

גילוי דעת קבלת מידע ברשות התחרות ועיון בו על ידי גורמים שאינם מוסרי

המידע

תוכן עניינים

2	א.	פתח דבר
4	ב.	דרישת הנתונים
4	1.ב.	החובה למסור מידע וידיעות לממונה על התחרות
5	2.ב.	נמענים לדרישת הנתונים
5	3.ב.	היקף המידע הנדרש
5	4.ב.	פרטים נוספים שיצוינו בדרישת הנתונים
6	5.ב.	קביעת מועדים למענה על דרישת הנתונים
6	6.ב.	בקשה להעברת עמדה בדבר סודיות של מידע
6	ג.	העברת מידע לרשות התחרות במענה לדרישת נתונים
6	1.ג.	אחריות למענה
7	2.ג.	העברת המידע לרשות התחרות
7	3.ג.	המידע הנדרש
8	4.ג.	העברת חלקי מסמכים
9	5.ג.	בקשת ארכה, בקשה לצמצום היקף הדרישה ובקשות נוספות
9	6.ג.	אי מענה לדרישת נתונים
10	ד.	גישה למידע שבתיק רשות התחרות
11	1.ד.	האינטרסים הנוגדים
12	2.ד.	מידע סודי
13	3.ד.	גישה למידע טרם הגשת ערר
14	4.ד.	גישה למידע בהליך משפטי
16	ה.	סוף דבר

א. פתח דבר

עבודת רשות התכרורות (להלן **הרשות**) דורשת היכרות מעמיקה עם השווקים מושא פעילותה ועם המצב התכרורתי בהם. לצורך כך נדרשת הרשות למידע מהגורמים העסקיים הפועלים במשק. חוק התכרורות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **החוק** או **חוק התכרורות**) מסמך את הממונה על התכרורות (להלן **הממונה**) לדרוש מידע ומסמכים מכל אדם, על מנת לבצע את תפקידיה על פי החוק.

דרישות נתונים הן כלי מרכזי בעבודת הרשות. הנתונים המתקבלים במסגרת הדרישות מרכיבים את בסיס הידע של הממונה, והם חיוניים להבטחת איכות ונכונות החלטותיה. פעמים רבות המידע הנאסף ברשות הוא מידע רגיש שחשיפתו עלולה לפגוע באינטרסים שונים של מוסרי המידע ושל גורמים נוספים שהמידע נוגע להם, ובפרט באינטרסים עסקיים ומסחריים.

קיימים הליכים שונים בהם נדרשת הרשות להתיר עיון במידע שנאסף על ידה לגורמים שאינם מוסרי המידע. הליך נפוץ מסוג זה הוא עיון במידע שבתיק הרשות במסגרת ערר, וזאת לפי חוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992 (להלן **חוק בתי דין מינהליים**). גילוי דעת זה יעסוק בחשיפת מידע במסגרת הליכים לפי חוק בתי דין מינהליים. במסמך זה יפורטו הקריטריונים לפיהם תפעיל הרשות את שיקול דעתה בבקשה לחשיפת מידע, ואשר ישפיעו על ההחלטה באיזה היקף ובאיזה מתווה להעמיד את המידע המבוקש לעיון.

נוסף על כך, ישנם הליכים המתנהלים בבית הדין לתכרורות (להלן **בית הדין**) שלא במסגרת ערר על החלטת הממונה, כגון בקשה לאישור הסדר כובל¹. מדיניות הרשות כפי שתפורט בגילוי דעת זה רלוונטית להליכים אלו בשינויים המתאימים.

מלבד חוק בתי דין מינהליים, קיימות הוראות חוק נוספות וחובות שבדין מכוחן על הממונה לחשוף מידע שברשותה. הרציונלים העומדים בבסיס כל דין שונים, ובהתאם, מדיניות הרשות בישומן

¹ סעיף 7(א) לחוק קובע כי המבקש לעשות הסדר כובל יגיש לבית הדין בקשה לאישור ההסדר, וסעיף 8(א) לחוק קובע כי הממונה תוזמן להשמיע בפני בית הדין את עמדתה. על אף שהליך עיון במסמכים בבקשת אישור הסדר כובל אינו קבוע בתקנות התכרורות הכלכלית (סדרי דין בבית הדין ובערעור), תשמ"ט-1988, בית הדין לתכרורות הכיר באפשרות לקיים הליך כאמור, במסגרת הסמכות המוקנית לו בתקנה 35 לנהוג "בדרך הנראית לו מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה" (ה"כ 10-03-47628 סופרגז חברה ישראלית להפצת גז בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם במאגרים, 11.11.2010); ה"כ 10-04-19545 שוברי בר מספוא אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם במאגרים, 3.1.2011) (להלן **עניין שוברי בר**); ת"כ 20-05-17020 שירותי בנק אוטומטיים בע"מ ואח' נ' הממונה על התכרורות (פורסם באתר הרשות, 7.6.2021) (להלן **עניין שב"א**)).

תותאם.² גילוי דעת זה לא יעסוק בהליכים אלו. כן, גילוי הדעת לא יעסוק בחשיפת מסמכים במסגרת הליך שימוע לפני קבלת החלטה על ידי הממונה.³

מספר מטרות עומדות בלב גילוי דעת זה. האחת – לשקף מדיניות אחידה ופומבית, המגדירה גבולות ברורים באשר לדרכי התנהלות רשות התכרורות אל מול מוסרי המידע ובאשר לחובות המוטלות על מוסרי מידע במענה לדרישות נתונים, באופן שיקל על כל הצדדים המעורבים בהעברה ובקבלה של הנתונים הנדרשים ליישום סמכויות הממונה על התכרורות על פי החוק. מטרה נוספת של גילוי הדעת היא לפרוש את מדיניות הרשות בכל הנוגע להגנה על מידע רגיש כאשר מתבקש עיון בתיק הרשות.

פרק ב' לגילוי הדעת יפרוש את המסגרת המשפטית הרלוונטית הנוגעת לסמכות הממונה על התכרורות לדרוש מידע ומסמכים, ויעסוק בדרישת הנתונים שמוציאה רשות התכרורות תוך פירוט צורת הדרישה, מה היא כוללת בתוכה, אופן השליחה והנמענים.

פרק ג' יפרט על האופן בו על הנמענים לענות לדרישת נתונים ולהעביר את המידע המבוקש לרשות, וכן על המשמעות החוקית של אי מענה.

פרק ד' יעסוק בזכות לעיין במסמכים שבתיק הרשות והסייגים לזכות זו, ויפרוש את מדיניות הרשות בכל הנוגע להעברת המידע שנאסף אצלה למבקשים לפי חוק בתי דין מינהליים, ולשמירה על סודיות המידע שברשותה.

² כן, למשל, לכל אזרח או תושב ישראלי הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998. נוסף על כך, ישנן הוראות חוק המחייבות את הממונה לחשוף מידע לגורמי מדינה אחרים, לדוגמה בחוק יסוד: מבקר המדינה ובפקודת מס הכנסה; כן, קיימות חובות מכוח הדין הפלילי, כגון סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

³ חובת השימוע מוטלת על הרשות כאשר היא מפעילה סמכותה באופן שיש בו כדי לפגוע באדם. חובה זו (ומצדה השני, זכות הטיעון של אדם העלול להיפגע מהפעלת הסמכות) מקורה בפסיקה, כחובה הנובעת מכללי הצדק הטבעי, או, עבור מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי סעיף 50 לחוק, מכוח סעיף 50 לחוק התכרורות. פעמים רבות, מכוח זכות הטיעון תקום לאדם זכות העיון, שמטרתה לאפשר לו למצות את זכותו לטעון בפני הרשות. אם העיון במידע מתבקש בהליך שימוע בפני הרשות, ככלל הזכות של מי שמשתמע לעיון תהא מצומצמת יותר מזכות העיון במסגרת הליך ערר על החלטה הממונה, וכתוצאה ישירה מכך היקף המידע שהמבקש ייחשף אליו יהיה מצומצם יותר (ראו לעניין זה בג"ץ 8247/05 ד.ב. הוצאות משפטים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם במאגרים, 6.10.2005); בג"ץ 883/05 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים (פורסם במאגרים, 2.3.2005); בג"ץ 93/06 ד.ג. כל גדר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (פורסם במאגרים, 2.8.2011)). עבור חלק מההליכים בפני הרשות, קבועות בחוק תקופות מוגדרות במסגרתן צריכה להינתן החלטה על ידי הממונה. בהליכים אלה, מגבלת הזמנים אינה מאפשרת לרוב קיום של הליך עיון במסמכים.

