

רשות ניירות ערך

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464
טל: 02-6556444 פקס: 02-6513160
www.isa.gov.il

ו' אב, תשע"ב

25 יולי, 2012

לכבוד:
חה"כ דוד רותם
יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט
הכנסת

א.ג.

הנדון: הצעה לתיקון תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (שינויים בתוספת הראשונה והשלישית לחוק), התשס"ח – 2008

בהתאם לקבוע בסעיף 6 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן – החוק), רשאית רשות ניירות ערך (להלן – הרשות), לקבל מידע מהמרשם הפלילי לצורך בחינת בקשה לקבלת היתר פעולה או לצורך בחינת ביטולו של היתר פעולה קיים. עם זאת, מדובר במידע שהיקפו מוגבל שכן הוא אינו כולל פרטים הנוגעים להרשעות שהתיישנו.

התוספת הראשונה לחוק, מאפשרת לגופים המנויים בה לקבל מידע מהמרשם הפלילי אודות הרשעות שהתיישנו ובלבד שלא נמחקו. זה מכבר, עמדה הרשות, על הצורך בהכללת הגורמים ברשות האחראים על מתן היתרים שונים לגופים המפוקחים על ידי הרשות בתוספת הראשונה האמורה.

דומה, כי מצב בו הרשות, בבואה להחליט האם תיתן או תיטול היתר מאדם המפוקח על ידה, לא תהא רשאית להביא בחשבון את עובדת הרשעתו בעבר, אף בעבירות תמורות ביותר, בשל התיישנות ההרשעה, הינו מצב לא ראוי אשר עלול להביא לפגיעה חמורה בציבור גדול של משקיעים וחוסכים בניירות ערך. כך למשל עשוי אדם שהורשע בהונאת ענק של לקוחותיו לשוב ולפעול בשוק כמנהל כספם של אחרים, מבלי שניתן יהיה להביא בחשבון את עברו ומבלי שציבור לקוחותיו יהיה מודע להרשעתו האמורה.

החשש מפני קבלת החלטה בהסמך על בסיס נתונים חסר, מתחדד עוד יותר נוכח עוצמתו ורוחבו של היקף פוטנציאל הפגיעה - הן מבחינת מספר הנפגעים הפוטנציאליים אשר עשוי לכלול ציבור משקיעים עצום בהיקפו, והן מבחינת גובהם הרב של הסכומים שעלולים להימצא בסיכון. פירוט באשר להיקפי הפגיעה האמורים מובא בנספח למכתב זה.

יצוין כי עובדת הרשעתו של אדם בעבר, הינה לתפיסתנו, שיקול השייך לעניין מתן היתר פעולה, אך אינו שיקול יחידי. בין היתר מוטלת על הרשות החובה להביא בחשבון את חלוף הזמן מאז ההרשעה, את טיבה של ההרשעה, את מהות ההיתר המבוקש ואת תפקידו של מי שהורשע, כל זאת מכוח כללי הדין המינהלי.

בישיבה שהתקיימה במשרד המשפטים הופנתה תשומת ליבנו לכך שבתקנות הנדונות בימים אלה בוועדת החוקה חוק ומשפט, מוצע בין היתר תיקון לתוספות הראשונה והשלישית לחוק.

בהתאם לאמור, אנו מבקשים להוסיף לתוספת הראשונה את הגורמים ברשות האחראים על מתן ונטילת היתרים שונים לגופים המפוקחים על ידה (כגון: מנהלי קרנות ומנהלי תיקים).

יש להעיר כי להבנתנו לאור מאפיינים ייחודיים של מפוקחי הרשות קיימת הצדקה לתיקון התוספת האמורה כך שתכלול סמכות עיון גם ביחס ליחידים. כמו כן יש לכלול בתוספת את חברי ועדת האכיפה המנהלית אשר מונו לפי סעיף 52 לחוק ניירות ערך. אלא שבמצב הדברים הקיים, ובהתחשב בכך שדיונים בתיקון הנוכחי כבר הסתיימו, הותאמו התיקונים המוצעים על ידינו אלאה אותם אישרה הוועדה ביחס לאגף שוק ההון כפי שיפורט בהמשך.

עוד ברצוננו להביא לידיעתכם כי בתיקוני חקיקה הנמצאים בימים אלה בהליכי אישור מתקדמים, מוצע להסמיך את הרשות לבחון את מהימנותם של גורמים נוספים עליהם מפקחת הרשות עת יאושרו ההסדרים האמורים (יתכן שיהא זה עוד טרם יושלם הליך תיקון התקנות שבנדון), נבקש לשקול בחיוב שילובים של הוראות דומות גם ביחס לגורמים אלה.

