

דוח קביעת אסדרה

שם האסדרה:	נוהל בנקאי תקין מס' 412 בנושא "מתן שירותים ללקוחות ברקע משטרי סנקציות"
מספר חוזר נלווה בפיקוח על הבנקים:	2829
מועד פרסום האסדרה:	30/12/25
גורם מאסדר בפיקוח על הבנקים:	מדור ציות, יחידת ההסדרה, אגף מדיניות והסדרה
סוג האסדרה:	הוראת ניהול בנקאי תקין
סטטוס האסדרה:	סופי
מועד תחילה:	30/12/2025
תחולה:	תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981
מועד פרסום דוח קביעת האסדרה:	30/12/25

כללי

תיאור תמציתי של האסדרה

הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 412 בנושא "מתן שירותים ללקוחות ברקע משטרי סנקציות", מבהירה את החובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים בכל הנוגע לניהול הסיכונים ולמתן שירות בנקאי ללקוחות המושפעים ממשטרי סנקציות כלכליות שונים המונהגים בידי מדינות זרות, לרבות ארגונים בין מדינתיים, וארגונים ביו-לאומיים שונים. במסגרת ההוראה, פורטו חובות בקשר לקביעת מדיניות ונהלים לעניין האופן שבו ייעשה שימוש ברשימות סנקציות, תוך הערכת הסיכונים הנובעים מהפרה של הסנקציות או מניצול לרעה של תאגיד בנקאי לצורך עקיפה של סנקציות. בקביעת המדיניות על התאגידים הבנקאיים להתייחס גם לחובות בקשר למתן שירותים ללקוחות בנוסף לנושא ניהול הסיכונים. עוד מובהר כי אין לנהל את הסיכונים הנובעים ממשטרי סנקציות בדרך של הימנעות גורפת מראש ממתן השירותים ללקוחות המושפעים מהם. כמו כן, הובהר כי סירוב לפתוח חשבון, לסגירת חשבון או לביצוע פעולה בשל יישום מדיניות ניהול סיכונים בהתאם להוראה לא ייחשב סירוב בלתי סביר למתן שירות לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981. עוד ההוראה קובעת חובות שמטרתן להבטיח מתן שירות הולם ללקוחות, ובוזר חובת נימוק בכתב וגילוי נאות ללקוח.

חלק 1 – הגדרת עיקרי האסדרה, מטרותיה, הטעמים והתועלת הצפויה מקביעתה

תיאור מצב קיים

חובות בקשר לניהול סיכונים

הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 310 בנושא 'ניהול סיכונים' קובעת עקרונות יסוד לניהול ולבקרת הסיכונים בראייה משולבת, ובין השאר קובעת שניהול הסיכונים יעשה מתוך גישה צופה פני עתיד, שכוללת לצד הניטור השוטף של הסיכונים הקיימים, גם זיהוי סיכונים חדשים או מתפתחים. החלק בהוראה 412 שמתייחס לניהול הסיכונים המושפעים ממשטרי סנקציות כלכליות, הוא למעשה

יישום פרטני של הוראה 310 הכללית. כחלק מתהליכי ניהול הסיכונים המפורטים בהוראה זו, על התאגידים הבנקאיים לקבוע מדיניות ונהלים באשר לאופן שבו יעשה שימוש ברשימות סנקציות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות ולהתקשרות או ביצוע פעולות עם גורמים מוכרזים ברשימות כאמור. האמור כבר הובהר במכתב המפקח למנהלי התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי מיום 8 ביוני 2022, בנושא "סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות". במכתב זה, גם הובהר כי סירוב לאשר עסקה, סירוב להתקשר בהסכם או הפסקת התקשרות בשל יישום מדיניות כאמור לעיל, ייחשבו סירוב סביר למתן שירות לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981.

חובות בקשר למתן שירות ללקוחות

בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, על תאגיד בנקאי לאפשר לכל לקוח לפתוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות ולנהלו ובלבד שלא קיימת סיבה סבירה לאי מתן השירות. כמו כן, נקבעו בדין חובות שונות בקשר למתן שירות ללקוחות, ובין השאר חובות הנמקה וגילוי נאות ללקוח, כך למשל חובות שנקבעו בחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019; הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 422 בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו"; הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 432 בנושא "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח" והוראת ניהול בנקאי תקין מס' 501 בנושא "ניהול מערך שירות ותמיכה ללקוחות".

