



הימורים לא חוקיים בישראל – נתונים ומדיניות

כתיבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

ו' בחשוון תשפ"ג, 31 באוקטובר 2022

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
4.....	רקע.....	1.1
4.....	1.1 המסגרת הנורמטיבית של הימורים בישראל.....	
7.....	1.2 הימורים לא חוקיים בישראל.....	
9.....	2. נתונים על התיקים שנפתחו בגין עבירות הימורים ועל החשודים בתיקים אלו.....	
17.....	3. חילוט ותפיסות רכוש הקשורים בהימורים.....	
18.....	4. מאפייני החשודים בעבירות הימורים.....	
19.....	4.1 קבוצות אוכלוסייה.....	
22.....	4.2 גיל החשודים.....	
24.....	4.3 עבריינות חוזרת.....	
25.....	5. מדיניות: תפיסת ההימורים בישראל, החלטות ממשלה ופעולות לאכיפה.....	

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים של הכנסת בראשות חבר הכנסת אלכס קושניר, והוא סוקר היבטי אכיפה של הימורים לא חוקיים. במסמך יוצגו נתונים על תיקים שהמשטרה פתחה בגין עבירות אלו ועל החשודים שנרשמו בהם, וניתוח של התיקים והחשודים על פי כמה מאפיינים. בסיום המסמך יוצג מידע הקשור למדיניות בתחום הימורים הלא-חוקיים בישראל ולפעילות המשטרה בעניין. להלן עיקרי המסמך:

המצב החוקי

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), קובע עונשי מאסר וקנסות על כמה פעולות הקשורות בהימורים, הגרלות ומשחקים אסורים: סעיף 225 לחוק אוסר על ארגון או עריכה של משחק אסור, הגרלה או הימור; סעיף 227 לחוק אוסר להציע, למכור או להפיץ כרטיסים או כל דבר אחר הבא להעיד על זכות להשתתף בהגרלה או בהימור, וכן על הדפסה או פרסום של הודעה על הגרלה או על הימור; סעיף 228 אוסר על החזקה או ניהול של מקום משחקים אסורים או מקום לעריכת הגרלות או הימורים. נוסף על סעיפים אלו של החוק, העוסקים בארגון וניהול ההימורים, החוק אוסר גם על עצם ההשתתפות במשחקים אסורים (סעיף 226). **מהוראות אלו הוחרגו משחקים, הגרלות או הימורים שנערכים בנסיבות מסוימות (למשל למטרות שעשוע או בידור) ובתנאים מסוימים, וכן הימורים שעורכים מפעל הפיס והמועצה להסדר הימורים בספורט.** בסעיפים 234 ו-235 לחוק העונשין מפורטים המצבים שבהם מותר לשוטט או לבית המשפט לחלט לאוצר המדינה כספים או ציוד הקשורים להימורים.

הימורים לא חוקיים בישראל

ההימורים הלא-חוקיים בישראל מתקיימים במגוון רחב של אפיקים, לרבות משחקי קלפים (ובהם פוקר), "בֵּטִים" (הימורי ספורט), בינגו, קוביות והימורים על בעלי חיים. הימורים אלו נערכים בזירות פיזיות, וירטואליות או מעורבות. גם התשלומים על ההשתתפות בהימורים ועל החובות שנוצרים בגינם נעשים במגוון רחב של אמצעי תשלום – פיזיים ווירטואליים. **לפי אומדנים לא עדכניים של המשטרה, היקף ההימורים הלא-חוקיים בישראל הוא 10-15 מיליארד ש"ח בשנה.**

נתונים על תיקי הימורים

- בשנים 2019-2021 נפתחו במשטרה 1,189 תיקים בגין עבירות הימורים. **מספר התיקים לשנה פחת מ-415 תיקים בשנת 2019 ל-339 תיקים בכל אחת מהשנים 2020-2021 – קיטון של 18%.** בשנת 2022 (עד מועד הפקת הנתונים ב-1 ביוני) נפתחו 96 תיקי הימורים.
- גם מספר החשודים שנרשמו בתיקי ההימורים קטן במהלך התקופה הזו,** מ-977 בשנת 2019 ל-599 בשנת 2021 – קיטון של 39%; בשנת 2022 (עד 1 ביוני) נרשמו 192 חשודים. מספר החשודים הממוצע בתיק קטן מ-2.3 בשנת 2019 ל-1.7 בשנת 2021.
- איננו יודעים אם הקיטון במספר התיקים ובמספר החשודים נובע מירידה במספר העבירות בפועל או מהפחתת האכיפה.**

- **נראה כי המשטרה אוכפת בעיקר מקרים של ארגון הימורים:** 82% מעבירות הימורים שנפתחו בשנים אלו היו עבירות על סעיפי החוק האוסרים על ארגון הימורים (עבירות חמורות יחסית), ו-18% מהעבירות היו של השתתפות בהימורים.
- **מתחילת שנת 2019 עד חודש יוני 2022, 42% מתיקי ההימורים בישראל נפתחו במחוז הדרום.** אילת היא עיר תיירות, ולכן ביקשנו לבחון את חלקה של אילת בין תיקי ההימורים; בשנים 2019-2021 נפתחו באילת כ-13% מכלל התיקים של מחוז הדרום וכ-6% מכלל התיקים בארץ (שעה ששיעור תושבי אילת מכלל תושבי ישראל הוא כ-0.55%). כעיר תיירות, מספר האנשים השוהים באילת גדול בהרבה ממספר תושבי העיר, ולכן ייתכן שחלק מעבירות ההימורים בה (לכל הפחות העבירות של השתתפות בהימורים) נעשה על ידי תיירים. עם זאת, המספר הכולל של תיקי ההימורים באילת אינו גדול יחסית לערים אחרות במחוז הדרום, שכן 35% מהתיקים במחוז זה נפתחו בבאר שבע, 31% נפתחו באשדוד, 6% באשקלון ו-5% בקרית גת.
- רק בכ-2% מתיקי ההימורים שנפתחו בשנים 2019-2021 נרשמה גם עבירה על חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, ורק בכ-0.33% מתיקי ההימורים נרשמה גם עבירה על חוק המאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003. על רקע זה יש לשאול עד כמה אפשר לראות בהימורים הלא-חוקיים חלק משמעותי של הפשיעה המאורגנת בישראל (לפחות ככל שהדבר מתבטא בנתוני האכיפה).
- **הימורים מקוונים: מתחילת שנת 2019 עד אוגוסט 2022, 3% מתיקי ההימורים בישראל נפתחו בגין הימורים אינטרנטיים** (38 תיקי הימורים מקוונים מתוך 1,285 תיקי ההימורים שנפתחו). חלק גדול מהעבירות שנרשמו בתיקי הימורים מקוונים (88%) היו עבירות של ארגון וניהול ההימורים, ומקצתן – 12% – היו עבירות של השתתפות במשחקים. בשנים אלו מספר תיקי ההימורים הצטמצם מ-21 בשנת 2019 לפחות מעשרה תיקים בשנה בשנים שלאחר מכן.

מאפייני חשודים שנרשמו בתיקי הימורים

- בין ינואר 2019 ל-1 ביוני 2022 נרשמו בתיקי הימורים 2,289 חשודים. **91% מהחשודים היו יהודים ו-9% מהם היו לא יהודים – פחות ממחצית משיעור הלא-יהודים באוכלוסיית ישראל (21%).** בתקופה זו חולטו ציוד ומזמנים הקשורים להימורים לא חוקיים בכ-5% מתיקי החקירה. ב-92% מהתיקים שבהם נעשה חילוט נרשמו חשודים יהודים. **בפחות מ-5% מהתיקים שבהם נעשה חילוט היו חשודים לא יהודים.** איננו יודעים אם תת-הייצוג של החשודים הלא-יהודים מכלל החשודים (ועל רקע זה גם מיעוט החילוטם) קשור במיעוט עבריינות בפועל או במיעוט אכיפה משטרתית.
- בין ינואר 2019 ליוני 2022 – 6% מהחשודים בתיקי עבירות הימורים היו קטינים. **שנת 2021 הייתה חריגה בעניין זה: בשנה זו 13% מהחשודים היו קטינים,** וייתכן שהדבר קשור למגבלות הקורונה שעדיין חלו בשנה זו. **כיום אין מידע מספק ועדכני על התנהגויות הימורים בקרב בני נוער בישראל;** היעדר מידע ונתונים עלול לפגוע במניעה ובטיפול בקבוצה רגישה זו, ויש חשש שהיא "תעבור מתחת לרדאר" של הרשויות.

מדיניות הרשויות בעניין ההימורים בישראל

לפי המשטרה ולפי גורמים באקדמיה, בישראל יש דיסוננס ביחסן של הרשויות להימורים: מצד אחד המדינה עצמה מקיימת הימורים חוקיים, והרשויות אף מעודדות את ההשתתפות בהם באמצעות פרסום; מצד שני יש הימורים שאינם חוקיים, שמי שמשתתף בהם עובר על החוק וצפוי לעונשי מאסר וקנסות.

החלטות ממשלה ותוכניות עבודה ממשלתיות:

בבחינת כל החלטות הממשלה מאז שנת 2000 מצאנו **החלטת ממשלה אחת שעוסקת (בחלקה) בהימורים לא חוקיים – החלטה מס' 1902 משנת 2016**; סעיף 9 להחלטה קבע שיש להקים יחידת אכיפה משולבת למאבק בהימורים הלא-חוקיים ולתקצב אותה ב-20 מיליון ש"ח החל משנת 2017. עוד נקבע שיש להקים צוות בין-משרדי שיקבע את השימוש בתקציב. **עד כה היחידה לא הוקמה, וכך גם הצוות הבין-משרדי; בהתאם לכך גם התקציבים לא הועברו.**

לא מצאנו התייחסות להימורים הלא-חוקיים באף אחד מספרי תוכניות העבודה של הממשלה אשר הוכנו מאז שנת 2011.

פעילות המשטרה למאבק בהימורים

עבירות הימורים הן עבירות חשיפה, כלומר עבירות שמתגלות ונחקרות רק בעקבות פעילות יזומה של המשטרה. מהמשטרה נמסר כי ההימורים הלא-חוקיים הם אחד הנושאים שבהם המשטרה מתמקדת בתוכנית המודיעין שלה. בין שנת 2015 לאפריל 2022 פעל במשטרה כוח משימה "הימורים באינטרנט" במסגרת יחידת להב 433. פעילות הכוח בתחום ההימורים הופסקה לאחרונה בעקבות שינויים בסדרי העדיפויות של כלל הפעילות המשטרתית. **במהלך שבע שנות הפעילות של כוח המשימה נחקרו עשר פרשיות הימורים ונתפס סכום כולל של כ-200 מיליון ש"ח. סך התפיסות האלו רחוק מהיקף ההימורים הלא-חוקיים על פי אומדן המשטרה, שהוא כאמור 10-15 מיליארד ש"ח בכל שנה.** לפי נתונים אלו, במהלך פעילות כוח המשימה נתפסו 2-3 פרומיל מהיקף ההימורים המשוער בישראל.

מסמך זה נכתב לוועדת הכספים של הכנסת בראשות חבר הכנסת אלכס קושניר, והוא סוקר סוגיות הנוגעות להימורים לא חוקיים בישראל. בין היתר יוצגו במסמך נתוני אכיפה של הימורים לא חוקיים; נתונים אלו מאפשרים לבחון את השינויים באכיפה בשנים האחרונות, ובמידה מסוימת גם ללמוד על מקומם של ההימורים כמחוללי פשיעה בכלל ובחברה הערבית בפרט. נתוני האכיפה גם פותחים לשנב לנושא ההימורים בקרב קטינים.

בראשית המסמך יוצג מידע כללי על ההימורים הלא-חוקיים בישראל, ובפרקים שלאחר מכן יוצגו נתוני המשטרה על תיקים שנפתחו בגין עבירות אלו, על החשודים שנרשמו בהם ועל חילוט כספים וציוד הקשורים בתיקי ההימורים.¹ במקומות הרלוונטים יובאו גם תשובותיה של המשטרה על שאלותינו בעניין התמודדות עם ההימורים הלא-חוקיים. בסיום המסמך יוצג מידע על מדיניות הרשויות בישראל בעניין ההימורים הלא-חוקיים (תפיסת ההימורים בישראל, החלטות ממשלה ופעולות אכיפה).

1. רקע

בפרק זה יוצגו המסגרת הנורמטיבית של ההימורים בישראל, ובכלל זה הוראות החוק וביקורת עליהן ועל תפיסת ההימורים בישראל.

1.1 המסגרת הנורמטיבית של הימורים בישראל

החוק בישראל מבחין בין הימורים חוקיים להימורים לא חוקיים. בראשית פרק זה נציג את סעיפי חוק העונשין שאוסרים על ארגון הימורים או על השתתפות בהם וכן את ההחרגות מהם (למשל הימורים במסגרת המפעל הפיס או המועצה להסדר הימורים בספורט, אשר יכוננו בהמשך המסמך הימורים חוקיים).

ככלל, במסמך זה נכנה בשם "הימורים" את ההימורים הלא-חוקיים המפורטים בכמה מהסעיפים בסימן י"ב לפרק ח' של חוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), שעניינו משחקים אסורים, הגרלות והימורים.² מונחים אלו הוגדרו בסעיף 224 לחוק העונשין:³

- **משחק אסור** הוא משחק שבו עשוי אדם לזכות בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות המשחק, והתוצאות תלויות בגורל יותר מאשר בהבנה או ביכולת.
- **הגרלה** היא כל הסדר שלפיו ניתן, בהעלאת גורלות או באמצעי אחר, לזכות בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה, והזכייה תלויה בגורל יותר מאשר בהבנה או ביכולת.

