

**שמירה ללא
ביטחון – כיצד
אפשר להיאבק
בפשיעת
הפרוטקשן
בישראל?**

**מורין אמיתי
דן גפן**



**אייר תשפ"ג – מאי 2023
נייר מדיניות מס' 89**

מורין אמיתי

בעלת תארים ראשון ושני בהצטיינות בממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, מן המרכז הבינתחומי. את התזה כתבה באוניברסיטת חיפה על התפיסות הסטריאוטיפיות של שחיתות פוליטית וציבורית. בוגרת מסלול עמיתי זהות ויהדות במכללה למדינאות. בעלת רקע בכתיבת ניירות מדיניות בתחומי המנהל הציבורי.



דן גפן

בוגר החוג לכלכלה באוניברסיטה העברית. שימש כראש מטה לשר המשפטים והשר לבטחון פנים, וכיועץ בתחומי המדיניות הציבורית לארגונים ונבחרו ציבור. בעל רקע כלכלי בתחומי התחבורה הימית והיבשתית, האנרגיה והתשתיות. בנוסף שימש כקצין ים בצי הסוחר הישראלי.



**שמירה ללא
ביטחון – כיצד
אפשר להיאבק
בפשיעת
הפרוטקשן
בישראל?**

**מורין אמיתי
דן גפן**



**אייר תשפ"ג – מאי 2023
נייר מדיניות מס' 89**

שמירה ללא ביטחון – כיצד אפשר להיאבק בפשיעת הפרוטקשן בישראל?
מורין אמיתי ודן גפן

אייר תשפ"ג – מאי 2023

מסת"ב 978-965-7796-08-5 ISBN



תוכן ענינים

1	תקציר
3	א. מה זה פרוטקשן?
5	1. מניעי הפשיעה
6	2. התמריץ של הנסחטים לשלם
7	3. פרוטקשן כעברת חשיפה
8	4. יחסי טפיל-פונדקאי
9	5. המערכת האקולוגית-הכלכלית
13	6. פרוטקשן מערכתי מול פרוטקשן מזדמן
15	7. המשמעות הכלכלית של פשיעת הסד"ח
17	ב. אומדן תפוצה וסכומי גבייה בישראל
23	ג. המאבק בסד"ח – מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות?
28	1. הגדרת הפשע
30	2. שותפויות מוסדיות
31	3. תנועות התנגדות בקרב עסקים
32	4. מדידת הפרוטקשן
33	5. פנייה לקהילה
37	ד. פשיעת סד"ח בישראל – אתגרים מוכרים
37	1. מענה מוסדי לוקה בחסר
39	2. חברות השמירה כתשתית לגיטימית לפעילות בלתי-חוקית
43	3. מדידה חסרה

45	ה. המלצות מדיניות
47	ו. דרכי הפעולה המוצעות
47	1. טיפול בחקיקה בשלוש דרגות
50	2. שינוי אסדרת פעילותן של חברות השמירה
52	3. אכיפה בכלים כלכליים והקמת קרן חילוט לטובת המאבק בסד"ח
53	4. ארגוני חברה אזרחית
54	5. מדידה
55	6. פעילות אכיפה
57	נספחים
65	הערות



תקציר

תופעת הפרוטקשן, למרות היותה פשיעה פרטנית המופנית כלפי עסקים וחברות באזורים גיאוגרפיים מסוימים, היא למעשה פשיעה קולקטיבית שפוגעת בכולנו. מחקרים בעולם הראו כי במקומות מסחר ותעשייה צפופים, באזורים שבהם שלטון החוק מתקשה לקיים אכיפה נאותה, כמעט 100% מהעסקים יסכימו לשלם את דמי החסות ולא ידווחו על כך למשטרה. אומנם, כלי התקשורת ומספר מצומצם של גורמים רשמיים מתייחסים לבעיה זו כרווחת וכמחייבת טיפול, אולם להבדיל מפשיעות אחרות המיוחסות לפשע המאורגן בישראל, דוגמת סמים, גנבות, הימורים או זנות, עד כה לא נבנו בישראל כלים אפקטיביים דיים לבחינת התופעה ולהתמודדות איתה.

נייר זה מבקש לספק מענה לפער הזה בין הצורך הדוחק בפתרונות לפשע העמום שנקרא בישראל "סחיטת דמי חסות" (ובחו"ל – "פרוטקשן") לבין ההתעלמות המוסדית המוחלטת מפשיעה זו. נבקש לעשות זאת בשתי דרכים. ראשית, נספק למקבלי ההחלטות הבנה מעמיקה של פשיעה זו בישראל ובעולם. במהלך כתיבת המחקר השתמשנו בכמה מתודולוגיות שונות במטרה לבחון אם וכיצד ניתן להעריך עד כמה פשיעת הפרוטקשן נפוצה בישראל, החל בראיונות עם עובדי ציבור ואנשי חברות אבטחה, אשר נחשפים לפשיעת הפרוטקשן ברמה האישית, דרך התייחסות למחקרי הערכה של סדרי־גודל בשאר העולם, וכלה בשימוש במידע ונתונים שפורסמו בכלי התקשורת בישראל ובעולם. שנית, נסקור את דרכי המאבק בפשיעה, תוך הסתמכות על מחקר השוואתי וניירות מדיניות מכל העולם, ובתוך כך נעלה לדיון את השאלה המרכזית, והיא **אילו כלים חסרים כיום בישראל על־מנת לצמצם את היקפיה של פשיעת הפרוטקשן.**

ההמלצות העיקריות מבקשות לבנות תוכנית פעולה אסטרטגית למיגור פשיעת הפרוטקשן, מתוך כוונה לתקוף את הבעיה מכיוונים שונים ובאופן מדויק.

ההמלצה הראשונה היא הגדרת הפשיעה של סחיטת דמי חסות בחוק, אשר תאפשר: (1) אכיפה טובה יותר; (2) מדידה של פשיעה זו, על-מנת לגבש מדיניות מותאמת; (3) יכולת לבחון את יעילותה של המדיניות שגובשה. בתוך כך אנו ממליצים על דרגות שונות של טיפול בחקיקה – הגבוהה מביניהן תכלול הוספת סעיף "סחיטה מאורגנת" במסגרת תיקון לחוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003; דרגת הביניים תכלול הוספת סעיף סחיטת דמי חסות בתיקון לחוק העונשין, התשל"ז-1977, אשר יאפשר למערכת האכיפה והמשפט להתייחס באופן פרטני לעברות מסוג פרוטקשן, ובפרט למאפיינים הייחודיים של פשיעת הסד"ח; והדרגה הנמוכה תכלול תיקון לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, שיתיר מתן קנסות מנהליים, באופן שיאפשר להרחיב את האכיפה נגד מתן שירותי שמירה ללא רישיון.

המלצה נוספת נועדה למעשה לסגור פְּרָצָה שקיימת בתחום חברות השמירה – תיקון ושינוי של אסדרת חברות השמירה בישראל. אנו מחזקים ככלל את ההצעה הקיימת במסגרת תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשפ"ב-2022, אולם מסתייגים מהיקפה הנרחב, וממליצים לצמצם את האסדרה המוצעת בה לסעיפים הנאבקים בפרוטקשן באופן ישיר בלבד, על-מנת להקטין את הנזק שאסדרה זו תגרום לחברות שמירה לגיטימיות וליוזמות אזרחיות.

במסגרת המלצתנו השלישית אנו עוסקים בבלי אכיפה כלכליים, דוגמת מתן קנסות מנהליים, ובצורך בהקמתה של קרן חילוט ייעודית שתסייע לקורבנות הפרוטקשן ולמאבק בפשיעה זו.

שתי המלצות נוספות שנועדו לסייע למוסדות החוק בהתמודדותם עם התופעה הן ההמלצה לחזק את מוסדות החברה האזרחית אשר שואפים להילחם בפרוטקשן, בין היתר באמצעות עידוד אזרחים להתנגד לתשלום, וההמלצה לחזק את יכולות המדידה של פשיעה זו באמצעות כלי סקר חיצוניים שאינם תלויים בדיווחים משטרתיים.

לבסוף, אנו ממליצים על הקמתה של יחידת אכיפה ייעודית שתעסוק בגיבוש טקטיקות לחימה נגד פשיעת הפרוטקשן ובבניית מערך מודיעין שיאפשר לקצר הליכי הרשעה בפשיעה זו.



א. מה זה פרוטקשן?

אילו התבקשנו לשרטט מודל עסקי של ארגון פשיעה, ל"פרוטקשן" היה חלק מרכזי בפעילות השוטפת של הארגון. אבל מהו בעצם "פרוטקשן"?

הפרוטקשן הוא עסקה לא-סימטרית ולמעשה "טפילית" בין סוחט לנסחט, שעיקרה הוא עסקה שבה הנסחט משלם לסוחט בעבור שירות קיים או תואנת־שווא של שירות, בכפייה או ברמייה, תחת איום מרומז או מפורש באלימות.

במסגרת נייר זה אנו מבקשים לנתח את דפוסי הפעולה של עברת הפרוטקשן במטרה להגדיר אותה תוך התייחסות למורכבותה. בספרות זיהינו שתי הגדרות שנהוג להתייחס אליהן כאשר מדברים על פרוטקשן – האחת כללית יותר ומתייחסת למספר רב של דפוסי סחטנות במסגרת פעילותם של ארגוני הפשיעה, והאחרת פרטנית מאוד ומתייחסת לאופי הסחיטה במסגרת סחיטת דמי החסות:

• **"סחיטה מאורגנת"** (Extortion Racketeering) – מונח זה, המשמש בחוקיהן של רוב המדינות לציון פעילות מסוג פרוטקשן, מתייחס לכל פעילות קבוצתית או פעילות מאורגנת ושיטתית שמטרתה לסחוט תשלום או טובות־הנאה באמצעות שימוש בכוח או בכפייה, באיומים מפורשים או מרומזים, או בדרך מרמה.¹ עברה זו כוללת מגוון פעולות בעלות דפוסי סחטנות, הנעשות בדרך־כלל על־ידי ארגון אשר שולט או מתעתד לשלוט באזור מסוים – לרוב ארגון פשיעה (Organized Crime). בין אותן פעולות יכולה להימצא גם סחיטת דמי חסות, אולם לא בהכרח ולא

באופן בלעדי. עקרון ההתארגנות הוא משמעותי להשלטת פשיעת הפרוטקשן, מאחר שהוא הופך את מרכיב הכפייה לאלים פחות, שכן נדרשת מידה פחותה של שימוש בכוח על-מנת לשלוט במרחב מסוים.

• **"סחיטת דמי חסות" (Protection Racketeering) (להלן: "סד"ח)** – מונח זה אינו כולל מגוון רחב של פעילויות סחטניות, אלא מתייחס רק למקרים שבהם הנסחט משלם על שירות שהוא אינו מקבל בפועל. את ההגדרה הזו ניתן לחלק לשני רכיבים המתקיימים במקביל. רכיב אחד הוא סחיטת התשלום או טובת-ההנאה, קרי, דרישת תשלום מהנסחט תחת איום מפורש, מרומז או מובן מאליו. הרכיב האחר, אשר ייחודי לעברת הסד"ח, הוא תואנת-השווא של מתן השירות. לעיתים השירות אינו ניתן בפועל אך מוצהר כי הוא מסופק; לעיתים השירות מסופק אולם אין בו צורך או שנותן השירות הוא היוצר מלכתחילה את הצורך; ולעיתים קיים צורך בשירות אך הנסחט אינו רשאי לבחור ספק אחר.

חשוב להדגיש כי האיום במסגרת הפרוטקשן אינו חייב להיות מפורש. למשל, במקרה של תואנת-שווא של שירותי שמירה, הסוחט אינו מאיים, אלא עוסק ברמייה, בהציגו את עצמו כמי שמגן מפני אלימות אף שלמעשה הוא המקור לה.

במקרים רבים, בעיקר כאשר הסחיטה מאורגנת ונרחבת באזור, הנסחטים מכירים את ה"שיטה" ומודעים לכך שזה הנוהג בסביבתם, ולכן דרישת התשלום אינה צריכה לכלול איום מפורש. לעיתים אף נראה פניות יזומות של חלק מהקורבנות לסוחטים, במטרה להימנע מנזק עתידי.

ברוב המקרים המוכרים לנו מצג-השווא קשור לשירותי שמירה,² אשר בשל מיקודו בהגנה מפני אלימות קל להסוותו, אולם חוץ משירותי שמירה ייתכנו מקרי פרוטקשן במסגרת שירותים נוספים, דוגמת הלוואות, שירותי שליחויות,³ כפיית עובד שכיר או כפיית הגורם שיספק עבודות בנייה, עבודות עפר וכיוצא בהן, אפילו במסגרת מכרזי מדינה.⁴ המשותף לכל המקרים הללו הוא השירות שמסופק לכאורה ומהווה את התפאורה וסיפור-הרקע לסחיטה.

1. מניעי הפשיעה

לפשעים שונים יש מניעים שונים, ובדרך-כלל יש יותר ממניע אחד לפשע. כך, למשל, פושע עשוי להיות מונע משיקולים של שליטה וכוח, השגת הון ורווח, הנאה מסבלם של אחרים, רצון לנקום ועוד. לכן, על-מנת לקיים מערך אכיפה אפקטיבי נגד כל פשע באשר הוא, הן במישור המניעה והן במישור התגמול, חשוב להבין מהם המניעים לפשע. בנייר זה בחרנו להתייחס לשני המניעים העיקריים לפשיעת הפרוטקשן שיש לייחס להם חשיבות, לדעתנו, בעת מתן פתרונות.

(א) מניע כלכלי

עברת הפרוטקשן היא פשיעה שקל וזול להוציא לפועל – אין "מוצרים" או "תשתיות" יקרים, ולכן אין צורך להשקיע משאבים רבים בהסתרתם כמו בעברות הסמים, הנשק או ההימורים, ובשל כך גם הסיכונים הניטלים במסגרתה נמוכים יחסית. נוסף על כך, הפשע מבטיח הכנסה קבועה ובטוחה לאורך זמן, אשר מבטיחה ודאות תזרימית לסוחט, במיוחד במקרים שבהם הנסחט הוא בעל עסק המקיים אינטראקציה קבועה עם הסוחט. מסיבה זו הפרוטקשן מקושר פעמים רבות לארגוני פשיעה, אשר במובנים רבים הם ארגונים בעלי אופי עסקי, ואשר העברה אטרקטיבית במיוחד לגביהם.

נוסף על כך, בעברת הפרוטקשן יש מרכיב של הלבנת הון – החזרת המסחרית של "חברת שמירה" או של כל נותן שירות אחר מאפשרת לארגון הסוחט להלבין כספים, הן מכספי הסחיטה והן מאפיקי פשיעה אחרים, על-ידי הכנסתם – באמצעות חשבונות פיקטיביות – למחזור העסקי של אותה חברה.

(ב) כוח ושליטה בשטח – תיחום גיאוגרפי

עברות הפרוטקשן נוטות להיות מתוחמות בתא שטח מוגדר, גם אם השטח גדול או עצום. במקרים נדירים ארגון העוסק בסחיטה מהדרום יסחט עסק בצפון לפני שמיצה את כל האפשרויות באזורים קרובים יותר אליו. באופן טבעי הסחיטה נעשית בקרבה יחסית למקום מושבם של הסוחטים, בין היתר בשל הצורך בנוכחותם בשטח של "חיילי" הארגון לצורך הסחיטה והגבייה. נוכחות גבוהה זו מאותתת לעסקים שונים ולארגוני פשיעה על שליטתם במרחב, ומאפשרת גם איסוף מידע ומודיעין רלוונטי על מתחרים, גורמי אכיפה או מקורות הכנסה אפשריים נוספים.⁵ נוסף על כך, כאשר

כולם בסביבה נסחטים, בעל העסק יודע מה מצופה ממנו מבלי שהדברים נאמרים באופן מפורש, ובמקרים רבים עוד לפני שפנו אליו, מה שמקשה עוד יותר את ההרשעה בעברה זו.

התיחום הגיאוגרפי מתיישב עם תכונות יסודיות של ארגוני פשיעה, אשר שואפים לבלעדיות בפעילותם בתחומים שתחת שליטתם. בין ארגוני הפשיעה קיימת חלוקה ברורה לגבי אזורי פעילות (אם באמצעות הסכמה או קרטל ואם באמצעות שליטה בכוח). כל ארגון שולט על שטח נפרד, וקיימת הבנה בין כלל הצדדים מי "אחראי" על איזה שטח. למעשה, כל ניסיון לערער על חלוקת השטח מהווה מלחמה בין ארגוני פשיעה.

2. התמריץ של הנסחטים לשלם

המשוואה לגבי הנסחטים היא פשוטה: הדרך הזולה והבטוחה ביותר עבורם היא לשלם לסוחר, ולכן נראה נסחטים רבים שבחרים לשלם באופן מיידי, ללא ניסיון להתנגד.

עלויות הנזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מאי־תשלום יהיו תמיד גבוהות מדמי החסות שהם יתבקשו לשלם, בוודאי בטווח הקצר. תשלום דמי החסות יהיה זול יותר במידה משמעותית גם מהתשלום שיבקשו חברות שמירה על־מנת להגן על הנסחט מפני הסוחרים. מן העבר האחר, הנסחטים יודעים שהמדינה וגופי האכיפה יתקשו למנוע את הנזקים שצפויים להיגרם להם אם יתלוננו ויסרבו לשלם. נוסף על כל אלה, בשל עלויות הנזקים ונרחבות התופעה, חברות ביטוח מסרבות לבטח עסקים החשופים לעברת הפרוטקשן על בסיס הפרמיות הרגילות.⁶ תנאים אלו מביאים לידי כך שלנסחט הכי משתלם לשלם לסוחר. האפשרויות האחרות יקרות יותר ואינן מונעות את הפגיעה.

3. פרוטקשן בעברת חשיפה

"עברות חשיפה" הן עברות שקיים פער משמעותי בין מספר התלונות או הדיווחים עליהן לבין היקפן האמיתי. עברות מסוג זה מצריכות בדרך־כלל פעילות יזומה על־מנת לגלותן. אי־הדיווח יכול לנבוע מכך שכל המעורבים הישירים באירוע הפלילי שותפים לדבר העברה

**”מעגל-הקסמים
של עברת
הפרוטקשן: ככל
שמתלוננים
פחות, יש פחות
מידע לגבי היקף
העברה, והיכולת
לאכוף נפגעת;
וככל שהיכולת
לאכוף נמוכה
יותר, האמון
במוסדות החוק
פוחת, ולכן
קורבנות יעדיפו
לשלם ולא
להגיש תלונה.”**

– כפי שקורה, למשל, בעברות של שחיתות, סחר בסמים או בנשק, מעבר לא־חוקי של הגבול או הימורים – אולם קיימים גם מקרים שבהם יש קורבן אך מסיבות שונות הוא בוחר לא להתלונן, אם מפאת חשש שלו מסנקציות של העברייין, אם בשל חוסר אמון שלו במערכת בכל הנוגע בטיפול בבעיה, אם משום שלא משתלם לו להתלונן, ואם מסיבות אחרות. במקרים מסוימים התלונה כרוכה במאמץ בירוקרטי שמסרב לא להתליך, מה שמפחית עוד יותר את מספר התלונות.

לעברות מסוג פרוטקשן יש מאפיינים רבים של עברת חשיפה, בעיקר בשלב שבו העברה השתרשה באזור גיאוגרפי מסוים. במקרים רבים התועלת שבתלונה היא נמוכה יחסית, ובמקביל הנזק האפשרי, שעלול להגיע בצורה של פגיעה בגוף או ברכוש מצד הסוחט, הוא ממשי ומסתבר יותר. בדרך-כלל גם העלות של שכירת שירותי שמירה לגיטימיים נגד הסוחטים גבוהה באופן משמעותי מהסכום שהסוחטים דורשים מהנסחט. לנוכח שיקולי העלות-תועלת הללו, שיעור משמעותי מקרב הנסחטים יעדיפו לא להתלונן ולא לשכור שירותי שמירה, אלא לשלם לסוחט.

רמת דיווח נמוכה מקשה על גורמי האכיפה והסיוע להתמודד עם פשיעת הפרוטקשן בשתי רמות: ברמת המיקרו אין טיפול במקרים הלא-מדווחים, מאחר שלגופי האכיפה אין מידע או תלונה על עברה; וברמת המקרו התת-דיווח יוצר עיוורון לגבי היקף התופעה, הן ברמת התחנה והן ברמת המדיניות הארצית, ועל-כן מידת הדחיפות של הטיפול המערכתי בעברה מוגדרת כנמוכה יחסית מבחינתם של גופי האכיפה בפרט ושל המוסדות השלטוניים בכלל. רמת דיווח נמוכה אף מקשה את בחינת יעילותם של פתרונות מדיניות לאורך זמן. כך נוצר מעגל-קסמים – ככל שמתלוננים פחות, היכולת לאכוף נפגעת, וככל שהיכולת לאכוף נמוכה יותר, יתלוננו עוד פחות.⁷

מעגל-הקסמים של עברת הפרוטקשן:

ככל שמתלוננים פחות, יש פחות מידע לגבי היקף העברה, והיכולת לאכוף נפגעת;

וככל שהיכולת לאכוף נמוכה יותר, האמון במוסדות החוק פוחת, ולכן קורבנות יעדיפו לשלם ולא להגיש תלונה.

