

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
הפקולטה למדעי הרוח והחברה
המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

”מעשה טלאים ופשרות”:
חוק איסור הלבנת הון- בין הגלובאלי ללוקאלי

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר

”מוסמך למדעי הרוח והחברה” (M.A.)

מאת: אולג קומליק

מנחה: דר' דניאל ממן

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
הפקולטה למדעי הרוח והחברה
המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה

”מעשה טלאים ופשרות”:
חוק איסור הלבנת הון: בין הגלובאלי ללוקאלי

חיבור זה מהווה חלק מהדרישות לקבלת התואר

”מוסמך למדעי הרוח והחברה” (M.A.)

מאת: אולג קומליק

מנחה: דר' דניאל ממון

חתימת הסטודנט _____ תאריך _____

חתימת המנחה _____ תאריך _____

חתימת יו”ר הועדה המחלקתית _____ תאריך _____

תקציר

הלבנת הון היא עשיית פעולה ברכוש שמקורו בפשע, בעיקר באמצעות מערכת פיננסית, במטרה להטמיעו בתוך רכוש לגיטימי, כך שלא ניתן יהיה להצביע, בסופו של התהליך, על מקורו ועל זהות בעליו. החל מיום היווסדה, לאורך שנות קיומה ובמיוחד בחמש עשרה השנים האחרונות של המאה הקודמת, שררו במדינת ישראל מספר לא מועט של תנאים, אשר הפכו לגן עדן להלבנת הון. העידן הגלובאלי הביא עמו שתי התפתחויות משמעותיות הקשורות לתופעה זו. ראשית, ליברליזציה פיננסית ודה-רגולציה איפשרו מבחינה מהותית סירקולציה של ההון ברחבי העולם וההתפתחויות המהפכניות בתחום של טכנולוגיות המידע הקלו על מימוש החזון הניאו-ליבראלי מבחינה טכנית, ובין היתר גרמו לצמיחת הלבנת הון לממדי עתק. על רקע זה, מכוון המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון ומוקמים מוסדות הממשל הגלובאלי האמונים על קביעת סטנדרטים לניהול מאבק זה ועל קידום חקיקות לאומיות בנושא.

באמצעות הניתוח של חוק איסור הלבנת הון הישראלי והמעקב הדווקני אחר תהליך עיצובו, חקיקתו ויישומו, עבודה זו חוקרת סוגיה תיאורטית מרכזית, והיא- כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי. מחקר זה מתחקה אחר המנגנונים המעורבים בתהליך המורכב בו הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות נגד הלבנת הון קיבלו ביטוי בחוק איסור הלבנת הון הישראלי שנכנס לתוקפו בפברואר 2002, לאחר תשע שנות הכנה גדושות אירועים ותהפוכות. המחקר בוחן את זהותם ואופן פעילותם של השחקנים המוסדיים המקומיים, ואת התנהלותם ומידת השפעתם של המוסדות הגלובאליים והמדינתיים הזרים בתהליך העיצוב, החקיקה והיישום של החוק. לימודי גלובליזציה, תיאוריות ניאו-מוסדיות, מודלים הדנים ביחסי מדינה-כלכלה וגישות לחקר חוק ומשפט בשדה המחקר הסוציולוגי, מהוות מסגרות תיאורטיות מנחות של עבודה זו. ממצאי המחקר, המתבססים על ניתוח מקרה הסברי של אלפי מסמכים, חושפים כי לחצים גלובאליים מחד גיסא ועימותים לוקאליים מאידך גיסא, הולידו יחדיו את היצירה היורידית שמיסדה עקרונות גלובאליים בשדה הישראלי בהתאם להקשר המוסדי הלוקאלי: ההיסטורי, הכלכלי והפוליטי.

שחקני השדה הגלובאלי בראשות הממשל האמריקאי, גילו מעורבות עמוקה ומילאו תפקיד מכריע בכל שלבי החקיקה: בהנעתה, האצתה, בקידומה בעתות משבר ובמיוחד בהשלמתה. בחינת אופן פעילותם העידה על שימוש נרחב כלפי ישראל בכל ארסנל הלחצים שעמד לרשותם: פוליטיים, כלכליים, דיפלומטיים ותקשורתיים. אולם, כל נציגי המוסדות הגלובאליים- הממשל האמריקאי, האו"ם, FATF- לא הסתפקו רק בהמרצתה של ישראל לקדם את החוק, אלא הם אף השתתפו בפועל במלאכת העיצוב והגיבוש של תכניו ובעצם היו חלק אינהרנטי בחקיקתו.

במקביל ללחצים הגלובאליים, תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, אופיין בעימותים, מחלוקות, פשרות, כריתת בריתות ומאבקים גלויים וסמויים בין כל היזמים המוסדיים המקומיים: בין השחקנים המדינתיים לבין קבוצות האינטרסים בראשות איגוד הבנקים, ובין השחקנים המדינתיים לבין עצמם. לאור זאת, חוק איסור הלבנת הון הוא בהחלט תוצר קונפליקטואלי המתבסס על

אינטרסים, ערכים ותפיסות שונות, הוא פוליטי במהותו, משקף יכולת של שחקנים מסוימים לגבור על אחרים ע"י התגייסות או התגייסות-נגד והוא מעורב עמוקות בייצוב ושינוי של עוצמה, כולל עוצמה כלכלית ושליטה.

ממצאי המחקר מראים, כי המדינה הישראלית לא ניצבה כ- rule-taker פסיבי מול הממשל הגלובאלי והנורמות אותן הוא מפיץ ברחבי העולם, אלא היא נותרה סוכן פעיל, מרכזי ומשמעותי עד מאוד בכל הקשור הן לאופן בו הנורמות הללו התמסדו בשדה המקומי והן לקצב התהליך. יתרה מזאת, מיסוד הנורמות הללו- המהווה שינוי מוסדי מהפכני- אפילו חיזק את עוצמת המדינה, מאחר והיא הקימה סוכנויות ממשלתיות חדשות ונכנסה לתחומים מהם נעדרה עד כה. כמו כן, מחקר זה חיזק באופן מובהק את ההשקפה התיאורטית המצדדת בהיווצרות של גיוון כפועל יוצא מהתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי, כאשר למנגנון התרגום (translation) תפקיד מכריע באינטראקציה הדיאלקטית הזו שתוצריה משקפים היברידיזציה מורכבת.

תוך הבאת הגלובליזציה לסוציולוגיה של החוק, אשר עד כה הגבילה עצמה, בדרך כלל, לגבולות מדינת הלאום, ועל ידי העשרת התחום הדל של חקר הגלובליזציה של חוק ומשפט, חידושו של מחקר זה הוא בהצגת מסגרת תיאורטית קוהרנטית חדשה להסבר אופן התמסדות הגלובאלי בלוקאלי בהסתמך על מנגנון התרגום. מסגרת זו מדגישה את מאפייני מושא התרגום, את הקונטקסט המוסדי הלוקאלי, את נסיבות התרגום ועיתויו, את מיקומם המוסדי והאידיאולוגיות של יזמים המעורבים, ואת הפוליטיקה של התרגום. כמו כן, המחקר טוען, כי תהליך התרגום הינו דינאמי, רקורסיבי ומכיל שלושה שלבים היררכיים: קליטה (או למידה), עיצוב ויישום. בנוסף, על מנת לתאר את התהליך בו הגלובאלי מתמסד בלוקאלי באמצעות מנגנון התרגום, המחקר מציע מושג חדש- Transgllocation.

תודות

אני מרגיש ורוצה לומר תודה לסגל המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה של אוניברסיטת בן-גוריון, על כך שפתחו לי צוהר דרכו גיליתי את העולם המופלא של הסוציולוגיה.

תודה מיוחדת למנחה שלי- דר' דניאל ממון, על הבעת האמון, היחס החם, התמיכה המקצועית, על ההכוונה, על השאלות המאתגרות, על הארות המחכימות וההערות החשובות.

תוכן העניינים

vi	רשימת קיצורים ומינוחים.....
vii	מבוא.....
	פרק ראשון: מסגרות תיאורטיות מנחות
1	א. גלובליזציה.....
12	ב. תיאוריות ניאו-מוסדיות: שינוי מוסדי, דיפוזיה ותרגום.....
17	ג. מדינה בכלכלה.....
20	ד. חוק בשדה הסוציולוגי וגלובליזציה של החוק.....
27	פרק שני: מתודולוגיה.....
	פרק שלישי: הלבנת הון, המאבק הגלובאלי והמציאות הלוקאלית
30	א. מהי הלבנת הון ומדוע נלחמים בה.....
33	ב. יסודות המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון.....
36	ג. כיצד הפכה מדינת ישראל לגן עדן להלבנת הון?.....
40	פרק רביעי: לחצים גלובאליים.....
65	פרק חמישי: עימותים לוקאליים.....
109	סיכום.....
113	ביבליוגרפיה.....

רשימת קיצורים ומינוחים

BSA.....	Bank Secrecy Act
CTR.....	Currency Transaction Report
DEA.....	Drug Enforcement Administration, US Department of Justice
FATF.....	Financial Action Task Force on Money Laundering
FBI.....	Federal Bureau of Investigation, US Department of Justice
FinCEN.....	Financial Crimes Enforcement Network, US Department of the Treasury
FIU.....	Financial Intelligence Unit
INL.....	Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US State Department
IMF.....	International Monetary Fund
MLCA.....	Money Laundering Control Act of 1986
NCCTs.....	Non-Cooperative Countries or Territories
OECD.....	Organization for Economic Cooperation and Development
ODCCP.....	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
SAR.....	Suspicious Activity Report
UNDCP.....	United Nations International Drug Control Programme
UNODC.....	United Nations Office on Drugs and Crime
USCS.....	United States Customs Service

הגלובליזציה מעצבת מחדש את העולם. היא נותנת את אותותיה כמעט בכל היבט של החיים החברתיים ומשפיעה על פרטים, קהילות, מוסדות ומדינות. השלכותיה המגוונות של הגלובליזציה לא רק מחייבות את הפנמת המציאות החדשה, אלא בעיקר הן מחייבות את הבנת המציאות החדשה המתהווה בעידן הגלובאלי. על מנת שהבנה זו תהיה יסודית יותר ומקיפה יותר, אל לנו להסתפק בבחינת רכיב אחד של גלובליזציה, אלא יש לחקרה כהליך וכמכלול: להצביע על סיבותיה ומניעיה, לעקוב באופן דווקני אחר התרחשותה ואופן התפשטותה ולבסוף להתבונן בתוצאותיה. המאבק הגלובאלי בהלבנת הון,¹ אשר תפחה לממדים אדירים בזכות התמורות שנגרמו במישרין ובעקיפין ע"י הגלובליזציה, מציג תמונה מרתקת שממנה ניתן ללמוד כיצד נורמות ופרקטיקות זרות הופכות לחלק בלתי נפרד מן השדה הלוקאלי.

מחקר זה עוסק בניתוח המקרה הישראלי ומתאר כיצד המדינה, שעד כה נחשבה לגן עדן להלבנת הון, חוקקה בתום תשע שנות הכנה גדושות אירועים ותהפוכות, חוק איסור הלבנת הון. תהליך העיצוב של החוק, המהלכים שהתרחשו בעת מלאכת החקיקה ובשלבם הקריטיים של יישומו, פותחים בפנינו צוהר דרכו ניתן לחקור סוגיה תיאורטית מרכזית שתעמוד במוקד מחקר זה: כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי. לפי כך, מטרת המחקר היא להתחקות אחר המנגנונים המעורבים בתהליך זה, דהיינו לבחון את זהותם ואופן פעילותם של השחקנים המוסדיים המקומיים, ואת התנהלותם ומידת השפעתם של המוסדות הבינלאומיים בתהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון הישראלי. המחקר יטען, כי חוק איסור הלבנת הון הוא תוצר של תהליך קונפליקטואלי שהתקיים בין שחקנים מוסדיים מקומיים בעלי אינטרסים שונים; שהושפע מלחצים ומתערבות של ארגונים גלובאליים ומוסדות מדינתיים זרים; ובחוק דנן מגולמות נורמות ופרקטיקות גלובאליות, המתורגמות והמותאמות ע"י השחקנים המקומיים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הישראלי.

העבודה מאורגנת באופן הבא: *הפרק הראשון* מציג תשתית תיאורטית רחבה שבה יעוגן מחקר זה ואשר מקושרת במהותה להלבנת הון והמאבק בתופעה זו בעידן הגלובאלי: תיאוריות גלובליזציה, תיאוריות ניאו-מוסדיות, מודלים הדנים ביחסי מדינה-כלכלה, גישות לחקר חוק ומשפט בשדה המחקר הסוציולוגי ומסגרת תיאורטית של גלובליזציה לגאלית. *הפרק השני* מציג את המתודולוגיה המחקרית- ניתוח מקרה הסברי, מתאר את הנימוקים לבחירתה ופורס את התשתית האמפירית הרחבה העומדת בבסיס המחקר. *הפרק השלישי* מסביר מהי תופעת הלבנת הון, אלו סכנות מיוחסות לה ומדוע נלחמים בה. בהמשך, הפרק מגולל את הנחת היסודות המוסדיים והרעיוניים לבניית המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון. והפרק נחתם בדיון אודות מגוון הסיבות והתנאים שבגינם נחשבה מדינת ישראל לכר נרחב לביצוע הלבנות הון. תוך סקירת תהליך החקיקה וציון אירועים חשובים, *הפרק הרביעי* מנתח את הלחצים הגלובאליים שהופעלו על ישראל לקידום החוק: הפרק חושף מי היו השחקנים הגלובאליים המעורבים בתהליך, כיצד הם פעלו

¹ על פי האקדמיה ללשון העברית, יש לכתוב צירוף מלים זה ללא מרכאות.

ומה הייתה מידת השפעתם. *הפרק החמישי*, בוחן את יחסי הגומלין הקונפליקטואליים בין כל השחקנים הלוקאליים המעורבים בחקיקה, ומתמקד באופן בו תורגמו והותאמו הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות לקונטקסט המוסדי הישראלי. *פרק האחרון* יתכלל את התובנות העולות מן המחקר בדבר התמסדות הגלובאלי בלוקאלי, יסכם את העבודה, ידגיש את תרומתה המחקרית והתיאורטית ויציג הצעות למחקרי המשך אפשריים.

פרק ראשון: מסגרות תיאורטיות מנחות

פרק זה מציג תשתית תיאורטית שבה תעוגן עבודה זו החוקרת- על בסיס ניתוח תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון בישראל- כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי ואלו מנגנונים מעורבים בתהליך זה. חלקו הראשון של הפרק, דן בתיאוריות גלובליזציה ומתרכז בסוגיות המשיקות למוקד המחקר: יחסי גומלין בין גלובאליות ולוקאליות; ראיית גלובליזציה כגורם מְדַמָּה או מגוון; גלובליזציה ומדינה, ומוסדות הממשל הגלובאלי. תת-הפרק השני מניח יסודות תיאורטיים ניאו-מוסדיים להמשך המחקר ומפנה את אור הזרקור למהותו של שינוי מוסדי ולבחינת מנגנוני השינוי. בתת-הפרק השלישי יתוארו מודלים הדנים ביחסי מדינה-כלכלה. ותת-הפרק האחרון משלים את היריעה הפרדיגמטית באמצעות הצגת חוק בשדה המחקר הסוציולוגי ופריסת מסגרת תיאורטית של גלובליזציה לגאלית.

א. גלובליזציה

סביר להניח, כי המקור הבסיסי להגדרות השונות של גלובליזציה והסברים לגביה, אליהם נחשפנו בעשור האחרון של המאה הקודמת, נובעים מהמונח "כפר גלובאלי" שנטבע בידי Marshal McLuhan עוד בשנת 1962, כדי לציין את התכווצות פערי המרחב והזמן בעולם המסוקר על ידי התקשורת המודרנית (McLuhan 1962 אצל שגיב 2004 : 6). אנתוני גידנס תיאר את הגלובליזציה כהמרצה של יחסים חברתיים כלל-עולמיים תוך כריכה ביחד של מקומות מרוחקים המשפיעים באורח הדדי אחד על השני (Giddens 1990). או כפי שראה זאת הכלכלן ג'וזף שטיגליץ (2005 : 37), מדובר באינטגרציה הדוקה הממוטטת מחסומים מלאכותיים ומאפשרת זרימת סחורות, שירותים, הון, ידע ובמידה פחותה גם זרימת בני אדם. התוצאה של תהליך זה, לדעת הסוציולוג Ronald Robertson (1992 : 8), היא דחיסה (compression) של העולם, ובה בעת הגברת המודעות לעולם בכללותו. באומן (2002) ו-Sassen (1998) אף הם אוחזים בפרספקטיבה זו של "התכווצות" של זמן ומרחב בבחינתם את תופעת הגלובליזציה.

Held ועמיתיו (1999: 16) מציעים להתייחס לגלובליזציה כתהליך (או מכלול תהליכים) של טרנספורמציה בארגון המרחבי של יחסים חברתיים ופעילות עסקית, היוצר תנועה בין-יבשתית ובין-אזורית של חפצים, אנשים, סמלים ומידע, ומכונן רשתות של פעילות, של אינטראקציה ושל שימוש בכוח. התפתחויות טכנולוגיות וזרם הולך וגובר של מידע, הם הגורמים אשר בראש ובראשונה מניעים את הגלובליזציה (Kobrin 1997: 147-8). גם Castells (1996: 92), בתיאורו את הכלכלה הגלובלית, מפנה תשומת לב מיוחדת להיבטים אינפורמציוניים ומציירה כיחידה עם יכולת לפעול בזמן אמת בקנה מידה עולמי.

באמצע שנות ה-90, דווקא כאשר סימניה הכלכליים של גלובליזציה הפכו, לכאורה, לבולטים יותר, גידנס מבהיר כי "גלובליזציה אינה רק תופעה כלכלית, אלא היא טרנספורמציה של זמן ומקום" (Giddens 1994: 4). ומאוחר יותר, טענתו זו הופכת נחרצת יותר והוא מדגיש כי "גלובליזציה היא לחלוטין אינה רק כלכלית בטבעה, בגורמיה, ובהשלכותיה; היא גם חברתית, פוליטית ותרבותית" (Giddens 2000: 68).

Mauro Guillen (2001a: 236) מרחיב את הנקודה הזאת וטוען, שגלובליזציה היא תהליך המוביל לתלות ומודעות הדדית גם בין יחידות חברתיות ופוליטיות, כמו גם כלכליות, ובכלל בין אקטורים שונים.

אך בטרם נדון בהשלכות הגלובליזציה במישורים הנוגעים לעבודה זו, יש חשיבות לציין כי השיח בקשר לגלובליזציה רווי מחלוקות והוויכוחים הניטשים אודותיה נוגעים כמעט בכל נקודה. באופן כללי, הסיווג המקובל בספרות לקשת הדעות על גלובליזציה הוצע ע"י ה'לד ועמיתיו: העמדה ההיפר-גלובליסטית, העמדה הטרנספורמציונליסטית (transformationalist) והעמדה הספקנית עד שוללת (Held et al. 1999).

ניתן לומר במידה לא מוגזמת של הפרזה, כי בעיניי היפר-גלובליסטים גלובליזציה מועלית לדרגת דאיפיקציה (פוקויימה 1993; פרידמן 1999; Ohmae 1995). גישת "קץ ההיסטוריה" של פראנסיס פוקויימה (1993), רואה בה מהלך אדיר של קידמה אנושית שבו גבולות נפרצים ונחצים, שווקים הולכים ומשתכללים, עושר חדש נוצר תוך חליפין מסחריים חופשיים, התקשורת זורמת ללא מעצורים ובני אדם חופשיים לבחור להם את זהותם וסגנון חייהם מתוך מגוון הולך ומתרחב של אפשרויות (רם 2002: 24).

תומס פרידמן זוקף לזכותה את ההישג העתידי של השכנת שלום עלי אדמות בשל האינטגרציה הכלכלית שתהפוך מלחמות ללא כדאיות. ובכלל, פרידמן רואה בגלובליזציה את מבטאה של השאיפות העמוקות ביותר של בני אדם: התשוקה לחיים טובים יותר עם הזדמנויות רבות יותר (פרידמן 1999: 269).

העמדה הספקנית-השוללת או המבקרת, הינה מורכבת יותר. תומכיה עשויים לבוא עם הנחות יסוד שונות ואפילו להשתייך לאסכולות מנוגדות. בעת שהשמרנים הניאו-ליברליים רואים בגלובליזציה את הכוח הכלכלי העצמתי המפרק את הגורמים הבולמים (שבעיקרם חברתיים) את הפעולה של כוחות השוק, אחיהם בימין השמרני- הליבראליים הרדיקאליים- חשים חוסר נחת מגלובליזציה עקב עוולות חברתיות אותן היא יוצרת (רם 2005: 18-19).

מכאן גם יוצאים המבקרים הניאו-מרקסיסטים ונציגי השמאל, כאשר הגדרותיהם לגלובליזציה חדות ולא מותירות ספק ביחסם אליה: גלובליזציה- והמודל אותו היא מייצגת- מגלמת את הצורה המושלמת של אימפריאליזם אוניברסאלי המתבטא באיחוד שדה הכלכלה הכלל-עולמי הממוצב בעת ובעונה אחת כגורל בלתי נמנע, כפרויקט פוליטי של שחרור, כסוף של אבולוציה טבעית וכאידיאל אזרחי המקשר בין דמוקרטיה ושוק (Bourdieu 2001); האוטופיה הזו מעוררת אמונה חזקה לא רק בקרב אלה החיים אותה- כלכלנים, בעלי ההון או מנהלים- אלא גם בקרב פקידות בכירה ופוליטיקאים המוצאים בה את הצידוק לקיומם (Bourdieu 1998b) ומשתמשים בה כנשק העיקרי במלחמה נגד ההישגים של מדינת הרווחה (Bourdieu 1998a:34). כמו כן, בניגוד לטענתם של חלק מהיפר-גלובליסטים ניאו-ליבראליים, גלובליזציה אינה גם שלב חדש של קפיטליזם- הרי גלובליזציה של ההון תוארה היטב כבר לפני כמאה וחמישים שנה ע"י מרקס ואנגלס (1950: 55, 57 מתוך שנהב 2002: 451)- אלא זו רטוריקה חדשה בשימוש ממשלות במטרה להצדיק את הכניעה מרצון לשווקים פיננסיים. בעצם, גלובליזציה היא תוצאה- אם לא פונקציה- המציגה את ההשפעות של האימפריאליזם אמריקאי במושגים של אקומוניסטיזם תרבותי או פטליזם כלכלי

(Bourdieu & Wacquant 2001).¹ ולאור זאת, סבורים Hardt and Negri (2000), דווקא גלובליזציה בשל צביונה הדכאני, תביא להבשלת התנאים המהפכניים ברמה כלל-עולמית שתוביל לקץ הקפיטליזם.

בראייתם של Hirst and Thompson (1999) גלובליזציה היא מיתוס או תהליך שמפריזים בחשיבותו, מפני שהניתוחים שלה נעדרי "עומק" היסטורי- והרי רק מתוך פרספקטיבה היסטורית מספקת ניתן יהיה לאפיינה כמיוחדת במינה וחסרת תקדים, זאת במיוחד כאשר אין זו הפעם הראשונה בהיסטוריה האנושית שהון מרוכז במערב אירופה, צפון אמריקה ויפן. וגם אם כלכלה הפכה לבינלאומית יותר, אין זה מצביע על כך שהיא הפכה לגלובלית יותר (Hirst and Thompson 1999: 1-3, 18-98; Wade 1996: 61). ובכל זאת, עדיין כ-90 אחוזים מכלכלות לאומיות מכוונים את הייצור שלהם לשוק מקומי ושיעור השקעות מקומיות עולה הן על השקעות זרות בכלכלה המקומית והן על השקעות מקומיות בחו"ל (Wade 1996: 66, 70). כמו כן, ספקני הגלובליזציה דוחים את הטענה על ערעור מעמדה של מדינת לאום עקב הלחצים של אינטרנציונליזציה כלכלית והשפעת מוסדות ממשל גלובלי² (Held et al. 1999: 6-7).

לעומת שתי הגישות שהוצגו לעיל- כאשר הראשונה רואה בגלובליזציה תופעה בעלת עוצמה אדירה המשנה לחלוטין את סדרי העולם בכל היבט וחסידה הגישה השנייה סבורים שאין חדש תחת השמש- בעבודת מחקר זו אבקש לאמץ את עקרונות התיזה הטרנספורמציונליסטית ולטעון, כי גלובליזציה הינה הכוח המניע המרכזי מאחורי השינויים המהירים במישור הפוליטי, חברתי וכלכלי, ושינויים אלה מעצבים מתדש את החברה המודרנית ואת הסדר העולמי, ולא מבטלים אותם (Giddens 1990; Castells 1996; Held et al. 1999). בשונה מהתפתחויות כלל-עולמיות במאה ה-19, הגלובליזציה בעידן שלנו אינטנסיבית במידה ניכרת, מרחיקת לכת הרבה יותר, נוגעת למספר אנשים רב בהרבה ומתנהלת במהירות רבה יותר- ואלה הם בהחלט הבדלים בסיסיים וחד משמעיים בין שתי התקופות (גידנס 2001); הגלובליזציה בעיקר היא תהליך היסטורי ארוך טווח שאף מאופיין בסתירות ומושפע מגורמים קוניוקטוראליים רבים (Held et al. 1999: 7). כפי שגורסת Saskia Sassen (1996), מבחינה היסטורית תהליכי הגלובליזציה כיום הם חסרי תקדים ולכן על ממשלות וחברות (societies) להתאים את עצמן לעולם הנעדר הבחנה ברורה בין-לאומי ומקומי, בין ענייני החוץ לבין ענייני הפנים.³ לדעת James Rosenau (1997: 5), גידול בהיקף של נושאים פוליטיים המשקים יחד הן למדיניות חוץ והן למדיניות פנים (intermestic affairs), מציין את התפשטות המרחב הפוליטי, הכלכלי והחברתי, בו מתקבלות החלטות המשפיעות על גורל חברות שלמות.

¹ (א) במקור, אקומוניזם (ecumenicism) היא דוקטרינה השואפת לאחדות העולם הנוצרי. (ב) עבור בורדייה, הצורה האוניברסאלית המוצעת ונכפית על העולם כסטנדרט של פרקטיקות כלכליות, מושרשת בהיסטוריה ייחודית ובמבנה החברתי של מדינה אחת- ארה"ב, שהיא עצמה תוצר האידיאליזציה של כלכלתה ושל המודל החברתי שלה, המאופיינים בחולשת המדינה. בורדייה גם מאיר נקודה מעניינת נוספת בהיבט הליטראלי הטומן בחובו משמעות רבה: המילה "גלובליזציה" עשויה להצביע על איחוד שדות הכלכלה בעולם; או שהיא עשויה לסמל הרחבה של שדה כלכלי אחד לסקלה גלובלית. לכן, בורדייה תוהה, האם "גלובליזציה" היא מושג תיאורי (descriptive) או ביצועי (performative)? ואכן, אם ננסח זאת בנימה ביצועית, אזי "גלובליזציה" מצביעה על מדיניות המחפשת לאחד שדות כלכליים באמצעים חוקיים-פוליטיים המיועדים להשמיד את המגבלות לאיחוד זה המקושרים למדינת לאום- וזה מגדיר בדיוק את הפוליטיקה הניאו-ליברלית (Bourdieu, 2001: 2-3).

² הדיון אודות גלובליזציה ומדינת לאום יורחב בהמשך.

³ לפי גידנס, למשל, ההתאמה הזו צריכה להתבצע עפ"י עקרונות פרסקרפטיביים של "הדרך השלישית", שהוא פיתח, הנוגעים לבניה מחדש של הדוקטרינה סוציאל-דמוקרטית, כדי שזו תגיב למהפכת הגלובליזציה וכלכלת המידע (Giddens 2000: 163).

בין הגלובאלי ללוקאלי

כעת, לאחר שפרסנו יריעה יחסית רחבת היקף אודות מהותה של הגלובליזציה, יש להפנות זרקור לצומת בו נפגשים כוחות גלובאליים שונים (למשל משפטיים) עם מגמות לוקאליות המאפיינות את זירת המפגש. עבודותיהם החשובות של Campbell (2004), Gilpin (2000), Fligstein (2001) ו-Santos (2002) מצביעות על האינטראקציה בין הגלובאלי ללוקאלי כציר מרכזי למחקר כיום במדעי החברה. אז מה מהותה של אינטראקציה זו? האם גוברים בה כוחות כופים חיצוניים על תכונות אופייניות מקומיות? או שמא מתהווה כאן תוצר אינטגרטיבי מורכב המכיל הן אלמנטים גלובאליים והן רכיבים לוקאליים?

לצורך הצגה תיאורטית נוחה יותר, מציע אורי רם (Ram 2004) לכנות את הגישות המייחסות לגלובליזציה השפעות הומוגניות- "one-way approaches", ואת הגישות הנותנות משקל רב יותר ללוקאליזציה וחוזות מיזוגים מגוונים בין הגלובאלי והלוקאלי- "two-way approaches". לפי הגישה הראשונה, הגלובאלי יחלחל אל הלוקאלי, תוך יצירת הומוגניזציה תרבותית וכרסום בפרמטרים מובחנים מקומיים (Ram 2004: 21). George Ritzer (2004) מכנה תהליך זה "מקדונלדיזציה", הנסמכת על יעילות טכנולוגית והופכת את גלובליזציה לכוח סוחף וחד-משמעי שיבטל סוגים שונים של הלוקאלי. עבודותיהם של פרידמן (1999), פוקויימה (1993), Williamson (1996) ושל Tomlinson (1991)- המדבר על "אימפריאליזם תרבותי", אף הן מקדמות את הטיעון על ההשפעות הומוגניות של הגלובליזציה והחלשות בכוחה של הלוקאליות.

גישת "two-way", כשמה כן היא, רואה בגלובליזציה נתיב אחד בכביש דו-סטרי, כאשר הנתיב השני הוא לוקאליזציה, שמעכבת ומעדנת את השלכות הגלובליזציה, ולפי כך התרבות המקומית אינה נעלמת, אלא סופגת זרמים גלובאליים, "מעכלת" ומעצבת אותם (Ram 2004: 21). Long (1996: 47) מתאר את ההשפעה ההדדית של הלוקאלי והגלובאלי באופן כזה שממדים גלובאליים מקבלים את משמעותם עם היקשרותם לתנאים הלוקאליים המיוחדים, דרך הבנתם ודרך האסטרטגיות של השחקנים המקומיים. עקב ערבוב אלמנטים מקומיים ומיובאים, תהליכים אלה של טרנספורמציה והתאמה לוקאלית יאפשרו היווצרות של דבר מה חדש ומיוחד (Schuerkens 2003: 218) ויש לצפות כי ככל שאינטגרציה תהיה הדוקה יותר, כך ילכו ויתרבו ההבדלים (Buell 1994: 9). בנימה ציורית משהו, מתייחס Ulf Hannerz (1996: 27) ללוקאלי כזירה, בה הגלובאלי, או מה שבעצם נראה כלוקאלי במקום אחר, מקבל איזשהו סיכוי "להרגיש בבית".

הסוציולוג רונלד רוברטסון, מן המעצבים הבולטים של הגישה הדו-סטריית בשאלת יחסי גלובאלי-לוקאלי, רואה בגלובליזציה התמסדות של תהליך כפול המכיל:

"the universalization of particularism and the particularization of universalism" (Robertson 1992: 102).

כמו כן, Robertson פיתח את המושג "גלוקליזציה"⁴ (glocalization) על מנת לדון ביחסי גלובאלי-לוקאלי

⁴ מונח glocalization הופיע ב-The Oxford Dictionary of New Words (1991: 134) ולפיו, התבנית והמהות של המונח נובעות מהמושג היפני *dochakuku*, אשר במקור שימש לתיאור פרקטיקה חקלאית של התאמת שיטות עיבוד אדמה לתנאים

ובנטייה הקיימת לייחס ליחסים אלה צביון קוטבי המניח, כי אנו חיים בעולם בו קיימת התנגדות לוקאלית לתופעות גלובליזציה או הגדרת גלובליזציה כניגוד של לוקאליזציה (למשל Barber 1995). לדעת רוברטסון, אין זה הגיוני להגדיר גלובאלי כמשהו ששולל את הלוקאלי. גלובליזציה כרוכה בבניה מחדש (reconstruction), ביצירת "בית" או "לוקאליות". וניתן להתייחס ללוקאלי כהיבט של גלובליזציה: עקרון הגלובליזציה כרוך בסימולטאניות וחדירה הדדית של מה שמכונה הגלובאלי והלוקאלי. אך גם אם התפיסות העכשוויות של לוקאליות נוצרו במידה רבה במונחים גלובאליים, אין זה בהחלט מצביע על כך שכל הצורות הלוקאליות עברו הומוגניזציה. ולכן, גלובאלי איננו מהווה משקל-נגד ללוקאלי, וברוב המקרים לוקאלי נכלל בגלובאלי. וגלובליזציה- במובן של דחיסת העולם- כרוכה, ותמשיך להיות כרוכה אף יותר, ביצירה ובהכלה (incorporation) של לוקאליות (Robertson 1995). לכן, Raz (1999a) מציע להתייחס לגלוקליזציה כהיבט של אינטראקציה סימבולית, שהשיח שלה ממוקם בתוך עולם ביניים של המשמעות, שעל מהותה מתנהל משא ומתן בין פוסט-סטרוקטורליזם, סמיוטיקה ופנומנולוגיה. לסיכום, אדגיש כי נקודת המוצא התיאורטית שלי לניתוח תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון בהחלט חופפת לגישות "two-way", המעניקות לגורמים הלוקאליים תפקיד מכריע ופעיל באינטראקציה עם הגלובאלי, כאשר תוצריה של אינטראקציה משקפים היברידיזציה מורכבת.

הדמות או גיוון?

בשנות ה-50 וה-60 של המאה קודמת סוציולוגים וכלכלנים היו שותפים לעמדה המעוגנת בתיאוריות מודרניזציה, לפיה התפתחות טכנולוגית עתידה לגרום לחברות (societies) לאמץ דפוסים דומים (to converge): הן תתקדמנה, פחות או יותר, בקצב דומה, תוך כדי שהן עוברות שלבים משותפים ומאמצות עם הזמן מבנים חברתיים, פוליטיים וכלכליים דומים (Kerr 1983: 3; Berger 1996: 2-3; Guillen 2001b; Albrow 1997: 49). אולם לקראת שנות ה-90, תיאוריות אודות ההידמות (convergence) זנחו דטרמיניזם טכנולוגי והחלו להתבסס על השלכות של גלובליזציה, תחרות בינלאומית, אינטגרציה אזורית ודה-רגולציה של כלכלות מקומיות (Berger 1996: 4-5). התפיסות הניאו-קלאסיות תמכו אף הן בציפייה להידמות שנועדה להפיץ בעולם דפוסים זהים במישור הכלכלי (Boyer 1996).

לפי תיאורית World Society, ההיגיון של הארגון החברתי הגלובאלי ומטרותיו מוכנים כמעט בתוך כל מדינה וזו הסיבה לכך שהעולם בכללותו מציג קווי דמיון גדולים בין החברות השונות. הקונפורמיזם הזה נובע הן מתרבות עולמית של מודרניות רציונאלית, חוק טבעי והן מקבוצות מקומיות התובעות מהמדינה לציית לקונסנזוס המייחס חשיבות לנושאים מסוימים, כגון זכויות אדם, התפתחות כלכלית-חברתית וחינוך (Meyer and Hannan 1979: 3, 13-15; Meyer et al 1997; Meyer 2007; Guillen 2001a: 245-246).

מקומיים, אך מאוחר יותר, בקרב עסקים יפניים, קיבל משמעות של global localization - התאמת פרספקטיבה גלובאלית לתנאים מקומיים (Robertson 1995: 28). "עולמקומיות" - זהו התרגום שהוצע ע"י רם (1999) ל-glocalization או glocality.

יש הסבורים, כי הידמות עשויה להופיע, כתוצאה מהעדר יכולת לקיים, או העדר רצון פוליטי לשמר, מוסדות המעניקים חסות לשיקולים של שוויון וסולידאריות בחברות בהן ממשלות נסוגות מתפקיד פעיל בכלכלה (Dore 1996; Streeten 1996) או כתוצאה מאינטראקציה כלכלית בין מדינות החושפת יתרונות ברורים במודל של מדינה כלשהי בפתרון בעיות (Kester 1996; Kosai 1996).

לעומת ההשקפה המצדדת בהידמות, קיימת ספרות אקדמית ענפה השוללת אותה, ובמחקר זה אנסה לחזק עמדה תיאורטית זו ולתמוך אמפירית בטענה המצדדת בהיווצרות של גיוון (diversity) כפועל יוצא מתהליכי הגלובליזציה בכלל ובהתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי בפרט. כבר בראשית שנות ה-90, גידנס ראה בגלובליזציה תהליך שהוא בעיקרו מפריד ומתאם, ולא מאחד. התוצאה של תהליך זה לא תהיה בהכרח "generalized set" של שינויים הפועלים במגמה מדמה, אלא היא תכיל הטיות הדדיות מנוגדות. כלומר, יש להבין את הגלובליזציה כתופעה דיאלקטית בה מאורעות במקום אחד תובלנה להתרחשויות מגוונות או הפוכות במקום אחר (Giddense 1990: 64, 175; 1991: 21-22). מחקרו של Garrett (1998) על מדינות דמוקרטיות מתועשות, מפרוץ ראייה פשטנית לגבי אימוץ דפוסים דומים ומסיק שיש הבדלים משמעותיים ביניהן בקביעת מדיניות כלכלית ובאופן ההשתלבות בכלכלה הגלובאלית. כמו כן, במחקרו הנוסף שהקיף יותר ממאה מדינות, מצביע Garrett (1999), כי בין השנים 1985-1995 כתוצאה מגלובליזציה לא חלה הידמות בדפוסי ההוצאות של ממשלות שונות. גם מחקרו של Campbell (2001) הראה כי עקרונות המדיניות הפיסקאלית אשר הגיעו למדינות פוסט-קומוניסטיות, ייושמו בכל מדינה באופן שונה מפאת פעילות ארגוני העובדים והמפלגות המקומיות. כמו כן, לפי מחקרו של Guillen (2001b), חברות ואיגודי עובדים בארגנטינה, דרום קוריאה וספרד שונים בדפוס התפתחותם, התארגנותם ופעילותם, גם כאשר מדינתם הפכה למשולבת יותר בכלכלה הגלובאלית. בהתייחס למשטר התאגידי האנגלי נמצא, כי שינויים שאינם משפיעים על מערכות לאומיות לא תובלנה להידמות, היות שאלמנטים המיובאים תמיד מקושרים לפרקטיקות ולמדיניות המושרשות בהסדרים מוסדיים לאומיים (Woolcock 1996). ובכלל, יש קושי לצפות הידמות, כאשר גלובליזציה מולידה תגובות לוואי והתנגדות אליה מצד מסגרות פוליטיות לאומיות מסוימות (Berger 1996:23). לסיכום ניתן לומר, ובכך בהחלט אתמקד במהלך המחקר כשאבחן את מהותו של חוק איסור הלבנת הון הישראלי, כי תהליך של אינטגרציה גלובאלית מייצג שמירה על השוני ויוצר גיוון ברמה הלוקאלית (Raz 1999b; Amin and Thrift 1995: 2; Guillen 2001a: 246-247).

גלובליזציה ומדינה

התבוננות בשיח סביב סוגיית גלובליזציה ומדינה, מגלה לנו השקפות תיאורטיות שונות ביחס למידת יכולתה של מדינה לפעול באופן אוטונומי בעידן הגלובליזציה. השקפות אלה ניתן למקם, פחות או יותר, על רצף שבקצהו האחד ימצאו הטוענים לאיבוד אוטונומיה ולגיטימציה של המדינה, ועל קצהו השני ימצאו הסבורים שלא חלו תמורות משמעותיות במעמדה, והוא אף התחזק.

לטענת היפר-גלובליסטים, מאז סוף שנות השמונים, אנו עדים לתהליך שעיקרו שקיעת המדינה, התפוררותה, החלשותה או העלמותה. המדינה מאבדת מכוחה ומיכולתה לנסח באופן עצמאי מדיניות כלכלית-חברתית ולהוציאה לפועל. שחקנים חדשים הפועלים בזירה בינלאומית- למשל, חברות רב-לאומיות ומוסדות פיננסיים כגון IMF והבנק העולמי, מערכת מקיפה של בתי משפט בינלאומיים- קובעים את כללי המשחק ואת אפשרויות הבחירה והפעולה של מדינות. לפי כך, בעצם, יכולתן להתוות מדיניות וליישמה בהתאם לאינטרסים ולרצונות של העם, האליטות, המעמד או מוסדות השליטה- מוטל בספק (ברקוביץ 2003 : 16, 19). Ohmae (1995: 5) משכנע אותנו, כי מדינות לאום מסורתיות הופכות ליחידות כלכליות לא-טבעיות ובלתי אפשריות בתוך כלכלה גלובלית אחת. ו-Kobrin (1997: 9-157) לא רק טוען, כי גלובליזציה קוראת תיגר על החופש והאוטונומיה בקבלת החלטות של מדינה, אלא הוא אף מעלה שאלות לגבי משמעות הריבונות המושתתת על "mutually exclusive territoriality". לעומת זאת, Rodric (1996: 6-1) מדגיש דווקא את המתחים הפוליטיים בתוך המדינה וברמותיה השונות הנוצרים בעקבות גלובליזציה. נקודת המבט של Albrow (1997: 164) הינה נחרצת הרבה יותר, ולפיה קשרים בינלאומיים וריבוי דפוסים של ארגון חברתי מוכיחים כי הטבע האוטונומי של מדינת לאום הוא פשוט זמני. יחד עם זאת, סבור Peter Evans, כי לא הגלובליזציה בפני עצמה מערערת את יסודות המדינה, אלא האידיאולוגיה נאו-ליבראלית המקושרת לגלובליזציה היא הכוח המניע בהחלשת המדינה (Evans 1997: 82-87), הסחר הגלובאלי החופשי הוא זה שממוטט משטרים, כלכלות ותרבויות (Grey 2002) ובעצם ניתן לראות בתאגידים על-לאומיים, למשל, שחקנים חזקים הרבה יותר בכלכלה הגלובאלית, מאשר מדינות לאום (Strange 1996). לעומת הגישה שתוארה לעיל, מציגים מקדמי התיזה הטרנספורמציונליסטית טענה פורה יותר הן מבחינה אמפירית והן אנליטית, ובמחקר זה אוסיף נדבך נוסף לביסוסה. ראשית כל, בניתוח של מערכת היחסים בין גלובליזציה ומדינה, גידנס מזכיר לנו, כי לא רק שגלובליזציה איננה גזירה משמיים, אלא היא, בין היתר, נוצרה בידי מדינות, כשממשלותיהן מימנו חלקית את המחקרים שתרמו לפיתוח תקשורת לוויינים ורשת האינטרנט, כשעוד הייתה בחיתוליה; היו אלה ממשלות שגרמו להתרחבות השווקים הפיננסיים העולמיים, באמצעות הנפקת אגרות החוב למימון התחייבויותיהן; והיו אלה ממשלות של מדינות שהתוו את מדיניות הליברליזציה והפרטה אשר לה תרומה ניכרת להתעצמות הסחר העולמי (גידנס 2000: 56).⁵ באופן כללי, לפי העמדה הטרנספורמציונליסטית, גלובליזציה משפיעה על המוסדות החברתיים, הכלכליים, הפוליטיים ותרבותיים במישור המקומי, הארצי והאזורי של מדינה (Castells 1996), אך השפעות הגלובליזציה מתווכות ע"י פוליטיקה מקומית ושנוי משמעותי בקווי מדיניות לאומיים (Garrett 1995). כוחות גלובאליים מכוננים מחדש (reconstituting) ומבנים מחדש (re-engineering) את עוצמתה, את

⁵ פייר בורדייה (שאינו נמנה עם הטרנספורמציונליסטים) אוחז בעמדה קיצונית יותר לגבי חלקן של מדינות בצמיחת הגלובליזציה. בעיניו, גלובליזציה לא רק שאינה תוצאה מכאנית של חוקי טכנולוגיה או כלכלה, אלא היא תוצר של מדיניות מכוונת שנועדה לפעול בשיתוף עם סוכנים ומוסדות, על מנת להשיג מטרות רצויות ולסלק רגולציה לאומית המאטה את צמיחת העסקים וגידול השקעותיהם. במילים אחרות, "שווקי העולם" הם תוצר פוליטי מתוכנן (Bourdieu, 2001:2).

פעילותה ואת סמכותה של מדינה. ואפילו מדינות שריבונותן לא נפגעה, לא תוכלנה לשלוט בלעדית על המתרחש בתוך גבולותיהן הטריטוריאליים, הואיל ומערכות גלובאליות מורכבות- כגון פיננסיות או אקולוגיות- קושרות את גורל הקהילה במקום אחד לגורל הקהילות ברחבי העולם (Held et al. 1999: 8).

דהיינו, מדינות לאום כבר אינן מהוות דמויות ראשיות בעלות סמכות (authority) בעולם ואינן ממלאות תפקיד בלעדי (Rosenau 1997), משום שחלק מתהליכים המשמעותיים ביותר הקובעים את אופיים של אירועים בתוך ובין קהילות פוליטיות מתרחשים כעת מחוץ לתחומן (Held and McGrew 2002:7).

לפי כך, Ruggie (1993) טוען, כי גלובליזציה גורמת להתרת הקשר בין ריבונות, טריטוריאליות ועוצמת המדינה. אולם, אין זה מעיד על כך שכיום נעדרים הגבולות הלאומיים הטריטוריאליים את משמעויותיהם הפוליטיות, הצבאיות או הסמליות, אלא בעידן הגלובליזציה הם רק הפכו לדבר בעייתי יותר (Held et al. 1999: 9). ובכל הקשור למערכת היחסים של מדינה עם חברות רב-לאומיות או לגבי ניהול נבון יותר של השקעות, תפקיד המדינה הפך אפילו למסובך יותר ולחשוב יותר מאשר בעבר (Stopford & Strange 1991: 1-2). יש לזכור, כי אין אנו עדים להוצרות של שוק ההון גלובאלי אחד, כלכלה עולמית אחת או מערכת מוסדית פוליטית-גלובאלית אחת: הסדר הפוליטי העולמי הוא עדיין סדר בינלאומי, או נכון יותר, סדר בין-מדינתי, המורכב ממדינות בלבד ומשקף את יחסי הכוחות ביניהן (ברקוביץ 2003: 19-20).

לכן, סבור Gilpin (2000: 51), הגלובליזציה לא רק שלא החלישה מדינות, אלא היא אפילו חיזקה את החשיבות של מדיניות הפנים. מדינות ממשיכות למלא תפקיד חשוב בוויסות השוק ובהתמודדות עם לחצים חיצוניים ובהן יש לחפש את ההסבר להבדלים בתגובה לגלובליזציה (ברקוביץ 2003: 20) ויצירת הלוקאליות (Appadurai 1996). Krasner (1999) גורס, כי הטוענים לפגיעת הגלובליזציה בריבונות המדינה מתעלמים ממורכבותו של מושג אנליטי זה והתבוננות מעמיקה יותר תגלה, כי גלובליזציה אפילו תומכת בריבונות המדינה. גם Sassen (2006: 13-14) מקדמת את התיזה, על פיה גלובליזציה, ובמיוחד גלובליזציה כלכלית, לא הייתה מתרחשת ללא שימוש ביכולותיה המפותחות עד מאד של כלכלות לאומיות. "שלטון החוק" הוא דוגמא ליכולת כזאת: כאשר בזמנו הוא היה קריטי למיסוד פרוטקציוניזם כלכלי במסגרת מדינת לאום, כיום שלטון החוק שהוא בסמכותן הבלעדית של מדינות נחוץ לכלכלה הגלובלית על מנת לפתוח את כלכלות לאומיות בשם הדוקטרינה הניאו-ליברלית. ברקוביץ (2003) תיארה כיצד הפרויקט הגלובאלי של קידום מעמד האישה גורם להתרחבות המדינה ע"י הקמת מנגנוני סיוע שונים. דוגמא נוספת ורלוונטית למחקר זה, מספק Helleiner (1999: 4-143) ע"י בחינת תהליך בניית המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון. לדידו, תהליך זה- שנתוודע אליו בפרקים הבאים- הוא דוגמא לכך שכוחה הרגולטורי של מדינה התעצם בעקבות שיתוף פעולה בינלאומי וגלובליזציה פיננסית עודדה מדינות להגדיל את כוחן בדרכים חדשות בשדה הלוקאלי. המחקר הנוכחי, הבוחן את יישום עקרונות המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון בהקשר הישראלי, בהחלט מקבל השקפה תיאורטית זו ביחס לתפקיד המדינה, מרכזיותה ואף התרחבותה.

הדיון התיאורטי בתת-פרק זה יתמקד במה שמכונה "ממשל גלובאלי" (global governance) ונקודת ההתחלה של דיון זה היא בהבנה אודות השינויים במרקם הבינלאומי השזורים בתוך תהליכים מורכבים בדמותה של גלובליזציה, המעלה את השאלה- כיצד ענייני העולם והאתגרים החדשים אמורים להיות מנוהלים. הרי ברי הדבר, שגלובליזציה יצרה בעיות הדורשות שיתוף פעולה, תיאום ופיקוח מעבר לרמה של מדינת לאום (Woods 2002: 29), אלה הן לפי Held (2000) - "trans-border problems". כמו כן, כאשר גידנס טוען, כי הגלובליזציה "נסוגה" ממדינת הלאום, כוונתו היא שכמה מן הסמכויות שהיו בעבר בידי מדינות הועתקו ע"י תהליכי הגלובליזציה אל הזירה הגלובאלית ובה בעת הם יצרו מערכות וכוחות על-לאומיים חדשים (גידנס 2000: 6-54). גם לדעת Sassen (1996: 9-28), על אף שמדינת לאום ממשיכה להיות שחקן מפתח ביישום של התהליכים הגלובאליים, ריבונות וטריטוריאליות תעוצבנה מחדש ובחלקן הן תדחקנה לזירות מוסדיות מחוץ למדינה, כגון ארגונים על-לאומיים ומשטרים משפטיים בינלאומיים. על מנת להבין את משמעויות הגלובליזציה לניהול ענייני העולם, נחוץ להגדיר מספר ממדים מרכזיים של פעילות ויחסי גומלין שבהם מתפתחים התהליכים הגלובאליים. הממד הראשון הוא הממד הכלכלי, מפני שברור כי זהו הכוח המניע העיקרי של הגלובליזציה ולא ניתן לדון בה מבלי להתייחס לממד זה. לגלובליזציה כלכלית השפעה ניכרת ורבת משמעות המשנה את האיזון בין משאבים כלכליים ופוליטיים, בתוך מדינות ומחוץ להן, ולכן עולה הצורך בקיומן של מערכות פיקוח גלובליות ואזוריות מתוחכמות ומפותחות יותר. הממד הנוסף הוא פוליטי, והוא מכיל גם היבטים משפטיים ובטחוניים. חשיבותו של ממד זה היא בהדגשת צורתה המשתנה של עוצמת המדינה והקשרה, ובהדגשת אג'נדה של סוגיות גלובליות ציבוריות הדורשות פיקוח גלובלי מקיף ואינטנסיבי (Held and McGrew 2002: 2-4). יצוין, כי שני הממדים הללו של הממשל הגלובאלי- הפוליטי והכלכלי- מגלמים את המאבק הגלובאלי נגד הלבנת הון ומונחים ביסוד המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון שיוצג בהרחבה בהמשך.

ולפי כך, מופיעה בתקופה זו הפוליטיקה הגלובאלית: צורה מקיפה הולכת וגדלה של רשתות ופעילות פוליטיות הלוכדת את ההתכווצות של יחסים פוליטיים בזמן ובמרחב. מספר הולך וגדל של סוגיות על-לאומיות (transnational) משותפות לתחומי שיפוט טריטוריאליים שונים מצריכות שיתוף פעולה בינלאומי כדי להגיע לפיתרון יעיל בתוך גבולות ומחוץ להן. לכן מתפתחים צורות ארגון רב-צדדיות ועל-לאומיות הכוללות ממשלות, ארגונים בין-ממשלתיים וארגונים בינלאומיים הלא ממשלתיים⁶ ומופיע משפט גלובאלי או אזורי (Held and McGrew 2002: 5-6). מחקרים מעידים על כך של- IGOs (Dolowitz and Marsh 2000), בדומה ל-NGOs ול-INGOs⁷ (Boli and Thomas 1999; Berkovitch 1999; Boyle and Preves 2000), בהחלט תפקיד מרכזי בהפצת ובהובלה לאימוץ של נורמות גלובאליות, ובפיקוח על מדינות ועל IGOs, בכל

⁶ למשל Amnesty International, "רופאים ללא גבולות".

⁷ Intergovernmental (IGO), Nongovernmental (NGO), International Nongovernmental (INGO) Organizations

הנוגע להתחייבויותיהם לביצוע מדיניות עליה הכריזו (Jacobson 2000: 157). לדעת Woods (2002: 26,27), על ההשפעה בממשל הגלובאלי- המהווה, בין היתר, כר פורה לייצוג אינטרסים ולשתדלנות- מתחרים גם מעצמות ומדינות פחות חזקות, מומחים, תאגידים רב-לאומיים ורשתות של סקטורים פרטיים.⁸ כמו כן, Slaughter (1997: 183) משייכת לממשל גלובאלי גם מוסדות לאומיים כגון הבנקים המרכזיים הפועלים כרשת בין-ממשלתית של סוכנויות רגולטוריות. בהשוואה לעבר, הצמיחה העצומה⁹ של סוכנויות בינלאומיות וארגונים שונים הובילו לשינויים משמעותיים באופן קבלת ההחלטות בפוליטיקה העולמית, וזאת במיוחד כאשר מטשטשת ההבחנה בין ענייני פנים וחץ פוליטיים ומדיניים (Held et al. 1999: 53, 81). בראייתו של Rosenau (2002: 3-70) המושג "ממשל גלובאלי" משלב את כל המקומות (sites) בעולם, בהם נעשים מאמצים להפעלת סמכות ולגרום לציות. הבמה הגלובאלית מלאה בשחקנים גדולים וקטנים, רשמיים ובלתי רשמיים, כלכלים וחברתיים, פוליטיים ותרבותיים, לאומיים, על-לאומיים ובינלאומיים, שכולם ביחד יוצרים מערכת מורכבת לעילא של ממשל גלובאלי ומקיימים מערכות כללים המכוננות את הגבולות של ספירות הסמכות שלהם. אולם, המאפיינים של מערכת הממשל הגלובאלי העכשווית אינם רק קיום משותף ויחסי גומלין, אלא גם העובדה שהיא מתממשת במגוון רב של צורות מוסדיות ומאופיינת ברמות גבוהות של שונות ומורכבות בכל היבטיה: מערכות יחסים, ארגון, תהליכי קבלת ההחלטות ועוד (Koenig-Archibugi 2002: 50, 62). לפי כך, מתקבלת התוצאה שממשלות הופכות נעולות (locked) בתוך סבך של מערכות ממשל גלובליות, אזוריות או רב-צדדיות, והממשל הגלובאלי הוא מעין מעשה תלאים מורכב של סמכויות שיפוט חופפות ומעורפלות ביחס למיקום של סמכות ואחריות פוליטית (Held and McGrew 2002: 7,10).

באופן כללי, ניתן לומר שהופעת המערכת של הממשל הגלובאלי תלויה בכינון מחדש (reconstitution) של הרעיונות המקובלים המתבססים על המודל הסוברניות הווסטפאלי¹⁰ ומהות המדינה (statehood) (Jayasuriya 1999: 426). הממשל הגלובאלי מגלם שינוי מיקום (relocation) של סמכות הניטלת מסוכנויות מדינתיות ומועברות לסוכנויות דמוי-ציבוריות, המסוגלות להחליף מודלים חוקיים ולאכוף את יישומם. כך פועלים מוסדות על-ממשלתיים (transgovernmental): הם קובעים מדיניות, מפיצים מידע, מגדירים כללים ומוציאים לפועל תכניות (Held and McGrew 2002: 10-11). FATF- Financial Action Task Force, שעליו ידובר רבות במחקר זה, מהווה דוגמה מובהקת למוסד מסוג זה שיש לו מעמד:

"[T]o get things done without the legal competence to command that they be done" (Czempiel 1992: 250). בהתייחס לכניסת מדינות להסדרים כלכליים בינלאומיים תוך נטילת סיכון פוטנציאלי לשחיקה חלקית של ריבונותן, מציג Fligstein (2005) מספר הסברים שמקורם בדיסציפלינות שונות במדעי החברה. לפי

⁸ למשל International Accounting Standards Committee, World Diamond Council

⁹ בשנת 1909 היו 37 IGOs ו-176 INGOs. בשנת 1996- בערך כ-260 IGOs ו-5472 INGOs.

¹⁰ הסכם ווסטפאליה שנחתם בתום מלחמת "שלושים השנה" בין מספר מדינות אירופאיות באמצע המאה ה-17, עיצב את עיקרון הריבונות המהווה את יסודה של מדינת לאום.

גישת הכלכלה הפוליטית, מדינה תנקוט בצעד זה, כתוצאה מלחצים פוליטיים חיצוניים או פנימיים. בהתאם לגישה הניאו-ריאליסטית, מדינות מעוניינות בשיתוף פעולה עם מדינות אחרות לצורך קידום האינטרסים שלהן. הגישה ניאו-מרקסיסטית ותיאורית World System רואות בדינאמיקה של קפיטליזם ככוח מניע לאינטגרציה כלכלית עולמית וליצירת ממשל גלובאלי. בכל מקרה, לדעת Callinicos (2002), אין לראות בצורות ממשל חדשות אלה כמייצגות ביטול של קונפליקטים כלכליים ופוליטיים, אלא דווקא עדות להמשך קיומם המקדם את הקפיטליזם הגלובאלי המגולם בדפוס חדש נוסף של שליטה פוליטית.

בליבה של הממשל הגלובאלי מצויה ארה"ב, המדינה החזקה ביותר במערכת בעלת עוצמה בלתי פרופורציונאלית בכל ארגון בינלאומי שבו היא חברה. דהיינו, עוצמתה האמיתית של ארה"ב בארגון מסוים, חורגת הרבה מעבר לזכות ההצבעה ומהגדרות הפורמאליות של הארגון. אך לא רק במסגרות רב-צדדיות עוצמתה של ארה"ב מאפשרת לה לקדם נושאים המעניינים אותה, אלא גם בניהול משא ומתן בילטרלי, לרוב, ארה"ב תשיג את מבוקשה מבלי להתפשר. לפי כך, ניתן לומר, כי הממשל הגלובאלי בנוי כך, שרוב המדינות הן מבצעות מדיניות (rule-takers) ולא קובעות מדיניות (rule-makers), וזה כמובן מחזק את כוחה ההגמוני של ארה"ב (Woods 2002: 37-40). לפי גישת ה-World System המעניקה לארה"ב מעמד הגמוני, ארגונים כגון IMF, WTO, World Bank, הם בעצם השלוחות שלה¹¹ (Sassen; Fligstein 2005: 188). בניגוד לעמדה הזאת, נטען כי הקמתו והתפשטותו של האיחוד האירופי והצמיחה הכלכלית האדירה באסיה עשויות להוביל לתומו של "העידן האמריקאי" בזירה הגלובאלית (Kupchan 2002; Arrighi 1999). ובכלל, העולם כעת מצוי בתלות הדדית כה רבה והסמכויות מפוזרות בו באופן כה נרחב, כך שמדינה אחת אינה מסוגלת לשלוט על המתרחש בזירה זו (Rosenau 2002: 76).

לסיכום, אדגיש שתי נקודות עיקריות המנתבות מחקר זה. הראשונה, כפי ש-Gilpin (2002) מסביר, למוסדות הממשל הגלובאלי per se אין בכלל יכולת לאכוף החלטות ומדינת לאום עדיין נותרה מוסד יחיד בעל יכולת זו. לפי כך, ניתן להתייחס למערכת היחסים בין הממשל הגלובאלי לבין מדינה כמערכת סימביוטית, מפני שמוסדות הממשל הגלובאלי זקוקים ליכולות משלימות של הממשלות (Block and Evans: 2005: 521). הנקודה השנייה מפנה לספרה של Sassen (2006), הטוענת כי להבדיל מתקופות היסטוריות אחרות, בהן המערכת הבינלאומית-למשל זאת של הסכמי Bretton Woods- נועדה לגונן על מדינות מכוחות גלובאליים ולהבטיח להן אוטונומיה יחסית, מטרת הממשל הגלובאלי הנוכחי היא לפתוח את גבולות המדינות להשפעות גלובאליות (למשל זרימת הון או קביעת תקנים) ולמסד בהן לוגיקות מארגנות חדשות אשר תחלפנה את הרכיבים המיוחדים של לוגיקות מדינתיות (2006: 408, 148-96). בעבודה זו אבקש לטעון להיותה של הלבנת הון סוגיה על-לאומית שהתעצמה בעידן הכלכלה הגלובאלית

¹¹ חיזוק מוחשי לטענה זו ניתן לראות למשל בדבריו של Michel Camdessus מנהל IMF במהלך המשבר באסיה שהתחולל בשנים 1997-98: "מה שאנחנו [IMF] עושים, חופף את המטרות הבסיסיות של הדיפלומטיה האמריקאית בעולם" (Callinicos 2001: 86); או באיום של נשיא ארה"ב ביל קלינטון לשבש את פעילות IMF, אם לא יתקבל המועמד המועדף עליו. בהסברו לכך, אמר: "כשהערכת את המועמדים, התמקדתי בעמדותיהם בנושאים החשובים לנו" (סרדר ודוויס 2006: 77).

ואתייחס- על סמך הפרמטרים שתוארו לעיל- למערך שהוקם להלחם נגדה דוגמא מובהקת של ממשל גלובאלי. אך במיוחד, אבקש לקדם את התיזה הטוענת למרכזיותה של מדינה הן לתפקוד הממשל הגלובאלי והן ליישום מדיניותו. אעשה זאת ע"י התחקות אחר מקור הנורמות והלוגיקות של הממשל הגלובאלי ואבקש להראות כיצד בפועל הן מופצות, ממוסדות ונאכפות.

גלובליזציה- סיכום

בתת-פרק זה הצגתי פרדיגמות שונות ביחס לגלובליזציה תוך התמקדות בנושאים המשיקים למושא המחקר ולשאלת המחקר: אופן ההתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי באמצעות בחינת תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון הישראלי. העוגנים התיאורטיים המונחים ביסודו של מחקר זה נטועים עמוק בתיזה הטרנספורמציונליסטית הרואה בגלובליזציה- המונעת בראש ובראשונה ע"י התפתחות טכנולוגיית המידע- את הגורם המרכזי מאחורי השינויים המהירים במישור הפוליטי, חברתי וכלכלי, ושינויים אלה בהחלט מעצבים מחדש את החברה המודרנית ואת הסדר העולמי. יחד עם זאת, אטען כי תהליך של אינטגרציה גלובאלית והתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי בפרט, מאופיינים בהיווצרות או בשמירה על גיוון ושוני ברמה הלוקאלית. הווי אומר, גלובליזציה הינה תופעה דיאלקטית, שלא רק שאינה מובילה לאחידות התוצאות, אלא תוצריה משקפים היברידיזציה מורכבת ומושפעים מהכוחות ומהתנאים הלוקאליים. מדינה ומוסדותיה הם המתווכים הראשיים בתהליך זה (אך כמובן לא בלעדיים). לפי כך, יש להכיר בכך שעל אף החלשות מסוימת במעמדה בספקטרום רחב יותר, בהיבטים רבים אנו עדים דווקא להתעצמות כוחה הרגולטורי והתרחבותה. מרכזיותה של המדינה באה לידי ביטוי גם ביחסי הגומלין עם מוסדות הממשל הגלובאלי, שבלעדיה האחרונים יתקשו ליישם את תכניותיהם.¹²

ב. תיאוריות ניאו-מוסדיות, שינוי מוסדי, דיפוזיה ותרגום

תת-הפרק הנוכחי יציג את המודלים התיאורטיים הניאו-מוסדיים, יתרכז בטבעו של שינוי מוסדי ויתאר מנגנוני השינוי המוסדי הרלוונטיים למחקר זה- דיפוזיה ותרגום.

תיאוריות ניאו-מוסדיות ומוסדות.

מוסדות (institution), המהווים יסוד לחיים חברתיים, מורכבים מכללים פורמאליים וא-פורמאליים, מנגנוני פיקוח ואכיפה, ומערכות בעלות משמעות המגדירות את ההקשר שבתוכו אנשים, תאגידים, מדינות וארגונים אחרים פועלים ומנהלים יחסי גומלין. מוסדות הם הסדרים שנולדו כתוצאה ממאבק ומיקוח, הם משקפים את יכולותיהם ואת עוצמתם של יוצריהם, ובתורם הם משפיעים על חלוקת המשאבים ועוצמה בחברה (Campbell 2004: 1).

התיאוריה הניאו-מוסדית מכילה שלוש פרדיגמות עיקריות: העדפה רציונאלית, הפרדיגמה הארגונית

¹² פן נוסף של גלובליזציה שהוא מרכזי למחקר זה- גלובליזציה של חוק ומשפט- יוצג בהמשך.

והפרדיגמה ההיסטורית. תחת קורת הגג של זרם ההעדפה הרציונאלית משתכנים מגוון רב של חוקרים מתחומים שונים (למשל North 1990; Williamson 1985). בין יתר התובנות החשובות, חוקרים המשתיכים לגישה זו הפנו תשומת לב רבה לפרטים הבונים ומשניים מוסדות כדי להגשים את האינטרסים שלהם והם רואים בתהליך של בניית מוסד מעין משא ומתן בו הצדדים נאבקים להבטחת אינטרסים אלה (Knight 1992). התרומה החשובה ביותר של סוציולוגים וחוקרי מדעי המדינה לגישה זו, לפי Campbell (2004: 15), היא קידום השקפתם בדבר היותו של מוסד לא רק אמצעי לקידום אינטרסים, אלא גם גורם שעשוי להגביל את טווח הבחירה של אדם.

הפרדיגמה המוסדית הארגונית מדגישה ביתר שאת את ההיבטים הנורמטיביים והקוגניטיביים ואת העובדה, כי ארגונים מוגדרים ע"י סביבתם והם מצפים לקבל ממנה לגיטימציה על מנת להמשיך ולשרוד (למשל Scott 2001; Boli and Thomas 1999). מוסדות הם מבנים חברתיים גמישים, המכילים אלמנטים רגולטיביים, נורמטיביים וקוגניטיביים-תרבותיים המקושרים לפעילות ומשאבים, ומספקים יציבות ומשמעות לחיים חברתיים (Scott 2001: 48). בעיני החוקרים מאסכולה זו, במוסדות מתרחשים תהליכים אשר משמרים סמלים, סכמות וכללים, שאף משעתקים את עצמם לאורך הזמן (Jepperson 1991: 145). יחד עם זאת, החוקרים הניאו-מוסדיים ממעיטים בערכם של קונפליקטים בתוך ובין ארגונים, אלא מרבים להטעים כיצד ארגונים מגיבים לקונפליקטים אלה ע"י פיתוח מבנים אדמיניסטרטיביים משוכללים (Scott and Meyer 1991). בנוסף, טוענים תומכי גישה זו, כי שדות ארגוניים מאמצים פרקטיקות ממוסדות משותפות כתוצאה משלשה תהליכים- מימטיים, נורמטיביים וקוארסיביים- שדרכם פרקטיקות אלה מפעפעות לשדה (DiMaggio and Powell 1991b).

הפרדיגמה המוסדית ההיסטורית, שפותחה בעיקר ע"י אנשי מדע המדינה, מבליטה את הניסיון ההיסטורי המשפיע על מוסדות בקבלת החלטות. מחקריהם בחנו כיצד החלטות כלכליות ופוליטיות מושפעות מהסדרים מדינתיים מוסדיים, מהסדרים כלכליים מוסדיים והקשרים המוסדיים בין אלה ואלה (Campbell 2004: 23-27).

