

הפשיעה המאורגנת

בישראל ובעולם – מגמות ותהליכים

גדי אשד *

א. מבוא

והפתיחות היחסית בסין, אירועי הטרור העלולים 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 הפשיעה והטרור. על מנת שמדינות המערב 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 הכנופיות, חיסולים הדדיים, פגיעה בחפים מפשע, חשיפת כנופיות ישראליות ובינלאומיות וקשרים בין חשודים בפלילים לפוליטיקאים ולאנשי חוק – חיבה מתן מענה חיובי לשאלה, והוכחה לכך ניתן לראות בחוק החדש לטיפול בארגוני הפשע המאורגן בישראל¹.

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

תרבות המערב בת ימינו מתנשפת בכבודות בתקופה האחרונה. מאחורי צעדיה הנמרצים והגדולים אל עולם טכנולוגי, סולרי, מסחרי ומפותח יותר, יש מי שנוסף 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 הבינלאומי.

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

המוטיבציה העיקרית המניעה את ארגוני הפשע הנה השגת יוקרה, כוח וכסף. כשהם פונים לפוליטיקה, מטרתם הבסיסית הנה לרוב קבלת חסות לפעילותם הפלילית

ב. הפשיעה המאורגנת – מאפיינים והתפתחות

1. פשיעה "מאורגנת" מהי?

הפשיעה המאורגנת היא השלב האחרון בתהליך התפתחותי. ראשית 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 כפשעה, אך אין סטנדרטים מובהקים וחדים העשויים לקבוע מתי קבוצת פושעים פועלים בצורה מאורגנת ומתי פעילותם נכנסת לקטגוריה של "הפשע המאורגן". הקרימינולוג דונלד כריסי (Cressey) מצביע על שלושה גורמים המשפיעים על הפשע המאורגן: אוסף

במישור התמורות העולמיות ישנה היווצרות של מציאות חברתית וכלכלית חדשה. בין השניים העולמיים ניתן למנות את השינוי החריף שהתרחש במזרח אירופה – קריסת המשטר הקומוניסטי, הליברליזציה

* 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 בר-אופיר, לניצב עו"ד יוסף סדבון, למשנה לפרקליט המחוז במדינת ניו-יורק עו"ד ג'ד דיוויס (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' ורמוולן (T. Vermeulen), לעו"ד עידית קצב, ליוסי זויטא ולעו"ד אסף פורת על הערותיהם המועילות. תודה מיוחדת על מאמץ רב וסיוע בעריכה לגולה צפניה ולהילה שמיר. תודה למערכת המשפט ובמיוחד לעורך המשנה, מר שי ארז, ולחברת המערכת, גבי מיכל צברי, על ההערות החשובות ועל הסיוע הרב בעריכה. למותר לציין כי האחריות לתוכן הדברים היא של המחבר בלבד.



צילום: Photos

החוק, המשחית והמושחת. היחסים בין שלושת הגורמים הללו מעצבים את פני החברה ואת הסיכוי להתמודד עם הפשע המאורגן.³ 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, ו**הגורם המושחת** הכולל את אנשי רשויות האכיפה הנגועים בשחיתות והניזונים מהגורם המשחית. על פי מודל זה ומודלים נוספים,⁴ המאפיינים הבולטים של פשע מאורגן – להבדיל מכנופיות פשיעה סטנדרטיות או מארגוני טרור – הם: 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 וכללים.⁵ המוטיבציה העיקרית המניעה את ארגוני הפשע הנה השגת 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 אוכף מרות, הן כלפי יריבים והן כלפי גורמי חוץ ופנים בשל המונוסטיין 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 אופורטוניסטיות לביצוע משימה וישנם ארגונים הפועלים על בסיס עדתי.⁹

מחקרו של פרופ' סיריל פיג'נאוט (Cyrille Fijnaut) מצביע על כך שארגוני פשע זוכים להגנה מאת שוטרים 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 הרציונלית-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, הלוואות, הלבנת הון, שחיטה וחדירה לעסקים כשרים בצורה חוקית או בהשתלטות.¹³

- 1 חוק מאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003 (להלן: "חוק מאבק בארגוני פשיעה" או "החוק החדש").
- 2 H. Abadinsky *Organized Crime* (Chicago, 3rd ed., 1990) 2–5
- 3 *Ibid.*, at p. 3
- 4 ראו גם: J. Finckenauer & E. Waring *Russian Mafia in America Immigration* (Boston, 1998) 10–18
- 5 *Ibid.*, at p. 10–12
- 6 *Ibid.*, *ibid*
- 7 *Ibid.*, at p. 12
- 8 *Ibid.*, at pp. 12–13
- 9 מי אמיר "פשע מאורגן בין-לאומי: תחילתה של תאוריה ושיקולי מדיניות" **מגמות בקרימינולוגיה: תאוריה, מדיניות וישום** (תשס"ג, מי חובב, לי סבה ומי אמיר עורכים) 643–641
- 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
- 12 *Ibid.*, at p. 9
- 13 *Ibid.*, at p. 10



