

מתן מענה לתופעת התייקרות הכיסוי הביטוחי עקב אירועי נזיקין הקשורים לגביית דמי חסות

מוגש ל- יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט- ח"כ שמחה רוטמן

1. מבוא

מטרת מסמך זה היא בחינת האפשרויות השונות לסיוע כלכלי מטעם המדינה לנפגעי תופעת סחיטת דמי חסות (להלן: "התופעה" או "סד"ח"), ומתן מענה לתופעת התייקרות הביטוח. מסמך זה יסקור את המצב החקיקתי הקיים וכן את התייחסות הפסיקה למלחמה בתופעה. בנוסף, המסמך יציג עמדות מלומדים הנזכרות בספרות ומחקר משווה מקנדה, איטליה, ארה"ב ובריטניה בהתייחס להתמודדות עם תופעות רחבות היקף של פשיעה כלכלית הפוגעת בבעלי עסקים. כמו כן, תוצגנה דרכי פעולה אפשריות והמלצות להקלת הנזק הכלכלי על בעלי עסקים אשר נאלצים להתמודד עם התופעה.

התופעה היא כינוי לסדרת אירועים במסגרתה ארגוני פשיעה סוחטים דמי חסות באמצעות איומים בפגיעה בנפש או ברכוש, מבתי עסק הממוקמים באזור גיאוגרפי מוגדר הנמצא "בתחומי הטריטוריה" של אותו הארגון. מדובר ב"עסקה מלאכותית" שנערכת בין סוחט לנסחט ועיקרה תשלום הנסחט תחת איום מרומז על אלימות מצד הסוחט.¹ התופעה מהווה אמצעי מרכזי גם בפעילות ארגוני פשיעה ברחבי העולם. בפילוח ענפי במדינת ישראל, העסקים שנחשבים לפגיעים ביותר בעקבות התופעה הם חקלאות, תעשייה ובינוי תשתיות.²

לאחרונה, התופעה צמחה לממדים מדאיגים – חומרת התופעה, הפגיעה בעסקים רבים בשכיחות גבוהה ואף כינויה כ"מכת מדינה" מפי שופטים וכותבים רבים.³ כל אלה, הביאו לעיסוק הולך וגובר בתופעה ולניסיונות שונים לטיפול בה ולמיגורה בארץ ובעולם.⁴ בתי העסק נענים לתופעה נוכח האיום הגלום בה בדבר נזק לגוף ו/או לרכוש ובמיוחד נוכח ההשלכות הכלכליות לבית העסק. ההשלכות מתבטאות באובדן הכנסות כתוצאה מהשבתת בית העסק, עליית מחירי השירות כתוצאה מהקטנת התפוקה המיוצרת (במידה ומדובר בעסק ייצרני) שעלולה להוביל לאיבוד לקוחות וקשיים אפשריים בהתנהלות עתידית מול חברות הביטוח, כגון: התנערות המבטח משיפוי הניזוק, התייקרות משמעותית של הפרמיה בעת חידוש הפוליסה או סירוב כולל לחידוש הפוליסה.⁵ כל האמור לעיל מותיר את בית העסק ללא כיסוי ביטוחי לאחר פגיעה מסחיטת דמי החסות.⁶

בשנת 2021, הוצגה עמדת "רשות שוק ההון" לפיה חברות הביטוח הן "גופים עסקיים" ולכן לא ניתן לכפות עליהן לבטח עסקים שונים, משום שהדבר מהווה "התערבות בעסקיהן". גישת רשות שוק ההון והיעדר התערבות בנושא, מייצרים דה פקטו "תמריץ" לבעלי עסקים להיענות לדרישות הסוחטים, מתוך חשש מהסיכון הכלכלי הגלום בפעילות עסקית ללא כיסוי ביטוחי הולם.⁷

¹ מורין אמיתי ודן גפן "שמירה ללא ביטחון- כיצד אפשר להיאבק בפשיעת הפרוטקשן בישראל": פורום קהלת (5/2023)

² https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2023/05/KPF0140_Protection-w_o-security_89_F.pdf

³ "דוח הפשיעה מדד הביטחון האישי דו"ח פשיעה חקלאית" השומר החדש https://www.hashomer.org.il/wp-content/uploads/2022/03/hashomer_pshiaa_chaklout_choveret-5.pdf

⁴ ע"פ 1725/07 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו 14.5.2007); אסף גולן "מכת מדינה: 73% מהחקלאים מעידים שחוו ניסיון פרוטקשן" ישראל היום

21.3.2023 <https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/13856719>

⁵ ראו לדוגמא: Study on Extortion Racketeering the Need for an Instrument to Combat Activities of Organised Crime, European Commission - DG JLS (Contract No. JLS/2008/D2/002).

⁶ קרן מרדכי, "יש פרוטקשן? אין ביטוח" FUNDER 16.5.2023 <https://www.funder.co.il/article/148439>

⁷ יאיר קראוס "בצפון קוראים למדינה "להכריז מלחמה" על הפרוטקשן: "איום לאומי" Ynet 8.9.2023 <https://www.ynet.co.il/news/article/hyvqhwcw6>

⁸ אלמוג עזר "חברות הביטוח לא יחויבו לבטח עסקים שסובלים מפרוטקשן" כלכליסט 12.7.2021

לעומת ההיבט הפילי, שבו אכן נעשו צעדים כדי להילחם בתופעה, כמו חקיקת "חוק הפרוטקשן"⁸, בהיבט האזרחי-כלכלי טרם ננקטו צעדים משמעותיים וקונקרטיים. אמנם, נערכו דיונים הנוגעים לבעיית הביטוח כתוצאה מסד"ח והועלו רעיונות כגון הקמת קרן ייעודית לפיצוי נפגעי התופעה או הכנסת הנושא תחת אחריות חברת הביטוח הממשלתית - "ענבל"⁹, אך דבר לא תורגם למעשים.

2. תקציר מנהלים

2.1. חקיקה

בפרק זה יובאו מקורות חקיקתיים היכולים לשמש ולהוות מקור לפתרון הבעיה. תחילה יוצגו חוקים נוגעים ומשיקים לעבירת הפרוטקשן, באמצעותם ניתן לחלט את כספי העבירה, ובתקווה לשמש למימון פתרונות שיוצגו בפרק המלצות. לאחר מכן יוצגו הוראות חוק שנחקקו אד-הוק עבור פתרון בעיות שלא נמצא להן מענה מספק בחקיקה הקיימת דאז. יוצג ניתוח של חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, כדי לבדוק האם וכיצד הוא יוכל לתת מענה לבעלי העסקים בשינויים המחייבים. לבסוף תבצע סקירה של מסגרות ארגוניות קיימות, שיכולות להוות תשתית להקמת מסגרת ארגונית לשם מתן מענה לפער לו אנו נדרשים.

2.2. פסיקה

הדיון בפרק זה יסקור את מצב הקורבנות לתופעה בישראל כפי שהוא עולה בפסיקה. נציג את ההשלכות הבעייתיות של תופעת הפרוטקשן, שהתרחבה בשנים האחרונות, באמצעות דיון בנקודות חוזרות ונשנות שהועלו בבתי המשפט.

2.3. ספרות

בפרק זה נעלה על כתב את הסקירה הספרותית לתופעת "הפרוטקשן". נציג את ההשלכות הנוגעות לפרוטקשן כפי שהן מועלות בספרות; התרחבות התופעה העבריינית בשטח מדינת ישראל, פגיעה באיכות חיי האזרחים ואובדן הכנסותיהם, הנטל הכלכלי הכבד, התייקרות פוליסות הביטוח לעסקים לאור התופעה, התנהלות הנפגעים ופתרונות מוצעים בספרות.

2.4. משפט משווה

בפרק זה נציג את דרכי ההתמודדות עם התופעה בארבע מדינות שונות: איטליה, קנדה, ארה"ב ובריטניה. נראה כי ישנן שתי גישות רווחות, גישת החקיקה והגישה החברתית. גישת החקיקה, גורסת כי יש להשתמש ראשית במוסדות המדינה, רשויות מקומיות, חקיקה ותקנות. הגישה החברתית, סומכת את ידה על מעורבות של כלל הגורמים החברתיים כגון: בעלי עסקים, צרכנים, עמותות וכלל הציבור כולו. כל זאת במטרה להשריש נורמה חברתית ראויה, המוקיעה את הסד"ח מתחומיה, ובו בזמן מעלה אותו במודעות הכללית הציבורית תוך היפוך סדרי העדיפויות.

2.5. המלצות

בחלקה האחרון של היוזמה יוצגו המלצות שונות שנאספו מארבעתם אפיקי המחקר השונים: חקיקה, פסיקה, ספרות ומשפט משווה. נראה כי המלצות רבות עוסקות בחקיקה, אך לא רק, ניתן למצוא פתרונות בתחום המס, פתרונות הנוגעים לייסוד גופים מנהליים חדשים או רתימת גופים קיימים לעניין וכן יוצגו גם פתרונות הנעזרים בכוחן של התאגדויות חברתיות שונות.

⁸ חוק העונשין (תיקון מס' 146), התשל"ז-1977 (ידוע בכינויו "חוק הפרוטקשן").
⁹ פרוטוקול ישיבה 114 של ועדת הכלכלה של הכנסת ה-25 (16.5.2023).

תוכן עניינים

3. תוכן עניינים

1. מבוא.....1

2. תקציר מנהלים.....2

2.1 חקיקה.....2

2.2 פסיקה.....2

2.3 ספרות.....2

2.4 משפט משווה.....2

2.5 המלצות.....2

3. תוכן עניינים.....3

4. חקיקה.....5

4.1 הוראת שעה לעניין גביית דמי חסות.....5

4.2 חוק מאבק בארגוני פשיעה.....5

4.3 חוק איסור הלבנת הון.....6

4.4 פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש).....6

4.5 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.....7

4.6 חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים.....7

4.7 חוק שמירת הניקיון.....8

5. פסיקה.....9

5.1 הסד"ח כ"מכת מדינה".....9

5.2 קשיים בביטוח עסק מאוים.....9

5.3 חובת המדינה להגן על אזרחיה.....10

5.4 הפרוטקשן כפגיעה במדינה ובכלכלה החופשית.....10

5.5 התייחסות הפסיקה לסעדים הקיימים; חילוט ופיצוי עונשי.....11

6. ספרות.....11

6.1 סחיטת דמי חסות כתופעה "מוסדרת".....12

6.2 הצורך בפוליסת ביטוח לעסקים.....12

6.3 תמחור פוליסות הביטוח בדגש על מיקום גיאוגרפי.....12

6.4 ביטול פוליסת ביטוח לאחר הרכישה.....13

6.5 שני רבדים לנזק הכלכלי; צופה פני עבר וצופה פני עתיד.....13

6.6 תשלום דמי חסות כדרך "הזולה והקלה" להתמודד עם הבעיה.....14

6.7 פתרונות המוצעים בספרות, להתמודדות עם התופעה.....14

7. משפט משווה.....15

7.1 איטליה.....15

7.2 קנדה.....17

7.3 ארה"ב.....18

7.4 בריטניה.....20

8. המלצות.....21

8.1 המלצה א' – קרן חילוט.....21

8.2 המלצה ב' – הנחיית פרקליט המדינה.....21

- 8.3. המלצה ג' – מסגרת חלופית לחברות הביטוח 22
- 8.4. המלצה ד' – ריכוז המענה לתופעה תחת הוראת חוק. 22
- 8.5. המלצה ה' – הטבות מס 22
- 8.6. המלצה ו' – ברירת מחדל לכיסוי ביטוחי תוך פיצויי חברות הביטוח על הפער הכספי 23
- 8.7. המלצה ז' – ארגון על המאגד ארגונים חברתיים מתנגדי סד"ח 23
- 8.8. המלצה ח' – הקמת גוף אכיפה ייעודי לעבירות סד"ח 23
- 8.9. המלצה ט' – רתימת הציבור למיגור התופעה 23
- 8.10. המלצה י' – הסברה והנגשת מידע. 24

4. חקיקה

בפרק זה נבקש להציג הוראות חוק בהן ניתן לעשות שימוש, לעיתים בהתאמות המחייבות, במתן מענה לסוגיה הנזיקית-ביטוחית הנובעת מהתופעה. תחילה, לא ניתן להתעלם מהשינוי הכביר שהביא עימו תיקון מס' 146 לחוק העונשין מחודש יולי 2023, הידוע בכינויו "חוק הפרוטקשן"¹⁰. בחלקו הראשון של התיקון,¹¹ ניתן מענה לפן הפלילי של תופעת הסד"ח, לאחר ההבנה שסעיף החוק המסורתי הנוגע לעניין, עבירת הסחיטה באיומים,¹² אינו חף מקשיים וחוטא במתן מענה מקיף לתופעה. נוכח השתכללותה של התופעה בשנים האחרונות, והמעבר מאיומים מפורשים אל העברת מסר באמצעות מעשי אלימות, הצתה או נזק, התגבש קושי להוכחת הקשר הסיבתי בין האימה שמוטלת מצד העבריין, ובין הדרישה או הקבלה של דמי החסות מהקורבנות.¹³ התיקון בסעיף החוק הפלילי יצר חזקת מודעות להוכחת מודעותו של העבריין לניצול המתמשך אשר מהווה למעשה מדרגה נוספת, מחמירה במידה, וניתן להוכיח את גביית הסד"ח תחת איומים. לענייננו, נבקש לשים את הזרקור על חלקו השני של התיקון.

