

דצמבר 2019

דגלים אדומים בתחום הנכסים הווירטואליים (Virtual Assets)

בשנת 2014 פרסם לראשונה ארגון ה-FATF מסמך המתייחס למונחים יסודיים בסקטור המטבעות הווירטואליים¹ (כפי שנקראו במסמכים של ארגון ה-FATF בזמנו) ולסיכונים הנובעים מפעילות זו; בשנת 2015 פרסם הארגון מסמך הנחיות ליישום גישה מבוססת סיכון בסקטור המטבעות הווירטואליים.² במסמך ההנחיות התמקד ארגון ה-FATF בניהול סיכונים הלבנת הון ומימון טרור בממשק של מטבעות וירטואליים עם הסקטור הפיננסי המסורתי והמפוקח, ובפרט באופן בו נותני שירותי המרה של מטבעות וירטואליים מחילים חובות איסור הלבנת הון.

החל משנת 2018 ולאור ההתקדמות, ההתפתחות והשינויים הרבים בתחום זה, החליט ארגון ה-FATF, לאחר דיונים רבים שכללו התייעצויות עם הסקטור הפרטי,³ לפעול לתיקון הסטנדרטים הבינלאומיים ולעדכון ההנחיות ליישום גישה מבוססת סיכון על ידי הסקטור הפרטי ביחס לנכסים וירטואליים, פעילות בנכסים וירטואליים ונותני שירותים בנכסים וירטואליים.⁴

בחודש יוני 2019, אישר ארגון ה-FATF את תיקון הסטנדרטים הבינלאומיים,⁵ לפיהם כל מדינה מחויבת בהחלת רגולציה למאבק בהלבנת הון ומימון טרור בנוגע לפעילות בנכסים וירטואליים (Virtual Assets – VAs) ונותני שירותים בנכס וירטואלי (Virtual Asset Service Providers – VASPs).

הגדרת ה-VASPs, אשר בהתאם להמלצה המתוקנת על כל מדינה להחיל עליהם הסדרה בהתאם להמלצות ה-FATF הרלוונטיות, כוללת כל אדם או ישות משפטית, שלא חלות עליהם חובות איסור הלבנת הון לפי המלצה אחרת, ואשר במהלך עסקיו מבצע אחד או יותר מהפעולות הבאות:

- (1) המרה או החלפה בין נכס וירטואלי למטבע שהוא הילך חוקי של מדינה (fiat currency);
- (2) המרה או החלפה בין סוג אחד או יותר של נכסים וירטואליים;
- (3) העברת נכסים וירטואליים; בסעיף זה, "העברה" – לבצע פעולה בשם אדם או ישות משפטית אחרת שדומה במהותה להעברה בנקאית (wire-transfer);
- (4) שמירה או ניהול של נכס וירטואלי או של אמצעי המאפשר שליטה בנכס וירטואלי;

¹ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

² <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>

³ ראה פרסום הרשות לאיסור הלבנת הון שכותרתו "ארגון ה-FATF פרסם הודעה בעניין הליך התייעצות עם הסקטור הפרטי בנושא הוראות הפרשנות להמלצה 15 העוסקת בהחלת המשטר על נכסים וירטואליים" בלינק הבא: <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/News/Pages/FATFRecommendation15.aspx>

⁴ ראה את הנחיות ארגון ה-FATF בנושא יישום גישה מבוססת סיכון בתחום נכסים וירטואליים, אשר אושרה ביוני 2019, בלינק הבא:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf>

⁵ ראה את הודעת ארגון ה-FATF המלאה מיום 21.6.2019, בלינק הבא:

<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-plenary-june-2019.html>

(5) השתתפות במתן שירותים פיננסיים שקשורים להנפקה או למכירה של נכס וירטואלי;

בנוסף, ארגון ה-FATF הגדיר "נכס וירטואלי" כיחידת ערך דיגיטאלית שניתן לסחור בה או להעבירה באופן דיגיטאלי, ולהשתמש בה לצרכי תשלום או השקעה. נכס וירטואלי אינו כולל יחידת ערך דיגיטאלית שהינה ייצוג של מטבע פיזי, של ניירות ערך או של נכסים פיננסיים אחרים שחלות עליהם המלצות אחרות בסטנדרטים הבינלאומיים.⁶

