

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



דוחות מערכתיים

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור



הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור

רקע

הלבנת הון היא פעולה שמטרתה להטמיע רכוש שקשור לפעילות עבריינית ברכוש בעל אופי חוקי ותמים, באופן שלא ניתן יהיה להתחקות אחר מקורו הבלתי חוקי. במסגרת הצטרפותה של מדינת ישראל למאבק הבינלאומי בהלבנת הון ומימון טרור, הוקמה בשנת 2002 הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה).

תפקידה של רשל"ה הוא לקבל דיווחים (בכל שנה - מאות אלפי **דיווחים רגילים** ועשרות אלפי **דיווחים בלתי רגילים**¹) **מגופים מדווחים** (ובהם תאגידים בנקאיים, נותני שירותים פיננסיים ועוד), המחויבים להעביר לה דיווחים לפי חוק איסור הלבנת הון, להזין אותם למאגר המידע שתחת אחריותה, לנתחם ולהעביר מודיעין פיננסי (**כתבות מידע**) לרשויות אכיפה וביטחון, ובכללן, המשטרה, שירות הביטחון הכללי, רשות המיסים, אגף המודיעין בצה"ל ורשות ניירות ערך (**לקוחות המידע**).

בדוח משטר איסור הלבנת הון בישראל, שפרסם מבקר המדינה במאי 2022, נבחן תפקודם של המאסדרים ומשרדי ממשלה נוספים הקשורים לפעילות בתחום זה וכן נבחנו השפעות הרגולציה על לקוחות הגופים המפוקחים.

בדוח הנוכחי נבחנה אפקטיביות פעילותה של רשל"ה, בהיבטים של קליטת הדיווחים מהגופים המדווחים, הזנתם למאגר המידע והעברת מידע ללקוחות המידע, ואפקטיביות מערך האכיפה והבקורת על תפקוד רשל"ה.

רשימת קיצורים של מונחים מקצועיים המשמשים בדוח זה מופיעה בסיומו של התקציר.

1 על אודות פעולות שעל פי המידע שבידי הגוף המדווח והיכרותו עם הלקוח הן חריגות, בלא סיבה נראית לעין, או שמתעורר חשש כי הן קשורות לפעילות האסורה לפי חוק איסור הלבנת הון.



נתוני מפתח

29%-ב-887 משוברים משטרתיים שהתקבלו ברשל"ה בשנים 2019 - 2021, ביחס לכתבות מענה, עלה כי הכתבה לא כללה מידע רלוונטי לחקירה, ובלפחות 67% מהם הכתבה לא הצביעה על כיווני חקירה חדשים ורלוונטיים.	57% מהדיווחים הרגילים ו-33% מהדיווחים הבלתי רגילים הועברו לרשל"ה על ידי הגופים המדווחים בשנים 2017 - 2021 באופן לא מקוון	68% מהדיווחים הבלתי רגילים בשנים 2017 - 2021 לא הגיעו לרשל"ה כנדרש ככלל, בתוך יומיים מכתביבתם	2.16 מיליון דיווחים רגילים ו-100,000 דיווחים בלתי רגילים התקבלו ברשל"ה בממוצע לשנה בין השנים 2017 - 2021
8 מיליון ש"ח מתוך 144 מיליון ש"ח סך שווי תפוסות רכוש בתיקי הלבנת הון בשנת 2020, שלגביהן העריכו פרקליטים כי היתה לרשל"ה תרומה בהיבטים שנבדקו	52 מתוך 60 (87%) כתבות יזומות מרכזיות שהועברו מרשל"ה למשטרה בשנים 2018 - 2020, לא הביאו לפתיחה בחקירה	230,000 דיווחים בלתי רגילים הוגנו למאגר המידע מאוקטובר 2021 עד אוקטובר 2022, ללא מיצוי מידע מודיעיני שצורף להם	95%-ב-2,243 מהכתבות שהופקו בשנים 2020 - 2021, רשל"ה לא צירפה גרף מסוים



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2020 עד יוני 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים רוחביים הנוגעים לליבת פעילות הרשות לאיסור הלבנת הון. הביקורת בוצעה ברשל"ה; במשטרת ישראל (להלן - המשטרה); ברשות המיסים; בחטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים); ברשות ניירות ערך; וברשות שוק ההון. בירורי השלמה בוצעו במטה משרד המשפטים, בפרקליטות המדינה, במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה), במשרד ראש הממשלה ובמערך הסייבר הלאומי. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה וכדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ ובקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

במסגרת הביקורת נותחו נתונים מתוך בסיסי הנתונים של רשל"ה. יצוין כי פעילותה של רשל"ה נבחנה בדוחות בין-לאומיים של ארגון ה-MONEYVAL² בשנת 2008³ (ודוחות מעקב בשנים 2009 ו-2011) ובשנת 2013⁴, וכן על ידי ארגון ה-FATF בשנת 2018⁵.

דוח זה משלים סדרה של שלושה דוחות מרכזיים שעוסקים בפעילות המדינה כנגד ארגוני פשיעה ופשיעה חמורה, אשר הצביעו על ליקויים בתפקוד הרשויות בהיבטי רגולציה, מודיעין וחילוט: דוח מבקר המדינה בנושא המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט⁶ (2020)⁶ וכן דוח מבקר המדינה בנושא המשטר למניעת הלבנת הון ומימון טרור (2022)⁷ - דוח רגולציה מערכתית.

2 משמש ארגון אזורי עצמאי של מועצת אירופה, בדומה ל-FATF.

3 ראו:

Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2008).

4 ראו:

Moneyval, Mutual evaluation of Israel (2013).

5 ראו:

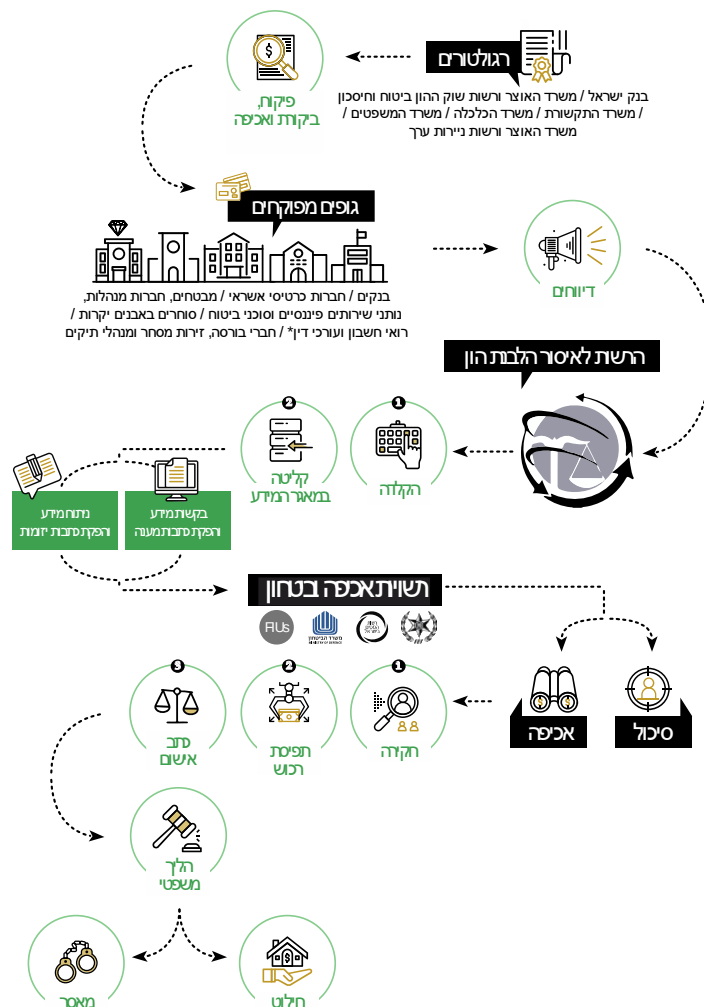
FATF, 4th round of mutual evaluations – joint Fatf/Moneyval mutual evaluation of Israel (October 2018).

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 ב (2020), "המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוט", עמ' 1730-1731.

