

טיוטת חוק ניירות ערך (תיקון מס'...) , התשע"ז-2017 – הסמכת ועדת השרים לענייני

חקיקה

הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ם :**

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק ניירות ערך (תיקון מס'...) , התשע"ז-2017, המצורפת בזה.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

## דברי הסבר

### רקע כללי

פרק ז'3 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך או החוק) עוסק בהסדרת פעילותן של זירות הסוחר לחשבונו העצמי (להלן – זירות סוחר או זירות). הפרק האמור הוסף לחוק במסגרת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 42), התשי"ע-2010 (ס"ח התשי"ע, עמ' 536) שנכנס לתוקף ביום ח' בסיוון התשע"ה (26 במאי 2015), עם כניסתן לתוקף של תקנות ניירות ערך (זירת סוחר לחשבונו העצמי), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות).

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

סעיפים 44 ו-44ט לחוק אוסרים על אדם לנהל זירת סוחר ללא 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 מרץ 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. כיוון שאין דרך לנתח באופן רציונלי או כלכלי את תוחלת הרווח ברכישת אופציה כזו, ה"מסחר" באופציות בינאריות דומה למשחק הימורים. לכן גם מדובר בפעילות שאין בה כל ערך מוסף לשוק ההון, וכדרכו של משחק הימורים היא גם גורמת לנפגעים רבים.

אולם כיוון שחוק ניירות ערך מגן רק על משקיעים בישראל, האיסור האמור חל רק על פניה או הצעה ללקוחות בישראל. מצב דברים זה מאפשר לזירות סוחר הממוקמות בישראל להציע ללקוחות מחוץ לישראל לסחור באמצעותן במכשירים פיננסיים שונים, ובפרט אופציות בינאריות, ללא 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 בחו"ל 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 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 בחיקורי דין ובהעברות מידע, על פי הסמכויות הנתונות לה בדיון.

לאור 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 בחו"ל. 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, וזאת נוכח

המאפיינים העברייניים שעשויים להתלוות לתעשייה זו. לפי סעיף 41 לתקנון הממשלה, רשאית הממשלה לקבוע כי החלטות ועדת שרים תהיינה "על דעת הממשלה", או כי עניין מסוים הנדון בוועדת שרים יהיה "על דעת הממשלה". דין החלטות ועדת שרים במקרה האמור כדין החלטת ממשלה בישיבתה, ואין להגיש ערר על החלטת ועדת שרים שהיא "על דעת הממשלה".

לאור החשיבות של ההסדרה המוצעת מבחינה לאומית והנזק הרב שנגרם מהמשך פעילות זירות הסוחר ללקוחות תמימים ברחבי העולם, באופן המפנה את חיצו הביקורת כלפי ישראל וישראלים, ועל מנת שהכנסת תוכל להצביע על הצעת החוק בקריאה ראשונה כבר במהלך המושב הנוכחי, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק המצורפת, ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את טיוטת החוק על דעת הממשלה, כך שניתן יהיה להניחה מיד לאחר מכן על שולחן הכנסת לצורך העלתה לקריאה ראשונה. בנוסף, ובשל הטעמים הנזכרים, מוצע אף לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

להצעת החוק לא צפויה השפעה ממשית על משק המדינה משום שלפי הנתונים שידועים לרשות, עיקר כספי הרווחים בתעשייה זו אינם מדווחים בישראל והחברות פועלות באופן שתשלומי המס בישראל יהיו מזעריים.

מנגד צפויה הצעת החוק לסייע במיגור תופעות עברייניות שעד כה התקשו רשויות האכיפה להתמודד איתם בכלים המשפטיים הקיימים.

#### **תקציב והשפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

לא צפויה השפעה על תקציב המדינה.

תידרש תוספת כח אדם לרשות ניירות ערך המוערכת בשני תקנים מקצועיים לצורך ביצוע פעילות ההסדרה והאכיפה. יובהר כי תקציב הרשות הוא תקציב עצמאי שמבוסס על אגרות.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני: 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 06 המגזר הציבורי

מוגש על ידי שר האוצר

כ' בסיון התשע"ז  
14 ביוני 2017

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק ניירות ערך (תיקון מס'...) (...), התשע"ז-2017

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

כאמור בהצעת ההחלטה, מטרת טיוטת החוק היא להסדיר את פעילות זירות הסוחר מחוץ לישראל ולאסור את שיווקן של אופציות בינריות, הן בישראל והן מחוצה לה.