א. הסיכונים והאתגרים הנובעים מפעילות בנכסים וירטואליים

נכסים וירטואליים הם בעלי מאפיינים ייחודיים אשר בידם לשפר את ההכלה הפיננסית (Financial Inclusion) ולקדם חדשנות בסקטור הפיננסי. יחד עם זאת, הם מהווים אתגר לרשויות האכיפה המבקשות לבצע חקירות פיננסיות, לתפוס ולחלט רכוש אסור שמקורו בעבירה וכן לאתר, לחקור ולהעמיד לדין בגין עבירות בהן נעשה שימוש בטכנולוגיה זו.

גם הסקטור הפרטי ונותני שירותים בנכס וירטואלי מתמודדים עם הקשיים והסיכונים הכרוכים בפעילות סקטור זה, בין היתר בעת ביצוע חובותיהם מכוח החקיקה והצווים הרלוונטיים בתחום איסור הלבנת הון. כך, בין היתר, עולות שאלות לעניין אופן ביצוע זיהוי והכרת לקוח מרחוק (Non-Face-to-Face CDD) ודרכי ניטור הפעילות בתחום זה.

לשם סיוע לסקטור הפרטי בהתמודדות עם הסיכונים הכרוכים בפעילות בנכסים וירטואליים, פרסם ארגון ה-FATF מסמך הנחיות מעודכן בנוגע לאופן יישום גישה מבוססת סיכון בתחום הנכסים הווירטואליים, אשר יסייע בהבנת סיכונים הלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בנכסים ווירטואליים ונקיטת צעדים מתאימים לצמצומם.

יש להדגיש, כי הסטנדרטים הבינלאומיים של ה-FATF אינם קובעים מראש כי סקטור מסוים נמצא בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור, אלא מזהים סקטורים שהינם חשופים יותר לניצול לרעה לצורך הלבנת הון ומימון טרור. זאת, על מנת שהסקטור הפרטי יפעל להבנת הסיכונים הכרוכים בפעילות ויבצע הערכת סיכונים לפעילות הספציפית המתבצעת, הכוללת התייחסות לסוג השירותים, המוצרים, הלקוחות, המדינות או הטריטוריות מולם הם עובדים, איתנות משטר הציות ומידת עמידת נותן השירותים בנכס וירטואלי ברגולציה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור.⁷

ב. הערכת סיכונים: נכסים וירטואליים ונותני שירות בנכס וירטואלי

⁶ ראה את הגדרת "נכס וירטואלי" (Virtual Assets):

"A **virtual asset** is a digital representation of value that can be digitally traded, or transferred, and can be used for payment or investment purposes. Virtual assets do not include digital representations of fiat currencies, securities and other financial assets that are already covered elsewhere in the FATF Recommendations."

⁷ ראו גם את הנחיות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ליישום גישה מבוססת סיכונים בגופים פיננסיים ולנותני שירותים בנכס פיננסי, בלינקים הבאים: <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Guidelines> ו- <https://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Guidelines>.

להלן חלק מהסיכונים שיש להתחשב ולהתייחס אליהם בהערכת הסיכונים הפנימית של כל גורם בסקטור הפרטי, בהתאם למידת מעורבותו ופעילותו מול נכסים וירטואליים ונותני שירות בנכסים וירטואליים:

- הסיכון הכרוך במעבר של ערך ממעגל הנכסים הוירטואליים לתוך המערכת הפיננסית המסורתית ולפיאט, וכן במעבר בין מסגרת של נכס וירטואלי אחד למסגרת של נכס וירטואלי אחר;
- הסיכונים הכרוכים בפעילות של נותני שירותים מבוזרים – Decentralized exchanges (DEXs) ולא מבוזרים (Centralized exchanges) בנכסים וירטואליים;
- סוגי הנכסים הוירטואליים והשירותים שכל נותן שירותים בנכס וירטואלי מציע או מתכוון להציע ללקוחותיו (כגון מטבעות אנונימיים, תוכנת "מערבל" מובנית אצל נותן השירותים ושירותים נוספים המגבירים את אנונימיות הפעילות אצל נותן השירותים) ואשר יכולים למנוע ממנו, או להקשות עליו, לבצע את חובותיו בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, כגון חובת זיהוי והכרת הלקוח או חובת איסוף, העברה ושמירה של מידע בנוגע למעבירים ומקבלי העברות בנכסים וירטואליים;
- המודל העסקי של נותן השירותים בנכסים וירטואליים והאם הוא מפחית או מגביר את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור;
- נותן שירותים הפועל בצורה מקוונת (כגון, פלטפורמה מקוונת להחלפת נכסים וירטואליים) או פנים-מול-פנים (כגון חלפן);
- נותן שירות בנכס וירטואלי המאפשר שימוש לקוחותיו בכתובת IP מוסווית, TOR (The Onion Router) ועוד מגבירי אנונימיות המגבילים את יכולתו לבצע זיהוי והכרת לקוח אפקטיבית;
- סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בפעילות נותן שירות בנכס וירטואלי מול מדינות וטריטוריות בסיכון בהיבטים שונים (מימון טרור, שחיתות, ארגוני פשיעה וכד').

ג. דגלים אדומים: נכסים וירטואליים ונותני שירות בנכס וירטואלי

תבחינים ("דגלים אדומים") אלה יסייעו לסקטור הפרטי להכיר ולהתמודד עם סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הנובעים מנכסים וירטואליים, פעילות בנכסים וירטואליים ונותני שירותים בנכס פיננסי מסוג "מטבע וירטואלי"⁸ בעת קביעת מדיניות איסור הלבנת הון ומימון טרור וההליכים שנותן השירותים ועובדיו נדרשים לבצע לצמצום הסיכונים הנובעים מהפעילות וההשלכות האפשריות של סיכונים אלה על נותן השירות.

⁸ ראה הגדרת "נכס פיננסי" ו-"שירות בנכס פיננסי" בסעיף 11א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו – 2016.

בהתקיים אחד או יותר מהדגלים האדומים, יש לבחון באופן פרטני האם קיים חשש שפעילות מסוימת מציבה את הארגון או הגוף הפיננסי בסיכון להלבנת 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 חשש לעבירה כאמור, יש להעביר מידית דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון (כאשר עסקינן בחשד לעבירה לפי חוק המאבק בטרור, יש לפנות במקביל לקבלת הנחיות מהמשטרה).

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.

כללי

- פעילות שמטרתה לעקוף את חובת הזיהוי או חובת הדיווח;
- רכישה של נכסים וירטואליים בסכומים גבוהים במזומן;
- רכישת נכסים וירטואליים בסכומים גבוהים בין אנשים פרטיים (כגון, פורומים, רשתות חברתיות ומפגש פנים-מול-פנים), שלא באמצעות נותן שירותים מפקח;
- פעילות מורכבת המרה או עברה של נכסים וירטואליים, ללא הסבר סביר;
- כתובת IP של אחד הצדדים בפעולה בנכסים וירטואליים, הנקשרת לרשת האפלה (Darknet);
- מעבר נכסים וירטואליים בארנקים לגביהם יש אינדיקציה שלילית;
- מעבר נכסים וירטואליים דרך מערבל (מיקסר) ו/או כלים לטשטוש נתיב ההעברה;
- שינוי כתובת, מספר טלפון או אמצעי זיהוי אחרים באופן תדיר, ללא הסבר סביר;
- הנהנה או היעד של הכספים לא ידוע או אינו ברור;
- הפקדות ומשיכות מרובות מתחת לסף הדיווח;
- הפעילות המבוקשת חסרת הגיון עסקי או כלכלי למקבל השירות, או שאינן תואמים את דפוס המסחר הרגיל;
- תדירות המרה או העברה של מטבעות וירטואליים, שלא בהתאם לפרופיל מקבל השירות;
- מקבל השירות מקבל או מעביר כספים, או מספק מידע ומסמכי זיהוי שמקורם ממדינה או טריטוריה בסיכון גבוה;
- העברות מרובות מצדדי ג' לחשבונו של מקבל שירות אחד, או מקבל שירות המעביר העברות בסכום דומה למספר צדדי ג', ללא הסבר מניח את הדעת;