לסיכום, ניתן לומר כי שלשת האסכולות שהוצגו לעיל מאוחדות בספקנותן, ברמה נמוכה, כלפי הסברים אוטומיסטים של תהליכים חברתיים, הן מכירות בחשיבותם ובחשיבות הסדרים מוסדיים בכלל (DiMaggio and Powel 1991a: 3) וכדי להסביר שינוי מוסדי, הן נוטות לאמץ עקרונות סיבתיים דומים, במיוחד דיפוזיה ותלות נתיב (שיתוארו מיד). יחד עם זאת, הן מתקשות לזהות את המנגנונים הבסיסים המעורבים בשינוי מוסדי והתנאים המאפשרים אותו (Campbell 2004: 28).

שינוי מוסדי

John Campbell (2004) מציע תיאוריה עשירה לניתוח שינוי מוסדי, המשלבת הנחות, רכיבים ותובנות מאסכולות מוסדיות שונות שהוצגו לעיל. במחקר זה אבקש להסתייע בתיאוריה אינטגרטיבית זאת להבנה

מעמיקה יותר כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי ואלו מנגנונים מניעים ומעורבים בשינוי מוסדי רבתי זה. ראשית, Campbell עורך הבחנה בין שני דפוסים של שינוי מוסדי: שינוי מהפכני (revolutionary change) ושינוי אבולוציוני (evolutionary change). לצורך הקביעה באיזה דפוס שינוי מדובר, יש לזהות את הממדים הרלוונטיים לשינוי ואת מסגרת הזמן בה הממדים הללו הופיעו. במידה ונחשף לשינוי סימולטאני ברוב הממדים של מוסד, או אף בכולם, במסגרת זמן נתונה- הרי הוא שינוי מהפכני; ואם נבחן כי חלו שינויים בממדים מועטים בלבד בטווח הזמן הנתון, יהיה זה שינוי אבולוציוני- שניתן לאפיינו כהליך מתמשך, הדרגתי ורגוע (Meyer et al. 1990); וכאשר לא יתרחשו שינויים ברוב או בכל הממדים הנחקרים, אנו נעמוד בפני מצב של יציבות מוסדית (Campbell 2004: 32).

הממדים המוסדיים, לפי Scott (2003: 880; 2001: 48) הם מעין עמודי התווך של מוסדות: רגולטוריים- המתייחסים לכללים, חוקים ומנגנוני פיקוח וסנקציות שיכולים להשפיע על התנהגות; נורמטיביים- הכרוכים ביצירת ציפיות ומטרות לגבי היבטים שונים בחיים חברתיים; וקוגניטיביים-תרבותיים המעורבים ביצירת הנחות מובנות מאליהן ועקרונות משותפים המכוננים את טבעה של המציאות החברתית ואת המסגרות דרכן נוצרת משמעות. Campbell, בתורו, מציע (2004: 37-47), כי על החוקר הניגש לקבוע אלו ממדים מוסדיים ראויים למחקר, לקבל החלטה זו על סמך האוריינטציה התיאורטית שלו, חשיבות הנושאים ורמת הניתוח. זיהוי ממדים רלוונטיים חשוב במיוחד, מפני ששינוי מוסדי הוא תהליך מסורבל ולא אחיד בו שינויים בממדים שונים אינם מתרחשים בו זמנית.

לא נמצאו חוקרים ניא-מוסדיים שטענו, כי שינוי מוסדי הוא תהליך אנדוגני לחלוטין. Jepperson (1991) ו-Fligstein (1991) מזכירים את ההשפעות האקסוגניות העוצרות את השעתוק של דפוסים מוסדיים והמניעות את הופעת השינויים. Zilber (2002: 235) מפנה את תשומת לבנו להשפעה הדדית בין אקטורים, פעולות ומשמעויות החשובות להבנת "micro-politics" של שינוי מוסדי. ולדעת Campbell (2004: 178), בתהליך של שינוי מוסדי היזמים מתמרנים ומתחרים כדי לזכות בהעדפתם של מקבלי ההחלטות.

לסיכום ביניים וכדי להמשיך ולגלגל את הפקעת התיאורטית הלאה, נאמר כי כאשר מתרחשים מספר שינויים (extent of variation) במשך תקופה נתונה בממדים מכונני מוסד- הרי מדובר בשינוי מוסדי (Campbell 2004: 174); ונציין, כי שינוי הוא אף תוצאה של ערבוב כוונות, אירועים אקראיים ונורמות מוסדיות (Czarniawska and Goerges 1996). לפי כך נשער, ועל כך נעמוד בהמשך המחקר בשעה שתתגלה התמונה האמפירית במלואה, כי חקיקת חוק איסור הלבנת הון והשלכותיו משקפים שינוי מוסדי מהפכני.

מנגנוני שינוי מוסדי

אך מדוע ממדים מוסדיים משתנים ומחוללים בעקבות כך שינוי מוסדי? מהם הכוחות הסיבתיים המובילים לכך? ומהם הגורמים והמנגנונים המעורבים בתהליך זה? עקרון תלות נתיב (path dependence) משמש תדיר בעבור חוקרים מוסדיים להסבר של שינוי מוסדי

אבולוציוני. כאן מדובר בתהליך בו אירועים, החלטות או דפוסים מכוננים מוסדות השורדים לאורך זמן ובולמים אופציות אחרות העשויות להיות יעילות יותר (Powell 1991: 192; Campbell 2004: 65). על עיקרון זה, למשל, הסתמך North (1990) על מנת להסביר התפתחות כלכלות לאומיות. אך יחד עם זאת, טוען Campbell (2004: 66-67), כי מחקרים מסוג זה לא זיהו מנגנונים סיבתיים ספציפיים ובאופן כללי עקרון זה מתאים יותר להסביר התמדה והמשך קיום של מוסדות ולא השתנותם.

צירוף מחדש (recombination) של פרקטיקות ועקרונות מוסדיים קיימים על מנת להמציא פתרון מוסדי חדש, משקף את מהותו של מנגנון נוסף לשינוי מוסדי-bricolage. דרך ביקולאז' מוסדות יכולים להתפתח בדרך ה-path dependence ואז יהיה זה תהליך אבולוציוני, מפני שמוסד חדש אשר יקום יידמה לישן, בשל העובדה כי רכיביו הרבים מקורם במוסד הישן (Campbell 2004: 69-74).

בשיח המוסדי דיפוזיה (diffusion), הוא מנגנון המפיץ מדיניות, פרקטיקות, רעיונות, נורמות, חידושים ועקרונות מוסדיים בקרב קבוצות, ארגונים, חברות ומדינות (Campbell 2004: 77-78; Wejnert 2002;) (Dobbin et al. 2007; Maman 2006: 116). דיפוזיה היא צורת התפשטות (spread) ממקור אל מאמץ. על סמך הסקירה המקיפה של מחקרים שעסקו בדיפוזיה, מזהים Strang and Soule (1998), כי מקורות הדיפוזיה ומנגנוניה המבניים מתחלקים לפנימיים- כגון קירבה מרחבית, קשרי רשתות, תחרות, יוקרה, קטגוריות תרבותיות, ומקורות חיצוניים- כלי התקשורת וסוכני השינוי. סוכני השינוי יגולמו, במרב המקרים, ע"י מדינות (למשל Dumez and Jeunemaitre 1996; Dobbin et al. 1993); מומחים (למשל Maman and Rosenhek 1992; Edelman 2007), שלהם חשיבות גדולה כי הם משמשים להפיכת כללים חברתיים ופרקטיקות לוקאליות וצרות לפרקטיקות אוניברסאליות שבאופן "רציונאלי" יתכן ויאומצו ויושמו ע"י כל סוגי רשויות (Strang and Meyer 1994:108); או ארגונים בינלאומיים (למשל Bercovitch 1999). לפי Wejnert (2002) המשתנים המשפיעים על דיפוזיה הם מאפייני הדבר המופץ, מאפייניהם של האקטורים המעורבים וההקשר הסביבתי. וכמובן, ניתן לראות בעבודתם החשובה של DiMaggio and Powel (1991b) הסבר לדיפוזיה בהשפעות נורמטיביות, קוארסיביות ומימטיות.

אך Campbell (2004) טוען, כי הדיון אודות הדיפוזיה לרוב התעלם ממה שהתרחש בעת בה עקרונות מוסדיים היו מגיעים אל סף דלתו של מאמץ והיו מוכנים להקלט על ידו. רבים הניחו, כי תוצאות דיפוזיה תהיינה איזומורפיות, הומוגניות ואחידות (למשל Strang and Meyer 1994; DiMaggio and Powell 1991b). עבודות שהתמקדו בחקר דיפוזיה לא הצליחו להכיר בעובדה, שכאשר עקרונות מוסדיים נעים משדה אחד למשנהו, הם מתקבלים ומגולמים בדרכים שונות והדבר תלוי, פחות או יותר, בהקשר הלוקאלי החברתי והמוסדי. הווה אומר, רעיונות חדשים משתלבים לתוך פרקטיקות מוסדיות קיימות ומשום כך הם מתורגמים (translated) לפרקטיקות מקומיות (Campbell 2004: 79-85; Maman 2006; Czarniawska and) (Goerges 1996). תרגום הוא תהליך שבו רעיונות חדשים המגיעים באמצעות דיפוזיה משולבים במוסדות

לוקאליים קיימים או אף מחליפים אותם (Campbell 2004: 163).¹³ כמו כן, מדגישה Frenkel (2005: 280), כי גישת התרגום מתמקדת בהתחברות של מספר פרקטיקות עם אידיאולוגיה מסוימת והתחברות זו עשויה להשתנות בהתאם להקשרים חברתיים שונים. כוחות מוסדיים בכלל, וכוחות מדינתיים פוליטיים בפרט, משחקים תפקיד מרכזי בתהליך התרגום. זאת ועוד, Frenkel (2005: 286, 279) מבהירה כי, המוצר המתורגם בעצמו מורכב מרבדים רבים, פרשנויות שונות ומנגנונים שהתווספו אליו בעת שהוא נוצר, ובתהליך של גלוקליזציה פרשנית (interpretive glocalization) - המכילה מעבר של רעיונות, תרגומים והיברידיזציה - הוא אף עשוי להפוך לגמרי אחר. ובאשר לצורך לתרגמו ולהתאימו לקונטקסט הלוקאלי, זוהי אחת הדרכים החשובות בה הסדרים מוסדיים קיימים מתווכים את התהליך של שינוי מוסדי (Campbell 2004: 180). למשל, המחקרים על איחוד האירופי של Soysal (1994) - על הפצת מודל אזרחות פוסט-לאומי בעידן הגלובליזציה ושל Duina (1999) - על יישום הדיקטיבות בנושא זיהום האוויר ודיני עבודה, מראים כיצד מדינות האיחוד מתרגמות אותם לחוקים ופרקטיקות שונים בהתאם לקונטקסט המוסדי הלוקאלי ובכך מובילות להטרוגניות הרבה מעבר למצופה. תהליכי תרגום מובהקים נצפים גם בעבודות של Maman (2006), Vogel (1996), Babb (2001) ושל Klugg (2002) המדגישים את תפקידם המכריע של השחקנים המקומיים בייבוא ויישום של מודלים לגאליים בשדה המקומי.

ניתן לראות בשחקנים האחראים לקומביניציה חדשה של אלמנטים מוסדיים - יזמים (entrepreneur). הבנת תפקידם איננה טבועה בכישוריהם או תכונותיהם, אלא בהערכה של מיקומם ביחס למערכת של קשרים חברתיים ומוסדות. יזמים מוסדיים המוצבים בצמתים של רשתות חברתיות, שדות ארגוניים ומוסדות לרוב יהיו אלה אשר יציגו את הרעיונות החדשים, אך לאחר הגעתם, פרמטרים שונים ישפיעו על האופן בו הם יתורגמו לתוך הקונטקסט המוסדי המקומי. מיקום היזמים בתפקידים המציעים סל עשיר של פרקטיקות ועקרונות שניתן להשתמש בהם והוספת אלמנטים חדשים לרפרטואר, במיוחד כאשר אלמנטים אלה מגיעים מזירות שונות, יגדילו את הסיכוי ששינוי מוסדי ישא אופי מהפכני. כמו כן, אם יצליחו היזמים להראות שחידושיהם מתאימים לסיטואציה מוסדית שכיחה, תגבר הסבירות שחידוש זה יכה שורשים (Campbell 2004: 74-77). כמו כן, יזמים מוסדיים יתמכו במוסד - ולשם כך יש להם יכולת ועוצמה הנדרשות - אם יהיו סבורים כי הוא ישרת את האינטרסים שלהם (DiMaggio 1988).¹⁴ Fligstein (2001: 106) מוסיף, כי הצלחת היזמים כמתרגמים בבניית וביצירה מחודשת של מוסד, תלויה בחלקה ביכולתם לספק מסגרות מתאימות כדי להניע אנשים לפעולה. לכן, גורסת Berman (2001: 37-235), כעת כאשר נהיר לכל כי רעיונות אינם מופיעים יש מאין ובצורה ספונטאנית, בכל הסבר אודות שינוי מוסדי יש חשיבות לסמן מיהם האקטורים המעורבים, לתאר את תפקידם (theorize their role), לעקוב אחרי

¹³ המושג "תרגום" (translation) נוסח ע"י חוקר מדעי הרוח והחברה צרפתי Bruno Latour (Latour 1986: 267; Latour & Woolgar 1979: 116; Latour 1993: 6; Czarniawska and Goerges 1996: 23).

¹⁴ "Interest is to 'be there,' to participate, to admit that the game is worth playing and that the stakes that are created in and through this fact are worth pursuing; it is to recognize the game and to recognize its stakes" (Bourdieu 1998c: 77).

פעילותם, משאביהם ונטיותיהם. ראיית האקטורים רק כנשאים ושומרי הסף מעקרת את הנקודה כי הם בהחלט גם משנים ויוצרים רעיונות חדשים (Campbell 2004: 103).

לסיכום, מנגנון התרגום הינו כלי סיבתי החשוב ביותר להבנת תהליכי דיפוזיה ולהופעת שינוי מהפכני או אבולוציוני (Campbell 2004: 86). תרגום הרעיונות המיובאים יהיה תלוי בהקשרים מוסדיים מקומיים (Schneiberg and Gordon and Berkovitch 2007; Soysal 1994; Djelic 1998; Duina 1999; Maman 2006; Langer 2004: 34; Klug 2002; Babb 2001; Knight 1992), גיוס ותמיכה פוליטית (Campbell 2001; Djelic 1998;) ויכולת ליישם (Lounsbury 2001). כמו כן, תפקיד חשוב בהתחוללותו של שינוי מוסדי שמור למשברים או לתחושת המשבר: הם פותחים חלון הזדמנויות ליזמים לייבא עקרונות ופרקטיקות וליישם בשדה הלוקאלי (Maman 2006), אך לשם כך יש צורך לתארם ובאופן כזה שיניע חיפוש אחר רעיונות חדשים שיוביל לקבלת החלטות ובניית מוסדות (Campbell 2004: 115).

בנוסף, יש לזכור, כי תהליך התרגום מכיל לוגיקות מוסדיות לא מעטות- מוטיבציה, חשבונות ואינטרסים- המנתבים את התנהגות השחקנים במהלכו (Campbell 2004: 84) ובמידה והתרגום לא תואם את המוסדות המקומיים, עלול התהליך להכשל (Dolowitz and Marsh 2000). עבודת המחקר שלי תמשיך את הקו התיאורטי של Campbell (2004) ו-Maman (2006) ותטען כי תרגום הוא מנגנון קריטי להבנת תהליכי הדיפוזיה בכלל והבנת תהליכי ההתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי בפרט. התמקדות במנגנון זה- ובתוך כך בפעילות היזמים, בהתבוננות בהקשר המוסדי הרחב ואף בתזמון המהלכים הנחקרים- תגלה לנו את רכיבי הדינאמיקה של שינוי מוסדי הקובעים, בעצם, את אופיו.

ג. מדינה בכלכלה

הדיון אודות תפקיד המדינה בכלכלה היה נושא מרכזי בפוליטיקה ובתיאוריה חברתית במשך מאות שנים (Block 2004: 691). לנושא זה התייחסו, אם כי ברמות שונות ומנקודות מבט תיאורטיות שונות, כמובן גם "האבות המייסדים" של הסוציולוגיה המודרנית (Dobbin 2005; Swedberg 1998). סוציולוגיה כלכלית היא זו שהחלה להתייחס לתהליך הכלכלי כחלק אורגני של חברה. היא התמקדה בניתוח סוציולוגי של תהליכים כלכליים, ניתוח הקשרים ואינטראקציות בין הכלכלה לבין יתר חלקי החברה וחקרה את השינויים בפרמטרים מוסדיים ותרבותיים המכוננים את ההקשר החברתי של הכלכלה (Smelser and Swedberg 2005: 6). כלומר, סוציולוגיה כלכלית מנסה להבין את הכלכלה בהקשריה התרבותיים וחברתיים, תוך התבוננות במבנים מוסדיים, סמלים ורשתות (Guillen et al. 2002: 6), ותוך חיפוש אחר הסברים נוספים לתופעה הכלכלית בנוסף להחלטות הפרט (Zelizer 2002).

ברם, לאורך מאות שנים שלטה בכיפה השקפה תיאורטית- המכונה כיום "הפרדיגמה הישנה"- שעל פיה מדינה וכלכלה הן ישויות נפרדות, מובחנות ומנוגדות מבחינה אנליטית, וכל אחת מהן פועלת בהתאם לעקרונותיה שלה (Block 1994: 691). תיאורטיקנים, כגון מילטון פרידמן, טענו בתוקף כי יש למזער את

מעורבות המדינה בכלכלה ואז השווקים יתפקדו במיטבם (פרידמן ופרידמן 2004).¹⁵ כמו כן, ההנחה השנייה של הפרדיגמה הישנה הייתה, כי ניתן למקם כל חברה על מעין רצף שקצהו האחד יאופיין בהעדר פיקוח של המדינה על כלכלה והאחרונה תישלט ע"י כוחות השוק, והקצה השני של הרצף יתאפיין במעורבות גבוהה של מדינה בכלכלה בה לכוחות השוק תהיה השפעה מועטה (Block 1994: 691).

אך התפיסה הזאת לא התקבלה ללא עוררין לאורך השנים ובהחלט נמתחה עליה ביקורת ממספר כיוונים. בעקבות פרסום הספר של הכלכלן האנגלי ג'ון קיינס "General Theory of Employment, Interest and Money" בשנת 1936, דור שלם של כלכלנים החל לטעון למרכזיות המדינה בהבטחת יציבות כלכלית ותעסוקה מלאה. תקופת "השפל הגדול" והתאוששות לאחר המלחמה היוו הוכחות לכך שכוחות השוק לבדם אינם בטוחים מספיק. קיינס הציע, כי על הממשלה לאמץ אסטרטגיות של התערבות שיטתית בכלכלה ע"י שימוש במדיניות פיסקאלית ומוניטארית מקבילה, כדי לעודד ביקוש מצרפי וכך ליצור איזון כלכלי עם שיעורים גבוהים של תעסוקה (Jenkins & Eckert 1989: 124). כעשור מאוחר יותר, בספרו "The Great Transformation" (1944) חקר Karl Polanyi את הניסיון הבריטי, במהלך המאה ה-19, באמצעות חקיקה (Speenhamland Laws) לבנות חברה שבה, כביכול, לא יהיה צורך ברשויות מדינתיות, מפני שהכל יהיה נתון להחלטות השוק (self-regulating market). Polanyi הדגיש, בין היתר, את ההשפעה של אינטרסים חברתיים, חשיבות הקשר בין מדינה מודרנית והתפתחות השווקים, צורות האינטגרציה וכרך, באופן כללי, סוגיות חברתיות עם כלכליות (Smelser and Swedberg 2005: 13; Block 1994: 697). בעצם, טוענים Krippner and Alvarez (2007), ניסח Polanyi את הרעיון הכינון ההדדי של מדינה וכלכלה, והראה כי קיום נפרד של שווקים ושל פעילות המדינה הוא בלתי סביר. חציי ביקורת כלפי ההשקפה בדבר הקיום האוטונומי של מדינה ושל כלכלה, הופנו גם מצד הכלכלנים המוסדיים שהצביעו על מוגבלות הגישה ביחס לפעילות המדינה כחיצונית לכלכלה (Hodgson 1994) והן מצד ריאליזם משפטי שהדגיש את מערכת יחסים בין חוק וחברה והטיל ספק בטבעיות של ויסות עצמי של השוק (Singer 1998: 474, 482).¹⁶

העבודה הזאת אינה מקבלת את עקרונות הפרדיגמה הישנה ומצטרפת לזרם המרכזי כיום בספרות השולל את רעיון ההפרדה וטוען לכינון ההדדי (mutual constitution) של מדינה וכלכלה המהוות סְפָרוֹת פעילות הדדיות; הן מדינות והן כלכלות משוקעות בחברות בעלות מבנים מוסדיים מיוחדים ומשוקעות זו משחקת תפקיד חשוב בכל הנוגע להשלכות כלכליות ופוליטיות; משוקעות זו היא דינאמית, ולעתים היא מעוצבת מחדש ע"י שינויים מוסדיים שמשפיעים על אופן בו מצטלבות פעילויות מדינות וכלכלות (Block and Evans 2005). כלומר, מדינה תמיד משחקת תפקיד מרכזי בכינון הכלכלה ובחייה. ובזמן שהפרדיגמה הישנה

¹⁵ בסוף המאה ה-18 הפילוסוף הסקוטי אדם סמית הציג לראשונה בספרו "מחקר טבעו וסיבותיו של עושר העמים" בצורה מנומקת ובהירה את ההשקפה לפיה על מדינה למשוך את ידיה מהתערבות בכלכלה. באופן סמלי הספר יצא לאור בשנת 1776, השנה שבה פרצה מלחמת העצמאות האמריקאית (חפרי-וינוגרדוב 2005; ברקאי 1995). בן זמנו של אדם סמית, מייסד השמרנות הבריטית Edmund Burke הביע סלידה מהמדינה, אשר אם תתפשט יותר מדי תהפוך לאויבת החירות והיוזמה האישית (גידנס 2000: 34).

¹⁶ הסבר מפורט יותר על ריאליזם משפטי יוצג בתת-פרק הבא שידון בחוק ומשפט מנקודת מבט סוציולוגית.

תתעסק עם נתונים כמותיים הנוגעים לרמת המעורבות של המדינה בכלכלה, הפרדיגמה הכלכלית החדשה תדגיש מאפיינים אחידים בין מדינות שונות המגולמים בקיומם של חוקים ומסגרות משפטיות המנהלות מערכות יחסים, למשל, בין מעסיקים ומועסקים; באספקת אמצעי תשלום הנחוצים לביצוע טרנזקציות; או בניהול גבולות בין מדינה לשאר העולם בהיבטים של זרימת כסף, טובין וכוח העבודה (Block 1994: 696). המדינה היא זו שמגדירה את כללי המשחק- בין היתר באמצעות חקיקה- לאינטראקציה בין כל השחקנים בשדה המוסדי (Fligstein 2001) והיא זאת שיוצרת את התנאים הפוליטיים, החברתיים והמשפטיים להצבר הון (Wallerstein 1999). משפטו הבא של Block מתאר בתמציתיות ודייקנות את המהות התיאורטית הזאת:

"The point is that everything hinges on the specifics of the ways in which state action and markets are combined." (Block 1994: 697).¹⁷

למשל, Evans (1995) הראה כי למעשה בכל המקרים המוצלחים של פיתוח, מדינה לוקחת חלק פעיל בקידום התעשייה. במחקר משווה בין דרום קוריאה וישראל, מדגים Maman (2002) את התפקיד המרכזי בפיתוח הכלכלה שהיה למנגנונים המדינתיים ולאליטה המדינתית בשתי המדינות בעלות קונטקסט מוסדי שונה עד מאד. ו-Scott (1999) מוכיח, כי נתיבי ההתפתחות השונים של דפוזי הקפיטליזם, נטועים בהבדלים בקונטקסט הפוליטי והתרבותי שהשליך על אופן התערבות המדינה בכלכלה.

אך יש לזכור, כי מדינות אינן חופשיות לחלוטין בבחירת מדיניות המווסתת זרימת הון או כוח עבודה. בעידן הפוסט-ווסטפאלי, ניתוח האינטראקציה של מדינה וכלכלה, איננו יכול להיות מוגבל לרמה של מדינת לאום. כפי שכיום שווקים מנותחים הן ברמה הגלובאלית והן ברמה הלאומית, גם ממשל קיים לא רק ברמה מדינתית, אלא הוא מגולם ע"י מוסדות ברמה על-מדינתית (Block and Evans, 2005: 516).

הנקודה המרכזית הנוספת היא שמשוקעות משתנה דרך חידושים מוסדיים וכל החידושים המוסדיים משנים את צורות מערכת היחסים בין מדינה וכלכלה. האפשרות לחידושים מוסדיים תלויה באינטראקציה בין הרמות הלוקאלית, מדינתית וגלובאלית. בזמן שמוסדות ממשל הגלובאלי עלולים להוות מכשול לחידוש מוסדי ברמה אחת, כך הם יכולים להוות זרז לחידוש המוסדי ברמה אחרת (Block and Evans 2005: 507, 516). זאת במיוחד מפני שמשטרים בינלאומיים ייסדו חוקים שמגדירים פעולות מסוימות של מדינות במונחים של לגיטימיות וכאשר מדינות מנסות לעבור על החוקים הללו, הן עלולות למצוא את עצמן תחת לחצים פוליטיים וכלכליים (Block 1994: 704).

לסיכום, נקודת המוצא התיאורטית של מחקר זה מאמצת במלואה את הפרדיגמה החדשה ורואה במדינה- פעולותיה ומוסדותיה- חלק אינטגרלי בכלכלה, כאשר השתיים שזורות אחת בשנייה, מבנות אחת את השנייה ובתוך כך מושפעות ישירות אחת מהשנייה.

¹⁷ כעת, אחרי שהרכבנו לנו את משקפי הפרדיגמה החדשה (ואין להסיק מכך שהסרנו אותם קודם), נזכר בעבודתו החשובה של Polanyi (1944)- והסתירה המהותית במצב המתואר בה תהיה כ"כ בולטת לעין! כלומר, הרצון לבסס חברה שבה מדינה אינה מתערבת בכלכלה, נעשה- הכיצד?- באמצעות התערבות המדינה בכלכלה ע"י חקיקה ואכיפתה.

ד. חוק בשדה המחקר הסוציולוגי וגלובליזציה של חוק ומשפט

החלק האחרון של הפרק התוחם את המסגרות התיאורטיות המנחות מחקר זה, ממקם את החוק בשדה המחקר הסוציולוגי ומציג מספר גישות מרכזיות. תת-הפרק הזה והפרק התיאורטי כולו, נחתם בדיון מקיף על גלובליזציה של חוק ומשפט.

חוק ומשפט בשדה המחקר הסוציולוגי

הספרות הסוציולוגית מתייחסת לחוק כמקיף רק את הכללים שהוגדרו וחוקקו ע"י מדינות ויושמו דרך מוסדות פורמאליים של שליטה ופיקוח, כגון משטרה ובתי משפט. חוק משמש כמשאב לשחקנים בתוך המוסדות המשפטיים ולשחקנים מחוץ למוסדות אלה, כאשר מדינה מתפקדת כמקור חשוב לכללים משפטיים, אולם אין היא מקור יחיד (Stryker 2003: 346, 343). חוק, מנקודת מבט סוציולוגית, קשור ישירות למושג של "סדר" שהינו קריטי הן לחברה והן לאליטות, ובעצם ניתן לראות בחוק אחד הכלים בארסנל העוצמה המדינית, לצד כוח פיזי. בנוסף, חוק בחברה מודרנית מהווה יסוד לרוב התופעות הכלכליות והוא הכרחי כאילו היה חלק אורגני מהן (Swedberg 2003: 7, 4). או בניסוחו של Sklar (1988: 86

מתוך Stryker 2003): "In a capitalist society, to say "markets" or "business" is to say "the law"."

כלומר, חוק הוא גורם שמשפיע על אקטורים כלכליים, במובן שעליהם להתחשב בו בעת קבלת החלטותיהם (Swedberg 2003: 6).

במשך שנים רבות, גישת משפט וכלכלה (law and economics) שהתפתחה באוניברסיטת שיקגו- הייתה הגישה הדומיננטית, הן באקדמיה והן בבתי המשפט האמריקאיים, לניתוח וחקר תופעות משפטיות (legal phenomena) בהקשר הכלכלי והחברתי. גישת משפט וכלכלה אינה מתייחסת לתופעה המשפטית באופן אמפירי או מנקודת מבט סוציולוגית, אלא בהסתמך על תפיסה כלכלית ניאו-קלאסית טוענת להרחבת הלוגיקה הכלכלית לניתוח משפטי של כל סוגי החוקים;¹⁸ מנחה כיצד חקיקה אמורה להראות וכיצד שופטים צריכים להתנהג; והיא רואה במערכת משפטית כלי להגברת צמיחה כלכלית (Swedberg 2003: 1-2, 25). גישת זו אף מציגה עקרונות יישומיים המורים כיצד חוק יכול לקדם יעילות בקביעת מדיניות בקשת רחבה של נושאים החל, כאמור, מכלכלה וכלה בחוק הפלילי (Edelman and Stryker 2005: 528).

ברם, במחקר זה אתרחק עד מאד מאסכולת שיקגו ואאמץ פרדיגמה אחרת שעקרונותיה עומדים בניגוד חד אליה- וזוהי סוציולוגיה של משפט וכלכלה (sociology of law and economy) של Edelman and Stryker (2005). היסוד המכוון בהשקפה תיאורטיות זו הוא היותם של חוק וכלכלה משוקעים עמוקות בפעילות חברתית וקשורים דרך מנגנונים פוליטיים ומוסדיים. לדעת Edelman and Stryker, אין זה הגיוני להתייחס לחוק כמשתנה "בלתי תלוי" או כמשתנה שתלוי בהיבטים כלכליים בלבד. עקרונות משפטיים וכלכליים,

¹⁸ כפי שמתאר זאת Richard Posner- אחד הנציגים הבולטים של גישה זו- הדאגה לגבי הצדק זהה לדאגה לגבי עושר, ואם ניתן לסדר מחדש מצב כלשהו כך שיוצר יותר עושר חברתי (social wealth), אזי יש לעשות כך (Posner 1990: 356).

חוקים, נהלים ומוסדות מובנים ומעוצבים מחדש באורח הדדי לאורך זמן באמצעות מנגנונים מוסדיים ופוליטיים. לפי כך, לטענתם, בהחלט יש מקום לפיתוחה של גישה שבמוקד מחקרה יהיו *מנגנונים חברתיים* או *תהליכים* שבאמצעות מוסדות או פעילות כלכלית ומשפטית הופכים לחלק *מדינאמיקה סיבתית משולבת* (interconnected causal dynamic). בשונה מגישת משפט וכלכלה, סוציולוגיה של משפט וכלכלה תבחן מערכות היחסים בין חוק לבין מבנה חברתי, נורמות או תרבות, תוך הסרת הדגש מהזיקה בין חוק לבין כלכלה. זאת מפני שתרבות ופוליטיקה מעצבים ציפיות כלכליות של הפרט ביחס לצדק ויש להבין העדפות אלה כאנדוגניות שנקבעות *בתוך* המודל האנליטי של חוק וכלכלה ולא מחוץ לו, כפי שטוענת גישת משפט וכלכלה (Edelman and Stryker 2005: 527-8).

תפיסתו של Dezalay (1990: 290), כי תחום המשפט אינו שונה ממוסדות חברתיים אחרים המשתנים כתוצאה משינויים פוליטיים; והשקפתה של Stryker (2003: 348) לגבי שדה הכלכלה והשדה המשפטי כשדות חופפים וחדירים למרכיבים תרבותיים ופוליטיים, זוכות לחידוד אצל Edelman and Stryker (2005: 529) המבהירים, כי *חוק שזור בתוך כוחות חברתיים*, ועל הסוציולוגיה של חוק וכלכלה לאמץ תפיסה סוציולוגית יותר של החוק, כדי להכיר את רכיביו התרבותיים ופוליטיים. כמו כן, בראייתם, חוק אינו תורה פורמאלית, אלא חוק הוא לגאליות (law is legality). רעיון הלגאליות מציע להבין חוקים, תקנות, צווים ודעת השופטים כחלק מקונטקסט החברתי שלהם, שלו שני מרכיבים חשובים: "law in action" – התנהגות של האקטורים המשפטיים ומוסדות משפטיים, ו-"legal consciousness" – המתייחסים לאופן בו החוק מוצא לפועל ומובן ע"י פרטים המעורבים. מוסדות משפטיים, מתווכים, עורכי דין ופקידים מביאים חברה לתוך החוק, הם פועלים כמסננים, משתמשים בשיקול דעתם, נטייתם ואף בתפיסות מוטעות, בדרכים המשפיעות עמוקות על מהות החוק (Edelman and Stryker 2005: 530).

כהמשך לרעיון של law is legality, טוענים Edelman and Stryker שיש לחקור את החוק בשדה המשפטי (legal field) שבמרכזו מוסדות ואקטורים משפטיים, אך השדה כולו רחב יותר ומכיל רעיונות, נורמות, סמלים והתנהגויות חברתיות (Bourdieu 1987; Edelman 2002). Fligstein (2001: 15, 68), בהסתמך על המושג הבורדיאני "שדה" (למשל בורדייה 2005: 21-113), טוען כי ניתן לראות באינטראקציות המתרחשות בשדה מעין "משחק" שבו שחקנים בעלי השפעה רבה יותר פועלים בדרכים מקובלות להעצים את כוחם ולהגדיל את יתרונם, ושחקנים חלשים יותר קוראים תיגר ומאתגרים את השחקנים הדומיננטיים. לפי כך, תהליך זה הופך פעילות בשדה לרצופת קונפליקטים ופוליטית במהותה. לאור זאת, מעלים Edelman and Stryker (2005: 534) ו-Stryker (2003; 2000) טענה נוספת ומרכזית שעומדת בקנה אחד עם אחד מעמודי התווך התיאורטיים של המחקר שלי- חוק הינו תוצר קונפליקטואלי המתבסס על אינטרסים, ערכים או תפיסות קוגניטיביות שונות (ולעתים הוא אף מזין קונפליקטים אלה), הוא פוליטי ומעורב עמוקות בייצוב ושינוי של עוצמה, כולל עוצמה כלכלית ושליטה. כבר במאה ה-19 הפילוסוף

המשפטי הגרמני Rudolf von Jhering (1915: 10-11 מתוך 9: Swedberg 2003) ראה בחוק תוצאה של מאבק וטען שמאבק זה עלול להיות חזק, מפני שלעיתים קרובות ניצבים אינטרסים שונים אחד מול השני. גם Bourdieu (1987: 1-840) קרא לחשוף לוגיקה עמוקה יותר של היצירה היורידית במהלך פעילות הניסוח ולבחון את האינטרסים של הסוכנים המנסחים, כפי שהם מקבלים ביטוי בתוך השדה המשפטי ובמערכת היחסים בין שדה זה לבין שדה-עוצמה גדול יותר. יחד עם זאת, ההיסטוריון המשפטי Lawrence Friedman, גרס כי העובדה שלפרטים או לקבוצות יש אינטרסים אינה רלוונטית, כל עוד הם לא מוצגים כדרישות. לדעתו, חקיקה היא תהליך בו כוחות חברתיים (עוצמה, השפעה) לוחצים על מערכת המשפטית, ותרבות משפטית- ידע, גישות ודפוסי ההתנהגות כלפי המערכת המשפטית- ממירה אינטרסים לדרישות או מאפשרת להמרה זו להתרחש (Friedman 1975 מתוך 10: Swedberg 2003).

כמו כן, מזהים Edelman and Stryker (2005: 530) שני תהליכים חברתיים שונים אך קשורים, הפועלים לקשר חוק לכלכלה: תהליכים מוסדיים המעורבים בייצור וקבלה של תבניות משפטיות מסוימות ותהליכים פוליטיים המסייעים לגבש אלו תבניות חוקיות ייוצרו ויתמסדו, ומיהם יהיו השחקנים שירוויח מקיומם של תבניות אלה. אולם, על מנת להבין בצורה מעמיקה יותר את הפעולה וההשפעה ההדדית (interplay) של חוק וכלכלה, ניתן אף להסתמך על הטיפולוגיה שהוצעה ע"י Edelman and Suchman (1997), שבתנו כיצד ארגונים מחוץ לשדה המשפטי קשורים לחוק ולרגולציה שבסביבתם החברתית, וזיהו שלוש סביבות שונות בהן מתרחשת הצטלבות זאת: מסייעת, מבנה ורגולטורית. הסביבה הרגולטורית (regulatory) כוללת חוקים מהותיים שכופים מרות חברתית על היבטים שונים של חיי הארגון. זהו תחום בו פועלים מכלול של תמריצים, גורמים מרתיעים ואידיאליים נורמטיביים המעצבים את התנהגות החברות. ביחס לסביבה זו, המערכת המשפטית היא זו שלוקחת יוזמה כדי לשנות דפוסי התנהגות שחקנים כלכליים מתאגדים ומגיבים לרעיונות נורמטיביים של הסביבה הרגולטורית, ובתוך כך שחקנים משפטיים מגיבים בתורם לנורמות המתפתחות בשדה הכלכלי. לאור האמור לעיל, ניתן להסיק כי במהותו חוק איסור הלבנת הון משתייך לסביבה הרגולטורית, אם כי מבחינה אמפירית ייתכן כי יכיל הביטים של סביבות אחרות.¹⁹ מאפיין ניכר נוסף של סביבה זו היא קיומה של פוליטיקת הגיוס והתגייסות נגד, כאשר תהליכים פוליטיים ומוסדיים מעצבים את צורתה והשלכתיה של רגולציה בכללה, ומחדירים אינטרסים כלכליים לחוק (Edelman and Stryker 2005: 537-43).

ניתן לראות בעבודתו של Swedberg (2003) מעין גישה מקבילה ומשלימה לזו של Edelman and Stryker. בהסתמך על וובר, טוען Swedberg כי חוק איננו עצמאי, אם כי תלוי בחברה (society) ובתוך כך בכלכלה. המסגרת התיאורטית המוצעת על ידו היא סוציולוגיה כלכלית של החוק (economic sociology of law),

¹⁹ סביבה מסייעת (facilitative) כוללת כלים פרוצדוראליים אקסוגניים ופסיביים, שעל בסיסם ארגון בונה את מערכת היחסים שלו עם ארגונים אחרים, מועסקיו ומתחריו, על מנת לממש את מטרותיו. סביבה מבנה (constitutive) מורכבת מעקרונות, קטגוריות ורעיונות המשמשים לעתים בתפקיד בלתי נראה, אך מהותי באופן שבו שחקנים כלכליים נוצרים או מתים, מארגנים את יחסיהם עם הסביבה ומסדירים את אופי פעילותם ואת ענייניהם.

שהיא ניתוח סוציולוגי של החוק בחיים כלכליים, תוך התמקדות בתפקיד אותו ממלאים חוקים ורגולציה בתחום הכלכלי, אך לא רק מבחינת ניתוח יחסים חברתיים, אלא גם מבחינת אינטרסים. גישה זו תחקור את הדרך בה כוחות כלכליים משפיעים על תופעה לגאלית, אך גם תנתח את השפעותיה של התופעה הלגאלית על הכלכלה (Swedberg 2003: 1-3, 6). כמו כן, אציין בקצרה זרם הגותי ביקורתי באסכולה המשפטית שהנחותיה מעשירות את התפיסה התיאורטית לגבי מהות החוק כפי שהוצג כאן- וזהו ריאליזם משפטי (legal realism). גישה זו, שנוסדה במהלך שנות ה-20 וה-30 באוניברסיטאות Yale ו-Colombia, מנסה להבין חוקים בהתאם להשלכות חברתיות שלהם ואת האופן בו הם פועלים (Kalman 1986: 1-7). גישה זו שואפת להחליף את הפורמליזם המשפטי- המדגיש את האוטונומיה המוחלטת של תבנית משפטית ביחסיה לחברה ורואה בחוק מערכת עצמאית וסגורה שהתפתחותה ניתן להבין אך ורק כדינאמיקה פנימית (Bourdieu 1987: 814)- בהשקפה פרגמטית כלפי חוק. לכן, היא מתייחסת לחוק כדבר שהוא נוצר (law is made) ומבוסס על התנסות, מדיניות ואתיקה. העקרונות המשפטיים אינם אינהרנטיים למערכת אוניברסאלית כלשהי, אלא הם מובנים חברתית ומעוצבים ע"י אנשים בהקשרים היסטוריים וחברתיים מסוימים, למטרה מסוימת, וכדי להשיג תוצאות מסוימות (Singer 1988: 474, 482).

גלובליזציה של חוק ומשפט

לנוכח מגמות הגלובליזציה בשני העשורים האחרונים ולאור צביונה הדיאלקטי המשפיע על אופן התמסדות הגלובאלי בלוקאלי- על מנת להבין התפשטות חוצת גבולות של נורמות משפטיות, מידת קבלתן ויישומן, יש לנטוש את המסגרת המסורתית המגבילה של המשפט הבינלאומי הנוטה להתעלם מהדרכים הרבות בהן נורמות משפטיות מופצות, מתקבלות ומיושמות, ושמקד באמנות בילטראליות ומולטי- לטראליות, בתפקיד האו"ם, בפסיקות בתי המשפט הבינלאומיים ובציות לפרקטיקות נהוגות (Berman 2005: 492, 487; Reinicke and Witte 2003: 76). כמו כן, יש להתרחק מהדיון במה שמכונה בספרות "קולוניאליזם משפטי" המתבטא בכפיית מודלים משפטיים ממדינות מפותחות למדינות מתפתחות או נחשלות (למשל Merry 2000; Gardner 1980); ולבסוף, יש לערער על המודל התיאורטי הצר של "השתלה משפטית" (legal transplant) הרואה בחוק פריט אוטונומי ומועבר- הנשתל- מקודקס אחד למשנהו מבלי לייחס חשיבות מכרעת להשפעת המאפיינים (היסטוריים, תרבותיים, חברתיים) של הצדדים המעורבים (Watson 1993). גלובליזציה של חוק ומשפט (Globalization of Law; Globalization and Law), המדגישה את האינטראקציה הדיאלקטית בין הגלובאלי ללוקאלי ומתמקדת בתהליכים ומנגנונים שדרכם החוקים החדשים נוצרים ומיושמים- זוהי המסגרת שאמצה, והיא תהיה אבן הפינה הנוספת, והאחרונה, בתשתית התיאורטית של מחקר זה.

אף על פי שלרוב הם סמויים מן העין או נלקחים כמובנים מאליהם, חוק ומשפט טבועים עמוק בתוך תהליכי הגלובליזציה (Halliday and Osinsky 2006: 447) והגלובליזציה של השדה משפטי מהווה מרכיב

יסודי בסוגי הגלובליזציה השונים. ניתן להגדיר את הגלובליזציה של החוק כהתפתחות חובקת עולם של צורות שיח ותבניות משפטיות על-לאומיות בכל הקשור להיקפן, עוצמתן, מהירותן והשפעתן, שמקודמות ע"י מנגנונים מדינתיים, מוסדות על-לאומיים, NGOs, תאגידים ועורכי דין (Santos 2002: 187, 165).

בסדרת עבודות החוקרות את הגלובליזציה של חוקי פשיטת רגל, Halliday ועמיתיו משרטטים קווי מתאר לתיאורטית גלובליזציה של חוק ומשפט. ראשית, Halliday and Osinsky (2006) מציעים להסביר את מגוון תוצאות החדירה הגלובאלית של החוק באמצעות ארבעה הממדים: א. סוכנים היוצרים, המפיצים והמקבלים את הנורמות הגלובאליות; ב. מנגנונים, כגון שימוש בכוח קוארסיבי צבאי או כלכלי, חוקים לדוגמא,²⁰ שכנוע, מתן תמריצים ועוד; ג. מידת העוצמה (power) של השחקנים המקבלת ביטוי במפגש של הגלובאלי והלוקאלי; ד. זירות (arenas) בהן מבטאים ואוכפים את הנורמות הגלובאליות ומבנים הנוצרים בתוך החברה הגלובאלית. בנוסף, החוקרים טוענים, כי ככל שלנורמות גלובאליות משפטיות תהיה יכולת השפעה רבה יותר על מוסדות, ערכים ופרקטיקות מרכזיים (core) בזירה הלוקאלית (כגון אתניות, דת, ערכי המשפחה ועוד), כך גדלה הסבירות להתפתחות עימותים סביב נורמות אלה.

כמו כן, Carruthers and Halliday (2006) מבקשים לחדד כי גלובליזציה של החוק היא "negotiated process" התלוי במידת ההשפעה והפגיעות של המדינה מהכוחות הגלובאליים, אופי האינטראקציה בין הגלובאלי והלוקאלי- ישירה או באמצעות מתווכים, ותרגום של "תסריט" הגלובאלי (global script) ל"תסריט" לוקאלי, המתרחש תוך כדי מאבק בתוך ובין השחקנים הגלובאליים והלוקאליים.

במחקר נוסף, מנסחים Halliday and Carruthers (2007) תיאוריה אינטגרטיבית המסבירה את הגלובליזציה של החוק באמצעות מכלול מורכב של שלושה מחזורים: א) ברמה הלאומית- ע"י מחזורים רקורסיביים של חקיקה (lawmaking) ויישומה; ב) ברמה הגלובאלית- ע"י מחזורים איטרטיביים של קביעת נורמות (norm making); ג) ע"י הצטלבות של שתי הרמות, כאשר הניסיון הלוקאלי משפיע על קביעת הנורמות הגלובאליות והנורמות הגלובאליות מחייבות את החקיקה הלאומית. טענתם היא שהצטלבות זו משקפת גלובליזם פוסט-קולוניאלי המבליט את תפקיד השחקנים הלוקאליים הנאבקים להשפיע על הגלובאלי ולהגן על ייחודיות הלוקאלי, הדורשים התאמה ופועלים להכניס שינויים הגורמים להיברידיזציה של החוק (למשל Maman 2006; Klug 2002; Merry 2004; Halliday and Osinsky 2006: 455-6).

במחקר זה, אף אני אטען כי הדיפוזיה הגלובאלית של נורמות המאבק בהלבנת הון מובילה להיווצרותו של תוצר משפטי היברידי ואקלקטי בשדה הלוקאלי, מפני שהשיטה המשפטית המקומית מוסיפה להתקיים והיא זאת שתקלוט, תעבד ותעצב את הנורמות החדשות. קודם כל, מדינה ומדיניותה ממשיכות לשחק תפקיד מכריע בעיצוב הגלובליזציה ברמה המקומית, מפני שמדינה לא נהדפה לאחור כרשות מחוקקת או רשות אוכפת (Randeria 2003: 323-4). חוקים נטועים במוסדות לגאליים, פוליטיים ואדמיניסטרטיביים

²⁰ חוק לדוגמא (model law) הוא פרי עבודתם של ארגונים בינלאומיים בנושא מסוים שמוצג ומופץ כאבטיפוס לחקיקה בנושא הנדון. אולם, להבדיל מאמנות בינלאומיות, במהותו חוק לדוגמא כלל אינו מחייב (רייד 2001: 61).

לוקאליים בעלי מסורת, בהיסטוריה ובתרבות מיוחדות; כמו כל המוסדות, החוקים מגלמים את מדינת הלאום ואת הלוקאליות; והשונוות והייחודיות הלוקאליות ימשיכו להתקיים גם תחת השפעות חיצוניות פוליטיות או כלכליות (Carruthers and Halliday 2006: 523; Van Waarden 1995). כלומר, חוק ומשפט והמבנה הפוליטי היוצר והמקיים אותם, באופיים הרבה יותר לאומיים ומקומיים, מאשר בינלאומיים (Shapiro 1993: 63). הרי שכפי שמדגימה זאת בספרה Sassen (1996: 27), המרחבים האסטרטגיים בהם תהליכים גלובאליים מתרחשים הם מרחבים לאומיים ומנגנונים שדרכם דפוסים לגאליים חדשים הנחוצים לגלובליזציה מיושמים הם מוסדות המדינה. לפי כך, הגלובליזציה של המשפט איננה תופעה העשויה מקשה אחת, אלא היא מורכבת ומגוונת למדי, משלבת אחידות עם שונות לוקאלית, "top-down imposition with bottom-up creation" ובעצם מגלמת את המארג (web) של "globalized localisms" - המתייחס לתהליך בו תופעות לוקאליות מופצות באופן גלובאלי ושל "localized globalisms" - השפעות של פרקטיקות על-לאומיות על המצב המקומי המתעצב מחדש כדי להגיב ללחצים מבחוץ (Santos 2002: 165, 179, 187). כמו כן, לפי Santos (2002: 437), התוצר המשפטי המכונן ע"י השתלבות של מספר שיטות לגאיות (legal orders), משקף מצב של interlegality, המתבטא, בין היתר, בדרכים בהם מרחבים גלובאליים משפטיים מותאמים לתנאים לגאליים מקומיים.

בתום מלחמת העולם השנייה, ובמיוחד לאחר סיום המלחמה הקרה, המערכת המשפטית האמריקנית הפכה למערכת משפטית המשפיעה ביותר בעולם (Langer 2004: 1). לכן, כבר ב-1993, בראשית ימי המחקר אודות הגלובליזציה, טען Shapiro (1993), כי כאשר אנו מדברים על גלובליזציה של החוק, אנו בעצם מתכוונים שפרקטיקות משפטיות אמריקניות מופצות ברחבי העולם. גלובליזציה ואמריקניזציה מופיעות יחד וחופפות באופן מובהק בגלל הקצב המהיר של חידושים משפטיים שהציבו את ארה"ב לפני יתר העולם, ובהתחשב במקומה של ארה"ב בכלכלת העולם, התופעה זאת מתרחשת תוך הסתייעות ב-private corporate lawmaking. כמו כן, אמריקניזציה של המשטר המשפטי הבינלאומי מתממשת גם בחסות מוסדות גלובאליים כגון IMF ו-WTO (למשל Sassen 1998) ואנשי אקדמיה הרוכשים השכלה באוניברסיטאות אמריקניות (Wiegand 1991: 232-3; Maman 2006). לעומת זאת, Kelemen and Sibbit (2004) מציעים הסבר אחר למעבר ולאימוץ סגנון משפטי אמריקאי. לדעתם, שני גורמים לוקאליים-ליברליזציה כלכלית ופרגמנטציה פוליטית- מערערים גישות מסורתיות ויוצרים לחצים פונקציונאליים ותמריצים פוליטיים למעבר לשיטה משפטית הדומה לזו של ארה"ב. כמו כן, הם טוענים, שאם אנו עדים לאמריקניזציה לגאלית הולכת וגדלה במדינה כמו יפן, שהיא בעלת מסורת משפטית רבת שנים הנטועה חזק בהקשרים תרבותיים מקומיים, אדרבא יש לצפות לתהליך דומה במדינות אחרות (Kelemen and Sibbit 2002). Wiegand (1996) לעומת זאת סבור, כי ההסבר לאימוץ הלכה משפטית אמריקאית נעוץ בעובדה, שארה"ב כמדינה מובילה התמודדה עם נושאים משפטיים שונים לפני מדינות אחרות

ופתרונותיה היו איכותיים. כלומר, קבלת חשיבה משפטית אמריקאית ע"י מדינות הינה תופעה טבעית. אולם אין זו תוצאה של התכנסות שנבעה מאופיין הדומה של הבעיות, אלא זו תופעה הידועה בהיסטוריה *קבלה* (כגון קבלת המשפט הרומי באירופה), כאשר אומה דומיננטית מהווה מודל ואחרות מאמצות אותה ובתוך כך את תרבותה המשפטית (Wiegand 1996: 148).

אבל אני סבור- בעקבות Maman (2006)- כי התיזה לגבי אמריקניזציה של השדה המשפטי הגלובאלי וההתפשטות הגוברת של השפעת המשפט האמריקאי על שיטות משפטיות מקומיות אינה פשוטה כל כך וכלל אינה חד-ממדית: יש לבחנה באופן דווקני יותר, תוך הדגשת תרומתם ופעילותם של השחקנים המקומיים (מומחים, פקידים, עורכי דין, אנשי אקדמיה) המשמשים כמתווכים לעקרונות הלגאליים האמריקאיים ובתוך כך מתרגמים אותם ומתאימים אותם לקונטקסט הלוקאלי. מחקרים אמפיריים מעניינים נוספים- אך מעטים- מאוששים טענה זאת: הפיתוחים המשפטיים האמריקנים שנכללו בחוק החברות החדש האוסטרלי, נספגו בהתאם למסורת הבריטית של המשפט האוסטרלי (von Nessen 1999); הבדלים תרבותיים וכלכליים מסבירים את השוני בין חוקי העבודה ואיכות הסביבה המקסיקנים לעומת מקביליהם האמריקאים, על אף שהמשל האמריקאי לחץ על מערכת המשפטית המקסיקנית לחקותם (Zamora 1993). לבסוף, מספק Langer (2004) אבחנה מרתקת לפיה, באופן פרדוקסאלי דווקא ייבוא תכנים אמריקניים למשפט אזרחי של מדינות בעלות מסורת משפטית דומה, מוליד ריחוק ושוני בין הקודקסים של המדינות הללו, וזאת בגלל תהליך התרגום שאותו עוברים הרעיונות הלגאליים האלה בנפרד בכל מדינה.

פרק זה הניח מסד תיאורטי שיוביל את המחקר הזה וארבעת עמודי התווך שלו- דהיינו ארבע המסגרות התיאורטיות: תיאוריות הגלובליזציה, תיאוריות ניאו-מוסדיות, יחסי מדינה-כלכלה והתבוננות במהות החוק בכלל ובהפצתו בעולם הגלובאלי- ישמשו יחדיו לניתוח תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון בהתאם למטרת המחקר ובהתבסס על הטענה המרכזית, כפי שהן מוצגות בפרק הבא.

פרק שני: מתודולוגיה

שיטת המחקר שבה יעשה שימוש בעבודה זו על מנת לבחון את אופן התמסדות הגלובאלי בלוקאלי, דרך ניתוח תהליכי העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון היא- ניתוח מקרה (case study). כעת, אבקש לנמק את התאמתה של שיטה זו למחקר הנוכחי ולהציג את יתרונותיה.

ראשית, יש לציין כי גישת ה-case study לניתוח איכותני היא דרך מיוחדת לאיסוף, ארגון וניתוח נתונים- ודרך זו בעצם מייצגת את התהליך של הניתוח, כאשר המטרה העיקרית היא לאסוף מידע באופן מקיף, שיטתי ומעמיק אודות מושא המחקר מסוים (case of interest). לכן, המושג case study מתאר הן את התהליך הניתוח והן את התוצר הסופי שלו (Patton 2002:447).

באופן כללי, ניתן לומר, ש-case study תהיה שיטת מחקר מועדפת, כאשר שאלות של "כיצד" או "מדוע" הן השאלות הרלוונטיות, כאשר לחוקר אין שליטה (או יש שליטה מועטה בלבד) על האירועים הנחקרים והמחקר מתמקד בתופעה עכשווית המקושרת לחיים אמיתיים. יתרה מכך, case study היא בעצם חקירה אמפירית המתאימה למקרים, בהם הגבולות בין התופעה לבין ההקשר הרחב אינם ברורים לחלוטין. כלומר, שיטה זו תהיה השיטה הנכונה עבור חוקר בעודו מכסה תנאים קונטקסטואליים וכאשר הוא מאמין שהם רלוונטיים לנושא המחקר. לפי כך ניתן לומר, כי case study איננה רק שיטה לאיסוף נתונים, אלא אסטרטגיית מחקר מקיפה הכוללת גישות הן לאיסוף נתונים והן לניתוח הנתונים שנאספו. אנו עדים לשימוש בשיטה זו בתחומים שונים של מדעי החברה: סוציולוגיה, פסיכולוגיה, כלכלה ואף במדע המדינה. בכל התחומים הללו, מאפשר "ניתוח מקרה" בחינה והבנה טובה יותר של תופעה חברתית מורכבת, תוך שימור המאפיינים המשמעותיים וההוליסטיים של אירוע הנחקר, כגון תהליכים ארגוניים, מערכת יחסים בינלאומית ועוד (Yin 1994:1-10). כמו כן, Stake (2005: 449) מדגיש, שכל מקרה צריך להחקר כמכלול מורכב (complex entity) הממוקם בסביבה או בסיטואציה המשוקעת במספר הקשרים- היסטוריים, תרבותיים, חברתיים, כלכליים, פוליטיים ועוד. בנוסף ולאור מטרת עבודה זו, ניתוח מקרה היא שיטה נוחה לזיהוי של מנגנונים, במיוחד המנגנונים המעורבים בתהליך של דיפוזיה (Campbell 2004: 79). ולדעת Berman (2001: 243), שיטה זו מאפשרת מעקב (tracing) ומצליחה להראות כיצד רעיונות משפיעים על תוצאות. יתר על כן, מעקב מאפשר להתמקד בהסבר כיצד רעיונות השפיעו על קבלת החלטות ועל התרחשות שינוי מוסדי (Campbell 2004: 119).²¹

יחד עם זאת, Yin ער לטענות הביקורתיות המופנות כלפי ה-case study. מבקרי השיטה טוענים, כי היא מאפשרת לחוקר להטות את ממצאי המחקר בהתאם להשקפותיו ועמדותיו. תשובתו של Yin לטענה מסוג זה היא שהטיות מופיעות לעתים אף בעריכת ניסויים, עיצוב שאלונים או אפילו בהולכת מחקר היסטורי לכיוון זה או אחר. הטענה השנייה המועלית נגד השיטה, מתייחסת לסוגיית הקושי להכליל מ-case study

²¹ ראוי לציין, כי אין לבלבל בין case study לבין מחקר איכותני, מאחר ויתכן שהבסיס האמפירי של case study יכול נתונים כמותניים ויעדרו ממנו תצפיות ישירות ומפורטת שהן עקרונות בסיסים במחקר איכותני (Yin 1994: 14).

בודד. אך לדעת Yin, ניתוחי מקרה בכל זאת ניתנים להכללה, אך לא לגבי אוכלוסיות (כאשר החוקר מעוניין למנות שכיחויות ולבצע הכללה סטטיסטית) אלא לגבי תיאוריות: מטרתו של החוקר היא בעצם להרחיב תיאוריה ולהכליל תיאוריות- וזו הכללה אנליטית (Yin 1994:10).

Yin (1981; 1994) ערך הבחנה בין שלשה סוגי של ניתוחי מקרה: תיאורי (descriptive), חקרני (exploratory) והסברי (explanatory). ניתוח מקרה הסברי (explanatory case study) היא אסטרטגיית המחקר הננקטת בעבודה זו. שיטה זו מאפשרת להסביר קשר סיבתי ולתאר את ההקשר הרחב, במיוחד כאשר אנו מתמקדים בתופעה עכשווית מהחיים האמיתיים והמענה על השאלות של "כיצד" ו"מדוע" מצריך חקירה על פני פרק זמן ולא בחינה נקודתית או חד-פעמית (6, 1 Yin 1994). בניתוחי מקרה הסבריים, הסבר לתופעה מתקבל ע"י הבלטת מכלול הקשרים (links) הסיבתיים לגביה (Yin 1994: 110). כמו כן, סוג זה של ניתוח מקרה- שניתן לראות בו מעין עבודת בילוש (61 Yin 1981)- מאפשר להציב מספר הסברים מתחרים למכלול האירועים ואז לציין כיצד ניתן ליישם הסברים אלה על אירועים אחרים (5 Yin 1994).

שיטת מחקר זו דורשת מהחוקר הבנה אינטגרטיבית והוליסטית של ה-case (Stake 2005:453), וזו גם נקודת החוזה שלה- יכולת להתמודד עם מכלול רחב של עדויות (8 Yin 1994). Yin (1994:78) מזהה שישה מקורות מידע בניתוחי מקרה: מסמכים, חומר ארכיוני, ראיונות, תצפיות ישירות, תצפיות משתתפות וחפצים. שלשה מקורות עיקריים נמצאים בבסיס החומר האמפירי של המחקר: מסמכים, חומר ארכיוני וראיונות. היתרונות של שני המקורות הראשונים- המסמכים וחומר ארכיוני- נובעים מכך שלא נוצרו במיוחד למחקר, אלא הם משקפים באופן אוטנטי את המציאות הנחקרת, יש בהם פירוט רב של האירועים, שמות, פרטים שונים והם מכסים פרק זמן ממושך. כמו כן, כפי המליץ Campbell (2004: 41-47), החֶלְטָתִי על הגדרת מסגרת הזמן ההולמת למחקר, התבססה על מיקום התופעה הנחקרת בפרספקטיבה היסטורית, אוריינטציה תיאורטית, רמת הניתוח, שיקולים מתודולוגיים פרגמטיים והתרחשות אירועים קריטיים.

החלק הארי של החומר האמפירי שנאסף לצורך המחקר התקבל ממשד המשפטים. על כך שלוחה תודתי לאנשים יקרים אשר נענו לבקשתי ופעלו לחשוף אותו בפניי בטרם יצהיבו הדפים והרבה לפני תום עשרים וחמש שנים הנחוצות, לפי התקנות של גנזך המדינה, לפתיחת הארכיונים. חומר זה כולל אלפי דפים של מסמכים כתובים: מכתבים, דו"חות, ניירות עמדה, ניירות עבודה פנימיים, פרוטוקולים של ישיבות, סיכומי ישיבות, תמלילי נאומים, תרשומות של שיחות טלפון, התכתבויות בדואר האלקטרוני, הודעות לעיתונות, הטיטות הרבות של החוק, תזכיר החוק, הצעת החוק והחוק עצמו. כמו כן, נעזרתי בספריית משד המשפטים, אשר ממנה קיבלתי חומרי עזר מקצועיים שחוברו בזמנו במשד לצורך העבודה על החקיקה ותקצירי הרצאות שהוכנו לסמינרים והשתלמויות.

חלק מרכזי נוסף בפאזל האמפירי הוא הפרוטוקולים של דיוני ועדת המשנה שהוקמה בכנסת לצורך גיבוש

החוק והפרוטוקולים של ועדת החוקה, חוק ומשפט. אלפי דפי הפרוטוקולים הללו, הורדו מאתר האינטרנט של כנסת ישראל. בנוסף, ארכיון הכנסת העמיד לרשותי את כל ההתכתבויות שנערכו במקביל לדיונים בכנסת ואת ניירות העמדה שהוצגו בוועדות.

מאות דו"חות שונים, פרוטוקולים, ניירות עמדה והודעות לעיתונות של שחקנים מדינתיים זרים, כגון הממשל האמריקאי, ושל מוסדות הממשל הגלובאלי, כגון FATF, הורדו מאתרי האינטרנט שלהם. לסיקור העיתונאי של תהליך החקיקה, התוודעתי באמצעות המאגרים האלקטרוניים של העיתונאים "הארץ", "גלובס" וקטלוג עיתונאי בספריית הכנסת.

כמו כן, על מנת לתקף את הממצאים ולשאוף לתוקף פנימי שחשיבותו עולה דווקא כאשר מדובר בניתוחי מקרה הסבריים (Yin 1994: 35), וכדי להפנות זרקור לנקודות מסוימות ולהבהיר נקודות אחרות, בשלב יחסית מאוחר של המחקר ערכתי מספר ראיונות חצי מובנים עם שחקנים שהסתמנו כמרכזיים בתהליך החקיקה: ראש תחום חקיקה פלילית במשרד המשפטים עו"ד גלוריה וייסמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד יהודית קרפ וסגן שר האוצר האמריקאי מר סטיוארט אייזנשטט.

כל אחד ממקורות המידע בהם נעשה שימוש במחקר סייע בחיזוק ובסיווג הממצאים והפרשנויות שעלו ממקורות מידע אחרים. "ההתכנסות" של מספר רב של מקורות הקלה עליי בהשגת רב-צדדיות מתודולוגית שבאמצעותה הושגה שליטה אופטימאלית על איכות הנתונים שנאספו. חשוב לציין, כי תהליך עיבוד החומר ופרשנותו לא היה ליניארי, אלא מעגלי ואיטרטיבי. לעתים קרובות, ממצא שהתגלה בשלב מסוים, הובילני להרחבת החיפוש למקור אחר או לבחינה מחודשת של חומרים שכבר נסקרו. ההחלטה, האם לחזור ולעיין בהם מחדש, הייתה תלויה במידת ההלימה של הפריט שנחשף למטרת המחקר ובמיקוד התיאורטי הכללי.

פרק שלישי : הלבנת הון, המאבק הגלובאלי והמציאות הלוקאלית

הפרק הזה של עבודת המחקר, מספק רקע מוסדי חשוב ביותר להבנת תהליכי החקיקה של חוק איסור הלבנת הון הישראלי. חלקו הראשון של הפרק מסביר מהי הלבנת הון, אלו סכנות מיוחדות לה ומדוע רואים צורך להלחם נגדה. כמו כן תת-הפרק הזה ידגיש את אופייה הגלובאלי של תופעה זו. בהמשך לכך, תת-הפרק השני ישרטט את הנחת היסודות המוסדיים והרעיוניים לבניית המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון. והחלק האחרון בפרק זה יפרט את מגוון הסיבות והתנאים שבגינם נחשבה מדינת ישראל לכך נרחב לביצוע הלבנות הון.²²

א. מהי הלבנת הון ומדוע נלחמים בה

בשנת 1984, בדו"ח הועדה הנשיאותית לחקר הפשע המאורגן²³ שפורסם בארה"ב, הופיע לראשונה הסבר סדור להלבנת הון. הסבר זה מהווה מקור ראשוני להגדרות מקיפות יותר ומעמיקות יותר אשר תופענה בספרות המקצועית בעתיד. על פי הדו"ח, הלבנת הון היא :

"[T]he process by which one conceals the existence, illegal source or illegal application of income and then disguises that income to make it appear legitimate." (Stessens 2000: 83).

מאז, כאמור, הגדרה זו פותחה, וכיום נהוג לראות בהלבנת הון תהליך של עשיית פעולה ברכוש שמקורו בפשע, באמצעות מערכת פיננסית או מערכת אחרת (כגון הימורים או מסחר), שמטרתה להטמיע רכוש שהופק בפעילות פלילית בתוך רכוש חוקי, כך שלא ניתן יהיה, בסופו של דבר, להצביע על מקור הרכוש, מיקומו, זהות בעלי השליטה בו ו/או הנהנים ממנו. רכוש פלילי הינו רכוש שהופק בעבירה או כשכר לה, או ששימש או איפשר את ביצועה, וכן כל רכוש שניתן בתמורה לרכוש כזה ו/או רווחים שהופקו משימוש בו (גרוסמן ובלקין 2006 : 15).

מקובל להתייחס להלבנת הון כתהליך תלת-שלבי הנועד להסוות את מקור הרכוש ואת בעליו, לנתק את הקשר בין העבריין לבין הרכוש שמקורו בפשע ובסופו של דבר למנוע את זיהוי הרכוש. לאחר ביצוע פעילות פלילית המפיקה רווח כספי, או "עבירת מקור" בלשון משפטית, תהליך ההלבנה מתחיל בשלב ההשמה (placement). בשלב זה, מוחדר הכסף אל נקודת קצה במערכת הפיננסית כגון בנק, חלפן כספים, קופת גמל ועוד. השמת הכסף נעשית לעיתים תוך שימוש בזהות בדויה : על ידי איש קש או ישות קש או תחת כסות עסקית של עסק עתיר מזומנים שההפקדות עבורו אינן מעוררות חשד²⁴. לעתים, בשלב ההשמה מתבצע פיצול סכומי ההפקדה למנות קטנות יותר על מנת להמנע מדיווח לרשויות. במהלך השלב השני, שלב הריבוד (layering), מתבצעת עיקר פעולת ההלבנה, המתבטאת בשרשרת של פעולות כספיות הכוללות

²² יש לציין, כי המשמעות המושג "הלבנת הון" כפי שהוא נתפס כיום, נתקבעה בישראל רק בשנות ה-90. לפני כן, בשיח הציבורי והאקדמי פירוש צירוף המילים "הלבנת הון" או "הלבנת הון שחור" התייחס להסדרים כלשהם בין המדינה לבין עברייני ומעלימי מס : פריסת חובות מס, חנינות מס, קביעת מדרגת מס נמוכה עבור חייבים ועוד (דיון לדוגמא, ארידור 1979).

²³ "The Cash Connection- Organized Crime, Financial Institutions and Money Laundering." על פי אחת הסברות, הביטוי "Money Laundering" הוטבע בשנות ה-20 של המאה ה-20, לאחר שהפשע המאורגן בארה"ב חיפש עסקים שישמשו כסות עסקית להפיכת הכנסות פליליות לכשרות וחוקיות. לשם כך, הם השתמשו בעסקים עתירי מזומנים כגון מכבסות אוטומטיות (Laundromats) ומכוונות לשטיפת מכוניות (Lilly 2003: 5) אצל אבן-זהר 2004 : 43).