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 72 (2022), "משטר איסור הלבנת הון בישראל".



תרשים 1: תהליך זרימת המידע המודיעיני מהגופים המדווחים לרשל"ה וממנה ללקוחות המידע**



על פי נתוני הרשות לאיסור הלבנת הון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כל סקטור בהתאם לחובות הדיווח שלו המוגדרות בצו החל עליו. יצוין כי על פי האסדרה הקיימת, מגזר נותני שירות עסקי⁸ אינו מחויב להעביר לרשל"ה דיווחים. המאגר כולל גם דיווחי מכס, דיווחים מאזרחים על פעילות במזומן מול תושב הרשות הפלסטינית ומידע שמקורו בפניות ציבור.

** בתרשים זה לא הוצג נתיב עקיף של העברת מידע לרגולטורים ולרשויות אכיפה נוספות, הפועל, בין היתר, באמצעות המשטרה ובכפוף לשיקול דעתה, מכוח תקנות ייעודיות⁹. פירוט בנוגע לנתיב זה יובא להלן בדוח.

8 נותני שירות עסקי הינם עורכי דין ורואי חשבון, העוסקים בפעולות המנויות בסעיף 8 לחוק איסור הלבנת הון.

9 תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרה ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), התשס"ו-2006.



איסוף הדיווחים על ידי רשל"ה וקליטתם במאגר המידע

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקפי פעילות קליטת מידע והפקת מידע של רשל"ה - בשנים 2017 - 2021 קיבלה רשל"ה 85,517 מקבצי דיווחים רגילים על 10.8 מיליוני פעולות, ו-500,013 דיווחים בלתי רגילים (על אודות פעולות חריגות, או כאלה המעלות חשש שהן קשורות לפעילות אסורה לפי חוק איסור הלבנת הון), והפיקה 5,381 כתבות (70% מהן הועברו למשטרה), שכללו מידע מ-24,278 דיווחים בלתי רגילים שקיבלה.



בקורות רשל"ה על מיצוי וקליטה של מידע מדיווחים בלתי רגילים - 27% מהדיווחים שנבדקו על ידי רשל"ה לא הוזנו כלל למאגר המידע בסופו של התהליך המחשובי בשל ליקוי בו, וב-27% נוספים מהדיווחים נמצאו ליקויים במיצוי המידע כנדרש או בהזנתו. למרות קיומם של ליקויים בהזנת הדיווחים שנבדקו בשיעור חריג (כ-37%), שיעור הבקורות של רשל"ה בתקופה שבין אפריל 2020 לדצמבר 2021 היה 0.3% (325 מתוך 113,651 הדיווחים הבלתי רגילים), ובחודש מסוים אף לא בוצעו בקורות כלל.



הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע - בשנים 2017 - 2022 הצטברו ברשל"ה עשרות אלפי דיווחים בלתי רגילים שלא הוזנו למאגר המידע. בשנים 2020 - 2021, בין היתר בעקבות מגפת הקורונה, מלאי הדיווחים שלא הוזנו גדל לכ-50,000, שהם כ-50% ממלאי הדיווחים השנתי שהתקבל בשנת 2020.



תצורת הדיווחים ואופן העברתם לרשל"ה - בחלוף למעלה מ-15 שנים לאחר הקמת רשל"ה, בין השנים 2017 - 2021 מרבית מקבצי הדיווחים הרגילים (49,029; 57%) וכ-33% מהדיווחים הבלתי רגילים (162,228) התקבלו ברשל"ה באופן לא מקוון (באמצעות דואר ישראל, דואר שליחים, מסירה ידנית או שיגורו באמצעות מכשיר פקסימיליה), ו-69% מהדיווחים (346,166) הבלתי רגילים בתקופה האמורה אינם מובנים (unstructured), ו-31% (153,847) מובנים חלקית. יצוין כי מסתמנת מגמת שיפור בעניין זה, שכן בשנים 2020 - 2021 12,267 (37%) מ-33,085 מקבצי הדיווחים הרגילים הועברו באופן לא מקוון ו-51,072 (21.5%) מ-234,658 דיווחים בלתי רגילים, הועברו באופן לא מקוון. כמו כן, מניתוח פרטני של דיווחים בלתי רגילים שנקלטו בשנת 2021 בלבד עלה כי 52,317 (35.6%) מתוך 146,759 דיווחים בלתי רגילים היו מובנים באופן חלקי ו-94,442 (64.4%) לא היו מובנים.



קבלת דיווחים רגילים באיחור - רשל"ה לא נקטה בפעולות בקרה שיבטיחו קבלת הדיווחים הרגילים, בכלל או באופן תקין, במועד. בשנים 2017-2021 חלק ממקבצי הדיווחים הרגילים של התאגידים הבנקאיים לא הועברו אליה בתוך תשעה ימים מתחילת תקופת הדיווח, כפי שנקבע בתקנות הדיווח לרשל"ה ובהנחיותיה.



קבלת דיווחים בלתי רגילים באיחור - 68% מהדיווחים על אירוע בלתי רגיל שהועברו לרשל"ה בשנים 2017 - 2021 ושהוזנו למאגר בתקופה זו (320,173 מתוך 472,110 דיווחים בלתי רגילים שנבדקו), הועברו לאחר מעל יומיים מיום כתיבת הדיווח.

איחורים בהזנת דיווחים רגילים למאגר המידע - 95% ממקבצי הדיווחים הרגילים שהוזנו ידנית בשנים 2017 - 2021 (4,823 מתוך 5,131 מקבצי דיווחי פעולות רגילות), הוזנו שלא כנדרש, בתוך פרק זמן ארוך באופן משמעותי מיום אחד, המועד הנדרש לפי נוהלי רשל"ה (עד 270 ימים).

איחורים בהזנת דיווחים בלתי רגילים למאגר המידע - למרות שבנוהלי רשל"ה נקבע כי דיווח בלתי רגיל חייב להיות מוזן למאגר המידע בתוך 48 שעות עבודה מרגע קבלתו ברשות, בשנים 2017 - 2021 מרבית הדיווחים הבלתי רגילים שאינם מובנים (unstructured) (כ-76%; 263,085 מתוך 346,165) הוזנו 10 ימים ומעלה לאחר מועד קבלתם ברשל"ה, מתוכם - כ-44% (152,312 מתוך 346,165) הוזנו לאחר חודשים.

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני המתקבל ברשל"ה - עלו ליקויים בנוגע למיצוי ולקידוד של מידע מודיעיני¹⁰ הנכלל בדיווחים לצורך הזנתו למאגר המידע.

מיצוי מידע מודיעיני אשר מתקבל מגופים מסוימים - מידע רב המגיע מגופים מסוימים בנושאי הלבנת הון ומימון טרור, שמסתכם לכל הפחות ב-3,567 מידעים בשנים 2017-2021 - אינו ממוצה ומקודד לצורך הזנתו למאגר המידע או ממוצה באופן חלקי בלבד ובכך נפגעת שלמותו ועדכניותו של מאגר המידע.

מודל ההתחשבות עם ספק להקלדת המידע - התשלום של רשל"ה לספק שזכה במכרז למתן שירותים של הזנת הדיווחים ניתן לפי תפוקות, ללא מדידה של איכות החומר שהוקלד ושלמותו. מצב דברים זה, אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המודיעיני של רשל"ה למיצוי ולקידוד של מידע באופן איכותי.

הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע במועד וצמצום מיצוי המידע על ידי רשל"ה - במסגרת התמודדותה של רשל"ה עם הצטברות עשרות אלפי דיווחים בלתי רגילים שלא הוזנו למאגר המידע סמוך לקבלתם, היא החליטה באוקטובר 2021 לגבי 230,000 דיווחים, שלא להקליד באופן מובנה למאגר המידע את המידע שיכול שקיים בנספחים לדיווחים בלתי רגילים ובכך נפגע המאגר. התנהלותה של רשל"ה בתחום זה בעייתית במיוחד בכל הנוגע למגזר הנש"פ¹¹. כמו כן, צמצום ההזנה נעשה ללא היועצות בלקוחות המידע של הרשות ובגופים הממשלתיים האמונים על אכיפת החוק ובלא לעדכנם במצב הדברים האמור. כמו כן, נכון ליולי 2022, לא הוזנו למאגר המידע, בשל קושי טכנולוגי שלא נמצא לו פתרון, כ-6,237 דיווחים בלתי רגילים.

