

מבקר המדינה | דוח שנתי 70ב | 2020



המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים



המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטין

רקע

בקרב רשויות האכיפה בארץ ובעולם גוברת ההבנה שכדי להיאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת, לא די במשפט הפלילי ובעונשי המאסר והקנס המוטלים במסגרתו. על רקע זה התגבש המתווה של אכיפה כלכלית ולפיו גופי האכיפה משלבים זרועות במטרה לשלול את טובת ההנאה הכספית שצמחה לעבריין מביצוע העבירה. החילוט הוא אמצעי רב עוצמה שמשמעותו שלילת הרכוש שבשליטת העבריין ובכלל זה הרווח שהופק מהפעילות העבריינית והעברתו לקניינה של המדינה בצו שיפוטי. כדי למנוע הברחת נכסים ולהבטיח את ביצוע החילוט, מאפשר הדין בישראל תפיסה של רכוש באופן זמני כבר בשלב החקירה ועד ההכרעה בהליך המשפטי.

נתוני מפתח

817 מיליון ש"ח

הסכום שהאפוטרופוס הכללי מנהל בקרן לניהול הרכוש שחולט. 78% מהסכום בתפיסה זמנית והיתר בחילוט סופי

454 מיליון ש"ח

הסכום שנפסק בצווי חילוט בתיקים שהסתיימו בשנים 2016 עד 2018, מהם 29% מיליון ש"ח בתיקים שהחלו בתפיסת רכוש

4.2 מיליארד ש"ח

תפסה המשטרה בהליכי אכיפה כלכלית בשנים 2016-2018. בעניינם של חלק גדול מהתפוסים טרם התקבלה הכרעה שיפוטית

800 מיליון ש"ח

נתפסו במסגרת "מגה תיקים" וממתינים יותר משנה להכרעת הפרקליטות

430 מיליון ש"ח

הסכום בקרן החילוט להלבנת הון שעמד לחלוקה לגופי האכיפה המתוקצבים, עבור השנים 2016 עד מחצית 2019. עד אמצע 2019 ניצלו הגופים המתוקצבים 227 מיליון ש"ח מסכום זה

707 מיליון ש"ח

הסכום שהוסכם כי ישולם לטובת אוצר המדינה, כחלק מהאכיפה הכלכלית שבוצעה בחמישה תיקים שהסתיימו בהסדר וללא הרשעה בהלבנת הון

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר - יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטין. בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2020. הדוח התמקד בבחינת החסמים בניהול תיקים הכוללים אכיפה כלכלית ובהיקף תפיסות הרכוש בשלב הזמני ביחס לחילוט הסופי. הביקורת נעשתה במשטרת ישראל, בפרקליטות המדינה, באגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (אפ"כ), ברשות המיסים, ברשות לאיסור הלבנת הון (רשלא"ה) ובמועצת החילוט.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



היעדר גורם מתכלל - שבאחריותו לקבל, לאסוף ולנתח את מלוא המידע הקיים אצל כלל הגופים המשתתפים בשרשרת האכיפה הכלכלית (ובכלל זה המשטרה, הפרקליטות, רשות המיסים והאפ"כ) באופן שיאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה ולגזור מדדי אפקטיביות למערכת כולה.

צוואר בקבוק במעבר התיקים מהיחידות החוקרות לגורם המטפל בתביעות ובמימוש - נמצא פער ניכר בין הגידול בתיקי החקירה שנפתחים במשטרה וברשויות חוקרות אחרות ובתפיסות הרכוש ובין היכולת של גופי התביעה ויחידת החילוט לטפל באותם התיקים ולהביא למימוש התפוסים. בשנים 2016-2018 חלה עלייה של כ-220% בשיעור התפיסות, אך לא חל שינוי משמעותי בהקצאת כוח האדם שמטפל באותם התיקים. נכון לסוף שנת 2019 יחידת החילוט סיימה לטפל בכ-40% מהתיקים שבאחריותה ובהם ניתן צו חילוט סופי.

עומסי התדיינות ופגיעה אפשרית בזכות הקניין ובקופה הציבורית כתוצאה ממשכי זמן ארוכים בטיפול וניהול ההליכים המשפטיים בתיקי אכיפה כלכלית ובעבירות מס חמורות - בפרקליטות ממתינים יותר משנה תיקי חקירה רחבי היקף, עם תפוסים בסך כולל של כ-800 מיליון ש"ח, להחלטה אם להגיש כתב אישום. במחלקה המשפטית (מע"מ) ברשות המיסים ממתינים לטיפול מספר שנים יותר מ-300 תיקי עבירות מס חמורות.

צורך בניהול יעיל של הכספים התפוסים זמנית - בשנים 2014-2018 הופקדו במערכת הכספית של חשבונות המשטרה כ-350 מיליון ש"ח ללא הבחנה בין כספים המיועדים לחילוט לבין כספים אחרים שנתפסו כמוצגים. כספי התפיסה מופקדים על ידי המשטרה עד לסיום ההליך הפלילי בחשבון החשב הכללי (חשכ"ל) הנושא ריבית בנק ישראל (0.1% בשנת 2017) ולא בקרן לניהול רכוש שחולט שבה התשואה יתרה על הריבית במשך (כ-5% בשנת 2017).

אי הפקדת כספים בקרן איסור הלבנת הון - נמצא כי בשנים 2015-2018 לא הופקדו כ-80 מיליון ש"ח בקרן, זאת בין היתר בשל חסמים משפטיים למימוש נכסים ובשל קושי מחשובי ברשות האכיפה והגבייה לזהות את הגורם המתאים שאליו יש להעביר את הקנסות והכספים המחולטים.

תפיסת נכסים בחו"ל - למרות המאמצים שמקדישים גופי המודיעין, החקירה והאכיפה לצורך זיהוי, איתור ותפיסה של נכסים בחו"ל, לא הועברו לישראל כספי חילוט מחו"ל.



טיוב עבודת "צוות העל" - מאז פורסם דוח מבקר המדינה הקודם בנושא, החלה בניית תוכנית אסטרטגית למיפוי הסיכונים וגיבוש מדיניות האכיפה הכלכלית והתווייתה. מהלך זה צפוי לייעל אף את התנהלות הוועדה המתמדת.

גיבוש נוהלי עבודה משותפים - במהלך תקופת הביקורת החלו גופי האכיפה בפעולות לגיבוש ותיקוף של נוהלי עבודה מוסכמים בתחום האכיפה הכלכלית, בחלוקה לפי סוגי התפוסים.

שמירת איתנות הפיננסית של קרן החילוט - מועצת החילוט הקצתה למשטרה, לרשות המיסים, ולרשלא"ה בשנים 2016-2019 כ-430 מיליון ש"ח תוך שמירה על יציבות הקרן ומניעת גירעון עתידי.

עיקרי המלצות הביקורת

- ☀ מוצע כי הפרקליטות, המשטרה, רשות המיסים ויחידת החילוט יפעלו לבניית מסד נתונים משותף, מהימן, מתוקף ומבוקר, וכן יקבעו הסדר לפיו גורם אחד יהיה אמון על ריכוז כלל הנתונים. גורם זה יידרש להגיש דוח תקופתי לכלל הגורמים וכן לוועדה המתמדת ומידע זה ישמש לשיפור הליכי התפיסה והחילוט.
- ☀ על קובעי המדיניות במשרד המשפטים ובמשטרה לבחון את הפערים בין סכומי התפיסות לבין הסכומים הנפסקים בצווי החילוט מתוך אותן התפיסות, ולפערים בין שווי הרכוש שבית המשפט שלל מהעבריינים לבין הסכומים שהופקדו בסופו של הליך בקרנות החילוט. זאת במסגרת פעולות ההערכה שראוי שיקוימו בנוגע לפעילות האכיפה הכלכלית ולאופן יישומה.
- ☀ על מערך התביעה לפעול לקיצור משכי הזמן של הטיפול בתיקים הכוללים אכיפה כלכלית כדי להגביר את יעילות ההליך בכללותו.
- ☀ על רשות המיסים והפרקליטות להסדיר את חלוקת העבודה בנוגע לתיקי עבירות מס חמורות, נוכח המשמעות ההיקפית וההשלכות של היעדר הטיפול והפגיעה בקופה הציבורית, ביכולת ההרתעה ובאמון הציבור במערכת האכיפה.
- ☀ על משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט, להידרש לטענות בכירי מערכת האכיפה ולהמלצה המופיעה בדוח ה-FATF (Financial Action Task Force) ולשקול הקמת בתי משפט ייעודיים או הרחבת הסמכות של בתי המשפט הכלכליים לדון גם בהליכי חילוט והלבנת הון, או לנקוט אפיק אחר שייתן מענה מקצועי ומהיר לשמיעת תיקים אלה.
- ☀ מן הראוי שמשרד המשפטים, הנהלת האפ"כ ואגף תקציבים במשרד האוצר יבחנו את צרכיה ואתגריה של יחידת החילוט בשים לב להיקף פעילותה והתאמת מצבת כוח האדם לצרכיה המגוונים, בראייה צופה פני עתיד השוקלת את הגדלת סמכויות היחידה.

סיכום

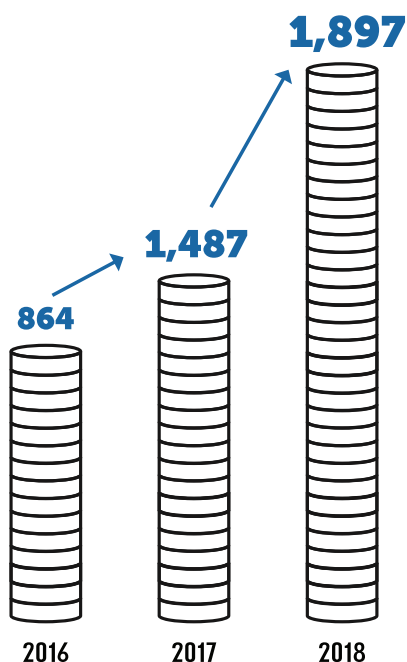
ממצאיו של דוח זה מציגים לפני גופי האכיפה שלושה אתגרים עיקריים: האחד, גיבוש וטיוב של מסד נתונים כולל שישמש, בין היתר, בסיס למיפוי הפערים בין סכומי התפיסה הראשונית ובין הסכומים הנפסקים לטובת קרנות החילוט או אוצר המדינה. הדרך שבה מנותחים נתוני האכיפה הכלכלית נוגעת בשאלה יסודית הקשורה לאיזון הנדרש בין הכלים המופעלים במאבק בפשיעה והגשמת תכליות החילוט לבין היבטים של זכויות חשודים ונאשמים ושל פגיעה בקניינם, והחשש משימוש בכלי החילוט כאמצעי אכיפה של חיובים אחרים. האתגר השני הוא התמודדות עם התמשכות ההליכים, שהיא חסם מרכזי ביעילות ובאפקטיביות של האכיפה הכלכלית; והשלישי - חיזוק וטיוב של ממשקי העבודה של גורמי האכיפה, וזאת בשים לב להתפתחויות הטכנולוגיות המאפיינות את תחום הפשיעה הכלכלית בארץ ובעולם. ראוי כי אתגרים אלו יעמדו לעיני קובעי המדיניות והדרג המקצועי ברשויות האכיפה במסגרת הערכת פעילות האכיפה הכלכלית ואופן יישומה.



נתוני אכיפה כלכלית בשנים 2016-2018

נתוני תפיסות של המשטרה בחתך לפי שנים

(הסכומים במיליוני ש"ח)



תיקים שהסתיימו בשנים 2016-2018 והחלו עם תפוסים

(הסכומים במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני המשטרה, הפרקליטות ויחידת החילוט בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תוצרי עבודת הפרקליטות כוללים חילוטים, קנסות ושומות (חיובי מיסים) גם בתיקים שלא החלו בתפוסים. כך למשל במסגרת חמישה תיקים שהסתיימו בהסדרים ללא הרשעה בהלבנת הון נפסקו לטובת אוצר המדינה 160 מיליון ש"ח בצווי חילוט, 221 מיליון ש"ח בקנסות ו-326 מיליון ש"ח בשומות מס הכנסה.

** הסכום מתייחס לתקבולי הקנסות והחילוטים בשנים 2016-2018 שהתקבלו גם מתיקים שהסתיימו בשנים קודמות.



המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטין

מבוא

1. בשני העשורים האחרונים התחזקה בקרב רשויות האכיפה בארץ ובעולם התפיסה שלפיה לא די במשפט הפלילי ובעונשי המאסר והקנס המוטלים במסגרתו, כדי להילחם בפשיעה על כל סוגיה, ובפרט ביחס למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת. על רקע זה התגבש המתווה של אכיפה כלכלית שמטרתה העיקרית לשלול את טובת ההנאה הכספית שצמחה לעברין מביצוע העבירה.

בשנת 2006 החליטה ממשלת ישראל שיש להעצים את המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, באמצעות שילוב כוחות של הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר (להלן - החלטת הממשלה)¹. לשם כך הוקמו פורומים משותפים לגורמי האכיפה (להלן גם - גופי האכיפה), ובכלל זה משטרת ישראל (להלן - המשטרה), פרקליטות המדינה (להלן גם - הפרקליטות), האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - האפ"כ), רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) והרשות לאיסור הלבנת הון (להלן - רשלא"ה).

בדצמבר 2018 הצטרפה ישראל לארגון הבין-לאומי Financial Action Task Force (להלן - FATF), שחברים בו שני ארגונים אזוריים ו-37 מדינות, והוא מרכז את המאבק בתופעות הלבנת ההון. הלבנת הון היא עשיית פעולות שמטרתן להטמיע רכוש שמקורו בפעילות עבריינית ברכוש בעל אופי חוקי וכשר, כך שלא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו הבלתי חוקי. ה-FATF הוקם על רקע ההבנה שהמלחמה בהלבנת הון היא צעד אסטרטגי עיקרי במאבק בפשע המאורגן, בעיקר בתחום הסמים, ההימורים והסחר בבני אדם, וכי נדרש שיתוף פעולה בין-לאומי כדי להצליח בכך. ישראל ביקשה להצטרף לארגון מתוך אותה הכרה בחשיבות המאבק בהלבנת הון², והדבר התאפשר לאחר שעמדה בהצלחה בביקורת בין-לאומית מקיפה מטעם FATF שערך הארגון בישראל ושבה נבחנה עמידתה בתנאי הסף המאפשרים שיתוף פעולה בתחום. ישראל דורגה כאחת

1. החלטת הממשלה 4618, "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן" (1.1.06).

2. ע"פ 6532/17 מדינת ישראל נ' חסדי דוד לעדת הבודקים (פורסם במאגר ממוחשב, 8.4.18).



משלוש המדינות האפקטיביות בעולם ביישום משטר איסור הלבנת הון, אחרי ארצות הברית ובריטניה³.

על פי מדד "באזל" ישראל מדורגת במקום ה-137 מתוך 146 מדינות ברמת הסיכון להלבנת הון, כלומר, היא אחת מעשר המדינות בעלות הסיכון הנמוך ביותר להלבנת הון. מהבחינה הגיאוגרפית, ישראל מדורגת בסיכון הנמוך ביותר באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה שאליו היא משויכת במדד⁵.

אחד הכלים שנמצאו אפקטיביים באכיפה כלכלית הוא החילוט, שמשמעותו שלילת רכוש שבשליטת העברין והעברתו לקניין המדינה בצו שיפוטי. שלילת הרכוש כשלעצמה היא אמצעי רב-עוצמה במסגרת המלחמה בפשיעה. לעיתים המסר הנורמטיבי שמועבר באמצעות הליך החילוט חזק עוד יותר מן המסר המועבר באמצעות ההליך הפלילי לעצמו⁶.

סמכות החילוט מוגבלת ככלל לרכוש בעל זיקה ישירה לעבירה. הסמכות מבוססת על כמה עילות, תוך הבחנה בין נכסים ששימשו כאמצעים לביצוע עבירה לבין נכסים שהם תקבולי עבירה⁷. כל עילה משקפת תכלית אחת או יותר, ובהן פגיעה בתמריץ של העברין לעבור עבירה על ידי שלילת הריוח שצבר ממעשיו הפליליים, תכלית קניינית לפיה החילוט נועד ל"הוצאת בלעו של גזלן מפיו"⁸ - והשבת כספי הציבור לקופת המדינה, ומניעת שימוש חוזר במשאבים בלתי לגיטימיים על ידי הוצאתם ממחזור הכספים הלגיטימיים⁹.

2. שלילת הרכוש נעשית בצו שיפוטי בסוף הליך שנוהל בבית משפט. עם זאת, כדי לשמור על מצבת הנכסים כמות שהיא, כך שניתן יהיה לבצע חילוט בבוא העת,

3 הרשות לאיסור הלבנת הון, דוח שנתי 2018, עמ' 2.

4 נתוני Basel AML Index מאוגוסט 2017. מכון באזל לממשל הוא ארגון עצמאי ללא מטרת רווח העוסק במניעת שחיתות בממשל הציבורי, ציות בממשל התאגידי, מניעת הלבנת הון, אכיפה פלילית והשבת נכסים. האינדקס מתפרסם משנת 2012 וכולל מדרג שנתי של מדינות לפי רמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור.

5 נוסח פומבי של הערכת הסיכונים הלאומית, 2017, עמ' 7.

6 ע"א 6212/14 מדינת ישראל נ' ג'סארי (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.16).

7 ב-11.7.18 פורסמה ברשומות (ה"ח 1245, 1126) הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חילוט תקבולי עבירה), התשע"ח-2018, במטרה ליצור הסדר אחיד בכל הנוגע לחילוט של תקבולי עבירה (רכוש שהתקבל כשכר עבירה, שהושג כתוצאה מביצוע עבירה וכן גלגולו של רכוש כאמור). ההסדר המוצע הוא קשיח ורחב יותר מההסדרים הקיימים היום לעניין חילוט אמצעי עבירה וזאת מאחר שההצדקה לפגיעה קניינית היא חזקה יותר כאשר מדובר בחילוט של תקבולי עבירה, שכן אין אפשרות לרכוש זכות לגיטימית ברכוש שהוא תקבולי עבירה.

8 ע"פ 7475/95 מדינת ישראל נ' בן שטרית (פורסם במאגר ממוחשב, 18.5.98).

9 ע"פ 6339/18 בלווא נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 15.1.20).

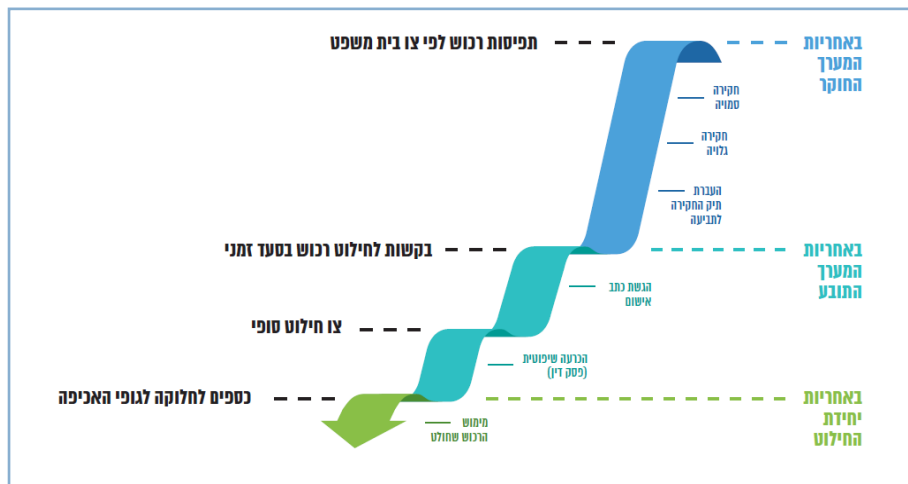
עם ההכרעה הסופית בהליך, מאפשר הדין בישראל לתפוס רכוש באופן זמני כבר בשלב החקירה והחזקתו, בכפוף לצו לסעד זמני לחילוט, עד ההכרעה בהליך המשפטי (להלן - תפיסה או תפיסה זמנית).

עם סיום שלב החקירה, שיכול והחלה כחקירה סמויה¹⁰, מועבר תיק החקירה לגוף התביעה הרלוונטי, והוא מחליט אם יש מקום להגיש כתב אישום בתיק. כדי להאריך את תוקף תפיסת הרכוש עד תום ההליך המשפטי, לצד כתב האישום מגישה התביעה בקשה לחילוט זמני של הרכוש, והחלטת בית המשפט בבקשה זו מתקבלת בצו לסעד זמני לחילוט.

צו חילוט סופי ניתן במסגרת גזר הדין, ובכך הופך צו החילוט הזמני לצו סופי הניתן למימוש על ידי המדינה - אם בהעברת התמורה לאוצר המדינה, ואם בהעברת התמורה לאחת מקרנות החילוט הקבועות בחוק¹¹.

להלן בתרשים 1 מוצג הליך שלילת הרכוש הנלווה להליך הפלילי, למן שלב התפיסה הזמנית, ועד להכרעה שיפוטית וכלה במימוש הרכוש שחולט.

תרשים 1: הליך שלילת הרכוש מהתפיסה ועד למימוש הרכוש שחולט הנלווה להליך הפלילי



10 חקירה סמויה תחילתה במידע מודיעיני חסוי, ומטרתה איתור עבירות בטרם ביצוען או במהלכו, על ידי איסוף ועיבוד של מידע מודיעיני וראייתי. החקירה הופכת לחקירה גלויה עם היוודע דבר קיומה לחשוד.

11 קרן איסור הלבנת הון, קרן חילוט סמים וקרן סחר בבני אדם.



גופי האכיפה מתקשים לתפוס רכוש שקשור במישרין לביצוע עבירה, נוכח שיטות הלבנת ההון שהולכות ונעשות מתוחכמות יותר. כדי להתמודד עם קושי זה קובע חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), לגבי עבירות לפיו, כי ניתן לחלט רכוש "בשווי", כלומר, אין צורך שלרכוש המחולט יהיה קשר לביצוע העבירה, אלא ניתן לחלט רכוש אחר, כשר וחוקי, ובלבד שהוא שווה ערך לרכוש הקשור בעבירה¹².

יחידת החילוט פועלת תחת האפ"כ, המלווה את גופי האכיפה החל משלב החקירה והתפיסה הזמנית, במטרה להבטיח את שמירת ערכם של הנכסים התפוסים זמנית (להלן גם - תפוסים) שבתחום אחריותה, ואת מימושם המהיר והיעיל של אלה שחולטו. יחידת החילוט מטפלת במגוון רחב של נכסים, ובכלל זה מקרקעין ומיטלטלין, המחאות, חברות, כלי רכב, חשבונות בנק, פיקדונות ותיקי השקעות. נוסף על כך האפ"כ מנהל כספים תפוסים ומחולטים, אשר נכון לסוף שנת 2018 היה היקפם הכולל כ-817 מיליון ש"ח, מהם כ-634 מיליון ש"ח תפוסים זמנית וכ-183 מיליון ש"ח מחולטים בחילוט סופי.

האפ"כ מנהל כספים תפוסים ותקבולים מחולטים במסגרת שלוש קרנות ייעודיות¹³ בהתאם לחוקים הקובעים את סמכותו לכך: קרן לפי חוק איסור הלבנת הון (להלן - קרן איסור הלבנת הון), קרן לפי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (להלן - קרן חילוט סמים), וקרן לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בגין עבירות סחר בבני אדם (להלן - קרן סחר בבני אדם). להלן בלוח 1 יתרות הכספים ותקבולי החילוט בקרנות שהתקבלו בשנים 2015 עד 2018.

12 בש"פ 1359/17 מדינת ישראל נ' ברוך (פורסם במאגר ממוחשב, 15.3.17).

13 כספי האפ"כ מושקעים בשוק ההון הישראלי בהשקעה משותפת בהתאם למדיניות ולהנחיות של ועדת ההשקעות הפועלת לפי סעיף 10 לחוק האפורופוס הכללי, התשל"ח-1978. בוועדה שלושה חברים: נציג שר המשפטים ויו"ר הוועדה (בשנים האחרונות היה זה האפורופוס הכללי), נציג שר האוצר ונציג נגיד בנק ישראל. בדינוי ועדת ההשקעות משתתפים עובדי מחלקת ההשקעות באפ"כ שתפקידם לבצע את החלטות הוועדה, לדווח ולהמליץ על אפיקי ההשקעה ודרכי ניהול הקרן. עד סוף שנת 2014, כספי רכוש שחולט הושקעו בהשקעה משותפת באמצעות קרן עיזבונות לטובת המדינה. מתחילת שנת 2015, הם מושקעים בקרן ייעודית לניהול כספי רכוש שחולט, שאליה הועברו הכספים שהושקעו עד אז בקרן עיזבונות לטובת המדינה. חברת הראל ניהול תיקים זכתה במכרז לניהול השקעות של קרנות האפ"כ מאוגוסט 2017. בשנים 2015 עד 2018 הניבה הקרן הייעודית תשואה נומינלית מצטברת של 6.7%, ובשבעת החודשים הראשונים של 2019 היא הניבה תשואה של 5.3%; זאת בהשוואה לממד המחירים המצטבר בשנים 2015 עד 2018, שהיה 0.1%, ובשבעת החודשים הראשונים של 2019 - 0.6%.

לוח 1: יתרות הכספים ותקבולי החילוט בקרנות, 2015 - 2018 (באלפי ש"ח)

התקבולים				השנים היתרה	שם הקרן
2018	2017	2016	2015		
51,912	47,710	69,095****	48,286	*180,000	קרן איסור הלבנת הון ¹⁴
14,905	9,132	8,107	11,233	**27,000	קרן חילוט סמים ¹⁵
7.4	1,072	193	---	***270	קרן סחר בבני אדם ¹⁶

המקור: האפוסטרופוס הכללי, הכנס הרשמי והרשם לענייני ירושה, סיכום פעילות 2018.

* יתרת הכספים בקרן איסור הלבנת הון נכונה ליום 30.6.19 לפני התאמות (הפחתת הסכומים שיועדו לגורמים אחרים כדוגמת נפגעי עבירה).

** יתרת הכספים בקרן חילוט סמים נכונה ליום 15.7.19.

*** יתרת הכספים בקרן סחר בבני אדם נכונה ליום 31.12.18.

**** בשנת 2016 הועבר לקרן סכום נוסף של כ-85 מיליון ש"ח במסגרת תיק אחד. הסכום צפוי לעבור לאוצר המדינה נוכח סיווג העבירה בגינה חולט. סכום זה כלול גם ביתרת הקרן.

14 חוק איסור הלבנת הון קובע שעל רכוש שחולט לפיו יחולו הוראות סעיפים 36 עד 36 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (להלן - פקודת הסמים המסוכנים). סעיף 36(א) לפקודה קובע כי רכוש שחולט על פי החלטת בית משפט או תמורתו יועבר לאפ"כ ויופקד על ידי בקרן ייעודית. בהתאם לסעיף 36(ב) לפקודה וסעיף 7 לתקנות הסמים המסוכנים (דרכי הנהלת הקרן לטיפול בנכסים שחולטו), התש"ן-1990 (להלן - תקנות הסמים המסוכנים), כספי הקרן מיועדים לתשלום הוצאות הליכי חילוט של גורמי האכיפה, חלוקה לגופים העוסקים באכיפה כלכלית לפי חוק איסור הלבנת הון ומימון מאגר המידע לפי אותו חוק.

15 הקמת הקרן היא בהתאם להוראות סעיפים 36 עד 36 לפקודת הסמים המסוכנים. לפי סעיף 36(ב) לפקודה וסעיף 7 לתקנות הסמים המסוכנים, כספי הקרן מיועדים למימון ביצוע תפקידי הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול לפי חוק הרשות למאבק באליומות, בסמים ובאלכוהול, התשע"ז-2017, ולחלוקה לגופים העוסקים באכיפה כלכלית לפי פקודת הסמים המסוכנים.

16 הקרן הוקמה מכוח סעיף 377 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אשר הוסף לחוק במסגרת חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006. באותה מסגרת בוצעו תיקונים לחוקים שונים שמהותם קביעת העבירה הפלילית של סחר בבני אדם, ובראשם הוספת הסעיפים 377א-ה לחוק העונשין.



נוסף על כך מנהל האכ"פ כספים שנתפסו בתפיסה זמנית. בסוף שנת 2017 הייתה היתרה בקרן המכונה על ידי האפ"כ "קרן חילוט זמני" כ-233 מיליון ש"ח¹⁷. נכון לסוף שנת 2018 היתרה בקרן זו הייתה כ-621 מיליון ש"ח, כמפורט בלוח 2¹⁸.

