

אוגוסט 2023

**הצעה לעדכון רשימת הגורמים המפוקחים עליהם תחול רשימת**

**נסיבות לבחינת פגם במהימנות –**

**הוספת בעלי רישיון למתן שירותי תשלום וייזום תשלום**

**נוסח להערות ציבור**

**הערות ותגובות תתקבלנה עד ליום 12.9.2023**

**אנשי קשר: עו"ד אורית שרייבר ועו"ד לינור בוקובה**

**טל': 02-6556456, פקס: 02-6513646**

**דוא"ל: [orits@isa.gov.il](mailto:orits@isa.gov.il) [linorb@isa.gov.il](mailto:linorb@isa.gov.il) [seclaw@isa.gov.il](mailto:seclaw@isa.gov.il)**

נבקש להפנות את תשומת ליבכם לנוהל שפרסמה הרשות בעניין ייזום אסדרה, ראו [כאן](#) ; בהתאם לנוהל זה ההערות המרכזיות מאת הציבור יובאו במסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש, תוך ציון שמות המגיבים מקרב הציבור. ראו גם סעיף 7 לאותו הנוהל, בדבר בקשות מיוחדות להימנע מפרסום שמי כאמור.

**דברי הסבר**

חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום התשפ"ג-2023 (להלן – **החוק**) אשר פורסם ברשומות ביום 6.6.23 מסמיך את רשות ניירות ערך (להלן – **הרשות**) להעניק רישיונות ולפקח על חברות אשר עוסקות בשירותי תשלום חוץ בנקאיים. מטרתו של החוק היא לעודד את התחרות בשוק שירותי התשלום באמצעות יצירת אפשרות לגורמים חוץ בנקאיים להיכנס לתחום זה ולהתפתח בו, לצד השחקנים הבנקאיים הקיימים בשוק, והכול תוך שמירה על עניינם של הלקוחות. עקרונות האסדרה אשר נקבעו בחוק מבוססים, בהתאמות הנדרשות, על שתי הדירקטיבות האירופאיות המסדירות פעילויות תשלום באירופה – ה-PSD2 וה-e-MoneyD.

השירותים אשר מוסדרים במסגרת החוק ואשר יחייבו רישיון מאת הרשות הם: הנפקה של אמצעי תשלום; סליקה של פעולת תשלום; ניהול חשבון תשלום – שלושתם פעולות תשלום קלאסיות. בנוסף החוק מאפשר שני סוגים

חדשים ומתקדמים של שירותי תשלום שהם ייזום מורחב וייזום בסיסי. שירותי ייזום תשלומים הם שירותים טכנולוגיים בעיקרם המאפשרים ביצוע קל ונוח של העברות בנקאיות, באופן שיאפשר לייצר חלופה תחרותית לשימוש בכרטיסי אשראי לצורך ביצוע תשלומים לבתי עסק.

החוק קובע את גבולות הרישוי והפיקוח בין שלושת הרגולטורים הפיננסיים בתחום שירותי התשלום. נותני שירותי תשלום חדשים, יפוקחו על ידי רשות ניירות ערך. לגבי פעילות קיימת - חלק מהגופים שנותנים היום שירותי תשלום מחזיקים ברישיון של נותן שירות בנכס פיננסי ומפוקחים על ידי רשות שוק ההון. גופים אלו יעברו לפיקוח הרשות לאחר שהחוק יכנס לתוקף. בנוסף, גופים אחרים נותנים היום שירותי תשלום מסוג סליקה תחת רישיון סולק וכיום הם תחת פיקוח בנק ישראל. גופים אלו גם הם יעברו לפיקוח הרשות. לעניין זה יצוין כי החוק קובע כי שלוש חברות כרטיסי האשראי (כאל, מקס וישראלכרט) יישארו תחת פיקוח בנק ישראל, אך לשר האוצר ניתנת סמכות להחליט על העברת הרישוי והפיקוח על גופים אלו לרשות.

עוד קובע החוק, את הדרישות לקבלת רישיון מאת הרשות, כגון: הון עצמי מספק, עמידה בדרישות טכנולוגיות, דרישות אבטחת מידע וניהול סיכונים, הגשת תוכנית עסקית, תנאי כשירות ועוד. כמו כן, החוק מסדיר את החובות השוטפות שיחולו על בעלי רישיון ובראשן שמירה והגנה על כספי הלקוחות המוחזקים על ידי בעלי הרישיון. בדומה לכל חוקי ניירות ערך שבסמכות הרשות, גם חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום כולל סמכויות פיקוח, ביקורת ואכיפה על בעלי רישיון, ובפרט, מנגנון הטלת עיצום כספי, אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית.

