



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות ניירות
ערך ירושלים ואח'

לפני כבוד השופטת אביגיל כהן

עותרת: **גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים
ע"י ב"כ עו"ד עמית מנור**

נגד

המשיבים:

1. רשות ניירות ערך
2. הממונה על חופש המידע ברשות ניירות ערך - עו"ד חנוך הגר
ע"י עו"ד ליאב וינבאום מפרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)

פסק דין

- 1
- 2
- 3 1. לפני עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998 (להלן: "**חוק חופש המידע**")
- 4 או ("**החוק**") ולפיה התבקש בימ"ש להורות למשיבים להעביר לעותרת את המידע הבא:
- 5 א. מידע סטטיסטי אודות מכתבי הערות שסגל רשות ניירות ערך הוציא לתאגידים בקשר
- 6 עם ליקויים מתמשכים שהרשות זיהתה ביישום דרישות הגילוי בדו"ח הדירקטוריון.
- 7 ב. מידע מדיונים פנימיים ברשות, השופך אור על הסיבות והנסיבות שהביאו לביטולו
- 8 הפתאומי, בישורת האחרונה, של הליך חקיקה לשדרוג התקנות העוסקות בדו"ח
- 9 הדירקטוריון אשר נמשך כחמש שנים, ושבמהלכו הוזמן הציבור להגיב על טיוטות מתווה
- 10 החקיקה פעמיים, ביוני 2011 ובמרץ 2014.
- 11 **לחלופין**, התבקש בימ"ש להורות למשיבים על מתן חלק מהמידע המבוקש או להתנות
- 12 מסירתו בתנאים שבימ"ש ימצא לנכון.
- 13
- 14 2. **העותרת** היא עמותה רשומה הפועלת למען שיפור הגילוי הניתן למשקיעים בתשקיפים
- 15 ובדוחות תקופתיים של חברות הנסחרות בבורסת ת"א.
- 16
- 17 **המשיבה 1** (להלן: "**הרשות**") היא תאגיד שהוקם עפ"י חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968
- 18 (להלן: "**חוק ניירות ערך**") לשם "**שמירת עניינו של ציבור המשקיעים בניירות ערך**"
- 19 (סעיף 2 לחוק ניירות ערך). לביצוע מטרה זו העניק חוק ניירות ערך לרשות סמכויות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

1 מגוונות ביניהן, סמכויות בקרה ופיקוח על משקיעים ועל חברות שניירות הערך שלהן
2 נסחרות בבורסה, וכן סמכויות חקירה, אכיפה וענישה.

3
4 **המשיב 2** הוא הממונה על חופש המידע ברשות ניירות ערך.
5

6 **רקע נדרש:** 3.

7
8 **א. החל משנת 2010** החלה הרשות בקידום פרויקט חקיקה רחב שעניינו שיפור איכות הדוחות
9 התקופתיים והרבעוניים, שמטרתו שיפור הדיווח התקופתי של חברות ציבוריות והפיכתו
10 שימושי יותר לצורכי קבלת החלטות השקעה ע"י ציבור המשקיעים.

11
12 **ב. כחלק מפרויקט זה** פורסמה ע"י הרשות בחודש יוני 2011 **הצעת מתווה חקיקה להערות**
13 **הציבור "דוח דיון וניתוח של ההנהלה"** (נספח 10 לתגובה).

14 בדברי רקע להצעה הובהר, כי על מנת לפשט את הדוחות, לשפר את הרלוונטיות שלהם
15 וליתן מענה אפקטיבי למשקיע הסביר, מוטב לרכז את דרישות הגילוי בעלות תכלית זהה
16 או דומה במקום אחד ולמקד את דרישות הגילוי.

17 כך שלאחר השלמת פרויקט שיפור דוחות יהא מורכב הדוח התקופתי מן הדוחות הכספיים,
18 דוח הדירקטוריון (בשמו החדש- **דוח דיון וניתוח של ההנהלה**), דוח תיאור עסקי התאגיד
19 (הכולל פרק מימון ונזילות ופרק סיכונים) ודוח ממשל תאגידי.

20 הליקויים בדרישות הגילוי הקיימות תוארו כך:

21 **"במסגרת בדיקות שיטתיות שערך סגל הרשות לדיווחים תקופתיים ורבעוניים של**
22 **תאגידיים מדווחים, מצא סגל הרשות כי במספר לא מבוטל של מקרים, דוחות**
23 **הדירקטוריון היו ערוכים במתכונת שלא תאמה את הנדרש בתקנות, תוך התייחסות**
24 **טכנית, בלתי מספקת או לא בהירה להתפתחות בעסקי התאגיד והיוותה בעצם חזרה**
25 **מילולית על נתונים מתיאור עסקי התאגיד ונתונים כספיים מן הדוחות הכספיים. זאת,**
26 **מבלי להביא במסגרת הדוח הסברים על דרך של דיון וניתוח, מנקודת מבט הדירקטוריון**
27 **וכפי שנדונו בישיבות הדירקטוריון עצמן..."** (עמ' 5 סעיף 3).

28 המתווה כלל הצעת חקיקה לשינוי הוראות הדין הנוגעות לעניינים לגביהם על ההנהלה
29 להציג את נקודת מבטה על ההתפתחות בעסקי התאגיד. ההצעה התבססה על מודלים
30 מקובלים בעולם ובפרט בארה"ב.