ב. דרישת הנתונים

1. החובה למסור מידע וידיעות לממונה על התכרורות

חוק התכרורות מסדיר, בין היתר, את תפקידי הרשות ואת סמכויות הממונה. סעיף 46(ב) לחוק קובע את החובה של כל אדם למסור לממונה מידע ומסמכים לפי דרישתה, וזו לשונו:

”כל אדם חייב, לפי דרישתו של הממונה, או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המדינה, למסור לו את הידיעות, המסמכים, הפנקסים, ושאר התעודות שלדעת הממונה יש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק זה.”⁴

הסמכות לדרוש נתונים מכל אדם שלובה בסמכויותיה האחרות של הממונה לפי החוק ונועדה לסייע בהפעלת סמכויות אלה, ביניהן סמכויות אכיפה בגין הפרת הוראות החוק, בדיקת מיזוגי חברות, מתן פטור מקבלת אישור בית הדין להסדר כובל, עריכת מחקרי שוק ובדיקות לגבי רמת התכרורות בענפים שונים, הכרזה על בעל מונופולין ועוד.

סעיף 20(א) לחוק התכרורות מסמיך אף הוא את הממונה לדרוש מידע מחברות שהגישו לממונה הודעה על כוונה להתמזג, לצורך בדיקת בקשת המיזוג. גילוי דעת זה חל, בשינויים המתאימים, גם על דרישת הממונה בהפעלת סמכותה לפי סעיף זה.

סוגי המידע שבסמכות הממונה לדרוש מכל אדם כוללים מגוון רחב של נתונים וידיעות, ואין מדובר ברשימה סגורה. כך, פעמים רבות הדרישה תכלול מסירת תכתובות דוא”ל, תרשומות שיחה, תמלולים, הקלטות, תיעוד של פגישות ושיחות, דוחות כספיים, נתוני מכירות ורכישות גולמיים, מצגות, מסרונים, מענה לשאלות הרשות וכיוצא בזה, ככל שהדבר נדרש לצורך ביצוע תפקידיה של הרשות ובכפוף לחסיונות הקבועים בדין.⁵ הממונה רשאית לדרוש להעלות על הכתב ידיעות על אודות תוכן של הסכמות, שיחות ופגישות שהתקיימו בע”פ.

אם גורם מסוים מבקש להביא חוות דעת של מומחה מטעמו, אשר לא גובשה במהלך העסקים הרגיל אלא לטובת הליכים מול הרשות, הרשות עשויה לדרוש, לצורך בחינת חוות הדעת, את כלל המידע שעמד בפני מגבש חוות הדעת ולא רק את המידע בו נעשה שימוש בחוות הדעת.

פעמים רבות עובדי הרשות שהוסמכו על ידי הממונה לדרוש מידע ונתונים במסגרת הסמכות הקבועה בסעיף 46(ב), דורשים מידע במסגרת שיחות הנערכות בעל פה עם גורמים שונים. כך, החובה שחלה על כל אדם למסור מידע לפי דרישת הממונה כוללת את החובה להשיב במסגרת השיחה תשובות נכונות ומלאות. הדברים הנאמרים בשיחה מתועדים בתרשומת שיחה לצורך שימוש של הממונה בה בקבלת החלטות ופעמים רבות נשלחת התרשומת לאישור מוסר המידע. השיקולים בנוגע להעברת

⁴ חובה דומה קבועה בסעיף 42 לחוק לקידום התכרורות ולצמצום הריכוזיות, תשע”ד-2013; סעיף 22 לחוק קידום התכרורות בענף המזון, תשע”ד-2014 (להלן **חוק המזון**) מחיל לעניין הוראות פרק ב’ לחוק המזון, את הסמכות הקבועה בסעיף 46(ב) לחוק התכרורות הכלכלית.

⁵ ראו לעניין זה בג”ץ 8358/21 תן ביס.קו.איל בע”מ נ’ רשות התכרורות (פורסם במאגרים, 11.1.2022) (להלן **עניין תן ביס**).

המידע במסגרת בקשה לפי חוק בתי דין מינהליים, שיפורטו בפרק ד', חלים גם על המידע שנמסר בשיחות.

2.2 נמענים לדרישת הנתונים

סמכות הממונה לדרוש מסמכים וידיעות חלה כלפי כל אדם כהגדרתו בחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. עם זאת, בדרך כלל דרישות הנתונים יישלחו במטרה לאסוף מידע מגורמים עסקיים כגון חברות. לכן, לשם הנוחות, יתייחס גילוי דעת זה לדרישות נתונים הנשלחות לחברות, אך האמור חל בשינויים המחויבים כלפי כל אדם. סמכות הממונה חלה גם בנסיבות מסוימות כלפי חברות זרות שאין להן אישיות משפטית רשומה בישראל.⁶

ככלל, דרישת הנתונים תופנה לשני נמענים: החברה עצמה ומנכ"ל החברה, ותישלח למנכ"ל החברה. במקרים בהם בא כוח חיצוני לחברה הוסמך על ידי החברה או מנהליה לייצגה מול הרשות בבדיקה הרלוונטית, העתק מדרישת הנתונים יועבר גם אליו. כמו כן, במקרים מסוימים דרישת הנתונים עשויה להיות ממוענת בנוסף גם לגורם בחברה שאינו המנכ"ל, בין אם לצורך בירור מעורבותו בהפרה אפשרית של דיני התכרורות ובין אם לצורך אחר שמצדיק פניה ישירה כאמור.

3.3 היקף המידע הנדרש

שליחת דרישת הנתונים מתבצעת לאחר שהושקעה מחשבה בגיבושה, נחיצותה והיקפה, בדרך כלל לאחר שבוצעו בדיקות מקדימות ולעיתים שיחות עם גורמים בתחום וביניהם נמעני הדרישה. בסמכות הממונה לדרוש כל מידע שקיים בידי החברה או בידי צד קשור לה שרלוונטי להשלמת בדיקתה – נתונים כמותיים, מסמכים פנימיים, תכתובות מכל סוג שהוא או כל סוג מידע אחר כאמור לעיל. היקף המידע הנדרש, לרבות משך התקופה, סוגי המידע הנדרש ונושאים, נקבע באופן התואם את צרכי הבדיקה.

4.4 פרטים נוספים שיצוינו בדרישת הנתונים

לרוב, עם שליחת דרישת הנתונים הראשונה בתיק מסוים, תפורט בה מטרת דרישת הנתונים כגון בחינת בקשת מיזוג, בקשת פטור מהסדר כובל, חשד להפרת דיני התכרורות, מחקר ועוד, אלא אם פירוט כאמור עלול לפגוע בהליך הבדיקה, בצדדים שלישיים או בעסקה הנבדקת. כך לדוגמה, ייתכן שהרשות תחשוש שפירוט המטרה בדרישת נתונים הממוענת לחברה שנבדק חשש להפרת דיני התכרורות על ידה, יוביל לפגיעה בהליך הבדיקה. במקרים אחרים יתכן כי פירוט מטרת הבדיקה עשוי

⁶ דוקטרינת ההשפעות מהווה אחד מהעקרונות על פיהם ניתן לבסס סמכות של מדינה להחיל את דיניה גם על גורם זר המצוי מחוץ לשטחה ובקשר לפעילות שהתרחשה מחוץ לשטח המדינה, בכפוף לתנאי הדוקטרינה. ראו לעניין זה ה"כ (י-ם) 513/04 אקו"ם בע"מ – אגודת קומפוזיטורים מחברים ומו"לים למוסיקה בישראל נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פס' 26 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 2.6.2011); עניין תן ביס; ראו גם עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה לבית המשפט העליון ברע"א 6646/19 ר.ל.פ.י חקלאות בע"מ נ' MAN Truck and Bus AG (פורסם במאגרים, 23.09.2020), והתייחסה לתנאים להחלת סמכות הממונה על-פי הדוקטרינה; כן ראו קביעה בדבר הסדר כובל: ג'יימס ריצ'רדסון פ.ט.וו.ישראל (11.2.99) רשות התכרורות. 3002438.

לחשוף את זהות המתלונן שלעתים רבות מקיים קשרים עסקיים עם החברה הנבדקת. כמו כן, לעתים נבחנות חלופות שונות להמשך הבדיקה, ולכן יצוין בדרישת הנתונים תחום הבדיקה, מבלי לציין את מטרת הבדיקה.

דרישת הנתונים תכלול הגדרות והבהרות הרלוונטיות, לסברת הרשות, על מנת להקל על המענה מצד החברה ולשם יצירת אחידות במענה של חברות שונות לאותה דרישה.

5.ב קביעת מועדים למענה על דרישת הנתונים

כל דרישת נתונים תכלול מועד אחרון למסירת המענה לה. המועדים למענה ייקבעו תוך התייחסות למורכבות הדרישה והיקפה ולדחיפות הבדיקה עבורה נדרשים הנתונים. ייתכן שיוגדרו מועדים שונים לסעיפים שונים בדרישת הנתונים. אי מענה לדרישת הנתונים במועד הקבוע בה עולה כדי הפרה של חובת המענה לפי החוק, כפי שיפורט בפרק ג'.

