



## עיקרי ממצאי ביקורת ארגון ה-FATF על משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור במדינת ישראל

בחודש מרץ 2018 נערכה ביקורת בינלאומית במדינת ישראל על ידי ארגון ה-FATF, הארגון הבינלאומי המוביל בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. הביקורת בחנה את התשתית החקיקתית ואת רמת האפקטיביות של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור במדינה, בהתבסס על ניתוח מידע ונתונים רבים שהתקבלו מעשרות רשויות בישראל וכן מגופי הסקטור הפרטי. דו"ח הביקורת פורסם בדצמבר 2018 ומסכם את ממצאי הביקורת ומספק המלצות לשיפור המשטר. להלן תקציר הממצאים העיקריים:

### הערכת סיכונים ותיאום לאומי

1. לפי הדו"ח, ישראל ביצעה הליך מקיף של הערכת סיכונים לאומית המתרכזת בסיכוני הלבנת הון ומימון טרור, בהשתתפות כל הרשויות הרלבנטיות במדינה. ההליך שבוצע הינו אחד המקיפים והיסודיים בעולם. בישראל קיימת הבנה טובה של הסיכונים הנובעים מהלבנת הון והבנה טובה מאוד ביחס לסיכוני מימון טרור. ישראל זיהתה והעריכה את הסיכונים העיקריים הניצבים בפניה בתחומים אלה ומיישמת פעילות ומדיניות של הרשויות התואמות את הסיכונים שזוהו. עם זאת, רמת ההבנה בקרב נותני שירותים עסקיים שאינם גופים פיננסיים (DNFBPs) והפטור שניתן מהמשטר לסקטור הסוחרים במתכות יקרות, מתוכי נדל"ן ונותני שירותי חברות ונאמנויות, בניגוד לסטנדרטים, אינו משקף באופן מלא הבנה מעמיקה של הסיכונים.
2. שיתוף הפעולה הלאומי בישראל בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, והתמקדות בתפיסת רכוש שמקורו בפשיעה הוא טוב ומקיף, וכולל את כלל הרשויות המוסמכות. שיתופי הפעולה מובלים ומתואמים ע"י צוות העל בראשות היועץ המשפטי לממשלה והוועדה המתמדת בראשות ראש אח"מ, שמהווים יחד גורם מרכזי בפיתוח המדיניות לאומית. שיתופי הפעולה המבצעיים בין הרשויות הוא טוב מאוד, במיוחד בין הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, השב"כ, משטרת ישראל ורשות המיסים, וגם בין רשות התאגידים לרשות המיסים.
3. הדו"ח ממליץ לבצע ניתוח מעמיק יותר בנוגע לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור הנשקפים מארגונים ללא כוונת רווח, ישויות והסדרים משפטיים. כמו כן יש צורך בחיזוק וקידום שיתוף פעולה ופיקוח מבוסס סיכון של מוסדות פיננסיים, נותני שירותים עסקיים וכן בנושא פרוליפרציה (מימון נשק להשמדה המונית).

### שימוש במודיעין פיננסי

4. ישראל קיבלה את הציון הגבוה ביותר האפשרי (אחת מבין שתי מדינות בעולם) בתחום פעילות המודיעין הפיננסי, אותו מובילה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. לפי דו"ח הביקורת, השימוש במודיעין פיננסי הינו נקודת חוזקה של המערכת הישראלית ובמרכזה גישה למיגור פשע וטרור. לרשויות בישראל יש גישה למודיעין פיננסי והן עושות בו שימוש לפתיחה בחקירה, פיתוח ראיות ואיתור תוצרי עבירות שמקורן בהלבנת הון ומימון טרור.



