



בנק ישראל
הפיקוח על הבנקים



רשות ניירות ערך



משרד האוצר
אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ירושלים, כ"ד בכסלו תשע"א
1 בדצמבר 2010

בחינת מהימנות בידי גופים מפקחים

הפיקוח על הבנקים, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר ורשות ניירות ערך (להלן: "המפקחים" או "המפקח") עוסקים, כל אחד בתחום הנתון לפיקוחו, בהסדרת פעילותם של גופים הפועלים בשווקי הכספים וההון, שבין היתר מנהלים כספי אחרים (להלן – "מפוקחים" או "גופים מפוקחים"). כחלק מן ההסדרה עוסקים המפקחים בקביעת אמות מידה של הכשירות והמהימנות (FIT AND PROPER) של אלה המבקשים לפעול בתחום המוסדר והמפוקח, מועמדים או מכהנים, אם כבעלים של המפוקחים או כמחזיקי אמצעי שליטה בהם הנדרשים להיתר לפי הוראות הדין ואם כנושאי משרה, בין אם באישור כהונה של נושאי משרה או במתן היתר להחזקת אמצעי שליטה או לשליטה בגוף המפוקח (להלן – "האישורים וההיתרים"¹), וכן בקביעת עילות לעריכת שינויים, השעיה או שלילה של האישורים וההיתרים שניתנו על ידם, כל אחד במסגרת החוק המקנה לו את סמכויותיו. להבדיל מנושא הכשירות, אשר לגביו נקבעים מבחנים פרטניים על ידי כל אחד מהמפקחים, בהתאם למאפייני הפעילות של המפוקח, התבחינים לבדיקת מהימנותם של מחזיקי אמצעי השליטה ונושאי המשרה במפוקחים משותפים לכלל המפקחים.

לאור מבנהו וממדיו של שוק ההון בישראל, ולאור העובדה כי קיימים מספר מפקחים על שוק זה, מתבקשת מידה של הרמוניזציה ואחידות בבחינת המהימנות על ידי המפקחים השונים. הצורך האמור מתחדד משום שרבים מהגופים המפוקחים, מפוקחים על ידי שניים או יותר מן המפקחים, אם כי במישורי התייחסות שונים.

לפיכך, גובשה על ידי שלושת המפקחים בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי (כלכלי פיסקאלי) רשימת תבחינים המתייחסת לבחינת מהימנות כאמור. הימצאות/קיום אחד מהתבחינים המפורטים ברשימה מהווה סיבה לבחון קיומה של פגיעה במהימנות, אם כי הרשימה המוצעת אינה רשימה סגורה. יכול שמשקל מצטבר של אחדים מן התבחינים יביא לתוצאה שונה מאשר כל אחד מהם בפני עצמו. אין בקביעת התבחינים כדי למנוע ממי מהמפקחים להפעיל שיקול דעת או לסטות מהם לפי הבנתו.

¹ למונחים השונים, יכול שיהיו משמעויות שונות לפי החוקים המסמכים.

במסגרת הליך הבחינה, ילקחו בחשבון שיקולים שונים, ובהם: חומרת האירוע מבחינת מהותו, נסיבותיו, והזיקה שלו לפעילות המפוקחת; חלוף הזמן בין המעשים לבין מועד הבחינה² ואופן התנהלות המבקש במהלך התקופה שחלפה; מעורבותו של המבקש/בעל האישור או ההיתר באירוע הנוגע לתאגיד שבו כיהן כנושא משרה או היה בעל היתר; משקלם המצטבר של מספר תבחינים, אם היו כאלה; מעורבותו של מבקש/בעל האישור או ההיתר ומעמדו בגוף המפוקח; מידת ההשפעה הצפויה של המעשה ושל תגובת המפקח על השוק, ובכלל זה על אמון הציבור.

במכלול השיקולים של המפקחים יינתן משקל לזכויות יסוד של המפוקח.

אין באמור במסמך זה כדי לגרוע משיקול דעתו העצמאי של כל אחד מן המפקחים וכמובן שאינו גורע מהוראות החוק השונות החלות לגבי כל אחד מן המפוקחים, ואין בו הבעת דעה באשר להסדרים קיימים או עתידיים בהם תקבע הגבלה לעניין מתן אישור או היתר.

תבחינים לבחינת מהימנות

1. הרשעתו בעבירה של בעל היתר, בעל שליטה, בעל היתר החזקה או נושא משרה, או מי שמבקש היתר או אישור לכך, בין בארץ ובין בחו"ל, ולרבות בהליכי משמעת, היא פגם במהימנות.

