

הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט

תקציר

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות התלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה או ביכולת, וכן אוסר על השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק (להלן - הימורים בלתי חוקיים). איסור זה מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרי וחברתי בתופעת ההגרלות וההימורים. החוק החריג מהאיסור את ההגרלות וההימורים שלקיומם ניתן היתר מראש מאת שר האוצר, ובהם הגרלות מפעל הפיס. החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, מתיר הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות ספורט המתקיימים בידי המועצה להסדר ההימורים בספורט.

מדוחות המשטרה עולה שתחום ההימורים הוא אחד ממחוללי הפשיעה המשמעותיים בישראל וענף כלכלי מרכזי עבור ארגוני הפשיעה ועבריינים בכירים. בין סוגי ההימורים הבלתי חוקיים בולט תחום ההימורים המתקיימים באמצעות רשת האינטרנט (להלן - הימורים באינטרנט). עם ההתפתחות המואצת של רשת האינטרנט, הוקמו אתרי אינטרנט להימורים, חלקם מחוץ לישראל, שהופנו לקהל יעד ישראלי. פוטנציאל החשיפה להימורים באינטרנט גבוה היות שלרוב בתי האב בישראל יש גישה למחשבים ולאינטרנט.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2009 עד נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול משרדי הממשלה בנושא מניעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט ואת המישק בין פעולותיהם ובין פעולות האכיפה הפלילית של המשטרה. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת, במשרד המשפטים, במשרד האוצר, בבנק ישראל, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), במשטרת ישראל ובמשרד התרבות והספורט. בירורי השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה).

עיקרי הממצאים

חוות דעת משפטיות של המשטרה ושל פרקליטות המדינה מ-2003 ומ-2005 קבעו לגבי הימורים באינטרנט שגם אם שרת האינטרנט נמצא מחוץ לגבולות המדינה הרי שההימורים עצמם מתקיימים, לפחות בחלקם, במדינת ישראל על גבי מחשבים של אזרחיה, ולפיכך אין מניעה להחיל עליהם את הסעיפים הפלילים העוסקים בהימורים. לפי חוות הדעת הדרכים העיקריות להתמודדות עם תופעת ההימורים

באינטרנט הן חסימת "נתיב הכסף" וחסימת "נתיב התקשורת" (ראו להלן). בינואר 2007 קבע בית משפט השלום¹ שחברה המפעילה אתר הימורים שמופנה לציבור הישראלי מפרה את הוראות חוק העונשין גם אם היא רשומה בחו"ל, במקום שבו ההימורים מותרים, ושרת האינטרנט שלה נמצא מחוץ לגבולות ישראל.

בינואר 2006 קבעה הממשלה את המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד ארוך טווח. תופעת ההימורים באינטרנט הוכרה כיעד למלחמה בפשע המאורגן, וב-2008 הוקם במשטרה כוח משימה ייעודי שתפקידו לפעול נגד התופעות של הימורים באינטרנט.

נתיב הכסף

מארגני ההימורים והמהמרים ברשת האינטרנט משתמשים במגוון אמצעים לתשלום עבור ההימורים ולקבלת כספי הזכיות (להלן - נתיב הכסף). הגופים העיקריים העוסקים בהעברות כספים בכלל ומשמשים כלי להעברה בנתיב הכסף הם הבנקים המסחריים, בנק הדואר, נותני שירותי מטבע, חברות כרטיסי האשראי וחברות בין-לאומיות (להלן - הגופים הפיננסיים). מרבית הגופים הפיננסיים כפופים למערך הסדרה מינהלי המפקח עליהם כדי לוודא שהם פועלים לפי החוק, הצווים והנהלים המחייבים: בנק ישראל (המפקח על הבנקים) מפקח על המערכת הבנקאית-מסחרית ועל חברות כרטיסי האשראי, משרד התקשורת (אגף הפיקוח על בנק הדואר) מפקח על בנק הדואר, ומשרד האוצר (היחידה לנותני שירותי מטבע באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון) מפקח על נותני שירותי מטבע².

הלבנת הון: חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), אוסר הלבנת הון וביצוע פעולה ברכוש אסור³. החוק מונה את עברות ההימורים כהגדרתן בחוק העונשין⁴ בין העברות הקשורות לרכוש אסור. החוק והצווים שהוצאו מכוחו קובעים כי יש לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון על פעולות בסכומים הגבוהים מהסכומים שנקבעו בצווים (להלן - דיווח רגיל) ועל פעולות הנחזות כבלתי רגילות כמו פעולה החסרה היגיון עסקי או כלכלי (להלן - דיווח בלתי רגיל). חובת דיווח רגיל על העברת כספים מישראל לחו"ל במערכת הבנקאית חלה על פעולות בסכום שווה ערך למיליון ש"ח ומעלה.

1. לטענת הרשות לאיסור הלבנת הון, רף של מיליון ש"ח בהעברות בין-לאומיות הוא גבוה מדי ופוגע ביכולתה לנטר את מרבית הפעילות הקשורה להימורים באינטרנט. על הרשות לבחון עם משרד המשפטים וגופי ההסדרה הבנקאיים את הצורך בהנמכת הרף. זאת תוך מציאת האיזון המתאים בין הצורך בהגברת יכולת הרשות לאתר פעולות של מעבר כספים מהמערכת הבנקאית לאתרי הימורים מחוץ לישראל ובין הצורך להימנע מהכבדת יתר על המערכות הפיננסיות.

1 מע' (ראשון-לציון) 1106/07 משטרת ישראל נ' קרלטון, תקדין. ערעור החברה, לביהמ"ש המחוזי נדחה. מדובר בפסיקה מנחה של בית המשפט המחוזי.
2 חלפן כספים.
3 רכוש אסור - רכוש שמקורו בעברה, ששימש לעברה או אפשר ביצוע עברה, בהתאם לרשימת העברות המפורטת בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.
4 סעיפים 225 ו-228.

2. בדיווחים בלתי רגילים מוסר הגוף הפיננסי מידע נוסף מלבד הנתונים הטכניים של הפעולה הכספית. הרשות לאיסור הלבנת הון אמנם מפרסמת מאפיינים כלליים בתחום הלבנת הון אך היא לא נתנה לגופים הפיננסיים הרלוונטיים הנחיות מפורטות בכתב בדבר מאפיינים ייחודיים הנוגעים לעברות הימורים דווקא.

כרטיסי אש"א: חוות הדעת האמורות של המשטרה ופרקליטות המדינה הצביעו כבר בשנים 2003 ו-2005 על הצורך לחסום את האפשרות לתשלום עבור הימורים באינטרנט בכרטיסי אשראי. אולם רק ב-2006 שלחה המשטרה התראה בנושא לחברות האשראי, המפקח על הבנקים נדרש לנושא רק באמצע 2008, וב-2009 הוציא לחברות האשראי חוזר ובו הורה להן שלא לאשר עסקות שיש חשש כי נועדו לביצוע הימורים בלתי חוקיים. כל זאת לגבי תופעה אסורה שבשנים אלו - בד בבד עם התפתחות התקשורת באינטרנט - הלכה וצברה תאוצה. הגם שלדברי חברות כרטיסי אשראי הן חוסמות עסקות הימורים מזהות, עד מועד סיום הביקורת נותרו פרצות בערוץ תשלום זה שטרם נחסמו.

העברות בין-לאומיות: אמצעי תשלום נוסף באתרי הימורים הוא העברה לחשבונות בנק השייכים למפעילי האתרים ולמוטבים בעיקר בחו"ל, שפרטיהם מפורסמים בגלוי באתרי האינטרנט. ההעברות מבוצעות במגוון ערוצים: בין בנקים מסחריים, באמצעות בנק הדואר, הנעזר בשירותיהן של חברות בין-לאומיות, ובאמצעות נותני שירותי מטבע.

1. רק ביוני 2010 סוכם שהמשטרה תפעל לגבש ולמסור למפקח על הבנקים רשימת חשבונות של אתרי הימורים. זאת למרות חוות הדעת מ-2003 ומידע מפורט על העברות בין-לאומיות של כספים לאתרי הימורים באינטרנט שנמסר למשטרה ולבנק ישראל ב-2009. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא מסרה המשטרה רשימה כאמור לבנק ישראל. בנק ישראל לא פנה לרשויות האכיפה ולא הסב את תשומת לב המערכת הבנקאית לתופעה.

2. בנק הדואר מבצע העברות של כספים לחו"ל - הן העברת מזומן מלקוח פרטי בישראל ללקוח פרטי בחו"ל ללא צורך בחשבון בנק, והן העברת כספים לחשבונות בנק בחו"ל. נמצאו עשרות מקרים שבהם נעשו העברות כספים לחשבונות בנק של אתרי הימורים.

3. נותן שירותי מטבע (להלן - נש"ם) הוא בית עסק הנותן שירותים כספיים מחוץ למערכת הבנקאית, והמעביר באמצעותו סכום קטן מהסכום המזערי שנקבע אינו חייב להזדהות. ניתן להעביר כספי הימורים לחו"ל באמצעות הנש"מים בכמה דרכים: העברה במזומן לחשבון חברת ההימורים, רכישת כרטיסים שהתמורה עבורם משולמת מראש, העברה באמצעות טלפון סלולרי של אחת הרשתות הסלולריות.

לפי צו איסור הלבנת הון לנותני שירותי מטבע, נש"ם ימסור לרשות לאיסור הלבנת הון דיווח רגיל על סכום של 500,000 ש"ח לפחות. בנובמבר 2009 שלחה הרשות לאישור משרד האוצר דרישה לביצוע שינויים בתנאי הצו, ובהם הורדת הסכום המזערי ל-50,000 ש"ח. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, טרם תיקן משרד האוצר את הצו.

נמצא שמספר הדיווחים הבלתי רגילים שמסרו הנש"מים בשנים 2009-2010 היה זעום. גורמי ההסדרה המינהלית והאכיפה הפלילית לא פעלו די בנחישות לאיתור נש"מים שאינם רשומים ולצמצום השימוש בערוץ זה של העברת כספי הימורים.

כרטיסי הימורים המשולמים מראש: כרטיסים המשולמים מראש (להלן - כרטיסים) ניתן לקנות במזומן בקיוסקים, אצל הנש"מים או אצל מפיצים מקומיים שמספרי הטלפון שלהם מופיעים באתרי הימורים.

מפיצי הכרטיסים חייבים לכאורה לפי חוק איסור הלבנת הון, להירשם כנש"ם ולעמוד בכללי הדיווח כחוק. לא נמצא שרשם נותני שירותי המטבע השתמש בסמכויותיו כדי לאכוף זאת. נמצא, כי אף שביוני 2010 ערכה המשטרה פשיטה על מפיצי סוג כרטיסים מסוים, בנובמבר 2010 מועד סיום הביקורת היה ערוץ זה פעיל.

אמצעי תשלום חלופיים: חברות בין-לאומיות מספקות שירות של "ארנק אלקטרוני", שבו הלקוח משלם לחברה באמצעות העברה בנקאית או בכרטיס אשראי ומקבל קוד סודי שניתן להשתמש בו לרכישת טובין או שירותים באינטרנט בלי לחשוף את פרטי הרוכש. חברות אלו אינן רשומות בישראל, ופעילותן אינה מוסדרת באמצעות רשם נותני שירותי המטבע או באמצעות בנק ישראל, ואין חובה לדווח לרשות לאיסור הלבנת הון על העסקאות שנעשות באמצעותן.

נתיב התקשורת

חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק התקשורת), קובע כי לא יבצע אדם פעולות תקשורת ולא ייתן שירותי תקשורת אלא אם כן קיבל מאת השר רישיון לכך, או מכוח היתר כללי לכך. במתן רישיון ובקביעת התנאים בו יובאו בחשבון בין היתר מדיניות הממשלה בתחום התקשורת ושיקולים הנוגעים לטובת הציבור. בדצמבר 2000 קבע שר התקשורת דאז ששירותי הגישה לאינטרנט (להלן - נתיב התקשורת) יינתנו בידי בעל רישיון מיוחד (להלן - הרישיון). הרישיון אינו מטיל על ספק האינטרנט חובה להתריע על קיומם של תכנים האסורים על פי דין, שחשיפה להם עלולה לפגוע בקטינים ואף בבוגרים, ולמנוע גישה לאתרים שיש בהם תכנים כאלה.

חסימת אתרים: משנת 2008 בחנו משרד המשפטים, משרד התקשורת והמשטרה שתי חלופות לחסימת אתרי אינטרנט להימורים: האחת, לחייב את הספק ברישיון להתקין תכנה החוסמת את הגישה לאתרים שיש בהפעלתם משום עברה פלילית; האחרת - המשטרה תעביר למשרד התקשורת או לספקי האינטרנט רשימת אתרים שיהיה עליהם לחסום. משרד התקשורת התנגד להצעה שהוא יהיה מעורב בנושא, היות שלטענתו רישיונות התקשורת והחקיקה בתחום התקשורת אינם מסגרת מתאימה להסדרת אמצעי אכיפה ומניעה בכל הנוגע לעברות פליליות. מאחר שמדובר בגישות משפטיות מנוגדות, מן הראוי שהנושא יובא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בתחילת אוגוסט 2010 שלחה המשטרה לספקי האינטרנט צו שהורה שלא לאפשר גישה לשבעה אתרים שעסקו בהימורים. ספקי האינטרנט חסמו את הכתובות שהמשטרה הורתה להם לחסום, אך חברות הימורים פתחו כתובות אינטרנט אחרות והמשיכו בפעילותן. בהוראת המשטרה צוינו רק שישה אתרים, והגישה ליתר אתרי הימורים הפונים למהמר הישראלי לא נפגעה. יצוין שכחודשיים לאחר שהמשטרה שלחה את הצו, הוגשה נגדה עתירה מנהלית בעניין, ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2010 טרם התקיים דיון בעתירה.

תיקוני חקיקה

אף שכבר ביולי 2009 עלה שבכדי להגביל את הגישה לאתרי הימורים באינטרנט יש צורך בביצוע שינויים בחקיקה, עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2010 לא אושרה הצעה לתיקון החקיקה.

תיאום בין גופי ההסדרה

הממצאים מצביעים על היעדר תיאום מספק בין גופי ההסדרה המינהלית ובינם לבין גופי האכיפה הפלילית, דבר המחייב בחינה שתוביל להפקת הלקחים הדרושים באשר לתיאום בין כלל הגופים האמורים למיצוי פוטנציאל האכיפה המשולבת.

סיכום והמלצות

בד בבד עם ההתפתחות הטכנולוגית בעשור האחרון צברה גם תופעת ההימורים הבלתי חוקיים באמצעות האינטרנט תאוצה. אף שגורמי האכיפה החלו להידרש לנושא החל בשנת 2003 - עד שנת 2008 לא נעשו פעולות ממשיות לא בתחום ההסדרה המינהלית ולא בתחום האכיפה הפלילית; טיפול ראשוני בנתיב הכסף החל רק במהלך 2008 בתחום כרטיסי האשראי, פעולות ממשיות לחסימת נתיב התקשורת החלו רק במהלך 2010. חילוקי הדעות לגבי הטיפול בנתיב התקשורת באמצעות כלים מינהליים עדיין לא יושבו. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, על אף פעילות המשטרה כלפי מרכיבים בתופעת ההימורים, נותרו מרבית ערוצי הכסף וערוצי התקשורת פעילים, והמבקש להמר יכול להעביר את כספו לאתרי ההימורים כמעט בלא הגבלה.

העידן הגלובלי והאינטרנט מציבים לרשויות החוק אתגרים חדשים בהתמודדות עם טכנולוגיות ונתיבי פשע אשר לא היו פעילים בעבר. נדרש כי לצורך האכיפה המינהלית והפלילית, משרד התקשורת, בנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשטרת ישראל ישתפו פעולה להתאמת הבסיס החוקי הקיים, לשינויים המהירים המתרחשים בטכנולוגיות בעידן המודרני, על מנת שמרחב האינטרנט לא יהיה מקום מפלט לפעילות עבריינית.



מבוא

1. חוק העונשין, התשל"ז-1977⁵ (להלן - חוק העונשין), אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות שהן תלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה או ביכולת וכן אוסר השתתפות במשחקים אסורים כהגדרתם בחוק (להלן - הימורים בלתי חוקיים).

חוק העונשין קובע כמה עברות פליליות בתחום ההימורים הבלתי חוקיים ואת העונשים בגינן: המארגן או עורך הימורים בלתי חוקיים, או המחזיק או מנהל מקום לעריכת הימורים, דינו מאסר שלוש שנים או כפל קנס⁶; המשחק משחק אסור דינו מאסר שנה אחת או קנס, והמציע, מוכר או מפיץ כרטיסים המיועדים להימורים בלתי חוקיים דינו מאסר שנה אחת או כפל קנס⁷.

כדי למלא את הביקוש הקיים בקרב הציבור להשתתף בהגרלות ובהימורים, קובע חוק העונשין חריגים מוגבלים ומפוקחים לאיסור הפלילי ומאפשר ארגון סוגי הגרלות שלקיומם ניתן היתר מאת שר האוצר, בכללם הגרלות שמקיים מפעל הפיס בהיתר מאת שר האוצר, והשתתפות בהגרלות אלה. החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, מתיר הימורים שמקיימת המועצה להסדר ההימורים בספורט על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט. מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט מייעדים את הכנסותיהם לקידום מטרות ציבוריות⁸.