כאמור, כחלק מהשירותים המוסדרים בחוק, בעל הרישיון מחזיק בכספי לקוחות, לוקח חלק בהעברה של כספים מחשבון תשלום אחד לאחר וכן חשוף למידע פיננסי רגיש שמועבר בשרשרת הוראות התשלום. לפיכך החוק קבע כי בין תנאי הכשירות של בעל הרישיון תיכלל גם דרישת מהימנות המגבשת רף כניסה ערכי גבוה וסטנדרט פעילות ויושרה שנועדו להבטיח שמירה על כספי הציבור והמידע על אודותיו.

בדיקות המהימנות שעל הרשות לבצע מעוגנות בסעיפים 4, 7, 10 ו-12 לחוק. נקבע כי הרשות תבחן את מהימנותם של חברת תשלומים ובעל רישיון לייזום תשלום בסיסי, של נושא משרה בכירה בהם ושל בעל השליטה או נושא משרה

בכירה בו. בנוסף, נקבע כי הרשות רשאית לבטל את רישונו של בעל רישיון, בין היתר, אם התקיימו נסיבות שיש בהן כדי להעיד על פגם במהימנותו של בעל הרישיון, בעל שליטה בו או של נושא משרה בכירה בכל אחד מהם. בבוא הרשות לתת רישיון היא רשאית לשקול את מהימנות החברה שמבקשת לקבל רישיון, של בעל שליטה בה ושל נושא משרה בכירה בכל אחד מהם, מבלי ששיקול דעתה הותווה בסעיפי החוק. לעומת זאת, בעת ביטול רישיון, תוחם החוק את שיקול דעתה של הרשות וקובע כי ביטול כאמור יעשה על בסיס רשימת נסיבות סגורה שיש בהן כדי להעיד על פגם במהימנות של כל אחד מהגורמים המפורטים לעיל – רשימה שעל פי סעיף 7(ב) לחוק, הרשות נדרשת לקבוע ולפרסם. הסדר דומה קבוע בחוק גם ביחס למתן היתר שליטה בבעל רישיון וביטולו של היתר שליטה<sup>1</sup>.

הסדרים אלה בסיסם במקור בחוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התש"ע – 2010, במסגרתו עודכנו סעיפים המקנים לרשות סמכות שלא להעניק או ליטול אישור פעולה בדמות רישיון, רישום, היתר וכדומה בשל פגם במהימנות שנתגלה בגורם המפוקח. בהתאם להוראות חוק זה, פורסמה באתר הרשות רשימת פגמים במהימנות שיאפשרו ביטול רישום או רישיון כאמור, כאשר הודעה על פרסומה ומועד כניסתה לתוקף פורסמו ברשומות. רשימה זו כוללת, בין היתר, נסיבות כגון הרשעה בעבירה; פתיחת חקירה או הגשת כתב אישום בעבירה על חוקי ניירות ערך או בעבירה כלכלית אחרת; פתיחת הליך בירור בקשר עם ביצוע עבירה מנהלית וכן הטלת עיצום כספי או אמצעי אכיפה; ממצאי ביקורת של הרשות או של גורם מפקח אחר ועוד.

בעקבות תיקוני חקיקה שנערכו לחוקים בפיקוח הרשות במהלך השנים ממועד פרסום רשימת המהימנות ותיקונים במסגרתם, התווספו גורמים מפוקחים חדשים, כך למשל התיקון האחרון לרשימה החיל אותה על בעלי רישיון למתן שירות מידע פיננסי.

לאור האמור לעיל, מוצע להחיל את רשימת המהימנות גם בקשר עם חברת תשלומים ובעלי רישיון לייזום תשלום בסיסי, בעלי שליטה בהם ונושאי

<sup>1</sup> סעיף 12(א) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

משרה בכירה בכל אחד מהם, והכל בקשר לביטול או התלייה של הרישיון או ההיתר לפי העניין.

### **התייחסות לעניין דוח הערכת רגולציה:**

עם כניסתו לתוקף של חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 ('חוק עקרונות האסדרה או החוק'), חלה על הרשות חובה לערוך דוח הערכת רגולציה ('RIA'), על כל אסדרה חדשה או תיקון דבר אסדרה קיים. משכך יש לבדוק תחילה האם הוראה מסוימת עולה כדי "אסדרה" אם לאו. סעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה קובע כי "אסדרה" היא - "הוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי, ומתקיימים בה כל אלה: (1) היא נקבעה לשם הסדרת פעילות כלכלית או חברתית; (2) היא ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית או תאגיד ציבורי; (3) היא נקבעה בחיקוק או שנקבעה על פי סמכות כדין בהנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת או בהוראה מסוג דומה אף אם כינויה שונה, לרבות הוראה כאמור המקבלת תוקף מחייב בעת הכללתה כתנאי באישור אסדרתי; ...".

