



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

20 ביוני 2017

1138

כ"ו בסיוון התשע"ז

עמוד

הצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 64), התשע"ז–2017 1136

הצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 64), התשע"ז-2017

1. תיקון סעיף 44א – בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 44א, אחרי ההגדרה "מכשיר פיננסי" יבוא:
- "אופציה בינארית" – מכשיר פיננסי כאמור בפסקה (4) להגדרה "מכשיר פיננסי", שמתקיימים בו כל אלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

לממדים היוצרים הדים שליליים נרחבים בעולם, תוך גרימת נזק תדמיתי משמעותי לישראל בכלל, ולשוק ההון בישראל בפרט, ועלולה ללבות אנטישמיות.

במטרה לסייע לרשויות ניירות ערך זרות הנתקלות בפעילות של זירות סוחר ישראליות הפועלות שלא כדין ובמענה לבקשותיהן, פועלת הרשות ומסייעת באופן סדיר בחיקוי דין ובהעברות מידע, על פי הסמכויות הנתונות לה כדין.

בעקבות האמור, מוצע לתקן את חוק ניירות ערך ולקבוע איסור מפורש על מסחר באופציות בינאריות בזירת סוחר, וזאת בין אם הזירה פונה ללקוחות בישראל ובין אם היא פונה ללקוחות מחוץ לישראל. כמו כן מוצע להעניק לרשות ניירות ערך בהקשר זה סמכויות אכיפה גם בנוגע לפעילותן של זירות הסוחר המנוהלות בישראל אך פונות ללקוחות מחוץ לישראל. כמו כן מוצע לקבוע כי הצעת מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או סוג אחר שיקבע שר האוצר, תהווה עבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן – חוק איסור הלבנת הון), וזאת נוכח המאפיינים העברייניים שעשויים להתלוות לתעשייה זו.

סעיף 1 סעיף 44א לחוק קובע את ההגדרות הנוגעות לפרק ז' לחוק העוסק בזירות סוחר. מוצע להוסיף לסעיף זה את ההגדרה "אופציה בינארית".

"אופציה בינארית" היא מכשיר פיננסי כאמור בפסקה (4) להגדרה "מכשיר פיננסי" המופיעה גם היא בסעיף זה (הסכם או הסדר שערכו נגזר מערכם של מטבעות, סחורות (Commodities), שיערי ריבית, שיערי חליפין, מדדים או מכשיר פיננסי אחר), שהתקבולים והתשלומים הנובעים ממנו נקבעו מראש והם בסכום קבוע או בשיעור קבוע מסכום שנקבע מראש, ובהתאם לתנאיו המחזיק בו זכאי לתקבולים ככל שיתקיים אירוע מסוים במועד הפקיעה.

אופציה בינארית היא מכשיר פיננסי הנמנה עם משפחת האופציות. האופציה הבינארית הטיפוסית מזכה במועד הפקיעה את המחזיק בה בסכום שגודלו נקבע מראש אם אירוע מסוים יתקיים, או אינה מזכה אותו במאומה אם אותו אירוע לא יתקיים – ומכאן גם מקור שמה (שמות מקובלים נוספים, בין השאר, הם "אופציה דיגיטלית" או "אופציית הכול או כלום").

כללי פרק ז' לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך או החוק), עוסק בהסדרת פעילותן של זירות הסוחר לחשבונן העצמי (להלן – זירות סוחר או זירות). הפרק האמור הוסף לחוק במסגרת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 42), התש"ע-2010 (ס"ח התש"ע, עמ' 536) שנכנס לתוקף ביום ח' בסיוון התשע"ה (26 במאי 2015) עם כניסתן לתוקף של תקנות ניירות ערך (זירת סוחר לחשבונן העצמי), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות).

זירות סוחר מוגדרות בסעיף 44ב לחוק כמערכות ממוחשבות שבאמצעותן סוחר אדם במכשיר פיננסי אל מול לקוחותיו לחשבונן העצמי, וכן כמערכות ממוחשבות המעמידות ללקוח אפשרות לסחור במערכות כאמור.