מסירת מידע מהציבור על חשד להלבנת הון - לרשל"ה אין ערוץ תקשורת ישיר ויעודי לקבלת דיווחים מהציבור בעניין הלבנת הון ומימון טרור וכן אין לה תוכנית תמריצים

10 תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



למסירת מידע בעל ערך, באופן וולונטרי. לעומת זאת בארה"ב קיים ערוץ תקשורת ייעודי וכן תוכנית תמריצים.



כלל הדיווחים הרגילים המתקבלים ברשל"ה מתקבלים בתצורה מובנית, דבר המקצר חלק מתהליך הזנת המידע למאגר המידע של רשל"ה.

עיקרי המלצות הביקורת

תצורת הדיווחים ואופן העברתם לרשל"ה וקבלת דיווחים באיחור - מוצע כי רשל"ה תמשיך לאמץ שיטות עבודה מתקדמות וכי תשלם את הטמעתן באופן סדור ומיטבי, לשם קבלתם והזנתם של דיווחים רגילים ובלתי רגילים באופן מקוון ובתצורה מובנית ככל האפשר, תוך שילקחו בחשבון העלויות הרגולטוריות של מהלך זה, ויבחנו דרכים כדי לסייע לגופים המדווחים לדווח באופן מקוון ומובנה. בהליך ההסבה של מערך הדיווחים מוצע לתת עדיפות גבוהה לביצוע השדרוגים הטכנולוגיים הנחוצים, לשם קליטת הדיווחים של המגזרים שנשקף להם סיכון מוגבר להלבנת הון.

קבלת דיווחים רגילים ובלתי רגילים באיחור - על המפקח על הבנקים, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, ורשות ניירות ערך, לבחון את הנתונים בנוגע למועדי העברת הדיווחים לרשל"ה המובאים בדוח זה ולפעול בהתאם לסמכויות המוקנות להם בדין על מנת לוודא כי הגופים הנתונים לפיקוחם יעבירו לרשל"ה דיווח תקין במועד. לצורך כך, מוצע כי רשל"ה תעביר לכלל הרגולטורים עדכון עיתי על רמת הציות של הגופים המדווחים להנחיות בדבר מועדי העברת דיווחים רגילים ובלתי רגילים לרשל"ה. עוד מוצע כי הרגולטורים ורשל"ה יפעלו בהתאם לסמכותם על מנת שהגופים המדווחים ידווחו בשדה ייעודי במסגרת טופס הדיווח שיוכן על ידי רשל"ה, על המועד שבו התעורר החשש לפעילות בלתי רגילה והמועד הראשון שבו הגוף המדווח בחן את המידע. כן מומלץ כי הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו את תהליכי הדיווח לרשל"ה והיקפם, לרבות העלויות הרגולטוריות הכרוכות בכך, ובכלל זה האפשרות למיקודם במגזרים בהם נשקף סיכון רב יותר, בהתבסס על סקר הסיכונים הלאומי כגון מגזר הנש"פים, ובדרך שתיעל את פעילות רשל"ה.

משכי זמן הטיפול להזנת דיווחים על ידי רשל"ה למאגר המידע - מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים יקבע מתווה פעולה לתיקון ליקויים שהועלו בדוח זה, באופן שיבטיח הזנה שלמה ומלאה של דיווחים בלוחות זמנים כמתחייב מנוהלי רשל"ה. כמו כן מוצע למנכ"ל לבחון קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה עיתיים, על מנת לוודא כי רשל"ה מקבלת ומזינה את מכלול הדיווחים בלוחות זמנים נאותים כדי שרשל"ה תמלא את ייעודה לפי חוק - קליטה, עיבוד והעברת מידע שלם ואיכותי לרשויות האכיפה והביטחון.

מיצוי פוטנציאל המידע המודיעיני המתקבל ברשל"ה - מומלץ כי רשל"ה תפעל למלא את תפקידה למצות מידע באופן שיאפשר להפיק את מרב התועלת מהדיווחים המועברים,



וזאת באמצעות טיוב יכולותיה בתחום הקידוד¹², הריכוז והארגון של המידע שמועבר אליה, ובין היתר באמצעות שדרוג מערכות המידע שלה.

בקרורות רשל"ה על מיצוי וקליטה של מידע מדיווחים בלתי רגילים - מוצע כי רשל"ה תבחן את הגדלת מספר הבקורות שהיא מבצעת על קליטת הנתונים ועל מיצוי המידע, תאטר דפוסים שגורמים לשיעור ליקויים גבוה ותפיק לקחים שיאפשרו הקטנת שיעור הטעויות והליקויים. עוד מוצע כי רשל"ה תציג ללקוחות המידע את הליקויים שהועלו בבקורות, את המשתמע מהם מהבחינה המבצעית ואת התהליכים שהיא נוקטת לשיפור הזנת המידע למאגר.

מיצוי מידע מודיעיני אשר מתקבל מגופים מסוימים - מוצע כי רשל"ה תכלול בכתבות התייחסות באשר למיצוי מלא של מידע מגופים מסוימים שנכלל בכתבה, על מנת לאפשר היזון חוזר מצד לקוחות המידע על ניהול הסיכונים ביחס למיצוי מידע באותו הקשר, ותשקול את החלטותיה בעניין מיצוי המידע הספציפי וסוג מידע זה בכלל, בהתאם למשוב זה. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן שימוש בכלים טכנולוגיים שימירו את תוכן הכתבות למידע מובנה שיוזן למאגר המידע.

מודל ההתחשבות עם ספק להקלדת המידע - מוצע כי רשל"ה תשלב במודל ההתקשרות עם ספק, דרכי מדידה ותמריצים לביצוע הקלדה איכותית של דיווחים בלתי רגילים, ובייחוד למניעת טעויות או הקלדה חסרה.

הצטברות עשרות אלפי דיווחים שלא הוזנו למאגר המידע במועד וצמצום מיצוי המידע על ידי רשל"ה - על רשל"ה למלא תפקידה, ולהזין במועד למאגר המידע את כל הדיווחים הבלתי רגילים שהועברו לה על ידי הגופים המדווחים, לרבות, כ-6,237 דיווחים בלתי רגילים (נכון ליולי 2022) שלא הוזנו בהיעדר פתרון טכנולוגי. על רשל"ה לקבל החלטות בעלות השלכות על לקוחות המידע ופעילותם, רק לאחר היוועצות עמם לצורך שמיעת עמדתם.

מתן תמורה לציבור בגין מסירת מידע על חשד להלבנת הון - מומלץ כי לאחר ביצוע בחינה בינ"ל השוואתית, ובהתאם לתוצאותיה, רשל"ה, משרד המשפטים, המשטרה ורשות המיסים יבחנו פתיחת ערוץ תקשורת ייעודי עם הציבור, שיאפשר לאזרחים לדווח להם על חשדות לביצוע הלבנת הון ולמימון טרור, כדי לסייע לגורמי האכיפה במאבקם בעבירות אלו. כמו כן, מוצע כי משרד המשפטים יבחן כיצד ניתן לפעול לעידוד מסירת הדיווחים, בין היתר, באמצעות תמריצים כספיים המותנים בכך שדיווחים שהתקבלו הובילו להטלת סנקציות או חילוט כספים על ידי גורמים שיפוטניים או מעין שיפוטניים, כדוגמת תוכנית מתן התמריצים בארה"ב.

12 קידוד הינו תיוג אירוע ומאפייניו באמצעות מילות מפתח.



הפקת כתבות (מידע מודיעיני) ממאגר הדיווחים עבור גופי האכיפה והביטחון

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הפקת כתבות בהתבסס על מאגר המידע - בשנים 2017 - 2021 הפיק אגף המחקר ברשל"ה 5,381 כתבות, (70% מהן הועברו למשטרה, 16% לרשויות מקבילות בחו"ל (FIUs), 7% לרשויות ביטחון בישראל ו-7% לרשות המיסים), בעוד שבתקופה זו הוזנו למאגר המידע 500,013 דיווחים על פעולות בלתי רגילות ו-10.8 מיליון דיווחים על פעולות רגילות.