5. הרשות לאיסור הלבנת הון מפיצה מידע מודיעיני באופן יזום ועל פי בקשה ומחליפה מידע באופן תדיר עם רשויות מודיעיניות בחו"ל. איכות המידע ויכולות הניתוח של הרשות גבוהות מאוד, ותומכות בצרכים השונים של רשויות אכיפת החוק. מערכת ה-IT המשוכללת של הרשות והאנליסטים המיומנים העובדים בה, כמו כן שיתוף הפעולה, התיאום והחלפת מידע מודיעיני פיננסי בין הרשות לרשויות אכיפת החוק, לרבות רשויות הביטחון, תורמים משמעותית להפיכת המערכת הישראלית לאפקטיבית ביותר.

#### חקירות והעמדה לדין בעבירות הלבנת הון

6. הדו"ח קבע כי ישראל מזהה, חוקרת ומעמידה לדין בהצלחה בכל סוגי עבירות הלבנת הון, על בסיס המודיעין הפיננסי שמנותח ומועבר על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון ורשויות אכיפת החוק, לרבות מידע שנאסף במהלך חקירת עבירות מקור, כל זאת בהתאם לסיכונים שזוהו בהערכת הסיכונים הלאומית. הרשויות הוכיחו יכולתן לפתח פרשיות מורכבות ומשמעותיות. בין השנים 2014-2017 התקיימו בישראל בכל שנה בממוצע 415 חקירות, הוגשו 50 כתבי אישום, והושגו 34 הרשעות בהלבנת הון. הענישה בגין עבירות הלבנת הון היא מידתית ומרתיעה ביחס לענישה בעבירות דומות (כגון עבירות הונאה ומיסוי). עם זאת הומלץ לבחון את מדיניות הענישה לעבירות הלבנת הון על מנת לשקף את הענישה המיוחסת באופן ספציפי לעבירות הלבנת הון, לצורך שיפור ההרתעה ביחס לעבירות אלו.

7. הדו"ח ממליץ לשפר את מספר החקירות וההעמדות לדין בתיקי הלבנת הון שאינם תיקי הלבנת הון עצמית, לפעול לצמצום העיכובים והתארכות התהליכים השיפוטיים בתיקי הלבנת הון, בייחוד כשמעורבות בהם ישויות משפטיות. בהקשר זה הומלץ לשקול להקים בית משפט המתמחה בפשעים כלכליים ובמסגרת זו לכלול את תחום החילוט. כמו כן על ישראל לפעול לביטול החריג של "עצימת עיניים" בסעיף 4 לחוק איסור הלבנת הון.

#### חילוט

8. ישראל קיבלה את הציון הגבוה ביותר האפשרי בתחום החילוט. לפי הדו"ח, הרשויות הרלבנטיות מחלטות בהצלחה את תוצרי הפשיעה והאמצעים בהם בוצעו העבירות. ישראל פועלת בהצלחה הן במישור המדיני והן במישור הבינלאומי. מאמצי החילוט כוללים גם איתור והשבה של תוצרי הפשיעה ממדינות בחו"ל ונקיטת אמצעים זמניים. בין השנים 2013-2017 חילטה ישראל כ- 24.6 מיליון אירו בממוצע בכל שנה. המדינה מתעדפת את נושא חילוט תוצרי הפשיעה, והתוצאות בשטח מעידות על התמודדות עם פשיעה מאורגנת, בהתאמה לפרופיל הסיכון של המדינה. ישראל מתמודדת היטב עם איומי העברת מזומנים ואמצעי תשלום אחרים שאינם מדווחים במעברי גבול. יחידת החילוט באפוטרופוס הכללי מנהלת את הנכסים התפוסים ביעילות.

9. לצד זאת, הדו"ח מבהיר כי על ישראל לטפל בפער הטכני הקיים בחקיקה על מנת לאפשר חילוט בשווי, כולל בשלב התפיסה הזמנית, בתיקים בהם לא נכללות עבירות הלבנת הון, או בעבירות מקור שלא כוללות אמצעים לחילוט בשווי. כמו כן על ישראל לשקול פיתוח מסגרת משפטית מקיפה לחילוט רכוש גם במקרים בהם אין הרשעה (חילוט אזרחי).