כאמור לעיל, התיקון המוצע מבקש להחיל את רשימת הנסיבות שיש בהם כדי להעיד על פגם במהימנות בקרב הגופים המפוקחים, גם על חברת תשלומים ובעל רישיון לייזום בסיסי בהתאם לדרישות שנקבעו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום. לעמדת הרשות, התיקון המוצע לא מהווה "אסדרה" לפי החוק, שכן לא מדובר בכלל התנהגות המסדיר פעילות כלכלית או חברתית כשרה הנושאת ערך חברתי, אלא מדובר ברשימה של נסיבות שנועדו להנחות את הרשות כאשר היא שוקלת אפשרות של ביטול או התליית רישיון, ובמקביל ליידע את הגורמים המפוקחים על שיקולים אלה. משמע, אין מטרתו של התיקון המוצע לקבוע דרישה חדשה לקבלת רישיון או לקבוע כללי התנהגות לגורמים המפוקחים אלא כי אם להכווין את פעילותו של המאסדר, ומשכך אין מדובר ב"אסדרה" כהגדרתה בחוק.

למעלה מן הצורך, אף אם היה מדובר ב"אסדרה", נדמה כי התיקון היה חוסה תחת אחד מן הפטורים הבאים:

1. **ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה עם הגורמים שעליהם היא נועדה לחול או על אינטרסים אחרים, לרבות עלות הציות לה, אינן מהותיות (סעיף 34(ג)(2) לחוק עקרונות האסדרה).** רשימת

הנסיבות כאמור, אינה משפיעה באופן מהותי על התנהלות החברה מעבר לחובותיה לפעול לפי דין.

## 2. האסדרה מבוססת על אסדרה של רגולטורים מקבילים בעולם בהתאמות הנדרשות (סעיף

34(ג)(4) לחוק עקרונות האסדרה). דרישת המהימנות היא דרישה בסיסית ויסודית בתחומים הפיננסיים בכלל, ובתחום שירות התשלומים בפרט. כך למשל, בדירקטיבה האירופאית PSD2 אשר היוותה בסיס לחקיקת תחום שירותי התשלום, נקבעה חובה מקבילה לחובת המהימנות ולביטול הרישיון במידה והיא אינה מתקיימת.<sup>2</sup> בנוסף, באנגליה נקבע כי כחלק מהתנאים לקבלת רישיון לשירותי תשלום על המבקש רישיון, להוכיח לFCA כי בעל השליטה בחברה הוא אדם מהימן וראוי (fit and proper) וכל הדירקטורים ונושאי המשרה בה, הינם בעלי מוניטין טוב, ידע וניסיון נאותים המתאימים למתן שירותי תשלום.<sup>3</sup> עוד נקבע כי אי עמידה בתנאי זה מקנה סמכות לביטול הרישיון.<sup>4</sup> במסמך המדיניות שהוציא הFCA ניתנו דוגמאות לשיקולים שניתן לשקול בהערכת הכשירות והמהימנות של מבקש הרישיון ואורגניו, כגון: אם אדם הורשע בכל עבירה פלילית ובמיוחד הרשעה בעבירות של חוסר יושר, הונאה או פשע פיננסי; אותו אדם נחקר כעת בגין כל עבירה פלילית לרבות הואשם או נמצא במעצר; היה צד להליך אזרחי ונמצאו לגביו ממצאים שליליים, במיוחד בקשר להתנהגות בלתי הולמת או הונאה בהשקעות או בעסקים פיננסיים אחרים ועוד.<sup>5</sup> משכך קביעת נסיבות לפגם במהימנות עולה בקנה אחד עם האסדרה המקבילה במדינות אחרות. יצוין כי החלת רשימת הנסיבות על חברות תשלומים ויוזם בסיסי עולה בקנה אחד גם עם הדין הקיים בתחומים משיקים בדין הישראלי (כגון כל יתר הגורמים המפוקחים תחת רשות ניירות ערך וכן גופים המפוקחים תחת רשות שוק ההון ובנק ישראל).

**מצ"ב להלן נוסחה המוצע של רשימת הנסיבות תוך סימון השינוי שיחול בה בצבע אדום, בהתאם לתיקון המפורט לעיל.**

<sup>2</sup> סעיפים 5(1)(m) ו-13(1)(c) לדירקטיבה האירופאית PSD2.

<sup>3</sup> תקנה 6(7) ל-The Payment Services Regulations 2017 (להלן - הרגולציה הבריטית).

<sup>4</sup> תקנה 10(1)(ה) לרגולציה הבריטית.

<sup>5</sup> סעיף 3.114 ל-The FCA's role under the Payment Services Regulations 2017 and the Electronic Money Regulations 2011.

## רשימת נסיבות לבחינת פגם במהימנות גופים מפוקחים על ידי הרשות<sup>6</sup>

### רקע

רשות ניירות ערך (להלן - "הרשות") מסדירה את פעילותם של גורמים שונים בשווקים הפיננסיים (להלן - "גופים מפוקחים"). הרשות מפקחת על תקינות פעילותם של הגופים המפוקחים על מנת לשמור על ענייניו של ציבור המשקיעים וכספי הציבור. בין גופים אלה ניתן למנות את מנהלי קרנות הנאמנות, מנהלי התיקים, יועצי ההשקעות ואחרים.