כתבות מענה - זמני טיפול - כתבת מענה מופקת כמענה לבקשת מידע קונקרטי של רשויות אכיפה וביטחון. הפקת כתבה במהירות תורמת לאפקטיביות של החקירה ושל תפיסת הנכסים. 839 מתוך 2,923 כתבות מענה מהשנים 2017-2021 שנבדקו (כ-29%) הופקו לאחר פרק זמן העולה על חודש ימים מאז מועד בקשת המידע. בייחוד בלט הפיגור במענה של רשל"ה על הבקשות של רשות המיסים לקבלת מידע, שביחס אליה מרבית הבקשות (כ-80% מתוך 194 כתבות) נענו לאחר 30 יום ומעלה. רשות המיסים מסרה כי בשל איחור זה, לא מתאפשר לה שימוש אפקטיבי במידע ומשכך הפחיתה את מספר בקשות המידע שלה מרשל"ה וכן צמצמה אותן לבקשת מידע לא מעובד.



התאמת כתבות מענה לצורכי לקוחות המידע - רשל"ה פעלה לקבלת משוב סטטיסטי מחוקרי משטרה לכתבות מענה, כדי שיתייחסו לאיכות הכתבות ויציעו הצעות לשיפור. רשל"ה קיבלה מענים פרטניים ביחס ל-887 כתבות מענה בין ינואר 2019 ועד נובמבר 2021. מניתוח המשובים עולה כי ביחס לשאלה כללית שנשאלה במשוב הסטטיסטי ביחס לכתבות מענה, ב-59% מהכתבות לפחות, הכתבה כללה מידע רלוונטי לחקירה. עם זאת, לפחות ב-29% מהכתבות הכתבה לא כללה מידע רלוונטי לחקירה, וכי במרבית הכתבות (לפחות 67% מהם) הכתבה לא הצביעה על כיווני חקירה חדשים ורלוונטיים לחקירה, כלומר, לא סיפקו למשטרה מידע חדש על נכסים, עבירות, דפוסי הלבנת הון או ישויות. מהמשובים הסטטיסטיים ומ-32 משובים איכותניים של חוקרי משטרה מיחידות מסוימות, מעמדות פרקליטות המדינה ורשות המיסים, ומבדיקת 12 כתבות של רשל"ה לרשות המיסים, עלה כי אין התאמה מלאה בין צורכי לקוחות המידע לבין כתבות המענה. כתוצאה מהאמור, רשויות האכיפה נדרשות להשקיע תשומות רבות כדי לעבד מידע ולנתחו לכדי תרשים בכתמים הרלוונטיים עבורן ולהגיש בקשות נוספות לרשל"ה כדי לקבל מידע שלא פורט בכתבה.



שיתוף לקוחות המידע בחשדות שהועלו בכתבות מענה וכתבות יוזמות - הגם שכתבות יוזמות מסוימות או דיווחים בלתי רגילים שכלולים בכתבות מענה עשויים להיות רלוונטיים ליותר מרשות אכיפה וביטחון אחת, אין אסדרה לגבי אופן הפצת הכתבות או הדיווחים, במקביל לכמה גופים, ורשל"ה מחליטה, ללא תיאום עם כלל הרשויות, מי מלקוחות המידע יקבל את הכתבה היזומה. כמו כן, רשל"ה מעבירה את הדיווחים שכללה בכתבת מענה, רק למבקש המידע, אף שיתכן שהמידע בדיווחים רלוונטי ללקוחות



נוספים. כך, אף שלמרבית עבירות המקור¹³ יש זיקה לרשות המיסים, מרבית הכתבות היוזמות (69% מהן) הופקו עבור המשטרה, ולעומת זאת אחוזים בודדים (5.5%) מהכתבות הופקו עבור רשות המיסים. כמו כן, מאחר שמרבית כתבות המענה (68% מהן) מועברות למשטרה, יתר לקוחות המידע אינם חשופים למרבית החשדות העולים מדיווחים בלתי רגילים שאושרה העברתם בכתבה ללקוח מידע.

התאמת הכתבות היוזמות¹⁴ לצורכי לקוחות המידע - הרוב המוחלט (87% - 100%) של הכתבות היוזמות שהועברו למשטרה, לרשות המיסים או לרשות ניירות ערך, ואשר נבדקו בביקורת, לא הוביל לפתיחת חקירה. האמור מעלה חשש כי המשאבים הרבים שמשקיעה רשל"ה יורדים לטמיון. הדבר עלול לנבוע מתפיסת לקוחות המידע את רשל"ה כמקור למודיעין שאינו מוביל בהכרח לחקירה, מאיכות נמוכה של כתבות רשל"ה, מאי-התאמה של החשדות למדרג החומרה של החקירות שמטופלות ומתועדפות אצל כל אחד מהגופים או מהיעדר רצון של גופים אלו לקדם חקירות בעקבות מידע שהתקבל מרשל"ה.

הכנת כתבה יזומה בעקבות הצטברות דיווחים בלתי רגילים על ישויות מסוימות או פעילויות מסוימות - אף שב-32 מקרים שנבדקו בביקורת התקבלו ברשל"ה עשרות דיווחים בלתי רגילים בגין בני אדם וחברות שחשודים בעבירות הלבנת הון ועבירות מקור, היא לא שלחה כתבות יזומות בעניינם. מידע זה הגיע ללקוחות המידע רק כעבור חודשים ארוכים ואף כעבור שנים, וזאת רק בעקבות פנייה שלהם לקבלת מידע על ישויות אלו.

שיעור העברת דיווחים בלתי רגילים ללקוחות המידע - בשנים 2017 - 2021 הוזנו למאגר המידע 500,013 דיווחים בלתי רגילים אך 95% מהמידע שבדיווחים אלה לא הועבר ללקוחות המידע. נתונים שהתקבלו מרשל"ה על תקופה מורחבת, בשנים 2015 - 2021, העלו ממצא דומה. לפיכך, מתעורר חשש כי מיצוי לא מיטבי של המידע משפיע על כך שדיווחים בלתי רגילים שעשויים לכלול חשדות, לא מאותרים במסגרת תחקור מאגר המידע, וכתוצאה מכך פריטי מידע רלוונטיים לא יכללו במענה לבקשות מידע או כתבות יזומות ולא יועברו לרשויות האכיפה. כמו כן, לא נמצא כי רשל"ה דירגה את הדיווחים הבלתי רגילים, לאחר ביצוע בחינה, באופן שמצדיק את אי העברת החלק הארי שלהם לרשויות האכיפה בשל ערך מודיעיני נמוך עד אפסי.

היבטים בפעילות רשל"ה במוקד המודיעיני המשולב (המשותף לרשל"ה, המשטרה ורשות המיסים) - (א) שיתוף המידע בין רשל"ה למוקד המשולב לצורך מלחמה בפשיעה מאורגנת והפשיעה החמורה ותוצריהן, אינו מיטבי, בשל קשיים משפטיים. כפועל יוצא מכך, שיתוף מלוא המידע לא מתאפשר בכל המקרים; (ב) אף שרשל"ה נדרשה להציב שני נציגים באופן קבוע ובלעדי במוקד המשולב (במימון מועצת קרן החילוט) - נמצא כי היא איישה רק אחת מהמשרות בדרך קבע על ידי הצבת עובד שזה גם עיסוקו היחיד. כמו כן, רשל"ה לא דיווחה למועצת קרן החילוט על הסטת משרה אחת, אלא העבירה לה דיווח שאינו תואם את מצב הדברים לאשורו.

13 העבירות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, הן בין היתר של סחר בסמים מסוכנים, סחר בלתי חוקי בנשק, הימורים, שוחד ועבירות מס שונות.

14 ניתוח מידע והעברתו ללקוח המידע בפורמט מוגדר (כתבה) ביוזמתה של רשל"ה ולא כמענה לבקשה שקיבלה.