”את היחסים בין הסוחט לנסחט ניתן לתאר כיחסי טפיל ופונדקאי בטבע – הטפיל ניזון מהפונדקאי, אך מאפשר לו להמשיך להתקיים לתקופת זמן ממושכת, ולא מחסל אותו.“

4. יחסי טפיל-פונדקאי

את יחסי הסוחט והנסחט ניתן להשוות ליחסי טפיל ופונדקאי – הסוחט מזיק לנסחט, אולם האינטרס שלו הוא שהנסחט ימשיך להתקיים לאורך זמן, כדי שהוא יוכל להרוויח ממנו לאורך זמן. לכן אופי הפעילות העסקית של הנסחטים ישפיע על רמת הסחיטה: שיעורי הרווח, מידת השימוש במזומנים בעסק, המיקום של העסק (או של הפעילות העסקית שלו) ביחס למרכז העיר וכן מידת יציבותה הצפויה של הפעילות העסקית לאורך זמן – כל אלה משפיעים על הסכומים הנגבים ועל עלות הגבייה.

את היחסים בין הסוחט לנסחט ניתן לתאר כיחסי טפיל ופונדקאי בטבע – הטפיל ניזון מהפונדקאי, אך מאפשר לו להמשיך להתקיים לתקופת זמן ממושכת, ולא מחסל אותו.

לדוגמה, אתרי בנייה מהווים מטרה נוחה יותר לסוחטים, משום שהם אזורים שמושכים פחות תשומת־לב (גם כאשר הם בתוך העיר, שכן הם מגודרים), מתקיימת בהם פעילות עסקית שחלקה משולמת במזומנים, ויש בהם רכוש בעל ערך רב, אשר הנזקים שעלולים להיגרם לו בעקבות אי־תשלום הופכים את התשלום למשתלם יותר. הסוחטים מודעים ליכולות הכלכליות של הנסחטים השונים, ומתאימים את המחיר באופן שיוביל את קורבנותיהם להעדיף לשלם מאשר לפנות למשטרה. לכן, אף שהסחיטה אינה פוסחת על שום עסק, מרופאי שיניים ועד מרכזים מסחריים וקבלני בניין, יהיו תמיד עסקים שבהם התופעה נפוצה יותר וסכומי הכסף הנסחטים גבוהים יותר. מחקר שנעשה בסיציליה בשנת 2008 העריך את גובה התשלום לסוחטים במגזרים שונים, ומצא כי בעוד ברוב המגזרים שיעור הסחיטה הוא בין 2% ל-7% מהתרומה של עסק ממוצע במגזר לתוצר, במגזר הבנייה השיעור קופץ ל-15.7%⁸. הגורמים שעשויים להסביר הבדל זה, נוסף על פערי הרווח, הם קיומו של כסף לא־מדווח בידי הקבלנים, שימוש במזומנים, הארעיות של התחום והנטייה לבנות בשיפולי העיר ובאתרים שסגורים לתנועה. נמצא כי גם תחום התעשייה משלם יותר באופן יחסי, אולי בשל הנטייה של התעשייה להתמקד באזורים מוגדרים ומרוחקים מאזורי המגורים והמסחר. עסקים במגזר הפיננסי, לעומת זאת, למרות תרומתם הגבוהה יחסית לתוצר, משלמים מעט יחסית – רק 2.2%. ייתכן שהסיבה לכך היא התמקדותו של המגזר בבנייני משרדים במרכזי הערים, היכן שהמשטרה נוכחת יותר, השטח מאוכלס יותר, והגישה לנכסים בעלי ערך של העסקים נוחה פחות.

5. המערכת האקולוגית הכלכלית

ארגוני הפשיעה ישאפו תמיד להרחיב ככל האפשר את שליטתם בשטח, במטרה לחדור לתוך המערכת הכלכלית החוקית. פשיעה מסוג פרוטקשן מאפשרת לארגוני הפשיעה להגדיל את כוחם, ליצור תזרים הכנסה שוטף, ולגבש מעמד מונופוליסטי על האלימות והביטחון של התושבים באמצעות שליטה במגזר יצרני המספק שירותים אלו (שמירה וכיוצא בה).⁹

בהקשר של סד"ח ניתן להבחין בין שני מצבים בסיסיים אפשריים מבחינת שליטתו של ארגון פשיעה בשטח, אשר משפיעה על אופי הפשיעה:

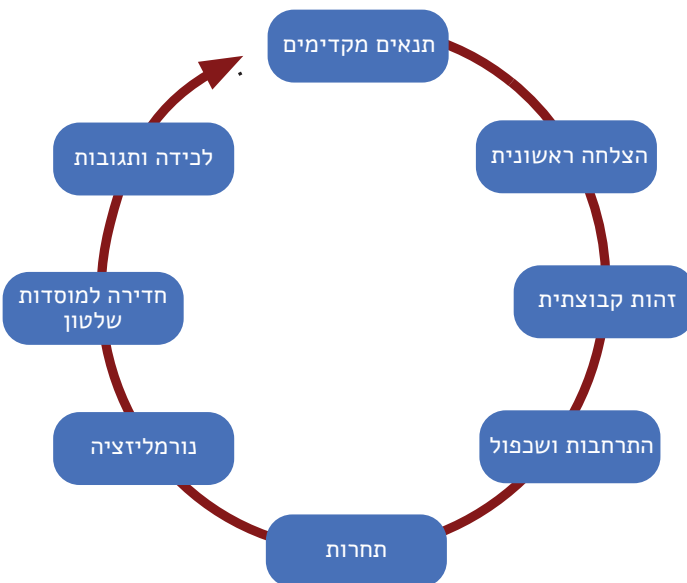
- **לפני ביסוס מעמדו של ארגון פשיעה בשטח** – כאשר בתא השטח אין עדיין שליטה של ארגון פשיעה, אם בשל העובדה שעד אז הסחיטה לא הייתה נהוגה שם ואם בשל מאבק טריטוריאלי עם ארגון אחר, רמת האלימות בין הסוחט לנסחט ובין סוחט אחד לאחר תהיה גבוהה יותר, רמת ההתנגדות של הציבור וגורמי אכיפת החוק תהיה גבוהה יותר, והסחיטה תיעשה באופן מפורש ובוטה יותר.
- **לאחר ביסוס מעמדו של ארגון פשיעה בשטח** – כאשר בתא השטח כבר התבססה שליטה של ארגון פשיעה, הסד"ח נהפך לחלק מהשגרה הכלכלית היומיומית של בעלי העסקים. במצב זה הקורבנות נוטים לקבל את המצב, ולעיתים אף להצדיק את התשלום, ולכן הם משלמים ללא נסיונות התנגדות רבים. יתרה מזו, פעמים רבות יזמים חדשים פונים מראש לסוחטים על-מנת לשלם. במצב זה גורמי אכיפת החוק עוסקים פחות במניעת פשיעה זו, לעיתים בשל מיעוט תלונות ולעיתים בשל הרצון בשקט, ובמקרים מסוימים הם אף מפנים יזמים חדשים לקבלת "שירותי" הגנה מהארגון הסוחט. רמת האלימות במצב זה נמוכה, הן בין הסוחט לנסחט, הן בין הסוחט לגורמי אכיפת החוק והן בין ארגוני הפשיעה המתחרים, המחלקים את השטח ביניהם באופן כזה שכל ארגון מהווה מונופול על האלימות ועל הביטחון בגזרה שלו. רבות מעסקאות הסחיטה נעשות תחת חוזה מסודר וחוקי.

”עיקר ההבדל בין מצב יציב למצב לא־יציב הוא שלפני הגעה למצב יציב ארגון הפשיעה הסוחט פועל באופן בוטה ואלים יותר, על־מנת לבסס את ”סמכותו” בתא השטח הנסחטים והן מול ארגוני הפשיעה הסוחט פועל באופן בוטה ואלים יותר, על־מנת לבסס את ’סמכותו’ בתא השטח הגיאוגרפי הן מול הנסחטים והן מול ארגוני הפשיעה המתחרים. במקרים כאלה צפוי שיוגשו תלונות רבות יותר למשטרה, ושיהיה קל יותר להרשיע. לעומת זאת, במצב יציב הסחיטה נעשית כבדרך שגרה, באופן שבו גם אין ביטוי לכפייה.”

עיקר ההבדל בין מצב יציב למצב לא־יציב הוא שלפני הגעה למצב יציב ארגון הפשיעה הסוחט פועל באופן בוטה ואלים יותר, על־מנת לבסס את ”סמכותו” בתא השטח הגיאוגרפי הן מול הנסחטים והן מול ארגוני הפשיעה המתחרים. במקרים כאלה צפוי שיוגשו תלונות רבות יותר למשטרה, ושיהיה קל יותר להרשיע. לעומת זאת, במצב יציב הסחיטה נעשית כבדרך שגרה, באופן שבו גם אין ביטוי מילולי לכפייה. לעיתים יזם אף פונה מראש לסוחט, כדי להימנע ממה שידוע שיקרה לו אם לא ישלם. במצב כזה מוגשות תלונות מעטות בלבד, ויש קושי רב להרשיע, ומכאן מעגל־הקסמים.

מחקרים שנערכו במדינות שבהן פשיעת הסחיטה רווחת מאוד, דוגמת איטליה או מקסיקו, מצאו כי אחוזי התשלום באזור מסוים קשורים להיקף השליטה של ארגוני הפשיעה באותו אזור. בערים או קהילות שבהם ארגוני הפשיעה שולטים לאורך זמן ומהווים גורמים דומיננטיים במערכת הכלכלית, יזמים רבים אף רואים בתשלום דמי החסות פעולה ”נורמלית” או ”טבעית”.¹⁰ תרשים 1 מציג את שלבי השתרשותו של הפרוטקשן במערכת האקולוגית־הכלכלית עד ליהפכותו לחלק בלתי־נפרד ממנה.

תרשים 1: שלבי השתרשותו של הפרוטקשן במערכת האקולוגית־הכלכלית¹¹



• **שלב 1: תנאים מקדימים** – סחיטת דמי חסות נקראת לפעמים גם "בת הדוד של עברת הסחיטה"¹², מאחר שהיא מתפתחת לרוב בסביבה עבריינית (גנבות, שוד, אלימות גוברת) שאותה יצרו הסוחטים עצמם, ואשר כעת הם מציעים לספק הגנה מפניה במסגרת הפרוטקשן.

• **שלב 2: הצלחה ראשונית** – הסוחטים מזהים הזדמנות ופונים לנסחט, לרוב תוך הצעה למחיר נמוך מספיק להניע ליצירת התקשרות ראשונית ולביסוס השותפות העסקית ביניהם. בתוך כך הארגון משיג הכרה ומבסס מוניטין בשטח, ובאמצעות יצירת זהות מסוימת, שכל חברי הארגון משויכים אליה, נוצרת ההצלחה הכלכלית הראשונית. כך, למשל, במקומות רבים בעולם התחיל הפרוטקשן להתבסס מתוך צורך אמיתי בשטח בהגנה מפני איומי פשיעה גוברים, כאשר לבעלי העסקים לא הייתה שום אפשרות לפנות לגורמי האכיפה לקבלת סיוע עקב היחלשותם של מוסדות השלטון באותו אזור. כתוצאה מכך הם נאלצו לשלם כסף ל"זמים" בשטח שהציעו להם הגנה תמורת תשלום.

• **שלב 3: זהות קבוצתית** – הארגון, בעקבות הצלחתו הראשונית, מחליט להתרחב, ויוצר התאגדות קבוצתית מאורגנת המאפשרת לפעול כקבוצה; בונה תשתית לפעילותן של "חברות האבטחה", בין ברישיון ובין באופן לא־חוקי; ומשיג כוח־אדם ומשאבים המאפשרים את הוצאתה לפועל של פעולת הסחיטה, החל בחיילים שיפנו לעסקים וכלה בביסוס מוניטין מאיים בשטח, המאפשר גבייה קלה יותר של דמי החסות במסווה של מתן שירותי שמירה, ולא כסחיטה אלימה.

• **שלב 4: התרחבות ושכפול** – כמו בכל עסק, לאחר ההצלחה הראשונית קיים רצון להתרחב ולשכפל את ההצלחה גם באזורים אחרים. בשלב זה תיתכן התנגשות עם ארגונים אחרים השולטים באותם אזורים או שנראה העתקה של הפרקטיקות הרווחיות הללו אל מקומות מרוחקים יותר שאינם נשלטים עדיין על־ידי ארגון פשיעה.

• **שלב 5: תחרות וחלוקת שטח קרטלית או מונופול על**

שטח – ניסיון של ארגונים אחרים להעתיק את הפרקטיקה בשטחי שליטה אחרים או התנגשות של ארגון פשיעה אחד עם אחר באותו שטח עלולים לבשר את תחילתה של תקופה אלימה במיוחד, אשר תאלץ את מוסדות החוק להגיב על־מנת לשמור על הסדר. במקומות שבהם מתקיים שלטון חוק תהיה עצירה מסוימת של פשיעת הפרוטקשן, ואילו במקומות שבהם שליטת החוק חלשה, המצב יחמיר ותופעת הסחיטה תלך ותתרחב.

• **שלב 6: נורמליזציה חברתית־תרבותית** – לאחר שארגון

מסוים הצליח לבסס את מעמדו כמונופול בטריטוריה מסוימת, הסחיטה נעשית אלימה פחות ופחות, ומתייצבת כתופעה רווחת של נוכלות עסקית. בשלב זה העסקים מקבלים על עצמם את דמי החסות כמיסוי לכל דבר.

• **שלב 7: חדירה למוסדות שלטון** – כאשר לא מתקיים

מאבק בארגוני הפשיעה, והפרוטקשן מתייצב באזור, ייתכן שנראה חדירה שלו למוסדות הציבוריים והפרטיים, בדמות שוחד לשוטרים, מערכות יחסים עם פוליטיקאים, קניית יכולת השפעה, שליטה במכרזים ודחיקת רגליהם של מתחרים בתחומים לגיטימיים אחרים (דוגמת קבלנות, מסגרות אשראי והליכי פשיטת־רגל (פש"ר)).

• **שלב 8: לכידה ותגובות** – אין מדובר בשלב נוסף

בהתבססות הסד"ח, אלא דווקא בהכרה של מוסדות המדינה בהתבססותו, בפעולות שהם נוקטים לשם מיטוטו ובתגובותיהם של ארגוני הפשיעה על כך.

על־מנת להבין לעומק את הבעייתיות שבהגעה לשלב 8, נסביר את ההבדלים בין פרוטקשן מערכתי לפרוטקשן מזדמן.

6. פרוטקשן מערכתי מול פרוטקשן מזדמן

ייסוד רשת חברתית-כלכלית שתהווה תשתית לחדירת הפשע המאורגן לתוך הכלכלה החוקית יכול להתאפשר רק באמצעות הפיכת עברת הפרוטקשן לפעילות נרחבת ובלתי־נפרדת משאר הפעילות הכלכלית של ארגוני הפשיעה. על־פי מכון טרנסקריימ (Transcrime),¹³ פעילות סד"ח תוגדר כ**מערכתית אם** היא נהפכה לחלק מההכנסה השוטפת של ארגוני הפשיעה השולטים באותו אזור, ובעקבות זאת הושרשה באופן עמוק במבנה הכלכלי של אזור גיאוגרפי מסוים. לעומת זאת, סד"ח מוגדר מזדמן או **אקראי** אם הוא נקודתי בלבד, ואין מדובר בהכנסה מרכזית וקבועה של ארגוני הפשיעה החולשים על אותו אזור.¹⁴ פעילות סד"ח מערכתית היא למעשה השלבים האחרונים (נורמליזציה וחדירה למוסדות) בהתפשטות של הפרוטקשן לתוך המערכת האקולוגית־הכלכלית.

דיאגו גמבטה, שכתב על המאפיה הסיציליאנית, גרס כי ככל שארגון פשיעה נעשה "יציב יותר", כלומר שולט באופן חזק יותר באזור מסוים, כן הוא נשען באופן נרחב יותר על פשיעת הפרוטקשן, באופן שהופך אותה לחלק מערכתי מכלכלת האזור. ההיגיון הארגוני העומד מאחורי הרחבת הפרוטקשן הוא שזו פשיעה שקל יותר לבצעה כאשר שיתוף־הפעולה מצד הקורבנות הוא מהיר ובשיעור גבוה.¹⁵ ככל שארגוני פשיעה רבים יותר יישענו באופן נרחב יותר על פרוטקשן כמקור הכנסה, דמי החסות ייהפכו למערכתיים, היקף פשיעת הפרוטקשן יגדל במקומות רבים ורחבים יותר, וכך החדירה לתוך המערכות הכלכליות תהיה רבה יותר (מצב יציב).

בדרך־כלל פרוטקשן ייהפך מאקראי למערכתי באזורים גיאוגרפיים שבהם למדינה יש יכולת מועטה בלבד לאכוף חקיקה. במקומות אלה נראה ארגונים המנתקים את עצמם מחוקי המדינה ונכנסים במקומם של המוסדות החוקיים האמורים לספק ביטחון לתושבים.¹⁶

ארגוני פשיעה מונופוליסטיים ישימו לעצמם כיעד מספר רב של קורבנות פרוטקשן, ובאמצעות אלימות וזריעת פחד יאלצו תושבים להעביר לידיהם באופן לא־חוקי כספים, רכוש, בעלות על נכסים, זכויות בעלות, הסכמים בדבר מכירת אדמות, זכויות לסובסידיות (חקלאים) ועוד, תוך שהם מחלקים ביניהם את השטחים ואת השליטה בשוק, ומתאמים ביניהם מחירים.¹⁷

**”למה בעצם
שאדם ישר והגון
ישלם דמי חסות
לאדם אחר שהוא
אינו מכיר ואינו
מעוניין בשירותיו?
מדוע איננו רואים
התנגדות גוברת
בקרב בעלי עסקים
באזורים המועדים
לפורענות
הפרוטקשן? ובכן,
כאשר התופעה
רווחת והאמון
במוסדות המדינה
קטן, עדיף
לקורבנות לשלם
מאשר לשאת
בהשלכות של
אי־תשלום.”**

מאידך גיסא, חשוב להדגיש כי לא תמיד נוכחות גבוהה יותר של מוסדות מדינתיים ושיטור רב יותר באותם אזורים יפחיתו את פשיעת הסד”ח, אלא לעיתים קרובות הגורמים שישפיעו יותר הם התשתית החוקית שלפיה קובעים את אופן התגובה ומידת הפעילות המשטרתית המתקיימת באותו שטח אל מול הארגונים. יתרה מזו, במקרים רבים ייתכן שהבדלים ברמת פשיעת הסד”ח בין הערים המרכזיות לפריפריה אינם נובעים בהכרח מרמות שונות של נוכחות משטרתית, אלא מנסיבות אזוריות שונות – בין שאלה נורמות חברתיות ותרבותיות, הרכב דמוגרפי מקומי או תשתית חוקית רעועה שבעטייה הפשיעה הארגונית מתפשטת בקלות רבה יותר באזורים מסוימים – שהובילו לתגובתיות־חסר של המשטרה אל מול הפשיעה.¹⁸ למשל, אם קיימות פעילויות סחיטה מסוימות שאינן מוגדרות בחוק כלא־חוקיות, ואולי אף מתאפשרות כעניין שבשגרה תחת הסכמים ואסדרות המיטיבים עם ארגוני הפשיעה (חברות השמירה, לדוגמה), אזי נראה התרחבות של פשיעת הסד”ח גם במקומות עם היקף שיטור רחב.¹⁹

פרוטקשן מערכתי הוא למעשה התשובה לשאלה מדוע אנשים מסכימים לשלם דמי חסות. אפשר לכאורה לתהות: למה בעצם שאדם ישר והגון ישלם דמי חסות לאדם אחר שהוא אינו מכיר ואינו מעוניין בשירותיו? מדוע איננו רואים התנגדות גוברת בקרב בעלי עסקים באזורים המועדים לפורענות הפרוטקשן? ובכן, כאשר התופעה רווחת והאמון במוסדות המדינה קטן, עדיף לקורבנות לשלם מאשר לשאת בהשלכות של אי־תשלום. לארגוני הפשיעה קל יותר לסחוט אם קיים שיעור ציות גבוה בקרב הקורבנות. במצב כזה, אף שמתקיימת מערכת יחסים של כפייה, לא נדרש מהסוחטים להפעיל כוח ומשאבים רבים על־מנת לקבל את התשלומים. שיעור ציות גבוה כזה מתאפשר אך ורק כאשר מתקיים פחד עז בקרב הקורבנות, וכאשר הסיכונים הצפויים כתוצאה מסירוב לשלם עולים בהרבה על הרווחים הכלכליים כתוצאה מאי־תשלום.

7. המשמעות הכלכלית של פשיעת הסד"ח

תופעת הפרוטקשן משפיעה על הכלכלה בכמה רבדים. השפעתה העיקרית דומה לזו של מערכת מס, ויש אף חוקרים הבוחרים להציגו כנטל מס נוסף על העסקים. כמו המס המדינתי, גם הפרוטקשן מקטין את התפוקה המיוצרת ומוביל לעליית מחירו של השירות שהנסחטים מציעים.²⁰ גם אם חלק מאובדן הערך מגיע לידי הסוחטים, חלק אחר פשוט מפסיק להתקיים, כלומר, נוצר "נטל עודף", שפירושו פגיעה ביעילות הכלכלית. משמעות הדבר היא שגם אם רווחיהם של ארגוני הפשיעה מפרנסים אנשים, נזקה של פשיעת הפרוטקשן עולה על "תועלתה".

