



**הייעוץ המשפטי**  
רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 95464  
טל: 02-6556456 פקס: 02-6597456  
**דוא"ל:** [seclaw@isa.gov.il](mailto:seclaw@isa.gov.il)  
[www.isa.gov.il](http://www.isa.gov.il)

16 ינואר 2024  
ו' שבט תשפ"ד

לכבוד  
הצלחה - התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר)  
אצל אלעד מן, עו"ד  
דרך בגין מנחם 7  
רמת גן 5268102

**באמצעות דוא"ל**

שלום רב,

**הנדון: בקשה לפי חוק חופש מידע – הסדר למניעת ניגוד עניינים – יו"ר רשות ניירות ערך**  
סימוכין: מכתבכם מ- 10.9.2023; מכתבינו מ- 28.9.2023, 14.11.23

בתגובה לפנייתכם מיום 10.9.2023 לרשות ניירות ערך בבקשה למסירת מידע (בהתאמה: "הרשות", ו- "הבקשה"), הרינו להשיבכם כדלקמן:

1. ביום 10.9.2023 פניתם לרשות בבקשה לקבל את פרטי המידע הבאים ("המידע המבוקש"):
    - 1.1 הסדר ניגוד העניינים ("הסדר ניגוד העניינים" או "ההסדר"), שנערך לצורך מינויו של עו"ד יוסף (ספי) זינגר לכהונת יו"ר רשות ניירות ערך ("יו"ר הרשות");
    - 1.2 השאלון שמולא לשם עריכת ההסדר ("השאלון").
  2. במכתבנו אליכם מיום 28.9.2023 מסרנו כי בהתאם לסעיף 13(א) לחוק חופש המידע, נשלחה על ידנו הודעת צד ג' למשרד עורכי הדין – הרצוג, פוקס, נאמן ("המשרד"). זאת, על מנת לקבל עמדתם לעניין מסירה ופרסום של שמות לקוחות המשרד ("הלקוחות") בתקופת שותפותו במשרד של יו"ר הרשות וקודם למינויו לתפקידו הנוכחי.
  3. לאחר בחינת הדברים, ובכלל זה, עמדת המשרד שנמסרה לרשות, הרינו להודיעכם כי **עמדת הרשות הינה כי ניתן להיענות לבקשה באופן חלקי**, כפי שיפורט להלן:
    - 3.1 לעניין הסדר ניגוד העניינים, כמפורט בסעיף 1.1 לעיל - מצ"ב קישור להסדר כפי שפורסם באתר הרשות, בכפוף להשחרה של חלק משמות הלקוחות – **קישור**;
    - 3.2 לעניין השאלון, כמפורט בסעיף 1.1 לעיל - אין בידי הרשות להיענות לבקשה.
- "שמות חלק מהלקוחות שהושחרו בהסדר ניגוד העניינים", ו- "השאלון" - יוגדרו ביחד להלן בהמשך מכתב זה - "המידע המבוקש שלא נמסר", אלא אם כן ניתנה לכל אחד מהם התייחסות ספציפית בנפרד.

4. בטרם נפרט את הנימוקים לעמדת הרשות בדבר היענות לבקשה באופן חלקי, ומסירת המידע המבוקש באופן חלקי, נציין, כי במסגרת בחינת המענה לפנייתכם, ובהתאם לסעיף 10 לחוק חופש המידע, נתנה הרשות דעתה, והביאה בחשבון את מכלול השיקולים לצורך קבלת החלטתה, האם למסור את המידע המבוקש או להימנע מחשיפתו, וזאת בין היתר, בהתבסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005 בנושא מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה ("הנחיית היועץ המשפטי"),<sup>1</sup> על הנחיית חופש מידע בעניין מסירת שאלונים לאיתור חשש לניגוד עניינים ("הנחיית השאלונים"),<sup>2</sup> ועל דוח הצוות הבינמשרדי לחשיבה משותפת בהיבטי ניגוד עניינים ("דוח הצוות הבינמשרדי").<sup>3</sup>

בתוך כך, בחנה הרשות במסגרת השיקולים למסירת המידע המבוקש שלא נמסר, בין היתר, את עניינכם במידע ואת העניין הציבורי שבגילוי.