עיקרי המלצות הביקורת

כתבות מענה - זמני טיפול - על רשל"ה לפעול למתן מענה ללקוחות המידע במועד רלוונטי ולהשלים נוהלי עבודה בין רשל"ה לרשות המיסים, וביחס לכל לקוח מידע שיתווסף לגבש נוהל שיחייב עמידה ביעדי טיפול. כמו כן, על מנכ"ל משרד המשפטים לבחון את הסיבות שהובילו לפיגורים המשמעותיים בהעברת מידע מרשל"ה ללקוחות המידע, ובפרט לרשות המיסים. מוצע כי רשל"ה תקבע משכי זמן מירביים לטיפול במענה לבקשות מידע של לקוחות המידע, בין היתר בהתאם למידת מורכבותן ודחיפותן של הבקשות, ותישם מנגנוני בקרה עיתיים על מנת לנטר את פעילותה ולזהות פיגורים מבעוד מועד.

שיתוף פעולה בין רשל"ה לרשות המיסים - מומלץ כי רשות המיסים ורשל"ה ישלימו יחדיו נוהל לשיתוף פעולה. כן מוצע כי מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד האוצר יבטיחו את שיתוף הפעולה בין רשות המיסים ורשל"ה, וכן ממשקי עבודה תקינים ואפקטיביים בין הגופים.

התאמת כתבות מענה לצורכי לקוחות המידע - מומלץ כי רשל"ה תמשיך לקיים שיח מתמשך עם לקוחות המידע ותמשיך לשפר את המתאם שבין צורכי לקוחות המידע לבין אופן הבניית הכתבות, עיצובן והמידע הכלול בהן.

שיתוף לקוחות מידע נוספים בחשדות שהועלו בכתבות מענה - מוצע כי לטובת שיפור המאבק בפשיעה המאורגנת ותוצריה ולהפקת מרב התועלת הפוטנציאלית מהמידע הנמצא בידי רשל"ה בהתאם למטרת החוק ותקנות העבירות הנוספות, צוות-העל יקים מנגנון לקביעת מתכונת שבאמצעותה יובא לידיעת לקוחות המידע מידע מתוך דיווחים בלתי רגילים כשלעצמם בדבר עבירות מקור הרלוונטיות להם. זאת תוך תיאום מלא בין לקוחות המידע באופן ששיתוף המידע יהיה מידתי בהתחשב בזכות לפרטיות ולא יביא לשיבוש חקירה קיימת או לכפל חקירות.

התאמת הכתבות היוזמות לצורכי לקוחות המידע ושיתוף כלל הלקוחות הרלוונטיים בחשדות שעלו בכתבות יוזמות - כדי לממש את הפוטנציאל הגלום ביכולת המחקר של רשל"ה להפקת ערך מוסף עבור לקוחות המידע במסגרת כתבות יוזמות, מומלץ כי רשל"ה תבחן בגישה מבוססת סיכון בשיתוף לקוחות המידע ופרקליטים המיומנים בתיקי הלבנת הון שימונו לעניין זה על ידי פרקליט המדינה, את הצרכים המבצעיים והחקירתיים של כל אחד מהם, ובהתאם לכך תתאים את פעילות אגף המחקר לצרכים האמורים. כמו כן, מומלץ כי רשל"ה תגבש בשיתוף לקוחות המידע מתכונת לשיתוף מידע הרלוונטי ליותר מלקוח אחד. כך למשל, מוצע לשקול עדכון של כל אחד מלקוחות המידע הרלוונטיים בדבר הלקוחות האחרים שאליהם הועבר מידע או להקים פורום לקוחות מידע שבו יתקיים שיח שוטף בזמן אמת, ורשל"ה תוכל להיוועץ בו בלוח זמנים קצר לקביעת סדרי עדיפויות בניתוב מידע, בלי לשבש חקירה קיימת, תוך התאמה לסקר הסיכונים הלאומי. מומלץ כי צוות העל יעקוב אחר ביצוע המלצה זו. עוד מומלץ, כי רשל"ה תבחן את הצעת המשטרה להסטת משאבים המנותבים לכתבות יוזמות שאינן מניבות פתיחה בחקירה, לצורך סיוע אפקטיבי בתחום כתבות המענה.



הכנת כתבה יזומה בעקבות הצטברות דיווחים בלתי רגילים על ישויות מסוימות



או פעילויות מסוימות - מוצע כי רשל"ה תטמיע כלי ממוכן לניטור ולזיהוי של מצבורי דיווחים איכותיים, בלתי רגילים ורגילים, על ישויות או ישויות קשורות, על מנת שכמות הדיווחים ואיכותם יישמשו אותה בהתאם לגישה מבוססת סיכון בקבלת החלטותיה והם יועברו במקרים המתאימים ללקוחות המידע באופן יזום, בסמוך להצטברות המידע. מומלץ כי רשל"ה תתאם מול כל רשות אכיפה וביטחון מה המודל הרצוי של העברת כתבות יזומות מסוג זה.

שיעור העברת דיווחים בלתי רגילים ללקוחות המידע - כדי לטייב את הפעילות



היזומה של רשל"ה ולנוכח היקף הדיווחים הבלתי רגילים המתקבלים (500,013) לעומת היקף הדיווחים הבלתי רגילים המועברים ללקוחות המידע (24,278; 5%), מוצע, כי רשל"ה תפעל לזיהוי ראשוני של דיווחים בלתי רגילים שעולה מהם חשד לפעילות אסורה לצד קביעת קריטריונים בהיועצות עם לקוחות המידע באשר לאיכות דיווח בלתי רגיל, כדי להביא למירב את מספר הדיווחים הבלתי רגילים על פעילות בסיכון גבוה המועברים ללקוחות המידע, תוך הפחתת מספר הדיווחים הבלתי רגילים שלטעמה אינם איכותיים דיים ושאינן הצדקה להעבירם אליה או לרשויות אכיפה וביטחון. כמו כן, על הרגולטורים ורשל"ה, כל אחד בתחום סמכותו, לבחון את האמור לעיל, לצורך הדרכה ומניעה של דיווחי יתר או דיווחים חסרים, שאין בהם פוטנציאל לתרומה לפעילותה של רשל"ה בניהול מאגר המידע ובניתוחו.

היבטים בפעילות רשל"ה במוקד המודיעיני המשולב - (א) לנוכח חשיבותם של תוצרי



המידע של המוקד המשולב המופקים עבור גורמי האכיפה והביטחון לשם מאבק בפשיעה המאורגנת והחמורה וכן למלחמה בטרור - מוצע כי צוות-העל, בתיאום עם משרד המשפטים, ישלימו את הדיון בסוגיות העברת המידע - על סוגיו השונים - מרשל"ה למוקד המשולב, וכי יפעלו לפתרון הקשיים המשפטיים, תוך איזון ראוי בין תכליות החוק וביניהן מניעת הלבנת הון, מניעת מימון טרור לבין הזכות לפרטיות, והעדפת השימוש בכלים מסוימים כדי לאפשר למוקד למלא את ייעודו באופן המיטבי בהתאם להחלטת הממשלה. (ב) על רשל"ה לאייש את שתי המשרות שהוקצו לה לצורך נציגותה במוקד המשולב על ידי הצבת עובדים דרך קבע שזה יהיה עיסוקם היחיד, וכן עליה להקפיד על דיווחים מדויקים. על מועצת קרן החילוץ לקיים מעקב כדי לוודא שההנחיה מיושמת ומשרות אלו מאוישות בהתאם להקצאות שאושרו ומומנו על ידה.



נושאים נוספים

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קביעת סיווג ביטחוני לכתבות והשפעות הסיווג הגורף על לקוחות המידע - רשל"ה
מסווגת באופן גורף את כלל הכתבות המיועדות ללקוחות המידע - לרבות הכתבות הנוגעות לגופים שאינם שב"כ ומשטרה העוסקים בעניינים פליליים בעלי גוון אזרחי - בסיווג הביטחוני הגורף "סודי ביותר", גם כשהמידע שבהן אינו מסווג בסיווג ביטחוני. זאת בעוד שבנוגע לכתבות שמועברות לרשויות מקבילות בחו"ל המבוססות על מידע זהה (מדיווחים רגילים ובלתי רגילים), שעובד כדי להנגיש את המידע, היא קובעת את הסיווג הגורף "חסוי ביותר". הדבר פוגע בתרומה של רשל"ה לרשויות האכיפה.