המרות, הפקדות, רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות, העברות כספיות בין חשבונות ובין מספר גורמים. שלב זה, כמעט תמיד, ישא אופי בינלאומי ומעורבים בו גופים פיננסיים ממדינות שונות. סדרת פעולות זו נועדה ליצור הפרדה בין המקור הפילי לבין ההון. יצוין, כי בשנים האחרונות משמשת רשת האינטרנט פלטפורמה רחבה לביצוע פעולות הריבוד באמצעות בנקאות אינטרנטית ואתרי הימורים מקוונים. לאחר פעולות "כיבוס" ההון, בשלב הסופי בשרשרת ההלבנה, שלב ההטמעה (integration), נמשך הכסף מתוך המערכת הפיננסית בליווי תיעוד מתאים. לעתים, כדי ליצור מראית עין של לגיטימציה וכדי לא לעורר חשד, ישלם מלבין ההון את המס הנדרש על העיסקה שכביכול בוצעה ובגינה, כביכול, נוצר ההון. כעת, כאשר מקור הכסף טושטש ולא ניתן להצביע עוד על פעילות בלתי חוקית שקשורה בו, ניתן לבצע השקעות באפיקים חוקיים שונים (שפר 2005; גרוסמן ובלקין 2006; אבן-זהר 2004; דגן 2006). יש לציין, כי שלבי ההלבנה יכולים להתבצע גם באופן סימולטאני ולא רק בנפרד (ואגו וזקן 2001).

בבסיס המלחמה בהלבנת הון מונחת ההשקפה, כי הלבנת הון איננה פעילות פסולה לכשעצמה, אלא היא חלק מפעילות פלילית רחבה יותר המזיקה לחברה. קרימינליזציה של הלבנת הון נועדה לערער את הפשע ע"י פגיעה בתמריצו ופירותיו הכספיות (Stessens 2000: 85). כלומר, בראש ובראשונה, המלחמה בהלבנת הון חשובה משום שהיא אמצעי להחלשת המוטיבציה לביצוע עבירות ע"י ביטול התועלת הכלכלית של הפשיעה והיא אף מאפשרת פעולה נגד ראשי הפשע המאורגן (שפר 2005: 2). בישראל השקפה זו בוטאה לראשונה כבר ב-1978 ע"י "הועדה לבירור הפשיעה בישראל"²⁵ שהדגישה, כי בעיקרו פשע הוא עסק, ככל עסק אחר הפשע זקוק למימון, וככל עסק אחר פשע יכול להשיא רווחים.

כמו כן, הלבנת הון מסבה נזקים רבים מבחינה כלכלית, חברתית וביטחונית. בתחום הכלכלי, ניתן למנות מספר מגזרים בהם השפעת הלבנת הון עלולה להיות ניכרת. לדוגמא, מלביני הון נעזרים רבות בסקטור הפרטי לשם הסוואת מקור הכנסתם ע"י הקמת חברות כסות. חברות אלה, באמצעות הכסף "השחור", מסוגלות לסבסד את מוצריהם ולמכרם לא רק במחיר נמוך מעלות המוצר. לכן יש להן יתרון תחרותי מול חברות אחרות, שעלול לגרום להשתלטות גורמי הפשע על סקטורים שלמים והתמוטטות עסקים לגיטימיים. בהיבט הנוגע למוסדות פיננסיים, עירובם בשרשרת ההלבנה עלול לסכן את יציבות השווקים: הרי סכומי עתק, אשר הופקדו בבנק עשויים להעלם ממנו במהירות וללא התראה מוקדמת, ופעולה זו בהחלט יכולה למוטט מוסד פיננסי בשל קשיי נזילות או חדלות פירעון.²⁶ כמו כן, במיוחד במדינות מתפתחות, הון שהצטבר כתוצאה מפעילות ההלבנה וכתוצאה מספקולציות בשווקים הפיננסיים הנעשים באמצעותו, עלול לגרום לאיבוד שליטה על מדיניות כלכלית, להשפיע על שערי החליפין או קביעת גובה הריבית. יש לציין, כי השקעת כספים מולבנים מתבצעת לעתים באפיקים שאינם דווקא רווחיים ובו ברגע שמלבין ההון מאבד בהם עניין ומושך את כספו, העסק עלול להתמוטט, עם ההשלכות הכרוכות בכך לגביו

²⁵ הסבר נוסף על הועדה יוצג בהמשך.

²⁶ פעילות גורמי הפשיעה נקשרו להתמוטטות של, The First Internet Bank, Barings Bank, The European Union Bank

ואף לפגוע ביציבות של ענף עסקי מסוים. בנוסף, גם חברות ממשלתיות המוצעות להפרטה יכולות לשמש יעד בעיני מלביני הון (דגן 2006 : 96). כלומר, בהיבט הכלכלי, ניתן לראות בהלבנת הון גורם שעלול לערער יציבות בסקטורים שלמים, לפגוע בכלכלות לאומיות ולהשפיע על הכלכלה העולמית ושיעורי הצמיחה שלה (Stessens 2000: 85-87).²⁷

בנוסף, ההון הנצבר בידי המלבינים מסב נזקים חברתיים: הוא מלבה פשע, מגדיל את הוצאות המדינה, (למשל כתוצאה מהטיפול במכורים לסמים), משמש כשוחד לפקידי ממשל ובאופן כללי משחית תשתית שלטונית עד כדי מקרי קיצון, בהם אף משתלט עליה (דגן 2006 : 97). במישור הביטחוני, מטרתה של המלחמה בהלבנת הון היא "ייבוש" המקורות הפיננסיים המזינים את גלגלי ארגוני הטרור, ע"י פגיעה בנכסיהם ובמנגנוני תיווך שלהם (אבן זוהר 2004 : 9). פן נוסף של הלבנת הון משתקף בהיבט התדמיתי. בעידן הגלובליזציה, כאשר קיימת תחרות על המיקום בסולם אחיד של פרמטרים כלכליים וחברתיים (רם 2005 : 32), מדינות אינן יכולות להרשות לעצמם מוניטין של מקור או מקום לביצוע הלבנות הון, וגם לא מוסדות פיננסיים במדינות אלה. מוניטין בעייתיים מובילים להטלת סנקציות המקשות על ההשתלבות כלכלת המדינה בשוק הגלובאלי (דגן 2006 : 96).

ובכלל, עידן הגלובליזציה הבהיר באופן חד וברור את היותה של הלבנת הון תופעה בעלת אופי גלובאלי מובהק. כבר בשנת 1995 בטיוטה הגולמית של הצעת החוק (עמ' 4), ציין משרד המשפטים, כי שיטות הלבנת הון נהנות מגלובליזציה של המערכת הפיננסית ונעשות מתוחכמות להתמודדות, בעיקר משום שהן נושאות אופי בינלאומי ומנצלות אמצעים אלקטרוניים של העברת הון, פרצות של פיקוח ומוסדות פיננסיים בלתי קונבנציונאליים. כלומר, "דחיסת" העולם ו"התכווצותו" (Robertson 1992; Sassen 1998; באומן 2002), המונעות ע"י התפתחויות טכנולוגיות ותקשורת המידע (Castells 1996: 147- Kobrin 1997: 8); מקושרות לא רק לתלות הדדית בין יחידות ואקטורים חברתיים, פוליטיים וכלכליים (Guillen 2001a: 236) בהיבט הנורמטיבי, אלא אף בפן פלילי. מלביני הון מנצלים את ההזדמנויות הטמונות בגלובליזציה המאפשרות ניווד הון בנקל ואיתור שווקים המקלים הן על פעולות ההלבנה והן על ביצוע עבירות מקור (91: Stessens 2000; Williams and Baudin-O'Hayon 2002). או כדבריו של מתאם האו"ם לנושא הלבנת הון: "עידן הגלובליזציה הוא גם ערך לפושעים. הם יכולים לנוע ממדינה למדינה ולהעביר כספים בצורה אלקטרונית בקלות רבה."²⁸

כמו כן, עוצמה זו של הלבנת הון כתופעה גלובאלית מתגלה, כאשר מדינות מסוימות, כגון ארה"ב או איחוד האירופי, נלחמות בה באמצעות חקיקה ואכיפה מוגברת, אז ההון "השחור" פשוט עובר לחלקים האחרים של הגלובוס: למדינות מזרח אירופה, מזרח התיכון ודרום מזרח אסיה (Simmons 2003: 245).

²⁷ בדומה לפעולות בלתי חוקיות אחרות, לא קל להעריך את היקף הלבנת הון בעולם. יחד עם זאת, בספרות נוטים להעריך כי במערכת פיננסית העולמית מולבנים בכל שנה יותר מחצי טריליון דולר (1: Galeotti 2005); לפי ההערכות של IMF, ממדי התופעה נאמדים בכ-5%-2 מסך התמ"ג העולמי, כלומר במחירי שנת 2000 מדובר בסכומים הנעים בין 626 מיליארד לבין 1565 טריליון דולר בשנה (IMF. 2001. *World Economic Outlook Database*); ומשרד האוצר האמריקאי מעריך כי היקף הלבנת ההון בעולם כולו מגיע אף ל-2,800 מיליארד דולר בשנה (5: FBI. 2001. *FBI Law Enforcement Bulletin*).
²⁸ "חוק השבות והלבנת הון." המודיע, 02.12.1999.

Campbell (2004 : 170) ציין, כי גלובליזציה עשויה לשמש מסגרת הנותנת לגיטימציה לפעילות או לקידום אינטרסים מסוימים. לפי כך ובשל ראיית הלבנת הון כבעיה על-לאומית (transnational) המדלגת בין תחומי שיפוט טריטוריאליים, או לפי Held (2000) "trans-border problem", ובעצם בגלל היותה פשע המנצל היטב ובתחכום רב את יתרונות הגלובליזציה המגוונים, נטען כי ההתמודדות נגד הלבנת הון תהיה אפקטיבית בהתקיים ממשל גלובאלי יעודי שיפעל נגד תופעה זו ואשר יקיף מדינות וארגונים בין-לאומיים ובין-ממשלתיים (Stessens 2000; Williams and Baudin-O'Hayon 2002; Reinick 1998; Joyce 2005). זוהי מטרת תת-הפרק הבא- לסקור את בניית המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון ולהציג את המוסדות המובילים אותו.

ב. יסודות המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון

לפי Twining (2004), אשר חקר דיפוזיה משפטית בפרספקטיבה גלובאלית, לא ניתן להבין דיפוזיה על היבטיה השונים מבלי להתייחס לאירועים שקדמו לה. לכן, בטרם ניגש לחקר השאלה כיצד עקרונות המאבק נגד הלבנת הון הגיעו והתמסדו בישראל, חיוני להתבונן ברקע ובמאורעות אשר קדמו לתהליך זה. הספרות המשפטית והקרימינולוגית מתייחסת לארה"ב כחלוצה בהיבט של קביעת תקנים ונקיטת צעדים מעשיים במלחמה נגד הלבנת הון. בשנת 1970 חוקק הקונגרס האמריקאי שני חוקים פדראליים הנוגעים לנושא זה. החוק הראשון- Bank Secrecy Act- לראשונה הציב יעד ברור להלחם בהלבנת הון, בסחר בסמים ובפשעים אחרים ע"י הטלה על בנקים אמריקאים ועל אזרחים חובת דיווח לרשויות על פעולות מסוימות והעברות כספיות מעל עשרת אלפים דולר. הוראה זו בעצם קיבעה את עקרון של "עקבות התייעוד" (paper trail), אשר יהפוך בעתיד לנדבך בסיסי בכל חקיקה נגד הלבנת הון (דגן 2006 : 5-164; Stessens 2000: 97-8). החוק השני- Organized Crime Control Act- הורה, בין היתר, על חילוט²⁹ הרכוש שהושג כתוצאה מפשיעה (בריצמן ודמארי 2003, פרק 5 : 10). גם אמצעי זה עתיד להפוך בהמשך לכלי מרכזי במלחמה נגד הלבנת הון ויאומץ ע"י כל חקיקה בתחום זה. בשנת 1986, בעקבות חקיקת Money Laundering Control Act הפכה ארה"ב למדינה הראשונה בעולם שהגדירה את הלבנת הון כעבירה פלילית וכפשע בפני עצמו (דגן 2006 : 167; Stessens 2000: 99). חוק מהפכני זה הצביע על הלבנת הון כתופעה גלובאלית והכריז, כי אם מערכת פיננסית של מדינה אחת- זאת של ארה"ב- נדרשת ליישם נורמות המאבק בהלבנת הון ובכך היא תשא בעלויות ותסבול מבריחת לקוחות, אזי סטנדרטים זהים אמורים להיות מיושמים ברחבי העולם על מנת שמוסדות פיננסיים במדינות אחרות לא ירוויחו מצעדים אלה על חשבונה של ארה"ב (Reuter and Truman 2004: 79). זאת ועוד, החוק נבדל באופיו האקס-טריטוריאלי, מפני שהתיר להעמיד לדין אדם שכף רגלו מעולם לא דרכה על אדמת ארה"ב (Razzano 1994: 301). שנת 1988 מסתמנת כשנה שבה הונחו יסודות ראשוניים של המשטר הגלובאלי למלחמה בהלבנת הון, ועקרונות ופרקטיקות של המאבק בהלבנת הון הופצו ברחבי העולם. המהלך הבינלאומי הראשון מתרחש

²⁹ חילוט הוא העברת זכות הקניין בכסף או ברכוש מאזרח לרשות מדינה.

ב"וועדת באזל לפיקוח בנקאי" שבה חברות שתיים-עשרה מדינות מערביות.³⁰ לאחר שסוגיית הלבנת הון מובאת לדיון ע"י הבנק המרכזי האמריקאי (Simmons 2003: 29), ועדה זו מפרסמת מסמך עקרונות והנחיות מעשיות, שבעצם מהווה הצעה למסגרת חקיקה בתחומים הנוגעים למאבק בהלבנת הון למדינות בהן היא עדיין נעדרת. יחד עם זאת, מדגישה הוועדה, מסמך זה איננו מסמך משפטי ויישומו תלוי בפרקטיקות וחקיקה של כל מדינה (Stessens 2000: 17-18).

כמו כן, בסוף שנת 1988 מאשר ארגון האומות המאוחדות את "האמנה נגד סחר בלתי חוקי בסמים וחומרים פסיכותרופיים"³¹. אמנה זו, המכונה "אמנת וינה", מונה סדרה של צעדים מעשיים לשיתוף פעולה משטרת ומשפטי נגד הסחר בסמים, אך בנוסף- וזאת הנקודה החשובה לעניינו- מקבעת את התפיסה שהמאבק בסחר בלתי חוקי בסמים יושלם רק אם ינוהל מאבק בתקבולים מסחר זה ובפעולות מסחריות הנחזות להיות תמימות- כלומר פעולות של הלבנת הון. לפי כך, האמנה קראה למדינות לקבוע בדיניהם עבירה פלילית של פעולות ברכוש שהושג מסחר בלתי חוקי, לנקוט צעדים לחילוטו של רכוש זה ולהגדיר כעבירה פלילית הסתרת מקורות התקבולים מסחר בסמים ומעבירות פליליות חמורות אחרות. לבסוף, התבקשו המדינות החתומות על האמנה, לאשררה בדמות חקיקה לאומית מתאימה (בריצמן ודמארי 2003, פרק 4 : 3-4). לארה"ב היה תפקיד מרכזי בחיבור "אמנת וינה" ורכיבים רבים באמנה- כגון קרימינליזציה של הלבנת הון (Morgan 1996: 35)- שיקפו את הגישות של החקיקה האמריקאית (Simmons 338 : Stewart 1990: 249: 2003). מטעם האו"ם, UNDCP³² הופקד לפקח על המאבק בהלבנת הון ובסוף שנות ה-90 אחריות זו עוברת לסוכנות החדשה של הארגון- UNODC.³³

בנוסף לפעילות האמריקאית המולטי-ליטרלית הענפה בשנת 1988 שנוכרת לעיל, בעקבות החלטת הקונגרס (Kerry Amendment), נדרש משרד האוצר האמריקאי לנהל משא ומתן בילטרלי עם מדינות בעולם, במטרה לגרום לבנקים במדינות אלה לדווח לרשויות אמריקאיות על כל הפקדה מעל 10,000 דולר שמקורה בארה"ב והן על חקירות בנושא הסמים (Simmons 2003: 248-9).

השיא של ההתפתחויות הללו מתרחש בשנת 1989 במהלך הכינוס בפריס של שבע המדינות המתועשות (G7). בכינוס זה, שעסק ברובו בנושאים כלכליים, מקבלים ראשי המדינות, בין היתר, החלטה כדלקמן :

"[To] convene a financial action task force from Summit participants and other countries interested in these problems. Its mandate is to assess the results of cooperation already undertaken in order to prevent the utilization of the banking system and financial institutions for the purpose of money laundering and to consider additional preventive efforts in this field, including the adaptation of the legal and regulatory systems so as to enhance multilateral judicial assistance."³⁴

³⁰ Bazel Committee on Banking Regulation and Supervisory. חברות הוועדה הן ארה"ב, בריטניה, שוויץ, קנדה, בלגיה, צרפת, גרמניה, איטליה, יפן, לוקסמבורג, הולנד ושבדיה.

³¹ "UN Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances"

³² United Nations International Drug Control Programme

³³ United Nations Office on Drugs and Crime

³⁴ <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/drug.html> G7. 1989. *Economic Declaration*. Paris

המוסד החדש שהוקם, וקיבל את שמו בהתאם לייעודו לשמש "financial action task force" - FATF, מהווה דוגמה מובהקת למוסד בין-ממשלתי (IGO) אשר קובע מדיניות, מפיץ מידע, מגדיר סטנדרטים ומוציא לפועל תכניות (Held and McGrew 2002: 10-11). יש להדגיש, כי FATF אינו פועל מכוח החוק הבינלאומי או לפי אמנה בינלאומית כלשהי, ובאופן פורמאלי ארגון בין-ממשלתי זה אף נטול סמכויות. אך יחד עם זאת, הסטנדרטים הנקבעים על ידו נתפסים כמחייבים וסדרת הבדיקות המבוצעות על ידו, המלווים בהפעלת לחצים, מסייעים להביא מדינות לציית לארגון (Simmons 2003: 245; בריצמן ודמארי 2003, פרק 4). אציין, כי הקמתו של FATF ע"י G7 - שלארה"ב שמור מקום מרכזי במועדון יוקרתי זה (Bergsten and Henning 1996) - קושרה מלכתחילה למלחמה האמריקאית בנגע הסמים (Scherrer 2006: 2; Friman 1994).

בשנת 1990 בדו"ח השנתי הראשון של כוח המשימה, במקביל לניתוחים מעמיקים של תופעת הלבנת ההון, הוצגו לראשונה - מה שניתן לכנות "עשרת הדיברות" של המאבק בהלבנת הון - ארבעים המלצות של FATF למניעת הלבנת הון (The Forty Recommendations). באופן כללי, ההמלצות המקיפות הללו נוגעות לתחומים של אכיפה משפטית, פעילות מוסדות פיננסיים ותאגידים ריאליים ושיתוף פעולה בינלאומי.³⁵ כמו כן, מספר אירועים משמעותיים נוספים המתרחשים ב-1990. ראשית, לצורך אכיפת המאבק בהלבנת הון הוקמה במשרד האוצר האמריקאי יחידת מודיעין פיננסית FinCEN. בהתאם להגדרת תפקידה, סוכנות פדראלית זו אמונה על המאבק בהלבנת הון על היבטיו השונים לא רק בתוך ארה"ב אלא אף ברחבי העולם.³⁶ כמו כן, האיחוד האירופי החליט להסלים את מלחמתו בהלבנת הון ובתקבולי הפשיעה, והחלטה זו קיבלה ביטוי ב"אמנת שטרסבורג"³⁷, המאופיינת בניסוחה התקיף החורג מלשון רגילה של אמנות בינלאומיות (בריצמן ודמארי 2003, פרק 4 : 8). כעבור שנה, על סמך הכללים שנקבעו ב"אמנת וינה" וב"אמנת שטרסבורג", מפרסמת מועצת האיחוד האירופי את הדירקטיבה³⁸ הראשונה שלה בנושא מניעת הלבנת הון³⁹. ייחודה של דירקטיבה זו הוא בהכללת המלצות ה-FATF בתוכה, אשר בשל כך הפכו למחייבות את מדינות האיחוד (Stessens 2000: 18).

בשנת 1995, מוקמת ע"י הממשל האמריקאי, באמצעות FinCEN, והרשות הבלגית למאבק בהלבנת הון - קבוצת Egmont (Stessens 2000: 270). ארגון זה, המאגד את היחידות למודיעין פיננסי (FIU) מרחבי העולם - קרי רשויות לאומיות הפועלות נגד הלבנת הון, נוסד במטרה לייעל את שיתוף הפעולה הבינלאומי במאבק בהלבנת הון ולקבוע סטנדרטים מעשיים לשם כך. ייחודה של קבוצה זו נעוץ בעובדה שאף היא, כמו FATF, לא נוסדה ע"י מכשירים מקובלים של המשפט הבינלאומי, כגון אמנות מולטי-ליטרליות או הסכמים בי-ליטרליים, אלא מדובר בארגון שמוגדר וולונטארי (בריצמן ודמארי 2003, פרק 4 : 18).

³⁵ <http://www.fatf-gafi.org>. FATF. 1990 Annual Report. Paris.

³⁶ <http://www.fincen.gov>, Financial Crimes Enforcement Network

³⁷ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (Treaty - no. 141).

³⁸ דירקטיבה היא אחת מדרכי החקיקה הנהוגות באיחוד האירופי המחייבת את מדינות האיחוד ליישמה. יחד עם זאת, מתוך התחשבות במאפיינים המיוחדים של המשפט והמינהל בכל מדינה, דירקטיבות אינן מפרטות כיצד לעשות זאת (רייך 2001 : 60).

³⁹ Council Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering

יתר על כן, במשך השנים הבאות הוקמו ברחבי העולם ארגונים בין-ממשלתיים ייעודיים נוספים למאבק בהלבנת הון, רובם על רקע התאגדות אזורית,⁴⁰ ומוסדות קיימים נכנסו לתחום זה והחלו לפעול בו במרץ בלתי מבוטל. בהקשר זה ראוי לציין את קרן המטבע הבינלאומית (IMF) שנקראה בשנת 2000 ע"י שרי האוצר של G7 לעודד ולפקח על מדינות במאבקן נגד הלבנת הון.⁴¹ בעקבות זאת, הקרן הוסיפה פרמטר זה לתכנית ההערכה שהיא מבצעת על כל מדינה.⁴²

לסיכום תת-הפרק הזה, אבקש להדגיש שתי נקודות עיקריות ועקרוניות במיוחד למחקר הדין בגלובליזציה של החוק. ראשית, שאלת ה-agency תמיד מבקשת לשאול: של מי הן הנורמות המופצות גלובלית של (Halliday and Osinsky 2006: 451)? מהסקירה המוצגת לעיל, אנו למדים באופן חד וברור למרכזיותה של ארה"ב בייסוד הממשל הגלובאלי נגד הלבנת הון. לאחר שהפכה למדינה הראשונה בעולם אשר החלה במאבק נגד הלבנת הון והגדירה הלבנת הון כעבירה פלילית, ארה"ב מהווה כוח מניע בקידום יוזמות בינלאומיות ובקידום חקיקה נגד הלבנת הון במדינות שונות (Reuter and Simmons 2003; 2001: 607; Truman 2004). לכן ניתן לטעון- בהמשך ל-Woods (2002: 37-40) הממקם את ארה"ב בליבה של הממשל הגלובאלי עקב היותה שחקן מרכזי בפוליטיקה ודיפלומטיה העולמית, בתחום הכלכלי ובקשת רחבה מאד של נושאים אחרים- כי **יסודות המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון הם יסודות אמריקאיים, ושורשי המאבק הגלובאלי בהלבנת הון נטועים עמוק בקרקע הרעיונית ומוסדית האמריקאית**. לפי כך, היות וארה"ב היא המקור הראשוני והעוצמתי של דיפוזיית הנורמות שלה בנושא המאבק בהלבנת הון, יש להכיר כי הפצה גלובאלית זו היא בעצם "globalized localism" (Santos 2002).

שנית, אנו עדים לכך כי זירת המאבק נגד הלבנת הון מאוכלסת ומתבססת במישרין ובעקיפין ע"י מדינות, מוסדותיהן ונציגיהם. כלומר, הטענה ההיפר-גלובליסטית אודות ערעור משמעותי במעמדה של מדינה והפיכתה ללא רלוונטית (Ohmae 1995; Albrow 1997), מופרכת בעודנו בוחנים את התשתית הגלובאלית נגד הלבנת הון: תשתית זו הוקמה ע"י מדינות, התפשטה באמצעות ארגונים בין-ממשלתיים ומסגרות חקיקתיות שהוצעו על ידיהם הכירו במרכזיות המדינה במארג הפוליטי הגלובאלי. כמו כן, התשתית הגלובאלית למאבק בהלבנת הון בהחלט משקפת את עקרון הרקורסיביות בתיאורית הגלובליזציה הלגאלית של Halliday and Carruthers (2007), המדגיש כי תהליך קביעת נורמות גלובאליות הוא איטרטיבי ומושפע מחקיקות והתפתחויות לאומיות.

בהמשך המחקר, שתי התיזות הללו תעובנה בעת הדיון על החקיקה הישראלית נגד הלבנת הון, שבסופו של דבר מיסדה את הנורמות הגלובאליות בשדה הלוקאלי, שעד אז התאפיין במציאות הפוכה לחלוטין.

⁴⁰ למשל APG- Asia/Pacific Group on Money Laundering, CFATF- Caribbean Financial Action Task Force
⁴¹ <http://www.fin.gc.ca/activity/G7/g721072000-1e.html>
⁴² <http://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm>

ג. כיצד הפכה מדינת ישראל לגן עדן להלבנת הון?

החל מיום היווסדה, לאורך שנות קיומה ובמיוחד בחמש עשרה השנים האחרונות של המאה הקודמת, התקיימו במדינת ישראל מספר לא מועט של תנאים, אשר אפשרו לה להחשב כחוף מבטחים להון "שחור" ומקום נוח להלבנתו.

ובכן, הסיבה העיקרית לכך הייתה נעוצה בהעדר חקיקה כלשהי בנושא זה, ולפי כך פעולות הלבנת הון בעצם מעולם לא הוגדרו בחוק הישראלי כעבירה פלילית. עובדה זו מנעה ממדינת ישראל להעמיד לדין בגין הלבנת הון ולהסגיר למדינות אחרות חשודים שהואשמו בהלבנת הון. זאת ועוד, גם ראיית הלבנת הון בקונסטלציה מסוימת כעבירה פיסקאלית בלבד, לא הייתה משנה את התוצאה הסופית- היות ש"אמנת שטרסבורג לעזרה הדדית בעניינים פליליים", התקפה בישראל משנת 1967, פשוט לא חלה על עבירות מטבע. כמו כן, חוק עזרה משפטית בין המדינות התשנ"ח-1998 מורה לסרב לבקשת עזרה משפטית המופנית לישראל, כאשר מדובר בעבירה פיסקאלית לרבות עבירה בקשר לפיקוח על מטבע.

אך בבואנו לבחון באופן יסודי את סוגיית הפיכתה של ישראל למדינת מקלט למלביני הון, יש חשיבות להתבוננות מקיפה יותר בנסיבות ובגורמים נוספים מעבר לאותיות היבשות של ספר החוקים הישראלי.

מדינת ישראל נוסדה כמדינת העם היהודי ולאחר הקמתה נפתחו לרווחה לכל יהודי לא רק שערי המולדת ההיסטורית, אלא אף שערי הבנקים ודלתות הכספות. מערכת הבנקאות הישראלית נהגה לקבל פיקדונות וכספים מכל אדם שהיה מוכן להפקידם כאן, וזאת מעין תמונת ראי פיננסית של רצון המדינה לקבל אל גבולותיה, מכוח חוק השבות, כמעט כל יהודי, גם אם מקורות כספו אינם ברורים. כלומר, הזכות לעלות לישראל פורשה גם כזכות להעלות כספים לישראל או להמשיך ולהשתמש בכספים שצבר עולה חדש מחוץ לישראל (בריצמן ודמארי 2003, פרק 6: 1). בנוסף ועל בסיס עקרון זהה, נהנו סניפי הבנקים הישראליים שפעלו בחו"ל מקבלת פיקדונות מלקוחות ברחבי העולם שרצו להבטיח לעצמם כספים בישראל לעת צרה. מן המפורסמות הוא שיהודי אמריקה הלטינית ודרום אפריקה נהגו כך במשך עשרות שנים ובדרך זו, למשל, מימנו את מרבית האשראי של שלוחות הבנקים הישראליים בארה"ב. בנקאים ישראלים הודו, כי מקורם של חלק מהכספים הללו אינו חוקי לגמרי.⁴³ בהקשר הזה, מדגיש Stessens (2000: 92), כי מדינות אשר זקוקות להון לא יפשפו במקורותיו- וישראל בהחלט במשך עשרות שנים השתייכה לקטגוריה זו.

פרמטר נוסף שהופך כל מדינה לנוחה יותר להלבנות הון הוא, בראש ובראשונה, קיומם של חוקים נוקשים הנוגעים לסודיות הבנקאית (Stessens 2000). ואכן רמת הסודיות הבנקאית הגבוהה הנהוגה בארץ, תרמה את חלקה המשמעותי להפיכתה של ישראל כיעד אפשרי להלבנת הון (Harpaz and Colombo 2000: 35).

⁴³ א) סך ההפקדות בפיקדונות לתושבי חוץ נאמד בכ-10 מיליארד דולר. עשת, גדעון. 25.06.02. "לא רוצים לוותר על המכסה." *ידיעות אחרונות*; מורב, לוי. 17.04.2001. "אל תקרא לי שחור." *גלובס*; לכטמן, משה. 1997. "הנקודה היהודית." *גלובס*, 09.04.1997; פרץ, סמי. 2002. "בנקאות והבעיה היהודית." *הארץ*, 22.01.2002. ב) "כל הנושא של הון של יהודים תושבי חוץ-לארץ, בעינינו כבר היום אחרי 50 שנה מאז 1948, לא צריך לדבר על זה בשקט ומתחת לשולחן, והגיע הזמן לטפל בזה כמו בכל הון אחר"- דברי ורדה לוסטטהוויז, משנה ליועץ המשפטי לבנק ישראל (הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999).

למרות שהחוק הישראלי אינו מספק הגדרה ברורה או הסבר למונח "סודיות בנקאית", חובת הסודיות מתבססת על זכות לפרטיות שעוגנה בחוק הגנת הפרטיות, תשס"א-1981, ואף זכתה למעמד של זכות יסוד חוקתית עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (פלאטו-שנער 2004: 8-267). לפי כך, מצב זה מאפשר לאדם החפץ בכך להשתמש בסודיות הבנקאית כמסווה לפעולות בלתי חוקיות (ברלב 1998: 320). ח"כ רובי ריבלין, במהלך הדיון בכנסת, בהצגת נימוקיו להתנגדות להצעת חוק פרטית לאיסור הלבנת הון,⁴⁴ המחיש בלשונו מלאת הפאתוס, את ייחודיות שבשילוב של שני הגורמים אותם מניתי לעיל:

"יש כאן בעיות מורכבות מאוד של שיתופו של העם היהודי בחייה של מדינת ישראל ובחיים הבנקאיים, וחוק כזה יכול להביא אותנו לידי מצב שבו רבים מאחינו בארץ ובעולם יימנעו מלהשתמש בשירותים הבנקאיים וביכולת הפיננסית של מדינת ישראל ובהגברת היכולת הפיננסית של מדינת ישראל."⁴⁵

יתרה מזאת, בדברי ההסבר המצורפים לתזכיר החוק איסור הלבנת הון (1997: 7), בעצם מודה משרד המשפטים, כי קיומו של חיסיון על זהותם ופעילותם של משקיעים בישראל מגן במידה רבה על רכושם של עולים מארצות המצוקה, שבהן יש הגבלות פיקוח על מטבע ואיסור הוצאתו מחוץ למדינה. דבריו של ראש אגף החקירות במשטרה ניצב יוסי לוי בהתייחסו להצעת החוק, מבהירים היטב את התמונה:

"יש בחוק [איסור הלבנת הון] משום בעיה לאומית קשה. אם נחטט בכליהם של העולים שבאים לארץ עם מזוודות של דולרים, יפסיקו לבוא לכאן גם העולים הטובים וגם הרעים."⁴⁶

מקור נוסף אשר עשוי להיות קשור להלבנת הון בישראל הוא ענף היהלומים המפותח עד מאד ובעל היקף מסחר הנאמד במיליארדי דולרים בשנה. בגלל הדרך המיוחדת לניהול העסקים בענף זה- סגירת הסכמים בלחיצת יד, כאשר לרשויות המדינה אין פרטים עליהם- הוא בהחלט מועד לניצול של קבוצות פשע מאורגן לשם הלבנת הון (שמרון 1978: 24; הרמן 2002; אבן-זהר 2004).

בנוסף לאמור לעיל, החל מאמצע שנות ה-80 של המאה קודמת הופיעו עוד תנאים אשר בעקיפין או במישרין חיזקו בצורה משמעותית את מגמת הפיכתה של ישראל לגן עדן להלבנת הון.

התכנית לייצוב המשק והרפורמות שנתלו אליה, שהונהגו בתום "העשור האבוד" בשנת 1985 (שלו 2004), קטעו את מחול השדים ההיפר-אינפלציוני שבו הייתה נתונה הכלכלה הישראלית לאחר מלחמת יום הכיפורים, וישראל נכנסה לתהליך דיס-אינפלציוני עקבי (אך איטי) שהתפרש על פני חמש עשרה שנים. רמת מחירים סבירה ויציבה יחסית הקיימת בישראל מאמצע שנות ה-80, מקטינה את הסיכון של שחיקה דרסטית בערך הכסף בעת הפקדתו בבנקים ישראלים. כמו כן, העובדה שהשלטון בישראל וחילופי השלטון הינם דמוקרטיים, מצמצמת כמעט לחלוטין את הסיכון להלאמת ההון המופקד במוסדות פיננסיים ולאובדנו ע"י מלביני הכספים. כלומר, היציבות הכלכלית והשלטונית בישראל מגדילה את האטרקטיביות שלה כמדינת מקלט להון "שחור" (ברלב 1998).⁴⁷

⁴⁴ מדובר בהצעת חוק איסור הלבנת הון התשנ"ח-1998 של ח"כ אבי יחזקאל.

⁴⁵ הכנסת הארבע עשרה, פרוטוקול מס' 255 משיבת המליאה, 25.11.1998.

⁴⁶ חיון, דוד. 1995. "המשטרה הקימה יחידה לעבירות מחשב עקב הפקדות לא חוקיות בבנק הפועלים." גלובס, 29.05.1995.

⁴⁷ כמו כן, נימוק זה הוצג גם ע"י עו"ד גלוריה וייסמן בראיון מתאריך 26.04.2007.

בחתירתו להשגת יציבות ברמת המחירים, מנהל בנק ישראל במהלך שנות ה-90 מדיניות מוניטארית מרסנת המתבטאת, בין היתר, בשמירת ריבית ריאלית גבוהה (לוינתן 2004). השלכותיה של מדיניות זו, אכן מקבלות ביטוי בניצחון מרשים נגד הלחצים האינפלציוניים, אך במקביל הופכות את ישראל למדינה שהמערכת הבנקאית והפיננסית שלה מבטיחה תשואות נאות עד מאד על הכסף המושקע בה באפיקים סולידיים נטולי סיכון.⁴⁸

רוחות הליברליזציה שהחלו לנשוב במדינה עת יושמה התכנית לייצוב המשק, הגיעו לשיאם בשנים 1997-98, כאשר הוסרו מירב ומגוון המגבלות על תנועות הון ומטבע חוץ הן לתושבי המדינה והן ללא-תושבים (מיכאלי 2004 : 88-93). יישום הליברליזציה בתחום פיקוח על מטבע חוץ וקידום מדיניות עידוד ההשקעות בהחלט סייעו למלביני ההון לבצע את מבוקשם במדינת ישראל.⁴⁹

כידוע, בעשור האחרון של המאה הקודמת גל הגירה המוני הגיע לישראל ממדינות ברית המועצות לשעבר. בתקופה זו חדרו לישראל, במסווה של עלייה, עבריינים, חברים בארגוני פשע מאורגן ובעלי רקע של שיתוף פעולה עם ארגוני הפשע ברוסיה וברפובליקות האחרות של בריה"מ לשעבר. כך התאפשר לארגוני פשע רוסים ויהודים לפתח בארץ פשע מאורגן שעסק, בין היתר, בהלבנת כספים על ידי השקעות בבנקים, בנכסים ובעסקים פרטיים (אמיר 2002 : 96,99 ; INL 1998).

כמו כן, במהלך שנות ה-90 אנו מתוודעים לנסיבות נוספות העשויות להקל על הלבנת הון בישראל: שינויים במפה הגיאוגרפית של מזרח התיכון בעקבות חתימת הסכמי שלום פתחו אופציות חדשות של זרימת כספים לאזורנו ואף ביססו נתיבים לסחר בסמים;⁵⁰ קיומה של מערכת בנקאית מפותחת היטב ומתקדמת מבחינה טכנולוגית; קיומה של מערכת פיננסית הלא-בנקאית מפותחת לא פחות, אך בהחלט מפותחת פחות (Harpaz and Colombo 2000: 355); בעקבות עליית רמת החיים בישראל, חל גידול ביציאות לחו"ל, דבר המקל על ניווד הון (Weisman 2000: 5); פעילות נמרצת ורחבת היקף נגד הלבנת הון במדינות מערביות היוותה גורם נוסף שבעטיו הועדפה ישראל ע"י המלבינים (דגן 2006 : 46).

לסיכום ניתן לומר בוודאות, כי לאורך השנים ובמיוחד החל מאמצע שנות ה-80, התקיימו בישראל נסיבות ותנאים כלכליים, פוליטיים וחברתיים, שהצטברותם יחדיו הקלה את דרכם (או אולי אף סללה את דרכם) של מלביני ההון השחור למדינה, ובהגיעם לכאן הקלה על משימת ההלבנה בשלביה השונים. כלומר, מדינת ישראל קיבלה את פני הגלובליזציה הפיננסית והתפתחויות אדירות במישור טכנולוגי המידע עם קרקע פורייה ונוחה עד מאד להלבנת הון, שבהחלט נוצלה ע"י המלבינים תוך שימוש בפיתוחים טכנולוגיים המאפשרים סירקולציה של ההון.⁵¹

⁴⁸ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

⁴⁹ דברי הסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון התשנ"ט-1999.

⁵⁰ דברי הסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999.

⁵¹ משטרת ישראל העריכה את ממדי הלבנת הון בישראל ב"מיליארדי דולרים" (הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999).

פרק רביעי: לחצים גלובאליים

ניתוח מקרה של תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון, פותח בפנינו צוהר דרכו נחקר סוגיה תיאורטית מרכזית שתעמוד במוקד עבודה זו: כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי. לפי כך, מטרת המחקר היא להתחקות אחר המנגנונים המעורבים בתהליך זה, דהיינו לבחון את זהותם ואופן פעילותם של השחקנים המוסדיים המקומיים, ואת התנהלותם ומידת השפעתם של המוסדות הבינלאומיים השונים, בתהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון. הטענה המרכזית שהוצעה בפתחה של העבודה, מורכבת בעצם משלוש צלעות: א. תהליך החקיקה הושפע מלחצים ומהתערבות גלויה של מוסדות גלובאליים וארגונים מדינתיים זרים; ב. חוק איסור הלבנת הון הוא תוצר של תהליך קונפליקטואלי שהתקיים בין שחקנים מוסדיים מקומיים בעלי אינטרסים שונים; ג. בחוק מגולמים תפיסות ונורמות גלובאליות שמתורגמות ומותאמות ע"י שחקנים מקומיים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הישראלי. Halliday and Caruthers (2007) טענו, כי השחקנים הגלובאליים מעורבים בפיתוח מסגרת נורמטיבית גלובאלית בשתי דרכים: קביעת נורמות וקידום חקיקה בהתאם לנורמות הללו בקרב מדינות. בפרק הקודם סקרנו כיצד נבנה המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון וכיצד נקבעו עקרונותיו. בפרק הזה של המחקר נתבונן כיצד הם קודמו במקרה הישראלי, כלומר נדון בצלע הראשון של הטענה המרכזית- נתמקד בפעילות השחקנים מהשדה הגלובאלי.

טבלה מס' 1: תהליך חקיקת חוק איסור הלבנת הון

תאריך	מאורע
09.1993	תחילת תהליך עיצוב הצעת החוק
03.1995	הפצת הצעת חוק גולמית
04.1997	הפצת תזכיר חוק איסור הלבנת הון
12.1998	אישור הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה
04.1999	אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה
11.1999	הקמת ועדת המשנה לגיבוש הצעת החוק
06.2000	הכללת מדינת ישראל ב"רשימה השחורה" של FATF
08.2000	חוק איסור הלבנת הון מאושר בכנסת
02.2002	חוק איסור הלבנת הון נכנס לתוקף; הקמת הרשות לאיסור הלבנת הון
06.2002	הוצאת מדינת ישראל מ"רשימה השחורה"

שבע שנות עבודת החקיקה ועוד שנה וחצי של הכנות ליישום חוק איסור הלבנת הון, לוו בעיניים בוחנות וידיים מכוונות של הקהילה בין-לאומית, באמצעות שחקנים מדינתיים זרים ומוסדות בינלאומיים שונים. הפרק הנוכחי חושף, תוך סקירת תהליך החקיקה והצגת נקודות ציון חשובות, את זהות השחקנים הגלובאליים הללו, את אופן פעילותם ומידת השפעתם על מלאכת העיצוב, החקיקה והיישום של החוק.

סוגיית החקיקה נגד הלבנת הון בישראל, כסוגיה בפני עצמה, הועלתה לראשונה בחודש מאי 1993, במהלך ביקורו בארץ של Bernard Frahi - ראש המחלקה האזורית של UNDCP האחראית על צפון אמריקה, מזרח התיכון ואירופה. בביקורו במשרד המשפטים, נציג בכיר זה של האו"ם דן בנושאים הקשורים ל"אמנת וינה" ואף הציע לצד הישראלי שמשלחת מומחי האו"ם תגיע לישראל ותנחה סמינר בו יילמדו היבטים יישומיים שונים של האמנה. כשבוע לאחר הביקור, מעבירה עו"ד גלוריה וייסמן - ראש תחום חקיקה פלילית במשרד המשפטים ל-Bernard Frahi רשימת נושאים בהם לדעתה יש להתמקד בסמינר ומבקשת לקבל חומרים בנושא הלבנת הון.⁵² בתשובה, UNDCP מציע לקיים את הסמינר כבר בחודש נובמבר הקרוב.⁵³ מכתבה המפורט של גלוריה וייסמן מעיד על נכונותה של ישראל להתחיל בלימוד או אפילו בגיבוש החקיקה נגד הלבנת הון, אך בפעול במהלך החודשים הקרובים נושא זה אינו עומד על הפרק.

בראשית ספטמבר 1993, השתתפה עו"ד יהודית קרפ - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לתפקידים מיוחדים, ב"כנס אוקספורד", שאורגן ע"י Commonwealth Secretariat⁵⁴ ואגודת עורכי הדין הבינלאומית, שבו נדונו בהרחבה סוגיות של עבירות בינלאומיות, עבירות צווארון לבן והלבנת הון. במהלך הכנס, מבקש Rayburn Hesse - נציג המחלקה הבינלאומית לסמים ואכיפת החוק (INL)⁵⁵ במשרד החוץ האמריקאי המכהן גם כיו"ר הוועדה ליחסי חוץ של FATF, להוועד עם יהודית קרפ. בפגישתם הוא מספר, שארה"ב פועלת לגייס מדינות שטרם הצטרפו ל-FATF למאבק בהלבנת הון ומטרתו לערב את ישראל בנושא זה.⁵⁶ Campbell (2004: 11-110, 86) טען, כי ערוצים פורמאליים ובלתי פורמאליים מספקים הזדמנות וגישה להעברת רעיון, מפני שקיומן מקל על רעיונות לחדור. כמו כן, היזמים המצויים בצומת ההצטלבות של רשתות ומוסדות, בהחלט יהיו חשופים יותר לרעיונות חדשים. כלומר "כנס אוקספורד", בהשתתפות אנשי אקדמיה, משפטנים מדינתיים ועורכי דין מכל העולם שימש בעצם פלטפורמה לדיפוזיה רעיונית בנושא הלבנת הון, אשר התאפשרה בשל ניצול קשרי הרשתות המתהווים בין המומחים באירועים אלה. כמו כן, פנייתו של Hesse לקרפ, מעידה כי דיפוזיה משפטית בהחלט עשויה להתרחש בעקבות אינטראקציה בלתי פורמאלית ובין רמות משפטיות לא מקבילות (Twining 2004).

בשובה מן הכנס, כתוצאה מפגישה זו ותחת הרושם שהותירה בה היערכות בינלאומית נרחבת נגד הלבנת הון, יהודית קרפ פונה ליועצים המשפטיים של בנק ישראל, משרד האוצר, אגף המכס ומשטרת ישראל בקריאה להעלות סוגיית הלבנת הון לסדר היום הציבורי ולהתחיל בעיצוב ובקידום חקיקה בנושא זה:

"[...] נאמר לי [בכנס] שלרשויות האכיפה בארה"ב ישנן אינדיקציות ללמוד שהלבנת ההון לא פסחה על ישראל

או על מוסדותיה הפיננסיים בארץ ובחו"ל".⁵⁷

בעקבות מכתבה של קרפ, מתקיימת בסוף נובמבר ישיבה ראשונה עם נציגי השחקנים המדינתיים שנמנו

⁵² מכתבה של גלוריה וייסמן למנהל המחלקה האזורית של UNDCP, 19.05.1993.

⁵³ מכתבו של סגן מנהל UNDCP לגלוריה וייסמן, 19.07.1993.

⁵⁴ ארגון זה, המאגד 53 מדינות, פועל בנושאים חברתיים והומניטאריים שונים. <http://www.thecommonwealth.org>

⁵⁵ The Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)

⁵⁶ מכתבה של יהודית קרפ למנכ"ל הרשות למלחמה בסמים, 08.09.1993; ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

⁵⁷ מכתבה של יהודית קרפ ליועצים המשפטיים, 13.09.1993.

לעיל ובה נדונים לראשונה היבטים שונים הנוגעים לחקיקה העתידית נגד הלבנת הון ומסוכס שכל הגורמים יעבירו למשרד המשפטים ניירות עמדה בנושא זה, יפרטו את הבעיות הצפויות ויציעו פתרונות בהתאם.⁵⁸ בשלב זה, פחות או יותר, עו"ד גלוריה וייסמן מקבלת על עצמה את הובלת החקיקה, בראשות הצוות הבין-משרדי המורכב מהשחקנים המדינתיים הנ"ל והן מהנוספים המצטרפים אליו בעת הצורך.⁵⁹ מספר חודשים לאחר מכן, Rayburn Hesse הבכיר האמריקאי שעמו נפגשה קרפ ב"כנס אוקספורד", מגיע לארץ מלווה בנציג ה-Federal Reserve ונציג אנגלי ב-FATF. שלשתם מקיימים סדרת פגישות אינטנסיביות עם בעלי תפקידים במשרד המשפטים, משרד האוצר, משרד המשטרה, משטרת ישראל, המכס, בנק ישראל ואיגוד הבנקים. בפגישות הללו נדונים בהרחבה היבטים שונים של החקיקה נגד הלבנת הון, מתוך כוונת האמריקאים לגייס את ישראל למאבק בהלבנת הון ולצרפה ל-FATF.⁶⁰ מספר ימים לאחר מכן, נושא זה הועלה באופן כללי גם ע"י הפרקליטות ההולנדית בשיחות לתכנון שיתוף פעולה בין המדינות.⁶¹ במהלך החודשים הראשונים של 1994 אין כל התקדמות בעבודת החקיקה. בחודש מאי מעדכנת מנהלת מחלקה במשרד המשטרה את יהודית קרפ, שבכנס השנתי של ועידת האו"ם למניעת הפשיעה, ניגש אליה נציג UNDCP והציע שוב את סיועו לישראל בעריכת סמינר משפטי בתחום תחיקה נגד הלבנת הון. הצעתו זו נשאה אופי קונקרטי, מאחר והוא הציג מיד את תפיסתו לגבי הרכב המשתתפים בסמינר ואף נתן מספר תאריכים אפשריים בטווח החודשיים הקרובים.⁶² מכתב זה ועצם פנייתו של נציג האו"ם, היוו גורם השפעה מעורר (באופן יחסי) בכל הנוגע להמשך העבודה לעיצוב החוק. מספר ימים לאחר קבלת המכתב, קובלת יהודית קרפ בפני מפכ"ל המשטרה על כך שהמשטרה טרם העבירה נייר עמדה בנושא הלבנת הון שהינו נחוץ לקידום החקיקה,⁶³ ונייר עמדה משטרתי אכן מתקבל במשרד המשפטים כעבור מספר ימים.⁶⁴

בחודש יוני, בדו"ח השנתי של FATF מופיעה לראשונה התייחסות, אם כי מינורית, למדינת ישראל:

"Israel is not considered to be a significant money laundering centre but has the potential to become a transit point for the flow of dirty money. Israel has yet to take action against money laundering but the subject is under active consideration."⁶⁵

כחודש לאחר מכן, בוועדה למלחמה בנגע הסמים של הכנסת שדנה באמנת וינה,⁶⁶ התריע נציג משרד החוץ כי אם לא תאושרר האמנה, לא רק שמדינת ישראל תצטייר כלפי חוץ כבעלת סטנדרטים כפולים, היא גם עלולה להפגע בקבלת סיוע חוץ. גם סגן ראש יחידת הסמים של המשטרה עדכן את הנוכחים:

"אנחנו זוכים יום-יום לאש צולבת בנושא [הלבנת הון] כאשר מדובר בקשרים בין-לאומיים. [...]. איננו

⁵⁸ סיכום ישיבה בנושא הלבנת הון, 22.12.1993.

⁵⁹ "גלוריה היא האמא של החוק" (ראיון עם יהודית קרפ, 25.12.2006).

⁶⁰ מכתבה של יהודית קרפ למפכ"ל משרד המשפטים, 19.12.1993; לויז' ביקור המשלחת, 08.12.1993.

⁶¹ פרוטוקול פגישת העבודה בין פקידות משרד המשפטים לראשי הפרקליטות ההולנדית, 17.12.1993.

⁶² מכתבה של ראש היחידה לשירותי מידע וקשרים בינלאומיים ליהודית קרפ, 17.05.1994.

⁶³ מכתבה של יהודית קרפ למפכ"ל המשטרה, 22.05.1994.

⁶⁴ מכתבן של עוזרת ליועמ"ש משטרת ישראל וסגן יועמ"ש משרד המשטרה לגלוריה וייסמן ויהודית קרפ, 25.05.1994.

⁶⁵ FATF. 1994. *Annual Report*. Paris. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/59/34325564.pdf>

⁶⁶ כחברה באו"ם מדינת ישראל הינה צד לאמנת וינה, אך על-פי ההלכה המשפטית שנקבעה בפסיקה הישראלית, אמנות בין-לאומיות חייבות לעבור תהליך חקיקה על-מנת להיקלט במשפטה הפנימי של המדינה (זילברשץ 1996 : 468).

לאור הדיווחים הללו, סיכם יו"ר הוועדה ח"כ רפאל איתן:

"נציגי מדינת ישראל מושפלים בגלל [העדר החקיקה] בפורומים בינלאומיים. הוועדה דורשת ממשד המשפטים להשלים את החקיקה תוך שלשה חודשים, אחרת הוועדה תיזום חקיקה בנושא זה."⁶⁷

אך במהלך שלשת החודשים הבאים הצעת החוק כלל לא הושלמה, אך התנהלו מספר דיונים בין משרד הממשלה ונעשתה עבודת מטה בתוכם. בחודש דצמבר, נציג ממזכירות FATF יוצר ביוזמתו קשר עם עו"ד גלוריה וייסמן ומעביר אליה חומרים שונים הנוגעים להלבנת הון.⁶⁸

בחודשים הראשונים של 1995 העבודה על עיצוב החוק ממשיכה ובחודש מרץ הופצה ע"י יהודית קרפ למשרד המשטרה, משטרת ישראל, בנק ישראל והמכס הצעה גולמית ראשונה של חוק איסור הלבנת הון.⁶⁹

תזמון הפצת ההצעה הגולמית אינו מקרי מאחר והוא מתרחש ימים ספורים לפני הסמינר שנערך ע"י וביזמת הממשל האמריקאי- ובמימונו המלא- עבור נציגי משרד המשפטים המעורבים בחקיקה נגד הלבנת הון. מחקרים על גלובליזציה של החוק, מעירים כי שחקני הממשל הגלובאלי נוהגים להשתמש בטקטיקה זו של העברת "training programs" לשחקנים הלוקאליים כדי להפיץ דרך תכניות לימוד אלה את הרעיונות שלהם (Halliday and Carruthers 2007: 1157). ובכן, ארה"ב שולחת לירושלים סוללת מומחים ממשרד האוצר (ביניהם מרשות המסים והמחלקה לפשעים פיננסיים), סוכני FBI, פקידי המכס ונציגי משרד המשפטים. במשך ארבעה ימים, המומחים האמריקאים מרצים על מגוון רחב מאד של נושאים הקשורים לתופעת הלבנת הון על סמך ניסיונם והידע הנצבר שלהם.⁷⁰ סמינר זה כונה ע"י גלוריה וייסמן כ-"turning point" בעבודת החקיקה מבחינת לימוד הנושא המורכב הזה.⁷¹ כמו כן, בתקופה זו גם משטרת ישראל הסתייעה בצוות מומחים אמריקאי בהכנת הצעת החוק.⁷²

ההצעה הגולמית של החוק זוכה להערות רבות של הגורמים המדינתיים ובמחצית השנייה של 1995 העבודה לגיבוש הצעת החוק ממשיכה להתקדם בעצלתיים. בחודש אוקטובר, נוזפת עוזרת בכירה ליועץ המשפטי של משטרת ישראל בגורמים בכירים במשטרה על כך שהטיפול בהצעת חוק נגד הלבנת הון נמשך זמן רב מדי והיא מזרזת אותם להכין נתונים רלוונטיים לחוק.⁷³ בסוף חודש דצמבר, במכתבה לשר המשפטים פורסת יהודית קרפ את תמונת המצב המורכבת עד מאד של מלאכת עיצוב החוק ומנמקת את הקושי העיקרי בקידומו במחלוקת עם משטרת ישראל על דרך אכיפתו.⁷⁴

⁶⁷ הוועדה למלחמה בנגע הסמים, הודעה לעיתונות, 05.07.1994.

⁶⁸ מכתבו של חבר המזכירות של FATF לגלוריה וייסמן, 10.12.94.

⁶⁹ הצעת חוק גולמית איסור הלבנת הון, 14.03.1995.

⁷⁰ מכתב משגרירות ארה"ב בישראל לקרפ, 09.12.1994; תכנית הסמינר; מכתבה של קרפ למשרד האוצר האמריקאי, 06.05.95.

⁷¹ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן 26.04.2007.

⁷² חיון, דוד. 1995. "המשטרה הקימה יחידה לעבירות מחשב עקב הפקדות לא חוקיות בבנק הפועלים." גלובס, 29.05.1995.

⁷³ מכתבה של עוזרת בכירה ליועמ"ש של משטרת ישראל לראש אגף החקירות, 18.10.1995.

⁷⁴ מכתבה של יהודית קרפ לשר המשפטים, 25.12.1995.

שנת 1996 נפתחת בבשורות טובות, שלפיהן מסכים המשרד לביטחון פנים לקחת על עצמו את אכיפת החוק על כל היבטיו ולהקים מאגר לקליטת דיווחים.⁷⁵ כמו כן, נפתרות מספר מחלוקות נוספות שהעיבו על התקדמות החקיקה. בתום דיונים נוספים שהתקיימו, ולפני הבחירות הכלליות, מפיץ משרד המשפטים בחודש מאי את טיוטת תזכיר החוק לאיסור הלבנת הון לשחקנים המדינתיים שעסקו בעיצובו.⁷⁶ בחודש אוגוסט, לאחר שגם איגוד הבנקים מגיש למשרד המשפטים את הסתייגויותיו המסתכמות בחוברת בת 54 עמודים,⁷⁷ נערכת ישיבה עם נציגיו שבה הם מעלים את טיעוניהם הרבים⁷⁸ ולאחר מכן, ניתן לומר, הפעילות החקיקתית נעצרת. בתוך כך, כעבור חודש, בתשובתה של הרשות הישראלית למלחמה בסמים ליועץ המשפטי של UNDCP המבקש לקבל את החקיקה הישראלית נגד הלבנת הון, כותב יו"ר הרשות, שהוא היה שולח לו הצעת חוק זו בשמחה, אולם החקיקה בנושא זה מתעכבת. יו"ר הרשות לא שכח לכתב בתשובתו את משרד החוץ, משרד המשפטים ויו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט.⁷⁹

בחודש פברואר 1997, ממשלת רוסיה הציעה למדינת ישראל לשתף פעולה במאבק נגד הלבנת הון. פנייה זו נענתה בשלילה ע"י ישראל, בנימוק כי החקיקה הישראלית טרם הסתיימה.⁸⁰ תשובה כנה זו בהחלט שיקפה את הקיפאון ששרר בשבעה החודשים האחרונים במלאכת עיצוב החוק. על רקע זה, זוכה ישראל להכלל לראשונה בדוח השנתי של INL⁸¹ הסוקר תמונת מצב עולמית בתחומים של סמים והלבנת הון-ישראל הוגדרה בדו"ח כמרכז של הלבנת הון.⁸² בהמשך לכך, בחודש מרץ לישראל מגיעה משלחת אמריקאית רמת דרג בראשות עוזר מזכיר המדינה הממונה על INL ועמו בכירים נוספים מ-INL ומ-FinCEN. במהלך ביקור של שלשה ימים, חברי המשלחת נועדים לפגישות עבודה ממושכות עם מפקח על הבנקים, פרקליטת המדינה, יהודית קרפ, יו"ר ועדת הכנסת למלחמה בסמים, ניצבים במשטרת ישראל, ראש אגף המכס ומע"מ ומנהל הרשות למלחמה בסמים.⁸³ מסתמן, כי במהלך הביקור הופעל על ישראל לחץ ישיר וחד משמעי להתקדם בתהליך החקיקה ללא דיחוי. ואכן, מספר ימים לאחר שהבכירים האמריקאים עזבו את ישראל, הודיע לפתע ראש אגף החקירות, כי המשטרה מעוניינת בקידום החוק והיא מחזירה את נציגה שטיפל בו, אשר לפני כן הועבר לתפקיד אחר, לעסוק שוב בנושא זה.⁸⁴ האור הירוק מצד המשטרה מאפשר לשר המשפטים להתניע מחדש את התהליך ולאשר בראשית אפריל 1997 את הפצת

⁷⁵ מכתב של דרורה נחמני-רוט לשר המשפטים, 08.01.1996.

⁷⁶ טיוטת תזכיר של הצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ו-1996, 19.05.1996.

⁷⁷ מסמך הערות של איגוד הבנקים, 08.08.1996.

⁷⁸ פרוטוקול ישיבה עם איגוד הבנקים, 13.08.1996.

⁷⁹ מכתבו של יו"ר הרשות למלחמה בסמים למחלקה המשפטית של UNDCP, 04.09.1996.

⁸⁰ מכתבה של עוזרת בכירה ליועמ"ש של משטרת ישראל לסמפכ"ל, 05.03.1997.

⁸¹ המחלקה בינלאומית לסמים ואכיפת החוק במשרד החוץ האמריקאי.

⁸² INL. 1997. *International Narcotics Control Strategy Report-1996*. US State Department

⁸³ לויז' המשלחת; מכתב מחלקת האורחים הרשמיים במשרד החוץ ליהודית קרפ, 29.01.1997.

⁸⁴ מכתב של ראש אגף החקירות סנדו מזור ליהודית קרפ, 17.03.97.

תזכיר "חוק איסור הלבנת הון" הזהה כמעט לחלוטין לטיוטה שהופצה לפני כשנה.⁸⁵ בדברי ההסבר לתזכיר החוק, ולאחר הצגת נימוקים מהותיים לנחיצות החקיקה, כותב משרד המשפטים באופן גלוי: "[...] אין מנוס מחקיקת החוק המוצע. [...] הקהילה הבינלאומית אינה חדלה ללחוץ על ישראל לקיים את מחויבותה על פי אמנת וינה ולחוקק בהתאם [חוק נגד הלבנת הון]."⁸⁶

כמו כן, בתקופה זו מצוטט בכלי התקשורת פקיד בכיר המסביר שהצעת חוק זו נולדה בעקבות "לחץ אמריקאי ברוטאלי"⁸⁷ ובכתבה "בידיעות אחרונות" תחת כותרת ענק "ארה"ב דורשת מישראל חוק למניעת הלבנת רווחי סמים" דווח על לחץ אמריקאי כבד על ממשלת ישראל להתחיל להלחם בהון שחור ועל הצעת וושינגטון שהחוק הישראלי נגד הלבנת הון יידמה לחוק האמריקאי.⁸⁸

בעקבות הפצת התזכיר, זורמות למשרד המשפטים הערות מהשחקנים המדינתיים והלא-מדינתיים והחל ממועד זה ובמשך כששה חודשים הבאים, אנו עדים לעבודה נמרצת עד מאד של הכנת החוק. אבל הערות מתקבלות גם מהממשל האמריקאי, שאף על פי שמכנה את תזכיר החוק "the strong one", מעביר למשרד המשפטים עשרה תיקונים שנוסחו ע"י FinCEN.⁸⁹ כמו כן, בחודש מאי הממשל משגר לישראל משלחת מטעם DEA,⁹⁰ כדי שזו תדריך את המשטרה לגבי שלל פעילויות בתחום המאבק נגד הלבנת הון.⁹¹ בינתיים, ולאחר שבמשך שלוש השנים האחרונות ישראל ככל לא אוזכרה בדו"חות הארגון, מקדיש FATF שתי שורות וחצי לתיאור תמונת המצב בישראל:

"The Israeli government in March 1996 drafted a law which would criminalise money laundering for all serious crimes and would, in addition, allow for the establishment of a reporting system for suspicious transactions. However, the legislation has not yet been enacted and it is not clear when it will be reintroduced to the parliament."⁹²

בחודש נובמבר בשיחת טלפון המתקיימת בין היועץ המשפטי לממשלה לבין שרת המשפטים האמריקאית, השרה מציינת, כי ארה"ב מעוניינת בזירוז החקיקה נגד הלבנת הון בישראל. למחרת, בשיחת טלפון טרנס-אטלנטית נוספת של היועץ, בקשה זהה מושמעת ע"י עוזר התובע הכללי של ארה"ב שאף מדגיש כי חקיקה בנושא הלבנת הון עשויה לכלול גם מוסדות העוסקים בכספים המיועדים לטרור.⁹³ בהחלט ניתן לשער, כי כריכת סוגיית הטרור בסוגיית הלבנת הון ע"י עוזר התובע הכללי, נועדה להנעים לאוזנם של נציגי הדרג הפוליטי הישראלי, מפני שבאותה העת הציב ראש הממשלה בנימין נתניהו את המלחמה בטרור במרכז

⁸⁵ מכתבה של יהודית קרפ לשר המשפטים, 23.03.1997; משרד המשפטים, הודעה לעיתונות, 07.04.1997.

⁸⁶ דברי הסבר לתזכיר הצעת החוק, עמ' 8

⁸⁷ עשת, גדעון. 1997. "האמריקאים לחצו- והעולם נכנע." *ידיעות אחרונות* 08.04.1997.

⁸⁸ בן-ישי, רון. 1997. "ארה"ב דורשת מישראל חוק למניעת הלבנת רווחי סמים." *ידיעות אחרונות*, 06.05.1997.

⁸⁹ מכתבו של Kip Brailey - מתאם בנושאי הסמים בשגרירות האמריקאית לגלוריה וייסמן, 30.04.1997.

⁹⁰ DEA) Drug Enforcement Administration (היא סוכנות פדראלית המסונפת למשרד המשפטים האמריקאי.

⁹¹ 1997. US State Department *International Narcotics Control Strategy Report-1997*; INL 1998; בן-ישי, רון. 1997.

"ארה"ב דורשת מישראל חוק למניעת הלבנת רווחי סמים." *ידיעות אחרונות*, 06.05.97.

⁹² FATF. 1997. *Annual Report*. Paris. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/28/34326529.pdf>.

⁹³ תרשומת משיחה עם שרת המשפטים של ארה"ב ועוזר התובע כללי 18.11.1997.

סדר היום הפוליטי והמדיני של ממשלתנו. כמו כן, ארצות הברית המשיכה להעניק סיוע ממשי לקידום הנושא ואירחה בארה"ב משלחת משטרתית ישראלית לשם לימוד ואימוץ.⁹⁴ רצף הדיונים על הצעת החוק שנמשך לאורך החודשים האחרונים נעצר בחודש פברואר 1998, כאשר משטרת ישראל ושר לבטחון פנים נסוגים מעמדתם הקודמת ומודיעים על התנגדותם למיקום את מאגר הדיווחים במשטרה.⁹⁵ בנוסף לכך, בחודש יוני 1998, מודיע גם השב"כ, כי החוק אינו מקובל עליו עקב התנגדותו של משרד המשפטים לבצע תיקונים מסוימים.⁹⁶

האירועים הללו אינם בורחים מהעיניים הבוחנות של FATF שמעיר בדו"ח השנתי שלו כלפי ישראל:

"It is hoped that a bill will soon be passed into law in Israel, where the authorities are facing general problems with organized crime and need to tackle the dangers of laundering [...]."⁹⁷

בנוסף, בחודש יולי מדווחת משטרת ישראל, כי היא מהווה יעד לביקורת מצד משטרות בעולם בשל העדר החקיקה הולמת נגד הלבנת הון בארץ.⁹⁸ בהמשך החודש, מגיע תורו של הדוד סם להגיב על העדר התקדמות בתהליך החקיקה:

"[...] Washington remains very concerned that Israel's efforts to pass money laundering legislation are lagging and that failure to expeditiously pass such legislation puts Government of Israel at substantial risk from international organized crime."⁹⁹

דאגה זו, לא למרבה ההפתעה, מצליחה להניע מחדש את התהליך ולסייע להתגבר על מספר מחלקות, ביניהן סוגיית מאגר הדיווחים הנתון במחלוקת שימוקם, בסופו של דבר, במשרד המשפטים.

אולם קצב ההתקדמות בגיבוש הצעת החוק עדיין לא מספק את הממשל וסגן שר המשפטים האמריקאי מבקש להעביר לממשלת ישראל, באמצעות פרקליטת המדינה הנפגשת עמו, את רצונה הברור של וושינגטון להחיש.¹⁰⁰ פניית הממשל גם הפעם אינה נופלת על אוזניים ערלות ולבסוף מתקבלת החלטה על הגשת הצעת החוק לוועדת השרים לחקיקה בסוף דצמבר. ברי הדבר, כי עד מועד ישיבת ועדת השרים, הצדדים המעורבים מעלים הילוך בעובדתם ופועלים במרץ להשלמת הפרטים השונים.

חרף ההתנגדות של משרד האוצר, מאשרת ועדת השרים לענייני חקיקה בראשות שר המשפטים צחי הנגבי את הצעת חוק איסור הלבנת הון בכפוף למספר תיקונים ותוספות.¹⁰¹ ברם, ראש הממשלה בנימין נתניהו, כשר אוצר, מגיש ערר לממשלה על החלטה זו בשל הסתייגותו ממספר סעיפים ומציע להקפיא את הטיפול בחוק עד שלא לא ייקבעו "המנגנונים המנהליים והתקציביים" הנחוצים ליישומם.¹⁰² בעקבות כך, הנושא מועבר לדיון במליאת הממשלה. בשם משרד המשפטים מנסחת גלוריה וייסמן תגובה לערר ראש

⁹⁴ INL 1998 *International Narcotics Control Strategy Report-1997*. US State Department

⁹⁵ סיכום דיון הערכות משטרת ישראל לטיפול בנושא הלבנת הון, 16.02.1998.