31

32





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-70473 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'

- 1 ג. בפברואר 2014 הובאו ארבעת פרקי הדוח התקופתי העיקריים המוצעים לדיון בפני
2 מליאת הרשות (נספח 11 לתגובה).
- 3 במרץ 2014 פרסמה הרשות להערות הציבור "הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות"
4 (נספח 12 לתגובה).
- 5
- 6 ד. באוקטובר 2014 הובאו לעיון חברי המליאה של הרשות הערות הציבור להצעות התיקון
7 בליווי התייחסות הסגל אליהן ונוסח מתוקן של חלק מהצעות התיקון בעקבות הערות
8 הציבור.
- 9 במסגרת הדיון הוחלט לאשר את הנוסחים המוצעים לאחר עיבוד הערות הציבור ולפרסם
10 מחדש להערות ציבור נוספות את פרק דוח הסולו (נספח 15 לתגובה).
- 11
- 12 ה. בשנת 2015 פרסמה הרשות "הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות נוסח מעודכן לאור
13 הערות הציבור" (נספח 16 לתגובה).
- 14 במבוא הוסבר כי בדוח הדירקטוריון יש בין היתר, בעיות הקשורות ביישום לא נכון של
15 דרישות הגילוי כאשר "בחלק מהמקרים, הניתוח שנכלל בדוח הדירקטוריון על המצב
16 העסקי נעדר הסברים מנקודת מבט ההנהלה, היה טכני בעיקרו, כלל מידע לא מהותי,
17 לא מספיק מובן, תיאור משפטי פורמאלי של נתונים כספיים וללא מיקוד בניתוח העסק".
- 18
- 19 ו. בדו"ח השנתי של הרשות לשנת 2014 שפורסם על ידה ביוני 2015 ציינה הרשות כי במהלך
20 השנה אישרה תיקוני חקיקה במסגרת פרויקט שיפור הדוחות והליכי החקיקה צפויים
21 להתבצע במהלך שנת 2015.
- 22
- 23 4. **תמצית טענות העותרת בעתירה:**
- 24
- 25 (1) **בנוגע למידע אודות הליך החקיקה:**
- 26 מידת השפעת הרשות על ענייניו של הציבור מתעצמת נוכח העובדה שהרשות יוזמת חוקים
27 ותקנות המגדירים את הגילוי הנדרש בדיווחי החברות הנסחרות והיא אף זו המפקחת כי
28 החברות הנסחרות מיישמות את הנדרש בתקנות הגילוי.
- 29 על החשיבות הציבורית של הנושא הקונקרטי עליו נסב הדיון הפנימי מושא בקשת המידע,
30 הליך חקיקה שהוא בליבת תפקידה העיקרי של הרשות, ניתן ללמוד ממסמכי הרשות
31 עצמה, כמפורט ברקע העובדתי לעיל.
- 32 דו"ח הדירקטוריון הוא אחד מעמודי התווך החשובים במערך הגילוי הנאות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'

- 1 חוסר הסבירות של הרשות למסור לעמותה את המידע המבוקש נובע במישרין מחוסר
2 הסבירות בהסתרת מידע מהציבור אודות הסיבות והנסיבות לבלימה פתאומית של הליך
3 התקנת תקנות שהציבור הוזמן להגיב בעניינו פעמיים והרשות בישרה לציבור המשקיעים
4 ביוני 2015 כי שארית הליכי החקיקה צפויים להתבצע במהלך שנת 2015 .
5 המידע שהרשות מתארת כ"מענה חלקי" בסעיף 5 לתשובתה, הינו ממילא מידע פומבי
6 שמתייחס להשלמת הליכי חקיקה שאין להם דבר עם הבקשה והמענה אינו עומד בחובת
7 ההנמקה.
8
- 9 בנוגע למידע סטטיסטי אודות פעילות אכיפת גילוי נאות בדוח הדירקטוריון: (2)
10 העמותה ביקשה לקבל לידיה מידע סטטיסטי על מספר מקרים בהם פנה סגל מחלקת
11 התאגידים לחברות בעניין ליקויים בדיון ובניתוח של תוצאות הפעולות וזאת ביחס למדגם
12 מצומצם של 60 חברות וביחס לשלוש שנות דיווח בלבד (2016, 2017 ו- 2018) הואיל והיא
13 סבורה שהליקויים שמצא סגל הרשות בתכני דוחות הדירקטוריון לפני כתשע שנים
14 שתוארו במסמכים שונים בשנים 2009-2014 כלל לא תוקנו.
15 גם כיום במקרים רבים דוחות דירקטוריון מאופיינים בחזרה מילולית על נתונים כספיים
16 בדוחות כספיים חלף הסברים על דרך של דיון וניתוח של הנתונים.
17
- 18 נטען כי לכל אחד מהסייגים שהעלתה הרשות אין רלבנטיות של ממש למידע הסטטיסטי
19 המבוקש.
20 מדובר בבקשה אודות פעילות אכיפה למסירת מידע דומה לזה שהרשות מפרסמת תדיר
21 ביחס לבדיקות של דוחות כספיים, אבל ביחס לדוחות דירקטוריון וספציפית לחלק בדוח
22 הדירקטוריון, בו חברה אמורה לערוך דיון וניתוח של התוצאות הכספיות.
23 נטען כי המידע המבוקש נוגע להערות שסגל הרשות "הגיש" לחברות המפוקחות ולא
24 בחומר שהאחרונות "הגישו" לרשות, כפי שמצוין בסעיף 13 לחוק ניירות ערך.
25 כמו כן, היענות לבקשה אינה דורשת הקצאת משאבים בלתי סבירה.
26
- 27 ג. המשיבים אינם יכולים להיתלות בסייגים שבחוק משום שהדבר עומד בסתירה לפסיקת
28 ביהמ"ש העליון, טענותיהם נטענו בעלמא והן נוגדות את השכל הישר.
29 הרשות לא הרימה את נטל ההוכחה הדרוש להוכיח כי העניין הציבורי במידע המבוקש נסוג
30 מפני הסייגים שלטענתה מתקיימים.
31
32
33