בקרה על תפקודה של רשל"ה - למרות היקף הפעילות הנרחב של רשל"ה, הקולטת מיליוני דיווחים רגילים ומאות אלפי דיווחים בלתי רגילים ומפיקה אלפי כתבות ללקוחות המידע לצורך המאבק בהלבנת הון ומימון טרור, ולצד החשיבות בשמירה על עצמאותה, משרד המשפטים לא מבצע תהליכי בקרה סדורים על פעילותה הליבתית של רשל"ה, שאינה נוגעת לעצמאות שיקול הדעת בהחלטות ראש רשל"ה על העברת מידע.



דיווחיה של רשל"ה לכנסת ולציבור - הדיווחים שרשל"ה מעבירה לכנסת ולציבור על פעילותה אינם משקפים את אפקטיביות הפעילות שלה (הדיווחים הכמותיים על תפוקת פעילותה מתבססים על שיעור השינוי השנתי בפעילותה ביחס לתקופה הקודמת ולא על בסיס מדדים של עמידה בלוחות זמנים; החל משנת 2019 קיים פער מהותי בין הדיווח של רשל"ה לציבור במסגרת הדוח השנתי על שיעור הכתבות היוזמות לבין שיעור בפועל). לדוגמה, בדוח השנתי לשנת 2020 דיווחה רשל"ה לציבור כי שיעור הכתבות היוזמות מסתכם ב- 30%, אף שלפי ניתוח בסיס הנתונים של רשל"ה שיעור הכתבות היוזמות היה 11.54%. מצב דברים זה אינו מאפשר בקרה ציבורית או פרלמנטרית על פעילותה.



עמדות פרקליטים העוסקים בתיקי הלבנת הון ומימון טרור בדבר אפקטיביות תרומתה של רשל"ה - לצורך בחינת התרומה של רשל"ה למאבק בפשיעה וברטרור ביצע משרד מבקר המדינה סקר בין פרקליטים, באמצעות פרקליטות המדינה (להלן - סקר הפרקליטים), לגבי 26 תיקים פליליים שטופלו בפרקליטות, שכללו תפישות נכסים מכוח חוק הלבנת הון בשנת 2020, וכן 3 תיקים פליליים שטופלו בפרקליטות בנושא טרור שכללו תפישות נכסים מכוח חוק המאבק בטרור בשנים 2018 - 2021. שבעה (27%) מ-26 התיקים שנבדקו בסקר הפרקליטים, שבוצעה בהם תפישת רכוש מכוח חוק איסור הלבנת הון בסך כולל של כ-20 מיליון ש"ח, לא כללו שום כתבה שהפיקה רשל"ה, ולפיכך רשל"ה או משרד הדיווחים לרשל"ה לא תרמו, באמצעות תיקים אלה, שום תרומה למלחמה הכלכלית בפשיעה.



על פי נתוני סקר הפרקליטים שערך משרד מבקר המדינה, לגבי תיקים שבהם נתפס בשנת 2020 רכוש בסך כולל של 124 מיליון ש"ח מכוח חוק איסור הלבנת הון, ההערכות



המתוכללות של הפרקליטים בנוגע למידת התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס תשתית עובדתית חדשה לכך שבוצעה עבירה בטווח של 0 עד 5 הן כדלהלן: ב-12 (63%) מ-19 התיקים שכללו כתבות הוערכה מידת התרומה ב-0, והנכסים שנתפסו במסגרת תיקים אלו שיעורם 60% מכלל הנכסים שנתפסו בתיקים שכללו כתבות בתקופה הנבדקת. כמו כן ב-2 (11%) מ-19 התיקים האמורים, אשר עוסקים ב-20% מכלל הנכסים שנתפסו בתקופה הנבדקת הוערכה מידת התרומה ב-1. הערכת הפרקליטים בדבר אפקטיביות האכיפה טעונה בחינה. במיעוט התיקים שבהם עלה כי התרומה של כתבות רשל"ה לביסוס תשתית עובדתית חדשה ולאיתור רכוש חדש הייתה רבה יחסית, נתפסו 20 מיליון ש"ח אך בפועל 12 מיליון ש"ח (60%) מתוכם הוחזרו לגורמים שמהם נתפסו, ולגבי יתרת הסכום - 8 מיליון ש"ח - טרם הוגשה בקשת חילוט או טרם התקבלה החלטה בעניינה. יובהר כי בעניין זה לא נבדק אם התרומה הנמוכה כאמור נעוצה בהתנהלות של רשל"ה או של יתר הגורמים הרלוונטיים במערך האכיפה.

מניתוח מענה הפרקליטות עלה כי עבודת רשל"ה תרמה תרומה נמוכה לביסוס הראיות או לאיתור רכוש בשלושה תיקי הטרור שנבדקו, שעסקו ברכוש שנתפס בשנים 2018 – 2021, מכוח חוק המאבק בטרור. יצוין כי בשנים 2014 – 2016 מספר הכתבות בנושאי טרור שמסרה רשל"ה ללקוחות המידע (אשר הוכנו ביוזמת רשל"ה או לבקשת לקוחות המידע) היוו כ-10% מכלל הכתבות שנמסרו בתקופה זו לכלל לקוחות המידע.



עיקרי המלצות הביקורת

קביעת סיווג ביטחוני לכתבות - מוצע כי רשל"ה בשיתוף שב"כ, מערך הסייבר הלאומי ולקוחות המידע, כל אחד בתחום סמכותו, יגבשו מתווה להעברת מידע שאינו מסווג ביטחוני ללקוחות המידע, בסיווג שתואם את רגישות המידע בפועל.



בקרה על תפקודה של רשל"ה - מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה העומדת בראש התביעה הכללית והמכהנת כיו"ר צוות העל בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים, ישקלו לקדם פעולות לקביעת יעדים בפעילות האיסוף והמחקר של רשל"ה ולמדידה של האפקטיביות של פעילותה למול היעדים שקבעה, בדומה להתערבות צוות העל בעניין הפיקוח על הנש"פים על ידי רשות שוק ההון. עוד מומלץ כי הליך הגדרת היעדים ותהליכי העבודה הנדרשים להשגתם, ייעשה על ידי רשל"ה בשיתוף גורמי החקירה והתביעה וכי במסגרת זו ינתן דגש לפעילות עבריינית ותחומים בסיכון גבוה, כגון באמצעות נש"פים שהם נותני שירותי מטבע (צייג'ים) ולגופים שעוסקים במטבעות קריפטוגרפים, בהתאם לסקר הסיכונים הלאומי משנת 2021.



דיווחיה של רשל"ה לכנסת ולציבור - על מנת לשקף את אפקטיביות פעולתה של רשל"ה ולאפשר בקרה ציבורית ופרלמנטרית עליה, מוצע לבחון דרכים לשיפור הדיווחים של רשל"ה לכנסת ולציבור. מומלץ כי רשל"ה תבהיר את אופן חישוב הנתונים המוצגים, על מנת שישקפו במדויק את טיבה וסוגה של הפעילות שביצעה.