2. האיסור הפלילי לארגן הימורים מבוסס על תפיסה הרואה פסול מוסרית וחברתית בתופעת ההגרלות וההימורים, שההתמכרות להם עלולה להסב נזק חברתי וכלכלי קשה ליחיד ולחברה. בית המשפט העליון הדגיש בפסיקתו את התוצאות החמורות של תופעת ההימורים וציין כי הטעמים העומדים ביסוד האיסור הם "התעשרות הכרוכה כולה במזל... מעודדת תופעות של פרוזיות והשתעבדות לדרך חיים שבה הפרט אינו נדרש למצות את יכולתו הפיזית והמנטאלית בדרך התורמת לעצמו ולחברה. הפן האחר של ההתייחסות עניינו בסכנות הרוח-אסון להפסדים כספיים מפליגים היוצאים מכלל שליטה. מצבים כגון אלה עלולים למוטט את המתמכר ובני משפחתו, ולהופכם תלויים במקורות הסעד של החברה. הם עלולים לדרדר את המתמכר לפשיעה כדי להקנות את תוצאות הפסדיו. ההתמוטטות הכלכלית של הפרט משתלבת כך גם עם יצירת סיכון לשלום הציבור ובטחונו"⁹.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים קבע שההתמכרות להימורים נחשבת להתמכרות בעלת ההשפעות הקשות ביותר על משפחתו וסביבתו הקרובה של המכור, ואף הצביע על הסכנות הכרוכות בה. בין התופעות החברתיות שמתלוות לבעיית ההימורים בולטות התאבדויות, אלימות בכלל ואלימות במשפחה בפרט, עבריינות, זנות, התמוטטות כלכלית, פירוק משפחות, הפרעות נפשיות, אשפוזים ודרות רחוב¹⁰.

מדוחות משטרת ישראל מ-2007 ומ-2009 עולה שההימורים הם אחד ממחוללי הפשיעה המשמעותיים בישראל¹¹. תחום זה הוא ענף כלכלי מרכזי עבור ארגוני הפשיעה ועבריינים בכירים ומחולל פשיעה בתחומי הרכוש, פשיעת נוער, אלימות, סחיטה וגביית דמי חסות, מלחמות עבריינים, הלבנת הון ופעילות השוק אפור¹².

לפי הדוחות, לתופעת ההימורים הבלתי חוקיים "היבט התמכרותי, הכולל לפי הערכות גורמים שונים מאות אלפי אנשים בישראל ומקיפה את כלל שכבות הציבור, בכלל זה גם בני נוער וילדים".

- | | |
|----|--|
| 6 | כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין. |
| 7 | יוטעם כי על פי חוק העונשין, המסייע לדבר עברה, כהגדרתו בחוק, דינו מחצית העונש שנקבע בחיקוק בגין העברה העיקרית. |
| 8 | חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה דאז, דצמבר 2007. |
| 9 | רע"פ 9140/99 רומנו ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(4), 349, עמ' 359-360. |
| 10 | משרד הרווחה והשירותים החברתיים, השירות לטיפול בהתמכרויות, נייר עמדה בנושא הימורים, מאי 2007 (הוגש למשרד המשפטים). |
| 11 | על נושא מחוללי הפשיעה ראו מבקר המדינה, דוח 259 (2009), בפרק "המאבק בארגוני הפשיעה". |
| 12 | כך, לדוגמה, פרשת הבנק למסחר - שבה מהמר יחיד גרם למעילת ענק שגרמה לקריסתו של הבנק ורוששה מאות לקוחות. פרשה זו הייתה כרוכה בפעילותם של גורמים עבריינים ובפשע מאורגן, הלבנת הון, התמכרות המהמר, גנבה, סחיטה, חטיפה ואיומים. |

להערכת המשטרה המחזור הכספי של הימורים אלה נע בין 10 ל-15 מיליארד ש"ח בשנה - פי שניים-שלושה מהכנסות מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט גם יחד¹³.

3. לפי נתוני המשטרה, בין סוגי ההימורים הבלתי חוקיים¹⁴ בולטים ההימורים המתקיימים באמצעות האינטרנט (להלן - הימורים באינטרנט).

מרשתת (רשת) האינטרנט כוללת שרתי אינטרנט¹⁵ המאחסנים אתרי אינטרנט¹⁶, והיא מקשרת בין מיליוני משתמשים במחשבים ברחבי העולם. באמצעות האינטרנט ניתן להעביר למחשבים חבילות מידע המאפשרות גישה אל תכנים וכן לאתרי ההימורים.

מדוחות המשטרה עולה שעד שנת 2006 היה ידוע על כ-200 אתרי אינטרנט להימורים שיועדו לישראלים. עוד עולה שההיקף הכספי של ההימורים באינטרנט בעולם מגיע לכ-10 מיליארד דולר, ובישראל ההערכה לשנת 2004 הסתכמה בכ-125 מיליון דולר ול-2005 בכ-200 מיליון דולר. קצב הגידול השנתי של ההימורים באינטרנט בישראל הגיע לכ-50%¹⁷.

יצוין כי לרוב בתי האב בישראל יש גישה למחשבים ולאינטרנט, והם זמינים לקטינים ואין יכולת של ממש לקיים פיקוח אפקטיבי על הגולש. לפיכך פוטנציאל החשיפה להימורים באינטרנט הוא גדול.

4. בחודשים יולי 2009 עד נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול משרדי הממשלה בנושא מניעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט ואת המישק בין פעולותיהם ובין פעולות האכיפה הפלילית של המשטרה. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת, במשרד המשפטים, במשרד האוצר, בבנק ישראל, ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון), במשטרת ישראל ובמשרד התרבות והספורט. בירווי השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה).

עמדת גורמי האכיפה בדבר ההימורים באינטרנט

עם ההתפתחות המואצת של האינטרנט, לקראת סוף המאה העשרים, הוקמו אתרי אינטרנט להימורים שהופנו לקהל היעד הישראלי. חלק מהאתרים הוקמו בישראל וחלקם מחוץ לה. גורמי האכיפה - המשטרה ומשרד המשפטים - נדרשו לסוגיית אכיפת הדין הפלילי לפי הוראות חוק העונשין. להלן אבני דרך בגיבוש עמדתם בנושא.

-
- | | |
|----|--|
| 13 | בשנת 2009 הסתכמו הכנסות מפעל הפיס בכ-4.5 מיליארד ש"ח, והכנסות המועצה להסדר ההימורים בספורט בכ-1.5 מיליארד ש"ח. |
| 14 | כגון: בתי קזינו, משלחות מהמרים לחו"ל, בינגו, הימורים דרך טלפונים סלולריים, הימורים המתקיימים על ספינות נוסעים, משחקי רחוב, הימורים בספורט (בטים), מכונות מזל, משחקי קלפים וקובייה, מרוצי סוסים ומכונות וקרבות בעלי חיים. |
| 15 | שרת אינטרנט הוא מחשב מיוחד שעליו מותקנת תכנה המאפשרת ליצור תקשורת עם רשת האינטרנט. השרתים משמשים לאחסון, לגישה לאתרי אינטרנט ולהפעלת תכנות. |
| 16 | אתר אינטרנט הוא אוסף של דפי אינטרנט המקושרים ביניהם לפי תחום עניין. יש אתרים סטטיים המציגים מידע פרסומי ויש אתרים דינמיים המציגים מידע שמתנה לפי פעילות המשתמש. |
| 17 | מסקירת המשטרה ממאי 2009, שהוכנה עבור מרכז המחקר והמידע בכנסת, לפי מחקר שנעשה באוניברסיטת דרבי בישראל. |

ביולי 2001 כתבה ראש מחלקת חקירות ותביעות במשטרה דאז אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז ופירטה את מדיניות המשטרה בנושא האכיפה בתחום ההימורים באינטרנט.¹⁸ לדבריה "עמדת משטרת ישראל הינה שאין כל דרך להתמודד עם מארגני הימורים או עם מהמרים פוטנציאליים ישראלים, ואין עניין לציבור בפתיחת חקירה". היא הוסיפה שמדיניות זו נובעת הן ממחסור בחוקרים מיומנים והן מכך ש"רב רובם של אתרי ההימורים המקוונים כלל אינם ישראלים אלא זרים ועליהם לא ניתן לאכוף כלל את איסורי חוק העונשין הישראלי".

בפברואר 2003 הכין מפלג עברות מחשב במשטרה חוות דעת בנושא ההימורים באינטרנט ולפיה אין מניעה להחיל את הסעיפים הפליליים העוסקים בהימורים גם על פעילות המבוצעת באינטרנט, ואין צורך במערכת דינים נפרדת לאינטרנט. בחוות הדעת הודגש שגם אם השרת נמצא מחוץ לגבולות המדינה, הרי ש"המשחק עצמו מתקיים, לפחות בחלקו, במדינת ישראל על גבי מחשבים של אזרחיה", ועל כן קיימת סמכות שיפוט. בחוות הדעת גם נקבעו הדרכים העיקריות להתמודדות עם תופעת ההימורים באינטרנט: חסימת ערוצי העברת הכספים למארגני ההימורים וחסימת שירותי הגלישה לאתרי הימורים באמצעות ספקי האינטרנט.

באוגוסט 2005 כתב סגן בכיר לפרקליט המדינה (כלכלי) (להלן - סגן הפרקליט) חוות דעת בנושא הימורים בלתי חוקיים באינטרנט שנועדה להציג גישה כללית להתמודדות רשויות האכיפה עם התופעה, בייחוד עקב הנסיבות המחמירות הקיימות בהימורים באינטרנט: סיכון לקטינים, הגדלת מספר המהמרים הפוטנציאליים וחשש מפני מעשי הונאה כלפי המהמרים (להלן - חוות הדעת). חוות הדעת הוכנה לבקשת המשנה לפרקליט המדינה.¹⁹

סגן הפרקליט טען שחוק העונשין מאפשר אכיפה פלילית, ושהימנעות רשויות האכיפה מפעילות נגד תופעת ההימורים באינטרנט מסכלת את תכלית האיסור הפלילי ופוגעת בגיעה ישירה בערכים שהאיסור נועד להגן עליהם. לדבריו, "הימנעות זו עלולה להגביר את התחושה הקיימת כבר כיום לפיה המרחב הווירטואלי הינו מרחב פרוץ בו ניתן לבצע עברות אשר לא היו עוברות בשתיקה במידה והיו מבוצעות בדרך אחרת".

סגן הפרקליט הוסיף שמאחר שההימורים הבלתי חוקיים מתבצעים באינטרנט, לא ניתן לנקוט את שיטות האכיפה הרגילות, אלא יש לפעול באמצעות גורמי הביניים המאפשרים את ביצוע ההימורים, כמו חברות כרטיסי האשראי וספקי האינטרנט המקומיים (ראו להלן).

המשנה לפרקליט המדינה אימץ את מסקנות חוות הדעת והמליץ כי לנוכח היקף התופעה, מורכבותה ופריסתה הארצית, הנושא יטופל על ידי יחידה משטרתית ארצית שתתמחה בעניין. בנובמבר 2005 קבע פרקליט המדינה כי הפרקליטות רואה בפעילות אתרי ההימורים באינטרנט המכוונים למהמר הישראלי עברות על האיסורים הקבועים בחוק העונשין. לדבריו, "הונחו הגורמים הרלוונטיים... לפעול לאכיפת החוק בעניין זה ופעילות זו מתחילה בימים אלה".

בינואר 2006 קבעה הממשלה²⁰ את המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן כיעד ארוך טווח. הממשלה החליטה להקים ועדה שבראשה יעמוד ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה, והיהו חבריה בה בין היתר המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) ונציגים בכירים קבועים של הפרקליטות, של המשטרה ושל רשות המסים בישראל (להלן - הוועדה המתמדת). מטרת הקמת הוועדה הייתה תיאום ושיתוף פעולה בין כל רשויות המדינה העוסקות באכיפת חוקים הנוגעים למלחמה בפשיעה וגיבוש חכמות שנתיות ורב-שנתיות למאבק בפשיעה.²¹

18 המדיניות אושרה על ידי ראש אגף החקירות במשטרה דאז.

19 עקב פניות שהתקבלו ממפעל הפיס, מהמועצה ומשני חברי כנסת.

20 החלטה 4618 מינואר 2006.

21 לפירוט בדבר הרקע להקמת הוועדה והמאבק בארגוני פשיעה ראו מבקר המדינה, דוח 2009 (2009).

במסגרת פעילותה של הוועדה המתמדת הוגדרה מניעת ההימורים באינטרנט כיעד במלחמה בפשע המאורגן. בדצמבר 2006 החליטה הוועדה על הקמת כוחות משימה שיממשו הזרוע המבצעת שלה למאבק בפשיעה החמורה. ב-2008 הוקם במשטרה כוח משימה האמור לפעול נגד התופעות של הימורים באינטרנט (להלן - כוח המשימה), ועיקר פעילותו מתמקדת בתשתית הטכנולוגית, בתחום הכלכלי ובאיתור אתרים המשמשים להימורים באינטרנט ואיסוף ראיות כנגדם.

מאז הקמתו ועד מועד סיום הביקורת טיפל כוח המשימה בכמה פרשות. התקיימו חקירות נגד מארגני ההימורים, נגד בתי תכנה ונגד חברות שרתים המאכסנים אתרי הימורים. החקירה של ארבע מהפרשות עברה לשלב החקירה הגלוי, נתפס רכוש בשווי רב ובאחד התיקים הוגשו כתבי אישום בשל עברות הימורים, עברות מס והלבנת הון.

בינואר 2007 קבע בית משפט השלום בהחלטה חדשנית²² שחברה המפעילה אתר הימורים שמופנה לציבור הישראלי, מפרה את הוראות חוק העונשין גם אם היא רשומה בחו"ל, במקום שבו ההימורים מותרים, ושרת האינטרנט שלה נמצא מחוץ לגבולות ישראל. בית המשפט המחוזי²³ דחה את ערעור החברה וקיבל את עמדת המשטרה, ולפיה לבית המשפט בישראל סמכות שיפוט, מאחר שמקצת העברה נעשתה בארץ במחשבי המהמר²⁴.

בדצמבר 2007 נתנה נציגת הפרקליטות (אזרחי) חוות דעת לפרקליטת מחוז ירושלים, ובה נסקרו האמצעים האזרחיים והמינהליים להתמודדות עם תופעת ההימורים באינטרנט, בתחום הגלישה לאתרי הימורים באינטרנט ובתחום אמצעי התשלום.

בפברואר 2010 החליטה מנכ"לית משרד התרבות והספורט להקים צוות עבודה בראשותה למלחמה בהימורים הבלתי חוקיים בהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מנכ"ל המועצה ונציגי משרד התקשורת, המשטרה והרשות לאיסור הלבנת הון²⁵. הצוות הקים תת-ועדה לתיאום והגברה של המלחמה בהימורים הבלתי חוקיים, כדי ליצור שיתוף פעולה בין הרשויות הנוגעות בדבר. בינואר 2011 מסרה המנכ"לית למשרד מבקר המדינה שעבודת תת-הוועדה הופסקה בעקבות החלטת משרד המשפטים והמשטרה כי נציגיהם לא ישתתפו בישיבות. משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוחלט שאין צורך שנציג המשרד יהיה חבר קבוע, אך אם תידרש חוות דעתו של המשרד בהקשרים הפליליים, ניתן יהיה לפנות אליו כדי לקבל הסיוע הנדרש.

בשנים 2002-2010 העבירו מפעל הפיס והמועצה תלונות מפורטות למשטרת ישראל, ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), לפרקליטות המדינה, לרשות המסים בישראל ולרשות לאיסור הלבנת הון בנוגע לפעילויות של הימורים בלתי חוקיים. אמנם המתלוננים הם בעלי עניין בתחום ההימורים, אולם התלונות כללו מידע מפורט וקונקרטי.

בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר המשנה לפרקליט המדינה כי "במסגרת עבודת הפרקליטים בכוח המשימה, גובשה תוכנית לתקיפה משולבת, תוך שימוש בכלים של אכיפה פלילית, מנהלית ואזרחית. למרות שכוח המשימה לא הגיע למיצוי מלא - מבחינת כוח אדם - אלא במהלך שנת 2010, בכל זאת הושגו הישגים משמעותיים בכל תחומי פעילות הכוח... לצד העשייה הרחבה בתחום הפלילי... נעשתה על ידי הפרקליטות במהלך 2009, ובהמשך גם בשנת 2010 עבודה רחבה בנוגע להפעלת כלים מנהליים להתמודדות עם התופעה ולשם הגברת האפקטיביות של האכיפה".

22 מע' (ראשון-לציון) 1106/07 משטרת ישראל נ' קרלטון, תקדין.

23 ב"ש (תל-אביב-יפו) 90861/07 קרלטון נ' היחידה הארצית לחקירות הונאה, תקדין.

24 על פי חוק יסוד: השפיטה, "הלכה שנפסקה בבית משפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו. הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת כל בית משפט זולת בית המשפט העליון".