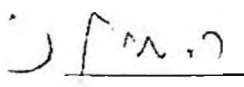
"עבירה" לענין תבחין זה והמפורטים בהמשך: עבירה על הוראות חוק בחוקים מסדירים את פעילות המערכת הפיננסית, עבירה כלכלית ו/או עבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה ונסיבותיה אין אדם ראוי להיות בעל אישור או היתר.

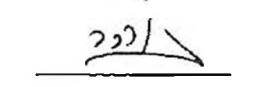
2. הגשת כתב אישום בעבירה יוצרת חזקה של פגם במהימנות. בבחינת התשתית הראייתית בדרך כלל ניתן להסתמך על החלטת הפרקליטות להגיש כתב אישום ועל האמור בו כראיה מספקת ברמה המנהלית לעובדות המתוארות בו, זאת מבלי לגרוע מזכותו של הנאשם להשמיע טענותיו. יחד עם זאת, במידה ובהמשך, החליטה ערכאה שיפוטית על זיכוי, תשמש ההחלטה, עילה לצורך בחינת העניין מחדש על ידי המפקח, במידה והעניין עדיין רלוונטי, אך לא מן הנמנע שההחלטה תשאר בעינה;

3. חקירה פלילית בחשד לביצוע עבירה יכול שתקים תשתית ראייתית מספקת לבחינת מהימנות. יש לעשות מאמץ לקבל את מלוא המידע באשר להתפתחות החקירה ולבחון, גם את התשתית הראייתית ואת מכלול הנסיבות, כמו החשש לפגיעה בחקירה, אל מול החובה לפעול להגנת ציבור המשקיעים וחיזוק יסוד ההרתעה כבר בשלב זה. במקרה בו הסתיימה חקירה פלילית בסגירת התיק, תבחן גם העילה לסגירת התיק;

² בנסיבות בהן הבחינה מתארכת, או בנסיבות בהן המפקח מצא לנכון להמתין לתוצאות הליך כלשהו, יינתן לחלוף הזמן לכשעצמו משקל מועט.

4. הסדרים מנהליים החלופיים בטיבם לכתב אישום כגון תשלום כופר ו/או צו מוסכס;
5. הטלת עיצומים כספיים ו/או קנסות אזרחיים בגין הפרות אשר בהצטברותן מגבשות תמונת מצב של הפרת דין שיטתית ו/או ממצא בהליך מנהלי לפיו המבקש הפר מהותית את הדין ו/או הוראות מכוחו;
6. ממצאים בהליכים משפטיים בדבר הפרות חוק מהותיות, פגיעה בחובות אמון, תריגה מהותית מסטנדרט של זהירות וסבירות;
7. ממצאי ביקורת המפקח ו/או גורם פיקוח אחר ו/או מבקר עצמאי ו/או מבקר פנימי המצביעים על הפרת חוק או תקנות או כללי אכיפה פנימית אשר יש בהם כדי להעיד על חולשה מהותית בציות לכללים מהותיים החלים על המפוקח, בניהול הסיכונים ו/או באכיפה הפנימית שלו או בתרבות הציות של נושא משרה בגוף המפוקח;
8. כהונה כנושא משרה או היות בעל שליטה בתאגיד בעת שזה פורק בשל חדלות פירעון ו/או אי עמידה של התאגיד בהתחייבויות מהותיות שלו וכן מועמד או בעל שליטה ו/או נושא משרה שלא עמד בהתחייבויות כלכליות אישיות מהותיות שלו;
9. תלוות מצטברות של לקוחות בדבר הפרת דין אשר נבדקו ונמצאו מבוססות, לפחות בחלקן, ובעניינים מהותיים;
10. ממצאים בגינם פוטר נושא משרה ממשרתו. במקרה זה תיבחן חומרתם של הממצאים, ובגוף מפוקח תיבחן גם זיקתם לפעילות המפוקחת על ידי המפקח;
11. הצגת פרטים או מצגים כוזבים או מוטעים באופן מהותי, השמטת מידע או חוסר שיתוף פעולה בוטה בפעילות מול גורם מבקר או מפקח.
12. מי שרשיון, אישור או היתר ניטל ממנו, מי שסורב כשביקש רשיון אישור או היתר, מי שנמנע ממנו עיסוק במקצוע או בתחום כלשהו בשל פגם במהימנות, בין אם הוא ניתן עפ"י דין או ע"י איגוד מקצועי.


 רוני חזקיהו
 המפקח על הבנקים


 פרופ' זוהר גושן
 יו"ר הרשות לניירות ערך


 פרופ' עודד שריג
 הממונה על שוק ההון, ביטוח
 וחיסכון