

הודעה על כניסה לתוקף של הסדר האכיפה המנהלית

ביום 27 בינואר 2011 פורסם חוק ייעול הליכי אכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 (להלן – "תיקון החוק" או "התיקון"). תיקון החוק כלל תיקונים למספר חוקים ובעיקר לשלושת החוקים שרשות ניירות ערך מופקדת על ביצועם - חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – "חוק ני"ע"), חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 (להלן – "חוק הייעוץ") וחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994 (להלן – "חוק השקעות משותפות") (שלושת אלה יחד יכוננו להלן – "שלושת החוקים").

סעיפים 7 ו-8 לתיקון החוק קובעים תחילה דיפרנציאלית להוראות התיקון רחב היריעה, תוך התייחסות מיוחדת להפרות ועבירות שבוצעו ערב כניסתו לתוקף של התיקון בכללותו וכן מתן הקלה מסוימת לציבור הנאמנים לקרנות הנאמנות שפעלו ערב התיקון. להלן פירוט מועדי כניסתן לתוקף של הוראות התיקון השונות וכן פירוט הוראות התחולה והוראות המעבר שנקבעו בתיקון:

תחילה ותחולה

(1) תחילתו של התיקון 30 ימים מיום פרסומו (מועד זה נקבע כ"יום התחילה"). כאמור, החוק פורסם ביום 27 בינואר 2011 ומשכך **יום התחילה הוא ב-27 בפברואר 2011** (סעיף 7(א) לתיקון החוק). זאת, בכפוף לאלה:

(2) הוראות הסעיפים העוסקים בהקמתה של וועדת האכיפה המנהלית (לרבות אלה העוסקים בסייגים למינוי, פקיעה והעברה מכהונה וסעיף ההסמכה לקביעת תקנות בעניין הגמול שישולם לחברי הוועדה) נכנסו לתקף מיד עם פרסומו של תיקון החוק, על מנת להימנע מהשהיית הליך המינוי של חברי הוועדה ועל מנת שאלה יוכלו לפעול לקביעתם של סדרי דין לעבודת מותבי הוועדה (כפי שנראה להלן, קביעה זו משפיעה על תחילתן של חלק מהוראות תיקון החוק) (סעיף 7(ב) לתיקון החוק).

(3) תחולת התיקונים לשלושת החוקים הקובעים שינויים ביחס להטלת עיצומים כספיים פשוטים, ותתייחסים להטלת אמצעי אכיפה מנתלים בידי ועדת האכיפה המנהלית והקובעים את האפשרות להתקשרות בהסדרי אכיפה (ובאשר לחוק ני"ע – גם התיקונים המכבידים את הענישה על עבירות על חוק זה); למעשה - **כלל שינויי האכיפה יחולו רק על עבירות או הפרות שבוצעו לאחר יום התחילה, קרי – על הפרות ועבירות שבוצעו החל מיום 27 בפברואר 2011** (סעיף 7(ג) לתיקון החוק).¹

(4) **ההוראות בשלושת החוקים הנוגעת להטלת עיצומים כספיים פשוטים** (הן אלה בגוף החוקים והן בתוספות הרלוונטיות- ההליך, ההפרות והסכומים) **ייכנסו לתוקף במועד תחילתן של תקנות ניירות ערך (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"א-2011 (להלן- "תקנות הפחתה")** (סעיף 7(ד) עד (ו) לתיקון החוק); זאת, בעיקר על מנת להבטיח שההכבדות בסכומי העיצום הכספי לא ייכנסו לתוקף בטרם תהיה אפשרות בידי הרשות

¹ יוצא מכך, שבין היתר, ניתן להתקשר בהסדר אכיפה החל מיום 27 בפברואר 2011 וביחס להפרות או עבירות שהתבצעו החל מאותו מועד (ככל שמדובר בהתקשרות של יו"ר הרשות, כיוון שזו מצריכה קבלת אישורו של מותב וועדת האכיפה המנהלית, יוצא שההתקשרות יכולה להיעשות החל מ-27 בפברואר 2011, ואולם זו תוכל לבוא לאישור מותב הוועדה רק בחלוף 30 ימים ממועד פרסומם של סדרי הדין של הוועדה).

