הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
ISRAEL MONEY LAUNDERING AND TERROR FINANCING PROHIBITION AUTHORITY
سلطة منع تبيض الاموال وتمويل الارهاب

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

דוח שנתי
2017

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
ISRAEL MONEY LAUNDERING AND TERROR FINANCING PROHIBITION AUTHORITY
سلطة منع تبيض الاموال وتمويل الارهاب

משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

דוח שנתי
2017

אלול תשע"ח | אוגוסט 2018

דוח זה נועד להקנות לקורא תיאור כללי אודות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, הוראות החוק ופעילות הרשות.

אין לראות במידע המפורט בדוח משום נקיטת עמדה או מתן ייעוץ משפטי.

דבר שרת המשפטים

משרד המשפטים בראשותי רואה חשיבות רבה במאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובטרור. לשם הבטחת מאבק אפקטיבי בתופעות חמורות אלה, המשרד מקדם כלים למאבק בפשיעה הכלכלית, בהלבנת הון ובמימון הטרור, לצד קיומם של שיתופי פעולה נרחבים בין גופי האכיפה והבטחון במדינה ובין המדינות השותפות למאבק, הגברת המודעות לנושא בקרב הסקטור הפיננסי והעמקת שיתוף הפעולה במאבק זה מצד הסקטור הפרטי.

בשנים האחרונות הוטמעו במשטר בישראל אמצעים רבים דוגמת חוק איסור הלבנת הון וחוק המאבק בטרור, אשר רתמו את המערכות הפיננסיות לסיוע במאבק בפשיעה כלכלית, בהלבנת הון ובמימון טרור. זאת, לצד מאמצים אדירים שנעשים בשנים האחרונות בתחום האכיפה הכלכלית המשולבת, בין היתר, באמצעות שיתופי פעולה בין הרשויות השונות - המשטרה, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המסים, הפרקליטות, וגופי הבטחון.

כגורם האמון על קידום והטמעה של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל, אני רואה חשיבות רבה בהמשך ביסוס וחיזוק יכולותיהם של מובילי המאבק בתופעות חמורות אלה, בכדי להמשיך ולהעמיק את הפגיעה האפקטיבית במקורות המימון ובתשתית הפיננסית של ארגוני הפשיעה והטרור בישראל.

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מובילה את תחום המודיעין הפיננסי בישראל ומהווה את אחד מגופי המקצוע המובילים בעולם בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. בתוך כך, מסייעת הרשות לשמירה על היציבות והמוניטין הבינלאומי של המערכת הכלכלית והפיננסית במדינה. במציאות שבה הלבנת הון ומימון טרור הולכות ונעשות מתוחכמות יותר ויותר, לרשות ולמקבילותיה בעולם תרומה מכרעת באיתור מגמות ודפוסי הלבנת הון ומימון טרור. לצורך מאבק אפקטיבי בגורמים המאיימים על בטחונה, תורמת הרשות תרומה משמעותית לעבודתם של רשויות האכיפה וגופי הביטחון בחקירות כלכליות מורכבות באמצעות העברת מידע מודיעיני פיננסי חיוני וייחודי.

בשנה החולפת ציינה הרשות 15 שנים להיווסדה. באירוע חגיגי שקיים המשרד לציון המאורע השתקף עד כמה הפכה הרשות לגורם מקצועי, משפיע ומהותי בישראל ובעולם והיקף תרומתה הרב למאבק בהלבנת הון ומימון הטרור. גופי האכיפה חוזרים ומעידים כי מודיעין פיננסי שזוהה בהצלחה ע"י צוות הרשות, תרם בצורה משמעותית לחקירות של ארגוני פשיעה ושל ארגוני טרור, ואף חולל מספר לא מבוטל של חקירות. עוד משתקף כי בשנה האחרונה העמיקה הרשות את שיתופי הפעולה עם גורמי האכיפה והמודיעין בישראל ומחוצה לה, יזמה ולקחה חלק בהצלחה במספר רב של פרשיות מרכזיות, במגוון רחב של תחומים, וביניהם מאבק בארגוני פשיעה, במלביני הון מקצועיים, מימון טרור, עבירות מס, שחיתות שלטונית, הימורים ועוד.

כמו כן, בשנה החולפת ריכזה והובילה הרשות - בהצלחה ראויה לשבח - את ההכנות של מדינת ישראל לביקורת בינלאומית מקיפה של ארגון ה-FATF על ישראל, עבודה אשר הצריכה שיתוף פעולה עם עשרות רשויות רלוונטיות בתחום. עמידה בהצלחה בביקורת זו תסלול הדרך לצירופה של מדינת ישראל כחברה מלאה בארגון (כיום במעמד משקיפה), שהינו יעד אסטרטגי לאומי, אשר יעמיד את מדינת ישראל בשורה אחת עם המדינות המובילות את המאבק העולמי בהלבנת ההון ומימון טרור, יאפשר לה לקחת חלק פעיל בעיצוב המדיניות העולמית בתחומים אלה, יסייע לכלכלה ולסקטור הפיננסי והעסקי, ימצב את ישראל כמקום בטוח ואטרקטיבי להשקעות ואף ישפר את שיתוף הפעולה בין ישראל לבין מדינות אחרות במישור הכלכלי והאכיפתי.

ברצוני לברך את הרשות על פעילותה ועל הישגיה בשנה החולפת: את ראש הרשות, ד"ר שלומית ווגמן-רטנר ואת כל עובדי הרשות על תרומתם המכרעת במאבק באיסור הלבנת הון ומימון טרור. פירות עבודתכם ניכרים, ותודתי שלוחה לכם.

איילת שקד
שרת המשפטים

דבר המנהלת הכללית

כרשות הלאומית למודיעין פיננסי, מוטלת על הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור משימה מורכבת וחשובה במיוחד – לסייע לגופי אכיפת החוק במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור. בשנים האחרונות התמצבה הרשות כגורם מרכזי בקהילת גופי האכיפה והמודיעין, והיא תורמת תרומה מכרעת למערך האכיפה, בזכות שיפור מתמיד בפעילותה לאיתור וזיהוי עבירות כלכליות מורכבות ועבירות הלבנת הון ומימון טרור.

בשנה החולפת עברה הרשות תהליכי התחדשות ופיתוח משמעותיים, במהלכם הושם דגש על שינוי מתודולוגיה, עיצובה של הרשות כגוף מודיעיני ומיקוד משאבים על בסיס הערכת אפקטיביות. במסגרת התהליך לבחינה ושיפור האפקטיביות בפעילותה, גיבשה הרשות אסטרטגיה שכללה שינוי בתפיסת ההפעלה של אגף המחקר וההערכה ברשות, מיסוד הליכי משוב מול גופי האכיפה והבטחון, פיתוח מדדי אפקטיביות, והגברת הגישה הפרואקטיבית מול הסקטור הפיננסי לשם שיפור מערך הדיווחים המתקבלים ברשות. פעולות אלה נעשו בשיתוף פעולה ובשיח מתמיד עם הגופים הרלוונטיים. תהליך זה מתכתב עם תהליכים נוספים שמקדם משרד המשפטים לבדיקה ומדידה של אפקטיביות פעילותו.

הגידול המרשים במדדי האפקטיביות של פעילות הרשות משקף תרומה אדירה לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בישראל במאבק בפשיעה הכללית, בפשיעה המאורגנת ובהלבנת הון ומימון טרור. מאבק זה מהווה יעד מרכזי בפעילות משרד המשפטים, כחלק מהגישה הפרואקטיבית לשמירה על האינטרס הציבורי וחיזוק שלטון החוק, ומתוך הבנה עמוקה שהדבר חיוני לחוסנה של המדינה ולכלכלתה.

בנוסף, בשנה החולפת השלימה הרשות הובלת פרויקט דגל לאומי – הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון ומימון טרור. מדובר בפרויקט לאומי ראשון מסוגו למיפוי והבנת מכלול הסיכונים בתחומים אלה, אשר כלל את כל גופי האכיפה, הבטחון, הרגולציה הפיננסית והסקטור הפרטי. בהמשך לממצאי הערכת הסיכונים גובשה תכנית פעולה מפורטת, אשר אושרה ואומצה על ידי צוות העל בראשות היועץ המשפטי לממשלה וממומשת בימים אלו. הערכת הסיכונים מאפשרת גם למגזר העסקי להיערך לסיכונים הכרוכים בפעילותו ולהתמודד עמם באופן מיטבי.

אבקש לציין באופן מיוחד את הצלחתה של הרשות בהובלת היערכות מדינת ישראל לביקורת הבינלאומית המקיפה של ארגון ה-FATF, אשר עמידה בה בהצלחה תאפשר צירוף מדינת ישראל כחברה מן המניין בארגון יוקרתי זה. עוד ראויה לציון תרומת הרשות, במשותף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים וגופי ממשל נוספים, לקידום וייזום חקיקה ענפה שתכליתה שיפור משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל והתאמתה לסטנדרטים הבינלאומיים בתחום.

תודתי והערכתי שלוחות לעובדי ומנהלי הרשות, ולראש הרשות ד"ר שלומית ווגמן-רטנר, על מסירותם הרבה ותרומתם הייחודית למאבק בהלבנת ההון ובמימון הטרור, ואני מאחלת לרשות המשך הצלחה בביצוע המשימות החשובות והמורכבות המונחות לפתחה.

אמי פלמור
המנהלת הכללית

דבר ראש הרשות

כמדי שנה מפרסמת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור דוח שנתי, המציג את פועלה וחושף צוהר לעשייתה הרבה, בארץ ובעולם, כגורם מקצועי ומוביל במאבק בהלבנת הון ומימון טרור. הדוח כולל פירוט אודות פעילות הרשות, משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בארץ ובעולם, עיקרי פעילות הרשות והישגיה בשנה החולפת, וכן אתגרי הרשות לשנים הבאות. בשנה החולפת המשיכה הרשות להוביל ולהעמיק פעילותה, להגיע להישגים חדשים ולהמשיך להוות מקור מומחיות ומצוינות, בארץ ובעולם.

בשנה זאת, השלימה הרשות את **הערכת הסיכונים הלאומית** בתחומי הלבנת הון ומימון טרור, פרויקט לאומי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אותו הובילה הרשות בהשתתפות מכלול רשויות האכיפה, גופי הביטחון, גופי הממשל והסקטור הפרטי. הערכת הסיכונים ממפה את כלל הסיכונים הייחודיים עמם מתמודדת ישראל, נקודות התורפה במשטר איסור להבנת הון ומימון טרור החל במדינה, ואמצעי הבקרה לצמצום הסיכון. הערכת הסיכונים הלאומית אומצה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, צוות העל והוועדה המתמדת, ומשמשת בסיס לקביעת מדיניות ותכנית פעולה מבוססת סיכון במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

בנוסף, הובילה השנה הרשות משימה אסטרטגית לאומית מורכבת של **היערכות מדינת ישראל לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF** שהתקיימה בשנה החולפת והמשכה גם בשנה זו. הביקורת נועדה לבחון את עמידת מדינת ישראל בסטנדרטים הבינלאומיים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. ההיערכות לביקורת דרשה עשייה מקצועית אינטנסיבית ורחבת היקף עם מכלול רשויות האכיפה, גופי הביטחון, גופי ממשל והסקטור הפיננסי; וכן בהובלתן האסטרטגית של שרת המשפטים ח"כ איילת שקד ומנכ"לית משרד המשפטים גב' אמי פלמור, אשר ליוו וקדמו ההליך באופן הדוק. עמידה בהצלחה בביקורת תאפשר צירוף מדינת ישראל במעמד חברה מלאה בארגון, שמשמעו לקיחת חלק בעיצוב הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום ושיפור מעמד ישראל בזירה הבינלאומית.

כמו כן, הרשות השלימה השנה הליך מעמיק של **בחינת אפקטיביות** פעילותה. במסגרתו גיבשה הרשות אסטרטגיה שכללה שינוי תפיסת ומתכונת ההפעלה, שדרוג היכולות המודיעיניות, שדרוג היכולות הטכנולוגיות, והעמקת הפעילות היזומה על פי גישה מבוססת סיכון. תוצרי תהליך זה הינם גידול מרשים במדדי אפקטיביות פעילות הרשות, ותרומה משמעותית לגופי האכיפה, הביטחון ולמקבילותיה בעולם, במאבק המקומי והעולמי בהלבנת הון ומימון טרור.

גם השנה המשיכה הרשות בהעמקת **שיתופי הפעולה עם רשויות האכיפה וגופי הביטחון**, שליבתם בהעמדת מידע מודיעיני פיננסי רב ערך (Financial Intelligence - FIN-INT), המסייע בהשגת ראיות, גיבוש חשדות וביסוסן, מיפוי נתיב הכספים ודפוסי הלבנת הון, והתחקות אחר היקפי העבירה ונכסים לתפיסה וחילוט. בשנה החולפת הרשות הייתה מעורבת בייזום ובליווי מספר חסר תקדים של חקירות כלכליות משמעותיות מתחומי הפשיעה הכלכלית, הפשיעה המאורגנת, שחיתות שלטונית, מימון טרור, עבירות מס, הונאה ומרמה. הרשות סייעה לרשויות האכיפה באיתור, בניטור ובהצפת יעדים ותופעות הלבנת הון משמעותיים, לרבות במסגרת פעילות כוחות המשימה ופעילות מוקד המודיעין המשולב. חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל, שהוקמה ברשות בשנה החולפת, שיפרה את ממשקי העבודה של הרשות עם יחידות החקירה השונות במשטרה ותרמה לאפקטיביות פעילותה.

עדות לכך עולה, בין היתר, בגידול החד בבקשות מידע של רשויות האכיפה וגופי הביטחון לקבלת מודיעין פיננסי מהרשות - גידול של 27% בשנת 2017 לבדה, המשקף גידול מצטבר של כ-97%

בסך כל בקשות המידע שהתקבלו ברשות בחמש השנים האחרונות. זאת, לצד גידול ניכר במספר הכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות בשנת 2017 במענה לבקשות המידע, המהווה גידול של כ-31% יחסית לשנת 2016, וגידול של כ-82% יחסית לשנת 2013. מבחינת אפקטיביות תוצרי הרשות, משתקף נתון מרשים לפיו 87% מהכתבות המודיעיניות שהעבירה הרשות למשטרת ישראל ו-86% מאלו שהעבירה לרשות המסים - שימשו אותן בפועל בחקירות הלבנת הון.

בשנה החולפת המשיכה הרשות בפעילותה מול הסקטור הפיננסי **לשיפור מערך הדיווחים המתקבלים ברשות**. זאת, בין היתר, באמצעות קיום ימי עיון וכנסים מקצועיים לגופים המדווחים והמפוקחים ובהשתתפות הרגולטורים; קיום עשרות מפגשי משוב, הנחיה והדרכה פרטניים; פרסום הנחיות ומסמכי 'דגלים אדומים' הסוקרים טיפולוגיות ודפוסי הלבנת הון ומימון טרור; והובלת פורום רגולטורים לדיון וקידום שיתוף פעולה אפקטיבי ביישום והטמעת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. בנוסף, קיימה הרשות מפגשי שולחן עגול עם חברות פינטק ומטבעות דיגיטליים, לדיון באתגרים העומדים בפני הסקטור הפרטי והסקטור הציבורי לנוכח השינויים הטכנולוגיים המתפתחים בתחום זה ובמטרה להגביר את שיתוף הפעולה בגיבוש הרגולציה וביישומה.

לצד אלה, המשיכה הרשות לפעול **לשימור ושיפור מעמדה של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית**, תוך העמקת שיתופי הפעולה עם יחידות מודיעין פיננסי מקביליות בעולם (FIUs), ייצוג מדינת ישראל בארגונים בינלאומיים ומעורבות בהתפתחות הכללים הבינלאומיים בתחום. בשנת 2017 קיבלה הרשות מאות בקשות מידע מהרשויות המקבילות לה ב-71 מדינות שונות.

בתחום החקיקה המשיכה הרשות **לפעול לייזום וקידום יזמות חקיקה** הנחוצות לשיפור המשטר בישראל והתאמתו לסטנדרטים הבינלאומיים, בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ומכולל הגופים הפועלים בתחום. בשנה החולפת קידמה הרשות השלמת שורה ארוכה של דברי חקיקה, ובכלל זאת תיקונים לחוק איסור הלבנת הון ולחוק המאבק בטרור, התקנת מספר צווי איסור הלבנת הון ומימון טרור לגופים פיננסיים שונים ועוד.

ברצוני להודות לשרת המשפטים, **גב' איילת שקד**, ולמנכ"לית משרד המשפטים, **גב' אמי פלמור**, על התמיכה הרבה והמשמעותית בהליכי פיתוחה וקידומה של הרשות. כמו כן, ברצוני להודות להן על מחויבותן הרבה לקידום ההיערכות לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF, הליווי האסטרטגי הצמוד לאורך כל התהליך ורתימת מכלול הגופים לפעילות וקידום הנושאים הלאומיים הנדרשים להצלחתה. תודות שלוחות גם לכל מטה משרד המשפטים אשר נכון כל עת לסייע לרשות בתהליכים השונים ובכך תורם תרומה חשובה לעמידתה במשימותיה בהצלחה. ברצוני להודות לכל השותפים המקצועיים הרבים מקרב גופי הממשל והסקטור הפרטי על עבודתם הרבה והמאומצת בשנה החולפת, ובייחוד על תרומתם לייצוגה האופטימלי של מדינת ישראל בביקורת הבינלאומית.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי הרשות ולמנהליה על עבודתם המסורה, המקצועית והמוערכת במאבק היומיומי בהלבנת הון ומימון טרור, אשר תוצריה הנאים משתקפים בהישגיה הרבים של הרשות. אני מברכת את כולנו בהמשך עשייה פורייה ומוצלחת.

ד"ר שלומית ווגמן-רטנר
ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

תוכן עניינים

פרק א' - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור 11

אודות הרשות 11
ייעוד הרשות 12
משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור 13
מהי הלבנת הון 13
מהו מימון טרור 14
המסגרת הנורמטיבית העולמית המחייבת 15
התשתית החוקית בישראל 18
המבנה הארגוני של הרשות 24
איסוף מידע ובקרה 27
הגופים המדווחים 27
המידע המדווח לרשות 27
משוב, הנחיה והדרכה - גופים מדווחים ורגולטורים 29
עיבוד וניתוח המידע 29
מאגר המידע והמודיעין הפיננסי 29
צרכני המידע ובקשות מידע מהרשות 30
כתבות מודיעיניות - מענה לבקשות מידע ומידע יזום 31
תרשים - תהליך קליטת מידע, עיבוד וניתוח המידע והפצתו 32
אכיפה משולבת 33
הוועדה המתמדת 33
מוקד המודיעין המשולב 34
כוחות משימה 34
חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל ברשות 35
החלפת מידע עם גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם (FIUs) 35
ייצוג מדינת ישראל בזירה הבינלאומית 36
אבטחת המידע ברשות 37

פרק ב' - עיקרי פעילות הרשות והישגיה בשנת 2017 39

השלמת הערכת הסיכונים הלאומית בהלבנת הון ומימון טרור 39
פעילות מודיעינית משולבת עם רשויות האכיפה וגופי הבטחון 42
שינוי תפיסת ההפעלה של אגף מחקר והערכה 42
העמקת שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל 43
העמקת שיתוף הפעולה המודיעיני במסגרת כוחות המשימה 43

העמקת שיתוף הפעולה עם רשות המסים	44
העמקת שיתוף הפעולה עם גופי הבטחון	45
פרואקטיביות מול הסקטור הפיננסי ושיפור מערך הדיווחים	**45**
ימי עיון וכנסים מקצועיים	46
מפגשי משוב, הנחיה והדרכה	46
פרסום הנחיות ומסמכי "דגלים אדומים"	47
שיתוף פעולה הדוק עם הרגולטורים הפיננסיים	48
שימור ושיפור מעמדה של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית	**49**
העמקת שיתופי פעולה בינלאומיים עם גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם (FIUs)	49
ייצוג מדינת ישראל בארגונים בינלאומיים	50
השתתפות בפרויקטים בינלאומיים	51
הובלת ההיערכות לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF על ישראל	**53**
קידום וייזום תהליכי חקיקה	**54**
תיקון חוק איסור הלבנת הון וצווים המותקנים מכוחו	54
חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים - הפעלת מערכת לתיווך באשראי	57
תיקון חוק נירות ערך - פעילות זירות סוחר	59
תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות	59
תיקון חוק המאבק בטרור ותקנות המותקנות מכוחו	60
הפצת ידע תורתי וטיפולוגיות בנושא הלבנת הון ומימון טרור	**61**
חדשנות ושמירה על עליונות טכנולוגית	**62**

פרק ג' - הרשות במספרים בשנת 2017 — 64

דיווחים בלתי רגילים	**64**
דיווחים רגילים	**66**
דיווחים על הכנסת כספים והוצאתם במעברי גבול	**67**
בקשות מידע - רשויות אכיפה וגופי בטחון	**67**
הפצת כתבות מודיעיניות	**68**
חילופי מידע - גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם (FIUs)	**70**
אפקטיביות תוצרי הרשות המודיעיניים	**71**
בראי 15 שנה להקמת הרשות	**72**

פרק ד' - מגמות בתחום הלבנת הון ומימון טרור בשנת 2017 — 73

תחומי פעילות עבריינית שזוהו בשנת 2017	**73**
דפוסי הלבנת הון עיקריים שזוהו בשנת 2017	**74**
מגמות במימון טרור בשנת 2017	**77**

פרק ה' - אתגרי הרשות לשנים הבאות 78

ייצוג מדינת ישראל בביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF וקידום הליך ההצטרפות לארגון	78
העמקת שיתופי הפעולה עם משטרת ישראל	78
העמקת שיתוף הפעולה עם רשות המסים	79
הגברת הסיוע למאבק במימון טרור	79
ייזום וקידום תיקוני חקיקה לשיפור משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור	79
קידום פרואקטיבי של שיתופי הפעולה עם הסקטור הפיננסי	80
הובלת יישום תכנית הפעולה מכוח הערכת הסיכונים הלאומית	80
קידום שיתוף פעולה והסדרה בתחום הפינטק והמטבעות הדיגיטליים	80
העמקת פעילות תורמת בארגונים הבינלאומיים	81
שיפור ופיתוח כלים טכנולוגיים והשלמת פרויקטי מחשובי מתקדמים	81

נספח - פרסומי הרשות 82

פרק א'

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

אודות הרשות

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הינה הרשות הלאומית למודיעין פיננסי. הרשות הוקמה בינואר 2002, מכוח חוק איסור הלבנת הון, במטרה לסייע לגופי אכיפת החוק במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון. בהמשך, מכוח חוק איסור מימון טרור, הצטרפו למטרות הרשות סיוע לגופי אכיפת החוק במלחמה בפעילות ארגוני טרור ופגיעה בביטחון המדינה. כל זאת, כחלק מהצטרפותה של מדינת ישראל למאבק הבינלאומי בתופעות הלבנת הון ומימון טרור, ובהתאם להמלצות הבינלאומיות למאבק בהלבנת הון ומימון טרור, הנקבעות על ידי ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force).

הרשות מסייעת לרשויות אכיפת החוק וגופי הביטחון בישראל במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון, פעילות ארגוני טרור ופעילות שעניינה פגיעה בביטחון המדינה. כמו כן, מקדמת הרשות שיתופי פעולה עם יחידות מודיעין פיננסי המקבילות לה בחו"ל (FIUs) לחילופי מידע ומודיעין פיננסי בהתאם להוראות הדין. הערך המוסף של הרשות הוא במודיעין הפיננסי המצוי בידה Financial Intelligence (FIN-INT), המאפשר איתור חשדות להלבנת הון ומימון טרור, גיבוש חשדות וביסוסן, והתחקות אחר היקפי העבירה ונכסים לתפיסה ולחילוט. זאת, בהתאם להוראות הדין ותוך שימור מעמדה הבינלאומי של מדינת ישראל כמדינה הנאבקת בתופעות אלה.

הרשות משמשת מוקד ידע ומומחיות מחקרי ומשפטי בנושא הלבנת הון ומימון טרור, ועובדיה מתמחים בניתוח המידע והמודיעין הפיננסי המצוי במאגר המידע האיכותי והייחודי שבידה. זאת, תוך הגברת אפקטיביות פעילות הרשות, הפעלת מערכות מידע מתקדמות, והצלבת המודיעין הפיננסי עם מקורות מידע נוספים, לרבות מידע המתקבל מיחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם. מידע שיש בו כדי להצביע על פעילות חשודה, ואשר עומד בדרישות החוק והנהלים הפנימיים של הפצת מידע, מועבר בהתאם לנדרש לרשויות האכיפה, לגופי הביטחון או ליחידה המקבילה לה בחו"ל (FIU), בצורה של "כתבה מודיעינית" (פרפרזה מודיעינית).

נציגי הרשות מהווים חלק מ"המוקד המודיעיני המשולב" שהוקם במשטרת ישראל, ופועלים בו במסגרת שיתוף פעולה של רשויות האכיפה באופן ממוקד, לאיתור ותקיפה של פעילות פיננסית בלתי חוקית הקשורה לפשיעה חמורה. לרשות נציגים גם ב"כוחות המשימה", יחד עם המשטרה, הפרקליטות ורשות המסים, אשר פועלים נגד ארגוני פשיעה ותופעות פשיעה.

בנוסף, הרשות מרכזת את הפעילות הבינמשרדית של מדינת ישראל מול ארגונים בינלאומיים (FATF, Moneyval ו-Egmont), ופועלת באופן שוטף לשם קידום משטר המאבק בהלבנת הון ומימון טרור בישראל והתאמתו לדרישות הבינלאומיות, לצורך שימור ושיפור מעמדה הבינלאומי של מדינת ישראל.

רשות מודיעינית עצמאית

הרשות הישראלית הוקמה על פי מודל של רשות מודיעינית ללא סמכויות חקירה. זאת, על מנת להגן בצורה המיטבית על האינטרס הציבורי של זכות הציבור לפרטיות מחד גיסא, ומניעת ניצול גופים פיננסיים למטרות הלבנת הון ויכולת איתור פעולות פיננסיות החשודות בהלבנת הון ומימון טרור מאידך גיסא. הרשות יוצרת חיץ בין הסקטור הפיננסי המדווח לרשות לבין גופי החקירה בישראל, ובתוך כך מעבירה מידע רלוונטי לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון, על פי הוראות הדין, באופן קפדני ומבוקר, רק כאשר קיים חשד להלבנת הון או למימון טרור.

סרוק לצפייה בסרטון המציג את פעילות הרשות:

ייעוד הרשות

סיוע לרשויות האכיפה ולגופי הביטחון בישראל ולרשויות מקבילות בחו"ל, במניעה, בחשיפה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור, באמצעות מידע וידע ייחודיים המצויים בידי הרשות - המודיעין הפיננסי Financial Intelligence (FIN-INT).

קידום והטמעה בישראל של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים.

ייצוג מדינת ישראל בארגונים הבינלאומיים המובילים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, תוך שימור ושיפור מעמדה הבינלאומי של המדינה.

ניהול ואבטחה של מאגר המידע הפיננסי, הכולל את הדיווחים המתקבלים מכוח חוק איסור הלבנת הון ממוסדות פיננסיים ועסקיים, ומידע ממאגרי מידע מודיעיניים, ממשלתיים ופרטיים, תוך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לניצול אופטימלי של המידע הקיים במאגר.

מוקד ידע, מומחיות ומצוינות בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, תוך מתן הנחיה וסיוע למכלול הגורמים הרלבנטיים.

משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור

מהי הלבנת הון

הלבנת הון הינה ביצוע פעולה ברכוש שמקורו בפשיעה, במטרה להטמיע אותו בתוך רכוש חוקי, לרבות באמצעות שימוש במערכת הפיננסית. זאת, כדי שלא ניתן יהא לזהות את מקור הרכוש, מיקומו וזהות בעלי הזכויות בו. רכוש שמקורו בפשיעה הינו רכוש שמקורו בעבירות המכונות "עבירות מקור", כגון: סחר בסמים, עבירות מס חמורות, סחיטה, רצח, ניהול וארגון הימורים בלתי חוקיים, מעילות וגניבות, שוחד, סחר בלתי חוקי בנשק וסחר בבני אדם. בספרות מקובל לראות בהלבנת הון תהליך תלת-שלבי הכולל את השלבים הבאים:

שלב ההשמה (Placement)

החדרת כסף שמקורו בפשיעה לתוך המערכת הפיננסית.

שלב הריבוד (Layering)

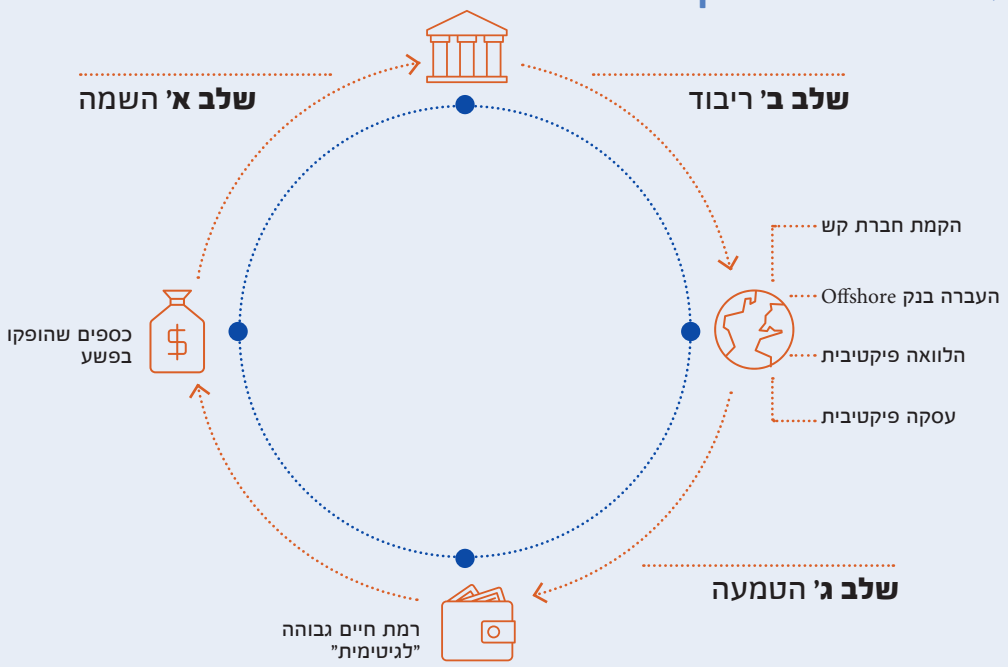
ביצוע פעולות לטשטוש מקור הכסף, לרבות שימוש בטכניקות ניתוק קשר והשוואה.

שלב ההטמעה (Integration)

משיכת הכסף בצורתו החדשה, ה"מולבנת", כדי לשמש את העבריין לניהול אורח חיין, המגיע לעתים כדי תפיסת עמדות מפתח והשפעה במשק, כאשר העבריין מציג מקור לגיטימי, לכאורה, לכספים.

יצויין כי אין הכרח שבהליך הלבנת הון יבוצעו כל השלבים. למשל, כספים מעבירות המקור יכולים להתקבל בתוך המערכת הפיננסית כך שאין צורך לבצע את שלב ההשמה. כמו כן, בשלבי ההלבנה יכולים להיות מעורבים גורמים נוספים לעבריין עצמו (self-launderer), כגון גורמים בעלי ידע מקצועי או היכרות רבה עם עולם הפיננסים ומשטר איסור הלבנת הון, אשר מסייעים לעבריין באופן **מודע** להלבין את כספיו - בשפה המקצועית גורמים אלו נקראים מלביני הון מקצועיים (Professional Money-Launderer).