לוח 2: יתרות הכספים המנוהלים בקרן חילוט זמני, בחלוקה לפי ייעודם במקרה של חילוט, נכון לדצמבר 2018

קרן חילוט זמני	סכום (אלפי ש"ח)
קרן הלבנת הון	600,632
קרן סמים	17,331
אוצר המדינה ¹⁹	2,972
קרן סחר בבני אדם	0

המקור: נתוני האפ"כ.

בשנת 2012 מונתה מועצה להכוונת פעולות הקרן הייעודית להפקדת רכוש שחולט מכוח חוק איסור הלבנת הון. המועצה פועלת תחת משרד המשפטים, ובמסגרת תפקידה היא קובעת כיצד לחלק את הכספים המצטברים בקרן איסור הלבנת הון בין הגופים העוסקים באכיפה כלכלית, על פי קריטריונים הקבועים בדין (להלן - מועצת החילוט).

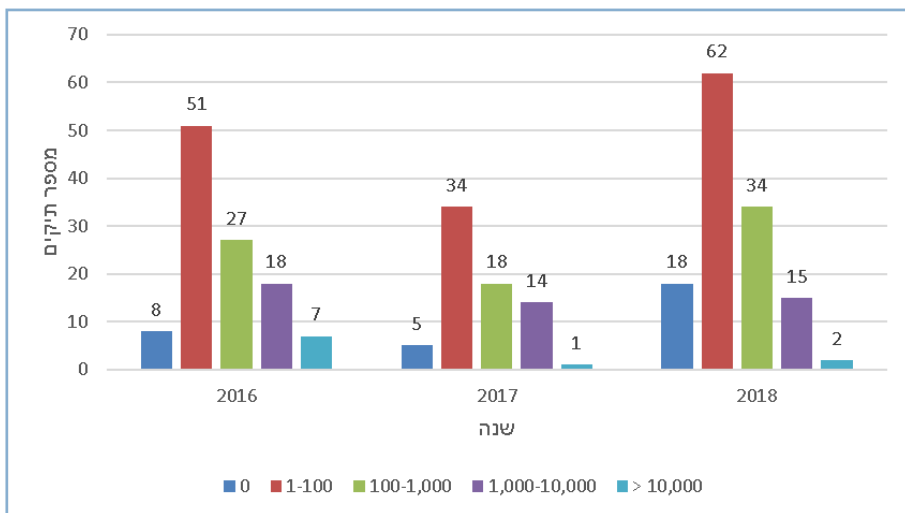
3. להלן בתרשים 2 מספר התיקים שהסתיימו בשנים 2016 - 2018 בהכרעת דין, בהתפלגות לפי היקף הרכוש שחולט.

17 הדוח הכספי לשנה שהסתיימה ביום 31.12.17.

18 האפ"כ באמצעות יחידת החילוט מקבל לידיו כנאמן לא רק כספים אלא גם רכוש שנתפס, לרבות המחאות, נכסי מקרקעין ודברי ערך, ונרשם במערכת נפרדת, ללא ערכים כספיים. רכוש זה והזכאות של הנהנים מאותם נכסים אינם מוצגים בדוחות הכספיים. כאמור, הכספים התפוסים זמנית שמופקדים בחשבון הבנק של יחידת החילוט מושקעים באמצעות רכישת יחידות השקעה שהרכבן נקבע על ידי ועדת ההשקעות של האפ"כ. אם הוחלט על ידי גופי האכיפה או בצו בית משפט על השבת כספים שהופקדו בחשבון יחידת החילוט, מוחזר ערך יחידות ההשקעה נכון ליום ההחלטה על השבת הכספים או שווי הכספים ביום התפיסה - הגבוה מבין השניים.

19 רכוש המחולט לטובת אוצר המדינה מכוח חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, וחוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003.

תרשים 2: מספר התיקים שהסתיימו בהכרעת דין בכלל עילות החילוט, בהתפלגות לסכומי החילוט, 2016 - 2018 (באלפי ש"ח)



מקור: על פי נתוני פרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ביחס לכלל עילות החילוט, בכל אחת מהשנים 2016 עד 2018, בכמחצית מהתיקים (כ-47%) חולט רכוש ששווי עד 100,000 ש"ח. רכוש בשווי מיליון ש"ח ויותר חולט בכ-22% מהתיקים שהסתיימו ב-2016, בכ-20% מהתיקים שהסתיימו ב-2017 ובכ-13% מהם ב-2018. באותן שנים חולט רכוש ששווי יותר מ-10 מיליון ש"ח ב-10 תיקים (3%), ו-31 תיקים (10%) הסתיימו בלי שניתן בהם צו חילוט סופי.

ישראל שותפה למגמה עולמית של עלייה בשימוש בכלי החילוט ובהיקפי הרכוש שנפסד²⁰, מתוך הכרה כלל-עולמית בצורך בהגברת השימוש באכיפה כלכלית.

20 למשל, בקנדה חל גידול בעשור האחרון בהיקפי התפיסה והחילוט, מ-59 מיליון דולר קנדי שחולטו בשנה ל-77 מיליון. עם זאת נקבע בדוח ה-FATF כי היקפי החילוט בקנדה נמוכים יחסית, בשל היעדר מיקוד בתחום החילוט (FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Canada, Mutual Evaluation Report, September 2016, p. 56). ביחס לאוסטרליה נקבע כי אומנם חל גידול בהיקף הרכוש שחולט במדינה ברבות השנים, ואולם היקפי החילוט ממשיכים להיות נמוכים בהתחשב בגודלה ובפוטנציאל החילוט בה: כ-12.65 מיליון דולר אוסטרלי בשנים 2006 - 2007 לעומת 65.74 מיליון שחולטו בשנים 2013 - 2014 (FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Australia, Mutual Evaluation Report, April 2015, p. 61). בבריטניה חל גידול בהיקפי התפיסה מ-396.9 מיליון ליש"ט בשנים 2014 - 2015 ל-382.8 מיליון בשנים 2016 - 2017. היקפי החילוט עלו ביחס לאותן השנים מ-200.85 מיליון ליש"ט ל-483.64 מיליון (FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, United Kingdom, Mutual Evaluation Report, December 2018, p. 78-79).



מבין המדינות שבדק ה-FATF, היחידות שקיבלו את הציון המרבי במדדי הארגון (High) בקטגוריית החילוטם היו ישראל וארצות הברית²¹.

ניתוח פעולות האכיפה שבוצעו כנגד הפשיעה, שבמסגרתן נתפסו וחולטו נכסים בישראל מעלה כי מרבית התפיסות והחילוטים בוצעו בקשר לעבירות מס, מרמה, שוחד והפרת אמונים. על פי נתוני המשטרה 96% מהתפיסות בשנת 2017 בוצעו מכוח חוק איסור הלבנת הון, 2% מהתפיסות היו מכוח פקודת הסמים, 1% מהתפיסות מכוח פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - פסד"פ), ו-1% נוסף מכוח חוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 וחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005.

לצד העשייה הרבה וההכרה הבין-לאומית שישראל זכתה לה בתחום זה, דוח זה מציג את הפערים והחסמים שעדיין טעונים שיפור בניהול תיקים פליליים הכוללים אכיפה כלכלית ובניהול הליכי חילוט מכוחם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט רכוש. בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2020. הדוח התמקד בבחינת החסמים בניהול תיקים הכוללים אכיפה כלכלית והיקף תפיסות הרכוש בשלב הזמני ביחס לחילוט הסופי. הביקורת נעשתה במשטרה, בפרקליטות, באפ"כ, ברשלא"ה ובמועצת החילוט. דוח קודם של מבקר המדינה בנושא זה פורסם בשנת 2016²².

מנגנון המאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובתוצריה

המנגנונים שהוקמו בעקבות החלטת הממשלה

במסגרת החלטת הממשלה משנת 2006²³ הוחלט על אימוץ מדיניות של שילוב היכולות של כלל רשויות האכיפה, באמצעות הקמת פורומים משותפים שיקבעו ויובילו את יעדי התוכנית למלחמה בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת.

21 מנתונים שהתקבלו מהמשנה לפרקליט המדינה (לאכיפה כלכלית) דאז, ישראל וארצות הברית הן שתי המדינות היחידות שבהן חולטו 0.2% מהתל"ג.

FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, United States, Mutual Evaluation Report, December 2016, p. 75. בשנת 2014 חולטו 4.416 מיליארד דולר אמריקאי. שירות המארשלים של ארצות הברית (The United States Marshals Service) אחראי לניהול וחלוקתו של רכוש בהיקף של כ-2.4 מיליארד דולר אמריקאי, נכון לפברואר 2019. מדובר בכספי חילוט שנועדו לפצות קורבנות עבירה ולהקצות תקציבים לגופי האכיפה.

22 מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2016), "המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת", עמ' 57.

23 החלטת הממשלה 4618, "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריה" (1.1.06).

צוות-העל: על פי החלטת הממשלה הוקם צוות-על להתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן (להלן - צוות-העל) בראשות היועץ המשפטי לממשלה, וחברים בו ראשי רשויות האכיפה²⁴ העוסקות במאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובאיסור הלבנת הון ומימון טרור. הצוות מתווה את המדיניות המשולבת, מאשר תוכניות עבודה מתואמות בתחומים אלו ומתעדף סדרי עבודה לפעילות וליישום על בסיס היעדים והמדיניות שנקבעו.

דוח מבקר המדינה 66א²⁵ עסק בתפקוד צוות-העל והמליץ כי יפעל כגוף מנחה הנותן פתרון וערך מוסף בראייה מערכתית כוללת, ולא כגוף המגיב לסוגיות נקודתיות המועלות לדיון. בעקבות דוח זה ולבקשת היועץ המשפטי לממשלה בחנו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) דאז וראש אגף חקירות ומודיעין דאז (להלן - א"ח"ם) את תפקוד צוות-העל. השניים ריכזו את המלצותיהם במזכר שהוגש ליועץ המשפטי לממשלה במאי 2018.

כאמור, על פי החלטת הממשלה תפקיד צוות-העל הוא להתוות מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת; ואולם במזכר האמור צוין כי הצוות אינו מממש את הפוטנציאל הרב הטמון בכינוס כל ראשי זרועות האכיפה סביב שולחן אחד, אינו פועל די לגיבוש סדרי עדיפויות, ודיוניו מתנהלים ללא עבודת מטה מכינה. צוין כי ישיבות צוות-העל הפכו לזירה של קבלת עדכונים או דיונים בנושאים ממוקדים, לעיתים ללא החלטות אופרטיביות, וגם כשהתקבלו החלטות - לא היה ברור מי אמור לפקח על ביצוען.

ההמלצה העיקרית במזכר הייתה להבנות שיטות עבודה אחרות לצוות-העל כדי לאפשר לו למלא את ייעודו המקורי, שהוא התוויית מדיניות ואישור תוכניות עבודה עקרוניות המבוססות על אסטרטגיה סדורה לקביעת סדרי עדיפויות באכיפה.

עוד הומלץ במזכר לקבוע גורם מטה לצוות-העל שיהיה אחראי להכנת דיוני הצוות כדי להבטיח שהיא נעשית כנדרש, לרבות גיבוש סדר היום לישיבותיו ופיקוח על החלטותיו (להלן - צוות מכין).

היועץ המשפטי לממשלה קיבל את ההמלצות וביקש מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) לעמוד בראש הצוות המכין. נוסף על כך, מונה גורם מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר ממלא את תפקיד רכז צוות-העל והצוות המכין.

מאז הקמתו של הצוות המכין ועד מועד סיום הביקורת הוא קיים שש ישיבות. מפרוטוקולי הישיבות עולה כי החלה עבודה להטמעת ההמלצות שאישר היועץ

24 חברי צוות-העל הם פרקליט המדינה, המפקח הכללי של המשטרה, מנהל רשות המיסים ויו"ר רשות ניירות ערך.

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2016), "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת", עמ' 57.



המשפטי לממשלה, החלה בניית מפת מודיעין כוללת של גורמי האכיפה והתקיימו דיונים בנושא קביעת המטרות האסטרטגיות ונושאי ההתעניינות של גופי האכיפה השונים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שננקטו מאז הביקורת הקודמת. מוצע כי צוות-העל ימשיך לפעול, בסיוע הצוות המכין, להשלמת גיבוש המדיניות והתווייתה, וכי גורמי האכיפה יגבשו את תוכניות העבודה השנתיות שלהם בין היתר לאור מדיניות זו.

הוועדה המתמדת: גוף נוסף שהוקם על פי החלטת הממשלה הוא הוועדה המתמדת להכוונה ולתיאום הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ותוצריהן (להלן - הוועדה המתמדת) בראשות ראש אח"ם, וחברים בה נציגים בכירים מכלל רשויות האכיפה²⁶. בין תפקידי הוועדה: אחריות להכוונה ותיאום של הפעילות הכוללת במסגרת שיתוף הפעולה המערכתי בין הרשויות בתחומי הפשיעה החמורה והמאורגנת; גיבוש תוכניות רב-שנתיות למימוש המדיניות הנקבעת בהחלטות צוות-העל; אישור יעדים לטווח הארוך; ותיאום בין גורמי החקירה והאכיפה, המודיעין והרגולציה. כמו כן הוועדה המתמדת אחראית לקביעת סדרי עדיפות אופרטיביים, לרבות בחירת היעדים, בקרה ופיקוח על יישומם, ומקדמת הפקה, מיצוי ושיתוף של ידע מקצועי בין הרשויות. להשגת מטרותיה פועלת הוועדה המתמדת באמצעות צוותי משנה מקצועיים ייעודיים הכוללים נציגים מכלל הרשויות החברות בה.

לדיוני הוועדה המתמדת מוזמנים עשרות רבות של משתתפים ולא מתאפשר דיון מעמיק ואפקטיבי. עוד נמצא כי גורמים בכירים נעדרים באופן קבוע מכינוסי הוועדה המתמדת, דבר המקשה על קבלת החלטות אופרטיביות, ובמקום זאת עוסקים דיוני הוועדה בסקירות והרצאות העשרה, ללא היבטים יישומיים.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2019 (להלן - תשובת המשטרה) כי בשנתיים האחרונות נבחנה עבודת הוועדה המתמדת והוחלט לחלק את סדר יומה לעבודה בשולחנות עגולים ובפורומים מצומצמים, וכן הוקמו צוותי עבודה שנועדו לטפל בסוגיות מובילות, אשר במסגרתם מתקיימים דיונים בפורומים מצומצמים יותר ומתאפשרת קבלת החלטות.

26 ובכלל זה המשטרה, הפרקליטות, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, האפ"כ, רשלא"ה ועוד.

מוצע לוועדה המתמדת לפעול ליישום מתכונת עבודתה באופן שיבטיח כי כינוסיה יאפשרו דיון ממצה בסוגיות מעשיות וקבלת החלטות אופרטיביות שיאפשרו להוציא לפועל את המדיניות שמתווה צוות-העל.

יחידת החילוט - סמכויות ותפקידים

הקמת יחידת החילוט

בעקבות החלטת הממשלה להעצים את האכיפה המשולבת, עלה באופן ניכר היקף הרכוש שנתפס על ידי המשטרה. בשל כך נוצר צורך בהקמת יחידה מקצועית, ייעודית ומוסדרת שתתמחה בניהול הרכוש התפוס באופן זמני²⁷ וכן תממש באופן יעיל את הנכסים אשר חולטו.

באפריל 2013 קבע היועץ המשפטי לממשלה כי רכוש שתפסה המדינה בתפיסה זמנית לשם חילוטו ומימושו ינוהל במסגרת מחלקה מקצועית מורחבת ומעובה שתפעל באפוסטרופוס הכללי.

לצורך בחינת המתכונת הראויה להקמת המחלקה המקצועית האמורה, הוקם באוקטובר 2013 בהנחיית מנכ"ל משרד המשפטים דאז צוות היגוי בין-משרדי (להלן - צוות ההיגוי). הצוות עסק בין היתר באפיון יחידת החילוט - סמכויותיה, מטרותיה ותחומי אחריותה, ובמיפוי וניהול של ממשקי העבודה שלה עם כל הגורמים הרלוונטיים. המלצות הצוות היו שיש להקים גוף ייעודי באפ"כ שיתמקצע ויתמחה בניהול רכוש המיועד לחילוט, משלב התפיסה על ידי המשטרה ועד המימוש. יחידת החילוט יועדה להיות הגורם המרכזי שיטפל ברכוש התפוס והמחולט לאורך כל שרשרת ההליך הפלילי. במרץ 2014 החליטה מנכ"לית משרד המשפטים דאז להקים את היחידה בתוך האפ"כ, כך שתהיה כפופה לאפ"כ והיא הוקמה באותה השנה.

המחלוקת בעניין היקף סמכויותיה וחובותיה של יחידת החילוט

מאז הקמתה של יחידת החילוט התגלעו מחלוקות בינה לבין גופי האכיפה, הפרקליטות והמשטרה, בקשר לבקשות של גופים אלה מהיחידה לנהל רכוש שנתפס באופן זמני. המחלוקות נובעות מכך שסמכויות יחידת החילוט לגבי רכוש כאמור אינן מעוגנות במפורש בדין.

27 שלב התפיסה הזמנית, כאמור הוא השלב שבו נתפס רכוש (לרבות מזומנים, חשבונות בנק, ניירות ערך, נדל"ן, מלאי עסקי, כלי רכב, כלי טיס ושיט, המחאות, עסקים, תכשיטים, חפצי אומנות ובעלי חיים) ומוחק ביד המדינה עד תום ההליך המשפטי, שיכול להימשך שנים רבות. התפיסה נועדה למנוע העלמת הרכוש והברחתו באופן שתישלל אפשרות חילוט בתום ההליך המשפטי. במשך תקופת ביניים זו חלק מהנכסים התפוסים מאבדים מערכם, ואף עשויות להתעורר טענות של צדדים שלישיים לזכויות בהם. כמו כן, לפעמים מדובר בתפיסת רכוש שניהולו מורכב ומצריך כישורי ניהול מקצועיים ומומחיות מיוחדת.



בהחלטת הממשלה מיולי 2010²⁸ נקבע שיש להרחיב את סמכויות האפ"כ לנהל ולממש רכוש הנתפס על ידי רשויות האכיפה, במסגרת הליכי חילוץ, גם מכוח חוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, וחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005. עוד הוחלט לתקן את החוקים האמורים ואת פקודת הסמים המסוכנים וחוק איסור הלבנת הון, כך שיובהר בהם כי רכוש שניתן לגביו סעד זמני על ידי בית המשפט, להבטחת החילוץ בסוף ההליך המשפטי, יועבר לאפ"כ וינוהל על ידו בניהול זמני או על ידי אחר בפיקוח האפ"כ. עוד נקבע בהחלטה כי רכוש שיחולט, או תמורתו, יופקדו על ידי האפ"כ בקרן ייעודית שינהל. במהלך השנים נעשו ניסיונות להרחיב את סמכויות היחידה לנהל רכוש תפוס ולממשו, אך בפועל הן הוסדרו במפורש רק בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ובתקנות הנלוות לו.

יחידת החילוץ שואבת את סמכויותיה לנהל רכוש שחולט באופן סופי בצו בית משפט, מכוח הסמכות שהוענקה בדין לאפ"כ, במסגרת חמישה חוקים ותקנות על פיהם²⁹. עם זאת לאפ"כ אין הסמכה מפורשת לניהול הרכוש התפוס באופן זמני, ולא נקבעו הסדרים בנוגע לניהול נכסים תפוסים.

יצוין כי האפ"כ מקבל על עצמו את הסמכות הכללית מכוח סעיף 2(ב) לחוק האפורופוס הכללי, התשל"ח-1978, המקנה לו סמכות לנהל נכסים ולבצע כל תפקיד שקיבל על עצמו או שהוטל עליו על פי דין או החלטת ממשלה. משמעות הדבר שבהיעדר הסדרה מפורשת בדין או בהחלטת ממשלה, ניהול הרכוש התפוס בטרם התקבלה החלטה סופית לגביו מותנה בהסכמת האפ"כ ליטול על עצמו את התפקיד. אם לא ניתנה הסכמה כאמור, הרכוש התפוס יטופל על פי רוב על ידי המשטרה.

סוגיה נוספת נוגעת לסמכות יחידת החילוץ בעניין ניהול רכוש תפוס מכוח פסד³⁰ בהתאם לנתוני המשטרה נפתחו בשנים 2015 עד 2017 כ-1,000 תיקי חקירה שבהם

28 החלטת הממשלה 2040, "חילוץ רכוש" (15.7.10).

29 סעיפים 36 ח-י לפקודת הסמים המסוכנים ותקנות הסמים המסוכנים; סעיף 23 לחוק איסור הלבנת הון; סעיפים 37א-ה לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ותקנות העונשין (דרכי הנהלת הקרן הייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו בתיקי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות), התשס"ט-2009; תקנות המאבק בארגוני פשיעה (דרכי ניהול רכוש שחולט ומימון), התשע"ה-2011; סעיף 68 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ותקנות המאבק בטרור (ניהול רכוש שנתפס ושחולט), התשע"ז-2017.

30 סמכות התפיסה הזמנית מעוגנת בסעיף 32 לפסד"פ, המקנה למשטרה את הסמכות לתפוס רכוש תוך כדי חקירה ולפני הגשת כתב אישום. הסעיף מונה חמש חלופות המהוות מקור סמכות לתפיסת נכסים, והמכנה המשותף לחלופות הוא זיקתן לעבירה הנתענת. בקשר לעבירת הלבנת הון נקבעה בפסיקה חלופה שישית לתפיסה זמנית של רכוש מכוח פסד"פ בהתאם לסעיף 26 (א) לחוק איסור הלבנת הון, שהרחיב את סמכות התפיסה גם לרכוש שאינו קשור לעבירה אך שוויו כשווייה (בשים לב להוראת סעיף 21 לחוק). בהתאם לחלופה זו יכולה המשטרה לתפוס רכוש כשר וחוקי שאינו קשור לביצוע העבירה, ובלבד שהוא שווה ערך לרכוש שקשור לעבירה (בש"פ 1359/17 מדינת ישראל נ' ברוך [פורסם במאגר ממוחשב, 15.3.17]). אולם ככלל אין לתפוס רכוש ללא צו שיפוטי (רע"פ 4526/18 אלוביץ' נ' מדינת ישראל [פורסם במאגר ממוחשב, 5.8.18]).

נתפס רכוש ששווי כ-85 מיליון ש"ח ושמיועד לחילוט מכוח הפקודה. לעמדת יחידת החילוט אין היא מוסמכת לנהל רכוש שנתפס מכוח הפקודה בהיעדר הסמכה מפורשת, והיא לא קיבלה על עצמה את הטיפול באותם נכסים. המשטרה והפרקליטות סבורות כי היחידה יכולה לקבל על עצמה את הטיפול בנכסים אלו.

ביולי 2019 התקיימו דיונים בין האפ"כ, הפרקליטות והמשטרה, ובהם הוסכם כי שיקול הדעת בנושא תפיסת רכוש המיועד לחילוט נתון למשטרה ולפרקליטות, ויחידת החילוט יכולה לייעץ בדבר הדרך הנכונה לעשות זאת.

בהיעדר הסדרה ברורה, אחידה וכוללת של סמכויות יחידת החילוט, היא אינה מטפלת בכל הרכוש התפוס באופן זמני והמחולט באופן סופי, ובשל כך נפגעת יעילות האכיפה הכלכלית. כמו כן, ריבוי הגורמים המנהלים את הרכוש התפוס בהתאם לדבר החקיקה שמכוחו נתפס הרכוש טומן בחובו סיכון לחוסר אחידות בטיפול בנכסים התפוסים.

המשטרה ויחידת החילוט תומכות בקידום הסדרת המצב החוקי. נוסף על כך, יחידת החילוט סבורה כי על האפ"כ להיכלל ברשימת הגופים הנמנים על צוות-העל וזאת, בין היתר, בשל תרומת יחידת החילוט ומעורבותה בהליכי החילוט, וכדי שצורכי היחידה יילקחו בחשבון בדיון על חלוקת משאבים.

מוצע כי משרד המשפטים יקדם את הסדרת הסמכויות של יחידת החילוט בתיקוני החקיקה הנדרשים או בקידום החלטת ממשלה, או בכל דרך אחרת, כך שהיחידה תוכל לטפל בכל הרכוש התפוס באופן זמני או המחולט באופן סופי. הדבר נדרש כדי שיוקנו סמכויות ניהול של כל הרכוש התפוס ומימושו לגוף אחד, במנותק מדבר החקיקה שמכוחו נעשתה התפיסה. עוד מוצע כי משרד המשפטים יבחן את בקשת האפ"כ להיכלל בצוות-העל.

פעילות יחידת החילוט בראי מצבת כוח האדם

פעילותה של יחידת החילוט כוללת תחומים רבים, החל בליווי גופי האכיפה בשלב החקירה והתפיסה הזמנית ועד מימוש רכוש מחולט לאחר מתן צווי חילוט וניהול סוגי נכסים מגוונים. המטרה היא להבטיח את שמירת ערכם ואת מניעת הברחתם של הנכסים התפוסים זמנית, ואת מימושם המהיר והיעיל של הנכסים המחולטים או אלו התפוסים בשלב הזמני, על פי החלטת בית המשפט, תוך התמודדות עם חסמים וקשיים משפטיים כלכליים ולוגיסטיים המתעוררים בעת מימוש הנכסים.



תפקידי היחידה כוללים, בין היתר, הערכת שווי מקרקעין (במיקור חוץ או באומדן שווי ראשוני על ידי מחלקת הכספים ביחידה); הערכת שווי מיטלטלין תפוסים; טיפול בהמחאות מחוללות³¹; ייעוץ משפטי ולוגיסטי; שינוע ואחסון של מיטלטלין³², לרבות מלאי עסקי; פיקוח על תפיסת חברות בצווים זמניים; מכירת מיטלטלין; וניהול פיקדונות ותיקי השקעות שנתפסו בחשבונות בנקים.

להלן בתרשים 3 תיאור היקף פעילות יחידת החילוט בתחומים השונים.

תרשים 3: היקף פעילות יחידת החילוט בשנים 2016 - 2018



מקור: על פי סיכום פעילות של האפוסטרופוס הכללי, הכונס הרשמי והרשם לענייני ירושה לשנים 2016 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יחידת החילוט הוקמה בשנת 2014 כשמצבת כוח האדם מנתה ארבעה עובדים: עורך דין ושלושה עובדי תפעול וכספים. בשנת 2016 היא מנתה תשעה עובדים, מהם ארבעה עורכי דין. במאי 2019 מנתה מצבת כוח האדם של יחידת החילוט 17 עובדים.

31 המחאות מחוללות הן המחאות שלא כובדו מסיבות שונות ובהן ביטול ההמחאה, חלוף זמן הפירעון או העדר כיסוי בחשבון הבנק.

32 נכסי מיטלטלין כוללים ציוד שנמצא במעבדות סמים, תכשיטים, בגדים, ריהוט, בעלי חיים, מלאי עסקי ועוד.

היחידה מסרה כי מבין אלה רק שמונה הם עורכי דין שבאפשרותם ללוות את התיקים ולטפל בהם בפן המשפטי, לצד טיפול בהיבטים משפטיים אחרים של פעולות היחידה. שאר העובדים מטפלים בפן הפיננסי ובפן הלוגיסטי של ניהול התיקים.

שיעור סגירת תיקי החילוט נמוך ביחס למספר התיקים שנפתחו מאז הקמתה. נכון למועד הביקורת, יחידת החילוט טיפלה מאז הקמתה בכ- 6,500 תיקים (מהם 1,700 תיקים נפתחו באפ"כ לפני שנת 2014 והועברו לטיפול יחידת החילוט עם הקמתה). מצבת התיקים הפתוחים נכון לדצמבר 2019 היא 5,350. מבין 3,263 תיקים שבהם ניתן צו חילוט סופי סגרה היחידה 1,326 תיקים (40%).

יחידת החילוט מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2019 (להלן - תשובת יחידת החילוט) כי היא פועלת זה חמש שנים, ובשלוש השנים הראשונות, לצד העבודה השוטפת, נאלצה להקדיש תשומות מרובות לעצם הקמתה ובנייתה. היא הוסיפה כי לעמדתה, מאז ועד היום היא לא מותאמת מבחינת התשתיות, מערכות המידע וכוח האדם. כמו כן, קיים פער בין הגידול בנכסים התפוסים עקב הגדלת המערך החוקר של הפשיעה הכלכלית לבין הציפיה ממנה ללוות הליכי אכיפה לכל אורך ההליך הפלילי, החל משלב טרום התפיסה ועד למתן גזר הדין ולאחריו עד למימוש הנכסים המחולטים, וזאת במקביל לניהול הנכסים טרם החילוט הסופי. עוד ציינה כי שיעור סגירת התיקים הנמוך ביחס למספר התיקים הנפתחים ביחידה בכל שנה נובע מהתמשכות ההליכים הפליליים החל משלב החקירה ועד להחלטת החילוט, אשר אינם בשליטתה, עיכובים בהעברת הכספים המחולטים מהמשרה ליחידה, וכן מחסמים וקשיים משפטיים במימוש הרכוש המחולט.