6.ב בקשה להעברת עמדה בדבר סודיות של מידע

הרשות רשאית לבקש כבר בשלב דרישת נתונים, כי בנוסף למסמכים הנדרשים אותם יש להעביר במלואם (בכפוף לסייגים שיפורטו בפרק 4.ג), יעביר מוסר המידע עמדה ביחס לסודיות של מידע הכלול במסמכים. על מנת שלא לפגוע במהירות ויעילות עבודת הרשות, ככל שיידרש ייקבע מועד נפרד להעברת עמדה כאמור, שיהיה מאוחר למועד העברת המסמכים.

הרשות עשויה לחלוק על עמדת מוסר המידע באשר לחלקים שמוסר המידע סבור שהם סודיים. ככל שהמידע אכן סודי הסמכות להתיר את העיון בו בניגוד לעמדת מוסר המידע מסורה לבית הדין לתחרות על פי סעיף 30(ד) לחוק בתי דין מינהליים.

ג. העברת מידע לרשות התחרות במענה לדרישת נתונים

בפרק הקודם פורט בכלליות האופן שבו עושה הרשות שימוש בסמכותה לדרוש מידע. פרק זה יעסוק באחריות המוטלת על מי שנדרש למסור מידע במענה לדרישת נתונים ובאופן המענה והעברת המידע לרשות.

1.ג אחריות למענה

האחריות למענה על דרישת הנתונים מוטלת על נמעני הדרישה. דרישת נתונים המופנית לחברה תמוען לחברה ולמנכ"ל החברה, ובהתאם, האחריות למענה על הדרישה מוטלת באופן אישי על המנכ"ל, ועליו להיות חתום על המענה שמועבר לידי הרשות. המנכ"ל אינו נדרש לבצע את חיפוש החומר העונה על הדרישה בעצמו, אולם באחריותו לוודא שדרישת הנתונים שהתקבלה תגיע לכל הגורמים הרלוונטיים בחברה. כמו כן, באחריות המנכ"ל לוודא תקינות המענה שמתגבש בחברה, לפקח על תהליך החיפוש שבוצע, לבקר אותו, להבטיח כי המענה מלא ושלם, וכן לוודא שהמענה יועבר לרשות במסגרת הזמנים שנקבעה בדרישת הנתונים. היעדר פיקוח ובקרה מהותית על החיפוש והמענה עשוי להוביל למענה חלקי בלבד לדרישת הנתונים, המהווה הפרה של החוק גם על ידי התאגיד וגם על ידי המנכ"ל (ראו פרק 6.ג).

מנכ"ל החברה רשאי להסמיק אדם אחר לענות בשמו ובשם החברה על דרישת הנתונים, ולשם כך עליו לוודא שבמענה שמועבר לרשות מצוין בפירוט כי האדם החתום על המענה הוסמך על ידי החברה והמנכ"ל להשיב בשמם לדרישת הנתונים וכי המענה ניתן על דעתו של המנכ"ל. אם המענה לדרישת נתונים חתום בידי מי שאינו מנכ"ל החברה ולא הוסמך לחתום כאמור, הדבר עשוי לעלות כדי הפרת חובת המענה הקבועה בחוק. יודגש, כי בכל מקרה האחריות למענה שלם ומלא נותרת על מנכ"ל החברה.

במקרים שבהם יעלה חשש לאי מענה על דרישת הנתונים יידרשו החברה והמנכ"ל לפרט את תהליך העבודה על המענה לדרישת הנתונים בחברה.

2.ג העברת המידע לרשות התכרורות

המידע יועבר לרשות באמצעים אלקטרוניים או באמצעות מדיה מגנטית. אלא אם התבקש אחרת, יש להעביר את המידע בפורמט ובצורת המקור שלו (קבצי msg, Word, Excel, PowerPoint) וכיוצא בזאת), כפי שהוא מצוי ברשות מוסר המידע, ואין לאחד מספר מסמכים לקובץ אחד או בתצורת PDF. אם המידע קיים בעותק קשיח בלבד, ניתן להעביר העתק מצולם נאמן למקור. אם דרישת הנתונים דורשת שליפה של המידע וסידורו בטבלאות לפי קריטריונים, יש למסור אותו בגיליון אקסל או בתצורה אלקטרונית אחרת הניתנת ליצוא לאקסל. מוסר המידע רשאי לפנות לרשות ככל שהוא סבור שהנטל הכרוך בעיבוד הנתונים הנדרש הוא משמעותי ובלתי סביר, והרשות תשקול אם לאשר לו להעביר נתונים גולמיים ללא עיבוד.⁷

3.ג המידע הנדרש

על מוסר המידע להעביר את כל המידע הנדרש בדרישת הנתונים. במענה לדרישת הנתונים יש לכתוב מפורשות שמעבר לחומר שמועבר, למיטב ידיעת מוסר המידע לא קיים בידי כל חומר רלוונטי נוסף. ככל שאין בידי מוסר המידע חומר או מסמכים העונים על איזה מסעיפי הדרישה, באופן מלא או חלקי, עליו לציין זאת במפורש.

על מוסר המידע להעביר גם חומרים שלא הוכנו על ידו אך מצויים בידי, ככל שהם נדרשים במסגרת דרישת הנתונים. אם החומרים אינם מצויים בידי והוא אינו יכול להשיגם באמצעים סבירים, עליו לציין בידי מי הם מצויים למיטב ידיעתו.

ככל שיש למוסר המידע לבטים אם מידע או מסמכים מסוימים נכללים במסגרת הדרישה, עליו לפנות לנציגי הרשות שפרטיהם מצוינים בדרישת הנתונים זמן סביר לפני המועד הקבוע למענה בבקשה להבהרות. ככלל, הרשות לא תיענה לבקשה לאשר למוסר המידע כי החיפוש שערך מספק ולא תכווין אותו בדרך החיפוש המתאימה, ובתוך כך, לא תיתן אישור ל"מילות החיפוש" בהן עשה מוסר המידע שימוש במאגריו. זאת משום שלכל חברה עשויים להיות המושגים והכינויים הייחודיים לה, הנובעים

⁷ לדוגמה, אם נדרשים נתוני מכירות והנמעת היא חברה קטנה שלא עובדת עם מאגרים ממוחשבים אלא בכרטיס ידנית, ייתכן כי הרשות תאפשר לחברה להעביר אישורי עסקאות וחשבוניות בצורתם המקורית ללא עיבודם.

מהנוהג המקובל בחברה. הרשות תוכל להבהיר מה המידע שהתבקש, אולם מוסר המידע הוא שיודע כיצד לבצע את החיפוש באופן המיטבי ועליו מוטלת האחריות להעביר את כל המסמכים הנדרשים.

4.ג העברת חלקי מסמכים

לעתים, ובעיקר בדרישה לקבלת מסמכים פנימיים, חלקים ממסמך יכולו מידע שהתבקש בדרישת הנתונים, בעוד לחלקים אחרים באותו מסמך לא תהיה, לסברת מוסר המידע, נגיעה לדרישת הנתונים. במקרה כזה, מוסר המידע אינו רשאי להשחיר או להשמיט את החלקים שאין להם נגיעה לדרישת הנתונים. כאמור, יש להעביר כל מסמך הכולל מידע שהתבקש בדרישה באופן מלא ובפורמט מקור על מנת שהרשות תוכל להתרשם מהקשרם של הדברים שנאמרו ונכתבו. זאת מפני שלעתים מידע שמוסר המידע סובר שאינו נוגע לנתונים שנדרשו עשוי להימצא על ידי הרשות ככזה הנדרש במסגרת דרישת הנתונים. נוסף על כך, יש חשיבות להבנת מסמכים בהקשרם המלא וחלקי מסמכים אינם מאפשרים מתן תמונה מלאה לשאלות הנבחנות על ידי הרשות.

הרשות תשקול חריגה מהכלל האמור במקרים יוצאי דופן בהם המסמך כולל דיון במספר רב של נושאים ובהקשרים שונים לחלוטין וכאשר ניתן להבין באופן ברור אימתי הסתיים הדיון בנושא אחד והתחיל הדיון בנושא חדש. לצורך כך, על מוסר המידע לפנות לרשות בבקשה מבעוד מועד ולקבל את הסכמתה לבצע השחרות או השמטות.