סעיפים 44ג ו-44ד לחוק אוסרים על אדם לנהל זירת סוחר בלא רישיון לניהול זירה (להלן – רישיון זירה) או להציע לסחור בזירת סוחר המנוהלת על ידי מי שאינו בעל רישיון או מי שאינו פטור מחובת קבלת רישיון. בחודש מרס 2016 החליטה רשות ניירות ערך כי לא יינתן רישיון זירת סוחר לחברות המציעות ללקוחותיהן מסחר באופציות בינאריות. זאת נוכח אופי המכשיר והסיכונים הכרוכים במסחר בו. מכיוון שאין דרך לנתח באופן רציונלי או כלכלי את תוחלת הרווח ברכישת אופציה כזו, ה"מסחר" באופציות בינאריות דומה למשחק הימורים. לפיכך גם מדובר בפעילות שאין בה כל ערך מוסף לשוק ההון, וכדרכו של משחק הימורים היא גם גורמת לנפגעים רבים.

ואולם מכיוון שחוק ניירות ערך מגן רק על משקיעים בישראל, האיסור האמור חל רק על פנייה או הצעה ללקוחות בישראל. מצב דברים זה מאפשר לזירות סוחר הממוקמות בישראל להציע ללקוחות מחוץ לישראל לסחור באמצעותן במכשירים פיננסיים שונים, ובפרט באופציות בינאריות, בלא הסדרה או פיקוח של רשות ניירות ערך, אם הן אינן מאפשרות גישה ללקוחות בישראל.

כתוצאה מכך החלו להגיע לרשות, למשטרה ולרשויות נוספות בישראל, תלונות רבות וקשות מצד רשויות מחוץ לישראל ואזרחים של מדינות זרות, בנוגע לפעילותן של חברות מישראל כלפי לקוחות במדינות שונות, בעיקר מפעילות באופציות בינאריות. התברר כי בחלק מהמקרים המסחר המוצע בזירות הסוחר מהווה אף כסות לפעילות עבריינית, כגון פעילות המהווה מרמה והונאה. תופעה זו של פעילות חברות ישראליות במדינות שונות הגיעה כיום

¹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התשע"ז, עמ' 1261.

- (1) התקבולים והתשלומים הנובעים ממנו נקבעו מראש והם בסכום קבוע או בשיעור קבוע מסכום שנקבע מראש;
- (2) בהתאם לתנאיו, המחזיק בו זכאי לתקבולים ככל שיתקיים אירוע מסוים במועד הפקיעה שלו;

2. אחרי סעיף 44ב לחוק העיקרי יבוא:
- ”איסור הצעת מסחר במכשירים פיננסיים מסוג 44ב1. לא יציע אדם בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר על פי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.”
3. בסעיף 44ג(ב) לחוק העיקרי, אחרי פסקה (2) יבוא:
- ”(א2) החברה אינה מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1;”
4. בסעיף 44ד לחוק העיקרי, במקום ”(4)” יבוא ”(א2), (4)”.

דברי הסבר

מאחר שלא ניתן לצפות מראש כל תרחיש אפשרי, ומכיוון שייתכן שיוצעו סוגים חדשים של מכשירים פיננסיים בעלי פוטנציאל פוגעני דומה, מוצע להסמיך את שר האוצר על פי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להרחיב את רשימת המכשירים הפיננסיים שאסור לזירות סוחר להציען.

סעיף 3 סעיף 44ג(ב) לחוק קובע את התנאים לקבלת רישיון זירה. מוצע להוסיף לתנאים אלה את התנאי שלפיו החברה לא מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1 המוצע.

סעיף 4 סעיף 44ד לחוק קובע חובה על חברה בעלת רישיון זירה, לעמוד, בכל עת, בתנאים למתן רישיון זירה הקבועים בסעיף 44ג(ב)(1) (השליטה על עסקיה וניהולם מופעלים בישראל, ואם אינם מופעלים בישראל – ביכולתה של החברה לקיים את כל ההוראות לפי חוק זה, וניתן לאכוף אותן לגביה). סעיף 44ג(ב)(4) (לחברה מיומנות טכנית ואמצעים מתאימים לצורך הפעלת זירת הסוחר באופן שיבטיח את יציבות הזירה, אמינותה, זמינותה ואבטחת המידע שבה) וסעיף 44ג(ב)(5) (דרישות הון עצמי, נכסים נוילים, פיקדון וביטוח).