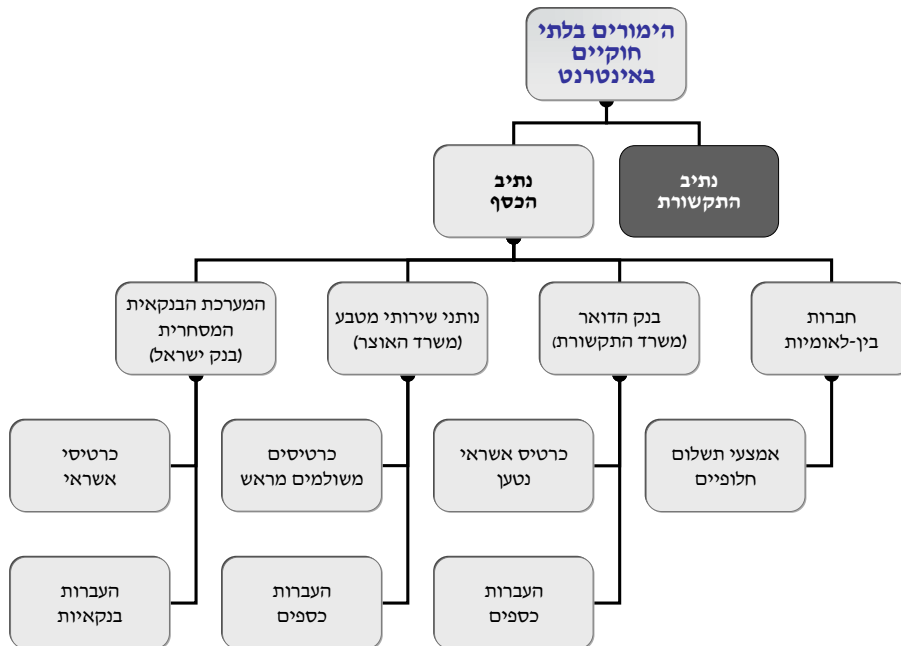
25 הצוות הוקם על ידי משרד התרבות והספורט כרגולטור של המועצה להסדר הימורים בספורט, בעקבות תלונות המועצה על פגיעה בהכנסות, בניסיון לגבש פורום לטיפול בתופעת ההימורים באינטרנט.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי עם התפתחות השימוש באינטרנט ולאחר שנושא ההימורים באינטרנט צבר תאוצה, חל שינוי ביחסם של גופי האכיפה לנושא: הגם שבתחילת שנות האלפיים סברה המשטרה שאין דרך להתמודד עם התופעה ואין עניין לציבור בה, הרי שבמועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, נשמעו קולות רבים בדבר הצורך לפעול למיגור התופעה, והדרכים שבהן ניתן לפעול למיגורה. מניעת ההימורים יכול שתיעשה באמצעות חסימת שני נתיבים עיקריים: נתיב תקשורת האינטרנט, שבאמצעותו מתאפשרת הגישה לאתרי ההימורים, ו"נתיב הכסף", המאפשר תשלום עבור ההשתתפות בהימורים וקבלת כספי הזכיית, כמפורט להלן.

נתיב הכסף

המהמרים ומארגני ההימורים באינטרנט משתמשים במגוון אמצעים לתשלום עבור ההימורים ולתשלום כספי הזכייה. הגופים העיקריים העוסקים בהעברות כספים בכלל ומשמישים כלי להעברה בנתיב הכסף הם הבנקים המסחריים, בנק הדואר, נותני שירותי מטבע, חברות כרטיסי האשראי וחברות בין-לאומיות (להלן - הגופים הפיננסיים). מרבית הגופים הפיננסיים כפופים למערך הסדרה מינהלי המפקח עליהם כדי לוודא שהם פועלים לפי החוק, הצווים והנהלים המחייבים: בנק ישראל מפקח על המערכת הבנקאית המסחרית ועל חברות כרטיסי האשראי, משרד התקשורת מפקח על בנק הדואר, ומשרד האוצר (היחידה לנותני שירותי מטבע באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון) מפקח על נותני שירותי מטבע (ראו להלן).

להלן תרשים המפרט את הגופים הפיננסיים, את מערך הסדרה ואת אמצעי התשלום בנתיב הכסף:



הלבנת הון

על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון), "הלבנת הון" היא פעולה שמטרתה להסוות או להסתיר את מקורו ואת זהות בעליו של רכוש שמקורו בעברה²⁶, או ששימש לביצוע עברה, או שאפשר ביצוע עברה (להלן - רכוש אסור). באמצעות הלבנת הון, הרכוש האסור משולב במערכות המקומיות והעולמיות של הבנקאות והעסקים כרכוש שמקורו בפעילות חוקית.

חוק איסור הלבנת הון²⁷ אוסר הלבנת הון וביצוע פעולה ברכוש אסור²⁸, ומטיל עונשי מאסר של עשר ושבע שנים בהתאמה. התוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון מפרטת את העברות שהן מקורו של רכוש אסור ואת העברות שרכוש אסור מאפשר את ביצוען. עברות הימורים כהגדרתן בחוק העונשין²⁹ נמנות עם עברות אלה.

הרשות לאיסור הלבנת הון הוקמה במשרד המשפטים ב-2002 מכוח חוק איסור הלבנת הון. תפקיד הרשות לשמש יחידת מודיעין פיננסית בהתאם לכללים בין-לאומיים למלחמה בהלבנת הון, והיא נועדה לסייע במניעה ובחקירה של עברות הלבנת הון. הרשות קולטת ומרכזת את דיווחי הגופים שחלה עליהם חובת דיווח³⁰, אוספת מידע ממקורות נוספים, מנתחת ומעבדת את כלל המידע ומעבירה אותו למשטרה, לשירות הביטחון הכללי ולגופים מקבילים בחו"ל, כל זאת תוך פיתוח מומחיות ייחודית באיתור וניתוח של מידע העשוי להעיד על הלבנת הון.

הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה בנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה, שמניתוח מידע שהועבר אליה עלו חשדות לביצוע עברות של הימורים באינטרנט. העברות נעשו תוך שימוש בדפוסי פעולה של העברת כספים לחברות הימורים בחו"ל, באמצעות חשבונות בנק אשר שימשו לסליקה של פעילות הימורים, וכן שימוש בנותני שירותי מטבע לשם קבלת כספי מהמרים ושימוש בכרטיסי אשראי.

בחוק איסור הלבנת הון ובצווים שהוצאו מכוחו³¹ נקבעו שני סוגים של "חובת דיווח" לרשות לאיסור הלבנת הון: (1) דיווח על פעולות בסכומים הגבוהים מהסכומים שנקבעו בכל אחד מהצווים (להלן - דיווח רגיל); (2) דיווחים נוספים (להלן - דיווח בלתי רגיל). הדיווח הבלתי רגיל יעסוק בין היתר בפעולות הנחוצות כבלתי רגילות, כמו פעולה החסרה היגיון עסקי או כלכלי, בהתחשב בסוג החשבון של הלקוח ובדרכי התנהגותו, או שנראה שמטרתה עקיפת חובת הדיווח הרגיל.

1. לפי צו איסור הלבנת הון, תאגידי בנקאיים, וצו איסור הלבנת הון, בנק הדואר, חובת דיווח רגיל על פעולה של העברת כספים מישראל לחו"ל באמצעות חשבון בנק חלה על פעולות בסכום שווה ערך למיליון ש"ח ומעלה.

26 רשימת העברות מפורטת בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.

27 סעיף 3.

28 "פעולה ברכוש" מוגדרת בסעיף 1 לחוק כהקניה או קבלה של בעלות או של זכות אחרת על רכוש, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, וכן מסירה, קבלה, החזקה, המרה, פעולה בנקאית, השקעה וכן ערובה של רכוש אסור עם רכוש אחר גם אם הוא אינו רכוש אסור.

29 סעיף 225, העוסק בארגון ועריכה של משחקים אסורים, וסעיף 228, העוסק בהחזקה או ניהול של מקום לעריכת משחקים אסורים.

30 הגופים מצוינים בתוספת השלישית לחוק, ואלו הם: תאגידי בנקאיים, בנק הדואר, חברות ביטוח, סוכני ביטוח, קופות גמל, מנהלי תיקים, חברי בורסה ונותני שירותי מטבע.

31 צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידי בנקאיים), התשס"א-2001 (להלן - צו איסור הלבנת הון, תאגידי בנקאיים); צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר), התשס"ב-2002 (להלן - צו איסור הלבנת הון, בנק הדואר); צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע), התשס"ב-2002 (להלן - צו איסור הלבנת הון, נותני שירותי מטבע).

הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה, "רף של מיליון ש"ח בהעברות בינלאומיות פוגע ביכולת הרשות לנטר את מרבית הפעילות הקשורה להימורים באינטרנט. רף גבוה זה אף מאפשר בקלות יחסית לבצע העברות מתחת רף זה, על ידי פיצול סכומים... ובכך להימנע מדיווח לרשות".

יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - יחידת הפיקוח על הבנקים) מסרה בתשובתה מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה כי רף הדיווח נקבע בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, והוא משקף את האיזון הראוי. לפיכך לדעת היחידה לא נדרש שינוי בעניין זה.

אגף הפיקוח על בנק הדואר במשרד התקשורת (להלן - אגף הפיקוח על בנק הדואר) מסר בתשובתו מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה שבנובמבר 2010 אושר בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת עדכון לצו איסור הלבנת הון, בנק הדואר, הכולל הוראות בנוגע להעברות כספים אלקטרוניות. הסכום המזערי של העברה לישראל וממנה באמצעות חשבון המחייב דיווח נשאר סכום שווה ערך למיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, משנוכחה הרשות לאיסור הלבנת הון כי רף זה, שנקבע לפני שנים אחדות, אינו נותן מענה מספיק לאיתור פעולות להעברת כספי הימורים, עליה לבחון עם משרד המשפטים וגופי ההסדרה הבנקאיים את הצורך בשינוי הרף. זאת תוך מציאת האיזון המתאים בין הצורך בהגברת יכולת הרשות לאתר פעולות של מעבר כספים מהמערכת הבנקאית ומבנק הדואר לאתרי הימורים מחוץ לישראל ובין הצורך להימנע מהכבדת יתר על המערכות הפיננסיות.

2. מאחר שהדיווחים הרגילים אינם כוללים דיווחים על סכומי העברות הנמוכים ממיליון ש"ח, יש חשיבות ויתרון לדיווחים בלתי רגילים שאינם מוגבלים בסכום. כאמור, בדיווחים בלתי רגילים מאתר הגוף הפיננסי מידע נוסף מעבר לנתונים הטכניים של הפעולה הכספית. בצווים מפורטות פעולות הנחזות כבלתי רגילות ומשמשות "נורות אזהרה" כלליות המסייעות לגופים הפיננסיים לאתר פעולות המחייבות דיווחים בלתי רגילים. הרשות לאיסור הלבנת הון, המתמחה בניתוח פעולות חריגות ומקבלת מידע בין-לאומי על מאפייניהן של פעולות בלתי חוקיות, מפרסמת מפעם לפעם מידע נוסף שנועד לסייע לגופים הפיננסיים לאתר פעילות חשודה בנושא הלבנת הון.

להימורים יש מאפיינים ייחודיים שניתן לאבחן. יכולתו של גוף פיננסי לנטר פעולות בלתי רגילות בתחום ההימורים תלויה בין היתר בטיב ההנחיות בדבר "נורות אזהרה" שהוא מקבל בין היתר מהרשות לאיסור הלבנת הון.

הרשות לאיסור הלבנת הון אמנם מפרסמת מאפיינים כלליים בתחום הלבנת הון ומקיימת כנסים והרצאות לנציגי הגופים הפיננסיים, אך בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהרשות לא העבירה לגופים הפיננסיים הרלוונטיים הנחיות מפורטות בכתב בדבר מאפיינים ייחודיים הנוגעים לעברות הימורים דווקא.

אגף הפיקוח על בנק הדואר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "על הגורמים הרלוונטיים, קרי הרשות [לאיסור הלבנת הון] והמשטרה להביא לידיעתנו קווים מנחים וטיפולוגיות המתאימות לניטור פעולות של העברות כספים להימורים בלתי חוקיים, זאת מאחר וקיים קושי מעשי וממשי לאתר פעולות" כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיץ לכלל הגופים הרלוונטיים באופן שוטף פירוט בכתב של מאפיינים ייחודיים להימורים באינטרנט שיסייעו להם לאתר פעולות חריגות של תשלומים ותקבולים.

כרטיסי אשראי

אחד מאמצעי התשלום הנפוצים באתרי ההימורים הוא כרטיס אשראי³². הליך התשלום נעשה באמצעות חברות כרטיסי האשראי: החברה המנפיקה את הכרטיס (להלן - המנפיק) גובה את התשלום תמורת העסקה מחשבון הבנק של הלקוח. החברה המעבירה לבית העסק את תמורת העסקה³³ (להלן - הסולק) היא המבצעת את פעולת הסליקה³⁴. תמורת העסקה מועברת מהמנפיק לסולק. למנפיק יש הסכם עם הלקוח; לסולק יש הסכם עם בית העסק.

חברות כרטיסי האשראי המנפיקות והסולקות כרטיסי אשראי כפופות להנחיות ולפיקוח של המפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים או המפקח)³⁵. מטרת הפיקוח היא הגנה על היציבות, האמינות והמוניטין של המערכת הבנקאית ושמירה על כספי הלקוחות תוך הקטנת הסיכוי שתאגיד בנקאי ייהפך לכלי או לקרבן של פשע.

פקודת הבנקאות, 1941³⁶, מעניקה למפקח סמכויות שונות ובהן הסמכות לדרוש מתאגיד בנקאי ומכל תאגיד שבשליטתו למסור למפקח כל מסמך הנוגע לעסקי התאגיד הבנקאי וכל תאגיד בשליטתו, ובתנאים מסוימים גם סמכויות חקירה וסמכות ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי. למפקח גם סמכות להטיל עיצומים כספיים³⁷ כלפי מי שהפר את הוראותיו³⁸.

נוהל ניהול בנקאי תקין - מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות שפרסם המפקח (להלן - ניהול ניהול בנקאי תקין), מפרט את הפעולות שעל תאגידים בנקאיים לבצע כדי למנוע פגיעה בהם וניצולם לשם הלבנת הון ומימון טרור. הנוהל מנחה את התאגידים לפעול בין היתר לפי מדיניות של "הכר את הלקוח". בין הפעולות הנדרשות: מעקב שוטף לאיתור פעילות חריגה שאינה מתאימת עם הפעילות הצפויה בחשבון הלקוח, דוגמת פעולות הנעדרות היגיון כלכלי או עסקי, פעולות מורכבות, פעולות בהיקפים ניכרים והפקדות במזומן. לפי הנוהל, התאגידים הבנקאיים ידווחו על פעולות אלה לרשות לאיסור הלבנת הון³⁹. עוד קובע הנוהל שאם לקוח של תאגיד בנקאי נמנע

32 כרטיס אשראי - לפי חוק כרטיסי חיוב התשמ"ו-1986, סעיף 1, "לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה".

33 בניכוי עמלה.

34 לעתים המנפיק והסולק הם אותה חברת אשראי, ולעתים - שתי חברות שונות.

35 חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, קובע שכרטיס אשראי הוא כרטיס חיוב. חוק שירות נתוני אשראי, התשמ"ב-2002, קובע שמנפיק כרטיס חיוב הוא תאגיד עזר כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. סמכות הפיקוח מוקנית למפקח מכוח פקודת הבנקאות, 1941, וחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. בהתאם לכך, מנפיק כרטיסי אשראי מוגדר כתאגיד עזר בנקאי הכפוף למפקח על הבנקים.

36 סעיף 5.

37 עיצום כספי הוא אמצעי אכיפה מינהלית שנועד למנוע את האפשרות שתהיה לבעל הרישיון תועלת כלכלית כתוצאה מההפרה.

38 פקודת הבנקאות, סעיף 14 ח; חוק איסור הלבנת הון, סעיפים 12-20.

39 לפי צו איסור הלבנת הון, תאגידים בנקאיים, סעיף 9.

מלמסור פרטים הנדרשים למילוי הוראות צו איסור הלבנת הון או הוראות המפקח, רשאי התאגיד הבנקאי לסרב לבצע פעולה.

את חברות כרטיסי האשראי מנחה נוהל ניהול בנקאי תקין לנקוט מדיניות של "הכר את הלקוח" ולהכיר את בתי העסק הקשורים עמן ואת פעילותם. לבתי העסק יש קודים בין-לאומיים לפי תחומי העיסוק שלהם. בתי עסק העוסקים בהימורים מזוהים בחברות כרטיסי האשראי לפי קוד מיוחד להימורים.

כאמור, מתחילת שנות האלפיים חלה התפתחות מואצת בתעשיית ההימורים באינטרנט, ובמקביל התבססה התפיסה כי פעילות הימורים באינטרנט דורשת מענה מטעם רשויות האכיפה. בעקבות כך הועלו הצעות למניעת השימוש באתרי ההימורים על ידי חסימת האפשרות לתשלום בכרטיסי אשראי, כמפורט להלן.

1. בחוות הדעת של מפלג עברות מחשב ביחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרה מפברואר 2003 הוצע לאסור בחקיקה העברת כספים לאתרי אינטרנט שעוסקים אינו חוקי. כך, חברת האשראי תהיה רשאית לבטל עסקה אם יתברר בדיעבד שהכסף שימש לביצוע הימורים. בדרך זו תיחסם האפשרות להמר באמצעות כרטיסי אשראי.

2. בחוות דעתו של סגן הפרקליט מאוגוסט 2005 צוין כי אמצעי התשלום העיקרי באתרי ההימורים באינטרנט הוא כרטיסי האשראי. הוא ציין כי על פי ההערכות, תחום ההימורים באינטרנט מגלגל מיליוני דולרים בשנה רק בישראל. תחום זה נחשב לענף עתיר הכנסות גם עבור חברות כרטיסי האשראי, אשר נתפסות לכאורה כמי שמסייעות לביצוע ההימורים ברשת האינטרנט, סיוע הנחשב לעברה בפני עצמה, ולדעתו ניתן לקבוע כי "חברות האשראי אכן מסייעות לעריכת הימורים בין במודע ובין בעצימת עיניים". סגן הפרקליט הציע לפנות בפנייה רשמית אל חברות כרטיסי האשראי הפועלות בישראל ולהבהיר להן כי הימורי ישראלים באתרי ההימורים באינטרנט הם עברה פלילית, וכי עליהן למנוע את התשלום לאתרים אלה.

3. בדצמבר 2006 הודיע ראש האגף לחקירות ומודיעין במשטרה דאז לכל חברות כרטיסי האשראי שהמשטרה רואה בשיתוף פעולה עם חברות המפעילות אתרי הימורים באינטרנט, לרבות מתן שירותי סליקה לשם גביית כספי מהמרים, עברה פלילית על כל המשתמע מכך. יצוין שהמכתב לא נשלח אל המפקח על הבנקים.

