



## רשות ניירות ערך

הייעוץ המשפטי

רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464

טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456

דוא"ל: [seclaw@isa.gov.il](mailto:seclaw@isa.gov.il)

[www.isa.gov.il](http://www.isa.gov.il)

14 ינואר 2021  
א' שבט תשפ"א

לכבוד

עו"ד אלעד מן

הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר)

באמצעות דוא"ל

א.ג.

הנדון: בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע – מידע אודות פעולות אכיפה נגד מיזמים לא מפקחים

סימוכין: פנייתך מיום 10.12.2020

בתגובה לפנייתכם שבסימוכין לרשות ניירות ערך (להלן בהתאמה: "הפנייה" ו-"הרשות") שהתקבלה במשרדנו ביום 10 בדצמבר 2020, הרינו להשיבך כדלקמן:

1. במסגרת פנייתכם, אשר נשלחה בעקבות כתבה שפורסמה באמצעי התקשורת,<sup>1</sup> ביקשתם לקבל מידע אודות פעולות אכיפה בהן נקטה הרשות כנגד מיזמים לא מפקחים, כפי שיפורט להלן (להלן: "המידע המבוקש"):

1.1. העתקי מכתבי הפסקת הפעילות שנשלחו על-ידי הרשות למשווקים ישראלים ולמיזמים בחו"ל;

1.2. פרטיהם המלאים של משווקים ומיזמים כאמור בסעיף 1.1 לעיל; זירות מסחר שאינן חוקיות; גורמים שהציעו השקעות בניגוד לדין; וגורמים שהציעו ניירות ערך לציבור ללא תשקיף.

2. לאחר בחינת הפנייה והמידע המבוקש, הרינו להודיעך כי הרשות מצאה כי לא ניתן להיעתר לבקשתכם כפי שיפורט להלן:

2.1. ראשית, חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), אינו חל ביחס למידע המבוקש, וזאת בהתאם לסעיף 14(א)(8) לחוק זה לפיו הוראותיו לא יחולו על גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה על-פי דין, לגבי מידע שנוצר או נאסף לצורכי חקירה ולגבי מידע מודיעיני.

המידע המבוקש, הכולל את פרטיהם המלאים של גורמים שנבחנה חוקיות פעילותם וכן תוכן המכתבים שנשלחו אליהם, מהווה מידע מודיעיני חקירתי אשר נוצר ונאסף בידי

<sup>1</sup> שלי אפלברג "הביקור בבית הכנסת ופרסומים בטלוויזיה: כך אותרה תרמית הענק של אמיר ברמלי" TheMarker, 09.12.2020, לכתבה המלאה [לחצו כאן](#).

הרשות כחלק מפעולות בדיקה וחקירה שביצעה תוך שימוש בסמכויות הנתונות לה, בין היתר, מכוח סעיף 56א(א1) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק ניירות ערך"). נבהיר, כי תחולת סעיף 14א(8) לחוק חופש המידע אינה תלויה בתוצאות פעולות החקירה שננקטו, ובתוך כך אינה מוגבלת להליכים פליליים בלבד, אלא מתייחסת לכל גוף או רשות שיש להם סמכות חקירה על-פי דין ואשר המידע הושג באמצעותן. הדגש הוא בדרך ובמטרת איסוף ויצירת המידע ולא בתוצאותיו.<sup>2</sup>

2.2. שנית, מסירת המידע המבוקש אינה אפשרית מכיוון שתפר את חובות הסודיות החלות על הרשות ביחס למידע זה: מרבית פרטי המידע המבוקש, חוסים תחת הוראות סעיף 56 לחוק ניירות ערך, האוסר על גילויים אלא לצורך החקירה או לצורך בירור הפרה, ולמעט גילויים ליו"ר הרשות או עובד הרשות (על-פי הנחיית יו"ר הרשות). בנוסף, פרטי המידע המבוקש, ולו בחלקם, חוסים תחת הוראותיו של סעיף 13 לחוק ניירות ערך, הקובע איסור כללי לגלות מדייניה של הרשות או מהחומר שהוגש לה ולחבריה, מכח היותם חברי הרשות, אלא בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות.