**באשר לשאלון** – נקבע בהנחיית השאלונים, שככלל, אין מקום למסירת השאלונים במסגרת בקשות חופש מידע. זאת משום, שהעניין הציבורי במידע מקבל מענה משמעותי, שכן הוא בא לידי ביטוי במסגרת הסדר ניגוד העניינים עצמו, שנערך על בסיס השאלון. בענייננו צורפה קישורית להסדר ניגוד העניינים כפי שפורסם באתר הרשות, כך שאין מקום או צורך במסירת השאלון.

**באשר להסדר ניגוד העניינים** – ניתן לגביו גילוי מלא, למעט שמותיהם של חלק מהלקוחות שהושחרו, על מנת להגן על אינטרסים חשובים אחרים, שבגינם יש לחסות פרטים אלה, זאת גם בהתאם להנחיית היועץ המשפטי.

עוד בחנה הרשות שיקולים כבדי משקל לחיסויו של המידע המבוקש שלא נמסר, כגון: תחולתה של חובת הסודיות של הרשות בהתאם לחוק ניירות ערך; הזכות לפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ("חוק הגנת הפרטיות"); העובדה כי גילוי של המידע המבוקש שלא נמסר עלול לפגוע באינטרסים מקצועיים, מסחריים וכלכליים; העובדה שמדובר במידע אודות דיונים פנימיים ברשות לצורך קבלת החלטה פנימית, שאין לגלותם, כדי שלא לפגוע בהמשך שיתוף פעולה עם הרשות במקרים דומים בעתיד.

לפיכך, ולאחר בחינת מכלול השיקולים האמורים, סבורה הרשות, כי האינטרסים לחיסוי המידע המבוקש שלא נמסר גוברים על האינטרסים שבמסירתו.

5. בהמשך לאמור לעיל, להלן פירוט הנימוקים, בגינם החליטה הרשות להיענות לבקשה באופן חלקי:

5.1 סעיף 13 לחוק ניירות ערך קובע חובת סודיות המוטלת על הרשות ואוסר, ככלל, על הרשות לגלות מדינויה או מהחומר שהוגש לה. מטעם זה, סבורה הרשות, כי אין למסור את המידע המבוקש במלואו, בהינתן, בין היתר, שבנוסף לחובת סודיות כללית זו מדובר גם במידע שאין לגלותו על פי דין, כאמור בסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע.

בעניין זה, קבע בית המשפט העליון, כי הוראות חופש המידע אינן גוברות על הוראת חוק הקובעת חובת סודיות.<sup>4</sup> חוק חופש המידע אינו מכפיף את כל הוראות הסודיות בחוקים

<sup>1</sup> קישורית להנחיית היועץ המשפטי - קישור

<sup>2</sup> קישורית להנחיית השאלונים - קישור

<sup>3</sup> דוח הצוות הבינמשרדי - קישור

<sup>4</sup> בהקשר זה, ראו את דברי השופט ד' מיינץ בפסקה 2 לפסק דינו בעמ' 5089/16 התנועה לאיכות השלטון נ' בנק ישראל [פורסם בבנו] (30.05.2018) ("עניין בנק ישראלי"): "קיים קושי משמעותי אפוא בשימוש בחוק חופש המידע כמסלול עוקף שנועד להביא לקבל מידע מגופים שאין החוק חל עליהם" (כמו כן, עיינו בפסקה 28 לפסק דינו של השופט י' עמית בפסק דין זה). ראו שם, בפס' 13.

ספציפיים ובתחומים ספציפיים, למערכת האיזונים והשיקולים הקבועה בו, ומצויה מחוץ לגדרו של החוק הספציפי בו נכללה הוראת סודיות. הוראת הסודיות הקבועה בד"ן, חריגה קבועים בד"ן, וככזו חלה עליה הוראת סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע לפיו לא יימסר מידע אשר אין לגלותו לפי דין. עוד נציין, כי לעניין שמירת הסודיות, נקבע בפסיקה, כי אין להפריד בין ידיעות ומסמכים שנמסרו או הוגשו לרשות, לבין התוצר, התגובה, והתייחסות הרשות. המסלול של חוק חופש המידע מתמקד ברשות הציבורית ואינו אמור לשמש קיצור דרך לקבלת מידע על גופים, ו/או אנשים שאינם מוגדרים כ"רשות ציבורית".