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'

- 1 תמצית טענות המשיבים בתגובה לעתירה: 5.
- 2
- 3 בנוגע למידע מדיונים פנימיים ברשות על ביטול הליך החקיקה: (1)
- 4
- 5 א. הליך החקיקה של פרויקט שיפור הדוחות לא בוטל אלא בדומה לדברי חקיקה רבים אחרים
- 6 קידומו היה מוגבל בשל מגבלות מובנות של הליך החקיקה.
- 7
- 8 ב. אין לגלות את המידע המבוקש בהתאם להוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך ולהוראות סעיף
- 9 9(א) (4) לחוק חופש המידע הקובע כי אין למסור מידע שנאסר גילוי לפי כל דין וכן אין
- 10 לגלותו בהתאם לאמור בסעיף 20 לחוק חופש המידע.
- 11
- 12 אחת התכליות המרכזיות של חובת הסודיות בסעיף 13 לחוק ניירות ערך היא ההכרה
- 13 בחשיבות חיסויים של דיונים פנימיים, לצורך שמירה על איכות קבלת ההחלטות ברשות
- 14 ועל מנת שעובדי וחברי הרשות הדנים בעניינים רגישים שונים, יוכלו להתבטא בחופשיות.
- 15 חובת הסודיות נועדה להגן על הגורמים המפוקחים ועל עבודתה התקינה של הרשות.
- 16 אין מקום לסטות מהאיזון שערכה הרשות בין זכות הציבור לדעת לבין האינטרס בשמירה
- 17 על חופשיות הדיון באמצעות פרסום באתר הרשות של פרוטוקולים מדיוני מליאת הרשות.
- 18 ניסיון להביא לחשיפת דיונים פנימיים של הרשות מנוגד לדין ולתכליתו.
- 19 מסירת המידע עלולה לפגוע בחופש הפעולה של הרשות וביכולתה לקיים דיונים באופן
- 20 חופשי. לכך עלולה להיות השפעה הן על קידום דבר חקיקה והן על התנהלות הרשות
- 21 בקידום הליכי חקיקה בעתיד.
- 22
- 23 ג. המידע המבוקש בדבר דיונים פנימיים נופל באופן מובהק בגדר החריג המנוי בסעיף 9(ב)(4)
- 24 לחוק חופש המידע ואין הצדקה בפרסומו בהינתן התכליות שעלולות להיפגע ממסירתו.
- 25 כמו כן מדובר בהליך חקיקה שטרם הושלם ונראה כי חלים גם הרציונליים בהוראת סעיף
- 26 9(ב)(2) לחוק לפיהן רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע אודות מדיניות בשלבי עיצוב.
- 27
- 28 ד. הטיפול בבקשת המידע עולה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 8 (1) לחוק חופש
- 29 המידע). עסקינן בבקשה מורכבת הנוגעת להליך מורכב שנמשך שנים רבות. היענות הרשות
- 30 לבקשת המידע תצריך שעות רבות של עבודה והקצאת עובדים לטובת איתור המידע חלף
- 31 מילוי תפקידם העיקרי.
- 32



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-06-70473 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

