

## דין וחשבון

הועדה לגיבוש מבחנים ואמות מידה לעריכת הימורים אחראיים  
ולקוד אתי להימורים בספורט

### דו"ח סיכום

כסלו, תשס"ד  
נובמבר 2003

#### תוכן עניינים

2	א. מינוי הועדה
2	ב. דיוני הועדה
3	המסגרת הנורמטיבית – רקע היסטורי
4	איסור פלילי לעריכת הימורים, משחקים אסורים והגרלות
6	הימורי קטינים
8	המלצות
9	פרסומת על הימורים ועל הגרלות
10	המלצות
11	המלצות
11	הימורים באמצעות האינטרנט
12	המלצות
12	הימורי אינטרנט-חו"ל
12	המלצות
13	סוגי משחקים וטיפול בהתמכרויות
13	המלצות
14	חתימה על קוד אתי – אירופי ובינלאומי
15	המלצות
15	טיפול בתלונות
15	המלצה
15	טיפול בזוכים בפרסים גדולים
16	הימורים בלתי חוקיים
16	המלצה
17	שיתוף גורמים נוספים
17	חקיקה

**דיון וחשבון הועדה לגיבוש מבחנים לאמות מידה**  
**לעריכת הימורים אחראיים ולקוד אתי להימורים בספורט**

**א. מינוי הועדה**

1. ביום 20 באוקטובר 2002 מינה יושב ראש המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן – המועצה), מר יום טוב סמיה, על פי החלטת מליאת המועצה, ועדה שתדון ותמליץ בעניין הימורים אחראיים מטעם המועצה ובאפשרות לקבל קוד אתי להימורים בספורט, לרבות הצטרפות המועצה לקודים אתיים קיימים, ובין היתר הקוד של הארגון האירופי להסדר ההימורים של הארגון האירופי להסדר ההימורים.

הועדה נתבקשה, בין היתר, לבחון את הסוגיות של הימורי קטינים, פרסומת להימורים, הסכומים המרביים של הפרסים, סוגי ההימורים, ובכללם "הימורי אינטרנט", וההתייחסות להימורים בלתי חוקיים.

2. לחברי הועדה נתמנו אלה:

השופט עזרא קמא, אז סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים – יושב ראש;  
 מר אריק קפלן – חבר המועצה – חבר;  
 גב' שלומית ניר טור – אז נציגת משרד המדע התרבות והספורט – חברה;  
 מר יצחק שני, ממלא מקום מנכ"ל המועצה – חבר ומרכז הועדה;  
 עו"ד אסף פוזנר - היועץ המשפטי של המועצה – חבר.

**ב. דיוני הועדה**

3. עם מינוי הועדה, פורסמה הודעה בעיתונים על מינוי הועדה. הציבור הוזמן להביא את עמדתו לפני הועדה, אם בכתב ואם בעל פה.

הועדה גם פנתה לכל הגופים והמוסדות שעשוי להיות עניין בדבר, ובין היתר, ליו"ר ועדת המשנה לענייני ספורט בכנסת ולחברי כנסת שהם חברי הועדה, לועדת הכספים ולועדת החינוך של הכנסת; למנהלים הכלליים של משרדי החינוך, המדע, התרבות והספורט, האוצר, למשרד לביטחון פנים ולמפכ"ל המשטרה, למנהלי בתי הספר לחינוך באוניברסיטאות, ונעשתה אף פניה ליושבי ראש החוגים לסוציולוגיה לפסיכולוגיה ולפילוסופיה באוניברסיטאות.

הועדה אף פנתה למועצה הלאומית לשלום הילד, ליו"ר מועצת הפסיכולוגים, ליושבי ראש מרכזי הספורט, למנכ"ל רשות השידור ולרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו ולאגוד המפרסמים בישראל.

האישים והגופים השונים נתבקשו להביע את עמדתם בסוגיות שבחינתן הוטלה על הועדה, ואם הם מעוניינים בכך יופיעו ויביאו בפני הועדה את עמדתם.

4. בפני הועדה הופיעו פרופ' אסא כשר, יו"ר החוג לפילוסופיה באוניברסיטה העברית בירושלים ופרופ' יער, יו"ר החוג לסוציולוגיה באוניברסיטת תל אביב, ח"כ זבולון אורלב (כתוארו אז) הפנה לדיוני ועדת החינוך והתרבות של הכנסת וכן לדיוני ועדת החקירה של אלימות בספורט בכנסת ה-15.

המועצה הלאומית לשלום הילד הביעה את עמדתה בכתב בעניין הסוגיות העיקריות הנוגעות לילדים ולבני נוער: הימורי קטינים, הימורים באמצעות האינטרנט ופרסומת להימורים.

סגן ראש האגף לחקירות וללחימה בפשיעה במשטרת ישראל, תנ"צ יוסי פורטוגל, שלח לועדה "נייר עמדה", בכל הנוגע להימורים בלתי-חוקיים ותוצרי הלוואי שלהם ואפשרות להקמת קזינו בישראל.

5. תודתנו נתונה לכל מי שהביא את עמדתו ודעתו לפני הועדה, ובעיקר לפרופסורים כשר ויער, שהתייצבו לפני הועדה ופירטו את עמדותיהם הענייניות והמקיפות.

#### המסגרת הנורמטיבית – רקע היסטורי

6. סעיפים 190 ו-191 לפקודת החוק הפלילי, 1936 קבעו איסור על עריכת "משחקי מזל" בחצריו של אדם אולם, לא נקבע איסור על הימורים ועל ארגון הימורים.

