



## הוועדה להטלת עיצום כספי לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס - 2000

### החלטת ועדת עיצום כספי

**חברי הוועדה:** שמואל האוזר- יו"ר הוועדה, עו"ד ד"ר שלומית וגמן ועו"ד שרה קנדלר.

**המפר לכאורה:** חברת אי-ברוקר מסחר וניירות ערך בע"מ (להלן: "החברה").

**הופיעו בשם החברה:** אבגד מור - מנכ"ל החברה, עו"ד ציון דריקס- יועץ משפטי, עו"ד יגאל גולן-

בא כוח החברה.

### א. רקע

במהלך החודשים מאי- נובמבר 2013 נערכה בחברה ביקורת מטעם רשות ניירות ערך (להלן: "הרשות"), במטרה לבדוק את עמידת החברה בהוראות חוק איסור הלבנות הון, התש"ס- 2000 (להלן: "החוק") וצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"א - 2010 (להלן: "הצו") ולבחון את תהליכי העבודה וסביבת הבקרה בחברה בנושא זה.

בפני הוועדה להטלת עיצום כספי הובאו ההפרות לכאורה שנתגלו בביקורת, כמפורט בדוח הביקורת מיום 19 בינואר 2014, זאת לנוכח מהותן והיקפן של ההפרות, כמפורט להלן:

### ב. תיאור ההפרות לכאורה נשוא העיצום הכספי:

#### 1. הליך הכרת בעל חשבון לפי סעיף 2 לצו:

1.1. בארבעה חשבונות (XXXXX, XXXXX, XXXX, XXXX) בעלת החשבון לא השיב לשאלות המשמעותיות לצורך הכרות החברה את בעלת החשבון, ובהעדר מתן מענה להן לא סביר לראות בהליך הכרת בעל החשבון שנעשה, ככזה הממלא אחר החובה הקבועה בצו. עוד יצוין כי אי מתן מענה לשאלות כאמור לא השפיע על דירוג רמת הסיכון של בעלי החשבונות, שכן החברה דירגה את ארבעת החשבונות הללו בדרגת סיכון "נמוכה" על אף החוסר המהותי בהליך הכרת בעל החשבון.

1.2. שאלון החברה על פיו מבוצע הליך הכרת בעל חשבון אינו כולל את השאלות ביחס למטרת פתיחת החשבון והפעילות המתוכננת בו, בניגוד לקבוע בסעיף 2 לצו.

## 2. חובות בקרה לפי סעיף 11 לצו:

2.1 בביקורת נמצא כי החברה מבצעת את הבקורות הבאות בלבד:

- בדיקת חשבונות בהם ריבוי הפקדות ו/או משיכות כספים וניירות ערך (מעל ל-3 הפקדות ו/או משיכות בסכום מצטבר שמעל 50 אלף ₪).
  - בקרה ייעודית לבדיקת הפקדות ו/או משיכות כספים וניירות ערך לצדדים שלישיים.
  - בקרות אד-הוק לאיתור פעילות בלתי רגילה, דוגמת בקרת פעילות בחשבונות קטינים, מיופה כוח שהוא גם נהנה בחשבון, העברות לחשבון לקוח אשר אינו החשבון עליו הצהיר ובדיקת פעילות בחשבונות ברמת סיכון גבוהה.
- בקרות אלה אינן נותנות מענה מספק לצורך איתור פעילות בלתי רגילה. כך לדוגמה ניתן ללמוד מממצאי הביקורת כי החברה אינה מבצעת בקרה כי תשובות בעל חשבון בהליך היכרותו אכן תואמות את הפעולות המבוצעות בחשבון בפועל.

בשני חשבונות (XXXXX,XXXX) בוצעו על ידי בעלי החשבונות פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם המידע שנאסף במסגרת הליך הכרת בעל החשבון. על החברה היה לבצע בקרות מתאימות על מנת לאתר פער זה ולבחון האם היה מקום לדווח על כך לרשות איסור הלבנת הון, דבר שלא נעשה.

2.2 הבקורות שנעשות לצורכי איתור פעילות בלתי רגילה מתבצעות באופן אחיד עבור כלל הלקוחות, ללא קשר לסיווג רמת הסיכון שנקבעה ללקוח לעניין הלבנת הון ומימון טרור. רמת הסיכון שנקבעה החברה אינה משמשת לצורך קביעת תדירות הבקורות ו/או ביצוע בקורות שונות בהתאם לרמת הסיכון שנקבעה.

## 3. מועדי אירוע בר דיווח לפי סעיף 13 לצו לפי תקנה 4 לתקנות איסור הלבנת הון (דרכים ומועדים להעברת דיווח של תאגידים בנקאיים והגופים המפורטים בתוספת השלישית לחוק, למאגר המידע) תשס"ב – 2002 (להלן: "תקנות הדיווח"):

תקנה 4 לתקנות הדיווח מטילה חובה, בין היתר על חבר בורסה שאינו בנק, לדווח על פעולה בלתי רגילה לרשות איסור הלבנת הון ומימון טרור **סמוך ככל האפשר בנסיבות העניין, לאחר עשיית הפעולה או רישומה**. התקנות הותקנו מכוח סעיף 7 לחוק וסעיף 14 לחוק מקנה סמכות להטיל עיצום כספי, בין היתר, על מי שהפר הוראות לפי סעיף 7 לחוק.