⁹⁶ מכתב של יועמ"ש למטה שב"כ לגלוריה וייסמן, 17.06.1998.

⁹⁷ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/51/34326611.pdf> FATF. 1998. *Annual Report*. Paris.

⁹⁸ לביא, צבי. 1998. 16.07. "ראשי הפשע יכולים להכנס לישראל עם מזוודה ובה 30 מיליון ד' ולקנות חברה ממשלתית." *גלובס*.

⁹⁹ מכתב מאת Kip Brailey משגרירות ארה"ב לגלוריה וייסמן, 06.07.1998.

¹⁰⁰ צימוקי, טובה. 1998. "בלחץ האמריקאים." *ידיעות אחרונות*, 19.11.1998.

¹⁰¹ החלטה מס' חק/2439 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מיום 30.12.1998

¹⁰² ערר ראש הממשלה כשר האוצר על החלטת ועדת השרים לחקיקה לתמוך בטיטת חוק איסור הלבנת הון, 07.01.99.

הממשלה, ולאחר שהיא דוחה את כל הצעותיו לתיקון החוק, היא מציגה את מכבש הלחצים המופעל על ישראל כחלק מנימוקה לתשובתה השלילית לראש הממשלה:

"אין אפשרות להמשיך במצב הקיים שחושף את ישראל [...] לביקורת קשה של רוב מדינות המערב, שאינן רואות בעין יפה את העדר החקיקה בישראל בנושא הלבנת הון. ביקורת בעניין העדר חקיקה בישראל לאיסור הלבנת הון מועלית לעתים קרובות לא רק בפורומים בינלאומיים, אלא גם בפגישות שבין נציגים רמי מעלה של המדינה עם עמיתיהם במדינות ידידותיות, ובמיוחד ארה"ב."¹⁰³

הממשלה המתכנסת באמצע ינואר 1999 אינה משנה את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, מקבלת את עמדת משרד המשפטים ומעבירה סופית את הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת.¹⁰⁴

אולם, רק לאחר ש-INL מפרסם בסקירתו השנתית בחודש מרץ, כי כישלונה של ישראל לבנות תשתית תחקיית נגד הלבנת הון "מאכזב במיוחד"¹⁰⁵, פונה מזכיר הממשלה ליושב ראש הכנסת ומבקש להתיר את הקדמת הדיון בהצעת החוק.¹⁰⁶ פנייתו נענית בחיוב, והצעת החוק מאושרת בקריאה ראשונה ברוב של ארבעה קולות, ללא מתנגדים וללא נמנעים ביום האחרון לכהונת הכנסת לפני פיזור ב-19 לאפריל.¹⁰⁷ מעניין לציין, כי בניתוח תמונת המצב בישראל בהתייחס לחקיקה נגד הלבנת הון, מחברי הדו"ח של INL מראים את בקיאותם בנבכי הפוליטיקה הישראלית, כאשר מציינים כי ייתכן וחלק מחברי הכנסת יהססו להצביע בעד החוק שמא יתפסו כפועלים נגד העולים מרוסיה המהווים חלק ניכר מהאלקטורט שלהם.

לאחר שבמשך שלוש השנים האחרונות לא התקיימו מגעים בין שחקנים המדינתיים הישראלים לבין נציגי האו"ם, הקשר מתחדש בתחילת יולי 1999, עם ביקור המשלחת בראשות תת-מזכ"ל האו"ם האחראי על מניעת פשיעה חמורה.¹⁰⁸ בעקבות הביקור, ישראל זכתה למחמאות מיו"ר ODCCP¹⁰⁹ לגבי תוכנה של הצעת החוק, היא הוגדרה על ידו כמודרנית ומרחיקת לכת, ושהיא אף עשויה להתווסף ל-model draft של החקיקה נגד הלבנת הון המוצעת ע"י האו"ם. כמו כן, בסיום המברק, בו הועבר דיווח זה ממחלקת ארגונים בינלאומיים של משרד החוץ לגלוריה וייסמן, מודה הדיפלומט הישראלי, כי בעבר מחלקתו התעלמה מפניות האו"ם בנושא הלבנת הון ומעתה היא תשתף עמו פעולה.¹¹⁰

בתקופה זו, ממשיך הממשל האמריקאי את מעורבותו הפעילה בנושא הלבנת הון ומשגר לישראל משלחת הדרכה נוספת, אך הפעם מטעם המכס (USCS).¹¹¹

¹⁰³ מכתבה של גלוריה וייסמן לשר המשפטים כתגובה לערר ראש הממשלה, 14.01.1999.

¹⁰⁴ מכתב ממלא מקום מזכיר הממשלה לראש הממשלה ושר האוצר, 19.01.1999.

¹⁰⁵ INL. 1999. *International Narcotics Control Strategy Report-1998*. US State Department

¹⁰⁶ מכתבו של מזכיר הממשלה גדעון סער ליושב ראש הכנסת ח"כ דן תיכון, 11.04.1999.

¹⁰⁷ הכנסת הארבע-עשרה, כנס מיוחד, פרוטוקול הישיבה 287 של מליאת הכנסת, 19.04.1999.

¹⁰⁸ UN Information Center, 08.07.1999; מכתבה של גלוריה וייסמן ליהודית קרפ, 27.06.1999.

¹⁰⁹ UN Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP)

¹¹⁰ מברק ממחלקת ארגונים בינלאומיים של משרד החוץ לייסמן, 02.08.1999.

¹¹¹ INL. 2000. "Introduction to Money Laundering and Financial Crimes." In *International Narcotics Control Strategy Report-1999*. US State Department

השלב הפרלמנטארי של החקיקה מתחיל באוקטובר 1999, לאחר שהוחל על הצעת החוק דין רציפות והיא הועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט.¹¹² לצורך ניסוחו וגיבושו הסופי, ועדת החוקה הקימה ועדת משנה בראשות ח"כ עו"ד ציפי לבני וכחברים נוספים בוועדה התמנו ח"כ ענת מאור וח"כ צחי הנגבי.¹¹³ בחודש דצמבר 1999, לאחר תחילת הדיונים בוועדת המשנה של הכנסת, בחסות האו"ם מתקיים סמינר "איסור הלבנת הון- לקראת החקיקה החדשה". לסמינר, שאורגן בשיתוף עם משרד המשפטים, מוזמנים חברי ועדת משנה, השחקנים המדינתיים מגבשי הצעת החוק ונציגי קבוצות האינטרס; ובין הדוברים נמנים נציג ODCCP של האו"ם Tim Lemay, בכירי משרד המשפטים, אבל בעיקר מומחים המשתייכים לארגונים מדינתיים והלא-מדינתיים מאוסטרליה, הולנד ואנגליה. בנוסף למטרה המוצהרת של הסמינר, הכוונה הלא מוצהרת של משרד המשפטים בקיומו הייתה להדגיש בפני חברי הכנסת והשחקנים הלא-מדינתיים המעורבים בחקיקה, כי היא מקודמת ע"י השחקנים מהזירה הבינלאומית המייחסים לה ולמאבק הישראלי בהלבנת הון משקל רב.¹¹⁴

בתקופה זו, לפני הסמינר ואחריו, נרקם שיתוף פעולה פורה בין ישראל לבין הסוכנות ODCCP של האו"ם, וגלוריה וייסמן ניהלה מגעים תכופים עם Tim Lemay שסיפק סיוע משפטי, יעוץ ועידוך לגבי תמונת מצב ביחס למאבק בהלבנת הון במדינות אחרות. כמו כן, במהלך דצמבר ביקר בארץ הממונה על אזור מזה"ת של ODCCP ונפגש עם וייסמן לדיון אודות החוק המתהווה.¹¹⁵ סביר להניח, כי משרד המשפטים בהחלט היה שבע רצון מהתמיכה ושיתוף הפעולה עם האו"ם, מפני שכאות הוקרה לסיוע שהוענק לישראל בתחום הלבנת הון, החליטה מדינת ישראל להביע את תודתה ע"י תרומה צנועה בסך עשרת אלפים דולר לתכנית בינלאומית של האו"ם למאבק בהלבנת הון.¹¹⁶

בנוסף למעורבות העמוקה של האו"ם בתהליך החקיקה ובנוסף ללחצים אמריקאיים שהופנו כלפי ישראל, מדינות נוספות החלו לגלות התעניינות בעלת נופך קוארסיבי בסוגיית הלבנת הון בישראל. כפי שעשתה זאת לפני כשנתיים, פנתה שוב ממשלת רוסיה למדינת ישראל והציעה לכוון שיתוף פעולה בתחום הלבנת הון ומניעת פעילות פיננסית לא חוקית.¹¹⁷ עניין רב בחקיקה הישראלית המתהווה נגד הלבנת הון הביעה גם הקונפדרציה השוויצרית. הממונה על תחום משפטי בשגרירות בתל אביב ביקשה להתעדכן ולקבל חומרים מתורגמים. כמו כן, היא הציעה סיוע משפטי במידה ויהיו לישראל שאלות על החוק השוויצרי.¹¹⁸ הצעת עזרה נוספת, במיוחד בהקמת הרשות נגד הלבנת הון, הגיעה לישראל ממשטרת בלגיה.¹¹⁹

בינתיים, כאמור, החל מראשית נובמבר 1999 קיימה ועדת המשנה של הכנסת לעניין הצעת החוק איסור

¹¹² הכנסת החמש-עשרה, מושב ראשון, חוב' י, עמ' 1224; חוב' י"א, עמ' 1231. פרוטוקול הישיבה מס' 29, 05.10.1999.

¹¹³ הכנסת החמש-עשרה, מושב ראשון, פרוטוקול מס' 19 מיישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 13.10.1999.

¹¹⁴ תכנית הכנסת וקובץ תקצירי ההרצאות, 1-2.12.1999; ראיון עם גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

¹¹⁵ מכתב מהאגף לארגונים בינ"ל וזכויות אדם למשרד המשפטים, 15.12.1999.

¹¹⁶ מכתבו של עוזר לשר המשפטים לגלוריה וייסמן, 06.01.2000; מכתבה של וייסמן למחלקת ארבי"ל במשרד החוץ, 18.01.2000.

¹¹⁷ מכתבה של רכזת אירופה במשרד החוץ לגלוריה וייסמן, 07.12.1999.

¹¹⁸ מכתבה של הממונה בשגרירות השוויצרית בתל אביב על התחום משפטי לגלוריה וייסמן, 06.02.2000.

¹¹⁹ מכתבה של וייסמן לר' אגף המחקר של מ"י, 07.02.00; מכתבה של וייסמן לרשות הבלגית לעיבוד מודיעין פיננסי, 02.05.00.

הלבנת הון דיונים אינטנסיביים בנוכחות ערה של נציגי קבוצות האינטרסים המוזמנים ושחקנים מדינתיים שליוו את החקיקה מראשיתה. בהזדמנויות רבות במהלך דיוני וועדת המשנה, מזכירות נציגות משרד המשפטים ויו"ר הוועדה ח"כ ציפי לבני את הלחץ הבינלאומי המתלווה לחקיקת החוק.

"לידיעתכם, מופעלים על מדינת ישראל לחצים לא פשוטים בעניין של החקיקה הזו. [...]. אתם [נציגי קבוצות האינטרס] צריכים להבין שפשוט אין זמן."¹²⁰

ניתן לראות בבירור, כי בהמשך לטקטיקה שנקטה בסמינר של האו"ם, גם הפעם מבקשים מובילי החקיקה לגייס את הלחצים הגלובאליים לטובת זירוז התהליך ועל מנת לאותת למעורבים בו (שחקנים מדינתיים והלא-מדינתיים כאחד) כי אין להתמהמה מפני שהעולם ממתין להשלמת החקיקה.

ברם, התקדמות משמעותית וממשית זו בתהליך חקיקת החוק, אינה מונעת מנשיא FATF להודיע באופן רשמי בפברואר שנת 2000 לשר המשפטים יוסי ביילין, כי ארגונו מתעתד לערוך בדיקה למדינת ישראל ולבחון את עמידתה ב"ארבעים ההמלצות". פנייה זו שיקפה את החלטת FATF שהתקבלה ימים ספורים לפני כן, לצאת בקמפיין "name and shame" ולייסד רשימת NCCT¹²¹ - "הרשימה השחורה" של מדינות וטריטוריות שאינן משתפות פעולה עם הארגון ובשל כך צפויות להטלת סנקציות. עליית מדרגה זו בפעילות FATF כלפי מדינות שכלל אינן חברות בו נולדה בעקבות תביעת שרי האוצר של G7 לנקיטת צעדים מעשיים שיגרמו למדינות לציית ל"ארבעים ההמלצות"¹²². בשלב זה, ברי הדבר כי ישראל לא תעמוד בסטנדרטים של FATF ופנייתו של נשיא FATF מעידה על הכנסתה הקרובה ל"רשימה השחורה" עם ההשלכות השליליות הכרוכות בכך. לכן, משום מה, תמוהה העובדה כי רק כעבור חודשיים משיב שר המשפטים לנשיא FATF ומעדכן אותו בקצרה על ההתפתחויות בחקיקה.¹²³

במקביל לפניית נשיא FATF, מתפרסמת בעמוד הראשון של העיתון האמריקאי החשוב New York Times כתבה נרחבת תחת כותרת "Israel Seen as Paradise for Money laundering"¹²⁴. ניתן לקשר בנקל בין עיתוי פרסום הכתבה לבין מכבש הלחצים ההולך וגדל שהופעל על ישראל. עדות נוספת ללחצים אלה סיפקה, בשובה מביקור במועצת אירופה, ראש המחלקה בינלאומיות בפרקליטות המדינה:

"הנני רואה חובה להביא בפניך [גלוריה וייסמן] את התחושה הלא נעימה וזאת בלשון המעטה נוכח העובדה כי לישראל אין חוק להלבנת הון. זה מספר שנים שאני מופיעה במועצת אירופה ומדווחת כי אכן אנו עוסקים בחקיקת חוק זה. להערכתך עדיף היום כבר לא להתייחס לכך."¹²⁵

הדו"ח השנתי של INL, שכרגיל התפרסם בחודש מרץ, התהדר הפעם בפרק נפרד המוקדש לישראל. לאחר סקירת התמשכות הליכי החקיקה לאורך מספר שנים, הארגון חותם את הערכתו במשפט חד:

"It is critical that the proposed a legislation be enacted and implemented as soon as possible." [...]¹²⁶

¹²⁰ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 9 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 09.04.2000.

¹²¹ Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT)

¹²² <http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm061999.htm>

¹²³ מכתבה של גלוריה וייסמן לשר המשפטים, 12.04.2000; מכתב שר המשפטים לנשיא FATF, 13.04.2000.

¹²⁴ Orme, William A. 2000. "Israel Seen as Paradise for Money laundering." *New York Times*, 21.02.2000.

¹²⁵ מכתבה של מנהלת המחלקה הבין-לאומית לוייסמן, 23.03.2000.

מסר דומה הועבר ע"י שני צירים בכירים בקונגרס האמריקאי המגיעים בסוף אפריל לישראל: יו"ר ועדת הבנקאות של בית הנבחרים Jim Leach ו-John LaFalse שהוא יו"ר האופוזיציה בוועדה זו. על אף הרצון הצד הישראלי להציב במוקד ביקורם את סוגיית החזרת הרכוש היהודי הנגזל בשואה, השניים מביעים עניין מיוחד בהלבנת הון ומבקשים להפגש עם נציגי משרד המשפטים והשחקנים הנוספים המעורבים בחקיקה על מנת לדון בנושא זה. השניים מדגישים, כי ישראל נמצאת בפיגור בכל הקשור לחקיקה נגד הלבנת הון ולפי כך היא עתידה להכלל ב"רשימה השחורה" של FATF.¹²⁷

בראשית חודש מאי, על רקע סימנים נוספים המעידים על הכנסתה הצפויה של ישראל ל"רשימה השחורה", מקבל שר המשפטים מכתב ישיר מסגן שר האוצר האמריקאי Stuart E. Eizenstat. מבלי להרבות יתר על המידה בגינונים דיפלומטיים, כך כותב סגן השר האמריקאי:

"We therefore strongly urge Israel to do the following: Enact draft anti-money laundering legislation as soon as possible [...]. Cooperate fully with the FATF process [...]. Issue a high-level public statement saying that money laundering is a great concern of Israel [...]. Express, as the goal of the state of Israel, a desire to eventually join the FATF [...]. Without these kinds of steps, we will be unable to temper the criticism and adverse impact that Israel may face."¹²⁸

מכתב נוסף שהגיע למשרד המשפטים ביום בו התקבלה פנייתו של סגן שר האוצר האמריקאי, הוא של יו"ר מחלקת אפריקה ומזרח התיכון ב-FATF. היו"ר האזורי הודיע, כי הארגון כבר סיים את איסוף החומרים לגבי מצב המאבק בהלבנת הון בישראל ודרש להעביר הערות ולהשיב על השאלות שמופנות לישראל תוך שבועיים מתאריך שליחת המכתב. בתגובה משגרת גלוריה וייסמן פקס לנשיא FATF וממנו משתמעת ביקורת על כך הארגון ונציגו המופקד על איסוף מידע אודות ישראל כלל לא יצרו עמה קשר. מדינת ישראל לא עמדה בזמן שהוקצה לה ובסוף מאי, לאחר שלא הצליחה להשיג טלפונית את יו"ר האזורי של FATF, ביקשה וייסמן ארכה להכנת תשובתה של ישראל.¹²⁹

בהמשך החודש, נערכת פגישה בווישינגטון בין השגריר הישראלי עם היועץ לנשיא לענייני טרור, ובמהלכה מעלה האחרון את סוגיית החקיקה המשתנה נגד הלבנת הון, מבקש לקדמה ומציין כי לאור העיכוב בהשלמתה, תוכלל ישראל ב"רשימה השחורה" של FATF.¹³⁰

הכנס השנתי של Egmont Group¹³¹ הנערך בסוף מאי סיפק הזדמנות לשחקנים מדינתיים זרים שוב להרעיף על ישראל הצעות סיוע בלתי פוסקות, אשר בעצם מגלמות הפעלת לחצים דיפלומטית: ראשי

INL. 2000. "Money Laundering and Financial Crimes- Country Reports" In *International Narcotics Control Strategy Report-1999*. US State Department.

¹²⁶ מכתב ממחלקת צפון אמריקה במשרד החוץ לשר המשפטים, 30.03.2000; מכתבה של גלוריה וייסמן למפקח על הבנקים, 17.04.2000; נייר עבודה שהוכן לקראת הפגישה; מכתבו של סמנכ"ל צפון אמריקה למנכ"ל משרד החוץ, 03.05.2000.

¹²⁷ Letter from US Treasury Department Deputy Secretary to Minister of Justice, 05.05.2000

¹²⁸ מכתבו של יו"ר מחלקת אפריקה ומזרח התיכון ב-FATF לשר המשפטים, 05.05.2000; מכתבה של גלוריה וייסמן לנשיא FATF, 11.05.2000; מכתבה של גלוריה וייסמן ליו"ר מחלקת אפריקה ומזרח התיכון, 24.05.2000. מודגש במקור.

¹²⁹ מברק מהשגרירות הישראלית בווישינגטון למחלקת צפון אמריקה, 15.05.2000

¹³⁰ Egmont Group הוא ארגון בינלאומי המאגד רשויות ויחידות למודיעין פיננסי העוסקות במאבק בהלבנת הון.

FinCEN התעניינו במצב החקיקה ובעיקר הציעו כל סיוע אפשרי לקידומה וליישומה; הבלגיים הזמינו לבקר ברשות שלהם למניעת הלבנת הון; מנהלת הרשות ההולנדית נגד הלבנת הון הביעה את רצונה לסייע לישראל בכל היבט ובפרט בהתמודדות מול טענות השונות של המערכת הבנקאית; וגם נציגי ספרד הדגישו את נכונותם לעזור לישראל. לשם שינוי, מי שלא התחייב להעניק לישראל סיוע בנושא הקמת הרשות נגד הלבנת הון, והמשלחת הישראלית בראשות גלוריה וייסמן דווקא חפצה בו לאור ניסיון העבודה המוצלח בעבר, היה Tim Lemay מתאם מטעם האו"ם שלוה את ישראל לאורך השנה שעברה. יחד עם זאת, באשר ללחצי FATF, הסכים המתאם להפיץ את סיכום ההיערכות הישראלית לגורמים הרלוונטיים ב-FATF ובארה"ב.¹³² בראשית חודש יוני, במהלך ביקורו בארץ של הממונה על הרשות ההולנדית נגד הלבנת הון, הוא שוב הזמין את אנשי משרד המשפטים להגיע להולנד לצורכי לימוד.¹³³ ייתכן וניתן להסביר את העניין ההולנדי במאבק הישראלי נגד הלבנת בעובדה כי הולנד מייצגת את ישראל במוסדות IMF, שבדיוק בשנת 2000 הוסיפה לסמכויותיה את סוגיית הפיקוח על המאבק נגד הלבנת הון.

לאחר שבכל זאת ניתנת לישראל הזדמנות להופיע בפני FATF בטרם תתקבל ההחלטה לגבי "הרשימה השחורה", יוצאת מישראל משלחת של שחקנים מדינתיים בראשות של גלוריה וייסמן. בעקבות כך, מעירה יהודית קרפ באחת מן הישיבות של ועדת המשנה:

"זה נראה כאילו נקראנו לבית דין שדה של המדינות שלוחמות בהלבנת הון. הסיטואציה היא מאוד לא נעימה. הדעה שהם גיבשו מלכתחילה, בלי לשמוע אותנו, היא דעה מאוד לא סימפתית."¹³⁴

לא ביקור המשלחת הישראלית ולא סיום הדיונים בוועדת המשנה, לא הצליחו למנוע את ההחלטה שקיבל FATF ביוני 2000 להכליל את מדינת ישראל ב"רשימה השחורה":

"...The absence of anti-money laundering legislation causes Israel to fall short of FATF standards in the areas of mandatory suspicious transaction reporting, criminalisation of money laundering arising from serious crimes and establishment of a financial intelligence unit [...]. The Government of Israel has been considering the enactment of an anti-money laundering law for almost a decade.[...]. Israeli officials expect enactment by the end of July 2000. This anti-money laundering legislation is intended to rectify most of Israel's shortcomings and to correct most of the deficiencies in the Israeli legal system that allows freedom of movement to money launderers."¹³⁵

על התנהלות הדיון ב-FATF, אנו למדים מדיווחו של הנציג בשגרירות הישראלית באוסטריה המצטט דיפלומט זר שסיפר לו, כי רשימת המדינות המועמדות להכלל ב"רשימה השחורה" הייתה ארוכה בהרבה:

"[...] אך לאחר "horse trading" ארוך, שלא היה קשור בהכרח למצב הלבנת הון במדינות הנדונות, הצטמצמה הרשימה באופן משמעותי. הוא הביע צער על הכללתה הלא מוצדקת של ישראל ברשימה [...]. ניתן להבין מדבריו כי הצרפתים לא היו גורם מסייע בענייננו [...]"¹³⁶

¹³² סיכום השתתפות המשלחת הישראלית בכנס השמיני של קבוצת אגמונט בפנמה, 25.05.2000.

¹³³ מכתבה של וייסמן לח"כ ציפי לבני, 11.06.2000.

¹³⁴ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 11 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 17.06.2000.

¹³⁵ FATF. 2000. *Annual Report*. Paris. Page 6. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/42/34328015.pdf>

¹³⁶ מברק משגרירות ישראל בווינה לגלוריה וייסמן, 29.06.2000.

המשמעות המיידית השלילית של הכללת ישראל ברשימת NCCT, קיבלה ביטוי באזהרה שפורסמה ע"י הארגון בנוגע לכל המדינות שהוכנסו לרשימה זו, ובה הומלץ למוסדות פיננסיים לתת תשומת לב מיוחדת לעסקאות עם אנשים, חברות ומוסדות פיננסיים הקשורים למדינות שברשימה.¹³⁷

ימים אחדים לאחר הכנסתה של ישראל ל"רשימה השחורה", בשיחה בין סגן הציר הכלכלי הישראלי בארה"ב לבין היועץ הבכיר הממונה על FATF במשרד האוצר, לישראל הועבר מסר חד-משמעי: אין כל אפשרות לבקש מ-FATF לצאת מן הרשימה, בטרם ייחקקו תקנות וצווים מכוח החוק לאיסור הלבנת הון ובטרם תוקם הרשות להלבנת הון. כמו כן, היועץ הציע לישראל סיוע בניסוח התקנות והקמת הרשות, והסביר את הצעד הזה בכך שלו תיענה ישראל לקבל סיוע זה, תוכל לטעון בפני פקחי FATF שיבקשו לבחון את התקנות החדשות, כי הן חוברו בעזרת ארה"ב. כאן אבקש להציע הסבר אלטרנטיבי למניעי הממשל לסייע לישראל בחיבור התקנות- דרך "סיוע" זה קיוו הרי הפקידים האמריקאים להחדיר לחקיקה ישראלית אלמנטים מן המודל האמריקאי. כמו כן, בפגישה זו ביקש היועץ "להרגיע" את ישראל בנושא הטלת הסנקציות הנדרשות בגלל הכללתה ב"רשימה השחורה". לדבריו, אזהרות הממשל אשר יינתנו למוסדות הפיננסיים בארה"ב לגבי עסקאותיהם עם ישראל תהיינה ממוקדות יותר, מאשר האזהרות שיינתנו לגבי רפובליקת נאורו שאף היא נכנסה ל"רשימה השחורה".¹³⁸

בסוף חודש יוני 2000 ומספר ימים לאחר הדיון הגורלי ב-FATF הרצה סגן שר האוצר האמריקאי המבקר בישראל Stuart E. Eizenstat באוניברסיטת חיפה והקדיש פרק מיוחד בנאומו לנושא הלבנת הון בישראל:

"One legal reform that is critically important to allow Israel's unfettered participation in the new global economy concerns money laundering [...]. Israel has no law that makes money laundering a crime. This places Israel nearly alone among developed nations and in direct conflict with well-established international anti-money laundering standards [...]. The U.S. has for years encouraged Israel to pass a law criminalizing money laundering. We are pleased to note that a bill is finally in front of the Knesset. If it is FATF-compliant, passed and successfully implemented, the U.S. would strongly advocate for FATF to remove Israel from its list of non-compliant countries [...]. Passing this law will do more for Israel than merely generate international approbation and crack down on international criminals; it will also remove an important obstacle to Israel's economic growth."¹³⁹

למחרת הנאום, בפגישתו עם שר האוצר אברהם (בייגה) שוחט, הבהיר איזנשטט את תביעת הממשל לפעולה תקיפה מצדה של ישראל בנושא החוק נגד הלבנת הון ואף דרש הבטחות מפורשות שמערכת אכיפת החוק המקומית תתארגן במהירות לקראת המשימה ובעיות תקציב לא יהוו מכשול.¹⁴⁰ במקביל

¹³⁷ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/42/34328015.pdf>. FATF. 2000. *Annual Report*. Paris. Page 12

¹³⁸ (א) נאורו היא מדינת אי הקטנה ביותר בעולם מבחינת אוכלוסייתה (כ-13,000 תושבים) ושטחה (20 קמ"ר). כלכלת נאורו תלויה באופן כמעט מוחלט בגידול אגוזי קוקוס ובכריית המחצב היחיד באי. נאורו היא המדינה היחידה בעולם ללא עיר בירה.

¹³⁹ (ב) מכתבו של סגן הציר הכלכלי לגלוריה וייסמן, 22.06.2000. <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

¹⁴⁰ Eizenstat, Stuart E. 2000. *Israel's Economy in the Information Age*. U.S. Department of Treasury. <http://www.ustreas.gov/press/releases/ls741.htm>.

¹⁴⁰ ליפקין, דוד. 2000. "ארה"ב להפעיל מיד את אמצעי האכיפה למניעת הלבנת כספים." מעריב, 27.06.00.

ועל רקע סיום העבודה של ועדת המשנה לגיבוש החוק, בפגישתו עם שר המשפטים דר' יוסי ביילין אייזנשטט הביע סיפוק מהתקדמות הליכי החקיקה בחודשים האחרונים.¹⁴¹ בינתיים, כפועל יוצא מהחלטת FATF, פירסם משרד האוצר האמריקאי באמצעות FinCEN אזהרה לפיה, בנקים ומוסדות פיננסיים הפועלים בשטחה של ארה"ב:

"[S]hould carefully consider, when dealing with transactions originating in or routed to or through Israel, or involving entities organized or domiciled, or persons maintaining accounts, in Israel, how the deficiencies of Israeli counter-money laundering controls affect the possibility that those transactions are being used for illegal purposes."¹⁴²

כעת, לאחר שהצעת החוק הוחזרה לוועדת החוקה, אשר בסופו של דבר קיימה שלוש פגישות בהן נדונו הנקודות שנותרו במחלוקת בוועדת המשנה, הציג הממשל האמריקאי הסתייגויות לנוסח החוק. יועץ בכיר לסגן שר האוצר האמריקאי וחבר הנהלת FinCEN שוחחו עם גלוריה וייסמן ושיגרו את פנייתם באופן רשמי למשרד המשפטים המתייחסת, בין היתר, לאי שביעות רצונם מהסעיף בחוק המסדיר (ומגביל) את העברת מידע שייאגר ברשות למלחמה בהלבנת הון למדינות אחרות.¹⁴³ פנייתם זו קיבלה משנה תוקף גם במכתבו של סגן השר אייזנשטט ליו"ר ועדת החוקה של הכנסת ח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין, בו הוא הפציר לאשר את החוק בהקדם האפשרי, בדרכו הדיפלומטית הציע כל עזרה שישראל תבקש על מנת להתחיל ליישמו ובעיקר הפנה את תשומת לבו של יו"ר ועדת החוקה להערות הדרג המקצועי של משרדו כפי שהועברו למשרד המשפטים.¹⁴⁴ ח"כ רובינשטיין בחר לפתוח את הישיבה הראשונה של ועדת החוקה שנועדה לסיים את גיבוש הצעת החוק באיזכור דבר קבלת המכתב מסגן שר האמריקאי:

ח"כ רובינשטיין: הוא מבקש לזרז את החקיקה, ודבר שני- יש לו איזה עניין ספציפי בעניין חילופי מידע [...].

ח"כ ציפי לבני: האם הוא שבע רצון מהנוסח?

היו"ר אמנון רובינשטיין: לא, לא כל כך.

"העניין הספציפי" האמריקאי נדון בוועדת החוקה בהקשר לסוגיית העלייה לישראל, ולאחר שהח"כים הצביעו נגד בקשת התיקון האמריקאית, סיכם יו"ר ועדה ח"כ אמנון רובינשטיין:

"צריך להגיד למר אייזנשטט וגם לנשיא ארצות-הברית שישראל לא חוששת ליחסים שלה עם ארצות-הברית, אבל היא לא רוצה [להעביר להם] דיווחים על עולים חדשים מחבר העמים."¹⁴⁵

ברביעי לאוגוסט שנת 2000, ביום האחרון של כנס הקיץ, לאחר שבע שנות הליכי חקיקה, חוק איסור הלבנת הון, מתקבל ללא מתנגדים בקריאה שנייה ושלישית ע"י כנסת ישראל.¹⁴⁶

אולם מלאכת החקיקה טרם הושלמה, היות ולצורך יישום החוק נדרשה הממשלה לחוקק חקיקת משנה המסדירה את פעילותו לא יאוחר מתום שנה וחצי מיום פרסום החוק ברשומות. עובדה זו אינה מפריעה לעוזר סגן האוצר האמריקאי הממונה על הקשר עם FATF לבקש מסגן הציר הכלכלי הישראלי בווישינגטון

¹⁴¹ לוי, איתמר ואבי טמקין. 29.06.00. "ארה"ב תפעל להוצאת ישראל מרשימת המדינות שאינן נלחמות בהלבנת הון." גלובס.

¹⁴² FinCEN. 2000. "Transactions involving Israel." *FinCEN Advisory*, 17. <http://www.fincen.gov/advis17.pdf>

¹⁴³ Comments on Proposed Section 25(d) of the Draft Prohibition of Money Laundering Law, 02.07.2000

¹⁴⁴ Letter from US Treasury Department Deputy Secretary to Minister of Justice, 03.07.2000

¹⁴⁵ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 153 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 18.07.2000

¹⁴⁶ הכנסת החמש עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 141 של מליאת הכנסת, 02.08.00

לעיין בתקנות ובצווים, שלושה שבועות בלבד לאחר שהחוק אושר בכנסת ואף טרם פורסם ברשומות. כמו כן, הנציג האמריקאי העביר את הזמנת הממשל לארח בארה"ב משלחת לצורכי לימוד ועידכן שהם עדיין בוחנים את החוק שהתקבל ומאוחר יותר יציגו לישראל את הנקודות הנראות כבעייתיות בעיניהם. לסיכום, עוזר סגן השר מציין שעל ישראל לשתף את מדינות G7 ומדינות החברות ב-FATF בכל ההתפתחויות הנושקות לתחום המלחמה בהלבנת הון.¹⁴⁷ סוגיית שיתוף הפעולה הועלה גם ע"י בכיר ברשות הבלגית נגד הלבנת הון שפונה למשרד המשפטים ומבקש שיועבר לו בהקדם האפשרי החוק החדש.¹⁴⁸ כעת עם השלמת החקיקה ובהמשך למחמאות על טיוטת החוק בהן זכתה ישראל בעבר, ODCCP מבקש להשתמש בחוק הישראלי בהכנת "Legislation Questionnaire" בנושא של הלבנת הון.¹⁴⁹

ב-20 לספטמבר מדווח היועץ הכלכלי בשגרירות ישראל ברומא על פגישתו עם היו"ר האזורי של FATF שהבהיר, כי ארגונו ממתין לראות את חקיקת המשנה ובמיוחד הצווים והתקנות הדנים בהקמת מאגר לקבלת דיווחים מהמערכת הפיננסית. מידע זה, סיכם הנציג של FATF, הכרחי לצורך הכנת דו"ח שיועבר לדיון במליאת FATF ב-4 לאוקטובר, בעוד שבועיים. כאשר שאל הדיפלומט הישראלי, האם הצעדים שכבר ננקטו בישראל מספיקים דיים כדי להוציאה מהרשימה, נמנע נציג FATF מלהשיב.¹⁵⁰

גם הגישה התקיפה של סגן השר האמריקאי אייזנשטט כלפי ישראל בנושא הלבנת הון לא התרככה לאחר העברת החוק בכנסת. בכנס הבינלאומי למלחמה בשחיתות היא שילח חצי ביקורת גלויים כלפי ישראל ביחס לפועלה בתחום זה.¹⁵¹ בהמשך לכך, הסביר שר האוצר האמריקאי למקבילו הישראלי בכינוס השנתי של IMF, כי רק לאחר שארה"ב תבחן את החוק ואת יישומו, ותשתכנע שנעשו כל הצעדים הדרושים, היא תפעל להסרתה של ישראל מ"הרשימה השחורה". אך הוא הוסיף, אם בשל הליכים ביורוקרטיים חקיקת המשנה והיישום יתעכבו, תדאג ארה"ב שבהסדרים הנהוגים בה, ישראל תזכה ליחס של מדינה שכבר עומדת בתקנים הנדרשים.¹⁵² כעבור חודש, האמריקאים אכן שולחים לישראל דו"ח הכולל התייחסות מעמיקה לכל פרק בחוק. אולם, בעת שרוח מכתבו המצורף של סגן השר אייזנשטט היא חיובית, נימת קולם של המומחים ממשרדי האוצר והמשפטים הייתה צוננת וביקורתית.¹⁵³

יתר על כן, טיבה של הבטחת השר האמריקאי חשו היטב ובדיוק באותה העת בה ניתנה, נציגי הבנקים הישראליים הפועלים בארה"ב, כאשר בחודש אוקטובר התברר להם, כי בקשתם לקבל מעמד "מתווך

¹⁴⁷ דוא"ל מסגן השר הכלכלי בווינגטון למחלקת צפון אמריקה ולמחלקת להסכמים בילטראליים במשרד החוץ, 24.08.00.

¹⁴⁸ מכתבו של קצין FIU הבלגי לוייסמן, 03.09.2000.

¹⁴⁹ מכתב מ-ODCCP ליהודית קרפ, 06.09.2000.

¹⁵⁰ מברק שגרירות רומא למחלקה הכלכלית של משרד החוץ, 20.09.2000.

¹⁵¹ Eizenstat, Stuart E. 2000. *Remarks by Treasury Deputy Secretary*. U.S. Department of Treasury.

<http://www.treas.gov/press/releases/ls895.htm>

¹⁵² טמקין, אבי. 2000. "ארה"ב תמנע את הרחבת OECD אם ישראל לא תצורף לארגון." *גלובס*, 26.09.2000.

¹⁵³ מכתבו של סגן שר האוצר האמריקאי לשר המשפטים הישראלי, 19.10.2000; The Prohibition on Money Laundering

Law and Related Developments in Israel's a Counter-Money Laundering Program.

מורשה"¹⁵⁴ מתעכבת מעבר לסביר. תוך זמן קצר התבהר לישראל, כי הממשל האמריקאי השתמש בעיכוב זה כאמצעי להחרפת הלחץ על ישראל כדי לדחוק בה להוציא צווים ותקנות הנחוצות מכוח החוק. צעד דרמטי זה- שמשמעתו היא חשיפת שמות הלקוחות המנהלים פעילות פיננסית בארה"ב בפני מס ההכנסה האמריקאי- הטיל אימה על המערכת הבנקאית הישראלית והוביל את שר האוצר לכתוב מכתב אישי לעמיתו האמריקאי ולבקש שארה"ב תתייחס לישראל כאילו שהיא כבר מקיימת בפועל את כללי המאבק בהלבנת הון. איום ממשי זה בו נקט הממשל בהחלט כפה על ישראל לאשר במהירות את התקנות הראשונות לביצוע החוק, להתחייב להוציא צווים נוספים בהקדם האפשרי (והם אכן הוצאו בינואר 2001) ולהתניע מהלכי הקמה של הרשות לאיסור הלבנת הון. בסופו של דבר, קיבלו הבנקים הישראלים את המעמד הנכסף, אך לא לפני ששר המשפטים נפגש עם ראשי משרד האוצר האמריקאי, ונציגי השגרירות האמריקנית בישראל ביקרו במשרדי הרשות המתהווה לאיסור הלבנת הון כדי לוודא שהיא אכן קיימת ומתארגנת ליישום החוק.¹⁵⁵ עת נרגעו הרוחות סביב האיום האמריקאי, וזה כאמור התרחש רק לאחר מילוי דרישותיה של ארה"ב, סיכמה ח"כ ציפי לבני את השתלשלות האירועים בלשון נהירה עד מאד:

"הליכי החקיקה הם תוצאה ישירה של לחץ בינלאומי בכלל ואמריקאי בפרט."¹⁵⁶

גם מספר חודשיים לאחר מכן, במרץ 2001, הממשל לא הרפה מנושא הלבנת הון ותבע מישראל בדו"ח השנתי של INL להשלים את הקמת הרשות לאיסור הלבנת הון בהקדם האפשרי ולהבטיח כי תפעל ביעילות. נקודת אור חיובית בדו"ח נגעה לציון שיתוף הפעולה שנרקם בין ישראל לבין האו"ם ונאמר כי שיתוף פעולה זה משמש כמודל לאופן מתן סיוע משפטי למדינות.¹⁵⁷

לאורך כל שנת 2001 גיבוש חקיקת המשנה התנהל בעצלתיים והקמת הרשות לאיסור הלבנת הון נתקלה בבעיות ועיכובים שונים. על רקע זה, התלונו הגורמים המשטרתיים ההולנדיים, כי ישראל עדיין משמשת מקלט להון שחור.¹⁵⁸ הדו"ח השנתי של FATF ציין בסיפוק, כי החקיקה הישראלית תיקנה את הליקויים שזוהו בעבר וגרמו להכנסתה ל"רשימה השחורה", אך עדיין בשל העובדה כי החוק לא ייושם היא לא נגרעה מרשימה זו.¹⁵⁹ באופן פרדוקסאלי, ועל כך נרחיב בפרק הבא, קריאות להאצת השלמת חקיקת המשנה הגיעו גם מכיוון הבנקים, שפעילותם העסקית נפגעה בעקבות הסנקציות שהוטלו עליהם:

¹⁵⁴ מעמד "מתווך מורשה" (Qualified Intermediary) מוענק ע"י IRS והוא הכרחי לשם קבלת פטור מניכוי מס במקור על פעילויות פיננסיות (כגון מסחר בניירות ערך) ומחובות דיווח פרטנית על השקעות אזרחים שאינם אמריקאים (גרסמן ובלקין 14: 2006; בריצמן ודמארי 2003, פרק 6: 2).

¹⁵⁵ מברק מסגן הציר הכלכלי בשגרירות בושינגטון למשרד החוץ, 13.10.2000; צוקר, דפנה. 2000. "ארה"ב העניקה למדינת ישראל מעמד מתווך מורשה." גלובס, 10.12.2000; טמקין, אבי. 2000. "מתקשים להתנקות." גלובס, 29.10.2000; לביא, צבי. 2000. "ועדת החוקה אישרה תקנות ראשונות לביצוע החוק האוסר על הלבנת הון." גלובס, 30.10.2000; ליפקין, דוד. 2000. "כסף לבן, רשימה שחורה." מעריב-עסקים, 08.12.2000. ההדגשה שלי.

¹⁵⁶ מלמן, יוסי. 2000. "החקיקה נעשתה בלחץ אמריקאי." הארץ, 27.12.2000.

¹⁵⁷ INL. 2001. *International Narcotics Control Strategy Report-2000*. US Department of State.

¹⁵⁸ רגולר, ארנון. 2001. "ישראל משמשת מיקלט להון שחור." כל העיר, 20.04.2001.

¹⁵⁹ FATF. 2001. *Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories*. Paris. Page 11

<http://www.fatf-gafi.org/dataoced/56/41/33922055.pdf>

"בניגוד לישראל, [...] הרי שעבור האמריקנים לוח זמנים הוא דבר שיש לעמוד בו."¹⁶⁰

ואכן ארצות הברית המשיכה לעקוב בקפידה אחרי פעילותה של ישראל במאבק נגד הלבנת הון והפנתה למשרד המשפטים רשימה של 45 שאלות הנוגעות לנושא זה. מסמך התגובה הישראלי כלל 50 עמודים שלאורכם נסקרה בהרחבה החקיקה הישראלית נגד הלבנת הון והפעילות שבוצעה ליישומה.¹⁶¹ תגובה ישראלית זו, לראשונה גורמת ל-INL לרכך את הטון בהערכתו כלפי ישראל, אך עדיין הוא רואה בה מרכז הלבנת הון ודוחק ברשויות הישראליות להמשיך ולהרחיב את פעילותם בתחום זה.¹⁶²

בדצמבר 2001 משלחת ישראלית רבת משתתפים אינה מצליחה לשכנע את FATF להסיר את ישראל מ"הרשימה השחורה" ונאלצת להסתפק בהחלטה להמליץ על נקיטת צעד זה בעוד חצי שנה.¹⁶³ אולם כעבור חודש, בינואר 2002, רמזו גורמים ב-FATF שלא רק ששמה של ישראל לא ינוקה בקרוב, אלא אפילו תישקל אפשרות להטיל עליה סנקציות נוספות.¹⁶⁴ הסלמה זו בעמדת הארגון נבעה מכך שכחודשיים לפני התאריך האחרון לתחילת עבודתה של הרשות נגד הלבנת הון, היא טרם קיבלה את התקציבים הדרושים לאכיפת החוק, התקנים בה לא אוישו ואפשרות כי תחל בפעילותה במועד הנקוב היה מוטל בספק.¹⁶⁵ במקביל פירסם העיתון הצרפתי החשוב "לה-מונד" כתבה תחת כותרת "תל אביב- מרכז פיננסי עמום שמתכוון להשאר כזה." בכתבה תוארה ישראל כמרכז אזורי של הלבנת הון ומאמצי החקיקה הישראלית במישור זה הוצגו באור מגוחך. עיתוי הפרסום בצרפת חפף במידה ניכרת לתקופה בה החליטו מרבית בנקים המובילים בצרפת, קנדה ושוויץ לא לכבד המחאות שמקורן בישראל.¹⁶⁶

אך חרף הקשיים הרבים, בסופו של דבר הרשות לאיסור הלבנת הון פתחה את שעריה בפברואר 2002, שזהו המועד האחרון הנקוב בחוק, וכך מדינת ישראל באופן רשמי החלה ליישם ולאכוף את חוק איסור הלבנת הון. כעת, הופנו מאמצים כבירים מצד משרד המשפטים להוצאת המדינה מרשימת NCCT. לקראת הדיון קריטי שבו תוכרע גורלה של ישראל, משגר FATF לארץ משלחת מיוחדת המקיימת סדרה של דיונים עם נגיד בנק ישראל, המפכ"ל, בכירי הפרקליטות, מנהל המכס, הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, נציגי רשות לניירות ערך, איגוד הבנקים, בנק לאומי, בנק הפועלים וחברת ביטוח כלל.¹⁶⁷ גורמים בכירים במשטרת ישראל העירו, כי המעמד הזה דמה לחקירה פלילית: נציגי הגופים הללו הוכנסו בתורם

¹⁶⁰ בר, דורית. 2001. "ויזר: צריך לזרז את התהליך; בסוף השנה יהיה מאורח מדי." *ידיעות אחרונות*, 25.06.2001; הכנסת החמש-עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול מס' 313 משיבת ועדת החוקה, 03.06.2001.

¹⁶¹ *Response of the State of Israel to the US Narcotics Control Strategy Report Questionnaire, 12/2001.*

¹⁶² INL 2002. *International Narcotics Control Strategy Report-2001.* US Department of State.

¹⁶³ קורן, אורן ואסף ברגרפרינד. 2001. "ישראל תישאר ברשימת מלבניות ההון עד קיץ 2002." *הארץ*, 7.12.00.

¹⁶⁴ קרייטמן, מודי. 2002. "אנחנו לא מורחים אף אחד." *מגזין ממן*, 22.01.2002.

¹⁶⁵ בר, דורית. 2001. "3 חודשים לתחילת הפעילות: הרשות למאבק בהון שחור מתפרקת." *ידיעות אחרונות*, 01.11.2001.

¹⁶⁶ לוי, יוסי ודוד ליפקין. 2002. "לא שחור לבן." *כלכלה- מעריב*, 21.02.2002; אריה אבנרי. 2002. "יש בישראל פשע מאורגן בתחומי סמים, ההימורים, מעשי שוד גדולים, הברחות וסחר בנשים." *ידיעות אחרונות*, 23.08.2002.

¹⁶⁷ בהקשר זה אבקש לציין, כי בעת ההיא בתפקיד סגן בכיר לממונה על שוק הון וביטוח במשרד האוצר שימש מר שי קומפל שאף היה שותף פעיל לעיצוב חוק איסור הלבנת הון. בדיוק בתקופה הנדונה נודע לחוקרי רשות ההגבלים העסקיים, כי מר קומפל ניהל משא ומתן פרטי עם קבוצת כלל ביטוח לגבי השתלבותו העתידית בחברה. הן מר קומפל והן קבוצת כלל ביטוח הכחישו קיום המגעים בנושא זה. אולם, תוך מספר חודשים עם סיום כהונתו במשרד האוצר, מר קומפל התמנה לתפקיד סמנכ"ל הקבוצה. <http://www.nfc.co.il/Archive/001-D-7674-00.html?tag=02-24-26>

=http://consumer.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20061108_43437&origin=ibo&layer=headlines&layer2=&layer3

לחדר בו ישבו חברי המשלחת והתבקשו להציג את טיעוניהם.¹⁶⁸ אך גם לאחר ביקור נציגי FATF בארץ, יצאה משלחת ישראלית בראשות מנכ"ל משרד המשפטים עו"ד אהרון אברמוביץ להציג את תמונת המצב העדכנית לגבי יישום החוק בפני תת-הועדה למזרח התיכון ואפריקה של FATF. ולמרות שבכירי FATF השתכנעו שישראל עומדת בכל התחייבויותיה ובקריטריונים הנדרשים שנקבעו ב"ארבעים ההמלצות", הם לא הסכימו להוציא את ישראל מ"הרשימה השחורה" מבלי שראש הממשלה יתחייב בחתימתו שמדינת ישראל תמשיך לפעול נגד הלבנת הון גם כאשר לא תימצא ב"רשימה השחורה"-והתחייבות זו בהחלט ניתנה. מנכ"ל משרד המשפטים הסביר, כי הסיבה העיקרית לשיתוף הפעולה שנקדם בתקופה זו בין משרדי הממשלה לבין עצמם ולבין הגופים פיננסיים במאמץ המשותף להוצאת ישראל מ"הרשימה השחורה" הייתה נעוצה בפרד מהסנקציות כלפי המוסדות הפיננסיים הישראליים שיקשו על פעילותם הבינלאומית ויפגעו עוד יותר בתדמיתה של ישראל. זאת במיוחד כאשר האיחוד האירופי קיבל לאחרונה החלטה הקובעת כי מדינות המצויות ב"רשימה השחורה" לא יוכלו לפעול דרך חברות באיחוד.¹⁶⁹

ביוני 2002, שנתיים לאחר שהוגדרה כמדינה אשר אינה משתפת פעולה עם הארגון, הוחלט ב-FATF להסיר את ישראל מ"הרשימה השחורה". חודש לאחר מכן, גם ארה"ב ביטלה באופן רשמי את האזהרה שניתנה למוסדות הפיננסיים האמריקאיים ביחס לפעילותם עם מוסדות ישראלים.¹⁷⁰

פרק זה מנסח חלק מן התשובה לסוגיה התיאורטית העומדת במוקד מחקר זה- כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי. מעקב אחר תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון חושף, כי שחקני השדה הגלובאלי, גילו מעורבות עמוקה ומילאו תפקיד מכריע בכל שלבי החקיקה: בהנעתה, האצתה, המרצתה בעתות משבר ובמיוחד בהשלמתה. בחינת אופן פעילותם בתהליך זה מעידה על שימוש נרחב כלפי ישראל בכל ארסנל

הלחצים שעמד לרשותם: פוליטיים, כלכליים, דיפלומטיים ותקשורתיים.

בתמונת החקיקה שהצטיירה, השחקן הזר הבולט ביותר ובעל עצמה הרבה ביותר שמעורב בתהליך מראשיתו ועד תומו הוא הממשל האמריקאי. ארה"ב היא השחקן המרכזי בפוליטיקה ודיפלומטיה העולמית, בתחום הכלכלי ובקשת רחבה מאד של נושאים אחרים. עוצמתה מאפשרת לה להשתמש באמצעים שונים העומדים לרשותה על מנת להשפיע על מדינות במגוון תחומים, ובתוך כך, גם בהיבט תחיקתי-כלכלי (למשל Helleiner 1994; Dumez and Jeunemaitre 1996). בעידן הגלובליזציה הפכה ארה"ב לציר מרכזי של הממשל הגלובאלי (Woods 2002: 37-40) והיא נתפסת כסוכן הגלובליזציה הגדול בעולם (רם 2006: 98). מאז שנות ה-70 אמריקה היא גם המדינה הקרובה ביותר לישראל מבחינה מדינית, צבאית וכלכלית ולפיכך אף תרבותית, והיא מצויה בלב המציאות הישראלית בכל התחומים. הסיוע האמריקני

¹⁶⁸ זוהר, אסף. 2002. "בליץ המשטרתי." גלובס, 25.06.2002; פרבר, הדס. 2002. "ב-19 ליוני יוחלט: האם למחוק את ישראל מהרשימה השחורה" *NFC*, 05.06.2002. <http://www.nfc.co.il/Archive/001-D-8558-00.html?tag=16-40-18&au=True>.

¹⁶⁹ ברגרפרינד, אסף. 2002. "כמו שהוציאו אותנו מהרשימה- אפשר גם להחזיר." הארץ, 30.06.2002.

¹⁷⁰ FinCEN. 2002. "Transactions involving Israel." *FinCEN Advisory 17a*. <http://www.fincen.gov/advis17a.pdf>.

הוא נדבך מרכזי בכלכלה הישראלית ותמיכתה המעצמתית של ארה"ב הפכו לבת-הברית המדינית והצבאית הקרובה ביותר לישראל (רם 2003). למרות זאת, או שמא בגלל זאת, **המחקר חשף סדרת פעולות סיסטמטיות של ארה"ב אשר התגבשו עם הזמן בשל מספרן, תדירותן ובמיוחד בשל תכנן התקיף ובלתי מתפשר, למסכת לחצים פוליטיים וכלכליים משמעותית עד מאד, אשר הגיעה לשיאה בשנת 2000 ולא הותירה למדינת ישראל אפשרויות פעולה אחרות מלבד השלמת החקיקה בהקדם האפשרי.**

ראשית, נחזור למועד בו הותנעה בפועל מלאכת עיצוב החוק: הדבר התרחש באופן מעשי רק בעקבות פגישתה של יהודית קרפ בספטמבר 1993 ב"כנס אוקספורד" עם הבכיר האמריקאי ולא בעקבות המגעים אשר נוהלו לפני כן עם נציג האו"ם בהם נדונה "אמנת וינה", שהיא מסמך בינלאומי מחייב ועליו חתמה ישראל עוד בשנת 1988. פגישה זו ב"כנס אוקספורד" היוותה יריית פתיחה למכבש לחצים שהופעל ע"י ארה"ב כלפי מדינת ישראל במשך כעשור לצורך קידום החקיקה נגד הלבנת הון. כפי שראינו, בתקופה זו הממשל האמריקאי פעל בדרכים מגוונות- או בעצם הפעיל לחצים ישירים- כדי להאיץ בישראל לחוקק את החוק: שיגור לארץ משלחות רבות המורכבות מנציגי סוכנויות פדראליות שונות; אירוח משלחות מקצועיות ישראליות; העברת מסרים ברורים בנושא זה בפגישות מדיניות, פוליטיות, דיפלומטיות, אישיות והמקצועיות בכל הדרגים; חיבור דו"חות בעלי אופי פרסקרפטיבי; ניפוק הצהרות בלתי פוסקות על הנכונות האמריקאית להעניק כל סיוע אפשרי; ניהול שיחות טלפון ותחלופת מכתבים בין השחקנים המדינתיים של שתי המדינות; ושימוש ביחסי ציבור וכלי התקשורת. כך סיכמה זאת גלוריה וייסמן:

" אמריקאים בטח יודעים יותר טוב מאיתנו מה הולך בארץ והם יודעים שיש כאן הלבנת הון וזה לא משהו קטן. הלחץ היה בסופו של דבר של ארה"ב. היה לחץ גדול באמתלה של "מנסה לעזור"¹⁷¹ יחד עם זאת, בממשל האמריקאי התגלעו מחלקות כיצד לנהוג כלפי המדינות המוגדרות כ"קייסים רגישים" מבחינת האינטרסים האמריקאים- ישראל, רוסיה ופנמה. בסופו של דבר, גברה גישתו של סגן שר האוצר האמריקאי דאז Stuart E. Eizenstat שייצג קו תקיף ובלתי מתפשר בנושא זה (Wechsler 2001: 53). בשיחה עמי, קבע Eizenstat באופן נחרץ, כי לדעתו חוק איסור הלבנת הון נחקק רק בגלל הלחץ האמריקאי. ולשאלתי, מדוע תהליך החקיקה התפרס על פני שבע שנים, סבל מעיכובים ולא הושלם קודם לכן, השיב מר אייזנשטט בלא היסוס:

"פשוט לפני כן, הלחצים שהופעלו על ישראל לא היו חזקים מספיק כדי שהיא תזרז את החקיקה."¹⁷² גם אם נתעלם מנימת קולו הפטרנליסטית של סגן השר האמריקאי לשעבר (שנחשב ידיד ישראל), מחקר זה מאושש את דבריו¹⁷³: הרי בתחילת הדרך היינו עדים למגעים בדרגים מקצועיים ורק בחלוף הזמן, כשלתמונת החלו נכנסים גורמי ממשל בכירים, הלחץ גבר והוטלו סנקציות כלכליות ע"י INL- הליכי

¹⁷¹ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

¹⁷² במהלך שתי הקדנציות של ממשל קלינטון, עו"ד Stuart E. Eizenstat מילא שורה של תפקידים בכירים: שגריר ארה"ב באיחוד האירופי, סגן מזכיר המדינה, סגן שר המסחר, סגן שר המשפטים, סגן שר האוצר ונציג הנשיא לענייני השואה (http://www.cov.com/seizenstat). הראיון עמו נערך במכון לתכנון מדיניות עם יהודי ב- 03.05.2007.

¹⁷³ אבקש להעיר, כי אין להסיק מכך שקצב החקיקה הוכתב בלעדית ע"י הלחצים הגלובאליים. השפעתם המכרעת של היזמים המוסדיים המקומיים וההקשר המוסדי הלוקאלי בכל הנוגע לקביעת קצב החקיקה יידונו בהרחבה בפרק הבא של העבודה.

החקיקה הואצו והושלמו. פרשת אי קבלת המעמד של "מתווך מורשה" ממחישה זאת בצורה נפלאה- רק איום כלכלי ממשי הניע את ישראל להתחיל בהקדם האפשרי לחוקק חקיקת משנה הנחוצה ליישום החוק. [...]

ארה"ב הטילה כאן מגבלות ביחסים כלכליים בינינו בגלל שלא התקדמו מספיק מהר. וזה היה גורם בהחלט מזרז [...] ואז, מדינת ישראל שתמיד זקוקה לדיברונים שיעשו סדר אצלה פנימה, נערכה.¹⁷⁴

חיזוק נוסף להשפעה המכרעת של ארה"ב בפתיחת הליכי החקיקה, ניתן לראות בעובדה, כי תופעת הלבנת הון הייתה מוכרת בישראל כבר בסוף שנות ה-70: היקפיה ומידת חומרתה תוארו ע"י "הועדה לבירור הפשיעה בישראל", בראשות פרקליט המדינה לשעבר עו"ד ארווין שימרון.¹⁷⁵ דו"ח הוועדה הקדיש בתחילת הפרק "הפשע החמור כעסק ומקומו בכלכלת המדינה" מספר עמודים לנושא זה וכך הוא נפתח:

"[...] חברי הועדה נדהמו ללמוד על סדרי גודל של מיליארדים רבים נוספים של הון שחור הנובעים מעסקים בלתי חוקיים כעסקי סמים, סחיטות והברחות". (שימרון 1978: 22).

אף על פי שמחברי הדו"ח אינם עושים הבחנה מהותית בין הון שחור שהצטבר כתוצאה מהעלמות מס לבין הון שחור שנוצר כתוצאה מפשע חמור, הם מזהים ומתארים- אך אינם קובעים זאת במפורש- כי פעולות הלבנת הון שמקורו בפשע נושאות גם אופי בינלאומי: הם מציינים כי הון זה מועבר לחו"ל "ונמצא שם בין בפעילות ובין בפיקדונות בבנקים, בחשבונות או כספות" (עמ' 22), הם מזכירים את פעילותם של "משקיעים זרים" הרוכשים מבעלי הון שחור את נכסיהם וכך מכשירים אותם (עמ' 23) ומנתחים את מנגנון הברחת הסמים דרך גבולות המדינה (עמ' 25). וכך מסכמים חברי הועדה:

"אנו עדים להתרחבותו של מושג "כיבוס הון שחור" גם בארץ. בעולם מקובל מושג זה מכבר. עד כה לא נעשה דבר, לא בדרך של חוק ולא בדרך מנהלית כל שהיא, לסגור אפשרויות אלה כאן" (שימרון 1978: 26).

הצעדים שעליהם המליצה הועדה כדי להאבק בהלבנת הון- חקיקת חוק דיווח מזומנים והקמת מאגר נתונים למידע פיסקאלי- לא היו צעדים מיוחדים נגד הלבנת הון, אלא הם הומלצו בהתייחס גם לסוגיות רבות אחרות שנדונו בדו"ח. ברם, חרף הפרסום הרב לו זכה הדו"ח בזמנו (אמיר 2001), המדינה הישראלית לא נקטה בצעדים תחקיטיים הנחוצים להלחם בהלבנת הון שהוצגה בבירור ע"י וועדה כמנוע של גלגלי הפשע, עד שהיא נדחפה לתוך מלחמה זו בידו המכוונת של "הדוד סם" כעבור חמש-עשרה שנה.

אבל בעצם, מדינת ישראל הייתה רק חלק (קטן) ממאמץ האמריקאי הכביר להפיץ את עקרונות המאבק נגד הלבנת הון ולכפות על מדינות העולם להצטרף למשטר הגלובאלי, אותו היא עצמה יצרה, הפועל לפי עקרונות אלה. לחצים ישירים הופעלו ע"י הממשל האמריקאי גם על יפן (Friman 1994: 258), על רוסיה ואוקראינה (Favarel-Garrigues 2005: 537), על מדינות האיים הקריביים ומערב אירופה (Kerry 1997: 153), על מדינות אמריקה הלטינית (Economist 1996), על הפיליפינים ופנמה (Wechsler 2001: 52).¹⁷⁶

¹⁷⁴ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

¹⁷⁵ "הועדה לבירור הפשיעה בישראל", בראשות עו"ד ארווין שימרון שניהן בשנות ה-50 כפרקליט המדינה, מונתה ע"י הממשלה בשנת 1977 בעקבות ההד הצבורי שהתעורר על רקע התחקירים העיתונאיים שהתפרסמו במהלך שנות ה-70 וטענו לקיומו של פשע מאורגן מפותח בישראל (אמיר 2001). הועדה הגישה את הדו"ח שלה ב-1978 והתמקדה בו בתיאור גורמי הפשיעה, התפתחותה ואפיונה, והן במתן המלצות להערכות למנגנונים שעליהם מוטלת המלחמה בפשע. דברי הסבר לתזכיר חוק איסור הלבנת הון (1997) מסתמכים על מסקנות ואבחנות ועדת שימרון ומצטטים קטעים רלוונטיים מתוך הדו"ח.

¹⁷⁶ ראוי להדגיש, כי להבדיל מהמחקר שלי, רוב המאמרים הללו מסתפקים באזכור קצר של הלחץ האמריקאי על המדינות הנידונות, הם לא מתמקדים בבחינת פעולות הממשל בדינימיקת הפעלת הלחץ ולא מציגים עדויות אמפיריות נרחבות לכך.

ובכן, עד כה הצבעתי על הלחצים הישירים האמריקאיים שהופעלו על ישראל לקידום חקיקת החוק. אך בנוסף לכך, פעלו האמריקאים בדרך מתוחכמת יותר ותקיפה לא פחות כלפי ישראל במסווה של גוף שלישי והוא- FATF. לאחר הכללתה של ישראל ב"רשימה השחורה", גלוריה וייסמן הביעה את תקוותה בפני שר המשפטים, כי אולי בעתיד ארה"ב תוכל לסייע להוציא את ישראל מרשימה זו.¹⁷⁷ אולי. אולם בוודאות ניתן לומר, שארה"ב הייתה שותפה מלאה עקב מעמדה המיוחד ב-FATF בקביעת מדיניות ביחס לישראל ובתוך כך בהכנסתה ל"רשימה השחורה".

כאשר האו"ם, באמצעות UNDCP, הציע ל-G7 לפרוס את חסותו על FATF, לאחר שהתקבלה ההחלטה על הקמתו ב-1989, הצעה זו נדחתה והארגון החדש שויך למסגרת של OECD. למרות שב-FATF חברים עשרות מדינות, מוקד הכוח האמיתי של מוסד זה מצוי בידי "צוות היגוי" בלתי פורמאלי המורכב מנציגי ארה"ב, צרפת ובריטניה, שפועל ליד נשיא טנטטיבי המתחלף כל שנה (Pieth and Aiolfi 2004: 8-9). כמו כן, בעוד ש-FATF הוא זה שאמור לסייע ולתמוך ברשויות לאומיות הפועלות נגד הלבנת הון, באתר האינטרנט של הסוכנות האמריקאית הפדראלית FinCEN מוצג בגלוי, אך לא במפורט, כי היא זו שתומכת ומסייעת לפעילות FATF.¹⁷⁸ עדות נוספת להשפעה האמריקנית קיבלה ביטוי בשנים 96-1995, כאשר בעת כהונתו של סגן שר האוצר האמריקאי כנשיא הארגון, נבחן ושוכתב מחדש מסמך "ארבעים ההמלצות".¹⁷⁹ לפי כך, בהחלט יהיה זה סביר לדמות, את השפעתה של ארה"ב ב-FATF להשפעתה על מוסדות אחרים של ממשל גלובאלי, ככגון IMF, WTO או הבנק העולמי (שטיגליץ 2005). גם העובדות, כי הדיווחים אודות מצב המאבק בהלבנת הון במדינות שכבר חברות ב-FATF הם חסויים (Simmons 2003:257), וכי בראש המשלחות המתכנסות ב-FATF לרוב עומדים טכנוקרטים ממשרדי האוצר החולקים השקפות משותפות (Joyce 2005: 87), מזכירות עד מאוד הן את אופיין הסגור של ישיבות IMF או הבנק העולמי והן את שיוכם של משתתפי ישיבות אלה למוסדות מדינתיים-כלכליים (שטיגליץ 2005).

כמו כן, בעודנו דנים בגלובליזציה של חוק ומשפט, אזי ייחודו ועוצמתו של FATF מתבטאים בהיותו הן הסוכן היוצר והמפיץ את הנורמות הגלובאליות- הסוכן הראשי באופן פורמאלי והסוכן המשני (לאחר ארה"ב) באופן מעשי, והן בשל כך שהארגון משמש זירה בה נאכפות הנורמות הללו (Halliday and Osinsky 2006). יש לזכור, כי אין FATF עורך את בדיקותיו ופועל לכפות את המלצותיו על כל מדינות העולם במקביל, אלא שקודם מתקבלת החלטה במוסדות FATF אלו מדינות תיבדקנה בתקופה הקרובה ורק לאחר מכן פעילותן בתחום הלבנת הון עומדת למבחן.¹⁸⁰ לכן, בנקל ניתן לשער, כי החלטה להתמקד במדינה מסוימת, וכך להטילה לתוך מערבולת לחצים בינלאומית תוך פגיעה בתדמיתה- במיוחד כאשר בעידן הגלובליזציה קיימת תחרות על המיקום בסולם אחיד של פרמטרים כלכליים וחברתיים (רם 2005 :

¹⁷⁷ מכתבה של גלוריה וייסמן לשר המשפטים, 26.06.2000.

¹⁷⁸ http://www.fincen.gov/af_faqs.html

¹⁷⁹ http://www.fincen.gov/nr_news4.html

¹⁸⁰ דברי יהודית קרפ בועדת המשנה (הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 11 מישיבת ועדת המשנה, 17.06.00).

32)- עשויה לנבוע משיקולים שמקורם במניעים לאו דווקא עניינים. זאת ועוד, כאשר תהליך ההכרזה על מדינה כלשהי כלא משתפת פעולה עם FATF אינו אחיד, לארגון אין קריטריונים מובחנים להערכת מידת שיתוף הפעולה ובעצם כל מדינה נשפטת עפ"י השפעה כללית שיש בחוקיה ובתכניותיה למנוע הלבנת הון (Reuter and Truman 2004: 167; Gardner 2007). או בלשונה של גלוריה וייסמן:

”לאמיתו של דבר FATF מנוהל ע"י אמריקאים [...], מי שנותן שם את הטון זה אמריקאים”.¹⁸¹

לפי כך, ניתן לראות בלחצים הכבירים שהופנו כלפי ישראל מצד FATF, בפרט החל משנת 2000 ובמשך כל התקופה בה הייתה ישראל ב"רשימה השחורה" עד לשנת 2002, גם כלחצים אמריקאיים עקיפים. דהיינו, פעילותו ופעלתנותו של FATF מול מדינת ישראל, הייתה שזורה בפוליטיקת הפעלת הלחצים של הממשל האמריקאי על ישראל. אך בנוסף להיותו של FATF סניף רעיוני וביצועי אמריקאי המסייע להוציא לפועל ברחבי העולם תכניות שנקמו בבנייני השיש בשדרות פנסילבניה, FATF כארגון בין-ממשלתי בינלאומי המתווה מדיניות וקובע סטנדרטים (Dolowitz and Marsh 2000), גם אם סטנדרטים אלה בעצם הוכתבו ע"י שחקנים מדינתיים- בהחלט שיחק תפקיד משמעותי בהפצת המאבק נגד הלבנת הון והשפיע על קובעי מדיניות גם באמצעות הפצת המידע, כתיבת דו"חות, ארגון כנסים וגם ע"י הפעלת לחצים והתניות. ייסוד "הרשימה השחורה" כמסגרת מענישה שהמצאות בה גוררת הטלת סנקציות ופוגעת בתדמית המדינה ובמערכת הפיננסית שלה, הוכחה כיעילה עד מאד מאחר ותמיד הובילה מדינות להאיץ את החקיקה (Wechsler 2001: 52; Gardner 2007), וכך הרי התרחש גם במקרה הישראלי.

