



לכבוד
ח"כ דוד רותם
יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט

03/12/2012

במייל vdept4@knesset.gov.il

הנדון: נייד עמדה מטעם העוסקים בענף
הצעה לתיקון - צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע
למניעת הלבנת הון ומימון טרור)

1. מבוא

נייר עמדה זה מובא על רקע חקיקתו הצפויה של צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור) והקשיים הרבים העולים מנוסחו של הצו הנ"ל.

כפי שיוצג בהמשך, הצו החדש הינו בבחינת גזירה שאין הציבור יודע לעמוד בה. המדובר בהוראות אשר אינן ישימות לעוסקים בענף, זאת לאור המצב הנוכחי בו מוסדר העיסוק כנותני שירותי מטבע, המצריך שינוי רגולטורי משמעותי, בטרם יחול שינוי חקיקתי כלשהו.

בנקודה זו יובהר כי הצו הקיים היום (צו משנת 2002), אותו מנסים להרחיב ולשנות במסגרת הצו החדש, מוטמע חלקית ולרוב באופן שגוי בקרב ציבור העוסקים כנותני שירותי מטבע. הסיבה לכך נעוצה בראש ובראשונה בהעדר הכשרה, לימוד והשתלמויות בתחום לצד העובדה שכל אדם אשר אינו בעל עבר פלילי, יכול לקבל רישיון לעיסוק כנותן שירותי מטבע, ללא מבחני כניסה, דרישות סף, השכלה מינימאלית ותוכנית הכשרה לעסוק בתחום.

המצב הקיים דורש שינוי רגולטורי משמעותי. שינוי זה לא יושג באמצעות שינוי חקיקתי אלא בדרך של הכשרה ולימוד המתחילה בהבנת הצו הקיים והגבלת העיסוק בתחום רק לאלו שיעמדו ברמה מקצועית נדרשת. ללא שינוי רגולטורי זה לא תושג המטרה והתוצאה היחידה היא עלייה במספר כתבי האישום שיוגשו לבתי המשפט וגידול משמעותי בעיצומים הכספיים שיוטלו על נותני שירותי המטבע שימצאו עצמם כמפרי הצו.

2. ההוראות (העיקריות) הבעייתיות בתיקון המוצע לצו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), (להלן: "הצו החדש").

2.1 ההוראה בדבר הכרת הלקוח

נוסח הצו החדש, סעיף 2(א) לצו, הוסיף, בהשוואה לצו הקודם, הליך להכרת הלקוח שאין לו כל זכר בצו הישן. על פי הנוהל המופיע בצו החדש, מוטלת על נותן שירותי המטבע חובה מוגברת לבצע הליך של הכרת הלקוח, במסגרתה עליו, בין השאר, לברר את מקור הכספים באמצעות מבוצעת הפעולה אצל נותן שירותי המטבע. כמו כן מצופה מנותן שירותי המטבע לברר את עיסוקו של הלקוח ולברר עימו כל פרט שיש בו כדי להבין את פעולותיו, באמצעות נותן שירותי המטבע.

אל הוראה זו מתווספת הוראה המטילה אחריות מוגברת על נותן שירותי המטבע, הקובעת בסעיף 7 לצו החדש, כי על נותן שירותי המטבע לקיים בקרה שוטפת אחר פעולותיו של הלקוח – כגון על



מערכת הקשרים של הלקוח מול מדינות וטריטוריות בתוספת השלישית - מתוך מטרה לברר את מידת סיכוננו לביצוע עבירות של הלבנת הון ומימון טרור.

בנוסף נותן שירותי המטבע צריך לקבוע מדיניות, כלים וניהול סיכונים לצורך יישומו של החוק והצו ובין היתר "מעקב אחר איומי הלבנת הון ומימון טרור, הנובעים בין השאר, מטכנולוגיות חדשות, בפרט אלה המאפשרות ביצוע עסקאות שלא פנים אל פנים".

2.2 ההוראה בדבר רישום פרטי זיהוי להעברות מעל 5,000 ₪

סעיף 3 לצו החדש קובע כי לא יינתן שירותי מטבע בסכום העולה על 5,000 ₪ מבלי שיירשם לגבי מבקש השירות ומקבל השירות פרטי הזיהוי של שם, מס' זיהוי, תאריך לידה ומין, מען ובתאגיד תאריך התאגדות.