- 1 ה. האיזון בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש (סעיף 10 לחוק חופש המידע) ובין
2 העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו, מושג באמצעות המענה שניתן על ידה לבקשות
3 המידע. האיזון הראוי הוא מתן פומבי לפרוטוקולים מדיוני המליאה המתפרסמים על דרך
4 של עיקרי דברים, לצד שיקוף של עבודת הרשות בתחום החקיקה בדוחותיה השנתיים, וכן
5 פרסום הצעות הליכי חקיקה.
6
- 7 1. מדובר בהליך מיותר שאינו מתאים להליך מכוחו של חופש המידע.
8 לצורך קבלת הסבר בדבר גורלו של תיקון חקיקה, לו הייתה מציגה לרשות שאלה פשוטה:
9 מדוע התעכבה חקיקת פרויקט שיפור הדוחות? הייתה זוכה לתשובה מלאה. חלף זאת היא
10 מבקשת שורה ארוכה של מסמכים פנימיים ללא כל הצדקה.
11
- 12 (2) בנוגע למידע הסטטיסטי אודות מכתבי הערות סגל הרשות:
13
- 14 א. הרשות החליטה שלא למסור את המידע הסטטיסטי אודות מכתבי הערות סגל הרשות
15 מכוח הוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך הקובע חובת סודיות של הרשות ואיסור כללי
16 לגלות מדייניה של הרשות או מחומר שהוגש לה או לחבריה וכן מכוח הוראות סעיף 9(א)
17 (4) לחוק חופש המידע הקובע כי אין למסור מידע שנאסר גילוי לפי כל דין וכן אין לגלותו
18 בהתאם סעיף 20 לחוק חופש המידע.
19
- 20 ב. מסירת המידע המבוקש (פילוח לסוג הבדיקות שמבוצעות ביחס להיבטים ספציפיים
21 בדו"ח) מעבר לאיזון והמידע שפרסמה הרשות, עלולה לשבש את יכולתה של הרשות לבצע
22 את תפקידיה (סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע) ולפגוע בפעילות הרשות (סעיף 9(ב)(8) לחוק)
23 במספר מישורים: לפגוע בהליך קבלת מידע רלוונטי מאת המפוקחים, פגיעה בפעולות
24 הביקורת והאכיפה אותן מבצעת הרשות באופן תדיר, לחשוף מידע אודות שיטות עבודה
25 ונהלים שלה.
26
- 27 ג. לא הייתה כוונה לצמצום מאמצי סגל הרשות לתקן את הליקויים באמצעות מתן הערות
28 לתאגידים, וסגל הרשות פועל כל העת לתיקון ליקויים שהוא מוצא בדו"חות במסגרת
29 סמכויותיו.
30
31
32



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'

- 1 הטיפול בבקשת המידע עולה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 8(1) לחוק חופש
2 המידע). סגל הרשות כבר השקיע משאבים לצורך היענות לבקשת המידע במסירת מידע
3 חלקי. בקשת המידע הינה מורכבת ודורשת בחינה של מאות מסמכים ואף למעלה מכך,
4 והיענות לה צפויה להסיט את עובדי הרשות מביצוע תפקידם העיקרי.
5
- 6 ה. האיזון בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש (סעיף 10 לחוק חופש המידע) ובין
7 העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו, מושג באמצעות המענה שניתן על ידה לבקשות
8 המידע באמצעות מסירת חלק ניכר מהמידע המבוקש.
9 בנוסף, באתר הרשות ובדיווחיה השונים מתפרסמים תדיר הנחיות והחלטות שהיא מקבלת
10 המאפשרים לבצע בקרה ופיקוח על עבודת הרשות מבלי שנלווית לכך פגיעה פוטנציאלית
11 בציבור החברות או ביכולת הרשות לבצע עבודתה בהגנה על ציבור המשקיעים.
12 שיקול דעתה של הרשות הינו סביר והולם בנסיבות העניין.
13
- 14 **בתשובה לתגובה מוסיפה העותרת וטוענת כדלקמן:**
15
- 16 א. בנוגע לבקשת מידע אודות השעיית הליך החקיקה נטען, כי המידע המבוקש ממוקד רק
17 בהליך שדרוג תקנות דוח הדירקטוריון וכי החלטת התעדוף התקבלה ע"י גורמים עלומים
18 ברשות. הטענות העובדתיות של הרשות בנוגע לתעדוף והקצאת משאבים נטענו ללא תצהיר
19 ואין לתת להן משקל. אשר להגנה בסעיף 13 לחוק ניירות ערך נטען כי מדובר בהחלטה
20 שקיבלה הרשות ולא בחומר שהוגש לרשות.
21
- 22 ב. בנוגע לבקשה למידע סטטיסטי נטען כי מידע סטטיסטי אינו "דיון של הרשות" ואינו
23 "חומר שהוגש לה", אינו "מידע רגיש" של התאגידים המדווחים ואינו "מידע שמסר מפקח
24 למפקח". מידע סטטיסטי על אלו חלקים בדוח התקופתי שמסרה הרשות הערה, מבלי
25 שבקשת המידע מבקשת מהרשות לגלות את שם חברת הקבוצה שלה נמסרה ההערה
26 ואפילו לא את תוכן ההערה, אינו יכול לפגוע בחברה זו או אחרת בקבוצה. חשיפת המידע
27 המבוקש לא יסב לרשות נזק.
28
- 29 **לאחר עיון בטענות הצדדים ושמיעת טענותיהם בע"פ הגעתי למסקנה ולפיה יש לדחות**
30 **את העתירה מהנימוקים כדלקמן:**
31
32
33



