

בעניין: עתירה על-פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

העותרת: גילוי נאות - התנועה להגנת ציבור המשקיעים (ע"ר) מס' 580547388

ע"י משרד עמית מנור - יוקי שמש, עורכי דין  
מרח' יגאל אלון 114, בניין אמות תוצרת הארץ (קומה 11), תל אביב 6744320  
טל' 073-3905733 ; פקס' 153-35438086

- נ ג ד -

המשיבה: 1. רשות ניירות ערך

2. הממונה על חופש המידע ברשות ניירות ערך - עו"ד חנוך הגר

ע"י ב"כ עוה"ד ליאב וינבאום מפרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)  
מדריך מנחם בגין 154 (בית קרדף), ת"ד 33051, תל אביב 6133001  
טל: 073-3924888 ; פקס: 02-6468005

## תגובה לעתירה המינהלית

בהמשך להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 1.7.2020, מתכבדים רשות ניירות ערך והממונה לשעבר על חופש המידע ברשות ניירות ערך, עו"ד חנוך הגר (המשיבים יקראו להלן גם: "הרשות" או "המשיבים"), להגיש בזאת את תגובתם לעתירה.

עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות, לאור כך שלא נפל כל פגם בהחלטה לדחות את בקשות העותרת אשר הוגשו מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע").  
בכל מקום שבו לא נכתב אחרת בתגובה זו, ההדגשות בציטוטים אינן במקור אלא של הח"מ.

### א. פתח דבר

1. בעתירתה, ביקשה העותרת לקבל לידה את המידע כדלקמן:

א. מידע סטטיסטי אודות מכתבי הערות שסגל הרשות הוציא לתאגידים בקשר עם ליקויים מתמשכים שהרשות זיהתה ביישום דרישות הגילוי בדוח הדירקטוריון לגבי קבוצת חברות ספציפית שציינה העותרת מתוך כלל התאגידים המדווחים (להלן: "מכתבי הערות הסגל").

ב. מידע מדיונים פנימיים ברשות השופך אור על הסיבות והנסיבות שהביאו כביכול "לביטולו הפתאומי, בישורת האחרונה", של הליך חקיקה לשדרוג התקנות העוסקות בדוח הדירקטוריון (להלן: "מידע מדיונים על הליך חקיקת שיפור הדוחות").

להלן יחדיו: "המידע המבוקש".

בתמצית יטענו המשיבים כי אין למסור את המידע המבוקש מן הנימוקים שלהלן

## הליך חקיקת פרויקט שיפור הדוחות (וטעות יסודית בהנחת הבסיס של העותרת)

2. החל משנת 2010 החלה הרשות בקידום פרויקט רחב היקף שעניינו שיפור איכות הדוחות. מטרתו של פרויקט זה היתה לשפר את הדיווח התקופתי של חברות ציבוריות, ולהפוך אותו שימושי יותר לצורכי קבלת החלטות השקעה בידי ציבור המשקיעים.
3. לצורך קידומו של הפרויקט נדרשה הרשות לביצוע תהליך ממושך שכלל סקירה ומיפוי של עיקרי דרישות הגילוי בדוח התקופתי ובחינה של הצורך בעדכונים. הצעת החקיקה כללה תיקונים בחמישה נושאים עיקריים: דוח ההנהלה; תיאור עסקי התאגיד; פרק המימון והנזילות; ממשל תאגידי ותיקונים נוספים.
4. בנוסף לכך כללה הצעת החקיקה הוראות לגילוי ענפי (במובחן מהוראות גילוי הרלבנטיות לכלל התאגידיים המדווחים) בתחומים שונים כגון נדל"ן יזמי, נדל"ן מניב וחברות ביומד, שמטרתן התאמת דרישות הגילוי ביחס לחברות הפועלות בענפים אלה.
5. בד בבד, כלל הפרויקט מתן הבהרות והוראות יישומיות לחברות על מנת לייצר תמריצים ליישום נכון של הוראות הדין, באופן שיבטיח כי הגילוי הוא רלוונטי ומהימן, ולהביא לצמצום בהיקף המידע הלא מהותי המתפרסם.
6. נוכח היקפו הרחב של הפרויקט, דברי חקיקה הקשורים אליו פורסמו ברבים, לרבות לצורך קבלת הערות הציבור מספר פעמים לאורך השנים. החלק הגנרי עם פרקי הגילוי השונים של הדוח התקופתי פורסם הן בשנת 2011 הן בשנת 2014 והוראות גילוי ענפי פורסמו במועדים שונים בשנים 2010 - 2016. בהמשך לקבלת הערות הציבור, אושר החלק הגנרי של ההצעה על-ידי מליאת הרשות בסוף שנת 2014 להמשך קידום החקיקה.
7. לצד פרויקט זה קידמה הרשות בעשור האחרון עשרות דברי חקיקה. לשם המחשה, בשנים 2015 - 2018 קודמו דברי חקיקה שעניינם בין היתר פתיחת ענף קרנות הנאמנות לקרנות זרות, חקיקת השינוי המבני של הבורסה, הסדרת ענף תעודות הסל תחת חוק השקעות משותפות בנאמנות, הקמת תאגיד לפיקוח על רואי חשבון, וחקיקה להסדרת פעילות של ברוקר-דילר. כל הליך חקיקה כרוך בהשקעת משאבים מרובים וכולל בין היתר בחינה של הצורך בשינוי חקיקתי, בחינת חלופות רגולטוריות וחקיקתיות, בחינה של דין משווה, שיח עם גורמים בשוק ההון ופרסום להערות הציבור, עבודת נסחות, דיונים עם משרדי ממשלה רלבנטיים לרבות הייעוץ המשפטי במשרדי האוצר, המשפטים ובכנסת ועם רגולטורים עמיתים, קבלת האישורים הנחוצים לקידום החקיקה, דיונים בכנסת, וכדומה.
8. מכאן, שיכולתה של הרשות לקדם מספר רב של פרויקטים חקיקתיים בו זמנית היא מוגבלת ומשכך הרשות עושה שימוש בשיקול דעתה הרגולטורי באופן תדיר לצורך תיעדוף הפרויקטים שעל שולחנה.
9. בסוף שנת 2018 פוזרה כנסת ישראל. החל ממועד זה היכולת לקדם דברי חקיקה מעבר לעבודה פנימית ברשות היתה מוגבלת ביותר. דבר החקיקה האחרון שיזמה הרשות ואושר בכנסת היה תקנות שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת בחודש מאי 2018, שעניינן הסדרה מחדש של ענף תעודות הסל. מכאן שזה שנתיים וחצי לא אושר דבר חקיקה שיזמה הרשות.
10. בניגוד לאמור בעתירה הרשות לא "ביטלה באופן פתאומי" את פרויקט "שיפור איכות הדוחות" והליך החקיקה לא "נעלם". מדובר בפרויקט חקיקה בהיקף יוצא דופן, ולצדו עמדו על הפרק דברי חקיקה רבים וחשובים שהרשות ביקשה לקדם. הואיל ויכולת קידום החקיקה של הרשות מוגבלת, היא נדרשת בכל עת לתעדף את משימותיה השונות, לבחון את יכולת והיתכנות הקידום

של דברי חקיקה שונים, את המשאבים שיידרשו לשם כך, את מידת הנחיצות של כל דבר חקיקה בטווח הזמן המיידית והארוך, וכדומה.

11. העתירה מושתתת אפוא על טעות בהבנת מצב הדברים, ובהתאם גם התזה ממנה מנסה העותרת להיבנות לאורך העתירה מוטעית.

12. הדרישה כי הרשות תמסור לידי העותרת מידע מדיונים פנימיים אודות פעולות הנוגעות לפרויקט זה מנוגדת, כפי שיפורט בהמשך, להוראת הסודיות החלה על הרשות, לסייגים מפורשים הקבועים בחוק חופש המידע, ועלולה לפגוע בחופש הפעולה של הרשות וביכולתה לקיים דיונים באופן חופשי. לכך, עלולה להיות השפעה הן על קידום דבר החקיקה שבנדון והן על התנהלות הרשות בקידום הליכי חקיקה בעתיד.

13. לבסוף ומבלי לפגוע באמור לעיל ולהלן בדבר העדר הלגיטימיות בבקשת העותרת, הרי שאין כל רבותא בקבלת מידע בדבר דיונים פנימיים של הרשות בנושא קידום הליכי החקיקה המדוברים, ובפרט שעה שקידום הליכי החקיקה, תלוי בשיקולים וגורמים חיצוניים רבים.

14. לעניין בקשת העותרת בנושא קידום הליך החקיקה לשיפור הדוחות, תטען הרשות כי אין הדבר תואם ו/או מתאים להליכים מכוחו של חוק חופש מידע ומטעם זה בלבד יש מקום לדחות את העתירה.

15. לעניין זה תסביר הרשות כי דומה שהתבלבלו היוצרות לעותרת בין רצון לקבל תשובה לשאלה פשוטה: "מדוע התעכבה חקיקתו של פרויקט שיפור הדוחות?" לבין בקשה מכח חוק חופש מידע שעניינה שיתוף הציבור במידע המצוי ברשות. לב ההבחנה כאן היא "הסבר" מול "מידע". לצורך קבלת הסבר בדבר גורלו של תיקון החקיקה, כל אשר היה על העותרת הוא לבקש מהרשות תשובה לשאלה הפשוטה: מדוע התעכבה חקיקתו של פרויקט שיפור הדוחות?

16. על שאלה זו היתה הרשות עונה את התשובה המפורטת דלעיל וביתר פירוט להלן, ודומה שבכך היתה באה העותרת על סיפוקה. חלף זאת, מבקשת העותרת שורה של מסמכים לרבות מסמכים פנימיים ופרוטוקולים של דיונים פנימיים וזאת ללא כל הצדקה וללא כל צורך, שהרי ניתן היה לענות על תהיית העותרת בדבר גורל תיקון החקיקה בתשובה ישירה ופשוטה וללא שהרשות צריכה "להוכיח" את תשובתה בראיות בדומה ברף התואם הליך אזרחי בבית משפט.

17. זאת ועוד, גם במסגרת ביקורת, ככל שיש מקום להעביר כזו, על תפקודה של רשות ציבורית כלשהי בכל הקשור לקידום נושא המצוי באחריותה (לרבות אך לא רק הליך חקיקה), מדובר בהליך מנהלי במסגרתו בוחנים את סבירות פעולתה וללא כל צורך בהליך "ראייתי" תוך הכרה והסתמכות על עקרון חזקת התקינות המנהלית.

18. עיון בבקשת חופש המידע בנושא קידום הליך החקיקה הנ"ל, מראה שהעותרת (שכאמור להלן הינה סוג של "אלטר אגו" למשרד עורכי דין העוסק בהליכים ייצוגיים ונגזרים) מנסה לנהל הליך ראייתי תחת הליך מנהלי בדבר גורלו של קידום הליך החקיקה (ככל שיש צורך ו/או מקום ו/או יכולת לנהל הליך מנהלי מעין זה). ממה נפשך, עיון בבקשת חופש המידע מראה שמדובר ב"בקשה לגילוי מסמכים בהליך אזרחי" ולא בבקשת חופש מידע.

19. להליך זה אין מקום במסגרת ניסיון לביקורת על תפקודה של רשות מנהלית (במובחן מתביעה אזרחית נגדה), קל וחומר שאין לכך מקום, במסגרת בקשה לפי חוק חופש מידע.

20. לעניין זה תטען הרשות כי יש לדחות חלק זה של העתירה שכן העותרת נקטה הליך מיותר ולא מתאים לתווך המשפטי בו בחרה – בקשה לפי חוק חופש מידע, וכי לו היתה מציגה לרשות

שאלה פשוטה, היתה זוכה לתשובה מלאה ללא כל צורך בהליכים משפטיים מיותרים ובזבוז זמנו של בית המשפט הנכבד.

### סמכויות הפיקוח של הרשות והחשיבות הציבורית בחיסוי פעילותה הפיקוחית

21. רשות ניירות ערך היא הגורם האמון על שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך. לשם מילוי תפקידה הוקנו לרשות סמכויות שונות על פי דין. בין היתר, הרשות אמונה על אכיפת דרישות הגילוי המשותות על החברות הציבוריות לשם הבטחת איכות הגילוי, באופן אשר יספק הגנה על ציבור המשקיעים.
22. מתוך הכרה בחשיבות זכות הציבור לדעת, ולמען השקיפות, מפרסמת הרשות לציבור דרך קבע מידע השופך אור על עבודתה. באופן דומה, כמענה לבקשת המידע של העותרת, מסרה הרשות טבלת נתונים אגרגטיביים בדבר מספר הבדיקות של חברות שערכה הרשות בהתייחס לדוחות שנתיים ורבעוניים בשנים 2012 – 2019 בקבוצת החברות שהעותרת בחרה להתייחס אליה.
23. העותרת אינה מסתפקת במידע זה ומבקשת כי המידע יוגש לה תוך פילוח לסוג הבדיקות שמבוצעות ביחס להיבטים ספציפיים בדוח (מכתבי הערות על דוחות דירקטוריון ועל פרק גורמי סיכון).
24. לעמדת הרשות, הוספת רובד זה של פילוח כמבוקש, היא בעייתית שכן מדובר במידע רגיש, הנוגע לאופן התנהלותה של הרשות כלפי החברות הציבוריות. רגישותו של המידע נובעת, בין היתר, מכך שיש בו כדי לחשוף את סוג הבדיקות שהרשות מבצעת, מתכונת הבדיקות, תדירותן והתחומים הספציפיים הנבדקים על ידה במסגרת בדיקות אלה באופן אשר עלול לפגוע ביכולתה של הרשות ליישם את עבודת הפיקוח והבקרה שלה ואת פעולות הביקורת והאכיפה אותן מבצעת הרשות באופן תדיר מול החברות הציבוריות.
25. כך למשל, חשיפת תדירות בדיקת הדוחות שמבצעת הרשות בנושאים מסוימים, עלולה להוביל את החברות המפוקחות לבצע מעין "ניהול סיכונים מחושב", מתוך הערכה, לא בהכרח נכונה, מתי החברה תיבדק ובאיזה תחום/נושא, ובהתאם לנהל את המשאבים המושקעים בבקרה על הדוחות בהתאם להערכות אלה ולא לפי הצרכים האובייקטיביים שלה ושל ציבור המשקיעים. יתרה מכך, חשיפת המידע המבוקש עלולה לשקף הן לציבור המשקיעים הן לציבור התאגידים המפוקחים תמונת מצב מעוותת ולא נכונה באשר לתאגידים הנבדקים, באשר לנושאים שהוחלט לבדוק אותם ביחס לחברה מסוימת ולפיכך לקבוע כי אלו הנושאים אותם רואה הרשות כמהותיים באותה חברה ולכן נבדקים על ידה (אף שיתכן בהחלט שיש נושאים מהותיים נוספים שנבדקו ולא קיבלו ביטוי בהתכתבות, למשל מהסיבה שהבדיקה המקדימה העלתה שאין ממצאים מיוחדים), ובכך להשפיע על מכלול שיקוליהם והתנהלותם בשוק ההון.

