

הפשיעה המאורגנת בישראל ובעולם – מגמות ותהליכים

גדי אשד *

- א. מבוא
- ב. הפשיעה המאורגנת – מאפיינים והתפתחות
 1. פשיעה "מאורגנת" מהי?
 2. תחומי העיסוק הכלכליים של הפשיעה המאורגנת
 3. שווקים פליליים
 - א. הונאה וסוגים שונים של פשיעה כלכלית
 - ב. הפקה וסחר בסמים
 - ג. סחר והברחת בני אדם
 - ג. ההתמודדות המשפטית בעולם
 1. מודל "החלונות המנופצים"
 2. המודל המשולב – הניסיון האמריקני והבריטי
 3. הזירה הבינ-לאומית
 - 3.1 הרחבת סמכות השיפוט המדינתית והסכמי הסגרה
 - 3.2 שיתוף פעולה בין-מדינתי
 - ד. הפשיעה המאורגנת בישראל
 1. סממני הפשיעה המאורגנת בישראל
 2. ההתמודדות המשפטית
 - 2.1 חוק מאבק בארגוני פשיעה
 - 2.2 חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000

* סגן ניצב, סגן מפקד היחידה המרכזית בתל-אביב (ימ"ר) של משטרת ישראל, מוסמך במינהל עסקים. ברצוני להודות לכבוד השופטים המחוזיים סגנית הנשיא שרה סירוטה ולסגן הנשיא (בדימוס) דוד בראופיר, לניצב עו"ד יוסף סרבון, למשנה לפרקליט המחוז במדינת ניו-יורק עו"ד ג'ד דיויס (Jed Davis), למשנה לפרקליט המחוז במדינת ניו-יורק עו"ד ג'פרי יודל (Jeffrey Udell), לקצין משטרת היחידה הארצית ההולנדית Landelijk Team Kindermoord (LTK), ת' ורמילן (T. Vermeulen), לעו"ד עידית קצבוי, ליוסי זויטיא ולעו"ד אסף פורת על הערותיהם המועילות. תודה מיוחדת על מאמץ רב וסיוע בעריכה לגולדה צפניה ולהילה שמיר. למותר לציין כי האחריות לתוכן הדברים היא של המחבר בלבד.

ה. המלצות להתמודדות עם תופעת הפשיעה המאורגנת

1. עדכון נורמטיבי
2. שיפור בפעולת רשויות האכיפה
- ו. סיכום

א. מבוא

תרבות המערב בת ימינו מתנשפת בכבודות בתקופה האחרונה. מאחורי צעדיה הנמרצים והגדולים אל עולם טכנולוגי, סלולרי, מסחרי ומפותח יותר, יש מי שנושף בעורפה ומאיים לנצל את כל חולשותיה ויתרונותיה עד כי לא תוכל להמשיך. אלו הם הפשיעה המאורגנת וארגוני הטרור, ההולכים ומתחזקים יחד עמה, הן במישור הגלובליזציה ההולכת ומתפתחת, והן במישור התמורות העולמיות השונות הגורמות לתולדת הפשע המאורגן והטרור הבין-לאומי.

במישור הגלובליזציה, התסריט אולי נשמע טוב – חופש תנועה וקלות יחסית שבה מיליוני נוסעים טסים וסחורות נעות ברחבי תבל, בשילוב עם טכנולוגיית תקשורת סלולרית ומחשבים זמינים, זולים וקלים לתפעול, ההופכים את העולם לכפר ענקי ומאפשרים גלובליזציה כלכלית עצומת ממדים. אך יתרונות אלה הם גם נקודות החולשה המנוצלות בתחכום רב על ידי גורמים עוינים, פליליים וטרוריסטיים; איטיות התגובה של תרבות המערב הליברלית והנאורה (בחקיקה, באכיפתה, באיסוף ראיות ובחילופי מידע) מנוצלת על ידם בתחכום רב.

במישור התמורות העולמיות נוצרה מציאות חברתית וכלכלית חדשה. בין השינויים העולמיים אפשר למנות את השינוי החריף שהתרחש במזרח אירופה – קריסת המשטר הקומוניסטי, הליברליזציה והפתיחות היחסית בסין, אירועי הטרור העוללים להפוך לאיום אסטרטגי על מדינות רבות במערב, ובעיקר ארצות-הברית, וכן הפלישה האמריקנית לאפגניסטן ולעיראק לאחר אירועי ספטמבר 2001. כל התמורות הללו מהוות כר נרחב ונוח ליצירת ארגוני פשיעה וטרור. על מנת שמדינות אלה לא ייפלו קרבן למציאות חדשה, יש להיערך באופן עדכני בפן החקיקתי והאכיפתי (למשל לארגן מחדש את מנגנוני המודיעין והמשטרה) כדי שלשלטון החוק אכן יהיו שיניים.

התמורות העולמיות והגלובליזציה השפיעו גם על ישראל שבמשך שנים רבות התלבטה בשאלה המכרעת אם אמנם ארגוני פשיעה פועלים בה, ואף הכחישה את קיומם. המציאות הקשה של השנים האחרונות – מלחמת הכנפיות, חיסולים הדדיים, פגיעה בחפים מפשע, חשיפת כנופיות ישראליות ובין-לאומיות וקשרים בין חשודים בפלילים לפוליטיקאים ולאנשי חוק – חייבה מתן מענה חיובי לשאלה, והוכחה לכך אפשר למצוא בחוק החדש לטיפול בארגוני הפשע המאורגן בישראל¹.

1 חוק מאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג–2003 (להלן: "חוק מאבק בארגוני פשיעה" או "החוק החדש").

לנוכח התפתחות הפשיעה המאורגנת בעולם והצטרפותה של ישראל למועדון המפוקפק של המדינות אשר בהן היא פועלת, אבחן תחילה את תופעת הפשע המאורגן בעולם ואת מאפייניה, ולאחר מכן אנסה להציג כמה כלים בולטים העשויים לסייע בהתמודדות עם הפשיעה המאורגנת, הן ברמה הארצית והן ברמה הבין-לאומית בפן המשפטי-אכיפתי.

ב. הפשיעה המאורגנת — מאפיינים והתפתחות

1. פשיעה "מאורגנת" מהי?

הפשיעה המאורגנת היא השלב האחרון בתהליך התפתחותי. ראשיתה בעבריינות מגוונת, ובעיקר אלימה, העוברת תהליכי התבססות באמצעות ארגוני פשיעה, וסופה צבירת עצמה כלכלית, חברתית ופוליטית בממדים העלולים להוות סכנה אסטרטגית. המלומד הווארד אבדינסקי (Abadinsky) קבע שהבעיה בהגדרת הפשע המאורגן אינה נובעת מההתמודדות עם המילה "פשע", אלא עם המילה "מאורגן"². לדבריו, החברה באופן כללי מכירה ומגדירה התנהגויות ומעשים מסוימים כפשיעה, אך אין סטנדרטים מובהקים וחדים העשויים לקבוע מתי קבוצת פושעים פועלת באופן מאורגן ומתי פעילותה נכנסת לקטגוריה של הפשע המאורגן. הקרימינולוג דונלד כריסי (Cressey) מצביע על שלושה גורמים המשפיעים על הפשע המאורגן: אוכף החוק, המשחית והמושחת. היחסים בין שלושת הגורמים הללו מצבים את פני החברה ואת הסיכוי להתמודד עם הפשע המאורגן³. סביב אוכף החוק — שהנו המרכיב המתמודד עם הפשיעה על כל רבדיה — מסתובבים שני לוויינים מסוכנים והם: הגורם המשחית, הכולל את העבריינים בעלי ההון וההשפעה המחפשים חוליות חלשות במערך האכיפה, והגורם המושחת הכולל את אנשי רשויות האכיפה הנגועים בשחיתות והניזונים מהגורם המשחית. על פי מודל זה ומודלים נוספים⁴, המאפיינים הבולטים של פשע מאורגן — להבדיל מכנופיות פשיעה סטנדרטיות או מארגוני טרור — הנם: חוסר אידאולוגיה, מבנה הייררכי שבו מנהיגות, יציבות, חלוקת התמחויות ומשאבים. ההצטרפות לארגון הפשע הנה מוגבלת ומסוננת לפי קריטריונים של בסיס משפחתי, פלילי, אתני וכדומה. הפעילות בארגון ממושכת ומורכבת, תוך הפעלת אלימות ומתן שוחד, התמחות וחלוקת עבודה, שאיפה לשליטה מונופוליסטית בטריטוריה או עיסוק ופעילות על פי מרות וכללים⁵. המוטיבציה העיקרית המניעה את ארגוני הפשע הנה השגת

2-5 H. Abadinsky *Organized Crime* (Chicago, 3rd ed., H. Abadinsky ed., 1990)

3 *Ibid.*, at p. 3

4 גמ: J. Finckenauer & E. Waring *Russian Mafia in America Immigration, Culture and Crime* (Boston, 1998) 10-18

5 *Ibid.*, at pp. 10-12

יוקרה, כוח וכסף. כשהם פונים לפוליטיקה, מטרתם הבסיסית הנה לרוב קבלת חסות והגנה לפעילותם הפלילית.⁶

המלומד פינקנהאואר (Finckenauer) מצביע על מורכבות הפשיעה המאורגנת, כפי שבאה לידי ביטוי במידת התכנון, בפרק הזמן של הפעילות ובהיקף הידע והמיומנות לצורך הביצוע.⁷ עוד הוא מציין, כי המעורבים מזהים עצמם כחברים בארגון מוגדר בעל כללי התנהגות ומחויבות פנימית, וכי ארגון הפשיעה אוסף מרות, הן כלפי יריבים והן כלפי גורמי חוץ ופנים בשל המוניטין שצמחו לו עקב הפעלת אלימות.⁸ פרופ' מנחם אמיר הבחין בניואנסים שונים במבנה ההיררכי של ארגוני הפשע. ישנם ארגונים בעלי מבנה פורמלי כמעט בירוקרטי, וישנם ארגונים בעלי מבנה פורמלי בדרגים העליונים ולצדו מבנה נזיל ברמות האחרות. ישנם ארגונים הנשלטים בידי "סנדק", המארגן את ה"משפחה" ושולט בה, או כאלה הבנויים במתכונת צבאית. ישנן התארגנויות אפורטוניסטיות לביצוע משימה וישנם ארגונים הפועלים על בסיס עדתי.⁹

מחקרו של פרופ' סיריל פיג'נאוט (Cyrille Fijnaut) מצביע על כך שארגוני פשע זוכים להגנה משוטרים מושחתים ומעורכי דין, ומתבססים על תמיכת מומחים, אנשי עסקים בולטים ואנשים בעלי מעמד חברתי גבוה לשם קבלת סיוע טכני ויוקרה חברתית.¹⁰

2. תחומי העיסוק הכלכליים של הפשיעה המאורגנת

ארצות-הברית היא הראשונה שהכירה בתופעה ובחומרתה. המלומד פטריק ריין (Ryan)¹¹ הצביע על נקודת המוצא הרצינונית-כלכלית של הפשע המאורגן בארצות-הברית, ומצא שהיקף ההכנסות מפעילות פלילית של הפשע המאורגן מדי שנה הוא עצום: בתחום הסמים בלבד מולבנים על פי הערכות כמאה מיליארד דולר בשנה.¹² מקורות ההכנסה העיקריים של הארגונים בארצות-הברית היו סמים, הימורים, הלואות, הלבנת הון, סחיטה וחדירה לעסקים כשרים באופן הוקי או בהשתלטות.¹³ העיסוק בסחר וכיבוא הסמים היווה את הבסיס שממנו החל הצביון הבין-לאומי של ארגוני הפשיעה. רוב הארגונים מעורבים במגוון עצום של פשיעה. כך, למשל,

Ibid, *ibid* 6

Ibid, at p. 12 7

Ibid, at pp. 12–13 8

9 מ' אמיר "פשע מאורגן בין-לאומי: תחילתה של תיאוריה ושיקולי מדיניות" מגמות בקרימינולוגיה: תיאוריה, מדיניות וישום (חשש"ג, מ' חובב, ל' סבה ומ' אמיר עורכים) 641–643.