טענות של Block (1994: 70), כי משטרים בינלאומיים משקפים את האיזון של העוצמה הכלכלית והצבאית הגלובאלית וכוחות דומיננטיים בעלי השפעה לא פרופורציונאלית הם המעצבים את "כללי המשחק", כפי שראינו בהחלט נכונה גם לבחינת הממשל הגלובאלי נגד הלבנת הון ועליונותה של ארה"ב במאבק זה. לכן, לאור כל האמור לעיל, סבור אני, כי ניתן להסתייג מטענתו של Rosenau (2002: 76) על כך שמדינה אחת אינה מסוגלת לשלוט על המתרחש בשדה הגלובאלי, מאחר וארה"ב בהחלט שולטת על זירת המאבק הגלובאלי נגד הלבנת הון, גם אם זירה זו מאוכלסת בשחקנים נוספים.¹⁸² אופן פעילותה של ארה"ב בהפצת עקרונות המאבק בהלבנת הון לישראל, תואמת את ההגדרה של Dobbins (2007) לגבי דיפוזיה קוארסיבית: הממשל האמריקאי פעל לעצב מדיניות בקרב מדינות התלויות בו בהשקעות, סיוע, בטחון, תוך מתן התניות באופן ישיר או דרך מוסדות בינלאומיים.

האוי"ם ומוסדותיו, שהגישו לישראל סיוע משפטי מקיף, שימש כשחקן וכמקור דיפוזיה חשוב נוסף במהלך החקיקה. כמו כן, יש לזכור כי האוי"ם גויס ע"י משרד המשפטים להשתתף במשחק הפוליטי הישראלי,

¹⁸¹ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

¹⁸² בנקודה זו אציין, כי כמו שארצות הברית מצד אחד מטיפה לפתיחת גבולות ופירוק המדינה, ומצד שני מפעילה את הצורה המתוחכמת ביותר של פרוטקציוניזם ע"י הגבלת ייבוא וייצוא (Bourdieu 2001:6), תמונה דומה להפליא מצטיירת בתחום של המאבק נגד הלבנת הון. דווקא בשנת 2000 כאשר נוסדה "הרשימה השחורה" וכאשר כלפי חוץ מובילה ארה"ב את המאבק הגלובאלי נגד הלבנת הון באמצעות לחצים ישירים ועקיפים, בתוך ביתה פנימה מצליח הלובי הבנקאי "לקבור" הצעת חוק שנועדה למנוע מארגוני פשע אפשרות להלבנת הון, ע"י איסור סוגים שונים של פעולות בין בנקים אמריקניים לבין מדינות-מקלטיות (גלובס, 2000). "ארה"ב דורשת מישראל חקיקה נגד הלבנת הון- אך מתקשה להעביר אותה בעצמה.", (3.10.2000).

כאשר מטרת הסמינר שאורגן עם תחילת עבודת וועדת המשנה הייתה להדגיש את המשקל הרב המיוחס ע"י הגורמים הבינלאומיים לקידום החקיקה נגד הלבנת הון בישראל, וכך להפעיל לחץ על חברי הכנסת. כמו כן, לא ניתן להתעלם גם מהלחצים הנוספים אשר הגיעו מהשדה הגלובאלי מכיוון של מדינות שונות, כאשר הצעותיהן הסידרתיות למתן סיוע בהחלט היוו מכשיר לחץ על ישראל, גם אם הצעות אלה היו כנות עד כמה שהן יכולות להיות כנות במארג היחסים הפוליטי-הבינלאומי. בעצם, כל שלושת סוגי ההשפעה שמוסדות גלובאליים עשויים להפעיל על מדינות כדי להניעם לקדם חקיקה- לחצים קוארסיביים, שכנוע והשפעה נורמטיבית- נצפו בתהליך החקיקה הישראלי (Halliday and Carruthers 2007: 1154).

לסיכום הפרק, אבקש להדגיש ארבע נקודות עקרוניות חשובות לניסיון המוצע בעבודה זו להבין כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי ע"י בחינת תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון הישראלי. הערתי הראשונה מתייחסת למנגנון הדיפוזיה ומסקנותיי אף תומכות באבחנותיו של Twining (2004) לגבי דיפוזיה משפטית בפרספקטיבה גלובאלית: ייחודה של דיפוזיה אשר נצפתה במחקר זה הוא בריבוי מקורות וסוכנים, ובנתיבה המורכב ובלתי ישיר. כאמור, ציינו לעיל עובדת היותו של ממשל האמריקאי מקור דיפוזיה ראשוני, אולם אין להתעלם כי "הממשל האמריקאי" אשר הפיץ את רעיון הקרימינליזציה של הלבנת הון וסיפק לישראל סיוע משפטי ותשתית רעיונית עשירה המבוססת על ידע אקדמי ומעשי, ייוצג לאורך שנות החקיקה ע"י סוכנויות פדראליות שונות בעלות אינטרסים שונים.¹⁸³ מודלים אמריקאיים שונים פיעפעו לישראל גם באופן לא ישיר דרך מוסדות גלובאליים הנתונים להשפעתה של ארה"ב. ובמקביל, שחקנים ממדינות נוספות וארגונים בינלאומיים פעלו להפיץ לישראל תבניות משפטיות אחרות, שיטות שונות ואפילו סותרות.¹⁸⁴ כמו כן, אוסיף ואומר, כי הדיפוזיה כפי שראינו אותה במחקר זה איננה חד-פעמית, אלא אנו עדים להתמשכותה לאורך שנים.

הנקודה השנייה נוגעת לטענתם של Carruthers and Halliday (2006: 529), כי במקרים של קידום חקיקה, האינטראקציה בין הגלובאלי והלוקאלי ללא נוכחות מתווכים למעשה בלתי אפשרית. המחקר הנוכחי מציג דווקא תמונה שבה נציגי המוסדות גלובאליים ניהלו מגעים ישירות עם נציגים מדינתיים לאומיים, ובתהליך זה לא הסתייעו במתווכים כלשהם (כגון עורכי דין פרטיים, אנשי אקדמיה וכדומה). Carruthers and Halliday (2006: 528) בעצמם סבורים, כי נוכחות המתווכים תידרש יותר אילו "המרחק"- במובן המהותי- בין הגלובאלי ללוקאלי יהיה רב יותר. ובכן, מרחק זה בין ישראל לבין ה"מרכז הגלובאלי" בהחלט אינו רב, אך עדיין קיים- אולם בכל זאת מתווכים נעדרו מהתהליך הנדון.

הפן הנוסף אותו חיוני להאיר להשלמת תמונת החקיקה מתייחס לכך, שנציגי המוסדות הגלובאליים- הממשל האמריקאי, האו"ם, FATF ועוד- לא עסקו רק בהמרצתה של ישראל לפעול ולהתקדם, אלא הם

¹⁸³ בספרות המשפטית לעתים נמתחת ביקורת על הסרבול של המשטר אמריקאי נגד הלבנת הון, בין היתר בשל ריבוי העוסקים בתחום המונעים ע"י אינטרסים מוסדיים שונים (משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ, הבולשת הפדראלית והמכס).
¹⁸⁴ כאן ראוי לציין, כי בעודנו דנים בגלובליזציה של המשפט ובדיפוזיה של נורמות, עלינו להתנער מראייה חד ממדית של "קהילה בינלאומית" כישות מונוליתית, אלא יש לראותה מורכבת משחקנים רבים בעלי אינטרסים שונים (Berman 2005: 551).

השתתפו בפועל במלאכת העיצוב והגיבוש של תכני החוק ובעצם היו חלק אינהרנטי בתהליך החקיקה בשלביו השונים: הם העירו הערות, ביקשו הבהרות והוסיפו תיקונים. פעילותם זו תאמה את רוח ההמלצות של FATF הנותנות לגיטימציה לשחקנים גלובאליים להשתתף בקביעת מדיניות ברמה הלאומית (Abbott and Snidal 2000: 54). הפרק הבא של העבודה ינתח לעומק את עובדת היותו של החוק הישראלי מותאם ומתורגם לקונטקסט הישראלי המיוחד (ההיסטורי, הכלכלי, המשפטי)- ולפי כך השתתפותם הפעילה של השחקנים הגלובאליים בתהליך החקיקה מעידה כי התרגום במקרה זה לא היה מנת חלקם של השחקנים הלוקאליים בלבד (למשל Maman 2006), אלא למעשה השחקנים הגלובאליים לקחו בו חלק ממשי ואפילו היו מודעים לחשיבותו:

"[ODCCP]'s own lawyers cooperated with their Israeli counterparts on drafting the laws, offering the UN model legislation as a foundation but working towards provisions appropriate to the individual requirements of Israel's legal system."¹⁸⁵

ברי הדבר, כי השחקנים הגלובאליים היו מעוניינים מאד לראות את החוק הלאומי דומה יותר למודלים ו"תסריטים" שלהם והם פעלו בתקיפות לשם השגת מטרה זו,¹⁸⁶ לכן משא ומתן המתנהל בין היזמים המקומיים לבין נציגי הממשל הגלובאלי- כאשר מידת העוצמה של הסוכנים המפיצים ביחד עם מידת הפגיעות של הצד המקבל משליכות ישירות על תהליך זה- משקף את מלאכת התרגום ואת הפוליטיקה הקונפליקטואלית של החקיקה המתווכת בין הגלובאלי והלוקאלי (Carruthers and Halliday 2006; Halliday and Caruthers 2007; Halliday and Osinsky 2006).

ולבסוף- יש לזכור, כי התגברות וצמיחת הלבנת הון בעידן הגלובליזציה נבעו לא רק בשל התפתחויות טכנולוגיות שאיפשרו בלחיצת כפתור העברת סכומי עתק מחלקו האחד של הגלובוס לקצהו השני. תפיחת ממדי ההלבנה לשיעורים של בעיה על-לאומית המצריכה (או המצדיקה) בניית ממשל גלובאלי להלחם בה, התאפשרה בעיקר בעקבות ליברליזציה פיננסית ודה-רגולציה ברמות מדינתיות (Wiener 2001; Stessens 2000: 92; Quirk 1997: 7). כלומר, אבקש לטעון, כי החידושים בתחום תקשורת המידע הם אלה שהקלו על ביצוע הלבנת הון מבחינה טכנית, יישום עקרונות הכלכלה הניאו-ליבראלית איפשר זאת מבחינה מהותית. התפשטותה של הדוקטרינה הניאו-ליברלית כתיאוריה שוחרת גלובליזציה שתרמה רבות להנעת תהליכי בראותה את העולם מתפקד במיטבו לאחר שיותר לכוחות השוק לפעול בו באין מפריע, התרחשה, בין היתר, הודות למוסדות הממשל הגלובאלי אשר ברובם חרטו על דגלם את תורתו של מילטון פרידמן והפיצה ברחבי העולם ביד חזקה וזרוע נטויה (שטיגליץ 2005). כלומר, מוסדות הממשל הגלובאלי בעידן הגלובליזציה פעלו במטרה לפתוח את גבולות המדינות להשפעות גלובאליות ולמסד בהן לוגיקות מארגנות חדשות אשר תחלפנה את הרכיבים המיוחדים של לוגיקות מדינתיות (Sassen 2006: 148-96, 408). אולם,

¹⁸⁵ INL 2001. *International Narcotics Control Strategy Report-2000*. US Department of State.
¹⁸⁶ "היה לחץ אמריקאי אטומי שנאמץ שיטה שלהם!" מתוך ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

כאשר מחד גיסא פעל הממשל הגלובאלי למסד לוגיקות ניאו-ליבראליות המטיפות להסרת מחסומים המונעים ניווד הון, מאידך גיסא אותו הממשל הגלובאלי פעל למסד נורמות המאבק בהלבנת הון המגבילות זרימת הון חופשית. בשני המקרים, גם אם קיימת בהם מעין סתירה מבנית,¹⁸⁷ הגלובאלי מתמסד בלוקאלי והממשל הגלובאלי פועל למסד את הלוגיקות המקודמות על ידו, באמצעות חקיקה מדינתית חדשה שמטרתה להחליף נורמות ופרקטיקות מדינתיות קודמות. והמשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון מבוסס, בראש ובראשונה, על מאבק בהלבנת הון בתוך גבולות המדינה ועל שיתוף פעולה בין-ממשלתי, כאשר חוקים מקומיים בעצם משמשים כלים של הממשל הגלובאלי. כלומר, כפי שמסביר זאת Wiener (2001), הממשל הגלובאלי מתמודד עם ההשלכות השליליות, המקבלות ביטוי בהלבנת הון, של יישום ליברליזציה ודה-רגולציה המהוות אבני יסוד של גלובליזציה, ע"י הפעלת לחצים על מדינות לקדם חקיקה לאומית מגבילה. בהמשך לכך, אני מסיק, כי פעילותם של מוסדות הממשל הגלובאלי- או שמא נאמר של ארה"ב ובנות בריתה- להפצת המאבק בהלבנת הון ברחבי העולם או דחיקתן של מדינות לתוך מאבק זה, נובעת מהבנה כי יעילותו של המשטר הגלובלי נגד הלבנת הון והצלחתו תלויות בכך, שכמה שיותר מדינות יצטרפו (או יצורפו) למאבק זה. **לממשל הגלובאלי נגד הלבנת הון אין קיום ללא הלוקאלי- וזאת הסיבה העיקרית ללחצים הגלובאליים המופעלים כלפי מדינות וכלפי ישראל, כפי שהראינו בבירור במחקר זה.** ואם כך, והמאבק הגלובאלי בהלבנת הון הוא במהותו מאבק לוקאלי המושתת על החקיקה ופיקוח לאומיים, אבקש להסתייג מהטענה ההיפך-גלובאליסטית בדבר ערעור משמעותי במעמדה ובנחיצותה של המדינה (פרידמן 1999; Albrow 1997; Ohmae 1995). בנוסף למה שראינו, כאשר בחנו את התשתית הגלובאלית נגד הלבנת הון שהונחה ע"י מדינות, כעת אנו נוכחנו לדעת בבירור, כי שחקני הממשל הגלובאלי הנאבקים בהלבנת הון הם בעצם מדינות המשתמשות במוסדות אלה כמכשיר נוסף ומתוחכם לקידום האינטרסים שלהם, שבראשם כאמור ניצבת המדינה האמריקאית (Callinicos 2002). יתר על כן, יישום המאבק בהלבנת הון מתאפשר רק באמצעות כוחה הרגולטורי של מדינה. כלומר, הגלובליזציה מכוננת ומבנה מחדש את עוצמתה וסמכותה של המדינה (Held et al. 1999; Sassen 1996; Castells 1996;) (Garrett 1995), מעמדה לא רק שאינו נחלש, אלא היא ממשיכה להיות שחקן מרכזי ואף להתרחב ולפתח מנגנונים מדינתיים נוספים כתוצאה מלחצים גלובאליים (ברקוביץ 2003; Helleiner 1999), והיא עדיין נותרת הסמכות התחיקתית הבלעדית גם כאשר מקורם של נושאי החקיקה הוא מחוץ לגבולותיה (Sassen 2003). לאור כל זאת, מתחדדת גם טענתנו- שתידון בהמשך- בדבר המשוקעות הדינאמית של מדינה בכלכלה והיותן ספירות פעילות הדדיות, אם כי אינן חפות מהשפעות אקסוגניות (Block and Evans 2005).

¹⁸⁷ סתירה זו באה לידי ביטוי באמירתו של נגיד בנק ישראל לשעבר דר' דוד קליין: "מאז שנות ה-90, מבססת ישראל את הפתיחות לעולם, כי רק כך היא יכולה למצות את פוטנציאל הצמיחה. הדבר מחייב אותנו לקבל נורמות מסוימות. המאבק בהלבנת הון הוא במסגרת אימוץ הנורמות הזרות שיביא ממשלות זרות לפתוח שערים לייצוא הישראלי." (מגן, הדס. 2002. "ישראל הוצאה מהרשימה השחורה של מדינות המסייעות להלבנת הון." *גלובס*, 24.06.2002)

פרק חמישי: עימותים לוקאליים

לאחר שהפרק הקודם שירטט את תמונת החקיקה בהתייחס להשפעות אקסוגניות שקיבלו ביטוי בדיפוזיה קוארסיבית ופוליטיקת הפעלת הלחצים על ישראל, מטרתו של הפרק הנוכחי היא לטפל בשתי הצלעות הנותרות של הטענה המרכזית: חוק איסור הלבנת הון הוא תוצר של תהליך קונפליקטואלי שהתקיים בין שחקנים מוסדיים מקומיים בעלי אינטרסים שונים; והוא מגלם נורמות ופרקטיקות גלובאליות שמתורגמות ומותאמות ע"י שחקנים מקומיים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הישראלי. לפי כך, לאורך הפרק נזהה מי היו השחקנים המוסדיים המקומיים המעורבים בהליכי החקיקה ונבחן את דרכי פעולתם. נעשה זאת, תוך התמקדות במספר נושאי ליבה של חוק איסור הלבנת הון: קביעת עבירות מקור להלבנת הון, הטלת חובת דיווח מוסדית, הטלת חובת דיווח אישית והקמת רשות נגד הלבנת הון. כל הסוגיות החשובות הללו נדונו באופן כללי כבר בפגישה הראשונה אשר כונסה ע"י יהודית קרפ עוד בספטמבר 1993,¹⁸⁸ אך תעבורנה שבע שנים ארוכות, מלאות תהפוכות ובעיקר מחלוקות עד שהן תבואנה על פתרון. ראשית כל, אציג את כל השחקנים המוסדיים המקומיים הרבים- מדינתיים ולא מדינתיים- שהיו מעורבים בחקיקת חוק איסור הלבנת הון בשלביה השונים.

שחקנים מדינתיים. התשתית האמפירית חושפת בפנינו בבירור מספר שחקנים מדינתיים אשר החלו את מלאכת החקיקה בשנת 1993 וליוו אותה על כל משתמע מכך לאורך שבע שנים עד שהחוק נחקק ובמהלך שנה וחצי נוספת עד שיושם. בראש ובראשונה אנו למדים, כי מלאכת החקיקה הממושכת והסבוכה הובלה וקודמה ע"י שתי נציגות בכירות של משרד המשפטים, שאליהן כבר התוודענו בפרק הקודם: ראש תחום חקיקה פלילית- עו"ד גלוריה וייסמן והממונה עליה עו"ד יהודית קרפ- המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לתפקידי מיוחדים.¹⁸⁹ לצורך הבנת התהליכים שיתוארו מטה, יש חשיבות להדגיש את מעמדו המיוחד ורב-השפעה של מוסד היועץ המשפטי לממשלה במדינת ישראל, שנעשה במידה רבה למייצג הגישה המשפטית-מקצועית בהקשר של הכרעות ממלכתיות (הורוביץ וליסק 1990: 207). כמו כן, בהתבסס על Campbell (2004) ו-DiMaggio (1988), המדגישים כי יזמים יתמכו במוסד, אם יהיו סבורים כי הוא תואם את תפיסת עולמם וישרת את האינטרסים שלהם, אבקש להאיר פן נוסף בהתייחס ליהודית קרפ כיזם מדינתי אשר, כזכור, הניעה את גלגלי החקיקה. בתחילת שנות ה-90 כיהנה עו"ד קרפ כיו"ר הוועדה לאכיפת החוק ברשות למלחמה בסמים ובמהלך כהונתה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה פעלה לאשרור אמנות בינלאומיות שונות. על רקע זה, פנייתה של נציג הממשל האמריקאי לישראל בשנת 1993 להתחיל בגיבוש החקיקה נגד הלבנת הון- אשר משיקה ישירות למלחמה בסמים ומשקפת צורך באשרור

¹⁸⁸ סיכום ישיבה בנושא הלבנת הון, 23.11.1993.

¹⁸⁹ ליד היועץ המשפטי לממשלה פועלים חמישה משנים: ליועץ, לחקיקה, לעניינים אזרחיים, לעניינים פיסקאליים-כלכליים והמשנה לתפקידים מיוחדים המופקד על עניינים פליליים (<http://www.justice.gov.il>)

"אמנת וינה" שעליה מדינת ישראל כבר הייתה חתומה- בהחלט נעשתה אל הגורם הנכון הן מבחינת המיקום המוסדי והן מבחינת תפיסת עולם אישית ומקצועית.¹⁹⁰

בנוסף, לאורך כל תקופת העיצוב וחקיקת החוק, שחקנים מדינתיים נוספים היו שותפים מרכזיים לתהליך כחלק מן הצוות הבין-משרדי בראשותה של עו"ד גלוריה וויסמן: משרד לביטחון פנים באמצעות עו"ד רחל גוטליב, סגנית יועמ"ש של המשרד; משטרת ישראל באמצעות רפ"ק יהודה טברסקי מטעם אגף החקירות ועו"ד אלינוער מזוז, עוזרת בכירה ליועמ"ש של המשטרה; בנק ישראל באמצעות עו"ד ורדה לוסטווייז, משנה ליועמ"ש של הבנק. כמו כן, סוכנויות מדינתיות נוספות נטלו חלק בהליכי החקיקה בשלביה השונים ובעיקר בהיבטים הקשורים לסמכותם: נציגי אגף המכס ואגף מס הכנסה במשרד האוצר, שב"כ באמצעות היועץ המשפטי ונציגים נוספים; קציני אגף החקירות ואגף המודיעין במשטרה; נציגי מפקח על הבנקים בבנק ישראל; נציגי פרקליטות המדינה, המחלקה בינלאומית והמחלקה לחקיקה במשרד המשפטים; משרד ראש הממשלה; הרשות לניירות ערך; והרשות למלחמה בסמים.

בשלב הפרלמנטארי של חקיקת החוק, כאשר לצורך ניסוחו וגיבושו הסופי ועדת החוקה הקימה ועדת משנה, לרשימת השחקנים המדינתיים הצטרפה ח"כ עו"ד ציפי לבני, שהתמנתה ליושבת הראש שלה, וכחברים נוספים בוועדת המשנה הצטרפו ח"כ ענת מאור וח"כ צחי הנגבי. פרט לח"כ לבני אשר ניהלה את כל שתיים-עשרה ישיבות הוועדה, ח"כ מאור הפגינה נוכחות (שקטה) רק במחצית מהישיבות וח"כ צחי הנגבי השתתף רק בישיבה הראשונה. נוכחותם הדלה של חברי הכנסת בוועדותיה הוא דפוס ידוע בעבודת כנסת ישראל, המותיר את שדה הדיונים הפרלמנטארי להתנצחות בין ביורוקרטים מדינתיים לבין קבוצות אינטרסים ללא מעורבות פעילה של נציגי ציבור האמורים לייצגו. יתר על כן, ההתעניינות המועטה של חברי הכנסת בחוק הנדון הגבירה את עצמתם של המומחים ממשרד המשפטים ובפועל- למעט מקרים חריגים שנרחיב עליהם בהמשך- במהלך דיוני ועדת המשנה לא ניתן היה להכניס תיקונים להצעת החוק ללא הסכמתם (גם ממך 2007). כמו כן, שחקנים מדינתיים בולטים בשלב זה של החקיקה הם יועץ משפטי של ועדת החוקה השופט (בדימוס) שלמה שהם, יו"ר ועדת החוקה ח"כ פרופ' אמנון רובינשטיין ומספר חברי הכנסת החברים בוועדת החוקה.

שחקנים הלא-מדינתיים. מעורבותם של השחקנים הלא-מדינתיים, דהיינו קבוצות אינטרסים, בחקיקת חוק איסור הלבנת הון, ניתן לחלק לשתי תקופות. עד הגשת החוק לדיונים בוועדת המשנה של הכנסת, באופן כללי רק איגוד הבנקים¹⁹¹ נטל חלק במלאכת עיצוב ההצעה, וזאת על פי הזמנת משרד המשפטים,

¹⁹⁰ בנוסף לאמור לעיל, בטרם התמנתה לתפקיד המשנה ליועץ המשפטי בשנת 1977, עסקה יהודית קרפ בהתאמת הקודקס המנדטורי למדינת ישראל. כמו כן, בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי, אותו מילאה עד שנת 2002, קרפ הובילה מספר מהלכים משמעותיים: בשנת 1982 היא חיברה "דוח קרפ" הון בהעדר אכיפת החוק בשטחים, נלחמה לצד יצחק זמיר בפרשת "קו 300", התייצבה נגד ההחלטה של היועץ חריש שלא להעמיד לדין את ראשי הבנקים בפרשת ויסות המניות, הביאה לקיומם של משפטים חוזר לעמוס ברנס וכיהנה בוועדת האו"ם לזכויות הילד. כמו כן, קרפ נטלה חלק משמעותי בקידום המהפכה החוקתית והייתה בין היוזמים להקמת הסגוריה הציבורית (ברגמן, רוני וטובה צימוקי. 2002. "יהודית ודמוקרטיה". 7 ימים- ידיעות אחרונות, עמ' 16-22, 27.12.02; מן, קנת. 2002. "על יהודית קרפ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה". הסגור 68.

¹⁹¹ איגוד הבנקים הוא ארגון גג לבנקים המסחריים, למשכנתאות ולהשקעות. פעילות האיגוד מתמקדת בבעיות המשותפות למערכת הבנקאות, בתחומי הכלכלה והחקיקה, בייצוג הבנקים מול מוסדות השלטון (<http://www.igudhabankim.org.il>)

וייוצג ע"י מנכ"ל האיגוד עו"ד פרדי וידר ויועמ"ש עו"ד טל נדב. בנוסף לשני הנציגים הללו של המערכת הבנקאית, לפגישות שהתקיימו במשרד המשפטים הצטרפו יועצים משפטיים מבנקים שונים. עם כינון ועדת המשנה, חברי ה"נבחרת" הקבועים שייצגו את האיגוד הבנקים היו המנכ"ל עו"ד פרדי וידר, יועמ"ש עו"ד טל נדב, עו"ד איירין גרובר (בנק מזרחי), עו"ד מרים תמיר (בנק לאומי לישראל), עו"ד אריה יוסקוביץ (בנק הפועלים) וגבי אסתר נאמן (בנק הפועלים). הקמת ועדת המשנה פתחה חלון הזדמנויות לקבוצות אינטרס נוספות להשפיע על תוכן החוק. לשכת עורכי הדין יוצגה באמצעות עו"ד אדווין פרידמן, עו"ד יהודה לנדא ועו"ד שמואל סף. כמו כן, השתתפו בדיוני ועדת המשנה נציגים של ארגונים נוספים: איגוד חברות הביטוח¹⁹² - מר שמואל מלכיס, מנהל המחלקה הכלכלית; איגוד לשכות המסחר¹⁹³ - יו"ר חטיבה פיננסית מר אשר ספיר וראש אגף הכלכלה מר ברוך שניר; התאחדות הקבלנים¹⁹⁴ - יועץ משפטי עו"ד מנשה קפלן; איגוד חברי הבורסה שאינם בנקים¹⁹⁵ - מר אלי ביארי ומר דן אלון; לשכת סוכני הביטוח¹⁹⁶ - סגן נשיא הלשכה מר יצחק צרפתי.

כעת, לאחר שהצבענו על היזמים המוסדיים ועל השחקנים השונים שליוו את החקיקה, נבחן כיצד היא התנהלה והתפתחה, כיצד התקבלו החלטות וכיצד נוצרו ונפתרו מחלוקות ונעשה זאת, כאמור, תוך התמקדות במספר נושאי הליבה של החוק. אולם בטרם נמשיך, נציין ונדגיש כי שתי תימות תיאורטיות מרכזיות עוברות כחוט השני לאורכו של כל הפרק ונצפות בכל נושא ליבה שנחקר: התאמה ותרגום הפרקטיקות והעקרונות הגלובאליים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הלוקאלי הישראלי; והמתח על מידת המעורבות של מדינה בכלכלה. ביחד, שתי התימות הללו ממחישות ומדגימות, כי החוק שזור היטב בתוך מארג מורכב של כוחות חברתיים הפועלים בשדה הלוקאלי (Edelman and Stryker 2005).

1. קביעת עבירת מקור. אחד הנושאים הראשונים שעמד בפני מעצבי החוק היה קביעת עבירת מקור להלבנת הון. כפי שציינתי בפרק השלישי, הלבנת הון היא עשייה ברכוש שמקורו בפשע. ולפי כך, הגדרת סוגי פשע היוצרים הון היא הגדרת "עבירת מקור".¹⁹⁷ יחד עם זאת, בקרב מדינות שונות הרואות בהלבנת הון פשע, אין הסכמה על שורת עבירות המקור היוצרות הון נגוע (Simmons 2003: 260).

העמדה הראשונית של משרד המשפטים, כפי שבוטאה ע"י יהודית קרפ בשנת 1994, לגבי קביעת רשימת עבירת מקור הייתה להצטמצם לעבירות סמים ופשע מאורגן ואולי לשקול עבירות חמורות אחרות.¹⁹⁸

¹⁹² מטרות אגוד חברת הביטוח בישראל הן לייצג את המבטחים בפני רשויות ולשמש כתובת לפניות של הרשויות; ולטפל בענייני חקיקה הקשורים לביטוח או שיש להם השלכה על ענף הביטוח (<http://www.igudbit.org.il>).

¹⁹³ איגוד לשכות המסחר הוא ארגון המעסיקים הגדול בישראל הפועל למימוש עקרונות של קידום המגזר העסקי, כלכלת שוק, צמצום הביורוקרטיה, קידום הסחר הבינלאומיים והנהגת שוויוניות בכל המגזר העסקי (<http://www.chamber.org.il/>).

¹⁹⁴ התאחדות הקבלנים והבונים בישראל פועלת להפחתת המיסוי על דירות חדשות, להפחתת הביורוקרטיה בענף, לרפורמה בתחום הקרקעות, במטרה להוזיל את מחירי הדירות בישראל (לקוח מדברי נשיא ההתאחדות <http://www.acb.org.il>).

¹⁹⁵ באיגוד חברי הבורסה שאינם בנקים חברים כל חברי הבורסה לניירות ערך למעט הבנקים - ברוקרים, מנהלי תיקים ועוד.

¹⁹⁶ לשכת סוכני ביטוח בישראל היא עמותה המייצגת של סוכני הביטוח בישראל ובין מטרותיה לפעול למען קידום האינטרסים הכלכליים, המקצועיים, החברתיים והתרבותיים של חברי הלשכה (<http://www.insurance.org.il>).

¹⁹⁷ דוגמא: רוצח שכיר שקיבל עבור ביצוע רצח כסף, יואשם גם הלבנת הון, אם "רצח" יוגדר כעבירת מקור של הלבנת הון.

¹⁹⁸ פרוטוקול ישיבת הצוות בין-משרדי, 10.07.1994.

אך בהצעה הגולמית של החוק, שינתה קרפ את עמדתה "בעקבות נטייה דומה במסגרות עשייה בינלאומיות", וכללה עבירות נוספות (שוד, סחיטה, עבירות על דיני יבוא ויצוא, גניבת רכב, סרסרות, הימורים ועבירות מטבע).¹⁹⁹ בהגיבו להצעת החוק הגולמית, בנק ישראל טען, כי יש לצמצם את תחולת החוק ולהתמקד רק בעבירות סמים, ספסרות לזנות, הימורים ואולי מעשי טרור.²⁰⁰ עמדה דומה הביע גם איגוד לשכות המסחר שהמליץ להשוות את הרשימה למקובל בארצות אירופה לעבירות סמים בלבד.²⁰¹ לעומת ההשקפה ה"מצמצמת" ולאחר שהדגישה את חשיבות איסוף מידע בנושא זה לפני קבלת ההחלטה,²⁰² הציגה משטרת ישראל הצעה מרחיקת לכת להגדיר כעבירת מקור כל עבירה שהיא פשע.²⁰³ בסוף 1995 במכתב לשר המשפטים מודה קרפ, כי הפורום הבין-משרדי מתקשה להגדיר את היקף עבירות המקור.²⁰⁴ מספר ימים לאחר הוצאת המכתב, מסכימים כל השחקנים המדינתיים לאמץ את עמדת המשטרה ולהגדיר כל עבירה כעבירת מקור להלבנת הון.²⁰⁵ אך כעבור חודש בלבד, ראש תחום עונשין במשרד המשפטים מבקשת לחזור ולדון בנושא זה ובמיוחד בנוגע לעבירות פיסקאליות.²⁰⁶ בסופו של דבר, כאשר מופצת טיוטת תזכיר החוק במאי 1996, מוגדרת כעבירת מקור כל עבירה שנעשתה בישראל ועשר עבירות שנעשו בחו"ל.²⁰⁷ בהערותיו לטיטוט תזכיר החוק, מציע נציג המשטרה רפ"ק יהודה טברסקי להוסיף לעבירות שבוצעו בחו"ל גם עבירת שוחד.²⁰⁸ בין עשרות הערות, הצעות לתיקונים והתנגדויות המופיעות במסמך ההערות לטיטוט תזכיר החוק שהוגש למשרד המשפטים ע"י איגוד הבנקים, הציג האיגוד את הסתייגותיו הן לגבי פן זה של החוק:

"הפנייה לכל עבירה באשר היא, הפכה בעצם למנוף למלחמה בהון השחור בכלל, וזהו לדעתנו מצב גורף ומסוכן."²⁰⁹

לאחר שהופץ תזכיר החוק באפריל 1997, ביקש השב"כ להוסיף לעבירות המקור שנעשו בחו"ל גם עבירות נגד בטחון המדינה.²¹⁰ פנייה זו של השב"כ נתקלת בהתנגדות נחרצת של השחקנים המדינתיים האחרים:

יהודה טברסקי: "מבחינת הערכות המשטרה, היענות לבקשת השב"כ תחייב עיסוק בתחום שונה לחלוטין. מפקח על הבנקים: "הכנסת אלמנט הטרור לא מתאים לדרכי זהו של הפעולות החשודות בחוק הלבנת הון." קרפ: "הבעיה בחוקים נגד הטרור היא הוכחת הקשר בין הטרור לכסף מסוים. אם ידוע לשב"כ קשר כזה-ניתן להפעיל את הפקודה למניעת טרור."

משנה ליועץ משפטי לבנק ישראל: "בקשת השב"כ תדרוש שינוי בכל הצעת חוק הלבנת הון."

¹⁹⁹ הצעת חוק גולמית איסור הלבנת הון, 14.03.1995.

²⁰⁰ מכתבה של סגן יועמ"ש של בנק ישראל ליהודית קרפ, 14.05.1995.

²⁰¹ מכתב ליהודית קרפ מסמנכ"ל האיגוד לשכות המסחר, 02.08.1995.

²⁰² מכתבן של עוזרת ליועמ"ש משטרת ישראל וסגן יועמ"ש משרד המשטרה לגלוריה וייסמן ויהודית קרפ, 25.05.1994.

²⁰³ מכתבה של ע' יועמ"ש משטרה ליהודית קרפ, 18.10.1995.

²⁰⁴ מכתבה של יהודית קרפ לשר המשפטים, 25.12.1995.

²⁰⁵ מכתב לשר המשפטים, 08.01.1996.

²⁰⁶ מכתב של ראש תחום עונשין ליהודית קרפ, 12.02.1996.

²⁰⁷ מדובר בעבירות סמים, מרמה, סחיטה וזיוף, גניבת רכב ומסחר בחלקים גנובים, סרסרות לזנות, סחר בלתי חוקי בנשק, זיוף כספים, עבירות הקשורות ברכוש גנוב, ועבירת הלבנת הון שמקורו בכל העבירות הללו (טיטוט תזכיר החוק, 19.05.96).

²⁰⁸ מכתבו של יהודה טברסקי, 25.05.1996.

²⁰⁹ מסמך ההערות של אגוד הבנקים, עמ' 20, 1996. הדגשה במקור.

²¹⁰ מכתב מיועמ"ש מטה השב"כ למשנה ליועמ"ש לממשלה, 02.06.1997.

נציג המחלקה הבינלאומית במשרד המשפטים: "בחוקים בינלאומיים אין עבירה בסיסית של טרור. יש לנו אינטרס להעביר את החוק בשל לחצים בינלאומיים. [...]".²¹¹

בעקבות הפגישה שבה כאמור, בקשת השב"כ לא התמלאה, פנה היועץ המשפטי למטה שב"כ לשר המשפטים בדרישה לעכב את המשך הליך החקיקה.²¹² רוח גבית לפנייה זו מגיעה מכיוון ראש הממשלה בנימין נתניהו, שהציב את המלחמה בטרור בראש סדר היום הפוליטי והמדיני שלו:

"אנו מצווים לנקוט בכל הצעדים שיוכלו להקשות על פעילות גורמי הטרור. על כן, אבקש שהצעת החוק תתן מענה גם לנושא הלבנת כספי ארגוני הטרור. אנא דאג לכך שהגורמים המקצועיים במשרד המשפטים יבואו בדברים עם ראש המטה ללוחמה בטרור."²¹³

בעקבות הפנייה הזאת של ראש הממשלה אל שר המשפטים, נערכים מספר דיונים עם נציגי השב"כ, אך בשלב זה התנגדות משרד המשפטים להכנסת אלמנט הטרור לחוק נותרת בעינה.

אי שביעות הרצון מהסעיף של עבירות מקור מביע גם הממשל האמריקאי בקובץ תגובות לתזכיר הצעת החוק. בממסך שהועבר למשרד המשפטים, ממליצים פקידי FinCEN כי גם אם עבירה נעברה בחו"ל, היא תהיה רלוונטית לחוק זה.²¹⁴ במקביל ממשיך איגוד הבנקים לטעון בתוקף בישיבות ובניירות עמדה, כי יש לייעד את החוק לטיפול בהלבנת הון שמקורו ב"עבירות קשות" בלבד והגדרת עבירת מקור ככל עבירה שנעברה בישראל הינה "דרקונית" ו"הנושא מחייב דיון חברתי ברמה עליונה". כבסיס למסע השכנוע בהיבט זה, האיגוד מאמץ את פרק ההסבר של תזכיר החוק שחובר במשרד המשפטים, ובו נאמר במפורש כי תכלית החוק היא המלחמה בסחר בסמים ובפשע המאורגן. יתר על כן, ובכך אבקש לראות את הסיבה האמיתית להתנגדות האיגוד לראיית כל עבירה כעבירת מקור, האיגוד טען כי אילו תאומץ ההגדרה המרחיבה היא תכיל בתוכה עבירות מס- ולזאת הוא מתנגד נחרצות.²¹⁵ כתוצאה מכך, משנה משרד המשפטים את עמדתו וכולל ברשימת עבירות המקור עשר עבירות חמורות בלבד.²¹⁶

באוקטובר 1998 לקראת הבאת הצעת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה, מקיימים נציגי משרד המשפטים דיון מקיף עם עמיתיהם ממשרד לבטחון פנים וממשטרת ישראל, בין היתר, גם בנושא זה:

ראש אגף החקירות: "עמדתנו הייתה שמדברים על כל עבירה ואין מקום לצמצם [...] מדוע לא להרחיב?"
עו"ד יהודית קרפ: "לפני 5 שנים התחלנו ברשימת עבירות, עברנו לרשימה כללית וכעת חזרנו לרשימה [מצומצמת]. אני חוששת ממצב של תפסת מרובה לא תפסת."
סגן יועץ משפטי במשרד לבטחון פנים: הבחירה של רשימה רחבה של עבירות [ולא כל העבירות], הסתמכה על ניסיון של מדינות אחרות כמו ארה"ב והולנד."
ראש אגף החקירות: "אנחנו מסכימים להוריד מכלל העבירות עבירות פסקאליות כמו עבירות מס."

אך קצין חילוט ארצי במשטרה דווקא מציג עמדה הפוכה לזה של מפקדו ראש אגף החקירות ומעדיף רשימה מצומצמת לאור הניסיון האמריקאי. בסיום הישיבה, משתתפיה אינם מגיעים לעמק השווה

²¹¹ פרוטוקול הישיבה עם השב"כ בנושא הלבנת הון, 17.09.1997.

²¹² מכתב של היועץ המשפטי של השירות לשר המשפטים, 22.09.1997.

²¹³ מכתב ראש הממשלה לשר המשפטים, 10.10.1997.

²¹⁴ מכתבו של Kip Brailley - מתאם בנושאי הסמים בשגרירות האמריקאית לגלוריה וייסמן, 30.04.1997.

²¹⁵ סיכום דיון, 30.12.1997; נייר עמדה של איגוד הבנקים, 28.01.1998.

²¹⁶ טיוטת הצעת חוק, יוני 1998.

וגלוריה ווייסמן מעירה, כי הבנקים לא שוללים אפשרות שהרחבת ההגדרה של עבירות מקור תגרור טענה שהחוק אינו חוקתי.²¹⁷ במקביל, במכתבה למשרד האוצר, אחד הנימוקים העיקריים המוצג ע"י וייסמן לאי הכללת העלמות מס ברשימת עבירות המקור של הלבנת הון הוא הסתמכות על החוק האמריקאי.²¹⁸ בשלב קריטי זה, בטרם מועבר החוק לדיון בוועדת השרים, השב"כ לא מרפה וממשיך להפעיל לחץ מתוחכם על וייסמן, בעניין הכנסת עבירות הקשורות למעשי טרור לרשימת עבירות מקור:

"[..] נראה כי בטעות [בהצעת חוק] לא נכללו [...] עבירות הקשורות למעשי טרור ולפגיעה בביטחון המדינה"²¹⁹ ועדת השרים לענייני חקיקה מאשרת את הצעת החוק בכפוף למספר תיקונים ובתוכם היענות לדרישת השב"כ להוסיף לחוק את עבירות הקשורות לביטחון המדינה. כמו כן, מציינת ועדת השרים במפורש, כי עבירות מס לא יכללו בחוק זה.²²⁰ להחלטה זו מתנגד ראש הממשלה, ובערר המוגש על ידו כשר האוצר הוא מציע להכניס לרשימת עבירות מקור גם עבירות מס חמורות.²²¹ בתגובה לערר, משיבה גלוריה וייסמן בשם משרד המשפטים, כי אין להגדיר עבירות מס כעבירת מקור, מפני שבהחלטה זו יופרו האיזון וההסכמות שאליהם הגיעו נציגי המדינה עם איגוד הבנקים. כמו כן, וייסמן רומזת במכתבה (שאינו ממעון לראש הממשלה, אלא לשר המשפטים), כי הצעות ראש הממשלה ביושבו כשר האוצר נובעות מחוסר ידע, הרי שנציגי האוצר שהוזמנו לדיונים לגיבוש טיוטת החוק בחרו שלא להופיע.²²² שרי הממשלה אשר דנים בערר ראש הממשלה מקבלים את עמדת משרד המשפטים ואינם עורכים תיקונים בהצעת החוק. מספר ימים לפני הבאת החוק להצבעה בקריאה ראשונה, שוב פונה היועץ המשפטי למטה שב"כ למשרד המשפטים ומביע את אי שביעות רצונו לגבי אופן הניסוח שעליו הוחלט במשרד המשפטים להגדרת עבירת המקור בתחום של טרור:

"נראה כי בטעות הנוסח המופיע [בהצעת חוק שאושר בוועדת השרים לקריאה ראשונה], איננו תואם את הסיכום בינינו [...]. להזכירך דרישתנו שנתקבלה על ידך הייתה לכתוב "עבירות הקשורות לפעילות טרור ונגד ביטחון המדינה" [...]. אודה על הכנסת השינויים לפני הגשה לקריאה הראשונה."²²³ משרד המשפטים לא נענה לבקשה זו לא בשלב זה ולא לאחר מכן, ובנוסח הסופי של החוק נותרה הגדרה שלא ענתה לדרישת השב"כ.

עם הגעתה של הצעת החוק לאיסור הלבנת הון לכנסת, בישיבה הראשונה של ועדת המשנה, מציגה וייסמן את נושא קביעת עבירת המקור כאחת הסוגיות אשר ידונו בהמשך:

"התלבטנו לא מעט לגבי סוגי העבירות היוצרות הון שראוי לקבוע שהן עבירות מקור [...] עברנו משיטה לשיטה, כשבסופו של דבר ההחלטה התקבלה בעקבות ההערות של הגורמים השונים."²²⁴

²¹⁷ פרוטוקול הישיבה, 27.10.1998.

²¹⁸ מכתבה של גלוריה וייסמן לאגף הכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר, 18.11.1998.

²¹⁹ מכתב של יועמ"ש למטה שב"כ לגלוריה וייסמן, 24.11.1998. הדגשה שלי.

²²⁰ החלטה מס' חק/2439 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מיום 30.12.1998.

²²¹ ערר ראש הממשלה כשר האוצר על החלטת ועדת השרים לחקיקה לתמוך בטיטות חוק אסור הלבנת הון, 07.01.1999.

²²² מכתבה של גלוריה וייסמן לשר המשפטים כתגובה לערר ראש הממשלה, 14.01.1999.

²²³ בנוסח הרשמי של הצעת החוק, בין עבירות מקור הוגדרו עבירות לפי פקודת מניעת טרור, לפי תקנות ההגנה או לפי סימנים

ב' עד ו' לפרק ז' של חלק ב' לחוק העונשין; מכתב של יועמ"ש למטה שב"כ לגלוריה וייסמן, 11.04.1999.

²²⁴ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

במהלך מספר הישיבות של הצוות הבין-משרדי שהתנהלו במקביל לישיבות ועדת המשנה, שוב ושוב ממשיכים חבריו להתלבט לגבי עבירות מקור. וכך נימקה ח"כ לבני את התנגדותה להכנסת עבירות מס:

"אני רואה הבדל מהותי בין טיפוס העבירות: עבירות מס הן פעולות לא לגיטימיות בכסף שמקורו לגיטימי [...] בהלבנת הון קורה ההפך."²²⁵

כאמור, עבירות מס לא הוכנסו לחוק, אך זה לא הרגיע את ידי איגוד הבנקים והוא דרש להוציא ממניין עבירות מקור גם את העבירות שעניינן כלכליות, כגון עבירות לפי חוק הגבלים העסקיים וחוק ניירות ערך.²²⁶ בהמשך לכך, לשכת עורכי הדין תבעה להסיר מהרשימה סעיפים שונים של חוק כרטיסי חיוב:

"החוק הזה אמור לאזן בין הדברים. צריך לזכור את זכויות הפרט שנרמסות כאן ואני לא רוצה לומר יותר מזה כי זה למטרה טובה. צריך להיזהר שלא לעבור את הגבול בעניין הזה. אין להרחיב את הרשימה של העבירות מעבר למינימום הדרוש על-מנת שתושג מטרת החוק."

עמדתו של היועץ המשפטי של ועדת החוקה השופט (בדימוס) שלמה שהם, הייתה דומה:

"כשאנחנו עוברים על [רשימת העבירות] אז שכל אחת תעבור אותה ויה-דולורוזה [ותיבחן דרך חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וחוק הגנת הפרטיות] שהצגתי פה עכשיו."

למרבה ההפתעה, דיון זה- שכאמור התנהל לאור ההסכמה לאי הכללת עבירות מס בהצעת החוק- גורם לנציגת מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר עו"ד מירה בר-נר-ניצן להכריז:

"הופתענו [...] אנחנו רוצים להכניס את עבירות המס. לא גיבשנו עדיין את עמדתנו [...]"

אמירה זו מרתיחה את גלוריה וייסמן:

"זו הצעה ממשלתית ושר האוצר הביע את עמדתו בכל שלבי החקיקה. אם משרד האוצר מבקש להביע כאן עמדה אחרת, אנחנו צריכים להיפגש לא בוועדה הזאת. הממשלה לא מדברת בשני קולות אלא בקול אחד. היה הדיון, כולל אצל ראש הממשלה הקודם, כשהופיע שם גם מנכ"ל משרד האוצר. אני אדבר גם עם היועץ המשפטי לממשלה, אם צריך עם שר המשפטים ואם צריך עם שר האוצר- כי משרד האוצר לא יכול להביע עכשיו עמדה אחרת."

נציגת מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר: "אנחנו הופתענו."

עו"ד גלוריה וייסמן: "אחרי שבע שנים הופתעתם?"

היו"ר ציפי לבני: "העניין של ההפתעה הוא קצת מוזר [...]. הייתה כאן היועצת המשפטית של האוצר שבכלל הביעה תמיחה על כך שהחוק הזה רחב מדי ויגביל משקיעים מלהגיע לארץ. תסגרו את העניין ביניכם."

בתום הדברים הללו, נציגת מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר משכה את הערתה.²²⁷

אך סוגיית קביעת עבירת מקור המשיכה להיות במחלוקת ולא סוכמה לאורך כל תקופת עבודת ועדת המשנה והשחקנים המדינתיים לא פסקו מלהתלבט לגביה גם בדיוניים פנימיים:

ח"כ ציפי לבני: "לא נוח לי עם הרשימה. למה זה כן וזה לא."

גלוריה וייסמן: "איננו נעולים על כל העבירות. אפשר לצמצם או להרחיב."²²⁸

ישיבה מכרעת בנושא קביעת עבירות מקור נערכה כחודש לפני תום עבודת ועדת המשנה, כאשר הצוות הבין-משרדי עבר על רשימת עבירות בחוק עונשין והחליט מה יכלל ברשימה. מעת לעת, הנימוק להחלטה

²²⁵ פרוטוקול הישיבה, 29.12.1999.

²²⁶ נייר עמדה לוועדת המשנה, עמ' 4, 16.11.1999.

²²⁷ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 3 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 25.01.2000.

²²⁸ פרוטוקול הישיבה, 17.01.2000.

לגבי עבירה מסוימת היה קיומה או העדרה בחוק האמריקני נגד הלבנת הון.²²⁹ כלומר, בנוסף ללחצים האמריקאיים לקידום החוק ובנוסף למעורבותם של פקידי הממשל בעיצובו- ועל כך דנו בהרחבה בפרק הקודם- אנו למדים כי היזמים המדינתיים הישראלים רואים בחוק אמריקאי תן תתן שניתן לפעול על פיו. כפי שראינו, אין הרי מדובר בהעתקה "עיוורת" של הרשימה האמריקאית לחוק הישראלי, אבל בהחלט ניתן לומר שהחוק האמריקאי משמש עבור השחקנים הישראלים כמודל שעליו מסתמכים על מנת להכריע. ראוי לציין, כי בסופו של דבר כפי שתבעו קבוצות האינטרס, עבירות לפי חוק הגבלים העסקיים ואחד מסעיפי חוק כרטיסי חיוב לא הוגדרו כעבירות מקור.

2. הטלת חובת דיווח על מוסדות פיננסיים. בעולם קיימים שני סוגים עיקריים של דיווחים המוטלים על מוסדות פיננסיים בהקשר למאבק בהלבנת הון. הסוג הראשון, המכונה דיווח אובייקטיבי או מודל אמריקאי, מבוסס על חובת דיווח ללא שיקול דעת של המדווח והוא נעשה בהתאם לתבחינים מוגדרים- גובה הסכום, יעד העברת הכסף ועוד (Currency Transaction Report-CTR). סוג דיווח זה, קיים במדינות מועטות מאד, אך בראשם ניצבת ארה"ב.²³⁰ ההלכה האמריקאית קובעת חובת דיווח על סך 10 אלפים דולר ומעלה ותיעוד יסודי של כל העברות בין-לאומיות. יצוין, כי אחת הסיבות לאי אימוץ השיטה האמריקאית ברחבי העולם הייתה טמונה בפעילות הלובינג של המערכות הבנקאיות המקומיות (Simmons 2001: 608; 2003: 261). הסוג השני של דיווחים- דיווח סובייקטיבי או מודל אירופאי- מבוסס על דיווח של פעולות חריגות או חשודות בחשבון, והוא מבוצע עפ"י שיקול דעת של מוסד פיננסי הנעזר לשם כך בהוראות המדינה המתארות מהן עסקאות בלתי רגילות או בקביעותיו שלו בנושא זה (Suspicious Transaction Report-STR). גישה אירופית מסורתית זו היא הנפוצה ביותר בעולם ומהווה חלק מרכזי ב"ארבעים המלצות" של FATF וכללי UNDCP. באשר למודל האמריקאי, אין הוא נכלל בהנחיות הארגונים הללו, אלא ש-FATF ממליץ למדינות ללמוד על אפשרות היישום של מערך מסוג זה (שפר 2005: 8; 256, 260; Simmons 2003). באופן כללי, הספרות מתייחסת לשיטה האמריקאית כשיטה שהיא קלה ביצוע עבור המוסדות הפיננסיים, אך היא מניבה כמות אדירה של דיווחים המצריכים עיבוד ותפעול של מאגרים עצומים (55: Reuter and Truman 2004); לעומת זאת, השיטה האירופאית מעניקה שיקול דעת למוסד הפיננסי ומספר הדיווחים המועברים לפי שיטה זאת קטן בהרבה.

בנייר עבודה ראשון אותו מציגים משטרת ישראל ומשרד לבטחון פנים למשרד המשפטים בסוף מאי 1994 (זאת בעקבות קבילתה של קרפ בפני המפכ"ל כי טרם קיבלה את עמדת המשטרה בנושא הלבנת הון, על אף שהמועד האחרון שנקבע לצורך הצגת הדברים חלף בחודש פברואר), נאמר:

"נראה על פניו כי מבחינת האינטרס המשטרתי של חקירת העבירות די כי בשלב ראשון לא תוטל על הבנקים חובת דיווח על עסקאות חשודות, אלא רק חובת תיעוד של כל עסקה [...]. כמובן, לאור לקחים שיופקו עם

²²⁹ פרוטוקול הישיבה, 11.05.2000.

²³⁰ מדינות נוספות בהם קיים דיווח אובייקטיבי הן קנדה, אוסטרליה (בה הדיווח הוא מן הדולר הראשון), צרפת והולנד.

הזמן, על סמך ניסיון שיצטבר בעתיד (בארץ ובחול), ניתן יהיה לשקול שינוי השיטה לשיטה הדומה לשיטה האמריקאית.²³¹

אבל יתר היזמים המדינתיים המובילים את החקיקה (משרד המשפטים, המכס ובנק ישראל) תומכים בהטלת חובת דיווח על מוסדות פיננסיים.²³² כעבור מספר חודשים, גם המשטרה מצטרפת לעמדה

עקרונית זו וממליצה ליישם דיווח לפי המודל האירופאי תוך קביעת פרמטרים להגדרת עסקה חשודה:

"שיקולי צנעת הפרט של אזרחי המדינה ותושבי החוץ כאחד, וכן הצורך הברור בעילות יתר, מצריכים העמדת תבחינים נוקשים ודווקניים לקבלת מידע פיננסי."

למשל, במקרה של הפקדה או משיכת מזומנים, מוסד יחויב לדווח על מבצע פעולה זו בהתמלא שלשה תנאים מצטברים: גובה הסכום עולה על 200 אלף ש"ח, לדעת הגוף המדווח סכום הפעולה אינו מתיישב עם עיסוקו או פעילותו של לקוח, וההתניה השלישית נגעה להיבטים הטכניים של ביצוע הפעולה. לגבי העברות בינלאומיות, נשקל להמליץ על נוהל זהה במהותו, רק להעלות את רף הסכום ל-100 אלף דולר.²³³

בינתיים, לאור העדר כל התפתחות משמעותית בקידום החוק ולאחר שהמפקח על הבנקים שיגר מכתב ליהודית קרפ ובו השמיע ביקורת מרומזת על איטיות בהתקדמות החקיקה,²³⁴ הוציא בנק ישראל תוספות להוראות ניהול בנקאי תקין,²³⁵ על מנת להפחית את חשיפת המערכת הבנקאית לפעילות של הלבנת הון. תוספות חדשות אלה מצליחות לכסות פרמטרים מועטים בלבד הנוגעים לחובת דיווח, זאת מפני שהוחלו כמובן במסגרת חוקים הקיימים (Harpaz and Colombo 2000: 356).

עפ"י העותק הגולמי של הצעת החוק מחודש מרץ 1995, חובת דיווח תוטל ע"י נגיד בנק ישראל על בנקים וע"י שר האוצר על מוסדות שאינם תאגידי בנקאיים הפעילים בתחום הפיננסי.²³⁶ בתגובתו לטיוטה זו, בנק ישראל המליץ, כי לשר האוצר לא תהיה סמכות בלעדית להטיל חובות דיווח על מוסדות אלה אלא בהתייעצות עם בנק ישראל.²³⁷ והמשטרה הציעה להרחיב את רשימת החייבים בדיווח ולהוסיף אליה ברוקרים, מתווכי נדל"ן, עסקי מתכות יקרות וסוכנויות למכירת רכב, טיס ושיט.²³⁸

במקביל, מעביר איגוד לשכות המסחר למשרד המשפטים את התנגדותו הנחרצת להטלת חובות דיווח:

"הצפייה ממערכת בנקאית לתפקד כשוטרי המדינה בזיהוי ואיתור אנשים העוסקים בהלבנת הון אינה מטבעו של בנק [...]. החלת חובת דיווח ותיעוד תביא לאווירת חשדנות ותערער את מערכת היחסים בין בנק ולקוחותיו [...]. מבחינה מעשית אין לבנקים כלים יעילים לבדוק לקוחותיו ומקור הכספים המופקדים.²³⁹

בשלב מאוחר יותר, בנק ישראל חוזר בו מהסכמתו לקבלת סמכות להוצאת צו על הטלת חובת דיווח על הבנקים מכוח החוק המתגבש.²⁴⁰ יחד עם זאת, בנוסח טיוטת תזכיר החוק, המופץ ע"י יהודית קרפ במאי

²³¹ מכתבו של עוזרת ליועמ"ש משטרת ישראל וסגן יועמ"ש משרד המשטרה לוייסמן וקרפ, 25.05.1994. הדגשה במקור.

²³² פרוטוקול הישיבה, 03.08.1994.

²³³ מכתבו של יהודה טברסקי לראש אח"ק, 16.08.1994.

²³⁴ מכתבו של היועץ למפקח על הבנקים ליהודית קרפ, 19.06.1994.

²³⁵ א. הוראות "ניהול בנקאי תקין" משקפות את עמדת מפקח על הבנקים לגבי הנורמות הנדרשות לניהול בנקאי תקין בתחומים שונים. אי קיום הוראות אלה מהווה פגם בניהול התקין של תאגיד בנקאי והמפקח רשאי לדרוש לתקן פגם זה (טל 1998: 1); ב. "זיהוי לקוחות וניהול רישומי", 11.10.1994.

²³⁶ חברות אשראי וביטוח, קרנות נאמנות ותגמולים, קבלנים, יהלומנים ועוד; הצעת חוק גולמית איסור הלבנת הון, 14.03.95.

²³⁷ מכתבה של סגן יועמ"ש של בנק ישראל ליהודית קרפ, 14.05.1995.

²³⁸ מכתבו של ע' יועמ"ש מ"י וסגן יועמ"ש משרד המשטרה לר' אח"ק, 11.4.95; מכתבו של טברסקי לר' יח' הסמים, 18.04.95.

²³⁹ מכתב ליהודית קרפ מסמנכ"ל האיגוד, 02.08.1995.

1996, סמכות זו של בנק ישראל נותרה בעינה. כמו כן, טיוטת התזכיר נעדרת התייחסות לשיטת חובת דיווח אשר תוטל. לשון החוק היא, כי חייבי הדיווח "ידווחו לבנק ישראל באופן שייקבע על פעולות מסוימות שעשה הלקוח".²⁴¹

במקביל מסתמן, כי בעקבות בדיקה השוואתית של חובת הדיווח במדינות אחרות, חל שינוי בעמדת משטרת ישראל באשר למודל המועדף עליה וכעת נראה שהיא נוטה לכיוון חובת דיווח לפי מודל אמריקאי בהתאם לתבחינים קשיחים ולא מודל הסובייקטיבי המסתמך על שיקול דעת וגורם להטיות.²⁴² במסמך ההערות לטיטת תזכיר החוק מבטא איגוד הבנקים את עמדתו התקיפה נגד הטלת חובה זו בכלל: "יש בנושא הטלת חובת דיווח] השלכה כבדת משקל עד כדי פגיעה פיננסית והטלת סטיגמה החודרת לבסיס פרטיותו של האדם/ התאגיד." (עמ' 26).

יתר על כן, האיגוד הכריז על התנגדותו להעברת מידע שיתקבל מדיווחים לרשויות המס (עמ' 5, 27, 36) וציין לאורך כל הדו"ח שאם בכל זאת יוחלט להטיל חובת דיווח, יש לעשות זאת לאחר הגדרת תבחינים ברורים ובסיסיים על מנת להקטין את מידת הספק ושיקול הדעת של הגוף המדווח. לבסוף, התייחס האיגוד לסמכות העתידית של בנק ישראל להוצאת צו המטיל חובת דיווח:

"סמכות נגיד בנק ישראל מוגדרת בחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. [...] אין להטיל על גורם מקצועי זה, חשוב כשלעצמו, גם סמכויות חקיקה שעניינן גם זכויות צדדים שלישיים שאינן בפיקוחו." (עמ' 26) בישיבות המתקיימות בין נציגי המדינה לבין נציגי האיגוד, מבליטים האחרונים היבט נוסף בטיעוניהם:

"נושא בעל השלכות העלולות להיות מרחיקות לכת ביותר [...] הוא אפשרות הפגיעה בפקדונות במטבע חוץ המופקדים במדינת ישראל, בעיקר פיקדונות של "העם היהודי" מן התפוצות. הוראות החוק המוצע עלולות לגרום, למרות שלא כיוונו לכך, להעברה מאסיבית של פיקדונות כאלה מישראל ולהפסקת של השקעות חדשות מסוג זה. תהיה בכך פגיעה בהתחייבויות ובהבטחות שניתנו בעבר ובתום לב, למפקדים בהם מדובר- דבר שתיוקונו יהיה בלתי אפשרי, תוך העמדת מי מהמפקדים בסיכון בלתי ישוער." (עמ' 5)²⁴³ " [בעקבות החקיקה] תהייה בריחה מפורשת של הון יהודי [...]. יהודי שיושב בחו"ל אומר לעצמו שהכל עובר [בישראל] בין רשויות ולפי כך זה ירתיע אותו מהלפקיד כספים, הוא יקום ויברח [...]. צריך לשמוע דעתם של גורמים אחרים כמו אברהם בורג."

בתשובתה, לראשונה מציינת עו"ד קרפ, כי במשרד המשפטים חושבים על המודל האנגלי של חובת דיווח: "[...] לא אימצנו את חובת הדיווח הרחבה שבארה"ב וסטינו ממודלים קיימים מתוך ראייה שצריך ללכת רק על המקרים הבולטים ביותר ולא תופסים מרובה."²⁴⁴ כעבור מספר חודשים, שבמהלכם מלאכת גיבוש החוק נעצרה, משגרת יהודית קרפ מכתב קשה למפק"ל המשטרה (ועותקיו לשר לבטחון הפנים, לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה):

"[...] מר יהודה טברסקי, שהיה הכוח המניע, הפועל והדוחף בעבודתו של צוות הניסוח- החל בסדרת פגישות עם נציגי איגוד הבנקים ובנק ישראל כדי להגיע להסכמה הדדית בדבר פרטי החובות שיוטלו [...]. דא עקא- בעיצומם של דיונים אלה הועבר מר טברסקי לתפקיד אחר. המצב היום הוא שמזה כמה חודשים אין המשטרה פועלת להשלמת הפרטים הבסיסיים ביותר הדרושים כדי לתת תוכן לחוק האמור. למותר לציין

²⁴⁰ מכתבה של ראש תחום עונשין במשרד המשפטים ליהודית קרפ, 12.02.1996.

²⁴¹ סעיף 5 לטיטת תזכיר החוק, 19.05.1996.

²⁴² מכתבו של יהודה טברסקי לראש יחידת סמים, 31.03.1996.

²⁴³ מסמך ההערות של איגוד הבנקים, 08.08.1996.

²⁴⁴ בתקופה זו מכהן אברהם בורג כיו"ר הסוכנות היהודית. פרוטוקול ישיבה עם איגוד הבנקים, 13.08.96.

שהחוק ללא [הגדרת] פרטים [הנחוצים לקביעת] הדיווח הוא חוק חסר משמעות ואין כל טעם בחקיקתו. [...].
למדתי שאנשי משטרת ישראל מצביעים בפורומים שונים על משרד המשפטים כגורם מעכב את חקיקתו של החוק. וסברתי שמחובתי להעמיד את הדברים על דיוקם. עוד ברצוני לציין שגיבושה של טיוטת החוק התעכב מלכתחילה כשנה, בשל כך שמשטרת ישראל לא גמרה אומר בדעתה לקחת על עצמה את האחריות לאכיפת החוק המוצע עם כל המשמעותיות כרוכות בכך בתקציבים, בארגון ובכוח אדם. [...]. מן הראוי ש[המשטרה] תעשה סדר בביתה ותפעל לקידום העשייה בעניין חשוב זה. [...]. אכיר לך תודה אם יובהר לי מהן ההחלטות האופרטיביות שקיבלה המשטרה בעניין ההערכות למלחמה בהלבנת הון. כמו כן אודה לך אם יובהר לי מי יהיה בר סמכא במשטרה שישלים את הדיונים [...]. לדידי, ראוי היה לאפשר למר טברסקי לפחות להשלים את המו"מ עם המערכת הבנקאית, עמה הייתה לו שפה משותפת שהניבה הבנות טובות.²⁴⁵

אף על פי שקרפ העלתה טענות כבדות משקל נגד המשטרה והטיחה בה האשמות בבלימת החקיקה, מכתבה כלל אינו זכה לתגובה. כזכור, רק ביקור המשלחת האמריקאית רמת דרג הוא זה שגרם למשטרה לעמוד בהתחייבויותיה ולהעניק "אור ירוק" לחקיקה זו ואף להחזיר לתמונה את יהודה טברסקי.²⁴⁶

במבוא לתזכיר הצעת החוק הפורס את מטרתו, הרקע לחקיקתו ואת עקרונותיו, מוסבר, בין היתר, כי:

"המודל ההערכות שנבחר תואם, בשינויים אחדים, את מודל הקהילה האירופית, המתבססת על חובת דיווח על עסקאות חשודות ועל חובת דיווח מוגבלת של עסקאות לפי היקפן, לעומת המודל האמריקני שיש בו חובת דיווח גורפת וכללית, המחייבת מאגרי מידע עצומים ומערכת מסועפת של גופים סורקים ומפענחים."²⁴⁷

לאחר שמופץ תזכיר החוק, מתנהלים מספר דיונים בין הצוות הבין-משרדי לבין נציגי איגוד הבנקים, כאשר נושא הדיווח על היבטיו השונים והרבים תופס חלק ארי מזמן הישיבות. באחד הדיונים כאשר וייסמן מציעה שיהיה בכל בנק פקיד האמון על מעקב אחר פעילות מוגברת ובלתי שגרתית בחשבונות מסוימים, מגיב נציג איגוד הבנקים, כי למערכת הבנקאית האמריקאית לקח עשרים שנה כדי לבנות פרופיל של פעילות בנקאית בלתי שגרתית, ולבנקאות הישראלית אין מערך כזה. בשלב מאוחר יותר של הפגישה, כאשר נידונה אפשרות של הטלת חובת דיווח גם על חשבונות של חברות עסקיות ולא רק פרטים, פוסק נציג הבנקים בנחרצות: "המשקיעים יברחו מהארץ."²⁴⁸

במהלך השנה, מגיע תורו של בנק ישראל לשנות את עמדתו, וכעת, מבלי שהוא מתנגד כבעבר למתן סמכות לנגיד להטיל חובת דיווח על בנקים, הוא ממליץ לצרף לרשימת חייבי דיווח, הכוללת בנקים, חברי בורסה ומנהלי תיקים, גם חברות ביטוח.²⁴⁹ בשלב זה מעיר משרד האוצר, כי סמכות להטלת חובת דיווח על תאגידים בנקאיים אינה צריכה להיות של הנגיד בלבד, אלא גם של שר האוצר:

"תיקון זה יתן ביטוי לשיקולים השונים בקביעת גופים עליהם תוטל חובת דיווח ומתן פטור ממנה."²⁵⁰

נראה, כי המלצה זו הייתה תשובתו של משרד האוצר להצעת בנק ישראל, כי דווקא לשר האוצר לא תהיה סמכות בלעדית להטיל חובת דיווח על מוסדות שאינם תאגידים בנקאיים, אלא בהתייעצות עם בנק ישראל. ההתכתשות סביב סעיף קטן זה מדגימה היטב את המאבק בין הסוכנויות המדינתיות על עוצמה

²⁴⁵ מכתבה של יהודית קרפ למפכ"ל המשטרה, 31.12.1996.