מן הראוי שמשרד המשפטים, הנהלת האפ"כ ואגף התקציבים במשרד האוצר יבחנו את צרכיה של יחידת החילוט בשים לב להיקף פעילותה, אל מול המשאבים העומדים לרשותה, וייתנו דעתם להתאמות הנדרשות, לרבות להיערכות הנדרשת אם יוחלט על הגדלת סמכויות היחידה.



ייצוג המדינה בבתי משפט על ידי נציגי יחידת החילוט

ייצוג המדינה בהליך פלילי בערכאות מצריך הסמכה מכוח דין או ייפוי כוח מאת היועץ המשפטי לממשלה³³. עורכי הדין באפ"כ יכולים לשמש באי כוחו של היועץ בהליכים משפטיים המתנהלים לפי חוקים שונים, אולם חוקים אלו אינם מקנים לאפ"כ סמכות לייצג את המדינה בהקשר של תפיסת רכוש וחילוטו, ולכן ייצוג המדינה בערכאות השיפוטיות באותם נושאים על ידי נציגי האפ"כ מצריך ייפוי כוח.

נמצא כי נציגי האפ"כ מופיעים בבתי משפט ומייצגים את עמדת המדינה בהליכים משפטיים המתנהלים לפי חוקים שמכוחם נתפס רכוש לצורך חילוטו ומימושו, בלי שקיבלו ייפוי כוח לכך מהיועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתה כתבה יחידת החילוט כי נציגיה מתלווים לנציגי רשויות האכיפה על פי בקשתם ומסייעים להם בטיעונים מקצועיים הקשורים לסוגיות שבליבת ניהול הרכוש התפוס והמחולט ומימושו, וכגורם מומחה לבקשת בית המשפט. היחידה מסכימה שיש להסדיר את סוגיית הופעתם של נציגיה בבית המשפט בכל הקשור לדיונים המתקיימים בתיקי ניהול רכוש ומימושו.

לנוכח המומחיות שצברו נציגי האפ"כ בתחום ניהול רכוש ומימושו, ולנוכח בקשות בתי המשפט לערב את נציגי יחידת החילוט בתיקים המתאימים, על משרד המשפטים להסדיר את סוגיית הופעתם של נציגי האפ"כ בבית המשפט בדיונים בתיקי ניהול רכוש ומימושו.

מועצת החילוט וחלוקת הכספים מקרן איסור הלבנת הון

האפ"כ משקיע את הכספים שנתפסו ומיועדים לחילוט בהשקעה משותפת באמצעות קרן ייעודית, "הקרן לניהול רכוש שחולט". לאחר החילוט הסופי מכוח פסק דין מועברים הכספים לקרנות החילוט הייעודיות המנוהלות באפ"כ או לאוצר המדינה. אחת הקרנות היא, כאמור, קרן ייעודית להפקדת רכוש שחולט מכוח חוק איסור הלבנת הון, שהוקמה בהתאם לפקודת הסמים המסוכנים, ואשר הכספים בה מחולקים לגופי האכיפה בהתאם להחלטת מועצת החילוט (לעיל קרן איסור הלבנת הון ולהלן - קרן החילוט).

33 חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, קובע מי הם המוסמכים להופיע מטעם המדינה בהליך פלילי. בהתאם לכך יופיעו בבתי משפט היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו (פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים בפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות); וכן מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט או למשפט מסוים.

במועצת החילוט, שהיא הנהלת הקרן, ארבעה חברים: יו"ר, שהוא משפטן הכשיר לכהן כשופט מחוזי, ונציגי השרים לביטחון הפנים, האוצר והמשפטים. לפי פקודת הסמים המסוכנים ניתן להשתמש ברכוש הקרן רק למטרות המנויות בפקודה, ובכללן ביצוע תפקידי המשטרה והרשות המוסמכת לפי חוק איסור הלבנת הון, וכן מימון מאגר מידע על פי החוק.

הגופים המתוקצבים מקרן החילוט הם המשטרה, רשות המיסים ורש"א³⁴, ומאז תיקון משנת 2018³⁵ לתקנות הסמים המסוכנים (דרכי הנהלת הקרן לטיפול בנכסים שחולטו), התש"ן-1990, רשאית מועצת החילוט לתקצב גם את הפרקליטות בהתאם למטרות הקבועות בחוק.

בקה על שימוש בכספי קרן החילוט

נוהל מועצת החילוט מסדיר את אופן עבודתה של המועצה, סמכויותיה ותפקידיה וכן את ממשקי העבודה שבניה ובין הגופים המתוקצבים ואת הליך אישור התקציבים³⁵. כל אחד מהגופים המתוקצבים מעביר למועצה בקשה לתוכנית רב-שנתית עבור ארבע שנים (להלן - תר"ש), ובה פירוט התקציב הנדרש לו עבור כל שנה למאבק בהלבנת הון ובהתאם לפקודת הסמים המסוכנים. בכל שנה כל אחד מהגופים מגיש בקשה שנתית במסגרת התר"ש, ובה מפורטים התקציבים המבוקשים לאותה שנה והשינויים המבוקשים ביחס לתכנון שבתר"ש. הגופים המתוקצבים מגישים, מדי רבעון, דיווח מפורט, המגובה במסמכים, בדבר הביצוע בפועל. דיווח זה נבדק על ידי רואה החשבון של המועצה והוא מגיש חוות דעת למועצה לצורך אישור תשלום ההוצאות לאותו הרבעון ולצורך מתן מקדמות לגופים המתוקצבים לרבעון העוקב. על בסיס חוות דעת זו המועצה מאשרת את העברת התשלום הרבעוני, על ידי מתן הוראת תשלום לאפ"כ באמצעות יחידת החילוט.

בסוף 2014, שנת הקמתה של יחידת החילוט, הייתה היתרה בקרן החילוט לחלוקה לגופים המתוקצבים כ-125 מיליון ש"ח. בסוף יוני 2019 הייתה היתרה לחלוקה כ-134 מיליון ש"ח³⁶. מנתוני מועצת החילוט עולה כי מסגרת התקציב לגופים המתוקצבים³⁷ על פי תר"ש עבור השנים 2016 - 2019 הייתה כ-430 מיליון ש"ח, והתקציב המאושר באותן שנים היה כ-549 מיליון ש"ח. מתחילת 2016 ועד אמצע 2019 ניצלו הגופים המתוקצבים כ-227 מיליון ש"ח, שהם כ-41% ממסגרת התקציב המאושר.

34 תקנות הסמים המסוכנים (דרכי הנהלת הקרן לטיפול בנכסים שחולטו) (תיקון), התשע"ט - 2018, ק"ת 8070.

35 נוהל עבודת מועצת החילוט לחלוקת כספי קרן החילוט לפי חוק איסור הלבנת הון, מיום 30.4.13, עדכון אחרון 22.11.17.

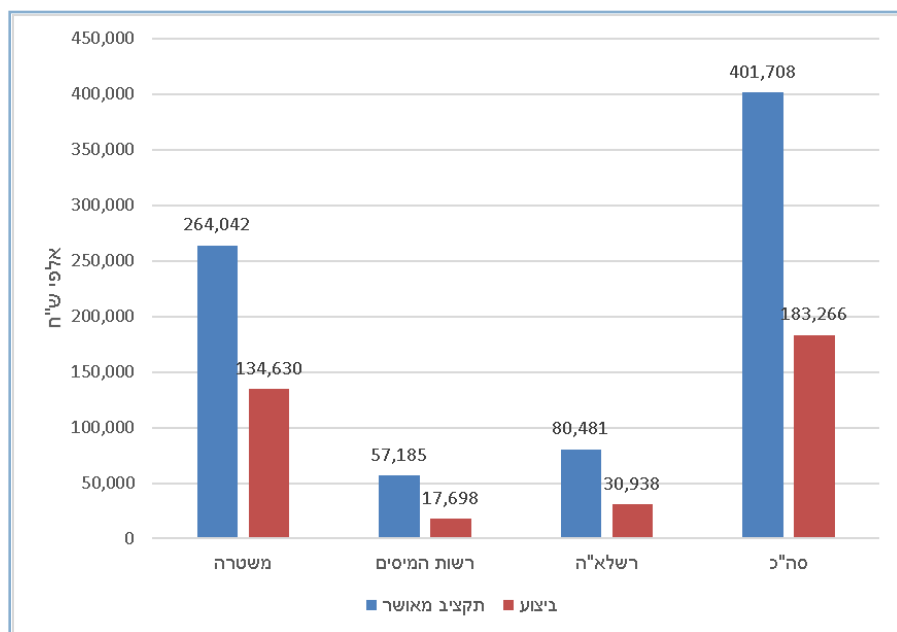
36 יתרת הכספים לחלוקה כוללת סכום של כ-85 מיליון ש"ח שצפוי לעבור לאוצר המדינה. אם יוכרע להעביר את הסכום, יתרת הכספים לחלוקה של קרן החילוט תעמוד על 47.5 מיליון ש"ח.

37 המשטרה, רשות המיסים ורש"א.



להלן בתרשים 4 נתונים על סך התקציב המאושר של כל אחד מהגופים המתוקצבים לשנים 2016 - 2018 ולצידם ההוצאה בפועל של כל גוף מהתקציב שאושר לו (להלן - הביצוע).

תרשים 4: תשלומים מקרן החילוט לגופים המתוקצבים ונתוני הביצוע של כל גוף, 2016 עד 2018 (באלפי ש"ח)



מקור: על פי נתוני מועצת החילוט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בהתאם לנתוני מועצת החילוט, בשנים האמורות הוקצו למשטרה כ-66% מתקציב קרן החילוט, לרשות המיסים הוקצו כ-14% ממנו ולרשלא"ה - כ-20%. בפועל, המשטרה ניצלה באותן שנים כ-50% מהתקציב שהוקצה לה, רשות המיסים - כ-30% ורשלא"ה - כ-40%. באותן שנים התקציב הקשיח (הכולל גם את "התקציב ההמשכי" עבור פרויקטים רב-שנתיים) שהעמידה מועצת החילוט לגופים המתוקצבים היה כ-227 מיליון ש"ח (כ-56% מהתקציב הכולל), ומזה ניצלו הגופים כ-65%.

שיעור התקציב הקשיח מסך התקציב שהוקצה למשטרה היה 66%, לרשות המיסים - 31% ולרשלא"ה - 43%. המשטרה ורשות המיסים ניצלו 65% מהתקציב הקשיח שהוקצה להן ורשלא"ה ניצלה 68% מהתקציב הקשיח שהוקצה לה. הגופים המתוקצבים ניצלו באותן שנים 20% - 30% מהתקציב שהוקצה להם עבור פרויקטים שונים.

שיעור הביצוע של הגופים המבוקרים נבדק על ידי מבקר המדינה בביקורת קודמת, בהתייחס לתר"ש עבור השנים 2007 - 2011 ועבור השנים 2012 - 2015, ואז נמצא כי שיעור הניצול של הגופים המתוקצבים באותן שנים עמד על כ-70% ממסגרת התקציב המאושרת³⁸.

מהתרשים עולה כי בתר"ש עבור השנים 2016 - 2019 חלה ירידה ממשית בשיעורי הניצול של הגופים המתוקצבים. יודגש כי התקציב המאושר לחלוקה לגופים נועד לממן תקני כוח אדם ופרויקטים טכנולוגיים המיועדים להגברת האכיפה הכלכלית. שיעורי ביצוע גבוהים של התקציב צפויים להגביר את האכיפה, ועם הגברתה צפוי לגדול היקף הרכוש הנתפס והמחולט. תהליך זה של היזון חוזר חיובי אינו ממוצה אם שיעורי הביצוע נמוכים יחסית.

יצוין כי בשנים 2017 עד 2018 לא ביצעו הגופים המתוקצבים פרויקטים שאישרה ותקצבה מועצת החילוט בערך כולל של כ-90 מיליון ש"ח (2017) וכ-82 מיליון ש"ח (2018).

בדיונים שהתקיימו במועצת החילוט אמרה נציגת יחידת החילוט שכל הכספים שאושרו לגופים המתוקצבים ולא בוצעו נותרים "צבועים" (כספים המוקצים לגוף מתוקצב אך אינם מנוצלים). בתחילת שנת 2018 נערכה בדיקה על ידי רואה חשבון המועצה ונבחנו מועדי אישורו ומימושו של כל פרויקט ופרויקט, ובעקבותיה נמחקו הכספים הבלתי מנוצלים והושבו ליתרת הסכומים העומדים לחלוקה. בכנס הוועדה המתמדת באוקטובר 2018 אמרה יו"ר מועצת החילוט כי הגופים המתוקצבים אינם מנצלים את הכספים "הצבועים" ואלה נגררים משנה לשנה, והבעיה העיקרית בכך היא שבינתיים לא ניתן לטפל בבקשות חדשות. הכספים מוקצים לאותן משימות שהתקציב עבורן לא נוצל אך נותר "צבוע", והן מוסיפות להיגרר משנה לשנה.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2016), המאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת, עמ' 57.



מבקר המדינה מעיר לגופים המתוקצבים כי אי-ניצול הכספים שאישרה להם מועצת החילוט לטובת מימוש התוכניות שהוגשו על ידם מונע הרחבת פעילות האכיפה הכלכלית. עליהם לממש את הקצבות הכספים מקרן החילוט באופן התואם את תוכניות העבודה שלהם לאותה השנה, כדי למנוע מצב שבו כספים המיועדים למלחמה בפשיעה הכלכלית אינם מנוצלים.

בתשובתה ציינה המשטרה כי היא מסכימה שקיימים פערים במימוש אם כי נמוכים מאלו המוצגים, ולנוכח הממצאים תבחן כיצד ניתן לטייב את תהליכי העבודה באופן שיגדיל את שיעורי מימוש התקציב המתקבל מהקרן לטובת הגברת האכיפה. עוד ציינה כי בשנים 2016 - 2018 היה שיעור המימוש בתקציב הקשיח יותר מ-80%, וכי הפערים במימוש התקציב ההמשכי נובעים מהתמשכות תהליכי העבודה מול גורמים חיצוניים שאינם בשליטת המשטרה.

בתשובתה מדצמבר 2019 כתבה רשלא"ה כי על פי המידע שמסרה לה יחידת החילוט, התקציב שאושר לה לשנים 2016 - 2018 היה, לכל היותר, 63,781 מיליון ש"ח. ההסבר לפער מול נתוני מועצת החילוט לדברי רשלא"ה הוא "ספירה כפולה": תקציב שלא נוצל ונספר בטעות כבקשה חדשה בשנה העוקבת. כפועל יוצא, החלק מתקציב קרן החילוט שקיבלה רשלא"ה היה נמוך מ-20%, והיא ניצלה באותן שנים 48.5% ממנו. היא הוסיפה כי אחת הסיבות המרכזיות לאי-ביצוע מלוא התקציב בשנת הקצאתו היא הליכי רכש ארוכים במסגרת הליכי הרכש המרכזי שהרשות כפופה להם. נכון למועד סיום הביקורת לא יושבה המחלוקת בין רשלא"ה ובין מועצת החילוט ביחס לנתונים האמורים וראוי כי הגופים יפעלו ליישבה.

עידוד תוכנית עבודה משותפת של הגופים המתוקצבים

הגופים המתוקצבים הגישו בקשות לתר"ש משותפות לשנים 2012 - 2015 ולשנים 2016 - 2019, וכל גוף הגיש בנפרד את הבקשות השנתיות המהוות נגזרת של התוכנית המשותפת. תר"ש 2020 - 2023 הוגשה בנפרד על ידי כל אחד מהגופים, בלא דיון מקדים ביניהם לצורך תעדוף נושאי הבקשות בראייה כוללת.

החלטת הממשלה נועדה להגביר התוויית מדיניות ויעדים משותפים לגופי האכיפה. העובדה כי בקשותיהם של הגופים המתוקצבים נפרדות מחייבת את מועצת החילוט לבחור ביניהן ולתעדף אותן. על הגופים המתוקצבים לשקול גיבוש תוכנית עבודה משותפת אשר תשלב בין הפרויקטים השונים.

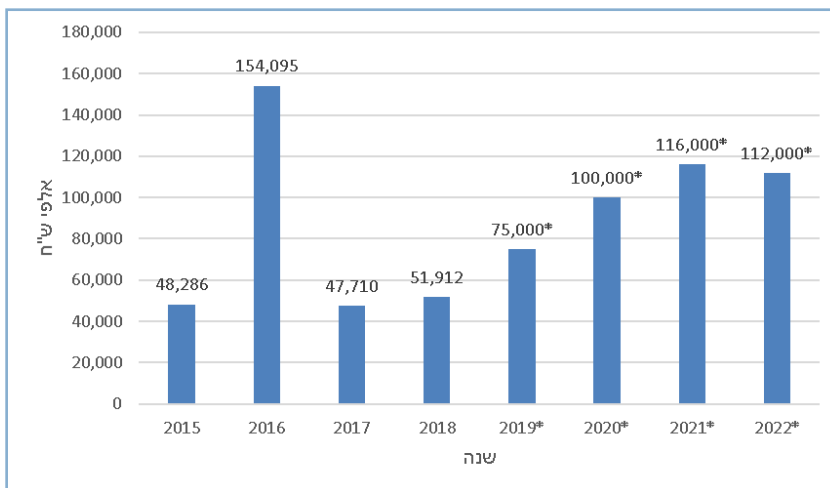
המשטרה כתבה בתשובתה כי בשנים 2016 - 2019 הוגש תר"ש אחד ומתוכלל של כל הגופים. עם זאת כל גוף מגיש למועצה בקשות פרטניות לאותה השנה. המשטרה מתעדפת את בקשותיה מול הצורך העולה בדיונים בהשתתפות כלל הגופים. כמו כן, קיימים פרויקטים משותפים לגופי האכיפה, כגון כוחות משימה; פרויקטים טכנולוגיים כדוגמת כריית מידע, המשותפים למשטרה ולרש"א; ויצירת תיק חקירה דיגיטלי באמצעות חיבור המערכות הטכנולוגיות בין המשטרה לפרקליטות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגופים המתוקצבים ולמועצת החילוט לבחון תעדוף לפרויקטים טכנולוגיים משותפים שישרתו את כלל הגופים.

החשש מגירעון בקרן החילוט

כספים המחולטים על פי חוק איסור הלבנת הון מופקדים בקרן החילוט שמנהל האפ"כ. להלן בתרשים 5 נתונים על התקבולים בקרן מ-2015 עד 2018 ותחזית התקבולים עד 2022³⁹.

תרשים 5: תקבולים שנתיים של קרן החילוט בשנים 2015 - 2018 ותחזית תקבולים שנתיים עד שנת 2022 (באלפי ש"ח)



מקור: על פי נתוני האפ"כ ומשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהתאם לתחזית תקבולים שנתיים לשנים 2019 עד 2022 של נציג שר האוצר במועצת החילוט, בשיתוף עם משרד המשפטים.

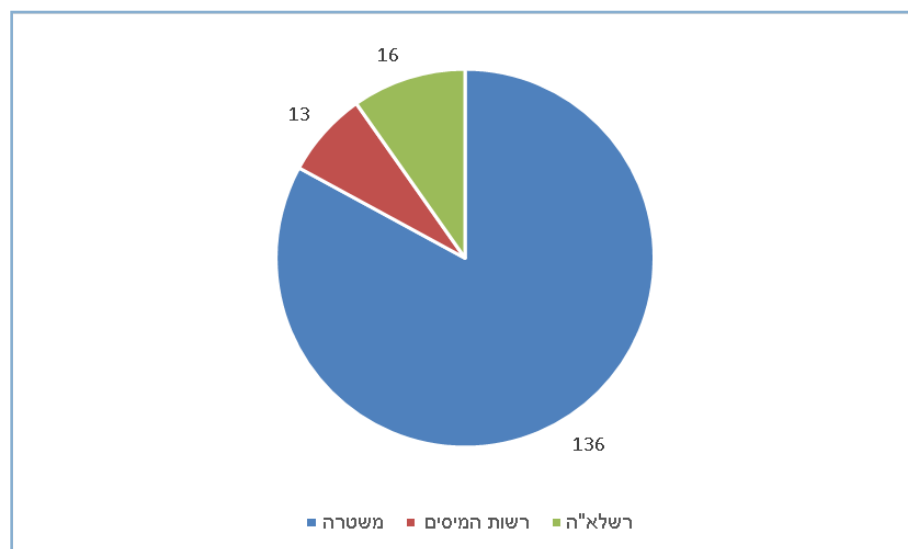
39 תקבולים שנתיים משנת 2015 עד 2018 מתוך דוח סיכום פעילות 2018 של האפ"כ.



מהתרשים עולה שבארבע השנים הראשונות להקמת יחידת החילוט, 2015 - 2018, היקף התקבולים בקרן החילוט נע בין 48 ל-52 מיליון ש"ח לשנה ולא עלה משנה לשנה. החריגה בשנת 2016 נובעת מתקבולים של כ-85 מיליון ש"ח מתיק אחד לבדו - תקבולים שעל פי הודעת יחידת החילוט והפרקליטות למועצת החילוט בנובמבר 2019, התברר בדיעבד כי הם צפויים לעבור לאוצר המדינה, נוכח סיווג העבירה שבגינה חולטו הכספים. נוכח האמור, קטן הסכום העומד לחלוקה עד ההכרעה במחלוקת ב-85 מיליון ש"ח. עם זאת, בהתאם לתחשיב שעשה אגף התקציבים במשרד האוצר, היקף התקבולים המשוער לשנת 2020 הוא כ-100 מיליון ש"ח.

על פי נתוני מועצת החילוט, התקציב המאושר לחלוקה לגופים ל-2018 היה כ-155 מיליון ש"ח (פי שלושה מהכנסות קרן החילוט, שהיו באותה שנה כ-52 מיליון ש"ח). להלן בתרשים 6 נתונים עד שנת 2018 של מספר תקני כוח האדם שמומנו מכספי קרן החילוט לגופים המתוקצבים.

תרשים 6: השתתפות במימון תקני כוח אדם מקרן החילוט לגופים המתוקצבים עד שנת 2018



מקור: על פי נתוני משרד האוצר - אגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עד שנת 2018 מימנה מועצת החילוט 165 תקני כוח אדם: המשטרה קיבלה 82% מהם, רשות המיסים קיבלה 8% ורשלא"ה - 10%.

על פי חישובי נציג האוצר במועצת החילוט ורואה חשבון של מועצת החילוט, אף אם יבוטלו כל הקצאות המשאבים שאינן כלולות בתקציב הקשיח, סך ההוצאות הקשיחות של קרן החילוט גבוה כיום בכ-30 מיליון ש"ח מהכנסותיה.

בדיון במועצת החילוט בינואר 2018 שבו הוצגו נתוני קרן החילוט אמר נציג שר האוצר כי בהיעדר ודאות ביחס להכנסות הקרן לשנים הבאות, לא ניתן לממן תקנים חדשים ולהקצות משאבים למימון פרויקטים חדשים. במאי 2019 הביעה המועצה בהחלטותיה האחרונות "כוונה שלא לאשר תקציב באופן שיביא להתחייבויות ארוכות טווח של פרויקטים חדשים".

לאחר הכללת הפרקליטות בין הגופים שמועצת החילוט רשאית לתקצב, נחתם באוגוסט 2019 סיכום תקציבי מעודכן בין משרד האוצר לפרקליטות ולפיו אגף התקציבים במשרד האוצר יתגבר את הפרקליטות ב-12 פרקליטים אשר יעסקו באכיפה כלכלית. הפרקליטות התחייבה להקצות את כוח האדם הייעודי שניתן לה לטיפול בתיקי אכיפה כלכלית וכן התחייבה לרכז משאבים, לצורך עמידה ביעד בקשות חילוט, בממוצע לפרקליט של 12.5 מיליון ש"ח בשנה. בהתאם לסיכום התחייב משרד המשפטים לפנות למועצת החילוט בבקשה לתקצב את עלות העסקתם של פרקליטים אלו מתקציב קרן החילוט. בישיבה של הצוות המכין לצוות-העל הוסכם כי יש מקום להיענות לבקשת הפרקליטות להקצאה של תקנים מקרן החילוט, אך מצבה של קרן החילוט איננו מאפשר זאת בעת הנוכחית.

קרן החילוט אינה גירעונית כיום, בין היתר משום שהגופים אינם מנצלים את כל הכספים המאושרים. אולם בטווח הארוך היעדר הניצול גורם לצמצום האכיפה הכלכלית ולצמצום התפיסות, שהן הבסיס לחילוט הנכסים המהווים את הכנסות קרן החילוט.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה מועצת החילוט לשמירת איתנותה הפיננסית של קרן החילוט. עם זאת יש לאזן בין הצורך בצמצום ההוצאות לבין הצורך בהגדלת ההכנסות הנובעות, בין היתר, מהקצאת משאבי הקרן להמשך האכיפה הכלכלית. על האפ"כ, מועצת החילוט ומשרד האוצר לגבש מדיניות ארוכת טווח לאיזון בין היקף התקבולים השנתיים הצפוי בקרן החילוט להקצאת המשאבים לגופי האכיפה, תוך התחשבות ביתרות בלתי מנוצלות. מוצע לבחון בעת גיבוש המדיניות עידוד פרויקטים ממוחשבים שיאפשרו התייעלות גם בהיבטי כוח אדם.



פרסום מידע על עבודת מועצת החילוט

פרסום הנוהל של מועצת החילוט: בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), על משרד המשפטים כגוף ציבורי שמועצת החילוט פועלת במסגרתו להעמיד לציבור באופן נגיש ונוח⁴⁰ את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן המועצה פועלת. המועצה קובעת כיצד יחולקו הכספים שחילטה המדינה בתום ההליך המשפטי, למימון מטרות וגופים בהתאם לחוק איסור הלבנת הון. אלא שדרכי עבודת מועצת החילוט הוסדרו בנוהל אשר לא פורסם, ולא ניתן למוצאו בחיפוש באתר משרד המשפטים ובאתרי מרשתת (אינטרנט) אחרים.

הימנעות מפרסום הנוהל האמור ודרכי העבודה של מועצת החילוט באופן נגיש ונוח לציבור אינה מתיישבת עם השקיפות המתבקשת מגורם האמון על חלוקת כספים המיועדים לגורמי אכיפה.

הנגשה של מידע ונתונים לציבור: לפי חוק חופש המידע על משרד המשפטים כרשות ציבורית לפרסם דוח שנתי שיכלול מידע על פעילותו ועל תחומי אחריותו וכן הסבר על תפקידיו וסמכויותיו.

משרד המשפטים מפרסם דוחות שנתיים ובהם סקירה של עיקר הפעילות של אגפים, רשויות וגופים הפועלים במסגרתו, ובין אלה פרסם ב-2019 דוח שנתי ובו עיקרי פעולת האפ"כ לשנת 2018. במסגרת הדוח היו נתונים על פעילות האפ"כ, ובכלל זה היקפי הפעילות ותחומי האחריות של יחידת החילוט, נתוני פעילות של חילוט רכוש וסוגי הרכוש שבהם מטפלת היחידה. עוד פורסמו נתונים על היקף התקבולים לקרנות החילוט שבניהול היחידה. אולם במסגרת דוח שנתי זה אין התייחסות לפעילות מועצת החילוט ולהיקף חלוקת הכספים לגופי האכיפה בהתאם להוראותיה.

החלטות מועצת החילוט עניינן שימוש במשאבים ציבוריים, ולכן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לבחון פרסום דוח על פעילות המועצה ובו פירוט החלטותיה על אופן חלוקת נכסי קרן החילוט, אל מול שיעור השימוש בהם על ידי הגופים המתוקצבים; זאת למען השקיפות וחיזוק אמון הציבור בפועל של מועצת החילוט והגופים המתוקצבים.

40 לפי תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

חסמים משלב החקירה ועד הגשת כתב אישום

הקמת מערכי אכיפה כלכלית במשטרה ובפרקליטות

גופי האכיפה, ובראשם המשטרה, פעלו לשינוי מבני שיביא לריכוז מאמץ, גיבוש אסטרטגיה כוללת, גיוס והכשרה של גורמי מטה ושטח כדי לחולל שינוי יסודי באופן החקירה של תיקים בעלי היבטים כלכליים.

