

יולי 2023

הקמת מרשם בעלי שליטה סופיים בתאגידים: עקרונות יסוד להתייחסות הציבור

רקע

משרד המשפטים בוחן בימים אלו את נושא הגברת השקיפות בפעילותם של תאגידים בישראל באמצעות הקמת מרשם מרכזי של בעלי שליטה סופיים בתאגידים. מטרת המרשם היא לסייע לרשויות אכיפת החוק להבין מי עומד מאחורי התאגיד, זאת לשם הגברת האפקטיביות של המאבק בפשיעה חמורה בכלל ובהלבנת הון ומימון טרור בפרט. לצורך כך, הוקם צוות פנימי במשרד המשפטים אשר כולל נציגים מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות התאגידים, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי וכלכלי). הצוות מיפה את הסוגיות הקיימות והחלופות השונות, אשר מפורטות במסמך זה, הכולל עקרונות יסוד לאסדרה המתוכננת. מסמך העקרונות מופץ כחלק מהליך שיתוף ציבור במטרה לקבל מגופים רלבנטיים (כגון: תאגידים, מוסדות פיננסיים, עו"ד, רו"ח, וכל בעל עניין אחר), התייחסות לסוגיות השונות שנבחנו בהליך האסדרה.

ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), הוא כוח המשימה הבינלאומי אשר אמון על קביעת סטנדרטים בינ"ל מחייבים בנושאים שונים הקשורים במאבק בהלבנת הון ומימון טרור, וכוללים התייחסות מפורטת גם לנושא של שקיפות בתאגידים.¹ הסטנדרט עודכן בחודש מרץ 2022 על מנת לשפר את האפקטיביות של ההתמודדות הגלובלית עם ניצול לרעה של תאגידים למטרות הלבנת הון ומימון טרור. הסטנדרט הבינ"ל מחייב את כל מדינות העולם, ומדינות רבות כבר יישמו אותו, או נמצאות בהליכי חקיקה מתקדמים ליישום, לרבות ארה"ב, אנגליה, ומדינות האיחוד האירופי.

גם ארגון ה-Global Forum שמטרתו להבטיח יישום יעיל של תקני שקיפות מס בינ"ל, קבע סטנדרט שמחייב שקיפות של תאגידים ואיסוף מידע על בעלי שליטה סופיים, בדומה לסטנדרט של ה-FATF.

ממצאי דוחות הביקורת של ארגון ה-FATF על מדינות מראים כי מדינות הנוקטות במנגנון אחד בלבד, למשל מרשם נהנים ללא מנגנונים נוספים לקידום שקיפות, לא מצליחות להשיג רמה מספקת

¹ FATF (2012-2022), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>. ראו המלצה 24.

של אפקטיביות בתחום זה.² לפיכך קובע ה-FATF כי השימוש בגישה משולבת, המבוססת על מספר מקורות מידע, משיגה אפקטיביות רבה יותר במניעת הניצול לרעה של תאגידים למטרות פשיעה והלבנת הון. המגוון והזמינות של מספר מקורות בהם נעשה שימוש במקביל מגביר את המהימנות והעדכניות של המידע, ומסייע לצמצם בעיות של שקיפות וגישה למידע.

גם במדינת ישראל נקבע במסגרת הערכת סיכונים לאומית כי השימוש בתאגידים כחלק מהליך הלבנת הון הנו תופעה נפוצה מאוד, ושבמקרים רבים בהם נחקרות עבירות הלבנת הון נעשה שימוש בתאגידים.³

בהתאם לסטנדרט הבינ"ל, על מדינות להחזיק מידע על בעלי שליטה סופיים (Beneficial owners) בתאגידים.⁴

המונח Beneficial owner מוגדר בהמלצות ה-FATF באופן הבא :

Beneficial owner refers to the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those natural persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement. Only a natural person can be an ultimate beneficial owner, and more than one natural person can be the ultimate beneficial owner of a given legal person or arrangement.