דוגמה אופיינית של הלבנת הון



שיטות הלבנת הון הן רבות ומגוונות, והן הולכות ונעשות מתוחכמות יותר. אך המשותף לרובן הוא ניצול היעילות, המחשוב והגלובליזציה של המערכות הפיננסיות העולמיות, לשם הפקדת כספים והעברתם ממקום למקום תוך הסוואת מקור הכספים וזהות בעלי הזכויות בהם.

טכניקות אופייניות להלבנת הון בארץ ובעולם:

- שימוש במזומן
- שימוש בהעברות בינלאומיות
- פיצול והבנייה
- שימוש בחשבוניות פיקטיביות
- הברחת כספים וטובין במעברי הגבול
- שימוש בנש"מ-ים
- שימוש במקלטי מס
- שימוש בנדל"ן
- שימוש במלביני הון מקצועיים
- שימוש במלכ"רים
- שימוש בגמ"ח-ים
- שימוש באנשי קש וחברות קש
- שימוש בעסקאות הלוואה
- מסחר ביהלומים
- מסחר בזהב
- שימוש בישויות והסדרים משפטיים (שותפויות, נאמנויות)
- שימוש בנותני שירות עסקי (עו"ד ורו"ח)
- שימוש באמצעי תשלום מתקדמים (שירותי תשלום מקוונים, ארנקים אלקטרוניים, תשלומים באמצעות רשתות חברתיות, מטבעות דיגיטליים ווירטואליים ועוד)

רווחי הענק המופקים כתוצאה מפעילות עבריינית, בעיקר בתחומי הסמים, ההימורים, הזנות והעבריינות הקשה, מוערכים בעולם בהיקף של מאות מיליארדי דולרים. על פי הערכת קרן המטבע העולמית, היקף ההון המופק מפשיעה נע בין 2% ל-5% מהתוצר העולמי הגולמי השנתי. בבחינת כלכלה שחורה המתנהלת מתחת לפני השטח, אשר בעליה מבקשים לשלבה בכלכלה הלגיטימית ובתוך כך לקנות כוח ועמדות השפעה שישמשו אותם להמשך ביצוע פעילותם העבריינית.

■ מהו מימון טרור

בשנים האחרונות גברה ההכרה שהמאבק בטרור צריך להתמקד גם במקורות המימון של פעולות טרור וארגוני טרור. זאת, כחלק מהתפיסה המניעתית, המחייבת נקיטת צעדים נרחבים ומגוונים למניעת טרור. לפיכך, בשונה מהמאבק בהלבנת הון שבו הדגש הפלילי הוא על **מקור** הכספים, מתמקד המאבק במימון טרור **ביעד** של הכספים, כאמור, פעולות טרור וארגוני טרור. מקור כספי מימון טרור יכול להיות לגיטימי (כגון: פעילות עסקית חוקית, תרומות של יחידים ועמותות, מימון מדינות). אולם לרוב, מסתמכים ארגוני טרור על כספים שהתקבלו ממקורות שאינם לגיטימיים, דהיינו כספים שהושגו במהלך ביצוע עבירות, ובפרט סחר בסמים, הברחות, סחר לא חוקי בנשק, מעשי מרמה, ומעשי סחיטה. במקרים אלה, שבהם מימון הטרור הינו מכספים שהתקבלו ממקורות לא חוקיים, מבוסס המאבק במימון טרור גם על התשתית המשפטית למאבק בהלבנת הון.

בשל החשיבות הגדולה בסיכול ערוצי מימון הטרור, כחלק מהמאמץ המקומי והבינלאומי לסיכול פעילותם של ארגוני טרור, הוחלט בארגון ה-FATF בשנת 2001 (בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר), לשלב את המאבק במימון טרור עם המאבק בהלבנת הון. זאת, לנוכח הדמיון הרב בטכניקות ובדפוסי פעולה המיושמים על ידי ארגוני הפשיעה וארגוני הטרור לשם העברת כספים תוך הסתרת מקורם וייעודם, ולנוכח העובדה כי גורמים רבים, כדוגמת העברת כספים חוצת גבולות, מקשים על איתור הערוצים הכספיים המשמשים למימון טרור ומצריכים רמה גבוהה של שיתוף פעולה בין-לאומי, בו השתלבה גם ישראל.

■ המסגרת הנורמטיבית העולמית המחייבת

בשנת 1989 הוקם בפריז ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) על ידי ראשי שבע המדינות המתועשות (G7). כיום חברות בו עשרות מדיניות והתארגנויות אזוריות. הארגון הינו כוח משימה בינלאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור.

הארגון הוקם על רקע ההכרה בצורך להילחם בתופעה של הלבנת הון כאסטרטגיה עיקרית למלחמה העבריינות ובפשיעה המאורגנת. בתוך כך, חל שינוי תפיסה עולמי לפיו "לכסף יש ריח" וכי המרדף אחר הכסף ומניעת הכסף מהעבריין אינם חשובים פחות מתפיסת העבריין.

מאז הקמתו מוביל ארגון ה-FATF את המאמץ הבינלאומי על ידי יצירת מסגרת נורמטיבית וקביעת סטנדרטים למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, אותם מחויבות המדינות לאמץ וליישם, לצד ביצוע מעקב שוטף אחר יישום המלצותיו. סטנדרטים אלו דורשים, בין היתר, רתימת הגופים הפיננסיים למאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ומטילים על תאגידים וגורמים פרטיים חובות אקטיביות לזיהוי והכרת לקוחות ודיווחים לרשויות, כחלק מהמאבק בפשיעה ובתוצריה. הגם שברור כי המשטר החוקי והאמצעים הרלוונטיים למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור שונים ממדינה למדינה, הרי שהמלצות ארגון ה-FATF מהוות, הלכה למעשה, את הסטנדרט המינימאלי המחייב את כלל המדינות השותפות למאבק בתופעה.

מדינות שאינן מאמצות את הסטנדרטים הבינלאומיים שקבע ארגון ה-FATF, צפויות לסנקציות כלכליות קשות, שמשמעותן מגבלות על פעילויות פיננסיות של המדינה ופרטיה בתחומי מדינות אחרות, וכפועל יוצא סכנה ליציבות כלכלת המדינה והמשטר, לחץ בינלאומי, סיכונים לסקטור הפיננסי ופגיעה במוניטין של המערכת הכלכלית והבנקאית של המדינה.

המסגרת הנורמטיבית העולמית המחייבת את המדיניות במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, מובאת ב-40 המלצות שגיבש ארגון ה-FATF, שעיקרן כדלקמן:

1. קביעה כי הלבנת הון ומימון טרור הן עבירות פליליות במדינה. לצד זאת, קביעה כי עבירות חמורות מהוות עבירות מקור לצורך הלבנת הון.
2. רתימת הסקטור הפיננסי למאבק בתופעה תוך הטלת תפקיד אקטיבי המחייב את המוסדות הפיננסיים לבצע תהליך זיהוי והכרת לקוח, ולדווח לרשויות אודות פעולות פיננסיות רגילות ובלתי רגילות של לקוחותיהם.
3. החלת משטר חובות דיווח על הציבור הרחב, בנוגע להכנסה והוצאה של כספים למדינה החברה וממנה.
4. הקמת רשות לאומית למודיעין פיננסי במדינה (FIU), אשר תנהל מאגר מידע הכולל נתונים שמקורם בכלל הדיווחים המתקבלים ברשות, מידע מודיעיני המתקבל מרשויות אכיפה וגופי הבטחון של אותה מדינה, ומידע המתקבל מרשויות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs) .
5. החלת הוראות חילוט לטובת המדינה על רווחים שמקורם בפשיעה.

בשנת 2012 הוסיף ארגון ה-FATF נדבך נוסף להמלצותיו, וקבע 11 מדדים לבחינה של אפקטיביות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור במדינה (Immediate Outcomes – IOs). מטרתם להנגיש את ההמלצות לדרישות מעשיות אותן צריכות המדינות החברות למלא, ובתוך כך לסייע בהעלאת רמת האפקטיביות של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור החל באותה מדינה. להלן עיקרם:

מדדי ה-FATA לבחינת אפקטיביות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור

מדיניות, שיתוף פעולה ותיאום מצמצמים את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור:

1. המדינה מבינה כראוי את סיכוני הלבנת ההון ומימון הטרור שלה, סיכונים אלה מטופלים על ידי מדיניות ופעילויות לאומיות למניעת הלבנת הון ומימון טרור, ויעדי הרשויות המוסמכות תואמות את המדיניות ואת סיכוני הלבנת הון ומימון טרור שזוהו.

2. שיתוף פעולה בינלאומי מניב מידע מתאים (מודיעין פיננסי, מידע רגולטורי, מידע אכיפתי ומידע אחר), המסייע לנקיטת פעולות והליכים פליליים נגד עבריינים ונכסיהם.

מניעה ופיקוח על הכנסת תוצרי עבירה וכספי תמיכה בטרור למערכת הפיננסית או לסקטורים אחרים:

3. הרגולטורים מפקחים, מבקרים ומסדירים בצורה ראויה את עמידת המוסדות הפיננסים וה-DNFBPs בדרישות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, ובאופן הולם לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור הנשקפים מפעילותם.

4. מוסדות פיננסים ו-DNFBPs מבינים את החובות החלות עליהם, מיישמים כראוי אמצעים להפחתת הלבנת הון ומימון טרור העולים בקנה אחד עם הסיכונים של אותם מוסדות, וכן מעבירים לרשות דיווחים איכותיים על עסקאות חשודות.

5. קיימת שקיפות ביחס להקמה ולפעילות של ישויות משפטיות והסדרים משפטיים במדינה, תוך מתן דגש למניעת ניצולם לרעה להלבנת הון ומימון הטרור. בנוסף, לרשויות מוסמכות במדינה יש גישה למידע אמין ועדכני לגבי נהנים סופיים בישויות משפטיות ונאמנויות המוקמות במדינה.

איומי הלבנת ההון ומימון טרור, מזוהים, נחקרים ונמנעת פעילות הלבנת הון ומימון טרור. מוגדרות ונאכפות סנקציות מרתיעות ואפקטיביות:

6. נעשה שימוש במודיעין פיננסי ובמידע רלוונטי אחר (מודיעיני, ממשלתי, ציבורי ומידע גלוי) על ידי הרשויות המוסמכות במסגרת חקירת עבירות הלבנת הון ומימון טרור.

7. ענישה אפקטיבית - עבירות ופעולות של הלבנת הון נחקרות בהתאם למדיניות הלאומית והסיכונים בנושא, עבריינים מועמדים לדין, ומוטלים עונשים מידתיים ומרתיעים.

8. המדינה מחלטת רכוש ששימש לביצוע העבירה או שהופק בעבירה, ותוצרי החילוט משקפים את המדיניות הלאומית וסיכוני הלבנת הון ומימון טרור.

9. ענישה אפקטיבית - עבירות ופעולות של מימון טרור נחקרות בהתאם למדיניות הלאומית והסיכונים בנושא, עבריינים מועמדים לדין, ומוטלים עונשים מידתיים ומרתיעים.

10. אימוץ ללא דיחוי של סנקציות פיננסיות נגד פעילי טרור, ארגוני טרור וממני טרור מכוח החלטות מועצת הביטחון, פיקוח על ארגונים ללא מטרת רווח, ומניעת נכסים מפעילי טרור ומארגוני טרור.

11. יישום ללא דיחוי של סנקציות פיננסיות נגד אנשים או גופים המעורבים במימון פרוליפרציה (נשק להשמדה המונית) מכוח החלטות מועצת הביטחון, ומניעת נכסים מגורמים אלה.

בשנת 2016 הצטרפה מדינת ישראל לארגון ה-FATF במעמד ביניים של משקיפה. בהתאם לכללי הארגון, ישראל תוכל לקבל מעמד של חברה מלאה אם תעמוד בהצלחה בביקורת מקיפה שמקיים הארגון בישראל בשנים 2017–2018 (על כך בהרחבה להלן, בפרק העוסק ב"הובלת ההיערכות לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF על ישראל").

התשתית החוקית בישראל

חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000

חוק איסור הלבנת הון נחקק בשנת 2000, ובכך הצטרפה מדינת ישראל למדינות השותפות למאבק הבינלאומי בתופעה. תכלית החוק היא הסדרת מדיניות פעולה במאבק בהלבנת הון ההולמת את המציאות הקיימת בישראל, תוך העמדת כלים אופרטיביים וגיוס המוסדות הפיננסיים לשיתוף פעולה עם רשויות אכיפת החוק במאבק זה. זאת, לצד עמידה בסטנדרטים הבינלאומיים כפי שנקבעו על ידי ארגון ה-FATF.

מכוחו של החוק הותקנו תקנות וצווים, לסייע ביישום הוראות החוק ועקרונותיו.

עקרונות החוק

החוק מתמקד בארבעה מישורים עיקריים:

1. מניעה

החוק והצווים מטילים, לראשונה, על גורמים בסקטור הפרטי (בנקים, חברות כרטיסי אשראי, נותני שירותי מטבע ואשראי, מבטחים, בתי השקעות, חברי בורסה, סוחרים באבנים יקרות, ועוד) תפקיד אקטיבי שעיקרו משטר מונע איסור הלבנת הון, הכולל בין היתר:

- זיהוי והכרת הלקוחות טרם מתן השירות;
- דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במקרים מוגדרים;
- שמירת מסמכים רלוונטיים ובקרה שוטפת;
- מינוי גורם אחראי למילוי חובות התאגיד שתפקידו לוודא כי במקביל לפעילות השוטפת של הגוף נשמרות הוראות החוק, נקבעת מדיניות עבודה מתאימה ומבוצעות הדרכות להטמעת החובות בקרב העובדים.

הסקטור הפיננסי משמש "שומר סף", אשר בפעולתו יש כדי להקשות על מלביני ההון להטמיע כספים במערכת הפיננסית ולנצל אותה לצרכי פעילותם, וכדי לאפשר לרשויות האכיפה חקירה יעילה ותכליתית של עבירות הלבנת הון בדיעבד.

2. ענישה

החוק קובע מספר עבירות פליליות של הלבנת הון שעונשן נע בין 5 ל-10 שנות מאסר, כדי לבטא את העמדה המוסרית הרואה בפעילות של הלבנת הון פעילות המסייעת משמעותית לפשיעה החמורה אשר יש להוקיעה ולהעניש בגינה בחומרה. הענישה בגין עבירת הלבנת הון היא בנוסף להענשת העבריין בגין ביצוע עבירת המקור (העבירה שבוצעה ושממנה הופקו רווחי הפשיעה), ופעמים רבות חמורה יותר מהענישה בגין עבירת המקור.

סעיף 3(א) לחוק איסור הלבנת הון קובע את העבירה המרכזית של "הלבנת הון" שהינה עשיית פעולה ב"רכוש אסור" במטרה להסתיר או להסוות את מקורו, את זהות בעלי הזכויות בו, מיקומו, תנועותיו או את עשיית הפעולה בו. "רכוש אסור" הוגדר כרכוש שמקורו במישרין או בעקיפין בעבירת מקור (רשימת העבירות, המכונות "עבירות מקור", מפורטת בתוספת הראשונה לחוק, וכוללת עבירות של שוחד, רצח, הימורים, מימון טרור ועוד), או ששימש או שאפשר ביצוע עבירת המקור, או שהיה מעורב ברכוש כאמור לעיל. העונש בגין עבירה זו הינו **עד 10 שנות מאסר**.

סעיף 3(ב) לחוק קובע כי "הלבנת הון" היא גם עשיית פעולה ברכוש או מסירת מידע כוזב במטרה שלא יהיה דיווח מטעם מוסד פיננסי, או במטרה שלא לדווח על הכנסת כספים לישראל או על הוצאתם ממנה או במטרה לגרום לדיווח בלתי נכון. על פי הפסיקה, עבירה זו אינה דורשת כי הרכוש שלגביו נמנע הדיווח או הועבר דיווח בלתי נכון יהיה רכוש אסור. העונש בגין עבירה זו הינו **עד 5 שנות מאסר**, ואם המידע הכוזב נמסר ביחס לרכוש אסור, דינו **עד 10 שנות מאסר**.

סעיף 4 לחוק קובע את האיסור לעשיית פעולה ברכוש אסור (שמקורו בעבירה) שהוא בשווי העולה על סכום של 150,000 ש"ח. העונש בגין עבירה זו הינו **עד 7 שנות מאסר**.

3. חילוט

החוק מאפשר חילוט רכוש, בהתבסס על העיקרון כי יש להשיב לידי המדינה רכוש שהופק בפשע או ששימש לביצועו. החילוט אינו תחליף לעונש (מאסר או קנס), אלא מוטל בנוסף עליו.

חילוט בהליך פלילי – החוק מנחה את בתי המשפט להורות, בנוסף לכל עונש שהוטל במסגרת גזר הדין, על חילוט רכושו של העבריין בשווי הרכוש שנעברה בו העבירה שהוא: רכוש ששימש לביצוע העבירה; רכוש שאפשר את ביצוע העבירה או שיועד לכך; רכוש שהושג כשכר העבירה או כתוצאה מביצוע העבירה, או שיועד לכך. ההצדקה הרעיונית לחילוט היא כי לא ניתן לקנות זכות ברכוש שהושג בעבירה, וכי יש להוציא את "בלעו של הגזלן מפיו".

חילוט בהליך אזרחי – בית המשפט רשאי לצוות על חילוט רכוש בהליך אזרחי בהתקיים שני תנאים מצטברים: האחד, הרכוש הושג, במישרין או בעקיפין, בעבירה לפי סעיפים 3 או 4 לחוק איסור הלבנת הון (או כשכר לאותה עבירה, או שנעברה בו עבירה לפי אותם סעיפים). השני, האדם החשוד בביצוע העבירה אינו נמצא בישראל דרך קבע או שלא ניתן לאתרו, ועל כן לא ניתן להגיש נגדו כתב אישום, או כאשר הרכוש התגלה לאחר הרשעה בהליך פלילי שהתנהל.

4. שיתוף פעולה בינלאומי

החוק מאפשר שיתוף פעולה והחלפת מידע מודיעיני עם יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs), בהינתן כי פעמים רבות עבירות הלבנת הון ומימון טרור קשורות בפעילות חוצת גבולות. שיתוף פעולה מסוג זה מסייע לרשויות במתן מידע וכלים מודיעיניים בינלאומיים במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

החובות החלות על גופים בסקטור הפרטי מכוח החוק

הכרת הלקוח (CDD – Customer Due Diligence)

מוסדות מפוקחים מחויבים לקבוע מדיניות ונהלים בנושא "הכרת הלקוח", תוך התייחסות לפתיחת חשבון והגדרת סוגי לקוחות. הליך הכרת הלקוח מתייחס גם להכרת אופי פעילותו העסקית, וזאת

כדי לאפשר איתור חריגה מן הפרופיל המצופה מלקוח. כך למשל, תאגיד בנקאי אינו רשאי לפתוח חשבון עבור לקוח הפועל עבור צד שלישי מבלי שמסר את פרטיו. בנוסף, נדרש המוסד המפוקח לקיים מערך בקרה באמצעות הפעלת מערך סממנים בהתחשב בסיווג הסיכון לרבות בכל הנוגע לסוג הלקוח, ברקע האישי והפיננסי של הלקוח, במדינה ממנה מועברים הכספים, בסוגי הפעולות וכו'.

שמירת מסמכים

מוסדות מפוקחים נדרשים לקבוע נהלים לשמירת המידע בנוגע לאימות זהותו של לקוח ומהות עסקיו, כולל מקור המידע, משך הזמן שיש לשמור את המידע הרלוונטי, סוג הלקוח, צפי היקף הפעילות בחשבון הלקוח. בנוסף, נדרשים המוסדות המפוקחים לבצע עדכון של מידע זה באופן תקופתי.

חובות דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

סעיף 7 לחוק מעניק סמכות לרגולטורים השונים לקבוע בצווים מנהליים חובות החלות על הגופים המפוקחים, לרבות חובות דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

הרגולטורים הבאים הוסמכו לקבוע את החובות ביחס לגופים המפוקחים כדלקמן:

רגולטור	בנק ישראל	רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, משרד האוצר	רשות ניירות ערך	משרד התקשורת	משרד הכלכלה	הממונה על נותני שירות עסקי, משרד המשפטים
גופים מפוקחים	בנקים חברות כרטיסי אשראי חברות לנאמנות של תאגידים בנקאיים	מבטחים סוכני ביטוח קופות גמל נותני שירותים	חברי בורסה מנהלי תיקים זירות סוחר	בנק הדואר	סוחרים באבנים יקרות	עורכי דין ורואי חשבון (המעניקים שירות עסקי)

חובת דיווח על הכנסה והוצאה של כספים מישראל

סעיף 9 לחוק, מחייב כל אדם הנכנס למדינת ישראל או היוצא ממנה לדווח על כספים שברשותו, אם שווי הכספים הינו בסך של 50,000 ש"ח ומעלה.

אדם הנכנס למדינת ישראל ממסוף מעבר יבשתי (רפיח, ניצנה, טאבה, נהר הירדן, יצחק רבין) או משטחי עזה, או יוצא ממדינת ישראל ממסוף מעבר יבשתי או משטחי עזה, חייב לדווח על כספים שברשותו אם שווי הכספים הינו בסך של 12,000 ש"ח ומעלה.

המפר חובת דיווח כאמור צפוי לנקיטת הליך פלילי נגדו (ערכאות המשפט בישראל) או לנקיטת הליך מנהלי של הטלת עיצום כספי (ועדת עיצום כספי).

עיצום כספי

עיצום כספי מופעל כחלק מהליך של אכיפה מנהלית, כסנקציה בגין הפרת חובות הזיהוי והדיווח של מוסדות מפוקחים ובגין הפרת חובת הדיווח על הכנסה או הוצאה של כספים מישראל (פרק ה' לחוק איסור הלבנת הון).

הליך הטלת עיצום על גורם מפוקח

הגופים המפקחים (רגולטורים) מבצעים ביקורות תקופתיות על הגופים המפוקחים, במסגרתן נבחן מילוי חובותיהם בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור.

ככל שהגוף המפקח מוצא כי גוף מפוקח אינו מקיים באופן מספק את הוראות החוק או הצו שהותקן מכוחו, הוא רשאי להורות על כינוס ועדה להטלת עיצום כספי על הגוף המפוקח. ההליך המנהלי יכול שיהיה מקביל להליך פלילי.

הליך הטלת עיצום על יחיד בגין הפרת חובת הדיווח על הכנסת כספים מישראל והוצאתם

העברת כספים דרך מעברי הגבול הינה אחד מדפוסי הפעולה המוכרים והרגישים ביותר בתחום הלבנת הון ומימון טרור, בהעדר בידוק ותיעוד מערכתי קבוע. כפועל יוצא, החוק מטיל חובת דיווח על יחיד המכניס או מוציא כספים ממדינת ישראל מעל סף הדיווח, כמפורט לעיל. חובת הדיווח חלה על הכנסת כספים והוצאתם במעברי הגבול, בדואר או בדרך אחרת.

חוקרי המכס של רשות המיסים מבצעים ביקורות פתע תכופות בקרב היוצאים והנכנסים לישראל, במטרה לאכוף את חובת הדיווח. במקרה זה, נקבע בחוק כי ההליך המנהלי הינו חלופי להליך הפלילי. כלומר, במקרה של הטלת עיצום כספי על יחיד אשר שולם על ידו, לא ניתן להגיש נגדו כתב אישום בשל ההפרה בעטיה הוטל העיצום הכספי.

גובה העיצום

במסגרת ההליך בפני ועדת העיצומים, עומדת לגוף המפוקח וליחיד האפשרות לטעון את טענותיהם בכתב ובעל פה בפני הוועדה, טרם יוחלט על גובה העיצום הכספי.

גובה העיצום הכספי קבוע בחוק ובתקנות ומושפע ממספר קריטריונים, לרבות היות ההפרה הפרה ראשונה, הפרה חוזרת (הפרה המתבצעת בתוך שנתיים מההפרה הקודמת שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שבשלה הורשע), היקפה הכספי של ההפרה, חומרת ההפרה, הפרה נמשכת או חד פעמית, שיתוף פעולה בגילוי ההפרה ותוצאותיה, פעולות למניעת ביצוע ההפרה, להקטנתה או לביטולה, נסיבות העניין ונסיבות אישיות, טיב ההפרה ונסיבותיה.

הרכב הוועדה

ועדת העיצומים מורכבת משני נציגים של הגוף המפקח וממשפטן שמונה על ידי שרת המשפטים (מינוי שרת המשפטים הינו של נציג מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור). בהתאם לפסיקת בית המשפט ולשם תקינות ההליך המנהלי ומניעת ניגוד עניינים, לא יהיו חברים בוועדה מי שעסקו באופן ישיר בהליך הביקורת המקדים בו הוחלט על כינוס הוועדה להטלת עיצום כספי.

ערעור לערכאות שיפוטיות

על החלטת הוועדה להטלת עיצום כספי ניתן לערער בזכות לבית משפט השלום בתוך 30 יום מקבלתה.

■ חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016

בשנת 2016 נחקק חוק המאבק בטרור. מטרתו, ליתן בידי רשויות המדינה כלים מתאימים בתחום המשפט הפלילי והציבורי, לשם התמודדות עם איומי הטרור שבפניהם ניצבת מדינת ישראל. זאת בשל ייחודה של פשיעה זו, הבאה לידי ביטוי בעוצמת הפגיעה שלה מחד גיסא, ובקושי להיאבק בה בשל היקפה ומורכבותה מאידך גיסא. החוק נועד להעמיד את ישראל בשורה אחת עם המדינות הנאבקות בטרור ובמימון הטרור הבינלאומי ולהבטיח כי החקיקה הישראלית עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו בהקשר זה.

עקרונות החוק

החוק מתמקד בשלושה היבטים מרכזיים:

1. קביעת מנגנוני הכרזה על ארגוני טרור

החוק קובע מנגנוני הכרזה על ארגוני טרור, אשר מחליפים את אלו הקיימים בפקודת מניעת טרור, התש"ח–1948, בתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, ובחוק איסור מימון טרור, תשס"ה–2005.

מהו ארגון טרור

החוק מגדיר ארגון טרור כחבר בני אדם בתבנית מאורגנת ומתמשכת (תבנית שאינה אקראית ושנועדה להתקיים פרק זמן אף אם אין מדרג בין החברים ואין להם תפקידים מוגדרים), שמבצע מעשי טרור או פועל במטרה שיבוצעו מעשי טרור, ובכלל זאת חבר בני אדם כאמור שעוסק באימונים או בהדרכה לביצוע מעשי טרור או שעושה פעולה או עסקה בנשק לביצוע מעשי טרור, וכן חבר בני אדם כאמור שפועל, במישרין או בעקיפין, כדי לסייע לארגון דלעיל.

הגדרת ארגון טרור בחוק מבהירה, בין היתר, כי גם "ארגון מעטפת", שאינו מבצע מעשי טרור באופן ישיר אך פועל במישרין או בעקיפין כדי לסייע ולקדם את פעילותו, ובכלל זה לממנו, והכל באופן שיש בו תרומה ממשית או מתמשכת לפעילות הארגון או בזיקה ממשית אליו, יחשב ארגון טרור. עוד נקבע בחוק, כי אין נפקא מינה אם חברי הארגון יודעים את זהות החברים האחרים אם לאו, אם הרכב חברי הארגון קבוע או משתנה, אם הארגון מבצע גם פעילות חוקית ואם הוא פועל גם למטרות חוקיות.

מנגנוני הכרזה על ארגון טרור

החוק קובע שני מנגנונים להכרזה על ארגון "ארגון טרור":

האחד, הכרזה של שר הביטחון על ארגון טרור או על ארגון "מעטפת" בעל זיקה לישראל;

השני, הכרזה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על פעיל טרור זר או על ארגון טרור זר שהוכרזו ככאלה מחוץ לישראל.

2. קביעת עבירות פליליות וענישה

חוק המאבק בטרור קובע שורה של עבירות פליליות, כדלקמן:

עבירות טרור

פעילות בארגון טרור, לרבות ניהול של ארגון כזה וחברות בו • עמידה בראש ארגון טרור • מילוי תפקיד ניהולי או פיקודי בארגון טרור • מתן שירות או העמדת אמצעים לארגון טרור או לביצוע מעשה טרור • איום בביצוע מעשה טרור • הכוונת חברי הארגון לביצוע פעולות טרור • גילוי הזדהות עם ארגון טרור • הסתה לטרור • אי מניעת טרור • הכנה לביצוע מעשה טרור. העונש בגין עבירות אלה נע בין **מאסר בין שנתיים למאסר עולם**.

עבירות מימון טרור

עשיית פעולה ברכוש במטרה לסייע, לקדם או לממן ביצוע של עבירת טרור חמורה או במטרה לתגמל בעבור ביצוע של עבירת טרור חמורה או במטרה לסייע, לקדם או לממן פעילות של ארגון טרור. העונש בגין עבירה זו הינו **עד 10 שנות מאסר**.

עשיית פעולה ברכוש שיש בה כדי לסייע, לקדם או לממן ביצוע של עבירת טרור חמורה או לתגמל בעבור ביצוע של עבירת טרור חמורה אף אם מקבל התגמול אינו מי שביצע את העבירה או התכוון לבצעה • פעולה ברכוש של ארגון טרור או רכוש הקשור לעבירת טרור חמורה • העברת רכוש לארגון טרור. העונש בגין עבירות אלה הינו **עד 7 שנות מאסר**.

עבירת הפרת חובת דיווח

חוק המאבק בטרור קובע חובת דיווח למשטרה ולרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, על רכוש של ארגון טרור מוכרז או על פעולות הנחשדות כפעולות ברכוש טרור, ובלבד שהרכוש הוא של ארגון טרור או שהוא תמורתו הישירה או הרווח הישיר של רכוש זה או שיש בפעולה כדי לסייע, לקדם או לממן ביצוע של עבירת טרור חמורה או לתגמל בעבור ביצועה.

אי מסירת דיווח לרשויות על ידי אדם שהתבקש לבצע פעולה ברכוש והיה לו חשד סביר כי הרכוש הוא של ארגון טרור או שהוא תמורתו הישירה או שיש בפעולה כדי לסייע, לקדם או לממן ביצוע של עבירת טרור חמורה או לתגמל בעבור ביצועה או לחלופין שברשותו, בחזקתו או בשליטתו רכוש של ארגון טרור מוכרז – הינה עבירה פלילית אשר העונש בגינה הינו **עד שנת מאסר אחת**. אם עשה כן במטרה להכשיל תפיסה של רכוש כאמור, העונש הוא **עד 3 שנות מאסר**.

3. חילוט

חוק המאבק בטרור קובע הוראות חילוט רחבות, כדלקמן:

חילוט שיפוטי בהליך פלילי – בית המשפט רשאי לצוות כי נוסף על כל עונש, יחולט רכוש, הכולל בין היתר: רכוש לאחר הרשעה בעבירת טרור • רכוש של ארגון טרור לאחר הרשעה בניהול ארגון טרור • רכוש שהתגלה לאחר מתן גזר דין, אשר אילו התגלה לפני מתן גזר הדין היה ניתן לבקש חילוטו כאמור.