לפי סעיף 41 לתקנון הממשלה, רשאית הממשלה לקבוע כי החלטות ועדת שרים תהיינה "על דעת הממשלה", או כי עניין מסוים הנדון בוועדת שרים יהיה "על דעת הממשלה". דין החלטות ועדת שרים במקרה האמור כדין החלטת ממשלה בישיבתה, ואין להגיש ערר על החלטת ועדת שרים שהיא "על דעת הממשלה".

לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, ועדת הכנסת רשאית להחליט על קיצור התקופה שבין העמדת הצעת החוק על סדר יומה של חכנסת לבין הקריאה הראשונה בעניינה, שקבועה ליומיים. זאת במקרים שבהם השתכנעה כי להצעת החוק יש חשיבות או זחיפות.

לאור החשיבות של ההסדרה המוצעת, כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ועל מנת שהכנסת תוכל להצביע על הצעת החוק בקריאה ראשונה כבר במהלך המושב הנוכחי, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק המצורפת, ולחסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את טיוטת החוק על דעת הממשלה, כך שניתן יהיה להניחה מיד לאחר מכן על שולחן הכנסת לצורך העלתה לקריאה ראשונה. בנוסף, ובשל הטעמים הנזכרים, מוצע אף לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) סמך ידיו על נוסח טיוטת החוק.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

אין מניעה בקבלת הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם

## טיוטת חוק

### **א. שם החוק המוצע**

חוק ניירות ערך (תיקון מס') (...), התשע"ז–2017.

### **ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו**

פרק ז' לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך או החוק) עוסק בהסדרת פעילותן של זירות הסוחר לחשבונו 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 לחשבונו העצמי), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות).

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

סעיפים 44 ו-44ט לחוק אוסרים על אדם לנהל זירת סוחר ללא 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. כיוון 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.

אולם כיוון שחוק ניירות ערך מגן רק על משקיעים בישראל, האיסור האמור חל רק על פניה או הצעה ללקוחות בישראל. מצב דברים זה מאפשר לזירות סוחר הממוקמות בישראל להציע ללקוחות מחוץ לישראל לסחור באמצעותן במכשירים פיננסיים שונים, ובפרט באופציות בינאריות, ללא 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 לממדים היוצרים הדים שליליים נרחבים בעולם, תוך גרימת נזק תדמיתי משמעותי לישראל בכלל, ולשוק ההון בישראל בפרט, ועלולה

ללבנות אנטישמיות.

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

לאור 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.

#### ג. עיקרי החוק המוצע

על מנת להסדיר את פעילותן של זירות סוחר המנוהלות בישראל, הפונות רק ללקוחות מחוץ לישראל, מוצע לתקן את סעיפים 44 ו-44טו לחוק, כך שייקבע כי פעילות של זירות סוחר בישראל רק כלפי לקוחות מחוץ לישראל, תתאפשר רק אם אותו אדם או חברה אינם מציעים מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, לפי הצעת הרשות או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. באופן זה, ייאסר על זירות סוחר המנוהלות בישראל להציע ללקוחותיהן מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מכשיר פיננסי אחר שיקבע כאמור שר האוצר. לצד זאת מוצע לעגן בחוק את האיסור בנוגע למסחר באופציות בינאריות, גם ביחס לזירות סוחר הפונות ללקוחות בישראל. כאמור לעיל, איסור זה קיים כיום מכוח החלטת הרשות. על זירות הסוחר שיפנו לציבור מחוץ לישראל בניגוד להוראות החוק כאמור לעיל, יחולו הסנקציות הפליליות והמנהליות הקבועות כיום בחוק ביחס לזירות סוחר הפונות לציבור בישראל ללא רישיון כדין או בניגוד לתנאיו, או בגין פנייה ללקוחות בהצעה לסחר בזירות סוחר שלא בהתאם להוראות החוק.