4.1. הוראת שעה לעניין גביית דמי חסות¹⁴

הסעיף שואף לתת מענה משלים לדין הפלילי בעניין, ומבקש לשלול את כל הרכוש הנוגע לעבירה, במטרה להרתיע מביצועה. הסעיף קובע שלגבי עבריין שהורשע, יצווה בית המשפט לחלט את הרכוש ששימש או נועד לשמש לביצוע העבירה, או לאפשרה (למעט במצבים מיוחדים).¹⁵ בנוסף, יצווה על חילוט הרכוש שהושג, במישרין או בעקיפין, מביצוע העבירה או שיועד לכך.¹⁶ הסעיף נותן אפוא מענה של חילוט אזורי במצבים בהם לא הוחלט על אישום או הרשעה.¹⁷ במסגרת החילוט האזורי ניתן לחלט, על פי בקשת פרקליט המחוז, רכוש ששימש לביצוע העבירה או לאפשר את ביצועה,¹⁸ ואף רכב ששימש לביצוע העבירה או לאפשרה, ולחלופין שהושג במישרין או בעקיפין כתוצאה מביצוע העבירה.¹⁹ החילוט הפלילי והאזורי מאפשר, בנוסף להרתעה, מקור כספי שיכול לעזור במימוש פתרון נזיקי-ביטוחי לתופעה.

כעת, נבקש להציג מספר חוקים המשיקים לעבירת הסד"ח, אשר עשויים אף הם לעבות את התקציבים שישמשו ליצירת הפתרון.

4.2. חוק מאבק בארגוני פשיעה

פעמים רבות פעולת הסד"ח נעשית במסגרת התארגנות של יותר מאדם בודד, באופן שיטתי ומתמשך לביצוע העבירה. במקרים אלה, ההתארגנות עשויה להלוך להגדרת המונח "ארגון פשע",²⁰ ולאישומים לפי חוק המאבק בו. בהתאם לכך, מי שירשע בשתי העבירות יוכפל עונשו,²¹ ויוטלו עונשים על האורגנים, בהיותם אורגנים בארגון.²²

¹⁰ ס' 428א, 428ב לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").

¹¹ שם, בס' 428א.

¹² שם, בס' 428.

¹³ הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 149) (הוספת עבירה של גביית דמי חסות), התשפ"ג-2023, ה"ח 965.

¹⁴ ס' 428ב לחוק העונשין, לעיל ה"ש 10.

¹⁵ שם, בס' 428ב(1).

¹⁶ שם, בס' 428ב(2).

¹⁷ שם, בס' 428ב(ג).

¹⁸ שם, בס' 428ב(1).

¹⁹ שם, בס' 428ב(2,3).

²⁰ ס' 1 לחוק מאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003.

²¹ שם, בס' 3.

²² שם, בס' 2.

גם בהרשעה דרך חוק זה בית המשפט מצווה, למעט נימוקים מיוחדים, לחלט את הרכוש הנוגע לעבירה, או רכוש של הנידון שהוא שווה ערך לרכוש הנוגע לעבירה.²³ החוק מוסיף לתאר, כי במידה ולא נמצא רכוש בחזקתו של המורשע, ניתן יהיה לחלט רכוש מאדם אחר שהמורשע העביר לו ללא תמורה, במטרה למנוע את חילוט הרכוש.²⁴ משמע, ניתן לחלט רכוש הקשור בעבירה אף אם אינו נמצא בחזקתו של העבריין.²⁵ גם לפי חוק זה, ניתן, בכפוף לבקשת פרקליט המחוז, לצוות על חילוט רכוש בהליך אזרחי בין אם התקיימה הרשעה ובין אם לא, כל עוד הוכח שהרכוש קשור לעבירה, או שהרכוש שייך לארגון הפשע.²⁶ עם זאת, שימוש בחוק מאבק בארגוני פשיעה כפתרון לבעיה שהוצגה לעיל ולצורך חילוט שיועבר ל"קרן פרוטקשן", עלול לעורר בעיה של שוויון, שהיא, ניתוב כספים לצרכים ספציפיים. שהרי מדוע להעדיף מתן טיפול בנפגעי הסד"ח על פני נרצחים בחברה הערבית או נזקים סביבתיים בשעה שגם שתי הקבוצות האחרונות נפגעות מארגוני פשיעה וגם הן זכאיות לפיצוי מהרכוש המחולט של ארגונים אלו. לכן, נבקש להדגיש כי לטעמנו שימוש ברכוש שחולט עפ"י חוק זה, יהיה ראוי רק אם העבירה המדוברת היא סד"ח.

4.3. חוק איסור הלבנת הון

העיסוק העבריין בסד"ח, מלווה לעיתים קרובות בפעולות השואפות להסתיר או להסוות את מקור הרכוש הנגבה, את זהות בעליו החוקיים או את תנועותיו. כל אלו מהווים עבירה על חוק איסור הלבנת הון.²⁷ בהתאם ללשון החוק, בהינתן שקיימת הרשעה פלילית על בסיס סעיף חוק זה, גם כאן בית המשפט יצווה על חילוט פלילי של הרכוש הנוגע בעבירה, במישרין או בעקיפין (למעט טעמים מיוחדים שינומקו).²⁸ גם החילוט הפלילי לפי חוק זה כולל את האפשרות לחילוט רכושו של אחר שהעבריין מימן או העביר לו ללא תמורה.²⁹ חילוט הרכוש כחלק מהליך אזרחי, אפשרי גם הוא במסגרת חוק זה בכפוף לבקשת פרקליט המחוז, לגבי רכוש הנוגע לביצוע העבירה,³⁰ וככל שמתקיים תנאי נוסף: לא ניתן להגיש כתב אישום כנגד החשוד עקב אי שהייה קבועה בישראל או אי איתורו, ולחלופין הרכוש התגלה לאחר ההרשעה.³¹

4.4. פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש)

לפי סעיף 32 לפקודה, רשאי שוטר לתפוס בעת מעצר חפץ, אם קיים יסוד סביר שבאותו החפץ נעברה עבירה, כלומר החפץ שימש לביצוע העבירה או כאמצעי לביצועה,³² או ניתן כשכר בעד ביצועה. להשערתנו, סד"ח יכולה להיעשות בשווה כסף מבית עסק (חפצים), בייחוד בבתי עסק המחזיקים מלאי ואין ברשותם כסף מזומן. אם אדם הורשע בעבירה והחפץ נתפס בהתאם לסעיף 32, בית המשפט רשאי לצוות על חילוטו.³³ במצב זה, ניתן יהיה למכור את החפץ במסגרת מותאמת (כגון מכירה פומבית משטרתית), ולהשתמש בכספי המימוש למטרתנו.

²³ שם, בסי' 5.

²⁴ שם, בסי' 6.

²⁵ שם, בסי' 7.

²⁶ שם, בסי' 14.

²⁷ סי' 3(א) לחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000.

²⁸ שם, בסי' 21(א).

²⁹ שם, בסי' 21(ג).

³⁰ שם, בסי' 22(א)(1).

³¹ שם, בסי' 22(א)(2).

³² סי' 32(א) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969.

³³ שם, בסי' 39(א).

4.5. חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה

כיוון פתרון נוסף, ייתכן שנמצא בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.³⁴ החוק מפרט את דרכי התגמול לנפגעים בפעולות איבה, בדגש על תגמולים בגין נכות שנגרמה עקב הפגיעה.³⁵ עם זאת, לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע תשלום פיצויים בעד נזק שנגרם לנכס עקב מעשה אלימות לפי פסקאות 4 או 5 להגדרת פעולה איבה בחוק התגמולים.³⁶ הפיצוי כפוף לכללים ותנאים שקבע שר האוצר,³⁷ שהכפיף אותם לתקנות נזק מלחמה ונזק עקיף.³⁸ בתקנות הללו, הנפגע זכאי ל-100% פיצוי משווי הנזק העקיף.³⁹ אם כך, הפתרון לענייננו טמון בהגדרת פעולה איבה בדגש על סעיף 5 להגדרת החוק. לחידוד הסוגייה, נצטט את הסעיף כלשונו: "פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שהוכרז לפי סימן א' לפרק ב' בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור".⁴⁰ תחילה, בדרך כלל מטרתה העיקרית של התופעה אינה פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אלא עניין כספי. שנית, ארגון טרור ששר הביטחון הגדיר צריך לעמוד בהגדרת מעשה טרור,⁴¹ המצריכה עמידה בתנאי שהמעשה נעשה מתוך מניע דתי, לאומני, מדיני או אידיאולוגי.⁴² באמצעות הוספת המניע הכלכלי בהגדרת מעשה טרור וכן באמצעות שינוי נוסח הביטוי "מטרתו העיקרית" בסעיף 5 להגדרת החוק, להגדרה כללית (כדוגמת: "שמטרתו, בין היתר"), ניתן להצליח להכליל את נפגעי הסד"ח כנפגעי פעולות איבה, ובהתאם קבלת פיצויים מלאים. הפיצויים המלאים מן המדינה יפחיתו באופן משמעותי את חשיפת חברות הביטוח לנושא, דבר אשר ימנע את התייקרות הפרמיות ויקטין את הנזק הכלכלי הרחבי. מנגד, נבקש לציין את ההשלכות השליליות ששינוי זה עלול להביא עמו. תחילה, הרחבת תכולת הסעיף עלולה היא בדרך פרשנית להכליל פגיעות רבות תחת הגדרת החוק, ולייצר מדרון חלקלק אשר יחטיא את המטרה וייצור נטל כלכלי על הקופה הציבורית. בנוסף, הכללת נפגעי עבירת הסד"ח בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, עלול "להוזיל" מערכה ומעמדה המיוחד של פגיעת פעולת איבה.

4.6. חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים

מכוח החוק הוקמה "קרנית", קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים במצבים בהם לא קיים כיסוי ביטוחי בחברות הביטוח הפרטיות.⁴³ בניגוד למימון קרנית המתבצע בהעברת סכומים מהמבטחים,⁴⁴ מימון הקרן לביטוח עסקים נפגעי הסד"ח יכולה לפעול בדומה לקרנית, כך שביטוח כל עסק, בכל אזור גיאוגרפי בישראל ללא התחשבות באזורים מוכי סד"ח, יכלול סכום נקוב אשר יועבר לקרן חדשה לביטוח נפגעי הסד"ח, או מימון מכספי החילוט כפי שפורט לעיל. לחלופין, ניתן להסתייע בחברת הביטוח הממשלתית, "ענבל", לניפוק פוליסות ביטוח לעסקים מסורבים. חברת ענבל, בין תפקידיה, מנהלת ומתפעלת מערך ביטוחי בעיקר כמענה לאירועי כשל שוק.⁴⁵ החברה

³⁴ חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970.

³⁵ שם, בס' 4.

³⁶ ס' 36(ב) לחוק חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

³⁷ שם; תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (פיצויים) בשל פגיעה ממעשה אלימות הנובע מהסכסוך הישראלי-ערבי, התשע"ה-2014.

³⁸ תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973.

³⁹ ס' 2(א), 1 לתוספת הראשונה בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף).

⁴⁰ ס' 1(5) לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970.

⁴¹ ס' 1, 2 לחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016.

⁴² שם, בס' (1) להגדרת "מעשה טרור".

⁴³ שם, בס' 12(א).

⁴⁴ שם, בס' 12(א).

⁴⁵ "רקע ופעילות" ענבל חברה לביטוח - <https://www.inbal.co.il/content/%D7%A8%D7%A7%D7%A2-%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA>.

משמשת כזרוע ביצועית מקצועית של ממשלת ישראל ומשרד האוצר בפרט.⁴⁶ במצבנו, ניתן להנחות את ענבל לבטח עסקים שנפגעים מסד"ח בתמחור השוק, קרי תמחור ביטוחי לעסקים שאינם נפגעים מהעבירה. ניתן להפנות משאבים לניפוק פוליסות הביטוח במחיר "מוזל" מכספי החילוט שיתקבלו מביצוע עבירת הסד"ח, בדרכים שתוארו לעיל.

4.7. חוק שמירת הניקיון⁴⁷

בחוק מצויים הנחיות ואיסורים לגבי זיהום הסביבה, כדוגמת איסור לכלוך והשלכת פסולת,⁴⁸ חובת פינוי פסולת בניין, גזם צמיגים וגרוטות רכב לאתרים מוגדרים,⁴⁹ ועוד. גם בחוק זה, בכפוף להרשעה, רשאי בית המשפט לצוות על חילוט חפצים ששימשו לביצוע העבירה, לרבות רכבים.⁵⁰ בחוק זה, נקבע סטטוטורית שהרכוש המחולט יועבר לקרן ייעודית לשמירה על הניקיון וכהשלמה לטיפול בבעיית הזיהום.⁵¹ חוק זה הוא דוגמה לחוק שייסד קרן ייעודית לטיפול בבעיה קונקרטי, ומימונה בסיוע כספי החילוט שהתקבלו ממעבר על החוק. לכן, ניתן ללמוד ולהקיש מחוק זה על דרך הפתרון שאנו מבקשים להציע לפתרון בעיית הסד"ח, על חשיבות הקמת קרן ייעודית בטיפול בעיות ייעודיות גורפות ואפשרות מימונה בעזרת כספי חילוט.