בשנת התשכ"ד – 1964 נתקבל החוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), התשכ"ד-1964. החוק האמור ביטל את ההסדר החוקי הקודם, שלקה בהעדר איסור על הימורים, ובין היתר בעניין תוצאות של תחרויות ספורט.

וכך נאמר בהצעת החוק:

**"אין איסור על הימורים וארגונם. הימורים, ובמיוחד על תוצאות של תחרויות ספורט, נפוצו בזמן האחרון בהיקף רב ובצורה מאורגנת וכבר נתגלו מקרים של הונאה בציבור, הטעמים לאיסור הגרלות כוחם יפה גם לגבי הימורים" (הצעת חוק 588, התשכ"ג, עמוד 323).**

7. על רקע זה בא החוק בשנת 1964 וקבע הסדר החוקי, שאסר במפורש עריכת משחקים אסורים, הגרלות והימורים, שלא ניתן להם מראש היתר מאת שר האוצר או מי שהוסמך לכך על ידו.

באותה עת נקט שר האוצר קוי-פעולה שלפיהם ניתן היתר אך לגופים התורמים תרומה של ממש לפיתוח פעילויות ספורט והשקעות במתקנים ובציוד. באותה עת ניתן היתר ל"ספורטו ישראל" שמטרתו הייתה לפעול לפיתוח תרבות הגוף ולתמיכה בועד האולימפי ובהתאחדות הספורט בישראל (בג"צ 131/65 סביצקי נ שר האוצר, פסקי דין יט (2), 369).

בתי המשפט קבעו כי מטרת האיסור הפלילי על עריכת הימורים היא, להגן על הציבור מפני עורכי הגרלות והימורים. להשגת מטרה זו יש ליתן היתר לעריכת הימורים מקום שהסיכון לציבור מנוטרל באמצעי פיקוח הולמים, ומובטח יישום התכלית של האיסור. לשון אחר, על הרשות המוסמכת להתיר עריכת הימורים לשם מצווה וצדקה ולקידום הספורט והספורטאים (בג"צ 402/66 שטיין נ שר האוצר, פסקי דין כא (1), 137).

8. בעקבות פסקי דין אלה הוגשה הצעת החוק להסדר ההימורים בספורט (הצעת חוק 725, התשכ"ז, עמוד 114). בדברי ההסבר להצעת החוק מצאנו כי תכליתו של החוק המוצע היא:

**"להקים רשות ממלכתית לקיום הימורים על תוצאות משחקי ספורט, שתפקידה יהיה לערוך את ההימורים בצורה הוגנת כלפי מהמרים ולייעד את הרווחים לקידום ענף הספורט".**

המועצה להסדר ההימורים בספורט נוסדה, אפוא, כתאגיד סטטוטורי. על פי חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, מתפקידי המועצה לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות ספורט. הסכומים שיוותרו בידי המועצה מעריכת ההימורים, לאחר ניכוי התשלומים לזוכים והוצאות המועצה, ישמשו "לקידום ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל".

9. החוק האמור הוציא מידי שר האוצר את הסמכות ליתן היתרים לעריכת הימורים הקשורים בתוצאות משחקים ותחרויות בספורט. סמכות זו ניתנה באופן בלעדי למועצה. בידי שר האוצר נותרה הסמכות ליתן היתרים לעריכת סוגי הגרלות או להגרלות מסוימות, שלא בתחום הספורט (בג"צ 18/68 ישראל פוטבולפולס (בולפול) בע"מ נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט פסקי דין כב (1) 683).

#### איסור פלילי לעריכת הימורים, משחקים אסורים והגרלות

10. סעיף 224 לחוק העונשין הגדיר "הימור", כדלקמן:

**"כל הסדר שלפיו ניתן לזכות בכסף, השווה כסף או בטובת הנאה, והזכיה תלויה בניחושו של דבר, לרבות הגרלה הקשורה בתוצאות משחקים ותחרויות ספורט".**

"משחק אסור" הוגדר כמשחק שבו עשוי אדם לזכות בכסף או בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות המשחק, והתוצאות תלויות בגורל יותר מאשר בהבנה או ביכולת.

בחוק העונשין נאסרו הגרלות, משחקים אסורים והימורים, ארגונים ועריכתם, ונקבע עונש של מאסר וקנס, בצד האיסור האמור. אולם האיסור על עריכת משחק, הגרלה או הימור – לא יחול, אם נתקיימו שלושה תנאים אלה: עריכתם מכוונת לחוג אנשים מסוים, אינם חורגים מגדר שעשוע או בידור ואינם נערכים במקום שבו נערכים משחקים אסורים, הגרלות או הימורים.

11. בית המשפט העליון התייחס בשנת 2000 לתכלית ההסדר החוקי האוסר עריכת הימורים, משחקים אסורים והגרלות (רע"פ 9140/99 עמוס רומנו ואח' נ' מדינת ישראל, פסקי דין נד (4), 349). עמדת בית המשפט היא, כי ההסדר נועד בבסיסו "לשלול תופעה חברתית שטמונים בה סיכונים לפרט ולחברה כאחד. משחקי המזל במשמעותם המקובלת קשורים בדרך כלל באפשרות זכיה הכרוכה בקבלת תועלת חומרית של ממש. הציפייה ליתרונות חומריים כאלה או אחרים עלולה להביא או לעודד נטיה להתמכרות. ההתמכרות היא תופעה שהחברה מבקשת לשלול על שום סכנותיה הרבות כאשר נלווית אליה ציפייה לקבלת תועלת חומרית. פן אחד של התמכרות למשחקי מזל הוא פן ההתעשרות בלא מאמץ ויגיע כפיים".