בביקורת נמצאו ארבעה דיווחים שדווחו לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור שלא בסמוך לביצוע הפעולה אלא לאחר זמן ממושך יחסית. גם לאחר שהאירוע אותר על ידי החברה והוכרע בוועדה פנימית של החברה<sup>1</sup> כי קמה חובה לדווח על אותו אירוע, החברה העבירה את הדיווח בפועל רק לאחר פרק זמן נוסף, שאינו סביר, כמפורט להלן:

<sup>1</sup> ועדה בחברה, שתפקידה לדון במקרים חריגים ולהחליט האם להעביר לרשות איסור הלבנת הון דיווחים בלתי רגילים. חברי הוועדה הינם שניים מהבאים: מנכ"ל, אחראי איסור הלבנת הון ובקרת סיכונים.

מספר חשבון	תאריך דוח בקרה – איתור פעילות בלתי רגילה	תאריך דיון בוועדת איסור הלבנת הון	תאריך דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון
XXXXX	ינואר ופברואר 2013	22/4/2013	29/4/2013
XXXXX	פברואר 2013	לא ידוע	23/5/2013
XXXXX	פברואר 2013	22/4/2013	29/4/2013
XXXX	מאי 2013	31/7/2013	15/8/2013

### ג. מכתב הודעה על הגשת בקשה לוועדת עיצום כספי

ביום 2 במרץ 2014 נשלחה לחברה הודעה על הגשת בקשה להטלת עיצום כספי ובה פירוט ההפרות לכאורה שנתגלו במהלך הביקורת וכן ניתנה לחברה הזדמנות לטעון טענותיה בכתב ובעל פה. החברה הגישה את טענותיה בכתב, ביום 13 באפריל 2014<sup>2</sup> וכן טענה טענותיה בעל פה בפני הוועדה ביום 3 ביולי 2014 (רצ"ב ההודעה כנספח א' ותגובת החברה כנספח ב').

### ד. דיון בטענות החברה והחלטה

#### 1. טענות מקדמיות

#### א. סמכות השר לפי סעיף 7 לחוק איסור הלבנת הון

לטענת החברה, סעיף 7 לחוק איסור הלבנת הון וסעיף 48 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 מקנים סמכות לשר לקבוע בצו "**חובות זיהוי, דיווח רישום ושמירה**...". חוק איסור הלבנת הון אינו עוסק בנושא הכרת בעל החשבון לפיכך מדובר לטענתה בחריגה מהותית מהסמכות המנהלית, ועל כן החברה אינה מחויבת לפעול לפי החובות שנקבעו תוך חריגה מסמכות. מאחר והסעיפים מכוחם הותקן הצו אינם כוללים סמכות לקבוע חובה בדבר הכרת בעל חשבון, סבורה החברה כי נטל הראיה מוטל על השר להוכיח שפעל בסמכות. לפיכך, ככל שלשר לא הייתה סמכות לכלול בצו את הנושא "הכרת בעל החשבון" אין מקום לדיון בוועדת העיצום הכספי בנושא זה.

טענות החברה בנושא זה נדחות. סעיף 7(ב) לחוק הסמיך את השר לקביעת "**חובות זיהוי, דיווח רישום ושמירה**" וכן "**לקבוע את דרכי מיליון של החובות שנקבעו בצו**". חובות הנוגעות להכרת בעל חשבון נכללות בהסמכה האמורה בשני אופנים:

ראשית, חובת הכרת בעל חשבון נגזרת מחובות הזיהוי. בהתאם לאמור, סעיף 2 העוסק בהכרת בעל החשבון נכלל תחת פרק ב' לצו: חובות זיהוי. "חובות הזיהוי" שנקבעו בצו כוללות, בדומה לצווים האחרים בתחום, הליך הכרת בעל החשבון, רישום פרטי זיהוי, אימות הפרטים, דרישת מסמכים, הצהרה על בעל שליטה ועל נהנה, ודרישת זיהוי פנים אל פנים. מכלול מרכיבים אלו נועדו לאפשר לחבר הבורסה לזהות את הלקוח באופן מהותי ומלא,

<sup>2</sup> ביום 18.3.2014 אישר סגל הרשות את בקשת החברה לקבלת ארכה לשם הגשת תגובתה בכתב.

באמצעותם יקבל תמונה מלאה על המבקש להיות בעל חשבון ועל הפעילות המתוכננת בחשבון.

שנית, חובת הכרת בעל חשבון נדרשת נוכח חובות הדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. חובות אלו כוללות דיווח על פעולות רגילות ובלתי רגילות. על מנת שחבר בורסה יוכל לדווח כנדרש על פי הצו על פעילות בלתי רגילה של בעל החשבון, עליו לאפיין את הלקוח ואת אופי פעילותו באמצעות ביצוע הליך הכרת בעל החשבון. אם לא יבצע חבר בורסה הליך הכרת בעל חשבון לא יוכל לעמוד באופן מלא ומיטבי בחובת הדיווח. כך למשל, התוספת השלישית לצו מונה פעולות שיכול שייראו כפעולות בלתי רגילות, ביניהן: פעילות הנראית חסרת היגיון עסקי או כלכלי, בהתייחס לסוג החשבון או לדרכי התנהגותו של בעל החשבון; הפעולה בחשבון בלתי אופיינית לבעל החשבון או לסוג החשבון, בלא סיבה נראית לעין; ניהול כמה חשבונות אצל חבר הבורסה, שאינו מתיישב עם פעילות בעל החשבון. ברי כי על מנת שחבר הבורסה יוכל לדעת האם הפעילות של בעל החשבון תואמת את הפעולות המצוינות בתוספת השלישית, עליו להכיר היטב את בעל החשבון ואת פעילותו.