אפשרות נוספת לענייננו היא יצירת **מסגרת חוקית ספציפית לבעיה**, בין אם במסגרת חקיקה קיימת או שאיבת מקור ליצירת חקיקה חדשה (יפורט בפרק ההמלצות). כפי שתואר לעיל, בעיית הסד"ח היא "מכת מדינה" הולכת וגואה, עם פתרונות חקיקתיים יחסית צרים. במקרי עבר, מדינת ישראל ידעה להידרש לחקיקה ספציפית במקרים בהם היה קושי חוקי נקודתי לטיפול בבעיות, כדוגמת: חוק הגזזת,⁵² חוק סיוע לנפגעי קריסת הרצפה באולמי ורסאי,⁵³ ועוד. רעיון שניתן ליישם בענייננו הוא הפיצוי החד פעמי בגין הפגיעה כתוצאה מהעבירה,⁵⁴ סכום אשר ינותב לשיקום העסקים שנפגעו ולחלוקת הנטל מחברות הביטוח, דבר אשר יעודד את חברות הביטוח להמשיך ולבטח את העסקים שנפגעו.

לסיכום, בפרק זה הוצגו מקורות חקיקתיים היכולים להוות מקור לפתרון הבעיה. תחילה נסקרו חוקים נוגעים ומשיקים לעבירת הסד"ח, באמצעותם ניתן לחלט את כספי העבירה, ובתקווה לשמש למימון פתרונות שיוצגו בפרק ההמלצות. לאחר מכן הוצגו הוראות חוק שנחקקו אד-הוק לפתרון בעיות שלא נמצא להן מענה מספק בחקיקה הקיימת דאז. חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נותח בהתאם לענייננו, והוצג כיצד יוכל לתת מענה לבעלי העסקים בשינויים המחייבים. לבסוף הוצגו מסגרות ארגוניות קיימות, שיכולות להוות תשתית להקמת מסגרת ארגונית לשם מתן מענה לפער לו אנו נדרשים.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק שמירת הניקיון").

⁴⁸ שם, בסי' 2.

⁴⁹ שם, בסי' 7.

⁵⁰ שם בסי' 15ב.

⁵¹ שם, בסי' 10, 15ג.

⁵² חוק לפיצוי נפגעי גזזת, תשנ"ד-1994 (להלן: "חוק לפיצוי נפגעי גזזת").

⁵³ חוק סיוע לנפגעי קריסת הרצפה באולמי ורסאי, תשס"ב-2002.

⁵⁴ ס' 2 לחוק לפיצוי נפגעי גזזת, לעיל ה"ש 53.

5. פסיקה

הדיון בפרק זה יסקור את מצב הקורבנות לסחיטת דמי חסות בישראל כפי שעולה מהפסיקה בישראל. נציג את ההשלכות הבעייתיות של תופעת הפרוטקשן, שהתרחבה בשנים האחרונות, באמצעות דיון בנקודות חוזרות ונשנות שהועלו בבתי המשפט.

5.1. הסד"ח כ"מכת מדינה"

פסקי דין רבים קובעים כי תופעת הסחיטה באיומים שהתרחבה מאוד בשנים האחרונות היא 'מכת מדינה', שיש לפעול נגדה במלוא הכוח, הן בבתי המשפט על ידי ענישה משמעותית, והן בחקיקה מדינית למיגור התופעה. יפים דבריו של השופט רובינשטיין בעניין זה: "לדעתנו העובדה שמטרת ישראל החליטה על הקמת יחידה מיוחדת לטיפול בסחיטת דמי חסות אכן מצביעה על התפשטות התופעה; מכל מקום, "מכת אזור" בוודאי יש כאן, ואף על בתי המשפט ליתן יד למיגורה".⁵⁵ השופט זלוצ'ובר מתייחס לבעיה זו בפרשת וואסל באמרו "כיוון שלא ניתן להעמיד שוטר ליד כל נסחט 24 שעות ביממה, נודעת חשיבות מרובה להתרת הסוחטים".⁵⁶ אולם, קיים קושי ממשי למיגור התופעה, על אף נכונות ביהמ"ש והמדינה לאיין אותה. זאת, מפני שבנוסף לקשיים "הרגילים" הנראים בכל תחומי הפשיעה, במקרי סד"ח נפגעים נמנעים מלדווח לרשויות החוק על היותם נסחטים, ואף נמנעים ממתן עדות בביהמ"ש על מעשי הפשע בשל פחד מנקמת הסוחטים.⁵⁷ לא זו בלבד, אלא שבעלי העסקים לעיתים אף פונים עצמאית לכנופיות העבריינים בבקשה לשלם דמי חסות, על מנת שהעסק שלהם לא ייפגע. תופעה זו מתרחשת בשל חוסר מענה מצד המדינה בהגנה על העסקים ובעליהם, לפני התלונה לרשויות ואחריה. השופט מגן, מציין זאת בפרשת חכמיגרי באמרו "החברה, בפועל, מעודדת את חבריה לשלם דמי חסות".⁵⁸ נראה אם כן, כי כיום לא קיים פתרון ממשי לנפגעי הסחיטה שבחרו להתלונן למרות הסיכון שבדבר, וקל וחומר כי אין פתרון לנפגעי התופעה שאינם מעזים להתלונן.

5.2. קשיים בביטוח עסק מאוים

כאמור לעיל, לא קיימת חובה נורמטיבית המוטלת על חברות ביטוח לבטח עסקים, משום שהדבר מהווה "התערבות בעסקיהן".⁵⁹ לפיכך, חברת ביטוח רשאית לסרב לבטח עסק שנתון בסיכון גבוה, או לחלופין לייקר את הפרמיה באופן משמעותי.⁶⁰ בענייננו, עסק שנפל קורבן לסחיטת דמי חסות, נמצא בסכנה ותחת איומים, כך שחברות הביטוח ייקרו לו את הפרמיה, אם תתוודענה לאיומים. יוער, כי לו ינסה בעל העסק לצאת ממעגל הסחיטות ויסרב לדרישה לשלם, העסק שלו ייפגע באופן ישיר מהסוחטים וחברת הביטוח תסרב לבטח אותו, או שתייקר לו את הפרמיה לממדים שאינם יכול לממן, כפי שקרה בפרשת סלע.⁶¹ אם כן, נראה שעדיף לבעל העסק לשלם את הסכום הנמוך של דמי החסות ובלבד שלא יאלץ לסגור את העסק. את התופעה הזו מיטיב לתאר השופט רובינשטיין בעניין פלוני:

⁵⁵ ת"פ (מחוזי חי') 6990-02-09 מדינת ישראל נ' שגיב בעמוד 3 (נבו 14.06.2009); ע"פ 1725/07 מדינת ישראל נ' פלוני פסקה ה' (נבו 14.05.2007) (להלן: "עניין פלוני"); ת"פ (מחוזי ב"ש) 8212/08 מדינת ישראל נ' וואסל (נבו 02.07.2009) פסקה 7, (להלן: "פרשת וואסל").

⁵⁶ שם, בפרשת וואסל.

⁵⁷ עניין פלוני, לעיל ה"ש 55.

⁵⁸ ב"ש (שלום קריות) 787/05 מדינת ישראל נ' בן שלום חכמיגרי בעמוד 3 (נבו 14.04.2005) (להלן: "פרשת חכמיגרי").

⁵⁹ אלמוג עזר "חברות הביטוח לא יחויבו לבטח עסקים שסובלים מפרוטקשן" כלכליסט 12.7.2021.

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ty2oqakp00.

⁶⁰ ת"א (שלום חי') 49991-10-20 רדן סלע לבניין ותשתיות נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ (נבו 08.10.2023) (להלן: "פרשת סלע"). במקרה זה, לתובעת היה מחפר שנשרף, והנתבעת סרבה לשלם עליו, למרות קיומה של פוליסה ביטוחית. הנתבעת טענה בין היתר כי מקרה השריפה היה צפוי לאור דרישה קודמת מהתובעת לתשלום דמי חסות. בית המשפט צידד בטענות הנתבעת וחייב את התובעת בהוצאות. שם.⁶¹

"ירווחת תופעה של סחיטה מטעם תושבי פזורה בדואים הבאים אל בעלי עסקים או בוני בניינים ומציעים "שמירה" בתמורה לתשלום במזומן ללא קבלות; בעל עסק המסרב לכך נחשף לפריצות, גניבות והצתות על-ידי שליחי המציע, וכשנתפס עבריו מיוחסת לו עבירת רכוש בלבד, שכן אינו קושר את שולחו למעשה. גם לאחר קרות הנזק שוב באים ומציעים "חסות"; הנזקים גדולים, כי שומר קבוע "חוקי" עולה ממון רב, וחברות מסוימות דורשות פרמיות ביטוח גבוהות מבעלי העסקים – והללו מעדיפים בסופו של יום לשלם בעבור ה"שמירה" וליהנות משקט, בלי שמוצב בעסקם שומר כלל, אלא מרוסס על העסק שם ה"שומר" נותן ה"חסות" (ההדגשה אינה במקור).⁶²

5.3. חובת המדינה להגן על אזרחיה

ניתן לראות בפסיקה, כי השופטים עיגנו את חובת המדינה להגן על אזרחיה בהיבט הגופני, הנפשי והקנייני תחת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁶³ חובה זו נחלקת לשניים, פן חברתי, הנוגע לחובת המדינה להגן על ביטחון אזרחיה; ופן אינדיבידואלי, הנוגע לזכות הפרט בחברה, להגנה ראויה על חייו ושלומו שהענקתה מצויה באחריות השלטון.⁶⁴ כך למשל, בפסק דין פורום החוסכים לפנסיה בישראל נאמר כי "בנושא החיסכון הפנסיוני המדינה רואה חובה לעצמה להגן על האזרח הפשוט, לרבות זה "שאינו יודע לשאול" ... מימון עלויות הכרוכות בייעוץ בדרכים שונות, אסדרה ופיקוח הדוק שיבטיחו את הדאגה לעתידם של החוסכים; יצירת ברירת מחדל מתאימה לחיסכון פנסיוני ... אפשרות להפחית את דמי הניהול המקסימליים...".⁶⁵ זאת ועוד, בעניין לוזון נקבע כי זכויות האדם המוטלות על המדינה הן גם חובות "חיוביות" של הגנה על מימוש הזכות ולא רק חובות שליליות של אי פגיעה בזכות. שם נאמר כי נכללת גם "חובה חיובית" הכרוכה בהקצאת משאבים ניכרים.⁶⁶

5.4. הפרוטקשן כפגיעה במדינה ובכלכלה החופשית

מעבר לחובה הרובצת על המדינה להגן על אזרחיה, בשל היותם אזרחים, מוטלת עליה חובה כללית למגר את תופעת גביית דמי החסות. זאת, משום שהנזק אינו מסתכם בנזקם של בעלי העסקים גרידא, אלא בנזק לכלל המדינה ולפגיעה אנושה בכלכלה החופשית.⁶⁷ אזכור מובהק לכך בפסיקה, ניתן למצוא בדבריה של השופטת ברון בפרשת בלטי "עבירת הסחיטה באיומים... פוגעת באושיות היסוד של הסדר חברתי... על תחושת הביטחון של הציבור; ועל היכולת לכוון כלכלה חופשית".⁶⁸ זאת ועוד, בפרשת שנדי, השופטת שפילברג כהן מעלה אפשרות כי העלייה במחירי הנדל"ן ובתשומת הבנייה נובעת מהתרחבות התופעה.⁶⁹ אפשרות זו אמורה לטלטל כל בעל סמכויות במדינה, שכן לא ניתן לסבול מחשבה לפיה עבריינים אינם רק מזיקים ליחידים במדינה, אלא משפיעים במידה רבה מאוד על ככל האוכלוסייה, ואף עשויים להתוות מעין מדיניות באמצעות גביית הפרוטקשן.

⁶² עניין פלוני, לעיל ה"ש 1, בפסקה ד' לפסק הדין של השופט רובינשטיין.

⁶³ בג"ץ 7839/19 פלוני נ' משטרת ישראל, בפסקה 20 (נבו 19.10.2020).

⁶⁴ בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים פסקה 36 לפסק הדין של השופטת פרוקציה (נבו 22.02.2010).

⁶⁵ בג"ץ 6925/14 פורום החוסכים לפנסיה בישראל נ' שר האוצר, פסקה 20 (נבו 24.12.2017).

⁶⁶ בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל סג' (1) 1 פסקה 10 לפסק הדין של הנשיאה (בדימי) ביניש (2008).

⁶⁷ תפ"ח (מחוזי ב"ש) 12-11-26879-11 מדינת ישראל נ' בן שיטרית (נבו 04.04.2016).

⁶⁸ ע"פ 3806/16 בלטי נ' מדינת ישראל בפסקה 10 לפסק הדין של השופטת ברון (נבו 23.05.2019) (להלן: "פרשת בלטי").