### המידע המבוקש הוא סודי וחסוי על פי דין ועל כן אין למוסרו

26. סעיף 13 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "**חוק ניירות ערך**") מחיל על הרשות חובת סודיות, ובין היתר אוסר על גילוי **זיוניה של הרשות ועל חומר שהוגש לרשות אלא בהסכמת הרשות או יושבת ראש הרשות**. בבסיס סעיף זה עומדת, בין היתר, ההכרה בחשיבות חיסויים של דיונים פנימיים, לצורך שמירה על איכות קבלת ההחלטות ברשות, ועל מנת שגורמים ברשות הדנים בעניינים רגישים שונים, יוכלו להתבטא בחופשיות. בנוסף, תכליתה של חובת הסודיות האמורה בהגנה על מידע שהוגש לחברי הרשות. חובת הסודיות נועדה להגן הן על הגורמים

המפוקחים הן על עבודתה התקינה של הרשות. **העתירה מבקשת לרוקן חובת סודיות זו מתוכן.**

המידע המבוקש נכלל גם בחריגים נוספים לחוק חופש המידע המצדיקים את אי מסירתו לעותרת

27. כך, ביחס למידע מדיונים פנימיים על הליך חקיקת "פרויקט שיפור הדוחות", המדובר במידע אודות דיונים פנימיים והתייעצויות פנימיות שהתקיימו ברשות, בהתאם להוראות **סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע**; וביחס למידע אודות מכתבי הערות הסגל, המידע המבוקש הינו מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות, בהתאם להוראות **סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע**, ולחשוף מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים שלה, בהתאם להוראות **סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע**.

28. בנוסף, המדובר בבקשות שהמענה להן יצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה, בהתאם להוראות **סעיף 18(1) לחוק חופש המידע**.

29. על אף האמור לעיל, בבואה של הרשות לבחון את בקשות המידע ולאזן את האינטרסים בין חיסויו של המידע ובין גילוי - נעתרה לבקשות המידע של העותרת וגילתה מידע באופן אשר לפי שיקול דעתה מאפשר מסירתו מבלי לפגוע יתר על המידה באינטרסים בחיסויו. לעמדת הרשות, האיזון בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש ובין העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו, מושג באמצעות המענה שניתן על ידה לבקשות המידע, ואין מקום להתערב בשיקול דעתה בעניין זה.

## **ב. עיקרי העובדות הצריכות לעניין**

30. פניות העותרת שבבסיס העתירה הן חלק ממסכת פניות חופש מידע שהגישה העותרת לרשות בשנתיים האחרונות. למעשה, רק במהלך המחצית השנייה של שנת 2019 הגישה העותרת לרשות לא פחות מ-5 בקשות מידע,<sup>1</sup> שתיים מהן נשוא העתירה דנא. בנוסף, ביחס לאחת נוספת מהן (הבקשה מיום 14.7.2019), הגישה העותרת עתירה נוספת לפי חוק חופש המידע הנדונה כעת לפני בית המשפט המחוזי בירושלים. בקשות המידע שאינן נשוא עתירה זו והמענה להן מצ"ב **נספח 1**.

31. בהקשר זה מן הראוי לציין כי ספק אם האינטרס של העותרת במידע שגילוי מבוקש בעתירה דנא הוא אכן שיפור איכות הגילוי הנאות כהצהרתה. מהליך שהתנהל לאחרונה לפני המחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי בתל אביב,<sup>2</sup> עולה כי העותרת ביקשה לשמש כתובעת ייצוגית בהתאם להוראות סעיף 4(א)(3) לחוק תובענות ייצוגיות. על מנת לעמוד בתנאי הכשירות של "ארגון" הכשיר להגיש הליכים ייצוגיים, נדרשה העותרת להוכיח שהיא פועלת באופן סדיר וממשי בתחומים הרלבנטיים לנושא הבקשה שם לאישור התביעה כייצוגית. כהוכחה לכך שהיא עומדת בתנאי הכשירות הנ"ל, ציינה העותרת, שם, כי היא "פונה לרשות ניירות ערך בהצעות ו/או שאילתות, בנושאים הנוגעים לתקינות הציות, ולהיקף הגילוי, של החברות הנסחרות בישראל" וכן את העתירה שהגישה כנגד הרשות לבית המשפט המחוזי בירושלים. בהליך אחר (ת"צ 37894-01-19), עשתה העותרת שימוש בפניות חופש המידע לרשות בכדי לזכות בהחזר

<sup>1</sup> בקשת מידע מיום 14.7.2019 שעניינה קבלת כל המידע מתהליכי בדיקת תשקיפי חברות שמבצעת הרשות; בקשת מידע מיום 17.12.2019 שעניינה קבלת מידע אודות התקשרויות של הרשות עם ספקים חיצוניים, לרבות יועצים ובודקים, בקשר עם פעילות מחלקת תאגידים, ביחס לשנים 2017-2019, וכן נהלי רכש והתקשרויות עם יועצים חיצוניים של הרשות באותן שנים; בקשת מידע מיום 24.12.2019 שעניינה קבלת מסמכי פטור מכוח סעיף 35כט לחוק ניירות ערך, שקיבלו 3 חברות מהרשות.

<sup>2</sup> ת"צ (כלכלית) 60453-11-18 מגל קפיטל בע"מ נ' שיכון ובינוי בע"מ ואח' (פורסם בנבו, 06.07.2020).

- אגרת בית משפט (בסכום נכבד) וזאת לנוכח דרישת תקנה 19(ב)1 לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז - 2007 המפנה גם היא לתנאי הכשירות של "ארגון" המגיש בקשה לאישור תביעה כייצוגית, במובחן מתובע ייצוגי "רגיל".
32. לאור העובדה שב"כ העותרת הוא גם חבר ועד ומורשה חתימה בה (אחד משני חברי ועד העמותה), ולאור העובדה שב"כ העותרת עוסק באופן תדיר בהגשת תובענות ייצוגיות ונגזרות בדיני ניירות ערך ודיני החברות, עולה ספק ממשי האם מטרתה של העותרת בהתנהלותה מול הרשות, בהגשת בקשות המידע וניהול העתירות על ידה, אינה אלא כדי לאפשר לה לשמש כתובעת ייצוגית בהליכים קבוצתיים אותם היא מבקשת לנהל ו/או "לחסוך" לעצמה את אגרת בית המשפט בגין הגשת תובענות ייצוגיות.
33. ויודגש, הרשות שמה לה כערך את עקרון השקיפות, ופועלת לאורו של חוק חופש המידע. לצד זאת, הפסיקה הכירה בכך שחוק חופש המידע לא נחקק כדי לשתק את פעילותן של הרשויות הציבוריות, והוא אף לא נועד כדי שהרשות תקציב זמן וכוח אדם באופן שאינו מידתי (ובאופן אשר מעלה ספק האם מנוצל על ידי העותרת באופן ציני. בהינתן דברים אלו, נפנה עתה לתאר את פניות העותרת לרשות לפי חוק חופש המידע נושא העתירה דכאן.
34. ביום 10.12.2019 פנתה העותרת לרשות בבקשה לקבל מידע אודות מכתבי הערות על דוחות שנתיים ורבעוניים של תאגידים מדווחים, וזאת מכוח חוק חופש המידע (להלן - "**מכתב העותרת מיום 10.12.2019**", המצורף **מספח 2**). במסגרת זו, ביקשה העותרת מידע כדלקמן:
- 34.1. מידע אודות מכתבי הערות שהוציאה מחלקת תאגידים ברשות בהתייחס לדוחות השנתיים לשנים 2016, 2017 ו-2018 ולדוחות הרבעוניים בכל אחת מהשנים האמורות ל-60 החברות המנויות בנספח א' לבקשתם (להלן: "**קבוצת החברות**"). ובכלל זה, מספר החברות בקבוצת החברות שלא הוצאו להן מכתבים על אף אחד מהדוחות השנתיים הנ"ל, מספר החברות שהוצאו להן מכתבים רק על אחד מהדוחות, ומספר החברות שהוצאו להן מכתבים על יותר מדוח אחד.
- 34.2. מידע אודות מספר החברות שהמכתבים אליהן כללו הערות בהתייחס ליישום הסעיפים הבאים: לגבי הדוחות השנתיים - סעיף 10(ב)1(ג) וסעיף 10(ב)1(ח) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), תש"ל-1970 (להלן: "**תקנות הדיווח**"); ולגבי הדוחות הרבעוניים - סעיף 48 לתקנות - קרי, הערות בקשר עם "תוצאות הפעולות" של התאגיד, דוח תיאור עסקי התאגיד, ופרק גורמי הסיכון של התאגיד.
35. הרשות נדרשה להאריך את התקופה למתן מענה בשל מורכבות הבקשה ובשל העומס אשר היה מוטל עליה באותה העת, בין השאר לנוכח משבר הקורונה, וביום 7.5.2020, שלחה הרשות את תשובתה המפורטת והמנומקת למכתב העותרת מיום 10.12.2019 (המצורפת **מספח 3**). במסגרת תשובתה הודיעה הרשות כי לאחר שבחנה את בקשת העותרת לקבלת המידע המבוקש היא **נעתרת לה באופן חלקי** תוך שמסרה לה טבלה המרכזת מידע בדבר מספר הבדיקות שערכה הרשות בהתייחס לדוחות שנתיים ורבעוניים של קבוצת החברות בשנים המבוקשות, ובשנים קודמות, כדלקמן:

מספר חברות	שנתי או רבעוני
3	2012 ולפני כן
4	2013
4	2014
8	2015
14	2016
8	2017
19	2019-2018
60	סה"כ

36. זאת, לאחר בחינת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין והצורך של הרשות לאזן בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש ובין העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו. לשם הקיצור, יוזכרו רק חלק מהנימוקים שפורטו בתשובת הרשות:
37. המידע המבוקש, בפירוט ובמתכונת בהם נתבקש, אינו מצוי במלואו בידי הרשות ככזה. איסופו, ריכוזו ועיבודו של המידע המבוקש לכדי מענה לבקשה, כרוך במשאבים רבים מצידה של הרשות, העולים כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה כאמור בסעיף 8(1) לחוק חופש המידע.
38. לגופו של עניין - חשיפת המידע המבוקש עלולה לפגוע בהליך קבלת מידע רלוונטי מאת המפוקחים, ואף לעלות כדי שיבוש תפקודה התקין של הרשות ופגיעה ביכולתה לבצע את תפקידיה, ובכלל זה לחשוף מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים שלה, כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע ובסעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע.
39. המידע המבוקש הוא מידע רגיש, מאחר שהוא נוגע לאופן התנהלותה של הרשות כלפי החברות הציבוריות. רגישותו של המידע נובעת, בין היתר, מכך שיש בו כדי לחשוף את היקף הבדיקות שהרשות מבצעת, מתכונת הבדיקות, תדירותן והתחומים הספציפיים הנבדקים על ידה במסגרת בדיקות אלה באופן אשר עלול לפגוע בפעולות הביקורת והאכיפה אותן מבצעת הרשות באופן תדיר. כך למשל, חשיפת תדירות בדיקת הדוחות שמבצעת הרשות, עלולה להוביל את החברות המפוקחות לבצע מעין "ניהול סיכונים מחושב", מתוך הערכה, לא בהכרח נכונה, מתי החברה תיבדק, ובהתאם לנהל את המשאבים המושקעים בבקרה על הדוחות בהתאם להערכות אלה ולא לפי הצרכים האובייקטיביים שלה.
40. חשיפת המידע המבוקש עלולה לשקף הן לציבור המשקיעים הן לציבור התאגידים המפוקחים תמונת מצב מעוותת ולא נכונה באשר לתאגידים הנבדקים, באשר לנושאים שהוחלט לבדוק אותם ביחס לחברה מסוימת ולפיכך לקבוע כי אלו הנושאים אותם רואה הרשות כמהותיים באותה חברה ולכן נבדקים על ידה (אף שיתכן בהחלט שיש נושאים מהותיים נוספים שנבדקו ולא קיבלו ביטוי בהתכתבות, למשל מהסיבה שהבדיקה המקדימה העלתה שאין ממצאים מיוחדים), ובכך להשפיע על מכלול שיקוליהם והתנהלותם בשוק ההון.
41. סעיף 13 לחוק ניירות ערך מחיל על הרשות חובת סודיות, ובין היתר אוסר על גילוי חומר שהוגש לרשות אלא בהסכמת הרשות או יושבת ראש הרשות. פרטי המידע המבוקש, ולו בחלקם, חוסים תחת הוראה זו. הרשות רואה ערך רב בהגנה על העניין הציבורי בשמירת הסודיות של מידע שנמסר במסגרת יחסי מפקח-מפוקח ומניעת מסירתו לצדדים שלישיים, וזאת על מנת לעודד שיתוף פעולה יעיל והידברות פתוחה ואפקטיבית מול הגורמים המפוקחים, המגבירים את יעילות פעילות הפיקוח של הרשות, תוך חיסכון ניכר במשאבי כוח אדם וזמן יקרים.