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

- 1 **רקע נורמטיבי :** 8.
- 2
- 3 א. חוק חופש המידע מיוסד על שני רציונליים מרכזיים – "הטעם הדמוקרטי" ו"טעם
- 4 הבעלות". הרציונל הראשון מבוסס על הזכות לדעת, שבתורה נגזרת מחופש הביטוי.
- 5 הרציונל השני נובע מהעמדה הנורמטיבית לפיה הציבור הוא בעליו של המידע והרשות
- 6 מחזיקה בו כנאמן.
- 7 סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע זכות לקבלת מידע מרשות ציבורית. אולם, הזכות לקבלת
- 8 מידע אינה מוחלטת. בנסיבות מסוימות, המפורטות בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע
- 9 היא עשויה לסגת מפני אינטרסים מוגנים אחרים (ראה: עע"מ 6863/18 **סניץ נ' משרד**
- 10 **המשפטים** סעיף 5 לפסק דינו של כב' השופט עמית (7.10.19) (להלן: "**פסה"ד בעניין**
- 11 **סניץ**")).
- 12
- 13 הסייגים הרלוונטיים לענייננו מעוגנים בסעיף 8, בו מפורטת שורה של מצבים בהם נתון
- 14 לרשות הציבורית שיקול דעת, האם להיעתר לבקשה לקבל מידע. ניתן להכליל ולומר כי
- 15 מקרים אלה עניינם ב"יעילות המנהלית ואילוצים מעשיים" (עע"מ 3908/11 **מדינת ישראל**
- 16 **הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר באמצעות עיתון הארץ בע"מ**, ס' 24 לפסק דינה
- 17 של השופטת ארבל (22.9.14) (להלן: "**פסה"ד בעניין דה מרקר**"), וכן בסעיף 9 לחוק חופש
- 18 המידע אשר עניינו בסוגי מידע שהרשות מנועה מלמסור (סעיף 9(א)) ובסוגי מידע שאינה
- 19 מחויבת למסור (סעיף 9(ב)).
- 20
- 21 על רשות ציבורית המתבקשת למסור מידע עפ"י החוק, לקבל החלטה העומדת באמות
- 22 מידה של המשפט המינהלי, ובכלל זה סבירות ומידתיות (עע"מ 9135/03 **המועצה להשכלה**
- 23 **גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ**, פ"ד ס (4) 217).
- 24 סעיף 10 לחוק מפרט קווים מנחים שעל הרשות לשקול :
- 25 "בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות
- 26 הציבורית דעתה, בין היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין
- 27 הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה
- 28 על איכות הסביבה".
- 29
- 30
- 31
- 32
- 33



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות ערך ירושלים ואח'

- 1 סעיף 17 (ד) לחוק חופש המידע קובע:
- 2 "על אף הוראות סעיף 9, רשאי בית המשפט להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו
- 3 ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית
- 4 הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין".
- 5 סעיף זה מסמיך את ביהמ"ש להפעיל ביקורת שיפוטית ייחודית ביחס להחלטת הרשות,
- 6 ולהורות על מסירת המידע מקום בו התרשם כי העניין הציבורי בגילוי המידע גובר על
- 7 הטעמים לדחיית הבקשה (סעיף 9 לפסה"ד בעניין סניץ).
- 8
- 9 ב. עניינו של סעיף 9(ב) (4) לחוק במידע בדבר דיונים פנימיים, התייעצויות וחוות
- 10 דעת עצה, טיוטה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה.
- 11 בעע"מ 819/19 פרופ' יאיר אורן נ' משרד החוץ (16.2.20) ביהמ"ש העליון (כב' השופט
- 12 שטיין) התייחס בפסק דינו לתכלית סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע לצורך מתן החלטה
- 13 הנוגעת לבקשה לפי חוק חופש המידע לחייב את משרד החוץ להעביר תרשומות
- 14 והתכתבויות פנימיות:
- 15 "חששם של משרתי הציבור כי רישומיהם יגולו ויפורסמו ברבים עלול לגרום להם לכלכל
- 16 את צעדיהם בכל תרשומת והתכתבות פנימית, לא לבטא את עצמם בחופשיות, ואף לנצור
- 17 את פיהם בדיונים פנימיים. סעיף 9(ב) (4) לחוק חופש המידע בא להסיר חשש זה מלבם
- 18 של משרתי הציבור ולאפשר להם להתבטא ולתעד את אשר עליהם לתעד ללא כחל ושרק
- 19 וללא מורא" (סעיף 6 לפסה"ד).
- 20
- 21 בעניין זה יפים גם הדברים שנאמרו בעע"מ 414/18 התנועה למשילות ודמוקרטיה נגד
- 22 הממונה על יישום חוק חופש המידע בהנהלת בתי המשפט (13.12.18):
- 23 תכלית הסעיף היא לאפשר לעובדי הרשות הציבורית, חבריה ויועציה, לקיים דיון מקיף
- 24 וממצה, שבגדרו יישמעו מכלול השיקולים ומגוון העמדות, ללא חשש שייחשפו ברבים.
- 25 לסעיף זה נודע תפקיד מרכזי בהגנה על איכותן של החלטות המתקבלות על יסוד מסמכים
- 26 ודיונים פנימיים, ועל האפקטיביות של הליך קבלתן" (סעיף 16 לפסק דינו של כב' השופט
- 27 פוגלמן).
- 28
- 29 ג. הוראת סעיף 9(ב) (1) ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "אשר
- 30 גילוי עולל לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע
- 31 את תפקידיה".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

1 על המבקש להסתמך עליו להראות כי גילוי המידע יביא בהסתברות גבוהה ("ודאות
2 קרובה") לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי שלשם הגנה עליו מבקשת הרשות
3 להימנע מגילוי המידע (סעיף 55 לפסה"ד בעניין דה מרקר).
4 הוראת סעיף 9(ב) (8) ההוראה מתירה לרשות הציבורית שלא למסור מידע "על
5 אודות שיטות עבודה ונהלים של רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק, או שיש
6 לה סמכות חקירה או ביקורת או בירור תלונות על פי דין, אם גילוי עלול לגרום
7 לאחד מאלה:

8 (א) פגיעה בפעולות האכיפה או הביקורת או בירור התלונות של הרשות;...".

