

טיוטה – אין להפיץ מחוץ לקבוצת העבודה



הערכת סיכונים לאומית מימון טרור

אוגוסט 2017

1107

תוכן עניינים

32	תוכן עניינים
54	פרק א': סקירה נורמטיבית – המאבק במימון טרור
76	פרק ב': איום הטרור
98	ב.1 איומים הקשורים למיקום הגיאוגרפי
98	ב.1.1 רצועת עזה
1211	ב.2.1 שטחי יהודה ושומרון
1413	ב.3.1 מדינות ערב
1413	סוריה
1514	לבנון
16	מצרים
1716	ירדן
1817	ב.2 איומים מדיניים
1817	ב.1.2 הסכסוך הישראלי-פלסטיני
20	ב.2.2 ערביי ישראל
2221	ב.3 איומי דעאש
2826	ב.4 איומים הקשורים באיראן ונשק בלתי קונבנציונאלי
3229	פרק ג': סיכוני מימון טרור
3229	ג.1 מבוא
3431	ג.2 מיפוי ודירוג האיומים למימון טרור
3431	(1) מימון שמקורו במדינות זרות
3933	(2) מימון שמקורו בתרומות, ארגוני צדקה ודעווה
4437	(3) מימון שמקורו גיוס כספים דרך חברות
4639	(4) מימון שמקורו בפעילות פלילית (פרמצבטיקה?)
4740	(5) מימון שמקורו בהברחת כספים במעברי גבול (+זהב)
46	(6) מימון שמקורו במיסוי פעילות ליגיטימית על ידי החמאס
47	(7) מימון שמקורו במנגנוני העברת הכספים

להוסיף: מימון באמצעות נש"מים (+הערות של עוזי)

מימון בכספי מסים חמאס

בנקאות קורספונדנטית

5744	.....	ג.3 אמצעי בקרה	|
5744	.....	(1) החקיקה שקדמה לחוק המאבק בטרור	___
5744	.....	תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945	___
5946	.....	פקודת מניעת טרור, תשי"ח-1948	___
6047	.....	חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005	___
6451	.....	(2) חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016	___
6653	.....	(3) כלים רגולטורים בתחום איסור מימון טרור	___
6854	.....	(4) שיתוף הפעולה בין הגופים	___
6955	.....	(5) זיהוי, חקירה, העמדה לדין והרשעה	___
7259	.....	ג.4 מסקנות ודירוג	___

פרק א': סקירה נורמטיבית – המאבק במימון טרור

א. החקיקה שקדמה לחוק המאבק בטרור

בשנת 2005 נחקק חוק איסור מימון טרור.¹ חוק זה נועד להעמיד את ישראל בשורה אחת עם המדינות הנאבקות במימון הטרור הבינלאומי ולהבטיח כי החקיקה הישראלית עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו בהקשר זה. החוק עסק בעיקרו בשני היבטים: קביעת עבירות בקשר למימון טרור ומתן כלים מנהליים ושיפוטיים לשיפור יכולת המלחמה במימון הטרור על היבטיו השונים. חקיקה זו השלימה את העבירות הקבועות בתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 ובפקודה למניעת טרור, תש"ח-1948. הוראות החוק קבעו, בין היתר, כדלקמן:

(1) **הגדרת מעשה טרור** - הגדרת מעשה טרור המבהירה, בין היתר, כי גם תגמול בדיעבד של מעשה טרור הינו פעולה אסורה של מימון טרור; אפשרות הכרזה על ארגון טרור בינ"ל גם אם אין לפעילותו זיקה לישראל. בדומה לדרישות ישראל ממדינות העולם כי יפעלו כנגד מימון טרור גם אם פעולות הטרור עצמן מתבצעות במזרח התיכון, כך גם ישראל מחויבת לפעול כיום כנגד מימון טרור באשר הוא, גם במקרה בו לא קיימת זיקה לישראל.

(2) **קביעתן של עבירות פליליות** - העבירות שנכללו בחוק כללו: עשיית פעולה ברכוש במטרה לאפשר, לקדם או לממן ביצוע של מעשה טרור, או לתגמל בעבור ביצוע של מעשה טרור או במטרה לאפשר, לקדם או לממן פעילות של ארגון טרור מוכרז או של ארגון טרור; עשיית פעולה ברכוש שיש בה כדי לאפשר, לקדם או לממן ביצוע של מעשה טרור, או לתגמל בעבור ביצוע של מעשה טרור אף אם מקבל התגמול אינו מי שביצע את מעשה הטרור או התכוון לבצעו, וכן פעולה ברכוש טרור או ברכוש שהוא תמורתו הישירה, או הרווח הישיר מרכוש טרור; אי מסירת דיווח לרשויות על ידי אדם שהתבקש לבצע פעולה ברכוש והיה לו חשד סביר כי הכספים מיועדים למימון טרור.

(3) **קביעת חובת דיווח** - נקבעה חובת דיווח מקבילה למשטרה ולרשות על פעולות הנחשדות כפעולות ברכוש טרור, או שיש בפעולה ברכוש כדי לאפשר, לקדם או לממן ביצוע של מעשה טרור, או לתגמל בעבור ביצוע של מעשה טרור.

(4) **קביעת הוראות חילוט** - חוק איסור מימון טרור קבע הוראות חילוט רחבות, כמפורט להלן: חילוט חובה לאחר הרשעה בעבירה לפי סעיפים 8-9 לחוק זה; חילוט רשות לאחר הרשעה של רכוש שהנאשם מימן או נתן בלא תמורה לאחר; חילוט רשות לאחר הרשעה בעבירה לפי סעיפים 8-9 של רכוש הקשור בעבירה; וחילוט רכוש בהליך אזרחי שלא בעקבות הליך פלילי.

¹ חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (להלן: "חוק איסור מימון טרור").

ב. חוק המאבק בטרור

1. ביום 15.6.2016 מליאת הכנסת אישרה בקריאה שנייה ושלישית את חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016,² שמטרתו שיפור וייעול הכלים העומדים לרשות המדינה בהתמודדות עם איומי הטרור מולם היא ניצבת. החוק מייצר מסגרת משפטית מקיפה הכוללת סמכויות מהתחום הפלילי, המנהלי והאזרחי שהיו פזורות עד עתה בדברי חקיקה שונים ורבים.
2. החוק כולל, בין היתר, הרחבה של הגדרת "ארגון טרור" כך שזו תכלול מעתה הן ארגוני טרור במובנם הקלאסי והן "ארגוני מעטפת", שאינם מבצעים מעשי טרור באופן ישיר אולם מעודדים ומאפשרים את פעילותם.³ החוק כולל מנגנוני הכרזה על ארגוני טרור המיועדים להחליף את אלו הקיימים כיום בפקודת מניעת טרור; בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945; ובחוק איסור מימון טרור, תשס"ה-2005. הליך ההכרזות החדש שנקבע בחוק כולל שני מסלולים: האחד, הכרזה של שר הביטחון על ארגון טרור או על ארגון "מעטפת"; והשני, הכרזה של וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על פעיל טרור זר או על ארגון טרור זר שהוכרזו ככאלה מחוץ לישראל.⁴
3. החוק קובע שורה של עבירות פליליות חדשות הקשורות לארגוני טרור וביניהן ניהול של ארגון כזה וחברות בו; עמידה בראש ארגון טרור; מילוי תפקיד ניהולי או פיקודי בארגון טרור; הכוונת חברי הארגון לביצוע פעולות טרור; גילוי הזדהות עם ארגון טרור; הסתה לטרור; אי מניעת טרור; איום בביצוע מעשה טרור; הכנה לביצוע מעשה טרור; אימונים או הדרכה למטרות טרור; ובנוסף מחליף את העבירות שהיו קבועות בעבר בחקיקה שקדמה לחוק וקובע עבירות מקבילות במקומן כגון: איסור פעולה או עסקה בנשק, בחומר מזיק או במיתקן רגיש למטרות טרור; איסור פעולה ברכוש למטרות טרור; איסור פעולה ברכוש טרור; הפרת חובת דיווח על רכוש טרור; הפרת חובת דיווח על רכוש של ארגון טרור מוכרז.⁵
4. החוק מחמיר את הענישה בגין פעילות טרור ובגין סיוע לפעילות שכזו ואף קובע כי ניתן יהיה להחזיק חשוד בעבירות טרור במעצר של 48 שעות טרם הבאתו בפני שופט לצורך דיון מעצר וכי ניתן לעכב את זכות ההיוועצות שלו בעורך דין למשך פרק זמן זה.⁶ החוק גם מאפשר שימוש באמצעים שונים למניעת טרור, לרבות הוצאת צווי מעצר מנהליים וצווי איסור יציאה מן הארץ וכן מאפשר חילוט כספים ורכוש מיחידים וארגונים החשודים בעבירות טרור.
5. החוק נכנס לתוקף ביום 1.11.2016 ובמקביל לכניסתו לתוקף בוטלו, בין היתר, פקודת מניעת טרור, חוק איסור מימון טרור וחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ו-2006 ועשרות תקנות הנכללות בתקנות ההגנה לשעת חירום.⁷

² להלן: "חוק המאבק בטרור", או "החוק".

³ סעיף 2 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

⁴ שם, בפרק ב'.

⁵ שם, בפרק ג' סימן א'.

⁶ שם, בפרק ג' סימן ב'.

⁷ פרק ז' לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

פרק ב': איום הטרור

1. מדינת ישראל נאלצת להתמודד עם גלי טרור מסוגים שונים ורמות עוצמה שונות מאז הקמתה, אשר בוצעו על ידי ארגונים שונים (פלסטיניים ושיעיים) בזירות שונות (פנים, גבול וחו"ל) ובמתווה פעולה מסוגים שונים – פיגועי התאבדות, מטעני חבלה, מיקוח וחטיפה, ירי ועוד.⁸
2. בבסיס האיבה לישראל עומדים שני מרכיבים מהותיים באידאולוגיה של כל התנועות האסלאמיות במזרח התיכון.⁹ מרכיב אחד הוא תפיסת הציונות כשיאה של המתקפה התרבותית והפוליטית של המערב על עולם האסלאם, הנתפסת כשורש המשבר הרוחני, המוסרי, הפוליטי והכלכלי שממנו סובלים המוסלמים בעידן המודרני. תחושה זו מועצמת בשל ההרגשה שהמוסלמים במזרח התיכון נכשלו בהתמודדותם עם אתגרי העידן המודרני בעוד ישראל והיהודים הפיקו מהם את מירב התועלת.
3. היסוד השני בראייה האסלאמית הכללית הוא תחייתן של תפיסות אנטי-יהודיות מסורתיות, שהתקיימו תמיד בתרבות ובהיסטוריה האסלאמית אך בעבר לא תפסו בהן מקום מרכזי ואילו כעת הועברו למרכז החשיבה הדתית-המודרנית. גישות אלה מתארות יחסי איבה בין היהודים והיהדות לבין האסלאם מראשית צמיחתו ורואות בהקמתה של ישראל את החוליה האחרונה בשלשלת של התנכלויות יהודיות לאסלאם.
4. על פי התפיסה האסלאמית, מחויבים המוסלמים להיפרע מאויביהם מהעבר כתנאי לשיקום מעמדם בהווה. מרכיב נוסף בגישה זו, הוא התפיסה האסלאמית השוללת את היותם של היהודים עם ורואה בהם אוסף עדות דתיות המפוזרות בין העמים.
5. בשנים האחרונות חלו מספר תהליכים שיש להם השפעה ישירה על היקף ומאפייני הטרור בהווה ובעתיד הקרוב.¹⁰ התהליך הראשון בא לידי ביטוי באמצעות מהפכות במדינות הגובלות עם ישראל ובמדינות מעגל שני ושלישי, המכונות בשם "האביב הערבי". המגמה שהסתמנה במהפכות אלה הייתה החלפת שלטון מסורתי יציב (גם אם עדין לישראל) בקואליציות פוליטיות רעועות בהובלה לרוב של גורמים קיצוניים אסלאמיים – ג'יהאדיסטיים, כמו גם התפתחותן של טריטוריות בעלות משילות נמוכה על גבולה של ישראל. טריטוריות אלה היוו כר פורה לצמיחתן ולהשתרשותם של ארגוני טרור ג'יהאדיסטיים גלובאליים ולוקאליים וחלקן הפכו לפלטפורמות המייצאות טרור לאזורים קרובים ורחוקים. משכך, מהפכות אלה מציבות אתגרים חדשים בפני ישראל בכל הנוגע לסוגיות ביטחוניות כלל ולאיומי טרור בפרט.

⁸ בועז גנור "אתגרי הביטחון בישראל בתחום ההתמודדות עם טרור בהווה ובעתיד" **פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, המכון למדיניות ואסטרטגיה**
www.ict.org.il/UserFiles/Ganor-He-Mar15.pdf

⁹ מאיר ליטבק "איראן וישראל: האיבה האידאולוגית ושושיה" **עיונים בתקומת ישראל** 14, 367, 370 (2004)
in.bgu.ac.il/bgi/iyunim/14/meirl.pdf

¹⁰ ה"ש מס' 1 לעיל, שם.

6. התהליך השני מתבטא בהתעצמות ההגמוניה השיעית בהובלה של איראן במזרח התיכון תוך חתירה להשגת יכולות גרעיניות. תהליך זה משולב בהאשמת ישראל בפעילות אופרטיבית התקפת שנועדה לחבל במאמצים אלה של איראן תוך כדי טענה כי ישראל מעורבת בחיסול מדענים איראניים ופעילים בכירים בחיזבאללה. טענות אלה תורגמו לאיומים מפורשים כלפי ישראל ואף לניסיונות פיגוע ולפיגועים נגד יעדים ותיירים ישראלים במדינות שונות.
7. תהליך נוסף הינו תוצאה של המשא ומתן המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית. כישלון של התהליך והפסקת השיחות מעלה את הסיכון להתדרדרות ביטחונית בגדה המערבית וברצועת עזה, להתרחשות פעילות אלימה של המונים (אינתיפאדה שלישית), ולגלי טרור מסוגים שונים.
8. הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הנמשך כבר עשרות שנים, בא לידי ביטוי בסבבי אלימות רבים וגבה מחיר דמים משני הצדדים. מלחמת ששת הימים שימשה ציון דרך שלאחריה ארגוני הטרור הפלסטיניים התחזקו ועם התחזקותם רבו פיגועי הטרור בישראל ומחוצה לה נגד יעדים ישראלים ויהודים.
9. בשנות ה-70 בלטו פיגועי טרור במתווה של חטיפת מטוסים, שבוצעו על ידי מחבלים מפלגי החזית. לאחר אירועי ספטמבר השחור (1970) בלטו פיגועי הטרור בחו"ל של מחבלים מארגון פת"ח ששיאם הפיגוע במשלחת ישראל בכפר האולימפי במינכן. כמו כן בוצעו פיגועי טרור מהגבול (פיגועים מהגבול הירדני עד 1970 ופיגועים מהגבול הלבנוני), חלקם כוונו נגד יעדים אזרחיים.
10. בשנות ה-90 הפכו פיגועי ההתאבדות לשיטת מאבק עיקרית של ארגוני הטרור הפלסטיניים תחילה על ידי הארגונים האסלאמיים הרדיקאליים ובמרכזם חמאס ולאחר מכן הצטרפו גם ארגונים חילוניים לבצע פיגועי טרור במתווה זה.
11. בשלהי שנת 2000 חלה עלייה משמעותית בפיגועי הטרור (אינתיפאדת אל-אקצא) אשר במהלכה פרצה התקוממות מזוינת ביהודה, שומרון ועזה המלווה בפיגועי טרור קשים ובמרכזם פיגועי התאבדות רבים, אשר שימשו כלי אפקטיבי עיקרי ושייבשו את החיים בישראל ואיימו על הערים הגדולות.
12. כחלק מהמלחמה בטרור הפלסטיני בתקופת האינתיפאדה השנייה, בשנת 2002 הוקמה גדר הביטחון בגדה המערבית. היא נועדה למנוע מעבר של פלסטינים מהגדה המערבית למרכזי אוכלוסייה ישראלים, למטרת ביצוע פיגועים, הברחת אמצעי לחימה, פעילות פלילית ושהייה בלתי חוקית.
13. עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, נורו פצצות מרגמה מרצועת עזה לעבר יישובי הנגב המערבי ויישובי גוש קטיף. משנת 2001 ירו הפלסטינים רקטות קסאם ובשלהי שנת 2005 (בעקבות ביצוע תכנית ההתנתקות) החלו ארגוני הטרור הפלסטינים: הג'יהאד האסלאמי, החמאס, גדודי חללי אל-אקצה וארגונים אחרים בירי מאסיבי של רקטות קסאם לעבר שדרות והנגב

משום כך, לגישת החמאס, הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו יכול להסתיים בדרך של פשרה פוליטית¹³.

18. חמאס מתנגדת נחרצות להכרה בישראל והידברות עמה, והיא שמה לה למטרה לסכל כל סיכוי לתהליך המדיני. מבחינתה, השאיפה העיקרית היא להבטיח את המשכיות המאבק המזוין בישראל עד לנסיגתה, ללא תנאי, מכל השטחים ולקיצה של ישראל. על-רקע זה, מתבלטת חמאס, החל מ-1993 (ובעיקר מאז הסכם אוסלו) בביצוע פיגועים קשים בישראל, כולל פיגועי התאבדות והרג המוני, באמצעות מנגנון הפיגועים שלה: "גדודי עז אלדין אלקסאם"¹⁴.

19. התנתקותה של ישראל מרצועת עזה והשתלטות חמאס על הרצועה אפשרה לחמאס, לגיהאד האסלאמי הפלסטיני ולארגוני הטרור הסלפיסטים הפעילים ברצועה בסיוע של איראן וחזבאללה להקים מערך רקטי חסר תקדים ברצועה. במשך השנים גדל מערך זה כולל כיום מעל עשרת אלפים רקטות לטווח קצר ובינוני המאיימים על רוב ריכוזי האוכלוסין בישראל.

20. בנוסף לכך, מאז הוטל הסגר על רצועת עזה, הזרוע הצבאית של החמאס משקיעה משאבים אדירים בהקמת מנהרות, הן במנהרות שליטה מתחת לאזורים האורבניים (לצורך הישרדות ראשיה ומפקדיה) והן במנהרות תקיפה הנחפרות לעבר הגדר עם ישראל ומתחתיה, בניסיונות חדירה לשטח ישראל לשם ביצוע פיגועים וחיטפת אזרחים וחיילים. המנהרות נחפרו כבר בתחילת שנות התשעים מתחת לציר פילדלפי, שחצץ בין גבול רצועת עזה לגבול מצרים. בתחילה שימשו המנהרות להברחת אמצעי לחימה ובמרוצת השנים, בעיקר מאז שחמאס השתלט על הרצועה, הפכו המנהרות לתעשייה שמניעה את כלכלת רצועת עזה. חמאס הבריחה באמצעותן סחורות, דלק, כסף ואמצעי לחימה. חמאס פיתחה שיטת גביית מסים על כל סחורה שהוכנסה לרצועה, וענף המנהרות הכניסה לממשלת חמאס ולבכירי הארגון סכומי כסף אדירים.

21. החל מהקמתה חתרה חמאס לשילובן ההדרגתי של אגודות צדקה אסלאמיות שהוקמו בשטחים על-ידי האחים המוסלמים, שפעלו מתחילת שנות ה-90 בארצות הברית ("קרן האדמה הקדושה") ובאירופה, ואשר במסגרת שיתוף הפעולה ביניהן העבירו מדי שנה מיליוני דולרים לאגודות בשטחים¹⁵.

22. קואליציית הצדקה¹⁶ היא מערך גלובאלי כלל עולמי, הפועל לגיוס כספים והעברתם לאגודות צדקה אסלאמיות בשטחים. מדובר בכספי צדקה למטרות של סיוע כלכלי ועזרה הדדית. אך בפועל, הכספים המועברים לאגודות צדקה בשטחים, הנשלטות בידי פעילי חמאס, עושים דרכם

¹³ ארגוני הטרור הנלחמים בישראל כנסת – מרכז מחקר ומידע
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01048.pdf>

¹⁴ הי"ש 3 לעיל, שם.

¹⁵ "קואליציית הצדקה – מיפוי וניתוח מערך מימון כספי טרור" שירות הביטחון הכללי
www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/Hebrew/TerrorInfo/docs/coalition0909.pdf

¹⁶ שם

לידי אסירים ועצורים ביטחוניים, שביצעו פעולות טרור כנגד מדינת ישראל, ולידי בני משפחותיהם של מחבלים. הכסף משמש גם לצרכים ארגוניים של חמאס כגון תמיכה במשרדי תעמולה ופרסום וכן במוסדות חינוך של התנועה, שם מוטמעת האידאולוגיה של חמאס בקרב הציבור הפלסטיני ומתקיימת הסתה כנגד מדינת ישראל¹⁷.

23. הדעווה הינו מערך חברתי-כלכלי המהווה נדבך מרכזי בפעילות התנועה ואחד האמצעים המרכזיים בידה להשגת מטרותיה. פעילות התנועה מבוססת על כספי צדקה, הנתרמים בשטחים ובעולם במסגרת מצוות הצדקה הנהוגה באסלאם. על פני הדברים, נועדה פעילות הדעווה להקנות חינוך וערכים אסלאמיים לציבור הפלסטיני במטרה לקרבו לדת. בפועל, מטרת חמאס היא להרחיב ולבסס את מעמד התנועה בציבור הפלסטיני, לקרבו לרעיונותיה האידאולוגיים, לרבות הגייהאד נגד ישראל, ואף לצרף תומכים ומשתתפים לפעולות הטרור מטעמה. בטווח הארוך, כוונת חמאס ליצור תשתית אזרחית חלופית, שתאפשר את החלפת השלטון החילוני של הרשות הפלסטינית, בשלטון אסלאמי ברוח האידאולוגיה של התנועה¹⁸.

24. גורמי הביטחון הישראליים מדגישים את הקשר ההדוק בין הפעילות הקהילתית לבין פעילות הטרור שמבצעת חמאס. לדבריהם, הדעווה משמש לא רק לתמיכה כספית במשפחות החללים והעצורים, אלא גם כצינור להעברת כספים מארגוני צדקה אסלאמיים למימון פעילות הטרור עצמה, כאשר הם משולמים לפעילי טרור, מתאבדים, אסירים ובני משפחותיהם¹⁹.

25. במסגרת הגייהאד, אנשי הדת של חמאס נותנים הכשר דתי לפעולות התאבדות, פגיעה באוכלוסייה אזרחית ושימוש בנשים וילדים כמגינים אנושיים וכלוחמים בלתי חוקיים במלחמה ואף רצח פלסטינים חפים מפשע, אם קיים, לדעתם, חשש שאלו יעבירו מידע לישראל²⁰. הצדקה של חמאס לפעולות אלה היא שהעם הפלסטיני נמצא תחת כיבוש ואין לו כלים אחרים להילחם נגד ישראל, שלה אמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

26. בין ישראל לרצועת עזה קיים מעבר גבול יחיד המכונה מעבר ארוז. סעיף 9 לחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000 והתוספת הרביעית לו, מחילים חובה על אדם הנכנס למדינת ישראל משטחי עזה או היוצא ממנה לשטחי עזה, דרך המעבר, לדווח על כספים שהיו עמו בעת הכניסה לישראל או יציאה ממנה, אם שווי הכספים הוא בשיעור של 12 אלף ש"ח. קיימת אכיפה חלקית של חובת הדיווח במעבר ארוז לרבות פער באופן מילוי הדיווחים. הדיווח נדרש אודות מזומנים, המחאות בנקאיות והמחאות נוסעים. קיימות אינדיקציות לתנועה ניכרת של מזומנים במעבר ארוז. נגד מי שהפר את חובת הדיווח ניתן לנקוט בהליך פלילי או לחלופין בהליך אכיפה מנהלית של ועדה להטלת עיצום כספי.

¹⁷ שם

¹⁸ "סקירה בנושא "הדעווה" – התשתית האזרחית של חמאס ותפקידה במימון טרור" שירות הביטחון הכללי www.shabak.gov.il/heritage/affairs/Pages/dawaa-report.aspx

¹⁹ הי"ש מס' 8 לעיל, שם.

²⁰ הי"ש מס' 11 לעיל, שם.

ב.1.2 שטחי יהודה ושומרון

27. אזור יהודה ושומרון (להלן: איו"ש), או הגדה המערבית, נמצא ממערב לנהר ירדן ומזרח לקו הירוק. בשנים 1949-1967 השטח היה בשליטת ממלכת ירדן ובמלחמת ששת הימים השטח נכבש השטח על ידי ישראל. מאז ועד היום שורר ויכוח בין מדינת ישראל והרשות הפלשתינאית סביב בעלות על השטח אשר בא לידי ביטוי במאבק פוליטי ובמאבק מזוין.

28. איו"ש מוגדר לפי המשפט הבינלאומי, כשטח הנתון בתפיסה לוחמתית. בגדה המערבית הוקמו מחסומים פיזיים (גדר ביטחון, מחסומים מאוישים וחסמי דרכים) ובירוקרטיים (היתרים, סגירת שטחים), לשם הגנה על מדינת ישראל ואזרחיה, ובכלל זה למנוע מעבר מפגעים ופעילי טרור.

29. מערכת הדינים שחלה בשטחים כוללת דין מקומי – תקנות ההגנה (שעת חירום)²¹, אשר המשיכו לחול בשטחים גם לאחר התפיסה הצבאית והמהוות מקור משפטי חשוב של כוחות הביטחון בהם. הסמכויות לפי התקנות מוקנות בשטחים למפקד כוחות צה"ל באזור. כך לפי תקנה 184(ב), מפקד כוחות צה"ל באזור מוסמך להכריז על חבר בני אדם, מאוגד ולא מאוגד, כהתאחדות בלתי מותרת. על מנת להשיג רמת אכיפה יעילה כנדרש על פי הצרכים הביטחוניים ולאפשר הפעלת סנקציות בשטח ישראל ובשטחים המוחזקים יחד, נהוג להכריז על ארגוני טרור כהתאחדות בלתי מותרת הן בישראל והן בשטחים. תקנה 84(2) קובעת הוראות בדבר החרמת רכוש של התאחדות בלתי מותרת ותקנה 85 אוסרת על חברות ותמיכה בהתאחדות בלתי מותרת.

30. בנוסף מערכת הדינים כוללת משפט בינלאומי אשר חל על פעילות ישראל בשטחים ובפרט דיני תפיסה לוחמתית ודיני מלחמה ותחיקת ביטחון, דהיינו חקיקה של מפקד כוחות צה"ל, הממלא תפקיד של רשויות השלטון אשר פעלו באזורים ערב כניסתם של כוחות צה"ל לשטחים. מאז סמכויות החקיקה וסמכויות המנהל בשטחים, נתונות למפקדי כוחות צה"ל²². כמו-כן, על רשויות הצבא הממלאות בשטחים תפקידים של רשות מבצעת ורשות מחוקקת חל משפט ישראלי מנהלי בשל היותן חלק מרשויות מדינת ישראל.

31. בשטחים פועלת מערכת עצמאית של בתי משפט צבאיים אשר מוסמכת לשפוט את תושבי השטחים בגין עבירות נגד ביטחון האזור וסדר ציבורי באזור. השלטונות הצבאיים אשר פועלים בשטחים כפופים לביקורת בג"צ ונקבע כי תושבי השטחים בעלי זכות עמידה בפני בג"צ ובאפשרותם לעתור בפניו על החלטות בתי הדין הצבאיים

²¹ תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945

²² סעיף 1(3) למנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (מנשר מס' 2)

32. עם תפיסתו את השטחים ביוני 1967, ובהתאם למשפט הבינלאומי צה"ל נטל לידי את כל הסמכויות הנדרשות לקיום הביטחון והסדר הציבורי²³. לפיכך, לצד אחריותו של מפקד כוחות צה"ל להבטיח את בטחון הכוח הצבאי שהוא מופקד עליו, מתוקף הדין הבינלאומי מוטלת על צה"ל גם האחריות על התושבים המוסלמים, נוצרים, יהודים (לאור היעדרם של תושבים יהודים משטח זה בין השנים 1948-1967) לדאוג לשלומם, ביטחונם ורווחתם. אחריות זו נובעת מהפן ההומניטארי של מעמד הכוח הצבאי בתפיסה הלוחמתית²⁴.

33. בתקופת האינתיפאדה הראשונה (1987-1994) נושא מימון ההתקוממות וארגוני הטרור בשטחים התעורר בשיא חריפותו והצעדים אשר ננקטו בתחום זה התבססו על שני יסודות עיקריים: סמכויות אזרחיות בדבר ניהול הכלכלה של האזור, כגון פיקוח על הכנסת מטבע לאזור ועל מתן שירותים פיננסיים באזור, וסמכויות ביטחוניות המאפשרות לפגוע ולהחרים נכסים של ארגוני הטרור.

34. ב-28 לספטמבר 1995, בעקבות הסכם אוסלו, נחתם "הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה"²⁵ (להלן: "הסכם הביניים או הסכם אוסלו ב'") הקובע כי הסכם זה יוביל להסכם קבע המבוסס על החלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון של האו"ם.

35. הסכם הביניים מסדיר את הצהרת העקרונות בדבר ממשל עצמי פלסטיני בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. בין השאר מסדיר ההסכם את מבנה הרשויות הפלסטיניות וסמכותן; היערכותו של הצבא הישראלי והסדרי הביטחון החדשים; סמכויות משפטיות; שיתוף הפעולה בין ישראל והרש"פ; ומעברים בין רצועת עזה והגדה המערבית.

