

עמדת סגל

עמדות סגל הרשות המובאות להלן הן עמדות מקצועיות המשקפות החלטות ועמדות בסוגיות הנוגעות ליישום דיני ניירות ערך ודיני החברות. תוכן העמדות המפורסמות מנחה את הרשות בהפעלת סמכותה והציבור יוכל להשתמש בהן ולהחליט בנסיבות דומות

י"ג תשרי תשפ"ה

15 אוקטובר 2024

עמדה משפטית מספר 19-104 : דיווח בדבר חקירה פלילית או הליך בירור מנהלי

של רשות ניירות ערך

חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "החוק") מסמיך את רשות ניירות ערך (להלן: "הרשות") לנקוט פעולות אכיפה כחלק מתפקידה לשמור על ענייניו של ציבור המשקיעים ולהבטיח שוק הון הוגן. שני מישורי אכיפה מרכזיים בהם פועלת הרשות כאשר מתעורר חשד להפרה של הדין הם מישור האכיפה הפלילית ומישור האכיפה המנהלית.¹

החלטה על קיום חקירה פלילית או בירור מנהלי מתקבלת על-ידי יו"ר הרשות בהתאם לסעיף 52מד לחוק מקום בו יש לו יסוד סביר לחשד כי בוצע מעשה או מחדל שבשלהם ניתן לקיים חקירה פלילית או בירור מנהלי כאמור בהוראות החוק ובהתאם לשיקולים המנויים בו.²

במסגרת הליכי אכיפה פלילית או מנהלית עשויות להינקט נגד התאגיד או אדם סנקציות שונות ובהן עונשי מאסר או מאסר על תנאי (בהליך פלילי); קנסות או עיצומים כספיים; איסור על כהונה כנושא משרה בכירה בגורמים מפוקחים; תשלום לנפגע העבירה או ההפרה; וחובה לנקיטת פעולות לתיקון ההפרה ומניעת הישנותה.

בשנים האחרונות עלו מעת לעת שאלות הנוגעות לחובות הדיווח החלות על תאגיד מדווח בדבר הליכי אכיפה שהרשות נוקטת בעניינם, ובכלל זה סוג הדיווח הנדרש, מועד הדיווח ותכניו. עמדה זו עוסקת בחובת הדיווח המידי בדבר הליכים אלה, החל בשלב פתיחת החקירה הפלילית או הבירור המנהלי וכלה בסיום ההליכים.

¹ להרחבה בנושא הליכי האכיפה של הרשות ראו [מסמך מדיניות האכיפה של הרשות](#).
² כמפורט בסעיף 52מד לחוק.

עמדת סגל הרשות

תקנה 36(א) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), התש"ל-1970 (להלן - "תקנות דוחות תקופתיים ומיידיים"), מחייבת פרסום דוח מידי על אירוע או ענין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים:

"בדוח יובאו פרטים בדבר כל אירוע או ענין החורגים מעסקי התאגיד הרגילים בשל טיבם, היקפם או תוצאתם האפשרית ואשר יש להם או עשויה להיות להם השפעה מהותית על התאגיד, וכן בדבר כל אירוע או ענין שיש בהם כדי להשפיע באופן משמעותי על מחיר ניירות הערך של התאגיד".

ככלל, פתיחה בחקירה פלילית או בבירור מנהלי נגד תאגיד מדווח או נושאי משרה בו תהווה מידע מהותי כאמור, וזאת ממספר סיבות:

ראשית, לניהול ההליך עשויה להיות השפעה מהותית על התנהלותו השוטפת של התאגיד ותפקוד נושאי משרה שההליך מתקיים נגדם. התאגיד ונושאי המשרה צפויים להידרש להשקעת משאבים לצורך ניהול ההליך; התאגיד עשוי להיות מושפע בהיבטי מוניטין והתנהלותו מול גורמים חיצוניים; ולהליך עשויה להיות השפעה על גיוסים על פי תשקיף, שכן במקרה בו החל הליך כאמור כנגד התאגיד, נושאי משרה או בעל שליטה בו, כל דוח הצעת מדף מחויב בקבלת היתר הרשות לפני פרסומו וזאת כל עוד נמשך ההליך והרשות לא קבעה אחרת.³

שנית, תוצאות ההליך, ככל שישתיים בהרשעה או בהחלטת מותב האכיפה המנהלית על קיומה של הפרה על ידם, עשויות להשפיע על החברה ונושאי המשרה. תוצאות ההליך עשויות מטבע הדברים להיות חמורות יותר שעה שמדובר בהליך פלילי, אולם גם בהליך מנהלי עשויים להיקבע עיצום כספי משמעותי או מגבלות על כהונת נושאי משרה.

