



מדינת ישראל

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

כ"ו בתמוז התשע"ח
9 ביולי 2018
חוזר נותני שירותים פיננסיים
2018-10-9
סיווג: רישוי

יושר ויושרה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ז-2017 (להלן – **החוק** או **חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים**), להלן הוראותיי:

1. כללי

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – **הממונה**), אשר בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק, משמש גם כמפקח על נותני שירותים פיננסיים, רשאי להעניק רישיונות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירות פיננסי כהגדרתו בחוק, וכן להעניק היתרי שליטה או אחזקה לגורמים הנדרשים לקבל היתרים כאמור בהתאם להוראות החוק. כמו כן רשאי הממונה, להתנגד למינויו של נושא משרה או להורות על הפסקת כהונתו של נושא משרה. הוראות אלו נקבעו בין היתר נוכח הרציונל העומד בבסיסו של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים כפי שמופיע בדברי ההסבר להצעת החוק, לפיהם בשוק השירותים הפיננסיים המוסדרים פועלים לצדם של גורמים לגיטימיים, גם גורמים עברייניים שעסקיהם משמשים כ"צינור חמצן" כלכלי לארגוני הפשע. במסגרת השיקולים אותם שוקל הממונה במסגרת הפעלת סמכויותיו המנויות לעיל, נדרש הממונה לשאלת יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח. בחוזר זה יפורטו ההוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות, שיובאו בחשבון בבחינת יושרו ויושרתו של גורם מפוקח.

ביום 1 בדצמבר 2010 פורסם על ידי אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, בנק ישראל והרשות לניירות ערך, בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), מסמך לבחינת מהימנות בידי גופים מפקחים, אשר קובע רשימת תבחינים משותפים המשמשים כמתווה אחיד לבחינת מהימנותם של מי שפועל בשוקי הכספים וההון. חוזר זה גובש על בסיסו של המסמך האמור תוך התאמתו להוראות החוק ולמאפיינים של שוק נותני השירותים הפיננסיים בכללותו, לרבות מאפייני הסיכון הגלומים בהם. יודגש כי האמור אינו מהווה רשימה סגורה, וכי אין באמור בחוזר זה כדי לפגוע בשיקול דעת הממונה בעת בחינת היושר והיושרה של גורם מפוקח.

2. תיקון החוזר המאוחד לעניין שירותים פיננסיים מוסדרים

בחוזר המאוחד לעניין שירותים פיננסיים מוסדרים, בחלק 2 ('**רישוי היתרים וממשל תאגידי**'), בפרק 1 ('**כללי**') יבוא סימן א' ('**יושר ויושרה**'), המצורף **כנספח** לחוזר זה.

3. תחולה

חוזר זה יחול על כל גורם מפוקח כהגדרתו בחוזר זה.

4. תחילה

תחילתן של הוראות חוזר זה ביום פרסומן.

דורית סלינגר

הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון

א. יושר ויושרה:

2. הגדרות

"גורם מפוקח" – כל מי שבהתאם להוראות החוק, נדרשת בחינה של יושרו ויושרתו, לרבות כל אחד מאלה: מבקש הרישיון, בעל שליטה בנותן שירותים פיננסיים, בעל עניין בו, או בעל השפעה בו, וכן נושא משרה בו, או מי שמבקש לכהן בכל אחד מאלה.

"הוראות החוק הרלבנטיות" – הוראות החוק שבעניין נדרשת בחינת יושרו ויושרתו של אדם.

"הליך מנהלי" – הליך אשר ננקט נגד גורם מפוקח או נגד תאגיד שבשליטתו על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל, שאינו הליך פלילי.

"הליך משמעת" – הליך אשר ננקט על ידי מעבידו של גורם מפוקח בנוגע למעשה או מחדל הקשור בעבודתו, במקצועו או בתפקידו, וכן הליך שננקט על ידי האיגוד המקצועי שבו הוא חבר.

"הליך פלילי" – הליך שתחילתו בחקירה על פי דין המתנהלת על ידי המשטרה או הפרקליטות, או על ידי כל גורם המוסמך לכך בישראל, או על ידי גופים מקבילים מחוץ לישראל.

"הפרה" – הפרת כלל שנקבע על ידי איגוד מקצועי אשר יוחסה לאדם בהליך מנהלי או בהליך משמעת.