ככל שתתקבל הסכמה כאמור, על מוסר המידע לבצע את ההשחרות באופן שיאפשר להבין את מהות התוכן שהושחר, כגון גילוי כותרת, תיאור התוכן המושחר או פרפרזה שלו. זאת על מנת לאפשר לרשות לפקח על ההשחרות שבוצעו כך שלא יושמט מידע הרלוונטי לבדיקה. דוגמה לכך ניתן לראות לעתים בפרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון, בהן נדונים מספר נושאים שחלקם רלוונטיים לדרישת הנתונים וחלקם אינם רלוונטיים באופן חד משמעי, תוך מעבר מנושא לנושא באופן ברור ומתועד. לעתים חשיפת כותרת החלק המושחר תספיק על מנת לאפשר לרשות לבחון את השאלה האם המידע נדרש לבדיקה, ולעתים יהיה צורך בתיאור נוסף. ככלל, הרשות לא תאפשר השחרה של חלקים ממצגות.

מוסר המידע רשאי להשחיר ללא אישור מראש של הרשות פרטי מידע אישיים שאינם שמות או תיאור התפקיד, דוגמת מספרי תעודות זהות, מספרי טלפון, מצב ורקע רפואי, וכדומה. לצד ההשחרה, יש לציין כי נעשתה מטעמי צנעת הפרט.

אם מוסר המידע סובר שמסמכים או חלקי מסמכים הנדרשים במסגרת דרישת הנתונים חוסים תחת חסיונות שבדין, ובשל כך לא מעבירים לרשות, עליו להעלות בפני הרשות במפורש טענה לחיסיון המסמכים. הרשות עשויה לדרוש הבהרות על מנת שתוכל לבחון את הטענה.

מלבד המקרים לעיל, לא יוסתר או יושמט כל מידע נוסף המועבר לרשות. העברת מסמכים מושחרים ללא קבלת אישור מראש מהרשות, למעט מטעמי צנעת הפרט או חיסיון כאמור, מהווה הפרה של החוק ועלולה לגרום צעדי אכיפה.

5.ג בקשת ארכה, בקשה לצמצום היקף הדרישה ובקשות נוספות

כפי שפורט בפרק ב', בדרישת הנתונים מטעם הרשות יצוין המועד האחרון למענה. בכל דרישת נתונים, היקף הדרישה והמועד האחרון למענה נקבעים תוך ניסיון לאזן בין האינטרס בהפחתת העומס המושת על מוסר המידע לבין הצורך של הרשות לקבל את כל המידע הדרוש לה לקבלת החלטה ודחיפות קבלת המידע להמשך עבודתה.

על מוסר המידע לעמוד בסד הזמנים שנקבע בדרישה. עם זאת, הרשות מכירה בכך שייתכנו מקרים בהם היקף החומר רחב מכפי שסברה מלכתחילה או שישנן נסיבות אחרות המצדיקות מתן פרק זמן נוסף. כאשר מוסר המידע סבור שלא יצליח לעמוד בסד הזמנים שנקבע בדרישת הנתונים, עליו לפנות בהקדם לנציגי הרשות שצוינו בדרישת הנתונים בבקשה מנומקת למתן ארכה. הרשות תשקול מתן ארכה, או הגעה להסדר אחר דוגמת העברה מדורגת של הנתונים והמידע. יובהר, כי הגשת בקשת ארכה אינה דוחה אוטומטית את מועד המענה, ולכן חשוב לפנות לרשות בהקדם האפשרי, ברגע שהתבהר למוסר המידע שלא יוכל לעמוד במסגרת הזמנים. איחור במענה לדרישת נתונים כמוהו כאי מענה, ועלול לגרור צעדי אכיפה.

אם מוסר המידע סבור כי הדרישה מטילה עליו עומס בלתי סביר, עליו לפנות לנציגי הרשות בבקשה לצמצם את היקף הדרישה. על הבקשה להיות מנומקת באופן שיאפשר לרשות למקד את הדרישה ככל שניתן במידה שתסבור שהצמצום מוצדק. כך למשל, אם סעיף מסעיפי הדרישה דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה, יש להצביע על הסעיף הבעייתי ולנמק אלו משאבים נדרשים לצורך מענה עליו.

מוסר המידע יפנה בהקדם האפשרי לרשות בכל הבהרה שנדרשת לצורך מענה מלא לדרישת הנתונים, כגון מושגים שאינם ברורים או חוסר בהירות באשר להיקף המידע הנדרש. פנייה לבקשת הבהרה עשויה לחסוך למוסר המידע זמן ומשאבים באיסוף מידע שאינו נדרש, ולמנוע צעדי אכיפה בגין אי מענה.

6.ג אי מענה לדרישת נתונים

כאמור, האחרייות למענה על דרישת הנתונים מוטלת על נמעני הדרישה. במקרה שהדרישה ממוענת לחברה, באחרייות למענה נושאים המנכ"ל והחברה, ביחד ולחוד. אי מענה לדרישת נתונים הוא עבירה פלילית לפי סעיף 47(ב) לחוק שהעונש הקבוע לה הוא עד שנת מאסר וקנס. כן מוסמכת הממונה לאכוף אי מענה במישור המנהלי באמצעות הטלת עיצום כספי, כקבוע בסעיף 50ד(ב) לחוק.⁸

⁸ סכומי העיצום המרביים לאדם ולתאגיד מתעדכנים ב-1 בינואר בכל שנה, בהתאם להוראת סעיף 50ט(ב) לחוק.

לעניין זה, גם מענה חלקי לדרישת נתונים הוא בגדר אי מענה. על כן, על מי שנדרש להעביר מידע או מסמכים מוטלת החובה לוודא כי יועבר לממונה כל החומר העונה לדרישת הנתונים המצוי בידיו או בשליטתו. כאמור, גם אי מענה במועד שנקבע עולה כדי הפרה.

כפי שצוין לעיל, לממונה הסמכות לאכוף אי מענה במישור הפלילי או במישור המנהלי באמצעות הטלת עיצום כספי. מנגנון האכיפה באמצעות עיצום כספי נוסף לחוק בתיקון מס' 13, ובעקבותיו פרסמה הרשות ביום 24 ביולי 2012 את גילוי דעת 1/12 אשר מטרתו להבהיר מהן סוגי הפרות לגביהן, ככלל, ייעשה שימוש בכלי של עיצום כספי ככלי האכיפה המרכזי. על אותן הפרות נמנית גם הפרת סעיף 46(ב) לחוק, למעט כאשר ההפרה בוצעה במטרה למנוע מהממונה לקבל ידיעות, מסמכים, פנקסים או תעודות כלשהם, וכן למעט כאשר ההפרה בוצעה בכדי להשפיע על תוצאות בדיקת הממונה או החלטתה.⁹ כלומר, אם בידי הרשות מידע המלמד על כך שאי מסירת החומר נעשתה בידיעה או מתוך כוונה כמפורט לעיל, הרשות תשקול אכיפת ההפרה במישור הפלילי.¹⁰ ממועד תיקון מס' 13 לחוק, הממונה עשתה שימוש בסמכותה על פי החוק במספר מקרים של אי מענה לדרישת נתונים.¹¹

ד. גישה למידע שבתיק רשות התכרורות

מידע שנמסר לרשות נשמר ומתויק בתיק שבמסגרתו הועבר, ככל שהוא נוגע להחלטה (להלן **תיק הרשות**). לעתים, מידע שהתקבל בתיק אחד נחוץ גם לצורך טיפול בתיק אחר שמתנהל ברשות, ויתויק גם בתיק במסגרתו נעשה שימוש במידע. מסמכים שלא עמדו בפני הממונה לצורך ההחלטה, מאחר שאין להם נגיעה להחלטה, לא יהיו חלק מתיק הרשות.

מי שזכאי להגיש ערר על החלטות הרשות רשאי לבקש לעיין במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להחלטה (תיק הרשות) לפי סעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים, שזו לשונו:

"מי שזכאי להגיש ערר על החלטתה של רשות מינהלית, זכאי לעיין במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להחלטה (להלן – התיק), ולהעתיק מסמכים מן התיק".

⁹ גילוי דעת 1/12 של הממונה על התכרורות "הנחיות רשות ההגבלים העסקיים בדבר השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים" (2012.7.24) **רשות התכרורות** 5001998.

¹⁰ כך, בינואר 2019 הורשעו חברת חוליות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ ומנהלה במסגרת הסדר טיעון, בין היתר בעבירה של אי מסירת ידיעות, מסמכים, פנקסים ושאר תעודות לפי סעיף 46(ב) בצירוף סעיף 46(ב) לחוק. על החברה הושת קנס בסך 150,000 ש"ח, ועל מנהלה הושתו שבועיים מאסר בדרך של עבודות שירות, שלושה חודשי מאסר על תנאי וקנס בסך 50,000 ש"ח. ראו ת"פ (מחוזי י-ם) 21561-12-18 **מדינת ישראל נ' פול שטיינר** (פורסם במאגרים, 26.02.2019).