10 C. Fijnaut "Organized Crime and Anti-Organized Crime Efforts in Western Europe: An Overview" *Organized Crime and its Containment A Transatlantic Initiative* (1991, C. Fijnaut & J. Jacobs eds.) 15, 18–19.

11 P. Ryan *Organized Crime A Reference Handbook* (Santa Barbara, 1995) 2

Ibid, at p. 9 12

Ibid, at p. 10 13

קרטל הסמים "קאלי" (Cali) מקולומביה לא היה מעורב בתחום הקוקאין בלבד, אלא היה מעורב גם ברכישת חוות ועסקים בקולומביה, ברכישת בתי קפה, פאבים, מסעדות וחנויות רהיטים בניו-יורק, וכן נטל חלק בתחום ההלוואות בשוק האפור, בגביית חובות וכמובן בלט גם בפשעי חיסולים ובעברות אלימות¹⁴. בעקבות השתלטותו של ארגון זה גם על עסקים אשר נחזים לגיטימיים, דיווח משרד האוצר האמריקני ב-17.10.2003 על חסימת תנועת כספים של כ-958 בתי עסק אשר נחשפו כמהווים חזית חוקית לפעילותו של קרטל "קאלי"¹⁵.

נוסף לשוק הסמים, מהווה שוק ההימורים מקור הכנסה מרכזי של ארגוני פשע מאורגן. ברוב המקומות שבהם פועלים בתי קזינו חוקיים, פועלים לצדם גם בתי קזינו פירטיים המשרתים לקוחות החוששים מחשיפה ומתשלום מיסים. גם הפשיעה המאורגנת באירופה ניזונה מאותם מקורות הכנסה שמהם ניזונים ארגוני הפשע בארצות-הברית. יתרה מזאת, יש המצביעים על כך שגם באירופה ישנה נטייה לארגוני פשיעה לעבור לפשיעת צווארון לבן כלכלית ופיסקלית¹⁶.

3. שווקים פליליים

בשנת 2004 הוזמן על ידי מועצת אירופה מחקר שנועד למפות את תחומי העיסוק העיקריים שבהם מתמקדת פעילות הפשע המאורגן ביבשת. המחקר זיהה שלושה מוקדים לפעילות בלתי חוקית של ארגוני פשיעה.

א. הונאה וסוגים שונים של פשיעה כלכלית
הנתון המפתיע והחדשני נובע מהפיכת הפשיעה הכלכלית, המכונה "צווארון לבן", למוטיב הדומיננטי בעיסוקים הפליליים של ארגוני פשיעה. במסגרת הקטגוריה הזו, ניתן למנות את העברות הבאות: עברות מגוונות של הונאות מס, הונאות בתחום הרכש הציבורי, הפרטה, הונאות בהחזרי סובסידיות, השקעות, עברות ממון, מיסוי ושחיתות.

הגשר שבין הפעילות הפלילית מחד לעולם העסקים מאידך, מהווה בשלב זה בעיקר הזדמנות המנוצלת היטב על ידי ארגוני הפשיעה להתבססות ולהרחבת עסקיהם ובסיס להלבנת הון. דוגמה לכך אפשר למצוא בנתון הבא: בשנת 2003 היוותה הפשיעה הכלכלית בגרמניה 1.3% מהפשעה המדווחת בלבד. עם זאת, היא החזיקה 57% מהיקף הנוק החומרי השנתי (6.3 מיליארד אירו).

חברות ארגוני הפשיעה בארגונים מסחריים לגיטימיים, ציבוריים ופרטיים, יוצרת מציאות קשה לרשויות האכיפה, ומגבירה את עצמת האיום של הפשע המאורגן.

¹⁴ Ibid, at p. 11

¹⁵ ראו דו"ח של משרד האוצר האמריקני מ-17.10.2003 המתייחס לחברות כלכליות של קרטל "קאלי": "TREASURY DESIGNATES NETWORK OF CALI DRUG CARTEL FRONT COMPANIES" [http://www.treasury.gov/press/releases/js915.htm] (last visited on 6.12.04).

¹⁶ Fijnaut, *supra* note 10, at pp. 19–22

ב. הפקה וסחר בסמים

בשליש ממדינות האיחוד האירופי עברות הסמים מהוות את עיקר העיסוק הפלילי של ארגוני הפשיעה. במדינות רבות נרשמה בשנת 2004 עלייה חדה בהיקף תפיסות הסמים. עם זאת, פעילות האכיפה לא הצליחה להוריד את הזמינות ואיכות הסמים או להשפיע על מחירם.

ג. סחר והברחת בני אדם

הסחר בבני אדם מהווה עיסוק מרכזי של ארגוני הפשע המאורגן בכמחצית ממדינות האיחוד. ישנם שני סוגים של סחר בבני אדם: האחד, סחר לצורכי זנות, בעיקר של גשים ממולרביה, רומניה, אוקראינה, רוסיה, בולגריה ולטביה. האחר, סחר לצורכי עבודה והגירה.

ג. ההתמודדות המשפטית בעולם

1. מודל "החלונות המנופצים"

העיר ניו-יורק זכתה בשנים האחרונות לשמש מופת של ירידה דרסטית בהיקף הפשיעה ובעיקר במספר מקרי הרצח. בשנת 1990 דווח בעיר ניו-יורק על התרחשותם של כ-2,245 אירועי רצח¹⁷, ואילו בשנת 2003 נרשמו בסך הכול כ-597 אירועי רצח¹⁸. חלק מההסבר לשינויים הללו נובע מאימוץ מודל "החלונות המנופצים" של המלומדים גיימס וילסון וג'ורג' קלינג¹⁹. תאוריית "החלונות המנופצים" גורסת שסובלנות להתנהגות בלתי חברתית הנה מחולל פשיעה בפני עצמה, ולפיכך בעבריינות הנראית לכאורה פעוטה קיים פוטנציאל לאלימות קשה המחייבת טיפול בעודה באבה. שורשי התאוריה הנם בניסוי שערך המלומד פיליפ זימברדו (Zimbardo)²⁰ מאוניברסיטת סטנפורד בשנת 1969 בשעה שהציב שתי מכוניות ללא לוחיות רישוי שמכסה המנוע שלהן פתוח בשתי שכונות שונות, האחת בשכונה בעייתית בברונקס, ואילו השנייה, ברחוב שקט בקליפורניה. המכונית בברונקס נפלה קרבן לוונדליזם תוך עשר דקות, ואילו המכונית בקליפורניה נותרה ללא פגע במשך למעלה משבוע. אבל כשזימברדו עצמו ניגש למכונית בקליפורניה והחל מנפץ אותה בעזרת פטיש כבד, מיד הצטרפו אליו עוברים ושבים לוונדליזם ולהרס המוחלט של המכונית. רוב המשתתפים היו לבנים שנראו מכובדים למראה.

17 ראו דו"ח סטטיסטיים על נתוני הפשיעה בארצות-הברית מאת ה-U.S. Department of Justice Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics: [<http://bjsdata.ojp.usdoj.gov/dataonline/Search/Homicide/Local/RunHomOneYearofData.cfm>] (last visited on 25.6.07).

18 ראו דו"ח סטטיסטי מאת ה-FBI על נתוני הפשיעה בארצות-הברית לשנת 2003: [http://www.fbi.gov/ucr/cius_03/xl/03tbl08.xls] (last visited on 25.6.07).

19 ק' וילסון וג' קלינג "חלונות מנופצים" תכלת 10 (2001) 148-166.
20 שם, בע' 152.

המסקנה של המלומדים וילסון וקלינג מהניסוי של זימברדו הייתה שוונדליזם מתרחש כאשר מוסרים המחסומים הקהילתיים כגון התחשבות הדדית וחובת הגינות, ובשעה שנוצרת תחושה של חוסר אכפתיות²¹. מסקנה נוספת הנה שאלמות מעודדת אלימות נוספת. המלצתם של וילסון וקלינג בעניין אופן הטיפול המשטרתי בפשיעה הייתה לתת עדיפות לטיפול באזורים שבהם נרשמת ירידה בסדר הציבורי, לטפח את מנגנוני הבקרה החברתית ולטפל טיפול מונע בשחיקת נורמות ההתנהגות הראויה. המשטרה חייבת להתמקד תחילה בשמירת הסדר כמטרה ראשונית, ורק לאחר מכן לעסוק בפעולות אכיפה. ראש עיריית ניו-יורק דאז, רודולף ג'וליאני סיפר בריאיון שנערך עמו²², כי עת נכנס לתפקידו כראש העיר אימץ מודל שהביא לירידה חדה בעברות הרצח. ג'וליאני ציין שהחליט להפסיק את אוירת הטרור ששרתה על העוברים והשבים ברחובות ניו-יורק בשל החשש מעבריינות ומפשיעה. הצעד הראשון שנקט היה טיפול יסודי במטרד של מגקי החלונות האגרסיביים, שהיו מטרד מאיים על מאות אלפי הנהגים שנכנסו לצמתים המרומזרים מדי בוקר בניו-יורק. הרחקת המאיימים הללו במהירות ובנחישות שיקפה מגמה חדשה ושיגרה מסר שכללי המשחק משתנים. "אפס סובלנות לפשיעה ולאלימות" ו"החלונות המנופצים" הפכו למושגים המזוהים ביותר עם ראש העיר ג'וליאני. מי שהחל את הקריירה הציבורית המפורסמת שלו כתובע הכללי של ניו-יורק בשנת 1983, הפך בשנת 1993, בהיבחרו לראשות עיריית ניו-יורק, את יישומם של המושגים הללו לעובדה מוחשית הממשיכה להניב פרות מוצלחים גם לאחר שג'וליאני פרש ממשרתו הציבורית²³. נוסף לשינוי סדרי העדיפות ולניתוח המדוקדק והממוחשב של נתוני הפשיעה תוך אימוץ גישה נוקשה לכל גילויי עברות אלימות, צמח מספרם של שוטרי השטח מ-30 אלף שוטרים, ללמעלה מ-40 אלף שוטרים המוצבים ברובם באופן המדגיש בולטות ונוכחות²⁴. בעשור האחרון צנח בניו-יורק מספר מקרי הרצח ב-69.9%, לעומת ירידה של כ-34% ברחבי ארצות-הברית²⁵. לאכיפה הנוקשה ולירידה בהיקף הפשיעה מחיר חברתי קשה אשר בא לידי ביטוי בעובדה שבארצות-הברית ישנם למעלה משני מיליון אסירים. יתרה מכך, ארצות-הברית מחזיקה בשיא ביחס שבין מספר האסירים לכלל האוכלוסייה — על כל 100,000 תושבים ישנם 685 אסירים²⁶. לשם השוואה, באנגליה ובוויילס, המוצבות במקום

21 שם, שם.

22 R. Giuliani "Advice From Rudy" *Newsweek* 20.10.2003.

23 ש' שמיר "שיטת ג'וליאני: אפס סובלנות לכל פשיעה" הארץ 14.12.2003.

24 שם, שם.

25 שם.

26 ראו דו"ח השוואתי שנערך לבקשת האיחוד האירופי (EU): G. Barclay & C. Tavares: *International Comparisons Of Criminal Justice Statistics 2000* Issue 05/02 (12.7.2002) 6-7. דו"ח זה בתן וניתח נתוני מאסר ברחבי 200 מדינות ומצא שבשנת 2000 היו בעולם כ-8.75 מיליון אסירים אשר מתוכם כ-2 מיליון אסורים בארצות-הברית. אף שארצות-הברית מהווה כ-5% מסך כל אוכלוסיית תבל, אחוז האסירים שלה מהווה כ-25% מכלל אסירי עולם.

הראשון בקרב 15 מדינות האיחוד האירופי (EU), היחס הנו 124 אסירים לכל 100,000 תושבים.²⁷

נראה שהעולם המערבי הולך ומאמץ באיטיות את שיטת "החלונות המנופצים". פוליטיקאים כג'וליאני בארצות-הברית, מאלון באנגליה וסרקוזי בצרפת זכו להכרה ולהוקרה כלוחמים נחושים בכל רמות הפשיעה. שיטה זו צוברת פופולריות ומאמצת כתכנית פעולה יעילה ובסיסית²⁸. ניצנים לאימוץ שיטת "החלונות המנופצים" ניכרים לאחרונה גם בצרפת²⁹ ובאנגליה³⁰.