"הרשעה" – בבית משפט בין בישראל ובין בחו"ל, בין בהליך פלילי ובין בהליך משמעת.

"כללי אתיקה מקצועיים" – כללים של איגוד מקצועי שבו חבר אדם, המחייבים אותו מעצם עבודתו, מקצועו או תפקידו.

"מידע מרשות ביטחון" – מידע שהתקבל ממשטרת ישראל, משירות הביטחון הכללי, מהמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, מהממונה על הביטחון במשרד הביטחון, וכן מרשויות מקבילות בחו"ל.

"עבירה" – עבירה על עבירות המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977, או בכל חיקוק אחר; לרבות עבירה דומה מחוץ לישראל;

3. אמות המידה לבחינת יושר ויושרה

אמות המידה שיישקלו במסגרת בחינת יושרו ויושרתו של גורם מפוקח לעניין הוראות החוק הרלבנטיות, יהיו, בין היתר, אלה:

1. הרשעה בעבירה של הגורם המפוקח או של תאגיד בשליטתו;
2. צו משפט ללא הרשעה שהוטל על הגורם המפוקח, או שאר עונשים שלא הסתיימו בהרשעה;
3. הגשת כתב אישום כנגד הגורם המפוקח;
4. עבירות אשר בוצע בגינן סגירת תיק בהסדר כאמור בסימן א1 לפרק ד' בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982;
5. כופר שהוטל על הגורם המפוקח, על ידי רשות המסים כהליך חליפי לקיום הליך פלילי;
6. עיצום כספי שהוטל על ידי הממונה או על ידי רשות מנהלית אחרת;
7. הצגת פרטים או מצגים כוזבים לממונה או למי מטעמו בעת הגשת הבקשה לפי החוק או חוקים נוספים שלפיהם היא פועלת, לרבות בעת השלמת מסמכים;
8. קיומו של הליך פלילי כנגד גורם מפוקח;
9. ממצאי ביקורת שנמצאו כחלק מהליכי ביקורת שהתקיימו על ידי הממונה או מי מטעמו;

10. תלונות על הפרות דין שנמצאו מבוססות על ידי הממונה או מי מטעמו ;
11. סירוב לבקשה לקבלת רישיון או היתר שהוגשה לרשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל ;
12. ביטול, התליה, או התנית תנאים לעניין רישיון שניתן על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל ;
13. מידע מרשות ביטחון ;
14. מידע שהתקבל מרשות מאסדרת או מפקחת בישראל, כגון: המפקח על הבנקים, רשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך, רשות המסים והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ;
15. מידע מרשויות מאסדרות או מפקחות בחו"ל, לרבות מארגונים בינלאומיים ;
16. ממצאי ביקורת של מבקר עצמאי או מבקר פנים של תאגיד שבשליטת הגורם המפוקח ;
17. כהונה כנושא משרה או היות אדם בעל שליטה או בעל עניין בתאגיד, בעת חדלות פירעון או בעת פירוק, ובלבד שפירוק כאמור נעשה מבלי שהתאגיד קיים את כל ההתחייבויות כלפי לקוחותיו, או שנעשה שלא בהתאם להוראות הדין לעניין חיסול עסקים ;
18. אי עמידה בהתחייבויות כלכליות אישיות לתמיכה בגוף פיננסי מפוקח, שניתנה על ידי אדם במסגרת היותו נושא משרה, בעל שליטה או בעל עניין בגוף פיננסי המפוקח על ידי רגולטור פיננסי. בפסקה זו "רגולטור פיננסי" –
- א. הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון ;
- ב. המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים ;
- ג. הבנק - כהגדרתו בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 ;
- ד. המפקח על הבנקים שמונה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941 ;
- ה. רשות ניירות ערך כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
19. פיטורין בנסיבות מיוחדות, אשר יש בהן להשליך על תקינות התנהלותו של הגורם המפוקח.