עמדות פרקליטים העוסקים בתיקי הלבנת הון ומימון טרור בדבר אפקטיביות תרומתה של רשל"ה - רשל"ה היא הגורם הממשלתי היחיד שיש לו גישה מלאה למאגר





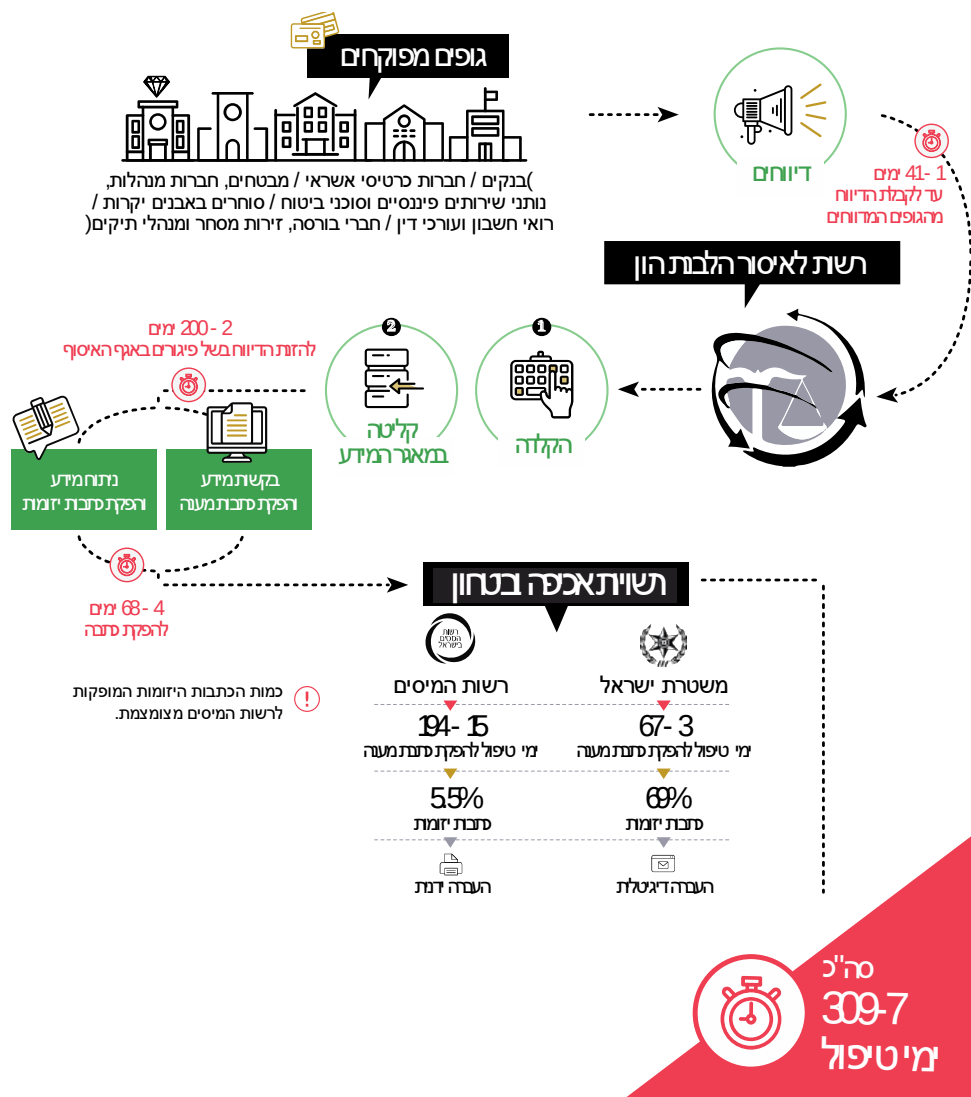
המידע, והוא היחיד שהוסמך להפיק עבור לקוחות המידע כתבות בנושא הלבנת הון ומימון טרור המתבססות על המידע שבמאגר. נוכח זאת מוצע כי תרומת הכתבות שמפיקה רשל"ה לגיבוש הראיות בתיקים בנושאים אלה, תיבחן על ידי הגורמים המוסמכים.

אפקטיביות משטר הדיווחים ופעולות רשל"ה - מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תניע מהלך לבחינת האפקטיביות של משטר הדיווחים ופעילות רשל"ה בהיבטים מהותיים ותפעוליים, ולבחינת תרומתם למערך האכיפה הכלכלית ולמאבק בטרור וכי תבחן גם את הנתונים שהועלו בדבר היקפם של הרכוש שנתפס והחילוסים, כל זאת בשיתוף מנכ"ל משרד המשפטים. זאת כדי לבדוק באיזו מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשוויים.

בהתאם לממצאים שיועלו, מומלץ לבחון אילו פעולות יש לנקוט על מנת לשפר במידה ניכרת את תרומת המידע שמעבירה רשל"ה לגופי האכיפה והביטחון, לצורך העצמת האכיפה הכלכלית למאבק בפשיעה ובתוצריה ובפרט לצורך מאבק בטרור. זאת, בין שהשיפור נדרש בפעילות הגופים המדווחים, רשל"ה, רשויות האכיפה או הפרקליטות. עוד מומלץ לבחון קביעת חובת דיווח בלתי רגיל לכלל המגזרים המדווחים, בדומה לתאגידים הבנקאיים, כך שתהיה חובת דיווח בלתי רגיל, רק כשיש חשש לפעילות אסורה ולא בכל מקרה של פעילות הנחזית כבלתי רגילה, זאת לצד הקפדה כי הדיווחים יועברו רק במקרים אלו. זאת כדי שהדבר יביא לקבלת דיווחים איכותיים, יאפשר לרשל"ה למצותם במלואם, לנתחם באופן מיטבי ולהעביר מידע ללקוחות המידע במועד רלוונטי כך שיתרום לחקירה.



תרשימים 2 א ו-2ב: מעגלי הליקויים בדוח בנושא טווחי זמני הטיפול*, התאמת המידע ללקוח המידע, היקף המידע וטיב השירות הניתן לרשות המיסים לעומת אלו שניתנים למשטרה



* טווח זמני טיפול חושב לגבי כ-80% מסוגי הפעילות, ללא התייחסות לכל אחד מ-10% שנמצאו בקצוות הפעילות, העליונים והתחתונים, למניעת הטיה.

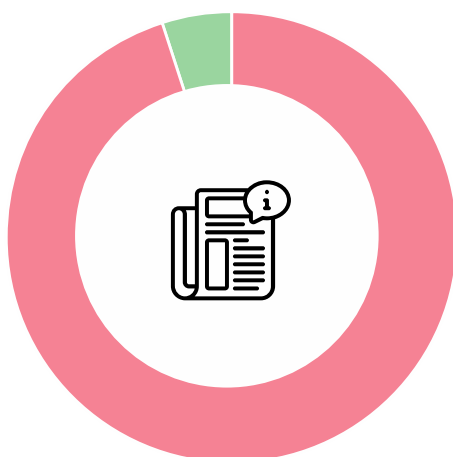


התאמת הפעילות לצורכי לקוחות המידע

סודי ביותר סיווג גורף "סודי ביותר" לכתבות.	אי מיצוי מידע מודיעיני באופן מיטבי מדיווחים בלתי רגילים, ובייחוד, מצרופות כ-230,000 דיווחים החל מאוקטובר 2021.	
ליקויים בשיתוף המידע עם המוקד המודיעיני המשולב.	אחוזים בודדים משיעור הכתבות היזומות מובילים לחקירה.	אי-שיתוף מידע מיטבי עם כלל לקוחות המידע הרלוונטיים.

על פי נתוני רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: שיעור הדיווחים הבלתי רגילים שנכללו בכתבות ללקוחות המידע לעומת מספרם הכולל של הדיווחים הבלתי רגילים שהתקבלו ברשל"ה, 2017 - 2021



95%
דיווחים שלא נכללו בכתבות

5%
דיווחים שנכללו בכתבות

על פי נתוני רשל"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

רשל"ה משמשת יחידת מודיעין פיננסי שיעודה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגין. לשם כך, הופקדו בידיה סמכויות לדרוש ולקבל מידע רב מגופים פיננסיים ועסקיים, לנתחו ולהעבירו בתוך זמן קצר כדיעות לרשויות האכיפה (כגון משטרת ישראל ורשות המיסים) ולרשויות הביטחון (כגון השב"כ), על מנת שאלו יפעלו למניעת פשיעה ולאכיפת הדין בתחומי הלבנת ההון ומניעת טרור.

