



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 8257-10-16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט עודד שחם

עותרים

התנועה למען איכות השלטון בישראל

על ידי צ' מידד לוזון, עו"ד; נ' אבן חן, עו"ד; א' שחר, עו"ד

נגד

משיבים

1. רשות ניירות ערך
2. עו"ד אופיר איל הממונה על חופש המידע ברשות ניירות ערך

על ידי ש' כהן, עו"ד, ולי וינבאום, עו"ד, שניהם מפרקליטות מחוז תל אביב (אזרחי)

3. הבורסה לניירות ערך בתל - אביב בע"מ

על ידי פ' רובין, עו"ד; ע' פליישר, עו"ד; ל' שרעבי, עו"ד

פסק דין

- 1
- 2
- 3 בפניי עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע או החוק).
- 4 1. העותרת היא התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן – העותרת). העותרת פנתה אל
- 5 המשיבה 1, רשות ניירות ערך (להלן - הרשות), בבקשה לפי חוק חופש המידע. המידע שהתבקש
- 6 קשור להתנהלותה של המשיבה 3, הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (להלן – הבורסה), בנוגע
- 7 לתהליך הקמתו של בניין הבורסה החדש (להלן – הבניין). עוד התבקש מידע הנוגע לפיקוח הרשות
- 8 על מהלכיה של הבורסה בקשר להקמת הבניין. בעיקרו של דבר, מדובר במסמכים שנמסרו לרשות
- 9 על ידי הבורסה, במסגרת פיקוחה של הרשות על הבורסה.
- 10 2. ביטוד בקשת העותרת עמדה טענתה כי בתהליך הקמת הבניין נפלו ליקויים אשר ישנו חשד כבד
- 11 כי הם משקפים כשל ניהולי ופיננסי של העוסקים במלאכה בבורסה, כמו גם כשל בפיקוח על
- 12 הבורסה מצד הרשות. בפרט טוענת העותרת לירידת ערך בסך 92.5 מיליון ₪ שהוכרה בדוחותיה
- 13 הכספיים של הבורסה לשנת 2013, בגין הקמת הבניין. לטענת הבורסה, העותרת שוגה בהבנת מצב



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הדברים העובדתי ומשמעותו. לטענתה, "ירידת הערך" נובעת מכך שהבניין הותאם לצרכיה
- 2 הייחודיים של הבורסה והנתונים עליהם מסתמכת העותרת אינם מלמדים על כך שנגרם לבורסה נזק
- 3 כספי כתוצאה מהקמת הבניין.
- 4 3. טענות אלה מספקות רקע להליך. צדקתן לא התבררה לעיצומה. בירור כאמור גם חורג מגדריו
- 5 של ההליך והסעדים המבוקשים בגדרו.
- 6 4. הרשות, באמצעות המשיב 2, הממונה על חופש המידע בה, נעתרה לבקשת העותרת באופן חלקי.
- 7 לעותרת נמסרו שמות הדירקטורים שהיו חברים בוועדת הביקורת ובוועדת הבניין. כן נמסרו
- 8 העתקים של כמה עמודים מתוך הדוח הכספי של הבורסה לשנת 2013, אשר לגישת הרשות מכילים
- 9 את הפרטים המהותיים של הערכות השווי שנערכו ביחס לבניין.
- 10 5. מכאן העתירה, בגדרה התבקשה מסירת מלוא פריטי המידע שהתבקשו, דהיינו: פרוטוקולים
- 11 ותאריכים של דיוני דירקטוריון הבורסה, ועדת הביקורת של הבורסה וועדת הבניין של הבורסה,
- 12 בהם נדונו תהליכי רכישת הקרקע, הקמת הבניין והמעבר אליו; דוחות ביקורת שנעשו בעניינים אלו
- 13 ובעניין הריגה בתזרימי המזומנים ששימשו לבניית הבניין והפסדים מירידת ערכו; הערכות שווי
- 14 חיצוניות של שווי הבניין¹; שמות נציגי הרשות אשר נכחו באספות הכלליות וכישיבות דירקטוריון
- 15 הבורסה וועדות המשנה שלו בהמש השנים האחרונות ופירוט ישיבות אלו.
- 16 6. במהלך הדיון בעתירה, חלה תמורה של ממש בעמדת הרשות. לכתחילה, התנגדה הרשות למסירת
- 17 המידע המבוקש. בהמשך, בהודעה מיום 22.6.17 מסרה הרשות כי אין בדעתה לעמוד על התנגדותה
- 18 להעביר את המסמכים שבידיה. הרשות ערכה גרסה "מושחרת" של המסמכים השונים שבידיה, בה
- 19 נמחקו כל הפרטים שלשיטתה אינם רלוונטיים לנושא העתירה. עוד נמחקו שמות נציגי הרשות
- 20 שהשתתפו בדיוני דירקטוריון הבורסה ושמות הדוברים בפרוטוקולים, כאשר לגבי האחרונים נותר
- 21 תיעוד עצם נוכחותם באסיפה. נוכח התנגדות הבורסה להעברת החומר שבידי הרשות אף באופן זה,
- 22 ביקשה הרשות כי יינתנו לה הוראות כיצד לנהוג בחומר.
- 23 7. העותרת הודיעה כי הצעת הרשות להעברת החומר ה"מושחר" מקובלת עליה, למעט בכל הנוגע
- 24 להשחרת שמותיהם של נציגי הרשות שהשתתפו בישיבות דירקטוריון הבורסה. העותרת אינה

