

התקדמות משמעותית ברגולציה על נכסים וירטואליים, אבל הדרך עוד ארוכה

ארגון ה-FATF מפרסם סקירה בתום שנה מתיקון הסטנדרטים הבינלאומיים
למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור בתחום הנכסים וירטואליים

ב-7/7/2020 פרסם ארגון ה-FATF את דו"ח הסקירה שערך בתום 12 חודשים מתיקון המלצותיו להחלת משטר איסור הלבנת ההון ומימון הטרור על נכסים וירטואליים ונותני השירותים בהם. ממצאי הדו"ח מראים כי חלה התקדמות משמעותית ביישום ההמלצות בתחום, הן על-ידי מדינות והן על-ידי הסקטור הפרטי, אולם הדרך ליישומן המלא והאפקטיבי עוד ארוכה. הסקטור הפרטי ממשיך לקדם יישום של ה-Travel Rule בהעברות של נכסים וירטואליים, וה-FATF ימשיך במעקב מוגבר בתחום זה גם בשנה הקרובה

ביום ג' ה-7 ביולי 2020 פרסם ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), כוח המשימה הבינלאומי המוביל את המאבק הגלובאלי בהלבנת הון, מימון טרור ומימון הפצה של נשק להשמדה המונית, דו"ח הסוקר את ההתקדמות ביישום הסטנדרטים הבינלאומיים המחייבים לתחום הנכסים הווירטואליים, כפי שתוקנו לפני כשנה, בחודש יוני 2020.

דו"ח ההתקדמות (הנקרא בלע"ז 12-Months Review) נערך על-ידי קבוצת פיתוח המדיניות של הארגון במהלך החודשים האחרונים, והתבסס על תשובותיהן של 54 מדינות לשאלונים מפורטים, על עבודת מחקר של מזכירות הארגון ועל מפגשים של קבוצת הקשר בנושא נכסים וירטואליים עם נציגי הסקטור הפרטי. הדו"ח כולל התייחסות לכמה נושאים מרכזיים:

- איומי הלבנת הון ומימון טרור
- יישום על-ידי הסקטור הציבורי
- יישום על-ידי הסקטור הפרטי
- קשיים בנוגע לסטנדרטים ולהנחיות
- צעדים להמשך

מסקנותיו העיקריות של הדו"ח מעלות כי חלה התקדמות משמעותית ביישום המשטר למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור הן על-ידי מדינות ורגולטורים והן על-ידי גורמים רלוונטיים בסקטור הפרטי, אך ישנה עוד דרך ארוכה לקראת יישום מלא ואפקטיבי של הכללים. עוד נאמר כי בשלב זה לא נמצא כי יש מקום לערוך שינויים נוספים בסטנדרטים, וכי הארגון ימשיך במעקב מוגבר אחרי יישום הכללים, גם במהלך השנה הקרובה.

איומי הלבנת הון ומימון טרור הנובעים מהפעילות בנכסים וירטואליים

מהנתונים שאסף ארגון ה-FATF בנוגע לחקירות הלבנת הון ומימון טרור ברחבי העולם, עולה כי גורמי פשיעה מנצלים לרעה את מאפייניהם של הנכסים הווירטואליים הן לצורך ביצוע עבירות מקור (פשיעת סייבר), הן לצורך הלבנת ההון עצמה והן לצורך מימון טרור. בעוד ש-Bitcoin הוא עדיין הנכס הווירטואלי הנפוץ ביותר בהקשרים אלו, נמצא כי לא פחות מ-30 סוגים אחרים של נכסים וירטואליים נקשרו לפעילות עבריינית.

הסוגים העיקריים של שימוש לרעה בנכסים וירטואליים שמזהה ה-FATF:



עוד מזהה ה-FATF דרכים נפוצות לביצוע פעילות עבריינית בנכסים וירטואליים:

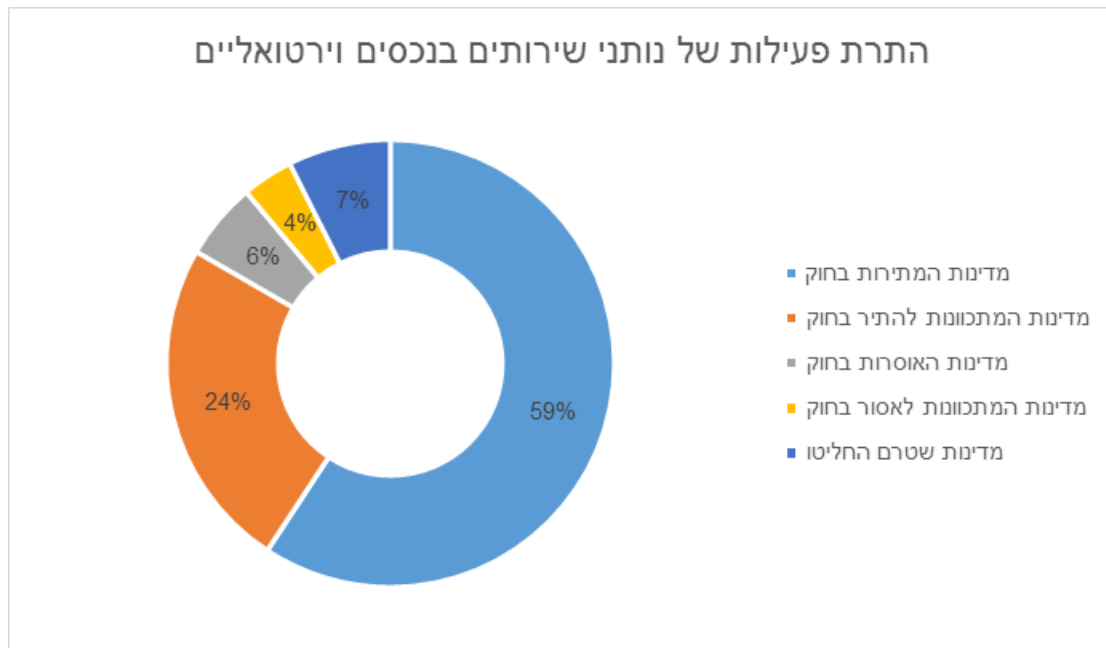
- שימוש בנותני שירותים בנכסים וירטואליים הפועלים במדינות ללא אסדרה בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור בנכסים וירטואליים, או עם הסדרה חלשה בתחום זה;
- קבלת נכסים וירטואליים במדינה אחת והעברה מיידית שלהם לנותני שירותים בנכסים וירטואליים הרשומים או פועלים במדינה אחרת;
- שימוש במספר בורסות לנכסים וירטואליים (מקומיות וזרות) בו זמנית;
- שימוש מתמשך בכלים ודרכים להגברת האנונימיות של פעולות (מיקסרים, מטבעות פרטיות, שימוש בכתובות חד-פעמיות וכו').

ארגון ה-FATF מדגיש את חשיבות שיתוף הפעולה הבינלאומי בין רגולטורים, גורמי אכיפה ויחידות למודיעין פיננסי, בכל הקשור לזיהוי וחקירה של פרשיות המערבות נכסים וירטואליים. הארגון מפנה לרשימות הדגלים האדומים הכלולות במסמכים ההנחיות השונים, וביניהם:

- זיהוי פעולות בלתי רגילות על רקע גודל, תדירות, תבניות פעילות, פעילות של לקוחות חדשים ורמת האנונימיות של הפעולות;
- פעילות חריגה בהתייחס לפרופיל הלקוח, הן כשולח והן כמקבל של העברות;
- בירור מקורות הנכסים או ההון של הלקוחות.

יישום על-ידי הסקטור הציבורי

מתשובותיהן של 54 מדינות לשאלון ה-FATF בדבר יישום כללי הארגון בנוגע לנכסים וירטואליים, עולה כי כ-83% מהמדינות מתירות (או מתכוונות להתיר) בחוק את פעילותם של נותני שירותים בנכסים וירטואליים



מהתשובות לשאלונים ניכר, כאמור, כי ישנה התקדמות ביישום הכללים לרגולציה על נכסים וירטואליים ונותני השירותים בהם, אולם ישנם פערים משמעותיים בדרך ליישום מלא ואפקטיבי

• מדינות עם משטר רגולטורי המתיר מתן שירותים בנכסים וירטואליים	32
• מדינות המיישמות גישה מבוססת סיכון לפיקוח על נותני שירותים בנכסים וירטואליים	25
• מדינות אשר החלו בהליכי רישום או רישוי של נותני שירותים בנכסים וירטואליים	23
• מדינות אשר כבר ביצעו ביקורות במקום/מרחוק על נותני שירותים בנכסים וירטואליים	15
• מדינות אשר כבר הטילו עיצומים על נותני שירותים בנכסים וירטואליים בגין אי-ציות לכללים	8

עוד עולה מתשובותיהן של מדינות לשאלונים כי ישנן קטגוריות רבות של סוגי רישיונות רלוונטיים לנותני שירותים בנכסים וירטואליים ובהתאמה מגוון רחב של רגולטורים המפקחים עליהם.

יישום על-ידי הסקטור הפרטי

בכל הנוגע לגורמים רלוונטיים בסקטור הפרטי, עולה כי יישום הסטנדרטים החדשים בתחום הנכסים הווירטואליים מצוי בשלבים ראשוניים בלבד, כאשר עיקר ההתקדמות בוצעה על-ידי הגורמים הגדולים והמבוססים ביותר בתחום.

על-פי דיווחי המדינות במענה לשאלונים, ישנם ברחבי העולם כ-1,133 נותני שירותים בנכסים וירטואליים בעלי רישיון/רישום כנדרש, ועיקר הפערים בציות לכללים בסקטור זה נוגעים לקיומם של מנגנוני בקרה פנימית ושמירת מסמכים.

בנוגע לחובה לכלול את פרטי המעביר והנעבר בצמוד לכל העברה של נכסים וירטואליים מנותן שירותים אחד לאחר עבור לקוחותיהם (ה-"Travel-Rule"), מציין ה-FATF כי הפתרונות הטכנולוגיים שיאפשרו עמידה בכלל זה עדיין נמצאים בפיתוח, וכיום לא נראה שקיים פתרון טכנולוגי מספק, שאומץ בהיקף רחב, אשר יאפשר יישום יעיל וכולל של כלל זה.

על פתרון טכנולוגי הוליסטי ל-Travel Rule לטפל בסוגיית זיהוי נותן שירותים בנכסים וירטואליים כצד נגדי (מעין רשימה גלובלית של גופים בעלי רישיון לעסוק בנכסים וירטואליים), בסוגיית העברות P2P ולא רנקים פרטיים (Un-hosted), הנגשת מידע מקובץ ואוחז אודות פעולות שבוצעו בעבר, סוגיות הנוגעות ליכולת פעולה הדדית/משותפת של מערכות שונות וכן התמודדות עם תהליך היישום ההדרגתי של הכללים והמנגנונים על-ידי גופים ברחבי העולם (Sunrise issue).

צעדים להמשך

ארגון ה-FATF מסכם, כאמור, כי במהלך השנה שחלפה מאז אימוץ התיקון לכללים בנוגע לנכסים וירטואליים ולנותני השירותים בהם, חלה התקדמות משמעותית ביישום משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על תחום זה, הן מבחינת הסקטור הציבורי והן מבחינת הסקטור הפרטי, אולם יש עוד דרך ארוכה ליישום מלא ואפקטיבי של הכללים.

הארגון ימשיך במעקב מוגבר אחרי יישום הכללים המתוקנים גם ב-12 החודשים הבאים, ובתוך כך יעדכן את מסמך ההנחיות ליישום גישה מבוססת סיכון בתחום הנכסים הווירטואליים שפורסם גם הוא לפני כשנה, יעדכן את דו"ח הטיפולוגיות בנושא איומי הלבנת הון ומימון טרור הנובעים מהעיסוק בנכסים וירטואליים, ימשיך במגעים עם הסקטור הפרטי וכן יקדם שיתופי פעולה בין הרגולטורים המפקחים על נותני שירותים בנכסים וירטואליים ברחבי העולם.

מסמכים רלוונטיים

[עלון הסבר בנוגע להחלת כללי ה-FATF על נכסים וירטואליים ונותני השירותים בהם](#)



[מדריך ה-FATF ליישום גישה מבוססת סיכון על נכסים וירטואליים ונותני שירותים בהם](#)



ההיבט הישראלי

ארגון ה-FATF הינו כוח משימה בינלאומי האמון על פיתוח וקידום מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון, מימון טרור ומימון הפצה של נשק להשמדה המונית. מאז הקמתו בשנת 1989 מוביל ארגון ה-FATF את המאמץ הבינלאומי על ידי יצירת מסגרת נורמטיבית וקביעת סטנדרטים למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, אותם מחויבות כל מדינות העולם לאמץ וליישם, לצד ביצוע מעקב שוטף אחר יישום המלצותיו. מדינת ישראל התקבלה במשקיפה בארגון בשנת 2016, ובחודש דצמבר 2018 התקבלה כתברה מן המניין בארגון, לאחר הליך ביקורת בינלאומית מקיף ומעמיק, בו קיבלה ישראל ציונים גבוהים המציבים אותה בין 3 המדינות המובילות בעולם במידת האפקטיביות של משטר איסור הלבנת ההון ומימון הטרור.

כתברה בארגון, לוקחת מדינת ישראל חלק פעיל בעיצוב המדיניות העולמית בתחום המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור; מלבד בנושאי פיתוח מדיניות, פועלת המשלחת הישראלית במסגרת קבוצות העבודה של הארגון גם בתחום המחקר התורתי, בתחום הביקורות ההדדיות, במעקב אחר מדינות שאינן משתפות פעולה או אינן מציגות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור אפקטיבי.

בחודש מרץ 2019 ארחה מדינת ישראל את כנס המומחים השנתי של הארגון; בכנס השתתפו כ-300 מומחים עולמיים בתחום המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור מלמעלה מ-55 מדינות שונות. הכנס הוקדש לדיונים באתגרים אופרטיביים גלובליים עדכניים בנושאים שונים, כולל נכסים וירטואליים; מטעם מדינת ישראל תרמו לדיונים בנושא זה נציגי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה ויחידת הסייבר הארצית בלהב 433 של משטרת ישראל.

המשלחת הישראלית לארגון ה-FATF נוטלת חלק מוביל בדיונים לקידום האסדרה של תחום הנכסים הווירטואליים, וראש האגף הביןלאומי ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, עו"ד אלעד וידר, משתתף באופן פעיל בדיוני קבוצת הקשר עם שהקים הארגון לצורך תיאום ומעקב אחר יישום ההמלצות בנושא נכסים וירטואליים על-ידי גורמים רלוונטיים בסקטור הפרטי. ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ד"ר שלומית ווגמן-רטנר, מכהנת כיושבת-ראש קבוצת העבודה האופרטיבית של הארגון (ה-RTMG) אשר עוקבת, בין השאר, אחרי התפתחות תופעות הפשיעה והאיומים הקשורים בשימוש בנכסים וירטואליים בידי גורמי פשיעה ומממני טרור.

נזכיר כי בחודש שעבר פרסמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מסמך בנושא יישום גישה מבוססת סיכון בתחום הנכסים הווירטואליים, הכולל רשימת דגלים אדומים ולבנים, הזמין [באתר הרשות](#).