פרק ראשון

מטלות רוחב

המאבק בארגוני הפשיעה

פעולות הביקורת

באגף לחקירות ולמודיעין שבמטה הארצי, ביחידות הארציות וביחידות המרכזיות במחוזות ובמרחבים של המשטרה נבדקו היערכות המשטרה למאבק בארגוני הפשיעה, שיתוף הפעולה בתחום זה בינה לבין גורמי האכיפה האחרים וטיפולה בארגוני הפשיעה. בדיקות השלמה נעשו ברשות המסים בישראל; בפרקליטות המדינה ובפרקליטויות המחוזיות, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובמחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים; וברשות להגנה על עדים במשרד לביטחון הפנים.

תקציר

ארגון פשיעה הוא חבר בני אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לביצוע עברות מסוג פשע בתחומי המדינה ומחוצה לה. ארגוני הפשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים וכן בתחומי פעילות חוקית, ומטרתם השגת רווח כספי גדול. להערכת המשטרה, בעשור האחרון הלכה והתרחבה הפשיעה החמורה באמצעות הארגונים הללו. פעילות פלילית זו, המלווה במאבקים אלימים בין ארגונים יריבים הפוגעים גם בחפים מפשע, גורמת לפגיעה בסדר הציבורי, בביטחון האישי, בחוסן החברתי ובדמוקרטיה.

אלה הגופים המרכזיים הפועלים נגד ארגוני הפשיעה: משטרת ישראל מובילה את המאבק בהם מכוח אחריותה לאכיפת החוק, לשמירה על הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש; רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) אחראית לגביית מס מנישומים בגין פעילות חוקית ובלתי חוקית; משרד המשפטים - הפרקליטות אחראית להעמדה לדין של נאשמים בעברות חמורות, והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון) אחראית לניהול מאגר המידע המבוסס על הדיווחים המתקבלים מנותני שירותים פיננסיים.

ממשלת ישראל עמדה על החשיבות שבפעילות נגד ארגוני הפשיעה והחליטה, כבר בדצמבר 2003, להעמיד את המאבק בהם בראש סדר העדיפות הלאומי[1]. בעקבות החלטות הממשלה גיבשו גורמי האכיפה תכניות למאבק בארגוני הפשיעה שתכליתן פגיעה בתשתיות הכלכליות של הארגונים, נוסף על הפעילות הרגילה נגד דמויות מרכזיות בהם.

---

1 החלטה 1150 מדצמבר 2003 והחלטות 4618 ו-4619 מינואר 2006.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של גורמי האכיפה למאבק בארגוני פשיעה. נבדקו ההיערכות של המשטרה, של רשות המסים ושל הפרקליטות למאבק בארגוני הפשיעה ושיתוף הפעולה ביניהם בנידון והטיפול של המשטרה בארגונים. הביקורת נעשתה במשטרה. בדיקות השלמה נעשו ברשות המסים; בפרקליטות, ברשות לאיסור הלבנת הון ובמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; ברשות להגנה על עדים במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ).

עיקרי הממצאים

ההיערכות למאבק בארגוני הפשיעה

1. לפי החלטת הממשלה ותכנית הפעולה של המשטרה והמשרד לבט"פ מינואר 2004, המאבק בארגוני הפשיעה צריך להתמקד בפגיעה בתשתיתם הכלכלית. לכן קבעה המשטרה בתחילת שנת 2004 כיעד מפכ"ל רב-שנתי את פירוק התשתיות הניהוליות, העסקיות והחומריות של ארגוני הפשיעה (להלן - מתווה יעד המפכ"ל).

במתווה יעד המפכ"ל נקבע שעל מנת לפרק את התשתיות של ארגון הפשיעה יוקם בכל יחידה מרכזית במחוז או ביחידה ארצית המטפלת בארגוני פשיעה כוח תקיפה הכולל שלד פיקודי-ניהולי קבוע ומומחים בתחום הלבנת הון, חילוט[2], ארגוני פשיעה ומסים (להלן - כוח תקיפה כלכלית). עוד נקבע כי הכוח יעסוק באופן בלעדי בנושא זה ויתמחה בגילוי רכוש הארגון, בשחזור תנועותיו ובחשיפת עברות הנוגעות לרכוש זה.

משרד מבקר המדינה בדק את ההיערכות של שלוש יחידות מרכזיות ויחידה ארצית אחת שעליהן הוטל לטפל בארגוני פשיעה. הבקרה העלתה כי אף לא אחת מהן הקימה כוח תקיפה כלכלית. יחידות אלה טיפלו בארגוני הפשיעה באמצעות צוותי חקירה מיוחדים של חוקרי משטרה (להלן - צח"מ), לעתים בשיתוף אנשי רשות המסים ובליווי של פרקליטים. בשונה מכוח תקיפה כלכלית, הצח"מים הוקמו לפרק זמן קצוב, והם לא כללו שלד פיקודי-ניהולי קבוע וקצינים שהוכשרו לעסוק בתחומי הלבנת הון, חילוט וארגוני פשיעה. זאת ועוד, השותפים בצח"מים לא עסקו רק במאבק בארגוני הפשיעה אלא גם בחקירות אחרות - לפי סדר העדיפות של היחידה. לפיכך ספק אם הצח"מ יכול היה להשיג את היעדים שנדרשו מכוח תקיפה כלכלית, והטיפול בארגוני הפשיעה לא נעשה במתכונת ובעצמה המיטביות.

2. בינואר 2006 חזרה הממשלה והחליטה לחזק את שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה במאבק בארגוני הפשיעה. מכוח החלטה זו הקימו באותה שנה גורמי האכיפה "צוות-על" להיגוי בראשות היועץ המשפטי לממשלה ו"ועדה מתמדת" להכוונת הפעילות האופרטיבית נגד ארגוני הפשיעה בראשות ראש אגף חקירות ומודיעין[3] (להלן - אח"מ) במשטרה ובהשתתפות נציגי הגופים האחרים. במרס 2007 הקימה הוועדה המתמדת באח"מ מוקד מודיעין משולב לשיפור התמונה המודיעינית

---

2 הפקעה לצמיתות וללא פיצוי של רכוש על ידי המדינה.

3 בינואר 2005 הוקם אגף לחקירות ולמודיעין במטה הארצי של המשטרה על ידי איחוד אגף החקירות ואגף המודיעין.

בנוגע לארגוני הפשיעה. נוסף על כך החליטה הוועדה המתמדת להקים שישה כוחות משימה כדי לשפר את המאבק בארגונים - שלושה שיפעלו נגד הארגונים, ושלושה - נגד תופעות פשיעה. נקבע כי בכל כוח משימה ישתתפו בקביעות קציני משטרה ואנשי רשות המסים, וכי ילוו אותו פרקליטים קבועים ועובד של הרשות לאיסור הלבנת הון.

הועלה כי חמישה מששת כוחות המשימה הוקמו לאחר עיכוב ניכר - רק בינואר 2008, כשנה וחצי לאחר שהחליטה הוועדה המתמדת על הקמתם, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוקם הכוח השישי. יתרה מזו, במועד סיום הביקורת עדיין פעלו כוחות המשימה בלא שאוישו כל התפקידים שנקבעו בתקן שלהם: המשטרה איישה רק כמחצית התפקידים שנדרשה לאייש, רשות המסים לא איישה אף אחד מהתפקידים שנדרשה לאייש, ולא הושלם גיוסם של כל הפרקליטים המלווים. הדבר הקשה על כוחות המשימה, שיועדו להיות הכוח המבצעי העיקרי לטיפול בארגוני הפשיעה, למלא את תפקידיהם.

מאבק המשטרה בארגוני הפשיעה

הנחת היסוד במתווה יעד המפכ"ל היא שבארגון פשיעה פועל גרעין של בעלי תפקידים מרכזיים שנטרולם לטווח הארוך יפגע בפעילותו הסדירה של הארגון. עם זאת, פירוק הארגון יושג רק בשחיקת התשתיות הפליליות העסקיות שהן מקור רווחיו ובהפקעת רכושו. בהתאם לכך הוגדרו במתווה יעד המפכ"ל שלושה מדדים מצטברים שלפיהם נקבעת מידת ההצלחה של המאבק בארגוני הפשיעה: מדד נטרול דמויות מרכזיות בארגון פשיעה - הנטרול יושג על ידי הגשת כתבי אישום נגדם בארץ או בחו"ל; מדד שלילת רכוש הארגון - שלילת הרכוש נעשית באמצעות חילוט או השבה של רכוש לנפגעים או בתשלום כופר לרשות המסים; מדד שחיקת העסקים הבלתי חוקיים של הארגון - עסקים אלה נשחקים באמצעות סגירתם או תפיסת רכוש הארגון וחילוטו. גם במדדי ההצלחה למאבק בארגוני פשיעה שקבעה הוועדה המתמדת ביולי 2008 לכוחות המשימה הושם דגש על פירוק התשתיות הכלכליות של ארגוני הפשיעה לצד פגיעה בתשתיות האנושיות שלהם.

הועלה כי פעילות המשטרה הביאה להגשת כתבי אישום נגד בכירים בארגוני פשיעה בהתאם ליעד המפכ"ל ובהתאם למדדי ההצלחה שקבעה הוועדה המתמדת לכוחות המשימה; ואולם באשר ליעדים האחרים התברר כדלקמן: אמנם בחודשים הראשונים להפעלת המתווה מיפו יחידות המשטרה רכוש בשווי של כ-62 מיליון ש"ח, אך לאחר מכן הפסיקו מרביתן למפות את רכוש הארגונים; בשנים 2004-2008 תפסו יחידות המשטרה לצורכי חילוט רכוש בשווי של כ-24 מיליון ש"ח בלבד, אך הוא לא חולט אם משום שבשלבי החקירה התגלו קשיים מודיעיניים וראייתיים, אם משום שבמסגרת הסדרי טיעון שעשתה הפרקליטות לא נכללה סנקציה זאת ואם משום שטרם הסתיימו שלבי בירור עילות החילוט במסגרת ההעמדה לדין של חברי ארגוני פשיעה. אמנם בתחילת שנת 2004 מופו חלק מהעסקים הבלתי חוקיים והוחל בסגירתם, אולם מאז חדלה המשטרה לפעול נגדם באופן שיטתי גם לאחר שהסתיים שלב איסוף המודיעין ולא היה חשש שפעילות זאת תפגע בהצלחת החקירה נגד הארגונים.

היערכות גורמי האכיפה ושיתוף הפעולה שלהם עם המשטרה

על רשות המסים, על הפרקליטות, על המשרד לבט"פ ועל הרשות לאיסור הלבנת הון לשפר את שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם ועם המשטרה ולמסדו, לקבוע יעדים ותכניות עבודה משותפים ולפעול יחד נגד ארגוני הפשיעה תוך מיצוי הסנקציות הפליליות והאזרחיות-כלכליות.

1. היערכות רשות המסים: לצורך מילוי תפקידה במאבק בארגוני הפשיעה היה על רשות המסים, הכוללת את אגף מס הכנסה ואגף המכס ומס ערך מוסף (לשעבר), להקים מערך חקירות ומודיעין מאוחד למאבק בארגוני הפשיעה שיפעל במסגרתה ולשפר את שיתוף הפעולה עם גופי האכיפה האחרים ובראשם המשטרה.

משנת 2004 דנו רשות המסים והמשטרה בדרכים לשיפור ולהרחבה של שיתוף הפעולה ביניהן במאבק בארגוני הפשיעה והתוו לשם כך מערך עבודה. בנובמבר 2005 אף החליטו מנהל רשות המסים דאז, מר איתן רוב, ומפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב משה קראדי, להקים פורומים משותפים ולגבש תכניות עבודה, נהלים ויעדים משותפים. בתכנית העבודה של הרשות לשנת 2005 הוחלט לבצע שינויים ארגוניים בתחום המודיעין והחקירות ולהקים מערך מודיעין שיאחד את יחידות המודיעין של המכס ומס ערך מוסף עם יחידות המודיעין של מס הכנסה שיתמחה גם בארגוני הפשיעה.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, עדיין לא הקימה רשות המסים את מערך המודיעין והחקירות החדש. זאת ועוד, למעט הקמת פורומים משותפים לא השלימו רשות המסים והמשטרה את היערכותן להגברת שיתוף הפעולה ביניהן. משנת 2007 פחתה הפעילות של רשות המסים במאבק בארגוני הפשיעה בשל סכסוך עבודה ברשות; המשטרה ורשות המסים לא הקימו מאז צח"מים משותפים חדשים לטיפול בארגוני פשיעה, ואנשי הרשות לא השתתפו בכוחות המשימה. כפועל יוצא, מרכיב משמעותי במאבק בתשתיות הכלכליות של הארגונים לא בא לידי ביטוי, דבר שפגם בתוצאותיו.

2. היערכות הפרקליטות: במסגרת המאבק בארגוני פשיעה היה על הפרקליטות להיערך להכוונת המשטרה בחקירות של ארגוני הפשיעה כדי שבתי המשפט יוכלו להרשיע את ראשי הארגונים ולפגוע בנכסיהם תוך שימוש בכלים החקיקתיים החדשים - חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, וחוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003. משנת 2004 קבעה פרקליטות המדינה כי המאבק בארגוני פשיעה הוא יעד מרכזי וקבעה קווים מנחים להיערכות למאבק זה, ובכלל זה מינוי פרקליטים קבועים לליווי חקירת ארגוני הפשיעה משלביה המוקדמים.

הועלה כי במסגרת ליווי חקירת שני ארגוני פשיעה משמונת הארגונים שנבדקו החליפה הפרקליטות כמה פעמים את הפרקליטים שמינתה. מצב זה יש בו כדי לפגוע בתפקודם של הפרקליטים ולעכב את התקדמות החקירה ואת גיבוש כתב האישום. עוד עלה שהפרקליטות יזמה באפריל 2007 תיקון חקיקה שנועד להתאים את הוראות סדרי הדין הפלילי למאפיינים הייחודיים של המאבק בארגוני הפשיעה, ואולם משרד המשפטים טרם סיים לבחון את התיקון האמור וטרם גיבש הצעת חוק בנושא. בנסיבות אלה נפגעת היכולת של גורמי האכיפה להשתמש בחוק זה ככלי מרתיע ואפקטיבי.

3. שיתוף הפעולה בין הרשות לאיסור הלבנת הון ובין המשטרה: הרשות לאיסור הלבנת הון מנהלת מאגר מידע של דיווחים המתקבלים מנותני שירותים פיננסיים ומעבדת אותו כדי לסייע לגורמי האכיפה במניעה ובחקירה

של עברות הלבנת הון - עברות שארגוני הפשיעה מרבים לבצע כדי להסתיר את מקור ההכנסות שהשיגו מפעילותם הפלילית. המשטרה רשאית לקבל מידע ממאגר הרשות, והיא נדרשת להגיש לה מבעוד מועד את בקשותיה למידע ולסווגן באופן שיאפשר לרשות למסור לה מידע מודיעיני איכותי ומדויק.

הועלה שהמשטרה לא השתמשה במידע שבידי הרשות לאיסור הלבנת הון באופן מיטבי; בשל הנסיבות שבהן הגישה המשטרה לרשות את רוב הבקשות בנושא, הרשות לא העבירה אליה, במרבית המקרים, מידע מעובד ומנותח בנוגע לארגונים.

הקמת הרשות להגנה על עדים

בשנים האחרונות הבחינו הפרקליטות והמשטרה כי מתפשטת תופעת האיום על עדים ועל רכושם והדבר גורם לפגיעה בהליכים המשפטיים. איומים אלה פוגעים מהותית במאבק גורמי האכיפה בארגוני הפשיעה. לפיכך מונה ביולי 2002 צוות בין-משרדי לבחינת הקמתה של רשות להגנה על עדים. בספטמבר 2004 המליץ הצוות להקים רשות כזאת, ובינואר 2006 אימצה הממשלה את המלצותיו והטילה על המשרד לבט"פ, בתיאום עם ועדת היגוי בראשות פרקליט המדינה, להגיש לה תכנית ארגונית ותקציבית להקמתה. במקביל, פעלה ועדת ההיגוי להסדיר את פעילות הרשות בחוק מיוחד, ובמרס 2008 הגישה הממשלה הצעת חוק בנושא. בנובמבר 2008 נחקק החוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

הועלה שבפברואר 2009, כשלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה על הקמת הרשות, טרם הסתיים תהליך הקמתה. לפיכך האחריות להגנה על עדים מאוימים נותרה בידי המשטרה, אף שאין ביכולתה לספק מענה הולם לאותם עדים מאוימים. התוצאה היא מכשול נוסף במאבק בארגוני הפשיעה.

סיכום והמלצות

בסוף שנת 2003 החליטה הממשלה שיש להעמיד את המאבק בארגוני הפשיעה בראש סדר העדיפות הלאומי כדי לבלום את התעצמותם. בתכניות שהוכנו בעקבות החלטותיה הודגש שעל מנת לפגוע בארגוני הפשיעה על העוסקים באכיפה להיערך למאבק משולב, רב-ממדי, יזום וארוך טווח לפירוק התשתיות של הארגונים, בייחוד תשתיותיהם הכלכליות.

ארגוני הפשיעה המשיכו להרחיב את פעילותם הפלילית בארץ ובחו"ל ולצבור הון ונכסים.

אכן נעשו פעולות לשיפור המאבק בארגוני הפשיעה. כך, למשל, נערכו במשטרה שינויים ארגוניים משמעותיים, המאבק בארגוני הפשיעה רוכז תחת קורת גג אחת, ופותחו יכולות מודיעיניות וביצועיות. כל אלה הקנו למשטרה אמצעים מועילים יותר למאבק בארגוני הפשיעה. ואולם הועלה גם כי היערכות גורמי האכיפה למאבק בארגוני הפשיעה לא הושלמה, ותשתיותיהם הכלכליות כמעט לא נפגעו. יתר על כן, סדרי שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה נמצאים בראשית דרכם: הם לא איחדו כוחות ומשאבים למאבק המורכב והמתמשך בארגוני הפשיעה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 היא ציינה כי הלכה עם האחרים העוסקים באכיפה דרך ארוכה בהנהגת שינוי במאבק בארגוני הפשיעה שחייב היערכות מבנית ותהליכי עבודה אחרים של הגופים הנוגעים בדבר לרבות בעניין שיתוף הפעולה ביניהם. אף הפרקליטות הדגישה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי אף שגורמי האכיפה עדיין מצויים בתחילת הדרך, הם עשו עבודת מטה רבה לבניית מערך למאבק בארגונים ולהטמעת התפיסה שיש לנקוט בפעילות כוללת שתעקר את הכדאיות הכלכלית של ההתארגנות הפלילית.

השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, ציין בפגישתו עם מבקר המדינה בפברואר 2009 כי בסמוך לכניסתו לתפקיד קבע במסמך מדיניות את המאבק בארגוני הפשיעה כאחד משני הנושאים המרכזיים לטיפול המשטרה ושירות בתי הסוהר. לפי המדיניות שהתווה פיתחה המשטרה בשנתיים וחצי האחרונות מגוון תחומים ששיפרו את היכולת המודיעינית והחקירתית שלה וערכה שינויים ארגוניים שהקנו לה אמצעים מועילים יותר למאבק בארגוני הפשיעה. השר הבהיר כי מדובר בתהליך מורכב שיביא לשיפור הדרגתי ביכולותיה של המשטרה ויישא פרי בטווח הארוך.

משרד מבקר המדינה מסכם ומציין כי ישנה ציפייה בציבור ליתר עשייה ולהגברת שיתוף הפעולה בין הגורמים העוסקים במאבק בארגוני הפשיעה. אשר על כן, על כל העוסקים באכיפה - המשטרה, רשות המסים, הפרקליטות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והרשות לאיסור הלבנת הון - לסיים בדחיפות את היערכותם המשולבת למאבק בארגוני הפשיעה. בין היתר, עליהם לאייש את כוחות המשימה ולהקים מערך משלים למאבק בכל הארגונים, להתמקד בפגיעה בבסיס הכלכלי שלהם, לגבש לשם כך יעדים ונוהלי עבודה ולהטמיעם ביחידות השטח של כל אחד מהגופים העוסקים באכיפה. אם מתעכב קידומם של נושאים אלה חובה על צוות-העל והוועדה המתמדת לדווח על כך לממשלה; גם על השרים הממונים על גורמי האכיפה - השר לביטחון הפנים, שר האוצר ושר המשפטים - לפעול לקידומם של נושאים אלה ובמידת הצורך לפנות בעניין זה לממשלה.

♦

מבוא

1. ארגון פשיעה הוא חבר בני אדם, מאוגד או בלתי-מאוגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לביצוע עברות מסוג פשע בתחומי המדינה ומחוצה לה. על פי הערכת המשטרה, בעשור האחרון הולכת ומתרחבת הפשיעה החמורה באמצעות ארגוני פשיעה. פעילות פלילית זו, המלווה גם במאבקים אלימים בין ארגונים יריבים, גורמת לפגיעה בחפים מפשע ואף פוגעת בסדר הציבורי, בתחושת הביטחון האישי, בחוסן החברתי ובדמוקרטיה.

ארגוני הפשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים[4] ובתחומי פעילות חוקית[5], ומטרתם השגת רווח כספי גדול. בשנת 2004 הערים משרד המשפטים שהתוצר הכלכלי של ארגוני הפשיעה שיעורו

---

4 תחומי העבריינות העיקריים הם הימורים, סחר בסמים, סחר בנשים ומכוני ליווי, סחיטת דמי חסות, הלוואות "בשוק האפור", עסקי דלק לא חוקיים, הברחות, הונאה בארץ ובחו"ל, קנייה ומכירה של חשבוניות פיקטיביות, הלבנת הון וסחר ברכוש גנוב.

5 כגון מחזור בקבוקים, ניהול עסקי מזון ומסעדנות, עסקי יהלומים וגידול עופות לביצים.

כ-4%-5% מהתל"ג בישראל (כ-20 מיליארד ש"ח). ארגוני הפשיעה משתמשים, בין היתר, במנגנונים להלבנת הון כדי להסתיר או להסוות את מקורו של הרווח הכלכלי שהשיגו באמצעות פעילותם הפלילית וכדי להשתמש בו באין מפריע גם בעתיד לקידום צורכיהם[6]. נוסף על כך, נדרשים הארגונים לחבור אל בעלי עמדות כוח והשפעה במשק, בפוליטיקה, בתקשורת ובחברה כדי לסכל ניסיונות לאכוף עליהם את החוק ולקידום יעדיהם הפליליים.

