

מניעת הלבנת הון שמקורה בשחיתות ובשחוד אנשי ציבור זרים
ואופן זיהוי פעילות בלתי רגילה הקשורה אליהם

תוכן העניינים

1.....	1. רקע כללי.....
2.....	2. תשתית נורמטיבית.....
4.....	3. דגשים לעניין הדרישות הרגולטוריות בתחום המאבק בהלבנת הון.....
7.....	4. דפוסי פעולה מרכזיים בהלבנת כספי שחיתות ושחוד.....
9.....	5. דגלים אדומים.....
12.....	6. סיכום.....

1. מטרת המסמך

מטרת מסמך הנחיות זה הינה להציג דפוסי הלבנת הון של אנשי ציבור זרים¹ (Politically Exposed Persons - PEPs), כתוצאה ממעשי שחיתות וקבלת שוחד, לפרט "דגלים אדומים" ולתת דגשים להליך בדיקת נאותות מוגברת לזיהוי והכרת אנשי ציבור זרים.

מידע זה נועד לסייע לגופים המפוקחים מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: "גופים מפוקחים")² לזהות פעולות בלתי רגילות הקשורות לאנשי ציבור זרים (להלן: "אנשי ציבור" או "אנשי ציבור זרים") ולדווח עליהן לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן:

¹ הגדרת אנשי ציבור בצווים שהוצאו מכח חוק איסור הלבנת הון (ראו הערה 20 בהמשך) מצומצמת בשלב זה לאנשי ציבור זרים בלבד ואינה כוללת אנשי ציבור מקומיים (בניגוד לסטנדרט הבינלאומי העדכני אשר הרחיב בשנת 2012 את ההגדרה גם לאנשי ציבור מקומיים).

² הגופים המפוקחים המנויים בחוק איסור הלבנת הון, שהינם: תאגידים בנקאיים, בנק הדואר, חברות כרטיסי אשראי, חברות נאמנות שהם תאגיד עזר בנקאי, חברי בורסה, מנהלי תיקים, נותני שירותי מטבע, סוחרים באבנים יקרות, נותני שירות עסקי (עורכי דין ורואי חשבון), קופות גמל, מבטחים וסוכני ביטוח.

להרחבה ראה: <http://index.justice.gov.il/Units/HalbantHon/GormimMedavchim/Pages/default.aspx>

"הרשות", במידה וחלה על גופים אלו חובת דיווח³ ובכך למנוע ולהפחית את הסיכון לניצול לרעה של המערכת הפיננסית והעסקית על ידי גורמי פשיעה.

2. תשתית נורמטיבית - שחיתות ומתן שוחד

מזה שנים מחויבת מדינת ישראל למאבק בשחיתות ולקידום ערכים נורמטיביים של יושרה וטוהר מידות ויצירת מנגנונים למיגור תופעת השחיתות. מדינת ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, הצטרפה לאמנת ארגון ה-OECD למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בינלאומיות (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)⁴ ולאמנת האו"ם נגד שחיתות (UN Convention against Corruption - UNCAC)⁵.

התפיסה העומדת בבסיס המחויבות של המדינות השונות למאבק בשחיתות בכלל ובמתן שוחד לאיש ציבור זר בפרט, היא כי השחיתות והשוחד הן תופעות חוצות גבולות החותרות תחת הממשל התקין והפיתוח הכלכלי וכן מעוותות את תנאי התחרות בשוק הבינלאומי. לפיכך, יש צורך בנקיטת גישה מקיפה ורב-תחומית על מנת למנוע תופעות אלו ולהיאבק בהן ביעילות, תוך שיתוף פעולה בינלאומי. עם התגברות הגלובליזציה והתרחבות הסחר הבינלאומי, הגורמים העוסקים בפעילות מסחרית בינלאומית ניצבים בפני תנאי מסחר מורכבים וחשופים לתופעות של שוחד ושחיתות. אחד האמצעים אותם נקטה מדינת ישראל על מנת להגביר את המאבק בתופעת השחיתות הינו קביעת עבירה פלילית מיוחדת של מתן שוחד לעובד ציבור זר (בקשר לפעילות עסקית בישראל או בחו"ל).⁶

עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זר בסעיף 291 א לחוק העונשין תשל"ז-1977 קובעת כי:

"הנותן שוחד לעובד ציבור זר בעד פעולה הקשורה בתפקידו, כדי להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית או יתרון אחר בנוגע לפעילות עסקית, דינו כדין נותן שוחד... "