כמו כן, תכלית משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור הנה, בין היתר, עמידה בסטנדרטים הבינלאומיים בתחום, המפורטים ב-40 המלצות ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), ולאורם יש לפרש את החובות שהוחלו בישראל. ההמלצה ששימשה בסיס לקביעת חובות הזיהוי בישראל הינה המלצה 10 להמלצות ה-FATF (בעבר המלצה מס' 5), אשר קובעת כי במסגרת חובות הזיהוי של הלקוח (Customer Due Diligence) נכללות, בין השאר, דרישות לזיהוי ואימות זהות הלקוח והנהנה, הכרת הלקוח והבנת פעילותו העסקית של הלקוח, ביצוע בקרה שוטפת במטרה לוודא כי העסקאות שמבוצעות תואמות את המידע שסיפק, מקור הכספים ועוד.

סמכות השר לקבוע את חובות הזיהוי והדיווח נקבעה במפורש בחוק ועל כך אין מחלוקת. לאור כל האמור, **קביעת חובת הכרת בעל חשבון אשר מהווה חלק מחובת הזיהוי והינה הכרחית לצורך מילוי חובת הדיווח נקבעה בסמכות והינה מחייבת לכל דבר ועניין.**

בנוסף, יש לדחות את טענת החברה כי נטל הראיה להוכיח כי פעל בסמכות מוטל על השר. לאור חזקת תקינות ההליך המנהלי, הנטל להוכיח פעולה בחוסר סמכות מוטל על הטוען לאי חוקיות המעשה המנהלי, כפי שנכתב **בבג"צ תאטרון ירושלים לאמניות הבמה נ' שר העבודה והרווחה**, עליו נשענת החברה בטענתה:

**"...בהליך הפעלת ביקורת שיפוטית הנטל הראשוני הוא על כתפי הטוען לאי חוקיות המעשה המנהלי להראות כי נפל פגם בהליך או בהחלטה המנהלית, אשר מצדיק את התערבותו של בית המשפט. כל עוד לא הראה העותר קיומו של פגם לכאורי כנטען על ידיו, תוכל הרשות המנהלית להתבסס על חזקת החוקיות ולטעון לכשרות ההחלטה ולתקפותה... כאשר העותר מבקש לפסול תקנה שהותקנה על ידי מחוקק המשנה, ובמיוחד כאשר מבקש הוא לפסול תקנה שאושרה בוועדה מוועדות הכנסת, הנטל המוטל עליו הוא כבד באופן יחסי..."**

אף לו הייתה מוגשת עתירה כנגד חוקיות הוראת הצו, אשר כאמור לא הוגשה על ידי החברה או על ידי גוף פיננסי אחר עליו חלה הוראה דומה מכוח צווי איסור הלבנת הון, הרי שהוועדה סבורה כי אלו ממילא לא היו עומדות בנטל ההוכחה הכבד המוטל על הטוען לאי חוקיות בהקשר בו עסקינן.

### **ב. הזכות לפרטיות ופגיעה בה**

לטענת החברה, שאלות על הכנסתו של אדם, מצבו הכספי וכדומה הינן שאלות הפוגעות בפרטיותו של אדם ולא ניתן לחייב אדם להשיב על שאלות אלו, או להתנות קבלת שירות בתשובות לשאלות אלו, ללא קיום ההוראות המצויות בסעיף 8 בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו (פסקת ההגבלה). בנוסף, טוענת החברה כי אי מתן תשובות לשאלות כגון: מהי המשכורת או מהיכן הכסף המופקד בחשבון, אינו מעלה את הסיכון שהלקוח אכן יעסוק בהלבנת הון. לשיטתה, מידע פיננסי על הלקוח יכול במצבים נדירים לגרום לכך שהאחראי יחליט כי הדיווח לרשות איסור הלבנת הון הוא מיותר. המטרה לקבל דיווחים יותר ממוקדים אולי חשובה, אך בוודאי אין היא מספקת על מנת לאשר פגיעה מסיבית בזכות לפרטיות של כל הלקוחות.

טענת החברה אינה מתקבלת. כאמור לעיל השר הוסמך בחוק לקבוע את דרכי מילויין של חובות הזיהוי והדיווח. אף אם חוק איסור הלבנת הון והצווים מכוחו פוגעים במידה מסוימת בפרטיותם של מקבלי השירות בגופים הפיננסיים, הרי שפגיעה זו עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה והינה פרי איזון ראוי בין האינטרסים השונים. כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999<sup>3</sup>:

חובות הדיווח, הזיהוי והרישום שמוצע להטיל על הגופים הפיננסיים השונים, מוצדקות בשל חיוניותן במלחמה בתופעה של הלבנת הון וזאת על אף שיש בהן משום התערבות בזכות לפרטיות וביחסי הנאמנות בין הלקוח לגוף הפיננסי. חובות מסוג זה מקובלות בחקיקה של מדינות מערביות רבות מתוך הכרה שחובות אלה נועדו למנוע את ניצולם של מוסדות פיננסיים בידי עבריינים ופגיעה בשמם הטוב ובתקינות עסקיהם בתוצאה מכך." (ההדגשות הוספו)

באשרו את החוק קבע המחוקק שהפגיעה בפרטיות הקיימת בהוראות החוק הנה סבירה ומידתית ותכליתה ראויה.