4. בנובמבר 2007 פנתה נציגת הפרקליטות (אזרחי) ליחידת ההסדרה ביחידת הפיקוח על הבנקים וביקשה לבחון את האפשרות למנוע מחברות כרטיסי האשראי לכבד ולסלוק תשלומים הנובעים מעסקאות אלה לנוכח העובדה שמדובר בעברה פלילית.

5. בישיבה של ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת⁴⁰ בינואר 2008 טען מפקד כוח המשימה דאז שמתקיים שיתוף פעולה "סביר בהחלט" בין גורמי אכיפת החוק ובין חברות כרטיסי האשראי. בתגובה על דבריו הגישה המועצה להסדר ההימורים בספורט באותו חודש תלונה לראש אגף החקירות דאז ולפיה למרות שיתוף הפעולה האמור "גולשים באינטרנט החפצים להמר באתר הפועל באופן בלתי חוקי, יכולים להפקיד כספים באתר באמצעות כרטיסי אשראי". המועצה צירפה לתלונתה תדפיסים מאותם אתרים.

6. בישיבה שהתקיימה במאי 2008, בהשתתפות ראש הרשות לאיסור הלבנת הון, נציגת הפרקליטות בכוח המשימה ונציגי בנק ישראל, ביקש ראש הרשות מיחידת הפיקוח על הבנקים

40 שעניינה הצעת חוק העונשין (תיקון) (משחקים אסורים, הגרלות והימורים באינטרנט), התשס"ו-2007. הצעה שבאה להרחיב את תחולת חוק העונשין ולהגדיר במסגרת המשחקים האסורים גם משחקים באתרי אינטרנט שהשרתים שלהם אינם נמצאים בארץ.

לקיים ביקורת בנושא חברות כרטיסי האשראי בכלל ובנוגע להימורים בלתי חוקיים בפרט. כמו כן ביקש שהיחידה תוציא "הבהרות/הנחיות בנושא כדי להיאבק בתופעה תוך קישור להלבנת הון".

7. מאוגוסט 2008 עד יוני 2009 עשתה יחידת הפיקוח על הבנקים ביקורת באחת מחברות כרטיסי האשראי, במטרה "לבדוק את האופן בו עומדת החברה בהוראות ובחוקים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור". ממצאי הביקורת העלו ליקויים רבים ביישום מדיניות "הכר את הלקוח". עוד הועלה, שהחברה אמנם מנעה עסקאות של ישראלים עם בתי עסק שזוהו בקוד המיוחד להימורים, אך היא סלקה עסקאות לשני בתי עסק שהפעילו אתרי הימורים בשפה העברית וכוונו למהמר הישראלי. מדברי אגף הביקורת בבנק ישראל עולה שהעסקאות באתרי ההימורים בוצעו לפי קוד המסתיר את תחום העיסוק האמתי (להלן - קוד חלופי).

מנהל יחידת הביקורת הורה לחברת כרטיסי האשראי "להפעיל מערך ניטור ובקרה אחר פעילות הימורים באינטרנט וזאת במטרה לזהות בתי עסק בהם מתבצעות עסקאות הימורים תחת [קוד חלופי], [כרטיסים] אלקטרוניים שבאמצעותם מבוצעות בעיקר עסקאות הימורים ומחזיקי כרטיס המבצעים פעולות הימורים".

החשיבות של ניטור תשלומים שאינם מזהים לפי הקוד המיוחד להימורים עולה ביתר שאת מנתונים שנמסרו לבנק ישראל, ולפיהם בשנת 2007 נסלקו עבור אתרי הימורים שהשתמשו בקוד חלופי תשלומים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, ובשנת 2008 - של מאות מיליוני ש"ח. גם הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה למשרד מבקר המדינה כי אותה דפוס פעולה ולפיו בתי עסק שתשלומיהם נסלקו על ידי חברות כרטיסי האשראי סימנו עסקאות בקוד חלופי, ומחזורי הפעילות שלהם הגיעו לעשרות רבות של מיליוני שקלים בשנה לבית עסק.

בינואר 2011 מסרה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ש"בעקבות בחינה שנעשתה על השימוש בכרטיסי אשראי בהימורים באינטרנט, עלה כי המעורבים בהימורים באינטרנט השתמשו במצג שווא למול חברות האשראי, שהציגם כחברות צריכה".

8. בעקבות ממצאי הביקורת שתוארו לעיל שלח סגן המפקח על הבנקים ביוני 2009 לכל חברות כרטיסי האשראי חוזר ולפיו "השימוש ברשת האינטרנט לצורך ביצוע עסקאות לא חוקיות, כגון הימורים האטורים בחוק... מגדילים את חשיפת חברת כרטיסי אשראי לניצולם להעברת כספים לביצוע עסקאות לא חוקיות ולהלבנת הון". סגן המפקח הורה לחברות כרטיסי האשראי שלא לאשר עסקה אם על פי המידע שבידיהן יש חשש שהיא נוגעת להימורים בלתי חוקיים. עוד הורה כי חברות כרטיסי האשראי "לא יתקשרו בהסכם ולא ימשיכו התקשרות לסליקת עסקאות עם לקוחות (בתי עסק)... אשר, על פי המידע המצוי בידיהם, תחום פעילותם מהווה הפרה של הדין".

חברת כרטיסי האשראי, שבה נעשתה הביקורת של בנק ישראל, מסרה בתשובתה מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה כי הנהלתה "מתייחסת בכובד ראש לממצאים שהועלו בדוח הביקורת של בנק ישראל... ופועלת לתיקון הליקויים שנמצאו ויישום המסקנות העולות מדוח הביקורת, תוך שקיפות ושיתוף פעולה עם בנק ישראל". עוד מסרה החברה כי יש לה "מדיניות ברורה וחד משמעית לפיה היא נוקטת בכל האמצעים על מנת למנוע כל פעולה שיש בה סיוע לעריכת הימורים בלתי חוקיים... החברה מונעת ביצוע תשלומים על ידי ישראלים באמצעות כרטיסי אשראי, באתרי הימורים... ונמנעת מלהתקשר בהסכמי סליקה עם אתרי הימורים המבצעים פעילות בלתי חוקית ברשת האינטרנט".

שתי חברות כרטיסי אשראי נוספות מסרו בתשובותיהן מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה כי הן אינן מאשרות ללקוחותיהן לבצע עסקאות בתחום ההימורים הלא חוקיים, ומערכות הבקרה שלהן מונעות עסקאות המזוהות ככאלה. בעניין סליקת עסקאות בקוד חלופי ציינו שתי החברות כי אם מערכות הבקרה שלהן מצליחות לאתר עסקאות אלו, המערכות אינן מאפשרות את ביצוען, ומודיעות על כך לארגונים הבין-לאומיים הנוגעים בדבר. אחת משתי החברות הוסיפה שהיא

מקיימת מערך בקרות ופעילויות נרחב ומשקיעה משאבים רבים כדי למנוע אישור עסקות הימורים בקוד חלופי.

בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר המשנה לפרקליט המדינה כי "במהלך השנתיים האחרונות אנו פועלים בשיתוף פעולה, מול בנק ישראל, בשילוב הרשות לאיסור הלכנת הון על מנת לגבש כלים לחסימת הפרצה של ביצוע עסקאות אשראי תוך הערמה על שיטת הקידוד".

מהאמור לעיל עולה כי למרות חוות דעת של המשטרה שקבעה כבר ב-2003 שיש צורך לחסום את אמצעי התשלום בכרטיסי אשראי, וחוות דעתה של פרקליטות המדינה באותו עניין מ-2005, הפעולות לביצוע החסימה החלו רק מאוחר יותר: המשטרה שלחה התראה בנושא לחברות כרטיסי האשראי רק ב-2006, המפקח על הבנקים נדרש לנושא רק באמצע 2008, וב-2009 הוציא לחברות כרטיסי האשראי חוזר הנחיות. כל זאת לגבי תופעה אסורה שבשנים אלו - בד בבד עם התפתחות התקשורת באינטרנט - הלכה וצברה תאוצה.

הגם שלדברי חברות כרטיסי אשראי הן חוסמות עסקות הימורים המזוהות בקוד המיוחד להימורים, לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה ובנק ישראל לנקוט מהלכים כדי לחסום את הפרצה של ביצוע עסקאות אשראי תוך הערמה על שיטת הקידוד. על בנק ישראל להמשיך ולעקוב באופן שוטף אחר יישום הנחיותיו ואחר האפקטיביות שלהן למול התופעה של שימוש בכרטיסי אשראי בהימורים באינטרנט, לרבות שימוש בקוד חלופי. על המשטרה לבחון שיתוף פעולה בין-לאומי בכדי לצמצם את תופעת ההערמה בשיטת הקידוד.

העברות כספים בין-לאומיות

אמצעי נוסף לתשלום באתרי ההימורים הוא העברת כספים לחשבונות בנק השייכים למפעילי האתרים ולמוטבים בעיקר בחו"ל. מספרי החשבונות ופרטי המוטבים מפורסמים באופן גלוי באתרי האינטרנט. ההעברות מבוצעות במגוון ערוצים: בין בנקים מסחריים, באמצעות בנק הדואר, הנעזר בשירותיהן של חברות בין-לאומיות, ובאמצעות נותני שירותי מטבע (ראו הסבר מפורט בפרק על נותני שירותי מטבע).

1. העברות בנקאיות: כאמור, כבר בפברואר 2003, בחוות הדעת של מפלג עברות מחשב ביחידה הארצית לחקירות הונאה, המליצה המשטרה לאסור בחקיקה העברת כספים לאתרי אינטרנט שעיסוקם אינו חוקי, כדי למנוע מאזרחים להמר באמצעות תשלום בהעברות בנקאיות.

בינואר 2009 פנתה המועצה להסדר ההימורים בספורט למפקח על הבנקים ופירטה את אמצעי התשלום המוצעים באתרי ההימורים וביניהם העברות בנקאיות לחשבונות בנק בחו"ל. המועצה צירפה את פרטי חשבונות הבנק שהופיעו באתרי ההימורים וביקשה כי המפקח ישתמש בסמכויותיו כדי להביא לחסימת ההעברות לחשבונות אלו. המועצה חזרה ופנתה למפקח על הבנקים באותו נושא במרס 2009. סגן המפקח השיב כי הנושא ייבחן על ידי בנק ישראל ויטופל.

במאי 2009 פנה חבר הכנסת יריב לוין למפקח בדבר הצורך בנקיטת מדיניות אקטיבית בכל הנוגע לפעילות נגד תופעת ההימורים. חבר הכנסת המליץ לפרסם "רשימה שחורה" של חשבונות בנק המשמשים אתרי הימורים (להלן - "רשימה שחורה") ולעדכנה בתדירות גבוהה. לדבריו "מלאכת איתור החשבונות אינה סבוכה, שעה שפרטי חשבונות מפורסמים באתרי האינטרנט עצמם". הוא

הוסיף כי "יש לנקוט במהלכים אשר לא יותירו בפני הבנקים מקום להפעלת שיקול דעת". באותו החודש הציעה גם המועצה שהמפקח על הבנקים יפיץ "רשימה שחורה".

ביוני 2009 השיב מנהל יחידת ההסדרה בבנק ישראל לחבר הכנסת ולמנכ"ל המועצה כי בבנק בוחנים את הסוגיה ואין שוללים את האפשרות לפרסם רשימות. עם זאת ציין כי גיבוש "רשימה שחורה" והפצתה צריך שיעשו "בהתבסס על ראיות מוצקות ובהנחיית משרד המשפטים. שכן באחריות רשויות האכיפה הרלבנטיות, כגון משטרה, לבחון את המידע ולקבוע [עמדה] בדבר החשד לכך שפעילות מסוימת הינה לא חוקית".

כאמור, באותו חודש שלח סגן המפקח לחברות כרטיסי האשראי חוזר בנושא השימוש באינטרנט לביצוע עסקאות לא חוקיות בכרטיסי אשראי. לפי החוזר פעולות אלו עלולות "לפגוע בשמו של תאגיד בנקאי, ואף באמון הציבור בו ובמערכת הבנקאית כולה". יצוין כי בנק ישראל לא פרסם הנחיה או חוזר כלשהם בנושא העברות בין-לאומיות המיועדות לפעילות הימורים, שגם עלולות לפגוע במוניטין וביציבות של תאגיד בנקאי שיהיה מעורב בכיצוען.

ביוני 2009 העבירה המועצה לבנק ישראל דוח ובו סקירה על הסדרי חקיקה בעולם לגבי הימורים באינטרנט ועל שיטות תשלום והאמצעים הננקטים לחסימתן. בספטמבר 2009 העבירה המועצה לבנק גם דוח הכולל מידע בדבר כ-120 חשבונות של אתרי הימורים הפונים ברובם לקהל הישראלי. לדברי מחברי הדוח, החשבונות "ניתנים לזיהוי על ידי המוסד המעביר [תאגיד בנקאי] כחשבונות המשמשים לכספי הימורים, ומכאן שניתן גם לחסום העברות לחשבונות הנ"ל".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה יחידת הפיקוח על הבנקים, כי המידע שקיבלה היה "מגורם פרטי, ששילם בעבור הכנתו, שהינו בעל אינטרס בנושא, ושאינו חסר הבנה או חסר אמצעים". לטענתה, כל המידע שהיה בידה באותה עת ממקורות מוסמכים הצביע על כך שהבעיה העיקרית היא בתחום כרטיסי האשראי, ולכן התמקדה עבודתה בהקשר זה בכרטיסי האשראי.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהונח לפתחה של יחידת הפיקוח על הבנקים מידע מהותי הטומן בחובו סיכונים אפשריים למערכת הבנקאית, היה עליו לנהוג מידת זהירות, לבחון את המידע ולפנות לגורמי האכיפה כדי לקבל את הנחייתם בדבר דרכי פעולה אפשריות ובהן הסבת תשומת לב הבנקים המסחריים למידע.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה נמסר שפעילות כוח המשימה של המשטרה העלתה שגם העברה בנקאית היא אחד מאמצעי התשלום המקובלים באתרי הימורים באינטרנט.

רק ביוני 2010, בעקבות יזמתה של נציגת פרקליטות המדינה בכוח המשימה, התקיימה פגישה של נציגי כוח המשימה עם נציגי המפקח על הבנקים בנושא העברת כספים עבור הימורים בלתי חוקיים ואפשרויות הפעולה בעניינם. בישיבה נאמר שכוח המשימה מתכוון לגבש רשימת חשבונות של אתרי הימורים ולהעבירה לתאגידי בנקאיים לצורך סגירתם או מניעת העברות בנקאיות אליהם. בישיבה הוצגו הסוגיות שיש לגבש, בהן: סוגי החשבונות (בישראל ובחו"ל), דרכי העברת המסר למערכת הבנקאית ומאפייני הרשימה. בישיבה סוכם ש"כוח המשימה ימשיך בתהליכים הנדרשים ויעביר בקשה מסודרת למפקח על הבנקים".

בעקבות הפגישה קבעה נציגת הפרקליטות בכוח המשימה "כי קיימת תשתית מספקת על בסיסה ניתן לפעול לחסימת חשבונות בארץ המשמשים להעברת כספים אלה". לפיכך הציעה ש"חיתנת הנחיה שלא לאפשר פעולת העברות כספים מחשבונות בארץ לחשבונות בחו"ל המזוהים באופן מובהק עם אתרי הימורים - ומופיעים באתר האינטרנט. העברת המידע על כך תבצע על ידי הגורם המוסמך במשטרה".

יחידת הפיקוח על הבנקים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי רשימה מוסדרת אכן תקל על הגופים הפיננסיים לחסום במידת הצורך את הפעילות לאותם חשבונות ותאפשר לקיים פעולות פיקוח פשוטות יחסית. עם זאת ציינה ש"לאור הפגיעה בזכויות יסוד ובהם זכות הקניין, הזכות לפרטיות וחופש העיסוק של בעלי החשבונות אותם מבקשים לחסום, אנו סבורים כי הדרך המתאימה לקביעת רשימה כאמור היא באמצעות חקיקה ראשית".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא העבירה המשטרה מידע כאמור לבנק ישראל, והבנק לא נתן למערכת הבנקאית הנחיה בנושא.

בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר המשנה לפרקליט המדינה שכוח המשימה, הרשות לאיסור הלבנת הון ובנק ישראל פועלים במשותף כבר מסוף 2007 ליישום המלצות כוח המשימה בעניין ניטור התשלומים המבוצעים במסגרת הימורים בלתי חוקיים וחסימת העברת הכספים. המשטרה מסרה בתשובתה מפברואר 2011 כי כוח המשימה ממשיך לקדם פעילות חסימת חשבונות בנק המשויכים לאתרי הימורים בשיתוף המפקח על הבנקים.

משרד מבקר המדינה העיר כי הפעילות המשותפת של הגורמים השונים בעניין ניטור החשבונות וחסימת העברת הכספים טרם התגבשה לכלל פעולה ממשית, אשר יש בה כדי להביא לשינוי המציאות בעניין זה. עוד יוער כי שלא כמו בעניין השימוש בכרטיסי אשראי, שבו המשטרה פעלה עם חברות כרטיסי האשראי ובנק ישראל, הרי שלגבי העברות בנקאיות לא נקטה המשטרה פעולות שיסייעו בהצרה של נתיב העברת כספים, ובכלל זה הנחיית המערכת הבנקאית. זאת אף על פי שהפיקוח בתחום זה נדרש ביתר שאת משום שאין בו מערכת סינון ראשונית דוגמת הקידוד בכרטיסי האשראי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל, המשטרה ומשרד המשפטים לפעול בשיתוף פעולה לבחינת הנושא ובכלל זה היבטיו המשפטיים, ולמצוא את הדרכים שבהן ראוי לפעול כדי למנוע במידת האפשר את העברות הכספיים במסגרת פעילות הימורים בלתי חוקית. בין היתר יש לבחון את האפשרות להכנת רשימה של חשבונות שהעברת הכספים אליהם תיחסם, וכן את האפשרות להתריע לפני המערכת הבנקאית על קיומה של התופעה ועל חומרתה. כן יש לבחון אם ראוי להסדיר את הנושא באמצעות חקיקה ראשית.