שלישית, החשד לביצוע עבירה פלילית או הפרה מנהלית של דיני ניירות ערך יכול להשפיע על הערכת המשקיעים בדבר היתכנות פגמים בהתנהלותו של התאגיד ובמשל התאגידי הנהוג בו או יושרת הנהלתו. הוא עשוי להשפיע על קבלת החלטות השקעה וכן על קבלת החלטות באסיפה הכללית של בעלי המניות (כך למשל, כשמובא לאישור בעלי המניות החלטה בדבר אישור תנאי ההתקשרות עם נושא משרה מסוים בחברה שמתקיים הליך כנגדו).⁴

³ סעיף 8(2) לכללי ניירות ערך (מקרים שבהם דוח הצעת מדף יהיה טעון היתר מאת רשות ניירות ערך) התשע"ו-2016 - קישור לכללים.

⁴ על הצורך בגילוי המידע אפשר ללמוד גם מסעיף 32(ו) לתוספת הראשונה לתקנות ניירות ערך (פרטי התשקיף וטיוות תשקיף - מבנה וצורה), תשכ"ט-1969, העוסקת בגילוי בתשקיף ובדוח התקופתי. סעיף זה קובע כי יובא בתשקיף ובדוח התקופתי מידע לגבי כל הליך משפטי שלמיטב ידיעת התאגיד, רשות שהוקמה על פי דין שוקלת, בוחנת או מתכנת לנקוט כלפיו.

לעמדת סגל הרשות, מקום שהרשות פתחה בחקירה פלילית או בבירור מנהלי בעניינם של התאגיד המדווח, בעל השליטה בתאגיד או נושאי משרה בו,⁵ על התאגיד לפרסם דוח מיידי וזאת מכח תקנה 36 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים.

מאחר והליכי אכיפה הם הליכים מתמשכים, התאגיד המדווח ימשיך ויעדכן את ציבור המשקיעים ביחס לכל ההתפתחויות המהותיות שיתרחשו בהמשך לפתיחת החקירה או הבירור ואשר קשורות בהליך האכיפה שדווח על ידי התאגיד, וזאת גם מכח תקנה 2א37 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים.

את האירועים המהותיים הנוספים בגינם יידרש התאגיד בדיווח מעדכן ניתן לחלק בהתאם לסוג הליך האכיפה וככלל עם קרות אירועים הבאים:

- בחקירה פלילית מדובר במועד קבלת הודעה על החלטה לשקול העמדה לדין בכפוף לשימוע, הגשת כתב אישום, החלטה על סגירת התיק בידי הפרקליטות, התקשרות בהסדר הפסקת הליכים המותנית בתנאים, הכרעת הדין וגזר הדין.
- ביחס לבירור מנהלי מדובר במועד הגשת כתב טענות בידי הרשות או החלטה על סגירת התיק על-ידה, והחלטת ועדת האכיפה המנהלית בסיום ההליך.