הפינוע הפלילי באלבני. צילום: מוטי קמחי

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 לאלמוות קשה המחייב טיפול בעודו באיבו. שורשי התאוריה הנם בניסוי שערך המלומד פיליפ זימברדו (Zimbardo)²⁰ מאוניברסיטת סטנפורד בשנת 1969 בשעה שהציב שתי מכונות ללא לוחיות רישוי, שמכסה המנוע שלהן פתוח בשתי שכונות שונות: האחת, שכונה בעייתית בברונקס, ואילו השנייה, רחוב שקט בקליפורניה. המכונות בברונקס נפלה קרוב לוונדלזים תוך עשר דקות, ואילו המכונות בקליפורניה נותרה ללא פגע במשך למעלה משבוע. אבל כשיזימברדו עצמו ניגש למכונות בקליפורניה והחל מנפץ אותה בעזרת פטיש כבד, מיד הצטרפו אליו עוברים ושבים לוונדלזים ולהרס המוחלט של המכונות. רוב המשתתפים היו לבנים שנראו מכובדים למראה. המסקנה של המלומדים וילסון וקלינג מהניסוי של זימברדו הייתה שוונדלזים מתרחש כאשר מוסרים המחסומים הקהילתיים כגון התחשבות הדדית וחובת הגינות, ובשעה שנוצרת תחושה של חוסר אכפתיות²¹. מסקנה נוספת הנה שאלימות מעודדת אלימות נוספת. המלצתם של וילסון וקלינג לגבי 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 בסיסית 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 אווירת הטרור ששרתה על העוברים והשבים ברחובות ניו-יורק בשל החשש מעבריינות ומפשיעה. הצעד הראשון שנקט היה טיפול יסודי במטרד של מנקי החלונות האגרסיביים, שהיוו מטרד מאיים על מאות אלפי

העיסוק בסחר וביבוא הסמים היווה את הבסיס שממנו החל הצביון הבינלאומי של ארגוני הפשיעה. רוב הארגונים מעורבים במגוון עצום של פשיעה. כך, למשל, 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 ללגיטימיים, 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 גם 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 מסים.

גם הפשיעה המאורגנת באירופה ניוונה מאותם מקורות הכנסה שמהם ניוונים ארגוני הפשע בארצות הברית. יתרה מזאת, יש המצביעים על כך שגם באירופה ישנה נטייה לארגוני פשיעה לעבור לפשיעת צווארון לבן כלכלית ופיסקלית¹⁶.

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

האינטרס של מדינת ישראל – שהוא אינטרס משותף לכלל המדינות המתוקנות – בקיום מאבק בין-לאומי משותף למיגור הפשיעה. כריתתן של אמנות הסגרה נותנת ביטוי לרצון ההדדי של המדינות המתקשרות ליצור תשתית משפטית ומעשית שתאפשר את שיתוף הפעולה ביניהן. בכך מבטאות המדינות את עניינן בקיומו של מכשיר משפטי לשיתוף פעולה בינלאומי למלחמה בפשיעה, מכשיר שמטרתו 'לשמש כלי להושטת עזרה לשלטונות המשפט של מדינה מבקשת, כחלק ממאבקה של הקהילה הבין-לאומית בפשיעה'³⁴.

Ibid, at p. 11 14
 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.treas.gov/press/releases/js915.htm] (last visited on 6.12.04).
 Fijnaut, *supra* note 10, at pp. 19–22 16
 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 7.12.04) 17
 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 6.12.04) 18
 קי וילסון וגי קלינג "חלונות מנופצים" **חבלת** 10 (2001) 148–166. 19
שם, בעי 152. 20
שם, שם. 21
 R. Giuliani "Advice From Rudy" *Newsweek* 20.10.2003 22
 שי שמיר "שיטת ג'וליאני: אפס סובלנות: לכל פשיעה" **הארץ** 14.12.2003. 23
שם, שם. 24
שם. 25
 ראו דו"ח השוואתי שנערך לבקשת האיחוד האירופי (EU) G. Barclay & C. Tavares: *International Comparisons Of Criminal Justice Statistics 2000 Issue 05/02* 6–7 (12.7.2002). דו"ח זה בחן 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. 26
שם, שם. 27
 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 שיטה למאבק בפשיעה ובתלואות הרחוב מצריכה טיפול לא רק בעברות החמורות, אלא גם בעברות הנחשבות קלות או שוליות. איגרת זו נועדה להדגיש לאורח כי רשויות האכיפה עושות ככל הניתן על מנת שמבצעי העברות יעומתו מידי עם מעשיהם. 28
 כך למשל בשנת 2002 כחלק משיטת אפס סובלנות לאלימות קבעה צרפת חבילת רפורמות המאפשרת, בין היתר, כליאת קבצנים ונשים הלבושות כפרוצות במקומות ציבוריים. גשת 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 גניבות. ראו: E. Pape & A. Piore "Justice, American Style" *Newsweek* 23.2.2004 29
 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 גשת "החלונות המנופצים", וספק אם הייתה מתקבלת בהבנה לפני עשור. ראו: H. Carter "Police win Bike Ban on 'Gang Members'" *The Guardian* 30.1.2004 30
 ני כהן-צוריאלי "סמכות השיפוט באינטרנט" **שערי משפט** א(2) (תשנ"ח) 227–237. 31
שם, בעי 229–230. 32
 עייף 7303/02 **הקש נ' הי"מ**, פ"ד (נ) 481. 33
שם, בעי 494. ההערות במקור הושטו. 34

הנהיגם שנכנסו לצמתיים 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 מוחזיקה בשיא ביחס שבין מספר האסירים לכלל האוכלוסייה – על כל 100,000 תושבים ישנם 685 אסירים²⁶. לשם השוואה, באנגליה ובוויילס, המוצבים במקום הראשון בקרב 15 מדינות האיחוד האירופי (EU) European Union, היחס הנו 124 אסירים לכל 100,000 תושבים²⁷.