2. העברות באמצעות בנק הדואר: שירותי בנק הדואר ניתנים על ידי השירות הבנקאי של דואר ישראל מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986. הדואר הועבר משירות המדינה למעמד של רשות סטטוטורית, ובמרס 2006 שונה מעמדו לזה של חברה ממשלתית - "חברת דואר ישראל בע"מ" (להלן - חברת הדואר). בנק הדואר הוא חברת בת של חברת הדואר. לחברת הדואר כ-700 סניפים וסוכנויות הפזורים בכל רחבי הארץ.

לפי חוק הדואר, השר הממונה על חברת הדואר וכן על בנק הדואר הוא שר התקשורת, והוא הסמיך את הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח על השירותים הכספיים במשרד התקשורת לממונה על חברת דואר ישראל בע"מ בנותנה את השירותים הכספיים לפי חוק הדואר. כמו כן, משמש הסמנכ"ל כמפקח על בנק הדואר (להלן - המפקח על בנק הדואר).

צו איסור הלבנת הון, בנק הדואר מפרט את הכללים שחלים לפי חוק איסור הלבנת הון על בנק הדואר כנותן שירותים כספיים, וכללים בדבר הדיווחים שעליו למסור בדבר ניהול רישומו.

בנק הדואר מבצע העברות של כספים לחו"ל: העברת מזומן מאדם בארץ לאדם בחו"ל ללא צורך בחשבון בנק והעברה מהארץ לחשבון בנק בחו"ל. שני סוגי ההעברות מתבצעים באמצעות חברות בין-לאומיות. לקוחות בנק הדואר פועלים מול נציגי השירות בסניפים ובסוכנויות של הבנק, אך

חלק מהפעולות מבוצע במטה הבנק. יצוין כי לקוחות המבקשים להעביר כספים באמצעות בנק הדואר, נדרשים בזמן ההעברה, להצהיר בטופס העברת הכספים מהן מהות ההעברה ומטרתה.

בספטמבר 2009, בעקבות פניית המפקח על בנק הדואר, פירט מנכ"ל חברת הדואר את הצעדים שנקטו לצמצום העברות הכספים בגין הימורים בלתי חוקיים באינטרנט באמצעות בנק הדואר. לדבריו, "נהלי החברה קובעים כי אין לאפשר העברת כספים למטרות הימורים וכל אדם המצהיר כי מטרת העברת הכספים היא הימורים - נמנעת העברה זו ממנו". עם זאת הבהיר המנכ"ל כי "אין לחברת דואר ישראל יכולת ממשית להתחקות אחר מטרותיה של הפעולה אשר ביצועה מבוקש על ידי לקוח (ובוודאי לקוח מזדמן), מעבר למידע הנמסר לה מאת הלקוח או המצוי בידה ממקור אחר".

מבקר חברת דואר ישראל ובנק הדואר מסר בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה כי "ביוני 2009... ההצהרה [בדבר מטרת העברת הכספים] הפכה ל'שדה חובה' כחלק מתהליך מילוי הפרטים במחשב בנק הדואר. במהלך 2010 בנק הדואר חידש את הבדיקה הידנית של הטפסים כדי לוודא שהלקוח חותם על ההצהרה" (ההדגשה במקור).

המפקח על בנק הדואר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2011 ש"בכוונת אגף הפיקוח לבחון את מידת ורמת הציות של חברת דואר ישראל... בכל הנוגע לדרישה מלקוחות בנק הדואר להצהיר בטופס ההעברת כספים לחו"ל על מהות העברה ומטרתה".

בעקבות הנחיה של מנהל בנק הדואר נשלחה לעובדי מטה הבנק רשימה של חשבונות ורשימה של אנשים החשודים בפעילות הימורים, ועובדי המטה נדרשו שלא להעביר אליהם כספים ולבצע חסימה ידנית בהתאם לרשימה.

יצוין שלבנק הדואר מועברות מפעם לפעם רשימות של חשבונות בנק חשודים שבאמצעותם מועברים כספים לארגוני טרור. חסימת העברת הכספים לחשבונות אלה נעשית אוטומטית באמצעות מחשבי הבנק, שלא כחסימה הידנית של החשבונות המשמשים לפעילות הימורים.

משרד מבקר המדינה העיר שפעולות החסימה הידנית אינן יעילות דיין. יש מקום שהבנק יפעל לחסימת החשבונות באופן ממוחשב במטרה להבטיח זיהוי של כל המקרים שבהם אין ספק שההעברה משמשת לביצוע הימורים בלתי חוקיים, גם כאשר הלקוח אינו מדווח על מטרתה.

באוקטובר 2009 ובינואר 2010 בדק משרד מבקר המדינה אם העביר בנק הדואר כספים לחשבונות שפרטיהם הופיעו באתרי הימורים. בבדיקה אקראית של חשבונות בנק ושמות אנשים שפורסמו באתרי הימורים נמצאו עשרות מקרים שבהם נעשו העברות כספים לאתרי הימורים על ידי בנק הדואר.

המפקח על בנק הדואר מסר בתשובתו מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה שהגורמים האמורים להנחות את בנק הדואר בדבר מניעת העברות כספים לחשבונות המשמשים להימורים באינטרנט הם הגופים האמונים על האכיפה או על החוק הפלילי, דהיינו המשטרה ומשרד המשפטים. לדבריו, מאחר שפרקליטות המדינה הבהירה לו שלא תינתן הנחיה בעניין, הוא סבר שיש להסב את תשומת הלב של מנהלי חברת הדואר לאחריות הפלילית שעשויה להיות מוטלת על גורמים המעורבים בהעברת תשלומים בגין הימורים בלתי חוקיים. המפקח הוסיף שעל מנת להילחם בתופעת ההימורים הבלתי חוקיים, על גורמי האכיפה הרלוונטיים לגבש "רשימה שחורה" של חשבונות בנק ופרטי זיהוי של אנשים ולמנוע העברת כספים אליהם. עוד מסר המפקח, בתשובתו מפרוואר 2011, שאגף הפיקוח יבחן עם הגורמים הנוגעים בדבר בבנק הדואר את האפשרות "לבצע חסימה ממוכנת של חשבונות החשודים שמשמשים לפעילות הימורים בלתי חוקית".

על הגורמים הנוגעים בדבר - בנק הדואר, משרד התקשורת, המשטרה ומשרד המשפטים - לבחון מהבחינה המשפטית והמעשית את האפשרות לגבש עם בנק ישראל רשימת חשבונות שהעברת הכספים אליהם תיחסם (ראו לעיל).

נותני שירותי מטבע

נותן שירותי מטבע⁴¹ (להלן - נש"ם) הוא בית עסק שעיסוקו מתן שירותים כספיים מחוץ למערכת הבנקאית. חוק איסור הלבנת הון קובע את רשימת השירותים שהעוסק באחד מהם ייחשב נש"ם: המרת מטבע חוץ; מכירה או פדיון של המחאות נוסעים; החלפת שטרות כסף; ניכיון שקים⁴² ושטרי חוב וחליפין; מתן שירות של "קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת"⁴³.

לפי חוק איסור הלבנת הון⁴⁴, על הנש"ם חלה חובת רישום במרשם של הנש"מים. עוד קובע החוק כי העוסק במתן שירותי מטבע בלא רישום דינו מאסר שנה או קנס. שר האוצר מינה את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר לרשם של הנש"מים (להלן - הרשם או רשם נותני שירותי מטבע). על הרשם לנהל מרשם של הנש"מים ולפקח עליהם ועל עמידתם בחובות המוטלות עליהם לפי חוק איסור הלבנת הון. יחידת הרשם מורכבת ממחלקת רישום וממחלקת אכיפה⁴⁵. בנובמבר 2010 היו רשומים 1,789 נש"מים, והמחזור הכספי השנתי שלהם הוערך בכ-70 מיליארד ש"ח.

לפי חוק איסור הלבנת הון, על הרשם להקים ועדה שתהיה מוסמכת להטיל עיצומים כספיים על נש"מים שהפרו את החובות המצוינים בצו איסור הלבנת הון, נותני שירותי מטבע. הוועדה רשאית להטיל עיצום כספי שסכומו עד כ-2 מיליון ש"ח; העיצום יכול שיוטל גם על נש"מים הפועלים בלא שנרשמו אצל הרשם בגין אי-עמידה בחובות הדיווח כחוק.

מהמרים יכולים להעביר כספי הימורים בלתי חוקיים לחו"ל באמצעות הנש"מים בין היתר בדרכים האלה: (1) המהמר משלם במזומן לנש"ם, וזה מעביר את הכסף לחשבון חברה ההימורים באמצעות חשבונות או באמצעות חברות בין-לאומיות המתמחות בהעברת כספים ליעדים בחו"ל. (2) ניתן לרכוש אצל נש"מים כרטיסים משולמים מראש לצורך הימורים (על כך ראו בפרק הבא). (3) ניתן להשתמש במכשיר הטלפון הסלולרי (של חברה מסוימת) כארנק אלקטרוני ובאמצעותו להעביר כספים לחו"ל. כ-30 מסניפי החברה הם נש"מים ורשומים אצל הרשם.

ייחודיות הנש"מים היא שפעילותם עוקפת את המערכת הבנקאית ואת מערכות הזיהוי. לפיכך, המעביר והמקבל כספים באמצעותם בסכומים שמתחת לרף הדיווח הרגיל לרשות לאיסור הלבנת הון אינו חייב להזדהות ויכול לשמור על אנונימיות.

על מעורבות נש"מים בהימורים באינטרנט ניתן ללמוד מדיווחים של נציגי רשויות האכיפה: בישיבה של ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת בינואר 2008 מסר מפקד כוח המשימה ש"היום כמעט כל ההימורים באינטרנט... [עוברים] דרך נותני שירותי מטבע, דרך changing, ואני מדבר על מאות

41 חלפן כספים.

42 פדיון המחאות שניתנו על ידי צד ג' לפקודת המפקיד.

43 נכסים פיננסיים - "מזומנים, המחאות נוסעים, שקים, שטרי חליפין, שטרי חוב, ניירות ערך סחירים, אשראי או פיקדונות כספיים".

44 פרק ד' 1: נותני שירותי מטבע.

45 ראו בהרחבה מבקר המדינה, דוח 2010) 360, "הפיקוח על נותני שירותי מטבע", עמ' 133-150.

מיליוני שקלים לכל אתר". סגן הפרקליט הוסיף באותה ישיבה ש"היום הבעיה היא... [ב]כל אותם changing... וכל מיני גורמים שדרכם מעבירים את הכסף". במסגרת עבודתה של הוועדה המתמדת הובהר בספטמבר 2008 ש"נותני שירותי המטבע [הם] כלי פוטנציאלי לביצוע פשע".

ראש הרשות לאיסור הלבנת הון מסר למשרד מבקר המדינה שנעשה שימוש בנש"מים "כפלטפורמה לקבלת כספי מהמרים". לדבריו, "מדיווחים בלתי רגילים שהתקבלו מבנקים לגבי חשבונות של נותני שירותי מטבע עולה, כי קיים דפוס בו בחשבונות אלו מופקדים מזומנים על ידי מספר גדול מאוד של גורמים (מהמרים) שאינם קשורים לחשבון, כאשר הסכומים הנם נמוכים (מאות ש"ח בלבד)".

בתשובתה של המשטרה למשרד מבקר המדינה מינואר 2011 נמסר ש"תחת איצטלת פעילות מורשית מהווים (הנש"מים) מוסדות בנקאיים בסדרי גודל שלא היו מביישים כל סניף בנק מוביל".

1. **דיווחים רגילים**: צו איסור הלבנת הון, נותני שירותי מטבע, מפרט את חובת הדיווח שעל הנש"ם למסור לרשות לאיסור הלבנת הון. לפיו, הנש"ם ימסור דיווח רגיל על מתן שירותים של ניכיון שקים, שטרי חליפין ושטרי חוב בסכום של 500,000 ש"ח לפחות.

בנובמבר 2009 שלחה הרשות לאיסור הלבנת הון למשרד האוצר דרישה לביצוע שינויים בתנאי הצו. בין היתר דרשה להוריד את הסכום המזערי המחייב דיווח רגיל ל-50,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, שנה לאחר מכן, לא תיקן משרד האוצר את הצו למרות דרישת הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון את האפשרות להקטין את הסכום המזערי המחייב את הנש"מים למסור דיווח רגיל, כדי להגביר את יכולתה של הרשות לאיסור הלבנת הון לנטר פעילות שעניינה הימורים.

רשם נותני שירותי מטבע מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, שבכוונתו להפחית את הסכום המזערי המחייב דיווח רגיל כדי לסייע בניטור פעילות הימורים.

2. **דיווחים בלתי רגילים**: כאמור, מטרת הדיווחים הבלתי רגילים היא לחשוף פעולות החשודות כבלתי חוקיות, אף אם סכומן נמוך מהסכום המזערי המחייב דיווח רגיל. לדיווחים הבלתי רגילים יש משנה חשיבות כיוון שבידי הנש"ם יש מידע על מהות העסקאות, כמו זהות המפקיד, פעולות דומות שעשה בעבר, יעד ההפקדה ומטרתה.

לפי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון מספר הפעולות שנש"מים דיווחו עליהם בשנת 2008 כדיווחים הרגילים הוא 117,782, ואילו מספר הדיווחים הבלתי רגילים היה 18 בלבד. בשנת 2009 דיווחו על 128,483 פעולות רגילות ו-48 דיווחים בלתי רגילים בלבד⁴⁶.

הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים מנותני שירותי מטבע בלתי מספקים (בלשון המעטה), ומהווים אחוז נמוך מאוד מסך הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים ברשות. היחס בין כלל הדיווחים הבלתי רגילים לדיווחים הרגילים בסקטור זה [הנש"מים] בשנת 2009 הוא 1:3,093 ובשנת 2010 הוא 1:1,487. לשם השוואה, היחס בין הדיווחים הבלתי רגילים לדיווחים הרגילים בבנקים בשנת 2009 הוא 1:36 ובשנת 2010 הוא 1:34".

46 הנתונים מ"מידע הון" - סקירת חידושים מן הארץ והעולם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור של הרשות לאיסור הלבנת הון לשנים 2008 ו-2009 בהתאמה. נתונים אלה הועברו גם לכנסת.

הרשות הסבירה את מיעוט הדיווחים הבלתי רגילים של הנש"מים בין השאר בכך ש"במקרים רבים נותן שירותי מטבע אינו רואה בפעילות משום פעילות חריגה בשל סוג הפעילויות המבוצעות אצלו, ופעמים הוא חושש להפסיד לקוחות". עוד ציינה שבתחום זה קיימים פערים מקצועיים בין נותני שירותי מטבע הנובעים מהיעדר הכשרה מספקת וממידת המודעות שלהם לנושא. לדבריה, "אין ברשות אפשרות לאיתור דיווחים רגילים או בלתי רגילים שלא הועברו על ידי נותן שירותי המטבע ודבר זה יכול להיעשות רק על ידי ביקורות ואכיפה".

בדוח משנת 2010 בנושא הפיקוח על הנש"מים⁴⁷ כבר הצביע מבקר המדינה על כך שהיקף הדיווחים הבלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון מצומצם בהתחשב בהיקף הפעילות. כן צוין בו שמספר הביקורות שעושה הרשם מתוקף תפקידו בקרב נש"מים רשומים זניח לנוכח היקף פעולתם.

רשם נותני שירותי מטבע מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "החל משנת 2009 יחדית נותני שירותי מטבע שמה דגש בביקורת שהיא מבצעת על פעילות בלתי רגילה... מהלך זה מגביר את המודעות לחובת הדיווח על עסקאות בלתי רגילות וצפוי להעלות את כמות הדיווחים הבלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון בעתיד".

3. מאפיינים לזיהוי פעילות חשודה כהימורים : כאמור, על הנש"מים למסור ביזמתם לרשות לאיסור הלבנת הון דיווחים על פעילות בלתי רגילה ובכלל זה פעילות הימורים. הרשות וגופים נוספים מעבירים לרשם מידע ומאפיינים (טיפולוגיות) לזיהוי פעילות פיננסית חשודה המחייבת דיווח.

בנובמבר 2009 פרסם אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר חוברת הסבר מפורטת המיועדת לנש"מים ומכילה סיכום תמציתי של ההוראות הנוגעות לחובותיהם לפי דיני איסור הלבנת הון. החוברת מפרטת את חובות הדיווח ומתארת את ההוראות השונות בחוק איסור הלבנת הון ובצו הנוגעות לנש"מים.

עיון בחוברת העלה שאין בה אזכור של נושא העברות כספים עבור הימורים ושל המאפיינים המיוחדים שניתן בעזרתם לזהות העברות חשודות. רשם נותני שירותי מטבע מסר למשרד מבקר המדינה שבמסגרת התיקון לצו (שכאמור במועד סיום הביקורת עדיין לא תוקן), יורחבו הדוגמאות לעסקאות בלתי רגילות החייבות בדיווח ושחלק מהן נוגעות לעסקאות להעברת כספי הימורים. עוד מסר הרשם שלא הגיע לידי מידע קונקרטי מבנק ישראל או מהמשרה שיש בו כדי להעיד על קיומם של חשבונות מסוימים הנחשבים צינורות להעברת כספי הימורים ולסייע לנש"מים לאתרם, ולכן לא הועבר מידע שכזה לנש"מים עצמם.