### חקירות והעמדה לדין בעבירות מימון טרור

10. ישראל קיבלה את הציון הגבוה ביותר האפשרי ביחס לאפקטיביות החקירות והעמדות לדין בעבירות מימון טרור. הדו"ח קובע כי ישראל פיתחה מגוון רחב של אמצעים יעילים ומגננונים למיגור הטרור ומימון הטרור על כל היבטיו. סוגים שונים של תיקי מימון טרור מגיעים לכדי העמדה לדין והרשעה, בהתאם לפרופיל הסיכון הלאומי של מימון הטרור וכוללים מקרים של גיוס, העברות ושימוש בכספים. פעילות גופי הביטחון מביאה לשיבוש פעילות הטרור כבר בשלביו המוקדמים. בין השנים 2013-2017, 37 תיקים הגיעו לכדי הרשעות בגין עבירה אחת או יותר של מימון טרור, בנוגע ל-26 בני אדם וישויות משפטיות. השב"כ מוביל את הפעילות המודיעינית לסיכול הטרור ומימונו והוא מהווה את מקור המידע העיקרי לחקירות בנושאי מימון טרור, בעוד שמשטרת ישראל מובילה באופן פורמלי את החקירות. הרשות לאיסור הלבנת הון ממלאת תפקיד מפתח בזיהוי מקרי מימון טרור והבאתם לכדי חקירה. תיקי מימון טרור מזוהים ונחקרים בהצלחה באמצעות מסגרת יעילה ומקיפה, משפטית, מבצעית ומוסדית. הענישה בתיקים פלילים מידתית ומרתיעה.

### מגננוני אימוץ הכרזות וסנקציות על פעילי טרור

11. ישראל מיישמת, באופן מידי, סנקציות פיננסיות הקשורות למימון טרור, לרבות יישום סנקציות בהתאם להכרזות מועצת הבטחון באו"ם וסנקציות מקומיות. קיים שיתוף פעולה הדוק ותיאום בין הרשויות הרלבנטיות: המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וגופי הביטחון, המאפשר לישראל זיהוי יעדים להכרזה, לרבות ביחס לארגונים ללא כוונת רווח (אלכ"רים). עם זאת, המענה הכולל של המדינה בנושא האלכ"רים אינו מתואם באופן מספק ויש להקים מגנון לצורך הרחבת שיתוף הפעולה בתחום זה, לרבות תכנית מקיפה להתמודדות עם ניצולם לרעה למטרות מימון טרור. רשות התאגידים היא הרגולטור על אלכ"רים וגישתה כוללת אלמנטים משמעותיים המפחיתים את הסיכון לניצול המוסדות הללו למטרות של מימון טרור (לרבות ביחס לתרומות). עם זאת, הדו"ח מעיד כי יש להגביר את רמת הפיקוח, כמו גם את הטלת הסנקציות, לאמץ גישה מבוססת סיכון ולהגדיל את כוח האדם בתחום. לפי הדו"ח, על ישראל לטפל בפערים הטכניים ביישום הסנקציות הפיננסיות, בייחוד בליקוי הטכני המונע יישום הכרזות מועצת הביטחון ביחס לאזרחים ותושבים ישראלים וכן באשר לסמכותו של שר הביטחון לאמץ את ההכרזות באופן קבוע ללא שיקול דעת.

### המאבק במימון פרוליפרציה (מימון נשק להשמדה המונית)

12. ישראל מיישמת סנקציות פיננסיות נרחבות ואפקטיביות בקשר לאיראן בכל הנוגע למאבק בפרוליפרציה, בהובלת מטה הסנקציות במשרד האוצר ובשיתוף פעולה עם משרד החוץ, רשות המיסים, משטרת ישראל, הרשות לאיסור הלבנת הון וגופי הביטחון. בנוגע לצפון קוריאה, כניסתו לתוקף של החוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית במרץ 2018 שיפר את הדרישות הטכניות ביחס ליישום ההכרזות הנוגעות לפרוליפרציה בהיבטים אלו. הדו"ח ממליץ לתקן את הפער בחקיקה המעניק לשר האוצר שיקול דעת בהחלטה לגבי



האימוץ הקבוע של הכרזות האו"ם בישראל. הרשויות המוסמכות מבטיחות את הציות של המוסדות הפיננסיים ושל נותני שירות עסקי שאינו פיננסי.