רובד העלויות הראשון של פשיעת הפרוטקשן הוא הפגיעה בצמיחה הכלכלית של העסק שנפגע ישירות מהתשלום לסוחטים. עסק שמשלם פרוטקשן נאלץ להשקיע פחות בצמיחה ובפיתוח שלו עצמו, ובכך מנמעת הגדלה פוטנציאלית של התוצר העתידי. ניתן להשוות עברה זו למקרה קיצוני במיוחד של זגג המשלם לנער כדי שישבור חלונות על-מנת שעסקים יפנו אליו לצורך תיקונם. אילו נמנעה הסחיטה, לא היה צורך בהגנה מפניה, ואת עלות השמירה היה אפשר להשקיע באפיקים אחרים, כגון שיפור המוצר של העסק או כל צעד אחר שהיה מביא לידי התרחבות העסק וצמיחתו. בהקשר זה, כאשר איום הסד"ח קיים, גם תשלומים לחברות שמירה לגיטימיות הם חלק מהעלות של העסק, וגם אותם היה אפשר להשקיע באפיקים אחרים אלמלא המצב.

רובד העלויות השני הוא ערך הנזק הנגרם לנסחטים הבוחרים לא לשלם. מדובר בנזקים בדמות פגיעה בגוף או בקניין (נזק לציוד או לשטחי חקלאות, לדוגמה) שערכם הכלכלי עלול להגיע למאות אלפי ש"ח.²¹ מאחר שהסיכוי להיתפס על גרימת נזקים מסוג זה הוא נמוך ביותר ועלות הנזקים לרכוש גבוהה מאוד (שלא לדבר על החשש לחיי אדם), בסופו של דבר הרבה יותר משתלם לנסחט לשלם מאשר לא לשלם ולהתלונן במשטרה.

לבסוף, הרובד השלישי הוא העלויות התקציביות הנדרשות לשם אכיפה ומניעת התופעה. לכליאה, לתביעה ולהפעלת גופי האכיפה יש מחיר גבוה, המהווה חלק מנטל המס המושט על כלל הציבור.

מחקרים שבחנו את הצד הכלכלי של פשיעת הסד"ח מצאו, בצפוי, כי פשיעות מהסוג הזה מובילות לשאיבת הון מהמגזר החוקי לטובת המגזר הלא־חוקי. כך, למשל, באמצע שנות התשעים של המאה שעברה דיווח המרכז הרוסי לניתוח מדיניות חברתית־כלכלית כי שלושה רבעים מהעסקים הפרטיים ברוסיה נאלצו לשלם 10%–20% מהכנסותיהם לכנופיות,²² וכי הפרוטקשן הקטין את התוצר, כלומר, הפחית את ההון והעבודה במשק החוקי.²³ מחקר שנערך בשנת 2012 בשני אזורים שונים בדרום איטליה שנחשפו לפעילות המאפיה לאחר שנות השבעים מצא כי כניסתה של המאפיה הובילה לירידה של 16% בתמ"ג לנפש באזור.²⁴ מרגע שעברת הפרוטקשן נהפכת לחלק מן המערכת האקולוגית־הכלכלית, היא אומנם שקטה יותר ואלימה פחות, אולם עלותה עדיין גבוהה באזורים שבהם היא מתקיימת. יתרה מזו, הפגיעה בתוצר נובעת לא רק מהפגיעה בעסקים הפועלים באזור, אלא גם מהפגיעה באטרקטיביות הכלכלית של האזור לעסקים אחרים, אשר אלמלא הפרוטקשן ייתכן שהיו עוברים אליו.



ב. אומדן תפוצה וסכומי גבייה בישראל

**”בכל העולם קשה
מאוד לאמוד
עלויות מסדר שני,
אולם בישראל
קשה לאמוד גם את
התפוצה וסכומי
הגבייה הישירים,
שכן אין כאמור
כל מדידה של
הפשע – לא
במסגרת סקרי
למ”ס אנונימיים
ולא במסגרת
ספירת תיקי
”חקירה.”**

כפי שתיארנו לעיל בתת-פרק 8, לעלות המשקית הנובעת מעברות הפרוטקשן יש רכיבים רבים, ביניהם הערך שנסחט באופן ישיר מהעסקים או הנזק שנוצר לאלה שסירבו לשלם, וכן העלויות מסדר שני, הכוללות אובדן הכנסה פוטנציאלית ואיבוד תועלות מכספים שהיו יכולים להיות מושקעים בנושאים שאינם ”שמירה” או עקב הימנעות של כניסת עסקים לפעילות באזורים שבהם הסחיטה נפוצה.

בכל העולם קשה מאוד לאמוד עלויות מסדר שני, אולם בישראל קשה לאמוד גם את התפוצה וסכומי הגבייה הישירים, שכן אין כאמור כל מדידה של הפשע – לא במסגרת סקרי למ”ס אנונימיים ולא במסגרת ספירת תיקי חקירה. למעשה, כפי שצוין בחלק הקודם, מכיוון שאין חקיקה ייעודית לעברת הפרוטקשן והסד”ח, גם אם קיימת תלונה, היא מקוטלגת תחת עברות אחרות (בעיקר עברות סחיטה ”רגילות”).

על-מנת להעריך את מספר המקרים והסכום הנגבה בפועל, יש למצוא או להגדיר את ”המספר האפל”, שהוא מעין פקטור המבטא את הפער בין מספר המקרים המדווחים לבין המספר בפועל.²⁵ כך, למשל, מנתוני למ”ס לשנת 2021 עולה כי מידת אי-הדיווח על עברות מין עומד על 87%; ועל עברות מקוונות – על יותר מ-90%. אלה נתונים גבוהים המעידים כי עברות אלו הן עברות חשיפה. על-מנת לאמוד את ”המספר האפל” לגבי עברות הפרוטקשן, יש לערוך סקרי למ”ס, במטרה לאתר את הפער בין מספר המקרים המדווחים בסקר למספר הדיווחים במשטרה.

כאמור, בישראל אין תיקי חקירה המוגדרים תיקי סד"ח או פרוטקשן, אולם מנתונים שפורסמו על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת²⁶ עולה כי בין ינואר לאוקטובר 2021, מתוך כלל תיקי הסחיטה שנפתחו, 105 התבררו בבחינה פרטנית כתיקים של "סחיטת דמי חסות" (ראו טבלה 1).²⁷ בהתאמה לשנה שלמה מדובר ב-126 תיקים, ומתוך כלל 1,566 תיקי הסחיטה שנפתחו בשנה זו (לפי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל) מדובר בשיעור של כ-8% ממקרי הסחיטה.²⁸ נוסף על כך, בפילוח אזורי של הנתונים נראה כי באזורים הצפוניים תיקי הסחיטה העוסקים בסחיטת דמי חסות רבים מאלה שנפתחו בדרום. עקב מגבלות המידע הקיים לא ידוע אם מספר התלונות הרב יותר בצפון נובע משכיחותה הרבה יותר של פשיעת הסד"ח בצפון או שמא מכך שהסחיטה באזור זה טרם התבססה ולכן אופייה אגרסיבי יותר, ולפיכך אנשים מתלוננים עליה יותר לגורמי אכיפת החוק. מעדויות שונות שקיבלנו – הן מצפון-מערב המדינה, הן מצפון-מזרחה והן מדרומה – נראה שזה אכן המצב, כלומר, בכל אזור "המספר האפל" שונה.

טבלה 1: תיקי סד"ח שנפתחו בישראל מינואר עד אוקטובר 2021

מחוז	סד"ח – נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת ינואר-אוקטובר	התפלגות לפי מחוז	התאמה לשנה שלמה
צפון	41	39%	49.2
חוף (חיפה)	19	18%	22.8
דרום	16	15%	19.2
תל-אביב	12	11%	14.4
ירושלים	4	4%	4.8
מרכז	3	3%	3.6
להב 334 יאחב"ל	10	10%	12
סה"כ	105	100%	126

מספר המקרים בפועל

לפני קביעת אומדן למספר מקרי הסד"ח בפועל ביחס למספר התיקים, כלומר "מספר אפל", יש להביא בחשבון כמה גורמים ואינדיקציות:

1. פעמים רבות פנייה למשטרה יכולה לא להסתיים בתיק חקירה. משיחות שקיימנו עולה כי במקרים רבים אדם מגיע למשטרה על-מנת להתלונן על פרוטקשן, והמשטרה מפנה אותו לשכור את שירותיהן של חברות שמירה פרטיות. יתר על כן, במקרים מסוימים אותן חברות שמירה פרטיות הן למעשה הארגון הסוחט. בכל מקרה, הפנייה אינה מבטאת בפתיחת תיק חקירה.

2. גם אם הפנייה מקבלת טיפול חקירתי, היא יכולה להיות חלק מתיק חקירה גדול, הכולל כמה תלונות, כך שברור מלכתחילה שמספר תיקי החקירה אינו משקף את מספר הפניות למשטרה, כפי שנמצא בסקר.

3. משיחות עם גורמים בפרקליטות עולה כי לא כל תלונה הקשורה לפרוטקשן נרשמת בתיק סחיטה, קיימים מקרים שבהם תלונות אלו יכולות להגיע לתיקי אלימות, רכוש או הלבנת הון, אשר לא נבחנו כלל במחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

4. בכל אזור הדרום נפתחו 16 תיקי סחיטה בתקופה שנבדקה, אולם משיחות שקיימנו עם גורמים בדרום עולה כי באזורי תעשייה מסוימים כמעט כל המפעלים משלמים כופר בדרך זו או אחרת (תשלום ישיר או העסקה). מדובר במאות רבות של עסקים רק באזורי התעשייה.

5. בניגוד לרבות מן העברות האחרות, עברת הפרוטקשן (והסד"ח במיוחד) היא עברה שמתמשכת בדרך-כלל לאורך שנים, אולם סביר שהגשת התלונה עליה תרחש רק פעמים ספורות בתחילת התקופה ואז תיפסק, בעוד בפועל מספר ההתרחשויות של העברה רק ילך ויגדל עוד ועוד.

הסכומים הנגבים בפועל

אין נתונים מסודרים לגבי הסכומים הנגבים בישראל במסגרת הפרוטקשן, אלא רק הערכות שונות במסגרת כמה כתבות בתקשורת. לצורך הערכה – ובהינתן אופיו הטפילי של הפשע, רצון הסוחטים למקסם את הסכומים הנסחטים ותלותם ברווחיות העסק – בחרנו להניח כי בשל אופיים האוניוורסלי של עסקים, ולמרות הבדלים שקיימים בוודאי, קיים מתאם מסוים בין הסכומים הנגבים מעסקים בישראל לבין הסכומים הנגבים מעסקים דומים במדינות אחרות בעולם (כלומר, אם במדינה מסוימת קבלנים נסחטים בסכומים גבוהים, קיימת סבירות גבוהה שגם בישראל הם ייסחטו בסכומים גבוהים, לנוכח הדמיון באופי התפעול וברווחיות העסקית של מגזר זה במדינות השונות). הנתונים מחו"ל הותאמו על בסיס המגזר והתוצר לנפש.²⁹

לשם ההשוואה הנוכחית השתמשנו באומדנים ממחקר שנערך בסיציליה.³⁰ על בסיס היחס בין דמי הפרוטקשן הממוצעים ששולמו בכל מגזר בסיציליה בשנת 2006 לבין התוצר לנפש באיטליה באותה שנה, הוחלו האומדנים על המגזרים בישראל לפי התוצר לנפש בארץ בשנת 2022 (ראו טבלה 2).

טבלה 2: אומדן של סכום הפרוטקשן הממוצע ששילם עסק נסחט בישראל בשנת 2022, לפי מגזר עסקי, על בסיס האומדנים לשנת 2006 שחושבו לגבי סיציליה

מגזר	תשלום נשיעור מהתוצר לנפש ³¹	תשלום שנתי בש"ח ³²
חקלאות	21%	₪ 30,896
תעשייה	59%	₪ 85,099
ייצור	24%	₪ 34,487
בנייה	95%	₪ 137,608
שירותים	24%	₪ 35,029
מסחר	23%	₪ 33,132
פיננסי	52%	₪ 74,733
מגזרים אחרים	31%	₪ 45,395

על-פי האומדן, הסכום שכל עסק משלם לסוחטים הוא בסדר-גודל של עשרות אלפי שקלים בשנה, ומשתנה על-פי המגזר העסקי. ראוי להדגיש כי מדובר בממוצע לעסקים הנסחטים, ולא לכלל העסקים. האומדנים המתקבלים על בסיס הערכה זו דומים לעדויות שונות ששמענו ולהערכות של גורמים נוספים, ואולי אף נמוכים מהן. כך, למשל, נכתב בדוח השנתי של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לשנת 2021:

”על-פי הערכות גופי האכיפה, סכומי הגבייה נעים בין אלפי שקלים לעשרות אלפי שקלים בחודש מכל קורבן ומצטברים לכל הפחות למאות מיליוני שקלים מדי שנה, המשמשים את ארגוני הפשיעה להמשך הפעילות הפלילית או מולבנים על ידם בשיטות שונות, לרבות שימוש במערכת הפיננסית. תופעת סחיטת דמי החסות נוגעת במגוון רחב של סוגי עסקים: אתרי בנייה, בתי מלון, מסעדות, תעשיות בגדים, מזון, אתרי פסולת ונוספים. עם זאת, כיוון שסחיטת דמי חסות הינה עבירת חשיפה לאור חששם של הקורבנות מהגשת תלונה במשטרה, נראה כי היקף תופעת סחיטת דמי החסות לוקה בהערכת חסר ולפיכך הנתונים הקיימים נמוכים מן המצב בפועל.”³³

טבלה 3 מציגה טווח אפשרויות (טבלת רגישות) לאומדן העלויות הישירות של הסד”ח בשנת 2022.³⁴ טווח זה מבוסס על הנחה של 120 תיקי סחיטה בשנה העוסקים בסחיטת דמי חסות, ומחושב על-פי טווח של אומדנים לגבי שני גדלים: (א) ”המספר האפל”, המבטא את היחס בין מספר מקרי הסד”ח בפועל למספר התיקים העוסקים בסד”ח במשטרה; (ב) כמות הכסף הממוצעת הנגבית מכל עסק נסחט בשנה.

**טבלה 3: טווח העלויות הישירות המוערכות של הסד"ח בשנה
(במיליוני ש"ח) על-פי "המספר האפל" והסכום השנתי הממוצע
הנגבה מכל עסק נסחט, בהנחה של 120 תיקי סד"ח בשנה³⁵**

גבייה שנתית ממוצעת מהעסקים הנסחטים						"המספר האפל" (מספר המקרים בפועל על כל תיק)
₪84,000	₪72,000	₪60,000	₪48,000	₪36,000	₪24,000	
100.8	86.4	72	57.6	43.2	28.8	10
201.6	172.8	144	115.2	86.4	57.6	20
504	432	360	288	216	144	50
1,008	864	720	576	432	288	100
1,512	1,296	1,080	864	648	432	150
2,016	1,728	1,440	1,152	864	576	200

הנחות שמרניות מובילות לסדרי-גודל של מאות מיליוני ש"ח הנגבים מדי שנה במסגרת הסד"ח. הערכות אלו שמרניות במיוחד ביחס להערכות שפורסמו בכלי התקשורת השונים, המדברות על מיליארדים, וזאת ללא תחום הבנייה.³⁶

אולם גם הערכה שמרנית זו היא גבוהה למדי, ובהתחשב בכך שפיזור הנטל אינו אחיד מבחינה גיאוגרפית או מבחינת המגזר העסקי, משמעות הדבר היא שהנטל הרובץ על מגזרים ואזורים מסוימים הוא גבוה במיוחד. נוסף על כך, סכומים אלו אינם כוללים את כלל העלויות המשקיות הנובעות מעברות אלו, כגון הפסד צמיחה מאי-השקעת הכספים בפעילות העסקית, הימנעות של גופים מסחריים מלהשקיע באזורים שבהם הסחיטה נפוצה, עלויות אכיפה ועוד.



ג. המאבק בסד"ח – מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות?

**”רוב ההגדרות
האלה בחוק זהות
להגדרת הסחיטה
המאורגנת (כפי
שהוגדרה בתחילת
נייר זה), ואין
כמעט התייחסות
חוקית קונקרטיית
לפרקטיקה של
סחיטת דמי
חסות כפי שהיא
מתנהלת בפועל,
קרי, סחיטה
בתואנת־שווא של
מתן שירות.”**

סחיטת דמי חסות אינה פשיעה ייחודית לישראל של היום. היא הייתה נפוצה כאן עוד הרבה לפני קום המדינה,³⁷ והיא נפוצה במדינות רבות אחרות בעולם, מערביות ולא־מערביות. רובן, כמו ישראל, לא הגדירו בחוק את עברת הפרוטקשן בנפרד מעברות של סחיטה באלימות או באיומים. אומנם, ברוב המדינות שסקרנו קיימת בספר החוקים התייחסות לעברה מהסוג הזה, אולם רוב ההגדרות האלה בחוק זהות להגדרת הסחיטה המאורגנת (כפי שהוגדרה בתחילת נייר זה), ואין כמעט התייחסות חוקית קונקרטיית לפרקטיקה של סחיטת דמי חסות כפי שהיא מתנהלת בפועל, קרי, סחיטה בתואנת־שווא של מתן שירות.

הסיבה לכך שקשה למצוא הגדרה פרקטית של סד"ח היא שמרבית הספרות העוסקת בעברה מתייחסת לסחיטת דמי חסות כאל "תשלום שהקורבן משלם במטרה להימנע מפגיעה ברכוש או בביטחון הפיזי שלו או של קרוביו... התשלום נכפה על עסקים/חברות/אזרחים, לעיתים גם כשירות של הגנה מפני פושעים אחרים".³⁸ כלומר, מרכיב הכפייה בא לידי ביטוי במסגרת הסחיטה כפועל יוצא מן הנסיבות (למשל, אם מובהר לקורבן כי כולם משלמים בסביבה וכי זה מקובל, אם מציע השירות מוכר כבעל מוניטין אלים, אם האזור ידוע כפגיע לנזקי רכוש וכיוצא באלה), אף שהוא אינו מתקיים בהכרח במציאות, באופן שמאפשר ראייה נסיבתית במסגרת פשיעת הסחיטה ה"רגילה" המתקיימת ברוב המדינות כיום. כלומר, הקורבן עלול להרגיש מאוים בעקבות הנסיבות שבהן הוא מתבקש לשלם בעבור שירות מסוים, גם מבלי שהופנה כלפיו איום מפורש.

ככלל, קיימות בעולם שתי גישות עיקריות למאבק בסד"ח (ראו טבלה 4):³⁹

- **הגישה החוקית** – שימוש במוסדות המדינה, ברשויות המוקמות אד-הוק לצורך טיפול בבעיה, וכן בחקיקה ואכיפה שמותאמות לפשיעה, במטרה להגיע לכלל המעורבים, החל במבצע הפשיעה בשטח ועד ראשי הארגון שהפעילו אותו, להאשים אותם ולהרשיעם.
- **הגישה החברתית** – מעורבות של כלל השחקנים החברתיים (בעלי העסקים, הצרכנים, עמותות המסייעות לקורבנות וכלל הציבור) בקמפיינים חברתיים שמטרתם השרשת נורמות חברתיות של התנגדות למאבק, באופן שיאפשר לקדם תרבות התנגדותית לפשיעת הסד"ח ללא עלות גבוהה מצד המדינה.

טבלה 4: שתי הגישות העיקריות למאבק בסד"ח

נורמות חוקיות	נורמות חברתיות
קרימינליזציה של סד"ח	התנגדות לתשלום דמי חסות
חילוט נכסים והחרמת משאבים של ארגוני פשיעה	דיווח לרשויות על בקשה לתשלום דמי חסות
פיצוי קורבנות של ארגוני הפשיעה	הימנעות של צרכנים מקנייה בעסקים המשלמים פרוטקשן (או בחירה לקנות בעסקים המסרבים לשלם לסוחטים)

ממשלות יבחרו לרוב להיאבק בפשיעת הסד"ח באמצעות הגישה החוקית ("מלמעלה למטה"), הכוללת אכיפה נרחבת של חקיקה, ענישה מחמירה והגברת אמצעי השיטור בשטח, בעוד ארגוני חברה אזרחית הפועלים בשטח יובילו קמפיינים חינוכיים ושיח ציבורי של שינוי הנורמות הקיימות (דיווח על הפשע, במקום תשלום והסתרה) ויספקו תמיכה נפשית וכלכלית לקורבנות.⁴⁰

בארצות-הברית, למשל, בחרו להילחם בפשיעת דמי החסות באמצעות הגישה החוקית באופן מלא, וחוקקו את חוק ריקו (The Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act – RICO), שהוליד כמה שינויים מרכזיים וחשובים במאבק מול הפשיעה המאורגנת. חוק ריקו עוצב במקור נגד הפשיעה המאורגנת, במטרה

להיאבק במאמצייהן של המאפיות להשיג כוח והון באמצעים בלתי־חוקיים. ברמה הכללית ביותר, חקיקת ריקו אוסרת על כל אדם או ארגון לייסד, לתפעל, לרכוש או להשקיע בעסק או במיזם עסקי, בין חוקי ובין לא־חוקי, בעל הכנסות או מימון שהושגו באמצעות "דפוסי פעולה סחטניים"⁴¹ (pattern of racketeering activity)⁴² או פעילויות סחטניות.⁴³ תחת חוק פדרלי זה הוגדרו שלושים וחמישה פשעים נפרדים מאותו סוג פשיעה הקרוי racketeering (שפירושו סחיטה, הונאה או מעשה נוכלות), ביניהם רצח, חטיפה, סחיטה, פדופיליה, הימורים בלתי־חוקיים, הלבנת כספים, סחר בבני־אדם, הונאת ביטוח, אימוץ בלתי־חוקי, התעמרות בעדים ועוד. הענישה המרביית בגין עברות אלו היא עד עשרים שנות מאסר בצד פיצויים. פרוטקשן הוא אחד מהפשעים הללו, ועל־כן מצב חוקי זה מאפשר לאזרחים לתבוע את הפושעים בבית־משפט אזרחי ולקבל פיצויים אם הייתה הפרה של חוק זה (למשל, אם הצליחו להוכיח דפוסי סחיטה או פעילות במסגרת ארגוני פשיעה בעת ההתקשרות העסקית).⁴⁴ חוק ריקו גם פתר את הפרצה בחוק שהגנה על ה"בוסים". לפני החוק היה אפשר לעצור את השליחים, אבל היה קשה מאוד להגיע לראשי ארגוני הפשיעה ששלחו אותם ולהאשים אותם בפשע. חוק ריקו אפשר להעמיד לדין גם את שולחי הסוחטים.