¹ נתוני המשטרה הופקו בשלושה מועדים שונים בחודשים יוני, יולי ואוגוסט. היות שנתוני התיקים ונתוני החשודים הם דינמיים יתכנו ביניהם הבדלים מסוימים.

² חוק העונשין, תשל"ז-1977, סימן י"ב, משחקים אסורים, הגרלות והימורים.

³ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 224.

• **הימור** הוא כל הסדר שלפיו ניתן לזכות בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה, והזכייה תלויה בניחושו של דבר, לרבות הגרלה הקשורה בתוצאות משחקים ותחרויות בספורט.

סימן י"ב לחוק העונשין קובע בין היתר את האיסורים האלו:

סעיף 225 – איסור הגרלות והימורים – המארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור, דינו מאסר שלוש שנים או כפל הקנס שנקבע בסעיף 61(א)(4), כלומר עד 452,000 ש"ח בקירוב.⁴

סעיף 226 – איסור משחקים – המשחק משחק אסור, דינו מאסר שנה אחת או כפל הקנס כאמור בסעיף 61(א)(2), כלומר עד 58,000 ש"ח בקירוב.⁵

סעיף 227 – השתתפות בעריכת הגרלות והימורים – המציע, מוכר או מפיץ כרטיסים, או כל דבר אחר, הבאים להעיד על זכות להשתתף בהגרלה או בהימור, וכן המדפיס או המפרסם הודעה על הגרלה או על הימור, דינו מאסר שנה אחת או כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(3), כלומר עד 150,000 ש"ח בקירוב.⁶

סעיף 228 – איסור החזקה או הנהלה – המחזיק או מנהל מקום משחקים אסורים או מקום לעריכת הגרלות או הימורים, דינו – מאסר שלוש שנים או כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(4); המשכיר חצרים או מרשה את השימוש בהם בידיעה שישמשו מקום למשחקים אסורים או לעריכת הגרלות או הימורים, דינו – מאסר שישה חדשים או כפל הקנס האמור בסעיף 61(א)(3).⁷ לעניין זה, "מקום משחקים אסורים" הוגדר כחצרים שרגילים לערוך בהם משחקים אסורים, בין שהם פתוחים לציבור ובין שהם פתוחים לבני אדם מסוימים בלבד, אפילו אם הם מוחזקים גם למטרה אחרת.⁸

מההוראות שהוזכרו לעיל **הוחרגו** משחקים, הגרלות או הימורים שנערכים בנסיבות מסוימות, לדוגמה משחקים שנערכים למטרת שעשוע או בידור (בתנאים מסוימים), או הימורים שעורך מפעל הפיס בהיתר של גורם ממשלתי שהוסמך לכך.⁹ כמו כן, המועצה להסדר הימורים בספורט מוסמכת לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט.¹⁰

כאמור, העונשים שנקבעו בחוק לעוברים על סעיפים אלו עשויים לנוע בין קנסות לבין שלוש שנות מאסר (תלוי בסעיף העבירה). **במשטרה סבורים כי רף הענישה הקבוע כיום בחוק הוא נמוך**

⁴ חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 225](#) ו**סעיף 61(א)(4)**.

⁵ חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 226](#) ו**סעיף 61(א)(2)**.

⁶ חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 227](#) ו**סעיף 61(א)(3)**.

⁷ חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 228](#) וכן [סעיף 61\(א\)\(3\)](#) ו**סעיף 61(א)(4)**.

⁸ חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 224](#).

⁹ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיפים [230](#) ו-[231](#).

¹⁰ המועצה להסדר הימורים בספורט, [בחוץ להסדר הימורים בספורט, תשכ"ז-1967](#).

בחוק העונשין נקבעו עונשי מאסר וקנסות למי שמארגן הימורים לא חוקיים ולמי שמשתתף בהם

מהוראות החוק הוחרגו הימורים שנערכים בנסיבות מסוימות, למשל הימורים למטרת שעשוע או בידור (בתנאים מסוימים) והימורים שמאורגנים על ידי מפעל הפיס ועל ידי המועצה להסדר הימורים בספורט

ואינו מרתיע את העבריינים.¹¹ בהקשר זה נדגיש כי הביקורת על רף הענישה תקפה רק לגבי עבירות שמגיעות לדיון בבית המשפט ומסתיימות בהרשעה, אך לפי הנתונים שיוצגו בהמשך (ולפיהם בכל שנה מוגשים כמה עשרות כתבי אישום) לא ברור כמה מאירועי ההימורים הלא-חוקיים בישראל מגיעים בכלל לערכאות ולהחלטה שיפוטית. מסמך זה אינו מתמקד בהליך הפלילי או בענישה שנגזרה בבתי המשפט.

בהמשך המסמך יוצגו גם נתוני המשטרה על חילוט.¹² **חילוט לאוצר המדינה של מכשירי משחק** נקבע בסעיף 234 לחוק העונשין: **הורשע** אדם בעבירה לפי סימן זה, **רשאי בית המשפט לצוות שכלים או מכשירים או דברים אחרים ששימשו לעריכת המשחק, ההגרלה או ההימור יחולטו לאוצר המדינה**, בין שהנאשם הוא בעל הציוד ובין שלא.¹³ **סמכותו של שוטר לחלט מכשירי עבירה נקבעה בסעיף 235 לחוק העונשין; סעיף זה מאפשר לשוטר לתפוס כלים או מכשירים או כרטיסים או כל דבר אחר שיש לו יסוד סביר להניח כי שימשו לארגון או לעריכת משחק, הגרלה או הימור אסור**. שוטר גם רשאי לתפוס כספים או דברים אחרים שהיה לו יסוד סביר להניח שנתקבלו באותן נסיבות. סעיף 235 לחוק העונשין גם מאפשר לבית המשפט לחלט לאוצר המדינה חפצים כאמור (למעט כספים) ששימשו לארגון או לעריכתם של משחק, הגרלה או הימור אסורים, או שנתקבלו כתוצאה מארגון או מעריכתם, גם אם לא הורשע אדם בעבירות הקשורות בהימורים. השופט יכול לאשר את החילוט על פי בקשת שוטר או תובע.¹⁴

חוק העונשין מאפשר לחלט לאוצר המדינה כלים או מכשירים או דברים אחרים ששימשו לעריכת הימורים לא חוקיים

מה בין הימורים למשחקים חברתיים (Social Gaming)?

יש משחקים חברתיים (ובין היתר משחקים אינטרנטיים) שיש להם אלמנטים משותפים עם הימורים, לדוגמה התלות במזל או האפשרות לזכות בתגמול מוחשי או וירטואלי. השתתפות במשחקים חברתיים עלולה להוביל להשתתפות בהימורים לא חוקיים שמנתבים את המהמרים לעולם של חובות, הלוואות כספיים בשוק האפור והתמודדות עם גורמים עברייניים. לא תמיד המעבר בין משחקים חברתיים להימורים חד וברור, והמהמר עשוי שלא לזהות את המעבר. לדברי ד"ר חגית בוני-נוח, מרצה בכירה וחוקרת בחוג לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל, **יש בארץ ובעולם גופים שמעורבים עסקית הן בהימורים והן במשחקים חברתיים, ובכך הם גם מעודדים התמכרות וגם נהנים מרווחי ההימורים.**¹⁵

¹¹ רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל. תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

¹² חילוט הוא שילת רכוש שבשליטת העבריון, ובכלל זה הרווח שהופק מהפעילות העבריינית והעברתו לקניינה של המדינה בצו שיפוטי. מבקר המדינה, דוח שנתי 70, **המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט**, 2020.

¹³ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 234.

¹⁴ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 235.

¹⁵ ד"ר חגית בוני-נוח, מרצה בכירה וחוקרת, החוג לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל, שיחת טלפון, 15 באוגוסט 2022.

בין משחקי המחשב שיש להם מאפיינים שמעודדים הימורים נזכיר את המשחקים שבהם משתמשים ב"תיבות שלל" (Loot boxes) – מאפיינים וירטואליים שנמכרים תמורת כסף אמיתי; מאפיינים אלו אינם ידועים מראש ונמכרים לשחקנים כ"הפתעה", ומשום כך מכירתם דומה להימור. יש מדינות (כמו בלגיה, הולנד ופינלנד) שהוציאו אל מחוץ לחוק את השימוש ב-Loot boxes או שדרשו ממפתחי המשחקים לשנות את המאפיינים האלו.¹⁶

1.2 הימורים לא חוקיים בישראל

להלן יוצגו כמה מאפיינים של הימורים הלא-חוקיים בישראל, ובפרט זירות הימורים, אמצעי התשלום וסוגי הימורים.¹⁷

זירות הימורים – בישראל הימורים לא חוקיים נערכים בשלוש זירות:¹⁸

♠ זירות פיזיות (מועדונים או זירות דיסקרטיות);

♣ זירות וירטואליות (מחשבים, טלפונים חכמים וטאבלטים) – בזירות אלו מהמרים באתרי אינטרנט, אפליקציות ייעודיות ורשתות חברתיות;

♦ זירות משולבות (היברידיות) – זירות שמשלבות את הזירה הפיזית עם הזירה הווירטואלית, למשל: הימור מקוון ותשלום פיזי או הימור פיזי ותשלום מקוון באמצעות מטבעות וירטואליים.

אמצעי התשלום וכספי הזכות – כספי הימורים מועברים במגוון רחב של דרכים: תשלום פיזי במזומן או בצ'קים; מקרים שבהם המהמרים לווים כסף מחברים למשחק, מבעל מקום ההימורים או ממלווים בריבית שנמצאים אף הם במקום; ידועים מקרים (בעיקר כשיש חוב גדול) שבהם נמסר או נמכר שווה כסף בתמורה לחובות הימורים: תכשיטים, זהב, מכוניות ואפילו בתים. תשלומים מקוונים נעשים בין היתר ישירות לאתר האינטרנט דרך סוכן או מתווך, באמצעות ארנק וירטואלי, באמצעות מטבעות וירטואליים, כרטיסי אשראי, העברה בנקאית מקומית או בין-לאומית, כרטיסים משולמים מראש ורכישה פיקטיבית של "מוצרים" בחנות וירטואלית.¹⁹

הימורים לא חוקיים
בישראל נערכים
בזירות פיזיות, בזירות
וירטואליות ובזירות
משולבות

כספי הימורים
מועברים בדרכים
מגוונות

¹⁶ Von Meduna M et al., [Loot Boxes – A Game Changer?](#) Universität Hamburg, Gambling Research Division, Working Paper Series, No. 2. European Parliament, [Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers](#), July 2020.

¹⁷ מסמך זה אינו עוסק בהימורים לא חוקיים במדינות אחרות, אך נזכיר שיש מדינות שבהן הימורים חוקיים ותושבים מקומיים או תיירים מהמרים בבתי קזינו במגבלות מסוימות; לכן ייתכן שבמדינות שונות יש להימורים הלא-חוקיים מאפיינים שונים.

¹⁸ ד"ר חגית בוני-נוח, [הימורים בלתי מוסדרים בישראל: ניתוח אתנו-סוציו-קרימינולוגי; דפוסי הימורים, מוטיבציות והתנהגויות סיכון של מהמרים בהימורים בלתי חוקיים לעומת מהמרים בהימורים חוקיים; מיפוי, ניטור וסקירת הארגונים העוסקים בנושא](#), אוקטובר 2021. במחקר נכללו 1,367 אנשים שהשיבו על שאלון ו-27 אנשים שהשתתפו בראיונות עומק. המחקר מומן על ידי מפעל הפיס, כחלק מהתמיכה של מפעל הפיס במחקרים אקדמיים ומקצועיים בלתי תלויים בנושא הימורים בישראל.

¹⁹ שם.

סוגי ההימורים – בהמשך המסמך יוצגו נתונים על תיקי הימורים לא חוקיים שנפתחו במשטרה בשנים האחרונות. בין היתר מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מהמשרד לביטחון הפנים נתונים על **סוגי** ההימורים שנרשמו בתיקים שנפתחו, אולם המשרד לא השיב על שאלה זו.

במחקר שערכה ד"ר חגית בוני-נח מהחוג לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל נכללו ממצאים מסוימים על סוגי ההימורים הנהוגים בישראל. במחקר השתתפו 1,367 אנשים שדיווחו כי הימרו לפחות בסוג הימור אחד אי פעם. **כשליש מהם (34%) דיווחו כי הימרו הימורים לא חוקיים: 59% מהמהמרים הלא-חוקיים דיווחו כי השתתפו רק במשחקי פוקר, ו-41% דיווחו על הימורים לא חוקיים אחרים – "בֵּטִים" (הימורי ספורט), בינגו, קוביות והימורים על בעלי חיים.** כמו כן, כשמינית ממשתתפי המחקר דיווחו על השתתפות בהימורים לא חוקיים בשנה האחרונה.²⁰

37% מהמהמרים בהימורים לא חוקיים דיווחו שהימרו אי פעם באינטרנט, וכ-32% מהם דיווחו על הימורים באינטרנט בשנה האחרונה. 7% מהמהמרים באינטרנט השתתפו בהימורים דרך הרשת האפלה (Darknet).²¹

מה היקף ההימורים הלא-חוקיים בישראל?

בתשובה של המשטרה על פנייה קודמת של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מחודש ינואר 2022) נמסר כי למשטרה אין אומדן מהימן ועדכני של היקף ההימורים הלא-חוקיים בישראל, בשל היעדר מידע ממקור מודיעיני או מתיקי חקירה מפוענחים.²²

בשנת 2016 משטרת ישראל הציגה אומדן בעניין זה בפני הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור. לפי האומדן, היקף שוק ההימורים הלא-חוקיים בישראל הוא **15-10 מיליארד ש"ח בשנה** (כ-1% מהתוצר המקומי הגולמי בשנה שבה נמסר האומדן).²³ אומדן זה פורסם בדוח הוועדה, אך לא הוסבר בדוח על אילו נתונים והנחות הוא מבוסס.