⁶⁹ ת"פ (שלום נצ') 20-06-34639 מדינת ישראל נ' אבו שנדי בפסקה 13 (נבו 12.07.2021) (להלן: "פרשת שנדי").

5.5. התייחסות הפסיקה לסעדים הקיימים; חילוט ופיצוי עונשי

לאחר בחינת המצב של נפגעי הפרוטקשן, נפנה לבחון את הסעדים האפשריים במסגרת הפסיקה. כיום, נפגעי עבירת הפרוטקשן יוכלו למצוא פיצוי כספי בשני אפיקים, תביעה אזרחית ופיצויים דרך ההליך הפלילי לפי סעיף 77 לחוק העונשין.⁷⁰ עם זאת, תביעה אזרחית כמעט ואינה אפשרית במקרה דנן, בשל מספר סיבות. ראשית, הנפגעים מנמעים מלגשת לבתי המשפט ורשויות החוק כאמור לעיל. שנית, לרוב, בעל העסק מתקשר רק עם שלוחי המציע של "שירותי דמי חסות", כך שיש צורך בהליך פלילי על מנת לגלות מיהו הפושע העומד מאחורי הגבייה. ויוער, כי אף אם ניזוק העסק בצורה משמעותית בשל אי הסכמתו של בעל העסק לשלם דמי חסות, מיוחסת לעבריין עבירת רכוש בלבד שאינה קושרת את שולחו למעשה הסחיטה.⁷¹ באשר לפיצוי המתקבל – יובהר, כי קיימת תקרת פיצויים לפי סעיף 77 לחוק העונשין, בסך 258,000 ₪. הבעייתיות בסעיף זה היא שנוצר מצב בו פעמים רבות, אף אם הנזקים שנגרמו לנפגע גבוהים, הוא עדיין יקבל פיצוי עד לגובה תקרת הפיצויים שצוינה. באופן זה, הנפגע מקבל פיצוי חלקי ולא ממצה, מה שסותר באופן מובהק את עקרונות דיני הנזיקין השבת המצב לקדמותו ופיצוי. יצוין כי השופטים מודעים לכך ומאפשרים (ואולי ניתן לומר מכווניים) לתבוע פיצויים בתביעה אזרחית בנוסף לפיצויים שנפסקו בהליך הפלילי.⁷² בנוסף לאמור, קיימת אפשרות של גביית קנסות וחילוט רכוש מעבריינים, אשר אינם מועברים לנפגעי העבירה. ככלל, נקודת המוצא בפסיקה היא שפעולת החילוט נועדה לשלול את הנכסים ששימשו לביצוע עבירות ופירות שצמחו מהפרת החוק בלבד, ולא לתכלית תרופתית.⁷³ או כפי שמציין בית המשפט בפסק דין **תענד** "מטרת החילוט הינה כי לא יצא חוטא נשכר".⁷⁴ בהקשר זה, טוענת השופטת נאור בפסק דין **אסף נ' מדינת ישראל**, כי הפיצוי הנפסק לעבריין נתפס כ'עונשי'.⁷⁵ בהתאם לדעה זו, ניראה אפוא כי ניתן להמיר את שווי החילוט לנפגע העבירה, ובכך להגשים את כלל המטרות – הענשת העבריין, פיצוי הנפגע והחרמת רכוש "שאינו כשר". יצוין, כי העברת הכספים לנפגעי העבירה, יכולה שתהיה ישירות ויכולה שתהיה על ידי הקמת קרן ייעודית לנפגעי הפרוטקשן (יפורט בפרק ההמלצות).

בחלק זה הוצג כי התופעה הפכה למכת מדינה, וכן הוצגו ניסיונות בתי המשפט והמדינה להביא למיגורה. עם זאת, נראה כי התופעה קשה למיגור בשל חוסר שיתוף הפעולה מצד נפגעי העבירה, שלא מקבלים מספיק סיוע מהמדינה ולכן מפחדים להעיד נגד הסוחטים. לאחר מכן נבחנו הנזקים הנגרמים לבעלי העסקים נפגעי הפרוטקשן, והוצפו קשייהם מול הביטוח. בנוסף, נראה שהתופעה הפכה לבעיה כלכלית נרחבת במדינה, ושהיא חרגה מהנזק לפרט.

6. ספרות

בפרק זה נבחן את הסקירה הספרותית על התופעה, וכיצד היא קשורה בקשר הדוק להתייקרות פוליסות הביטוח לעסקים. נציג את ההשלכות הנוגעות לגביית "פרוטקשן" כפי שהן מועלות בספרות; התרחבות התופעה העבריינית בשטח מדינת ישראל, פגיעה באיכות חיי האזרחים ואובדן הכנסותיהם, הנטל הכלכלי הכבד, התייקרות פוליסות הביטוח לעסקים לאור התופעה, התנהלות הנפגעים ופתרונות מוצעים בספרות.

⁷⁰ לעיל, הי"ש 10.

⁷¹ עניין פלוני, לעיל הי"ש 56, בפסקה ד.

⁷² עניין שגיב ועניין וואסל, לעיל הי"ש 56; ת"פ (שלום באר שבע) 20303-10-22 **מדינת ישראל נ' אלסאנע** (נבו 11.05.2023).

⁷³ רע"א 4096/04 **בוטח נ' מדינת ישראל פרקליטות מיסוי וכלכלה תל אביב**, בפסקה 12 (נבו 07.09.2004); ע"ח (מחוזי חי') 42068-02-21 **מובילי הר הנגב בע"מ נ' מדינת ישראל**, בפסקה 16 (נבו 07.03.2021).

⁷⁴ ע"פ 2333/07 **תענד נ' מדינת ישראל** פסקה 260 לפסק הדין של השופט דנציגר (נבו 12.07.2010).

⁷⁵ רע"פ 2976/01 **אסף נ' מדינת ישראל**, נו(3) 418, בפסקה 8 לפסק הדין של השופטת נאור (2002).

6.1. סחיטת דמי חסות כתופעה "מוסדרת"

נראה כי בשנים האחרונות תופעת "הפרוטקשן" התרחבה וצברה מעמד במדינת ישראל. קבלנים רבים טוענים שהתופעה התמקמה ומצאה את מקומה הנוח במדינה עד כדי כך שהפכה להיות "מוסדרת" ומגיעה לצד חשבונית.⁷⁶ לרוב, קורבנות התופעה מנמעים מדיווח או התעמתות עם המקור. התופעה, שצברה תאוצה בשנים האחרונות ונמצאת כמעט באופן קבוע על שולחן הכנסת או בבקשות להצעות דחופות, תפסה את מקומה הנוח במדינת ישראל ונראה כי מתוך הקלות שבה מתבצעת היא מסרבת להיעלם. על פי המשטרה, הבעיה מתחילה כאשר אין דיווחים על התופעה מבעלי העסקים "אם אין מתלונן, אין חקירה".⁷⁷ למותר לציין, כי התופעה איננה מתמקדת באזור אחד במדינת ישראל אלא מתרחשת כמעט בכל עיר ואזור. נוכל לראות כי בעיקר באזורי הצפון והדרום אחוזי הימצאות התופעה הוא הגבוה בארץ ועומד על כ- 93% (!).⁷⁸ אזרחים רבים טוענים כי התופעה הנרחבת איננה מטופלת כראוי בארץ ומהווה פגיעה קשה באופנים שונים בביטחון האזרחים.⁷⁹

6.2. הצורך בפוליסת ביטוח לעסקים

השאלה הבאה היא מדוע צריך לרכוש פוליסת ביטוח לעסק. ביטוח עסק חשוב מאחר שמאחוריו עומדת המחשבה על האזרח שהחליט לשים את כל מעוז חייו וחפצו בפתחת מקום המשקף את משגב חלומותיו. אותו אזרח השקיע משאבים פיזיים, נפשיים וכלכליים על מנת להקים את העסק. כמו כל צעד בחייו של אדם, גם הקמת עסק וניהולו כרוכה בסיכונים גדולים שעלולים לגרום לנזקים משמעותיים כמו שריפה, גניבות, תביעה משפטית מלקוח וכו'. כיום אין כמעט עסק שלא חשוף לסיכונים כלכליים שונים ולכן, נראה כי עסקים רבים נסגרים לאחר שנתיים של פעילות.⁸⁰

6.3. תמחור פוליסות הביטוח בדגש על מיקום גיאוגרפי

נוכח הסיכונים הפוטנציאליים השונים, פוליסת הביטוח לעסקים מחושבת בצורה שונה מאשר שאר פוליסות הביטוח. על הנייר נוכל להבחין בסיבות וקריטריונים פורמליים שמייקרים ביטוח, כמו: הרחבות לכיסוי הביטוחי (ביטוח תכולה, עובדים וכו'), רקע ביטוחי בשנים האחרונות (בדומה לביטוח רכב) ואופי העסק. עם זאת, נוכל לראות כי לצד הסיבות הפורמליות, נמצאת סיבה שאיננה פורמלית ובגינה נכתבת יוזמה זו- התייקרות פוליסת הביטוח לעסקים שחשופים לתופעת "הפרוטקשן" – תשלום דמי הסחיטה. בעת מילוי פרטי פוליסת הביטוח, חברת הביטוח תבחן את הפרטים שצוינו לעיל, ובעיקר את מיקום העסק. חברת הביטוח תעניק הצעת מחיר לפוליסה בהתאם לסיכון הביטוחי. אחת הדעות שנשמעו על כך בעיתונות משווה בין תופעת "הפרוטקשן" לפגיעה ביטחונית. לדוגמה, כאשר פוגע טיל בעסק, חברת הביטוח לא מכסה את הנזק אלא המדינה שמכסה מכיסה את עלות הנזק. אם האחריות לנזק שנגרם מפגיעת הטיל תוטל על חברות הביטוח, כנראה שחברות הביטוח תפשוטנה את הרגל.⁸¹ דעה אחרת המושמעת בטורי דעה בעיתונות, טוענת כי חברות הביטוח הן גופים עסקיים וזכותן לבחור את לקוחותיהן.

⁷⁶ אלמוג עזר, לעיל ה"ש 7.

⁷⁷ ברוך קרא "גם חברות הביטוח נכנעו ל"פרוטקשן" הארץ 21.08.2002 <https://www.haaretz.co.il/misc/2002-08-21/ty-article/0000017f-db36-d3a5-af7f-fbbec60d0000>

⁷⁸ השומר החדש מחקר סחיטת דמי חסות (2022).

⁷⁹ שם, בעמ' 108.

⁸⁰ מורן רגב "מדוע 40 אלף עסקים נסגרים מדי שנה?" ווינט 04.09.2019 https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5579605_00.html

⁸¹ אלמוג עזר, לעיל ה"ש 7.

בסופו של דבר, המציאות כיום אינה מטילה חובה בפועל על המפקח הראשי על הביטוח לכפות על חברות ביטוח שונות לבטח עסקים שסובלים מהתופעה.⁸²

6.4. ביטול פוליסת ביטוח לאחר הרכישה

ראוי לציין גם את המקרים שבהם בעלי העסקים בוחרים לשלם את פוליסת הביטוח היקרה, ומופתעים שהיא מתבטלת נוכח פעילות עבריינית. פעולת הביטול נעשית לא פעם בצורת מכתב שנשלח לבעל העסק ובו נטען כי רמת סיכון העסק השתנתה ותנאי הפוליסה צריכים להיבחן מחדש.⁸³ במקרים שבהם לא מבוטלת הפוליסה, כאשר עולה החשד לסחיטת דמי החסות, חברת הביטוח מעלות את הפרמיות ומציבות דרישות לאמצעי מיגון רבים כמו הצבת חברת שמירה וכו'.⁸⁴ כלומר, מכאן אנו למדים כי במציאות המורכבת של ימינו בעלי העסקים נושאים על גבם את המאבק בתופעת "הפרוטקשן", ואף, צריכים לשאת בהוצאות הכלכליות האדירות של חברות שמירה או תשלום ביטוח מופרז.

על פי האמור לעיל, אנו רואים כי התופעה טרם זכתה לכתיבה ענפה על ידי מלומדים ולכן, מקורות הספרות מצומצמים בעניין פוליסות הביטוח והבעייתיות שבהן. הדעות המובאות לעיל מקטעי עיתונות וטורי דעה אישיים סוקרים את הבעייתיות והקשיים של בעלי העסקים, ומציפים את הבעיה המתרחשת בשטח.

