

הצעה לתיקון כללי מערכת ההצבעה האלקטרונית

נוסח להערות ציבור

הערות ותגובות תתקבלנה עד ליום 27.06.2023

אנשי קשר: עו"ד חוה בינשטוק, יעל תנחומא, שים רובין

טל': 02-6556456, פקס: 02-6513646

דוא"ל: yaelt@isa.gov.il simr@isa.gov.il SecLaw@isa.gov.il

havab@isa.gov.il

נבקש להפנות את תשומת ליבכם לנוהל שפרסמה הרשות בעניין ייזום אסדרה, ראו:
http://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_7067.pdf. בהתאם לנוהל זה ההערות
המרכזיות מאת הציבור יובאו במסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש, תוך ציון שמות

רקע

מערכת ההצבעה האלקטרונית ("המערכת" או "מערכת ההצבעות") הוקמה על ידי רשות ניירות ערך ("הרשות") בשנת 2015 עבור המשקיעים בשוק ההון, כאמצעי לשמירת עניינם. המערכת מאפשרת למשקיעים שהינם בעלי מניות, כתבי אופציה, יחידות השתתפות וכתבי התחייבות, להצביע באמצעות האינטרנט באסיפות שבהן הם זכאים להצביע. בימים אלה, עוברת המערכת שדרוג טכנולוגי, ונכתבת מחדש בטכנולוגיות ענן. טכנולוגיות הענן מאפשרות הקמת מערכת גמישה יותר לתפעול ולפיתוחים עתידיים, מעבר לאתר משני באופן "שקוף" למשתמשי המערכת, ובנוסף, הזדהות של המשתמשים במערכת שתעשה באמצעות "מנגנון אימות רב גורמי – MFA" (לדוגמא, מנגנון OTP). כל זאת, כפי שיוסבר להלן.

רקע משפטי

פעילות מערכת ההצבעות מוסדרת בחוק ניירות ערך ובתקנות מכוחו וכן בכללי הרשות.¹ הרשות קבעה שני סטים של כללים בעניין זה: הסט האחד - עוסק בהגדרות טכנולוגיות הנדרשות לתפעול

¹ לצורך הקמת המערכת והסדרת פעילותה נדרשו תיקוני חקיקה, ובכלל זה, תיקון של חוק ניירות ערך (תיקון מס' 53) (מערכת הצבעה אלקטרונית), התשע"ד-2013 ("החוק"), התקנת שורה של תקנות, וכן קביעת כללים על ידי הרשות, ראו: תקנות החברות (הצבעה בכתב והודעות עמדה), שהן התקנות העיקריות המסדירות את פעילות המערכת; תקנות

המערכת ומטרתו להנחות את חברי הבורסה בדבר אופן יצירת הממשק עם מערכת ההצבעות ואת הפעולות שעליהם לנקוט לשם הפעלתה של המערכת עבור לקוחותיהם ("כללי מערכת הצבעות" או "סט הכללים הראשון"); הסט השני – עוסק במי שהינם מצביעים מורשים ("כללי הגישה והרישום" או "סט הכללי השני"). מצביע מורשה הוא מי, שמונה על ידי בעל זכות ההצבעה ("הגורם הממנה"), להצביע בשמו באסיפה הכללית הרלבנטית באמצעות המערכת. לשם כך, נדרש כיום, המצביע המורשה, בין היתר, להירשם ברשות ולדאוג להנפקתה של תעודה אלקטרונית בידי מאשר חתימה, שבאמצעותה הוא מזדהה ומצביע במערכת, כל זאת בהתאם למפורט בכללים. היישום מיועד למצביעים עבור חשבונות רבים, שהם בעיקרם גופים מוסדיים, בעוד שמצביע מהציבור מזדהה במערכת על ידי מספר זיהוי וקוד גישה שקיבל מחבר הבורסה באמצעותו הוא מנהל את חשבון ההשקעה.

