

רחוב נס ציונה 8
תל-אביב 63904

8 NESS ZIONA ST.
TEL-AVIV 63904

P.O.B. 26379. ת.ד.
טל. + (972) (3) 5172303
פקס. + (972) (3) 5164185

E-mail: ohad@yuvalaw.co.il

Website: www.yuvalaw.co.il

פרופ' יובל לוי ושות' משרד עורכי-דין ונוטריונים

YUVAL LEVY & CO. LAW OFFICES & NOTARIES

מס' Ref. No 689267

תל-אביב, 15 בדצמבר, 2012

לכבוד
ח"כ דוד רותם,
יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט
קרית בן גוריון
ירושלים 91950

באמצעות פקס : 026753199 ובאמצעות דוא"ל

מכובדי,

הנדון: טיוטת צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי דיווח ניהול רישומים של נותני שירותי מטבע למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א – 2011 ("טיטת צו איסור הלבנת הון")

בהמשך לפרסומה של טיוטת צו איסור הלבנת הון שתובא לאישור ועדת חוקה חוק ומשפט, ולאור מהותיות השינויים שהטיטה מכילה ביחס להוראות החלות כיום על נותני שירותי מטבע, הרינו מתכבדים להביא בפניך את הערותינו לטיטת צו איסור הלבנת הון.

כהערת פתיחה יצויין כי טיוטת צו איסור הלבנת הון המונחת לאישור הוועדה מהווה שינוי עמוק ויסודי ביותר ביחס למשטר הנוהג החל על נותני שירותי מטבע. מטבע הדברים, לשינויים מעין אלו צפויה השפעה מרחיקת לכת על נותני שירותי המטבע ועל יכולתם לספק חלק מן השירותים שסופקו עד כה.

יודגש כי הערות עקרוניות לטיטת צו איסור הלבנת הון, הועברו על ידי הח"מ זה מכבר, עת שפורסמה "טיטה להערות" מטעם מחלקת נותני שירותי מטבע במשרד האוצר, וחלקן של הערות אלו אכן הוטמע בנוסח הטיטה שמובאת כעת לאישור הוועדה.

יחד עם זאת, נותרו הערות מהותיות נוספות, אשר להבנת הח"מ, ומניסיונו בייעוץ משפטי לנותני שירותי מטבע, דורשות שינוי או הבהרה.

בשל סד הזמנים, ההערות מובאות בתמצית בלבד. להלן עיקרי ההערות.

1. הערות כלליות

א. אנו סבורים כי לאור פרק הזמן הניכר שחלף מאז מועד התקנתו של צו נותני שירותי מטבע המקורי ועד היום, הרי שיש מקום להתאים את הוראות הצו, לא רק להוראות המתחייבות מכללי ה-FATF וביקורת ארגון MoneyVal אלא גם לפרקטיקות הקיימות בתחום זה בישראל, ובעיקר לאופן מתן השירותים בישראל כיום.

ב. בין היתר, ובעיקר, אנו סבורים כי אין מענה בטיטת הצו לנושא **זיהוי הלקוחות החוזרים** של נותני שירותי המטבע. כך, בעוד שטיטת הצו מגדירה חובות בתחום "הכר את הלקוח" על "מקבלי שירות קבוע", הרי שהיא איננה מאפשרת, לכאורה, לנותן שירותי המטבע (מלבד ביחס לשירותי ניכיון) לבצע זיהוי חד פעמי בגין לקוחותיו הקבועים. לכאורה, ועל פי הוראות הצו, כמו גם טיטת הצו, נותן שירותי מטבע נדרש לבצע את הזיהוי והאימות האמור, **בכל פעם** שהלקוח מבקש ממנו שירותי מטבע הנדרשים להליכי זיהוי ואימות.

אנו סבורים כי מדובר בשגגה שיש מקום להסדירה בצורה ראויה במסגרת טיטת הצו דנן, ולקבוע מפורשות כי מקום בו בוצע זיהוי ואימות על ידי נותן שירותי מטבע, הרי שאין הוא חייב לבצע את הזיהוי והאימות מחדש בכל פעם.