על רקע זה בוצעו בשנים האחרונות שינויים מבניים במשטרה תחת אגף החקירות בה פועל מדור אכיפה כלכלית (להלן - גם המדור). המדור משמש כגורם המתכלל את האכיפה הכלכלית באמצעות בניית תוכניות עבודה ברמה הארצית, קביעת יעדים לטיפול, טיפוח הידע המקצועי במשטרה, פיתוח כלים טכנולוגיים ייעודיים לתחום האכיפה הכלכלית, בקרה ותיאום בין-משרדי מול גורמי אכיפה כלכלית בגופים מקבילים וייצוג המשטרה בפורומים חיצוניים.

המדור מונה ארבע חוליות: חוליית חילוט, חוליית הלבנת הון ומאבק במימון טרור, חוליית כוחות משימה וחוליית ניתוח פיננסי. בחוליית החילוט תשעה צוותי אכיפה כלכלית - שבעה צוותים במחוזות השונים, צוות במג"ב וצוות בלהב 433. תפקידי הצוותים כוללים איתור פרשיות הלבנת הון ויעדים ראויים בכלל תיקי המחוזות, פתיחת חקירות יזומות וכן תיווך בין המדור ליחידות הקצה במשטרה בכל הנוגע להיבט המבצעי ולתורת ההפעלה וליישומה במודיעין ובחקירות.

אף הפרקליטות הציבה לה כיעד מרכזי להביא לגידול ניכר בשיעור הכספים והרכוש הנתפסים זמנית והמחולטים באופן סופי או נשללים מהעברייני מכוח עילה בצו שיפוטי. כדי לעמוד ביעד זה ערכה בשנים האחרונות כמה שינויים מבניים; נוסף על שתי היחידות הייעודיות העוסקות בתחום הכלכלי - המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ופרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) (להלן - היחידות הארציות) - הוקמו בפרקליטות המחוז חוליות אכיפה כלכלית ייעודיות. כמו כן מונו פרקליטים ייעודיים לליווי "כוחות המשימה" המשטרתיים⁴¹, ופרקליטים מלווים את צוותי החקירה במתן ייעוץ משפטי כבר משלבים מוקדמים של הליכי החקירה. המטה לאכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה, הכולל משנה לפרקליט המדינה (וראש תחום מקצועי), מרכז ומנחה מקצועית את תחום האכיפה הכלכלית בפרקליטות.

41 כוחות משימה משטרתיים הם יחידות חקירה משימתיות המורכבות מכוח אדם ואמצעים מותאמי משימה מרשויות חוקרות שונות, ומופעלות נגד תופעת פשיעה או ארגון פשיעה מוגדרים.



מיפוי הרכוש על ידי המשטרה, הערכת שווי הנכסים וחישוב היקף העבירה

חוק איסור הלבנת הון מאפשר חילוט של רכוש בשווי הרכוש הקשור בעבירה על פיו; כלומר, אין צורך שלרכוש המחולט יהיה קשר לביצוע העבירה, אלא ניתן לחלט רכוש אחר, כשר וחוקי, ובלבד שהוא שווה ערך לרכוש הקשור בעבירה.

קודם להגשת הבקשה לתפיסה זמנית של רכוש השייך לחשוד מבצעת המשטרה, באמצעות צוותי החילוט שבמדור, מיפוי לרכוש שבשליטת החשוד והערכת שווי הנכסים שבשליטתו בארץ ובחו"ל⁴². הערכות אלה אינן מתבססות על שמאות מקצועית; למשל, בהערכת שווי כלי רכב המשטרה מתבססת על מחירוני רכב, ובהערכת שווי דירות - על אתרי מרשתת של רשות המיסים ואתרים מסחריים. בד בבד מעריכים צוותי החילוט את שווי היקף העבירה המיוחסת לחשוד בהתבסס על החומר הראייתי הקיים בתיק. בתפיסת רכוש מורכב יותר, כגון עסקים ותיקי השקעות, פונה המשטרה ליחידת החילוט לביצוע הערכת שווי באמצעות שמאי.

לאחר תפיסת הרכוש בידי המשטרה, יכול שיתקיים דיון במעמד שני הצדדים שבמסגרתו מברר בית המשפט את היחס בין שווי הרכוש שנתפס, לבין שווי הרכוש שלפי החשד שימש לביצוע העבירות או הושג באמצעותן.

בדיווחי סטטוס חצי-שנתיים לפעילות כוחות משימה של המשטרה שמועברים למטה הארצי, נמצאו שלושה תיקים שבהם היקף הרכוש שנתפס ב"יום הפרוץ"⁴³ היה גבוה מהיקף העבירה המשוערך, או שנתפס רכוש בשווי מיליוני ש"ח אף שלא ניתן היה להעריך את היקף העבירה, כמפורט בלוח 3.

לוח 3: תיקים שבהם היקף הרכוש שנתפס היה גבוה מהיקף העבירה המשוערך (באלפי ש"ח)

התיק	היקף העבירה המשוערך	היקף הרכוש שנתפס ביום הפרוץ
תיק א'	19,000	25,000
תיק ב'	6,000	13,000
תיק ג'	לא ניתן להערכה	8,500

42 מיפוי הנכסים כולל כספים, נכסי מקרקעין, נכסי מיטלטלין, חברות ועמותות, כלי רכב וחשבונות בנק.

43 המועד בו הופכת חקירה סמויה לגלויה.

בתשובתה ציינה המשטרה כי קיים קושי בחישוב מדויק של היקף העבירה, והיא נוקטת את מרב המאמצים לבצע הערכות שווי נכסים בהתאם לשוויים הריאלי ובאופן מדויק ככל האפשר. עוד ציינה כי לאורך כל ההליך היא מציגה לבית המשפט את היקף התפוסים ביחס להיקף העבירה כך שקיימת בקרה שיפוטית כבר משלב הבקשה להוצאת צו התפיסה. עוד ציינה המשטרה כי החשוד מקבל לידיו צווי תפיסה וקמה לו הזכות להגיש בקשה לבית המשפט להחזרת התפוס.

על המשטרה להשקיע מאמצים כדי להבטיח שהערכותיה בדבר שווי נכסים בשלב החקירה יבטאו באופן מדויק ככל האפשר את השווי הריאלי של כלל הנכסים, וכן להקפיד ולבצע את חישוב שווי העבירה באופן מבוסס ומדויק ככל האפשר, על מנת להבטיח כי תפיסותיה יהיו מידתיות בהיקפן ולא יחרגו מהיקף העבירה. הדבר נכון בפרט בשלב המקדמי של ההליך הפלילי, כשאין בידי החשוד או בא כוחו כל חומרי החקירה המבססים את עילת התפיסה של רכשו.

הטמעת אכיפה כלכלית ביחידות המשטרה

יעדי אכיפה כלכלית במשטרה

תיקי הלבנת הון גדולים ומרכזיים לרוב נחקרים ביחידות המרכזיות במחוזות (ימ"ר) וביחידות הארציות הפועלות תחת להב 433⁴⁴, שלהן ידע נרחב וניסיון בתחומים אלו. עם זאת גם יחידות מקומיות, לעיתים קטנות, כדוגמת תחנות, נדרשות להטמיע את חקירת הלבנת ההון בתיקים המתאימים.

במחצית הראשונה של 2016 זיהה מדור אכיפה כלכלית במשטרה ירידה כללית בעיסוק באכיפה הכלכלית במחוזות המשטרה, בין היתר עקב שינוי ארגוני שהתבטא בביטול יעדי תוכנית "מפנ"ה"⁴⁵. בעקבות זאת, וכדי לתמרץ את יחידות החקירה לעסוק באכיפה כלכלית בכלל רובדי הפשיעה (ובכלל זה ארגוני פשיעה, שחיתות שלטונית, הונאה ומרמה, הימורים וסחר בסמים, פשיעה חקלאית), קבעה להן

44 יחידת להב 433 מורכבת משש יחידות ארציות: יחידה ארצית לחקירת פשיעה חמורה ובין-לאומית (יאחב"ל), יחידה ארצית לאכיפה כלכלית (יאל"כ), יחידה ארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), איתור ותפיסת גנבי רכב (אתגר), יחידה 33 ("הגדעונים") ויחידת הסייבר. לצד יחידות אלה, אח"ם להב מתכלל ומוביל את הצד המקצועי והמבצעי.

45 מערכת פיקוד וניהול (מפנ"ה) הייתה תוכנית שמדדה את ביצועי תחנות המשטרה, המרחבים, המחוזות והיחידות הארציות בהתאם למדדים שונים, ובכלל זה מדדי אכיפה כלכלית.



המשטרה יעדי תפיסות כמותיים. להלן בלוח 4 נתונים על יעדים אלה מול היקפי התפיסות בשנים 2015 - 2018, בחלוקה ליחידות להב והמחוזות:

לוח 4: יעדי אכיפה כלכלית ותפיסות במשטרת ישראל, 2015 - 2018
(במיליוני ש"ח)

השנה	להב - יעד	להב - תפיסות (% ביצוע)	מחוזות - יעד	מחוזות תפיסות (% ביצוע)	סה"כ תפיסות משטרה (% ביצוע)
2015	348	447 (128%)	139	233 (167%)	680 (140%)
2016	445	632 (142%)	222	213 (95%)	854 (128%)
2017	722	1,026 (142%)	278	463 (166%)	1,489 (148%)
2018	1,100	1,562 (142%)	400	335 (83%)	1,897 (126%)

מהנתונים עולה כי בשנים 2015 עד 2018 רק 25% מתפיסות הרכוש המיועד לחילוט נזקפו לזכות המחוזות, והיתר בוצעו על ידי יחידות להב 433. במחוזות קיימת תנודתיות בעמידה ביעדי האכיפה הכלכלית שנקבעו להם: בשנים 2015 ו-2017 שיעורי הביצוע היו גבוהים, ואילו בשנים 2016 ו-2018 רק חלק מהמחוזות עמדו ביעדים. יש יחידות, בעיקר בפריפריה, שבהן שיעורי הביצוע ביחס ליעד היו נמוכים מ-50%. ב-2017 בתחנת קריית גת שיעורי העמידה ביעד היו 46%, בשדרות - 29% ובאשדוד - 11%; ב-2018 שיעורי הביצוע במחוז צפון היו 44% ובמחוז דרום - 38%.

נמצא כי המערך החוקר בפריפריה פחות מוכוון לנושא האכיפה הכלכלית, ולכן נפח התיקים הנחקרים בתחום הלבנת ההון במחוזות הפריפריאליים נמוך ואינו משקף את הפשיעה הכלכלית המתחוללת בהם (תת-אכיפה).

פיקוד המשטרה ער לפערים בעמידה ביעדים בין התחנות והיחידות השונות במחוזות, ולקושי שבגיוס לתחום האכיפה הכלכלית במחוזות שבפעילותם השוטפת אינם עוסקים בעבירות של הלבנת הון⁴⁶. בדיון במועצת החילוט בינואר 2018 הסביר

46 בכנס ה-56 של הוועדה המתמדת מאוקטובר 2018 ציין ראש אה"ם, ביחס לנתוני האכיפה הכלכלית, כי מרבית המחוזות לא עומדים ביעד שנקבע להם, ואף שמוצגת עלייה בנתוני התפיסות במחוזות, על המשטרה לבחון את הנושא בעין ביקורתית ואמיצה ולנתח אותו.

קצין משטרה את הפערים בעמידה ביעדים במחוזות בכך שמפקדים במחוז עוסקים בתיקי רצח ואונס.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בשנת 2019 היקף התפיסות בכלל המחוזות היה 368 מיליון ש"ח - עלייה של 9.5% בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת. עוד ציינה כי פעולות שנקטה ב-2019 לקידום האכיפה הכלכלית במחוז דרום השיגו שיפור משמעותי בשיעור העמידה ביעד המחוזי, העומד על 89%. כמו כן מסרה המשטרה שברוב המקרים אין לתחנות המשאבים הדרושים לטיפול בפרשיות הלבנת הון, והפעילות בהן מתרכזת בתיקי סמים, פסד"פ, מימון טרור ואכיפה אזרחית משולבת.

הביקורת העלתה שהיקפי התפיסות והעמידה ביעדים מעידים על מגמה הולכת וגוברת במשטרה להעמיק את פעילויות החקירה והאכיפה בהיבטים הכלכליים של התיקים. השינוי אומנם הוטמע היטב בטיפול בפרשיות גדולות ומובהקות של פשיעה כלכלית הנחקרות ביחידות החוקרות הארציות והמרכזיות, אך עדיין יש מקום לשיפור ולהטמעת תחום האכיפה הכלכלית במחוזות ובתחנות בפריפריה. מוצע כי בעת גיבוש מדיניות ארוכת טווח תקיים המשטרה בחינה והערכה של הפרקטיקה שלפיה מוגדרים יעדי תפיסה שנתיים.

אכיפה כלכלית בתביעה המשטרתית

נושא האכיפה הכלכלית אינו מבוסס דיו בפרקטיקה המקצועית של יחידות התביעות במשטרה. בדיון על כך בפורום ראשי יחידות התביעה במאי 2018 אמר ראש מינהל התביעות כי על התביעות במשטרה להשתפר בנושא האכיפה הכלכלית. אומנם מונו סגני ראשי יחידות תביעה לשמש רפרנטים לנושא, והם משתתפים בהכשרות, אך עדיין ישנה כברת דרך עד הטמעת התחום ביחידות.

למשל, נמצא כי במאי 2018 ציינה סגנית ראש מינהל התביעות כי על התובעים להקפיד ולמלא את הוראות הדין המחייב אותם להגיש בקשות לחילוט בתיקי סמים רק לאחר קבלת אישור פרקליט המחוז; זאת לאחר שהוגשו בקשות לחילוט בתיקי סמים בלא אישור כזה.



המשטרה ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הביקורת בנוגע ליחידות התביעה, אך עם זאת מדור אכיפה כלכלית בחטיבת החקירות פועל להטמעת הנושא במינהל התביעות, באמצעות שילוב התובעים בקורסי אכיפה כלכלית וקיום ממשקי עבודה של קציני החילוט המחוזיים עם התובעים. כמו כן, מינהל התביעות נוקט פעולות לשיפור מקצועיותו בטיפול בתיקי אכיפה כלכלית, ובהן השתתפות בהשתלמויות עומק בנושא והשתלמויות משותפות עם הפרקליטות.

משרד מבקר המדינה ער לפעולות הרבות שנקטה המשטרה כדי להטמיע את נושא האכיפה הכלכלית בכל יחידותיה, ועליה להמשיך ולהטמיע את השינוי התפיסתי בקרב יחידות התביעה השונות. השימוש באמצעי האכיפה הכלכלית רלוונטי לא רק לעבירות שנתפסים בהן סכומי עתק, שחלקם מגיעים בסופו של יום לקופת קרן החילוט, אלא גם לעבירות שנתפסים בהן סכומים או רכוש שערכם הכספי נמוך, והכול מתוך הבנה שיש לשכלל את אמצעי ההתמודדות של רשויות האכיפה.

ניתוב תיק החקירה לגורם התובע

מעורבות הפרקליטות בתיקים גדולים ומורכבים כגון תיקי עבירות צווארון לבן, ובהן עבירות הלבנת הון, או בתיקים רגישים כגון תיקי עבירות שחיתות שלטונית, מתחילה כבר בשלבים מוקדמים של החקירה המשטרתית. בחלק גדול מהתיקים מלווה פרקליט את עבודת המשטרה.

סמכויות הפרקליט המלווה מוסדרות בהנחיית פרקליט המדינה משנת 2017. שילוב הפרקליט בהליך החקירה כבר בשלבים מוקדמים מאפשר לו לסייע בעיצובן והכוונתן של פעולות החקירה הסמויה והגלויה ובביצועה. הפרקליט המלווה אינו מחליף את שיקול הדעת של הרשות החוקרת ואינו עומד בראש החקירה, אך הוא תורם מניסיונו המקצועי ויכול לשקול את הראיות בזמן אמת ולהצביע על חסר ראייתי, לסייע בסקירת טענות הגנה אפשריות עוד בשלב החקירה ולסייע בניהול ההליכים הקשורים לרכוש תפוס בשלב הזמני ובהתמודדות עם טוענים לזכות בהם.

עם סיום פעולות החקירה וסיכום הממצאים עובר תיק החקירה מהיחידה החוקרת אל הגורם התובע במשטרה או בפרקליטות או אל כל גוף תביעה אחר. התיק מנותב אל הגורם התובע המתאים על פי הסמכויות הקבועות בדין. עם זאת בתיקים כלכליים גדולים קורה לא אחת כי יש סמכות מקבילה לטיפול בתיק ליותר מגורם תביעה



אחד⁴⁷, לרבות שתי יחידות ארציות ייעודיות שעוסקות בתחום הכלכלי - המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ופרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה).

בביקורת נמצא כי אין נוהל סדור לניתוב תיקים מגורם החקירה לגורם התביעה כאשר סמכות הטיפול בתיק בידי יותר מגורם תביעה אחד. היעדר נוהל מביא לכך, שיחידות החקירה - הן במשטרה הן ברשות המיסים - נאלצות לחפש אחר פרקליט מלווה בין גורמי התביעה השונים ("פורום שופינג").

בתשובתה אישרה הפרקליטות כי בעבר נהגו יחידות החקירה לפנות באופן עצמאי אל יחידה בפרקליטות בבקשה שתטפל בתיק שחקירתו הסתיימה. לגבי השנים האחרונות היא טענה כי ההתנהלות המתוארת חדלה מלהתקיים, אולם הצביעה על גורם מנתב רק לגבי תיקי להב.

בדיון ב-2015 בראשות פרקליט המדינה ובהשתתפות נציגי הפרקליטות והמשטרה סוכם כי יש לפעול להסדרה וייעול של העברת התיקים בין הגופים. באותו הדיון עלה היעדרו של נוהל עבודה סדור לקבלת תיקי החקירה מיחידות להב ולאופן חלוקתם בין יחידות הפרקליטות. הוחלט על קיום פגישות עיתיות בין ראשי להב לבין שני המשנים לפרקליט המדינה, שבהן יוצגו התיקים שראוי כי הפרקליטות תלווה כבר בשלבי החקירה הראשוניים. כמו כן פרקליט המדינה וראש אח"ם סיכמו כי כל תיק להב או תיק ימ"ר משמעותי שעובר לפרקליטות וטרם מונה לו פרקליט מלווה בשלב החקירה, ינותב בידי ראש אח"ם אל מול המשנה הפלילי והמשנה לאכיפה כלכלית.

נמצא כי מ-2015 ועד מועד סיום הביקורת לא הוסדר נוהל לניתוב תיקי להב מהמשטרה וחלוקתם לטיפול בין יחידות הפרקליטות. הפרקליטות פועלת כיום בהתאם למתווה כללי, והתיקים הגדולים מנותבים על פי החלטתו של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים). מן הראוי כי הפרקליטות תסדיר קריטריונים ברורים לניתוב תיקים בהסתמך על שיקולי מקצועיות ויעילות, וכדי למנוע קבלת החלטות בנושא שלא בהתאם לעומסים ובלי שנבחנו היבטים של התמחויות.

47 תיק יכול להיות מנותב לפרקליטות המחוז הרלוונטית או לאחת מהיחידות הארציות, ואם מדובר בתיק בעל היבטים עיקריים בתחום המס - כי אז גם תובעי רשות המיסים יכולים לטפל בו.



כאמור, לצד פרקליטויות המחוז פועלות שתי יחידות ייעודיות ארציות לאכיפה הכלכלית: המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ופרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה). בשנים 2014 - 2017 התקיימו בפרקליטות כמה ישיבות בהשתתפות פרקליט המדינה בנושא חלוקת העבודה בין שתי היחידות הארציות. בדצמבר 2014 הוחלט על הקמת צוות חשיבה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) דאז והמשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) דאז, שיבחן הצעות לאופן חלוקת הסמכויות בין שתי היחידות. הצוות הגיש את הצעתו בינואר 2016, וביוני באותה השנה סיכם פרקליט המדינה כי המשנה הפלילי והמשנה לאכיפה כלכלית ינתבו את התיקים ויחלקו אותם על בסיס עקרונות חלוקה מסוימים ועל פי חלוקה נושאית של תחומי העיסוק. כאמור, החלוקה אינה מעוגנת במסמך פורמלי ואינה מתוקפת בנוהל רשמי.

יוער כי בדיון בסוגיה זו בפרקליטות באוגוסט 2017, בהשתתפות פרקליט המדינה, המשנה (עניינים פליליים), המשנה (אכיפה כלכלית) ומנהל יחידת הניהול, נשמעו חילוקי דעות ביחס לשאלה האם בתיקי הלבנת הון מסוג שחיתות שלטונית יש לטפל ביחידות הארציות או גם במחוזות השונים, באמצעות החוליות הכלכליות.

הפרקליטות מאשרת בתשובתה כי אכן אין מסמך המגדיר את הקריטריונים לניתוב התיקים, אך ככלל תיקים בעלי היקף משמעותי או מורכבות בתחומי הלבנת ההון והמיסים ינותבו ליחידות הארציות. עם זאת, קיימת מגמה לנתב חלק מהתיקים האלו גם למחוזות, בהתאם להשקפת העולם שלפיה גם במחוזות ראוי שתישמר מיומנות בסיסית לטיפול בתיקים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות על כך שניתוב תיקים רחבי היקף או בעלי מורכבות מיוחדת מהמטרה לפרקליטות, וכן חלוקת העבודה בין יחידות הפרקליטות השונות, נעשים זה כמה שנים שלא על פי אמות מידה ונוהל סדור. על כן מוצע לבחון הסדרה בנוהל, כך שתוגבר יעילות עבודת הפרקליטות והמשטרה.

כמו כן יש לבחון את יעילות המבנה הנוכחי בפרקליטות, ולפיו שתי יחידות שונות - המחלקה הכלכלית ומיסוי וכלכלה - עוסקות באותם תחומים, ולבחון אם לא ראוי שתהיה חלוקה ברורה של תחומי התמחויות בתחום הכלכלי, בין שתי היחידות הארציות העוסקות בנושא.

קיומו של צוואר בקבוק במעבר בין החקירות לתביעה

בשנים האחרונות השקיעו רשויות האכיפה מאמצים ומשאבים רבים בהגדלת המערך החוקר של הפשיעה הכלכלית. כאמור לעיל, יותר מ-150 משרות שמממנת קרן החילוט הופנו לטובת המערך החוקר במשטרה, ברשות המיסים וברש"א⁴⁸. הוספת המשרות הובילה באופן טבעי לגידול בכמות תיקי החקירה שמועברים, בסופם של הליכי חקירה, לגורם התובע המתאים.

נכון לסוף שנת 2018 הפרקליטות העסיקה 1,031 פרקליטים, כ-60% מהם בתחום הפלילי. אכיפה כלכלית היא עיקר עיסוקם והתמחותם של 34 פרקליטים במחוזות ובמטה. נוסף על כך פעלו בתחום האכיפה הכלכלית פרקליטים רבים נוספים ביחידות הארציות בפרקליטות. לקראת סוף שנת 2019 הפרקליטות קיבלה 12 תקנים נוספים שאוישו כתגבור לחוליות הכלכליות.

נמצא כי קיים צוואר בקבוק במעבר התיקים מהיחידות החוקרות לגורם המטפל בתביעות השונות. עוד נמצא כי קביעת היעדים ליחידות החוקרות אינה מביאה בחשבון את המשאבים המוגבלים של המשך שרשרת האכיפה, כך שקיים פער ניכר בין הגידול במספר תיקי החקירה שנפתחים במשטרה וברשויות חוקרות אחרות ובתפיסות הרכוש ובין היכולת של גופי התביעה לטפל באותם התיקים ולהביא למימוש התפוסים.

המשטרה השיבה כי יעדי החילוט הנקבעים ליחידות אינם אמורים להביא בחשבון את המשאבים המוגבלים של מערך התביעה ובתי המשפט. לעמדתה, גם מערך החקירות במשטרה עובד במשאבים חסרים, ולכן יש לחזק במשאבים את כלל שרשרת האכיפה, ולא להחלישה בהיעדר משאבים. עוד ציינה כי אין צוואר בקבוק במעבר שבין המערך החוקר לתביעה המשטרית, המטפלת באופן שוטף בתיקים המגיעים אליה.

בישיבת מועצת החילוט בנובמבר 2018 ציין נציג האוצר כי הבעיה אינה בחקירות, אלא "כנראה בהמשך השרשרת. יותר בנושא הפרקליטים. גם אם נביא עוד 100 חוקרים לרשות המיסים. אם לא נגדיל את תקני הפרקליטים זה חסר כל משמעות... בסוף יש חקירות ויש פרקליטים. צריך להביא אותם למצב שהם ביחס סביר בינם לבין התיקים"⁴⁸.



חוסר ההלימה בין המערך החוקר למערך התובע מחריף לנוכח הפערים במשך הטיפול: לאחר שהמשטרה סיימה את הטיפול בחקירה אחת ועברה לתיק הבא, הפרקליט המלווה צפוי להמשיך ללוות את אותו התיק בערכאות השונות בבתי המשפט במשך שלוש שנים בממוצע, באופן שאינו מאפשר לו להתפנות לטיפול בתיקים אחרים.

בדיון של הוועדה המתמדת באוקטובר 2018 ציין ראש אח"ם כי אחד הנושאים שעלו בדיון בפני צוות-העל הוא "הפערים שנוצרו בפרקליטות בכל הקשור למימוש אחריותה, בעיקר בנושא אכיפה כלכלית. הרבה חקירות אינן יוצאות לפועל בשל הפער בפרקליטים. כמובן שהפער הינו תקציבי"⁴⁹.

בניתוח שעשה אגף תקציבים במשרד האוצר בינואר 2019 עבור צוות-העל נכתב כי הכללתה המאוחרת של הפרקליטות ברשימת הגופים המתוקצבים הובילה לחלוקת משאבים לא יעילה, שחזקה באופן ניכר את גורמי החקירה ובעקבות זאת יצרה צווארי בקבוק במערך התביעה.

על משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר לקיים דיון משותף בפערים בין המערך החוקר למערך התובע ולבחון דרכי התמודדות, תוך בחינת עתודות כוח האדם והמשאבים המוקצים ליחידות החקירה לעומת מערך התביעה בפרקליטות וברשות המיסים.

משכי זמן עד הגשת כתב אישום על ידי הפרקליטות

אחת ההשלכות המרכזיות של תופעת צוואר הבקבוק במעבר בין החקירה לתביעה היא פרק הזמן שעובר מרגע העברת תיק החקירה לגורם התובע ועד מועד קבלת ההחלטה בעניינו - האם ייסגר באחת העילות הקבועות בחוק, או שיוגש כתב אישום.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב האישום"⁵⁰ נועדה לסייע במידת האפשר בקיצור הזמן הנדרש להכנת כתבי אישום

49 פרוטוקול הכנס ה-56 של הוועדה המתמדת בראשות ראש אח"ם.

50 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1202 (4.1200), "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", תאריך עדכון אחרון יולי 2014.



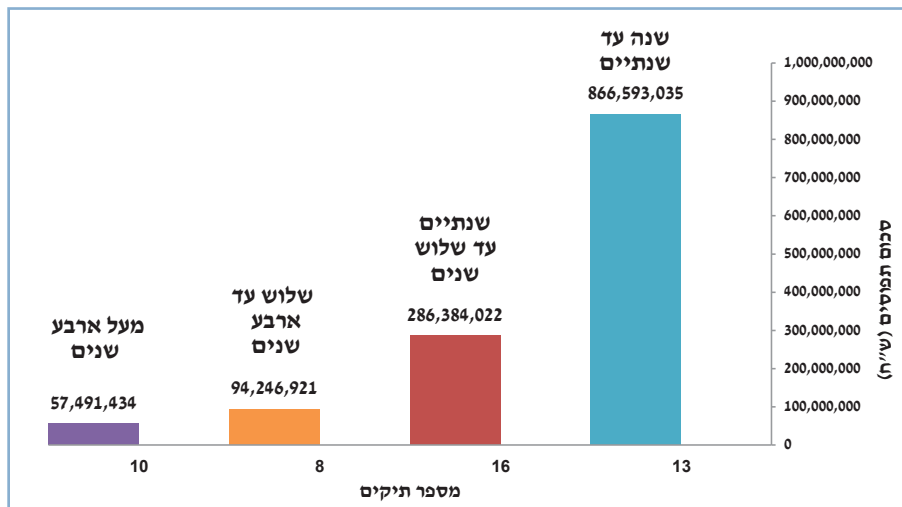
בפרקליטות ובמשטרה. להתמשכות הליכי החקירה והתביעה יכולה להיות השלכה על ניהול התביעה וההגנה כראוי ועל קיום משפט הוגן. חלוף הזמן מקשה על הבאת ראיות מלאות ואמינות, ויש בו משום עינוי דין עבור החשודים. מטרת ההנחיה להציב בפני גורמי התביעה מגבלות זמן ברורות עד הגשת כתב האישום ולקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול גורמי התביעה בפרקי זמן אלו. למשכי הזמן בהליכי החילוט גם משמעות כספית והשפעה נרחבת על קניינו של בעל הרכוש שנתפס, אשר אינו יכול לבצע פעולות או שינויים ברכוש התפוס, לעיתים במשך כמה שנים.