2. מערך האכיפה הנאבק בארגוני הפשיעה כולל כמה גופים ובהם: המשטרה, רשות המסים, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון). המשטרה מובילה את מערך האכיפה הנאבק בארגוני הפשיעה מכוח אחריותה לאכיפת החוק, לשמירה על הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש. היא מטפלת בנושאים אלה באמצעות האגף לחקירות ולמודיעין[7] (להלן - אח"מ) שבמטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר), היחידות הארציות והיחידות המרכזיות (להלן - ימ"ר או ימ"רים) במחוזות המשטרה או במרחביה, רשות המסים אחראית לגביית מס מנישומים בגין פעילותם החוקית או הבלתי-חוקית. רשות המסים מטפלת בארגוני הפשיעה במסגרת החטיבה לחקירות, מודיעין, סמים ותפישות (להלן - החטיבה לחקירות ולמודיעין) העוסקת בחשיפת עברות מס וחקירתם. למטה החטיבה ברשות כפופים מערך החקירות והמודיעין של המכס ומס ערך מוסף (להלן - מע"מ) ומערך החקירות והמודיעין של מס הכנסה. היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה אחראים לגיבוש מדיניות התביעה וליישומה; פרקליטויות המחוז אחראיות להעמדה לדין של נאשמים בעברות חמורות. הרשות לאיסור הלבנת הון אחראית לניהול מאגר המידע של הדיווחים המתקבלים מנותני שירותים פיננסיים.

3. לצורך המאבק בארגוני הפשיעה עומדים לרשות גורמי האכיפה בעיקר החוקים האלה: חוק העונשין, התשל"ז-1977; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; חוקים פיסקליים לרבות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]; חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975; פקודת המכס וחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. בחוקים אלה נקבעו העברות הפליליות שבגינן ניתן להעמיד לדין עבריין וכן הסנקציות הפליליות והאזרחיות שניתן להטיל עליו, לרבות הפקעת רכושו בידי המדינה לצמיתות וללא פיצוי (להלן - חילוט) או הטלת קנס עליו. בתחילת המאה העשרים ואחת נחקקו שני חוקים חדשים - חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, שהחיל איסורים על שימוש ברכוש שמקורו בעברות המנויות בחוק[8] (להלן - עברות מקור) במטרה להסוותו או להסתירו והקנה לרשויות האכיפה כלים חדשים להילחם בארגוני פשיעה ובפשיעה חמורה; חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, שקבע, בין השאר, שעמידה בראש ארגון פשע, מימון פעילותו או קידומה הם עברות פשע חמורות והמעמיד לרשותם של המופקדים על האכיפה כלי חילוט משוכללים יותר לפגיעה ברכוש הארגון.

4. בדצמבר 2003, על רקע האלימות הגוברת של ארגוני הפשיעה, החליטה הממשלה כי על מנת לבלום את התעצמות ארגוני פשיעה, הלבנת ההון ונזקיהם נדרש שיתוף פעולה בין-מערכתי של כל גורמי האכיפה, והעניין יהיה בראש סדר העדיפות הלאומי. בינואר 2006 חזרה הממשלה והחליטה להעצים את המאבק ולהגביר את שיתוף הפעולה בין כל רשויות המדינה העוסקות באכיפת חוקים הנוגעים למלחמה בארגוני הפשיעה. באותו מועד היא החליטה גם להקים רשות להגנה על עדים במשרד לביטחון הפנים[9] (להלן - המשרד לבט"פ).

---

6 הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להסתיר רכוש שהושג באמצעות פשיעה חמורה, להסוות את מקורו, את זהות בעלי הזכויות בו, את מקומו, להטמיעו ברכוש לגיטימי ולהכינו לשימוש חוזר.

7 בינואר 2005 הוקם אגף לחקירות ולמודיעין במטה הארצי של המשטרה על ידי איחוד אגף החקירות ואגף המודיעין.

8 כגון רצח, סחיטה, הימורים, סחר בסמים, שוחד ומרמה.

9 החלטת הממשלה 1150 מדצמבר 2003; החלטת הממשלה 4618 מינואר 2006; החלטת הממשלה 4619 מינואר 2006.

5. בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של גורמי האכיפה בארגוני הפשיעה. נבדקו ההיערכות של המשטרה, של רשות המסים ושל הפרקליטות למאבק בארגוני הפשיעה, שיתוף הפעולה ביניהם והטיפול של המשטרה בארגונים. הביקורת נעשתה במשטרה באח"מ מטא"ר; בימ"ר תל אביב, בימ"ר מרכז, בימ"ר נגב וביחידה הארצית לחקירות פשעים חמורים ובין-לאומיים (להלן - יאחב"ל)[10]; בדיקות השלמה נעשו ברשות המסים - בחטיבה לחקירות ומודיעין; במשרד המשפטים - במחלקת ייעוץ וחקיקה, בפרקליטות המדינה וברשות לאיסור הלבנת הון. נוסף על כך, נבדקו באמצעות שאלונים שנשלחו לפרקליטי המחוזות נושאים הנוגעים לליווי חקירות בעניין ארגוני פשיעה ולהעמדה לדין של חשודים בפשיעה. בדיקת השלמה נוספת נעשתה ברשות להגנה על עדים שבמשרד לבט"פ.

ההיערכות למאבק בארגוני פשיעה

גיבוש מודל למאבק בארגוני הפשיעה

כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים זיהו ארגונים בין-לאומיים דפוסי פעילות של ארגוני פשיעה בישראל. בשנת 2000 זיהה גם אגף המודיעין (כתוארו אז) (להלן - אמ"ן) במטא"ר פעילות עבריינית בתחומים מגוונים וייחס אותה לארגוני פשיעה. מאותו מועד קבע האגף בכל שנה כי המאבק בארגוני הפשיעה הוא "נושא התעניינות ארצי" (שמשמעותו שעל כל יחידות המשטרה לייחד מאמצים למאבק בארגוני פשיעה). באוקטובר 2002 אפיין אמ"ן את הפעילות העבריינית של ארגוני הפשיעה ומצא כי באותו מועד פעלו בישראל 30 ארגוני פשיעה ובהם שישה ארגונים ארציים. בעקבות כך גיבש אמ"ן מודל פעולה אחיד לטיפול בארגוני פשיעה ארציים ומקומיים ועיגן אותו בנוהל באוגוסט 2003. על פי המודל, האחריות לטיפול בדרג הבכיר של ארגוני הפשיעה הארציים הוטלה על הימ"רים המחוזיים; המרחבים ותחנות המשטרה יסייעו לימ"רים המחוזיים בטיפול ברובד הבינוני וברובד הנמוך של הארגונים (להלן - מודל המדרגים). מודל זה עוגן באותו נוהל.

בינואר 2004 בעקבות החלטת הממשלה חודש קודם כי יש להרחיב את הפעילות המשטרתית נגד ארגוני הפשיעה ולפגוע גם בפֵּרותיה, הכינו המשטרה והמשרד לבט"פ תכנית פעולה למאבק בארגונים אלה. יעדי התכנית כללו נטרול חברי ארגוני הפשיעה, הריסת התשתיות הארגוניות והכלכליות שלהם, צמצום ניכר של הנזק הכלכלי למדינת ישראל והחזרת כושר ההרתעה של גורמי האכיפה. במרס 2004 הפיץ משרד המשפטים בקרב המשרדים הנוגעים בדבר תכנית אסטרטגית "למלחמה בפירות הפשיעה המאורגנת", שנועדה להשלים את תכנית הפעולה של המשטרה והמשרד לבט"פ. התכנית התבססה על ההנחה שהרווח הכספי הוא שמניע את פעילות ארגוני הפשיעה והתמקדה בפגיעה בתשתית הכלכלית של הארגונים. יעדיה המרכזיים היו צמצום התוצר הכספי של הפשיעה המאורגנת, השבה לחברה של מרבית הכספים והרכוש הבלתי-חוקיים שהשיגו הארגונים והגשת כתבי אישום בגין עברות שמהותן הֲפָרות חוק הנוגעות לפעילות של ארגוני פשיעה. התכנית שמה דגש על שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה לצורך מאבק ארוך טווח בארגוני הפשיעה ובתשתיותיהם הכלכליות.

---

10 במסגרת הבדיקה קיבל משרד מבקר המדינה מידע על שני מקרי רצח של מקורות משטרתיים. נוכח החשש לשיבוש חקירות המשטרה התלויות ועומדות בנושא הוחלט להמתין לעת הזו לתוצאות החקירה.

בהתבסס על החלטת הממשלה ועל תכנית הפעולה שהכינו המשטרה והמשרד לבט"פ קבעה המשטרה בתחילת שנת 2004 כיעד מפכ"ל רב-שנתי מְתווה לפירוק התשתיות הניהוליות, העסקיות והחומריות של ארגוני הפשיעה (להלן - מתווה יעד המפכ"ל). לפי הנחת היסוד של מתווה יעד המפכ"ל, בארגוני פשיעה פועל גרעין של בעלי תפקידים מרכזיים שנטרולם לטווח הארוך יפגע בפעילותו הסדירה של הארגון. עם זאת, הנחת היסוד קבעה שפירוק הארגון יושג רק באמצעות פעילות שתתמקד בשחיקת התשתיות הפליליות שהן מקור רווחיו (להלן - מחוללי הפשיעה), ובהפקעת רכושו. המודל קבע שעל המשטרה להקים כוח משימה מיוחד למאבק בארגוני פשיעה אשר ישתף פעולה עם גורמי אכיפה אחרים, יתמקד בגילוי רכוש העבריין, בשחזור תנועותיו של הרכוש ובחשיפת עברות הנוגעות לרכוש זה (להלן - תקיפה כלכלית), נוסף על נקיטת האמצעים המקובלים למאבק בחברי הארגון.

במרס 2005 קיבלה הממשלה החלטה[11] בנושא "תרומת רשות המסים בישראל למאבק בפשיעה", שנועדה להגביר את שיתוף הפעולה בין רשות המסים ובין המשטרה ומשרד המשפטים במאבק בפשיעה. כמה חודשים לאחר מכן, בינואר 2006, חזרה הממשלה והחליטה, כאמור, לחזק את שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה במאבקם בארגוני הפשיעה. במסגרת החלטה זו קבעה הממשלה שיש להקים צוותים וועדות לטיפול בארגוני הפשיעה והפשיעה החמורה, בדומה לצוותים שהוחלט להקימם במסגרת תכנית משרד המשפטים ממרס 2004, ובהם: צוות-על להיגוי בראשות היועץ המשפטי לממשלה; ועדה מתמדת להכוונת הפעילות האופרטיבית של המודיעין והחקירה שבראשות ראש אח"מ במשטרה ובהשתתפות נציגים בכירים של גורמי האכיפה והפרקליטות (להלן - הוועדה המתמדת); צוות מודיעין משולב לעברות כלכליות הנוגעות לארגוני הפשיעה ולפשיעה החמורה, אשר יוקם באח"מ מטא"ר וישתתפו בו נציגים קבועים של המשטרה, של רשות המסים ושל הרשות לאיסור הלבנת הון (להלן - מוקד מודיעין משולב).

בפגישה עם מבקר המדינה ועובדי משרדו שהתקיימה ב-12.02.09, הדגיש השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ), מר אבי דיכטר, שביוני 2006, בסמוך לכניסתו לתפקיד, קבע במסמך מדיניות את המאבק בארגוני הפשיעה כאחד משני הנושאים המרכזיים לטיפול המשטרה ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס). לדברי השר לבט"פ המאבק מחייב פיתוח תשתיות ושינויים ארגונים במשטרה ובשב"ס. בכלל זה היה על המשטרה לשפר את היכולות המודיעיניות, החקירתית והטכנולוגית הנחוצות למאבק המשטרה בפשיעה חמורה בכלל ולמאבק בארגוני פשיעה בפרט. באשר לשב"ס היה עליו להתאים את תורת המודיעין שלו לאתגרי המאבק בפשיעה זו. מכלול פעולות אלו מצריך משאבים וזמן להיערכות.

החלטות הממשלה, התכניות שהוכנו בעקבותיהן והמודל של המשטרה לפירוק התשתיות של ארגוני הפשיעה וכן המדיניות שהתווה השר לבט"פ משקפים תפיסה של מאבק משולב, רב-ממדי, יזום וארוך טווח לפירוק התשתיות של ארגוני הפשיעה. לשם כך נדרשו המשטרה ורשות המסים, הגופים המובילים את המאבק, לאגם סמכויות ומשאבים, לרכז מידע, לגבש שיטות עבודה ולהתמקצע, בייחוד בתחומים חדשים של התקיפה הכלכלית של ארגוני הפשיעה, ולפעול במשותף נגד הארגונים תוך מיצוי הסנקציות הפליליות והאזרחיות-כלכליות נגדם.

היערכות המשטרה למאבק בארגוני הפשיעה

כדי לגבש כלי מבצעי שיאפשר מאבק מיידי בארגוני הפשיעה נדרשו גורמי האכיפה, והמשטרה בראשם, להקים כוח משימה מקצועי בין-מערכתי שיתמקד לאורך זמן במאבק בארגוני פשיעה.

---

11 על פי החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בק 87 מאפריל 2005.

במתווה יעד המפכ"ל מתחילת שנת 2004 נקבע כי הטיפול בארגון הפשיעה ייעשה במסגרת ימ"ר או יחידה ארצית; לצורך פירוק תשתיות ארגוני הפשיעה יוקם בכל ימ"ר (או יחידה ארצית) המטפל בארגון פשיעה כוח תקיפה כלכלי משימתי קבוע, שיהיה אחראי לביצוע התקיפה הכלכלית על ארגון פשיעה מוגדר אחד (להלן - כוח תקיפה כלכלית). כוח התקיפה הכלכלית יהיה כפוף פיקודית לראש הימ"ר (או למפקד היחידה הארצית) ועיסוקו הבלעדי - טיפול בארגון פשיעה. במתווה יעד מפכ"ל הומלץ כי הכוח יורכב משלד פיקודי-ניהולי קבוע שיכלול ארבעה קצינים: מפקד הכוח, קצין הלבנת הון, קצין חילוט, קצין הערכה או מומחה לחקירות ארגוני פשיעה וראש צוות מסים - תפקיד שיאויש בידי עובד רשות המסים. הכוח יהיה רשאי לספח, מפעם לפעם, אנשי מודיעין וחקירות לביצוע משימות מיוחדות ולקראת שלב החקירה הגלויה יתוגבר בחוקרים. השירותים המבצעיים הנדרשים לפעילותו (כגון בילוש, איסוף חומר מודיעיני והאזנות סתר) יוקצו לו על ידי מפלגי המודיעין והבילוש של הימ"ר. עוד נקבע שהכוח ישתף פעולה בקביעות עם יחידות רשות המסים, ייזום פנייה לרשות לאיסור הלבנת הון לקבלת מידע על כל המעורבים בחקירה וילווה בקביעות מתחילת החקירה בידי צוות פרקליטים.

באוגוסט 2006 פרסמה הוועדה המתמדת נוהל הפעלה להכוונת המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. הוועדה החליטה להקים כוחות משימה ייעודיים למאבק בארגוני פשיעה שכל אחד מהם יפעל נגד ארגון פשיעה מוגדר או נגד תופעת פשיעה שתבחר הוועדה. על פי נוהל העבודה - כוחות משימה - מינואר 2008, בכל כוח ישתתפו בקביעות שמונה קציני משטרה ושלושה אנשי רשות המסים וילוו אותו שניים או שלושה פרקליטים קבועים ועובד קבוע של הרשות לאיסור הלבנת הון. את שאר השירותים המבצעיים הנדרשים לפעילות המבצעית המתוכננת של הכוח תספק יחידת האם המשטרתית שבמסגרתה הוא פועל (להלן - כוחות משימה). הכוח יוקם באחת מיחידות השטח לפי הוראת הוועדה. כוחות המשימה דומים בהרכבם, בייעודם ובדרכי עבודתם לכוח התקיפה הכלכלית שנקבע במתווה יעד המפכ"ל.

במחצית השנייה של שנת 2007, במסגרת עבודת מטה לבחינת דרכים לשיפור האפקטיביות של פעילות המשטרה במאבק בארגוני הפשיעה, החליטה המשטרה להקים את היחידה להב 433, שיאוגדו בה ארבע יחידות ארציות של המשטרה - היחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה), יאחב"ל, היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית, היחידה הארצית לאיתור גנבות כלי רכב (להלן - אתג"ר) ויחידה נוספת. נקבע כי איגוד היחידות האמורות ייעשה תוך איגום משאבים ומערכים מבצעיים מחד גיסא ושמירה על ייעודה של כל אחת מהן ועל עצמאותה המקצועית מאידך גיסא.

בשנת 2008 הטיל אח"מ על להב 433 את האחריות לטיפול בחמישה ששת הארגונים הארציים שהוחלט להיאבק בהם באותה שנה. באותה עת החליטה הוועדה המתמדת להקים את כוחות המשימה בלהב 433.

בפגישה עם מבקר המדינה הדגיש השר לבט"פ שהקמת להב 433, בשנת 2008, שיפרה את היכולת המבצעית של היחידות המאוגדות בה והביאה בשנה הראשונה לפעילותה להישגים ניכרים במאבק בפשיעה החמורה. עוד ציין השר, שבתקופת כהונתו ולפי המדיניות שהתווה, פיתחה המשטרה מגוון תחומים ששיפרו את היכולת המודיעינית והחקירתית שלה, בהם: שכלול מערך הזיהוי הפלילי על ידי הגדלת מאגר דגימות D.N.A ושימוש בטכנולוגיות חדשות לביצוע האזנות הסתר. כל אלה הקנו למשטרה אמצעים מועילים יותר למאבק בארגוני הפשיעה.

משרד מבקר המדינה בדק את הקמת כוחות התקיפה הכלכלית לפי מתווה יעד המפכ"ל ואת הקמת כוחות המשימה והפעלת מוקד המודיעין המשולב לפי החלטות הוועדה המתמדת משנת 2006. הבדיקה נעשתה בימ"ר תל אביב, בימ"ר מרכז, בימ"ר נגב וביאחב"ל שבלהב 433. להלן מובאים עיקרי הממצאים.

הקמת כוחות תקיפה כלכלית

בשנים 2004-2007 טיפל כל אחד מהימ"רים של מחוזות תל אביב והמרכז בארגון פשיעה ארצי אחד, ובחלק מהתקופה - אף בשני ארגוני פשיעה ארציים וכן בכמה ארגונים מקומיים; בשנים 2005-2008 טיפלה היאחב"ל בארבעה ארגוני פשיעה; ימ"ר נגב טיפל בשנים 2006-2008 בשני ארגוני פשיעה מקומיים.

הבדיקה העלתה כי אף אחת מיחידות השטח שנבדקו לא הקימה כוח תקיפה כלכלית לפי מתווה יעד המפכ"ל משנת 2004. הטיפול בארגוני פשיעה ביחידות אלה בוצע בידי צוותי חקירה מיוחדים של חוקרי משטרה (להלן - צח"מ), לעתים בשיתוף עובדי רשות המסים ובליווי של פרקליטים. שלא ככוח תקיפה כלכלית, הצח"מים הוקמו לפרק זמן קצוב, והם לא כללו שלד פיקודי-ניהולי קבוע וקצינים שהוכשרו לתקיפה כלכלית או מומחים לטיפול בארגוני פשיעה. בעת שטיפלו המשתתפים בצח"מים בארגוני פשיעה הם ביצעו גם חקירות אחרות, לפי סדר העדיפות של היחידה. להלן פירוט הממצאים:

1. בימ"ר מרכז הוקם בשנת 2004 מחלק כלכלי לטיפול בארגוני הפשיעה שבאחריותו ובעברות כלכליות. במסגרת המחלק פעלו תשעה חוקרים. למחלק לא הוצמד פרקליט מלווה קבוע. בשנת 2006 פורק המחלק, והימ"ר טיפל בשני ארגוני פשיעה מקומיים באמצעות "צוות כלכלי" של רכז הלבנת הון ושני חוקרים. לא מונה ראש צוות ולא השתתפו בו קצין חילוט וקצין המתמחה בארגוני פשיעה או נציג של רשות המסים. הפרקליטות גם לא הצמידה לצוות פרקליט מלווה קבוע והפרקליטים הוחלפו במהלך הטיפול בתיקים השונים. זאת ועוד, הצוות עוסק בעת ובעונה אחת גם בטיפול בנושאים אחרים, ובהם חקירות אירועי רצח ועברות סמים ומסייע בתחום התקיפה הכלכלית לצוותי חקירה אחרים בימ"ר. בארגון פשיעה ארצי שבטיפול הימ"ר טיפלו צח"מים, שהוקמו מפעם לפעם. הם לא כללו קצין הלבנת הון, קצין חילוט, מומחה לארגוני פשיעה, נציגים של רשות המסים וגם לא הוצמדו להם פרקליטים מלווים, אף שהשלד הניהולי הקבוע של כוח תקיפה כלכלית אמור לכלול את אלה.

2. בימ"ר תל אביב הוקם בשנת 2002 צוות קבוע של שלושה חוקרים מומחים להלבנת הון שטיפל בעבריינות כלכלית ובארגוני פשיעה. לא מונה מפקד צוות, ולא השתתפו בו קצינים או שוטרים מומחים לחילוט ולארגוני פשיעה. כמו כן לא השתתף בצוות באופן קבוע נציג רשות המסים ופרקליט מלווה. זאת ועוד, כבר בשנת 2005 שונה הייעוד של הצוות והוחלט כי הוא יעסוק בחקירות לפי סדר העדיפויות של הימ"ר, לרבות חקירות פליליות "רגילות".