קשיים במצב הקיים

בשנים האחרונות גובר השימוש בסנקציות כלכליות מסוגים שונים, ככלי אכיפה משפטי המופעל למגוון מטרות, ומהווה מנוף לחץ והרתעה בזירה הבין-לאומית. משטרי סנקציות, המונהגים בידי מדינות זרות, לרבות ארגונים בין מדינתיים, וארגונים בין-לאומיים שונים, הם משטרים מורכבים מבחינת מהות הסנקציות ובעלי השלכות שונות, בין היתר על יחידים, על גורמים עסקיים ועל גופים פיננסיים שונים.

עקיפה של משטרי סנקציות זרים באמצעות המערכת הבנקאית הישראלית, חושפת את התאגידים הבנקאיים לסיכונים שונים שאותם הם נדרשים לנהל, וביניהם, סיכוני ציות, סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים משפטיים וסיכוני מוניטין. תכליתה של החובה המוטלת על התאגידים הבנקאיים לנהל סיכונים בקשר עם משטרי סנקציות, נובעת בראש ובראשונה מהחשיבות הרבה בשמירה על קשרי התאגידים הבנקאיים עם מוסדות פיננסיים זרים הכפופים לסנקציות בין-לאומיות, באופן ישיר או עקיף. פעולה של תאגיד בנקאי בניגוד למשטרי הסנקציות עלולה אפוא לפגוע בהתקשרויותיו של התאגיד הבנקאי עם אותם גופים פיננסיים זרים, שהינן הכרחיות לפעילותם הסדירה של התאגידים הבנקאיים, ובעלת חשיבות רבה לקשרי הכלכלה והמסחר של ישראל עם שאר מדינות העולם, שכן קשרים אלה מהווים התשתית לקיום פעילות פיננסית חוצת גבולות על ידי התאגיד הבנקאי.

ניהול סיכונים זה משפיע על היחסים שבין התאגיד הבנקאי ללקוח.

הואיל והפיקוח על הבנקים מבקש להבטיח כי לצד ניהול סיכונים אפקטיבי, יינתן שירות בנקאי הולם ללקוחות המושפעים ממשטרי הסנקציות, עלה הצורך להסדיר את החובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים בכל הנוגע לניהול הסיכונים ולמתן שירות בנקאי ללקוחות.

יעדי האסדרה

ניהול סיכונים אפקטיבי אגב רשימות הסנקציות השונות, לצד מתן שירות בנקאי הולם ללקוחות המושפעים ממשטרי הסנקציות.

בעלי העניין הרלוונטיים

התאגידים הבנקאיים, לרבות נותני שירותים תשלום בעלי חשיבות יציבותית, ולקוחות המערכת הבנקאית המושפעים ממשטרי הסנקציות הרלוונטיים.

בחינת קיום אסדרה מקבילה או סותרת

האסדרה מאגדת ומפרטת את הקבוע בד"ן, בהוראות הפיקוח על הבנקים ובמכתב המפקח על הבנקים הנזכרים לעיל. לא קיימת אסדרה סותרת לאסדרה המפורסמת.

חלק 2 – חלופות מרכזיות ונימוקים לחלופה שנבחרה

אפיון הסוגיות המקצועיות הרלוונטיות שעומדות בפני המאסדר בעת קביעת האסדרה

1. חובות ניהול סיכונים לצד מתן שירות בנקאי ללקוח - במערכת הבנקאית קיים מתח מובנה בין החובה לניהול סיכונים והחובה למתן שירות בנקאי הולם ללקוחותיה, וכך גם בכל הקשור לניהול הסיכונים הכרוך במשטרי הסנקציות השונים. שכן, במסגרת ניהול הסיכונים, ישנם מקרים בהם התאגיד הבנקאי בהתאם לנסיבות הפרטניות, יסרב לפתוח חשבון, לתת שירותים בנקאיים מסוימים או יקבע מגבלות על פעילות בחשבון, וזאת נוכח הסיכונים השונים אשר התאגידים הבנקאיים חשופים אליהם נוכח משטרי הסנקציות, וביניהם, סיכוני ציות, סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים משפטיים וסיכוני מוניטין, שהתממשותם עלולה לפגוע בהתקשרויותיהם של התאגידים הבנקאיים עם גופים פיננסיים זרים, שהינן הכרחיות לפעילותם הסדירה של התאגידים הבנקאיים, ובעלות חשיבות רבה לקשרי הכלכלה והמסחר של ישראל, כאמור לעיל. בשנים האחרונות, גובר השימוש של מדינות, לרבות ארגונים בין מדינתיים, וארגונים בין-לאומיים בסנקציות כלכליות מסוגים שונים ככלי אכיפה משפטי בזירה הבינלאומית, וכתוצאה מכך, גובר החיכוך שבין ניהול השירותים, לבין החובות הנוגעות למתן השירות ללקוחות.
2. מדיניות ניהול סיכונים - בראי ניהול הסיכונים, נדרש להבטיח כי לתאגידים הבנקאיים עומדים הכלים לקבוע מדיניות ניהול סיכונים אשר תבטיח המשך פעילות תקינה של התאגיד הבנקאי, נוכח משטרי הסנקציות, וזאת לרבות בדרך של סירוב למתן שירותים, וזאת משום שהתממשות הסיכונים כמתואר לעיל, צפויה לפגוע בפעילות הסדירה של התאגידים הבנקאיים, ולכך עלולות להיות השלכות מהותיות על הפעילות הסדירה של המשק בכללותו, על מערכות היחסים הפיננסיות עם הכלכלה העולמית, ועל תפקודה התקין של הכלכלה הישראלית (ראו למשל רע"א 1052/24 בנק מזרחי טפחות בע"מ נגד זק"א – איתור, חילוץ והצלה) (החלטה מיום 2.4.2024)).

