

## פיקוח על הימורים חוקיים

### הצעה להחלטה

#### מחליטים,

1. א. בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובאה בפני שר המשפטים במכתבו מיום 11 במרץ 2011, להטיל על שר המשפטים למנות צוות שיגבש המלצה לתכנית כוללת ומפורטת להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל. הצוות יעסוק בשני סוגי ההימורים החוקיים הקיימים בישראל: הימורים המאורגנים על ידי המועצה להסדר הימורים בספורט מכוח החוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967, והימורים המאורגנים על ידי מפעל הפיס מכוח היתר שר האוצר לפי סעיף 231(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. הצוות יבחן, בין השאר, את הקמתו של גוף או מערך הסדרה ופיקוח מתאים אחר, לרבות במסגרת גופים קיימים או הסדרה חוקית קיימת, וזאת על-מנת שניתן יהיה לפקח באופן שוטף על פעילות הגופים המורשים לארגן את ההימורים החוקיים, על בחירת הזכיינים או המפיצים מטעמם של הגופים המורשים, על תכניות ההימורים החוקיות, ועל יישום תנאים והגבלות החלים על תכניות ההימורים או כאלה שיקבעו במטרה לצמצם את החשיפה של קטינים להימורים, את תופעת ההתמכרות להימורים, על כל המשמעויות הכלכליות, המשפחתיות והחברתיות הנלוות לה, ואת סיכוני הפשיעה הנלווית להימורים, ובכלל זה חדירת גורמים עבריינים לתחום ההימורים החוקיים, ושימוש בהימורים החוקיים לפעילות עבריינית לרבות הלבנת הון. הצוות יפרט את עקרונות הפעולה של גוף הפיקוח או מערך הפיקוח המוצע, את הרכבו ואת הסמכויות שניתנו לו. כמו-כן, הצוות יתייחס לתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו, לצורך יישום המלצותיו ולמקורות המימון ליישום ההמלצות (אשר יכול שיהיו מרווחי ההימורים).

ב. בראש הצוות יעמוד נציג משרד המשפטים, ושאר חבריו יהיו: נציג הרשות לאיסור הלבנת הון, נציג משטרת ישראל, נציג יחידת החשב הכללי ונציג נוסף ממשרד האוצר, נציג המשרד לביטחון פנים, נציג משרד הרווחה והשירותים החברתיים ונציג משרד התרבות והספורט. הצוות רשאי להחליט לזמן משקיפים קבועים לשיבותיו.

ג. הצוות יגיש המלצותיו בנושאים האמורים לממשלה עד לתאריך 1.9.12.

2. מדיניות הממשלה היא כי אי יישום המלצות הצוות יהיה שיקול עיקרי של השרים שלא לאשר התקשרות חדשה או חידוש ההתקשרות הקודמת של המועצה להסדר הימורים בספורט עם מפעיל הימורים זר לפי החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, וכן שלא להרחיב את סל המוצרים להימורים חוקיים אחרים, לרבות הרחבת מסגרת ההימורים המבוצעים על-ידי מפעל הפיס, מעבר לקיים היום.

## דברי הסבר

### רקע כללי -

חוק העונשין, התשל"ז-1977 אוסר על ארגון וקיום של הגרלות והימורים וקובע עונש מאסר של שלוש שנים בגין כך. בצד האיסור הפלילי, קיימים שני חריגים. החריג הראשון הוא קיום הימורים על ידי מפעל הפיס, שניתן לו היתר של שר האוצר לפי סעיף 231(א) לחוק העונשין, והחריג השני הוא קיום הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט שעליהם חל החוק להסדר הימורים בספורט, התשכ"ז-1967. הימורים המבוצעים על-ידי מפעל הפיס ועל-ידי המועצה להסדר הימורים בספורט הם הימורים חוקיים והרווחים המתקבלים מהם משמשים לקידום מטרות וערכים חינוכיים ראשונים במעלה; מפעל הפיס מעמיד מקורות תקציביים לבניית מבני חינוך ומוסדות קהילתיים, והמועצה להסדר הימורים בספורט מעמידה מקורות תקציביים למימון ענף הספורט ולקידום תרבות הספורט בישראל.