באיטליה, לעומת זאת, הגישה היא שחייבת להתקיים סינרגייה בין הטיפול בפשיעה המאורגנת באופן כללי לבין הטיפול בפשיעת הסד"ח באופן פרטני, ועל־כן המדיניות כוללת גם פתרון באמצעות חברה אזרחית לצד פתרונות מוסדיים יותר.⁴⁵ לפיכך הוגדרה חקיקה ייעודית שאפשרה להעמיד לדין את הסוחטים (mafiosi), וננקטו פעולות כגון פרסום פעילות המשטרה במסגרת המאבק לצד הגברת נוכחות משטרתית באזורים המועדים לפורענות, ומינוי מפקח הממונה על תיאום לאומי של יוזמות ופעילויות למאבק בפשיעה המאורגנת בכלל ובפעולות הסחיטה הנעשות על־ידי המאפיה בפרט. במסגרת זאת הוקמה קרן סולידריות לטובת קורבנות הסחיטה של הפשיעה המאורגנת וקורבנות השוק השחור של ההלוואות בריבית, נקבעה מדיניות להגנת עדים ומשתפי־פעולה, עוצבה מסגרת חוקית המאפשרת לארגוני חברה אזרחית ליטול חלק פעיל במלחמה נגד הפשיעה המאורגנת ופעילויות המאפיה, וגובשו תוכניות תמיכה בקורבנות הנשענות על כספים של קרן הסולידריות. חילוט הנכסים והסבתם לשימוש ציבורי וחברתי לרווחת הציבור נועדו להעניק משמעות סימבולית וכלכלית לענישת הסוחטים, ובמקביל לתמוך

באזרחים המתנגדים לתשלום דמי חסות. המדינה אף העניקה תעודות רשמיות לבעלי חנויות שהתנגדו באופן מוצהר לתשלום דמי חסות, במטרה לאותת הן לפושעים והן לצרכנים כי היא מקדמת תרבות של אי־שיתוף־פעולה עם פשיעה זו והתנגדות לה.

שיפור החקיקה בנושא הסד"ח מאפשר אומנם למוסדות לפעול למאסרם של הפושעים ולחילוט נכסיהם, ויוצר תשתית לפעילותה של החברה האזרחית בנושא זה, אולם הוא אינו מספק עדיין מענה לתת־דיווח של הקורבנות ואינו מעורר אצלם שינוי התנהגותי. לכן יש חשיבות רבה לפעילות החברתית בנושא, שמיועדת להשריש נורמות חברתיות־תרבותיות של התנגדות לתשלום דמי חסות ודיווח למשטרה, במקום הלגיטימציה המערכתית שנוצרה לתשלום דמי החסות.

טבלה 5: הצעדים העיקריים שנקטו במסגרת המאבק בסד"ח בארצות־הברית ובאיטליה

איטליה	ארצות־הברית
חקיקה ייעודית + פרסום פעילות המשטרה בנושא	חקיקת חוק ריקו (RICO)
מינוי מפקח הממונה על תיאום לאומי של פעולות המאבק בפרוטקשן	הגדרה (תחת חוק ריקו) של שלושים וחמישה פשעים נפרדים, ביניהם רצח, חטיפה, סחיטה, פדופיליה, הימורים בלתי־חוקיים, הלבנת הון, סחר בבני־אדם, אימוץ בלתי־חוקי, התעמרות בעדים וסד"ח, עם ענישה של עד עשרים שנות מאסר + פיצויים
הקמת קרן סולידריות	מתן אפשרות לאזרחים לתבוע את הסוחטים בבית־משפט אזרחי ולקבל פיצויים
קביעת מדיניות להגנת עדים ומשתפי־פעולה, המעודדת את בעלי העסקים והצרכנים להתנגד לתשלום דמי החסות	סגירת הפרצה בחוק שהגנה על ה"בוסים" ופתיחת האפשרות להעמיד לדין גם את שולחי הסוחטים
עיצוב מסגרת חוקית המאפשרת לחברה האזרחית ליטול חלק במאבק בסד"ח	
חילוט נכסים והסבתם לשימוש ציבורי וחברתי לרווחת הציבור	

מחקר שבחן את השלכותיהם של צעדי מדיניות שונים שנקטו במסגרת המאבק בסד"ח על המערכת האקולוגית-הכלכלית שבמסגרתה פועלת המאפיה ערך ניסוי באמצעות יצירת תרחישי התנהגות של השחקנים השונים במסגרת פעילותה של המאפיה הסיציליאנית בחמש תקופות.⁴⁶ המחקר בחן את אסטרטגיות הפעולה של השחקנים בכל תקופה, ומצא כי כאשר נקטו צעדים חוקיים מעטים בלבד, פעלה המאפיה ללא חשש ודרשה סכומים גבוהים, ומי שסירב לשלם נענש באלימות. המחקר הראה כי הוספת צעדים חוקיים המוכוונים נגד פעילות סד"ח סייעה אומנם בשיפור האפקטיביות של המדינה בתפיסת הפושעים ובהספקת סיוע לקורבנות, אולם בהמשך הובילה לשינוי התנהגותי של המאפיה – במקום לסחוט בגלוי, השתמשו הפושעים בדרכים מעודנות יותר שאפשרו להם להתחמק מענישה, ביניהן הפחתת הסכומים הנדרשים אך דרישתם ממספר גדול יותר של קורבנות. בשנות התשעים נוצרה תשתית מדינית שאפשרה לארגוני חברה אזרחית להיכנס ולפעול בשטח, ובשנות האלפיים החלו לקדם נורמות חברתיות דוגמת יוזמות חינוכיות בבתי-ספר או קמפיילים ציבוריים המעבירים מסרים של עידוד התנגדות לסד"ח. ההדמיה הראתה כי הוספתן של הנורמות החברתיות הובילה להחלשת כוחה של המאפיה במקביל לשינוי משמעותי בהתנהגות ובתפיסות של האזרחים.⁴⁷

1. הגדרת הפשע

בבסיסו של כל מאבק חוקי-נורמטיבי בפשיעת הסד"ח נמצאת הגדרת הפשיעה אשר מאפשרת לאכוף את החוק ולהרשיע בפשע. כאשר בוחנים את ההגדרות בחוקיהן של מדינות שונות, רואים כי בכל מדינה יש מרכיבים שונים מעט בהגדרת האופן שבו הפרוטקשן מתנהל. למשל, מדינות מסוימות מגדירות "פרוטקשן מסוג מאפיה" של חברות שמירה אלימות שהקורבנות משלמים להן תמורת הגנה, ואילו באחרות הפרוטקשן נתפס כעברת צווארון לבן, שבמסגרתה רשתות פשיעה נוקטות פעולות מסוג הטיית מכרזים וכיוצא בהן. בבולגריה, למשל, אדם אשר מייסד או מוביל ארגון פשיעה, ותוך כדי כך מבצע עסקאות או משיג רווח באמצעות שימוש בכוח או בהשלטת פחד, ייענש במאסר בין שלוש לשמונה שנים. עונש זה מעיד על הגדרה מהסוג הראשון שצוין. לעומת זאת, בארצות-הברית הוסיף הקונגרס תיקון לחקיקת RICO המאפשר לאדם פרטי לתבוע בתביעה אזרחית (בבית-משפט מדינתי או פדרלי) בגין נזקים שנגרמו לו או לרכושו אם הצליח להוכיח כי הנזק נגרם במסגרת פשיעות מסוג racketeering.

על־אף ההבדלים התרבותיים, בחינה רוחבית של הגדרת הפשיעה בחוק מראה כי רוב המדינות נשענו על הגדרת עברת הסחיטה בחוק והוסיפו תיקונים ותוספות לנושא הסחיטה המאורגנת, שנכללת בפשיעת הפרוטקשן. ההיגיון מאחורי זה הוא שלרוב מדובר בפשיעה שיטתית של קבוצות מאורגנות, בדרך־כלל ארגוני פשיעה, היוצרות תשתית של מערכות סחיטה על בסיס קבוע בטריטוריה מסוימת, וקל יותר להרשיע בעברה של סחיטת דמי חסות אם היא נעשית כחלק ממערך פלילי נרחב יותר של ארגוני הפשיעה.

קשה מאוד להגדיר עברה מסוג סחיטת דמי חסות בנפרד מסחיטה "רגילה", אולם היא פשיעה בפני עצמה, ואף כזאת הפוגעת באזרחים במידה נרחבת יותר מסחיטה נקודתית. לפיכך מדינות רבות, ביניהן גרמניה, צ'כיה, אסטוניה, צרפת, הונגריה, לטביה, פורטוגל ורומניה, מצאו פתרון־ביניים ובחרו להישען על הגדרת עברת הסחיטה באיומים ולהוסיף החמרת ענישה במקרה שהסחיטה נעשתה במסגרת חברות בארגוני פשיעה.

על־אף האמור, יש גם מדינות שחוקקו חקיקה ייעודית לעברת הפרוטקשן, בנפרד מעברת הסחיטה המאורגנת. באוסטריה, למשל, סחיטה מוגדרת כ"כפיית אדם, באמצעות אלימות או איומים, לעשות פעולה, להימנע מפעולה או לשאת התנהגות שנכפית עליו או גורמת לו הפסדים", ואילו התוספת לעניין הפרוטקשן היא "כאשר הסחיטה נעשית (1) על בסיס מתן שירות עסקי (2) כלפי אותו אדם שוב ושוב לאורך תקופה ממושכת" (ראו נספח ג). סקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבחנה את הגדרת הפרוטקשן בחמש מדינות – בריטניה, קנדה, ארצות־הברית, גרמניה וצרפת – הראתה גם היא כי נעשה שימוש בהגדרת עברת הסחיטה לשם אכיפת ענישה נגד גובי דמי חסות, וכי בחלקן ביצוע עברת הסחיטה על־ידי ארגוני פשיעה או על־ידי מי שנוטלים חלק בארגונים אלו מהווה נסיבה מחמירה בענישה.⁴⁸

"קשה מאוד להגדיר עברה מסוג סחיטת דמי חסות בנפרד מסחיטה "רגילה", אולם היא פשיעה בפני עצמה, ואף כזאת הפוגעת באזרחים במידה נרחבת ושיטתית יותר מסחיטה נקודתית. לפיכך מדינות רבות, ביניהן גרמניה, צ'כיה, אסטוניה, צרפת, הונגריה, לטביה, פורטוגל ורומניה, מצאו פתרון־ביניים ובחרו להישען על הגדרת עברת הסחיטה באיומים ולהוסיף החמרת ענישה במקרה שהסחיטה נעשתה במסגרת חברות בארגוני פשיעה."

בסקירת ההגדרות החוקיות לפרוטקשן הקיימות בעשרים ושבע מדינות החברות באיחוד האירופי זיהינו ארבעה מרכיבים החוזרים על עצמם במדינות השונות:⁴⁹

1. שימוש באלימות, בכוח (לא בהכרח פיזי) או בכפיית שירותים כלפי הקורבן;

2. הכרחה או שידול של הקורבן להתנהג או לפעול באופן מסוים;

3. הנזק שההתנהגות הנתונה עלולה לגרום לקורבן או לפרטים אחרים;

4. הרווח הנובע מהתנהגות זו למבצע העברה או לפרטים אחרים.

בסקירה של מדינות נוספות הצלחנו לזהות מרכיבים נוספים של הגדרת פשיעת הפרוטקשן, אשר הוכנסו בחקיקות השונות על-מנת לאפשר למערכת המשפט להתגבר על הקושי שבעמימות הפשע:⁵⁰

5. תואנת־שווא של שירות – בחינה אם קיים קשר בין השירות הניתן לתוצאה;

6. חופש הבחירה של הלקוח – בחינה אם התקיימה סכנה אפשרית לשלומם או לשלום רכושן;

7. קשר בין מציע השירות לסיכונים המובילים לבחירה בשירות המוצע;

8. ספק שירות לא־לגיטימי – התנהלות החברה מעידה על חוסר לגיטימיות אף אם יש לה רשיון עסק;

9. מרכיב הטפיליות – פעולת הסחיטה חוזרת על עצמה, בין כלפי אותו קורבן ובין כלפי קורבנות אחרים.

2. שותפויות מוסדיות

עירוב משמעותי של כמה שיותר שחקנים יוצר אמון במוסדות, המוביל לשיתוף-פעולה רב ולהצלחתן של היוזמות המדיניות.

פעילויות הסד"ח אינן מתוחמות בזמן, אלא נעשות באופן מתמשך החוזר על עצמו, בין שזו אותה חנות המשלמת בכל חודש ובין שזה אותו קבלן בנייה המבצע כמה עבודות באזור ומשלם כל פעם מחדש. מציאות יומיומית שבה עסקים נסחטים לאורך שנים רבות תתקיים אך ורק בנסיבות גיאוגרפיות וחוקיות-נורמטיביות-חברתיות שבהן המשאבים שארגוני הפשיעה נדרשים להשקיע בפעילות נמוכים יחסית והתשואה גבוהה. כך, למשל, מחקר שביקש לאפיין את פשיעת הסד"ח בסיציליה הראה כי המגזרים העסקיים שסופגים את מרב העלויות הם ענפי הבנייה, המסחר (בעיקר הקמעונאי), המוסכים והמסעדות, כלומר, כל אותם עסקים שממוקמים לרוב באזורי תעשייה או ברחובות ראשיים בצפיפות גבוהה, באופן שמקל על הסוחטים לסחוט באופן נוח ולהשיג כמה שיותר קורבנות בכמה שפחות השקעה ועלויות.⁵¹

תשלומי הפרוטקשן הקבועים הללו מְמַצְבִּים את ארגוני הפשיעה כבעלי שליטה אזורית, ולכן כל אימת שאזרח משלם דמי חסות, מדובר בכניעה לרעיון שמי ששולט בשטח הוא ארגון הפשיעה, ולא מוסדות החוק, כפי שאכן קורה כיום בגואטמלה. ככל שתחושת הביטחון של האזרחים פוחתת באזורים גיאוגרפיים מסוימים, ורמת האמון שלהם במוסדות החוק נשחקת, קיים סיכוי גבוה יותר שהם ישלמו את דמי החסות.

מחקר שבחן את התנהלותם של קורבנות הפרוטקשן במדינות יוון, בולגריה, איטליה, רומניה, ספרד ובריטניה – המוגדרות כמדינות שמתקיים בהן "פרוטקשן מערכתי" – הראה כי רוב הקורבנות מעדיפים לציית לדרישות הפרוטקשן, ופונים לרשויות רק כאשר המחיר עולה במידה משמעותית או כאשר האלימות כלפיהם מסלימה. סקירת התיקים המשטורתיים והכתבות בתקשורת סביב אותם קורבנות שבחרו להתנגד ולדווח למשטרה הראתה כי רוב הקורבנות הללו שילמו בתחילה את דמי החסות.⁵² אמון במוסדות הוא מרכיב מרכזי גם בעת הצגת פתרונות לפשיעה, שכן גם מדיניות

"אמון במוסדות הוא מרכיב מרכזי גם בעת הצגת פתרונות לפשיעה, שכן גם מדיניות שנראית לנו טובה עלולה להיכשל אם לאזרחים נראה שהיא אינה מספקת את המענה הראוי לבעיה."

שנראית לנו טובה עלולה להיכשל אם לאזרחים נראה שהיא אינה מספקת את המענה הראוי לבעיה. בהונדורס ייסד משרד המסחר והכלכלה שותפות בין החברות הגדולות במשק לבין יחידת השיטור הייעודית שהוקמה למאבק בתופעת הסחיטה המאורגנת, אולם הצלחתה הייתה חלקית בלבד מאחר שהיא מיקדה את עבודתה של היחידה רק באוכלוסייה עסקית מסוימת והזניחה את העסקים הקטנים והבינוניים, אשר נעשקו אף יותר באותה תקופה. בעקבות זאת איבדו רוב האזרחים את האמון במוסדות החוקיים, ונמנעה תנועת התנגדות מקיפה שהייתה יכולה לרשום הצלחה במאבק בסד"ח.⁵³

3. תנועות התנגדות בקרב עסקים

תשתית מוסדית וחברתית המכירה בפשיעה ומסמנת לאזרחים כי יש רצון לטפל בה עשויה לעודד התנגדות לתשלום ודיווח על פרוטקשן בקרב קורבנות.

במקומות רבים בעולם מתייחסים לפרוטקשן כמו אל מס נוסף המושת על בעלי העסקים. ברגע שהפרוטקשן נהפך לחלק בלתי־נפרד מהכלכלה המקומית, קשה מאוד להיאבק בו. עסקי הפרוטקשן של דרום־אפריקה שגשגו מאוד לפני הסגרים של COVID 19 בשנת 2020, עקב תרבות בילויים ומועדונים לילית, אשר באמצעות "מס" מסוים מן הרווחים של הברים והמסעדות סיפקה לארגוני הפשיעה הכנסה קבועה. מרגע שהחלו הסגרים ומקור ההכנסה הזה נעצר כמעט לחלוטין, מי שספג את ההשלכות היו העסקים שהורשו לעבוד במהלך היום, דוגמת מכולות, בתי־קפה ומלונות, אשר נאלצו להשלים את "ההכנסות האבודות" של אותם ארגונים ולשלם להם סכומים של עד כ־1,200 דולר בחודש. בנפאל הובילו רמות האלימות והפשיעה הגבוהות להאמרת העלויות של שכירת שירותי אבטחה ושמירה. כתוצאה מכך נאלצו חלק מהעסקים לסגור את שעריהם, ורק החברות האמידות הצליחו לשרוד, ואף שגשגו בעקבות צמצום התחרות מולן. בעקבות זאת החלו אותם עסקים לדרוש שיוקם כוח משטרי מיוחד וחמוש שיוקדש אך ורק להגנה על עסקים, והחלו לפעול לשיפור הדיאלוג בין המגזר הפרטי לציבורי. במדינות כספרד נמצא קשר ישיר בין ההתנגדות לסד"ח לבין הפחתת שיעורי הפשיעה, אשר נהפכה למשתלמת פחות.⁵⁴

4. מדידת הפרוטקשן

מדידה אפקטיבית של פשיעת הסד"ח עשויה לגשר על הפער הקיים בין היקף הפשיעה למספר התלונות, ולייעל את תהליכי קבלת ההחלטות.

מדידה אפקטיבית תוכל להתרחש בעזרתם של כלים חוקיים, דוגמת סקרים ממשלתיים, וכלים חברתיים, הכוללים פעילויות לעידוד דיווח על התופעה. הדוגמה המוכרת ביותר של כלי למדידת פרוטקשן במדינות השונות היא "סקרי הסיכונים" לעסקים, המתקיימים אחת לכמה שנים במדינות כבריטניה⁵⁵ (שם מחסור בחקיקה ייעודית לפשיעה מקשה את מדידתה), איטליה ומקסיקו,⁵⁶ ומועברים על-ידי גופים רשמיים או עמותות. לסקרי סיכונים יש יתרונות חשובים בהשוואה לספירת תיקי נאשמים:

1. מענה אנונימי על סקר מאפשר לגלות מספר גדול יותר של מקרי סד"ח, מאחר שסביר שהקורבנות ירגישו נוח יותר לדווח במסגרתו מאשר במסגרת תלונה במשטרה. בעקבות זאת יהיה אפשר לגבש אומדן לגבי התת-דיווח של פשיעת הפרוטקשן.
2. סקר כולל מגוון רחב של עסקים, מה שמאפשר לבחון את התופעה לפי סוגי קורבנות, מגזרים עסקיים, עלויות לעסק וסגנון הסחיטה, ולא רק לפי אזורים גיאוגרפיים כמו המידע הקיים כיום.
3. מעקב קבוע אחר התופעה עשוי לסייע בהבנת אופן התפתחותה לאורך זמן ולפי המדיניות כלפיה, וכן בבחינת האפקטיביות של פעולות שונות.
4. פרסום נתונים רשמיים ומדויקים על התופעה יכול גם להגביר את המודעות הציבורית לעוצמת התופעה ולמשמעותה.

"מדידה אפקטיבית תוכל להתרחש בעזרתם של כלים חוקיים, דוגמת סקרים ממשלתיים, וכלים חברתיים, הכוללים פעילויות לעידוד דיווח על התופעה. הדוגמה המוכרת ביותר של כלי למדידת פרוטקשן במדינות השונות היא "סקרי הסיכונים" לעסקים, המתקיימים אחת לכמה שנים במדינות כבריטניה (שם מחסור בחקיקה ייעודית לפשיעה מקשה את מדידתה), איטליה ומקסיקו, ומועברים על-ידי גופים רשמיים או עמותות."