בנוסף קובע הסעיף הוראה לפיה לא תבוצע העברה אלקטרונית מישראל לחו"ל בסכום העולה על 5,000 ₪ בלי שיירשם במסמכי העברה פרטים על מקבל השירות, יוזם העברה, לרבות שמו מענו ומס' זהותו ולגבי הנעבר, שמו, מענו ומספר זהותו.

בפעולה של העברה אלקטרונית מחו"ל לישראל, ירשמו גם הפרטים הנ"ל, בהתאמה.

2.3 ההוראה בדבר זיהוי פנים אל פנים

הצו החדש מאפשר לראשונה העברת מטבע באינטרנט, תוך מתן הקלה, לכאורה, של חובת הזיהוי פנים אל פנים.

כיוון והעברה אינטרנטית אינה אפשרית במצב דהיום, קובע הצו החדש מס' תנאים, אשר בהתקיימותם תתאפשר העברה.

הבעייתיות העיקרית הקיימת בהוראות הסעיף הינה במס' תניות אשר מסכלות את המטרה לשמה נועד התיקון.

להלן יובאו התניות הבעייתיות:

הצו מחייב זיהוי על פי שני מסמכי זיהוי. האחד כולל תמונה, שם, מס' זיהוי, תאריך לידה ומען (לטעמי רק מסמך רשמי אחד כולל את כל הפרטים הללו והוא רישיון הנהיגה) ושני הנושא תמונה ומס' זיהוי ובהעדרו מסמך הנושא שם או מס' זיהוי וכן מען או תאריך לידה.

בעייתיות שנייה קיימת בדרישה להעביר מסמך כלשהו מהבנק או ממנפיק כרטיס האשראי, כדוגמת מכתב רשמי, בו יופיעו פרטי בעל החשבון ופרטי החשבון או כרטיס האשראי.

והדרישה האחרונה הבעייתית במיוחד, לפיה כל הפעולות שבוצעו עבור מקבל השירות יבוצעו ישירות מחשבון הבנק או באמצעות כרטיס האשראי.

2.4 ניטור פעילות הלקוחות הקבועים

הוראות הצו החדש קובעות חובת קיום בקרה שוטפת כי הפעולות של מקבל השירות תואמות את אופיו, בהתאם להיכרות עימו. הוראות הצו אינן קובעות רשימה סגורה של בדיקות אותן יש לבצע כחלק ובמסגרת הבקרה על הפעילות השוטפת של הלקוח ומותירות בעניין זה את סוג ואופי הבדיקה לשקול דעתו של נותן שירותי המטבע.

2.5 דיווח על כל ניסיון לביצוע פעולה

סעיף 8 לצו קובע כי נותן שירותי המטבע חייב לדווח לרשות המוסמכת על כל ניסיון לביצוע פעולה של מבקש שרות.



2.6 חובת ביצוע בקרה פנימית

הצו החדש הוסיף את החובה לבצע בקרה פנימית לגבי יישום הוראות הצו והגשת דוח שנתי לממונה בעניין זה.

2.7 ניהול רישומים ושמירתם

הצו מחייב נותני שירותי מטבע שמחזור פעילותם עולה על 2 מיליון ₪ להקים מאגר מידע ממוחשב של כל הפעולות ופרטי הזיהוי והדיווח. מסמכי הזיהוי יכולים להישמר סרוקים למעט ההצהרה בחתימת מקור. כל פרטי הדיווח ומסמכי ההוראה לפעולות מעל 5,000 ₪ יישמרו אצל נותן שירותי המטבע לתקופה של 7 שנים מיום רישום הפעולה.

3. הצגת הבעיה בקבלת התיקון המוצע – למול תחומי עיסוק אחרים המוסדרים בצווים שיצאו מכוח איסור הלבנת הון, העיסוק כנותן שירותי מטבע אינו מחויב בקבלת רישיון, אלא בהרשמה בלבד, וכל שנדרש לחידוש הרישיון הוא תשלום אגרה בלבד.

חוק איסור הלבנת הון, תש"ס 2000 (להלן: "החוק") מסדיר את עיסוקם של נותני שירותי מטבע. עיסוק זה, בנבדל מן העיסוקים האחרים המוסדרים בחוק, אינו מחייב את העוסק בו בקבלת רישיון. כל שדורש החוק הוא "רישום במרשם" נותני שירותי המטבע המתנהל אצל רשם שירותי המטבע במשרד האוצר, אגף שוק ההון.