נדמה גם כי הוראה כאמור רק תתמרץ נותני שירותי מטבע לבצע הליכי זיהוי ואימות, גם מקום בו הם אינם מחוייבים בו, והתועלת שתצמח מן האמור ברורה מאליה.

ג. יתר על כן, אנו סבורים כי במסגרת הצו לא ניתן מענה מספק לנושא נותני שירותי המטבע אשר מספקים את שירותיהם שלא במסגרת "פיזית", כגון גופים אשר עוסקים בהעברות כספים בין חשבונות בנק וכיו"ב (ולעניין זה אנו מפנים להערה הספציפית בדבר תנאי סעיף 6(ג) להלן).

2. סעיף ה"הגדרות"

א. **"איש ציבור זר"** – יצויין כי המילים "לרבות בן משפחה של תושב חוץ כאמור או תאגיד המצוי בשליטתו או שותף עסקי של תושב חוץ כאמור" – אינן נכללות בהגדרה של איש ציבור זר, כפי שמופיעה למשל, בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 החלה על התאגידים הבנקאיים. איתורם של "אנשי ציבור זרים" ממילא מתבצע מול מאגרי מידע, ועל כן, הרחבת ההגדרה איננה מחוייבת או רצויה ויוצרת מכשלה של ממש באיתור "אנשי ציבור זרים".

ב. **"מבקש שירות"** ו **"מקבל שירות"** – בשני המקרים, הורחבה ההגדרה, באופן לא ברור, וקובעת כי כאשר מדובר בתאגיד, הרי שרישום פרטי "מבקש השירות" ו"מקבל השירות" כולל גם את "מנהל התאגיד, יושב ראש הדירקטוריון או נציגיהם" (וביחס ל"מקבל שירות" – "מנהל התאגיד או יושב ראש הדירקטוריון").

לא ברור כלל הצורך בתוספות אלו וממילא יש בהם כדי ליצור אי בהירות (למשל, המונח "מנהל התאגיד" הוא מושג לא ברור ומעורפל). כאשר נרשם שמו של תאגיד כ"מבקש שירות" או "מקבל השירות", הרי שניתן לבדוק באמצעות מרשמים פומביים את פרטיהם של מנהלי התאגיד ושל יו"ר הדירקטוריון. יתר על כן, מקום בו מדובר בפעולה המחייבת דיווח בהתאם לסעיף 8 לטיטת צו איסור הלבנת הון, הרי שממילא מתקבל מרשם בעלי השליטה באותו תאגיד.

ביחס ל"מקבל שירות" עולה חוסר בהירות נוסף, כאשר ההגדרה כוללת גם **"ספק המבצע עסקה עם לקוח באמצעות כרטיס חיוב... אף אם אדם אחר ביקש את השירות בעבורו"**.

הסיפא להגדרה איננה ברורה ולא ברור הצורך בה. יותר מכך, לא ברור מדוע הדבר שונה מן ההפרדה הקיימת כבר כיום בין "מבקש השירות" לבין "מקבל השירות".

3. סעיף 2(א) – חובת "הכר את הלקוח"

א. "מקבל שירות קבוע": אנו מפנים להערתנו דלעיל ביחס להגדרת "מקבל השירות". על פי נוסח ההגדרה, לכאורה יש לבצע "הכר את הלקוח" מעמיק, גם למנהל התאגיד וכן ליו"ר הדירקטוריון. מדובר בדרישה שלא ברור ההגיון העומד מאחוריה, ואשר אינה קיימת בצווים אחרים שהותקנו מכוח חוק איסור הלבנת הון.

ב. מתן שירותי מטבע ל"איש ציבור זר": לאורך כל טיוטת הצו נקבעו מגבלות לחובות זיהוי ודיווח. כך למשל, חובת "זיהוי פנים אל פנים" חלה, ברוב המקרים, במתן שירותי מטבע בשווי העולה על 50,000 ₪ (סעיף 8 לטיוטת צו איסור הלבנת הון). יחד עם זאת, המגבלה האמורה, לא נקבעה, ולדעתנו בשל שגגה, ביחס למתן שירותי מטבע ל"איש ציבור זר". מובן כי אין מקום להחיל את חובת הבדיקה, ביחס לכל עסקה הכרוכה במתן שירותי מטבע, אלא רק ביחס לעסקות בסדר גודל גבוה, או ביחס למקבל שירות קבוע.

לאור האמור, אנו סבורים כי יש להוסיף בסעיף 2(ב) לאחר המילים "לאיש ציבור זר" את המילים "בעת מתן שירותי מטבע כמפורט בסעיף 8 להלן" (וזאת בנוסף להערתנו לעיל ביחס להגדרת "איש ציבור זר").

ג. הקמת מאגר מידע ממוחשב: הגדרת המונח "פעולה" קובעת כי גם מספר פעולות שבוצעו באותו יום, תיחשב לפעולה אחת, בהתאם לטיוטת הצו. משמעותה של הגדרה זו הינה כי נותן שירותי המטבע נדרש לא רק לקיומו של מאגר מידע ממוחשב כי אם למאגר מידע ממוחשב המאפשר בדיקה Online של עסקות והצלבת שמות של מבקשי שירות.

אנו סבורים כי ככל שלכך הכוונה, הרי שהדבר צריך להיאמר מפורשות, לאור המשמעות של סעיף מעין זה.

4. סעיף 3 - רישום פרטי הזיהוי

א. סעיף 3(א) כולל, לראשונה, דרישת אימות "רכה" לזו המופיעה בהמשך הצו (שכן, אין נדרשת שמירה של מסמך הזיהוי, אלא רק רישום פרטים על פי מסמך הנושא תמונה ומספר זהות "כמפורט בסעיף 4").

ב. כתוצאה מכך, נוצרת סתירה בין האמור בסעיף 3(א) לבין האמור בסעיף 14(ב) המחייב שמירה של מסמכי זיהוי שנמסרו לצורך "אימות".

ג. אנו מציעים לכן, לא לנקוט במילה "אימות" בסעיף 3(א), אלא בביטוי אחר על מנת שלא ליצור את הבלבול שעלול להיווצר משימוש במונח זה, ומן ההפנייה לסעיף 4 לצו.

ד. אנו מבקשים להפנות את תשומת הלב, בנוסף, כי סעיף זה לא יכול להתאפשר ביחס לשירותי מטבע הניתנים באמצעות האינטרנט (שכן הסעיף מתייחס להשוואת הנתונים אל

מול מסמך זיהוי שיוצג לפני נותן שירותי המטבע, דבר שלא יכול לקרות באמצעות האינטרנט, אלא אם מדובר בדרישה לסריקת מסמך ושמירתו).

5. סעיף 3 - רישום פרטי זיהוי – העברות אלקטרוניות

- א. סעיפים 3(ב) ו-3(ג) מגדירים חובת רישום פרטי זיהוי ביחס ל"העברות אלקטרוניות". אלא, שטיוטת צו איסור הלבנת הון איננה כוללת כל הגדרה למונח "העברה אלקטרונית".
- ב. לעניין זה נבקש להפנות את תשומת הלב, כי בטיוטת תיקון צו איסור הלבנת הון החל על התאגידים הבנקאיים ("הצו הבנקאי"), לאחר שנשקלה סוגיה זו, הוחלו הכללים ביחס ל"העברות אלקטרוניות" באופן מפורש רק בקשר עם העברות Swift. **אנו סבורים כי יש מקום להחיל את אותם כללים גם בטיוטת הצו דנן.**
- ג. יתר על כן, בהקשר זה, טיוטת הצו כוללת דרישה גם לרישום "מספר הזהות" של הנעבר (או המעביר, לפי ההקשר). **דרישה כזו אינה כלולה בטיוטת הצו הבנקאי, ולא בכדי.** במדינות רבות בעולם, לא קיים כלל "מספר זהות", וממילא אין לכן, דרישה לרישומו. **אנו מציעים לכן, להתאים את הנוסח ולקבוע כי יש לרשום את פרטי יוזם ההעברה ופרטי מקבל ההעברה, כך שיכללו את שמם, מענם, ומספר חשבון שבו השתמשו לביצוע ההעברה.**
- ד. תשומת הלב מופנית לכך שסעיף 3(ג) לא קובע רף של 5,000 ₪ כפי שקבוע בסעיף 3(ב). לדעתנו, מדובר בטעות, שיש לתקנה.

6. סעיף 6 (ג) – פטור מזיהוי אל פנים

- א. לכאורה, ועל פי האמור בדברי ההסבר ל"טיוטה להערות" שפורסמה על ידי מחלקת נותני שירותי המטבע במשרד האוצר, סעיף זה אמור היה להתייחס לנותני שירותי מטבע שמבצעים את פעילותם באמצעים אלקטרוניים בלבד, כדוגמת ארנקים אלקטרוניים, אתרי אינטרנט המספקים שירותי מטבע וכיו"ב.
- ב. ואולם, ככל שזו הייתה מטרת וכוונת סעיף זה, הרי שלטעמנו הוא איננו יוצר הסדר שלם ומלא, ואף איננו מספק פתרון ראוי לסוגיות הזיהוי שעולות במסגרת ביצוע עסקים באמצעים דיגיטליים (רשת האינטרנט, סלולר וכיו"ב).
- ג. בין היתר, נציין את הדברים הבאים:

(1) הפטור מתייחס אך ורק לפעולות שבוצעו "ישירות" מחשבון בנק או מכרטיס אשראי, ובכך הוא מותיר חלק משמעותי ביותר מן הפעילות בתחום זה ללא כל פתרון. חלק ניכר ביותר מן הפעילות באינטרנט מבוצעת באמצעות יתרה וירטואלית (מעין יתרת PrePaid) או באמצעים אחרים, שאינם כרטיסי אשראי או חשבונות בנק.

כתוצאה מן הניסוח של ס"ק (4) לפטור, עולה כי פעולה שבוצעה באמצעות כרטיס אשראי ל"טעינה" של "חשבון דיגיטלי" – יכולה להיכנס לגדרי הפטור. לעומת זאת, אם אותו חשבון דיגיטלי יבצע פעולה שכרוכה בשירותי מטבע, הרי שאותה פעולה לא תיכנס לגדר הפטור.

המשמעות הינה כי טיוטת הצו אינה נותנת כל פתרון אפקטיבי לבעיות הזיהוי שעולות במתן שירותי מטבע באמצעים אינטרנטיים או דיגיטליים, כאשר שירותים אלו אינם מסופקים ישירות מכרטיסי אשראי או מחשבונות בנק.

(2) הפטור אינו מבחין בין שירותי מטבע בסכומים נמוכים יחסית שניתנים, מטבעם, שלא "פנים אל פנים", לבין סכומים גבוהים יותר. לכאורה, גם אם ניתן שירות מטבע בסכום של 7,000 ₪, נדרשים אותם תנאים כפי שנדרשים לשירות מטבע בסכום של 70,000 ₪.

(3) הפטור אינו חל על עסקות מעל 5,000 ₪ מול טריטוריות המנויות בתוספת הראשונה. לא ברור מדוע יש מקום למנוע את החלת הפטור עליהם באופן מוחלט, במקום ליצור חובת דיווח מוגברת ביחס לעסקות מעין אלו.

(4) מאחר והפטור אינו מתייחס לחלק ניכר מהפעילות המתבצעת באמצעים דיגיטליים נוצר קושי מהותי ביותר בהתמודדות עם ההוראה המחייבת "חתימת מקור" על הצהרת הנהנה.

ד. לאור האמור, אנו סבורים כי יש להבהיר את תחולת והיקף הפטור, וליצור מנגנון יעיל שיחול על מתן שירותי מטבע שמטבעם אינם יכולים להתבצע "פנים אל פנים". בין היתר, אנו סבורים כי הכרחי להתאים את הוראת הפטור למנגנוני התשלום המקובלים בשירותי מטבע מעין אלו, ולא להסתפק בכרטיס אשראי או חשבון בנק.

7. פטור מהליכי זיהוי – הוספת הקלה

א. לאור העובדה כי לעיתים תאגידים זרים, הפועלים כנותני שירותי מטבע בחו"ל מבקשים או יבקשו לפעול בישראל, הרי שנוצר הצורך להתאים את המצב החוקי בישראל גם לפעילות מעין זו.

ברי כי ישנו אינטרס בפעולה של גורמים מעין אלו בישראל, ויותר מכך בדיווח של גורמים לרשות לאיסור הלבנת הון.

ב. אנו סבורים כי יש לכלול במסגרת הצו פטור מתאים הקובע כי "תאגיד אשר קיבל רישיון נותן שירותי מטבע (או מקבילתו, לפי העניין) במדינות האיחוד האירופי ו/או מדינות ה-OECD, יהיה רשאי לפעול בישראל בהתאם לתנאי הרישיון באותה המדינה, ויהיה פטור מהחובות המנויות בסעיפים 2, 4, 5, 6 לצו זה".

ודוק, לדעתנו יש חובה ליתן פטור כאמור, לאור העובדה שבמדינות אלו קיימת חקיקה ענפה המותאמת לכללים הבינלאומיים. מניסיונו גילינו, כי אין ביכולתם של תאגידים אלו,

גדולים ככל שיהיו, להתאים עצמם למערכות רגולציה רבות מדי, ובמקרים רבים הדבר גורם לכך שאותם תאגידיים בוחרים שלא לספק שירותים מסויימים ללקוחות אותה מדינה.

ג. **אנו סבורים כי הוספת הקלה זו הינה חיונית לצורך קיומה של פעילות של נותני שירותי מטבע זרים בישראל. ההקלה מאפשרת לגורמים מעין אלו לפעול בישראל ולדווח לרשות לאיסור הלבנת הון, תוך שמירה על משטר "הכר את הלקוח" הקיים במדינות OECD.**

8. **סעיף 9 – בקרה פנימית :** הסעיף לטעמנו כללי מדי, ואיננו ברור דיו (מהי מהות הבקרה הפנימית? האם יחול לגביה חיסיון? האם ניתן, בהסתמך על בקרה זו, להגיש בקשה לעיצום כספי כנגד אותו נש"מ? וכיו"ב). יתר על כן, יש לקבוע רף מסויים של פעילות בשירותי מטבע, שרק לגביה יחול הכלל.

9. **סעיף 16 - שירותי ניכיון :** כאמור בפתיח לדברינו, לא ברור מדוע הקלה זו צריכה לחול רק על שירותי ניכיון, ולא על כל שירותי מטבע המסופק ללקוחות קבועים של נותן שירותי המטבע.

הערות לתוספת השנייה 10.

רשימת הפעולות / אינדיקציות ביחס למתן שירותי מטבע שאינם פנים אל פנים, בחלקה הגדול, איננה מייצגת ואיננה נכונה, בין היתר יש **הכרח** להשמיט את האינדיקטורים :

(1) ארנקים אלקטרוניים נפתחים ככלל, לצורך רכישות במדינות אחרות.

(2) ארנקים אלקטרוניים בחלקם הגדול אינם פעילים למשך תקופה ארוכה.

11. **תחולת טיוטת הצו :** לנוכח כל האמור לעיל, נראה לנו כי פרק זמן של שישה חודשים אינו מספק, ויש צורך בפרק זמן ארוך יותר בצורה משמעותית. גם לעניין זה נזכיר כי בעת שינוי מהותי דומה בצו הבנקאי ניתנו פרקי זמן של 18 חודשים לצורכי הערכות.

12. נודה על העברת ההערות לחברי וועדת חוקה חוק ומשפט.

13. אנו לרשותכם בכל שאלה או הבהרה שתידרש.

בכבוד רב,



אוהד מימון, עו"ד
פרופ' יובל לוי ושות'
משרד עורכי דין

העתקים : חברי וועדת חוקה חוק ומשפט

עו"ד סיגל קוגוט, יועצת משפטית לוועדה

גב' דורית ואג, מנהלת הוועדה

עו"ד פול לנדס, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון

מר יואב צבר, מנהל מחלקת נותני שירותי מטבע