6.5. שני רבדים לנזק הכלכלי; צופה פני עבר וצופה פני עתיד

בעלי עסקים שונים מעלים נקודה חשובה, הם טוענים כי כסף המושקע בשמירה על העסק וביטחון הרכוש יושקע "ביקום מקביל" לטובת החזון הכלכלי ופיתוח העסק.⁸⁵ על פי מחקרים שונים שנעשו בתחום, נראה כי ישנם שני רבדים לפגיעה הכלכלית הנגרמת מהתופעה.⁸⁶ רובד עלויות ראשון, עניינו בפגיעה בצמיחה הכלכלית של בית העסק. במקום שבעל העסק ישקיע את כספו באפיקים שיקדמו את העסק ויניבו לו רווחים, הוא משקיע את הכסף בדמי הסחיטה ולחלופין בחברת שמירה שתשמור על עסקו (צופה פני עתיד). רובד עלויות שני, מתמקד בערך הנזק (צופה פני עבר). הרובד מתמקד במצב בו בעל העסק החליט שלא לשלם לסוחט את דמי הסחיטה ואז הוא מסתכן במימוש האיום של פגיעה בגוף או פגיעה בקניין. כך או כך, בשני הרבדים נראה כי הפגיעה הכלכלית היא משמעותית, וכי התופעה הפכה לשיקול בעל ערך בהחלטה האם לפתוח עסק. נוכל לראות כדוגמה, על פי מחקרים שבוצעו בנושא, כי קבלנים עצמאיים משלמים עד 137,608 ₪ בשנה לדמי חסות- כמעט 11,500 ₪ בחודש.⁸⁷ כמו כן, קבלנים רבים מדרום הארץ מדווחים כי הנזק שנגרם להם מאי התשלום עומד על עשרות עד מאות אלפי שקלים.⁸⁸

לאור המוצג לעיל, נשאלת השאלה מה בפועל עושים בעלי העסקים על מנת להתמודד עם התופעה. כעת, נסקור דעות שטוענות שדרך המוצא לבעיה המפורטת היא ההסכמה של בעל העסק או החקלאי לשלם את דמי חסות.

⁸² שם.

⁸³ אלי אשכנזי "העסק נשרף כליל בגלל פרוטקשן - חברת הביטוח ביטלה את הפוליסה" וואלה 15.08.2023
<https://news.walla.co.il/item/3601874>

⁸⁴ ברוך קרא, לעיל הי"ש 78.

⁸⁵ מורין אמיתי ודן גפן, לעיל הי"ש 1.

⁸⁶ שם, בעמ' 15.

⁸⁷ שם, עמ' 20.

⁸⁸ שקד שרה "גרמו לי לנזק של 400 אלף ₪ בלילה אחד, הקשיים הכלכליים בעקבות תופעת הפרוטקשן" מעריב
<https://www.maariv.co.il/news/law/Article-1035638>

6.6. תשלום דמי חסות כדרך "הזולה והקלה" להתמודד עם הבעיה

על פי חוקרים שונים נראה שהתשובה חיובית. בעלי עסקים וחקלאים רבים מאמינים שהדרך הזולה והבטוחה ביותר עבורם היא לשלם לסוחט.⁸⁹ בתחום החקלאות נראה כי 80% מהחקלאים סובלים מפשיעה חקלאית ו-34% מתוכם מאמינים כי באמצעות קשרים, תשלום דמי החסות ומזל, עסקם לא יינזק.⁹⁰ יתר על כן, גם בתחום העסקים הפרטיים נבדק ונמצא כי תשלום דמי הסחיטה היא הדרך הבטוחה והזולה על מנת לשמור על חיי האזרח ומפעל חייו, העסק שלו. העלויות של הנזקים שעלולים להיגרם תהיינה תמיד גבוהות יותר. אם דמי הסחיטה פחותים מפוליסת הביטוח המתאימה, זוהי הדרך הבטוחה והזולה למנוע נזקים פוטנציאליים גדולים.

6.7. פתרונות המוצעים בספרות, להתמודדות עם התופעה

א. הפתרון הראשון הוא הקמת קרן חילוט.⁹¹ חילוט משמש להחרמה של נכסים מאדם או מחברה לידי המדינה או לידי גוף הפועל מטעמה. בישראל, בתי המשפט יכולים להטיל צווי חילוט מטעם מספר חוקים הנזכרים לעיל. ראוי שקרן החילוט הייעודית, תוקם על בסיס הנכסים של אותם עבריינים, אשר ייועדו לשימוש ציבורי וחברתי. הכספים שייגבו, יסייעו ויכוונו קורבנות שנפגעו כתוצאה מפעולת דמי החסות. הקרן אף תשמש כמקור לתשלום פיצויים לנפגעי העבירה. בנוסף, הקרן תשמש למימון פעולות הסברתיות וסבסוד חלקי של פוליסת הביטוח לעסקים פרטיים ומתחילים.

ב. הפתרון השני אשר מוצע בספרות מתייחס לדמי חסות **כהוצאה מוכרת במס הכנסה**.⁹² הוצאה מוכרת היא הוצאה כספית שנעשתה במהלך פעילות של יחיד או תאגיד והיא מנוכה מהכנסותיו בעת חישוב המס שהוא חייב בו. בעלי עסקים רבים משתמשים באופציית ההוצאה המוכרת בעת רכישת טובין לעסק, כדוגמת מחשב, טלפון, כלי כתיבה וכו'. לעיתים, ניתן לראות בתשלום דמי החסות מעין מס נוסף אשר יזמים צריכים לקחת בחשבון בבואם לפתוח עסק חדש. על כן, בספרות מוצע כי במקרים בהם יש בידו של בעל העסק להוכיח שהוא נפגע מהתופעה, תתגבש זכאות להקלות במס, בדמות הכרה בתשלום דמי החסות כהוצאה מוכרת של העסק. מנגד לכך, אנחנו רוצים לעלות את חיסרון שבהצעה כזו. הכרה בתופעת "הפרוטקשן" כהוצאה מוכרת במס הכנסה יכולה להוות "הכשרת שרץ" שבה אנחנו מכירים בפעילות עבריינית ובמקום להילחם בה אנחנו נפצה בדרך כספית את בעל העסק. ההכרה יכולה להוביל להרחבה של התופעה ולצייר את המדינה כמשלימה עם מעשי העבריינות ומתמרצת אותם להמשיך כך.

בחלק זה הצגנו את התפשטות והתרחבות תופעת הפרוטקשן במדינת ישראל. ראינו כיצד התופעה מובילה להתייקרות פוליסות הביטוח לבעלי העסקים ומדוע פוליסת ביטוח היא חשובה והכרחית. בנוסף, סקרנו את הדרך "הזולה" והפשוטה שבעלי העסקים מעדיפים ללכת בה. ולסיום, בחנו שני פתרונות אפשריים לבעיה המוצגת.

⁸⁹ מורין אמיתי ודן גפן, שם בעמ' 6.

⁹⁰ עו"ד אוריאל גזית, לעיל ה"ש 79.

⁹¹ מרכז המחקר והמידע **סחיטת דמי חסות** (2021) עמ' 4.

⁹² מורין אמיתי ודן גפן, שם בעמ' 52.

7. משפט משווה

מסקירת המשפט המשווה עולה כי התופעה איננה נחלתה הבלעדית של מדינת ישראל, מדובר במגיפה כלל עולמית הרובצת לפתחן של מדינות רבות בעולם.⁹³ התופעה אמנם יחסית אחידה, אך הגדרתה ודרכי הטיפול בה משתנים ממדינה למדינה. בכל הנוגע להגדרת העבירה, מרבית המדינות מסתמכות על עבירת הסחיטה "הרגילה" בחוקיהן (כלומר, ללא קשר להזדהות עם ארגון פשיעה כזה או אחר). חלקן הוסיפו תיקונים והשגות לחוק לנושא הסחיטה כחלק מפשע מאורגן. הנורמה השכיחה ביותר היא הגדרת ביצוע עבירת הסחיטה על ידי ארגוני פשיעה, או על ידי מי שנטל חלק בהם, כך שהדבר ייחשב כנסיבה מחמירה בענישה.⁹⁴ אולם, ישנן מדינות המגדירות עבירה זו כעבירה נפרדת כדוגמת אוסטרליה, בקביעה כי "כאשר הסחיטה נעשית על בסיס מתן שירות עסקי כלפי אותו אדם שוב ושוב לאורך תקופה מסוימת".⁹⁵ באשר לדרכי הטיפול בתופעה, ישנן שתי גישות רווחות, גישת החקיקה והגישה החברתית.⁹⁶ גישת החקיקה, גורסת כי יש להשתמש ראשית במוסדות המדינה, רשויות מקומיות, חקיקה ותקנות במטרה להגיע לכלל הנוגעים בדבר, החל במבצע העיקרי (קרי האדם שביצע את העבירה) וכלה בראש הארגון עצמו שנתן את ההוראה. הגישה החברתית לעומת זאת, סומכת את ידה על מעורבות של כלל הגורמים החברתיים כגון: בעלי עסקים, צרכנים, עמותות וכלל הציבור כולו. כל זאת במטרה להשריש נורמה חברתית ראויה, המוקיעה את הסד"ח מתחומיה, ובו בזמן מעלה אותה במודעות הכללית הציבורית תוך היפוך סדרי העדיפויות. מחקר שנערך בשנת 2021 על ידי שלוש אוניברסיטאות (ממקסיקו, ספרד ואיטליה),⁹⁷ צודד דווקא בגישה השנייה, במסקנתו כי הפתרון מצוי דווקא בפעולות מקומיות מניעתיות ולא בהתגייסות מדינתית במאבק בתופעה. זאת לאור כך שמדובר בפשיעה משתלמת, קרי, הסיכון שבעבירה נמוך לעומת התגמול הגבוה (הסיכוי להיתפס נמוך, הרווחים גבוהים והענישה מקלה). אולם אין בידי המחקר לקבוע מסמרות בנושא, שכן יש שלל דוגמאות לאפקטיביות של גישת החקיקה, ביניהן ארה"ב וחוק RICO אשר יפורט בהמשך.⁹⁸

7.1. איטליה

איטליה נחשבת לאחת המדינות בה התופעה היא בעיה עתיקת יומין, וישנן עדויות עוד מהמאה ה-19 על קבוצות שמירה פיקטיביות, שנועדו כביכול לספק שירותי שמירה תמורת תשלום. קבוצות אלו יתפתחו בהמשך למה שיכונה "המאפיה האיטלקית".⁹⁹ בין השנים 2007-2014 דווחו לרשויות השלטון על יותר מ-8,000 מקרים של סחיטת דמי חסות על ידי המאפיה.¹⁰⁰ לפי הערכות שונות, מספר זה מהווה רק כ-30% מסך המקרים של סד"ח במדינה, כאשר שאר המקרים לא דווחו. סך ההכנסות הכולל של ארגוני הפשיעה מעבירה זו נע בין 2-7 מיליארד יורו על פני 20 שנה (1988-2011).¹⁰¹

⁹³ Transcrime. 2009. 'Study on Extortion racketeering: The Need for an Instrument to Combat Activities of organised Crime'. Study financed by the European Commission – Dg JLS. Milano – Trento: Transcrime

⁹⁴ גלעד נוה "דמי חסות (protection) "סקירה משווה" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 27.6.2021) (להלן: "גלעד נוה").

⁹⁵ section 99 Crimes Act 1900 (NSW)

⁹⁶ 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>

⁹⁷ Hernández & Francisco Grimaldo-Moreno, On the Macroeconomic Effect of Extortion: An Agent-Based Approach, 24 J. artificial SoCietieS & SoC .Simulation (2021)

⁹⁸ RICO – One of the Most Powerful Anti-Fraud Tools in Our Arsenal, katerS & mahaney law, <https://www.lenderliabilitylawyer.com/fraud-extortion-civil-rico>

⁹⁹ Elena Sciandra & Antonio Iafano, Countering Extortion Racketeering: The Italian Experience (CSD, 2016), 45 https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22996.pdf

¹⁰⁰ Sicurezza 2007 – 2013. Gli Investimenti Delle Mafie. Milano: Transcrime-Joint research Centre on Transnational Crime

¹⁰¹ Lisciandra, M. 2014. 'Proceeds from Extortions: The Case of Italian organised Crime groups'. Global Crime 15 (1-2): 93-107

א. חקיקה המתמודדת עם סד"ח באיטליה

א(1). חקיקה הנוגעת להתמודדות עם העבריינין: באיטליה ישנו סעיף המגדיר מהי סחיטה, אך ישנו **סעיף נוסף וייחודי המגדיר סחיטת דמי חסות**, בה העונש הוא כפול מהעונש על סחיטה, וכן קנס כספי גבוה.¹⁰² כמו כן ישנו חוק ייעודי נגד פשיעה מאורגנת, הנקרא **חוק 'האנטי מאפיה' (Codice Unico Antimafia)**.¹⁰³ חוק זה מרחיב את המונח "פעילות עבריינית מאורגנת", וכולל בתוכו בין היתר גם "שליטה כלכלית על אחר", דהיינו סד"ח. אחד מהכלים האפקטיביים המוגדרים בחוק זה הוא חילוט (החרמת נכסיו של העבריינין בין אם שימשו אותו לביצוע הפשע או לחלופין מהווים שלל מהפשעה עצמה). במסגרת חוק זה, ישנם שני אפיקי חילוט: הראשון, חילוט "קלאסי", כאשר ניתן להוכיח קשר סיבתי בין העבירה בה הורשע העבריינין לבין שיוך הנכסים לעבירה. השני, הוא אפיק מתירני יותר, בו ניתן לחלט נכסים ללא קשר לביצוע עבירה ספציפית, בהוכחת שני תנאים: 1) שווי הנכסים אינו פרופורציונלי להכנסה הנטענת ולפעילותו הכלכלית של חשוד מסוים, 2) ממסכת הראיות עולה כי הנכסים הושגו בפעילות בלתי חוקית.¹⁰⁴ כלי זה נחשב יעיל במיוחד, **ולראיה כמות הנכסים שחולטו על ידי השלטונות באיטליה הגיעה למעל ל- 20,000 נכסים בין השנים 2015-1983**.¹⁰⁵

א(2). רשויות באיטליה שיעודן טיפול בפשע מאורגן: התובע הלאומי נגד המאפיה – מתאם את כלל הפעילויות הבינלאומיות של איטליה נגד פשע מאורגן ופעולות פנים מדינתיות ביניהן פעילויות סד"ח של מאפיות.¹⁰⁶ **המנהלת הלאומית נגד המאפיה** – אגף תחת התובע הלאומי, מורכב מתובעים המתמחים בחקירה ובסיכול פשע מאורגן. **מנהלת החקירות נגד המאפיה** – אחראית על תיאום איסוף המודיעין וביצוע חקירות ספציפיות בנוגע לפשע מאורגן. פעולותיה נועדו לחשוף את מבני קבוצות הפשע המאורגן, שלוחותיהן הלאומיות והבינלאומיות, מטרותיהן ודרכי פעולתן, וכל הפעילויות הקשורות לפשע מאורגן, לרבות סחיטת דמי חסות. **המשטרה** – כפופה למנהלת החקירות והזרוע הביצועית שלה בנוגע למאבק בסד"ח. בין היתר מפרסמת על פעילותה לציבור לשם העלאת המודעות, וכן מתגברת מקומות מוגברי סיכון.