¹¹ ראו למשל המקרים להלן, בהם קיבלה הסכמה בין הממונה למפרים תוקף של צו מבית הדין בהתאם לסעיף 50 לחוק, חלף נקיטת הליכים מנהליים או פליליים: ה"ע 13-02-22367 **הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ** (פורסם במאגרים, 17.03.2013); ה"ע 07-07-67491 **הממונה על הגבלים העסקיים נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** (פורסם במאגרים, 24.12.2018); ת"כ 20-01-64124 **רשות התכרורות נ' בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ** (פורסם במאגרים, 24.07.2020); צ"א 21-06-42673 **הממונה על התכרורות נ' חברת טבולה.קום בע"מ** (פורסם באתר הרשות, 22.6.2021).

לשון הסעיף אינה דורשת שיוגש ערר על מנת שתקום הזכות לעיון במסמכים, וניתן להגיש בקשה לעיון בתיק הרשות גם בטרם הוגש ערר, ככל שקמה למבקש עילה להגשת ערר על פי החוק וככל שלא חלף המועד האחרון להגשת ערר.

סעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים מבחין בין זכות העיון של מי שזכאי לערור ופונה לרשות לפני שהחל הליך ערר, לבין בקשת עיון הנדונה בפני בית הדין הדן בערר שהוגש. זכות העיון בתיק הרשות לפני הליך ערר מוגבלת יותר ואינה חלה על סוגי המידע המנויים בסעיף 30(ב), בהם סודות מסחריים. רק בשלב הערר, לבית הדין נתונה הסמכות להורות על העברת סוגי מידע אלה לעיון העורר, אם לדעתו הצורך בעיון לשם עשיית צדק עדיף מן הטעם למניעת העיון (למעט במסמכים שהעיון בהם עלול לפגוע בביטחון המדינה, יחסי החוץ או עניין ציבורי חשוב).¹²

חוק בתי דין מינהליים קובע כי מניעת העיון במסמכים כאמור תהיה רק במידה הנדרשת.¹³ בהתאם לכך, ייבחנו חלופות אפשריות לעיון במסמכים, באופן שירפא את הפגיעה באינטרסים שהחריגים לזכות העיון נועדו להגן עליהם.

פרק זה יפרט את מדיניות הרשות בכל הנוגע להגנה על מידע סודי שהועבר לה, לצד הגנה על זכות הגישה של מי שמבקש לערור על החלטתה למסמכים שבתיק הרשות, ובכלל זה החלופות האפשריות לעיון בתיק הרשות על ידי מי שאינו מוסר המידע. כיוון שבשלב הערר שיקול הדעת באשר לחשיפת המידע נתון לבית הדין, יתמקד פרק זה בעיקר בשלב שאחרי מתן החלטת הממונה ולפני הגשת ערר. בשלב הערר, הרשות בדרך כלל תביא את עמדתה בפני בית הדין בכל הנוגע לעיון במידע המצוי בתיק הרשות, ולכן השיקולים שיפורטו להלן רלוונטיים בשינויים המחויבים גם להמלצות הרשות בהליכים בפני בית הדין.

כאשר הרשות נדרשת לחשיפת המידע לפי סעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים ומפעילה את שיקול דעתה באשר למתווה חשיפת המידע, היא תתחשב, בין היתר, בזהויות מבקש המידע ומוסר המידע, קיומם או אי קיומם של קשרים מסחריים ביניהם וכמובן בסוג המידע שמתבקש העיון בו. כל אחד מקריטריונים אלה משפיע על האיזון הראוי בין האינטרסים השונים העומדים על הפרק.

ד.1 האינטרסים הנוגדים

כפועל יוצא של אופי עבודת הרשות, מועברים אליה במסגרת פעילותה השוטפת חומרים רבים המכילים מידע מסחרי רגיש של גורמים בשוק, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרסים עסקיים של מוסר המידע או בתחרות. במקרים מסוימים אף זהות מוסר המידע כשלעצמה יכולה

¹² סעיף 30(ד) לחוק בתי דין מינהליים. ראו לעניין זה ה"ע 1/99 ידיעות אחרונות בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פס' 9-12 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 23.04.2001); ה"ע (י-ם) 24280-10-13 Alstom SA נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פס' 7 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 6.8.2014); ה"ע (י-ם) 61660-05-15 סלקום ישראל בע"מ נ' רשות ההגבלים העסקיים, פס' 3 - 4 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 13.11.2016).

¹³ סעיף 30(ב) לחוק בתי דין מינהליים.

להיות מידע רגיש.¹⁴ לעתים מועברים לרשות חומרים המכילים מידע החוסה תחת סייג אחר מהסייגים המנויים בסעיף 30(ב) לחוק בתי דין מינהליים, כגון מידע שגילוי עלול לפגוע בזכות או בעניין אישי. כמי שמחזיקה במידע הרגיש מכוח סמכויותיה על פי חוק, הרשות מחויבת להגן על המידע הרגיש ועל מוסר המידע, כל שכן כשיש בחשיפת המידע כדי לפגוע בתכרות.

לצד הצורך בהגנה על מידע רגיש, עומד האינטרס של העורר לקבל לידי מידע על מנת שיוכל לנהל הליך יעיל והוגן. עמד על כך בית המשפט העליון:

”חשוב לא פחות הוא האינטרס שיש לציבור בקיומו של הליך ממצה, צודק ושלם הן בפני הממונה הן בפני בית־הדין להגבלים עסקיים על־מנת שתוגשם כראוי התכלית העיקרית העומדת ביסוד פעולתם של גופים אלה והיא שמירה על התכרות החופשית במשק ואכיפה של דיני ההגבלים העסקיים.”¹⁵

מדיניות הרשות שתפורט להלן נועדה ליצור את האיזון הראוי בין אינטרסים אלו, מבלי לפגוע בסודיות המידע ובמוסר המידע מצד אחד, וביכולת לנהל הליך יעיל והוגן מצד שני. מטבע הדברים מדיניות זו תותאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

ד. 2. מידע סודי

סעיף 30(ב) לחוק בתי דין מינהליים קובע את סוגי המסמכים (או חלקי המסמכים) שזכות העיון לא חלה עליהם (להלן **מידע סודי**), ובלבד שלא יימנע העיון אלא במידה הנדרשת. הסוגיות הבולטות המתעוררות בדרך כלל במסגרת מסירת מידע שבתיק הרשות נוגעות לשניים מסוגי המידע הסודי: מידע הכולל סוד מקצועי או מסחרי ומידע שהעיון בו עלול לפגוע בעניינו האישי של אדם.

מידע הכולל סוד מקצועי או מסחרי

בתיקי הרשות עיקר הדיון בשאלת סודיות מסמכים נוגע בדרך כלל לסודות עסקיים ומסחריים. חוק בתי דין מינהליים לא מגדיר מהו סוד מסחרי או עסקי. מניסיון הרשות, סוגי המידע שעשויים בתנאים מסוימים להכיל סוד מקצועי או מסחרי הם, למשל, מידע הכולל אסטרטגיה עסקית, מודל עסקי או שיטות עבודה, ומידע הכולל כמויות רכישה ועלויות.¹⁶

מידע שהעיון בו עלול לפגוע בזכות או בעניין אישי של אדם אחר

בדרך ככל המידע שהרשות נדרשת לו ושימצא ברשותה הוא מידע מסחרי בעיקרו, אך ייתכן כי מסמכים מסוימים הנמצאים בתיק הרשות יכילו פרטים אישיים של אדם, שהעיון בהם עלול לפגוע

¹⁴ כך, לדוגמה, ספק או לקוח של חברה עשוי לחשוש מפני חשיפת זהותו בפני גורמים בחברה מחשש שאותה חברה תפעיל עליו אמצעי “ענישה”.

¹⁵ ע”א 4524/01 “מעריב” הוצאת מודיעין בע”מ נ’ הממונה על ההגבלים העסקיים, נז(4) 521, פס’ 8 לפסק הדין (2003); ראו גם ה”ע 1/99 ידיעות אחרונות בע”מ נ’ הממונה על ההגבלים העסקיים, פס’ 22 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 05.09.2002) (להלן **עניין ידיעות אחרונות**).

¹⁶ ראו, לדוגמה, עניין שוברי בר; עניין שב”א; ת”כ 19-09-64790 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע”מ נ’ הממונה על התכרות (פורסם באתר הרשות, 12.09.2021).

בעניינו האיש. מסמכים המכילים מידע אישי רגיש יועברו ככל שניתן תוך השמטת הפרטים האישיים. בכך אין בדרך כלל כדי לפגוע בזכות הערר של מבקש המידע שכן מידע זה אינו נדרש, לרוב, לצורך ההליך.