לקוח/מקבל השירות

- מקבל השירות אינו בגדר האוכלוסייה הטיפוסית העוסקת בתחום הנכסים הווירטואליים, כגון אדם מבוגר;

- מקבל השירות מסרב להציג מקור לגיטימי לכספים או מסמכים המאמתים את המידע שסופק, ללא הסבר סביר ;
- מקבל השירות מגלה אדישות לתנאי השירות, לרבות עמלות ועלויות ;
- הפעילות אינה תואמת את פעילות מקבל השירות הרגילה ואת מסמכי הזיהוי שסופקו על ידו ;
- מקבל השירות מקרין לחץ או דחיפות לקבלת נכסים וירטואליים, ואינו מוכן לגלות מטרת הרכישה ;
- מקבל השירות מודה או מצהיר כי הינו מעורב בפעילות אסורה ;
- מקבל השירות הינו איש ציבור (לרבות קרוב משפחה או שותף עסקי של איש ציבור) ;
- מקבל השירות מבקש לקבל מידע אודות המערכות הפנימיות, המדיניות והפרוצדורות של נותן השירות בנושא איסור הלבנת הון ;
- מקבל השירות מספק מידע לא מדויק או לא נכון בקשר לעסקה או ליחסיו עם הצד השני בעסקה ;
- מקבל השירות משתמש בעיקר במטבעות אנונימיים או מטבעות בעלי ערך גבוה (כגון Monero או Dash) ;
- מקבל השירות נכנס למערכת של נותן השירות באמצעות כתובת IP שקשורה לתוכנות VPN, TOR (The Onion Router) או תוכנה אחרת המאפשרת למשתמש אנונימיות מוגברת ;
- מקבל השירות מקבל נכסים וירטואליים מאתרי הימורים בלתי חוקיים (במקום מושבו של הלקוח) ;
- מקבל השירות מבצע פעולות מול כתובות של נכסים וירטואליים מהן נמשכים הנכסים מיד לאחר ביצוע הפעולה ;
- מקבל השירות מבצע עסקאות מול עמותות או אלכ"רים, המקבלים נכסים וירטואליים ;
- מקבל השירות מבצע עסקאות בסכומים גבוהים או בהיקף גבוה, לאחר תקופה ארוכה ללא פעילות ;
- מקבל השירות משנה באופן תדיר את נתוני הזיהוי שלו, כגון כתובת, דוא"ל, כתובת IP או חשבון בנק ;
- מקבל השירות מגלה אדישות לתשלום עמלות גבוהות או מוכנות לשלם, בעבור החלפת נכסים וירטואליים לפיאט, וזאת בהשוואה לעמלות שמשולמים אצל נותני שירותים אחרים ;
- מקבל השירות העביר נכסים וירטואליים לגורם שישנו חשש כי הוא קשור לפעילות אסורה, או כחלק מתשלום כופר מהונאה או תוכנת כופר ;
- מקבל השירות מקבל/מושך נכסים וירטואליים לארגון שיש לו קשר לארגון מוכרז, או שמקבל השירות יש לו קשר לארגון מוכרז⁹ ;

⁹ רשימה של "הארגונים המוכרזים" בישראל מפורסמים באתר משרד הביטחון, בלינק הבא:
http://www.mod.gov.il/Defence-and-Security/Fighting_terrorism/Pages/default.aspx