א(3). חקיקה הנוגעת לסיוע לקורבן: החוק הבולט ביותר שנחקק באיטליה אשר מטיל חובה לסייע לקורבן, הוא **חוק הפיצויים לקורבנות פשע מאורגן וטרור**.¹⁰⁷ החוק נתפס כמהפכני, מפני שהוא ממשיך את העבירות שהתבצעו על ידי המאפיה כאילו התבצעו כנגד המדינה. לפיכך, נדרשים מוסדות המדינה להגן ולסייע לקורבנות. בהמשך לכך, נחקק **חוק קרן סולידריות עם קורבנות הסחיטה**,¹⁰⁸ שנועד לתת מענה לפגיעות כלכליות כתוצאה מסד"ח. בגרסתו החדשה,¹⁰⁹ החוק מקנה הקלות מס ותמיכה לעסקים ולמשפחות. הרעיון שעומד בבסיס החוק, הוא כי קרן במימון המדינה, המנוהלת ע"י חברה ציבורית (consap), תנהל את הזיכיון לשירותי ביטוח ציבוריים.¹¹⁰ לקורבן יש שתי אפשרויות למימוש זכותו בקרן, הראשונה, על ידי הלואה מהקרן, והשנייה כפיצוי כספי ממנה. ההליך למימוש הזכות הוא פשוט בעיקרו, וניתן להגיש בקשה בכל אחד מאתרי האינטרנט של מחוזות איטליה ולחלופין באתר של משטרת המדינה. חשוב לציין, כי הכסף יכול להינתן גם על פגיעות גופניות וגם על נזקי רכוש. **לדוגמה, בשנת 2013**

Law 575/1965 on regulation against the Mafia; Law 203/1991 containing urgent measures concerning the fight against organised crime and transparency and good delivery of administrative services.¹⁰²
 Legislative Decree 159/2011, Code for anti-mafia laws and prevention measures, as well as new provisions on anti-mafia documentation, in accordance with Articles 1 and 2 of Law 136/2010.¹⁰³
 שם.¹⁰⁴
 Data from ANBSC collected by Confiscati Bene (www.confiscatibene.it)¹⁰⁵
 Law 367/2011 on the ratification and implementation of the Agreement between Italy and Switzerland, complementing the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 20 April, made in Rome on 10 September 1998 and subsequent amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code.¹⁰⁶
 Law 302/20 October 1990 on rules in favour of victims of terrorism and organised crime.¹⁰⁷
 Law 172/1992, approved on 18 February 1992 and converting law-decree 419/1991 on the creation of the fund of solidarity with victims of extortion.¹⁰⁸
 Legislative Decree 225/2010 on the extension of deadlines set by laws and urgent measures on taxes and support to businesses and families.¹⁰⁹
 Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici, www.consap.it) manages public insurance services, as well as other public interest functions entrusted to it on the basis of legal regulations, concessions and agreements by the State.¹¹⁰

הוגשו 792 בקשות לפיצוי שמתוכו 128 אושרו. סה"כ הקרן חילקה פיצוי בסכום כולל של 10 מיליון יורו כאשר את מרבית הכסף קיבלו עסקים בתחום המלונאות והמסעדות.¹¹¹ יתר על כן, מופעלות תוכניות סיוע מגוונות לקורבנות כדוגמת: תכנית להגנת עדים המאפשרת שינוי זהות, מעבר מגורים ותוכנית סיוע כלכלית.

ב. קידום פעילות חברתית למיגור התופעה באיטליה

ב(1) 'הפדרציה נגד דמי חסות': אחד מהכלים המשפטיים שחוק הפיצוי לנפגעי פשע מאורגן מקנה,¹¹² הוא עידוד ארגונים אזרחיים לקחת חלק פעיל במאבק נגד סד"ח. לאור ההיענות הרבה בקרב ארגונים שונים, הוחלט על הקמתה של הפדרציה נגד דמי חסות.¹¹³ זה הוא ארגון העל, האמון על התווית מדיניות ותיאום בין הפעולות השונות של הארגונים המקומיים. הפדרציה פועלת בשלושה צירים, הראשון, העלאת המודעות לנושא והנגשת מידע, השני, עזרה וליווי פסיכולוגי ומשפטי לקורבנות, השלישי, עידוד הציבור לתמוך ולצרוך מעסקים המסרבים לשלם דמי חסות.

ב(2) 'הפדרציה הכללית של התעשייה האיטלקית': שחקנית עיקרית נוספת בזירה האזרחית, היא הפדרציה הכללית של התעשייה האיטלקית.¹¹⁴ היא פועלת במגוון תחומים, החל בהשעיית עסקים שעוסקים בפעילות מאפיונרית וכלה בהנגשה של מידע וסיוע לעסקים המסרבים לסד"ח.

ב(3) ארגוניים אזרחיים נוספים (SOS Impres, Addiopizzo): שני ארגונים אזרחיים משמעותיים נוספים הם SOS Impres וAddiopizzo.¹¹⁵ הראשון (Addiopizzo), חרט על דגלו ליצור כלכלה חוקית ללא תלות במאפיה, על ידי עידוד עסקים להיאבק בתופעת הסד"ח. אחת הדרכים להשגת המטרה, היא פרסום מפת עסקים המצהירים על התנגדותם לתופעה הסד"ח. המפה מתורגמת לשלל שפות ומופצת לצרכנים השונים. ניתן לזהות את העסקים החברים בארגון ה-SOS על ידי שלט הניצב בכניסה לעסקיהם. נתון מעניין וחשוב, הינו כי חברי מאפיה שתוחקרו, חשפו כי המאפיה נמנעה מלסחוט דמי חסות מעסקים שהציבו את השלט בכניסתם. השני (SOS Impres), דוגל גם הוא באידיאולוגיה של מקבילו, ופועל רבות בתחום העלאת המודעות לתופעה באמצעות פרסום במדיות החברתיות, דיבייטים (Debates), כנסים ייעודיים לתופעה, ייעוץ משפטי ועוד. ההירתמות של ארגונים אזרחיים הובילה לשינויים משמעותיים בשטח כגון עלייה בהרשעת עבריינים הודות למתן עדויות מצד בעלי עסקים ועלייה במספר הבקשות לקרן הסולידריות לאור נגישות גבוהה יותר למידע.¹¹⁷ לא זו אף זו, המענה האזרחי הביא לידי חיזוק הביטחון החברתי-פסיכולוגי למאבק בתופעת הסד"ח באיטליה.

7.2. קנדה

בקנדה של שנות ה-60, המאפיה של מונטריאול נחשבה לאחד מארגוני הפשיעה הגדולים ביותר בקנדה, כאשר היא חולשת על מספר תחומי פשיעה, וביניהם סחר בסמים, הימורים, גניבות וסחיטת דמי חסות.¹¹⁸ המאפיה היוותה מונופול ופלח משמעותי מהכלכלה הקנדית, עד לכדי מצב שכל מקומות הבילוי היו קשורים במישרין או בעקיפין

¹¹¹ Comitato di Solidarietà per le Vittime dell'Estorsione e dell'Usura.
¹¹² לעיל הי"ש 15.

¹¹³ Additional information available at: www.antiracket.info

¹¹⁴ Additional information available at: www.confindustria.it

¹¹⁵ Additional information available at: www.addiopizzo.org

¹¹⁶ Additional information available at: <http://www.sosimpresa.it>

¹¹⁷ לעיל הי"ש 7.

¹¹⁸ Stephen Schneider, CANADIAN ORGANIZED CRIME (Canadian Scholars Print, 2022)

אליה. מחקר שנערך בין השנים 1998-2014 מצא כי שיעור עבירת הסחיטה מכלל העבירות בקנדה, עלה במקביל לעלייה במספר עבירות הסחיטה באופן כללי בקנדה.¹¹⁹

א. חקיקה המתמודדת עם סד"ח בקנדה

א(1) הערה מקדימה: מערכת הממשל הקנדית מורכבת מעשר פרובינציות (מעין מחוזות), המאוגדות תחת ממשל פדרלי אחד הנשלט על ידי הפרלמנט הקנדי. כפועל יוצא, הפרלמנט הקנדי מחוקק חוקים וכללים שחלקם מחייבים את הפרובינציות וחלקם בגדר המלצה. בנוסף גם הפרובינציות עצמן מחוקקות חוקים וכללים פנימיים, ולכן נוצר שוני בין הפרובינציות בכל הנוגע לפיצוי נפגעי פשיעה (ביניהם נפגעי סד"ח).¹²⁰

א(2). חקיקה הנוגעת להתמודדות עם העברייני: במשפט הפדרלי בקנדה, ישנו סעיף המגדיר סחיטה. בנוסף, ישנו תת סעיף הקובע כי במידה והדבר נעשה עבור ארגון פשיעה, בהנחיתו או בשיתוף שלו. הדבר מהווה נסיבה מחמירה וכפועל יוצא מכך הענישה מוגברת.¹²¹

א(3). חקיקה הנוגעת לסיוע לקורבן: בפרק זה הנתונים המובאים הם עד שנת 2002, אולם לעניות דעתנו, ניתן לעיין בהם מפני שהם נותנים רעיונות למענה לתופעה, ואלו עשויים להתאים למציאות בישראל כיום. בשנת 1988, הוציא משרד המשפטים הפדרלי ושירי המשפטים של הפרובינציות השונות את 'ההכרזה הקנדית בדבר כללי צדק בסיסי לגבי קורבנות פשיעה'.¹²² סעיפיה כוללים, בין היתר, הנגשת מידע וסיוע משפטי לקורבן, אך הסעיף הרלוונטי לענייננו הוא סעיף 2: "נפגעים יקבלו בדרך פורמלית ולא פורמלית פיצוי הוגן ומהיר בגין הנזק שנגרם להם".¹²³ ואכן, עד שנת 1992 הממשל הפדרלי תיקצב את הפרובינציות השונות בכיסוי פיצויי הקורבן, בעד כ-50% מהנזק שנגרם לו בעקבות פשיעה אלימה.¹²⁴ דא עקא, המימון הופסק בשל בעיות תקציביות. מאוחר יותר נחקק תיקון לחוק בנוגע לפיצוי מהנאשם במסגרת המשפט הפלילי, שקבע כי במקרים מסוימים חלה חובה על בית המשפט לפסוק פיצויים לנפגע על נזקים שונים.¹²⁵ בנוביה סקוטיה (פיברנציה) אף הרחיבו את תכולת חוק זה, והכילו את הסעד כך שיהיה ביד בית המשפט לפסוקו לא רק לאדם הפרטי, אלא גם למגזר העסקי, היינו ארגונים, מוסדות ועסקים שרכושם או ציודם ניזוק.¹²⁶ יש לציין שבמסגרת החוק הפדרלי אף הושט היטל מיוחד,¹²⁷ ששילם נאשם מעבר לתשלום קנס, לטובת מימון קרן לנפגעי פשיעה אלימה (יש לציין שההסדר תקף רק בעבירות של רצח, אונס ותקיפה).¹²⁸

7.3. ארה"ב

נראה כי התופעה נרחבת גם ברחבי ארה"ב. בארה"ב, התופעה כוללת בעיקרה מאפיות הפועלות להשיג כוח והון באמצעות אמצעים בלתי חוקיים. דפוסי הפעילות העיקריים כוללים סחיטה, איומים באלימות ואלימות פיזית. הגדרת תופעת הסד"ח בארה"ב כוללת שימוש בעבירת הסחיטה לצורך אכיפת ענישה כנגד גובי דמי החסות. במקרה שבו העבירה בוצעה ע"י ארגוני פשע או אנשים הנוטלים חלק בארגון שכזה, הדבר מהווה נסיבה מחמירה בענישה.¹²⁹

¹¹⁹ Quedado LLP, Extortion in Canada – Crime Statistics and Definitions, available online, last entry 10.6.2021.

¹²⁰ דורון, א' (1986), "גביית תשלומים עבור שירותים רפואיים: הניסיון של קנדה", בטחון סוציאלי.

