

פרק שני

הלבנת הון מהי?

2.1 הרקע

עם כניסתו לתוקף של חוק איסור הלבנת הון,¹ שנחקק באוגוסט 2000, הגיעו לסיומם הליכי חקיקה ארוכים, שהסדרתם איפשרה למדינת ישראל להצטרף למדינות העולם, ובעיקר למדינות המתועשות, במלחמתן בפשע הבינלאומי המאורגן.

עד לחקיקת החוק, בשל נסיבות היסטוריות, דמוגרפיות וכלכליות שונות, היוותה ישראל כר נוח לפעילות של מלביני הון. בשל כך, ביוני 2000 היא הוכנסה ל"רשימה השחורה" שהוכנה על ידי ה-FATF.²

משמעות הימצאותה של ישראל ברשימה השחורה³ לצד מדינות כמו רוסיה, הפיליפינים ולבנון, שהיו מנויות בה באותה עת, הייתה בעייתית ביותר, שכן ישראל הייתה צפויה לסנקציות כלכליות קשות מצד המדינות המתועשות. משרד האוצר האמריקאי פירסם אזרה בנוגע לביצוע עסקות עם ישראלים, ומוסדות פיננסיים פרטיים במדינות שונות יצרו מיוזמתם הגבלות על פעילות פיננסית של ישראלים במסגרת מדיניות ניהול סיכוני הלבנת הון שלהם, כל עוד ישראל כלולה ברשימה השחורה. הדבר פגע במוניטין של המערכת הכלכלית והבנקאית של המדינה.⁴

¹ ראו פרק 1 לעיל, ה"ש 1.

² ה-FATF (Financial Action Task Force) הוא כוח משימה פיננסי בינלאומי שקובע את הסטנדרט הבינלאומי למאבק בהלבנת הון ובמימון ארגוני טרור. ראו הרחבה בפרק 13.

³ הרשימה השחורה, או רשימת ה-NCCT (Non Cooperative Countries and Territories), כללה את אותן מדינות שטרם אימצו את הסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו על ידי כוח המשימה.

⁴ כך לדוגמה איימו הרשויות בארצות הברית למנוע מן הבנקים הישראליים את המעמד המיוחד של QUALIFIED INTERMEDIARY – מעמד הכרחי לשם קבלת אישור לקבלת פטור מניכוי מס

כתוצאה מכך, ועל מנת לחלץ את ישראל מן הרשימה בהקדם, פעל משרד המשפטים נמרצות, בשיתוף עם רשויות נוספות, כדי להחיש את חקיקת החוק, תהליך שהחל כבר שנים קודם לכן. ואכן, בסופו של דבר הושלמה מלאכת חקיקת החוק בתוך תקופה קצרה יחסית. בנסיבות אלה, ובעטיים של ההליכים המזורזים שנקטו בחרישת תלם ראשון בשדה משפטי חדש ובלתי מוכר, גפלו בחוק ובסעיפיו ליקויים מסוימים. ליקויים אלה צפים ועולים אל פני השטח ככל שגדל הניסיון בהפעלתו של החוק. נתייחס אליהם בספר זה.

הגישה שלפיה תופעת הלבנת ההון היא רעה חולה שיש למגרה נובעת גם מן ההכרה כי מדובר במעגל קסמים, שבו הון שהופק בפשיעה חמורה מוצא דרכו אל המערכת הכלכלית הלגיטימית ובתוכה ובמסגרתה משמש לביצוע עבירות נלוות נוספות, לצבירת כוח וליצירת בסיס לפעילות בלתי חוקית חדשה. הון שמקורו בפשיעה משמש לעתים אף לתפיסת עמדות מפתח והשפעה במשק. על-פי גישה זו, יש לפרוץ את המעגל כדי למנוע את התעצמות הפשיעה, וכדי לאפשר את קיומו של משטר דמוקרטי.

אימוץ החוק בארץ לווה בקשיים, בין היתר משום שהוא מהווה מהפכה של ממש בכל הנוגע להעדפת המאבק בתופעת הלבנת ההון על פני פגיעה קשה בעקרונות ובזכויות יסוד בתחומים דוגמת הגנת הפרטיות, סודיות בנקאית, חובות אמון, חסיונות ועוד.

בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר וגל הטרור ששטף את העולם, הוחרף המאבק הבינלאומי בתופעה. הצורך להילחם בארגוני טרור, שמשמשים באותן שיטות הנקוטות על ידי מלביני ההון כדי להסוות את מקור הרכוש המשמש אותם למימון פעולותיהם, הביא להרחבת המעגל, לחקיקת חוקים נוספים ולהקניית סמכויות נוספות לרשויות האכיפה, הן בעולם והן בישראל.⁵

2.2 מהי הלבנת הון?

הלבנת הון היא תהליך של עשיית פעולה ברכוש, באמצעות המערכת הפיננסית או בדרך אחרת, שמטרתה להטמיע רכוש שהופק בפעילות פלילית בתוך רכוש אחר, חוקי, כך שלא

במקור בארצות הברית על פעילויות פיננסיות כגון עסקות בניירות ערך או עסקות פיננסיות נוספות.

⁵ לדוגמה חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005, שהתקבל בכנסת ביום 29.12.04. ראו הרחבה להלן בפרק 17.

ניתן יהיה, בסופו של דבר, להצביע על מקור הרכוש, מיקומו, זהות בעלי השליטה בו ו/או הנהנים ממנו.

רכוש פלילי, או רכוש שהופק בפעילות פלילית, הינו רכוש שהופק בעבירה או כשכר לה, או ששימש או איפשר את ביצועה, וכן כל רכוש שניתן בתמורה לרכוש כזה ו/או רווחים שהופקו משימוש בו.⁶

רווחי הענק, המופקים כתוצאה מפעילות עבריינית, בעיקר בתחומי הסמים, ההימורים, הזנות והעבריינות הקשה האחרת, המוערכים בעולם בהיקף של מאות מיליארדי דולרים,⁷ מקנים אננם עושר רב ומעמד איתן לקברניטי עולם הפשע, אך מנגד הם לעתים גם בבחינת "חרב פיפיות", שכן הם "מושכי אש" ויש בהם כדי להסיט אליהם את תשומת הלב של רשויות האכיפה ולחושפם לסכנה של העמדה לדין ושל חילוט הרכוש.

ההון הרב שבידי עברייני הפשיעה הכלכלית הקשה, יחד עם החשש מפני חשיפה, הביאו עמם במהלך השנים ועם השתכללות הטכנולוגיה, המחשוב והגלובליזציה של המערכות הפיננסיות העולמיות, ליצירת שיטות הלבנה רבות ומגוונות. במסגרת שיטות אלה משוגע ההון שהופק בפעילות הפלילית ממקום למקום, מוטמע במערכת הפיננסית הלגיטימית, ומקנה לבעליו כוח ועוצמה רבים. הון זה משמש בסופו של דבר כ"הון חוזר" וכדלק המניע לביצוע פעילות עבריינית נוספת.

החוק הוסיף לספר החוקים את עבירת הלבנת הון כעבירה עצמאית מתוך הכרה כי הפעולה של הלבנת תוצרי העבירה כשלעצמה מהווה פגיעה בערכי החברה המודרנית בהיותה האפיק המרכזי המאפשר לעבריין ליהנות מפירות העבירה שביצע. עבירה עצמאית זו מתמודדת במישרין עם השאלה העקרונית "האם הפשע משתלם", ומנסה לתת לכך מענה. על-פי החוק, אין עוד הכרח כי מלבין ההון יהיה מי אשר ביצע את העבירה המקורית שנמנה הופק ההון. לעתים, במסגרת עבירה חדשה זו, מדובר בשרשרת ארוכה של עבריינים, כאשר כל אחד מהם נוטל חלק מזערי בתהליך, ומהווה אך חוליה בדרך לניתוק הקשר בין העבריין העיקרי לבין מקור ההון.

⁶ ראו הרחבה להלן בתת-פרק 3.3.

⁷ על-פי נתונים סטטיסטיים משנת 1996 מעריך ה-FATF כי היקף הלבנת הון נע בין 590 מיליארד דולר (סכום השווה בערכו לתוצר הכלכלי של מדינה כמו ספרד לדוגמה) ועד לכ-1.5 טריליון דולר ארצות הברית. מתוך אתר ה-FATF: www.fatf-gafi.org (כניסה אחרונה לאתר ביום 21.2.13).

מקובל להתייחס לשלושה שלבים עיקריים בתהליך ההלבנה, אשר מטרתם, ביחד ולחוד, להסוות את מקור הרכוש ואת בעליו, לנתק את הקשר בין העברייני – מלבין ההון – לבין הרכוש שמקורו בעבירה, וכן למנוע את זיהוי הרכוש על-פי פעולות קודמות שנעשו בו.⁸

2.2.1 נדבך ראשון: "מיקום" (Placement)

בשלב הראשון, לאחר ביצוע הפעילות הפלילית או "עבירת המקור",⁹ מטרת העברייני היא לנתק, מהר ככל שניתן, את הקשר שבין הרכוש לבין עבירת המקור וכן את הקשר שבין העבירה לבין העברייני עצמו.¹⁰

התהליך כולל שורה של פעולות, שמטרתן להחדיר את הרכוש לתוך המערכת הפיננסית הלגיטימית, כך שיהיה קשה לאתרו ולא ניתן יהיה לשחזר את מקורו העברייני.

אחת משיטות הפעולה המקובלות היא העברת תוצרי העבירה, במזומן או באמצעות תחליפים כמו המחאות בנקאיות, המחאות נוסעים, מניות למוכ"ז וכדומה, למקומות או למדינות שקיימים בהם חוקי סודיות בנקאית נוקשים ואין חובות דיווח על פעולות פיננסיות חשודות.

לעתים מומר הרכוש הפלילי בסחורות לגיטימיות, אשר משונעות ומועברות ממקום למקום תוך מתן כסות של פעילות עסקית תמימה.

⁸ יצוין כי לאבתנה זו קיימים מתנגדים, הטוענים כי החלוקה מטשטשת את העובדה ששיטות ההלבנה הן רבגוניות ולא ניתן להכניסן לתבניות מובנות. ראו הרחבה בעניין זה במאמר: Sandeep Savla, "Money Laundering and Financial Intermediaries: Studies in Comparative Corporate and Financial Law", VOLUME 8, BARRY RIDER, INSTITUTE OF ADVANCED LEGAL STUDIES, UNIVERSITY OF LONDON. 7-19.

⁹ על עבירות המקור, ראו פירוט להלן בתת-פרק 3.3.

¹⁰ חריג למצב זה קיים במקום בו הכסף "מתלכלך" או "הופך נגוע" בשלב מאוחר יותר לשלב ההפקדה, דהיינו, עבירת המקור מתבצעת לאחר שהכסף כבר הופקד, כמו למשל במקום שבו עבירות מס מוגדרות כעבירות מקור, שאז פעולת ההשתמנות ממס מאוחרת לשלב ההפקדה.

2.2.2 נדבך שני: "ריבוד" (Layering)

בשלב זה מבצע מלבין ההון שרשרת של פעולות כספיות הכוללות המרות, הפקדות והעברות כספיות שונות בין סדרה של חשבונות שונים ובין מספר רב של גורמים, תוך שימוש באנשי קש, בחברות בדויות וכן בחלפני כספים לפעולות המרה של סכומים גדולים. המטרה היא "כיבוס ההון" ויצירת מחיצה והפרדה של נמש בין המקור הפלילי לבין ההון. את המטרה אפשר להשיג, בין היתר, על ידי ביצוע טרנזאקציות כספיות גדולות בין מוסדות פיננסיים אשר אין להם נוכחות פיזית במקום התאגדותם (Off shore), המשמשים בשל העדר יכולת ריאלית לעקוב אחר הפעילות המתבצעת בהם, תשתית נוחה להלבנת כספים. קיימות מדינות רבות המאפשרות פעילות זו כגון: פנמה, איי קיימן ועוד.

2.2.3 נדבך שלישי: "הטמעה או אינטגרציה" (Integration)

בשלב זה נוהג מלבין ההון לבצע פעולות השקעה שונות באפיקים לגיטימיים כגון רכישת נכסי דלא בידי, אגרות חוב, תוכניות ביטוח וכדומה, כך שמעתה לא ניתן יהיה להצביע עוד על פעילות בלתי חוקית שקשורה בכסף האמור. השקעות "לגיטימיות" אלה, והפעילות הפיננסית שמאחוריהן, מאפשרות למלביני ההון לעתים לצבור עמדות כוח והשפעה במושק ובחברה, ולעתים הן מאפשרות לו בסופו של דבר גם להמשיך ולשכלל את הפעילות הפלילית, המהווה עבורו את מקור הכנסותיו הראשוני והמרכזי.

עם השנים, הולכות ומשתכללות שיטות ההלבנה, תוך התאמה מתוחכמת לדרכי ההתמודדות עמן, עד שקשה יותר ויותר לחשוף אותן ולהיאבק בהופעה. השכלול יכול להתבטא בשימוש בטכנולוגיות הדיגיטליות החדשות להעברת כספים, אך יכול להתבטא דווקא בשימוש בשיטות "פרימיטיביות" של העברת כספים ללא שימוש במערכת הפיננסית. דוגמה מובהקת לכך היא השימוש במערכת בנקאית מחתרתית חוצת גבולות, שבה מלבין ההון מפקיד את כספי העבירה בסניף מקומי של הבנק המחתרתי ופודה אותם, תמורת שובר, במטבע מקומי במדינת היעד. משם ממשיך תהליך ההלבנה בחשבונות לגיטימיים לכאורה, המנותקים לחלוטין מן העבירה שבוצעה במקום אחר בעולם. זוהי שיטת "הבנקאות המחתרתית" המכונה "Hawalla".

שיטה זו התפתחה במקומות שבהם קיימת קהילה של גולים או מהגרים. השימוש המקורי שנעשה בשיטה היה לשם הוצאת כספים מהודו בניגוד לחוקי הפיקוח על המטבע שם. על-פי השיטה, כאשר בעל הון בהודו ביקש להעביר כספים מהודו לקרוביו השוהים

בחוץ לארץ, הוא תיאם את העסקה עם מתווך Hawalla מקומי, בהודו, וקיבל ממנו קבלה ממוספרת. בהמשך, המתווך המקומי יצר קשר עם מתווך אחר, במדינת היעד, ודאג כי הלה יפקיד את הסכום המבוקש בחשבון מקומי בארצו, עד שקרובו של בעל הכסף יפנה אליו, יציין את מספר הקבלה שנמסר לו על ידי בעל הכסף, ויורשה למושך את הכסף. עם קבלת האישור על כך שהכסף נמשך על ידי הקרוב בחוץ לארץ, הפקיד בעל הכסף בהודו בידי המתווך המקומי את הסכום בצירוף עמלה. את האיזון הכספי בין המתווכים ואת רישומי החיובים ביניהם איזנו השניים בפעילות נגדית דומה.

שיטת ה-Hawalla הינה דוגמה לשיטת העברה מחתרתית של כספים בין מדינות, המאפשרת להימנע מיצירת מסמכים קונוונציונליים המתעדים את העסקה ומביצוע העברה ממשית של כספים ממקום למקום.

שיטות הלבנת ההון הינן מגוונות ויצירתיות והמציאות עולה על כל דמיון. הן כוללות, בין השאר, עריכת הסכמים כוזבים, הכנת מסמכי הלוואות הנחזות כלגיטימיות, עשיית מצגים שבהם מגופחים רווחי גדל"ן או ניפוח רווחי הון אחרים, בעיקר באמצעות כעלות על עסקים בעלי מחזור יומי גדול ועתיר מזומנים, והכול – כדי שישמשו את מלבין ההון במסגרת דיווחיו לרשויות. אחת השיטות הנפוצות היא להצהיר על הכספים כאילו נתקבלו עבור מתן שירותי ייעוץ בחוץ לארץ. בשיטה אחרת, נעשה שימוש בפוליסות ביטוח חיים ורכוש המשולמות על ידי המלבין מראש ובמזומן, כאשר הפיצוי נתבע זמן קצר לאחר רכישה הפוליסה בדרך של הגשת תביעה פיקטיבית. אחרים בוחרים בדרך של השתתפות מדומה בהימורים, כאשר המלבין מסכים ל"הפסד" של בין 15% ל-20% במטרה לקבל לידיו כסף "נקי", באמצעות המרת הוויטונים, שנרכשו קודם לכן, למזומן, וקבלת אישור הקוינו בחוץ לארץ על הזכייה.

גם שלב ה"ריבוד" נותן דרוור לדמיון ונגקטות בו שיטות שונות ומגוונות. בשלב זה, המלבין ינסה ליצור רשת מסובכת של עסקות, לעתים קרובות תוך עירובם של כמה צדדים בעלי מעמד משפטי שונה, במספר רב של מדינות המפעילות שיטות משפט שונות, כדי למנוע מעקב אחר מקור הכסף, לא תמיד מבוצע הריבוד בשיטה הפרוגרסיבית, נדבך אחר נדבך, שכן שיטה זו מקילה את המעקב אחר הפעולות על-פי סדרן ושחזורן. לעתים, נעשה הריבוד ב"שיטת הקליידוסקופ", דהיינו באמצעות עסקות מקבילות ומצטלבות, היוצרות חזות של התחייבויות הדדיות רבות ככל האפשר, אשר מצטלבות ביניהן במישורים שונים. הכסף מועבר דרך כמה שיותר חשבונות, תוך שימוש ברכישה של מניות, רכישה של מטבעות שונים, עסקות בטובין סחירים (commodities), שימוש בבטוחות ועוד. השימוש בהעברות אלקטרוניות ובטכנולוגיות תשלום חדשניות, דרך האינטרנט למשל, מאפשר גם

הוא להסוות את מבצעי העסקה ומסייע בטשטוש מקור הכסף. גם "בתי קזינו וירטואליים", המתפרסמים באינטרנט כמוקמים באיים הקריביים למשל, ממוקמים לעתים קרובות בסביבתם הקרובה של המהמרים, ומשמשים אמצעי להלבנת הון.

המלבינים נעזרים לעתים מזומנות בבעלי מקצוע, כגון עורכי דין ורואי חשבון. אלה מסייעים בכך שהם מקנים לתהליך דימוי פורמלי הנתון כתקין, שאליו מתווספים גם מידת מה של מכובדות ותחכום.

האנונימיות מושגת, בין היתר, על ידי שימוש בישויות "off shore", המוגנות על ידי כללי הסודיות הבנקאית של מקום הקמתן, ובאמצעות מתווכים פיננסיים, המאפשרים את הסוואת והותם של בעלי האינטרס האמיתיים. השימוש ב-shell banks או ב-off shore banks, הנמצאים בבעלות חברות נאמנות, הממוקמות במשטר משפטי שבו מוענקת העדפה לכללי הסודיות הבנקאית הנוקשים, ומתנהלות ללא נוכחות פיזית באותה מדינה, מאפשר להסתיר ביעילות את עובדת הפקדתם של כספים בהיקפים גדולים במקום אחד.

כך לדוגמה, יש המבצעים הלבנת הון על ידי הקמת חברה במקלט מס, לקיחת הלוואה על שם החברה לצורך השקעה בנכס נדל"ן במדינה אחרת, והחזרת פירות ההשקעה למדינה שבה הוקמה החברה במסווה של החזר הלוואה; ויש המגדילים לעשות, ואף זוכים בפטור ממס בגין החזר הלוואה במדינה שבה מצוי הנכס.

ככל שהיקף ההלבנה גדול יותר, כך נוספות במהלך התהליך "עבירות גלויות", כמו רישומים כוזבים, עבירות מרמה למיניהן, וכיוצא באלה. בהיקפים שכאלה, מקובל, כפי שציינו לעיל, שמצטרפים אנשים נוספים למלביני ההון המקצועיים ומסייעים להם, כגון בנקאים, עורכי דין, רואי חשבון ומתווכי נדל"ן, אשר נותנים במודע או בתום לב את ידם לביצוע הליך ההלבנה. כאמור, השיטות נושאות לרוב אופי בינלאומי, ומנצלות שיטות אלקטרוניות מפותחות של העברת הון, ופרצות שונות בחקיקה ובפיקוח.

אכן, במציאות המורכבת והרב-גונית המאפיינת את שיטות הלבנת ההון הנפוצות כיום, אין כל אפשרות מעשית להתמודד עם התופעה באופן מקומי בלבד. יש צורך במאבק גלובלי ובשיתוף פעולה מלא בין מדינות, שיתבסס על אימוץ חקיקה דומה, החלת סטנדרטים דומים של תפקוד, בקרה ופיקוח על המוסדות הפיננסיים, ומתן סמכויות נרחבות דומות לרשויות האכיפה המופקדות על הלחימה בתופעה.

הקו המנחה, העובר כחוט השני בחקיקה העולמית, הינו התובנה כי הדרך להתמודד עם הפשיעה העולמית המונעת על-פי שיקולים כלכליים היא לעקור מן השורש את התמריץ החומרי לפעול כאמור; דהיינו, לפגוע "בדלק המניע" את הפעילות העבריינית –

בכסף וברווחים, וזאת הן על ידי סיכול יכולתם של ארגוני הפשע לבצע את פעולות הלבנת הון על ידי חילוט כל אותם נכסים ורווחים שמקורם בפשע.

2.3 חוק איסור הלבנת הון

חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000,¹¹ שתכליתו, כפי שעמדה לנגד עיני העוסקים במלאכת חקיקתו, הייתה "לצרף את ישראל לקהילת העמים ולמנוע מישראל להפוך למכבסה האזורית או העולמית של הון שמקורו בפשע",¹² מנסה להתמודד עם תופעת הלבנת ההון בכמה היבטים, בקובעו:

- א. החוק קובע לראשונה עבירות של איסור הלבנת הון ושל איסור עשיית פעולה ברכוש אסור;
- ב. ענישה חמורה לעבירות;
- ג. הוראות חילוט לטובת המדינה של רווחים שהושגו תוך ביצוע עבירה על החוק ושל רכוש הקשור בביצוע העבירה, הן כדי לעקר או לצמצם את התמריץ לבצעו, והן כדי למנוע את חזרת הכסף למעגל הפשע;
- ד. חובות זיהוי, הכרה ודיווח על כל הגופים המעורבים במערכת הפיננסית, והקמה של מערך לאכיפת משטר הלבנת הון על הגופים המדווחים;
- ה. חובות דיווח על הכנסה והוצאה של מזומנים ותחליפי מזומנים לישראל ומישראל;
- ו. הקמה של מאגר מודיעיני והענקת סמכויות רחבות היקף לרשות לאיסור הלבנת הון;
- ז. רשימה של זכאים לקבל מידע מן המאגר.

להלן נתייחס לכל אחד מן ההיבטים הללו בנפרד.

¹¹ התקבל בכנסת ביום 2.8.00.

¹² הגב' ציפי לבני, יו"ר ועדת משנה לוועדת חוקה, חוק ומשפט לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, ישיבה מיום 1 בנובמבר 1999, עמ' 28.

וכן בדברי הסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999, ה"ח 2809, עמ' 421: "בהעדר צעדי התארגנות מעשיים בישראל להתמודדות עם התופעה עלולה ישראל לשמש כר נרחב להלבנת הון, דבר העלול לפגוע קשה במוניטין של המערכת הכלכלית והבנקאית של ישראל וכן באמון הציבור בישראל במערכות אלה."