הפן האחר של התמכרות, כפי שנקבע שם, נעוץ בסכנות הרבות להפסדים כספיים מפליגים היוצאים מגדר שליטה, שעלולים למוטט את המתמכר ואת בני משפחתו ולהופכם תלויים במקורות הסעד של החברה. ההתמוטטות הכלכלית של הפרט יוצרת סיכונים לשלום הציבור ולבטחונו. לפיכך, הנורמה החברתית הנוהגת שוללת משחקי מזל שמשולבת בהן טובת הנאה כספיים או חומרית אחרת. החברה רואה בהם רעה חולה המסבה נזק חברתי וכלכלי קשה לפרט ולחברה.

הנה כי כן, ניתן לומר, כי תכלית האיסור של משחקי מזל שבצדם ציפייה לכסף או לשווה-כסף היא בין היתר הקטנת הסיכון שבהתמכרות למשחקים.

מכאן, ברורה ההבחנה בין משחקים מותרים הנערכים בחוג סגור ובמקום פרטי - לשם שעשוע או בידור בלבד, אף אם מתלווה אליהם טובת הנאה כספית שולית, לבין משחקים הפתוחים לציבור, לעתים ללא הגבלה על גילו של המשתתף במשחק. משחקים "פתוחים" אלה חורגים, לרוב, באופן ברור ומוגדר, מגדר משחקים לשם הנאה בלבד.

13. מכאן, נקל להבין את הצורך בהסדרים נוספים הנוגעים לפעולות למניעת הימורי קטינים, הימורים באמצעות מכשירים במקומות בילוי, הימורים באמצעות

"אינטרנט", ופעולות למניעת התמכרות ולגמילת מכורים. בנוסף על כל אלה, יש צורך להגביר את הפיקוח והאכיפה של החוק, כדי למנוע עריכת משחקים אסורים, שהפיתויים לעריכתם הם גדולים וסכנותיהם מרובות לאין ערוך.

### הימורי קטינים

14. קטינים הם אנשים פגיעים ונתונים לפיתויים הנובעים מתחושות והנחות של התעשרות והפקת רווחים קלים מזכיה במשחקי מזל או מניחושים של תוצאות משחקי ספורט. בדרך כלל, קטינים הם חסרי אמצעים משלהם, והשתתפות בהימורים עשויה להגביר בהם את הציפייה לרווחים כספיים. הסכנות והנזקים מהשתתפות בהימורים עקב הציפייה "להתעשרות" קלה עלולים להביא להתמכרות ולאובדן שליטה על ניהול חיים תקינים וסדירים הדרושים לו לקטין במהלך לימודיו.

15. אולם, אין להתעלם מכך כי במדינת ישראל, שבה גיל הבגרות המשפטית הוא שמונה עשרה שנה, ניתן לקבל בגיל שבע עשרה שנה רשיון לנהיגת מכונית פרטית ולנהוג בה בדרכים, חרף הסכנות הרבות הטמונות בנהיגת רכב – לנוהג הקטין ולעוברי דרך אחרים. קטינים על סף בגרותם מבצעים ואף נדרשים לבצע פעולות של אימונים קדם צבאיים, כבגירים.

16. משום כך לא יהיה זה הגיוני ומעשי לאסור על קטינים בכל גיל - איסור כולל וגורף - להשתתף בהימורים ובניחוש תוצאות משחקי ספורט, בכל סכום שהוא.

עלינו לזכור כי קטינים ובני נוער חווים בבית הספר ובמגרשי ספורט את החוויה הספורטיבית. הם מזדהים עם קבוצות ספורט ועם שחקנים וחוויה זו מלווה אותם גם בעתיד. החוויה הספורטיבית, היא אף חוויה רצויה מבחינה חברתית, ויש לפעול לשיתוף הקטינים בחוויה זו, אשר תוצאותיה ילוו אותם בהמשך חייהם.

ההשתתפות בהימורי הספורט הופכת להיות חלק בלתי נפרד מן ההזדהות עם קבוצות הספורט, בנוסף על הציפייה "להתעשרות" קלה, ובני הנוער אינם משוחררים מכך. לעתים, ההזדהות עם הקבוצה היא חוויה משפחתית, ופעמים רבות, הקטינים שבקרב המשפחה הופכים חלק מהליך הניחוש וההימור.

16. איסור כולל או חלקי של הימורי קטינים, אם בכלל ואם בהימורי ספורט, מחייב אכיפה מסיבית ורחבת היקף, וספק אם יעמדו האמצעים וכוח האדם הדרושים לביצוע אכיפה יעילה. קיימת גם בעיה של זיהוי הקטינים המהמרים, בתחנות ההימורים, וקיים קושי גדול של זיהוי המהמר האמיתי, לעומת מי שמוסר את טופס ההימור לתחנה. בכל מקרה ניתן למסור טופס הימור באמצעות שליח, אפילו שליח לדבר עבירה.

ועוד זאת, קביעת איסור כולל יביא קטינים, שהם מהמרים בכוח, להשתתפות בהימורים בלתי חוקיים שסכנתם רבה הרבה יותר; ולו משום סכנה שמארגן ההימור הלא חוקי ילווה כסף לקטין בריבית גבוהה, ולאחר מכן יבקש לגבות את החוב באמצעים פסולים.