האיסור חל על מתן שוחד לעובד ציבור זר במטרה להשיג, לקדם או להבטיח עסקה, או להקנות יתרון בכך, באופן ישיר או עקיף. באופן ישיר - למשל באמצעות תשלום שוחד לעובד אשר הינו בעל השפעה על ההחלטה בדבר עריכת עסקה או על מתן היתרון. ובאופן עקיף - למשל באמצעות תשלום לעובד ציבור זר תמורת מידע שנמסר שלא כדיון, במטרה להקנות לנותן השוחד יתרון בהשגת עסקה.⁷

³ חובת הדיווח לרשות חלה על כל הגופים המפוקחים, למעט נותני שירות עסקי (עורכי דין ורואי חשבון). חובת הדיווח לגבי סוחרים באבנים יקרות תיכנס לתוקף ביום 15.09.2016.

⁴ <http://index.justice.gov.il/About/Mankal/Combatingcorruptionandbribery/Documents/OECD1.pdf>

⁵ <http://index.justice.gov.il/About/Mankal/Combatingcorruptionandbribery/Documents/UNCAC.pdf>

⁶ ביום 14.7.2008 התקבל בכנסת חוק העונשין (תיקון מס' 99), תשס"ח-2008, במסגרתו הוסף סעיף 291א לחוק העונשין, תשל"ז-1977, הקובע עבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר בנוגע לפעילות עסקית.

⁷ "מדינה זרה", לצורך סעיף 291א, מוגדרת בצורה רחבה וכוללת גם ישות מדינית שאינה מדינה, לרבות המועצה הפלסטינית. "עובד ציבור זר" הינו כל אחד מאלה:

לשחיתות השפעה משמעותית על הפיתוח הכלכלי, היציבות הפוליטית, שלטון החוק והתגבשות פשיעה חוצה גבולות.⁸ השחיתות גורמת לנזקים במכלול הרבדים של הממשל הציבורי ומערערת את אמון הציבור במבנים הממשלתיים והפוליטיים במדינה שבה מתקיימת השחיתות.⁹ השחיתות תוארה על ידי ארגון ה-FATF¹⁰ כניצול לרעה של משאב ציבורי על ידי פרט לתועלת אישית,¹¹ הכוללת פעולות של ניצול לרעה של תפקיד, עמדה או השפעה, שוחד של אנשי ציבור זרים או מקומיים, עסקות עצמיות, סחיטה ומעילה.¹² הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום איסור הלבנת הון מתייחסים לאנשי ציבור (Politically Exposed Persons - PEPs) כלקוחות בסיכון גבוה, אשר לגביהם יש להחיל חובות זיהוי וניטור מוגברות.¹³

העיקרון העומד בבסיס הדרישה לבדיקת נאותות ללקוח (Customer Due Diligence) מצד גופים מפקחים הבאים במגע עם אנשי ציבור, הוא שאנשי הציבור הינם בסיכון גבוה למעשי שחיתות ולהלבנת הון שכן לאור תפקידם הם עשויים לנצל את השפעתם לטובתם האישית או לטובת בני משפחתם או מקורביהם. על פי ארגון ה-FATF, תופעת השחיתות שכיחה במידה גבוהה יחסית בקרב אנשים בעמדות השפעה. אופי תפקידם של אנשי ציבור מאפשר להם, בין היתר, לצבור הון ונכסים תוך ניצול מעמדם והקופה הציבורית או כספי סיוע בינלאומיים, וכן להפיק רווחים מהפרטת חברות ממשלתיות, קבלת החלטות מוטות, זכייה בחוזים וביצוע מינויים, וזאת בתמורה לקבלת תשלומי שוחד המוסווים לעיתים כעמלה או שירותי ייעוץ.¹⁴ הרווחים המופקים

(1) עובד מדינה זרה וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם המדינה הזרה, ובכלל זה מי שנושא משרה או ממלא תפקיד ברשות המחוקקת, ברשות המבצעת או ברשות השופטת של המדינה הזרה, בין בבחירה, בין במינוי ובין בהסכם.

(2) נושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם גוף ציבורי שהוקם לפי חיקוק של מדינה זרה, או מטעם גוף הנמצא בשליטה ישירה או עקיפה של מדינה זרה.

(3) עובד של ארגון ציבורי בין-לאומי, וכל מי שנושא משרה ציבורית או ממלא תפקיד ציבורי מטעם ארגון כאמור; "ארגון ציבורי בין-לאומי" הוא ארגון שנוסד בידי שתי מדינות או יותר, או בידי ארגונים שנוסדו בידי שתי מדינות או יותר.