בנוסף, טענת החברה כי התשובות הניתנות על ידי הלקוח בהליך הכרת בעל החשבון אינן מלמדות על סיכון להלבנת הון ולמימון טרור וכי ההליך משמש לכל היותר למיקוד הדיווחים,

<sup>3</sup> ר' דברי ההסבר להצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999, ה"ח 2809.

אינה נכונה. פרטים אלו חיוניים על מנת להכיר את הלקוח, להבין את אופי פעילותו, סבירותה, ובמקרים המתאימים נגזרת לכך תהיה דיווח בלתי רגיל. הפרטים הנדרשים בהליך הכרת בעל חשבון הינם פרטים בסיסיים לצורך קיום חובה זו, אך הם אינם מהווים רשימה סגורה ועל החברה לכלול בהליך שאלות נוספות אשר יסייעו לה, לדעתה, בהכרת בעל החשבון ובזיהוי פעילות בלתי רגילה ככל שתבוצע בחשבון או שיהיה ניסיון לבצע פעילות שכזו.

## 2. חובת הכרת בעל החשבון לפי סעיף 2 לצו

א. לטענת החברה, אין כל פגם בהליכים שנעשו בחבר הבורסה בנושא הכרת בעל החשבון, שכן הליך הכרת בעל החשבון אינו אחיד והוא נעשה "לפי מידת הסיכון שלו להלבנת הון ומימון טרור", היינו לפי הערכתו הסובייקטיבית של חבר הבורסה. כיון שנוסח חובת הכרת בעל החשבון הינו אמורפי לטענתה ושיקול הדעת מסור בידי חבר הבורסה, אין הרשות רשאית לבוא בטענות כלפיו לאחר מעשה כי לא חקר מספיק. חוסר האחידות מתבטא בכך שהשאלון בו משתמש חבר הבורסה נקבע על ידו וכן התייחסות חבר הבורסה לסירוב הלקוח לענות על שאלה מסוימת נקבעת גם היא על ידי חבר הבורסה ולא על ידי הרשות. עוד טוענת החברה כי חוק איסור הלבנת הון לא העניק לחבר בורסה סמכויות חקירה ואין הוא קובע כי חל איסור על חברה בורסה לספק שירות, אלא אם קיבל תשובות אמינות לכל שאלה. זאת לעומת סעיף 24 להוראה 411 שהוציא המפקח על הבנקים לפיו אי-הענות של הלקוח למסור פרטים תחשב כסיבה לסירוב סביר לפתיחת חשבון וניהולו. השוואה זו מדגישה את העמימות בה נוקט הצו. אם סבורה הרשות כי יש לראות כל מקרה בו לקוח, או לקוח פוטנציאלי, אינם עונים על שאלה בשאלון כאירוע חריג, היא חייבת לכתוב זאת לפחות בהסברים שהיא מפרסמת על הליך הכרת בעל החשבון.

טענת החברה אינה מתקבלת. חובת הכרת בעל החשבון נוסחה בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים, כחובה מבוססת סיכון, לפיה היקף ההליך להכרת בעל חשבון והבקורות שעל חבר הבורסה לבצע על פעילות בחשבון נגזרים מרמת הסיכון של הלקוח, אשר נקבעת על ידי חבר הבורסה בהתאם למדיניות שקבע. אכן שיקול הדעת הינו של חבר הבורסה, אך על חבר הבורסה להפעילו בסבירות. סבירות הפעלת שיקול הדעת היא זו שתיבחן ותפוקח על ידי רשות ניירות ערך.

במקרה דנן, החברה **כלל לא שאלה** את הלקוחות מהי מטרת החשבון והפעילות המתוכננת בו, פרטים המנויים בסעיף 2 לצו. בנוסף, ארבעת הלקוחות שצוינו **לא השיבו** גם על שאלות אחרות, שכן נכללו בשאלון החברה, באופן, אשר לעמדתנו, פוגע באופן מהותי ביכולת החברה להכיר את בעל החשבון ולאפיין את הפעילות בחשבון. לדוגמא, שני בעלי חשבונות לא השיבו לשאלה מהו מקור הכספים בחשבון, בעל חשבון אחר השיב כי הוא מנהל חברה, אך לא פירט את סוג העסק ועוד. לפיכך, אין חולק כי בנסיבות אלו, בהן בחלק מהנושאים החברה לא קבעה מדיניות מספקת מלכתחילה, ובארבעת המקרים המתוארים בדו"ח הביקורת לא הקפידה למלא אחר המדיניות שכן נקבעה (מענה לשאלות), החברה לא מילאה באופן מהותי אחר חובותיה.