42. ביום 12.5.2020 השיבה העותרת לתשובת הרשות בפניית המשך, בבקשה לקבל נתונים נוספים ביחס לטבלת הנתונים שמסרה הרשות במענה לבקשת המידע. בין היתר, ביקשה העותרת לדעת מה משמעות המונח "בדיקות" וכן לייחס את מספר הבדיקות ביחס לשנת הדוח ולא לשנה בה נערכה הבדיקה. כן, ביקשה העותרת לדעת לכמה חברות מקבוצת החברות לא נערכה בדיקה על אף אחד מהדוחות השנתיים, וכן נתונים נוספים. פניית המשך של העותרת מיום 12.5.2020 מצ"ב **כנספת 4**.
43. ביום 2.7.2020 השיבה הרשות לפניית המשך של העותרת. במסגרת זו, הסבירה הרשות כי המונח "בדיקה" מתייחס לבדיקת דוחות של תאגיד מדווח, או של תאגיד המבקש היתר לפרסום תשקיף לקראת היותו תאגיד מדווח, בין אם במסגרת בדיקת דוחות יזומה של סגל הרשות ובין אם במסגרת בדיקת דוחות שנעשית אגב מתן היתר לתשקיף או הליך רגולטורי אחר. כן הוסבר כי למעט מקרים חריגים ונדירים ביותר, הרשות שולחת מכתב הערות כחלק מכל הליך הבדיקה. כן הוסבר כי הנתונים שנמסרו בטבלה משקפים את "שנת הדוח" ולא השנה בה נערכה הבדיקה, בניגוד לסברת העותרת. כן ניתנו הסברים נוספים לבקשת העותרת וטבלה המפלחת את הנתונים פעם נוספת לבקשתה, תוך פיצול הנתונים ביחס לשנים 2018 ו-2019. תשובת הרשות מיום 2.7.2020 לפניית המשך של העותרת מצ"ב **כנספת 5**.
44. הנה כי כן, הרשות השיבה בצורה מנומקת ומפורטת גם לפנייתה זו של העותרת. מן הראוי לציין כי העותרת מיהרה להגיש את העתירה דנא עוד בטרם קיבלה את תשובת המשך מהרשות, ומשכך, די בכך כדי לדחות את העתירה דנא. העותרת לא פעלה למיצוי ההליכים מול הרשות בטרם הגשת העתירה דנא וייתכן והיה במענה זה של הרשות כדי ליתר הגשת העתירה דנא, כולה או חלקה.
45. בסמוך לאחר פנייתה של העותרת לעיל, ביום 31.12.19 פנתה העותרת למשיבים בבקשה נוספת לקבלת מידע בנוגע להליך החקיקה בעניין "שיפור איכות הדוחות", (להלן: "מכתב העותרת מיום 31.12.19" המצורף **כנספת 6**). במסגרתו, התבקש המידע כדלקמן:
- 45.1. כל המסמכים שהובאו לעיון חברי המליאה לקראת ובמהלך ישיבת רשות מספר 10-2014 ("ישיבת הרשות") מיום 29.10.2014, הנוגעים להצעות תיקוני החקיקה בנושא "דוח הנהלה".
- 45.2. כל מסמך, לרבות פרוטוקולים, החלטות וסיכומי דיון הנוגעים להמשך תהליך החקיקה בנושא "פרק דוח הנהלה", שאליו מתייחסים עיקרי הדברים משיבת הרשות, מאז החלטת המליאה האמורה ביום 29.10.2014 ועד למועד הגשת הבקשה הנזכר בסימוכין.
- 45.3. כל מסמך, לרבות פרוטוקולים, החלטות וסיכומי דיון והודעות ששיגר סגל הרשות או יו"ר הרשות לחברי המליאה, הנוגעים להשעייתו של תהליך החקיקה האמור בנושא "פרק דוח הנהלה" או לביטולה של הצעת החקיקה בנושא זה.
- 45.4. כל מסמך הנוגע לכוונת הרשות לפרסם דברי הסבר לעריכת "סקירת הנהלה" ב"פרק דוח הנהלה", לרבות טיוטות ל"דברי הסבר" שעליה הצהיר סגל הרשות בעמוד 7 במסמך "הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות נוסח מעודכן לאור הערות הציבור" ממרץ 2014.
46. הרשות נדרשה להאריך את התקופה למתן מענה בשל מורכבות הבקשה ובשל העומס אשר היה מוטל עליה באותה העת, בין השאר לנוכח משבר הקורונה, וביום 7.5.2020 שלחה הרשות את תשובתה המפורטת והמנומקת למכתב העותרת מיום 31.12.19 (המצורפת **כנספת 7**). במסגרת



תשובתה הודיעה הרשות כי לאחר שבחנה את בקשת העותרת לקבלת המידע המבוקש היא נעתרת לה באופן חלקי. לשם הקיצור, יוזכרו רק חלק מהנימוקים שפורטו בתשובת הרשות.

47. סעיף 13 לחוק ניירות ערך מחיל על הרשות חובת סודיות. פרטי המידע המבוקש, ולו בחלקם, חוסים תחת הוראה זו. סעיף 9(ב)4 לחוק חופש המידע קובע כי לא חלה על הרשות חובה לפרסם מידע בדבר דיונים פנימיים והתייעצויות פנימיות שהתקיימו ברשות. חיסיון זה נדרש, בין היתר, על מנת לשמור על מידע הנוגע לצדדים שלישיים שונים וביניהם גם הגורמים המפוקחים על ידי הרשות, וכן לאפשר, את חופשיות הדיון של חברי הרשות ועובדיה בדיונים אלה.

48. על אף האמור לעיל, צוין כי בעניין ישיבת מליאות הרשות, באתר הרשות מתפרסמים סיכום עיקרי דברים משיבות מליאת הרשות. בנוסף, הופנתה העותרת למסמך שפורסם בעקבות ישיבת המליאה הדנה בנושא - "הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות - נוסח מעודכן לאחר הערות הציבור".

49. בנוסף, צוין כי ככל שבקשת המידע נועדה לברר את המצב החקיקתי העדכני של פרויקט שיפור הדוחות, אזי נכון למועד המכתב, קודמו שתי הצעות לתיקון תקנות הדיווח, המהוות חלק מתיקוני החקיקה שהוצעו במסגרת הפרויקט האמור - האחת בעניין דוחות סולו, והשנייה בעניין הכללת שעות ביקורת של רואה החשבון המבקר בדיווח.

50. ביום 13.5.2020 השיבה העותרת לתשובת הרשות בפניית המשך, בטענה כי נימוקי הרשות לאי מסירת המידע הם גנריים, ומלמדים כי הרשות לא הפעילה שיקול דעת ענייני בהחלטתה האם למסור את המידע המבוקש. תשובת העותרת מיום 13.5.2020 מצ"ב **נספח 8**.

51. ביום 2.7.2020 השיבה הרשות לפניית המשך של העותרת וציינה כי תשובתה ניתנה לאחר הליך יסודי ומעמיק במסגרתו נבדקו ונשקלו הדברים לעומק, תוך מעורבות של גורמים ממחלקות שונות ברשות. משכך, תשובת הרשות לבקשת המידע נותרת ללא שינוי. כן צוין כי לעניין קידום הליך החקיקה, הן בכלל, הן בפרט - מדובר בהליך ארוך ומורכב, הכרוך במעורבותם של גורמים לא מעטים מלבד הרשות, כולל מספר רב של שלבים והיכולת לקדמו תלויה במגוון נסיבות ושיקולים. עיון באתר הרשות, כמו גם באתרים של גורמי ממשלה ואסדרה אחרים בישראל יעלה, כי הצעות חקיקה רבות מונחות על סדר היום, ולעיתים חולף זמן רב עד שקידומן מתאפשר, אם בכלל, והכל, בכפוף לסדר עדיפות ושיקול הדעת של הגורמים השונים המעורבים בחקיקה. תשובת הרשות מיום 2.7.2020 מצ"ב **נספח 9**.

52. הנה כי כן, הרשות השיבה בצורה מנומקת ומפורטת גם לפנייתה זו של העותרת. גם ביחס לבקשת מידע זו - העותרת מיהרה להגיש את העתירה דנא עוד בטרם קיבלה את תשובת המשך מהרשות, ומשכך, די בכך כדי לדחות את העתירה דנא. העותרת לא פעלה למיצוי ההליכים מול הרשות בטרם הגשת העתירה דנא וייתכן והיה במענה זה של הרשות כדי לייתר הגשת העתירה דנא, כולה או חלקה.

53. בעקבות תשובות הרשות לעיל, ולאחר שנענתה על ידי הרשות, הגישה העותרת את העתירה שבנדון במסגרתה מבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד שיורה לרשות למסור לה מידע נוסף, כמוגדר בעתירתה. באופן ספציפי - ביחס למכתבי הערות הסגל, העותרת מבקשת מידע מפולח אודות החברות שהמכתבים אליהן כללו הערות בקשר עם "תוצאות הפעולות" של התאגיד, דוח תיאור עסקי התאגיד, ופרק גורמי הסיכון של התאגיד. ביחס להליך החקיקה בנושא שיפור איכות הדוחות, העותרת מבקשת מידע מדיונים פנימיים השופך אור על ביטולו של הליך

54. עמדת הרשות, כאמור לעיל וכפי שתוסבר להלן, היא כי יש לדחות את העתירה ביחס למידע המבוקש בה. אין בנסיבות העניין מקום להתערב בשיקול דעתה של הרשות בבואה לאזן בין האינטרסים בין חיסוי המידע לבין גילוי, כפי שקיבלו ביטוי במענה לבקשות המידע, וכפי שיפורטו להלן בהרחבה.

### ג. משטר הגילוי לפי דיני ניירות ערך בכלל, ודוח הדירקטוריון בפרט

55. דיני ניירות ערך קובעים מסכת מקיפה של חובות גילוי החלות על תאגידים המבקשים להציע ניירות ערך שלהם לציבור ועל תאגידים שניירות הערך שלהם מוחזקים בידי הציבור. חובות הגילוי מתייחסות הן לשלב הצעת ניירות הערך ("השוק הראשוני") הן לשלב בו הם מוחזקים בידי הציבור ונסחרים על פי רוב בבורסה ("השוק המשני"). המידע הטעון גילוי נמסר על-ידי התאגידים לציבור באמצעות מערכת המגנ"א, מערכת דיווח אלקטרונית, המאפשרת לכל אדם לראות בזמן אמת את מסמכי הגילוי שמפרסמים התאגידים.

56. סעיף 36 לחוק ניירות ערך, שעניינו הדיווח השוטף, קובע כי תאגיד שניירות הערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף חייב להגיש לרשות דוחות או הודעות לפי החוק וזאת כל עוד ניירות הערך שלו מוחזקים בידי הציבור. בסעיף 36(ב) לחוק נקבע כי יותקנו תקנות בדבר הפרטים שיש לכלול בדוחות, אשר יתייחסו לכל ענין החשוב למשקיע סביר השוקל קניה או מכירה של ניירות ערך של התאגיד. מכוח סעיף זה הותקנו, בין היתר, תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), התש"ל-1970 (להלן: "תקנות הדיווח"), וקבצי תקנות נוספים העוסקים לדוגמה בדיווחים על עסקאות עם בעלי עניין והקצאות פרטיות. תקנות הדיווח מותקנות על-ידי שר האוצר, לפי הצעת הרשות או לאחר התייעצות עמה, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

57. תקנות הדיווח מסדירות את חובות הדיווח השוטף של התאגידים הנסחרים בשוק המשני, וקובעות שורה של עניינים הטעונים גילוי בנוגע לעסקי התאגיד, וכן כל פרט אחר העשוי להיות חשוב למשקיע סביר השוקל השקעה בניירות ערך.

58. הגילוי בדוחות השנתיים של התאגידים, מכוח תקנות הדיווח, מקיף מאות עמודים, ונועד לספק מידע מתמשך בהיקף דומה לזה שניתן למשקיעים בעת הנפקת ניירות הערך. הדוחות החצי שנתיים או הרבעוניים והדוחות המיידיים נועדו לגשר על פערי הזמן בין הדוחות התקופתיים ולספק למשקיעים מידע על שינויים מרכזיים בפעילות התאגיד.

59. בתי המשפט עמדו על חשיבותן של **חובות הגילוי הנאות** בשורה של פסקי דין. מקובל לומר שחובות הגילוי הנאות נועדו להשיג מספר מטרות - **האחת**, לספק בסיס מידע נאות למשקיעים, באופן שיאפשר להם קבלת החלטות רציונאליות בנוגע להשקעותיהם. **השניה**, להרתיע את בעלי הכוח בחברות הציבוריות מתרמית ומהתנהגות מניפולטיבית, תוך אפשרות פיקוח על פעולותיהם. הגילוי חשוב גם כיוון **שיעילות השוק**, כלומר המחירים והעסקאות שמתבצעים בו, מתבססים על המידע המלא הניתן מכוח חובות הגילוי ופועלים לחיזוק אמון הציבור בשוק ההון<sup>3</sup>.