כחלק מהרגולציה של הרשות כגוף מפקח, עוסקת היא בבחינת הכשירות והמהימנות (FIT AND PROPER) של חלק ניכר מהגורמים המפוקחים על ידה או מבקשי אישור הפעולה ממנה (רישיון, רישום, היתר וכו', כולם יכוננו להלן "היתר"). זאת, על דרך של בחינת התקיימות דרישות אלה במבקש או בפעיל בעצמו, או על דרך של בחינת התקיימותן בגורמים אחרים הקשורים אליו, למשל - בעלי היתר שליטה בו, נושאי משרה בו וכיו"ב.

בקביעת המחוקק כי על הרשות לבחון את סוגיות המהימנות היחס לחלק ממפוקחיה יצר הוא למעשה למקצועות מסוג זה, רף כניסה ערכי גבוה וסטנדרט פעילות ויושרה שנועדו להבטיח שמירה על כספי הציבור.

כפי שיוצג להלן, הרשות עשויה להידרש לבחינת המהימנות הן בשלב מתן ההיתר והן בשלב בחינת נטילתו, בדרך של ביטול היתר קיים או התלייתו (להלן - "נטילת היתר").

בראשית שנת 2011 פורסם חוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התש"ע - 2010 (להלן - "חוק אכיפה מנהלית"). מטרתו העיקרית של החוק הייתה לכונן את הליך האכיפה המנהלית, כשלצדו נערכו תיקונים נוספים שמטרתם שיפור ההגנה על ציבור המשקיעים בניירות ערך,

<sup>6</sup> עודכן לאחרונה ביום 10 במרץ 2022. העדכון נכנס לתוקף 30 ימים ממועד הפרסום באתר הרשות.

בעלי היחידות בקרנות הנאמנות והלקוחות של בעלי ההיתרים. במסגרת חוק אכיפה מנהלית הובהרה סמכות הרשות בכל הנוגע לאי מתן היתר בשל גילוי של פגם במהימנות כמו גם נטילתו של היתר שניתן, עקב גילוי פגם כאמור. בתיקוני חוק נוספים נקבעו הוראות לעניין המהימנות לגבי מפוקחים אחרים. בבואה לתת היתר, הוסמכה הרשות בחוק לשקול את מהימנות המבקש, מבלי ששיקול דעתה הותווה בסעיפי החוק. לעומת זאת, בעת נטילת ההיתר, תוחם החוק את שיקול דעתה של הרשות באופן שיתואר להלן.

הרשות הוסמכה לבטל לשנות או להתלות היתרים בשל פגם במהימנות, לרבות פגם במהימנות של גורמים קשורים כפי שיפורט להלן, אך נקבע כי נטילה כאמור תעשה על בסיס רשימת נסיבות שיש בהן כדי להעיד על פגם במהימנות, אשר לאורה, ולאורה בלבד, תבחן הרשות הכרעה כאמור. לשם כך, נדרשה הרשות לקבוע ולפרסם רשימת נסיבות שהתקיימותן מהווה ראיה לכאורה לפגם אפשרי במהימנות<sup>7</sup>. פרסומה של רשימה זו יסייע ביצירת בהירות באשר לאופן בו תפעיל הרשות את שיקול דעתה במקרים אלה.

בחינת המהימנות נעשית ביחס לכל אלה:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> בחלק מן החיקוקים מדובר בראיה לכך שהגורם המורשה אינו ראוי לשמש בעל רשיון. נייר זה יתייחס לשניהם כאחד.

<sup>8</sup> פרט למנויים ברשימה להלן יש להזכיר גורמים נוספים, אשר ביחס אליהם הוצע במסגרת תיקוני חקיקה שטרם הושלמו או שטרם נכנסו לתוקף, לקבוע הסדרי מהימנות דומים:

- נאמנים לתעודות התחייבות בעלי שליטה בהם ונושאי משרה בהם או בבעלי השליטה בהם, לפי סעיף 235 בנוסחו בתיקון 50 לחוק ניירות ערך. תיקון החוק פורסם ביום 8.8.2012 ויכנס לתוקף עם קביעת תקנות מכוחו;
- בנוסף מוצע הסדר דומה ביחס לחתמים (וכן בעלי שליטה בהם ונושאי משרה בהם או בבעלי השליטה בהם) לפי ההצעה לתיקון תקנות ניירות ערך (חיתום) (תיקון מס'....) התשע"ה-2015. למעשה הדרישה מוחלת בתקנות המוצעות בעקיפין גם על המפיצים בהתאם לתקנות האמורות, או לפחות על חלק ניכר מהם (זאת משום שהצעת תיקון תקנות החיתום מציעה לשנות את תנאי הכשירות למפיץ כך שהחלופה המרכזית של תנאי הכשירות הקבועים בה "רשאי לשמש כחתם" תשונה ל- "הוא רשות במעמד פעיל במרשם החתמים").