אומדן זהה העבירה המשטרה למבקר המדינה גם בעת הכנת דוח שפורסם בשנת **2011**.²⁴

²⁰ תקציר המחקר פורסם באתר מפעל הפיס: ד"ר חגית בוני-נח, [הימורים בלתי מוסדרים בישראל: ניתוח אתנו-סוציו-קרימינולוגי; דפוס הימורים, מוטיבציות והתנהגויות סיכון של מהמרים בהימורים בלתי חוקיים לעומת מהמרים בהימורים חוקיים; מיפוי, ניטור וסקירת הארגונים העוסקים בנושא](#), אוקטובר 2021. במחקר נכללו 1,367 אנשים שהשיבו על שאלון ו-27 אנשים שהשתתפו בראיונות עומק. המחקר מומן על ידי מפעל הפיס, כחלק מהתמיכה של מפעל הפיס במחקרים אקדמיים ומקצועיים בלתי תלויים בנושא ההימורים בישראל.

²¹ שם.

²² תשובה זו נמסרה על ידי עו"ד נצ"מ דורית גרינברג-ליס, מלשכת מפכ"ל המשטרה. מרב פלג-גבאי, [הטיפול בנפגעי הימורים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בינואר 2022.

²³ משרד האוצר, [דוח הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור](#), אוגוסט 2016.

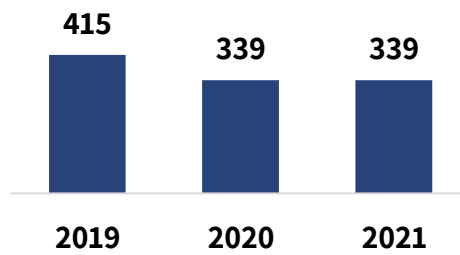
²⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 61 בשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, [הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט](#), 17 במאי 2011, עמ' 363.

2. נתונים על התיקים שנפתחו בגין עבירות הימורים ועל החשודים בתיקים אלו

בפרק זה יוצגו נתוני המשטרה על התיקים שנפתחו מתחילת שנת 2019 עד 1 ביוני 2022 ועל החשודים שנרשמו בהם (כמה פילוחים של נתוני החשודים יוצגו בפרק 4). נקדים ונציין כי **איננו יודעים אם הנתונים האלו משקפים את היקף העבריינות בפועל או את היקף האכיפה, ובהתאם – אם שינויים במספר התיקים משקפים שינויים בהיקף הפשיעה או שינויים בהיקף האכיפה.**

בשנים 2019-2021 נפתחו במשטרה 1,189 תיקים בגין סעיפים 225, 226, 227 ו-228 לחוק העונשין.²⁵ בתיקים אלו נרשמו 2,438 חשודים – **קרוב לשני חשודים בתיק במוצע.** נתונים אלה מוצגים בתרשים 1 בפילוח לפי שנים.

תרשים 1: תיקי עבירות הימורים בפילוח לפי שנים, 2019-2021²⁶



בין שנת 2019 לשנת 2021 קטן מספר התיקים שנפתחו במשטרה בכ-18%. לא ידוע אם הקיטון במספר התיקים משקף ירידה במספר העבירות בפועל או ירידה באכיפה המשטרתית

לפי תרשים 1, בשנת 2019 נפתחו במשטרה 415 תיקי הימורים, ובשנתיים שלאחר מכן נפתחו 339 תיקים בכל שנה – ירידה של כ-18% במספר התיקים. כמו כן, בשנת 2022 (עד מועד הפקת הנתונים ב-1 ביוני) נפתחו 96 תיקי הימורים.²⁷ איננו יודעים אם לביצוע עבירות הימורים או לאכיפתן יש היבט עונתי, אך לכל הפחות אפשר לקבוע כי במחצית הראשונה של 2022 מספר התיקים לא היה מן הגבוהים.

עוד נציין כי בשנת 2009 נפתחו במשטרה כ-1,750 תיקי הימורים,²⁸ כלומר בין שנת 2009 לשנת 2019 מספר התיקים קטן פי ארבעה לערך. גם במקרה זה איננו יודעים אם הקיטון במספר התיקים משקף ירידה באכיפה המשטרתית או ירידה במספר העבירות בשטח, אך בכל מקרה העיסוק המשטרתית בעבירה זו קטן בשנים האלו במידה ניכרת.

²⁵ בין הנתונים לא כללנו את העבירה שנקבעה בסעיף 231א(א) לחוק העונשין: איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים; זאת מאחר שמכירת כרטיסי הגרלה לקטינים אינה נחשבת למחולל פשיעה. חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 231א(א).

²⁶ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

²⁷ שם.

²⁸ נתון זה הועבר על ידי ד"ר חגית בונינוח מהמחלקה לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל, דוא"ל, 15 באוגוסט 2022.

שינויים במספר התיקים סביב משבר הקורונה

בשנת 2020 החל משבר הקורונה, ובין היתר הוטלו סגרים והגבלות תנועה ונקבעו הוראות שמטרתן הייתה לצמצם התקהלויות. בהתאם לכך השתנו היקפי הפשיעה והעבריינות בכמה מסוגי העבירות,²⁹ וגם היקף האכיפה המשטרתית. לדוגמה, בשנה זו נפתח מספר קטן יחסית של תיקים, הוגשו פחות כתבי אישום ונערכו פחות מעצרים. בתקופה האמורה היו משימות משטרתיות שמספרן פחת (למשל התמודדות עם תאונות דרכים), ומנגד נוספו למשטרה משימות חדשות, כמו אכיפת תקנות הקורונה.³⁰ על רקע זה אפשר היה לשער שהקיטון במספר תיקי ההימורים בשנת 2020 קשור במאפיינים של "שנת הקורונה"; **אך בשנת 2021 מספר תיקי ההימורים לא גדל (ואף קטן), שעה שמרבית מגבלות הקורונה הוסרו ומספרם הכולל של התיקים שנפתחו במשטרה גדל בכ-6.5%.**³¹

עבירות ארגון הימורים לעומת עבירות השתתפות בהימורים

ב-1,189 תיקי ההימורים שנפתחו בין שנת 2019 ליוני 2022 נרשמו 3,603 עבירות הימורים; מספר עבירות ההימורים גדול ממספר התיקים מכיוון שיש תיקים שבהם נרשמה יותר מעבירת הימורים אחת. עבירות ההימורים האלו:

- 630 עבירות על סעיף 226 לחוק העונשין (הסעיף האוסר על אדם להשתתף בהימורים);
- 2,973 עבירות על סעיפים 225, 226 או 227, שבהם נאסר לארגן את ההימורים.

כלומר, **82% מהעבירות שנרשמו בתיקי הימורים הן עבירות הקשורות בארגון ההימורים ו-18% מהעבירות הן של השתתפות בהימורים;** לפי נתונים אלו, עיקר האכיפה נעשה כלפי מארגני ההימורים ופחות כלפי המשתתפים בהם, גם אם סביר להניח שבפועל מספר המשתתפים בהימורים גדול ממספר המארגנים. יתכן שהדבר נובע מכך שהשתתפות במשחקים אסורים נחשבת לעבירה קלה יחסית (עבירת עוון) ואילו ארגון הימורים החזקת מקום הימורים הן עבירות חמורות יותר (עד שלוש שנות מאסר).

בהמשך נציג במאחד נתוני עבירות ארגון הימורים ועבירות השתתפות בהימורים.

82% מעבירות ההימורים שנרשמו בתיקי המשטרה מאז שנת 2019 הן עבירות ארגון הימורים (שנחשבות חמורות יחסית), ו-18% הן עבירות של השתתפות בהימורים

²⁹ בשנת 2020 גדל מספרן של העבירות נגד אדם, אלימות בין בני זוג וגם מספר הפניות למוקדים המשטריים גדל. נצ"מ לינור קאן, ראש מחלקת אסטרטגיה, דבר ראש מחלקת אסטרטגיה, משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי לשנת 2020](#), עמ' 5.

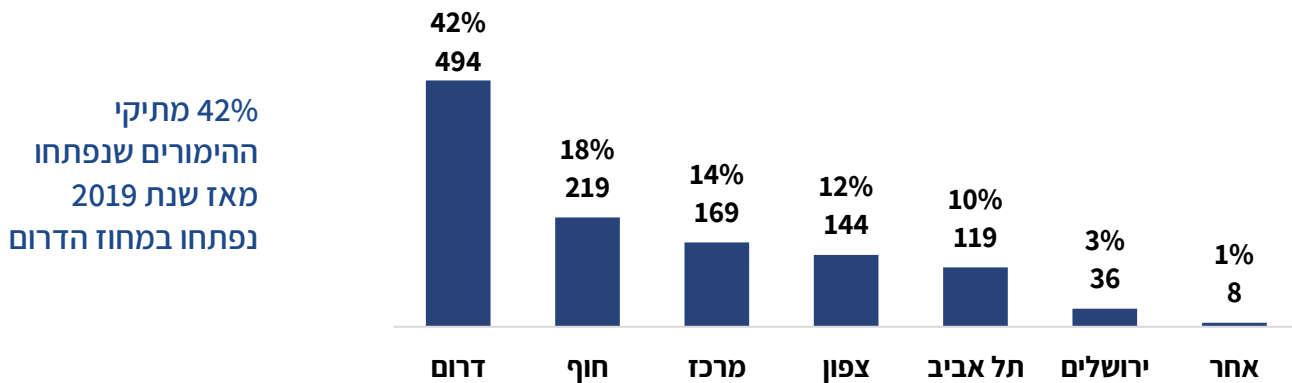
³⁰ שם.

³¹ בשנת 2020 נפתחו במשטרה כ-287,000 תיקים, ובשנת 2021 נפתחו כ-305,000 תיקים – גידול של כ-6%. משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), עמ' 9.

תיקי הימורים במבט גיאוגרפי

להלן יוצגו בתרשים 2 מוצגים נתוני המשטרה על תיקי הימורים בפילוח לפי מחוזות המשטרה.

תרשים 2: תיקי הימורים במחוזות המשטרה, 2019 עד 1 ביוני 2022³²



42% מתיקי
ההימורים שנפתחו
מאז שנת 2019
נפתחו במחוז הדרום

לפי התרשים, חלק ניכר מתיקי ההימורים שנפתחו מתחילת 2019 ועד ליוני 2022 נפתחו במחוז הדרומי של המשטרה: 494 תיקים מתוך 1,189 התיקים שנפתחו בכל הארץ – 42%³³. לצורך ההשוואה נציין כי בשנת 2021 שיעור התיקים שנפתחו במחוז הדרום מכלל התיקים שנפתחו בישראל (לאו דווקא תיקי הימורים) היה 20%, בשנת 2020 – 22%, ובשנת 2019 – 19%³⁴. כלומר, השיעור הגבוה של תיקי ההימורים במחוז דרום אינו דומה לשיעור התיקים במחוז זה מכלל התיקים שנפתחים במשטרה.

שיעור תיקי ההימורים
בישראל הוא 13.2
לכל 100,000
תושבים; במחוז
הדרום שיעור זה גדול
יותר: 34.8 לכל
100,000 תושבים

בשקלול מספר התיקים במחוזות המשטרה עם מספר התושבים המתגוררים בהם עולה כי מתחילת 2019 עד יוני 2022, בכל הארץ שיעור תיקי ההימורים היה 13.2 לכל 100,000 תושבים, ואילו במחוז הדרום שיעור זה היה 34.8 לכל 100,000 תושבים – פי 2.6 מהנתון הארצי.³⁵ בתרשים 3 מוצגים נתוני התיקים של מחוז הדרום בפילוח לפי שנת פתיחת התיק, בהשוואה לשאר מחוזות המשטרה. נתוני שנת 2022, שעדיין לא הסתיימה, יוצגו בנפרד.

³² בקטגוריה "אחר" כלולים שלושה תיקים שנפתחו במחוז יהודה ושומרון וחמישה תיקים שנפתחו בלשכת ראש אגף חקירות ומודיעין. תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

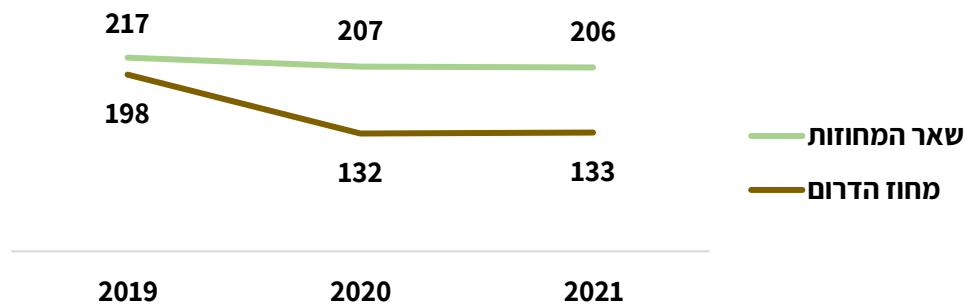
³³ שם.

³⁴ משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), לוח 1.3.

משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי לשנת 2020](#), לוח 1.3.

משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי לשנת 2019](#), לוח 1.3.