36. בעקבות הסכם אוסלו ב', הממשל הצבאי הישראלי נסוג מהערים המרכזיות בגדה המערבית ושטחי הגדה ועזה חולקו ל-3 אזורים²⁶: בשטחי A: הועברו הסמכויות הביטחוניות והמנהליות לרשות הפלסטינית (שליטה בלעדית על כ-17% מהגדה המערבית); בשטחי B: השליטה הביטחונית נשארה ישראלית והשליטה המנהלית הועברה לרשות בשטחי C: הסמכויות הביטחוניות והמנהליות נשארו בידי ישראל.

37. מעבר אלנבי משמש כמעבר הגבול בין יהודה ושומרון לבין ישראל. מכוח ס' 1(א) לצו בדבר הכנסת כספים לאזור (יהודה ושומרון) (מס' 973), התשמ"ב-1982 – תקנות בדבר הכנסת

²³ סעיף 1 למנשר בדבר נטילת השלטון ע"י צה"ל, 1967

²⁴ א' אברבוך "המאבק במימון הטרור בישראל – היבטים משפטיים" מאבק וצבא 17, 183, 245 (התשס"ד)

²⁵ סעיף 1 להסכם קובע כי הוא יסדיר את היחסים הכלכליים בין שני הצדדים ויחול על הגדה המערבית ורצועת עזה בתקופת הביניים. ראו באתר הכנסת: www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb6.htm

²⁶ ראו: www.knesset.gov.il/process/asp/event_frame.asp?id=42

כספים לאזור (הצהרה על הכנסת כספים), אדם המכניס לאזור דרך תחנת מעבר, כספים, אשר שווים עולה על 2,000 דולר, חייב להצהיר על כך²⁷.

38. באוקטובר 2013, נכנס לתוקף הצו בדבר הכנסת כספים לאזור (יהודה ושומרון) (תיקון מס' 7), התשע"ג-2013 שהוצא על ידי אלוף פיקוד מרכז. הצו המתוקן הוסיף חובת דיווח על הוצאת כספים מיהודה ושומרון דרך מעבר אלנבי מעל סכום של 2,000 דולר (שווה ערך לכ-10,000 ₪)²⁸, וזאת בנוסף לחובת הדיווח הקיימת על הכנסת כספים לאזור דרך מעבר אלנבי מעל סכום זה. התנועה החופשית של ישראלים בין ישראל לבין הגדה המערבית מאפשרת העברת מזומן ושווי מזומן בהיקף ניכר ללא פיקוח או דווח. למעשה, לישראלים ישנה גישה למערכת הבנקאות הפלסטינאית והם יכולים לפעול בה ללא דווח לרשויות בישראל.

ב.1.1 מדינות ערב

סוריה

39. מתום מלחמת העצמאות ועד מלחמת ששת הימים ביוני 1967, עבר הגבול בין ישראל לסוריה ממזרח לרמת הגולן. במלחמת ששת הימים, כבשה ישראל כשני שלישי משטחי רמת הגולן מידי סוריה, והצליחה להחזיק בהם גם אחרי מלחמת יום כיפור, שהתנהלה באוקטובר 1973.

40. הגבול בין ישראל לסוריה נותר שקט יחסית מאז הפסקת האש בתום מלחמת יום הכיפורים. בדצמבר 1981 קיבלה הכנסת את חוק רמת הגולן²⁹ הקובע כי החוק הישראלי יחול בשטחי רמת הגולן, אך לא הכריזה על סיפוח השטח.

41. בגבול ישראל-סוריה הנוכחי קיים מעבר אחד המכונה – "מעבר קוניטרה". במעבר זה אין מגע ישיר בין ישראלים לסורים, והוא מתנהל בתיווך אנשי האו"ם מכוח אונדו"פ. המעבר סגור בדרך כלל למעבר אנשים וסחורות. זהו למעשה קו הפסקת אש, "הקו הסגול" שנקבע בסוף מלחמת יום הכיפורים אשר הוגדר בהסכם הפרדת הכוחות שנחתם בין המדינות במאי 1974.³⁰

42. ההסכם מגדיר רצועות מפורזות משני צדי הגבול, שבהן מותר לכל צד להחזיק כמות כוחות מוגבלת וכן אזור חיץ שבו אף צד אינו יכול להחזיק כוחות. בנוסף לכך נקבע כי כוחות שמירת

²⁷ צבא הגנה לישראל, צו מס' 973, [צו בדבר הכנסת כספים לאזור](#)

²⁸ צבא הגנה לישראל, צו מס' 1723 [צו בדבר הכנסת כספים לאזור \(יהודה ושומרון\) \(תיקון מס' 7\)](#), התשע"ג-2013

²⁹ חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, ס"ח 6.

³⁰ ראו באתר הכנסת: www.knesset.gov.il/process/docs/disengagesyria.htm

השלום של האו"ם יפקחו על יישומו. בהסכם מצוין גם שהוא מתייחס אך ורק להפסקת האש בין הצדדים ואילו הסכם שלום יושג רק על ידי משא ומתן בין הצדדים.

43. באוגוסט 2014, במסגרת מלחמת האזרחים בסוריה, השתלטו כוחות המורדים על הצד הסורי של המעבר. התמשכות מלחמת האזרחים והיותה מקור משיכה לאלפי מתנדבים אסלאמיים-ג'יהאדיסטיים ממדינות וקהילות אסלאמיות מרחבי העולם עלולה להפוך את הגבול הצפוני הישראלי-סורי לאזור רווי פעילות ביטחונית ובסיס יציאה לפיגועי טרור בישראל מצד גורמים אסלאמיים-ג'יהאדיסטיים לוקאליים וגלובאליים.

44. בשנים האחרונות, בוצעו מספר מקרי ירי לעבר גבול ישראל משטח סוריה בין אם כזליגה בלתי מכוונת ופועל יוצא של התכתשות צבאית בין כוחות המורדים לצבא סוריה ובין אם במכוון על ידי פעילי ארגונים אסלאמיים שניסו ככל הנראה לערב את ישראל במערכה בסוריה.³¹

לבנון

45. ארגון החיזבאללה (מפלגת האל) הוקם בקיץ 1982 בתום מלחמת לבנון (המכונה גם מבצע שלום גליל), בסיוע ובהשראה איראנית שיעית. הסיוע החומרי, הארגוני והדתי-אידאולוגי שהעניקה איראן לחיזבאללה נמשך עד היום. הארגון גם נהנה מתמיכה רחבה של סוריה.

46. בתקופת שהותו של צה"ל בלבנון, מיוני 1982 עד מאי 2000, ניהל ארגון חיזבאללה מלחמת כוחות מול צה"ל. בשנת 2000, במסגרת החלטת מועצת הביטחון מס' 425, עזב צה"ל את רצועת הביטחון בדרום לבנון ומאז האזור עבר לשליטתו הבלעדית של החיזבאללה, שניצל זאת לביסוס והעצמה של כוחו הצבאי וכן בפעילות צבאית נגד ישראל.

47. החיזבאללה נוקט בשיטות של גרילה וטרור להשגת יעדי. בשנותיו הראשונות בלט הארגון ביזום ובביצוע של פיגועי התאבדות ופיגועי ראוה. במקביל לפיגועי ההתאבדות ולחימה בחיילי צה"ל בתוך לבנון, החל הארגון לירות רקטות קטיושה לעבר היישובים בצפון מדינת ישראל, זאת במטרה לפגוע באוכלוסייה האזרחית.

48. בסיוען ומימוןן של איראן וסוריה, פרש הארגון בדרום לבנון מערך רחב של טילים ובנה מפקדות, מוצבים ותשתיות צבאיות אחרות, המהווים איום ביטחוני על מדינת ישראל.

49. חיזבאללה נותן לארגוני הטרור הפלסטיניים סיוע צבאי הכולל אספקת אמצעי לחימה, אימון והדרכה, הקמת תשתיות טרור בשטחי הגדה המערבית ובעזה וניסיונות לגיוס ערבים ישראלים לביצוע פיגועי טרור. נוסף על כך, הארגון מעביר כספים לארגוני טרור פלסטיניים. באפיק ההסברה והתעמולה, משמשים כלי התקשורת של חיזבאללה כדי לעודד המשך אלימות.³²

³¹ הי"ש מס' 1 לעיל, שם.

³² הי"ש מס' 5 לעיל, בעמ' 31.

50. ביולי 2006 תקף ארגון החיזבאללה כוח של חיילי צה"ל על גבול הלבנון, פעולה זו הציתה את הלחימה בלבנון מ-12 ביולי עד הפסקת האש ה-14 באוגוסט. בסיום המלחמה קיבלה מועצת הביטחון את החלטה 1701³³ האוסרת על הכנסת כלי נשק לדרום לבנון. למרות זאת, חיזבאללה התעצם ברקטות ארוכות טווח, באיכויות ובהיקפים גדולים משמעותית ממה שהיו לו טרם המלחמה. ההתעצמות הינה תוך הפרה בוטה של החלטה 1701.

51. למרות המכות שספג חיזבאללה, עסק הארגון בשיקום כוחו הצבאי, בסיוע מסיבי מאיראן ומסוריה. למצב החדש הייתה השפעה קטנה יחסית על היערכותו הצבאית של חיזבאללה ושיקום יכולותיו הצבאיות. במקום מרחב הפעולה שאיבד הארגון סמוך לקו המגע עם ישראל, הוא החל לחזק את נוכחותו בעומק דרום לבנון ומעבר לליטני. פעילי הארגון שומרים על נוכחות צבאית מאסיבית בכפרי הדרום³⁴.

52. ההתעצמות הנמרצת של חיזבאללה מאז סיום מלחמת לבנון השנייה, תוך כדי ניצול חולשותיה של החלטת מועצת הביטחון 1701 והסבירות הגוברת של עימות עם איראן, יכולות להיות חלק מהסיבות האפשריות לחידוש הלחימה בין ישראל לחיזבאללה, כשברשות הארגון רקטות וטילים רבים ובעלי טווח ארוך בעל פוטנציאל לנזק רב יותר פגיעה במטרות אסטרטגיות בעימות הבא אף יותר מזה של הרקטות ששיגר לעבר ישראל במלחמה הקודמת³⁵.

53. חיזבאללה מעורב עמוקות בסוריה אך יחד עם זאת מתמיד בהתעצמותו, במיוחד בתחומי הטק"א, טק"י, ושיפור הדיוק של טילים ומפעיל טרור עקיף מול ישראל באמצעות גורמים פלסטיניים ובאי כוח נוספים. בלבנון, שליטת חיזבאללה במערכה הפוליטית והביטחונית התהדקה מאחורי הקלעים במקביל להנמכת הבולטות הסעודית וחולשתו הגוברת של המחנה הסוני בראשות חרירי. בד בבד, בחירתו של עוון לנשיא לבנון מסמנת התייצבות מסוימת במערכת הלבנונית שצפויה לאתגרים רבים, בראש ובראשונה בעקבות גלי הפליטים המגיעים מסוריה ומאבק הכוחות המתמשך סביב גיבושו של חוק הבחירות לפרלמנט.

מצרים

בין ישראל למצרים נחתם במרץ 1979 הסכם שלום. הסכם השלום שם קץ למצב המלחמה בין המדינות והסדיר באופן מוסכם את קו הגבול בין המדינות (230 ק"מ) ישראל התחייבה בהסכם להסיג את כל כוחותיה ולפנות את כל בסיסה ויישוביה אל מעבר לקו הגבול המוסכם. בהסכם מפורטים גם הסוגים וסדרי הגודל של הכוחות הצבאיים שכל צד רשאי להחזיק ברצועות שטח מוגדרות משני צדי הגבול וכי הפיקוח על יישומו יתבצע על ידי כוחות מטעם האו"ם.

³³ ראו באתר הכנסת: www.knesset.gov.il/process/docs/un1701.htm

³⁴ חיזבאללה והמלחמה הבאה: [heb.inss.org.il/uploadimages/Import/\(FILE\)1195547608.pdf](http://heb.inss.org.il/uploadimages/Import/(FILE)1195547608.pdf)

³⁵ יוסי קופרווסר "מלחמת לבנון השלישית, המטרה – חיזבאללה" עדכן אסטרטגי 11, 2, 17, 17 (אוקטובר 2008) [heb.inss.org.il/uploadimages/Import/\(FILE\)1225747251.pdf](http://heb.inss.org.il/uploadimages/Import/(FILE)1225747251.pdf)

לאור פעילות ההברחה של בני-אדם, סמים, אמצעי לחימה וטובין בגבול של ישראל-מצרים, (מלבד האזור שבו רצועת עזה גובלת בישראל)³⁶, נבנתה גדר לאורכה, על מנת למנוע, בין היתר, חדירה של פעילות טרור מחצי האי סיני.

גורמי הגייהאד העולמי, הפועלים ברצועת עזה ובסיני, חותרים להפוך את חצי האי סיני לזירת פעילות אינטנסיבית של גורמי הגייהאד העולמי, תוך הסתמכות על עורף לוגיסטי ממדינות כמו לוב (שהפכה לאחר הפלת קדאפי למקור חשוב של אמצעי לחימה), צפון סודאן ועיראק. ארגוני הטרור הפלסטיניים הפועלים ברצועה הינם בעלי נגישות להתארגנויות בדואיות מקומיות בסיני, המזהות עצמן עם הגייהאד העולמי ופועלות הן ממניעים כספיים-עסקיים והן ממניעים אידאולוגיים.

הנהגת דאע"ש מייחסת חשיבות רבה לזירת סיני ומפנה אליה משאבים רבים מאחר וזירה זו היא בעלת יתרונות רבים עבור הארגון. אזור זה נמצא במדינה הערבית החשובה והמאוכלסת ביותר, בעלת הצבא הגדול ביותר. כמו כן, הוא נמצא בשכנות לישראל, אחד היעדים ההיסטוריים של הגייהאד ובשכנות לרצועת עזה, מוקד חשוב לפעילות גייהאדיסטית.³⁷

מצרים סובלת מבעיה דמוגרפית קשה (כל חמישה חודשים נוספים מיליון נפשות לאוכלוסייה אשר מונה כ-93 מיליון נפש). כתוצאה מכך מצרים מתמודדת עם בעיה כלכלית הולכת ומחריפה ונתונה לחסדי סיוע חוץ של מדינות המפרץ והקהילה הבינלאומית. בנוסף, המחסור התכופ במוצרי היסוד והאמרת יוקר המחיה נתפסים בעיני הציבור אות לכישלון של אל סיס בניהול הכלכלה. מן הצד השני, השלטון המצרי מפגין יד חזקה כנגד כוחות אופוזיציוניים ונהנה מאפקט הכאוס שיצרו המשברים באזור וחולשתו של האח"ס כך שלפחות בטווח הקצר השלטון המצרי נראה יציב.

ירדן

הסכם השלום בין ישראל לירדן נחתם ב-26 באוקטובר 1994 והסדיר את היחסים הדיפלומטיים, הגבולות וחלוקת המשאבים הטבעיים בין ישראל לירדן. הוסכם על גבול משותף כאשר התוואי של נהר הירדן הוא הגבול ובמקרה של שינוי זרימתו הוא יקבע מחדש לפי התוואי (אורך הגבול 270 ק"מ).

סעיפים נוספים שנכללו בהסכם כוללים בין היתר, כיבוד הטריטוריה של המדינה השכנה, אי כניסה אליה ללא רשות, שיתוף פעולה במניעת טרור ואי מתן אפשרות או שיתוף פעולה עם גורמים או קואליציה שיפעלו נגד המדינה השנייה, כולל פעילות סיכול כנגד מחבלים או מברחים.

על רקע התגברות והתבססות ארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש) בירדן והחשש שאלפי פליטים סורים ועיראקים ינסו לחדור לשטח ישראל, מערכת הביטחון החליטה על הקמת גדר לאורך הגבול.

³⁶ גלעד נתן "הברחות ותפיסות סמים" הכנסת – מרכז המחקר והמידע (7.2.2010) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02424.pdf

³⁷ ר. גרין "המדינה האסלאמית בסיני מגבירה את הלחץ הצבאי והתודעתי על מצרים" המכון לחקר תקשורת המזרח התיכון (17.8.2015). http://www.memri.org/cgi-webaxy/sal/sal.pl?ID=875141_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3945

גם בירדן בעיה דמוגרפית קשה הנובעת ממאות אלפי הפליטים מעירק ומסוריה שהגיעו למדינה. בשנה החולפת ניכרה הרעה משמעותית ברבים ממדיה הכלכליים ובטווח הקצר לפחות עול הפליטים ומוגבלות המשאבים צפויים לעכב את שיפור הכלכלה ולהעצים את הנטל על אזרחיה. יחד עם זאת ירדן מהווה עמוד תווך במרחב וזוכה לסיוע כלכלי של גורמים בינ"ל ואזוריים עקב היותה מרחב חיץ איתן בסביבה משברית.

2.2. איומים מדיניים

1.2.2. הסכסוך הישראלי-פלסטיני

מאז ועידת מדריד בשנת 1991, עומדות סוגיות הליבה שבסכסוך הישראלי-פלסטיני במוקד המאמצים המדיניים להגיע לפתרון הסכסוך. ב-13 לספטמבר 1993 נחתם "הסכם העקרונות להסדרי ביניים של הממשל העצמי" שכונה "הסכם אוסלו" בין ממשלת ישראל לבין "הרשות הפלסטינית" (להלן: הרש"פ) לכינון ממשל פלסטיני עצמאי בשטחי יהודה, שומרון ועזה, כהסדר ביניים לחמש שנים שלאחריו יתנהל המשא ומתן להסדר הקבע. ההסכם, אשר במסגרתו הוקמה הרש"פ, שם קץ לאינתיפאדה הראשונה אשר החלה עוד מדצמבר 1987.

הסכם אוסלו עיצב את המשך התהליך כולו ובעקבותיו נחתמו הסכמים נוספים, בהם "הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה" (הסכם אוסלו ב') מ-28 לספטמבר בה

בספטמבר 1993, לאחר שנחתם הסכם אוסלו בין ממשלת ישראל ואש"פ, הוחלט להפסיק את המונופול של ישראל בקביעת המדיניות הכלכלית בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. באפריל 1994, נחתם בפריז, בין ממשלת ישראל לבין אש"פ, אשר ייצג את הצד הפלסטיני, ה-"פרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"פ המייצג את העם הפלסטיני" (להלן: "הסכם/פרוטוקול פריז")³⁸.

פרוטוקול פריז, הוא מסמך יסוד המהווה חלק מהסכם אוסלו אשר חל על הגדה המערבית ורצועת עזה. מטרתו הסדרת ועיגון היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים, מהבחינה העקרונית, מבחינת ניהולם ובקביעת העקרונות לפעולה ושיתופי פעולה כלכליים ובעיקר בתחומי המסים, איחוד מכסים ותנועה חופשית של סחורות³⁹.

בספטמבר 1995, נחתם "הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה", אשר הנספח החמישי לו, ה"פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים", מהווה בעיקרו הסכם חוזי להסדרת היחסים הכלכליים בין שני הצדדים וכולל הסכמות בנושא מיסי יבוא ומדיניות ייבוא, נושאים מונטאריים ופיננסיים, נושאי מיסוי ישיר ועקיף ועוד.

³⁸ אילן ביטון "העיר הפלסטינית החדשה "רואבי" וסוגיות ביחס הסחר בין ישראל לרשות הפלסטינית", **הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיתוח תקציבי** (9.1.2011) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02743.pdf

³⁹ אפרים לבאי, "פרוטוקול פריז": ההסכם הכלכלי הישראלי-פלסטיני ומשמעותיותו הכלכליות" **כלכלת מזרח התיכון** 3 (ינואר 2013)

למעשה, לישראל שליטה רחבה כמעט בכל היבטי המשטר הכלכלי והפעילות הכלכלית ברשות הפלסטינית. מסגרת היחסים הכלכליים בין שני הצדדים, כפי שנקבעה בהסכם פאריס, נותרה על כנה עד היום. ביולי 2012 נחתם הסכם חדש בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, המבוסס על פרוטוקול פאריס.

הפרוטוקול נתן ביטוי רשמי להמשך שילובה של הכלכלה הפלסטינית, תוך קביעה שישראל והרש"פ ימשיכו לנהל קשרים כלכליים הדוקים ויוגדרו כ-"מעטפת מכס אחת"⁴⁰, כלומר – שתי ישויות מדיניות שגובות מסים עקיפים במשותף.

בנוסף, הפרוטוקול מניח אי-קיום גבול סחר בין המשק הפלסטיני למשק הישראלי ומשטר הסחר שנקבע בפרוטוקול היה של איחוד מכס. ישראל והרש"פ יישארו מעין אזור סחר חופשי, ויוכלו למכור זו לזו סחורה בלא מכס. כיוון שהסכמי אוסלו השאירו את השליטה במעברי האוויר והים שמסביב לשטחים בידי ישראל, נקבע בהסכם סעיף ייחודי, לפיו רשויות המס הישראליות יגבו את המכס והמע"מ על סחורות מיובאות שמיועדות לשטחי הרשות, ויעבירו את הכסף שייגבו לרשות, בניכוי עמלת גבייה. כדי להבטיח את פעילות הרש"פ הוסכם כי תהליך האישור על ידי המכס הישראלי והעברת הכנסות המסים לרשות ימשכו עד אשר יוכל המכס הפלסטיני לטפל באישור המכס באופן עצמאי.

כיום, היחסים הכלכליים בין הרש"פ וישראל הינם יחסי תלות. סחר החוץ של הכלכלה הפלסטינית הוא רובו ככולו עם מדינת ישראל וכפוף להסדרי המכס שלה (למעט היבוא לעזה של הסחורות המוברחות במנהרות רפיח). שאר היבוא לשטחים הפלסטינים עובר בנקודות הביקורת של המכס הישראלי. גם היצוא מהשטחים, המצומצם מאוד יחסית, הוא בעיקרו לשוק הישראלי, ורק מעט לחו"ל דרך נמלי ישראל.

העובדה שכמעט כל סחר החוץ הפלסטיני הוא עם מדינת ישראל, הביא לכך שאמצעי התשלום המקובל ביותר בגדה ובעזה ומשמש כמטבע הפלסטיני הוא השקל הישראלי, המונפק על ידי בנק ישראל. כתוצאה מכך, המערכת הפיננסית והמדיניות המוניטארית כפופים להחלטות הישראליות ולתנודות המחירים ושער המטבע של ישראל⁴¹.

לרצועת עזה ולגדה קיימת מערכת בנקאית עצמאית המפוקחת על ידי הרשות המוניטרית הפלסטינאית (Palestine Monetary Authority)⁴². אולם, השימוש בשקל והמרתו למט"ח וממנו

⁴⁰ מכתב מגיל לאופר, עובד מחקר ומידע בכנסת, לחה"כ אמנון כהן, יו"ר ועדת הכלכלה בכנסת (24.7.2005) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01370.pdf

⁴¹ טלי רגב, נייר מדיניות "מהו המתווה הכלכלי המיטבי בין ישראל לרשות הפלסטינית?" **המרכז הבינתחומי הרצליה, בית הספר לכלכלה** (26.6.2014) <http://portal.idc.ac.il/he/schools/economics/programs/ugrad/documents/15.pdf>

⁴² "West Bank and Gaza – Report to the Ad Hoc Liaison Committee" International Monetary Fund (August 26, 2016) www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/2016WBGRR.ashx

במערכת הבנקאית הפלסטינאית תלוי לחלוטין במערכת הפיננסית הישראלית. "פרוטוקול פריז" קובע כי בין הבנקים בישראל לבין הבנקים בגדה ובעזה יתקיימו קשרי קורספונדנט⁴³.

השימוש במערכת הבנקאות הקורספונדנטית הישראלית לשם העברת כספים ממוסדות פיננסיים שונים בעולם לבנקים בישראל ומהבנקים המקומיים לרשות הפלסטינאית יוצר איום הנובע מהעובדה שלא ניתן לברר מה מקור הכספים ויעדם, וכן קיים ספק לגבי משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור ברשות הפלסטינאית וזאת בהיעדר קיומו של דו"ח ביקורת בינלאומי לגבי המשטר. כך יוצא שהבנקים הישראליים, המתווכים, מביעים חשש באשר למקור והיעד האמיתי של הכספים⁴⁴. למעשה, המערכת הבנקאית הישראלית עלולה לשמש למטרה כפולה: מחד, הלבנת כספי הטרור והעברת כספים לגורמי הטרור בשטחים ומאידך, הברחת כספים שנמצאים ברשותם של ארגוני הטרור לבנקים בישראל, לצורך הלבנתם מפני חשש להחרמה. בשני המקרים, בנקים ישראלים עלולים לשמש צינור להעברה והברחה של כספי טרור⁴⁵.

במבחן התוצאה, תהליך אוסלו לא הבשיל לכדי הסכם קבע ואף בשנים אלו מתפתח גל טרור רחבני במסגרת אינתיפאדת אל-אקצא, אשר פרצה בספטמבר 2000 ואשר כללה סדרת פיגועי התאבדות, מצד החמאס והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, כאשר הרש"פ אינה עומדת בהתחייבותיה מתוקף ההסכם למנוע ולסכל פעילות טרור נגד ישראל⁴⁶.

מאז ועד היום, הסכמי אוסלו אמנם תקפים מבחינה משפטית ומדינית, בראיית ישראל, אם הם מיושמים חלקית והפלסטינים פועלים להשיג הכרה במדינה פלסטינית גם שלא באמצעות משא ומתן. ישראל מצידה ביצעה נסיגה חד צדדית ברצועת עזה אשר נשלטת מאז 2007 בידי החמאס, שאינה שותפה להסכם. מאז ועד כה נמשך לסירוגין התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ונעשים מאמצים לקדמו, שלא צלחו עד כה.⁴⁷

2.2.2. ב. ערביי ישראל

ערביי ישראל הם אלו שנשארו בשטח מדינת ישראל בתום מלחמת העצמאות לפני סגירת הגבולות. בתום המלחמה הוענקה לאוכלוסייה זו אזרחות ישראלית. עליהם נוספו מהגרים במסגרת איחוד משפחות ואחרים אשר קיבלו זכות התיישבות במדינת ישראל⁴⁸. **+ תושבי מזרח ירושלים שצורפו**

לישראל ב 67

⁴³ שם.

⁴⁴ הי"ש מסי' 15 לעיל, בעמ' 199.

⁴⁵ שם, שם.

⁴⁶ תקופת הסכמי אוסלו **שירות הביטחון הכללי**
www.shabak.gov.il/heritage/time-line/pages/oslo.aspx

⁴⁷ שמואל אבן "עשרים שנה להסכמי אוסלו: לקחים לישראל" **עדכן אסטרטגי** 2 16 (יולי 2013)
<http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/16F.pdf>

⁴⁸ שלמה חסון "היחסים בין יהודים לערבים בישראל – תסריטים עתידיים" (2011)
<http://www.israelstudies.umd.edu/pdf/hasson.pdf>

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בפתח שנת 2016 מונה האוכלוסייה הערבית בישראל 1,757,000, שהם כ-21% מכלל אוכלוסיית ישראל⁴⁹.

גורם המשפיע על היחסים בין היהודים לבין הערבים בישראל הוא התמשכותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בפרט והישראלי-ערבי בכלל. המיעוט הערבי בישראל משתייך לעם הפלסטיני ולאומה הערבית ובשל כך הערבים מנסים לאזן בין זהותם הלאומית לבין זהותם האזרחית. בשל זיקתם הלאומית של האזרחים הערבים ליריביה של מדינת ישראל, הם מעוררים בקרב הרוב היהודי תחושה של איום פוטנציאלי.

תופעת הטרור באה לידי ביטוי בעיקר בסוף שנות ה-60 ובתחילת שנות ה-70, בסיוע של ערבים בישראל למסתננים שנכנסו אליה דרך גבולות וכן במעורבותם בפיגועים קשים בתוך ישראל.

בסוף ספטמבר-תחילת אוקטובר 2000, פרצה האינתיפאדה השנייה הידועה בשם "אינתיפאדת אל-אקצא" או "מהומות אוקטובר", במידה רבה לאור כישלון ועידת "קמפ-דיוויד". כאות הזדהות עם ערביי הגדה ורצועת עזה, על רקע האינתיפאדה, פתחו אזרחי ישראל הערבים במקומות שונים בארץ בהפגנות אלימות, אשר נמשכו שלושה ימים רצופים ולוו בהפגנות סוערות, בחסימת כבישים ראשיים ובזריקת אבנים⁵⁰. מהומות אלו חיבלו קשות באמון ההדדי ובמרקם היחסים שבין היהודים לערבים בישראל – אופיין האלים של המהומות זעזעו רבים מאזרחי ישראל היהודים, שחשו מאוימים ונבגדים על ידי אזרחי המדינה הערבים. אירועים אלו היוו אבן דרך ביחסי הערבים והמדינה.