עוד מוצע לתקן את התוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן – חוק איסור הלבנת הון), ולהוסיף לרשימת "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 הנו עשר שנות מאסר או שבע שנות מאסר, בהתאמה, את העבירה בגין הצעת מסחר בזירות סוחר של מכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מכשיר פיננסי אחר מסוג שיקבע שר האוצר, כאמור להלן בהרחבה בדברי ההסבר לטיוטת החוק.

#### ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

יתוקנו סעיפים 44יב, 44יג, 44יד, 44טו ו-53 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1986, יתווסף

סעיף 144ב ותתוקן התוספת השביעית לחוק זה.  
בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, תתוקן התוספת הראשונה.

**ה. השפעה החוק המוצע על התקציב**

לתיקונים המוצעים לא צפויה השפעה על תקציב המדינה.

**ו. השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי**

תידרש תוספת כוח אדם לרשות ניירות ערך המוערכת ב-2 תקנים מקצועיים לצורך ביצוע פעילות ההסדרה והאכיפה.

**ז. הערות המשרדים**

התקבלו הערות ממשרד המשפטים שהוטמעו בנוסח טיוטת החוק.

ח. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) סומך ידיו על טיוטת החוק.

ט. הממונה על התקציבים במשרד האוצר אינו מתנגד לטיוטת החוק המוצעת.

י. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת ודברי ההסבר לה.

## טיוטת חוק מטעם הממשלה:

### טיוטת חוק ניירות ערך (תיקון מס') (...), התשע"ז-2017

1. תיקון סעיף 44ב. בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 44ב, אחרי ההגדרה "מכשיר פיננסי" יבוא:

"אופציה בינארית" – מכשיר פיננסי כאמור בפסקה (4) להגדרה "מכשיר פיננסי", שמתקיימים בו כל אלה:

(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 44ב לא יציע אדם בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסחר במכשירים. מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר על פי הצעת הרשות פיננסיים מסוימים או בהתייעצות עמה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת."

3. תיקון סעיף 44ג. בסעיף 44ג לחוק העיקרי –

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) (1) לא ינהל אדם זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם הוא מציע מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1.

(2) לעניין סעיף קטן זה –

"ניהול זירת סוחר" – לרבות כל אחד מאלה:

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

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התשע"ו, עמ' 1261.



(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, והכל בין באופן ישיר ובין על ידי נותן שירותים;

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(2א) החברה אינה מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 144ב1";

בסעיף 44יד לחוק העיקרי, במקום "(4)" יבוא "(2א)", (4)".

4. תיקון סעיף 44יד

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

5. תיקון סעיף 44טו

"(ב) לא יפנה אדם בהצעה לסחר בזירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם היא מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 144ב1".

בסעיף 53(ב) לחוק העיקרי, במקום פסקה (6א) יבוא:

6. תיקון סעיף 53

"(6א) הציע בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 144ב1;

(1א6) ניהל זירת סוחר בלא רישיון זירה או בניגוד לתנאיו, בניגוד להוראות סעיף 44יג;

(2א6) ניהל זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל והציע בה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 144ב1, בניגוד להוראות סעיף 44יג(א1);

בתוספת השביעית לחוק העיקרי -

7. תיקון התוספת השביעית

(1) בחלק ב' -

(א) בפרט (9), במקום "44טו" יבוא "44טו(א)";

(ב) אחרי פרט (9) יבוא:

"(9א) פנה בהצעה לסחור בזירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44טו(ב) והיה עליו לדעת כי היא מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44יב1;";

(2) בחלק ג' -

(א) אחרי פרט (4א) יבוא:

"(14א) הציע בזירת סוחר, מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 44יב1;";

(ב) אחרי פרט (5) יבוא:

"(5א) ניהל זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44יג(א1);".

8. תיקון חוק איסור הלבנת הון  
בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000,<sup>2</sup> בתוספת הראשונה, במקום פרט 14 יבוא:

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

9. תחילה  
(א) תחילתו של החוק שלושה חודשים מיום פרסומו

<sup>2</sup> ס"ח התש"ס עמ' 293; התשע"ו, עמ' 1263.