1. מנהל קרן, לרבות בחינת מהימנות של בעל שליטה בו וכן של נושאי משרה במי מהם,<sup>9</sup> לפי סעיף 15(א) לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד - 1994 (להלן - "חוק השקעות משותפות");
2. נאמן לקרן, לרבות בחינת מהימנות של בעל שליטה בו וכן של נושאי משרה במי מהם, לפי סעיפים 9(א) ו-10 לחוק השקעות משותפות;
3. בעלי רישיון,<sup>10</sup> לרבות בחינת מהימנות של בעל שליטה בתאגיד בעל רישיון וכן של שנושאי משרה<sup>11</sup> בתאגיד בעל הרישיון או בבעל השליטה בו - לפי סעיף 10(א) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, התשנ"ה - 1995 (להלן - "חוק הייעוץ").
4. בעל היתר שליטה במנהל קרן<sup>12</sup> או נושא משרה בו, לפי סעיף 23 לחוק השקעות משותפות.<sup>13</sup>
5. חברה בעלת רישיון זירה, נושא משרה ובעל שליטה בה, לפי סעיף 44 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968 (להלן - "חוק ניירות ערך").
6. בעל היתר שליטה בחברה בעלת רישיון זירה, או נושא משרה בו, לפי סעיף 44 לחוק ניירות ערך.

<sup>9</sup> "נושא משרה" מוגדר לפי סעיף 1 לחוק השקעות משותפות "נושא משרה בכירה כהגדרתו בחוק ניירות ערך, וכן לגבי מנהל קרן - חבר ועדת השקעות כהגדרתה בסעיף 20(א), ולגבי נאמן - מי שממונה על מילוי חובות הנאמן ותפקידיו כאמור בסעיף 78".

<sup>10</sup> ביחס לבעלי רישיון יחידים נדרש אישורו של מותב ועדת האכיפה המנהלית (לפי סעיף 10(א)2 לחוק הייעוץ) לשם נטילת רישיון או התלייתו עקב פגם במהימנות. החלטת המותב גם היא נשענת על האמור ברשימה זו. לשם יעילות הדיון, הרשות רשאית להורות כי המותב יחליט, במסגרת הליך כאמור בסעיף 10(א)2 גם לעניין ביטול או התליית הרישיון של תאגיד מורשה שבשמו פועל יחיד בעל רישיון, אם מצאה כי התקיימו נסיבות המנויות ברשימה לפי סעיף 10(א)4 המעידות הן על פגם במהימנותו של היחיד כאמור והן על פגם במהימנותו של התאגיד שבשמו פועל היחיד.

<sup>11</sup> הגדרת "נושאי משרה" בחוק הייעוץ מפנה להגדרת המושג החוק החברות: "נושא משרה" - מנהל כללי, מנהל עסקים ראשי, משנה למנהל כללי, סגן מנהל כללי, כל ממלא תפקיד כאמור בחברה אף אם תוארו שונה, וכן דירקטור, או מנהל הכפוף במישרין למנהל הכללי.

<sup>12</sup> היה בעל היתר השליטה תאגיד, תיבחן אף מהימנותו של היחיד שהוא בעל השליטה בבעל ההיתר.

<sup>13</sup> יוצא אם כן, שבחינת המהימנות של בעל השליטה ושל נושאי המשרה בו, עשויה לבוא לעולם הן אגב בחינת האישור הניתן למנהל הקרן כאמור סעיף 1 והן אגב שקילת ההיתר הניתן לבעל השליטה עצמו כאמור בסעיף זה (וכן בעת שקילת ביטולם של אלה).



7. חברת דירוג, בעל שליטה בה ונושא משרה בכירה בה או בבעל השליטה בה, לפי סעיף 7(א)(4) חוק להסדרת פעילות חברות דירוג האשראי, תשע"ד-2014 (להלן - "חוק הדירוג").
8. חברה הרשומה במרשם הרכזים ("רכז הצעה"), בעל שליטה בה או נושא משרה בכירה בה לפי סעיף 35מב(ב) לחוק.
9. בורסה, בעל שליטה בה או נושא משרה בכירה בה או בבעל שליטה בה, לפי סעיף 45 לחוק.
10. בעל היתר החזקה או היתר שליטה בבורסה או נושא משרה בכירה בו, לפי סעיף 45ט לחוק.
11. מסלקה בעלת רשיון, בעל שליטה בה או נושא משרה בכירה בה או בבעל שליטה בה, לפי סעיף 50א(א6) לחוק.
12. בעל היתר החזקה או היתר שליטה במסלקה או של נושא משרה בכירה בו, לפי סעיף 50א(א7) לחוק.
13. בעל רישיון למתן שירות מידע פיננסי, בעל שליטה בו ונושא משרה בכירה בכל אחד מהם לפי סעיפים 7 ו-11 לחוק שירות מידע פיננסי-התשפ"ב-2021.
14. חברת תשלומים ובעל רישיון לייזום תשלום בסיסי, בעלי שליטה בהם ונושאי משרה בכירה בכל אחד מהם, לפי סעיפים 7 ו-12 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