נבקש להסב תשומת ליבה של הוועדה לכך שבנוסח המונח על שולחן הוועדה, מוצע בין היתר לכלול בין המנויים בתוספת הראשונה את הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן – אגף שוק ההון), באופן שיאפשר לגורמים האמונים על מתן רישיונות באגף שוק ההון, קבלת מידע מן המרשם הפלילי לעניין רישוי מבטח ולעניין רישוי חברה המנהלת קופות גמל. פוטנציאל הפגיעה הרחב אשר הוזכר לעיל הינו שיקול כבד משקל אשר לצד מאפיינים נוספים, מהווה מאפיין משותף לפעילות עליה מפקחת הרשות ולפעילות עליה מפקח אגף שוק ההון. פוטנציאל זה, אף עמד להבנתנו כשיקול מרכזי לנגד עיניהם של מנסחי הצעת הנוסח הנוגעת לאגף שוק ההון. משכך, אנו סבורים כי הסיבות שהביאו להכללת אגף שוק ההון בהצעת התיקון מצדיקות את ההצעה בה דן מכתב זה.

מצורפת הצעה לנוסח שעניינה התיקון האמור. ההצעה מובאת לאישור הוועדה בתיאום עם הגורמים האחראים על כך במשרד המשפטים.

בכבוד רב
דניאל רימון
מנהלת מחלקת חקיקה

העתק: עו"ד סיגל קוגוט – יועצת משפטית ועדת החוקה חוק ומשפט;
עו"ד אלעזר שטרן – עוזר ליועצת המשפטית, ועדת החוקה חוק ומשפט;
עו"ד רז ניזרי – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פליליים);
עו"ד גבריאלה פיסמן – משרד המשפטים;
עו"ד אבי ליכט - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי- פיסקלי);
עו"ד חיים זקס – משרד המשפטים;
רפ"ק זהבה לייב – ראש מדור מידע פלילי, משטרת ישראל;

נוסח מוצע לתיקון התקנות

מ.ה. יושב ראש רשות ניירות ערך, חברי הרשות שמונו לפי סעיף 3 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך) ועובד רשות ניירות ערך שהוסמך לעסוק ברישוי – לעניין רישוי יועץ, משווק או מנהל תיקים שהוא תאגיד, לפי סעיפים 7(ד), 8(ג), ו-10(א1) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995, ולעניין רישיון זירה לפי סעיפים 44ג, 44כג, ו-44כד לחוק ניירות ערך כנוסחם בחוק ניירות ערך (תיקון מס' 42), התש"ע-2010, אודות בעל השליטה ונושאי משרה בתאגיד המבקש, ובעל שליטה בכל אחד מהם, והכל על פי נהלים שיקבעו;

מ.ו. יושב ראש רשות ניירות ערך, עובד רשות ניירות ערך שהוסמך לעסוק ברישוי, וחברי ועדת רישיונות שמונו לפי סעיף 12א לחוק השקעות משותפות בנאמנות תשנ"ד-1994 – לעניין אישור נאמן לקרן, אישור מנהל קרן ומתן היתר שליטה במנהל קרן לפי סעיפים 9, 10א, 13, 15, 23ב ו-23ד לחוק האמור, אודות בעל שליטה ונושא משרה בתאגיד המבקש, נושאי משרה בכל אחד מהם ואדם שמשתתף בקבלת החלטות הנוגעות לניהול קרן שבניהול מנהל הקרן, והכל על פי נהלים שיקבעו.

נספח

מאפייני הגופים המפוקחים והיקפי פעילות

מנהלי התיקים – ניהול תיקים הינו ביצוע עסקאות לפי שיקול דעת לחשבונם של אתרים. דהיינו, שירות בו בעל הרישיון מנהל עבור לקוחותיו תיק נכסים במטרה להפיק תשואה מקסימלית. מנהל התיקים משמש כמיופה כותו בחשבונו של הלקוח לצורך ניהול השקעותיו כאמור. פעילות ניהול התיקים מפוקחת על ידי הרשות ומוסדרת במסגרת חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995. מכוח חוק זה אמונה הרשות על מתן רישיון ניהול תיקים. לפי הוראות החוק שירות של ניהול תיקים יינתן אך ורק במסגרת חברה בעלת רישיון מנהל תיקים, אשר מעניקה את השירות באמצעות יחידים בעלי רישיון מנהל תיקים. נכון לסוף שנת 2011¹ היו רשומות 144 חברות לניהול תיקי השקעות. סך שווי הנכסים המנוהלים בחברות האמורות עמד על כ- 223 מיליארד ש"ח.