2. המודל המשולב – הניסיון האמריקני והבריטי
 לטענת ויליאם בראטון (Bratton)³¹, אחת הסיבות לעלייה החדה בנתוני הפשיעה בעיר ניו-יורק הייתה צמצום כוחות המשטרה ברחובות ואימוץ אידאולוגיה שקידשה את הסובלנות לכל סוגי ההתנהגות והסטייה החברתית, ללא מעורבות אכפתית. הסטנדרטים לסדר חברתי הורדו קיצונית, תוך הכנת העברייץ, הגברת הפגיעה בקרבן והחלשת האזרח הנורמטיבי.
 נקודת המפנה התרחשה, עת אומצה גישת ה"חוק וסדר" (Law & Order) בארצות-הברית ובמדינות מערביות נוספות. הגישה רואה בהזנחה את הבסיס ליצירת אווירת ההפקרות שסופה ונדליזם, אלימות והתגבשות חבורות נוער שצוברות עצמה עד להפיכתן לכנופיות מאורגנות, אלימות ומסוכנות. בניסיון להתמודד עם הסממנים שתוארו לעיל חוקקו חוקים וננקטו פעולות נוספות במטרה לתת כלים לרשויות האכיפה.

27 ש.ש.

28 באיגרת ברכה לקראת חגיגות חג המולד ותחילת שנת 2004, אשר הופצה בהולנד על ידי משטרת מחוז אמסטרדם (עותק שמור במערכת), הודגשה שיטת העבודה החדשה המכירה בכך כי מאבק בפשיעה ובתלאות הרחוב מצריך התמודדות לא רק עם עברות החמורות, אלא גם עם עברות הנחשבות קלות או שוליות. איגרת זו נועדה להדגיש לאזרח כי רשויות האכיפה עושות ככל הניתן על מנת שמבצעי העברות יעזמתו מידיית עם מעשיהם.

29 כך למשל בשנת 2002 כחלק משיטת "אפס סובלנות לאלימות" קבעה צרפת חבילת רפורמות המאפשרת, בין היתר, כליאת קבצים ונשים הלבושות כפרוצות במקומות ציבוריים. גישת היד הקשה הוכיחה את עצמה, ובשנת 2003 נרשמה בצרפת ירידה של כ-12% באירועי רצח, ירידה של כ-8.5% בניסיונות לרצח וירידה של כ-5% באירועי גנבות. ראו: E. Pape & A. Piore "Justice, American Style" *Newsweek* 23.2.2004.

30 מלחמת הכנופיות בעיר מנצ'סטר באנגליה גרמה בחמש השנים האחרונות למותם של כ-26 אנשים ולפציעתם של למעלה מ-200 נוספים. בית משפט השלום במנצ'סטר הוציא צווי הרחקה לתקופה של ארבע שנים נגד ארבעה צעירים בני 17–28 שנחשדו כמעורבים בעימות האלים. החלטה משפטית זו מעידה על אימוץ גישת "החלונות המנופצים", וספק אם הייתה מתקבלת בהבנה לפני עשור. ראו: H. Carter "Police win Bike Ban on 'Gang Members'" *The Guardian* 30.1.2004.

31 86–87 W. Bratton *Turnaround* (New York, 1998). ויליאם בראטון כיהן כמפקד משטרת ניו-יורק בשנות התשעים והיה שותף למדיניות ריסון הפשיעה יחד עם ראש עיריית ניו-יורק רודולף ג'וליאני.

המדיניות החדשה הובילה לצמצום דרסטי בהיקף העבריינות. כך, לדוגמה, בניו-יורק המונה כ-7.5 מיליון תושבים, התרחשו בשנת 1990 כ-2,245 אירועי רצח, ובששת החודשים הראשונים של שנת 2004 התרחשו כ-278 מקרי רצח בלבד. בלוס-אנג'לס המונה כ-3.8 מיליון תושבים התרחשו באותה התקופה כ-270 אירועי רצח ובשיקגו המונה כ-2.7 מיליון תושבים התרחשו כ-215 אירועי רצח. על פי המלומדים ניוברוך וריינר (Newburn & Reiner)³², השינוי המהותי ביותר שהתרחש בנושא השיטור כ-50 השנים האחרונות התבטא בחדירת גורמים פרטיים לתחומים שנחשבו בעבר באחריותה הבלעדית של המשטרה. לדוגמה, חברות פרטיות החלו משתלבות באכיפת התנועה ובהכוונתה, בהובלת אסירים ובשמירה עליהם ובסיוורים ברחובות. בנוסף, חברות פרטיות השתלטו (בהדרגה) על תחום האבטחה הציבורית. בהקשר זה, בולט הניסוי שנעשה באנגליה כחלק מפרויקט "ערים בטוחות". במסגרת הפרויקט, הוצבו החל משנות השמונים, מצלמות אבטחה במעגל סגור (Closed Circuit Television) C.C.T.V. בערים שונות³³. לאור הצלחת הניסוי, החל משנת 2004 הוצבו כארבעה מיליון מצלמות בערים שונות במדינה. דוגמה נוספת לניסיון לצמצם את היקפי הפשיעה באנגליה אפשר למצוא בחקיקה שהתקבלה בנוגע להקמת הפורום הקבוע והמשולב: Crime & Disorder Reduction Partnerships³⁴ (להלן: "C.D.R.P.S.") שהנו תוצר חקיקתו של The Crime & Disorder Act, 1998. במסגרת הפורום נפגשים נציגי משטרה, גורמים מקומיים ועירוניים, שירותי הרווחה, קציני המבחן וקציני הבריאות על מנת לתאם דרכי פעולה במאבק בפשיעה. כך נוצר תהליך המכונה הרחבת "משפחת המשטרה" הפועלת בכפוף לפילוסופיה של "החלון-השבור"³⁵.

ממשלת אנגליה, בניסיונה לצמצם את היקפי הפשיעה במדינה, אף פנתה לרשויות האכיפה האמריקניות במטרה ללמוד מניסיוןן. שר הפנים הבריטי דויד בלונקט (Blunkett) הזמין את פאול אוונס (Evans), שהיה מפקד משטרת בוסטון במשך עשר שנים³⁶, לסייע בהדרכת מפקדי המשטרה המקומיים במאבק בפשיעה³⁷.

T. Newburn & R. Reiner "From Pc Dixon To Dixon Plc: Policing And Police Powers 32

.Since 1954" *The Criminal Law Review* (2004) 50th Anniversary Edition, 114

33 במצע שנות התשעים הופעלו המצלמות ב-80 ערים. במאי 1999 כבר דווח על 530 ערים,

וההערכות הן שבשנת 2004 תהיינה פרוסות בבריטניה 4 מיליון מצלמות C.C.T.V.

34 הפורום הוקם כפועל יוצא של חקיקת The Crime & Disorder Act, 1998.

35 ראוי לציין, כי לאורך השנים חוקקו חוקים נוספים באנגליה שמטרתם להגביר את שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות האמונות על המלחמה בפשיעה.

36 M. Bright "Have We Got The Police We Deserve? No, But Then No One Has [...]" *The Observer* 21-11-04

37 בבוסטון, במהלך כהונתו של אוונס, ירד היקף אירועי הרצח בשני שלישי. עיקר השינוי מיוחס לגישה של שילוב המערכות. השיטה מחייבת שילוב השכנים ותושבי השכונות בקביעת סדר היום והעדיפויות של המשטרה לאכיפה ולטיפול באזורם. במהלך השנה משולבים עובדי הרווחה, קציני המבחן וגורמים מקצועיים בתוך תחנות המשטרה כחלק מהצוות המתוגבר ובעיקר המעורב.

בארבעה מתוך ששת האזורים שבהם ניתנו ההדרכות, דווח על שיפור משמעותי. כך, לדוגמה, ב-Norfolk צומצמה הפשיעה ב-35%. מפקד משטרת Norwich, העיר הגדולה באזור, מסר על ירידה של כ-50% בעברות רכוש באזורים מסוימים. עם זאת, נרשמה עלייה של 11% בעברות אלימות, ורוכן התרחשו בעקבות שתיית אלכוהול וקטטות.

מניתוח הנתונים בשטח עולה כי 65% מהעבריינים הפעילים סובלים מבעיות של אלכוהול או סמים. על כן פעולת המעצרים, ההרחקות, הפעלת צווי ASBOS וההפניה הכפויה לטיפול התמקדו באוכלוסיות אלו. כפועל יוצא, נרשמה ירידה של 45% בהתפרצויות וכ-21% בעברות השוד. פעילות יסודית בוצעה גם נגד מכירת אלכוהול לקטינים תוך סגירת קיוסקים, מועדונים ופאבים שנמכר בהם אלכוהול או שהתרחשו בהם אירועי אלימות.

ניתוח הצעדים המוגדרים כמוצלחים מצביע על נתון מדאיג: אין למעשה פתרון אבסולוטי פשוט וקצר. כמו כן, כשמטרת Norfolk הצביעה על ירידה בעברות הרכוש, התברר כי במקביל נרשמה עלייה בעברות האלימות. הקשיים הללו לא נעלמו מעיניהם של המומחים שכתבו את הדו"ח הסודי והמהפכני "Crime Reduction Review" שהוגש למשרד הפנים הבריטי כחלק מהמאמץ הלאומי להפחית את העבריינות. פרטים מהדו"ח הודלפו לאמצעי התקשורת ביוני 2005³⁸, וכללו קריאה לאימוץ גישה המשלבת לצד האכיפה הקשה גם גישה רכה יותר של איתור ילדים מגיל שלוש בעלי נטייה לאלימות ומרקע של משפחות בעייתיות. ההמלצות הדגישו את המחויבות והחשיבות של טיפוח, טיפול, שיקום והכוונת הילדים עד גיל ארבע-עשרה, תוך שיפור המיומנויות החברתיות שלהם. לפי הדו"ח כ-280,000 מכורים לסמים מבצעים 57% מהפשיעה בבריטניה, לצדם של 20% מהמכורים לשתייה שלחובתם רשומות ארבע הרשעות פליליות ומעלה בתחום האלימות. מכך עולה שיש לשנות את הגישה כלפיהם, תוך בחינת האופציה של הספקת סמים כחלק מהטיפול, הגמילה והשיקום שלהם³⁹. הגישה מחייבת את שילובן של הרשויות ומזכירה במידה מסוימת את הגישה ההולנדית המסורתית משנות השבעים בהיבט הטיפול.

3. הזירה הבין-לאומית

3.1 הרחבת סמכות השיפוט המדינתית והסכמי הסגרה
הגלובליזציה של הפשיעה יצרה תנועה של עבריינות אידאולוגית (טרור) ועבריינות פלילית לעבר העולם המערבי העשיר והקפיטליסטי. התפיסה המסורתית הדוגלת בקיומו של מתאם בין הגבולות הטריטוריאליים של המדינה לבין סמכויות השיפוט שלה שיקפה מצב שבו רק לאדם הנמצא בתוך גבולות המדינה הייתה לכאורה יכולת

.R. Winnett And A. Porter "Toddler Tearaways Targeted" *Times* June 12 (2005) 38

.R. Winnett "Crime Record Shows Boot Camps Work" *Times* June 12 (2005) 39

השפעה על המתרחש בתוכה. העבריינים האידאולוגים (טרוריסטים) והעבריינים הפליליים התאימו את פעילותם לפרצה שיצרה תפיסה זו תוך ניצול השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים והתרבותיים שהביא עמו תהליך הגלובליזציה⁴⁰. התשובה הדוקטרינרית לתופעה הנה הוצאת "ידה הארוכה" של המדינה אל מחוץ לתחומיה על ידי הרחבת סמכות שיפוט של המדינה גם על אנשים שנמצאו מחוצה לה – *The Long Arm Jurisdictional Statutes*⁴¹. בע"פ 7303/02 הקש נ' הי"מ⁴² מדגיש בית המשפט את חשיבות יישום המדיניות המודרנית של כללי "היד הארוכה":

"בראש האינטרסים העומדים כנגד הזכות לאי-הסגרה מצוי האינטרס של מדינת ישראל – שהוא אינטרס משותף לכלל המדינות המתקונות – בקיום מאבק בין-לאומי משותף למיגור הפשיעה. כריתתן של אמנות הסגרה נותנת ביטוי לרצונן ההדדי של המדינות המתקשרות ליצור תשתית משפטית ומעשית שתאפשר את שיתוף הפעולה ביניהן. בכך מבטאות המדינות את עניינן בקיומו של מכשיר משפטי לשיתוף פעולה בין-לאומי למלחמה בפשיעה, מכשיר שמטרתו 'לשמש כלי להושטת עזרה לשלטונות המשפט של מדינה מבקשת, כחלק ממאבקה של הקהילייה הבין-לאומית בפשיעה'⁴³.

3.2 שיתוף פעולה בין-מדינתי

הלחיצה בפשיעה מחייבת בניית מגננוני שיתוף פעולה וחילופי ראיות החוצים גבולות ושיטות משפט. הסכמים לשיתוף פעולה בין-לאומי נחתמו בעבר אך בדרך כלל לא זכו למימוש מעשי. הסכם שנגן (Schengen Agreement) אשר נחתם ב-14.6.1985 בין המדינות בלגיה, הולנד, לוקסמבורג, גרמניה וצרפת היווה מאיץ חשוב שעודד בהדרגה את כלל המדינות החברות בקהילה האירופית (EC) לשפר את שיתוף הפעולה ביניהן בענייני חקיקה ואכיפה⁴⁴. אשרור "הסכם שנגן" ב-19.6.1990 סמוך לתחילת האיחוד הרשמי של ה-EC תרם רבות להבנת החובה לגבש הסכמים משפטיים בענייני חקיקה ואכיפה, תחילה בין חברות "אזור שנגן" ובהמשך בין כלל חברות ה-EC. להבנה זו תרמו גם הסרת הגבולות והנהגת מטבע היורו שהחריפו תופעות קשות ומטרידות של טרור בין-לאומי, סחר בבני אדם, הלבנת הון וסמים. הביטוי המוחשי ביותר למימוש ההסכמים הללו בראייה כלל אירופית היה הקמת משטרת ה-EC היורופול (Europol)⁴⁵. עיון בסעיפי "הסכם

40 נ' כהן-צוריאל "סמכות השיפוט באינטרנט" שערי משפט א(2) (תשנ"ח) 227–237.

41 שם, בע' 229–230.

42 ע"פ 7303/02 הקש נ' הי"מ, פ"ד נז(6) 481.

43 שם, בע' 494. ההערות במקור הושמטו.

44 17–25 (1986) *European Yearbook XXXII* The 1985 Schengen Agreement; לדיון מפורט

בהסכם זה ראו: H. Meijers et al. *Schengen Internationalization of Central Chapters of the*

Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police (Netherlands, 2nd ed., J.

Ibid, at p. 96 45

שנגן" מבהיר את הבסיס החוקי לשיתוף הפעולה המקומי שכאמור התרחב בהדרגה לכלל ה-EC ועשוי לשמש מודל עולמי לשיתוף פעולה. סעיף 39 ל"הסכם שנגן" קובע באופן כללי את שיתוף הפעולה בין המשטרות החל בהגדרות של מניעת פשיעה ועבריינות וכלה בניהול חקירות משותפות; סעיפים 40–43 עוסקים בנהלים לסיוע הדדי הכוללים מרדפים ועיקוב חוצה גבולות, הסגרת חשודים וגירושם; סעיף 73 מתמקד בחקירות בין-לאומיות של עברות סמים; סעיף 44 עוסק בשיתוף פעולה טכנולוגי; סעיף 46 דן בסיכול פשיעה ובמניעתה לרבות נושאי ביטחון, סדר ציבורי והפרות סדר; סעיף 47 להסכם עוסק בהצבת קציני קישור ומתאמי פעילות בין המשטרות השונות; סעיפים 126–130 דנים בשיתוף פעולה בחילופי מידע תוך הקפדה על שמירת הפרטיות, על מידור ועל סודיות.

בדיווח של היורופול המסכם את תמונת המצב ב-EC לשנת 2003⁴⁶ דווח שאותרו כ-4,000 ארגוני פשיעה ברמות שונות של מורכבות, ובעלי מאפיינים של פשיעה מאורגנת, אשר חברים בהם למעלה מ-40 אלף עבריינים הפעילים במגוון עצום של פשיעה. הדיווח מצביע על הסכנה שמהווים ארגוני הפשיעה המאורגנת המשפיעים בעיקר על מדינות בעלות מבנה שלטוני רעוע וכלכלה חלשה. כך לדוגמה מצביע הדיווח על מדינות כגון אלבניה, מקדוניה וקולומביה כדוגמאות למקומות שבהם הפשיעה המאורגנת בולמת הן את התפתחות המשטר הדמוקרטי והן את יישומן של הרפורמות הכלכליות. הזיקה בין הטרור הבין-לאומי לפשע המאורגן מהווה מרכיב נוסף וחשוב בהתייחסות של מדינות ה-EC ושל ארצות-הברית לאיומים החמורים הללו. בשל זיקה זו סוכמה ב-13.6.2002 תכנית פעולה של ה-EC למאבק בטרור כשאחת מהטקטיקות הבסיסיות הדגישה את השימוש באכיפה ובטיפול בפשיעה הכלכלית, הקפאת נכסים והתמודדות עם הלבנת הון⁴⁷. כחלק משיתוף הפעולה הבין-לאומי הציבה היורופול ב-29.8.2002 קצין קישור בוושינגטון לתיאום הפעילות המשותפת נגד הטרור, הסחר הבין-לאומי בסמים, ההגירה הבלתי חוקית, הסחר בבני אדם כולל פורנוגרפיית ילדים, הלבנת הון וזיוף מטבע חרף.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בעולם ההכרה בצורך בשיתוף פעולה בין-לאומי ובהתאמת החקיקה הטריטוריאלית כדי לתת מענה לפעילותם של ארגוני הפשיעה השונים. אלה מנצלים לצורכיהם את עידן הגלובליזציה ובמיוחד את פתיחת הגבולות בין מדינות למסחר חופשי ואת פערי האכיפה בין המדינות, והופכים לכוח משמעותי בכלכלה הבין-לאומית. נושא זה נדון בוועידת שרים בין-לאומית שנערכה בנפולי בשנת 1994 ונקבע כי יש צורך בשיתוף פעולה בין-מדינתי כדי להיאבק בתופעה. בעקבות ועידה זו גובשה אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן בין-לאומי שנחתמה בפלרמו שבסיציליה בשנת 2000 במטרה לקדם

⁴⁶ Europol 2003 *European Union Organized Crime Report* (Luxembourg, 2003) 8–9
⁴⁷ Europol 2002 *European Union Organized Crime Report* (Luxembourg, 2002) 24–26

שיתוף פעולה בין-לאומי למניעת פשיעה מאורגנת ולמאבק בה⁴⁸. האמנה מגדירה קבוצת פשע מאורגן כקבוצה מובנית של שלושה חברים או יותר הקיימת תקופת זמן ופועלת בתיאום למטרת ביצוע פשע חמור בכדי להשיג, ישירות או בעקיפין, רווח כלכלי או חומרי אחר. על עובר העברה יושת מאסר של ארבע שנים לפחות. האמנה דורשת מהמדינות החתומות עליה לקבוע כעברות פליליות פעילויות שונות הקשורות לארגוני פשיעה ולאמץ הסדרי חילוט רכוש שמקורו בעברות אלו. האמנה נוגעת גם בנושאים כגון הסגרה, עזרה משפטית, הגנת עדים ונפגעי עברה. מדינת ישראל חתמה על האמנה אך טרם אשררה אותה. כדי לאשררה עליה להתאים את החקיקה הישראלית בעניין פשע מאורגן לדרישות האמנה.

ד. הפשיעה המאורגנת בישראל

1. סממני הפשיעה המאורגנת בישראל

קצב ההתפתחות של הפשיעה המאורגנת בארץ בהחלט מדאיג. בשנת 2003 חל מפנה ביחס הציבור לפשע המאורגן. בכמה אירועים הושלכו רימוני יד לעבר תחנות משטרה, וכן נרצחו שמונה אזרחים חפים מפשע, ובכך הגיעה לשיא שלילי תחושת החשש והמבוכה הכללית. חומרת המצב הומחשה לכול לאחר ה"פיגוע הפלילי" שגרם בדצמבר 2003 בצהרי היום במרכז תל-אביב למותם של שלושה עוברי אורח ולהרס סביבתי רב במסגרת ניסיון כושל לרצח על רקע פלילי.

השאלה אם ישנו פשע מאורגן בישראל עלתה בעבר על שולחנן של כמה ועדות חקירה שבדקו את הנושא כגון "ועדת שימרון"⁴⁹ ו"ועדת שמגר"⁵⁰. לטענת פרופ' אמיר⁵¹, פעילות ארגוני הפשע המאורגן בישראל, כמו פעילותם של ארגוני הטרור, עלולה לערער את מבנה השלטון, את הסדר החברתי ואת התהליכים הדמוקרטיים. נראה שלמצב המדאיג הזה אנו מתקרבים בתהליך אטי, שכן כבר אפשר לאתר כמה ארגוני פשיעה ישראלים העומדים היטב בכל הקריטריונים וההגדרות של פשע מאורגן.

ההיסטוריון ג'ון קיגן (Keegan)⁵² יצר מתאם בין המודיעין הצבאי לבין המודיעין לסיכול טרור וקבע שידע מודיעיני הוא כוח רק אם לצדו יש עצמה. למיטב הבנתי, ניתן למצוא מתאם בין הסכנות האסטרטגיות הנובעות מהטרור לבין האיום מהפשע

48 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Agreement), 12–15 Dec. 2000, U.N.G.A. A/55/383 25.

49 א' שימרון הוועדה לביורר הפשיעה בישראל (1978).

50 מ' שמגר דו"ח היועץ המשפטי לממשלה בקשר לכתבות על הפשע המאורגן (1971). ראו גם מ' אמיר "היש פשע מאורגן בישראל?" שיערי משפט ב(3) (תשס"א) 321, 327.

51 אמיר, לעיל הערה 41, בע' 323.

52 J. Keegan *Intelligence In War* (New York, J. Keegan ed., 2003) 348–349

המאורגן. המודיעין הפלילי הופך משני אם אין לצדו כוח ועצמה ששייכו את השקט והביטחון שהציבור ראוי להם.

למיטב הבנתי, היקף הפשע המאורגן בישראל וחומרתו עלולים להפוך תוך כמה שנים לבעיה אסטרטגית חמורה ובעלת השפעה מכרעת על מבנה השלטון, על הדמוקרטיה, על איכות החיים ועל יציבות המשק. הארגונים הבודדים שאותרו ביססו את עצמתם באלימות קשה, כשלעתים נרצחו גם אזרחים חפים מפשע שנקלעו לזירת הקרבות והחיסולים. הארגונים פועלים רציונלית בשאיפה למקסם רווחיהם. מאסר, מוות או יציאת דמות דומיננטית מהארץ לא קטעה את המשך פעילותם הפלילית⁵³. כשעבריינים לשעבר משתתפים בכנסים פוליטיים מקומיים וארציים, מעורבים במכרזי ענק כלכליים, מוגדרים על ידי פוליטיקאים כחברים, כתורמים וכאנשים שכבר שילמו את חובם לחברה, אנו עלולים להגיע למצבה של ארצות-הברית של שנות השישים ושל שנות השבעים.

יש לציין, כי התגברות העלייה ממזרח אירופה, ובעיקר מברית-המועצות לשעבר, הובילה באמצע שנות התשעים את הדיון הציבורי בארץ להכרה שלקרב המהגרים החדשים הסתגלו גם עבריינים פליליים הפועלים במאפיינים קלאסיים של פשיעה מאורגנת. הגישה השמרנית של חלק מאנשי אכיפת החוק ראתה בעבריינים ובארגונים הללו קבוצת התייחסות נוקשה, מסוכנת, אלימה ובעיקר קשה לחידרה ולפיצוח⁵⁴. למיטב הבנתי ומניסיוני שלי, לאחר מספר רב מאוד של חקירות, בכל מגוון העברות וסוגי הפשיעה, אני יכול לקבוע כסיכום ביניים שהעבריינות האתנית של המהגרים הללו אינה סגורה או בלתי ניתנת לפיצוח. עם זאת, יש לתופעה זו תרומה להתפתחות הפשיעה המאורגנת.

אחד התחומים הבולטים שבהם בולטת מעורבותם של מהגרים ממזרח אירופה הוא עברות סחר בנשים. מאפריל 2001 ועד לספטמבר 2004 נעצרו 173 חשודים בעברות סחר בנשים על ידי ימ"ר ת"א⁵⁵. 137 מעצורים אלו המהווים כ-80% מכלל העצורים הנם מהגרים ועולים ממזרח אירופה וממדינות ברית-המועצות לשעבר.

53 מן המציאות עולה כי ארגונים אלו הם כה גדולים ומבוססים שגם רצח של אחד מבכירי הארגון, כפי שאירע בשנים האחרונות בחיסולם של ראשי ארגוני הפשע יעקב אברג'יל וחנניה אוחנה, אין בו כדי להשפיע על פעילות הארגון, ולהפך, חיסולים אלו רק הביאו להחרפת המאבקים האלימים בין ארגוני הפשיעה.

54 M. Amir "Organized Crime in Israel" *Crime and Criminal Justice in Israel* (1998, R. Friedmann ed.) 121, 133-134. פרופ' אמיר טוען כי הפשיעה הרוסית המאורגנת בישראל מורכבת ממהגרים אשר ייבאו עמם קוד התנהגות פלילי המאופיין בזולזול בחוק הישראלי. שיטת המשפט הפלילי הישראלי אינה מהווה בעיניהם גורם מרתיע, וזאת בעקבות נקיטת גישה של ענישה מקלה, מאסרים קצרים, אופציה של שחרור בערובה ופרק זמן ארוך שחולף בין המעצר לבין המשפט שמאפשר להם להחליף זהות או לעזוב את ישראל. שיטת אכיפת החוק והמשפט הפלילי נחשבת לחלשה, לא יעילה ובאותו הזמן גם נקיית כפיים. נמצא גם כישלון יחסי בחקירות של המשטרה בקבלת הודאות.

55 נתונים על סטטיסטיקת הפשיעה התקבלו מאת היחידה המרכזית של מטה מחוז תל-אביב (ימ"ר ת"א) (חומר שמור במערכת).

כ-90% מהעצורים נעצרו עד תום ההליכים המשפטיים נגדם. בשנת 2003 טיפל המחלק "לפשיעה רוסית" בימ"ר ת"א ב-28 חשודים נוספים מתוכם 8 חשודים שאינם עולים חדשים או ממוצא רוסי. כל החשודים הללו נעצרו עד תום ההליכים המשפטיים, והוגשו נגדם כתבי אישום בעברות תקיפה חבלנית, סחיטה, שוד ויבוא סמים. יש להדגיש כי בכל התיקים הפליליים הושגו ראיות על פי מידע מודיעיני, תלונות, הקלטות סמויות וחקירת עדים בדומה לנעשה כלפי כל קבוצה אתנית אחרת. חשיפת שיתוף פעולה בין עבריינים בכירים ממרכז הארץ לבין ארגוני פשיעה ממזרח אירופה הנו מדאיג. במסגרת שיתוף פעולה זה הוברחו ארצה דרך מדבר סיני ארבעה חשודים מבלארוס אשר על פי החשד היו אמורים לבצע פשע מושלם של חיסול מתחרים ואויבים של ראשי כנופיות מקומיות יריבות. עם מעצרו של ארבעת החשודים ממזרח אירופה וארבעת מפעיליהם הישראלים נחשפו בדירת המסתור שלהם בכפר-סבא כמויות מרשימות של אמצעי לחימה. מסלול ההברחה של החשודים ממזרח אירופה דרך מצרים תואם את המסלול שדרכו מוברחות ארצה מאות פרוצות, ושדרכו מוברחים סמים, אמצעי חבלה ונשק. התברר שלחשודים זיקה לעסקי הימורים וזנות הנחשבים כאמור מחוללי פשיעה מסורתיים של הפשע המאורגן. הנתונים הללו אמנם מרשימים, אך ברור כי הם משקפים רק חלק מן הפעילות העבריינית אשר יש להניח כי חלקה טרם פוענח.

2. ההתמודדות המשפטית

2.1 חוק מאבק בארגוני פשיעה

התרבות ארגוני הפשיעה וההכרה בישראל נכנסה כבר למועדון המפוקפק של המדינות שבהן פועל הפשע המאורגן תרמו לאימוץ חוק מאבק בארגוני פשיעה. זאת בדומה למדינות רבות נוספות כגון איטליה, ניו-זילנד וקנדה שבהן נקבע בחוק הפלילי הטריטוריאלי כי השתתפות בארגון פשיעה מהווה עברה. החוק הישראלי החדש, שרק הזמן יוכל לבשר לנו מהי מידת יעילותו המשפטית והאכיפתית, מגדיר מהו "ארגון פשיעה" בסעיף 1, וזאת בדומה למודלים שהוצגו לעיל של פרופ' אמיר ושל פרופ' פיג'נאוט⁵⁶. הגדרת החוק מדגישה בעיקר את השיטתיות וההמשכיות בארגון פשיעה לאמור: "חבר בני אדם, מואגד או בלתי מואגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לעבירת עבירות שלפי דיני ישראל הן מסוג פשע". יתרה מכך, בשל השפעת הגלובליזציה והסחר החופשי המנוצלים היטב על ידי ארגוני הפשע נקבע בסעיף 1(3) לחוק החדש שאין זה משנה אם העברות מיועדות להתבצע שלא בישראל כל עוד הן מהוות עברות לפי דיני המקום. סעיף 2 לחוק החדש שכותרתו "פעיל בארגון פשיעה" משית עונשי מאסר כבדים של בין עשר לעשרים שנים בהתאם לחומרת העברה על מי שעומד בראש ארגון פשיעה וכן על כל מי שבמישרין או בעקיפין במסגרת הארגון ובמטרה לקדם את פעילותו

56 ראו לעיל בפרק א.1.

הפילית, מנהל, מארגן, מכון או מפקח על פעילות, מממן או מקבל מימון או נותן שירות ייעוץ לארגון. למעשה סעיף 2 קובע שעצם החברות בארגון הפשע ומילוי תפקידים שונים בארגון מהווים כשלעצמם עברה פלילית אף אם לא ביצע אותו אדם עברות אחרות לפי דיני העונשין. כך למעשה מתמודד סעיף 2 עם הקושי להוכיח את הקשר בין נושאי תפקידים בארגוני הפשע לבין עברות שנעברו בפועל.

סעיף חשוב בחוק החדש הנו סעיף 4 הקובע שעובד ציבור המשתמש במעמדו או בסמכויותיו לשם קידום פעילותו של ארגון פשיעה, דינו מאסר עשר שנים. עיקר חשיבות הסעיף הוא כפן ההרתעתי המנסה להילחם במגמה המדאיגה של ארגוני פשיעה המתקרבים לאנשי חוק ושלטון וטיפול בחשש של השחתת המערכת הציבורית והתערערות שלטון החוק. המשמעות הרחבה שניתנה למושג "ארגון פשיעה" עלולה להוביל למצב שבו יוגשו כתבי אישום גם נגד עבריינים זוטרים שיפעלו בתבנית מאורגנת, שיטתית וממושכת. ספק אם לכך התכוון המחוקק.⁵⁷ נוהל סדור של פרקליטות המדינה עשוי לקבוע באילו נסיבות וכללים ניתן יהיה להגיש כתב אישום נגד חשודים על פי סעיפי חוק זה. המלצתי הנה שהפרקליטות בשיתוף פעולה עם מנהלי החקירה תבחן את טיב המידע המודיעיני על החשודים. חובה לבדוק אם הארגון היה מוכר למשטרה לפני פתיחת החקירה ואם תלונות או מעצר אקראי הם שהביאו לפתיחת החקירה. כמו כן, יש לבדוק אם הארגון היה מוכרז מודיעינית ובאופן סמרי כארגון פשיעה. יש לבחון אילו קריטריונים תרמו להכרזת הכנופיה כארגון פשיעה ומדוע. מומלץ לבדוק באילו תחומי פעילות פלילית עסק הארגון, מהי מידת הנוק שגרם, מהו פרק הזמן שפעל בו ומה היקף נכסיו החוקיים והבלתי חוקיים. חובה לאמץ ולהפעיל את הכלים הכבדים של החקיקה רק נגד מי שאכן מייצג ארגון פשיעה. חשוב להבחין בין אלו העומדים בקצה פירמידת הפשיעה תוך התמחות בסוג אחד של פשיעה, לבין התארגנויות פליליות לביצוע עבריינות שיטתית וממושכת.

2.2 חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000⁵⁸

בשנת 2000 חוקקה מדינת ישראל את חוק איסור הלבנת הון לשם מיגור תופעה זו כחלק מהמאבק הכולל בתופעת ארגוני הפשיעה. עם זאת, החוק אינו קל ליישום ולאכיפה. דוגמה לקושי ביישום החוק ובאכיפתו מצויה באופן הגדרת עברת הלבנת ההון בסעיף 3 לחוק כסוג של עברת התנהגות שאליה מצטרף מניע. העבריין הוא מי שעושה פעולה ברכוש אסור, קרי רכוש

57 לשם הבחנה בין כנופיות "זוטרות" לבין "ארגוני פשיעה" מציעה עו"ד רוזה לזהות ב"ארגון פשיעה" תכונה של שימוש באמצעי הפחדה של קשר ההתאגדות וקשר השתיקה הנובע ממנו לשם ביצוע העברות. ראו י' רוזה "העבירות הפליליות בחוק מאבק בארגוני פשיעה" הסניגור 76 (2003) 5, 10.

58 חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000 (להלן: "חוק איסור הלבנת הון"). בנוגע למאבק המשפטי בהלבנת הון ראו גם מאמרו של י' שפר בכרך זה.

שמקורו במישרין או בעקיפין כאחת העברות החמורות שמפורטות בתוספת לחוק⁵⁹ וזאת "במטרה להסתיר או להסוות את מקורו". בסעיף 4 לחוק האוסר פעולות ברכוש אסור העברייני מוגדר כמי ש"עושה פעולה ברכוש, בידיעה שהוא רכוש אסור". נדרשת ידיעה והתעלמות מן האפשרות לפעולה המתבצעת תוך עצימת עיניים⁶⁰. המשמעות המעשית הנה שהתביעה חייבת להוכיח את מודעותו של העברייני לאופי הרכוש או את רצונו של העברייני בניתוק הרכוש ממקורו העברייני והצגתו כרכוש שהושג כביכול כחלק מפעילות ומהתנהגות לגיטימית. ככל שמבצע העברה מתוחכם יותר ופועל באופן סמוי יותר יהיה קשה יותר להפלילו על פי מבחנים אלה. הגישה הישראלית בהיבטים הללו שונה מן הגישה האמריקנית⁶¹, מן הגישה הגרמנית⁶² ומחלק מהמלצות ה-FATF⁶³ המגדירים את עברת הלבנת ההון על פי מבחן התוצאה של פעולה ברכוש אסור ולא על פי מבחן הכוונה או הידיעה.

פגם נוסף בחוק הישראלי נעוץ בכך שבמתכונתו הנוכחית החוק אינו חל על עברות מס כעברות מקור, וזאת למעט השתמטות מתשלומי מס ערך מוסף

59 ובהן עברות סמים, זנות, הימורים, רצח, פגיעה ברכוש, סחר בלתי חוקי בנשק ועוד. ראו התוספת הראשונה לחוק.

60 מ' מלמד התמודדות כלכלית בישראל בארגונים למטרת פשיעה (איסור הלבנת הון) (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך כמשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003) 23-28.

61 18 U.S.C. § 1956 (1994). בניגוד לחוק הישראלי, המשתמש במונח "מטרה", משתמש החוק האמריקני במונח "כוונה" המתכוון לידיעת הנאשם ולרצונו שהפעולה העסקית תביא לתוצאה שנפקותה תהא הסתרת מידע על רכוש שמקורו בפעולה אסורה. ראו: *United States v. Powers*, 168 F. 3d 741, 748 (5th Cir. 1999). כתי המשפט בוחנים אם תוצאת מעשהו של הנאשם עולה לכדי כוונה של הלבנת הון.