5.2 בנוסף, סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שגילויו מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין.<sup>5</sup> מהאמור עולה, איפוא, כי מסירתו של המידע המבוקש שלא נמסר, תהווה פגיעה בפרטיותו של יו"ר הרשות ושל צדדים שלישיים – המשרד והלקוחות, ולפיכך אין בידי הרשות למסרו גם מטעמים אלה.

לעניין השאלון - יודגש, כי בהנחיית השאלונים נקבע, בין היתר, כי מסירת השאלונים עצמם, הכוללים פעמים רבות מידע אישי שלא היה צורך לחשוף בפני הרשות מלכתחילה, עלולה לגרום לפגיעה יתירה בפרטיות, ומשכך האינטרס הציבורי שבמסירת המידע אינו גובר על האינטרס שבאי מסירת השאלונים, ומכאן, שאין למסור את המידע לפי סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע.<sup>6</sup>

לעניין שמות הלקוחות שהושחרו בהסדר - בהנחיית היועמ"ש נקבע, כי יינתן חיסיון לפרטים בהסדר ניגוד העניינים, הנכנסים לגדרם של החריגים הקבועים בסעיף 9 לחוק חופש המידע, וביניהם פגיעה בפרטיות בהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע. לכן, תכובד בקשתו של עובד שלא לגלות פרטים מן ההסדר הנוגעים לרכושו האישי, למצבו הכספי, ותינתן הגנה גם לפרטיותם של צדדים שלישיים המוזכרים בהסדר, כגון מתן חיסיון לשמותיהם של לקוחות שהיו לו במסגרת עיסוקו הקודם. בנסיבות אלה, נקבע בהנחיית היועמ"ש, כי יש לשקול האם מדובר בלקוחות שעובדת היותם לקוחותיו הייתה ידועה לציבור, למשל, אם הדבר פורסם באתר האינטרנט של עסקו הקודם של העובד, או לחילופין, האם מדובר בלקוחות שהקשר בינם לבין העובד לא נחשף, כגון לקוחות של עורך דין, שחשיפת שמם עלולה לפגוע בהם.<sup>7</sup> עוד צוין בהנחיית היועמ"ש, כי אחד השיקולים שיש לשקול בעת החלטה האם לחסות את הפרטים בדבר הלקוחות מול התועלת שבחשיפתם, הוא העובדה שמדובר במספר רב מאד של לקוחות, רבים מהם בחו"ל. בנסיבות אלה, פניה לכל אחד מהלקוחות לבירור עמדתו למסירת המידע, ולמתן אפשרות להתנגד למסירתו, מהווה הליך מורכב, שיכביד על עבודת המשרד או הרשות, ללא הצדקה.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> חוק הגנת הפרטיות קובע, כי "פגיעה בפרטיות" מתקיימת, בין היתר, במקרים הבאים: הפרה של חובת סודיות שנקבעה בד"ן לגבי ענייניו הפרטיים של אדם (סעיף 7(2) לחוק הגנת הפרטיות); הפרה של חובת סודיות לגבי ענייניו הפרטיים של אדם שנקבעה בהסכם מפורש או משתמע (סעיף 8(2) לחוק הגנת הפרטיות); פרסום הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם (סעיף 11(2) לחוק הגנת הפרטיות). ה"מידע" שאין למסרו בהתאם לחוק הגנת הפרטיות כולל: "נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".

<sup>6</sup> ראו בהנחיית השאלונים, סעיף 6.

<sup>7</sup> ראו בהנחיית היועמ"ש, סעיף 14.ג., ד.14.

<sup>8</sup> ראו בהנחיית היועמ"ש, סעיף 14.ד.

לענייננו – ראשית נציין כי ניתן גילוי מלא להסדר ניגוד העניינים, ובכלל זה, לרשימת הלקוחות שלא הייתה מניעה לפרסום, למעט מספר לקוחות ששמותיהם הושחרו מטעמים שהוכרו הן על ידי משרד המשפטים הן על ידי בתי המשפט, ומפורטים בהרחבה במכתבנו זה. כמו כן, ההסדר פורסם באופן זה באתר האינטרנט של הרשות, כפי שנוהגת הרשות מזה מספר שנים.