ד. גישה למידע טרם הגשת ערר

כאמור, חוק בתי דין מינהליים מתיר את העיון בתיק הרשות למי שזכאי להגיש ערר על החלטתה. בדרך כלל תוגש לרשות בקשת עיון כבר בשלב בו קמה למבקש הזכאות להגיש ערר לבית הדין, וטרם הגשת הערר. תת-פרק זה יעסוק במדיניות הרשות בשלב שלפני הגשת ערר לבית הדין.

משנתבקש עיון במידע ששימש את הרשות בהחלטתה, בשלב הראשון תפנה הרשות למוסר המידע על מנת לקבל את עמדתו באשר לחומרים המכילים מידע סודי. על מוסר המידע להצביע על המידע שלטענתו אין לגלותו לפי החריגים לזכות העיון המנויים בסעיף 30(ב) ולנמק מדוע הוא סבור כי המידע הוא מידע סודי. הרשות תיתן משקל להתנגדותו המנומקת לחשוף מסמכים בפני המבקש, ובדרך כלל לא תעביר מידע שמוסר המידע רואה בו כמידע סודי. עם זאת, הרשות יכולה להגיע למסקנה כי מסמכים ומידע שמוסר המידע מתנגד לחשיפתם אינם מכילים מידע סודי, ובהתאם תעמיד את המידע לעיון לאחר מתן הודעה מוקדמת למתנגד. בין היתר, יילקחו בחשבון שיקולים בדבר פומביות המידע וגילו, כמפורט להלן.

מידע פומבי או שניתן לגבש בנקל מתוך מידע פומבי לא ייחשב מידע סודי. ככל שהמידע ידוע כבר לגורמים מחוץ לחברה (ושאינם חלק מקבוצת החברות של החברה) ייתכן שהמידע ייחשב פומבי ולכן לא תתקבל טענה שמדובר במידע סודי.

נוסף על כך, יש לתת את הדעת ל"גיל" המידע והשפעתו על סודיות המידע. כך, מידע אודות נתחי שוק, מחזוריים ונתוני מכירות מאבדים מחשיבותם עם חלוף הזמן,¹⁷ וביתר שאת בשווקים דינמיים. בהתאם לכך, כמה חזקה כי סוגי מידע אלה לא ייחשבו מידע סודי בחלוף חמש שנים מהמועד אליו מתייחס המידע. על מנת לסתור את החזקה, על מוסר המידע להראות כי למרות חלוף הזמן המידע עדיין אקטואלי ומשכך יש להתייחס אליו כמידע סודי.¹⁸

אלה חלק מהשיקולים שיישקלו על ידי הרשות והיא עשויה לשקול שיקולים נוספים בהתאם לנסיבות. סעיף 30(ב) סיפא לחוק בתי דין מנהליים קובע כי "לא יימנע עיון בשל טעם מן הטעמים המוזכרים בסעיף קטן זה אלא במידה הנדרשת על ידי אותו טעם". בהתאם לכך, ככל שהרשות תשתכנע שמדובר במידע סודי,¹⁹ היא תבחן האם ניתן לאפשר עיון במידע באופן שמגן על סודיותו.

¹⁷ ראו למשל עניין ידיעות אחרונות, פס' 37 לפסק הדין; בש"א 110/06 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים, פס' 8 לפסק הדין (פורסם במאגרים, 14.12.2006).

¹⁸ חזקה כזו קיימת בדין האיחוד האירופי. ראו לדוגמה Case T-341/12, para. 84; Case C-15/16, para. 57. לעתים מידע מסוים כבר לא יהיה סודי בחלוף פרק זמן קצר מחמש שנים, ואין משמעות החזקה כי המידע סודי כל עוד לא חלפו חמש שנים.

¹⁹ ייתכנו הליכים בהם הרשות עשויה להשתכנע כי סוגי מידע מסוימים מהווים מידע סודי, מבלי להכריע בדבר סודיות של מסמכים ספציפיים.

קיימים מספר מתווים שעשויים לאפשר מתן עיון למבקש המידע תוך הגנה על סודיות המידע: השחרות; פרפראזות ומידע אגרגטיבי; העברה לבאי כוח ומומחים מטעם המבקש בכפוף להתחייבות לשמירת סודיות; עיון בחדר מידע. השימוש בהשחרות, בפרפראזות ובמידע אגרגטיבי יכול להיעשות גם בשילוב אחד מהמתווים האחרים, קרי - העברת מסמכים מושחרים, מידע אגרגטיבי או פרפראזה לבאי כוח ומומחים בלבד בכפוף להתחייבות לשמירת סודיות, או במסגרת חדר מידע. פירוט אודות כל אחד מהמתווים יובא בתת הפרק הבא, העוסק בשלב ההליך המשפטי.

העברת המידע, לרבות המתווה בו יועבר, תיעשה בהתייעצות עם מוסר המידע ובהתאם לסוג המידע ולנסיבות הפרטניות של כל מקרה לגופו.

ד. גישה למידע בהליך משפטי

בשלב ההליך המשפטי, הסמכות לקבוע איזה מידע ייחשף בפני מבקש המידע ובאיזה מתווה נתונה לבית הדין לתחרות. כאמור, רק לבית הדין נתונה הסמכות לאפשר למבקש המידע לעיין במידע סודי, ולכן בשלב הערר בדרך כלל יידרש בית הדין לאזן בין הצורך להגן על סודיות המידע לבין הצורך בניהול הליך יעיל והוגן. בשלב זה הרשות, כמי שמכירה את כלל החומרים בתיק, תביע עמדתה בדבר נחיצות המידע הסודי לצורך ניהול ההליך, על מנת להקל על בית הדין בפעולת האיזון. כן, תבקש הרשות כי יתאפשר למוסרי המידע להביע את עמדתם בפני בית הדין במישרין. לעתים, הרשות תפנה למוסרי המידע ולמבקש העיון על מנת לצמצם ככל הניתן את המחלוקות בין הצדדים ולהציע לבית הדין מתווה עיון מוסכם ביחס למידע רב ככל האפשר.²⁰ ככל שלא הושגו הסכמות ביחס למידע מסוים, הרשות תציע לבית הדין את מתווה העיון שלדעתה יאפשר את ניהול ההליך באופן מיטבי תוך הגנה על המידע הסודי, ובכל מקרה תפעל על פי החלטתו של בית הדין לתחרות.

לגישת הממונה, ככלל, המתווה הראוי להעברת מידע סודי הוא לבאי כוח מבקש המידע ומומחים²¹ מטעמו בלבד, ובכפוף לחתימתם על כתבי התחייבות לשמירת סודיות. במקרים חריגים בהם מדובר בנתונים בעלי רגישות מיוחדת בליבת הפעילות העסקית, כגון נתונים כמותיים, מתווה מתאים לחשיפתם עשוי להיות עיון בחדר מידע.²² בהיעדר רגישות ובכפוף לבחינת מהות הקשר בין מוסר המידע למבקש העיון יתכן כי מתווה ראוי במקרה מסוים יהיה עיון במידע על ידי מבקש המידע עצמו.²³ מכל מקום, כל מקרה ייבחן לגופו. במקרים המתאימים, הרשות תשקול העברת מידע אגרגטיבי, פרפראזות של המידע הרגיש או השחרת חלקים ממנו.

כפי שצוין בפרק ב' לעיל, הרשות רשאית כבר בשלב דרישת הנתונים לבקש שמוסר המידע יעביר עמדה בדבר המסמכים שלגישתו מכילים מידע סודי. כאמור, הרשות עשויה לחלוק על עמדת מוסר המידע בנוגע לסודיות המידע.

²⁰ לעתים הרשות אף תידרש לכך על ידי בית הדין.

²¹ מומחים כלכליים או מקצועיים.

²² ייתכנו מקרים יוצאי דופן בהם גם מידע "רך" כגון תרשומת שיחה יכול מידע רגיש במיוחד והרשות תסבור שהמתווה הראוי לגילוי הוא חדר מידע.

²³ במקרים מתאימים, ניתן גם להחתים את מבקש המידע על כתב התחייבות לשמירת סודיות.

ככל שמוסר המידע יעביר עמדה מתנגדת גורפת ביחס לחשיפת המסמכים, ללא התייחסות לגופם של המסמכים וללא נימוק כיצד יש בחשיפת המידע שהוא מתנגד להעבירו משום פגיעה משמעותית בו או במי שהמידע נוגע לו, הרשות תיתן משקל מועט לעמדת מוסר המידע.

להלן פירוט אודות המתווים השונים לעיון במידע הסודי והשיקולים שינחו את הרשות בהמלצתה על המתווה הראוי לגישתה.