בינואר 2011 מסרה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא "אינה גורם מנחה של רשם הנש"מ ואין לה כל סמכויות על גורמי הרגולציה. יחד עם זאת שיתוף במידע רלוונטי אפשרי... ככל שהדבר משרת את החקירה". עוד מסרה המשטרה ש"הרגולציה בנושא זה רופפת ואין הרתעה במישור הפעולה למול ואקום שנוצר, אשר אליו נכנסו ארגוני הפשיעה".

בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר המשנה לפרקליט המדינה ש"פרקליטי כוח המשימה זיהו את השימוש בנותני שירותי מטבע ככלי להעברת כספי הימורים כבר בתחילת שלב מיפוי תופעת ההימורים... אין מחלוקת בדבר הצורך הקיים לחקור גם את נותני שירותי המטבע במסגרת האכיפה הפלילית והמנהלית בתחום ההימורים ברשת האינטרנט".

47 ראו לעיל הערה 45.

הגם שקיים מידע הקובע שנתח העברות הכספים למטרות הימורים באמצעות נש"מים הוא משמעותי ביותר, ושהנש"מים מהווים פרצה המאפשרת העברת כספים כמעט ללא הגבלה לאתרי ההימורים בחו"ל, גורמי ההסדרה המינהלית והאכיפה הפלילית לא פעלו די לצמצום השימוש בערוץ זה של העברת כספי הימורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גורמי האכיפה וההסדרה לשתף פעולה כדי לצמצם את העברת כספי ההימורים באמצעות הנש"מים: על משרד האוצר לקדם את אישור השינויים בצו בהתאם לדרישת הרשות לאיסור הלבנת הון; על הרשם להעביר לנש"מים הנחיות מפורטות הכוללות את המאפיינים הייחודיים לזיהוי פעילות הימורים. על המשטרה ומשרד המשפטים לבחון את האפשרות להעביר לנש"מים, באמצעות הרשם, רשימה של חשבונות בנקים שהעברת הכספים אליהם תיחסם, זאת נוסף על פעולות האכיפה הפלילית כדין. העברת רשימה מעין זו תוכל לצמצם את ההעברות ותבסס את החבות הפלילית של נש"ם שהפר את הוראות החוק. על הרשם לפעול לאכיפת החובה למסור דיווחים בלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון, ובמקרה הצורך למנות ועדות עיצומים ולהטיל קנסות משמעותיים על המפרים חובה זו.

כרטיסי הימורים המשולמים מראש

אמצעי תשלום נוסף המקובל באתרי ההימורים באינטרנט הם כרטיסים להימורים שהתמורה בגינם שולמה מראש⁴⁸ (להלן - כרטיסים). את הכרטיסים ניתן לקנות בקיוסקים - הנגישים גם לקטינים, אצל הנש"מים או ישירות אצל מפיצים מקומיים, שאין להם מקום מושב קבוע, וניתן להתקשר אתם למספרי הטלפון שמופיעים באתרי ההימורים. המפיצים המקומיים מקבלים את הכרטיסים ממפיצים ארציים. יש כרטיסים לשימוש חד-פעמי ויש כרטיסים שניתן להטעיןם בסכומי כסף נוספים. רכישת הכרטיסים נעשית בדרך כלל במזומן. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שעשו משרד האוצר, המשטרה והפרקליטות למניעת מכירת כרטיסים. להלן הממצאים:

1. אכיפה מינהלית: מפיצי הכרטיסים מקבלים בישראל כסף מזומן ובתמורה ניתן למהמר אשראי לביצוע הימורים במדינה אחרת. לכאורה מדובר בפעולה שבה ניתן שירות של "קבלת נכסים פיננסיים במדינה אחת כנגד העמדת נכסים פיננסיים במדינה אחרת" - פעולה המחייבת את המפיץ, לפי חוק איסור הלבנת הון, להירשם כנותן שירותי מטבע ולעמוד בכללי הדיווח כחוק.

בשנים 2007-2009 העבירה המועצה להסדר ההימורים בספורט למשרד האוצר תלונות שבהן פורטו שמות מפיצי הכרטיסים ודרכי ההתקשרות אתם. אף על פי שהונח לפתחו מידע מהותי, לא פעל הרשם לברר אם יש ממש במידע שמסרה המועצה, לא פנה לגורמי האכיפה כדי לקבל את הנחייתם בדבר דרכי פעולה אפשריות ולא מימש את סמכותו המינהלית להטלת עיצומים כספיים בגין הפרת חובת הדיווח, אם הייתה כזו. יצוין כי בדוח מבקר המדינה מ-2010 (שנוכר לעיל) צוין שהרשם אינו נוקט אמצעים לאיתור נותני שירותי מטבע לא רשומים, ושאין בידו הערכות בדבר מספרם והיקף פעולתם.

רשם נותני שירותי מטבע מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2010 שלרשם יש סמכויות מינהליות בלבד, וכי אין לו "סמכות חוקית לאכוף [אין] הפצתם של כרטיסים להימורים... זוהי עבירה פלילית הנאכפת ע"י משטרת ישראל". בתשובתו מינואר 2011 מסר הרשם כי "מפיצי כרטיסי הימורים מקבלים מידי המהמרים סכומי כסף נמוכים ובתמורה נותנים כרטיסי הימור חד פעמיים בגובה הסכום שנתקבל". לדבריו סמכות הרשם להטיל עיצום כספי היא רק לגבי עסקאות בסכום העולה על 50,000 ש"ח לעסקה. לפיכך סבור הרשם כי "לא ניתן להפעיל אכיפה מינהלית של הרשם בנושא זה".

משרד מבקר המדינה העיר לרשם כי הגם שאין לו סמכויות אכיפה פליליות, יש בידיו סמכויות אכיפה מינהליות להטלת עיצומים כספיים נגד מי שאינם ממלאים את דרישות הדיווח. הפצת הכרטיסים מחייבת דיווח בלתי רגיל, דיווח המחויב בכל סכום, ולכן הרשם יכול לפעול באמצעים מינהליים נגד מפיצים ארציים שאיתר או שאיתרה המשטרה למרות סכומי העסקה הנמוכים. כאמור, לא נמצא שהרשם השתמש בסמכויות אלה כלפי מפיצי הכרטיסים. נוסף על הפעלת סמכויותיו המינהליות, על הרשם להעביר למשטרה מידע שאסף לטיפול במישור הפלילי.

האכיפה המינהלית נועדה לשמש הרתעה אפקטיבית למפרי החוק. ראוי שהרשם יפעל לאיתור המפיצים הארציים של הכרטיסים ויממש את הסמכות שהחוק מקנה לו להטיל עליהם עיצומים כספיים במקביל להליכים הפליליים. על המשטרה לפעול בשיתוף פעולה עם הרשם בעניין המידע הנדרש להגברת האכיפה שתוביל לחסימת ערוץ זה.

2. אכיפה פלילית: במרס 2007 כתבה המועצה לפרקליטות המדינה ולמשטרה (העתקים נשלחו לשר המדע, התרבות והספורט ולשר האוצר) וטענה שלאחרונה נמכרים בארץ כרטיסים המכונים "קאש קארד", שניתן באמצעותם להמר הימורים לא חוקיים באתר מסוים המיועד למהמרים ישראלים.

בפברואר 2008 חזרה המועצה ופנתה לפרקליטות המדינה ולמשטרה, היות שלטענתה "היקף ההימורים הלא חוקיים המתבצעים באמצעות כרטיסי ה'קאש קארד' הינו כה גדול עד שישנם בעלי תחנות [נקודות מכירה] שהודיעו למועצה כי אם זו [המועצה] תמנע מהם למכור כרטיסי 'קאש קארד', יחזירו הם למועצה את הזיכיון שניתן להם למכור טפסי הימורים המאורגנים על ידה".

ביולי 2008, לאחר כחמישה חודשים, השיב עוזר לפרקליט המדינה למועצה כי הפנייה הועברה לבדיקת המשטרה, ובדיקתה העלתה כי זה חודשים מספר אי-אפשר לקנות בישראל כרטיסי "קאש קארד", ואי-אפשר להמר באמצעותם באתרים שונים באינטרנט לרבות האתר שציינה המועצה. "נוכח ממצאי הבדיקה, הוחלט בפרקליטות המדינה על גניזת התיק".

בספטמבר 2008 פנתה המועצה שוב לפרקליטות המדינה ולמשטרה וציינה כי בניגוד לתשובתו של עוזר הפרקליט מיולי 2008, מתברר כי "הגברת החליפה אדרת", וכי ניתן לרכוש כרטיסים המכונים "Value Card" המאפשרים להמר באתרי האינטרנט המיועדים לישראלים. באוקטובר 2008 השיבה המשטרה למועצה כי תלונתה הועברה לבחינת היחידה הרלוונטית וכי היא תערכן את המועצה בדבר תוצאות הטיפול בתלונה.

בנובמבר 2008 העבירה המועצה למשטרה רשימה חלקית של מפיצי כרטיסי ה-"Value Card". המועצה ציינה כי הרשימה הושגה באמצעות חיוג למספר הטלפון שהופיע באחד מאתרי ההימורים באינטרנט וכללה את כתובתן של 12 נקודות מכירה קבועות בערים ברחבי הארץ ורשימת מפיצים הכוללת את פרטיהם של מפיץ ראשי ושישה סוכני מכירות. העתקי המכתב נשלחו לפרקליטות המדינה ולשר האוצר.

בנובמבר 2009 עשו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקה לביורור הליך רכישת הכרטיסים באזור ירושלים. המידע נאסף באתרי ההימורים באינטרנט ובשיחות טלפון עם המפיצים. מפיצי הכרטיסים מסרו את כתובת נקודות המכירה במרכז העיר ירושלים, ואף הציעו שירות שליחויות להעברת הכרטיסים. אמצעי התשלום לרכישת הכרטיס היה מזומן. בבדיקה התברר שבאותה עת נמכרו שלושה סוגי כרטיסים ששימשו להימורים באתרים בעברית הפונים למהמרים הישראלים.

בסוף יוני 2010 עשתה המשטרה פשיטה על מפיצי כרטיס ה-Value Card. אגף החקירות במשטרה מסר למשרד מבקר המדינה שבנובמבר 2010 טרם הוגשו כתבי אישום נגד המפיצים. פרקליטות המדינה מסרה בתשובתה בפברואר 2011 כי טרם הסתיימה החקירה, וכי לא הועבר אליה מלוא החומר מגופי חקירה נוספים.

מהשתלשלות האירועים עולה שמאז פניית המועצה למשטרה במרס 2007 ועד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2010 חלפו כארבע שנים אך טרם הוגשו כתבי אישום.

משיחות שניהלו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי שירות הלקוחות של אתרי ההימורים ביולי 2010, לאחר פשיטת המשטרה, עלה כי עדיין היה אפשר לרכוש אחד מסוגי הכרטיסים. באותו מועד הופיעו מספרי הטלפון של המפיצים בגלוי באתרי ההימורים. בבדיקה נוספת שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 התברר כי באחד האתרים נוסף כרטיס בשם חדש "Internet Card" וגם הוא מופץ לכל דורש.

מכירת כרטיסים לביצוע הימורים היא הפרה לכאורה של הוראות חוק העונשין בדבר ארגון או סיוע לארגון הימורים בלתי חוקיים. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, הופצו כרטיסים בגלוי. לדעת משרד מבקר המדינה, השתהות גורמי האכיפה, פרקליטות המדינה והמשטרה במאבק נגד מכירת כרטיסי ההימורים, הגם שמידע מפורט הועבר אליהם מאז שנת 2007, פוגעת באפקטיביות האכיפה ובהרתעת מפרי החוק.

אמצעי תשלום חלופיים

אמצעי תשלום נוסף המשמש את תחום ההימורים הוא "ארנק אלקטרוני" שמספקות חברות בין-לאומיות: הלקוח משלם לחברה סכום כסף באמצעות העברה בנקאית או בכרטיס אשראי ומקבל מספר מנזי וקוד סודי שבהם ניתן להשתמש לרכישת טובין או שירותים באינטרנט בסכום ששילם לחברה, בלי לחשוף את פרטיו, את פרטי כרטיס האשראי או את חשבון הבנק.

החברות הבין-לאומיות המספקות שירות זה אינן רשומות בישראל, ופעילותן אינה מוסדרת באמצעות רשם נותני שירותי מטבע או בנק ישראל. לפיכך העסקאות שנעשות באמצעותן בתחום ההימורים אינן מדווחות לרשות לאיסור הלבנת הון.

הרשות לאיסור הלבנת הון מסרה למשרד מבקר המדינה שלדעתה יש להחיל את משטר איסור הלבנת הון על אמצעי התשלום החלופיים, שהם כיום האמצעי העיקרי לביצוע הימורים באינטרנט, ואין עליהם פיקוח הלכה למעשה.

נתיב חדשני זה הוא חלק ממערך תשלומים אינטרנטי בעידן הגלובלי שבו תשלומים מבוצעים ללא צורך בכרטיס אשראי. לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד המשפטים לבחון את הנושא ולקבוע מדיניות שיישומה יאפשר פיקוח נאות על פעילות החברות הבין-לאומיות. במידת הצורך יש גם ליזום תיקון לחוק שיסדיר זאת כדי למנוע מצב שבו אפיקים חדשניים אלו ישמשו פרצה שתאפשר פעילות בלתי חוקית בכלל ותשלום עבור הימורים בלתי חוקיים באינטרנט בפרט.

נתיב התקשורת

רישוי שירותי אינטרנט

1. חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק התקשורת), קובע את זכותה של המדינה לבצע פעולות תקשורת ושירותי תקשורת⁴⁹. החוק מסמיך את שר התקשורת (להלן - השר) או מי שהוסמך על ידו להעניק רישיונות וקובע כי לא יבצע אדם פעולות תקשורת ולא ייתן שירותי תקשורת אלא אם כן קיבל מאת השר רישיון לכך, או מכוח היתר כללי לכך.

החוק מגדיר ארבעה סוגי רישיונות הניתנים בהתאם לסוג השירות ולהיקפו: (1) רישיון כללי, להקמה או הפעלה של רשת תקשורת ציבורית. (2) רישיון כללי ייחודי, למתן שירותי תקשורת פנים-ארציים נייחים, אף שלא לכלל הציבור בכל הארץ. (3) רישיון מיוחד, לביצוע פעולות ומתן שירותי תקשורת המוגבל לסוג מסוים של פעולות תקשורת. (4) רישיון רדיו טלפון נייד ברשת אחרת, רישיון למתן שירות רדיו טלפון נייד הכרוך בשימוש במיתקן בזק של בעל רישיון אחר למתן שירותי רדיו טלפון נייד.

לפי חוק התקשורת, במתן רישיון ובקביעת התנאים בו יובאו בחשבון בין היתר מדיניות הממשלה בתחום התקשורת ושיקולים הנוגעים לטובת הציבור. השר רשאי לאשר או לדחות בקשה או להתנות את אישורה בתנאים שיש לקיימם לפני מתן הרישיון⁵⁰. החוק קובע סנקציות שיוטלו על מי שהפר את תנאי הרישיון, ובהן עיצומים כספיים, ביטול הרישיון, הגבלתו או התלייתו - לפי העניין, ובלבד שניתנה לבעל הרישיון הזדמנות סבירה להשמיע את טענותיו.

2. השימוש באינטרנט בישראל תחילתו במהלך שנות השמונים של המאה העשרים באקדמיה. בסוף 1993 נפתח השימוש בו לארגונים העוסקים במחקר ופיתוח ולמשרדי הממשלה. בסוף 1994 הוחלט במשרד התקשורת לאפשר פעילות פתוחה לכלל הצרכנים ולפתוח את תחום האינטרנט לתחרות. במרס 1998 מינתה שרת התקשורת דאז, גב' לימור לבנת, ועדה לבחינת אופן קידום שירותי האינטרנט בישראל⁵¹.

באוקטובר אותה שנה המליצה הוועדה למשרד התקשורת, בין היתר, על הענקת רישיונות מיוחדים לשירותי אינטרנט, במגבלות מזעריות. זאת במטרה ליצור תחרות ערה בענף באמצעות ריבוי מתחרים ולהביא להגברת השימוש, הרחבת השירותים והורדת המחירים. כן המליצה הוועדה

49 לפי החוק המונח "בזק" מציין פעולות תקשורת.

50 סעיף 4(ד).

51 ועדת רהב.

לקבוע כללים להפרדה מבנית שיבטיחו את התפתחות התחרות בין הגופים הפועלים בתחום האינטרנט וימנעו היווצרות מונופול בתחום זה.

המבקש להתחבר לאינטרנט (להלן - המשתמש) צריך להתקשר עם שני סוגים של ספקים⁵²: ה-ISP⁵³, שהוא ספק שירות גישה לאינטרנט המקשר בין מחשבו של המשתמש ובין שרתים מקומיים או שרתים הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה (להלן - ספק האינטרנט)⁵⁴; וספק תשתית⁵⁵ המספק את התשתית לקשר בין מחשב המשתמש ובין ספק האינטרנט. שני סוגי הספקים נדרשים לפי חוק התקשורת לקבל רישיון מאת שר התקשורת.

בדצמבר 2000 קבע שר התקשורת דאז בנימין בן אליעזר את מדיניות המשרד ל"רישוי שירותי אינטרנט" (להלן - מסמך המדיניות)⁵⁶, ולפיה שירותי הגישה לאינטרנט "ינתנו בידי בעל רישיון מיוחד".