עוד יצוין כי הרשות פרסמה שאלות ותשובות באתר הרשות הנוגעות להליך הכרת בעל חשבון, בין היתר פורסמה ביום 5.6.2011 תשובה לפיה במידה ולקוח מסרב לענות לשאלות וחבר הבורסה סבור כי בשל כך נפגעת מידת היכרותו את הלקוח, את פעילותו, עיסוקו, מקור הכספים וכו', אזי אין הוא רשאי לפתוח עבורו את החשבון.

לאור האמור, לעמדתנו החברה לא עמדה במקרים שצוינו בחובתה להכיר את בעל החשבון טרם פתיחת החשבון כנדרש בסעיף 2 לצו.

ב. **בנושא היקף חובת הכרת בעל החשבון**, החברה הציגה משפט משווה שכלל התייחסות בעיקר למשטר איסור הלבנת הון החל באנגליה על **עורכי דין**, וטענה כי על פי המשטר שם, הכרת הלקוח צריכה להיות מבוססת על השירות הניתן ללקוח ורק כשמתעורר חשש להלבנת הון ניתן לשאול את הלקוח שאלות הבהרה. לשיטת החברה, "אימוץ" המשטר בישראל מבלי להתייחס לשוני בין המדינות גורם לתקלות.

הוועדה דוחה טענה זו. הסקירה ההשוואתית אותה הציגה החברה הינה חלקית ועורכת השוואה בין סקטורים שונים (הסקירה המשווה שהובאה על ידי החברה הינה לעניין יישום המלצה אחרת, העוסקת בנותני שירותים עסקיים (DNFBP'S – Designated Non-) Financial Businesses and Professions). כאמור לעיל, חובות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, לרבות חובת הכרת לקוח, נקבעו כפועל יוצא מהסטנדרטים הבינלאומיים אשר מחייבים את כל המדינות. המלצה 10 להמלצות ה-FATF המעודכנות (בעבר המלצה 5) קובעת מפורשות את החובות אשר מדינות מחויבות להחיל על מוסדות פיננסיים. ההמלצות מחייבות להחיל על מוסדות פיננסיים הן חובות זיהוי ואימות והן חובות בננוע להכרת הלקוח. אין המדובר בחובות המחליפות אחת את השנייה אלא חובות נפרדות, אשר במהותן משלימות זו את זו. למעלה מן הצורך יצוין, כי החובות החלות באנגליה על מוסדות פיננסיים, לרבות חברי בורסה, עולות בקנה אחד עם החובות שנקבעו בישראל.

ג. **מידע שניתן במסגרת מסמכי פתיחת החשבון** - לטענת החברה, מטרת פתיחת החשבון מעוגנת במסמכי פתיחת החשבון - בהסכם ו/או בטפסים מיוחדים לדוג' טופס לפעילות בניירות ערך זרים, ולפיכך הכללת שאלה בנוגע למטרת החשבון בשאלון הינה מיותרת. להוכחת הטענה העבירה החברה לאחר התכנסות הוועדה את מסמכי פתיחת החשבון של ארבעת החשבונות שצוינו בדוח הביקורת.

הוועדה אינה מקבלת טענה זו. מבדיקת מסמכי פתיחת החשבון האמורים עולה כי מדובר בחשבונות שנפתחו לפני רכישת החברה וטרם כניסת הצו לתוקף. נוכח העובדה כי מדובר בלקוחות אשר ההתקשרות עמם נערכה טרם כניסת חובת הכרת בעל חשבון לתוקף ולא נעשתה על ידי החברה עצמה, ראוי היה כי במסגרת הכרת בעל החשבון שנעשה ללקוח לראשונה על ידי החברה וזמן רב לאחר פתיחת החשבון, תשאל החברה את הלקוחות מהי מטרת החשבון. אין הוועדה רואה בכך כפילות מיותרת או הטרחה לא סבירה של הלקוח, אשר התבקש להשיב על יתר השאלות שבהליך הכרת בעל החשבון ממילא.

זאת ועוד, גם מהותית לא ניתן ללמוד על מטרת פתיחת חשבון ממסמכי הפתיחה של החשבון, שכן מדובר בחוזה פתיחת חשבון אחיד וכוללני שאינו מתייחס באופן ספציפי למטרות פעילותו של הלקוח המסוים ועל כן לא מהווה חלק מהותי מהכרת פעילותו.

לגופו של עניין, בארבעת המקרים הספציפיים שנבחנו, מדובר בלקוחות שהתקשרו עם חברת הראל פיננסיים בע"מ ו/או עם חברת אייל ניירות ערך בע"מ לקבלת שירותי ניהול תיקי השקעות או ייעוץ השקעות. ככלל, מקום בו מדובר בלקוחות מנוהלים או מיועצים, אכן ניתן ללמוד על מטרת פתיחת החשבון מהנחיות הלקוח וצרכיו. ואולם במקרים הספציפיים שהוצגו בפנינו, בשלושה מהם השאלה בנוגע ל"מטרת ההשקעה, טווח ההשקעה ורמת סיכון יחסית" המופיעה בנספח א' להסכם "הנחיות וצרכים ליעוץ השקעות..." , "נותרה פתוחה ללא מענה. בתיק הרביעי כלל לא נמצא נספח שנוגע להנחיות הלקוח. לאור האמור, במקרים אלה, ממילא לא ניתן היה ללמוד על מטרת פתיחת החשבון מהנחיות הלקוחות.