חילוט מנהלי – שר הבטחון רשאי להורות בצו על תפיסה זמנית של רכוש וכן לצוות על חילוט רכוש שלגביו ניתן הצו, הכולל בין היתר: רכוש של ארגון טרור או של פעיל טרור • רכוש שמיועד לביצוע עבירת טרור חמורה, אם שוכנע שהדבר דרוש כדי לסכל פעילות של ארגון טרור ולפגוע ביכולתו לקדם את מטרותיו או כדי לסכל עבירת טרור חמורה • רכוש שנעברה בו עבירת טרור חמורה או ששימש במישרין לביצוע עבירה זו • רכוש שהושג כשכר או כתגמול בעד ביצוע עבירת טרור חמורה, או יועד להיות שכר או תגמול כאמור.

שימוש בסמכות המנהלית נעשה, על פי רוב, כאשר אין אפשרות לחלט את הרכוש בהליך הפלילי, אם בשל כך שהוחלט לא להגיש כתב אישום או בשל כך שהראיות הנוגעות לרכוש אינן ניתנות להגשה בהליך הפלילי.

המבנה הארגוני של הרשות

המבנה הארגוני של הרשות ומתכונת פעילותה עודכנו במסגרת תהליך שינוי ארגוני שהחל בשנת 2016, כדי להתאים באופן מיטבי לייעוד הרשות ולהבטיח אפקטיביות פעילותה, שליבתם סיוע לרשויות האכיפה ולגופי הביטחון בישראל ולרשויות מקבילות בחו"ל, במניעה, בחשיפה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור, באמצעות מידע וידע ייחודיים המצויים בידי הרשות - המודיעין הפיננסי Financial Intelligence (FIN-INT).

הרשות בנויה מאגפים כדלקמן:

אגף איסוף מידע ובקרה - אגף איסוף מידע ובקרה אחראי על קבלה וקליטה של כלל הדיווחים החייבים בדיווח לרשות מן הסקטור הפיננסי (הגופים המפוקחים), תוך ביצוע בקרה על איכות וכמות הדיווחים, מיונם והזנתם למאגר המידע. בתוך כך, אחראי האגף על קבלת דיווחים משלימים ודיווחים מתקנים, על מנת לטייב, לדייק ולהעשיר את הדיווחים המתקבלים ברשות. בנוסף, אחראי אגף איסוף מידע ובקרה על הנחיה והדרכה של הסקטור הפיננסי (רגולטורים וגופים מפוקחים) לשיפור פעולתם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

אגף מחקר והערכה - אגף מחקר והערכה האגף אחראי על עיבוד, ניתוח והערכה של המידע הפיננסי הנצבר ברשות תוך הצלבה עם מקורות מידע נוספים, לסייע לרשויות האכיפה וגופי הביטחון באיתור חשדות לפעולות הלבנת הון ומימון טרור, בביסוס חשדות כאמור ובאיתור נכסים לתפיסה ולחילוט. עיבוד, ניתוח והערכת המידע נעשה הן במענה לבקשות מידע המתקבלות ברשות מצרכני המידע הזכאים לכך על פי חוק, הן באופן יזום. בנוסף, אחראי אגף מחקר והערכה על ביצוע מחקר שיטתי של סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, זיהוי טיפולוגיות ותסמינים חדשים להלבנת הון ומימון טרור, והפצת ידע תורתי בנושא, לרבות באמצעות ביצוע עיבודים סטטיסטיים.

המחלקה המשפטית - המחלקה המשפטית אחראית על מתן ייעוץ משפטי לפעילות השוטפת של הרשות ובקרה כי זו מתבצעת על פי הכללים שנקבעו בדין. בנוסף, אחראית המחלקה על פיתוח ויישום משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל, והתאמתו לדרישות ולסטנדרטים הבינלאומיים (כפי שנקבעו על ידי ארגון ה-FATF), באמצעות יזום וקידום חקיקה חדשה, תיקוני חקיקה והשלמת חקיקת משנה. כמו כן, המחלקה המשפטית מרכזת את היערכות הרשות לביקורת הבינלאומית בישראל הנערכת על ידי ארגון ה-FATF. בנוסף, המחלקה עוסקת במתן מענה מקצועי-משפטי לגופי האכיפה והממשל בתחומי פעילות הרשות, כמו גם העמדת מידע למוסדות הפיננסיים ולציבור הרחב בנוגע להתפתחויות משפטיות בנושא הלבנת הון ומימון טרור בישראל ובעולם.

האגף הבינלאומי - האגף הבינלאומי הינו אגף חדש ברשות שהוקם בשנת 2017 במסגרת תהליך שינוי ארגוני שעברה הרשות ועדכון מתכונת פעילותה. האגף הבינלאומי אמון על חיזוק מעמדן של ישראל והרשות בזירה הבינלאומית בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות באמצעות השתתפות במפגשי ארגונים בינלאומיים מובילים בתחום (FATF, Egmont, Moneyval). בנוסף, אחראי האגף על העמקת שיתוף הפעולה בין הרשות לבין יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs), לרבות באמצעות חתימה על מזכרי הבנות בנושא חילופי מידע עם מדינות נוספות ופעילות אופרטיבית של החלפת מודיעין פיננסי.

אגף מחשוב וטכנולוגיה - אגף מחשוב וטכנולוגיה אחראי על מיצוב עליונות וחדשנות טכנולוגית, באמצעות הטמעת כלים לשיפור אפקטיביות עבודת הרשות. האגף אמון על פיתוח ותחזוקת מערכות המחשוב, הטכנולוגיה והתקשורת ברשות, לצד פיתוח תוכנות לאבטחת המידע ברשות ולקליטתו. בנוסף, מספק האגף מכלול של כלי תוכנה ייחודיים המאפשרים ניתוח מתקדם של המידע, הצפת התרעות על מופעים חשודים במאגר המידע, מיפוי גורמים הפעילים במגזר הפיננסי וניתוח קשרי

הגומלין עמם, זיהוי תבניות פעולה חשודות וגורמים חשודים והעשרת מאגר המידע של הרשות.

מטה הרשות – מטה הרשות הוקם בשנת 2017, אף הוא במסגרת תהליך שינוי ארגוני שעברה הרשות. המטה אחראי על תכנון מדיניות ואסטרטגיה, תכלול ושכלול ממשקי העבודה ותהליכי העבודה הפנים הרשותיים ועם גורמי חוץ, וניהול תקציב הרשות. בנוסף, אחראי המטה על ניהול הידע והמידע ברשות, לצד פיתוח ושימור ההון האנושי ברשות.

תרשים מבנה ארגוני של הרשות

איסוף מידע ובקרה

הגופים המדווחים

חוק איסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו מטילים על שורה של גופים בסקטור הפרטי חובת דיווח לרשות בנוגע לפעולות פיננסיות ופעולות אחרות שמבוצעות על ידי לקוחותיהם, העונות על ההגדרות הקבועות בחוק. הגופים המדווחים כוללים את הבאים:

- בנקים
- חברות כרטיסי אשראי
- חברות לנאמנות של תאגידים בנקאיים
- חברות ביטוח
- סוכני ביטוח
- קופות גמל
- נותני שירותים פיננסיים
- חברי בורסה
- מנהלי תיקים
- זירות סוחר
- בנק הדואר
- סוחרים באבנים יקרות

לגופים המדווחים תפקיד חשוב ביותר במאבק בהלבנת הון ומימון טרור בהיותם "שומרי סף", אשר יכולים למנוע כניסתו של הון שחור למערכת הפיננסית הלגיטימית. לגופים המדווחים היכרות עם לקוחותיהם ודרך התנהלותם העסקית, ומשכך ביכולתם להעמיד מידע ראשוני וחיוני במקרים של חשד לביצוע עבירות הלבנת הון ומימון טרור.

כלל הגופים המדווחים הינם גופים המפוקחים על ידי רגולטורים, כמפורט בפרק העוסק ב"תשתית החוקית בישראל". עורכי דין ורואי חשבון המעניקים שירות עסקי הינם הגורמים המפוקחים היחידים שאינם חייבים בחובות דיווח לרשות; מוטלות עליהם חובות זיהוי והכרת לקוח, לצד חובה אתית להימנע מביצוע פעולה עבור לקוח אם לדעת נותן השירות העסקי השירות המבוקש מצוי בסיכון גבוה להלבנת הון או מימון טרור.

המידע המדווח לרשות

במסגרת דרישות החוק, מחויבים הגופים המדווחים להעביר לרשות דיווחים "רגילים" ודיווחים "בלתי רגילים", במועדים קבועים מראש, כמפורט להלן:

דיווח "רגיל"

דיווח "רגיל" (CTR – Currency Transaction report) משמעו דיווח על כל פעולה מסוג מסוים ומעל סכום מסוים, כפי שנקבע בהוראות הדין וכמפורט בצווי איסור הלבנת הון הייעודים. הגופים המדווחים חייבים בדיווח אודות פעולות אלה, ללא שיקול דעת.

דוגמאות לחובת דיווח "רגיל":

- פעולה של הפקדת מזומנים בחשבון בנק או משיכה ממנו בסכום שווה ערך ל-50,000 ש"ח ומעלה.
- פעולה של הוצאת המחאה בנקאית בסכום שווה ערך ל-200,000 ₪ ומעלה.
- הפקדת שיקים במט"ח (מטבע חוץ) בחשבון בנק בסכום שווה ערך ל-1,000,000 ש"ח.
- המרת מטבע על ידי נותן שירותי מטבע בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה.
- ניכיון שיקים על ידי נותן שירותי אשראי בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה.
- העברה מחשבון קורספונדנט של מוסד פיננסי שנמצא במדינה או בטריטוריה המנויה בתוספת הרביעית לחוק איסור הלבנת הון או לחשבון כאמור, בסכום של 5,000 ש"ח ומעלה.

דיווחים אלה נקלטים ברשות באופן ממוחשב ורובם באופן מקוון למערכת המחשוב של הרשות, תוך ביצוע תהליך בקרת איכות והגנה מירבית על פרטיות המידע.

דיווח "בלתי רגיל"

דיווח "בלתי רגיל" (UAR- Unusual Activity Report) משמעו דיווח על פעולות של מקבל שירות או על ניסיון לביצוע פעולות, אשר לאור המידע המצוי בגוף המדווח הן נחזות בעיניו כבלתי רגילות. דיווח בלתי רגיל נעשה על פי שיקול דעת הגוף המדווח, בהתבסס על היכרותו את הלקוח ודפוס פעולותיו העסקיות.

דוגמאות לדיווח "בלתי רגיל":

- פעילות שנראה כי מטרתה לעקוף את חובת הדיווח "הרגיל" שבה מחויב הגוף המדווח.
- פעילות הנראית כחסרת הגיון עסקי או כלכלי בהתייחס לסוג החשבון או לדרכי התנהגותו של בעל החשבון.
- פעולה בחשבון, בהיקף מהותי, באמצעות מיופה כוח, שאינו רשום בחשבון כמורשה חתימה.
- היקף פעולות יוצא דופן או שינוי משמעותי ביתרת חשבון, בלא סיבה נראית לעין.
- פעילות של ארגון שאינו למטרת רווח שאינה עולה בקנה אחד עם פעילותו של הארגון, ככל שידוע לגוף המדווח.

בישראל נקבעה חובת דיווח בגין פעילות בלתי רגילה, בשונה מחובת דיווח בגין פעילות חשודה הקיימת במרבית המדינות שחל בהן משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. דיווחים "בלתי רגילים", בדומה לדיווחים "רגילים", נקלטים ברשות, תוך ביצוע תהליך בקרת איכות והגנה מירבית על פרטיות המידע.

■ משוב, הנחייה והדרכה - גופים מדווחים ורגולטורים

הרשות פועלת להדרכה והנחייה של הגופים המדווחים לעניין מילוי חובותיהם במסגרת החוק, והגברת מודעותם לתפקידם במאבק בהלבנת הון ומימון טרור. זאת, כדי להבטיח קבלת מלוא הדיווחים מכלל הגופים החייבים בדיווח (תקינים ושלמים), ושיפור כמות הדיווחים ה"בלתי רגילים" האיכותיים המתקבלים ברשות בהיבטי דיוק, מהימנות, רלוונטיות ועדכניות.

במסגרת עשייתה של הרשות למען חיזוק עמידתם של הגורמים המפוקחים בחובות המוטלות עליהם מכוח משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, ועל מנת לשפר את איכות הדיווחים המתקבלים מהם, הטמיעה הרשות את הידע המקצועי שנצבר אצלה בקרב גופים אלו במספר דרכים, כדלקמן:

» קיום **מפגשי משוב והדרכה** לגופים מדווחים ורגולטורים (גופים מפקחים), על פי סקטורים, לדיון בחזקות לשימור, בליקויים קיימים והדרכים לשיפורם, וכן להעמקת ההיכרות עם תסמינים ודגלים אדומים לפעילות המעלה חשד להלבנת הון ומימון טרור בסקטור.

» קיום **כנסים מקצועיים** לגופים מדווחים ורגולטורים, שמטרתם הטמעת הוראות החוק, סקירת שינויים ועדכונים במשטר הדיווחים ובמשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, והידוק שיתוף הפעולה.

» הפצת **הנחיות והבהרות** לגופים מדווחים ורגולטורים, לסייע בידם בהטמעה ויישום של הוראות החוק, לרבות סינון עצמאי של מידע הרלוונטי לצרכי הרשות והעברתו באופן איכותי ומלא, ולהעמקת ההיכרות עם תסמינים ודגלים אדומים כאמור.

» העברת **דוחות עתיים יזומים** לרגולטורים בנושא רמת ציות הגופים המדווחים שבפיקוחם, והפקת דוחות רוחב סקטוריאליים המסייעים במיקוד פעילויות האכיפה של הרגולטורים לשיפור רמת הציות בסקטור, איכות המידע המדווח ואיתור גורמי סיכון.

■ עיבוד וניתוח המידע

■ מאגר המידע והמודיעין הפיננסי

על פי חוק איסור הלבנת הון הוסמכה הרשות לנהל מאגר מידע של כלל הדיווחים המתקבלים מהגופים החייבים בדיווח, וכן לעבד ולאבטח את המידע הנאגר בו. ראש הרשות הוסמך להעביר את המידע מהמאגר בהתאם להוראות החוק, לרשויות שהן גורם מוסמך לקבלו, לשם יישומו של החוק. העברת מידע יכול שתתבצע ביוזמת הרשות ויכול שתיעשה במענה לבקשה מנומקת של הגופים המוסמכים.

דיווחים המתקבלים ברשות (דיווחים "רגילים", דיווחים "בלתי רגילים", ודיווחים על הכנסה והוצאה של כספים במעברי הגבול) מהווים את בסיס מאגר המידע. בנוסף, כולל מאגר המידע מידע משלים המתקבל מגופים מדווחים לבקשת הרשות בהתאם להוראות החוק. עוד כולל המאגר, מידע מודיעיני רלוונטי הנכלל בבקשות מידע המתקבלות ברשות מרשויות האכיפה וגופי הביטחון בישראל (צרכני מידע), וכן מידע המתקבל מיחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs), הן בבקשה לקבלת מידע מהרשות הן במענה לבקשת הרשות לקבלת מידע. לצד זאת, כולל מאגר המידע והמודיעין הפיננסי מידע המתקבל ממאגרי מידע ממשלתיים, מידע המתקבל ממאגרי מידע פרטיים, מידע המתקבל מגורמים ממשלתיים, עסקיים ופרטיים, וכן מידע גלוי.

קליטת המידע הנוסף מעשירה את המאגר, משפרת את איכות המידע הכלול בו, דיוק המידע ומהימנותו, ובתוך כך, מסייעת בעיבוד ובניתוח אופרטיבי ואסטרטגי של חשדות להלבנת הון, למימון

טרור ולביצוע עבירות מקור. יודגש, כי מידע המתקבל ברשות מרשויות האכיפה וגופי הביטחון בישראל ומיחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs) אינו ניתן להעברה ללא אישור בכתב ממעביר המידע.

מאגר המידע מכיל פרטים רגישים בנוגע לפרטיותם של אזרחי המדינה ותושביה ועל כן הרשות שומרת על המידע ומאבטחת אותו בהתאם לכללים ולנהלים קפדניים ביותר. הגישה למאגר המידע מוגבלת לעובדים מורשים בלבד, החייבים כולם בחובת סודיות הקבועה בחוק (המפר חובה זו צפוי לעונש של עד 3 שנות מאסר). על כך בהרחבה להלן, בפרק העוסק ב"אבטחת המידע ברשות". כאמור, מסירת מידע מתוך המאגר נעשית על פי הוראות החוק בהוראת ראש הרשות ולתכלית שנועדה לכך בחוק בלבד.

■ צרכני המידע ובקשות מידע מהרשות

הגופים המוסמכים על פי חוק לבקש מידע מהרשות ולקבלו הם הבאים:

רשויות אכיפה בישראל

משטרת ישראל, רשות המסים, רשות ניירות ערך, המחלקה לחקירות שוטרים. זאת, לצורך מניעה וחקירה של עבירות הלבנת הון, מימון טרור ופרוליפרציה (מטרות כמפורט בחוק). העברת המידע נעשית על פי בקשה מנומקת המוגשת לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או במסגרת העברת מידע יזום, ומסייעת לרשויות האכיפה בגיבוש חשדות וביסוסן, בהתחקות אחר היקפי העבירה, בחשיפת דפוסי הלבנת ההון, במיפוי גורמים מעורבים והקשרים ביניהם, ובאיתור נכסים לתפיסה וחילוט.

גופי ביטחון בישראל

שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, אגף המודיעין במטה הכללי של צה"ל (אמ"ן), ואגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב). זאת, לצורך מניעה וחקירה של פעילות ארגוני טרור וארגוני טרור מוכרזים, של מעשי טרור ושל מימון ארגונים או מעשי טרור, מניעת סחר עם האויב, מניעת פעילות כלכלית עם גורם זר מסייע או של פגיעה בבטחון המדינה. העברת המידע נעשית על פי בקשה מנומקת המוגשת לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או במסגרת העברת מידע יזום, ומסייעת לגופי הבטחון בגיבוש חשדות וביסוסן, בהתחקות אחר היקפי העבירה, בחשיפת דפוסי מימון טרור, במיפוי גורמים מעורבים והקשרים ביניהם, ובאיתור נכסים לתפיסה וחילוט.

יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs)

לצורך מניעה וחקירה של עבירות לפי חוק איסור הלבנת הון, חוק המאבק בטרור, פקודת המסחר עם

האויב וחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן. העברת המידע נעשית על פי בקשה המוגשת לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או במסגרת העברת מידע יזום. יחידת מודיעין פיננסי זרה רשאית להעביר המידע שהתקבל מהרשות לרשויות אכיפה אחרות, רק לאחר קבלת אישור בכתב מהרשות.

רגולטורים (גופים מפקחים) וועדות להטלת עיצום כספי

העברת מידע לרגולטורים ולוועדות להטלת עיצום כספי שהוקמו מכוח חוק איסור הלבנת הון נעשית ביוזמת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או לפי בקשה מנומקת המוגשת לרשות על ידי גופים אלה, הכל לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפיו בלבד.

■ כתבות מודיעיניות - מענה לבקשות מידע ומידע יזום

הפצת המידע מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לצרכני המידע נעשית באמצעות "כתבה מודיעינית". הכתבות מודיעיניות כוללות מודיעין פיננסי (Financial Intelligence) בעל ערך רב לחקירות המתנהלות ברשויות האכיפה וגופי הבטחון, והינן פרי ניתוח והערכה של כל המידע המצוי בידי הרשות. מידע זה משמש פעמים רבות שיקול מכריע בהחלטה לגבי פתיחה בחקירה או מעבר לחקירה גלויה, בין היתר, בחשפו מידע על קשרים שלא היו מוכרים לרשויות החקירה, מידע על פעילות פיננסית שלא הייתה מוכרת לרשויות החקירה, מידע על מדינות וחשבונות שבהם ניתן לאתר ראיות התומכות בפתיחה בחקירה (באמצעות צווים), וכן מידע על היקף הרכוש שניתן לתפוס ולחלט. תרומתן הייחודית של הכתבות המודיעיניות הינה בהנחת תשתית איתנה לפעילות פיננסית חשודה, המאפשרת אכיפה כלכלית נגד התשתית הארגונית והמבצעית של מחוללי פשיעה.

כאמור, הפצת המידע יכולה להיעשות במענה לבקשת מידע מצרכני המידע וכן ביוזמת הרשות, כולם לאחר אישור ראש הרשות ובחתימתו:

מענה לבקשת מידע (Analysis upon request) - הכתבות המודיעיניות במענה לבקשות מידע מצרכני המידע נחלקות לסוגים שונים, כתלות בצרכי היחידה החוקרת לעניין היקף המידע הנדרש ורמת ניתוח המידע, ובהתאם לרמת דחיפות המידע הנדרש ליחידה החוקרת; החל מכתבה מודיעינית במענה לשאילתות נקודתיות, עובר לכתבה מודיעינית הכוללת מלוא המידע הרלוונטי הקיים במאגר המידע והמודיעין הפיננסי של הרשות לגבי כלל המעורבים בתיק, וכלה בכתבה מודיעינית הכוללת עיבוד וניתוח מלא של המידע, תוך הצלבתו עם כלל מקורות המידע הקיימים ברשות, פרטי חשבונות, פרטי גורמים רלוונטיים והקשרים ביניהם, פירוט דפוסי הלבנת הון ומימון טרור שזוהו, ופרטי נכסים לתפיסה וחילוט.

מידע יזום (Proactive analysis) - המידע הקיים במאגר המידע והמודיעין הפיננסי נסרק מדי יום על פי קריטריונים מוגדרים מראש, במרכז ההתרעות של הרשות, לאיתור אינדיקציות לפעילות פיננסית חשודה של הלבנת הון ומימון טרור. כאשר מאותרת אינדיקציה לפעילות חשודה ולאחר קבלת אישור הגורמים המוסמכים ברשות, מתחיל תהליך של עיבוד וניתוח המידע, תוך הצלבתו עם כלל מקורות המידע הקיימים ברשות. תוצרי תהליך זה הינם בהכנת כתבה מודיעינית הכוללת פרטי היעד המודיעיני (ישות), פרטי גורמים רלוונטיים נוספים והקשרים ביניהם, פרטי חשבונות, פירוט דפוסי הלבנת הון ומימון טרור שזוהו, ופרטי נכסים לתפיסה וחילוט. כתבות מודיעיניות אלה מופצות לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון, המוסמכים לקבל המידע על פי חוק, לצורך מניעה וחקירה של

עבירות הלבנת הון ומימון טרור.

לעיתים, כוללות הכתבות המודיעיניות המלצות לבדיקות נוספות אשר להערכת הרשות יכולות לסייע לקידום החקירה, לרבות מול רשויות אחרות ופניות ליחידות מודיעין פיננסי זרות (FIUs). בנוסף, כוללת הכתבה המודיעינית נספחים עם המידע הפיננסי שנקשר לחשדות, כגון דיווחים שהועברו לרשות מהגופים המדווחים ומידע ממאגרים נוספים.

הקשר של הרשות מול צרכני המידע נמשך גם לאחר הפצת הכתבה המודיעינית, כדי לברר האם צרכני המידע קיבלו מענה מלא לבקשת המידע, המסייע לחקירה המתנהלת על ידם, והאם המידע היזום אודות יעדים חשודים להבנת הון ומימון טרור מלא ומספק לצורך בחינת ייזום חקירה פלילית נגדם. כל זאת, כדי לשפר את איכות המידע המודיעיני שמעמידה הרשות לצרכניה, ובתוך כך לשפר את אפקטיביות פעילות הרשות במאבק המקומי והבינלאומי בהלבנת הון ומימון טרור.

■ תהליך קליטת מידע, ניתוח ועיבוד המידע והפצתו

התהליך שעובר המידע המתקבל ברשות מורכב משלושה שלבים עיקריים, כדלקמן:

קליטת מידע	← עיבוד, ניתוח והערכת המידע	← הפצת מידע באמצעות "כתבת מודיעינית"
מידע מגופים מדווחים - דיווחים "רגילים", דיווחים "בלתי רגילים", מידע משלים לבקשת הרשות	המידע הנקלט ברשות עובר בקרת איכות, מוצלב ומועשר עם פרטי מידע נוספים	במענה לבקשות מידע של רשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל
מידע מהצהרות מכס - דיווחים על הכנסה והוצאה של כספים במעברי גבול	מרכז התרעות ממחושב מרכז ומנטר את כל המידע הנקלט ברשות לאיתור חשדות להלבנת הון ומימון טרור	מידע יזום המועבר לרשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל
מידע שנכלל בבקשות רשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל, ובבקשות ומענים של רשויות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs)	ניתוח ועיבוד המידע כוללים מיפוי גורמים מרכזיים המעורבים בפעילות החשודה והקשרים ביניהם, מיפוי חשבונות, פירוט דפוסי הלבנת הון ומימון טרור שזוהו, ומיפוי נכסים לתפיסה וחילוט	במענה לבקשות מידע ומידע יזום לרשויות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs)
מידע מגורמים נוספים - מאגרי מידע ממשלתיים, מאגרי מידע פרטיים ועסקיים, מידע מגורמי אכיפה וממשל, מידע גלוי, מידע מהציבור		לרגולטורים ולוועדות להטלת עיצום כספי, לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפיו

אכיפה משולבת

הוועדה המתמדת

בהחלטת ממשלה מספר 4618 מיום 1.1.2006 החליטה הממשלה לקבוע את המאבק בפשיעה החמורה, בפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, יעד ארוך טווח. ההחלטה העצימה את המאבק האמור על ידי אימוץ מדיניות שבה ישולבו היכולות של כלל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, באמצעות הקמת פורומים משותפים שיובילו את יעדי התכנית וחיזוק שיתוף הפעולה בין רשויות האכיפה.

במסגרת ההחלטה הוקם **צוות-על** בראשות היועץ המשפטי לממשלה, להתווית המדיניות המשולב בתחום תוך הכוונה ושילוב גורמי האכיפה, החקיקה, הרגולציה והמודיעין הנוגעים לתחומי אחריותו.

בנוסף, הוקמה **ועדה מתמדת** להכוונה ולתיאום הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. בראש הוועדה עומד ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, וחברים בה נציגים בכירים קבועים של משטרת ישראל, הפרקליטות, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות ניירות ערך, ושירות בתי הסוהר. הוועדה המתמדת מגבשת תכניות רב-שנתיות ותכניות שנתיות למימוש המדיניות הנקבעת על בסיס החלטות צוות התוויית המדיניות, קובעת את סדרי העדיפות האופרטיביים לפעילותה, לרבות קביעת יעדים ובקרה על יישומם, ומתאמת בין גורמי החקירה והאכיפה, המודיעין והרגולציה. במסגרת דיוניה, מוחלפים מידע ונתוני מודיעין הדרושים לוועדה לצורך מילוי תפקידה.

לרשות תרומה משמעותית הן בגיבוש תכניות הפעולה למימוש המדיניות הנקבעת על בסיס החלטות צוות-העל להתווית המדיניות, הן בקביעת סדרי העדיפות האופרטיביים לפעילות הוועדה המתמדת, לרבות קביעת יעדים ובקרה על יישומם, הן בתיאום בין גורמי החקירה והאכיפה, המודיעין והרגולציה.

מוקד המודיעין המשולב

מתוקף החלטת הממשלה דלעיל, הוקם גם מוקד המודיעין המשולב באגף חקירות ומודיעין של המשטרה, המהווה צוות מודיעין משולב למאבק בעבירות כלכליות הקשורות בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן. מוקד המודיעין המשולב כולל נציגים מקצועיים של משטרת ישראל, רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, וכן נציגים לא קבועים של הוועדה המתמדת בהתאם להחלטת הוועדה. נציגים אלה עובדים בשיתוף פעולה מלא ויומיומי, תוך שיתוף והחלפת מידע מודיעיני לתת מענה הוליסטי לחקירות הלבנת הון ומימון טרור קיימות, וכן על מנת ליזום חקירות בתחומי הפשיעה הכלכלית, באישור הוועדה המתמדת.

לאחר אישור הוועדה המתמדת, פועל מוקד המודיעין המשולב לביצוע ניתוח והערכה מעמיקים של היעד, תוך הצלבה וניתוח המידע שאותר ונאסף על ידי נציגי המוקד במשותף, וגיבוש המידע לכדי "כתבת מוקד", הכוללת הצבעה על פערי מידע והמלצות לפעולה.

מוקד המודיעין המשולב נבנה באופן המפריד בין נציגי הרשות לאיסור הלבנת הון ליתר הגופים. בנוסף, נקבעו נהלים המבטיחים הפרדה בין המידע שמקורו במאגר המידע והמודיעין הפיננסי של הרשות ליתר המידע במוקד, ומניעת העברתו של המידע שמקורו במאגר הרשות למי שלא הוסמך לקבלו כדין.

■ כוחות משימה

במסגרת פעילות גופי האכיפה בוועדה המתמדת, הוקמו שמונה "כוחות משימה" במטרה לפעול נגד יעדים ותופעות הלבנת הון משמעותיות, אשר היקפן נרחב. בכוחות המשימה שותפים נציגי משטרת ישראל, רשות המסים, הפרקליטות והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, אשר פועלים יחדיו על בסיס יומיומי. הרשות תורמת לאיתור ולמיפוי פעילותם הפיננסית של גורמים מרכזיים המעורבים בהלבנת כספים, ולאיתור ומיפוי חשבונות הבנק שלהם בישראל ובחו"ל, וכן מסייעת לאיתור נכסים לתפיסה וחילוט. בנוסף, שותפה הרשות באיתור נתיבי הלבנת ההון בהן נעשה שימוש על ידי הגורמים הנחקרים על ידי כוחות המשימה. במסגרת הפעילות אותרו לא פעם פרצות במערכת הפיננסית, שהביאו להסדרת תחומי פעילות אלו.

הרשות תורמת לפעילות כוחות המשימה במגוון רחב של תחומים, לרבות מאבק בארגוני פשיעה, מלביני הון מקצועיים, שחיתות שלטונית, הימורים, הברחות, ופעילות פלילית בחברות ממשלתיות.

עובדי אגף מחקר והערכה ברשות משמשים נציגים בכל אחד מכוחות המשימה, במטרה לייעל ולהעמיק את שיתוף הפעולה ולסייע במאמץ המשותף של רשויות האכיפה בישראל במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

■ חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל ברשות

ברשות פועלת חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל, הכוללת אנשי משטרה בעלי הכשרה ייעודית בתחום הלבנת הון ומימון טרור, שלרשותם עמדת משטרה הכוללת חיבור ישיר למערכות המחשוב של משטרת ישראל.

פעילות חוליית הלבנת הון של המשטרה ברשות מאפשרת ממשק עבודה ישיר ומיידי בין עובדי הרשות ליחידות החוקרות במשטרה, ובתוך כך מסייעת בשיפור אפקטיביות עבודת הרשות. זאת, הן כדי להבטיח טיפול ממוקד ויעיל בבקשות מידע של המשטרה ועל פי צרכיה, הן בהכוונת פעילותה היזומה של הרשות לתחומי טיפול וליעדים אשר תוחלת האכיפה בהם הינה הגבוהה ביותר. בנוסף, מסייעת חוליית התיאום ומקדמת הטיפול בפניות ציבור המתקבלות ברשות שעניינן חשדות לביצוע עבירות הלבנת הון ומימון טרור.

■ החלפת מידע עם גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם

תופעת הלבנת ההון ומימון הטרור היא תופעה גלובאלית. הדרך האפקטיבית ביותר להתמודד עם מיגור התופעה - המתאפיינת לא פעם בהעברות כספים בין מספר רב של צדדים ומדינות - הוא על דרך שיתוף פעולה בין המדינות השונות. החלפת המידע בין יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs - Financial Intelligence Units) היא חלק אינטגרלי בהתנהלות השוטפת ובמאבק בפשיעה זו.