²⁴⁶ מכתב של ראש אגף החקירות סנדו מזור ליהודית קרפ, 17.03.1997.

²⁴⁷ תזכיר חוק איסור הלבנת הון, 13.04.1997.

²⁴⁸ פרוטוקול הישיבה, 19.08.1997.

²⁴⁹ מכתבה של משנה ליועמ"ש לבנק ישראל לגלוריה וייסמן, 16.09.1997.

²⁵⁰ הערות להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ו-1996 והתגובות אליהן, משרד המשפטים, עמ' 17, 03.08.1997.

וכוח ההשפעה בשדה הכלכלי. כמו כן, יש לזכור כי בימים החמים ההם בקיץ 1997, המערכת הכלכלית והפוליטית געשה ורחשה בגלל קרב איתנים בין נגיד בנק ישראל פרופ' יעקב פרנקל ושר האוצר דן מרידור (ממן ורוזנהק, בדפוס).

בתום סדרת דיונים עם הבנקים, בשלב הנוכחי של עיצוב החוק כל השחקנים המדינתיים כבר מאוחדים ודבקים בעמדתם העקרונית להטיל חובות דיווח מוסדיות. אבל במקביל, הם מסכימים להערות לא מעטות שנראות טכניות וזניחות הקשורות לנוהלי הדיווח ולנושאים אחרים שבהצעת החוק.²⁵¹ את הצלחתו העיקרית בהיבט זה רושם איגוד הבנקים, כאשר מוביל את המשטרה ומשרד המשפטים להחלטה שאין להחיל חובת דיווח על פעילות בנקאית בחו"ל באמצעות הסניפים הנמצאים במדינות אחרות.²⁵²

בתוך כך, משטרת ישראל ממשיכה בעבודת המחקר אודות שיטות דיווח שונות על בסיס הניסיון הבינלאומי. לדוגמא, מציג טברסקי לראש אגף החקירות את המסקנות שהוצגו לקונגרס האמריקאי לפיהן דיווחי חובה אובייקטיביים לבדם הנהוגים בארה"ב נידונים לכישלון ודווקא הניסיון ממדינות אחרות, המשלב דיווחים אובייקטיביים עם מידע משטרתי והיבטים אחרים, מביא תועלת רבה יותר.²⁵³ מחקר משווה אודות שיטות דיווח שונות מבוצע גם בין כותלי משרד המשפטים, כאשר נבחנים היבטים תחיקתיים ומעשיים של גישות הנהוגות בארה"ב, קנדה, אוסטרליה וצרפת (בהן מיושמת באופן כללי שיטה אובייקטיבית); של בריטניה והולנד (בהן קיים מודל ייחודי המשלב שתי צורות הדיווח); ושל שוויץ המאופיינת, באופן כללי, בדיווח סובייקטיבי.²⁵⁴

באחד הדיונים, מעלים נציגי השב"כ רעיון לפיו לרשימה העתידית של קריטריונים לדיווח יתווספו גם קריטריונים שינבעו מידיעות מודיעיניות של השב"כ. הצעה זו אינה מתקבלת ע"י משרד המשפטים, מפאת העבודה כי תבחיני הדיווח יהיו גלויים וידועים. לאור זאת, השב"כ מציע לפתור קושי זה בהוספת קריטריונים לרשימה חסויה שתנוסח ע"י השירות עפ"י המידע המודיעיני ובכפוף לאישור ועדת החוקה. תשובת משרד המשפטים לפיתרון יצירתי זה הייתה, כי הוא פסול מעיקרו בשל פגיעה בזכויות יסוד, בגלל עקיפת סמכות בית משפט ועקב סיבות נוספות.²⁵⁵

לקראת דיוני ועדת המשנה ותחילת העבודה על הכנת צווים האמורים להוציא את חובת הדיווח לפועל, גם המחלקה המשפטית של בנק ישראל ערכה מחקר משווה בסוגיית חובות דיווח וזיהוי לקוחות, תוך התמקדות בארה"ב וצרפת (בהן באופן כללי קיימת שיטה אובייקטיבית); גרמניה ושוויץ (המיישמות באופן כללי דיווחים סובייקטיביים) ובאנגליה המפעילה שיטה מיוחדת.²⁵⁶

²⁵¹ נושאים לגביהם יש הסכמה של אנשי הבנקים בנושא זיהוי לקוח ודיווח, 28.08.1997; פרוטוקול הישיבה, 03.11.1997.

²⁵² סיכום דיון, 18.12.1997.

²⁵³ מכתבו של יהודה טברסקי לראש אח"ק, 31.08.1997.

²⁵⁴ הלבנת הון- סקירה השוואתית, 01.09.1997.

²⁵⁵ סיכום פגישה עם נציגי שב"כ ולשכת ראש הממשלה בנושא חוק הלבנת הון, 06.12.1997.

²⁵⁶ בנק ישראל. "מקורות משפטיים במדינות שונות שרלוונטיים לחובת דיווח וזיהוי לקוחות", 31.10.1999.

כבר בישיבתה הראשונה של ועדת המשנה לגיבוש החוק, כצפוי, מעורר נושא הטלת חובת דיווח על מוסדות פיננסיים תגובות חדות מצד קבוצות האינטרס. ברם, מפני שברור לנציגיהם כי לא ניתן לבטל חובה זו, הם מפנים את מאמציהם להסרה מרשימת חייבי הדיווח את המוסדות אותם הם מייצגים ולצמצום האחריות שתוטל עליהם. כך למשל מציג את עמדתו מזכיר איגוד חברי הבורסה שאינם בנקים:

"בנושא הזה [של חובת דיווח] היינו מצפים לשמוע בדיוק [...] עד כמה באמת החברים [באיגוד] אמורים לשמש ככלי חוקר לקידום ענייניה של משטרת ישראל, שכולנו חושבים שזה דבר נעלה וחיובי."

דבריו של נציג איגוד לשכות המסחר ספוגים ברוח דומה כלפי הטלת חובת דיווח:

"[צריך ליישם את] הנושא של חובת הדיווח באופן כזה שלא יהפוך את המגזר לסוכן משטרת. בסך הכול צריך להבין שהמגזר הזה לא בנוי לתפקידים האלה [...]. בכל מקרה, אם זה יתבצע בצורה כזאת, זה נטל תקציבי נוסף, וצריך לשאוף לאיזון שיתבטא בחובת דיווח שתהיה ישימה ואפשר יהיה לחיות אתה."

לאור הטיעונים הללו, בסיומה של הישיבה הראשונה של ועדת המשנה, סיכמה ח"כ ציפי לבני כי נושא הדיווח על כל היבטיו בהחלט יידון בישיבות הבאות. בהמשך לכך, קבוצות האינטרסים בראשות איגוד הבנקים ואיגוד לשכות המסחר פעלו להוציא את מנהלי קרנות הנאמנות מרשימת חייבי הדיווח:

"מה זו קרן נאמנות? אני מנהל קרנות נאמנות, אני מקבל בבוקר מכל הבנקים שקנו... ואני רק מנהל את הקרן. מה פתאום, מנהל הקרן, שבכלל אין לו מטבע, הוא בכלל לא יודע מי הבן-אדם שקנה או מכר, נאלץ לחובת דיווח? אלה דברים אבסורדיים."²⁵⁷

בקרב על נושא זה, קבוצות אינטרס העבירו לצדם את רשות לניירות הערך ואת ח"כ ציפי לבני, ולבסוף לאחר שקיבלו את הסכמתה של גלוריה וייסמן²⁵⁸ קרנות הנאמנות הוסרו מרשימת חייבי הדיווח.

כמו כן, אנו מתוועדים לחבירה של שחקנים מדינתיים והלא-מדינתיים גם בקידום המהלך להוצאת חברות הביטוח מרשימה זו. נציג איגוד חברות הביטוח ציין באופן גלוי את מטרת הגעתו לדיוני הועדה:

"אני מודה שהאינטרס שלי כאן הוא סקטוריאלי, שלא תוטל חובת דיווח בלתי אפשרית על חברות הביטוח וסוכני הביטוח משום שחובת הדיווח לא ברורה ומועד הדיווח לא מובן."²⁵⁹

למרות שבפומבי במהלך ישיבות ועדה המשנה, סגן בכיר לממונה על שוק ההון וביטוח מר שי קומפל תמך בהטלת חובת דיווח על חברות הביטוח, בדיון הבין-משרדי פקיד בכיר זה שעם סיום כהונתו התמנה לסמנכ"ל בקבוצת כלל ביטוח, הביע הסתייגות:

"[הטלת חובת דיווח] תפגע בעסקי הביטוח [...]. המשמעות לגבי עסקי הביטוח- שיבטחו בחו"ל."²⁶⁰

אולם בסופו של דבר, מהלך זה לא צלח ולאחר שהנושא נדון בהרחבה הן בדיוני הועדה והן בישיבות הצוות הבין-משרדי, חברות הביטוח נותרו ברשימת חייבי הדיווח. בנוסף, איגוד הבנקים לא הצליח חרף ניסיונותיו הרבים לבטל אל חובת הדיווח שהוטלה על קופות הגמל. הפעם, כישלון זה נבע בשל ההתנגדות התקיפה ועקבית לצעד זה מצדו של מר קומפל.

²⁵⁷ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

²⁵⁸ מסמך התשובות של הצוות הבין-משרדי לוועדת החוקה, 11.11.1999.

²⁵⁹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 3 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 25.01.2000.

²⁶⁰ פרוטוקול הישיבה, 21.11.1999.

היועץ המשפטי של וועדת החוקה, חוק ומשפט השופט (בדימוס) שלמה שהם לאורך כל דיוני ועדת המשנה

לא הסתיר את אי שביעות רצונו מעקרון חובת הדיווח שבחוק והצהיר על כך כבר בישיבה הראשונה :

" הרי בדרך לעשות מעקב על ההון הזה אנחנו אומרים : נפרוס את הרשת רחבה כלל שתהיה, וכשהרשת היא רחבה, בניסוי ותעיה נצליח לאסוף גם עבריינים נוספים. שם נוצרת הבעיה הקשה, משום ששם הוראות החוק הזה פועלות למעשה על כל אזרח במדינה [...]. הייתי רוצה לומר, ששם עיקר הפרובלמטיקה גם מבחינת כמות האינפורמציה, גם מבחינת הפגיעה בפרטיות, גם מבחינת החשש ל"אח הגדול" שידוע הכול וכו'"²⁶¹

במשך כל ישיבות הוועדה, השופט (בדימוס) שהם ניסה מעת לעת להוכיח את טיעונו לא רק בהתבסס על נימוקים משפטיים כבדי משקל, אלא גם באמצעות ניסיונותיו לאתר סתירות לוגיות בדבריי המצדדים בהטלת חובה זו. ובכלל, לאורך כל הדיונים הוא הצטייר כמתנגד תקיף להצעת החוק וברוב המקרים פשוט חבר לקואליציית קבוצות האינטרס. בתיאורה את דיוני ועדת המשנה, ציינה עו"ד וייסמן :

"הייתה לנו חזית אחת מול כל הגופים הפיננסיים והחזית שנייה מול היועץ המשפטי של הוועדה. אני בפירוש יודעת שאילולא ההתנהלות שלו זה היה נגמר יותר מוקדם ועם פחות שינויים."²⁶²

בישיבה של הצוות הבין-משרדי, ולא בישיבת ועדת המשנה, הודיעה וייסמן כי היא מעדיפה ליישם את מודל הדיווח הולנדי המשלב תבחינים אובייקטיביים וסובייקטיביים. יהודה טברסקי הסכים עם וייסמן, אך העיר כי רף הדיווח בהולנד הוא גבוה בשל התנאים ההולנדיים המותאמים לפשע בינלאומי ויש לקחת בחשבון את היקפי הפשיעה הנמוכים יותר בארץ.²⁶³ בסוגיית זו, כך הציגה ח"כ לבני את עמדתה :

"אחרי הדיונים הראשונים חשבתי שמבחינת כל הגופים [...] והציבור יהיה יותר קל אם תהיה [שיטה] אובייקטיבית שלא דורשת מהפקיד לחשוב, שהצרכן שנכנס לבנק יודע שהוא מדווח גם אם הוא לא חשוד. בסמינר [של האו"ם] שהיה נאמר לנו שהתוצאה היא בעייתית כי האפקטיביות מושגת דווקא מהחשדות, כי בסניף הפקיד מכיר פחות או יותר את הלקוחות והתחושות האלה מובילות את המשטרה לממצאים הטובים יותר. השאלה היא האם נקבע עכשיו [שיטה] אובייקטיבית שאין בה שום מימד סובייקטיבי? האם נרצה את הפקיד החשדן בלבד או שנצטרך לשלב בין השניים? להערכתי ניתן לעשות שילוב. [...]. אם אני מדברת על מבחן אובייקטיבי ארצה שהרף [הכספי] בו יהיה גבוה, לא נמוך, לא בגלל שאני דואגת לגודל מאגר המידע אלא בגלל שאני דואגת לעצמי ולשכניי."²⁶⁴

איגוד הבנקים בעקביות הציג עמדה שהוא מעדיף שיוצגו לו תבחינים קבועים ואובייקטיביים. וכך ח"כ לבני ראתה את זה :

"כאשר אנחנו דיברנו על אובייקטיביות מול סובייקטיביות, היית [נציג איגוד הבנקים] חסיד גדול של האובייקטיביות, כי לא רצית להיות שותף בהלשנות, או מצב של פקיד מול האזרח."²⁶⁵

אולם, המניע לעמדתם של נציגי איגוד הבנקים (שאותה הציגו עוד לפני שלוש שנים ב-1996) לצדד באימוץ שיטת דיווח אובייקטיבית נבע לא מטעמים מצפוניים, כפי שמשמע אולי מדברי ח"כ לבני, אלא מטעמים

²⁶¹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

²⁶² ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

²⁶³ ישיבה בנושא חובות בדיווח עפ"י החקיקה החדשה, 08.11.1999.

²⁶⁴ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 3 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 25.01.2000.

²⁶⁵ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 9 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 09.04.2000.

ארציים לחלוטין: לפי הצעת החוק, אם פקיד במוסד פיננסי לא יקיים חובת דיווח המתבססת על תבחינים סובייקטיביים, יוטלו על מוסד פיננסי עיצומים כספיים משמעותיים.²⁶⁶

עוד בישיבה הראשונה של ועדת המשנה, חזרו והדגישו נציגי קבוצות האינטרס ואיגוד הבנקים בפרט, כי יש צורך לדון בתקנות ובצווים שיוצאו מכוח החוק במקביל לדיון בהצעת החוק. כמו כן, הם טענו, כי יש לדון באופן מסודר בסעיף המטיל את חובת הדיווח רק לאחר שיוצגו להם טיוטות הצווים. בנקודה זאת אבקש להדגיש, כי לאורך כל תהליך החקיקה, שיטת דיווח ותיאורה מעולם לא קיבלו התייחסות בגוף החוק: לא בטיטות, לא בתזכיר, לא בהצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה ולא בחוק עצמו. היבטים רבים וקריטיים של הנושא המורכב הזה, אשר כונה ע"י גלוריה וייסמן "לב לבו של הצד המהותי של החוק",²⁶⁷ לא עוגן בחקיקה ראשית, אלא שהחוק הותיר זאת לחקיקת משנה (סעיפים 7, 28). ברי הדבר, כי הן משרד המשפטים והן השחקנים הלא-מדינתיים היו מודעים להיותה של חקיקת משנה קלה יותר לשינוי, לכן סביר להניח כי הם בחרו- כל אחד מטעמיו הוא- בדרך זו על מנת להשאיר צהר לשינוי אפשרי של שיטת דיווח בעתיד. בהמשך לכך, בסוף פברואר 2000 הפיץ המפקח על הבנקים לאיגוד הבנקים טיוטת צו "חובות דיווח של תאגידים בנקאיים בנושא הלבנת הון" לצורך קבלת הערות. במכתב המלווה הוא ציין, כי חובות הדיווח שגובשו בשיתוף עם משרד המשפטים, משטרת ישראל והמשרד לביטחון פנים דומות לחובות הדיווח החלות על תאגידים בנקאיים בהולנד, המשלבות דיווח אובייקטיבי על סכום מסוים ודיווח סובייקטיבי לגבי עיסקאות חשודות. לפי הצעת המפקח, תאגיד בנקאי ידווח באופן אוטומטי למאגר על הפקדה או משיכה של מזומן בסכום של 50 אלף ₪ ועל העברות בינלאומיות מחו"ל או לחו"ל בסך 5 מיליון ₪.²⁶⁸ הצעה זו, ביחס לסעיף העברות בינלאומיות, לא הייתה מקובלת על השב"כ:

"הסכום הנ"ל הינו גבוה באופן קיצוני ומשמועתו פגיעה חמורה ביישום החוק [...]. אנו סבורים כי ערוץ העברת הכספים מחו"ל לישראל ומישראל לחו"ל הינו מרכזי [בפעילות הלבנת הון]. חובת דיווח בדומה לזו הקיימת בארה"ב צריכה להיות בסכום של 10,000 דולר ומעלה [...]. נראה כי משטרת ישראל, לא פחות מהשירות, צריכה להיות מעוניינת באימוץ השיטה האמריקאית בנקודה זו [...]"²⁶⁹

בטיטה הבאה המופצת ע"י המפקח ביוני 2000, סכום המחייב דיווח בעסקאות בינלאומיות הופחת למיליון ₪, אך בד בבד רף הדיווח לגבי הפקדה ומשיכה הועלה ל-200,000 ₪.²⁷⁰ יחד עם זאת, כפי שמשביר זאת בעצמו נציג מפקח על הבנקים בישיבה האחרונה של ועדת המשנה, זו טיוטת עקרונות בלבד, שטרם אושרו ע"י הנהלות הבנקים, המפקח על הבנקים והמשטרה.²⁷¹

²⁶⁶ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 3 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 25.01.2000.
²⁶⁷ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 12 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 19.06.2000.
²⁶⁸ מכתב מפקח על הבנקים, 28.02.2000.
²⁶⁹ מכתב של יועמ"ש למטה לשב"כ לגלוריה וייסמן, 19.03.2000.
²⁷⁰ טיוטת צו חובות דיווח, 18.06.2000.
²⁷¹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 12 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 19.06.2000.

ואכן העבודה על הכנת הצו הסתיימה רק בתחילת 2001 בצל הבטחה המפורשת שניתנה לארה"ב להשלימה בהקדם על מנת שהבנקים יוכלו לקבל מרשויות המס האמריקניות מעמד "מתווך מורשה". בדיון בוועדת החוקה כך הציגה נציגת בנק ישראל את הנושא:

"בהכנת הצו הזה בדקנו חקיקות מקבילות במדינות אחרות ואימצנו את המודל ההולנדי תוך התאמות לפעילות בישראל. [...] הצו כאן הוא תוצאה של שיתוף הפעולה בין כולם והוא מהווה איזון אינטרסים בין הצורך במלחמה בהלבנת הון לבין הצורך להגנה על הפרטיות והעלויות למשק." לאחר שנציג השב"כ חזר על עמדתו אותה קידם לפני כן שרף הדיווח על העברות בינלאומיות שנקבע למיליון ש"ח מהווה "חור ברשת", השיבה לו נציגת בנק ישראל, כי במודל ההולנדי נקוב סכום הגבוה בכלל פי 20 מהסכום שנקבע בחקיקת המשנה הישראלית. בנוגע למשיכת או הפקדת מזומנים הצו קבע את מדרגת הדיווח האוטומטי על 200,000 ש"ח ומעלה. יצוין, כי סכום זה ננקב בניגוד להסתייגות של FATF בהיבט זה שרצה להנמיכו לרמה של 10,000 דולר.²⁷²

במהותו המודל ההולנדי שבסופו של דבר נבחר לשמש כבסיס לשיטת דיווח אשר הונהגה בישראל הוא היברידי, המשלב הן דיווח אובייקטיבי-אמריקאי והן דיווח סובייקטיבי-אירופאי. התבוננות בסוגיה זו של הטלת חובת דיווח חושפת בפנינו במלוא עצמתו את מנגנון התרגום (translation), כאשר פרקטיקות ונורמות גלובאליות המגיעות באמצעות דיפוזיה, משולבות במוסדות לוקאליים קיימים, תוך התאמה להקשר המוסדי המקומי (Campbell 2004; Maman 2006). עצם הבחירה במודל המיוחד המשולב ולא באחת משתי השיטות המוכרות והבדוקות, השינויים שנעשו באופן יישום המודל והגדרת רף הדיווח- כל ההיבטים הללו בחקיקה קיבלו את צורתם ועוצבו כתוצאה ממשא ומתן בין היזמים המדינתיים לבין השחקנים הגלובאליים ולבין השחקנים הלא מדינתיים בתהליך מורכב וקונפליקטואלי, תוך ההתחשבות בהקשרים מוסדיים או נסיבות מצביות. בחלקו האחרון של פרק זה, נתייחס בהרחבה למנגנון התרגום ולמאפיינים הלוקאליים הכללים שהשפיעו לא רק על נושא זה בחקיקה, אלא אף על סוגיות תחקיקתיות אחרות. אולם כעת, אבקש להדגיש שתי נקודות חשובות: ראשית, היזמים המדינתיים הישראלים היו מודעים לאי-יעילותה ולבעיותיה של השיטה האמריקאית הן מבחינת תפעול ועלויות והן מבחינת קושי באיתור מידע רלוונטי; שנית, הן איגוד הבנקים והן הממשל האמריקאי כל אחד מטעמיו הפעילו לחצים על משרד המשפטים לאמץ דווקא את השיטה האובייקטיבית האמריקאית:

גלוריה וייסמן: "היה לחץ אמריקאי אטומי שנאמץ שיטה שלהם!"²⁷³

Halliday and Carruthers (2007: 1150) הדגישו, כי במהלך החקיקה אידיאולוגיות מתחרות- ושתי שיטות הדיווח הן בהחלט כאלה- גורמות למקבלי ההחלטות לקבוע מדיניות שתספק את כולם, במיוחד כאשר אידיאולוגיה אחת רצויה והשנייה נכפית.²⁷⁴ לכן, ייתכן, כי בתהליך התרגום בחר משרד המשפטים לאמץ

²⁷² הכנסת החמש-עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול מס' 257 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 15.01.2001.

²⁷³ מתוך ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

²⁷⁴ מעניין לציין, כי מצב דומה של קיום שני מודלים מתחרים- אמריקאי ואירופאי- ניתן לראות בחקיקה נגד המונופולים. השיטה האירופאית מופצת ברחבי היבשת לחברי האיחוד ולמדינות פוסט-קומוניסטיות שעתידות להצטרף אליו. השיטה

את המודל המשולב המכיל דיווח אובייקטיבי- וכך להענות לדרישת האמריקאים ואיגוד הבנקים, ומכיל דיווח סובייקטיבי- וכך לבחור בשיטה שהוכחה כטובה יותר ויעילה יותר למלחמה בהלבנת הון. שנה וחצי לאחר כניסת החוק לתוקף, באוגוסט 2003, פנו בנק ישראל והרשות לאיסור הלבנת הון, לוועדת החוקה בבקשה לבצע מספר תיקונים בצו איסור הלבנת הון המתייחס לנושא הדיווח. מדינת ישראל נדרשה לצעד זה, לאור הערות FATF ובעיקר IMF. נימוקיהם תוארו ע"י נציג בנק ישראל:

"היו פה ביקורים של קרן המטבע וגם של ה-FATF, שהעירו לנו שהסף של 200,000 שקלים הוא גבוה. עשינו השוואה בין-לאומית, ומההשוואה הזאת עולה שבמדינות שיש בהן, אכן, חובת דיווח על פעולות במזומן, הסף הוא בסביבות 10,000 דולר. על המדינות האלה נמנות ארצות-הברית, אוסטרליה, קנדה. מצד שני, בהרבה מדינות לא קיימת חובת דיווח [...]. ברוב מדינות אירופה קיים רק דיווח על-פי חשד, לא על פעולות בלתי-רגילות. יש פה עניין ערכי, שאנחנו רוצים להביא בפני הוועדה בצורה מאוזנת."

היו"ר מיכאל איתן: "רבותי חברי הכנסת. נציע הצעה שזה יהיה 100,000 שקלים, ונתלכד כולנו על כך?"
יו"ר רשות לאיסור הלבנת הון עו"ד יהודה שפר: "אני לא חושב שמדינה ריבונית צריכה לציית לכל מה שאיזה גוף בין-לאומי אומר, ואתם ועדה ריבונית. עם זאת, אני חושב שצריך לתת משקל להמלצות מקצועיות בין-לאומיות, וכאן ההמלצה המקצועית היא חד-משמעית, סדר גודל של 10,000 דולר, גם בנק ישראל קיבל את זה. עם כל הכבוד, זה לא שוק כאן. השקענו בזה מחשבה ומחקר עמוקים."
היו"ר מיכאל איתן: "כל החיים זה שוק אחד גדול."

התנגדות נחרצת להפחתת רף הדיווח הביעו כמובן נציגי איגוד הבנקים, שלצורך כך נתקפו בנוסטלגיה:

"איפה יהודית קרפ שהייתה יושבת כאן ונלחמת כארי, כדי שלא ייפגעו זכויות הפרט? מי ממשרד המשפטים שומר על זה היום?"

בסופו של דבר, ועדת החוקה אישרה את תיקון הצו בהתאם להערות FATF ו-IMF והורידה את רף הדיווח מ-200 אלף ₪ ל-10,000 דולר.²⁷⁵ כלומר, אם בשנת 2001 ישראל עמדה בפני הלחצים של FATF וקבעה את סכום הדיווח נמוך מכפי שנדרשה, ב-2003 נאלצה מדינת ישראל להענות לתכתיב של הגורמים הגלובאליים בראשות IMF, שבשלב זה של המאבק הגלובאלי נגד הלבנת הון הפך לשחקן מרכזי המביא עמו לתחום זה את השפעתו האדירה על מדינות העולם. לסיכום ניתן לומר, כי למרות היותה של חובת הדיווח הישראלית מיוחדת והיברידית, בסופו של דבר היא שאבה לתוכה- בנוסף לרכיבים אחרים- שני עקרונות בסיסיים של החקיקה האמריקאית: דיווח אובייקטיבי והרף של 10,000 דולר.

3. הקמת רשות לאיסור הלבנת הון ומיקום המאגר. אחד הנדבכים החשובים של המלחמה בהלבנת הון הוא קיומה של "יחידה למודיעין פיננסי" (FIU), שבה ממוקם מאגר שאליו מוזרמים דיווחים המתקבלים ממוסדות פיננסיים וממקורות אחרים לצורך ניתוחם ועיבודם (שפר 2005: 4). מאגר זה הוא הכלי הטכני החשוב ביותר למאבק בהלבנת הון, היות והוא אינו משמש לאיסוף מידע בלבד, אלא גם לניתוחו לצורך הפקת ידע משמעותי המצביע על פעולות ההלבנה ועוקב אחריהן (בריצמן ודמארי 2003, פרק 6: 25).

האמריקאית הרבה יותר גלובאלית: המומחים האמריקאים מעורבים במהלכי חקיקה באסיה ואמריקה הלטינית, כאשר הם מביאים עמם את המודל האמריקאי ואת הלחצים דיפלומטיים וכלכליים (Lanucara 2002: 455-6).
²⁷⁵ הכנסת השש-עשרה, מושב ראשון, פרוטוקול מס' 66 משיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 14.08.2003.

עוד בדיון הבין-משרדי הראשון ב-1993 סוכם, כי יש להחליט למי יועבר המידע המדווח- לבנק ישראל, למשטרה או לגוף מיוחד.²⁷⁶ העמדה הראשונה שהוצגה ע"י משטרת ישראל בנושא זה קבעה כי :

"משטרת ישראל לא רואה צורך ליצור מאגרי מידע "מנופחים" שאליהם תדווח כל פעילות כלכלית. כמו כן, אין משטרת ישראל רואה עצמה אחראית לניהול מאגר מידע זה אם יוקם, אלא ניהולו צריך להיעשות ע"י גורם אחר תוך מתן אפשרות למשטרת ישראל לקבל מידע לפי צרכי חקירה. [...] יש לבחון אפשרות שגורם חקירה שיעסוק בתחום זה יהיה גורם משולב שבו יקחו חלק כמה גורמים ובהם: המשטרה, בנק ישראל, רשויות המס והפרקליטות [...]. על פי סיכום [...] חקירת עצם עבירת הלבנת ההון כשאינה קשורה לחקירת העבירות שהן מקור כספי ההלבנה, ראוי שתעשה ע"י גורמי חקירה אחרים ולא ע"י המשטרה."²⁷⁷

לאחר פניית משרד המשפטים, שקלה המשטרה מחדש את עמדתה המקורית, לפיה תפעל לחקירת הלבנת הון רק מנקודת מוצא של חקירה ספציפית בעבירת סמים, והסכימה לפעול גם במקרים של חשד להלבנת הון שאינו קשור לעבירה אחרת. ברם, על מנת להמנע ממצב בו תוצף המשטרה בדיווחים בלתי רלוונטיים, היא התנתה את פעילותה בתחום זה בהגדרת קריטריונים ברורים להערכה מהי עסקה חשודה של הלבנת הון, קבלת שיתוף פעולה מרשויות המס ונגישות למידע בנקאי.²⁷⁸ אך יחד עם זאת, המשטרה המשיכה לקדם את הרעיון להקים גוף משולב שיעסוק בקבלת דיווחים, ניתוחם והעברתם לגופי אכיפה שונים.²⁷⁹ כאשר הופצה במרץ 1995 ההצעה הגולמית של החוק, נושא זה כלל לא הוזכר בו.²⁸⁰ ועל כן, ביקש בנק ישראל לציין במפורש בחוק, כי הדיווחים יועברו למשטרת ישראל.²⁸¹ אולם המשטרה בתורה הדגישה, כי היא תסכים להקמת מאגר מידע אצלה, רק אם יוקצו לכך משאבים מתאימים.²⁸² כלומר, לראשונה הודתה המשטרה כי אי הסכמתה לקבל אחריות על המאגר נובעת בעצם מאי רצונה לממנו מתקציבה.

במכתבה לשר המשפטים בדצמבר 1995, כך סיכמה יהודית קרפ את תמונת המצב במישור זה :

"הקושי העיקרי [בקידום החקיקה] נעוץ במחלוקת על דרך אכיפת החוק ועל האחריות לאכיפתו. עד כה הציגה משטרת ישראל את העמדה לפיה לא היא, אלא גוף מיוחד שיוקם לצורך זה, הוא שיהיה אחראי לאגירת הדיווחים [...]. במילים אחרות, משטרת ישראל שואפת למודל שתהיה הפרדה בין אכיפת איסור הלבנת הון הנובע מפעילות המשטרה בתחום הסמים [...] לבין אכיפת איסור הלבנת הון, שהיא פונקציה של מאגר הדו"חות המתקבלים [...]. רוב משתתפי פורום הדיונים, ואני בכללם, סבורים כי אם המשטרה לא תקבל על עצמה את האחריות הכוללת לאכיפת איסור הלבנת הון, לרבות הדיווחים מהבנקים, יהיה החוק אֶת מתה. [...] אפשרות הקמתו של גוף אכיפה מיוחד לעניין מאגר הדיווחים [...] אינה נראית ישימה בשלב זה. [...] החלק הארי של זמן הדיונים הוקדש, אפוא, לניסיון לשכנע את המשטרה לקבל על עצמה את האחריות לאכיפה החוק עם כל המתחייב מכך בתקציבים, בארגון וכוח אדם."

"[דווח לי כי בישיבה בכנסת] תקף [...] משרד החוץ את משרד המשפטים על מחדלו מלחוקק את החוק. נציג המשטרה, ככל הנראה, החרה והחזיק אחריו. [...] צר לי ש[נציג משרד החוץ] לא טרח מעולם להתעניין אצל אנשי משרדנו לא באשר לסיבת העיכוב ולא באשר למהות הדיונים. ואם אכן המשטרה הצטרפה לביקורת- צר לי על כך עוד יותר, שהרי מי כנציגי המשטרה יודעים היכן נעוץ הקושי לקדם את ההצעה."²⁸³

²⁷⁶ סיכום ישיבה בנושא הלבנת הון, 23.11.1993.

²⁷⁷ מכתבן של עוזרת ליועמ"ש משטרת ישראל וסגן יועמ"ש משרד המשטרה לוייסמן וקרפ, 25.05.1994.

²⁷⁸ סיכום דיון בנושא הלבנת הון, 21.08.1994.

²⁷⁹ סיכום דיון במשטרת ישראל בנושא הלבנת הון, 09.08.1994; סיכום דיון בנושא הלבנת הון, 21.08.1994.

²⁸⁰ הצעת חוק גולמית איסור הלבנת הון, 14.03.1995.

²⁸¹ מכתבה של סגן יועמ"ש של בנק ישראל ליהודית קרפ, 14.05.1995.

²⁸² מכתב מסגן ראש מטה משטרת ישראל למשרד המשפטים, 18.12.1995.

²⁸³ מכתבה של קרפ לשר המשפטים, 25.12.1995. הדגשה שלי.

מכתב חריף זה של יהודית קרפ, גורם למשטרה ולמשרד לבטחון פנים לשנות את עמדתם תוך מספר ימים ולקבל על עצמם את אכיפת החוק ואת הקמת מאגר ותפעולו, אם יאושר לצורך זה תקציב.²⁸⁴ אך כעבור שלשה חודשים בלבד נודע, כי ראש אגף החקירות הנכנס סנדו מזור בוחן מחדש את סוגיית המאגר ומעוניין לשכנע שאין צורך בקיומו.

לקראת הפצת טיוטת תזכיר החוק, שהתרחשה כשבועיים לפני קיום הבחירות הכלליות, שר המשפטים פרופ' דוד ליבאי הביע התנגדות נחרצת- שיוחצנה היטב בכלי התקשורת- להעברת דיווחים למשטרה מפאת הפגיעה בסודיות בנקאית והוא הציע שהם יועברו לבנק ישראל.²⁸⁵ ואכן הצעתו של השר הוכנסה לטיוטת התזכיר המופצת.²⁸⁶ למחרת, כותב מפקח על הבנקים לשר המשפטים, כי הוא הופתע לקרוא בעיתון לפיה מבקש השר שבנק ישראל יהיה הגוף אליו יוזרמו דיווחים ולכן הוא מבקש לקיים דיון נוסף בהשתתפותו כדי להביע את עמדת הבנק בנושא.²⁸⁷ בתשובתו למפקח על הבנקים, רושם שר המשפטים:

"לא עלה על דעתי לקבוע עמדה משלי בנושא מבלי לשמוע היטב את היועץ המשפטי לממשלה, נציגי בנק ישראל, משרד האוצר, איגוד הבנקים ומשטרת ישראל."²⁸⁸

ההתנגדות של בנק ישראל לשמש כתובת לדיווחים נבעה מתפיסת הבנק, כי כניסה לתחום זה אינה מתיישבת עם המטרות והפעילות של בנק מרכזי.²⁸⁹ בנושא זה, זכה בנק ישראל בבן ברית פוליטי חשוב שצידד בהרחקת המאגר מבנק ישראל: במסגרת הערותיו לטיוטת תזכיר החוק, איגוד הבנקים סיפק התייחסות נרחבת לסוגיה זו:

"מומלץ להקים רשות ציבורית נפרדת שתהא אחראית על ביצוע וישום החוק [...]. כן רצוי שגוף זה ירכז את הטיפול בנהלי העבודה שיגובשו ואליו, ולא לבנק ישראל, יופנו דיווחי המוסדות הפיננסיים."²⁹⁰

המלצה זו של איגוד הבנקים חוזרת על עצמה לאורך כל הדו"ח ויתרונותיה של הרשות הנפרדת מובלטים כל פעם מחדש בהתייחס להיבט זה או אחר של הצעת החוק. יהיה זה יותר מסביר להניח, כי סיבת התגייסות האיגוד "למען" בנק ישראל בהיבט זה נעוצה באי-רצונם של הבנקים להעניק עוצמה נוספת לבנק המרכזי שהרי עלולה לשנות- ולא לטובתם- את יחסי הכוחות הקיימים ביניהם.

בשלב זה ומבלי להביע דעה איזה גוף יהיה הגורם המוסמך להקים ולנהל את מאגר הדיווחים, מציע השב"כ למשרד המשפטים לבחון אפשרות להתיר לו "ליהנות" ממידע במאגר על פעולות פיננסיות שונות הרלוונטיות לתחום הסמכויות שלו.²⁹¹ הצעה זו- כמו ההצעות האחרות של השב"כ שנדונו לעיל- נתקלת בהתנגדות נחרצת מצד כל יתר השחקנים המדינתיים המובילים את החקיקה.

²⁸⁴ מכתב לשר המשפטים, 08.01.1996.

²⁸⁵ פרוטוקול הישיבה, 15.05.96; צימוקי, טובה. 21.05.1996. "ליבאי: הצעת החוק- דרקונית."; ראיין עם עו"ד גלוריה וייסמן.

²⁸⁶ סעיף 5 (2) לטיוטת תזכיר החוק, 19.05.1996.

²⁸⁷ מכתבו של מפקח על הבנקים לשר המשפטים, 20.05.1996.

²⁸⁸ מכתב שר המשפטים למפקח על הבנקים, 06.06.1996.

²⁸⁹ מתוך ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

²⁹⁰ מסמך ההערות של איגוד הבנקים, עמ' 6, 08.08.1996.

²⁹¹ מכתב מיועמ"ש מטה השב"כ למשנה ליועמ"ש לממשלה, 02.06.1997.

במקביל, מסתבר כי גם נציגי פרקליטות המדינה סבורים שהדיווח לבנק ישראל כפי שמוצע- וכזכור בנק ישראל כלל אינו מעוניין בכך- אינו מספיק. כעת הפרקליטות מציעה לשקול הקמת צוות המורכב מנציגי המשטרה ובנק ישראל שיסנן את הדיווחים.²⁹² כמו כן, בהמשך לרוח הדברים במסמך ההערות שלו לטיוטת תזכיר החוק, גם בישיבות עם הצוות הבין-משרדי המשיכו נציגי איגוד הבנקים להביע את חששם, כי מיקום המאגר במשטרת ישראל יבהיל משקיעים מחו"ל:

"אותו רופא שיניים שקונה דירה בארץ פתאום ידע שהשם שלו יגיע למשטרה. [...] יש אצלנו תחושה קשה מאד על שזהות הגוף שנקבע הוא משטרה." [...]

נציג בנק ישראל: "אם היה כסף היו מקימים רשות [נפרדת]."
מנכ"ל איגוד הבנקים: "בואו נהפוך את זה לדיון ציבורי"²⁹³

את סיכום המצב לגבי מיקום מאגר מספק יהודה טברסקי במכתבו לסגן ראש אגף החקירות:

"עו"ד יהודית קרפ, מלכתחילה סברה, כי משטרת ישראל הינה הגוף המתאים והנכון ביותר לקלוט, לאגור ולטפל בדיווחים החובה שיופקו עפ"י החוק. גישתה זו, התחזקה בעקבות החלטת השר שחל כי המשטרה תקבל על עצמה את העניין. בהמשך, השר ליבאי העלה הסתייגויות במישור הערכי-ציבורי מכך שהמשטרה תנהל את המאגר דיווחי החובה והוא העדיף כי המאגר ינוהל ע"י בנק ישראל. לאור עמדת בנק ישראל כי אין הגיון מעשי בכך שהמאגר ינוהל אצלו, הנושא הנדון שוב עומד על הפרק."²⁹⁴

ממכתבו זה של טברסקי, בו הוצגו בהרחבה נימוקים בעד ונגד מיקום המאגר במשטרה, ניתן להסיק בכל זאת ולמרות שלא ציין זאת במפורש, כי עדיף יהיה לו המאגר ימוקם במשטרת ישראל. וזאת אכן עמדת המשטרה משלב זה של תהליך החקיקה ואילך. במקביל לכך, מבקש שר המשפטים צחי הנגבי ממשרד האוצר להקצות את המשאבים הדרושים למשטרת ישראל לנושא זה. פניה זו של השר זוכה להבלטה בהודעה לעיתונות אותה מוציא משרד המשפטים לכלי התקשורת.²⁹⁵

בינתיים, שוב דוחים כל השחקנים המדינתיים את דרישת השב"כ לקבל גישה למאגר העתידי:

יהודית קרפ: "[...] לא ניתן לפתוח בפני השב"כ את כל ספרי הבנקים, שהרי יש להגן על הסודיות הבנקאית."
נציג מחלקה בינלאומית במשרד המשפטים: "העברת דיווחים לשב"כ תפגע באפשרות לחוקק את החוק."²⁹⁶

בשלב זה עדיין טוען נציג המשטרה יהודה טברסקי בדיונים הפנימיים, כי כל הפרדה בין המשטרה לבין המידע המדווח תהיה בלתי ריאלית²⁹⁷ וכשהמאגר ימוקם בתוך המשטרה, הוא לא יוגדר כרשות מוסכמת נפרדת וממודרת, אלא יהווה חלק אורגני בתוכה.²⁹⁸ במהלך אחת הישיבות בה שוב נידונה סוגיה זו ונציגי איגוד הבנקים לא פסקו לשכנע במרץ לא להקים את המאגר במשטרה, משמיע אחד מנציגי האיגוד רעיון לשייך את המאגר למשרד המשפטים ולדברי נציג זה, "יהיה זה פתרון מצוין מבחינתנו."²⁹⁹ בעקבות כל

²⁹² הערות להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ו-1996 והתגובות אליהן, משרד המשפטים, עמ' 15, 03.08.1997.

²⁹³ פרוטוקול הישיבה, 28.08.1997.

²⁹⁴ מכתבו של טברסקי לסגן ר' אח"ק, 31.08.1997.

²⁹⁵ הודעה לעיתונות, 07.09.1997.

²⁹⁶ פרוטוקול הישיבה עם השב"כ בנושא הלבנת הון, 17.09.1997.

²⁹⁷ פרוטוקול הישיבה, 17.11.1997.

²⁹⁸ מכתב לגלוריה ווייסמן, 10.11.1997.

²⁹⁹ פרוטוקול הישיבה, 17.11.1997.

הדיונים הממושכים הללו והעמדה התקיפה של איגוד הבנקים בהיבט זה, כותבות עוזרת ליועמ"ש משטרת ישראל וסגנית יועמ"ש במשרד לבטחון פנים לקצינים בכירים במשטרה:

"נוכח הספקות שהועלו גם ע"י השר לבטחון פנים, נציגי משרד האוצר ואיגוד הבנקים לעניין הקמת המאגר בתוך המשטרה ועל אף העמדה המשטרית על פיה ראוי כי המאגר יהיה משטרתי, מוצע כי עבודת המטה שהוחל בה לעניין ההערכות הנדרשת לצורך יישום חוק איסור הלבנת הון, תורחב לבחינת אלטרנטיבות אחרות [...] תוקם ועדה ציבורית חוץ-משטרית שתמוקם במשרד ממשלתי אחר, כגון משרד המשפטים."³⁰⁰ במקביל, שב"כ אינו מרפה מניסיונותיו לגרום משרד המשפטים להתיר לו גישה כלשהי למאגר הדיווחים. לעזרתו, אך ללא הועיל, מגייס השב"כ (באמצעות מילואים) את פרופ' קנת מן- מרצה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב ומומחה לעבירות כלכליות:

פרופ' מן: "אני די התפלאתי כשנכנסתי לדיון הזה מהכוונה להעניק למשטרת ישראל [גישה למאגר] ולא לשב"כ. התגובה הראשונית שלי הייתה שהסמכות היא קודם כל אצל שב"כ ורק אח"כ אצל משטרה."³⁰¹ בחודש פברואר 1998, מחליטים השר לבטחון פנים והמפכ"ל החדש יהודה וילק, כי המאגר לא יימצא במשטרת ישראל.³⁰² החלטה זו של יהודה וילק היוותה נסיגה מהעמדה הרשמית הקודמת בה החזיקה המשטרה וקודמו בתפקיד אסף חפץ במשך שנה וחצי האחרונות. בזמן שרב-ניצב חפץ התעקש כי המאגר יוצב במשטרה וכך היא תהנה מהנתונים הנאספים בו, ממשיכו לא חשב כך.³⁰³ כאן אולי המקום לציין, כי רב-ניצב וילק חזר לשירות המשטרה לאחר שכיהן במשך שלוש שנים כמנכ"ל חברת ביטוח "אבנר" ובתפקיד זה, סביר להניח, הכיר היטב את חששות המערכת הפיננסית משליטת המשטרה במאגר הנתונים החשוב. והפתרון המוצע ע"י המשטרה ומשרד לבטחון פנים ולצורך פתרון בעיית מיקום המאגר הוא להקימו כרשות מוסמכת במשרד המשפטים,³⁰⁴ בכך בעצם מתקבלת עמדתו והמלצתו של איגוד הבנקים. לבסוף, הצעה זו מאומצת גם ע"י משרד המשפטים ומקבלת ביטוי לראשונה בטיטת הצעת חוק מחודש יוני 1998. כעת בדיונים הפנימיים מהרהרים השחקנים המדינתיים ונציגי האיגוד אודות מבנה הרשות לכשתוקם. גלוריה וייסמן מעלה את האפשרות ללמוד מן המודל אוסטרלי או אנגלי ונציג איגוד הבנקים מזהיר מפני אימוץ המודל האמריקאי המבוסס על הצלבת נתונים ממאגרי מדינה שונים:

"בישראל שקיפות מוחלטת של האזרח לא תעבוד. בשעתו מדינת ישראל רצתה להצליב תכולת כספות. בסופו של דבר היא העדיפה לא לדעת ולתת לערכים להתקיים. לדעתי הערך העליון הוא לא השקיפות והחקירה"³⁰⁵ הרחקת המאגר באופן מוחלט מידי המשטרה, כנראה גורמת לנציגת המשרד לבטחון פנים להציע, כי בכל זאת ראוי שברשות יהיו נציגי משטרת ישראל. אולם כעת עמדה זו נדחית:

גלוריה וייסמן: "אם זה יהיה גוף שמזוהה עם משטרת ישראל-לא עשינו כלום. אז תקימו מאגר משטרתי וזהו. אנחנו בחרנו במודל ההולנדי [של מבנה הרשות]".
יהודית קרפ: "כל הרעיון היה הפרדת המאגר מהמשטרה."³⁰⁶

³⁰⁰ מכתבן של עוזרת יועמ"ש משטרת ישראל וסגנית יועמ"ש במשרד לבטחון פנים 04.12.1997.

³⁰¹ פרוטוקול הישיבה בנושא מעורבות שב"כ בחוק למלחמה בהלבנת הון, 07.12.1997.

³⁰² סיכום דיון הערכות משטרת ישראל לטיפול בנושא הלבנת הון, 16.02.1998.

³⁰³ קורין-ליבר, סטלה. 1999. "הלבנה כחול-לבן." גלובס, 3.11.1999.

³⁰⁴ מכתב לראש אגף החקירות, 17.05.1997.

³⁰⁵ פרוטוקול הישיבה, 28.08.1997.

בהתקרב הגשת הצעת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה וחרף ההתנגדות המנומקת של בנק ישראל, לחצי השב"כ להתיר לו לקבל מידע ממאגר הדיווחים נשאו פרי. שינוי זה בעמדת משרד המשפטים חל בעקבות מכתב לאקוני מאת היועץ המשפטי למטה שב"כ ושב הוא הודיע כי החוק פשוט אינו מקובל על השירות.³⁰⁷ סביר להניח, כי הסכמת משרד המשפטים להענות לדרישה זו של השב"כ- וכזכור לדחות הצעה אחרת להגדרת עבירות טרור כעבירות מקור- נשאה אופי פוליטי ונועדה לאותת לוועדת השרים לענייני חקיקה כי משרד המשפטים בכל זאת קשוב לשב"כ, וכך להפחית את הסיכוי להפלת החוק או להכללה בו הסתייגויות נוספות שהמשרד אינו חפץ בהם.

לאחר שועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את הצעת החוק, כזכור הוגש על כך ערר ע"י ראש הממשלה כשר האוצר. בערר זה, בין היתר, הוא התנגד לסעיף החוק לפיו הרשות תהיה רשאית לקבל מידע מרשויות המס, אך במקביל הוא תבע כי לרשויות המס תהא זכות לקבל מידע מהמאגר. כמו כן, ראש הממשלה הצביע על עלויות ניכרות הכרוכות ביישום החוק (שברובן יופנו להקמת המאגר והרשות, איושה, ותפעולה), ולכן הציע להקפיא את הטיפול בחוק עד שלא לא ייקבעו "המנגנונים המנהליים והתקציביים" הנחוצים ליישומם.³⁰⁸ בתגובתה לערר, שללה גלוריה וייסמן את הצעות ראש הממשלה:

"למטרות [חקירת הלבנת הון] סביר להניח ששר האוצר יתן היתר לבקשה מנומקת מטעם הרשות [לקבל מידע מרשות המס]. [...] פתיחת המאגר לרשויות המס תהווה מהלך מסוכן ובלתי רצוי."³⁰⁹ מליאת הממשלה דחתה את הערר: קידום החוק לא הוקפא ולא לרשויות המס לא הותרה גישה למאגר. בקשה דומה לדלית מידע מהמאגר בנוגע לכניסות הון לישראל הופנתה מאוחר יותר גם ע"י המכס.³¹⁰ אבל ההתנגדות הנחרצת להצעה זו מצד משטרת ישראל בלמה את הרעיון בעודו בחיתוליו.³¹¹ לפי כך, נותר השב"כ הגוף היחיד הרשאי להשתמש לצרכיו בנתונים הנאספים במאגר.

בישיבתה הראשונה של ועדת המשנה, פרסה גלוריה וייסמן בפניי הנוכחים את השתלשלות הדברים לגבי מיקום המאגר והקמת רשות לאיסור הלבנת הון:

"זה היה נושא שעברנו לגביו תהפוכות מסוימות. בהתחלה חשבנו שהמאגר, כמו במדינות לא מעטות, ביניהן מדינות כמו ארצות-הברית - בארצות הברית זה במשרד האוצר - אם הוא לא יהיה במשטרה, שיהיה במקום שפתוח גם למשטרה, והמשטרה תוכל להיכנס למאגר הזה on-line. קיבלנו ביקורת קשה על העניין הזה כשהפצנו את תזכיר החוק, ואז הייתה מחשבה מסוימת, למקם את מאגר המידע בבנק ישראל. אבל קיבלנו את עמדת בנק ישראל, שזה לא במסגרת התפקיד שלהם מול הבנקים, לקיים מאגר מסוג זה [...]. ההחלטה שהתקבלה על-ידי משרד המשפטים בהתחלה, ואחר כך על-ידי הממשלה כולה, היא שהרשות המוסמכת לנהל את אותו מאגר מידע תהיה יחידת סמך של משרד המשפטים, מנותקת מהמשרד."³¹²

וכשנשאלה, כיצד תפעל הרשות ומה יהיו נהלי העבודה מול משטרת ישראל, השיבה גלוריה וייסמן:

³⁰⁶ פרוטוקול הישיבה של הצוות הבין-משרדי, 27.10.1998.
³⁰⁷ מכתב של יועמ"ש מטה שב"כ לגלוריה וייסמן, 24.11.1998; מכתבה של משנה ליועמ"ש בנק ישראל לויסמן, 02.09.1998.
³⁰⁸ ערר ראש הממשלה כשר האוצר על החלטת ועדת השרים לחקיקה לתמוך בטיוטת חוק אסור הלבנת הון, 07.01.99.
³⁰⁹ מכתבה של וייסמן לשר המשפטים כתגובה לערר ראש הממשלה, 14.01.1999.
³¹⁰ נייר עמדה של אגף המכס והמע"מ, 13.06.1999.
³¹¹ מכתב יועמ"ש המשרד לביטחון פנים ליהודית קרפ, 02.09.1999.
³¹² הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

"[...] אנחנו מתכוונים לנסוע להולנד, לבלגיה וללמוד מהם, כדי לעשות דבר שהוא ישים ואפשרי. יש לנו

הרבה נעלמים כאן. אני לא יכולה לומר שאני לוקחת את התוכנית של ההולנדים והבלגים באופן עיוור."³¹³

לאחר תום דיוני ועדת המשנה ולפני הישיבה האחרונה והמכרעת של ועדת החוקה בטרם יועבר החוק להצבעה במליאה, פונים מנהל המכס ונציב מס הכנסה אל יו"ר הוועדה ח"כ רובינשטיין, ולאחר שמביעים בהכנעה את אי שביעות רצונם מן העובדה כי רשויות המס אינן מוסמכות לבקש מידע מן המאגר שברשות לאיסור הלבנת הון ושעבירות מס לא נכללו ברשימת עבירות המקור, הם תובעים לתקן סעיף בהצעת החוק האוסר על הגופים שכבר קיבלו את המידע מן המאגר (השב"כ ומשטרה) להעבירו הלאה, למשל לרשויות המס. כמו כן, הם רומזים, כי הסכימו בעבר להצעת החוק רק על סמך ההנחה, כי אכן תהיה להם גישה למידע שכבר הוצא מן המאגר.³¹⁴ אף על פי שפנייתם זו מגובית ע"י ח"כ יוסי כץ הטוען כי אסור לשדר מסר המקנה חסינות לעבירות מס, ח"כ לבני ועו"ד גלוריה וייסמן מנמקות את התנגדותם לתיקון זה בהיותו סותר את מהות החוק וגם ח"כ ענת מאור חושפת את הרהורי לבה:

"מה שעלה כאן זה צדק מול צדק. אחרי החששות שעלו כאן צריך להשאיר את הסעיף כמות שהוא. יש לי את

הרצון הכי נחוש להילחם בהלבנת הון אבל גם לא לפגוע בזכויות הפרט."

לפי כך, לאור ההתנגדות של משרד המשפטים, דוחים חברי ועדת החוקה את הצעת רשויות המס.³¹⁵

כזכור, החודשים האחרונים של שנת 2000 עברו תחת הלחץ האמריקאי העצום לזירוז הליכי חקיקת המשנה ובתוך כך כמובן להאצת הפעילות להקמת הרשות המוסמכת מכוח החוק. בחודש נובמבר הכריז שר המשפטים, כי החלה פעילות ההקמה של הרשות ועו"ד ליאור חורב מונה לרכזה.³¹⁶ יחד עם זאת, ביוני 2001 בישיבת ועדת החוקה התברר, כי תהליך זה מתקדם בעצלתיים: איוש תפקידים ראשוניים הסתיים מספר ימים בלבד לפני כינוס הישיבה, טרם הוכנה תשתית מחשוב ומשרד האוצר טרם העביר את התקציב הדרוש לפעילותה המלאה. על רקע הדברים הללו ובעיקר בגלל הסנקציות כלפי מערכת הבנקאית, דווקא נציגי איגוד הבנקים הזהירו פן לא תושלם עבודת ההקמה לקראת המועד האחרון שנקבע בחוק לפברואר 2002 וכך שוב תישאר ישראל ב"רשימה השחורה" של FATF.³¹⁷

חששות איגוד הבנקים נראו מציאותיים עד מאד, כאשר בנובמבר 2001 כשלושה חודשים לפני המועד הנקוב לפתיחה, לרשות אפילו לא מונה מנהל קבוע ומצבת כוח אדם הצטמצמה בשל התפטרותם של מספר גורמים מקצועיים.³¹⁸ אך בסופו של דבר, לקראת המועד הנקוב בפברואר 2002, הרשות פתחה את שעריה בנייהול עו"ד יהודה שפר שבכניסתו לתפקיד אפילו לא קיבל חפיפה מקודמו.³¹⁹

³¹³ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 10 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 08.05.2000.

³¹⁴ מכתבם של נציב מס הכנסה ומנהל המכס ליו"ר ועדת החוקה, 16.07.2000.

³¹⁵ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 153 מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 18.07.2000.

³¹⁶ ברגרפרינד, אסף. 2000. "הרשות למלחמה בהון שחור מתחילה לפעול." *הארץ-כלכלה*, 23.11.2000.

³¹⁷ הכנסת החמש-עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול מס' 313 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 03.06.2001.

³¹⁸ בר, דורית. 2001. "3 חודשים למועד תחילת פעילותה: הרשות למאבק בהון שחור מתפרקת." *ידיעות אחרונות*, 01.11.2001.

³¹⁹ כניסתו של שפר לתפקיד לוותה בסערה ציבורית, מאחר ומינויו אושר בעת שבבג"צ עדיין נדונה עתירה ובה נטען כי הליך משמעותי שנוהל נגדו בצה"ל ובו הוא זוכה מאשמת הטרדה מינית- נעשה באורח לא תקין. את שפר ייצגו בבג"צ משנה לפרקליט המדינה עו"ד נאווה בן-אור ועו"ד דב וייסגלס, שגויס לשם כך למילואים. רק לאחר התערבותן של שלוש שרות, ניאות משרד המשפטים להקפיא את המינוי עד לאחר פסיקת בג"צ. בסופו של דבר, עו"ד שפר זכה בעתירה וכך גם נסללה דרכו לראשות

4. חובת דיווח אישית בכניסה או יציאה מהארץ. בנוסף להטלת חובת דיווח על מוסדות פיננסיים, חוק איסור הלבנת הון מטיל חובת דיווח אישית על כל אזרח העובר את גבולות הארץ וגם מידע זה מועבר למאגר שברשות לאיסור הלבנת הון. לראשונה חובה זו במתכונת זאת הוטלה בארה"ב ב-1970 בארה"ב מכוח (Stessens 2000: 97) Bank Secrecy Act.

סעיף המטיל חובת דיווח אישית בכניסה או יציאה לישראל הופיע לראשונה בטיטות הצעת החוק מיולי 1995 ונקבע בסכום של 30,000 ₪ ויותר.³²⁰ במסמך ההערות אותו העביר איגוד הבנקים למשרד המשפטים, נושא זה זכה להתייחסות כדלקמן:

"נראה, שהוראה כה מקיפה וכה גורפת תיצור אצל האזרח, ובצדק, הרגשה כי ה"אח הגדול" מבקש לא רק לצפות בו, אלא אפילו לדחוף את ידו לכיסו ולחטט בחפציו. לכן מוצע להעלות את הסכום הנדרש בדוח."³²¹ יחד עם זאת אציין, כי לאורך השנים הרבות של החקיקה נושא של חובת דיווח אישית כמעט לא נדון בשום פורום, פרט להחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה שהעלתה את רף הדיווח ל-\$10,000 בהתאם למודל האמריקאי.³²² עם תחילת הדיונים בוועדת המשנה בכנסת, פעלו נציגי קבוצות האינטרס, ובראשם איגוד הבנקים, להגביה את הרף:

"אם רוצים שהפיקוח בגבולות יהיה חשוב, יש שאלה של בדיקות בגבולות, ואני לא בטוח שאנחנו רוצים להיות מדינה שמפשפת אצל כל אחד בגבולות, בין השאר אנחנו גם רוצים להגיע ל-5, 10 מליון תיירים."³²³ בנימוקי ההעלאת סכום הדיווח מציין נציג איגוד לשכות המסחר בנייר העמדה שהגיש:

"נראה לנו שמדובר בהחלת חובת דיווח גורפת למדי...כאשר מדובר בסכום של 40,000 ₪ ומעלה. מדובר [בהפרה] בוטה של חלק ממרכיבי הליברליזציה במט"ח ופגיעה בחופש הפרט."³²⁴

ובמהלך הדיון בוועדה מוסיף אותו הנציג בלהט:
"10,000 דולר זה שבוע בבית מלון!"

לאחר שנאמר, כי סעיף זה של החוק קיים רק בארה"ב ואוסטרליה, ואינו מופיע בחוקים האירופיים נגד הלבנת הון, הגיב היועץ המשפטי של ועדת החוקה השופט (בדימוס) שלמה שהם:

"ממש לא בטוח שכל מה שאנחנו עושים בעקבות ארצות-הברית זה נכון. בהרבה מאוד חוקים אנחנו נתקלים בדברים האלה לא פעם. זה מחיר כבד, אני אומר לכם, גם מבחינת התפיסה לאזרחים. אני לא יודע מה יקרה בכנסת, אבל חברי הכנסת יצטרכו להצביע בעד סעיף זה. התחושה שלי היא, שפסיכולוגית ונפשית הדבר הזה לא פשוט, כי יש פה אמירה מאוד חזקה לאדם שבא לארץ מבחינת נעילת השערים או איך שתקראו לזה."³²⁵

כמו כן, במסגרת הדיונים, נדונה סוגיית חובת דיווח אישית של עולים חדשים. הן נציגי המדינה, ובראשם ח"כ ציפי לבני, והן השחקנים הלא-מדינתיים, הסכימו להעלות את רף הסכום באופן משמעותי לעולים ואילו לשכת עורכי הדין אף דרשה לתת לעולים פטור מחובה זו. באחד מדיוני הוועדה עדכנה לבני את

הרשות (ברגמן, רונן. 2006. "אל תטרידו אותו." 7 ימים, 23.06.2007; קרייטמן, מודי. 2002. "בפועל לא הייתי קיים." ידיעות אחרונות- מגזין ממון, 22.01.2002.

³²⁰ טיוטה גולמית של הצעת החוק, סעיף 7, 20.07.1995.

³²¹ מסמך ההערות של איגוד הבנקים, עמ' 46.

³²² החלטה מס' חק/2439 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 30.12.1998; נאום וייסמן בסמינר של האו"ם, 1.12.1999.

³²³ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

³²⁴ בשולי הדברים אציין כי במקור במכתב במקום המילה "הפרה" מופיעה המילה "הפרטה". טעות כתיב פרוידיאנית זו, שניתן

להתייחס אליה כקוריוז, מעידה דווקא על הלך רוח מחשבתי של כותבי המסמך; נייר עמדה של האיגוד, 31.10.1999.

³²⁵ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 8 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 14.02.2000.

הנוכחים, כי הוחלט להותיר את רף הדיווח האישי על סכום של 40,000 ש"ח ועבור עולים חדשים, כפי שהמליצה המשטרה, לקבוע רף של 200,000 ₪.³²⁶ בתום עבודת ועדת המשנה וכשבועיים לפני כינוס ועדת החוקה, ציינה יהודית קרפ בהתייחס לנושא זה ולסכומים הנ"ל:

"אני התרשמתי ש[יו"ר ועדת החוקה]רובינשטיין חושב שזה פתרון טוב. בישיבה אצל השר נראה לי שכולם חשבו שזה הפיתרון [...]. הם חשבו שישראל היא קולטת עלייה וצריכה לקחת על עצמה את הסיכונים."³²⁷

אף על פי כן, בנוסח הצעת החוק שהוגש לוועדת החוקה, הסעיף הקובע את סכום הדיווח הוצג כמצריך דיון נוסף במליאת הוועדה. כמו כן, בתום הישיבה הראשונה של ועדת החוקה התברר, כי נקודת מוצא של הדיון בגובה רף הדיווח שונה ממה שסוכם רק שבועיים לפני כן: הוא נקבע על סך 80,000 ₪ עבור כל אדם ועבור עולה חדש הועלה ל- 320,000 ₪.³²⁸ התשתית האמפירית הענפה שברשותי, אינה חושפת באיזה פורום רשמי התקבלה החלטה דנן על הגדלת הסכומים, לפי כך סביר להניח שהיא נולדה במסדרונות הכנסת.

השתלשלות האירועים מכאן ואילך עשויה לשמש דוגמא מעולה להתמקחות פוליטית במיטבה (או ברעתה). ובכן בישיבה השלישית והאחרונה של ועדת החוקה הועלה לדיון נושא קביעת רף הדיווח האישי ובתחילתה הביעו נציגי משרד המשפטים את חששם, כי שינוי הסעיף עלול לפגוע בסיכוייה של ישראל לצאת מה"רשימה השחורה". אך שיקול זה לא הרשים את ח"כ אברהם רביץ:

"אני מדבר מהשטח ובשטח שלי אני לא מכיר הלבנת הון, אני לא מכיר את "המאפיה". אני מכיר יהודים שנוסעים בכל העולם ומשנוררים כסף לכל מיני מטרות מתורמים שונים לגמ"חים ולכל מיני צרכים חשובים ואפילו לעצמם, ולפעמים זה יותר 20,000 דולר. מאלף ואחת סיבות היהודים האלה לא רוצים להיחשף."³²⁷

בשלב זה של הדיון נכנס לחדר יו"ר מפלת "ישראל ביתנו" ח"כ אביגדור ליברמן:

"אני לא חבר בוועדה, הוועקתי לכאן כמעט על-ידי כל ראשי הקהילה של העולים מברית-המועצות שרואים בחוק פגיעה קשה בהם ואקט אנטי-רוסי מובהק. יש הרבה צביעות בחוק הזה [...] והוא לא תואם את המסורת של מדינת ישראל ולא את המטרה העיקרית. כשאני מדבר על מסורת, העם היהודי והרעיון הציוני התבססו על עניין אחד: על עליה. זה ההבדל בינינו לבין אירופה, אין עוד מדינה שכולה מבוססת על עליה ועל עולים [...]. אני שומע כל מיני אנשים יפי-נפש שאוהבים לדבר על הלבנת הון. אני רוצה להזכיר להם למשל איך גובש ההון הראשוני בתקופת הברחת המשקאות בארצות-הברית, או כל הסניפים של הבנקים הישראליים שפעלו בדרום אמריקה בשנות השישים והשבעים. גם בארץ היו עד היום כללי משחק מסוימים. בתקופה הנוכחית, יש כמה אנשים שמנצלים את הנושא הזה לדברים אחרים לגמרי. הצליחו להבריא מפה הרבה אנשים מחבר העמים כי יש פה ניסיון מכוון של כמה גורמים להמשיך לפגוע בעליה מחבר העמים."³²⁷

בתום הדברים הללו, היו"ר אמנון רובינשטיין מעיר, כי לדעתו ביחס לסעיף זה יש להביא בחשבון את הצרכים המיוחדים של ישראל והוא יאפשר להגיש הסתייגות. ח"כ לבני הזכירה, כי היא מלכתחילה הייתה בעד הבחנה בין עולה ללא עולה בקביעת רף הדיווח והמליצה על השארת הסכום של 360,000 ₪ לעולים. במקביל, ח"כ רביץ הציע לפטור כליל מחובת דיווח את העולים החדשים:

"אנחנו מדברים על אדם שהביא את הפקלאות שלו ובא לישראל מארץ מצוקה או אפילו מארצות-הברית. אם יאמרו לנו: אתם נשארים ברשימה השחורה בגלל העולים החדשים - נדון מחדש."

³²⁶ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 9 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 09.04.2000.

³²⁷ פרוטוקול הישיבה, 21.06.2000.

³²⁸ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 146 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 03.07.2000.

בשלב זה, ח"כ ענת מאור אשר רצתה לפני כן להקטין את הסכום בחצי, תחת השפעת דברי הרב רביץ הסירה את הצעתה. ח"כ יעל דיין, לעומת זאת, העלתה הצעה חדשה ולפיה הסכום שיותר לעולה חדש להביא לארץ ללא דיווח יעמוד על חצי מילון ₪. נראה, כי מבול ההצעות הללו ונחישות חברי הכנסת להעבירם, הכניע את רוח ההתנגדות של משרד המשפטים. כך ציינה עו"ד וייסמן בפני חברי הועדה:

"כולנו רוצים את טובתם של כל העולים שבאים מכל מיני מקומות, לא רק מברית-המועצות אלא גם ממדינות אחרות כמו דרום אמריקה אבל אנחנו חושפים אותם ללחצים. קחו את הארגנטינאים כמוני, כל האנשים האלה יהיו נתונים ללחצים של מלביני הון. ככל שאנחנו מעלים את הסכום כך אנחנו מעלים את כמות הלחצים שתופעל עליהם מצד גורמים עבריינים כדי שהם ישמשו בלדרים. אתם מחליטים." ואכן, חברי הועדה החליטו: לאחר שח"כ רובינשטיין העמיד להצבעה את הצעת ח"כ רביץ לפטור את העולים מחובת דיווח- היא התקבלה ברוב קולות. בתום ההצבעה, פנה ח"כ יעל דיין ליו"ר הועדה:

"הדגשת שאתה מדבר על האמריקאים. אני רוצה רוויזיה על הסכומים בלבד. יש כאן פגיעה בעולים אם אנחנו אומרים: בסדר, יש סטיגמות אז נבטל את הסעיף. יש רצינות להעלות את הסכום ולא לבטל אותו." בקשת רוויזיה התקבלה על חודו של קול וחברי ועדת החוקה חזרו לחדר הישיבות כעבור שעתיים. לאחר דיון קצר, שלוש הצעות החלטה עמדו בפני הח"כים: הצעת ח"כ דיין לקבוע את רף הדיווח לעולים על סך 500,000 ₪, הצעת ח"כ רביץ 800,000 ₪ ולבסוף הצעת ח"כ אליעזר כהן מ"ישראל ביתנו" על 1,000,000 ₪. לשאלת ח"כ רובינשטיין, השיבה עו"ד יהודית קרפ, כי למשרד המשפטים אין עמדה בנושא הנדון. על בסיס ההצעות הללו, המליצו הח"כים יוסי כץ וענת מאור להתפשר על סכום של 750,000 ₪. בעקבות כך, נערכה הצבעה והצעתם התקבלה ברוב של עשרה קולות מול הקול היחיד של ח"כ אליעזר כהן. בתום הצבעה זו, הכריז ח"כ כהן, כי יגיש הסתייגות על סעיף זה למליאת הכנסת ובה יבקש להעלות את הסכום ל-1,000,000 ₪.