9
10 ומן הכלל אל הפרט - .9

11 בנוגע למידע מדיונים פנימיים ברשות ביחס לסיבות שהביאו לביטול הליך החקיקה:

12
13 ביום 31.12.19 פנתה העותרת בבקשה לרשות לפי חוק חופש המידע במסגרתה ביקשה מידע (1)
14 בנוגע להליך החקיקה לשיפור הדוחות.
15 התבקשו מסמכים, פרוטוקולים, החלטות וסיכומי דיון.

16
17 במכתב תשובה מיום 12.5.20 נעתרה הרשות לבקשה באופן חלקי.

18 ביחס לבקשה לקבל את כל המסמכים שהובאו לעיון חברי המליאה לקראת ובמהלך ישיבת
19 רשות מיום 29.10.14 הנוגעים להצעות תיקוני החקיקה בנושא "דוח ההנהלה" – צוין כי
20 החומרים המוצגים למליאת הרשות אינם פומביים (סעיף 13 לחוק ניירות ערך וסעיף 9
21 (ב)(4) לחוק חופש המידע). לגבי ישיבת מליאת הרשות הופנו למסמך המצורף שפורסם
22 בעקבות ישיבת המליאה ולסיכום עיקרי הדברים מישיבות הרשות המתפרסמים באתר
23 הרשות.

24 ביחס ליתר המסמכים שהתבקשו:

25 כל מסמך (לרבות פרוטוקולים, החלטות, סיכומי דיון) הנוגעים להמשך תהליך החקיקה
26 בנושא "פרק דוח ההנהלה" שאליו מתייחסים "עיקרי דברים מישיבת רשות מספר
27 10-2014" בעמודים 4-6, מאז החלטת המליאה ביום 29.10.14 ועד ליום 31.12.19; כל
28 מסמך (לרבות פרוטוקולים, החלטות, סיכומי דיון) ששיגר סגל הרשות או יו"ר הרשות
29 לחברי המליאה הנוגעים להשעיית הליך החקיקה בנושא "פרק דוח ההנהלה" או לביטולה
30 של הצעת החוק בנושא; כל מסמך הנוגע ל"כוונת הרשות לפרסם דברי הסבר" לעריכת
31 "סקירת הנהלה", ב"פרק דוח ההנהלה", לרבות טיוטות ל"דברי הסבר", שעליה הצהיר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

- 1 סגל הרשות בעמוד 7 במסמך "הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות נוסח מעודכן לאור
2 הערות הציבור" ממרץ 2014.
- 3 הרשות השיבה כי לא חלה על הרשות חובה למסרם שכן מדובר במידע בדבר דיונים
4 פנימיים והתייעצויות פנימיות שהתקיימו ברשות בהתאם להוראות סעיף 9(ב) (4) לחוק
5 חופש המידע.
- 6
- 7 העותרת השיבה במכתב מיום 13.5.20 כי התשובה אינה מוסרת דבר מהמידע המבוקש;
8 מדובר בסירוב מוחלט לבקשה והיא ביקשה פעם נוספת את מסירת המידע.
- 9
- 10 הרשות בתשובה מיום 2.7.20 עמדה על כך שיש בתשובה מענה חלקי לפנייה ותשובתה
11 נותרה ללא כל שינוי.
- 12
- 13 טענת הרשות לפיה סעיף 13 לחוק רשות ניירות ערך הוא "דין" שלפיו אין לגלות את המידע (2)
14 המבוקש בהתאם לסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, דינה להידחות.
15 סעיף 13 לחוק ניירות ערך שכותרתו "סודיות" קובע כי:
16 "אין לגלות מדיינניה של הרשות, או מהחומר שהוגש לה או שהוגש לחבריה מכוח היותם
17 חברי הרשות, אלא בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות, או כאמור בסעיף 44; אין
18 בהוראה זו כדי למנוע גילוי לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה לצורך משפט פלילי או
19 לפי דרישת בית המשפט".
20 הסעיף קובע חובת סודיות מוגבלת ומדובר בחיסיון יחסי.
- 21 שעה שהדין מותיר את החשיפה לשיקול דעת הרשות, אין מקום לקבוע כי מדובר במידע
22 שאין לגלותו עפ"י כל דין (ראה בעניין זה גם: עת"מ (י-ס) 8257-10-16 התנועה למען
23 איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך, סעיף 30 לפסק דינו של כב' השופט שחם
24 (18.12.17)).
- 25
- 26 סעיף 9 (ב) (4) לחוק חופש המידע מאפשר לרשות שלא למסור מידע בעל אופי פנימי. (3)
27 המסמכים שהתבקשו במסגרת הבקשה מיום 31.12.19 נופלים בגדר הסייג ויש צורך
28 בעריכת איזון אינטרסים הן ע"י הרשות לפי סעיף 10 לחוק, והן ע"י בימ"ש לפי סעיף 17
29 (ד) לחוק.
- 30
- 31 אני מקבלת את נקודת המוצא שהובהרה היטב בתגובת המשיבה לפיה הליך החקיקה לא
32 בוטל ע"י הרשות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