מוצע להוסיף לרשימה זו גם את התנאי החדש שהוצע להוסיפו לסעיף 44ג(ב) לחוק, כאמור לעיל בסעיף 3 להצעת החוק, בדבר האיסור על הצעת מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1, כאמור לעיל.

סעיף 2 בסעיף זה מוצע לקבוע איסור על מסחר בזירות סוחר באופציות בינאריות או במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, על פי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

המסחר באופציות בינאריות בזירות הסוחר מאופיין בהעדר מידע מספק המקשה על קבלת החלטת השקעה מושכלת. לנוכח זאת ולנוכח הדמיון הקיים בין תזרים המזומנים של האופציות הבינאריות לבין תוצאות הטלת מטבע (“הכול או כלום”, “1 או 0”), החליטה הרשות מתוקף סמכותה לפי סעיף 44ג(ד) לחוק בחודש מרס 2016 לאסור על זירות סוחר שהגישו בקשות לקבלת רישיון זירה כנדרש בחוק, לסחור באופציות בינאריות. בנימוקיה ציינה הרשות, בין השאר, כי מורכבות האופציות הבינאריות והקושי בתמחורן מצד אחד, והעדר מסחר רבי-צדדי המאפשר יצירת מחיר שוק מצד שני, אינם מאפשרים לרשות לאשר מסחר באופציות בינאריות בזירת סוחר. כמו כן ציינה הרשות בנימוקיה כי בשל מאפייני האופציות הבינאריות ומאפייני זירת הסוחר, המשך פעילות של אופציות בינאריות בזירות מפותחות עלול לפגוע לא רק בלקוחות הזירות, אלא במוניטין השוק בכללותו.

סעיף 44ב1 המוצע, יאסור בחוק על זירות סוחר להציע ללקוחות מסחר באופציות בינאריות בשל הפוטנציאל הפוגעני הטמון בהם. כאמור לעיל, הרשות כבר החליטה בחודש מרס 2016 לאסור על זירות סוחר שהגישו בקשות לקבלת רישיון זירה כנדרש בחוק, לסחור באופציות בינאריות, מתוקף סמכותה לפי סעיף 44ג(ד) לחוק. עתה מוצע לעגן איסור זה בחוק עצמו. יודגש כי אין בתיקון זה כדי לגרוע מסמכות הרשות לקבוע את סוגי המכשירים הפיננסיים שזירת סוחר בעלת רישיון יכולה לסחור בהם, כאמור בסעיף 44ג(ד) לחוק.

"איסור ניהול זירת סוחר ללקוחות מחוץ לישראל שמוצע בה מסחר במכשירים פיננסיים מסוימים" (א) 44ד1. לא ינהל אדם זירת סוחר המשמשת רק ללקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם הוא מציע באותה זירת סוחר מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1.

(ב) לעניין סעיף זה, "ניהול זירת סוחר" – לרבות כל אחד מאלה:

(1) קבלת ההחלטות האסטרטגיות של החברה המנהלת את זירת הסוחר;

(2) תפעול של זירת הסוחר, לרבות תפעול המערכת הממוחשבת שבה מתנהלת הזירה, תמחור המכשירים הפיננסיים וסליקה שלהם או של כספי הלקוחות, ותפעול מוקדי שירות או שיווק טלפוניים או מקוונים, והכול בין באופן ישיר ובין על ידי נותן שירותים.

בסעיף 44טו לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) לא יפנה אדם בהצעה לסחור בזירת סוחר המשמשת רק ללקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם מוצע בזירה כאמור מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1."

ד ב ר י ה ס ב ר

הפיננסיים וסליקה שלהם או של כספי הלקוחות, ותפעול מוקדי שירות או שיווק טלפוניים או מקוונים, והכול בין באופן ישיר ובין על ידי נותן שירותים.

לעניין פסקה (2) המוצעת בהגדרה "ניהול זירת סוחר", מדובר בכל אותן הפעולות המהותיות המאפשרות את מתן השירותים על ידי זירת הסוחר. במקרים שבהם נותני שירותי המחשוב הם הגורם הדומיננטי בניהול זירת הסוחר, ואף המרוויחים העיקריים מהפעילות, הם ייחשבו למנהלי זירת סוחר לצורך סעיף זה.