יצוין כי בינואר 2021 אישרה המליאה תיקון לכללי הגישה והרישום, שעסק, בין היתר, בתהליך הזיהוי הראשוני של מצביע מורשה, ובדרך שבאמצעותה מתבצעים הליכי הזיהוי במערכת באמצעות תעודה אלקטרונית.

בהצעה הנוכחית, מוצע לתקן את שני הסטים של הכללים האמורים, כפי שיפורט להלן.

התיקון המוצע - מטרתו ועיקריו

1. התיקון המוצע לכללי מערכת הצבעות

כיום, לצורך התממשקות למערכת נדרשים חברי הבורסה לעבוד מול שני ממשקים וכתובות גישה: הן זו של אתר ההצבעות הראשי והן זו של אתר משני (DRP – Disaster Recovery Plan), המשמש כאתר גיבוי למקרים שבהם נדרש כי פעילות המערכת תועבר לאתר המשני. כעת, עם השדרוג הטכנולוגי של מערכת ההצבעות, והמעבר שלה לענן, הממשק בין חברי הבורסה לבין המערכת יתבסס על ממשק API (Application Programming Interface) אחד, שיסופק על ידי המערכת לחברי הבורסה. במסגרת זו, שונו כתובות הגישה באמצעותן מתממשקים חברי בורסה למערכת, כך שכעת נדרשים חברי הבורסה לפנות אך ורק לכתובת אחת, ללא צורך בכתובת נוספת ששימשה לצורך מעבר לאתר משני. בהתאם לתיקון המוצע, יתוקנו כללי מערכת ההצבעות בהתאם.

2. התיקון המוצע לכללי הגישה והרישום

ניירות ערך (הצבעה בכתב והוכחת בעלות בכתבי אופציה לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים בכתבי אופציה), התשע"ה-2014; תקנות ניירות ערך (הצבעה בכתב, הודעות עמדה והוכחת בעלות בתעודות התחייבות לצורך הצבעה באסיפת מחזיקים של תעודות התחייבות), התשע"ה-2015; כמו כן, תוקנה בהקשר זה גם פקודת השותפויות.

על פי המצב הקיים, הזדהות והצבעה של מצביע מורשה במערכת נעשית באמצעות תעודה אלקטרונית אחת שהונפקה לו על ידי גורם מאשר חיצוני לרשות, המזהה אותו, ומאפשרת לו להצביע במערכת עבור כלל הגורמים הממנים שמינו אותו, ואשר בשמם הוא רשאי להצביע נכון לאותו מועד. בהתאם לכך, עם הכניסה והזיהוי של מצביע מורשה למערכת באמצעות התעודה האלקטרונית, הוא בוחר אסיפה ספציפית בה הוא מבקש להצביע. בשלב זה, מוצגים לו שמות כל הגורמים הממנים שמינו אותו להצביע עבורם וזכאים להצביע באסיפה הספציפית והתקבלו לגביהם הנחיות הצבעה. המצביע המורשה בוחר מתוכם את הגורמים הממנים בשמם הוא מבקש ורשאי להצביע² ומבצע את הצבעתו.