כעבור שעתיים נוספות, חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט, התבקשו לשוב לחדר הועדה בפעם השלישית. בפתח הישיבה הדגיש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לחקיקה, כי עקב ריבוי ההסתייגויות לחוק נעשה מאמץ להגיע לעמק השווה בנושאים הנתונים במחלוקת, כאשר אחד מהם הוא, כאמור, הגדרת רף הדיווח לעולים. לפי כך, הכריז היועץ המשפטי של הועדה השופט (בדימוס) שהם, כי סוכם להעלות את הסכום ל-1,000,000 ₪. כל חברי הועדה הצביעו בעד ההצעה, פרט לח"כ רובינשטיין שבחר להמנע.³²⁹

על אף שנציגי משרד המשפטים לא הביעו במהלך ישיבה יצרית זו הסתייגות נחרצת להגדלת סכום הדיווח (למעט הדברים שנאמרו בתחילתה), הם התנגדו בתוקף להעלאת הסכומים, אבל נאלצו להתפשר למען העברת החוק כולו. כך סיכמה זאת עו"ד יהודית קרפ:

"האבסורד הזה נכנס לחוק. משום שזה ממש נשמע כמו איומים."³³⁰

בהתבוננות בסוגית קביעת רף הדיווח האישי בכלל ובקביעת רף הדיווח לעולים בפרט, גילינו כי אחת ההוראות החשובות והקשוחות של החוק הושפעה עמוקות מההקשר המוסדי הישראלי, דהיינו היותה של

³²⁹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 153 משיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 18.07.2000.
³³⁰ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

ישראל מדינה קולטת עליה והנהנית באורח קבע מכספי התרומות. אם בנושא של קביעת עבירת המקור שימש החוק האמריקאי כמודל הראוי לחיקוי, ובהטלת חובת דיווח על מוסדות פיננסיים נבחרה שיטה הטרוגנית אך כזאת שעדיין משלבת פרקטיקות משתי שיטות ידועות וקיימות- במקרה של קביעת רף לדיווח אישי ישראל התרחקה עד מאד מהנהוג בחוקים נגד הלבנת הון. סוגיה משפטית זו מצביעה בבירור על היותו של החוק הישראלי שזור במבנים החברתיים הלוקאליים (Edelman and Stryker 2005) ועיצובו אינו תוצאה של העתקה או השתלה פשוטה, אלא של תהליך תרגום מורכב לעילא והתאמה להקשר המקומי המיוחד (Campbell 2004). בהמשך הפרק, נעמיק את הדיון בשתי התימות התיאורטיות הללו שהנן כה מרכזיות למחקר זה, ואף נרחיבן.

על סמך ההתבוננות בארבע סוגיות ליבה של החוק, הפרק הזה של העבודה הציג כיצד המדינה הישראלית גיבשה, חוקקה ויישמה את חוק איסור הלבנת הון. לצורך כך, החוק נחקר, כפי שממליצים Edelman and Stryker (2005), בשדה המשפטי אשר במרכזו מוסדות ואקטורים משפטיים והוא מכיל רעיונות, נורמות, סמלים והתנהגויות חברתיות (Bourdieu 1987; Edelman 2002) ובמוקד מחקרנו הצבנו מנגנונים ותהליכים שבאמצעות מוסדות או פעילות כלכלית ומשפטית הופכים לחלק מדינאמיקה סיבתית משולבת.

בפרק הזה הבחנו בבירור, כי החוק מכיל רכיבים לוקאליים מובהקים ומשקף יצירה יורידית ייחודית במינה, למרות שממוסדים בה נורמות ופרקטיקות זרות. ובכן, כאן בעצם נשאלת השאלה, כיצד הרכיבים הלוקאליים, כפי שבאו לידי ביטוי מובהק בסוגיות אשר התבוננו בהן, נטמעו בחוק החדש? הרי אילו מדובר היה בדיפוזיה פשוטה, היינו מצפים כי עקרונות הגלובאליים נגד הלבנת הון היו "נשתלים" (Watson 1993) ומשתלבים בקודקס הישראלי כפי שהם וללא השתנות, ברוח האיזומורפיזם (DiMaggio and Powell 1991b). מחקר זה הראה ללא ספק, כי לא כך הדבר והחוק החדש מושפע ומשוקע עמוקות בקונטקסט המוסדי הלוקאלי: ההיסטורי, הכלכלי והפוליטי. בעבודה זו אבקש לטעון, כי **אל למחקר העוסק בהתמסדות הגלובאלי בזירה הלוקאלי, להסתפק בבחינת מנגנוני הדיפוזיה ולעצור בנקודה בה רעיונות זרים הגיעו אל השדה**. אילו ייעשה כך, נפסיד אנו חלק מהותי עד מאד בהבנת התהליך בו הגלובאלי, מכל תחום שהוא, מעצב את המציאות המקומית ומתמסד בה. וזהו, כפי שמציין Maman (2006), זהו כישלונם של מחקרים רבים העוסקים בנושא הדיפוזיה: הם אינם מצליחים לקבוע מהם המנגנונים המעורבים ביישום של רעיון מיובא בשדה הלוקאלי- והרי כאן יש להעניק חשיבות עליונה למנגנון ה"תרגום". כאשר עקרונות מוסדיים נעים ממקום אחד למשנהו, הם מתקבלים ומגולמים בדרכים שונות בהתאם להקשר הלוקאלי החברתי והמוסדי, והם משתלבים לתוך פרקטיקות מוסדיות מקומיות קיימות ומשום כך הם מתורגמים (Campbell 2004: 79-85; Maman 2006; Czarniawska and Goerges 1996). **תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, הינו במהותו תהליך של תרגום. זהו תהליך ממושך, מורכב, רב-שלבי, קונפליקטואלי, יצרי, פוליטי ורקורסיבי; שבו מעורבים השחקנים**

המדינתיים, קבוצות האינטרס ובמידה מועטה אף השחקנים הזרים, בפועל המשותף להתאים את הרעיון הגלובאלי של חקיקה נגד הלבנת הון למציאות הישראלית.

מנגנון התרגום הינו המנגנון הקריטי לאופן ההתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי ובו יש לחפש תשובה לשוני רבתי השורר בכפר הגלובאלי שלדעת אחדים הוא "שטוח" (פרידמן 2006), אם כי אני סבור, כמו הזרם המרכזי בספרות, כי נופיו מגוונים עד מאד. במנגנון התרגום יש לחפש את ההסבר לאופן קליטת נורמות ופרקטיקות גלובאליות של המאבק נגד הלבנת הון בישראל. בהתבסס על הסיכום המקיף של Campbell (2004: 79-85) ומסקנותיו על מנגנון מוסדי מכרעי זה המהווה שלב אחרון בדיפוזיה; בהתייחס למונח של Frenkel (2005) גלוקליזציה פרשנית (interpretive glocalization) המסביר מעבר של רעיונות, תרגומם והיברידיזציה המובילים להתהוות מוצר מתורגם המורכב מרבדים רבים, פרשנויות שונות ומנגנונים שהתווספו אליו בעת שהוא נוצר; בהסתמך על תיאורית הגלובליזציה של חוק ומשפט (Halliday and Carruthers 2007); אך בעיקר על מסד התובנות הנובעות ממחקר זה- אבקש לטעון כי **התמסדות הגלובאלי בלוקאלי**, הבאה לידי ביטוי בתוצר המתורגם, מושפעת ישירות ותלויה במאפייני מושא התרגום- מה מתורגם; בקונטקסט הלוקאלי- לאן מתורגם; בעיתוי ונסיבות התרגום- מתי מתורגם; בזהותם, מיקומם המוסדי ואידיאולוגיות של יזמים המעורבים- מי מתרגם; ובפוליטיקה של התרגום- איך מתורגם. כל הגורמים הללו- כל אחד בנפרד, מספר מהם יחדיו או כולם במצטבר- יקבעו כיצד ייראה התוצר המתורגם ואת עומק המודיפיקציה שלו, דהיינו כיצד הגלובאלי יתמסד בלוקאלי- והרי מנעד האפשרויות הוא כה מגוון. כמו כן אטען, כי מנגנון התרגום, או תהליך התרגום, הינו דינאמי, רקורסיבי ומכיל שלושה שלבים היררכיים: קליטה (או למידה), עיצוב ויישום.

בעמודים הבאים אפרט ואנמק את טענתי זו, תוך ניתוח המתרחש בשדה הלוקאלי הישראלי בעת חקיקת חוק איסור הלבנת הון.

מאפייני מושא התרגום

מאפייני הדבר המופץ (diffused item), אשר בהגעתו אל השדה הלוקאלי הופך למושא התרגום- בהחלט מהווים רכיב משמעותי בתהליך התרגום. במובן מסוים, ניתן לראות במאפייני מושא התרגום ובמקורותיו מעין פרה-דיספוזיציה אשר תשליך על התהליך כולו.

כידוע, "אמנת וינה" ו"ארבעים ההמלצות" של FATF היוו תשתית תחקית ממנה שאבו מדינות שונות עקרונות לחקיקה נגד הלבנת הון. אבל יש לזכור, כי שני המסמכים המכוננים הללו המונחים ביסוד המשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון קובעים מטרות וסטנדרטים, אך אינם מכתיבים למדינות כיצד להוציאם לפועל (גם Block-Lieb and Halliday 2006). הסיבה ש-FATF משתמש בהמלצות ולא בהנחיות מחייבות נובעת מהכרה, כי למדינות יש מערכות משפטיות ופיננסיות שונות וכך מתאפשר להן ליישם את העקרונות בהתאם לנסיבות הייחודיות. כמו כן, המלצות לא מחייבות הולמות יותר את קצב ההתפתחות

בשווקים הפיננסיים; הנחיות מחייבות היו מפחיתות סיכוי לכך שמדינות היו מסכימות לפיקוח הדדי- והרי פיקוח זה מאד אפקטיבי מאחר והוא משמש כאמצעי לחץ; ולבסוף- כפיית הסדרים מחייבים על מוסדות הפיננסיים, ששיתוף פעולה עמם הכרחי למלחמה בהלבנת הון והם מהווים כוח פוליטי חשוב, לא היה תורם למאבק (Simmons 2003: 262). גם "אמנת וינה", על אף היותה מסמך בינלאומי מחייב המציב את המטרות שיש להשיגן באופן נהיר ובהיר, מותירה למדינות החתומות עליה אפשרות לבחור כיצד לעשות זאת (Bassiouni and Gualtieri 1997: 127). לפי כך אנו רואים, כי במהותן ההמלצות של FATF וההוראות של "אמנת וינה"- המגלמות את הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות נגד הלבנת הון- מזמינות שימוש במנגנון התרגום וגמישותן מרחיבה את מגוון הווריאציות של התוצר מתורגם.

בנוסף להמלצות FATF ו"אמנת וינה", הסתייעו המתרגמים במקורות נוספים:

אלינוער מזוז: "הבלגי אמר ש[בבלגיה] כל עבירה היא עבירת מקור, אך חובות הדיווח, המאגרים, העברת המידע- אלו חלים רק לגבי עבירות מסוימות. [...].

יהודה טברסקי: "נושא ההצלבה של ההולנדים מתאים בדיוק לנושא של צמצום העבירות."

גלוריה וייסמן: "בארה"ב אי תשלום מס לא נכנס [לרשימת עבירות מקור]"³³¹.

דיון זה מדגים במהימנות את עקרון interlegality של Santos (2002) ואף מוכיח את טענתם של Carruthers and Halliday (2006: 570), כי ריבוי התסריטים הגלובליים- חוקים, שיטות, אמנות- מוביל ליצירת תוצר היברידי, מפני שבתהליך התרגום מעורבים ומשולבים אלמנטים מתסריטים שונים. תהליך זה מתרחש, כמובן, בהתאם להקשר המוסדי הלוקאלי המסנן את הגלובליזציה הלגאלית.

ההקשר המוסדי הלוקאלי

"מעשי חקיקה בכלל אינם מעשה חד פעמי המנותק מההוויה הכללית. חוק קורם עור וגידים במסגרת שיטה פוליטית ומשפטית. הוא מהווה לבנה אחת ממבנה כולל, המוקם על יסודות נתונים של משטר ומשפט."³³²

עוד בשנת 1994, בטרם צללו מנסחי החוק אל תוך ביצה תובענית של החקיקה, בטרם נתגלעו מחלוקות ובעיות אינסופיות ואיש לא שיער את עוצמת הלחצים הגלובאליים העתידיים, ציינה עו"ד יהודית קרפ:

"יש מודלים שונים בעולם: יש גרסת ארצות הברית, יש גרסת אנגליה [...] אי אפשר להעתיק, אנחנו חייבים למצוא גרסה שתתאים לנו, לתנאי השטח של ישראל."³³³

וכעבור חמש שנים, בדיון בוועדת המשנה, באופן כה בהיר הסבירה יהודית קרפ את מהות תהליך התרגום:

"יש כל מיני מודלים, במדינות השונות, למלחמה בהלבנת הון והם מתאימים למדינות שבהן הן נוצרו. אבל אנחנו גם למדנו, במהלך השנים, שכל מדינה עשתה איזה תהליך של שינוי המודל שלה מתוך התנסות. אנחנו היינו צריכים למצוא מודל שיתאים לתנאי הארץ ותושביה, זאת אומרת, מודל שיתאים למסגרת החוקית שלנו ולתפיסות ששוררות במדינת ישראל."³³⁴

לדעת Campbell (2004: 80), **הקונטקסט המוסדי הלוקאלי- או בלשונה של קרפ "תנאי הארץ**

ותושביה"- הינו הגורם הראשון במעלה המשפיע על התוצר המתורגם (גם; Soysal 1994; Duina 1999;

³³¹ פרוטוקול ישיבת הצוות בין-משרדי, 11.11.1999.

³³² ע"ב 3,2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-11 ואח', פ"ד לט (2), 225, 307 (מתוך קרפ 1993: 332)

³³³ סמית' דגש. 1994. "מלחמת חורמה בבסיס הכלכלי של סוחרי סמים." הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

³³⁴ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

(Vogel 1996); והסדרים מוסדיים ברמה לוקאלית ובמיוחד קשרי עוצמה פוליטית ברמה מדינתית, משפיעים, בראש וראשונה, על תרגום המודלים ועל האינטרפרטציה החברתית המקושרת אליהם (Frenkel 295: 2005). לפי כך, עקרון המשוקעות, דהיינו השפעה הדדית ומשוקעות של חוק במבנים החברתיים (Edelman and Stryker 2005; Swedberg 2003; Singer 1988), הינו קריטי להבנה הן של תהליך החקיקה של חוק איסור הלבנת הון והן של מהות החוק אשר נתגבש בתהליך זה. במחקר זה בהחלט ראינו כי לא רק ששדה הכלכלה והשדה המשפטי הם שדות חופפים וחזירים למרכיבים תרבותיים ופוליטיים (Stryker 348: 2003), אלא אף יתרה מכך- החוק גם שזור בתוך כוחות חברתיים, כאשר עקרונות משפטיים וכלכליים מובנים ומעוצבים באורח הדדי לאורך זמן באמצעות מנגנונים מוסדיים ופוליטיים ויש להבין את החוק כחלק מהקונטקסט המוסדי (Edelman and Stryker 2005). לפי כך ובהסתמך על הממצאים הרבים שחשפנו במחקר זה, אבקש להביט על תכנון ומהותו של החוק הישראלי נגד הלבנת הון דרך עדשות הקונטקסט הנרחב והתנאים המיוחדים הכלכליים-הפוליטיים-החברתיים-המדיניים-ההיסטוריים השוררים בישראל. והמאפיינים העיקריים של הקונטקסט הזה, אשר בצלם ובהשפעתם עוצבו כל הסוגיות המשפטיות שנדונו בעבודה זו והחוק עצמו הם: היותה של ישראל מדינה קולטת עליה; הקשר המיוחד עם יהדות התפוצות; הסתמכות רבתי על כספי התרומות; הטרוגניות מוסדית בקרב ובתוך השחקנים המדינתיים; קיומה של מערכת בנקאית ריכוזית ובעלת עוצמה; חדירה משמעותית של קבוצות האינטרס למסדרונות השלטון; התלות בארה"ב; והמאבק בטרור. על אף היותו של מנגנון התרגום קונפליקטואלי במהותו, בהתייחס לתהליך חקיקת חוק איסור הלבנת הון הישראלי, ניתן להאיר פן נוסף. Halliday and Osinsky (2006) ציינו, כי כאשר בגלובליזציה לגאלית הנורמות הגלובאליות החדשות יערערו ויגעו ישירות למוסדות וערכי ליבה של החברה הקולטת- כפי שבהחלט התרחש במקרה דנן- הרי סביב הנורמות הללו יתפתחו עימותים ומחלוקות.

עיתוי ונסיבות התרגום

עיתוי האינטראקציה בין הגלובאלי והלוקאלי (Gordon and Berkovitch 2007) ונסיבות התרגום אף הם קריטיים לקביעת צורתו ואופיו של התוצר המתורגם. תרגום הנורמות והפרקטיקות הזרות למציאות המשפטית הישראלית, התרחש בראש ובראשונה תחת לחץ השחקנים הגלובאליים ולקראת תום התהליך תחת תחושת משבר עמוקה (Maman 2006). לסוגיית הלחצים הגלובאליים הוקדש בהרחבה הפרק הרביעי של העבודה. ללחצים אלה תפקיד קריטי לא רק בקידום החקיקה במובן פרוצדוראלי והטכני, אלא שעבודה תחת לחץ, במיוחד בשלבים האחרונים של עיצוב החוק ובשלב החקיקה הפרלמנטארי כאשר חרב הסנקציות כבר הונפה ולאחר מכן היא אפילו נחתה על כלכלה הישראלית, בהחלט הטביעה את חותמה על התוצר המוגמר. לכך נוסף עוד היבט: השלמת החקיקה (הישיבות האחרונות של ועדת המשנה, שלוש

הישיבות של ועדת החוקה והאישור במליאה) ויישומה באמצעות חקיקת-משנה התנהלו תחת תחושת איום ממשי מפיזור הכנסת בעקבות המצב הפוליטי שהיה שרוי בימים ההם- ותסריט זה כמובן היה עוצר את התהליך. עובדה זו הייתה ידועה היטב גם לחברי הכנסת שניצלוה לטובת קידום האינטרסים שלהם, כגון העלאת רף הדיווח לעולים והכללה בחוק של הסעיף הפוטר את עורכי הדין מחובת דיווח.

עו"ד גלוריה וייסמן: "אנחנו היינו בלחץ בינלאומי מאד גדול- העיקר שהחוק יעבור ואח"כ נתקן אותו [...] אנחנו חשבנו שחלק מהשינויים שהוכנסו לחוק, מאד לא ראויים."³³⁵
עו"ד יהודית קרפ: "בפרטים הקטנים הייתי אומרת שיש בחוק עיוותים שנוצרו כתוצאה ממצב חירום שהיה בצורך להעביר [אותו]."³³⁶

מחקר זה סיפק תימוכין נוספים לטענתם של Halliday and Carruthers (2007: 1153), כי מדינות במשבר יהיה נוחות יותר להשפעתם של מוסדות פיננסיים גלובאליים. ברם כאן חשוב להאיר פן נוסף בתהליך החקיקה: נציגי משרד המשפטים פעלו רבות בעצמם כדי לתאר את המצב הנוצר כמשבר ולהעצים את תחושת המשבר. לאורך של שנות החקיקה, אימצו נציגי משרד המשפטים טקטיקה זו (Campbell 2004: 115) וגייסו את הלחצים הבינלאומיים לשמש כמנוף להאצת החקיקה מול כל הגורמים המקומיים איתם הם היו באינטראקציה.

"[ישראל היא] בין המעטות שאין להן חוק כזה. בבהאמיס יש, בברבדוס יש, למדינת ישראל אין חוק."³³⁷

הערות מסוג זה הושמעו רבות על ידי נציגי משרד המשפטים כלפי פקידות בכירה מסוכנויות מדינתיות אחרות, נציגי קבוצות האינטרס ופוליטיקאים: חברי הכנסת, שרים ואפילו ראש הממשלה. כלומר, התנאים בהם פועל מנגנון התרגום בעיתוי מסוים בהחלט מטביעים חותם על התוצר הסופי ובמקרה דן הנסיבות של תחושת משבר והפעלת לחצים בהחלט עיצבו את החוק במתכונתו הנוכחית.

היזמים המוסדיים והפוליטיקה של התרגום

כפי שציינה Berman (2001: 235-37), בכל הסבר אודות שינוי מוסדי יש חשיבות לסמן מיהם השחקנים המעורבים, לתאר את תפקידם, לעקוב אחר פעילותם, משאביהם ונטיותיהם. במיוחד בעודנו דנים במנגנון התרגום, יש לזכור כי היזמים אינם מכשירים (vehicle) ניטראליים, אלא מנגנונים שמשפיעים משמעותית על טבעם של האלמנטים המוסדיים המעורבים וגם על אופן קבלתם (Scott 2003) וראייתם כנשאים בלבד מעקרת את הנקודה כי הם בהחלט גם משנים ויוצרים רעיונות חדשים (Campbell 2004: 103). עבודותיהם של Maman (2006), Babb (2001), Vogel (1996) ושל Klugg (2002) הדגישו את תפקידם המכריע של היזמים המקומיים בתהליך התרגום- בייבוא, במתן פרשנות וביישום- של מודלים משפטיים זרים בשדה המקומי. אתגר המלחמה הגלובאלית נגד הלבנת הון היה, בראש ובראשונה, מנת חלקם של היזמים המדינתיים הלוקאליים: בתהליך ממושך, סבוך ומורכב הם היו אלה שהובילו את החקיקה (משרד המשפטים), הם

³³⁵ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

³³⁶ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

³³⁷ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 3 מיישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 25.01.2000.

היו אלה שהאטו אותה (משטרת ישראל), והם היו אלה שאף ניסו לטרפדה (משרד האוצר)- אך בעיקר כולם ביחד וכל אחד לחוד, הם יצרו אותה. אבות נוספים ליצירה היורידית הזו היו השחקנים הלא-מדינתיים, בדמותם של קבוצות האינטרסים ובראשם איגוד הבנקים, שמילאו תפקיד משמעותי עד מאד בעיצוב החוק. לאחר שזיהינו את המשתתפים בחקיקה הנדונה והתוודענו לאופייה ולצורת התנהלותה, אבקש להסיק כי תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, מראשיתו ועד תומו, היה רחוק מדיפוזיה רגועה של רעיונות או נורמות- היה זה תהליך קונפליקטואלי ופוליטי במהותו, אשר אופיין בעימותים, מחלוקות, פשרות, כריתת בריתות ומאבקים גלויים וסמויים בין כל היזמים המוסדיים המעורבים: בין השחקנים המדינתיים לבין קבוצות האינטרסים, בין השחקנים המדינתיים לבין עצמם, וכפי שהראינו בפרק הקודם גם בין השחקנים הגלובאליים לבין השחקנים המדינתיים הישראלים. כלומר, חוק איסור הלבנת הון הוא בהחלט תוצר קונפליקטואלי המתבסס על אינטרסים ערכיים ותפיסות שונות, הוא פוליטי במהותו, משקף יכולת של שחקנים מסוימים לגבור על אחרים ע"י התגייסות או התגייסות-נגד והוא מעורב עמוקות בייצוב ושינוי של עוצמה, כולל עוצמה כלכלית ושליטה (Edelman and Stryker 2005; Stryker 2000; 2003; Fligstein 2001). בשדה החקיקה נוהלו במשך תשע השנים שני מאבקים מתמשכים: בין השחקנים הלא-מדינתיים לבין השחקנים המדינתיים, ולבין השחקנים המדינתיים לבין עצמם. אבקש לסכם כעת בנפרד את שני צירי המאבק הללו.

כפי שהצביעו חוקרים רבים (Schneiberg and Bartley 2001; Vogel 1996: 38; Maman 2006; Campbell 2004: 81), לקבוצות האינטרס תפקיד משמעותי בתהליך התרגום. לא רק שמחקר זה מאושש לחלוטין טענה זו, יתר על כך- הייתי מגדיר את תרומתן של קבוצות האינטרס לעיצוב החוק במתכונתו ומהותו הנוכחית-קרי לתרגום הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות למציאות הישראלית- כתרומה קריטית ולעתים אפילו מכרעת. כל ארסנל הפעולות שעומד לרשות קבוצות האינטרס- פניה בכתב, לובינג, קיום מפגשים ישירים המתאפיינים ברטוריקה יפה והפגנות ידע ומומחיות (ישי 1987), שימוש בכלי התקשורת ועוד- כל הפעולות הללו ננקטו ע"י קבוצות האינטרס במהלך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, במיוחד ע"י איגוד הבנקים. איגוד הבנקים היה קבוצת האינטרס היחידה שנטלה חלק פעיל, בהזמנת משרד המשפטים, בעיצוב החוק בשלב הפרה-פרלמנטארי.³³⁸ בפגישות הרבות אשר קיימו השחקנים המדינתיים השונים עם נציגי האיגוד בטרם הגשת הצעת החוק לכנסת, פעלו האחרונים במרץ, בעקביות ובהתמדה לשכנע את המשפטים מהביורוקרטיה המדינתית להוסיף, לתקן, לשנות סעיפים בחוק בתחומים החשובים להם. כבר בשלב עיצוב החוק, במבחן התוצאה, רשם איגוד הבנקים הישגים משמעותיים עד מאד, גם אם לעמדות שהציג היו שותפים נוספים מקרב השחקנים המדינתיים: לא כל עבירה הוגדרה כעבירת מקור של הלבנת הון, תיקונים והערות לא מעטות שנראות לכאורה טכניות וזניחות הקשורים

³³⁸ למרות שבראיון עמי ציינה עו"ד גלוריה וייסמן, כי בשלב הפרה- פרלמנטארי התקיימו מגעים גם עם קבוצות אינטרס נוספות- פרט למקרים בודדים על פני שש שנים, לא מצאתי לכך תימוכין בתשתית האמפירית הענפה שברשותי.

לנוהלי הדיווח ולנושאים אחרים התווספו להצעת חוק, לא הוטלה חובת דיווח על פעילות בנקאית באמצעות הסניפים הנמצאים בחו"ל, ולבסוף- כפי שתבע האיגוד בעקשנות ובמשך תקופה ארוכה, מאגר הדיווחים והרשות לאיסור הלבנת הון לא סונפו למשטרת ישראל. ההישגים הללו הושגו כתוצאה מהאינטראקציה מרובה ואינטנסיבית בין נציגי האיגוד לבין השחקנים המדינתיים, וכפי ש-Campbell (2004: 17-116) מסביר, לאינטראקציה שמור תפקיד חשוב בשינוי מוסדי, מפני שהיא מאפשרת לשחקנים המעורבים בו (או המחוללים אותו) לפתח אמון הדדי, להשפיע על פרדיגמות תפיסתיות, לפרש ולבחון מחדש רעיונות הנתפסים כמובנים מעליהם. חשוב לציין, כי המפגשים בין נציגי האיגוד ונציגי המדינה כללו, בנוסף לויכוחים ומחלוקות, גם דיונים מעמיקים על תכלית החוק, על מהותו, על המודלים השונים ועל התאמתם לקונטקסט הישראלי.

יחד עם זאת, אבהיר באופן חד-משמעי: **איגוד הבנקים התנגד לחוק איסור הלבנת הון, אך מפני שלא היה באפשרותו לעצור את החקיקה, לאור הלחצים הגלובאליים והתמדת משרד המשפטים, פעלו נציגיו בכל שלביה על מנת להאטה ולמשוך זמן.** שנה שלמה (1995-1996) עמלו ושקדו עורכי הדין של האיגוד על הערותיהם להצעת החוק שהסתכמו בסופו של דבר בספרון בן 54 עמודים; מאות עמודי הפרוטוקולים של הישיבות השונות שנערכו בין נציגי האיגוד הבנקים לבין כל חברי הצוות הבין-משרדי ועם כל שחקן מדינתי בנפרד במהלך השנים 1997-1998, מציירים תמונה של דיונים מייגעים ואינסופיים:

"הבנקים די דיברו חֵלְקוֹת. הם אמרו שהם יודעים שבכל המדינות זה מוטל על הבנקים למנוע את ההתפתחות [של הלבנת הון], אבל פרקטית התעכבו על כוול פריט שנוגע לבנקים".³³⁹

"לא הזזנו אותם [מעמדותיהם]. [...] לקראת סוף 1998 הגענו להחלטה- עד כאן, אי אפשר לשכנע אותם, הם ממשיכים עם הדברים שהם אומרים ואם נמשיך כך אנו נמשיך עוד 20 שנה ולא יהיה חוק [...] באיזשהו שלב ראינו שזהו זה, פשוט מאד- אנחנו מבזבזים זמן וכל פעם הולכים לנושאים אחרים [...] הם משכו זמן".³⁴⁰

סיבת ההתנגדות מצד הבנקים לחקיקת חוק איסור הלבנת הון, שכאמור מעולם לא בוטאה ע"י הבנקים בפומבי, נובעת מהנחה סבירה בהחלט שלא רק מלביני הון נהנים מרווחים נאים מעשייה ברכוש שמקורו בפשע, אלא גם המוסדות הפיננסיים אשר דרכם מולבן הכסף. למוסדות פיננסיים אליהם זורם ההון, אין תמריץ לפעול כנגד הלבנת הון מפני שהנזק החברתי שנגרם כתוצאה מהלבנת הון איננו מעניינם. כאן בא לידי ביטוי פרדוקס האכיפה: מעבר למלביני ההון עצמם, בנקים (כמו גם חברות הביטוח או חלפנים) אינם מעוניינים באכיפה, כי הדבר פוגע בהם בגלל חשש מפיקוח, עצירת זרימת מטבע ובריחת לקוחות (הרמן 2002: 5-6). בנוסף לכך וכהמשך ישיר לכך, חובות המוטלים על הבנקים מכוח החקיקה נגד הלבנת הון בעצם מקריבים את עקרונות הסודיות הבנקאית וחובת האמון על מזבח המלחמה בהלבנת הון (פלאטו-שנער 2004). כמו כן, אין להתעלם מעלויות המושתות על הבנקים לצורך יישום החוק. כלומר, אין זה בהכרח אינטרס כלכלי ישיר של מוסד פיננסי לאמץ פרקטיקות של מאבק בהלבנת הון (Quirk 1997: 9). או בלשונו של עו"ד חורב- יו"ר הרשות לאיסור הלבנת הון במהלך הקמתה:

³³⁹ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006

³⁴⁰ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007

"מה רצית? שהם יוותרו על לחמם? זה טבעי [שיפעלו לריכוך החוק]."

ממשיכו של עו"ד חורב בראשות הרשות עו"ד יהודה שפר הסביר :

"הבנקים בהחלט חששו לגודל תזרים המזומנים מהתפוצות. יכול להיות שהם הערימו קשיים מיותרים."³⁴¹
Edelman and Stryker (2005 : 531), מזכירים לנו כי המשפט הפורמאלי תלוי באופי הקונפליקטים המובאים לזירה הציבורית ובאופן מיסגורם של הקונפליקטים הללו- וזאת הטקטיקה שבדיוק שימשה את איגוד הבנקים. **האיגוד בחר להעמיד במוקד טיעונו נגד הסעיפים המגוונים של החוק את אזהרותיו המלומדות כגון "עצירת העלייה", "בריחת ההון", "הפסקת ההשקעות", בידיעה ברורה כי מיסגור זה כלפי החוק החדש בהחלט עשוי לערער את מעמדו בהקשר הישראלי-הלוקאלי בו העלייה וזרימת תרומות מיהדות התפוצות מהווים לא רק אתוס לאומי אלא אף כורח מציאות.**

למרות האמור לעיל, או שמא לאור האמור לעיל, יש לציין, כי משרד המשפטים מצדו לא רק שמעולם לא הסתיר את הפרובלמאטיות במהות החוק, אלא אפילו הציגה בהרחבה בפני נציגי האיגוד בישיבות ובפני הכל בדבריי ההסבר בטיוטות ובתזכיר הצעת החוק :

"החקיקה המוצעת אינה נטולה בעיות. יש החוששים כי הגמשת חובת הסודיות הבנקאית והטלת חובות דיווח על עסקאות יגרמו למשיכת פיקדונות מטבע חוץ [...], לירידה בהיקף ההשקעות [...], לפגיעה מהותית בזכויות אדם, בעיקר בזכות לפרטיות יצירת אוירה של מעקב ופיקוח של הרשויות על הפרט. הטלת חובות דווח על הבנקים ועובדיהם וחובות הקשורות בזיהוי ובניהול רישומים- משמעותה הפיכת גורמים פרטיים בקהילה לסוכני אכיפת החוק [...], ויש בכך משום ערעור מושכלות יסוד ביחסי בנק לקוח ויצירת אוירה של חוסר אמון. שלא לומר נטל מנהלי ותקציבי על הגופים שהמלחמה בהלבנת הון אינה בתחום אחריותם."³⁴²
כמו כן, לאורך כל תקופת החקיקה, משרד המשפטים ושחקנים מדינתיים אחרים גילו נכונות לדון בטיעוניהם של איגוד הבנקים (ובשלב החקיקה בכנסת של יתר קבוצות האינטרסים) ואף לבוא לקראתם. משרד המשפטים היה מודע על סמך הניסיון בעולם, כי לחוק נגד הלבנת הון אין קיום ללא שיתוף פעולה של הבנקים בחקיקתו ובעקבות כך ביישומו ואכיפתו. לכן, מְעַבְר לְנוהג הרגיל שלפיו יש לנהל דין ודברים עם גופים העלולים להפגע מהצעת חוק כלשהי, נציגי משרד המשפטים שאפו להביא את איגוד הבנקים להבנה שהדרישות מהם הן אפשריות, על אף שכרוכות בהוצאות כספיות ניכרות :

גלוריה וייסמן : "אנחנו אף פעם לא חשבנו שאנחנו צריכים להיות במלחמה נגד הבנקים."³⁴³

דוגמא נוספת לגישה זו ניתן לראות בפתק ששירבט יהודה טברסקי לעו"ד לויסמן לקראת ישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה :

"חשוב לאיגוד הבנקים כי הסיכומים שכבר הושגו יישמרו. גם אני בדעה הזאת. שהרי מילא השיקולים שעמדו לנגד עינינו כשהשגנו את הסיכומים האלה [...] לא השתנו."³⁴⁴

³⁴¹ קרייטמן, מודי. 2002. "בפועל לא הייתי קיים." *ידיעות אחרונות- מגזין ממון*, 22.01.2002.

³⁴² משרד המשפטים, תזכיר חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ז-1997, עמ' 7-8.

³⁴³ ראיון עם גלוריה וייסמן 26.04.2007; ראיון עם יהודית קרפ, 25.12.2006.

³⁴⁴ פתק של יהודה טברסקי לגלוריה וייסמן, 16.12.1998.

אך כמובן, יש להדגיש את אופיו הפוליטי של תהליך החקיקה ולכן יש לראות בפְּשָׁרוֹת של משרד המשפטים לאיגוד הבנקים בשלבי עיצוב החוק כביטוי לרצונם הברור של השחקנים המדינתיים להגיע לכנסת עם מינימום של נקודות חיכוך בינם לבין הגופים שעליהם יוטלו חובות שונות מכוח החוק.³⁴⁵ עם פתיחת דיוני ועדת המשנה, אמרה עו"ד יהודית קרפ:

"חוק כזה [...] לא יכול לפעול, אלא מתוך הבנה והסכמה של כל הגורמים השותפים למלחמה בהלבנת הון, וזה כולל גורמים שהם לא גורמי שלטון. הפרטנרים שלנו במערכת המוניטרית הם שותף לא פחות חשוב, או שותף שאי-אפשר בלעדיו, מבחינת המלחמה הכוללת בהלבנת הון, ולקח לנו זמן רב כדי להגיע להבנות שיביאו אותנו לשיתוף פעולה של הגורמים הלא-ממשלתיים בנושא שהוא מאוד רגיש לתחום העיסוק שלהם. אני מדברת על ההתדיינות על הכנת החוק. אנחנו רצינו להיות פתוחים, כשאנחנו באים, להסכמה עם כל השותפים וזה עניין שלקח זמן."

ברם כפי ראינו על סמך ההתבוננות בארבע הסוגיות שנחקרו לעיל, ההסכמות הללו שעליהן דיברה יהודית קרפ, לא שיככו את התנגדות הבנקים לחוק, אלא רק הגבירו את רצונם להמשיך ולהשפיע את תוכנו ע"י הוספת תיקונים אשר יטיבו עמם. נציג איגוד הבנקים:

"בדיונים עד לטיטות הראשונות של הצעת החוק, [...] כבר פרסנו בפני הוועדה [הבין-משרדית] שורה של הערות והצעות. אני מוכרח לציין שחלק מן ההערות שלנו התקבלו ונמצאות בהצעת החוק שמונחת לפני הוועדה. כמצופה, לא כל ההערות שלנו התקבלו ויש לנו עוד כמה הערות די מהותיות [...]. אני מקווה שגם נשתתף בהמשך הדיונים."³⁴⁶

והם בהחלט השתתפו³⁴⁷ בכל ישיבות ועדת המשנה: פרט לישיבה אחת, מספר נציגי האיגוד מעולם לא פחת מארבעה; בשלוש ישיבות נכחו אפילו שישה (!) נציגים; ובכל הישיבות, פרט לאחת, נכח באופן אישי מנכ"ל האיגוד. לנוכחות ערה זו בהחלט הייתה תרומה משמעותית בהכנסת הערות ותיקונים לסעיפי החוק: הסרת קרנות נאמנות מרשימת חייבי הדיווח, העלאת סכום הדיווח בכניסה ויציאה מן הארץ, דחיית המועד כניסתו של החוק לתוקף מששה חודשים לשמונה עשרה חודשים, וידוא כי שיטת הדיווח האובייקטיבית לא תיושם במתכונתה האמריקאית, שמירה על אי הרחבת את רשימת עבירות המקור. יודגש- ותהיה זאת הדגשה חשובה מאד- כי רשימת ההישגים של איגוד הבנקים המתוארת כאן היא חלקית בהחלט ומייצגת רק את הנושאים אשר עסקנו בהם במחקר זה. קצרה היריעה לפרוס בעבודה זו את התמונה המלאה של ניצחונות האיגוד במאבק לעיצוב החוק. כמו כן, בחלק מן המקרים פעל האיגוד לקבוע הוראות שונות בחוק עצמו ולא בתקנות שיוצאו בכוחו. מאמצים אלה נועדו כדי לשמור ולעגן את הישגיו, מכיוון שקשה הרבה יותר לשנות חקיקה ראשית, וככל שתהיה היא מפורטת יותר, כך יצטמצם מרחב הפעולה בקביעת חקיקת משנה שסמכויותיה מצויות בידי הממשלה (ידן 1990: 134). כמו כן, גם בוועדת המשנה בדומה לאופן פעילותם בשלב הפרה-פרלמנטארי, המשיכו נציגי הבנקים להפעיל את טקטיקת משיכת הזמן ע"י סטייה מהנושאים שעל הפרק, התפלפלויות משפטיות עם השחקנים מדינתיים

³⁴⁵ ראיון עם גלוריה וייסמן 26.04.2007; ראיון עם יהודית קרפ, 25.12.2006.

³⁴⁶ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 01.11.1999.

³⁴⁷ וועדות הכנסת רשאיות להזמין לדיונים גוף מסוים שיש לו עניין בשאלה הנדונה ולשמוע את דעתו. אך אין מדובר בחובה שאי קיומה פוגע במהלך החקיקה (ענבר 1993: 101).

והעלאה מחדש לשולחן הדיונים סוגיות שסוכמו כבר קודם. לכן, לא פעם נדרשה ח"כ ציפי לבני לקרוא להם לסדר ולהחזיר את הדיון למתווה שנקבע לו.³⁴⁸ ויתר על כן, השחקנים המדינתיים כלל לא העריכו, כי ישיבות ועדת המשנה יתנהלו פרק זמן כה ממושך ועצם התמשכות הדיונים נטעה בלבם חשש כבד, כי השלמת עבודת החקיקה בהקדם, למרות מכבש הלחצים הבינלאומי, עלולה להכשל. דאגה זו נבעה לא עקב סיבות פרוצדוראליות- מפני שהרי תקנון הכנסת אינו קוצב זמן לטיפול בהצעת חוק (ענבר 1993 : 97)- אלא לאור המצב הפוליטי ששרר בעת ההיא שבגיניו גברה הסבירות לפיזור הכנסת.³⁴⁹

פרשת העיכוב בקבלת המעמד "מתווך מורשה" בארה"ב ע"י הבנקים הישראלית בשלהי שנת 2000, המחישה היטב את טענתו של Nee (2005) שמניעי החיפוש אחר לגיטימיות וציות לחוקים, נובעים מאינטרסים של הישרדות ורווחיות בשוק התחרותי. **איום אמריקאי ממשי זה, שהתווסף לסנקציות שכבר הוטלו מספר חודשים לפני כן בעקבות הכללתה של ישראל ב"רשימה השחורה" עשה פלאים לעמדה המסורתית של המערכת הבנקאית הישראלית.** החל משלב זה, כאשר פעילותם העסקית נפגעה והייתה אמורה להמשיך להפגע באופן משמעותי הרבה יותר, הפכו הבנקים לנושאי דגל במאבק נגד הלבנת הון, קראו ופעלו להאצת השלמת חקיקת המשנה והקמת הרשות לאיסור הלבנת הון, ואף האשימו את המדינה באיטיות ההיערכות לא רק ליישום החוק, אלא באיטיות של קצב החקיקה כולה.³⁵⁰

השלב הפרלמנטארי של חקיקת החוק, פתח צוהר לקבוצות אינטרס נוספות להשפיע על תכנון. בנאומי הפתיחה שלהם בועדת המשנה קבלו נציגיהן, כי להבדיל מאיגוד הבנקים לא זומנו ליטול חלק בשלב הדיונים הפרה-פרלמנטארי על הצעת החוק, אך יחד עם זאת הודו על הזמנתם להשתתף בדיוני ועדת המשנה ואף ציינו שהופתעו מעצם ההזמנה. בזמן שאיגוד הבנקים הגיש לוועדת המשנה מסמך בן 16 עמודים ובו עשרות הסתייגויות למחצית מסעיפי הצעת החוק, הסתפקו כל אחת משאר קבוצות האינטרסים בהצגת מספר הערות בלבד שאף הן ברובן חפפו להצעות של איגוד הבנקים. בסיכומו של דבר, ניתן לומר כי כל קבוצות האינטרסים היו מאוחדות במאבקן המשותף, הן התגבשו למעין קואליציה ולרוב גיבו את דרישותיהן והסתייגויותיהן אחת של השנייה. יחד עם זאת ועל אף שקבוצות האינטרס הנוספות בהחלט תרמו את חלקן למכבש הלחצים הרטורי והפוליטי בדיוני ועדת המשנה, איגוד הבנקים ללא ספק היה הכוח הלא-מדינתי הדומיננטי אשר ניצב מול משרד המשפטים ושאר השחקנים המדינתיים בוועדה.

גם בהיבטים המיוחדים לכל קבוצת האינטרסים בנפרד, הן רשמו הישגים בעלי חשיבות רבה עבורם. מבחינה פרוצדוראלית, זה התאפשר מפני שבמהלך ישיבות ועדת המשנה הצדדים דנו בכל אחד מן הסעיפים של הצעת החוק וכך ניתנה להזדמנות להשפיע על תכנם. עיקר מרצה ופעילותה של לשכת עורכי

³⁴⁸ למשל: הכנסת החמש-עשרה, פרוטוקול מס' 8 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 14.03.2000.
³⁴⁹ לפני הישיבה האחרונה בועדת החוקה, לאור ההתפתחות המאבקים הסוערים של הרגע האחרון, פונות גלוריה וייסמן ויהודית קרפ לשר המשפטים ומפצירות בו, הייתי אומר בבהלה, להפעיל את השפעתו על יו"ר הוועדה וחברי הקואליציה על מנת להשלים את מלאכת החקיקה לפני צאת הכנסת לפגרה. (המכתב לשר המשפטים, 16.07.2000).
³⁵⁰ בר, דורית. 2001. "וידר: צריך לזרז את התהליך; בסוף השנה יהיה מאורח מדי." *ידיעות אחרונות*, 25.06.2001; הכנסת החמש-עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול מס' 313 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 03.06.2001.

הדין בדיוני ועדת המשנה ולאחר מכן בועדת החוקה הופנה לתיקון או ביטול של מספר סעיפים שהם, לפי פרשנות הלשכה, פוגעים בחיסיון שבין עורך דין ללקוח. לאחר שכשלה לשכנע בכך את משרד המשפטים בדיוני וועדת המשנה ולא העבירה לצידה גם את יו"ר ועדת החוקה (אם כי גייסה את תמיכתו של היועץ המשפטי של הועדה שלמה שהם³⁵¹), הלשכה ניצחה במאבק זה, תוך הפעלת לובי מקצועי ומתוחכם, באמצעות ההצבעה במליאת הכנסת שהוסיפה לחוק הסתייגות לפיה על אף האמור בחוק איסור הלבנת הון, יפעל עורך הדין על פי כללי החיסיון לחוק לשכת עורכי הדין. יצוין, כי למרות שבאופן פורמאלי הלשכה אינה דומה לשאר קבוצות האינטרס, בשל היותה איגוד פרופסיונאלי הפועל מכוח החוק ובמטרותיה³⁵² לא מוצהר במפורש כי היא פועלת לטובת האינטרסים של חברה (כפי מצהירות קבוצות אינטרס אחרות), מקרה דנן מראה בבירור כי הלשכה בהחלט פועלת כקבוצת אינטרס לכל דבר ועניין.

נציג איגוד לשכות המסחר לדיוני ועדת המשנה גילה התנהגות שתדלנית מופתית ונכח בכל דיוני הועדה. עיקרי הטענות של האיגוד לגבי הצעת החוק היו ההתנגדות הכללית להטלת חובת הדיווח וחובת תיעוד; דרישה להעלות את סכום המצריך דיווח בכניסה או יציאה מישראל; ודרישה להוציא מרשימת חייבי הדיווח במערכת הפיננסית את מנהלי תיקים ומנהלי קרנות הנאמנות. כפי שאנו יודעים, כל דרישות הלשכה (פרט להוצאת מרשימת חייבי הדיווח מנהלי תיקי השקעות) לבסוף התקבלו. התאחדות הקבלנים והבונים בישראל הגישה לוועדת משנה ארבע הסתייגויות, כאשר בסופו של תהליך החקיקה, שתי הסתייגויות התקבלו. לגבי אחת מהן ניהלה התאחדות מאבק עקבי שלא גובה ע"י איגוד הבנקים ונתקל בהתנגדות של גלוריה וייסמן. ההתאחדות לחצה לשנות סעיף 3 (א') לחוק המגדיר, בין היתר, מהו רכוש שבו נאסר לעשות שימוש לצורך ההלבנה, והיא הצליחה בכך בתמיכת יו"ר ועדת המשנה ח"כ ציפי לבני.

כאן העת להזכיר, כי חוק איסור הלבנת הון משתייך לסביבה משפטית רגולטורית. בנוסף לנימוקים שהובאו בפרק התיאורטי, לפי Edelman and Suchman (1997: 488), בסביבה זו לא רק פועלים בהתמדה ארגונים המעוניינים להגן על האינטרסים שלהם - כפי שבהחלט אנו רואים בנייתו המקרה הנוכחי - סביבה זו גם סובלת ממורכבות פנימית וסתירות: בזמן שחוק יוצר סנקציות נגד התנהגויות מסוימות, הוא גם יוצר הגנות ופרצות שארגונים יכולים לנצל על מנת להמלט מסנקציות אלה. בהתבסס על ספרות משפטית קיימת (פלאטו-שנער 2004: 263; בריצמן ודמארי 2003) ועל סמך הראיונות שנערכו לצורך מחקר זה ואלה שפורסמו בכלי התקשורת³⁵³ - ניתן לקבוע כי התיקונים הרבים והפשרות שונות ומשונות בהחלט יצרו לקונות והגנות מסוימות במכוון או לאו.

בחינת מהלכי החקיקה של חוק איסור הלבנת הון בהחלט אוששה את טענתו של Maman (1997a), כי

³⁵¹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 4 משיבת ועדת המשנה לעניין הצעת חוק איסור הלבנת הון, 26.01.2000.
³⁵² לשכת עורכי הדין בישראל נוסדה בשנת 1961 עפ"י חוק לשכת עורכי הדין, ומטרתה שמירה על רמתו וטוהרו של מקצוע עריכת הדין ולהסדיר את פעילותם (שטרסמן 1985); אתר לשכת עורכי הדין בישראל <http://www.israelbar.org.il>
³⁵³ ראיון עם גלוריה וייסמן 26.04.2007; ראיון עם יהודית קרפ, 25.12.2006; קרייטמן, מודי. 2002. "בפועל לא הייתי קיים." ידיעות אחרונות - מגזין ממון, 22.01.2002.

במדינות חזקות- וישראל היא כזאת- לקבוצות אינטרסים, המהוות מרכיב מרכזי במבנה פוליטי-כלכלי, תפקיד חשוב בקביעת מדיניות: ארגונים מדינתיים נתונים להשפעתם של הארגונים הלא-מדינתיים בשל הגבולות החדירים ביניהם. בעצם, כל מהלכי החקיקה הם מצבי מפגש בין נציגי האליטה הכלכלית- ראשי קבוצות האינטרסים, לבין אליטה מדינתית- פקידות מדינתית בכירה (Maman 1997b: 30,39). מצבי מפגש אלה, כפי שראינו, היוו קרקע פורייה לתהליכי התרגום, נשאו ברובם אופי קונפליקטואלי והכילו אלמנטים של משא ומתן. Edelman ועמיתיה (1993) ציינו, כי לעתים קבוצות האינטרס, בהדגישם את הפן הפרופסיונאלי שלהם, מפריזים ומגזימים לגבי האיומים המשפטיים- וכך בהחלט נהגו קבוצות האינטרס גם במקרה הנחקר, אם כי לטענתי התנהגות זו היא בפירוש היבט אינהרנטי מתהליך התרגום. לסיכום ביניים נאמר כי, ההתבוננות ובאינטראקציה בין קבוצות האינטרס בראשות איגוד הבנקים לבין השחקנים המדינתיים, משקפת בדיוק את תמונת החקיקה כפי שראה אותה Fridman (1975) מתוך Swedberg (2003:10)- זהו תהליך בו כוחות חברתיים של עוצמה והשפעה לוחצים על מערכת המשפטית, ותרבות משפטית- ידע, גישות ודפוסי ההתנהגות כלפי המערכת המשפטית- ממירה אינטרסים לדרישות או מאפשרת להמרה זו להתרחש.

אך הקונפליקטים ומחלוקות לא אפיינו רק את האינטראקציה בין השחקנים המדינתיים ולבין נציגי קבוצות האינטרס, ויכוחים ועימותים חריפים אפילו יותר התפתחו בין היזמים המדינתיים וליוו את החקיקה מראשיתו ועד תומו. התנהלותם של נציגי הסוכנויות המדינתיות השונות לאורך כל תהליך החקיקה שיקפה, בראש ובראשונה, את האינטרסים המוסדיים שלהם ובתוך כך גם שיקולי תקציב. יישום החוק, דהיינו הקמת הרשות ותפעולה, דרש הפניית תקציבים בלתי מבוטלים מצד הגורם הממונה ולאור עמדת משרד האוצר שהתנגד לחקיקה זו,³⁵⁴ לא ששו השחקנים המדינתיים לקחת נטל זה על כתפיהם:

”כל הרשויות שהתבקשו לתרום את חלקם, כמובן זה לא מצא חן בעיניהם, משום ש: א) תקציבים, ב) למה לקחת עוד משימות על הראש? [...] כולם רצו לגלגל על זה על גוף אחר. זאת אומרת, כל גוף אמר: זה נורא חשוב, זה נורא חשוב, אז למה שלא המשטרה תעשה את זה? אז למה שהמכס לא יעשה את זה?”³⁵⁵

המשטרה נחשפה במחקר זה כשחקן ששינה תכופות את עמדותיו בנושאים עקרוניים ופחות עקרוניים, פעל באיטיות מופגנת ועיכב במקרים שונים במודע את החקיקה. המשטרה לא פעם הצטיירה גם כגוף הנתון בעימות פנימי בנושא הלבנת הון, שנבע הן משיקולי תקציב והן משיקולים ואינטרסים פנימיים:

”היו במשטרה אידיאולוגיות שונות והיה מתח מאד גדול בין ענף החקירה וענף המודיעין. [...] הלשכה המשפטית הייתה מאוד מעוניינת [...]. אח”כ היו כל מיני דברים משונים של... העניין של חוק הלבנת הון לא כ”כ עניין אותם... היו שם דברים משונים... תלוי מי נותן את הטון בתקופה מסוימת. היה להם אדם אחד לכל הסיפור- יהודה טברסקי [...]. ולא קיבל גיבוי [...] הוא הוזהר [...] אח”כ חל שינוי. [טברסקי] עבד קרוב עם משה מזרחי והנושא הזה הוא בעצמותיו [של טברסקי] הוא כעס גם עלינו שלא עבדנו מספיק מהר.”³⁵⁶

³⁵⁴ הערות להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ”ו-1996 והתגובות אליהן, עמ’ 4, 03.08.1997; מכתבה של עו”ד מטעם משרד האוצר, 27.12.1998; ערר ראש הממשלה כשר האוצר על החלטת ועדת השרים לחקיקה, 07.01.1999; ועוד.
³⁵⁵ ראיון עם עו”ד יהודית קרפ, 25.12.2006.
³⁵⁶ ראיון עם עו”ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

עוד בסתיו 1994, כשנה לאחר שהחלה עבודת עיצוב החוק, ניתן להתרשם כי המשטרה לא גיבשה עמדה וודאית וסופית לגבי החוק המוצע.³⁵⁷ כמו כן ובנוסף לדברים האמורים, הזהיר בעיצומו של תהליך עיצוב החוק ראש אגף החקירות ניצב יוסי לוי, אשר אגב אמון על אכיפת החוק ולא על הכלכלה הישראלית:

"חקיקת חוק למניעת הלבנת הון בארץ, עלולה להרתיע משקיעים זרים מלהשקיע בארץ."³⁵⁸

לאחר שביולי 1998, הביעה מפכ"ל המשטרה מעל דפי העיתונות פליאה על העדר התקדמות בחקיקה,³⁵⁹ רשמה יהודית קרפ לגלוריה וייסמן: "מסרתי למנכ"ל [משרד המשפטים] את פליאתי על "פליאתו". חילוקי דעות התגלעו גם בין כותלי משרד המשפטים- היזם המדינתי שהוביל את החקיקה.

"הפרקליטות [...] אמרה: יפה מאד החוק הזה, אבל אם לא יתנו לנו תקציבים מיוחדים ופרקליטים אנחנו לא יכולים להפעיל את החוק הזה. אמר להם שר המשפטים: אבל זה מגדר התפקיד שלכם להלחם בפשע מאורגן! מה זה אתם צריכים תקציבים מיוחדים? [...] היה ניגוד אינטרסים בין מחלקת החקיקה הפלילית שהיא משרד המשפטים לבין פרקליטות שהיא [גם] משרד המשפטים שקבעה לה את המדיניות הזאת שהם לא יתנו יד ליישום החוק עד לא יתנו להם תקציבים."³⁶⁰

כלומר, בזמן שקבוצות האינטרסים הפגינו חזית אחידה ועקביות ראויה לציון בעמדותיהם ופעלו בתיאום לאורך כל שנות החקיקה, השחקנים המדינתיים הציגו הטרוגניות מוסדית: עמדותיהם השתנו והתחלפו פעמים רבות, הם היו נתונים במחלוקות אין ספור הן ביניהם והן בתוכם.

אם בשלב הפרה-פרלמנטארי המאבקים ניטשו בין נציגי הבירוקרטיה המדינתית לבין עצמם ולבין קבוצות האינטרס, השלב הפרלמנטארי של החקיקה סיפק גם מספר דוגמאות נפלאות של פעולת הכוחות הפוליטיים-מפלגתיים והבהיר את עוצמתם המכרעת בקביעת תוכן החוק. כך למשל, סיכם יו"ר ועדת החוקה ח"כ רובינשטיין דיון ארוך שהתבסס על טיעונים כבדי משקל של פרופ' פלר- מומחה לדיני עונשין מהאוניברסיטה העברית, בנוגע לאחת הסוגיות בהצעת החוק:

"עם כל הכבוד לפרופ' פלר, יש לי מציאות בכנסת. אם אעמיד זאת להצבעה, זה לא יתקבל."³⁶¹

פרשת קביעת רף דיווח מיוחד לעולים מהווה דוגמא מובהקת לפעולה הקריטית של כוחות פוליטיים-מפלגתיים, אשר פעולתם זו אף היא נטועה עמוק בקונטקסט הלוקאלי ומעידה על עוצמת התרגום. כלומר, תרגום המודל הזר מעקר את תפיסת הפורמליזם המשפטי בדבר קיום תבנית משפטית עצמאית, סגורה ואינהרנטית למערכת אוניברסאלית (Bourdieu 1987: 814). עקרונות המודל המשפטי המתורגם מובנים חברתית ומעוצבים ע"י אנשים בהקשרים היסטוריים וחברתיים מסוימים (Singer 1988).

בתת-הפרק הזה הדגשנו כי, הפוליטיקה של התרגום וזהותם ומיקומם המוסדי של היזמים-מתרגמים, מהווים נדבך חשוב בהתמסדות הגלובאלי בלוקאלי באמצעות התרגום. הרי תהליך זה מכיל לוגיקות מוסדיות לא מעטות- מוטיבציה, חשבונות ואינטרסים, והן המנתבות את התנהגות השחקנים במהלכו (Campbell 2004: 84). כמו כן, Callon and Latour (1981) מתארים את התהליך התרגום, בראש ובראשונה,

³⁵⁷ מכתבו של יהודה טברסקי לראש אגף החקירות, 27.10.1994.

³⁵⁸ הכט, יעקב. 1995. "ניצב יוסי לוי: החוק למניעת הלבנת הון ירתיע משקיעים זרים." טלגרף, 29.05.1995.

³⁵⁹ ברון, גבי. 1998. "המפכ"ל: נחשפו ניסיונות של ארגוני פשע לחדור לשורות המשטרה." ידיעות אחרונות, 01.07.1998.

³⁶⁰ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

³⁶¹ הכנסת החמש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 149 משיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 10.07.2000.

קשירת בריתות בין שחקנים הנאבקים לקדם אימוץ מודל. וביצירת קואליציות כאלה, הם פועלים ליצור קשר בין מאפייני המודל המועדף עליהם לבין צרכי בני בריתם הפוטנציאליים, כדי לגרום להם לתמוך בו-כך תיפקדו לאורך שנות החקיקה איגוד הבנקים מחד גיסא ומשרד המשפטים מאידך. אך בתוך כך, כחלק מהתהליך הפוליטי הזה גם הפְּשָׁרוֹת של משרד המשפטים- ושל יזמים מוסדיים אחרים- והדרך להשגתן הן עדויות מוחשיות לתרגום עקרונות המאבק בהלבנת הון למציאות הישראלית.³⁶²

עו"ד ליאור חורב: "החוק הוא תוצאה של פשרות. כולו פשרות ששום נושא לא נסגר בו עד הסוף."³⁶³

עו"ד יהודית קרפ: "בכלל כל החוק הוא מעשה טלאים ופשרות."³⁶⁴

אך השפעתם של השחקנים- מדינתיים ולא מדינתיים- על תוצר התרגום לא תהיה כרוכה בלעדית בעוצמתם הפוליטית, הנגזרת ממיקומם המוסדי, מאבקי כוח וגיוס תמיכה, המתבטאים כולם בפוליטיקה של התרגום; אלא בנוסף, תרומתם לאופן ההתמסדות הגלובאלי בלוקאלי תיקשר לפרשנותם של הנורמות הגלובאליות. כלומר, כפי שנימק זאת Long (1996: 47), ממדים גלובאליים מקבלים את משמעותם עם היקשרותם לתנאים הלוקאליים המיוחדים לא רק דרך האסטרטגיות של השחקנים המקומיים, אך גם דרך הבנת הממדים הללו על ידם. הפרספקטיבה התרבותית לגבי הסביבה הרגולטורית, הנסמכת על התיאוריות המוסדיות, טוענת לחשיבות הרבה של קבוצות הפרופסיונאליות המסננות ומשנות נורמות חוקיות (Edelman and Suchman 1997: 499-500). היזמים המוסדיים- הן משפטנים מן הביורוקרטיה מדינתית והן מהסקטור העסקי- המופיעים במקרה דנן כמתרגמים הינם קריטיים לעיצובו של התוצר הסופי, משום שהם מתווכים בין הנורמות הגלובאליות לבין חדירתם באמצעות החקיקה הלאומית, תוך כדי שהם מפרשים את התכנים הגלובאליים ומתאימים אותם לשדה הלוקאלי בהתאם למרקם האינטרסים והאידיאולוגיות שלהם, וכמובן בהשפעת שאר רכיבי מנגנון התרגום- הנסיבות, הקונטקסט המוסדי והפוליטיקה (Halliday and Caruthers 2007; Maman 2006; Babb 2001). למשל, בעיצוב וחקיקת חוק איסור הלבנת הון, כל היזמים המוסדיים המקומיים מקבלים את החוק האמריקאי כמודל ראוי לחיקוי ומסתמכים עליו פעמים רבות, אולם הסתמכותם זאת אינה העתקה עיוורת ואינה השתלה משפטית או קבלת החוק כפי שהוא (Watson 1993; Wiegand 1996), אלא אנו עדים למתן תוכן מקומי למודל הזר. כיצד זה מתרחש ומדוע אני רואה בכך חלק מהותי ממנגנון התרגום, אנמק בתת-הפרק הבא.

תרגום כתהליך רב-שלבי ורקורסיבי

בנוסף לניתוח המוצג לעיל, אבקש לטעון כי ניתן לזהות בפעילות היזמים המוסדיים בכל תהליך תרגום הרעיונות הגלובאליים עד להתמסדותם בקרקע הלוקאלית שלשה שלבים, שלמרות החפיפה האפשרית

³⁶² בעודנו דנים באופיו הפוליטי של החוק המלווה הן בעימותים והן בפשרות, מעניין לציין את מאמרה של יהודית קרפ עצמה "חוק יוסד: כבוד האדם וחירותו: ביוגרפיה של מאבקי כוח" (1993). במאמר זה, קרפ עקבה אחרי המתח שבין פוליטי למשפטי ותיארה את תהליך החקיקה כדינאמיקה של הליכה לקראת פשרה, שגובשה על רקע מאבקי כוח אך כך איפשרה את פריצת הדרך. "דומה שימי קבלת חוקי היסוד בכנסת לא ימי מהפכה היו, ואף לא ימי התרוממת רוח והתעלות; ימי קטנות היו, ימים של מאבקים ופשרות." (קרפ 1993: 326).

³⁶³ קרייטמן, מודי. 2002. "בפועל לא הייתי קיים." ידיעות אחרונות- מגזין ממון, 22.01.2002.

³⁶⁴ ראיון עם עו"ד יהודית קרפ, 25.12.2006.

ביניהם, מופיעים בסדר היררכי: קליטה, עיצוב ויישום. פעילות היזמים המוסדיים המתפקדים כמתרגמים בכל שלב ושלב שזורה, כמובן, בהקשר המוסדי, בפוליטיקה של התרגום, בעיתויו ונסיבותיו. שלב הקליטה, קרי היחשפות למושג התרגום ואימוצו, מסתמן במהותו כשלב של למידה. מהתשתית האמפירית של המחקר עולה תמונה ברורה וחד-משמעית של למידה. לאורך כל שנות החקיקה, למידה אינטנסיבית ואקטיבית היא המאפיין הבולט שלה ובכך עוסקים היזמים המוסדיים המקומיים, מדינתיים והלא-מדינתיים כאחד. הם לומדים בצורה מעמיקה ו"בולעים" כל פריט ידע הקשור בהלבנת הון: מהי הלבנת הון, כיצד מבוצעת, אלו שיטות קיימות כדי לעקוב אחריה ולמנוע אותה, כיצד מדינות שונות נלחמות בתופעה, מה ההבדלים בין החוקים השונים, מהן הלוגיקה העומדת בבסיסן ועוד. למידתם הופכת נחוצה וקריטית מאחר ובשדה המקומי כלל לא היו מומחים, לא בפרקטיקה ולא באקדמיה, אשר בכלל הכירו את הנושא הזה.³⁶⁵ לפי כך, הלמידה של השחקנים המדינתיים הסתמכה על ספרות אקדמית מקצועית מחו"ל, חוקים של מדינות אחרות, ניירות עמדה ודו"חות אשר חוברו ע"י השחקנים הגלובאליים וחומרים אחרים (כגון טיוטות חוק שעליהן עבדו במקביל ברחבי העולם). על בסיס התשתית הזאת, כל השחקנים שהשתתפו בחקיקה הכינו ניירות עבודה עבי כרס בהם פרסו את מסקנותיהם, ערכו השוואות, הציגו יתרונות וחסרונות של שיטות שונות וכדומה. בנוסף לחומרים הכתובים, שימשה האינטראקציה המרובה עם השחקנים הגלובאליים ועם נציגי קבוצות האינטרס כר פורה ללמידה נוספת. כעת אבקש להבהיר מדוע אני רואה בלמידה חלק מתהליך התרגום ולא חלק מן הדיפוזיה. ראשית, השחקנים המדינתיים והלא-מדינתיים בחרו מה ללמוד: אלו חוקים, אלו שיטות ושל אלו מדינות-למידתם היא סלקטיבית. שנית, הם מפרשים את הנלמד ויוצקים בו תוכן מקומי בהתאם לצביון המשפטי, הכלכלי והפוליטי הייחודי הישראלי, ובתוך כך גם בהתאם לאינטרסים המוסדיים שלהם (גם ממך 2007). כמו כן, למידה מובילה אותם למתיחת ביקורות על המודלים הנלמדים וזהו מאפיין חשוב נוסף של התרגום (Frenkel 2005: 286). אבקש להוסיף ולטעון, כי גם במקרים אשר בהם לכאורה למידה אינה קיימת- היא ישנה, מפני שלא סביר כי הקולטים יאמצו מודל זר (ברצון או בכפייה) מבלי שהם יודעים עליו דבר. כמובן, לא כל למידה המתרחשת בשלב הקליטה היא כה ממושכת ויסודית כפי שהתוודענו במחקר זה, אבל גם כאשר היא קצרה ושטחית- זאת עדיין למידה. לאחר הקליטה ולמידת הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות, השלב הבא בתהליך התרגום הוא עיצוב, קרי הפיכתן מזרות וגלובאליות ללוקאליות. כפי שראינו לאורך כל המחקר, בנוגע לעקרונות הגלובאליים של המאבק בהלבנת הון, גיבוש וניסוח הצעת החוק המכילה עקרונות אלה זאת מלאכת התרגום בהתגלמותה. כמו כן אדגיש, כי ההתמודדות של היזמים המוסדיים עם הלחצים המופעלים עליהם, הן גלובאליים והן לוקאליים, במיוחד בשלב זה בשל העובדה שהרי הוא השלב המכריע בעיצוב התוצר הסופי, משקפת גם היבט חשוב מאד של מנגנון התרגום.

³⁶⁵ ראיון עם עו"ד גלוריה וייסמן, 26.04.2007.