1 הרשות הסבירה כי יכולת קידום החקיקה של הרשות מוגבלת והיא נדרשת לתעדף את
2 משימותיה השונות. הרשות אינה יכולה לקדם במקביל את כל הצעות החקיקה שעל
3 שולחנה. כמו כן, המשך תהליך החקיקה תלוי בשיקולים וגורמים חיצוניים רבים והרשות
4 נדרשת לשיתופי פעולה מצד גורמים ממשלתיים רבים ולביצוע הליך חקיקה סדור בכנסת.
5 כנסת ישראל פוזרה בסוף שנת 2018 וכוננה מחדש רק בשנת 2020. קרוב לשנתיים וחצי לא
6 אושר דבר חקיקה שיזמה הרשות בתחום ניירות ערך.
7 הודגש כי הדברים נכונים ביתר שאת בפרויקט בסדר גודל של חקיקת שיפור איכות דוחות.
8 מדובר בתיקון חקיקה מסובך וארוך ובפרויקט בעל היקף יוצא דופן. קיים קושי לקדמו
9 נוכח מגבלות זמינות משאבים בהליכי חקיקה ויזמות חקיקה חשובות אחרות הנחוצות
10 אף הן.
11 אני סבורה כי בעניין זה אין צורך בתצהיר לצורך הכרעה, ודי בשכל הישר ובניסיון החיים
12 המצטבר.
13
14 בנסיבות אלה, לא התרשמתי כי החשיבות הציבורית של מסמכים פנימיים שקשורים
15 לדיונים פנימיים של המליאה מצדיקה את פרסום אותם מסמכים ודיונים פנימיים.
16 לא מצאתי כי בנסיבות העניין החשיבות הציבורית בפרסום גוברת על פני האינטרס הכללי
17 בחיסוי המסמכים מחמת חשש מאפקט מצנן המתבטא ברתיעה של חברי הרשות לקיים
18 דיונים כנים מקום בו אין מובטח מעטה מסוים של חסיון לדעות המוחלפות בתהליך קבלת
19 ההחלטות; זאת להבדיל מההחלטה או המדיניות עצמן, שאמורות להתפרסם ולהיות
20 חשופות לביקורת הציבור.
21 לפיכך, סירוב הרשות למסור את המידע המבוקש מתיישב לטעמי עם הסייג הקבוע
22 בהוראת סעיף 9(ב)(4) לחוק, הן בבחינת לשונו הן בבחינת תכליתו והחשיפה החלקית
23 שבאה לידי ביטוי במסמך שפורסם בעקבות ישיבת המליאה וסיכום עיקרי הדברים
24 משיבות הרשות המתפרסמות באתר הרשות, מאזנת כראוי בין העניין הציבורי במידע
25 לבין הקשיים הטמונים בחשיפתו. על כן, אין הצדקה להתערבות בהחלטת הרשות בנוגע
26 למידע אודות הליך החקיקה.

10. **בנוגע למידע סטטיסטי אודות מכתבי הערות:**

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30 **ביום 10.12.19 פנתה העותרת לרשות בבקשה לפי חוק חופש המידע במסגרתה ביקשה מידע** (1)
31 **אודות מכתבי הערות שהוציאה מחלקת התאגידים ברשות ל- 60 חברות (להלן: "קבוצת**
32 **החברות") על דוחות שנתיים ודוחות רבעוניים בשנים 2016-2018. בכלל זה מספר החברות**
33 **בקבוצת החברות שלא הוצאו להן מכתבים על אף אחד מהדוחות השנתיים הנ"ל, מספר**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