מטרת התיקון המוצע לסט כללים זה, היא להקל את הליך ההזדהות וההצבעה במערכת עבור מצביע מורשה. זאת, בין היתר, לאור התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות וודאות בזיהויו של המצביע המורשה, ללא תלות בגורם מאשר חיצוני או בתעודה אלקטרונית המאוחסנת על גבי טוקן. לאור האמור, מוצע כי חלף ההסדר הקיים, תעשה הזדהותו של מצביע מורשה עם כניסתו למערכת, בדרך של שימוש במנגנון "אימות רב גורמי" ("מנגנון ההזדהות"), לדוגמא, על ידי שימוש בסיסמא חד פעמית (One Time Password - OTP), שתישלח לטלפון הנייד או לדוא"ל של מצביע מורשה לאחר שהקליד במסך הכניסה מספר זהות ומספר טלפון/דוא"ל. לאחר מכן, יוכל לבחור באסיפה הרלבנטית, ולהצביע במערכת עבור כלל הגורמים הממנים שמינו אותו, ואשר בשמם הוא רשאי להצביע נכון לאותו מועד, באותו אופן שבו נעשה הדבר עד כה. מערכות מעין זו מקובלות בעולם לשם אימות זהות וגישה למאגרי מידע ואתרים שונים. התיקון המוצע ייעל את הליך הרישום וההזדהות במערכת של המצביע המורשה, שכן הוא לא יידרש עוד לפנות ולהיות תלוי בזמינותו של הגורם המאשר, ולא תידרש עוד הנפקת תעודה אלקטרונית על ידו למצביע המורשה, הליך שהינו מורכב יותר ביחס למוצע, כרוך במשאבי זמן ובעלויות. כמו כן, תוקפה של התעודה האלקטרונית קצוב לשנים בודדות בלבד, כך שעל פי המצב הקיים, על המצביע המורשה לחזור על תהליך זה מדי תקופה. בנוסף, לא יהיה עוד צורך לבצע התקנות ספציפיות (דרייברים) עבור הטוקן על מחשב המצביע המורשה, והוא יוכל להצביע באמצעות המערכת גם מסוגי מחשבים, שבעבר לא ניתן היה לעשות בהם שימוש בטוקן, בשל העדר תמיכה טכנולוגית מתאימה.

² בעת הכניסה לאסיפה ספציפית מוצג למצביע מורשה רשימת החשבונות של הגורמים הממנים שהוא רשאי להצביע עבורם באותה אסיפה. המצביע המורשה יכול להצביע באופן שונה עבור כל גורם ממנה בהתאם להוראות שקיבל. מצביע מורשה יכול להיכנס ולהצביע בכל פעם עבור גוף ממנה אחר או לחילופין לבחור בעת ההצבעה באסיפה ספציפית בחשבונות אחרים.

בהקשר זה יצוין, כי בראשית חודש מאי 2023 אישרה וועדת מיזמים ציבוריים של הכנסת, במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים, תיקון עקיף לחוק ניירות ערך, לקריאה שניה ושלישית, לפיו יעברו מערכות המידע ברשות ניירות ערך, ובכלל זה גם מערכת ההצבעות, למערכת הזדהות חלופית, ובכך יתייחר הצורך בחתימה מאושרת על כל הכרוך בכך. לאחר אישורו של תיקון החוק, יבוצעו גם התיקונים הנדרשים בתקנות מכוחו, ובכלל זה בכללי הרשות המסדירים את המערכות הרלוונטיות והתאמתן לאמצעי ההזדהות שייבחר. התיקון המוצע לכללים כאן, מתיישב עם תיקון החוק האמור.

יודגש, כי ההפרדה בין תהליך ההזדהות והרישום של מצביע מורשה לבין תהליך מינוי של מצביע מורשה, תישאר על כנה כפי שהיה עד כה. רישומו של מצביע מורשה למערכת יוכל להסתיים לאחר שתהליך זיהוי ראשוני שלו מול מערכת ההזדהות הלאומית, ולאחר שתהליך המינוי שלו על ידי החברה הסתיימו בהצלחה.

יובהר כי מנגנון ההזדהות שייקבע בכללים יהיה המנגנון הבלעדי באמצעותו מצביע מורשה יהיה רשאי להזדהות במערכת, ולכן השימוש בתעודה האלקטרונית יופסק בד בבד עם כניסת התיקון לתוקפו, כך שלא ניתן יהיה עוד להזדהות באמצעותה.

מינוי של מצביע מורשה וסיום כהונתו

במסגרת התיקון המוצע לא יחול שינוי באופן מינוי וסיום כהונתו של מצביע מורשה, הנעשה על ידי הגורם הממנה, הנדרש להודיע ולדווח על כך לרשות. מינוי זה תקף כל עוד הגורם הממנה לא החליט והודיע על סיום כהונתו של המצביע המורשה. החליט הגורם הממנה לסיים את כהונת המצביע המורשה, עליו למסור על כך הודעה לרשות בטופס המתאים, במערכת המגנא או באתר הרשות, לפי העניין וכפי שנקבע בכללים, כדי שמערכת ההצבעות תתעדכן בהתאמה.