המגבלה היחידה לרישומם של נותן שירותי מטבע הינה הרשעה בעבירה פלילית שמפאת חומרתה ונסיבותיה יש מניעה כי אותו אדם ישמש כנותן שירותי מטבע ו/או מצבים בהם מתנהלת כנגד אותו אדם חקירה פלילית הדוחה את בקשתו להירשם כנותן שירותי מטבע, עד לגמר החקירה וקבלת מסקנותיה.

כפי שיובהר להלן בהרחבה, העיסוקים האחרים המוסדרים תחת חוק איסור הלבנת הון והצווים שנחקקו מכוחו, הינם עיסוקים אשר החוק מסדיר את הליך קבלת הרישיון לצורך העיסוק בהם וללא קבלת רישיון חל איסור לעבוד באותם עיסוקים.

חלק מן העיסוקים הינם עיסוקים מיוחדים – כמו לדוג' הקמת תאגיד בנקאי, ניהול קופת גמל והקמת בנק דואר, וחלקם הם כאלו שנדרש להם כישורים מיוחדים ועמידה בתנאי סף ובחינות המסדירות את הליך קבלת הרישיון.

מכוח חוק איסור הלבנת הון נחקקו מספר צווים, אשר כולם מסדירים את חובת הזיהוי, דיווח וניהול רישומים למניעת הלבנת הון. רשימת הצווים מובאת בזאת להלן:

צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של **תאגידי בנקאיים** למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א 2001, עוסק בהטלת חובות על תאגידי בנקאיים. תאגיד בנקאי הינו מוסד שפעילותו מוסדרת ברישוי בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א – 1981.

צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של **קופת גמל וחברה המנהלת קופת גמל**), תשס"ב – 2001.

צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של **בנק הדואר** למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"ב – 2011.

צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של **נותני שירותי מטבע**), תשס"ב – 2002.



צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"א – 2010.

צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"א – 2010.

צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מבטח וסוכן ביטוח), תשס"ב – 2001.

העיסוקים השונים המוסדרים בצווים הנ"ל, הינם עיסוקים המחויבים ברישיון. **הצו העוסק בנותני שירותי מטבע הינו הצו היחיד שאין בו כל תנאי סף לקבלת תעודת הרישום כנותן שירותי מטבע, המאושר על ידי משרד האוצר. כמו כן, אין צורך לעבור, כחלק מהליך קבלת האישור ו/או חידושו, בחינות ו/או השתלמות מקצועית חובה ואף לא תקופת התמחות.**

יתר העיסוקים המוסדרים בצווים מחמירים מאוד עם המעוניינים לעסוק בהם. תחילה מופעלת מערכת סינון, באמצעות בחינות בתחומים שונים, ולאחריה תקופת התמחות חובה.

להלן נבחן שני עיסוקים ונראה את הדרישות ותנאי הסף לצורך קבלת הרישיון לעסוק בהם: העיסוק כ"מנהל תיקים" - על-מנת להיות יועץ השקעות או מנהל תיקים, יש לעבור בחינות שעורכת רשות ניירות-ערך. לצורך קבלת רישיון לניהול תיקים יש לעבור 7 בחינות של הרשות בנושאי כלכלה, חשבונאות, סטטיסטיקה, דיני ניירות-ערך, ניתוח ניירות-ערך, אתיקה מקצועית וניהול תיקים. מי שעבר בהצלחה את כל הבחינות חייב להתמחות בתחום במשך 9 חודשים ורק לאחריהן יוכל לעסוק כמנהל תיקים.

לגבי "סוכני ביטוח" - על מנת לקבל רישיון יועץ פנסיוני או רישיון סוכן שיווק פנסיוני או רישיון סוכן ביטוח, יש לעמוד במספר בחינות: בחינה ביסודות הביטוח אשר נערכת מטעם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון. בחינות ביסודות ייעוץ השקעות - בחינות ליועץ השקעות הנערכות מטעם הרשות לניירות ערך וכוללות את הבחינות הבאות: בחינה בכלכלה, בחינה בחשבונאות ובחינה בסטטיסטיקה ומימון. תקופת ההתמחות כאן הינה 6 חודשים.