העברה לבאי כוח ומומחים בכפוף להתחייבות לסודיות

מתווה אפשרי הוא העברת המידע לבאי כוח מבקש המידע ומומחים מטעמו בלבד, בכפוף לחתימתם על כתב התחייבות לשמירת סודיות בנוסח המצורף לגילוי דעת זה, בו מתחייב מי שנחשף למידע לעשות בו שימוש רק לצורך ההליך הספציפי לשמו ניתנה לו הגישה למידע, לא לגלותו לכל אדם אחר ולנקוט בכל אמצעי על מנת למנוע הגעת המידע למי שאינו מורשה להיחשף אליו. באופן זה מבוצע איזון, כך שבפני באי הכוח והמומחים נפרשת תמונה עובדתית מלאה המאפשרת גיבוש חוות דעת וייצוג בהליך באופן המיטבי, תוך שהמידע הסודי לא נחשף לאף גורם נוסף ובפרט לא נחשף למבקש המידע שלעתים רבות פועל בשוק שבו פועל מוסר המידע או בשוק משיק אליו.

התחייבות לשמירת סודיות חלה על המידע הסודי גם שלא בצורתו המקורית, למשל כאשר הוא מצורף או מצוטט בכתבי טענות שמוגשים על ידי הצדדים להליך.

מספר באי הכוח והמומחים שיורשו להיחשף למידע תחת חתימה על כתבי התחייבות לסודיות יהיה מצומצם, ויוגבל רק למי שעוסקים במישרין בהליך שלשמו התבקש העיון. רשימת באי הכוח והמומחים שחתמו על כתבי התחייבות לשמירת סודיות וכן כתבי ההתחייבות עצמם יישמרו ברשות ויועברו למוסר המידע לבקשתו.

כתב ההתחייבות לשמירת סודיות כולל, בין היתר, התחייבות למחוק ולהשמיד את המידע הסודי, לרבות קבצים אלקטרוניים וחומר מחשב וכן כל העתק שנעשה ממנו, לא יאוחר מ-14 יום לאחר סיום הטיפול בהליך או מיד עם דרישת הרשות, לפי המוקדם.

לעמדת הרשות, הפרת כתב ההתחייבות עלולה לעלות כדי עבירה פלילית בהתאם להוראות סעיפים 118, 119 ו-496 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

נוסח סטנדרטי של כתב התחייבות לשמירת סודיות ונוסח סטנדרטי של כתב התחייבות לשמירת סודיות במסגרת חדר מידע, מצורפים כנספח א' לגילוי דעת זה. ככלל, לא יתאפשרו שינויים בנוסח כתב ההתחייבות למעט במקרים חריגים ביותר או הוראה של בית הדין לתחרות.

עיון במסגרת חדר מידע

מתווה נוסף לחשיפת מידע הוא שימוש בחדר מידע במשרדי הרשות. ככלל, השימוש במתווה זה ייעשה במקרים חריגים, עבור נתונים כמותיים רגישים במיוחד החיוניים ליכולת לנהל את ההליך. מתווה זה מאפשר גישה למידע רק בחלל ייעודי במשרדי הרשות ולפרק זמן מוגדר, ורק לבאי כוח המבקש ומומחים מטעמו, בכפוף לחתימתם על כתבי התחייבות לשמירת סודיות בחדר מידע.

בשל רגישות המידע, ישנם כללים ברורים לעיון בחומר בחדר המידע ובין היתר: החומרים בחדר המידע יוצגו בעותקים קשיחים או אלקטרוניים במחשבים ייעודיים ללא גישה לרשת; מי שניתנת לו גישה לחדר המידע רשאי לכתוב הערות ותרשומות שלא ניתן לחלץ מהן את המידע הסודי;²⁴ לא ניתן להוציא, להעתיק, לצלם או לשכפל בכל דרך את המידע הסודי.

השחרות

לעתים ניתן לאזן בין הגנה על מוסר המידע לבין שמירה על יעילות והוגנות ההליך באמצעות השחרת פרטים רגישים בגוף המסמכים.

ישנם מקרים בהם רגישות של מידע נובעת מחשש לפגיעה במוסר המידע אם תיחשף זהותו. במקרה כזה, אם עלול להיגרם למוסר המידע נזק אם זהותו תיחשף, ניתן להעביר את המידע ללא פרטים העשויים לחשוף את זהותו, ככל שהדבר מתאפשר ללא פגיעה ביכולת ניהול ההליך של מבקש המידע.

פרפראזות ומידע אגרגטיבי

כאשר המידע הרגיש חיוני למבקש ולא ניתן להשחירו, לעתים ישנה אפשרות ליצירת פרפראזות של טקסט או עיבוד נתונים למידע אגרגטיבי.²⁵ הפרפראזה תהיה נאמנה למקור ככל שניתן מבלי לחשוף את המידע הסודי או הרגיש, ולא תוסיף על המידע המקורי או תשנה את מהותו.

ה. סוף דבר

דרישות נתונים הן כלי מרכזי בעבודת רשות התכרורות, ואין תחליף למידע המסחרי הנמסר לה מהגורמים הפועלים בשוק. מכאן החשיבות במסירת מידע מלא ומדויק, המתבטאת בין היתר בסמכויות שניתנו לממונה על התכרורות להפעיל סנקציות פליליות ומנהליות במקרה של הפרת חובת המענה. המידע המועבר לרשות מכיל פעמים רבות מידע סודי.

עיון במידע שבתיק הרשות במסגרת חוק בתי דין מינהליים משרת את האינטרס הציבורי בניהול הליך משפטי הוגן ויעיל. לצד זאת, חשיפת המידע הסודי עלולה לפגוע באינטרסים של מוסרי המידע, בהבטחת פעילות הרשות ובשמירה על התכרורות. משכך, יש צורך לערוך איזון בין האינטרסים הנוגדים בכלים העומדים לרשות רשות התכרורות.

²⁴ לדוגמה, ניתן לכלול בתרשומות תוצרי חישוב אגרגטיביים שלא ניתן לחלץ מהם את המידע הסודי, מסקנות מהעיון וכדומה. יחד עם זאת, העתקה של המידע תוך השמטה או השחרה של חלקים ממנו אינה עונה על הדרישה של תרשומת שלא ניתן לחלץ ממנה את המידע הסודי.

²⁵ כך, לדוגמה, בעניין שוברי בר קבע בית הדין כי הצעת הממונה להעביר לבאי כוח המבקשת ולמומחה מטעמה נתונים המתייחסים לנתוני מכירות ורכישות על דרך של סכימתם בחתך שנתי או כממוצע שנתי, משקפת איזון ראוי בין האינטרסים השונים.

נספח א'

התחייבות לשמירת סודיות

אני הח"מ, _____, נושא/ת ת"ז _____ ממשרד _____ (להלן **המתחייב/ת**), מצהיר/ה בזה כי נמסר לי כי המידע והמסמכים שיועברו לעיוני על ידי רשות התכרור (להלן **הרשות**) במסגרת מתן עיון במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להליך _____ (להלן **ההליך**), כוללים מידע סודי, כהגדרתו להלן, וכי חלק מהמידע הסודי עשוי להיות מידע פנים, כהגדרתו בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968.

בכתב התחייבות זה (להלן **כתב ההתחייבות**), "**המידע הסודי**" – מידע שהרשות ציינה לגביו כי הוא מידע שמועבר בכפוף לחתימה על כתב ההתחייבות, לרבות כל חלק ממנו, למעט מידע שהיה ידוע או שהגיע ל_____ שלא על ידי או על ידי מתחייב אחר, כהגדרתו להלן, או שנהפך לנחלת הכלל שלא על ידי או על ידי מתחייב אחר.

נמסר לי עוד כי כל ידיעה או נתון המצויים במידע הסודי הם קניינם של מוסרי המידע ואינני רשאי/ת לעשות בהם כל שימוש אלא לצורך ובקשר ישיר עם ההליך, וכי חשיפתו של המידע הסודי לאדם אחר, זולת אדם אחר ממשרד _____, אשר חתם גם הוא, באישור הרשות, על כתב התחייבות זה, ביחס לאותו מידע סודי, והמציאו לרשות (להלן מתחייב אחר), עלולה לפגוע בזכותם או בעניינם האישי או המסחרי של מוסרי המידע, וכן לגרום למוסרי המידע נזקים כספיים.

הובהר לי כי המידע הסודי נמסר לי בעקבות חתימתי על כתב ההתחייבות ובתנאי מפורש כי עליי לשומרו בסוד כמפורט בכתב ההתחייבות. אני ער/ה בהקשר זה לעמדת הרשות כי הוראות סעיפים 108, 109 ו-496 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 חלות על המידע הסודי או חלקו, וזאת מבלי לגרוע מתחולתו של כל דין אחר.

למען הסר ספק יובהר כי אין באמור בכתב התחייבות זה כדי למנוע מן המתחייב/ת לעשות שימוש במסמכים או במידע שהגיעו או יגיעו לידי/ה באופן חוקי ושלא במסגרת העיון בכפוף לכתב ההתחייבות, אף אם אותם מסמכים או מידע הועמדו לעיונו/ה גם במסגרת זו.