ברבות השנים, תעשיית ההימורים החוקיים הלכה וצברה תאוצה ונפת, הן מבחינת פריסתה הגיאוגרפית (כיום יש כ-6000 זכיינים המפעילים הימורי ספורט או פיס) והן מבחינת אופי ההימורים המוצעים לציבור.

בצד חשיבותם של ההימורים החוקיים כמקור תקציבי משמעותי למימון החינוך והספורט בישראל, הרחבת היקף ההימורים החוקיים מעוררת חשש ממשי להתגברות העבריינות בתחום ההימורים הבלתי-חוקיים ובתחום הפשע המאורגן והלבנת ההון, כאמור במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לשר המשפטים מיום 11.3.11, המצ"ב. לנוכח זאת, יש לשקול לשנות את המסגרת הנורמטיבית החלה כיום על ההימורים החוקיים בישראל ולהחיל על הגופים המורשים לארגן הימורים ועל הפועלים מטעמם משטר של הסדרה ופיקוח הדוקים למניעת שימוש בפעילות ההימורים המאורגנת על ידם לפעילות עבריינית והלבנת הון. בין היתר, יש לשקול בהקשר זה קביעת חובות זיהוי כדי למנוע את היכולת לעשות שימוש בכספי זכויות לצרכי הלבנת הון וקביעת חובות דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון על רכישות וזכויות בסדר גודל שיקבע. נדרש לקיים משטר רגולציה שתכליתו לוודא ולהבטיח כי ההימורים החוקיים אכן מתקיימים בהתאם לכללי ההיתר או החוק שהתיר אותם, ואינם משמשים לעבריינות נלווית תמורה. יצוין כי בצד העובדה שמשטרת ישראל מופקדת על הטיפול בכל העבירות הפליליות, ובכלל זאת בהימורים הבלתי-חוקיים, היא אינה גוף רגולציה שתפקידו לפקח על פעילות ההימורים החוקית. תפקידה, בהקשר זה, הוא לקבל מידע בדבר חשדות לביצוע עבירות פליליות ולחקור חשדות אלה. לפיכך, מוצע כי יוקם צוות אשר יבחן ויגבש תכנית להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, כולל הקמה של גוף שתפקידו יהיה לפקח באופן שוטף על פעילות ההימורים החוקית, ובכלל זאת הענקת הסמכויות הדרושות לגוף שכזה לצורך הפיקוח האמור.

בהסדר הרגולציה שיוצע יש לקבוע תנאים לתכניות ההימורים ולאישור כשירותם של מארגנים, זכיינים ומפיצים של ההגרלות וההימורים החוקיים בישראל. זאת, תוך שימת דגש על תנאים שתכליתם מניעת סכנת פשיעה נלווית, הלבנת הון ופשיעה מאורגנת. כמו כן, תינתן הדעת להיבטים צרכניים, למניעת התמכרויות ולצמצום החשיפה של אוכלוסיות פגיעות, בראשן קטינים, להימורים האמורים.

יצוין כי במסגרת דו"ח מבקר המדינה מס' 61, אשר פורסם ב-17/5/11, נמצא כי מפעל הפיס לא עמד בתנאי ההיתר שניתן לו לעריכת הימורים. בהקשר זה, עמד מבקר המדינה גם על מחדלי הפיקוח והבקרה על עמידת מפעל הפיס בתנאי ההיתר לעריכת הימורים.

### נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי -

כמפורט ברקע הכללי

### השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

אין השפעה

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

משרד האוצר – תומך

המשרד לביטחון פנים – תומך

משרד הרווחה והשירותים החברתיים – תומך

משרד התרבות והספורט – מתנגד

משרד התרבות והספורט מתנגד להצעת ההחלטה משום שלא נתקבלה דרישתו לכלול בצוות שימונה מכוחה שני נציגים מטעמו.

עמדת יתר המשרדים שהצעת ההחלטה נוגעת לתחום סמכותם היא שאין להיענות לדרישתו של משרד התרבות והספורט בדבר הכללת שני נציגים מטעמו בצוות שימונה, משום שאין הצדקה עניינית למתן יתרון מספרי למשרד התרבות והספורט על פני יתר המשרדים, שלכל אחד מהם יש נציג אחד בצוות (למעט משרד האוצר שיש לו שני נציגים בצוות, מהטעם שנציג יחידת החשב הכללי יבוא לדיוני הצוות בכובע של רגולטור פוטנציאלי שתפקידו לפקח על ההימורים החוקיים ולכן ראוי לתת לו קול משלו בצוות).