בהנחיה נקבע כי בפרקי הזמן המרביים להחלטת תובע יש רלוונטיות לסוג העבירה ולחומרתה. בתיקים מסוימים, דוגמת עבירות כלכליות מורכבות ועבירות שחיתות, יש הצדקה לקביעת פרק זמן ארוך יותר לשם גיבוש ההחלטה בדבר הטיפול. הפרקליטות רואה בקיצור זמני הטיפול בתיקים יעד משמעותי ועיקרי, בהיותו בעל השפעה ניכרת על איכות חייהם של חשודים ונפגעי עבירה כאחד.

על פי נתוני הפרקליטות, בשנים האחרונות היא פעלה לצמצום מספר התיקים הממתינים להכרעה במשך תקופה של יותר משנתיים ובין שנה לשנתיים. ב-2017 טופלו 91% מהתיקים שנפתחו בפרקליטות תוך שנה ממועד קבלתם. נכון לסוף שנת 2018 נותרו בפרקליטות 222 תיקים הפתוחים יותר משנתיים ואשר טרם התקבלה בהם החלטה סופית. מגמה כללית זו אינה תקפה ביחס לתיקים רחבי היקף הכוללים אכיפה כלכלית, בעלי מורכבות משפטית ולעיתים אף מורכבות חשבונאית - תיקים אשר מטבע הדברים משך הטיפול בהם עד קבלת הכרעה עולה על שנה.

להלן בתרשים 7 נתונים רשמיים מהנהלת הפרקליטות שהוצגו לפרקליט המדינה דאז בחודש יוני 2019, המציגים את מספר התיקים הכוללים אכיפה כלכלית והממתינים לבירור דין (להלן - מב"ד) ולקבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום, בפילוח לפי מספר שנות ההמתנה, וכן היקף התפוסים בכל קטגוריה (במיליוני ש"ח).

תרשים 7: תיקי מב"ד אכיפה כלכלית בפרקליטות, נכון ליוני 2019



מקור: על פי נתוני מטה אכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפרקליטות מסרה בתשובתה כי בבדיקה חוזרת נמצא כי נכון לדצמבר 2019 ירד היקף התפוסים בתיקי המב"ד מכ-1.3 מיליארד ש"ח לכ-800 מיליון ש"ח. הסבריה של הפרקליטות לפער זה הם, בין היתר, בכך שפרקליט המדינה דאז הנחה את הפרקליטים לקדם החלטות בתיקים אלו, ובעקבות כך תיקים רבים נסגרו, ובחלקם הוגשו כתבי אישום עד לדצמבר 2019. כמו כן, מבדיקת הפרקליטות עולה כי הנתונים שהוצגו ביוני 2019 לא היו מדויקים כיוון שכמחצית מהתיקים שנכללו בנתונים, טרם הועברו לפרקליטות מהיחידות החוקרות. עוד ציינה הפרקליטות כי הסכום הנקוב ביחס לתיקי המב"ד משקף את היקף הרכוש התפוס בתחילת הדרך, ולא משקף את הרכוש התפוס כיום בתיקי המב"ד, כיוון ששוחררו כספים רבים במהלך הזמן שעבר בעוד התיק מצוי בפרקליטות.

יוצא אפוא, כי נכון לסוף 2019 ממתינים בפרקליטות 13 "מגה תיקים" - תיקים שהסך הכולל של התפוסות שלהן מסתכם בכ-800 מיליון ש"ח - בהם 17 חשודים שעניינם טרם הוכרע מזה מספר שנים.

שיהוי ממושך בטיפול בתיקי החקירה פוגע באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ויש בו כדי לגרום להרתעה שלילית. יתרה מזו, קיצור משכי הטיפול בתיקים הכוללים אכיפה כלכלית יגביר את האפקטיביות של ההליך בכללותו, לרבות האפקטיביות של ניהול הרכוש ומימושו,

יקטין את העלויות הכרוכות בניהולו וימנע צווארי בקבוק במעבר שבין סיום חקירת התיק לבין ההחלטה אם יש מקום להעמיד לדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות המדינה כי עליה לפעול ביתר שאת לקיצור משכי הטיפול בתיקים הכוללים אכיפה כלכלית, וזאת לנוכח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וטעמן ובהתחשב בכך שהחזקת התפוסים בתקופה זו כרוכה בעלויות למדינה, ובכלל זאת ל"קרן החילוט הזמני", וכן בפגיעה בקניינו של החשוד, בזמן שעומדת לו חזקת החפות ואף יכול שלא יוגש נגדו כתב אישום. כמו כן, על הפרקליטות לוודא כי אם ההליכים מתמשכים, תיבחן סבירות גובה התפיסה אחת לתקופה.

אכיפה כלכלית בעבירות מס

חוק איסור הלבנת הון חל על פעולות בכספים או רכוש שהופקו במישרין או בעקיפין מעבירה שהוגדרה בחוק כעבירת מקור, או ששימשו לביצועה של אותה עבירת מקור או איפשרו אותה. רשימה סגורה של עבירות המקור מצויה בתוספת הראשונה לחוק⁵¹.

בשנת 2016 תוקן החוק כך שלרשימת עבירות המקור התווספו כמה עבירות מס⁵². הרקע לתיקון זה הוא החיבור הטבעי שקיים בין עבירות המס לעבירת הלבנת ההון, והאפשרות שמקורו של הרכוש שנעברה בו עבירת המס יכול להיות גם בפעילות לגיטימית.

חשבוניות פיקטיביות

רשלא"ה הובילה סקר סיכונים לאומי בתחום סיכוני הלבנת ההון בישראל⁵³ בהשתתפות מכלול רשויות האכיפה, גופי הביטחון, גופי הממשל והסקטור הפרטי, כדי לזהות ולהעריך את הסיכונים בתחום זה בישראל. בסקר נקבע כי היקף ההון הבלתי מדווח במדינה הנוגע לעבירות המס שיש להן קשר ישיר להלבנת הון מגיע לעשרות מיליארדי ש"ח, ושתופעת השימוש בחשבוניות מס פיקטיביות והפצתן

51 הרשימה כוללת עבירות רבות המאפיינות פשיעה חמורה, לרבות אלימות ועבירות רכוש, סמים וטרור. נוסף על אלה כלולות ברשימת עבירות המקור גם עבירות מרמה, רישום כוזב במסמכי תאגיד ועוד.

52 סעיף 220 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, סעיף 117 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וסעיף 98 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

53 נוסח פומבי של הערכת הסיכונים הלאומית - 2017, עמ' 12.



נפוצה מאוד, ועלולה להוביל להפסדים של מיליארדי ש"ח בשנה ולפגיעה במערכת הפיננסית של המדינה. הסקר אומץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה, צוות-העל והוועדה המתמדת ומשמש בסיס לקביעת מדיניות ותוכניות פעולה.

בין נקודות התורפה שזוהו בסקר, בנוגע לעבירות המס ולחשבוניות פיקטיביות, היו הקושי שבפיקוח על כמות חשבוניות המס המונפקות, קלות ההפקה שלהן וכן קלות הקמתן של חברות קש וההשתלטות על חברות קיימות, כך שמוכר חשבוניות מס פיקטיביות יכול להזדהות במרמה כבעלים של חברה ולהוציא בשמה חשבוניות מס מזויפות. לנוכח שכיחות עבירות אלה, היקפן הכספי והשלכותיהן הכלכליות והחברתיות, ולנוכח הקושי של הרשויות להתמודד עם התופעה, דורג הסיכון להלבנת הון שמקורה בחשבוניות פיקטיביות כבינוני-גבוה.

ההכרה בעבירות המס החמורות כעבירות מקור במסגרת התיקון לחוק איסור הלבנת הון, והסדרת מנגנון העברת מידע מרשלא"ה לרשות המיסים לצורך חקירות עבירות מס, מאפשרות לרשויות להילחם בתופעת ההפצה והקיזוז של חשבוניות המס הפיקטיביות. גופי האכיפה נלחמים בה בין היתר באמצעות הקמת צוותי חקירה מיוחדים בתיקי חקירה מורכבים ורגישים (להלן - תיקי צח"ם). הצוותים משותפים לחטיבת החקירות ברשות המיסים ולגורמי אכיפה נוספים, ובראשם המשטרה. בשל מורכבות התיקים ממונה להם פרקליט מלווה כבר מתחילת החקירה.

לתיקי הצח"ם מאפיינים מיוחדים. על פי רוב, מדובר בתיקי חקירה רחבי היקף, הן מבחינת מספר המעורבים, הן מבחינת היקף שווי העבירות המיוחסות לחשודים, הנאמד במאות מיליוני ש"ח, והן מבחינת כמות חומרי החקירה שנתפסים. ככלל, תיק החקירה המוביל בצח"ם מנוהל כנגד החשוד העיקרי, וכנגד שאר המעורבים מנוהלים תיקי חקירה נלווים המכונים "תיקי לוויין". לדוגמה, תיק החקירה העיקרי בצח"ם הוא נגד מפיץ החשבוניות הפיקטיביות, ותיקי הלוויין בצח"ם הם נגד העבריינים שהגישו את החשבוניות הפיקטיביות לטובת ניכוי מס ("תיקי מקזזים"). חקירה משותפת של רשויות האכיפה מאפשרת לחקור במקביל לעבירות המס עבירות פליליות נוספות המיוחסות לחשודים.

הסמכות לשמש תובעים ולהופיע בבתי משפט בתיקים אלו מצויה הן בידי פרקליטים מפרקליטות המדינה, הן בידי עורכי הדין במחלקה המשפטית ברשות המיסים - מע"ם (להלן - תובעי רשות המיסים). במקרה הצורך ניתן לתובעי רשות המיסים כתב הסמכה להיות באי כוח היועץ המשפטי לממשלה ולשמש תובעים גם בעבירות נוספות על עבירות המס.

בשל הסמכות המקבילה של הפרקליטות והמחלקה המשפטית ברשות המיסים קיימו נציגי שני הגופים כמה דיונים על חלוקת העבודה ביניהם, שמטרתם לגבש מתווה מוסכם. ביוני 2016 התקיים דיון בין שני הגופים בנושא חלוקת העבודה בין



הפרקליטות לבין המחלקה לתיקים מיוחדים של רשות המיסים. בין היתר סוכם כי יש צורך בתוכנית עבודה שנתית לתיקי צח"ם שתאפשר לתכנן מראש את הקצאת כוח האדם שיטפל בתיקים בשני הגופים.

עוד סוכם כי תיקי צח"ם יחולקו בהתאם לעבירות העיקריות שהם עוסקים בהן: נקודת המוצא הייתה שבתיקים העוסקים בעיקר בעבירות על חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק המע"ם) יטפלו תובעי רשות המיסים, ואם אין באפשרותם לקבל תיק כזה ייקבע הגורם המטפל בו בהחלטה משותפת של הפרקליטות והיועץ המשפטי של רשות המיסים, בהתאם לקיבולת של כל אחד מהגופים וכדי לווסת את חלוקת העבודה. באוגוסט 2016 קיבלו הסכמות אלו את אישורו של פרקליט המדינה.

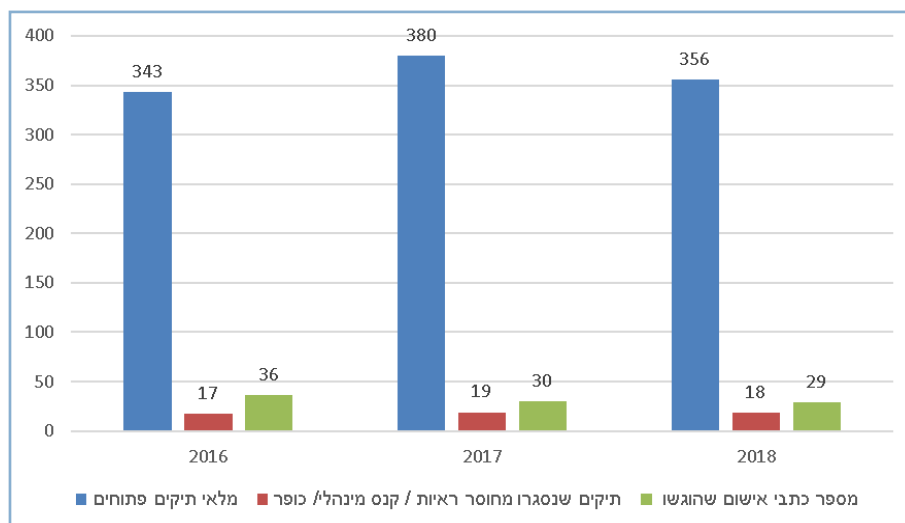
עם זאת, לנוכח העלייה בנפח העבודה בשנים האחרונות אל מול משאבי כוח האדם המוגבלים של מערך התביעה, ובפרט על רקע תופעת עזיבה נרחבת של תובעי רשות המיסים, התגלעו מחלוקות קשות בין הפרקליטות והרשות סביב הקריטריונים לחלוקת התיקים.

מנתונים שמסרה רשות המיסים עולה כי בשנים 2016 עד 2018 היו בכל שנה בממוצע כ-360 תיקי צח"ם (לרבות תיקי לוויין) פתוחים בהיקפים של עשרות מיליוני ש"ח שהסתיימה בהם החקירה וטרם התקבלה בהם החלטת תובע, באין הסכמה בין הגופים בדבר הגורם המטפל. עוד עולה כי יותר מ-70% מתיקים אלו ממתנינים להחלטה יותר משלוש שנים.

להלן בתרשים 8 נתונים כמותיים על תיקי הצח"ם והלוויין שטופלו ביחידות המשפטיות ברשות המיסים בשנים 2016 - 2018.



תרשים 8: נתונים כמותיים ארציים של תיקי הצח"ם (לרבות תיקי לוויין) ביחידות המשפטיות ברשות המיסים, 2016 - 2018



מקור: על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנים 2016 - 2018 היו כ-360 תיקים פתוחים בשנה בממוצע, כלומר טרם התקבלה בהם החלטה אם להגיש כתב אישום או לסגור אותם בעילות שונות. יתר על כן, פילוח של אותם תיקים פתוחים מעלה כי מרביתם ממתינים לטיפול זה כמה שנים. מבין 356 תיקים פתוחים בשנת 2018, 72% (257 תיקים) נפתחו עוד לפני שנת 2016.

בשנת 2019 לא הוקלו העומסים: נכון לחודש יוני היו 326 תיקים פתוחים ו-13 חקרי שנסגרו בחוסר ראיות, קנס או כופר, והוגשו 14 כתבי אישום בלבד.

היעדר טיפול בתיקים מוביל לנזקים חמורים ביותר ליכולת ההרתעה של גופי האכיפה, כמו גם לפגיעה קשה ביותר בקופת המדינה. כפועל יוצא מכך עבריינים המבצעים עבירות הנוגעות לחשבונות פיקטיביות, בהיקפים של מאות מיליוני ש"ח, אינם מובאים לדין.

התניית פתיחת תיק צח"ם בהקצאת פרקליט מלווה: לנוכח העומס הכבד במחלקות המשפטיות ברשות המיסים, וכדי למנוע הרתעה שלילית, הנחה מנהל הרשות במחצית השנייה של שנת 2017 את סמנכ"ל בכיר לחקירות ומודיעין ברשות לאשר חקירת תיקי הלבנת הון אך ורק אם יוקצה לצוות החקירה פרקליט מלווה. הנימוקים לצורך בייעוץ משפטי צמוד היו: המורכבות והאינטנסיביות של ניהול תיק צח"ם; היקף חומר החקירה, שאינו מאפשר לימוד של התיק בדיעבד; מניעת הצורך בהשלמות חקירה וייעול זמן ניהול התיק; והעובדה שחלק גדול מהתיקים מתנהל כשהחשודים המרכזיים נעצרים עד תום ההליכים נגדם, ולכן נדרשת הגשת כתב אישום בפרק זמן קצר.

בביקורת עלה כי הנחייה האמורה הובילה לכך שגוף החקירות במע"ם אינו מתחיל לטפל בתיקי צח"ם חדשים, בהיעדר יכולת של הפרקליטות לספק פרקליט מלווה ולהבטיח טיפול בתיק והגשת כתב אישום. למצב זה השלכות על היבטי האכיפה וההרתעה.

בדיון של צוות-העל בראשות היועץ המשפטי לממשלה באפריל 2019 הציגו מנהל רשות המיסים ופרקליט המדינה את עמדותיהם החלוקות בנוגע לזהות היחידה שתטפל בתיקי הצח"ם הנוגעים לעבירה של חשבוניות פיקטיביות. באותו דיון סוכם כי יש להכין תוכנית לחלוקת התיקים והמשאבים בין שני הארגונים לפי העניין ובשים לב למומחיות של כל אחד מהם ולמשאביו. נקבע שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) תכין הצעה לחלוקה האמורה ותציג אותה בישיבה הבאה של צוות-העל.

בהמשך לכך התקיים ביולי 2019 דיון בהשתתפות נציגי שני הגופים, ובו עלה כי עיקר המחלוקות נוגעות לשאלת זהות הגורם המטפל, הן בסוגיות מהותיות - למשל בתיקים שמעורבים בהם ארגוני פשיעה ובתיקי הלבנת הון ששווי התפוסים בהם גדול מ-5 מיליון ש"ח, והן לגבי תיקים מורכבים ותקדימיים. נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה יתבקש להכריע במחלוקות.

נכון למועד סיום הביקורת טרם הוכרעה המחלוקת בין הגופים, ובמצב דברים זה המחדל נותר בעינו. משרד מבקר המדינה מעיר לצוות-העל, לפרקליטות ולרשות המיסים כי עליהם להסדיר את חלוקת העבודה בנוגע לתיקי צח"ם בעבירות לפי חוק המע"ם.



היעדר טיפול בתיקי לוויין: מחלוקת נוספת שעל הפרקליטות ורשות המיסים ליישב נוגעת לטיפול בתיקי החקירה המכונים "תיקי לוויין". בשל מגבלות הזמן וכוח האדם במחלקה המשפטית ברשות המיסים ובפרקליטות, לא ניתן מענה אפקטיבי ויעיל לתיקי חקירה שנפתחו למי שחומרת עבירתם פחותה, אך היו חלק מהעשייה העבריינית ואף נהנו מפירותיה. מנתוני המחלקה המשפטית במע"ם לשנים 2016 - 2018 עולה שמדובר בכ- 300 תיקים.

רשות המיסים והפרקליטות מתקשות להקצות כוח אדם לטיפול בתיקי הלוויין. לעמדת רשות המיסים, לתובעים מטעמם אין אפשרות לטפל בכל תיקי הלוויין בפחות מארבע שנים מיום פרוץ החקירה.

יוער כי במסגרת ההסכמות שהצדדים הגיעו אליהן ב-2016 נקבע כי בכל תיקי הלוויין של תיקי צח"ם יטפל הגורם המטפל בתיק המקורי, וכי בכל מקרה צריכה להיות מדיניות טיפול אחידה.

נכון למועד סיום הביקורת, עמדת הפרקליטות לעניין תיקי הלוויין היא כי יחולו עליהם אותם הכללים והקריטריונים החלים על התיק העיקרי. לדוגמה, הפרקליטות לא תטפל בתיקי לוויין שאינם בהיקף גדול, או שאין בהם מורכבות מיוחדת או תפיסות בהיקף נרחב. אומנם עקרונית מסכימה הפרקליטות כי היה עדיף שהרשות המטפלת בתיק העיקרי תטפל גם בתיקי הלוויין, אך היא סבורה שלא תהיה מסוגלת לעמוד בכך.

לעומת זאת, עמדת רשות המיסים היא כי הגורם המטפל בתיק העיקרי צריך לטפל בכל תיקי הלוויין, ואין לפצלם בין הרשויות, על מנת להבטיח מדיניות אחידה ולמנוע הסתבכות משפטית הנובעת מפיצול תיקים בעלי תשתית ראייתית משותפת בין שני גורמי תביעה.

נמצא כי בניגוד למוסכם בין הפרקליטות לבין רשות המיסים - כי בכל תיקי הלוויין של תיקי צח"ם יטפל הגורם המטפל בתיק העיקרי - בפועל אין מענה אפקטיבי והצטברו מאות תיקים מסוג זה שאינם מטופלים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי הפרקליטות היא שאינה עומדת בסיכום ואינה לוקחת לטיפול את תיקי הלוויין. הפרקליטות כתבה בתשובתה כי הסכמתה הראשונה לטפל בכל תיקי הלוויין הנלווים לתיק העיקרי התבססה על הבטחה לכוח

אדם נוסף, ומשזה לא ניתן, הבהירה שלא תוכל לטפל בתיקי הלוויין גם אם תטפל בתיק העיקרי.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד המשפטים ולרשות המיסים כי מדובר בתיקים שיש חשיבות ציבורית בטיפול בהם, נוכח המשמעות ההיקפית וההשלכות של היעדר הטיפול והפגיעה בקופה הציבורית. בתיקים הושקעו משאבים לא מבוטלים עד מיצוי החקירה, אך המערך התביעתי אינו מסוגל להמשיך בטיפול עד העמדה לדין. הדבר עלול לגרום להשלכות גם בהיבטים של הרתעה ואמון הציבור במערכת האכיפה.

פערים בתפקוד התביעה ברשות המיסים - מע"ם

במחלקה המשפטית ברשות המיסים - מע"ם 94 תקנים לעורכי דין, כ-75 מהם מאוישים. המחלקה על יחידותיה מטפלת בסוגים שונים של תיקים נוסף על טיפול בחשבוניות פיקטיביות. בשנת 2018 עזבו את המחלקה עשרה עורכי דין, ובשנת 2019 (נכון לחודש יולי) עזבו שלושה עורכי דין נוספים. עזיבת התובעים העצימה את מצוקת כוח האדם ואילצה את המחלקה המשפטית להגיע להסדרי טיעון, על מנת להתמודד עם מאות התיקים הממתינים לטיפול.

בעיית מלאי התיקים הממתינים לבירור אינה ייחודית לתיקי צח"ס: גם בתיקים רגילים ישנה "גיבנת" של כ-2,000 תיקים שלא מטופלים. מדי שנה מתקבלים במחלקה המשפטית כ-1,300 תיקים חדשים, והיא מטפלת במהלך השנה בכמחציתם, וכך הפער הולך וגדל. עוד עולה כי בשנים האחרונות מספר תיקי צח"ס שטופלו במחלקה המשפטית - מע"ם במגמת ירידה; היחידות המשפטיות מטפלות בממוצע רק ב-13% ממלאי התיקים הפתוחים מדי שנה.

המחלקה המשפטית - מע"ם ברשות המיסים, במצבת כוח האדם הנוכחית, אינה עומדת בעומסים המוטלים עליה. מאות תיקי חקירה הממתינים בה שנים ארוכות ללא טיפול פוגעים פגיעה קשה ביכולת ההרתעה. יש בכך גם עינוי דין לחשודים אשר עניינם תלוי ועומד תקופה ארוכה בלי שידעו מה עלה בגורלם. ראוי שנתונים אלו יעמדו לבחינת הנהלת רשות המיסים.



הצעות למענה פנים-ארגוני במחלקה המשפטית ברשות המיסים (מע"ם): נוכח הפערים שהצטברו מינה מנהל רשות המיסים בספטמבר 2018 ועדה בראשות סמנכ"לית בכירה (מע"ם), שחברים בה גורמים שונים ברשות ושתפקידה לגבש המלצות לצמצום כמות התיקים הפליליים במערך מע"ם.

במסגרת המלצותיה ציינה הוועדה כי היועצים המשפטיים, ובכללם תובעי רשות המיסים, מבזבזים זמן בעבודה מינהלית כגון סריקת תיקים, הזמנת עדים, קביעת פגישות עם עורכי דין והגשת חומרים לבתי המשפט. כמו כן צוין כי תובעים רבים עוזבים את היחידה המשפטית למשרדי ממשלה אחרים, ובעיקר לפרקליטות - עזיבה הנגרמת, בין היתר, מתנאי השכר של היועצים המשפטיים ומעומסי העבודה המוטלים עליהם. עוד עולה מהמלצות הוועדה כי בשל הליכי מכרז וקליטה ארוכים ביותר נאלצת המחלקה המשפטית לקלוט לשורותיה יועצים משפטיים צעירים וחסרי ניסיון. הליך הכשרתם וחניכתם של אלה בידי היועצים המשפטיים הוותיקים גוזל זמן יקר, ובזמן זה תיקים רבים אינם מטופלים.

אחת ההמלצות של הוועדה לשימור כוח אדם איכותי ולמניעת תחלופה מרובה הייתה לתת ליועצים המשפטיים "אופק קידומי" ולאפשר להם להשתתף בקורסים מקצועיים. צוין כי ככל שכוח האדם יהיה איכותי ובעל ותק וניסיון תצליח הרשות לטפל בתיקים רבים יותר, ובהמשך תוכל לשמר את היועצים לתפקידים אחרים ברשות.

מרשות המיסים נמסר כי מרבית המלצות הוועדה טרם יושמו, והמחלקה המשפטית העבירה פנייה מסודרת בעניין לחטיבת המינהל ברשות ואף התקיימו ישיבות בנושא זה. עוד ציינה רשות המיסים כי בשנתיים האחרונות התווספו 30 תקני פרקליטים לצוות התביעה ברשות. מעבר לכך, היא פועלת מול נציבות שירות המדינה לבחינת המבנה הארגוני של החטיבה המשפטית במטרה לשפר את ההון האנושי בחטיבה.

מוצע לרשות המיסים כי תשקיע מאמץ בשימור כוח האדם המקצועי במחלקה המשפטית ובמציאת מענה פנים-ארגוני לתופעת עזיבת התובעים את שורותיה, ותנקוט בפעולות שיבטיחו את קיצור משכי ההליכים לגיוס תובעים חדשים.



ממשקי העבודה של גופי האכיפה ביחס לניהול זמני של התפוסים עד מימושם

היעדר נהלים תקפים המסדירים את ממשקי הפעולה בין גופי האכיפה הכלכלית

פעולת גיבוש נוהלי עבודה המוסכמים על כל הצדדים חיונית לשם הסדרת פעילות משולבת של הגופים העוסקים באכיפה כלכלית. היעדרם של נהלים כאלה פוגע ביעילות האכיפה הכלכלית.

במהלך תקופת הביקורת התקיימו ישיבות בראשות האפוטרופסה הכללית ובהשתתפות נציגי האפ"כ, הפרקליטות והמשטרה. בהתאם לסיכום שגובש, ראש תחום אכיפה כלכלית בפרקליטות ריכז כמה ישיבות בנוכחות נציגי המשטרה ויחידת החילוט, ובהן נוסחו טיוטות לנהלים משותפים שיסדירו את הליכי התפיסה ואת ניהול סוגי הרכוש השונים הנתפסים בשלב הזמני ומיועדים לחילוט.

לאחר מועד סיום הביקורת הצליחו גופי האכיפה להגיע להסכמה על כמה נהלים לטיפול בסוגי רכוש תפוס המיועדים לחילוט⁵⁴. עם זאת טרם גובש נוהל כללי שיסדיר את שיתופי הפעולה והממשקים ביניהם (להלן - נוהל הליבה).

בהיעדר נהלים תקפים ומוסכמים בנוגע לעבודת גופי האכיפה, כמו גם היעדר נוהל ליבה המסדיר את הממשק בין הגופים, נוצר חוסר תיאום ביניהם.

צוות הביקורת בדק באופן פרטני 25 תיקים ביחידת החילוט שההליכים בעניינם הסתיימו ושחולטו במסגרתם נכסים שונים. במסגרת הבדיקה עלה שבתיקים רבים בסופו של דבר כספים לא הופקדו בקרן החילוט מסיבות שונות, שעיקרן הוא חוסר תיאום מספק בין גופי האכיפה. להלן דוגמאות:

1. המשטרה תפסה בשלב החקירה סוגי רכוש לחילוט שבסמכות יחידת החילוט, אך המידע על כך לא הובא לידיעת היחידה, או שהרכוש הועבר לניהולה בשיהוי ניכר ואף לאחר מתן גזר הדין.
2. הפרקליטות התעכבה במתן הנחיות ליחידת החילוט לאחר שניתן גזר דין, בתיקים שבהם התפוסים נוהלו ביחידה אך ההרשעה הייתה בעבירות שאינן בסמכות טיפולה.

54. נוהל נדל"ן, כלי רכב (עד כניסת המכרז החדש לתוקף), יהלומים ואבני חן וציוד מעבדות הידרו. טרם גובשו הסכמות לגבי הטיפול בהמחאות תפוסות, וטרם אושר נוהל טיפול בניירות ערך תפוסים.



