה בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כעובד הציבור במצב של ניגוד עניינים, שהשפיע או שעשוי היה להשפיע על עניין אישי;

(2) קבלת טובת הנאה על ידי עובד הציבור או על ידי קרוב [או: **במישרין או בעקיפין**], אשר ניתנה לעובד הציבור, או לקרוב, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין;

(3) שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר עם מילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכל לשם קידום עניין אישי;

לענין פסקה זו, "מידע פנימי" - מידע שלא פורסם לציבור ולא היה אמור להתפרסם באותה עת, ואשר תוכנו, צורתו, מקורו, נסיבות קבלתו או סדרי החזקתו מעידים על החובה לשומרו בסוד, אף אם המידע עתיד להתפרסם.

(4) יצירת מצג שווא בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כלפי עובד ציבור אחר, או מסירת דיווח כוזב לעובד ציבור, לרבות הסתרת מידע שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לעובד הציבור האחר, כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו; בפסקה זו, "עובד ציבור" - לרבות גוף ציבורי.

(5) מעשה אחר שנעשה בקשר עם מילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו שיש בו כדי לפגוע פגיעה מהותית בערכים המנויים בסעיף קטן (א).

(ג) לא יוגש כתב אישום בעבירה לפי סעיף זה בנסיבות האמורות בסעיף קטן (ב)(5) אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה.

(ד) בסעיף זה -

"עניין אישי" - עניין אישי של עובד הציבור או של אדם קרוב אליו, לרבות עניין כלכלי של מי מהם.

"קרוב" - בן משפחה או אדם אחר שהוא בעל קרבה או בעל זיקה **[ממשית]** - אישית, כלכלית או פוליטית לעובד הציבור;

"בן משפחה" - בן זוג, הורה, הורה של בן זוג, בן, אח, סב, נכד וכן בן או בן זוג של כל אחד מאלה;