

הייעוץ המשפטי
רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464
טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456
דוא"ל: seclaw@isa.gov.il
www.isa.gov.il

16 ינואר 2024
ו' שבט תשפ"ד

לכבוד
הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר)
אצל אלעד מן, עו"ד
דרך בגין מנחם 7
רמת גן 5268102

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש מידע – פעילות הרשות בעת המלחמה
סימוכין: מכתבכם מיום: 15.10.2023

בתגובה לפנייתכם שבסימוכין לרשות ניירות ערך (בהתאמה - "הרשות" ו-"הפנייה"), הרינו להשיב לכם כמפורט להלן.

1. בפנייתכם ביקשתם כי הרשות תמסור לכם את פרטי מידע המפורט להלן (בהתאמה – "הבקשה", ו- "המידע המבוקש"):

1.1 פירוט מלוא הדיונים הנוגעים לאירועי הלחימה שהחלו ב 7.10.2023, החל מאותו יום ועד למועד מתן המענה לבקשה, בציון תאריך הדיון, שעתו ומשכו, המשתתפים בו, נושאי הדיון ומקום עריכת הדיון, ופירוט ההחלטות שהתקבלו בדיון זה, וסיכום דיון או פרוטוקול, ככל שקיימים.

1.2 פירוט הפעולות, ההחלטות והצעדים שננקטו והתקבלו על ידי הרשות החל ביום 7.10.2023, החל מאותו יום ועד למועד מתן המענה לבקשה, בקשר לאירועי הלחימה ולתחומי אחריות הרשות בציון תאריך, מהות הפעולה/הצעד/ההחלטה וזהות מקבלי ההחלטה ו/או האחראים על ביצוע ו/או יישום הפעולה והצעדים.

2. לאחר בחינת הפנייה והמידע המבוקש, הרינו להודיעכם, כי הרשות מצאה כי **ניתן להיעתר לבקשתכם באופן חלקי**, כפי שיפורט להלן:

2.1 לעניין המידע המבוקש המפורט בסעיף 1.1 לעיל, בדבר פירוט הדיונים הנוגעים לאירועי הלחימה החל מה - 7.10.2023 – ראו התייחסותנו בסעיפים 3 – 5 להלן.

2.2 לעניין המידע המבוקש המפורט בסעיף 1.2 לעיל, בדבר הפעולות, ההחלטות והצעדים שננקטו והתקבלו על ידי הרשות, נציין את הדברים הבאים:

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עוקבת הרשות באופן רציף ומעמיק אחר ההשפעות שיש למלחמה על שוק ההון, וזאת בכדי לזהות את הצרכים וההתאמות הנדרשות בהתאם לרוח התקופה וכן כדי לאתר ולטפל בכשלים, ככל שיהיו. בד בבד, פועלת הרשות לגיבוש צעדים והקלות נדרשות לגורמים המפוקחים על ידה, תוך שמירה על עניינם של ציבור המשקיעים.

הייעוץ המשפטי

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464

טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456

דוא"ל: seclaw@isa.gov.il

www.isa.gov.il

החל מפרוץ המלחמה מקיים סגל הרשות שיח רצוף עם הגופים המפוקחים ונציגייהם, על מנת לוודא כי הם שומרים על הרציפות התפקודית, לרבות בכל הנוגע למתן שירות ללקוחות, וכן על מנת לבדוק מהן ההקלות הנדרשות לגורמים המפוקחים בכדי להתמודד עם הקשיים בתקופה זו. בין היתר, על בסיס שיח זה, פורסמה באתר הרשות שורה של הקלות בנושאים שונים שקבעה הרשות או שהייתה מעורבת בקידומן, ובין היתר, פורסמו ההקלות כדלקמן:

- הארכת תוקפם של תשקיפי מדף שצפויים לפקוע בתקופה הקרובה בשלושה חודשים נוספים.
 - הארכת תקופות ומועדים הקבועים בחוק החברות, ובהם הארכת תקופת כהונה של דירקטורים חיצונים בארבעה חודשים נוספים על פי החלטת דירקטוריון החברה.
 - מתן ארכה של חודש למועד פרסום הדוח לרבעון השלישי לשנת 2023 לתאגידים המדווחים.
 - דחיית מועד הגשת דוחות רבעוניים של תאגידים מורשים לרשות וכן דחיית מועד הגשת דוחות רבעוניים של חברות ניהול תיקים לקוחותיהם.
- כמו כן, וכדי להבטיח גילוי מתאים, פרסמה הרשות דגשים לתאגידים המדווחים בדבר הגילוי על השלכות מלחמת חרבות ברזל.
- סגל הרשות ממשיך לעקוב ולנטר את השוק ואת צרכיו ולהעניק שירות מקצועי ומענה מהיר לכלל הגורמים בשוק ובפרט לגופים המפוקחים.
- לפירוט והרחבה בדבר הפעולות, ההחלטות והצעדים שנקטה הרשות בנושא ראו פרסום מרוכז באתר הרשות, בקישורית שלהלן - [קישור](#).
- 3 לעניין המידע המבוקש בסעיף 1.1 לעיל **(להלן בהמשך מכתב זה – "המידע המבוקש")**, נציין כי לאחר בחינת הבקשה והמידע המבוקש, עמדתנו היא, כי **אין בידי הרשות להיעתר לבקשה למסירת מידע מבוקש זה**, וזאת מהנימוקים שיפורטו בסעיף 5 למכתב זה להלן.
- 4 בטרם נפרט את הנימוקים להחלטת הרשות שלא למסור את המידע המבוקש, אנו רואים לנכון לציין, כי במסגרת בחינת המענה לפנייתכם, ובהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 **(חוק חופש המידע)**, נתנה הרשות את דעתה, והביאה בחשבון את מכלול השיקולים לצורך קבלת החלטתה, האם למסור את המידע המבוקש או להימנע מחשיפתו.¹

¹ יודגש כי בעניינים הנוגעים למידע מסוגו של המידע המבוקש, שבהם הרשות אינה מחויבת למסור את המידע, כאמור בסעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, נקבע בפסיקה כי נתון לרשות הציבורית שיקול דעת רחב באשר לגילוי או לחיסויו לשם הגנה על אינטרסים חשובים אחרים. ראו **עניין זה מרקר** בעמ' 18 וכן **עניין המועצה להשכלה גבוהה** בעמ' 238.

הייעוץ המשפטי

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464

טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456

דוא"ל: seclaw@isa.gov.il

www.isa.gov.il

בתוך כך, בחנה הרשות במסגרת השיקולים למסירת המידע המבוקש, בין היתר, את עניינכם במידע ואת העניין הציבורי שבגילוי המידע. זאת, בשים לב לתפקידה של הרשות כרגולטור בשוק ההון בישראל, האמונה על הגנת עניינו של ציבור המשקיעים. עובדה זו, מדגישה את החשיבות הציבורית שבגילוי המידע המבוקש.

מנגד, נבחנו גם שיקולים כבדי משקל לחיסויו של המידע המבוקש, כגון: היות הבקשה רחבה וכוללנית מדי וזאת בהיבטים שונים – הן בהתייחס לפרק הזמן המדובר, הן בהתייחס למגוון הנושאים והתחומים והיקף פרטי מידע העשויים להיות רלבנטיים. כתוצאה מכך, למעשה, לא ניתן לבחון באופן ספציפי באילו סוגי דיונים או מידע מדובר, האם מידע זה כולו או חלקו פורסם כבר על ידי הרשות, או מהי עמדתה של הרשות בהתייחס למסירתו של מידע קונקרטי כלשהו; בנוסף, ולאור היותה של הבקשה כה רחבה, כאמור, הרי שהטיפול בה ואיתור המידע העשוי להיות רלבנטי לגביה, דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה מהרשות; תחולתה של חובת הסודיות של הרשות בהתאם לחוק ניירות ערך; מדובר במידע אודות דיונים פנימיים ברשות שהתקיימו לצורך קבלת החלטות פנימיות ולכן אין לגלותם. יתירה מכך, ככל שהייתה להחלטות אלה השפעה מהותית על ציבור המשקיעים או על הגורמים המפוקחים, הרי שהן קיבלו ביטוי בגילוי פומבי על ידי הרשות באתר האינטרנט שלה, או על ידי הגורמים המפוקחים הרלבנטיים במסגרת חובות הגילוי והדיווח שלהם; וכן - גילוי של המידע המבוקש עלול לפגוע בהמשך קבלת מידע ובשיתוף פעולה עם הרשות מצד גורמים מפוקחים ואחרים, במקרים דומים בעתיד, וכתוצאה מכך לשבש את תפקודה התקין של הרשות.