3. ימ"ר נגב טיפל מאוגוסט 2006 ועד יוני 2007 בארגון פשיעה מקומי אחד בלי שהקים כוח תקיפה כלכלית או צח"מ לטיפול בנושא. באוגוסט 2007 החל הימ"ר לטפל בארגון פשיעה מקומי נוסף. לצורך הטיפול בארגון זה הקים הימ"ר צוות מיוחד, שכלל את מפקד הצוות ושוטרת שהייתה אחראית לחילוט ולטיפול בהלבנת ההון. הצוות לא כלל קציני חילוט, הלבנת הון וארגוני פשיעה ופרקליט מלווה קבוע, ולא נכללו בו אנשי רשות המסים, שלא כנדרש. הימ"ר פירק את הצוות לאחר שמונה חודשים, אף שהמשיך לטפל בארגון.

4. ביאחב"ל הוקמו משנת 2005 צח"מים לטיפול בארגוני הפשיעה שבטיפולה. עד שנת 2007 השתתפו בהם מפעם לפעם גם עובדי רשות המסים. הצח"מים לא כללו קציני הלבנת הון, חילוט וארגוני פשיעה, שלא כנדרש. החוקרים בצח"מים טיפלו בעת ובעונה אחת בארגוני הפשיעה ובחקירות נוספות לפי סדר העדיפויות של היחידה. לפי החלטת הוועדה המתמדת מינואר 2008 הוקם ביאחב"ל כוח משימה למאבק בארגון פשיעה ארצי.

בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי ביאחב"ל מונה בשנת 2004 קצין הלבנת הון מוסמך אשר סייע לכל הצח"מים שהוקמו ביחידה וכל קציני היאחב"ל עברו

הכשרה בתחום. המשטרה הסבירה כי היות שהטיפול בארגוני הפשיעה ארוך טווח, אנשי הצח"מ של יאחב"ל טיפלו מעת לעת במשימות נוספות רק במידה שהעיסוק העיקרי בארגוני הפשיעה לא נפגע. עוד מסרה כי לאחר מועד סיום הביקורת הוקם בימ"ר תל אביב מחלק לתקיפה כלכלית במפלג המודיעין שתפקידו לעסוק באיסוף מודיעיני רציף ומובנה בעניין הלבנת הון וארגוני פשיעה בהיבט כלכלי וחילוט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הקמת כוח תקיפה כלכלית משימתי המשוחרר ממטלות אחרות, היא שנועדה להבטיח תקיפה כלכלית מתמשכת, קבועה ואפקטיבית של ארגוני פשיעה. הצח"מים שהקימה היאחב"ל לא כללו, כאמור, את כל הקצינים שהיו אמורים ליטול בהם חלק - לצד קצין הלבנת הון קבוע חסרו בהם גם קצין חילוט וקצין ארגוני פשיעה. אי-הצבתם בצוותים בקביעות אינה מאפשרת התמודדות מיטבית עם סוגיות מורכבות בהלבנת הון המאפיינות את פעילותם של ארגוני הפשיעה, במיוחד ארגוני פשיעה ארציים המטופלים על ידי יאחב"ל. ממצאי הביקורת העלו שיאחב"ל לא פגעה בתשתיותיהם הכלכליות של כל ארגוני הפשיעה בהתאם למדדי מתווה יעד המפכ"ל (ראו להלן), ולפיכך ספק אם הסטת משתתפי הצח"מים למשימות אחרות אכן לא פגעה בטיפול בהם.

יצוין כי בפברואר 2004, בסמוך להפצת הנחייתו של מטה אמ"ן בנוגע להקמת כוחות התקיפה כלכלית במסגרת מתווה יעד המפכ"ל, בדק המטה את אופן הקמת הכוחות בימ"רים. הבדיקה העלתה שבימ"רים המחוזיים של ירושלים, דרום ותל אביב לא הקימו שלד של הכוח, ובמחוז צפון ומרכז הקימו שלד במתכונת חסרה. עוד יוער כי בקרות מדגמיות שביצע בשנים 2004-2008 מדור תקיפה כלכלית שבמטה אח"מ (להלן - מדור תקיפה כלכלית) בכל הימ"רים המחוזיים מלמדות כי היחידות אוישו בקצינים ובעובדים חסרי הסמכה והכשרה מקצועית בתחומים שונים החיוניים לשם עיסוק בהלבנת הון, לאיסוף ולהערכה מודיעיניים לצורכי תקיפה כלכלית ולשימוש במערכות מחשב המשמשות לצורך איסוף המודיעין הכלכלי, ולכן היו בעיות מתמשכות במערך התקיפה הכלכלית של יחידות השטח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי בהיעדר מקור תקציבי הקמת מבנה הפעולה של כוח תקיפה כלכלית לא נכללה כרכיב מחייב במתווה יעד המפכ"ל מינואר 2004.

יוטעם שכוח תקיפה כלכלית הוא עמוד התווך שעליו נסמכת התקיפה הכלכלית שבבסיס מתווה יעד המפכ"ל. לפיכך הטענה כי מבנה הפעולה של כוח זה לא הוכלל כרכיב מחייב אינה עולה בקנה אחד עם נוסח המתווה. המתווה הופץ ליחידות המשטרה לאחר שבינואר 2004 דחתה הממשלה את בקשת המשטרה לתוספת תקציב לטובת המאבק בארגוני פשיעה, ומסגרת התקציב הייתה ידועה. הדוגמאות שהובאו לעיל מלמדות כי ביחידות המשטרה הוקצו בשנת 2004 משאבים לתקיפה כלכלית, גם אם לא היה די בהם, ואולם לא נעשה בהן שימוש יעיל בהתאם למתווה ועם הזמן אף השתמשו היחידות במשאבים אלו לצרכים אחרים. אף כאשר הופנה כוח אדם למשימה זו, לא הייתה התאמה בין כישוריו לבין מהות המטלה ומורכבותה.

הקמת כוחות המשימה

בנובמבר 2006 קבעה הוועדה המתמדת כי יש להקים עשרה כוחות משימה לטיפול בארגוני פשיעה ובתופעות פשיעה חמורות, אבל בגלל אילוצים תקציביים היא החליטה חודש לאחר מכן להסתפק בהקמת שישה. היא קבעה את הרכבם והחליטה כי שלושה כוחות יפעלו נגד ארגוני פשיעה, ושלושת האחרים יפעלו נגד תופעות פשיעה. הוועדה קבעה את ינואר 2008 כתאריך תחילת פעולתם של חמישה כוחות משימה.

כוחות המשימה המטפלים בארגוני פשיעה ובתופעות הפשיעה הוקמו לאחר עיכוב ניכר - רק בינואר 2008 הוקמו חמישה מהם; ייעודו של השישי נקבע ביוני אותה שנה, אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, הוא טרם הוקם. במועד סיום הביקורת עדיין לא אוישו כל התפקידים שנקבעו בתקן כוחות המשימה: המשטרה איישה רק כמחצית מהם (בפברואר 2009 מאוישים שלושה רבעים מהתפקידים), רשות המסים לא איישה אף אחד מהתפקידים שנקבעו בתקן בשל סכסוך עבודה ברשות, שפרץ בשנת 2007 וטרם הסתיים, אשר בעקבותיו לא משתתפים אנשיה בחקירות הנוגעות לארגוני פשיעה, ולא הושלם גיוסם של כל הפרקליטים המלווים. הדבר הקשה על כוחות המשימה למלא את תפקידיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 מסרה המשטרה כי מיד לאחר שהחליטה הוועדה המתמדת על הקמת כוחות המשימה הוחל בהכנת הבקשה לתקצובם מכספי קרן החילוט, והתהליך הסתיים רק במאי 2007. מיד עם אישור התקציב היא הקימה מינהלה לאיתור מועמדים לאיוש תקני השוטרים בכוחות המשימה. אולם איוש זה התעכב בשל פרק הזמן הדרוש לגיוסם ולהכשרתם של קציני משטרה לתפקידים הנדרשים ובגלל מחסור במועמדים מתאימים. המשטרה הוסיפה כי הוועדה המתמדת קבעה את ינואר 2008 כתאריך תחילת פעילותם של חמישה כוחות משימה ולא כתאריך יעד לאיושם המלא.

באשר לסכסוך העבודה ברשות המסים שבעטיו לא אוישו תקני הרשות, הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי היא "רואה חשיבות גדולה בפיתרון המשבר מול ועדי העובדים בנושא הפשיעה המאורגנת. בימים אלו הוגש מסמך לאגף התקציבים באוצר לפתור הסכסוך המתמשך".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם איוש תקני המשטרה הוא תהליך האורך זמן הרי שאין זה סביר ששנה לאחר תחילת פעילות כוחות המשימה וכשלוש שנים מההחלטה על הקמתם לא יהיה אפילו צפי להשלמת איוש תקני המשטרה בהתאם להחלטת הוועדה המתמדת. אי-השלמת איוש התקנים פוגע בהכרח בפעילותם של כוחות המשימה נגד ארגוני הפשיעה. באשר לאיוש אנשי רשות המסים, אין זה סביר כי סכסוך עבודה יעכב את המאבק בארגונים אלה יותר משנתיים. על רשות המסים ועל מנהליה לפעול יחד עם אגף התקציבים במשרד האוצר לפתרון הסכסוך, ובמידת הצורך - לערב את שר האוצר ואת הממשלה בנושא.

הקמת מוקד המודיעין המשולב

טיפול ב"עברות חשיפה", דהיינו עברות שאין מתלוננים עליהן אלא יש לחשוף אותן[12], שהן מרבית העברות שבהן מעורבים ארגוני פשיעה, מחייב מידע מודיעיני מעולה על פעילי הארגון ונכסיהם. הדברים אמורים במיוחד בדרג הבכיר של ארגוני פשיעה, שככלל אינו מחזיק רכוש בשווי ניכר על שמו, והפעילות לאיתורו מתמקדת בחשיפת "אנשי קש" או חזית, בגילוי עקבות הפעולות שאינן רשומות ובחשיפת הזיקה בין הרכוש לעברה הפלילית. מידע מודיעיני מעולה על פעילי הארגון ונכסיהם יושג הן על ידי איסוף והן על ידי קבלת כל המידע הרלוונטי הנכלל במערכות של גורמי האכיפה, שקבלתו מותנית בהרשאת גישה למאגרים ובשיתוף פעולה עם המחזיקים במידע.

לפי החלטת הממשלה מינואר 2006 ולפי החלטת הוועדה המתמדת מאוגוסט אותה שנה, הוקם במרס 2007 מוקד המודיעין המשולב באח"מ מטא"ר לשיפור התמונה המודיעינית בנוגע לארגון

---

12 דוגמת עברות הלבנת הון, סחר בסמים והימורים.

הפשיעה. במוקד אמורים להשתתף בקביעות אנשי משטרה, נציגי רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון ונציגי רשויות נוספות שיזומנו לפי העניין. תפקיד המוקד לעבד מידע מודיעיני באמצעות גישה ישירה למאגרי הגופים המיוצגים בו ולגבש מסמך הכולל מידע על היקף הפעילות הפלילית של הארגון ועל רכוש העבריין הניתן לשלילה באמצעות חילוט, הטלת קנסות ושומות אזרחיות או השבת הרכוש לקורבנות בעלי הזכויות (להלן - שלילת הרכוש). המסמך אמור גם לכלול פירוט של הנסיבות המעמידות את העילה לשלילת הרכוש ושל טוענים פוטנציאלים לזכות בו (להלן - כתבת מוקד). הפצת כתבת המוקד לגורמים הרלוונטיים תסייע ליחידות השטח בטיפול בארגונים ותמקד את מאמציהם. לפי נוהל מוקד המודיעין המשולב, לצורך הפצת כתבת המוקד לגורם האכיפה אשר הכתבה נוגעת לפעילותו, הגורמים המוסמכים בכל אחד מהגופים שתרמו לה מידע צריכים לבדוק אותה ולאשר את מסירת המידע. לפי החלטת הוועדה המתמדת, פעילות מוקד המודיעין המשולב בשנת העבודה 2007 הייתה צריכה להתמקד בשלושה ארגוני פשיעה ארציים ובשתי תופעות פשיעה, שכוחות המשימה היו אמורים לטפל בהם.

בספטמבר 2007 סיים המוקד את הכנת הכתבה הראשונה, הנוגעת לארגון פשיעה אחד; באפריל 2008 סיים המוקד להכין את הכתבה הנוגעת לארגון פשיעה אחר, אולם רק ביוני 2008 הועברו שתי הכתבות לכוחות המשימה המטפלים בהם. השיהוי בהעברת כתבת המוקד הראשונה נגרם עקב שאלה שהתעוררה לגבי הגורמים ברשות לאיסור הלבנת הון המוסמכים לעיין בה לפני שתאשר למסור אותה לכוחות המשימה.

בתשובתה הסבירה המשטרה כי הייתה מחלוקת ממוקדת בין הרשות לאיסור הלבנת הון לבין רשות המסים, אם קיימת הצדקה חוקית להתיר עיון במידע של רשות המסים המופיע בכתבות המוקד גם לבעלי תפקידים נוספים ברשות לאיסור הלבנת הון, נוסף על מנהלה. המשטרה הסבירה כי ראש הרשות לאיסור הלבנת הון סבר שעד לפתירת המחלוקת אין להפעיל את סמכותו לאשר כתבות שהוכנו.

בתשובתה באותו נושא למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 מסרה הרשות לאיסור הלבנת הון כי אין כל יסוד לטענה כי השיהוי בהעברת כתבות המוקד נגרם עקב חילוקי דעות שהתעוררו בין נציגיה ובין נציגים של הגופים האחרים לגבי הגורמים ברשות המוסמכים לאשר את הכתבה לפני מסירתה לכוחות המשימה. בתשובתה מפברואר 2009 ציינה הרשות כי טיוטת הכתבה שהועברה לרשותה "בסמוך לאותו מועד [ל-30.1.08] הייתה מושחרת בחלקה באופן שלא ניתן היה לאשרה." הרשות הוסיפה שהיא קיבלה את הנוסח הסופי (לא מושחר) של הכתבות במהלך אפריל 2008 וראש הרשות חתם עליהן ואישר אותן להפצה בתחילת יוני 2008.

יוטעם כי ממכתב מינואר 2008 של ראש הרשות לאיסור הלבנת הון, עו"ד יהודה שפר, לסמנכ"ל בכיר לחקירות ומודיעין ברשות המסים דאז, מר דורון ארבלי, עולה שכתבת המוקד הראשונה הועמדה לעיונו ולאישורו כבר בסוף ינואר 2008. עוד עולה ממכתבו שלדעתו עובדים נוספים ברשות רשאים לעיין בה.

במרס 2008 דן צוות משפטי של הוועדה המתמדת בשאלת הגורמים ברשות לאיסור הלבנת הון הרשאים לעיין בכתבות המוקד. ראש הצוות המשפטי, עו"ד אביה אלף, סברה שדרישת ראש הרשות להתיר עיון בכתבת המוקד לגורמים נוספים ברשות לא תואמת את נוהל מוקד המודיעין המשולב. עמדה זאת לא הייתה מקובלת על ראש הרשות לאיסור הלבנת הון. יחד עם זאת ראש הרשות הסכים לעיין בשתי כתבות המוקד בעצמו ולאשרן ולאפשר את הפצתן לכוחות המשימה בתחילת יוני 2008 ואולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא נקבעו הגורמים המוסמכים ברשות לאיסור הלבנת הון הרשאים לעיין בכתבות המוקד ולאשרן.

העברת הכתבות המודיעיניות של המוקד באיחור של חודשים ממועד גיבושן חייבה את כוחות המשימה לבדוק את המידע המצוי בהן ולעדכנו ולא אפשרה להם לפעול על פיהן באופן מיידי. זאת ועוד, אף שכתבת המוקד אמורה הייתה להיות הבסיס לעבודת כוח המשימה ולהיעשות בתיאום אתו - בשל העיכוב בהעברת הכתבה עסק כוח המשימה ביאחב"ל, שטיפל בארגון נשוא הכתבה, במיפוי כלכלי של ארגון זה, אך בתחומים שונים מאלה שבהם עסק המוקד המודיעיני המשולב. לכן כאשר התקבלה לבסוף הכתבה בעניין ארגון זה היא לא תאמה את כיווני האיסוף והחקירה של הכוח ולמעשה לא סייעה לו בעבודתו. אשר לכתבה האחרת - העברתה לכוח המשימה בימ"ר מרכז תשעה חודשים לאחר הקמת הכוח משמעה כי במשך מרבית שנת 2008 לא סייע מוקד המודיעין המשולב לפעילות.

על כל גורמי האכיפה השותפים במוקד המודיעין המשולב היה להכריע בדחיפות במחלוקת שהתעוררה בנוגע לגורמים המוסמכים לעיין בכתבות המוקד ולאשרן ולמנוע את העיכוב בהעברת המידע החיוני לכוח המשימה. ראוי שגורמים אלה יסדירו נושא זה בנוהל כדי למנוע הישנות המחלוקת ותוצאותיה בעתיד.

☆

מהאמור לעיל עולה כי אף שהמשטרה קבעה כבר בתחילת שנת 2004 שיש להקים בימ"רים וביחידות הארציות כוחות ייעודיים למאבק בארגוני הפשיעה, היא לא הקימה אותם. נוסף על כך לא הושלמה הקמתם של כוחות המשימה ותרומת מוקד המודיעין המשולב למאבק בארגוני הפשיעה לא הייתה מיטבית עקב העיכוב בהעברת כתבות המוקד לכוחות המשימה.

מאבק המשטרה בארגוני הפשיעה

במתווה יעד המפכ"ל נקבע שעל כוח התקיפה הכלכלית לפרק את ארגון הפשיעה באמצעות פגיעה בתשתיותיו האנושיות והכלכליות. לשם כך הוגדרו במתווה יעד המפכ"ל שלושה מדדים מצטברים, ולכל אחד מהם ניתן משקל יחסי בקביעת הציון הסופי של העמידה ביעד: מדד נטרול דמויות מרכזיות בארגון - הנטרול יושג על ידי הגשת כתבי אישום נגד חברי הארגון; מדד שלילת רכוש הארגון; מדד שחיקת עסקיו הבלתי-חוקיים (להלן - מחוללי הפשיעה) על ידי סגירה או תפיסה או חילוט של 80% מהעסקים שמופו על ידי המשטרה. המתווה קבע, כאמור, כי לצורך המיפוי הכלכלי של הנכסים ושל מחוללי הפשיעה על הכוח לשתף פעולה עם יחידות רשות המסים, עם הרשות לאיסור הלבנת הון, עם המוסד לביטוח לאומי ועוד.

כאמור, במתווה יעד המפכ"ל משנת 2004 נקבע כי האחריות למאבק בארגוני הפשיעה תוטל על הימ"רים המחוזיים, ומשנת 2005 - גם על יאחב"ל. בשנת 2006 פירקה המשטרה את הימ"ר המחוזי של מחוז דרום, והאחריות לטיפול בארגוני הפשיעה הועברה לימ"רים המרחביים של המחוז. בשנת 2007 ביצעה המשטרה שינוי דומה במערך הימ"רים של מחוז צפון.

לפי נוהל "מתווה הבקרה ליעד מפכ"ל 2004 - ארגוני פשיעה" מאפריל 2004, על מטה אמ"ן לבצע בימ"רים בקרה לבדיקת ההתקדמות להשגת היעד, נוסף על המעקב השוטף בנושא שעל היחידות לקיים בעצמן. בחודשים אפריל-מאי 2004 בדק אמ"ן את ההתקדמות להשגת היעד במחוזות בחודשים ינואר-אפריל 2004 לפי כל המדדים (להלן - בדיקת אמ"ן משנת 2004).

יצוין כי ביולי 2008 אישרה הוועדה המתמדת את המדדים שלפיהם תיבחן מידת ההצלחה של כוחות המשימה (להלן - מדדי כוחות המשימה). גם במדדים אלה כמו במתווה יעד מפכ"ל הושם דגש על פירוק התשתיות הכלכליות של ארגוני הפשיעה לצד פגיעה בתשתיות האנושיות שלהם. מדדים אלה ייחודיים לכוחות המשימה ועל שאר יחידות המשטרה חלים המדדים שנקבעו במתווה יעד המפכ"ל לפירוק תשתיות ארגוני הפשיעה.

על יסוד נהלים, יעדים ומדדים אלה בדק משרד מבקר המדינה נושאים אחדים הנוגעים למאבק בארגוני הפשיעה באמצעות בדיקה פרטנית[13] של טיפול המשטרה בשמונה ארגוני פשיעה: שני ארגוני פשיעה שטופלו ביאחב"ל; שני ארגוני פשיעה שטופלו בימ"ר תל אביב; שלושה ארגוני פשיעה שטופלו בימ"ר מרכז; ארגון פשיעה אחד שטופל בימ"ר נגב (להלן - שמונת הארגונים).

נטרול דמויות מרכזיות בארגוני הפשיעה

לפי מתווה יעד המפכ"ל, נטרול הדמויות המרכזיות בארגון פשיעה יושג אם יוגשו כתבי אישום נגד אלה: 50% מאנשי המדרג הבכיר בארגון, הכולל את מקבלי ההחלטות בו, יוזמי פעולותיו, המנחים את פעילותו והשולטים ברכושו; 25% מאנשי מדרג הביניים שבארגון, הכולל את המתכננים, המפעילים, המגייסים והמתווכים; 25% מאלה שדורגו במדרג הנמוך של הארגון, הכולל את מבצעי הפעילות הפלילית שלו. תנאי נוסף לעמידה ביעד הוא שלפחות 50% מכלל הנאשמים בכל הדרגים יהיו עצורים עד תום ההליכים. לשם כך על הכוח למפות את כל חברי הארגון לפי תפקידיהם, כפיפויותיהם, תחומי האחריות והפעילות שלהם.

לפי מדדי כוחות המשימה, מידת ההצלחה של נטרול הדמויות המרכזיות של ארגון נקבעת באמצעות שקלול דירוג החשיבות של כל אחד מאנשי הגרעין הקשה שלו ומידת האפקטיביות של הסנקציות שיינקטו נגדו. הסנקציות כוללות בין היתר מאסר, הסגרתו למדינה זרה, גירושו לחו"ל ושלילת רישיונו (בעיסוק מקצועי או אחר). ההישג הנדרש לנטרול הדמויות המרכזיות של הארגון הוא 70% מההישג המְרבי שיושג אם נגד כל אחת מהדמויות המרכזיות של הארגון ינקטו את הסנקציה האפקטיבית ביותר.

