

5 לדצמבר 2022

הצעה להוספת עבירות נלוות ב"עבירת ניירות ערך" שבחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968

נוסח להערות ציבור

הערות ותגובות תתקבלנה עד ליום 19.01.2022

אנשי קשר: עו"ד אורית שרייבר, עו"ד אבי ארוניס, עו"ד רונית מנדלבאום

טל': 02-6556456, פקס: 02-6513646

דוא"ל: ronitm@isa.gov.il avia@isa.gov.il orits@isa.gov.il seclaw@isa.gov.il

נבקש להפנות את תשומת ליבכם לנוהל שפרסמה הרשות בעניין ייזום אסדרה, ראו [כאן](#); בהתאם לנוהל זה
ההערות המרכזיות מאת הציבור יובאו במסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש, תוך ציון שמות המגיבים מקרב
הציבור. ראו גם סעיף 7 לאותו הנוהל, בדבר בקשות מיוחדות להימנע מפרסום שמי כאמור.

דברי הסבר

לרשות ניירות ערך (להלן: "הרשות") סמכות לבצע חקירות של עבירות בתחום שוק ההון, ביניהן
עבירות דיווח, תרמית ומידע הפנים. במסגרת תיקון 37 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן:
"**חוק ניירות ערך**"), הורחבה הגדרת המונח "עבירות ניירות ערך" בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, ונוספו
לרשות סמכויות לחקור עבירות על פי חוק איסור הלבנת הון התש"ס-2000 וכן עבירות מסוימות
מתחום המרמה, השחיתות ושיבוש עשיית משפט המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן:
"**חוק העונשין**"), **כאשר הן נלוות לעבירות הליבה עליהן מופקדת הרשות**¹. בין עבירות אלה ניתן
למנות את עבירות השוחד, קבלת דבר במרמה והפרת אמונים, רישום כוזב במסמכי תאגיד ועוד.
למען הסר ספק, ללא חשד סביר לאחת מעבירות הליבה עליהן מופקדת הרשות, לרשות אין סמכות
לחקור את העבירות הנוספות.

כיום, במקרה של חשד לביצוע עבירות שאינן מנויות בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, נדרשת הרשות
לקבל הסמכה מיוחדת משר המשפטים בכל תיק חקירה בו עולים חשדות לביצוע². הסמכה מעין
זו מסרבלת את ההליך ולעיתים מעכבת את הוצאתו של הליך החקירה לפועל, ולמעשה פוגעת
באיכות החקירה, שכן לרוב לתזמון החקירה קיימת השפעה על מהלכיה ותוצאותיה. העדר
הסמכות לחקור את העבירות הייעודיות על פי החשד המדויק שעולה והסתפקות בחקירה בחשד
לעבירות הקבועות בסעיף 1 בחוק ניירות ערך עשוי גם להשפיע על יעילות החקירה, על הרתעת
השחקנים בשוק ההון ועל הרתעת ציבור המשקיעים מפני תופעות העבריינות הרלוונטיות ובכלל זה

¹ ראו הגדרת "עבירת ניירות ערך" בחוק ניירות ערך, בנוסף לסמכויות לפי חוק ניירות ערך, מופקדת הרשות על אכיפת
הוראות חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995, חוק השקעות
משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, וחוק שירותי מידע פיננסי, התשפ"ב-2021.

² סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

אזהרתם בפני הנסיבות המקימות חשד זה. בנוסף, אי חקירת החשודים בעבירות שאינן מנויות בסעיף 1 לחוק ניירות ערך ובנסיבות המתאימות פוגע בזכותם של החשודים להתגונן כראוי בפני העבירות הספציפיות שבבסיס החשד כלפיהם.

בנוסף, קיימת חשיבות בהצגת מכלול החשדות בפני בית המשפט, החל בשלב הוצאת צווים ודרישות וכן בשלבים מאוחרים יותר בהם ניתן משקל למכלול הנסיבות הרלוונטיות בעניינם של החשודים. העדר סמכות לחקור בגין החשד עלול לפגוע בהחלטות מושכלות של בית המשפט.

לא זו אף זו, אי חקירה של מכלול החשדות על ידי הרשות עשוי להביא לקיומן של חקירות כפולות, שבבסיסן אותה מערכת עובדתית, הן בידי משטרת ישראל והן בידי הרשות.

תיקונים מוצעים להגדרת "עבירת ניירות ערך" בחוק ניירות ערך

לאור האמור, מוצע לקדם צו מכוח סמכותם של שר המשפטים והשר לביטחון פנים בהתאם לפסקה (6) בהגדרת "עבירת ניירות ערך", באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אשר יקבע עבירות נוספות שיכללו בהגדרה האמורה, כמפורט להלן:

א. גניבה בידי מורשה

עבירות זיוף וגניבה הן עבירות מפרק י"א לחוק העונשין העוסק בעבירות הרכוש, בדומה לעבירות חוק העונשין דוגמת קבלת דבר במרמה ו/או רישום כוזב במסמכי תאגיד שבסמכות הרשות לחקור. יחד עם זאת, רכיבי העבירה שונים ונדרש איסוף ראיות נקודתי להוכחתם.