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 ומאומצת כתכנית פעולה יעילה ובסיסית²⁸. ניצנים לאימוץ שיטת "החלונות המנופצים" ניכרים לאחרונה גם בצרפת²⁹ ובאנגליה³⁰.

2. הזירה הבינלאומית

2.1 הרחבת סמכות השיפוט המדינית 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 השפעה על המתרחש בתוכה. העבריינים האידאולוגיים (טרוריסטים) והעבריינים הפליליים התאימו את פעילותם לפרצה שיצרה תפיסה זו תוך ניצול השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים והתרבותיים שהביא עמו תהליך הגלובליזציה³¹. 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 Stautes*³². בע"פ 7303/02 **הקש נ' הי"מ**³³ מדגיש בית המשפט את חשיבות יישום המדיניות המודרנית של כללי "היד הארוכה": "בראש האינטרסים העומדים כנגד הזכות לאי-הסגרה מצוי

2.2 שיתוף פעולה בין מדינתי

הלחיימה בפשיעה מחייבת בניית מנגנוני שיתוף פעולה וחילופי ראיות החוצים גבולות ושיטות משפט. הסכמים לשיתוף פעולה בינלאומי 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 ואכיפה³⁵. 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 ומטרדות של טרור בינלאומי, סחר בבני אדם, הלבנת הון וסמים. הביטוי המוחשי ביותר למימוש ההסכמים הללו בראייה כלל אירופית היה הקמת משטרת ה-EC, היורופול (Europol)³⁶. עיון בסעיפי הסכם שנגן מבהיר את הבסיס החוקי לשיתוף הפעולה המקומי שכאמור התרחב בהדרגה לכלל ה-EC ועשוי לשמש מודל עולמי לשיתוף פעולה. סעיף 39 להסכם 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 בינלאומיות של עברות סמים; סעיף 44 עוסק בשיתוף פעולה טכנולוגי; סעיף 46 דן בסיכול פשיעה ובמניעתה לרבות נושאי ביטחון, סדר ציבורי והפרות סדר; סעיף 47 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.

המאורגנת בולמת הן את התפתחות המשטר הדמוקרטי והן את יישומן של הרפורמות הכלכליות. הזיקה בין הטרור הבינלאומי 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 כשאת מהטקטיקות הבסיסיות הדגישה את השימוש באכיפה ובטיפול בפשיעה הכלכלית, הקפאת נכסים והתמודדות עם הלבנת הון³⁸. כחלק משיתוף הפעולה הבינלאומי הציבה היורופול ב-29.8.2002 קצין קישור בושנינגטון לתאום הפעילות המשותפת נגד הטרור, הסחר הבינלאומי בסמים, ההגירה הבלתי חוקית, הסחר בבני אדם כולל פורנוגרפיית ילדים, הלבנת הון וזיוף מטבע חוץ.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בעולם ההכרה בצורך בשיתוף פעולה בינלאומי ובהתאמת החקיקה הטריטוריאלית כדי לתת מענה לפעילותם של ארגוני הפשיעה השונים. אלה מנצלים לצורכיהם את עידן הגלובליזציה ובמיוחד את פתיחת הגבולות בין מדינות ואת פערי האכיפה בין המדינות, והופכים לכוח משמעותי בכלכלה הבינלאומית. נושא זה נדון בוועידת שרים בינלאומית שנערכה בנפולי בשנת 1994 ונקבע כי ישנו צורך בשיתוף פעולה בין-מדינתי כדי להיאבק בתופעה. בעקבות ועידה זו גובשה אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן בינלאומי שנחתמה בפלרמו שבסיציליה בשנת 2000 במטרה לקדם שיתוף פעולה בינלאומי למניעת פשיעה מאורגנת ולמאבק בה³⁹. האמנה מגדירה קבוצת פשע מאורגן כקבוצה מובנית של שלושה חברים או יותר הקיימת תקופת זמן ופועלת בתיאום למטרת ביצוע פשע חמור כדי להשיג, ישירות או בעקיפין, רווח כלכלי או חומרי אחר. על עובר העברה יושב 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. במספר 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 "הפיגוע הפלילי" שגרם בדצמבר 2003 בצהרי היום במרכז תל-אביב למותם של שלושה עובדי אורח ולהרס סביבתי רב במסגרת ניסיון כושל לרצח על רקע פלילי.

השאלה אם ישנו פשע מאורגן בישראל עלתה בעבר על שולחן של מספר ועדות חקירה שבדקו את הנושא כגון "ועדת שימרון"⁴⁰ ו"ועדת שמגר"⁴¹. לטענת פרופ' אמיר⁴², פעילות ארגוני הפשע המאורגן בישראל, כמו פעילותם של ארגוני הטרור, עלולה לערער את מבנה השלטון, את הסדר

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

בדיווח של היורופול המסכם את תמונת המצב ב-EC לשנת 2003³⁷ 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 העצמה ועל הסכנה מכוחם של 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

קלאסיים של פשיעה מאורגנת. הגישה השמרנית של חלק מאנשי אכיפת החוק ראתה בעבריינים ובארגונים הללו קבוצת התייחסות נוקשה, מסוכנת, אלימה ובעיקר קשה לחדירה ולפיצוח⁴⁵. 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 סוגרה או בלתי ניתנת לפיצוח. עם זאת, יש לתופעה זו תרומה להתפתחות הפשיעה המאורגנת.

אחד התחומים הבולטים שבהם קיימת מעורבות בולטת של מהגרים ממזרח אירופה הוא עברות סחר בנשים. מאפריל 2001 ועד לספטמבר 2004 נעצרו 173 חשודים בעברות סחר בנשים על ידי ימ"ר ת"א⁴⁶. 137 מעצורים אלו המהווים כ-80% מכלל העצורים הנם מהגרים ועולים ממזרח אירופה וממדינות ברית-המועצות לשעבר. כ-90% מהעצורים נעצרו עד תום ההליכים המשפטיים נגדם. בשנת 2003 טיפל המחלק ל"פשיעה 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, שחיטה, שוד ויבוא סמים. יש להדגיש כי בכל התיקים הפליליים הושגו ראיות על פי מידע מודיעיני, תלוונות,



החברתי ואת התהליכים הדמוקרטיים. נראה שלמצב המדאיג הזה אנו מתקרבים בתהליך אטי, שכן כבר ניתן לאתר מספר ארגוני פשיעה ישראליים העומדים היטב בכל הקריטריונים וההגדרות של פשע מאורגן.

ההיסטוריון ג'ון קיגן (Keegan)⁴³ קבע שידע מודיעיני הוא כוח רק אם לצדו יש עצמה. למיטב הבנתי, ניתן למצוא מתאם בין הסכנות האסטרטגיות הנובעות מהטרור לבין האיום מהפשע המאורגן. המודיעין הפלילי הופך משני אם אין לצדו כוח ועצמה שישבו 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 בצורה רציונלית בשאיפה למקסם את רווחיהם. מאסר, מוות או יציאת דמות דומיננטית מהארץ לא קטעה את המשך פעילותם הפלילית⁴⁴. 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 מבית-המועצות לשעבר, הובילה באמצע שנות התשעים את הדיון הציבורי בארץ להכרה שלקרב המהגרים החדשים הסתננו גם עבריינים פליליים הפועלים במאפיינים

35 ;The 1985 Schengen Agreement *European Yearbook XXXII* (1986) 17–25
 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. Steenbergen ed., 1992) 69–109
 36 *Ibid.*, at p. 96
 37 *Europol 2003 European Union Organized Crime Report* (Luxembourg, 2003) 8–9
 38 *Europol 2002 European Union Organized Crime Report* (Luxembourg, 2002) 24–26
 39 United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Convention), 12–15 Dec. 2000, U.N.G.A. A/55/383 25. [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf] (last visited on 11.1.05)
 40 א' שימרון *הוועדה לבירור הפשיעה בישראל* (1978).
 41 מ' שמגר *דו"ח היועץ המשפטי לממשלה בקשר לכתבות על הפשע המאורגן* (1971). ראו גם מ' אמיר *"היש פשע מאורגן בישראל?" שערי משפט* ב(3) (תשס"א) 321, 327.
 42 אמיר, *לעיל* הערה 41, בע' 323.
 43 J. Keegan *Intelligence In War* (New York, J. Keegan ed., 2003) 348–349
 44 המציאות מלמדת כי ארגונים אלו הנם כה גדולים ומבוססים שגם רצח של אחד מבכירי הארגון, כפי שאירע בשנים האחרונות בחיסולם של ראשי ארגוני הפשע יעקב אברגיל ותננה אוחנה, אין בו כדי להשפיע על פעילות הארגון, ולהפך, חיסולים אלו רק הביאו להחרפת המאבקים האלימים בין ארגוני הפשיעה.
 45 M. Amir "Organized Crime in Israel" *Crime and Criminal Justice in Israel* (R. Friedmann ed., 1998) 121, 133–134 פרופ' אמיר טוען כי הפשיעה הרוסית המאורגנת בישראל מורכבת מהגרים אשר ייבאו עמם קוד התנהגות פלילי המאופיין בולוול 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.
 46 נתונים על סטטיסטיקת הפשיעה התקבלו מאת היחידה המרכזית של מטה מחוז תל-אביב (ימ"ר ת"א) (חומר שמור במערכת).

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 בפן ההרתעתי המנסה להילחם במגמה המדאיגה של ארגוני פשיעה המתקרים לאנשי חוק ושלטון ולטפל 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 המחוקק⁴⁸. 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 והיקף המידע המודיעיני כלפי 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 ויצורה סמויה 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-2000⁴⁹

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 הון בסעיף 3 לחוק כסוג של עברת התנהגות שאליה מצטרף מניע. העברין הוא מי שעושה פעולה ברכוש אסור, קרי רכוש שמקורו במישרין או בעקיפין באחת העברות החמורות שמפורטות בתוספת לחוק⁵⁰ וזאת "במטרה להסתיר או להסוות את מקורו". בסעיף 4 לחוק האוסר פעולות ברכוש אסור העברין מוגדר כמי ש"עושה פעולה ברכוש, **בידיעה** שהוא רכוש אסור". הדרישה היא לידיעה תוך התעלמות מן האפשרות לפעולה המתבצעת תוך עצימת עיניים⁵¹. המשמעות המעשית הנה שהתביעה חייבת להוכיח את **מודעותו** של העברין לאופי הרכוש או את **רצונו** של העברין בניתוק הרכוש ממקורו העברייני והצגתו כרכוש שהושג כביכול כחלק מפעילות ומהתנהגות לגיטימית. ככל שמבצע העברה מתוחכם יותר ופועל בצורה סמויה יותר יהיה קשה יותר להפילו על פי מבחנים אלה. הגישה הישראלית בהיבטים הללו שונה מן הגישה

הקלטות סמויות וחקירת עדים בדומה לנעשה כלפי כל קבוצה אתנית אחרת. 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.

ניתן לטפל בצורה אפקטיבית בארגוני פשיעה תוך יצירת תמונת מודיעין טובה, חילופי ראיות ובעיקר שיתוף פעולה בינלאומי

2. ההתמודדות המשפטית

2.1 חוק מאבק בארגוני פשיעה

התברר 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' פיגינאוט⁴⁷. 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 3(1) 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 הפלילית, מנהל פעילות, מארגנה, מכוונה או מפח עליה, מממן או מקבל מימון או נותן שירות ייעוץ לארגון. למעשה סעיף 2

האמריקנית⁵², מן הגישה הגרמנית⁵³ ומחלק מהמלצות ה-FATF⁵⁴ 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 (מע"מ) באמצעות ניפוק חשבונות פיקטיביות⁵⁵. 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 מקוון⁵⁶. 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 להכנסה ממחזור עסקי של האתר לבנקים בארצות-הברית או בשווייץ. מציאות זו יוצרת מצב שעברייני מישאל 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 יקוזזו מס על הפסדים, מאפשר התהליך 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"ח⁵⁷. ממשלת ישראל הכריזה על שנת 2004 כעומדת בסיומן 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 הון⁵⁸. לשם שיתוף פעולה יעיל מקיימת הרשות לאיסור הלבנת הון קשרי גומלין עם גופים מקבילים בעולם כחלק מ-FIU⁵⁹ 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 הבינלאומית בהלבנת הון⁶⁰.

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 בינלאומי.

- 47 ראו לעיל בפרק ב1.
- 48 לשם הבחנה בין כנופיות "זוטרות" לבין "ארגוני פשיעה" מציעה ע"ד רוה לזהות ב"ארגון פשיעה" תכונה של שימוש באמצעי הפחדה של קשר ההתאגדות וקשר השתיקה הנובע ממנו לשם ביצוע העברות. ראו ת' רוה "העבירות הפליליות בחוק מאבק בארגוני פשיעה" **הסניגור** 76 (2003) 5, 10.
- 49 חוק איסור הלבנת הון, תשי"ס-2000 (להלן: "חוק איסור הלבנת הון"). בנוגע למאבק המשפטי בהלבנת הון ראו גם מאמרו של י' שפר בגיליון זה.
- 50 ובהן עברות סמים, זנות, הימורים, רצח, פגיעה ברכוש, סחר בלתי חוק בנשק ועוד. ראו התוספת הראשונה לחוק.
- 51 מי מלמד **התמודדות כלכלית בישראל בארגונים למטרות פשיעה (איסור הלבנת הון)** (היבור לשם קבלת תואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003) 23–28.
- 52 18 U.S.C. § 1956 (1994). בניגוד לחוק הישראלי, המשתמש במונח "מטרה", משתמש החוק האמריקני במונח "כוונה" המתכוון לידעת הנאשם ולרצונו שהפעולה העסקית תביא לתוצאה שנקודתה תהא הסתרת מידע על רכוש שמקורו בפעולה אסורה. ראו: *United States v. Powers*, 168 F. 3d 741, 748 (5th Cir. 1999). בתי המשפט בוחנים אם תוצאת מעשהו של הנאשם עולה לכדי כוונה של הלבנת הון.
- 53 ס' 261 לחוק הגרמני להלבנת הון: Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) As promulgated on 13 November 1998 (Federal Law Gazette I, p. 945, 3322) (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 הנבחן הנו בין המצב הנפשי שבו מצוי העברייני בשעת ביצוע העברה לבין חומרת העונש. בנוסף, החוק מייחס לעברייני יסוד נפשי של פזיות כאשר ביכולתו לראות את התוצאה שעשה בשעה שהיה אדיש לה. לפירוט ראו: מלמד, **לעיל** הערה 51, בע' 29–30.
- 54 The Financial Action Task Force on Money Laundering. ה-FATF הנו ארגון בינלאומי החשוב ביותר הפועל כיום בעולם נגד הלבנת הון אשר הוקם בתגובה לדאגה הגוברת בעולם בשל עברה זו. ה-FATF הוקם ב-1989 וחברות בו ישויות שיפוט ומדינות ובכללן מדינות המהוות את מרכזי הכספים העיקריים של אירופה, צפון אמריקה ודרומה, אסיה, הקהילה האירופית והמועצה לשיתוף 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 11.12.04). להרחבה על ה-FATF ראו מלמד, **לעיל** הערה 51, בע' 6.
- 55 ס' 17 לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.
- 56 ראו למשל "הפוקר המקוון צובר תאוצה וכסף" 2.1.04 [http://news.walla.co.il/?w=/486848] (last visited on 6.1.05).
- 57 חוק העונשין (תיקון מס' 71), תשס"ג-2002.
- 58 הרשות לאיסור הלבנת הון "סקירת חידושים מן הארץ והעולם בתחום המלחמה בהלבנת הון ומימון טרור" **מידע-הון** 4 (2004) 2.
- 59 Financial Intelligence Units.
- 60 על החברות של ישראל בארגון Egmont Group ראו: [http://www.justice.gov.il/ MOJHeb/HalbantHon/Odot.htm] (last visited on 21.12.04).