העונש המרבי הקבוע לעבירה של מתן שוחד לעובד ציבור זר הינו שבע שנות מאסר וקנס ששיעורו כיום הוא כ- 1,100,000 ש"ח ליחיד וכ- 2,200,000 ש"ח לתאגיד, או פי ארבעה משווי טובת ההנאה שהושגה או שהייתה כוונה להשיגה באמצעות מעשה העבירה - לפי הגבוה מביניהם.

⁸ [Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 9.

⁹ [Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 11 למעלה.

¹⁰ ארגון ה-FATF הוא ארגון בינלאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות, במישור הלאומי והבינלאומי להיאבק בהלבנת ההון ובמימון הטרור. 40 ההמלצות של ארגון ה-FATF מגדירות את המסגרת הנורמטיבית המחייבת למאבק בהלבנת ההון, מימון טרור ומימון פרוליפרציה ומהוות למעשה את הסטנדרט הבינלאומי. מדינות שאינן מאמצות את הנחיות הארגון עלולות להיכלל ברשימות הארגון כ"מדינות שאינן משתפות פעולה במאבק הבינלאומי". משמעות הדבר היא פגיעה במוניטין של המדינה, של מוסדותיה הפיננסיים, והגבלה ניכרת על יכולת פעילותם במישור הפיננסי הבינלאומי.

¹¹ [FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012](#), בעמ' 6.

¹² שם, בעמ' 7 וגם בעמ' 16-17.

¹³ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

¹⁴ [FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012](#), בעמ' 11 ואילך.

מהשחיתות עשויים להיות מוסתרים במגוון שיטות להלבנת הון, בין היתר, באמצעות תאגידים, נאמנויות או בני משפחה ומקורבים.¹⁵

המלצה 12 להמלצות FATF קובעת דרישות זיהוי ובקרה מוגברות בנוגע לאנשי ציבור זרים ומקומיים. בהמלצה זו נקבע, כי בנוסף להליכי הזיהוי הרגילים שעל המוסדות הפיננסיים לבצע ללקוחותיהם, ביחס לאנשי ציבור עליהם לבצע את הפעולות הבאות:

1. לקיים מערכת מבוססת סיכון שתסייע לזהות האם הלקוח או הנהנה הוא איש ציבור.
2. לקבל אישור של הנהלה בכירה להתקשרות עסקית עם אנשי ציבור.
3. לנקוט באמצעים סבירים על מנת לברר את מקור ההון ומקור הכספים של איש הציבור.
4. לבצע בקרה שוטפת מוגברת על ההתקשרות העסקית עם איש הציבור.

ההמלצה קובעת כי החובות יחולו על אנשי ציבור בין אם הם הלקוחות של המוסד הפיננסי ובין אם הם הנהנים בחשבון. בנוסף נקבע, כי כל אותן החובות יחולו גם על קרובי משפחה ושותפים קרובים (close associates) של אנשי הציבור.

ההגדרה של אנשי ציבור בהמלצות כוללת אנשי ציבור זרים ומקומיים אשר מילאו בעבר או ממלאים בהווה תפקיד ציבורי בכיר במדינה זרה או במדינה עצמה, למשל ראשי מדינות או ממשלות, פוליטיקאים בכירים, בכירים בממשלה, ברשות השופטת או בצבא, מנהלים בכירים של חברות ממשלתיות, בכירים במפלגות ומי שממלאים תפקידים בכירים בארגונים בינלאומיים. בנוסף יש לציין כי ארגון ה-FATF כלל את עבירות השחיתות והשחוד כקטגוריית עבירות שיש לכלול כעבירות מקור המשמשות להלבנת הון.¹⁶

3. דגשים לעניין הדרישות הרגולטוריות הקשורות לאנשי ציבור זרים

א. זיהוי ובקרה מוגברת אחר פעילות של איש ציבור זר

זיהוי לקוחות כאנשי ציבור מחייב את הגופים המפוקחים לבצע בדיקת נאותות של הלקוח בצורה מוגברת (EDD – Enhanced Due Diligence).

¹⁵ FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012, בעמ' 8-9 (בחלק של ה-Customer Risk Factors), ומתוך [Wolfsberg Frequently Asked Questions \("FAQs"\) on Politically Exposed Persons \("PEPs"\)](#), בעמ' 1.

קבוצת וולפסברג (The Wolfsberg Group of Banks) הוקמה בשנת 2000 ומורכבת מנציגי 11 הבנקים הגדולים בעולם, ומשרדיה ממוקמים בוולפסברג שבשוויץ. תפקיד הקבוצה כולל קביעת סטנדרטים ועקרונות למניעת הלבנת הון בתחום הבנקאות.

¹⁶ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf, בעמ' 112.