## דברי הסבר

### כללי

פרק ז'3 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך או החוק) עוסק בהסדרת פעילותן של זירות הסוחר לחשבונו העצמי (להלן – זירות סוחר או זירות). הפרק האמור הוסף לחוק במסגרת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 42), התשי"ע-2010 (ס"ח התשי"ע, עמ' 536) שנכנס לתוקף ביום ח' בסיוון התשע"ה (26 במאי 2015), עם כניסתו לתוקף של תקנות ניירות ערך (זירת סוחר לחשבונו העצמי), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות).

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

סעיפים 44ג ו-44ט לחוק אוסרים על אדם לנהל זירת סוחר ללא 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. כיוון 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.

אולם כיוון שחוק ניירות ערך מגן רק על משקיעים בישראל, האיסור האמור חל רק על פניה או הצעה ללקוחות בישראל. מצב דברים זה מאפשר לזירות סוחר הממוקמות בישראל להציע ללקוחות מחוץ לישראל לסחור באמצעותן במכשירים פיננסיים שונים, ובפרט באופציות בינאריות, ללא 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 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 בחיקורי דין ובהעברות מידע, על פי הסמכויות הנתונות לה בדין.

לאור 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.

## לסעיף 1

סעיף 44<sup>1</sup> 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), שערי ריבית, שערי 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 על 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 הכל או כלום").

## לסעיף 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 ("הכל או כלום", "1 או 0"), החליטה הרשות מתוקף סמכותה לפי סעיף 44<sup>2</sup>(ג) לחוק בחודש מרץ 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, והיעדר מסחר רב 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 מפוקחות עלול לפגוע לא רק בלקוחות הזירות, אלא במוניטין השוק בכללותו.

סעיף 44<sup>3</sup>ב1 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 44(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 44(ד) לחוק.

מאחר שלא ניתן לצפות מראש כל תרחיש אפשרי, ומכיוון שיתכן 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 להציע.

### לסעיף 3

#### לפסקה (1)

סעיף 44(גא) לחוק קובע כי לא ינהל אדם זירת סוחר אלא אם כן הוא בעל רישיון זירה ובהתאם לתנאי הרישיון. קביעה זו חלה כאמור על ניהול זירת סוחר הפונה ללקוחות בישראל.

מוצע להוסיף לסעיף 44 לחוק את סעיף קטן (א1) אשר יקבע איסור מקביל שלפיו לא ינהל אדם זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, אם הוא מציע מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44ב1, בנוסחו המוצע לעיל בסעיף 2 לטיוטת החוק. לאור מאפייני האופציות בינאריות 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 בהקשר זה, כי קיימות הגבלות שונות על מסחר באופציות בינאריות במקומות נוספים בעולם, ומדינות נוספות בוחנות הטלת הגבלות דומות על שיווק, הפצה, ומכירה של מכשירים פיננסיים שונים בסיכון גבוה, וביניהן האופציות הבינאריות, כך לדוגמא בקנדה, גרמניה, הולנד, צרפת, בלגיה ואירלנד.

לעניין סעיף קטן זה מוצע להגדיר את המונח "ניהול זירת סוחר".

מוצע לקבוע למונח "ניהול זירת סוחר" הגדרה מרחיבה נוכח אופי הפעילות הנעשית באמצעות האינטרנט ומערכות מחשוב 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 הפיננסיים וסליקה שלהם או של כספי הלקוחות, ותפעול מוקדי שירות או שיווק טלפוניים או מקוונים, והכל בין באופן ישיר ובין על ידי נותן שירותים.
- לעניין פסקה (2) המוצעת בהגדרת "ניהול זירת סוחר", מדובר בכל אותן הפעולות

המהותיות המאפשרות את מתן השירותים על ידי זירת הסוחר. במקרים רבים נותני שירותי המחשוב הם הגורם הדומיננטי בניהול זירת הסוחר, ואף המרוויחים העיקריים מהפעילות, כאשר לעיתים קרובות, הישות המשפטית שמשמשת כמנהל זירת הסוחר הפורמלי היא גורם שולי שעוסק בעיקר בשיווק הזירה.

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

## לפסקה (2)

סעיף 44(ג) (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 44(ב) המוצע.