על פי התיקון המוצע מצביע מורשה יוכל להזדהות באמצעות מנגנון ההזדהות, ולאחר מכן יוכל להצביע במערכת עבור כל הגורמים הממנים, שכהונתו אצלם תקפה נכון למועד ההצבעה.

3. מהמצב הקיים ליישום התיקון המוצע – מועד התחילה

לאור האמור, יחול מועד הכניסה לתוקף של התיקון המוצע לכללים, לאחר סיום תקופת ההערכות הטכנולוגית ועליית המערכת לאוויר בענן, המוערכת בכשלושה חודשים מהיום. בהתאם, הכללים יתוקנו כך, שיוגדר בהם "מועד השינוי", שיהווה את מועד התחילה של התיקון המוצע, כדלקמן:

"**מועד השינוי**" - המועד שבו נשלח מסר אלקטרוני על כך שהמערכת עלתה לענן באופן מלא, לכל הגורמים הרלבנטיים, ובכלל זה, למצביעים המורשים ולחברי הבורסה".

מצביע מורשה שיחזיק במועד השינוי בתעודה אלקטרונית, שהונפקה לו עובר לתיקון המוצע, לא יידרש להחזירה למאשר החתימה, אך יהיה עליו להודיע לגורם המאשר על ביטולה. ממועד

השינוי ותחילת תוקפו של התיקון המוצע ואילך, יוכל מצביע מורשה להזדהות במערכת אך ורק באמצעות מנגנון ההזדהות שנקבע בכללים.

הודעה על תיקון הכללים ומועד כניסתו לתוקף תפורסם באתר הרשות וברשומות.

4. חריג לחובה להכנת דוח הערכת רגולציה (RIA)

עם כניסתו לאחרינה לתוקף של חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 ("חוק עקרונות האסדרה"), החל מחודש ינואר 2023, חלה על רשות ניירות ערך ("הרשות") חובה לערוך דוח הערכת רגולציה (RIA) בהתאם לחוק זה. עם זאת, בחוק עקרונות האסדרה מנויים מספר חריגים, אשר בהתקיימם חל פטור מעריכת דוח כאמור. אחד הפטורים, עוסק במקרה שבו ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה על הגורמים שעליהם היא נועדה לחול או על אינטרסים מוגנים אחרים, לרבות עלות הציות לה, אינן מהותיות (סעיף 34(ג)(2) לחוק עקרונות האסדרה).

לעמדת הרשות, מדובר בהצעה שהיא טכנית בעיקרה, אשר מטרתה לצמצם את הסרבול בהליך יצירת הממשק של חברי הבורסה עם מערכת ההצבעה האלקטרונית, וכן לייעל את הליך ההזדהות וההצבעה של מצביע מורשה במערכת, והכל בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות בתחום. לצד זאת, יודגש כי האסדרה הנוגעת לתהליך מינויו של מצביע מורשה וסיום כהונתו, תישאר על כנה כפי שהייתה עד כה. לפיכך, יש בתיקון המוצע כדי להקל על ציבור המפוקחים, להפחית בעלויות הציות ובכלל זה לייתר את הליך הנפקת התעודה האלקטרונית הכרוך בזמן ובמשאבים, וכן לייעל את התנהלותו של מצביע מורשה בכל הנוגע לשימוש במערכת ההצבעות האלקטרונית באמצעות שדרוגה, בלא השפעה מהותית על עלויות, זכויות, או אינטרסים מוגנים אחרים של מי מהמוזכרים לעיל. לאור האמור, ההצעה הנוכחית חוסה תחת הפטור האמור.

מצ"ב להלן נוסחם המוצע של הכללים תוך סימון השינויים שיחולו בהם בצבע אדום, בהתאם לתיקון המפורט לעיל.