מעורבותם של ערביי ישראל בפיגועי טרור נמצאת במגמת עלייה בשנת 2015, אך ממשיכה להיות מינורית. על פי נתוני שירות הביטחון הכללי לשנת 2015, 23% מהמפגעים הם תושבי מזרח ירושלים (בעלי תעודת זהות כחולה, במעמד של תושב), כאשר 5% מהמפגעים הם מקרב ערביי ישראל⁵¹. החל מחודש אוקטובר 2015, חלה גם הסלמה גם בדפוסי המחאה של ערביי ישראל. זו באה לידי ביטוי בשימוש גובר בהשלכת בקבוקי תבערה.⁵²

כמו כן, ניכרת תופעת הזדהות עם האידאולוגיה של דאע"ש ותמיכה בארגון. אלה באים לידי ביטוי בנכונות של צעירים, מקרב ערביי ישראל, לצאת לזירת הלחימה בסוריה, כדי להילחם לצד דאע"ש.⁵³

⁴⁹ אוכלוסיית ישראל בפתח שנת 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה www.cbs.gov.il/hodaot2015n/11_15_355matzeget.pdf

⁵⁰ קרין תמר שפרמן "זהות הערבית במדינה יהודית ודמוקרטית" המכון הישראלי לדמוקרטיה 58

⁵¹ מאפייני גל ההסלמה הנוכחי – אוקטובר 2015 שירות הביטחון הכללי (10.11.2015) www.shabak.gov.il/publications/study/pages/skira101115.aspx

⁵² דו"ח סיכום שנת 2015 בסיכול טרור שירות הביטחון הכללי (23.2.2016) <https://www.shabak.gov.il/publications/study/Pages/ReportY2015.aspx>

⁵³ שם, שם.

3.3 איומי דעאש

בשנת 2014 פרץ ארגון הטרור המוסלמי – 'המדינה האסלאמית' (דעאש) כתנועה סלפית-ג'יהאדיסטית שנפרדה מאל-קאעידה וכבשה חלקים נרחבים בסוריה ובעיראק⁵⁴.

ברקע הקמתה והתבססותה עמדו התפרקותם של הצבא העיראקי והממשל העיראקי של סדאם חוסיין, אשר יצרו ואקום בטחוני וממשלי ולו בניכור הולך וגדל של המוסלמים הסונים כלפי הממשל המרכזי בעל האופי המוסלמי שיעי, שהוקם בבגדד על ידי ארצות הברית.

מלחמת האזרחים שפרצה בסוריה במרץ 2011, יצרה קרקע נוחה להתפשטות פעילות ארגון המדינה האסלאמית בעיראק לשטחה של סוריה. הוואקום המדינתי בסוריה אפשר לאנשי התנועה להתארגן שם, להשתלט על חלקים גדולים מסוריה ומצפון-מערב עיראק ולהכריז על חליפות האסלאמית. תנועות טרור אסלאמיות בחצי האי סיני, לוב, ניגריה ובאפגניסטן נשבעו אמון למנהיג הארגון, והגדירו עצמן כמחוזות של 'המדינה האסלאמית'. לארגון זרם קבוע של מתנדבים המצטרפים ללחימה על אדמות סוריה ועיראק ובמדינות שונות בעולם.

לתנועה זו שאיפה להחליף את הסדר הקיים באזור ובעתיד אף בעולם כולו, זאת באמצעות ג'יהאד, מלחמת קודש, המופנה נגד האויבים מבית ומבחוץ. הג'יהאד, הינה חובה אישית של כל מוסלמי, שמתוכו צמחו ארגון אל-קאעידה וארגוני הג'יהאד העולמי, עליהם נמנה דאע"ש.

דאע"ש מבצע שימוש במרחב הסייבר ובכך ממצב עצמו כארגון מוכר ומטייל אימה בשיח העולמי, מרתיע את אויביו ומושך לשורותיו תומכים ומתגייסים רבים⁵⁵.

כתוצאה מהחשיפה הגוברת של המדינה האסלאמית ומההתוודעות לפעולותיה האלימות, מדינות רבות ובהן ארצות הברית, רוסיה ומדינות אירופיות הגבירו את הלחץ על הארגון. כתוצאה מלחץ זה, מאבד הארגון טריטוריות ומקורות הכנסה, ושרשרת הפיקוד שלו נפגעת באופן שיטתי. אולם, כוח המשיכה האידיאולוגי של הארגון והמציאות הפוליטית בעיראק ובסוריה, ימשיכו להוות בסיס רחב לתמיכה ולגיוס עבור המדינה האסלאמית⁵⁶.

המדינה האסלאמית נתפסת בישראל כאחת התוצאות של היחלשות המסגרות המדינתיות במזרח התיכון הערבי, כפועל יוצא של התהפוכות הפנימיות והאזוריות המתחוללות בו מאז שנת 2011.

⁵⁴ עמוס ידלין "הסביבה האסטרטגית של ישראל בשנים 2011-2015 והמלצות למדיניות לשנים 2016-2020" **המכון למחקרי ביטחון לאומי**, תל-אביב (2016)
www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%A1%20%D7%99%D7%93%D7%9C%D7%99%D7%9F.pdf

⁵⁵ אדם הופמן ויורם שוייצר "סייבר ג'יהאד בשרות המדינה האסלאמית (דאע"ש)" **עדכן אסטרטגי** 18 (אפריל 2015)
<http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/cyberoram.pdf>

⁵⁶ ה"ש מס' 48 לעיל, שם.

הייחוד של תופעת המדינה האסלאמית נעוץ בעובדה שהיא חרגה מגבולותיה של מדינה ערבית אחת, הן באידאולוגיה שלה והן בפעילותה המעשית, וכוננה מסגרת מדינית חוצת גבולות בסוריה ובעיראק. במקרים רבים, הייתה זו תוצאה של החלטת ארגונים סלפים-ג'יהאדים מקומיים להיכנס תחת כנפי המדינה האסלאמית. תהליך זה הוא שהפך את המדינה האסלאמית לגורם מאיים מבחינתה של ישראל.

מנקודת מבטה של ישראל טומנת תופעה זו מספר איומים:⁵⁷

(1) סיוע של דאע"ש להתארגנויות ג'יהאדיסטיות במזרח התיכון ובכלל זה במדינות הגובלות בישראל: דאע"ש הינו ארגון טרור, אשר בידיו יכולות סמי-מדיניות ואמצעי לחימה וטכנולוגיות נשק מתקדמות; הוא מרוויח סכומי כסף גדולים משדות הנפט וממקורות הכנסה נוספים; יש לו מערכת תומכים במזרח התיכון וברחבי העולם המסייעת לגיוס מתנדבים זרים; ברשותו תשתית תקשורת יעילה, אשר ממתגת את דאע"ש ואת הג'יהאד העולמי ברחבי העולם. יכולותיו אלו מנוצלות בעיקר לצרכי פנים (לחימה נגד האויבים הרבים בסוריה ובעיראק), אולם בהמשך הן עלולות לזלוג להתארגנויות ג'יהאדיסטיות במזרח התיכון, ובכלל זה במדינות ובישויות הגובלות עם ישראל ולחזק את היכולות המבצעיות של הארגונים הג'יהאדיסטיים המקומיים (לבנון, ירדן, יהודה ושומרון, רצועת עזה, חצי האי סיני).

(2) חזית ירדן: מאז התפשטותה של 'המדינה האסלאמית', ההתמקדות היא בעיקר בהשפעתה האפשרית על ירדן, שהיא בעלת הגבול הארוך ביותר עם מדינת ישראל. הסיכון הוא שהמסטר בירדן יתערער, מה שיפגע בשותפות האסטרטגית בינה לישראל ויביא לכך שירדן תשמש בסיס פעולה לגורמי ג'יהאד נגד ישראל. חשש זה מבוסס, בין השאר, על ההערכה שבירדן קיימים תנאים שיכולים להפוך חלקים חשובים מאוכלוסייתה לתומכי 'המדינה האסלאמית'.

(3) רצועת עזה: בעזה קיימות מספר התארגנויות סלפיות-ג'יהאדיות אשר נשבעו אמונים לדאע"ש. התארגנויות אלה מאתגרות את שלטון החמאס ומקדמת את רעיונות ארגון דאע"ש ברצועה. ארגוני הטרור בעזה המזוהים עם הזרם הסלפי-ג'יהאדי הובילו בעבר לעימותים עם תנועת חמאס, בעיקר כאשר אלה קראו תיגר על ההגמוניה של שלטון חמאס. חמאס מצדו נאבק בתומכי דאע"ש בעזה ומנסה לדכא כל פעולה המערערת על ההגמוניה שלו ברצועה. עם זאת, בשל שיקולים ואינטרסים מגוונים, חמאס מאפשר לעתים פעולות סיוע מעזה לפעילי "מחוז סיני של המדינה האסלאמית" במאבק המשותף של שניהם במסטר המצרי. סיוע זה כולל המשך הברחות אמצעי לחימה באמצעות המנהרות ברפיח, טיפול בבתי חולים בעזה בפצועי הקרבות מול צבא מצרים ולעתים אף העברת מודיעין על יעדי הצבא המצרי. הדואליות בהתייחסות הנוקשה של חמאס לתומכי דאע"ש ברצועת עזה

⁵⁷ "דאע"ש: דיקונו של ארגון טרור", מרכז המידע למודיעין ולטרור (28 בנובמבר 2014) www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20733/H_101_14_411746208.pdf

אל מול שיתוף הפעולה עם פעילי דאע, ש בסיני, עולה בקנה אחד עם המדיניות הפרגמטית של התנועה, המונעת משיקול אסטרטגי מרכזי של שימור השליטה ברצועת עזה תוך המשך פעולות ההתנגדות. שיתוף הפעולה עם דאע"ש בסיני נועד לשמר נתיבי הברחת אמצעי לחימה פתוחים לרצועה לצורך התעצמות בעיקר ברקטות והפנייתן לעבר ישראל. בהכללה, לדאע"ש יש תשתית מבצעית ויכולת לבצע פיגועים כנגד ישראל מתחום סיני ומתחום עזה. יצוין כי היא מותנית בהחלטה ארגונית ובהתגברות על המכשולים שמערימים עליהם גורמי הביטחון המצריים בסיני והחמאס בעזה. סביר להניח שבשל המצוקה המבצעית בה נתון דאע, ש בסוריה ועיראק הוא עשוי לפתוח חזית פעילה מול ישראל מתחום סיני ועזה.

(4) פוטנציאל להפיכת חצי האי סיני לחזית טרור פעילה: חצי האי סיני הפך בשנים האחרונות, מאז נפילת משטר מובארק, לחזית הגייהאד העולמי אל מול גבולה הדרומי של ישראל. עשרות שנים של חוסר משילות אמיתית בסיני תוך הזנחה וקיפוח תושבי האזור, דחפו את השבטים הבדואים לעסוק בפשיעה ובסיוע לארגוני טרור. חלקם אימצו אידאולוגיות ג'יהאדיסטיות והצטרפו לארגוני טרור שפעלו בסיני בדגש על חמאס וג'יהאד עולמי. מחצי האי סיני עלולים להתרחב פיגועי הטרור נגד ישראל מצד ארגון אנצאר בית אל-מקדס, העומד בראש מערכת הטרור נגד המשטר המצרי. הארגון היה מזוהה בעבר עם ארגון אל-קאעדה, אך בשנת 2014 נשבע אמונים לדאע"ש ושינה את שמו ל-'מחוז סיני של המדינה האסלאמית'. החשש בישראל הוא משינוי מגמה בסדרי העדיפויות של 'וילאית סיני' של ארגון אנצאר בית אל מקדס בעתיד שיביא להתמקדות גבוהה יותר בישראל, וזאת במיוחד במצב של חוסר הצלחה של הצבא המצרי בלחימתו בארגון זה ובארגונים האחרים הפועלים בסיני. שינוי כזה עלול להיות משמעותי מבחינתה של ישראל בשל נקודות התורפה הרבות הקיימות בגבולה הארוך עם מצרים, אם כי הנחיתות הטופוגרפית מאוזנת במידה מסוימת על ידי הדלילות של ההתיישבות הישראלית לאורך גבול זה. ההתפתחויות בחצי האי סיני הביאו לשינויים באופן ההיערכות של צה"ל לאורך הגבול עם מצרים. אם תחילה נבנתה גדר פשוטה יחסית לאורך הגבול במטרה למנוע חדירה של עובדים זרים בלתי חוקיים, והיערכות הכוחות שם הייתה בהתאם לתפיסה זו, כיום ההתייחסות לגבול עם מצרים היא כאל חזית שיכולה להפוך לפעילה בהתרעה קצרה מאוד. שינוי זה הביא לתגבור הכוחות הערוכים לאורך הגבול הישראלי מצרי ולשיפורים בגדר הגבול.

(5) פוטנציאל להפיכת רמת הגולן לחזית טרור פעילה: מעורבותם של ארגונים אסלאמיים בלחימה במשטר הסורי באזור רמת הגולן הביאה להשתלטותם על מרבית השטחים הסוריים לאורך הגבול עם ישראל. מצב זה חידד את תחושת האיום הנשקף לישראל מהחזית הסורית. הארגון הדומיננטי ביותר שפועל כיום בגזרה הוא ג'בהת אלנצרה (שלוחת אל-קאעידה בסוריה) ולא 'המדינה האסלאמית' אך התקבלו דיווחים על מתקפה מתוכננת של 'המדינה האסלאמית' לכיוון דרום סוריה. זאת ועוד, ארגון 'שוהדא אלירמוכ', השולט על חלקים הסמוכים לגבולה של ישראל בדרום רמת הגולן, הצהיר זה מכבר על נאמנותו ל'מדינה האסלאמית'. הגם של דאע"ש אין בשלב זה נוכחות משמעותית ברמת הגולן, עלולה להתפתח דינמיקה (כתוצאה ממלחמת האזרחים בסוריה או מהתקיפות האמריקאיות), שתוביל בסופו של דבר להפיכת הרמה מאזור שקט יחסית לזירת טרור

פעילה, תוך התקרבות 'המדינה האסלאמית' לשטחה של מדינת ישראל. הגברה של תחושת האיום בגבול עם סוריה, על פניו הרבות, הביאה את ישראל להחלטה על היערכות משופרת ברמת הגולן. במסגרת זו נערכה מודרניזציה של גדר הגבול והועברו לגזרה כוחות המתאימים ללחימה בסוג האויב העשוי להימצא בה. האיום מולו נערכה ישראל בעבר ברמת הגולן היה של התקפה משוריית וממוכנת של הצבא הסורי, ולכן ההיערכות של צה"ל התבססה אז בעיקר על שריון.

(6) **איומים מתחום הזירה הצפונית-מזרחית (סוריה, עיראק וירדן):**⁵⁸ בחודשים האחרונים חל כרסום מתמשך במרחבי השליטה של דאע"ש בסוריה ובעיראק על רקע מהלכים מוצלחים של הקואליציה בשילוב עם כוחות קרקע מקומיים. הכרסום ביציבותו האסטרטגית הובילה את דאע"ש להפנות את עיקר מאמציו להגנה, ביסוס והרחבת תשתיות ומרכזי כובד משניים מחוץ למרחב הסורי-עיראקי כדוגמת התשתיות בלבוב ובסיני. לאחרונה, הצליח דאע"ש לבסס שליטה במרחב של דרעא המצוי במשולש הגבולות סוריה-ירדן וישראל, עובדה היוצרת איום אל מול ישראל וירדן גם יחד. על פי המכון למדיניות נגד טרור, לאור מצבו האסטרטגי, סביר להניח כי בטווח הקצר דאע"ש לא יפתח חזית לחימה חדשה אל מול ישראל משטח סוריה, אלא יסתפק בפעולות טרור נקודתיות מתחום ירדן או באמצעות גיוס מקרב ערביי ישראל או הפלסטינים.

(7) **ביצוע פיגועי טרור בשטח ישראל ונגד יעדים ישראלים ויהודיים בחו"ל:** יעדים ישראלים ויהודים בחו"ל מהווים יעד נוח יחסית עבור ארגוני הג'יהאד העולמי המבקשים לפגוע בישראל. איום זה כבר הפך לממשי והומחש על ידי פיגועים שבצעו פעילי 'המדינה האסלאמית' ואוהדיה בקהילות יהודיות שונות ברחבי אירופה. זאת, תוך הסתייעות ב-"בוגרי סוריה ועיראק" השבים למדינות האם שלהם או הסתייעות בפעילים והתארגנויות מקומיים התומכים בדאע"ש.

(8) **שיתוף פעולה בין ארה"ב ומדינות הקואליציה לבין איראן:** למרות העוינות הבסיסית של איראן כלפי ארצות הברית, ולמרות שאיראן חותרת תחת האינטרסים האמריקאים במזרח התיכון, עלולים להיווצר שיתופי פעולה אד-הוק בנייהם בסוריה ועיראק, נגד דאע"ש והג'יהאד העולמי, האויב המשותף. שיתופי פעולה כאלה עלולים לקבל משמעות מדינית ולפגוע באינטרסים חיוניים של מדינת ישראל (למשל, ויתורים לאיראן בנושא הגרעיני). מעבר לכך, שיתוף פעולה עם איראן נגד דאע"ש עלול לחזק את השפעתה של איראן בסוריה ובעיראק כמו גם מעמדה של חיזבאללה בלבנון. כפועל יוצא מכך, עלול להתחזק המחנה הרדיקאלי, שבהובלת איראן.

⁵⁸ "איום דאעש על ישראל – האתגר ודרכי ההתמודדות מולו – הערכת מצב נכון לינואר 2016" המכון למדיניות נגד טרור (ינואר 2016) www.ict.org.il/UserFiles/ICT-He-Ins-ISIS-threat-to-Israel-Feb16.pdf

(9) ניסיונות של ערבים אזרחי מדינת ישראל, לצאת לסוריה ועיראק כדי להצטרף לשורות המדינה האסלאמית: תופעת התגייסות ערבים ישראלים לפעילותה של דאע"ש החלה בנובמבר 2012 ועד היום ניתן לראות גידול במתנדבים⁵⁹. בתופעה זו טמונים בה סיכונים ביטחוניים פוטנציאליים, שכן במהלך שהותם בסוריה, רוכשים המתנדבים הללו הכשרה צבאית וניסיון צבאי, חשופים לאינדוקטרינציה סלפית-ג'יהאדיסטית ורוקמים קשרים עם פעילי אל-קאעידה והג'יהאד העולמי, העלולים לנסות ולהפעילם במשימות טרור ואיסוף מודיעין לאחר חזרתם לישראל. המתנדבים החוזרים לישראל עשויים גם לשמש כ-"סוכני השפעה" להפצת האידאולוגיה הסלפית-ג'יהאדיסטית בקרב ערביי ישראל. החשש הוא מהקמת תשתית טרור בתוך ישראל בהשראת המדינה האסלאמית, שתקדם על ידי אותם מתנדבים שיחזרו מסוריה ומעיראק. מתוקף סמכותו לפי תקנה 84(ב)(1) לתקנות ההגנה (שעת חירום) וכדי לייעל את המאבק בתופעת הצטרפותם של ערביי ישראל לדאע"ש חתם שר הביטחון לשעבר משה (בוגי) יעלון בספטמבר 2014 על צו המגדיר את דאע"ש כ-"התאחדות בלתי מותרת"⁶⁰. הצו מאפשר נקיטת צעדים משפטיים נגד התארגנויות, גיוס כספים ופעילים המשתייכים לארגון, כולל אלה שייצאו להילחם בשורותיו. בנובמבר 2014 פורסמה הצעת חוק המאפשרת העמדה לדין של ישראלים, אשר יצטרפו לארגוני טרור הפועלים במדינות זרות כגון דאע"ש, גם אם הארגונים הללו אינם מפנים את פעילותם נגד ישראל.⁶¹

בתום 2016, ברי כי הופרך מימושו של חזון החליפות האסלמית המשתרעת על כל המרחב הערבי ופורצת ממנו לחלקי עולם אחרים, לנוכח קרבות הבלמה והמאסף שמנהלים מחוזות המדינה האסלמית בסוריה, בעירק ובלוב. אולם, מבחינתה של המדינה האסלמית המכות שסופגים כוחותיה בשטח אין פרושן תבוסה מוחלטת. נדמה כי דעא"ש מבקש לשמר אחיזתו בסהר הפורה והוא אכן יצליח לשמר כיסי נוכחות בתצורה כזו או אחרת בעירק ובסוריה. לא מן הנמנע כי בעקבות פגיעה במטות, באישי מפתח ובמשאבים לכלכלים הארגון יבחר אתרים אחרים להעסקת מטהו וכבר עולות השערות לגבי התבססות אפשרית באזור סודן ומרכז אפריקה כמו גם בדרום מזרח אסיה-.

בפעולתו של הארגון גובר מימד התודעה לשם גיוס נאמנים חדשים, במיוחד במדינות המערב. בגלגול זה של המדינה האסלמית מתחזק מיקוד המאמצים של הפעילים בביצוע פיגועים במקומותיהם שלהם כדי להכות ציביליזציות הנתפסות כאויבות "במגרש הביתי" שלהן. בנוסף, במחוזות דעא"ש הקיימים צפוי להתחזק הגורם המקומי (כפי שניכר בפעילות מחוז סיני לדוגמא). שינוי זה צפוי גם להגביר את התחרות בין דעא"ש אל-קאעידה באמצעות פיגועים.

⁵⁹ הייש מס' 35 לעיל, שם.

⁶⁰ ראו באתר משרד הביטחון: www.mod.gov.il/Defence-and-Security/Fighting_terrorism/Pages/default.aspx

⁶¹ הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 121) (השתתפות בפעילות של ארגונים מזוינים במדינות חוץ), התשע"ה-2014

על מקורות המימון של דע"ש

דע"ש הינו ארגון טרור אשר אינו מסוגל להתקיים ללא אמצעי מימון. מימון זה מהווה תנאי מרכזי וקריטי לפעילויותיו. מקורות המימון העיקריים של דע"ש מגיעים מאזורי השטחים עליהם השתלט ומשליטה באוכלוסייה. הפעולות שגורפות לארגון רווחים משמעותיים הינו, בין היתר, השתלטות על הבנקים ובזיזת כספם, גביית מסים, דמי חסות, השתלטות על שדות נפט ובתי הזיקוק, בזיזת נכסים כלכליים, השתלטות על סחורות, סחר בבני אדם (בעיקר סחר בנשים ועבדים) וסחר באיברים. ניצול אוצרות טבע של השטח בו הם נמצאים, ובעיקר ממכירת נפט ועתיקות, הינו אחד הדרכים שארגון דע"ש עשה מיליארדים.

ערוצי מימון נוספים הם ניצול של ארגונים ללא מטרת רווח באמצעות תרומות לארגון, חטיפת בני אדם למטרות כופר, הברחות כספים וגיוס כספים דרך הרשתות החברתיות ובזיזת ומכירת עתיקות.

הברחת אנשים ממדינות עניות למדינות עשירות מהווה מקור מימון נוסף. במהלך המלחמות בעירק ולוב היה לחץ אדיר של מהגרים שרצו לברוח למדינות עשירות יותר, בעיקר למדינות אירופה, ארה"ב וכן לישראל. דע"ש לדוגמה ניצל מצב זה כדי לספק נתיבי הברחה תמורת תשלום של אלפי דולרים.

נראה, כי מקורות המימון של הארגון נמצאים בירידה. אחת הסיבות לכך, היא שדע"ש מיצה את היכולת לסחוט את האוכלוסייה המקומית שבשליטתו. משכך, במקום הכנסה רבעונית של כ- 80 מיליון דולר בשנת 2015, הארגון גלגל ברבעון השני של 2017 כ- 16 מיליון דולר.⁶²

במסגרת פרויקט משותף של ארגון FATF שהחל בפברואר 2016, רשויות המודיעין הפיננסי פעלו לאיתור מקורות מימון לארגוני טרור שונים, ובכלל כן מימון לארגון דע"ש. בין המקרים שאותרו, היו מקרים בודדים של ביצוע הברקות כספים בסכומים יחסית נמוכים לפעילי טרור שיצאו מישראל לטורקיה כדי להצטרף לדע"ש על ידי בני משפחותיהם (לרבות הורים ואחים).

לסיכום, החשש לטווח הארוך הוא מהשפעת האידיאולוגיה של המדינה האסלאמית על היציבות הפנימית בשתי המדינות הערביות החתומות על הסכם שלום עם ישראל - מצרים וירדן. התחזקות הגורמים התומכים ב'מדינה האסלאמית' בשתי מדינות אלו עשויה להציב איום ממשי על ישראל.

דע"ש מצוי ב-"מצוקה אסטרטגית" (מקומית / זמנית) בשטחי סוריה ועיראק וסביר להניח כי בטווח הקצר, הוא יימנע מפתחת חזית אל מול ישראל מתחומי סוריה. יחד עם זאת, נראה כי הנהגת הארגון ממקדת לאחורונה, מאמץ לגיוס ערביי ישראל לביצוע טרור בשם דע"ש על אדמת ישראל.⁶³

למרות שהשיח שמקדמת 'המדינה האסלאמית' הוא אנטי ישראלי ואנטי יהודי באופן מובהק ולמרות שישראל מוצגת על ידי 'המדינה האסלאמית' כיעד לגיטימי לפגיעה, האיום שהיא מהווה

⁶² ראה "המלחמה הנעלמת", Israel Defense, 7.8.2017, <http://www.israeldefense.co.il/he/node/30627>

⁶³ ה"ש מס' 52 לעיל, שם.

נראה כאיום רחוק. זאת, משום שהשטחים שעליהם השתלטה 'המדינה האסלאמית' נמצאים בעיראק ובמזרח סוריה, ופעילותה מתרחשת בשלב זה הרחק מגבולה של ישראל⁶⁴.

אל-קאידה

ארגון האם ממנו התפצל דעא"ש "עמד בצילו" של דעא"ש בשנים האחרונות ולאור ההצלחות של דעא"ש בעירק ובסוריה. בחודשים האחרונים ועם רצף ההצלחות של הקואליציה נגד דעא"ש במוסול והציפיה למערכה נוספת בא-ראקה, אל קעידא חוזר והופך רלוונטי בעיני סלאפים ג'יהאדיסטים. להערכתנו, שינוי זה עתיד להגביר את התחרות בין אל-קעידא לבין דעא"ש באמצעות ניסיונות הוצאה לפועל של פיגועים.

הפיגועים המבוצעים על ידי הארגון ופעילי טרור הפועלים בהשראתו מאופיינים במימון מינימלי. יחד עם זאת, הם עשויים לעשות שימוש בכל מקור מימון זמין העומד לרשותם, לרבות מקורות חוקיים, מימון עצמי, זיוף או שימושים באמצעים פליליים אחרים.

ב. 4. איומים הקשורים באיראן ונשק בלתי קונבנציונאלי

ישראל נאלצת להתמודד עם איום של נשק בלתי קונבנציונאלי (בעיקר נשק גרעיני). כבר משנות ה-80, איראן החלה לפתח תכנית גרעין ובסיועה של רוסיה, הקימה את הכור הגרעיני בבושהר.

באיבה נגד ישראל נכרכו יחד כל המטרות המהפכניות של המשטר: העוינות הבסיסית למדינה היהודית, האיבה לאימפריאליזם ולקפיטליזם המערביים, שישראל נתפסת כמייצגת אותם.

הרפובליקה האסלאמית של איראן דוגלת מאז היווסדה בראשית 1979 בגישה הקוראת במוצהר להשמדתה של ישראל. נוסף על כך, מסייעת איראן בכסף ולוגיסטיקה לארגונים הקוראים לחיסולה של ישראל, חיזבאללה, חמאס והג'יהאד האסלאמי.⁶⁵

גישתה של איראן נובעת מעצם שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ואינה קשורה למדיניות הספציפית שישראל נוקטת, אם כי מעשים מסוימים של ישראל כגון שליטה על מסגד אל-אקצא ועל ירושלים, תורמים להקצנתה.

העוינות לישראל מהווה מרכיב חשוב בתפיסת המשטר האיראני ובנושא זה ניכר קונצנזוס כמעט מוחלט מצד הזרמים השונים הפועלים במערכת הפוליטית האיראנית. איומים מפורשים נגד ישראל נשמעים גם מצד בכירים במערכת הצבאית האיראנית במקביל להמשך העיסוק האיראני בפיתוח תכנית הטילים ארוכי הטווח.

איראן ממשיכה במאמציה לעודד, לקדם ולסייע לפעילות טרור נגד ישראל מצד ארגוני טרור פלסטיניים ומצד חיזבאללה. זאת, על אף ההתפתחות בעיראק ובסוריה המחייבות אותה בשנים האחרונות להשקיע את עיקר מאמציה בבלימת דעא"ש ובהגנה על משטר הנשיא אסאד. אילוצים

⁶⁴ "המדינה האסלאמית דגל שחור מתנוסס מעליה" המכון למחקרי ביטחון לאומי (דצמבר 2015) www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/IslamicState_9.pdf

⁶⁵ ה"ש מס' 2 לעיל, שם.

אלו מגבילים אומנם במידה ניכרת את היכולת לקדם את יעדי המשטר האיראני מול ישראל והזירה הפלסטינית, אולם למרות זאת הוא ממשיך לקדם פעולות טרור נגד ישראל, אף כי בשלב זה בהיקף נמוך.⁶⁶

חרף המשבר ביחסים בין איראן לחמאס מאז תחילת מלחמת האזרחים בסוריה, נותרה המחויבות האיראנית לסייע למאבק הצבאי הפלסטיני נגד ישראל ללא שינוי. בשנה האחרונה, הצהירו בכירים איראנים על מחויבותם להמשיך הסיוע האיראני לפלסטינים, במיוחד לנוכח ההסלמה המחודשת בעימות הישראלי פלסטיני. בתוך כך נמשך גם הסיוע איראני רחב ההיקף לחיזבאללה, שנועד בחלקו לבניית תשתית צבאית בלבנון, בדגש על מערך הרקטות, שנועדה להיות מופעלת נגד ישראל. בנוסף לכך איראן מעניקה לחיזבאללה אמצעי לחימה, מודיעין, סיוע לוגיסטי וסיוע למערכת המוסדות החברתיים של חיזבאללה.