בחוק איסור הלבנת הון הוגדר "בעל שליטה" כדלקמן :

(1) יחיד בעל היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות יכולת הנובעת מתקנון התאגיד, מכוח חוזה בכתב, בעל פה או באופן אחר, או יכולת הנובעת מכל מקור אחר, ולמעט יכולת הנובעת רק ממילוי של תפקיד של נושא משרה בתאגיד ;

(2) בלי לגרוע מכלליות האמור בפסקה (1), יראו יחיד כבעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק 25% או יותר מסוג כלשהו של אמצעי שליטה, ואין אדם אחר המחזיק אמצעי שליטה מאותו הסוג בשיעור העולה על שיעור החזקותיו ; לעניין זה, "החזקה" – לרבות החזקה יחד עם אחרים כמשמעותה בחוק ניירות ערך ;

² מדריך ה-FATF בנושא בעלי שליטה סופיים, פרק 5, FATF (2023), Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons, FATF, Paris, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.html>

³ תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון 2021; עמ' 43, https://www.gov.il/blobFolder/dynamiccollector/resultitem/nra-enforcement-bodies-2021/he/periodic-docs_nra_enforcement_bodies_2021.pdf

⁴ ההמלצה משתמשת במונח "חברות" (companies) אך מפרטת כי יש להטיל את החובות על כל סוגי התאגידים במדינה, בתנאים מסוימים (ראו פס' 14-15 להערה הפרשנית של המלצה 24).

3) בלי לגרוע מכלליות האמור בפסקאות (1) ו-(2), בתאגיד שבו אין יחיד כאמור בהן, יראו כבעל שליטה את יושב ראש הדירקטוריון בחברה ונושא משרה מקביל וכן את המנהל הכללי, ואם אין כאלה – את נושא המשרה שיש לו שליטה אפקטיבית בתאגיד;

הסטנדרט הבינ"ל מחייב מדינות ליישם גישה משולבת שמשמעותה שימוש בכלים ומנגנונים שונים לאיסוף מידע בנוגע לבעלי שליטה סופיים בתאגידים שהוקמו במדינה, וכן בתאגידים זרים שיש בהם סיכון להלבנת הון או מימון טרור והם בעלי זיקה מספקת למדינה, וכן להבטיח כי מידע זה יהיה זמין, באופן מיידי, לרשויות האכיפה.

בהתאם לכך, כל המדינות נדרשות לעמוד בדרישות הבאות:

1. להקים ולנהל מרשם מדינתי של בעלי שליטה סופיים בתאגידים:

- א. יש להעריך את הסיכון הנובע מתאגידים מקומיים וזרים, לזהות את אלו שנמצאים ברמת סיכון גבוהה, ולפעול להפחית את הסיכונים.
- ב. יש להבטיח כי המידע במרשם יהיה מהימן, מדויק (מאומת) ועדכני.
- ג. יש להעניק גישה למידע לרשויות האכיפה.
- ד. יש לשקול להעביר מידע על בעלי שליטה סופיים בתאגידים לגופים פיננסיים (ונותני שירותים שאינם פיננסיים)⁵ לצורך הליכי הכרת הלקוח.
- ה. יש לשקול הקמת מנגנוני דיווח של מוסדות פיננסיים, רשויות המדינה וכל גורם קשור אחר למרשם על אי התאמה בפרטי בעלי השליטה הסופיים כצעד משלים לשאר מנגנוני אימות המידע, תוך שמירה על הגנת הפרטיות.⁶
- ו. יש לשתף פעולה במישור הבינלאומי.
- ז. יש לקבוע סנקציות אשר יוטלו בגין הפרת החובות.

2. להטיל על תאגידים את החובות הבאות:

- א. להשיג ולהחזיק מידע מהימן, מדויק (מאומת) ועדכני בנוגע לבעלי השליטה הסופיים בהם.
- ב. לשתף פעולה עם הרשויות הרלוונטיות לגילוי בעל השליטה הסופי, ולהבטיח כי המידע זמין לרשויות, בעת דרישה, באופן מיידי.

⁵ על פי הסטנדרט הבינ"ל, נותני שירות שאינם פיננסיים (Designated Non-Financial Businesses and Professionals) הם – עו"ד ורו"ח; מתווכי נדל"ן; סוחרים במתכות ואבנים יקרות; נותני שירות לנאמנויות וחברות ובתי קזינו.

⁶ ראו בפסקה 9 להמלצה 24 ובפסקאות 68 – 70 למדריך ה-FATF בנושא בעלי שליטה סופיים.

ג. לשתף פעולה עם מוסדות פיננסיים ונותני שירותים שאינם פיננסיים ולהעביר להם מידע בנוגע לבעל השליטה הסופי.

עקרונות האסדרה המתוכננת

הסטנדרט הבינ"ל קובע כי יש להקים מרשם בעלי שליטה סופיים שינוהל על ידי גוף ציבורי. הסטנדרט מצייך כי אין חובה שהמרשם יהיה מרכזי או עצמאי, או שיהיה מנוהל על ידי גוף אחד אך כי יש להבטיח שהמידע בו יהיה מהימן, מאומת ועדכני ולהבטיח גישה למידע לרשויות האכיפה.