¹ הרשות הבהירה, ביחס לפרוטוקולים של דיונים של ועדת הבניין של הבורסה ולהערכות השווי החיצוניות של הבניין, כי מסמכים אלה אינם מצויים בידיה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 מתנגדת להשחרת השמות בחילופי הדברים, אך עומדת על כך שייחשפו שמות הנציגים שנכחו
- 2 בישיבות. הבורסה מתנגדת, כאמור, למסירת החומר, גם בגרסה ה"מושחרת".
- 3 8. המחלוקת העיקרית שנתרו להכרעה הן, אפוא, שתיים: (א) העברת החומר ה"מושחר", לה
- 4 מתנגדת הבורסה. (ב) חשיפת שמותיהם של נציגי הרשות שנכחו בישיבות הדירקטוריון, לה מתנגדת
- 5 גם הרשות. אדון בעניינים אלה כסדרם. בהקדמת המאוחר אומר, כי בשתי המחלוקות האמורות,
- 6 מקובלת על ידי עמדת העותרת.
- 7 9. נקודת המוצא הנורמטיבית לדיון מצויה בחוק חופש המידע. החוק מעגן את זכותם של אזרחי
- 8 המדינה ותושביה לקבל מידע מרשויות הציבור. סעיף 1 לחוק קובע כי "לכל אזרח או תושב הזכות
- 9 לקבל מידע מרשות ציבורית...", וזאת מבלי שהוא נדרש לציין את הטעם שבבסיס בקשתו (סעיף
- 10 7 (א) לחוק). בבסיסה של הזכות לקבלת מידע מספר טעמים. ראשית, הזכות למידע נתפסת כחיונית
- 11 לצורך מימוש הזכות החוקתית לחופש ביטוי והבעת דעה. שנית, היא מהווה תנאי להגשמתה של
- 12 זכות הציבור לדעת. שלישית, היא משקפת את הרציונל הרואה את המידע המוחזק בידי רשויות
- 13 הציבור כשייך לציבור, ואת הרשות המחזיקה במידע כנאמן עבור הציבור (עע"מ 7024/03 עו"ד
- 14 גבע נ' גרמן (6.9.2006), בפסקה 12 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל).
- 15 10. לעיקרון חופש המידע סייגים הקבועים בדין (ראו עע"מ 1825/02 מדינת ישראל נ' איגוד בתי
- 16 אבות - א.ב.א., פ"ד נט(3) 726 (2005)). סעיפים 8 ו-9 לחוק מונים שורה של סייגים המצרים את
- 17 גבולותיה של הזכות האמורה. לענייננו, רלוונטיים מספר סייגים, אשר יידונו בהמשך.
- 18 11. על רשות ציבורית המתבקשת למסור מידע על פי החוק לקבל החלטה העומדת באמות המידה
- 19 של המשפט המנהלי, ובכלל זה סבירות ומידתיות (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ'
- 20 הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217 (2006), בעמוד 249 לפסק הדין). החלטת הרשות נתונה
- 21 לביקורת שיפוטית. בגדר זה, בית המשפט רשאי להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או חלקו
- 22 ובתנאים שיקבע, אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה,
- 23 ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין (סעיף 17(ד) לחוק; ראו עניין איגוד בתי אבות הנ"ל,
- 24 פסקה 64 לפסק הדין).
- 25 12. על פי סעיף 13 לחוק, כאשר המידע המבוקש כולל פרטים על צד שלישי אשר מסירתם עלולה
- 26 לפגוע בצד השלישי, רשאי הצד השלישי להתנגד למסירת המידע ולטעון שאין למסור את המידע
- 27 "מכוח הוראות סעיף 9 או הוראות כל דין". מהוראה זו עולה כי הצד השלישי רשאי לבסס את



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 התנגדותו על נימוקים החורגים מגדר הסייגים בחוק (עצ"מ 7744/10 המוסד לביטוח לאומי נ'
2 מנגל (15.11.2012), פסקה 8 לפסק דינו של כב' השופט נ' הנדל).
- 3 13. המידע המבוקש מתייחס לבורסה. מתבקשת בהקשר זה התייחסות למעמדה. הבורסה היא חברה
4 פרטית, שבעלי מניותיה הם בנקים ובתי השקעות. עם זאת, לפעילותה של הבורסה ממד ציבורי,
5 באשר מדובר בגוף במסגרתו מתקיים בפועל המסחר בניירות ערך. במצב הקיים, הבורסה היא אף
6 בעלת מונופול על המסחר האמור, בהיותה הבורסה לניירות ערך היחידה במדינת ישראל.
- 7 14. חוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 (להלן – חוק ניירות ערך) מסדיר את מעמדה של הבורסה,
8 לרבות התנאים בהם היא צריכה לעמוד, זכויותיה וחובותיה. בפסיקת בתי המשפט העליון נקבע כי
9 "בפעולותיה במילוי התפקיד הציבורי שהוטל עליה בחוק יש לראות את הבורסה כ'רשות' הכפופה
10 לדיני המשפט המינהלי" (ע"א 4275/94 הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' א' ת' ניהול
11 מאגר הספרות התורנית בע"מ, פ"ד נ(5) 485 (1997), פסקה 17 לפסק הדין; ראו גם ע"א 1617/04
12 כים ניר שידותי תעופה בע"מ נ' הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (29.6.2008), פסקאות
13 15-16 לפסק הדין)).
- 14 15. התפקיד הציבורי המשמעותי שממלאת הבורסה והסמכויות הנתונות לה, מביאים בצידם חובות
15 מוגברות של שקיפות ופיקוח ציבורי. על פי הוראות פרק ה' לחוק ניירות ערך, מצויה הבורסה תחת
16 פיקוחה של הרשות. בין היתר, מהויבת הבורסה למסור לרשות דוחות על פעולותיה ולהגיש לה את
17 דוחותיה הכספיים השנתיים. על פי לשון החוק במועדים הרלוונטיים להליך זה, נציגי הרשות
18 רשאים ליטול חלק באסיפות הכלליות ובישיבות של דירקטוריון הבורסה (סעיף 51 לחוק)².
- 19 16. במאמר מוסגר אציין, לעניין מעמדה של הבורסה, כי העותרת טוענת כי הבורסה היא גוף מבוקר
20 על ידי מבקר המדינה, בהתאם לסעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958.
21 לביסוס טענה זו הציגה העותרת את מוצג ע/1, מכתב של היועץ המשפטי למבקר המדינה, בו נכתב
22 כי הבורסה הינה, אמנם, גוף מבוקר. עם זאת, בהקשר זה חל שינוי בדין. בעבר, קבע סעיף 45א לחוק
23 ניירות ערך כי בין חברי דירקטוריון הבורסה ייכלל דירקטור שימנה שר האוצר. הוראה זו בוטלה
24 בתיקון מס' 63 הנ"ל. על רקע זה, ובשים לב לכך שמעמדה של הבורסה כגוף מבוקר מבוסס על
25 הוראה הפורשת את סמכותו של מבקר המדינה על כל גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו, עולה

² במסגרת תיקון שנערך לא מכבר לחוק ניירות ערך (חוק ניירות ערך (תיקון מס' 63), התשע"ז-2017, ס"ח 2633, מיום 6.3.2017 – להלן: תיקון מס' 63), חל בנושא זה שינוי. במובן זה שנקבע כי נוכחותם של נציגי הרשות מותנית בכך שיושב ראש הרשות סבר "...שהבורסה מתנהלת באופן שפוגע בענייניו של ציבור המשקיעים". שינוי זה טרם נכנס לתוקף (ראו סעיף 40(ב)(2) לתיקון מס' 63 הנ"ל).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 סימן שאלה אם זהו אכן מעמדה גם כיום. אין צורך להכריע בשאלה זו עתה, שכן אין בכך כדי לגרוע
 2 מן התמונה הכללית, לפיה הבורסה היא גוף בעל מאפיינים ציבוריים משמעותיים. מכך עולה, כי
 3 קיים אינטרס ציבורי ממשי בגילוי של מידע אודות התנהלותה ופעולותיה.
- 4 17. על רקע כל אלה, ולאחר שעיינתי בחומרים שהוצגו לי, עמדתה העקרונית הערכנית של הרשות,
 5 לפיה יועברו לעותרת עיקרי המידע הרלוונטי לצרכיה, מקובלת עליי כעמדה סבירה, מאוזנת וראויה.
 6 היא מאזנת נכונה בין האינטרסים השונים. היא נותנת את המקום הראוי לכלל הגילוי שקובע החוק
 7 ולאינטרס הציבורי שבגילוי המידע המצוי בידי הרשות בנסיבות העניין. בה בעת, היא מביאה
 8 בחשבון את אינטרס הפרטיות של הבורסה, בכך שלא יגולו חלקי המסמכים שאינם רלוונטיים
 9 לצרכיה של העותרת. חריג לכך הוא נושא הגילוי של שמותיהם של נציגי הרשות אשר נטלו חלק
 10 בדיונים הרלוונטיים. עניין זה יידון בהמשך.
- 11 18. נתתי דעתי לטענות הבורסה כנגד מסירת המידע המבוקש. לא מצאתי, כי בטענות אלה יש כדי
 12 לשנות מן המסקנה האמורה. אדרש עתה לטענות העיקריות המצריכות דיון.
- 13 19. לטענת הבורסה, העותרת אינה מעוניינת במסמכים שנערכו על ידי הרשות, אלא במסמכים
 14 שנערכו על ידי הבורסה. הבורסה עצמה אינה רשות ציבורית וחוק חופש המידע אינו חל עליה. על
 15 פי הטענה, עניינה של העתירה בניסיון לעקוף את הוראות חוק חופש המידע באמצעות פנייה לרשות
 16 ציבורית המחזיקה במידע בו מעוניינת העותרת. טענה נוספת של הבורסה היא כי מדובר במידע
 17 שהבורסה לא הייתה חייבת להעביר לרשות. זאת משום שמדובר בפעולות ומסמכים הנוגעים
 18 לתפקודה של הבורסה כחברה פרטית, ולא לתפקודה כפלטפורמת המסחר בניירות ערך. לשיטת
 19 הבורסה, רק ההיבט השני של פעילותה הוא מעניינם של הרשות ושל הציבור הרחב, ורק עליו חלות
 20 הוראות חוק ניירות ערך המסדירות את פיקוחה של הרשות על הבורסה. הואיל והמסמכים אינם
 21 רלוונטיים לפיקוחה של הרשות על הבורסה כפלטפורמת המסחר בניירות ערך, הציבור אינו זכאי
 22 לעיין בהם וחוק חופש המידע אינו חל עליהם. בהקשר זה נטען כי מידע שהגיע לידי הרשות
 23 מטעמים טכניים גרידא, בדומה למידע שהגיע לידי הרשות עקב שגגה, אינו מידע שיש לציבור זכות
 24 לקבלו.
- 25 20. דין טענות אלו להידחות. אכן, חוק חופש המידע אינו חל על הבורסה במישורין. עם זאת, בהתאם
 26 לסעיף 2 לחוק, הוא חל על כל מידע המצוי בידי הרשות. החוק אינו מגביל עצמו למסמכים שנוצרו
 27 על ידי הרשות. תוצאה זו אף מתבקשת מהגיונו של החוק, הרואה ברשות הציבורית זרוע של



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הציבור, שהמידע שהגיע לידיה הפך לקניינו של הציבור. לשאלת המקור ממנו הגיע המידע לידי
 2 הרשות אין, אפוא, חשיבות כשלעצמה, למעט אם יש בה כדי להשליך על קיומו של אחד החריגים
 3 לזכות לקבלת המידע. כך גם באשר לשאלה האם המידע הגיע לידי הרשות משום שהייתה חובה על
 4 הבורסה להעבירו לידיה או לא. משעה שהמידע מצוי בידי הרשות, חלות עליו הוראות החוק ועל
 5 הרשות לאפשר את העיון בו כל עוד לא הוכח כי מתקיים אחד מהחריגים לחוק או כי ישנה עילה
 6 חוקית אחרת למנוע את מסירתו.
- 7 21. יוצא, כי אין מדובר בעקיפה של חוק חופש המידע, כי אם ביישומו. זאת ועוד, המידע מושא
 8 ההתדיינות לא הגיע לרשות באקראי או בטעות. הגעתו לידי הרשות נובעת מתפקידה לפקח על
 9 הבורסה, שהיא גוף בעל מאפיינים ציבוריים של ממש, כמבואר לעיל. ככזו, ישנו עניין ציבורי מהותי
 10 בהתנהלותה ובפעולותיה.
- 11 22. אמת, ליבת הפיקוח של רשות ניירות ערך על הבורסה נוגעת לאופן ניהולו של המסחר בניירות
 12 ערך. עם זאת, הפיקוח האמור אינו מתמצה בסוגיה זו. כפי שכבר הוזכר, הבורסה הייבת למסור
 13 לרשות את דוחותיה הכספיים (סעיף 51(ג) לחוק ניירות ערך). יוצא, כי הפיקוח על הבורסה לניירות
 14 ערך, כמו גם העניין הציבורי בפעולותיה, נוגע גם לניהולה הכספי, כמו גם לאיתנותה. באופן משלים
 15 לכך, קובע החוק כי הבורסה תמסור דו"ח לרשות על פעולותיה (סעיף 51(ג) רישא), ולפי דרישתה,
 16 גם ידיעות על ענייני הבורסה (שם).
- 17 23. החשיבות של ניהולה הכספי התקין של הבורסה ויציבותה עולה גם מן התנאים שנקבעו בדין
 18 למתן רישיון בורסה (ראו סעיף 45(א) (6) לחוק ניירות ערך; ראו גם סעיף 45(ב) (3) לחוק). היא
 19 עולה גם מן הסמכות המפורשת שניתנה בדין לדירקטוריון הבורסה לנקוט באמצעים מתאימים כדי
 20 להבטיח את יציבותה (סעיף 10ב50(א) לחוק ניירות ערך). בתוך כך, גם ניתנה לדירקטוריון סמכות
 21 לדון בכל נושא "בעל חשיבות מהותית לפעילות הבורסה" (סעיף 10ב50(א) (6)). דיוני הדירקטוריון
 22 בנושא הקמתו של הבניין נופלים במישורין לגדר זה.
- 23 24. במצב זה, יש ממד מלאכותי בניסיון לנתק בין פעילותה הציבורית של הבורסה, ובין תהליכי
 24 הקמת הבניין, אשר נועד לשמש לאותה פעילות עצמה. אף לא ניתן לתייג את התהליכים האמורים
 25 כפעילות בעלת אופי פרטי, השולל את האינטרס הציבורי במסירת מידע אודותיה. על רקע זה,
 26 ומשנטלו נציגי רשויות ניירות ערך חלק בישיבות של דירקטוריון הבורסה אשר סבו על נושא הקמת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הבניין, לא ניתן לקבל את טענת הבורסה, כי העברת המידע מושא הליך זה לרשות הייתה בעלת
2 אופי טכני או וולונטרי.
- 3 25. בשולי הדברים אציין, כי הבורסה טענה כי בישיבות הדירקטוריון אשר העבירה פרוטוקולים
4 שלהם, נדונו גם נושאים של מסחר בניירות ערך, ומסיבה זו הועברו לידי רשות ניירות ערך. ברם,
5 בחוק אין סייג כאמור לגבי השתתפות נציגי הרשות בישיבות הדירקטוריון. הלכה למעשה, אלה
6 השתתפו, ללא סייג, בישיבות בהן נדונו הן נושאים של מסחר בניירות ערך, הן נושאים אחרים,
7 דוגמת הבניין. ממילא, גם בפרוטוקולים שהועברו מן הבורסה לרשות ניירות ערך, לא נעשתה
8 הבחנה כאמור. בחומר שהועבר מן הבורסה לרשות אף נמצאים פרוטוקולים של ישיבות ועדות
9 ביקורת, בהם נטלו חלק נציגים של רשות ניירות ערך, אשר נמסרו לרשות, אף כי לא נדון בהם נושא
10 המסחר בניירות ערך (3.7.14, 28.8.14, 8.9.16). בנסיבות אלה, אין בטענה האמורה כדי לסייע
11 לבורסה.
- 12 26. עוד טוענת הבורסה כי אין תועלת ציבורית במסירת המסמכים, שכן הנתונים המבוקשים על ידי
13 העותרת כבר נחשפו על ידי הבורסה לציבור הרחב לפני מספר שנים. לאור זאת נטען כי גילוי המידע
14 מבוקש מטעמי "סקרנות או קנטרנות". גם בטענה זו לא מצאתי ממש. לא הונחה תשתית ממשית
15 המלמדת כי המידע הנדון בכללותו פורסם לציבור. כפי שכבר צוין לעיל, במידע יש גם יש עניין
16 ציבורי. אין גם תשתית המלמדת כי ביסוד בקשת העותרת מצוי מניע כלשהו, לבד מן השאיפה
17 הלגיטימית להביא לידיעת הציבור מידע אשר יש בו אינטרס ציבורי.
- 18 27. הבורסה טוענת לקיומם של מספר סייגים שבדין, המונעים את מסירת המידע. אף בטענות אלה
19 לא מצאתי ממש. אפרט.
- 20 28. פגיעה בתפקודה של הרשות (סעיף 9(ב)(1) לחוק). לטענת הבורסה המידע נמסר לרשות באופן
21 וולונטרי, תחת הנחה שייותר תחת מעטה של סודיות מוחלטת, ומתוך רצון לשיתוף פעולה. זאת,
22 מתוך ההבנה שהעברת מידע חלקי בלבד וזימון נציגי הרשות לחלקי דיונים בלבד, עלולים להקשות
23 עליהם במילוי תפקידם וליצור אווירה של חשדנות הדדית בין הגופים. עוד טוענת הבורסה כי גם
24 אם תתקבל ההנחה שהמידע נמסר לרשות מתוקף תפקידה הפיקוחי, הרי הרשות עצמה בתשובתה
25 לעותרת העריכה כי גילוי המידע המבוקש עתיד להכביד עליה במילוי תפקידה. הבורסה מפנה
26 לפסיקה לפיה יש לתת בהקשר זה משקל לעמדת הרשות, שהיא הגוף המבצע את החקירות (עת"מ
27 (תל אביב) 14-05-15892 ברם, סלוקי ושות' נ' רשות ניירות ערך (15.4.2015)).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 29. דין הטענה להידחות. לעניין הפגיעה הנטענת בתפקוד הרשות, בענייננו הביעה הרשות, בסופו
2 של דבר, את עמדתה כי יש מקום למסור את המידע. משעה שהרשות עצמה אינה סבורה עוד כי
3 גילוי המידע יפגע בתפקודה, נשמט נדבך מרכזי מטענה זו של הבורסה. אשר להנחה או הציפייה
4 הנטענת לסודיות, הרי שלא הונחה לה תשתית של ממש, כפי שיפורט להלן.
- 5 30. חשיפת המידע אסורה על פי דין (סעיף 9(א)(4) לחוק). לטענת הבורסה, הפסיקה הכירה
6 בחיסיון החל על יחסי מפקח-מפוקח. הבורסה מפנה בעניין זה לרע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל
7 בע"מ נ' אזולאי, פ"ד מט(4) 54 (1995), בו נדונה הוראת סעיף 15א לפקודת הבנקאות, 1941.
8 לטענתה, הרציונל של פסק הדין אינו מוגבל לעולם הבנקאי וכוחו יפה בכל תחום בו קיים מנגנון
9 פיקוחי. הבורסה מפנה בהקשר זה להוראת סעיף 13 לחוק ניירות ערך. כותרת הוראה זו היא
10 "סודיות". היא קובעת, כי "אין לגלות מדיוניה של הרשות, או מהתומר שהוגש לה או שהוגש
11 לחבריה מכוח היותם חברי הרשות, אלא בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות, או כאמור בסעיף
12 44; אין בהוראה זו כדי למנוע גילוי לפי דרישת היועץ המשפטי לממשלה לצורך משפט פלילי או
13 לפי דרישת בית המשפט".
- 14 31. גם טענה זו דינה להידחות. פסק הדין בעניין אזולאי הנ"ל דן בהוראת סודיות ספציפית, שנקבעה
15 בסעיף 15א לפקודת הבנקאות. ההסדר שנקבע בסעיף 13 לחוק ניירות ערך שונה. הוא מתיר את
16 חשיפת המידע, בין היתר, בהסכמת הרשות או יושב ראש הרשות. אפילו היה מקום לראות בהוראה
17 זו מעין חיסיון יחסי, בדומה לפרשת אזולאי, משעה שניתנה הסכמת הרשות לחשיפת המידע, אין
18 בהוראה זו כדי להוות מכשול מפני גילוי המידע. מסקנה זו מתחדדת, נוכח הכלל בדבר פירוש
19 מצמצם להוראות חיסיון (ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות המיסים,
20 פ"ד סג(1) 284 (23.9.2008), בפסקה 37 לפסק דינה של כב' השופטת ע' ארבל). מעבר לנדרש אע"פ,
21 כי גם אלמלא ניתנה הסכמה זו, ספק אם היה מקום לקבוע כי מדובר במידע שאין לגלותו על פי דין,
22 במובן סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, שעה שהדין מותיר את החשיפה לשיקול דעתה של
23 הרשות.
- 24 32. אי חשיפת המידע הייתה תנאי למסירתו וחשיפתו תוביל לפגיעה בהמשך קבלתו (סעיף
25 9(ב)(7) לחוק). אף טענה זו לא ניתנה לקבל. לא הוצג בפניי בסיס ראיתי של ממש, אשר על יסודו
26 ניתן לקבוע כי אי חשיפת המידע הייתה תנאי למסירתו. בשים לב לחובת הסודיות המוגבלת הקבועה
27 בסעיף 13 לחוק ניירות ערך, אף לא ניתן לקבוע כי מעצם מסירת המידע משתמעת הסכמה לאי
28 חשיפת המידע. אשר לטענה כי חשיפת המידע תוביל לפגיעה בהמשך קבלתו, הרי שזו נסמכה על



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הטענה כי מסירת המידע הותנתה באי גילוי. משנדחתה הטענה הראשונה, נדחתה מאליה גם הטענה
2 השנייה. אוסיף, כי בכל מקרה משתתפים נציגי הרשות בישיבות דירקטוריון הבורסה, מכוה הוראת
3 דין מפורשת. במצב זה, קשה להתרשם כי הסיכון לפגיעה בהמשך קבלתו של המידע הוא ממשי
4 במידה העשויה להקים סייג למסירתו, במובן חוק חופש המידע.
- 5 33. חשיפת המידע תפגע בזכות לפרטיות של המשיבה 3 ושל נושאי המשרה בה (סעיף 9(א)(3)
6 לחוק). לטענת הבורסה, המסמכים המבוקשים הם מסמכים השייכים לחברה פרטית, שלא נועדו
7 לפרסום. העתקתם היא פגיעה בפרטיותה, על פי סעיף 2(5) לחוק הגנת הפרטיות הקובע כי "העתקת
8 תוכן של מכתב או כתב אחר שלא נועד לפרסום, או שימוש בתכנו, בלי רשות מאת הנמען או
9 הכותב", היא פגיעה בפרטיות. משכך חל הסייג האוסר על העברת המידע.
- 10 34. הסייג שבסעיף 9(א)(3) מתייחס ל"מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק
11 הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות)". בפסיקת בית המשפט העליון (עע"מ
12 1386/07 עיריית חדרה נ' שנירון בע"מ (16.07.2012)) נקבע, בין היתר ביחס לסעיף 2 לחוק הגנת
13 הפרטיות, כי אינו חל על תאגידים (בפסקה 23 לפסק הדין). בית המשפט העליון היפנה בהקשר זה
14 להצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 9), התשס"ו-2005, ה"ה הממשלה 230, עמוד 231, שם צוין
15 כי "חוק הגנת הפרטיות נועד, ככלל, להגן על הזכות לפרטיות של בני אדם ולא של תאגידים". בית
16 המשפט העליון סיכם את הדיון שם בקבעו, כי גם אם ישנה מחלוקת לגבי תחולתה של זכות היסוד
17 לפרטיות הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על תאגידים, לצורך הדיון שבפניו "אין מניעה
18 לקבוע כי מחזיקי נכסים שהם תאגידים אינם עלולים להיפגע ממסירת המידע, שכן לא עומדת להם
19 הזכות לפרטיות, בהתאם לסעיפים 2 ו-23 לחוק הגנת הפרטיות".
- 20 35. דברים ברורים אלה מתייחסים לסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות, על חלופותיו השונות, ללא סייג
21 (ראו, לעמדה דומה, בג"צ 259/84 מ.י.ל.ן. מכון ישראלי למוצר ולעסק הנבחר בע"מ נ' רשות
22 השידור, פ"ד לח(2) 673 (1984), פסקה 7 לפסק הדין; ע"א 5893/91 טפחות בנק משכנתאות
23 לישראל בע"מ נ' צבאח, פ"ד מח(2) 573 (1994), פסקה 15 לפסק הדין). הם נשענים, כנזכר, גם על
24 ההיסטוריה החקיקתית של חוק הגנת הפרטיות. יש להם הד ברור גם בדברי הכנסת עת הובאה הצעת
25 החוק לקריאה הראשונה. הוסבר (שר המשפטים, ש' תמיר), כי "... אנו מתכוונים רק ליחיד ולא
26 לתאגיד ... " (דברי הכנסת, חוברת ל"א, ישיבה שמ"ז, עמוד 3489). בהקשר זה, העובדה שבסעיף
27 2(5) לחוק הגנת הפרטיות לא נעשה שימוש במילה "אדם" אינה מעלה ואינה מורידה (והשוו לסעיף
28 2(4) לחוק). ואמנם, בדברי ההסבר להצעת חוק הגנת הפרטיות (הצעת חוק הגנת הפרטיות,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 8257-10-16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 התש"ם-1980, ה"ח 1453, בעמוד 207) צוין כי חלופה זו שבחוק נועדה "להגן בפני פגיעה
2 במכתבים וכתבים של אדם...".
- 3 36. בסופו של יום, הבורסה לא הציגה כל טעם ענייני המצדיק הבחנה בין החלופה שבסעיף 2(5)
4 לחוק הגנת הפרטיות לבין חלופות אחרות שבאותה הוראה, לעניין תחולתן על תאגיד. נוכח כל
5 הטעמים האמורים, אני דוחה טענה זו. יש לדחות גם את ניסיונה של הבורסה להישען על דעת
6 המיעוט בעניין מנג'ל הנ"ל, אשר לא נתקבלה כהלכה.
- 7 37. לכל האמור אוסיף, מעבר לנדרש, כי אפילו הייתי מקבל את הטענה כי עומדת לבורסה טענה
8 לפרטיות במסמכים האמורים, לא היה בכך כדי להועיל לה. הזכות לפרטיות אינה זכות מוחלטת.
9 היא נתונה לאיזון פנימי (סעיף 18(3) לחוק הגנת הפרטיות). היא נתונה לאיזון במסגרת דיני חופש
10 המידע (ראו סעיף 17(ד) לחוק). במקרה זה, מעיון במסמכים עולה, כי עוצמת הפגיעה בפרטיות
11 הכרוכה במסירתם אינה קרובה לרף הגבוה. מדובר בהיבטים שונים הנוגעים להתנהלותו של גוף
12 ציבורי, ביחס להקמתו של מבנה. אין מדובר בעניינים הקרובים לליבת ההגנה על צנעת הפרט. מנגד,
13 קיים אינטרס ציבורי משמעותי במסירת המידע, נוכח היקפו הכספי של העניין, ותפקידה הציבורי
14 של הבורסה. לנוכח אלה, היה מקום להורות על מסירת המידע, אפילו היה נקבע כי קיימת במקרה
15 זה זכות לפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות.
- 16 38. טענה נוספת של הבורסה היא כי מסירת המידע תפגע בפרטיותם של נושאי המשרה אצלה.
17 לטענתה מדובר בנושאי משרה בחברה פרטית, המתבטאים בישיבות דירקטוריון של חברה פרטית
18 וברור להם כי דבריהם לא יפורסמו לציבור. כך בפרט בעניינים הנוגעים לניהול הפנימי של תאגיד
19 הבורסה שאינם רלוונטיים לציבור.
- 20 39. הבורסה לא פירטה מה טיב הפגיעה בפרטיותם של נושאי המשרה ולא הפנתה בהקשר זה
21 לחלופה מסוימת מחלופות סעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות. מעבר לכך, גם אם צורת התארגנותה של
22 הבורסה היא כשל חברה פרטית, הרי שמדובר בגוף הממלא תפקיד ציבורי, מכוח הדין, הכפוף
23 להליכי רישוי, פיקוח ובקרה על פי דין. המסמכים בהם מדובר אינם נוגעים לצנעת הפרט של מי מן
24 הנוגעים בדבר, כי אם למילוי תפקיד רשמי במסגרת אותו גוף. אין מדובר במידע הנוגע לענייניהם
25 הפרטיים של הנציגים או לצנעת חייהם. נוכח טעמים אלה, דין טענה זו להידחות.
- 26 40. מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי ומידע הנוגע לעניינים מסחריים של הבורסה (סעיף
27 9(ב)(6) לחוק). לטענת הבורסה, המידע אודות הבניין, הקמתו, עלויותיו, השיקולים בקשר עם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 הקמתו ותכנונו וכיוצא בזה, עונים להגדרתו של "סוד מסחרי". מדובר במידע עסקי הנשמר בסודיות
2 אצל הנהלת הבורסה והיא אינה חפצה שיהיה ברשות גורמים חיצוניים, כדוגמת רוכשים או שוכרים
3 פוטנציאליים.
- 4 41. איני רואה ממש גם בטענה זו. הוראת סעיף 9(ב)6 מתירה לא לגלות "מידע שהוא סוד מסחרי
5 או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע
6 הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוייו עלול לפגוע פגיעה
7 ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי". ספק בעיניי, אם ניתן להכתיר את המידע המבוקש
8 כ"סוד מסחרי" (ראו הגדרת המונח בסעיף 5 לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט-1999). מכל מקום,
9 אין בפניי כל תשתית, המלמדת על סיכון לפגיעה ממשית באיזה מן הערכים המוגנים על פי הוראה
10 זו. הדברים אמורים ביתר שאת נוכח צמצום המידע הנמסר על ידי הגבלתו לחלקים הרלוונטיים
11 לעותרת בלבד.
- 12 42. מידע הנוגע לניהול פנימי (סעיף 9(ב)5 לחוק). על פי סעיף 9(ב)5 לחוק, רשות ציבורית
13 אינה חייבת למסור מידע הנוגע לניהול הפנימי, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור. לטענת הבורסה
14 ניתן ללמוד מסעיף זה מכוח קל וחומר לענייננו - אם מסמכים הנוגעים לניהול הפנימי של רשות
15 ציבורית אינם מחויבים בגילוי לפי החוק, ברור שחובת הגילוי אינה חלה ביחס למסמכים כאלה של
16 גוף שאינו ציבורי.
- 17 43. לטענה כי הסעיף חל על הבורסה, אשר אינה הרשות הציבורית הנוגעת בדבר, אין אחיזה
18 בלשונו. טענה זו גם מנוגדת לכלל בדבר "הפרשנות המצמצמת לסייגים למסירת המידע" שבחוק
19 חופש המידע (ראו בפסקה ז' לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין בע"מ 3908/11 מדינת
20 ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר עיתון הארץ בע"מ (22.9.14)). זאת ועוד, קיומו
21 של סייג בדבר מידע הנוגע לניהול פנימי מותנה בכך שאין למידע נגיעה או חשיבות לציבור. כמוסבר
22 לעיל, תנאי זה אינו מתקיים במקרה הנוכחי. משכך דין הטענה להידחות.
- 23 44. בפי הבורסה טענות גם כנגד שינוי עמדתה של הרשות. נטען כי עמדתה הנוכחית של הרשות
24 מתעלמת מנימוקי ההחלטה הקודמת, בהם הועלו אמירות וקביעות עובדתיות שלא ניתן לחזור מהן.
25 לא מצאתי ממש בטענה. עמדתה הראשונית של הרשות קיבלה את ביטויה בהחלטתה מיום 18.6.16
26 בבקשת העותרת. עמדה זו הייתה מעוגנת בעיקרה בשיקולים נורמטיביים, הדומים לאלה שהועלו
27 על ידי הבורסה ונדונו לעיל. הרשות הייתה רשאית לשקול עמדה זו בשנית, ולשנות את עמדתה. על