בהתייחס לשמות הלקוחות שהושחרו – מן המידע שנמסר על-ידי המשרד עולה, כי עובדת היותם לקוחות המשרד לא פורסמה באתר האינטרנט של המשרד או בפרסום אחר שלו. בנוסף, הסכמי ההתקשרות של המשרד עם לקוחותיו כוללים לדבריו התחייבות לשמירת סודיות, לפיה אין לגלות את פרטיהם ואת עובדת היותם לקוחות המשרד. מכאן, שפרסום שמות הלקוחות שהושחרו, עלול לגרום נזק לכל הגורמים הנוגעים בדבר – ללקוחות, למשרד, וליו"ר הרשות. זאת ועוד, מדובר במספר רב מאוד של לקוחות, הן בישראל הן בחו"ל, וכאמור בהנחיית היועמ"ש, האפשרות לפנות לכל אחד ואחד מהם על מנת לבקש את הסכמתו לפרסום, מהווה הליך מורכב ומכביד שאין הצדקה לקיימו.

**בדוח הצוות הבינמשרדי**, שאימץ את האמור בהנחיית היועמ"ש, צוין, בין היתר, כי במרבית המקרים, אף אם ההסדר מפורסם במסגרת בקשת חופש מידע, רשימת הלקוחות עצמה נותרת חסויה, ונשמרת זכותם של הצדדים השלישיים להגנה על פרטיותם ועל סודותיהם המסחריים בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק חופש המידע.<sup>9</sup>

5.3 בנוסף, המידע המבוקש שלא נמסר הינו מידע שגילוי עולל לעלות לכדי **פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי וכלכלי** הקשור לעסקיו של אדם לפי הוראת **סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע**, וגם מטעם זה, סבורה הרשות כי אין למסרו. עניינו של המידע המבוקש שלא נמסר הוא במידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה באינטרסים מקצועיים, מסחריים וכלכליים של הלקוחות והמשרד. כך הובהר גם **בהנחיית היועמ"ש, ובדוח הצוות הבינמשרדי**, שם צוין, בין היתר, כי התפיסה שרשימת לקוחות היא ענין פרטי ודיסקרטי או בבחינת סוד מסחרי שיש להגן עליו, ואשר חשיפתו עשויה לפגוע הן בנותן השירות והן בלקוחות עצמם, הוכרה זה מכבר על ידי בית המשפט.<sup>10</sup>

5.4 עוד נוסיף ביחס לשאלון, כי **בהנחיית השאלונים** צוין, בין היתר, כי מבחינה מערכתית קיים אינטרס שהשאלון יישאר בגדר טיוטה פנימית, לפי הסייג הקבוע **בסעיף 9(ב)(4) לחוק, חופש המידע**, כדי להגביר את שיתוף הפעולה בעריכת הסדרי ניגוד עניינים, ולהימנע מיצירת אפקט מצנן על ממלאי השאלון, שיפגע באפקטיביות של הייעוץ המשפטי לבעלי התפקידים, דווקא במקרים אפורים וגבוליים של חשש לניגוד עניינים.<sup>11</sup> בכך יש נימוק נוסף מדוע אין מקום למסור את השאלון. מכאן, שככלל, החשש מ"אפקט מצנן" שעלול להיגרם לדיונים פנימיים ולשיח פנימי בנוגע לשאלונים ולהסדרי ניגודי עניינים, מהווה גם הוא שיקול שיש להביא בחשבון.

6. יצוין, כי בהעדר נסיבות מיוחדות, פנייתכם והתשובה לה צפויות להתפרסם באתר הרשות, תוך הסתרת פרטים מזהים לגביכם. לפיכך, ככל שברצונכם להציג בפנינו נסיבות בשלהן תבקשו להימנע מפרסום המידע או לדחות את מועד פרסומו, עליכם לעשות זאת בהקדם האפשרי ולא

<sup>9</sup> ראו בדוח הצוות הבינמשרדי, סעיף 124.

<sup>10</sup> ראו בהנחיית היועמ"ש, סעיף 14.ג., ובדוח הצוות הבינמשרדי, סעיף 123.

<sup>11</sup> ראו בהנחיית השאלונים, סעיף 6.

יאוחר מ-21 ימים ממועד קבלת מכתב זה. ככל שלא תתקבל תגובתכם בעניין זה עד המועד האמור, תראה אתכם הרשות כמסכימים לפרסום האמור.  
7. באפשרותכם לעתור כנגד עמדת הרשות, המפורטת לעיל, לפי הוראות חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

בברכה,

חווה בינשטוק, עו"ד  
ממונה הגנת פרטיות וחופש מידע,  
הייעוץ המשפטי,  
רשות ניירות ערך