אל מול עיסוקים אלו של "מנהל תיקים" ו"סוכני ביטוח", המאפיין הבולט של העוסקים כנותני שירותי מטבע הוא של אנשים פשוטים העוסקים לפרנסת ביתם בפעילות של חלפנות צ'קים, המרת מטבע והעברות כספים לחו"ל כאשר מרביתם עוסקים בחלפנות צ'קים.

הקלות היחסית בקבלת אישור לעסוק כנותן שירותי מטבע – כפי שראינו לרשם נותני שירותי מטבע אין כמעט כל שקול דעת בסירוב לבקשת רישום כנותן שירותי מטבע, למעט רישום פלילי ו/או חקירה פלילית המתנהלת כנגד המבקש – הפך את העיסוק כקרקע פורייה לארגוני פשיעה המשתמשים בענף לצורכי הלבנת כספים ומימון פעילות עבריינית. פעילות עבריינית זו, המאפיינת חלק קטן יחסית מן העוסקים בענף (אומנם בסכומים מאוד גדולים) יצרה תדמית שלילית מאוד על כל הענף, אשר הפכה אותו ליעד מרכזי של הרשות לאיסור הלבנת הון.

4. הפיתרון המוצע

שאלה השאלות היא – האם תיקוני חקיקה וקביעת הוראות מחמירות (ובלתי אפשריות) הן אלו שיפתרו את תחלואי הענף. כיום פועלים בישראל כ- 2,500 נותני שירותי מטבע, כאשר מרביתם פועלים כחלפני כספים. יצוין כי לא כל נותני שירותי המטבע רשומים אצל רשם שירותי מטבע.

לעניות דעתי התשובה הינה ברורה – הפיתרון אינו נעוץ ברגולציה חקיקתית, כי אם בהכשרה מקצועית לעוסקים בענף הכוללת השתלמויות והדרכות חובה לצורך קבלת הרישיון ו/או חידושו.

כמו כן יש להוציא את חלפני הכספים (העוסקים בניכיון שקים, שטרי חליפין ושטרי חוב) מן הרישיון הניתן לנותני שירותי מטבע ולסווגם במסגרת רישיון נפרד. אין כל ספק כי תחלואי הענף



Golan Shlomi & Co

גולן שלומי, משרד עורכי דין ונוטריון
Golan Shlomi, Law Offices & notary

מקורם בהשתלטותם של ארגוני פשיעה ו/או גורמים עבריינים על תחום הפעילות של חלפנות כספים.

בעניין זה נביא מתוך כתבה שהתפרסמה במגזין גלובס ביום 30.11.2012 :

"כל ארגוני הפשיעה עוסקים בהלוואות ובגבייה, ולכן הם חייבים ציינג'ים לידם", מאשר קצין בכיר באגף המודיעין של המשטרה, שם מסומנים הציינג'ים כיעד אסטרטגי. "במקביל, גם הכסף השחור מהפעילות הפלילית שלהם מתגלגל בציינג'ים, שחלקם עוצמים עין ואחרים שותפים מלאים לעבירות המקור.....".

"בעשור האחרון הציינג'ים עוסקים פחות בייעודם המקורי - המרת מטבע זר - ובעיקר מתמקדים בפריט השירות השני המותר להם - ניכיון צ'קים ושטרות. בפועל מדובר בהלוואות בריבית נשכנית שאינה מוגבלת בחוק - כ- 0.5% בריבית יומית, ו-5% ויותר בריבית חודשית. לשם השוואה, הבנקים גובים על משיכת היתר כ- 10% לשנה למשקי-בית, והרבה פחות מזה ללקוחות מועדפים ועסקיים. ועדיין, הביקוש לשירות ניכיון הצ'קים בציינג'ים רק הולך וגדל, הן בסכומים קטנים והן בגדולים, מה שמציף את השוק באנשי ארגוני הפשיעה, עם כל התוספות - מסחיטות וגבייה באלימות ועד למלחמות עם הרוגים ממש."