בתיקי חקירה רבים המתנהלים ברשות, עולה חשד לעבירה נלווית של גניבה בידי מורשה. לדוגמה, במקרים בהם נושאי משרה בכירים בחברות ציבוריות חשודים במעילה בכספי החברה שהיו מופקדים עליהם מכוח תפקידם, תוך ניצול מעמדם והאמון שניתן בהם ובאמצעות הגישה הישירה והחוקית לחשבונות החברה לאחר שקיבלו הרשאה כדן; או בעלי רישיון המפוקחים על ידי הרשות (לדוגמה, מנהלי תיקים), שקיבלו היתר מהבעלים בחשבון לשימוש בכספים וניצלו זאת לטובת שימוש שחרג מהרשאה שניתנה להם. במקרים אלו עולה חשד לביצוע עבירה של גניבה בידי מורשה, ונדרשת סמכות לחקור בשלב זה.

ב. עבירת הזיוף

עבירת ההנעה (הנעת משקיעים לביצוע מסחר בניירות ערך), שהינה חלק מעבירת התרמית, עשויה להתבצע תוך שימוש במסמכים מזויפים, בין אם כתובים ובין אם דיגיטליים. כמו כן, עבירת הצעה ומכירת ניירות ערך ללא תשקיף מבוצעת במקרים רבים באמצעות הצגת מצגי שווא למשקיעים, הכוללים לעתים שימוש במסמכים מזויפים. בנוסף, עקרון הגילוי הנאות הינו עקרון יסודי בדני ניירות ערך ולכן, מערך הדיווחים (דיווחי מנהלי תיקים ללקוחותיהם, דיווחי חברות, נושאי משרה, בעלי עניין וכד') מהווה תחום משמעותי בפעילות הרשות ובו נעשה שימוש נרחב במסמכים שונים, שעלולים להיות מזויפים. כמו כן, במקרים רבים עולה חשד לביצוע עבירות זיוף הנלוות לעבירות ניירות הערך הנחקרות, ונדרשת לרשות הסמכה לחקור את החשוד בהן באזהרה.

ג. תיווך בשוחד

עבירה זו מהווה השלמה לעבירת השוחד הקלאסית הקבועה בסעיפים 290-291 לחוק העונשין, שכאמור נכללת כיום בהגדרה של "עבירת ניירות ערך". מטרת האיסור הקבוע בעבירה זו היא למנוע מעשי הכנה המקדימים את מתן השוחד או הטיית עובד הציבור למשוא פנים.

שוק ההון מאופיין בעסקאות רבות המתבצעות בסכומים גבוהים כאשר השחקנים המרכזיים בשוק ההון הן חברות ותאגידים להם עסקים נרחבים. במהלך השנים האחרונות, ניהלה הרשות חקירות רחבות היקף שכללו, בין היתר, גם חשדות לביצוע עבירות שוחד שנעברו בקשר לעבירות ניירות ערך.

ד. קשירת קשר לביצוע פשע

עבירה זו נמצאת בפרק י"ד לחוק העונשין העוסק בעבירות הכנה וקשר ומתייחסת בדרך כלל לשלב טרום ביצועי בו מתבצע תכנון העבירה. בשלב זה, החשוד קושר קשר עם אדם אחד או יותר לצורך ביצוע עבירה פלילית.

הרשות ערה למידעים שונים באשר לתופעות המתרחשות במדינות זרות, בין היתר של התארגנויות והתקשרויות שנעשות באמצעות שימוש בפלטפורמות חברתיות לצורך ביצוע עבירות לפי חוק ניירות ערך אשר נמצאות בתחום סמכותה של הרשות.

לאור האמור, מוצע להוסיף גם עבירה זו להגדרת "עבירת ניירות ערך", על מנת לאפשר לרשות לתת מענה ככל שיהיו מקרים דומים בישראל.

ה. עבירות לפי חוק המחשבים

העידן הטכנולוגי ומהפכת המידע מעוררים אתגרים בתחומים רבים. בתחום ניירות ערך, הממשק הטכנולוגי הינו ממשק מרכזי אשר לא פעם מהווה כלי באמצעותו מתבצעות עבירות ניירות ערך ובתוך כך, גם עבירות לפי חוק המחשבים, לדוגמא, בנסיבות בהן עבירה של חדירה למחשב מבוצעת על מנת לבצע "עבירת ניירות ערך". האיום בתחום הולך ומתעצם נוכח השימוש הנרחב ברשתות האינטרנט ובמרחב הקיברנטי, וכיום פשיעת סייבר מוכרת כאחד האיומים הגוברים בשווקים פיננסיים בעולם כולו.

חוק המחשבים מספק מסגרת אכיפתית משלימה בחקירות עבירות לפי חוק ניירות ערך ומשכך, מוצע להוסיף גם עבירות אלה להגדרת "עבירת ניירות ערך".

להלן הנוסח המוצע:

טיוטת צו בדבר עבירות הנכללות ב"עבירת ניירות ערך"

לפי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968³

בתוקף סמכותנו לפי פסקה (6) בהגדרת "עבירת ניירות ערך" שבסעיף 1 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "הגדרת עבירת ניירות ערך"), באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, אנו מצווים כי העבירות הבאות יכללו בהגדרת עבירת ניירות ערך: עבירות לפי סעיפים 295, 393, 418-421 ו-499-500 לחוק העונשין התשל"ז-1977⁴; ועבירות לפי סעיפים 6-2 לחוק המחשבים, התשנ"ה-1995⁵, שנעברו בקשר לעבירה לפי פסקאות (1) או (6) להגדרת עבירת ניירות ערך.

____ התשפ"ג (____ 2022)

(חמ_)

שר המשפטים

השר לביטחון פנים

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.
⁴ ס"ח התשל"ז מס' 864, עמ' 226.
⁵ ס"ח התשנ"ה מס' 1534, עמ' 366.