1. לפי בדיקת אמ"ן משנת 2004, כל מחוזות המשטרה מיפו את הדמויות המרכזיות בכל הארגונים שבהם הם מטפלים. כל הימ"רים הצליחו להביא לידי הגשת כתבי אישום נגד דמויות במדרג הבינוני והנמוך של הארגונים הארציים והמקומיים שהיו בטיפולם, ואלה גם נעצרו עד תום ההליכים. ואולם נגד בכירים בארגונים הארציים והמקומיים הוגשו כתבי אישום מעטים בלבד.

2. משרד מבקר המדינה בדק את פעילות יחידות השטח לנטרול הדמויות הבכירות בשמונת הארגונים משנת 2004 ועד תום מועד הביקורת, אוגוסט 2008.

---

13 לגבי כל ארגון נבדקו מתכונת הטיפול (כגון כוח תקיפה כלכלית או צח"מ), מיפוי התשתיות האנושיות שלו, מיפוי רכושו ועסקיו הבלתי-חוקיים, שיתוף פעולה עם רשויות אחרות ועם הפרקליטות, בקרה והפקת לקחים על ידי מטא"ר ועל ידי המחוז או היחידה הארצית ותוצאות הטיפול לפי מתווה יעד המפכ"ל.

בבדיקה עלה כי יחידות השטח מיפו בשיטתיות את התשתיות האנושיות של כל ארגוני הפשיעה שנבדקו, תפקידיהן, כפיפויותיהן, תחומי האחריות והפעילות שלהן בתוך הארגון.

אשר לנטרול הדמויות - בכירים בשישה (75%) מארגוני פשיעה שנבדקו נוטרלו. בשניים (25%) מארגוני הפשיעה האחרים שנבדקו החל הטיפול כבר בשנת 2003; נגד בכירים באחד טרם הסתיימה החקירה, וחומר החקירה בעניין בכירים מהארגון האחר הועבר לפרקליטות בינואר 2008, ואולם טרם הוגש נגדם כתב אישום.

מהאמור לעיל עולה כי פעילות יחידות השטח של המשטרה נגד ארגוני הפשיעה שנבדקו הביאה ברוב המקרים לידי נטרול הדמויות הבכירות בארגונים המקומיים לפי מתווה יעד המפכ"ל. עבודת המשטרה והפרקליטות בעניין הדמויות הבכירות בשניים מן הארגונים הארציים הגדולים שנבדקו עדיין לא נסתיימה.

שלילת רכוש ארגוני הפשיעה

לפי מתווה יעד המפכ"ל, כדי לעמוד ביעד של שלילת רכוש ארגוני הפשיעה על כוח התקיפה הכלכלית לשלול 40% מכלל רכוש הארגון הממופה על ידי חילוט רכוש או השבתו לנפגעים או על ידי תשלום כופר לרשות המסים. לשם כך על הכוח למפות את כל רכוש הארגון - רכוש שמקורו בפעילות הארגון או שהושג מרווחיו או שנמצא בחזקת בכיר בארגון או בשליטתו. המיפוי צריך לכלול את אלה: פרטים מזהים; הזיקה בין הרכוש ובין הארגון; מועד השגת הרכוש ושוויו המוערך; ציון אחרים שיש להם זיקה לרכוש וציון מהותה. את המיפוי הכלכלי צריך כוח התקיפה הכלכלית לבצע בשיתוף יחידות רשות המסים ומאסדרים (רגולטורים) שונים וכן על ידי הגשת בקשות לרשות לאיסור הלבנת הון.

לפי המדד שקבעה הוועדה המתמדת לכוחות המשימה, לצורך שלילת רכוש של ארגון הפשיעה על כוח המשימה להביא לידי שלילה של 20% מרווחי הארגון שזוהו במיפוי הכלכלי בשנתיים, תקופת הטיפול המשוערת של כוח משימה בארגון פשיעה. כמו כן נקבע מדד הצלחה כלל מערכתי שעמידה בו מחייבת פתיחת הליכים לשלילת 70 מיליון ש"ח באותו פרק זמן.

1. בדיקת אמ"ן משנת 2004 העלתה כי מחוזות המשטרה מיפו באופן חלקי את הרכוש של הארגונים שבהם הם מטפלים. ימ"ר מרכז וימ"ר תל אביב לא מיפו כלל את הרכוש של הארגונים הארציים שהיו באחריותם, וימ"ר דרום מיפה באופן חלקי את הנכסים של הארגון הארצי שטיפל בו. הוערך כי שווי הרכוש שמופה היה 62 מיליון ש"ח.

2. משרד מבקר המדינה בדק את פעילות יחידות השטח למיפוי, להערכת השווי ולשלילת הנכסים של שמונת הארגונים משנת 2004 ועד תום מועד הביקורת, אוגוסט 2008.

בבדיקה עלה כי מלבד מיפוי נכסים של שני ארגוני פשיעה, אף לא יחידה אחת מיפתה את כל הנכסים של ארגוני הפשיעה כנדרש במתווה יעד מפכ"ל. לא נשלל רכוש של ארגון פשיעה בשום דרך - לא על ידי חילוטו או השבתו לנפגעים ולא על ידי תשלום כופר לרשות המסים; הפרטים מובאים להלן.

(א) הרכוש של שישה (75%) מארגוני הפשיעה שנבדקו מופה על ידי יחידות השטח באיחור, באופן חלקי ולא בצורה שיטתית. מיפוי הרכוש של שני ארגוני פשיעה מקומיים החל בחפזה

בסמיכות רבה לתחילת החקירה הגלויה נגדם ולמעצרם של בכיריהם; במקרה אחר, בעניין ארגון פשיעה ארצי, היחידה פנתה לקבלת מידע על נכסיו של ראש הארגון לרשות המסים ולרשות לאיסור הלבנת הון בסמוך למועד הסגרת ראש הארגון למדינה זרה; יחידה אחרת החלה למפות את הרכוש של ארגון פשיעה מקומי אחר רק כשנתיים לאחר שקיבלה את האחריות לטיפול בו, והדבר נעשה על ידי איסוף אקראי של מידע ממאגרי מידע של משרדי ממשלה; מיפוי שיטתי של שני ארגונים ארציים החל רק בשנת 2008 לאחר שהטיפול בהם הועבר לכוחות המשימה והתקבלה כתבה מהמוקד המודיעיני המשולב שעסקה בפעילותם הכלכלית ומיפתה חלק מרכושם, למרות שהם טופלו על ידי היחידות מאז שנת 2004. להלן פרטי אחד המקרים:

ימ"ר מרכז ניסה בשנת 2004 למפות את הרכוש של ארגון הפשיעה הארצי שהיה בטיפולו על ידי פניות לרשות לאיסור הלבנת הון ולגופים פיננסיים אחרים לקבלת מידע הנוגע לנכסים של עשרות מחברי הארגון בדרגים השונים. בדיעבד התברר לימ"ר כי איסוף המידע, שנעשה ללא הכוונה מודיעינית-כלכלית להוכחת ביצוע עברות בגינן מתקיימת עילה לשלילת רכוש, לא היה אפקטיבי. כאשר התקבל המידע מגופים אלה בימ"ר, נדרש זמן רב לניתוחו, ועקב כך חלק ממנו כבר לא היה עדכני. כאמור, בשנת 2005 עבר הטיפול בארגון ליאחב"ל, ואולם מהמועד שבו קיבל יאחב"ל את האחריות לטיפול בארגון ועד תחילת שנת 2008 - עת הוקם כוח המשימה לטיפול בו - לא מופו נכסיו. מיפוי הפעילות של הארגון החל למעשה בתחילת שנת 2008, וכאמור, כוח המשימה ומוקד המודיעין המשולב ביצעו אותו בעת ובעונה אחת. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא מופו כל נכסי הארגון ולא נשלל כל חלק מרכושו.

יוער כי בדוח בקרה מאפריל 2008 של מדור תקיפה כלכלית צוינו בעיות מהותיות בפעילותו של כוח המשימה. צוין שמכלול החשדות לא נותח, לא מופה הרכוש של הארגון ולא נקבעו עילות החילוט הנוגעות לכל חבריו; חומר החקירה לא עובד ונערך בהתאם לנוהל כוחות המשימה אלא בידי שני גורמים בעת ובעונה אחת - כוח המשימה ומפלג החקירות ביחידת האם, ומאחר ששני הגורמים האמורים לא ריכזו את ממצאיהם במאגר מידע משותף, לא היה אפשר להצליב בין הנתונים שאסף כל אחד מהם.

(ב) אשר לבקשות לחילוט רכוש שנתפס - עד מועד סיום הביקורת רק לגבי שניים (25%) מארגוני הפשיעה שנבדקו הגישה הפרקליטות, נוסף על כתב האישום, בקשה לחילוט רכוש שנתפס, בהתבסס על הראיות שאספו יחידות המשטרה; ואולם בשני המקרים חזרה בה הפרקליטות מבקשות החילוט במסגרת הסדרי טיעון היות וסברה שבתיקים היו קשיים ראייתיים ומודיעיניים. תחת זאת במסגרת ההסדרים הוטלו על הנאשמים קנסות. במקרה אחר החליטה הפרקליטות לא להגיש בקשה לחילוט של נכסי ראש הארגון שהועמד לדין במדינה אחרת, והסגרתו אליה הגבילה את ההליכים שניתן היה לנקוט נגדו במקביל בישראל.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי מבנה כוחות המשימה ותהליכי העבודה שנקבעו להם נועדו להבטיח תקיפה כלכלית מובנית וממצה ובכלל זה שלילת רכוש ארגוני הפשיעה. עוד מסרה המשטרה כי כבר היום היא מפעילה מבנים ואמצעים לצורכי תקיפה כזאת ואף פועלת לייעול פעילותה ולהגברתה בתחום התקיפה הכלכלית, נוכח לקחי העבר. המשטרה הוסיפה כי לאחר מועד סיום הביקורת כוח המשימה בימ"ר מרכז המטפל בארגון פשיעה ארצי פועל למיפוי רחב של נכסיו, עסקיו ורכושו של הארגון, וימ"ר נגב שטיפל בארגון אחר הפיק את הלקח ממהלך העבודה ומתכוון לפעול בעתיד בהתאם לנוהלי העבודה המחייבים.

הפרקליטות הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2008 כי היה צורך בהסדרי טיעון לנוכח קשיים ראייתיים ומודיעיניים שהתגלו [במסגרת הליכי העמדה לדין]. בתשובתה מפברואר 2009 למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה כי הסדרי הטיעון בתיק ארגון הפשיעה שטופל ע"י ימ"ר מרכז נעשה על ידי הפרקליטות "בניגוד מובהק לעמדת המשטרה (שהובהרה בדיון המכריע שנערך בראשות פרקליט המדינה), לפיו נזנח החילוט והוטל קנס כספי זניח כנגד ראשי הארגון המורשעים".

מהמתואר לעיל עולה כי למרות הדגש שהושם בתקיפה הכלכלית במסגרת מתווה יעד המפכ"ל משנת 2004, לא בוצעה תקיפה כלכלית מובנית וממצה נגד ארגוני הפשיעה. זאת ועוד, אף כאשר נאסף מידע כלכלי, לא היה האיסוף שיטתי אלא נקודתי והוא התבצע אגב החקירה הפלילית. כפועל יוצא לא נפגעה התשתית הכלכלית ולו של ארגון פשיעה אחד.

שחיקת מחוללי הפשיעה

לפי מתווה יעד המפכ"ל, על יחידות השטח המטפלות בארגוני פשיעה לצמצם ב-80% את העסקים הבלתי-חוקיים של ארגוני הפשיעה (מחוללי הפשיעה), כלומר - לסגור את העסקים, לתפוס אותם או לחלט את נכסי העסק: מכוני ליווי, בתי קזינו והימורים, בתי קפה-אינטרנט, ספינות הימורים, תחנות דלק פיראטיות, מגרשי מכוניות בלתי-חוקיים ונותני שירותי מטבע זר לא רשומים. לשם כך על יחידת השטח לאתר את כל מחוללי הפשיעה, את הפעילויות המבוצעות בהם, את הנמצאים בהם ואת הקשורים להפעלתם. על יחידות השטח להכין "תכנית שחיקה" להפסקת פעילותם על ידי תפיסתם או חילוטם או סגירתם מכוח צו. יצוין כי הוועדה המתמדת לא קבעה מדד שלפיו תיקבע מידת ההצלחה של כוחות המשימה במאבק במחוללי הפשיעה.

בדיקת אמ"ן משנת 2004 העלתה כי הימ"רים מיפו חלקית את הסוגים השונים של מחוללי הפשיעה של הארגונים שבהם הם מטפלים. לא נעשה מיפוי מלא של מחוללי פשיעה מסוג נותני שירותי מטבע זר, בתי קפה-אינטרנט, מגרשי מכוניות ותחנות דלק פיראטיות. היחידות הכינו תכניות להפסקת פעילותם של 1,402 מחוללי פשיעה וסגרו כ-64% מהם, ולאחר שחלקם נפתחו מחדש הן שבו וסגרו אותם. בסיום בדיקת אמ"ן נותרו כ-36% ממחוללי הפשיעה פתוחים.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות יחידות השטח משנת 2004 ועד אוגוסט 2008 לשחיקת מחוללי הפשיעה של שמונת ארגוני הפשיעה שנבדקו.

בבדיקה עלה שבשנים 2005-2008 לא פעלו יחידות השטח לצמצם את מחוללי הפשיעה של שבעה משמונת ארגוני הפשיעה שנבדקו (87.5%) לפי המתווה שנקבע או עשו זאת באופן חלקי בלבד, כדלקמן:

יחידות השטח לא מיפו כלל את מחוללי הפשיעה של ארבעה ארגוני פשיעה (50%) שנבדקו; מחוללי הפשיעה של שניים (25%) מהם מופו רק בשנת 2008 על ידי מוקד המודיעין המשולב, ואף זאת באופן חלקי בלבד; אחד (12.5%) מארגוני הפשיעה שנבדקו, יחידת השטח מיפתה את מחוללי הפשיעה שלו חלקית. נוסף על כך, היחידות לא הכינו "תכנית שחיקה" להפסקה שיטתית של פעילות מחוללי הפשיעה של שבעה מארגוני הפשיעה האלה.

היאחב"ל, שטיפלה בשניים (25%) מארגוני הפשיעה שנבדקו, לא עסקה כלל בפעילות מבצעית נגד מחוללי הפשיעה שלהם; ימ"ר תל אביב וימ"ר מרכז, שטיפלו בחמישה (62.5%) מארגוני הפשיעה שנבדקו, פעלו מפעם לפעם לסגירת בתי הימורים וקזינו של הארגונים, ואולם הפסיקו לגמרי פעולות מבצעיות נגד מחוללי הפשיעה של שלושת הארגונים שבכיריהם נוטרלו - נכלאו או הוסגרו למדינה זרה. רק ימ"ר נגב, שטיפל בארגון פשיעה אחד, המשיך בפעולה נגד מחוללי הפשיעה גם לאחר שהוגש כתב אישום נגד ראש הארגון והוא נעצר.

המשטרה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לעתים קרובות יש בסגירת מחוללי הפשיעה של ארגון בטרם השלמת מהלך איסוף המודיעין והראיות כנגד הארגון כדי לפגוע פגיעה ממשית

ביכולת המעשית לפרק את הארגון. לעומת זאת, לטווח הארוך סגירת מחוללי הפשיעה כשלעצמה אינה מביאה אלא להעתקת פעילות הארגון ממקום מסוים למקום אחר. בשל כך סגירת מחוללי הפשיעה לא נקבעה כמדד לעמידה ביעדי הטיפול של כוח משימה בארגון פשיעה. עם זאת מציינת המשטרה כי יש לפעול למול מחוללי הפשיעה כנדרש מיעד החקירה ולשם קידומה ואין לקיים נגדם מאבק עצמאי. בסכמה את הנושא הדגישה המשטרה כי "סגירת מחוללי הפשיעה של ארגון היא אחת התוצאות ההכרחיות אליהן המשטרה מכוונת בהשגת היעד של פירוק הארגון, וכי ברור שעם סיום הטיפול להשגת היעד יש לוודא כי פעילותם של כל מחוללי הפשיעה של הארגון אכן פסקה לחלוטין".

מהאמור לעיל עולה כי בתחילת שנת 2004, בסמוך לפרסום מתווה יעד המפכ"ל, מיפו הימ"רים המחוזיים חלק ממחוללי הפשיעה של ארגוני הפשיעה, בעיקר בתי קזינו והימורים, ופעלו באופן שיטתי לסגירתם. ואולם ברוב המקרים חדלו הימ"רים לפעול נגד מחוללי הפשיעה לאחר מכן, ואם עשו כן, פעלו פעולה נקודתית, ללא מיפוי מחוללי הפשיעה וללא תכנית פעולה. זאת ועוד, יחידות השטח לא פעלו נגד מחוללי הפשיעה גם לאחר שהסתיים שלב איסוף המודיעין, בכירי הארגון נוטרלו ולא היה חשש שפעילות זאת תפגע בהצלחת החקירה נגד הארגונים. על אח"מ ולהב 433 להבטיח שיינתן פתרון חלופי למאבק בתחום מרכזי זה של הפעילות הכלכלית של ארגוני הפשיעה הארציים.

תפיסת נכסים לצרכי חילוט

כאמור, אחד המנגנונים המרכזיים שנקבעו בחוק כדי לפגוע בנכסים של ארגוני פשיעה ובעסקיהם הפליליים הוא מנגנון החילוט. על מדור תקיפה כלכלית לרכז נתונים בעניין ולהפיץ דוחות מעקב בנושא.

כאמור, בשנת 2004 הוערך התוצר הכלכלי של ארגוני הפשיעה בכ-20 מיליארד ש"ח. בחודשים הראשונים להפעלת מתווה יעד המפכ"ל באותה שנה מיפו יחידות השטח של המשטרה חלק מהרכוש של ארגוני הפשיעה, ולפי הערכתם שוויו של אותו רכוש היה 62 מיליון ש"ח. על פי טבלת נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, מתחילת 2004 ועד סוף אוגוסט 2008 היה שווי הרכוש של ארגוני הפשיעה שנתפס לצורכי חילוט כ-24 מיליון ש"ח, כמפורט לעיל: בשנת 2004 תפסה המשטרה רכוש בשווי של 840,000 דולר[14] (אין נתונים שאפשר ללמוד מהם מי הארגון שרכושו נתפס); בשנת 2005 תפס ימ"ר תל אביב 2,200,000 ש"ח (מארגון פשיעה ארצי שהיה בטיפולו) וימ"ר מרכז תפס 2,284,000 ש"ח; בשנת 2006 תפס מחוז ירושלים כסף ורכוש בשווי של 1,352,650 ש"ח (1,004,500 ש"ח מארגון אחד ו-348,150 ש"ח מארגון אחר שטיפל בהם), מחוז מרכז תפס רכוש בשווי 700,000 ש"ח (מארגון פשיעה ארצי שהיה בטיפולו), מחוז צפון תפס רכוש בשווי 2,730,000 ש"ח (אין נתונים שאפשר ללמוד מהם מי הארגונים שרכושם נתפס); בשנת 2007 תפסה היאחב"ל רכוש בשווי 4,587,000 ש"ח (מארגון פשיעה ארצי שהיה בטיפולה), ומחוז מרכז תפס רכוש בשווי 5,900,000 ש"ח (מארגון פשיעה ארצי שהיה בטיפולו).

14 שהם כ-3.7 מיליון ש"ח, לפי שער חליפין של 4.47 ש"ח לדולר, שהיה השער הממוצע בשנת 2004.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת עדיין לא חולט שום חלק מהרכוש, אם משום שבשלבי החקירה התגלו קשיים מודיעיניים וראייתיים, אם משום שבמסגרת הסדרי טיעון שעשתה הפרקליטות לא נכללה סנקציה זאת ואם משום שטרם הסתיימו שלבי בירור עילות החילוט במסגרת ההעמדה לדין של חברי ארגוני הפשיעה.

הועלה כי מדור תקיפה כלכלית ויחידות השטח לא מרכזים נתונים על הנכסים שנתפסו בכל אחד מארגוני הפשיעה ולא מנתחים את היחס שבין הערכת שווי נכסי הארגון ובין היקף התפיסות שבוצעו לצורכי חילוט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי החל מאוקטובר 2008 החל מדור תקיפה כלכלית בהוצאת דוח תפוקות חילוט דו-שבועי לראש אח"מ ולמפכ"ל ובו פירוט היקף התפיסות ובקשות לחילוט רכוש. הדוח מציג, בין היתר, את הערכת היקף הפעילות הפלילית של הארגון ואת היחס בינו לבין שווי הרכוש שאותו פועלים לשלול. המשטרה הוסיפה כי תוקצב פיתוח מערכת למעקב אחרי רכוש המיועד לחילוט - משלב התפיסה ועד מימוש החילוט על ידי האפוטרופוס הכללי[15]. עוד ציינה המשטרה כי נעשית פעילות להטמעת נושא החילוט באמצעות הרצאות וקורסים.

עמידה כוללת במתווה יעד המפכ"ל

כאמור, במתווה יעד המפכ"ל הוגדרו שלושה מדדים שרק בהתקיימם במצטבר יהיה אפשר לקבוע שפורקו התשתיות של ארגון הפשיעה. לפי נוהל מתווה הבקרה, על מטה חטיבת המודיעין לבדוק את ההתקדמות בהשגת היעד לפי המדדים האלה. נוסף על כך, קבע המתווה שיחידות השטח יקיימו מעקב ובקרה עצמיים בנושא מימוש היעד ויסקרו את התקדמותם בנושא בפגישות מעת לעת עם ראש חטיבת המודיעין.

הועלה כי יחידות השטח הגדירו פירוק ("פיצוח") של ארגוני פשיעה שבטיפולן בכל המקרים שבהם הוגשו כתבי אישום נגד ראשי הארגון, דהיינו כאשר הושג רק יעד אחד (נטרול הדמויות) של מתווה יעד המפכ"ל. בהסתמך על מדד הנטרול קבעו יחידות השטח כי עשרה ארגוני פשיעה "פוצחו" בשנים 2004-2008. היחידות לא בחנו אם הושגו היעדים לפי המדדים האחרים, דהיינו אם הן פגעו גם בתשתיות הכלכליות ובמחוללי הפשיעה של אותם ארגונים.