לצד זאת, יש להבטיח כי ניהול הסיכונים לא ייעשה בדרך של הימנעות גורפת ממתן שירותים אלא באופן מידתי בהתחשב בסיכונים שזוהו ובהערכתם. לשם כך, נדרש כי תהיה בידי התאגיד הבנקאי המומחיות הנדרשת להערכת הסיכונים הנובעים מרשימות הסנקציות, על מנת לאפשר לו למפות סיכונים אלה.

3. שירות ללקוח - לצד סוגיית ניהול הסיכונים, עולה סוגיית השירות ללקוח. בהוראות הדין ובהוראות המפקח על הבנקים השונים נקבעו חובות צרכניות, בין השאר, בקשר לחובות הגילוי ללקוחות. עם זאת, נמצא כי באשר להטלת מגבלות על פעילות בחשבון, או סירוב לביצוע פעולות, האסדרה הקיימת נותנת מענה חלקי לחובות הגילוי. נוכח ההשלכות שיש ביישום משטרי סנקציות על הפעילות הבנקאית של לקוחות המושפעים ממשטרי הסנקציות, מצא הפיקוח על הבנקים לנכון לעגן חובות נוספות לעניין הגילוי וההנמקה ללקוח, במקרים של הגבלת פעילות או סירוב לביצוע פעולה, נוכח יישום מדיניות ניהול סיכונים אגב משטרי הסנקציות השונים, ובזה חובת נימוק בכתב להחלטת הבנק, בכפוף לכל דין; ככל שביצוע הפעולה הותנה בהמצאת מסמכים ע"י הלקוח או קבלת הבהרות – פירוט של דרישות אלו במסגרת ההחלטה; וכן, פירוט של סוגי הפעולות אותן הלקוח רשאי לבצע ואת ערוצי השירות הזמינים לרשותו.

חלופות אסדרה שנבחנו ואמצעי האסדרה

החלופות שנבחנו, עסקו בשאלת עצם עיגון ההוראות שממילא קיימות בהוראה, **קרי אסדרת הנושא לכדי הוראה ייעודית או לא**. כאמור, גם ללא הוראה זו, על הבנקים חלים החובות בקשר לניהול סיכונים אגב משטרי סנקציות, וזאת מכוח הוראת ניהול בנקאי 310 בנושא "ניהול סיכונים", לצד החובה שלא לסרב סירוב בלתי סביר לפתיחת חשבון וניהולו, מכוח סעיף 2(ב) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, וחובות נוספות בתחום יחסי הבנק והלקוח.

הבהרה כי סירוב לתת שירות נוכח יישום מדיניות סיכונים בקשר לאופן בו ייעשה שימוש ברשימות סנקציות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות ולהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות כאמור, ייחשב סירוב סביר לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, הובהרה במסגרת מכתב המפקח על הבנקים מיום 8 ביוני 2022, בנושא "סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות".