בעניין החלטת ועדת האכיפה המנהלית קובע סעיף 52(א) לחוק מפורשות כי זו תפורסם באתר הרשות במועד כניסת ההחלטה לתוקף. סעיף 52(ד) קובע שעל גורם מדווח לפרסם דוח מיידי על החלטת המותב המטילה עליו אמצעי אכיפה במועד כניסת ההחלטה לתוקף. בהתאם לסעיף 52נא(ב) לחוק, מועד כניסת ההחלטה לתוקף יהיה לכל המוקדם 60 יום ממועד ההחלטה, אלא אם כן החליט המותב או בית המשפט שלא לפרסם את ההחלטה או לדחות את פרסומה. לאור האמור, חובת פרסום הדיווח המיידי בעניין החלטת ועדת האכיפה המנהלית קמה רק לאחר פרסומה.⁶

על פי סעי' 54ב(א) לחוק ניתנה סמכות ליו"ר הרשות להתקשר בהסדרי אכיפה עם מפר/ים. על פי סעיף זה, תנאי להשלמתו ושכלולו של הסדר אכיפה שנכרת בין הצדדים הוא אישורו על ידי המותב. סעיף 54ג לחוק קובע כי הרשות תפרסם באתר הרשות את ההסדר ופרטיו. מהוראות החוק לעיל עולה, כי פרסום הסדר כאמור, יעשה לאחר אישור מותב האכיפה את ההסדר, וניתן לדווחו מיידיית עם אישורו על ידי המותב.

בהליך אכיפה מנהלי עשויים להיות שלבים נוספים כגון שלב התקשרות הרשות וחשודים בהסדר אכיפה והגשתו לוועדת האכיפה המנהלית (טרם אישורו על ידי הוועדה), או החלטות ביניים של

⁵ יצוין כי הצורך בדיווח עשוי לעלות גם מקום בו בעל השליטה או נושאי משרה כבר אינם מחזיקים בחברה או ממלאים בה תפקיד, בהתאמה, ככל שנושא החקירה רלבנטי. כן עשוי לעלות צורך בדיווח מקום בו החקירה אינה כלפי גורמים אלה, אלא נוגעת למשל לעובדים בחברה (לשם המחשה, חקירה של עבירת דיווח הקשורה במעילה של עובד).
⁶ בעבר סבר סגל הרשות כי לנוכח סעיפים אלה אין חובה לפרסם דיווח מיידי גם בשלבים מוקדמים יותר בהליך האכיפה המנהלי, אולם בהינתן חשיבות המידע כמפורט לעיל וקיומה של מגבלה בחוק רק בנוגע להחלטת הוועדה, עמדה זו באה להסביר כי קיים צורך בדיווח כאמור.

ועדת האכיפה המנהלית. לעמדת סגל הרשות, ככלל, אין צורך לפרסם דיווח מיידי בדבר שלבים אלה, אלא אפשר להמתין לפרסום החלטתה הסופית של הוועדה כאמור לעיל.

לצד חשיבות הדיווח אודות פתיחה בחקירה פלילית או בבירור מנהלי, ודיווחים מעדכנים בדבר אירועים מהותיים לגביהם בהמשך ההליכים, תוכן הדיווח עשוי להיות מושפע גם מהשיקולים הבאים: המידע המוגבל שיש לעתים קרובות לחשודים אודות ההליך, בעיקר בשלביו הראשונים; מניעת פגיעה עודפת בחשודים, בפרטיותם ובחזקת החפות העומדת לזכותם, ומניעת פגיעה בהליך האכיפתי כתוצאה מהדיווח.⁷

לאור האמור, הדיווח המיידי יהיה ככלל תמציתי, ופרסומו ייעשה בתיאום ואישור של סגל הרשות טרם פרסומו ויכלול פירוט קצר בעיקר בדבר סוג ההליך ואופי החשדות. בפרט הדיווח בשלבים מוקדמים עשוי שלא לכלול מידע בדבר זהות חשודים ספציפיים, הכל בהתאם לנסיבות העניין ובתאום עם סגל הרשות.

יוער כי עמדה זו מתייחסת להליכי אכיפה בהם נוקטת הרשות אך אין באמור בה בכדי לגרוע מהצורך לפרסם דיווח מיידי כאשר מדובר בהליכי אכיפה הננקטים על ידי גורמים או רשויות אחרות והכל בשים לב לנסיבות העניין ולמהותיות המידע עבור המשקיעים.

אנשי קשר: עו"ד נועם רותם ועו"ד ספיר יהב
טלפון: 02-6556444, פקס: 02-6513160

⁷ דרישת הדיווח ותוכנו יהיו כפופים למגבלות איסור פרסום, ככל שישנן.