ארגון ה-(The Egmont Group of Financial Intelligence Units) Egmont הוא ארגון בינלאומי המאגד את יחידות המודיעין הפיננסי של למעלה מ-150 מדיניות, אשר מחליפות ביניהן מידע ומודיעין פיננסי באופן שוטף, באמצעות יחידות מודיעין פיננסי (FIUs). הארגון מהווה את הזרוע המבצעית של מנגנון המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ותומך במאמציהם של שותפיה הבינלאומיים ובעלי עניין אחרים לתת תוקף להחלטות ולהצהרות של מועצת הביטחון של האו"ם, שרי האוצר של ה-G20, וארגון ה-FATF. ארגון ה-Egmont מעמיד פלטפורמה מאובטחת מקוונת לשיתופי פעולה בין יחידות מודיעין פיננסי החברות בה, ולהחלפת מידע ומודיעין פיננסי, לסייע במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

שיתופי הפעולה עם יחידות מודיעין פיננסי זרות, החברות בארגון ה-Egmont, נועדו לשפר את יכולותיה המודיעיניות והמחקריות של הרשות והם מאפשרים לה לספק לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בישראל מידע מודיעיני ייחודי, ואף להשפיע על התפתחותם של הכללים הבינלאומיים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור.

בנוסף, הרשות ממשיכה במאמציה לחתום על מזכרי הבנות לשיתופי פעולה בינלאומיים להחלפת מידע עם רשויות מודיעין פיננסי זרות נוספות, המשפרים את יכולתה של הרשות להחליף מידע עם רשויות מקבילות ברחבי העולם.

יחידות ה-FIUs השונות ברחבי העולם מוקמות מכוח המלצותיו של ארגון ה-FATF, האמון על קביעת הסטנדרים הבינלאומיים למאבק בהלבנת הון ומימון טרור. ישנם ארבעה מודלים של יחידות מודיעין פיננסי: משפטי, אכיפתי, אדמיניסטרטיבי והיברידי. הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מהווה FIU אדמיניסטרטיבי - אין לה סמכויות חקירה אלא סמכויות איסוף, ניתוח ועיבוד פיננסי לכדי פרפרזה מודיעינית אשר מסייעות בידי רשויות האכיפה וגופי הבטחון בביצוע החקירה.

ייצוג מדינת ישראל בזירה הבינלאומית

ארגון ה-FATF

ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) הינו כוח משימה בינלאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. מאז הקמתו מוביל ארגון ה-FATF את המאמץ הבינלאומי על ידי יצירת מסגרת נורמטיבית וקביעת סטנדרטים למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, אותם מחויבות המדינות לאמץ וליישם, לצד ביצוע מעקב שוטף אחר יישום המלצותיו.

מדינת ישראל צורפה כמדינה משקיפה לארגון ה-FATF בשנת 2016. בהתאם, מובילה הרשות את המשלחת הישראלית לארגון, ונוטלת חלק פעיל במפגשי קבוצות העבודה ובמליאת הארגון. במפגשים אלו נידונים נושאים שונים הקשורים למאבק הגלובלי בהלבנת הון ומימון טרור, להתוויית המדיניות הגלובלית בתחום וכן לדוחות הביקורת על המדינות השונות שעורך הארגון. נציגי המשלחת הישראלית, בהובלת הרשות ומכלול הגופים העוסקים בתחום הלבנת הון ומימון טרור בישראל, שותפים פעילים בדיוני הארגון. בנוסף, משמשים נציגי הרשות מעריכים בביקורות בינלאומיות שמקיים ארגון ה-FATF במדיניות שונות, ובתוך כך לוקחים חלק פעיל בעבודת הארגון ותורמים לידע המקצועי של המעריכים, לסייע למדינה בהיערכותה לביקורות עתידיות ולעמידתה בהצלחה בהן.

■ ארגון Moneyval

ארגון Moneyval הינו הארגון האזורי באירופה העוסק במניעת הלבנת הון ומימון טרור. הארגון הוקם בשנת 1997, וכיום חברות בו 30 מדינות אירופאיות וכן ארגונים בינלאומיים, דוגמת קרן המטבע העולמית, הבנק העולמי, וארגוני האו"ם למלחמה בפשיעה, טרור וסמים. הארגון אמון על עריכת ביקורות הדדיות, שבהן נבחנת מידת עמידתן של המדינות החברות בארגון בסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, וכן מקיים מעקב שוטף אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת. במסגרת הליך הביקורת, נבחנים באופן קפדני מכלול ההסדרים בתחום ומידת האפקטיביות שלהם על ידי צוות מומחים שהוכשרו על ידי הארגון לשמש מעריכים. בנוסף, מקיים הארגון כנסים ודיונים מקצועיים בנוגע לסוגיות בתחום.

בשנת 2013 הוענקו למדינת ישראל זכויות הצבעה בארגון וזאת לאחר 7 שנים בהן הייתה משקיפה ונתונה לביקורת בלבד. מדינת ישראל, בהובלת הרשות, משתתפת בכנסים ובדיונים המקצועיים של הארגון, ושותפה להעמקת הידע וההבנה לגבי הסטנדרטים הבינלאומיים והליך הביקורת הבינלאומית.

■ ארגון ה-Egmont

ארגון ה-Egmont (The Egmont Group of Financial Intelligence Units) הינו ארגון בינלאומי המאגד את יחידות המודיעין הפיננסי של למעלה מ-155 מדיניות, אשר מחליפות ביניהן מידע ומודיעין פיננסי באופן שוטף, באמצעות יחידות מודיעין פיננסי (FIUs). הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור חברה בארגון ה-Egmont משנת 2002 ומשתתפת באופן פעיל בעבודתו.

הרשות משתתפת בכנסים ובדיונים המקצועיים של הארגון, ושותפה להעמקת הידע במסגרת פרויקטים ופעילות שוטפת.

אבטחת המידע ברשות

בהתאם להוראות חוק איסור הלבנת הון, אחראית הרשות לניהול מאגר המידע והמודיעין הפיננסי ולאבטחתו. מכוחן, הותקנו תקנות איסור הלבנת הון (כללים לניהול המאגר ולאבטחת המידע שבו), תשס"ב–2002, הקובעות הוראות לעניין ניהול המאגר, סיווג המידע והרשאת עובדים וכן כללים ונהלים לאבטחת המאגר והמידע שבו.

הרשות הינה גוף המונחה על ידי רשות אבטחת המידע של שירות הבטחון הכללי, ונדרשת ליישם בקרות הגנה בהתאם להנחיותיו. בהתאם, נקבעו ברשות נהלי עבודה פנימיים מחמירים המסדירים היבטי אבטחת מידע במספר מעגלים, כדלקמן:

אבטחה פיסית של מתחם הרשות – מתחם הרשות מהווה מתקן ממלכתי המוגדר מתחם סודי ביותר. המתחם מאובטח 24 שעות ביממה, מפוקח ומבוקר במספר מערכות הגנה ואמצעי אבטחה מתקדמים ביותר, למנוע חדירה של גורמים בלתי מורשים וכן למנוע חשיפה של מבקרים מורשים למידע מסווג ורגיש.

אבטחת מאגר המידע – מערכת המחשוב של הרשות הינה מערכת סגורה, מנותקת ממערכות חיצוניות. המערכת כוללת מספר אמצעים היקפיים ואמצעים ממוחשבים שייעודם הגנה על המידע, שמירה על שלמותו ואמינותו, מידור והגבלת הגישה וההרשאות, מניעת "זליגה" של נתונים מתוך המאגר לגורם בלתי מוסמך וכן ביצוע בקרה על תוכן המידע המעובד בטרם העברתו לרשויות.

הרשאות ומידור עובדים לעיון וטיפול במידע – כלל העובדים ברשות נדרשים לקבל את אישור הגורם המוסמך במערכת הביטחון לרמת הביטחון הגבוהה הנדרשת. כמו כן, על פי הדין נדרש אישור של מפכ"ל המשטרה להעסקת עובדי הרשות, למתן גישה למאגר המידע, וכן לגישה למידע המתקבל מהמשטרה או מרשות מקבילה בחו"ל שביקשה לשמור על סודיות. לפי הצורך, מתקיים מידור בתיקים המנוהלים ברשות. הרשאות העובד לעיון ושימוש במידע מוגדרות במערכת המחשוב ונגזרות מתפקידו, רמת הסיווג והמידור שנקבעו לו על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

חובת סודיות הקבועה בדין – סעיף 31א לחוק איסור הלבנת הון קובע חובת סודיות, לפיה לא יגלה אדם מידע שהגיע אליו ממאגר המידע תוך כדי מילוי תפקידו או במהלך עבודתו, ולא יעשה בו כל שימוש אלא לפי הוראות החוק. הפרת חובת הסודיות מהווה עבירה פלילית אשר העונש בצדה עד שלוש שנות מאסר. עוד נקבע, כי הגורם ברשלנות לגילוי מידע לאחר תוך הפרת חובת הסודיות, דינו מאסר שנה.

פרק ב'

עיקרי פעילות הרשות והישגיה בשנת 2017

השלמת פרויקט הערכת הסיכונים הלאומית בהלבנת הון ומימון טרור

במהלך שנת 2017 הובילה הרשות את סקר הסיכונים הלאומי בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. תהליך זה, אשר אושר ואומץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה, צוות העל והוועדה המתמדת, נועד למפות את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הקיימים בישראל, לתרום להבנת נקודות התורפה והפרצות המאפשרות את קיומם ולבחון אמצעי בקרה והתמודדות הולמים עם סיכונים אלה.

הערכת הסיכונים בוצעה בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובהשתתפות מכלול גורמי האכיפה, גופי הבטחון, הרגולטורים והסקטור הפרטי. מטעם גורמי האכיפה השתתפו משטרת ישראל, פרקליטות המדינה, רשות המסים, רשות ניירות ערך, יחידת החילוט באפוטרופוס הכללי, הרשות להגבלים עסקיים, רשות התאגידים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הרשות למאבק בסמים ומשרד המשפטים. מטעם הרגולטורים השתתפו נציגי בנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הממונה על נותני שירותי מטבע, המפקח על בנק הדואר, המפקח על היהלומים והממונה על נותני שירות עסקי במשרד המשפטים. הסקטור הפרטי תרם משמעותית להערכת הסיכונים, הן במתן נתונים הנוגעים לסיכונים השונים הגלומים בפעילותם, בשירותים שהם נותנים ובסוגים מסוימים של לקוחות, הן במידע לגבי סוג והיקף הבקרות הננקטות לצמצום הסיכונים השונים. כמו כן, התקבלו הערכות סיכונים של הבורסה ליהלומים, לשכת עורכי הדין, לשכת רואי החשבון, ונותני שירותי נאמנות.

מיפוי הסיכונים שנערך במסגרת הפרויקט הוא בעל מטרה כפולה:

ראשית, הבנת הסיכונים הייחודיים והפרטניים שעמם מתמודדת המדינה נדרשת על פי הסטנדרטים הבינלאומיים של ארגון ה-FATF בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. על פי כללים אלה, נדרשות המדינות למפות ולהבין לעומק את הסיכונים הפרטניים והייחודיים להלבנת הון, כנגזרת של המאפיינים הכלכליים, הגאוגרפיים, הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים שלהן. על בסיס מיפוי זה, נדרשות המדינות לאמץ וליישם ביחס לסיכונים שאותרו, תכנית פעולה מבוססת סיכון. **שנית**, וחשוב מכך, הערכת הסיכונים הלאומית נועדה לסייע למגזר הציבורי והפרטי לזהות את סיכוני הלבנת ההון במדינה, להבין את הסיכון הפוטנציאלי של תופעות אלה למערכת הפיננסית ולביטחון הלאומי, ולהכיר את הפעולות הננקטות על ידי המדינה כדי להתמודד עם סיכונים אלה. בנוסף, הערכת הסיכונים נועדה לשמש בסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפות בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור, להחלת גישה מבוססת סיכון ולהקצאת משאבים בצורה יעלה.

הערכת הסיכונים הלאומית בוצעה במהלך שנתיים של עבודה מאומצת על ידי מכלול רשויות האכיפה, גופי הבטחון והרגולציה הפיננסית, ומושתתת על איסוף נרחב של נתונים ומידע איכותני וכמותי. הערכת הסיכונים הלאומית מורכבת משלושה מסמכים עיקריים:

הערכת סיכונים לאומית בתחום הלבנת הון - ניתוח סיכונים הנובעים מעבירות מקור, ודפוסי הלבנת הון, שיטות ואמצעים. ניתוח המידע כולל נתונים ותובנות של גופי האכיפה, המשולבים עם הערכות הסיכון הסקטוריאליות של המערכת הפיננסית. http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Documents/RiskEvaluationH.pdf

הערכת סיכון של המערכת הפיננסית - מקבץ הערכות סיכון סקטוריאליות בהן הרגולטורים הפיננסיים העריכו את סיכוני הלבנת הון הספציפיים, הרלוונטיים בכל אחד מהסקטורים הפיננסיים. סיכונים אלה שונים בחלקם מאלו שזוהו בהערכת הסיכונים הלאומית, בשל מאפיינים ספציפיים של הסקטור המוערך.
http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Documents/FinancialServicesH.pdf

הערכת סיכונים לאומית בתחום מימון טרור - הערכת סיכון שבוצעה על ידי גופי מודיעין וביטחון בישראל עם שותפים רלוונטיים נוספים, הכוללת הערכה של סיכוני טרור ומימון טרור.
http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Documents/TFNRA.pdf

כל אחד מהסיכונים שזוהו אופיין ודורג בהתאם להיקף האיום שהוא מהווה לאור השווי והשכיחות שלו, ובמקביל זוהו ודורגו אמצעי ההתמודדות שקיימים במדינה כדי להתמודד עם האיום ולהפחיתו. כך למשל נבחנו קיומן של נקודות תורפה בחקיקה או באכיפה, ומהם אמצעי הבקרה המיושמים באותו מקרה. עוד נבחנו התוצאות הנגרמות מהסיכון, הן במונחי הפסד כלכלי, הן בהקשר להשפעה על החברה והמדינה. בהתאם לממצאים אלה, שוקלל הדירוג הסופי של כל אחד מהסיכונים שזוהו.

ממצאי סקר הסיכונים בתחום הלבנת הון

בין עבירות המקור שזוהו בסיכון גבוה להלבנת הון, ניתן לציין עבירות התחמקות ממס, ארגוני פשיעה, חשבוניות פיקטיביות והונאה, בעוד שעבירות ניירות ערך ועבירות רכוש זוהו כעבירות בסיכון נמוך להלבנת הון.

בין התחומים שזוהו כתחומי פעילות בסיכון גבוה לתופעות הלבנת הון נכללים נותני שירותי מטבע, שימוש במזומן, פשיעה בינלאומית, נדל"ן וישויות והסדרים משפטיים, בעוד שרכישת זכיות ופעילות מסחר והברחת טובין זוהו כתחומי פעילות בסיכון נמוך להלבנת הון.

עבירות מקור			
	איום	אמצעי התמודדות	סיכון
מיסוי ישיר	גבוה	בינוני	גבוה (4.7)
ארגוני פשיעה	גבוה	בינוני-גבוה	בינוני-גבוה (4.2)
חשבוניות פיקטיביות	גבוה	בינוני-גבוה	בינוני-גבוה (4.2)
סחר בסמים	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
הימורים	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
הונאה	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
שוחד	בינוני-גבוה	בינוני-גבוה	בינוני (3.2)
סרסרות	בינוני	בינוני-גבוה	בינוני-נמוך (2.2)
עבירות ניירות ערך	בינוני	בינוני-גבוה	בינוני-נמוך (2.2)
עבירות רכוש	בינוני-נמוך	בינוני	בינוני-נמוך (1.7)
תופעות הלבנת הון			
	איום	אמצעי התמודדות	סיכון
נש"מים	גבוה	בינוני	גבוה (4.7)
מזומן	גבוה	בינוני	גבוה (4.7)
פשיעה בינלאומית	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
יהלומים	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
נדל"ן (בעיקר עסקאות במזומן ועסקאות באמצעות נאמנים)	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
ישויות והסדרים משפטיים	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
אלכ"רים (בעיקר גמ"חים, אגודות עותומניות והקדשות דתיים)	בינוני-גבוה	בינוני	בינוני-גבוה (3.7)
אמצעי תשלום מתקדמים	בינוני	בינוני-נמוך	בינוני (3)
נותני שירות עסקי	בינוני	בינוני	בינוני (2.7)
זהב	בינוני-נמוך	בינוני	בינוני-נמוך (2.7)
בלדרות	בינוני	בינוני-גבוה	בינוני-נמוך(2.2)
הלבנת הון באמצעות מסחר (under/over invoicing)	בינוני	בינוני-גבוה	בינוני-נמוך (2.2)
רכישת זכיות	נמוך	בינוני-גבוה	נמוך (0.8)

ממצאי סקר הסיכונים בתחום מימון טרור

סקר הסיכונים בוצע על ידי כלל הרשויות העוסקות במניעת טרור ומימון טרור (מל"ל, שב"כ, מוסד, אמ"ן, משטרה, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המסים, משרד הבטחון, משרד האוצר, משרד החוץ) ונועד לסייע להבנת הסיכון הפוטנציאלי של תופעות אלה למערכת הפיננסית ולביטחון הלאומי, ולהכיר את הפעולות הננקטות על ידי המדינה כדי להתמודד עם סיכונים אלה לרבות התשתית המשפטית העדכנית בעניין. בנוסף, הערכת הסיכונים נועדה לשמש בסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בתחום מימון טרור ולהקצאת משאבים בצורה יעילה.

כל אחד מסיכוני מימון טרור שזוהו אופיין ודורג בהתאם להיקף האיום שהוא מהווה (היקף התופעה וחומרתה ומקור המימון), ובמקביל נסקרו אמצעי ההתמודדות שקיימים במדינה כדי להתמודד עם האיום ובהתאם לממצאים אלה, שוקלל הדירוג הסופי של כל הסיכונים שזוהו.

סקר הסיכונים מצביע על מספר מקורות מימון מרכזיים המשמשים ארגוני טרור:

א) מדינות וישויות תומכות טרור להן קיימת יכולת ארגונית לאסוף ולהעמיד כספים ולהפכם זמינים לשימושם של ארגוני הטרור.

ב) תרומות מהאוכלוסייה הרחבה (כגון תרומות שבועיות בבתי תפילה, הוראות קבע וכדומה) או מיחידים בעלי ממון.

ג) מימון עצמי של ארגוני הטרור על ידי פעולות עסקיות כשרות לכאורה, כאשר חלק מן ההכנסות או הרווחים מופנה למטרות אחרות.

ד) ביצוע פעולות בלתי חוקיות שונות, הלבנת הכספים שמקורם בעבירה והעברת הכספים, כולם או חלקם, לצורך מימון הפעילות של הארגון.

העברת הכספים לארגוני טרור נעשית בשתי דרכים עיקריות: האחת, הברחת רכוש דרך מעברי גבול לרבות באמצעות פעילות מסחר, והשנייה נסמכת על מנגנוני העברת כספים הכוללים שירותים קורספונדנטים, נותני שירותי מטבע, כרטיסים נטענים וכרטיסי אשראי זרים.

הערכת הסיכונים הלאומית אומצה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, צוות העל והוועדה המתמדת, ונוסחים פומביים של תמצית הממצאים מפורסמים באתר הרשות.

■ פעילות מודיעינית משולבת עם רשויות האכיפה וגופי הביטחון

במהלך שנת 2017 העמיקה הרשות את הפעילות המשותפת עם רשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל, שבבסיסה העמדת מידע מודיעיני פיננסי רב ערך לסייע בהשגת ראיות, גיבוש חשדות וביסוסן, והתחקות אחר היקפי העבירה ונכסים לתפיסה וחילוט, במסגרת המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. נפרט:

■ העמקת שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל

במהלך שנת 2017 פעלה הרשות להעמקת שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל בביצוע חקירות כלכליות, איתור, ניטור והצפת יעדים ותופעות הלבנת הון משמעותיים, לרבות במסגרת פעילות כוחות המשימה ופעילות מוקד המודיעין המשולב. ברשות הוקמה חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל, אשר הרחיבה השימוש בעמדת משטרה המוצבת ברשות, ושיפרה ממשקי העבודה עם יחידות החקירה השונות במשטרה. בנוסף, יישמה הרשות שינוי במתכונת עריכת הכתבות המודיעיניות המופצות למשטרה, תוך שילוב טיפולוגיות ודפוסי הלבנת הון רלוונטיים, לצד פירוט נכסים לתפיסה וחילוט.

בשנת 2017 העמיקה הרשות שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל באיתור פרואקטיבי של יעדי הלבנת הון במאגרי הרשות והצפתם למשטרה, בין השאר באמצעות פיתוח מודלים סטטיסטיים ומנגנוני החשדה ממוחשבים. בשנה זו אף נרשם גידול משמעותי בהיקפי המשוב שהתקבל מהמשטרה לצורך בחינת אפקטיביות פעילות הרשות, והושלם פיתוח משותף של מערכת מבז"ק (מידע בנקאי זמין בתקשורת).

כפועל יוצא של אלה, חל בשנת 2017 גידול של כ-13% במספר בקשות המידע שהתקבלו ברשות ממשטרת ישראל ביחס לשנת 2016, המשקף גידול של כ-87% בחמש השנים האחרונות.

בנוסף, מספר הכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות למשטרת ישראל במענה לבקשות מידע של משטרת ישראל גדל בכ-129%, המשקף עליה מצטברת של 26% ביחס לשנות 2013.

מהמשובים שהעניקה משטרת ישראל לרשות עולה כי שיתוף הפעולה ההדוק נושא פרי. כ-86% מהכתבות המודיעיניות שהעבירה הרשות למשטרה שימשו אותה במסגרת חקירות הלבנת הון (על כך בהרחבה להלן, בפרק העוסק ב"אפקטיביות תוצרי הרשות המודיעיניים").

■ העמקת שיתוף הפעולה המודיעיני במסגרת כוחות המשימה

כאמור, בשנת 2010 הוקמו שישה "כוחות משימה" במטרה לפעול נגד יעדים ותופעות הלבנת הון משמעותיות, אשר היקפן נרחב. במהלך שנת 2017 הוקמו שני כוחות משימה נוספים: "כוח משימה נש"מים (נותני שירותי מטבע)" ו"כוח משימה מימון טרור". בכוחות המשימה שהוקמו, כמו גם באלו הקיימים, שותפים נציגי משטרת ישראל, רשות המסים, הפרקליטות והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, אשר פועלים יחדיו על בסיס יומיומי.

עובדי אגף מחקר והערכה ברשות משמשים נציגים בכל אחד "מכוחות המשימה", ומספקים מענה שוטף ומעמיק לצרכי הכוח, תוך קיום קשר רציף עם כלל החברים בכוח המשימה. בשנת 2017 הציפה הרשות באופן יזום יעדים פוטנציאליים לפעילות כוחות המשימה, בהתאם לתחומים בסיכון שמופו בהערכת הסיכונים הלאומית.

כמו כן, הרשות תורמת באופן שוטף לפעילות כוחות המשימה באיתור ומיפוי פעילותם הפיננסית

של גורמים מרכזיים המעורבים בהלבנת כספים, חשבונות הבנק שלהם בישראל ובחו"ל, וכן מסייעת לאיתור רכוש לחילוט. בנוסף, מסייעת הרשות באיתור נתיבי הלבנת ההון שבהם נעשה שימוש על ידי הגורמים הנחקרים על ידי כוחות המשימה.

תרומת הרשות בשנת 2017 לפעילות כוחות המשימה היתה במגוון רחב של תחומים, לרבות מאבק בארגוני פשיעה, מלביני הון מקצועיים, שחיתות שלטונית ושוחד, הימורים באינטרנט, הברחות, ופעילות פלילית בחברות ממשלתיות.

■ העמקת שיתוף הפעולה עם רשות המסים

בחודש אוקטובר 2016 נכנס לתוקף תיקון 14 לחוק איסור הלבנת הון, אשר הוסיף את עבירות המס החמורות לעבירות המקור, וכן הוסיף את רשות המיסים כצרכן מידע של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. בתחילת שנת 2017 הותקנו תקנות המאפשרות החלפת מידע ישירה בין הרשויות, ועם פרסומן ברשומות בחודש אפריל 2017 החלו הרשויות להחליף מידע באופן ישיר ושוטף. החלפת המידע מבוצעת על בסיס בקשת מידע של רשות המסים המתקבלת ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, וכן באופן יזום על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור כאשר אותר חשד לביצוע עבירות מס, שהינן עבירות מקור.

בשנת 2017 פעלה הרשות להעמקת שיתוף הפעולה עם רשות המיסים, בין היתר באמצעים הבאים:

- הרשות הקימה צוות ייעודי באגף מחקר והערכה לתחום המס, במטרה לפתח מומחיות בתחום ולחזק את קשרי העבודה בין הרשות לרשות המסים.
- הרשות העמידה מידע ומודיעין פיננסי לתמיכה וסיוע בחקירות שנוהלו על ידי רשות המסים בחשדות לביצוע עבירות מס שהינן עבירות מקור על פי חוק איסור הלבנת הון.
- הרשות פעלה ליזום איתור חשדות לביצוע עבירות מס, לרבות במסגרת פרויקטים משותפים בתחומי סיכון. לצורך בירור החשדות, פנתה הרשות לרשות המיסים בבקשות לקבלת מידע אודות המעורבים בפעילות, על מנת לסייע בגיבוש החלטה באשר להעברת מידע ממאגר הרשות בעניינם.
- הרשות פעלה עם רשות המסים במשותף לגיבוש נהלי עבודה להסדרת ממשק העבודה בין הרשויות.
- נציגי הרשות נטלו חלק בהדרכות המועברות לחוקרי מס הכנסה, מכס ומע"מ ולפרקליטים, במטרה לשפר את ההיכרות ההדדית ולייעל את תהליכי העבודה.
- הרשות קיימה מפגשי היכרות ומפגשים עתיים עם היחידות השונות של רשות המיסים.

■ העמקת שיתוף הפעולה עם גופי הבטחון

ארגון טרור אינו יכול להוציא לפועל את מטרותיו ללא מקורות מימון. לפיכך, מניעת המימון מלהגיע ליעדו מהווה נדבך חשוב ומרכזי במאבק בטרור. הקלות והמהירות בהן ניתן להעביר כספים ברחבי העולם מערימות קשיים על יכולתן של רשויות האכיפה להתמודד עם פעילותם של ארגוני הטרור. מקורות המימון של חלק מהארגונים, שחלקם מתרומות לארגוני צדקה, מקשים על הרשויות להבחין בין כספים לגיטימיים לבין כספי טרור. אתגרים חדשים נוצרים גם כתוצאה משימוש שעושים ארגוני טרור באמצעי מימון והעברת כספים חדישים (בהם כרטיסים נטענים, מטבעות דיגיטליים או וירטואליים, זירות אינטרנטיות למימון המונים) והסתייעותם ברשתות חברתיות.

מאבק עיקש ומתמשך במימון הטרור, תוך שיתוף פעולה עם גופי הביטחון, ממשיך להיות יעד

מרכזי בפעילות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. בשנת 2017 פעלה הרשות להעמקת שיתוף הפעולה עם גופי הבטחון, בין היתר באמצעים הבאים:

» הרשות העמידה מידע ומודיעין פיננסי לתמיכה וסיוע בחקירות שנוהלו על ידי גופי הבטחון בחשדות לביצוע עבירות מימון טרור.

» נציגי הרשות נטלו חלק בהדרכות בגופי הבטחון במטרה להעלות את המודעות לפעילות מימון טרור וליכולות הרשות בסיכול פעילות זו.

» הוקם כוח משימה מימון טרור, הכולל נציג קבוע של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

כל אלה הביאו לגידול משמעותי בהיקף בקשות המידע של גופי הבטחון שהתקבלו ברשות בשנת 2017 – מעל לכפליים במספר בקשות המידע שהתקבלו ברשות מגופי הבטחון ביחס לשנת 2016 (גידול יחסי של כ-126%), המשלים גידול מצטבר של כ-42% בחמש השנים האחרונות.

בנוסף, חל גידול של כ-49% במספר הכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות לגופי הבטחון בשנת 2017 יחסית לשנת 2016, המשלים גידול של כ-31% בחמש השנים האחרונות.

משוב שסיפק שירות הבטחון הכללי לרשות לשנת 2017 מעלה כי כ-50% מכתבות הרשות סייעו בחקירות ובסיכול פעילות מימון טרור.

פרואקטיביות מול הסקטור הפיננסי ושיפור מערך הדיווחים

בשנת 2017 המשיכה הרשות להרחיב ולהעמיק את הקשר עם הסקטור הפרטי. פעולות הרשות התמקדו בחיזוק עמידתם של הגורמים המדווחים והמפוקחים בחובות המוטלות עליהם מכוח משטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, שיפור איכות והיקף הדיווחים המתקבלים ברשות, הטמעת ידע מקצועי והידוק שיתופי הפעולה השונים. כל אלו באמצעות קיום ימי עיון וכנסים מקצועיים, קיום מפגשי משוב, הנחייה והדרכה, פרסום הנחיות ומסמכי "דגלים אדומים" וקיום שיתוף פעולה הדוק עם הרגולטורים (הגופים המפקחים), כמפורט להלן:

ימי עיון וכנסים ייעודיים

במהלך 2017 יזמה הרשות מספר כנסים וימי עיון לגורמים המדווחים והמפוקחים, אשר התקיימו בשיתוף פעולה עם הגופים המפקחים וגורמים נוספים.

יום עיון לגופים המוסדיים בשיתוף רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון – יום העיון התקיים בחודש יולי 2017 בהשתתפות נציגים מחברות הביטוח, חברות מנהלות וקופות גמל. במסגרת יום העיון נסקרו, בין היתר, הנושאים הבאים: הערכות לקראת הביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF על מדינת ישראל, ממצאי סקר הסיכונים הלאומי, סקירת השינויים המרכזיים בצו איסור הלבנת הון, וטיפולוגיות מרכזיות בתחום הלבנת הון ודיווחים לרשות.

יום עיון למנהלי תיקים בשיתוף רשות ניירות ערך – יום העיון התקיים בחודש אוקטובר 2017 בהשתתפות מנהלי תיקים ונציגים מרשות ניירות ערך. במסגרת יום העיון נסקרו, בין היתר, הנושאים הבאים: הערכות לקראת הביקורת של ארגון ה- FATF על מדינת ישראל, ממצאי סקר הסיכונים הלאומי, סקירת ממצאים שעלו מניתוח שאלון ניהול סיכונים למנהלי התיקים, וטיפולוגיות מרכזיות בתחום הלבנת הון ודיווחים לרשות.

כנס לתאגידים בנקאיים בשיתוף בנק ישראל ומשרד התקשורת – יום העיון התקיים בחודש נובמבר

2017 בהשתתפות נציגים מהבנקים, מחברות כרטיסי אשראי, מחברות לנאמנות שהן תאגידי עזר בנקאי, וכן נציגים מבנק הדואר. במסגרת הכנס נסקרו, בין היתר, הנושאים הבאים: תרומת הדיווחים הבלתי רגילים לחקירות כלכליות, דוגמאות לתיקי חקירה ושיתוף פעולה בין רשויות, ובחלקו השני התקיים "שולחן עגול" לדיון משותף בתופעות חדשות ובסוגיות עקרוניות מ"שולחנו של קצין הציות".