גם אח"מ אישר את הגדרות ה"פיצוח", אף שלא בחן לפי שלושת המדדים אם במסגרת המאבק בארגון הפשיעה הושגו כל יעדי מתווה המפכ"ל.

באמצע שנת 2008 קבעה חוליית תיאום מבצעי ארגוני פשיעה שבמדור תיאום מבצעי וסמים כי יחידות השטח שחקרו את ארגוני הפשיעה התמקדו רק בפן הפלילי, ולמעשה "נזנחה התקיפה הכלכלית או שמלאכת האיסוף הכלכלי החלה רק בשלב מאוחר בחקירה, לעיתים לאחר הגשת כתב אישום, דבר שפגם בהצלחת פירוק התשתית הכלכלית של הארגון". בעקבות זאת הנחה המפכ"ל

---

15 עם מתן צו החילוט מועבר כל הרכוש למימוש באמצעות האפוטרופוס הכללי לקרן שהוקמה לנכסים שחולטו - "קרן החילוט", לפי סעיף 36ח לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.

את החוליה לגבש מדדים הנוגעים לפירוק התשתיות הפליליות והכלכליות של הארגון, אשר רק לפיהם יוחלט אם הארגון "פוצח".

בעקבות זאת גיבשה החוליה במאי 2008 טיוטת הצעה לגבי "פרמטרים לפירוק התשתית הפלילית, הניהולית והכלכלית של ארגון פשיעה" שנועדה לשמש מתווה למאבק בארגוני הפשיעה. במסמך פורטה הצעתה של החוליה שארגון יוגדר כ"מפוצח" רק אם יושגו במלואם שלושה יעדים: הגשת כתבי אישום לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה נגד למעלה ממחצית אנשי הארגון ובכיריו בראשם; "חילוט בהיקף מקסימאלי לפעילותו של הארגון אשר הוכחה ומופיעה בכתב האישום" וחילוט הרכוש הממופה של ראש הארגון; הפסקת הפעילות הפלילית העיקרית של הארגון לאחר שחבריו ייאסרו או ייעצרו.

המדדים לפירוק ארגוני פשיעה לפי מתווה יעד המפכ"ל משנת 2004 והפרמטרים לפירוקם שצוינו בטיוטת ההצעה משנת 2008 נסמכים על אותם עקרונות - הצורך לטפל בתשתית האנושית והכלכלית של ארגוני הפשיעה גם יחד. למעשה, מבחינה זו טיוטת ההצעה אינה מחדשת או משנה מהותית את מודל המאבק בארגוני הפשיעה. לאחר שגיבש אח"מ את המודל למאבק משולב בארגוני הפשיעה ראוי שיקפיד להטמיעו בפעילות יחידות השטח, יפקח על ביצועו ויבטיח שהמאבק בארגון יימשך עד שתפורק תשתיתו הכלכלית.

היערכות יחידות המטה למאבק בארגוני הפשיעה

אחד התנאים להפעלת מערך אכיפה רב-תחומי, שיוביל את יחידות המשטרה השונות ואת גורמי האכיפה האחרים במאבק בארגוני הפשיעה, הוא הקמת יחידת מטה שתהיה אחראית לפיתוח עקרונות המאבק הבין-תחומי, להטמעתם ביחידות המשטרה ולפיקוח עליהן. את היחידה יש לצייד בסמכויות ובמשאבים הנדרשים.

1. בדצמבר 2003, במסגרת גיבוש מודל התקיפה הכלכלית והטמעת תהליכי עבודה חדשים ליישומו, המליץ צוות בראשות ראש אמ"ן למפכ"ל להקים באמ"ן מדור לתקיפה כלכלית, שיכלול שתי חוליות שפעלו במחלקה לתפקידים מיוחדים (להלן - מת"מ) שבחטיבת המודיעין באח"מ. האחת, חוליית הלבנת הון שפעלה ברמת המטה לקדם את יכולת האכיפה של המשטרה לפי חוק איסור הלבנת הון. האחרת - חוליית חילוט, שתפקידיה לייעץ ליחידות השטח ולכוונן בנושאים הנוגעים לאיתור רכוש בר-חילוט של עבריינים. הצוות המליץ כי המדור החדש ירכז את כל הפעילויות במסגרת המאבק בארגוני הפשיעה. באוקטובר 2004 שב ראש אמ"ן ועמד על הצורך להקים באמ"ן מדור שיאגד את כל הנושאים הנוגעים לאכיפה רב-תחומית בנושא המאבק בארגוני הפשיעה.

בסוף שנת 2007 הוקם במת"מ מדור תקיפה כלכלית שכלל חוליית הלבנת הון, חוליית חילוט, חוליית כוחות משימה, חוליית מידע חוץ, מוקד מודיעין משולב וקצין פיתוח פרויקטים. ואולם במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, התברר כי אוישו רק תפקידי ראשי החוליות וכמחצית מן השאר, ולאלה מונו שוטרים חסרי הכשרה מספקת או שוטרים שממלאים גם מטלות אחרות. למשל, ראש חוליית מידע חוץ היא גם קצינת החילוט של מחוז צפון; שניים מארבעת התקנים הנוספים של חוליית החילוט אוישו על ידי קלדנית ופקידה של חטיבת החקירות. בנסיבות אלה ספק אם יכול המדור להשיג את יעדיו ולהיות הגורם המוביל את מערך התקיפה הכלכלית.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי לאחר מועד סיום הביקורת אוישו כשלושה רבעים (15 מתוך 20) מתקני מדור תקיפה כלכלית. בתשובתה מפברואר 2009 הסבירה המשטרה כי "שניים מארבעת התקנים של חוליית החילוט שהיו ריקים באותה עת אוישו ע"י פיקציות של קלדנית ופקידה (משחקי כ"א מקובלים על תקנים ריקים) והנושא לא פגע ביכולת לממש התקנים. בינתיים התקנים כבר שוחררו מהפיקציות".

2. בסמוך למועד שבו איתר ומיפה אמ"ן לראשונה את ארגוני הפשיעה, הוקמה במחלקת המחקר שבאמ"ן חוליית ארגוני פשיעה וביוני 2003 שונה שמה ל"חוליית תיאום מבצעי ארגוני פשיעה" (להלן - חוליית ארגוני פשיעה). תפקידיה כוללים, בין השאר, עדכון של פיקוד אח"מ על פעילות ארגוני הפשיעה, תיאום העבודה בין הימ"רים ובין היחידות הארציות המטפלות בארגוני הפשיעה וקבלת הדיווחים על הישגיהן במסגרת המאבק בארגוני הפשיעה. נוסף על כך, נדרשת החוליה לקיים בקרה על היחידות המטפלות בארגוני הפשיעה.

באוגוסט 2006 קבע ראש חטיבת המודיעין באח"מ שחוליית ארגוני פשיעה לא עמדה במשימותיה ומינה צוות לבחון מחדש את ייעודה. הצוות עמד על מכלול בעיות הנוגעות לפעילותה, ובהן אי-יכולתה להטמיע ביחידות את עקרונות חוק המאבק בארגוני פשיעה, היעדר מנגנון לתיאום ולשיתוף פעולה עם החוליות העוסקות בתקיפה כלכלית ונסיגה בחיוניות החוליה. הצוות המליץ להכפיף אותה למדור תקיפה כלכלית.

המלצת הצוות הוגשה לראש חטיבת המודיעין באח"מ, אך לא התקבלה. לא גובש פתרון אחר לבעיותיה של החוליה, והיא המשיכה לפעול באותה מתכונת ולפי אותם נהלים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לכל הפחות לוודא כי החוליה תפעל בתיאום מלא עם שאר היחידות בחטיבת המודיעין הרלוונטיות לפעילות ארגוני הפשיעה. חשוב לתאם פעולות בין יחידות המטה בעיקר כדי שיחידות השטח יקבלו הנחיות מקצועיות אחידות מגורם מטה אחד המרכז את כל העניינים המקצועיים בתחום ארגוני הפשיעה, כדי שהוא יפקח עליהן לפי אותם מדדים ועקרונות פעולה.

בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה כי בעקבות עבודת הצוות תוגברה חוליית ארגוני פשיעה והיא פועלת בתיאום מלא עם חוליות אחרות בחטיבת המודיעין. בתשובתה מפברואר 2009 הוסיפה המשטרה כי החוליה עוסקת במגוון רחב של נושאים וכי המלצת הצוות לא רלוונטיות יותר לפעילותה. עוד ציינה המשטרה כי החוליה ומדור תקיפה כלכלית פועלים בתחומים שונים ומשלימים.

חטיבת המודיעין לא אימצה את המלצות הצוות ולא יישמה פתרון חלופי להגברת יכולתה של חוליית ארגוני פשיעה להתמודד עם משימותיה, שרבו ממועד גיבוש המלצות הצוות, אוקטובר 2006. גם לא שונתה הגדרת התפקידים והמשימות של החוליה בנוהל. החטיבה לא העמידה כל מנגנון חלופי להבטחת שיתוף פעולה מובנה מלא בין החוליה לבין מדור תקיפה כלכלית; במצב זה ספק אם ביכולתה לפעול בתיאום מלא עם החוליות האחרות, כנטען. גם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין תיאום מלא בין שתי היחידות למרות השתייכותן לאותה מחלקה: למשל, החוליה לא הכירה את היעדים ואת המדדים שהנחו את מדור תקיפה כלכלית בטיפול בארגוני הפשיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הצורך הדחוף במערך מטה אָחוד ורב-תחומי שירכז את כל הנושאים המקצועיים הנוגעים למאבק בארגוני פשיעה, ראוי שהמשטרה תשלים את הקמתו ותבטיח שמרכיביו השונים יפעלו במתואם.

תהליכי בקרה והפקת לקחים

בכל ארגון יש להפעיל מנגנוני פיקוח כדי לוודא שהוא ינוהל בחיסכון וביעילות לשם יישום מדיניותו ומימוש מטרותיו. במתווה יעד המפכ"ל נקבע כי על אמ"ן לקיים בקרה על האופן שבו יחידות השטח מטפלות בארגוני הפשיעה. נוסף על כך, קבע מתווה יעד המפכ"ל כי על יחידות השטח לבצע בקרה על פעילותן בתחום.

1. **בקרה של המטא"ר:** (א) כאמור, במתווה יעד המפכ"ל נקבע שהאחריות למעקב ולפיקוח על מימושו של היעד מוטלת על אמ"ן. בהתאם לכך, נקבע באפריל 2004 מתווה הבקרה שלפיו ייבדקו תהליכי העבודה של יחידות השטח בתקיפה הכלכלית של ארגוני הפשיעה, מערך התקיפה הכלכלית של יחידות השטח, כיווני החקירה והשוואה בין הישגיהן ובין היעדים שנקבעו במתווה יעד המפכ"ל. על סגן ראש אמ"ן הוטלה האחריות לעשות את הבקרה בעת ובעונה אחת עם הבקרה שעל מדורי מחלקת מת"מ לקיים ביחידות השטח בעניין המאבק בארגוני הפשיעה.

בשנת 2004, ברבעון הראשון שלאחר פרסום מתווה יעד המפכ"ל, עשה צוות בראשותו של סגן ראש אמ"ן בקרה ביחידות השטח שטיפלו בארגוני פשיעה. הממצאים לימדו על הצורך באלה: רענון הטיפול בארגוני פשיעה לפי מודל המדרגים; איסוף המודיעין על פי תפיסה כוללת המביאה בחשבון את מכלול סוגי העברות - עברות מקור, עברות על פי חוק איסור הלבנת הון, עברות על פי חוק מאבק בארגוני פשיעה ועברות מיסוי; השלמת מיפוי הרכוש החוקי ושערוך הנכסים של ארגוני הפשיעה בשיתוף פעולה עם רשויות האכיפה הפיסקליות; השלמת מיפוי של כל מחוללי הפשיעה; שיתוף פעולה עם יחידות האוצר בסגירת מחוללי הפשיעה לצורך הטלת שומה או חילוט; איסוף מידע מודיעיני כלכלי ממקורות חיים.

חוץ מפעולת בקרה זו לא עשתה חטיבת המודיעין פעולות בקרה כדי לבדוק אם הושג יעד המפכ"ל למאבק בארגוני הפשיעה - לא לפי מתווה הבקרה המיוחד ולא בכל דרך אחרת.

(ב) נוסף על כך, לפי נוהל הבקרה של מדור תקיפה כלכלית מדצמבר 2003 (שעודכן ביולי 2007), על המדור לבצע בכל חודש בקרה בתחום הלבנת הון באחד הימ"רים או באחת היחידות הארציות המטפלות בארגוני פשיעה. הבקרה נועדה לייעל ולקדם את שיטות העבודה של היחידות בתחום הלבנת ההון. נוסף על כך, בהתאם לנוהל ממאי 2002 (שעודכן בדצמבר 2006), על המדור לבצע בקרה בנושא "איסוף מודיעין כלכלי תקופתי ממקורות חיים". בקרה זו נועדה לבחון אם לצורך תקיפה כלכלית יחידות השטח אוספות מידע כלכלי באמצעות מקורות חיים לאיתור רכוש עבריינים ולגילוי עברות שבוצעו באמצעות רכוש כזה. בקרה זו היא נדבך מרכזי בפעולות לקבלת מידע מהימן המשמש לזיהוי הנסיבות המאפשרות חילוט רכוש של עברייני עברות מקור.

נמצא כי מדור תקיפה כלכלית אינו מבצע בקרה באופן סדיר. בשנים 2004 ו-2008 לא קוימה כל בקרה ביחידות השטח; בשנים 2005 ו-2006 קוימו פעולות בקרה פעמיים בלבד, ובשנת 2007 קוימה בקרה שלוש פעמים.

פעולות הבקרה המועטות שנעשו העלו כשלים בתפקודן של יחידות השטח: תיקי חקירה של ארגוני פשיעה לא התנהלו לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה; היו קשיים בשיתוף פעולה עם רשות המסים, עם הרשות לאיסור הלבנת הון ועם הפרקליטות. לא הייתה אחידות בכפיפות הפיקודית של צוותי הלבנת ההון ביחידות השטח, ובכמה ימ"רים הועבר צוות הלבנת הון מכפיפות למפלג המודיעין לכפיפות למפלג התשאול, ועקב כך עסקו צוותי הלבנת ההון בימ"רים במגוון תחומי החקירה של המפלג, ולא עסקו בתקיפה כלכלית. עוד עלה בפעולות הבקרה של המדור כי מבלי לקבל את הסכמת אח"מ ביטלו שני מחוזות שלושה תקנים בתחום מערך הלבנת ההון: מחוז ירושלים ביטל

שני תקנים בתחום הלבנת ההון ומחוז מרכז ביטל את תקן קצין הלבנת ההון. בבקרה שקיים המדור נקבע כי המערך המחוזי להלבנת הון לוקה בחסר, הוא אינו מקצועי ואינו נותן עדיפות לתקיפה הכלכלית.

אשר לריכוז ולניתוח של המידע המודיעיני הכלכלי שאספו יחידות השטח באמצעות מקורות חיים לצורך תקיפה כלכלית, נמצא כי פעולות הבקרה היחידות בנושא בשנים 2004-2008 בוצעו על ידי חוליית הלבנת הון במדור תקיפה כלכלית בינואר 2008. הבקרה נעשתה בעת ובעונה אחת בכל יחידות המשטרה. במסגרתה נדרשו היחידות להציג את הידיעות הכלכליות שהן אספו בשנים 2004-2007, את מידע המודיעין הכלכלי על הבכירים בארגוני הפשיעה הארציים שנאסף בשנת 2007, ואת אופן מילוי הוראות נוהל איסוף המודיעין הכלכלי ממקורות חיים. התברר כי מספר הדוחות על נושאים הקשורים בתקיפה כלכלית שהמידע עליהם נאסף ממקורות חיים נמצא במגמת ירידה: בשנת 2004 נאספו כ-2,925 ידיעות כלכליות על ארגוני פשיעה, בשנת 2005 נאספו 2,529 ידיעות כלכליות, בשנת 2006 נאספו 2,050 ידיעות כלכליות ובשנת 2007 נאספו 1,215 ידיעות כלכליות בלבד. המסקנה העיקרית של מדור תקיפה כלכלית בנוגע לממצאים שהועלו הייתה שאיסוף המידע ממקורות חיים על ארגוני הפשיעה, בייחוד בימ"רים המחוזיים וביאחב"ל, נמצא במגמת ירידה ניכרת אף "שכמעט כל תיק שלהן בגין עבירות למטרות רווח מאפשר טיפול תכ"לי [תקיפה כלכלית]... [התקיים] איסוף תכ"לי סדיר על חלק קטן מהבכירים ביותר בארגוני הפשיעה הארציים - בעוד שברור כי כולם נהנים ופועלים בשוטף ברכוש שמקורם בעבירה או ברכוש המשמש לביצועה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי הוכנה תכנית בקרה לשנת 2009 בתחומי חילוט והלבנת הון ביחידות השטח ובקרה חודשית תיעשה בכל כוח משימה. עוד מסרה המשטרה כי בשנים 2007-2008 עשתה חוליית ארגוני פשיעה במת"מ 15 בקרות ביחידות שטח שטיפלו בארגוני פשיעה. ממצאי הבקרות הועברו לפיקוד האגף, לפיקוד המחוז וליחידת השטח המבוקרת.

פעולות הבקרה שעושה חוליית ארגוני פשיעה לפי נוהל פעילות יחידות המשטרה בלחימה בארגוני פשיעה מ-2003 לא נוגעות לנושאים המרכזיים הכלולים במתווה יעד מפכ"ל, והן נועדו בעיקרן לבדוק אם נמסרו דיווחים שוטפים לגורמי השטח ולמטא"ר, אם נעשתה עבודה מול נציגי משטרת ישראל בחו"ל ואם הוקצו משאבים לטיפול בארגוני פשיעה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמטה חטיבת המודיעין ומדור תקיפה כלכלית במת"מ היו חייבים לבצע בקרה סדורה וקבועה ביחידות השטח על יישום מתווה יעד המפכ"ל או על מרכיבים מרכזיים בו הם מיעטו לעשות כן בשנים 2004-2008. אף שבפעולות הבקרה המועטות שבוצעו הועלו ליקויים מהותיים בעבודת יחידות השטח, לא נעשתה בקרה על הליכי תיקון הליקויים. יחידות המטה לא השתמשו אפוא באופן שיטתי בבקרה כאמצעי להפקת לקחים ולשיפור פעילותן של יחידות השטח.

2. **הליכי הפקת לקחים:** הפקת לקחים היא נדבך חשוב בתהליכי עבודה סדורים ורבה חיוניותם למניעת הישנות תקלות בחקירות בעתיד ולתיקון דפוסי עבודה קלוקלים שהשתרשו.

בדצמבר 2004 התקיים דיון הפקת לקחים בנושא מתווה יעד המפכ"ל באמ"ן. בדיון הועלו בעיות בטיפול היחידות בפשיעה המאורגנת, ובהן איסוף ראיות בנושא עברות מקור בלבד, איסוף ראיות בנושא עברות קלות שאינן נוגעות לפעילות ארגוני פשיעה ואי-מיפוי רכוש של ארגוני פשיעה. הפקת לקחים נוספת שנערכה במטא"ר נגעה לבחינת פעילות ספציפית של יאחב"ל כנגד ארגון פשיעה ארצי בשנת 2006.

במשך שנים קיים אם כן מטא"ר רק שני הליכי הפקת לקחים בנוגע לטיפול של יחידות השטח בארגוני הפשיעה. הפקת הלקחים שלו הייתה חלקית בלבד ולא כללה את כל גורמי האכיפה שהשתתפו בטיפול בארגוני פשיעה.

3. **בקרה והפקת לקחים ביחידות השטח:** במתווה יעד המפכ"ל נקבע כי יחידות השטח יבצעו מעקב ובקרה עצמיים באופן שוטף. נוסף על כך, לפי נוהל אח"מ בנושא תחקירים והפקת לקחים בחקירות מאוגוסט 2002, יש לבצע תחקיר והפקת לקחים ביחידות בכל חקירה שמבצע צח"מ. הנוהל מסדיר, בין השאר, את אופן ההפצה של לקחי החקירה ליחידות אחרות, לרבות המלצות באשר ליישום הלקחים.

היאחב"ל הפיקה לקחים בנוגע לטיפול של צח"מ באחד משלושת ארגוני הפשיעה שהיו בטיפולה. ואולם יחידות השטח שנבדקו לא פעלו לפי מתווה יעד המפכ"ל ולפי נוהל הפקת הלקחים ולא הפיקו לקחים באשר לטיפול בארגונים, כמפורט לעיל. ממצאים אלה מלמדים כי לא זו בלבד שאין למידה פנים-יחידתית לאחר מעשה, אלא שיחידות השטח העוסקות בתחום דומה אינן זוכות להסתייע בניסיונן של יחידות אחרות.

הכשרת כוח אדם

אשר להכשרת אנשי חקירות ומודיעין בתחום התקיפה הכלכלית, מדור תקיפה כלכלית אחראי לפיתוח ולקיום של הדרכה והשתלמות ייעודיות כדלקמן: קורס מסמיך למערך הלבנת הון אחת לשנתיים, השתלמויות פרקליטים בתקופת פגרת בית המשפט, השתלמויות של שבוע, אחת לשנה, לאנשי חקירות ומודיעין וימי עיון עתיים לכל העוסקים בתחום התקיפה הכלכלית. לשם כך יועד במדור תקן לקצין הדרכה.

הביקורת מצאה שמשנת 2004 התקיימו השתלמויות מעטות בלבד בתחום הלבנת ההון: בשנת 2004 התקיים קורס מסמיך למערך הלבנת ההון, ואחריו התקיים קורס רק בספטמבר 2008. אחת הסיבות למיעוט השתלמויות בתחום הלבנת ההון היא אי-איוש תקן קצין ההדרכה של חוליית הלבנת ההון משנת 2004. אי-קיום קורסי הסמכה למערך הלבנת הון גורם לכך שהשוטרים המאיישים תפקיד זה בפועל חסרים את הכישורים, הידע והמיומנות או ההסמכה המקצועית ההכרחיים לביצוע תפקיד זה. למשל, בימ"ר ירושלים לא השתתף איש בקורס הסמכה, וגם לאנשי ימ"ר נגב, האחראית לתחום הלבנת הון וחילוט, חסרה הסמכה מקצועית בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי לאחר מועד סיום הביקורת קיימה, בין השאר, הכשרה לקציני המשטרה שבכוחות המשימה, קורס להסמכת קציני הלבנת הון והשתלמויות לעובדים של גורמי האכיפה האחרים בתחום האכיפה המשולבת נגד ארגוני הפשיעה. המשטרה ציינה שגם אושרה תכנית העבודה לשנת 2009 בעניין ההשתלמויות בתחום הלבנת ההון והחילוט, ונקבע שיקוימו קורסי הסמכה והכשרה בנושאים שבתחומי אחריותה.