3. יחידת החילוט פנתה אל הפרקליטים לאחר מתן גזר הדין כדי שיפנו לבית המשפט לקבלת הוראות בנוגע לרכוש שנתפס בשלב הזמני ומצוי בניהול היחידה. בהיעדר הוראות מבית המשפט לגבי הרכוש התפוס, קרן החילוט המשיכה כל אותו הזמן לשלם את עלויות האחסנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנוקטים הגופים לגיבוש נוהלי עבודה מוסכמים ותקפים בתחום האכיפה הכלכלית. עם זאת, בחלוף חמש שנים מהקמת יחידת החילוט טרם גובשו נהלים משותפים לה ולגופי האכיפה והתביעה ביחס לכלל הסוגיות, ובכלל זה נוהל הליבה.

בתשובתה כתבה יחידת החילוט כי נוהלי העבודה המתגבשים בעת הזאת מבוססים על הניסיון והפקת הלקחים שנצברו מאז הקמתה. המשטרה כתבה כי טיוטות נהלים אלו יועברו בתקופה הקרובה לאישור גורמי הפיקוד בטרם הטמעתן ביחידות השטח. היא הוסיפה כי בצד גיבוש הנהלים, פותח ממשק מקוון בין מערכות הגופים המאפשר העברת נתונים מיידית על רכוש הנתפס במהלך חקירה. ממשק זה מצוי בבדיקה מקדמית, ואם הוא יוטמע יוכלו יחידת החילוט והפרקליטות לקבל באופן מיידי ומקוון נתונים על רכוש שנתפס כבר בשלב החקירה.

על הגופים להמשיך ולפעול לצורך גיבוש נוהלי עבודה משותפים על מנת להגביר את התיאום ביניהם, למנוע הוצאות מיותרות על אחסון רכוש תפוס ולהביא למיצוי מלא של פוטנציאל החילוט. כמו כן, גיבוש הנהלים ימנע החזקת כספים ב"קרן חילוט זמני" בעבירות שאינן בסמכות יחידת החילוט, או החזקת הכספים באוצר המדינה בעבירות שבסמכות היחידה.

העברת כספים תפוסים המיועדים לחילוט מהמשטרה לחשבון האפורטופוס הכללי

אחד מסוגי הנכסים שתופסת המשטרה בשלב החקירה הוא כסף מזומן. הטיפול בכסף כרוך בהפקדתו, אולם בהיעדר הסדרה מפורשת של סמכות האפ"כ לנהל רכוש בשלב הזמני, לא ברור מי מהגופים - המשטרה או יחידת החילוט - אמור לטפל בכספים אלו בשלב זה.

נוהל המשטרה העוסק בטיפול במוצגי כסף מזומן שנתפס בשלב החקירה מורה על הפקדת הכספים בחשבון החש"ל. המערכת הכספית במשטרה אינה מבחינה בין כספים שנתפסו ומיועדים לחילוט לבין כספים אחרים שנתפסים כמוצגים במהלך הפעילות המשטרתית הרגילה. על פי נתוני המשטרה בשנים 2014 - 2018 הופקדו בחשבות המשטרה כ-350 מיליון ש"ח. באותן שנים הועברו לאפ"כ כ-40 מיליון ש"ח כסכומי חילוט.

המשטרה ציינה בתשובתה כי לאור הערת הביקורת, יתוקף ניהול משטרת העוסק באופן הטיפול במוצגי כסף מזומן, תוך הבחנה בין כספי החילוט לכספים אחרים כאמור.

מהביקורת עלה שלא נשמרה אחידות בהפקדת כספים תפוסים שיועדו לחילוט, ולכן אירעו תקלות חוזרות ונשנות. לעיתים הם הופקדו לחשבון חשבות המשטרה ולא הועברו לחשבון האפ"כ, ולעיתים הופקדו ישירות לחשבון האפ"כ על ידי יחידות השטח המשטרתיות. התקלות נבעו, בין היתר, מאי-הבהירות ביחס לגורם המטפל בכספים התפוסים.

במהלך השנים התגלעו מחלוקות בין האפ"כ לחשבות המשטרה בעניין הכספים המוחזקים בידי המשטרה והמיועדים ליחידת החילוט. קיים פער טכנולוגי בין הגופים שאינו מאפשר העברת כספים מחשבות המשטרה לאפ"כ באופן שיאפשר זיהוי הכספים ושיוכם לתיק ספציפי. לצורך קביעת מדיניות טיפול אחידה וטיוב העבודה המשותפת עם האפ"כ, הנחה רמ"ח חקירות כי כל סכום כסף מזומן שתתפוס המשטרה, לרבות כספים שייתפסו בשלב החקירה מכוח חוק איסור הלבנת הון, יופקד לחשבון חשבות המשטרה בלבד.

קיים פער בין התשואה המתקבלת בכספים המופקדים במשטרה לעומת אלה המופקדים בחשבון האפ"כ. כספים המופקדים במשטרה מועברים לחשבון בנק של מטה החשב הכללי במשרד האוצר וצוברים ריבית משתנה בשיעור ריבית בנק ישראל, שעמדה בשנת 2017 על 0.1%. הכספים שנתפסו מוחזרים לנאשם או מועברים לחשבון יחידת החילוט, בהתאם להחלטה שיפוטית, ולסכום הפיקדון מצורפת ריבית לתקופה שמיום ההפקדה ועד מועד ההעברה. לעומת זאת כספים שמופקדים בשלב הזמני בחשבון האפ"כ מנוהלים באמצעות ועדת ההשקעות של האפ"כ. באפ"כ מנוהלים כ-8 מיליארד ש"ח באופן שוטף, ולרשותו מערכות ומשאבים לניהול כספים אלה ביחידת החילוט. קרן החילוט השיאה תשואה של כ-5% ב-2017. אם בית המשפט יורה על החזרת כספים, או יחלט כאמור על ידי רשויות האכיפה,



יחידת החילוט תשיב את הסכום הגבוה מבין השניים: ערך הכספים הנומינלי ליום התפיסה, או סכום התפיסה בתוספת התשואה מיום הפקדת הכספים בקרן האפ"כ ועד למועד הצו או ההחלטה.

הנחיית רמ"ח חקירות אינה מתיישבת עם החלטת הממשלה מ-2010 שלפיה יש לפעול להרחבת סמכויות האפ"כ, שהוא הגוף המקצועי ומומחה התוכן לנהל ולממש רכוש שנתפס במסגרת הליכי החילוט הפלילי. יתרה מזאת, בשנים האחרונות קרן החילוט משיאה תשואה יתרה על הריבית במשק, ובמצב שבו הליכים זמניים נמשכים שנים, הפקדת הכספים בחשבון חשכ"ל הנושא ריבית בנק ישראל (0.1%) גורמת לאובדן רווחים - בין אם לטוען לזכות בכספים (אם בית המשפט יורה בסיום ההליך על החזרתם) ובין אם למדינה (אם בית המשפט יורה על חילוט הכספים והעברתם לקרן החילוט).

כדי שההסדר הזמני שלפיו המשטרה מנהלת את כספי התפיסה עד סיום ההליך הפלילי לא יהפוך להסדר קבע, על האפ"כ והמשטרה לפעול - תוך קביעת לוח זמנים - לסגירת הפערים הטכנולוגיים ביניהם, כך שניתן יהיה להעביר את הכסף התפוס זמנית מחשבות המשטרה לאפ"כ תוך זמן סביר לאחר תפיסתו.

כל עוד כספים תפוסים מופקדים בחשבות המשטרה, עליה להקפיד על הפרדה נאותה של כל כספי התפיסה הזמנית מיתר הכספים, וכן על גיבושה של תוכנית השקעה מושכלת.

טיפול בהמחאות

בשלב החקירה נתפסות לעיתים המחאות אצל חשודים. כל המחאה שנתפסת נרשמת כמוצא נפרד ומופקדת בכספת תחנת המשטרה, וקצין החקירות עם קצין החילוט מחליטים אם תיועד לחילוט. יחידת החילוט, המשטרה והפרקליטות גיבשו נוהל לגבי המחאות שנתפסו במסגרת הליכי חילוט, ולפיו אלו הנתפסות בשלב הזמני מכוח החוקים המסמיכים את יחידת החילוט לנהל ולממש רכוש, ולאחר קבלת צו בית משפט, מופקדות על ידי היחידות החוקרות במשטרה בחשבון הבנק של האפ"כ. לאחר הפקדתן שם הן עוברות לאחריות יחידת החילוט. המחאות שהמשטרה תופסת בהליכי תפיסה לפי פסד"פ, שאין ליחידת החילוט סמכות טיפול בהן, מופקדות בחשבון המשטרה כדי לשמור על ערכן.

אם המחאות לא כובדו מכל סיבה שהיא, כגון חלוף זמן הפירעון, היעדר כיסוי בחשבון הבנק או ביטול ההמחאות בידי מושכי ההמחאות (המחאות מחוללות), על יחידת החילוט לפעול כדי לגבותן בהוצאה לפועל. בשנת 2018 פתחה היחידה 23 תיקי הוצאה לפועל בשלב הזמני בגין המחאות שלא כובדו, בשווי כולל של כ-7.6 מיליון ש"ח. באותה שנה ניהלה 19 תיקים שהוגשו בהם התנגדויות לפירעון ההמחאות, על ידי החשוד או צדדים שלישיים, בבתי משפט השלום.

מהמסמכים עולה כי לעיתים לא פעלה יחידת החילוט לגביית המחאות שחוללו. בפגישה של נציגי האפ"כ עם נציגי המשטרה והפרקליטות בדצמבר 2018 הסבירה מנהלת יחידת החילוט את שיקולי היחידה, בכך שאינה מגישה לגבייה המחאות שחוללו בתיקים שבהם לא קיימה היחידה החוקרת חקירה כלכלית לבירור מהות העסקה שבגינה ניתנה ההמחאה. נציגי הפרקליטות הבהירו כי יחידת החילוט חייבת לפעול למימוש ההמחאות המחוללות. האפוטרופסה הכללית הנחתה כי יחידת החילוט תמשיך בהליכים בהוצאה לפועל כדי לממש המחאות שחוללו, ואם יהיו התנגדויות לפירעון תפנה לפרקליטות או ליחידה החוקרת לקבלת הנחיות, כדי למנוע הפסד כספי לקרן החילוט או לבעלי ההמחאות ופגיעה בתכלית האכיפה הכלכלית.

אופן הטיפול בהמחאות מחוללות דורש הסדרה בנוהל חדש, כי לצד הצורך בקביעת מנגנוני הגנה נדרש גם להבטיח גבייה מקסימלית של המחאות המחוללות שאין מניעה לגבותן. משגובשה הסכמת הגופים המעורבים - המשטרה, הפרקליטות והאפ"כ - בנושא, עליהם לפעול לגיבוש הנוהל והטמעתו.

יחידת החילוט מסרה למשרד מבקר המדינה כי לאור ההנחיית האפוטרופסה הכללית, ובסמוך לפרסומה, החלה בהליכי גבייה מזורזים של כל ההמחאות המחוללות באמצעות הליכי הוצאה לפועל. במסגרת זו עלה הצורך בחידוד ההנחיה וקביעת מנגנוני זהירות בטרם נקיטת פעולות לגביית ההמחאות המחוללות. כמו כן, הושגה הסכמת כל הגופים לגיבוש נוהל חדש בנושא.

תפיסת רכבים ומכירתם

אחד מסוגי הרכוש הנתפסים במסגרת תיקי אכיפה כלכלית הוא כלי רכב. כלי רכב שנתפס לצורך חילוט מאבד מערכו ואף מתקלקל כאשר הוא חונה תקופה ממושכת במגרשי המשטרה בהמתנה לסיום ההליך המשפטי.

בית המשפט הכיר בכלי רכב כנכס מתכלה, ולכן ניתן למוכרו כבר בשלב הזמני על מנת לשמור על ערכו ביום התפיסה, ותמורת המכר מופקדת בקרן החילוט עד גזר



הדין. לחלופין, לעיתים בעל הרכב (החשוד) מבקש להמשיך להשתמש בו תוך כדי ניהול ההליכים נגדו, ויש אפשרות לשחרר את הרכב - בכפוף להפקדת ערובה בקרן החילוט בשיעור ירידת הערך הצפויה לרכב במשך שלוש שנים, שעבוד פוליסת הביטוח שלו ורישום משכון עליו לטובת האפ"כ (להלן - שחרור רכב בתנאים). בהתאם לנוהל המשטרה, על החוקר בתיק להציע לבעל רכב שסירב למכור את רכבו את האפשרות לשחרר את הרכב בתנאים.

בכל אחת מהשנים 2016 - 2018 נתפסו בממוצע כ-700 כלי רכב המיועדים לחילוט. להלן בלוח 5 נתונים על מספר הרכבים שנמכרו ועל תקבולי המכירות.

לוח 5: כלי רכב תפוסים שנמכרו ותקבולי מכירתם, 2016 - 2018

השנה	כלי רכב שנתפסו ויועדו לחילוט	כלי רכב שנמכרו בסיוע יחידת החילוט	תקבולי מכירה (ש"ח)	תקבול ממוצע למכירה (ש"ח)
2016	752	65	2,000,000	31,000
2017	652	46	1,379,000	30,000
2018	693	58	2,569,000	44,300
סה"כ	2097	169	5,948,000	35,000

מהנתונים עולה כי בשלוש שנים נמכרו בסיוע יחידת החילוט רכבים בסך כולל של כ-6 מיליון ש"ח, ובממוצע נמכרים רכבים בכ-2 מיליון ש"ח בשנה. מספר כלי הרכב שנתפסו ויועדו לחילוט מתייחס לכלל כלי הרכב שנתפסו במסגרת הליכי אכיפה, ולא רק לאלה שנתפסו מכוח החוקים שמסמיכים את יחידת החילוט לנהל ולממש רכוש. אין בידי המשטרה נתונים על מספר כלי הרכב שנתפסו וחולטו ושחררו בתנאים.

להלן בתמונה 1 כלי רכב שחולטו והועמדו למכירה במגרש המכירות המשטרתי.

תמונה 1: כלי רכב מחולטים שהועמדו למכירה במגרש המשטרה



צולם על ידי צוות הביקורת.

בביקורת שעשתה המשטרה במגרשיה נמצאו רכבים המיועדים לחילוט שחנו במשך תקופות ארוכות ללא טיפול, כשערכם יורד עם השנים ונשחק עקב בלאי מואץ ובהיעדר שימוש. למשל נמצאו במגרש מסוים 84 כלי רכב המיועדים לחילוט אשר חנו בו במשך שנה וחצי עד שש שנים, בעוד תיקי החקירה הרלוונטיים מתנהלים בבתי המשפט וממתינים להחלטה או לגזר דין.

אי-מכירת כלי רכב או אי שחרורם בתנאים גורם למצוקת אחסון במגרשי המשטרה ולצורך בשכירת מגרשים אזוריים, ולכן הנחתה המשטרה את יחידות השטח שלא לתפוס עוד רכבים.

מהנתונים עולה ששיעור המכירה של הרכבים שנמכרו בסיוע יחידת החילוט עומד על 8% מתוך סך תפיסות כלי הרכב שיועדו לחילוט. המשטרה לא פעלה די למכירת כלי רכב בסמוך לתפיסתם או לשחרורם בתנאים, ולכן נתפסו מקומות אחסון במגרשים לתקופות ארוכות, וערכן של המכוניות נשחק במידה ניכרת.



יחידת החילוט מסרה בתשובתה שהאחריות למכירת כלי הרכב התפוסים והמחולטים מוטלת על המשטרה, ותפקיד היחידה הוא לסייע למשטרה ולפרקליטות במתן ייעוץ משפטי ולוגיסטי ביחס לרכבים שנתפסו מכוח החוקים הקובעים את סמכותה לגבי רכוש תפוס. כמו כן מסרה שמדובר בחלק קטן מכלל הרכבים התפוסים, שכן מרביתם נתפסים מכוח פסד"פ.

המשטרה השיבה כי ממצאי הביקורת ייבחנו על ידי הגורמים המקצועיים וכי חטיבת החקירות במשטרה תבצע פיקוח ובקרה בנושא. היא הוסיפה כי היא פועלת להטמעת שימוש בחלופות העומדות לרשות החוקר לאחר תפיסת רכב המיועד לחילוט, כגון שחרור רכב בתנאים או מכירתו בסעד זמני, ואולם בנסיבות מסוימות לא ניתן לממש חלופות אלו.

בחודש יוני 2019 סוכם בין המשטרה לאפ"כ כי כלי רכב שתתפוס המשטרה לחילוט יועברו לטיפול יחידת החילוט, ורק שלב מכירת כלי הרכב יישאר באחריות המשטרה, כספק חיצוני של האפ"כ. למרות הסכמות אלה, המשטרה הודיעה כי היא בוחנת את עמדתה מחדש וטענה כי יחידת החילוט עדיין אינה ערוכה לקלוט את כלי הרכב התפוסים. הגופים הסכימו כי המשטרה תמשיך לבצע את כל הטיפול בכלי הרכב התפוסים ומיועדים לחילוט, והאפ"כ יממן את התהליך הטכני (גרירת הרכבים, אחסנתם ומכירתם).

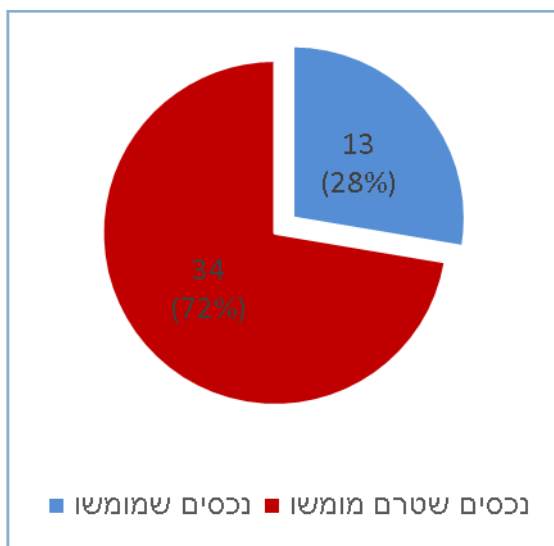
נכון למועד סיום הביקורת הטיפול במכירת הרכבים התפוסים שבאחריות אפ"כ טרם הוסדר. על המשטרה והאפ"כ לגבש נוהל בנושא לזירוז הליכי המכירה למניעת הפגיעה הכלכלית הכרוכה באחסון הרכבים לאורך זמן.

תפיסת נכסי מקרקעין ומימושם

נכסי מקרקעין הם גם מסוג הנכסים הנתפסים על ידי המשטרה בשלב החקירה. ככלל, נעשית תפיסה רישומית בפנקסי המקרקעין, כדי למנוע שינוי או העברת זכויות (דיספוזיציה). לצורך מימוש הנכס המחולט בודקת יחידת החילוט אם קיימים טוענים לזכות פוטנציאליים, כגון בעלים נוספים, שותפים, נושים מובטחים שלטובתם נרשמו משכנתא או משכון ובעלי הערות אזהרה על הנכס.

להלן בתרשים 9 נתונים על נכסי מקרקעין שבהם טיפלה יחידת החילוט מאז הקמתה לצד נכסים שמומשו בסיוע היחידה.

תרשים 9: נכסי המקרקעין המחולטים שבטיפול יחידת החילוט, נכון לדצמבר 2019



מקור: על פי נתוני יחידת החילוט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז הקמתה ועד דצמבר 2019 טיפלה יחידת החילוט ב-47 נכסי מקרקעין, ומהם נמכרו 13 נכסים (28%) שסכומם הכולל כ-27 מיליון ש"ח, אולם נכון למועד הביקורת טרם מומשו 34 נכסים ששוויים המוערך כ-58 מיליון ש"ח.

יחידת החילוט תולה בתשובתה את העיכוב בהליכי המימוש בכך שמדובר בפעילות מורכבת; שבמרבית המקרים היא מקבלת את הנתונים המלאים על נכסי המקרקעין המחולטים רק לאחר שניתן צו חילוט סופי; ושעליה להתמודד עם חסמים במימוש נכסי מקרקעין, כגון דיירים מוגנים בנכס, פולשים, נכסים הרוסים שיש לשפץ כדי לממשם, נכסים שהזכויות בהם שונות מהותית מאלו המצוינות בצו החילוט, נכסים מפוצלים, נכסים שנבנו או פוצלו בניגוד לחוקי התכנון והבנייה ועוד.

משרד מבקר המדינה מציין לפני יחידת החילוט כי שיעור מימוש נכסי המקרקעין נמוך מ-30%. מומלץ כי יחידת החילוט תבחן החסמים והדרכים להעלאת שיעור מימוש נכסי המקרקעין בהתאם ליעודה.



תפיסות נכסים לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות

הגלובליזציה המאפיינת את הפשיעה המאורגנת והפוטנציאל הגובר ליצירת בריתות בין-לאומיות בין ארגוני פשיעה ישראלים למקביליהם בעולם, מובילים לכך שסכומי כסף גדולים מולבנים באמצעות הזרמתם לחו"ל והסתרתם שם. על פי הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת ההון⁵⁵, הלבנת הכספים נעשית בעיקר דרך שירותי נותני מטבע, אנשי קש, רכישות נדל"ן ועסקים עתירי מזומן. כמו כן ניכרת מגמה של העתקת פעילות גורמי פשיעה ישראלים בכירים לחו"ל ועלייה במעורבותם בסחר בין-לאומי בסמים ובביצוע הונאות בין-לאומיות מתוחכמות.

התקדמות הטכנולוגיה מאפשרת לעבריינים להרחיב את פעילותם הפלילית אל מחוץ למקום מושבם, ולהעביר בלחיצת כפתור את רווחי העבירות שביצעו, באמצעות הרשת הווירטואלית, ממקום אחד למשנהו.

לנוכח מגמות אלה, גופי האכיפה בישראל מרכזים מאמצים ניכרים באיתור פעילות עבריינית חוצת גבולות והתחקות אחר הברחת נכסים וכספים אל מחוץ לגבולות המדינה. בפברואר 2017 תיאר ראש אח"ם בפני מועצת החילוט את עבודתם של נציגי המשטרה הפועלים בעולם ומתמקדים בנושאים של אכיפה כלכלית: "ראינו והבנו שעבריינים למדו אותנו והם מזיזים את מקום מושבם ואת הכספים שלהם למדינות אחרות"⁵⁶.

בישיבת מועצת החילוט בפברואר 2018 התייחסה ראש רשלא"ה לתופעת הברחת הכספים אל מחוץ לגבולות המדינה בהקשר של ארגוני פשיעה המבריחים נכסיהם לחו"ל: "ארגוני פשיעה קשה להם להתנהל בישראל... העבריינים המשמעותיים מחפשים דרכים להעביר לחו"ל... כל פרשה פיננסית מערבת קשר לחו"ל, מבחינת עבריינים אין גבולות... גופי האכיפה מחפשים את הכסף מחו"ל, ושם הוא יהיה בדרך כלל"⁵⁷.

שיתוף פעולה בין-לאומי ועזרה משפטית הדדית בין מדינות בעניינים פליליים הם כלים חיוניים ביותר למאבק בפשיעה חוצת הגבולות. בקרב גופי אכיפת החוק בארץ ובעולם הולכת ומתחזקת ההכרה בדבר החשיבות שבשיתוף פעולה בין-לאומי, והיא באה לביטוי בכינון של רשתות פורמליות ובלתי פורמליות של שיתוף פעולה בין גופי אכיפה שונים.

55 נוסח פומבי של הערכת הסיכונים הלאומית - 2017.

56 פרוטוקול ישיבת מועצת החילוט מיום 27.2.17.

57 פרוטוקול ישיבת מועצת החילוט מיום 7.2.18.

הביטוי הפורמלי המרכזי לשיתוף פעולה בין-לאומי הוא קיומה של מערכת אמנות והסכמים לעזרה משפטית בין מדינות, שתכליתה להניח את המסד החוקי הנדרש לאכיפה משותפת, לצד הדינים המקומיים בכל מדינה.

החוק המסדיר בישראל את תחום העזרה המשפטית בין מדינות הוא חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק עזרה משפטית). חוק זה והתקנות מכוחו קובעים סדרי דין ביחס לבקשות לעזרה משפטית המתקבלות ממדינות זרות (להלן - בקשות נכנסות), וכן הוראות לגבי הבקשות מטעם מדינת ישראל הנשלחות למדינות זרות (להלן - בקשות יוצאות). נוסף על כך חתומה ישראל על אמנות דו-צדדיות או רב-צדדיות לעזרה משפטית הדדית בעניינים פליליים, ובין היתר בתחום האכיפה הכלכלית⁵⁸.

כמו כן המדינה מכירה ב"עקרון ההדדיות", לפיו בהיעדר אמנה חתומה בינה לבין מדינה אחרת, ישראל תסייע לאותה מדינה על בסיס התחייבותה לתת סיוע לישראל במקרים דומים.

להלן בתרשים 10 נתונים בדבר עזרה משפטית באכיפה כלכלית בין מדינות בשנים 2016 - 2018.

58 ישראל חתומה, בין היתר, על האמנות האלה: האמנה האירופית בדבר עזרה משפטית בעניינים פליליים, שנחתמה ב-1959. ישראל הצטרפה ואשררה ב-1967; האמנה בין ישראל לארצות הברית בדבר עזרה משפטית בעניינים פליליים, שנחתמה ב-1998; האמנה בין ישראל לקנדה בדבר עזרה משפטית בעניינים פליליים, שנחתמה ב-1996; אמנת האו"ם נגד שחיתות, 2003; אמנות מולטילטרליות בתחומי פשיעה ספציפיים: אמנת האו"ם למאבק בסמים ובחומרים פסיכותרופיים מ-1988 (אמנת וינה), אמנת האו"ם למאבק בפשע המאורגן מ-2000 (אמנת פלרמו); הסכמי שיתוף פעולה בין המשרד לביטחון פנים הישראלי לעמיתיו הזרים. המשטרה היא המכשיר העיקרי להוציא לפועל הסכמים אלו, כזרועו הארוכה והמוסמכת של המשרד לביטחון פנים.

תרשים 10: נתונים בדבר עזרה משפטית באכיפה כלכלית, 2016 - 2019



מקור: על פי נתוני פרקליטות המדינה והנהלת בתי המשפט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בקשות נכנסות: בקשות לעזרה משפטית מחו"ל מגיעות להנהלת בתי המשפט⁵⁹ ומועברות לטיפול החוליה לעזרה משפטית בין מדינות במשטרת ישראל⁶⁰. החוליה

59 בהתאם לתקנות המצאת מסמכים לפי אמנת האג 1965, התשל"ו-1975. התנהלות זו מעוגנת גם בהסתייגות לאמנה - Reservations and Declarations for Treaty No.030 - European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Declarations in force as of Status of 29.7.19. בקשות נכנסות לקבלת עזרה משפטית מתקבלות גם דרך המחלקה הבין-לאומית בפרקליטות המדינה. מדובר בבקשות בתחום השחיתות, על פי אמנת השחיתות הבין-לאומית.

60 חוק עזרה משפטית קובע כי שר המשפטים רשאי לאצול את סמכותו לעובד ציבור, בכפוף להסכמת השר הממונה על אותו עובד ציבור. אצילת הסמכויות תפורסם ברשומות. בילקוט הפרסומים 5403 מ-8.6.05, ע' 2902, פורסמה אצילת הסמכות לעובדי הציבור האלה בישראל: המפכ"ל, ראש חטיבת המודיעין באגף לחקירות ומודיעין וראש המחלקה לתפקידים מיוחדים בחטיבת המודיעין באגף לחקירות ומודיעין.

בוחנת אם הבקשות עומדות בדרישות להגשת העזרה המשפטית בהתאם לדין הישראלי, ואז הן מועברות לביצוע אל יחידת שטח במשטרה. התוצרים של ביצוע הבקשות עוברים מיחידת השטח שטיפלה בבקשה לחוליה לעזרה משפטית, ומשם להנהלת בתי המשפט לצורך העברה למדינה המבקשת.

מנתונים שהתקבלו מהנהלת בתי המשפט עולה כי משנת 2016 ועד אוגוסט 2019 התקבלו כ-550 בקשות בנוגע לעבירות מתחום הלבנת ההון, הפשיעה המאורגנת והטרור, שהן כ-52% מסך כל הבקשות הנכנסות. בשנת 2016 ממוצע משך הטיפול של הנהלת בתי המשפט בבקשה לפני שנסגרה (כולל בקשות שטרם נסגרו) היה 816 ימים.