גם בסוריה פועלת איראן לטיפוח תשתיות טרור ברמת הגולן מול החזית הישראלית באמצעות התארגנויות טרור מקומיות הפועלות באזור, תוך ניצול החלל הריק, שנוצר בעקבות אובדן השליטה של המשטר הסורי.

כחלק ממאמץ בינלאומי לסיכול יכולתה של איראן לפתח נשק גרעיני ובלתי קונבנציונאלי, המהווה איום על קיומה של מדינת ישראל, נחקקו חוק איסור השקעה בתאגידים המקיימים קשר עסקי עם איראן, התשס"ח-2008 וחוק המאבק בתוכנית הגרעין של איראן, התשע"ב-2012. מטרת החוקים הינה להסדיר ולהרחיב את הסנקציות על גורמים המקיימים פעילות מול איראן וכן לקבוע סנקציות מוגברות על תאגידים המקיימים קשר עסקי עמה. על פי החקיקה, יש איסור על קיום פעילות כלכלית עם גורם זר מסייע מבלי שניתן היתר לגביו, הנקבע כעבירה המהווה עבירת מקור לחוק איסור הלבנת הון. בנוסף, קיים איסור השקעה בתאגיד המקיים קשר עסקי עם איראן והפסקת השקעה קיימת בו, והטלת הגבלות על תאגיד ועל גורמים הקשורים לתאגיד המקיימים קשר עסקי עם איראן.

ביולי 2015 התקבל הסכם בינלאומי בין איראן לבין שש המעצמות – ארצות הברית, רוסיה, סין, צרפת, בריטניה וגרמניה (הידועות יחדיו כ-P5+1)⁶⁷. בהסכם הגרעין (Joint Comprehensive Plan of Action), כלולה התחייבות מהצד האיראני להתפרק מהחלק הארי של היכולות הגרעיניות הידועות המצויות בידי איראן כיום, קבלת מגבלות מרחיקות לכת על הפעילות הגרעינית האיראנית

⁶⁶ רז צימט "העוינות כלפי ישראל ממשיכה להוות יסוד חשוב ובלתי מתפשר במדיניות החוץ האיראני" **מרכז המידע למודיעין ולטרור** (13.10.2016)
<http://www.terrorism-info.org.il/he/article/21081>

⁶⁷ KENNETH KATZMAN AND PAUL K. KERR, IRAN NUCLEAR AGREEMENT CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (May 31, 2016):
<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>

לתקופה של 15 שנים וגם מחויבות בלתי חוזרת ובלתי מוגבלת בזמן, לא להצטייד בנשק גרעיני, גם אחרי תום תקופת תוקף ההסכם.⁶⁸

הסכם הגרעין לא חולל שינוי במדיניות איראן כלפי ישראל ובמידה רבה מעודד את המשטר האיראני להדגיש עוד יותר את עוינותו לישראל כאחד הדגלים המשמשים אותו להוכחת נאמנותו האידיאולוגית לערכי המהפכה האסלאמית.

זאת ועוד, הסכסוך הישראלי-ערבי מספק לאיראן הזדמנות להפגין את מנהיגותה האזורית ולגייס את תמיכת דעת הקהל מבית ומחוץ באמצעות העוינות המופגנת כלפי ישראל. כל זאת בלי שאיראן נדרשת לשלם מחיר גבוה על מדיניותה האנטי ישראלית.

יש לצפות, לפיכך, כי המשטר האיראני ימשיך להציב את ההתנגדות לישראל במקום מרכזי במדיניות החוץ שלו. יכולתה של איראן לקדם את יעדיה האנטי-ישראלים תלויה, עם זאת, בנסיבות הגיאוגרפיות, בעתיד קשריה עם הארגונים הפלסטינים, במיוחד חמאס, ובהתפתחויות בזירות הלחימה המרכזיות בהן מעורבת כיום איראן, ובראשן סוריה ועיראק.⁶⁹

מעורבות מדינות בטרור

טרור אשר מוכוון וממומן ע"י מדינות בדגש על אירן

החל מהמחצית השנייה של המאה העשרים החלו מדינות שונות להשתמש בארגוני טרור לקידום האינטרסים שלהן בזירה הבינלאומית. במקרים רבים הפך הטרור לכלי שרת בידי מדינות ואף בידי מעצמות. במקרים מסוימים יזמו מדינות את קמת ארגוני הטרור על מנת שאלו ישמשו שליחים בידיהן, יבצעו בשבילן פיגועי טרור ויקדמו את האינטרסים שלהן וייצגו את עמדותיהן בזירה הפנימית והאזורית.

במקרים אחרים העניקו המדינות הללו את חסותן ותמיכתן בארגונים קיימים, תוך יצירת קשי תועלת הדדית.

ניתן לחלק את מעורבות מדינות בטרור לשלוש רמות: הרמה הנמוכה ביותר היא **מדינה תומכת טרור** לפיה המדינה פועלת להסתה, חינוך, אינדוקטרינציה, מתן סיוע כספי וצבאי (העברת נשק ו/או אימונים משותפים) וסיוע אופרטיבי לפיגועים.

⁶⁸ עודד ברוש "הסכם הגרעין עם איראן, יונה 14 ביולי 2015 – ממצאים, מסקנות וצפוי" המכון למדיניות ואסטרטגיה – המרכז הבינתחומי הרצליה (יולי 2015)
www.herzliyaconference.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Brosh1HJuly15.pdf

⁶⁹ הייש מס' 59 לעיל, שם.

70 בועז גנור, מבוך הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות. הרצליה מפעלות המרכז הבינתחומי, 2003.

www/ict/org/il/user files/ganor-he-2003/pdf.

הרמה הבינונית לתמיכת מדינות בטרור היא **מדינה יוזמת טרור**, כלומר ייזום הפיגוע על ידי המדינה וביצועו באמצעות ארגון הטרור. ברמה זו, המדינה מדריכה ומכוונת את ארגון הטרור לביצוע הפיגוע שיזמה. לעיתים, עצם ביצוע הפיגוע אינו באינטרס של ארגון הטרור.

הרמה הגבוהה ביותר של מעורבות מדינה בטרור היא **מדינה מפעילת טרור**, כלומר מבצעת פיגועים באופן ישיר באמצעות מנגנוני המדינתיים.

אירן היא מדינה בעלת אידיאולוגיה אסלמית קיצונית המצויה במאבק מתמשך חסר פשרות מול שכנותיה, ישראל ומדינות נוספות בעולם. אחת ממטרותיה של אירן, במסגרת שינוי המציאות העולמית אליו היא מייחלת, היא ערעור ביטחונה של מדינת ישראל. בין יתר פעולותיה להשגת מטרה זו יצרה אירן זרוע קדמית על גבול הצפוני של ישראל, בדמות חיזבאללה, באופן דומה היא תומכת בחמאס ובארגון הג'יהאד האסלמי וכן בביצוע טרור כנגד מטרות יהודיות וישראליות בעולם. אירן הינה למעשה מדינה הפועלת בכל שלוש הרמות המעורבות בטרור. היא יוזמת טרור ומפעילה אותו באמצעות ארגון הטרור חיזבאללה וכן באמצעות מנגנוני המדינתיים כמו משמרות

המפכה וכוח קדס.⁷⁰

⁷⁰ בועז גנר, מבוך הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות. הרצליה **מפעלות המרכז הבינתחומי**, 2003

www/ict/org/il/ user files/ ganor-he-2003/pdf.

פרק ג': סיכוני מימון טרור

1.1 מבוא

1. בשנים האחרונות במנגנוני האכיפה המנהלים וברשויות הביטחון המנהלים את המאבק בטרור התגבשה ההבנה שללא מימון לא ניתן לבצע פעילות טרור, ולפיכך לא ניתן לצמצם את המאבק בטרור לפעולות ענישה או סיכול, אלא יש לנקוט צעדים נרחבים ומגוונים למניעת הטרור מלכתחילה.⁷¹ המאבק במימון הטרור הנה פועל יוצא של תובנה זו. במטרה למנוע את היכולת לבצע פעילות טרור מלכתחילה, החלו ארגוני האכיפה ורשויות הביטחון להרחיב את האמצעים בהם נעשה שימוש מאמצעים משפטיים רגילים כדוגמת מעצרים והעמדה לדין פלילי של פעילי טרור, לפעולות מתוחכמות יותר המתמקדות בפגיעה בתשתית הכלכלית ובערוצי המימון של ארגוני הטרור. כיום, בבסיס כל חקירה של פעילות טרור נערכת בדיקה ראשונית של מקורות המימון.⁷²
2. העיסוק הבינלאומי במניעת מימון טרור התגבר ביתר שאת בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר. כתוצאה מכך, ארגוני הטרור הפכו יצירתיים יותר ופיתחו מקורות מימון מגוונים כדי להבטיח את זרימת הכסף לארגון ולהמשך קיומו. ארגוני הטרור ידועים בהיותם ארגונים לומדים ולכן ככל שהמאבק בפעילות מימון הטרור מתגבר, שיטות המימון הופכות למתוחכמות יותר.
3. הכספים בהם עושים שימוש ארגוני הטרור, משמשים אותם למטרות שונות לרבות תכנון והוצאה לפועל של פיגועים, גיוס מחבלים, עידוד טרור, תמיכה במחבלים אשר נפגעו או נכלאו ובבני משפחותיהם. במסגרת פעילות זו משתלבות גם מטרות של גורמי הטרור להסתה שיטתית נגד ישראל, הפצת תעמולה אנטי-ישראלית, קידום הבסיס הרעיוני והתעמולתי שעומד מאחורי פעילות טרור וגיבוש תמיכה לאומית בקרב הציבור הפלסטיני.
4. העובדה שגורמי פשיעה וטרור משתמשים בכלים דומים לגייס, לשמור ולהשתמש במקורות. יחד עם זאת, המניע לגיוס המקורות שונה בתכלית: ארגוני טרור מייעדים את הכספים כדי להוציא לפועל פיגועים ומתחברים יחד על רקע אידיאולוגי ומוטיבציה משותפת ולא כדי ליצור רווח.
5. באופן כללי ניתן לחלק את מקורות המימון של ארגוני הטרור לשתי קטגוריות: מימון הנובע באופן ישיר מישויות מדינתיות; ומימון המגיע מגופים פרטיים. חלק ניכר מכספי מימון הטרור הפועל בישראל ובשטחים מגיע ממדינות זרות, כאשר רובו מגיע דרך עמותות או אגודות צדקה, ארגוני טרור זרים, ארגוני סיוע הומניטרי הפועלים בשטחי מדינות זרות, לרבות אירופה, צפון אמריקה וקנדה ותרומות פרטיות.⁷³ גורמי הטרור הקימו תשתיות נרחבות בשטחים ופועלים על בסיסן נגד יעדים ישראלים בשטחים ובתוך מדינת ישראל. תשתיות הטרור שהקימו הארגונים

⁷¹ מתוך תשובות רשויות הביטחון לשאלון הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית (להלן: "תשובות רשויות הביטחון").

⁷² שם.

⁷³ אברבוך, "המאבק במימון הטרור בישראל: היבטים משפטיים" משפט וצבא 17, 194 (התשס"ד)

השוניים בשטחים מהווים יעד סופי להעברת כספים ממקורות המימון ממדינות זרות. הכנסת כספים לשטחים נעשית בשני מסלולי מימון עיקריים האחד, הברחת מזומנים דרך מעברים בינלאומיים או באמצעות מסתננים; השני, נסמך על המערכת הפיננסית המקומית שפועלת בשטחים, כולל מוסדות בנקאיים, חלפנים ושירותי מטבע שונים.

6. בנוסף, את המימון שמקורו בגופים פרטיים ניתן לחלק גם כן לשתי קבוצות משנה: מימון שמקורותיו בפעילות חוקית כגון גיוס כספים, אסיפת תרומות ופעילות של ארגוני צדקה; ומימון שמקורותיו בפעילות בלתי חוקית כגון סחר בסמים, הלבנת הון, הברחה ומסחר בלתי חוקי בנשק. בעניין זה, יש לשים לב לכך שבעוד שניתן להילחם במימון שמקורותיו בפעילות בלתי-חוקית בכלים הרגילים שמעמיד הדין הפלילי [פּוֹלִיבְּלָל](#), ומשטר איסור הלבנת הון בפרט; כאשר מדובר במימון שמקורותיו בפעילות חוקית ניתן להקפיא, או לחלט את כספי המימון רק במידה וניתן להוכיח שיועדו למימון טרור.⁷⁴

7. במדינת ישראל הונחה תשתית משפטית למאבק בטרור בכלל ובמימון טרור בפרט עוד בראשית ימי המדינה. חלק עיקרי בתשתית משפטית זו נסמך על חקיקה מנדטורית שנקלטה בדין הישראלי, וחלקה תוצר ישראלי מקורי.⁷⁵ עם זאת, תשתית זו נועדה בעיקר למאבק בטרור המקומי. בשנת 1999 כוננה האמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור – The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.⁷⁶ מדינת ישראל חתמה על אמנה זו ב-11 ביולי 2000, והחלתה על ישראל החלה בעקבות אשרור האמנה ב-12 במרס 2003. האמנה כוללת הוראות בנוגע להפיכת מימון הטרור לעבירה פלילית, הוראות שעניינן הטלת חובות על מוסדות פיננסיים למניעת ניצולם להפקדה של כספי מימון טרור ולהעברתם, והוראות הנוגעות לשיתוף הפעולה הבינלאומי הדרוש למאבק אפקטיבי במימון טרור.⁷⁷ ההתחייבויות שלקחה על עצמה ישראל בהתאם לאמנה זו הובילו לחקיקת חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (להלן: "חוק איסור מימון טרור").⁷⁸ חוק זה נועד להעמיד את ישראל בשורה אחת עם המדינות הנאבקות במימון הטרור הבינלאומיות ולהבטיח כי החקיקה הישראלית עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים שנקבעו בהקשר זה.

8. ביום 1 בנובמבר 2016 נכנס לתוקף חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן: "חוק המאבק בטרור"), אשר קובע עבירות פליליות חדשות, מסדיר את נושא ההכרזה על ארגון טרור וחברות

⁷⁴ גיל-עד נועם "ההתמודדות המשפטית בישראל עם תופעת מימון הטרור" מחקר מדיניות 79 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18 (2009).

⁷⁵ תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן: "תקנות ההגנה"); פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948 (להלן: "פקודת מניעת טרור").

⁷⁶ The United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999) (Hereinafter: "ICSFT").

⁷⁷ שם, בסעיפים 2-9.

⁷⁸ נועם, לעיל ה"ש 4 בעמ' 49-52.

בו, מחמיר את הענישה למחבלים וחברים בארגוני טרור, קובע הסדרים ייחודיים בתחום הפרוצדוראלי ומעניק סמכויות תפיסה וחילוט לשר הביטחון. עם כניסתו של החוק לתוקף, בוטלו בין היתר, הפקודה למניעת טרור, חוק איסור למימון טרור וחלקים מתקנות ההגנה המנדטוריות.

הקמת המטה הלאומי ללוחמה כלכלית

9. ביום 1.1.03 התקבלה החלטה מס' 86/ב של ועדת השרים לענייני בטחון לאומי להקמת צוות "צלצל" – לחימה בכספי טרור. על פי ההחלטה, הצוות ישמש כגורם מתאם, מרכז, מתווה מדיניות אכיפה ברמה הלאומית בין משרדי הממשלה, יחידות הסמך שלה ורשויות המדינה בעניין המלחמה בתשתיות פיננסיות של ארגוני טרור, פעילי טרור, גורמים הקשורים באלו וגורמים ברש"פ המעורבים במימון טרור.

10. הצוות פעל בשת"פ בין משרדי למאבק במימון טרור ובהיבטים כלכליים של סיכונים לביטחון המדינה, וזאת בשיתוף פעולה של גורמי הקהיליה, גופי האכיפה, משרדי הממשלה, הרגולטורים ועוד.

11. על אף הצלחות הצוות ועל מנת למקם את פעולות הממשלה מול מגוון האיומים והאתגרים בתחום המאבק במימון טרור, הוחלט להעביר את פעילות בתחום למשרד הביטחון, אשר יוביל מאמץ בין משרדי משולב למאבק במימון טרור.

12. במסגרת המעבר, כאמור, הוקם גוף חדש בשם "המטה הלאומי ללוחמה כלכלית" (מט"ל), אשר אליו הועברה פעילות צוות "צלצל", וכן הורחבו סמכויותיו, בין היתר, בטיפול בתחום המאבק בטרור בתוך ובמסגרת משרד הביטחון, מאבק במימון פרוליפרציה, ביצוע הערכת הסיכונים בתחום איסור מימון טרור ועוד. החלטת הממשלה המקימה את המט"ל עברה ביום בועדת השרים לענייני ביטחון.

2.ג תהליך ומתודולוגיה

מיפוי ודירוג האיומים למימון טרור

13. הערכת הסיכונים הלאומית בתחום מימון טרור נועדה למפות את סיכוני מימון טרור הקיימים בישראל, לתרום להבנת נקודות התורפה והפרצות המאפשרות את קיומם ולבחון אמצעי בקרה ודרכי התמודדות הולמים עם סיכונים אלה.

14. סקר הסיכונים בוצע בהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובהשתתפות מכלול גורמי האכיפה, הרגולטורים וגורמים מן הסקטור הפרטי, שנחלקו לקבוצות עבודה, כאשר אחת מקבוצות העבודה עסקה בתחום מימון טרור ובה נטלו חלק נציגי הגופים הביטחוניים (שירותי הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ואמ"ן), משטרת ישראל, משרד החוץ, רשות המסים (מטה הנהלת מכס ומע"מ), המשרד לביטחון פנים, הפרקליטות ומחלקת יעוץ וחקיקה (פלילי).

15. מיפוי הסיכונים והאיומים שנערך במסגרת הפרויקט הינו בעל מטרה כפולה: ראשית, הבנת הסיכונים הייחודיים והפרטניים שעמם מתמודדת המדינה נדרשת על פי הסטנדרטים הבינלאומיים של ארגון ה-FATF בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. על פי כללים אלה, נדרשות המדינות למפות ולהבין לעומק את הסיכונים הפרטניים והייחודיים למימון טרור, כנגזרת של המאפיינים הכלכליים, הגאוגרפיים, הדמוגרפיים והסוציו-אקונומיים שלהן ובהמשך, לאמץ וליישם ביחס לסיכונים שאותרו גישה מבוססת סיכון.

שנית, וחשוב מכך, הערכת הסיכונים נועדה למקד את תשומת לבן ומשאביהן של הרשויות בהתמודדות שלהן עם איומי הלבנת הון ומימון טרור, וכן למקד את פעולות האכיפה בסיכונים המשמעותיים ביותר, המשמשים או עשויים לשמש אמצעי להלבנת הון או מימון טרור. הערכת הסיכונים נועדה עוד לגבש, על בסיס הניסיון המצטבר של הרשויות, תכנית פעולה להתמודדות עם הסיכונים שזוהו, באמצעות שינוי חקיקה או רגולציה, שינוי מדיניות אכיפה או דרכים אחרות.

16. במסמך בוצעה סקירה נורמטיבית של המאבק במימון טרור ושל איומי הטרור תוך התייחסות למאפיינים כלכליים, פוליטיים, גיאוגרפיים וחברתיים של המדינה, לרבות הסמיכות הגיאוגרפית לשטחי איו"ש והרש"פ ומדינות ערב (כגון סוריה, לבנון ומצרים), שמשליכים על סיכוני מימון טרור.

17. בפרק זה, נסקור את סיכוני מימון טרור הכוללים, בין היתר, מימון ארגוני טרור באמצעות המערכות הפיננסיות, העברות כספים או הברחת מוצרים שווי ערך במעברי הגבול, שימוש בארגוני צדקה או מערכות קהילתיות וחינוכיות והעברות באמצעות יחידים. דירוג רמת הסיכון של מנגנוני מימון טרור תיקבע בהתחשב בפרמטרים הבאים:

- **פרמטרים אשר נלקחים בחשבון לקביעת דרוג האיומים:**

- **נגישות מנגנון הטרור:** ככל שמנגנון מימון הטרור זמין, זול וקל יותר לביצוע מבלי להיתפס, כך רמת הסיכון מדורגת כגבוהה יותר. לחילופין, ככל שישנו קושי בשימוש במנגנון מימון הטרור, נוכח מגבלות חוקתיות ועלויות גבוהות, כך רמת הסיכון תדורג כנמוכה יותר. -

מימון ארגוני הטרור נעשה בדרכים שונות, בין היתר, באמצעות מערכות פיננסיות, העברות כספים או מוצרים שווי ערך כסף במעברי הגבול, מימון באמצעות ארגוני צדקה או דרך מערכות קהילתיות וחינוכיות, העברות באמצעות יחידים ועוד.

ככל שהשימוש בצדקה העברת הכספים הינו זמין, זול וקל לבצעו, באופן יחסי, מבלי להיתפס תדורג רמת הסיכון כגבוהה יותר.

ככל שהשימוש באמצעי העברה כספיים קשה יותר לארגון לאור מגבלות חוקיות, רמת פיקוח גבוהה ועלויות יקרות תדורג רמת הסיכון כנמוכה יותר.

- קלות השימוש במנגנון הטרור: ככל שמנגנון מימון הטרור מצריך יותר ידע טכני והבנה מעמיקה יותר, כך רמת הסיכון למימון טרור תדורג כנמוכה יותר.
משמעו עד כמה יש צורך בידע טכני והבנה באמצעי בו משתמשים. ככל שהשימוש בהעברת כספי מימון דורש ידע טכני והבנה מעמיקה כיצד לבצע כגון, מימון דרך מערכות פיננסיות, בכלי הלבנה כך רמת הסיכון נמוכה יותר.
- הרתעה:— ככל שישנם אמצעי פיקוח ואכיפה הדוקים יותר בתחום מימון טרור, כך רמת הסיכון למימון טרור תדורג כנמוכה יותר.
ככל שאמצעי האכיפה והפיקוח הדוקים ועילים בתחום ה-AML, כך הסיכון יהיה נמוך יותר ולהיפך.
- איתור השימוש במנגנון הטרור:— ככל שיכולת המדינה לאתר את אופן השימוש במנגנוני מימון טרור גבוהה יותר, כך רמת הסיכון תדורג כנמוכה יותר.
- ככל שהיכולת לאתר העברה כספית למימון טרור קלה יותר כך ידורג הסיכון כנמוך יותר.
- חשיפת אמצעי השימוש מנגנון הטרור:— ככל שמנגנון מימון הטרור הינו מסוכם וחשוף יותר לאיתור ומניעה, כך יהיה פחות נפוץ ורמת הסיכון תדורג כנמוכה יותר.

Formatted

Formatted

Formatted

Formatted

Formatted

Formatted

ג.3 מיפוי ודירוג האיומים למימון טרור

(1) מימון שמקורו במדינות זרות

18. מימון שמקורו במדינות זרות זוהה על-ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור.⁷⁹ **אופי האיום** כולל העברת כספים לטובת מימון פעילותם של ארגוני טרור, לרבות מימון פרויקטים, רכישת אמצעי לחימה וציוד נוסף הנדרש לפעילות הארגון, סיוע באימונים והכשרה צבאית, סיוע אופרטיבי המתבטא באיסוף מודיעין לפני מבצע (מל"מ) ובדרכים נוספות, ותשלום עבור כלל התשתיות של הארגון. בנוסף, כספים שמקורם במדינות זרות משמשים גם לתמיכה בפעילות היקפית המסייעת לפעילות הארגונים, כגון תשלום משכורות הפעילים, תמיכה סוציאלית במשפחות אסירים ואף מימון ארגוני צדקה הפועלים מטעמם ארגוני הטרור כחלק ממערך ה-"דעווה" במטרה לרכוש את לבבות הציבור ולרתום אותו למאבק ארגוני הטרור.⁸⁰

19. הכרה באיום הנובע ממימון טרור על-ידי מדינות זרות אינו ייחודי לישראל. איום זה זוהה על-ידי העצרת הכללית שם האו"ם ומועצת הביטחון של האו"ם אשר עשו שימוש במונח "מימון טרור" (Terror Financing) בחלטה 1269 של העצרת הכללית משנת 1999,⁸¹ אולם עוד קודם לכן בשורה של החלטות מפי גופים אלו גונו פעולות שונות שנעשו על-ידי מדינות כדוגמת לוב

⁷⁹ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 1.

⁸⁰ שם.

⁸¹ United Nations General Assembly Resolution (hereinafter: "GA Res") 1269 (1999).

וסודן ועלות לכדי מימון טרור.⁸² ההחלטות הנ"ל הכירו בכך שהאיום הייחודי שיוצרת תמיכה מדינתית בארגוני טרור נעוץ בכך שבניגוד לגורם פרטי שיכול שתמיכתו מוגבל על-פי רוב אך לסיוע כספי, גופים מדינתיים יכולים לספק תמיכה נוספת שעיקרה בסיפוק מחסה ובמקום בו הארגון יוכל למקם את בסיסיו, ובנוסף היא כוללת תמיכה צבאית לרבות אימון וחימוש בהיקף העולה על זה שמסוגל לספק גוף פרטי.⁸³

20. קושי נוסף הנובע ממימון זה, הינה העובדה כי מדינה המממנת טרור לשם קידום מטרות פוליטיות, פועלת להסתרת תנועות כספיות אלה. לעיתים, אף אם מדינות אחרות מגלות תנועות כספיות אלה, הן בתורן נמנעות מלחשוף את המדינה המממנת בשל אינטרסים פוליטיים.

21. מבחינת היקף התופעה וחומרתה, לפי אינדקס הטרורזים העולמי לשנת 2016, 93% מכלל פעולות הטרור שהתבצעו בין שנת 1989 לשנת 2014 התקיימו במדינות שיש בהן פעילות ניכרת של טרור שנתמך על-ידי מדינות.⁸⁴ עם זאת, לא מדובר בצינור מימון פתוח אשר הכסף זורם בו דרך קבע, אלא על צינור בו הזרמת הכספים הנה עתית ודורשת מפגשים רבים להסדרת המימון.⁸⁵ בעבר מימון שמקורו במדינות זרות הווה המקור המרכזי של הכספים ששמשו ארגוני טרור. מדינות בחרו לעשות שימוש בארגוני לווין שפעלו מטעמים ולמען האינטרסים שלהם דרך עשיית פעולות אלימות, ומבלי שיאלצו לשלם את המחיר על כך בשל הכללים הנוגעים באחריות מדינה במשפט הבינלאומי. עם זאת, בשנים האחרונות הולך ופוחת חשיבותו של אפיק מימון זה. נראה שהרצון של מדינות שבעבר לא קיימו יחסים פתוחים עם המערב, וכעת מעוניינות לפתח עמו קשרי מסחר, בצירוף לחשש מהטלת סנקציות עקב ייחוס פעילות ארגוני הטרור למדינות הביא לצמצום השימוש באפיק זה. מנגד, יש לציין שבעוד שהדבר נכון באופן כללי בעולם, הוא פחות מדויק כלפי מדינת ישראל כאשר מרבית התקציב של ארגונים מרכזיים כמו החמאס והחיזבאללה מגיע ממימון שמקורו במדינות זרות.⁸⁶

22. דוגמא בולטת למנגנון שנועד להרתיע מדינות ממימון טרור, ניתן לראות במנגנון ההכרזה האמריקאי על – State Sponsors of Terrorism. לפי מנגנון ההכרזה האמריקאי, שר החוץ של ארה"ב (the Secretary of State) יכול לקבוע שממשל של מדינה מסוימת מספק באופן תדיר תמיכה למעשי טרור בינלאומי. עקב הכרזה זו, חשופה המדינה שכלפיה נתנה ההכרזה

⁸² ראו לדוגמא החלטות העצרת הכללית: GA Res 49/60 (1994), GA Res 52/165 (1997), GA Res 53/108 (1999); בנוסף ראו החלטות מועצת הביטחון של האו"ם: GA Res 54/110 (1999), GA Res 55/158 (2000); (1999); United Nations Security Council Resolution (hereinafter: "SC Res") 748 (1992), SC Res 1044 (1996), SC Res 1189 (1998), SC Res 1214 (1998).

⁸³ נועם, לעיל ה"ש 4 בעמ' 35-41.

⁸⁴ [אינדקס הטרורזים העולמי לשנת 2016](#).

⁸⁵ תשובות רשיות הביטחון, ראה לעיל ה"ש X.

⁸⁶ שם.

