

אוקטובר 2017

## **ניצול ארגונים ללא כוונת רווח למטרות הלבנת הון ומימון טרור - דגלים אדומים**

ארגונים ללא כוונת רווח מהווים מגזר חשוב מאוד המשמש עוגן לפעילות החברה האזרחית. יחד עם זאת, מגזר חשוב זה חשוף גם לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור. מידת הסיכון הנשקפת משתנה בהתאם למאפייניהם וכן בהתאם למנגנוני הפיקוח והבקרה החלים עליהם.

מסמך זה נועד לספק תבחינים ("דגלים אדומים") אשר יסייעו לארגונים ללא כוונת רווח ולגורמים הקשורים אליהם כגון רו"ח, תורמים ומתנדבים בזיהוי ניצולם של הארגונים לרעה לצורך הלבנת הון ומימון טרור, ומתן קווים מנחים להתנהלות אחראית, תוך יישום גישה מבוססת סיכון.

בהתקיימם של הדגלים האדומים, יש לבחון אם קיים חשש שפעילות מסוימת מציבה את הארגון בסיכון הלבנת הון ומימון טרור. ביצוע פעילות בה קיים חשד להלבנת הון או מימון טרור, עשוי לבסס עבירות לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 וחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ולפיכך בהתקיים חשד לעבירה כאמור, יש להעביר מידית דיווח למשטרה.

יובהר כי אין בקיומו של דגל אדום אחד בלבד כדי להעיד בהכרח על פעילות הלבנת הון או מימון טרור, ובלבד שקיים הסבר מניח את הדעת לפעילות זו. אין המדובר ברשימה סגורה וממצה אלא במספר דוגמאות נפוצות.

### **רקע**

בשנים האחרונות גוברת ההכרה הבינלאומית בחשיבות סיכול ערוצי מימון הטרור, כחלק בלתי נפרד מן המאמץ המתמשך לסכל פעילות טרור,<sup>1</sup> כמו גם החשיבות במניעת הלבנת הון כחלק מהמאבק בפשיעה החמורה. ארגוני פשיעה, ועבריינים ככלל, אשר מבקשים לעשות שימוש בתוצרי הפשע, עושים שימוש בכלים שונים על מנת להסוות ולהסתיר את מקורם. באופן דומה, ארגוני טרור אשר חייבים מקורות מימון על מנת להוציא לפועל את מטרותיהם, משתמשים בכלים דומים על מנת להסוות את מקור הכספים המשמשים לפעילותם וכן כדי להסתיר את יעדם.

<sup>1</sup> להרחבה בעניין סיכון מימון הטרור, ראו דו"ח טיפולוגיות ותסמינים במימון טרור שפורסם על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון: <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/docs/terror240512.pdf>

## ארגונים ללא כוונת רווח (אלכ"רים - NPOs)

ארגון ללא כוונת רווח (אלכ"ר) הוא שם כולל למוסדות ציבור, עמותות וחברות לתועלת הציבור. עבריינים ופעילי טרור יכולים לנצל אלכ"רים לרעה, בין היתר באמצעות העברת כספים דרכם לצורך פשיעה או תמיכה בפעילות טרור, שימוש ככסות לתוצרי פשע או תמיכה לוגיסטית בארגון טרור; הקמת אלכ"ר למטרות צדקה, אשר בפועל תכליתו להוות ערוץ הלבנת הון או מימון לארגוני טרור; והסתננות תומכי או גורמי טרור לאלכ"ר לשם הסטת חלק מהכספים שגויסו למטרות צדקה לגיטימיות מוסטים לארגוני טרור.<sup>2</sup> זאת, לעתים, ללא ידיעת התורמים, ההנהלה ויתר העובדים באלכ"ר.