הפיתרון הינו פשוט – הפרדת העיסוק בניכיון צ'קים ושטרות מיתר העיסוקים המותרים לנותן שירותי מטבע. כאן כדאי להזכיר את המודל האמריקאי המבצע הפרדה זו ומחמיר עם המבקשים רישיון לעסוק בחלפנות כספים. על פי המודל האמריקאי על המבקש רישיון לחלפנות כספים לעמוד בשלוש תנאים עיקריים – להגיש הצהרת הון מפורטת לרשות, להוכיח איתנות פיננסית ולהפיק ערבויות כספיות בידי הרשות. מטרתם של תנאים אלו הינה ברורה – שלא יידרש מימון לחלפן הכספים לצורכי פעילותו. כמו כן הרגולציה האכיפתית על עיסוק זה הינה מחמירה יותר מזו הקיימת על יתר העיסוקים המותרים לנותן שירותי מטבע (לדוג' המרות מטבע והעברות לחו"ל).

פיתרון נוסף ואחרון נעוץ בהרחבת סמכויות רשם נותני שירותי מטבע באופן המעניק לו שיקול דעת רחב יותר במתן אישור לעסוק בתחום ו/או בשלילת רישיון שניתן.

רגולציה חקיקתית נדרשת, אולם בשלב מאוחר יותר.

מרבית העוסקים בתחום כלל לא מיישמים נכון את הרגולציה הקיימת במסגרת צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של **נותני שירותי מטבע**), תשס"ב – 2002. **צו זה קיים מעל לעשר שנים**. מכאן מתבקשת המסקנה הברורה כי רגולציה חקיקתית אינה הפתרון הנכון. החקיקה הקיימת היא חקיקה שהציבור העוסק בתחום כלל אינו מבין אותה ולא יודע איך ליישם אותה ביום יום.

הפיתרון הקיים היום לנותני שירותי המטבע הינו רכישת תוכנת מחשב ייעודית לתחום, תוך שהם מסתמכים באופן עיוור על התוכנה וכלל לא מבינים את מרבית ההוראות הקבועות בצו משנת 2002.

בנקודה זו חשוב לציין כי גם תוכנות המחשב הקיימות בשוק, שניתן להיעזר בהן לצרכי זיהוי, דיווח וניהול הרישומים לרשות לאיסור הלבנת הון אינן ממלאת את כל דרישות החוק. מכאן נוצר מצב שבו נותן שירותי המטבע מחד אינו בקיא בכל הוראות הצו הקיים ומאידך אין ביכולתו להסתייע בתוכנה ייעודית שתסייע לו לקיים את כל הוראות החוק.

בניין גיבור ספורט, קומה 12, רחוב מנחם בגין 7, רמת-גן מיקוד 52521
Tel +972(0)37524010 | Fax +972(0)37524020 | Mobile +972(0)544950777
www.golan-shlomi.com | www.golan-shlomi.co.il | golan.shlomi@gmail.com



Golan Shlomi & Co

גולן שלומי, משרד עורכי דין ונוטריון
Golan Shlomi, Law Offices & notary

יובהר כי אנו מברכים את יוזמת החקיקה החדשה לצו, אולם סבורים כי השינוי החקיקתי הנ"ל מקדים את המועד שכן הדרך הנכונה להשגת המטרה מתחילה בהסדרת העיסוק כנותן שירותי מטבע, הפרדת העיסוק בחלפנות כספים במסגרת רישיון נפרד, הרחבת סמכויות הרשם ועריכת תוכניות השתלמות והדרכות חובה מטעם הרשות לאיסור הלבנת הון כתנאי לקבלת הרישיון או חידושו וזאת בטרם תורחבנה חובותיו של נותן שירותי המטבע.

בכבוד רב,
גולן שלומי, עו"ד
ג. שלומי עורכי דין ונוטריון

העתקים:

1. עו"ד יואל בריס, יועץ משפטי למשרד האוצר, רח' קפלן 1 ירושלים
2. מחלקה משפטית – משרד המשפטים, רח' צלאח א-דין 29, ת.ד. 49029 מיקוד 91490, ירושלים
3. מחלקת ייעוץ וחקיקה – משרד המשפטים
4. עו"ד פול לנדס, ראש הרשות להלבנת הון, ת.ד. 7330, תל אביב, 61070 ובמייל mail@impa.justice.gov.il
5. עו"ד שלומית ווגמן, יועצת משפטית הרשות לאיסור הלבנת הון, ת.ד. 7330, תל אביב, 61070 ובמייל mail@impa.justice.gov.il
6. מר יואב צבר, מנהל אגף, מחלקת נותני שירותי מטבע – משרד האוצר, בנין כ"ח, רח' אגריפס 42, ירושלים