למשטר סנקציות הכוללות חרם על מסחר בנשק; קיומו של מנגנון אישור מיוחד בנוגע לסחר במוצרים בעלי שימוש-כפול כגון חומרים כימיים, מתכות שונות בכמויות מסוימות ואף בטון בכמויות מסוימות; איסור על תמיכה כלכלית במשטר; וסנקציות כלכליות נוספות. ההכרזה כמדינה תומכת טרור היא קונסטיטוטיוטית לעניין מעמדה ככזו המפעיל את משטר הסנקציות, ומעמד זה נשאר בתוקפו כל עוד ששר החוץ של ארה"ב לא משך את הכרזתו.⁸⁷

23. באשר ל**מקור המימון**, על פי הערכת גורמי הביטחון השונים המדינות העיקריות שמממנות את ארגוני הטרור שפועלים נגד מדינת ישראל, הן מתוכה והן מחוצה לה, הן: איראן, תורכיה, קטאר, לבנון, סוריה וסעודיה. הערכה זו של גורמי הביטחון תואמת הערכות של גופים מקבילים בעולם, כך למשל נכון לסוף שנת 2015 הממשל האמריקאי הכריז על שלוש מדינות כתומכות טרור (State Sponsors of Terrorism), והן איראן, סודן וסוריה.⁸⁸ כך למשל איראן היא הספקית העיקרית של היכולות הצבאיות של חיזבאללה. היא מספקת לארגון מימון המוערך בכ- 800 מיליון דולר כל שנה, נשק ותמיכה אסטרטגית כדי שהארגון יוכל להתמודד עם ישראל הצורה יעילה (186).⁸⁹ בנוסף, לפי הערכות גורמי הביטחון, איראן מספקת כ- 70 מיליון דולר בשנה לחמאס.⁹⁰

24. ארגוני הביטחון מזהים שחלק מהכספים שנעשה בהם שימוש בתוך גבולות הקו הירוק, או מתוך הגדה המערבית מגיעים למעשה מעזה, כך שניתן לשאר שעברו תחנות נוספות בדרך אשר עשויות לכלול מימון ממדינות זרות, או את אחד מאפיקי המימון האחרים הנכללים בהערכת הסיכונים.⁹¹

25. לבסוף, לעניין **דירוג האיום** - נוכח אופי האיום, היקף התופעה וחומרתה, רשויות הביטחון סברו שיש לדרג את האיום ממימון טרור על-ידי מדינות זרות **כגבוה** עקב היות מקור מרכזי למימון פעילות טרור כנגד ישראל.⁹²

נקודות תורפה בקשר למימון שמקורו במדינות זרות

⁸⁷ <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257520.htm>

⁸⁸ שם.

⁸⁹ קובי מיכאל וגבי סיבוני "האתגרים הצבאיים לישראל במעגל הראשון - ריבוי זירות ויריבים שונים" 186, 183 (הערכה אסטרטגית לישראל 2016-2017, ענת קורץ ושלמה ברום, עורכים 2016).

⁹⁰ ראה "המלחמה הנעלמת", *Israel Defense*, 7.8.2017, <http://www.israeldefense.co.il/he/node/30627>

⁹¹ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש X.

⁹² שם.

26. נקודת התרופה המרכזית נוגעת לכך שעיקר המימון עובר דרך צירי העברה שאינם נמצאים תחת תחולת המשפט הישראלי, ואינם מושפעים מהרגולציה הישראלית. בכך, למעשה משטר איסור מימון טרור הישראלי, אינו חל לגבי חלק ניכר ממקורות המימון של ארגוני הטרור.⁹³

27. עם זאת, יש לזכור שעניין זה נכון בעיקר עבור גופים הפועלים נגד ישראל מחוץ לגבולותיה, כמו למשל המימון האיראני של ארגון חיזבאללה, וכן ביחס לכספים המועברים באמצעות גופים פיננסיים שאינם בתחומי מדינת ישראל.

28. לסיכום, על אף אמצעי האכיפה ומיתון הסיכון, רשויות הביטחון מזהות את נקודת התרופה ממימון טרור דרך מדינות זרות **בדירוג גבוה** נוכח הקושי בעצירת כספים אלו שאינם עוברים דרך מדינת ישראל.⁹⁴

29. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון שמקורו במדינות זרות בדירוג **בינוני-גבוה**.

(2) מימון שמקורו בתרומות, ארגוני צדקה ודעווה

30. מימון שמקורו בתרומות, ארגוני צדקה ודעווה זוהה על-ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור.⁹⁵ **אופי האיום** כולל מערך איסוף כספים דרך תרומות הן במסגרת עממית בלתי מאורגנת, והן במסגרת ארגוני צדקה מסודרים יותר. עיקר הפעילות מתבצעת בעיקר בכנסים ובמסגדים כחלק מפעילות הדעווה של ארגוני הטרור השונים.⁹⁶

31. יש לציין שאיסוף התרומות בפני עצמו, הן דרך מנגנוני דעווה והן דרך ארגונים מוסדרים אינו בלתי-חוקי כשלעצמו. בכך, האיום מתאפיין בקושי אינהרנטי משום שעל-מנת שרשויות האכיפה יוכלו לתפוס, להקפיא או לחלט כספים שמקורם בפעילות כגון דא, עליהן להוכיח את יעד הכספים (קרי, שיועדו למימון טרור) ולא את מקורן, זאת בניגוד למצב שכספים מגיעים מפעילות בלתי חוקית כגון סחר בסמים או סחר בלתי חוקי בנשק.

32. "דעווה" היא פעילות שמטרתה הקניית חינוך וערכים אסלאמיים לציבור במטרה לקרבו לדת בדרכי נועם. מקורה באחת מחמשת מצוות היסוד באסלאם שעוסקת בנתינת צדקה ("זכאת"). פירושה המילולי שלי המילה הוא קריאה להתקרבות לדת, או "הכשרת לבבות". ארגוני טרור רבים עושים שימוש בעיקרון זה, במטרה להרחיב ולבסס את מעמדם בציבור ודרך כך להטמיע את עקרונותיהם כמו צדקת המאבק אותו הם מקיימים, והחדרת רעיונות

⁹³ שם, בעמ' 1.

⁹⁴ שם, בעמ' 2.

⁹⁵ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 3.

⁹⁶ שם.

רדיקליים כמו "הג'יהאד". בבסיס השימוש במנגנון זה, עומדת תפיסה לפיה השקעה בחינוך לערכי האסלאם ובפעילות חברתית עשויה לתת את פירותיה, גם אם לא בטווח הזמן המידלי⁹⁷. ארגוני הטרור עושים שימוש באנשי דת אסלמיים כגון אימאמים ומטיפים במסגדים, ועושים שימוש בכספי הצדקה שנאספים דרכם למטרותיהם.

33. אחד הגורמים המרכזיים שעושה שימוש במנגנון הדעווה, בתרומות ובארגוני צדקה למימון פעילותיו הוא ארגון חמאס.⁹⁸ חלק מכספי הצדקה שמרוכז בידי הארגון משמש למימון מוסדות התנועה ומטרותיה לרבות המאבק בישראל. הכספים משמשים לתמיכה במוסדות הדת, הרווחה והחינוך הנתונים לשליטת התנועה, שדרכם מעבירים לציבור מסרים בדבר האג'נדה של הארגון, הסתה נגד ישראל ועידוד לביצועה פעולות טרור נגדה. בנוסף, באמצעות כספי התרומות שנאספים נעשית תמיכה במפגעים ובבני משפחותיהם המקבלים שלל הטבות כגון מענקים וקצבות חודשיות. כך למשל, משפחות מפגעים שנהרגו במהלך פעילותם מקבלות מענקים חד פעמיים לפי סוג הפיגוע, וכן קצבה חודשית לצד אלפיו דולרים שמטרתם לקיים "סוכת אבלים" לזכרו של המפגע. מתוך חקירות גופי הביטחון, עולה שהתמיכה במשפחות משמת פעמים רבות כשיקול משמעותי לעצם קבלת ההחלטה של פעילים להוציא לפעול כמפגעים, לרבות יציאתם לפיגועי התאבדות.⁹⁹

34. שימוש מרכזי נוסף שנעשה בכספים הנאספים דרך מערכי התרומות הינו חינוך לערכי הארגון, ובפרט חינוכם של צעירים. דוגמה לכך ניתן לראות בתכנים הנלמדים בקייטנות המתקיימות מדי קיץ ב"שטחים" בחסות חמאס, בהן לצד לימודי דת, מחשבים, ופעילויות ספורט כגון כושר גופני וקרוב מגע, מועברים גם שיעורי הפעלת נשק מסוגים שונים, והרצאות על חומרי נפץ, ואופן הטיפול בהם¹⁰⁰.

35. באשר למקור המימון שמגיע מתרומות, יש לציין שעיקר גיוס מקורות המימון דרך מערך התרומות מתבצע מחוץ לארץ, שם פועלות עשרות קרנות צדקה ייעודיות המהוות חלק ממערך המימון הגלובאלי של ארגוני הטרור. מדובר בקרנות המגייסות מדי שנה במצטבר, עשרות מיליוני דולרים עבור פעולות הארגונים, ומזהות עם האג'נדה של הארגונים ובכלל זה עם רעיון ה-"ג'יהאד". לדוגמא, מערך הכספים הגלובלי של חמאס תוכנן על-ידי הנהגת תנועת האם "האחים המוסלמים" החל משנות ה-90, וכולל מערך פיננסי מבוזר ברחבי העולם שנועד להבטיח הזמת כספים למימון פעולות האגון בשטחים ומחוץ לארץ. איסוף הכספים מתבצע תוך שירה על חשאיות ודיסקרטיות לגבי היקף הארגון, ובין הקרנות השונות ניתן למנות את

⁹⁷ סקירה בנושא ה-"דעווה", מתוך אתר שירות הביטחון הכללי:

www.shabak.gov.il/heritage/affairs/Pages/dawaa-report.aspx

⁹⁸ ראו לדוגמא רע"א 6582/15 עמותת איעמאר לפיתוח וצמיחה כלכלית נ' בנק הדואר, חברת דואר ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 01.11.2015).

⁹⁹ לעיל ה"ש 24.

¹⁰⁰ ש.ס.

"אינטרפאל" הבריטית; "קרן אלאקצא" וסניפיה באירופה; "הוועדה לעזרה וסולידאריות עם פלסטיין" (CBSP) הצרפתית; "קרן האדמה הקדושה" (HLF) בארה"ב (עד להכרזתה שם כהתאחדות בלתי חוקית והפסקת פעולתה); "הכנס העולמי לנוער מוסלמי" (WAMY) בסעודיה; קרנות ייעודיות של חמאס באירופה – לרבות בשבדיה ("סנאביל אלאקצא"), בדנמרק ("קרן אלאקצא"), בהולנד ("קרן אלאקצא", "קרן אלאסראא"), בשוויץ (ASP, SHS), באיטליה (ABSPP), באוסטריה (PHV, PVO), בבלגיה ("קרן אלאקצא"), ועוד.¹⁰¹

36. החל משנת 2001 שינו קרנות אלה את דפוס פעולתן והקימו מסגרת ארגונית בינלאומית, הפועלת תחת "הנהלה משותפת", והנקראת "קואליציית הצדקה", המאגדת את כלל הקרנות התומכות בחמאס. הסיוע שמעבירות הקרנות החברות ב"קואליציית הצדקה" מהווה נתח חשוב בתקציב חמאס, ומכאן שהן מהוות בסיס כוח חשוב לקיומה ולהשגת מטרותיו. בין השנים 2001-2008 העבירה "קואליציית הצדקה" מאות מיליוני דולרים לאגודות ולגופים הנשלטים על ידי חמאס בשטחים.¹⁰²

37. מקור מרכזי נוסף הוא תרומות מאנשים פרטיים. אנשי עסקים עשירים שהרוויחו את הונם בנסיבות שונות, בוחרים לעיתים לעשות שימוש בהונם במטרה לממן ארגוני טרור מסיבות אידיאולוגיות. מקור זה מהווה את אחד ממוקדי המימון המרכזיים של ארגון דעא"ש למשל.¹⁰³

38. בנוסף, יש לציין שחלק מארגוני הצדקה שעשה שימוש בכספים שהם אוספים למימון טרור כלל אינם מודעים ליעוד הכספים אותם הם תורמים. לעיתים ארגוני צדקה ותמיכה הומניטריים מעבירים כספים לאוכלוסייה המקומית, ומבחינתם ייעוד הכספים הוא תמיכה באוכלוסייה המקומית בנושאים כגון חינוך, מזון, תרופות וכו'. עם זאת, פעמים רבות ארגוני טרור מנצלים את רוחב הלב של ארגוני הטרור, וסוחטים את הקהילה המקומית במטרה לקבל את הכספים שקיבלו מארגוני הצדקה, או מתחזים בעצמם לאוכלוסייה במצוקה במטרה לקבל את הכספים.¹⁰⁴

39. הכספים עוברים לארגוני הטרור מארגוני הצדקה השונים במגוון דרכים, לרבות העברות כספים דרך מערכת הבנקאות כאשר הכספים מוגדרים ככספי צדקה עבור צרכים הומניטאריים; חלפנים כספים המתמחים בהעברות כספים בהיקפים גדולים, ואשר משתמשים בקשריהם העסקיים לשינוע הכספים לתוך השטחים; הלבנת כספים דרך חברות

¹⁰¹ ש.ם.

¹⁰² ש.ם.

¹⁰³ FATF Report on Emerging Terrorist Financing Risks (October 2015) (Hereinafter: "Terror Financing Risks") pp. 13. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf.

¹⁰⁴ ש.ם, בעמ' 14.

קש וישויות נוספות ברחבי העולם אשר מלבינות את הכספים באמצעות קיזוז סכומים על העברת סחורות לכאורה לתוך השטחים ולתוך רצועת עזה, והברחות מזומנים לרצועה ולעזה באמצעות בלדרים.

40. באשר להיקף התופעה ולחומרתה, על-פי הערכות גורמי הביטחון השונים מימון פעילות ארגוני טרור והפעילויות ההיקפיות לפעילותם דרך מערכי תרומות שונים הנה תופעה משמעותית המהווה מקור מרכזי לכספים שבהם עושים הארגונים השונים שימוש.¹⁰⁵

41. לפיכך, בעניין **דירוג האיום** רשויות הביטחון סבורות שבשל היקף התופעה וחומרתה מדובר באיום **גבוה** למימון טרור.¹⁰⁶

נקודות תורפה למימון שמקורו בתרומות, ארגוני צדקה ודעווה

42. החקיקה בישראל מאפשרת להכריז על קרנות וארגונים הפועלים במסווה של ארגונים הומניטאריים אך בפועל תומכים בטרור, כעל "התאחדות בלתי מותרת".¹⁰⁷ בנוסף, כאמור לעיל קיימת קליטה והטמעה של הכרזות המבוצעות על-ידי מדינות זרות (בעיקר ארה"ב) לטובת פגיעה בפעילות הפיננסית של גופים אלה.¹⁰⁸ עם זאת, הצלחת מהלך ההכרזות הובילה לבריחה של פעילות הקשורה למימון טרור מהסקטור הפיננסי לשיטות אלטרנטיביות להעברת כספים, אשר אינן נשענות על המערכת הפיננסית, וכתוצאה מכך הן יותר קשות לאיתור וניטור באמצעות החקיקה והרגולציה הקיימת. פעילויות אלו כוללות קיזוז כספים באמצעות חלפנים ("חוואלה"), הברחות, פעילות באמצעות ישויות פיקטיביות ועוד.¹⁰⁹

43. נקודות תורפה נוספת היא שהגם שישנן קביעות של בתי משפט בישראל המכירות בקשר בין מערך הדעווה לתמיכה בפעילות טרור,¹¹⁰ עדיין קיימים לעיתים קשורים משפטיים ופוליטיים בהוכחת הקשר בין הפעילות ההומניטארית לטרור.¹¹¹

44. בנוסף, ישנו ניסיון של ארגונים שהוכרו "כהתאחדות בלתי מותרת" להסיט את פעילותם למערך חדש של תאגידים חלופיים (חברות ועמותות) על מנת להמשיך בפעילות השוטפת, בפרט לאור העובדה כי החקיקה אינה מאפשרת הכרזה על יחידים בישראל. אחת הניסיונות לעשות זאת היא על ידי התנועה

¹⁰⁵ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 3.

¹⁰⁶ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 3.

¹⁰⁷ ראה הסברים לעיל.

¹⁰⁸ תשובות רשויות הביטחון, לעיל ה"ש 1 בעמ' 3.

¹⁰⁹ ש.ם.

¹¹⁰

¹¹¹ תשובות רשויות הביטחון, לעיל ה"ש 1 בעמ' 4.

האיסלאמית, הפלג הצפוני, שהוכרז כ"התאחדות בלתי מותרת" בנובמבר 2015.¹¹² לפי הערכות רשלא"ה, העלות הנאמדת בהקמת מערך תאגידיים חילופיים אינו גבוה והסיכון לשימוש בהם למימון טרור הינו רב מאחר והתאגדויות אלה פועלים במהירות כשמנגד תהליכי ההכרזה שלרוב אורכים זמן, בין היתר מאחר ויש צורך באישוש מידע מודיעיני טרם נקיטת פעולה כנגד אותם תאגידיים חילופיים.

45. נקודת תורפה נוספת, היא ניצול של חל"צ (חברה לתועלת הציבור) למטרות של מימון טרור, זאת, בין היתר, מאחר והוא סוג של מוסד ללא מטרת רווח, שאמור להטיב עם הציבור בתחומים רבים כגון חינוך, תרבות, אמנות, מחקר, סיוע לנוזקים ועוד. מוסד זה גם נהנה מאמון הציבור, נתמך לרוב על ידי הרשויות, בעלי קשת פעילות בינלאומית רחבה מאוד וגישה למקורות עתירי מזומנים. כך למשל, במקרים האחרונים, היו ניסיונות להעביר דרך חל"צים מיליוני שקלים לטובת פעילות התנועה האסלאמית.¹¹³ ניצול החל"צים בא לידי ביטוי בהסטת כספים לגורמים החשודים בפגיעה בביטחון המדינה, שימוש בהם ככסות לפעילות לא חוקית, שימוש בהם בגלוי על מנת לספק שירותים סוציאליים כאמצעי לבקש תמיכה ציבורית ולשם גיוס כסף שבסוף הולך להוצאות פרטיות.¹¹⁴

46. בנוסף, ארגוני טרור משתמשים בארגונים חברתיים ללא מטרת רווח למימון פעילותם. כך הם מעבירים כספים לארגונים אלה, הפועל למען התושבים ונחשב לגיטימי. עובדי הארגונים האלה משתייכים לארגון הטרור, במישרין או בעקיפין, ומעבירים חלק מכספי הארגון לפרויקטים חברתיים מדומים. כספים אלה קשים לאיתור ולעיתים לא ניתן לעשות שימוש במידע זה לאור המצב הגיאופוליטי.

47. לסיכום, על אף אמצעי האכיפה ומיתון הסיכון, רשויות הביטחון מזהות את נקודת התורפה ממימון טרור דרך תרומות ארגוני צדקה ודעווה בדירוג גבוהה נוכח היותה של תשתית זו אפיק משמעותי למימון טרור, אשר רק בחלקה ניתנת לניטור וטיפול באמצעות מערכת החקיקה והרגולציה בישראל.¹¹⁵

48. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון שמקורו בתרומות, ארגוני צדקה ודעווה בדירוג **בינוני-גבוה**.

¹¹² "הותר לפרסום: 7 פעילי התנועה האסלאמית מואשמים בעבירות נגד ביטחון המדינה", **נענע10**, 11.5.2017, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1245696>

¹¹³ ראה לעיל ה"ש 110 בעמ' 42.

¹¹⁴ ראו לדוגמה רעא 6582/15 **עמותת איעמאר לפיתוח וצמיחה כלכלית מ.ר ואח'**. נ' **בנק הפועלים אום אל פחם ואח'** (פורסם בנבו, 1.11.2015).

¹¹⁵ שם, בעמ' 5.

(3) מימון שמקורו שגיוס כספים דרך חברות

49. מימון שמקורו בחברות זוהה על-ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור.¹¹⁶ אופי האיום כולל ניהול חברות עסקיות שונות, חלקן בעלות פעילות עסקית לגיטימית וחלקן חברות קש דרכן מתבצעות השקעות והעברות כספים. השימוש המרכזי בחברות נעשה במטרה להסוות את מקור הכסף, כאשר הוא הגיע מאחד האיומים האחרים. כך למשל כאשר ארגון טרור מבקש לקבל כספים שמקורם בפעילות בלתי חוקית כגון סחר בסמים או סחר בלתי חוקי בנשק, כסף שמקורו בתרומות או מימון שמגיע ממקורות זרות, נעשה שימוש בחברות במטרה להסוות את מקור הכספים.

50. יש לציין בעניין זה, שמטרת השימוש בחברות להסוואת הכספים כפולה: הן הסתרת יעד הכספים במטרה למנוע הפללה בעבירות לפי החקיקה האוסרת על מימון טרור,¹¹⁷ כך שארגון טרור משתמש במבנה התאגידי על-מנת להסוות את השימוש הנעשה בכספים שמקבלת החברה למטרות הארגון תוך יצירת מסך בין ארגון הטרור לתאגידי; והן הסתרת מקור הכספים על-ידי יצירת מסך תאגידי במטרה לטשטש את זהות הגופים המממנים כך שהקשר בינם לבין ארגוני הטרור נשאר סמוי.

51. פרדיגמה מקובלת לשימוש באופן הנ"ל נעשה כך: חברה א' מוכרזת בארגון טרור או כהתאחדות אסורה, ולכן אינה מסוגלת לבצע פעולות בשוק הישראלי.¹¹⁸ חברה ב' שהנה חברה מקומית המייבאת מוצרים לתוך המדינה, משתפת פעולה עם חברה א' במטרה לעקוף את המגבלות הנ"ל. לשם כך, ראשית חברה ב' מייבאת סחורות לתוך המדינה. לאחר מכן, חברה נוספת (חברה ג') מקבלת את הסחורות מהנמל ומאחסנת אותם. חברה ב' אוספת את הסחורות מחברה ג', ומשנעת את הסחורה לחברה א' הנמצאת באזורי סיכון כגון הגדה המערבית או רצועת עזה במטרה למימון טרור. במקרה מסוג זה, ייתכן שכל החברות פעולות במשותף, אך ייתכן ואף סביר יותר שאחת החוליות המקשרות בדרך כלל לא הייתה מודעת להיותה שותפה למימון טרור, דבר המקשה את האכיפה המוצלחת של פעולות מסוג זה עד מאוד.¹¹⁹

52. בנוסף לפעולות שמטרתן להסוות את יעד או מקור הכספים, נמצא קשר בין ניהול תאגידיים עסקיים שונים המנהלים פעילות חוקית למימון טרור. עסקים מסוג זה מנהלים עסקים במטרות רווח באופן חוקי לחלוטין, אלא, שהן בוחרות לנייד אחוז מסוים מתוך רווחיהם למימון פעילויות טרור. מימון כאמור יכול שיתבצע או בשל טעמים אידיאולוגיים של מנהלי החברות, או במקרים שבהם מלכתחילה החברה הוקמה ופעלה במטרה לממן טרור עוד

¹¹⁶ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 6.

¹¹⁷ להרחבה על מבנה העבירות בחקיקה השונה ראו להלן את הפרק העוסק במסגרת המשפטית.

¹¹⁸ להרחבה על מנגנון ההכרזות ראו להלן את הפרק העוסק במסגרת המשפטית.

¹¹⁹ Terrorist Financing Risks, לעיל ה"ש X בעמ' 19.

מהיום התאגדותה.¹²⁰ עסקים נפוצים בהם נעשה שימוש כגון דא כוללים מסחר בכלי רכב, מסעדות וחברות המתמחות במסחר בינלאומי בעקר בנתיבי שיט. כך למשל, משולחי מטען של מכוניות בנתיבי שיט ממערב אפריקה למזרח התיכון, זוהה כאחד האמצעים המרכזיים בהם עושים ארגוני טרור מאזור המזרח התיכון שימוש במטרה לגייס כספים.¹²¹

53. באשר ל**גודל התופעה וחומרתה**, רשויות הביטחון השונות סבורות שמימון טרור דרך פעילותן של חברות עסקיות מהווה מקור מרכזי הן למימון פעולות הטרור עצמן, והן למימון התשתית ההיקפית לפעולות הארגונים. בנוסף, השימוש בגופים עסקיים לגיטימיים לכאורה מאפשר ניצול של מערכות פיננסיות ועסקיות מוסדיות לטובת פעילות של מימון טרור.¹²²

54. לפיכך, בעניין **דירוג האיום** רשויות הביטחון סבורות שבשל היקף התופעה וחומרתה מדובר באיום **נמוך** למימון טרור.¹²³

נקודות תורפה למימון דרך חברות

55. נקודת תרופה משמעותית לעניין זה הנה השימוש הנרחב שנעשה במערכת הפיננסית הבינלאומית. כך, עושים ארגוני טרור שימוש במבנים תאגידים ושלדים בורסאיים מורכבים הכוללים חברות קש וישויות קש במטרה להסוות את מקור הכספים, ואת יעדם.¹²⁴

56. לסיכום, ההתמודדות עם האיום מחייבת פעולה משולבת של הרגולטורים, גורמי האכיפה והסקטור הפיננסי לטובת זיהוי, עצירה ומניעה של פעולות המזוהות כחשודות. כמו כן, נדרשת פעילות לחסימת ערוצים שאינם מצויים תחת פיקוח קפדני כמו זה הקיים במערכת הפיננסית. משום כך, על אף אמצעי האכיפה ומיתון הסיכון, רשויות הביטחון מזהות את נקודת התרופה ממימון טרור דרך חברות **בדירוג בינוני**.

57. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון שמקורו בגיוס כספים דרך לברות בדירוג נמוך.

¹²⁰ ראו לדוגמה ת"פ (י-ס) 8321-04-14 **מדינת ישראל נ' מדחת מוחמד** (פורסם בנבו, 24.12.2015), עניין במסגרתו הנאשמים העסיקו במשרד פרטי מספר עורכי דין אשר תכלית העסקתם הייתה ביקור אסירים ביטחוניים מתנועות החמאס והג'יהאד האיסלאמי, וזאת כדי לקדם או לממן את פעילות ארגוני הטרור.

¹²¹ לעיל ה"ש 37 שם.

¹²² תשובות רשויות הביטחון, ראו לעיל ה"ש 1 בעמ' 6.

¹²³ שם.

¹²⁴ שם, בעמ' 6.

(4) מימון שמקורו בפעילות פלילית

58. מימון שמקורו בפעילות פלילית זוהה על-ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור.¹²⁵ אופי האיום כולל גיוס כספים דרך אמצעים פליליים שונים, אשר עיקרם נאספים דרך סחר בסמים, הברחה וסחר בסחורות גנובות ומסחר בלתי חוקי בנשק.¹²⁶ הקשר בין פשע מאורגן ככלל, וסחר בסמים בפרט לארגוני טרור קיים מזה שנים. הכרה בקשר זה אף מצאה ביטוי במספר החלטות של העצרת הכללית של האו"ם ושל מועצת הביטחון.¹²⁷ יש לציין בעניין זה שכאשר עסקינן במימון שמקורו בפעילות פלילית, אין הכרח שההתמודדות דרכו תהיה דווקא דרך מנגנוני המאבק במימון טרור, אלא ניתן להשתמש במשטר איסור הלבנת הון הרגיל.¹²⁸ לפיכך, לשם תחמת האיום למימון טרור מפעילות זו אפשר שהיינו מפנים לפרקים הרלבנטיים מהערכת הסיכונים הלאומית שעוסקים בעבירות המקור השונות להלבנת הון. עם זאת, בשל הקשר הייחודי בין מספר פעילויות פליליות למימון טרור מצאנו לנכון לעמוד עליהן בקצרה.

59. אחת הפעילויות הפליליות המרכזיות שארגוני טרור עושים בהן שימוש לצורך מימון טרור הוא הברחת סחורות וסחר בהן. ארגוני טרור רבים מבריחים וסוחרים במוצרים שונים, ממוצרים קטנים בהיקף פעילות עסקית נמוך כמו סיגריות ומצרי טבק, ועוד מוצרים יקרי ערך בהיקפי פעילות עסקית נרחבים כמו עתיקות ונכסים תרבותיים. דוגמא לפעילות מסוג זה ניתן לראות בסחר ברכוש ונכסים תרבותיים שעושה ארגון דעא"ש, בסחורות אותן הוא בוזז מאתרי עתיקות ומורשת בסוריה ובעיראק.¹²⁹

60. פעילות פלילית נוספת המהווה מקור מרכזי למימון טרור הנה סחר בסמים. ארגוני טרור משתפים פעולה עם ארגוני פשע בעולם, לרבות קרטלים של סמים במרכז ודרום אמריקה, ומשמשים בלדר להפצת הסמים שמייצר ארגוני הפשיעה ולהלבנת כספי הסמים. במקומות שונים בעולם קיימות רשתות ענק של סחר בסמים המשמשות מקור למימון טרור, כמו הרשת לסחר באופיום הקיימת באפגניסטן המגלגלת מידי שעות מאות מיליוני דולרים. למעשה, ההערכה של האו"ם הנה ששליש מתקציבם של אל-קעאידה והטאליבן העומד על 400 מיליון דולר בקירוב, נובע מסחר באופיום.¹³⁰ בהקשר המקומי, קיימות אינדיקציות שחלק משמעותי מתקציב חיזבאללה נובע מסחר בסמים.¹³¹

¹²⁵ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 8.

¹²⁶ נועם, לעיל ה"ש X בעמ' 18.

¹²⁷ ראו לדוגמא: GA Res 61/40 (2006), SC Res 1373 (2001).

¹²⁸ אברבוד, לעיל ה"ש 3 בעמ' 189.