כיום, כל צווי איסור הלבנת הון אשר מחילים רגולציה על הגופים המפוקחים בהתאם לחוק איסור הלבנת הון,¹⁷ כוללים הוראות המחייבות זיהוי ובקרה מוגברת אחר פעילות של איש ציבור זר.¹⁸

הגדרת "איש ציבור זר" בצווים כוללת: "תושב חוץ בעל תפקיד ציבורי בכיר בחוץ לארץ, לרבות בן משפחה¹⁹ של תושב כאמור או תאגיד המצוי בשליטתו או שותף עסקי של אחד מאלה; לעניין זה, "תפקיד ציבורי בכיר" – לרבות ראש מדינה, נשיא מדינה, ראש עיר, שופט, חבר פרלמנט, חבר ממשלה וקצין צבא או משטרה בכיר, או כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה".

כחלק מהליך הכרת הלקוח מחייבות הוראות הצווים לבצע בירור מול הלקוח האם הוא איש ציבור זר, ובמידה ומדובר באיש ציבור זר - קבלת אישור מנושא משרה בכיר בגוף המפוקח להתקשרות העסקית עמו, וכן בקרה מוגברת אחר הפעילות המבוצעת בחשבון.

בנוסף, הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 של המפקח על הבנקים בנושא "מניעת הלבנת הון, זיהוי לקוחות וניהול רישומים"²⁰ מחייבת, כקבוע בסעיף 21 להוראה, בדיקת נאותות מוגברת לגבי אנשי ציבור זרים (בין היתר, הגדרת החשבון כחשבון בסיכון גבוה, אישור מנהל בכיר להתקשרות, בירור מקור הכספים וכיו"ב).

¹⁷ נכון למועד זה, למעט הצווים החלים על חברות ביטוח וחברות מנהלות של קופות גמל.

¹⁸ [צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), תשס"א-2001;](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), תשע"א-2011;](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), תשע"א-2010;](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), תשע"א-2010;](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), תשע"ד-2014;](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של סוחר באבנים יקרות למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), התשע"ד-2014, \(חובות הדיווח תיכנס לתוקף ביום 15.09.2016, ושאר החובות תיכנסנה לתוקף ביום 15.09.2015\).](#)
[צו איסור הלבנת הון \(חובות זיהוי, ניהול רישומים של נותן שירות עסקי למניעת הלבנת הון ומימון טרור\), התשע"ה-2014 \(יכנס לתוקף ביום 02.09.2015\).](#)

¹⁹ "בן משפחה" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

²⁰ הסעיף בנושא לקוחות החשופים מבחינה ציבורית הוא [סעיף 21 להוראה 411](#), ולהלן נוסחו:

- "21. (א) בפתיחת חשבון ללקוח חדש יבדוק תאגיד בנקאי האם הלקוח הוא איש ציבור.
(ב) תאגיד בנקאי ינקוט באמצעים לבירור מקור הכספים שעתידיים להיות מופקדים בחשבון, טרם פתיחת חשבון לאיש ציבור.
(ג) ההחלטה לפתוח חשבון לאיש ציבור תתקבל על ידי מנהל בכיר.
(ג1) התברר במהלך ההתקשרות שהלקוח הינו איש ציבור, ההחלטה על המשך ההתקשרות עמו תתקבל על ידי מנהל בכיר, בכפוף לאמור בסעיף 24 להלן.
(ד) חשבון של לקוח שהוא איש ציבור יוגדר כחשבון של לקוח בסיכון גבוה.
(ה) קשרים עסקיים לרבות ניהול חשבונות עם בן משפחה מדרגה ראשונה של איש ציבור או תאגיד המצוי בשליטתו וכן שותף עסקי של איש ציבור, מהווים סיכון מוניתין הדומה לסיכונים הכרוכים בניהול קשרים עסקיים לרבות ניהול חשבונות עם איש ציבור.
לעניין סעיף זה - "איש ציבור" - תושב חוץ בעל תפקיד ציבורי בכיר בחו"ל. "תפקיד ציבורי בכיר" לרבות ראש מדינה, נשיא מדינה, ראש עיר, שופט, חבר פרלמנט חבר ממשלה וקצין צבא או משטרה בכיר, או כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה".

ב. נקודות ציון לעניין חובת הכרת לקוח מוגברת של אנשי ציבור זרים

גופים מפוקחים נדרשים לבצע הליך הכרת לקוח אפקטיבית ובהתבסס על כך, להחיל מדיניות ניהול סיכונים הולמת לשם הגדרת הלקוח כאיש ציבור זר. משמעות הדבר היא שעל מוסדות מפוקחים לנקוט בצעדים מניעתיים, כגון הערכת מידת הסיכון של הלקוח, אימות נתונים שהתקבלו בהליך הכרת הלקוח וכן מחקר ומסקנות של הגוף המפוקח עצמו.