4. שיקולים ונסיבות

- במסגרת בחינת אמות המידה המנויות בסעיף 3, יובאו בחשבון השיקולים שלהלן, והכל בשים לב לחומרת הנסיבות שבבסיסה של כל אמת מידה כאמור :
- א. סוג העבירה או המעשה המיוחסים לגורם המפוקח וחומרתם ; בהקשר זה יינתן דגש על התחומים הבאים :
- (1) התחום הכלכלי-הפיננסי, לרבות עבירות הקשורות בהתנהלות של תאגיד ושל נושאי משרה בו ;
- (2) אלימות ;
- (3) דיני הלבנת הון ומימון טרור וכן עבירות הקשורות בדיני המס ;
- (4) טוהר המידות והשחיתות.
- לעניין זה יצוין כי העבירות המנויות בסעיף 15(א)(3)(א) לחוק, יוצרות חזקה, שלפיה מוטל דופי ביושרו וביושרתו של הגורם המפוקח, אלא אם מצאה הממונה כי מתקיימים טעמים מיוחדים, הנוגעים לנסיבות ביצוע העבירה ומידת חומרתה. יודגש כי במסגרת העבירות האמורות נטל ההוכחה לעניין קיומם של טעמים מיוחדים כאמור, הוא על הגורם המפוקח.
- ב. משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, כולם או מקצתם ;
- ג. סמיכות מועד החלטת הממונה למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.

כללי

ביום 6 באוגוסט 2016 פורסם חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (להלן - **החוק** או **חוק הפיקוח על המוסדרים**). חוק זה מסדיר את שוק השירותים הפיננסיים החוץ-מוסדיים וממנה את הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - **הממונה**) לשמש כמפקח על נותני שירותים פיננסיים. החוק הוא תולדה של פעילות צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), אשר התבקש להמליץ בפני שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה על הסדרת הרגולציה לטווח הארוך בענף שירותי המטבע. מדובר בענף חשוב אשר לאסדרת פעילותו תועלת משקית רבה, אך למרות חשיבותו הענף כמעט שלא היה מוסדר ומפוקח. האסדרה שהיתה קיימת היתה חלקית בלבד ועסקה בעיקר בהיבטים של איסור הלבנת הון. לצד האמור לעיל, תחומי פעילות משמעותיים אחרים, כגון ענף האשראי, כמעט ולא היו מוסדרים. להיעדר האסדרה המספקת נלוו תוצאות בלתי רצויות, והבולטת בהן היא שלצד גורמים לגיטימיים הפועלים בענף שירותי המטבע, נכנסו לענף גם גורמים עברייניים, ונוצרה תשתית להעלמת מיסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. מעורבותם של גורמים עברייניים כאמור עלולה למנוע את התפתחותו של שוק אשראי חוץ-בנקאי לגיטימי. לפיכך נקבע בסעיף 3 לחוק הפיקוח על המוסדרים, כי אחד השיקולים הראשונים במעלה שאותם ישקול הממונה בביצוע תפקידו ובהפעלת סמכויותיו יהיה יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים פיננסיים. לאור האמור, הרי שבמסגרת האסדרה המתגבשת מכוח חוק הפיקוח על המוסדרים, והרציונאליים העומדים בבסיסו, עולה צורך לתת דגש מיוחד לשאלת מהימנותו של אדם אשר מעוניין לעסוק בשירות פיננסי, שטומן בחובו עיסוק עם כספי לקוחות ומגע יומיומי עם הציבור. לפיכך ניתן למצוא לאורך החוק, מקומות שבהם ראה המחוקק צורך להורות כי יושרו ויושרתו של אדם, נדרשים לבחינה על ידי הממונה, וזאת מעבר לבחינת התנאים הקבועים בהוראות החוק עצמו.

כך למשל, נקבעה בחוק חובת רישוי בעת עיסוק במתן שירותים פיננסיים מוסדרים אשר במסגרתה נדרש הממונה לבצע בדיקות יושר ויושרה, שעניינן בדיקת מהימנות למבקשי רישיון, למי שמחזיק אמצעי שליטה או מוגדר בעל השפעה בהם כמשמעם בחוק, וכן לנושאי משרה הפועלים במבקש הרישיון. עוד נקבע כי בדיקות אלו יבוצעו גם במקרים בהם מבוצע עדכון של הרישיון למתן שירותים פיננסיים וכן של הגורמים הקשורים לנותן השירותים הפיננסיים כמפורט לעיל.