■ מפגשי משוב, הנחיה והדרכה

במהלך שנת 2017 קיימה הרשות **עשרות** מפגשי משוב, הנחיה והדרכה פרטניים עם הגופים המדווחים והמפוקחים, בנושאים הרלוונטיים לגוף המדווח לסייע בהטמעת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור ולהדק שיתופי הפעולה. לשם המחשה:

סדרת מפגשי היכרות פרטניים עם חברות זירות הסוחר – במהלך שנת 2017 נכנסו לתוקפן חובות החלות על מנהלי זירות סוחר. בהתאם, קיימה הרשות מפגשי היכרות פרטניים עם כל אחת מחברות זירות הסוחר בעלות רישיון, המפוקחות על ידי רשות ניירות ערך, לסייע בידיהם בהבנת חובות אלה וביצוען.

סדרת מפגשים ממוקדים עם תאגידים בנקאיים – הרשות קיימה מפגשים ממוקדים עם התאגידים הבנקאיים, במטרה ללוות ולהכוון את היערכותם ופעילותם להעברת דיווחים בלתי רגילים לרשות, במסגרת שותפותם בפרויקטים טכנולוגיים אסטרטגיים, כגון דיווח בלתי רגיל מובנה ומבז"ק.

סדרת מפגשי הדרכה ומשוב פרטניים עם תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אשראי ובנק הדואר – הרשות קיימה מפגשי הדרכה ומשוב פרטניים עם התאגידים הבנקאיים, חברות כרטיסי אשראי ובנק הדואר בפורומים שונים. במסגרת מפגשים אלו הדגישה הרשות את חשיבות איכות הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים המועברים לרשות, העמיקה ההיכרות עם תסמינים ודגלים אדומים בהתאם לתחומי הסיכון של הסקטור, תוך שילוב מקרים להמחשה.

סדרת מפגשי משוב, הנחיה והדרכה פרטניים עם נותני שירותי מטבע – לראשונה, קיימה הרשות בשנת 2017 מפגשי משוב והדרכה פרטניים עם נותני שירותי מטבע. במפגשים אלו, קיימה הרשות משוב כללי לגוף המפוקח בנוגע לאיכות הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים המועברים על ידו לרשות, העמידה כלים ותובנות שונות ליישום החובות המוטלות על הסקטור, והובאו מקרים להמחשה באמצעות דוגמאות ממוקדות וציון נקודות חיוביות ונקודות לשיפור. המפגשים התקיימו בהשתתפות נציגי הגופים המפוקחים (נותני שירותי מטבע), נותני שירות מחשוב ויועצים פרטיים של גופים אלה, דבר אשר העשיר את המפגש ואפשר התייחסות לרבדים נוספים רלוונטיים וחשובים. סדרת מפגשים אלה הוגדרה כמוצלחת, וזכתה להדים חיוביים כבר בשלב הפיילוט. בעקבות כך, קבעה לה הרשות ליעד להמשיך ולהרחיב בעשייה זו גם בשנת 2018.

מפגשי המשוב, ההנחיה והדרכה עם הגופים המדווחים והמפוקחים, כאמור, התקיימו בנוסף לשיח השוטף, הליווי וההכוונה היומיומיים שמקיימים נציגי הרשות עם גופים אלה, לרבות עם גורמים מטעמם המספקים להם שירותי מחשוב ואחרים.

מפגש "שולחן עגול" עם חברות פינטק ומטבעות דיגיטליים – בחודש ינואר 2017 קיימה הרשות שולחן עגול עם נציגי חברות טכנולוגיה פיננסית הפעילות בתחום הפינטק והמטבעות הדיגיטליים. מטרת השולחן העגול לעודד הקמת "פורום פינטק" בישראל, אשר יפעל לקידום ושיפור יכולת הממשלה והרגולטורים בהבנת החדשנות הפיננסית בסקטור זה, ובהעלאת המודעות בקרב הרשויות והרגולטורים בהתפתחויות הטכנולוגיות והחידושים הקיימים והעתידיים בסקטור הפיננסי. במסגרת המפגש נסקרה יוזמת ארגון ה-FATF לעניין התווית מתכונת והסדרת פעילות תחומי הפינטק והרגטק הגלובליים בהיבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור והממשקים מול המערכת הפיננסית העולמית. בנוסף, הועמקה ההיכרות עם פעילות חברות הפינטק הישראליות, לובנו סוגיות הנוגעות ליוזמת הארגון וניתנה לחברות אלה הבמה להשמיע עמדותיהן בנושא.

מפגש "שולחן עגול" עם תאגידים בנקאיים – במהלך שנת 2017 קיימה הרשות שולחן עגול בשיתוף הפיקוח על הבנקים ומשטרת ישראל, בהשתתפות קציני ציות של תאגידים בנקאיים. מטרתו, דיון והעמקת ההיכרות עם תסמינים ודגלים אדומים בהתאם לתחומי הסיכון של הסקטור הבנקאי. במסגרת המפגש נדונו לעומק פרשיות וטיפולוגיות, תוך מתן דוגמאות ומקרים להמחשה שבהם דיווחים של התאגידים הבנקאיים שהועברו לרשות, תרמו וסייעו למשטרת ישראל בחקירות עבירות הלבנת הון. שולחן עגול זה היה הסנונית לנושא ה-PPP שלנו מול הסקטור הפרטי.

■ פרסום הנחיות ומסמכי "דגלים אדומים"

בשנת 2017 המשיכה הרשות בפרסום הנחיות ומסמכים תורתיים, הסוקרים דפוס הלבנת הון ומימון טרור וכן מפרטים דגלים אדומים, במטרה להעלות את המודעות לסיכונים הכרוכים בתחומים אלה ולסייע בידי הגופים המדווחים והמפוקחים במילוי חובותיהם על פי החוק, תוך שיפור כמות הדיווחים המתקבלים ברשות ואיכותם.

מסמך תסמינים ודגלים אדומים לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור בארגונים ללא כוונת רווח – בחודש אוקטובר 2017 פרסמה הרשות מסמך בנושא תסמיני הלבנת הון ומימון טרור הקשורים לפעילותם של ארגונים ללא כוונת רווח. המסמך נועד לסייע, בין היתר, לארגונים ללא כוונת רווח, בעלי התפקידים בהם וכן מי שקשור או עובד עמם (כגון רואה חשבון ומתנדבים), לזהות תסמינים אשר עשויים להעיד על ניסיונות לנצל ארגונים אלה לפשיעה, להלבנת הון או למימון טרור. על פי נתוני הרשות, היקף הפעילות החריגה, המעלה חשדות לניצול לרעה של ארגונים אלו לצורך פעילות הלבנת הון, עלה בצורה משמעותית בשנים האחרונות.

מסמך תסמינים ודגלים אדומים לסיכוני הלבנת הון בענף הנדל"ן – בחודש אוקטובר 2017 הפיצה הרשות מסמך הנועד לסייע לגופים עליהם חלות החובות מכוח חוק איסור הלבנת הון באיתור פעולות ועסקאות, אשר עשויות לעורר חשש להלבנת הון בתחום הנדל"ן. המסמך כולל דוגמאות לתסמיני הלבנת הון בחלוקה לקטגוריות שונות. בין השיטות שאותרו על ידי הרשות ניתן לציין את השימוש במזומן לצורך רכישה או מכירה של נדל"ן פרטי ומסחרי, השימוש בצדדים שלישיים ומבני החזקה מורכבים על מנת להסוות בעלות בנכסים, שימוש בנאמנויות, ביצוע מניפולציה על שווי נכסים, שימוש במזומן, ערבוב הון שחור עם כספים שמקורם בהלוואה או משכנתא, יצירת מצג של מקור הכנסה לגיטימי מהשכרה, עסקאות סיבוביות מול אנשי קש כאמצעי להחדרת הון לא מוסבר, ועוד.

מסמך תסמינים ודגלים אדומים לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור בענף היהלומים - בחודש נובמבר 2017 הפיצה הרשות מסמך הנועד לסייע לסוחרים באבנים יקרות בזיהוי ואיתור פעולות בלתי רגילות, אשר עשויות להיות קשורות לניסיון להלבנת הון או מימון טרור באמצעות סחר ביהלומים, ודיווח עליהן לרשות במקרים המתאימים. מסמך זה כולל תסמינים, בין היתר, ביחס ללקוחות, לעסקה ביהלומים, ולאמצעי התשלום. בין השיטות שאותרו על ידי הרשות ניתן לציין את השימוש בצדדים שלישיים לביצוע עסקאות והעברת כספים, במטרה להסתיר את הגורמים העומדים מאחורי הפעילות הפיננסית או העסקית, השימוש במזומן (אמצעי תשלום בעל סיכון גבוה לביצוע עבירות הלבנת הון) לצורך סחר ביהלומים, שימוש במסמכים מזויפים או במסמכים אשר נראה כי מהימנותם נמוכה. המסמך מסתמך על דוח טיפולוגיות משותף לארגון ה-FATF (הארגון הבינלאומי המוביל את המאבק בהלבנת הון ומימון טרור) וארגון ה-Egmont (ארגון המאגד את היחידות למודיעין פיננסי בעולם) שפורסם בשנת 2014, הנוגע להלבנת הון ומימון טרור באמצעות מסחר ביהלומים.

בנוסף לאלו, הפיצה הרשות מסמכי הנחיה ייעודיים לסקטורים שונים, כדלקמן:

מסמך הנחיות לעניין דרישות מניעת מימון טרור ומימון פרוליפרציה - המסמך מפרט ומבאר את חובות הגופים המפוקחים בכל הנוגע להליך הכרת הלקוח, בדיקת זהות הלקוח מול הפרסומים הפומביים של ארגוני הטרור המוצהרים וגופי המימון שלהם, דיווח על פעולות חריגות, עיכוב פעולות בנקאיות וקבלת הנחיות נוספות מהמשטרה.

מסמך יישום גישה מבוססת סיכון בגופים פיננסיים - המסמך מפרט את השלבים בניהול סיכונים על ידי הגוף הפיננסי והגוף העסקי תוך יישום גישה מבוססת סיכון, הסדרת הליכי זיהוי והכרת לקוח, ניטור לקוחות ועסקאות, דיווח לרשות, הדרכה מקצועית והעלאת מודעות בקרב עובדי הארגון, ביצוע ביקורת וניהול סיכונים מתמשך ומתעדכן, והכל בהתאם לפרופיל הסיכון של המוסד הפיננסי והגוף העסקי.

מסמך יישום גישה מבוססת סיכון על ידי נותני שירותי העברת כספים - מסמך זה נועד לסייע לגורמים הנותנים שירותי העברת כספים או ערך פיננסי, ליישם גישה מבוססת סיכון אשר תאפשר פיתוח של אמצעי ניהול ובקרה המותאמים לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור האופייניים לפעילות זו.

כלל המסמכים זמינים לצפיה באתר הרשות (להרחבה ראו הנספח לדוח זה "פרסומי הרשות").

■ שיתוף פעולה הדוק עם הרגולטורים הפיננסיים

במהלך שנת 2017 הרחיבה הרשות והעמיקה את שיתוף הפעולה עם הרגולטורים הפיננסיים (הגופים המפקחים), אשר בידיהם סמכויות ביקורת, בקרה ואסדרה ביחס לגופים המפוקחים. שיתוף הפעולה נשא פנים רבות:

קידום חקיקה בכנסת - מאמץ משותף לקידום תיקונים בחוק איסור הלבנת הון לשיפור משטר איסור הלבנת הון החל בישראל והתאמתו לסטנדרטים הבינלאומיים.

קידום הוצאת צווי איסור הלבנת הון - הטמעת תיקוני חקיקה להתאמת החובות החלות על הגופים המפוקחים לסטנדרטים הבינלאומיים.

תיקון ליקויים שזוהו בביקורת בינלאומית שקיים ארגון Moneyval בישראל ולקראת ביקורת ה FATF.

קיום פגישות עבודה - קיום פגישות עבודה בנושאים שוטפים והדרכות למפקחים מטעם הרגולטורים השונים. מטרת הפגישות, בין היתר, היא לוודא היערכותם של הרגולטורים לקראת פרויקטים ושינויים הנדרשים ביישום משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור מצדם.

פורום רגולטורים – פורום הרגולטורים הוא מסגרת לדיון וקידום שיתוף פעולה אפקטיבי בין הגורמים העוסקים ביישום והטמעת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל. בפורום, אותו מובילה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, נוטלים חלק נציגים מבנק ישראל, הרשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, משרד התקשורת, היחידה ללוחמה בסמים ובהלבנת הון של המכס, יחידת נותני שירותי מטבע ברשות המסים, המפקח על סוחרים באבנים יקרות, המפקח על נותני שירות עסקי ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

במהלך שנת 2017 נדונו בפורום הרגולטורים נושאים שונים, ובכללם: 'הזדהות בטוחה'; הסדרת שיתוף פעולה בינמשרדי בנושא פינטק ורגטק; פתיחת חשבונות מקוונים (תיקונים מוצעים בנוהל בנקאי תקין 367); העברת מידע לרגולטורים מכוח תיקון לחוק איסור הלבנת הון; הגבלות על גילוי דיווח (סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון).

שיתופי פעולה נוספים – הרשות יזמה פגישות עבודה וחשיבה משותפות, מפגש שולחנות עגולים, השתלבה בפורום קציני ציות, והעבירה לרגולטורים דוחות עתיים יזומים בנושא רמת ציות הגופים המפוקחים, זאת לצד ביצוע הדרכות והכשרות למפקחים והפקת דוחות רוחב סקטוריאליים המסייעים בידי הרגולטורים במיקוד פעילויות האכיפה לשיפור רמת הציות בסקטור, איכות המידע המדווח ואיתור גורמי סיכון.

■ שימור ושיפור מעמדה של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית

בשנת 2017 המשיכה הרשות לקדם פעילותה בזירה הבינלאומית במאבק בהלבנת הון ומימון טרור, הן במסגרת העמקת שיתופי הפעולה עם יחידות מודיעין פיננסי מקביליות בעולם (FIUs), הן במסגרת ייצוג מדינת ישראל בארגונים בינלאומיים ומעורבותה בהתפתחות הכללים הבינלאומיים בתחום. לנוכח ההתפתחות המשמעותית בהיקף פעילותה של הרשות בזירה הבינלאומית, וכחלק מתהליך של שינוי ארגוני אשתקד, הוקם במהלך שנת 2017 האגף הבינלאומי ברשות.

■ העמקת שיתופי פעולה בינלאומיים עם גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם

בשנת 2017 המשיכה הרשות לקדם שיתופי פעולה עם יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs), אשר נועדו לשפר את יכולותיה המודיעיניות והמחקריות של הרשות, ומאפשרות לה לספק לרשויות האכיפה ולגופי הביטחון בישראל, מידע מודיעיני ייחודי.

בשנת 2017 קיבלה הרשות מאות בקשות מידע מהרשויות המקבילות לה ב-71 מדינות שונות. מספר בקשות המידע מחו"ל גדל בשנת 2017 ב-6% לעומת השנה קודמת, נתון המשקף גידול מצטבר של כ-63% בחמש השנים האחרונות.

בנוסף, בשנת 2017 חל גידול במספר הפניות של הרשות לקבלת מידע מהרשויות המקבילות לה בחו"ל, בכ-18% לעומת השנה הקודמת, המשקף גידול מצטבר של כ-162% בחמש השנים האחרונות.

אירוח משלחת נציגי מדינות זרות - במהלך שנת 2017 אירחה הרשות משלחות של רשויות מקבילות ובעלי תפקידים רלוונטיים ממדינות זרות הביקורים הלימודיים מאפשרים החלפה פורה ויעילה של מידע, רעיונות והתנסויות בתחומי העיסוק של הרשויות, לרבות בתחום המחשוב והמתודולוגיה לגיבוש הערכת הסיכונים הלאומית. הביקורים זכו להערכה רבה מצד המדינות המבקרות, לימוד הדדי של מתכונת הפעילות, והידוק שיתופי הפעולה המודיעיניים בין המדינות.

■ ייצוג מדינת ישראל בארגונים בינלאומיים

בשנת 2017 העמיקה הרשות את פעילותה במסגרת ארגונים בינלאומיים הפועלים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, כדלקמן:

FATF - מאז קבלתה של מדינת ישראל במעמד משקיפה בארגון (בחודש פברואר 2016), מובילה הרשות את המשלחת הישראלית לארגון, ובמהלך שנת 2017 היתה למשתתפת קבועה ופעילה במפגשי קבוצות העבודה ובמליאת הארגון. במפגשים אלו נדונו נושאים שונים הקשורים למאבק הגלובלי בהלבנת הון ומימון טרור, להתוויית המדיניות הגלובלית בתחום וכן לדוחות הביקורת על המדינות השונות שעורך הארגון. נציגי המשלחת הישראלית מכלל הגופים העוסקים בתחום, בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לקחו חלק פעיל בדיוני הארגון בשנת 2017.

בנוסף, מובילה הרשות את היערכות מדינת ישראל לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF לקראת צירופה של המדינה כחברה מלאה בארגון, באופן שיאפשר לה להשפיע באופן רשמי על עיצובם של הסטנדרטים הבינלאומיים ולחזק את מעמדה בעולם (על כך בהרחבה להלן, בפרק העוסק ב"הובלת ההיערכות לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF על ישראל"). בנוסף, היועצת המשפטית של הרשות שימשה מעריכה בינלאומית מומחית באחת הביקורות שקיים ארגון ה-FATF על מדינה החברה בארגון.

Moneyval - הרשות עומדת בראש המשלחת הישראלית של ארגון ה-Moneyval (הארגון האזורי

באירופה העוסק במניעת הלבנת הון ומימון טרור), בו משמשת ישראל במעמד משקיפה בעלת זכויות הצבעה החל משנת 2013. זאת, לאחר 7 שנים שבהן הייתה במעמד משקיפה ללא זכויות הצבעה ונתונה לביקורת בלבד. במסגרת תפקידיו, עורך הארגון ביקורות הדדיות בהן נבחנת מידת עמידתן של המדינות החברות בסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. במסגרת ביקורות אלה, נבחנים באופן קפדני מכלול ההסדרים בתחום ומידת האפקטיביות שלהם על ידי צוות מומחים שהוכשרו על ידי הארגון לשמש מעריכים.

בשנת 2017 השתתפה מדינת ישראל, בהובלת הרשות, בכנסים ובדיונים מקצועיים של הארגון והיתה שותפה להעמקת הידע וההבנה לגבי הסטנדרטים הבינלאומיים והליך הביקורת הבינלאומית.

Egmont – הרשות חברה בארגון ה-Egmont, ארגון בינלאומי המאגד את יחידות המודיעין הפיננסי של למעלה מ-155 מדינות, ומעמיד פלטפורמה מאובטחת ומקוונת לשיתופי פעולה בין יחידות אלה להחלפת מידע ומודיעין פיננסי לסייע במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

בשנת 2017 השתתפו נציגי הרשות באופן פעיל במפגשי הארגון ובדיוניו. בנוסף, המשיכה הרשות במאמציה השוטפים לחתום על מזכרי הבנות לשיתופי פעולה בינלאומיים להחלפת מידע עם יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם. בשנת 2017 חתמה הרשות על שלושה מזכרי הבנות להחלפת מידע, כאשר בסך הכל חתמה הרשות על מזכרי הבנות עם 64 מדינות.

ועדת המדינות החברות באמנת האו"ם נגד שחיתות – בנובמבר 2017 השתתפה משלחת בכירה של משרד המשפטים במפגש של ועדת המדינות החברות באמנת האו"ם נגד שחיתות, שהתקיים במטה האו"ם בוינה. מדובר במפגש החשוב ביותר במסגרת מאבק הקהילה הבין-לאומית בתופעת השחיתות, שמתקיים אחת לשנתיים, ומשתתפים בו נציגים מכ-180 מדינות. בראש המשלחת עמדה מנכ"לית משרד המשפטים, הגב' אמי פלמור, לצד גורמים בכירים נוספים במשרד, ביניהם ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. במפגש זה יזמה מדינת ישראל לראשונה אירוע צד ייחודי, בהובלת הרשות, אשר התמקד בתרומתן של רשויות לאיסור הלבנת הון לחקירות של עבירות שחיתות וליישום האמנה. במפגש נדונו מתכונת הפעילות של הרשויות, חשיבות שיתופי הפעולה המקומיים והבינלאומיים בתחום, וכן הוצגו דוגמאות ודגשים לניהול מיטבי של החקירה, המבוססים על הניסיון הישראלי בתחום.

■ השתתפות בפרויקטים בינלאומיים

בשנת 2017 נטלה הרשות חלק בפרויקטים בינלאומיים רבים, כחלק מהמאמץ למצב את מדינת ישראל בחזית המדינות השותפות למאבק בהלבנת הון ומימון טרור. פרויקטים אלה נערכו במסגרת הגופים הבינלאומיים בהם שותפה הרשות – ארגון ה-FATF וארגון ה-Egmont. מעורבות זו בפרויקטים הינה פועל יוצא של מדיניות רבת שנים של הרשות של תרומה והובלה, לאור חשיבותה של הזירה הבינלאומית במאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

להלן הפרויקטים בהם הרשות הייתה מעורבת בשנת 2017:

פרויקט החלפת מידע כחלק מהמאבק במימון טרור – מדינת ישראל נוטלת חלק פעיל בפרויקט בינלאומי של מנגנוני החלפת מידע בין גופים מקומיים בתחום מימון טרור שמוביל ארגון ה-FATF. הפרויקט מבחין בין מידע הרלוונטי למימון טרור ומידע הרלוונטי למניעת פעולות טרור, ובודק את מנגנוני החלפת המידע הקיימים בתחומי שיפוט שונים, על מנת להתמודד עם האתגרים הקיימים בכל מדינה. במסגרת הפרויקט נבחנת רמת האפקטיביות של העברת המידע המתייחס למימון טרור

תוך התייחסות לסוגיות שונות הרלבנטיות למנגנוני החלפת מידע חוצת גבולות בין גופים שונים. בין היתר בוחן הפרויקט סוגיות משפטיות, אתגרים בשמירה על פרטיות הציבור, סודיות סיווג ושמירה על המידע על ידי ממוני המאגרים, אתגרי מחשוב וטכנולוגיה ואיסוף וקטלוג סוגי המידע.

פרויקט Terrorist Financing (TF) Disruptive Strategies - מטרת הפרויקט הינה לגבש דוח מקיף הכולל אסטרטגיות אפשריות לסיכול מימון טרור במגוון כלים, טקטיקות ואמצעים, שינחה את המדינות החברות במאבקן נגד מימון טרור, בהתאם לסיכון שזוהה על ידן.

פרויקט גיוס פעילי טרור ומימון נלווה (FATF) - כחלק מהמאבק בטרור ומימון טרור, השתתפה מדינת ישראל באמצעות הרשות בפרויקט זה, אשר במסגרת דיוניו הציגה מספר דוגמאות לאופן שבו גויסו פעילי טרור בתוך גבולות המדינה והדרך בה מומנה פעילות זו. חשיפה זו ושיתוף בניסיון האישי של מדינת ישראל מאפשרים הצפת דפוסים של גיוס פעילי טרור בזירה הבינלאומית. בהתאם, ניתן להיערך לדפוסים המשתנים ולבצע פעולות מניעה אקטואליות.

פרויקט מלביני הון מקצועיים - מדינת ישראל משתתפת בפרויקט בינלאומי שמרכז ארגון ה-FATF בנושא מלביני הון מקצועיים. מלביני ההון המקצועיים הינם מלביני הון שכירים, אשר כל עשייתם היא להלבין את ההון הנצבר מעבירת המקור, בשליחותם של מבצעי העבירה. במסגרת הפרויקט נבחנות מגוון סוגיות בנושא, ובכלל זאת: הגדרת המונח "מלביני הון מקצועיים" כפי שמופיע בהנחיות ובסטנדרטים המותווים על ידי הארגון • מיפוי הסוגים השונים של מלביני הון מקצועיים והשירותים שהם מספקים • סוגיות משפטיות הקשורות לאחריות הפלילית של מלביני הון מקצועיים כשותפים לדבר העבירה • אמצעי חקירה וטכניקות חקירה רלוונטיות לנושא. מטרת הפרויקט היא לגבש הנחיות וסטנדרטים מעודכנים בנושא, שיהא בהם כדי לסייע בלוחמה הגלובאלית בהלבנת הון.

פרויקט זיהוי תשתיות סיוע למלביני הון מקצועיים - הרשות משתתפת בפרויקט בינלאומי שיזם ארגון ה-Egmont, שמטרתו לזהות סיכוני הלבנת הון חוצת גבולות, המתייחסת לפעילות של רשתות מלביני הון מקצועיים. מתוך הבנת החשיבות בזיהוי מאפייניהם של מלביני הון מקצועיים, מושם הדגש על רשתות פעולה המותוות על מנת לאפשר העברה של כספי הלבנת ההון ממדינה למדינה. במסגרת הפרויקט חולקות יחידות מודיעין פיננסי זרות (FIUs) מידע אופרטיבי ביחס לרשתות אלו והתשתיות המשמשות אותן.

פרויקט נהנים בישויות משפטיות והסדרים משפטיים (Beneficial Ownership) - ישראל השתתפה בפרויקט המשותף לארגון ה-FATF ולארגון ה-Egmont בנושא "נהנים". מטרת הפרויקט היא לזהות את הסיכונים הנובעים מהסדרים משפטיים ומישויות משפטיות מורכבות (נאמנויות, הקדשים וכד'), המקשות על זיהוי הנהנים הסופיים, ובתוך כך לסייע במיגור תופעת הלבנת הון.

פרויקט הקמת תבנית החלפת מידע מובנית בין יחידות המודיעין הפיננסיות (FIUs) - בהמשך להתהוות התכנית בשנת 2016, הוסיפה הרשות להוביל בשנת 2017 פרויקט טכנולוגי בינלאומי של ארגון ה-Egmont אשר נועד לייעל את החלפת המידע בין כלל יחידות המודיעין הפיננסיות בעולם. במסגרת הפרויקט פותח סטנדרט חדש להעברת בקשות מידע בפורמט מובנה ואחיד, אשר יסייע בהבניית תהליכי החלפת המידע בין יחידות המודיעין הפיננסי, ויאפשר קליטה ואחזור יעיל יותר של המידע באמצעות מערכות המחשוב שלהן.

■ הובלת ההערכות לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF על ישראל

בשנת 2016, לאחר מאמץ בינמשרדי משותף של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרד החוץ ומשרד האוצר, צורפה מדינת ישראל לארגון ה-FATF במעמד ביניים של משקיפה. בהתאם לכללי הארגון, ישראל תוכל לקבל מעמד של חברה מלאה אם תעמוד בהצלחה בביקורת בינלאומית

מקיפה, אשר מקיים הארגון בישראל במהלך השנים 2017–2018.

הביקורת הבינלאומית נועדה לבחון את מידת עמידתה של מדינת ישראל בסטנדרטים הבינלאומיים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. זאת, במסגרת הליך אחיד אותו עוברות כל מדינות העולם (רובן המכריע אינן חברות בארגון ה–FATF). בשונה מביקורות קודמות שנערכו בישראל, אשר כללו בעיקר בחינה של ההיבטים הטכניים של ההמלצות הבינלאומיות וקיומה של מסגרת נורמטיבית מתאימה, הביקורת הנוכחית כוללת מרכיב מהותי נוסף אשר נועד לבחון את אפקטיביות פעילות המדינה בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור. במסגרת זו, נבחן המצב הקיים במדינה בהתאם למדדי אפקטיביות המאפיינים משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור יעיל ואפקטיבי, ובייחוד ביחס לסיכונים הרלוונטיים למדינת ישראל.

הרשות, אשר אמונה על הקשר עם ארגון ה–FATF כראש המשלחת הישראלית לארגון, מובילה את ההכנות לביקורת, עבודה שבוצעה בשיתוף פעולה עם מכלול הרשויות הרלוונטיות לתחום (גופי אכיפה, רגולטורים פיננסיים, גופי מודיעין וביטחון, מחלקת ייעוץ וחקיקה ועוד).

בספטמבר 2017 קיימה מנכ"לית משרד המשפטים, גב' אמי פלמור, מפגש התנעה עם הגורמים הבכירים במכלול הגופים על מנת לרתום אותם לתהליך. בנוסף, הובילה שרת המשפטים, גב' איילת שקד, מספר תהליכים לאומיים מול מכלול גופי הביטחון, לשיפור העמידה בסטנדרטים הבינלאומיים בתחום איסור מימון טרור. בהמשך לכך, קיימה הרשות מספר רב של ישיבות מול הגורמים הבכירים בכל הגופים הרלוונטיים (שרים, ראשי רשויות, מנכ"לי משרדים ועוד) על מנת להסביר להם את התהליך הייחודי ולוודא מחויבותם לתהליך והקצאת משאבים נדרשת. כתוצאה מכך, הוקמו בכ–20 גופים צוותי עבודה ייעודיים להכנות לביקורת והוקצו ראשי פרויקטים בכל אחד מהגופים לשם עבודה יעילה מול הרשות בתיאום ההכנות לפרויקט ותמיכה מקצועית בנושאים הנדרשים והכנתם עם הרשות.

בחודש מרץ 2017 נערך בישראל סמינר הכנה לביקורת על ידי נציגי ארגון ה–FATF, בהשתתפות מאות נציגי הסקטור הציבורי והפרטי, הוקמו צוותי הכנה והיערכות ייעודים לנושא על ידי כל גופי הממשל והגופים הפיננסיים שנבדקו בביקורת.

במהלך שנת 2017 תכללה הרשות וכתבה מענים לביקורת, במספר שלבים, בהיקף של אלפי עמודים. חלק ניכר מהם נכתב על ידי צוות הרשות על בסיס הנתונים שהועברו אליו על ידי רשויות המדינה השונות והצגתם באופן המיטבי.

ההכנות לביקורת הבינלאומית הגיעו לשיאן לקראת ביקור המעריכים בישראל בחודש מרץ 2018, לרבות עריכת עשרות סימולציות ומפגשי הכנה לכל אחד מהגורמים עמם נפגש צוות הביקורת על ידי הרשות, והקפדה על תיאום וסנכרון מלא בין מכלול המסרים בין הגופים השונים. במהלך הביקור ראיינו המעריכים נציגים מכ–25 גופי ממשל שונים ונציגים מלמעלה מ–40 מוסדות וגופים מהסקטור הפרטי, ונפגשו עם למעלה מ–250 גורמים שונים בישראל.

כל הליך הביקורת התנהל תוך הבנה עמוקה של הרשות וצוות הביקורת את מתודת ההערכה, על רקע היות חלק ממובילי הצוות, מעריכים בינלאומיים מנוסים שעברו ההליך מול מדינות אחרות.

במהלך שנת 2018 תמשיך הרשות לרכז את פעילות המדינה הנדרשת במסגרת הליך הביקורת, עד לסיום ההליך בחודש אוקטובר 2018 עם אימוץ דוח הביקורת הסופי על ידי מליאת ה–FATF.

קידום וייזום הליכי חקיקה

תיקון חוק איסור הלבנת הון

ביום 7.12.2017 פורסם ברשומות חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 26), התשע"ז-2017. התיקונים השונים בחוק נועדו לשפר את המאבק בהלבנת ההון ולהתאימו לסטנדרטים הבינלאומיים שקובע ארגון ה-FATF. להלן עיקרי התיקונים לחוק:

- הרחבת המונח "כספים" כך שיכלול מגוון של אמצעי תשלום סחירים, כגון: המחאות מוסבות, מניות למוכ"ז, כרטיסים משולמים מראש (Pre-paid) וכד'. ההגדרה רלוונטית לחובות הדיווח במעברי גבול, וכן להגדרת "רכוש" בחוק.
- קביעת מדרג ענישה בעבירה לפי סעיף 3(ב) לחוק, כך שלגבי עבירה של עשיית פעולה ברכוש שאינו רכוש אסור, יוטל עונש של עד 5 שנות מאסר, בעוד שלגבי עבירה זו המבוצעת ברכוש אסור יוטל עונש של עד 10 שנות מאסר.
- תיקון סעיף 4 לחוק (עשיית פעולה ברכוש בידיעה שהרכוש הינו אסור), כך שיחול לגבי כלל סוגי הרכוש מסכום של 150,000 אלף ש"ח ומעלה, בין בפעולה אחת ובין במספר פעולות המצטברות לסכום האמור בתוך תקופה של חודשיים. האבחנה בין סוגי הרכוש שהיו מפורטים בתוספת השנייה בוטלה.
- תיקון התוספת הרביעית לחוק, כך שסכום הכספים החייב בדיווח במעברי הגבול, בכניסה לישראל וביציאה ממנה, הופחת לסכום של 50 אלף ש"ח. במעברים היבשתיים הוחל סף נמוך יותר של 12,000 ש"ח. כמו כן, בוטל החריג הקיים כיום בחוק לגבי עולים חדשים.
- תיקון המונח "נהנה" בהתאם לדרישות ולסטנדרטים הבינלאומיים, כך שבמקרה שנהנה הוא תאגיד יראו גם את בעל השליטה בו כנהנה.
- הרחבת מסגרת סמכויותיו של הממונה על נותני שירות עסקי, והסמכתו להפעיל שיקול דעת ולהעביר מידע למשטרה אם יש בכך צורך לקידום הליך פלילי.
- הסמכת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, להעביר מידע לרשות ניירות ערך, למחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה לצרכי חקירה, וכן לרגולטורים לצורך הפעלת סמכויותיהם לגבי הגופים תחת פיקוחם.
- הסמכת הרגולטורים מכוח החוק, לתקף הוראות הנוגעות לדרכי היישום וההפעלה של החובות החלות לפי החוק על הגופים עליהם הם ממונים. ההוראות יפורסמו באתר האינטרנט של הרגולטור.

צו איסור הלבנת הון - חברי בורסה ומנהלי תיקים

ביום 19.9.2017 פורסמו ברשומות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור) (תיקון), התשע"ח-2017, וצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור) (תיקון), התשע"ח-2017.

מטרת תיקון הצווים היא להתאים את הצווים לסטנדרטיים הבינלאומיים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור שמפרסם ארגון ה-FATF, הארגון הבינלאומי המוביל את המאבק הגלובלי בהלבנת הון, מימון טרור ומימון פרוליפרציה.

עיקרי התיקון שבוצע לצו חברי בורסה הם: הוספת חובה לרשום את פרטי יוזם ההעברה בהעברות

בתוך ישראל • התאמת חובת רישום הפרטים לגבי ישויות משפטיות לסטנדרט הבינלאומי • הוספת חובה לבצע בקרה שוטפת מוגברת על פעילות בחשבון שמוגדר כחשבון בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור • הוספת חובה לשקול ביטול הקלות במקרה של חשד להלבנת הון ומימון טרור • הוספת איסור מפורש על ניהול חשבונות בשמות בדויים או ממוספרים.

בצו החדש נקבעה הגדרה רחבה למונח "איש ציבור" כך שהיא כוללת כל מי שכיהן בתפקיד ציבורי, בארץ או בחו"ל בחמש השנים האחרונות. בנוסף, הוספו הגדרות למונחים "איש ציבור זר בסיכון גבוה" ו-"איש ציבור מקומי בסיכון גבוה", אשר חבר הבורסה סיווג אותם ברמת סיכון גבוהה להלבנת הון ולמימון טרור. הצו החדש מחיל דרישות נוספות כאשר הלקוח או הנהנה הוא איש ציבור מקומי בסיכון גבוה או זר לרבות בירור מקור משאביו הכספיים, קבלת אישור מנושא משרה לפני פתיחת החשבון וביצוע בקרה מוגברת.

עיקרי התיקון שבוצע לצו מנהלי תיקים הם: התאמת ההגדרה של "איש ציבור זר" להגדרה הבינלאומית המקובלת • הוספת הקלות לחשבון אשר הוגדר כחשבון ברמת סיכון נמוכה, לרבות פטור מזיהוי פנים אל פנים ופטור מקבלת הצהרה על נהנה ובעל שליטה בחתימת מקור • הוספת חובה לבצע בקרה שוטפת מוגברת על פעילות בחשבון שמוגדר כחשבון בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור, לרבות חשבון של איש ציבור זר • התאמת חובת רישום הפרטים לגבי ישויות משפטיות לסטנדרט הבינלאומי • הוספת איסור מפורש על ניהול חשבונות בשמות בדויים או ממוספרים.

■ צו איסור הלבנת הון - נותני שירותי אשראי

ביום 14.3.2018 פורסם ברשומות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ח-2017, אשר מחיל משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על נותני שירותי אשראי.

פעילותם של נותני שירותי אשראי מוסדרת באמצעות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016. בעבר הוסדרה פעילות נותני שירותי אשראי באופן חלקי בלבד במסגרת חוק איסור הלבנת הון, בו הוגדרו מבצעי ניכיון כנותני שירותי מטבע, והוטלו עליהם חובות כאמור בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ד-2014. חוק שירותים פיננסיים מוסדרים החליף באופן מדורג את ההסדר האמור בחוק איסור הלבנת הון וכן הרחיב את הגדרת נותני שירותי אשראי מעבר לאמור בחוק איסור הלבנת הון, זאת כדי להתמודד עם סיכוני הלבנת הון במתן אשראי ונוכח הסטנדרטים הבינלאומיים בנושא.

הצו מחייב את נותני שירותי האשראי כדלקמן: זיהוי ואימות מקבל שירות • ביצוע הליך הכרת לקוח • דיווח על פעולות מסוימות לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור • ביצוע בקרה על פעילות מקבל השירות • בדיקה האם הלקוחות מופיעים ברשימת פעילי טרור • תיעוד ושמירת מסמכים. כמו כן, הצו קובע הקלות מסוימות כאשר האשראי ניתן במערכת סגורה או סגורה למחצה, וכן כאשר מקבל השירות הינו מקבל שירות בסכום נמוך, כהגדרתו בצו.

■ צו איסור הלבנת הון - מבטחים, סוכני ביטוח וחברות מנהלות

ביום 18.5.2017 פורסם ברשומות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מבטחים, סוכני ביטוח וחברות מנהלות, למניעת הלבנת הון ומימון טרור, התשע"ז-2017. צו זה מבטל את הצווים המחילים על קופות גמל, חברות ביטוח וסוכני ביטוח, חובות מכוח חוק איסור הלבנת הון.

מטרת התקנת הצו החדש היא להתאים את החובות החלות על גופים מוסדיים לסטנדרטים הבינלאומיים, וכן לתקן ליקויים שזוהו בביקורת הבינלאומית שקיים ארגון Moneyval על ישראל בשנת 2013.

בצו נקבעו הוראות חדשות, בין היתר, בנושאים הבאים:

הגדרת איש ציבור זר – בצו נקבעה הגדרה רחבה למונח "איש ציבור זר", התואמת את ההגדרה הקיימת בסטנדרט הבינלאומי וכוללת גם חברי מפלגה בכירים, נושאי משרה בכירים בחברות ממשלתיות, ובעלי תפקיד קבוע בארגונים בינלאומיים. עוד נקבע כי יראו בלקוח איש ציבור גם 5 שנים לאחר סיום תפקידו. הצו כולל הוראות שונות לעניין החובה לזהות האם העמית או המבוטח, המוטב או הנהנה הם אנשי ציבור זרים וכן הוראות לעניין ההתקשרות עם איש ציבור זר.

חובת זיהוי והכרת לקוח – הצו מחיל חובה לבצע הליך הכרת הלקוח, בהתאם למידת הסיכון, אשר כוללת חובת זיהוי וכן חובה לבירור מקור הכספים. הצו מפרט את דרכי הזיהוי והאימות של יחידים ותאגידים וכן מסמיך את הרגולטור לקבוע, ככל שיידרש, הוראות בדבר דרכים חלופיות לזיהוי ואימות.

בקרה שוטפת – הצו קובע חובה לבצע הליך של בקרה שוטפת אחר פעולות מקבל שירות בחוזה ביטוח חיים או בחשבון קופת גמל לצורך מילוי חובות הגופים המוסדיים לעניין זיהוי, דיווח וניהול רישומים. עוד נקבע כי יש לבצע בקרה מוגברת כאשר מדובר בפעילות שיש בה סיכון גבוה להלבנת הון או מימון טרור או כאשר מקבל השירות הוא איש ציבור זר.

חובת דיווח לרשות – הצו מפחית את הסכומים החייבים בדיווח לרשות, וכן מוסיף הוראות חדשות לעניין חובת הדיווח על פעולות בלתי רגילות בהקשר של מתן הלוואות.

רשימת מוכרזי טרור ומדינות בסיכון – הצו מחיל על הגופים המוסדיים חובה לבדוק את זהות מקבלי השירות אל מול רשימת ארגוני ופעילי טרור המוגדרת בצו, אחת לרבעון. בנוסף, הצו כולל רשימה של מדינות בסיכון למימון טרור והלבנת הון.

מדיניות וניהול סיכונים – הצו מחיל על הגופים המוסדיים חובה לקבוע מדיניות, כלים וניהול סיכונים בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור.

■ צו איסור הלבנת הון - זירות סוחר

רשות ניירות ערך פרסמה ביום 16.3.2017 הצעה לתיקון צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של זירת סוחר לחשבונו העצמי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ו–2015. התיקון לצו נועד להתאימו לסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו על ידי ארגון ה–FATF ולהצעות לתיקון צווי איסור הלבנת הון החלים על מנהלי תיקים וחברי בורסה אשר מונחות על שולחן ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת.

על פי דברי ההסבר, התיקונים בצו נועדו ליישם גישה מבוססת סיכון למניעת הלבנת הון ומימון טרור, לפיה על זירות סוחר להעריך ולהבין סיכוני הלבנת הון ומימון טרור שאליהם הן נחשפות וכן לנקוט אמצעים למניעתם או לצורך הפחתתם.

עיקרי התיקון המוצע כוללים בין היתר את החובות הבאות: ביצוע הליך הכרת לקוח באופן מוגבר במקרים בהם קיים חשש להלבנת הון או מימון טרור • רישום פרטי הזיהוי של מנכ"ל התאגיד ושל חברי הנהלה בכירה נוספים בהתאם לרמת הסיכון בפעילות התאגיד • רישום מבנה השליטה בחשבונות של תאגידים • רישום פרטי יוזם ההעברה בכל העברה בישראל בסכום העולה על 5,000 ש"ח • בדיקת סבירות הצהרת הלקוח על נהנה ובעל השליטה.

תיקון משמעותי נוסף בצו המוצע נוגע להרחבת היריעה בהגדרת "איש ציבור" כך שתכלול לא רק איש ציבור זר, אלא גם איש ציבור מקומי, יועצים ומינויים אישיים של איש ציבור, חברי מפלגה בכירים ונושאי משרה בכירים בחברות ממשלתיות. עוד מוצע להחיל דרישות נוספות כאשר הלקוח או הנהנה הוא איש ציבור מקומי בסיכון גבוה או איש ציבור זר, הכוללות בירור מקור עושרו, קבלת אישור מנושא משרה לפני פתיחת חשבון עבורו וביצוע בקרה ופיקוח מוגברים על חשבונו.

■ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים - הפעלת מערכת לתיווך באשראי

ביום 6.8.2017 פורסם ברשומות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון מס' 4) (הפעלת מערכת לתיווך באשראי), התשע"ז-2017.

הצעת החוק נוסחה בצוות בין-משרדי בראשותו של היועץ המשפטי של משרד האוצר לשעבר, עו"ד יואל בריס, אשר כלל נציגים מכל גופי הממשלה הרלוונטיים, לרבות מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. הצוות הוקם במטרה לעגן בחקיקה המלצות של צוות בין-משרדי שהתבקש להמליץ בפני שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה על הסדרת העיסוק במתן שירותי מטבע ואשראי חוץ בנקאי. בהתאם, קידם הצוות את חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), אשר במסגרתו הוקם גוף רגולטורי חדש שיפקח על גופים שעוסקים במתן שירותים פיננסיים, לרבות נותני שירותי מטבע ונותני שירותי אשראי כהגדרתם כיום. הצוות עסק גם בהסדרת פעילותם של אגודות שיתופיות המורשות לתת שירותי פיקדון ואשראי.

החוק נועד לקדם את התחרות בשוק האשראי הצרכני על ידי הסדרת מתן אשראי חוץ בנקאי באמצעות מערכת מקוונת המתווכת בין מלווים ללווים שהם יחידים (להלן: "פלטפורמת p2p" או "פלטפורמה"). תיווך מקוון באשראי בין מלווים ללווים שהם תאגידים מוסדר במסגרת חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968.

בהתאם להוראות החוק, הרגולטור הממונה על הסדרת הפלטפורמות הוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. בנוסף, מטיל החוק חובת רישוי על מי שמפעיל מערכת מקוונת לתיווך באשראי, תוך אבחנה בין סוגי הרישיונות הניתנים בהתאם להיקף פעילותו של נותן השירות. החוק מפרט את התנאים לקבלת הרישיונות, לרבות דרישת הון עצמי ובדיקת יושרו של המבקש.

החוק מטיל על הפלטפורמות חובות שונות וביניהן: החובה להבטיח אנונימיות וככלל, לא למסור את פרטי הלווה למלווה (למעט כאשר מדובר בפלטפורמות למטרות חברתיות המוגדרות בהצעת החוק), וזאת כדי למנוע את ניצולן לרעה למטרות הלבנת הון • החובה לנהל את כספי הלקוחות בחשבון נאמנות באחד מהגופים הפיננסיים המנויים בחוק וזאת על מנת להבטיח ניהול תקין ושמירה על כספי המלווים • חובות שונות שנועדו להבטיח הגנה על הלקוחות.

החוק מחיל על כל מי שקיבל רישיון להפעיל מערכת מקוונת לתיווך באשראי, את ההוראות הכלליות הקבועות בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים לרבות הוראות הנוגעות לממשל התאגידי. הוראות החוק מותאמות להגדרה של נותן שירות פיננסי ובכך מכפיפות אותם למשטר איסור הלבנת הון הקבוע בחוק איסור הלבנת הון.

■ טיוטת צו איסור הלבנת הון - מפעיל מערכת לתיווך באשראי

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר פרסמה ביום 10.1.2018, להערות הגופים המפוקחים, טיוטת צו איסור הלבנת הון שיחול על מפעיל מערכת לתיווך באשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור.

תיקון מס' 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 נכנס לתוקפו ביום 1.2.2018, וכאמור, מסדיר את הפעילות של מי שחייב בקבלת רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי (מערכות הלוואות בין עמיתים - מערכות peer to peer, או p2p). במסגרת תיקון החוק הוקנו לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה על פעילות מפעילי מערכת לתיווך אשראי, נקבעו הסדרים לעניין קבלת רישיונות לפעילותם וכן הגבלות וחובות שונות שיחולו עליהם.

חוק איסור הלבנת הון מסמיך את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון להתקין צו, אשר יפרט את החובות החלות על המפעילים מכוח משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. לפיכך, בטיוטת הצו מוצע להסדיר את החובות הפרטניות לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרור שיחולו על מפעיל מערכת לתיווך אשראי. בין החובות המוצעות כלולות חובות זיהוי ואימות זהותם של מקבלי השירותים, וחובות דיווח רגיל ודיווח בלתי רגיל לרשות. האסדרה המוצעת כוללת הקלות בנסיבות מוגדרות אשר קיומן מעמיד את פעילות המפעיל בסיכון נמוך להלבנת הון.

■ תיקון חוק ניירות ערך - פעילות זירות סוחר

ביום 26.10.2017 פורסם ברשומות תיקון חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. התיקון מעניק לרשות ניירות ערך סמכויות אכיפה בנוגע לפעילותן של זירות סוחר המנוהלות בישראל אך מציעות שירותים ללקוחות זרים, וכן אוסר על זירות סוחר להציע ללקוחות, בארץ ובחו"ל, שירותי מסחר באופציות בינאריות.

על פי המצב המשפטי טרם התיקון, סעיפים 44יג ו-44טו לחוק ניירות ערך אסרו על אדם לנהל זירת סוחר ללא רישיון או להציע שירותי מסחר בזירות סוחר המנוהלת על ידי מי שאינו בעל רישיון או מי שאינו פטור מחובת קבלת רישיון. איסורים אלו חלו עד כה על זירות סוחר הפועלות מול ציבור הלקוחות בישראל בלבד, בין אם הן פועלות מישראל ובין אם מחוצה לה. זאת, בעוד זירות סוחר שפועלות מישראל כלפי לקוחות זרים בלבד, יכלו לסחור במכשירים פיננסיים שונים, ובפרט באופציות בינאריות, ללא כל הסדרה או פיקוח של רשות ניירות ערך, כל עוד הן לא מאפשרות גישה ללקוחות בישראל.

מצב זה גרם להפסדים כספיים משמעותיים של לקוחות ממדינות שונות בעולם, בעיקר בהקשר של פעילות באופציות בינאריות כתוצאה מפעילות מסחר בזירות סוחר ישראליות הפועלות ללא פיקוח וללא רישיון. המסחר המוצע בזירות הסוחר מהווה אף לעתים כסות לפעילות עבריינית, לרבות מרמה והונאה. תופעה זו הובילה לנזק תדמיתי משמעותי לישראל בכלל ולשוק ההון בישראל בפרט.

התיקון לחוק קובע כי פעילות של זירות סוחר ישראליות מול לקוחות מחוץ לישראל, תתאפשר אם אותו אדם או חברה יחזיקו ברישיון זר המתיר פעולה במדינה שבה מצויים הלקוחות, והם אינם מציעים מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר. על זירות סוחר שיפנו לציבור מחוץ לישראל בניגוד להוראות החוק, יחולו הסנקציות הפליליות הקבועות בחוק. במקביל נקבע איסור בנוגע למסחר באופציות בינאריות, גם ביחס לזירות סוחר הפונות ללקוחות בישראל. איסור זה אמנם כבר קיים מכוח החלטת רשות ניירות ערך, אך כעת הוא מעוגן החוק.

התיקון לחוק הוסיף את העבירה של איסור הצעת מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או סוג אחר שיקבע שר האוצר, כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון.

■ תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות

ביום 9.8.2017 פורסם ברשומות חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 5) התשע"ז-2017. מטרת החוק הינה להגן על הצרכנים בשוק האשראי ולהגביר את התחרות בשוק זה באמצעות קביעת תקרת ריבית מקסימלית על הלוואות ליחידים, הטלת חובות גילוי על המלווים וכן קביעת סנקציות מנהליות ופליליות.

במסגרת החוק הוטלה הגבלה המהווה את תקרת ה"ריבית האזרחית", ריבית בנק ישראל +15%, וכן "ריבית פלילית" שהיא ריבית בנק ישראל +30%. המלווה בריבית מעל לריבית האזרחית חשוף לעיצומים כספיים בסכומים גבוהים. מתן הלוואה בריבית העולה על סכום הריבית הפלילית תיחשב לעבירה פלילית שהעונש בצדה הוא עד 3 שנות מאסר.

בנוסף, שלוש עבירות פליליות הקבועות בחוק הוספו כעבירות מקור לחוק איסור הלבנת הון: כריתת חוזה הלוואה ללא מסמך בכתב או ללא כל הפרטים המהותיים במטרה להתחמק ממילוי אחר הוראות החוק • כריתת חוזה שהריבית הקבועה בו עולה על ה"ריבית הפלילית" • קבלת תשלום החורג מהתקרה שנקבעה.

בנוסף, קובע החוק חובות גילוי שונות שיחולו על המלווים במטרה להגן על הצרכנים. החוק אינו חל על הלוואות לתאגידים, על הלוואות ללא ריבית או על הלוואות בין קרובי משפחה.

■ תיקון חוק המאבק בטרור - הכרזות על ארגוני טרור ופעילי טרור

ביום 14.2.2018 פורסם ברשומות חוק המאבק בטרור (תיקון) התשע"ח-2018. התיקון לחוק נועד לייעל את הליך ההכרזות על ארגוני טרור ופעילי טרור זרים בישראל על מנת להתאימו לדרישות הבינלאומיות בתחום המאבק במימון טרור שפורסם על ידי ארגון ה-FATF.

התיקון לחוק מעביר את סמכות ההכרזה מוועדת השרים לענייני ביטחון-לאומי לשר הביטחון, בדומה להכרזות על ארגוני טרור בישראל המבוצעות מכוח חוק המאבק בטרור. בנוסף, התיקון מאפשר אימוץ אוטומטי ומידי, לתקופה מוגבלת, של ההכרזות על ארגוני ופעילי טרור של מועצת הביטחון של האו"ם ללא הליך בירוקרטי פנימי. ההכרזה הזמנית תישאר בתוקפה למשך תקופה מוגבלת של עד שלושה חודשים, עם אופציה להארכה מוגבלת של שלושה חודשים כאשר מדובר בארגון טרור, ובשישים ימים בלבד כאשר מדובר בפעיל טרור. בתקופה זו תיערך, לגבי ארגון טרור, בדיקה האם יש היתכנות להכריז עליו כארגון טרור ישראלי, ולגבי פעיל טרור יחיד תבוצע בדיקה על מנת לוודא שלא מדובר באזרח או תושב ישראלי, שכן חוק זה מאפשר הכרזה רק על פעילי טרור זרים.

האימוץ הזמני של ההכרזה בישראל יאפשר למוסדות הפיננסיים לפעול באופן מידי להקפאת כספים ופעולות פיננסיות בחשבונותיהם של גורמים מוכרזים, כפי שנדרש בסטנדרטים הבינלאומיים.

■ תקנות המאבק בטרור - הכרזה על ארגוני טרור ופעילי טרור

ביום 20.8.2017 פורסמו ברשומות תקנות המאבק בטרור (הכרזה על ארגוני טרור ועל פעיל טרור), התשע"ז-2017, אשר הותקנו מכוח סמכותם של שרת המשפטים ושר הביטחון לפי סעיף 97(ד) לחוק המאבק בטרור.

התקנות כוללות, בין היתר, הוראות בדבר הפרטים שנדרשים להיכלל בהכרזה, להבטיח זיהוי וודאי של הגורם המוכרז ושקיפות מלאה בנוגע להכרזה; הוראות בנוגע לדרך פרסום ההכרזה, עדכונה או ביטולה באתר האינטרנט של משרד הביטחון; והוראות בדבר אופן המצאת ההכרזה למוכרז, דרך

הגשת בקשה לשימוע לאחר הכרזה זמנית ובקשה לביטול הכרזה.

בנוסף, כוללות התקנות החובה להפצת המידע לגופים המפוקחים, ומטילות את האחריות לביצוע ההמצאה על הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. בעקבות כך החלה הרשות להפיץ את העדכונים באופן יזום במסגרת רשימת תפוצה.

תקנות אלו מבטלות את תקנות איסור מימון טרור (הכרזה על ארגון טרור זר או על פעיל טרור זר), התשס"ח–2008, לאור ביטולו של חוק איסור מימון טרור, התשס"ה–2005 והסדרת הנושאים הנכללים בהן במסגרת תקנות אלה.

■ תקנות המאבק בטרור - ניהול רכוש שנתפס וחולט

ביום 26.7.2017 פורסמו ברשומות תקנות המאבק בטרור (ניהול רכוש שנתפס ושחולט), התשע"ז–2016, אשר הותקנו מכוח סמכותה של שרת המשפטים ובהסכמת שר האוצר לפי חוק המאבק בטרור.

חוק המאבק בטרור מסדיר את סמכויות התפיסה והחילוט של רכוש של ארגון טרור או רכוש הקשור בעבירות טרור, הן חילוט במסגרת הליך פלילי, הן תפיסה וחילוט מנהליים, לרבות הסמכת האפוטרופוס הכללי לתפוס ולנהל את הרכוש שלגביו ניתן צו תפיסה או צו חילוט.

סעיף 97(א)(2) לחוק המאבק בטרור מסמיך את שרת המשפטים, בהסכמת שר האוצר, לקבוע הוראות לעניין ניהול הרכוש שנתפס לפי הוראות החוק, ובכלל זה אופן תשלום הוצאות ניהול הרכוש כאמור. התקנות כוללות, בין היתר, הוראות בדבר אופן ניהול הרכוש על ידי האפוטרופוס הכללי, הן לגבי רכוש בניהול זמני והן לגבי רכוש שניתן לגביו צו חילוט.

מטרת ניהול הרכוש בשלב הניהול הזמני היא שמירה על ערכו בלבד, ולא מימושו או השאת רווחיו. על כן, לא ניתן לנהלו בדרך שעשויה לסכן את ערכו של הרכוש או להמירו ברכוש אחר. עם זאת, כאשר ניתן צו חילוט, על האפוטרופוס הכללי לפעול למימוש הרכוש ולהעברת תמורתו לאוצר המדינה. בנוסף לכך, עד למימוש הרכוש או עד להפיכת צו החילוט לחלוט, ינהל האפוטרופוס הכללי את הרכוש באופן העשוי להועיל למימושו אך הוא רשאי לממשו בכפוף להוראת בית המשפט בעניין זה.

■ שינוי תפיסת ההפעלה של אגף מחקר והערכה ברשות

בשנת 2016 החלה הרשות בתהליך שינוי ארגוני, על רקע העמקת פעילות הרשות בזירה הארצית והבינלאומית במאבק בהלבנת הון ומימון טרור, וכדי לשפר את יכולותיה להתמודד עם האתגרים והשינויים בסביבה החיצונית והפנימית של הרשות. לאחר הליך בירור צרכים נרחב בקרב גופי האכיפה והרגולציה בארץ ובעולם, שונה המבנה הארגוני של הרשות ומתכונת פעילותה כך שיתאימו באופן מיטבי ליעדי הרשות, לצרכניה השונים ולדרישותיהם הייחודיות, במטרה לתת מענה אפקטיבי בחקירות כלכליות המתנהלות על ידם. במסגרת זו, בוצעו שינויים במבנה אגף מחקר והערכה ברשות, במתכונת פעילותו ובתפיסת ההפעלה שלו. שינויים אלו מומשו במהלך שנת 2017 ושיפרו משמעותית את מידת האפקטיביות של המידע שהעבירה הרשות לצרכניה באמצעות כתבות מודיעיניות. אלה כללו הצעדים הבאים:

1. **הקמת מחלקות ייעודיות באגף מחקר והערכה ברשות** – בהתאם לתחומי העשייה העיקריים של האגף הוקמו 3 מחלקות ייעודיות העוסקות במחקר אופרטיבי – מחלקת משטרה, מחלקת מס ושוק ההון, ומחלקת טרור, לצד מחלקה העוסקת במחקר תורתי.

2. **הקמת צוותי עבודה** – בכל מחלקה ייעודית הוקמו צוותי עבודה המתמחים במענה לרשויות אכיפה וגופי בטחון רלוונטיים (צרכני מידע), וליחידות הפועלות במסגרת גופים אלו.

3. **הקמת צוות פעילות יזומה** – צוות ייעודי לטיפול יזום בתופעות הלבנת ההון ומימון הטרור המשמעותיות ביותר, במטרה למקד את הפעילות היזומה בתחומי סיכון גבוה בהתאם להערכת הסיכונים הלאומית, ולהתאים את הפעילות היזומה כך שתענה באופן מיטבי לצרכי היחידות השונות ברשויות האכיפה וגופי הבטחון.

4. **הקמת מרכז התרעות** – הוקם מרכז התרעות שמטרתו לרכז את כלל המידע המתקבל ברשות ולנטרו על מנת להציף חשדות לביצוע עבירות הלבנת הון ומימון טרור, ולהעבירן לטיפול של הגורם הרלוונטי ברשות והפצת מידע לרשויות האכיפה וגופי הבטחון בהתאם.

5. **שינוי תהליכי עבודה** – בוצעו שינויים בתהליכי העבודה במטרה לייעל את הניתוח וההפצה של המידע הפיננסי, לוודא כי משאבי הרשות מנוצלים ומותאמים באופן המיטבי לדרישות צרכני המידע, וכי המידע הפיננסי הרלוונטי ביותר מאותר ומועבר ביעילות לגורמים שלהם המידע נדרש בצורה המשמעותית ביותר.

הפצת ידע תורתי וטיפולוגיות בנושא הלבנת הון ומימון טרור

בשנת 2017 הפיצה הרשות לציבור מספר מסמכים תורתיים בתחומים שונים, הסוקרים דפוסי הלבנת הון ומימון טרור וכן מפרטים דגלים אדומים, במטרה להעלות את המודעות לסיכונים הכרוכים בתחומים אלו ולסייע לגופים המדווחים לאתר פעילות בלתי רגילה (על כך בהרחבה, בפרק העוסק ב"פרסום הנחיות ומסמכי דגלים אדומים", לעיל).

בנוסף, החל מראשית שנת 2018 מפיקה מחלקת מחקר תורתי באגף מחקר והערכה ברשות, דוח חודשי המפרט דפוסים, תסמינים ודגלים אדומים בתחומי הלבנת הון ומימון טרור, שנכללו במהלך חודש העבודה בכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות לרשויות האכיפה ולגופי הביטחון. מידע זה משמש את הרשות בפעילותה השוטפת, תומך בהדרכות המבוצעות על ידי הרשות, משמש לצורך הכנת מסמכים תורתיים המפורסמים לציבור, וכן תומך בפעילותה הבינלאומית של הרשות בפרויקטים בנושא טיפולוגיות. הדוחות החודשיים ירוכזו לדוח שנתי מרכז, הסוקר את המגמות ודפוסי הלבנת הון ומימון טרור שזוהו ומופו בכל שנה.

חדשנות ושמירה על עליונות טכנולוגית

בשנת 2017 המשיכה הרשות באפיון ובפיתוח מערכות המחשוב ברשות, אשר עודנו מצוי בתנופת שינוי וחידושים. זאת, במטרה לאפשר ניצול אופטימלי של המידע הקיים במאגרי הרשות, ולשפר תהליכי עבודה וניתוח המידע באופן המתאים ייחודית לצרכי הרשות. במהלך השנה החולפת עסקה הרשות בפיתוח כלים טכנולוגיים מגוונים, כדלקמן:

הרחבת הדיווח המקוון – במהלך שנת 2017 המשיכה הרשות להרחיב את מהלך העברת הגופים המדווחים השונים לכלים טכנולוגיים המאפשרים דיווח מקוון. למסירת דיווחים באמצעי מקוונים יתרונות רבים וביניהם: שיפור מהימנות המידע ואבטחת המידע, ייעול תהליך הדיווח והמשוב החוזר אל הגופים המדווחים, קיצור זמני העברת הדיווח והתגובות לדיווח, וחסכון בעלויות תפעוליות הן לסקטור הפרטי הן לרשות.