יצוין כי במטרה להגיע להסכמה עם משרד התרבות והספורט, התקיימו במהלך החודשים האחרונים מספר ישיבות בעניין הצעת ההחלטה, אצל שר המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה והמנהל ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי). בעקבות ישיבות אלו נערכו בהצעת ההחלטה מספר שינויים, כך שכעת היא כוללת תיקונים שנעשו לבקשת משרד התרבות והספורט, ביניהם הוספת התייחסות לחשיבות המאבק בהימורים הבלתי-חוקיים ומאמצי האכיפה שהמשרדה משקיעה בתחום זה, וכן הוספת התייחסות למסגרת החוקית של ההימורים המבוצעים על-ידי המועצה להסדר הימורים בספורט, כמו גם לעובדה שכספי הימורים אלו מנותבים למטרות חיוביות ומקדמים את הספורט בישראל. עם זאת, לא הושגה הסכמה בנושא האמור של מספר הנציגים בוועדה, ולפיכך, כנמסר לנו, מתנגד משרד התרבות והספורט להצעת ההחלטה.

### חלופות להצעת ההחלטה -

אין

### הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -

לא רלוונטי

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

אין

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה -

מצורפת

מוגש על-ידי שר המשפטים

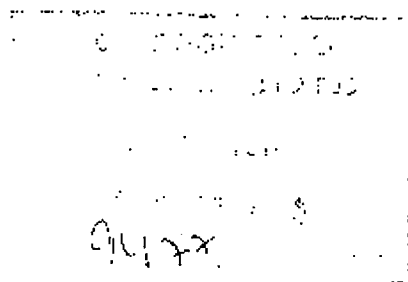
כ"ז באדר התשע"ב  
21 במרץ 2012



# היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ד' אדר ב' תשע"א  
11 מרץ 2011

מספר: 2011-0004-2515  
(בתשובה נא לציין מספר זה)



אל: שר המשפטים

שלום רב,

## הנדון: תנאים מקדמיים לאישור תקופת ביניים בה ניתן יהיה להתקשר עם מפעיל הימורים במסגרת חוק הסדר הימורים בספורט

לקראת הדיון שתערוך ועדת התינוק, התרבות והספורט בהצעת חוק הספורט (תיקון מס' 6), התשע"א-2011, להלן עמדתי באשר להרחבת סל מוצרי ההימורים המוצע בהצעת החוק.

1. ראשית יצוין, כי ככלל קיום הימורים חוקיים לצד האיסור הפלילי על הימורים מעורר קשיים לא מבוטלים במישור אכיפת החוק, כפי שפורט בישיבה שנערכה ביום 17/2/11 בלשכתנו. עמדת מערכת אכיפת החוק הינה שהרחבת היקף ההימורים החוקיים, במיוחד במתכונות המוצעת כעת, יוצרת סיכון משמעותי להתגברות של עבריינות במישורים אחרים, ובפרט בעבירות מתחום הפשע המאורגן והלבנת הון. ככל שהיקף ההימורים החוקיים מתרחב גובר הקושי שבאכיפת האיסור הפלילי של הימורים, תוך הצורך להתמודד עם טענות כי יש באכיפת זו, למעשה, הגנה על המונופול של המדינה בתחום ההימורים.

2. יחד עם זאת, בהתחשב בשלב בו מצויה החקיקה ובעמדת השרים המעורבים, כפי כוונתה גם בישיבה האמורה, נבקש לפרט את הצעדים המינימאליים שלדעתנו הינם הכרחיים, ע"מ להתמודד עם הסיכון שיוצרים ההימורים החוקיים. אנו סבורים כי יש מקום ליישם צעדים אלה כבר עכשיו ואגב התיקון הנוכחי לחוק הספורט, בהתחשב בכך שכל הרחבה זו של ההימורים החוקיים, ובעיקר ההרחבה הנוכחית המאפשרת סוג חדש ובעייתי באופיו של הימורים חוקיים, מקשים על מערכת אכיפת החוק להתמודד עם תופעות הלוואי השליליות של ההימורים החוקיים:

א. הימורים באמצעות מפעיל הימורים זר יותרו למשך תקופת זמן מוגבלת בת חמש שנים, לכל היותר, שתקבע בחוק (הוראת שעה). במהלך אותה תקופה ימונה צוות



## היוקד המסמטי לברטלה

שיגבש מבנה של רגולציה ייעודית על ההימורים וההגרלות החוקיים בישראל (הימורים בספורט והגרלות פיס). רגולציה זו תחייב תיקוני חקיקה והקמת גוף/ממונה שתפקידו לפקח בשוטף על תכניות ההימורים ופעילות הגופים המורשים והזכיינים או המפיצים מטעמם, בהתאם להן. מינוי הצוות ופעילותו וכן המתוות הכללי של הרגולציה האמורה יעוגנו בהחלטת ממשלה. כן יעוגנו לוחות זמנים לסיום עבודת הצוות. החלטת הממשלה האמורה תבהיר כי אי קיומה יהיה שיקול עיקרי שלא להאריך את ההסדר החוקי של התקשרות עם מפעיל הימורים זר.

ב. במהלך תקופת הביניים המנויה בסעיף 1, יותנו תנאים בחוק עצמו שיבטיחו כי מתכונת ההימורים החדשה לא תשמש נתיב בלתי מבוקר לפשיעה מאורגנת והלבנת הון. תנאים אלה יהיו גם הם חלק מההסדר הרגולטורי הסופי המוזכר לעיל. עיקרי התנאים לתקופת הביניים הינם:

(1) אישור מקדמי של שר המשפטים, להתקשרות עם המפעיל הזר, לאחר שיוכח להנהלת דעתו כי קיים משטר איסור הלבנת הון הולם במדינה בה נמצא המפעיל הזר, כי משטר זה מותל באותה מדינה על גופים כדוגמת המפעיל הזר, וכן כי המפעיל הזר עומד בהוראות כל דין. המועצה תספק לשר המשפטים או מי מטעמו כל מידע הנדרש לשם ביצוע הבדיקות כאמור.

(2) הימורים שיתבצעו על פי תכנית של מפעיל הימורים זר יחייבו את המועצה לפעול כדלקמן:

1. טפסי ההשתתפות בהימורים של מפעיל זר יכללו את שמו ומספר תעודת הזהות של המשתתף בהימור.
2. לא יימסר לזוכה סכום זכייה של 50,000 שקלים לפחות, אלא לאחר זיהוי ואימות כי מקבל הזכייה הוא זה שפרטיו מצוינים בטופס ההשתתפות. תשלום סכום הזכייה, כאמור, יבוצע בשיק בלתי סחיר הערוך לפקודת מקבל הזכייה או בהעברה בנקאית לחשבונו של מקבל הזכייה.
3. המועצה תמנה עובד אחראי שתפקידו יהיה להכין נתלים למניעת סיכוני פשיעה והלבנת הון. עובד זה יתחא את עובדי המועצה המשווקים והזכיינים לפעול על פי הנהלים ויפקח על



## היועץ המשפטי לממשלה

כך. כמו כן, העובד האחראי ידווח למשטרת ישראל על כל חשד  
לביצוע עבירה לרבות עבירה לפי חוק איסור הלבנת הון.

ג. החלטת ממשלה ושינויים בנוסח התיקון העקיף לחוק הסדר הימורים בספורט  
(שבמסגרת התיקון לחוק הספורט) ינוסחו בהתאם לאמור לעיל. מדובר  
בראשיתם של תנאים הממוזערים את סכנות הגברת הפשיעה שבבסיס הרחבת  
תוכנית הימורים המבוקשת, כפי שצינו גורמי האכיפה והם תנאי בסיסי ועקרוני  
למתן הסכמה לתיקון החקיקה.

3. מטבע הדברים, מתווה זה מחייב גם תיאום מול משרד הספורט.

4. יצוין המתווה האמור לעיל, ובפרט הקמת גוף פיקוח ורגולציה, לא תואם עם משרד  
האוצר, אף שהנושא עלה אגב דיון שערכה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) בעניין  
למפעל הפיס, ומשרד האוצר סרב להתחייב להקים גוף פיקוח כאמור. יודגש כי ישנה  
חשיבות לרתום למהלך זה גם את שר האוצר, זאת גם בהתחשב בכך שהוא מעניק את  
ההיתר לפעילותו של מפעל הפיס.