סעיף 9א(4) לחוק חופש המידע, אוסר על גילוי של מידע אשר חוק אחר אוסר על מסירתו, והדבר נתמך בסעיף שמירת הדינים שבסעיף 20 לחוק זה. בנוסף, הפסיקה קבעה כי הוראות חוק חופש המידע אינן גוברות על הוראת חוק המחייבות סודיות, וכי חובת סודיות הקבועה בדין ספציפי, חריגה אף הם קבועים בדין ספציפי.<sup>3</sup> משכך, אין בידי הרשות למסור את המידע המבוקש גם מטעם זה.

2.3. שלישית, גילוי המידע המבוקש, ובעיקר המידע הנוגע לפרטיהם המלאים של הגורמים המנויים בסעיף 1.2 לעיל, עלול להוות פגיעה בפרטיותם של אותם גורמים, בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולפיכך גם מטעם זה, מדובר במידע שאסור לרשות למסור לפי סעיף 9א(3) לחוק חופש המידע.

2.4. מבלי לגרוע מהאמור, ולמעלה מן הצורך, אף אם חוק חופש המידע היה חל בעניינינו ולא היה איסור על מסירת המידע מכוח סעיף 56 לחוק ניירות ערך ומגבלות על מסירתו מכוח סעיף 13 לחוק ניירות ערך וסעיף 9א(3) לחוק חופש המידע, עמדת הרשות היא כי המידע המבוקש הוא מידע שאין חובה למסרו בהתאם להוראותיו של חוק חופש המידע:

2.4.1. המידע המבוקש מהווה מידע שאין חובה על הרשות למסרו, בהתאם לסעיפים 9(ב)(8)א-ג לחוק חופש המידע, המתייחסים למידע על אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש לה, בין היתר, סמכות חקירה או ביקורת על-פי דין, אם גילוי המידע עלול לפגוע, בין היתר, בפעולות האכיפה והביקורת של הרשות, בהליכי חקירה או משפט ובזכותו של אדם למשפט הוגן.

<sup>2</sup> ראו עת"מ (מינהליים ת"א) 40239-03-18 עו"ד אלי אהרונסון נ' רשות לניירות ערך תל אביב (פורסם בנבו, 17.09.2018) פס' 21 לפסק הדין; וכן עת"מ (מינהליים י-ם) 38138-08-19 אמסלם תיירות ונופש בע"מ נ' רשות התחרות (פורסם בנבו, 10.02.2020), פס' 9, 26 ו-28 לפסק הדין.

<sup>3</sup> עע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (פורסם בנבו, 30.05.2018).

בענייננו, המידע המבוקש הוא מידע רגיש, הנוגע לפעילותה של הרשות כלפי מיזמים לא מפקחים שגילויו עלול לפגוע בציבור המשקיעים. רגישות המידע נובעת, בין היתר, מכך שיש בו כדי לחשוף את אופן איסוף המידע, היקף הבדיקות שהרשות מבצעת, מתכונת הבדיקות, תדירותן והתחומים הנבדקים על-ידיה במסגרת הליכים אלו, באופן שעלול לפגוע בפעולות הביקורת והאכיפה אותן מבצעת הרשות באופן תדיר. מסירת המידע המבוקש עלולה לסכל באופן מוחשי פעולות אכיפה עתידיות כלפי גופים נוספים הפועלים באופן דומה, שייחשפו לדרכי הפעולה ולפעולות האכיפה הצפויות להינקט לגביהם, ובהתאם להתנהל באופן אשר עלול לשבש הליכים אלו.

עוד נציין כי מסירת המידע המבוקש מעלה חשש לפגיעה שאינה מידתית - הן בגורמים המנויים בסעיף 1.2 לעיל והן במשקיעים שכבר השקיעו בהם. זאת משום, שפרסום פרטיהם של אותם גורמים ו/או המכתבים שנשלחו אליהם עלול להוביל לקריסת אחד או יותר מהם באופן לא מבוקר ובכך לפגוע במשקיעים המסתמכים על פעילותו. וזאת ועוד, בחלק מהמקרים הפעילות הנחשדת כאסורה מהווה רק אחת מפעילויותיהם של אותם גורמים, ופרסום פרטיהם עלול להשפיע באופן בלתי הוגן גם על פעילויות אחרות הנעשות על ידם בהתאם לדין. לבסוף, פרסום הפרטים עלול גם להיתפש כעקיפת המסלולים הקבועים בחוק לטיפול בפעילות לא חוקית, כגון פניה לבית המשפט בבקשה למתן צו מניעה או פתיחה בחקירה פלילית או בירור מנהלי".