גם שלב היישום פותח צוהר להמשך התרגום ותוצאת התרגום תהיה תלויה ביכולת ליישמה (Lounsbury 2001). יישום החוק מתבטא בחקיקת משנה המסורה לממשלה והסמכות המצויה ביותר לחקיקת המשנה היא הסמכות להתקין תקנות-ביצוע. לעתים הכנסת קובעת בגוף חוק את פרטי העניינים עד לקטנים וטכניים ביותר, ולעתים היא משאירה לממשלה שדה נרחב לחקיקת משנה (ידין 1990 : 134). ליישום חוק איסור הלבנת הון נדרשה חקיקת משנה ענפה ומורכבת בתחומים מיניסטריליים שונים: המשפטים, האוצר, בטחון פנים ושל בנק ישראל. ובל נשכח, הצווים ותקנות מאושרים בוועדות הכנסת, אשר כפי שראינו מהוות זירה פורייה לייצוג אינטרסים וניתוב החקיקה בהתאם לאינטרסים אלה. לאור כל זאת, ברי הדבר כי הן בשלב היישום גלגלי התרגום ימשיכו לפעול.

לסיכום אדגיש, כי כל השלבים הללו בתהליך התרגום מושפעים ישירות מהקשר המוסדי הרחב, הפוליטיקה של התרגום, עיתויו ונסיבותיו, ומתווכים ע"י היזמים-המתרגמים. כמו כן, חשוב לזכור כי תרגום הוא תהליך דינאמי ורקורסיבי. כאשר בשלב כלשהו הרעיון המיובא עובר טרנספורמציה ומתורגם, הרי בהגעתו לשלב הבא (וכאן אני מתכוון לשלב הן במובן שהצעתי לעיל והן כשדה, למשל וועדת הכנסת), נקודת המוצא שלו תהיה התרגום שכבר נעשה בשלב הקודם. כלומר, רקורסיביות מתכוונת לכך שכל מחזור מתעצב בהתאם למה שהיה במחזור לפניו (Halliday and Carruthers 2007) והתרגום בשלב החדש שוב יהיה כרוך בהקשר המוסדי, בנסיבות, בפוליטיקה וביזמים. זאת ועוד, בשום אופן אין לראות בשלב היישום סוף התרגום, אדרבא הריהו מהווה רק אחת התחנות בשרשרת התרגום הדינאמית והרקורסיבית אשר תמשיך להתגלגל הלאה בעקבות התמורות בסביבה הגלובאלית או בסביבה הלוקאלית.

סיכום הפרק

מטרתו של פרק זה הייתה לבחון שתי צלעות של הטענה המרכזית של המחקר: חוק איסור הלבנת הון הוא תוצר של תהליך קונפליקטואלי שהתקיים בין שחקנים מוסדיים מקומיים בעלי אינטרסים שונים; והוא מגלם נורמות ופרקטיקות גלובאליות שמתורגמות ומותאמות ע"י שחקנים מקומיים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הישראלי. התבוננות בארבעת נושאי הליבה של החוק ומעקב דווקני אחר עיצובם לאורך כל שנות החקיקה, איפשרו לנו לזהות את השחקנים המוסדיים המקומיים שהיו מעורבים בהליכי החקיקה ולבחון את דרכי פעילותם ואת יחסי הגומלין ביניהם. כך למדנו כי, תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, מראשיתו ועד תומו, היה רחוק מדיפוזיה רגועה של רעיונות ונורמות-היה זה תהליך קונפליקטואלי ופוליטי במהותו, אשר אופיין בעימותים, מחלוקות, פשרות, כריתת בריתות ומאבקים גלויים וסמויים בין כל היזמים המוסדיים המעורבים: בין השחקנים המדינתיים לבין קבוצות האינטרסים, בין השחקנים המדינתיים לבין עצמם, וכפי שהראינו בפרק הקודם גם בין השחקנים הגלובאליים לבין השחקנים המדינתיים הישראלים. הבחנו כי, התמסדות הגלובאלית בלוקאלי, הבאה לידי ביטוי בתוצר המתורגם- הווה אומר החוק, הושפעה ישירות ממאפייני מושא התרגום; מהקונטקסט

הלוקאלי; מעיתוי ונסיבות התרגום; מזהותם, מיקומם המוסדי והאידיאולוגיות של יזמים המעורבים; ומהפוליטיקה של התרגום. כמו כן, הצענו כי תהליך התרגום הממושך, הדינאמי והרקורסיבי, מכיל שלושה שלבים: קליטה (למידה), עיצוב ויישום.

על מנת לתאר את התהליך בו הגלובאלי מתמסד בלוקאלי באמצעות מנגנון התרגום, אבקש להציע כאן מושג חדש- Transgllocation. מושג זה מכיל את המשמעות העשירה של האינטראקציה הדיאלקטית בין הגלובאלי והלוקאלי המתבטאת בגלוקליזציה (glocalization), אך בעיקר הוא מדגיש את מנגנון התרגום (translation) המתווך בתהליך מעבר זה (translocation) והמוביל לשינוי (transformation) הגלובאלי לכשיתמסד בלוקאלי. לפי כך, למשל, ניתן לראות בחוק איסור הלבנת הון הישראלי Transgllocated Law. כמו כן, לסיום אדגיש שתי נקודות חשובות נוספות העולות הן מן התובנות והן מן הממצאים שהוצגו לעיל. ראשית, הפרק חשף בפנינו מספר הוראות ליבה של החוק החדש ואת השלכותיו- ובכך, הוא הדגים קמעה את עוצמת השינוי הטמונה בחקיקה החדשה. אם נתבונן בתשומת לב רבה יותר, נבחין כי חקיקת החוק נגעה בכל שלושת הממדים המוסדיים שעליהם מדבר Scott (2003: 880; 2001: 48). ראשית כל, התווספות לקודקס הישראלי של חוק חדש כה מקיף וכה מורכב אשר שולח את זרועותיו לתחומים רבים של פעילות עסקית ותוחב את ידיו לכיסי האזרחים, גרמה לשינוי מוחלט בממד הרגולטיבי- המתייחס לחוקים, מנגנוני פיקוח וסנקציות שיכולים להשפיע על התנהגות; החוק הוביל ליצירת ציפיות ומטרות לגבי היבטים שונים בחיים חברתיים- ובכך הוא נגע לממד הנורמטיבי; בפן מסוים, החוק עירער הנחות מובנות מאליהן ועקרונות משותפים שכוננו את טבעה של המציאות הישראלית בטרם ניטעה בספר החוקים הישראלי עבירת איסור הלבנת הון- דהיינו, חל שינוי גם בממד התרבותי-קוגניטיבי. כלומר, **במסגרת זמן נתונה (2002-1993) בה מתקיים תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, אנו עדים להתרחשות של שינוי סימולטאני ועמוק בכל הממדים של מוסד- זאת, עפ"י Campbell (2000: 32), הרי מהותו של שינוי מוסדי מהפכני (revolutionary change). כמו כן, סל עשיר של פרקטיקות ועקרונות ממקורות שונים, שעמד לרשות היזמים בתהליך החקיקה כתוצאה ממיקומם המוסדי והאינטראקציה המרובה אותה ניהלו עם סוכני דיפוזיה שונים, אף הוא הגדיל את הסיכוי לכך ששינוי מוסדי אותו מגלם החוק ישא אופי מהפכני (Campbell 2004: 74-77, 86). כאשר מטרת המחקר הייתה להצביע על המנגנונים המעורבים בתהליך התמסדות הגלובאלי בלוקאלי ובתוך כך להתחקות אחר השחקנים המעורבים בתהליך זה ולבחון את אופן פעילותם- במעשינו זה במקביל בעצם גם חשפנו את "micro-politics" של השינוי המוסדי (Zilber 2002: 235). לצביון הפוליטי זה של התהליך החקיקה שדנו בו רבות בפרק זה יש, לפי Campbell (2004: 113), תרומה חשובה להתחוללותו של שינוי מוסדי, מפני שקונפליקטים וחפיפה בין מוסדות מספקות הזדמנות לרעיונות להתחרות בדרכים שיובילו לשינוי זה. זאת ועוד, כאשר Campbell (2004: 86) מונה את התנאים הקריטיים להצלחת ההטמעה של השינוי**

המוסדי, אנו למדים מהמחקר כי כל התנאים הללו נכחו בסיפור החקיקה של חוק איסור הלבנת הון: ליזמים מובילי החקיקה- דהיינו משרד המשפטים- היה כוח להתאים את החידושים להקשר המוסדי הלוקאלי, הייתה יכולת לגייס תמיכה פוליטית הן מקבוצות אינטרס והן מהנהגה בכירה, בסופו של דבר היו ברשותם משאבים אשר באמצעותם חידוש מוסדי מהפכני זה ייושם.

הנקודה השנייה אותה אעלה, מתייחסת למשוקעות המדינה בכלכלה והיותן של שתיהן ספירות פעילות החדידת (Block and Evans 2005; Block 1994). משוקעות זו באה לידי ביטוי במחקר בשני היבטים עיקריים וקשורים. קודם כל, כפי שטען Wallerstein (1999: 25) קשרי הגומלין של המדינה וכלכלה מקבלים ביטוי מובהק בהיבט המשפטי, כאשר מדינה מטילה איסורים שונים; ואיסורים הרי מהווים נדבך חשוב בסביבה רגולטורית שאליה משתייך חוק איסור הלבנת הון (Edelman and Stryker 1997; Edelman and Suchman 2005). חקיקת החוק ע"י המדינה הביאה לא רק לסיומו של "תור הזהב" עבור מלביני הון, אלא היא אף שינתה את "מבנה העלויות" (הרמן 2002) למערכת הפיננסית הישראלית ששימשה צינור לפעולות ההלבנה. חקיקה זו הובילה לשינוי משמעותי בשדה הכלכלי הרחב, כאשר נדרשו מוסדות פיננסיים ותאגידים ריאליים לשנות לאלתר את דרכי התנהלותם ופעילותם שנתגבשו במשך עשרות שנים עם לקוחות פרטיים, רשויות המדינה והמערך הפיננסי הגלובאלי. בנוסף, חקיקה זו המחישה כי משוקעות המדינה בכלכלה היא דינאמית והיא מעוצבת מחדש ע"י שינויים מוסדיים המשפיעים על האופן שבו מצטלבות פעילות המדינה והכלכלה (Block and Evans 2005: 505). בניתוח מקרה זה, החידושים המוסדיים אשר מקורם בחוק החדש אותו חוקקה המדינה (חובות דיווח, חובת זיהוי, חובת שמירת מסמכים, חובת הזהירות בעסקאות פיננסיות, מינוי ממונה בכל ארגון על הלבנת הון ועוד) בהחלט השפיעו על אופן המשוקעות ההדדית של מדינה וכלכלה ועל פעילותם של סקטורים כלכליים שלמים: מוסדות פיננסיים וריאליים, חברות ביטוח וסוכני ביטוח, קבלנים, סוחרים, יהלומנים ואף אנשים פרטיים מהארץ ומהעולם. מאידך גיסא, התרחבות המדינה שבאה לידי ביטוי באמצעות הקמת רשויות לאומיות נגד הלבנת הון (יחידת מודיעין פיננסית, יחידות חדשות האמונות על נושא זה במשרדי ממשלה שונים וסוכנויות אכיפת החוק), אף היא כמובן עיצבה מחדש את המשוקעות ההדדית.

ההוכחה הניצחת השנייה לצירוף הסימביוטי וההשפעה ההדדית של מדינה וכלכלה מתבטאת במעורבות העמוקה של המגזר העסקי שיוצג ע"י קבוצות האינטרסים בהליכי החקיקה בשלביה השונים ובהצלחתו להטביע חותם על תוכן החוק בנושאים רבים ומהותיים. באמצעות פוליטיקת הגיוס והתגייסות-נגד, המאפיינות את הסביבה הרגולטורית, תהליכים פוליטיים ומוסדיים עיצבו את החוק ונסכו בו אינטרסים כלכליים. יחד עם זאת, ניתוח חקיקת החוק בהחלט הראה, כי קיימים שני תהליכים שונים אך קשורים, הפועלים לקשר חוק לכלכלה: תהליכים מוסדיים המעורבים בייצור וקבלה של תבניות משפטיות מסוימות ותהליכים פוליטיים המסייעים לגבש אלו תבניות חוקיות ייוצרו ויתמסדו, ומיהם יהיו השחקנים שירוויח- או יפסידו- מקיומן של תבניות אלה (Edelman and Stryker 2005).

סיכום

הסוגיה התיאורטית אשר עמדה במוקד מחקר זה היא- כיצד הגלובאלי מתמסד בלוקאלי; וחוק איסור הלבנת הון הישראלי שימש מעין עדשה דרכה התבוננתי בתהליך זה, תוך מעקב דווקני אחר המנגנונים והשחקנים המעורבים בו. על גבי העמודים האחרונים האלה, אבקש לתכלל את התובנות העולות מן המחקר, לסכמו, להדגיש את תרומתו התיאורטית ולהציג הצעות למחקרי המשך אפשריים.

בפתחה של העבודה טענתי, כי חוק איסור הלבנת הון הוא תוצר של תהליך קונפליקטואלי שהתקיים בין שחקנים מוסדיים מקומיים בעלי אינטרסים שונים; שהושפע מלחצים ומתערבות של ארגונים גלובאליים ומוסדות מדינתיים זרים; ובחוק דן מגולמות נורמות ופרקטיקות גלובאליות, המתורגמות והמותאמות ע"י השחקנים המקומיים לקונטקסט המשפטי, הכלכלי והפוליטי הישראלי. הממצאים העשירים של המחקר בהחלט הראו, כי לחצים גלובאליים מחד גיסא ועימותים לוקאליים מאידך גיסא, הולידו יחדן את היצירה היורידית הזאת שמיסדה נורמות ופרקטיקות גלובאליות בשדה הישראלי בהתאם להקשר המוסדי הלוקאלי.

מעקב אחר תהליך החקיקה של החוק חשף, כי שחקני השדה הגלובאלי בראשות הממשל האמריקאי, גילו מעורבות עמוקה ומילאו תפקיד מכריע בכל שלבי החקיקה: בהנעתה, האצתה, בקידומה בעתות משבר ובמיוחד בהשלמתה. בחינת אופן פעילותם העידה על שימוש נרחב כלפי ישראל בכל ארסנל הלחצים שעמד לרשותם: פוליטיים, כלכליים, דיפלומטיים ותקשורתיים. אולם, נציגי המוסדות הגלובאליים- הממשל האמריקאי, האו"ם, FATF- לא עסקו רק בהמרצתה של ישראל לקדם את החוק, אלא הם אף השתתפו בפועל במלאכת העיצוב והגיבוש של תכנון ובעצם היו חלק אינהרנטי בחקיקתו.

במקביל ללחצים הגלובאליים, תהליך העיצוב, החקיקה והיישום של חוק איסור הלבנת הון, אופיין בעימותים, מחלוקות, פשרות, כריתת בריתות ומאבקים גלויים וסמויים בין כל היזמים המוסדיים המקומיים: בין השחקנים המדינתיים לבין קבוצות האינטרסים בראשות איגוד הבנקים, ובין השחקנים המדינתיים לבין עצמם. לאור זאת, חוק איסור הלבנת הון הוא בהחלט תוצר קונפליקטואלי המתבסס על אינטרסים, ערכים ותפיסות שונות, הוא פוליטי במהותו, משקף יכולת של שחקנים מסוימים לגבור על אחרים ע"י התגייסות או התגייסות-נגד והוא מעורב עמוקות בייצוב ושינוי של עוצמה, כולל עוצמה כלכלית ושליטה.

בעצם חקיקת חוק איסור הלבנת הון, מדינת ישראל נהגה בהתאם לעקרונות של Meyer et al. (1997) ואכן צייתה לכוחות העולמיים הדומיננטיים- וזאת עדות להידמות (convergence) במובן שמדינות פועלות בדרך זהה ומחוקקות חוקים נגד הלבנת הון. ברם, כפי שלמדנו ממחקר זה לגבי המקרה הישראלי, החוקים עצמם מתאפיינים בגיוון (diversity) ובהבדלים הן בתוכנם והן באופן יישומם ולכן הם מהווים צורות שונות של גלוקליזציה מעשית (Robertson 1995: 40). Hannerz (1996: 27) תיאר את הלוקאליות

כמרחב בו מתמזגות מגוון השפעות גלובאליות ובתנאים המיוחדים (special) שלה נוצרים שילובים מיוחדים (unique). חוק איסור הלבנת הון הישראלי הוא תולדת האינטראקציה של הגלובאלי והלוקאלי, אשר נוצר בתנאים מיוחדים, קיבל בזאת את צביונו הייחודי ובכך מיסד בדרך יוצאת דופן את העקרונות הגלובאליים בשדה המקומי. חקיקת החוק סיפקה לנו הזדמנות נפלאה להתבוננות ביחסי הגומלין בין הגלובאלי-האקסוגני לבין הלוקאלי-האנדוגני המניעים את גלגלי הרקורסיביות של החקיקה הלאומית הדינאמית המשקפת גלובליזם פוסט-קולוניאלי, המבליט את תפקיד השחקנים הלוקאליים במאבקם להשפיע על הגלובאלי ולהגן על ייחודיות הלוקאלי (Halliday and Carruthers 2007). לפי כך, מחקר זה חיזק באופן מובהק את ההשקפה התיאורטית המצדדת בהיווצרות של גיוון כפועל יוצא מתהליכי הגלובליזציה בכלל ובהתמסדות של הגלובאלי בלוקאלי בפרט, כאשר למנגנון התרגום תפקיד מכריע באינטראקציה הדיאלקטית הזו שתוצריה משקפים היברידיזציה מורכבת.³⁶⁶

יש להדגיש, כי על אף שבמקרה הישראלי המרחק בין הגלובאלי ללוקאלי אינו גדול מבחינה מהותית ויכולת להתנגד לגלובאלי היא מועטה בשל מאזן העוצמה שאינו נוטה לטובת ישראל, אנו עדיין עדים לכך שתהליך התמסדות הנורמות הגלובאליות נגד הלבנת הון בשדה הלוקאלי הישראלי נשא אופי קונפליקטואלי ותרגום "התסריטים הגלובאליים" ל"תסריט הלוקאלי", התרחש תוך כדי מאבק בתוך ובין השחקנים הגלובאליים והלוקאליים (Carruthers and Halliday 2006). זאת ועוד, לא רק שתהליך זה היה קונפליקטואלי, אלא לא ניתן גם להתעלם ממשכו ומהתמשכותו על פני שנים רבות. ומכך אנו למדים, כי גם כאשר מאזן העוצמה הוא לטובת הכוחות הגלובאליים והמרחק בין הלוקאלי וגלובאלי הינו קצר, התגובה המקומית הנגזרת מהמתרחש בשדה הלוקאלי וממאפייניו המוסדיים היא זאת שקובעת, במידה רבה מאד, את קצב ההתמסדות הגלובאלי בלוקאלי.

המחקר משיק גם לנקודה תיאורטית חשובה נוספת והיא- מעמדה של מדינת לאום בעידן הגלובאלי. בהתייחס לסוגיית המאבק בהלבנת הון, ניתן לקבוע כי מדינות הן אלה אשר הניחו תשתית רעיונית ומוסדית למשטר הגלובאלי נגד הלבנת הון, מדינות הן אלה אשר מנהלות את מוסדות הממשל הגלובאלי האמון על קביעת סטנדרטים בנושא זה, ומדינות הן אלה אשר מיישמות בפועל ברמה הלוקאלית את עקרונות המאבק. אולם, כפי שראינו בניתוח המקרה הנפרס במחקר זה, המדינה הישראלית לא ניצבת כ- rule-taker פסיבי מול הממשל הגלובאלי והנורמות אותן הוא מפיץ ברחבי העולם, אלא היא נותרת סוכן

³⁶⁶ מחקרים מעטים שחקרו לעומק את סוגיית החקיקה נגד הלבנת הון במדינות שונות, הצביעו בבירור על תהליכי התרגום שעברו הנורמות והפרקטיקות הגלובאליות שהובאו למדינות אלה ע"י ארה"ב. א) השוואה בין חקיקה אמריקאית וחקיקה שוויצרית נגד הלבנת הון חושפת, כי השוני המשמעותי בין שני המודלים הנהוגים במדינות אלה נובע מהבדלים תרבותיים והיסטוריים של שני העמים. השיטה השוויצרית, הפועלת לפי בחינת לקוחות ועסקאותיהם, מתבססת על מסורת עתיקת יומין המהווה את המאפיין הבולט ביותר בתרבות העסקית השוויצרית- פיקוח עצמי נרחב. כיום, פיקוח זה מתבטא בפעילות ארגונית-גג ענפיים הממלאים תפקיד מכריע בנוף הכלכלי. היבט מרכזי נוסף המאפיין את שוויץ הוא שיתוף פעולה של עסקים עם הממשלה. לעומת זאת, השיטה האמריקאית מתאפיינת בהנחיות קשיחות פורמאליות המופנות, לרוב, כלפי המערכת הבנקאית ובהסתמכות על רשויות פיקוח פדראליות (Grant 1995). ב) למרות הרצון האמריקאי שיפאן תחוקק חוק נגד הלבנת הון שבמהותו מטפל בסחר בסמים, החוק היפני מכיוון למלחמה בהתחמקות מתשלומי מסים במערכת הפיננסית (Friman 1994). ג) הרצון המערבי-האמריקאי לראות את החקיקה הרוסית נגד הלבנת הון נלחמת בפשע ובמימון טרור, תורגם ע"י הממשלה הרוסית למאבק בהברחת הון לחו"ל ובהעלמות מס (Favarel-Garrigues 2005).

פעיל, מרכזי ומשמעותי עד מאוד בכל הקשור לאופן בו הנורמות הללו יתמסדו בשדה המקומי וגם לקצב של תהליך זה. יתרה מזאת, מיסוד הנורמות הללו- המהווה שינוי מוסדי מהפכני- אפילו מחזק את עוצמת המדינה, מאחר והיא מקימה סוכנויות ממשלתיות חדשות ונכנסת לתחומים מהם נעדרה עד כה.

בנוסף לאמור לעיל, התרומה התיאורטית של מחקר זה היא במתן מענה לשורה של שאלות מגוונות שהועלו בספרות במספר מישורים. ראשית, בעקבות Campbell (2004: 190) המדגיש את חשיבות מנגנון התרגום והצורך בבחינה יסודית יותר של תהליך התרגום, מחקר זה מציע מסגרת תיאורטית קוהרנטית להסבר אופן התמסדות הגלובאלי בלוקאלי באמצעות מנגנון זה. התמסדות הגלובאלי בלוקאלי, הבאה לידי ביטוי בתוצר המתורגם, מושפעת ישירות ותלויה במאפייני מושא התרגום- מה מתורגם; בקונטקסט הלוקאלי- לאן מתורגם; בעיתוי ונסיבות התרגום- מתי מתורגם; בזהותם, מיקומם המוסדי ואידיאולוגיות של יזמים המעורבים- מי מתרגם; ובפוליטיקה של התרגום- איך מתורגם. כל המרכיבים הללו- כל אחד בנפרד, מספר מהם יחדיו או כולם במצטבר- יקבעו כיצד ייראה התוצר המתורגם, דהיינו כיצד הגלובאלי יתמסד בלוקאלי. כמו כן, מנגנון התרגום, או תהליך התרגום, הינו דינאמי, רקורסיבי ומכיל שלושה שלבים היררכיים: קליטה (למידה), עיצוב ויישום. על מנת לתאר את התהליך בו הגלובאלי מתמסד בלוקאלי באמצעות מנגנון התרגום עם כל משתמע מכך, הצעתי כאן מושג חדש- Transglotation. יתר על כן, המחקר הציג תשובות לסוגיות נוספות שלדעת Campbell (2004: 190) הצריכו מענה תיאורטי: הראיתי, כי המתרגמים בהחלט מודעים לחשיבות מנגנון התרגום, הם צופים מראש בעיות ופועלים להתאים מוסדות לוקאליים לתרגום הקרב.

שנית, המחקר לא רק מבליט את מיקומו המשמעותי של החוק בלימודי גלובליזציה, אלא בעיקר הוא מביא את הגלובליזציה לסוציולוגיה של החוק, אשר עד כה הגבילה עצמה, בדרך כלל, לגבולות מדינת הלאום (Halliday and Osinsky 2006: 447-8). ובכך, מחקר זה מעשיר את התחום הדל שלא זכה לתשומת לב ראויה ומספקת- כפי שאבחנו זאת Randeria (2003: 325), Berman (2005: 490), Twining (2004: 7), Halliday and Carruthers (2007: 1139)- והוא חקר הגלובליזציה של חוק ומפשט. במישור זה, המחקר כיסה מספר לקונות תיאורטיות, כפי שהן הוארו ע"י חוקרים שונים: המחקר הצביע כיצד נוצרת חקיקה לאומית שמקורותיה המשפטיים מגיעים מבחוץ (Sassen 2003: 14); המחקר הראה כיצד בתהליך הגלובליזציה הלגאלית, לחצים גלובאליים משפיעים על ביורוקרטיות מקומיות, כיצד נורמות גלובאליות מיושמות לוקאלית, מוטמעות ומשתנות (Berman 2005: 550-1); המחקר בחן את המפגש בו הנורמות הגלובאליות היוו נושא למשא ומתן עם השחקנים המקומיים (Carruthers and Halliday 2006); המחקר תרם להבנה כיצד רעיונות משפטיים עוברים בין מערכות משפטיות שונות, כיצד השפעת המערכת האמריקאית מתורגמת ואיזו אינטראקציה מתרחשת בין העקרונות החדשים לבין המאפיינים של המערכת המשפטית הקולטת (Langer 2004: 29-30).

שלישית, Guillen (2001 : 155) ציין כי יש צורך בעבודות החוקרות את האינטראקציה בין ממדים שונים של גלובליזציה. מחקר זה בהחלט עונה לדרישה זו, מפני שהוא מפגיש בין גלובליזציה פיננסית, גלובליזציה פוליטית, גלובליזציה של חוק ומשפט ובתוך כך גלובליזציה של הפשע.

רביעית, בכל הקשור לשינוי מוסדי, שהרי עבודה זו מתייחסת כמובן גם לכך, המחקר מדגיש, כפי שמורה Campbell (2004 : 187), את פעילות היזמים מובילי השינוי המוסדי ואת מיקומם החברתי והמוסדי המסייע להם להוביל שינוי זה.

ולבסוף, המחקר מקבץ לראשונה את מכלול הסיבות והנסיבות, אשר בגינן הפכה מדינת ישראל לגן עדן להלבנת הון. עד כה, הדיון בכך תמיד הוגבל לתחום מחקר מסוים (משפטים, ראיית חשבון, כלכלה) ולא הוצג סיכום אינטר-דיסציפלינארי של נושא זה.

יחד עם זאת, לצד התרומה התיאורטית של עבודה זו, ממצאיה מוליכים שאלות מחקר חדשות, חשובות ומעניינות. בלשונה הציורית, כתבה יהודית קרפ (1993 : 344), כי "משנולד החוק ומשנתגבשה אמירתו ונתגדרו תכניו- לבש ישות משלו, השיל את שלייתו והפך יצור עצמאי, שאינו ניזון עוד מרצונם הפוליטי של מחוקקי". הרעיון של Edelman and Stryker (2005 : 530) בדבר "legal consciousness" המתייחס לאופן בו החוק מוצא לפועל ומובן ע"י פרטים המעורבים; טענתם של Carruthers and Halliday (2006 : 571), כי פוליטיקה של החקיקה שזורה בפוליטיקה של היישום במחזור רקורסיבי של שינוי לגאלי; והן הצעתנו כי מנגנון התרגום הינו במהותו דינאמי ורקורסיבי- כל אלה מגלים שדה נרחב עד מאד לבחינת הפערים בין law-in-the-books לבין law-in-the-action ולהתבוננות בפעילות השחקנים המעורבים (המשטרה, עורכי דין, פרקליטות המדינה, בתי משפט) לצורך ההבנה כיצד הם מפרשים את הנורמות הגלובאליות במהלך יישום החוק ואכיפתו.

מהמחקר למדנו, כי החוק הישראלי, לצד חקיקות לאומיות מסוימות אחרות, נכלל ב- "Legislation Questionnaire" של האו"ם. לכן, מעניין לדעת האם הנורמות הגלובאליות של מאבק בהלבנת הון משתנות בעקבות הופעתם של חידושים משפטיים לוקאליים; ואם כן, אז עד כמה השינויים הללו משמעותיים וכיצד תהליך זה מתרחש?

הספרות המועטה אודות הגלובליזציה של חוק ומשפט מעמידה את החוקים האמריקאיים- המתפשטים או המופצים- במוקד המחקר. אני סבור, כי יש חשיבות רבה ללמוד כיצד החוקים של מעצמה גלובאלית נוספת בת זמננו- האיחוד האירופי, ושל מעצמות אזוריות- כגון יפן, סין ורוסיה, משליכות על הקודקסים של מדינות הנתונות להשפעתן הפוליטית או הכלכלית, או על מדינות אחרות.

סוגיות חשובות נוספות, שראויות להחקר הן: באלו מקרים, למרות תהליכי התרגום, החידוש המוסדי לא ייקלט בשדה הלוקאלי, או ייקלט בהצלחה מועטה? כיצד נוכחות המתווכים המקומיים הפועלים בשם השחקנים הגלובאליים משפיעה על הפוליטיקה של התרגום? ומה תהיה עוצמת ההשפעה של ההקשר המוסדי הלוקאלי על ההיבטים השונים של התיווך שלהם?

ביבליוגרפיה

- אבן-זהר, חיים. 2004. יהלומנים בחזית האתגר הגלובלי-אסטרטגיה של מאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. מכון היהלומים הישראלי.
- אמיר, מנחם. 2001. "היש פשע מאורגן בישראל". *שערי משפט* ב' (3): 35-321.
- אמיר, מנחם. 2002. "פשע מאורגן במדינות חבר העמים." בתוך *עבריינות וסטייה חברתית-תיאוריה ויישום*, עורכים משה אדר ויובל וולף. הוצאת אוניברסיטת בר-אילן: רמת גן.
- ארידור, יורם. 1979. "נגד הלבנת הון שחור." *הרבעון הישראלי למסים*, י"א (43): 212-209.
- באומן, זיגמונט. 2002. *גלובליזציה-ההיבט האנושי*. הקיבוץ המאוחד.
- בורדייה, פייר. 2005. *שאלות בסוציולוגיה*. תל-אביב: רסלינג.
- בריצמן, גיל ושריג דמארי. 2003. *איסור הלבנת הון*. עופר ירון בע"מ.
- ברלב, יהודה. 1998. "ביקורת חקירתית-הלבנת כספים-המצב הנוכחי בישראל." *רואה חשבון* 47: 26-320.
- ברקאי, חיים. 1995. *אדם סמית באספקלריה של ימינו*. ירושלים ותל אביב: מוסד ביאליק והאוניברסיטה הפתוחה.
- ברקוביץ, ניצה. 2003. "גלובליזציה של זכויות אדם ושל זכויות נשים: המדינה והמערכת הפוליטית העולמית." *תיאוריה וביקורת* 23: 13-48.
- גידנס, אנתוני. 2000. *הדרך השלישית-תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה*. הוצאת ידיעות ספרים.
- גידנס, אנתוני. 2001. "הגלובליזציה בראייה מפקחת". *מפנה* 32.
- גרוסמן, יעל ורוני בלקין. 2006. *איסור הלבנת הון-הלכה למעשה*. תל אביב: בורסי.
- דגן, יאיר. 2006. *המדריך למניעת הלבנת הון ומימון טרור*. תל אביב: רונן.
- הורוביץ, דן ומשה ליסק. 1990. *מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעמס-יתר*. תל-אביב: עם עובד.
- הרמן, ליאור. 2002. "הלבנת הון בעולם ובישראל." *הרבעון הישראלי למיסים* 117: 7-19.
- ואגו אורנה ודודו זקן. 2001. "מניעת הלבנת הון בישראל." *מבט כלכלי* 9.
- זילברשץ, יפה. 1996. "סמים מסוכנים: המשפט הבין-לאומי והמשפט הישראלי." *מחקרי משפט* 13: 461-485.
- חפרי-וינוגרדוב, אדם. 2005. *אדם סמית-פילוסוף הנאורות*. תל אביב: מפה הוצאה לאור.
- טל, יצחק. 1998. *ניהול בנקאי תקין*. ירושלים: בנק ישראל.
- ידין, אורי. 1990. "דרכי חקיקה בישראל." עמ' 150-131 בתוך *ספר אורי ידין-האיש ופועלו*, בעריכת אהרון ברק וטנה שפניץ. תל אביב: הוצאת בורסי.
- ישי, יעל. 1987. *קבוצות אינטרס בישראל*. תל אביב: עם עובד.

לויתן, ניסים. 2004. "עלייתה של מדיניות מוניטרית עצמאית והתפתחויות המקרו- כלכליות אחרי הייצוב של 1985". עמ' 267-373 בתוך *בנק ישראל: חמישים שנות חתירה לשליטה מוניטרית- כרך א'*, בעריכת ניסן לויתן וחיים ברקאי. ירושלים: בנק ישראל.

מארקס, קרל ופרידריך אנגלס. [1848] 1950. *המניפסט הקומוניסטי*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

מיכאלי, מיכה. 2004. "הליברליזציה בשוק מטבע החוץ בישראל, 1950-2002". עמ' 79-110 בתוך *בנק ישראל: חמישים שנות חתירה לשליטה מוניטרית- כרך ב'*, בעריכת ניסן לויתן וחיים ברקאי. בנק ישראל.

ממן, דניאל. 2007. "הגלובאלי מתמשש באמצעות הלוקאלי: המחלוקת על מעמד הקבוצות העסקיות בחוק החברות החדש". בתוך *דורות, מרחבים, זהויות: מבטים על בניי של חברה ותרבות בישראל*, בעריכת חנה הרצוג, טל כוכבי ושמשון צלינר. מכון ון-ליר והוצאת הקבוץ המאוחד.

ממן דניאל וזאב רוזנהק. *בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן הניאו-ליבראלי*. ירושלים: מכון ון-ליר הוצאת הקיבוץ המיוחד. בדפוס.

סרדר, זיודין ומריל ווין דיוויס. 2006. *למה אנשים שונאים את אמריקה? ספריית מעריב*.

ענבר, צבי. 1993. "הליכי חקיקה בכנסת". *המשפט א'*: 91-109.

פוקויימה, פרנסיס. 1993. *קץ ההיסטוריה והאדם האחרון*. תל אביב: אור עם.

פלאטו-שנער, רות. 2004. "הסודיות הבנקאית וחובת האמון על מזבח המלחמה בהלבנת הון- סקירה השוואתית". *מאזני משפט ג'*: 253-302.

פרידמן, מילטון ורוז פרידמן. 2004. *החופש לבחור: עיקרי הכלכלה החופשית*. ת"א: בהוצאת המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי.

פרידמן, תומס. 1999. *הלקסוס ועץ הזית: הגלובליזציה- מבט אל העולם משתנה*. תל אביב: מעריב.

פרידמן, תומס. 2006. *העולם הוא שטוח: העולם הגלובאלי - החיים במציאות חדשה*. הוצאת ארי הניר.

קרפ, יהודית. 1993. "חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו- ביוגרפיה של מאבקי כוח". *משפט וממשל א'* (2): 323-384.

רייך, אריה. 2001. "גלובליזציה ומשפט: השפעת המשפט הבין-לאומי על המשפט המסחרי בישראל ביובל הבא". מחקרי משפט י"ז: 17-71.

רם, אורי. 2002. "זיגמונט באומן- סוציולוג בין שני העולמות". עמ' 7-32 בתוך: זיגמונט באומן, *גלובליזציה- ההיבט האנושי*. הקיבוץ המאוחד.

רם, אורי. 2003. "ה-M הגדולה: מקדונלד'ס גלובליזציה ואנטי-גלובליזציה בישראל". בתוך *מולדת ללא גבולות: על המרחבים הציוניים בזמר ובנוף*, בעריכת אורן יפתחאל, בתיה רוזד ואורי רם. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח איזורי.

רם, אורי. 2005. *הגלובליזציה של ישראל- מקוורלד בתל-אביב, גיהאד בירושלים*. רסלינג.

- רם, אורי. 2006. "גלובליזציה." בתוך *אישוויין*, בעריכת אורי רם וניצה ברקוביץ. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- שגיב, אסף. 2004. "גלובליזציה: כתב הגנה." *תכלת: כתב עת למחשבה ישראלית*, 18.
- שטיגליץ, גיזף. 2005. *אי נחת בגלובליזציה*. תל אביב: קיבוץ מאוחד.
- שטרסמן, ג. 1985. *ענטי הגלימה: תולדות עריכת הדין בארץ ישראל*. תל אביב: לשכת עורכי הדין.
- שימרון, ארווין. 1978. *דין וחשבון הוועדה לבירור הפשיעה בישראל*. ירושלים: משרד המשפטים.
- שלו, מיכאל. 2004. "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל?" עמ' 84-114 בתוך *שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי*, בעריכת אורי רם ודני פילק. תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.
- שנהב, יהודה. 2002. "גלובליזציה בחוסר נחת." *סוציולוגיה ישראלית* 4 (3): 451-463.
- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. 2000. "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization* 54(3): 421-456.
- Albrow, Martin. 1997. *The Global Age*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Amin, Ash and Nigel Thrift. 1995. "Living in the Global." Pp. 1-22 in *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, ed. Ash Amin and Nigel Thrift. Oxford University Press.
- Appadurai, Arjun. 1996. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota
- Arrighi, Giovanni. 1999. "Globalization, State sovereignty and the "endless" accumulation of capital." Pp. 53-73 in *States and Sovereignty in the Global Economy*, ed. David A. Smith, Dorothy J. Solinger, and Steven C. Topic. London and New York: Routledge.
- Babb, Sarah L. 2001. *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Barber, Benjamin. 1995. *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism Are Reshaping the World*. New York: Times Books.
- Bassiouni, Cherif and David S. Gualtieri. 1997. "International and National Responses to the Globalization of Money Laundering." Pp. 107-88 in *Responding to Money Laundering- International Perspectives*, ed. Ernesto U. Savona. Amsterdam: Harwood Academic Publishers
- Berger, Suzanne. 1996. "Introduction." Pp. 1-25 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Bergsten, Fred and C. Randall Henning. 1996. *Global Economic Leadership and the Group of Seven*. Peterson Institute.

- Berkovitch, Nitza. 1999. *From Motherhood to Citizenship*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Berman, Paul Schriff. 2005. "From International Law to Law and Globalization." *Columbia Journal of Transnational Law* 43 (2): 485- 556.
- Berman, Sheri. 2001. "Ideas, Norms and Culture in Political Analysis." *Comparative Politics* 33(2): 231-50.
- Block, Fred. 1994. "The Roles of the State in the Economy." Pp. 691-710 in *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Block, Fred and Peter Evans. 2005. "The State and The Economy." Pp. 505-26 551 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. New York : Russell Sage Foundation; Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Block-Lieb, Susan and Terence C. Halliday. 2006. "How global law-making is possible: legitimation strategies and rule production in the UNCITRAL legislative guide on Insolvency Law." Working Paper, American Bar Foundation.
- Boli, John and Georhe Thomas. 1999. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Boyle, Elizabeth H. and Sharon Preves. 2000. "National Politics as International Process: the Case of anti-female-genital-cutting laws." *Law and Society Review* 34 (3): 703:37.
- Bourdieu, Pier. 1987. "The Force of law: Toward a Sociology of Juridical Field." *Hastings Law Journal* 38: 814-53.
- Bourdieu, Pier. 1998a. *Acts of resistance: Against the new myths of our time*. Polity Press: Cambridge.
- Bourdieu, Pier. 1998b. "The Essence of Neoliberalism". *Le Monde Diplomatique*, December 1998.
- Bourdieu, Pier. 1998c. "Is a Disinterested Act Possible?" Pp. 75–91 in *Practical Reason: On the Theory of Action*. Trans. Richard Nice, et al. Stanford: Stanford University Press.
- Bourdieu, Pier. 2001. "Uniting to Better Dominate". *Items and Issues*, 2 (3-4): 1-6.
- Bourdieu, Pier and Loic Wacquant. 2001. "Neoliberal Newspeak: Notes on the New Planetary Vulgate". *Radical Philosophy* 108: 2-5.
- Boyer, Robert. 1996. "The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still the Century of Nations?" Pp. 29-59 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.

- Buell, Frederick. 1994. *National Culture and the Global System*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Callinicos, Alex. 2002. "Marxism and Global Governance." Pp. 248-68 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Callinicos, Alex. 2001. *Against the Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Campbell, John L. 2001. "Convergence or Divergence? Globalization, Neoliberalism and Fiscal Policy in Postcommunist Europe." Pp 103-39 in *Globalization and the European Political Economy*, ed. Steven Weber. NY: Colombia University Press.
- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Campbell, John L. and Ove K. Pederson. 2001. "Introduction." Pp. 1-23 in *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, ed. John L. Campbell and Ove K. Pederson. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Carruthers, Bruce G. and Terence C. Halliday. 2006. "Negotiating Globalization: Global Scripts and Intermediation in the Construction of Asian Insolvency Regimes." *Law and Social Inquiry* 31(3): 521- 84
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Czarniawska, Barbara and Bernward Joerges. 1996. "Travels of Ideas." Pp. 13-48 in *Translating Organizational Change*, ed. B. Czarniawska and G. Sevón. Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara and Guge Sevón. 1996. "Introduction" Pp. 1-12 in *Translating Organizational Change*, ed. B. Czarniawska and G. Sevón. Berlin: Walter de Gruyter.
- Czempiel, Ernst-Otto. 1992. "Governance and Democratization." Pp. 250-71 in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, ed. James N. Rosenau. Cambridge University Press.
- Dezalay, Yves. 1990. "The Big Bang and the Law: The Internationalization and Restructuration of the Legal Field." Pp. 279-93 in *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, ed. Mike Featherstone. London: Sage.
- DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and agency in institutional theory." Pp. 3-32 in *Institutional patterns and organizations*, ed. Lynne G. Zucker. Cambridge, MA: Ballinger

- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1991a. "Introduction." Pp. 1-40 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. The University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1991b. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." Pp. 63-82 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. The University of Chicago Press.
- Djelic, Marie-Laure. 1998. *Exporting the American Model: the Postwar Transformation of European Business*. New York: Oxford University Press.
- Dobbin, Frank. 2005. "Comparative and Historical Approaches to Economic Sociology." Pp.26-48 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. New York: Russell Sage Foundation; Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Dobbin, Frank, Sutton John R., Meyer, John W. and Richard W. Scott. 1993. "Equal Opportunity Law and the Construction of Internal Labor Markets." *American Journal of Sociology* 99:396-427.
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth and Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning." *Annual Review of Sociology* 33: 449-72.
- Dolowitz, David P. and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13(1): 5-20.
- Dore, Ronald. 1996. "Convergence in Whose Interest?" Pp. 366-74 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Duina, Francesco G. 1999. *Harmonizing Europe: Nation State in the Common Market*. State University of New York Press.
- Dumez, Herve and Alian Jeunemaitre. 1996. "The Convergence of Competition Policies in Europe: Internal Dynamics and External Imposition." Pp. 216-38 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University.
- Economist. 1996. "Falling Out with Uncle Sam." *The Economist* 7957.
- Edelman, Lauren B. 1992. "Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Law." *American Journal of Sociology* 97:1531-76.

- Edelman, Lauren B. 2002. "Legality and the Endogeneity of Law." Pp. 187-202 in *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick*, ed. Robert A. Kagan, M. Krygier and K. Winston. Lanham: Rowan and Littlefield.
- Edelman, Lauren B., Erlanger, Howard S. and John Lande. 1993. "Employers' handling of discrimination complaints: the transformations of rights in the workplace." *Law Social Review* 27: 497-534.
- Edelman, Lauren B. and Marc C. Suchman 1997. "The Legal Environments of Organizations." *Annual Review of Sociology* 23: 479-515.
- Edelman, Lauren B. and Robin Stryker 2005. "A Sociological Approach to Law and the Economy". Pp 527-551 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. N. J. Smelser and R. Swedberg. New York and Princeton, Russell Sage Foundation and Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization." *World Politics* 50: 62-87.
- Favarel-Garrigues, Gilles. 2005. "Domestic reformulation of the moral issues at stake in the drive against money laundering: the case of Russia." *International Social Science Journal* 57: 529-40
- Fligstein, Neil. 2001. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Fligstein, Neil. 2005. "The Political and Economic Sociology of International Economic Arrangements." Pp. 183-204 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. N. J. Smelser and R. Swedberg. Princeton University Press.
- Frenkel, Michal. 2005. "The Politics of Translation: How State-Level Political Relations Affect the Cross-National Travel of Management Ideas." *Organization* 12: 275-301.
- Friedman, Lawrence 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Friman, Richard H. 1994. "International Pressure and Domestic Bargains: Regulating Money Laundering in Japan" *Crime, Law, and Social Change* 21: 253-66.
- Galeotti, Mark. 2005. *Global Crime Today*. London: Routledge.
- Gardner, James A. 1980. *Legal Imperialism*. Madison: The University of Wisconsin.
- Gardner, Kathryn L. 2007. "Fighting Terrorism the FATF Way." *Global Governance* 13: 325-45.

- Garrett, Geoffrey. 1995. "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy." *International Organization* 49(4): 657-87.
- Garrett, Geoffrey. 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey. 1999. "Trade, capital mobility and government spending around the world." Work Paper. Department of Political Science, Yale University.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony. 1994. *Beyond Left and Right- the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 2002. "A Realist Perspective on International Governance." Pp. 237-48 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Gordon, Neve and Nitza Berkovitch. 2007. "Human Rights Discourse in Domestic Settings: How Does it Emerge?" *Political Studies* 55(1): 243- 266.
- Grant, Thomas D. 1995. "Towards a Swiss Solution for an American Problem: An Alternative Approach for Banks in the War on Drugs" *Annual Review of Banking Law* 14:231-53.
- Guillen, Mauro F. 2001a. "Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social science literature." *Annual Review of Sociology* 27: 235- 61.
- Guillen, Mauro F. 2001b. *The Limits of Convergence: Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Guillen, Mauro F., Randall Collins, Paula England and Marshall Meyer. 2002. "The Revival of Economic Sociology." Pp. 1-34 in *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, ed. Guillen, Mauro F., Randall Collins, Paula England and Marshall Meyer. New York: Russell Sage Foundation.
- Halliday, Terence C. and Pavel Osinsky. 2006. "Globalization of Law." *Annual Review of Sociology* 32: 447-70.

- Halliday, Terence G. and Brice G. Currethers. 2007. "The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes." *American Journal of Sociology* 112(4): 1135-1202.
- Hannerz, Ulf. 1996. *Transnational Connections: Culture, People, Places*. London: Routledge.
- Hardt, Michael and Antonio Negri. 2000. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harpaz, Gay and Sylviane Colombo. 2000. "Israel: Money Laundering: At the Crossroads." *Journal of Financial Crime* 7(4): 351-367.
- Held, David. 2000. "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics." *International Sociology* 15: 394-408.
- Held, David and McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David and Anthony McGrew. 2002. "Introduction." Pp. 1-22 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Helleiner, Eric. 1994. *States and Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Helleiner, Eric. 1999. "Sovereignty, Territoriality and the Globalization of Finance." Pp. 138-157 in *States and Sovereignty in the Global Economy*, ed. David A. Smith, Dorothy J. Solinger, and Steven C. Topic. London and New York: Routledge
- Hirst, Paul and Grahame Thompson. 1999. *Globalization in Question*. London: Polity Press.
- Hodgson, Geoffrey. 1994. "The Return of Institutional Economics." Pp. 58-76 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. Princeton University Press.
- Jacobson, Harold K. 2000. "International Institutions and System Transformation." *Annual Review of Political Science* 3: 149-66.
- Jayasuriya, Kanishka. 1999. "Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 6: 425-45.
- Jenkins, Craig and Craig Eckert. 1989. "The Corporate Elite ,the New Conservative Policy Network, and Reaganomics." *Critical Sociology* 16:121-44.
- Jepperson, Ronald L. 1991. "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism." Pp. 143-63 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago and London: The University of Chicago Press.

- Joyce, Elizabeth. 2005. "Expanding the International Regime on Money Laundering to Transnational Organized Crime, Terrorism and Corruption." Pp. 79-97 in *Handbook of Transnational Crime and Justice*, ed. Philip Reichel. London: Sage.
- Kalman, Laura. 1986. *Legal Realism at Yale*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press.
- Kelemen, R. Daniel and Eric C. Sibbit. 2002. "The Americanization of Japanese Law." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 23: 269-324.
- Kelemen, R. Daniel and Eric C. Sibbit. 2004. "The Globalization of American Law." *International Organization* 58 (1): 103-36.
- Kerr, Clark. 1983. *The future of Industrial societies: Convergence or Continuing Diversity?* Harvard University Press.
- Kerry, John. 1997. *The New War: The Web of Crime that Threatens America's Security*. New York: Simon and Schuster
- Kester, Carl W. 1996. "American and Japanese Corporate Governance: Convergence to Best Practice?" Pp. 107-37 in *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Klug, Heinz. 2002. "Hybrid(ity) Rules: Creating Local Law in a Globalized World". Pp. 276-305 in *Global Prescriptions*, eds. Yves Dezalay and Bryant G. Garth. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Kobrin, Stephen J. 1997. "The architecture of globalization: state sovereignty in a networked global economy." Pp 146-71 in *Governments, Globalization, and International Business*, ed. John H. Dunning. New York: Oxford Univ. Press.
- Koenig-Archibugi, Mathias. 2002. "Mapping Global Governance." Pp. 46-69 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Kosai, Yutaka. 1996. "Competition and Competition Policy in Japan: Foreign Pressures and Domestic Institutions." Pp. 197-215 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Krasner, Stephan D. 1999. "Globalization and Sovereignty." Pp. 34-52 in *States and Sovereignty in the Global Economy*, ed. David A. Smith, Dorothy J. Solinger, and Steven C. Topic. London and New York: Routledge.

- Krippner, Greta R. and Anthony S Alvarez. 2007. "Embeddedness and the Intellectual Project of Economic Sociology." *Annual Review of Sociology* 33: 218-40.
- Kupchan, Charles A. 2002. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. Knopf.
- Langer, Maximo. 2004. "From Legal Transplants to Legal Translations: the Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure." *Harvard International Law Journal* 45: 1-64.
- Lanucara, Lucio. 2002. "The Globalization of Antitrust Enforcement: Governance Issues and Legal Responses." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 9: 433-59.
- Latour, Bruno. 1986. "The Power as Association." Pp. 264-80 in *Power, Action and Belief*, ed. John Law. London: Routledge and Kegan Paul.
- Latour, Bruno. 1992. "Technology is Society made durable." Pp. 103-31 in *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, ed. John Law. London: Routledge.
- Latour, Bruno. 1993. *Messenger Talks*. Lund: The Institute of Economic Research Working Paper 9.
- Lilley, Peter. 2003. *Dirty Dealing: the Untold Truth about Global Money Laundering, International Crime and Terrorism*. London: Kogan Page Publisher
- Long, Norman. 1996. " Globalization and localization: new challenges to rural research". Pp. 37-59 in *The Future of Anthropological Knowledge*, ed. Henrietta L. Moore. London and NY: Routledge.
- Lounsbury, Michael. 2001. "Institutional Sources of Practice Variation: Staffing College and University Recycling Programs." *Administrative Science Quarterly* 46: 29-56.
- Maman, Daniel. 1997a. "The Power lies in the structure: Economic Policy Forums Networks in Israel." *British journal of Sociology* 48 (2): 267-85.
- Maman, Daniel. 1997b. "The elite structure in Israel: A socio-historical analysis." *Journal of Political and Military Sociology* 25 (1): 25-47.
- Maman, Daniel. 2002. "The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared." *Organization Studies* 23: 737-758.
- Maman, Daniel. 2006. "Diffusion and Translation: Business Groups in the New Israeli Corporate Law". *Sociological Perspectives* 49 (1): 115-35.
- Maman, Daniel, and Zeev Rosenhek. 2007. "The Politics of Institutional Reform: The 'Declaration of Independence' of the Israeli Central Bank." *Review of International Political Economy* 14 (2): 251-275.

- McLuhan, Marshal. 1962. *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto.
- Merry, Sally Engel. 2000. *Colonizing Hawai'i: The Cultural Power of Law*. Princeton University Press.
- Merry, Sally Engel. 2004. "Colonial and Post-Colonial Law." Pp. 569-88 in *The Blackwell Companion to Law and Society*, ed. Austin Sarat. Malden, MA: Blackwell.
- Meyer, John W. 2007. "Globalization." *International Journal of Comparative Sociology* 48 (4): 261-273.
- Meyer, John W. and Michael T. Hannan. 1979. "National Development in a Changing World System: an Overview." Pp. 3-16 in *National Development and the World System: Educational, Economic, and Political Change, 1950-1970*, ed. John W. Meyer, MT Hannan. Chicago: University Chicago Press.
- Meyer, John W., Geoffrey R. Brooks and James B. Goes. 1990. "Environmental Jolts and Industry Revolutions: Organizational Response to Discontinuous Change." *Strategic Management Journal* 11: 93-110.
- Meyer, John W., Boli John, Thomas George M. and Francisco O. Ramirez. 1997. "World Society and the Nation-state." *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-81.
- Morgan, Matthew S. 1996. "Money Laundering: The United States Law and Its Global Influence." *Essays in International Financial and Economic Law* 5. London: The London Institute of International Banking, Finance & Development Law.
- Nee, Victor. 2005. "The New Institutionalism in Economics and Sociology". Pp. 49-74 in *The Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. New York: Russell Sage Foundation; Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. Harper Collins.
- Oxford Dictionary of New Words*, compiled by Sara Tuloch. 1991. Oxford: Oxford University Press.
- Patton, Michel Q. 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Sage Publication.
- Pieth, Mark and Gemma Aiolfi. 2004. *A Comparative Guide To Anti-Money Laundering*. Edward Elgar Publishing.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Hill.
- Posner, Richard. 1990. "The Economic Approach to Law". Pp. 353-93 in *The Problems of Jurisprudence*. Cambridge: Harvard University Press.

- Powell, Walter W. 1991. "Expanding the Scope of Institutional Analysis." Pp. 183-203 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. The University of Chicago Press.
- Quirk, Peter J. 1997. "Money Laundering- Muddying the Macroeconomy." *Finance and Development* 34 (1): 7-9.
- Ram, Uri. 2004. "Glocommodification: How the Global Consumes the Local- McDonald's in Israel." *Current Sociology* 52 (1): 11-31.
- Randeria, Shalini. 2003. "Glocalization of Law: Environmental Justice, World Bank, NGOs and the Cunning State in India." *Current Sociology* 51(3-4):305-28.
- Raz, Aviad. 1999a. *Riding the Black Ship: Japan and Tokyo Disneyland*. Harvard, Mass.: Harvard University Press.
- Raz, Aviad. 1999b. "The Hybridization of Organizational Culture in Tokyo Disneyland." *Culture and Organization* 5 (2): 235- 264.
- Razzano, Franc C. 1994. "American Money Laundering Statutes: The Case for a Worldwide System of Banking Compliance Programs." *Journal of International Law and Practice* 3: 277-307.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998. *Global Public Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Reinicke, Wolfgang H. and Jan M. Witte. 2003. "Interdependence, Globalization and Sovereignty: The Role of Non-binding international Legal Accords." Pp. 75-100 in *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, ed. Dinah Shelton. Oxford University Press.
- Reuter, Peter and Edwin M. Truman. 2002. *Chasing Dirty Money: The Fight against Money Laundering*. The Institute for International Economics.
- Ritzer, George. 2004. *McDonaldization of Society*. London: Sage.
- Robertson, Ronald. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Robertson, Ronald. 1995. "Glocalization: Time- Space and Homogeneity- Heterogeneity." Pp. 25-45 in *Global Modernities*, ed. Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson. London: Sage.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC: Institute of International Economics.
- Rosenau, James N. 1997. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University Press.

- Rosenau, James N. 2002. "Governance in a New Global Order." Pp. 70-86 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Ruggie, John G. 1993. "Territoriality and Beyond Problematizing Modernity in International Relations." *International Organization* 47: 139-74.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. *To a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*. Butterworths.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University. Press
- Sassen, Saskia. 1998. *Globalization and its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. New York: New Press.
- Sassen, Saskia. 2003. "The Participation of States and Citizens in Global Governance." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 10: 5-28.
- Sassen, Saskia. 2006. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Scherrer, Amandine. 2006. "Explaining Compliance with International Commitments to Combat Financial Crime: The G8 and FATF." Paper Presented at the 47th Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, 22-25 March, 2006.
- Schneiberg, Marc and Tim Bartley. 2001. "Regulating American Industries: Markets, Politics and the Institutional Determinants of Fire Insurance Regulation." *American Journal of Sociology* 107: 101-46.
- Schuerkens, Ulrike. 2003. "The Sociological and Anthropological Study of Globalization and Localization." *Current Sociology* 51 (3-4): 209:222.
- Scott, John. 1999. "Corporate Business: Comparative Perspective." University of Essex. <http://privatewww.essex.ac.uk/~scottj/socscot3.htm>
- Scott, Richard W. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Scott, Richard W. 2003. "Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences." *Industrial and Corporate Change* 12(4): 879-94.
- Scott, Richard W. and John W. Meyer. 2001. "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence." Pp. 108-42 *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. The University of Chicago Press.
- Shapiro, Martin. 1993. "The Globalization of Law." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1: 37-64.

- Simmons, Beth A. 2001. "The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation." *International Organization* 55(3): 589-620.
- Simmons, Beth A. 2003. "International Efforts against Money Laundering." Pp. 244-63 in *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, ed. Dinah Shelton. Oxford University Press.
- Singer, Josef W. 1988. "Legal Realism Now." *California Law Review* 76 (2): 467-544.
- Sklar, Martin J. 1988. *The Corporate Reconstruction of American Capitalism, 1890- 1916: The Market, The Law and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne- Marie. 1997. "The Real New World Order." *Foreign Affairs* 76: 183-197.
- Smelser, Neil J. and Richard Swedberg. 2005. "Introducing Economic Sociology." Pp. 3-25 in *Handbook of Economic Sociology*, ed. Neil J. Smelser and R. Swedberg. New York: Russell Sage Foundation; Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stake, Robert E. 2005. "Qualitative Case Studies." Pp. 443-66 in *The Sage Handbook of Qualitative Research*, edited by Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln. Sage Publication.
- Stessens, Guy. 2000. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge University Press.
- Stopford, John M. and Susan Strange. 1991. *Rival States, Rival Firms*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Strang, David and John W. Meyer. 1994. "Institutional Conditions for Diffusion." Pp. 100-12 in *Institutional Environments and Organization*, ed. Richard W. Scott and John W. Meyer. Sage.
- Strang, David and Sarah A. Soule. 1998. "Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills." *Annual Review of Sociology* 24: 265-90.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Streeten, Paul. 1996. "Free and Managed Trade." Pp. 353-65 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Stryker, Robin. 2000. "Legitimacy Processes as Institutional Politics: Implications for Theory and Research in the Sociology of Organization." *Research in the Sociology of Organization* 17: 179-223.

- Stryker, Robin. 2003. "Mind the Gap: Law, institutional analysis and socioeconomics." *Socio- Economic Review* 1(3): 335-67.
- Stewart, David P. 1990. "Internationalizing the War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances." *Denver Journal of International Law and Policy* 18 (3): 387- 404.
- Swedberg, Richard. 1998. *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Swedberg, Richard. 2003. "The Case for an Economic Sociology of Law". *Theory and Society* 32: 1-37.
- Tomlinson, John. 1991. *Cultural Imperialism: A Critical Introduction*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Twining, William. 2004. "Diffusion of law: A global perspective." *Journal of Legal Pluralism*, 49: 1-45.
- Vogel, Steven. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Von Nessen, Paul. 1999. "The Americanization of Australian Corporate Law." *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 26: 239-67.
- Von Jhering, Rudolf. 1915 [1872]. *The Struggle for Law*. Chicago: Callaghan.
- Von Wright, George H. 1997. "The Crisis of Social Science and the Withering away of the Nation State." *Associations* 1: 49-52.
- Waarden, van, Frans. 1995. "Persistence of national policy styles." Pp. 333-72 in *Convergence or Diversity*, ed. Unger, B. and Frans van Waarden. Aldershot, England: Avebury.
- Wade, Robert. 1996. "Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated." Pp. 60- 88 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Wallerstein. Immanuel. 1999. "States? Sovereignty?" Pp. 20-33 in *States and Sovereignty in the Global Economy*, ed. David A. Smith, Dorothy J. Solinger, and Steven C. Topic. London and New York: Routledge.
- Watson, Alen. 1993. *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press
- Wechsler, William F. 2001. "Follow the Money." *Foreign Affairs* 80 (4): 40-57.
- Weisman, Gloria. 2000. *Present Israeli Legislation Pertaining to Money Laundering*. Jerusalem: Ministry of Justice.

- Wejnert, Barbra. 2002. "Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework." *Annual Review of Sociology* 28: 297-326.
- Wiegand, Wolfgang 1991. "The Reception of American Law in Europe." *The American Journal of Comparative Law* 39: 229-248.
- Wiegand, Wolfgang. 1996. "Americanization of Law: Reception or Convergence?" Pp. 137-52 in *Legal Culture and the Legal Profession*, ed. Lawrence Friedman and Harry Scaiber. Boulder: Westview Press.
- Wiener, Jarrod. 2001. "Globalization and Disciplinary Neoliberal Governance." *Constellations* 8 (4): 461-79.
- Williams, Phil and Gregory Baudin-O'Hayon. 2002. "Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering." Pp.127-144 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Williamson, Jeffrey G. 1996. "Globalization, Convergence, and History." *The Journal of Economic History* 56 (2): 277-306.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press: New York.
- Woods, Ngaire. 2002. "Global Governance and the Role of Institutions". Pp. 25-45 in *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, ed. David Held and Anthony McGrew. Polity Press.
- Woolcock, Stephen. 1996. "Competition among Forms of Corporate Governance in European Community: the Case of Britain." Pp. 179-98 in *National Diversity and Global Capitalism*, ed. Suzanne Berger and Ronald Dore. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Yin, Robert K. 1981. "The Case Study Crisis: Some Answers." *Administrative Science Quarterly* 26: 58-65.
- Yin, Robert K. 1994. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zamora, Stephen. 1993. "The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the NAFTA." *Law and Policy in International Business* 24: 391- 459.
- Zelizer, Viviana A. 2002. "Enter Culture." Pp. 101-28 in *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, ed. Guillen, Mauro F., Randall Collins, Paula England and Marshall Meyer. New York: Russell Sage Foundation.
- Zilber, Tamar B. 2002. "Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: The case of a rape crisis center in Israel." *Academy of Management Journal* 45: 234-254.

Abstract

Money laundering is performing a transaction, by means of the financial system, on property originating in a criminal activity, into a legitimate property, in order to conceal its provenance root and the identity of its proprietor. From its foundation, through all the years of its existence and particularly in the last fifteen years of the previous century, Israel had many conditions that made it the Elysian Fields, the very paradise, for money laundering. However, the age of globalization entailed two all-important developments that revolve around the phenomenon in question. In the first place, financial liberalization and deregulation made the circulation of capital around the world within the boundaries of possibility, when the revolutionary developments in the area of information technology facilitated the realization of neo-liberal vision, at least on its technical side, and, *inter-alia*, caused to a record outgrowth of money laundering. This is the background to the establishment of the global anti- money laundering regime; by the same token, the global governance institutions, which are master on both the determination of standards to the management of the fight against money laundering and the promotion of national legislations in this issue.

By way of mulling over and analyzing the Prohibition on Money Laundering Law and through painstaking and detailed process-tracing over its formation as well as its legislation and implementation, this work investigate one central theoretical issue, i.e., **how the global is institutionalized into the local**. This study is tracking after the mechanisms involved in the complex process in which the global norms and practices against money laundering got some manifestation in, and even become part and parcel of, the Prohibition on Money Laundering Law that was activated in February 2002, after nine long years which were filled to the brim with well-high endless events and changes. This study examines the local actors' identity and their mode of action, and the involvement and influence of the global institutions and foreign-states factors in the process of formation, legislation and implementation of the law. The theoretical background of this study is elicited from Globalization studies, neo-institutional theories, paradigm on the interrelations between state and economy, and sociological approaches to law.

The findings of this research, which are based on explanatory case study of thousands of documents, reveal that the global pressures, on the one hand, and local conflicts, on the other hand, beget the

juridical creation that institutionalize global principles in the Israeli field in accord with the particular local institutional context: historical, economic and political.

The global actors, the American government as the ringleader, manifested in-depth involvement and played a decisive role all-through the legislative phases: its launching, in its furthering in times of crises and all the more so in its completion. The examination of their mode of action bears witness on an extensive pressure over Israel, by the utilization of all the means that stand within the reach of the global actors: political, economic, diplomatic and communicative. However, all the representatives of the global institutions- the American government, the United Nations and the FATF- were not satisfied with merely inducing Israel to forward the law, but they also *de-facto* participated in the formulation of its contents and actually played a deep-rooted and vital part in its legislation.

Concurrently to the global pressures, the process of formation, legislation and implementation of the Prohibition on Money Laundering Law was characterized by explicit and implicit conflicts, disagreements, compromises and the making of pacts between all local institutional entrepreneurs: between the state actors and the interest groups, led by the Association of Banks, and between the state actors themselves. Accordingly, the Prohibition on Money Laundering Law is an inherently conflictual result, which, in turn, depend on different interests, values and conceptions; *ipso-facto* this act is political in its essence, i.e., manifests the ability of some actors to overcome others by way of mobilization and countermobilization and it is deeply implicated in the stabilization and transformation of power, including economic power and control.

The findings of this research indicate that the State of Israel did not play the passive rule-taker role in relation to the global governance and the norms that it diffused around the world; but rather remained an active agent, central and quite significant as regards the way in which these norms have been institutionalized in the local field and its velocity. Moreover, the institutionalization of these norms, which in fact is a revolutionary institutional change, even fortified the state's power, as now the state established new governmental organizations to deal with issues that until short time ago were no man's land. Furthermore, this study clearly strengthen the theoretical viewpoint that sides itself with creation of diversity as a result of internalization of the global into the local, when there is an all-important role to the mechanism of translation within this dialectical interaction, the products of which reflect complex hybridization.

By bringing globalization into the sociology of law that, so far generally limited itself to the boundaries of the nation-state and by the enrichment of the scanty discipline of globalization of law, the novelty of this study lies in the presentation of coherent theoretical frame to the effect of explaining the mode of institutionalizing the global into the local through the mechanism of translation. This frame of reference accentuates the distinguishing marks of the object of translation; of the institutional local context; the circumstances and the timing of the translation, the institutional position and the ideology of involved entrepreneur; and finally it plays up the politics of translation. In addition, this study claims that this process of translation is dynamic, recursive and involves three hierarchical stages: absorption (or learning), formulation and application. Lastly, so that to be enabled to describe the process by which the global is institutionalized into the local, by means of translation, this study propose a neoterism: *Transglocation*.

Contents

List of abbreviations.....	vi
Introduction.....	vii
Chapter One: Theoretical Frameworks	
a. Globalization.....	1
b. Neo-Institutionalism: Institutional Change, Diffusion and Translation.....	12
c. Role of the State in the Economy.....	17
d. Law in the Field of Sociology and Globalization of Law.....	20
Chapter Two: Methodology.....	27
Chapter Three: Money Laundering, the Global Fight and the Local Reality	
a. What is Money Laundering and Why to Fight Against It?.....	30
b. Roots of the Global Anti-Money Laundering Regime.....	33
c. How Israel Became the Heaven for Money Laundering?.....	36
Chapter Four: The Global Pressures.....	40
Chapter Five: The Local Conflicts.....	65
Summary.....	109
Bibliography.....	113

Ben-Gurion University of the Negev
Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Sociology and Anthropology

**"Deed of Compromises and Patchwork":
Prohibition on Money Laundering Law-
Between the Global and the Local**

Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Master of Arts

Oleg Komlik

Under the supervision of Dr. Daniel Maman

May 2008

Ben-Gurion University of the Negev
Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Sociology and Anthropology

**"Deed of Compromises and Patchwork":
Prohibition on Money Laundering Law-
Between the Global and the Local**

Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Master of Arts

Oleg Komlik

Under the supervision of Dr. Daniel Maman

Signature of student: _____ Date: _____

Signature of supervisor: _____ Date: _____

Signature of chairperson of the committee for graduate studies:
_____ Date: _____

May 2008