לבצע הפחתות מסכומים אלה, על פי שיקול דעתה ובהתאם למה שייקבע בתקנות. התקנות קיבלו את אישורם של הגורמים המוסמכים לפי חוק וצפויות להתפרסם בקרוב. התקנות אינן קובעות מועד תחילה מיוחד ומשכך, מועד תחילתן הוא יום פרסומן. התוצאה אם כן, היא כדלקמן –

על הפרות שיבוצעו לאחר 27 בפברואר 2011 יחולו ההוראות הנוגעות לעניין זה שנקבעו בתיקון החוק, (קרי – ההוראות המחמירות יותר בדרך כלל, מבחינת היקף הפרות וסכומים), ואולם, ניתן יהיה להפחית את העיצום הכספי הקבוע בתיקון החוק, בהתאם לקבוע בתקנות ההפחתה, אשר צפויות להתפרסם בימים הקרובים. **באשר להפרות שיוצעו לא יאוחר מה-27 בפברואר 2011** (ובלבד שהיוו הפרות באותה עת), נוכח הוראת המעבר בסעיף 8(ד) לתיקון החוק, יחולו ההוראות כפי שהיו קיימות ערב תיקון החוק, ואולם בניגוד למצב המשפטי ערב התיקון, ניתן יהיה לבצע הפחתה מכוח התקנות האמורות, כאשר ההפחתה תהיה מהסכומים הנמוכים יותר, שהיו קבועים ערב התיקון.²

(5) ההוראות הנוגעות **לפעילות וועדת האכיפה המנהלית ולהליך האכיפה המנהלי, כמו גם הליכי הבירור המנהלי**, לפי שלושת החוקים, ייכנסו לתוקף **לאחר קביעתם של סדרי דין ע"י חברי הוועדה** (ופרסומם באתר הרשות).³ ביטלו של פרק המשמעת בחוק הייעוץ (לרבות ביטולו של וועדת המשמעת הפועלת מכוחו) ייכנס לתוקף באותו מועד (סעיף 7(ז) לתיקון החוק). מטבע הדברים סדרי הדין יוכלו להיקבע רק לאחר שימונו חברי הוועדה.

(6) **ההוראות הנוגעות לזירות המסחר, ייכנסו לתוקף רק לאחר כניסתו לתוקף של תיקון ההסדר בעניינין**⁴; חוק ניירות ערך (תיקון מס' 42), התש"ע-2010, אשר פורסם במהלך השנה האחרונה כולל שורה של הסמכות לקביעת תקנות, אשר יביאו לתחילתו של ההסדר (בעניין דרישות הון עצמי, ניגודי עניינים, מגבלות מינוף, דיווח וכיו"ב). הרשות פועלת לקידומן של תקנות מכוח הסמכות אלה, מתוך שאיפה שאלה יובאו לאישור וועדת הכספים של הכנסת במהלך חצי השנה הקרובה. התיקונים במישור האמפיה המבוצעים במסגרת תיקון החוק, יצטרפו לתיקונים המסדירים מכוח תיקון 42 כאמור, לכדי הסדרה מלאה (לראשונה) של פעילות הזירות (סעיף 7(ח) לתיקון החוק).

² ככל שערב התיקון היו מגבלות הטלה, למשל ביחס לזהות המפרים, הן תחולנה על המקרה (לדוגמא – לא יוטל עיצום כספי על הפרה שבוצעה ערב התיקון ע"י יחיד לפי חוק ני"ע, שאינה הפרת בעל עניין או נושא משרה בכירה את חובות הדיווח שלו לפי סעיף 37); מנגד – לא תעמודנה למפר טענות בדבר התיישנות ההפרות, לדוגמא, שכן לפי הדין ערב התיקון לא היו בנמצא הוראות התיישנות. האמור מתקיים גם אם הליך הטלת העיצום הכספי החל לאחר מועד התחילה.

³ הסעיף מדבר על מועד קביעתם של סדרי הדין, להבדיל ממועד פרסומם וממועד כניסתם לתוקף, אשר הוא, לפי סעיף 52(ב) לחוק ני"ע המתוקן, שלושים ימים ממועד פרסום סדרי הדין באתר הרשות. משכך, ניתן יהיה להתחיל למשל בהליכי בירור עם קביעתם של סדרי הדין, כאשר ההליך מול מותב הוועדה, אשר את התנהלותו אמורים סדרי הדין להסדיר, יוכל להיפתח רק בחלוף 30 הימים מהפרסום כאמור.

עוד קובע סעיף 52(ב) האמור, כי הודעה על פרסום סדרי הדין ועל כל שינוי שלהם, ומועד תחילתם, תפורסם ברשומות. אין מדובר בפרסום מכוון אלא פרסום מפנה בלבד ולפיכך המועד הקובע, הוא מועד הפרסום באתר הרשות.