☆

מהאמור לעיל עולה כי אף שכבר בשנת 2004 גיבשה המשטרה מודל למאבק בארגוני הפשיעה המושתת על עקרון התקיפה הכלכלית, הוא לא יושם כדבעי במאבק בארגוני הפשיעה, יעדיו לא הושגו ולא הופקו לקחים מהכשלים בהפעלתו. בפרט לא הושם דגש על פעילות המיועדת לשלילת רכוש הארגונים ולשחיקת מחוללי הפשיעה. כפועל יוצא, הגם שככלל הוגשו כתבי אישום נגד דמויות בכירות בארגונים ונסגרו מפעם לפעם מחוללי פשיעה, התשתיות הכלכליות של הארגונים לא נפגעו כלל והם המשיכו להרחיב את היקף פעילותם הפלילית בארץ ובחו"ל ולצבור הון ונכסים. אמנם הוקם מוקד המודיעין המשולב בשנת 2007 ובשנת 2008 החלו לפעול במתכונת מצומצמת כוחות משימה שנועדו לקדם את התקיפה הכלכלית של ארגוני הפשיעה ביחידות. ואולם במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, עדיין לא הושלם איושם. על המשטרה לפעול נגד הארגונים תוך עמידה במדדי מתווה יעד מפכ"ל ומדדי כוחות המשימה, לפי העניין. למותר לציין כי בכל מקרה אין די בפעילות המשטרה לבדה, שכן מאבק אפקטיבי בארגוני הפשיעה מותנה בשיתוף פעולה בין גופי האכיפה המרכזיים.

שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה

מאבק יעיל ואיכותי בארגוני הפשיעה מותנה בקביעת יעדים ותהליכי עבודה משותפים, בהחלפת מידע ובסיוע מבצעי בזמן אמת וללא מחסומים של גורם אכיפה אחד לאחר. הנחה זו עמדה, כאמור, בבסיס החלטות הממשלה שבהן הוחלט להקים צוותים בהשתתפות נציגים בכירים של גורמי האכיפה על מנת לרתום אותם לפעולה משולבת נגד ארגוני הפשיעה, כמפורט להלן:

1. צוות-על בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות מפכ"ל המשטרה, פרקליט המדינה, מנהל רשות המסים וראש הרשות לניירות ערך. על הצוות הוטל להתוות מדיניות מאבק משולבת, לאשר תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות ולהגדיר סדרי עדיפויות לפעולה על בסיס היעדים והמדיניות שנקבעו. כמו כן הוטל על הצוות לדווח לממשלה אחת לשישה חודשים על ההישגים במאבק בארגוני הפשיעה.

2. הוועדה המתמדת בראשות ראש אח"מ במשטרה ובהשתתפות נציגי רשות המסים, הפרקליטות, הרשות לניירות ערך, הרשות לאיסור הלבנת הון, הרשות להגבלים עסקיים ושירות בתי הסוהר. הוועדה אחראית לשיתוף הפעולה הבין-מערכתי הכולל בתחום הפשיעה החמורה והמאורגנת על בסיס מדיניות צוות-העל. בנוהל הוועדה המתמדת מוגדרים תפקידיה, ובהם קביעת יעדי העבודה וסדרי העדיפויות במסגרת תכנית העבודה השנתית; מינוי כוחות משימה משותפים; הקמת צוות עבודת מטה לאיתור "צווארי בקבוק", להפקת לקחים, לקידום יעדי מטה אחרים ולאישור ויישום של תוצריהם; דיון בבעיות בתחומי הפעילות המשותפת. עוד נקבע בנוהל כי על הוועדה לדווח לצוות-העל על פעילותה באמצעות דוחות שנתיים וחצי-שנתיים.

כפי שיפורט להלן העלתה הביקורת ליקויים רבים בהיערכות של כל אחד מהגופים שנציגיהם השתתפו בצוות-העל ובוועדה המתמדת ובשיתוף הפעולה ביניהם. לא נמצא שאחד מהם דן במכלול הבעיות שהתעוררו. רק באפריל 2008, למעלה משנתיים ממועד הקמתו של צוות-העל, התקיים לראשונה, ביוזמת ראש הממשלה, דיון בממשלה על המאבק בארגוני פשיעה בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה ונציגי גורמי האכיפה האחרים.

היערכות רשות המסים ושיתוף הפעולה בינה ובין המשטרה

1. כאמור, רשות המסים היא שותף מרכזי, לצד המשטרה, במאבק בארגוני הפשיעה, ובפרט בפגיעה בתוצריה החומריים.

איחוד אגפי רשות המסים בשנת 2004 והחלטות הממשלה מדצמבר 2003 וממרס 2005 בנושא "תרומת רשות המסים בישראל למאבק בפשיעה" חייבו את רשות המסים לבצע שינויים בהיערכות יחידות החקירות והמודיעין של אגף מס הכנסה ואגף המכס ומע"מ במטה ובשטח. שינויים אלה נדרשו, בין היתר, כדי להירתם למאבק בפשיעה הכלכלית ובייחוד בפשיעה המאורגנת ולמצות ביעילות את סמכויותיה הפליליות והאזרחיות ואת המשאבים העומדים לרשותה להשגת יעדי המאבק.

בראש תחומי החקירות והמודיעין של רשות המסים עומד סמנכ"ל בכיר לחקירות ולמודיעין וכפופים לו, מערך החקירות והמודיעין של המכס ומע"מ ומערך החקירות והמודיעין של מס הכנסה. מערך החקירות והמודיעין של מכס ומע"מ כולל מנהל תחום בכיר לחקירות ומנהל תחום בכיר למודיעין; בשטח פועלות ארבע לשכות אזוריות של מכס ומע"מ ובכל אחת מהן מדור חקירות ומדור מודיעין.

מערך החקירות והמודיעין של מס הכנסה כולל, מטה חקירות ובו ממונה על המינהל ועל החקירות ושלושה רכזי חוליית חקירות; מטה מודיעין הכולל את תחום המודיעין (שעובדיו עוסקים באיסוף מידע על פעילות נישומים ונכסיהם ממקורות גלויים) ותחום המודיעים (שעובדיו מקבלים מידע מיחידים המבקשים למסור מיזמתם מידע על העלמת הכנסות). בשטח כולל מערך החקירות והמודיעין של מס הכנסה שלוש לשכות של פקידי שומה, ובכל אחת מהן מנהלי תחום חקירות ומנהלי תחום מבצעים; כן פועלות בהן שלוש חוליות מודיעים.

(א) במסמך של רשות המסים מאוגוסט 2004 בנושא איחוד אגפי המסים, חקירות ומודיעין, הועלו נקודות התרפה במערך המודיעין: בשני האגפים (לשעבר) לא פעל גורם מטה מודיעיני המסוגל לקבוע סדר יום הכולל הכשרה, הכנת תכניות עבודה, הערכה, אגירה והפצה של מידע ושל מחקר מודיעיניים; אי-מיצוי מידע מודיעיני בשל היעדר אינטגרציה של המידע הנמצא בידי גורמי המודיעין השונים; אי-יכולת להפעיל שיטות איסוף שונות בגלל פיצול מבני וניהולי של יחידות המודיעין של מס הכנסה; מטה המודיעין של מס הכנסה אינו יכול לחייב את יחידות המודיעין בשטח ליישם את תכניות המודיעין השנתיות בשל כפיפותם לפקידי השומה האזוריים; מערך המודיעין של מכס ומע"מ מספק שירותים רק ליחידות החקירה האזוריות ולא לכל המערך של מכס ומע"מ.

במסמך דלעיל נקבע שלצורך תיקון הליקויים האמורים יש להקים מבנה "שיאפשר יכולת התמחות וראיה כוללת ואינטגרטיבית". בתחום המודיעין יש להקים מערך שיספק שירותי מודיעין לכל היחידות שיפעלו לפי מדיניות אחידה. לשם כך יש להקים מטה מודיעין ארצי שישמש גורם מתאם בין יחידות השטח של מע"מ ושל מס הכנסה המטפלות באיסוף מודיעיני, שיהיה בעל יכולת הדרכה מקצועית, מחקר ואינטגרציה לשם יצירת תמונת מודיעין כוללת וממצה. נוסף על כך, נקבע שיש לחזק ולתגבר את יחידות השטח ולהקצות לכל יחידה רכזי מודיעין. נקבע שיש להקים צוותי חקירות משותפים למס הכנסה ולמע"מ.

היעד המרכזי של תכנית העבודה לשנת 2005[16] שקבע מנהל רשות המסים דאז, מר איתן רוב, היה הקמת זרוע מודיעינית "רבת עוצמה" בחטיבת החקירות והמודיעין באמצעות כינון מטה מודיעין ארצי שיכלול יחידות העוסקות באיסוף מידע, בהערכה ובמחקר, יחידות המתמחות בטכנולוגיה,

---

16 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "תרומת רשות המסים בישראל למאבק בפשיעה" עמ' 347.

יחידה לחקר הונאות מחשב ויחידת יעדים מבצעית אשר תתמקד באיסוף ובהערכה של יעדי מודיעין ארציים שייקבעו על ידי רשות המסים. נקבע שיש להקים בשטח ארבע יחידות מודיעין אזוריות המשותפות לאגפי רשות המסים לצד ארבע מחלקות חקירות מאוחדות אזוריות, אשר יטפלו בהיבטים הפליליים ובהיבטים האזרחיים של תיקי מס. לשם כך הוקמו בשנת 2005 עשר "ועדות לסיעור מוחות" בתחומי המודיעין השונים שתפקידן היה לדון במבנה הארגוני ובתהליכי העבודה במבנה האחוד ולתת המלצות בנושא, ובאוגוסט 2005 הוגשו למנהל רשות המסים תוצרים סופיים של שש ועדות: ועדת האיסוף, ועדת ההערכה, ועדת המחקר, ועדת המודיעין בין-לאומי, הוועדה לתפקידים מיוחדים (להלן - תפק"מ) והוועדה לחקר הונאות מחשב.

הוועדות המליצו להקים בחטיבה לחקירות ולמודיעין אגף מודיעין שיכלול חמש מחלקות ובהן מחלקת איסוף שתהיה אחראית, בין השאר, לפיתוח תחום איסוף המידע ולקביעת יעדים בו, ומחלקת הערכה שבין השאר תספק הנחיה מקצועית לגורמי איסוף המודיעין להכנת תכניות לאיסוף מידע מודיעיני. נוסף על כך, המליצו הוועדות להקים במחלקת ההערכה שתקום באגף חוליית תפקידים מיוחדים (להלן - חוליית תפק"מ) שתהיה אחראית, בין השאר, למחקר ולהערכה של ארגוני פשיעה מההיבטים הנוגעים לעברות כלכליות, לקבלה ולהפצה של מידע הנוגע לארגוני פשיעה וכן לריכוז הטיפול בבקשות רשויות האכיפה להסרת החיסיון הקבוע בחוק לשם קבלת מידע ממאגרי יחידות רשות המסים.

הוועדות המליצו להקים ארבע יחידות אזוריות למודיעין המשותפות למע"מ ולמס הכנסה וארבע יחידות אזוריות משותפות לחקירות. הומלץ שעל יחידות המודיעין האזוריות המשותפות יוטלו משימות הנוגעות לארגוני פשיעה ולפשיעה כלכלית, והומלץ כי לשם כך תוקם בהן חוליה של שני עובדים אשר תהיה כפופה מקצועית לחוליית תפק"מ במחלקת ההערכה של אגף המודיעין.

ואולם למרות עבודת המטה המקיפה שביצעו ועדות הסיעור על מנת להקים מערך מודיעין רב-תחומי אחוד ברשות המסים, ולגבש תורת מודיעין אינטגרטיבית חדשה, לא שונתה מתכונתו של המערך הקיים ולא גובשה תורת מודיעין אינטגרטיבית.

במכתב ממרס 2007 של סמנכ"ל לחקירות ולמודיעין דאז, מר דורון ארבלי, הוא הסביר למנהל רשות המסים כי המלצות ועדות הסיעור לא יצאו אל הפועל היות שלמעשה לא הוחלט סופית אם לאחד את אגפי רשות המסים אם לאו, אף שעברו יותר משלוש שנים מאז הוחלט על איחוד ההנהלות. עקב כך הציע סמנכ"ל לחקירות ולמודיעין למנהל הרשות להקים צוות שיגבש הצעה חלופית לשיפור מערך המודיעין המפוצל של הרשות.

הביקורת העלתה כי במערך רשות המסים נעשו שינויים בכמה נושאים נקודתיים שכללו הקמת יחידה להתמודדות עם הונאות מחשב, הקמת יחידת יעדים בתחום המכס ומע"מ ואיחוד יחידות המודיעים והמודיעין של מס הכנסה. ואולם נותרו בעינם הליקויים המרכזיים במערך המודיעין שהיה קיים, ובהם היעדר זרוע מודיעינית רבת עצמה במטה וביחידות השטח של הרשות ובכלל זה היעדר יחידות המתמחות בטיפול בארגוני פשיעה. כל אלה מקשים על רשות המסים לפעול באופן עצמאי נגד פשיעה חמורה וכן על יכולתה לעשות זאת בשיתוף המשטרה.

(ב) בעקבות החלטת הממשלה מינואר 2006 בנושא המאבק בארגוני הפשיעה והחלטות הוועדה המתמדת גיבשה רשות המסים תכנית להתאמת מערך החקירות והמודיעין שלה למאבק ארוך טווח בארגוני פשיעה ובפשיעה הכלכלית.

במסמך מאוגוסט 2007 של סמנכ"ל חקירות ומודיעין דאז, מר דורון ארבלי, למנהל רשות המסים דאז, מר יהודה נסרדישי, פורטה התכנית לארגון מחדש של רשות המסים, ולפיה צריך היה להקים במערך החקירות והמודיעין שברשות המסים תחום מבצעי שיהיה אחראי לפעולות הנוגעות לארגוני פשיעה. אנשי התחום המבצעי במטה יהיו אחראים לביצוע פעולות ומבצעים בתחום ארגוני הפשיעה והלבנת ההון, לכתיבת נוהלי עבודה פנימיים ונוהלי עבודה בשיתוף המשטרה וגופי אכיפה אחרים, לייזום פעולות מבצעיות באמצעות כוח משולב, לפיתוח תכנית העבודה של מוקד המודיעין המשולב וכוחות המשימה במשטרה, לסיוע לעובדי רשות המסים שיעבדו בהם ולפיקוח עליהם. לשם כך נקבע שיש להוסיף בתקן המטה משרה חדשה של מנהל תחום מודיעין ולהגדיל את היקף כוח האדם בתחומים המשיקים למאבק בארגוני הפשיעה: להוסיף עובדים ליחידת הסמים והלבנת ההון שבמטה חטיבת החקירות והמודיעין ולהגדיל את מספר המשרות שבתקן היחידה לייעוץ משפטי על מנת לאפשר ליווי משפטי של רשות המסים בכל הנוגע לעברות מס של ארגוני פשיעה.

ואולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, רשות המסים לא פנתה לנציבות שירות המדינה על-מנת לקבל אישור לכלול משרות אלה בתקן, ומבנה רשות המסים לא שונה. המערך החסר של רשות המסים בתחום המודיעין ובתחום המבצעים מקשה עליה לבצע פעילות מתוכננת ויזומה הנדרשת למאבק בארגוני הפשיעה. זאת ועוד, במתכונתה הקיימת, שבה יחידות המכס ומע"מ ויחידות מס הכנסה פועלות בנפרד ללא מטה מודיעין ארצי, מתקשה רשות המסים לגבש מדיניות ונוהלי עבודה אחידים שיאפשרו לה לפעול בשיתוף המשטרה וגופי אכיפה אחרים למאבק בארגוני הפשיעה.

בתשובת רשות המסים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נמסר כי בהתאם להחלטת הנהלתה משנת 2007, "בימים אלו הוגשה תוכנית לנציבות שרות המדינה לשינוי מבני במערך המודיעין" שיכלול: פיזור מערך המודיעין הקיים והכפפת עובדיו לפקיד שומה חקירות; הקמת מערך מודיעין עצמאי ביחידות האזוריות הכפופות לפקיד שומה חקירות והקמת מערך מודיעין ארצי שיעסוק בפיקוח, במחקר, בהדרכה, בתיאום ובבקרה והשמת רכזי מודיעין במשרדי פקידי השומה האזרחיים.

2. (א) המאבק בארגוני הפשיעה מחייב שיתוף פעולה הדוק בין רשות המסים למשטרה. מסוף שנת 2004 ציינו המשטרה ואגפי המסים (כתוארם אז) במסמכי מטה ששיתוף הפעולה ביניהם היה מצומצם, מבוזר, התקיים רק במסגרת מבצעים ספציפיים, לפי יזמות מקומיות נקודתיות ונסמך בעיקר על קשרים בין-אישיים; כמו כן טענו שני הגופים כי חסרו להם הנחיות לפעולה בהיעדר תכנון כולל של כל התחומים שנדרשו לטפל בהם במשותף, ופעילותם לא התבססה על תכניות עבודה ועל קביעת יעדים משותפים. עוד צוין כי הקשר בין הגופים הוסדר באמצעות אוסף של "נהלים מגזרים, מנותקים זה מזה". גם במסגרת ניהול צח"מ פעל כל גוף בנפרד להשגת מטרותיו שלו, והם לא החליפו ביניהם את מלוא המידע הנדרש, לא ביצעו כילול (אינטגרציה) של המידע שאספו ולא תיאמו את פעולותיהם. בנסיבות אלה לא היה אפשר לנצל את מלוא הפוטנציאל הגלום בשיתוף הפעולה ביניהם ולהפיק את התוצאות המיטביות באכיפת החוק על ארגוני פשיעה.

באוקטובר 2004 מינו מפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב משה קראדי, ומנהל רשות המסים דאז, מר איתן רוב, ועדה משותפת לגיבוש דרכים לשיפור ולהגברה של שיתוף הפעולה בין המשטרה ובין הרשות. הוועדה גיבשה (במרס 2005) דוח עם עקרונות מנחים לשיתוף פעולה הכוללים ניהול-על מתוכלל (אינטגרטיבי) של פעילות שני הגופים שיכלול: קביעת תוכניות עבודה משותפות, קביעת הנחיות וייזום מודלים מבצעיים לעבודה משותפת, פתרון בעיות עקרוניות וחילוקי דעות בכל תחומי הפעילות המשותפת. בנוסף יקבעו דרכים לפעילות יזומה של כל גוף לאיתור מידע החיוני לגוף העמית והעברת מידע במהירות לפי בקשת הגוף העמית. הוועדה הציעה לממש את העקרונות בשני שלבים: בשלב הראשון - להקים מערך שיכלול את המרכיבים האלה: פורום תיאום בכיר קבוע לניהול; מוקד מודיעין משולב; כוחות משימה משותפים. נוסף על כך, קבעה הוועדה שיש ליצור

נתיב משלים לחילופי מידע בכל נושא שאינו מעניינו של כוח משימה או מוקד המודיעין המשולב אך נדרש לעבודת הגוף העמית. בשלב השני קבעה הוועדה שיהיה צורך לאחד את כל הנהלים המסדירים את שיתוף הפעולה בין המשטרה והרשות ולהתאימם למערך החדש. בנובמבר 2005 אימצו המפכ"ל ומנהל רשות המסים את הדוח.

משרד מבקר המדינה העלה כי לא גובשו סופית נושאים כגון מתן סיוע הדדי, ולא הושלמה הכנתו של נוהל עבודה שנועד לאחד את כל הנהלים הקיימים ולעדכנם בשביל שיתוף הפעולה בין שתי הרשויות. לפיכך למעט הנושאים שהסדירה הוועדה המתמדת והיעדים שבהם טיפלו מוקד המודיעין המשולב וכוחות המשימה - אין לשתי הרשויות תכניות עבודה משותפות, והן לא קבעו במשותף יעדים למאבק בארגוני הפשיעה, לרבות קריטריונים אחידים להגדרתם, ואף לא קבעו את אופן חלוקת האחריות בין יחידות השטח. כמו כן לא נקבעו תהליכי עבודה הנוגעים להקמת צח"מים משותפים לטיפול בארגוני פשיעה שלא במסגרת כוחות המשימה, לא נקבעו נהלים לסיום חקירה סמויה ולמעבר לחקירה גלויה, ואף לא נקבעו נהלים בעניין שיפור העברת המידע בין הרשויות שלא במסגרת מוקד המודיעין המשולב או כוחות המשימה.

ואכן, התוצאה היא שדפוסי שיתוף הפעולה בין רשות המסים ובין המשטרה לא השתנו מהותית לעומת הדפוסים שהיו נהוגים בסוף שנת 2004, ערב הקמת הוועדה לשיתוף פעולה ביניהן.

נמצא כי שיתוף הפעולה בין רשות המסים והמשטרה הצטמצם בשנים האחרונות, ומשנת 2007 לא הוקמו צח"מים משותפים חדשים לשני הגופים. הטיפול בארגוני פשיעה והטיפול בתופעות פשיעה התבצעו בצח"מים שהוקמו בשנים קודמות, כדלקמן: בשנת 2006 פעלו חמישה צח"מים משותפים לטיפול בארגוני פשיעה ושלושה לטיפול בתופעות פשיעה; בשנת 2007 המשיכו לטפל שלושה צח"מים משותפים בארגוני פשיעה ואחד טיפל בתופעת פשיעה, ובשנת 2008 טיפל רק צח"מ אחד, שהחל לפעול בשנת 2006, בארגון פשיעה מקומי אחד. ועד העובדים של רשות המסים הורה בנובמבר 2007 לעובדי הרשות שלא לשתף פעולה עם המשטרה בנושאים הנוגעים למאבק בארגוני הפשיעה בשל דרישה לתוספת שכר בגין עיסוק בנושא, ומאז כל טיפול רשות המסים במאבק בארגוני פשיעה הוקפא.