בנוסף קיימות בחוקים השונים חובת הודעה של הגורמים אשר ביחס אליהם נבחנת המהימנות, בדבר פגם במהימנות לכאורה שנפל בהם.<sup>14</sup> רשימת נסיבות זו תשמש ביחס לכל אחד מהמנויים ברשימה דלעיל.

#### כללי -

הבחינה לפי החוקים האמורים נעשית ביחס לגוף המפוקח עצמו וכן ביחס לגורמים אחרים הקשורים לפעילותו של הגורם המפוקח עצמו, הכל כפי

---

<sup>14</sup> לעניין זה, ראו סעיפים: 9א, 13א, 23ב, 1ב23 לחוק השקעות משותפות; סעיף 27(ג) לחוק הייעוץ; סעיף 35מב, 44כב, 44ככ ו-45 לחוק ניירות ערך וסעיף 6 לחוק הדירוג.

שפורט לעיל (נושאי משרה, המשתתפים בקבלת החלטות השקעה וכיו"ב). אולם, באותם מקרים בהם סמכות הרשות ליטול היתרים מוגבלת לגורם המפוקח בלבד<sup>15</sup> בחינת מהימנותם של הגורמים הקשורים הללו נעשית לצורך בחינת השאלה האם ליטול היתרו של הגורם המפוקח עצמו, ולא כפעולה ישירה אל מול הגורם שלגביו נבחנת המהימנות.

ברור כי נודעת חשיבות לתפקידו של היחיד שלגביו נבחנת המהימנות לשם בחינת כשירות הגוף המפוקח. ככל שמדובר בתפקיד בכיר או מרכזי יותר, כך לפגם במהימנות שנמצא ביחיד נפקות גדולה יותר לבחינת התקיימות תנאי המהימנות בגוף המפוקח: ככל שניטל היתר של תאגיד מפוקח נבחנת לאור פגם במהימנותו של נושא משרה בו, תיבחן מידת השפעתו של נושא המשרה על פעילות התאגיד מחד, ומידת אחריותו של התאגיד לפעולה זו ככל שבוצעה במסגרת תפקידו בתאגיד מאידך.

במכלול השיקולים, יינתן משקל לזכויות יסוד של המפוקח; כנגד עצמת הפגיעה במהימנות בהתאם לנסיבות דלעיל, יינתן משקל לרמת הפגיעה בחופש העיסוק וזכויות הקניין הטמונה בנטילת היתר, תוך הבחנה בין הפגיעה בנטילת היתר מיחיד לעומת נטילת היתר מתאגיד.<sup>16</sup>

בכל מקרה של התקיימות אחת או יותר מהנסיבות, יילקחו בחשבון שיקולים נוספים ובהם מרחק הזמן בין המעשים לבין מועד הבחינה,<sup>17</sup> אופן התנהלות הגורם המפוקח במהלך התקופה שחלפה, ומידת ההשפעה הצפויה של המעשה ושל תגובת הרשות על שוק ההון, אמון הציבור בו בכלל, ובגורמים שמנהלים את כספי הציבור בפרט.

---

<sup>15</sup> כך למשל כאשר נבחנת מהימנותו של נושא משרה בחברת ניהול תיקים, מכיוון שהרשות אינה מאשרת העסקתו של גורם זה או אחר כנושא משרה בחברה, אזי קביעה כי נפל פגם במהימנותו של זה, יש בה כדי להשפיע, במקרים מסוימים, על מהימנות חברת ניהול התיקים ואולם אין היא מאפשרת פעולה ישירה מול נושא המשרה (להבדיל מבחינת ביצוע הפרות על ידו לדוג'); מנגד - כאשר מדובר בבעל היתר שליטה במנהל קרן למשל - בחינת בעל השליטה רלוונטית הן לבחינת נטילת היתר מנהל הקרן והן לבחינת נטילת היתר השליטה באופן ישיר (ראו לעניין זה הערת שוליים 6 לעיל).

<sup>16</sup> ושני אלה, לעומת נטילת היתרי שליטה, אשר אינה נתפסת כפגיעה בחופש העיסוק.