כך לדוגמה, גוף המוכר תוכנה לניהול מערכת מסחר לזירת סוחר, אשר ממשיך לתפעל את התוכנה, לתת תמיכה לזירת הסוחר ולהרוויח מפעילותה, האיסור יחול לגביו, אך פעילות של מכירת תוכנת מדף בלבד, אינה פעילות שתקים חזקה של ניהול זירה בישראל.

סעיף 6 44טו לחוק קובע כי אדם לא יפנה בהצעה לסחור בזירת סוחר, אלא אם כן החברה המפעילה את זירת הסוחר היא בעלת רישיון.

מוצע לסמן את האמור בסעיף זה, כסעיף קטן (א) ולהוסיף לו את סעיף קטן (ב) האוסר על אדם לפנות ללקוח מחוץ לישראל, בהצעה לסחור בזירת סוחר המשמשת רק ללקוחות המצויים מחוץ לישראל אם מוצע בזירה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1 המוצע.

סעיף 5 מוצע לקבוע במקביל לאיסור המוצע בסעיף 44ב1, איסור שלפיו לא ינהל אדם זירת סוחר המשמשת רק ללקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם הוא מציע באותה זירה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1, בנוסחו המוצע לעיל בסעיף 2 להצעת החוק. עקב מאפייני האופציות הבינאריות והמסחר בהן כמפורט לעיל, הן עשויות להוות קרקע פורייה לפעילות פוגענית כלפי לקוחות ואף לפעילות עבריינית. לפיכך מוצע לאסור על זירות הסוחר להציע מכשירים פיננסיים מסוג אופציות בינאריות באופן גורף, גם בפעילות כלפי מדינות שבהן מכשירים אלה מותרים, וגם כלפי מדינות שבהן אין איסור או חובת רישוי לפעילות זו. חשוב לציין בעניין זה, כי קיימות הגבלות שונות על מסחר באופציות בינאריות במקומות נוספים בעולם, ובמדינות נוספות כדוגמת קנדה, גרמניה, הולנד, צרפת, בלגיה ואירלנד, בוחנות הטלת הגבלות דומות על שיווק, הפצה ומכירה של מכשירים פיננסיים שונים בסיכון גבוה, וביניהם האופציות הבינאריות.

לעניין סעיף זה, מוצע לקבוע למונח "ניהול זירת סוחר" הגדרה תכליתית נוכח אופי הפעילות הנעשית באמצעות האינטרנט ומערכות מחשב ותקשורת. ההגדרה המוצעת קובעת כי יראו כניהול זירת סוחר, בין השאר:

- (1) קבלת ההחלטות האסטרטגיות של החברה;
- (2) תפעול של זירת הסוחר, לרבות תפעול המערכת הממוחשבת שבה מתנהלת הזירה, תמחור המכשירים

"(א6) הציע בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 44יב1;
(1א6) ניהול זירת סוחר בלא רישיון זירה או בניגוד לתנאיו, בניגוד להוראות סעיף 44יג;
(2א6) ניהול זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל והציע בה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44יב1, בניגוד להוראות סעיף 44יד1".

תיקון התוספת
השביעית

8. בתוספת השביעית לחוק העיקרי –

(1) בחלק ב' –

(א) בפרט (9), במקום "טו44" יבוא "טו44(א)";

(ב) אחרי פרט (9) יבוא:

"(א9) פנה בהצעה לסחור בזירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44טו(ב) והיה עליו לדעת כי מוצע בזירה כאמור מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44יב1";

(2) בחלק ג' –

(א) אחרי פרט (א4) יבוא:

"(1א4) הציע בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 44יב1";

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 8 מוצע להוסיף לתוספת השביעית לחוק, הקובעת את רשימת ההפרות המינהליות שבשלן ניתן לפתוח בהליך מינהלי לפני ועדת האכיפה המינהלית, הפרה מינהלית של הוראות הסעיפים שנוספו בהצעת חוק.