62 ס' 261 לחוק הגרמני להלבנת הון: *Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) As promulgated*: (Translation provided by the Federal Ministry of Justice) [http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StGB.htm#261] (last visited on 12.1.05). החוק הגרמני מייצג את הגישה האירופית בהתייחסו לעברת הלבנת הון כאל עברה תוצאתית שבה היסודות הנפשיים של העברייני מאופיינים בכל סעיף תוך התייחסות לנפקות העונשית. היחס הגבוח הנו בין המצב הנפשי שבו מצוי העברייני בשעת ביצוע העברה לבין חומרת העונש. בנוסף, החוק מייחס לעברייני יסוד נפשי של פזיזות כאשר יכולתו לראות את התוצאה שעשה בשעה שהיה אדיש לה. לפירוט ראו: מלמד, לעיל הערה 51, בע' 29-30.

63 The Financial Action Task Force on Money Laundering. ה-FATF הנו הארגון הבין-לאומי החשוב ביותר הפועל כיום בעולם נגד הלבנת הון, והוקם בתגובה לדאגה הגוברת בעולם בשל עברה זו. ה-FATF הוקם ב-1989 וחברות בו ישויות שיפוט ומדינות ובכללן מדינות המזהות את מרכזי הכספים העיקריים של אירופה, צפון אמריקה ודרומה, אסיה, הקהילה האירופית והמועצה לשיחוף של המפרץ הפרסי. המלצת החקיקה החמישית של ה-FATF הנה לאמץ בחוקי איסור הלבנת ההון הטריטוריאליים את מושג הידיעה הכולל בחובו הכרה בממצאים אובייקטיביים, קרי, עצימת עיניים. עם זאת, החוק הישראלי דורש מודעות בפועל, דבר המקשה על גורמי האכיפה להביא את העבריינים לעמוד לדין תחת חוק זה. להמלצות ה-FATF ראו: *http://www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm#Forty* (last visited on 25.6.2007). להרחבה על ה-FATF ראו מלמד, לעיל הערה 51, בע' 6.

(מע"מ) באמצעות ניפוק חשבוניות פיקטיביות⁶⁴. בכך נותרה פרצה העשויה לשמש מלביני הון מקצועיים. אתגר אכיפתי נוסף מציבה התרחבותה של תופעת ההימורים המקוונים באינטרנט המביאה להתחזקות החשש מהפוטנציאל העצום להלבנת הון באמצעות עברת מקור של הימורים בלתי חוקיים בקזינו מקוון⁶⁵. קזינו כזה עלול לפתות עבריינים ישראלים להצטרף לשיטה הנראית כמציבה אתגר אכיפתי הקשה לטיפול בשל מבנה התנהלות ההימורים. מפעיל האתר יושב בישראל ופותח אתר קזינו מקוון בחו"ל. השרת של האתר מצוי במזרח הרחוק, החברה המפעילה את האתר נרשמת באיים המהווים מקלט מס כחברה המפעילה אתר הימורים במדינה שבה ההימורים חוקיים, ומכאן שלכאורה פועלת החברה באופן לגיטימי ואף ממלאה את חובתה בתשלום מיסים. הכספים אשר מקורם בעברת הימורים בלתי חוקיים מועברים בגלוי כהכנסה ממחזור עסקי של האתר לבנקים בארצות-הברית או בשווייץ. כך, עברייני ישראל המהמר עם כרטיס האשראי הפרטי שלו בקזינו המקוון בחו"ל, הנו שותף למערכת כוללת שבה מתקבלים רווחים או הפסדים, שגם אם ישולם מס על רווחים או יקוזז מס על הפסדים, התהליך מאפשר לכל המעורבים בו להלבין כספים שמקורם בעברה. אפשר שאחת מדרכי ההתמודדות עם תופעה זאת הנה החמרת הענישה על משחקים אסורים. כיום עונשי המקסימום למארגנים לפי סעיף 225 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") הם עד שלוש שנות מאסר, והקנס למארגן משחקי הימורים הוגדל ל-300,000 ש"ח⁶⁶.

ממשלת ישראל הכריזה על שנת 2004 כעומדת בסימן של מאבק בפשיעה המאורגנת תוך שימת דגש על חמישה יעדים עיקריים: מאבק בתעשיית ההימורים הבלתי-חוקיים, מאבק בסחר בסמים, מאבק בסחר בנשים ובתעשיית מכוני הליווי, מאבק בתופעת סחיטת דמי חסות ובאלימות הקשורה בה ושיתוף במידע הנוגע לפשיעה המאורגנת ולהלבנת הון⁶⁷. לשם שיתוף פעולה יעיל מקיימת הרשות לאיסור הלבנת הון קשרי גומלין עם גופים מקבילים בעולם כחלק מ-FIU⁶⁸ והנה חברה מיוני 2002 בארגון Egmont Group המאגד 69 יחידות מודיעין פיננסי הפועלות להחלפת מידע ביניהן. החברות בארגון מבססת את מעמדה של ישראל כמדינה השותפה למלחמה הבינ-לאומית בהלבנת הון⁶⁹.

64 ס' 17 לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.

65 ראו למשל "הפוקר המקוון צובר תאוצה וכסף" 2.1.04 [http://news.walla.co.il/?w=//486848] (last visited on 25.6.2007).

66 חוק העונשין (תיקון מס' 71), תשס"ג-2002.

67 הרשות לאיסור הלבנת הון "סקירת חידושים מן הארץ והעולם בתחום המלחמה בהלבנת הון ומימון טרור" מידע-הון 4 (2004) 2.

68 Financial Intelligence Units.

69 על החברות של ישראל בארגון Egmont Group ראו: [http://www.justice.gov.il/MOJHeb/HalbantHon/Odot.htm] (last visited on 21.12.04).

ה. המלצות להתמודדות עם תופעת הפשיעה המאורגנת

בינואר 2001 נערך על ידי ימ"ר ת"א כינוס בינלאומי בהשתתפות עשרות קציני משטרה ופרקליטים מארצות-הברית וממערב אירופה אשר במסגרתו נקבעה תכנית מפורטת לטיפול משותף בארגוני פשיעה ישראלים שעסקו בעיקר ביבוא כמויות עצומות של כדורי אקסטזי. לאחר כשלוש שנים ניתן לקבוע שכמעט כל השמות הבולטים ברשימת החשודים הללו אכן נעצרו, וכמויות עצומות של סמים נתפסו. המסר הנובע מכך הנו שניתן לטפל בצורה אפקטיבית בארגוני פשיעה תוך יצירת תמונת מודיעין טובה, חילופי ראיות ובעיקר שיתוף פעולה בין-לאומי. על מנת להגיע להישגים דומים ברמה המקומית מומלץ לבחון הצעות מספר:

1. עדכון נורמטיבי

(א) הגנת עדים – יש לאמץ חקיקה המסדירה את נושא הגנת העדים והגנתם של מוסרי המידע. כיום מסדיר סעיף 6 לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א–2001 את זכותו של נפגע עברה להגנה במהלך ההליך הפלילי בלבד. הנפגע אינו זכאי להגנה לפני פתיחת ההליך הפלילי ואף לא בסיומו.

בספטמבר 2004 הוגש לפרקליט המדינה דו"ח מאת צוות ההקמה לתכנית להגנה על עדים שממליץ על הקמת רשות מקצועית עצמאית אשר תהא כפופה למשרד ממשלתי (המשרד לביטחון פנים או משרד המשפטים) ותרכז את הטיפול בנושא ההגנה על עדים ועל מוסרי מידע תוך קביעת סטנדרטים אחידים להערכת האיום הנשקף לעדים, עיסוק בפיתוח הכלים להגנת עדים ומתן הגנה, במקרים הראויים, על עדים הנמצאים ברמת סיכון גבוהה⁷⁰. עובדי הרשות יערכו הכשרות לשוטרים ויעסקו במתן המלצות מקצועיות ובייעוץ שוטף למשטרה לגבי אופן הטיפול בעדים מאוימים שיישארו בתחום אחריותה של המשטרה. ברשות תוקם יחידה מובחרת של אנשי אבטחה שתספק הגנה לעד ולבני משפחתו במידת הצורך גם לאחר סיום ההליך המשפטי. כמו כן, במקרים החמורים שבהם נשקפת סכנה ממשית וחמורה לעד תפעל הרשות להוציאו מתחומי ישראל לשם הגנתו⁷¹. תכנית מעין זו להגנת עדים פועלת גם בארצות-הברית וכגרמניה⁷². רפורמה זו בהגנה על עדים ועל מוסרי מידע עשויה לשוב ולשפר את מה שהיווה במשך שנים יתרון יחסי

70 להרחבה בנושא המלצות צוות ההקמה לתוכנית להגנת עדים ראו: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/EDIM.htm> (last visited on 15.12.04).

71 כמו כן המליץ הצוות על שיפור תנאי הכליאה והמעצר של עדים המוחזקים במשמורת, אבטחת עדים במתקנים ממלכתיים, מתן הגנה מפני עיקול על כספים הניתנים לעדי מדינה בעניין עדותם ושכלול כלים לשיפור וחיידוד המודעות הציבורית לנושא חשיבות מסירת המידע.

72 א' קאול-גונות "הסדרים העוסקים בהגנה על עדים – סקירה משווה" הכנסת – מרכז מחקר ומידע (תשס"ד–2.2.2004) 5–8. <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=.m00762&type=doc> (last visited on 16.12.04).

של המודיעין המשטרתי – המודיעין האנושי (Humint). כיום פועל מקלט שבו שוהות נשים שנפלו קרבן לסחר בבני אדם ומשמשות כעדות בהליך המשפטי. לכאורה המקלט פותר את בעייתן של העדות המאוימות, אך חלקן אינן מקבלות את התפיסה שהמקום נועד להגן עליהן, והן מעדיפות לברוח ממנו ולהמשיך ולעסוק בזנות בצורה עצמאית כדי שתוכלנה להמשיך ולשלוח כספים למשפחותיהן במזרח אירופה. יתרה מכך, בעקבות פרק הזמן הממושך שעל מוסרות העדות להמתין עד לסיום ההליך המשפטי הן מתפתות לברוח מהמקלט המוגן ולשוב לעסוק בזנות, ובכך הן מסכנות את עצמן. קיצור ההליכים המשפטיים על ידי שמיעתם בפני דן יחיד עשוי לפתור את הבעיה. המסר החשוב שיש להעביר לקרבן הוא שאל לה לחשוש מפני מתן עדות.⁷³

(ב) האזנות סתר – חוק האזנות סתר, תשל"ט–1979 (להלן: "חוק האזנות סתר") מחייב ערכון ושיפור⁷⁴. כך, לדוגמה, הנוסח החדש צריך לגעת במכלול שיטות המעקב האלקטרוניות הקיימות ובכלל זה במעקב באמצעות צילום סמוי. כיום, החוק עוסק בהחדרה סמויה של מיקרופון בלבד ואין נגיעה להחדרה סמויה של אמצעי ראיה. דוגמה נוספת היא ההגנה המוגזמת הניתנת מהאזנות, במסגרת הוראות החוק השונות, לעורך דין החשוד בעברות פליליות⁷⁵. כמו כן, יש להרחיב את סמכות בית המשפט לתת היתר למפרע להאזנות שבמהלכן נחשף מידע בעקבות קיום שיחות ספציפיות שמסיבות שונות לא ניתן היתר לנהל בצו האזנות הסתר המקורי.

(ג) ענישה – רמת הענישה בשל עברות בנושק לפי סעיף 144 לחוק העונשין מחייבת אף היא התאמה לפעילותם של מחסלים בשליחות ארגוני הפשע המאורגן. יודגש שקלוש הסיכוי שהקרבן הפוטנציאלי לניסיון חיסול, שהנו בדרך כלל עבריין בכיר, ישתף פעולה עם החוקרים, ולכן רוב החקירות של ניסיונות החיסול הסתכמו בסופו של דבר בהגשת כתב אישום על התזקת אמצעי לחימה. רף הענישה בגין עברות אלה נמוך מאוד ומסתכם בחודשי מאסר ספורים בלבד. לפיכך אין בענישה זו כל אלמנט הרתעתי. כאמור גם אימוץ קנסות כבדים על מארגני הימורים אסורים ומנהלי בתי בושת עשוי לפגוע ברציונל הכלכלי של ארגוני הפשיעה.