לאחר שהלקוח זוהה כאיש ציבור זר, הוא יסווג כלקוח בסיכון גבוה, הנהלה בכירה תאשר התנהלות עסקית עמו (או המשך התנהלות כאמור), ינקטו אמצעים סבירים לבירור מקור הונו וכספיו תוך יישום אמצעי הכרת לקוח מוגברים ויופעלו לגבי אמצעי בקרה, ניטור ומעקב מוגברים כדי לזהות עסקאות או פעילויות בלתי רגילות לשם דיווחם לרשות.

כאמור, לפי המלצות ה-FATF יש להחיל את הליכי הזיהוי המתוארים לעיל גם כאשר הנהנה הוא איש ציבור זר, וכן על אנשי ציבור מקומיים על בסיס ניהול סיכונים.

להלן רשימה לא סגורה של דגשים להליך הכרת לקוח מוגבר

- זיהוי בעל החשבון/הלקוח/מבקש השירות כאיש ציבור זר לרבות במקרים בהם הוא מצוי כבעל שליטה, מורשה חתימה או נהנה בתאגידים, נאמנויות, שותפויות, חברות השקעה פרטיות או ישויות משפטיות אחרות.
- כאשר אדם או ישות משפטית פועלים בשם אדם אחר, יש לברר את הסיבה לכך. פעולה עבור אחר, עשויה להוביל לגילוי שהנהנה הוא איש ציבור.
- זיהוי ארץ המוצא של בעל החשבון והנהנה לשם בחינת רמת סיכון לשחיתות והלבנת הון.
- בירור מקור הכספים וההון של בעל החשבון והנהנה, ובנוסף בירור לגבי מטרת החשבון, טיבו, היקפו הצפוי, פעילות מתוכננת בחשבון או על עסקות שבוצעו, כחלק מהליך הכרת הלקוח.
- בירור בנוגע לעיסוקו של איש ציבור זר, לרבות קשריו לסוג תעשייה או סקטור עסקי בסיכון הידועים כחשופים לשחיתות.²¹
- בחינת המעורבות שיש לקרובי משפחה ושותפים עסקיים על החשבון וכן בחינה האם הם נהנים מעסקאות שמתבצעות דרך החשבון.
- ניטור ובקרה מוגברים על פעילות עסקית באמצעות הגברת תדירות הבדיקות, מספר בקורות וזיהוי תבניות של עסקות המחייבות בחינה קפדנית נוספת.
- חיפוש במקורות גלויים תוך השקעת תשומות ומאמצים סבירים. מקורות אלו ישתנו ממקרה למקרה. כך למשל, יש לבדוק לגבי בעל החשבון והנהנה במאגרים פומביים נגישים (כגון מאגרים ממשלתיים, פרסומי חדשות, מידע ממאגרים מסחריים ואחרים שנגישים ברשת האינטרנט).

²¹ ראו בהמשך פרק 5, סעיף ה' - "דגלים אדומים לזיהוי מצבי ניצול של מערכות פיננסיות ע"י אנשי ציבור ודיווחם לרשות לאיסור הלבנת הון".

- יודגש, כי זיהוי של הלקוח/נהנה כאיש ציבור אינו מסתכם בבדיקה מול מאגרי מידע מסחריים. מאגרי המידע הינם כלי תומך בלבד למידע שהתקבל במהלך הליך הכרת הלקוח, ולמידע שהתקבל כתוצאה מהפעלת אמצעי בקרה, ניטור ומעקב מתמשכים ותדירים.

4. דפוסי פעולה עיקריים להלבנת כספי שחיתות ושחוד

דפוסי הפעולה המפורטים להלן ממחישים את שיטות הפעולה בהם משתמשים אנשי ציבור על מנת להלבין את כספי העבירה. דפוסים אלו כוללים, בין היתר, שימוש בחברות ונאמנויות פיקטיביות, מוסדות פיננסיים ונותני שירות עסקי, קרובי משפחה ואנשי קש, העברות לחו"ל ומסחר בינלאומי, והכל על מנת להסוות תשלומי שחוד כתשלומים לגיטימיים.