#### אמצעי מנע של גופים פיננסיים ושל נותני שירותים עסקיים

13. לפי הדו"ח באופן כללי, רמת הדיווחים החשודים מותאמת לרמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור שהוגדרה על ידי ישראל ולגודלו של הסקטור הפיננסי שלה. למרבית סוגי המוסדות הפיננסיים יש הבנה טובה בנוגע לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור הניצבים בפניהם והחובות החלות עליהם. המוסדות הפיננסיים מחילים אמצעי זיהוי מוגברים ביחס למגזרים בסיכון גבוה, כגון: אנשי ציבור, מדינות בסיכון גבוה וטכנולוגיות חדשות, אך נדרש שיפור, במיוחד בקרב מוסדות פיננסיים קטנים ונותני שירותים פיננסיים. עוד ממליץ הדו"ח לוודא כי מוסדות פיננסיים קטנים ונותני שירותים פיננסיים יתחילו לאמת מידע לגבי פרטי לקוחות ועסקאות בקביעות ותוך זמן סביר. בשנים האחרונות חל גידול חד במספר הדיווחים מנותני שירותים פיננסיים, בעיקר כתוצאה משינוי הרגולציה ופעילות הפיקוח וההדרכה. ככלל למוסדות הפיננסיים יש מנגנוני בקרה פנימיים מספקים, אך יש להבטיח כי הם מיישמים בדיקות נאותות נדרשות.

14. בכל הנוגע לנותני שירותים עסקיים (DNFBPs), הדו"ח קובע כי יש להרחיב את חובת הדיווח על פעולות בלתי רגילות של סקטורים אלו. משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל לא חל על מתווכי נדל"ן, סוחרים במתכות יקרות, וספקי שירותי חברות ונאמנויות והדו"ח קובע כי יש להחילו עליהם. נמצא כי לנותני השירותים העסקיים המפוקחים (סוחרים באבנים יקרות ונותני שירות עסקי) יש הבנה בינונית של הסיכונים והחובות החלות עליהם בתחום, אך נדרש לשפרה ולפתחה, בייחוד ביחס להליכי הזיהוי, לקוחות בסיכון גבוה, ואנשי ציבור מקומיים וזרים, וכן נדרש להדריך את הגופים המפוקחים ואת הלשכות המקצועיות כיצד ניתן לעשות בהם שימוש לרעה. בנוסף, מערכות לצמצום סיכונים עדיין אינן מפותחות, רוב הסקטורים נסמכים על מקורות מידע מוגבלים לאימות פרטי הלקוח והעסקאות. כמו כן יש לוודא כי סוחרים באבנים יקרות מיישמים בדיקות נאותות בעת העסקת עובדים חדשים ומדווחים לרשות.

#### פיקוח הרגולטורים על הגופים המפוקחים

15. לפי הדוח, ניכרת הבנה טובה בקרב המפקחים הפיננסיים לגבי הסיכונים בסקטורים תחת פיקוחם, למעט רשות שוק ההון ביחס לנותני שירותים פיננסיים ולנותני שירותי אשראי. מפקחים בעלי סמכות פיקוח רחבה יותר בתחום היציבות, משתמשים ונסמכים בדרך כלל על תכניות פיקוח קיימות גם לצורך הפיקוח על ציות למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. באופן כללי, מפקחים פיננסיים נמצאים בשלבים מוקדמים של פיתוח תכניות ייעודיות לפיקוח מבוסס סיכון בתחום, ויש לקדם זאת. רמת הפיקוח מבוסס הסיכון שונה בין הרגולטורים – הגבוהה ביותר אצל הרשות לניירות ערך והנמוכה אצל רשות שוק ההון לגבי נותני שירותים פיננסיים.