## נקודות התורפה בפעילות של אלכ"רים

מאפייני הפעילות של רבים מן האלכ"רים מהווים נקודות התורפה (vulnerabilities) בהקשר של האפשרות לניצול לרעה למטרות הלבנת הון ומימון טרור, וביניהם:

- פעילות באמצעות רשתות לוגיסטיות מורחבות, אשר מתפרשות על פני יותר מאזור גאוגרפי אחד (במקרים רבים באזורים החשופים לפעילות טרור);
- הסתמכות על מתנדבים אשר עשויה להקשות על סינון עובדים;
- שימוש במזומן- השימוש במזומן מקל על הסתרת זהות התורמים והנתרמים;
- אמון הציבור בפעילות הארגון;
- גישה למקורות רבים של כספים;
- אנונימיות האישים והגופים התורמים לאלכ"רים היא זכות המוגנת באופן חלקי על-פי חוק. כך לא תמיד ניתן לדעת מהו מקור הכסף המממן את פעילות האלכ"ר ומי עומד מאחורי פעילותו;
- היבט המס וניהול ספרים- ארגונים וולונטריים פטורים לעיתים מדיווח לצורך מס והפיקוח עליהם בד"כ סמלי, דבר שמדרבן את עבריינים וארגוני הטרור לעשות שימוש בהתאגדויות אלו.

<sup>2</sup> להרחבה בעניין זה, ראו דו"ח של ארגון ה-FATF בעניין ניצול אלכ"רים לרעה למטרות טרור: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>

## דגלים אדומים וקווים מנחים להתנהלות

להלן דוגמאות נפוצות לתסמינים (דגלים אדומים) אשר עשויים להעיד על ניצול של אלכ"רים לפשיעה או למימון טרור וכן קווים מנחים להתנהלות מתאימה. תסמינים אלה יכולים לסייע, בין היתר לאלכ"רים, בעלי התפקיד בהם וכן מי שקשור או עובד עם אלכ"ר (כגון רו"ח, מתנדבים ועוד).

יצוין, כי בתסמינים שיפורטו להלן: "מוטב" הינו כל אדם או גורם אשר אליו מועברים כספים מאלכ"ר, ללא תמורה, בין אם לצורך סיוע ישיר לו או על מנת שיועברו בהמשך למטרה אחרת; "תורם" הינו כל גורם אשר העביר או מעביר כספי תרומה לאלכ"ר.

1. מומלץ לגלות ערנות ביחס למוטב שאין לו עבר של פעילות צדקה לגיטימית או שיש לו עבר רלוונטי דל.
2. מומלץ לגלות ערנות ביחס למקרים בהם למוטב לא היו בעבר קשרים עם אלכ"ר כלשהו.
3. מומלץ לשים לב למידת מהימנותם של מסמכים המוגשים על-ידי המוטב או התורם, ולהיות ערים לאפשרות שימוש בזהויות מזויפות או במספר זהויות, או שימוש באותה זהות או זהות דומה על-ידי שני לקוחות או יותר.
4. מומלץ לגלות ערנות מוגברת כאשר אין בידי המוטב או התורם היכולת להציג או להפנות למקורות או לממליצים שיש בידם לאמת את מסמכיו.
5. מומלץ כי אלכ"ר יציג יעדי צדקה מוגדרים, ויהיה גלוי וספציפי ביחס לאופן השימוש בכספים.
6. יש להיות ערים לסיכון הגלום בניסיונות הסתרה והימנעות מדיווח, בין היתר, באמצעות:
  - שימוש במתווכים כגון ישויות ציבורית ועורכי דין כדי לתרום או לקבל כספים מאלכ"ר;
  - שימוש בנאמנויות בהקשר של גופי צדקה;
  - שיקים שמקורם בנותני שירותי מטבע מופקדים בחשבון המנוהל למטרות צדקה;
  - פיצול תרומות לסכומים הנמוכים במעט מסף הדיווח הקבוע בחוק;
  - תורם המצהיר שהוא נותן תרומה ממקור מסוים, כשבפועל הכספים מגיעים ממקור אחר;
  - שימוש בבלדר "בלתי שגרתי" (כגון, קשישים או בעלי מוגבלויות) בכדי להעביר מזומנים לחו"ל;
  - שימוש בבלדרים להעברת מזומנים לאזורים שהינם בסיכון גבוה למימון טרור.