בהתאם לאסדרה המתוכננת, הוחלט כי מרשם בעלי השליטה הסופיים יוקם ברשות התאגידים ויתנהל כמרשם עצמאי (בנפרד ממרשם החברות) (להלן: "המרשם המרכזי"). רשות התאגידים תוסמך לקבל מידע על בעלי שליטה סופיים מתאגידים ומרשויות מדינה רלבנטיות, לנהל את מאגר המידע, לבצע פיקוח ואכיפה, לנהל חקירות ביחס להפרות ולהטיל סנקציות.

ההחלטה להקמת המרשם המרכזי ברשות התאגידים מבוססת על כך שרשות התאגידים היא הגוף האחראי כיום על רישום, פיקוח, אכיפה ובקרה של מרבית התאגידים בישראל. לרשות ניסיון רב בנייה של מרשמים והפעלת סמכויות פיקוח ואכיפה, ובכלל זה קליטת מידע ומסמכים באופן מקוון והעמדתם לעיון באופן דיגיטלי, המאפשר גישה מהירה למידע וביצוע פעולות מקוונות בצורה יעילה ותוך הקלת נטל בירוקרטי וביצוע פעולות להבטחת עדכניות המרשמים. על הרשות יוטל לטייב את המידע שבמרשם המרכזי, לאכוף את החובות שיוטלו על התאגידים בנוגע למרשם, ולהטיל סנקציות.

כאמור, במסגרת עבודת המטה של הצוות נבחנו סוגיות מרכזיות ליישום האסדרה המתוכננת, וגובשו כמסמך עקרונות, אשר מופץ כחלק מהליך שיתוף ציבור. **במסגרת זו, נודה לקבלת עמדתכם בנוגע לסוגיות שיפורטו להלן, שנוגעות להיבטים שונים של האסדרה שנבחנת בעבודת המטה. קבלת עמדות הציבור תסייע לגורמים הממשלתיים בלמידת השיקולים הרלוונטיים ומשקלם ובגיבוש המדיניות הראויה.**

1. סוגי התאגידים הרלבנטיים

הסטנדרט הבינ"ל קובע כי יש להחיל את החובות על חברות וכל סוג אחר של תאגיד. ביחס לסוגים אחרים אלו, נקבע כי יש להטיל עליהם את אותן החובות, תוך שקילת המבנה והאופי הייחודי של כל סוג, ואת רמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור הנובעת ממנו, במטרה להשגת שקיפות מרבית. לכל הפחות, יש להבטיח כי תאגידים שאינם חברות, שומרים את המידע הבסיסי (כגון שם, כתובת וכד'),⁷ וכי מידע זה זמין לרשויות האכיפה.

⁷ על פי הסטנדרט הבינ"ל, מידע בסיסי כולל –

(a) company name, proof of incorporation, legal form and status, the address of the registered office, basic regulating powers (e.g. memorandum & articles of association), a list of directors, and unique identifier such as a tax identification number or equivalent (where this exists); and (b) a register of its

בהתאם לאמור, נודה לעמדתכם בשאלה – האם יש להחיל את החובות באופן זהה לגבי כל סוגי התאגידים במדינה (תאגידים עסקיים כגון חברות או שותפויות, תאגידים ללא כוונת רווח כגון עמותות, חל"צ, או אגודות עות'מניות, אגודות שיתופיות, ועוד), או שראוי לבצע התאמות מסוימות בהתאם לסוג התאגיד, פעילותו, רמת הסיכון שבו וכו'?

2. תחולת החובות על תאגידים זרים

הסטנדרט הבינ"ל קובע כי מידע בנוגע לבעלי שליטה סופיים צריך להיות זמין לרשויות האכיפה גם ביחס לתאגידים זרים שיש להם "זיקה מספקת" (sufficient link) למדינה ושיש בהם סיכון להלבנת הון או מימון טרור.

לגבי תאגידים אלה, הדרישה היא לבצע הערכת סיכונים ולפעול להפחתת הסיכונים שזוהו, לרבות באמצעות חיובם לברר מידע ולהחזיק רישומים בנוגע לבעלי השליטה הסופיים בהם, לדווח מידע זה למרשם, ולשתף מידע זה עם רשויות האכיפה. הרציונל לכך הוא שככל שישנה פעילות כלכלית של תאגיד זר בישראל, הדבר עשוי לאפשר ניצול לרעה למטרות הלבנת הון או מימון טרור של המבנה התאגידי, גם כאשר התאגיד הזר מחזיק בנכס בודד או בחשבון בנק בישראל מבלי שפעילותו העסקית מנוהלת בישראל, וכאשר הוא רשום במדינה הכפופה למשטר איסור הלבנת הון. הסטנדרט הבינ"ל קובע כי מדינות רשאיות לקבוע את התנאים שבהתקיימותם יראו בתאגיד זר כבעל זיקה למדינה לצורך החלת החובות.