העובדה שההליכים המשפטיים בארץ ארוכים מדי ואין אחידות בענישה פוגעת הן בתחושה של קרבנות הפשיעה והן באפקטיביות האכיפה. מציאות שבה מערכת עובדתית זהה מובילה באותה העברה לענישה שונה בין שופטים שונים עשויה

73 ראו פרוטוקול מספר 17 מישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים מ-1.6.2004 [http://www.knesset.gov.il/proto : עדים : cols/data/html/sachar/2004-06-01.html] (last visited on 22.12.04).

74 ראו בעניין זה ג' אשד "אוזניים לכותל": האזנות סתר בעידן החדש" משפט וצבא 16 (ג) (תשס"ג) 585.

75 חוק איסור הלבנת הון, תש"ס–2000; חוק למאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג–2003; ס' 203 א' לחוק העונשין, סחר בבני אדם לעיסוק בזנות וס' 290, 291, ר-295 בדבר שוחד.

להיפתר אם תונהג חקיקה אשר תקבע קווים מנחים לשופטים באשר לתחומי הענישה ובאופן שיחייב את בתי המשפט. חקיקה זו תתרום הן לקיצור ההליכים המשפטיים והן לענישה זהה.

(ד) מעצר – סעיף 21 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), תשנ"ו-1996 הודן במעצרו של נאשם עד לתום ההליכים המשפטיים נגדו לאחר הגשת כתב אישום מחייב עדכון שכן החוק במתכונתו הנוכחית מתעלם מהחוק החדש למאבק בארגוני פשיעה. בהחלטה שניתנה בב"ש 4357/03 מ"י נ' קקון⁷⁶ הורה השופט שפירא על המשך מעצרו של המשיבים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם. השופט שפירא מציין את החלטת בית המשפט העליון מאת השופט טירקל אשר דן במאוחד ב-22.5.2003 בבש"פ 4275/03 מ"י נ' קקון וכבש"פ 4247/03 קקון נ' מ"י⁷⁷ בעניינים של אותם נאשמים והורה על מעצרו עד לתום ההליכים תוך קביעה כי:

"יש לייחס משקל רב ומיוחד למסוכנותם של המשיבים לציבור ולעדים קבוצה שפעלה בצוותא, יותר ממשקל המסוכנות של כל אחד ואחד מהם בנפרד. כמו כן יש משקל מיוחד לכך שמדובר בפרשה על רקע ותשתית של פשע מאורגן"⁷⁸.

בדומה לדברים אלו, מדגיש השופט שפירא שלא ניתן להתעלם מחקיקתו של החוק החדש למאבק בארגוני פשיעה:

"הנותן משקל להחמרה שיש לתת ביחס לפשיעה כאשר היא פשיעה המבוצעת על רקע של פשע מאורגן [...] כפועל יוצא מחקיקה זו, יש גם לתת משקל רב יותר לקיומו של פשע מאורגן וזאת במסגרת השיקולים שעל בית המשפט לשקול כחלק משיקולי המעצר [...] ובכך גם להביא לידי ביטוי את המדיניות אשר הנחתה את המחוקק בעת חקיקתו של החוק החדש"⁷⁹.

השופט שפירא מציין גם את הנאמר בבש"פ 4107/95 מ"י נ' בוזגלו⁸⁰: "הפשע המאורגן, ככל שהוא מתבסס ומתפשט, מהווה סכנה חמורה יותר ויותר, המתפשטת כטרטן לתחומים נוספים וקשה יותר להילחם בה. לכן חשוב לגלות נוקשות במלחמה נגד עבירה כזאת מיד כשהיא מתגלה"⁸¹. עוד מוסיף השופט שפירא

76 בב"ש 4357/03 מ"י נ' קקון (טרם פורסם) תקדין מחוזי 2004(1) 3756 (להלן: פרשת קקון). ההחלטה ניתנה ב-11.2.2004 בבית המשפט המחוזי בחיפה.

77 בבש"פ 4275/03 מ"י נ' קקון, בבש"פ 4247/03 קקון נ' מ"י (טרם פורסם) תקדין עליון 2003(2) 1808.

78 שם, בפסקה 4 לפסק דינו של השופט טירקל.

79 פרשת קקון, לעיל הערה 76, בפסקה 8 לפסק דינו של השופט שפירא.

80 בבש"פ 4107/95 מ"י נ' בוזגלו (לא פורסם) תקדין עליון 1995(2) 1685.

81 שם, שם.

שיכול להיות מצב שבו תשתית ראייתית לא תספיק לשם מעצרים של נאשמים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם כאשר אין מדובר באירוע שמעורב בו פשע מאורגן, אולם אותה תשתית ראייתית תצדיק מעצרים של נאשמים אשר היו מעורבים באירוע על רקע הפשע המאורגן. באירוע אשר מעורב בו הפשע המאורגן "גובר המשקל של המסוכנות על פני ליקויים בחומר הראיות ובנסיבות אלו גם גובר הצידוק שבמעצרים"⁸².

2. שיפור בפעולת רשויות האכיפה

(א) ריכוז פעילות — המציאות שבה כמה יחידות ובחלקן יחידות ארציות של משטרת ישראל — פועלות במקביל ובאחריות נפרדת של האגפים השונים — מחייבת שינוי. כך לדוגמה היחידה הארצית לטיפול בעבירות הקשורות לרכבים (אתג"ר) פעלה באחריות אגף המבצעים (אג"מ), היחידה הארצית לטיפול בפשיעה בין-לאומית פועלת באחריות אגף החקירות והיחידות המרכזיות לטיפול בפשיעה החמורה ובארגוני הפשיעה (ימ"ר) פועלות באחריות אגף המודיעין. פתרון אפשרי לריכוז מקסימלי של הפעילות הנו איחוד אגפי המודיעין והחקירות המשטריות לאגף אחד למלחמה בפשיעה.

(ב) הקמת מטה תאום — מומלץ לאמץ בארץ את מודל ה-NCIS⁸³ הפועל בעיקר במערב אירופה ולפיו יש להקים מרכז לשירותי מודיעין פלילי לאומי אשר ירכז ויפעיל את כל גורמי האיסוף המודיעיני הפועלים בארץ. ההכרה שהפשע המאורגן מהווה איום אסטרטגי תחייב שיתוף פעולה והתאמות חוקיות שיאפשרו חילופי מידע מסווג. על המרכז להיות מורכב מנציגי הגורמים הבאים: משטרה, שב"כ, מס הכנסה, מכס, מע"מ, הרשות לניירות ערך והרשות להגבלים עסקיים. שילוב המערכות חיוני להצלחת התכנית ולמימושה ומחייב חיזוק משמעותי של כלל מערך התביעה המשטרית והפרקליטות במקביל לתוספת משמעותית של שופטים. אכיפה אינטנסיבית תיצור דרישה משמעותית למקומות כליאה נוספים הן בבתי המעצר והן בבתי הסוהר.

בפברואר 2004 הוחלט באנגליה על הקמת הסוכנות למאבק בפשע המאורגן (SOCA)⁸⁴ שבה יפעלו יחדיו לצדן של ה-NCIS וה-NCS (National Crime Squad), גם גופי השירותים הביטחוניים (GCHQ, MI5, MI6) ובכללן המשטרה והמכס. ככל שאיום הפשע המאורגן יחריף, תיאלץ גם ישראל לאמץ שיטה דומה.

82 פרשת קקון, לעיל הערה 76, בפסקה 8 לפסק דינו של השופט שפירא.

83 National Criminal Intelligence Service. להרחבה על ה-NCIS ראו: <http://www.ncis.co.uk/> [last visited on 20.12.04].

84 Serious Organise Crime Agency. שר הפנים האנגלי ציין בהודעתו על הקמת היחידה כי הקמת סוכנות וריכוזית לטיפול בפשע המאורגן מהווה צעד משמעותי קדימה במאמץ להפחית את הנוקים לבריטניה ולכלל תושביה. ראו: http://www.homeoffice.gov.uk/n_story.asp?item_id=814 [last visited on 20.12.04].

מומלץ להקים בפרקליטות "יחידת תיאום רבת-חומי", שבדומה למודל ההולנדי – שיצר גוף לתיאום האכיפה, חילופי ראיות ותיאום פעילות – תיצור פלטפורמה שתאפשר ליחידות החקירה והמודיעין של משרדי הממשלה השונים (המשרד לביטחון פנים, האוצר והחקלאות) לתאם את פעולותיהן.

יצירת פורום ארצי משותף ומשולב עשויה ליצור סדרי עדיפות חדשים ולשנות דפוסי חשיבה בנוגע לנושאים שוליים כביכול, כגון: איכות חיים, גנבות חול, שוד עתיקות, איכות המזון, דלק מהול, שחיטה שחורה של בשר, השתלטות על קרקעות ונושאים רבים שעצם הטיפול בהם ואי הזנחתם מהווה מסר מובהק של פעילות בכפוף לפילוסופיה של "החלונות המנופצים" וכמובן של גישת "חוק וסדר". הקפדה בנושאים הקטנים כביכול, עשויה גם לתרום בצמצום האיום של הנושאים הגדולים כפשע המאורגן.

בנוסף, ראוי לציין כי תהליכי האישור ארוכים ומסורבלים מדי. נכון להיום, כאשר מתנהלת חקירה משותפת בין זרועות אכיפה שונים כגון בין המשטרה למשרד האוצר, ברשויות המיסוי זקוקים לאישור של שר האוצר לחשיפת נתוני החקירה בפני השוטרים. העתקת סמכות האישור מהשר לראש רשות המיסוי, עשויה לחסוך חודשים ארוכים של המתנה וכן לקצר את רשימת השותפים הנחשפים לחקירות הסמויות.

(ג) שדרוג טכנולוגי – העמקת שיתוף הפעולה עם גורמי איסוף המידע הביטחוניים עשוי לאפשר שימוש באמצעים טכנולוגיים בתחום האופטיקה והאודיו לתצפיות, למעקב ולהאזנה ובכך לשפר משמעותית את יכולת האיסוף הן בתחום המודיעין התקשורתי (Comint) והן בתחום המודיעין האלקטרוני (Elint)⁸⁵.

(ד) התאמת מבנה וגודל הימ"ר – טיפול בארגוני פשע מאורגן מחייב הכרה שיחידה מרכזית מחוזית בסיסית חייבת להתבסס על הרכב אופטימלי של כ-350 שוטרים וקצינים הפועלים באוריינטציה מודיעינית וחקירתית. רוב היחידות רחוקות מאוד מהמספרים הללו ומתקשות לעמוד בהיקף העצום של המשימות. הגדלת היחידות המתחזיות וציוודן באמצעים מודרניים עשויה לאפשר טיפול יסודי ומלא בארגוני הפשיעה. המחסור הנוכחי יצר בחלק מהמחוזות חלוקת עבודה המכונה "מדרגים" שבהם נטל הטיפול מחולק בין הימ"רים, בין המרחבים ובין היחידות הטריטוריאליות. נראה שמדובר בחלוקת עבודה אשר מקורה בכורח ולא באידאולוגיה.

85 למשל באנגליה השירותים החשאיים (MI5) אוספים מידע עבור רשויות האכיפה בחקירות בתחום הפשע המאורגן. ראו: S. Schneider "Alternative APproaches To Combating Organized Crime: A Conceptual Framework And Empirical Analysis" 1(2) *IJCC* 2001 144, 158-159 [להרחבה על אודות ה-MI5 ראו: <http://www.five.org.uk/security/mi5org/> (last visited on 20.12.04)].