⁴ קיימת סבירות גבוהה לכך שתחילתן של התקנות שיתקנו בעניין פעילות זירות המסחר תהיה מדורגת (קרי – שלא כל ההוראות ייכנסו לתוקף בו זמנית, ביחס לכלל הפעילים והפעילויות, או ביחס למקצתם) – למשל ייתכן שביחס לפעילים ערב התיקון תיקבע תקופת מעבר לצורך התארגנות והתאמת הפעילות להסדרה החדשה) – הוראות האכיפה יחלו גם הן בהתאמה, משמע – הן יופעלו ביחס לאותן הוראות שיהיו בתוקף במועד הרלוונטי (ולא תידרש המתנה עד לכניסתה לתוקף של אחרונת ההוראות ביחס לאחרון הפעילים, כמובן).

הוראות מעבר (סעיף 8 לתיקון החוק)

סעיפים קטנים (א) ו- (ב) נועדו להתמודד עם העתקת הטיפול במעשים שהיוו ערב התיקון עבירות משמעת למישור של הפרות מנהליות, אשר אליה נילוו שינוי גם בזהות מקבל החלטת- ביטול וועדת המשמעת והעברת הטיפול בעניינים שקודם לכן היו תחת סמכותה לוועדת האכיפה המנהלית.

סעיף קטן (א) קבע שניתן יהיה לקיים הליכים בדתאם לחוק אכיפה מנהלית בגין כל הפרה שהייתה נחשבת טרם החוק לעבירת משמעת, וזאת גם אם בוצעה לפני ה- 27 בפברואר 2011 (למעשה נועד לגבור על הכלל הקבוע בסעיף 7(ג) שנדון לעיל). יחד עם זאת, אפשרות זאת נתחמה והוגבלה להפרות לגביהן ביום התחילה טרם חלפה שנה מהמועד בו התגלו ע"י הרשות וטרם חלפו שלוש שנים ממועד ביצוען.⁵

סעיף קטן (ב) עוסק באותם מקרים בהם היה הליך משמעתי תלוי ועומד במועד כניסתו לתוקף של תיקון החוק, שעיינו מעשה או מחדל שמהווים הפרה לפי נוסח התיקון החדש (קרי - שהם מהווים עבירת משמעת ערב התיקון והפרה לאחריו) - ביחס לאלה, ככל שיהיו קיימים באותו מועד, נקבע כי הם יועברו לוועדת האכיפה המנהלית, לשם המשך בחינה והשלמת טיפול.

סעיף קטן (ג) קובע הוראת מעבר ביחס לנאמנים לקרנות הנאמנות שהיו פעילים ערב התיקון, לפיה על נאמן לקרן שיגיש לביהמ"ש עד 30 יום מיום התחילה (קרי- עד יום 28 במרץ 2011), בקשה להתפטר מכהונתו לפי סעיף 11(א)(3) לחוק השקעות משותפות, לא יחולו ההסדרים המנהליים החדשים לגבי הפרה הקשורה בכהונתו באותה קרן. הגבלת התחולה תהיה עד להכרעת ביהמ"ש בבקשת הנאמן או עד לתום תקופת הכהונה לפי הסכם הקרן שהיה בתוקף ביום פרסומו של החוק (הסכם קרן או הסכם להארכת תוקף כהונה), לפי המוקדם מביניהם, אך כל עוד לא הוסרה המניעה להפסקת הכהונה בפועל לפי סעיף 12(ב) לחוק השקעות משותפות.⁶ היינו, הנאמן לא יהיה חשוף להוראות המנהליות החדשות עד תום תקופת הכהונה בפועל - בין שהסתיימה לפי החלטת בית המשפט ובין לפי הסכם הקרן או הסכם ההארכה שנחתמו ערב ביצוע ההפרה.⁷ יחד עם זאת, בכל מקרה תחול הגבלת התחולה לא יותר משנתיים מיום התחילה (כלומר, לא יאוחר מ- 27 לפברואר 2013).

⁵ ויובהר כי אם ההפרות התגלו לאחר יום התחילה, כל שנותר לבחון הוא, האם ביום התחילה טרם חלפו שלוש שנים ממועד ביצוען.

⁶ נקבע כי הגבלת התחולה כאמור תמשיך עד הסרת המניעה להפסיק כהונה לפי סעיף 12(ב) לחוק השקעות משותפות, לפיו חייב הנאמן להמשיך לכהן כל עוד לא נמצא נאמן אחר, גם אם ביהמ"ש אישר התפטרותו או הסתיימה תקופת הכהונה לפי ההסכם.

⁷ לרבות במקרה שבית המשפט דחה את הבקשה.