סעיף 4(ב) לחוק קובע כי הממונה רשאי לתת הוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות שיובאו בחשבון בבחינת יושרו ויושרתו של אדם, בכל מקום בו הדבר נדרש לפי הוראות החוק. מכוח סמכות זו, מוצע לקבוע את אמות המידה לבחינת יושר ויושרה, וכן את האופן שבו תישקלנה אמות מידה אלו. יובהר כי תבחינים אלו והשיקולים הנלווים אליהם אינם משמשים כרשימה סגורה, ואין בהם בכדי למנוע מהמפקח להפעיל שיקול דעת או לסטות ממנה לפי מצב העניינים בכל מקרה לגופו.

לבסוף יצוין, כי הוראות אלו נוסחו על בסיסו של מסמך לבחינת מהימנות בידי גופים מפקחים מיום 1 בדצמבר 2010 שנחתם על ידי אגף שוק ההון במשרד האוצר, בנק ישראל והרשות לניירות ערך, בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי). מסמך זה קובע רשימת תבחינים משותפים המשמשים כמתווה אחיד לבחינת מהימנותם של מי שפועל בשוקי הכספים וההון. החוזר נוסח על בסיסו של המסמך האמור תוך התאמתו להוראות החוק ולמאפיינים של שוק נותני השירותים הפיננסיים בכללותו, לרבות מאפייני הסיכון והפשיעה הגלומים בחלקים ממנו.

לסעיף 3 -

בעת בחינת בקשת הגורם המפוקח, כהגדרתו בחוזר זה, ייבחנו יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח לאור אמות המידה המוצעות בסעיף זה. יצוין כי הסעיף מפרט אמנם את אמות המידה שבהן יוכל הממונה לעשות שימוש, אך אופן השימוש באמות המידה ייעשה בהתאם להוראות סעיף 4. דהיינו, יש לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו, כאשר לחלק מאמות המידה כשלעצמן יהיו משקל סגולי גבוה בקבלת החלטה – כך למשל הרשעה בעבירות כלכליות או עבירות אלימות חמורות.

במסגרת זו יילקחו בחשבון הרשעותיו של הגורם המפוקח כמו גם כתבי אישום, כמפורט בהוראות החוק עצמו, וכן הליכים פליליים נוספים שתלויים ועומדים נגדו כגון חקירות גלויות אשר טרם הסתיימו, הליכים חליפיים להליכים פליליים כגון צו בית משפט ללא הרשעה, וכן החלטות להטלת עיצום או כופר. כמו כן יילקח בחשבון מידע נוסף, לרבות ממצאי ביקורת פנים או ביקורת יזומה של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, וכן תלונות על הפרות דין ואף מילוי פרטים כוזבים או לא מדויקים על ידי הגורם המפוקח בעת הגשת בקשה לרשות מפקחת או מאסדרת, לרבות לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון. לבסוף יילקח בחשבון מידע הנוגע להתנהלות עסקית של הגורם המפוקח בעת כהונה כנושא משרה או כבעל שליטה בתאגיד, ואף פיטורין בנסיבות מיוחדות. אמות מידה אלו מתייחסות למידע שהעביר הגורם המפוקח בבקשתו וכן למידע שנמסר לממונה על ידי רשויות שונות, לרבות רשות מפקחת או מאסדרת אחרת בארץ או בחו"ל, וכן למידע שהתקבל מרשות ביטחון.

לסעיף 4 -

אמות המידה שנקבעו לבחינת יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח יישקלו על ידי הממונה לאור השיקולים והנסיבות המפורטים בסעיף זה, וזאת מתוך ראייה כוללת של כל המידע שהובא לידיעת הממונה. מוצע לקבוע כי במקרים בהם הגורם המפוקח נתון בהליך פלילי תיבחן סוג העבירה או ההפרה וההקשר שלה לעיסוקו של נותן השירותים הפיננסיים באמצעות סיווג העבירות או הפרות לתחומים: כלכלי-פיננסי, אלימות, הלבנת הון ואיסור טרור, דיני מסים וכן טוהר המידות והשחיתות. לבסוף, מוצע לקבוע כי בחינת העבירה או ההפרה תיעשה מתוך הסתכלות רחבה על התנהלותו של הגורם המפוקח לרבות משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, וכן סמיכות מועד החלטת הממונה למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.