רשות המסים לא הציבה עובדים קבועים בצח"מים שהקימה עם המשטרה לחקירת ארגוני פשיעה אלא החליפה אותם בתדירות גבוהה יחסית, אף על פי שתחלופת עובדים שמטפלים בתיקים מורכבים של ארגוני פשיעה גורמת לעיכובים בהתקדמות החקירה.

רשות המסים הסבירה בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי הקצאת עובדים לפעילות המשותפת עם המשטרה נעשית בהתאם לצרכים המבצעיים של החקירה, להחלטות על גודל כוח המשימה ובהתאם לאילוצי כוח האדם. עוד ציינה הרשות שמזה שנים רבות לא נקלטו חוקרים ביחידותיה השונות הן באגף מס הכנסה והן באגף מע"מ. הגדלת מספר העובדים ביחידות האזוריות ללא ספק תביא להגדלת כמות התיקים שהרשות מטפלת בהם עם המשטרה.

הקצאת כוח אדם קבוע שיתמחה בטיפול בארגוני פשיעה תשפר את הטיפול בהם בהיבט המודיעיני ובהיבט החקירתי. לפיכך ראוי, שככל שהדבר אפשרי במסגרת משאבי כוח האדם, שרשות המסים תקצה עובדים קבועים לטיפול בארגוני הפשיעה עם המשטרה.

(ב) נוהל רשות המסים מיוני 2006 מסדיר את הטיפול בבקשות להסרת החיסיון, הקבוע בחוק, לשם קבלת מידע על נכסים של חשודים חברי ארגוני הפשיעה הנמצא במאגרי הרשות ובתיקי השומה של חברי הארגון, לרוב לשם הוכחת עברות הלבנת הון או לצורכי חילוט. על פי הנוהל, בקשת משטרה שניתן לגביה אישור להסרת חיסיון מחייבת את חטיבת החקירות והמודיעין של הרשות לנהל מעקב משלב הבקשה ועד לשלב סיום הטיפול, בין השאר, על מנת לוודא שהיחידה האזורית אכן מעבירה את המידע למשטרה.

משרד מבקר המדינה בדק את חמש הבקשות שהגישו יחידות המשטרה לרשות המסים מאוגוסט 2007 ועד אוגוסט 2008 לשם קבלת מידע על רכוש של חברי חמישה ארגוני פשיעה שמספר חבריהם הכולל 17. הרשות נתנה אמנם למשטרה היתר להסרת חיסיון לגילוי מידע שברשותה על ארבעה מהארגונים, ואולם בגלל סכסוך העבודה ברשות המידע לא נמסר למשטרה. הרשות לא איתרה את הבקשה להסרת חיסיון לגילוי מידע על ארגון הפשיעה החמישי.

רשות המסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הכנת הנוהל לשיתוף פעולה בינה לבין המשטרה שהוחל בה בשנת 2004 (ראו לעיל) נשלמה, והיא ממתינה לאישור המשטרה. גם המשטרה מסרה בתשובתה כי סוכמו בין שני הגופים נוהלי שיתוף הפעולה ותיאום המאבק בארגוני הפשיעה ובתוצריה הכלכליים. הוחלט על אלה: חיוב גורמי ההערכה והחקירה בשני הגופים במיצוי מידע הנוגע לתחומי הגוף העמית; ייזום וההפצה של המידע להמשך פעילות האכיפה; קביעת היעדים המשותפים וסיוע בהפעלת כלי איסוף; כניסת הנוהל לתוקף לא יאוחר מינואר 2009.

על שני הגופים להשלים בהקדם את גיבוש נוהלי העבודה העדכניים ולהטמיעם בפעילות יחידות השטח על מנת לקיים שיתוף פעולה אפקטיבי סדיר ביניהן כדי שימוצה הפוטנציאל הגלום בכל אחת מהרשויות במאבק בארגוני הפשיעה. על שר האוצר ועל השר לבט"פ לסייע לרשות ולמשטרה ולדאוג להסרת החסמים המונעים את שיתוף הפעולה המלא ביניהם לרבות התערבות בסכסוך העבודה המתמשך בין ועד העובדים להנהלת רשות המסים.

☆

רשות המסים היא ציר מרכזי במאבק בפשע המאורגן, ופעילותה חיונית הן כמקור לאיסוף המודיעין והן כגורם אכיפה. המאבק בארגוני הפשיעה גם אמור לתרום להגדלת האכיפה בתחום המיסוי והקטנת הפעילות הכלכלית הפלילית שאינה ממוסה. יש לראות בחומרה את הליקויים המהותיים בפעילות של רשות המסים בתחום זה.

היערכות הפרקליטות ושיתוף הפעולה שלה עם המשטרה

אחת המטרות העיקריות של המאבק בארגוני הפשיעה היא הרשעה של העומדים בראש הארגון, של הממנים או המקדמים את פעילותו ופגיעה בנכסיו באמצעות הכלים החקיקתיים החדשים - חוק מאבק בארגוני פשיעה וחוק איסור הלבנת הון. אכיפה אפקטיבית של החוקים החדשים חייבה את הפרקליטות להיערך ליישומם.

היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה אחראים לאכיפת החוק, לגיבוש מדיניות התביעה ולפיקוח על יישומה. פרקליטויות המחוז מלוות את גורמי החקירה ומסייעות בהכוונת איסוף הראיות. בהתבסס על ממצאי החקירה פרקליטויות המחוז מגבשות כתבי אישום נגד החשודים ומנהלות את התביעה בהתאם למדיניות שהותוותה.

1. כאמור, במרס 2004 הפיץ משרד המשפטים בקרב המשרדים הנוגעים בדבר תכנית אסטרטגית "למלחמה בפירות הפשיעה המאורגנת" (להלן - התכנית האסטרטגית). יעדיה העיקריים היו צמצום רווחיהם הכספיים של ארגוני הפשיעה בישראל; השבה של כספים ורכוש לא חוקיים לחברה על ידי חילוטם; הטלת קנסות וגביית מסים; הגשת כתבי אישום ב-30-40 תיקים בשנה על עברות שמהותן הפרות חוק הנוגעות לפעילות של ארגוני הפשיעה תוך מאמץ למיצוי דין בזמן קצר ולענישה מרתיעה.

מהתכנית האסטרטגית עלה כי התעוררו בעיות, למשל: בעיות בשיתוף הפעולה בין הפרקליטות ובין גורמי החקירה, ובעיות בנוגע לתשתית חקיקתית לא מספקת בתחום דיני הראיות, בתחום החלפת מידע בין רשויות, בתחום הסדרי חילוט ועוד. בתכנית הומלץ, בין היתר, לטפל בבעיות באמצעות תגבור פרקליטות המדינה בכוח אדם לשם טיפול בתיקי הלבנת הון ובתיקי עברות כלכליות של ארגוני הפשיעה. עוד הומלץ בתכנית לגבש וליישם תכנית מערכתית לשיפור המקצועיות במאבק בפֵּרות הפשיעה המאורגנת והחמורה.

בשנים 2006-2007 קבעה פרקליטות המדינה כי המאבק בארגוני הפשיעה הוא יעד לאומי. נקבע שיש לעשות את הפעולות האלה: להיערך לטיפול בהם על ידי הקמת פורום פרקליטות קבוע (בין-יחידתי), שידאג להקים ולהעמיק את מסד הידע בתחום ארגוני הפשיעה ולהפיק לקחים; לפשט ולקצר את תהליכי הטיפול בתיקים על ידי בניית סל משאבים להעסקת מומחים; להקים בכל פרקליטות מחוז צוות ייעודי לטיפול בארגוני הפשיעה; לפעול בתיאום עם הנהלת בתי המשפט בניסיון למנות שני הרכבים בכל בית משפט שידונו בתיקים אלה ולבחון את הצורך בתיקוני חקיקה.

בפברואר 2008 הפיצה פרקליטות המדינה מסמך מנחה לשימוש בחוק מאבק בארגוני פשיעה - "חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 - מדיניות אכיפה". המסמך מדגיש, בין השאר, את הצורך לקיים חקירה בשיתוף גורמי האכיפה מהתחום הפיסקלי ואת הצורך למנות פרקליט מלווה לחקירת ארגוני פשיעה. כמו כן מפרט המסמך קווים מנחים להפעלת שיקול הדעת של הפרקליטים לפתיחת החקירה, לביצועה ולהעמדה לדין לפי החוק.

משרד מבקר המדינה בדק נושאים אחדים הנוגעים להיערכות הפרקליטות לטיפול בארגוני הפשיעה באמצעות שאלון שהופץ בקרב פרקליטי המחוזות. בתשובותיהם ציינו פרקליטי המחוזות, בין השאר, קשיים שמקורם באי-היערכות מספקת. למשל, טיפול בתיק ארגון פשיעה דורש כוח אדם מיומן ומקצועי המסוגל ללמוד חומר חקירה רב הנוגע לחשדות לביצוע עברות פליליות ופיסקליות המיוחסות למספר רב של נאשמים; על הפרקליטים לגבש כתב אישום, בקשה למעצר עד תום ההליכים ובקשה לחילוט רכוש שנתפס בעת ובעונה אחת. ואולם לטענת פרקליטי המחוז, אין בפרקליטויות המחוז די כוח אדם לטיפול בתיקי ארגוני פשיעה. לדבריהם, כדי לטפל כיאות בתיקים אלה יש להקים בכל פרקליטות מחוז צוות פרקליטים מיוחד שיטפל רק בנושא זה, והדבר נעשה רק במקרים חריגים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 מסרה פרקליטות המדינה כי היא מצויה במצוקת כוח אדם גדולה לנוכח מורכבותו ההולכת וגדלה של התחום הפלילי ותיקוני החקיקה מהשנים האחרונות שהוסיפו לה מטלות מבלי שתוגברה בכוח אדם בהתאם לצרכיה החדשים. אמנם, משרד האוצר אישר מכסה לתגבור הפרקליטות בעובדים בשנים 2008-2010 ואולם "לעת עתה" עמדתו היא שיש לקצץ במחצית את מספר העובדים שתוכנן לגייס "בשנה הקרובה".

לנוכח החשיבות הלאומית של המאבק בארגוני הפשיעה והדגש שהושם עליו בתכניות העבודה של הפרקליטות, עליה לפעול בהתאם למדיניות שהתוותה ולדאוג לכך שהטיפול בארגוני הפשיעה יזכה - ככל האפשר - לעדיפות.

2. חוק מאבק בארגוני פשיעה נועד לחזק ולייעל את הכלים העומדים לרשות גופי האכיפה במאבקם בארגוני הפשיעה. ואולם בתשובותיהם לשאלון ציינו פרקליטי המחוזות, בין השאר, את הקשיים ביישום החוק שמקורם באי-התאמה בין הוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, (להלן - חוק המעצרים) ובין המאפיינים הייחודיים של העברות לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה. למשל, סעיפים 61-62 לחוק המעצרים קובעים כי נאשם שלאחר הגשת כתב אישום נגדו היה נתון במעצר בשל אותו כתב אישום למשך פרק זמן כולל של תשעה חודשים, ומשפטו בערכאה הראשונה לא נגמר בהכרעת דין, ישוחרר מן המעצר; בית המשפט העליון רשאי לצוות על הארכת תקופת המעצר מעבר לתקופה זו, לתקופה שלא תעלה על 90 ימים, בכל פעם. לטענת הפרקליטות, קשה לסיים את ניהול התיקים הכוללים אישומים בעברות לפי חוק ארגוני פשיעה בתוך פרק הזמן האמור בשל היקף חומר הראיות הנדרש לבירור בבית המשפט והבקשות הרבות המוגשות לבית המשפט במהלך הדיון; לכן נמנעות הפרקליטויות לעתים מלעשות שימוש בחוק מאבק בארגוני פשיעה.

גם מנהל בתי המשפט, השופט משה גל, הדגיש בפגישתו עם עובדי משרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 את הקשיים ביישום חוק מאבק בארגוני פשיעה שמקורם, לדבריו, בכך שלחוק מאבק בארגוני פשיעה אין כלים דיונים וראייתיים מתאימים. המצב מקשה על ניהול התיק ומעמיס על בתי המשפט. כך למשל, הגבלת תקופת מעצר עד תום ההליכים לתשעה חודשים בתיקים אלה אינה ריאלית, כי התיק לא מתחיל להישמע בפרק זמן זה. לדעתו, יש גם לקדם תיקוני חקיקה שיַיעלו את השלבים השונים של ההליך המשפטי נגד ארגוני הפשיעה.

פרקליטות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה כי זיהתה בתחילת 2005 את הקשיים הנובעים מאי-התאמת הסעיפים האמורים בחוק המעצרים לחוק מאבק בארגוני פשיעה ודנה בעניין עם הגורמים הרלוונטיים - מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והנהלת בתי המשפט. כמו כן היא גיבשה באפריל 2007 הצעה לתיקון חוק המעצרים והעבירה אותה למחלקת ייעוץ וחקיקה. לפי התיקון תוקנֶה במקרים מיוחדים לבית המשפט סמכות להאריך את המעצר לא ב-90 יום בלבד כל פעם, כפי שנקבע בחוק, אלא לתקופה ממושכת יותר של 120 יום או יותר, כפי שיוחלט. עוד מסרה פרקליטות המדינה כי לאחר מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2008, התכנסה ועדת משנה של הוועדה המתמדת במטרה לסווג הצעות לתיקוני חקיקה, לקבוע סדרי עדיפויות ביניהן ולקדמן במשותף. במסגרת זו העלו נציגי הפרקליטות את עניין הארכת המעצר מעבר לתשעה חודשים ובקשתם התקבלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 מסרה ראש מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים, עו"ד רחל גוטליב, כי בשנת 2007 הוגשה למחלקה פניה בנוגע לצורך בתיקונים לסעיפים 61-62 לחוק המעצרים. הפניה לא הייתה "בהקשר של ארגוני פשיעה בהכרח, אלא בהתייחס לכלל עבירות, באופן שיקנה לבית המשפט סמכות, במקרים מיוחדים, להאריך את המעצר לא ב-90 יום כל פעם, כפי שנקבע בסעיף אלא לתקופה ממושכת יותר. הנושא לא קודם, הן בשל מחלוקת עניינית לגבי התיקון המוצע והן בשל סדרי עבודה. מחלקת ייעוץ וחקיקה סברה כי אין מקום לתיקון גורף כמבוקש, שכן בהקשר זה, כמו גם בהקשרים דומים אחרים, עלינו לבחון את האיזון הראוי בין היעילות והחיסכון בזמן שיפוטי, ובזמנם של פרקליטים, לבין ההקפדה הנדרשת בזכויות של חשוד, וודאי בכל הקשור למעצר ממושך. מכל מקום, בימים אלה בוחנת המחלקה מחדש בשיתוף הפרקליטות, את האפשרות לתיקון הסעיף באופן יותר ממוקד ומאוזן ובשים לב לשיקולים ונסיבות מיוחדות".

מהאמור לעיל עולה כי למרות יתרונותיו של חוק מאבק בארגוני פשיעה עומדים בפני פרקליטות המדינה קשיים שמקורם, בין השאר, באי-התאמת סדרי הדין הפלילי למאפיינים הייחודיים של העברות המנויות בחוק המאבק בארגוני פשיעה, המעמידים בספק את היכולת של גופי האכיפה להשתמש בו ככלי מרתיע ואפקטיבי במסגרת המאבק בארגוני הפשיעה. יתרה מכך, משרד המשפטים טרם השלים את בחינת האפשרות לתיקון החוק ומן הסתם לא גיבש הצעת חוק בנושא.

על מחלקת ייעוץ וחקיקה יחד עם הפרקליטות לבחון ללא דיחוי אם יש מקום לקדם תיקוני חקיקה להתאמת סדר הדין הפלילי לחוק מאבק בארגוני פשיעה. כמו כן על פרקליטות המדינה לשפר את היערכותה לטיפול בתיקי ארגוני פשיעה לפי המתווה שקבעה לעצמה זה מכבר. צעדים אלה נחוצים כדי להבטיח שבכירי ארגוני הפשיעה ופעיליו המרכזיים אכן יורשעו בעברות לפי חוק זה ויהיה אפשר גם לפגוע ברכושם באמצעות המנגנונים המעוגנים בו. אם מתעכב קידומם של נושאים אלה חובה על שר המשפטים לדווח על כך לממשלה.

3. בשל מאפייניהם של ארגוני הפשיעה ושיטת עבודתם, חקירת ארגוני פשיעה מורכבת ביותר מבחינה עובדתית ומשפטית. מדובר בפרשות הכוללות חשודים רבים ועברות כלכליות ופליליות רבות וסבוכות. מטעמים אלה נקבע בהנחיית פרקליט המדינה מדצמבר 2003 שיש צורך בליווי צוות החקירה בפרקליט משלבי חקירה מוקדמים. ליווי כאמור מאפשר היכרות מעמיקה של הפרקליט עם מכלול הראיות ויכול לתרום לקיצור משך הזמן הנדרש לפרקליטות לגיבוש כתב אישום.

בקרה שעשה מדור תקיפה כלכלית בימ"ר מרכז בדצמבר 2007 העלתה שיש קשיים בשיתוף הפעולה בין הימ"ר ובין הפרקליטות, ובפרט "בעייתיות בהנעת הפרקליטות לטיפול מהיר ומקיף למול חומרי החקירה שהביאה היחידה לפתחה". גם בקרה שעשה מדור תקיפה כלכלית בימ"ר תל אביב בינואר 2008 העלתה שיש קושי בשיתוף הפעולה בין הימ"ר ובין פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), ובפרט כי "פרק הזמן בין העברת החומר ועד להתייחסות הפרקליטות ובהמשך הגשת כתב האישום הינו ארוך באופן משמעותי".

הביקורת העלתה כי בחקירה של שני ארגוני פשיעה ארציים משמונת הארגונים שנבדקו התחלפו הפרקליטים המלווים בתדירות גבוהה, כמפורט להלן:

(א) פרקליט מלווה למאבק בארגון פשיעה שטופל באתג"ר ובי"אחב"ל: בשנת 2003 טיפלה יחידת אתג"ר בארגון פשיעה מסוים כארגון פשיעה מקומי, ובשנת 2004 עבר הארגון לטיפול יאחב"ל, והיא טיפלה בו כארגון פשיעה ארצי. את החקירה ליוו בשלב הסמוי בזה אחר זה שמונה פרקליטים מכמה פרקליטויות עד קליטת חומר החקירה בפרקליטות תל אביב (מיסוי וכלכלה) בינואר 2008. עד תום הביקורת טרם החליטה הפרקליטות אם להגיש כתבי אישום נגד מישהו מן הנחקרים.

(ב) פרקליט מלווה לכוח משימה: בינואר 2008 החל כוח משימה לטפל בארגון הפשיעה. את החקירה שניהל הכוח ליווה פרקליט מפרקליטות מחוז מרכז; עד מועד סיום הביקורת החליפה הפרקליטות שלושה פרקליטים מלווים.

בתשובתה מדצמבר 2008 הסבירה הפרקליטות כי שיקולים מקצועיים הם שמנחים אותה בשיבוץ הפרקליטים שמלווים את התיקים. היא פועלת על פי המתווה שהוחלט עליו וקבעה פרקליטים מלווים לחקירות של ארגוני פשיעה משלבי חקירה מוקדמים ופרקליטים מלווים לצוותי המשימה. באשר להחלפת הפרקליטים שליוו את חקירת הארגון שהטיפול בו החל ביחידת אתג"ר ועבר

לטיפול היאחב"ל היא ציינה כי "פעמים דווקא גמישות וניתוב התיק מיחידה ליחידה יש בו כדי לשפר את הטיפול בתיק", והדגישה כי מדובר בתיק חריג.

לדעת משרד מבקר המדינה, תחלופה גדולה של פרקליטים מלווים אינה מאפשרת שליטה מיטבית בחומרי החקירה, ויש בה כדי לסכל את מטרת הצמדתו של פרקליט מלווה בחקירת ארגון פשיעה - ליווי צמוד של החקירה לשם הכרת מרכיביה לפני ולפנים. במצב זה תפקודם של הפרקליטים עלול לפגוע ולעכב את התקדמות החקירה ואת גיבוש כתב האישום. אכן, לעתים נחוצה גמישות ומתחייב ניתוב תיק מיחידה ליחידה. ואולם ספק אם החלפת שמונה פרקליטים מעידה על גמישות וספק אם יש בכך כדי לתרום לקידום החקירה.

על הפרקליטות ועל המשטרה להשלים את ההטמעה בפרקליטויות המחוז וביחידות המשטרה של החשיבות שבשילובם של פרקליטים מלווים מנוסים כבר בשלבים מוקדמים של חקירות הנוגעות לארגוני פשיעה ואת החשיבות של טיפול רצוף בחומר בידי פרקליט אחד.

שיתוף פעולה בין המשטרה ובין הרשות לאיסור הלבנת הון

חוק איסור הלבנת הון קובע כי העושה פעולה ברכוש שמקורו בעברות המנויות בחוק במטרה להסתיר את מקורו, מקומו או זהות בעלי הזכויות בו, מבצע עברה פלילית. הרציונל שבבסיס החוק הוא כי נטרול יסוד הרווח מעסקאות עבריניות יפגע קשה במבצעיהן: מניעת הרווח מן העבריין תבטל את התמריץ לעבור עברות שמטרתן הפקת רווח כלכלי; הון המוצא מן המחזור לא ניתן לשימוש חוזר לצורך מימון עסקאות עבריניות עתידיות.

הרשות לאיסור הלבנת הון שבמשרד המשפטים מנהלת מאגר מידע של דיווחים המתקבלים מנותני שירותים פיננסיים, ותרומתה למאבק בארגוני פשיעה אמורה להתבטא במסירתו ובהעמדת הידע המקצועי - הניתוח והעיבוד של המידע - לרשותם של המופקדים על אכיפת החוק. המשטרה היא אחד משני הגופים הרשאים לקבל מידע מן הרשות. העברתו למשטרה נעשית על פי בקשה מנומקת שלה. היא רשאית לכלול בבקשה ובנימוקיה מידע הנמצא בידה. נוסף על כך, רשאית הרשות למסור למשטרה ביזמתה מידע בנוגע לדיווח ממוסד פיננסי, כהגדרתו בחוק איסור הלבנת הון, על פעולה בלתי-רגילה המעוררת חשד לביצוע עברה על החוק (להלן - כתבת רשות).

1. ליישום הוראות החוק גובש באוגוסט 2003 נוהל "יחסי גומלין בין משטרת ישראל לבין הרשות לאיסור הלבנת הון". במבוא לנוהל צוין כי המשטרה תפעל להגברת המודעות של יחידות החקירה והמודיעין באשר ליתרונות שבהסתייעות ברשות לאיסור הלבנת הון כדי לנצל ביעילות את המידע המצוי ברשותה, והרשות תעשה כל מאמץ להעביר לה מיזמתה מידע איכותי. הנוהל קובע, בין השאר, את סוגי הבקשות שתעביר המשטרה לרשות לאיסור הלבנת הון ואת מידת הדחיפות שבקבלת התשובה. את הבקשות אפשר לסווג כך: בקשה בהולה לקבלת מידע שאינו מנותח ומעובד בתוך שלושה ימי עבודה; בקשה דחופה לקבלת מידע שאינו מנותח ומעובד בתוך 12 ימי עבודה; בקשה דחופה לחומר מעובד וערוך בהתאם ללוח הזמנים המסוכם בין הרשות ליחידה המשטרתית. במתווה יעד המפכ"ל נקבע שעל קצין הלבנת ההון בכוח התקיפה כלכלית ליזום פנייה לרשות לאיסור הלבנת הון לשם קבלת מידע על חברי ארגון הפשיעה ועל אנשים הקשורים אליהם שבאמצעותם ייתכן שהולבנו כספי עברה.

(א) נמצא כי יחידות של המשטרה, בהן יחידות המטפלות בארגוני פשיעה, לא פונות, ברוב המקרים, בסמוך לתחילת החקירה הסמויה לקבלת מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון, ובשל כך אינן ממצות את המידע שבידה: מתחילת שנת 2007 ועד סוף יולי 2008 הגישו יחידות המשטרה לרשות 52 בקשות לקבלת מידע על ארגוני פשיעה, 35 מהן (כ-68%) סווגו דחופות או בהולות. נמצא כי הרשות לא העבירה למשטרה במועד מאוחר יותר מידע על 35 הבקשות המתבסס על עיבוד הנתונים וניתוחם. עם זאת עלה שכאשר פנו כוחות המשימה באותה תקופה לרשות, כדי לקבל מידע על הארגונים שבטיפולם עשו זאת באמצעות בקשות לקבלת מידע מנותח ומעובד. אשר לשמונת ארגוני הפשיעה שמשרד מבקר המדינה בדק באופן פרטני, יחידת השטח כלל לא פנתה לרשות לאיסור הלבנת הון לקבלת מידע על אחד הארגונים; יחידת השטח הגישה לרשות בקשה בהולה לקבלת מידע שאינו מנותח ומעובד בעניין ארגון נוסף, רק בסמוך למעבר מחקירה סמויה לחקירה גלויה; ואשר לשאר הארגונים שטופלו באותה עת, היחידות פנו לרשות בשלב האיסוף המודיעיני בבקשות בהולות למידע שאינו מנותח ומעובד. בנסיבות אלה לא מיצתה המשטרה באותם מקרים את המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון, אף שהדבר נדרש לקידום המאבק בארגוני הפשיעה.

(ב) נוהל "יחסי גומלין בין משטרת ישראל לבין הרשות לאיסור הלבנת הון" קובע, בין השאר, כי ראש מת"מ במשטרה אחראי להכנת דוח מָשוב ולהגשתו לרשות לאיסור הלבנת הון בתחילת כל רבעון. לפי הנוהל, בדוח האמור יירשם מצב הטיפול בכתבות שמסרה הרשות למשטרה על מנת לשפרן ולהנחות את הרשות לפעול לפי הצרכים וסדרי העדיפות של המשטרה.

למרות חשיבות המשוב הכין מדור תקיפה כלכלית רק שני דוחות כאלה. הראשון הוכן באפריל 2004 ועסק בכתבות רשות מהחודשים אוקטובר 2003-מרס 2004; השני הוכן בינואר 2006 ועסק בכתבות רשות מהחודשים ינואר 2005-ספטמבר 2005.

בדיון במרס 2005 שבו השתתפו ראש הרשות לאיסור הלבנת הון, השר לבט"פ, ראש אח"מ ונציג משרד המשפטים הועלו הבעיות המרכזיות בשיתוף הפעולה בין המשטרה לרשות, ובכללן תרומתה המועטה של הרשות לפעילות המשטרה והצורך לשפר את התאמת המידע שתעביר הרשות לתכניות העבודה וליעדי האכיפה של המשטרה. לשם כך הציעה ראש מת"מ באפריל 2005 להשלים את גיבוש מודל ה"קופסה השחורה", שהוחל בהכנתו בסוף שנת 2003. לפי מודל זה, תגיש המשטרה לרשות מידע מרוכז על קבוצת אנשים שהיא מגדירה "יעדים מודיעיניים" לשם קבלת מידע עליהם ממאגר הרשות. קבוצת האנשים תיקבע לפי קריטריונים שיוחלט עליהם מראש, ולרשות תוגש בקשה אוטומטית לקבלת מידע על כל מי שעומד בהם. העבודה לפי המודל לא נעשתה גם בשנת 2005. עם זאת, מדצמבר 2007 מבצעות המשטרה והרשות ניסוי לגבי פעילות של יאח"ה ובמסגרתו היחידה מעבירה לרשות רשימה של חשודים לפי קריטריונים שנקבעו (למשל חשודים שהם אנשי ציבור). בהתקיים אותם קריטריונים רשאית יאח"ה לקבל מהרשות כתבה יזומה בנוגע לאותם חשודים. ואולם המשטרה והרשות לא הרחיבו את היקף תחולתו של ההסדר באופן שיאפשר להחילו גם על יחידות אחרות במשטרה כולל היחידות המטפלות בארגוני פשיעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה כי היא מייחסת חשיבות רבה למיצוי היכולות והיתרונות של הרשות לאיסור הלבנת הון בחקירותיה ופועלת בדרכים שונות להעלאת המודעות של חוקריה לנושא. באשר לאופן סיווג בקשות המשטרה, היא הסבירה שחקירה נגד ארגון פשיעה מתבצעת במעגלי פעולה מהירים הכוללים איסוף והערכת מידע כדי לקבל מהר ככל שאפשר תמונה לגבי פעילותו ולייצב את כיווני האסוף נגדו. על רקע זה סיווג בקשה מהרשות כ"דחופה" או כ"בהולה" משקפים אך ורק את מידת מהירות התגובה הנדרשת לשילוב יעיל של הנתונים בעבודת המשטרה. סיווג הבקשה לא מונע מהרשות להעביר למשטרה מידע רלוונטי נוסף או מידע מועבד ומנותח באותם עניינים במועד מאוחר יותר. הסדר זה סוכם בשל התארכות זמני התשובות שנתנה הרשות לבקשות המשטרה למידע מנותח ומעובד.

עמדת המשטרה בתשובתה לא תואמת את הדרך שהיא עצמה התוותה ואף באה לביטוי בנוהל יחסי גומלין בינה ובין הרשות לאיסור הלבנת הון בנוגע למיצוי מדויק ואיכותי של המידע המודיעיני המצוי ברשותה לגבי חשדות לעברות הלבנת הון. בייחוד אמורים הדברים בדרך הפעולה שנקבעה לחקירת ארגון פשיעה במתווה יעד המפכ"ל ובנוהל כוחות המשימה שבו הנחיה לתכנון קפדני של איסוף מידע מודיעיני נגד ארגון הפשיעה וחבריו לשם יצירת תמונת מודיעין מקיפה על החשדות נגד ראשי הארגון וחבריו. ראוי שבמקרים אשר בהם מבקשת המשטרה מהרשות לאיסור הלבנת הון מידע בהול או דחוף היא תבקש לאחר מכן את עיבודו וניתוחו.

2. בסמוך למועד תחילת פעילותה של הרשות לאיסור הלבנת הון, אפריל 2002, ביקש משרד המשפטים להגדיל את מעורבותה במאבק בהלבנת ההון וכפועל יוצא גם במאבק בארגוני הפשיעה. נוסף על כך ביקש משרד המשפטים להרחיב את היקף תחולתו של חוק איסור הלבנת הון והשימוש בכלים שהוא מקנה ולעדכן את הוראותיו לפי סטנדרדים בין-לאומיים. לשם כך יזם משרד המשפטים במאי 2002 הקמת ועדה לבחינת תיקון חוק איסור הלבנת הון[17]. הוועדה הוקמה לנוכח המגמה הבין-לאומית לראות בעברות מס עברות מקור להלבנת הון. היה על הוועדה לבחון כמה נושאים הנוגעים לתיקון חוק איסור הלבנת הון, שהמרכזיים בהם: (א) הכללת עברות מס ברשימת עברות המקור, בכללן עברות לפי חוק המע"מ והעלמת הכנסות במרמה שבהן עוסק סעיף 220 לפקודת מס הכנסה; (ב) ייעול ושיפור של דרכי העברת מידע ממאגרי רשות המסים לרשות לאיסור הלבנת הון; (ג) קביעת עברות נוספות שניתן יהיה לחקור או למנוע את ביצוען באמצעות המידע שהתקבל מהרשות לאיסור הלבנת הון.

בשנת 2003 הגישה הוועדה את המלצותיה למשרד המשפטים, וביניהן: (א) להוסיף את עברת העלמת הכנסות במרמה לפי סעיף 220 לפקודת מס הכנסה ולהוסיף עברות לפי חוק המע"מ לרשימת עברות המקור שבחוק. הוועדה נימקה את המלצתה, בין השאר, במאפיינים הדומים של עברות הלבנת הון ועברות מס: תנועת כספים חוצת גבולות שמטרתה לטשטש את עקבות הכספים. (ב) להסמיך את אגף מס הכנסה, אגף המכס והמע"מ (כפי שכונו אז) והרשות לניירות ערך כגופי חקירה עצמאיים לצורך חקירת עברות מסוימות לפי חוק איסור הלבנת הון ולהסמיכם לקבל מידע ישירות מהרשות לאיסור הלבנת הון לחקירת עברות שבתחום סמכותן. המלצות אלה באו לידי ביטוי בתזכיר לתיקון חוק איסור הלבנת הון שהכין משרד המשפטים בשנת 2003[18].

רק בשנת 2007, ארבע שנים לאחר שהוגשו המלצות הוועדה, הגיש משרד המשפטים לכנסת הצעת חוק לתיקון חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 7)[19] שכללה, בין השאר, שתי הצעות: לקבוע כי חוקרי רשות המסים יוסמכו לחקור עברות על החוק כ"רשויות חוקרות", ומכוח סמכויות אלה יהיו רשאים לפנות בבקשה לרשות לאיסור הלבנת הון לקבלת מידע; להוסיף לרשימת עברות המקור עברות מסוימות המצוינות בחוק המע"מ. במסגרת הצעת החוק החליט משרד המשפטים שלא לכלול את סעיף 220 לפקודת מס הכנסה ברשימת עברות מקור בשל מחלוקות שהתעוררו באותה עת סביבו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 הסבירה ראש מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים, עו"ד רחל גוטליב, כי ההכרעה אם להוסיף את סעיף 220 לפקודת מס הכנסה

---

17 בוועדה השתתפו נציגים ממשרד המשפטים, מהרשות לאיסור הלבנת הון, מהמשטרה, מהמשרד לבט"פ, מאגף המכס והמע"מ ומנציבות מס הכנסה.

18 תזכיר חוק איסור הלבנת הון (תיקון - תפקידי הרשות לאיסור הלבנת הון ותיקונים נוספים), התשס"ג-2003.

19 הצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 7), התשס"ז-2007; ההצעה עברה בקריאה ראשונה בכנסת.

כעברת מקור אמורה להתקבל במסגרת דיונים שבדעת מחלקת ייעוץ וחקיקה לקיים "בזמן הקרוב" בנוגע לתיקונים נוספים בחוק איסור הלבנת הון.

חקיקת חוק איסור הלבנת הון והקמת הרשות לאיסור הלבנת הון בתחילת המאה העשרים ואחת נועדו לקדם את המאבק בהלבנת ההון ובפשיעה הפיסקלית בהתאם לסטנדרדים בין-לאומיים וכפועל יוצא לקדם את המאבק בארגוני הפשיעה. עם זאת, הביקורת העלתה כי המשטרה אינה ממצה את מכלול הכלים שהועמדו לרשותה בנושא, ומשרד המשפטים לא סיים את גיבושם של תיקוני חקיקה, בהם החל לפני כשבע שנים, שנועדו להרחיב את מעגל העבריינים שהחוק חל עליהם ואת סמכויות החקירה של גורמי האכיפה לעניין חקירתן של עברות הלבנת הון.

הקמת הרשות להגנה על עדים

בשנים האחרונות הבחינו הפרקליטות והמשטרה כי מתפשטת תופעת האיום על עדים והדבר גורם לפגיעה בהליכים המשפטיים. מטבע הדברים תופעה זו פוגעת קשות במאבק בפשיעה בכלל ובמאבק בארגוני פשיעה בפרט, ובהגנה על הציבור מפניה. עקב כך מונה ביולי 2002 צוות להקמת תכנית להגנה על עדים ביזמת פרקליטת המדינה דאז, גב' עדנה ארבל, ומפכ"ל המשטרה דאז, רנ"צ שלמה אהרונישקי. בראש הצוות עמד פרקליט מחוז ירושלים לשעבר, עו"ד משה לדור, והשתתפו בו נציגים מפרקליטות המדינה, מהמשטרה, משירות בתי הסוהר, מהמשרד לבט"פ, ממשרד המשפטים וממשרד האוצר. בספטמבר 2004 הגיש הצוות את מסקנותיו והמלצותיו למשרד לבט"פ ולמשרד המשפטים (להלן - דוח לדור). דוח לדור סקר את הבעיות שמחייבות טיפול, ובכלל זה: היעדר נוהל אחיד ומחייב בנושא הגנה על עדים במשטרה; היעדר כוח ייעודי משימתי בעל הכשרה מתאימה שתפקידו להגן על עדים; היעדר תקציב לכך. מסקנת הדוח הייתה כי אין בכלים העומדים לרשות המשטרה כדי לספק באופן הולם את הצרכים ההולכים וגדלים בתחום ההגנה על עדים. הוועדה המליצה להקים רשות עצמאית להגנה על עדים במנותק מהמשטרה, הכפופה למשרד ממשלתי. בשנת 2005 פעלו המשרד לבט"פ, המשטרה ומשרד המשפטים בשיתוף פעולה להתוויית עקרונות לכינון רשות כזאת בהתאם לעקרונות שהוצעו בדוח לדור. בעקבות כך הגישו לממשלה השר לבט"פ ושר המשפטים בדצמבר 2005 הצעת החלטה להקים במשרד לבט"פ רשות להגנה על עדים.

בינואר 2006 החליטה הממשלה להקים במשרד לבט"פ רשות להגנה על עדים. הוחלט כי המשטרה תמשיך להגן על עדים שלא ייכללו בתכנית הרשות בהתאם לנהלים כלל-ארציים ולעקרונות המקצועיים שתכין המשטרה בשיתוף עם הרשות. כמו כן הוחלט להקים ועדת היגוי בראשות פרקליט המדינה ובהשתתפות נציגים בכירים מהמשרד לבט"פ, ממשרד המשפטים, מן המשטרה ומשירות בתי הסוהר (להלן - ועדת ההיגוי) שתפעל ליישום ההחלטה. בהתאם להחלטה, היה על הרשות, בין השאר, ליזום בתיאום עם ועדת ההיגוי תיקוני חקיקה שנדרשים לקידום פעילותה ונוהלי עבודה מתואמים בין הרשות למשטרה. כמו כן הטילה הממשלה על המשרד לבט"פ להכין עד מאי 2006 בתיאום עם ועדת ההיגוי תכנית ארגונית ותקציבית מפורטת להקמת הרשות כיחידה במשרד לבט"פ. המשרד הכין את התכנית האמורה ביוני 2006 ועדכן אותה באוגוסט 2007 לאחר מינוי מנהל לרשות.

ועדת ההיגוי החליטה שיש לגבש הצעת חוק מקיפה כדי ליצור את המסגרת להקמתה של הרשות להגנה על עדים ולפעולתה ובמרס 2008 הגישה הממשלה לכנסת הצעת חוק להגנה על עדים,

התשס"ט-2008. בהצעת החוק נקבע כי הרשות תפעל בשיתוף עם המשטרה לקביעת נוהלי שיתוף פעולה לעניין אבטחת עדים מאוימים ולהגדרת רמות אבטחה שונות לעדים שייכללו בתכנית ההגנה שלה (לעומת עדים שלא ייכללו בתכנית שלה, אשר יקבלו הגנה מהמשטרה בהתאם לכלים שיעמדו לרשותה).

בנובמבר 2008 נחקק החוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

בפברואר 2009, כמעט שלוש שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת הרשות להגנה על עדים, טרם הסתיימו הליכי הקמת הרשות - גיוס העובדים וגיבוש נהלי עבודה.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד לבט"פ כי ביוני 2008 הושלם גיוס מטה ההקמה והוא החל לשקוד על הקמת המערך המבצעי של הרשות, על בניית תורתה המקצועית, על הכנת נוהלי הרשות ועל יצירת מנגנוני שיתוף פעולה תוך-ארגוניים וחוץ-ארגוניים בישראל ומחוצה לה. עוד מסר המשרד בתשובתו כי אם יוקצה התקציב הנדרש ויוסדר בחוק עניין איסור התארגנות עובדי הרשות צפויה הרשות לקלוט את העד הראשון במחצית השנייה של 2009.

מהאמור לעיל עולה שלמרות החשיבות המכרעת של הקמת רשות אפקטיבית להגנה על עדים במסגרת המאבק בארגוני הפשיעה, בפברואר 2009 טרם הסתיימה הקמתה. לפיכך, כל עוד אין הרשות פועלת, ההגנה על עדים מאוימים היא באחריותה הבלעדית של המשטרה. המשטרה אינה ערוכה להגן על עדים באופן שיש בו כדי להבטיח את ההגנה המיטבית על העד, מחד גיסא, ואת שיתוף הפעולה המלא בינו ובין רשויות האכיפה, מאידך גיסא.

סיכום

בסוף שנת 2003 החליטה הממשלה שיש להעמיד את המאבק בארגוני הפשיעה בראש סדר העדיפות הלאומי כדי לבלום את התעצמותם. בתכניות שהוכנו בעקבות החלטותיה הודגש שעל מנת לפגוע בארגוני הפשיעה על העוסקים באכיפה להיערך למאבק משולב, רב-ממדי, יזום וארוך טווח לפירוק התשתיות של הארגונים, בייחוד תשתיותיהם הכלכליות.

ארגוני הפשיעה המשיכו להרחיב את פעילותם הפלילית בארץ ובחו"ל ולצבור הון ונכסים.

אכן נעשו פעולות לשיפור המאבק בארגוני הפשיעה. כך, למשל, נערכו במשטרה שינויים ארגוניים משמעותיים, המאבק בארגוני הפשיעה רוכז תחת קורת גג אחת, ופותחו יכולות מודיעיניות וביצועיות. כל אלה הקנו למשטרה אמצעים מועילים יותר למאבק בארגוני הפשיעה. ואולם הועלה גם כי היערכות גורמי האכיפה למאבק בארגוני הפשיעה לא הושלמה, וכמעט לא נפגעו תשתיותיהם הכלכליות. יתר על כן, סדרי שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה נמצאים בראשית דרכם: הם לא איחדו כוחות ומשאבים למאבק המורכב והמתמשך בארגוני הפשיעה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 היא ציינה כי הלכה עם האחרים העוסקים באכיפה דרך ארוכה בהנהגת שינוי במאבק בארגוני פשיעה שחייב היערכות מבנית ותהליכי עבודה אחרים של הגופים הנוגעים בדבר לרבות בעניין שיתוף הפעולה ביניהם. אף הפרקליטות הדגישה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי למרות שגורמי האכיפה עדין מצויים בתחילת הדרך, הם עשו עבודת מטה רבה לבניית מערך למאבק בארגונים ולהטמעת התפיסה שיש לנקוט בפעילות כוללת שתעקר את הכדאיות הכלכלית של ההתארגנות הפלילית.

השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, ציין בפגישתו עם מבקר המדינה בפברואר 2009 כי בסמוך לכניסתו לתפקיד קבע במסמך מדיניות את המאבק בארגוני הפשיעה כאחד משני הנושאים המרכזיים לטיפול המשטרה ושירות בתי הסוהר. לפי המדיניות שהתווה פיתחה המשטרה בשנתיים וחצי האחרונות מגוון תחומים ששיפרו את היכולת המודיעינית והחקירתית שלה, וערכה שינויים ארגוניים שהקנו לה אמצעים מועילים יותר למאבק בארגוני הפשיעה. השר הבהיר כי מדובר בתהליך מורכב שיביא לשיפור הדרגתי ביכולותיה של המשטרה, ושפירותיו יישאו פרי לאורך זמן.

משרד מבקר המדינה מסכם ומציין כי ישנה ציפייה בציבור לייתר עשייה והגברת שיתוף הפעולה בין הגורמים העוסקים במאבק בארגוני הפשיעה. אשר על כן, על כל העוסקים באכיפה - המשטרה, רשות המסים, הפרקליטות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והרשות לאיסור הלבנת הון - לסיים בדחיפות את היערכותם המשולבת למאבק בארגוני הפשיעה. בין היתר, עליהם לאייש את כוחות המשימה ולהקים מערך משלים למאבק בכל הארגונים, להתמקד בפגיעה בבסיס הכלכלי שלהם, לגבש לשם כך יעדים ונוהלי עבודה ולהטמיעם ביחידות השטח של כל אחד מהגופים העוסקים באכיפה. אם מתעכב קידומם של נושאים אלה חובה על צוות-העל והוועדה המתמדת לדווח על כך לממשלה; גם על השרים הממונים על גורמי האכיפה - השר לביטחון הפנים, שר האוצר ושר המשפטים - לפעול לקידומם של נושאים אלה ובמידת הצורך לפנות בעניין זה לממשלה.