- מקבל השירות רשום בצורה מקוונת תחת מספר שמות משתמשים, לכאורה של אנשים שונים, אולם לכולם יש כתובת דוא"ל אחד או אמצעי זיהוי אחד אחר או שלהערכתו של נותן השירות מדובר באותו אדם;
- למקבל השירות יש אמצעי זיהוי אחד או יותר, הזהים לאלה של גורם או מקבל שירות נוסף (כגון, דוא"ל או מספר טלפון זהה);
- מקבל השירות מצהיר כי קיבל או מכר נכסים וירטואליים בהיקף או סכום משמעותי לצד ג' בנסיבות שאינן מובנות להנחת דעתו של נותן השירות;
- מקבל השירות מפקיד כספים אצל נותן שירות בנכסים וירטואליים עם פתיחת החשבון, ומושך אותם בחזרה לאחר מכן, ללא שימוש בשירותים המוענקים על ידי נותן השירות;
- מקבל השירות קשור, באופן מלא או חלקי, להנפקה ראשונית של מטבע (ICO) שנסגר לאחר גיוס הכספים (כגון הונאת פונזי);
- לשני מקבלי שירות או יותר יש אותם Flash cookies, ללא הסבר סביר (מצביע על כך שמקבל שירות אחד או שניים פועלים מפרופילים שונים, מאותו מחשב);
- מקבל שירות אשר החליף נכסים וירטואליים למטבעות אנונימיים ואז בחזרה למטבעות פחות אנונימיים או יותר נפוצים, ללא הסבר סביר, ויש אינדיקציה שמטרתו לבצע ריבוד ולהסתיר את מקור הנכסים הווירטואליים;
- מקבל שירות אשר מעביר נכסים וירטואליים בין מספר ספקי שירות בנכסים וירטואליים, ללא ביצוע כל פעולה נוספת אצל ספקי שירות אלה, וללא הסבר סביר;
- מקבל שירות אשר מבצע פעילות בהיקף או בסכום משמעותי "Off-Chain" (פעילות פנימית שאינה רשומה) עם מקבלי שירות אחרים בפלטפורמה, במטרה להסתיר מקור הכספים או לשם ביצוע פעילות אסורה;

נותן שירות בנכס וירטואלי כצד נגדי

- נכס וירטואלי שמקורו בנותן שירותים שאין עליו רגולציה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור;
- גורם שנמצא בישראל ומבצע עסקאות בהיקף משמעותי שתואמת את פעילותו של נותן שירות בנכס פיננסי הפועל בצורה בלתי חוקית (ללא רישיון);
- נותן שירות בנכס וירטואלי המעניק שירות ללא רישיון או אישור מתאים אחר, במדינה שיש בה רגולציה על נותני שירותים מסוג זה;
- חברות המאפשרות פתיחת חשבון מקוון והעברת מטבעות וירטואליים באמצעות כתובות או ארנקים אשר מתחלפים בכל ביצוע פעולה ('מחולל כתובות'), ללא הסבר סביר;
- הכספים מקורם בנותן שירותים הקשור לפרשיית הלבנת הון או שנסגר על ידי רשויות האכיפה (כגון BTC-e);

- פלטפורמת P2P (P2P Exchange Platform) המפגישה ומאפשרת סחר והחלפת נכסים וירטואליים בפיאט בין מקבלי שירות, בצורה מקוונת או במזומן (פנים-מול-פנים, בדואר, כרטיסים נטענים ועוד), ללא התערבות או פיקוח של הפלטפורמה.
- פעולות שבוצעו בין אנשים (P2P) באמצעות פלטפורמות מבוזרות (Decentralized exchanges - DEXs) שאין בהם גורם מרכזי מפקח, ומאפשרות שימוש ללא רישום או זיהוי;

מאפייני מוצר או שירות

- רכישות של נכסים וירטואליים באמצעות כרטיסים נטען/ים (Pre-Paid Cards);
- פעולות מרובות מול כתובות מרובות ללא הגיון כלכלי ובתוך פרק זמן קצר יחסית;
- שימוש בנכסים וירטואליים אנונימיים, כגון Monero, Zcash & Dash;
- נכסים וירטואליים שעברו במערבל (כגון Mixers, Tumblers, Foggers);
- נכסים וירטואליים אשר הופקדו או נמשכו מנותן השירותים הועברו מכתובת קריפטו עם קשר, במישרין או בעקיפין, למקור חשוד כגון אתרי הימורים בלתי חוקיים, שווקים ברשת האפלה (Darknet), שירותי מערבל (Mixer Services), ארנקים שקשורים לפעילות אסורה או לפעילות שקשורה להונאה, גניבה או תשלומי כופר (Ransomware);
- הנכסים הווירטואליים בחשבונו של הלקוח דווחו כגנובים או שהתקבלו בדרך לא חוקית אחרת.