להלן דפוסי הפעילות העיקריים:

שימוש בתאגידים ונאמנויות: ארגון ה-FATF מצביע על מקרים בהם נעשה שימוש בחברות ונאמנויות על ידי אנשי ציבור.²² העובדה כי כספים מנוהלים בחברות או נאמנויות, לרבות מתן שליטה על הכספים לצד ג', גורמת להרחקת אנשי הציבור מבעלות בכספים ומטשטשת קשרים אפשריים בין הכספים לאנשי ציבור. במדינות בהן משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור לקוי או שאינו יעיל, החברות משמשות אף לקבלת כספים או הפקדת מזומנים, אשר בהמשך יועברו למדינות אחרות, דבר המקל על ניתוק הזיקה שבין הכספים למקורם ו/או לבעליהם.

דוגמא לתרחיש אפשרי:

- א' ו- ב' הם אנשי ציבור זרים במדינה X. א' מוסר ל- ב' מידע סודי מסחרי בנוגע להפרטה של מוסד ציבורי גדול. בתמורה למידע זה, ב' משלם ל- א' 100,000 דולר במזומן.
- א' מנחה את ב' להפקיד את המזומנים במספר חשבונות בנק ע"ש חברה בשם Ω.
- חברה Ω היא חברת קש שרשומה במדינה Y. חשבון הבנק של החברה נמצא במדינה Z.
- במשך תקופה מסויימת הכספים מועברים מהחשבון במדינה Z לחברת נאמנות שחשבונה במדינה X. היות ו-א' הוא המוטב של חברת הנאמנות, הוא בעל גישה לכספי השחוד בחשבון.
- בשל העובדה שהכספים הועברו דרך מדינה Z, קשה למדינות אחרות לעקוב אחר מקור הכספים ולקשר אותם ל- ב'. שימוש שנעשה בהמשך בחברת נאמנות במדינה Y, מקשה אף הוא על זיהוי נתיב הכספים.

שימוש בצדדים שלישיים: קיימים מקרים בהם איש ציבור עושה שימוש בקרובי משפחה או חברים לשם השגת גישה למערכת הפיננסית להלבנת כספי העבירה שביצע.²³ פעולה זו מרחיקה

²² [Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 17.

²³ [FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012](#), בעמ' 5;

[Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 23; [FATF Guidance: Politically Exposed Persons \(Recommendations 12 and 22\)](#)

את איש הציבור מכספים לא חוקיים, מסווה את הבעלות על נכסים ומקשה על מאמצי רשויות האכיפה לאתרם ולחלטם.²⁴ למשל: איש ציבור מעביר כספים באמצעות ילדיו הלומדים במדינה אחרת; חבר של איש ציבור זר מחליף עבורו מזומן באסימונים בקזינו וחזרה; איש ציבור רוכש נדל"ן בכספי העבירה, תוך שימוש בקרוב משפחה או חבר קרוב כבעלים החוקי; איש ציבור יכול לעשות שימוש בחשבון בנק של צד שלישי, על מנת להפקיד ולמשוך כספים לא חוקיים או לבצע עסקאות בשמו;

דוגמא לתרחיש אפשרי:

- א' הנו איש ציבור אשר מתוקף תפקידו הגיע אליו מידע פנים על הפרטת חברה ציבורית גדולה. א' מבקש מקרוב משפחה לרכוש עבורו מניות של חברת Ω .
- חברת Ω ניגשת למכרז על מנת לרכוש את החברה הציבורית.
- א' משתמש בתפקידו ומעמדו כך שחברת Ω תזכה במכרז. את הרווח מן העלייה בשער המניה של חברת Ω מעביר קרוב המשפחה לאשתו של א' באמצעות חשבונו הפרטי והעסקי.
- אשתו של א' קונה נדל"ן בכספי העבירה נדל"ן.

שימוש בנותני שירותים עסקיים שהם אנשי מקצוע, אשר יכולים לספק שירותים חיוניים עבור איש ציבור המבקש להלבין הון באמצעותם. אנשי מקצוע כגון: עורכי דין, רואי חשבון, סוכני נדל"ן, יועצים פיננסיים ונותני שירותי נאמנויות מוכרים בתור "שומרי סף", מכיוון שהם מספקים "נקודת כניסה" (Entry Point) לגורמים המבקשים להשיג גישה למוצרים ושירותים פיננסיים, קניית נדל"ן והקמת חברות ונאמנויות.²⁵

דוגמא לתרחיש אפשרי:

- א' הוא איש ציבור זר במדינה X.
- חברת Ω נרשמה במדינה Y ומעוניינת לזכות בחוזה רווחי הקשור לתשתיות של מדינה X. לשם זכייה במכרז, חברה Ω משחדת את א'.
- כספי השוחד מועברים ע"י א' לנותן שירות עסקי, אשר מפקיד אותם בחשבון הנאמנות שלו. בהמשך מעביר נותן השירות העסקי את הכספים לחשבונות בנק עסקיים המנוהלים על ידו.
- לאחר מכן, נותן השירות העסקי מעביר את הכספים לחברות וחשבונות שבשליטתה של משפחתו של א' וחבריו הקרובים.