¹²⁹ Terrorist Financing Risks, לעיל ה"ש X בעמ' 15.

¹³⁰ שם, בעמ' 16.

¹³¹ שם.

61. כפי שפורט בפרק איומי הטרור, דרכים נוספות למימון טרור שמקורו בפעילות פלילית כוללים, בין היתר, שליטה על האוכלוסייה (דמי חסות, מיסים ועוד), סחר בבני אדם ובאיברים, פעילות עבריינית (כריית יהלומי דמים, גניבת כלי רכב), הברחת אנשים ממדינות עניות למדינות עשירות במורת תשלום ולאחרונה גם פשעי סייבר.

62. מבחינת **גודל התופעה וחומרתה**, רשויות הביטחון השונות מדווחות כי פעילות פלילית מהווה מקור בלתי מבוטל למימון טרור, עם זאת לא מדובר באחד המקורות המרכזיים ביותר. ייתכן שהסבר לכך נעוץ בעובדה שניוד כספים שמקורם בפעילות פלילית קשה יותר משום שלצורך השימוש במערכת הפיננסית יש ראשית הלבין.¹³²

63. לפיכך, בעניין **דירוג האיום** רשויות הביטחון סבורות שבשל היקף התופעה וחומרתה מדובר באיום **בינוני-נמוך** למימון טרור.¹³³

נקודות תורפה למימון טרור שמקורו בפעילות פלילית

64. כאמור בפרק הדין באיום שיוצרת תופעה זו, האיום למימון טרור דרך פעילות פלילית לא מורכב מגורמים שאינם קיימים באופן כללי בכל הלבנת הון למטרה אחרת. בנוסף, רשויות הביטחון מצאו כי השימוש שעושים ארגוני טרור בכספים ממקורות אלו מוגבל. נוכח זאת נקבע הדירוג לנקודות התורפה מאיום זה **כנמוך**.¹³⁴

65. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון בפעילות פלילית בדירוג **נמוך**.

Formatted: Font: Bold, Complex Script Font: Bold

(5) מימון שמקורו בהברחת כספים במעברי גבול

66. מימון שמקורו בהברחת כספים במעברי גבול זוהה על-ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור.¹³⁵ **אופי** האיום כולל העברת כספים במעברי הגבול באמצעות בלדרים כאשר הכספים עוברים במזומן, או הסוואת כספים באמצעות סחורות. יש לציין שהברחת כספים במעברי גבול מהווה עבירה פלילית כשלעצמה, בין אם ייעודה הוא מימון טרור ובין אם לאו.¹³⁶ לפיכך, אין הכרח שההתמודדות עם תופעה זו תהיה דווקא דרך מנגנוני המאבק במימון טרור, אלא ניתן להשתמש במשטר איסור הלבנת הון הרגיל. בהתאם לכך, לשם תחילת האיום למימון טרור מהברחת כספים במעברי גבול אפשר שהיינו מפנים לפרק הבלדרות בהערכת הסיכונים

¹³² תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 8.

¹³³ שם.

¹³⁴ שם, עמ' 8.

¹³⁵ תשובות רשויות הביטחון, ראה לעיל ה"ש 1 בעמ' 6.

¹³⁶ יצוין שהמינוח "הברחה" מתייחס להעברת כספים בסכומים מעל סכומים מסוימים ללא דיווח בניגוד לאמור בסעיפים 9 ו-10 בחוק איסור הלבנת, התש"ס-2000.

הלאומית בחלק העוסק בעבירות המקור השונות להלבנת הון. עם זאת, בשל הקשר הייחודי בין בלדרות למימון טרור מצאנו לנכון לעמוד על האיום בקצרה.

67. כאמור לעיל כאשר מושא הברחת הכספים הנו מימון טרור, אין הכרח שמקור הכספים ינבע מפעילות פלילית, אלא אפשר שהכספים יגיעו מפעילות עסקית לגיטימית.¹³⁷ עם זאת ראוי לציין שבעוד שמקור הכסף שמיועד למימון הטרור יכול לנבוע ממקורות שונות, פעמים רבות נעשית ההעברה למזומן כאשר רוצים לשנע את הכסף ממקורו לארגון הטרור.¹³⁸ מרבית תשתיות הטרור בישראל נמצאות בגדה המערבית או ברצועת עזה. לפיכך, עיקר האיום נסוב סביב ניסיונות להעביר כספים משטח מדינת ישראל לתוך שטחים אלו במטרה שיגיעו לארגוני הטרור השונים.

68. מטרה נוספת להברחת כספים היא ניתוק שרשרת הפעולות החשבונאיות, כך שהעברת הכספים ממדינה למדינה תקשה על זיהוי מקור הכספים. בנוסף, בשל העובדה שמדינת ישראל מפעילה משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור על-ידי פיקוח ממשלתי על המערכת הפיננסית המוסדית, הברחת כספים בצורת מזומנים דרך מעברי הגבול יכולה שתעשה במטרה לחמוק תחת הרדאר ובכך להימנע מזיהוי הפעולה על-ידי המערכת ועל-ידי גורמי האכיפה. מטרה זו אשר נכונה לגבי האיום הנ"ל באופן כללי בעולם, מתקיימת ביתר שאת בישראל משום שבתחומי הרש"פ משגשגת כלכלת שוק מבוסס מזומנים המאפשרת לארגוני הטרור לעשות בו שימוש ללא שלמערכת הממשלתית של מדינת ישראל תהיה יכולת לזהות את הפעולות שנעשות בכסף;¹³⁹ ובתחומי רצועת עזה אין למדינת ישראל כל פיקוח על הנעשה בשוק, מלבד לשליטה במעברי הגבול.¹⁴⁰

69. בנוסף, ישנה תופעה של הברחת **זהב** במעברי הגבול, באמצעות בלדרים¹⁴¹ או מוסתרים על גופם של המבריחים.¹⁴²

Commented [HR1]: גבי ביטון: נתונים נוספים?

70. קיימות מספר דרכים שניתן דרכן להבריח כספים במעברי הגבול. אולם הדרך המרכזית בה מועברים כספים לארגוני הטרור היא שימוש בנוסעים ובלדרים. בדרך זו מפצלים ביניהם

¹³⁷ FATF Report: Money Laundering through the Physical Transportation of Cash (2015) (Hereinafter: "Physical Transportation of Cash") pp. 29-37, available at <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-through-transportation-cash.pdf>

¹³⁸ Terror Financing Risks, לעיל הי"ש X בעמ' 23.

¹³⁹ ראו לדוגמה תפ (בי"ש) 56214-10-15 מדינת ישראל נ' **חאמדה צבחי קצאץ** (פורסם בנבו, 10.11.2016).

¹⁴⁰ Physical Transportation of Cash, לעיל הי"ש X בעמ' 40-41.

¹⁴¹ ראה "זהב שנתפס במעבר גבול לא יוחזר לבעליו", ערוץ 7, 17.5.2016, <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/322139>

¹⁴² ראה "תפיסה במכס: הבריחו פלטות זהב במדרסי הנעליים", 14.1.2014, <http://www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=J&0r9VQ=EKLGL>

מספר אנשים את סכומי הכסף, מסתירים אותו בכבודתם או מסתירים את הכסף על גופם. לאחר שהצליחו הבלדרים לחמוק מרשויות האכיפה במעבר הגבול, מועברים הכספים לארגוני הטרור.¹⁴³

71. מבחינת **גודל התופעה וחומרתה**, רשויות הביטחון השונות מדווחות כי ארגוני הטרור מנצלים את נכונותה של מדינת ישראל לאפשר פעילות תקינה של מעברי הגבול השונים, ולפיכך מימון טרור דרך הברחת כספים במעברי גבול מהווה תופעה נפוצה. עם זאת, הגם שארגוני הטרור מבקשים לעשות במנגנון זה שימוש תכוף, סכומי הכסף שמועברים דרך מנגנון זה נמוכים.¹⁴⁴

72. לפיכך, בעניין **דירוג האיום** רשויות הביטחון סבורות שלמרות היקף התופעה, בשל חומרתה מדובר באיום **גבוה** למימון טרור.¹⁴⁵

נקודות תורפה למימון שמקורו בהברחת כספים במעברי גבול

73. כאמור בפרק הדין באיום שיוצרת תופעה זו, האיום למימון טרור דרך הברחת כספים במעברי גבול אינו ייחודי למימון טרור, וקיים באופן כללי בתופעת הבלדרות. עם זאת, משום שרוב פעילות הטרור כנגד ישראל יוצאת מתוך אזורים בהם קיים שוק עתיר מזומנים, הברחת מזומנים דרך בלדרות עשויה ליצור נקודת תורפה משמעותית.

74. חוק איסור הלבנת הון קובע חובת דיווח על אדם הנכנס למדינת ישראל או היוצא ממנה, במידה והוא נושא עמו כספים בשווי הקבוע בתוספת הרביעית לחוק. לפי התוספת הרביעית, אדם מורשה לשאת עמו כספים מבלי להצהיר עליהם בסכום אשר אינו עולה על 100,000 ש"ח. אם האדם נכנס לראשונה לישראל על פי אשרת עולה, מותר לו לשאת עמו מבלי להצהיר סכום אשר אינו עולה על 1,250,000 ש"ח. כאשר מדובר בכניסה או יציאה משטחי רצועת עזה אז סף הדיווח הוא של 12,000 ש"ח. הדיווחים אשר מתקבלים לפי החוק יועברו למאגר המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון.¹⁴⁶ לפיכך, ניכר שקיים מנגנון פעיל ומשמעותי שנועד להתמודד עם נקודות התרופה הנ"ל.

75. נקודת תורפה משמעותית היא העובדה שיש מעברי גבול לא מוסדרים בין איוי"ש לישראל שבהן עוברים כלי רכב ואנשים אשר אינם מפקחים מהיבט של הברחת כספים. בנוסף, אין נקודת מכס להצהרה על כספים בעת הכניסה והיציאה מישראל.

76. יש לציין שבנוסף למאמצים הישראליים לסכל את הברחת הכספים והסחורות לתוך רצועת עזה, ראוי לציין גם את הקשיים שמציבות מצריים והרשות הפלסטינית בעניין זה. שני גורמים

¹⁴³ שם, בעמ' 60.

¹⁴⁴ תשובות רשויות הביטחון, לעיל ה"ש 1 בעמ' 8.

¹⁴⁵ שם.

¹⁴⁶ סי' 9(ב)-9(ו) לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

אלה מתייחסים לחמאס כאל אויב, ואינם מוכנים לאפשר צעדים שיביאו לחיזוק שלטונו. ישראל מודעת לכך שהחמרת הכתר סביב רצועת עזה מביאה להידרדרות במצב האוכלוסייה ובשירותים הניתנים לה, ולכך שמשבר המונטארי בעזה סופו לגרום התפרצות שתגרור סבב עימות נוסף ברצועה. משום כך, שינתה ישראל את מדיניותה ואימצה גישה ליברלית יותר מאשר בעבר לגבי מתן היתרים להכנסת סחורות לרצועה ולהוצאתן, לרבות חומרי בנייה. בנוסף, מתקיים דיון באפשרות להקים נמל בעזה (143).¹⁴⁷

77. עם זאת, למרות מנגנוני ההתמודדות המשמעותיים עם התופעה, וההיקף הנמוך של כספים העובר במסלול זה, רשויות הביטחון דירגו את נקודת התורפה של איום זה כבינוני-גבוה נוכח הצפי להתגברות הפעולה בציר זה.¹⁴⁸

78. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון שמקורו בהברחת כספים במעברי גבול בדירוג בינוני-גבוה.

(6) מימון שמקורו במיסוי פעילות לגיטימית על ידי החמאס

79. מימון שמקורו במיסים המוטלים על תושבי עזה על ידי שלטון החמאס זוהה על ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור. **אופי האיום** כולל מנגנון מורכב של הטלת מיסים רבים לשם תשלום משכורות לאנשי החמאס, בניית מנהרות שתכליתן תקיפת ישראל ולפעילות טרור. פעילות המיסוי מוטלת על כל סחורה שנכנסת לעזה, הן באופן חוקי (לדוגמא, מיסוי סחורות במעברי גבול) והן באופן לא חוקי (דרך מנהרות הברחה).¹⁴⁹

80. לאחר עליית החמאס לשלטון בעזה בשנת 2007, הוטל הסגר על הפעילות הכלכלית ברצועה לרבות כניסת ויציאת סחורות מרצועת עזה. ההסגר הוביל לפריחת כלכלת הסחורות שעוברות במנהרות התת-קרקעיות למצרים. בעקבות זאת, החמאס הטיל מסים על כל היבוא לרצועת עזה דרך המנהרות. כך לדוגמא, לפי הערכות של גורמים המעורים בנושא, בחודשים הראשונים לשנת 2013 עברו דרך המנהרות 310 אלף טונות של חומרי בניין אשר החמאס הטיל עליו מס בסך כ- 4.2 מיליון ₪ בחודש. לפי הערכות אותם גורמים, באותה תקופה, שלטון החמאס גבה מסים בהיקף של כ- 50 מיליון ₪ בחודש, כלומר כ- 600 מיליון ₪ בשנה.¹⁵⁰

¹⁴⁷ שלמה ברום, ענת קורץ וגלעד שר "ישראל והפלסטינים - משבר מתמיד וקיפאון מעמיק" 139, 143 (הערכה אסטרטגית לישראל 2016-2017, ענת קורץ ושלמה ברום עורכים 2016).

¹⁴⁸ תשובות רשויות הביטחון, לעיל ה"ש 1 בעמ' 9.

¹⁴⁹ "המשבר בעזה", פאול ריבלין וברנדון פרידמן, מרכז משה דיין לחקר כלכלת המזרח התיכון, אוניברסיטת תל-אביב. כרך 7, גיליון 4, מאי 2017.

¹⁵⁰ "מנהרות, תרומות, מסים ו"גביית כסף על כל דבר שזו": כך עובדת הכלכלה של החמאס, דה-מרקר 26.7.14 <http://www.themarker.com/misc/article-print-page/1.2387126>

81. ביולי 2013, הודח הנשיא מורסי במצרים על ידי הצבא ומקומו תפס הגנרל עבד א-פתאח אל-סיסי. השלטון המצרי החדש הכריז על חמאס כתנועת טרור במצרים, הקפיא את נכסיהם והשמיד את מנהרות ההברחה שחיברו בין עזה למצרים והיוו עיקר ההכנסה של שלטון החמאס, כאמור. כתוצאה, המצב הכלכלי של שלטון החמאס התדרדר, וזה התבטא בין היתר בקושי בתשלום משכורות אנשי החמאס (המוערכים בכ- 25 מיליון ₪ בחודש). לכן, החמאס החליט להישען על הכנסות מקומיות, בעיקר על הכנסות ממסים.¹⁵¹
82. לפי הערכות מתאם פעולות הממשלה (הישראלית) בשטחים, בשנים האחרונות ועם השינויים הגיאופוליטיים, גביית המסים על ידי שלטון החמאס נמצאת בעלייה מתמדת ועקבית כאשר כספים אלה משמשים בעיקר לתשלומי משכורות לעובדי חמאס. כך למשל, בשנת 2015 הטיל שלטון החמאס מס חדש בשם "מס הערבות החברתית" שאמור לסייע לשכבות החברתיות הנזקקות בעזה¹⁵², ובפברואר 2017 הוחלט לחייב את אנשי העסקים והסוחרים להסדיר את חובותיהם לשלטון טרם יציאתם מעזה.
83. האמור בנוסף למסים שכבר מוטלים על תושבי רצועת עזה, ובין היתר דמי מכס והיטל נוסף על סיגריות ומוצרי טבק המוברחים במנהרות, המגיע להיקף של כ- 35 מיליון ש"ח בחודש; מסים במעברי הגבול מישראל לרצועת עזה (כגון ייבוא רכב, רהיטים, מכשיר חשמלי, פירות וירקות, צעצועים ועוד); ומיסוי בגובה 17% מסך השווי של עסקת מכירת נדל"ן.
84. בשנת 2016 חמאס גבה מיסים בסך של כ- 720 מיליון ₪, ובשנת 2017 סכומי המס שנגבו מוערך בכ- 100 מיליון ש"ח בחודש, כלומר בשנת 2017 ההערכה היא כי החמאס יגבה כ- 1.2 מיליארד ₪.
85. מבחינת **גודל התופעה וחומרתה**, הערכות רשויות הביטחון כי נוכח העלייה המתמדת בסוגי המיסים ששלטון החמאס גובה וההיקף הכספי הגדול של תופעה זו, המדובר בסיכון משמעותי למימון טרור.
86. לפיכך, האיום למימון טרור מגביית מיסים על ידי שלטון החמאס דורג על ידי גופי הביטחון ברמת סיכון **גבוהה**, בין היתר נוכח הצפי להתגברות הגבייה והמשך עלייה בסכומי המס הנגבים מתושבי עזה.

נקודות תורפה למימון טרור שמקורו במיסים המוטלים על אזרחי עזה

¹⁵¹ הדרך לצוק איתן: הפערים בתפישות האסטרטגיות בין "ישראל לחמאס", Israel Journal of Foreign Affairs, Vol. 8, No. 3 (2014)

¹⁵² "Hamans' Taxation is pushing Gaza's Residents to the Brink", מתאם פעולות של הממשלה בשטחים, 16.3.2017, http://www.cogat.mod.gov.il/en/Our_Activities/Pages/hamas-taxation.aspx

87. נקודת התורפה המרכזית נוגעת לכך שמשטר המיסוי על ידי שלטון החמאס אינו נמצא תחת תחולת המשפט הישראלי ואינו מושפעים מהרגולציה הישראלית. בכך, למעשה משטר איסור מימון טרור הישראלי, אינו חל לגבי מימון טרור הנובע ממיסוי אזרחי עזה.

88. עם זאת, יש לציין כי החקיקה בתחום המאבק בטרור מאפשרת לשר הביטחון להורות בצו מנהלי על תפיסה זמנית של רכוש, הגבלת השימוש בו או הגבלת העברת הזכויות בו, ובכלל כך להפעיל סמכות זו על כספים העוברים במעברי הגבול מעזה או דרך המערכת הבנקאית הישראלית ומיועדים למימון טרור. לפיכך, ניכר שקיימת חקיקה המתמודדת עם נקודת תורפה זו.

89. לסיכום, לאור אי תחולת המשפט והרגולציה הישראלית על משטר מיסוי תושבי עזה, היכולת המוגבלת להפסיק פעילות מימון זו והיקף הכספים הגבוה העובר במסלול זה לידי החמאס, רשויות הביטחון דירגו את נקודת התורפה בדירוג **נמוך**.

90. לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי הנובע ממימון שמקורו במיסוי על ידי החמאס בדירוג **גבוה**.

(7) מימון שמקורו במנגנוני העברות כספים

91. מימון שמקורו במנגנוני העברת כספיות זוהה על ידי רשויות הביטחון כאיום למימון טרור. **אופי האיום** כולל מספר מנגנוני העברות כספים בדרכים שונות, ובין היתר דרך בנקאות קורספונטנית, שיקים נקובי מט"ח, כרטיסי אשראי, תשלומים אינטרנטיים והעברות כספים וטובין באצטלת פעילות סחר לגיטימית.

92. האיום במנגנון העברת הכספים בין בנקים ישראלים ובנקים בעזה, קרי **בבנקאות קורספונטנית**, הוא יכולתם של נש"מים ובנקים ברצועת עזה לפעול, במישרין ובעקיפין, בחשבונות בנקים ירדניים ופלשתיניים ברש"פ, המועברים לבנקים ישראלים. כמו כן, ישנה עלייה בהעברות כספיות מבנקים ישראלים לבנקים בעזה.

93. לפי הערכות גופי הביטחון, מאחר וכיום לא מתקיימים שירותי בנקאות מול בנקים ברצועת עזה, גורמים הנמצאים בעזה משתמשים בחשבונות "צל" בבנק פלשתינאי בגדה לצורך פעילות סחר ופעילות מול בנקים בישראל. כספים אלה, המנוהלים בחשבונות "צל" בבנקים בגדה עוברים משם לישראל לטובת מימון טרור, ולהיפך. בנוסף, גופי הביטחון מעריכים כי הפלג הצפוני של התנועה האיסלאמית שהוכרז כ"התאחדות בלתי חוקית" עושה שימוש בחשבונות בנקים בגדה להמשך פעילותה השוטפת ולריכוז כספים הנאספים מחו"ל ומועברים לחשבונות בגדה דרך חשבונות בנקים בטורקיה.

94. לפי נתוני רשלא"ה, ישנו גידול חד בין השנים 2013 עד 2016 בהיקף ההעברות הכספיות מבנקים הממוקמים ברש"פ לבנקים ישראלים. בנוסף, הנתונים מראים שיטת פער מצטבר הנאמד בעשרות מיליארדי שקלים, לטובת ההעברות הכספיות מהרש"פ לישראל.

95. משכך, רמת האיום של מנגנון העברת כספים באמצעות בנקאות קורספונטנית דורג ברמה גבוה.

96. האיום הגלום בשיקים נקובי מט"ח כולל העברות שיקים אלה שמקורם בגדה המערבית לחשבונות בנקים ישראלים דרך חשבונות בנק בחו"ל, וכך סחר בשיקים נקובי מט"ח מול גורמים ישראלים כנגד מזומן.

97. לפי הערכות גופי הביטחון, ישנו מערך של חברות ונותני שירותי מטבע בעלי חשבונות בנק במדינות בחו"ל או נגישות לחשבונות שכאלה. עם קבלת השיקים נקובי מט"ח בארץ (בין אם באמצעות בלדרים, דואר, נשלחים בחבילות דרך מעברי גבול, אחר) מועברים השיקים הללו לחו"ל באמצעות מערכות מחשוב (סליקה והעברה). השיקים מגיעים לחברות סליקה או מתווכים ומהם השיקים מועברים לחשבונות בנק בחו"ל או ישירות לחשבונות הבנק בחו"ל. עם הפקדת השיקים בחו"ל מועברים לחשבונות בארץ התמורה במט"ח. עם קבלת המט"ח ניתנים הכספים במזומן למבקשי השירות בארץ.

98. לפי הערכות גופי הביטחון, שיקים נקובי מט"ח מועברים לחשבונות בנק בחו"ל, בין היתר, דרך נותני שירותי מטבע שמקורם בגדה המערבית מועברים על גוף "בלדר" או נשלחים בחבילות דרך מעברי גבול (מעבר אלנבי או מעברי עזה) או בדואר (שירותי חבילות) ונמסרים לנשימים ביהודה ושומרון. הנשימים אשר מועברים אותם, במישרין או דרך בעקיפין (דרך נשימים במזרח ירושלים), לנשימים או לחברות בעלות חשבונות בנק בחו"ל, שבתורם מפקידים את השיקים בסריקה אלקטרונית (באמצעות מחשב או נייד) בחשבונות הבנק שלהם בחו"ל ואז מבצעים העברה בנקאית לחשבונות בנקים ישראלים.

99. לפי כתבות רשלא"ה והערכות הבולשת הפדרלית של ארצות הברית (FBI), שיקים נקובי מט"ח המועברים מחו"ל לרשי"פ מגיעים להיקף של מאות מיליונים בשנה. משכך, רמת האיום של מנגנון העברת כספים באמצעות שיקים נקובי מט"ח דורג ברמה גבוה.

איום נוסף, כולל השימוש בכרטיסי אשראי זרים ונטענים, הקשורים לחשבונות בחו"ל, בתוך ישראל. אותרו מספר מקרים, בהם נתפסו במעברי הגבול נוסעים כשבחזקתם עשרות כרטיסי אשראי, שאין חשד שמדובר בכרטיסי אשראי מזויפים, אלא בכרטיסי אשראי המשמשים למשיכת כספים מחו"ל בכספומטים בארץ. כאשר בכל יום ניתן למשוך כספים עד תקרת המשיכה. לגבי כרטיסי אשראי הערת היבה ריזק: גבי אומר כי מדובר בנושאים רגישים. גורמים ביטחוניים עושים מחקר שלם על נושא זה - לבדוק עם פול. ייתכן שנצטרך להוריד את זה, כי למרות שהמשטרה העבירה נתון זה, ייתכן שהגופים הביטחוניים לא ירצו להתייחס אליו בגלוי! ישנו פרויקט שלם לגבי חברות ההעברה גם כן.

100-99. לפי נתוני המשטרה, בחלק מהמקרים כרטיסי אשראי מסוימים משכו בפרק זמן של עד ששה חודשים מאות אלפי שקלים.

101-100. מקרים דומים עלו לעניין השימוש בכרטיסי אשראי זרים. על פי הנתען, בדיקת היקף התיירים המגיע ארצה במכפלת סכום ממוצע שמושך תייר בארץ תצביע על היקפי הפער שאותו ניתן לייחס בין השאר לפעילות של הלבנת הון או מימון טרור. יצוין, כי רכישת טובין על ידי

Commented [HR2]: גבי ביקש להוריד את זה. אין לנו נתונים כמעט. לכן, ככל שהמעריכים ישאלו אותנו לגבי סחר בשיקים כנגד מזומן מול גורמים ישראליים - לא יהיה לנו איך להרחיב.

Commented [HR3]: גבי אומר כי מדובר בנושאים רגישים. גורמים ביטחוניים עושים מחקר שלם על נושא זה - לבדוק עם פול. ייתכן שנצטרך להוריד את זה, כי למרות שהמשטרה העבירה נתון זה, ייתכן שהגופים הביטחוניים לא ירצו להתייחס אליו בגלוי! ישנו פרויקט שלם לגבי חברות ההעברה גם כן.

Commented [HR4]: יש נתונים לאחר בדיקה זו? מהו ההיקף המשוער של הלבנת הון/מימון טרור באמצעות כרטיסי אשראי זרים?

כרטיסי אשראי זרים יכול ואף היא חלק מהלבנת ההון או מימון הטרור, ובכלל זה תשלומים למוסדות כמו ארנונה לעירייה, רישוי, קנסות ועוד.

102-101. כרטיסי אשראי הינם חלק בלתי נפרד מהתשתית הלוגיסטית של גיוס תרומות והעברת הכספים, באמצעות כרטיסי אשראי, אל גורמים במדינות אחרות. זאת, בנוסף להונאות כרטיסי אשראי וגניבת פרטי כרטיס האשראי לצרכי גיוס כספים ממקורות בלתי חוקיים. ארגוני טרור עושים זאת על ידי פריצה למאגרי מידע על רשת האינטרנט, גניבת פרטים אישיים בכמות גדולה ככל שניתן, ועושים שימוש במידע זה לצורך הנפקדת כרטיסי אשראי והעברת כספים באמצעותם. או, ככל שהגניבה הינה של מספרי כרטיסי אשראי, אז לשם גניבת כספים והעברתם למדינות אחרות.¹⁵³ עד פרסום המאמר בשנת 2007, נטען כי החמאס לא עשה שימוש בצורה משמעותית בגניבה או הונאה הקשורה לכרטיסי אשראי, לאור משטר הסנקציות שהוטל על הארגון על ידי ארה"ב וישראל, אשר גם לו להסתמך על צורות מימון אחרות כגון קבלת מזומן בדואר או בהברחות על ידי בלדרים.

Commented [HR5]: לא בטוחה אם להשאיר התייחסות זו או לא. מדובר במאמר משנת 2007 ולכן די ישן.

103-102. משכך, רמת האיום של השימוש בכרטיסי אשראי זרים ונטענים בישראל, דורגה ברמת סיכון **בינוני**.

104-103. עוד איום שזוהה, הינם העברות הכספים והטובין בין ירדן לישראל או בין עזה לישראל, תוך שילוב כספי מימון טרור, תחת מכסת **פעילות סחר** לגיטימית. סוחר עזתי ויבואן או יצואן ברש"פ יכולים לדווח על הוצאת כספים למטרות מסחר, אולם בשום ללא הכספים הם אינם נדרשים להצהיר או להציג אסמכתאות על אופן השימוש בכספים, ובכלל כל להוכיח כי הכספים הועברו לאותן מטרות שהוצהר עליהם ביציאתן מרצועת עזה או הרש"פ. ברי, מטרות **סחר לגיטימיות**.

Commented [HR6]: לא ידוע מהי רמת האיום. יש הערכה מודיעינית מהו היקף הברחות או העברות באצטלת סחר לגיטימי?
גבי: לא ידוע להם, אולי יש נתונים נוספים אצל הגורמים הביטחוניים.

105-104. האיום האחרון כולל העברות כספיות דרך **מערכת האינטרנט** אל סוחר נשק, לצרכי מימון תעמולה ולצרכי שימוש חוקי (מסחרי) ולא חוקי (מבצעי). מקור ההעברות הכספיות הן מרצועת עזה או מדינות זרות תוך שימוש בחשבונות בנק בחו"ל; כרטיסי אשראי נטענים לצורך רכישות באינטרנט; או במטבעות וירטואליים.

106-105. המוצר או הסחורה מתקבל על ידי פעיל הטרור או בני משפחתו הנמצאים בישראל או במזרח ירושלים, דרך איש קש (ישראלי או מהרש"פ), דרך חברות הבלדרות או הדואר (שליחים או רגיל). בהמשך, ניתן למכור את הטובין או לעשות בהם שימוש.