18. המועצה הלאומית לשלום הילד הביעה עמדה ברורה בתגובה לפנייתנו אליה בסוגיה זו, כי אין לתמוך בהסדר שיאסור באופן גורף על הימורים של קטינים שטרם מלאו להם שמונה עשרה שנים. עם זאת, המועצה אינה סבורה שיש להותיר את המצב הקיים כמות שהוא, לפיו אין איסור על הימורי קטינים, מכל סוג שהוא, בכל גיל ובכל סכום שיחפוץ המשתתף בהימורים.

19. עמדת משטרת ישראל נוטה לצד החומרה בעניין הימורי קטינים, ולדעת האגף לחקירות וללוחמה בפשיעה, הקוד האתי צריך להיות שונה, בכל הנוגע להימורי קטינים.

20. בעניין איסור הימורי קטינים, ואף איסור מכירת כרטיסי הגרלה לקטינים, הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק. אחת ההצעות (פ) (3344) היא הצעת שישה חברי כנסת עברה בקריאה ראשונה בכנסת החמש עשרה [אשר לגביה חלה רציפות החקיקה בכנסת השש עשרה].

עיקרי הצעת החוק האמורה הם אלה:

א. איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטין שטרם מלאו לו שמונה עשרה שנים, ואיננו נחזה להוראות כמי שמלאו לו שמונה עשרה שנים.

ב. מוכר רשאי לדרוש מקונה שיציג לו תעודה מזהה.

ג. הודעה על איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים לקטין תוצג באופן בולט במקום המכירה.

ד. ייאסר פרסום מידע על זהותו של זוכה בהגרלה או הימור, ללא הסכמתו.

21. ראוי לציין כי סעיף 3 לקוד ההתנהגות האירופי של אירגוני ההימורים החוקיים בעניין שירותי ההימורים של לוטו וטוטו, מחייב את המדינות-החברות לנקוט אמצעים כדי להבטיח איסור על השתתפות קטינים (לפי חוקי המדינות) בהימורים. סעיף 3 האמור קובע כדלקמן:

**"art. 3 – Prevention of under-age gambling**

**Members shall take measures to ensure that no players are under the applicable legal age limit for the appropriate form of gambling in the jurisdiction where they may make gambling services available via information society services".**

סעיף דומה נמצא בקוד של ארגון הלוטו העולמי (WLA – World Lottery Association) המחייב את החברים לנקוט אמצעים למניעת השתתפות קטינים בהימורים באמצעות מכשירים אלקטרוניים.

### המלצות

22. אנו סבורים, כי אין מקום לאסור איסור כולל וגורף - הימורי קטינים, בכל הנוגע להימורי ספורט. האיסור צריך לחול על מי שלא מלאו לו שש עשרה שנים, בעוד שקטינים שמלאו להם שש עשרה שנים יהיו רשאים להשתתף בעצמם בהימורי ספורט ובהגרלות חוקיים, ולמלא בעצמם ועם שמם טופס השתתפות.

23. לצורך כך יהיו רשאים מנהלי תחנות ההימורים ועובדיהן לדרוש זיהוי המשתתף על פי תעודה מזהה שניתן לבדוק לפיה את גילו, אם המשתתף נראה לפי מבנה גופו כבן פחות משש עשרה שנה. נראה לנו כי קיים צורך, בלא כל קשר להימורי קטינים, להגביל את היקף ההימור בכל טופס. בהתאם לכך, ניתן להימנע מקבלת טופסי השתתפות בהימור או בהגרלה ממי שלא מלאו לו שש עשרה שנים. כאשר מוצא כרטיס משתתף של המועצה שלפיו יכול המשתתף לקבל זכיות, במישרין, לחשבון הבנק שמסר רשאית המועצה לדרוש ממבקש כרטיס כאמור, פרטים הנוגעים לתאריך לידתו ואימות תאריך הלידה על פי תעודה מזהה. לא מסר המבקש פרטים אלה לא יונפק לו כרטיס משתתף.

בעלי תחנות יחויבו לפקח על כך שקטינים לא יהמרו בסכומים בלתי סבירים לגילם (השוו: סעיף 6 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962).

24. מפקחים מטעם המועצה יהיו רשאים לערוך ביקורת בתחנות כדי לבדוק קיומן של ההוראות בכל הנוגע להימורי קטינים, וינקטו צעדים נגד מפעילי תחנות, שאינם מקפידים על האיסור ועל הבדיקה, עד כדי סגירת התחנה במקרים קיצוניים.

25. אנו ממליצים כי האיסור על השתתפות קטינים בהימורים ובהגרלות ייקבע בכל תוכנית שתקבע המועצה בתקנות באישור השרים הממונים על ביצוע החוק: שר האוצר ושר החינוך התרבות והספורט.



### פרסומת על הימורים ועל הגרלות

26. לפרסומת הנוגעת להימורים ולהגרלות הנעשים על פי דין (הימורים חוקיים) מטרה לגיטימית, שעיקרה מסירת מידע מפורט על ההימורים, וכן על פעילות המועצה. למועצה קיימים אינטרסים מובהקים להביא לידיעת הציבור בכלל, ולידיעת המשתתפים בהגרלות, על השימוש בכספי התקבולים מעריכת הימורים – לקידום הספורט בישראל ולמטרות הציבוריות שנקבעו בחוק. תנאי לכך הוא שהמידע שבפרסומת יימסר באופן מדויק ואמיתי, תוך שמירה על ערכים חברתיים, ואיסור פרסומת שיש בה כדי להביא להתמכרות ועקב כך לסכנות הטמונות בהתמכרות.