בחלק ב' לתוספת השביעית לחוק מוצע להוסיף את פרט (א9) שיקבע הפרה מינהלית בשל פנייה לאדם בהצעה לסחור בזירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44טו(ב) המוצע והיה עליו לדעת שמוצע בזירה כאמור מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44יב1 המוצע.

בחלק ג' לתוספת השביעית, מוצע להוסיף את פרט (1א4) אשר יקבע הפרה מינהלית בשל הצעה בזירת סוחר של מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 44יב1 המוצע. כמו כן, מוצע להוסיף את פרט (א5) הקובע הפרה בשל ניהול זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44יד1 המוצע.

גם כאן, בהתאם לאמור בסעיף 5 להצעת החוק ביחס להוספת סעיף 44ד1 לחוק, יש לציין כי האיסור המוצע יחול גם אם במדינה הזרה אין איסור על מסחר באופציות בינאריות.

סעיף 7 סעיף 53(ב) לחוק קובע עבירות פליליות שדינן מאסר שנתיים או קנס פי שניים וחצי מן הקנס האמור בסעיף 61(א4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. אם המפר הוא תאגיד, מוכפל הקנס האמור לעיל פי שנים עשר וחצי. בין העבירות המנויות בסעיף זה, קבועות גם עבירות של ניהול זירת סוחר בלא רישיון או בניגוד לתנאיו (פסקה (א6) לסעיף האמור) וכן פנייה בהצעה לסחור בזירת סוחר בניגוד לאמור בסעיף 44טו לחוק (פסקה (ב6) לסעיף האמור).

מוצע להוסיף לעבירות הפליליות האמורות גם את האיסורים המוצעים במסגרת הצעת החוק: הצעה בזירת סוחר של מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 44יב1 המוצע (סעיף 53(ב)(א6) המוצע); ניהול זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד לאמור בסעיף 44יד1 המוצע (סעיף 53(ב)(2א6) המוצע). יצוין כי אין באמור כדי למנוע אכיפה של הוראות החוק הקבועות עבירות פליליות אחרות הנעשות תוך כדי הפעילות בזירות אלה.

(ב) אחרי פרט (5) יבוא:

"(א5) ניהל זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44ד1";

9. בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000², בתוספת הראשונה, במקום פרט 14 יבוא:

"(14) עבירות לפי סעיפים 52, 53(ב)6(א) ו-54 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968";

תחילה 10. (א) תחילתו של חוק זה שלושה חודשים מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

ארגוני הפשיעה. קביעת האיסור על הצעה בזירת סוחר, של מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או במכשיר פיננסי בעל פוטנציאל פוגעני דומה כעבירת מקור, תאפשר שימוש בכלים מתחום איסור הלבנת הון לטיפול בתופעת הפשיעה האמורה, ובהם: ענישה אפקטיבית על גלגול הכספים וחילוט בשווי הרכוש האסור המיוחס לנאשמים. נוכח האמור, מוצע להוסיף לפרט (14) לתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, את העבירה של הצעה בזירת סוחר, של מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר.

סעיף 10 תחילתו של החוק המוצע שלושה חודשים מיום פרסומו.

סעיף 9 בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון מנויות "עבירות המקור", קרי העבירות שביצוע פעולה ברכוש הקשור אליהן מהווה עבירה לפי סעיפים 3(א) ו-4 לחוק איסור הלבנת הון, עבירות שהעונש המרבי בצדן הוא עשר שנות מאסר או שבע שנות מאסר, בהתאמה.

בשנים האחרונות הצטבר במשטרת ישראל מידע המצביע על מעורבות עבריינים, ביניהם גם ארגוני פשיעה, במסחר באופציות בינאריות באינטרנט, בהיקף כספי ניכר. עבריינים אלה זיהו את הפוטנציאל הכלכלי הרב הטמון בענף זה ואת מאפייניו – היכולת לתמרן את כספי המשקיעים והקלות בביצוע עבירות הונאה ומרמה בכספים אלה. הרווחים מהפעילות האמורה הולבנו בערוצי הלבנת הון מגוונים, ולאחר מכן שימשו להעצמת העבריינים או

² ס"ח התש"ס עמ' 293; התשע"ו, עמ' 1263.