"זיקה" למדינה עשויה להתקיים בנסיבות הבאות: נוכחות קבועה במדינה (מוסד/סניף/סוכנות); פעילות עסקית משמעותית במדינה; פעילות עסקית מתמשכת עם מוסדות פיננסיים/גופים אחרים במדינה; בעלות של נדל"ן משמעותי במדינה; ביצוע השקעות משמעותיות במדינה (בשוק ההון או של נכסים אחרים); העסקת עובדים במדינה; חבות במס במדינה.

כיום מוטלת חובה על חברות חוץ שמקיימות מקום עסקים בישראל, להירשם במרשם החברות המנוהל על ידי רשות התאגידים כחברת חוץ.

במסגרת האסדרה המתוכננת, נבחנת האפשרות להחיל את החובות בנוגע לקבלת מידע אודות בעלי שליטה סופיים, גם על תאגידים זרים שאינם מקיימים מקום עסקים בישראל, ובלבד שיש להם זיקה לפי המבחנים האמורים. נודה לקבלת התייחסותכם למשמעויות של חובה כזו, והאם יש לערוך התאמות בנוגע לחובות שיוחלו על תאגידים זרים.

3. המידע הנדרש בנוגע לבעל שליטה סופי

shareholders or members, containing the names of the shareholders and members and number of shares held by each shareholder and categories of shares (including the nature of the associated voting rights).

הסטנדרט הבינ"ל דורש שהמידע המצוי בידי התאגיד וכן במרשם המרכזי בנוגע לבעל שליטה סופי, יאפשר זיהוי ואיתור מדויק שלו. לפיכך, המידע הנדרש יכלול: שם מלא; מספר זיהוי; אזרחות; מען (מגורים או עסק).

בנוסף, הסטנדרט הבינ"ל דורש מידע בנוגע לאופן שבו בעל השליטה הסופי עונה על תנאי השליטה (למשל: אחזקת מניות בהיקף העולה על 25%, זכות מינוי דירקטורים, השפעה או שליטה מהותית אחרת וכד'); האם וכיצד מתקיים יותר מאחד מתנאי השליטה; מידע בנוגע לתאגידים בשרשרת השליטה, וכיו"ב.

בהתאם למתווה הנ"ל, נודה לקבלת התייחסותכם לשאלה, האם יש לחייב את בעל השליטה הסופי למסור את כל המידע האמור או שישנם פרטי מידע שאין מקום לחייבו למסור, ואם כן מדוע?

4. המרשם המרכזי

על מנת להבטיח שהמידע במרשם המרכזי יהיה מדויק, יקבעו מנגנונים וכלים משלימים לטיובו, למשל מנגנון דיווחים של רשויות המדינה ומוסדות פיננסיים למרשם, זאת כאשר מזוהה אי התאמה בין המידע על בעל השליטה הסופי שמצוי בידי אותו הגוף למידע הקיים במרשם. מנגנון זה יסייע בשלב אימות המידע ונועד להגביר את השקיפות. נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע.

5. גישה למידע במרשם המרכזי

הסטנדרט הבינ"ל אינו מחייב שהמידע במרשם המדינתי יהיה פומבי. בהתאם לכך, מוצע שהמידע במרשם המרכזי לא יהיה פומבי, ויוטל איסור על גילוי המידע המנוהל בו, זאת מתוך רצון לשמור על אינטרסים נוספים, כגון קלות עשיית עסקים בישראל והגנת פרטיותם של יחידים. אולם, בהתאם לסטנדרט הבינ"ל, תינתן גישה ישירה למידע הקיים בו לרשויות מדינה שייקבעו, כאשר הן זקוקות לו לצורך מילוי סמכויותיהן (כגון: רשויות אכיפה, רגולטורים, רשות למודיעין פיננסי (הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור)).

בנוסף, הסטנדרט הבינ"ל קובע שיש לשקול להעניק למוסדות פיננסיים ולנותני שירות עסקי, גישה למידע על בעלי השליטה הסופיים, אשר נדרש לצורך מילוי חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור. בהתאם לכך, נבחנת האפשרות להעניק לגופים אלו גישה למידע זה הקיים במרשם המרכזי.

נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע.

6. היקף החובות שיוטלו על התאגיד

6.1 ניהול רישום פנימי בתאגיד: הסטנדרט הבינ"ל מטיל על תאגידים חובה לברר ולשמור ברישומיהם הפנימיים מידע מהימן, מדויק ועדכני בנוגע לבעל השליטה הסופי, ובנוסף לדווח מידע זה למרשם המרכזי תוך פרק זמן מסוים (כדי להבטיח שגם המידע במרשם המרכזי

עדכני). גישה זו מכונה, גישה משולבת, שכן היא כוללת שני מנגנונים ליצירת שקיפות – שמירת המידע על בעל השליטה הסופי ברישומי התאגיד וכן רישום במרשם המרכזי.

6.2 בירור פרטי בעל השליטה הסופי בשרשור תאגידים: הסטנדרט הבינ"ל קובע שעל התאגיד להשיג ולהחזיק מידע מהימן, מדויק ועדכני בנוגע לבעל השליטה הסופי. כלומר, מוטלת חובה אקטיבית לברר ולאמת את המידע. הסטנדרט מתייחס באופן מפורש למצב שבו קיים מבנה של שרשור תאגידים וקובע כי יש להגיע ליחיד העומד בראש שרשרת ההחזקות, לרבות כאשר מעורב תאגיד זר בשרשור. הנטל שיוטל על התאגיד בהתחקות אחר בעל השליטה הוא נקיטת אמצעים סבירים לבירור זהות בעל השליטה הסופי.

הדרישה לנקיטת אמצעים סבירים קיימת בצווי איסור הלבנת הון⁸ ומשמעותה היא השקעת מירב המאמצים, בהתחשב בנסיבות המקרה. נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע, לרבות לשאלה מה ראוי להיחשב "אמצעים סבירים" לבירור זהות בעל השליטה הסופי.

7. החזקת שליטה בנאמנות

כאשר השליטה בתאגיד מוחזקת בנאמנות על ידי נאמן, מוצע להטיל חובה על הנאמן לדווח את פרטי בעל השליטה הסופי למרשם המרכזי בלבד, בלי שפרטיו יועברו לתאגיד. זאת, לאור הוראת סעיף 131 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 שמחייב את בעל המניות לדווח לחברה על היותו מחזיק בנאמנות אך לא על זהות הנהנה. נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע.

8. הטלת חובות דיווח על בעל שליטה הסופי

על מנת להבטיח כי המידע בנוגע לבעל השליטה הסופי הוא מהימן, מדויק ועדכני, מוצע להטיל על בעל השליטה הסופי עצמו חובה לדווח לתאגיד על היותו בעל שליטה סופי, וזאת בנוסף לחובות שיוטלו על התאגיד. נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע.

9. סנקציות

הסטנדרט הבינ"ל קובע כי יש להטיל סנקציות אפקטיביות, מידתיות ומרתיעות, על תאגיד או אדם בגין הפרת החובות. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי אדם או תאגיד, המדווחים או המנסים לדווח מידע או פרט כוזב בנוגע לבעל השליטה הסופי או שנמנעים מלדווח, או שאינם מעדכנים שינויים בפרטים, יהיו חשופים לסנקציות מנהליות ו/או פליליות. מוצע שהגוף שמנהל את המרשם המרכזי יוסמך להטיל סנקציות כאמור. על גוף זה לבצע פיקוח ואכיפה בנוגע לחובות המוטלות. ברירת המחדל תהיה ההליך המנהלי, שבמסגרתו יוטלו עיצומים כספיים, בעוד

⁸ לדוגמה צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א-2001, בסעיף 4 בעניין המאמץ שעל תאגיד בנקאי להשגת פרטי הלקוח; סעיף 4 בעניין חובתו לאימות זהותם של הנהנים ובעלי השליטה בתאגיד.



שההליך הפלילי ייקבע כמסלול משלים, למקרים חמורים, בהם נמסר מידע כוזב בכוונה להונות או להסתיר את זהות בעל השליטה הסופי.

הסנקציות יוטלו על הגורמים עליהם מוטלות החובות (התאגיד, גורם מטעם התאגיד שאחראי על החובות - אם מונה, צד ג' אחר - למשל, נאמן, בעל השליטה הסופי).

נודה לקבלת התייחסותכם למתווה המוצע.