2.4.2. באופן דומה, המידע המבוקש מהווה מידע שאין חובה על הרשות למסרו, בהתאם לסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע, המתייחס למידע שמסירתו עלולה לעלות כדי שיבוש תפקודה התקין של הרשות ולסכל את יכולתה לבצע את תפקידיה.

כאמור לעיל, מסירת פרטי המידע המבוקש, ובתוך כך פרסומם, עלולים לחשוף את דרך פעילותה של הרשות, לחשוף פרטי מידע אודות האופן והעיתוי שבהם מתבצעות פעולות החקירה והאכיפה, ובכך לפגוע ביכולת הרשות לבצען. בנוסף, מסירת פרטיהם של הגורמים האמורים והמכתבים שנשלחו אליהם מעלים חשש כי המידע לא יהיה מעודכן ורלבנטי למועד זה. בנוסף לכך, המידע המבוקש נגזר, בין היתר, ממידע שמתקבל מהמיזם עצמו ועלול להיות חלקי או לא נכון. לצד אלו, פרסום מכתבי הרשות עשוי ליצור תמונה לא מלאה ואף מטעה ביחס לגורמים הנבדקים ולנושאים הנבדקים, בעוד שעשויים להיות היבטים נוספים הנוגעים לפעילות הגורמים הנבדקים אשר לא מקבלים ביטוי במכתבים שנשלחו.

2.4.3. לבסוף, המידע המבוקש אינו מצוי במלואו בידי הרשות באופן שהתבקש על-ידכם. יתרה מכך, איסופו, ריכוזו ועיבודו לכדי מידע הניתן למסירה כמבוקש, בחינת סטטוס הטיפול בכל מקרה וההשלכות של מסירת המידע (לו היה ניתן למסרו), בפרט בשים לב למספר הגדול של הגורמים אליהם הוא מתייחס, כרוך בתשומות רבות ומצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה. על כן מענה לבקשתכם כלל אינו מעשי, גם לו סברה הרשות כי ניתן למסור את המידע. משכך, רשאית הרשות לדחות את בקשתכם גם בהתאם לסעיף 8(1) לחוק חופש המידע.

3. בהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע, במענה לפנייתכם נתנה הרשות את דעתה, בין היתר, לעניינכם במידע וכן לעניין הציבורי שבגילוי המידע (הגם שלא צוין בבקשה מהו אינטרס המבקש במידע). יש לציין, כי לאור החשיבות הרבה שרואה הרשות בהתמודדות עם השקעות לא מפקחות וחינוך הציבור בקשר לפעילויות אלו, הרשות ייעדה באתר האינטרנט שלה עמוד ייחודי לנושא השקעות לא מפקחות, הכולל הסברים ואזהרות בנוגע להשקעות אלו והסיכונים הכרוכים בהן, וכן פרסומים על אודות החלטות שהתקבלו בהליכים פליליים, מנהליים ואזרחיים בנוגע למיזמים לא מפקחים.<sup>4</sup> פרסומים אלו תורמים לאיזון הראוי בין העניין הציבורי האפשרי בפרסום המידע המבוקש לבין ההצדקות והעילות לדחיית מסירתו בהתאם לאמור לעיל.
4. בהעדר נסיבות מיוחדות, פנייתכם והתשובה לה צפויות להתפרסם באתר הרשות. 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. אם לא תתקבל תגובתכם בעניין זה עד המועד האמור, תראה אתכם הרשות כמסכימים לפרסום האמור.
5. באפשרותכם לעתור כנגד עמדת הרשות, המפורטת לעיל, לפי הוראות חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

בכבוד רב,

אלירן טאוב, מתמחה  
הייעוץ המשפטי,  
רשות ניירות ערך

קרן גיחז, עו"ד  
מנהלת מערך הפיקוח והממונה על חוק  
חופש המידע,  
הייעוץ המשפטי,  
רשות ניירות ערך

---

<sup>4</sup> ר' כאן. כמו כן ר' באתר הרשות את "[הפינה למשיקיע](#)", שם משקפת הרשות את הסיכון הכרוך בהשקעות לא מפקחות; וכן "[המדריך לגלקסיה להשקעות לא מפקחות](#)" המסביר באופן ברור ופשוט את הסיכונים כאמור.