107-106. בהקשר של מטבעות וירטואליים, דו"ח של המרכז לביטחון ארה"ב החדשה, ציין כי מטבעות וירטואליים הם אטרקטיביים הן לפעילותם של פעילי טרור והן לפעילותם של גורמים לגיטימיים נוכח היותם מבוזרים, עם מידה מסוימת של אנונימיות, מהירות ההעברות והעלויות המינימאליות. גיוס הביטקוין (אחד המטבעות הווירטואליים הנפוצים והדומיננטיים) הראשון

¹⁵³ Shift4 Secure Payment Processing, "Terrorism and Credit Card Information Theft", September 2007.

מסוגו בוצע על ידי ארגון טרור הממוקם בעזה, דרך הרשת החברתית. הגיוס ההמוני החל ביולי 2015, ונוספה האופציה של תרומה באמצעות ביטקוין ביוני 2016. באוגוסט 2016, נתרמו 0.929 ביטקוין (כ- 540 דולר) בשתי העברות שבוצעו בהפרש של ששה ימים במהלך יולי 2016. לא ניתן היה לאתר הגורמים שהעבירו את הביטקוין לארגון הטרור. ההערכה היא כי שני הגורמים האמורים, השתמשו בטכניקות להסתרת זהותם.¹⁵⁴

107-108. על אף האמור, הדו"ח ציין כי תופעה זו של שימוש במטבעות וירטואליים הינה מקרית ועדיין לא נפוצה. השימוש במטבעות וירטואליים על ידי ארגוני טרור בוצעו בתקופה האחרונה, ונראה שהם מתחילים ללמוד ולהכיר צורה חדשה זו של העברות כספיות. כמו כן, במקרים בהם דווח על שימוש במטבעות וירטואליים לצרכי מימון טרור, היה מדובר בהעברות בהיקפים קטנים. עמדה זו נתמכה על ידי דוחות נוספים וגורמים אחרים כגון האינטרפול שציין בדו"ח מינואר 2016 כי מדובר בתופעה שלא אושרה על ידי רשויות האכיפה כזו שיש בה סיכון למימון טרור.

108-109. משכך, מנגנון העברות כספים באמצעות רשת האינטרנט דורג ברמת איום....

Commented [HR7]: דירוג איום?

109-110. יש לציין, כי מקור הכספים המועברים במנגנוני העברות הכספים השונים המצוינים לעיל, יכול לנבוע ממקורות שונים. המטרה היא לשנע את הכספים במגוון דרכים למימון פעילות טרור וכפי שצוין לעיל בהקשר של מימון טרור בהברחת כספים במעברי גבול, גם לנתק את השרשרת החשבונאית.

110-111. לאור האמור, ולאחר שכלול כלל האיומים למימון טרור שמקורם במנגנוני העברות כספים, מנגנון זה דורג ברמה **בינוני-גבוה**.

נקודות תורפה למימון טרור שמקורו בהעברות כספיות

111-112. מנגנון העברת הכספים באמצעות **בנקאות קורספונדנטית** הינו חיוני לקיום קשרי הכלכלה הישראלית והכלכלה הפלשתינאית וליציבות הכלכלה הפלשתינאית התלויה בכלכלה הישראלית. אולם, מנגנון זה אינו מבוקר ואין הקפדה על זהות הנהנה וחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור. משכך, ישנו סיכון אינהרנטי הנובע ממתן שירותים לבנק הרספונדנטי, בין היתר מפגיעה בבנק הקורספונדנטי הישראלי, במוניטין שלו ובהטלת עיצומים כספיים בגין אי עמידה בחובותיו למניעת הלבנת הון ומימון טרור.

Commented [HR8]: לציין, כי ייתנו לבנקים הישראליים חסיונות מפני העמדה לדין פלילי בכל הנוגע לביצוע פעולות בסיסיות כבנק קורספונדנטי, ולהבטיח את שיפוי הבנק במקרה ויפגע כקב ביצוען??

112-113. לעניין **שיקים נקובי מט"ח**, הינו נושא גדול בהיקפו שטרם זכה לטיפול שיטתי וסדור, הראוי לו. נקודות התורפה כוללות את העובדה כי חובת הדיווח חלה על נותני שירותי מטבע הממוקמים ברש"פ או מזרח ירושלים ולא על הגורם שקיבל לידיו את השיק ומסר אותו לפירעון

¹⁵⁴ Center for a New American Security, "TERRORIST USE OF VIRTUAL CURRENCIES", May 2017 <http://www.lawandsecurity.org/wp-content/uploads/2017/05/CLSCNASReport-TerroristFinancing-Final.pdf>

כמתואר לעיל (בנק או נש"מ הממוקם בחו"ל). עם זאת, ברגע שהכספים מועברים בחזרה לחשבון בנק ישראלי, ישנם חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור החלים על בנקים ישראליים.

[114-113](#). בנוסף, לעיתים נותני שירותי המטבע אינם מדווחים על מבקשי השירות (אנשי קש או נותני שירותי מטבע, בישראל או ברש"פ), על מוטב הקצה האמיתי או על סליקת השיקים עצמה טרם העברת הכספים לחו"ל.

[115-114](#). נקודת תורפה נוספת הינה אי יישום המלצות הוועדה לצמצום המזומן להגבלת פעילות במזומן, ובכלל כך לעניין הגבלת נותני שירותי מטבע בביצוע העברה מחו"ל או הפקדת שיקים בבנק ישראלי ומנגד, הותר לנותני שירותי מטבע למשוך מזומן במאות אלפי שקלים, כל יום, לטובת "עסקי הנש"מ" כאשר על ידי העברת סכומים אלה בין מספר משרדי נש"מ, מתבצע בפועל ריבוד שמאפשר למזומן להגיע ללקוח הקצה. עם זאת, גורמי האכיפה והרגולטורים פועלים בצורה רציפה במטרה ליצור מחנק הגורם לחפצי מזומן לחפש עורקי הזנה חלופיים כל הזמן.

[116-115](#). כאמור נקודות התורפה בהקשר של **כרטיסי אשראי** זרים ונטענים כוללים היעדר נוהל לביצוע בדיקה או איתור של העברות כרטיסי אשראי אלה במעברי גבול יבשתיים ובינלאומיים, וכן היכולת לבצע סליקה של כרטיסי אשראי בכל כספומט בתוך מדינת ישראל ואי הגבלת השימוש בהם לכספומטים הממוקמים **בשטחים**.

[117-116](#). לעניין **העברות כספים וטובין באצטלת סחר לגיטימית**, אין מנגנון לבדיקת או בחינת ייעוד הכספים והאם הם שימשו לאותו יעד מוצהר.

[118-117](#). נקודת תורפה עיקרית הינה במעקב אחרי כספי ארגוני טרור העוברים **ברשת האינטרנט** "הרגילה" ובתוך "הרשת האפלה", שיכולים לשמש גם כמדיום המסייע למימון טרור. על אף שחלקה הגדול של הרשת הרגילה מנוטר, ישנם פורומים שלא ניתן להיכנס אליהם ללא הזמנה או המלצה מחברים אחרים בפורום. הכתובת אינה ידועה למעט לאנשי הפורום, ומי שיגיע לכתובת זו בטעות יקבל דף שגיאה. בצורה זו, ארגוני טרור יכולים להתחמק ממעקב. לעומת זו, "הרשת האפלה" נבנתה כדי לספק מעטפת אנונימיות למשתמשים בה, מה שמאפשר לארגוני הטרור להעביר כספים ולנהל מסחר חשאי במרכיבים הדרושים לטרור.

[119-118](#). בנוסף, כיום שירותי הצפנה הטכנולוגית נגישה לציבור. שירותי הודעות כמו פייסבוק, ווטסאפ או טלגרם מעבירים תכנים בצורה מוצפנת וכמעט כל אתר אינטרנט עובד בפרוטוקול הצפנה SSL. לצד אלה, החלו להתפתח מטבעות וירטואליים מוצפנים המבוססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, המאפשרת העברת מידע בצורה מוצפנת בדרך שאי אפשר להתחקות אחריה, נכון להיום.

[120-119](#). לסיכום, לאור האיומים הגלומים במנגנוני העברות הכספים השונים ונקודות התורפה, לרבות היעדר חקיקה ורגולציה בחלק ממנגנונים אלה, נקודות התורפה דורגו ברמה **בינוני-גבוה**.

[121-120](#). לאור האמור לעיל, הוחלט לדרג את הסיכון הממשי המשוכלל הנובע ממימון שמקורו במנגנוני העברות כספים בדירוג **בינוני**.

ג.אמצעי בקרה

(1) החקיקה שקדמה לחוק המאבק בטרור

122-121. התשתית החקיקתית המשמשת למאבק במימון טרור במדינת ישראל הונחה עוד לפני הקמת המדינה ומיד בסמוך להקמתה. דבר החקיקה הראשון שעוסק בנושא הנו תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 שנחקקו בתקופת עוד בתקופת המנדט; ולאחר מכן, עם הקמת המדינה אומצה פקודת מניעת טרור, תשי"ח 1948. לאחר שנים שבהן המאבק המשפטי במימון הטרור נסמך על אלו, בשנים האחרונות ישנו גל חדש של חקיקה בעניין זה, אשר החל בחקיקתו של חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005; והמשיך עם השינוי הרדיקלי שהביא חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

123-122. כאמור, חוק המאבק בטרור יצר שינוי רדיקלי במסגרת המשפטית של המאבק במימון הטרור, אולם כדי להבין את המצב כפי שהוא כיום בצורה מספקת, ראשית עלינו לסקור את התפתחות החקיקה בנושא:

תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945

124-123. תקנות ההגנה הן דבר חקיקה ראשי מתקופת המנדט הבריטי אשר נקלטו לדין הישראלי מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תשי"ח-1946.¹⁵⁵ התקנות כללו הוראות במגוון רחב של תחומים, לרבות מתן סמכויות נרחבות לצבא ולמשטרה בתחומים שונים, קביעת עבירות פליליות בתחומי ביטחון, סדר ציבורי ושמירת סדרי השלטון, כינון ערכאות שיפוט אזרחיות וצבאיות, קביעת סמכויות חריגות במצבי חירום, ועוד.

125-124. לשם הפעלת הסמכויות שמעניקות התקנות למדינה, ראשית נדרשה הכרזה על "התאחדות בלתי מותרת". התאחדות בלתי מותרת הוגדרה בתקנה 84 שקבעה ככל חבר בני אדם, בין שהוא מאוד ובין שאינו מאוגד, ייחשב להתאחדות בלתי מותרת בהתקיים אחת משתי חלופות: האחת בהתקיים הכרזה של שר הביטחון; והשנייה כאשר מדובר בחבר בני אדם הממליץ, מסית או מעודד בחוקתו ובתעמולתו את הפעילויות הבלתי מותרות המפורטות בתקנה, כגון מיגור מדינת ישראל באלימות, הסתה לאיבה כלפי הממשלה או עובדיה, פגיעה ברכוש הממשלה, או מעשי טרור כלפי הממשלה ועובדיה.¹⁵⁶ במקרה הראשון, הכרזת שר הביטחון הייתה קונסטיטוטביבית והיא אשר העניקה להתאחדות את מעמדה; ובמקרה השני הכרזת שר הביטחון לא הייתה הכרחית, ובמקרה שהתקיימה היא נשאה אופי דקלרטיבי בלבד.

¹⁵⁵ סעיף 11 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תשי"ח-1948 קובע כי: "המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תשי"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית, או על פיה ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה."

¹⁵⁶ תקנה 84 בוטלה בסעיף 76 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, והוחלפה במנגנון ההכרזה המפורט בחוק.

125-126. הכרזה על התאחדות בלתי מותרת סיפקה אמצעי יעיל להתמודד עם הקושי הטמון באיתור כספים המיועדים לטרור. משהוכרזה התאחדות בלתי מותרת, אין עוד צורך להוכיח את ייעוד הכספים, אלא די בהוכחת הקשר בין הכספים להתאחדות. בנוסף, לא נדרשה ידיעה בפועל או בכוח של המחזיק בכספים על ייעודם, אלא די בכך שהוכח שייעודם או מקורם של הכספים הוא בהתאחדות בלתי מותרת כדי לאפשר את תפיסתם והחרמתם.

126-127. תקנה (2)84 פרטה סמכויות איתור של רכוש וכספים המיועדים לשימוש התאחדות בלתי מותרת, לתפסם ולהחרימם. כאמור, תנאי מוקדם להפעלת סמכות זו היה הכרזה על התאחדות בלתי מותרת. הגדרת "רכוש" שניתן לתפסו ולהחרימו לפי תקנה זו היה רחב, וכלל את כל סוגי הנכסים, לרבות ניירות ערך, זכויות בנכסים וזכויות עתידיות. התקנה הטילה חובה על "כל אדם, שבחזקתו, משמרו או שליטתו נמצא כל רכוש של התאחדות, וכל אדם שבידו כל חשבון או פיקדון של התאחדות, או שהוא עשוי או יהיה עשוי לשלם כל סכום להתאחדות למסור לשר האוצר בתוך 48 שעות בכתב פרטים מדויקים ומלאים על כך.¹⁵⁷ בנוסף, התקנה אפשרה לשר האוצר לדרוש דיווח על רכוש או על כספים כאמור גם מצדדים שלישיים.¹⁵⁸

127-128. שר האוצר היה רשאי להורות על החרמת רכוש ולצוות על העברתם לרשות שר הביטחון.¹⁵⁹ בנוסף, חל איסור לסלק חזקה או שליטה ברכוש או בכספים כאמור לעיל וכן לבצע כל פעולה אחרת בהם בלא אישור שר האוצר, כדי למנוע ניסיונות להברחת נכסים בשל חשש להחרמה (תקנה (2)84(ג)).¹⁶⁰ הפרת הוראות הללו היוותה עברה על התקנות (תקנה (2)82(ו)).¹⁶¹

128-129. בנוסף לסמכויות ההחרמה, תקנות ההגנה הגדירו עבירות נוספות שעשויות לכלול מימון טרור. עבירות אלו כללו עשיית פעולה או שירות עבור התאחדות בלתי מותרת;¹⁶² החזקת רכוש, לרבות חשבון, השייך או המשמש לטובתה של התאחדות בלתי מותרת;¹⁶³ וקבלה או דרישה לקבל כל תרומה או תמיכה בעבור התאחדות בלתי מותרת.¹⁶⁴ לצורך הרשעה בעברות נדרשה הוכחה של מודעות הנאשם לזהות הגוף הבלתי חוקי שנהנה משירותיו או מתמיכתו, ובדרך כלל נדרשת הכרזה על גוף זה בהתאחדות בלתי מותרת.

¹⁵⁷ תקנה (2)84(א) לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945; בוטלה בסעיף 76 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

¹⁵⁸ שם, תקנה (2)84(ה).

¹⁵⁹ שם, תקנה (2)84(ב).

¹⁶⁰ שם, תקנה (2)84(ג).

¹⁶¹ שם, תקנה (2)82(ו).

¹⁶² שם, תקנה (1)85(ג).

¹⁶³ שם, תקנה (1)95(ו).

¹⁶⁴ שם, תקנה (1)85(ח).

130-129. החשיבות שבסקירת תקנות ההגנה נובעת מכך שהן הניחו את הבסיס לשני מוסדות מרכזיים במאבק למימון טרור: התוויית הבסיס למנגנון ההכרזה הקיים כיום; וקביעת עבירות פליליות לפעולות המהוות מימון טרור. עם זאת, המנגנונים שהיו קיימים בתקנות כללו פגמים מסוימים. ראשית, הפגם המרכזי בסמכות ההכרזה על התאחדות בלתי מותרת כפי שאפשרו התקנות בהקשר של הדרישות הבינלאומיות כיום, הוא שבעוד שהכרזה על התאחדות בלתי מותרת לא הוגבלה לגופים היושבים בתחומי מדינת ישראל, בכל זאת נדרש שיהיה מדובר בגופים הפועלים נגד המדינה כאמור בהגדרה הני"ל.¹⁶⁵ עניין זה, אינו עומד בדרישה האמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור, הדורשת שיתוף פעולה בינלאומי המחייב הכרזה על ארגוני טרור ופעילי טרור גם אם אינם פועלים נגד המדינה המכריזה.¹⁶⁶ שנית, תקנות ההגנה לא כללו התייחסות ישירה לעבירות מימון טרור, ולא כללו חובות דיווח רחבות כפי שמחייבים דברי החקיקה המודרניים העוסקים בנושא.

פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948

131-130. פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948 חלה כל עוד קיים בישראל מצב חירום.¹⁶⁷ בדומה לתקנות ההגנה, גם הפקודה הכילה מנגנונים שנועדו להכריז על ארגון טרור כארגון בלתי חוקי, להחרים את רכושו ולהעמיד לדין את החברים בארגון והתומכים בו.

132-131. הפקודה הגדירה "ארגון טרוריסטי" כ"חבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו, או באיומים במעשי אלימות כאלה".¹⁶⁸ הוכחה בדיון משפטי כי חבר אנשים ביצע את הפעולות הכלולות בהגדרה הספיקה כדי להחשיבו ל"ארגון טרוריסטי", ובמצב זה לא היה צורך בהכרזה רשמית (סעיף 7 לפקודה).¹⁶⁹ לפיכך, משמעות ההכרזה הרשמית על-ידי הממשלה על חבר אנשים כארגון טרוריסטי נועדה להקים חזקה בכל דיון משפטי באשר למעמדו של חבר האנשים כארגון טרוריסטי. חזקה זו ניתנה לסתירה כאשר הוכח שיסודות ההגדרה לא התקיימו.¹⁷⁰

133-132. כדי שארגון יחשב כארגון טרוריסטי לפי הפקודה היה עליו לעמוד בתנאיה הכוללים דרישה למעשי אלימות או איום במעשים כאלו. לפיכך, הגם שקיימים גופים אזרחיים פיננסיים טהורים אשר מעבירים ממון וסיוע לארגוני טרור, היה קושי להכריז עליהם כארגונים

¹⁶⁵ שם, בעמ' 56.

¹⁶⁶ ראו סעיפים 9-2 לאמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור ICSTF, לעיל ה"ש 6.

¹⁶⁷ סעיף 25 לפקודת מניעת טרור, תש"ח-1948; הפקודה בוטלה בכללותה בסעיף 73 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

¹⁶⁸ סעיף 1 לפקודת מניעת טרור, תש"ח-1948.

¹⁶⁹ שם, סעיף 7.

¹⁷⁰ שם, סעיף 8.

טרוריסטים לפי הפקודה (נועם, 60-61).¹⁷¹ למרות להכרזת הממשלה לפי הפקודה לא הייתה משמעות קונסטיטוטיובית, הממשלה עשתה בה שימוש רב והכריזה על ארגונים רבים באמצעותה.¹⁷²

[133-134](#). בנוסף למנגנון ההכרזות הפקודה כללה גם שורת עבירות פליליות לפעילויות המוות מימון טרור. כך למשל, הפקודה קבעה שחברות בארגון טרוריסטי כוללת גם איסוף כספים לארגון, והיא היוותה עברה שעונשה עד חמש שנות מאסר.¹⁷³ בנוסף, נקבע כי תמיכה בארגון טרוריסטי כוללת בין היתר את 'הגנתן כסף או שווה כסף לטובת ארגון טרוריסטי'.¹⁷⁴ העברה החמורה ביותר לפי הפקודה הייתה עברה של פעילות בארגון טרוריסטי שעונשה הגיעה עד עשרים שנות מאסר.¹⁷⁵ עברה זו התייחסה לאדם הממלא תפקיד ניהולי או הדרכתי בארגון, ולכן יכלה לחול גם על מי שסיפק ייעוץ פיננסי או שימש בתפקיד במנגנוני המימון של ארגון טרוריסטי.¹⁷⁶

[134-135](#). לבסוף, סעיף 5 לפקודה הקנה למפקח הכללי של המשטרה סמכות להורות בהחלטה בכתב על עיקול רכוש של ארגון טרוריסטי, ולפנות לבית משפט מחוזי המוסמך להורות על החרמתו לטובת המדינה. בכך, הונחה התשתית שתשמש לאחר מכן לביסוס מנגנון החילוט הפלילי והאזרחי וחוק איסור מימון טרור ולאחר מכן בחוק המאבק בטרור.

חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005

[135-136](#). חוק איסור מימון טרור נחקק שנים רבות לאחר שני דברי החקיקה הקודמים, בעקבות ההסלמה בפעולות הטרור מסביב לעולם בסוף שנות ה-90 שהובילה לכינון האמנה הבינלאומית למניעת מימון טרור עליה חתמה ישראל. חקיקת החוק, נעשתה בשל ההתחייבויות שלקחה על עצמה ישראל באמנה זו, אשר עיקרן ביצירת עבירות פליליות לפעולות מימון טרור, יצירת מנגנוני תפיסה, הקפאה וחילוט ובעיקר ניתוק ההגדרה של "מעשה טרור" מזיקת המעשה לישראל כך שתוכל לשתף פעולה עם מדינות אחרות וליהנות ממנגנון הכרזה בינלאומי.¹⁷⁷

[136-137](#). החוק הגדיר מעשה טרור כך :

¹⁷¹ נועם, לעיל ה"ש X בעמ' 60-61.

¹⁷² בטבלה הנ"ל ניתן לראות את ההכרזות על התאחדויות בלתי מותרות וארגונים טרוריסטים לפי תקנות ההגנה, פקודת מניעת טרור וחוק איסור מימון טרור נכון לסוף שנת 2016: [טבלת ההכרזות](#).

¹⁷³ סעיף 3 לפקודת מניעת טרור, תש"ח-1948.

¹⁷⁴ שם, סעיף 4(ד).

¹⁷⁵ שם, סעיף 2.

¹⁷⁶ נועם, לעיל ה"ש X בעמ' 62; אברבוד, לעיל ה"ש X בעמ' 226.

¹⁷⁷ הצ"ח איסור מימון טרור, התשס"ג-2003, 552, 552 (2003).

”(א) מעשה המהווה עבירה או איום בעשיית מעשה המהווה עבירה אשר נעשה או תוכנן להיעשות כדי להשפיע על ענין מדיני, אידיאולוגי או דתי ומתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא נעשה או תוכנן להיעשות במטרה לעורר פחד או בהלה בציבור או במטרה לכפות על ממשלה או רשות שלטונית אחרת, לרבות ממשלה או רשות שלטונית של מדינה זרה לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה; לענין פסקה זו – ראייה מראש, כאפשרות קרובה לוודאי, כי המעשה או האיום יעוררו פחד או בהלה בציבור כמוה במטרה לעורר פחד או בהלה בציבור;

(2) המעשה שנעשה או שתוכנן או האיום היה בו –

(א) פגיעה ממשית בגופו של אדם או בחירותו, או העמדת אדם בסכנת מוות או בסכנת חבלה חמורה;

(ב) יצירת סיכון ממשי לבריאותו או לבטיחותו של הציבור;

(ג) פגיעה חמורה ברכוש;

(ד) שיבוש חמור של תשתיות, מערכות או שירותים חיוניים;

(ב) נעשה המעשה או האיום כאמור או תוכנן להיעשות תוך שימוש בנשק כהגדרתו בסעיף 144(א1) ו-3(3) לחוק העונשין, למעט חלק ואבזר, יראו אותו כמעשה טרור גם אם לא התקיים בו האמור בפסקה (1) של סעיף קטן (א), ואם נעשה או תוכנן להיעשות תוך שימוש בנזק כימי, ביולוגי או רדיואקטיבי, העלול לפי טיבו, לגרום לפגיעה ממשית המונית – גם אם לא התקיים בו האמור בפסקאות (1) ו-2(2) לסעיף קטן (א);”¹⁷⁸

137-138. חוק המימון נקט בשיטה דומה לחיקוקים הקודמים בכך שחלק מהסמכויות שהוא העניק לרשויות נסמכו על הגדרה של "ארגון טרור" ו"ארגון טרור מוכרז". יתרה מזו, החוק קלט לתוכו את סמכויות ההכרזה של הממשלה או של שר הביטחון בפקודת מניעת טרור ובתקנות ההגנה, ואף אימץ הכרזות שנעשו מכוח חיקוקים אלה לפני תחילת תוקפו. התוספת של חוק המימון למנגנוני ההכרזה שהתקיימו קודם לכן בתקנות ההגנה ובפקודה כוללת הסכמה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי להכריז על ארגון כארגון טרור על בסיס קביעה שנעשתה מחוץ לישראל.¹⁷⁹ ההכרזה כאמור יכלה להתייחס הן לארגוני טרור והן לפעילי טרור יחידים.

138-139. פרק ג' לחוק איסור מימון טרור דן בעבירות פליליות. הפרק כלל שלוש עברות פליליות בעלות דרגות חומרה שונות, כאשר החמורה שביניהן היא פעולה ברכוש למטרות טרור (סעיף

¹⁷⁸ סעיף 1 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005; החוק בוטל בכללותו בסעיף 74 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

¹⁷⁹ סעיף 2 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005.

8; ¹⁸⁰ עברה חמורה פחות הייתה פעולה ברכוש טרור; ¹⁸¹ והעברה הקלה ביותר הייתה עברה של הפרת חובת דיווח על פעולה ברכוש. ¹⁸² בכך, לראשונה התייחס דבר חקיקה ישראלי במפורש למימון טרור, וקבע עבירות מפורשות ומדורגות לפעולות שונות המהוות בעצמן, או המסייעות למימון פעולות טרור.

139-140. העבירה המרכזית בחוק הנה עשיית פעולה ברכוש למטרות טרור. ¹⁸³ עבירה זו אינה כוללת דרישה שהרכוש עצמו יהיה "רכוש טרור". מרכז הכובד של העברה נמצא ביסוד הנפשי, כלומר במטרה שלשמה נועדה הפעולה ברכוש. כדי להרשיע בעברה זו יש להוכיח יותר מספק סביר כי מי שעשה את הפעולה ברכוש פעל במטרה לקדם מעשה טרור או פעילות של ארגון טרור או של ארגון טרור מוכרז, לממנם או לתגמל בעבורם. התביעה אינה צריכה להוכיח מטרה ספציפית שלשמה בוצעה הפעולה ברכוש, ודי בהוכחה כללית שאחת מהחלופות מתקיימת. סעיף 8(ב)(2) לחוק המימון מסיר כל ספק פרשני בקובעו במפורש שהלכת הצפיות תחול, כלומר מי שצפה כאפשרות קרובה לוודאי שפעולה ברכוש שביצע תשמש לאחת המטרות המנויות בסעיף 8(א), עשוי להיות מורשע בעברה. לבסוף, סעיף 8(ב)(3) מבהיר כי תגמול בעבור ביצוע של מעשה טרור אינו צריך להתקבל דווקא על ידי מי שביצע מעשה טרור או התכוון לבצעו.

140-141. לעומת העברה החמורה יותר של פעולה ברכוש למטרות טרור, ¹⁸⁴ העברה של פעולה ברכוש טרור אינה מבוססת על יסוד נפשי של מטרה, אלא מסתפקת בהוכחת מודעותו של המבצע להתנהגות ולנסיבות שעניין האפשרות שמעשיו קדמו מעשה טרור, או תגמלו מעשה טרור. עבירה זו אינה דורשת הוכחת מטרה, אלא די בהוכחת מודעות לטיבה של הפעולה. ¹⁸⁵ בעבירה זו המימון בחר המחוקק להסיר כל ספק ולקבוע במפורש כי הכלל של עצימת עיניים לא יחול.

141-142. לבסוף עומדת העברה של הפרת חובת דיווח על פעולה ברכוש. ¹⁸⁶ חוק המימון מקנה למדווחים חסינות פלילית ואזרחית בגין הדיווח ופטר אותם מכל חובה חוזית או חובה על פי דין העשויה להיות מופרת בשל הדיווח, לרבות חובות הנובעות מחסיונות על פי דין, כגון חסיון עורך דין-לקוח. חובת הדיווח המעוגנת בסעיף 10 אינה מצומצמת לבעלי מקצוע בתחום הכספים כגון בנקאים. החובה חלה על כל אדם שהתבקש לעשות פעולה ברכוש. כפופים לחובת הדיווח מי שהתבקש לעשות פעולה ברכוש במהלך עסקיו או במילוי תפקידו, אך גם מי שהתבקש לעשות פעולה ברכוש "בנסיבות שבהן הייתה לו אפשרות של ממש לביצוע הפעולה".

¹⁸⁰ שם, סעיף 8.

¹⁸¹ שם, סעיף 9.

¹⁸² שם, סעיף 10(ה).

¹⁸³ שם, סעיף 8.

¹⁸⁴ שם, סעיף 9.

¹⁸⁵ נועם, לעיל הי"ש X בעמ' 79.

¹⁸⁶ סעיף 10 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005.