על מנת להגיע להישגים דומים ברמה המקומית מומלץ לבחון מספר הצעות:

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 ולא 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 גבוהה⁶¹.

רוב החקירות של ניסיונות החיסול הסתכמו בסופו של דבר בהגשת כתב אישום על החזקת אמצעי לחימה. רף הענישה בגין עברות אלה נמוך מאוד, ואין בענישה זו כל אלמנט הרתעתי

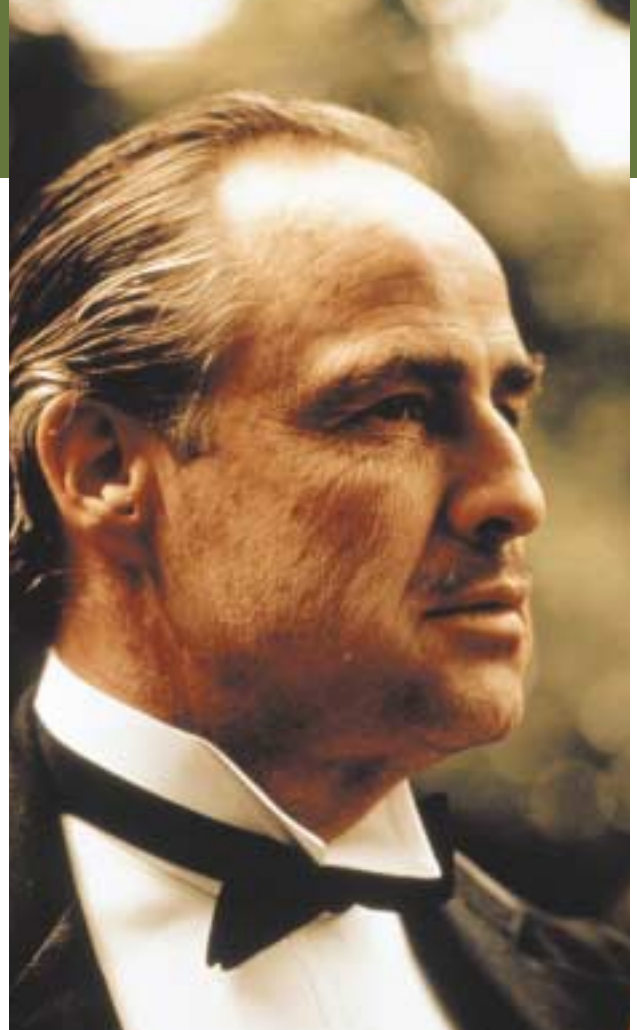
עובדי הרשות יערכו הכשרות לשוטרים ויעסקו במתן המלצות מקצועיות ובייעוץ שוטף למשטרה לגבי אופן הטיפול בעדים מאוימים שיישארו בתחום אחריותה של המשטרה. ברשות תוקם יחידה מובחרת של אנשי אבטחה שתספק הגנה לעד ולבני משפחתו במידת הצורך גם לאחר סיום ההליך המשפטי. כמו כן, במקרים החמורים שבהם נשקפת סכנה ממשית וחמורה לעד תפעל הרשות להוציאו מתחומי ישראל לשם הגנתו⁶². תכנית מעין זו להגנת עדים פועלת גם בארצות הברית ובגרמניה⁶³. רפורמה זו בהגנה על עדים ועל מוסרי מידע עשויה לשוב ולשפר את מה שהיווה במשך שנים יתרון יחסי של המודיעין המסטרתי – 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 לשלוח 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 עדות⁶⁴.

(ב) האזנות סתר – חוק האזנות סתר, תשל"ט-1979 (להלן: "חוק האזנות סתר") מחייב שיפור ועדכון⁶⁵, ובין היתר מחייב הרחבת האופציה

של האזנה לעורך דין החשוד כמעורב בעברות לפי חוק איסור הלבנת הון⁶⁶. כמו כן, יש להרחיב את סמכות בית המשפט במתן היתר למפרע להאזנות שבמהלכן נחשף מידע בעקבות קיום שיחות ספציפיות שמסיבות שונות לא ניתן היתר לעריכתן בצו האזנות הסתר המקורי שניתן מאת בית המשפט⁶⁷.

(ג) ענישה – רמת הענישה בשל עברות בנשק לפי סעיף 144 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, 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 החזקת 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 ברצינות 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 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 הדין 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' קקון⁶⁸ הורה השופט שפירא על המשך מעצרו של המשיבים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם. השופט שפירא מצייין את החלטת בית המשפט העליון מאת השופט טירקל אשר דן במאוחד ב-22.5.2003 בבש"פ 4275/03 מ"י נ' קקון ובבש"פ 4247/03 קקון נ' מ"י⁶⁹ בעניינם של אותם נאשמים והורה על מעצרו עד לתום ההליכים תוך קביעה כי: "יש לייחס משקל רב ומיוחד למסוכנותם של המשיבים לציבור ולעדים כקבוצה 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"⁷⁰. 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"⁷¹. השופט שפירא מצייין גם את הנאמר בבש"פ 4107/95 מ"י נ' בוזגלו⁷²: "הפשע המאורגן, ככל שהוא מתבסס ומתפשט, מהווה סכנה חמורה יותר ויותר, המתפשטת כסרטן לתחומים נוספים וקשה יותר להילחם בה. לכן חשוב לגלות נוקשות במלחמה נגד עבירה כזאת מיד כשהיא מתגלה"⁷³. עוד מוסיף השופט שפירא שיכול להיות מצב שבו תשתית



מרלון בינדו בתפקיד "הסנדק". צילום: AP

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)⁷⁶ 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 מודל דומה.