לפיכך, ולאחר ששקלה ובחנה את מכלול השיקולים האמורים לעיל, סבורה הרשות, כי האינטרסים לחיסויו ולאי מסירתו של המידע המבוקש גוברים על האינטרסים שבמסירתו.

בהמשך לאמור לעיל, להלן פירוט הנימוקים, בגינם החליטה הרשות שלא למסור את המידע המבוקש: 5

5.1 ראשית, וכפי שצוין לעיל, מאז פרוץ המלחמה, ועד ימים אלה לאור הימשכות המלחמה, נעשו ונעשים ברשות פעולות רבות מאוד, הקשורות במצב המלחמה או מושפעות ממנו, ובכלל זה: פעולות לניטור מצב השוק, שיח עם גורמים מפוקחים, יצירת קשר עם משרדי הממשלה וגורמי מדינה אחרים, ואיתור צרכים ומצבים שדרשו תגובה מהירה מצד הרשות. בנוסף, פעלה הרשות למתן מענה לעובדים שהתגייסו או שהינם בני/בנות זוגם של מתגייסים, ובכלל זה, מציאת פתרונות חלופיים שונים לצורך המשכיות התפקודית של הרשות.

מכאן, שהבקשה, כפי שהוגשה על ידכם, הינה רחבה וכוללנית מאוד ואינה ברורה דיה, שכן היא אינה כוללת מיקוד או התייחסות קונקרטית כלשהי, לסוגי צעדים של הרשות, סוגי ההחלטות, הנושאים או פעולות ספציפיות הנוגעות למצב הלחימה המדובר. קרי, הבקשה

הייעוץ המשפטי

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464

טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456

דוא"ל: seclaw@isa.gov.il

www.isa.gov.il

מתייחסת למידע בעל מאפיינים מגוונים ובהיקף נרחב, שיש קושי לרכזו ולאתרו, וכן להפעיל את שיקול הדעת על מנת לבחון באופן קונקרטי את השיקולים למסירתו או אי מסירתו. לפיכך, מדובר בבקשה שלא ניתן להיענות לה, ואשר הרשות רשאית לדחותה, בין היתר, גם מסיבה זו, שכן הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, כאמור בסעיף 18(1) לחוק חופש המידע.

5.2 סעיף 13 לחוק ניירות ערך קובע חובת סודיות המוטלת על הרשות ואוסר, ככלל, על הרשות לגלות מדינויה או מהחומר שהוגש לה. מטעם זה, סבורה הרשות, כי אין למסור את המידע המבוקש, בהינתן, בין היתר, שבנוסף לחובת סודיות כללית זו מדובר גם במידע שאין לגלותו על פי דין, כאמור בסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע.

בעניין זה, קבע בית המשפט העליון, כי הוראות חופש המידע אינן גוברות על הוראת חוק הקובעת חובת סודיות.² חוק חופש המידע אינו מכפיף את כל הוראות הסודיות בחוקים ספציפיים ובתחומים ספציפיים, למערכת האיזונים והשיקולים הקבועה בו, ומצויה מחוץ לגדרו של החוק הספציפי בו נכללה הוראת סודיות. הוראת הסודיות הקבועה בדין, חריגה קבועים בדין, וככזו חלה עליה הוראת סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע לפיו לא יימסר מידע אשר אין לגלותו לפי דין. עוד נציין, כי לעניין שמירת הסודיות, נקבע בפסיקה, כי אין להפריד בין ידיעות ומסמכים שנמסרו או הוגשו לרשות, לבין התוצר, התגובה, והתייחסות הרשות. המסלול של חוק חופש המידע מתמקד ברשות הציבורית ואינו אמור לשמש קיצור דרך לקבלת מידע על גופים, ו/או אנשים שאינם מוגדרים כ"רשות ציבורית".