באיטליה, למשל, נערך סקר ענקי בשנת 2008, שכלל 11,477 עסקים. הממצאים הראו כי פשיעת הסד"ח נפוצה בדרום איטליה יותר מפי שניים מאשר בצפונה (8.1% לעומת 3.4%, בהתאמה). על-פי תשובותיהם של הנסקרים, רק 6.6% מהעסקים שנשחטו הגישו תלונה במשטרה, 19.8% דיווחו אך לא הגישו תלונה רשמית, ו-73.6% לא דיווחו כלל.⁵⁷

מעבר לסקרים, כלים ממשלתיים של שיתוף הציבור, הפעלת הציבור ועידודו לדווח על הפשיעה, גם אם לא במסגרת תלונה רשמית, הם המפתח להחזרת האמון של הקורבנות במוסדות החוק, ועשויים לאפשר בחינה של ההשלכות הכלכליות הנרחבות של התופעה וטיפול בהן.

5. פנייה לקהילה

לקמפיינים ציבוריים יש פוטנציאל גבוה לקדם את הוקעתה של פשיעת הסד"ח, את הפיכתה ללא-לגיטימית בקרב התושבים ואת הוצאתה מתוך המערכת הכלכלית.

נורמות חברתיות של התנגדות לסד"ח מושרשות כיום במקומות רבים בעולם, אולם הספרות העוסקת בפשיעה המאורגנת לוקה בחסר בכל הנוגע במחקר סביב ההתנגדות האזרחית לסד"ח, ומקרי-הבוחן הקיימים נלקחים בדרך-כלל ממקומות שבהם הסד"ח משולב עם פשיעה אלימה נוספת שאינה מאפשרת לתושבים להתקיים. במקומות דוגמת העיר מִדִּיין בקולומביה או סיוודד חוארז שבמקסיקו, בעלי העסקים לא רק התנגדו לשלם דמי חסות, אלא גם שיתפו פעולה עם המדינה במטרה לשים קץ לתופעה. בעיר סן-מיגל שבאל-סלוודור, בעלי עסקים שיתפו פעולה עם המשטרה במטרה לתפוס חברי כנופיות שנמצאו מעורבים בסד"ח. יש מקומות שבהם נכנסו בעלי העסקים למשא-ומתן מול סוחטי דמי החסות הגדולים במטרה לשנות את תנאי התשלום.⁵⁸ הדוגמה המעניינת ביותר של התנגדות לסד"ח נמצאת בסיציליה שבאיטליה, שם קיים ארגון חברה אזרחית בשם Addiopizzo, שתרגום שמו הוא "להתראות סחיטה". ארגון זה נוסד במטרה לנטר חנויות ועסקים שמצהירים כי הם מסרבים לשלם

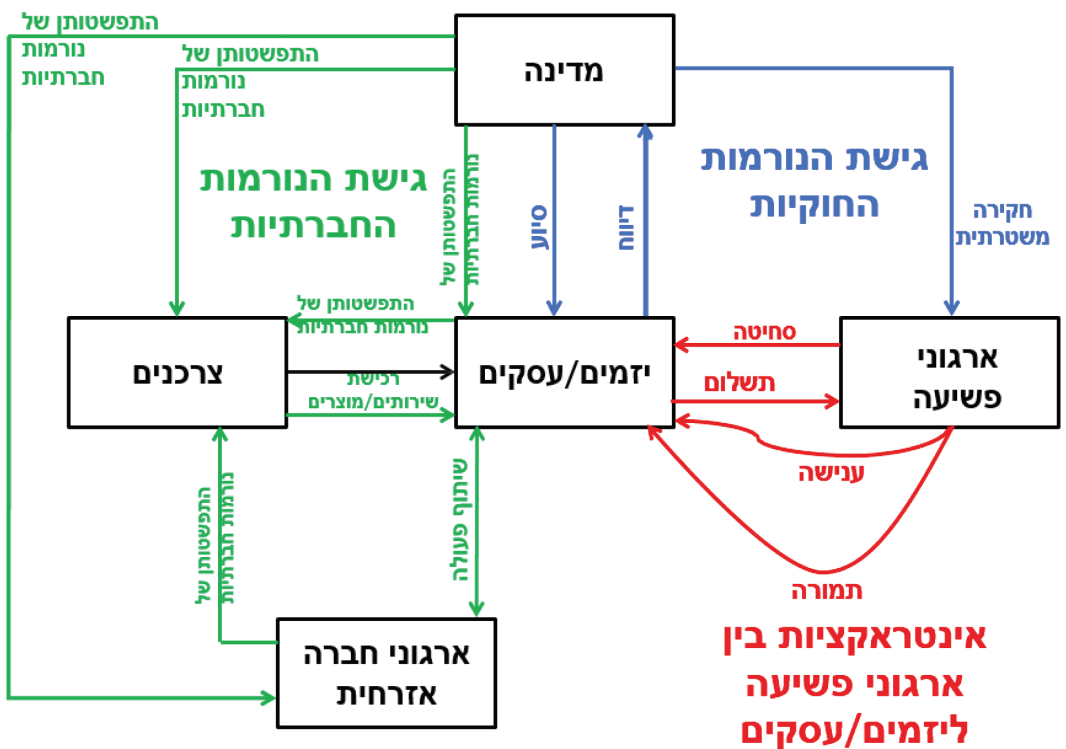
דמי חסות, וזאת על־מנת לעודד צרכנים לקנות באותם עסקים ולתמוך בהם. כיום יש כ־1,000 עסקים רשומים בארגון, וניכרת תמיכה גדולה בקרב התושבים ("אני משלם למי שלא משלם"). נוסף על כך, מעדות של חברי מאפיה עולה כי הם החליטו לדלג על החנויות ששמו את השלט של התנועה בכניסה, מאחר שהם הבינו כי אין טעם אפילו לנסות.

מחקר שנערך בשנת 2021 בשיתוף־פעולה של חוקרים משלוש אוניברסיטאות – ממקסיקו, מספרד ומאיטליה – הראה כי גם פעילות סד"ח מצומצמת מאוד, או אפילו רק חשש מזיקה של אזורים מסוימים לסד"ח, עלולים להשפיע בצורה ניכרת ביותר על התוצר ושיעורי האבטלה.⁵⁹ אותו מחקר מציע למעשה כי הפתרון מצוי בפעולות מקומיות מניעתיות, ולא בפעילות לאומית של מאבק בפשיעה זו, מאחר שמדובר בפשיעה משתלמת ביותר (לנוכח הסיכוי הנמוך להיתפס והרווחים הגבוהים לעומת הענישה הקלה).⁶⁰ אך כאן עלינו להיות זהירים, כמובן, בבחירה חד־משמעית של דרך אחת להתמודדות, וראוי לשקול את שני הפתרונות בהתאם למשוואת העלות-תועלת שכל אחד מהם יוצר. כך, למשל, בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוזכרה לעיל, אשר בחנה את המצב בבריטניה, בקנדה, בארצות־הברית, בגרמניה ובצרפת, נמצא כי גרמניה הצליחה "להשתלט" על תופעת הפרוטקשן, בעוד בריטניה נמנית עם המדינות המוגדרות כבעלות פגיעות גבוהה לתופעת סחיטת דמי החסות, וזאת אף־על־פי שבשתיהן אין חקיקה ייעודית לעברת הסד"ח (מה שהיה אמור לכאורה להגביר את שכיחותה בגרמניה), ובשתיהן יש תוכניות סיוע לקורבנות ברמה גבוהה (מה שהיה אמור לכאורה להפחית את פגיעותה של בריטניה לפשיעת הסד"ח) (ראו טבלה 6).⁶¹ אם כן, מה עשוי להסביר את ההבדל ביניהן? ייתכן שההבדל נובע ממידת המערכתיות של הפשע או מרמת האלימות של ארגוני הפשיעה. בגרמניה הפרוטקשן אקראי ו"ארעי" יותר, כלומר, במקומות הגיאוגרפיים שבהם הוא מתרחש הוא אינו חלק משמעותי מהכלכלה המקומית, ואילו בבריטניה מתמודדים עם פשיעת סד"ח המרוכזת במקומות גיאוגרפיים ספציפיים, שם היא נהפכה למערכתית, כך שדמי החסות נהיו חלק מהמערכת הכלכלית של אותם אזורים. ישראל מזכירה יותר את בריטניה במובנים הללו, כאשר בוחנים מה שקורה כיום בצפון הארץ ובדרומה.

טבלה 6: מאפיינים בסיסיים של פשיעת הסד"ח ושל ההתמודדות עימה בבריטניה ובגרמניה⁶²

בריטניה	גרמניה
מוגדרת כבעלת פגיעות גבוהה לתופעת הסד"ח	מוגדרת כבעלת פגיעות נמוכה לתופעת הסד"ח
אין חקיקה ייעודית לפרוטקשן	אין חקיקה ייעודית לפרוטקשן
תוכניות סיוע לקורבנות ברמה גבוהה	תוכניות סיוע לקורבנות ברמה גבוהה
פשיעה מרוכזת במקומות גיאוגרפיים ספציפיים	פרוטקשן "ארעי" המפוזר על-פני מקומות גיאוגרפיים רבים

תרשים 2: השפעתן של נורמות חוקיות מול נורמות חברתיות במסגרת המאבק בפרוטקשן



דיווח – התנגדות לשלם ודיווח לרשויות על איומים או נזקים שנגרמו; במקרים מסוימים יוביל הדיווח לשיתוף פעולה נגד הסוחטים, באמצעות סיוע לחקירות משטרתיות או הספקת מידע מודיעיני.

סיוע – המדינה מספקת אמצעי תמיכה לקורבנות.

חקירה משטרתית – פתיחת חקירה בעקבות דיווחים/מידע; המשטרה יכולה לפנות גם ליזמים שלא דיווחו, בבקשה שישתפו פעולה, ואף להשיג שיתוף פעולה מצד הסוחטים הזוטרים הנחקרים, במטרה להיאבק בפשיעה.

רכישת שירותים/מוצרים – צרכנים מחזקים את תנועת ההתנגדות לסד"ח באמצעות החלטה מודעת לרכוש מוצרים ושירותים רק מעסקים אשר הצטרפו למאבק האזרחי והצהירו כי לא ישלמו דמי חסות.

שיתוף פעולה – העסקים נוקטים פעולות הצהרתיות המעידות על חברתם לארגונים לא־ממשלתיים המובילים תנועות אזרחיות של התנגדות לסד"ח, ובכך הם מסמנים לסוחטים שיש סיכוי גבוה שהפעל ידווח וכן מאפשרים לצרכנים להצטרף למאבק באמצעות הבחירה לקנות רק בחנויות שהצהירו כי הן אינן משלמות פרוטקשן.

סחיטה – דרישה של ארגון פשיעה לתשלום דמי חסות.⁶⁵

ענישה – אם הנסחט החליט לא לשלם, הוא יוענש באמצעות פגיעה ישירה ברכושו, על־מנת להעביר את המסר גם לנסחט עצמו וגם לאחרים.

תמורה – פרוטקשן או מדבקות סימון שבאמצעותן ארגוני הפשיעה מסמנים כי קיבלו דמי חסות ולכן בית־העסק נהנה מחסותם ואין לפגוע בו.

תשלום – הסכמת הקורבנות לשלם דמי חסות.



ד. פשיעת סד"ח בישראל – אתגרים מוכרים

1. מענה מוסדי לוקה בחסר

האתגר: בחוק העונשין, התשל"ז-1977, אין התייחסות לפשיעת הסד"ח. במקרים רבים הסד"ח כבר מצוי בשלב היציב, ולכן אין רצון במוסדות לעורר אלימות, ולקורבנות אין כתובת גם מבחינת סיוע שאינו אכיפתי.

אומנם קיימת בישראל חקיקה נרחבת לטיפול בארגוני הפשיעה האחראים לפשיעת הסד"ח, אבל דמי החסות הם מעין תת־פשיעה אשר נופלת לרוב בין הכסאות ואינה מטופלת כראוי. הכוונה היא שהרשעה בגביית דמי חסות תושג תמיד רק לאחר שנים רבות של חקירה מודיעינית נרחבת של הארגון, ורק אם תתאפשר הרשעה גם בפשעים נוספים, כך שלקורבן הסד"ח אין באמת אפשרות להתלונן במשטרה על דרישת דמי החסות ולקבל מענה בזמן־אמת. לכן גם קורה לא אחת שקורבנות מסכימים לשלם בהתחלה את הסכומים הקטנים שנדרשים מהם, מתוך חשש אמיתי לבטחונם ולבטחון רכושם, אבל אם הסוחטים מחליטים להכפיל פתאום את הסכום והקורבן פונה למשטרה, לשוטרים אין יכולת לפעול בנושא.⁶⁴ נכון למועד כתיבתן של שורות אלה אין עדיין במדינת־ישראל הגדרה מפורשת בחוק לסחיטת דמי חסות או לסחיטה מאורגנת. לכן מבחינתם של גורמי האכיפה, אם אין מדובר בסחיטה באיומים לפי ההגדרה הקיימת בחוק העונשין, אזי מדובר בעסקה כלכלית רגילה שבה נתן השירות פשוט החליט להעלות את המחיר. יתרה מזו, גם אם התקבלה מלכתחילה תלונה על סחיטה, במקרים של סחיטת דמי

**”נכון למועד
כתיבתן של שורות
אלה אין עדיין
במדינת־ישראל
הגדרה מפורשת
בחוק לסחיטת
דמי חסות או
לסחיטה מאורגנת.
לכן מבחינתם של
גורמי האכיפה, אם
אין מדובר בסחיטה
באיומים לפי
ההגדרה הקיימת
בחוק העונשין,
אזי מדובר בעסקה
כלכלית רגילה.”**

חסות קיים קושי משמעותי להוכיח את העברה. הסוחט אינו צריך לומר שום דבר שמסגיר את הסחיטה, ולמעשה פעמים רבות הוא מחזיק ברישיון של חברת שמירה ויכול להציג את פעילותו כשיווק שירותי שמירה, גם אם שני הצדדים יודעים היטב במה מדובר ומה יקרה אם לא תיחתם העסקה.

על-פי סעיף 428 לחוק העונשין, מעשה סחיטה באיומים מוגדר כך:

”המאיים על אדם בכתב, בעל פה או בהתנהגות, בפגיעה שלא כדין בגופו או בגוף אדם אחר, בחירותם, ברכושם, בפרנסתם, בשמם הטוב או בצנעת הפרט שלהם, או מאיים על אדם לפרסם או להימנע מפרסם דבר הנוגע לו או לאדם אחר, או מטיל אימה על אדם בדרך אחרת, הכל כדי להניע את האדם לעשות מעשה או להימנע ממעשה שהוא רשאי לעשותו, דינו – מאסר שבע שנים; נעשו המעשה או המחדל מפני איום או הטלת אימה כאמור או במהלכם, דינו – מאסר תשע שנים.”

אומנם, בסעיפים 427 עד 430 לחוק העונשין קיימות צורות שונות של סחיטה, אולם אין בהם התייחסות קונקרטית ל”סחיטה בתואנה של מתן שירות לנסחט” או ל”דפוסי פעולה סחטניים תחת מעטה ארגוני”. בשל כך פעמים רבות, גם אם מוגש כתב אישום ומושגת הרשעה, היא ברף הנמוך של העברה (”נטילת נכסים לשם סחיטה”), שאינו מוביל לענישה מחמירה. מספר ההרשעות המועט ורמת הענישה הנמוכה פוגמים בתחושת הצורך של גורמי האכיפה והמשפט להציב את הנושא במקום גבוה בסדר העדיפויות, כמתבקש ממצב הפשיעה החמור בשטח.

2. חברות השמירה כתשתית לגיטימית לפעילות בלתי-חוקית

”הסוחטים מסווים את פעילותם כפעילות של חברות שמירה לגיטימיות, שאפילו משלמות מיסים וכך מאפשרות להם להלבין הון. פעילות סחיטה הנעשית במסגרת חברת שמירה רשומה יכולה להוות פלטפורמה להלבנת הון דרך ה’פעילות’ של חברת השמירה, ובאמצעות פעילויות אחרות בחברת השמירה, כגון ניקיון וכדומה.”

האתגר: חברות עסקיות בעלות רישיון שמירה משמשות חזית חוקית לפשיעת הסד”ח, שכן כל העברות הכספיים נעשות תחת מעטה חוזי עסקי עם חשבונות. אם החברה רשומה כבעלת רישיון ומספקת חשבונות בעבור תשלום דמי שמירה, קשה הרבה יותר להוכיח שהעסק נסחט.

בישראל יש כ-400 חברות אבטחה רשומות וכמה עשרות חברות שמירה (שאינן מעסיקות בהכרח שומרים המצוידיים בנשק), אך חסרים נתונים לגבי מספר האנשים שעובדים בשמירה ואינם בעלים או מנהלים של חברת שמירה או משרד שמירה. חברות שמירה הן חברות שקיבלו מהמדינה רישיון שמירה, ויש להן בעלים מוצהרים ושכירים שמתפקדים לכאורה כמאבטחים. גם אם מדובר באנשי ארגוני פשיעה שלמטרה יש מידע עליהם, ניתן לעקוף את המכשול הזה באמצעות רישום אנשי-קש מטעמם – ”קופים”. הדבר מקשה מאוד את האכיפה המשטרתית, מאחר שבכל עת מתקיים מבנה מדרגי המרחיק את ראש הארגון מהפשע: ארגון המפעיל מערך סחיטה ישתמש בדרך-כלל ב”חיילים”, וגם אם גורמי האכיפה יצליחו בסוף להרשיע את אחד ה”חיילים” על בסיס האינטראקציה בינו לבין הנסחטים, הם יתקשו להרשיע על בסיס זה את ראש הארגון ללא הגדרת הארגון כארגון פשיעה (תהליך שאינו פשוט מבחינה משפטית). נוסף על כך, התשלום המסודר לחברת השמירה מאפשר להלבנת הון של כספי הסחיטה, ואף להלבנת הון ממקורות אחרים באמצעות חשבונות פיקטיביות. הסוחטים מסווים את פעילותם כפעילות של חברות שמירה לגיטימיות, שאפילו משלמות מיסים וכך מאפשרות להם להלבין הון. פעילות סחיטה הנעשית במסגרת חברת שמירה רשומה יכולה להוות פלטפורמה להלבנת הון דרך ה”פעילות” של חברת השמירה, ובאמצעות פעילויות אחרות בחברת השמירה, כגון ניקיון וכדומה.

בבחינת תיקי אי-יחידוש רישיון של שש חברות אבטחה בישראל⁶⁵ שהפעילו סחיטה מסוג פרוטקשן⁶⁶ מצאנו כמה פרטים שמאיינים את הפרוטקשן בישראל ואשר יש להתייחס אליהם בעת דיון בפתרונות המוצעים – בין כתיקונים לחקיקה הקיימת ובין במסגרת החקיקה המתהווה:

1. שיטת הסחיטה – הפעילות העבריינית במסגרת ארגון

הפשיעה כללה מעשי סחיטה ואיומים, בין מפורשים ובין ברמיזה, שבגינם נאלצו קבלנים, תאגידיים ועסקים להיענות להצעת הסוחטים ולקבל שירותי שמירה מטעם חברות שמירה שפעלו בקשר עם ארגון הפשיעה. בפועל, פעמים רבות, אותו נותן שירות שאינו הבחירה המועדפת לא העניק שמירה כלל או סיפק שמירה שלא הייתה שמירה אקטיבית. קבלני בנייה שלא נעתרו להצעת השמירה ולא שילמו דמי חסות סבלו מנזקים קשים באתרי הבנייה, אשר נפסקו עם קבלת הצעת ה"שמירה" ותשלום דמי החסות.

2. שיטת הלבנת הכספים – על־מנת להשתמט מתשלום

לרשויות המס ולהסוות את המקור האמיתי של ההכנסות – דמי חסות – חברות האבטחה המואשמות רכשו חשבונות פיקטיביות מחברות־קש העוסקות לכאורה בשמירה (חלקן ללא רישיון וחלקן לגיטימיות ובעלות רישיון כדון). חברות אלו הוציאו חשבונות פיקטיביות בהיקף כולל של עשרות מיליוני שקלים בגין עבודות שמירה שהן ביצעו לכאורה, ובכך ביססו את התשתית להכשרת הכספים.

3. האישומים – חלק מהחברות הואשמו בגין פעילות בארגוני

פשיעה ובעברות הלבנת הון, וחלק הואשמו בעברות מע"מ ומס הכנסה בלבד. כמו־כן, ממידע בכלי התקשורת נמצא כי בחלק מהמקרים הוגשו כתבי אישום נגד בעלים החברות בגין סחיטה באיומים ועושה.⁶⁷

4. הליך שלילת הרישיון – במשך כל זמן החקירה

המשטרתית, הוועדה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשרד המשפטים (להלן: הוועדה) לא הייתה מודעת למידע שנאסף נגד אותן חברות אבטחה, ולכן חידשה את רישיון מדי שנה (בהתאם לסעיף 28 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב־1972). מסיבות חקירתיות ומודיעיניות נחשפה הוועדה לפרטים רק לאחר הגשת כתבי האישום, ורק אז היה ביכולתה לקבל החלטה לשלול את הרישיון, כלומר להפסיק את חידושו. התצהיר שהוגש למשרד המשפטים בהליך קבלת הרישיון, שבו בעלי חברת האבטחה מאשרים כי כלל קבלני־המשנה שהם עובדים איתם אכן עובדים ברישיון, היווה ראיה מנהלית נוספת במסגרת כתבי האישום שהוגשו בעת שלילת הרישיון. בחלק מהמקרים הוגש ערעור על ההחלטה, ובית־המשפט פסק כי על הוועדה לדון מחדש בשלילת הרישיון.