וזו התחייבותי:

1. אני מתחייב/ת לעשות שימוש במידע הסודי אך ורק לצורך ובקשר ישיר עם ההליך. אני מתחייב/ת לשמור בסוד ולא להעביר, להודיע, לפרסם או להביא לידיעת כל אדם (בהתחייבות זו, "**אדם**" – לרבות עובדי _____ או מי מטעמה), במישרין או בעקיפין, כל מידע מסוג שהוא אשר נכלל במידע הסודי, למעט מתחייב אחר, אשר זכאי להיחשף למידע המועבר על פי הסדרי העיון שנקבעו על ידי הרשות או הערכאה המוסמכת, ובלבד שהדבר נדרש במישרין לצורכי הליך.

2. אני מתחייב/ת לשמור בקפידה על המידע הסודי ולנקוט בכל אמצעי זהירות הנדרש לשם מניעת אובדנו, הגעתו לידי אדם אחר או עיון בו על ידי אדם אחר. במידה שאבקש לכלול מידע המפורט במידע הסודי – כולו או חלקו – במסמכים אחרים בקשר עם ההליך (לרבות כתבי דין או חוות דעת שיוגשו לערכאה משפטית בקשר עם ההליך), תחולנה על המידע הסודי המצוי באותם מסמכים הוראות כתב ההתחייבות ואני מתחייב/ת לפנות בדרך המתאימה לערכאה המשפטית הרלוונטית הדנה בהליך על מנת שתיתן צו בדבר דרכי הגשת מסמכים שיש בהם מידע סודי. בכלל זה, תחולנה הוראות כתב ההתחייבות גם על פרוטוקולים מדיונים בהם נחשף המידע הסודי.
3. ברור לי כי ככל שהדבר תלוי בי, בדיונים שיתקיימו בפני הערכאה המשפטית הרלוונטית הדנה בהליך, ואשר בהם עלול להיחשף המידע הסודי, לא ישתתף כל אדם, כהגדרתו לעיל, למעט המתחייב/ת ומתחייבים אחרים ולמעט עובדי הרשות, אלא אם כן תקבע הערכאה המשפטית הרלוונטית אחרת בעניין.
4. אני מתחייב/ת להימנע מלהשאיר את המידע הסודי במקום גלוי שאינו נמצא בפיקוחי המלא ולנקוט בכל אמצעי נדרש לצורך מניעת האפשרות שאדם אחר יעיין במידע הסודי או יעתיק את המידע הסודי או יחזיק במידע הסודי.
5. אני מתחייב/ת להשמיד או למחוק את המידע הסודי, לרבות קבצים אלקטרוניים וחומר מחשב, וכן כל העתק שנעשה ממנו, לא יאוחר מ-14 יום לאחר סיום הטיפול בהליך או מיד עם דרישת הרשות, לפי המוקדם.
6. התחייבותי זו ניתנת הן כלפי מוסרי המידע הן כלפי הרשות.
7. התחייבות זו תקפה ממועד קבלת המידע הסודי לעיוני ולמשך תקופה בלתי מוגבלת בזמן.
8. האמור לעיל יחול אלא אם תתקבל החלטה מפורשת אחרת על ידי בית הדין לתכרורות או ערכאה משפטית מוסמכת אחרת הדנה בהליך.

ולראיה באתי על החתום:

חתימה

תאריך

התחייבות לשמירת סודיות – חדר מידע

אני הח"מ, _____, נושא/ת ת"ז _____ ממושרד _____ (להלן **המתחייב/ת**), מצהיר/ה בזה כי נמסר לי כי המידע והמסמכים שיועברו לעיוני על ידי רשות התכרורות (להלן **הרשות**) במסגרת מתן עיון במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להליך _____ (להלן **ההליך**), כוללים מידע סודי, כהגדרתו להלן, וכי חלק מהמידע הסודי עשוי להיות מידע פנים, כהגדרתו בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968.

חלק מהמסמכים הנוגעים להליך יוצגו לי בתוך חדר שיועד לכך ברשות (להלן **חדר מידע**); כלל המידע שיוצג בחדר המידע, לרבות כל חלק ממנו, יכונה להלן **"המידע הסודי"**.

נמסר לי עוד כי כל ידיעה או נתון המצויים במידע הסודי הם קניינם של מוסרי המידע ואינני רשאי/ת לעשות בהם כל שימוש אלא לצורך ובקשר ישיר עם ההליך, וכי חשיפתו של המידע הסודי לאדם אחר, זולת אדם אחר ממושרד _____, אשר חתם גם הוא, באישור הרשות, על כתב התחייבות זה, ביחס לאותו מידע סודי, והמציאו לרשות (להלן **מתחייב אחר**), עלולה לפגוע בזכותם או בעניינם האישי או המסחרי של מוסרי המידע, וכן לגרום למוסרי המידע נזקים כספיים.

הובהר לי כי המידע הסודי מוצג לי בעקבות חתימתי על כתב התחייבות זה (להלן **כתב ההתחייבות**) ובתנאי מפורש כי עליי לשומרו בסוד כמפורט בכתב ההתחייבות. אני ער/ה בהקשר זה לעמדת הרשות כי הוראות סעיפים 118, 119 ו-496 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 חלות על המידע הסודי או חלקו, וזאת מבלי לגרוע מתחולתו של כל דין אחר.

למען הסר ספק יובהר כי אין באמור בכתב התחייבות זה כדי למנוע מן המתחייב/ת לעשות שימוש במסמכים או במידע שהגיעו או יגיעו לידי/ה באופן חוקי ושלא במסגרת העיון בחדר המידע, אף אם אותם מסמכים או מידע הועמדו לעיונו/ה גם במסגרת זו.

וזו התחייבותי:

- אני מתחייב/ת לעשות שימוש במידע הסודי אך ורק לצורך ובקשר ישיר עם ההליך. אני מתחייב/ת לשמור בסוד ולא להעביר, להודיע, לפרסם או להביא לידיעת כל אדם (בהתחייבות זו, **"אדם"** – לרבות עובדי _____ או מי מטעמה), במישרין או בעקיפין, כל מידע מסוג שהוא אשר נכלל במידע הסודי, למעט מתחייב אחר, אשר זכאי להיחשף למידע המועבר על פי הסדרי העיון שנקבעו על ידי הרשות או הערכאה המוסמכת ובלבד שהדבר נדרש במישרין לצורכי ההליך.
- אני מתחייב/ת שלא להוציא מחדר המידע את המידע הסודי שיוצג לי, ולא להעתיק, לצלם או לשכפל בשום דרך ואופן את המידע הסודי או את תוכנו.
- מבלי לגרוע מן האמור לעיל, אני מודע/ת לכך שאני רשאי/ת לערוך תרשומות במהלך המעבר

על המידע הסודי (להלן **התרשומות**), ולהוציא את התרשומות מחדר המידע ובלבד שאלו לא יכללו מידע סודי או מידע שניתן לחלץ ממנו מידע סודי.

4. במידה שאבקש לכלול מידע המפורט במידע הסודי – כולו או חלקו – במסמכים אחרים בקשר עם ההליך (לרבות כתבי בי דין או חוות דעת שיוגשו לערכאה משפטית בקשר עם ההליך), תחולנה על המידע הסודי המצוי באותם מסמכים הוראות כתב ההתחייבות ואני מתחייב/ת לפנות בדרך המתאימה לערכאה המשפטית הרלוונטית הדנה בהליך על מנת שתיתן צו בדבר דרכי הגשת מסמכים שיש בהם מידע סודי. בכלל זה, תחולנה הוראות כתב ההתחייבות גם על פרוטוקולים מדיונים בהם נחשף המידע הסודי.

5. ברור לי כי ככל שהדבר תלוי בי, בדיונים שיתקיימו בפני הערכאה המשפטית הרלוונטית הדנה בהליך, ואשר בהם עלול להיחשף המידע הסודי, לא ישתתף כל אדם, כהגדרתו לעיל, למעט המתחייב/ת ומתחייבים אחרים ולמעט עובדי הרשות, אלא אם כן תקבע הערכאה המשפטית הרלוונטית אחרת בעניין.

6. התחייבותי זו חלה הן כלפי מוסר המידע הן כלפי הרשות.

7. התחייבות זו תקפה מהמועד בו המידע הסודי הוצג לי ולמשך תקופה בלתי מוגבלת בזמן.

8. האמור לעיל יחול אלא אם תתקבל החלטה מפורשת אחרת על ידי בית הדין לתכרורות או ערכאה משפטית מוסמכת אחרת הדנה בהליך.

ולראיה באתי על החתום:

חתימה

תאריך