5.3 עוד נוסף, כי המידע המבוקש עניינו בדיונים פנימיים שהתקיימו ברשות, ולכן קיים קושי נוסף במסירתו. חוק חופש המידע קובע חריג שבשיקול דעת למסירת מידע אודות דיונים פנימיים בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, מתוך הכרה ב"אפקט המצנן" שעלול להיגרם לדיונים פנימיים ולשיח פנימי המתנהל בהם, כתוצאה מחשיפת מידע מסוג זה.³ החשש מ"האפקט המצנן", מתבטא ברתיעת חברי רשות ציבורית ועובדיה לקיים דיונים כנים מקום בו לא מובטח מעטה מסוים של חיסיון לדעות המוחלפות במסגרת תהליך קבלת ההחלטות. מתן אפשרות לעובדי הרשות לקיים ביניהם דיאלוג פתוח וגלוי, בלא חשש כי דברים שייאמרו על ידם בדיונים פנימיים או בחוות דעת פנימיות יחשפו לעין כל, נועד

² בהקשר זה, ראו את דברי השופט די' מינץ בפסקה 2 לפסק דינו בעמ"מ 5089/16 התנועה לאיכות השלטון נ' בנק ישראל [פורסם בבנו] (30.05.2018) ("עניין בנק ישראל"): "קיים קושי משמעותי אפוא בשימוש בחוק חופש המידע כמסלול עוקף שנועד להביא לקבל מידע מגופים שאין החוק חל עליהם" (כמו כן, עיינו בפסקה 28 לפסק דינו של השופט י' עמית בפסק דין זה). ראו שם, בפס' 13.

³ להרחבה בעניין זה ראו את דבריו של השופט י' עמית בעמ"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע: "...במהלך דיון פנימי, מועלות הצעות מהצעות שונות והמחוקק הכיר בכך שעל מנת לקיים דיון כן ואפקטיבי, יש לאפשר למשתתפים להביע עמדתם בחופשיות, מבלי לחשוש שמא כל רעיון והצעה שהעלו, עלולים להחשף לציבור...".

הייעוץ המשפטי

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464

טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456

דוא"ל: seclaw@isa.gov.il

www.isa.gov.il

להגן על איכות ההחלטות המתקבלות על יסוד מסמכים ודיונים פנימיים ברשויות ציבוריות, ועל האפקטיביות של הליך קבלתן.⁴ נימוקים אלה, בדבר חשיבות חסיונם של דיונים פנימיים ברשות, שרירים ונכונים גם למידע המבוקש, שכן מדובר במידע שהגיע לידי הרשות, **שגילוי עולל לפגוע בהמשך קבלת מידע ושיתוף פעולה עם הרשות בהליכים דומים בעתיד, כאמור בסעיף 9(ב)(7) לחוק חופש המידע, ולכן גם מטעם זה אין הרשות חייבת במסירתו.**

5.4 נוסף עוד, כי קיים אינטרס ציבורי משמעותי בשמירת סודיות מידע הנוגע לדיונים פנימיים, המתקיימים במסגרת התנהלותה הפנימית של הרשות, במעמדה כרגולטור בשוק ההון, בינה לבין גורמים המפוקחים על ידה, ובאי מסירתו של מידע זה לצדדים שלישיים. זאת, לצורך הבטחת אפקטיביות ותקינות ניהולה של הרשות. חשיפת המידע המבוקש עלולה לסכל תכלית ראויה זו, ולעלות כדי **שיבוש תפקודה התקין של הרשות, כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע.** בנוסף, וכפי שנקבע בפסיקה, לרבות בפסיקת בית המשפט העליון, די בפגיעה אפשרית בתפקוד הרשות העלול להיגרם מחשיפת המידע המבוקש כדי להימנע מפרסומו.⁵

6 יצוין, כי בהעדר נסיבות מיוחדות, פנייתכם והתשובה לה צפויות להתפרסם באתר הרשות, תוך הסתרת פרטים מזהים לגביכם. לפיכך, ככל שברצונכם להציג בפנינו נסיבות בשלהן תבקשו להימנע מפרסום המידע או לדחות את מועד פרסומו, עליכם לעשות זאת בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-21 ימים ממועד קבלת מכתב זה. ככל שלא תתקבל תגובתכם בעניין זה עד המועד האמור, תראה אתכם הרשות כמסכימים לפרסום האמור.

7 באפשרותכם לעתור כנגד עמדת הרשות, המפורטת לעיל, לפי הוראות חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

בברכה,

חוה בינשטוק, עו"ד

ממונה הגנת פרטיות וחופש מידע,

הייעוץ המשפטי,

רשות ניירות ערך

⁴ ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, ס(4) 217 (2006) ("עניין המועצה להשכלה גבוהה").

⁵ להרחבה ראו בהחלטת בית המשפט בעת"מ (י-ם) 2545-12-14 מיכאל סלוצקי נ' אוניברסיטת אריאל וכן בעניין המועצה להשכלה גבוהה.