התכנים באינטרנט

1. הנפקת רישיון מיוחד למתן שירותי אינטרנט מבוצעת לפי תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (פרטי בקשה לרישיון מיוחד), התשס"ד-2004, המפרטות את מתכונת הגשת הבקשה לרישיון מיוחד ואת הליך הטיפול בה. לאחר שמשרד התקשורת מאשר את הבקשה, הוא מעניק לספק האינטרנט רישיון מיוחד למתן שירותי אינטרנט הכולל את הגדרת סוגי השירותים המותרים, מועד תחילתו ותום תוקפו של הרישיון, תנאי הרישיון, דרכי מתן השירות ואיכותו, הוראות פיקוח ועוד (להלן - הרישיון).

הרישיון מתייחס לחובת ספק האינטרנט בנוגע לנגישות לתכנים באינטרנט וקובע כי הספק ישלח למקבלי השירות אזהרה בדבר קיומם של תכנים שאינם מתאימים לילדים ובני נוער, דוגמת תכנים פורנוגרפיים או אלימים. עוד קובע הרישיון שעל הספק להעביר למקבל השירות עלון מידע אשר יכלול פירוט דרכים שבהן ניתן לחסום את גישתם של ילדים ובני נוער לתכנים אלו.

יצוין שהרישיון אינו מטיל על ספק האינטרנט חובה להתריע על קיומם של אתרים שיש בהם תכנים האסורים על פי דין, ושהחשיפה להם עלולה לפגוע בקטינים ואף בכוגרים. הרישיון גם אינו מחייב את הספק למנוע גישה לאתרים אלו.

2. במסמך המדיניות נאמר בעניין התכנים המועברים באינטרנט כי משרד התקשורת "מצפה כי בעלי רישיון למתן שירותי אינטרנט וקהיליית האינטרנט הישראלית יגבשו בכוחות עצמם, בפורום מתאים ובשיתוף הציבור, פעילויות הסדרה עצמית לענף שירותי האינטרנט, ללא מעורבותו [של משרד התקשורת]". בין סוגי פעילויות הסדרה העצמית הדרושות בנושאי אספקת תכנים ויישומים, כלל המסמך קביעת כללי אתיקה וטיפול בהיבטים צרכניים.

52 כך נהוג בישראל. ברוב מדינות העולם ההתקשורת היא עם ספק אחד בלבד.

53 Internet Service Provider

54 במועד הביקורת היו ארבעה ספקים עיקריים ועוד כ-40 ספקים קטנים שמרביתם סיפקו שירותים למגזר העסקי.

55 במועד הביקורת היו שני ספקי תשתית.

56 מסמך המדיניות מפורסם באתר המשרד באינטרנט.

במסמך המדיניות נקבע שבשל ההתפתחות המואצת של האינטרנט והשינויים המתחוללים בתקשורת בישראל, תידרש בחינה מתמשכת של מדיניות המשרד כדי לבודק את הצורך בהתאמתה לשינויים בתחום זה, ולכן "תיעשה בדיקה חוזרת של המדיניות בתוך כשנה".

בעשור האחרון חלה התפתחות מהירה בתחום השימוש ברשת האינטרנט. התפתחות זו אף הביאה לפיתוח המואץ של אתרים העוסקים בפעילות בלתי חוקית. מאז פרסום מסמך המדיניות בשנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, לא נמצא כי משרד התקשורת בחן את המדיניות שנקבעה וממילא לא עדכן אותה.

3. ב-1994 הוקם איגוד האינטרנט הישראלי - עמותה בלתי תלויה המייצגת את כלל קהילת האינטרנט הישראלית ופועלת להטמעתו בציבור כתשתית טכנולוגית, חינוכית, חברתית ועסקית.

האיגוד פרסם כללים להסדרה עצמית של תוכן משתמשים באינטרנט⁵⁷, והמליץ לאתרים להימנע מפרסום התבטאויות הכוללות קללות וגידופים בוטים, התבטאויות שהן בעליל עוולה של לשון הרע או פגיעה בפרטיות, תוכן פדופילי וכן התבטאויות שנועדו להסית למעשי אלימות. כללים אלו אינם חלים על תוכן מערכת⁵⁸.

נוסף על כך הקים האיגוד פורום להסדרה עצמית של תוכן פוגעני שמטרתו גיבוש נורמות התנהגות להגנה על קטינים באינטרנט. בפורום שותפים נציגי גופים מרכזיים בענף האינטרנט: ספקי אינטרנט, נציגים של אתרי תוכן מובילים, ספקי חברות התקשורת הסלולרית ונציגי רשתות החינוך.

לדברי האיגוד, הסדרה העצמית נועדה "לטפח את חופש הביטוי באינטרנט בצד הגנה על שמם הטוב ופרטיותם של בני האדם באשר הם". אולם הכללים הם וולונטריים ואין להם תוקף משפטי מחייב: אתר יכול לאמצעם, להוסיף עליהם, לאמץ אחרים במקומם או לדחותם.

עולה אפוא שלגבי אתרים שהתכנים שבהם אינם אסורים בדיון, אך אינם מתאימים לילדים ולבני נוער, קבע משרד התקשורת ברישיון המיוחד שספק האינטרנט מחויב להתריע עליהם. לעומת זאת, לגבי אתרים שאוכלוסיית הגולשים בהם - הן קטינים והן בגירים - נחשפים לפעילות בלתי חוקית, ואשר הכללים שפרסם איגוד האינטרנט לקביעת נורמות לגבי תכנים פוגעניים אינם עוסקים בהם, כמו אתרי הימורים - לא חייב משרד התקשורת את ספקי האינטרנט לבנות מנגנון שיזהיר את הגולשים מפני אתרים העוסקים בפעילות בלתי חוקית.

בתשובתו מינואר 2011 מסר משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה כי לשר התקשורת, כמאסדר (רגולטור) מינהלי, יש סמכות "להסדרת פעולות שהן חוקיות אך מעוררות קשיים עקרוניים", כמו בפעולות שבהם יש מתן גישה לאתרים שיש בהם תכנים חוקיים אשר עלולים לעורר קשיים ערכיים או קשיים ביחס לאוכלוסיות מסוימות (כמו תכנים בלתי הולמים לקטינים). לעומת זאת, לטענת משרד התקשורת, "כאשר מדובר בפעולות אסורות על פי דין, כדוגמת הימורים, הרי שהרגולטור המנהלי נעדר את התכונות הנדרשות [להסדרה]".

57 תוכן כמו תגוביות (טוקבקים), בלוגים, קובצי אודיו ווידאו ותמונות ומידע המתפרסם בפורומים וכיו"ב (על פי המסמך לכללי הסדרה עצמית של האיגוד).

58 מידע המתפרסם על ידי הגוף המפעיל או המנהל אתר אינטרנט.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד התקשורת יפעל להגברת מודעות הגולשים לקיומם של אתרים העוסקים בפעילות בלתי חוקית, ובהם התכנים שבאתרי אינטרנט העוסקים בהימורים לא חוקיים. עוד ראוי כי המשרד יפעל לעגן את הנושא במדיניותו וברישיונות ספקי האינטרנט.

חסימת גישה לאתרי הימורים

סגן פרקליט המדינה הציע בחוות דעתו מאוגוסט 2005 (ראו לעיל בפרק "עמדת גורמי האכיפה בדבר ההימורים באינטרנט"), לדרוש מספקי האינטרנט הישראלים לחסום את הגישה של גולשים מישראל לאתרי הימורים מוכרים בחו"ל הפונים ישירות אל הגולש הישראלי. עוד הציע לדרוש מספקיות האינטרנט להבהיר לגולש המחובר דרכן לאינטרנט, כי הן אוסרות עליו לבצע פעילות בלתי חוקית באמצעות האינטרנט, לרבות השתתפות במשחקים אסורים.

אף שהמשנה לפרקליט המדינה אימץ כאמור את חוות הדעת, לא נמצא כי משרד המשפטים פעל ליישום המלצותיו של סגן פרקליט המדינה, וכן לא נמצא כי העביר את חוות הדעת למשטרה ולמשרד התקשורת לשם התייעצות בדבר קיומן של הסמכויות הדרושות לשם ביצוע הפעולות שהוצעו בחוות הדעת.

הוספת תנאי ברישיון

כאמור, חוות הדעת של נציגת הפרקליטות בכוח המשימה מדצמבר 2007 עסקה גם בתחום הרישוי: הוצע בה כי עד להסדרת הנושא בחקיקה ייעשה שימוש בסמכויות שהוקנו לשר התקשורת בחוק התקשורת ובתקנות שהותקנו מכוחו, ויתווסף ברישיון ספק האינטרנט תנאי מפורש הנוגע לפעילות מול אתרי הימורים. תנאי זה ניתן לעגן בסמכותו של השר לשקול שיקולים שבטובת הציבור. לדעתה, הוספת תנאי מגביל ברישיון היא דרך מעשית ואף אפקטיבית לצמצם ככל שניתן פעילות לא רצויה - ובמקרה של ההימורים באינטרנט לצמצם פעילות המנוגדת לחוק.

בישיבת הוועדה המתמדת בספטמבר 2008 ציינה נציגת הפרקליטות כי "המסגרת הנורמטיבית הנוהגת בישראל רחבה דיה כדי לכלול תנאי מפורש, במסגרת רישיון לספק אינטרנט, ביחס לשימוש ופעילות מול אתרי ההימורים. זאת על בסיס המידע שייאסף במישור הפלילי". עוד ציינה כי בין "האמצעים המוצעים לאכיפה אזורית/מינהלית - דרישה לחסימת גישה לאתרי אינטרנט באמצעות הודעה לספק".

בינואר 2009 פנתה המשטרה ליועמ"ש בבקשה לבחון את האפשרות ל"הכללת תנאי מפורש - ברישיון לספק אינטרנט האוסר על ספק האינטרנט לאפשר פעילותם של אתרי הימורים". בבקשה צוין שחוק התקשורת קובע כי בהחלטה על מתן רישיון על השר להביא בחשבון "שיקולים הנוגעים לטובת הציבור", שהוא מונח "רחב דיו לכלול תנאים שמטרתם להביא למיגור תופעת פשיעה הנעשית תוך שימוש באינטרנט, לצד עניינים שבתחום הפיקוח ה'קלאסי' של משרד התקשורת". המשטרה ביקשה לקיים דיון בהשתתפות כלל הגורמים הנוגעים בדבר ש"הווה סמן לעתיד, בכל הנוגע לשאלת הפעלת סמכויות מנהליות ואזוריות, לצורך טיפול אפקטיבי בתופעות פשיעה חמורות".

במהלך 2009 התקיימו דיונים שעסקו בהיבטים הנוגעים לאכיפה בתחום ההימורים באינטרנט באמצעות חסימת אתרים, ובכללם הבסיס המשפטי לאכיפה בכלים מינהליים ואזרחיים ובמשמעות השימוש בכל אחד מהכלים.

בדיון שהתקיים ביולי 2009 בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד התקשורת והמשטרה "הוחלט להמליץ להתמקד בקידום הכלי הרגולאטורי של [הוספת] תנאים ברישיון לגבי תופעת ההימורים באינטרנט בלבד... בשים לב לכך שאתרי ההימורים ופרסומם מהווים עבירה פלילית, והתופעה לא מעוררת את הסוגיה הכרוכה בחופש הביטוי או חופש העיסוק". עוד הוחלט שמשרד התקשורת יכין חוות דעת בנושא והיא תועבר למשתתפי הדיון לעיון.

בדיונים נוספים שהתקיימו במשרד המשפטים בהשתתפות נציגי ונציגי הלשכה המשפטית של משרד התקשורת, עלה שקיימים כלים רגולטוריים שניתן להשתמש בהם מיד במטרה לסנן תכנים הנוגעים להימורים לא חוקיים, וכך לצמצם את תופעת ההימורים באינטרנט באמצעי אכיפה אזרחיים-מינהליים. נבחנו שתי חלופות:

החלופה האחת - לקבוע ברישיון המיוחד הניתן לספק את החובה להתקין תכנה החוסמת אתרים שיש בהפעלתם משום עברה פלילית; החלופה האחרת - לקבוע ברישיון שרשות מוסמכת דוגמת המשטרה תאתר אתרי הימורים ותודיע לספקי האינטרנט, במישרין או באמצעות משרד התקשורת, כי עליהם לחסום את הגישה לאתרים בתוך זמן קצוב. הוצע ששתי חלופות אלה יגובו בהטלת עיצומים או בהתליית הרישיון.

בדצמבר 2009 הודיעה לשכת היועצת המשפטית של משרד התקשורת למשנה ליועמ"ש (כלכלי-פיסקאלי) כי עמדת משרד התקשורת היא "כי רישיונות התקשורת וכן חקיקת התקשורת אינם מהווים מסגרת מתאימה להסדרת אמצעי אכיפה ומניעה של עבירות פליליות, ובכלל כך עבירות שעניינן הימורים בלתי חוקיים באינטרנט. עם זאת, נדגיש, כי אין בעמדתנו האמורה כדי להביע התנגדות למנגנון המוצע לפיו ספקי הגישה לאינטרנט ישמשו ככלי במאבק למניעת תופעת ההימורים הבלתי חוקיים, ככל שהדבר יוסדר במסגרת המתאימה". לדעת משרד התקשורת, ההסדר שהוצע פותח פתח להתערבות של השר בתוכן בכלל ובתוכן ברשת האינטרנט בפרט, מעורבות שאינה רצויה, בעיקר משום שהאינטרנט הוא "פלטפורמה שכללל תכניה אינם מוסדרים... ואשר מקובל לראותה כרשת בעלת מעמד מיוחד בכלל הנוגע להטלת מגבלות על חופש הביטוי".

משרד התקשורת מסר בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה שהוא "אינו אמון על אכיפתם של איסורים פליליים, תחום זה מצוי תחת אחריותם של גורמי האכיפה הרלוונטיים ובכללם משטרת ישראל".

בנובמבר 2010 מסר ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה למשרד מבקר המדינה כי המשטרה תשוב ותפנה ליועמ"ש בבקשה לקדם את הפעלת סמכות שר התקשורת להוספת סעיף ברישיון שיטיל על ספק האינטרנט את חובת החסימה. לדבריו, המשטרה תפעל ככל שניתן נגד האתרים אשר יעקפו את חסימת ספקי האינטרנט, ככל שתהיה כזאת חסימה.

חסימה באמצעות פניית המשטרה

1. לפי סעיף 229 לחוק העונשין יכולה המשטרה להורות על סגירתו של "מקום משחקים אסורים או מקום לעריכת הגרלות או הימורים"; (2) של מקום המשמש לעריכת משחקים בקלפים, במכונות משחק וכיוצא באלה, אף אם משחקים אלה אינם בגדר משחק אסור ואף אם ניתן למקום רישיון לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, אם הוא סבור שהמשך קיומו עלול לפגוע בשלום הציבור או בטובת תושבי הסביבה או להביא לעבריינות, לרבות לעריכת משחק אסור".

בדיון שהתקיים במשרד המשפטים באוקטובר 2009, עקב התנגדותו הנחרצת של משרד התקשורת לקביעת תנאים ברישיונות שיאפשרו פעולות לחסימת האתרים⁵⁹, עלה הרעיון לעשות שימוש בסעיף 229 לחוק העונשין כדי להגביל גישה לאתרי הימורים באינטרנט. סוכם, שהנושא ייבחן עם הפרקליטות והמשנה ליועמ"ש (פלילי). המשנה ליועמ"ש (כלכלי) ציין שיש יתרון בהפעלת סמכות זו על ידי המשטרה משום שהיא "ישימה באופן מידי ואינה דורשת תיקון חקיקה. מתן מענה מידי חשוב למשטרה. שנית, היא אינה כוללת מעורבות של משרד התקשורת... לאור התנגדות המשרד".

בינואר 2010, לאחר סדרת דיונים שהתקיימה בנושא זה במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), הודיעה ראש תחום עונשין במשרד המשפטים למפקד כוח המשימה על דעת פרקליט המדינה והיועמ"ש, כי היות שסוכם שלמשטרה סמכות מינהלית להורות על הגבלת גישה לאתרי הימורים, תמסור המשטרה לספקי האינטרנט רשימת אתרים שיש "תשתית של יסוד סביר לחשד" כי הם משמשים כאתרי הימורים אסורים ותורה לספקים למנוע את הגישה לאתרים אלה.

2. ביולי 2010 שלחה המשטרה לחברות ספקי אינטרנט הודעות ובהן רשימת אתרים שלגביהם הונחה דעת המשטרה כי הם משמשים מקום למשחקים אסורים או מקום לעריכת הגרלות או הימורים⁶⁰. המשטרה הודיעה כי בכונתה להורות לספקים שלא לאפשר את הגישה של משתמשים בישראל לאתרים אלה. לחברות ניתנו 48 שעות להציג את טיעוניהן בטרם תקבל החלטה. מקצת החברות הגישו את טיעוניהן, אולם המשטרה דחתה אותם.

בתחילת אוגוסט 2010 שלחו מפקדי המחוזות לספקי האינטרנט צו שהורה להם "שלא לאפשר החל ממועד קבלת הוראה זו, גישה לאתרים ולכתובות המפורטים בצו". בצו פורטו שבעה אתרי אינטרנט: חמישה אתרי הימורים של מפעיל אחד, אתר הימורים של מפעיל אחר ואתר למכירת כרטיסים נטענים להימורים (ראו לעיל בפרק העוסק בנתיב הכסף).

בסוף אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את השפעת חסימת האתרים על ידי ספקי האינטרנט. מהבדיקה עלה שהספקים חסמו את הכתובות שהמשטרה הורתה להם, אך חברות ההימורים פתחו כתובות חלופיות. הודעה על הכתובות החלופיות נשלחה בדואר האלקטרוני למנויי האתרים ופורסמה בפורומים באינטרנט. ניתן היה להגיע לאתרים החלופיים גם באמצעות מנועי חיפוש אשר הציגו את הכתובות החלופיות. עוד העלתה הבדיקה, שהמפעיל האחר הודיע שבועות מספר לאחר קבלת הצו על הפסקת פעילותו בישראל.