¹²¹ Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46), Section 346.

¹²² Standing Committee on Justice and Human Rights (1998), 14th Report: Victims Rights - A Voice, Not a Veto. Ottawa: Canadian Parliament.

¹²³ שם.

¹²⁴ Burns, P. (1992), Criminal Injuries Compensation (2nd. ed), Toronto, Butterworth.

¹²⁵ Criminal Code, RSC 1985, c C-46, s 738.

¹²⁶ Nova Scotia, Victims Rights and Services Act, Chapter 14 of the Acts of 1989 as amended by 1992, c. 36.

¹²⁷ לרשימת התיקונים המלאה בחוק: <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/vocleg.html>.

¹²⁸ מעניין לבחון האם ישנה אפשרות לשלב את עבירת הסד"ח לפי אותם קריטריונים של הקרן.

¹²⁹ גלעד נווה, לעיל ה"ש 95.

א. חקיקה המתמודדת עם סד"ח בארה"ב

א(1). חקיקה הנוגעת להתמודדות עם העבריינין: בארה"ב בחרו להתמודד עם המאבק בסחיטת דמי חסות באמצעות גישת החקיקה, אשר מתאפיינת בשימוש חוקי במוסדות המדינה.¹³⁰ הדבר נעשה ע"י חקיקה ואכיפה מותאמת באמצעות שני מישורים מרכזיים: (1) הדין המדינתי, בו נעשה שימוש בחקיקה פלילית של עבירות הסחיטה.¹³¹ (2) הדין הפדרלי באמצעות תיקון החוק הפדרלי "ריקו" - **Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) (להלן: "החוק" או "חוק ריקו")**.¹³² בכלל המדינות המרכיבות את ארה"ב, עבירת הסחיטה או עבירה הדומה לה, קבועה בחוק וניתן לעשות בה שימוש לטיפול בתופעת הסד"ח.¹³³ היסודות הקיימים בעבירה הם השגת רכושו של אדם אחר, בהסכמה לכאורה של האחר, כאשר הסכמתו הושגה באמצעים אלימים כגון הפעלת כוח, סחיטה, אלימות, כפייה וכו', כנגד האדם או הקרובים אליו, או כנגד הרכוש של האדם או רכושם של אחרים הקרובים אליו.¹³⁴ תחילה, חוק ריקו (1970) נחקק כנגד פשיעה מאורגנת על מנת להיאבק בארגוני הפשיעה והמאפיות במטרתן להשיג כסף וכוח באמצעים בלתי חוקיים. במסגרת ניתוח הסיבות לקשיים בהעמדה לדין והרשעת בכירים בארגוני פשע מאורגן, החוק עבר מספר שינויים ואסר על כל אדם ו/או ארגון להשקיע, לרכוש ולתפעל עסק בעל הכנסות או מימון שהושגו באמצעים סחטניים.¹³⁵ בנוסף, שינויי החוק מאפשרים העמדה לדין של ראשי ארגוני הסחיטה ולא רק של הסוחטים עצמם. החוק מגדיר שלושים וחמישה פשעים שונים מסוג הפשיעה הנקרא racketeering activity (שפירושה בעברית סחיטה, מעשה נוכלות או הונאה). הפעולה הסחטנית מוגדרת ככל פעולה או איום בביצוע פעולה שנאסרה ע"י הדין הפלילי המדינתי ועונש הפעולה עולה על שנת מאסר אחת.¹³⁶ בתיקון החוק, התאפשר לכלול את תופעת הסד"ח תחת המונח "פעילות סחטנית". חוק ריקו מחייב הוכחת פעילות של ארגוני פשע תוך התקשרות עסקית או הוכחת דפוס סחיטה, מעשה נוכלות, הוכחת הונאה וכדומה.¹³⁷ בהוכחת פעילות זו, או דפוסי הסחיטה הנזכרים מעלה, הענישה המרבית היא עשרים שנות מאסר.¹³⁸

א(2). חקיקה הנוגעת לסיוע לקורבן: בהיבט של הקורבן, ארה"ב מאפשרת קבלת פיצויים באמצעות תביעה בבית משפט אזרחי (תביעות נזיקין). עבירת הסד"ח, נכללת תחת סוג הפשיעה racketeering activity ולכן, מבחינה חוקית, אזרחים יכולים לתבוע את האדם ו/או הארגון אשר גבו מהם דמי חסות ולקבל פיצויים אם אכן הייתה הפרה של החוק. החוק מחייב הוכחת פעילות של ארגוני פשע תוך התקשרות עסקית או הוכחת דפוס סחיטה, מעשה נוכלות, הוכחת הונאה וכדומה.¹³⁹ כלומר, על האזרח להוכיח כי הנזק שנגרם לו או לרכושו הוא במסגרת פשיעה מסוג racketeering activity. בארה"ב נעשה שימוש בהגדרת עבירת הסחיטה לצורך אכיפת ענישה כנגד

Áron Székely, Luis G. Nardin, and Giulia Andrighetto, *Countering Protection Rackets Using Legal and Social Approaches: An Agent-Based Test*. 2018(1) Complexity 1, <https://www.hindawi.com/journals/complexity/2018/3568085>

Stimmel Law, Extortion - Essential Elements and the Broader Reach of RICO, available online, last entry 13.6.2021. ¹³¹ <https://www.stimmel-law.com/en/articles/extortion-essential-elements-and-broader-reach-rico>.

federal law (codified at 18 U.S.C. §§ 1961-68). ¹³²

https://www.law.cornell.edu/wex/racketeer_influenced_and_corrupt_organizations_act_rico

Stimmel Law, Extortion - Essential Elements and the Broader Reach of RICO, (13.6.2021). ¹³³

United States v. Hooks, 2005 U.S. Dist. .; People v. Oppenheimer, 209 Cal. App. 2d 413 (Cal. App. 2d Dist. 1962) ¹³⁴ LEXIS 37466 (W.D. Tenn. Dec. 12, 2005).

RICO Charges, U.S. Dept. Justice Archives, <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-109-rico-charges>; United States v. Parness, 503 F.2d 430 (2d Cir. N.Y. 1974). United States v. Tille, 729 F.2d 615 (9th Cir. Wash. 1984). ¹³⁵

18 U.S. Code, § 1961. ¹³⁶

RICO – One of the Most Powerful Anti-Fraud Tools in Our Arsenal, Katers & Mahaney Law, ¹³⁷ <https://www.lenderliabilitylawyer.com/fraud-extortion-civil-rico>.

שם. ¹³⁸

RICO – One of the Most Powerful Anti-Fraud Tools in Our Arsenal, Katers & Mahaney Law, ¹³⁹ <https://www.lenderliabilitylawyer.com/fraud-extortion-civil-rico>.

"הסוחטים" ואף הגדרת הוראות המאפשרות לרשויות לתפוס רכוש שהופק מ"דפוסים פעילות סחטנית" או שמקורו ב"פעילות סחטנית" (חילוט).¹⁴⁰

7.4. בריטניה

בריטניה מוגדרת כמדינה אשר מתקיים בה "פרוטקשן מערכת".¹⁴¹ פרוטקשן מערכתי הוא תופעה שבה **הקורבנות מעדיפים לשלם דמי חסות**, מאשר להתלונן במשטרה תוך הימנעות מתשלום דמי החסות ונשיאה בהשלכות. תופעה זו רווחת בעיקר לאור חוסר האמון במוסדות המדינה.¹⁴²

א. חקיקה המתמודדת עם סד"ח בבריטניה

א(1). חקיקה הנוגעת להתמודדות עם העברייני: בבריטניה אין חקיקה ייעודית לטיפול בעבירת הסד"ח והטיפול העיקרי בתופעה נעשה בעיקר באמצעות עבירת הסחיטה (blackmail) המוגדרת **בחוק הגניבה משנת 1968**.¹⁴³ הסחיטה מוגדרת כמצב בו אדם פועל ללא הצדקה, במטרה לקבל רווחים לעצמו ו/או לקרוביו, מביאה להפסד של אחר, ונעשית תוך "דרישה באיומים" (demand with menaces).¹⁴⁴ המונח "דרישה באיומים" אמנם אינו מוגדר בחוק הבריטי, אך ביהמ"ש הבריטי פירש אותו ככזה הטומן בחובו בקשות והצעות מטעם עבריינים.¹⁴⁵ דינו של אדם שהורשע בסחיטה, תוך שימוש ב"דרישה באיומים" הוא מאסר של עד 14 שנים (עפ"י חוק הגניבה המוזכר לעיל).¹⁴⁶ בנוסף, בבריטניה קיים '**חוק ההכנסות מפשיעה**' שנחקק בשנת 2002,¹⁴⁷ ומטרתו לטפל בארגוני פשיעה ובפשיעה חמורה. אם אדם אכן נכנס בגדרי המונח "התנהגות עבריינית", בית המשפט יוכל להחליט על חילוט הרכוש שמקורו בעבירה זו.¹⁴⁸ מכוח החוק המוזכר מעלה, סוכנות הפשיעה הבינלאומית הוסמכה לעסוק בפשיעה חמורה ובארגוני פשיעה (לרבות תופעת דמי החסות), ולסוכניהם הוקנו סמכויות רחבות בנושא.¹⁴⁹ בריטניה אכן מתייחסת בחומרה רבה לתופעת הסד"ח, אך ההלימה בין פעולות למיגור הסחיטה לבין המשך קיום פעילות הסחיטה, אינה מספקת במיוחד בנושא החקיקה והרגולציה.¹⁵⁰

א(2). חקיקה הנוגעת לסיוע לקורבן: בריטניה משתמשת ב"**סקרי סיכונים לעסקים**", לצורך מדידת תופעת הסד"ח במדינה.¹⁵¹ סקרים אלו עוזרים למדינה לגלות מספר רב של מקרי סד"ח, מעבר לאלו שהוגשו כתלונה משטרתית, וגיבוש אומדן לגבי תת הדיווח של התופעה. בנוסף, סקרים אלו תורמים בבחינת פילוח הקורבנות, המגזרים העסקיים וסגנון הסחיטה, זאת בשל העובדה כי במדינות רבות אחרות המידע הקיים הוא מינורי וכולל בעיקרו אזורים גיאוגרפיים בלבד. בשימוש ב"סקרי הסיכונים" בריטניה מנסה לעקוב אחר התפתחות התופעה ואפקטיביות של פעולות שונות שהיא נוקטת. כמו כן, **המדינה מפרסמת את הנתונים המדויקים של התופעה ובכך מגבירה את**

Stimmel Law, Extortion - Essential Elements and the Broader Reach of RICO, available online, last entry 13.6.2021. ¹⁴⁰
<https://www.stimmel-law.com/en/articles/extortion-essential-elements-and-broader-reach-rico>.

Extortion Racketeering in the EU: Vulnerability Factors (Center for the study of Democracy 2016). ¹⁴¹

David Anzola, Basic Dynamics of Extortion Racketeering, in Social Dimensions of Organised Crime: Modelling the Extortion Rackets 25 (Corinna Elsenbroich, David Anzola & Nigel Gilbert eds., 2016). ¹⁴²

Theft Act 1968, c. 60. ¹⁴³

Theft Act 1968, Section 21(1). ¹⁴⁴

R v Collister (1955) 39 Cr App R 100, R v Lambert [2009] EWCA Crim 2860. ¹⁴⁵

Ibid, Section 21(3) ¹⁴⁶

Proceeds of Crime Act 2002 ¹⁴⁷

Proceeds of Crime Act 2002, c. 29, Sections 6, 10, 16, 20, 75 and Schedule 2 ¹⁴⁸

Eliot Kaough (Information and Knowledge Services Fellow Ministry of Public Security) Methods Used to Combat ¹⁴⁹

Organized Crime and Racketeering: United States, United Kingdom, Italy and Canada, page 20, available online, last entry 8.6.2021

Study on Extortion Racketeering the Need for an Instrument to Combat Activities, page 238 – 248. of Organised Crime ¹⁵⁰

Crime against businesses: findings from the 2021 Commercial Victimization Survey, Gov.UK (June 28, 2022), ¹⁵¹

<https://www.gov.uk/government/statistics/crime-against-businesses-findings-from-the-year-ending-march-2021-commercial-victimisation-survey/crime-against-businesses-findings-from-the-2021-commercial-victimisation-survey>.

מודעות הציבור. ממחקר שנערך בבריטניה בנוגע להגנה על קורבנות תופעת הסד"ח, העדים לתופעה ומשתפי הפעולה בתחום, נראה כי ההגנה מצד המדינה גבוהה ומספקת את התושבים, אך אין חקיקה העוזרת לקורבן.

לסיכום, ניתן לראות שמדינות שונות בעולם דוגלות בשיטות מגוונות על מנת להיאבק בתופעה. שיטה אחת שסקרנו היא גישת החקיקה שמתבטאת, בין היתר, בהחמרת הענישה לעבריו, חילוט נכסיו הקשורים לפעולה העבריינית ומתן אפשרות לפיצויים אזרחיים על נזקו של הקורבן. שיטה נוספת היא הגישה החברתית המתבטאת, בין היתר, בהתאגדות ארגונים מקומיים נגד התופעה, פעולות מנע כדוגמת הצבת שלטים מרתיעים בכניסה לעסקים השונים והתגייסות חברתית רחבה על ידי העלאת המודעות לנושא ותמיכה כלכלית בעקיפין, על ידי קנייה באותם עסקים המתנגדים לתופעה.