²⁵ [Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 19.

שימוש בהעברות כספים בינלאומיות: אנשי ציבור מושחתים מעבירים באופן ישיר ו/או באופן עקיף את כספי העבירה שבוצעה על ידם אל חשבונות בנק של ישויות משפטיות במדינות זרות, לשם טשטוש מקור הכספים והסתרת הקשר בין כספי הפעילות המושחתת לבין איש הציבור.²⁶

שימוש במסחר בינלאומי בשירותים יכול לשמש להסוואת כספי השוחד. שיטה זו מערבת חברות או יחידים המבקשים לזכות בחוזים רווחיים במדינות זרות תוך מתן שוחד לאיש ציבור באותה מדינה, באמצעות העברות כספים בינלאומיות לחברות הקשורות לאיש ציבור באותה מדינה, בעוד שתשלומי השוחד מוסווים בתור תשלומים לגיטימיים עבור שירותים, כמו למשל דמי "ייעוץ".²⁷

5. דגלים אדומים לזיהוי מצבים של ניצול המערכות הפיננסיות ע"י אנשי ציבור ודיווחם לרשות לאיסור הלבנת הון

אגף מחקר והערכה ברשות אמון, בין השאר, על איתור חשדות לביצוע פעילות הלבנת הון ומימון טרור ועל עיבוד וניתוח הדיווחים המתקבלים מהגורמים המדווחים לכדי "כתבות מודיעיניות" המכילות מידע אודות חשדות אלו. מבין תחומי הפעילות העבריינית שאותרו בכתבות מודיעיניות בשנת 2014, חלה עליה ניכרת בכתבות העוסקות בחשדות לעבירות שוחד ושחיתות, ביחס לשנת 2013.

להלן מובאת רשימה לא סגורה של "דגלים אדומים" לזיהוי מצבי ניצול לרעה של מערכות פיננסיות על ידי אנשי ציבור זרים, שמטרתם לתת כלים בידי הגופים המדווחים לרשות, אשר יסייע בזיהוי פעולות בלתי רגילות הקשורות לאנשי ציבור זרים ושיפור איכות הדיווחים הבלתי רגילים בהתאם²⁸:

(א) הסתרת זהות

- שימוש במבנים תאגידיים על מנת להסוות את הבעלות, מעורבות בתעשיות מסוימות, ו/או קשר למדינות מסוימות.
- שימוש במבנים תאגידיים ללא הגיון עסקי נראה לעין (חברות, נאמנויות, עמותות וכו').
- ביצוע פעולות באמצעות איש מקצוע (עו"ד, רו"ח וכו') ללא סיבה מסחרית או עסקית נראית לעין.
- שימוש בבני משפחה או חברים קרובים כבעלים.

²⁶ [Financial Action Task Force \(FATF\), Laundering the Proceeds of Corruption, July 2011](#), בעמ' 23.

²⁷ [FATF report "Specific risk factors in laundering the proceeds of corruption", June 2012](#), בעמ' 17 (Box 5);

²⁸ [\(FATF Guidance: Politically Exposed Persons \(Recommendations 12 and 22\)\)](#), בעמ' 27.

ב) דגלים אדומים בהקשר של התנהגות של איש ציבור

- איש ציבור מתעניין יתר על המידה במשטר הלבנת הון שחל במדינה בהקשר של אנשי ציבור.
- איש הציבור אינו מסוגל, אינו מרגיש בנוח או אינו מעוניין לספק פרטים או הסברים מהימנים על מקור הכספים, על יצירת קשר עסקי, פתיחת חשבון או ביצוע עסקאות.
- מידע שמסר איש ציבור אינו תואם מידע גלוי (משכורות רשמיות שפורסמו, הצהרת הון).
- איש ציבור אינו מעוניין או אינו מסוגל לתת הסבר מדוע עושה עסקים במדינה בה ממוקם המוסד הפיננסי או נותן השירות העסקי.
- איש ציבור מספק מידע חלקי או לא מדויק.