## לסעיף 4

סעיף 44(ד) לחוק קובע חובה על חברה בעלת רישיון זירה, לעמוד, בכל עת, בתנאים למתן רישיון זירה הקבועים בסעיף 44(ג)(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), 44(ג)(4) (לחברה מיומנות טכנית ואמצעים מתאימים לצורך הפעלת זירת הסוחר באופן שיבטיח את יציבות הזירה, אמינותה, זמינותה ואבטחת המידע שבה) ו-44(ג)(5) (דרישות הון עצמי, נכסים נזילים, פיקדון וביטוח). מוצע להוסיף לרשימה זו גם את התנאי החדש שהוצע להוסיפו לסעיף 44(ג)(ב) לחוק, כאמור לעיל בסעיף 2(3) לטיוטת החוק, בדבר האיסור על הצעת מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44(ב), כאמור לעיל.

## לסעיף 5

סעיף 44(ט) לחוק קובע כי אדם לא יפנה בהצעה לסחור בזירת סוחר, אלא אם כן החברה המפעילה את זירת הסוחר הינה 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 לקוחות המצויים מחוץ לישראל אם הזירה מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 44(ב) המוצע. גם כאן, בהתאם לאמור בסעיף 1(3) לטיוטת החוק ביחס לתיקון סעיף 44(ג) לחוק, יש לציין כי האיסור המוצע יחול גם אם במדינה הזרה אין חובת קבלת רישיון כאמור.

## לסעיף 6

סעיף 53(ב) לחוק קובע עבירות פליליות שדין מאסר שנתיים או קנס פי שניים וחצי מן הקנס האמור בסעיף 61(א)(4) 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 ללא רישיון או בניגוד לתנאיו (פסקה 6(א) לסעיף האמור) וכן פנייה בהצעה לסחור בזירת סוחר בניגוד לאמור בסעיף 44(ט) לחוק (פסקה 6(ב) לסעיף

האמור).

מוצע להוסיף לעבירות הפליליות האמורות גם את האיסורים המוצעים במסגרת טיוטת החוק: הצעה בזירת סוחר של מסחר במכשיר פיננסי מסוג אופציה בינארית או מסחר במכשיר פיננסי אחר מסוג שקבע שר האוצר, בניגוד להוראות סעיף 144ב1 המוצע (סעיף 53(ב)(6א) המוצע); ניהול זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד לאמור בסעיף 44(א1) המוצע (סעיף 53(ב)(2א6) המוצע). יצוין כי אין באמור כדי למנוע אכיפה של עבירות פליליות אחרות הנעשות תוך כדי הפעילות בזירות אלה.

## לסעיף 7

מוצע להוסיף לתוספת השביעית לחוק, הקובעת את רשימת ההפרות המנהליות שבשלן ניתן לפתוח בהליך מינהלי בפני ועדת האכיפה המנהלית, הפרה מינהלית של הוראות הסעיפים שנוספו בטיטוט חוק זו.

בחלק ב' לתוספת השביעית לחוק מוצע להוסיף את פרט (9א) 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 שהזירה מציעה מסחר באופציות בינאריות או במכשירים פיננסיים אחרים שנקבעו לפי סעיף 144ב1 המוצע. בחלק ג' לתוספת השביעית, מוצע להוסיף את פרט (4א1) 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 144ב1 המוצע. כמו כן, מוצע להוסיף את פרט (5א) הקובע הפרה בשל ניהול זירת סוחר המשמשת רק לקוחות המצויים מחוץ לישראל, בניגוד להוראות סעיף 44(א1) המוצע.

## לסעיף 8

בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון מנויות "עבירות המקור", קרי העבירות שבוצעו 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 אלו זיהו את הפוטנציאל הכלכלי הרב הטמון בענף זה, ואת מאפייניו - היכולת לתמרן את כספי המשקיעים והקלות בביצוע עבירות הונאה ומרמה בכספים אלו. הרווחים מהפעילות האמורה הולבנו בערוצי הלבנת הון מגוונים, ולאחר מכן שימשו להעצמת העבריינים או 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, ביניהם: 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.

#### **לסעיף 9**

תחילתו של התיקון המוצע תהיה שלושה חודשים מיום פרסומו.