הליך רישוין של חברות השמירה – הבעיות והפתרון המוסדי המוצע כיום

הנפקת/חידוש רישוין לחברות שמירה

נכון למועד כתיבתן של שורות אלו, רישום חברת שמירה בישראל הוא תהליך פשוט יחסית אם אין צורך באישור לנשיאת כלי ירייה. הרישוין ניתן לאישיות המשפטית (החברה), ואת בדיקת הח"פ מבצעים לגבי מבקש הרישוין (הבעלים). על חברת השמירה להגיש "תצהיר-מגן"⁶⁸, מסמכי התאגדות מרשם החברות וכן אישור ביטוח להגנה על צד ג. בתצהיר-המגן, שנחתם לפני עורך-דין, על חברות האבטחה לפרט את כל קבלני-המשנה שהן עובדות איתם, ובטרם ניתן הרישוין, הוועדה בודקת אם לקבלני-המשנה יש רישוין תקף כדן.

במקרים מסוימים מחליטים מסיבות שונות לערוך בדיקת עבר פלילי לבעלים ולמנהל. במקרים אלו, אם לשניהם אין עבר פלילי, מנפיקים רישוין שמירה. אם יש להם (או לאחד מהם) עבר פלילי, הוועדה דנה מחדש בבקשה לחידוש הרישוין, לפי סעיף 2 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה. מבקשים את הרישום הפלילי מהמשטרה, ומחליטים בוועדה אם החומר עולה כדי ראיות מנהליות, ואם כן, אם הוא מקים עילה לאי-הענקת רישוין. הוועדה מזמנת את המבקש ושומעת אותו לפני שהיא מקבלת החלטה בעניינו. מלבד זה לא מתקיימת שום בדיקה נוספת לגבי המבקש, לרבות בדיקה מודיעינית, וזאת אף-על-פי שיש בוועדה נציגים מהמשרד לבטחון הפנים.

במשרד המשפטים הודגש לפנינו כי הם אינם עוסקים כלל בהבדל בין חברות חמושות לחברות לא-חמושות, וכי כל התחום של רישוין כלי ירייה נמצא תחת ידיו של המשרד לבטחון הפנים. הבעייתיות הגדולה ביותר שבה נתקלנו בעת בחינתו של הליך הרישוין האמור היא שאין קשר בין אנשי משרד המשפטים לבין הפעילות המודיעינית המתרחשת ב"שטח", ולכן הליכי הרישוין נמשכים כרגיל והרשיונות ניתנים למעשה עד לנקודה שבה מתקבל עדכון מן המשטרה בנוגע להליך חקירה המתקיים נגד חברה מסוימת. לכן, אם אין במאגרי המידע רישום פלילי, גם לא תהיה שום נורת אזהרה שתאותת למחדשי הרישוין כי יש כאן משהו שאינו כשורה. בעיה נוספת שעולה מתהליך זה היא בחינת הרקע של חברות השמירה, שבמסגרתה, מפאת מחסור בכוח-אדם, בודקים רק את הבעלים והמנהלים, ולא את יתר העובדים, וחסר מידע לגבי האזורים שהחברה מספקת בהם שירותי שמירה, כמה עובדים יש לה וכולי.

הפסקת/אי-חידוש הרישיון של חברת שמירה

שלילת רישיון היא אפשרות רלוונטית פחות מבחינה בירוקרטית, ולכן בוחרים באי-חידוש רישיון, אם כי גם תהליך זה הוא ארוך יחסית ומחייב המון חקירה מקדימה. שלילת רישיונות של חברות אבטחה בעייתיות נעשית רק על-סמך מודיעין משטרה. מעדויות שהגיעו אלינו עולה כי גם במקרה שרשויות החוק מגלות שקיים חשד משמעותי שחברת שמירה סוחטת את לקוחותיה, שלילת הרישיון היא תהליך משפטי לא-פשוט, ועל-כן לרוב יפעלו לאחר זמן מסוים באופן של אי-חידוש הרישיון. הגורם העיקרי שמאריך את משך הזמן שנדרש לגורמי הרישוי על-מנת להפסיק חידוש רישיון של חברות שמירה לא-לגיטימיות הוא שמשטרת ישראל אינה פונה כמעט לרשם חברות השמירה לצורך ביטול רישיון במקרה של חשד לעברות פרוטקשן. סיבה אפשרית לכך היא שביטול הרישיון יחשוף לפני ארגוני הפשיעה שמתקיימות חקירות נרחבות יותר נגדם, שכן אותם ארגונים מעורבים תמיד בעברות נוספות במקביל. עובדה זו אינה צפויה להשתנות, ותקשה מאוד את הפיכת העברה של "הצעת שירותי שמירה ללא רישיון" לכלי משמעותי במאבק בפשיעת הפרוטקשן.

לטענתם של נציגים מהמשרד לבטחון הפנים שעימם שוחחנו, סד"ח מתאפשר ביתר קלות בחברות הלא-חמושות, שלגביהן כמעט לא מתקיימת כיום בדיקה מודיעינית נרחבת של הבעלים ומארגני השמירה. על רקע זה נכתבה במשרד הצעה שכוללת הליך של העברת כלל הרישיונות למשרד לבטחון הפנים, וזאת במסגרת תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשפ"ב-2022. בבחינת תזכיר החוק המבקש לקדם את המהלך ניתן להתרשם כי המטרה היא ליצור מנגנון בדיקה נוסף שינפה את חברות השמירה הלא-לגיטימיות באמצעות הסדרה מקיפה של תחום רישוי חברות השמירה, וזאת על-ידי:

1. הנפקת שלושה סוגי רישיונות – רישיון למשרד שמירה, רישיון לארגון שירותי שמירה ורישיון לעבוד כשומר (חמוש או לא-חמוש);
2. הוספת חובה לבדוק מסוכנות פלילית של שורת בעלי תפקידים בחברה;

**”ללא מדידה של
מספר התיקים
ומדידה סטטיסטית
של התופעה קשה
לקבוע יעדי אכיפה
ולבחון הצלחה של
פעילות או מדיניות
מסוימות אשר
מיועדות להילחם
בפשע זה.”**

3. הצבת תו תקן המחייב רף מקצועי לעוזרי אבטחה, כלומר, לעוסקים בפעילות אבטחה שאינה במסגרת חברות האבטחה הרשמיות (למשל, עוזרי קב"ט המועסקים ישירות על-ידי גופים פרטיים וציבוריים);

4. ייחוד של שירותי השמירה, אשר ימנע חברות אבטחה מלעסוק בתחומים נוספים, דוגמת ניקיון או תחזוקה (וכך יקטין את יכולתן להלבין הון).

כאן חשוב לציין כי תזכיר החוק נותן מענה פרטני לבעיית חברות האבטחה, אך סחיטת דמי חסות, קרי גביית תשלום בתואנת־שווא של מתן שירות, עלולה להתקיים גם לא במסגרת חברות אבטחה. כך, למשל, בבולגריה נקטו צעדים אסדרתיים דומים לאלה המופיעים בתזכיר החוק המוזכר לעיל, והמהלך אכן הועיל לזמן קצר, אך לאחר כשנה התחלפו חברות האבטחה ב"חברות ביטוח", ודמי החסות התחלפו בהונאת ביטוח סחטנית.⁶⁹

3. מדידה חסרה

האתגר: מעבר לכך שעברת הפרוטקשן היא עברת חשיפה, שהרצון להתלונן עליה הוא נמוך, גם במקרים הנדירים שבהם מוגשת תלונה לא מתקיימת שמירת נתונים, ואין מדידה מסודרת של הפשיעה ושל אכיפת הפשיעה. עובדה זו מקשה קביעת יעדים ומדדים לבחינת ההתמודדות עם התופעה.

אייקומוה של חקיקה ייעודית לעברת הפרוטקשן גורם לכך שאין מדידה שיטתית ועיתית של מספר התיקים והתלונות הקשורים לעברה זו. למעשה, הניסיון המוסדי הרשמי היחיד עד כה למדידת הסד"ח נעשה על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2021, והתבסס על ספירה ידנית של מקרי הסד"ח מתוך כלל תיקי הסחיטה בתקופה מסוימת.⁷⁰ גם מדידה סטטיסטית שאינה תלויה בתלונות במשטרה, ואשר הייתה יכולה להרחיב את הידע לגבי תפוצת הפשע גם במקרים שבהם לא הוגשה תלונה מסודרת במשטרה, לא התקיימה עד היום כפי שהיא מתקיימת לגבי עברות אחרות.

ללא מדידה של מספר התיקים ומדידה סטטיסטית של התופעה קשה לקבוע יעדי אכיפה ולבחון הצלחה של פעילות או מדיניות מסוימות אשר מיועדות להילחם בפשע זה.



ה. המלצות מדיניות

דמי החסות מהווים חלק משמעותי מהכלכלה האזורית, ויש ליצור תשתית ממשלתית שתבחן את ההשלכות הכלכליות של מצב זה. מטרת המאבק בסחיטת דמי החסות, כפי שאנו רואים אותה במסמך זה, היא שינוי משוואת העלות-תועלת שכל אחד מהשחקנים – הסוחטים, הנסחטים, הצרכנים וגורמי אכיפת החוק – רואים לנגד עיניהם. כך, המאבק אמור לכלול, לדוגמה, צעדים שיובילו לשינוי שורת הרווח הכספי או העלויות של ארגוני הפשיעה, צעדים שיהפכו את הדיווח של הקורבנות על הסד"ח ואת התנגדותם לו למשתלמים יותר עבורם, וצעדים שיתמרצו את המוסדות להיאבק יותר לצמצום התופעה ולהוצאתה מן המערכת הכלכלית הנורמטיבית.

אנו ממליצים על קידום החלטת ממשלה שתכלול אסטרטגיה מקיפה לטיפול בפשיעת הסד"ח בישראל ותפעל על-פי העקרונות המנחים הבאים:

1. **צמצום המניע הכלכלי** – המניע לפרוטקשן הוא בעיקרו מניע כלכלי. החלטה של אדם לבצע פשע כלכלי מושפעת, בראש ובראשונה, משיקולי עלות-תועלת. לכן יש להתייחס לשיקולים האלה ולצמצם את התועלת הכלכלית שהפשע מניב למבצעיו, מחד גיסא, ולהגדיל את עלויותיו, מאידך גיסא, בין היתר על-ידי חיזוק התועלת שתצמח לקורבנות מהתנגדות לסחיטה.
2. **עירוב כלל השחקנים** – יש לספק תמריצים לכלל הגורמים המעורבים: קובעי המדיניות, משרדי הממשלה, גורמי האכיפה, הציבור וארגוני החברה האזרחית.

3. **פרוטקשן כפשיעה ארגונית (סחיטה ארגונית)** – לעברת הסד"ח יש קשר הדוק לפעילות הפשיעה המאורגנת, ולכן במאבק בפשיעה זו יש להביא בחשבון את קיומו של פער מדרגי בין ה"חייל" הסוחט לראש ארגון הפשיעה, שאינו נוכח בפעילות עצמה אף שהוא הגורם המרכזי לקיומה.

4. **חקיקה מדויקת ושימוש במדרג עברות** – בהגדרת העברה יש להימנע מניסוחים אפורים או עמומים או מענישה מחמירה מדי, אשר יקשו בעתיד על גורמי האכיפה (בבחינת פטיש כבד שקשה להניפו). מאידך גיסא יש להבטיח שפעילות עסקית חוקית ולגיטימית לא תיפגע כתוצאה מהמדיניות.

5. **בניית תוכנית אסטרטגית** – יש לשלב בתוכנית המאבק בסד"ח את שתי הגישות – החוקית והחברתית. לאופן שבו הציבור מתנהל אל מול ארגוני הפשיעה יש חשיבות גדולה במאבק נגדם, ולכן ההתמודדות עם התופעה צריכה להיעשות הן באמצעות טיפול בנורמות החוקיות והן באמצעות טיפול בנורמות החברתיות, תוך בניית אסטרטגיה ארוכת-טווח שתכלול לא רק אכיפה, אלא גם חיזוק מודעות ושימוש בכלים רכים לצמצום התופעה (לנענע את הסירה).71

6. **מדידה והערכה** – כל מדיניות צריכה להיבחן לאורך זמן, ויש לשנותה ולתקנה בהתאם לתוצאותיה. לשם כך יש צורך בנתונים טובים ובחקיקה גמישה עם הגבלת זמן.



1. דרכי הפעולה המוצעות

1. טיפול בחקיקה בשלוש דרגות

אומנם, מקרי פרוטקשן מסוימים עשויים להילכד בסעיפי הסחיטה הקיימים שבחוק העונשין, אולם נדרשת חקיקה ייעודית אשר תעניק כלים לטיפול ומאבק בתופעה במלואה, ובכלל זה בהיבטים שאינם כלולים בסעיפי הסחיטה הקיימים. חקיקה כזו אף תאפשר מדידה טובה יותר של היקף הסד"ח ושל יעילות מדיניות האכיפה נגדו.

לפיכך אנו ממליצים על חקיקה ייעודית שתכלול את הרכיבים הבאים:

1. **סעיף "סחיטה מאורגנת"** – חשוב לספק התייחסות נורמטיבית להתארגנויות יזומות וקבוצתיות של סוחטים במרחב מסוים, בעיקר במסגרת ארגוני פשיעה, בין שהן התארגנויות מבוססות ובין שהן ארעיות, כאל סחיטה מאורגנת המתקיימת במסגרת פשיעת הפרוטקשן. התייחסות כזו עשויה להיות במסגרת תיקון לחוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, אשר יתייחס לפעולות מסוג עברת הסחיטה המאורגנת כאל חלק מפעילות הארגון, שבמסגרתה "חברים בארגון משיגים רווח באמצעות כפייה או השלטת פחד, בין במפורש ובין במרומז". על המחוקק להדגיש כי הסחיטה יכולה להיעשות באופן מפורש, מרומז או בדרך מרמה, וזאת מאחר שסחיטת דמי חסות לא תכלול תמיד את מרכיב הכפייה באופן חד-משמעי וברור. החיסרון המרכזי הטמון בתיקון לחוק מאבק בארגוני פשיעה, חלף

הוספת סעיף סחיטה מאורגנת כתיקון לחוק העונשין, הוא שתיקון לחוק מאבק בארגוני פשיעה עלול לפספס התארגנויות שיהיה קשה להוכיח קשר ישיר שלהן לארגוני פשיעה, גם אם מדובר במעטות בלבד.

2. **סעיף "סחיטת דמי חסות"** – למסגרת חוקי הסחיטה שבחוק העונשין יש להוסיף סעיף אשר יציב את פשיעת הסד"ח ברף הגבוה של עברות סחיטה בנסיבות מחמירות. בתוך כך אנו סבורים כי על המחוקק לכוון להגדרה המתייחסת לא רק למרכיב הסחיטה או הכפייה, אלא גם למרכיב תואנת־השווא במתן השירות. כלומר, על החוק להתייחס למצבים שבהם השירות אינו ניתן בפועל; למצבים שבהם השירות מספק מענה לבעיות שהסוחט הוא שאחראי להן, ואשר הנסחט לא היה זקוק לו אלמלא אותן בעיות; וכן למצבים שבהם קיים צורך בשירות אך הסוחט מטיל מגבלות משמעותיות על יכולתו של הנסחט לבחור ספק אחר או להפסיק את קבלת השירות. כדי לא להסתפק רק בחזקות עובדתיות לביסוס העברה, מחד גיסא, וכדי להימנע מהרחבת המרחב הפלילי יתר על המידה, מאידך גיסא, מוצע לפרט בחוק מה שכבר הוכח במדינות אחרות והוגדר במסגרת החקיקה שלהן כ"דפוסי פעולה סחטניים", אשר יסייעו בהוכחת ביצועו של מעשה פלילי מבלי ללכוד ברשתם פעולות עסקיות לגיטימיות או "אפורות" שאינן פליליות באופן מובהק. מקורו של המושג *pattern of racketeering* הוא בחקיקה האמריקאית נגד ארגוני הפשיעה שעוסקים בפרוטקשן, ומשמעותו המעשית היא "קיום צבר של פעילויות שהוגדרו מראש כמבחינות בין פעולות לגיטימיות או סחיטה לפי סעיף 428 לבין סחיטת דמי חסות".⁷² חשיבותם של "דפוסי הפעולה הסחטניים" באה לידי ביטוי במקרים שבהם קשה להרשיע את נותן השירות בסחיטה באיומים אך קיימת כפייה מסוימת בפעולתו מול הנסחט, וכן במקרים שבהם קשה להוכיח את מרכיב תואנת־השווא במתן השירות. במקרים אלו יקבלו "דפוסי הפעולה הסחטניים" משקל ראייתי בהרשעה בפרוטקשן (בדומה ל-*plus factors* המוכרים מתחום ההגבלים העסקיים⁷³). בחקיקה האמריקאית מדובר בבחינה אם יש חזרתיות של אחד המרכיבים במסגרת פעולת הסחיטה – למשל, אם הנאשם פעל נגד כמה קורבנות, אם הסחיטה

התקיימה לאורך זמן ממושך, אם הוכחה התרחשותם של כמה נזקים ספציפיים וכדומה. מאחר שהחוק האמריקאי מתייחס לעברת racketeering, שאינה מתייחסת בהכרח לסד"ח בלבד, ומתוך הכרה בצורך בקביעת גבולות ברורים, אנו מציעים להגדיר דפוסי פעולה סחטניים באופן שימקד את פעולות האכיפה בהשגת ראיות המעידות על סד"ח באופן פרטני. לדוגמה, מוצע לקבוע כי התנהלות תיחשב עברת סד"ח, ולא סחיטה "רגילה", אם יתקיימו התנאים הבאים באופן מצטבר: הוצעו שירותי שמירה ללא רשיון שמירה; קיים חשש אצל הנסחט שייגרם לו נזק אם הוא יסרב להצעה; וקיימת זיקה של נותן השירות לארגון פשיעה. להבדיל מארצות הברית, בראייתנו, סעיף כזה צריך להיות נוקשה, כלומר, תנאים רבים צריכים להתקיים כדי לבסס מעין חזקה שמדובר בפרוטקשן, וזאת על-מנת למנוע שימושיתר באמצעי זה במקרים שבהם הוא אינו נדרש.

3. מתן קנסות מנהליים במסגרת חוק חוקרים פרטיים

ושירותי שמירה – בהינתן האפשרות של רישום פשוט יחסית של חברות השמירה הלא-חמושות ואסדרה מדויקת של עבודתן, ובמקביל בחינה מודיעינית מדוקדקת של כל אדם המבקש להקים חברת שמירה, אנו מציעים לתקן את חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה באופן שיאפשר לקיים אכיפה כלכלית משולבת באמצעות הפיכת הפעלה של "ארגון שירותי שמירה" ללא רשיון חברת שמירה או רשיון שמירה לעברת קנס מנהלי בעלת רף הוכחה נמוך יחסית ("שוט קצר"), ובמקרה חוזר – לכזו המטילה קנס גבוה יותר. מעבר לרף ההוכחה הנמוך, קנס מנהלי קל יותר למדידה מטבעו, ולכן אנו מניחים כי הוא יתמרץ את גופי האכיפה להשתמש בו – ולגבות אותו.⁷⁴ משמעות הדבר היא ייקור הסחיטה והפיכת אפיק פשע זה למשתלם פחות. כמורכב אנו ממליצים על הוספת החובה להציג ללקוח רשיון שמירה, וזאת מתוך שאיפה לסייע לקורבנות הסד"ח בהשגת ראיות בעת דיווח על קיומה של עברה, ובכך גם לעודד אותם להתלונן. תלונות או דיווחים אלו עשויים לאפשר למשטרה להשיג כלי אכיפה נוספים במטרה להוכיח קיומן של עברות סחיטה בנסיבות מחמירות – בין שמדובר בסחיטה באיומים, בסד"ח או בסחיטה מאורגנת – ובכך להקל את המאבק בפשיעה זו.

2. שינוי אסדרת פעילותן של חברות השמירה

בכל הקשור לחברות שמירה משרד המשפטים מתפקד עם מעט מאוד נתונים ויכולת להפעיל שיקול-דעת, ולכן המעבר למשרד לבטחון הפנים הוא ראוי וחשוב, שכן הוא יאפשר לעבוד בצורה מסונכרנת יותר עם שאר הגופים. תזכיר החוק הקיים לאסדרת מתן שירותי שמירה (תזכיר חוק שירותי אבטחה) מגדיר שלושה תנאי-סף רצויים שראוי לשמרם:

1. הפרדת פעילויות – חברת שמירה המפעילה גם שירותים אחרים תצטרך להפריד את הפעילויות האלה מהשמירה מבחינה חשבונאית, באופן שיאפשר את הפעילויות אך לא את איחוד הדיווח החשבונאי, וזאת על-מנת להקשות את הלבנת ההון.

2. ערביות בנקאיות – במקרים שבהם מבקש הרישיון הוא בעל רקע מחשיד, אך לא במידה המצדיקה אי-מתן רישיון חברת שמירה, תהיה לנותן הרישיון סמכות לדרוש ערבות, אשר תיפדה אם יופרו תנאים מסוימים.