ציפיות פיקוחיות נוספות, וחידוד החובות בקשר לניהול הסיכונים אגב משטרי סנקציות, לצד החובות בקשר למתן השירותים ללקוח, וההבהרה כי אין לנהל את הסיכונים בדרך של הימנעות גורפת מראש ממתן שירותים ללקוחות, הובהרה למערכת הבנקאית באמצעות כלים פיקוחיים שונים, ובין היתר מכתבים פיקוחיים, פניות ציבור, שיח ישיר עם המערכת הבנקאית, ועמדות היועצת המשפטית לממשלה במסגרת הליכים משפטיים, אך לא בדרך של הוראה ייעודית המאגדת את כלל ההוראות והציפיות האלו. הפיקוח על הבנקים סבר כי הגם שהחובות כבר חלות, הרי שלנוכח היקף השימוש במשטרי הסנקציות הבינ"ל השונים והשפעתם על לקוחות המערכת הבנקאית בישראל, יש מקום לעגן את כלל הציפיות שהובהרו למערכת הבנקאית באשר לחובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים בכל הנוגע לניהול הסיכונים ולמתן שירות בנקאי ללקוחות, לכדי הוראה ייעודית.

באשר לחובות הצרכניות, אי פרסום ההוראה, היה מותיר את דרישות הגילוי ללקוחות בגדר הדין הקיים, במסגרתו חובת ההנמקה בכתב, היא רק במקרים של סירוב לפתיחת חשבון או סגירת חשבון. תחת מצב דברים זה, הפיקוח על הבנקים סבר, כי נוכח הרגישות הגבוהה שמשטרי הסנקציות מייצרים בקשר לניהול החשבונות ללקוחות המערכת הבנקאית, חובות גילוי אלה עשויות להיות לא מספקות, ולכן מצא לנכון להרחיב את דרישות הגילוי ללקוח, גם ביחס לסירוב לביצוע פעולות או הגבלות בחשבון.

חלק 3 – השפעות צפויות של האסדרה (ישירות ועקיפות)

השפעות צפויות של האסדרה

כאמור לעיל, בראי החובות בקשר לניהול הסיכונים אגב משטרי סנקציות, והחובות בקשר למתן שירותים ללקוח, הינן חובות קיימות, ולכן האסדרה בהקשר זה, מטרתה היא לעגן את כלל ההוראות והציפיות שהובהרו למערכת הבנקאית באשר לחובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים בכל הנוגע לניהול הסיכונים ולמתן שירות בנקאי ללקוחות, לכדי הוראה ייעודית. באשר להרחבת החובות הצרכניות בתחום הגילוי ללקוח, יש בהן כדי לשפר את הבנת הלקוח בקשר לנסיבות הסירוב לביצוע פעולות, או ההגבלות בחשבונו. כמו כן, הגילוי אודות המסמכים או הבהרות הנדרשות מצד הלקוח, וכן הצגת ערוצי השירות הזמינים ללקוח, צפויים להקל במקרים מסוימים על התנהלות הלקוח מול הבנק.

אמצעים ומדדים להערכת השגת מטרת האסדרה

באשר לעיגון החובות בקשר לניהול הסיכונים ומתן השירות ללקוחות לכדי הוראה ייעודית, היות וכאמור מדובר בחובות קיימות, ישנו קושי בכימות ההשפעה הישירה של האסדרה. באשר חובות בעניין הגילוי ללקוחות אגב משטרי הסנקציות, היות ומדובר בחובה רגולטורית, מצופה כי האסדרה תשיג את ייעדה באופן מיידי ביחס לאוכלוסיית הלקוחות המושפעים ממשטרי הסנקציות. ניתן יהיה לבחון זאת באמצעות פניות ציבור שיטופלו על ידי הפיקוח על הבנקים, בקשר ליישום ההוראה זו, בפרט בכל הנוגע לגילוי כאמור.

חלק 4 – שיתוף הציבור – תיאור תהליך שיתוף הציבור והשפעתו על האסדרה

1. במהלך קביעת האסדרה התקיים תהליך סדור של שיתוף הציבור ושותפו בעלי העניין הרלוונטיים, בהתאם לחוק עקרונות אסדרה, התשפ"ב-2021 ולנהלי הפיקוח על הבנקים.
2. טיוטה ראשונה להיוועצות עם הגופים המפוקחים נדונה במסגרת ישיבת פורום הוועדה לנהלים תקינים ביום 25.05.2025.
3. טיוטה שנייה הועברה להתייעצות בכתב עם חברי הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, בה חברים בהתאם לחוק נציגי מערכת הבנקאות, נציג ציבור ונציגי רגולטורים פיננסיים מקבילים ביום 05.06.2025. זאת כנדרש לפי פקודת הבנקאות, 1941.
4. טיוטה להיוועצות עם כלל הציבור לפני פרסום האסדרה הסופית הופצה ביום 05.06.2025 כאשר המועד האחרון להעברת הערות נקבע ליום 03.07.2025.