עמוד 3 מתוך 5

7. כאשר אלכ"ר מעביר כספים לגורם אחר, מומלץ כי ייערך הסכם כתוב הכולל אמצעי ביטחון אפקטיביים. למשל, הוראות העוסקות בשימוש הבלעדי שייעשה בכספים על-ידי מקבלם ותואי פיקוח הולם.
8. מומלץ כי ההסכם הכתוב יכלול הוראות מפורטות בדבר יכולת האלכ"ר להשהות את מתן הכספים. כמו כן, רצוי ליתן תוקף להוראות אלה הן בישראל והן במדינת מקבל הכספים.
9. מומלץ כי לצורך ביצוע העברות כספים, אלכ"ר יעשה שימוש במערכת פיננסית מוכרת ומפוקחת, וכי אותן העברות תעשינה ובהתאם לחקיקה המקומית והסטנדרטים הבינלאומיים.
10. כאשר אלכ"ר תומך בפרויקט מסוים, מומלץ כי יבצע העברות כספים בשיעורים ובהתאם לצורך או לפרויקט מסוים. במידה ואין פרויקט ספציפי ומוגדר, יימנע אלכ"ר מלהעביר סכום גדול בתשלום אחד.
11. מומלץ לבצע בירור מקיף ומעמיק במיוחד במצבים המעידים על חריגה מפרופיל תורם או מוטב, כגון:
  - כאשר נראה כי מטרתה של העברת הכספים אינה תואמת את מטרות האלכ"ר, לרבות:
    - תורמים אשר לכאורה אינם קשורים לפעילות או למטרות האלכ"ר;
    - מוטבים אשר לכאורה אינם קשורים למטרות האלכ"ר (בפרט, מוטב פרטי המקבל סכומי כסף גבוהים ללא הסבר סביר);
    - היקף תרומה או גובה הסכומים המתקבלים, אינם תואמים את מטרות או פעילות האלכ"ר.
  - חוסר התאמה בין הסכומים המוצהרים לסכומים שהתקבלו בפועל בחשבון האלכ"ר;
  - חוסר התאמה בין המקור והסכומים שנתרמו (למשל, תרומות גדולות מנזקקים או תורם המגדיל באופן משמעותי את תרומתו החודשית ללא הסבר סביר);
  - חוסר התאמה בין מקור הכספים עליו הצהיר התורם לבין מקור הכספים בפועל;
  - ישנם זיכויים רבים לחשבון האלכ"ר, כאשר מקור המימון וזהות התורמים אינם ידועים (דפוס פעילות ולא פעילות חד-פעמית);
  - נעשה שימוש בחשבונות הבנק של האלכ"ר על ידי ישויות או גורמים, אשר מצויים תחת מגבלות שונות (כגון, תורם בעל חשבונות בנק מוגבלים);
  - דרכי תרומה זהות בין אנשים שלכאורה אין קשר ביניהם.

12. מומלץ לבצע בקרה ולגלות ערנות מוגברת כאשר מתבצעת פעילות הנחזית כקשורה לגורמים בסיכון גבוה, למשל:

- בפעילות (בין היתר, קבלת תרומות או העברת תמיכה) מול גורמים עבריינים או החשודים בהלבנת הון או מימון טרור, בין היתר, גורמים הנכללים ברשימות הסנקציות הפיננסיות על גורמי טרור שפורסמו מטעם מועצת הביטחון של האו"ם<sup>3</sup> או פורסמו בתקשורת כמעורבים בפשיעה או במימון טרור;
- כאשר מתקבלות תרומות גבוהות מאזורי סיכון שמקורן בישות ספציפית אחת (לרבות מחברות בנות);
- מקור התרומות לאלכ"ר, הינו בעיקר מטריטוריות Off-Shore אשר בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור;
- קבלת כספים באמצעי תשלום אינטרנטיים, ללא הסבר סביר;
- תרומות מרובות מחו"ל, במיוחד אם מקורן במדינה המזוהה עם פעילות טרור;
- תרומות רבות וחריגות המתקבלות מאותו תורם;

13. מומלץ לדרוש ממוטב להציג אסמכתאות המעידות על שימוש בכספים, המתועדות על-ידי קבלות, תמונות, עדויות ורישומים.

<sup>3</sup> הגורמים מפורסמים ברשימות מכוח החלטות 1267 (1999), 1373 (2001), 1718 (2006) של האו"ם. הרשות לאיסור הלבנת הון מפיצה לגופים המפוקחים מכוח חוק איסור הלבנת הון, התשי"ס-2000 את רשימת ההכרזות על ארגוני ופעילי טרור בהתאם להחלטה 1267/1989/2253 של האו"ם. הרשימה מפורסמת מכוח חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016 ותקנות חוק המאבק בטרור (הכרזה על ארגוני טרור), התשע"ז-2017