60. בענייננו, הוראות הגילוי בדוח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד מוסדרות בתקנה 10 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), תש"ל-1970 (להלן: "תקנות הדיווח"), שראשיתה כדלקמן: **"יובא דו"ח הדירקטוריון על מצב ענייני התאגיד בשנת הדיווח ובו הסברים של הדירקטוריון על מצב עסקי התאגיד, תוצאות פעולותיו, הונו ותזרימי המזומנים שלו;**

<sup>3</sup> ע"א 5320/90 א.צ. ברנוביץ נכסים והשכרה בע"מ נ' רשות ניירות ערך, מו(2) 818 (1992).

ההסברים יתייחסו לאופן השפעתם של אירועים על הנתונים שבדו"חות הכספיים ועל הנתונים שבתיאור עסקי התאגיד, אם השפעה זו מהותית, ולסיבות שהביאו לשינויים שחלו במצב עניני התאגיד בהשוואה לשנות הדיווח הכלולות בדו"חות הכספיים; דו"ח הדירקטוריון יתייחס לנתונים העיקריים המצויים בדוחות הכספיים ובמסגרת תיאור עסקי התאגיד, ויכלול מידע נוסף המצוי בידי התאגיד לגבי שנת הדיווח, והכל אם לדעת הדירקטוריון הם חשובים להבנת מצב עניני התאגיד באופן מאוזן בידי משקיע סביר השוקל קניה או מכירה של ניירות הערך של התאגיד. דוח הדירקטוריון יכלול גם פרטים נוספים כמפורט בתקנה זו".

61. חובת הדיווח האמורה חלה גם ביחס לדוחות הרבעוניים, בהתאם להוראות תקנה 48 לתקנות הדיווח. הגילוי בדוח הדירקטוריון נועד להסביר את פעילות החברה בראיית ההנהלה כאשר תקנה 10 לתקנות הדיווח ממשיכה ומפרטת שורה ארוכה של נושאים הטעונים גילוי כגון הסברים על מצבה הכספי של החברה, תוצאות הפעילות שלה, נזילותה, ועוד.

62. לאחר שסקרנו את הוראות הגילוי שבבסיס העתירה דנא, והיות שהעתירה מתייחסת הלכה למעשה לשתי בקשות מידע נפרדות, ולמען הנוחות, נתייחס עתה לכל אחת מבקשות המידע עליה מוגשת העתירה דנא בנפרד.

#### **ד. בקשת המידע הנוגעת ל-"פרוייקט שיפור איכות הדוחות"**

63. כאמור לעיל, במסגרת עתירתה מבקשת העותרת מהרשות מידע מדיונים פנימיים ברשות השופך אור על הסיבות והנסיבות שהביאו כביכול "לביטולו הפתאומי, בישורת האחרונה", של הליך החקיקה לשיפור איכות הדוחות. בטרם נפנה לבחון את הוראות הדין מכוחן השיבה הרשות בשלילה, נייחד מספר מילים לתיאור הרקע והליך החקיקה האמור.

##### 1.ד פרוייקט שיפור הדוחות – הרקע וההתהליך

64. החל משנת 2010 החלה הרשות בקידום פרויקט רחב היקף שעניינו שיפור איכות הדוחות. מטרתו של פרויקט זה היתה לשפר את הדיווח התקופתי של חברות ציבוריות, ולהפוך אותו שימושי יותר לצורכי קבלת החלטות השקעה בידי ציבור המשקיעים.

65. פרויקט זה כלל מספר נדבכים: התאמה של מבנה הדוחות, כך שכל פרק ירכז דרישות גילוי בעלות תכלית זהה או דומה (בדגש על דוח ההנהלה, פרק מימון ונזילות, היבטי ממשל תאגידי וסיכונים); קביעת כללי גילוי ענפי בתחומים שונים כגון נדל"ן יזמי, נדל"ן מניב וחברות ביומד, שמטרתם התאמת דרישות הגילוי ביחס לחברות הפועלות בענפים אלה (בהמשך להסדרת הגילוי הענפי שנעשתה בתחום הנפט והגז); ומתן הבהרות והוראות יישומיות לחברות על מנת לייצר תמריצים ליישום נכון של הוראות הדין, באופן שיבטיח כי הגילוי הוא רלוונטי ומהימן, ולהביא לצמצום בהיקף המידע הלא מהותי המתפרסם.

66. יש לציין כי בהמשך לתהליך האחדה שנעשה בראשית שנות האלפיים של דרישות הגילוי בתשקיף ובדוח התקופתי, בעקבות המלצותיה של הוועדה לבחינה מחודשת של מודל הדיווח על עסקי החברה בתשקיף ובנגזרותיו ("ועדת ברנע"), פרויקט שיפור הדוחות היה מיועד להשפיע על הגילוי בשני סוגי מסמכי הגילוי - התשקיף, הנדרש לשם הצעת ניירות ערך לציבור ומשמש בדרך כלל למטרות של גיוס הון וחוב לחברות, והדיווח העתי, הנדרש באופן שוטף וכולל את הדוח התקופתי המתפרסם אחת לשנה ואת הדוחות הרבעוניים או חצי-שנתיים המתפרסמים במהלך השנה.

67. מדובר היה בפרויקט רחב היקף אשר לצורך קידומו נדרשה הרשות לביצוע תהליך ממושך שכלל סקירה ומיפוי של עיקרי דרישות הגילוי בדוח התקופתי ובחינה של הצורך בעדכון. גיבוש הצעות החקיקה בעניין הדוח התקופתי גובשו בין היתר לאור קווים מנחים המורים, כאמור לעיל, על ריכוז דרישות הגילוי הקשורות לנושא מסוים במקום אחד והצגת הגילוי בסדר הגיוני לפי מידת חשיבות המידע.
68. כחלק מפרויקט זה פורסמה בחודש יוני 2011 להערות הציבור הצעה למתווה חקיקה בדבר דוח דיון וניתוח של ההנהלה. הצעה למתווה חקיקה בדבר דוח דיון וניתוח של ההנהלה מיוני 2011 מצ"ב **כנספת 10**.
69. יצוין, כי כבר כיום קיימות בדין הוראות גילוי מקיפות ביחס לרוב הנושאים שתוכנן לטפל בהם במסגרת פרויקט שיפור הדוחות, ופרויקט זה נועד לשפר ולארגן אותן מחדש. אחד ההיבטים של הפרויקט היה כאמור דוח דיון וניתוח של ההנהלה, שהוא אחד מארבעה פרקים שמבנה הדוחות החדש נועד לכלול. הפרק המקביל בדיווחי התאגידים כיום הוא דוח הדירקטוריון, ועלו שני סוגי בעיות לגביו: הסוג הראשון - בעיות הקשורות ביישום לא נכון של דרישות הגילוי. בחלק מהמקרים, הניתוח שנכלל בדוח הדירקטוריון על המצב העסקי נעדר הסברים מנקודת מבט ההנהלה, טכני בעיקרו, כולל מידע לא מהותי, לא מספיק מובן, תיאור משפטי פורמאלי של נתונים כספיים וללא מיקוד בניתוח העסק. הסוג השני - בעיות שנוצרו כתוצאה מדרישות גילוי שנוספו לדין במשך השנים ולא היו קשורות לניתוח העסקי.
70. שתי הבעיות הנזכרות הובילו לכך שדוחות דירקטוריון לא ענו בצורה מספקת, לטעמה של הרשות, על ציפיות המשקיעים לקבלת ניתוח עסקי וממוקד אודות האירועים בתאגיד בתקופות החולפות ואודות האתגרים העומדים בפני התאגיד בעתיד.
71. המתווה כלל הצעת חקיקה לשינוי הוראות הדין הנוגעות לעניינים לגביהם על ההנהלה להציג את נקודת מבטה על ההתפתחות בעסקי התאגיד. הוצע במסגרתה לכתוב מחדש את כל דרישות הגילוי בדוח הדירקטוריון המוסדרות כיום בתקנות, לסדר מחדש דרישות גילוי תוך ביטול חלק מהן, להעביר דרישות מסוימות לפרקים אחרים בהתאם לתכליתן ובסופו של דבר, ליצור דוח שיעסוק אך ורק בניתוח עסקי של ההנהלה.
72. הרשות המשיכה לשקוד על פרויקט חקיקה זה, לצד פרויקטים נוספים שקידמה באותה תקופה, ובפברואר 2014 לאחר תהליך ארוך של בחינת כלל דרישות הגילוי בדוח השנתי, הובא החלק הגנרי בפרויקט (קרי ארבעת פרקי הדוח התקופתי המיועדים) לדיון בפני מליאת הרשות. פרוטוקול מליאת הרשות מיום 16.2.2014 שפורסם באתר הרשות מצ"ב **כנספת 11**.
73. במסגרת הדיון במליאת הרשות נדונו עקרונות הפרויקט המוצע, כפי שמשקף מפרוטוקול הישיבה. במרץ 2014, לאחר הדיון במליאה, פרסם סגל הרשות להערות הציבור את ההצעה. מסמך הצעות חקיקה בעניין שיפור הדוחות שפורסם להערות הציבור ביום 16.3.2014 מצ"ב **כנספת 12**.
74. **לצד פעילות זו פעלה הרשות באפיקים נוספים לצורך שיפור איכות הדוחות**. כך, לדוגמה, מתוך כוונה עתידית לגבש פרק ממשל תאגידי בו ירוכזו הוראות הגילוי הנוגעות לתחום, פרסמה הרשות בשנת 2012 הנחיה בנושא שאלון ממשל תאגידי המרכז חלק ניכר מהמידע הנדרש בנושא זה. כמו-כן, בהמשך לקול קורא שפורסם בעניין קיצור הדוחות, פרסמה הרשות בשנת 2012 את עמדה 105-25, שעניינה קיצור הדוחות, ועדכונים לעמדה מפורטת זו פורסמו בשנת 2015. העמדה האמורה נועדה להביא לשיפור הדוחות באמצעות השמטת דרישות הנוגעות למידע שאינו מהותי, מניעת כפילויות במידע המדווח והבהרת מידע שאינו נהיר. הנחיה מכוח סעיף

36 לחוק ניירות ערך בנושא ממשל תאגידי מצ"ב **כנסת 13**; החלטה מספר 105-25 בנושא קיצור הדוחות מצ"ב **כנסת 14**.

75. באוקטובר 2014 הובאו בפני חברי המליאה הערות הציבור להצעות התיקון בלוויית התייחסות הסגל אליהן. כן הובא נוסח מתוקן של חלק מהצעות התיקון בעקבות הערות הציבור, וכחלק מהבחינה שביצע סגל הרשות להסדרת כלל הוראות הגילוי החלות על תאגידים מדווחים. במסגרת הדיון במליאת הרשות באוקטובר 2014, הוחלט לאשר את הנוסחים המוצעים לאחר עיבוד הערות הציבור<sup>4</sup>. העתק פרוטוקול המליאה מיום 29.10.2014 שפורסם באתר הרשות מצ"ב **כנסת 15**.

76. בשנת 2015 פרסם סגל הרשות לציבור נוסח הצעה מתוקנת<sup>5</sup>. ההצעה המתוקנת מצ"ב **כנסת 16**.

77. בתהליך קידום פרויקט שיפור הדוחות הסתיימו אם כן מספר אבני דרך, **אולם המשך תהליך החקיקה מחייב זמינות והשקעת משאבים רבה לא רק מצדה של הרשות אלא גם מצד גורמים חיצוניים רבים. הרשות אינה יכולה לקדם במקביל את כל הצעות החקיקה שעל שולחנה. הניסיון מלמד כי בכל תקופה מקודם מספר מצומצם של תיקוני חקיקה בדיני ניירות ערך ומגיע לשלבי דיון ואישור בכנסת, בעוד שרבים אחרים נותרים בהמתנה.**

78. הדברים נכונים ביתר שאת בפרויקט בסדר הגודל של חקיקת שיפור איכות הדוחות. כפי שהוסבר, מדובר בתיקון חקיקה מסובך וארוך. בעשור האחרון ניתן להשוות אותו בהיקפו רק לתיקון אחד אחר שיזמה הרשות שעניינו הסדרת ענף תעודות הסל. מכאן שקידומו של פרויקט זה בא בהכרח על חשבון דברי חקיקה אחרים וחשובים לא פחות באותה העת.

79. הרשות משתדלת לשקף בדוחותיה השנתיים את דברי החקיקה העיקריים שהיא מקדמת, ומתמקדת מטבע הדברים ביוזמות חקיקה חדשות או ביוזמות חקיקה שחל שינוי בסטטוס שלהן בשנת הדוח. בשנים 2011 - 2015 בהן נעשתה עבודה משמעותית על פרויקט שיפור הדוחות, ניתן ביטוי לכך בדוחות השנתיים של הרשות. גם בדוח השנתי לשנת 2016 הופיעה התייחסות לפרויקט שיפור הדוחות,<sup>6</sup> ובדוחות השנתיים הבאים הוצגו פרויקטים אחרים, משום שהסבירות לקידומו של פרויקט שיפור הדוחות הפכה נמוכה מאוד בהתחשב בהיקפו, ביתר הפרויקטים שעל הפרק, ובירידה הכללית ביכולת לקדם חקיקה בשל מגבלות חיצוניות (על סבירות התנהלות זו ניתן ללמוד בין היתר מהוראות תקנה 6(6) לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 ולפיה בדוח השנתי של רשות ציבורית תובא סקירת **עיקרי הפעולות** המתוכננות לשנה הנוכחית).

80. באשר להערכת לוחות הזמנים שצוינה בעתירה כזו שננקבה על-ידי הרשות בזמנו, ניתן לומר כי אכן היתה אופטימית מדי. אולם אין לכך כל נפקות אחרת. הרשות אינה יכולה להשלים את כל יוזמות החקיקה שלה בלוחות הזמנים הרצויים מבחינתה. היא אינה שונה בהיבט זה מגורמי מדינה אחרים המבקשים לקדם יוזמות חקיקה משך שנים ארוכות, ולא ברור על מה ולמה טרוניית העותרת בהקשר זה.