<sup>17</sup> למרות זאת, בנסיבות בהן הבחינה מתארכת (כמו למשל כאשר חקירה מתארכת), או בנסיבות בהן הרשות מצאה לנכון להמתין לתוצאות הליך כלשהו, יינתן לחלוף הזמן לכשעצמו משקל מועט.

**הנסיבות המפורטות ברשימה הן אירועים אשר התקיימותם מהווה סיבה לבחון את קיומה של פגיעה במהימנות המפוקח. התקיימות הנסיבות לא תוביל בהכרח להחלטה כי נפל פגם במהימנות ובוודאי שלא תגרור אחריה באורח אוטומטי הכרעה לפיה נפל פגם המצדיק נטילת היתר. הנסיבות המנויות האשימה הינן אך בסיס להפעלת שיקול דעת הרשות לעניין זה.<sup>18</sup>**

בבחינת המהימנות תינתן זכות שימוע לגורם המפוקח ולא בכל מקרה יגרום קיומה של אחת או יותר מהנסיבות לנטילת היתר. באופן טבעי, לא כל הנסיבות שוות משקל; חלק מן הנסיבות הכלולות ברשימה הן מטיבן חמורות יותר מן האחרות מבחינת מהותן, נסיבותיהן והזיקה שלהן לפעילות המפוקחת. כן ייתכן, כי במקרים שונים, תייחס הרשות לאותה נסיבה משקל שונה, בהתאם למהותיותה במקרה המסוים. ולבסוף, ייתכן שמשקלן המצטבר של מספר נסיבות או של התקיימות הנסיבות בקרב מספר גורמים, יביא לתוצאה אחרת מאשר כל אחת מהן בפני עצמה.

יובהר, כי בבחינת המהימנות נעשית במסגרת הליך מנהלי שמטרתו להגן על תקינות הפעילות בשוק ההון ועל ענייניו של ציבור המשקיעים בו, הליך אשר אינו מותנה בקיומו של הליך פלילי או תוצאותיו (ככל שקיים כזה).

בשולי הדברים, נזכיר כאן רשימה הצהרתית נוספת שפרסמו באופן משותף שלושת הרגולטורים המרכזיים המסדירים את הפעילות בשוק ההון הישראלי - רשות ניירות ערך, הפיקוח על הבנקים ואגף שוק ההון ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.<sup>19</sup> הרשימה המשותפת הנזכרת הינה הצהרתית, ואין מקורה בחיוב או הסמכה מפורשים בדין. הרשימה פורסמה מתוך תפיסה כי ראוי לתת מידה מסוימת של בהירות בנוגע לפרמטרים המשמשים את שלושת הרגולטורים בעת שהם בוחנים את שאלת המהימנות של המפוקחים השונים. לשיתוף פעולה זה ולרשימת הנסיבות המשותפת שהוא הוליד נודעת חשיבות מיוחדת נוכח העובדה שבתי ההשקעות הגדולים כמו גם הבנקים, מפוקחים לא אחת על ידי יותר מרגולטור אחד,

<sup>18</sup> כך לדוגמה לא כל פירוק או פשיטת רגל יהוו עילה לנטילת היתר בשל פגם במהימנות; נדרש יהיה לבחון את הנסיבות

שהביאו לפירוק או לפשיטת הרגל ואת התנהלות הגורם המפוקח בהקשר זה.

<sup>19</sup> רשימה זו פורסמה באתרי האינטרנט של הרגולטורים ובעיתונות בדצמבר 2010.

כאשר כל אחד מהרגולטורים בוחן ענף פעילות מסוים של המפוקח וביחס ככולם כמעט קובע הדין דרישת מהימנות.

יחד עם זאת, הרשימה המחייבת לעניין הגורמים המפוקחים על ידי הרשות, אשר פורטו לעיל, היא רשימה זו והיא בלבד.

מובהר בזאת, כי שימוש בסמכות הרשות נשוא נייר זה, שמור למקרים בהם הבחינה האמורה תעלה, כי מדובר בהתנהגות שנקטה תוך סטייה מהותית מאופן ההתנהגות הראוי או שלהתנהגות השפעה חמורה בשל היקף הנזק שנגרם או שעלול היה להיגרם בעקבותיה. משמע, למקרים בהם ההתנהגות האמורה מקימה חשש לפגיעה עתידית בעניינו של ציבור המשקיעים, ומשכך מצדיקה בחינת נטילת ההיתר.