ד. **החברה העלתה טענות ספציפיות בנוגע לחשבון XXXX** – לעניין זה, טוענת החברה כי

הפעילות בחשבון תואמת את הכרותה עם בעלת החשבון. לטענתה, הביקורת התייחסה למקצועה של בעלת החשבון, אך לא לכך שלמשפחת הלקוחה קיים הון ניכר וכי חלוקת רכוש משפחתי בין מספר חשבוניות בעלי אישיות משפטית שונה, הוא מעשה שבשגרה. בעת פתיחת החשבון ביום 22.12.1996 הופקדו בחשבון 395 אש"ח וביום 31.12.2012 היה שווי החשבון קרוב ל-6,600 אש"ח. התשובה לשאלון ניתנה ביום 3.10.2013 ואין כל קשר בין העיסוק הנוכחי של הלקוח לרכוש שהאדם או משפחתו צברו במרוצת השנים.

טענת החברה אינה רלוונטית להפרה. ההפרה התבטאה בכך שהליך הכרת בעל החשבון שנעשה היה חסר בצורה משמעותית, עד כדי כך שלא ניתן לראות בו עמידה בחובה הקבועה בסעיף 2(א) לצו. השאלון עליו השיבה בעלת החשבון לא כלל שאלות בנוגע למטרת פתיחת החשבון והפעילות המתוכננת בו בניגוד לסעיף 2 לצו, וכן בעלת החשבון לא השיבה לחלק מן השאלות שנשאלה, לדוגמא: מקור הכספים בחשבון, האם קיימים חשבוניות מסחר נוספים ועוד. החברה בעצמה סימנה בהתרשמותה כי בעלת החשבון הראתה חוסר נכונות להשיב על השאלון ולשתף במידע.

אמנם, שיקול הדעת לגבי היקף ועומק ההליך מצוי בידי חבר הבורסה בהתאם למידת הסיכון של בעל חשבון להלבנת הון ומימון טרור לפי היכרותו עמו. יחד עם זאת, על חבר הבורסה להפעיל את שיקול הדעת בסבירות, ולכל הפחות על חבר הבורסה לכלול את הפרטים המנויים בהגדרת הליך הכרת בעל חשבון שבסעיף 2(א) לצו. הוועדה סבורה כי במקרה זה החברה פעלה שלא בסבירות ומשכך הפרה את החובה החלה עליה.

### **3. חובות בקרה לפי סעיף 11 לצו :**

לטענת החברה, הפעולות שנעשו על ידי חבר הבורסה בנוגע לחשבוניות XXXX ו-XXXXX עולות בקנה אחד עם הכרת חבר הבורסה את הלקוחות הללו. בסעיף 11(1) לצו לא נאמר דבר על בדיקת תיאום בין הפעולות בחשבון לבין תשובות שניתנו לשאלון שאינו חלק מהצו.



עוד טוענת החברה כי מטבע הדברים היכרותו של נותן השירותים הפיננסיים את בעל החשבון מוגבלת ביותר ואין באפשרותו לדעת לגבי פעולה מסוימת האם היא אופיינית לחשבון או לא. במערכת בה פעולה אחת יכולה להיות "לא אופיינית" ניתן להראות שלמעשה כל פעולה היא "לא אופיינית". כאשר מדובר בחובות המוטלות על האזרח יש לצפות שחובות אלו תהיינה מוגדרות היטב. בחובות "המגובות" בסנקציה "סמי-פלילית" מתקין הצו חייב לפרט היטב מה נדרש מהאזרח ולא להסתפק בהכללות עמומות הניתנות לפרשנות שונה. כל עוד הצו המחייב אינו מגדיר היטב את חובות חבר הבורסה בכל הקשור להכרת בעל החשבון לא ניתן כלל לדבר על הפרת אותן חובות.

לגבי חשבון XXXXX טוענת החברה כי בתשובה לשאלון מספטמבר 2012 השיב הלקוח כי לא צפויות משיכות מהחשבון ואולם במהלך חודשיים וחצי בוצעו משיכות בסך 425 אש"ח. לטענת החברה, התשובות הניתנות בהליך משקפות את כוונת הלקוח בזמן מילוי השאלון ואין בהן משום התחייבות לעתיד. כן נטען לגבי הפעילות בחשבון זה, כי מדובר בהעברת כספים מחשבון הלקוח אצל חבר הבורסה לחשבונו של הלקוח בבנק לאומי, כאשר בשנת 2012 נעשו 16 פעולות משיכה בסך 1,850,000 ש"ח. לאור האמור, הפעולות בתחילת שנת 2013 אינן חריגות ואינן אופייניות להלבנת הון ומימון טרור.

לגבי חשבון XXXX טוענת החברה כי לא ניתן להסתכל על הפעולה שנעשתה ביום 18.12.2012 (העברת 380 אש"ח מהחשבון אצל חבר הבורסה לחשבון בבנק הפועלים) בנפרד מהפעולה שנעשתה ביום 1.1.2013 (העברת 380 אש"ח מאותו חשבון בבנק הפועלים לחשבון אצל חבר הבורסה). ברור על פניו ששתי הפעולות קשורות יחד ואין בהן כל סתירה לתחזית שמסרו בעלי החשבון ביום 22.10.2012 כי לא יהיו הפקדות ומשיכות בחשבון.