8. המלצות

בהתאם לסקירה הנרחבת שהוצגה בפרקים לעיל, נבקש כעת לרכז את המלצותינו לפתרון הבעיה הביטוחית/נזיקית/כלכלית שפוקדת את קורבנות הסד"ח. ההמלצות שתובאנה להלן הן המלצות משולבות ממחקרים שנעשו בכל אחד מהאפיקים שנסקרו לעיל: חקיקה, פסיקה, ספרות ומשפט משווה.

8.1. המלצה א' – קרן חילוט

בדומה לחוק שמירת הניקיון, אנו ממליצים להקים "קרן פרוטקשן"¹⁵². מטרתה של הקרן תהיה סיוע לנפגעי עבירת הסד"ח וכפועל יוצא מכך, סיוע בצמצום התופעה. אנו ממליצים לקבוע בחוק, שמקור כספיי הקרן יתבסס על כספים שחולטו תחת הרשעה או חילוט אזרחי בהתבסס על עבירת פרוטקשן. אלה כוללים גם את החוקים הנוספים שצוינו, כאשר בסיס האישום הוא עבירת גביית דמי חסות (חוק מאבק בארגוני פשיעה, חוק איסור הלבנת הון, פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש)). דרך אחת ליישום היא הקמת קרן "רזה", שתפקידה יהיה בעיקר קבלת הכספים וניתובם לגוף הרלוונטי בהתאם למאפיינים שיקבעו (חברות הביטוח, חברת ביטוח עצמאית שתוקם). דרך נוספת ליישום היא הקמת קרן בעלת מערך ארגוני שלם (שיכלול שירות לקוחות לדוגמה), שתפקידה יהיה קבלת הכספים והקצאתם לנפגעי העבירות בהתאם לקריטריונים שיקבעו (קרן פיצויים). הכל תלוי בייעוד הקרן ובהתאם למתווה הכולל שייבחר.

8.2. המלצה ב' – הנחיית פרקליט המדינה

כפי שראינו בפרק החקיקה, החילוט האזרחי בחוקים השונים כפוף לבקשת פרקליט המחוז, זאת בניגוד להליך החילוט הפלילי בו על בית המשפט לצוות על החילוט. לפיכך, נמליץ להוציא הנחייה מערכתית לפרקליטי המחוזות, באמצעות פרקליט המדינה, לפיה יונחו לבקש חילוט אזרחי באופן קבוע, למעט נימוקים מיוחדים שיוצגו. ההנחיה תוביל לכך שהחילוט תחת העבירה יהיה מקיף, יגביר את ההרתעה ובעיקר יגדיל את נפח קרן החילוט ופועלה.

¹⁵² ס' 10 לחוק שמירת הניקיון, לעיל ה"ש 48.

8.3. המלצה ג' – מסגרת חלופית לחברות הביטוח

נוכח העלאת הפרמיות ולחלופין סירובן של חברות הביטוח לבטח עסקים נפגעי פרוטקשן, אנו ממליצים להקים מסגרת חלופית שתעניק הגנה כלכלית לבעלי העסקים. מסגרת כזאת יכולה להירקם בתצורות שונות: **הקמת חברת ביטוח (כדוגמת "קרנית") שתפקידה יהיה לבטח את העסקים הנפגעים, או, לחלופין, הנחיה ממשלתית לחברת הביטוח הממשלתית "ענבל" לפצות עסקים מסורבים** אלו בכל נוגע לנזקים מסד"ח. מסגרת סמי-חלופית נוספת, היא האפשרות של **שיפוי מדינתי לבעלי העסקים בשווי ההפרש בין הפרמיה הגבוהה אותם הם משלמים, לפרמיה אותה היו משלמים ללא פגיעת הפרוטקשן**. הערכה זאת ניתן לעשות במסגרת קרן החילוט שתוקם. מימון המסגרת יוכל להגיע מכספי קרן החילוט שתוקם, או בדומה למימון של "קרנית" – כך שכל ביטוח עסק בכל אזור גיאוגרפי בישראל ללא התחשבות באזורים מוכי פרוטקשן, יכלול סכום נקוב באחוזים אשר יועבר לקרן לביטוח נפגעי הפרוטקשן (כמו כן, בדומה לחוק ביטוח נפגעי חיסון, אשר במסגרתו מומנה קרן הפיצויים ע"י אגרות שנגבו בטיפת חלב).

8.4. המלצה ד' – ריכוז המענה לתופעה תחת הוראת חוק

תופעת הפרוטקשן מתרחבת ומתעצמת לאורך הזמן. יותר ויותר אנשים נחשפים אליה ונפגעים ממנה. לכן, אנו ממליצים **לרכז את הוראות החוק השונות הקיימות, לכדי הוראת חוק מרוכזת אחת** אליה יוכלו נפגעי העבירה לפנות ולקבל את מלוא המידע, הזכויות והפתרונות. כפי שראינו, מדינת ישראל השכילה לחוקק חוקים ייעודיים לבעיות ואסונות עבר שלא קיבלו מענה מספק בחקיקה הקיימת. המלצתנו היא חיקוק הוראת חוק שתכלול בין היתר: הפנייה להוראות החוק הפליליות והאזרחיות הנוגעות לעבירת הפרוטקשן, הקמת קרן החילוט, הקמת מסגרת חלופית לחברות הביטוח ואף הוראות לדרכי פעולה הסברתיות, דרכן תוגבר המודעות לעבירה ולנפגעי העבירה. נבקש לציין שההמלצה אינה מעשית גרידא, אלא מהווה דרך נכונה לשיפור יעילותם של הפתרונות הקיימים והמוצעים.

8.5. המלצה ה' – הטבות מס

כאמור לעיל, נראה כי תופעת הסד"ח מהווה שיקול בשלב פתיחת העסק. התופעה מהווה נטל כלכלי נוסף, הדומה לתשלום מס קבוע. לפיכך, נמליץ על הכרה בדמי חסות כהוצאה מוכרת במס או הטבות במס וזאת בתהליך הבנוי מכמה שלבים: ראשית, הקמת מאגר נתונים אשר ימפה את תופעת "הפרוטקשן" לפי כל אזורי הארץ. שנית, על פי אחוזי התופעה באזורים השונים בארץ, רשות המיסים תבנה תוכנית שמטרתה להקל על העסקים הפגועים בהתאם לאזור בו הם ממוקמים. לבסוף, **ההקלות תוכלנה להיות מגולמות באמצעות הוצאה מוכרת במס ולחלופין, ע"י ניכוי או זיכוי (הטבות מס)** לבעלי העסקים שנתונים לסד"ח. חשוב להעלות על הנס כי הצעה זו של הטבות במס עלולה להתפרש כמתן לגיטימציה לתופעה. שכן, היא אינה מאיינת את התופעה, אלא "מכשירה את השרץ", אך לטעמנו עדיף לספק פתרון מהיר ופרקטי לנפגעי העבירה עד שיימצא פתרון למיגורה באופן גורף, מאשר להשאירם ללא מענה כלכלי.

8.6. המלצה ו' – ברירת מחדל לכיסוי ביטוחי תוך פיצויי חברות הביטוח על הפער הכספי

כפי שפורט בדעות שונות בספרות, עליהן עמדנו לעיל, תופעת הפרוטקשן פוגעת בכלכלת המדינה ובכך מטילה עליה חובה חיובית בהגנה על האזרחים ועל הכלכלה. נעיר כי ניתן להחיל על תופעת הסד"ח והשלכותיה הכלכליות, את שנאמר בפסק דין החוסכים לפנסיה בישראל.¹⁵³ כך למשל, ניתן לקבוע ברירת מחדל מתאימה לכיסוי הביטוחי, באופן שלא יאפשר לחברות הביטוח להשאיר בעלי עסקים ללא ביטוח כלל. חשוב להדגיש, כי מכיוון שברירת המחדל תיפגע בחופש הפעולה של חברות הביטוח הפרטיות (גישת רשות שוק ההון לעיל), ולמעשה תאלץ אותן "להפסיד כסף" על ביטוח נפגעי הפרוטקשן, על המדינה יהיה לממן את הדלתא של ההפסד הנוצר, קרי – הסכום אותו תאלץ לספוג חברת הביטוח בשל נזקו של המבוטח נפגע הסד"ח (ובכך להתמודד עם גישת רשות שוק ההון). באופן זה, המדינה לא תשלם ביטוח מלא לנפגעים, אלא רק תספוג את הנזק השולי הנגרם מהתופעה. בנוסף, ניתן לאפשר ייעוץ חינוכי מהמדינה בנושא הביטוחי למשלמי דמי החסות, מתן הנחות וליווי צמוד בנושאים הכלכליים וכלכלת העסק בצורה נכונה. יתרון הייעוץ מטעם המדינה יהיה הזרמת מידע ישיר למדינה בעניין משלמי דמי החסות. כך תוכל המדינה לאפיין ביתר קלות את הפושעים הסוחטים ולקבל תמונת מצב על נתוני התופעה.

8.7. המלצה ז' – ארגון על המאגד ארגונים חברתיים מתנגדי סד"ח

כפי שהוצג בפרק המשפט המשווה, הגישה החברתית מהווה חלק חשוב במאבק נגד תופעת הסד"ח. לפיכך, המלצתנו תהיה אימוץ המודל האיטלקי בחלקו. בדומה לארגון העל (הפדרציה האיטלקית), המאגד בתוכו ארגונים מקומיים מתנגדי סד"ח, נמליץ להקים גוף שתחתי יפעלו שאר הארגונים החברתיים, קטנים כגדולים. גוף זה יעבוד בשיתוף פעולה עם ארגונים אלו ויתווה את המדיניות הנדרשת. מדיניות זו תתבטא ב"חוזר מנכ"ל" לארגונים אלו, קיום ישיבות אחת לתקופה, קבלת דוחות על הפעילות השוטפת של הארגונים החברתיים וכן התנהלות חוץ גופית אל מול ארגונים מדינתיים/עולמיים. ריכוז השליטה והארגון אצל גוף אחד יהווה יתרון משמעותי לנוכח העובדה שתהליכים יתבצעו ביעילות יותר, ישנה וודאות ובהירות שכן יש כתובת אחת למענה ולא כמה כתובות.

8.8. המלצה ח' – הקמת גוף אכיפה ייעודי לעבירות סד"ח

הוצג כי במדינות שונות ישנן מחלקות משפטיות ו/או משטרתיות שכל מהותן היא לחימה בתופעת הסד"ח, בין אם ברמה הבינלאומית ובין אם ברמה המדינתית. נמליץ להקים גוף אכיפה ייעודי לתופעה, הן מבחינה משפטית והן מבחינה מעשית בשטח (היינו משטרה). בהקשר זה עלה לא פעם לכותרות יוזמתו של חבר הכנסת בן גביר הנוגע להקמת משמר לאומי. בעוד שההצעה פועלת למיגור פעילות חבלנית עוינת, אנו ממליצים לשקול זאת בהיבט הפלילי ועל כן להקים תת אגף שיייעודו הבלעדי הוא הגברת הנוכחות הביטחונית באזורים מוגברי סיכון.

8.9. המלצה ט' – רתימת הציבור למיגור התופעה

כאמור, אחד מהארגונים החברתיים באיטליה ייסד מפת עסקים המתנגדים לסד"ח. מפה זו הופצה לכלל תושבי האזור (כולל תיירים) ובכך חשפה עסקים המתמודדים עם התופעה. יתר על כן, הוצב שלט בכניסתו של כל עסק ובכך הדבר הרתיע את ארגוני הפשע השונים לסחוט דמי חסות. נמליץ לאמץ את המודל, ע"י הכנת מפה דומה (אולי אף ברמה הלאומית) ובה יסומנו עסקים המתנגדים לתופעה. בהמשך לכך, המלצתנו תהיה להאציל סמכות לאחד

¹⁵³ לעיל ה"ש 66.

מארגוני השמירה ההתנדבותיים (כדוגמת השומר החדש), להיות הגוף האמון על כלל הפרוצדורות השונות. כפי שכבר הומלץ, גוף זה יהיה בשיח שוטף הן עם ארגון העל הממשלתי שצוין בהמלצה ח', והן עם בעלי העסקים עצמם.

8.10. המלצה י' – הסברה והנגשת מידע

המלצה נוספת תהיה לרתום את הסתדרות העובדים הכללית, ולחלופין את התאחדות התעשיינים לפעולות של הנגשת מידע כדוגמת קמפיינים כללים המסבירים את הצורך להתנגד ולהתאחד אל מול התופעה, ייעוץ משפטי ועזרה בכל הקשור להתמודדות עם תופעת הסד"ח.

מסמך זה נכתב על ידי: ראש הצוות שחר קרידי; אופק סורקין, שיר ישראלי, נדב סולברג, מרים שוהם ואושר אחואם.

נערך על ידי: חברת צוות המחקר – טל נתיב.

נבדק על ידי: ראש סניף "עומק בר אילן" – עדן שקד.

אושר על ידי: מנכ"לית עומק – רז רחמני.

אנו מודים לליווי ולתמיכה המועילות של עו"ד אור תמר.