3. בחינה מודיעינית של כלל מבקשי הרשיונות, גם במקרה של בקשת רישיון לשמירה לא-חמושה – בחינה כזו תאפשר לנהל בצורה מושכלת יותר את רישוי חברות השמירה, ולמצוא אנשי-קש, קרי, "קופים" ללא רישום פלילי שהוצבו בחברה על-ידי ארגוני פשיעה על-מנת להסוות את מעורבותם. ראוי להדגיש כי נדרשים בעיקר משאבי זמן וכוח-אדם ציבורי לצורך בחינה מודיעינית זו (ולא משאבים של מבקשי הרשיונות עצמם לצורך המצאת מסמכים כאלה או אחרים, שעשויים לגזול זמן וכסף).

עם זאת, חשוב לבחון לעומק את ההשלכות של החלת אסדרה דרקונית על חברות השמירה, על-מנת לא להביא לידי כך ששירותי השמירה הלגיטימיים ייהפכו ליקרים עוד יותר ובהתאם לכך למשתלמים פחות בהשוואה לתשלום ישיר לסוחטים. טלו, לדוגמה, את הדרישה המוצעת לחובת איוש תפקיד של "מנהל אבטחה והדרכה" הן במטה החברה (מנהל ארגוני) והן בכל סניף מסניפיה. עלותה של דרישה כפולה זו מוערכת במיליוני שקלים,⁷⁵ שאותם ישלמו בסופו של דבר גם צרכני שירותי השמירה. כאן ראוי להזכיר כי חברות אבטחה בישראל מספקות שירותי שמירה לא רק נגד גביית פרוטקשן, אלא גם נגד איומים נוספים, ועל-כן חשוב שלכלל האוכלוסיות תהיה יכולת כלכלית להשתמש בשירותיהן. דרישות דוגמת אלה צפויות אומנם להדק את הפיקוח והאכיפה, אך הן מכבידות על המפוקחים, ובפרט על חברות קטנות ובינוניות. דיוק וצמצום של האסדרה והחלת שינויים ייעודיים לבעיית הפרוטקשן בלבד יאפשרו תחרות גבוהה יותר בין חברות השמירה, ויש להניח שהשוק יוליד פתרונות יצירתיים ותוצאות טובות שהמאסדר עלול לפספס, וחמור מכך – לבלום.

ראוי להדגיש – ההחלטה לשלם לסוחט היא החלטה עסקית. ייקור שירותי השמירה הלגיטימיים הופך את התשלום לסוחט למשתלם יותר.

כמו-כן, יש לקיים מנגנון שיאפשר פעילויות שמירה וולונטריות, אם במסגרת קבועה ואם באופן חד-פעמי, על-ידי גורמים שאינם מעוניינים ליהפך לחברות שמירה, במיוחד במסגרת מועצתית. קטגוריה זו עשויה לכלול גם אדם שמסייר סביב ביתו לשם הגנה עליו או ארגוני מגזר שלישי. נכון לעת הזו החוק מותיר שאלות מסוג זה פתוחות, ואוצל את ההכרעה בהן למחוקק-המשנה. במצב זה קיים חשש שפעילויות אלו ייפלו בין הכסאות, וייפגעו דווקא גורמים התורמים לבטחונם של קורבנות הפרוטקשן.

3. אכיפה בכלים כלכליים והקמת קרן חילוט לטובת המאבק בסד"ח

אנו מציעים כי החל במספר מסוים של מקרים חוזרים של אדם או ארגון המעסיקים "שומר" ללא רישיון יהיה אפשר להגדיר את העברה כעברת־מקור, כפי שהיא מוגדרת בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000⁷⁶. באופן זה יתאפשר חילוט הון במסגרת החוק. פעילות מעין זו יהיה קשה להסוות אם קיימות חשבונית על שמירה, גם במקרים שבהם אין תלויה.

השופט סולברג מסביר את חשיבותו של כלי החילוט:

"החילוט נועד למנוע מצב בו חוטא יצא נשכר, להוציא בלעו הבלתי־חוקי של אדם מפיו, לשלול את התמריץ לביצוע עבירות, ולהרתיע... החילוט נועד גם לחסום ניסיון של עבריינים 'לערבב' בין התחומים – רכוש 'פלילי' ברכוש 'תמים', ובכך 'להלבין' כספי פשיעה עד שלא יוודע כי באו בקרבה של מערכת כספים לגיטימית... לחילוט נודעת חשיבות רבה מן ההיבט הנורמטיבי. החילוט מעביר מסר לעבריין ולחברה בכללותה, לפיו העבירות שביצע העבריין הן חמורות, וכי המדינה איננה סובלנית כלפי התנהגויות שבאלה."⁷⁷

בישראל נעשה שימוש נרחב בחילוט הון.⁷⁸ את השימוש באמצעי זה יש לדייק למקרים המתאימים בלבד, אולם הסד"ח הוא בהחלט תחום שיש בו הצדקה לכך פעמים רבות.

בדומה לקרן הסולידריות האיטלקית שתיארנו לעיל בפרק ד, ובהתבסס על המודל הישראלי של "קרן החילוט הייעודית לטיפול ברכוש שחולט ובקנסות שהוטלו בתיקי סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות", אנו ממליצים על הקמת קרן חילוט ייעודית אשר תשקיע את הכספים שחולטו או נגבו כקנס במסגרת עברות הקשורות לחברות השמירה ולפרוטקשן בהתמודדות עם הפשיעה ובתמיכה בקורבנותיה. תפקידה של הקרן הייעודית יהיה לסייע באמצעות חלוקת הנכסים המופקדים בה למימוש המטרות הבאות:

- סיוע והכוונה לקורבנות;
- תשלום פיצוי שנקבע בפסק־דין לנפגע עברה (זרוע ביצוע);
- מימון פעילות הסברתית וסיוע לארגוני מגזר שלישי העוסקים במאבק בפרוטקשן (יש להבטיח שהסיוע יופנה רק לנושא זה).

4. ארגוני חברה אזרחית

שיתוף־פעולה נרחב בין המוסדות השלטוניים לבין ארגוני חברה אזרחית – תוך שימוש בקרן החילוט הייעודית שהצענו להקים בסעיף הקודם – עשוי לסייע בצמצום בעיות מסוג מחסור בכוח־אדם, תת־דיווח ו"מספר אפל" גבוה של הפשע, ואולי אף להגביר את ההגנעה (המוטיווציה) להתנגד לתשלום דמי חסות, כפי שקרה בסיציליה בעקבות פעילותה של תנועת ה־Addiopizzo, שהוזכרה לעיל בתת־פרק 5. שיתוף־פעולה מסוג זה יכול להוליד פתרונות חדשים ומקוריים תוך חיזוק האמון במוסדות החוק. כך, למשל, ארגונים אלו יכולים לעסוק בסיוע ישיר לנסחטים, ביצירת ידע ובהגברת השקיפות של הנתונים, בקידום גישה חברתית או תרבותית של דה־לגיטימציה של התופעה, ובהקמת "קו חם" לדיווח אנונימי.

לארגוני חברה אזרחית – אשר נמצאים קרוב לאזרחים, משרתים אוכלוסיות מסוימות וממוקדים מבחינה מגזרית – יש חשיבות לא רק כתשתית לתמיכה חברתית, אלא גם ככלי ליידועם של הרשויות והמוסדות החוקיים בשטח ולהושטת סיוע להם במאבקם בסד"ח, וזאת במיוחד באזורים שבהם למשטרה קשה יותר ליצור אינטראקציה עם הקורבנות ולקבל מידע מודיעיני על פעילויות סחיטה מאורגנות בשטח – למשל, מקורבנות סחיטה מקרב מגזרים שאינם ששים לשתף פעולה עם מוסדות החוק.

5. מדידה

הפיכת עברות הפרוטקשן לעברות ייחודיות בספר החוקים תאפשר מדידה טובה יותר של מספר התיקים במערכת החוק המטפלים בנושא זה, קרי של היקף האכיפה נגד פשיעה זו, אולם היא לא תסייע בהכרח במדידת שכיחותה של העברה, בעיקר בשל היותה עברת חשיפה. למשל, אם תוחל מדיניות מסוימת והאכיפה נגד העברה תשתפר, נסחטים יחושו נוח יותר להתלונן ולתת לגופי האכיפה הזדמנות להילחם בתופעה. במקרה כזה ייתכן שמספר התלונות במשטרה יעלה, אך הדבר ייראה כאילו יש עלייה בפשיעה מסוג זה, והמסקנה העלולה להתקבל כתוצאה מכך תהיה הפוכה מהנדרש.

לפיכך מדידת היקפה של פשיעת הסד"ח על-ידי גורמים מחוץ למשטרה, כגון הלמ"ס או גורם בלתי-תלוי אחר, עשויה לשקף בצורה מדויקת יותר את המצב בפועל. התשתית לסקרים כאלה כבר קיימת בישראל, בין בדמות סקרים העוסקים בעברות הקשורות לבני-נוער ובין בדמות סקר הביטחון האישי של הלמ"ס, אשר מטרתו המוצהרת היא –

"להציג אומדן סטטיסטי בלתי מוטה של היפגעות אוכלוסיית ישראל מעבירות (עבירות כלפי הפרט, כלפי רכוש משק הבית וכלפי ילדים במשק הבית)... [תוך] מעקב אחר שינויים בכמה תחומים, ובהם: שיעור נפגעי עבריינות בישראל, כמות הפגיעות, סוג הפגיעה, דיווח לגורמים ממסדיים ובכלל זה המשטרה."79

אנו מציעים להישען על בסיס זה וליצור על-פיו סקרי סיכונים לעסקים או סקרים בנוגע לתחושת הביטחון העסקי. כמו-כן יש לשקול בהמשך את האפשרות שאחת לכמה שנים ייערך סקר בקרב נפגעי הפרוטקשן בלבד אשר ינסה לאמוד את סדר-הגודל של השפעת התופעה על הכלכלה, על תחושת הביטחון ועל מדיניות האכיפה, בדומה לסקר הלאומי למדידת תופעת הזנות בישראל.

מדידה מדויקת הן של היקף האכיפה והן של היקף הפשיעה לאורך זמן תאפשר לבחון את מידת ההצלחה של פעילות אכיפתית או מדיניות ממשלתית נגד הפרוטקשן. למעשה, מדידה סטטיסטית כזו יכולה להוות חלק מתוכניות המדידה במרחבים ובמחוזות של המשטרה, ולתמרץ אותם לפעולה בתחום זה.

אם המדידה תהיה שקופה לציבור, היא גם עשויה להגביר את אמון הציבור במערכת החוק ולעודד נסחטים להגיש תלונה במשטרה.

6. פעילות אכיפה

דמי החסות קלים מאוד לגבייה, ומשוואת העלות-תועלת שלהם משתלמת מאוד לארגוני הפשיעה. בד בבד, מן הצד האחר, המשרדים האחראים והמשטרה זקוקים לזמן ממושך ולמשאבים רבים על-מנת לחקור ולדלות מידע מודיעיני שיסיפק לבניית תיק נגד הסוחטים.

לאחר קבלת תיקוני החקיקה הנדרשים ויצירת כלי אכיפה מתאימים למאבק בפרוטקשן, וכצעד מעשי ראשון, במיוחד בטווח הקצר ובטווח הבינוני, יש לייעל ולהרחיב באופן משמעותי את האכיפה נגד העברה. הרחבה זו צריכה לכלול פעילות יזומה סמויה וגלויה. נוסף על כך אנו ממליצים על הקמת יחידה – קטנה אך ייעודית – באגף המודיעין של משטרת ישראל, אשר תבנה תוכניות טקטיות וכלים להתמודדות עם הפרוטקשן וארגוני הפשיעה, ותממש אותן בפעילות מבצעית (בדומה ליחידת אתג"ר שהוקמה לצורך המאבק בגנבת רכבים). חשיבותה של יחידה מעין זו נעוצה בהתמחותה ובהגניעה שלה לעסוק בעברה זו. ריחוקה של יחידה זו מאזורי הפשיעה יתמרץ אותה לפעול אל מול הפרוטקשן גם כאשר הוא מצוי במצב יציב, כלומר, גם כאשר התערבותה צפויה להביא לידי הגברת האלימות במרחב הגיאוגרפי בטווח הקצר.

נוסף על כך, לאחר שיחוקק חוק ייעודי ויגובשו כלים מדידים לאכיפה נגד הסד"ח, יש להכניס את האכיפה לתוכניות המדידה של המחוזות ותחנות המשטרה. בהקשר זה חשוב להדגיש: ככל שתוכנית המדידה של האכיפה נגד הסד"ח תבוא נוסף על תוכניות המדידה הרבות שכבר קיימות, האפקטיביות שלה תקטן ותרומתה לאכיפה המדוברת תצטמצם. ככלל, תחנות המשטרה, שוטריה ומפקדיה צריכים להימדד על-ידי מספר מוגבל של מדדים.

נספח א: התשלום הממוצע לסוחטים בסיציליה, לפי מגזר עסקי, בשנת 2006⁸⁰

מגזר	תשלום שנתי באירו	תשלום שנתי בדולר ⁸¹	תרומה ממוצעת לתוצר באירו	תשלום כשיעור מהתוצר ⁸²	תשלום כשיעור מהתרומה לתוצר
חקלאות	€ 5,472	\$ 6,949	€ 154,188	21%	3.5%
תעשייה	€ 15,072	\$ 19,141	€ 206,385	59%	7.3%
ייצור	€ 6,108	\$ 7,757	€ 256,677	24%	2.4%
בנייה	€ 24,372	\$ 30,952	€ 155,199	95%	15.7%
שירותים	€ 6,204	\$ 7,879	€ 265,311	24%	2.3%
מסחר	€ 5,868	\$ 7,452	€ 112,449	23%	5.2%
פיננסי	€ 13,236	\$ 16,810	€ 594,554	52%	2.2%
מגזרים אחרים	€ 8,040	\$ 10,211	€ 483,307	31%	1.7%

נספח ב: הכלים והפתרונות המוצעים כיום

פיקוח הדוק יותר על חברות השמירה והתמודדות עם נשק בלתי־חוקי:

א. החלטה 549 של הממשלה ה־36 "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022–2026" (24.10.2021);

ב. חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב־1972;

ג. החלטה 3933 של הממשלה ה-32 "העברת סמכויות שר המשפטים בתחום שירותי השמירה לפי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 לשר לביטחון הפנים" (11.12.2011);

ד. תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשפ"ב-2022, שנועד לקדם את האסדרה של מתן שירותי שמירה ולהעביר את האחריות לאסדרה זו אל המשרד לביטחון הפנים.

אכיפה כלכלית משולבת

הצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון – איסור גביית דמי שמירה בלא רישיון), התשפ"ב-2022, פ/24/2986, מציעה להוסיף את העברות לפי סעיפים 18 ו-19(ב) של חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, לרשימת עברות המקור הקבועה בתוספת הראשונה של חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, כך שפעולות ברכוש הקשור לעברות אלו ייחשבו עברות הלבנת הון. הצעה זו נועדה לצמצם את גביית הפרוטקשן על-ידי החמרת הענישה בגין אי-עמידה בדרישת הרישיון ממי שמתווך ומארגן את השמירה למאסר עד עשר שנים.

הגדרת עברת הפרוטקשן

הצעת חוק התמודדות עם תופעת נטילת דמי חסות, התשפ"ב-2022, פ/24/3548.

פעילות יזומה

הקמת היחידה למלחמה בפרוטקשן בלהב 433 (אין עדויות לקיומה נכון למועד כתיבתן של שורות אלה).

**נספח ג: הגדרות חוקיות של סחיטה ופרוטקשן במדינות
השונות, לרבות מידת ענישה**

מדינה+מצב סד"ח	הגדרת סחיטה	סנקציות	פרוטקשן כעברת סחיטה מאורגנת	סנקציות	סנקציות כלכליות
אוסטריה – אקראי	כפיית אדם, באמצעות אלימות או אימים, לעשות פעולה, להימנע מפעולה או לשאת התנהגות שנכפית עליו או גורמת לו הפסדים	לחמש שנים	כאשר הסחיטה נעשית (1) על בסיס מתן שירות עסקי; (2) כלפי אותו אדם שוב ושוב לאורך תקופה ממושכת	מאסר בין שישה חודשים לחמש שנים	מאסר בין שנה לעשר שנים
בלגיה – אקראי	כפיית אדם, בסיוע מעשי אלימות או אימים, לתת כספים, מניות, חפצים ניידים, התחייבויות, כרטיסים, הבטחות או חשבונות או לחתום על מסמכים הכוללים התחייבויות או הצהרות	אינו זמין	אין הגדרה נפרדת	המידע אינו זמין	לא קיימות
בולגריה – מערכתי	הכרחת אדם להעביר לאדם אחר רכוש או זכויות או התחייבות, תוך איום באליו, בהשמצות, בפגיעה ברכוש או במעשים בלתי־חוקיים בעלי השלכות על הנסחט או על קרוביו	קנסות תחת סעיפים	קיים מדרג של עברות – אם הפשע התבצע על־ידי יותר משני אנשים או על־ידי אדם חמוש	מאסר בין שנה לשש שנים + קנסות תחת סעיפים	מאסר בין שנתיים לשמונה שנים + קנס
קפריסין – אקראי	הכרחת אדם, באמצעות אימים או שימוש בכוח, לתת דבר בעל ערך ששייך לו	מאסר עד חמש שנים	המידע אינו זמין	מאסר עד חמש שנים	המידע אינו זמין
צ'כיה – מערכתי	הכרחת אדם – באמצעות שימוש בכוח, באיום בשימוש בכוח או באיום לפגוע באמצעים אחרים – לעשות, להתחייב לעשות או לקבל על עצמו מעשים שהוא אינו מעוניין בהם	מאסר עד שלוש שנים	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בארגון פשיעה	מאסר עד שלוש שנים	מאסר בין שנתיים לשמונה שנים + קנס

חילוט	המידע אינו זמין	אין הגדרה נפרדת	המידע אינו זמין	איום על אחר באלימות, בגרימת נזק לרכוש, במניעת חירות, בהאשמות שווא או בחשיפת מידע רגיש במטרה להשיג רווח לא־חוקי למאיים או לאחרים או איום על אחר בהשמצות, בין אם הן אמיתיות ובין אם לאו, במטרה להשיג רווח לא־חוקי	דנמרק – אקראי
חילוט	מאסר עד שתיים עשרה שנים	כאשר הסחיטה נעשית (1) על־ידי אדם בעל הרשעות קודמות בסחיטה, בגנבה, בשוד או בהונאה; (2) בהיקף נרחב; (3) באמצעות גרימת נזק חמור לבריאות; (4) במסגרת חברות בארגון פשיעה; (5) באמצעות שלילת חירות; או (6) באמצעות גרימת נזק לרכוש	ענישה כספית או מאסר עד חמש שנים	כפיית אדם להעביר הטבות המצויות ברשותו באמצעות איום בהגבלת החירות, בחשיפת מידע מביך או בגרימת נזק לרכוש, או באמצעות שימוש באלימות	אסטוניה – מערכת
המידע אינו זמין	לא קיימות	אין הגדרה נפרדת	מאסר עד שנתיים	הכרחת אדם, באמצעות איום, לוותר על הטבה כלכלית לטובת אדם אחר אשר אין לו זכות חוקית לקבלה	פינלנד – אקראי
חילוט	המידע אינו זמין	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בארגון פשיעה	מאסר עד שבע שנים וקנס של 100,000 אירו	שימוש באלימות או איום באלימות או בחשיפת סודות על־מנת לכפות אדם להעביר כספים, בטחונות או כל רכוש אחר או להתחייב או לחתום על התחייבות להעברה כאמור	צרפת – מערכת

חילוט	מאסר שלא יפחת משנה אחת	כאשר הסוחט פועל באופן "מקצועי" או "מסחרי" או כחבר בכנופיה	קנס או מאסר עד חמש שנים	שימוש לא-חוקי בכוח או באיום בגרימת נזקים במטרה לכפות אדם אחר להתחייב למשהו, לוותר על משהו או להסכים להתנהגות שהוא אינו מעוניין בה, וכן גרימת נזק לנכסיו במטרה להעשיר את הסוחט או צד שלישי	גרמניה – אקראי
חילוט	מאסר עד עשר שנים וקנס של 100,000–500,000 אירו	במסגרת עיסוק בפעילויות הכוללות זיקה לארגוני פשיעה	מאסר שלא יפחת משנתיים	כוונה להשיג רווח באמצעות הכרחת הקורבן בדרכי אלימות או איום באלימות לקבל על עצמו מעשים במטרה למנוע פגיעה בו או ברכושו	יוון – אקראי
חילוט	מאסר בין שנתיים לשמונה שנים	כאשר הסחיטה נעשית בזיקה לפעילות בארגון פשיעה	מאסר בין שנה לחמש שנים	שימוש באלימות או באיומים על-מנת להכריח אדם אחר לעשות או לא לעשות משהו, או להסכים או לא להסכים למשהו, באופן שגורם לו נזקים, לשם הפקת רווח לא-חוקי	הונגריה – מערכתי
המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	קנס של עד 1,000 אירו או מאסר עד שנה	הצגת דרישות בלתי-מוצדקות לאדם אחר, תוך איום עליו, במטרה לגרום לו הפסדים או במטרה להשיג רווח לסוחט או לאחר	אירלנד
חילוט	מאסר בין שש לעשרים שנים וקנס של 1,032–3098 אירו	פשעים המוגדרים כשוד או כסחיטה אשר התבצעו במסגרת זיקה או השתייכות לארגונים מסוג מאפיה הכוללים שלושה אנשים ומעלה	מאסר בין חמש לעשר שנים וקנס של 2,065–516 אירו	שימוש בכוח או באיומים על-מנת להכריח אדם אחר לעשות או לא לעשות משהו, במטרה להפיק רווח לא-חוקי לסוחט או לאדם אחר, או לגרום הפסדים לאחרים	איטליה – מערכתי
חילוט	מאסר בין שש לעשר שנים	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בהתארגנות קבוצתית או כחלק מייסוד של התארגנות קבוצתית	מאסר עד שמונה שנים	דרישה להעברת רכוש או זכויות ברכוש, או להעברת כספים בכל צורה שהיא, באמצעות איום באלימות, בהשמצות נגד הקורבן או מקורביו, או בהרס רכושם	לטביה – מערכתי

המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	לא קיימת	מאסר עד שש שנים	הכרחת אדם אחר ללא כל בסיס חוקי, באופן גלוי או בהיחבא, להעביר רכוש, למסור זכויות או בעלות על רכוש, או להימנע מליישמן, במטרה להשיג רווח לסוחט או לאחרים, באמצעות איום בשימוש באלימות נגד הקורבן או אדם אחר, בהריסת רכושם או בחשיפת מידע רגיש, או באמצעות כלים פסיכולוגיים כפייתיים אחרים	ליטא – מערכתי
המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	מאסר בין חמש לעשר שנים	השגת רווחים באמצעות איום מילולי או כתוב, או על-ידי חשיפת מידע משמיץ, במטרה להשיג נכסים, כספים או הסכמה בכתב	לוקסמבורג – אקראי
המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	אין הגדרה ספציפית	מאסר בין חמישה לשמונה עשר חודשים	איום על אדם בתלונה או בהשמצה כלפיו או כלפי אדם שקרוב לו במטרה לקבל ממנו כספים או כל דבר אחר, או כדי לאלץ אותו להוציא לפועל או לבטל או לשנות או להחליף התחייבות בכתב, או לעשות או להימנע מלעשות פעולה מסוימת	מלטה – אקראי
חילוט	המידע אינו זמין	אין הגדרה נפרדת	מאסר בין שנה לעשר שנים	שימוש באלימות כלפי אדם, איום בפגיעה בחייו או בבריאותו או איום בפגיעה אלימה ברכושו, במטרה לאלצו להיפטר מרכושו או מרכוש של אחרים או להפסיק פעילות עסקית, וזאת כדי להשיג רווח חומרי לסוחט	פולין – מערכתי

חילוט	מאסר בין שלוש לחמש- עשרה שנים	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בארגון פשיעה	מאסר בין חודש אחד לחמש שנים	ניסיון להשיג התעשרות בלתי־חוקית לסוחט או לאדם אחר באמצעות נקיטת אלימות או איום בגרימת נזק חמור שיאלצו אדם לוותר על נכסיו מתוך חשש לנזקים שייגרמו לו או לאדם אחר	פורטוגל – אקראי
חילוט	מאסר בין שנתיים לעשרים שנים	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בארגון פשיעה	מאסר בין שישה חודשים לחמש שנים	כפיית אדם – בין באמצעות אלימות ובין באמצעות איום – לתת, לעשות, להימנע מלעשות או לשאת משהו, אם הכפייה נעשית במטרה להשיג הטבות לא־חוקיות לסוחט או לאדם אחר	רומניה – מערכתי
חילוט	מאסר בין עשרים לעשרים וחמש שנים או מאסר־ עולם	כאשר הסחיטה נעשית במסגרת חברות בארגון פשיעה	מאסר בין שנתיים לשש שנים	שימוש באלימות או באיום במטרה להשיג רווח לסוחט עצמו או לאדם אחר	סלובקיה – מערכתי
המידע אינו זמין	מאסר בין שנה לשמונה שנים	כאשר הסחיטה נעשית על־ידי כמה אנשים המאוגדים במסגרת קבוצה	מאסר עד חמש שנים	ניסיון להשיג רווח באופן לא־חוקי לסוחט עצמו או לאדם אחר על־ידי כפיית אדם – באמצעות שימוש בכוח או באיומים – להעביר את נכסיו (לסוחט או לאדם אחר)	סלובניה – מערכתי
המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	מאסר בין שנה לחמש שנים	ניסיון להשיג רווח כספי על־ידי כפיית אדם אחר – באמצעות איום או אלימות – להעביר את רכושו לסוחט	ספרד – מערכתי
חילוט	לא קיימות	לא קיימת	מאסר עד שנתיים	כפיית אדם באמצעים לא־חוקיים לעשות משהו או להימנע ממשהו במטרה להשיג רווח לסוחט, אלא אם כן הפשע הוגדר כשוד	שוודיה – אקראי

חילוט	לא קיימות	אין הגדרה נפרדת	מאסר עד תשע שנים וקנס	השגת רווחים לא־ חוקיים לסוחט עצמו או לאדם אחר על־ ידי הכרחת הקורבן – באמצעות איום באלימות – להעביר אליו או לצד שלישי את רכושו או לצבור חוב או לוותר על דרישת בעלות או לספק מידע בעל ערך מוניתרי	הולנד – אקראי
המידע אינו זמין	המידע אינו זמין	נתונה לפרשנות השופטים	מאסר עד ארבע־ עשרה שנים	ניסיון של אדם להשיג רווח לעצמו או לצד שלישי באופן הגורם לקורבן הפסד, עליידי הצגת דרישה בלתי־ מוצדקת באופן מאיים	בריטניה – מערכתי

- 1 Extortion Racket, CAMBRIDGE DICTIONARY, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/extortion-racket>
- 2 טלי ליבמן "הרשעות ומאסרים בפרשת סחיטת קבלנים בחיפה" **mynet חיפה** (21.3.2022) https://haifa.mynet.co.il/local_news/article/s14jwxufc
- 3 יניר יבנה "איימו על שליחים: כך ניסה ארגונו של דומרני להשתלט על משלוחי האוכל בדרום" **וואלה!** (6.9.2022) <https://news.walla.co.il/item/3528642>
- 4 סוניה גורודיסקי "ארגוני הפשע זיהו את הפוטנציאל: הפרוטקשן הגיע גם למרזי המדינה" **ישראל היום** (16.11.2022) <https://www.israelhayom.co.il/business/article/13264650>
- 5 Rodrigo Peña González, *Pizzo vs. Pizzo: Extortion as a Legitimacy Practice in Sicily and Michoacán*, 1(1) SN Soc. Sci. (2021)
- 6 אלמוג עזר "חברות הביטוח לא יחויבו לבטח עסקים שסובלים מפרוטקשן" **כלכליסט** (12.7.2021) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ry2oqakpoo
- 7 יאסר ואקד "משטרת ישראל: יתקבלים השלימו עם תופעת הפרוטקשן" **גלובס** (17.11.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001430238>
- 8 Adam Asmundo & Maurizio Lisciandra, *The Cost of Protection Racket in Sicily*, 9 Global Crime 221 (2008). ראו גם בנספח א את טבלת הסחיטה לפי מגזר בסיציליה.
- 9 DIEGO GAMBETTA, *THE SICILIAN MAFIA: THE BUSINESS OF PRIVATE PROTECTION* (1996)
- 10 Patricio R. Estévez-Soto, *Determinants of Extortion Compliance: Empirical Evidence From a Victimization Survey*, 61 BRIT. J. CRIMINOL. 1187 (2021)
- 11 DEBORAH BONELLO, TUESDAY REITANO & MARK SHAW, *A HANDBOOK FOR COMMUNITY RESPONSES TO COUNTERING EXTORTION* 13 (2021)
- 12 INTERNATIONAL AND TRANSNATIONAL CRIME AND JUSTICE 22 (Mangai Natarajan ed., 2d ed. 2019) ראו גם Kai I. Konrad & Stergios Skaperdas, *Extortion*, 65 ECONOMICA 461 (1998)
- 13 Transcrime הינו מכון מחקר היושב באוניברסיטה הקתולית במילנו, בראשות פרופ' ארנסטו אוגו סבונה (Savona), מומחה לקרימינולוגיה אשר כתב, בין היתר, על חדירתם של ארגוני פשיעה לכלכלה החוקית.
- 14 INTERNATIONAL AND TRANSNATIONAL CRIME AND JUSTICE, לעיל ה"ס 12, בעמ' 253.
- 15 Diego Gambetta, *"The Sicilian Mafia". Twenty Years After Publication*, 2011(2) SOCIOLOGIA
- 16 גיא ורון "מדינה בפרוטקשן | ההשתלטות על חברות הענק ותאגידי הממשלה" (31.8.2022) https://www.mako.co.il/news-law/2022_q3/Article-40ba2411f11f281026.htm

- .EXTORTION RACKETEERING IN THE EU: VULNERABILITY FACTORS (Center for the Study of Democracy 2016) 17
- David Anzola, *Basic Dynamics of Extortion Racketeering*, in SOCIAL DIMENSIONS OF ORGANISED CRIME: MODELLING THE DYNAMICS OF EXTORTION RACKETS 25 (Corinna Elsenbroich, David Anzola & Nigel Gilbert eds., 2016) 18
- יפעת ארליך "זהויות מתחלפות, חברות קש, גניבות נשק: כך נבנתה בצפון אימפריית פרוטקשן" **ישראל היום** <https://www.israelhayom.co.il/magazine/hashavua/article/11689518> (17.6.2022) 19
- עדי נהן "ארגוני פשיעה סוחטים קבלנים - ורוכשי הדירות משלמים את מחיר הפרוטקשן" **TheMarker** (16.11.2022) <https://www.themarker.com/realestate/2022-11-16/ty-article/premium/00000184-7c70-d5ea-a1be-fcfd9e20000> 20
- ניר יגנה "קבלן מהדרום סירב לשלם דמי חסות לבדואים. זה נגמר בנוק של מאות אלפי שקלים" **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/3443253> (22.6.2021) 21
- ראו Asmundo & Lisciandra, לעיל ה"ס 8, בעמ' 223. 22
- H. Dawid, G. Feichtinger & A. Novak, *Extortion as an Obstacle to Economic Growth: A Dynamic Game Analysis*, 18 EUR. J. POL. ECON. 499 (2002) 23
- Paolo Pinotti, *The Economic Costs of Organized Crime: Evidence from Southern Italy* (Working Papers No. 868, Bank of Italy 2012) 24
- Albert D. Biderman & Albert J. Reiss, Jr., *On Exploring the "Dark Figure" of Crime*, 374 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 1 (1967) 25
- נורית יכימוביץ-כהן **סחיטת דמי חסות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021). 26
- המחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לא הבחין בין פרוטקשן לסד"ח. 27
- נתון זה נכון לתקופה של חודשים מספר. ייתכן שתקופה זו היא תקופת שיא במספר התלונות, וייתכן שהיא דווקא תקופת שפל של תלונות, כך שקשה מאוד להסיק על בסיסה מסקנות לגבי תקופות אחרות. 28
- סכומי הסחיטה מתבססים על היוון והמרה לשי"ח של הנתונים ממחקרי הסחיטה בסיציליה, מתוך הנחה שאין הבדלים ניכרים בין ישראל לאיטליה באופי העסקים ובמידת רווחיותם. 29
- ראו נספח א. 30
- על-פי השיעורים שהתקבלו מנתוני סיציליה לתוצר האיטלקי בשנת 2006. 31
- על בסיס תוצר לנפש של 43,721 דולר בשנת 2022 ושער חליפין של 3.3 ש"ח לדולר. 32
- הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור **דו"ח שנתי 2021** 59-60 (2022). ראו גם הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור "ניצול של המערכת הפיננסית להלבנת הון שמקורו בתשלום דמי חסות" 1 (מרץ 2022), גניש בכתובת <https://www.gov.il/he/departments/news/blackmail-imp-150322> 33
- כאמור, המחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ויכימוביץ-כהן, לעיל ה"ס 26 לא הבחין בין פרוטקשן לסד"ח. 34
- ראוי להדגיש כי מדובר בהערכת של סדר-גודל בלבד, ואי אפשר להתייחס אליהן כאל נתונים עובדתיים בדבר עלות התופעה בישראל. 35
- שוקי שדה "כשהמאפיה דופקת בדלת | הפחד, האיומים והמיליארדים: פתאום נופלים עליך עבריינים - וזה לא נגמר בלקיחת כסף" **TheMarker** (25.9.2015) <https://www.themarker.com/markerweek/2015-09-25/ty-article/0000017f-dbbo-d856-a37f-fffoad10000> 36
- עדויות לסחיטת דמי חסות בארץ כבר במאה התשע-עשרה ניתן לקרוא בספר W.F. LYNCH, NARRATIVE OF THE UNITED STATES' EXPEDITION TO THE RIVER JORDAN AND THE DEAD SEA (1849), המתאר את עקיל אגא (אבו אקיל), אשר פעל באופן זה בארץ-ישראל בתקופת השלטון העות'מאני. 37
- Atanas Rusev, *Extortion and Extortion Racketeering*, in OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA OF CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE (2018), <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.384> 38
- Áron Székely, Luis G. Nardin & Giulia Andrighetto, *Countering Protection Rackets Using Legal and Social Approaches: An Agent-Based Test*. 2018(1) Complexity 1, available at <https://www.hindawi.com/journals/complexity/2018/3568085/> 39

- Luis G. Nardin et al., *Simulating Protection Rackets: A Case Study of the Sicilian Mafia*. 30 *AUTONOMOUS AGENTS & MULTI-AGENT Sys.* 1117 (2016) 40
- הרשעה על בסיס דפוסי פעולה סחטניים מחייבת הדגמת מערכת יחסים מסוימת בין הפושע לקורבן אשר מלווה באיום מתמשך ולפחות במסגרת שני מקרים) ונושאת מאפייני פעולה דומים מבחינת המטרות, האמצעים והתוצאות, להבדיל ממקרים מבודדים. 41
- RICO Charges*, U.S. DEPT. JUSTICE ARCHIVES, <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-109-rico-charges> 42
- Philadelphia Civil RICO Attorney*, VAN DER VEEN, HARTSHORN & LEWIN, <https://www.mtvlaw.com/philadelphia-business-litigation-attorney/civil-rico/> 43
- RICO – One of the Most Powerful Anti-Fraud Tools in Our Arsenal*, KATERS & MAHANEY LAW, <https://www.lenderliabilitylawyer.com/fraud-extortion-civil-rico/> 44
- Elena Sciandra & Antonio Iafano, *Countering Extortion Racketeering: The Italian Experience* (CSD, 2016), https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22996.pdf 45
- Nardin et al., לעיל ה"ס 40. הניסוי נערך בהתבסס על מודל מבוסס-סוכנים, שהוא למעשה הדמיית מחשב שבוחנת אינטראקציות בין אנשים, חפצים, מקומות וזמן. 46
- שם. 47
- גלעד נוה "דמי חסות (Protection) – סקירה משווה" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 27.6.2021). 48
- EXTORTION RACKETEERING IN THE EU: VULNERABILITY FACTORS, לעיל ה"ס 17. 49
- הרשעה בעברת הסד"ח אינה מחייבת בהכרח הצטברות של כלל המרכיבים. הוספת המרכיבים נועדה רק לאפשר למערכת המשפטית לבחון לעומק מקרים עמומים ולהרשיע גם על-סמך מרכיבים נוספים שקודם לכן לא נכללו בחוק. 50
- Asmundo & Lisciandra, לעיל ה"ס 8. 51
- EXTORTION RACKETEERING IN THE EU: VULNERABILITY FACTORS, לעיל ה"ס 17. 52
- BONELLO, REITANO & SHAW, לעיל ה"ס 11, בעמ' 38. 53
- EXTORTION RACKETEERING IN THE EU: VULNERABILITY FACTORS, לעיל ה"ס 17. 54
- Crime Against Businesses: Findings from the 2021 Commercial Victimization Survey*, Gov.UK (June 28, 2022), <https://did.li/bAXws> 55
- Patrick Corcoran, *Majority of Businesses Hurt by Crime in Mexico: Report*, INSIGHT CRIME (Nov. 12, 2018), <https://insightcrime.org/news/analysis/majority-businesses-hurt-crime-mexico-report/> 56
- EXTORTION RACKETEERING IN THE EU: VULNERABILITY FACTORS, לעיל ה"ס 17. 57
- Eduardo Moncada, *Resisting Protection: Rackets, Resistance, and State Building*, 51 J. COMP. POL. 321 (2017) 58
- Alejandro Platas-López, Alejandro Guerra-Hernández & Francisco Grimaldo-Moreno, *On the Macroeconomic Effect of Extortion: An Agent-Based Approach*, 24 J. ARTIFICIAL SOCIETIES & SOC. SIMULATION (2021) 59
- שם. ראו גם *Advances in Artificial Economics* 181 (Frédéric Amblard et al. eds., 2015) 60
- נוה, לעיל ה"ס 48. 61
- שם. 62
- אם המצב בשטח יציב וקיים מונופול של שליטה, יתקיים גם תיאום בין קבוצות סוחטים שונות, וכל קבוצה וארגון/חמולה/מאפיה/משפחה) תהיה אחראית לאזור גיאוגרפי שונה. לעומת זאת, אם המצב אינו יציב, עלולה להתקיים חפיפה בין שני ארגונים המבקשים תשלום דמי חסות במסגרת אותו שטח, וזו עלולה להוביל לפעולות אלימות בין ארגוני הפשיעה. 63

- 64 דביר עמר "הקבלן הרציני: מי שמשלם פעם אחת פרוטקשן, משלם כל החיים" **ערוץ 7** (3.8.2021) <https://www.inn.co.il/news/573137>
- 65 בקשת חופש מידע למשרד המשפטים בנוגע לתיקי אייחידוש (ושלילת) הרישיון של שש חברות אבטחה: ננפי עטלף, חוד אבטחה, סמג אבטחה, אורגן אבטחה, מקיפי מרום, קילנור.
- 66 אלה לויירניב "פרשת הפרוטקשן בצפון: נשללו רישיון של 5 חברות שמירה" **גלובס** (15.6.2017) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001192724>
- 67 אבי בראלי "קק"ל שילמה דמי חסות לארגון פשע בצפון במשך שלוש שנים" **TheMarker** (19.2.2017) <https://www.themarker.com/dynamo/2017-02-19/ty-article/0000017f-eob8-d9aa-afff-f9f8a9d80000>
- 68 ועדת הרישוי החליטה במהלך דיוניה כי בשל חשיבות המאבק נגד הפרת חוקי־מגן על־ידי מעסיקים, הפרה כאמור יכולה להשפיע על החלטתה בדבר מתן רישיונות או חידוש רישיונות לתאגידים ולמשרדים לשירותי שמירה. במסגרת שיקול־הדעת שניתן לוועדה בס' 19 ו־28 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב־1972, היא תשקול את המידה שבה התאגידים והמשרדים ממלאים אחר תנאי העבודה שנקבעו בחוקי העבודה. אם יתברר כי בעל רישיון מפר את הוראות חוקי־המגן באופן משמעותי, יהיה בכך כדי להשפיע על החלטתה בנוגע למתן הרישיון או לחידושו, כי זוהי התנהגות פסולה היורדת לשרש העיסוק בניהול תאגיד או משרד לשירותי שמירה.
- 69 Bonello, Reitano & Shaw, לעיל ה"ס 11, בעמ' 41.
- 70 יכימוביץ־כהן, לעיל ה"ס 26.
- 71 Székely, Nardin & Andrighetto, לעיל ה"ס 39.
- 72 דוגמאות לפעילויות מעין אלה יכולות להיות אי־מתן שירות התואם את הנהוג במקרים דומים, הצעת שירותי שמירה ללא רישיון, קיום חשש אמיתי לנזק שעלול להיגרם לקורבן או לקניינו במקרה של סירוב "לרכוש" את השירות, זיקה של נותן השירות לארגון פשיעה וכיוצא באלה.
- 73 William E. Kovacic et al., *Plus Factors and Agreement in Antitrust Law*, 110 Mich. L. Rev. 393 (2011).
- 74 תוך שיתוף־פעולה בין המשטרה לאגף הגבייה במשרד המשפטים.
- 75 אבישי לדאני "הערכת השפעת הרגולציה (RIA) - אסדרת רישוי חברות האבטחה" (המשרד לכסחון הפנים <https://did.li/QI9YH>, נגיש בכתובת <https://did.li/QI9YH>, 16.2.2022).
- 76 זאת, נוסף על היות התנהלות מסוג זה "דפוס פעולה סחטני", אשר בשילוב גורמים נוספים יכול להוות עברת פרוטקשן.
- 77 ע"א 6212/14 **מדינת ישראל נ' גיסארי**, פס' 5, 7 (אר"ש 18.1.2016).
- 78 מבקר המדינה "המאבק בפשיעה באמצעות איפיה כלכלית וחילוסים" **דוח שנתי 1711** (2020).
- 79 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר ביטחון אישי 2021 11 (2022) https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2022/1867/h_print.pdf
- 80 מבוסס על Asmundo & Lisciandra, לעיל ה"ס 8, בעמ' 231 (טבלה 2).
- 81 על־פי שער חליפין של 1.27 דולר לאירו.
- 82 על־פי תוצר לנפש (PPP) באיטליה בשנת 2006 - 32,453 דולר.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של עם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-08-5



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il