הוועדה אינה מקבלת את טענות החברה בעניין זה. סעיף 11 לצו מטיל חובה על חבר בורסה שאינו בנק לבצע בקרה שוטפת לצורך מילוי חובותיו לפי הצו, **לרבות בקרה כי הפעולות בחשבון תואמות את אופיו לפי היכרותו עם בעל החשבון.**

שני החשבונות שנבדקו ושצוינו בדוח הביקורת מצביעים על כך שהחברה אינה מבצעת בקרה כי הפעילות בחשבונות עולה בקנה אחד עם הליך הכרת בעל החשבון שנערך לבעלי החשבונות. החברה אף אינה טוענת כי היא עורכת בקרה כאמור, אלא טענתה מתמקדת בכך כי במקרים אלה הפעילות בחשבונות הספציפיים לא סתרה את הליך הכרת בעל החשבון שנערך על ידי החברה. טענת החברה הינה ניתוח בדיעבד של החברה את הפעילות בחשבונות אלה, אך לא ממלאת אחר הדרישה לביצוע בקרה כי הפעילות בחשבונות תואמת לאופיו של בעל החשבון לפי הכרותה עמו בזמן אמת. מטרת בקרה כזו הינה לאתר מקרים אלה ולבחון האם קמה לחברה חובה לדווח דיווח בלתי רגיל בעקבות כך.

לגבי חשבון XXXXX, עמדת הוועדה היא כי לו סברה החברה כי התשובות לשאלון אינן משקפות את אופי הפעילות בחשבון לאור הפעולות שביצע בעל החשבון במהלך שנת 2012 (דהיינו טרם ביצוע ההליך) ובתחילת שנת 2013, הרי שהיה על החברה לברר פעם נוספת מהן כוונותיו של בעל החשבון נכון לאותו מועד, בהתאם לחובת ביצוע בקרה שוטפת בהתייחס

להליך של הכרת בעל חשבון שביצע עם תחילת ההתקשרות בהתאם לסעיף 2(ג) לצו. חבר הבורסה מחויב לבצע בקרה כאמור ולעדכן את רישומיו בהתאם. החובה לעדכן את הרישומים כאמור נקבעה על מנת שהתשובות שניתנו לחברה יתועדו וישמרו לצורך הכרת לקוח מיטבית, שימוש במידע בעת ביצוע בקרה ובחינת דיווחים. מקום בו חבר בורסה אינו מקפיד על רישום המידע שהתקבל בהליך הכרת בעל חשבון או שהרישום אינו משקף בצורה מדויקת את המידע הידוע לחברה על בעל חשבון מסוים, אין המידע יכול לשרת בצורה יעילה את המטרה לשמה נערך ההליך מלכתחילה.

יצוין כי הפעילות בשני חשבונות אלה הובאו בפני הוועדה בגין הפרת חובת הבקרה ולא הפרת חובת הדיווח, על כן בנסיבות העניין הוועדה לא בחנה במסגרת החלטתה זו האם הופרה גם חובת הדיווח.

בנוסף, במסגרת דוח הביקורת המליץ סגל הרשות לחברה להמשיך ולשפר את תהליך ותדירות הבקרה לאיתור דיווחים בלתי רגילים, מעבר להיבט של התאמת הליך הכרת בעל חשבון לפעילות המבוצעת. עוד יצוין, כי גם בדוח הביקורת הפנימית שנערכה בחברה, מאוגוסט 2013 צוין כי דוחות הבקרה הנמצאים בשימוש על ידי החברה לאיתור פעילות בלתי רגילה, אינם נותנים מענה מספק לאיתור פעילות בלתי רגילה.

#### 4. מועדי הגשת אירוע בר דיווח לפי סעיף 13 לצו ובהתאם לתקנה 4 לתקנות הדיווח

בטענות החברה בכתב היא הודתה כי אכן התקיים ליקוי, והתחייבה כי יקבע במהירות נוהל חדש שיבטיח דיווח לרשות איסור הלבנת הון בסמוך ככל שאפשר לאחר שיוחלט לפי הנוהל שאכן מדובר באירוע בלתי רגיל. עוד טענה החברה כי מדובר בהפרה ראשונה שאינה חוזרת או נמשכת. בפני הוועדה טענה החברה כי העיכוב בדיווחים, ככל הנראה, נבע מקשיים לוגיסטיים עקב מעבר למשרדים חדשים ושינויים בהנהלה שהתקיימו באותה תקופה. בנוסף, טענה החברה כי מאז שיפרה את מועדי הדיווחים כך שכיום היא מדווחת דיווחים רגילים ובלתי רגילים באותו מועד, קרי אחת לחודש. החברה טענה כי היא לא יודעת עד כמה האיחור בהגשת דיווחים בלתי רגילים במקרים אלה הוא קריטי, שכן מניסיונה בעבר כאשר דיווחה דיווחים רגילים חלף לעיתים זמן ניכר ממועד הדיווח לרשות ועד קבלת "דו"ח שגויים" מרשות איסור הלבנת הון ומימון טרור.