בברכה,

יהודה ויזשטיין

העתק:

פרקליט המדינה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)

ראש אח"מ

ראש הרשות לאיסור הלבנת הון



## **חוות-דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

נושא הצעת ההחלטה:

### **מינוי צוות לגיבוש המלצה לתכנית הסדרה ופיקוח על ההימורים החוקיים בישראל**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

עניינה של ההצעה במינוי צוות על ידי שר המשפטים, אשר יגבש המלצה לתוכנית כוללת ומפורטת להסדרה ולפיקוח על ההימורים החוקיים בישראל, המאורגנים על ידי מפעל הפיס לפי חוק העונשין התשל"ז-1977 (להלן: **חוק העונשין**), ועל ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט לפי החוק להסדר ההימורים בספורט התשכ"ז-1967 (להלן: **חוק להסדר הימורים בספורט**). הצוות יבחן בין היתר הקמתו של גוף פיקוח מתאים לרבות במסגרת גופים קיימים, על מנת לבסס פיקוח שוטף על פעילות הגופים המורשים האמורים, והכל במטרה לצמצם את התופעות החברתיות השליליות ואת סיכוני הפשיעה הנלווים להימורים.

על פי ההצעה אי ישום המלצות הצוות יהווה שיקול עיקרי של השרים שלא לאשר התקשרות חדשה או שלא לחדש התקשרות קודמת של המועצה להסדר ההימורים בספורט עם מפעיל זר על פי החוק להסדר הימורים בספורט, ושלא להרחיב את סל המוצרים להימורים חוקיים על פי חוק העונשין.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

ההצעה נוסחה על דעת היועץ המשפטי לממשלה, על ידי מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים תוך תיאום עם הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה הרלוונטיים.

הלשכות המשפטיות במשרד האוצר, במשרד לביטחון פנים, במשרד הרווחה ובמשטרת ישראל אישרו את נוסח ההחלטה ואף לדידם אין מניעה משפטית לאישור ההצעה. הלשכה המשפטית למשרד התרבות והספורט הודיעה כי נוסח ההחלטה אינו מקובל על שרת התרבות והספורט ועמדת השרה תוצג במסמך נפרד.

**עמדת היועץ המשפטי שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

בצד הוראת חוק העונשין האוסרת על פעולות הקשורות בהגדרות והימורים, קיימים שני חריגים המאפשרים הימורים. האחד מעוגן בחוק להסדר הימורים בספורט - קיום הימורים על משחקים, המאורגנים על ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, והשני מעוגן בסעיף 231(א) לחוק העונשין - קיום הימורים על ידי מפעל הפיס.

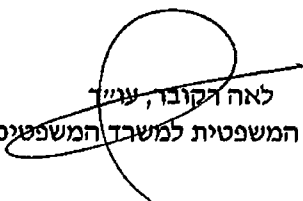
דא עקא, ונכון להיום, למעט כפיפותם של הגופים המורשים בהימורים, לביקורת מבקר המדינה ולמעט אכיפת פשיעה הנלווית להימורים על ידי משטרת ישראל, לא קיים פיקוח הדוק ושוטף על קיום החוק וכללי היתר ביחס לפעילותם של הגופים המורשים בהימורים. לאור זאת ולנוכח הרחבת היקף ההימורים החוקיים בעת האחרונה, המעצימה עוד יותר את החשש להתגברות



העבריינות, כמפורט בהחלטה ובמכתבו של היועץ המשפטי לממשלה אל שר המשפטים מיום 11.3.11, על מנת להבטיח כי ההימורים החוקיים אכן מתבצעים בהתאם לחקיקה ולכללי ההיתר ובהתאם לתכליתם של אלו, נכון יהיה לפעול להסדרת משטר פיקוח הדוק למניעת עבריינות והשפעות חברתיות שליליות באמצעות הקמתו של הצוות כמפורט בהחלטה.

הקמת הצוות המורכב מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים נתונה לסמכותה השירות של הממשלה ואינה מעלה קשיים משפטיים.

**בהתאם לאמור איני רואה מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה על-ידי הממשלה.**

  
לאה דקובר, עו"ד  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים