



רשות ניירות ערך
הייעוץ המשפטי
רח' מונטיפיורי 35, תל אביב 65201
טל': 03-7109811
פקס': 03-5601041
www.isa.gov.il

07 מאי 2020
י"ג אייר תש"פ

לכבוד
גילוי נאות

באמצעות דוא"ל

התנועה להגנה על ציבור המשקיעים (ע"ר)

א.ג.

הנדון: בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע - מידע אודות מכתבי הערות על דוחות

שנתיים ורבעוניים של תאגידים מדווחים

סימוכין: פנייתכם מיום 10.12.19

בתגובה לפנייתכם שבסימוכין לרשות ניירות ערך ("הרשות"), שהתקבלה במשרדנו ביום 10 בדצמבר 2019 ("הפנייה" או "הבקשה") הרינו להשיב לכם כדלקמן:

1. במסגרת פנייתכם לרשות ביקשתם לקבל את מידע המפורט להלן ("המידע המבוקש"):

1.1 מידע אודות מכתבי הערות ("המכתבים") שהוציאה מחלקת תאגידים ברשות בהתייחס לדוחות השנתיים לשנים 2016, 2017, 2018, ולדוחות הרבעוניים בכל אחת מהשנים האמורות ("הדוחות") ל- 60 החברות המנויות בנספח א' לבקשה ("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;

1.2 מידע אודות מספר החברות שהמכתבים אליהן כללו הערות בהתייחס ליישום הסעיפים הבאים: לגבי הדוחות השנתיים - סעיף 10(ב)(1)(ג), סעיף 10(ב)(1)(ח) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומיידיים), תש"ל-1970 ("התקנות"); ולגבי הדוחות הרבעוניים - סעיף 48 לתקנות - קרי, הערות בקשר עם "תוצאות הפעולות" של התאגיד, דוח תיאור עסקי התאגיד, ופרק גורמי הסיכון של התאגיד.

2. **לאחר בחינת הפנייה והמידע המבוקש בה, הרינו להודיעכם כי הרשות מצאה לנכון להיעתר לבקשתכם באופן חלקי כמפורט בהמשך מכתבנו זה, וזאת מהטעמים שיובאו להלן.**
3. **ראשית**, נציין כי המידע המבוקש, ובכלל זה, הפירוט והמתכונת בהם ביקשתם לקבלו, אינו מצוי במלואו בידי הרשות, ככזה. איסופו, ריכוזו ועיבודו של המידע המבוקש לכדי מענה לבקשתכם, כרוכים במשאבים רבים מצידה של הרשות, העולים כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה.
4. **שנית**, לגופו של עניין - פרטי המידע המבוקש באים בגדרו של **סעיף 9(ב)(8) לחוק חופש המידע**, הקובע כי רשות ציבורית העוסקת באכיפת החוק או שיש לה סמכויות חקירה או ביקורת אינה נדרשת למסור מידע על אודות שיטות עבודה ונהלים שלה, אם גילוי של מידע זה עלול לפגוע בפעולות האכיפה או הביקורת עליהם היא אמונה.
5. בענייננו, 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.
6. באופן דומה, מסירת המידע המבוקש עלולה לעלות גם כדי שיבוש תפקודה התקין של הרשות הציבורית ויכולתה לבצע את תפקידיה, כאמור ב**סעיף 9(ב)(1) לחוק חופש המידע**, וגם מטעם זה רשאית הרשות שלא למסור המידע המבוקש.
- כאמור, מסירת פרטי המידע המבוקש עלולים לחשוף את דרך פעילותה של הרשות, לחשוף פרטי מידע אודות האופן והעיתוי שבהם נעשות הבדיקות של דיווחי החברות על ידי הרשות, ובכך לפגוע ביכולתה של הרשות ליישם את עבודת הפיקוח והבקרה שלה מול החברות הציבוריות. יתירה מכך, חשיפת המידע המבוקש עשויה 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.
7. פרטי המידע המבוקש, ולו בחלקם, חוסים תחת הוראותיו של **סעיף 13 לחוק ניירות ערך**, התשכ"ח - 1968 (להלן: "**חוק ניירות ערך**"), הקובע איסור כללי לגלות מדיוניה של הרשות או מהחומר שהוגש לה ולחבריה, מכוח היותם חברי הרשות, אלא בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות. **סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע**, אוסר על גילוי של מידע שחוק אחר אוסר על מסירתו, והדבר נתמך בסעיף שמירת דינים **שבסעיף 20 לחוק חופש המידע**. בנוסף, הפסיקה קבעה¹ כי ככלל, הוראות חופש המידע אינן גוברות על הוראת חוק הקובעת הוראת סודיות, וכי הוראת הסודיות הקבועה בדין ספציפי, חריגה אף הם קבועים בדין הספציפי.

¹ עמ' 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל, פס' 13 לפסק הדין [פורסם בבנו] (30.05.2018) (להלן: "עניין בנק ישראל").

8. עוד נציין, כפי שצוין לעיל, כי היות שהמידע המבוקש אינו מצוי בידי הרשות ככזה, ריכוזו ועיבודו באופן המבוקש יעלה כדי הקצאת משאבים בלתי סבירה, כאמור בסעיף 18(1) לחוק חופש המידע. הגשת הבקשה הנוכחית, יחד עם הגשתן של בקשות חופש מידע רבות נוספות על ידי העותרת לרשות לאחרונה, מטילים על הרשות נטל מכביד, הדורש הקצאת משאבים בלתי סבירה של שעות עבודה מרובות על ידי מספר רב של עובדים לצורך איתור, ריכוז ועיבוד המידע המבוקש. בכל אלה, יש משום הכבדה ניכרת על הרשות ועל עבודתה השוטפת לאורך זמן. הפסיקה קבעה בהקשר זה, כי חוק חופש המידע לא בא לעולם כדי לשתק את פעילותן של הרשויות הציבוריות, ואף לא נועד כדי שהרשות תקציב לצורך זה זמן וכוח אדם באופן שאינו מידתי.²

9. על אף האמור לעיל ומבלי לגרוע ממנו, בבואה של הרשות לשקול את הבקשה, ובאיזון בין האינטרסים בבסיס חיסויו של המידע המבוקש למול אלו בבסיס גילוי, החליטה הרשות להיעתר לבקשת המידע באופן חלקי.

רצ"ב טבלה של נתונים אגרגטיביים בדבר מספר הבדיקות שערכה הרשות בהתייחס לדוחות שנתיים ורבעוניים של קבוצת החברות:

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

מסירת מידע חלקי זה הינה באופן אשר מאזן לדעת הרשות בצורה הטובה ביותר בין האינטרסים, כך שמחד מאפשר מענה לפנייתכם, 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.

בתשובה לשאלותיכם הנוספות בבקשה נציין עוד את הדברים הבאים:

בתשובה לבקשתכם כמפורט בסעיף 1.1 למכתבנו זה לעיל – בדיקת דוחות הנערכת על בסיס דוח שנתי של תאגיד מדווח כוללת גם בדיקה של הדוחות הרבעוניים שקדמו לדוח השנתי, וכן בדיקה של מספרי ההשוואה הכלולים בדוחות הכספיים.

בתשובה לבקשתכם כמפורט בסעיף 1.2 למכתבנו זה לעיל – הרשות מבצעת בדיקת דוחות בהתאם לסמכויות המוקנות לה על פי הדין, ובכלל זה, גם בהתייחס, גם לפי הוראות הסעיפים שצוינו על ידכם. באשר לבקשתכם כי יפורטו מספר החברות שהמכתבים אליהן כללו הערות בהתייחס ליישום הסעיפים המפורטים בסעיף 1.2 למכתב זה – מדובר בבקשה מורכבת, הדורשת בחינה של מאות

² עע"מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ' עו"ד יפית מנגל, סו(1) 116 (2012).

מסמכים ואף למעלה מכך. לפיכך, יש בבקשה זו משום הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד הרשות, כאמור בהוראות סעיף 8(1) לחוק חופש המידע.

עוד נציין, כי ככל שבקשתכם נועדה לברר את היקף בדיקות הרשות, תוכלו למצוא מידע רלבנטי לבקשתכם גם בדוח השנתי של הרשות לשנת 2018, באתר האינטרנט של הרשות.³

10. לאור כל האמור, ולאחר בחינת מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, וכן בהתאם להוראות סעיף 10 לחוק חופש המידע וסעיף 11 לחוק חופש המידע, סבורה הרשות, כי עמדתה המובאת לעיל, ומסירת פרטי המידע בסעיף 9 לעיל, מהווים את האיזון הראוי והנכון בין האינטרסים שבגילוי המידע מחד, לבין האינטרסים שבשמירה על חיסויו מאידך.

11. בהעדר נסיבות מיוחדות, פנייתכם ותשובת הרשות לה צפויות להתפרסם באתר הרשות.

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

בכבוד רב,

חנה בינשטוק, עו"ד

עוזרת בכירה ליועץ המשפטי

³ http://www.isa.gov.il/הודעות20%ופרסומים/Reports/176/Documents/ISA_annualReport2018.pdf ראו שם בעמ' 27.