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

- 1 כך גם הבורסה אינה חולקת. כאמור, מצאתי כי עמדתה העדכנית של הרשות היא בכללותה עמדה
2 ראויה ומאוזנת. לא הוצג בסיס של ממש לטענה שעמדתה העדכנית של הרשות גובשה מבלי שנערך
3 הליך של בחינה מחודשת של ההחלטה.
- 4 45. בהקשר לטענה זו, ולטענות כי עמדתה העדכנית של הרשות אינה מנומקת, אציין כי מההודעה
5 עולה כי התקבלה לאחר "בחינה ושקילה". עולה גם, כי העמדה הנוכחית "בהמשך לדרך בה פועלים
6 המשיבים [נהכונה לרשות ולמשיב 2 – ע.ש.] בכל עניין, לרבות אך לא רק, בכל הקשור לסוגיות
7 חופש המידע ... הנ"ל נוהגים גם בענייני חופש המידע בצורה הראויה האפשרית תוך הקפדה על
8 קיום הוראות החוק ותכליתו". עוד עולה, כי בהמשך לכך בוצעה אצל הרשות עבודה נרחבת,
9 להשחרת הפרטים במסמכים אשר אינם רלוונטיים לעתירה. מכל האמור ברור, כי מדובר בעמדה
10 נורמטיבית שקולה ומדודה, אשר לא התקבלה כלאחר יד. לא מצאתי ממש גם בטענה כי לצורך
11 גיבוש עמדתה העדכנית היה על הרשות לשמוע את עמדתם של צדדים שלישיים נוספים על הבורסה.
12 התוצאה היא, כי טענה זו נדחת.
- 13 46. מכל האמור עולה, כי יש לדחות את טענות הבורסה כלפי העתירה. נותר לדון בעניין אחד השנוי
14 במחלוקת בין העותרת ובין הרשות, הנוגע לגילוי שמותיהם של נציגי הרשות אשר נכחו בישיבות
15 דירקטוריון הבורסה וועדת הביקורת שלה. לעניין זה אפנה עתה.
- 16 47. גילוי שמות נציגי הרשות. לטענת הרשות, שמות חבריה שנכחו בישיבות הבורסה הם מידע
17 בעל אופי פנימי הכלול בחריג שבסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע. עוד נטען, כי מדובר במידע
18 הנוגע לניהולה הפנימי, כאמור בסעיף 9(ב)(5) לחוק. בנוסף, נטען כי מסירת המידע המבוקש עלולה
19 לפגוע בפרטיות, ומשכך היא אסורה בהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק. עוד נטען כי אין כל עניין ציבורי
20 בגילוי מידע זה, ודי בכך שיצוין באילו ישיבות נכחו נציגי הרשות.
- 21 48. בעניין זה מקובלת עליי עמדת העותרת. השתתפותם של נציגי הרשות בישיבות של הבורסה
22 מהווה חלק מהפעלת כוחות פיקוח שניתנו לרשות בחוק. מדובר בפעולה המופנית כלפי צד ג', הוא
23 הבורסה. במצב זה, לא ניתן למיין פעולה זו כנושאת אופי פנימי או אופי של ניהול פנימי. אשר
24 לטענה לפגיעה בפרטיות, לא הובהר לאיזו חלופה בסעיף 2 לחוק הגנת הפרטיות מכוונים הדברים.
25 אדרבא, נוכח העובדה שמדובר בהפעלת סמכות רגולטורית הקבועה בדין, קשה לקבל כי עסקינן
26 בעניין פרטי של מי מנציגי הרשות. נוכחותם של נציגי הרשות בישיבות הבורסה נעשית כחלק
27 מתפקידם המקצועי והציבורי.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 16-10-8257 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות ניירות ערך ואח'

תיק חיצוני:

1 49. אוסיף, כי אפילו הייתי מניח כי מדובר יש פגיעת מה בפרטיות במסירת המידע, הרי שעוצמת
2 הפגיעה נופלת בכירור מן האינטרס הציבורי בגילוי. בהקשר זה, קיימת פסיקה עקבית של בית
3 המשפט העליון, בה הורה בית המשפט על גילוי שמותיהם של הנוגעים בדבר (עע"מ 398/07
4 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל - רשות המסים, פ"ד סג(1) 284 (2008), שם נדון גילוי
5 הסדרי כופר שנערכו עם שלטונות המס; עניין עיתון דה מרקר הנוכר לעיל, שם נדון גילוי פרטים
6 אודות תיקים המתנהלים בבתי המשפט).

7 50. כאמור, ביחס לשאר המידע המבוקש, מצאתי כי יש לאמץ את ההסדר המוצע על ידי הרשות,
8 המקובל גם על העותרת.

9 51. התוצאה. העתירה מתקבלת חלקית, בהתאם למפורט לעיל. הרשות תעביר לידי העותרת את
10 המסמכים כפי ש"הושרו" על ידיה, בכפוף לכך שתוסר ההשחרה המתייחסת לשמותיהם של נציגי
11 הרשות אשר נכחו בישיבות השונות. המסמכים יועברו לעותרת תוך 45 ימים מקבלת פסק דין זה.

12 52. אשר להוצאות. בשים לב למכלול הקביעות לעיל, ולהיקף העבודה שהושקעה בתיק, אני מחייב
13 את הבורסה לשאת בהוצאות העותרת בשיעור האגרה ששולמה, ובשכר טרחת העותרת בסך של
14 25,000 ₪. אשר לרשות ניירות ערך. הגשת העתירה נדרשה נוכח עמדתה המקורית של הרשות.
15 העתירה התבררה כמוצדקת במידה משמעותית. בה בעת, בקביעת ההוצאות יש ליתן משקל
16 משמעותי לשינוי המהותי שהל בעמדתה של הרשות, הגם שבנושא אחד עמדה זו לא התקבלה בפסק
17 הדין. בנסיבות אלה, תישא הרשות בשכר טרחת עורך דין שנקבע על הצד המתון, יחסית, בסך של
18 5,000 ₪. לסכומים אין לצרף מע"מ. הם ישולמו לא יאוחר מיום 21.1.18.

19 ניתן היום, ל' כסלו תשע"ח, 18 דצמבר 2017, בהעדר הצדדים.

20

עודד שחם, שופט

21

22

23

24