זאת ועוד. לפרסומת מצד המועצה דווקא, יש השפעה חיובית נוספת, היינו הגדלת מספר המהמרים בהימורים שמארגנת המועצה, שהם הימורים מוסדרים, על חשבון הפונים להימורים הבלתי חוקיים.

בדקנו את האפשרות שהמועצה תפרט בפרסומיה את סיכויי ההסתברות הסטטיסטית לזכיות, ואולם הגענו למסקנה שבהימורי ספורט מן הסוג שמארגנת המועצה, אין אפשרות כיום לקבוע באופן ברור ומדויק את סיכויי ההסתברות. לכשתיווצר אפשרות זאת, על המועצה לשקול פרסום מעין זה.

27. לא ניתן להתעלם מכך שפרסומת המכוונת לציבור בעניין הגרלות ופרסים, מבלי להבחין בין מהמרים פוטנציאליים ובלי התאמה לידע, הבנה וגיל של קהל היעד – טומנת בחובה סכנה של התמכרות להימורים. פרסומת מסיבית ואגרסיבית תורמת באופן ברור להגברת ההימורים וההשתתפות בהגרלות בקרב בגירים, אף אלה שהשקלים אינם זמינים בכיסם, לא כל שכן בקרב קטינים, עד כדי התמכרות.

28. בשנת 1991 הותקנו לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981, תקנות הגנת הצרכן (פרסומת המכוונת לקטינים), התשנ"א – 1991. התקנות האמורות אסרו, בין היתר, פרסומת המכוונת לעודד קטינים להשתתף בהימורים, במשחקי מזל או בהגרלות (למעט הגרלות חד-פעמיות שאינן למטרות מסחריות). עוד אסרו התקנות האלה פרסומת במוסד חינוך, לרבות משלוח מתנות לקטינים, או עריכת הגרלות לצורך קידום מצרך או שירות, ללא היתר מהמנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות.

הנה כי כן, איסור הפרסומת שנקבע בתקנות הגנת הצרכן, בא למנוע ניצול לרעה של דמיונם של קטינים ושל נוחותם להתרשם, ניצול תמימותם וחוסר ניסיונם (תקנה 3 (1) לתקנות). ניצול זה מתעורר שבעתיים כשמדובר בפרסומת הנוגעת להגרלות, להימורים ולמשחקי מזל, ולסיכוי לזכות בפרסים כספיים או אחרים ולהתעשר בקלות, לפי דמיונם הפורה של קטינים.

הגם שקיים איסור פרסומת בתקנות הגנת הצרכן, על המועצה לנקוט פעולות נוספות בכל הנוגע לפרסומת ולעידוד ההשתתפות בהגרלות.

### המלצות

29. א. המועצה תימנע מכל פרסומת המיועדת במיוחד לקטינים, ובכלי תקשורת או בערוצים המיועדים לקטינים.
- ב. המועצה תעשה להגבלת שעות הפרסומת בטלוויזיה לזמן שידור סביר, שאינו מקובל כשעות צפייה או האזנה של קטינים דווקא. המלצה זו אינה מתייחסת לשידורים של משחקי ספורט ולתוכניות ספורט ואקטואליה שבהם המועצה רשאית לפרסם, למעט תוכניות המשודרות במיוחד לקטינים.
- ג. המידע בפרסומת יכול, מעת לעת, את פעולות המועצה לשימוש בכספי ההימורים לקידום החינוך והספורט בישראל.
- ד. בפרסומים הנעשים בכתב, בעיתונים ובטופסי ההימורים יצויין האיסור על השתתפות קטינים שלא מלאו להם שש עשרה שנים בהימורים. המועצה תגרום לכך שייתלו בכל התחנות שלטים שיפרטו את גיל המינימום למשתתף בהימורי ספורט.
- ה. לא יפורסם שמו של זוכה בפרס, ולא יימסרו פרטים מזהים אחרים, ללא הסכמתו בכתב של הזוכה בפרס.
30. פרסים גבוהים, לעתים במיליונים רבים של שקלים, כמצב היום, עלולים להביא להגברת ההימורים, ובסופם להתמכרות בלתי נשלטת, ככל שסכום הפרסים עולה. אמת נכון שסכומי פרס "אטרקטיביים" עשויים ליטול את הפיתוי להשתתף בהימורים בלתי חוקיים. אולם, אין לדעתנו כל הצדקה לסכומי פרס בלתי סבירים של עשרות מיליוני שקלים, שמביאים למצב המכונה בפי כל "לוטו מניה" או "טוטו מניה", והשיקולים השונים צריכים איזון ביניהם.
31. במסגרת התכנית להבראת כלכלת ישראל, תוקן חוק ההסדרים במשק המדינה (ספר החוקים התשס"ג, עמוד 386, בעמוד 415), באופן שהשתכרות או רווח שלתושב ישראל שהופקו בישראל או מחוץ לישראל, או רווחיו של תושב חוץ שמקורם בהימורים או בהגרלות – יובאו בחשבון הכנסותיו לצורך תשלום מס הכנסה. לעניין זה נקבע שיעור מס של 25% מעל סכום שנקבע. יש בכך כדי להקחות עוקץ של פרסים גבוהים מאוד.

אולם, בכל מקרה, נראה לנו שיש צורך בהגבלות סכומי הפרסים, ובעיקר "הפרס הראשון".

### המלצות

32. א. המועצה תשקול מעת לעת הגבלת הפרסים לסכום מירבי, ואם לא יזכה משתתף בהגרלה בפרס, כי אז יחולק הפרס בין המשתתפים באופן שייקבע בתכנית ההימור, ולא תורשה הגדלת סכום הפרס מעבר לסכום שנקבע.