81. הליכי חקיקה הם מטבעם הליכים ממושכים, מרובי שלבים שעל פי רוב לוקחים משך זמן לא מבוטל. בנוסף, לצורך הבשלתם אין די בעבודת הרשות והיא נדרשת לשיתופי פעולה מצד

<sup>4</sup> הוחלט לנתק את דוח הסולו מפרויקט שיפור הדוחות ולקדמו באופן עצמאי, וזאת לאור המורכבות של הסוגיות שהועלו במסגרתו והצורך העולה בפרסום חוזר להערות ציבור.

<sup>5</sup> הדוחות השנתיים של הרשות לשנת 2014, פרק "מחלקת תאגידים", פרויקט שיפור הדוחות (עמוד 54).

<sup>6</sup> דוחות שנתיים של הרשות לשנת 2016, פרק "מחלקת תאגידים", פרויקט שיפור הדוחות (עמוד 52).

82. למעשה, עיון באתר הרשות, כמו גם באתרים של גורמי ממשל ואסדרה אחרים בישראל יעלה, כי הצעות חקיקה רבות מונחות על סדר היום, ולעיתים חולף זמן רב עד שקידומן מתאפשר, אם בכלל, והכל בכפוף לסדר עדיפות ושיקול הדעת של הגורמים השונים המעורבים בחקיקה ובכלל זה, כפי שהוזכר לעיל, גורמים חיצוניים לרשות.
83. מורכבות הדברים מתעצמת שעה שמדובר בפרויקטים בעלי היקף רחב, שבאים לשנות הסדרה קיימת באופן הנוגע לכל היבטיה. לשם המחשה: קידום תיקון החקיקה ביחס לאופן ההצעה לציבור והחיתום בישראל נמשך כעשור (תחילתו 1997 וסיומו 2006); קידום תיקון החקיקה בעניין פתיחת השוק לקרנות זרות נמשך כ-9 שנים (תחילתו 2007 וסיומו 2016); קידום הסדרת ענף זירות הסוחר בחקיקה נמשכה כעשור; קידום הסדרת ענף תעודות הסל בחקיקה נמשכה למעלה מעשור (תחילתו 2007 וסיומו 2018). ישנם כמובן גם פרויקטים רבים של חקיקה שיזמה הרשות ולא הגיעו כלל לכדי סיום, חרף העבודה הרבה שהושקעה בהם משך שנים, כגון יוזמת חקיקה להסדרת ענף ברוקר-דילר; יוזמת חקיקה להקמת תאגיד פיקוח על רואי חשבון; יוזמת חקיקה לקביעת איסור הטרימה; ועוד.
84. מסמך שפרסם משרד המשפטים בחודש מאי 2018, מתאר שתי מגמות בולטות בתחום החקיקה: המגמה האחת היא עלייה בהיקף הפעילות הממשלתית בתחום החקיקה – במספר התזכירים, הצעות החוק ודברי החקיקה – ובעיקר במורכבותם ובאורכם. המגמה האחרת היא כי חלק לא מבוטל מהחקיקה שנעשה מאמץ לקדמה אינה מושלמת למרות ההשקעה הרבה הכרוכה בהכנתה.<sup>7</sup> מגמות אלו מקבלות חיזוק במסמך נוסף שפרסם משרד המשפטים בחודש דצמבר 2019, ממנו עולה כי לצד העלייה בשיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה, קיים פער משמעותי בין מספר התזכירים שהופצו על ידי משרדי הממשלה לבין מספר הצעות החוק שהונחו בסופו של יום על שולחן הכנסת. נתון זה מלמד כי במקרים רבים עבודת משרדי הממשלה על הכנתם וגיבושם של תזכירי חוק אינה מסתיימת כמבוקש.<sup>8</sup>
85. על כן, ועל אף שהפרויקט נכלל במסגרת תכנית העבודה של הרשות, היה קושי לקדמו לאור היקפו הרחב. מתוך הרצון לזרז ולייעל את קידומו, אף הוחלט לבודד מהפרויקט שני רכיבים ולנסות לקדם אותם בנפרד – והם: דוח סולו והגילוי בדבר רואי החשבון בדוח ההנהלה. בנוסף וכאמור, ניתנה החלטה 105-25 שנועדה להביא לשיפור הדוחות באמצעות השמטת דרישות הנוגעות למידע שאינו מהותי, מניעת כפילויות במידע המדווח והבהרת מידע שאינו נהיר. פעולות קשורות נוספות שעניינן צמצום דרישות גילוי נעשו במסגרת תיקוני חקיקה שיזמה הרשות בשנים 2014 – 2015.
86. במקביל מבקשת הרשות זה שנים לקבל סמכויות אסדרה עצמאיות (Rule-Making Power) שיאפשרו לה לצמצם את התלות בהליכי החקיקה, על הקשיים הגלומים בהם. קבלת סמכויות אסדרה עצמאיות כאמור טעונה אף היא חקיקה. בהקשר זה פעלה הרשות מול גורמי המדינה הרלבנטיים גם בשנים האחרונות, וניתן לראות בין היתר את תזכיר חוק ייעול האסדרה בניירות ערך, תיקוני חקיקה (התש"ף-2020) שפורסם על-ידי משרד האוצר לאחרונה, ומשקף מאמצים אלה.

<sup>7</sup> משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), דוח חקיקה 2017 (מאי 2018) - קישור להורדת הדוח. יודגש, כי הנתונים בדוח זה מתייחסים לשלבים מתקדמים בחקיקה הממשלתית, ואם היו כוללים נתונים אודות דברי חקיקה בשלבים מוקדמים יותר יש להניח כי המגמה השנייה היתה בולטת אף יותר.

<sup>8</sup> משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), דוח החקיקה הממשלתי 2018, העשייה הממשלתית בתחום החקיקה בכנסת ה-20, דוח חקיקה ממשלתי רב – שנתי (2018-1948) קישור להורדת הדוח.

87. בניגוד למצג אותו מנסה לצייר העותרת, הרי שקידומו של פרויקט חקיקה אינו נמצא בחלל ריק. בכל עת, על שולחנה של הרשות פרויקטים רבים שאותם היא מבקשת לקדם. מטבע הדברים, לאור משאביה המוגבלים, הרשות מבצעת באופן תדיר תעדופים של המשימות העומדות על שולחנה בהתאם לשיקול דעתה המנהלי המוקנה לה. בעוד שלנגד עיני העותרת פרויקט אחד זה, לרשות יש את היכולת הרחבתית לראות את כלל הפרויקטים הנמצאים על שולחנה ולקדם אותם לפי הבנתה המקצועית, והנסיבות העיתיות. למותר גם לציין כי הרשות היא זו שיזמה את הליך החקיקה הזה, ובאותה מידה יכלה שלא ליזום אותו. מכאן שמדובר בעניין שנמצא לחלוטין בתוך הפררוגטיבה המקצועית שלה.
88. **כידוע, בדצמבר 2018 פוזה ממשלת ישראל, וכוננה מחדש רק בשנת 2020.** נכון למועד כתיבת שורות אלה (אוקטובר 2020) לא קודם לדיון בכנסת אף לא דבר חקיקה אחד של דיני ניירות ערך, בין היתר לנוכח משבר הקורונה. כאמור, דבר החקיקה האחרון בתחום ניירות הערך שאושר בכנסת היה בחודש מאי 2018. **מכאן שקרוב לשנתיים וחצי דברי חקיקה בתחום ניירות ערך לא אושרו בכנסת.**
89. משך תקופה זו, ולמעשה עוד תקופה ניכרת לפנייה במסגרתה עבודת הממשלה היתה מוגבלת, נבצר מהרשות לקדם את כלל הליכי החקיקה שעל שולחנה, ובכלל זה את פרויקט שיפור הדוחות. ברי כי הצגת העותרת כביכול נמנעה הרשות מלקדם את הליך החקיקה משך כל השנים חוטאת למציאות.
90. גם אחרי כינון הממשלה, יש הצטברות חריגה של נושאים שהמתינו לטיפול, כמו גם פרויקטים חדשים שהתווספו במהלך תקופה זו. מדובר בצוואר בקבוק חסר תקדים בהיבטי חקיקה, והרשות נדרשת אף יותר מבעבר לבצע תעדוף פנימי, בהתאם לשיקול דעתה המקצועי על בסיס המצב כפי שהיא רואה אותו.
91. **לסיכום פרק זה, יש קושי משמעותי לקדם את פרויקט שיפור איכות הדוחות במתכונתו הנוכחית, לנוכח היקפו יוצא הדופן, לנוכח מגבלות של זמינות ומשאבים בהליכי חקיקה, ולנוכח יוזמות חקיקה חשובות רבות אחרות הנחוצות אף הן. אין להסיק מכך שפרויקט שיפור איכות הדוחות אינו חשוב, או שהרשות לא היתה מעוניינת לקדמו, אך יש להכיר במגבלות הקיימות. תמונת המצב אותה מנסה העותרת לצייר משקפת חוסר מודעות יסודי למציאות של קידום דברי חקיקה במדינת ישראל בכלל, וקידום דברי חקיקה על-ידי רשות ניירות ערך בפרט, והיא חסרת כל בסיס.**
92. התמשכות הליכי חקיקה אינה נחלתה של הרשות דווקא והדבר מתרחש בנושאים רבים ומגוונים אחרים. הוא הדין בצורך לתעדף את התשומות של הגופים העוסקים בגיבוש החקיקה הרלבנטית, וכמובן "התחרות" על המשאב המוגבל – זמנו של המחוקק. כל אלו מאפיינים כל עבודת חקיקה, ובעניין זה הרשות אינה חריגה, קל וחומר אין בהליך החקיקה נשוא פרק זה לתגובה כל חריג. לבטח אין לבוא עם הרשות חשבון בנושא זה שכן במועדים הרלבנטיים לפרויקט חקיקה זה, קודמו על ידי הרשות הליכי חקיקה רבים וחשובים אחרים.
93. גם כאן ייאמר כי דומה שהעותרת מבלבלת בין עתירה מכח חוק חופש המידע לבין נסיון לקבול על התמשכות הליכי חקיקה. הכלי שיצר חוק חופש מידע נולד לצרכים אחרים לחלוטין מאלו המבוקשים על ידי העותרת בחלק זה של עתירתה.
94. דומה שכל אשר היה על העותרת לעשות בכדי לקבל הסבר ביחס להתקדמות ו/או עיכוב (לטעמה של העותרת) הליכי החקיקה של פרויקט שיפור הדוחות, היה לשאול שאלה פשוטה, בלתי

מתחכמת ובעיקר ישירה, עליה הרשות היתה שמחה להשיב תשובה מלאה, מפורטת ומנומקת, וזאת תחת הליכה סחור סחור בדמות בקשה לדיונים פנימיים, מסמכים פנימיים וכו'.

95. ממה נפשך, על השאלה: "מדוע התעכבה חקיקתו של פרויקט שיפור הדוחות?" היתה העותרת מקבלת תשובה ברוח הדברים הכתובים מעלה שאין בהם כל רבותא, סוד, השלכות רוחב שונות וכדומה.

#### 2. ד. הוראת הדין הקובעת את חובת הסודיות של הרשות ותחולתה על המידע המבוקש

96. **סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע** קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. חובת הסודיות של הרשות ואיסור כללי לגלות מדייניה של הרשות או מחומר שהוגש לה או לחבריה נקבעו בהוראות **סעיף 13 לחוק ניירות ערך**.

97. **סעיף 13 לחוק ניירות ערך מחיל על הרשות חובת סודיות, ובין היתר אוסר על גילוי מדייניה ומחומר שהוגש לה אלא בהסכמת הרשות או יושבת ראש הרשות**. החריגים לכך הם גילוי לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה לצורך משפט פלילי או לפי דרישת בית המשפט: "**אין לגלות מדייניה של הרשות, או מהחומר שהוגש לה או שהוגש לחבריה מכוח היותם חברי הרשות, אלא בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות, או כאמור בסעיף 44; אין בהוראה זו כדי למנוע גילוי לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה לצורך משפט פלילי או לפי דרישת בית המשפט**".

98. מדובר אם כן בחובת סודיות שחריגה ממנה טעונה הסכמת הרשות או יושבת ראש הרשות. כיוון שסעיף 13 קודם לחוק חופש המידע יש להפנות בהקשר זה גם לסעיף 20 לחוק חופש המידע הקובע: "**אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית**".

99. הוראות דין שונות הוכרו בפסיקה כחיקוקים המגבילים מסירת מידע לפי סעיף 20 לחוק חופש המידע [ראו לדוגמא עת"מ (י-ם) 13-11-29883, **התנועה לחופש מידע נ' משרד הבריאות** (פורסם בנבו, 2.4.2014)]. גם סעיף 13 לחוק ניירות ערך הוכר בעבר כהוראת סודיות ייחודית המגבילה מסירת מידע לפי חוק חופש המידע [ראו ת"א (י-ם) 11251/01 **מירי כץ נ' התנועה למען איכות השלטון בישראל** ואח' (פורסם בנבו, 16.6.2005)], בסעיפים 4-6 לפסק הדין. הפסיקה קבעה בין היתר, כי ככלל, הוראות חופש המידע אינן גוברות על הוראת חוק הקובעת הוראת סודיות [ראו עע"מ 5089/16 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל** (פורסם בנבו, 30.5.2018) (להלן- **עניין בנק ישראל**)], פסקה 13.