(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)⁷⁷.

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

62 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 בקשר לעדותם ושכלול כלים לשיפור ולחידוד המודעות הציבורית לנושא חשיבות מסירת המידע.

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

64 ראו פרוטוקול מספר 17 משיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים מ-2004:16 שדנה בדיווח לוועדה על התכנית המתגבשת להגנת עדים: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/sachar/2004-06-01.html> (last visited on 22.12.04).

65 ראו בעניין זה ג' אשד "איוונים לכותל: האונות סתר בעידן החדש" **משפט וצבא** 16(ג) (תשס"ג) 585.

66 הרחבת ס' 9א(א)(2) לחוק האונות סתר.

67 הרחבת ס' 7(ג) לחוק האונות סתר.

68 ב"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.

69 ב"ש 4275/03 מ"י נ' קקון, ב"ש 4247/03 קקון נ' מ"י (טרם פורסם), תקדין עליון 2003(2) 1808.

70 שם, בפסקה 4 לפסק דינו של השופט טירקל.

71 פרשת קקון, לעיל הערה 68, בפסקה 8 לפסק דינו של השופט שפירא.

72 ב"ש 4107/95 מ"י נ' בוגלו (לא פורסם), תקדין עליון 1995(2) 1685.

73 שם.

74 פרשת קקון, לעיל הערה 68, בפסקה 8 לפסק דינו של השופט שפירא.

75 National Criminal Intelligence Service. להרחבה על ה-NCIS ראו: <http://www.ncis.co.uk/ncis.asp> (last visited on 20.12.04).

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

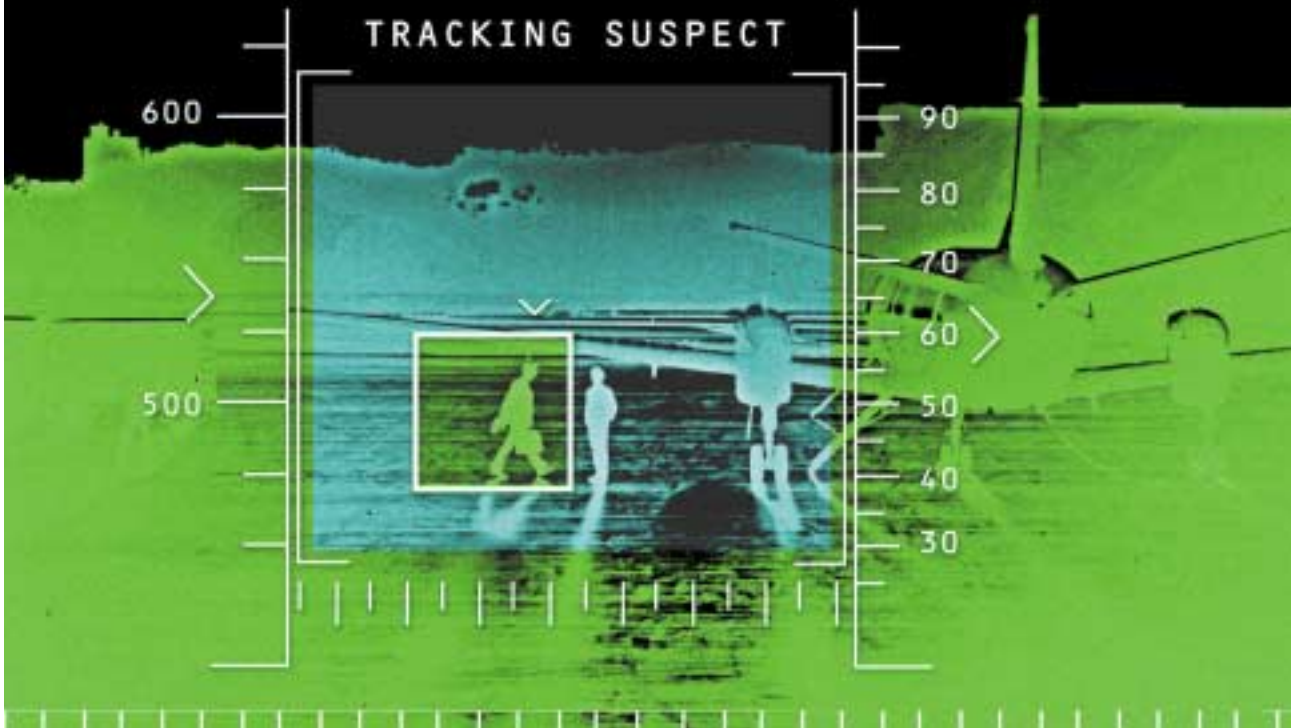
77 לדוגמה באנגליה השירותים החשאיים (MI5) אוספים מידע עבור רשויות האכיפה בחקירת בתחום הפשע המאורגן. ראו: S. Schneider "Alternative Approaches To Combating Organized Crime: A Conceptual Framework And Empirical Analysis" 1(2) *JCC* 2001 144, 158–159 להרחבה על אודות ה-MI5 ראו: <http://www.five.org.uk/security/mi5org/>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

ראייתית לא תספיק לשם מעצרו של נאשמים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם כאשר אין מדובר באירוע שמעורב בו פשע מאורגן, אולם אותה תשתית ראייתית תצדיק מעצרו 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 הציוד שבמעצרו"⁷⁴.