1 החברות שהוצאו להן מכתבים רק על אחד מהדוחות ומספר החברות שהוצאו להן
2 מכתבים על יותר מדוח אחד.
3 כן התבקש מידע אודות מספר החברות שהמכתבים אליהן כללו הערות בהתייחס ליישום
4 תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידידים), התש"ל – 1970 (להלן: "התקנות"). לגבי
5 הדוחות השנתיים: סעיפים 10(ב)(1)(ג) ו- 10(ב)(1)(ח) לתקנות ולגבי הדוחות הרבעוניים:
6 סעיף 48 לתקנות.
7
8 בתשובה מיום 7.5.20 נעתרה הרשות לבקשה באופן חלקי תוך שמסרה טבלה בדבר מספר
9 הבדיקות שערכה הרשות ביחס לדוחות שנתיים ורבעוניים של קבוצת החברות בשנים
10 המבוקשות (ואף בשנים קודמות). הטעמים להיעתרות חלקית שפורטו הם: המידע
11 המבוקש אינו מצוי במלואו בידי הרשות ועיבודו כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה.
12 לגופו של עניין, פרטי המידע המבוקש באים בגדרו של סעיף 9(ב) (8) לחוק חופש המידע –
13 מדובר במידע רגיש שנוגע לאופן התנהלות הרשות כלפי החברות הציבוריות. מסירתו
14 עלולה לעלות גם לכדי שיבוש תפקודה התקין של הרשות הציבורית ויכולתה לבצע את
15 תפקידיה, כאמור בסעיף 9 (ב) (1) לחוק. פרטי המידע חוסים תחת הוראות סעיף 13 לחוק
16 ניירות ערך וסעיף 9(א) (4) לחוק חופש המידע אוסר על גילוי.
17 אשר להיקף הבדיקות ניתן למצוא מידע גם בדוח השנתי של הרשות לשנת 2018 ובאתר
18 האינטרנט של הרשות.
19 צוין כי עמדה זו של הרשות מהווה את האיזון הנכון והראוי לאחר בחינת מכלול השיקולים.
20
21 במכתב מיום 12.5.20 ביקשה העותרת הבהרות והשלמות – העותרת ביקשה כי הרשות
22 תגדיר את המונח "בדיקות". ביקשה כי הטבלה תראה את מספר הבדיקות בקשר עם דוחות
23 של חברות בקבוצת החברות לשנים 2016-2018, כל שנה בנפרד. ביקשה מידע לכמה חברות
24 מקבוצת החברות לא נערכה בדיקה על אף אחד מהדוחות השנתיים לשנים 2016-2018.
25 התבקש מידע נפרד לכל שנה (2018 ו- 2019). נשאל כיצד מתיישבים נתונים שמופיעים בדוח
26 השנתי של הרשות לשנת 2018 עם נתונים בטבלה.
27
28 במכתב תשובה מיום 2.7.20 פוצלו הנתונים ביחס לשנים 2018-2019. הובהר כי המונח
29 "בדיקה" מתייחס לבדיקת דוחות של תאגיד מדווח או של תאגיד המבקש היתר לפרסום
30 תסקיף לקראת היותו תאגיד מדווח, והרשות שולחת מכתב הערות כחלק מכל הליך בדיקה
31 (למעט במקרים חריגים ונדירים ביותר).
32 צוין כי ניתן ללמוד מהטבלה כי מתוך קבוצה של 60 חברות לא נבדקו 19 חברות.
33 אין סתירה בין הנתונים בטבלה ובדוח השנתי של הרשות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

- 1 איני סבורה כי הוראת סעיף 13 חלה בנוגע למידע המבוקש. (2)
- 2 אין מדובר בדיונים פנימיים או חומר שהוגש לרשות/חברי הרשות.
- 3 משכך, דין טענת הרשות בנוגע לתחולת הסייג בסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע להידחות.
- 4
- 5 העילה המנויה בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע נוגעת לרשות עצמה ולניהולה הפנימי והיא (3)
- 6 נועדה להגן על תפקודה של הרשות.
- 7 גם הוראת סעיף 9(ב) (8) (א) לחוק ברורה ועניינה במידע על אודות שיטות עבודה ונהלים
- 8 אשר גילוי עולל לגרום לפגיעה בפעולות אכיפה.
- 9
- 10 כאשר שוקלת הרשות אם להיענות לבקשה או לסרב לה עליה לתת משקל בין היתר
- 11 "לענייניו של המבקש במידע" (סעיף 10 לחוק).
- 12 מטבע הדברים, ככל שלמבקש יש אינטרס מוכר בקבלת המידע כך יידרש נימוק בעל משקל
- 13 רב יותר לדחיית הבקשה (עע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע
- 14 במשרד ראש הממשלה, סעיף 29 לפסק דינו של כב' השופט מזוז (7.8.17)).
- 15
- 16 יש בידי לקבל את טענת הרשות כי מידע בנוגע לפילוח סוג הבדיקות ביחס להיבטים
- 17 ספציפיים בדוח הדירקטוריון ובפרק של גורמי סיכון, עלול לחשוף שיטות עבודה של
- 18 הרשות ולפגוע בפעולות הביקורת והאכיפה המבוצעות על ידה.
- 19 איני סבורה כי עלה בידה של העותרת להראות מהי התועלת שעשויה לצמוח לה מפילוח
- 20 של סוג הבדיקות שמבוצעות ביחס להיבטים ספציפיים בדוח הדירקטוריון ובפרק של גורמי
- 21 סיכון, בשים לב לכך שיתר המידע שהתבקש על ידה ניתן ע"י הרשות .
- 22 לפיכך, לא מצאתי מקום להתערב בהחלטת הרשות בנוגע לבקשת מידע סטטיסטי אודות
- 23 מכתבי הערות.
- 24
- 25 **לסיכום:** .11
- 26
- 27 א. לאור האמור לעיל, דין העתירה להידחות.
- 28
- 29 ב. לא מצאתי לנכון לחייב בהוצאות, בין היתר בשל הטענות שנטענו בדיון לגופה של העותרת
- 30 ולגופו של ב"כ העותרת, מבלי שלטעמי היה הדבר נחוץ לצורך הכרעה במחלוקת.
- 31
- 32
- 33





בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 70473-06-20 גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים נ' רשות לניירות
ערך ירושלים ואח'

1 ג. המזכירות תשלח פסק הדין לצדדים.

2

3

ניתן היום, כ"ג חשוון תשפ"א, 10 נובמבר 2020, בהעדר הצדדים.

4

אביגיל כהן
אביגיל כהן, שופטת

5

6

7

8

9