חשיבות הדיווחים הבלתי רגילים הינה בגדר מושכלות יסוד במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור, כפי שנקבע על ידי בתי המשפט. מובן הוא כי ישנו ערך משמעותי למועד הגשתם לרשות לאיסור הלבנת הון, ולסמיכותו לביצוע הפעולה עד כמה שניתן. יצוין כי בסעיף 5.5 בהנחיות ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור שפורסמה לחברי בורסה שאינם בנקים בשנת 2011 (פורסם ברשומות), הובהר כי על פעולות בלתי רגילות יש לדווח מיידי ובסמוך לקרות הפעולה, ואין לעכב את הדיווח הבלתי רגיל עד למועד הגשת הדיווח הרגיל הבא. לפיכך, גם השיפור לו טוענת החברה אינו עומד בצורה מספקת בדרישות הצו. יחד עם זאת, הוחלט

להתחשב במידה מסוימת בנסיבות המקרה הספציפי לפיהן הביקורת התייחסה לתקופה של חילופי ההנהלה ומעבר בין משרדים, כפי שיפורט בסעיף 5 להלן.

## **5. סיכום וסכום העיצום הכספי**

בהתאם לסעיף 14 לחוק, רשאית הוועדה להטיל על המפר בכל הפרה לפי סעיף 7 לחוק, עיצום כספי בשיעור שלא יעלה על פי עשרה מהקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ומחצית או רבע מהסכום המצוין לעיל בהתקיים הנסיבות המפורטות בתקנה 11 לתקנות עיצום כספי. הוועדה פועלת על פי אמות המידה להטלת עיצום כספי הקבועות בתקנה 9 לתקנות.

לאחר שמיעת טענות החברה, מצאנו כי החברה הפרה את חובת הכרת בעל חשבון וחובת הבקרה השוטפת, הקבועות בצו. בנוסף, הפרה החברה גם את חובת הדיווח בכך שלא דיווחה על פעולות בלתי רגילות בסמוך למועד ביצוען, אלא בשיהוי וזאת בניגוד לתקנות. חובת הדיווח עומדת בלב משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור ובלעדיה אין. הפרות של חובת הכרת בעל החשבון וחובת הבקרה פוגעות ביכולת החברה לאתר ולנטר פעילות בלתי רגילה וכתוצאה ישירה מכך עלול להיפגע משטר הדיווחים. כמו כן שיהוי בהעברת דיווחים לרשות לאיסור הלבנת הון עלול לפגוע ביכולת רשויות אכיפת החוק לעקוב אחר העברת רכוש שעשוי להיות קשר לעבירות ובכך לפגוע במלחמה בפשיעה החמורה ובמימון טרור.

לעניין גובה העיצום הכספי בגין הפרת חובת הכרת בעל החשבון, הוועדה שקלה את נסיבות העניין בהן החברה הייתה מודעת לחובתה לבצע הליך הכרת בעל חשבון בפתיחת חשבון חדש, וככלל יישמה חובה זו, אך עשתה כן באופן חלקי בלבד, אשר אינו ממלא אחר כל דרישות הצו. על אף קיומו של ליקוי זה, החליטה הוועדה, לפני משורת הדין, כי בנסיבות העניין הייחודיות היא תסתפק בהתראה בלבד ולא תטיל עיצום כספי בגין הפרה זו. זאת, בין השאר, לאור העובדה שמדובר במקרה ראשון בו הוועדה קובעת כי גם יישום חלקי של חובת הכרת בעל חשבון מהווה הפרה של הוראות הצו.

לצורך קביעת גובה העיצום הכספי בגין הפרת חובת הבקרה וחובת הדיווח בסמוך לביצוע פעולה, התחשבה הוועדה בכך שבחברה קיימים מנגנונים מסוימים ליישום הוראות הצו בעניין חובות אלה. עולה, כי החברה עורכת בקרות מסוימות בתדירות מסוימת, החברה מדווחת דיווחים בלתי רגילים, והוקמה ועדה פנימית לדיון בפעילות בלתי רגילה. למרות שמנגנונים אלה אינם מיטביים והחברה נדרשת לשפר את מערכי הבקרה ויעילות התהליך לאיתור פעולות בלתי רגילות, בחינתן ודיווח עליהן, הרי שבסיכומו של יום ההפרות מעידות על ליקויים ביישום החובות, אך לא על ליקוי מערכתי בהטמעתן או בעצם קיומן על ידי החברה. בנוסף, התחשבה הוועדה לקולא בעובדה כי החברה יזמה וערכה ביקורת פנימית והיא פועלת לתיקון ההפרות ויישום המלצות הביקורת הפנימית וביקורת הרשות.

כמו כן, לצורך קביעת גובה העיצום הכספי בגין אי הגשת דיווח בלתי רגיל במועד, כאמור בסעיף 4 לעיל, הוועדה התחשבה לקולא גם בכך שההפרות התבצעו בתקופה בה נערכו שינויים בהנהלת החברה ומעבר למשרדים חדשים.

**לאור כל האמור החליטה הוועדה להטיל על החברה עיצום כספי כולל בסך של 90,000 ₪**

**בלבד.**

מצ"ב פרוטוקול הוועדה ודרישה לתשלום העיצום הכספי.

\_\_\_\_\_  
עו"ד שרה קנדלר  
חברה

\_\_\_\_\_  
עו"ד ד"ר שלומית וגמן  
חברה

\_\_\_\_\_  
שמואל האוזר  
יו"ר הוועדה

תאריך: 28 בספטמבר 2014