יוצא אפוא, שלמעט אתר אחד, האתרים שהמשטרה הורתה לחסום את הגישה אליהם המשיכו בפעילותם. יצוין שהוראת המשטרה כללה רק מספר קטן של אתרים, והגישה ליתר אתרי ההימורים הפונים למהמרים ישראלים לא נפגעה כלל.

בעקבות הצו ששלחה המשטרה פרסם איגוד האינטרנט נייר עמדה המביע התנגדות למהלך שנקטה המשטרה. לטענתו מתן אפשרות למשטרה להורות על חסימת אתר אינטרנט הוא צעד קיצוני, ונקיטת צעד זה צריכה להיות מגובה בחוק מפורש או בהחלטת בית משפט. כיוון שאין זה מתפקידם של ספקי האינטרנט לצנזר תוכן או לחסום אתרים לצפייה לכלל הציבור, המליץ האיגוד למשטרה ולפרקליטות לבטל את הצו שנשלח לספקי האינטרנט ולפתור את הבעיה בדרך של שיתוף פעולה בין-לאומי.

האיגוד ציין כי אין חולק על כך שהימורים אינם חוקיים בישראל, אולם נזקה של פעולת המשטרה גדול מיתרונה. לדבריו, הוראת המשטרה הפכה את ספקי האינטרנט לחלק ממערכת האכיפה, ו"אין זה מתפקידם של הספקים לצנזר תוכן או לחסום אתרים לצפייה לכלל הציבור". האיגוד הוסיף כי

59 השתתפו בדיון: נציגים של מחלקת ייעוץ וחקיקה ושל הלשכה המשפטית של משרד התקשורת.
60 כהגדרתם בסעיף 224 לחוק העונשין.

המהלך אינו יעיל טכנולוגית, שהרי אתרי ההימורים שייחסמו יכולים בקלות להחליף את כתובת האינטרנט שלהם.

למרות האמור לעיל הודיעו ספקי האינטרנט כי יפעלו על פי צו המשטרה ויחסמו את הגישה לאתרים.

כאמור, חסימת האתרים לא הועילה, היות ובתוך שעות האתרים פתחו כתובות חלופיות. המשטרה לא עדכנה את הצו ולא פעלה לחסימת הכתובות החלופיות.

באוקטובר 2010 הגיש האיגוד לבית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה מינהלית נגד המשטרה⁶¹, בטענה כי חסימת האתרים בוצעה בחוסר סמכות, איננה מידתית ופוגעת בחופש הביטוי ובזרימת המידע החופשי באינטרנט. האיגוד טען שאין להשתמש ב"צינור ההולכה" כזרועה הארוכה של המשטרה לצורך אכיפת החוק, וכי פעילות חסימת האתרים ללא ביקורת שיפוטית עלולה שלא להיעצר באתרי ההימורים. האיגוד ביקש מבית המשפט להורות על ביטול הצווים הקיימים ולהימנע מהוצאת צווים נוספים. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, טרם התקיים דיון בעתירה.

בתשובתו מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה ציין האיגוד ש"פעילותה של המשטרה צריכה להתבצע כנגד מפעילי האתרים העבריינים עצמם ולא באמצעות סגירת המעברים".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שבית המשפט יכריע בעניין, יהיה על הגורמים המוסמכים למצוא את הדרך המיטבית לחסום את נתיב התקשורת לאתרי ההימורים. ראוי שפעילות האכיפה של המשטרה תהיה מהירה, גמישה ומתאמת טכנולוגית לאופי הפעילות באינטרנט.

בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר המשנה ליועמ"ש כי נוכח התנגדות משרד התקשורת נבחנו חלופות אחרות והוחלט על שימוש בסעיף 229 לחוק העונשין. לדבריו, "משנמצא כלי משפטי אחר, המאפשר מתן מענה מידי למשטרה, ומאידך, ממוקד בטיפול בבעיית ההימורים ולא בחסימת תוכן אחר באינטרנט... הרי אני סבור כי התייתרה ההכרעה בשאלת האפשרות המשפטית להוסיף תנאים ברישיונות ספקי האינטרנט".

המשנה לפרקליט המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי משהוחלט לפעול תחילה בדרך של הפעלת סמכות המשטרה לפי סעיף 229 לחוק העונשין, ההכרעה בנוגע ליתר האפיקים האפשריים ובכללם הוספת סעיף ברישיון ספק האינטרנט לא קודמה בינתיים. בנוגע לעקיפת צווי המשטרה מסר המשנה לפרקליט המדינה: "אנו פועלים בימים אלה יחד עם המשטרה בניסיון לגבש דרך יעילה לחסימת הגישה לאותם אתרי הימורים".

בתשובתה מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה ש"הפעלת הסמכות על ידי המשטרה בוצעה לאחר שהוברר כי פעילות משותפת עם משרד התקשורת טמנה בחובה קשיים רבים, שלא בהכרח ניתנים לפתרון", לאור זאת הוחלט "לנקוט במהלך שתכליתו לחסום פעילות בלתי חוקית באמצעות גדיעת הענף התשתיתי עליו מונחת תשתית ההימורים הבלתי חוקיים ברשת האינטרנט" (ההדגשה במקור). המשטרה גם הבהירה כי "אין בהפעלת סמכות זו לפי סעיף 229, בכדי לייתר את החסימה המנהלית באמצעים רגולטיביים של הוספת תנאי ברשיון".

61 עת"מ 10-10-45606, איגוד האינטרנט הישראלי נ' מפקד משטרת מחוז ת"א ואח', טרם נדון.

לאור עמדת המשטרה, כי גם אם יכריע בית-המשפט, שיש לה סמכות להפעיל את סעיף 229, אין בכך כדי לייתר את החסימה המנהלית על ידי הוספת תנאי ברישיון על ידי שר התקשורת ובכפוף להכרעת בית המשפט לכשתינתן; יהיה על הגורמים להביא את הנושא בפני היועמ"ש, על-מנת שיבחן ויכריע האם בסמכות משרד התקשורת להוסיף תנאים ברישיונות ספקי האינטרנט כדי לסייע בבלימת התופעה, ואם ראוי שהמשרד יפעיל את סמכותו במקביל לפעולות הננקטות על ידי המשטרה.

תיקוני חקיקה

משנת 2003 הונחו על שולחן הכנסת ארבע הצעות חוק פרטיות⁶² שביקשו לתקן את חוק העונשין ולכלול בו איסור מפורש לארגון הימורים באינטרנט וכן לעגן בו את סמכות המשטרה להורות על חסימת אתרים אלו. נציגי משרד המשפטים והפרקליטות התנגדו להצעות החוק בטענה שאין מקום לקבוע איסור נפרד להימורים באינטרנט, מכיוון שחוק העונשין חל ממילא גם על הימורים אלה (כפי שגם פסק בית המשפט). יתרה מזו, קביעת הוראות מיוחדות בחוק העונשין בעניין ההימורים באינטרנט עלולה לפגוע בתחולת החוק לגבי עברות אחרות שנעשות באמצעות האינטרנט ושלגביהן לא נעשה תיקון.

הצורך בתיקון החקיקה ככלי למאבק בהימורים באינטרנט עלה בדיונים ובכתובות בנושא. בסיכום הדיון שהתקיים כאמור ביולי 2009 בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד התקשורת והמשטרה צוין שהדרך המועדפת להילחם בתופעת ההימורים באינטרנט היא הסדרה בחקיקה של חסימת הגישה לאתרי הימורים על ידי ספקי האינטרנט לאחר הודעת המשטרה למשרד התקשורת על אותם אתרים, כפי שנעשה במדינות שונות בעולם.

במכתב מאוגוסט 2009 ששלח פרקליט המדינה ליועמ"ש דאז צוין שעל מנת להגביר את האפקטיביות של האכיפה נגד המעורבים בהפעלת אתרי הימורים יש, בין היתר, לקדם את עדכוני החקיקה.

בדיון שהתקיים כאמור באוקטובר 2009, בהשתתפות נציגי משרד המשפטים ונציגי הלשכה המשפטית במשרד התקשורת, נאמר שראוי שנושא החסימה באמצעות קביעת תנאי ברישיון המיוחד יוסדר בדרך של חקיקה. היועצת המשפטית של משרד התקשורת ציינה שהאכסניה המתאימה אינה חוק התקשורת, משום שמדובר בעברות פליליות.

בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2009 במשרד המשפטים בהשתתפות נציגי המשטרה הועלה הצורך בקידום תיקון החקיקה. בסיכום הישיבה הוחלט שמחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) תכין הצעה לתיקון חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005.

משרד התקשורת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "מסקירה השוואתית שערכנו עולה שברוב רובן של המדינות בהן קיים איסור פלילי על הימורים באינטרנט, נחקקה חקיקה ייעודית שעניינה הסדרת הימורים באינטרנט". המשרד הוסיף שגם אם יוחלט שהכלי לצמצום תופעת ההימורים באינטרנט יהיה קביעת תנאים ברישיונות התקשורת, "הרי שדרך זו מחייבת תיקון חקיקה ראשית".

62 הצעות חוק: 1940/18 שהגישה ח"כ רונית תירוש בכנסת ה-18, 1923/17 שהגישה ח"כ רונית תירוש בכנסת ה-17, 1863/17 שהגיש ח"כ מיכאל מלכיאור בכנסת ה-17, 1942 שהגיש ח"כ רוני בר-און בכנסת ה-16.

בתשובתו מיונאר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר משרד המשפטים שמחלקת ייעוץ וחקיקה פעלה לקדם תיקון חקיקה בנושא הגבלת גישה לאתרי הימורים, אולם לנוכח עמדת המשטרה הוקפא הטיפול בה.

אף על פי שהדעה הרווחת בקרב משתתפי הדיונים הייתה שהדרך המיטבית לאכיפה באמצעות חסימת הגישה לאתרי האינטרנט היא שינוי חקיקה - הגם שהדעות חלוקות לגבי האכסניה המתאימה - לא נעשו פעולות ממשיות ליישום הנושא. עד מועד סיום הביקורת נובמבר 2010 לא אושרה הצעה לתיקון החוק. מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל לביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים.

שירות לקוחות באתרי הימורים

אתרי הימורים שנמצאים מחוץ לגבולות המדינה הפונים למהמר הישראלי מפעילים מוקדים טלפוניים לשירות לקוחות המאוישים בנציגים דוברי עברית ומייעצים בכל הקשור להימורים ולאמצעי התשלום. שיחות הטלפון מהארץ למוקדים הטלפוניים בחו"ל נעשות ללא עלות למתקשר.

משרד התקשורת מקצה לחברות שלהן העניק רישיון להפעלת שיחות בין-לאומיות טווח מספרים לביצוע שיחות ללא עלות (למתקשר) מישראל לחו"ל. השירות מאפשר לחברות אלה להציע ללקוחותיהם מספר בחיג חנם, לטווח המספרים המתחיל בקידומת מסוימת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שמספרי הטלפון הנקובים באתרי הימורים בעלי מוקדי השירות הטלפוניים מתחילים בקידומת זו. יוצא אפוא שהחברות המפעילות שיחות בין-לאומיות לחו"ל ברישיון מאת שר התקשורת, מספקות לאתרי הימורים קווי טלפון לביצוע שיחות ללא עלות למתקשר לצורך ביצוע הימורים.

שלוש חברות תקשורת בין-לאומיות מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 שאם יונחו על ידי מי שמוסמך לכך על פי דין להפסיק את מתן שירותיהן או להימנע מלספקם למגוון זה או אחר, יעשו כן.

שתיים מהחברות הוסיפו ש"אין זה מן הראוי ואף לא ניתן, להטיל על [החברה]... את תפקיד שומר הסף, להורות לה לבחון באופן גורף את תוכן השיחות המועברות באמצעותה". "שירות השיחות [עם קידומת זו] הינו שירות אינטגרלי בסל השירותים של החברה, אותו היא מחויבת להציע ולמכור לכל דורש מכוח הוראות הרישיון... [החברה] אינה יודעת, אלו פעולות מבוצעות על ידי כלל לקוחותיה ואף אין בידה כלים להיות הדיין בקביעה האם פעילות זו נחזית להיות לא חוקית, או בלתי חוקית".

בתשובתה מיונאר 2011 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה ש"פעילות רגולטורית על אודות שרות טלפוני לאתרי הימורים מול משרד התקשורת זהה במהותה לפעילות על אודות מתן שרותי אינטרנט לאתרי הימורים... במידה ואכן יצליח כוח המשימה לרתום את אנשי משרד התקשורת לטפל בתופעה, הרי ברור שגם נושא זה... יקבל את הטיפול הראוי".

מתן שירות טלפוני לאתר הימורים בלתי חוקי, נותן לכאורה יד לביצוע הימורים בלתי חוקיים. לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת הפעילות המשולבת והמאבק בהימורים באינטרנט, על גופי האכיפה וההסדרה לפעול ככל שהדבר אפשרי מהבחינה המשפטית על מנת למנוע תקשורת טלפונית ללא תשלום לאותם אתרים.

תיאום בין גופי ההסדרה והאכיפה

כאמור, בהימורים בלתי חוקיים הנעשים באמצעות האינטרנט נעשה שימוש בשני נתיבים עיקריים: נתיב הכסף ונתיב התקשורת. נתיב הכסף כולל ערוצים רבים, ושלושה גופים נפרדים מופקדים על ההסדרה המינהלית של הפעילות בהם: בנק ישראל, משרד התקשורת - המפקח על בנק הדואר, ומשרד האוצר - רשם נותני שירותי מטבע. על ההסדרה של נתיב התקשורת מופקד משרד התקשורת.

דוח הערכה בנושא הטיפול במניעת הלבנת הון בישראל של הארגון הבין-לאומי לקידום המלחמה בהלבנת הון ומימון טרור - Moneyval מאוגוסט 2008, קובע שהיעדרה של רשות רגולטורית אחת שמציבה דרישות לגופים הפיננסיים, עלול לגרום לאי-אחידות במדיניות הגופים השונים. כן התריע הדוח שהיעדר פיקוח אחיד עלול להיות מכשול להבטחת אפקטיביות במניעת הלבנת הון בישראל.

המפקח על בנק הדואר מסר בתשובתו מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה כי "לאור דוח ההערכה... התקיימו במהלך השנים 2009-2010 מספר פגישות בין כלל הרגולטורים בתחום הפיננסי... בחסות הרשות ("פורום רגולטורים")... לצורך הגברת התיאום בין גופי ההסדרה השונים".

בתשובתה מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה ש"עבודה מול הרגולטורים השונים לצורך מניעת עברות הינה חדשנית במהותה ולא פשוטה כלל ועיקר. (נשאף) ששיתוף הפעולה עם הרגולטורים השונים יגבר ונוכל לפעול יחדיו כדי למגר את התופעה במידה האפשרי". עוד מסרה המשטרה כי "אכיפה פלילית שיעודה גם תקיפה כלכלית של מקורות הכסף שמניעים את ההימורים ברשת הינה מורכבת ביותר ואורכת זמן רב. כוח המשימה פועל... במקביל להנעת התהליכים מול הרגולטורים השונים... אם חלק מהמשוכות הרגולטוריות תוסרנה, הרי ניטיב את האכיפה ואת מיסוד ההרתעה לתופעת ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט".

ממצאיו של דוח זה מצביעים על ליקויים בתיאום בין גופי ההסדרה המינהלית ובינם לבין גופי האכיפה הפלילית. מצב זה מחייב בחינה שתוביל להפקת הלקחים הדרושים בדבר סדרי העבודה והתיאום בין כלל הגופים האמורים למיזוי פוטנציאל האכיפה המשולבת.

סיכום

בד בבד עם ההתפתחות הטכנולוגית כעשור האחרון צברה גם תופעת ההימורים הבלתי חוקיים באמצעות האינטרנט תאוצה. גורמי האכיפה החלו להידרש לנושא החל בשנת 2003 וניתנו חוות דעת משפטיות מפורטות אשר התוו את דרכי הפעולה לחסימת נתיב הכסף ונתיב התקשורת המאפשרים את ביצוע ההימורים.

למרות זאת עד שנת 2008 לא נעשו פעולות ממשיות לא בתחום ההסדרה המינהלית ולא בתחום האכיפה הפלילית; פעולות בנושא נתיב הכסף בתחום כרטיסי האשראי החלו רק בשנת 2008, ופעולות של ממש לחסימת נתיב התקשורת החלו רק בשנת 2010. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, על אף פעילות המשטרה כלפי מרכיבים בתופעת ההימורים, נותרו מרבית ערוצי הכסף וערוצי התקשורת פעילים, והרוצה להמר יכול להעביר את כספו לאתרי ההימורים כמעט בלא הגבלה.

המחוקק יצר תשתית לאכיפה משולבת בכך שיצר כלים מינהליים המאפשרים הטלת קנסות כספיים בהליך מהיר ואפקטיבי, ובמקביל יצר כלים לאכיפה פלילית נגד מפרי החוק. למרות זאת, גופי ההסדרה המינהלית והפלילית לא עשו די על מנת לחסום את נתיב הכסף. חילוקי הדעות לגבי הטיפול בנתיב התקשורת בכלים מינהליים עדיין לא יושבו.

העידן הגלובלי והאינטרנט מציבים לרשויות החוק אתגרים חדשים בהתמודדות עם טכנולוגיות ונתיבי פשע אשר לא היו פעילים בעבר. נדרש כי לצורך האכיפה המינהלית והפלילית, משרד התקשורת, בנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשטרת ישראל ישתפו פעולה להתאמת הבסיס החוקי הקיים, לשינויים המהירים המתרחשים בטכנולוגיות בעידן המודרני, על מנת שמרחב האינטרנט לא יהיה מקום מפלט לפעילות עבריינית.