100. אחת התכליות המרכזיות של חובת הסודיות המנויה בהוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך היא ההכרה בחשיבות חיסויים של דיונים פנימיים, לצורך שמירה על איכות קבלת ההחלטות ברשות, ועל מנת שעובדי וחברי הרשות הדנים בעניינים רגישים שונים, יוכלו להתבטא בחופשיות. חובת הסודיות נועדה להגן הן על הגורמים המפוקחים הן על עבודתה התקינה של הרשות.

101. בעניין **אמישרגז ודלק נ' רשות ניירות ערך**<sup>9</sup> דחה בית המשפט את טענת אמישרגז לפיה סעיף 13 אינו חל על חברה שהיתה נושא הדיון, וזאת על אף שהמידע שהתבקש שם היה בעניינה של חברת אמישרגז עצמה (פרוטוקולים מדייניה הרשות אודות החברה), ופסק: "**חובת הסודיות אשר נקבעה בחוק לא נועדה אך להגן על חברות אשר עניינן נדון ברשות, אלא גם על מנת שחברי הרשות הדנים בעניינים רגישים שונים, יוכלו להתבטא בחופשיות ללא מורא וללא משוא פנים. דווקא בהקשר זה לא יהיה זה נכון לומר כי ה"גילוי" יהא בו משום תועלת (ויש להבחין בין**

<sup>9</sup> ה"פ (מחוזי תל אביב-יפו) 691/91 החברה האמריקאית הישראלית לגז בע"מ נ' "דלק" חברת הדלק הישראלית בע"מ, תשנ"ד (3) 003 (1993) (להלן: "עניין אמישרגז"), פסקה 16.ב.



**חובת גילוי תוכן החלטות הרשות שאין ספק כי היא שרירה וקיימת לבין גילוי תוכן הדיונים, עובר למתן ההחלטות, שסעיף 13 אוסר עליו).**

102. סעיף 13 לחוק ניירות ערך מעניק אמנם שיקול דעת למסור מידע החסוי על פיו, אולם שיקול דעת זה לחרוג מחובת הסודיות, כמו גם עוצמת הוראות הסודיות הקבועה בסעיף, צריכים להיבחן על בסיס המידע שחשיפתו מבוקשת. בהתאם, לאור ההכרה בחשיבות עקרונות השקיפות וחוק חופש המידע, ביקשה הרשות לאזן בין זכות הציבור לדעת לבין האינטרס בשמירה על חופשיות הדיון. משכך, מפורסמים באתר הרשות פרוטוקולים מדיוני מליאת הרשות, הנושאים את עיקרי הדברים שנדונו בישיבות המליאה, ביחס לנושאים שנקבע על-ידי הרשות כי יש מקום לפרסם את הדיון בעניינם. זהו האיזון שערכה הרשות בין האינטרסים המנוגדים. עם זאת דומה כי העתירה מבקשת לרוקן חובת סודיות זו מתוכן באופן מוחלט.
103. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו בעניין התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל, בו נדחתה בקשת המערערת לחייב את בנק ישראל למסור לידיה דוחות ביקורת שערך הפיקוח על הבנקים. באותו עניין, נקבע כי הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת בנק ישראל היא הוראה שקבועה בדין, חריגה קבועים בדין, וככזו חל עליה הסייג שבסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע.<sup>10</sup> כבוד השופט עמית מתייחס שם (פסקה 13 לפסק הדין) לעניין הוראות הסודיות ככלל אל מול חוק חופש המידע כדלהלן: " הוראות סודיות מפוזרות לכל אורך החקיקה בניסוחים שונים, ודי להקליד במנועי החיפוש המשפטיים את הנוסח "לא יגלה אדם... " על מנת לקבל מופע של עשרות חוקים. קשה להלום, כי באמצעות חוק חופש המידע – אשר חל על רשות מקומית ועל "רשות ציבורית" כהגדרתה הרחבה בסעיף 2 לחוק – ביקש המחוקק להכפיף, במחי דבר חקיקה כללי, את כל הוראות הסודיות בחוקים ספציפיים ובתחומים ספציפיים למערכת של איזונים ושיקולים שמחוץ לגדרו של החוק הספציפי בו נכללה הוראת סודיות. ואכן, למעט פסק הדין בעניין הכופר, לא מצאתי כי הפסיקה החילה את הוראות חוק חופש המידע על מידע לגבי קבועה בחוק הוראת סודיות."
104. ניסיון להביא לחשיפת דיונים פנימיים של הרשות מנוגד אפוא לדין ותכליתו. הסודיות היא אבן יסוד הכרחית בעבודת הרשות ובפיקוחה על הגורמים המפוקחים על ידה, ואין מקום לסטות מהאיזון שערכה הרשות בפרסמה את הפרוטוקולים מדיוני מליאת הרשות.
105. במסגרת העתירה טוענת העותרת כי פעילות הרשות בתחום הליך החקיקה הינה מושא ללחצים מצד תאגידים גדולים באופן ישיר או בעקיפין באמצעות גופים אחרים. בשל כך, לשיטתה, מתחדד הצורך בפרסום הדיונים הפנימיים אודות הסיבות והנסיבות לעצירת הליך חקיקה בנושא שיפור הדוחות. הרשות חולקת על דברי העותרת, ועל המשתמע מהם, אך דווקא בדברים אלו יש כדי להמחיש את הסתירה בדבריה. דווקא אם כטענת העותרת פעילות הרשות הינה מושא ללחצים מצד תאגידים, מתחדדת עוד יותר תכליתה של חובת הסודיות המנויה בסעיף 13 לחוק ניירות ערך, בשמירה על דיוניה של הרשות חסויים על מנת לאפשר קיומם של דיונים חופשיים.
106. לאור האמור עמדת הרשות היא, כי אין לגלות את המידע המבוקש בהתאם להוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך ולהוראות סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, הקובע כי אין למסור מידע שנאסר גילוי לפי כל דין וכן אין לגלותו בהתאם לאמור בסעיף 20 לחוק חופש המידע.

<sup>10</sup> ע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (פורסם בנבו, 30.05.2018) (להלן: "עניין בנק ישראל"), פסקה 29.

107. בית המשפט העליון חזר על העקרונות וההלכות בבסיסו של חוק חופש המידע במסגרת ערעור של מבקש מידע, שביקש כי יימסרו לו פרטיהם האישיים של צדדים בתיקי הוצאה לפועל לצורך עבודה אקדמית שהתכוון לכתוב, וקבע בפסק דינו בע"מ 2820/13 ע"ד רז רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה ואח' (פורסם בנבו, 11.6.2014) (להלן - פס"ד רוזנברג), כדלהלן: "חשיבותו של חופש המידע בחברה דמוקרטית ולקיומו של ממשל תקין היא ברורה לכל. בקצרה ייאמר, כי הזכות לקבלת המידע משרתת את חופש הביטוי; מאפשרת פיקוח וביקורת על רשויות השלטון; ויוצרת שקיפות, אשר מחזקת את אמון הציבור בפעילותן של הרשויות. כמו כן, חופש המידע מבטא את העיקרון לפיו הרשות הציבורית לא קמה אלא לשירות הציבור עצמו, ולפיכך המידע שהיא מחזיקה בו הוא למעשה רכוש הציבור (ע"מ 11120/08 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות ההגבלים העסקיים (17.11.2010); ע"מ 9135/03, המועצה להשכלה גבוהה ואח' נ' הוצאת עיתון הארץ ואח', פ"ד ס(4) 217 (2006); ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (2.1.2006))."
108. בד בבד חזר בית המשפט העליון וביסס בפסק הדין האמור הלכות קודמות, שלפיהן הזכות לקבלת מידע אינה זכות אבסולוטית, אלא יש לקבוע בה איזונים אל מול צרכיה הבסיסיים של הרשות או צרכי הפרט: "... חוק חופש המידע אשר נחקק בשנת 1998, מסדיר את זכותו של כל אזרח או תושב ישראל לקבל מידע מרשות ציבורית, ומגדיר את גבולותיה של זכות זו, בהתאם לאיזונים הקיימים בין חוק חופש המידע לבין זכויות ואינטרסים אחרים...". [הדגשות לא במקור - ל.ו.]
109. הרשות רואה ערך רב בשקיפות עבודתה, ופועלת באופן תדיר לפרסם מידע רב על התנהלותה ועבודתה, בערוצים שונים. בין היתר בא הדבר לידי ביטוי בדוח השנתי רחב ההיקף שמפרסמת הרשות, בפרסומים באתר הרשות הנעשים בהיקף רחב ועל בסיס שוטף אודות פעילות הרשות, עמדות מקצועיות שלה, פרסום של הצעות לתיקוני חקיקה ולהנחיות להערות הציבור וכיוצא"ב.
110. כך, בין היתר, באתר הרשות מפורסמים פרוטוקולים (עיקרי דברים) של מליאות הרשות בנושאים שנקבע כי הם מתאימים לפרסום. בדומה, הצעות הליך החקיקה של פרויקט שיפור הדוחות פורסמו להערות הציבור מספר פעמים, ולצידם דברי הסבר, ותוצרי הליך החקיקה פורסמו אף הם.
111. לפיכך, נראה שמטרת גילוי המידע המבוקש יכולה להיות מושגת גם ללא צורך בפגיעה באינטרסים חשובים אחרים שתוארו לעיל ולהלן, וזאת לאור איכות וכמות המידע אודות פעילות הרשות המובאת בפני הציבור באופן יזום על ידה.
112. לעומת זאת, פרסום המידע המבוקש אודות דיונים פנימיים ביחס להליך חקיקת שיפור איכות הדוחות לא רק מנוגד לדין כמתואר לעיל, אלא גם אינו מתיישב עם חריגים הקבועים בחוק חופש המידע - והרציונאל שבבסיסם - המתירים לרשות שלא למסור מידע המתבקש בבקשת חופש מידע. תחולתם של חריגים אלה תוסבר להלן.
- המידע המבוקש הינו מידע על דיונים פנימיים (סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע)
113. כאמור, העותרת מבקשת לקבל מידע מדיונים פנימיים ברשות השופך אור, לטענתה, על הסיבות והנסיבות שהביאו "לביטולו הפתאומי" של הליך החקיקה לשיפור איכות הדוחות. לשיטתה, החלטת הרשות שלא למסור מדיוניה הפנימיים נגועה בחוסר סבירות שכן הרשות מסתירה מהציבור מידע אודות הסיבות והנסיבות ל"בלימה פתאומית" של הליך להתקנת התקנות,

שלכאורה אמור היה להסתיים במהלך שנת 2015.

114. כפי שהוסבר לעיל בהרחבה, תזה זו שגויה מיסודה. הליך החקיקה קודם על ידי הרשות, לצד הליכי חקיקה נוספים שהרשות ביקשה לקדם, בהתאם לתעדוף שערכה על בסיס שיקול דעתה המקצועי ובכפוף למגבלות המובנות של הליכי חקיקה.

115. זאת ועוד, המידע המבוקש בדבר דיונים פנימיים ברשות הוא מידע שנופל באופן מובהק בגדר החריג המנוי בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, ואין כל הצדקה בפרסומו בהינתן התכליות שעלולות להיפגע ממסירתו. להיפך, דווקא חשיפת מידע מדיונים פנימיים עלולה להסב נזק משמעותי.

116. סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצות פנימיות בין עובדי רשויות ציבוריות, חבריהן או יועציהן, או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי, וכן חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה, שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדיון.

117. תכליתו של הסייג הקבוע בסעיף 9(ב)(4) היא "לאפשר לעובדי הרשות הציבורית, חבריה ויועציה, לקיים דיון מקיף וממצה, שבגדרו יישמעו מכלול השיקולים ומגוון העמדות, ללא חשש שייחשפו ברבים. לסעיף זה נודע תפקיד מרכזי בהגנה על איכותן של החלטות המתקבלות על יסוד מסמכים ודיונים פנימיים, ועל האפקטיביות של הליך קבלתן".<sup>11</sup> **גישה זו קיבלה ביטוי גם בדברי ההסבר לחוק: " לשם ביצוע תפקידיה מקיימת רשות ציבורית דיונים פנימיים או תחקירים פנימיים ועובדיה מכינים חוות דעת שונות, החיוניות לשם גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. חלק מחוות הדעת מבשילות לכדי מדיניות מחייבת וחלקן נגזרות. הערכה מקובלת היא, כי לא ניתן לקיים דיונים כנים במסגרת פעילותה של הרשות, אלא אם כן יובטח מעטה מסוים של חיסיון לתהליך גיבוש שיקול הדעת של הרשות ולתהליך הביקורת הפנימית של הרשות.**<sup>12</sup> [הדגשות לא במקור – ל.ו.].

118. אף שהוראת סעיף 13 לחוק מאפשרת לרשות לא לפרסם מדיניה כלל, למען השקיפות בעבודתה, ערכה הרשות איזון בין זכות הציבור לדעת לבין הצורך בשמירה על חופשיות הדיון, והיא מפרסמת את עיקרי הדברים של ישיבות המליאה של הרשות, למעט ביחס לנושאים שנקבעו מסיבות שונות כי אינם מתאימים לפרסום. בכך יישמה הרשות את שיקול הדעת המוקנה לה בדבר גילוי המידע הפנימי - תוך פרסום עיקרי הדברים מהישיבות המתנהלות במליאת הרשות. תוצרי עבודת החקיקה של הרשות מפורסמים אף הם לציבור (אם להערות ציבור, ואם לאחר מכן, כמתואר לעיל). כמו-כן, עיקרי תכנית העבודה של הרשות, לרבות בהיבטי חקיקה, מפורסמים במסגרת הדוחות השנתיים של הרשות.

119. **חשיפת הדיונים הפנימיים ברשות, כפי שמתבקש בעתירה זנא, היא תקדימית, אין לה כל הצדקה בנסיבות העניין, וצפויה לרוקן מתוכן את המטרה שלשמה קבע המחוקק את הסייג.** יפים לעניין זה דבריו של כבוד השופט עמית בעניין **משרד הביטחון נ' גישה** לעניין תחולתו של סעיף 9(ב)(4) לפיה: **"... לטעמי, סעיף 9(ב)(4) חל הן על שלבים בהליכי עיצוב מדיניות או גיבוש החלטה, מבלי שהרשות תחויב לגלות 'חצי מלאכה' כפי שמתחייב מסעיף 9(ב)(2)(סגל, עמ' 200), והן על הצעות ורעיונות שנגנזו ולא היוו תשתית לקבלת ההחלטה או המדיניות שנקטה לבסוף. מטבע הדברים, במהלך דיון פנימי, מועלות הצעות מהצעות שונות והמחוקק הכיר בכך שעל מנת**

<sup>11</sup> ע"מ 3300/11 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע (פורסם בנבו, 05.09.2012) (להלן: "עניין גישה"), פסקה 17.  
<sup>12</sup> דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, עמ' 404.

לקיים דיון כן ואפקטיבי, יש לאפשר למשתתפים להביע עמדתם בחופשיות, מבלי לחשוש שמא כל רעיון והצעה שהעלו, עלולים להחשף לציבור אם וככל שלא יתקבלו בסופו של יום...<sup>13</sup> [הדגשות לא במקור – ל.ו.].

120. כך, מידע מישיבות עבודה והתייעצויות פנימיות, הנוגעות לתעדופים בתכנית העבודה ולאופן ביצוע העבודה מול גורמים חיצוניים, נמצאים בליבת הדיונים המקצועיים של כל רשות מקצועית, שחוק חופש המידע ביקש לחסות, ואין כל הצדקה לפרסומם.

121. דברים אלו מקבלים משנה תוקף בענייננו היות שמדובר **בהליך חקיקה שטרם הושלם** ונראה כי חלים גם הרציונאלים בבסיס הוראות **סעיף 9(ב)(2) לחוק חופש המידע** ולפיהן רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב. תכליתו של סייג זה לאפשר לרשות לעצב מדיניות באופן מקצועי, ענייני ואפקטיבי, מבלי שתידרש לחשוף לציבור את פרטי המדיניות המתגבשת כל עוד לא הושלמה המלאכה. רציונאל זה נכון גם לענייננו, שכן הדיונים הפנימיים אשר גילויים מבוקש בעתירה משקפים הלכה למעשה את גיבושו ועיצובו של הליך החקיקה, אשר טרם הושלם, ובפרט שעה שתוצרי השלבים השונים של קידום הליך החקיקה פורסמו לציבור, כמפורט לעיל.

הטיפול בבקשת המידע עולה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 18) לחוק חופש המידע

122. כאמור לעיל, הרשות מכירה בחשיבותו של חוק חופש המידע, ועקרון השקיפות בכלל. יחד עם זאת, הרציונאל המונח בבסיס הסייג שבסעיף 18(1) הוא כי חוק חופש המידע לא נחקק כדי לשתק את פעילותן של הרשויות הציבוריות, והוא אף לא נועד כדי שהרשות תקציב זמן וכוח אדם באופן שאינו מידתי.

123. הבקשה הנוכחית הינה בקשה מורכבת, הנוגעת להליך מורכב שנמשך על פני שנים רבות. המדובר בפרויקט חקיקה רחב היקף, שנועד לשנות הסדרה קיימת ואשר ראשיתו כבר בשנת 2010. מכאן שמעבר לאינטרסים כבדי המשקל לחיסויו של המידע, אשר פורטו לעיל, היענות הרשות לבקשת המידע תצריך ממנה שעות רבות של עבודה לצורך איתור והתחקות אחר המסמכים הקיימים, תוך שתידרש להקצות עובדים לטובת איתור המידע חלף מילוי תפקידם העיקרי. משום כך יש בבקשה זו גם משום הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד הרשות, כאמור בהוראות סעיף 18(1) לחוק חופש המידע.

124. זאת ועוד, הגשת העתירה הנוכחית, יחד עם הגשתן של בקשות חופש מידע רבות נוספות, ועתירה נוספת לפי חוק חופש המידע, מטילים על הרשות נטל מכביד, הדורש הקצאת משאבים בלתי סבירה כאמור בסעיף 18(1) לחוק חופש המידע, של שעות עבודה מרובות על ידי מספר רב של עובדים לצורך איתור, ריכוז ועיבוד המידע המבוקש בבקשות שהוגשו על ידי העותרת על פני תקופת זמן קצרה. בכל אלה, יש משום הכבדה ניכרת על הרשות ועל עבודתה השוטפת לאורך זמן.

ד. בחינת איזון האינטרסים לגילוי המידע המבוקש למול אי גילוי – שיקול דעתה של הרשות הינו סביר והולם בנסיבות העניין

125. סעיף 10 לחוק חופש המידע מורה לרשות, השוקלת לדחות בקשה לקבלת מידע, לבחון את האינטרס הציבורי שבגילוי המידע וכן את האינטרס של מבקש המידע ככל שהאחרון הציגו: **בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין**

<sup>13</sup> עניין גישה, פסקה 19.

**הציבורי שבגילוי המידע מטעמים של שמירה על בריאות הציבור או בטיחותו, או שמירה על איכות הסביבה".**

126. לאור האמור ולאחר בחינת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, בהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע, הרשות סבורה כי במקרה הנדון - האיזון בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש ובין העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו, מושג באמצעות המענה שניתן על ידה לבקשות המידע.

127. הרשות סבורה כי נקודת האיזון הראויה בהקשר הזה היא מתן פומבי לפרוטוקולים מדיוני המליאה, המתפרסמים על דרך של עיקרי דברים, לצד שיקוף של עבודת הרשות בתחום החקיקה בדוחותיה השנתיים. בהקשר זה מן הראוי לציין כי מתפרסמות גם הצעות הליכי החקיקה (לפני ואחרי קבלת הערות הציבור). בכך מושגת זכות הציבור לדעת, ומאידך נשמרים עקרונות חופשיות הדיון, איכות הדיונים והליך קבלת ההחלטות ברשות.

128. מן הנימוקים המפורטים בהרחבה לעיל עולה, כי הרשות פעלה בסבירות ובמיזתיות בדחותה את בקשת העותרת לקבלת המידע המבוקש וזאת בין היתר על רקע הפרסום הרב והשוטף בו היא נוקטת כאמור לעיל.

### **ה. בקשת המידע הנוגעת למידע סטטיסטי אודות מכתבי הערות סגל הרשות**

129. כאמור לעיל, במסגרת עתירתה מבקשת העותרת מידע סטטיסטי אודות מכתבי הערות שסגל הרשות הוציא לתאגידים בקשר עם "ליקויים מתמשכים שהרשות זיהתה ביישום דרישות הגילוי בדוח הדירקטוריון". בטרם נפנה לבחון את הוראות הדין מכוחן החליטה הרשות שלא למסור את המידע המבוקש, נייחד מספר מילים על סמכויות הרשות והליך הבחינה אותן מבצעת הרשות ביחס לדיווחי החברות.

#### **ה.1. סמכויות הרשות בבדיקת הדוחות התקופתיים של חברות**

130. כאמור, סעיף 36 לחוק ניירות ערך, שעניינו הדיווח השוטף, קובע כי תאגיד שניירות הערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף חייב להגיש לרשות דוחות או הודעות לפי החוק וזאת כל עוד ניירות הערך שלו מוחזקים בידי הציבור. בסעיף 36(ב) לחוק נקבע כי יותקנו תקנות בדבר הפרטים שיש לכלול בדוחות, אשר יתייחסו לכל ענין החשוב למשקיע סביר השוקל קניה או מכירה של ניירות ערך של התאגיד. מכוח סעיף זה הותקנו, בין היתר, תקנות הדיווח וקבצי תקנות נוספים העוסקים לדוגמא בדיווחים על עסקאות עם בעלי עניין והקצאות פרטיות.

131. רשות ניירות ערך אמונה על שמירת ענייניו של ציבור המשקיעים בניירות ערך. לשם מילוי תפקידה הוקנו לרשות סמכויות שונות על פי דין. בין היתר, הרשות אמונה על אכיפת דרישות הגילוי המושתות על החברות הציבוריות לשם הבטחת איכות הגילוי, באופן אשר יספק הגנה על ציבור המשקיעים.

132. בפעולותיה אלה, בוחנת הרשות את היקף ותוכן המידע המתחייב על פי הדין והנדרש למשקיעים לשם קבלת החלטת השקעה מושכלת מחד גיסא, תוך הבאה בחשבון של הצורך הלגיטימי של החברות שלא לחשוף מידע שלא לצורך באופן העלול לפגוע בהן מאידך גיסא.

133. פעולותיה אלו של הרשות מקבלות ביטוי פומבי נרחב. באתר הרשות אפשר למצוא מאות פרסומים בנוגע לגילוי הנדרש מתאגידים בדיווח התקופתי (ובכלל זה ביחס לדוחות הדירקטוריון), ולבדיקות שמבצעת הרשות ביחס לדיווחים אלו. למעשה, רק בשנה האחרונה, על רקע משבר הקורונה, פרסמה הרשות מספר הודעות וכן עמדת סגל הנוגעת לגילוי הנדרש בדוח

הדירקטוריון. להלן יפורטו מקצת דוגמאות

- הודעה לחברות על השלכות משבר הקורונה, ממרץ 2020.<sup>14</sup>
- עמדת סגל 7-99 - השפעות משבר הקורונה על הגילוי והדיווח הכספי, ממאי 2020.<sup>15</sup>
- דוחות שנתיים של הרשות המפרטים בהרחבה את פעילות הרשות בשנה החולפת, ובכלל זה פירוט על פועלה של מחלקת תאגידים.<sup>16</sup>
- עמדות סגל משפטיות - עמדות פרשניות המשקפות את עמדת סגל הרשות באשר ליישום הוראות הדין, לרבות הגילוי הנדרש מתאגידים בהקשרים שונים;<sup>17</sup>
- שאלות ותשובות – הסברים קצרים ונקודתיים בסוגיות הנוגעות ליישום הדין;<sup>18</sup>
- ממצאי ביקורת – ריכוז של ממצאי ביקורת בנושאים שנבדקו באופן רוחבי על-ידי סגל הרשות;<sup>19</sup>
- פסקי דין והחלטות ועדת אכיפה מנהלית – בשורה ארוכה של תיקים שעסקו בחובות הגילוי החלות על תאגידים;<sup>20</sup>
- עמדות המוגשות על-ידי הרשות בהליכים משפטיים - מקום בו הרשות התבקשה או בחרה להביע עמדתה בהליכים הנוגעים ליישום דיני ניירות ערך לרבות חובות הגילוי.

134. המשותף לפרסומים האמורים הוא כי הם משקפים את עבודת הרשות ומנחים את התאגידים והמשקיעים לגבי אופן יישום דיני ניירות ערך, מבלי לחשוף את תהליכי הפיקוח ומבלי לפגוע בתהליכים אלה, כמו גם בתאגידים המפוקחים. כך פועלת הרשות במגבלות שנקבעו בדין, ובאופן שאינו פוגע במילוי תפקידה בהגנה על ציבור המשקיעים.

#### ה. הוראת הדין הקובעת את חובת הסודיות של הרשות ותחולתה על המידע המבוקש

135. **כאמור לעיל, סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע** קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. חובת הסודיות של הרשות ואיסור כללי לגלות מדינויה של הרשות או מחומר שהוגש לה או לחבריה נקבעו בהוראות **סעיף 13 לחוק ניירות ערך**.

136. תכלית נוספת אפוא של חובת הסודיות המנויה בסעיף 13 לחוק ניירות ערך היא להבטיח פיקוח יעיל של הרשות על הגורמים המפוקחים על ידה ועל פעילותם הנאותה בשוק ההון, ולמנוע פגיעה בגופים המוסרים מידע לרשות, לעתים קרובות מידע רגיש הנוגע לפעילותם העסקית או להתנהלותם.

137. הרשות רואה ערך רב בהגנה על העניין הציבורי בשמירת הסודיות של מידע שנמסר במסגרת יחסי מפקח-מפוקח ומניעת מסירתו לצדדים שלישיים, וזאת על מנת לעודד שיתוף פעולה יעיל והידברות פתוחה ואפקטיבית מול הגורמים המפוקחים, המגבירים את יעילות פעילות הפיקוח של הרשות, תוך חיסכון ניכר במשאבי כוח אדם וזמן יקרים. ראו והשוו לעניין זה את עניין **בנק ישראל**<sup>21</sup> ועניין **ברם סלוקי**<sup>22</sup>.

<sup>14</sup> קישור להודעת סגל - גילוי בדבר השלכות התפשטות נגיף הקורונה על הפעילות העסקית של תאגידים מדווחים.  
<sup>15</sup> קישור לעמדת סגל חשבונאית מספר 7-99. בעמדה זו התייחסות מפורטת בעמודים 8-3 לעמדה לגבי גילוי נדרש בדוח דירקטוריון על השלכות משבר הקורונה.

<sup>16</sup> קישור לדוחות שנתיים של הרשות, כפי שמתפרסמים באתר הרשות.  
<sup>17</sup> ראו למשל: קישור להחלטות סגל משפטיות בנושא תשקיפים, הצעה לציבור - וראו גם - קישור להוראת הקפדה על גילוי נאות בדוחות מיידיים.

<sup>18</sup> קישור לשאלות ותשובות – הסברים קצרים ונקודתיים בסוגיות הנוגעות ליישום הדין.  
<sup>19</sup> קישור לממצאי ביקורת – ריכוז של ממצאי ביקורת בנושאים שנבדקו באופן רוחבי על-ידי סגל הרשות.

<sup>20</sup> קישור לפסקי דין והחלטות ועדת אכיפה מנהלית – בשורה ארוכה של תיקים שעסקו בחובות הגילוי החלות על תאגידים.  
<sup>21</sup> עניין בנק ישראל.

<sup>22</sup> עת"מ (ת"א) 15892-05-14 ברם סלוקי ושות' נ' רשות ניירות ערך (פורסם בנבו, 15.4.2015).

138. בענייננו, המידע המבוקש הוא מכתבי הערות שסגל הרשות הוציא לתאגידיים בקשר עם ליקויים בדוחות, תוך פילוח לסוג ההערות שניתנו, וביחס לקבוצת חברות מצומצמת. משכך, עולה חשש שמסירתו של מידע זה תעלה כדי פגיעה בחברות הנמנות על קבוצת החברות.
139. לאור האמור עמדת הרשות היא, כי **אין לגלות את המידע המבוקש בהתאם להוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך ולהוראות סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, הקובע כי אין למסור מידע שנאסר גילוי לפי כל דין וכן אין לגלותו בהתאם לאמור בסעיף 20 לחוק חופש המידע.**  
ה.3. חוק חופש מידע, תכליתו ויישומו אל מול חובת הסודיות של הרשות בעניין שבנדון  
מסירת המידע עלולה לשבש את יכולתה של הרשות לבצע את תפקידיה (סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע)  
ותפגע בפעילות הרשות (סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע)
140. כאמור לעיל, במסגרת המענה לבקשת המידע פרסמה הרשות טבלה של נתונים אגרגטיביים בדבר מספר הבדיקות שערכה הרשות בהתייחס לדוחות שנתיים ורבעוניים של קבוצת החברות הספציפית אליהן התייחסה העותרת, בין השנים 2012 – 2019.
141. העותרת אינה מסתפקת במידע ומבקשת כי המידע יוגש לה תוך פילוח לסוג הבדיקות שמבוצעות ביחס להיבטים ספציפיים בדוח (מכתבי הערות על דוחות דירקטוריון ועל פרק גורמי סיכון). **לעמדת הרשות, אין לחשוף את המידע המבוקש, מעבר לאיזון שערכה הרשות והמידע שפרסמה, מהטעמים שיפורטו להלן.** חשיפת המידע המבוקש עלולה לפגוע בהליך קבלת מידע רלוונטי מאת המפוקחים, ואף לעלות כדי שיבוש תפקודה התקין של הרשות ופגיעה ביכולתה לבצע את תפקידיה, ובכלל זה לחשוף מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים שלה, כאמור בסעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע ובסעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע.
142. **שיבוש יכולתה של הרשות לבצע את תפקידיה והפגיעה בפעילותה צפויים במספר מישורים: ראשית,** עצם חשיפת דרישת הרשות לקבל מידע בנושא מסוים צפויה לחשוף את היקף הבדיקות שהרשות מבצעת, מתכונת הבדיקות, תדירותן והתחומים הספציפיים הנבדקים על ידה במסגרת בדיקות אלה באופן אשר עלול לפגוע בפעולות הביקורת והאכיפה אותן מבצעת הרשות באופן תדיר.
143. כך למשל, חשיפת תדירות בדיקת הדוחות שמבצעת הרשות ביחס לנושא מסוים, עלולה להוביל את החברות המפוקחות לבצע מעין "ניהול סיכונים מחושב", מתוך הערכה, לא בהכרח נכונה, מתי החברה תיבדק, ובהתאם לנהל את המשאבים המושקעים בבקרה על הדוחות בהתאם להערכות אלה ולא לפי הצרכים האובייקטיביים שלה.
144. **שנית,** מסירת מידע זה, עלולה גם לחשוף את דרך פעילותה של הרשות, לחשוף פרטי מידע אודות האופן והעיתוי שבהם נעשות הבדיקות של דיווחי החברות, ובכך לפגוע ביכולתה של הרשות ליישם את עבודת הפיקוח והבקרה שלה מול החברות הציבוריות.
145. **שלישית,** חשיפת המידע המבוקש עלולה לשקף הן לציבור המשקיעים הן לציבור התאגידיים המפוקחים תמונת מצב מעוותת ולא נכונה באשר לתאגידיים הנבדקים, באשר לנושאים שהוחלט לבדוק אותם ביחס לחברה מסוימת ולפיכך לקבוע כי אלו הנושאים אותם רואה הרשות כמהותיים באותה חברה ולכן נבדקים על ידה (אף שיתכן בהחלט שיש נושאים מהותיים נוספים שנבדקו ולא קיבלו ביטוי בהתכתבות, למשל מהסיבה שהבדיקה המקדימה העלתה שאין ממצאים מיוחדים), ובכך להשפיע על מכלול שיקוליהם והתנהלותם בשוק ההון.
146. בעתירתה, מציינת העותרת כביכול החלטת בכירי הרשות לבטל את הליך החקיקה לשדרוג התקנות העוסקות בתכני דוח הדירקטוריון הביאה גם לצמצום מאמצי סגל הרשות לתקן את

הליקויים באמצעות מתן הערות לתאגידים. עוד טוענת העותרת כי גם היום, במקרים רבים דוחות הדירקטוריון מאופיינים באותם ליקויים שמצא סגל הרשות בתכני דוחות הדירקטוריון לפני כתשע שנים, ואלו כלל לא תוקנו. **הרשות דוחה טענות אלו.**

147. **ראשית**, כאמור לעיל בהרחבה, הליך החקיקה לא בוטל אלא בדומה לדברי חקיקה רבים אחרים קידומו היה מוגבל, בשל מגבלות מובנות של הליך החקיקה. בכך יש לשמוט את הקרקע מבסיס טענת העותרת לפיה כביכול היתה כוונת מכוון לצמצום מאמצי סגל הרשות לתקן את הליקויים באמצעות מתן הערות לתאגידים.

148. **שנית**, סגל הרשות פועל כל העת לתיקון ליקויים שהוא מוצא בדוחות, במסגרת הסמכויות הקיימות לו. בניגוד לטענת העותרת, הרשות פועלת ומבצעת בדיקות יזומות של דיווחים שונים ובהם דוחות דירקטוריון. מדובר בניסיון לא ראוי להטיל דופי בעובדי רשות ניירות ערך וזאת לצורך מתן הצדקה ולו ראשונית לחשיפת המידע המבוקש. רשות ניירות ערך ידועה כגוף פיקוח ואכיפה חסר פשרות, ואין כל בסיס לטענה כי היא אינה עושה עבודתה כנדרש.

149. יחד עם זאת, יש לזכור כי כתוצאה מהליקויים שמצאה הרשות בדיווחי החברות סברה הרשות כי יש לבצע תיקון חקיקה (פרויקט שיפור הדוחות). ציפיית העותרת כי כלל הליקויים יתוקנו באמצעות הערות לדיווחי חברות אינה מובנת, כי ברי לו היה בכך די לא היתה מבקשת הרשות לקדם הליך חקיקה בעניין.

150. במקביל לניסיון לקדם את הליך החקיקה המתואר לעיל, לא שקטה הרשות על שמריה, ובניגוד לסברת העותרת היא בדעה כי חל שיפור בדוחות דירקטוריון שחברות מפרסמות וזאת בהמשך ובעקבות פעולת הרשות בנושא זה. ביטוי לכך ניתן לראות בין היתר בשימוש נרחב יותר בנייתוח טבלאי במסגרת דוחות דירקטוריון ובמצגות הכוללות ניתוח של ביצועי החברות באופן כמותי וממוקד.

151. בכל הקשור לאמור בסעיפים 77-79 לעתירה - הרי שככלל הרשות אינה נוהגת לפרט בדוח השנתי המפורסם על ידה באילו נושאים סגל הרשות התמקד בבדיקת דוחות, מהטעמים המפורטים לעיל בהרחבה, כאשר מדובר, כנראה, באזכור חד פעמי.

ה.4. הטיפול בבקשת המידע עולה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה (סעיף 1)8 לחוק חופש המידע)

152. כאמור לעיל, הרשות מכירה בחשיבותו של חוק חופש המידע, ועקרון השקיפות בכלל, אך תוך הבנה כי חוק חופש המידע לא נחקק כדי לשתק את פעילותן של הרשויות הציבוריות, והוא אף לא נועד כדי שהרשות תקציב זמן וכוח אדם באופן שאינו מידתי.

153. גם בקשת המידע בנושא מכתבי הערות הסגל הינה בקשה מורכבת, הדורשת בחינה של מאות מסמכים ואף למעלה מכך, ואשר היענות לה צפויה להסיט את עובדי הרשות מביצוע תפקידם העיקרי. לפיכך, יש בבקשה זו משום הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד הרשות, כאמור בהוראות סעיף 1)8 לחוק חופש המידע. הדברים יפים בפרט בהתחשב בכך שסגל הרשות כבר השקיע משאבים לצורך היענות לבקשת המידע, במסירת המידע החלקי.

154. זאת ועוד, וכאמור לעיל, הגשת העתירה הנוכחית, יחד עם הגשתן של בקשות חופש מידע רבות נוספות, ועתירה נוספת לפי חוק חופש המידע, מטילים על הרשות נטל מכביד, הדורש הקצאת משאבים בלתי סבירה כאמור בסעיף 1)8 לחוק חופש המידע, של שעות עבודה מרובות על ידי מספר רב של עובדים לצורך איתור, ריכוז ועיבוד המידע המבוקש בבקשות שהוגשו על ידכם. בכל אלה, יש משום הכבדה ניכרת על הרשות ועל עבודתה השוטפת לאורך זמן.

ה.5. בחינת איזון האינטרסים לגילוי המידע המבוקש למול אי גילוי – שיקול דעתה של הרשות הינו סביר


והולם בנסיבות העניין



155. כאמור לעיל, סעיף 10 לחוק חופש המידע מורה לרשות, השוקלת לדחות בקשה לקבלת מידע, לבחון את האינטרס הציבורי שבגילוי המידע וכן את האינטרס של מבקש המידע ככל שהאחרון הציגו. לאור האמור ולאחר בחינת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, בהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע, הרשות סבורה כי גם במקרה הנדון - האיזון בין העניין הציבורי בחשיפת המידע המבוקש ובין העניין הציבורי הכרוך בשמירה על סודיותו, מושג באמצעות המענה שניתן על ידה לבקשות המידע.
156. הרשות ערכה את טבלת הנתונים בדבר מספר הבדיקות שערכה לטובת מבקש המידע, השקיעה בכך תשומות משמעותיות, ומסרה חלק ניכר מהמידע המבוקש. מסירת מידע חלקי זה הינה באופן אשר מאזן לדעת הרשות בצורה הטובה ביותר בין האינטרסים, כך שמחד מאפשר מענה לבקשה, ומאידך נעשה באופן כזה כך שלא יצריך מהרשות הקצאת משאבים בלתי סבירה, ואף לא יחשוף שיטות עבודה של הרשות באופן כה משמעותי אשר יביא לשיבוש תפקודה של הרשות או להסתמכות לא מוצדקת של המשקיעים או התאגידים המפוקחים ולהסקת מסקנות לא נכונות על ידם.
157. מעבר לכל אלה, באתר הרשות ובדיווחיה השונים מתפרסמים באופן תדיר הנחיות והחלטות שהיא מקבלת, בין היתר בקשר עם דיווחי החברות (ודוח הדירקטוריון בפרט); מתפרסמות בדיקות שהיא מבצעת בחברות, היקפן ותדירותן; דוחות שנתיים אודות אסטרטגיית הרשות, ופועלה הצפוי, וכן פרוטוקולים ממליאת הרשות.
158. כל אלו מאפשרים לבצע בקרה ופיקוח על עבודת הרשות, מבלי שנלווית לחשיפת מידע זה פגיעה פוטנציאלית בציבור החברות ו/או באופן שיפגע ביכולת הרשות לבצע עבודתה בהגנה על ציבור המשקיעים.
159. האמור לעיל מקבל משנה תוקף, בנסיבות בהן, כאמור לעיל, קיים ספק גדול האם האינטרס של העותרת במידע הוא אכן שיפור איכות הגילוי.

## ו. סוף דבר

160. מן הנימוקים המפורטים בהרחבה לעיל עולה, כי הרשות פעלה בסבירות ובמידתיות בדחותה את בקשת העותרת לקבלת המידע המבוקש.
161. יוזכר, כי עסקינן בבחינתה של החלטה מנהלית ולמעשה בבחינת הסבירות שבהחלטה זו. יפים לעניין זה דברי בית המשפט אשר ניתנו בע"מ 3300/11 **מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע** (פורסם בנבו, 5.9.2012), כדלהלן: " לבסוף, בל נשכח כי בהליך מינהלי עסקינן. בחינת החלטת הרשות ואופן הפעלת סמכותה נעשית בהתאם לאמות המידה הנדרשות על פי כללי המשפט המינהלי ועל פי אמות המידה להתערבות בהחלטות הרשות. אבן הבוחן העיקרית היא האם הרשות הפעילה את שיקול דעתה על יסוד שיקולים ענייניים, בתוך מתחם הסבירות ובאופן מידתי. ככלל, דברים אלה יפים גם להליך לפי חוק חופש המידע (זמיר, בעמ' 1255)".
162. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את עמדת הרשות ולדחות את העתירה לגופן של טענות והכל מן הנימוקים שפורטו לעיל בהרחבה ולחייב את העותרת בהוצאות הרשות לרבות שכר טרחת עו"ד כדין.



ליאב וינבאום עו"ד  
משנה לפרקליטת מחוז  
ת"א (אזרחי)



ב/  
לירון כהן דניאלי  
ראש תחום אכיפה  
פרטית רשות ניירות  
ערך