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 בעברות הקשורות לרכבים (אתג"ר) פועלת באחריות אגף המבצעים (אג"מ), היחידה הארצית לטיפול בפשיעה בינלאומית 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-NCIS⁷⁵ 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, שבי"כ, מס הכנסה, מכס, מע"מ, הרשות לניירות ערך והרשות להגבלים עסקיים. שילוב המערכות חיוני להצלחת



צילום: Photos

במחוז תל-אביב של משטרת ישראל נעשה בשנים 2002–2003 אימוץ חלקי של מודל "החלונות המנופצים". בשנים הללו נרשמה ירידה חדה באחוז אירועי הרצח וניסיונות לרצח על רקע פלילי. עיקר ההישג נזקף הן בזכות מעצרו של מספר חברי ארגון פשיעה באזור יפו ובאזורים בעייתיים אחרים במחוז והן בזכות 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 וביטוח 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 אופרטיבית מרמת איסוף המידע הבסיסי ועד להגשת כתב האישום. רישום ותיעוד כל משתתף במשחקים 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 פשע⁸¹. כוח משימה

(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 המחוזיות וצידן 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.

(ה) אימוץ מודל "החלונות המנופצים" – אימוץ מלא של השיטה שתוארה לעיל⁷⁸ – אפס סובלנות לאלימות ולהתנהגות בלתי חברתית – מחייב הזרמת שוטרים רבים לשטחים בעייתיים ולמקומות חיכוך והעמקת עבודה המתבססת בעיקרה על סיורים רגליים. הדבר יחייב בעיקר הגדלת יחידות הסיור המיוחדות (יס"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 ובטיפול בעברות טרו. 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 מעצרים⁷⁹. ביולי 2002 הורחבה מערכת הטמ"ס לאזורים נוספים עם 40 מצלמות נוספות במימון משרד הפנים, ובשיתוף פעולה עמו, עם העירייה ועם עסקים מקומיים⁸⁰.

אכיפת החוק. מספר רב של חקירות בארץ ומחוצה לה מוכיח שניתן לנהל חקירות בצורה מוצלחת. חומרת האלימות, הסיכון הכלכלי והחברתי, ההתקרבות בין גורמים עברייניים לפוליטיקה והזיקה המסוכנת בין הון לשלטון מחייבים ארגון מחדש של מערך האכיפה, הצטיידות בכלים חדשים, שינוי ארגוני ותרבותי ובעיקר הכרה שהחברה הישראלית נקלעה למצב קשה ומסוכן. ניתן לפתור את הבעיות הללו, אך חובה לרתום את כל הגופים והרשויות למאבק נחוץ 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 שסופה טיפול ממוקד בשרשיים שמהם צומח הפשע המאורגן.

העולם המערבי נאלץ כאמור לשנות את יחסו למה שמכונה "התנהגות בלתי חברתית". מרכיב חשוב בתפיסת העולם החדשה רואה בהתנהגות זו ובעיקר בהתנהגות עבריינית בעלת פוטנציאל לאלימות מחולל פשיעה דומיננטית. נראה שהעולם המערבי הולך ומאמץ באיטיות את שיטת "החלונות המנופצים" שצוברת פופולריות ומאומצת כתכנית פעולה יעילה ובסיסית. האלימות בחברה הישראלית וחומרת המצב מחייבים 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 בתל-אביב חאלד כבוב בבי"ש 92927/03 מ"י נ' אברגל⁸⁵ 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".

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 מחלף את הזונות מגורלן העגום או מתנאי העסקתן והיותן קרובן לסחר עבדות מודרני⁸². כוח משימה שיצליח לגרש בקביעות עשרות זונות שרובן שוהות בלתי חוקיות (שבי"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 בשירה 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 היריה, תשי"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 לשמה 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 ת"א מאבטח שבבדיקה בליסטית נמצאה התאמה בין אקדחו לבין כדור שנורה ופגע בחשוד אחר שנקלע לעימות פיזי עם הדמות המאובטחת⁸³. 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 הסיכון לפגיעה באזרחים בצורה משמעותית.

1. סיכום

כבר בשנת 1951 קבע המלומד אנתוני מרטינסן (Martenssen)⁸⁴ שהמטרה אינה יכולה להרשות לעצמה להישאר במצבה הנוכחי. לטוב או לרע הימים והמהנהגים שהיו חלפו מהעולם ולא ישובו. 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

78 וילסון וקלינג, לעיל הערה 19.

79 G. Mckinnon "CCTV In Manchester City Center" *Security* (2001) 183-184.
80 להודעה מטעם מועצת העיר מנציסטר 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).

81 ראו דיון לעיל במסגרת חוק איסור הלבנת הון.

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

83 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).

84 A. Martenssen *Crime And The Police* (London, 1951) 245.

85 ב"ש 9297/03 מ"י נ' אברגל (טרם פורסם) (עותק שמור במערכת). ההחלטה ניתנה ב-29.1.2004 מאת השופט כבוב חאלד בבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בעניין מעצרים של המשיבים עד תום ההליכים המשפטיים נגדם.