ג) תפקידו של איש ציבור ומעורבותו בעסקים

- איש ציבור בעל סמכויות משמעותיות או גישה ניכרת לנכסי מדינה ומשאביה, יכולת השפעה ניכרת על מדיניות ופעולות המדינה.
- איש ציבור בעל שליטה על מתן רישיונות והענקת זיכיונות.
- איש ציבור בעל יכולת פורמאלית או לא פורמאלית לשלוט במנגנונים שהוקמו כדי למנוע הלבנת הון ומימון טרור.
- איש ציבור אינו מגלה את כל סמכויותיו (לרבות אלו שמוקנות לו מכוח התפקיד).
- לאיש ציבור גישה או השפעה על חשבונות בנק של מדינה או חברות גדולות.
- איש ציבור הוא אחד הבעלים או בעל שליטה בגופים פיננסיים או נותני שירות עסקי בין מתוקף תפקידו ובין באופן פרטי.
- איש ציבור הוא אחד הבעלים או בעל שליטה בגוף פיננסי שהינו הצד הנגדי או מוסד קורספונדנט בפעולה של העברת כספים.
- איש ציבור הוא דירקטור או נהנה של ישות משפטית, אשר הינו לקוחו של המוסד הפיננסי או של נותן שירות עסקי.

ד) דגלים אדומים הקשורים לקשרים עסקיים או עסקאות מיוחדות

- מקור הכספים ו/או הזיקה של מעביר הכספים לאיש הציבור אינם ברורים.
- מקור הכספים הנו במקלטי מס ו/או מדינות Offshore.
- הגורם המעביר הנו חברה הרשומה במקלט מס ו/או במדינות Offshore.
- שימוש עקבי בסכומים עגולים באופן שאינו אופייני לסוג העסקים.
- מוסד פיננסי אחר או נותן שירות עסקי ביטל מתן שירות לאיש הציבור.
- מוסד פיננסי אחר או נותן שירות עסקי הועמד בפני ועדה להטלת עיצום כספי בגין מתן שירות לאיש הציבור.

- קיים קושי להבחין בין כספים אישיים לעסקיים.
- פעילות פיננסית אינה מתיישבת עם פעילות לגיטימית או צפויה.
- הכספים עברו אל/מ חשבון או בין מוסדות פיננסיים ללא הגיון עסקי.
- החשבון מראה פעילות משמעותית לאחר תקופה של אי פעילות או זמן קצר לאחר תחילת יחסים עסקיים.
- בביצוע עסקאות איש ציבור עושה שימוש במספר חשבונות בנק ללא הגיון עסקי או הגיון אחר הנראה לעין.
- העברות בינלאומיות סיבוביות של כספים למדינות וממדינות שנראה כי לאיש ציבור אין קשרים עמן.
- העברות כספים בינלאומיות, כאשר איש הציבור הוא גם הגורם המפקיד וגם הגורם המוטב.
- חשבון של איש ציבור שנעשות בו עסקאות מזומן בסכומים גבוהים.
- בחשבון הבנק של איש הציבור מבוצעות הפקדות/משיכות מזומן רבות (לעתים במטבע זר) על ידי צדדים שלישיים תוך פרק זמן קצר.

(ה) דגלים אדומים הקשורים לתעשיות, סקטורים ושירותים בהם קיימת מעורבות של אנשי ציבור

- מעורבותם של אנשי ציבור בתעשיות או סקטורים מסוימים, מהווה גורם סיכון נוסף. דוגמאות לתעשיות בסיכון אפשרי לשחיתות:
- כרייה של גז ונפט (או משאבים טבעיים אחרים).
 - בנייה ובניית תשתיות (בהיקפים נרחבים).
 - הפרטה.
 - אספקת מוצרים ושירותים ציבוריים.
 - עסקים שמספקים שירות או מוצרים למוסדות ממשלתיים.
 - תעשיות ביטחוניות.
 - ספורט.
 - הימורים.
 - שירותים שניתנים בעיקר ללקוחות זרים בעלי ממון.
 - נאמנויות וחברות להקמת וניהול חברות.
 - סוחרים במתכות יקרות ואבני חן.
 - סוחרים בכלי תחבורה יוקרתיים (מכוניות ספורט ורכבי יוקרה, יאכטות, מטוסים ומסוקים).

6. לסיכום

לשחיתות השפעה משמעותית על פיתוח כלכלי, יציבות פוליטית, שלטון החוק והתגבשות פשיעה חוצה גבולות. הכרת שיטות הלבנת תוצרים של שחיתות והכרת גורמי סיכון בתחום זה נועדו לסייע לגופים המפוקחים לזהות ולמנוע ניסיונות של הלבנת כספי שחיתות ושוחד. זיהוי ומניעה כאמור יתאפשרו על ידי יישום הליך בדיקת נאותות מוגברת ומתמשכת של לקוחות ונהנים, אשר יגן על המערכת הפיננסית והעסקית מפני ניצולה לצרכי פשיעה.