#### להלן רשימת נסיבות שעשויות להעיז על פגם במהימנות, בכפוף לבחינת

#### הרשות:<sup>20</sup>

- (1) הרשעה בעבירה, הגשת כתב אישום או חקירה פלילית בקשר עם ביצוע עבירה;
- (2) קביעה כי בוצעה עבירת משמעת,<sup>21</sup> הגשת כתב טענות משמעת או פתיחה בהליך לחקירת ביצועה של עבירה כאמור;
- (3) הטלת אמצעי אכיפה מנהליים, לרבות הטלת עיצומים כספיים, הוצאת דרישה לתשלום עיצום כספי או כתב טענות מנהלי או פתיחת בירור מנהלי בקשר עם ביצוע הפרה;<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> בכל מקרה בו קבעה הרשות כי נפל פגם במהימנות, לאור קיומו של הליך ביניים כלשהו (כגון פתיחה בבירור או בחקירה, הגשת כתב טענות מנהלית או כתב אישום וכדומה), וההליך האמור הסתיים ללא קביעת אשמה, מכל סיבה שהיא, יביא הדבר לבחינה חוזרת של החלטתה שנתקבלה במישור המהימנות (משמע - הגורם המוסמך להחליט בשאלת המהימנות - הרשות/ וועדת הרישיונות/ מותב ועדת האכיפה המנהלית - יבחן האם הנתון החדש משנה את החלטתה שהתקבלה קודם לכן).

<sup>21</sup> עבירת משמעת הינה עבירת משמעת מכוח חוק (לפי החוק עצמו או לפי הסדרת המשנה מכוחו, כגון לפי תקנון הבורסה, עבירת משמעת לפי כללי לשכת עורכי הדין וכדומה).

<sup>22</sup> בהמשך לאמור בהערת שוליים 14 לעיל, החלטה הנוגעת לפגם במהימנות תפקע בדרך כלל בסיומו של הליך אכיפה מנהלי, המבוסס על אותן נסיבות.

(4) התקשרות בהסדרים מנהליים החלופיים בטיבם להגשת כתב אישום או ניהול הליך מנהלי, כגון תשלום כופר, צו מוסכם או התקשרות בהסכם להפסקת הליכים מותנית, בשל ביצוע של עבירה או הפרה;<sup>23</sup>

(5) שלילת היתר בשל פגם במהימנות - שלילת רישיון, סירוב לקבלת היתר או מניעת עיסוק במקצוע או בתחום כלשהו עקב פגם במהימנות, בין אם ההיתר ניתן עפ"י דין או ע"י איגוד מקצועי;

(6) ממצאים בהליכים משפטיים אזרחיים בדבר הפרה שנקבעו בהליך אשר במסגרתו ניתנה למפוקח האפשרות להציג את עמדתו - בין כצד בהליך ובין באופן אחר (כגון מתן עדות או תצהיר בבית המשפט);

(7) ממצאי ביקורת ותלונות לקוחות - ממצאי ביקורת הרשות, גורם פיקוח אחר, מבקר עצמאי, מבקר פנימי,<sup>24</sup> ממצאי מערך האכיפה הפנימית או תלונות מצטברות של לקוחות - הכל בעניינים מהותיים ובתנאי שנמצאו מבוססים;

(8) פיתורין בעקבות גילוי ממצאים המעידים על התנהגות לא נאותה לכאורה, כאשר יש להם זיקה לפעילות המפוקחת על ידי הרשות ובתנאי שנמצאו מבוססים;

(9) פירוק בשל חדלות פירעון, הכרזה כפושט רגל או אי עמידה בהתחייבויות כלכליות מהותיות הקשורות בתחום העיסוק המפוקח.

ברשימה זו, "עבירה" או "הפרה" - עבירה או הפרה לפי חוקי ני"ע או עבירה או הפרה כלכלית אחרת אשר מפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה אין אדם ראוי להיות בעל היתר (לרבות גניבה, שוחד, זיוף הונאה וכיו"ב), ולרבות עבירת משמעת, והכל בין בארץ ובין בחו"ל.

#### **פרסום מחייב, תחילה ותחולה -**

רשימה זו היא רשימת הנסיבות המחייבת. עם זאת יוזכר, כי הרשות רשאית להוסיף או לגרוע מן הרשימה מעת לעת. הודעה על פרסום

---

<sup>23</sup> יובהר, כי ככל שמדובר בהסדר אכיפה בו התקשרה הרשות עם מי ממפוקחיה, לא יהווה ההסדר נסיבה בפני עצמו לבחינת מהימנות. עם זאת, עשוי ההסדר להוות רכיב התומך או משלים למסקנות בחינת מהימנות שהתקיימה לאור נסיבה אחרת.

<sup>24</sup> יש לציין כי אין בנסיבה זו כדי לשנות את היקף חובת חשיפת מידע הנוגע לביקורת פנים.

הרשימה, כל שינוי בה ובמועד תחילתה, תפורסם ברשומות. כקבוע בלשון הסעיפים המסמיכים שפורטו בנייר זה, הרשימה נכנסת לתוקף בחלוף 30 ימים מיום הפרסום. כן נקבע כי כל שינוי ברשימה, לא יחול על הליך תלוי ועומד.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> סעיף 10(א) לחוק הייעוץ; סעיפים 10א(ב), 15(א) ו- 23(ב) לחוק השקעות משותפות.