רוב המפקחים לא ביצעו הערכת סיכונים ייחודית לתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור לגבי הגופים המפוקחים הספציפיים וכתוצאה מכך, טרם תוכננו ויושמו תכניות פיקוח התואמות את רמת הסיכון הייחודית שזוהתה אצל כל גוף מפוקח. ככלל, מפקחים פיננסיים מיישמים בקרות משמעותיות על גופים טרם כניסה לשוק. עם זאת, רשות שוק ההון החלה רק לאחרונה ליישם את משטר הרישוי לנותני שירותים פיננסיים (שנכנס לתוקפו באופן מלא באוקטובר 2018), אך טרם נקטה אמצעים על מנת לזהות נותני שירותים פיננסיים הפועלים ללא רישיון. כמו כן, רמת ההבנה של רשות שוק ההון לגבי גודל סקטור נותני השירותים הפיננסיים הלא מורשים מוגבלת בשלב זה. מפקחים פיננסיים הטילו עד כה סנקציות מוגבלות במקרה של אי ציות לדרישות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, זאת למעט אצל נותני שירותים פיננסיים, שם הוטלו קנסות גבוהים באופן יחסי לשאר הסקטורים.

16. בנוגע למפקחים על נותני שירות עסקיים, הדו"ח קובע כי יש להחיל משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על מתווכי נדל"ן, סוחרים במתכות יקרות וספקי שירותי חברות ונאמנות. נקבע כי למפקחים אין הבנה מספקת בנוגע לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור הניצבים בפני הגופים תחת פיקוחם, במיוחד למשרד הכלכלה ביחס לסקטור האבנים היקרות, וכי כולם אינם מבצעים פיקוח מבוסס סיכון ומשכך, על המפקחים לנקוט בצעדים מידיים לביצוע הערכת סיכונים המותאמת לכל גוף מפוקח. המפקחים אינם מיישמים סנקציות אפקטיביות ומרתיעות במקרים של הפרת החובות על ידי הגופים המפוקחים, וזאת למרות העובדה שזיהו ליקויים משמעותיים.

#### ישויות משפטיות והסדרים משפטיים

17. לפי הדו"ח, המידע הבסיסי על הקמת ישויות משפטיות זמין לציבור. ישראל ביצעה הערכת סיכונים לישויות משפטיות והסדרים משפטיים ומבינה את הסיכונים בתחום, אך עדיין נדרשים צעדים לשיפור. בעוד רשות המיסים מנהלת רישום נאמנויות של תושבי ישראל ומחזיקה במידע על זהות הנהנה בחברות ובנאמנויות, ורשות התאגידים מנהלת רישום נגיש לציבור של חברות, שותפויות והקדשים ציבוריים, יש לשפר את מנגנוני הבקרה, ולהבטיח את איכות ודיוק המידע בנוגע לנהנים של ישויות והסדרים משפטיים. כמו כן יש להעניק לרשות התאגידים סמכויות נוספות להטלת סנקציות.

#### שיתוף פעולה בינלאומי

18. הדו"ח מעיד כי לישראל מסגרת משפטית מבוססת לשיתוף פעולה בינלאומי והיא מחליפה ומבקשת מידע באמצעות מגוון רב של ערוצים. שיתוף הפעולה כולל מתן ובקשת עזרה משפטית, הסגרה, חילוט נכסים ובקשות מידע. איכות הסיוע טובה מאוד ותומכת בחקירות הלבנת הון. עם זאת, לפי דו"ח הביקורת על ישראל לצמצם את זמן הטיפול בבקשות לעזרה משפטית ולבקשות הסגרה.