יוער כי מסד הנתונים שנמסר לידי צוות הביקורת מהמחלקה לסיוע למדינות זרות בהנהלת בתי המשפט אינו מאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה של היקף הפעילות ולוחות הזמנים של המחלקה. עבודת המחלקה איננה ממוחשבת, וכל החומר המגיע אליה מטופל בשיטה ידנית.

הנהלת בתי המשפט מסרה כי בשנת 2019 קוצר משמעותית ממוצע משך הטיפול בבקשות הנכנסות.

מהביקורת עלה כי נכון למועד סיומה לא הסתיים הטיפול במרבית הבקשות. יצוין כי המלצה להמשיך לטפל בעיכוב המענה לבקשות לעזרה משפטית ובקשות הסגרה נכללה בדוח ה-FATF, בפרק ההמלצות שנקבעו לביצוע בעדיפות גבוהה (Priority Actions).

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי היא מצויה בעיצומו של תהליך אפיון הסבת תהליכי העבודה למערכת ממוחשבת, שיאפשר למחלקה לסיוע למדינות זרות להפיק דוחות ממוחשבים, ובהם היקף פעילות המחלקה ומשך הזמן לטיפול בכל אחת מנקודות הציון שיוגדרו. עם זאת, מאחר שתהליך האפיון של הדיונים המגיעים מהרשות המוסמכת בחו"ל מתועד במערכת הממוחשבת של הנהלת בתי המשפט בהגדרה כללית לפי סוג ההליך, ספק אם המערכת תאפשר הפקת נתונים ספציפיים בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה.



נוכח החשיבות שבקיום מסד נתונים אפקטיבי, מוצע לשקול הוספת אפיון וסיווג של סוג ההליך.

לשם שלמות התמונה יובהר כי ביחס לבקשות נכנסות, המצב המשפטי כיום אינו מאפשר לאכוף תפיסה וחילוט בשווי במסגרת בקשה לעזרה משפטית (בניגוד לתפיסה וחילוט בשווי שאפשריים על פי הדין המקומי). ביוני 2018 פורסם תזכיר חוק עזרה משפטית (חילוט בשווי והסרת דרישת התחייבות), התשע"ח-2018, אשר נועד להרחיב את סמכות מערכת המשפט הישראלית לאכוף צו חילוט זר אשר ניתן לגבי רכוש הנמצא בישראל.

משנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת, מתוך שש בקשות שהתקבלו ממדינות זרות רק בקשה אחת הסתיימה בהעברת תמורה כספית אל אותה המדינה.

הפרקליטות כתבה בתשובתה כי כדי לנקוט פעולות לייעול יכולתה של ישראל לסייע באכיפת צווי חילוט זרים, יש צורך בהסרת חסם באמצעות תיקון חוק העזרה המשפטית ביחס לתפיסה וחילוט בשווי.

על משרד המשפטים לנקוט פעולות לייעול יכולתה של ישראל לסייע למדינות זרות באכיפת צווי החילוט, כדי להגשים את עקרון ההדדיות ובכך גם לעודד מדינות זרות לסייע לישראל באכיפה כנגד הפשיעה החמורה.

בקשות יוצאות: הבקשות היוצאות מטעם מדינת ישראל מטופלות במחלקה הבין-לאומית בפרקליטות המדינה. חלק ניכר מעבודת המחלקה בתחום זה הוא בעריכת הבקשות לעזרה משפטית מטעמה של ישראל ובמעקב אחר ביצוען במדינות השונות. במסגרת תפקידה זה היא פועלת בשיתוף עם גורמי החקירה והתביעה בישראל ועם הרשויות המוסמכות במדינות הזרות.

מהביקורת עלה כי משנת 2016 ועד אוגוסט 2019 הפנתה ישראל למדינות זרות רק 22 בקשות בתחום התפיסה והחילוט. פניות נוספות של המשטרה למחלקה בתחום זה לא הבשילו לכדי בקשה בגלל חוסר בראיות או חוסר מידע על קיומם של נכסים קונקרטיים במדינה הזרה.

יוער כי בידי המחלקה הבין-לאומית בפרקליטות אין נתונים על מספר הפניות הכולל שקיבלה מהמשטרה בתחום התפיסה והחילוץ, מאחר שעד המחצית השנייה של שנת 2019 הפניות לא סווגו באופן ספציפי תחת תחום התפיסה והחילוץ.

נכון למועד סיום הביקורת, מתוך 22 הבקשות, שהיקפן הכולל גבוה מ-700 מיליון ש"ח, רק שבע בקשות הובילו במדינה זרה לתפיסה (להבדיל מחילוץ) של רכוש שעתיד לעבור לישראל, ובשווי כולל כ-30 מיליון ש"ח. משך הטיפול בבקשות האמורות במחלקה הבין-לאומית בפרקליטות, ממועד קבלת הפנייה מהמשטרה ועד השליחה למדינה הזרה, נע בין טיפול מיידי לבין 12 חודשים⁶¹.

באוקטובר 2018 ציינה נציגת המחלקה בפני פורום החילוץ של גופי האכיפה כי ההליכים לפי חוק עזרה משפטית הם על פי רוב איטיים, ותיארה דרכים יעילות ומהירות יותר "להקפיא נכסים" לכמה ימים עד השלמת דרישות המדינה שבה נמצא הרכוש. לעמדת רשלא"ה יש לקדם בישראל סמכות להקפיא עסקאות חשודות - סמכות שבמדינות אחרות כבר נתונה לרשויות למודיעין פיננסי.

צווי חילוץ הוצאו רק במסגרת שתי בקשות ישנות שנשלחו למדינות זרות בשנים 2011 ו-2012, בשווי כולל של כ-24.5 מיליון ש"ח. בשתי הבקשות צווי החילוץ התקבלו ב-2017 והמדינה הזרה טרם אכפה אותם סופית, כך שעדיין לא הועברו כספים לישראל. יצוין כי גם לאחר אכיפת צו החילוץ, על פי הנוהג המקובל, המדינה הזרה יכולה להשאיר ברשותה עד כ-50% מהסכום שחולט.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הועברו כספים כלשהם ממדינה זרה לקרן החילוץ, שמקורם בתפיסות מחוץ לישראל בהליכי חילוץ. לשם השוואה, מדינות שונות בעולם מצליחות לחלט כספים רבים הנמצאים מחוץ לגבולותיהן.

לדוגמה, משנת 2013 קיבלה בריטניה יותר מ-23 מיליון ליש"ט בעקבות חילוטין שבוצעו עבורה במדינות שונות. בשנים 2014 עד 2016 העבירה בריטניה רכוש שחילטה בהיקף של 47 מיליון ליש"ט למדינות אחרות⁶².

61 מפרקליטות המדינה נמסר כי ישנן תפיסות ששוחררו לבקשת ישראל, אך לא נמסרו נתונים לגבי היקפן.

62 FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, United Kingdom, Mutual Evaluation Report, December 2018, pp. 78-79.



הפרקליטות מסרה בתשובתה כי היא ערה לכך שמדובר במעט מקרים מסוג זה. עם זאת הנתונים ביחס לבקשות היוצאות מתייחסים רק לתפיסות וחילוסים שבוצעו באמצעות כלי העזרה המשפטית. ישראל נוקטת גם בכלים משפטיים אחרים המשרתים מטרות דומות. כמו כן, הנתונים אינם כוללים תפיסות שלא הבשילו לכדי חילוט בשל שימוש בכלים משפטיים חלופיים, כגון שחרור התפוסים לטובת הסדר עם הנאשם הכולל תשלום שומת מס.

מהאמור עולה כי אין הלימה בין המאמצים שמשקיעים גופי המודיעין, החקירה והאכיפה בזיהוי, איתור ותפיסה של נכסים בחו"ל, לבין התוצאה והתמורה המתקבלת בסופם של הליכי החילוט. לנוכח הגברת פעילותם הבין-לאומית של גורמי הפשיעה הבכירים בישראל, על גופי האכיפה לפעול לקיצור משכי הזמן ולהגברת האפקטיביות של תפיסת הנכסים מכוח חוק עזרה משפטית, הן ביחס לתפיסות וחילוט בישראל במסגרת סיוע למדינות זרות, והן ביחס לתפיסות וחילוסים של נכסים מחוץ לישראל.

חסמים משלב הגשת כתב האישום ועד הכרעה השיפוטית

התמשכות ההליכים המשפטיים

מערכת המשפט בישראל מתמודדת זה שנים רבות עם עומס התדיינות ומורכבות תיקים המביאים להאטה ולעיכוב בהתקדמות ההליכים המשפטיים⁶³. בתיקים כלכליים מורכבים, על פי רוב, משך הזמן בין מועד הגשת כתב האישום לקבלת הכרעה נאמד בכמה שנים. הליכי אכיפה כלכלית, אשר מתנהלים נוסף על הדיון בתיק העיקרי ודורשים לעיתים הכרעה במחלוקות לגבי היקף הרכוש בר החילוט ובעלי הזכויות ברכוש התפוס, תורמים גם הם להתמשכות ההליכים⁶⁴.

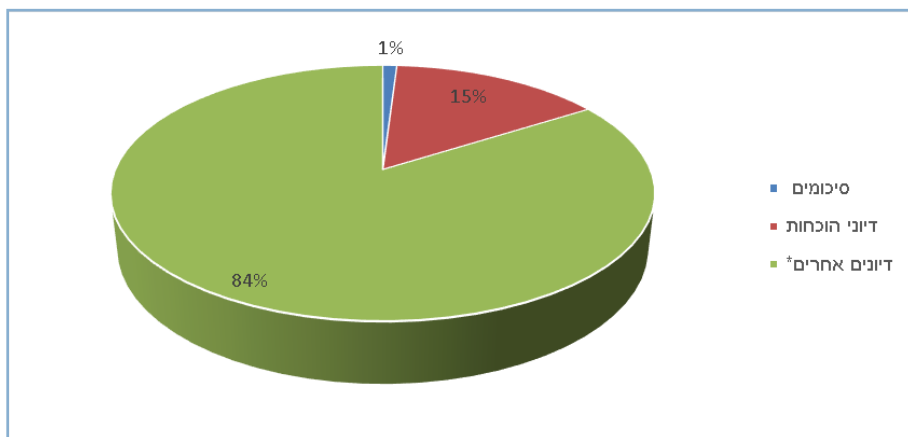
מהביקורת עלה כי ביחס לתיקים כלכליים ישנם שני שלבים בהליך המשפטי המתנהל בבתי המשפט שבהם ניכרים משכי הזמן: (א) ממועד הגשת כתב האישום ועד פתיחת שלב הבאת הראיות (דיוני הוכחות); (ב) מתחילת שלב הבאת הראיות ועד סיום ההליך המשפטי בפסק דין.

63 קרן וינשל-מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבולוס, יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל, מחלקת המחקר של הרשות השופטת, מרץ 2014.

64 סעיף 3 להוראות נוהל של נשיא בית המשפט העליון בנושא שמיעה רצופה של תיקים פליליים (בתוקף מיום 1.1.14) קובע: "על אף שלכאורה הדגש בשמיעה הרצופה הוא על שלב שמיעת ההוכחות, על בית המשפט להיערך ליישום הנוהל כבר בשלביו המקדמיים של ההליך. המטרה של קיצור משך ההליך לא נושג ללא התנהלות ראויה גם בשלבים המקדמיים, המתארכים לעיתים עד מאוד."

על פי הערכת הפרקליטות, פרק הזמן שצפוי לחלוף מהיום שבו תיק מורכב שעניינו הלבנת הון מוגש לבית המשפט ועד תחילת שלב שמיעת הראיות בו הוא כשנתיים ימים. נמצא כי בתיקי מס עוברים בממוצע כ-450 ימים ממועד הגשת כתב אישום ועד תחילת מועד הוכחות ראשון בתיק.

תרשים 11: דיונים בבית המשפט בכלל התיקים שמנהלת הפרקליטות, לפי שלב ההליך



* דיונים המתקיימים לפני שלב ההוכחות בתיק, ובכלל זה הליכים מקדמיים ודיונים בבקשות הצדדים להליך.

מקור: על פי נתוני פרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הרוב המוחלט של ההליכים המתנהלים בבתי המשפט בכלל התיקים שמנהלת הפרקליטות אינם מצויים בשלב בירור הראיות. רק כ-15% מהתיקים נמצאים בדיוני הוכחות.

בית המשפט העליון התבטא בסוגיה זו: "הבעיה היא אובייקטיבית והיא נובעת בעיקר מכך שפתיחת המשפט התעכבה כשנתיים בשל ההליכים המקדמיים של העברת חומרי החקירה והוצאת תעודות חיסיון. הליכים אלה הם הפרוזדור המוביל לטרקלין התיק העיקרי, אך במגה-תיקים וג'גה-תיקים הפרוזדור מתארך כמעט לכדי מנהרה, ואורו של ההליך העיקרי מבצבץ אך במרחק"⁶⁵.

65 בש"פ 3707/19 מדינת ישראל נ' פוגל (פורסם במאגר ממחושב, 11.6.19).



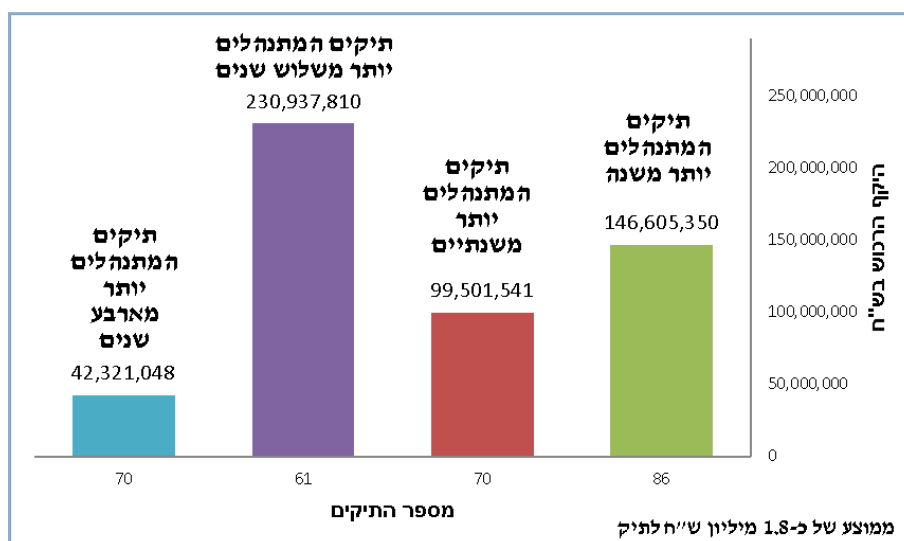
מהביקורת עלה כי בשל התמשכות הליכי "הפרוזדור", מרבית התיקים הכלכליים מסתיימים בדרך של הסדרי טיעון עוד בטרם הגיעו לשלב שמיעת הראיות. למשל, מתוך מלאי התיקים הכלכליים שנוהלו בפרקליטות מחוז ירושלים בשנים האחרונות, רק בתיק אחד ניתנה הכרעת דין לאחר שמיעת ראיות, ויתר התיקים הסתיימו בהסדרי טיעון.

ממסמכים המבטאים את עמדות גורמי המקצוע בפרקליטות וברשות המיסים עולה כי משיקולי יעילות ורצון לסיים את התיקים בפרק זמן סביר, התביעה מגיעה עם הנאשמים להסדרים מקלים, תוך שהיא מוכנה להתפשר ולוותר על נכסים שנתפסו, לא רק בשל חולשת הראיות אלא אף בשל הימשכות ההליכים.

בתשובת רשות המיסים צוין כי "קיים לחץ כבד מבתי המשפט לסיים תיקים ולהגיע להסדרים לאור המצוקה הקיימת אצלם".

להלן בתרשים 12 מוצגים היקף הרכוש שלגביו התבקשה החלטה לחילוט, ומשך הזמן שבו מתנהלים ההליכים בבתי המשפט.

תרשים 12: היקף הרכוש המתנהל בבית המשפט שטרם ניתנה לגביו החלטה בעניין חילוט, לפי זמן התנהלות ההליכים, נכון ליוני 2019.



מקור: על פי נתוני פרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שוויו המצטבר של הרכוש שהפרקליטות ביקשה לחלט, בבקשות שעדיין ממתונות להכרעת בתי המשפט, עומד על יותר מחצי מיליארד ש"ח.

כפועל יוצא מהתמשכות ההליכים משחררים בתי המשפט מפעם לפעם רכוש בהיקף לא מבוטל, אם כ"דמי מחיה סבירים" עבור הנאשם ואם כניסיון לאזן בין הפגיעה בקניינו של הנאשם עקב התמשכות ההליכים לבין שמירה על האינטרס הציבורי שבשלילת רכוש שהושג בפשע.

בפסיקת בית המשפט העליון מאוגוסט 2019 הובהר כי חילוט רכושו של אדם טומן בחובו פגיעה קשה בזכות הקניין הנתונה לו, והפגיעה מתעצמת ככל שתקופת החילוט מתמשכת. על מנת להשיג איזון ראוי בין האינטרס הציבורי שבהבטחת מימוש תכליות החילוט לבין הזכויות הקנייניות של הנאשמים, במסגרת בחינת מידתיות החילוט הזמני, בתי המשפט בוחנים את פרק הזמן שבו צפוי הצו הזמני לעמוד בתוקף, את פרק הזמן שחלף ואת צפי הזמנים לסיום ההליך. ככל שההליך המשפטי מתארך נוטים בתי המשפט לצמצם את היקף החילוט שנקבע בראשית ההליך⁶⁶.

גורמים בכירים בפרקליטות המדינה העריכו את הנזקים שנגרמים למדינה מהתמשכות ההליכים המשפטיים (הנאמדת בשלוש עד חמש שנים) בתיקים הכוללים אכיפה כלכלית במאות רבות של מיליוני ש"ח.

באפריל 2019, במסגרת דיון של צוות המשנה לענייני חקיקה ומשפט של הוועדה המתמדת, הוחלט לבחון את הצעת הפרקליטות לתיקון חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ולקבוע סדרי דין חדשים כדי לייעל את הטיפול ב"מגה-תיקים".

נמצא כי ההליכים המשפטיים בתיקים הכלכליים נמשכים זמן ארוך.

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה כי משך הזמן הדרוש לטיפול בכל תיק נתון לשיקול דעת השופט שדן בו. עוד מסרה כי חלק ניכר מהתמשכות ההליכים נובע מהליכים מקדמיים, שעל פי רוב לא מתעכבים בגלל בית המשפט, וכי גם עומס התיקים משפיע על משך ההליכים. כמו כן נכתב כי נתונים על אורך חיי התיק

66 ע"פ 80/19 מאיר שאיבות בע"מ נ' מדינת ישראל, (פורסם במאגר ממוחשב, 11.8.19).



התקבלו מהפרקליטות ולא הובאו בפני הנהלת בתי המשפט, ועל כן אין באפשרותה להתייחס אליהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים ולהנהלת בתי המשפט לבחון את משכי הזמן לטיפול בהליכים המשפטיים בתיקים הכלכליים ולפעול לקיצורם. התמשכות ההליכים עלולה לפגוע בקופה הציבורית, טומנת בחובה פגיעה אפשרית בזכויות הקניין של הנאשמים, יוצרת עומס התדיינות ומחלישה את אפקטיביות ההליכים והסנקציות המוטלות לפיהם.

היעדר משאבי שיפוט לשמיעת תיקים כלכליים

מפגישות שקיים צוות הביקורת עם גורמים מקצועיים וגורמים בכירים בפרקליטות עלה כי בתי המשפט מתקשים להתמודד עם תיקים כלכליים רחבי היקף ("מגה-תיקים") וכי הם אינם רצויים במערכת. להלן כמה התייחסויות לנושא זה:

1. המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) לשעבר מסר כי נשיאי בתי משפט במחוזות שונים ביקשו מפרקליטי המחוזות להפסיק להציף את המערכת בתיקי הלבנת הון, מאחר ש"מגה-תיקים" כאלה מעמיסים עליה וסותמים אותה, ובתי המשפט קורסים תחת העול.

2. בנייר עמדה שהגישו גורמים בכירים בפרקליטות המדינה לפרקליט המדינה, צוין כי פרקליטי מחוז רבים מסרו שקיבלו מסרים ישירים ועקיפים מבתי המשפט במחוזם לגבי הגשת תיקים אלו: בקשות ישירות שלא להגיש תיקים מסוג זה, ומסרים מהשופטים שבפניהם מתנהלים התיקים הכלכליים כי אלה "אינם רצויים" ובית המשפט אינו מסוגל להפנות לשמיעתם משאבי שיפוט.

3. בדיון של הוועדה המתמדת באפריל 2019 הציגה פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) בפני הוועדה את המצוקה מול בתי המשפט בהגשת תיקים בתחום זה ואת חוסר היכולת של בתי המשפט להתמודד עימם.

הצעה להקמת בתי משפט כלכליים: לנוכח הקושי הנובע מיכולתה המוגבלת של המערכת המשפטית לטפל בתיקים כלכליים מורכבים ורחבי היקף, הפתרון המרכזי העומד על הפרק הוא הצעה להקמת בתי משפט כלכליים. מדובר ביצירת מותבים ייעודיים שיידונו בפניהם עבירות מס חמורות, עבירות הלבנת הון מורכבות והליכי החילוט הנובעים מהן (להלן - "עניינים כלכליים"), על ידי הקמת בית משפט

חדש או על ידי הרחבת סמכויות המחלקות הכלכליות שהוקמו בבתי המשפט⁶⁷. כך יתאפשר לבתי המשפט הכלכליים לדון גם בתיקי המס הפליליים ובתיקי הלבנת ההון והחילוטין מכוחם⁶⁸.

להלן התייחסויות של גורמים מקצועיים להצעה זו:

1. בפברואר 2018 ציין נציג הפרקליטות בפני יו"ר ועדת חוק וחוקה של הכנסת: "יש לנו צוואר בקבוק שמתהווה לו בהליכים משפטיים שלוקחים זמן, הם על פני שנים ואנחנו כרגע עסוקים בלטפל בעניין הזה, ויכול להיות שצריך פה בתי משפט כלכליים שיעסקו רק בתיקים האלה"⁶⁹.

2. דוח ה-FATF כלל המלצה להקים בתי משפט ייעודיים לעניינים כלכליים, שהתייחסה להתמשכות ההליכים בתיקים הכלכליים בבתי המשפט ולהשפעת התמשכות זו על אפקטיביות האכיפה בתיקי הלבנת הון בישראל:

Israel should consider appropriate steps to rectify the delays in the completion of criminal ML cases, specifically when they involve legal persons, to ensure that the deterrent factor that such proceedings represent is seen to be effective and proportionate. In this regard, Israel should consider the development of specialist economic crime courts.
...

Israel should consider developing specialist economic crime courts and including in their remit confiscation. This would expedite proceedings and natural justice whilst also allowing for closer correlation of seizure and confiscation data⁷⁰.

3. בדיון של הוועדה המתמדת באפריל 2019 ציינה היועצת המשפט של רשלא"ה כי יש מקום לאמץ את המלצת FATF האמורה ושניכר שיש חוסר התמחות של שופטים בתחום.

67 חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, סימן ב1: מחלקה כלכלית. סעיף 42ד(א) לחוק קובע כי "בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו ובבית המשפט המחוזי בחיפה תוקם מחלקה כלכלית"; סעיף 42ד(ב) קובע כי למחלקה ימונו על ידי נשיא בית המשפט העליון "שופטים של בית משפט מחוזי שהם בעלי ידע וניסיון מקצועי בתחום".

68 סימן ב1 לפרק ב לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, מסדיר את סמכויותיה של המחלקה הכלכלית לדון בעניין כלכלי בהתאם להגדרתו בסעיף 42ב לחוק, ובעניין כלכלי-מינהלי בהתאם להגדרתו בסעיף 42ג לחוק. נכון להיום, עבירות מס חמורות, עבירות הלבנת הון מורכבות והליכי החילוט מכוחם אינם מתאימים להגדרות אלו.

69 פרוטוקול מס' 555 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 13.2.18, עמ' 9.

70 FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Israel. Mutual Evaluation Report, December 2018, p. 50



הנהלת בתי המשפט מסרה למשרד מבקר המדינה כי תיקים מנותבים למותבים ייעודיים הקיימים בבתי המשפט הרלוונטיים ונכללים, במידת האפשר, בתוכניות העבודה השנתיות של בתי המשפט. עוד נמסר כי בימים אלו נערך מחקר שאמור לתת כלים נוספים בידי מקבלי ההחלטות בדבר ניתוב תיקים אלו.

עוד מסרה הנהלת בתי המשפט כי היא משקיעה משאבים בפיתוח המומחיות וההתמקצעות בתחום, הן באמצעות הסדרת נהלים וטיוב תהליכי העבודה, והן באמצעות הכשרת שופטים. המרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים קיים בשנים האחרונות השתלמויות רבות הנוגעות לתחומים הכלכליים במישורין או להיבטים דיוניים הנגזרים מניהול תיקים כלכליים מורכבים, וכן השתלמויות הנוגעות בעקיפין לסוגיות הנגזרות מנושאים אלו.

היכולת של מערכת בתי המשפט לטפל בתיקים נרחבים הכוללים אכיפה כלכלית משפיעה במישורין על יכולת גופי האכיפה להגשים את החלטת הממשלה בדבר המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת. גורמים מקצועיים טוענים כי רשויות האכיפה עברו הליכי ריכוז מאמץ והתמקצעות בתחום, ואילו מערכת בתי המשפט לא עברה תהליך דומה, ומשכך נותרת האפקטיביות של רשויות האכיפה מוגבלת.

אשר להמלצה להקים בתי משפט ייעודיים לתיקים כלכליים, הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה כי למערכת בתי המשפט אין מקור תקציבי להקמת בתי משפט ייעודיים בעת הנוכחית. כמו כן, הדבר עלול להטיל מגבלות על הגמישות הניהולית של נשיאי בתי המשפט בניתוב התיקים לשופטים ולהרכבים שונים. היא הוסיפה כי קיים מתח מתמיד בין הצורך בהתמקצעות שופטים בנושא ייחודי, לבין הכרח המערכת לטפל בכלל המקרים המובאים לפתחה.

על משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט להידרש לטענות בכירי מערכת האכיפה ולהמלצה בדוח ה-FATF, ולשקול הקמת בתי משפט ייעודיים או הרחבת סמכויותיהן של המחלקות הכלכליות בבתי המשפט או אפיק אחר שייתן מענה מקצועי ומהיר לשמיעת תיקים אלה.

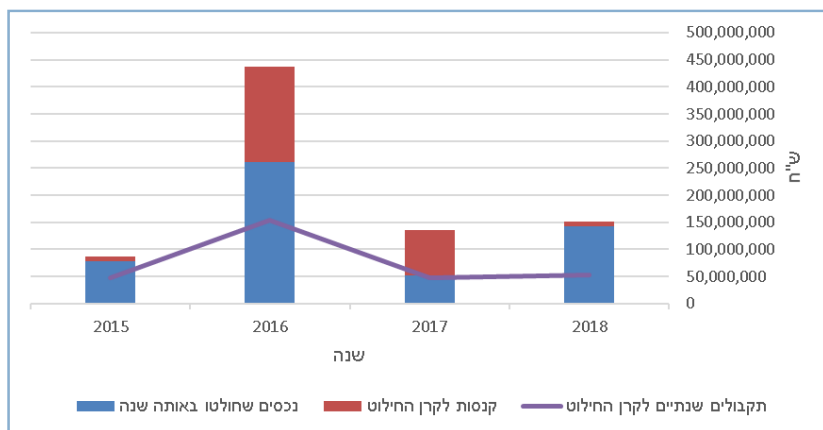
חסמים במימוש הנכסים לאחר קבלת צו חילוט והעברתם לקרן החילוט

היעדר ניהול וניתוח של נתוני מימוש נכסים ביחידת החילוט

מסד נתונים הוא כלי ניהולי הכרחי המאפשר חיפוש ושליפה מהירים של נתונים לצורך קביעה ויישום של מדיניות כללית מורכבת⁷¹. כבר ב-2013 המליץ צוות ההיגוי הבין-משרדי כי יחידת החילוט שתקום תנהל מאגר מידע בקשר לכלל הרכוש מיום תפיסתו ועד מימושו לאחר חילוטו הסופי; כל זאת כדי לקבל נתונים מדויקים על היקפו של החילוט בפועל ולאפשר לכל הגופים העוסקים בתחום האכיפה הכלכלית לפקח על התהליך כולו, לנהל אותו ולהפיק לקחים ממנו.