143-144. בנוסף, חוק איסור מימון טרור לא שינה או ביטל סמכויות החרמת רכוש כפי שהיו קיימות בתקנות ההגנה או בפקודת מניעת הטרור. עם זאת, חוק המימון הרחיב את סמכויות התפיסה והחילוט בקשר לארגוני טרור או מעשי טרור גם לארגונים ופעולות שאין להם זיקה לישראל. חוק המימון מפרט שלושה מסלולים לחילוט רכוש או לתפיסתו: חילוט רכוש לאחר הרשעה בהליך פלילי; חילוט רכוש טרור בהליך אזרחי בעניין ארגון טרור או מעשה טרור שאין להם זיקה לישראל; תפיסה מנהלית של רכוש טרור בעניין ארגון טרור או מעשה טרור שאין להם זיקה לישראל.¹⁸⁷

143-144. באשר לחילוט בהליך פלילי, החוק קובע שכאשר הורשע אדם באחת משתי העברות החמורות יותר (העברה של פעולה ברכוש למטרות טרור או העברה של פעולה ברכוש טרור), בית המשפט יצווה על חילוט רכוש הקשור לעברה, הנמצא בחזקתו של המורשע, בשליטתו או בחשבונו כעניין נוסף על כל עונש שנפסק לו.¹⁸⁸ ההוכחה של העובדות והתנאים לצורך חילוט לאחר הרשעה היא ברמה הנדרשת במשפט האזרחי (כלומר מאזן הסתברויות, ולא "למעלה מספק סביר" כנדרש בפלילים), (סעיף 17) שכן בהליך הפלילי כבר הוכח ביצועה של העברה ברמה הנדרשת במשפט בפלילי.¹⁸⁹

144-145. בנוסף, החוק מונה מספר סייגים שמטרתם להגן על צדדים שלישיים שעשויה להיות להם זכות ברכוש. כאשר מדובר ברכוש הקשור בעברה, הטוען שיש לו זכות ברכוש צריך להוכיח את זכותו ברכוש, להוכיח שרכש את זכותו לפני ביצוע העברה ולהביא ראיות המעוררות לפחות ספק אם ידע או הסכים לכך שהרכוש יהיה קשור לעברה. לחלופין, בעל הזכות יכול להוכיח שרכש את זכותו ברכוש אחרי ביצוע העברה בתמורה ובתום לב.¹⁹⁰ הוכחה של אחת מחלופות אלה תמנע חילוט של רכוש גם כאשר מתבקש חילוט רכוש הנמצא אצל אדם שהמורשע העביר לו את הרכוש כדי להימנע מחילוטו, בתנאי שבעל הזכות ברכוש אינו האדם שאליו העביר המורשע את הרכוש.¹⁹¹ כאשר מתבקש חילוט של רכוש של המורשע שאינו רכוש הקשור בעברה, אלא "שווה ערך לרכוש הקשור בעבירה", די בכך שהטוען יוכיח את זכותו ברכוש.¹⁹²

145-146. מלבד סייגים אלו שהם סייגים ספציפיים, חוק איסור מימון טרור קובע בסעיף 26 סייגים כללים לחילוט רכוש החלים על כל סוגי החילוט לפני חוק זה: סייגים אלו מורים שבית המשפט לא יצווה על חילוט רכוש שהוא בגדר מיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול לפי סעיף 22 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ס-1967; ובנוסף לא יצווה על חילוט אלא אם נוכח שלבעל הרכוש שחולט

¹⁸⁷ שם, פרק ז'.

¹⁸⁸ שם, סעיף 20.

¹⁸⁹ שם, סעיף 17.

¹⁹⁰ שם, סעיף 20(א1)(ב).

¹⁹¹ שם, סעיף 20(א)(3).

¹⁹² שם, סעיף 13 וסעיף 20(א)(2).

ולבני המשפחה שחיים עמו יהיו אמצעי מחיה סבירים ומקום מגורים סביר. מיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול כוללים צרכי אוכל בסיסיים וחיוניים, מערכות בגדים, מיטות וכלי בית שהם בגדר "צרכים חיוניים" לבעל הרכוש ולמשפחתו הגרה עמו, תשמישי קדושה, אמצעים וכלים עד שווי מסוים (שנקבע בתקנות) שבלעדיהם בעליהם אינו יכול לקיים את מקצועו או עבודתו שהם מקור פרנסתו, דברים הנחוצים לשימושו האישי של נכה בשל נכותו וחיות מחמד שאינן משמעות לעיסוק בעל אופי מסחרי.

[146-147](#). באשר להליך התפיסה המנהלית של רכוש טרור הקשור לארגון טרור או מעשה טרור שאין להם זיקה לישראל: חוק איסור מימון טרור הסמיך את שר הביטחון לקיים הליך של תפיסה מנהלית של רכוש טרור. תפיסה זו אינה מהווה שלילת הבעלות ברכוש, והיא נעשית כדי למנוע מבעל הרכוש לעשות בו פעולות מתוך מטרה לסכל מימון טרור. תכלית הסדר התפיסה המנהלית היא קיום מנגנון שיאפשר לפעול במהירות להקפיא או לתפוס כספי טרור, במקרים בהן אין די זמן לפנות שערכאות שיפוטיות. מקור הליך זה בהתחייבויות הבינלאומיות שמדינת ישראל לקחה על עצמה כמפורט לעיל. הליך תפיסה מנהלית הקיים גם בתקנות ההגנה, ואף פקודת מניעת טרור מקנה לגורמים מנהליים סמכות לפנות לבית המשפט כדי שורה על חילוט רכוש, אולם החידוש בהכללת הוראה בעניין זה בחקיקה החדשה הנה ליצור זיקה בין הליך ההכרזה על פעיל טרור או על חבר בני אדם שהם ארגון טרור על סמך קביעה מחוץ לישראל, ליכולת לתפוס רכוש הקשור לפעילותם. התפיסה המנהלית מוגבלת למקרים שבהם "יש חשש לעשיית פעולה מיידית ברכוש שתכשיל את חילוטו או שתפיסתו דרושה כדי לסכל מעשה טרור שאין לו זיקה לישראל".¹⁹³

(2) חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016

[147-148](#). ביום 15.6.2016 מליאת הכנסת אישרה בקריאה שנייה ושלישית את חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, שמטרתו שיפור וייעול הכלים העומדים לרשות המדינה בהתמודדותה עם איומי הטרור מולם היא ניצבת. החוק מייצר מסגרת משפטית מקיפה הכוללת סמכויות מהתחום הפלילי, המנהלי והאזרחי שהיו פזורות עד עתה בדברי חקיקה שונים ורבים.

[148-149](#). החוק כולל, בין היתר, הרחבה של הגדרת "ארגון טרור" כך שזו תכלול מעתה הן ארגוני טרור במובנם הקלאסי והן "ארגוני מעטפת", שאינם מבצעים מעשי טרור באופן ישיר אולם מעודדים ומאפשרים את פעילותם.¹⁹⁴

[149-150](#). החוק כולל מנגנוני הכרזה על ארגוני טרור המיועדים להחליף את אלו הקיימים כיום בפקודת מניעת טרור; בתקנות ההגנה; ובחוק איסור מימון טרור. הליך ההכרזה החדש שנקבע בחוק כולל שני מסלולים: האחד, הכרזה של שר הביטחון על ארגון טרור או על ארגון "מעטפת";

¹⁹³ שם, סעיף 44; 41(א); 41(ב); 42(ב); 46-ר43.

¹⁹⁴ סעיף 2 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

והשני, הכרזה של וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על פעיל טרור זר או על ארגון טרור זר שהוכרזו ככאלה מחוץ לישראל.¹⁹⁵

150-151. החוק קובע שורה של עבירות פליליות חדשות הקשורות לארגוני טרור וביניהן ניהול של ארגון כזה וחברות בו; עמידה בראש ארגון טרור; מילוי תפקיד ניהולי או פיקודי בארגון טרור; הכוננת חברי הארגון לביצוע פעולות טרור; גילוי הזדהות עם ארגון טרור; הסתה לטרור; אי מניעת טרור; איום בביצוע מעשה טרור; הכנה לביצוע מעשה טרור; אימונים או הדרכה למטרות טרור; ובנוסף מחליף את העבירות שהיו קבועות בעבר בחקיקה שקדמה לחוק וקובע עבירות מקבילות במקומן כגון: איסור פעולה או עסקה בנשק, בחומר מזיק או במיתקן רגיש למטרות טרור; איסור פעולה ברכוש למטרות טרור; איסור פעולה ברכוש טרור; הפרת חובת דיווח על רכוש טרור; הפרת חובת דיווח על רכוש של ארגון טרור מוכרז.¹⁹⁶

151-152. החוק מחמיר את הענישה בגין פעילות טרור ובגין סיוע לפעילות שכזו ואף קובע כי ניתן יהיה להחזיק חשוד בעבירות טרור במעצר של 48 שעות טרם הבאתו בפני שופט לצורך דיון מעצר וכי ניתן לעכב את זכות ההיוועצות שלו בעורך דין למשך פרק זמן זה. החוק גם מאפשר שימוש באמצעים שונים למניעת טרור, לרבות הוצאת צווי מעצר מנהליים וצווי איסור יציאה מן הארץ וכן מאפשר חילוט כספים ורכוש מיחידים וארגונים החשודים בעבירות טרור.¹⁹⁷

152-153. בעניין מנגנוני החילוט שקובע החוק, החידוש המרכזי הוא ריכוז והסדרה של הליכי התפיסה והחילוט המנהליים שהיו קבועים קודם לכן בתקנות ההגנה. פרק ה' לחוק מסדיר את הליכי החילוט, כאשר קיימים שני מסלולים: מסלול חילוט בהליך פלילי; ומסלול חילוט מנהלי. במסגרת ההליך הפלילי, לשם החילוט נדרשת ראשית הרשעה בעבירת טרור בהתאם לחוק. כאשר מתגבשת הרשעה בעבירה כזו, ניתן להפעיל את מנגנון החילוט כפי שהוא קבוע בסעיפים 21, 23 ו-26(א) לחוק איסור הלבנת הון.¹⁹⁸ באשר להליך המנהלי, שר הביטחון רשאי להורות בצו על תפיסה זמנית של רכוש, הגבלת השימוש או הגבלת העברת הזכויות בו ולהוציא לגביו צו תפיסה מנהלי. לאחר 45 ימים מרגע שנשמעו טענות בעל הרכוש באשר לסיבה בגינה נתפס רכושו, רשאי השר להורות על חילוטו. אם לא נטענו טענות לעניין צו התפיסה המנהלית, יכול שר הביטחון להורות על חילוטו לאחר 90 ימים מרגע מתן צו התפיסה או לאחר מסירת הודעה בעניין הצו לפי המאוחר.¹⁹⁹

¹⁹⁵ שם, פרק ב'.

¹⁹⁶ שם, פרק ג'.

¹⁹⁷ שם; פרק ה'.

¹⁹⁸ פרק ה' סימן א' לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

¹⁹⁹ שם, פרק ה' סימן ב'.

153-154. החוק נכנס לתוקף ביום 1.11.2016 ובמקביל לכניסתו לתוקף יבוטלו, בין היתר, פקודת מניעת טרור, חוק איסור מימון טרור וחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ו-2006 ועשרות תקנות הנכללות בתקנות ההגנה לשעת חירום.²⁰⁰

154-155. משום שחוק זה נכנס לתוקף רק לאחרונה, מוקדם לערוך ניתוח מקיף של הוראותיו משום שטרם הוחלו על מקרים ממשיים הלכה למעשה, וטרם פורשו בבית המשפט. לפיכך, דעתנו היא שיש לפרש את סעיפי החוק בהתאם לפירוש המקובל של דברי החקיקה הישנים, ככל שאין סתירה ביניהם, ולשם כך הובאה סקירה מקיפה של החקיקה הישנה לעיל.

155-156. יחד עם זאת נציין, שרשויות הביטחון ציינו כי המצב שקדם לחקיקת חוק המאבק בטרור התאפיין באגדרלמוסיה של דברי חקיקה הבנויים טלאי על טלאי, כך שהיכרות עם כלל ההוראות הרלבנטיות קשה הן על רשויות הביטחון וגופי האכיפה, והן על נאשמים המבקשים לברר את זכויותיהם. עם זאת, רשויות הביטחון טענו אז כי **'הכלים הקיימים והצפויים במסגרת החוק למאבק בטרור מהווים בסיס משפטי מספק'**.²⁰¹

156-157. משנחקק חוק המאבק בטרור בוטלו רוב דברי החקיקה שעסקו בעניין זה בעבר, והסמכויות שבהן רוכזו בדבר חקיקה אחד. כעת, שהמשפטי בעניין המאבק במימון טרור מרוכז בדבר חקיקה יחיד, ההתמצאות בסמכויות הנתונות לרשויות הביטחון ולגופי האכיפה צריכה להיות פשוטה יותר, וכך גם המצב באשר לזכויות הנאשמים. **נדרשת השלמה של רשויות הביטחון האם הם מזהים נקודות תורפה כעת לאחר חקיקת חוק המאבק בטרור.**

157-158. **להשלים – ליקויים בהליך ההכרזה על ארגונים ויחידים זרים (משך הזמן) + התיקון המוצע**

(3) כלים רגולטורים בתחום איסור מימון טרור

158-159. כלי רגולטורי משמעותי במאבק במימון טרור הנם צווי איסור הלבנת הון ומימון טרור המוטלים על גופים פיננסיים ועסקיים. באופן כללי, הצווים הני"ל מפריטים חובות זיהוי לקוחות, השוואת פרטי הזיהוי של הלקוחות מול רשימת המוכרזים, וכן חובת דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות ביחס לפעילות מול מדינות בסיכון וכן לפעילות הנחזית כפעילות של פעיל או ארגון טרור. נציין, שחובת הבדיקה מחייבת את הגופים המפוקחים לעכב את ביצוע הפעולה, במקרה של הצלבה מול רשימת המוכרזים, ולפנות למשטרה לקבלת הנחיות, ובמקביל להעביר דיווח על כך לרשות.

²⁰⁰ שם, פרק ז'.

²⁰¹ תשובות רשויות הביטחון, לעיל ה"ש 1.

מספר הדיווחים הבלתי-רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הקשורים לפעילות מימון טרור:

2013	2014	2015
559	467	346

[159-160](#). חוק איסור הלבנת הון מסמך את הרשות לאיסור הלבנת הון להעביר מידע ממאגר המידע שברשותה, לגופי ביטחון המנויים בחוק (שב"כ, מוסד, אמ"ן, מלמ"ב) הן ביוזמתה והן על בסיס בקשה, וזאת לצורך מניעה וחקירה של פעילות של ארגוני טרור וארגוני טרור מוכרזים, של מעשי טרור ושל מימון ארגונים או מעשים כאמור, מניעת סחר עם האויב, מניעת פעילות כלכלית עם גורם זר מסייע או של פגיעה בביטחון המדינה.

(4) שיתוף הפעולה בין הגופים

160-161. במענה לשאלון הרשות טענו רשויות הביטחון כי יש להרחיב את מנגנון שיתוף הפעולה בין גופי הביטחון השונים לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.²⁰² לא ניתן מתשובות רשויות הביטחון ללמוד האם היעדר שיתוף הפעולה נובע מנכונות הגופים הרלבנטיים לעבוד בשיתוף פעולה, או אם הבעיה נעוצה בהוראות לעניין זה הקבועות בחקיקה. לפיכך, **נדרשת השלמה של**

תיק IRW – ב-19.2014 הוכרזה קרן Islamic relief worldwide כהתאחדות בלתי מותרת מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום). ההכרזה כוללת גם את סניפיה המרכזיים של הקרן ברחבי העולם, וזאת בשל היותה חלק ממערך גיוס הכספים של חמאס בחו"ל. מדובר בקרן שהוקמה ב-1984 בבריטניה (מקום מושבו של מטה הקרן) ולה סניפים רבים ברחבי העולם. מטרתה המוצהרת היא לסייע לאוכלוסיות מוסלמיות באזורי עימות, בדגש על סעד, חירום ופיתוח פרויקטים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות. בפועל, המידע שבידי השב"כ העיד שהקרן נשלטת על ידי תנועת האחים המוסלמים ופועלת מזה שנים למימון פעילות ארגון החמאס ולמימון מוסדות חמאס בשטח, זאת במסווה של פעילות הומניטארית. עם חברי ההנהלה של הקרן ומועצת הנאמנים שלה, נמנים אנשי חמאס ואנשי האחים המוסלמים, אשר חלקם בלי תפקידים מקבילים בגופים שהוכרוזו בישראל (דוגמת "קואליציית הצדקה" ו-WAMY). בין הגופים המממנים את הקרן ונמנים עם מקורות התקציב שלה, ניתן למצוא, בית היתר, גופים שהוכרוזו בישראל בשל תמיכתם בחמאס. בזמן שהליך ההכרזה היה בשלבים מתקדמים, התקבל דיווח מבנק ישראלי אודות "העברה חשודה" מה-IRW בבריטניה למשרד IRPAL ברמאללה. הבנק חסם את ההעברה על רקע התאמה אפשרית לרשימת ה-OFAC ולאחר מכן פנה בשאלתה כיצד עליו לנהוג בכספים אלה. יצוין כי מדובר בכספים שהועברו באמצעות חשבון קורספונדנט שמחזיק בנק אמריקאי בבנק הישראלי. בהמשך לכך, שב"כ פעל להוצאת צו לתפיסת הכספים. צו כאמור נחתם על ידי שר הביטחון ביום 2.7.2014 ומכוחו נתפסו למעלה מ-3.5 מיליון ₪. בעקבות ההכרזה הונע שת"פ אופרטיבי עם מדינות נוספות. כמו כן, ההכרזה גרמה לקשיים בהעברת הכספים לשטח. השגות הוגשו מטעם ה-IRW הן כנגד הכרזתם כהתאחדות בלתי מותרת והן כנגד תפיסת הכספים. לקחים שניתן להסיק מתיק זה:

- מדובר בכסף שהיה אמור לעבור במערכת הפיננסית הגלויה, לכאורה באין מפריע – מה שמדגיש את חשיבות ההכרזה הישראלית והפצתה במערכת הפיננסית וכן לרשויות אכיפה במדינות זרות.
- יש לציין את חשיבות העדכון המידי והשת"פ הגבוה בין המערכת הפיננסית לבין גורמי האכיפה.

רשויות הביטחון בעניין:

²⁰² ש.ס.

(5) זיהוי, חקירה, העמדה לדין והרשעה

162-161. התופעה של מימון טרור דרך האפיקים השונים שצוינו לעיל **מזוהה** על ידי רשויות הביטחון וגופי האכיפה; דיווחים מגיעים לרשות לאיסור הלבנת הון, הן מהגורמים הרלבנטיים שהצוים שנסקו לעיל עוסקים בעניינם, והן אודות העברת כספים במעברי גבול. בנוסף, הרשות העבירה לגופי הביטחון הרלבנטיים כתבות אשר שעוסקות במימון טרור בהתאם לחוק.

163-162. עמדת רשויות הביטחון היא כי התופעה של מימון טרור **נחקרת** על-ידי גופי הביטחון השונים, נוכח ההבנה שפעילות טרור לא יכולה להתבצע ללא מימון, ולפיכך בבסיס כל חקירה של ארגוני או פעיל טרור נערכת בדיקה באשר למקורות המימון.²⁰³

164-163. חלק מהחקירות שנוהלו אודות מימון טרור הובילו **להגשת כתבי אישום, להרשעות, ולהשתת עונשי מאסר בפועל, וגם לחילוט רכוש**. רשויות הביטחון מציינות שכאשר הדבר נעשה, פעמים רבות הוא היה מבוסס על דיווחים שהועברו מגופים פיננסיים, או ממעברי הגבול לרשות, ועל מידע שהעבירה הרשות לגופי הביטחון.²⁰⁴

²⁰³ ש.ם.

²⁰⁴ ש.ם.

כתב האישום הוגש בשל הטענה כי הנאשם ניצל את מעמדו בארגון הצדקה העולמי WORLD VISION (להלן: "ארגון הצדקה") על מנת לגייס כספים לזרוע הצבאית של חמאס, באמצעות שימוש בכספים אשר היו מיועדים לארגון הצדקה. על פי כתב האישום, בשנת 1995 הצטרף חלבי לארגון החמאס, שהוכרז בישראל כארגון טרוריסטי וכהתאחדות בלתי מותרת, ובסביבות שנת 2004 הצטרף "לגדודי עז א-דין אלקסאס", הזרוע הצבאית של החמאס. לאחר הצטרפותו לחמאס, נשלח חלבי להצטרף לסניף ארגון הצדקה, על מנת להתערות בפעילות הארגון. חלבי התקבל לארגון, ושימש בו במגוון תפקידים ניהוליים. במהלך שנות עבודתו בארגון הצדקה, נפגש חלבי עם מספר רב של פעילי חמאס כדי לדאוג לצורכי הגדודים.

החל מסוף שנת 2007 החל חלבי להעביר אלפי טונות של ברזל, צינורות פלסטיק ואמצעי חפירה לידי החמאס. הוא עשה כך בידועו כי הללו משמשים את החמאס לצורך בניית מנהרות טרור. בנוסף, חלבי העביר גדרות ברזל לידי החמאס, ולידי מספר חקלאים. חלבי סייע בנוסף בבניה, שיקום, וביצור מוצבים צבאיים של החמאס, באמצעות כספים וציוד שהתקבלו מארגון הצדקה.

במסגרת תפקידו בארגון הצדקה, התקשר חלבי עם שתי חברות לביצוע פרויקטים ברצועת עזה. חברות אלו הסכימו לשתף פעולה עם חלבי על מנת לקבל את עודפי הכספים אשר נתקבלו כתשלום עבור פרויקטים שביצעו, והעברתם לחמאס. חלבי העביר בנוסף סכומי כסף גדולים אשר התקבלו ממדינות זרות עבור ארגון הצדקה לשם ביצוע פרויקטים שונים לידי החמאס. חבילות אשר הגיעו לידי הארגון וכוללות מוצרי מזון, היגיינה וכדומה הועברו אף הן באמצעות לחמאס.

עוד לפי כתב האישום, חלבי העסיק פעילי חמאס במסגרת ארגון הצדקה, גם במקרים שכלל לא עבדו בארגון. הוא אף פעל בהוראת פעיל חמאס לסימון נקודות ציון נסתרות הסמוכות למעבר גבול ארז, בתוך שטח ישראל. בסביבות שנת 2012 העביר חלבי לידי פעילי חמאס כסף במזומן על מנת שיבצעו עסקאות נשק, ורכישת ציוד טקטי. לבסוף, חלבי פעל לגיוס גורם נוסף לשורות החמאס, אשר עבד גם הוא בארגון צדקה בינלאומי בשם SAVE THE CHILDREN.

בגין מעשים אלה, מיוחסות לנאשם מספר עבירות של מגע עם סוכן חוץ, חברות בארגון טרוריסטי, פעילות בהתאחדות בלתי מותרת, איסור פעולה ברכוש למטרות טרור, מסירת ידיעה לאויב, עבירות נשק, ואימונים צבאיים אסורים.

ביום 5.2.2014 גזר בית המשפט המחוזי בירושלים (כבוד השופט א' כהן) את דינם של יעקוב אבו עסב (להלן: "נאשם מס' 1"), כפאח סרחאן (להלן: "נאשם מס' 2") ואחמד עליאן (להלן: "נאשם מס' 4") (להלן ביחד: "הנאשמים") – פעילים מהדרג הארגוני הבכיר של ארגון החמאס בירושלים.

הנאשמים בעניין זה היו חלק ממערך החמאס במזרח ירושלים, ופעלו במטרה להקים מערך של בתי ספר כחלק ממערך הדעווה של החמאס. דרך כך, ביקשו הפעילים לגייס כספים לתמיכה בפעילות הארגון כנגד ישראל, ולהשפיע על דעתם של הצעירים בעיר ולהחדיר בהם את אידיאולוגיית הארגון. יצוין כי נאשם מס' 3 בפרשה, אשרף עאשור, הודה בעובדות של כתב אישום מתוקן ודינו נגזר בנפרד. הנאשמים הורשעו בפעילות בארגון טרור לפי סעיף 2 לפקודה למניעת טרור. בנוסף, נאשם מס' 2 הורשע גם בעבירות של איסור ביצוע פעולה ברכוש למטרות טרור לפי סעיף 8(א) לחוק איסור מימון טרור וכן בהלבנת הון לפי סעיף 3 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

בקבעו את מתחם העונש ההולם לעבירה של פעילות בארגון טרור, בית המשפט התייחס לכך שהערך החברתי שנפגע מביצוע העבירה הינו ביטחון המדינה ושלוש תושביה, וכן לכך שקיימת חשיבות מיוחדת להרתעת הרבים מפני ביצוע עבירות מהסוג שביצעו הנאשמים. בהקשר זה התייחס בית המשפט לכך שמדובר בארגון טרור ששם לו למטרה להשמיד את מדינת ישראל. לאור זאת נקבע מתחם ענישה בין 3 ל-7 שנות מאסר.

בית המשפט הטיל על נאשם מס' 1 ונאשם מס' 2 תקופת מאסר בת 7 שנים, ועל נאשם מס' 4 - 54 חודשי מאסר, זאת לצד מאסר מותנה. בנוסף, הורה בית המשפט לחלט את הכסף הזר שנתפס אצל הנאשם מספר.

יש לציין שכל המקרים שהובאו לעיל התבססו על החקיקה שקדמה לחוק המאבק בטרור. משום שהחוק נכנס לתוקף רק לאחרונה, טרם זיהינו שנעשה בו שימוש בהגשת כתבי אישום ובוודאי שעוד טרם עבר די זמן לראות הרשעות לפיו. עם זאת, הדוגמאות שהובאו לעיל הן בגדר טיפה בים מתוך השימוש שנעשה בכלים הקודמים למאבק במימון טרור, ומשום שהחוק החדש אימץ את הסמכויות שנכללו בדברי החקיקה הישנים יש להניח שמגמה זו תמשך אף ביתר שאת.

מימון שמקורו בסחר בלתי חוקי (הברחה) - ת"פ 8998/16 חאמדה צבחי קצאץ נ' מדינת ישראל
(פורסם בנבו, 03.11.2016)

ביום 10.11.16 בית המשפט המחוזי בבאר שבע (כב' השופט א' חזק) גזר את דינו של חאמדה צבחי קצאץ (להלן: הנאשם), לאחר שהורשע, בעקבות הודאתו במסגרת הסדר טיעון, בעבירות של מגע עם סוכן חוץ, לפי סעיף 114(א) לחוק העונשין, ארבע עבירות של מתן שירות להתאחדות בלתי מותרת, עבירה לפי סעיף 185(ג) לתקנות ההגנה (שעת חירום), וארבע עבירות של עשיית פעולה אסורה ברכוש למטרות טרור, עבירה לפי סעיף 8(א) לחוק איסור מימון טרור. ע"פ עובדות כתב האישום, בבעלות הנאשם עסק למכירת ברזל ברצועת עזה והוא בעל אישור כניסה למדינת ישראל לצורך עסקיו. הנאשם הורשע במכירה וסחר של ציוד לאנשי ארגוני טרור הכוללים בין היתר, מכירת חבילות של גדרות תיל לשוטר ממשטרת חמאס אשר מיועדות לשמש את ארגון החמאס; הברחה דרך מנהרה במצרים דוגמאות ברזל לפי בקשת פעילי קסאם העוסקים ביצור טילים; מכירה של סאג', ברזל, זוויות וסחורה נוספת, לאחראי רכש של בסיסי קסאם; ומכירה של מוטות ברזל לפעיל חמאס, כאשר היה לו יסוד סביר להניח שהם מיועדים לבניית מנהרות חמאס. בית המשפט קבע כי למרות שהמעשים לא נעשו במסגרת פעולה אחת וכי מדובר בהפרשי זמן ניכרים, יש לראות את המעשים כבעלי בסיס פעילות זהה משמדובר בעבירות שנסיבות ביצוען דומה ובאותו דפוס פעולה. כמו כן, מדובר באירועים שאירעו על פני ארבע שנים ואין מדובר במעידה חד-פעמית. עובדה זו מלמדת על רצון ליתן שירות לחמאס מתוך מודעות ברורה לכך שהחמאס עלול להפנות את הצידוד לצורך פעולות איבה כנגד ישראל. לאור האמור ובשקילת כלל נסיבות העניין, גזר בית המשפט המחוזי על הנאשם עונש מאסר בפועל של 40 חודשים, עונש מאסר על תנאי לתקופה של שנה וכן קנס בסך 50 אלף ש"ח.

4.ג מסקנות ודירוג

165-164. מימון טרור באמצעות הזרמת כספים ממדינות זרות, גיוס כספי תרומות, שימוש בחברות, גיוס כספים דרך פעילות פלילית או הברחת כספים במעברי גבול הינן תופעות מימון טרור

מוכרות. ההשפעה הישירה של מימון הטרור הנה מתן אפשרות להגשמת יעדי הארגונים השונים והוצאת פעולות לפועל, ובטווח הארוך כל פעולת מימון תורמת להמשך קיומם של ערוצי מימון משמעותיים המזינים תשתיות טרור. גם בנושא קביעת הסיכון יש לעשות הבחנה בין האיומים השונים, אשר כולם מסתמכים על הניתוח לעיל והערכת רשויות הביטחון.

סיכוי מימון טרור	דירוג האיום	אמצעי התמודדות פנים וחץ	דירוג משוקלל
מדינות זרות	גבוה	גבוה	בינוני-גבוה
תרומות,	גבוה	גבוה	בינוני-גבוה
ארגוני צדקה ודעווה			
גיוס כספים דרך חברות	נמוך	בינוני	נמוך
פעילות פלילית	נמוך	נמוך	נמוך
הברחת כספים במעברי גבול	גבוה	בינוני-גבוה	בינוני-גבוה
מיסוי על ידי החמאס	גבוה	נמוך	גבוה
מנגנוני העברת כספים	בינוני- גבוה	בינוני-גבוה	בינוני

165-166 פסקה לגבי רמת הסיכון המשוקללת למימון טרור (בהתחשב באיומים, נק' התורפה ואמצעי הבקרה) – לקבל עמדת גופי הביטחון