³⁵ שיעורי התיקים לכל 100,000 במחוזות האחרים: מחוז חוף – 16.3; מחוז צפון – 11.2; מחוז מרכז – 7.9; מחוז תל אביב – 7.6; מחוז ירושלים – 3. מספר התושבים במחוזות המשטרה הועבר על ידי נגה ספרא, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 4 באוקטובר 2021. תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

תרשים 3: תיקי הימורים בפילוח לפי מחוז ושנת פתיחת התיק, 2019-2021³⁶

בשנים המוצגות בתרשים, מספר תיקי הימורים במחוז הדרום פחת בכשליש – מכ-200 בשנת 2019 לכ-130 בשנים 2020-2021. בשנים אלו מספר תיקי הימורים בשאר מחוזות המשטרה לא השתנה במידה ניכרת. כלומר, עיקר הקיטון במספר התיקים שהוצג בתרשים 1 נובע מקיטון במספר התיקים במחוז הדרום של המשטרה.

מה חלקה של העיר אילת בין תיקי הימורים במחוז הדרום?

כאמור, מחוז הדרום של המשטרה בולט מבחינת היקף תיקי עבירות הימורים שנפתחו בו ביחס לגודל האוכלוסייה. המחוז מחולק לשלושה מרחבים: נגב, לכיש ואילת.³⁷ בהיותה עיר תיירות, ביקשנו לבחון את חלקה של אילת בין תיקי הימורים. נציין כי מועדוני הימורים וספינות הימורים שפועלים באילת באופן לא חוקי מוכרים מזה שנים רבות,³⁸ ובעבר גם היו יוזמות רשמיות להקמת בתי קזינו חוקיים בישראל (בראש ובראשונה באילת) לצורך קידום תיירות פנים וחץ.³⁹

פנינו למשרד לביטחון הפנים בבקשה לפילוח של תיקי מחוז הדרום לפי היישובים שבהם נעשתה העבירה. לפי נתונים אלו, **ככל שהדבר מתבטא בתיקי המשטרה, מספר התיקים שנפתחו באילת אינו גדול:** בין תחילת ינואר 2019 ל-19 ביולי 2022 נפתחו בה 68 תיקי הימורים (שהם 13% מתיקי הימורים במחוז הדרום וקרוב ל-6% מהתיקים בכל הארץ) – 29 מהם בשנת 2019,

³⁶ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

³⁷ משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), לוח 0.5.

³⁸ גורמים רשמיים התייחסו בעבר לספינות הימורים באילת. לדוגמה:

מבקר המדינה, דוח שנתי 54א, [רשות הנמלים – נמל אילת – כספים ותכנון](#), 2003.

רשות המיסים בישראל, הודעות דוברות, [רשות המסים ומשטרת ישראל חוקרים 11 חשודים בניהול הימורים בלתי חוקיים והלבנת הון שהתבצעו באילת](#), 23 בינואר 2018.

³⁹ בעבר משרד התיירות הביע תמיכה בהקמת קזינו באילת: אורי טל, [הקמת קזינו באילת – הימורים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בינואר 2008.

18 תיקים בשנת 2020, 13 תיקים בשנת 2021 ושמונה תיקים עד אמצע יולי 2022.⁴⁰ לשם השוואה, מתחילת ינואר 2019 עד 19 ביולי 2022 – 35% מתיקי מחוז הדרום נפתחו בבאר שבע, 31% נפתחו באשדוד, 6% באשקלון, 5% בקריית גת והשאר ביישובים אחרים. מכאן שחלקם של תיקי עבירות ההימורים שנפתחו בעיר אילת אינו גדול.

עם זאת, משקלול של מספר תיקי ההימורים עם גודל האוכלוסייה באילת עולה כי **מספר התיקים לכל 100,000 תושבים באילת (129) גדול פי עשרה מהנתון הארצי שהוזכר לעיל, וגם גדול יחסית לערים אחרות במחוז הדרום** (באר שבע: 86 תיקים לכל 100,000 תושבים; אשדוד: 72 תיקים לכל 100,000 תושבים; אשקלון: 20 תיקים לכל 100,000 תושבים).⁴¹ בהקשר זה נציין כי מספר האנשים השוהים באילת בפועל גדול בהרבה ממספר תושבי העיר, ולכן ייתכן שחלק מעבירות ההימורים בה (ולכל הפחות עבירות של השתתפות בהימורים) נעשה על ידי תיירים.⁴² אולם מנתוני המשטרה עולה כי בעוד 13% מתיקי ההימורים נפתחו כאמור באילת, 11% מהחשודים בכלל תיקי ההימורים במחוז הדרום מתגוררים באילת. בהנחה שמרבית החשודים המתגוררים בעיר אילת ביצעו את העבירה בשטח העיר, נראה שרוב תיקי עבירות ההימורים באילת מיוחסים לתושבי העיר ולא לתיירים.

אשר לשינויים במספר התיקים שנפתחו באילת, נזכיר שבתחילת ההתמודדות עם מגפת הקורונה היו מגבלות על התיירות בארץ, וייתכן שהירידה במספר התיקים קשורה במגבלות אלו (כלומר, בהיעדר תיירים פחת מספר המהמרים). בשנת 2021 המגבלות הוסרו בהדרגה, אך מספר התיקים לא חזר למספר שהיה בשנת 2019.

עבירות נלוות לעבירות ההימורים

לפי תשובת משטרת ישראל על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ההימורים הלא-חוקיים הם "ענף כלכלי חשוב לעבריינים מכלל המדרגים (לרבות ארגוני פשיעה)"; המשטרה רואה בהימורים מחולל פשיעה נלווית, לרבות סחיטה, איומים, אלימות, מרמה והונאה, שוק אפור,

⁴⁰ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה, סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁴¹ מספר התושבים בערים שהוזכרו לעיל נדלה מקובץ רשויות מקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

⁴² לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס), בסוף שנת 2020 היו באילת כ-52,000 תושבים. למ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל – קובץ נתונים לעיבוד, 2020](#); אך לפי אומדן שמשרד הבריאות הכין בשנת 2018, בפועל שוהה באילת מספר גדול בהרבה (ולא קבוע) של בני אדם, שכן בכל שנה מגיעים לאילת כ-2.2 מיליון תיירים ישראלים וכ-165,000 תיירים שאינם ישראלים. מספר התיירים באילת משתנה בהתאם לעונה; לדוגמה, בשיא עונת התיירות (סופי שבוע בקיץ) עשויים להיות באילת כ-200,000 בני אדם, ובאמצע השבוע בחורף עשויים להיות בה כ-120,000. אומדנים אלו כוללים את מספר התושבים שהתגוררו באילת בשנת 2018 ותיירים, ואינם כוללים חיילים המשרתים באזור ואנשים אשר בפועל עובדים באילת אך אינם רשומים כתושביה. אומדנים אלו של משרד הבריאות הועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת לצורך הכנת מסמך שעסק בשירותי הבריאות בעיר אילת. פלורה קור דבידוביץ', [מצב שירותי הבריאות בעיר אילת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בנובמבר 2018.

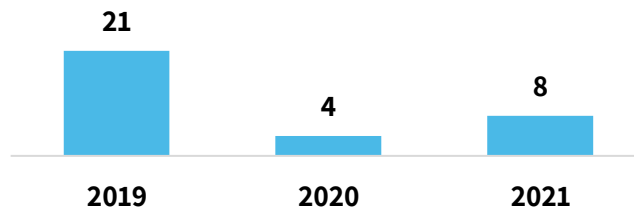
הלבנת הון ועבירות בתחום הסמים והרכוש.⁴³ בנתוני המשטרה על פשיעה נלווית שהועברו לצורך כתיבת המסמך לא מצאנו עדות לכך שהימורים לא חוקיים הם מחוללי פשיעה:

- לפי נתוני המשטרה, בתיקי ההימורים שנפתחו מאז שנת 2019 נרשמו גם עבירות שאינן עבירות הימורים, אך מספרן של אלו אינו גדול. העבירות העיקריות הן (בסדר יורד): עבירות סמים – 86 עבירות; איומים או סחיטה באיומים – 33; הפרעה לשוטר במילוי תפקידו – 33; קשירת קשר לעשות פשע או לעשות עוון או להונות – 26; עבירות נשק – 22.⁴⁴
- עוד עולה מנתוני המשטרה שמקרב 1,189 תיקי ההימורים שנפתחו מאז שנת 2019, רק ב-24 תיקים (2%) נרשמה גם עבירה על חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.⁴⁵ כמו כן, רק בארבעה מתיקי ההימורים (כ-0.33% מתיקי ההימורים) נרשמה עבירה על חוק המאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003.⁴⁶

הימורים מקוונים

בשנים האחרונות גדל מספרם של כלל תיקי המשטרה הקשורים לאינטרנט (שנפתחו בגין כלל העבירות, לאו דווקא הימורים).⁴⁷ כדי לבחון אם מספרם של תיקי ההימורים באינטרנט גדל, ביקשנו נתונים על כך ממשטרת ישראל. נתונים אלה מוצגים בתרשים 4.

תרשים 4: תיקי הימורים מקוונים, 2019-2021⁴⁸



⁴³ רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

⁴⁴ בקבוצות עבירות אלו איחדנו כמה סעיפי עבירה רלוונטים.

⁴⁵ [חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000](#) נועד להילחם בתופעות הקשורות בהלבנת הון, העלמות מס ועבירות קשורות כמו **הימורים**, שוחד, סחר בסמים, סחר בנשק וסחר בבני אדם; בין היתר החוק קובע עונשי מאסר ומסדיר חילוט של רכוש שקשור בעבירות המפורטות בחוק.

⁴⁶ [חוק המאבק בארגוני פשיעה, תשס"ג-2003](#) קובע עונשי מאסר למי שעומד בראש ארגוני הפשיעה, לחברים בהם, ליועצים, למי שמממן אותם ולעובדי ציבור המסייעים להם. החוק קובע גם כי עבירה במסגרת ארגון פשיעה היא נסיבה מחמירה. עוד מסדיר החוק חילוט רכוש של מורשעים בהליך פלילי, אך גם בהליך אזרחי.

⁴⁷ בשנת 2017 נפתחו במשטרה כ-5,700 תיקים ה"קשורים לאינטרנט"; מספר זה גדל בהדרגה עד שבכל אחת מהשנים 2020 ו-2021 נפתחו במשטרה כ-9,900 תיקים כאלו. משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), לוח 1.56ב.

⁴⁸ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: נגה ספרא, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 18 באוגוסט 2022.

בתיקי הימורים שנפתחו מאז שנת 2019 נרשמו גם עבירות שאינן עבירות הימורים, אך מספרן אינו גדול. רק בכ-2% מהתיקים נרשמה גם עבירה על חוק איסור הלבנת הון, ורק בכ-0.33% מהתיקים נרשמה גם עבירה על חוק המאבק בארגוני פשיעה

לפי התרשים, בין השנים 2019-2021 נפתחו במשטרה 33 תיקים בגין הימורים מקוונים: 21 מהם (64%) בשנת 2019, **ארבעה** בשנת 2020 ו**שמונה** בשנת 2021. בשנת 2022 (עד 18 באוגוסט) נפתחו במשטרה **חמישה** תיקי הימורים מקוונים. בסך הכול נפתחו בין תחילת שנת 2019 עד מועד הפקת הנתונים (באוגוסט 2022) 38 תיקי הימורים מקוונים, ובהם נרשמו 58 עבירות (שכן בחלק מהתיקים נרשמה יותר מעבירה אחת). עוד לפי נתוני המשטרה:

- בתקופה האמורה (מתחילת 2019 עד 18 באוגוסט 2022), **כ-3% מהתיקים שהמשטרה פתחה בגין הימורים היו תיקי הימורים מקוונים** (38 תיקי הימורים מקוונים מתוך 1,285 תיקי הימורים);
- בכל השנים מאז 2019 נפתחו **מעט** תיקי הימורים מקוונים; מספר התיקים הגדול ביותר נפתח בשנת 2019 (21 תיקים), ובכל אחת מהשנים שלאחר מכן נפתח מספר חד-ספרתי של תיקים;
- מתוך 58 עבירות ההימורים המקוונים, שבע עבירות (12%) היו עבירות של השתתפות בהימורים מקוונים,⁴⁹ ו-51 עבירות (88%) היו של ארגון או עריכה שלהם. כלומר, בדומה לאכיפה בכלל ההימורים, גם בעבירות הימורים מקוונים האכיפה המשטרית התמקדה בעבירות של ארגון ועריכת המשחקים ופחות בהשתתפות.

בהקשר זה נזכיר כי לפי המחקר של ד"ר חגית בוני-נח, **40% מהאנשים שמהמרים בהימורים לא חוקיים באינטרנט דיווחו כי הם מהמרים יותר מאז התפרצות נגיף הקורונה**,⁵⁰ אך לפי נתוני האכיפה שהוצגו לעיל מספרן של עבירות המשתתף קטן (כאמור, שבע עבירות מקוונות מתחילת 2019 עד יוני 2022), ולפיכך הוא אינו מאפשר לבחון אם הגידול שעליו דיווחו המשתתפים בהימורים המקוונים משתקף בנתוני האכיפה.

בהקשר זה מסר המשרד לביטחון הפנים כי בין שנת 2015 לאפריל 2022 פעל במשטרה במסגרת יחידת להב 433 **כוח משימה "הימורים באינטרנט"**.⁵¹ בין פעולותיו של כוח המשימה: חשיפת אתרי ההימורים באינטרנט, אכיפה פלילית ומינהלית, פעילות מודיעינית לצורך גיבוש תמונת מצב, עריכת חקירות גלויות וסמויות, זיהוי מגמות ושיטות פעולה חדשות בתחום ההימורים באינטרנט, סיוע לגורמי המקצוע בפיתוח כלים טכנולוגיים וסיוע בגיבוש המלצות לשינוי חקיקה בתחום ההימורים באינטרנט. כוח המשימה כלל שמונה אנשי משטרה, שני עובדי

⁴⁹ חמש מהן בשנת 2019; בשנת 2020 נרשמה עבירת משתתף אחת בהימורים מקוונים, ובשנים 2021-2022 (עד חודש יוני) – עבירה אחת בשנה.

⁵⁰ ד"ר חגית בוני-נח, **הימורים בלתי מוסדרים בישראל: ניתוח אתנו-סוציו-קרימינולוגי**; דפוס הימורים, מוטיבציות והתנהגויות סיכון של **מהמרים בהימורים בלתי חוקיים לעומת מהמרים בהימורים חוקיים**; מיפוי, ניטור וסקירת הארגונים העוסקים בנושא, אוקטובר 2021. במחקר נכללו 1,367 אנשים שהשיבו על שאלון ו-27 אנשים שהשתתפו בראיונות עומק. המחקר מומן על ידי מפעל הפיס, כחלק מהתמיכה של מפעל הפיס במחקרים אקדמיים ומקצועיים בלתי תלויים בנושא ההימורים בישראל.

⁵¹ להב 433 היא יחידת משטרה שממונה על המאבק בפשיעה החמורה ברמה הארצית והבין-לאומית ובשחיתות הציבורית.

3% מתיקי ההימורים שנפתחו מאז שנת 2019 הם תיקי הימורים מקוונים

מרבית העבירות בתיקים אלו (88%) הן עבירות של ארגון הימורים

בין שנת 2015 לאפריל 2022 פעל במשטרה כוח משימה שעסק בהימורים באינטרנט. פעילותו הופסקה השנה בעקבות שינויים בסדרי העדיפויות של גורמי האכיפה

רשות המיסים, שני פרקליטים מלווים ורפרנט של הרשות לאיסור הלבנת הון. **פעילות כוח המשימה בתחום זה הופסקה השנה** (ובמקומה הוטל על כוח המשימה לפעול בתחום המכרזים כדי לתת מענה לצרכים העולים מהשטח); על הסבת ייעוד כוח המשימה החליטה הוועדה המתמדת, שהיא ועדה שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה 4618 משנת 2006 ותפקידה לכוון ולתאם את הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן.⁵²

במהלך שבע שנות הפעילות של כוח המשימה נחקרו עשר פרשיות הימורים ונתפס סכום כולל של כ-200 מיליון ש"ח

מהמשטרה נמסר כי במהלך תקופת הפעילות של כוח המשימה – כשבע שנים – נחקרו עשר פרשיות ונתפס סכום כולל של כ-200 מיליון ש"ח.⁵³ נציין שסכום זה רחוק מהיקף ההימורים הלא-חוקיים על פי אומדן המשטרה, שהוא כאמור 10-15 מיליארד ש"ח **בשנה**; מהיחס בין היקף התפיסות לבין אומדן המשטרה על ההיקף השנתי של ההימורים אפשר ללמוד שבשנים אלו כוחות האכיפה תפסו 2-3 פרומיל מסכום ההימורים הלא-חוקיים.

לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, לאחר הפסקת פעילות כוח המשימה בתחום ההימורים באינטרנט, הנושא ימשיך להיות מטופל בלהב 433 בין שאר הנושאים שבהם היחידה מתמקדת (המכונים "נושאי התעניינות"). עוד הודגש בתשובת המשטרה כי היא כפופה לאילוצי משאבים ולצורך בתייעדוף משימות.⁵⁴

בתשובת המשטרה על פנייתנו נמסר כי תיקי הימורים באינטרנט הם תיקים מורכבים מאוד הדורשים השקעה גדולה של משאבים וכוח אדם. המורכבות נובעת מכמה סיבות: במקרים רבים שרתי המחשבים נמצאים בחו"ל, ולא תמיד המדינות המעורבות משתפות פעולה עם משטרת ישראל; לביצוע העבירות שותפים אנשים רבים שכל אחד מהם מחזיק במידע חלקי, וקשה "להרכיב את הסיפור העבריני המלא"; מסלולי העברת הכסף מורכבים, וקשה להוכיח קשר ישיר לארגוני פשיעה. כמו כן, היקף החילוטם אינו גדול בהשוואה להיקף ההשקעה (לנתונים על כך ראו [פרק 4.1](#)). לפי תשובת המשטרה, כל אלו גורמים לכך שחקירת תיקי הימורים באינטרנט נמשכת זמן רב בטרם יוגש כתב אישום, אם בכלל.

לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, אחד הקשיים בהתמודדות עם הימורים אינטרנטיים נובע מהמורכבות של חסימת האתרים, שצורכת זמן ומחייבת אישור של בית המשפט. מנגד, הגורמים העבריניים משקמים את פעילותם במהירות.⁵⁵ לעניין זה נציין כי בשנת 2020 הגישה מחלקת

⁵² הוועדה המתמדת מכוונת ומתאמת את הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. בהחלטת הממשלה נקבע כי בראש הוועדה המתמדת יעמוד ראש אגף החקירות והמודיעין של משטרת ישראל, ויהיו חברים בה המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), נציגים בכירים קבועים של הפרקליטות, משטרת ישראל, רשות המיסים, הרשות לניירות ערך ונציגים בכירים קבועים של הרשות לאיסור הלבנת הון ושירות בתי הסוהר; נציגי השב"כ והמוסד ישותפו לפי העניין. החלטת ממשלה 4618 של הממשלה ה-30, [המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן](#), 1 בינואר 2006.

⁵³ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁵⁴ שם.

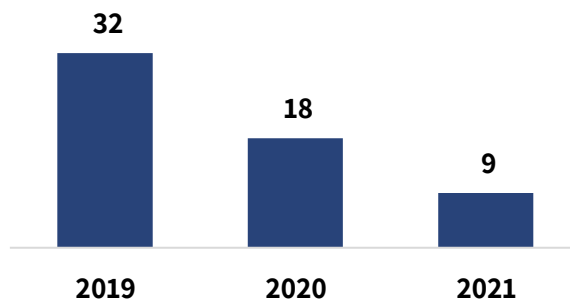
⁵⁵ שם.

הסייבר של פרקליטות המדינה לבית המשפט 17 בקשות לצווי חסימת אתרי הימורים, ובשנת 2019 היא הגישה 22 בקשות כאלו.⁵⁶

3. חילוט ותפיסות רכוש הקשורים בהימורים

להלן יוצגו נתוני המשטרה על חילוט של ציוד וכספים בתיקי הימורים; החילוט נעשה בהתאם לסעיף 235 לחוק העונשין, כאמור בפרק 1.

תרשים 5: תיקי הימורים שבהם נעשה חילוט, 2019-2021⁵⁷



מספר תיקי ההימורים שבהם חולטו ציוד וכספים פחת מ-32 בשנת 2019 לתשעה בשנת 2021. מאז שנת 2019 נעשה חילוט בכ-5% מתיקי ההימורים

לפי התרשים, בשנים 2019-2021 חולטו ציוד וכספים ב-59 תיקי הימורים; בשנים אלו מספר החילוטים קטן בהדרגה – מ-32 בשנת 2019 לתשעה בשנת 2021. נזכיר שבשנים אלו פתחה המשטרה 1,189 תיקי הימורים, כך **שמאז שנת 2019 נעשה חילוט בכ-5% מתיקי ההימורים**⁵⁸; בשנת 2022 (עד 1 ביוני) חולטו ציוד וכספים בשישה תיקים. **איננו יודעים מה הסיבה למספר הקטן של תיקי הימורים שבהם נעשה חילוט, בעיקר כאשר רוב עבירות ההימורים הן של ארגון הימורים ולא של השתתפות בהימורים.** בין החפצים שחולטו בשנים אלו: אמצעי תשלום (כסף – כולל מטבע זר, כרטיסי אשראי, המחאות וחשבון בנק), חלקי מחשב וציוד אלקטרוני, חפצי ערך (תכשיטים, שעונים וטלפונים), פנקסים וקבלות; עוד חולטו בשנים אלו נדל"ן, כלי שיט וכלי רכב.⁵⁹

נזכיר כי לפחות במה שנוגע להרשעות בעבירות הימורים, בית המשפט רשאי לצוות שכלים או מכשירים או דברים אחרים ששימשו לעריכת המשחק, ההגרלה או ההימור יחולטו לאוצר המדינה, בין שהנאשם הוא בעל הציוד ובין שלא.⁶⁰ בעניין זה מסרה המשטרה שיש קושי משפטי

⁵⁶ משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, [סיכום שנה 2020](#), עמ' 45; משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, [סיכום שנה 2019](#), עמ' 58.

⁵⁷ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁵⁸ שם.

⁵⁹ שם.

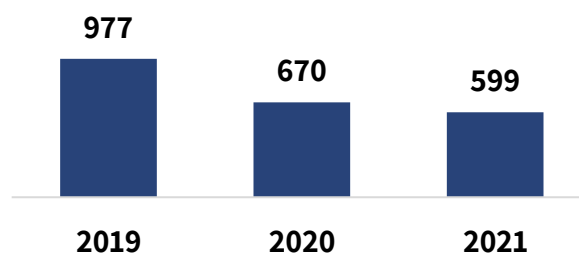
⁶⁰ חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 234.

בחילוט מאתרי הימורים שמתנהלים בדירות שכורות, מכיוון שאי-אפשר לחלט את רכושו של משכיר הדירה, שאינו קשור לעבירות.⁶¹

4. מאפייני החשודים בעבירות הימורים

כאמור, בשנים 2019-2021 נפתחו במשטרה 1,189 תיקים בגין סעיפים 225, 226, 227 ו-228 לחוק העונשין.⁶² בתיקים אלו נרשמו 2,438 חשודים – **קרוב לשני חשודים בתיק בממוצע**. בשנים אלו קטן מספר התיקים, וכך גם מספר החשודים:

תרשים 6: חשודים בעבירות הימורים בפילוח לפי שנים, 2019-2021⁶³



בד בבד עם הירידה במספר תיקי הימורים, בשנים 2019-2021 קטן גם מספר החשודים בעבירות אלו; מספר כלל החשודים בתיקי הימורים קטן ב-39%, ומספר החשודים הממוצע בתיק פחת מ-2.3 בשנת 2019 ל-1.7 בשנת 2021

לפי תרשים 6, בשנים 2019-2021 מספר החשודים קטן בהדרגה, מ-977 בשנת 2019 ל-670 בשנת 2020 ול-599 בשנת 2021 – ירידה מצטברת של 39% בין שנת 2019 לשנת 2021. כמו כן, בשנת 2022 (עד מועד הפקת הנתונים בחודש יוני) נרשמו 192 חשודים (ב-96 תיקי הימורים שנפתחו בשנה זו, כאמור).⁶⁴ משילוב הנתונים בשני התרשימים עולה כי בשנים אלו מספר החשודים הממוצע בתיק פחת מ-2.3 בשנת 2019 ל-1.7 בשנת 2021.

כאמור, בין שנת 2019 ליולי 2022 נרשמו בתיקי הימורים 2,438 חשודים. להלן יוצגו נתונים על חשודים אלו, בדגש על קבוצות אוכלוסייה, גיל ועבריינות חוזרת. המסמך אינו עוסק בהמשך ההליך הפלילי כלפי החשודים.⁶⁵

⁶¹ רפ"ק אפיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל, תשובת המשרד לביטחון הפנים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות לשאלות הבהרה, סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁶² בין הנתונים לא כללנו את העבירה שנקבעה בסעיף 231א(א) לחוק העונשין: איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטינים; זאת מאחר שמכירת כרטיסי הגרלה לקטינים אינה נחשבת למחולל פשיעה. חוק העונשין, תשל"ז-1977, [סעיף 231א\(א\)](#).

⁶³ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

⁶⁴ שם.

⁶⁵ בשנת 2019 הוגשו 92 כתבי אישום בגין עבירות הימורים, בשנת 2020 הוגשו 62 כתבי אישום, ובשנת 2021 – 71 כתבי אישום. לירן קוסמן, [ניתוח פריסת דוכני המכירה וההכנסות של מפעל הפיס לפי מדד חברתי-כלכלי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במרץ 2022.

4.1 קבוצות אוכלוסייה

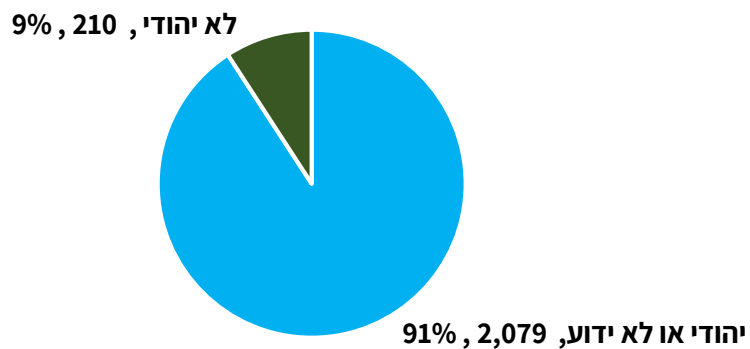
מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל את נתוני המשטרה על החשודים **בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה** – יהודים וערבים. הנתונים שנמסרו לא הועברו לפי קבוצות אוכלוסייה אלו, אלא לפי הקבוצות "יהודי או לא ידוע" (להלן: יהודי), "לא יהודי"⁶⁶ וחשודים שדתם לא נרשמה במערכת המחשוב של המשטרה.

בתרשים 7 מוצגים נתונים על 2,289 חשודים אשר דתם נרשמה במערכת המחשוב של המשטרה.⁶⁷

תרשים 7: חשודים בעבירות הימורים בפילוח לפי קבוצות אוכלוסייה, תחילת 2019 עד 1

ביוני 2022⁶⁸

בתיקים שנפתחו מאז שנת 2019 91% מהחשודים היו יהודים ו-9% היו לא יהודים – פחות ממחצית משיעור הלא-יהודים באוכלוסייה



לפי התרשים, בין ינואר 2019 ל-1 ביוני 2022, **91% מהחשודים בעבירות הימורים היו יהודים** ו-9% היו לא יהודים.⁶⁹ לצורך ההשוואה נזכיר שבשנת 2020 שיעור הלא-יהודים מכלל תושבי ישראל היה 21% (בחישוב שלא כולל תושבים ללא סיווג דת); גם שיעור הערבים מתושבי ישראל היה 21%.⁷⁰

⁶⁶ 98% מהלא-יהודים בישראל הם ערבים: לפי נתוני למ"ס, בשנת 2020 היו בישראל כ-1.978 מיליון תושבים שהיו מסווגים כשייכים לדת שהיא לא יהודית, וכ-1.938 מיליון מהם היו ערבים. למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל – 2021, מס' 72, [לוח 2.3, אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה, דת מין וגיל](#).

⁶⁷ נתונים אלו אינם כוללים 149 חשודים שדתם לא נרשמה במערכת המחשוב של המשטרה (שהם כ-6% מכלל החשודים בתיקי הימורים). תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

⁶⁸ ש.מ.

⁶⁹ ש.מ.

⁷⁰ לפי נתוני למ"ס, בשנת 2020 היו בישראל כ-9.215 מיליון תושבים, וכ-1.938 מיליון מהם היו ערבים (21%). כמו כן, כ-1.978 מיליון תושבים היו מסווגים כשייכים לדת שהיא לא יהודית: 1.653 מיליון מתושבי ישראל היו מוסלמים, 178,000 נוצרים (ובהם 137,000 נוצרים ערבים) ו-146,000 דרוזים. נוסף על אלו, 412,000 תושבים נרשמו "ללא סיווג דת"; לפי חישוב שכולל את הקבוצה הזו, 26% מתושבי ישראל אינם רשומים כיהודים. למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל – 2021, מס' 72, [לוח 2.3, אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה, דת מין וגיל](#).

שיעור הלא-יהודים מכלל החשודים בעבירות הימורים קטן במידה ניכרת משיעורם באוכלוסיית ישראל. איננו יודעים אם שיעור זה נמוך יחסית בגלל מיעוט אכיפה באוכלוסייה זו או בגלל מעורבות נמוכה שלהם בעבירות הימורים בפועל.

- אשר לאפשרות הראשונה (מיעוט אכיפה), ייתכן שפעילות המשטרה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית אינה מתמקדת בהימורים אלא באתגרים אחרים כמו אלימות, עבירות ירי ועבירות נשק אחרות, סחיטת דמי חסות (פרוטקשן) ומעורבות של גורמי פשיעה במכרזים. מיקוד זה עומד במרכזה של החלטה של 549 של הממשלה ה-36, שהתקבלה באוקטובר 2021; מדובר בתוכנית חמש-שנתית שנועדה להתמודד עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, שתוקצבה ב-2.4 מיליארד ש"ח. נציין כי בהחלטת הממשלה נקבע שיש להתמקד גם בפשיעה המאורגנת ובשוק האפור,⁷¹ ויש לבחון אם עבירות ההימורים אינן רלוונטיות ליעד זה של החלטת הממשלה.
- לעניין האפשרות שבפועל לא יהודים מעורבים פחות בהימורים, נציין את האיסור הדתי שחל על מוסלמים להשתתף בהימורים;⁷² האסלאם רואה בהימורים חטא ומתייחס אליהם כמו לשתיית אלכוהול – שניהם ממכרים ושניהם עלולים להרוס את החיים האישיים ואת חיי המשפחה.⁷³ בשולי הדברים נציין שהיחס השלילי של האסלאם להימורים יכול להסביר גם את שיעורם הנמוך יחסית של ערבים בין המשתתפים בהגרלות ובהימורים בישראל, כולל הימורים חוקיים: לפי סקר שפורסם באתר מפעל הפיס, המבוסס על **דיווח עצמי**, 13% מהערבים משתתפים בהגרלות והימורים בישראל, לעומת 45% מהאוכלוסייה במגזר היהודי הכללי.⁷⁴

לפי נתוני המשטרה, ההתפלגות המגזרית של נתוני החילוטים אינה שונה בהרבה מזו של החשודים: מתחילת שנת 2019, **ב-92% מהתיקים שבהם נעשה חילוט נרשמו חשודים יהודים** (60 תיקים שבהם רשומים חשודים יהודים מתוך 65 התיקים שבהם נעשה חילוט בשנים אלו); בשלושה מהתיקים שבהם נעשה חילוט היו חשודים **לא יהודים**, ובשני תיקים לא נרשמה קבוצת האוכלוסייה של החשודים.⁷⁵

⁷¹ החלטת ממשלה 549, [תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026](#), 24 באוקטובר 2021.

אתגרים נוספים של המשטרה במחוז הצפון כוללים **הברחות מגבולות הצפון, שמירה על מקומות קדושים ואתרי תיירות, בנייה בלתי חוקית, ריבוי תאונות דרכים קשות והכנה להתמודדות עם מלחמה בגבול הצפון**. משטרת ישראל, [אודות מחוז צפון](#), תאריך עדכון: 21 ביוני 2018.

⁷² כ-84% מהלא-יהודים בישראל הם מוסלמים: בשנת 2020 כ-1.653 מיליון מתושבי ישראל היו מוסלמים וכ-1.978 מיליון תושבים היו מסווגים כשייכים לדת שהיא לא-יהודית. למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל – 2021, מס' 72, [לוח 2.3. אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה, דת מין וגיל](#).

⁷³ [מתוך אתר המועצה האסלאמית לפתוות של ערביי הפנים-פלסטיני 48](#). עדכון: 2020.

⁷⁴ אתר מפעל הפיס, [סקרים ומחקרים, תשובות הצהרתיות מתוך סקר מעקב אחר אומדן הסיכוי להתמכרות להגרלות והימורים בישראל, מכון ברנדמן, פברואר עד יולי 2021](#). תשובות שניתנו בקרב אזרחים בגיל 18 ומעלה.

⁷⁵ שם.

בקרוב חשודים ערבים, רק 2% מתפיסות המזומן הקשורות בפשיעה חמורה קשורות בהימורים; מרבית תפיסות המזומן נעשות בהקשר של עבירות אחרות: הלבנת הון ומיסים, אלימות, שוחד, מימון טרור ואמצעי לחימה. גם ערכן הכספי של תפיסות המזומן בנסיבות של הימורים אינו גבוה יחסית לעבירות כמו אלימות, שוחד ואמצעי לחימה

עבירות הימורים אינן תופסות מקום נכבד בין כלל העילות לחילוט מזומנים בקרב חשודים ערבים. כך עולה מדוח של הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי;⁷⁶ הצוות מונה בנובמבר 2021 בעקבות פעילות צוות השרים למאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית ובעקבות הנחיית ראש הממשלה; בראשו עמד רם בלניקוב, מנכ"ל משרד האוצר.⁷⁷ בין היתר הוצגו בדוח נתונים על פשיעה חמורה המתבצעת במזומן **בחברה הערבית**, ובתוך כך – על תפיסות מזומן בעבירות שקשורות בפשיעה חמורה. לפי נתונים אלו, **רק 2% מתפיסות המזומן הקשורות בפשיעה חמורה בחברה הערבית היו בנסיבות של הימורים**. שיעור זה קטן יחסית לשיעור התפיסות בעבירות הלבנת הון ומיסים (39% מהתפיסות), בעבירות אלימות (25%), שוחד (16%), מימון טרור (8%), אמצעי לחימה (5%) וסמים (3%); שיעור תפיסות המזומן בעבירות מרמה היה קטן יותר – 1% מהתפיסות.⁷⁸ עוד עולה מנתוני הדוח כי ערכם הכספי של הסכומים שנתפסו בעבירות הימורים קטן יחסית לעבירות אחרות שעליהן הוצגו נתונים. המדד שבאמצעותו נבחן הפרמטר הזה היה שיעור תפיסות המזומן בהיקף של 50,000 ש"ח ומעלה; שיעור זה היה 25% בעבירות הימורים, 33% בעבירות אלימות, 62% בעבירות שוחד ו-67% בעבירות אמצעי לחימה.⁷⁹

תיקי הימורים בחברה הערבית – סיכום

עבירות הימורים מתבצעות במזומן, והרשויות רואות בהן חלק מפשיעה מאורגנת ופשיעה חמורה. **נראה כי בחברה הערבית חלקן של עבירות הימורים אינו גדול, לפחות כפי שמשקף בנתוני התיקים ובנתוני התפיסות והחילוטים, ששיעורם נמוך וסכומיהם קטנים יחסית. עם זאת, נציין שהיקף התיקים והתפיסות תלוי במידה רבה בכלל פעילות האכיפה, ונזכיר שחלק ניכר מהמאבק בפשיעה בחברה הערבית מופנה לתפיסת אמצעי לחימה בלתי חוקיים.**

בתשובה על שאלתנו על ההימורים כמחולל פשיעה בחברה הערבית נמסר מהמשטרה כי הימורים לא חוקיים הם מקור הכנסה חשוב – הן לארגוני פשיעה ערביים והן לארגוני פשיעה יהודיים. בתשובת המשטרה נמסר כי היא פועלת להתמודדות עם ההימורים הלא-חוקיים בכל הארץ, ללא קשר למוצא האתני של העבריינים או למקום פעילותם.⁸⁰

⁷⁶ דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, מאי 2022.

⁷⁷ כתב מינוי לצוות בין-משרדי – בחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, כתב המינוי נחתם על ידי סגן השר לביטחון הפנים, יואב סגלוביץ, 1 בנובמבר 2021.

⁷⁸ דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, מאי 2022, עמ' 12. ⁷⁹ שם.

⁸⁰ רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

4.2 גיל החשודים

לפי נתוני המשטרה, בין שנת 2019 ל-1 ביוני 2022 נרשמו בתיקי הימורים 2,438 חשודים, ועל 2,425 מהם תועד גיל החשוד. להלן נתונים על תיקים אלו בפילוח לפי שנה ולפי גיל החשוד.

טבלה 1: חשודים בעבירות הימורים לפי קבוצת גיל, 2019 – 1 ביוני 2022⁸¹

קבוצת גיל	שנה	2019	2020	2021	עד יולי 2022	סך הכול
בגירים		913	656	519	181	2,269
קטינים (שיעורם מכלל החשודים)		53 (5%)	13 (2%)	80 (13%)	10 (5%)	156 (6%)
סך הכול		966	669	599	191	2,425

בשנת 2021 שיעור החשודים הקטינים (13%) היה חריג בגודלו; בשנים האחרות המוצגות בטבלה שיעור הקטינים היה 2%-5%

לפי הנתונים בטבלה, מספרם של כלל החשודים בתיקי הימורים קטן עם השנים (כפי שכבר הוצג בתרשים 2); בשנת 2021 מספר החשודים הקטינים (80) ושיעורם מכלל החשודים (13%) היו חריגים בגודלם, יחסית לשאר השנים שמוצגות בטבלה.⁸² איננו יודעים אם להגבלות הקורונה (ובעיקר הלמידה מרחוק ומיעוט הנוכחות הפיזית בבית הספר) יש חלק בגידול בשיעור החשודים הקטינים בשנת 2021, מכיוון שהגבלות אלו החלו כבר בשנת 2020. נזכיר שבשנת 2021 תלמידי התיכון עדיין מיעטו להגיע לבתי הספר, בעוד הוריהם כבר שבו למקומות העבודה.⁸³

אצל 2,373 חשודים בתיקי הימורים נרשמו גם קבוצת הגיל וגם קבוצת אוכלוסייה: **מקרב החשודים היהודים 7% היו קטינים, ומקרב החשודים הלא-יהודים 4% היו קטינים.**⁸⁴ בפברואר 2022 פורסם דוח מבקר המדינה שעסק בהגנה על קטינים במרחב המקוון. לפי הדוח, מחלקת המחקר של המשטרה קבעה שבשנים האחרונות מתעצמת תופעת הימורים המקוונים (לרבות הימורי קטינים) ושרוב בני הנוער ומשפחותיהם כלל אינם מודעים לכך שההימורים המקוונים אינם חוקיים. לפי נתונים שמבקר המדינה קיבל ממחלקת המחקר של המשטרה, בשנים 2019-2020 לא נפתחו תיקים בעבירות הימורים הקשורות לאינטרנט שבהם היו מעורבים קטינים כקורבנות, כחשודים או כנילונים.⁸⁵

לפי דוח מבקר המדינה, בשנים האחרונות מתעצמת תופעת הימורים באינטרנט, אך בשנים 2019-2020 לא נפתחו תיקי הימורים באינטרנט שבהם היו מעורבים קטינים כקורבנות, כחשודים או כנילונים

⁸¹ תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. ⁸² שם.

⁸³ בתי הספר התיכוניים מגבלות הקורונה האחרונות הוסרו ב-18 באפריל 2021. למידע על מגבלות הקורונה על ציר הזמן ראו: אתי וייסבלאי, מערכת החינוך במשבר הקורונה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2021.

⁸⁴ בנתונים אלו כלולים 2,158 חשודים יהודים ו-215 חשודים לא יהודים. נתונים אלו הופקו בשני מועדים ולכן מספר החשודים הלא-יהודים בהפקת נתונים זו (כאמור, 215 חשודים לא יהודים) שונה ממספר החשודים הלא-יהודים שהוצג בתרשים 7 (210 חשודים). תשובת המשד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁸⁵ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, הגנה על קטינים במרחב המקוון, חלק ראשון: הגנה על קטינים במרחב המקוון – המענה הלאומי, 7 בפברואר 2022, עמ' 130.

בצד נתוני התיקים שנפתחו לחשודים קטינים נציין **שבני נוער פגיעים יותר ממבוגרים להתמכרות להימורים** – כך עולה מדוח של הוועדה לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים שפורסם בראשית שנת 2019.⁸⁶ הדוח מזכיר מחקרים שנערכו בארצות מערביות, שבהם נקבע כי מתבגרים עוברים מהר יותר ממבוגרים משלב של הימורים חברתיים להימורים פתולוגיים, וכי שיעור ההתמכרות להימורים בקרב בני נוער גבוה פי שניים עד פי ארבעה משיעור זה בקרב מבוגרים.⁸⁷ בהקשר זה נציין כי בדיון של ועדת הכנסת המיוחדת לענייני התמכרויות, סמים ואתגרי הצעירים בישראל, שהתקיים במרץ 2022, אמר רפ"ק אילן מלכא, ראש חוליית חקירות נוער ארצי במשטרת ישראל, כי **בעבור בני נוער הימורים באפיקים החוקיים עלולים להיות "קרב קפיצה" להימורים לא חוקיים**.⁸⁸

עוד נכתב בדוח הוועדה לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים כי **בישראל לא נערך עד היום מחקר מקיף על התנהגויות הימורים בקרב ילדים ובני נוער**.⁸⁹ נציין כי היעדר המידע והנתונים על הימורים בקרב בני נוער עלול לפגוע בפעילות למניעה ולטיפול בקבוצה רגישה זו, ויש חשש שהתנהגויות סיכון כאלו יעברו מתחת לרדאר של הרשויות.

נקודה למחשבה

בשנת 2016 החליטה הממשלה על הקמת **מערך מאו"ר** – מערך למניעת אלימות ופשיעה נגד ילדים ובני נוער ברשת. מדובר במערך משולב הפועל במסגרת המשרד לביטחון הפנים, ושותפים בהפעלתו משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד המשפטים ומשרד הבריאות. תפקידו של המערך לפעול לאכיפה ולמניעה של תופעות אלימות ופשיעה ברשת האינטרנט, לרבות ברשתות החברתיות, בדגש על אלימות ופשיעה נגד ילדים ובני נוער. פניות למערך נעשות באמצעות **מוקד 105 – המטה הלאומי להגנה על ילדים**

⁸⁶ הוועדה הבין-משרדית לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים זומנה על ידי מנכ"ל משרד האוצר, בהמשך להמלצות הצוות לגיבוש תוכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל מפרברואר 2016 ולהמלצות הוועדה ליעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור מאוגוסט 2016, שאומצו בהחלטת ממשלה ה-34, [אימון המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור](#), 11 אוגוסט 2016.

[דוח הוועדה לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים](#), פברואר 2019.

⁸⁷ בדוח הוזכרו מחקרים שהראו כי בארה"ב 60%-80% מבני הנוער דיווחו שהיו מעורבים בהתנהגות הימורים לפחות פעם אחת בשנה שבה הם נשאלו על כך, ובמדינות אירופה 70%-90% התנסו בהימורים לפחות פעם אחת. [דוח הוועדה לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים](#), פברואר 2019.

⁸⁸ דברי רפ"ק אילן מלכא, ראש חוליית חקירות נוער ארצי במשטרת ישראל, הוועדה המיוחדת לענייני התמכרויות, סמים ואתגרי הצעירים בישראל, [התמכרות בני נוער להימורים](#), 1 במרץ 2022, פרוטוקול מס' 32. בין [החלטות הדיון](#) ביקשה הוועדה מהמשרד לביטחון הפנים לעדכן את הוועדה בעניין פעילות האכיפה שהמשטרה מבצעת בשיתוף מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט, בהימורים הלא-חוקיים גם באינטרנט ובשימוש בטלפונים ניידים. עד מועד הכנת המסמך עדכון זה לא הועבר לוועדה.

⁸⁹ בדוח הוזכרו מחקרים שהראו כי בארה"ב 60%-80% מבני הנוער דיווחו שהיו מעורבים בהתנהגות הימורים לפחות פעם אחת בשנה שבה הם נשאלו על כך, ובמדינות אירופה 70%-90% התנסו בהימורים לפחות פעם אחת. [דוח הוועדה לטיפול, שיפור ובניית מערך הטיפול במכורים להימורים](#), פברואר 2019.

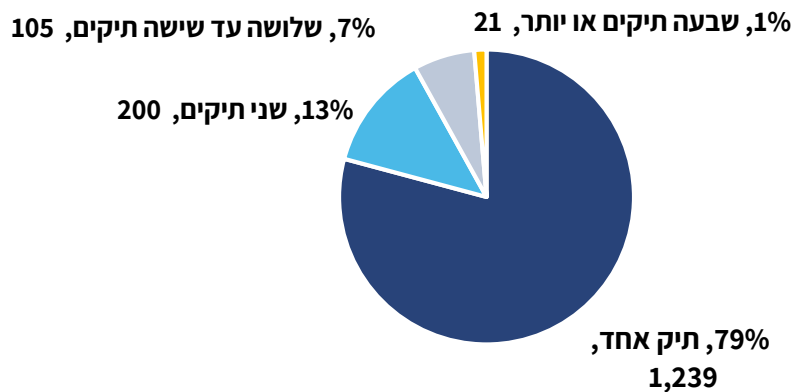
ברשת.⁹⁰ אפשר לפנות למוקד 105 בשורה ארוכה של נושאים, ובין היתר במקרים של פגיעות פליליות ברשת, ובהן **הימורים שבהם מעורבים קטינים**.⁹¹ למוקד 105 מגיעות כ-1,000 פניות בחודש,⁹² אך לא ברור אם יש ביניהן פניות הקשורות להימורים ברשת. בין נתוני מוקד 105 שפורסמו בדוח הסטטיסטי של המשטרה על שנת 2021 אין התייחסות לפניות בגין הימורים.⁹³

בעניין זה יש לשאול אם סביר שקטינים או הוריהם יפנו למוקד 105 בעניין הימורים כאשר הם מצד אחד נפגעים מההימורים ואפשר לראות בהם קורבנות עבירה, ומצד שני הם עוברים על החוק. יש לבחון אם מצב זה עלול לגרום להימנעות מדיווח למוקד ולפגיעה ביכולתן של הרשויות לסייע לבני הנוער שנקלעו לעולם הימורים בעל כורחם.

4.3 עבריינות חוזרת

להלן נתוני המשטרה על מספר תיקי הימורים שנפתחו לחשודים בתיקים שנפתחו משנת 2019 עד 1 ביוני 2022.

תרשים 8: מספר תיקי הימורים לאדם, 2019 עד 1 ביוני 2022⁹⁴



בתיקי הימורים שנפתחו מתחילת שנת 2019, ל-79% מהחשודים יש תיק אחד, ל-13% יש שני תיקים ורק לאחוזים בודדים יש שלושה תיקים או יותר. נתון זה אינו משקף את האופי ההתמכרותי של ההשתתפות בהימורים ואת האופי הקבוע של הפעלת מקומות הימורים

לפי התרשים, בתיקים שנפתחו מאז תחילת 2019, ל-79% מהחשודים יש תיק הימורים אחד, ל-13% יש שני תיקי הימורים, ל-7% נפתחו בין שלושה לשישה תיקים ול-1% נפתחו שבעה תיקי הימורים או יותר (במקרה הקיצוני ביותר יש חשוד עם 44 תיקי הימורים). כלומר, **לפי נתוני תיקי**

⁹⁰ החלטת ממשלה 1006 של הממשלה ה-34, [הקמת מערך למניעת אלימות ופשיעה נגד ילדים ובני נוער ברשת](#), 17 בינואר 2016.

המשרד לביטחון הפנים, [מוקד 105 – המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת](#), עדכון: 5 במאי 2021.

⁹¹ נושאים נוספים שבהם אפשר לפנות למוקד הם פגיעות פליליות (למשל סחיטה, איומים, התחזות, מרמה), מקרי חירום ומצבי מצוקה ברשת, פגיעות מיניות ברשת (זנות, מעשה מגונה, אונס או ניסיון לאונס, הטרדות מיניות), עבירות רשת, ביריונות ברשת (ביוש, ניודי, חרם), עזרה בהסרת תכנים פוגעניים והתייעצות ומידע על גלישה בטוחה ופגיעות בקטינים.

המשרד לביטחון הפנים, [מוקד 105 – המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת](#), עדכון: 5 במאי 2021.

⁹² משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), עמ' 63.

⁹³ נתונים אלו כוללים 85% מאירועי המוקד ששיעורם בין אירועי המוקד 4% ומעלה. שם, לוח 2.2.

⁹⁴ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

ההימורים שהמשטרה פתחה, כמעט לכל החשודים יש תיק אחד או שניים;⁹⁵ נתון זה אינו משקף את האופי ההתמכרותי של ההשתתפות בהימורים (שבגיננו אותם אנשים משתתפים בהימורים שוב ושוב) ואת האופי הקבוע של הפעלת מקומות ההימורים.⁹⁶

בבחינת הנתונים לפי קבוצת אוכלוסייה של החשודים, בקרב חשודים יהודים שתיקי ההימורים שלהם נפתחו מאז תחילת שנת 2019, ל-79% אין תיקי הימורים נוספים, וכך גם ל-85% מהחשודים הלא-יהודים.⁹⁷

5. מדיניות: תפיסת ההימורים בישראל, החלטות ממשלה ופעולות לאכיפה

בפרק זה יוצג מידע על המדיניות הממשלתית כלפי ההימורים ועל פעילות הרשויות בעניין זה (או היעדרה). בין היתר הפרק כולל מידע על ספרי תוכניות העבודה של הממשלה ועל החלטת ממשלה 1902 (ראו להלן) ומידע שהעבירה המשטרה בתשובתה על פנייתנו. בסיום הפרק יוצגו כמה קשיים ומכשולים שעיינו מתמודדת המשטרה בהקשר של אכיפת עבירות הימורים, שלשיטתה חלקם לפחות קשורים למדיניות בעניין.

תפיסת ההימורים בישראל

לפי תשובת אגף חקירות ומודיעין של המשטרה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אחד הקשיים בהתמודדות המשטרה עם הימורים לא חוקיים הוא **דיסוננס ביחס להימורים בישראל: מצד אחד החוק אוסר על הימורים, ומצד שני "מדינת ישראל, באמצעות מפעל הפיס והמועצה להסדר הימורים, מנהלת פעילות הימורים".⁹⁸**

⁹⁵ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

⁹⁶ לצורך ההשוואה נציין את עבירות הסמים כדוגמה לעבירות אחרות שקשורות להתמכרות ונחשבות לעבירות חשיפה. מקרב אסירים ששוחררו ממאסר בגין עבירות סמים, 38.5% נכלאו שוב תוך חמש שנים. סג"ד ד"ר יוחנן וקנין וסג"ד ד"ר קתרין בן צבי, ענף מחקר של שב"ס, **דוח רצידיביזם בישראל, 2013-2018**, נובמבר 2019. אומנם קשה להשוות בין נתוני הרצידיביזם (חזרה לכליאה תוך חמש שנים מהשחרור מהכלא) לנתוני מספר התיקים שיש לכל חשוד, אך נראה שככלל בעבירות סמים מערכת אכיפת החוק מאתרת עבריינות חוזרת, ואילו בעבירות ההימורים כאמור לרוב העבריינים אין יותר מתיק אחד במשטרה.

⁹⁷ תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות לשאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

⁹⁸ רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022.

התייחסות דומה מצאנו במחקרה של ד"ר בוני-נוח, שבו נכתב כי **ההימורים בישראל מצויים בתחום האפור** מכמה בחינות; בין היתר מוזכרים בו התנהלות רשויות המדינה,⁹⁹ קשיים שעולים מהתגברות ההימורים המקוונים, ההיבט המוסרי-דתי ותהליכי נורמליזציה של משחק הפוקר.¹⁰⁰ בשולי הדברים נציין שיש מדינות שבהן ההימורים בבתי קזינו הם חוקיים, וכי בעבר היו יוזמות רשמיות להקמת בתי קזינו חוקיים ומפוקחים גם בישראל (בראש ובראשונה באילת) לצורך קידום תיירות פנים וחוץ, ומשרד התיירות הביע תמיכה בכך.¹⁰¹

בספרי תוכניות העבודה של הממשלה מוצגות תוכניות הממשלה בנושאים שנמצאים בראש סדר העדיפויות שלה. בבדיקה שערכנו בכל ספרי תוכניות העבודה שפורסמו מאז שנת 2011 לא מצאנו התייחסות לנושא ההימורים הלא-חוקיים.

החלטת ממשלה 1902 משנת 2016

חיפשנו באתר משרד ראש הממשלה החלטות ממשלה שעוסקות במישרין בהימורים לא חוקיים. מאז שנת 2000 לא התקבלו החלטות כאלו, מלבד אחת – **החלטה 1902 של הממשלה ה-34 "אימוץ המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור", מאוגוסט 2016. החלטה עסקה בעיקר בעניין ההימורים החוקיים, אך סעיף אחד שלה עסק גם בהימורים הלא-חוקיים.**¹⁰²

הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור מונתה על ידי שר האוצר דאז משה כחלון, ובראשה ישב מנכ"ל משרד האוצר דאז שי באב"ד. ככלל, אלה הנושאים שהוועדה נדרשה לבחון ולייעץ בהם: יעול הוצאות התפעול של מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט, גודלו של שוק ההימורים החוקיים בישראל, השלכותיו החברתיות-כלכליות של שוק זה ומנגנוני הקצאת הרווח של הגופים.¹⁰³ כאמור בין מסקנות הוועדה שולבו גם

⁹⁹ ד"ר חגית בוני-נוח, **הימורים בלתי מוסדרים בישראל: ניתוח אתנו-סוציו-קרימינולוגי: דפוסי הימורים, מוטיבציות והתנהגויות סיכון של מהמרים בהימורים בלתי חוקיים לעומת מהמרים בהימורים חוקיים; מיפוי, ניטור וסקירת הארגונים העוסקים בנושא**, אוקטובר 2021. במחקר נכללו 1,367 אנשים שהשיבו על שאלון ו-27 אנשים שהשתתפו בראיונות עומק. המחקר מומן על ידי מפעל הפיס, כחלק מהתמיכה של מפעל הפיס במחקרים אקדמיים ומקצועיים בלתי תלויים בנושא ההימורים בישראל.

¹⁰⁰ בין היתר נכתב כי משחק הפוקר זוכה לסיקור אוהד בתקשורת. יחס נורמטיבי למשחק עולה גם מייסוד בתי ספר מוסדרים ללימוד המשחק, מעריכת טורנירים לקהל הרחב ומהסברה למיצוב הפוקר כמשחק לגיטימי ולא כהימור שמבוסס על מזל. שם.

¹⁰¹ דוגמאות לעיסוק הפרלמנטרי בנושא ראו: אורי טל, **הקמת קזינו באילת – הימורים בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בינואר 2008; תומר דרור, **הקמת בתי הימורים בישראל – סיכום טיעוני התומכים והמתנגדים – מסמך רקע**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2005.

¹⁰² החלטת ממשלה 1902 של הממשלה ה-34, **אימוץ המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור**, 11 באוגוסט 2016.

¹⁰³ משרד האוצר, **דוח הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור**, אוגוסט 2016.

בספרי תוכניות
העבודה של
הממשלה שפורסמו
מאז שנת 2011 לא
מצאנו התייחסות
לנושא ההימורים
הלא-חוקיים

שתי המלצות הקשורות במאבק בהימורים **הלא-חוקיים**, ואלו אומצו בסעיף 9 של החלטת ממשלה 1902, כמפורט להלן:¹⁰⁴

סעיף 9א – הקמת יחידת אכיפה משולבת למאבק בשוק ההימורים הלא-חוקיים. לשם כך הוחלט להקצות החל משנת 2017 סכום של 20 מיליוני ש"ח לרבות תוספות תקנים ככל שיידרש ויוסכם על ידי משרד האוצר, עבור משטרת ישראל ועבור מערך הפרקליטות במשרד המשפטים.¹⁰⁵

• **סעיף 9ב – הוחלט להנחות את שר האוצר להקים צוות בין-משרדי** בראשות מנכ"ל המשרד ובהשתתפות מנכ"לית משרד המשפטים ונציגים מאגף התקציבים במשרד האוצר, אגף החשבתי הכללי במשרד האוצר, רשות המיסים והמשרד לביטחון הפנים; הצוות אמור היה לבחון כיצד להקצות באופן מיטבי את הכספים לטובת מיגור ההימורים הלא-חוקיים והמאבק לצמצום ההון השחור.

שני הסעיפים הללו בהחלטת הממשלה מבוססים על המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור, שמונתה על ידי שר האוצר דאז משה כחלון ובראשה ישב מנכ"ל משרד האוצר דאז שי באב"ד. מטרת הוועדה הייתה לבחון ולייעץ בנושאים האלו: יעול הוצאות התפעול של מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט, גודלו של שוק ההימורים החוקיים בישראל, השלכותיו החברתיות-כלכליות של שוק זה ומנגנוני הקצאת הרווח של הגופים. נראה כי הרקע להכללת הצעדים נגד ההימורים הלא-חוקיים בין המלצות הוועדה (ובעקבותיהן – בין סעיפי החלטת הממשלה) הוא הפגיעה ברווחים של המועצה להסדר ההימורים בספורט ושל מפעל הפיס, שכן נציגי הגופים האלו הופיעו בפני הוועדה וטענו כי הפגיעה המשמעותית ביותר ברווחיהם נובעת מקיומו של שוק ההימורים הלא-חוקי. נוסף על כך נטען בדוח הוועדה כי ההימורים הלא-חוקיים מגבירים את תופעת ההתמכרות להימורים ואת השפעותיה השליליות ומגדילים את היקף הפשיעה והפעילות העבריינית בישראל.¹⁰⁶

אשר ליישום סעיף 9 להחלטת הממשלה 1902, מאגף התקציבים של משרד האוצר נמסר בתשובה על פנייתנו כי עד כה התקציב לא הועבר מפני שהיחידה לא הוקמה. המשרד מסר כי הסכום משוריין וזמין להקמת היחידה ולהפעלתה כשהיו הסכמות בין הגופים והסכמת משרד האוצר.¹⁰⁷ בעניין זה נציין כי בדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת שנערך ביוני 2022 אמר יואב הכט, רפרנט תרבות וספורט באגף התקציבים של משרד האוצר, כי התקציב קיים, אך היחידה לא קמה מפני שהמשטרה לא קידמה את הקמתה (ולא מהיעדר תקציב). בדיון זה ביקש

¹⁰⁴ החלטת ממשלה 1902 של הממשלה ה-34, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור](#), 11 באוגוסט 2016, סעיף 9.

¹⁰⁵ לא הובהר בהחלטה אם הסכום הוא חד-פעמי או שנתי.

¹⁰⁶ משרד האוצר, [דוח הוועדה לבחינת יעול שוק ההימורים החוקיים בישראל ומודל הקצאת הרווחים לציבור](#), אוגוסט 2016, עמ' 46.

¹⁰⁷ אביה פרון, רפרנט ביטחון פנים באגף התקציבים של משרד האוצר, דוא"ל, 14 באוגוסט 2022.

בהחלטת ממשלה
1902 משנת 2016
נקבע שיש להקצות
החל משנת 2017
סכום של 20 מיליון
ש"ח לצורך הקמת
יחידת אכיפה
משולבת למאבק
בשוק ההימורים הלא-
חוקיים; עוד הוחלט
להקים צוות בין-
משרדי שיבחן כיצד
להקצות את הסכום
האמור

עד כה יחידת האכיפה
לא הוקמה, וכך גם
הצוות הבין-משרדי

יו"ר הוועדה חבר הכנסת מיכאל ביטון מהמשרד לביטחון הפנים לוח זמנים להקמת היחידה ולביצוע התקציב האמור;¹⁰⁸ עד מועד כתיבת המסמך, תשובת המשרד לא התקבלה בוועדה.

עוד נמסר מאגף התקציבים כי גם הצוות הבין-משרדי עדיין לא הוקם, עקב חילופי אישים וקשיי תיאום בין הגורמים. משרד האוצר הוסיף כי בקרוב יתכנס צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר ונציגי משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה; צוות זה ידון גם בנושא ההימורים הלא-חוקיים.¹⁰⁹

בעניין הצוות הבין-משרדי מסר גלעד שלום, יועץ מנכ"ל משרד האוצר, כי בשנים האחרונות משרדו פנה כמה פעמים למשרד לביטחון הפנים במטרה להקים את הצוות, ואף הצביע בפניו על התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה למאבק בהימורים הלא-חוקיים, אך כאמור הצוות לא הוקם.¹¹⁰

פעילות המשטרה לאכיפת עבירות הימורים

עבירות ההימורים הן עבירות חשיפה, כלומר עבירות שהמשטרה מאתרת בעיקר בעקבות פעילות יזומה ופחות בעקבות תלונות של אזרחים.¹¹¹ לפי תשובת המשטרה על פנייתנו, הגורם המתכלל של עבירות הימורים בהיבט החקירת-מקצועי הוא חטיבת החקירות של המשטרה. כמו כן, נושא ההימורים הלא-חוקיים הוא "נושא התעניינות", כלומר נושא שבו היחידה עוסקת במסגרת תוכניות המודיעין, לרבות תוכנית המודיעין לשנת 2022. במסגרת זו המשטרה אוספת מידע ומקיימת פעילות יזומה הכוללת פשיטות על אתרי הימורים, החרמת ציוד, כסף ומסמכים ומעצר של מעורבים בארגונים. המשטרה מסרה כי היא פועלת בשיתוף עם רשויות וגופים אחרים, וככל האפשר מתנהלת אכיפה כלכלית בנוסף לאכיפה הפלילית.¹¹²

¹⁰⁸ דברי יואב הכט, רפרנט בצוות מקרו תרבות וספורט, אגף התקציבים במשרד האוצר, בדיון ועדת הכלכלה של הכנסת, [מתווה הגרלות](#) **צ'אנס של מפעל הפיס – ישיבת מעקב**, 19 ביוני 2022, פרוטוקול מס' 272.

¹⁰⁹ אביה פרון, רפרנט לביטחון פנים באגף התקציבים של משרד האוצר, דוא"ל, 14 באוגוסט 2022.

¹¹⁰ גלעד שלום, יועץ מנכ"ל משרד האוצר, שיחת טלפון, 31 ביולי 2022.

לפי עדכון של משרד האוצר שנמסר במערכת המעקב אחר יישום החלטות הממשלה, כבר בסוף שנת 2017 המשטרה והמשרד לביטחון הפנים, בשיתוף עם רשות המיסים ומערך הפרקליטות במשרד המשפטים, היו **בשלבי גיבוש של הקמת כוח ייעודי** להגברת האכיפה ומיגור ההימורים הלא-חוקיים; **משרד האוצר עדכן במערכת הדיווח כי הכוח הייעודי אמור היה להיות מתוקצב עם השלמת הקמתו.** בדיווח זה ובדיווחים אחרים (האחרון שבהם מסוף שנת 2020) **לא הובהר אם הצוות הבין-משרדי הוקם.** אתר משימות החלטות ממשלה, [החלטת ממשלה 1902, סעיף 9](#), כניסה: 31 ביולי 2022. העדכון האחרון במערכת הממוחשבת הוא מ-31 בדצמבר 2020.

¹¹¹ עבירות חשיפה נוספות הן: עבירות סמים, שוחד, עבירות מוסר וזנות, סחיטה, נשיאת סכין, עבירות אמצעי לחימה, סחר ואחזקת רכוש גנוב, עבירות על חוק הכניסה לישראל. משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, חוליית הפקת מידע, [השנתון הסטטיסטי 2021](#), עמ' 18.

¹¹² רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל, תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

עוד בעניין מדיניות האכיפה בעבירות הימורים נזכיר את **כוח המשימה המשטרתי "הימורים באינטרנט"**, שפעל במסגרת יחידת להב 433 עד אפריל 2022 ופעולתו נפסקה עקב שינוי בסדרי העדיפויות והסבת הכוח לטיפול בנושא המכרזים (ראו פרק 3).¹¹³ מאז שינוי הייעוד של כוח המשימה, נושא הימורים באינטרנט ממשיך להיות מטופל בלהב 433 בין שאר נושאי ההתעניינות של היחידה.¹¹⁴

קושי נוסף שציינה המשטרה בעניין הפעילות השוטפת בנושא עבירות הימורים קשור להתפתחויות הטכנולוגיות מהשנים האחרונות, המקדמות שילוב אמצעי תשלום אלטרנטיביים המבוססים על פתרונות מעולם ה-fintech (financial technology). אמצעים אלו יכולים לכלול מטבעות וירטואליים (כמו ביטקוין או איתריום) או מטבעות דיגיטליים יעודיים (TOKEN) שאתרי הימורים מנפיקים ומוכרים. מפעילי הימורים משתמשים באמצעים אלו כדי להתגבר על חסימת התשלומים לאתרי הימורים בידי חברות האשראי; כמו כן, אמצעים אלו מחזקים את האנונימיות של המהמרים.¹¹⁵ ההתמודדות המשטרית עם אמצעי התשלום האלטרנטיביים דורשת משאבים יחודיים, ובהם הצטיידות במערכות לניטור וניתוח אמצעי התשלום ופריסה שלהן בשטח; גיוס והכשרה של צוות מקצועי (מנתחי סייבר וחוקרים במחלקי הפשיעה המקוונת); היכרות עם סוגי המטבעות הווירטואליים ועם הטופולוגיה של הסליקה באתרי הימורים ובאפיקי פשיעה אחרים שבהם משתמשים באמצעי תשלום אלו.¹¹⁶

¹¹³ להב 433 היא יחידת משטרה שממונה על המאבק בפשיעה החמורה ברמה הארצית והבין-לאומית ובשחיתות הציבורית.

¹¹⁴ רפ"ק אופיר לישנסקי, ראש חוליית מחקר פשיעה אינטרנט במשטרת ישראל, מדור מחקר פשיעה, מחלקת הדסק ומחקר מודיעין, חטיבת המודיעין, אגף חקירות ומודיעין, המטה הארצי, משטרת ישראל, תשובת המשרד לביטחון הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה על ידי יעל סיני, עוזרת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 10 ביולי 2022. תשובות על שאלות הבהרה: סהר דונל, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 31 ביולי 2022.

¹¹⁵ אמצעי התשלום האלטרנטיביים אינם יחודיים לעבירות הימורים באינטרנט, והם משמשים גם בעבירות אחרות (למשל סחר בסמים, אמצעי לחימה, צריכת תוכני פדופיליה וכו'). שם.

¹¹⁶ שם.