ניתוח נתונים כאמור צריך להתייחס לכספים המופקדים בקרן החילוט משני מקורות: תקבולים מנכסים שחולטו, וקנסות שנגבו בהתאם לפסק דין חלוט על פי חוק איסור הלבנת הון. הביקורת העלתה כי יחידת החילוט אינה עוקבת אחר סכומי המימוש בפועל או מנתחת אותם לעומת הוצאות המימוש, בהתאם לסוגי הנכסים בכל תיק ותיק שבתחום אחריותה הישירה. עוד נמצא כי על בסיס נתונים שהתקבלו מהפרקליטות לשנים 2015 - 2018, קיים פער של כחצי מיליארד ש"ח בין הסכומים שנפסקו בפסקי דין חלוטים לבין סך התקבולים בקרן החילוט באותן השנים, כמובא בתרשים 13 להלן.

תרשים 13: נכסים שחולטו וקנסות שהושטו לצד תקבולים לקרן החילוט, 2015 - 2018



מקור: על פי טבלת האקסל של פרקליטות המדינה ונתונים מהאפ"כ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

71 רע"ב 8858/15 סיבוני נ' שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.16).



לצורך מתן תשובתה לדוח הביקורת ביצעה יחידת החילוט בדיקה פרטנית לנתונים שבטבלת האקסל של הפרקליטות אל מול הנתונים שברשותה, ביחס לנכסים שחולטו וקנסות שהושתו בשנים 2015 - 2018. בבדיקה זו עלה כי התקבולים הנאמדים בכחצי מיליארד ש"ח לא היו אמורים להגיע לקרן החילוט. כ-89% (כ-456 מיליון ש"ח) מהתקבולים נפסקו לטובת אוצר המדינה, כ-5% (כ-27 מיליון ש"ח) מהם נפסקו לפיצוי נפגעי עבירה, וכ-6% הופקדו בקרן חילוט סמים. הכספים שנפסקו לטובת אוצר המדינה נחלקים לשני סוגים: כ-100 מיליון ש"ח נתפסו וחולטו שלא בעילת הלבנת הון, ואילו כ-356 מיליון ש"ח נתפסו בעילת הלבנת הון, וקיימים ביחס אליהם תיקים זמניים ביחידת החילוט, אך צו החילוט אינו בעברות על איסור הלבנת הון וניתן בעילה אחרת.

משרד מבקר המדינה מציין את הבדיקה הפרטנית שעשתה יחידת החילוט, ומוסיף שעליה להמשיך ולהשקיע מאמצים בעריכת בקורות שוטפות על התיקים שבאחריותה, ולוודא שכל הכספים ותקבולי הנכסים אכן מופקדים בהתאם לדין בקרן החילוט ובתוך פרק זמן סביר.

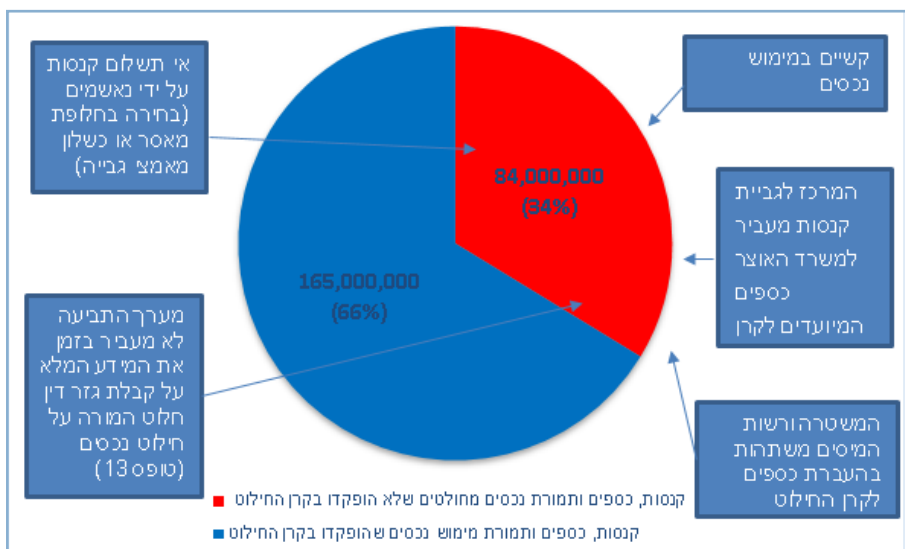
חסמים במימוש נכסים ביחידת החילוט

בחודשים יוני עד יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה ביחידת החילוט 25 תיקים שבהם חולטו מגוון נכסים בהתאם לגזר דין חלוט, ומצא תשעה תיקים שבהם מומש מלוא הרכוש שחולט, והכספים הועברו לקרן החילוט. בשאר התיקים התמורה לא הועברה במלואה לקרן מסיבות שונות, ובכלל זה: קשיים במימוש נכסים; עיכוב בהעברת כספים לקרן החילוט מרשות המיסים, מהמרכז לגביית קנסות ומהמשטרה (בין היתר, כספי פדיון כלי רכב מחולטים); עיכוב במימוש נכסים בשל היעדר טופס 13⁷²; ואי-תשלום קנסות על ידי נאשמים.

להלן בתרשים 14 מוצגים סך התקבולים לקרן החילוט לצד סך הכספים שלא הופקדו והסיבות לכך.

72 בהתאם לתקנות הסמים המסוכנים (סדרי דין לעניין חילוט רכוש), התש"ן-1990, על בית המשפט להודיע לאפ"כ על מתן צו חילוט רכוש לאחר הפיכתו לחלוט, וזאת לפי טופס 13 בתוספת לתקנות. בהתאם לנוהל ולנוהל פנימי בפרקליטות, לאחר שפסק דין המורה על חילוט רכוש הפך לחלוט, הפרקליט או התובע המטפל בתיק משלים את פרטי הנכסים לחילוט בטופס 13 ומעבירו לבית המשפט למתן צו מתאים.

תרשים 14: תקבולים לקרן החילוט לצד כספים שלא הופקדו והסיבות לכך בין השנים 2015 - 2018 (ש"ח)



מקור: על פי נתוני פרקליטות המדינה והאפ"כ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יחידת החילוט ציינה בתשובתה כי העיכובים בהעברת הכספים לקרן החילוט אינם בשליטתה, אלא תלויים בגופים אחרים או נובעים מהצורך לנקוט בהליכים משפטיים אזהריים ממושכים לשם מימוש הנכסים.

מוצע כי יחידת החילוט תבחן דרכים לקדם מימוש נכסים ביעילות ובסמוך ככל הניתן, לאחר מתן צו חילוט סופי, גם כאשר הדברים אינם תלויים רק בה. למשל על ידי גיבוש נוהל עבודה מול המשטרה שיבטיח את העברת כספי פדיון כלי הרכב לקרן החילוט בסמוך למכירתם; הסדרת הליך עבודה אל מול רשות המיסים והמרכז לגביית קנסות. כמו כן, על גופי האכיפה והנהלת בתי המשפט לפעול בהתאם להוראות הדין ולהעביר טופס 13 ליחידת החילוט בסמוך לאחר הפיכתו של צו חילוט לסופי, ובכך למנוע עיכובים מיותרים.

אשר לחסמים האמורים ציינה המשטרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה בעניין העברת כספים מפדיון כלי הרכב. לאור זאת, ולצורך צמצום טעויות והעברה מהירה של הכספים, שינתה המשטרה את שיטת הבקרה על נושא זה. הנהלת בתי



המשפט מסרה כי קיים קושי מחשובי לזהות את הגורם שאליו יש להעביר את הכספים. הגדרת הקרנות כמוטב יכולה להתבצע בכפוף לכך שמזכירות בית משפט תוכל להבחין בגזר הדין בין הכספים המיועדים לקרנות ובין אלו המיועדים לאוצר המדינה; על מנת להפחית את הסיכוי לטעויות, הוצע כי בכותרת כתב האישום תצוין הקרן הרלוונטית. הנהלת בתי המשפט מסרה שאם הצעה זו תתקבל, היא תפעל להוספת סוגי תיקים לפי מהות העבירה והקרן הזכאית.

הקמת מערכת מידע ותשתיות לצורך ניהול הרכוש המחולט ומימוש

מערכת מידע: מאז הקמתה מסתמכת יחידת החילוט על מערכת ניהול הכספים של האפ"כ (הקרויה מג'יק). אלא שמערכת זו אינה נותנת מענה מלא לצורכי היחידה ואינה מאפשרת שליפה של נתונים ודוחות, ולכן הליכי הניהול והמימוש של הרכוש התפוס והמחולט מתנהלים בעיקרם בתיקי נייר ובהתכתבות באמצעות דוא"ל עם גורמי האכיפה. בהיעדר מערכת ממוחשבת מרכזית שתתמוך בפעילות יחידת החילוט נאלצים עובדיה להשקיע תשומות רבות במעקב אחר מימוש הנכסים ובבדיקה ידנית של תיקים כדי להבטיח שהכספים מופקדים בקרן החילוט.

עם הקמת יחידת החילוט דחתה הנהלת האפ"כ את בקשות היחידה למערכת מחשוב חדשה, משיקולים של תעדוף משימות מחשוב חשובות בתחומים אחרים, ונוכח העובדה שמדובר ביחידה חדשה שאך הוקמה ולכן יש להמתין ולברר את צורכי המחשוב שלה לאחר תקופת פעילות. במהלך השנים בוצעו כמה שדרוגים במערכת המחשוב הנוכחית של יחידת החילוט, כך שתותאם יותר לצרכיה, אולם גם לאחר הטמעת השינויים ניתן להפיק מהמערכת דוחות חלקיים בלבד, וגם זאת בדרישה פרטנית מאגף מערכות מידע, שלא עונה לצורך בשליפה וחיפוש מהירים של נתונים.

לעמדת יחידת החילוט, בהיעדר מערכת ממוחשבת מתאימה נדרשים אנשיה להזין נתונים ידנית, ודרישה זו "מטילה נטל בלתי ניתן לגישור על כוח האדם של היחידה המצוי גם כך בתת תקינה וחושפת את היחידה לניתוח נתונים ודיווח דיווחים שגויים, הנובעים מרגישות טבלאות אקסל לשינויים והשפעתם על הנתונים".

תשתיות: צוות ההיגוי הבין-משרדי קבע כי נוכח מורכבות הנכסים שנתפסים לצורך חילוט ומועברים לניהול של יחידת החילוט, היא לא תבצע את כלל מטלות הטיפול ברכוש התפוס בעצמה, אלא תשכור שירותים במיקור חוץ. אולם בשל עיכוב של חמש שנים בהוצאות מכרז לספקים שייתנו שירות לניהול נכסים, נאלצה יחידת החילוט להתקשר עם ספקים ונותני שירותים במיקור חוץ בהתקשרויות נקודתיות, מוגבלות בזמן ובהיקף. לאחרונה פורסם מכרז ספקים למתן שירותים למיטלטלין וכלי רכב תפוסים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולאפ"כ כי בחלוף חמש שנים מהקמת יחידת החילוט, ובשים לב להיותה "הרגל המסיימת" בשרשרת האכיפה הכלכלית, נדרש כי תינתן עדיפות גבוהה לשדרוג מערכות הניהול הממוחשבות ביחידה וכן עדיפות לקידום המכרזים לבחירת ספקים במיקור חוץ; זאת כדי שיחידת החילוט תוכל לתת שירות מקצועי, מהיר ויעיל לגופי האכיפה, ולהבטיח את ניהול הרכוש התפוס ומימושו באופן מיטבי.

דרכי ניתוח הנתונים בראי קביעת מדיניות האכיפה הכלכלית

1. הליכי התפיסה והחילוט הם תוצר של עבודה משותפת מצד כלל גופי האכיפה המעורבים, אולם בפועל כל גורם אחראי על חלק אחר של ההליך ומודד את האפקטיביות של עשייתו בצורה נפרדת ושונה ובאופן שאינו מאפשר למדוד את יעילות הליכים אלו בכללותם. כך לדוגמה:

א. **המשטרה:** מודדת את עצמה מדי שנה בהתאם ל"יעדי תפיסות לחילוט" כספיים הנקבעים לכל יחידה משטרתית, ללא הבחנה בין עילות התפיסה. מבחן האפקטיביות של המשטרה הוא היחס שבין היקף התפיסה הראשונית לבין היקף הרכוש שביקשה התביעה בבקשה לסעד זמני לחילוט בבית המשפט.

ב. **הפרקליטות:** מודדת את עצמה בהתאם להיקף הרכוש שנשלל מהעברין ללא הבחנה בשאלת המסלול המשפטי שמכוחו נשלל הרכוש. הפרקליטות מודדת את היחס שבין היקף הרכוש שהתבקש על ידה בבקשה לסעד זמני לחילוט עם הגשת כתב האישום, ובין כלל היקף הרכוש שנשלל בסוף ההליך בצו בית משפט לרבות שומות מס וקנסות.

ג. **יחידת החילוט:** מודדת את האפקטיביות של פעילותה לפי היחס שבין היקף הרכוש המחולט שהיא אחראית למימושו ומימושו אינו כרוך בהליכים משפטיים ממושכים לבין היקף הרכוש שמימשה, בהתחשב במגבלות המשאבים העומדים לרשותה.

הדרך שבה ינותחו נתוני האכיפה הכלכלית נוגעת בשאלת יסוד אשר לאיזון הנדרש בין הכלים המופעלים במאבק בפשיעה והגשמת תכליות החילוט לבין היבטים של זכויות חשודים ונאשמים ופגיעה בקניינם.



כך למשל, לעמדת הפרקליטות לצורך הערכת מידת היעילות של הליכי אכיפה כלכלית יש להתחשב גם בקנסות ובשומות מס שנפסקו וזאת בהתאם לכללים הבינלאומיים של ארגון ה-FATF. מנגד יכולה לעלות עמדה המבחינה בין סוגי שלילות הרכוש מתוך מטרה שלא לעשות שימוש בכלי החילוט כאמצעי אכיפה של קנסות וחיובי מס כאשר לצורך גביית חיובים אלו נקבעו בחוק הסדרים אחרים⁷³.

2. בשל ריבוי הגורמים העוסקים בתחום האכיפה הכלכלית, וכדי להבטיח יישום מדיניות אפקטיבית בשלילה של רכוש שהופק מביצוע עבירות, נדרשת שקיפות מלאה בהעברת מידע בין הגופים העוסקים בתחום. כמו כן נדרשת בניית מסד נתונים משותף, אמין ועדכני אשר יאפשר חיפוש ושלילה מהירים של נתונים.

בדיון צוות המשנה לענייני חקיקה ומשפט של הוועדה המתמדת באפריל 2019 סוכם על בחינת שיתופי פעולה בין גופי האכיפה בדרך של קביעת מנגנון להעברת מידע. גם האפוטרופסה הכללית קבעה, בדיון בין המשטרה, הפרקליטות והאפ"כ, כי ככלל יש לקיים שקיפות מלאה בין הגופים.

במסגרת הביקורת משרד מבקר המדינה ביקש לבחון את הליכי שלילת הרכוש הנלווה להליך הפלילי, החל משלב התפיסה הזמנית, דרך הגשת הבקשה לסעד זמני עם הגשת כתב האישום ועד להכרעה השיפוטית ומימושה. לצורך כך, התבקשו הפרקליטות ויחידת החילוט למסור נתונים אלו ביחס לתיקים שהסתיימו בפסק דין בין השנים 2016 - 2018.

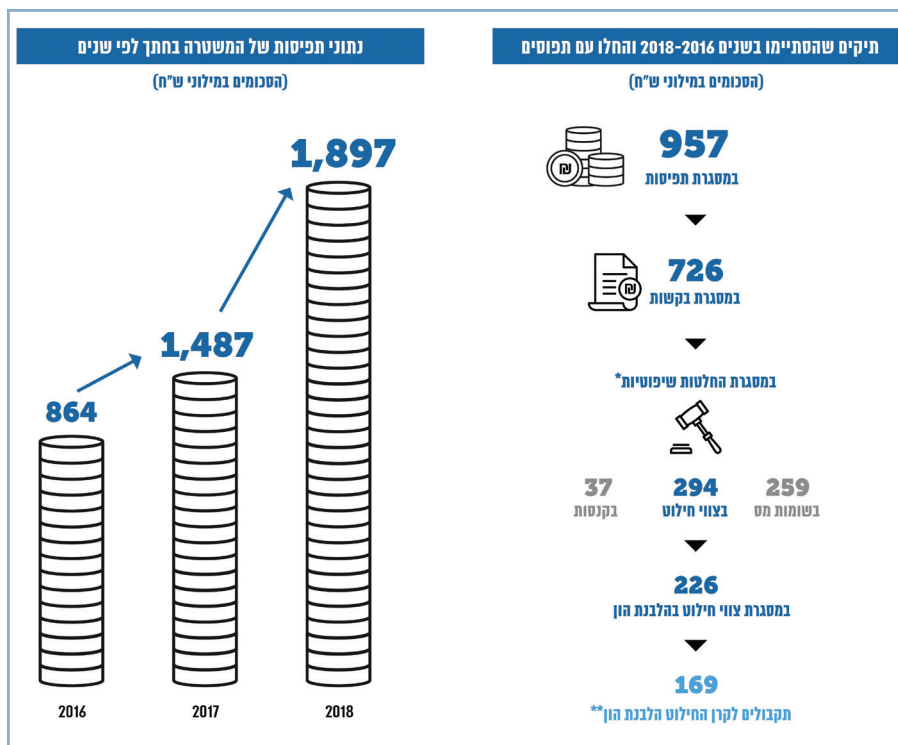
נמצא כי לא הייתה בידי משרד המשפטים, האחראי הן על הפרקליטות והן על האפ"כ, תשובה אחת הכוללת את כל הנתונים המבוקשים ומשכך לא ניתן להפיק את מלוא המידע הרלוונטי להליך שלילת הרכוש. מצב זה אינו מאפשר לגופים האמונים על האכיפה הכלכלית לגזור מדד אפקטיביות למערכת כולה.

בהעדר ניהול מתמשך, שיטתי ומתכלל של מערך נתוני ותוצרי פעולות האכיפה והמימוש, ריכז משרד מבקר המדינה את הנתונים שקיבל מהגופים השונים,

73 בעפ 6339/18 בלווא נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 15.1.20) בית המשפט העליון קבע כי רכוש בר החילוט הוא מלוא תקבולי העבירה ללא קיזוז תשלומי המס שיש לחייב בגינם וכן כי כדי שקנס ימלא אחר יעודו יש לגבות אותו מאמצעיו הליטימיים של העברייך.

וזאת על מנת לגבש תמונה כמותית כללית באשר להיקף הפעילות שבוצעה בשנים האחרונות. להלן בתרשים 15 הנתונים שרוכזו:

תרשים 15: נתוני אכיפה כלכלית בשנים 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)



המקור: נתוני המשטרה, הפרקליטות ויחידת החילוט בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תוצרי עבודת הפרקליטות כוללים חילוטים, קנסות ושומות (חיובי מיסים) גם בתיקים שלא החלו בתפוסים. כך למשל במסגרת חמישה תיקים שהסתיימו בהסדרים ללא הרשעה בהלבנת הון, נפסקו לטובת אוצר המדינה 160 מיליון ש"ח בצווי חילוט, 221 מיליון ש"ח בקנסות ו-326 מיליון ש"ח בשומות מס הכנסה.

** הסכום מתייחס לתקבולי הקנסות והחילוטים בשנים 2016 - 2018 שהתקבלו גם מתיקים שהסתיימו בשנים קודמות.

הנתונים בתרשים ביחס להיקף התפיסות, היקף הבקשות ורכיבי שלילת הרכוש בתום ההליך המשפטי הכוללים צווי חילוט, קנסות ושומות מס התקבלו מהפרקליטות. עוד ציינה הפרקליטות שאין לה נתונים נוספים ביחס לסכומי הכסף שהועברו בפועל לאוצר המדינה או לקרנות הייעודיות, היות שלעמדתה נתונים אלו אינם רלוונטיים לה.



מהנתונים שהתקבלו מהפרקליטות עולה כי בתיקים שהיו בהם תפוסים והסתיימו בתקופה האמורה, היקף התפסות היה 957 מיליון ש"ח. בתיקים אלו הגישה הפרקליטות בקשות לסעד זמני בהיקף של 726 מיליון ש"ח, ובתי המשפט פסקו בהכרעות שיפוטיות צווי חילוט בהיקף של 294 מיליון ש"ח וכן קנסות בהיקף של 37 מיליון ש"ח ושומות מס בהיקף של 259 מיליון ש"ח. נוסף על כך, תוצרי עבודת הפרקליטות כוללים חילוטים, קנסות ושומות גם בתיקים שבהם כלל לא בוצעה תפיסת רכוש. כך למשל במסגרת חמישה תיקים שהסתיימו בשנים 2016 - 2018 בהסדרים וללא הרשעה בהלבנת הון, נפסקו לטובת אוצר המדינה 160 מיליון ש"ח בצווי חילוט, 221 מיליון ש"ח בקנסות ו-326 מיליון ש"ח בשומות מס הכנסה.

בידי יחידת החילוט נתונים של התקבולים לקרנות בחלוקה שנתית. מהנתונים שמסרה יחידת החילוט עולה כי היא קיבלה למימוש צווי חילוט לנכסים בהיקף של כ-155 מיליון ש"ח וקנסות בסך כ-11 מיליון ש"ח. היחידה ביקשה להבהיר כי סכומים אלו כוללים תיקים שסומנו על ידי הפרקליטות כהחלטות מכוח איסור הלבנת הון אך בנוגע לכ-7 מיליון ש"ח עדיין נותר לברר אם מדובר בתוצאות בסכומים שסופם להגיע לאוצר המדינה או לקרן הייעודית להלבנת הון.

נמצא כי המערכת המחשובית של יחידת החילוט אינה מאפשרת שלילת נתונים בדרך של פילוח התקבולים בהתאם לתיקים שהסתיימו בשנים מסוימות. בכדי לספק נתונים אלו כבקשת המבקר, נדרשת בחינה פרטנית לגבי שיוך הכספים בכל שנה לפי תיקים. מעבר לכך, בידי יחידת חילוט נתונים רק אודות תיקים שהיו בטיפול או שהם בתחום אחריותה, ואילו נתוני מימוש של תיקים אחרים כדוגמת אלו שהתפסה בהם נעשתה מכוח הפסד"פ, אינם קיימים ברשותה.

כלומר, יחידת החילוט, שהיא "הרגל המסיימת" במימוש הרכוש המחולט מעבריינים, אינה מספקת נתונים שוטפים ביחס למימוש הרכוש ולעלות המימוש באופן שיאפשר לקשור את התמורה שהתקבלה בסוף ההליך המשפטי והופקדה בקרן החילוט, לתיק המשטרה ולהליך המשפטי.

ביטוי נוסף להיעדר גורם מתכלל קיים בפערי נתונים ביחס להיקף התפסות בשנים האחרונות. בעוד שעל פי נתוני הפרקליטות היקף התפסות המצטבר בשנים 2016 - 2018 היה כ-3.5 מיליארד ש"ח, על פי נתוני המשטרה היקף התפסות המצטבר

לאותן השנים היה 4.25 מיליארד ש"ח⁷⁴. הפער נובע, בין היתר, מכך שהמטרה מחשיבה בנתוניה גם תפיסות המועברות לטיפול מנהל התביעות במטרה או כאלו שהועברו לרשות אכיפה אחרת כדוגמת רשות מקומית, ביטוח לאומי.

אין גורם אשר באחריותו לקבל, לאסוף ולנתח את מלוא המידע הקיים אצל הגופים המשתתפים בשרשרת האכיפה הכלכלית, באופן שיאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה, למן שלבי התפיסה קודם הגשת כתב האישום ועד סיום ההליך המשפטי, מימוש התפוסים והעברת התמורה לקרן החילוט או לאוצר המדינה.

המטרה ציינה בתשובתה כי הערת הביקורת נכונה ובמקומה, וסבורה כי יש להוסיף את יחידת החילוט לפגישות המתקיימות בין המטרה לבין הפרקליטות, על מנת לסנכרן את כלל הגופים לגבי הנתונים.

יוצא אפוא, שכיום יש בידי גופי האכיפה תמונה חלקית בלבד, והמטרה והפרקליטות משתפות פעולה בניהול מסד נתונים אחוד בפרקליטות: המסד המנוהל בטבלת אקסל שבה מוקלדים הנתונים באופן ידני על ידי גורמים בפרקליטות, לצורך שיקוף היקף פעילות האכיפה הכלכלית אצלן. יוער כי השימוש בטבלת האקסל מאפשר לכל פרקליט רפרנט להזין נתונים ולשנותם.

משרד מבקר המדינה מציין את איגום הנתונים שנאסף במטה אכיפה כלכלית בפרקליטות ובשיתוף הפעולה שנקרם בין הפרקליטות והמטרה בהקמת מסד נתונים אחוד. עם זאת יש חשיבות רבה בבניית מסד נתונים משותף, מהימן, מתוקף ומבוקר של כלל גורמי האכיפה.

מוצע כי גופים אלו יקבעו הסדר שלפיו גורם אחד יהיה אמון על ריכוז ובקרה של כלל הנתונים. גורם זה יידרש להנפיק דוח תקופתי לכלל הגורמים וכן לוועדה המתמדת, והמידע ישמש לשיפור הליכי התפיסה והחילוט ולמעקב אחר תפוקות הפעולות בתחום האכיפה הכלכלית.

בהיבט המהותי על קובעי המדיניות במשרד המשפטים ובמטרה לבחון את הפערים בין סכומי התפיסות לבין הסכומים הנפסקים בצווי החילוט

74 בשנת 2016 היקף התפיסות על פי הפרקליטות היה 809 מיליון ש"ח ואילו על פי נתוני המטרה 864 מיליון ש"ח. בשנת 2017 היקף התפיסות על פי הפרקליטות היה 1,006 מיליון ש"ח ואילו על פי נתוני המטרה 1,487 מיליון ש"ח. בשנת 2018 היקף התפיסות על פי הפרקליטות היה 1,618 מיליון ש"ח, ואילו על פי נתוני המטרה - 1,897 מיליון ש"ח.



מתוך אותן התפיסות, ואת הפערים בין שווי הרכוש שבית המשפט שלל מהעבריינים לבין הסכומים שהופקדו בסופו של הליך בקרנות החילוט. כל זאת במסגרת פעולות ההערכה שראוי שיקוימו באשר לפעילות האכיפה הכלכלית ואופן יישומה.

סיכום

המאבק העולמי בארגוני פשיעה והלבנת הון הפך בשנים האחרונות לנחלתן של מדינות רבות בעולם. מדינת ישראל משקיעה משאבים רבים במיגור הפשיעה הכלכלית והלבנת ההון, באמצעות שיתופי פעולה נרחבים - הן בזירה הבין-לאומית והן בשילוב זרועות של גורמי האכיפה השונים בארץ.

הצטרפותה של ישראל כחברה בארגון ה-FATF הובילה למיצובה כאחת המדינות המובילות את המאבק העולמי בהלבנת הון ומימון טרור, ומאפשרת לה לקחת חלק פעיל בעיצוב המדיניות העולמית בתחום זה.

אחד הכלים שנמצאו אפקטיביים באכיפה כלכלית הוא החילוט, שמשמעותו שלילת הרכוש שבשליטת העבריינין או שלילת הרווח שהופק מהפעילות העבריינית והעברתו לקניין המדינה בצו שיפוטי. החילוט כשלעצמו מתגלה כאמצעי רב-עוצמה במסגרת המלחמה בפשיעה.

לצד ההישגים, העשייה הרבה וההכרה הבין-לאומית שישראל זכתה לה בתחום זה, הוצגו בדוח זה האתגרים שעדיין קיימים בניהול תיקים פליליים הכוללים אכיפה כלכלית ובניהול הליכי חילוט מכוחם.

בהיעדר מסד נתונים וגורם מתכלל יש קושי במיפוי הפערים שבין סכומי התפיסה הראשונית ובין הסכומים שנפסקים לטובת קרנות החילוט או אוצר המדינה. התמשכות ההליכים משלב החקירה ועד הגשת כתב האישום וכן התמשכות ההליכים המשפטיים עד הכרעה שיפוטית הן חסם מרכזי ליעילות ולאפקטיביות של האכיפה הכלכלית.

מיצוב יחידת החילוט והסדרת סמכויותיה חיוניים להגברת יכולתה לממש באופן מיטבי את תפקידה בניהול ומימוש של רכוש שנתפס



וחולט. כמו כן, נדרש כי תתקבל הכרעה בדבר הגורם המטפל בתיקי צח"ם בעבירות מס ומע"ם.

בשים לב להתפתחויות הטכנולוגיות המאפיינות את תחום הפשיעה הכלכלית בארץ ובעולם, ראוי כי גם גופי האכיפה ימשיכו לשכלל ולטייב את יכולותיהם לפעול בשיתופי פעולה במאבק בפשיעה המאורגנת והחמורה באמצעות האכיפה הכלכלית.