דוח ביקורת זה חשף שורה ארוכה של ליקויים בתפקודה של רשל"ה וביכולתה למלא את תפקידה תוך יישום תהליכים ליבתיים בעבודתה באופן יעיל ומיטבי, באופן שעשוי לפגוע ביכולתה לסייע לרשויות האכיפה והביטחון במילוי תפקידן במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון ומימון טרור ובהעמדה לדין בגין, כל זאת תוך איזון עם הזכות לפרטיות. אלו מחייבים את משרד המשפטים לקיים בחינות ולנקוט בפעולות בכמה תחומים עיקריים:

- 1. תוצריה של רשל"ה - תוצריה של רשל"ה צריכים להיבחן בראי הנטל הכבד שהוטל על הציבור והגופים הפיננסיים הנדרשים לקיים משטר דיווחים נרחב וסבוכה הכרוך בתשומות כספיות וביורוקרטיות רבות. כמו כן, ממצאי סקר הפרקליטים שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, ביחס לתרומת כתבות רשל"ה לגיבוש תשתית ראייתית ואיתור נכסים לחילוט, מצריכים בחינה באיזון מידה התשומות שהשקיעו המערך הממשלתי והמגזר הפרטי ביישום החובות במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות העלויות שאינן ניתנות לכימות, הולמות את מידת האפקטיביות של מערך האכיפה במימוש עקרון יסוד של האכיפה הכלכלית - חילוט רכוש הכולל את פירות העבירה או רכוש בשוויים.**
- 2. הערכת הביצועים של רשל"ה - הליקויים שהועלו מחייבים בחינה וניתוח של התהוותם ואופן הטיפול בהם.**
- 3. סטנדרט תפקודי מחייב - א. ביצוע שינוי משמעותי במערך התפקודי של רשל"ה בתחום הקליטה, הניתוח וההעברה של המידע הרב המגיע אליה, מחייב הטמעה של יעדים מדידים לתפקודה בכל הנוגע לפעילויות הליבה שהיא מקיימת; וכן מדידה ומעקב שוטף אחר הביצועים שלה והפקת לקחים מתוצאות המדידה. ב. נדרש לחדד את ההבנה ולהטמיע ברשל"ה דפוס תפקודי לפיו מידע משמעותי המתקבל אצלה או שנדרש ממנה על ידי גופי האכיפה והביטחון אשר אינו מטופל ומנותח בתוך פרק זמן קצר - עלול לפגוע ביכולת של גופים אלו למנוע עבירות ולאכוף את הדין ביחס לתחום הלבנת הון, מימון טרור ועבירות מקור, במסגרת המאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת והמלחמה כנגד הטרור.**
- 4. שקיפות עבודת רשל"ה - בדיווחים שמסרה רשל"ה במהלך השנים לוועדת חוקה חוק ומשפט, להנהלת משרד המשפטים, לרגולטורים, לגופים המדווחים ולציבור - לא היה כדי לשפוך אור על הפערים התפקודיים שבעבודתה או על מידת האפקטיביות שלה בהיבט של תרומה לפעילות לקוחות המידע. מוצע על כן לקבוע סטנדרט למסירת דיווחים אלו תוך הגדרת חולוציית המידע המועבר ותדירותו.**
- 5. הפיקוח על נש"פים - מוצע כי ככל שרשל"ה אכן תוסמך בעתיד, בהתאם להחלטת הממשלה, לפקח על מגזר הנש"פים, הרי שלאור הסיכון להלבנת הון הנשקף ממגזר זה ובפרט מנותני שירותי מטבע (צ'יינג'ים) ונותני שירותים במטבעות קריפטוגרפיים, היא תבצע**



פעולות פיקוח, ביקורת ואכיפה על מגזר זה, שיבטיחו העברת דיווחים איכותיים, אשר יהיה בהם כדי לתרום למאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת ובמימון טרור, שעושים שימוש במוסדות פיננסיים במגזר זה.

האחריות לפעולתה התקינה של רשל"ה מוטלת על שר המשפטים, מנכ"ל משרד המשפטים וראשת רשל"ה. על כן גורמים אלו מחויבים לנקוט בכל הפעולות הדרושות על מנת להבטיח את השיפור הנדרש בפעילות הליבה של רשל"ה, ולהמשך טיוב שיתוף הפעולה בינה ובין לקוחות המידע. פעולה זו דרושה כדי להצדיק את הטלת משטר הדיווחים ועלויותיו על הציבור, כדי לתרום באופן אפקטיבי לרשויות החקירה והביטחון, בפרט במלחמה כנגד פשיעה מאורגנת, פשיעה חמורה ומימון טרור, וכדי שרשל"ה תקיים את ייעודה לפי חוק, ביעילות ומועילות.

רשימת קיצורים

- 1. חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, תקנות וצווים שהותקנו מכוחו** - החוק הביא להקמת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה), להקמת מאגר המידע, להסמכת רגולטורים לבצע פיקוח ביקורת ואכיפה על מגזרים מפוקחים ולהטלת חובה על מגזרים מפוקחים להעביר דיווחים לרשל"ה.
- 2. רשל"ה** - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור היא יחידה במשרד המשפטים האחראית למאגר המידע.
- 3. מאגר המידע או המאגר** - מאגר המידע שהוקם מכוח חוק, באחריות רשל"ה. המאגר כולל דיווחים שמתקבלים ברשל"ה מכוח חוק ומידע נוסף.
- 4. דיווחים** - מידע פיננסי המגיע מגופים פיננסיים וחץ-פיננסיים לרשל"ה.
- 5. רגולטורים** - חטיבת המפקח על הבנקים בבנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון), מינהל הדואר במשרד התקשורת, המפקח על היהלומים במשרד הכלכלה והתעשייה והמפקחת על נותני שירותים עסקיים במשרד המשפטים, אשר אחראים לבצע רגולציה על המגזרים המפוקחים.
- 6. המגזרים המפוקחים** - מגזרים פיננסיים וחץ-פיננסיים שהוחל עליהם פיקוח מכוח החוק.
- 7. המגזרים המדווחים** - המגזרים המפוקחים שמחויבים להעביר דיווחים לרשל"ה.
- 8. לקוחות מידע או רשויות אכיפה וביטחון** - הגורמים הממשלתיים שמוסמכים לפי חוק איסור הלבנת הון ותקנותיו לבקש מרשל"ה מידע בתנאים מסוימים או שיכולים לקבל מידע מרשל"ה ביוזמתה בתנאים מסוימים. הגורמים הם: משטרת ישראל, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, המחלקה לחקירת שוטרים במשטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, יחידה מסוימת בממונה על הביטחון במערכת הביטחון, אגף המודיעין בצה"ל וכן רשויות מקבילות בחו"ל (הדומות לרשל"ה) המכונות FIUs.
- 9. ארגון FATF וארגון MONEYVAL** - ארגון FATF הוא ארגון בין-לאומי שקובע סטנדרטים והנחיות בנושא המאבק העולמי בהלבנת הון ומימון טרור, וארגון MONEYVAL הוא ארגון דומה, ברמה המקומית באירופה, שמיישם את הנחיות ה-FATF.



10. **EGMONT GROUP** - קבוצה המאגדת את כלל הרשויות הדומות לרשל"ה - FIUs.
11. **כתבות** - המסמך שבאמצעותו רשל"ה מעבירה מידע ללקוחות המידע.
12. **נותני שירותים פיננסיים** - שירות בנקס פיננסי ו"מתן אשראי" הינם כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן - חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים). "בנקס פיננסי" כולל בין היתר, פיקדון כספי, כרטיס אשראי ומטבע וירטואלי (דיגיטלי). כלל העוסקים בתחומים אלו, אשר החל מ-2021 מוסדרים תחת אותו צו (צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנקס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ח-2018), יכנו להלן גם "נש"פים"¹⁵.

15 יצוין כי קודם ל-2021, הנש"פים (כגון חלפני הכספים (המכונים צייג'ים)) היו כפופים לרגולציה מינואר 2002 עד אוקטובר 2018, כאשר שירותי מטבע מסוימים, משהוגדרו כ"מתן אשראי" בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, הוכפפו ממרץ 2018 לרגולציה שהוחלה על נותני אשראי במועד זה. ביחס ליתר הנש"פים, שהרגולציה לגביהם פקעה באוקטובר 2018, זו הוחלה מנובמבר 2021 במסגרת צו חדש.