ב. תישקל אפשרות לפרוס את התשלום של סכום הפרס של יותר משמונה מיליון שקל לתקופות שייקבעו, והסכום יעודכן מידי פעם. יש גם לשקול את מתכונת ההגרלה האמריקאית, לפיה פריסת תשלומי הזכייה תזכה בפטור מסויים ממס.

ג. פריסת התשלום של הפרס לזוכה לשיעורים שונים, תחייב חקיקה מתאימה.

### הימורים באמצעות האינטרנט

33. הימורים באמצעות האינטרנט אינם אסורים, היום על פי דין. הימורים אלה יהוו פתח לעקיפת איסור על הימורי קטינים. "הימורי – אינטרנט" אף מגדילים באופן מואץ ובלתי מבוקר את ההימורים, שעליהם אין קיימת שליטה. ועוד זאת, הימורים באמצעות האינטרנט כאשר אין קיים הסדר חוקי לגביהם, עלולים להביא לסוג זה של הימורים גורמים בלתי אחראיים, ואף גורמים "פליליים".

34. המועצה הלאומית לשלום הילד, הביעה עמדה, לפיה יש למנוע, ככל שניתן, הימורים באמצעות האינטרנט. הטעם לכך הוא, כי אין אפשרות לקיים ביקורת של ממש על זהות המשתתף, גילו וזהות המחזיק האמיתי בכרטיס הבנקאי (כרטיס אשראי) או חשבון הבנק שבהם משתמש המשתתף בהימורי אינטרנט. ועוד זאת. ההשלכות הכלכליות על קטינים ועל משפחותיהם, הן רבות ועצומות, אם יותרו הימורים אלה ללא סייגים והגבלות. קיימת השפעה חינוכית שלילית עקב השימוש באינטרנט, שבני הנוער נגישים אליו. כאשר אמצעי זה ישמש לביצוע הימורים בלתי אחראיים שתוצאותיהם עלולות להיות הרס כלכלי, ובמקרה של קטין – לבני משפחתו.

עמדה זו מקובלת עלינו.

**המלצות**

35. א. המועצה תפעל למניעת הימורי אינטרנט מחוץ לארץ באמצעות אינטרנט, בתחנות שבהם מופעלים הימורי אינטרנט. במסגרת זו ייאסר על מפעיל התחנה לקבל הימורים של קטינים באמצעות האינטרנט. המועצה תקיים פיקוח ומעקב על תחנות שמנהלות הימורי אינטרנט.
- ב. הימורי אינטרנט בתחנות על ידי בגירים, ייעשו אך ורק באמצעות כרטיס משותף של המועצה ובאמצעות "קוד סודי" שיאפשר זיהויו של המשתתף.
- ג. מפעיל תחנה שלא יקיים את התנאים האמורים, תנקוט המועצה נגדו הליכים, על פי סמכויותיה.
- ד. הימורי אינטרנט-חו"ל ייעשו לפי הכללים שיפורטו להלן.

**הימורי אינטרנט-חו"ל**

36. הימורי אינטרנט על פי הקוד הבינלאומי WLA ניתנים לתושבי המדינה החתומה על הקוד בלבד ובתנאים שפורטו בנספח לכללים.

בכללים האמורים נקבע, כי הימורים באמצעות האינטרנט יותרו לאחר קבלת היתר מהרשות המוסמכת באותה מדינה, ובתנאים אלה למשתתף יש חשבון בנק מקומי, תעודת זהות או תעודה מזהה אחרת של אותה מדינה, מען באותה מדינה ואישורים נוספים.

הנה כי כן, הימורים של מי שאינו תושב מדינת חוץ החתומה על הקוד הבינלאומי – אינם חוקיים באותה מדינה. נראה לנו שיש לקבוע הסדרים דומים גם בישראל.

**המלצות**

37. עד לקביעת הסדר דומה לזה שבקוד הבינלאומי - WLA – או עד להצטרפות ישראל לקוד הבינלאומי או לקוד האירופי, על המועצה לנקוט הליכים מתאימים, באופן שלא יתקבלו הימורים מחוץ לארץ, לרבות הימורי אינטרנט.

38. עד לקביעת הסדר חוקי בעניין הימורי אינטרנט, תקבע המועצה הסדרים שלפיהם יידרש זיהוי של תושבי ישראל באמצעות מספר תעודת זהות, מען מקומי, כרטיס אשראי בנקאי מקומי וחשבון בנק מקומי על שם המשתתף בהימורים, והכל כאשר ההימור נעשה במסגרת תחנה מקומית שקיבלה היתר לכך.

### סוגי משחקים וטיפול בהתמכרויות

39. קיימים סוגים של הגרלות ומשחקים העלולים לגרום למשתתף בהם סיפוק מיידני, בבחינת פעילות-גומלין, כאשר הסיפוק מתבטא באשליה של רווח מיידני. התוצאה לגבי רדופי הימורים היא התמכרות לאו בת כיבוש. לפיכך, יש להימנע ממשחקים ממכרים.

אולם, תופעת המכורים להגרלות ומשחקי-מזל קיימת ולא ניתן להתעלם ממנה. משום כך, מוטלת חובה מוסרית, שיש ליתן לה ביטוי של חיוב, לנקוט אמצעים למניעת הימורים "כפייתיים", כמפורט בקוד הבינלאומי ולסייע למהמרים כפייתיים להיגמל מהתמכרותם זו, באמצעים שונים.