פרויקט דיווח בלתי רגיל מובנה – מדובר בפרויקט מתמשך, ביוזמת הרשות, שתכליתו קביעת תבנית

מובנית להעברת דיווח בלתי רגיל לרשות. הבניית הדיווח מאפשרת קליטה, ניתוח ועיבוד התכנים בצורה אחידה, יעילה ושלמה, ובתוך כך משפרת את מערך הדיווחים הנקלטים ברשות לסייע במאבק בהלבנת הון ומימון טרור. הדיווח הבלתי רגיל המובנה כולל את פרטי הדיווח בתבנית XML , הכוללת את פרטי הצרופות לדיווח (כגון תנועות פיננסיות, פרטי שיקים ועוד), אשר מועברים לרשות בצורה מובנית, באופן המאפשר לגוף המדווח להשלים את תוכן הדיווח על פי שדות מובנים וזאת במקום לתאר את המקרה במלל חופשי בלבד, כנדרש בעבר. הדיווח המובנה יועבר בצורה מקוונת ויאפשר למגוון רחב של גורמים להתחבר ולדווח בשיטות וטכנולוגיות שונות. כמו כן, יתאפשר לארגונים גדולים אשר להם מערכות מידע מתקדמות לדווח לרשות באמצעות התחברות אוטומטית של המחשבים שברשותם אל הרשות, באמצעות מערך כספות דיגיטליות.

במהלך שנת 2017 נכנסה לתוקף תבנית הדיווח המובנה על ידי הגורמים הרגולטורים.

פרויקט הבניית הצרופות הפיננסיות בדיווחים בלתי רגילים (מבז"ק – מידע בנקאי זמין בתקשורת) – הרשות ומשטרת ישראל המקדמת את נושא הצו הדיגיטלי (מבז"ק) יזמו שיתוף פעולה ייחודי לפיו, הרשות אימצה את מנגנון מבז"ק במטרה להבנות את הצרופות הפיננסיות (כדוגמת תנועות פיננסיות, פרטי שיקים וכד') לדיווח הבלתי רגיל המתקבל ברשות. פרויקט זה הינו רובד הכרחי לטובת השלמת הבניית הדיווח הבלתי רגיל. עשיית שימוש במנגנון טכנולוגי קיים (מבז"ק) לצרכים השונים (אולם דומים מאוד), מייעל מאוד את התהליך וחוסך לגופים המפוקחים וגם לרשויות השונות משאבים רבים.

תבניות הדיווח בהתאם למוגדר בשני פרויקטים אלו, שולבו בהנחיות של ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור בנוגע לדיווחי התאגידים הבנקאיים (בנקים). הנחיות הדיווח אומנם קיבלו תוקף מחייב רק ברבעון האחרון של שנת 2017, אולם ניכר כי הבנקים פועלים להשלמת היערכותם במרץ רב ובשיתוף פעולה מלא והדוק עם הרשות. מפגשי עבודה ממוקדים ודיווחים לבדיקה, נכנסו לשגרה כבר בשנת 2017 ובתחילת שנת 2018, מספר בנקים משמעותי הבשיל להעביר לרשות דיווחים בלתי רגילים מובְנים באופן מבצעי ושוטף. הרשות צופה כי במהלך שנת 2018 כל הבנקים ישלימו את היערכותם בהתאם.

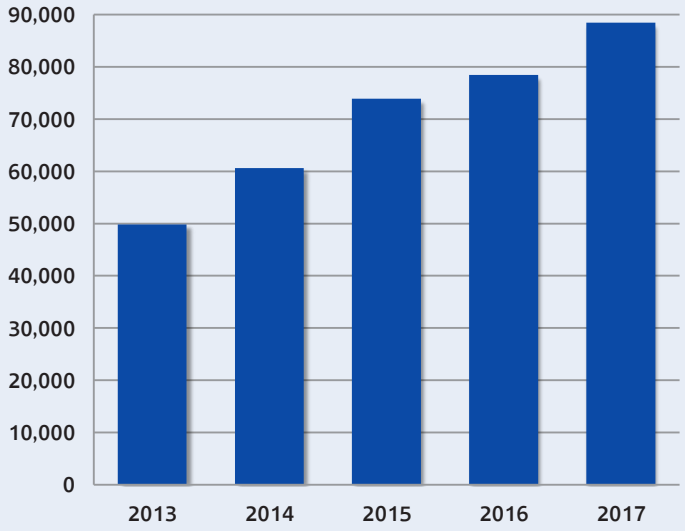
פיתוח והטמעת כלי מחשוב מתקדמים לאיתור, ניטור ותחקור פעילות הלבנת הון ומימון טרור – במהלך שנת 2017 המשיכה הרשות בפיתוח כלי מחשוב מתקדמים לתמיכה בפעילותה המבצעית. מטרת הפיתוח הטכנולוגי הינו להבטיח יכולות מתקדמות לקליטת כמויות מידע גדולות ממקורות שונים ומגוונים, ניתוח המידע, איתור טיפולוגיות של הלבנת הון, איתור ארגוני פשיעה ותאי טרור, העמקת היכולות להציף חשדות משמעותיים לפעילות הלבנת הון ומימון טרור ולהתריע על אירועים חשודים בעלי חשיבות לפעילותה של הרשות.

פרק ג'

הרשות במספרים בשנת 2017

דיווחים בלתי רגילים

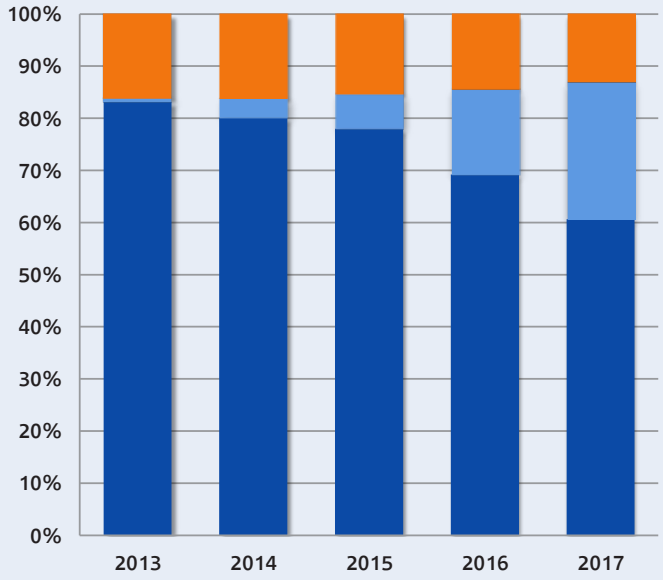
סך כל מספר הדווחים הבלתי רגילים שהתקבלו ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לפי שנים



במהלך שנת 2017 התקבלו ברשות 88,443 דיווחים בלתי רגילים מכלל הגופים המחויבים בדיווח.

נתון זה מהווה גידול של כ-13% יחסית לשנת 2016, וגידול מצטבר של כ-78% בחמש השנים האחרונות, בקצב גידול שנתי ממוצע של כ- 16%.

התפלגות מספר דווחים בלתי רגילים לפי גורמים מדווחים ראשיים ולפי שנים



כ-61% מהדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו בשנת 2017 דווחו על ידי המערכת הבנקאית, כ-26% על ידי נותני שירותי מטבע, וכ-13% על ידי גורמים מדווחים אחרים.

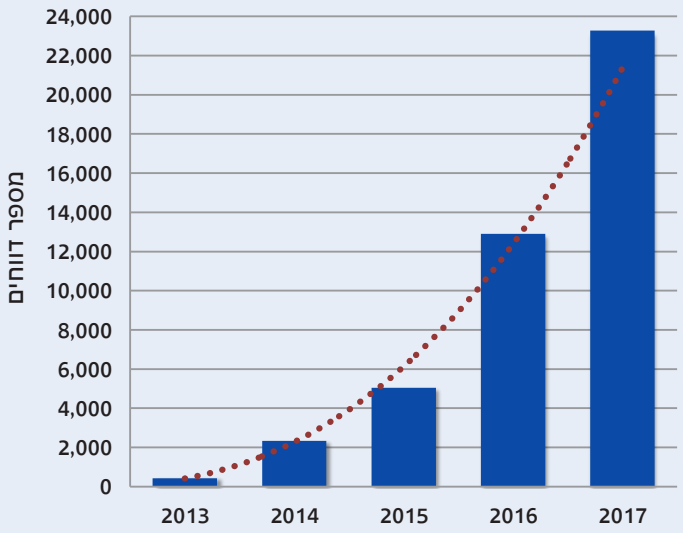
חלה תמורה מהותית בפילוח מקור הדיווחים הבלתי רגילים במהלך 5 השנים האחרונות - ירידה בנתח היחסי של המערכת הבנקאית תוך עלייה מקבילה בנתח היחסי של נותני שירותי מטבע (נש"מים), כ-25% בשנים 2013-2017.

- תאגידים בנקאיים
- נש"מים
- אחרים

סך כל מספר דווחים בלתי רגילים של נש"מים שהתקבלו ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לפי שנים

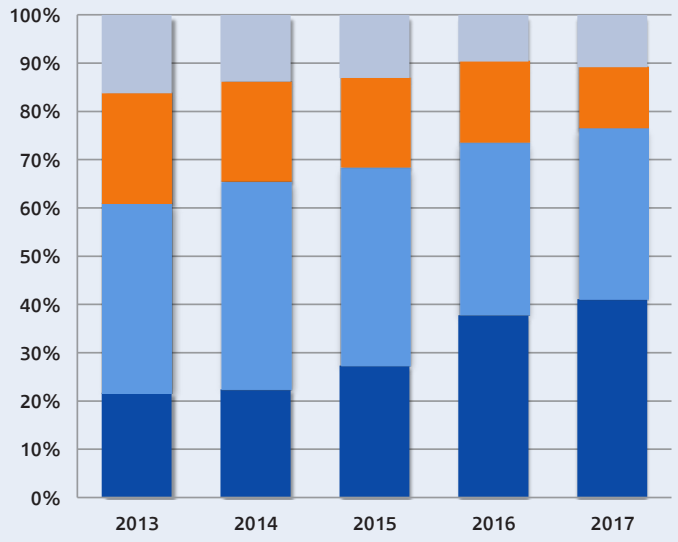
בשנת 2017 הועברו לרשות 23,278 דיווחים בלתי רגילים מנותני שירותי מטבע.

הדבר מהווה זינוק אדיר במספר הדיווחים - גידול של כ-80% בשנת 2017 יחסית לשנת 2016, וגידול של כ-360% יחסית לשנת 2015.



התפלגות מספר דווחים בלתי רגילים לפי גורמים מדווחים אחרים ולפי שנים

הנתח היחסי הכולל של סך הדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו ברשות מגורמים אחרים עומד על כ-13% בשנת 2017, ונשמר יציב יחסית לאורך השנים.

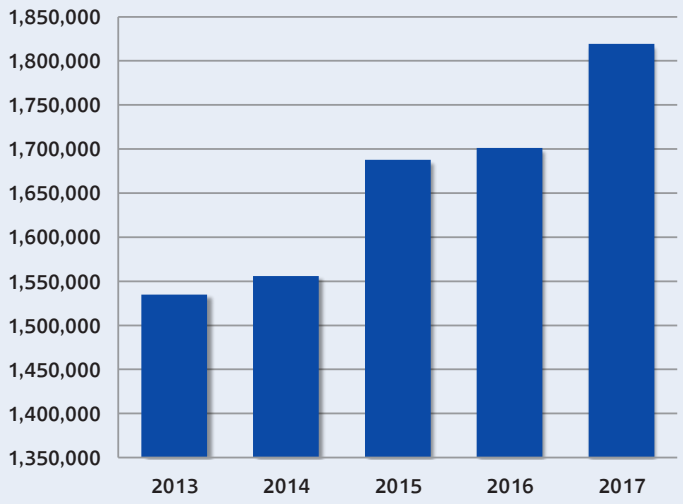


דיווחים רגילים

סך כל מספר פעולות בדווחים רגילים שהתקבלו ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לפי שנים

במהלך שנת 2017 התקבלו ברשות 1,819,227 דיווחים רגילים בגין פעולות פיננסיות.

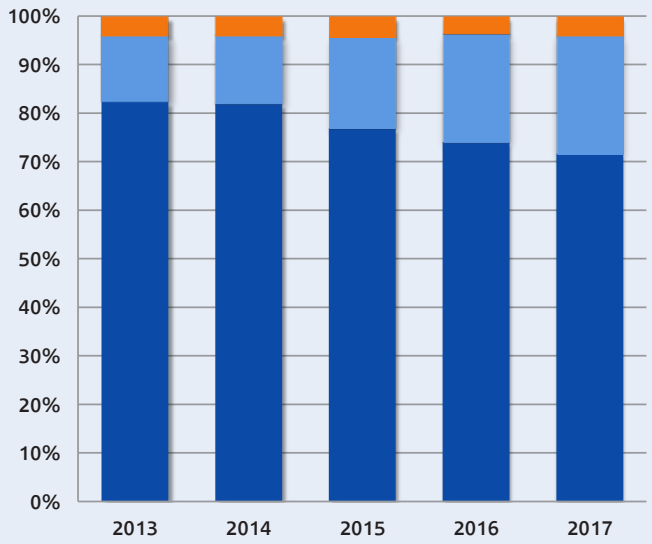
מספר דיווחים זה מהווה גידול של כ-7% יחסית לשנת 2016, ומהווה גידול של כ-19% על פני חמש שנים, בקצב גידול שנתי של כ-4%.



התפלגות מספר פעולות בדווחים רגילים לפי גורמים מדווחים ראשיים ולפי שנים

מקור מרבית הפעולות המדווחות בדיווחים רגילים הינו במערכת הבנקאית - כ-74% מכלל הפעולות בשנת 2017.

עם זאת, חלה ירידה לאורך השנים בנתח היחסי של המערכת הבנקאית, תוך עלייה מקבילה של הנתח היחסי של נותני שירותי המטבע (ירידה ועלייה מקבילה של כ-11% בהתאמה).

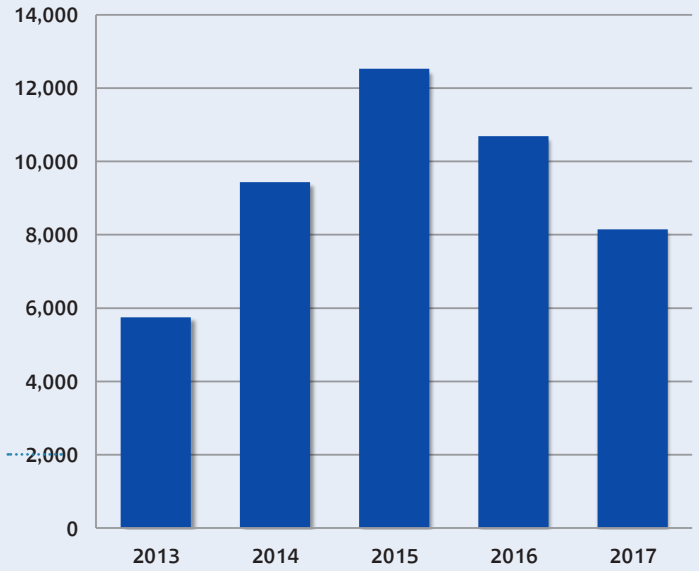


- תאגידים בנקאיים
- נותני שרותי מטבע
- אחרים

דיווחים על הכנסת כספים והוצאתם במעברי גבול

סך כל מספר דווחי מכס שהתקבלו ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לפי שנים

במהלך שנת 2017 התקבלו ברשות 8,189 דיווחים אודות הכנסה והוצאה של כספים במעברי הגבול ("דיווחי מכס"), המהווים ירידה של כ-24% יחסית לשנת 2016, לאחר ירידה נוספת משנת 2015, אך מהווה עלייה של כ-42% יחסית לשנת 2013.

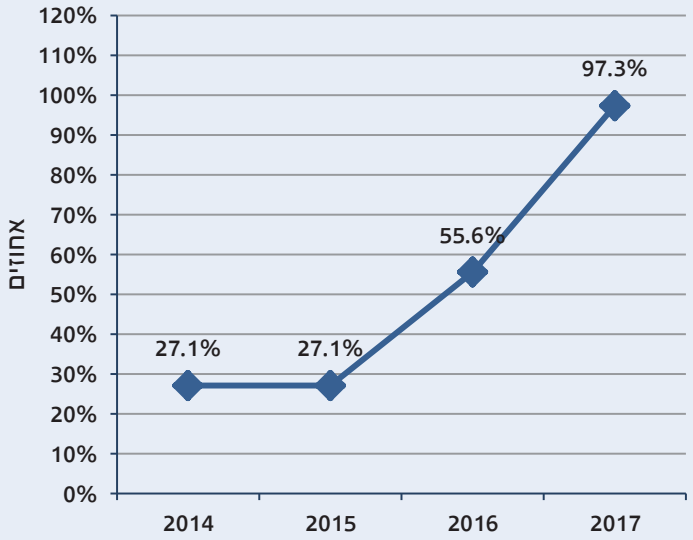


בקשות מידע מרשויות אכיפה וגופי בטחון בישראל

שיעור הגידול בבקשות מידע לרשות מכלל גופי האכיפה והבטחון בישראל (ביחס לשנת 2013)

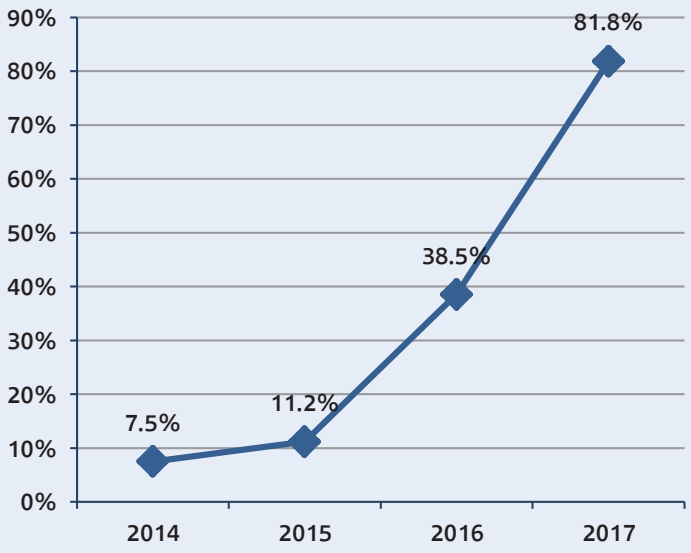
בשנים האחרונות ישנו גידול חד בפניות גופי האכיפה והבטחון לרשות לקבלת מודיעין פיננסי.

בשנת 2017 לבדה חל גידול של כ-27% בסך כל בקשות המידע שהתקבלו ברשות יחסית לשנת 2016, וחל גידול מצטבר של כ-97% בסך בקשות המידע שהתקבלו ברשות, יחסית לשנת 2013.



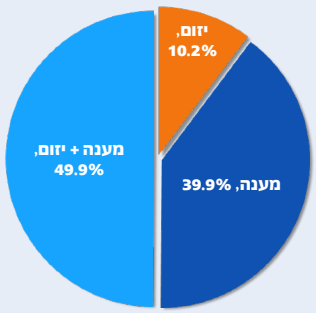
הפצת כתבות מודיעיניות

שיעור השינוי במספר כתבות מודיעיניות המענה שהופצו לכלל צרכני המידע שינוי יחסי לשנת 2013



מספר הכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות בשנת 2017, במענה לבקשות מידע של צרכני המידע, מהווה גידול של כ-31% יחסית לשנת 2016, ומהווה גידול של כ-82% יחסית לשנת 2013.

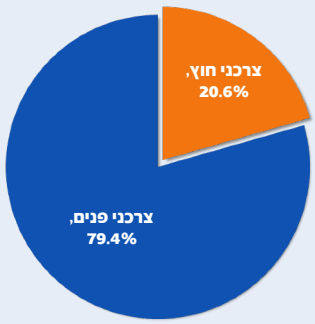
התפלגות סוגי כתבות מודיעיניות בשנת 2017



כ-60% מהכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בארץ וליחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם בשנת 2017 כללו מידע יזום, וכ-40% מהן הופצו במענה לבקשות מידע שהתקבלו מכלל גופים אלה.

מספרים אלה מצביעים על גידול יחסי של כ-60% בהיקף המידע היזום שהפיצה הרשות בשנת 2017.

התפלגות כתבות לפי צרכנים בשנת 2017

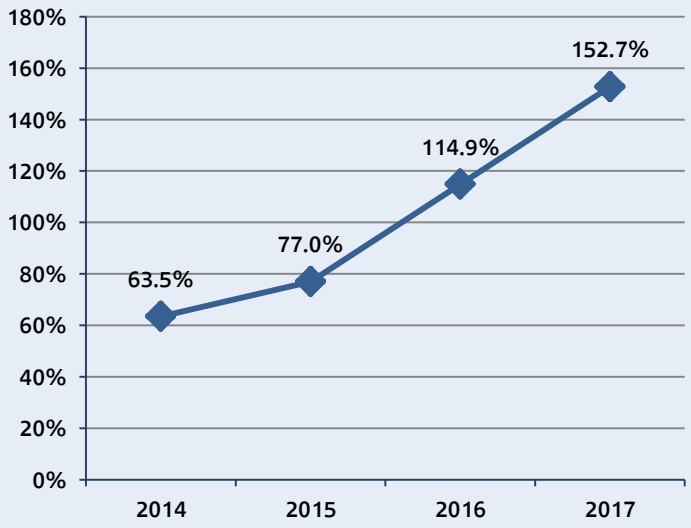


כ-79% מהכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות בשנת 2017 הופצו לרשויות אכיפה וגופי בטחון בישראל, וכ-21% ליחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs).

מספרים אלה יציבים לאורך השנים.

חילופי מידע - גופי מודיעין פיננסי מקבילים בעולם (FIUs)

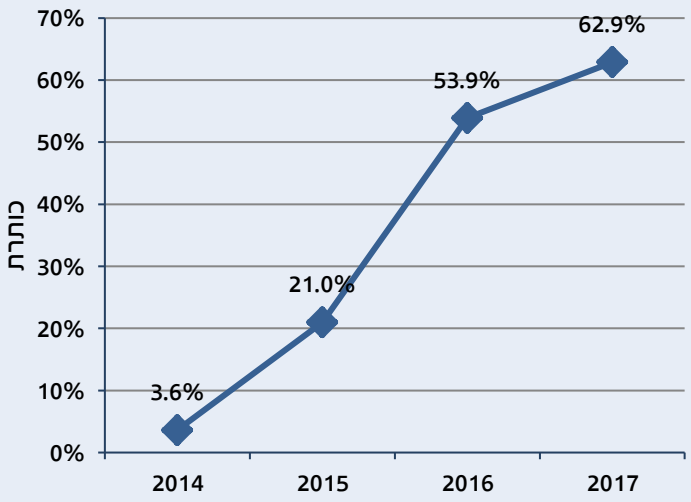
שיעור השינוי בבקשות מידע יוצאות מהרשות ליחידות FIU (ביחס לשנת הבסיס 2013)



בשנת 2017 חל גידול של כ-18% במספר בקשות המידע של הרשות ליחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs) יחסית לשנת 2016 (בקשות מידע יוצאות), וחל גידול מצטבר של כ-162% בסך בקשות אלה, יחסית לשנת 2013.

נתון זה משקף עליה ניכרת ומרשימה בהתחקות גופי האכיפה בישראל, באמצעות הרשות, אחר כספי עבירה בחו"ל.

שיעור השינוי בבקשות מידע שהתקבלו מיחידות FIU (ביחס לשנת 2013)



בשנת 2017 חל גידול של כ-6% בסך כל בקשות המידע שהתקבלו ברשות מיחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs) יחסית לשנת 2016, וחל גידול מצטבר של כ-63% בסך כל בקשות המידע, יחסית לשנת 2013.

אפקטיביות תוצרי הרשות המודיעיניים

אפקטיביות כתבות מודיעיניות שהפיצה הרשות

ניתוח סטטיסטי של משובים שהתקבלו ברשות מרשויות אכיפה וגופי בטחון בישראל, בשנים 2017–2014 (לסירוגין), בנוגע לשימוש בכתבות מודיעיניות שהפיצה אליהם הרשות, הדגים כדלקמן:

משטרת ישראל

87%

מהכתבות המודיעיניות של הרשות שהופצו למשטרה שימשו את המשטרה במסגרת חקירות עבירות הלבנת הון.

שב"כ

מעל

50%

מהכתבות המודיעיניות של הרשות שהופצו לשב"כ שימשו את השב"כ במסגרת חקירות עבירות מימון טרור.

(שנת 2017)

רשות המסים

86%

מהכתבות המודיעיניות של הרשות שהופצו לרשות המסים שימשו את רשות המסים במסגרת חקירות עבירות מס והעבירות הלבנת הון.

רשות ניירות ערך

65%

מהכתבות המודיעיניות של הרשות שהופצו לרשות ניירות ערך שימשו אותה במסגרת חקירות עבירות ניירות ערך ועבירות הלבנת הון.

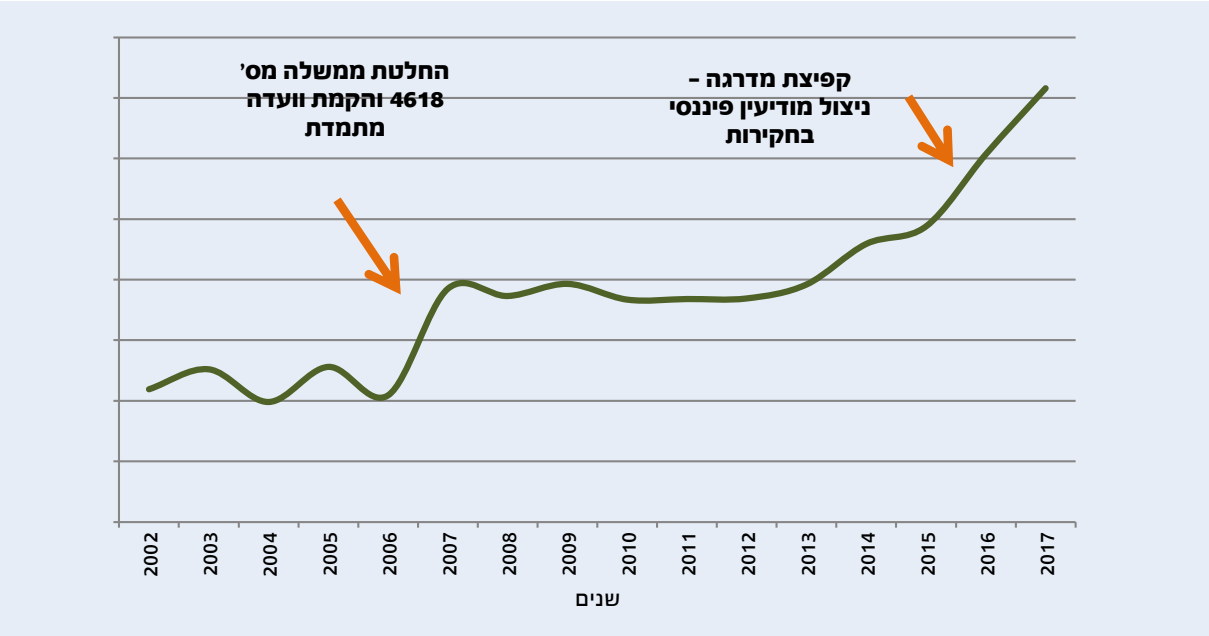
יעדים יזומים

פתיחה בחקירה על סמך כתבות מודיעיניות **יזומות** בתיקי שחיתות, הלבנת הון מקצועית, טיפול ביעדי רשות במסגרת המוקד המודיעיני המשולב ועוד.

בראי 15 שנה להקמת הרשות

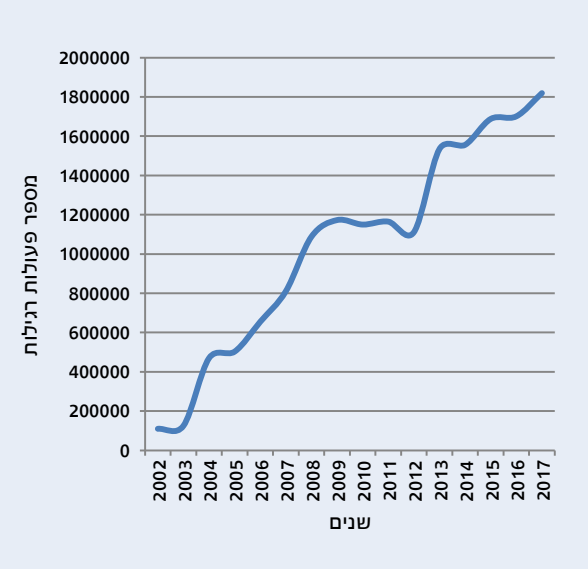
בראשית שנת 2017 קיימה הרשות כנס חגיגי לציון 15 שנה להקמתה. הכנס, בהשתתפות מכובדים ובכירים רבים, היווה הזדמנות לעלות על נס את הישגיה ותרומתה הרבה של הרשות למאבק בפשיעה הכלכלית, בהלבנת הון ובמימון טרור. מצורפים לדוח זה קומץ תרשימים שהוצגו בכנס, להמחיש תנופת העשייה של הרשות והתפתחותה המתמדת ממועד הקמתה.

בקשות מידע מרשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל

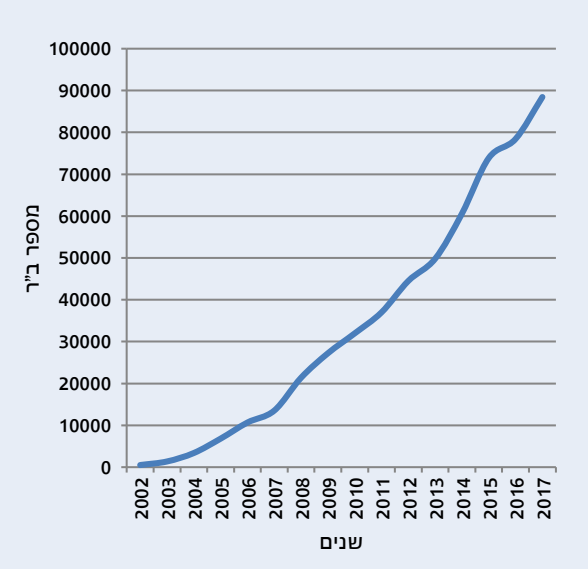


גידול מתמיד בהיקף הדיווחים המתקבלים ברשות

דווחים רגילים



דווחים בלתי רגילים



פרק ד'

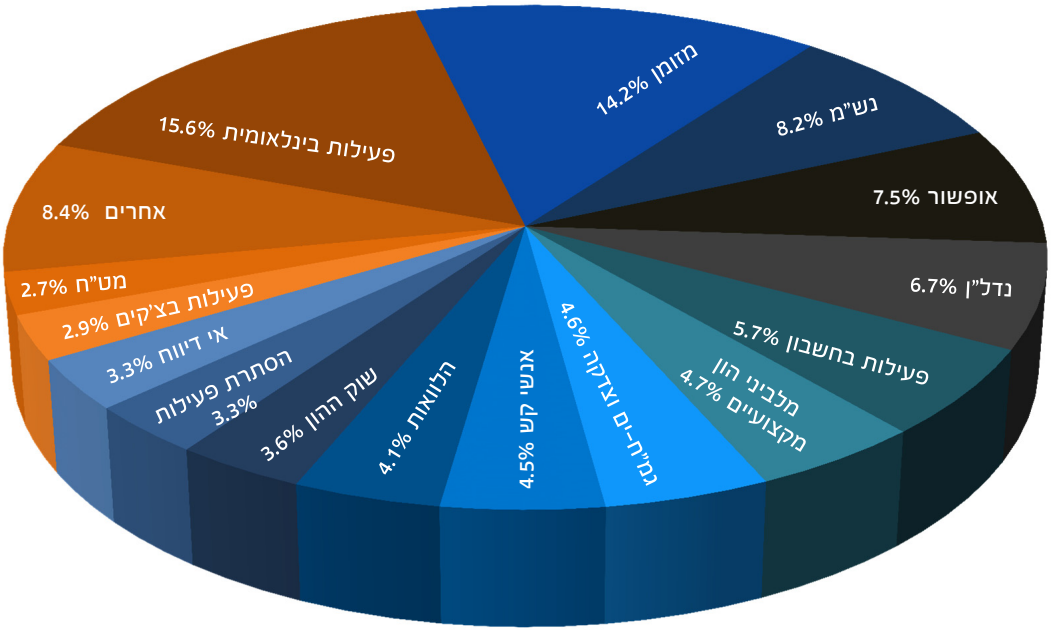
מגמות בתחום הלבנת הון ומימון טרור בשנת 2017

הרשות מהווה מקור ידע תורתי בתחומי הלבנת הון, מימון טרור ומימון פרוליפרציה (נשק להשמדה המונית). מחלקת מחקר תורתי באגף מחקר והערכה ברשות אמונה על זיהוי ומיפוי סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, טיפולוגיות ותסמינים חדשים בתחומים אלה, לרבות באמצעות ביצוע עיבודים סטטיסטיים. בין תוצרי פעילות זו, הטמעת דפוסי הלבנת הון ומימון טרור במערכת ההתרעות של הרשות, וכן פירוט דפוסי הלבנת הון ומימון טרור בכתבות מודיעיניות שמפיצה הרשות הן לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בישראל, הן ליחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs).

תחומי פעילות עבריינית שזוהו בשנת 2017

בשנת 2017 התמקדה הרשות בתחומים בסיכון גבוה, שעיקרם מאבק בארגוני פשיעה, עבירות מימון טרור, עבירות שוחד ושחיתות שלטונית, עבירות הונאה ועבירות זיוף ומרמה. הרשות המשיכה באיתור ובהפצת חשדות בגין פעילותן של רשתות מלביני הון ורכוש שמקורו בפשיעה, אשר הסוואתו הופכת מתוחכמת מיום ליום. כמו כן, הצליבה הרשות את המידע הקיים ברשותה עם מקורות מידע נוספים, לרבות מידע מודיעיני עדכני המצוי בידי כ-157 יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם. בדרך זו מקדמת הרשות ומסייעת לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בחקירות עבירות הלבנת הון, מימון טרור ועבירות מקור, בייחוד בשלב המודיעיני הסמוי. לצד זאת, מאתרת הרשות חשדות לעבירות הלבנת הון ומימון טרור באופן יזום, ומעבירה מידע זה להמשך חקירה על ידי רשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל.

תחומי פעילות עבריינית עיקריים מתוך כתבות מודיעיניות שהופצו במהלך 2017



הפעילויות העבריניות **העיקריות** שזוהו בכתבות המודיעיניות של הרשות בשנת 2017 עסקו בהונאה, מרמה וזיוף, בשחיתות ושוחד, במימון טרור, בעבירות מס ובארגוני פשיעה (המהווים 75% מכלל הפעילות העבריינית שזוהתה).

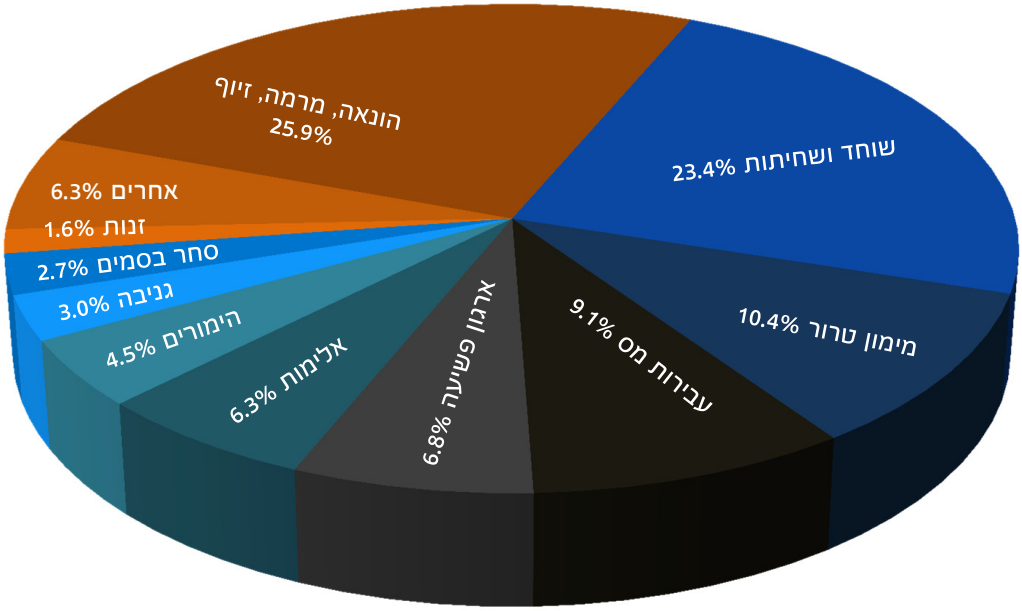
פילוח תחומי הפעילות העבריינית עולה בקנה אחד עם הסיכונים שזוהו במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית (על כך בהרחבה לעיל, בפרק העוסק ב"השלמת הערכת הסיכונים הלאומית בהלבנת הון ומימון טרור").

תחת קטגורית "אחרים" נכללים: עבירות מחשוב וסייבר (1.3%), הברחה (1.3%), סחר בנשק (1.0%) וריגול (1.0%).

דפוסי הלבנת הון עיקריים שזוהו בשנת 2017

בשנת 2017 התמקדה הרשות בדפוסי הלבנת הון ומימון טרור בסיכון גבוה, שעיקרם שימוש במזומן, פעילות בינלאומית, פעילות באמצעות נותני שירותי מטבע, שימוש במקלטי מס ושימוש בנדל"ן. זיהוי ומיפוי דפוסי הלבנת הון על ידי הרשות מסייעת בידי כל הגורמים העוסקים במאבק נחוש וחסר פשרות בהלבנת הון ומימון טרור, החל מרשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל, יחידות המודיעין הפיננסי המקבילות בעולם (FIUs) וכלה בגופים המדווחים וברגולטורים (גופים מפקחים).

דפוסי הלבנת הון עיקריים מתוך כתבות מודיעיניות שהופצו במהלך 2017



דפוסי הלבנת ההון העיקריים שזוהו בשנת 2017 עסקו בפעילות בינלאומית, בשימוש בכסף מזומן, שימוש בנותני שירותי מטבע (נש"מים), שימוש באיי "אופשור" (off shore), ושימוש בנדל"ן, המהווים 53% מכלל הדפוסים שזוהו.

לא נמצאו שינויים מהותיים בפילוח דפוסי הלבנת הון יחסית לשנת 2016, פרט לעלייה של כ-5% בהיקף השימוש בפעילות בינלאומית, וירידה של כ-4% בהיקף השימוש בנותני שירותי מטבע (נש"מים).

תחת קטגורית "אחרים" נכללים: חפצי ערך ויהלומים (1.9%), סחר ברכב (1.8%), מתנה (0.8%), מטבע אלקטרוני (0.7%), בנק הדואר (0.7%), ייבוא/ייצוא (0.7%), כרטיסי אשראי (0.6%) וביטוח (0.5%).

להלן פירוט דפוסי הלבנת הון מרכזיים שאותרו בשנת 2017:

■ פעילות בינלאומית

השימוש בדפוס הלבנת הון של העברות בינלאומיות לצורך טשטוש מקור הכספים או יעדם או טשטוש נתיב הכספים, גדל בשנת 2017, ומשקף את האופי הבינלאומי של תופעת הלבנת הון. באמצעות ניתוח המידע במאגר המידע המצוי ברשות וקיום שיתוף פעולה הדוק עם יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs), פועלת הרשות לאיתור חשדות לביצוע עבירות של הלבנת הון ומימון טרור הכוללות העברות בינלאומיות, ומתחקה אחר פעילות הלבנת הון המבוצעת בחו"ל ואחר נכסים פיננסיים של עבריינים המוחזקים ברחבי העולם.

■ שימוש במזומן

השימוש במזומן מהווה דפוס עיקרי להלבנת הון ומימון טרור, הבולט בדוחות הרשות בשנים האחרונות. תוצרי ביצוע עבירות מקור רבות הינם כספים במזומן, אשר נדרש להלבינם. בנוסף השימוש במזומן כחלק מפעילות הלבנת הון, מאפשר להסתיר את מקור הכספים או יעדם, ומקשה על התחקות אחר נתיב הכסף. זאת, תוך שימוש בטכניקות למניעת דיווח (לדוגמא: פיצול סכומי הפקדה ו"דרדוס" - הפקדות מתחת לרף הדיווח). פעילות במזומן מסייעת לעבריינים גם בהסתרה של הון שחור שאינו מדווח לרשות המסים. במקרים רבים הפעילות במזומן מבוצעת מחוץ למערכת הפיננסית הממוסדת.

■ נותני שירותי מטבע

נותני שירותי מטבע מספקים שירותים פיננסיים מסוגים שונים, כגון: המרה, העברת נכסים בין מדינות, ניכיון ועוד. השימוש בשירותי נותני שירותי מטבע הוא דפוס הלבנת הון החוזר על עצמו לאורך כל השתרשרות נתיב הכספים, בדרך כלל באמצעות אנשי קש על מנת להסוות את מקור הכספים ויעדם. ניתן להניח כי הסיבה לכך נעוצה בעובדה שנותני שירותי מטבע מהווים אמצעי קל ונוח לביצוע פעילות של העברת כספים שמקורם אינו חוקי, שכן הם נתפסים, בעיני העבריינים, כגופים בעלי אסדרה ופיקוח פחות נוקשים בהשוואה לבנקים בכל הנוגע לנושא מניעת הלבנת הון ומימון טרור, וזאת למרות חובות הזיהוי, דיווח וניהול רישומים החלים עליהם. בעקבות המלצות צוות בין-משרדי בראשותו של היועץ המשפטי לשעבר של משרד האוצר, מר יואל בריס, אשר כלל נציגים מכל גופי הממשלה הרלבנטיים, לרבות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, חוקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים, תשע"ו-2016. במסגרת חוק זה, הורחבה הגדרת נותני שירותי מטבע מעבר לאמור בחוק איסור הלבנת הון, הוקם רגולטור פיננסי חדש לאסדרה כוללת של ענף נותני השירותים הפיננסיים, והוטל עליהם משטר איסור הלבנת הון, זאת כדי להתמודד עם סיכוני הלבנת הון הקיימים בפעילות ונוכח הסטנדרטים הבינלאומיים בנושא. בשנתיים האחרונות חלה עליה משמעותית בדיווחים הבלתי רגילים של נותני שירותי מטבע לרשות, המשקפת הטמעה טובה של החובות החלות על סקטור זה, בהתאם למשטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בישראל. דיווחים אלו נכללים לא אחת בכתבות המודיעיניות שהרשות מפיצה לרשויות האכיפה ולגופי הבטחון בישראל. בצד הגידול בהיקף הדיווחים, ניכרת מגמת שיפור באיכות המודיעינית של הדיווחים, המביאה לעליה בשימוש במידע הכלול בדיווחים אלו לצורך איתור דפוסי הלבנת הון.

■ נדל"ן

במהלך 2017 חלה עליה בכתבות מודיעיניות שהפיצה הרשות, אשר עסקו בשימוש בנדל"ן לצורך הלבנת הון. עליה זו נובעת במידה מסוימת מזיהוי תחום הנדל"ן בסיכון גבוה להלבנת הון, בדומה למגמה עולמית, ובהתאם פעילות הרשות לאיתור חשדות להבנת הון בתחום זה. זאת, בשים לב כי שוק הנדל"ן בישראל מצוי בשיא הן מבחינת היקף העסקאות המבוצעות בו הן מבחינת רמת המחירים השוררת בו. מאפיינים אלה מגבירים את הסיכון לפעילות הלבנת הון, אם כי בעיקר בעסקאות במזומן שאינן מבוצעות במערכת הפיננסית.

■ מלביני הון מקצועיים

בשנת 2017 המשיכה הרשות בפעילותה הממוקדת לאיתור גורמים ובעלי תפקידים העוסקים בתחום הפיננסי או המשיקים לו, אשר מהווים סיכון גבוה לפעילות הלבנת הון ומימון טרור. הרשות רואה באיתור וניטור מלביני הון מקצועיים תחום פעילות בסיכון משמעותי ולפיכך מתעדפת פעילותה לבחינה והצפה יזומה של גורמים רלוונטים אותם היא מזהה. במסגרת זו תומכת הרשות בפעילות המבוצעת על ידי רשויות האכיפה וגופי הבטחון, במאבק בהלבנת הון מקצועית.

■ גמ"חים וצדקה

הרשות מזהה דפוס הלבנת הון המבוצע תוך ניצול מוסדות גמ"חים (גמילות חסדים) וצדקה. מוסדות גמ"ח וצדקה מוכרים בעיקר במגזר החרדי כגופים למתן הלוואות ללא ריבית וללא מטרות רווח, וככאלה הם מתאפיינים בפעילות עתירת מזומן, ביכולת להסוות העברות כספים כתרומות, ובפעילות בינלאומית, המאפשרים להטמיע רכוש אסור בפעילות צדקה. בשנת 2017 חלה עליה בהיקף הכתבות המודיעיניות שהפיצה הרשות לרשויות האכיפה, אשר עסקו בניצול גמ"חים ומוסדות צדקה לצורך הלבנת הון. עליה זו נובעת במידה מסוימת מזיהוי תחום גמ"חים וצדקה בסיכון גבוה להלבנת הון, לרבות בשל פערים הקיימים ברגולציה וחוסר במידע אמין ועדכני לגבי מספר מוסדות הגמ"חים והיקף פעילותם.

■ מגמות במימון טרור בשנת 2017

בשנים האחרונות, על רקע ההבנה כי ארגון טרור נזקק למקורות מימון על מנת להוציא לפועל את מטרותיו, סיכול ערוצי מימון טרור מהווה כלי משמעותי בארגז הכלים במאבק בטרור.

אמצעי המימון של מפגעים הפועלים ברחבי העולם מתבססים במידה רבה גם על אמצעי תשלום חדישים ועל טכנולוגית חדישות, כגון כרטיסים נטענים, מימון המונים, מטבעות דיגיטליים ווירטואליים, הכל בסיוע הרשתות החברתיות. שינויים ופיתוחים טכנולוגים אלה ומודל ההתנהלות הפיננסית שהציג דאע"ש (המדינה האסלאמית ISIL), הביאו לשינוי בדפוסי מימון הטרור העולמיים. לצד זאת, נמשך גם השימוש בדפוסי מימון טרור מוכרים, כגון שימוש בנותני שירותי מטבע, שימוש בארגונים ללא כוונת רווח, שימוש במזומן, ושימוש בבלדרים.

בשנת 2017 התמקדה הרשות במספר מגמות מרכזיות למימון טרור שעיקרן:

» העברות כספים ממדינות תומכות טרור, בגלוי או בסתר, באמצעות יחידים השולחים כספים דרך מדינות שבסיכון.

» גיוס תרומות מעמותות תומכות טרור.

» פעולות בלתי חוקיות, בדומה לפעילות של ארגוני פשיעה.

בשנת 2017 פעלה הרשות לשיפור ולהרחבה של המנגנונים המאפשרים איתור מקורות המימון, חשיפת התשתית הפיננסית התומכת בפעילות טרור והקפאה מהירה של כספים. בכלל זאת, התחקות אחר פעילות עמותות תומכות טרור וניטור, ניטור פעילות במעברי גבול, ויצירת מודל החשדה לאיתור בלדרים.

בעזרת הידע הרב שהרשות צברה בתחום בשנים האחרונות, תרמה ותורמת הרשות לניתוח ולהבנה בינלאומית של דפוסי הפעולה של ארגוני טרור ומימון טרור. בשנת 2017 נטלה הרשות חלק פעיל בפרויקטים בינלאומיים ובמיזמים מקומיים המתמקדים בהיבטים של מימון טרור, וביניהם פרויקטים שעסקו בדרכי הגיוס של פעילי טרור, בדרכים לסיכול מימון טרור, במנגנוני החלפת מידע בין גופים רלוונטיים ברמה הלאומית, ובשינויים בדרכי מימון טרור של דאע"ש ואל קעידה. בכך, ממשיכה הרשות לסייע למדינת ישראל להושיט יד למדינות אחרות המתמודדות עם איומי הטרור, ולפעול לשיתוף פעולה גלובלי בתחום.

מנתונים שהעביר שירות הבטחון הכללי לרשות מעלים כי כ-50% מהכתבות המודיעיניות שהעבירה הרשות לשב"כ בשנת 2017 תרמו לחקירותיו בתחום מימון הטרור וכפועל יוצא לפעילות הסיכול.

פרק ה'

אתגרי הרשות לשנים הבאות

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ממשיכה במגמת ההתחדשות והצמיחה המשמעותיים, המתבטאים, בין היתר, בגידול אדיר בהיקפי המידע הזורמים לרשות מהסקטור הפרטי ועלייה ניכרת בתרומת הרשות לחקירות כלכליות של רשויות האכיפה וגופי הבטחון. תנופת השינוי מציבה לפתחה של הרשות אתגרים רבים בזירה הבינלאומית ובזירה הלאומית, ובראשם הובלת מענה מדינת ישראל לביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF שהחלה בשנת 2017. אתגרים אלה, כפי שנעמוד עליהם בקליפת האגוז להלן, יאפשרו את המשך מיצובה של ישראל כמדינה התורמת לעשיה העולמית במאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ויתרמו להעמקת שיתופי הפעולה של הרשות עם הארגונים הבינלאומיים המובילים בתחום, עם יחידות מודיעין פיננסי מקבילות בעולם (FIUs) ועם רשויות האכיפה וגופי הבטחון בישראל, הכל במסגרת מאבקם חסר הפשרות בהלבנת הון ומימון טרור.

■ ייצוג מדינת ישראל בביקורת הבינלאומית של ארגון ה-FATF וקידום הליך ההצטרפות לארגון

הרשות מובילה את הביקורת הבינלאומית שמקיים ארגון ה-FATF בישראל בשנים 2017-2018, לקראת צירופה של ישראל כחברה מלאה בארגון (אליו התקבלה במעמד משקיפה בפברואר 2016). צירוף מדינת ישראל כחברה מלאה בארגון הינו יעד לאומי אסטרטגי, אשר יוביל לשיפור יישום ואפקטיביות המשטר בישראל, יאפשר לישראל לקחת חלק בעיצוב הסטנדרטים הבינלאומיים ויתרום לשיפור מעמדה הבינלאומי בתחום. בשנת 2017 השלימה הרשות מענה מקיף לשאלוני הביקורת, בהיקף של מאות עמודים, לאחר ריכוז ותכלול המענה שהתקבל מכלל הגורמים הרלוונטיים במדינה, וכן הובילה את ההיערכות לביקור צוות מעריכי הביקורת בישראל. בשנת 2018 תמשיך הרשות להוביל את ייצוג המדינה בביקורת הבינלאומית, ולאחר אימוץ דוח הביקורת הסופי על ידי מליאת הארגון באוקטובר 2018 - תפעל הרשות להשלמת הליך הצטרפות מדינת ישראל לארגון, לשמר החוזקות ולקדם תיקון הליקויים הקיימים במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל.

■ העמקת שיתופי הפעולה עם משטרת ישראל

הרשות תמשיך לפעול לשיפור ולהעמקת שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל בביצוע חקירות כלכליות, איתור, ניטור והצפת יעדים ותופעות של הלבנת הון ומימון טרור משמעותיים, לרבות במסגרת פעילות 'כוחות המשימה' ו'מוקד המודיעין המשולב'. זאת, בין השאר, באמצעות יישום תפיסת ההפעלה העדכנית של אגף מחקר והערכה ברשות, הבניית תהליכי עבודה עדכניים עם חוליית תיאום הלבנת הון של משטרת ישראל ברשות, המשך תרומה שוטפת לפעילות כוחות המשימה ומוקד המודיעין המשולב, איתור והצפת יעדים למשטרה, והעמקת המאמצים לאיתור נכסים לחילוט.

בנוסף, תמשיך הרשות ליטול חלק פעיל בוועדה המתמדת ולתרום תרומה משמעותית הן בגיבוש תכניות רב-שנתיות ושנתיות למימוש המדיניות הנקבעת על בסיס החלטות צוות התוויית המדיניות, הן בקביעת סדרי העדיפות האופרטיביים לפעילות הוועדה. בכלל זאת, קביעת יעדים ובקרה על יישום תכניות הפעולה תוך תיאום בין גורמי החקירה והאכיפה, המודיעין והרגולציה, ובהתאם לסיכונים

שהוצפו בהערכות הסיכונים המשותפות לגופים.

העמקת שיתוף הפעולה עם רשות המסים

במאמץ משותף עם רשות המסים, הפרקליטות, ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הושלמה חקיקתו של תיקון מס' 14 לחוק איסור הלבנת הון, אשר מוסיף את עבירות המס החמורות לרשימת עבירות המקור וכן מאפשר העברת מידע ישירה מהרשות לרשות המסים. בעקבות כך, פעלה הרשות למיסוד העבודה המשותפת עם רשות המסים, לרבות בחקירות של הפצת חשבוניות פיקטיביות, עבירות הברחה ומכס, מימון טרור, והליכי גילוי מרצון. הרשות תמשיך להעמיק שיתופי הפעולה ותמיכתה בחקירות של עבירות מס חמורות, לצד הקמת צוותי עבודה ייעודיים, איתור תיקים יזומים ופרויקטים ממוקדים בתחום עבירות המס, הלבנת הון ומימון טרור.

הגברת הסיוע למאבק במימון טרור

הרשות תפעל להעמקה והרחבה של המנגנונים המאפשרים איתור מקורות מימון הטרור, חשיפת התשתית הפיננסית התומכת בכך, והקפאה מהירה של כספי טרור. כמו כן, תפעל הרשות להמשיך ולחזק את שיתופי הפעולה המודיעיניים עם גופי הביטחון בישראל ולתרום לניתוח ולהבנה של דפוסי הפעולה של ארגוני טרור ומימון טרור, בעזרת הידע והניסיון הרב שצברה בתחום בשנים האחרונות. בנוסף, תסייע הרשות למדינות אחרות המתמודדות עם איומי טרור, ותקדם שיתוף פעולה בינלאומי בתחום.

ייזום וקידום תיקוני חקיקה לשיפור משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור

הרשות תמשיך ליזום ולקדם תיקוני חקיקה ראשית ומשנית ולפעול להתאמת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל לסטנדרטים הבינלאומיים, בתיאום ושיתוף המשרדים הרלוונטיים ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים. בכלל זאת, תפעל הרשות לקידום התיקונים הנדרשים בחוק איסור הלבנת הון, בחוק המאבק בטרור, בצווים החלים על הגופים המפוקחים (לרבות תיקון הצווים החלים על תאגידים בנקאיים, בנק הדואר וזירות סוחר), על מנת להתאימם לסטנדרטים הבינלאומיים. בנוסף, תפעל הרשות לקידום התקנת תקנות שיאפשרו העברת מידע לרשות ניירות ערך, למחלקה לחקירות שוטרים ולרגולטורים, וכן תקדם את החלת המשטר על גופים לא-פיננסיים נוספים, כגון חברות למתן שירותים לחברות ולנאמנויות, מתווכי נדל"ן וסוחרים במתכות יקרות, כמתחייב מהסטנדרט הבינלאומי.

קידום פרואקטיבי של שיתופי פעולה עם הסקטור הפרטי

לצורך שיפור איכות וכמות הדיווחים הבלתי רגילים והדיווחים הרגילים המתקבלים ברשות מהגופים המדווחים, תמשיך הרשות להעמיק שיתופי הפעולה עם הגופים המדווחים, לרבות באמצעות הנחיה, מפגשי משוב והדרכה, והפצת פרסומים מקצועיים. הרשות תפעל להתאמת הנחיות הדיווח לעדכוני החקיקה, איפיון המתכונת להעברת דיווח בלתי רגיל מובנה גם בסקטורים הלא בנקאיים והשלמת

התשתית להעברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים באופן מקוון לרשות בכל הסקטורים המדווחים. בנוסף, תעמיק הרשות משמעותית הממשקים ושיתופי הפעולה עם הרגולטורים, לרבות באמצעות העברת דוחות עתיים יזומים בנושא רמת ציות הגופים המדווחים, ביצוע הדרכות והכשרות, והפקת דוחות רוחב סקטוריאליים המסייעים בידי הרגולטורים במיקוד פעילויות האכיפה לשיפור רמת הציות בסקטור, איכות המידע המדווח לרשות ואיתור גורמי סיכון. זאת, בעקבות תיקון חוק איסור הלבנת הון המאפשר העברת מידע ממאגר המידע של הרשות לרגולטורים (הגופים המפקחים).

הובלת יישום תכנית הפעולה מכוח הערכת הסיכונים הלאומית

פרויקט "הערכת הסיכונים הלאומית" הינו פרויקט מקיף שערך כשנתיים - בהובלת הרשות ובהשתתפות מכלול גופי האכיפה, הרגולציה והסקטור הפרטי בישראל - למיפוי כלל הסיכונים הייחודיים עמם מתמודדת המדינה, נקודות התורפה במשטר ואמצעי הבקרה. הפרויקט בוצע בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו על ידי ארגון ה-FATF למאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ותוצריו נועדו לשמש את כלל הגופים הרלוונטיים במדינה לפעולה אפקטיבית מבוססת סיכון. בשנת 2018 השלימה הרשות פרויקט הערכת הסיכונים הלאומית, בעקבותיו גובשה תכנית פעולה רב מערכתית של מכלול הגופים, וכן תכנית פעולה בתיעדוף גבוה מטעם צוות העל של הוועדה המתמדת בראשות היועץ המשפטי לממשלה. תכנית הפעולה נועדה להתמודד עם הסיכונים בדרכים שונות, לרבות באמצעות שינוי חקיקה, שינוי רגולציה ושינוי מדיניות אכיפה.

הרשות תמשיך להוביל ולסייע ביישום תכנית הפעולה להתמודדות עם הסיכונים בתחום הלבנת הון ומימון טרור בקרב רשויות האכיפה, גופי הבטחון והסקטור הפרטי בישראל, להבטיח החלת גישה מבוססת סיכון והקצאת משאבים יעילה במאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ולבצע עדכון הסקר לגבי הסיכונים העיתיים החדשים.

קידום שיתוף פעולה והסדרה בתחום הפינטק והמטבעות הדיגיטליים

בשנה החולפת יזמה הרשות מפגשי "שולחן עגול" עם חברות מתחום הפינטק והמטבעות הדיגיטליים, לדיון באתגרים העומדים בפני הסקטור הפרטי והסקטור הציבורי, לנוכח השינויים הטכנולוגיים המתפתחים בתחום זה ובמטרה להגביר את שיתוף הפעולה בגיבוש הרגולציה וביישומה.

הרשות תמשיך לקדם את שיתוף הפעולה עם חברות הפועלות בתחום הפינטק והמטבעות הדיגיטליים, בהיותו אחד מהתחומים המתפתחים בעולם היזמות ובעל השפעה ניכרת על הכלכלה העולמית, וכן תפעל להבנת השינויים הטכנולוגיים המתפתחים בסקטור הפרטי ולזיהוי סוגיות רלוונטיות. בתוך כך, תפעל הרשות לסייע בהתאמת הרגולציה לאתגרים שמציבה פעילות זו, במטרה להתמודד עם סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הנובעים משימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

■ העמקת פעילות תורמת בארגונים הבינלאומיים

הרשות מתעדת להשתתף בצוותי פרויקטים בינלאומיים חדשים, ותמשיך לקחת חלק פעיל ותורם בארגונים בינלאומיים העוסקים במאבק בהלבנת הון ומימון טרור בהם היא מייצגת את מדינת ישראל. במסגרת זו, משלחת מטעם מדינת ישראל, בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, תמשיך לבסס את מעמדה המקצועי של ישראל בארגון ה-FATF ולקחת חלק פעיל בדיונים של המליאה ושל קבוצות העבודה. בנוסף, תמשיך הרשות להשתתף כחברה פעילה בארגון ה-Egmont, בין היתר באמצעות השתתפות בפרויקטים שונים, השתתפות בכתיבת מסמכי טיפולוגיות ועוד. לצד זאת, תמשיך הרשות במעורבותה בפעילות ארגון Moneyval, בין היתר, באמצעות השתתפות נציגי הרשות במפגשי הארגון, בביקורות הנערכות במדינות אחרות, וכן באמצעות מעורבות בפרויקטים שונים.

■ שיפור ופיתוח כלים טכנולוגיים והשלמת פרויקטי מחשוב מתקדמים

הרשות תמשיך לפעול לשמירה על עליונות וחדשנות טכנולוגית. הרשות תמשיך לקדם פיתוח כלים טכנולוגיים לשיפור אפקטיביות עבודתה, בהינתן גידול מתמיד בהיקפי המידע המתקבל ברשות, התמודדות עם סוגי מידע ומקורות מידע שונים, וצורך בכלי תחקור מתקדמים. בכלל זאת, תפעל הרשות לפיתוח והטעמה של כלי תחקור ואנליזה מתקדמים, לפיתוח תוכנות לאבטחת מידע ולהעשרת מאגר המידע של הרשות.

נספח

פרסומי הרשות

הערכות סיכונים לאומית

הערכות הסיכונים נועדו לסייע למגזר הציבורי והפרטי לזהות סיכוני הלבנת הון ומימון טרור במדינה, להבין הסיכון הפוטנציאלי של תופעות אלה למערכת הפיננסית ולביטחון הלאומי, להכיר הפעולות הנדרשות להתמודדות עמן ולשמש בסיס לקביעת מדיניות וסדרי עדיפות בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור. הערכת הסיכונים מורכבת משלושה מסמכים: הערכת סיכוני הלבנת הון של גופי האכיפה; הערכת סיכוני הלבנת הון של הרגולטורים הפיננסיים; הערכת סיכוני מימון טרור.

הערכות הסיכונים זמינות לצפיה באתר הרשות:

http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Pages/RiskManagement.aspx

גיליונות "מידע-הון"

גיליונות מידע-הון של הרשות סוקרים חידושים מן הארץ ומן העולם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, וזמינים לצפיה באתר הרשות:

http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Pages/Hon.aspx

מסמכי דגלים אדומים וסקירות של הרשות

- "תסמיני הלבנת הון ומימון טרור בענף היהלומים"
- "ניצול ארגונים ללא כוונת רווח למטרות הלבנת הון ומימון טרור - דגלים אדומים"
- "תסמינים ודגלים אדומים לסיכוני הלבנת הון בתחום הנדל"ן"
- "מניעת הלבנת הון שמקורה בשחיתות ובשוחד אנשי ציבור זרים ואופן זיהוי פעילות בלתי רגילה הקשורה אליהם"
- "דגלים אדומים לנותני שירות עסק"
- "דגלים אדומים בנושא הליך גילוי מרצון"

המסמכים זמינים לצפיה באתר הרשות:

http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Pages/PirsumimM.aspx

מסמכי הנחיות הרשות

- "הנחיות לעניין דרישות מניעת מימון טרור ומימון פרוליפרציה"
- "יישום גישה מבוססת סיכון בגופים פיננסיים"

» "יישום גישה מבוססת סיכון על ידי נותני שירותי העברת כספים"

המסמכים זמינים לצפיה באתר הרשות:

http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pages/Pirsumim/Guidelines.aspx