יועצי ומשווקי השקעות – ייעוץ השקעות הינו מתן ייעוץ לאחרים בנוגע לכדאיות של השקעה, החזקה, קניה או מכירה של ניירות ערך ונכסים פיננסיים. משווק השקעות מספק שירותי ייעוץ השקעות, אלא שיש לו קשר כלשהו לנכס פיננסי אחד או יותר. מרבית פעילות ייעוץ ההשקעות נעשית בבנקים השונים. בישראל רשומות 11 חברות ליעוץ השקעות ו-26 חברות לשיווק השקעות. מספר החשבונות בבנקים בהם התקיימה פעילות ייעוץ עומד על מאות אלפים, היקף הנכסים המיועצים בבנקים עומד על כ-270 מיליארד ש"ח.

קרן נאמנות (Mutual Fund) - היא מכשיר פיננסי המאגד פרטים לצורך השקעה משותפת בניירות ערך ונכסים סחירים נוספים. ההצטרפות לקרן נעשית על ידי רכישת יחידות בקרן. המחזיק ביחידות אלה זכאי לחלק יחסי בנכסים ובפירותיהם, בהתאם לגודל ההחזקה. הצעת יחידות הקרן מתבצעת על פי תשקיף שמקבל את היתר הרשות לפרסומו. תיק ההשקעות של הקרן מנוהל בהתאם למדיניות השקעות הקבועה בתשקיף, על ידי גופים מקצועיים הגובים שכר ניהול ונאמנות הנפרעים מנכסי הקרן. קרן נאמנות אינה גוף משפטי, ופעולתה מבוססת על הסכם נאמנות שנערך ונחתם בין נאמן הקרן למנהל הקרן.

הקרנות מפוקחות על ידי רשות ניירות ערך וההסדר בעניינן קבוע בחוק השקעות משותפות בנאמנות, תשנ"ד – 1994. בישראל פועלים 22 מספר מנהלי קרנות נאמנות ו-6 נאמנים לקרנות נאמנות. שווי הנכסים בקרנות הנאמנות עומד על כ-142.3 מיליארד ש"ח.

¹ כלל הנתונים בנספח זה נכונים לסוף שנת 2011 אלא אם נכתב אחרת.

זירות מסחר

זירת מסחר הינה מערכת ממוחשבת הסוחרת לחשבון עצמה במכשירים פיננסיים ומערכת ממוחשבת המפנה למערכת כזו. הכוונה הינה בעיקר לאותן זירות אינטרנטיות, המכונות "זירות מט"ח" והמוכרות לציבור הרחב בשל הפרסומות באינטרנט המבטיחות רווחים קלים בזמן קצר. זירות אלה מאפשרות ללקוחות קמעונאיים להשקיע בחוזים נגזרים על מטבעות, מדדים וסחורות במינוף גבוה, כשעל פי רוב הן מהוות גם הצד הנגדי לחוזים אלה (ומכאן ניגוד העניינים התריף אשר מובנה בפעילותן). ואכן, עיקר הפעילות בזירות אלו, מתבצעת על ידי משקיעים הפועלים בהיקפים כספיים נמוכים דרך אתרי אינטרנט ייעודיים. במשך שנים פעל התחום ללא הסדרה ולאורך הזמן נצברו תלונות רבות הנוגעות בין השאר לסטנדרטים בלתי ראויים המקובלים בענף.

במסגרת תיקון 42 לחוק ניירות ערך הוכפף תחום זירות המסחר האינטרנטיות לפיקוח הרשות. עם כניסתו לתוקף של התיקון יחול אסור לנהל זירת מסחר בישראל ללא קבלת רישיון מן הרשות. כניסתו לתוקף של התיקון האמור לחוק מותנה בכניסתו לתוקף של תקנות מכוחו.

כיום, בהעדר חובת דיווח כלשהי, לא ניתן לדעת מהם היקפי הפעילות בזירות המסחר. על פי הערכות שונות שפורסמו בתקשורת מדובר על כ-10,000 סוחרים פעילים בארץ. סוחרים אלה פעילים בקרוב ל-20 זירות הפועלות בישראל, בהיקפים של מאות מיליוני שקלים.