40. אכן, לא ניתן לזהות את המהמר הכפייתי, שאינו מוכר למפעיל התחנה. אולם ניתן לזהות "מהמר בסיכון" כאמור לפי סכומי ההשתתפות שלו בהימורים. עם זאת, מהמרים כאלה עשויים לנקוט שיטה של "הימורים במשורה" בסכומים סולידיים, תוך הימור במספר רב של תחנות, ובכך יספקו את יצר ההימורים ואת התמכרותם למשחקים.

41. סעיף 4 לקוד הבינלאומי קובע לעניין מניעת הימורים כפייתיים, כי הצדדים לקוד ינקטו כל האמצעים הסבירים כדי למנוע ממהמרים כפייתיים ומאחרים שיש להם קשיים לשלוט בהימוריהם. הנספח לעניין סעיף 4 לקוד מביא, דרך משל, אמצעים סבירים למניעת הימורים של מהמרים כפייתיים והגבלות על היקף ההימור למשתתף. הקוד האירופי דורש מן החברים לעשות כל מאמץ להבטחת אמצעי התשלום של המהמרים ויש בכך אמצעי נוסף להגבלת ההימורים של מהמר כפייתי.

### המלצות

42. א. אישור משחקים נוספים, שהם הימורים אינטראקטיביים, מרוצי סוסים או הימורים אחרים כיוצא באלה, ייעשו לאחר בחינת הסיכון להתמכרויות למשחקים אלה, והקטנת הסיכון להתמכרויות למינימום האפשרי.

ב. בחינה זו תיעשה בידי מומחים, לרבות מתחום האקדמיה, לפי הזמנת המועצה.

ג. יאומצו אך ורק משחקים שאין בהם, לכאורה, סיכון של ממש להתמכרות.

ד. המועצה תפעיל תכנית לסיוע למתמכרים להימורים, שיאותרו, בין היתר, באמצעות התחנות ברחבי הארץ. המועצה אף תיזום מחקר בנושא הגמילה מהתמכרות להימורים. המסקנות וההמלצות בעקבות המחקר יועברו לכל הגורמים המטפלים בנושא הגמילה מהימורים.

ה. המועצה תגביל את סכום ההימורים על ידי משתתף בטופס אחד.

ו. התחנות לא יאפשרו למשתתף לקבל אשראי לצורך הימורים, שלא במסגרת כרטיס אשראי בנקאי.

#### חתימה על קוד אתי – אירופי ובינלאומי

43. קוד אתי דרוש לו לארגון מסוים כדי לקבוע את כללי ההתנהגות שלו, בתוכו, וכללי ההתנהגות כלפי הציבור. הצלחתו של קוד אתי נבחנת בהטמעתו בקרב חברי הארגון, ובקרב הציבור בכלל, והציבור הנזקק לשירותי הארגון, הכל בשקיפות הניתנת לבחינה ולביקורת חיצונית.

מקובלת עלינו עמדתו של פרופ' אסא כשר, לפיה קוד אתי מחזק את הארגון ומגביר את מידת האמון של הציבור בו. ללא אמון של הציבור בתוצר הלוואי של המועצה, שהוא התרומה החברתית של גיוס כספים מן הציבור באמצעות ההימורים ושימוש בהם למטרות חברתיות – לא ניתן לצפות להשתתפות הציבור בהימורים חוקיים. אמת נכון הדבר שזו תכונה אנושית של בני אדם להמר, לתת מעט ולקבל הרבה. יש, איפוא, לנצל תכונה זו ולהפנותה לאפיקים חיוביים וטובים לחברה.

עם זאת, יש לקבוע כללי התנהגות לארגון ולחבריו, ובעת ובעונה אחת לקבוע כללי התנהגות של הציבור, כדי למנוע תופעות פסולות של התמכרות. אחד העקרונות החשובים להשגת מטרה זו היא הגבלת סכומי הפרסים הגדולים. פרסים גדולים יוצרים מהמרים גדולים וכבדים, שימכרו להימורים. פרסים גדולים אף יוצרים "מהמרים מקצועיים" העלולים להוציא את חסכוניהם ואף ליטול פת-לחם של ילדיהם, כדי לספק את הריגוש ואת הציפייה לאשליית הפרס הגדול, שיעשה אותם בן-רגע למיליונרים.

קוד אתי עשוי, איפוא, לתרום להבנת הציבור ולהזדהותו עם מטרת התרומה לחברה, שהיא המטרה שנקבעה בחוק כאחת המטרות העיקריות להימורים שעל פי החוק.

44. נראה לנו הצורך בקוד אתי מיוחד שיקבע את כללי ההתנהגות של מפעילי ההימורים ושל הציבור. אולם, בשלב הזה, יש להסתפק בהצטרפות לקוד הקיים בעולם, בדרך של חתימה על הקוד האירופי (EL) ועל הקוד הבינלאומי (WLA).

**המלצות**

45. א. המועצה תעשה את כל הדרוש כדי להצטרף לקוד האירופי (EL) ולקוד הבינלאומי (WLA).
- ב. המועצה תפרסם בקרב מפעילי התחנות, ותעשה להטמעת הקוד בקרב עובדיה ושליחיה, בכל הדרכים האפשריות.
- ג. נציב תלונות מטעם המועצה (כפי שנפרט להלן) יפעל בכל האמצעים הסבירים להטמעת הקוד האתי, וידון בתלונות על בסיסו של הקוד.

**טיפול בתלונות**

46. המועצה היא גוף ציבורי שהוקם על פי דין, והיא גוף מבוקר (משמעותו בסעיף 9 (ב) לחוק מבקר המדינה, (נוסח משולב), התשי"ח – 1958).
- אף אם המועצה נתונה לביקורת כאמור, ופעולותיה מחייבות שקיפות, הרי העבודות הכרוכות בתכנית הימורים מבוצעות באמצעות גופים אחרים ומפעילים של תחנות, על פי הסכמים עמם.
- מטבע הדברים, שיכול שיוגשו תלונות מן הציבור כלפי המפעילים והמועצה ואף תלונות של מפעילים כלפי המועצה. ראוי כי תלונות אלה ייבדקו על ידי אדם שיתמנה לצורך זה בלבד, במקביל לביקורת-פנים שיש במועצה, שיהיו לו, כמקובל, סמכויות של נציב-תלונות (אומבודסמן).

**המלצה**

47. המועצה תמנה נציב תלונות (אומבודסמן) לצורך טיפול בתלונות על פעולות המועצה ועל המפעילים מטעמה. תפקידו של נציב התלונות יהיה נפרד מתפקיד ביקורת פנים במועצה.
- המועצה תקבע את תפקידיו ואת סמכויותיו של הנציב. דין וחשבון שיגיש הנציב עניין הטיפול בתלונות יוגש למועצה.

**טיפול בזוכים בפרסים גדולים**

48. לעתים, פרסים גדולים, במיוחד פרסים של מיליוני שקלים, עלולים להביא את הזוכה, שהתעשר לפתע, למצב של חוסר הבנה ותושיה בכל הנוגע לטיפול בכספים הבאים בסכום גדול אחד. מצב זה מתעורר בעיקר, כאשר סכומי הזכיה הגדולים ניתנים כסכום אחד, ואינם מחולקים למנות קטנות, כמקובל במדינות מערביות,

כמו בארצות הברית.

לפיכך, אנו ממליצים, כי המועצה תסייע לזוכה יחידי שירצה בכך לקבל ייעוץ כלכלי – פיננסי ראשוני בעניין השקעת כספי הפרס. אין צריך לומר כי אין לכופ את הזוכה לקבל ייעוץ זה, אולם יהא זה נכון וראוי, כי המועצה תודיע לזוכה על האפשרות לקבל סיוע וייעוץ כאמור.

### הימורים בלתי חוקיים

49. מקובלת עלינו עמדת משטרת ישראל, לפיה העיסוק בתחום ההימורים הבלתי חוקיים ותוצרי הלוואי שלהם – משפיעים ומעצימים את הפשיעה בישראל. יש להילחם בתופעה זו, ההולכת ומתרחבת, אם בהיחבא בתוך שטח מדינת ישראל, ואם בתחומי המים הטריטוריאליים של המדינה או מחוצה להם. בתי קזינו מאולתרים למיניהם, ובתי הימורים שונים פועלים לעתים בקביעות, בדרך כלל על ידי מפעילים או נותני חסות הקשורים לפשיעה. אין צריך לומר מה הסכנה החמורה הטמונה בניהול בתי הימורים וקזינו כאלה ואחרים.

להימורים הבלתי חוקיים צורות שונות, ובמצב הקיים, כאשר האכיפה מתבססת על מבצעים, פה אחד ושם אחד, לא ניתן להתגבר על התופעה, ולא ניתן לצמצמה. המציאות מלמדת, כי מהמרים בכוח מוצאים את דרכים לבתי הימורים כאלה, ויהי מה.

50. במצב הקיים, יש להקצות משאבים, אמצעים וכוח אדם להגברת האכיפה למלחמה בהימורים הבלתי חוקיים.

### המלצה

51. א. המועצה תפעל להקמת מסגרת אכיפה במשטרת ישראל, שתיוחד למלחמה בהימורים הבלתי חוקיים. לגוף זה יש להעמיד תקציבים וכוח אדם, כאשר חלק מן המימון יבוא מיתרת הכספים שיוותרו בידי המועצה, באישור השרים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, כמו גם מתקציב המדינה ומגופים אחרים המארגנים הגרלות.

ב. המועצה תשקול אפשרות לעריכת "מסע פרסום" נגד ההימורים הבלתי-חוקיים, והסכנות הטמונות בהם.



**שיתוף גורמים נוספים**

52. חלק ניכר מן ההמלצות שבדו"ח זה, אינו נוגע אך להגרלות ולהימורים בתחום הספורט בישראל. המלצות רבות ראוי להן שיחול על הגרלות והימורים המבוצעים בידי מפעל הפיס.

נראה לנו כי על המועצה להביא לשיתוף מפעל הפיס בעניין החתימה על הקוד האתי או על קוד אתי מקביל. בנוסף על כך לעשות ליישום המלצות הנוגעות למפעל הפיס על ידיו ועל ידי סוכניו.

**חקיקה**

53. חלק מהמלצות אלה – לכשיתקבלו – יחייבו שינויים בחקיקה. כך, למשל, תשלום פרסים גדולים לשיעורין וכך בעניין הקצאת משאבים לאכיפה בעניין ההימורים הבלתי חוקיים – וכן ענייני מס - עשויים לחייב תיקונים בחקיקה ראשית.

לפיכך, מומלץ לבחון את יישום ההמלצות מבחינת החקיקה שתידרש על ידי היועצים המשפטיים של המועצה, ולעשות את כל הדרוש ליישומן, לרבות התיאומים עם השרים הנוגעים בדבר.

---

יצחק שני

---

עזרא קמא, שופט (בדימוס)

---

אסף פוזנר, עו"ד

---

אריק קפלן

---

שלומית ניר טור

**\*\*נגיש\*\***