(ה) אימוץ מודל "החלונות המנופצים" – אימוץ מלא של השיטה שתוארה לעיל⁸⁶ – אפס סובלנות לאלימות ולהתנהגות בלתי חברתית – מחייב הזרמת שוטרים רבים לשטחים בעייתיים ולמקומות חיוך והעמקת עבודה המתבססת בעיקרה על סיורים רגליים. הדבר יחייב בעיקר הגדלת יחידות הסיור המיוחדות (י"מ) והגדלת מערך החקירות והתביעות. שכונות ואתרים בעייתיים במיוחד יטופלו באמצעות טלוויזיה במעגל סגור (טמ"ס), דבר המקובל מאוד בארצות-הברית ובמערב אירופה ואף נעשה בארץ במזרח ירושלים ומניב תוצאות טובות בריסון הפשיעה. מובן שהפעלת טמ"ס מחייבת כוח תגובה זמין וקרוב. לטמ"ס תרומה חשובה גם בסיכול וטיפול בעברות טרור. בשנת 1998 הוצבו לראשונה 19 מצלמות טמ"ס במרכז העיר מנצ'סטר באנגליה שסבלה מפשיעה אלימה וקשה, ובהמשך גדל מספרן ל-54 מצלמות. במהלך השנתיים הראשונות שבהן הופעלה מערכת הטמ"ס במנצ'סטר מיוחסת לה תרומה ישירה לביצוע של כ-600 מעצרים⁸⁷. ביולי 2002 הורחבה מערכת הטמ"ס לאזורים נוספים ונוספו 40 מצלמות במימון משרד הפנים, ובשיתוף פעולה עמו, עם העירייה ועם עסקים מקומיים⁸⁸.

במחוז תל-אביב של משטרת ישראל אומץ מודל "החלונות המנופצים" בשנים 2002–2003 באופן חלקי. בשנים הללו נרשמה ירידה חדה באחוז אירועי הרצח וניסיונות לרצח על רקע פלילי. עיקר ההישג נזקף הן לזכות מעצרים של כמה חברי ארגון פשיעה באזור יפו ובאזורים בעייתיים אחרים במחוז והן לזכות פענוח סדרת אירועי אלימות קשים שבגינם הורשעו החשודים במהלך שנת 2003. במהלך השנים הללו הוקם בימ"ר ת"א מחלק לתפקידים מיוחדים (תמ"י) שקיבל וריכוז תמונת מצב מודיעינית ופעל בנחישות בכל גילוי אלימות בקרב חברי כנופיות וארגוני פשיעה בסמטאות יפו. כל אירוע ירי, גם ללא נפגעים, וכל מתלונן זכו לטיפול יסודי ומעמיק בעזרת כל אמצעי החקירה. הטיפול בכל אירוע או תלונה לא נבחן על פי מבחן התוצאה אלא על פי מבחן הפוטנציאל הגלום בו להחרפת האלימות. המודל הצליח, אך מצוקת כוח אדם, מחסור במשאבים והיקף עצום של משימות מאיים על המשך אימוצו של מודל "החלונות המנופצים" וכמובן על השאיפה להרחיב את יישומו.

(ו) כוח משימה – הקמת כוח משימה משותף עם רשויות המס וכיטוח לאומי לטיפול בתחום ההימורים והזנות עשוי לפגוע קשות בלקוחות ובמהמרים. תפקידם של כוחות המשימה הנו ליישם בשטח את הטקטיקה הביצועית שמוגדרת על ידי מטה התאום שהנו גוף קבוע המנחה, מממן ומדריך את הכוחות המבצעיים שייבחרו באופן משתנה לפי הצרכים של אותה משימה עצמה ויעבדו בצורה

86 וילסון וקלינג, לעיל הערה 19.

87 G. Mckinnon "CCTV In Manchester City Center" *Security* (2001) 183–184

88 להודעה מטעם מועצת העיר מנצ'סטר מ-11.7.2002 על הצבת מצלמות טמ"ס ראו: [http:

//www.manchester.gov.uk/news/2002/july/newcctv.htm] (last visited on 21.12.04)

אופרטיבית מרמת איסוף המידע הבסיסי ועד להגשת כתב האישום. רישום ותיעוד כל משתתף כמשחקים אסורים או מבקר בבתי בושת לצד חקיקה שתגדיל בצורה דרסטית את הקנסות על מארגני ומנהלי הימורים אסורים ובתי בושת, עשויים לפגוע באחד ממקורות ההכנסה הבולטים של הפשע המאורגן. הדבר מחייב גם קביעת עברה פלילית של "המחזיק ומנהל משחקי הימורים" כעברה מסוג פשע⁸⁹. כוח משימה עשוי לפגוע גם בסחר בנשים ולסגור בתי בושת. לגליזציה של סמים הפכה את הולנד למעצמה עולמית בהפקת אמפטמינים וסמים סינטיטיים, ואילו לגליזציה של הימורים פיתחה שם שוק שחור וענק של הימורים לא חוקיים. לצדה של הזנות החוקית פועלים בהולנד ארגוני פשע מאורגן השולטים בעבדות המודרנית של סחר בבני אדם לצורכי זנות. היתרון היחיד שיש בזנות החוקית הנו הפיקוח הבריאותי, אך הדבר לא מחליף את הזנות מגורלן העגום או מתנאי העסקתן והיותן קרובן לסחר עבדות מודרני⁹⁰. כוח משימה שיצליח לגרש בקביעות עשרות זונות שרובן שוהות בלתי חוקיות (שב"ח) עשוי לצד מיצוי חקירתן נגד ארגוני הפשיעה לפגוע קשות בסוחרים המפסידים בממוצע כ-7.5 אלף דולר לכל מגורשת. רמת הענישה בארץ בשנה האחרונה גבוהה מאוד ועשויה לצמצם את התופעה של סחר בנשים.

(ז) נטרול מאבטחים – המלחמות האלימות בארץ בין ארגוני הפשע המאורגן גרמו בשנת 2003 לרציחתם של שמונה אזרחים חפים מפשע. הסיבה הבולטת לעלייה העצומה במספר האזרחים שנפגעו נובעת ככל הנראה מהעובדה שהחברים בארגוני הפשיעה מקיפים עצמם במאבטחים חמושים ונוסעים בשיירה מאובטחת עם רכבי ליווי כשהדמות המאובטחת נוסעת ברכב ממוגן ירי. תופעה זו מחייבת לאפשר לפרק מאבטחים אלו מנשקם באמצעות הסדרת הנושא בחקיקה ובעיקר שינוי סעיף 10(ג) לחוק כלי הירייה, תש"ט–1949 הדן במתן רישיונות לכלי ירייה לשירותי שמירה. הקריטריונים למתן רישיון הנם כלליים מדי ומאפשרים קיומה של פרצה מביכה. לפי המצב החוקי הקיים אין המאבטחים מבצעים כל עברה, שכן רובם ככולם ללא עבר פלילי ולכאורה קיבלו את רישיון הנשק לשם הגנה עצמית. היותם שומרי ראש של עבריינים מוכרים אינה תואמת את המטרה שלשמה קיבלו את הנשק, אך ההיבט החוקי של תנאי הרישיון הנו מעורפל, ועל כן מחייב שינוי מידי. העימותים והמלחמות של החברים בארגוני הפשיעה גוררים את המאבטחים הללו למצבים קשים. בדצמבר 2003 נעצר על ידי חוקרי ימ"ר

89 ראו דיון לעיל במסגרת חוק איסור הלבנת הון.

90 להרחבה על התופעות השליליות בגין לגליזציה של הזנות ראו: J.G. Raymond "10 Reasons For Not Legalizing Prostitution" 2 *Journal of Trauma Practice J.* (2003) 315, 318–319 המחברת מציינת שעם הנהגת הלגליזציה קיים גידול הן בהיקף בתי הבושת הרשומים והחוקיים והן בהיקף בתי הבושת הכלתי חוקיים באותם המקומות שכן ישנן זונות המעדיפות לעבוד באנונימיות ומבלי להיחשף. מכאן נובע שמגמת הלגליזציה איננה מסדירה בפועל את תופעת הזנות. [\[http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=32972&AA_EX_Session=a9dc203a559bc98fba7cebb74e23a412\]](http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=32972&AA_EX_Session=a9dc203a559bc98fba7cebb74e23a412) (last visited on 21.12.04)

ת"א מאבטח שבכדיקה בליסטית נמצאה התאמה בין אקדחו לכין כדור שנורה ופגע בחשוד אחר שנקלע לעימות פיזי עם הדמות המאובטחת⁹¹. פעילותם של המאבטחים הגוררת אותם להשתתף בעל כורחם במלחמת הכנופיות הנה פוטנציאל שחייבים לנטרל. קיומו מסכן עוברי אורח ואזרחים שכן עקב קיומה של אבטחה מזוינת נאלצים המפגעים להפעיל מטעני חבלה ואמצעי פגיעה מרחוק ובעקבות זאת עולה משמעותית הסיכון לפגיעה באזרחים.

1. סיכום

כבר בשנת 1951 קבע המלומד אנתוני מרטינסן (Martienssen)⁹² שהמשטרה אינה יכולה להרשות לעצמה להישאר במצבה הנוכחי. לטוב או לרע הימים והמנהגים שהיו חלפו מהעולם ולא ישוּבו. דבריו הברורים אמנם עסקו בתהליך השינוי שעברו המשטרות המערביות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה אך בשנים האחרונות אנו שוב עדים לתקופה של תנודות ושינויים קיצוניים ומשמעותיים המחייבים תגובה ובעיקר שינוי. שילוב השינויים הרבים המוצעים במאמר עשוי להוביל לשיפור ולשדרוג מערכת אכיפת החוק. מספר רב של חקירות בארץ ומחוצה לה מוכיח שניתן לנהל חקירות מוצלחות. חומרת האלימות, הסיכון הכלכלי והחברתי, ההתקרבות בין גורמים עבריינים לפוליטיקה והזיקה המסוכנת בין הון לשלטון מחייבים ארגון מחדש של מערך האכיפה, הצטיידות בכלים חדשים, שינוי ארגוני ותרכותי ובעיקר הכרה שהחברה הישראלית נקלעה למצב קשה ומסוכן. ניתן לפתור את הבעיות הללו, אך חובה לרתום את כל הגופים והרשויות למאבק נחוש וממושך שיוביל בסופו של דבר לחברה טובה יותר.

נראה שאימוץ כללי משחק דומים הנם חובה הכרחית גם למערך האכיפה בארץ. טיפול יסודי בעברות אלימות, בריונות ואיכות חיים עשוי להוות בסיס רחב לעבודה יסודית סדורה שסופה טיפול ממוקד בשורשים מהם צומח הפשע המאורגן.

העולם המערבי נאלץ כאמור לשנות את יחסו למה שמכונה "התנהגות בלתי חברתית". תפיסת העולם החדשה רואה בהתנהגות זו ובעיקר בהתנהגות עבריינית בעלת פוטנציאל לאלימות מחולל פגיעה דומיננטית. נראה שהעולם המערבי הולך ומאמץ באיטיות את שיטת "החלונות המנופצים" שצוברת פופולריות ומאומצת כתכנית פעולה יעילה ובסיסית.

האלימות בחברה הישראלית וחומרת המצב מחייבות להוביל שינוי תפיסתי שיבוא לידי ביטוי מעשי בגישה חדשה ועדכנית של הרשות השופטת ושל הרשות המחוקקת. דברים ברוח זו עולים מפסיקתו של שופט בית המשפט המחוזי

91 בגין אירוע הירי שהרחש ב-13.11.2003 הוגש כתב אישום נגד המאבטח בבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בין היתר בגין עברה של חבלה בכוונה מחמירה: פ 9783/03 מ"י נ' בן לב קרול (עותק שמור במערכת).

92 A. Martienssen *Crime And The Police* (London, 1951) 245

הפשיעה המאורגנת בישראל ובעולם – מגמות ותהליכים

בתל-אביב חאלד כבוב בב"ש 92927/03 מ"י ג' אברגיל⁹³ המציין כי: "למרבה הצער, היינו עדים בחודשים האחרונים להסלמה ולעליית מדרגה ממשיים בשימוש שנעשה בחומרי חבלה ונפץ לשם פגיעה באחרים [...] הסלמה שכזו מחייבת את כלל החברה, וגם את בתי המשפט, להתייחס לתופעה זו ע"י הכבדת היד בענישה".

93 בב"ש 92927/03 מ"י ג' אברגיל (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת). ההחלטה ניתנה ב-29.1.2004 מאת השופט כבוב חאלד בבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בעניין מעצרו של המשיבים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם.