

# תיק מוצגים

עע"מ 5089/16

התנועה למען איכות השלטון

נ' בנק ישראל ואח'

## רשימת המוצגים

מוצג א'	עתירת התנועה למען איכות השלטון בבג"ץ 4586/14
מוצג ב'	תשובת המדינה בבג"ץ 4586/14
מוצג ג'	בקשת חופש המידע של העותרת מיום 25.12.2014
מוצג ד'	תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 25.1.2015
מוצג ה'	בקשת חופש המידע של העותרת מיום 9.3.2015
מוצג ו'	תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 26.3.2015
מוצג ז'	פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופט י' מרזל) בעת"מ 22113-05-15 התנועה למען איכות השלטון נ' בנק ישראל

**מוצג א'**

**עתירת התנועה למען איכות השלטון**

**בבג"ץ 4586/14**

**התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר**

על ידי ב"כ עוה"ד אליעד שרגא, ו/או צרויה מידד-לוזון ו/או  
נילי אבן חן ו/או מיקה קונר קרטן ו/או נדאל חאיק ו/או  
דניאל דושניצקי ו/או תומר נאור

מרח' יפו 208, ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073, פקס: 02-5000076

העתרת

- נגד -

1. **המפקח על הבנקים**
2. **נגידת בנק ישראל**  
המשיבים 1-2 מרח' קפלן 2, ת.ד. 780, ירושלים  
טל': 02-6552701; פקס: 02-6528419
3. **טומהוק השקעות בע"מ**  
שד' רוטשילד 46, תל אביב 66883  
טלפון: 03-7148888; פקס: 03-7148881
4. **גנדן הולדינגס בע"מ**  
דרך בגין 132 תל אביב יפו  
טל': 03-6075682; פקס: 03-6075890
5. **אי די בי חברה לאחזקות בע"מ**  
מרכז עזריאלי 3, מגדל משולש, קומה 44, תל-אביב, 67023  
טל': 03-6075666; פקס: 03-6075667
6. **אי די בי חברה לפתוח בע"מ**  
מרכז עזריאלי 3, קומה 44, תל-אביב, 67023  
טל': 03-6075666; פקס: 03-6075667
7. **בנק הפועלים בע"מ**  
שד' רוטשילד 50, תל אביב יפו 66883  
טל': 03-6532407; פקס: 03-5676688
8. **בנק לאומי לישראל בע"מ**  
יהודה לוי 34, תל אביב יפו 65546
9. **בנק מזרחי טפחות בע"מ**  
ז'בוטינסקי 7, רמת גן
10. **בנק דיסקונט לישראל בע"מ**  
יהודה לוי 23, תל אביב יפו 6513601

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי

העותרת מתכבדת בזאת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן צווים על תנאי כדלקמן:<sup>1</sup>

1. צו על-תנאי המורה למשיב 1 לבוא ולנמק מדוע לא ישיב תשובה לגופו של עניין לשלוש פניותיה של העותרת בעניין הפעלת סמכויותיו בכל הנוגע להסדרי החוב עם הקבוצות העסקיות הגדולות במשק, ובפרט עם קבוצת אי.די.בי, בהתאם להוראות סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, וזאת נוכח העובדה כי העותרת פנתה למשיב לפני למעלה משנה בבקשה כי יפעיל סמכויותיו, ומאז פעמיים נוספות, וטרם זכתה לכל מענה מצידו של המשיב.

2. צו על-תנאי המורה למשיב 1 לבוא ולנמק מדוע לא יבצע חקירה מקיפה ומערכתית בעניין התנהלות המערכת הבנקאית במתן אשראי לקבוצת אי.די.בי לרבות מתן הבטוחות, הערבויות, מיחזור ההלוואות, החלטותיהן של ועדות האשראי וכן הסדרי החוב של המערכת הבנקאית עם קבוצת אי.די.בי; יסיק מסקנות מערכתיות ואישיות מן החקירה האמורה ויפרסמן לציבור הרחב; ויפעל על פי סמכותו לתיקון הליקויים שנמצאו במסגרת החקירה האמורה, לרבות לחייב את הבנקים לגבות את חובות קבוצת אי.די.בי במלואם ולהעביר את האחראים לליקויים מתפקידם, בהתאם לסעיפים 5, 8א, 8ב ו-8 לפקודת הבנקאות, 1941, נוכח כשלי וזקי המערכת הבנקאית, כפי שמשקפים בביקורת המשפטית והציבורית בהתנהלות המערכת הבנקאית במקרה דנן, וכל זאת כשנטל הראיה הינו על המשיב, בהתאם להוראות סעיף 6 לחוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

3. צו על-תנאי המורה למשיבה 2 לבוא ולנמק מדוע לא תנחה את המשיב 1 לפעול כמבוקש בצו על-תנאי 2 המבוקש לעיל ו/או תיטול לידיה את סמכויותיו של המשיב 1 ותפעל כמבוקש בצו על תנאי 2 המבוקש לעיל, וזאת נוכח כשלי וזקי המערכת הבנקאית בעניין חלוקת האשראי וגביית החובות על ידי הבנקים, כפי שמשקפים בביקורת המשפטית והציבורית, והכל בהתאם לסמכותה לפי סעיף 5(ד) לפקודת הבנקאות.

4. כל סעד אחר מתאים הנראה לבית המשפט הנכבד בנסיבות העניין.

## ואלו נימוקי העתירה:

### א. הצדדים לעתירה

#### העותרת

העותרת הינה עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

<sup>1</sup> בכל מקום בו לא מצוין אחרת, החדגשות הן של הח"מ.

## המשיבים

1. המשיב 1 הינו **המפקח על הבנקים בבנק ישראל**, הממונה מתוקף תפקידו על פיקוח פעילות הבנקים והבטחת יציבותם, וזאת במטרה להגן על טובת הציבור, כספיו ועל המשק הישראלי, ולו הוקנתה הסמכות בחוק ליתן הוראות לעניין התנהלות הבנקים כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על ענייני לקוחותיהם והאחריות לבחון בראייה מערכתית את כשלי התאגידים הבנקאיים.
2. המשיבה 2 הינה **נגידת בנק ישראל**, הממונה מתוקף תפקידה בחוק על יציבות המחירים במשק, צמיחה כלכלית, תעסוקה, צמצום פערים חברתיים, על פיקוח והסדרה של המערכת הבנקאית ועל יציבות המערכת הפיננסית ופעילותה הסדירה, וכן ברת הסמכה ליטול לעצמה את כל סמכויותיו של המשיב 1.
3. המשיבה 3 היא חברת **טומהוק השקעות בע"מ**, הנמצאת בבעלות איש העסקים מר נוחי דנקנר והשולטת במשיבה 3. למשיבה 2 חובות לבנקים השונים בסך של כ-330 מיליון ש"ח (נכון לאפריל 2013).
4. המשיבה 4 היא חברת **גנזן הולדינגס בע"מ**, הנשלטת על ידי המשיבה 2. לחברה חובות בסך כחצי מיליארד ש"ח למשיבים 7 ו-8 (נכון לאפריל 2013).
5. המשיבה 5 היא **אי די בי חברה לאחזקות בע"מ**, אשר נשלטה עד ליום 05.01.2014 על ידי המשיבה 4 ואיש העסקים מר נוחי דנקנר והמחזיקה ב-100% ממניות המשיבה 6. לחברה חובות (נכון לאפריל 2013) בסך 4 מיליארד ש"ח, ובהם חוב של כ-100 מיליון ש"ח לבנק לאומי, המשיב 8.
6. המשיבה 6 היא **אי די בי חברה לפתוח בע"מ**, הנשלטת על ידי המשיבה 4, והמחזיקה תחתיה צבר חברות גדול ביותר, בתחומים רבים (ביטוח ושירותים פיננסיים, תקשורת, נדל"ן ועוד). לחברה חובות (נכון לאפריל 2013) בסך כ-6 מיליארד ש"ח, לרבות חוב בסך כ-מיליארד ש"ח ורבע למשיבים 7-10.
7. המשיב 7 הינו **בנק הפועלים בע"מ**, שהעניק הלוואה למשיבה 6 בשווי של כ-770 מיליון ש"ח (נכון לאפריל 2013).
8. המשיב 8 הינו **בנק לאומי לישראל בע"מ**, שהעניק הלוואות בשווי של כ-450 מיליון ש"ח למשיבה 4, כ-100 מיליון ש"ח למשיבה 5 וכ-200 מיליון ש"ח למשיבה 6 (סה"כ כ-710 מיליון ש"ח) (נכון לאפריל 2013).
9. המשיב 9 הוא **בנק מזרחי טפחות בע"מ**, שהעניק הלוואות בשווי של כ-80 מיליון ש"ח למשיבה 4 וכ-200 מיליון ש"ח למשיבה 6 (סה"כ כ-280 מיליון ש"ח) (נכון לאפריל 2013).
10. המשיב 10 הוא **בנק דיסקונט לישראל בע"מ**, שהעניק הלוואה בשווי של כ-130 מיליון ש"ח למשיבה 6 (נכון לאפריל 2013).

## **ב. מבוא**

1. העותרת מתכבדת לעתור לבית משפט נכבד זה נוכח התנהלותו של המפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן: "המשיב" או "המפקח על הבנקים"), שמאן להשיב לשלוש פניותיה של העותרת וממאן עד רגעים אלה ממש להפעיל סמכויותיו ולבחון בחינה מקיפה ומערכתית בעניין מתן אשראי והסדרי החוב של המערכת הבנקאית עם הקבוצות העסקיות בכלל ועם קבוצת IDB (ובכללה המשיבות 3 ו-4) (להלן ולעיל בצווים: "קבוצת אי.די.בי" או "פירמידת אי.די.בי") בפרט.
2. **מחדלו של המשיב הינו מחדל כפול: ראשית**, בחר הוא להתעלם מפניותיה של העותרת, אשר פנתה אליו בשלושה מכתבים במשך כשנה, בקריאה להפעיל את הסמכויות הכלליות והספציפיות המוקנות לו בחוק ולבחון את התנהלות הבנקים. **העותרת לא זכתה לקבל כל מענה מן המשיב, ולו מענה טכני, ובוודאי שלא לגופם של דברים**. שתיקתו זו של המשיב עומדת בניגוד תזיתי להוראות חוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, והתכליות שבבסיסו.
3. **שנית**, חרף פניותיה של העותרת, חרף האינטרס הציבורי הברור וחרף קביעותיו של כבי השופט אורנשטיין כפי שתפורטנה להלן, החליט המשיב 1 שלא לבחון את נסיבות מקרה קבוצת אי.די.בי ולהסיק מסקנות **מערכתיות ואישיות** כנגד הבנקים, כאשר אלו הלוו הם כספים לאי.די.בי וכאשר הם פעלו כדי להגיע עימה להסדרי חוב במקום לגבות את מלוא החובות.
4. העותרת סבורה כי מחדלו של המפקח על הבנקים בהימנעותו להפעיל סמכויותיו כאמור עולה כדי חריגה מסמכות שהפכה לסמכות שבחובה המוטלת עליו נוכח הנסיבות; מהווה חוסר סבירות קיצוני במצב עובדתי זה; ומקים פגיעה קשה באינטרסים ציבוריים חיוניים, באמון הציבור במערכת הבנקאית כולה ובמערכת הפיקוח על המערכות הפיננסיות השונות.
5. העותרת רואה פגם חמור, היורד לשורש תפקיד המפקח על הבנקים, בהתעלמותו המוחלטת מהתנהלות הבנקים הגדולים במשק כלפי קבוצת אי.די.בי ומחשלות הריכוזיות הגבוהה במשק האשראי ואי דרישת ביטחונות מספקים על יציבות המערכת הבנקאית ועל טובת הציבור.
6. **הציבור כולו כבר נכווה בפרשת "וויסות המניות"**, שעה שהפיקוח על הבנקים עצם את עיניו במשך שנים והביא למחדל פיננסי מהגדולים בישראל. לא ייתכן שמוסד המפקח על הבנקים יעמוד מהצד פעם נוספת בעניינים כה מהותיים ויתבונן בנעשה כאילו היה בהצגה; הוא הרי השחקן הראשי; עליו מוטלת החובה החוקית והמוסרית לנווט את תוכן העלילה כדי שיהיה לה סוף טוב. לא ייתכן כי המפקח על הבנקים יסתפק ב"שב ואל תעשה" ויגלה שניתנו שני מיליארד ש"ח ללא ערבויות וביטחונות. העובדה שהמערכת הבנקאית מגיעה למצבים מעין אלו נזקפת לחובתו של המפקח על הבנקים ולהימנעותו הנחרצת מלהפעיל את סמכויותיו, הימנעות המהווה כשל, אליבא דעותרת, בתפיסת המפקח את תפקידו.

7. התמשכותו של מחדל זה מתאפשרת אף נוכח הימנעותה של נגידת בנק ישראל, המשיבה 2, להתערב בעניין מושא עתירה זו וליטול לעצמה את סמכויותיה של המפקח על הבנקים. במציאות זו, בה לא מוגשמות תכליותיו של מוסד המפקח על הבנקים, קמה חובה על נגידת בנק ישראל לפעול כאמור.
8. **מחדלים אלו, כך סבורה העותרת, מצדיקים את התערבותו של בית משפט נכבד זה, והכל כדי לתקן מצב עניינים חמור זה. כל זאת, כאמור, נוכח העובדה כי ניסיונות העותרת להביא לפתרון הסוגיה מחוץ לכותלי בית המשפט העלו חרס.**

## ג. רקע עובדתי

### 1. הכשלים בפעילות הבנקים מול קבוצת אי.די.בי

9. קבוצת אי.די.בי הינה אחת מקבוצות התאגידיים הגדולות ביותר במשק הישראלי. היא מעורבת בלא פחות משמונה מגזרים ושולטת בלמעלה מ-28 תאגידיים.
10. היטיב לתאר עובדה זו, מר גבאי, הממונה מטעם בית המשפט לעניין הסדר החוב, אשר כתב בדו"ח שהגיש לבית המשפט (להלן: "דוח המומחה") במסגרת הליך פרו"ק 13-04-36681 הרמטיק ואח' ני אי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ (להלן: "פרשת הרמטיק") כי "יזדה של הקבוצה בכל, ויד כל בה".

העתק עמוד מס' 1 ועמ' 11-24 לדוח המומחה מיום 28.07.2013 מצורף ומסומן כנספח ע/1.

11. באופן קיצוני יותר מכל קבוצה עסקית אחרת, מבנה המימון של קבוצת אי.די.בי נשען ברובו על חוב, אם זה בגין הלוואות שונות שהיא לקחה מהבנקים ואם זה בשל איגרות החוב הרבות שהיא הנפיקה לציבור. לא בכדי ציינה חברת הדירוג "מעלות" שאחת הסיבות אשר הובילו אותה להוריד את דירוג הקבוצה (בסופו של יום), הייתה העובדה שזו התנהלה באמצעות מינוף גבוה (ראו: עמ' 3 לנספח ע/2, להלן).

העתק דו"ח חברת הדירוג "מעלות" בעניין הורדת הדירוג לקבוצת אי.די.בי מיום 13.05.2012 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

12. להדגמה, לחלן סך התחייבויות קבוצת אי.די.בי כפי שתואר על ידי בית המשפט בסעיף 2 להחלטה מיום 30.04.2013 בפרשת הרמטיק (קרי, נכון לסוף חודש אפריל 2013):

א. לאי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ חוב בסך של כ-6 מיליארד ש"ח. בין נושיה: מחזיקי אג"ח-המבקשות בפרשת הרמטיק ביחד עם אג"ח ח', כ-4 מיליארד ש"ח; בנק הפועלים, כ-770 מיליון ש"ח; בנק BNP, כ-310 מיליון ש"ח; בנק מזרחי טפחות, כ-200 מיליון ש"ח; הראל חברה לביטוח בע"מ, כ-190 מיליון ש"ח; בנק לאומי, כ-160 מיליון ש"ח; בנק דיסקונט, כ-130 מיליון ש"ח; בנק HSBC, כ-130 מיליון ש"ח. אין לנושים אלו כל בטוחות לחובם, חרף היקף הסכומים המדוברים וסוג הנושים - מוסדות פיננסיים.



ב. לאי.די.בי אחזקות חוב בסך של כ-3.96 מיליארד ש"ח. נושיה הם: מחזיקי אג"ח 1.75 מיליארד ש"ח; קרדיט סוויס, כ-160 מיליון ש"ח; בנק לאומי, כ-100 מיליון ש"ח. גם נושי אחזקות נעדרים בטחונות להבטחת חובם.

ג. לחברת גנדן חובות לבנק לאומי על סך של כ-450 מיליון ש"ח; ולבנק מזרחי טפחות, כ-80 מיליון ש"ח.

ד. לחברת טומחוק חובות לבנקים שונים בסך כולל של 330 מיליון ש"ח.

13. נוכח המשבר הכלכלי בו שקעה קבוצת אי.די.בי, אשר הוביל אותה, בסופו של דבר, להליך הסדר חוב שחביא להחלפת בעלי השליטה בקבוצה, לא יהיה זה מוגזם לתאר את ההתנהלות הפיננסית של הקבוצה כבלתי אחראית בעליל. שהרי, מעבר לעובדה שחברות רבות בקבוצת אי.די.בי מומנו באמצעות חוב, המדיניות הנוהגת בקבוצת אי.די.בי הייתה לחלק דיבידנדים במעלה הפירמידה - באופן גס, אגרסיבי ובלתי-מידתי (עמ' 8 לדוח המומחה).

14. בכל הנוגע לחלוקת הדיבידנדים האגרסיבית, תבקש העותרת להזכיר כי רק לפני פחות משנה נתקפה חלוקת הדיבידנדים של חברת אי.די.בי פיתוח בע"מ בבקשה לאישור תביעה כתביעה נגזרת בבית המשפט הכלכלי בתל אביב. בבקשה זו (תני"ג (ת"א) 49615-04-13 רונן להב נ' אי.די.בי חברה לפתוח בע"מ (להלן: "פרשת להב") אישרה כב' השופטת רות רונן, את הבקשה להגשת תביעה נגזרת כנגד החברה בשל חלוקה אסורה של דיבידנדים (פס' 32 להחלטה מיום 06.11.13, שם).

15. להתנהלות הפיננסית הבעייתית שתוארה לעיל יש להוסיף גם התנהלות עסקית ששאפה למקסם סיכונים, אשר לא תמיד היו בעלי היגיון עסקי. סיכונים אלו נלקחו בפועל על ידי בעלי השליטה, אולם למעשה מומנו על ידי כל הקבוצה.

16. מדיניות "חליבת הדיבידנדים" של קבוצת אי.די.בי הותירה הון עצמי נמוך בקופות של החברות אשר מצויות בשכבות התחתונה בפירמידה. משכך, אין זה פלא כי כאשר השקעות של החברה כשלו ובמקביל התרחשו שינויים במשק הישראלי, אשר פגעו בפעילות העסקית והפיננסית של החברות בקבוצת אי.די.בי, לא נותר לחברות מקור כספי שיעזור להן לשרוד את תקופת השפל.

17. הרכישה של קבוצת אי.די.בי את כלי התקשרות "מעריב" - עסק מפסיד, שאינו רווחי - הינה דוגמא מובהקת לאופן ניהול הסיכונים של הקבוצה. שהרי, אפילו בעת הרכישה מדובר היה בעסקה תמוהה שעוררה חשד רב. ואכן, חשש זה התממש כאשר דיסקונט השקעות בע"מ (להלן: "דיסק"ש") ספגה בעקבות עסקה זו הפסד כלכלי משמעותי בעלות של 370 מיליון ש"ח.

18. בחקשר זה, נבקש להזכיר, כי בעלי מניות המיעוט בקבוצה אף הגישו תביעה נגזרת בנוגע לכך שרכישת מעריב לא הונעה משיקולים כלכליים וגרמה להם להפסידים רבים. את תביעה נגזרת זו החליטה רשות ניירות ערך לממן, מתוך הערכה שסיכויי הצלחתה של התביעה גבוהים והיא בעלת עניין לציבור, שכן היא עשויה להגן על ציבור המשקיעים.

העתק צילום מסך של אתר רשות ניירות ערך, בו היא מודיעה על החלטתה לממן את התביעה הנגזרת (תני"ג 10466-09-12), מצורף ומסומן כנספח ע/3.

19. לאור ההתנהלות הפיננסית והעסקית הבעייתית, מפתיע לחזות בכמות האשראי שהקבוצה קיבלה מהבנקים, לרוב אף מבלי לקבל ביטחונות או ערבויות בגין אשראי זה.

20. כפי שעולה מפרשת הרמטיק, סך החובות של קבוצת אי.די.בי לבנקים עומד על למעלה מ-2 מיליארד ש"ח (נכון לאפריל 2013). במצב הנוכחי, החזר החובות של קבוצת אי.די.בי לבנקים אינו ודאי ועתידו לוט בערפל. לאור זאת, התנהלות הבנקים וועדות האשראי שלהם ספגו ביקורת קשה מבית המשפט המחוזי בתל אביב.

21. כבי' השופט אורנשטיין קבע כי מדובר במקרה קיצוני מאין כמותו אשר כמוהו עוד לא ראה, בו האשראי אשר העמידו הבנקים לחברות בקבוצת אי.די.בי ניתן ללא ביטחונות וללא נימוק לכך. בית המשפט מצא התנהלות לקויה זו כמחייבת בדיקה של הרגולטור המוסמך, ולכן החליט להעביר לידי המשיב 1 את החלטתו. ובלשונו של כבי' השופט אורנשטיין:

"מצאתי לנכון להביע את הסתייגות בית המשפט מהתנהלות הגורמים המממנים: הבנקים וחברות הביטוח. אלה העניקו, כאמור, אשראים במיליארדי שקלים, לחברות בקונצרן אי די בי ככלל, ולחברה בפרט, החל מהחברות שמצויות בראש הפירמידה ועבור עד בסיסה. כאמור, לחברה ניתנו אשראים בסך של כ-2 מיליארד ש"ח, ולאחזקות בסך של כ-260 מיליארד ש"ח. כל אלה, ללא כל בטוחות. בעמדת הגורמים המממנים לא מצאתי כל התייחסות למתן אשראים ללא כל בטחונות, כמו גם למניע שביסוד החלטת מי מהגורמים האמורים, לנהוג של כדרכם של אלה, באופן שבו נהגו. עסקינן בסכומים אדירים, שמצופה היה כי אלו יגובו בבטוחות הולמות, ולמצער, שעבוד על מניות חברות הבנות או נכסיהן של אלה.

"בית משפט זה הדן בחליכי חדלות פירעון, לא נתקל במקרה כה קיצוני, שבו ניתנו אשראים על ידי מוסדות פיננסיים, קל וחומר בסכומים כה ניכרים, ללא כל ביטחונות ומבלי שניתן הסבר לכך, ולא הוצגו החלטות של ועדות האשראי של אותם גורמים שבחם הוחלט להעמיד את האשראי ללא ביטחונות, ורב הסתום על הנגלה. אין ספק כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות.

[...]

המזכירות תמציא החלטתי למנהל בתי המשפט, על מנת שיעבירה למפקח על הבנקים".

22. לחובות קבוצת אי.די.בי לבנקים יש אף לחוסף את חובותיו האישיים של בעל השליטה הקודם, מר נוחי דנקנר, אשר נאמדים בכחצי מיליארד ש"ח. החובות הללו מקורם בערבויות אישיות אשר העמיד בעל השליטה לבנקים בגין ההלוואות שהם נתנו לחברות אשר בבעלותו.

העתק כתבתו של שניר הנדלר, "נוחי דנקנר יישאר עם חוב אישי של מאות מיליוני שקלים לבנקים", מאתר "כלכליסט" מיום 09.12.2013 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

23. לסיכום, תיאור השתלשלות העניינים חושפת שורה ארוכה של מחדלים והחלטות חמורות ביותר, הן מהכיוון של מקבלי ההחלטות בקבוצת אי.די.בי והן מהכיוון של מקבלי ההחלטות בבנקים השונים - ביניהם הדירקטורים וחברי ועדות האשראי - אשר לאורך השנים המשיכו

להזרים אשראי לקבוצת אי.די.בי מבלי לוודא כי הם מקבלים ביטחונות או ערבויות אישיות להלוואות הללו. זאת, תוך התעלמות גסה מתמרורי האזהרה השונים שהתעוררו באופן תדיר בשנים האחרונות, ואשר חשפו ניהול פיננסי ועסקי בלתי אחראי, המבוסס על סיכונים רבים.

24. המפקח על הבנקים, למיטב ידיעת העותרת, לא פעל כדי להבטיח את גביית מלוא החובות, ולא פעל כדי לבחון מי האחראים למחדל החמור, לא כל שכן פעל כדי למצות החליכים כנגדם. לאור כל האמור, יחד עם הצורך בקביעת הוראות שיימנעו מצבים אלו בעתיד, החליטה העותרת לפנות למשיב ולדרוש ממנו להפעיל סמכויותיו כאמור, והכל כדי לשמור על יציבות המערכת הבנקאית ועל כספי הציבור בכללותו. אלא שהמשיב מתעלם, באופן עקבי מבקשות העותרת בסוגיה חשובה זו, כפי שיפורט להלן.

## **2.1 מיצוי הליכי העותרת מול המשיב 1**

25. המערכת הבנקאית, כאמור, חשופה לחובותיה של קבוצת אי.די.בי בהיקף של כשני מיליארד ש"ח, זאת לצד חובות הקבוצה לגופים מוסדיים ולמשקיעים פרטיים. נוכח הביקורת הרבה על המערכת הבנקאית ועל המשיב כגורם המאסדר הרלוונטי, שלא השכילו לבחון את הלוואותיה של קבוצת אי.די.בי בראייה מערכתית וכוללת, החליטה העותרת לפנות למפקח על הבנקים בבקשה לחשתמש בסמכויות השונות המוקנות לו בדיון.

26. כך, לפני למעלה משנה, ביום 17.04.2013 פנתה העותרת בפעם הראשונה למפקח על הבנקים, מר דודו זקן, בקריאה לבדיקה דחופה של חובות פירמידת אי.די.בי למערכת הבנקאית. במכתבה זה, עמדה העותרת על ההיקף הבלתי-נתפש של חובות קבוצת אי.די.בי, והבעייתיות בכך שהחובות נחלקים בין הבנקים השונים, הכל ללא ראייה מערכתית בטיפול בחובות אלו. כל אלו עלולים להוביל לשמיטת חובות על ידי הבנקים, לכאורה של חובות "קטנים" יחסית בכל פעם, מבלי להבין כי למעשה הציבור כולו יפסיד מיליארדי שקלים.

27. העותרת ציינה כי לא ניתן עוד לבחון את חובות קבוצת אי.די.בי דרך חרד צר, קרי כל חוב בנקאי בפני עצמו. יכולתם של הבנקים לתאם ביניהם את הטיפול בחובות אי.די.בי היא מוגבלת, בין היתר בשל הבעייתיות הטמונה בתיאום ובהעברת מידע בין מתחרים. על כן, על הגורם בר-הסמכה - המשיב 1 - להפעיל סמכויותיו ולפעול על מנת להבטיח טיפול כולל, יעיל ושוויוני בצבר החובות הענק של אי.די.בי, קרי להימנע ממחיקת חובותיה ולמצער לממש ללא היסוס את הביטחונות שניתנו להם תמורת ההלוואות.

העתק מכתבה של העותרת מיום 17.04.2013 למשיב 1 ואישור קבלתו מצ"ב ומסומן כנספח 5/.

28. משלא קיבלה העותרת כל מענה משך כשמונה חודשים ממכתבה דלעיל, ונוכח פרק הזמן הארוך שעבר מדברי הביקורת החמורים שיצאו תחת ידיו של בית המשפט בעניין הרמטיק והנחת האחריות לפתחו של המשיב, שבה העותרת ופנתה למשיב ביום 08.12.2013.

29. במכתבה זה חזרה ועמדה העותרת על קריאתה להפעיל סמכויות המשיב ולקדם טיפול מתואם ומושכל בחובות הבנקאיים של פירמידת אי.די.בי., לרבות דחייה על הסף של כל ניסיון למחוק סכומי עתק מחובותיה של הפירמידה.

30. כן הדגישה העותרת את החשש מהתנהלות שהיא בבחינת איפה ואיפה מצד הבנקים, במיוחד לאור דבריו של מר אלכסנדר גרנובסקי, שותפו העסקי של מר דנקר, כפי שפורסמו במסגרת ראיון לאתר האינטרנט "דה מרקר" הודה, לכאורה, בפה מלא כי מר דנקר זוכה ליחס מועדף מהבנקים:

**"אני ביחסים מעולים איתו [עם מר דנקר - הח"מ], ואני רואה שאנשים רבים אוהבים אותו. יש לו יחסים טובים עם הבנקים. בלי דנקר הבנקים יעמידו את החוב של כל הפירמידה לפירעון מיידי".**

העתק כתבתם של מיכאל רוכורגר ושלי אפלברג, "גרנובסקי: עוד לא פגשתי את כל השותפים החדשים באי.די.בי אני סומך על דנקר" מאתר TheMarker מיום 04.12.2013 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

31. כמו-כן, העותרת קראה למשיב לפרסם את הממצאים מהבדיקות שנערכו בעקבות הביקורת שעלתה מדברי כבי' השופט אורנשטיין בעניין הרמטיק, ככל שאלו אכן נערכו.

העתק מכתבה של העותרת מיום 08.12.2013 ואישור קבלתו מצורף ומסומן כנספח ע/7.

32. אף הפעם נותרה העותרת ללא כל מענה מצד המשיב 1, המפקח על הבנקים, וזאת חרף פניותיה של העותרת. לאחר כ-11 חודשים של העדר כל התייחסות, ביום 03.03.2014 פנתה העותרת פעם נוספת, שלישית במספר, למשיב 1 בעניין גביית חובות אי.די.בי על ידי הבנקים.

33. את מכתבה זה מיענה העותרת גם לנגידת בנק ישראל, האמונה על מינוי המפקח על הבנקים ולה מוקנית הסמכות ליטול לידיה את כל סמכויותיו, כאמור בסעיף 15(ד) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן: "הפקודה").

34. אף במכתבה זה עמדה העותרת על הסמכות הכללית של המפקח על הבנקים, עליה תעמוד העותרת בהמשך, ועל חובתו לשמור על האינטרסים של לקוחות הבנקים ועל האינטרס הציבורי, והפצירה במשיב לפעול בהקדם האפשרי ולבדוק מי הם הגורמים בבנקים שאישרו את החלואות לקבוצת אי.די.בי; לבחון את פרוצדורת אישור החלואות, לרבות האם תנאי החלואה לקחו בחשבון את כלל הסיכונים הרלוונטיים ואת הביקורת של ועדות האשראי והדירקטורים על החלואות.

35. לסיכום כל האמור, קראה העותרת למשיב להדביק למחדל רב הממדים האמור שם וכתובת ולמצות את הדין עם האחראים שהפגינו, לכאורה, זילות בכספי הבנקים, קרי כספי הציבור.

העתק מכתבה של העותרת מיום 03.03.2014 למשיב 1 ולנגידת בנק ישראל ואישורי קבלתו מצורף ומסומן כנספח ע/8.

36. וכך, עברו חלפו להם שלושה חודשים ממכתבה האחרון של העותרת לידי המשיב, וכך אף חלפה לה למעלה משנה מהמכתב הראשון, ומענה - אין. ניסיונותיה החוזרים והנשנים של העותרת לקבל את תגובתו ועמדתו של המשיב נותרו יתומים, ללא כל התייחסות - בין אם עניינית ובין אם לאו.

37. משנוכחה העותרת כי אין מזור לפניוטיה ושהמשיב מתעלם הלכה למעשה מהעותרת ומנושא כה אקוטי זה, וזאת חרף תפקידו הבכיר ברשות המנהלית האמונה על הפיקוח על הבנקים, וכך גם התעלמה נגידת בנק ישראל מן המבוקש ומן הסכנות הטמונות במציאות הקיימת על המשק הישראלי, נדמה כי העותרת מיצתה את כלל האפשרויות העומדות לרשותה, **זולת הגשת העתירה דנן לבית המשפט הנכבד.**

38. במאמר מוסגר תציין העותרת, כי במכתבה ביקשה מהמשיב 1 כי גם יפעיל סמכויותיו ויפרסם חוראות חדשות המגדירות לתאגידים הבנקאיים כיצד עליהם להעניק הלוואות לקבוצות עסקיות, בייחוד כאשר מדובר בחברות פרטיות שהינן חלק מפירמידה עסקית. קרי, העותרת סבורה כי על המשיב 1 לקבוע הנחיות שיהוו מעין "טיפול מונע" להסדרי חוב, שיבואו לידי ביטוי בעת מתן החלואה.

39. נושא קביעת החוראות האמור לא מבוקש בגדר עתירה זו, שכן למיטב ידיעת העותרת, הנושא נבחן בימים אלו על ידי הוועדה לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי החוב בישראל (להלן: "ועדת אנדורן"), כפי שעולה מטייטת דו"ח ועדת אנדורן. **ואולם, העותרת שומרת לעצמה את זכויותיה לפנות לערכאות ככל שהדבר לא יוסדר במסגרת ועדת אנדורן /או במהירות הראויה ותוך זמין סביר לאחר הגשת המלצותיה.**

40. למען הסר ספק, תבהיר העותרת תבהר היטב כי ועדת אנדורן לא בוחנת ולא מתיימרת לבחון את אשר ארע בעבר - ובכלל זה את המבוקש בעתירה זו, קרי את כשלי התאגידים הבנקאיים במתן האשראי ובגביית החובות מהקבוצות העסקיות הגדולות במשק בכלל ומקבוצת אי.די.בי בפרט ולא ממליצה על אי אלו צעדים אישיים ומערכתיים לנקוט בגינם; ועדת אנדורן, **כל מסקנותיה צופות פני עתיד הן.** על כן, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד במסגרת עתירה זו.

העתק כתב המינוי של ועדת אנדורן מיום 07.05.2013 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

## ד. הפרק המשפטי

### 1ד. תכליות וסמכויות המפקח על הבנקים - כללי

41. מוסד המפקח על הבנקים מוקם לפי חוק, בהחלטת נגיד בנק ישראל, ותכליותיו קבועות בסעיפים השונים בפקודה. בין היתר, בידי המפקח יהיו **הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי (סעיף 5א) לפקודה**; וכן הוא אמון על **הבטחת ניהולו התקין של הבנק, על השמירה על עניינם של לקוחותיו, ועל מניעת הפגיעה ביכולתו של התאגיד הבנקאי לקיים את התחייבויותיו (סעיף 5ג) לפקודה**.

42. על תפקידו המערכתי של המפקח על הבנקים בהבטחת יציבות הבנקים ועל חשיבות ההגנה על אינטרס הציבור וחסכוניותו עמד בית המשפט הנכבד פעמים מספר בעבר:

**"תכליתו העיקרית היא לבחון את תיפקודה הכולל של מערכת הבנקאות ואת דרך התנהלותם של התאגידי הבנקאיים, ולהורות על אופן תיקונם. הבקרה המערכתית על התנהלות הבנקים עשויה להתבצע בין בדרך של ביקורת שיטתית יזומה על-ידי המפקח ובין בדרך של בירור פניות ותלונות מהציבור המתייחסות לאירועים נקודתיים החושפים לכאורה, ליקוי מערכתי." [בג"ץ 5048/07 דב ארבל - עו"ד נ' בנק ישראל המפקח על הבנקים, פס" 6 לפס"ד כבי השופטת פרוקציה (9.10.2007) (להלן: "פרשת ארבל").]**

ובמקום אחר -

**"בסופו של דבר בשירות ציבורי בהיקף נרחב עסקינן, ואת המפקח על הבנקים יש לראות, לעניין זה, כזרוע של הציבור, האמונה על האינטרס הציבורי ביציבותם של הבנקים מזה - ועל אי פגיעה בציבור על ידי ניצול לרעה של כוח הבנקים מזה" [ע"א 3955/04 עו"ד אריה רייזל נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פס" 1) לפסק דינו של כבי השופט רובינשטיין (04.07.05) (להלן: "פרשת רייזל").]**

כן עמד בית המשפט הנכבד על החשיבות שביציבות הבנקים, ועל הסיכונים שבהתמוטטות המערכת הבנקאית על המשק הישראלי ועל כספי הציבור -

**"מטרתה של פקודת הבנקאות ובכללה סעיף 15א בה, המסדירה את הפיקוח על הבנקים, הינה להבטיח יציבות הבנקים ושמירת כספי הציבור. היא נועדה למנוע "בהלת שוא" אשר עלולה להבריח מפקידים ללא כל צידוק [...]. הבנקים הינם גורם מרכזי במשק. ערעור יציבותם עלול להשפיע על יציבותו של המשק הלאומי [...]. סיכון התמוטטות בנקים עלול ליפול על שכם הציבור. על רקע זה קבע המחוקק הוראות מחמירות בדבר היקף הפיקוח על הבנקים וסמכויותיו..." [ע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' ה' אוולאי ואח', פ"ד מט(4) 66 54 (06.07.1995)]**

43. לשם מילוי תפקידיו החשובים ולשם הגנה על אינטרס הציבור, הוקנו למפקח בחוק סמכויות רבות ושיקול דעת רחב, סמכויות אותן ביקשה העותרת שיפעיל המפקח לשם בחינת החלואות לפירמידת אי.די.בי., לרבות -

- א. הסמכות לדרוש מתאגיד בנקאי ומדירקטור, עובד או רואה חשבון בתאגיד בנקאי למסור לו ידיעות ומסמכים הנוגעים לעסקי התאגיד ולעיין בכל מסמך כאמור. סירוב מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר שנה (סעיף 5(א) לפקודה).
- ב. הסמכות (לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובאישור נגיד בנק ישראל) ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, של נושא משרה בו ושל כל מי שמועסק על ידיו, והכל כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על ענינם של לקוחותיו, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו (סעיף 5(ג) לפקודה).
- ג. הסמכות לשלוח לתאגיד בנקאי הודעה בכתב ובה יפרט פגמים העלולים לפגוע ביציבות התאגיד, לדרוש את תיקונם או את מניעת פגיעתם תוך תקופה שייקבע, והכל באם המפקח היה סבור, שתאגיד בנקאי פלוני עשה בעסקיו בדרך העלולה לפגוע ביכולתו לקיים את התחייבויותיו או בניחולם התקין של עסקיו (סעיף 8א לפקודה).
- ד. לא תיקן הפגמים כנדרש בהודעה לפי סעיף 8א לפקודה, רשאי הממונה (לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות) להורות לתאגיד הבנקאי להימנע מסוגי פעולות; לאסור חלוקת דיבידנד או רווחים; להתלות או להגביל סמכות או להעביר מתפקידו דירקטור, מנהל עסקים או בעל זכות חתימה בתאגיד הבנקאי (סעיף 8ג לפקודה).
44. העותרת סבורה, וכך אף ציינה במכתביה, כי האשראי הגבוה שניתן על ידי ארבעת הבנקים הגדולים במשק הישראלי, חושף שורה של נורמות פסולות בהתנהלות הבנקים, התנהלות אשר מחייבת חקירה מקיפה ומעמיקה, על מנת למצוא את האחראים למחדל.
45. נוכח סמכויותיו האמורות של המשיב, קראה העותרת למשיב להפעיל סמכויותיו, לפעול באופן מידי ולהתערב בהתנהלות הבנקים מול קבוצת אי.די.בי, וזאת לאחר בחינה מעמיקה של הנסיבות שאפשרו לקבוצת אי.די.בי ללוות סכומי כסף כה רבים לכאורה ללא ביקורת וכן לקבוע נהלים כלליים שינחו את הבנקים מעתה ואילך כיצד לפעול, כדי להימנע מליקויים מעין אלו. חרף בקשתה של העותרת כי ישתמש בסמכותו, נמנע המפקח על הבנקים מלהשיב לפנייתה הרבות של העותרת - לא כל שכן להפעיל סמכותו כמבוקש - וזאת, בניגוד לדין.

## 27. תכליות וסמכויות נגידת בנק ישראל הרלוונטיות לעתירה

46. נגידת בנק ישראל אמונה, מתוקף תפקידה כעומדת בראש בנק ישראל ובהתאם לסעיף 7(4) לחוק בנק ישראל, תש"ע-2010 (להלן: "חוק בנק ישראל"), על הפיקוח וההסדרה של מערכת הבנקאות. לשם כך, נתונה לה הסמכות והרשות למנות מפקח על הבנקים, שעם מינויו היא למעשה מאצילה לו את סמכויות הפיקוח על המערכת הבנקאית.
47. ואולם, אין בכך כדי לגרוע מסמכותה ואחריותה הקבועות בסעיף 7(4) לחוק בנק ישראל האמור. מעבר לכך, מוקנות לנגידת בנק ישראל סמכויות נוספות ונרחבות על אלו של המפקח על הבנקים, שמטרתן הבטחת יציבות התאגידיים הבנקאיים, התנהלותם באופן

תקין ושמירה על טובת הציבור, ובהן, בין היתר, התערבות בניהול הבנק על ידי מינוי מנהל מורשה מטעמה (ראו, למשל, סעיפים 28 ו-28א(ג) לפקודה).

48. סעיפים אלו מצביעים על כך שהאחריות העליונה על יציבות המערכת הבנקאית וטובת הציבור הוקנו לפי חוק לנגידת בנק ישראל, לה ולא לאחר. לפיכך, האחריות מוטלת על כתפיה ואף בדידה ליטול מן המפקח על הבנקים את כל סמכויותיו (כקבוע בסעיף 5(ד) לפקודה), אם מתברר כי הוא איננו מגשים את תכליות תפקידו.

### 34. הפרת החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות)

49. חובתו של המשיב 1, על פי סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: "חוק סדרי מינהל"), להשיב לבקשת העותרת להשתמש בסמכותו עפ"י דין, לא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה, וזאת בין אם העניין נושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים, ובין אם לאו.

50. כך מורנו סעיף 2(א) האמור:

"2. חובת מתן תשובה במועד

(א) נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה."

51. העותרת פנתה למשיב 1 לפני למעלה משנה (נספח 6/ע), ואף שלחה מכתבי תזכורת והבהרות פעם אחר פעם, בהתאם לשינויי הנסיבות (ראו: נספחים 7/ע, 8/ע) בבקשה לעשות שימוש בסמכויות המוקנות להם על פי דין, ולפעול כדלקמן:

א. להתערב בחליף גביית החובות של קבוצת אי.די.בי וחובותיו האישיים של מר דנקר, זאת על מנת לוודא שהחובות לבנקים, השומרים שנאמנות על כספי הציבור, נגבים באופן ראוי ומבלי שנעשות "יתספורות", הרחק מעינו הפקוחה של הציבור.

ב. לבחון כיצד התאפשר מצב בו ארבעת הבנקים המרכזיים במשק נתנו הלוואות על גבי הלוואות לצבר חברות אחד, מבלי שגודל החוב וההתנהלות הפיננסית של הקבוצה נלקחו בחשבון. בין היתר יש לבחון את הנסיבות של כל הלוואה, לוודא כיצד היא אושרה ומי הם הגורמים האחראיים לאישורה;

ג. לחליט אילו גורמים בכל בנק צריכים לשאת באחריות אישית בגין החלוואות הכושלות שהם אישרו;

ד. לפרסם הוראות בדבר מתן הלוואות באופן ראוי לקבוצות עסקיות, בדבר גביית חובות ובדבר הסדרי חוב עם קונצרני-ענק, כשאלו לווים כספים ממספר בנקים במקביל.



52. למרות כן, ובניגוד בוטה להוראת סעיף 2(א) הזכר, פניות העותרת לא נענו עד עצם היום הזה. על החשיבות במתן מענה לבקשה להפעלת סמכות עמד הנשיא כבי' השופט שמגר ב- בג"צ 3094/93 התנועה למען לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5), 404 421 (08.09.1993) (להלן: "פרשת התנועה לאיכות השלטון") -

"... קביעתם בחוק של הסדרים ראשוניים המקנים לנושא תפקיד פלוני את הכוח להפעיל סמכות מוגדרת בנסיבות נתונות, אינה רק בגדר הענקת כוח ושררה, אלא נגזרות ממנה משמעויות עיקריות, הלוברשות גם לבוש של הטלת חובה בכל הנוגע לסדרי השימוש בסמכות. כך טמונה בהענקת סמכות, בין היתר, חובה לשקול את הצורך בהפעלתה ואת הדרכים הראויות שיש לנקוט בהקשר זה. שנית, מובן וידוע הוא, כי מהענקת סמכות לנושא תפקיד פלוני נובעת החובה לדון בפניות ובבקשות, הבאות להניע את בעל הסמכות להפעיל כוחו בדרך זו או אחרת. לבסוף, ככל שהדבר מתייחס לעיון ולדיון בבקשות, שעניינן הפעלת סמכות, מתחייבת נקיטתה של דרך עיון ודיון, שצורתה ומהותה נשלטות על-ידי אמות מידה בסיסיות, שעוצבו בפסיקתו של בית-משפט זה, ואשר ההימנעות מאימוצן יכולה להיות בעלת השלכה על תקפותה של החלטה. במילים אחרות, גם מקום בו אין ה"רשאי" בגדר "חייב", היינו גם כאשר המחוקק לא קבע חובה להפעיל סמכות בדרך מוגדרת, או כאשר החובה להפעיל סמכות אינה עולה ממהות העניין, נולדת וקמה יחד עם הקניית הסמכות גם חובה לשקול את עצם הצורך וההצדקה להפעלתה של הסמכות." [ההדגשות אינן במקור].

53. מתוך כך, המחוקק לא הסתפק בקביעת המועד הסופי למתן מענה לתשובת הפונה, אלא אף קבע את הנפקות של היעדר מענה כזה בסעיף 6 לחוק סדרי מינהל:

"6. תוצאות אי מילוי אחר החוק

(א) החלטה או פעולה של עובד הציבור לא יהיו פסולות בשל כך בלבד שהוא לא מילא אחרי הוראות הסעיפים 2א, 2ב, 4 או 5; ואולם בכל הליך לפני ועדת ערר או ועדת ערעור או לפני בית המשפט, על עובד הציבור הראיה כי החלטה או פעולה שלא ניתנה לגביהן תשובה או הודעה כאמור, נעשו כדין. הוראות סעיף זה אינן גורעות מאחריותו המשמעתית של עובד הציבור על אי-מילוי חובתו לפי חוק זה.

(ב) לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החדשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים".

[ההדגשות של הח"מ].

54. כך, משלא התקבלה כל התייחסות לפניות העותרת במשך למעלה משלושת החודשים הקבועים בחוק (כשנה וחודשיים בענייננו) יש לראות בכך כאי-מתן הנמקה וסירוב לכל דבר ועניין לבקשות העותרת.

55. בפועל, במחדלו המתמשך קיבל המשיב 1 החלטה שלא לפעול בסוגיות המועלות בעתירה, ומכאן, בהתאם למצוותו של סעיף 6(א) הנ"ל, עליו הנטל להוכיח חוקיות התנהלותו זו.

56. להשלכות היעדר מענה מן הרשות המנהלית התייחס כבי' השופט מ' נאמן בעת"מ (חי') 1179/03 ד. עירון בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה- חיפה, 2004, פ"מ מינהליים (תשס"ג) 879, עמ' 889 :

**"הדין הוא עם העותרת כי סעיפים 6(א) ו-6(ב) הם סעיפים משלימים ולכן נטל הראיה בשאלת החוקיות, שבדרך-כלל הוא מוטל על מי שתוקף החלטה מינהלית, עבר אל המשיבות (ראה זמיר בספרו הנ"ל [7], בעמ' 714-716). דהיינו, חזקת החוקיות איננה עומדת עוד למשיבות ונטל הראיה עבר עליהן (ראה זמיר בספרו הנ"ל [7], בעמ' 920)."**

57. הנה אנו נוכחים לגלות, כי גם חובת החיענות והחנמקה הופרו ע"י המשיב, וכל תשובה בעניין, כאמור, לא נתקבלה. **במצב עניינים זה יש לראות בהיעדר מענה כסירוב המשיב להפעיל סמכותו למרות בקשת העותרת, ללא כל נימוק, והעברת הנטל להוכחת חוקיות התנהלותו אליו.**

58. חובתה הבסיסית של הרשות, המשמשת נאמן של הציבור, הינה להפעיל את שיקול דעתה ולבחון האם במקרה זה מן הראוי להפעיל את סמכותה. פרופ' זמיר בספרו הסמכות המנהלית מדגיש :

**"סמכות מוענקת לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, ולהפעיל אותה לפי הצורך. זוהי החובה לפעול." [ההדגשה אינה במקור].**

59. בשלחי הדברים אך לא בשוליהם, תציין העותרת כי התנהלותו זו של המשיב חמורה אף יותר, נוכח אחריותו של המשיב ותפקידו כמעין נציב תלונות הציבור על הבנקים. על כך עמד בית המשפט הנכבד בפרשת ארבבל האמורה לעיל :

**"אחריותו של המפקח על הבנקים היא אחריות כוללת לפיקוח על מערכת הבנקאות, וטיפולו בפניות הציבור נגזר מאופיה הכללי של אחריות זו ומתכליתה." [שם; ההדגשות של הח"מ]**

וכך גם בפרשת ריזל -

**"...המחוקק הקנה למפקח תפקיד בבירור פניות הציבור בדבר עסקים עם תאגידים בנקאיים" [שם; ההדגשות של הח"מ]**

60. לפיכך, אין המדובר רק בהפרת חוק סדרי מינהל, אלא העותרת סבורה כי המשיב חטא לתפקידו הספציפי בכך שלא השיב לפניותיה, מעבר לכל תפקיד מנהלי אחר בעל סמכות ומעבר לסעיף 2(א) לחוק סדרי מינהל.

61. לסיכומו של דבר, המשיב 1 לא הפעיל כלל את שיקול דעתו בשאלות המהותיות המועלות בעתירה, ומכאן, הפר את חובתו הכפולה והמכופלת לשקול הפעלת סמכותו. לפיכך, עתירה זו, כנדבך ראשון, מבקשת מהמשיב 1 הפעלת שיקול דעת כאמור ומתן התייחסות לפניות העותרת ולסוגיות החשובות שבמרכז עתירה זו.

#### 4.4. חלוקת האשראי בשוק העסקי בישראל - ריכוזיות ופרוצדורה

62. פרק זה יעסוק בריכוזיות האשראי של השוק העסקי בישראל והשפעתה השלילית על שיעור הצמיחה של המשק ועל הרווחה החברתית וכן בהליך לקבלת אשראי בישראל והוא חשוב לחבנת עוצמת כשלי התאגידים הבנקאיים וחומרת התעלמות המפקח על הבנקים.

63. למען הסר ספק, ריכוזיות האשראי של השוק העסקי משמעותה, חלוקת האשראי בין הלווים לפי גודל החלואה ללווים; כך, ככל שפיזור האשראי גבוה יותר, כך סיכוני האשראי בגין הריכוזיות נמוכים יותר, והפוך.

#### (א) ריכוזיות האשראי של השוק העסקי בישראל

64. כבענפים אחרים במשק הישראלי, גם התפלגות האשראי הבנקאי מאופיינת בריכוזיות גבוהה.<sup>2</sup> למשל, לעשר הקבוצות העסקיות הגדולות בישראל ניתן בסוף שנת 2012 אשראי של כ-135 מיליארד ש"ח, שהם כ-33.5% מהאשראי הבנקאי שניתן למגזר העסקי. בדומה, 2.3% מכלל הלווים במשק קיבלו כ-71.6% מיתרת האשראי, וכ-14.2% מהלווים קיבלו כ-89.5% מיתרת האשראי.<sup>3</sup>

העתק עמ' 1 ועמודים נבחרים מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "סקירת מגזר העסקים הקטנים וניתוח משקלו באשראי העסקי ובתוצר העסקי", מיום 30.10.2013 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

65. ונרחיב. נהוג לחלק את העסקים בישראל לעסקים קטנים (עד 50 עובדים); בינוניים (50-100 עובדים); וגדולים (למעלה מ-100 עובדים). 98.5% מהעסקים הפעילים בישראל (נכון לשנת 2012) הם עסקים קטנים, 0.8% הם בינוניים ו-0.7% הם גדולים.

66. חרף העובדה כי משקלם של העסקים הקטנים בתוצר העסקי של המשק עומד על 40%, משקלו של האשראי לעסקים הקטנים בכלל האשראי העסקי נאמד ב-10% בלבד.<sup>4</sup> מקור האשראי העיקרי של העסקים הקטנים והבינוניים הוא אשראי בנקאי, בין היתר משום שאשראי חוץ-בנקאי יקר יותר.<sup>5</sup>

67. ואולם, לעסקים קטנים יותר קשה לקבל אשראי מן הבנקים, שכן בפועל הם מקבלים פחות אשראי מרמת הביטחונות שהם נדרשים לספק בגינו, וזאת בהשוואה לעסקים גדולים.<sup>6</sup> ואכן, גישה מוגבלת לאשראי עשויה להביא למחסור בהון חוזר (שמטרתו לגשר בין תזרים התקבולים מהלקוחות ובין תזרים התשלומים לספקים ולעובדים), שבתורו עשוי לפגוע ביכולת ההישרדות של העסקים. גישה מוגבלת לאשראי עשויה גם להביא למחסור בהשקעות (לרבות בהון פיזי, מחקר ופיתוח, ייצוא ושיווק) ולמלאי הון נמוך, שעלולים לפגוע ברמת הפריון והתפוקה.

<sup>2</sup> נספח ע/10, עמ' 11.

<sup>3</sup> שם.

<sup>4</sup> שם, עמ' 1.

<sup>5</sup> שם, עמ' 10.

<sup>6</sup> שם, עמ' 11; מבוסס על פרסומים סטטיסטיים של בנק ישראל.

68. ואכן, אחוז לא מבוטל מבעלי העסקים הקטנים רואה בקושי בהשגת אשראי ומימון כחסם העיקרי להצלחת העסק. כך, 66.7% מבעלי העסקים ציינו כי קשיי מימון ואשראי הם הגורם העיקרי שבגינו הם אינם משקיעים את ההשקעות הרצויות להתפתחות העסק, ו-6% מהעסקים (וכ-20% מהעסקים בעלי 11-20 עובדים) דיווחו כי הם שוקלים לסגור את העסק בשל בעיית תזרים מזומנים.<sup>7</sup>

69. ריכוזיות גבוהה מדי של האשראי במשק מסוכנת למשק, לצמיחתו וליציבותו. היא מלמדת על כך שהקבוצות הגדולות במשק חוסמות, בפועל, את אספקת האשראי ממתחרים פוטנציאליים. מחנק האשראי מעוות את הקצאת המקורות במשק, ופוגע בתחרות ההוגנת, בכושר החדשנות ובפוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הישראלית. לא זו אף זו, ריכוזיות האשראי הגבוהה והעובדה שאחוז כה גבוה מהמימון מגיע למספר מצומצם של לווים גדולים, יוצרת מעגל שוטה שבו רק עסק גדול יכול לקבל הלוואה שתעזור לו להתפתח, וכך תורמת להנצחת הריכוזיות הכללית במשק.

70. על הסכנה לתאגידים הבנקאיים הנובעת מן הריכוזיות ועל החשיבות בפיקוח חדוק יותר מצד גופי האסדרה, עמד בנק ישראל בדו"ח שיצא תחת ידיו משנת 2011, כדלקמן:

"הריכוזיות הגדולה מגדילה את הסיכון המערכתי במערכת הפיננסית, שכן אותן קבוצות שליטה הן קבוצות הסיכון הגדולות ביותר של הבנקים, וקריסה של קבוצתה עסקית גדולה עלולה לזעזע את המערכת הבנקאית כולה. המענה שניתן לבעיה זו עוד בראשית העשור הקודם היה הטלת הגבלות על החשיפה על החשיפה של התאגידים הבנקאיים ללווה בודד או לקבוצת לווים. אולם על אף ההגבלות הללו קיומן של קבוצה עסקית גדולה מגדיל את הסיכון המוסרי והמערכתי במערכת הפיננסית, ולפיכך יש להגביר את הפיקוח והרגולציה עליהם, וכן ליצור תמריצים שליליים להיווצרותן של קבוצות נוספות כאלה".

העתק עמ' 1 ועמ' 141 לדו"ח בנק ישראל, "ישראל והמשבר העולמי 2007-2009" מספטמבר 2011 מצורף ומסומן כנספח ע/11.

71. הריכוזיות באשראי, אם כן, מגבילה את התפתחות העסקים ואת הצמיחה של המשק ועלולה לפגוע ביציבות הבנקים. כש-40% מהתוצר העסקי של המשק נמצא בידי 98.5% מהעסקים בישראל, הגבלת צמיחתם עלולה להשליך על המשק כולו. כשדווקא העסקים הקטנים הם אלו הרגישים פחות לשינויים בשווקים (למשל, פיטורי עובדים בתקופות שפל וכו'),<sup>8</sup> יש להבטיח את יציבותם וגמישותם על ידי חלוקת אשראי המייצגת טוב יותר את משקלם ותרומתם למשק, וזאת כדי להבטיח את יציבות המערכת הבנקאית.

(ב) הליך חלוקת האשראי על ידי הבנקים והפיקוח על ידי המשיב 1

72. יש לעמוד, אם כך, על הליך חלוקת האשראי על ידי הבנקים, אשר מובילים לכאורה לריכוזיות הגבוהה של שוק האשראי הבנקאי בישראל.

<sup>7</sup> שם, עמ' 7; מבוסס על דו"ח מצב תקופתי בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מטעם משרד הכלכלה (יולי 2013).

<sup>8</sup> שם, עמ' 5.

73. מנגנון האישור של הלוואה תלוי בגובה החלואה. הלוואות קטנות ויומיומיות מאושרות באופן תדיר על ידי פקידי הבנק השונים. באם סכום החלואה הנדרשת עולה על סכום מסוים, הנקבע על ידי הבנק ביחס לשיעור רווחיו, אזי נדרש כי החלואה תאושר על ידי גורמי ניהול בבנק, המתכנסים בוועדת האשראי הביצועית. וכך, הלוואות בהיקפים גדולים מאושרות על ידי דירקטוריון הבנק, המקבל את החלטתו באמצעות ועדת האשראי הדירקטוריונית.

74. נוהג זה הינו אחיד למדי בין הבנקים השונים, חרף העובדה כי כמעט ואין אף רגולציה המסדירה את הנושא. הרגולציה העיקרית בנושא הינה הוראות סעיף 270 לחוק החברות, תשנ"ט-1999 לעניין אישור עסקה הנגועה בעניין אישי והוראות ניהול בנקאי תקין מס' 312 (עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים). לפי הוראות אלו, אם החלואה העומדת לאישור בפני ועדת האשראי או הועדה הביצועית כרוכה בעניין אישי, נדרש לאשר את העסקה באמצעות מנגנון מיוחד, שתפקידו לגשר על החשש לניגוד עניינים.

75. דוגמא בולטת לחשיבות שיש לרגולציה על חלוקת האשראי ניתן למצוא בהקשר של הסדרי החוב: חלק מהסדרי החוב נוצרים בשל אשראי רע, שמלכתחילה לא צריך היה להינתן, או שהיה צריך להפסיקו ו"לקרוא לכסף" שעה שהחברה לא עמדה בהתחייבויותיה המקוריות ואשר הוענק כתוצאה משיקול דעת פגום או חלקי. אשראי שהגיע לידיהם של מחוברים ומקושרים, במקום להגיע לידיים טובות יותר, ובסופו של יום התגלגל להסדר חוב. פיקוח הדוק יותר היה יכול למנוע הסדרי חוב ומחיקתם של מיליוני ש"ח מקופת הבנק.

76. קיימת חשיבות עליונה לתחקור המצב הקיים והנסיבות שהביאו לכדי ריכוזיות כה גבוה במשק האשראי, תחקור אשר ראוי כי יוביל למסקנות מערכתיות ואישיות. הרתעה בעניין זה הינה חשובה ביותר, שכן המצב הקיים מוביל לנוק כספי לציבור, בין אם בשל הסדרי החוב שאנו עדים אליהם בעת האחרונה ובין אם משום שהיא מגבילה את יכולת המשק לצמוח.

77. לסיכום פרק זה, המפקח על הבנקים אמון על פיקוח אחר התנהלות הבנקים, לרבות בחינת חלוקת אשראי לשוק העסקי. ריכוזיות האשראי הבנקאי משפיעה ישירות על המשק ועל יכולתם של עסקים קטנים ובינוניים לשרוד ולצמוח. כשהבנקים מקצים אשראי ללא בטוחות מספיקות ובאחוזים כה גבוהים לעסקים הגדולים, על המפקח על הבנקים לבחון את התנהלות זו, בין באופן פרטני לגבי החלואות הספציפיות שחולקו ובין באופן מערכתי, והכל כדי למנוע פגיעה ביציבות הבנקים, במשק ובציבור.

## 54. מחדליהם של המפקח על הבנקים ונגידת בנק ישראל

78. העותרת תציין בשלב זה, כי בהתאם לסעיף 6 לחוק סדרי מינהל, כאמור, נטל הראיה בשאלת חוקיות מחדליהם של המשיב 1 והמשיבה 2 הועבר והונח על כתפיהם. ואולם, למעלה מן הצורך, תעמוד העותרת על הכשלים בהתנהלותו של המשיבים 1-2 באשר למהות הפניות שהועברו אליהם, ותטען על קצה המזלג מדוע עליהם להפעיל סמכויותיהם, והכל - כדלקמן.

### (א) סמכות רשות שהופכת לסמכות שבחובה

79. המשיב הינו, כאמור, גוף האסדרה שאמון על התנהלות תקינה של התאגידים הבנקאיים בישראל ועל הבטחת יציבותם, והכל כדי לשמור על אינטרס הציבור. המפקח על הבנקים, כשמו כן הוא, אמון על הפיקוח הכללי על הבנקים, ועליו לבחון באופן ספציפי התנהלותו של כל תאגיד בפני עצמו, כמו גם לבחון בראייה מערכתית את כלל הבנקים כולם יחדיו.

80. לשם כך, מוקנות לו סמכויות שבשיקול דעת (סמכות רשות), סמכויות רחבות עליהן עמדה העותרת לעיל. ואולם, אף סמכויות מעין אלו, כידוע, עשויות להפוך בנסיבות המתאימות לסמכויות שתהא זו חובה להפעילן. על כך עמד הנשיא שמגר בפרשת התנועה לאיכות השלטון -

"מכאן כי גם אם הרשות ממאנת להפעיל סמכות שבשיקול-דעת, ניתן לבחון את הימנעותה האמורה מפעולה לפי אמות המידה המקובלות בעת בחינתן של סמכויות סטטוטוריות, היינו ניתן לבחון אם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות; כן נבחן אם ביסוד ההימנעות אינם מונחים חוסר סבירות, שרירות או הפליה, העלולים לפסול את מעשיה או מחדליה של הרשות. משמע, לא רק הפעלת סמכות בנסיבות שבהן הפעלתה אינה סבירה, אלא גם הימנעות מהפעלת סמכות שבשיקול דעת בשל טעמים בלתי סבירים, יכולה להוליך למסקנה כי ההימנעות מפעולה היא בטלה." [שם]

81. אכן, המחדל המתמשך בעניינם של הלויים הגדולים במשק, ובפרט של קבוצת אי.די.בי; הסדרי החוב המוחקים מאות מיליוני ש"ח מכספי הציבור; וההימנעות מגביית החובות, בניגוד לכל בעל חוב מן השורה; והנוק הנגרם לציבור ולמשק מאי-חקירת הנסיבות שהביאו למציאות הנוכחית ולא-מיצוי חזין עם האחראים למצב זה - כל אלו מקימים מכלול נסיבות, המחייב את הפעלת הסמכות.

82. וראוי להזכיר, לפחות בכל הנוגע למפקח על הבנקים, אין העותרת עומדת לבדה בעמדתה זו. אף כב' השופט אורנשטיין מבית המשפט המחוזי בתל אביב קבע בצעד חריג כי על הרשויות המוסמכות, קרי המפקח על הבנקים, לבדוק התנהלות זו. המדובר בראייה שהינה, לכל הפחות, ראייה מנהלית.

83. ברי שלא כל שביב שמועה או רסיס מידע לא מבוססים יהפכו סמכות שברשות לסמכות שבחובה. נדרשת ראייה מבוססת ורצינית שתצביע באופן ברור ומספק על קיומן של הנסיבות המיוחדות, אשר תחייבנה את הרשות המנהלית להפעיל סמכויותיה. על כך עמד, בעניין אחר, הנשיא אגרנט -

"קיימא לן, שלא כל עדות שמיעה יהיה לה משקל בעיני הרשות המינהלית כגון עדות שאין בה יותר מאשר שמועות בעלמא. שאלת המשקל של העדות ואמינותה היא ענין בשביל הרשות המינהלית לענות בו, ואין לקבוע מראש כללים לפיהם עליה לנהוג לענין זה, זולת הכלל שהעדות צריכה להיות - בשים לב לנושא, התוכן והאדם שמסר אותה-עדות כזאת, אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה במידה זו או אחרת" [בגץ 442/71 מאיר לנסקי נ' שר הפנים, פ"מ כו(2) 337 357; ההדגשות של הח"מ]

ובמקום אחר הנשיא שמגר -

"...חומר אשר ערכו הראייתי הוא כזה שאנשים סבירים היו רואים בו יסוד מספיק למסקנה בדבר אופיים ועיסוקם של הנוגעים בדבר".  
[ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, בעמ' 249].

84. דברים אלה נאמרו על ידי בית המשפט הנכבד בבואו להתייחס ליכולת הרשות המנהלית להתבסס על ראיות מנהליות. בענייננו, עסקינן בהחלטה שיצאה תחת ידיו של בית משפט. אם הרשות המנהלית מוסמכת מחויבת ליתן משקל לראיות מנהליות המונחות בפניה, היא בוודאי ובוודאי מחויבת ליתן ביטוי ומשקל לקביעה שיבוטית.

85. לשם הנוחות, תצטט העותרת את דבריו של כב' השופט אורנשטיין, שצוטטו לעיל, גם עתה:

"בית משפט זה הדין בהליכי חדלות פירעון, לא נתקל במקרה כה קיצוני, שבו ניתנו אשראים על ידי מוסדות פיננסיים, קל וחומר בסכומים כה ניכרים, ללא כל ביטחונות ומבלי שניתן הסבר לכך, ולא הוצגו החלטות של ועדות האשראי של אותם גורמים שבהם הוחלט להעמיד את האשראי ללא ביטחונות, ורב הסתום על הנגלה. אין ספק כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות.

[...]

המזכירות תמציא החלטתי למנהל בתי המשפט, על מנת שיעבירה למפקח על הבנקים".

86. העותרת סבורה כי אין צורך להכביר ולהכביד במילים מעבר לדבריו של כב' השופט אורנשטיין, כדי להבין כי אכן חלה חובה על המפקח להפעיל את סמכותו שברשות, בין אם לעניין המקרה הספציפי (קרי, לבצע בדיקה מקיפה לפי סעיפים 5 ו-8א לפקודה) ובין אם על דרך הכלל כדי להבטיח שהתנהלות זו לא תישנה (קרי, לקבוע הוראות לפי סעיף 5(ג) לפקודה).

87. נדמה כי בעניין קבוצת אי.די.בי עומד המפקח על הבנקים מן הצד, צופה בנעשה ולא נוקט בכל פעולה. מחדל זה מצטרף למחדלם של הבנקים, והופכים חד הם. ואולם, המפקח על הבנקים,

**המשיב, חב חובותיו לציבור - וחיוב הוא לפעול כעת.** כך, חיוב הוא שם להפעיל את סמכותו לשם קביעת הוראות מערכתיות, שכן שתיקתו עד עתה היא זו שהביאה למציאות של ריכוזיות האשראי הגבוהה ושל הסדרי החוב, שהציבור עוקב אחריה בדאגה.

88. העותרת רק תזכיר את הביקורת על המפקח על הבנקים (דאז) שפירט בית המשפט הנכבד בפרשת ויסות המניות:

"ועדת בייסקי ציינה, כי ויסות המניות הבנקאיות לא היה מתפתח ומגיע לדרגות אליהן הגיע, לולא עמדו נגידי בנק ישראל והמפקח על הבנקים מן הצד ואיפשרו לבנקים לבצע את ויסות מניותיהם" [בג"ץ 935/89 אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 496 (10.05.1990); ההדגשות של הח"מ].

89. עמידתו במקום בחוסר מעש גם עתה מסכלת את מילוי תפקידו וייעוד מוסד זה, שכן הוא חוקם הן לטיפול בבעיות נקודתיות והן כדי לראות את התמונה הגדולה ממעוף הציפור. התערבותו של המפקח נדרשת ביתר שאת דווקא כאשר מספר בנקים פועלים לכאורה באופן בלתי תקין, המסכן את המשק כולו ורק הוא - כגוף המערכתי - עשוי לראות את ההשלכות הרות האסון על המשק כולו ולפעול בעניין.

90. וכך גם נגידת בנק ישראל, אשר נמנעת מליטול לעצמה את שיקול הדעת ואת סמכויותיו של המפקח על הבנקים, חרף התנהלותו המסוכנת למשק וליציבות הבנקים שסותרת את תכלית תפקידו. הנגידה, כמי שאחראית על פיקוח אחר המפקח על הבנקים, חייבת לקחת את המושכות לידיה, מקום בוא הוא חוטא לתפקידו. זוהי סמכותה וזוהי חובתה.

91. מכל האמור לעיל, נוכח המחדל הבלתי נתפס, העותרת סבורה כי חלה חובה על המשיב 1 להפעיל סמכויותיו. משלא עשה כן, היה על המשיבה 2 ליטול סמכויותיו ולפעול כמבוקש. כעת, כאשר גם המשיב 1 וגם המשיבה 2 נמנעים מהפעלת סמכויותיהם, העותרת מבקשת מבית המשפט הנכבד להורות למשיב 1 להפעיל את סמכותו, לבחון את התנהלות הבנקים מול קבוצת אי.די.בי, להסיק מסקנות מערכתיות ואישיות ולהוציא תחת ידיו הנחיות שיבטיחו כי התנהלות זו לא תתרחש עוד בעתיד, או לחילופין להורות כאמור למשיבה 2, והכל כמבוקש בצווים לעיל ברישא לעתירה.

### **(ב) פגיעה בחובת הנאמנות בהתנהלות המשיבים 1-2**

92. החוסר בפיקוח אפקטיבי באופן כללי על התנהלות התאגידיים הבנקאיים אל מול קבוצת אי.די.בי במשך שנים, כמו גם החוסר בפעילות נמרצת למציאת האחראים על מחדלי מתן האשראי לקבוצת אי.די.בי וההימנעות מלהורות על גביית החובות במלואם, והתעלמות מקביעותיו של כ"י השופט אורנשטיין - כל אלה מהווים פגיעה חמורה בחובת הרשות הציבורית לפעול כנאמנת הציבור.



93. כלל יסוד במנהל הציבורי הוא כי הרשות השלטונית משמשת כנאמנת הציבור, וכל אשר בידה מנוהל עבור ולמען הציבור. משכך בפעולתה חייבת הרשות לשים לנגד עיניה את **טובת הציבור**.

94. בשורה ארוכה של פסקי דין הבחיר בית משפט נכבד זה את המשמעות של חובת הנאמנות של הרשות ותחולתה הרחבה על כל פעולות הרשות ובכלל זה על חלוקת כספי הציבור, והפיקוח על כספים אלה. בין היתר, ראוי להביא את הדברים להלן בדבר חובת הנאמנות של הרשות, אשר מזה מספר עשורים מהדהדים כקול קורא במרחבי המנהל הציבורי בישראל:

"המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל. כפי שאומר השופט ח' כהן:  
"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצונה מעניקה וברצונה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או חוקנו לה או חוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות". ( בג"צ 142/70 (בנימין שפירא נגד הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה 331, 325 (1), בע' 331)  
[...]

חובות אלה מוטלות על המדינה בכל פעולה ופעולה שהיא עושה. החלות על כל החלטה והחלטה והן חלק מכל שיקול דעת המופעל על-ידה. אין כל יסוד הגיוני להבחין בין החלטה מכוח סמכות סטטוטורית מיוחדת לבין החלטה מכוח סמכויות המינהל הכלליות. אלה כאלה מופקדות בידי המדינה כנאמנות, ואלה כאלה חייבות להיות מופעלות בהגיונות. " [בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3), 729, עמ' 746-745]

95. אם כך הרי שהחובה של הרשות הציבורית, ובענייננו המפקח על הבנקים, לפקח אחר הבנקים, **נובעת מהמעמד שלו כנאמן הציבור**, כמי שאמון על טובת הציבור ועל ניהול כספי הציבור באופן התקין והראוי.

96. חובה זו אף חלה על הנגיחה, שאף היא משרתת את הציבור כנאמן הציבור, ועליה לפקח אחר התנהלותו של המפקח על הבנקים כדי להבטיח שהאחרון ממלא את תפקידו כדבעי.

97. לא זו אף זו, כאשר הרשות נמנעת לפעול במהירות הראויה מפרה היא למעשה את **חובת הנאמנות וההגיונות שלה כלפי הציבור**, לנהוג באופן סביר **ובשקידה ראויה** להגשמת המטרה הציבורית, אשר מצויה בבסיס פעולתה - קידום תכלית החוק.

98. העובדה שעניין לפיו ארבעת הבנקים הגדולים במדינת ישראל חילקו אשראי לקבוצה עסקית ללא קבלת בטוחות מספקות ובכך נפגעו חסכונו הציבור נותר ללא טיפול, בוודאי שאיננה מלמדת על שקידה ראויה או על כך שהמשיבים 1-2 פעלו בחתאם לחובת הנאמנות שלהם. הרי המדובר בבעיה מערכתית, המובילה להסדרי חוב ולריכוזיות בשוק האשראי, שטיפול בה מחייב בין היתר הרתעה שתימנע הישנות של התנהלות זו, וזו בדיוק תפקידם.

99. רשות הנמנעת במשך שנים מלשמור על כספי הציבור, בהתאם לסמכות שניתנה לה ולתכליות שלשמן היא הוקמה, פוגעת באופן בלתי מידתי באינטרסים של הציבור כולו. זאת לאור העובדה כי התנהלות זו מובילה, הלכה למעשה, לפגיעה כמעט בלתי הפיכה בציבור ובחוסנם של הבנקים. השתהותה של הרשות בענייננו בתהליך הפיקוח, הבקרה והגבייה, עלולה להוביל לכך שיימחקו כשני מיליארד ש"ח מכספי הציבור.

100. נוכח המובהר לעיל, על המשיבים 1 ו-2 לפעול בהתאם לחובת הנאמנות החלה עליהם ולבצע בחינה מעמיקה בעניין חלוקת האשראי לקבוצת אי.די.בי, להסיק מסקנות כנגד האחראים ולהורות על ביטול מלוא חובות קבוצת אי.די.בי, והכל כמבוקש במסגרת הצווים המבוקשים בעתירה זו. **העותרת סבורה כי הרגולטור חוטא לתפקידו כנאמן הציבור, עת משלים הוא עם התנהלות הבנקים והחשש מפגיעה ממשית ביציבות המערכת הבנקאית.**

### **ג) הימנעותו של המשיב לפעול פוגעת באמון הציבור במערכת הבנקאית ובבנק ישראל, ומערערת את תדמיתו**

101. המפקח על הבנקים, וכך גם נגידת בנק ישראל, ככל רשות מנהלית וככל בעל תפקיד בכיר במינהל הציבורי, הינם נאמן הציבור. כיתר נאמני הציבור - משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם, למען הציבור יש להם. (ראו: פרשת ז'רז'ביסקי, עמ' 840).

102. עמד על כך כבי' השופט ח. כהן, בג"צ 142/70 שפירא נ. הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, ירושלים פ"ד כה (331, 325) (1):

**"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצונה מעניקה וברצונה מסרבת, ואילו זו כל מולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או חוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות" [ההדגשה של הח"מ]**

103. בל נשכח - הסמכויות הרבות שניתנו למשיבים, מן הציבור הן ניתנו להם, לשם פיקוח יעיל על הבנקים, שיבטיח כי האינטרס הציבורי יישמר. ואולם כעת, המשיבים נמנעים מלהפעיל את הסמכויות הללו, ובכך הם מעניקים לגיטימציה לבנקים לפעול כפי שרוחם מורה להם, ללא פיקוח וללא ביקורת. מחדל גורר מחדל, והציבור משלם את המחיר.

104. בכך, נפגע אמון הציבור בגופים המאסדרים בכלל ובמפקח על הבנקים בפרט. אף במקרים הקיצוניים שבקיצוניים, כבענייננו, המפקח בוחר שלא להתערב ולעמוד מן הצד (כפי שנעשה בעניין ויסות המניות, כאמור), והציבור משלם את המחיר. ומדוע שהציבור יפקיד את אמונו במפקח על הבנקים ובבנק ישראל, כשאין הם ממלאים את תפקידם?

105. ודוק, העדר או החלשת אמון הציבור ברשויות השלטון, כידוע, מגבילים את השלטון לבצע את תפקידיו ולממש את תכליותיו. במדינה דמוקרטית, רשות שלטונית שאיננה זוכה באמון הציבור - עקרה היא. על כך עמד כבי' השופט (כתוארו דאז) ברק -

**"...יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור אין השלטון יכול לתפקד. עמדתי על כך בפרשת גנוסר, לעניין עובד מדינה שהודה בביצוע עבירות פליליות חמורות וקבל תנינה על חלקן, בצייני:**  
**המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו, הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי. יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו, הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון... בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור והוא המאפשר להן למלא את תפקידן" (בג"צ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, פסי 29]**

106. אין המדובר בהשלכה ערטילאית על אמון הציבור ברשויות השלטון, כי אם בענייננו עסקינן בהשפעה מוחשית, כלכלית, שפוגעת בציבור, שכן הביקורת הציבורית על מחיקת החובות לטייקונים ולקונצרנים נעשית חריפה מיום ליום.

107. ואכן, לאמון הציבור בתאגידים הבנקאיים ובמערכת הפיקוח עליהם, יש השפעה ישירה על יציבות המערכת הבנקאית כולה. שמיטת החובות הבלתי-שוויונית והבלתי חוגנת של הבנקים, גוררת עימה קריאות רבות למשיכת כספי הלקוחות מן הבנקים מוחקי-החובות, דבר שבודאי עלול להביא לקריסת תאגיד בנקאי. ראו לעניין זה את דבריו של עו"ד איתן ארז לרקפת רוסק-עמינח, מנכ"לית בנק לאומי -

**"אני פשוט מודיע לך כי אם עד ליום 30 באפריל בשעה 13:00 לא אקבל אישור שהמחיקה בוטלה - אפעל להוציא את כל הכספים שאני מחזיק לבנק אחר...  
במקרה כזה, אפנה לכל מאות מכריי בבקשה להוציא את כספיהם מהבנק. בנוסף לכך, אפנה מתוקף תפקידי כסגן ראש לשכת עורכי הדין לוועד המרכזי של הלשכה בבקשה לדון בנושא, על מנת שלשכת עורכי הדין תמליץ לכל 50 אלף עורכי הדין בישראל שימשכו את פקדונותיהם מהבנק".**

העתק כתבתו של לי-אור אברבך, "מתקפה חריפה נגד לאומי וההסדר עם דנקנר", מיום 17.04.2014 מאתר "גלובס" מצורף ומסומן כנספח ע/12.

108. אין כל צל של ספק כי עם שתיקת המשיבים, נפגע אמון הציבור במערכת הבנקאית, והציבור חש כי עליו לפעול בעצמו. לכך עלולות להיות תוצאות הרסניות על המערכת הפיננסית, השלכות שבדיוק אותן ביקשה הפקודה למגר. רק גוף אסדרה חזק ופעיל עשוי לחשיב את אמון הציבור בעצמו ובמערכת הבנקאית, להביא לפתרונות מושכלים ולממש את תכליתו של תפקיד המפקח על הבנקים.

109. עד עתה המשיב 1 בחר שלא לעשות כן. הימנעותו זו מרוקנת מתוכן את תכליותיו ואת עצם קיומו של מוסד זה, שכן ללא פיקוח על הבנקים, נשמט הרעיון מאחורי הקמתו ואמון הציבור בו יאבד לעד.

110. פגיעה זו אף מתחזקת נוכח האיפה ואיפה שבהתנהלות הבנקים לגבי החייבים. כך, כאשר אזרח פשוט מן השורה חב חובות כספיים לבנק, גדודי משפטנים קמים ופועלים לילות כימים לשם גביית החוב עד תומו; ואולם, כאשר המדובר בקונצרן רב-מימדים, מוכנים הבנקים להגיע לידי הסדרי חוב המוחקים מאות מיליוני שקלים מקופתם. אל למפקח להתעלם מכך, ועליו להבטיח שהגבייה תהא שוויונית כלפי כולם.

111. לסיכום, כאשר הגוף האסדרה לא פועל כהוא זה לשינוי המצב הקיים, נפגע אמון הציבור בו. ואכן, פגיעה באמון הציבור במפקח על הבנקים עלול להשליך על אמון הציבור ביתר המוסדות האמונים על הפיקוח על המערכות הפיננסיות, ובהן בנק ישראל, המפקח על שוק החוץ והביטוח וכיוצא בואת.

112. נוכח התעלמותו של המשיב מפניותיה של העותרת, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית משפט נכבד זה בבקשה להורות לרשות המנהלית לפעול כנדרש ממנה לפי חוק ולהשיב את אמון הציבור במוסד זה.

#### **(ד) חוסר הסבירות שבאי-הפעלת הסמכות**

113. בנוסף לאמור לעיל, תטען העותרת כי אי הפעלת סמכויות חשובות הינה בלתי סבירה באופן קיצוני בנסיבות החמורות בעלות ההשפעה הרחבתית על המשק כולו.

114. כלל גדול הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, ושהפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"צ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (1981), וכן בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: "פרשת ז'רז'בסקי").

115. העותרת במכתבה סקרה שורה של אינטרסים חיוניים שהפעלת הסמכות תשרת ותקיים, הצביעה על החשיבות הרבה בקיומם ואף על כלים אפשריים למימוש סמכות זו. אף על פי כן, לא ניתן כל מענה מצד המשיבים מדוע לא יפעילו סמכויותיהם, וממילא לא סיפקו המשיבים התייחסות ראויה לפניות העותרת.

116. אכן, יהא זה בלתי סביר באופן קיצוני להימנע מהפעלת הסמכות שהוקנתה למשיב בחוק, וזאת ביתר שאת נוכח קביעותיו של כב' השופט אורנשטיין המוזכרות לעיל. זו זו הסיבה לשמה הונחה הסמכות בידי של המשיב - לבחון בחינה מערכתית של התנהלות הבנקים, בחינה שלהם אסור לקיים נוכח המגבלות על גופים המצויים בתחרות.

117. הנסיבות המיוחדות בענייננו, מקרה אי.די.בי, בו קונצרן ענק חב חובות של מיליארדי ש"ח לבנקים השונים, ואלו מוחקים לו מאות מיליוני ש"ח במסגרת הסדרי חוב - כל אלו מחייבים את בדיקתו והתערבותו של המשיב 1. הימנעות מהפעלת סמכויותיו בנסיבות האמורות, הינה בלתי סבירה באופן קיצוני, וחותרת תחת תכליותיו.

118. מוסד המפקח על הבנקים אפשר, במו ידיו, מצב שבו ריכוזיות האשראי היא בלתי נסבלת. בעוד האשראי ניתן ברובו לקבוצה מצומצמת ו"מובחרת", יתר מבקשי האשראי מסתפקים "בפירורים" ומתקשים לקבל הלוואות ולפתח את עסקיהם. המפקח על הבנקים יושב מהצד כשהנערים "משחקים לפניו", והוא רק צופה במחזה במקום להיות השחקן הראשי.

119. כשכספי הציבור מנוהלים על ידי קבוצה "מובחרת" אך בלתי נבחרת, ששומרת על חבריה בזמן שהציבור נותר מחוץ למגרש - **זווקא אז הייב המפקח להפעיל את סמכויותיו ולפקח באופן אקטיבי מקום בו השוק נכשל**. אין זה סביר כלל ועיקר לשבת בחיבוק ידיים ולהותיר את המצב על כנו ללא התערבות בשם הציבור, בהתאם לסמכויות שהוקנו לו לפי חוק.

120. **משהוכח שהסמכות שהעותרת מבקשת להפעיל מצויה בידי המשיב, ומשהוכחה חשיבות וחיוניות הפעלת הסמכות במקרה דנן, מהווה הימנעותו של המשיב מהפעלת סמכותו כמבוקש בעתירה זנא חוסר סבירות קיצוני, ולעמדת העותרת אין מנוס מפני חיובו להפעילה.**

## ה. סיכום

121. המפקח על הבנקים הינו הגוף המאסדר על ניהולם התקין של הבנקים. החוק מקנה לו סמכויות פיקוח כבדות משקל ורחבות יריעה כדי שיוכל למלא את תכליותיו - הבטחת יציבות המערכת הבנקאית ושמירה על כספי הלקוחות.

122. כאמור, אין בסמכותו של המפקח על הבנקים כדי לגרוע מסמכות ואחריות בנק ישראל והעומדת בראשו.

123. ככל רשות מנהלית אחרת, מוטלת על המפקח ועל הנגיזה החובה להשיב לפניות המבקשות ממנו להפעיל את סמכויותיו. התעלמותו המוחלטת והנחרצת מפנייתיה של העותרת סותרת את רצון המחוקק וחותרת תחת הגשמת ייעודו כנאמן הציבור.

124. ואולם, אין זהו מחדלו היחיד של המשיב.

125. המפקח על הבנקים, כשמו כן הוא, אמון על פיקוח פעיל ויעיל על הבנקים. כשמונחות בפניו נסיבות יוצאות דופן במערכת הבנקאית, עליו לעמוד בחוד החנית כראש וראשון העמלים לבחינת הנסיבות שהביאונו עד הלום תחילה, ובחסקת המסקנות המתבקשות לצורך מיצוי הדין ומניעת הישנות הכשלים. לכן, הימנעותו מלהפעיל סמכויותיו לפי חוק כשמתבקש הוא, הן על ידי העותרת והן על ידי בית המשפט - תמוחה היא.

126. **לא זו אף זו, היא איננה חוקית.** בנסיבות החמורות דנן, סמכותו של המפקח על הבנקים

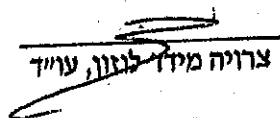
הופכת סמכות שחובה עליו להפעילה ולכלל הפחות, כמו גם חורגת מאחריותו כנאמן הציבור, ואי-הפעלתה הינה בלתי-סבירה באופן קיצוני. הותרת המצב על כנו, מבלי להיכנס לקרביים ולבחון מי האחראים למצב בלתי נסבל זה, אף פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור במערכת הבנקאית ובמערכת הפיקוח על הבנקים.

127. אלו, אם כן, שלושת המחדלים של המפקח על הבנקים, אותם מבקשת העותרת לתקן - והכל בשם הגנה על אינטרס הציבור, אינטרס אותו היה על המפקח לשים לנגד עיניו אך כשל מלעשות כן. אליהם מצטרף מחדלה של המשיבה 2, עת בחרה שלא ליטול את סמכויותיו של המשיב 1 חרף המחדלים המתוארים לעיל.

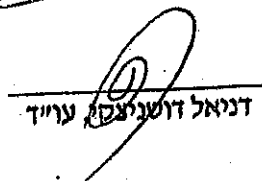
128. על יסוד כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צווים כמבוקש בראש העתירה ולהפוך את הצווים לצווים מוחלטים.

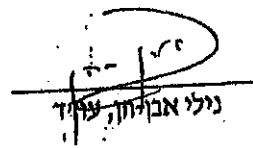
129. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאותיה, לרבות שכ"ט עו"ד.

130. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.

  
צרויה מירז' לירון, עו"ד

א/א זאב זאב זאב  
אלמד שרוא, עו"ד

  
דניאל זושניצקי, עו"ד

  
נילי אביחון, עו"ד

ב"כ העותרת

29.06.2014  
א' בתמוז, התשע"ד

**מוצג ב'**

**תשובת המדינה בבג"ץ 4586/14**

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**  
על ידי ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ואח'  
מרח' יפו 208, ירושלים  
ת.ד. 4207, ירושלים 91043  
טלפון: 02-5000073; פקס': 02-5000076

**תעודות**

נ ג ד

1. המפקח על הבנקים
2. נגידת בנק ישראל  
על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון: 02-6466590; פקס': 02-6467011
3. טומהוק השקעות בע"מ  
שדי רוטשילד 46, תל אביב 66883  
טל': 03-7148888; פקס': 03-7148881
4. גנזן הולדינגס בע"מ  
רח' דרך בגין 132 תל אביב-יפו  
טל': 03-6075682; פקס': 03-6075890
5. אי די בי חברה לאחזקות בע"מ  
מרכז עזריאלי 3, מגדל המשולש, קומה 44, תל אביב 67023  
טל': 03-6075666; פקס': 03-6075667
6. אי די בי חברה לפיתוח בע"מ  
על ידי ב"כ עוה"ד אהרון מיכאלי  
ממשרד גולדפרב זליגמן ושות'  
מרח' יגאל אלון 98, מגדל אלקטרה, תל אביב  
טל': 03-6089999; פקס': 03-6089909
7. בנק הפועלים בע"מ  
שדי רוטשילד 50, תל אביב יפו 66883  
טל': 03-5676688; פקס': 03-5632407
- על ידי עוה"ד פנחס רובין וירון אלכאווי  
ממשרד גורניצקי ושות'  
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:  
רח' רוטשילד 45, תל אביב 65784  
טל': 03-7109191; פקס': 03-5606555
8. בנק לאומי לישראל בע"מ  
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר ישראל לשם ואח'  
רח' יהודה הלוי 34, תל אביב יפו 65546  
ממשרד מיתר, ליקוורניק, גבע, לשם, טל ושות'  
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:  
רח' דרך אבא הלל סילבר 16, רמת גן 52506  
טל': 03-6103655; פקס': 03-6103620
9. בנק מזרחי טפחות בע"מ  
רח' ז'בוטינסקי 7, רמת גן  
על-ידי עוה"ד אחוד ארצי ואורן פלדמן  
ממשרד ש. הורוביץ ושות', עו"ד  
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:  
רח' אחד העם 31, תל אביב 65202  
טל': 03-5670700; פקס': 03-5660974
10. בנק דיסקונט לישראל בע"מ  
רח' יהודה לוי 23 תל אביב יפו 6513601  
על ידי ב"כ עוה"ד אמנון לורך  
ממשרד יגאל ארנון ושות'  
אשר מענו לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:  
רח' הלל 31, ירושלים  
טלפון: 02-6239240; פקס': 02-6239233



## תגובה מטעם המשיבים 1-2

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כ"ו חשופט נ' סולברג) מיום 29.6.14, ולארכה שניתנה, מתכבדים המשיבים 1-2 (להלן: **המשיבים**) להגיש את תגובתם המקדמית לעתירה, כדלקמן.

### פתח דבר

1. עניינה של העתירה דין בטענות שונות שמפנה העותרת כלפי המפקח על הבנקים וכלפי נגידת בנק ישראל, בכל הקשור לאפקטיביות הפיקוח שהפעיל בנק ישראל על ארבעה תאגידים בנקאיים (המשיבים 7-10), אשר העניקו אשראי לארבע חברות הנמנות עם קבוצת אי.די.בי (המשיבות 3-6), אשר נקלעה לקשיים בהחזר חובות של מילארדי שקלים.

2. באופן מפורט יותר, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו שלושה צווים-על-תנאי. תחילה, העותרת מבקשת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו-על-תנאי המורה למפקח על הבנקים לנמק מדוע לא השיב לשלוש פניותיה בעניין הפעלת סמכויותיו בנוגע להסדרי החוב עם הקבוצות העסקיות הגדולות במשק, ובפרט עם קבוצת אי.די.בי (להלן: **הסעד הראשון**).

בהמשך, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו-על-תנאי, המורה למפקח על הבנקים לבצע חקירה מקיפה ומערכתית בעניין התנהלות המעורבות הבנקאית במותן אשראי לקבוצת אי.די.בי; ובכלל זה, לחסיק מסקנות מערכתיות ואישיות מן החקירה ולפרסמן לציבור הרחב; להפעיל סמכותו לתיקון הליקויים שנמצאו במסגרת החקירה, לרבות חיוב הבנקים לגבות את חובות קבוצת אי.די.בי במלואם ולהעביר את האחראים לליקויים מתפקידם (להלן: **הסעד השני**).

לבסוף, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו-על-תנאי, המורה לנגידת בנק ישראל להנחות את המפקח על הבנקים לפעול לביצוע החקירה כאמור. לחלופין, מבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה לנגידת בנק ישראל ליטול לידיה את סמכויותיו של המפקח על הבנקים כדי לפעול כמבוקש על ידי העותרת בסעד השני (להלן: **הסעד השלישי**).

3. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות לגופה, שכן בניגוד לנטען בעתירה ובניגוד לאופן הצגת הדברים בה, הרי שהמפקח על הבנקים נקט - ועודו נוקט - בשורה ארוכה של צעדים רגולטוריים ופיקוחיים - מערכתיים ופרטניים - בכל הקשור לניהול סיכון האשראי על ידי התאגידים הבנקאיים בישראל; ובתוך כך גם ביחס לאשראי שניתן על ידם ללווים גדולים, בהם אי.די.בי, מר נוחי דנקנר וחברות אחרות שבשליטתו (להלן: **קבוצת נוחי דנקנר**).

4. עוד יטענו המשיבים, כי מעבר לצעדים המערכתיים והפרטניים הננקטים ביחס למערכת חבנקאית, הרי שהפיקוח על הבנקים ובנק ישראל היו ועודם שותפים למהלכים רבים, ברמה המשקית, שמטרתם לצמצם את סיכוני הריכוזיות במשק, ובכלל זה ריכוזיות האשראי; כמו-גם לקדם הסדרים שיבטיחו צמצום השלכות הרוחב של תופעת ריבוי הסדרי החוב על המערכת הפיננסית ואמון הציבור בה.

5. כפי שיפורט להלן, הצעדים הרגולטוריים והפיקוחיים שנקט הפיקוח על הבנקים כוללים קביעת הוראות מפורטות לשיפור מערך השליטה והניהול של התאגידים הבנקאיים בישראל ביחס לניהול סיכוני אשראי; קביעת קריטריונים לקידום מדידה נאותה של סיכוני אשראי; וכן הנחיות שמטרתן להבטיח כי לרשות התאגידים הבנקאיים כריות בטחון נאותות לספיגתם של הפסדי אשראי, לרבות הפסדי אשראי בלתי צפויים. מעבר לכך, מקיים הפיקוח על הבנקים הליכי מעקב והערכה שוטפים אחר פרופיל הסיכון של התאגידים הבנקאיים, לרבות ניטור סיכון האשראי המובנה בפעילותם ובחינת איכותם של מערכי ניהול ובקרתו.

6. בצד צעדים אלו, המציבים את רמת הפיקוח של בנק ישראל בסטנדרט הבין-לאומי של מדינות המערב, המשיבים יצינו כי המפקח מבצע באופן שוטף ביקורות במטרה לוודא אחר מידת הציות לתוראותיו, וכן לשם בחינת נאותות הערכת הסיכונים, ובכלל זה הסיכון הגלום בלוני הגדולים וטיבם של הליכי חיתום וניהול האשראי בגינם

פחלק מכך, במהלך השנים 2013-2014 ביצע הפיקוח על הבנקים תהליכי ביקורת פרטניים על האשראי שניתן לחברות מסוימות בקבוצת נוחי דנקנר. ותהליכים אלו נערכו בשלושה תאגידים בנקאיים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ.

בתאגיד בנקאי אחד תהליך הביקורת הסתיים והועבר לתאגיד הבנקאי דו"ח ביקורת סופי. בשני התאגידים הבנקאיים האחרים תהליך הביקורת מצוי בשלבי סיום, כאשר טיטה נשלחה לתגובתם, טרם הפצת נוסח סופי של הדו"ח.

7. על יסוד מכלול צעדים רגולטוריים ופיקוחיים אלו, אודותם נרחיב בהמשך, המשיבים יטענו כי אין לה לעתירה על מה לסמוך וכי דין שני סעדיה האחרונים להידחות. אשר לסעד הראשון המבוקש, המשיבים יקדימו ויצינו כי אכן היה מקום להשיב לפניות העותרת בכתב. בצד זאת, המשיבים יראו כי, הלכה למעשה, המפקח על הבנקים עידכן אודות הפעולות הנעשות על-ידו בהקשרה של העתירה, ובכלל זאת במסגרת הודעות פומביות בנושא לעיתונות וכן במסגרת דיונים פומביים שכונסו לשם כך בוועדת הכספים של הכנסת, בהם נכחו גם נציגים מטעם העותרת. משכך, גם בסעד הראשון המבוקש בעתירה אין כדי לגלות עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד כמבוקש על ידי העותרת.

8. מעבר לכך, המשיבים יבהירו כי מתן אשראי, מטבעו, כרוך בסיכון כי הלווה לא יעמוד בהתחייבותיו וסיכון זה מובנה בפעילותם של תאגידים בנקאיים. התממשותו של הסיכון היא חלק אינטגרלי מפעילותם של תאגידים בנקאיים, ואין בה, כשלעצמה, כדי להעיד על חולשות בחינתם ובניהול האשראי או בפיקוח על התאגידים הבנקאיים. נוכח זאת, חלק נכבד ממשאביו של המפקח על הבנקים מוקדשים לוידוא ניהולו הזהיר של הסיכון, כדי להבטיח שאם הסיכון יתממש, השלכותיו יהיו כאלו אשר לא יביאו לפגיעה ביציבותו של התאגיד הבנקאי ולא ישיתו הפסדים על המפקידים והציבור בכללותו.

כך בתמצית, וכעת ביתר הרחבה.

### **טיבו, תכליתו וסמכויותיו של הפיקוח על הבנקים - רקע ומסגרת נורמטיבית**

9. חוק בנק ישראל, התשי"ע-2010 קובע, כי בין שאר תפקידיו של הבנק, עליו לקיים את הפיקוח והחסדרה של מערכת הבנקאות, בהתאם לסמכויותיו על-פי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר (סעיף 714) לחוק בנק ישראל). תפקיד זה נתון למפקח על הבנקים אשר בידי הופקדו סמכויות הפיקוח הכללי והביקורת על התאגידים הבנקאיים. תכליתו של הפיקוח האמור לשמור על האינטרס הציבורי ביציבותם וחוסנם של התאגידים הבנקאיים ובהתנהלותם ההוגנת כלפי לקוחותיהם, ובכך לבסס את אמון הציבור במערכת הבנקאית.

אמון זה הינו מרכיב חיוני ליציבותם של תאגידים בנקאיים, נוכח היותם מתווכים פיננסיים העושים שימוש בכספו של הציבור לצורך פעילותם העסקית – פעילות שעיקרה מתן אשראי. פגיעה באמון הציבור באופן שיעלה חשש בליבו כי כספו אינו מונח במקום מבטחים, עלול להביא לכך שמפקידים רבים יצבאו על דלתותיו של תאגיד בנקאי בדרישה לקבל את כספם באופן מיידי. תרחיש כאמור, של ריצת מפקידים לתאגיד הבנקאי – בין אם בבסיסו חשש מוצדק ובין אם לאו – עלול להביא להידרדרות ביציבותו של תאגיד בנקאי ואף לקריסתו.

10. לפיכך, ולצורך ביצוע תפקידו, הוקנו למפקח על הבנקים סמכויות מתאימות. לשם סקירת סמכויות המפקח על הבנקים, נקרב מבטנו אל פקודת הבנקאות, 1941 (להלן: פקודת הבנקאות) ונעמוד על הסעיפים מכוחם יונק המפקח על הבנקים את סמכויותיו.

11. ראשונה לענייננו הינה הוראת סעיף 5(א) לפקודת הבנקאות הקובעת, כי "התאגיד רשאי למנות מפקח על הבנקים (להלן: המפקח)". בהמשך, מבהירה הפקודה את גדר סמכויותיו של המפקח, תוך שהיא קובעת כדלקמן:

"ומשתמנה יהיה עובד בנק ישראל ובידו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי ותהא לו או לבאים מטעמו הסמכות לדרוש מתאגיד בנקאי וכן מדיוקטור, מעובד או מדואה חשבון של תאגיד בנקאי, למסור לו ידיעות ומסמכים שבידיהם הנוגעים לעסקי

התאגיד הבנקאי וכל תאגיד שבשליטתו, או לאפשר לו לעיין בכל מסמך כאמור, להעתיקו או לצלמו".

12. עינינו רואות, כי מכוח תוראת סעיף 5(א) לפקודת הבנקאות, רשאי המפקח על הבנקים לדרוש מתאגיד בנקאי, מדירקטור, מעובד ומרואה חשבון של תאגיד בנקאי למסור לו כל ידיעה או מסמך אשר נוגעים, לשיטת המפקח, לעסקי התאגיד הבנקאי או תאגידים אחרים שבשליטתו.

סמכות זו מאפשרת למפקח על הבנקים, בראש ובראשונה, לקיים את הליכי המעקב וההערכה השוטפים אחר פעילות התאגידים בנקאיים, ולהעריך את פרופיל הסיכון והלימות הונם; כמו-גם להצביע על חולשות ותחומים הדורשים תשומת לב מצד הדירקטוריון וההנהלה של התאגיד הבנקאי.

13. סמכות זו היא גם הבסיס להליכי הביקורת שמבצע הפיקוח על הבנקים בתאגידים הבנקאיים שבפיקוחו. משנעשתה ביקורת, וככל שנמצאו ליקויים בתאגיד הבנקאי על יסוד המסמכים והמידע שנאספו על ידי המפקח על הבנקים, מעניקה פקודת הבנקאות סמכות רחבה למפקח לדרוש את תיקון הפגמים שנמצאו על ידו. סמכות זו מוגדרת היא בהוראת סעיף 8א(א) לפקודה, הקובעת כך:

"היה המפקח סבור, שתאגיד בנקאי פלוני עשה עסקיו בדרך העלולה לפגוע ביכלתו לקיים את התחייבויותיו או בניהולם התקין של עסקיו, ישלח לתאגיד הבנקאי הודעה בכתב ובה יפרט את הפגמים, ידרוש את תיקונם או מנעת פגיעתם בתוך תקופה שיפרש בהודעה, ויחן לו הזדמנות להגיש תוך אותה תקופה, או תוך תקופה קצרה מזו, כפי שיפרש בהודעה, הערותיו והשגותיו לגבי הפגמים או הדרישות לתיקונם".

14. סעיף 8א(ב) משלים את הוראת סעיף 8א(א) הנ"ל, תוך שהוא מטיל חובה מפורשת על המפקח לבחון את הערותיו והשגותיו של התאגיד הבנקאי "סמוך ככל האפשר לאחר שיקבל אותן". אחר שההשגות נבחנו מחויב המפקח במסירת החלטתו לתאגיד הבנקאי, ואילו התאגיד הבנקאי מחויב בתיקונם של הפגמים, ככל שכך אכן סבר המפקח שיש לעשות.

15. בהמשך, מוסיפה הוראת סעיף 8ג לפקודת הבנקאות וקובעת, כי המפקח מוסמך, לאחר התייעצות בוועדת הרשיונות, להטיל סנקציות מינהליות במקרים בהם תאגידים בנקאיים נמנעו מתיקון הפגמים שנתגלו בדו"ח הביקורת. כך, למשל, מוסמך המפקח על הבנקים להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות מסוימות, לאסור חלוקת דיבידנד, לאסור על מתן הטבות לדירקטורים, להתלות סמכות של מנהל ואף להעבירו מתפקידו.

16. לשם שלמות התמונה, יצוין עוד כי בהתאם לסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות שר המשטרה רשאי להסמיך כל עובד מעובדי הפיקוח על הבנקים לערוך חקירות בעניין עבירות על

פקודת הבנקאות, על חוק הבנקאות (רישוי) ועל חוק בנק ישראל, או בעניין עבירות בנכסי לקוחות הבנק. יחד עם זאת, בפועל לא נעשה שימוש בסעיף זה, וככל שעולה חשש לביצוע עבירות על החוק, הרי שהמפקח על הבנקים מעביר את עובדות המקרה ישירות לבחינת רשויות התביעה.

17. מבחינה מעשית, ועל יסוד הוראות החוק שנסקרו לעיל, תהליך הביקורת שמבצע הפיקוח על הבנקים דורש לבחון ולנתח מידע רב, שעיקר מקורו בתאגיד הבנקאי. המדובר במידע פנימי הקיים במשרדי התאגיד הבנקאי, כגון פרוטוקולי דיונים וסיכומי ישיבות, חומרי הרקע להם, ניתוחים והתכתבויות פנימיות, וכן מידע הקיים בידי עובדי התאגיד הבנקאי ונושאי משרה בו. מעבר לאיסוף המסמכים והבנת העולה מהם, תהליך הביקורת מחייב גם עריכת ישיבות עבודה עם הגורמים המקצועיים בתאגיד הבנקאי ובפיקוח על הבנקים.

18. מלאכת ביקורת זו הינה מלאכה מקצועית מורכבת, אשר שיקול דעת מקצועי רב כרוך בצידה. בית המשפט הנכבד הבהיר בפסיקתו, כי לא ייטה להתערב בשיקול הדעת המקצועי של המפקח על הבנקים ולהחליפו בשיקול דעתו שלו, אלא במקרים חריגים ומיוחדים. כך, למשל, קבע בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5048/07 דב ארבל, עו"ד נ' בנק ישראל, המפקח על הבנקים (פורסם בנבו, 9.10.07) (להלן: פרשת ארבל):

"בית המשפט לא יחליף את שיקול דעתו של המפקח בשיקול דעתו שלו, ולא יתערב באופן הפעלת שיקול הדעת המינהלי, אלא אם נפל בו פגם משפטי המקים עילה להתערבות על פי המשפט הציבורי. המפקח על הבנקים הוא הגורם המוסמך, בעל המומחיות המקצועית הייחודית, המודע והאמון על צרכיה של ביקורת המערכת הבנקאית, ועל המשאבים הנתונים בידו לצורך כך. מכאן, שהתערבות שיפוטית בשיקול דעת זה היא צרה ביותר, ושמירת למקרים חריגים בלבד, בהם הפגיעה בפרט או באינטרס הציבורי הכללי עליו מופקד המפקח הינה מהותית" [ההדגשה הוספה - הח"מ, פסקה 7 לפסק הדין].

כפי שעוד ניווכח להלן, המקרה שלפנינו רחוק מלבוא בקהלם של אותם מקרים חריגים שבהם תהא מוצדקת התערבותו של בית המשפט הנכבד בשיקול דעתו המקצועי של המפקח. מה-גם, שפעילותו של המפקח לשם שמירת האינטרס הציבורי הכללי בנושא ניהול סיכוני האשראי של הבנקים הינה רחבה, תשתיתית ומקיפה - וזאת בניגוד לאופן הצגת הדברים בעתירה.

19. עד כאן באשר להצגת סמכויות הביקורת והפיקוח הנתונות למפקח. בצד סמכויות נרחבות אלו, מסורות למפקח סמכויות אסדרה נרחבות. לענייננו זה נפנה להוראת סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, הקובעת כהאי לישנא:

"המפקח רשאי, לצורך הפיקוח כאמור בסעיף קטן (א), לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור הנגיד, ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולותו וניהולו של תאגיד בנקאי, של נושא משרה בו ושל כל מי שמועסק על

ידיו, והכל כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו (בפקודה זו - הוראות ניהול בנקאי תקין); הוראות כאלו יכול שיינתנו לכלל התאגידים הבנקאיים או לסוג מסוים מהם".

בהמשך, נקבע בסעיף 5(2ג)1 לפקודת הבנקאות, כי אף שאין חובה לפרסם את הוראות ניהול בנקאי תקין ברשומות, הרי שיש חובה לפרסם ברשומות הודעה על מתן הוראות כאמור ועל מועד תחילתן. כמו-כן, נקבע בסעיף 5(2ג)2 לפקודת הבנקאות, כי הוראות ניהול בנקאי תקין יפורסמו באתר האינטרנט של בנק ישראל, והוא הדין ביחס לכל שינוי בהן.

20. הלכה למעשה, הליך גיבוש הוראות הניהול הבנקאי התקין מצריך עבודת מטה מקצועית, מקיפה ומורכבת. מלאכה זו, עליה מופקד הפיקוח על הבנקים, כוללת תהליכי התייעצות עם התאגידים הבנקאיים, לרבות התייעצות עם הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, הפועלת מכוח סעיף 6 לפקודת הבנקאות. בסופו של הליך זה, מפורסמת הוראת ניהול בנקאי תקין.

כפי שנראה מיד, ועל-אף מורכבותו הרבה של הליך האסדרה הבנקאי, פעל המפקח על הבנקים בשנים האחרונות ללא לאות לקידום רגולציה ענפה בתחום ניהול סיכוני האשראי, תוך-שהוא פועל להטמעתם של הסטנדרטים הבין-לאומיים בכגון דא במערכת הבנקאות הישראלית. כנקבע בפקודה, הוראות אלו מפורסמות באופן שוטף באתר האינטרנט של בנק ישראל.

נפנה, אם כן, לתיאור הרגולציה האמורה פרי פועלו של המפקח על הבנקים.

### פיתוח וקידום מארג רגולטורי לחיזוק ניהולו של סיכון האשראי

21. הפיקוח על הבנקים פעל ופועל באופן מתמיד לחיזוק הרגולציה הבנקאית בתחומי הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים, הלימות ההון והדיווח הכספי לציבור. במסגרת זו בוצעו בשנים האחרונות עדכונים מקיפים ונקבעו הוראות חדשות בתחומים אלו, ובין השאר, על רקע רגולציה בין-לאומית עדכנית שפורסמה.

22. אבן דרך חשובה באסדרה הבנקאית הונחה ברמה הבין-לאומית בשנת 2006, במסגרת רגולציה מקיפה, המוכרת בעגה המקצועית כ"מסגרת באזל 2", ואשר פורסמה בחודש יוני 2006 במתכונתה הסופית. מסגרת זו מבוססת על שלושה נדבכים שמטרתם לחזק את איתנותם של התאגידים הבנקאיים: הון הולם כנגד הסיכונים; מערכי ניהול סיכונים וממשל תאגידי חזקים, לצד הליכי פיקוח בנקאי סדורים; וכן הוראות בדבר מידע שיש לגלותו בדיווחי הבנקים לציבור כדי לקדם "משמעת שוק".

בתחילת שנת 2007 הודיע המפקח על הבנקים על אימוצה של מסגרת באזל 2 בישראל ומאז הוא ממשיך ליישמה, לרבות יישום הרגולציה הבין-לאומית שהתווספה לה, המכונה בעגה המקצועית "מסגרת באזל 3". בהמשך להחלטה זו, קבע הפיקוח על הבנקים, כאחד מייעדי האסטרטגיים, את הטמעתן של הוראות בין-לאומיות בתחומים אלו. לצורך כך, עוקב הפיקוח על הבנקים באופן שוטף אחר עדכוני רגולציה בעולם, ובוחן את הצורך בעדכון הוראותיו.

23. עתה, משתובהר הרקע, נבקש לעמוד על עיקרי הרגולציה שקבע הפיקוח על הבנקים בתחום ניהול הסיכונים והממשל התאגידי בכלל, אשר יחד עם הוראות ייעודיות בתחום ניהול סיכון האשראי, יוצרים מארג צפוף של הוראות רגולטוריות, המחזקות ומשפרות את הליכי ניהול הסיכון.

24. לשם הטמעת מסגרת הלימות החון בבנקים, פרסם המפקח על הבנקים בשנת 2010 שורה ארוכה של הוראות ניהול בנקאי תקין הקובעות את יעדי החון, את רכיבי החון ואת אופן חישוב דרישת החון בגין סיכונים אשראי, סיכונים שוק, סיכון תפעולי, סיכון סליקה וכיוצא באלה. בין הוראות אלה ראוי לציין את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 203 הקובעת את אופן חישוב דרישת החון בגין סיכון האשראי של התאגיד הבנקאי, ובכלל זה בגין אשראי עסקי לתאגידיים. יודגש, כי דרך החישוב שנקבעה בחוראה הינה דרך חישוב מחמירה ושמרנית ביחס למקובל במדינות המפותחות.

25. **ביום 29.12.10 פרסם עדכון מקיף של החוראה המסדירה את תחומי אחריותו ופעולתו של דירקטוריון התאגיד הבנקאי וועדותיו (להלן: הוראת ניהול מס' 301).**

**צילום חוראת ניהול מס' 301 מצורף ומסומן מ/ש/1.**

במסגרת עדכון זה, אשר נכנס לתוקף ביום 1.7.2013, חודד תפקיד הדירקטוריון כמתווה אסטרטגיה ומדיניות וכמפקח על אופן יישומה על ידי הנחלת התאגיד הבנקאי. כחלק מכך, הדירקטוריונים נדרשו להימנע, כשיטת, מהתערבות בניהול השוטף של התאגיד הבנקאי, לרבות בתחום האשראי, ולהתמקד בבניית מערכים נאותים של בקרה ופיקוח על פעולות ההנהלה וסמכויותיה, ובכלל זה ניהול האשראי. כמו-כן, נדרשו התאגידיים הבנקאיים, מעת פרסום הנוהל ועוד לפני כניסתו לתוקף, לבצע שינויים בתהליכי אישור האשראי, ניהולו ובקרתו. הפיקוח עקב מקרוב אחר תהליך ההיערכות של הבנקים ליישום החוראה, והוא ממשיך ובוחן, במסגרת הליכי הפיקוח השוטפים, את מידת הציות לאמור בה.

26. **במהלך שנת 2011 החמיר הפיקוח על הבנקים באופן מהותי את המגבלות החלות על חשיפות הבנקים ללווים הגדולים, במטרה להפחית את סיכון הריכוזיות בתיקי האשראי של הבנקים (להלן: עדכון חוראה מספר 313 בחוזר מס' 2304). החמרה זו נכנסה לתוקף ביום 31.12.2011.**

**צילום חוזר מס' 2304 מצורף ומסומן מ/ש/2.**

המדובר על תיקון לחוראת ניהול בנקאי תקין בדבר "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים" (חוראת ניהול בנקאי תקין מספר 313). תיקון זה קבע, בין השאר, כי החשיפה המרבית של תאגיד בנקאי לקבוצת לווים תופחת מ-30% מבסיס ההון של התאגיד הבנקאי ל-25% מבסיס הונו. התיקון גם קבע מגבלה חדשה אשר הוחלה על החשיפות לכלל הלווים וקבוצות הלווים שלכל אחד מהם חבות העולה על 10% מבסיס ההון של התאגיד הבנקאי. חשיפה כוללת זו הוגבלה ל-120% מבסיס ההון של התאגיד הבנקאי, ונכללים בה גם חשיפות לתאגידי בנקאיים. נדגיש כי מגבלות אלה, לצד מגבלות נוספות הקבועות בחוראה (למשל, מגבלת "לווה בודד"), הן מהמחמירות גם בהשוואה בין-לאומית.

27. ביום 27.12.12 פרסם הפיקוח על הבנקים חוראת-אב בתחום ניהול הסיכונים בבנקים (להלן: חוראת מס' 310), שנועדה לחזק את ניהולם ובקרתם של הסיכונים, ובכלל זה סיכון האשראי. טיוטת החוראה פורסמה לציבור ביום 27.6.12, חצי שנה לאחר מכן פורסם נוסחה הסופי, והחל מיום 1.1.14 נכנסה החוראה לתוקף.

צילום חוראת ניהול בנקאי מס' 310 מצורף ומסומן מש/3.

החוראה האמורה עיגנה עקרונות יסוד בתחום ניהול הסיכונים השונים, בהם תפיסת "שלושת קווי התגנה" אשר נדרשים בתהליכי ניהול הסיכונים, לשם חלוקת הסמכות והאחריות לניהול הסיכון בין מספר גורמים בתאגיד הבנקאי. אלו כוללים את הנהלות היחידות העסקיות המקיימות את הקשר השוטף עם הלקוח; מנהל הסיכונים הראשי ומערך ניהול הסיכונים הפנימי ל- (להלן: פונקציית ניהול הסיכונים). לצד פונקציית זו,

שהינה גורם בלתי תלוי אשר לו ראייה רוחבית ושעליה לוודא כי הסיכון יזוהה ויטופל באופן יעיל ועקבי, פועלת הביקורת הפנימית שמבצעת ביקורת בדיעבד על התהליכים, וכן המערכות לניהול הסיכון. בנוסף, החוראה הבהירה והרחיבה את תפקידיה של פונקציית ניהול הסיכונים (הקמתה נדרשה במכתב מפקח שפורסם ביום 22.12.09). במסגרת עיגון הדרישות כאמור והרחבתן, קבע בחוראת האב האמורה כי פונקציית ניהול הסיכונים תהיה מעורבת גם בתהליך אישור אשראי במקרים של חשיפות אשראי מהותיות. הפיקוח על הבנקים ממשיך לעקוב ולבחון את תהליך ההטמעה של החוראה והליכי יישומה.

צילום מכתב המפקח על הבנקים, מיום 22.12.09, מצורף ומסומן מש/4.

28. באותו היום, פרסם המפקח על הבנקים גם את חוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול סיכון אשראי" (להלן: חוראת מס' 311). חוראת חדשה ומקיפה זו, המבוססת על סטנדרטים בנקאיים בין-לאומיים, הרחיבה משמעותית את הנחיות הפיקוח על הבנקים בתחום ניהול סיכון האשראי וחיזקה את הליכי הבקרה על מתן אשראי ספציפי ללווים גדולים.

צילום חוראה מס' 311 מצורף ומסומן מש/5.



הוראה מס' 311 חיזקה את הבקרה על הליכי ניהול סיכון האשראי, בין היתר, באמצעות העצמת השפעתו של גורם עצמאי ובלתי תלוי בקווי העסקים – פונקציית ניהול הסיכונים ומנהל הסיכונים הראשי שבראשה. להלן מספר דוגמאות למשוכות שקבעה הוראה מס' 311 על מנת להקטין את סיכוני האשראי הבנקאיים: ראשית, דרישה שפונקציית ניהול הסיכונים תוביל את גיבוש מדיניות האשראי של הבנק (סעיף 14 להוראה). שנית, דרישה שפונקציית ניהול הסיכונים תגיש חוות דעת שניה מאתגרת במסגרת אישור כל השיפת אשראי מהותית (חשיפת אשראי מהותית מוגדרת כחשיפה בהיקף של 50 מיליוני ₪, והחל מיום 1.1.2015 – של 25 מיליוני ₪, סעיף 44 להוראה, סעיף 13 לחוזר 2357). שלישית, דרישה שפונקציית ניהול הסיכונים תהיה אחראית לקביעת דירוגי האשראי של הלזים או לאישורם (סעיף 63 להוראה). רביעית, הוטלה אחריות לסיווג האשראי ולקביעת הפרשות להפסדי אשראי על גורם שאינו אחראי לפעילות עסקית (סעיף 53 להוראה); ועוד.

29. יוער, כי פרסום ההוראות שנסקרו לעיל, לרבות פרסומן בשלב המוקדם יותר כטיוטה לתתייעצות, לווה בהודעות לעיתונות לצורך מיקוד תשומת הלב הציבורית בחשיבותן לקידום ניהול זהיר של הפעילות הבנקאית.

נוסף, כי המפקח על הבנקים אינו שוקט על שמריו, ובוחן כל העת את הצורך בעדכון הוראותיו ובפרסום הוראות חדשות – זאת הן בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים חדשים והן בהתאם למגמות ומאפייני השוק המקומי.

30. מן המקובץ ע"ד פה, עולה תמונה ברורה באשר למכלול הצעדים האסדרתיים שבהם נקט

הפיקוח על הבנקים לאורך השנים האחרונות בכל הקשור להידוק החובות המוטלות על התאגידים הבנקאיים – תוך פירוט הסמכויות ותחומי האחריות השונים של בעלי התפקידים השונים בתאגיד הבנקאי בבואם לאשר אשראי בכלל, וללווים גדולים בפרט.

תשומת לב מיוחדת העניק הפיקוח על הבנקים לנושא ניהול סיכוני האשראי, העומד בלב העתירה דנן, באמצעות פרסום הוראה יעודית - מס' 311 בסוף שנת 2012, אשר כל מהותה הינו קידום ניהול זהיר של סיכון האשראי ומניעת סיכונים לא מבוקרים אשר עשויים להשליך על יציבותו של התאגיד הבנקאי, ועמו של המערכת הבנקאית בכללותה. הוא הדין גם ביחס להוראה מס' 310 וכן ביחס לחוזר בנק ישראל מס' 2304, אשר יחד הטילו חובות חדשות על הבנקים בבואם לבחון בקשה לאישור אשראי, במקרים דומים לאלו שאושרו בעבר לקבוצת נוחי דנקנר.

## עריכת ביקורות בתאגידים בנקאיים בתחום ניהול סיכוני האשראי

31. בצד קידום האסדרה המערכתית של תחום ניהול סיכוני האשראי בתאגידים בנקאיים, הפיקוח על הבנקים מבצע באופן שוטף ביקורות בתחום ניהול סיכוני האשראי. ביקורות אלה נערכות על ידי צוות עובדים ייעודי המורכב מאנשי מקצוע בעלי בקיאות בתחום האשראי העסקי ובעלי הכרה מעמיקה של הפרקטיקות הנהוגות במערכת הבנקאית. מטרתן של הביקורות לעמוד על איכות החיתום וניהול האשראי, לרבות נאותות הערכת הסיכונים, הליכי הממשל התאגידי בניהול סיכוני האשראי, ותפקוד גורמי הביקורת והבקרה בקשר לאשראי, לרבות הציות להוראות הפיקוח על הבנקים בנושאים אלו.

הדרישות העולות מהביקורות השונות נוגעות לחיזוק ולשינוי מדיניות האשראי, שיפור ושינוי נהלים ותהליכים, שיפור מערך הדיווחים לדירקטוריון ולהנהלה הבכירה, דרישות לסיווג החובות באופן המשקף את רמות הסיכון, וכן דרישות לקבוע דרכות נאותות בגין הסיכון באמצעות ביצוען של הפרשות להפסדי אשראי פרטניות.

בהתאם, הפיקוח על הבנקים גם נקט ונוקט בביקורות יזומות ביחס לאירועים נקודתיים, במטרה לבחון האם יש בביקורות אלו כדי לחשוף "ליקוי מערכתי", כהגדרתו של בית המשפט הנכבד בפרשת ארבל. בהתייחס לתהליכי ניהול האשראי שתוענק לקבוצת נוחי זנקנר, מכונים אנו לביקורות פרטניות שערך הפיקוח על הבנקים מאז שלהי שנת 2011 בבנקים שונים במערכת ביחס לקבוצה זו (להלן – הביקורות הפרטניות), אליהן נתייחס בהמשך.

32. בעשותו כן, פרש הפיקוח על הבנקים רשת הגנה צפופה תחת רגלי הציבור הרחב לשם הבטחת הסכונותיו, כפי שבית המשפט הנכבד ניתחן בפרשת ארבל:

"תכליתו העיקרית היא לבחון את תיפקודה הכולל של מערכת הבנקאות ואת דרך התנהלותם של התאגידים הבנקאיים, ולהורות על אופן תיקונם. הבקרה המערכתית על התנהלות הבנקים עשויה להתבצע בין בדרך של ביקורת שיטתית יזומה על-ידי המפקח ובין בדרך של בירור פניות ותלונות מהציבור המתייחסות לאירועים נקודתיים החושפים לכאורה, ליקוי מערכתי" [ההדגשה הוספה, פסקה 6].

### העמדת אשראי בנקאי לקבוצת נוחי זנקנר - הביקורות הפרטניות והצעדים

#### שנקטו בעקבותיהן

33. בניגוד לרושם העלול להתקבל מקריאת העתירה, המשיבים יבקשו לעדכן את בית המשפט הנכבד, כי במהלך השנים 2013-2014, ביצע הפיקוח על הבנקים תהליכי ביקורת על האשראי שניתן לחברות מסוימות בקבוצת נוחי זנקנר. תהליכים אלו נערכו בשלושה תאגידים בנקאיים שונים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ.

עוד יבקשו המשיבים לעדכן, כי ביחס לתאגיד בנקאי אחד תהליך הביקורת הסתיים והועבר לו דו"ח סופי. באשר לשני התאגידים הבנקאיים האחרים, תהליך הביקורת מצוי עתה בשלבי סיום, כאשר טיוטה נשלחה לתגובתם של התאגידים הבנקאיים המבוקרים. בתהליכי הביקורת נבחן גם קיומה של מדיניות בקשר להסדרי אשראי, וכן נבחן הסדר חוב ספציפי ביחס לאשראי שהועמד לחברת גנדן, שהיא חברה בשליטתו של מר נוחי דנקר.

34. ביחס לתהליכי הביקורת האמורים נציין, כי מדובר באשראי בנקאי שחלקו הארי ניתן לקבוצה בין השנים 2003 – 2009; דהיינו, בטרם נכנסו לתוקפן הוראות האסדרה החדשות או העדכניות אשר פורטו בחלק הקודם של תגובה זו.

35. זאת ועוד, המשיבים יצינו כי במהלך השנים 2011-2012 ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפרשה להפסדי אשראי שהבנקים רושמים בדוחותיהם הכספיים, קרי מדידת סיכון האשראי. ביקורות אלו נערכו על רקע קשיים עסקיים של קבוצות לווים גדולות נוכח השלכותיו של המשבר הפיננסי על פעילותן ועל יכולתן למחזר את חובותיהן בשווקים הפיננסיים.

בכל הקשור לעניינה של העתירה, יצוין כי בביקורות תאמורות נבדקה מדידת סיכון האשראי שניתן גם לקבוצת נוחי דנקר. בביקורות אלו, נבדקו תהליכי הערכה של הסיכון, כמו גם הערכות הסיכון עצמן, ונדרש תיקון של ליקויים שנמצאו.

36. יתרה מזאת. לנוכח ממצאי הביקורת בתחום ניהול האשראי ללווים ממונפים והסיכון המוגבר באשראי זה, ועל רקע המשבר שפקד את השווקים בשלהי שנת 2008, נדרשו תאגידים בנקאיים על ידי הפיקוח על הבנקים, בשלהי שנת 2009, לנקוט צעדים לחיזוק תהליכי הניהול של האשראי הממונף, וראשית כל לזהותו ככזה. בין יתר צעדים אלו, התאגידים הבנקאיים נדרשו לקבוע מגבלות אפקטיביות בקשר למימון ממונף בחתכים שונים; להפעיל תרחישי קיצון בקשר אליהם; לקבוע מערך דיווחים הולם לדירקטוריון ולהנהלה הבכירה ולבחון מחדש את התאמת המדיניות, הנהלים וההגדרות.

צילום מכתב סגן המפקח על הבנקים, מיום 10.12.09, שכותרתו "לקחים מהמשבר הפיננסי בנושא ניהול סיכון האשראי", מצורף ומסומן מש/6.

## היקפי החשיפה לסיכון אשראי בתיק הבנקאי

37. באשר לחשיפה לסיכון אשראי בגין החובות שנבדקו בביקורות האמורות, נמצא כי אף שחשיפה זו הייתה גבוהה מאוד, הן בהיקפה והן במאפייניה נוכח הסתמכותה על אותם מקורות החזר, נמצא שזו לא חרגה מן הגבולות המקסימאליים שנקבעו בהוראות הפיקוח על הבנקים. חשיפה זו, כשלעצמה, לא היה בה כדי לסכן את יציבות התאגידים הבנקאיים, והדבר עלה אף ממוקב וניתוח תרחישי קיצון שבוצעו ביחס ללוויים הגדולים במשק.

38. התבוננות על התמונה בכללותה, כפי שהיא משתקפת ממדדי סיכון מקובלים לניתוח תיק האשראי הבנקאי בכללותו, מעלה כי איכות תיק האשראי הבנקאי בישראל השתפרה בשנים האחרונות, וכי איכותו טובה יחסית גם בהשוואה בין-לאומית. יובהר, כי מטבע הדברים, הערכות סיכון ומדדי סיכון משתנים על פני זמן נוכח שינויים בסביבה הכלכלית.

כך למשל, ההוצאה להפסדי אשראי מסך האשראי לציבור בתאגידים הבנקאיים בישראל עומדת על שיעור ממוצע של 0.36% בשלוש השנים האחרונות (2011-2013), לעומת שיעור ממוצע של 0.63% בבנקים דומים במדינות ה-OECD. בנוסף, חלקו של האשראי שמסווג ברמת סיכון גבוהה (אשראי פגום ואשראי בפיגור מעל 90 יום) מסך האשראי לציבור, נמוך יותר במערכת הבנקאית בישראל לעומת בנקים דומים ממדינות ה-OECD, כאשר שיעורו בישראל עומד על 2.9%, לעומת ערך חציוני של 3.2% בבנקים ממדינות ה-OECD.

39. בנוסף, ריכוזיות הלוויים הגדולים פוחתת באופן מתמיד בשנים האחרונות, והדבר אף מוצג באופן שוטף בסקירות התקופתיות על המערכת הבנקאית שמפרסם הפיקוח על הבנקים.

כך למשל, המשקל שמהווה האשראי שניתן ללוויים גדולים בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, שיתרת חבותם גדולה מ-5% מההון העצמי של הקבוצה הבנקאית המלווה, מסך האשראי של הקבוצה, עמד על כ-7% בסוף שנת 2013, לעומת כ-13% בסוף שנת 2008. גם תוצאה זו אינה מנותקת מצעדי הפיקוח על הבנקים במישור הפרטני – מול בנקים ספציפיים, וכן במישור המערכתי – בעקבות החמרת המגבלות הרגולטוריות על אשראי שתאגיד בנקאי רשאי להעניק ללווה ולקבוצה של לוויים הקשורים ביניהם. ריכוזיות האשראי העסקי בישראל היא בראש ובראשונה תמונת ראי של הריכוזיות במשק, ובאופן טבעי, הפחתתה הינה הדרגתית.

40. עוד נציין, כי בנק ישראל ערך מספר מבחני קיצון, שכללו בחינה של ההשלכות האפשריות של כשלי אשראי בקבוצות הלוויים הגדולות על היציבות הפיננסית, לרבות יציבותם של התאגידים הבנקאיים. מבחנים אלו נועדו, בין היתר, לסייע בהערכת יציבות התאגיד הבנקאי הבודד והמערכת הבנקאית בכללותה, לזהות מוקדי סיכון ליציבותם של

הבנקים, ולקבל החלטות ביחס לכך - לרבות באשר לנאותות "כריות ההון" שמוחזקות על ידם.

במסגרת זו נבחנו במהלך השנים 2011-2013 תרחישים שונים שהתמקדו בהרעה במצבן הכלכלי של קבוצות עסקיות גדולות. עוד יוער, כי מידע על עריכתם של מבחני הקיצון האמורים וכן ניתוח עמידות התאגידים הבנקאיים והסקטור הפיננסי להשפעות הנגזרות מהמצב המקרו כלכלי, אשר משליך על הלווים במשק, התפרסם בדוחות השנתיים של חטיבת המחקר בבנק ישראל,<sup>1</sup> בסקירות השנתיות של המפקח על הבנקים,<sup>2</sup> וכן בדו"ח קרן המטבע הבין-לאומית המכונה FSAP (Financial Sector Assessment Program) (מחודש אפריל 2012).<sup>3</sup>

41. לסיכום, ולמען הסדר הטוב, יובהר כי תאגיד בנקאי אינו יכול להימנע כליל מהפסדי אשראי, גם לא מהפסדי אשראי מהותיים. עם זאת, מצופה שתאגיד בנקאי ינהל את סיכון האשראי באופן מקובל וזהיר, כאשר תנאי הכרחי לכך הוא הערכת סיכון האשראי כהלכה. הערכה זו מבוססת על שיקול דעת מושכל ורלוונטית הן בעת החיתום לראשונה והן על בסיס מתמשך. מהותה של בחינה זו היא להעריך את הסיכון בכל עסקת אשראי וכן בתיק האשראי בכללותו, וכן להבטיח כי הונו של התאגיד הבנקאי מספק כרית ספיגה הולמת להפסדי אשראי, אם וכאשר יתממשו. עוד יובהר, כי הערכות סיכון מטבען משתנות על פני זמן, הן נוכח שינויים בתנאי תסביבה ובמצבו של התייב, הן נוכח לקחים הנלמדים מאורעי כשל שהתרחשו בעבר.

מכל האמור לעיל אינו למורים, שעצם אימוץ של הפסד אשראי אינו בהכרח להוביל למסקנה שהפיקוח על הבנקים לא נקט בצעדים הנדרשים על מנת להגן על האינטרס הציבורי.

42. על יסוד התשתית הנורמטיבית שנותחה לעיל, ולאחר שהנחנו את המסד הרגולטורי - המערכתי והפרטני - לפעילותו של המפקח על הבנקים בתחום הביקורת על ניהול סיכוני האשראי של התאגידים הבנקאיים בישראל, פנויה הדרך לניתוח טענות העותרת. ניתוח שסופו אחד - בדחיית העתירה.

<sup>1</sup> ראה למשל, דו"ח וחשבון של בנק ישראל לשנת 2011, פרק ד' - המערכת הפיננסית ויציבותה:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doch11/p4.pdf>

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/doch11/p4.pdf>

פרק מקביל, ראה גם בדו"ח וחשבון לשנת 2012. יצוין כי החל משנת 2013 מופץ דוח נפרד על היציבות הפיננסית. הדוח הראשון מורסם ביום 14.7.14. ראה הודעה והדוח בקישור:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/14-07-2014->

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/14-07-2014-FinancialStabilityReport.aspx>

2 ראה למשל, בסקירה השנתית של מערכת הבנקאות לשנת 2013, פרק א' בסעיף 9 - מבחני קיצון:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/Docs-%20א-9>

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/pdf.2013-%20א-9>

3 פירוט על תרחישי הקיצון ראה בעמ' 48 ואילך, במסמך קרן המטבע העולמית מאפריל 2012 בקישור:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1269.pdf>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1269.pdf>

עמדת המשיבים

43. המשיבים יטענו כי דינה של העתירה להידחות לגופה, משלא עלה בידי העותרת לבסס כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בשיקול דעתו המקצועי של המפקח על הבנקים. כפי שנסקר לעיל, עסקינן בשיקול דעת מקצועי רחב, בתחום סבוך ומורכב, אשר הפסיקה העמידה בצידו שולי התערבות צרים ביותר, השמורים למקרים חריגים בלבד. המקרה שלפנינו אינו בא בקהלם של אותם מקרים חריגים. מהלך הדיון יעשה אפוא בהתאם לכל אחד מן הסעדים המבוקשים בעתירה - ראשון ראשון, ואחרון אחרון.

סעד ראשון - מענה לפניית העותרת אל המפקח על הבנקים

44. העותרת טוענת בעתירתה כי המפקח על הבנקים "מתעלם מפניותיה", וכן כי המפקח על הבנקים החליט "שלא לבחון את נסיבות מקרה קבוצת אי.די.בי ולהסיק מסקנות מערכתיות ואישיות כנגד הבנקים".

45. כפי שצוין בפתח הדברים, המשיבים סבורים כי אכן היה מקום לענות בכתב לפנייתיה של העותרת אל בנק ישראל.

ח"פ האמור, ובכך עיקר, המשיבים יטענו כי המענה למהות פניותיה של העותרת ניתן על-ידי המפקח על הבנקים. זאת, הן במסגרת דיונים בכנסת בהם לקחו נציגי העותרת חלק פעיל, והן בפרסומי המפקח באתר האינטרנט ובעיתונות הכלכלית, כחלק מן הקשר בין המפקח על הבנקים לציבור. ונפרט.

46. ביום 17.4.13 פנתה העותרת במכתב למפקח על הבנקים שכותרתו "הסוף לשתיקת הכבשים - קריאה לבדיקה דחופה של חובות פירמידת אי.די.בי למערכת הבנקאית". במכתבה ביקשה העותרת את התערבות המפקח, שעיקרה, וידוא כי הבנקים יעמדו על זכותם לקבל תזרה את כספם ולא ויהססו לממש בטחונות וערבויות שניתנו להם להבטחת החובות הללו.

47. ביום 19.4.13 פרסמו שר האוצר ונגיד בנק ישראל הודעה משותפת לעיתונות, אשר התייחסה להסדר החוב שפרטיו פורסמו באמצעי התקשורת - הסדר אשר פרסומו הביא לפנייתה של העותרת אל המפקח על הבנקים. וזו לשון ההודעה:

"בעקבות הדיונים שהתקיימו השבוע על הסדר החוב בין בנק לאומי לבין חברת גנזן שבשליטת נוחי דנקנר, והודעת בנק לאומי מהיום על ביטול הסדר החוב, החליטו שר האוצר ואיר לפיד ונגיד בנק ישראל הפרופ' סטנלי פושר על הקמת ועדה שתבחן את סוגיית הסדרי החוב במשק, שתביא את המלצותיה בפני שר האוצר ונגיד בנק ישראל. הרכב הוועדה יסוכם בתחילת השבוע בין השניים".

צילום ההודעה לעיתונות, מיום 19.4.13, מצורף ומסומן מ/7.

48. ביום 20.4.13, לאור הודעת בנק לאומי בע"מ על ביטולו של הסדר החוב עם חברת "גנדן", פרסם בנק ישראל הודעה לעיתונות כי על אף ביטול זה, הפיקוח על הבנקים ימשיך בבדיקת תהליכי קבלת החלטות במקרה ספציפי זה.

צילום ההודעה לעיתונות, מיום 20.4.13, מצורף ומסומן מש/8.

בחלוף כשבוע ממועד מכתבה הראשון של העותרת, ביום 23.4.13, נערך בוועדת הכספים של הכנסת דיון נרחב וממושך בהשתתפות המפקח על הבנקים ויו"ר הרשות לניירות ערך בנושא: "שיקוליהם וסמכותם של התאגידים הבנקאיים במתן אשראי ומחיקת חובות". בדיון השתתפו נציגי העותרת, כמו גם הבנקים המסחריים, ונציגים ממשרדים נוספים, בהם משרד מבקר המדינה, הרשות לניירות ערך ומשרד האוצר.

49. במסגרת הדיון התייחס המפקח, בין היתר, לתפקידי הפיקוח על הבנקים ולסמכויותיו, ולנסיבות בהן יתערב בהחלטות המתקבלות בתאגידים הבנקאיים. כמו-כן, הבהיר המפקח את מחותם של הסדרי החוב במערכת הבנקאית ואת הנחות היסוד באשר לצורך בהחזר חובות, כמו גם את הבעייתיות בריבוי הסדרי חוב. עוד נמסרו על ידו נתונים בדבר הפסדי האשראי בבנקים בישראל על פני ציר הזמן, המלמדים על שיעורי הפסד נמוכים ביחס למערכות בנקאות אחרות בעולם.

50. באשר לחשש כי מופעלים שיקולים לא ענייניים המשפיעים על הסדרי חוב, ציין המפקח כי נושא זה נבדק על ידי הפיקוח וימשיך להיבדק באופן יסודי במישור הפרטני. לשאלת אחד מחברי הוועדה ראשון להסדר הספציפי לגבינו היו פרסומים שונים בתקשורת, השיב המפקח כי "ההסדר הספציפי נבדק" (הסדר החוב בין בנק לאומי לבין חברת גנדן), כאשר כוונתו לבדיקה שהחלה בפועל בסמוך למועד הדיון בוועדת הכספים.

51. המפקח הדגיש, כי נושא הסדרי החוב צפוי לקבל טיפול גם במישור הרחב יותר, במסגרת ועדה שעל הקמתה הודיעו שר האוצר ונגיד בנק ישראל. כתב המינוי של הוועדה נחתם ביום 7.5.13. עוד הבהיר המפקח, כי אין בהחלטה על הקמת הוועדה כדי ליתר את הבדיקה הנערכת על-ידו.

52. ביום 8.12.13 פנתה העותרת במכתב נוסף למפקח שעניינו "קריאה דחופה לפרסום ממצאי בדיקה בדבר חובות פירמידת אי.די.בי למערכת הבנקאית". במכתבה ביקשה העותרת, בין היתר, כי המפקח על הבנקים יסיים את בדיקתו ויפרסם את ממצאיו אודות התנהלות הבנקים, לאורך הליך מתן האשראי לאי.די.בי.

53. כחודש לאחר מועד מכתבה השני של העותרת, ביום 20.1.14, נערך דיון נוסף בוועדת הכספים של הכנסת - שני במספר - בהשתתפות המפקח על הבנקים, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר ויו"ר הרשות לניירות ערך. הדיון נקבע בתור "הצעה לסדר היום (דיון מהיר) בנושא: "כישלון "שומרי הסף" בפרשת אי. די. בי". הצעה זו

עלתה לדיון על פי בקשה של שלושה מבין חברי הוועדה, לאחר שקיבלו מהעותרת מסמך רחב היקף בהקשר לנושא הדיון. יוער, כי המסמך לא נשלח לפיקוח על הבנקים ואינו מוכר לו.

54. במסגרת הדיון, פרטו הרגולטורים השונים, ובחם המפקח על הבנקים, את הפעולות שנקטו בהן – כל אחד בתחומו, וכן במשותף – בעניין ניהול סיכוני האשראי בתאגידים הבנקאיים ובנוגע להסדרי החוב. המפקח על הבנקים פרט את הפעולות שנקטו על ידו ברמה המערכתית, בכל הקשור לניהול סיכון האשראי בתאגידים הבנקאיים; ובכלל זאת, את השינויים שחוננה בתוראות הפיקוח על הבנקים בתחום ניהול הסיכונים וניהול סיכון האשראי בפרט. כמו-כן, נסקרה החמרת המגבלות על היקף האשראי שתאגיד בנקאי רשאי להעמיד לקבוצת לווים.

55. המפקח הוסיף, כי ננקטים צעדים גם מול תאגידים בנקאיים ספציפיים, וציון כי על רקע צעדים אלו, נראית ירידה בריכוזיות תיק האשראי בתאגידים הבנקאיים ושיפור בתהליכי ניהול האשראי. כמו-כן, סקר המפקח את הפעילות המתבצעת במשותף עם יתר הרגולטורים במסגרת הוועדה להסדרי חוב, ושגם לפעולות אלו צפויה להיות השפעה חיובית על חיתום האשראי.

56. ויודגש, כי נציגי העותרת לקחו חלק פעיל בדיון שהתקיים בוועדה, פרשו את מכלול תפיסת העותרת בנושא, ואף הגדילו וביקשו מחברי הוועדה למנות ועדת חקירה לעניין מתן אשראי לקבוצת אי. די. בי.

צילום פרוטוקול הדיונים בוועדת הכספים, מיום 13.4.23 ומיום 14.1.20, מצורף ומסומן

#### מש/9.

57. ביום 3.3.14 פנתה העותרת במכתב נוסף למפקח. במכתבה, עמדה העותרת על הצורך כי המפקח יפעל בארבעה תחומים עיקריים: ראשית, כי המפקח יתערב בהליך גביית החובות על ידי הבנקים; שנית, כי המפקח יחקור את הליכי מתן האשראי במקרה הספציפי; שלישית, כי המפקח, בעקבות החקירה, יחליט אילו גורמים בכל בנק צריכים לשאת באחריות אישית; ורביעית, כי המפקח יפרסם הנחיות חדשות, המגדירות לבנקים כיצד להעניק אשראי לקבוצות עסקיות.

58. נוכח הדיון הענף בוועדת הכספים של הכנסת, בו הוצגה עמדת המפקח כאמור בנוכחות נציגי העותרת, סבר המפקח כי אין במתן מענה פרטני בכתב לעותרת כדי להוסיף על שהוצג על ידו באותו הדיון, כמו גם על המידע בדבר פעולות הפיקוח והוראותיו, המפורסם באופן שוטף בערוצי התקשורת מול הציבור. כאמור לעיל, נכון היה להשיב בכתב.

59. עוד יושם אל לב, כי הוראות המפקח על הבנקים מפורסמות באופן שוטף באתר בנק ישראל באינטרנט. לעיתים, פרסום ההוראה מלווה בהודעה לעיתונות, שמטרתה להגביר



את תשומת הלב התקשורתית לאותו נושא – והכל לפי נסיבות העניין. בהקשר זה, נציין כי במסגרת הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות בישראל, מיוחד פרק נפרד, המציג באופן מרוכז את פעילותו השוטפת של הפיקוח על הבנקים. סקירה מקיפה זו כוללת התייחסות רחבה לטיפולו של המפקח בסיכון האשראי בבנקים, לרבות אופן הטיפול באמצעות חזרות אסדרתיות. תמצית פעולות אלה מוצגת במסגרת הדוח השנתי של הממונה על חופש המידע בבנק ישראל.

ויוטעם: זמינות המידע על פעילות הפיקוח על הבנקים תמובא לידיעת הציבור והיקפו, נועדה להגביר את אמון הציבור בפעולותיו של הפיקוח על הבנקים, שמטרתן שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית וקידום התנהלותה הזוהירה, השקופה והחוגגת. פרסום המידע מאפשר בחינה והכרות עם פעילות הפיקוח על הבנקים, באופן ישיר ומעמיק, על ידי כל המעוניין בדבר. כך בדרך כלל – וכך גם בענייננו.

60. על יסוד האמור עד כה המשיבים יטענו, כי אמנם במובן הצר, לא הועברה תשובה כתובה לפניית העותרת, אף שמן הראוי שכך יעשה. ואולם, במובן המחוק, ספק מענה מקיף וכולל לעיקר הסוגיות שהעלתה העותרת במכתביה – הן בדיונים בוועדת הכספים (בהם לקחו נציגי העותרת חלק פעיל), והן בפרסומים באתר האינטרנט של בנק ישראל ובעיתונות הכלכלית. כמו-כן, נקטו פעולות מכוח סמכותו של המפקח על הבנקים שעליהם דווח כאמור. משכך, דין טענות העותרת במישור זה, להידחות.

61. עוד יוער, כי פניות העותרת למפקח על הבנקים אינן בבחינת פניות ציבור, כמשמעותן בסעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות לקוחות) התשמ"א, 1981. סעיף זה מטמין את המפקח לברר פניות ציבור בדבר עסקיהם עם תאגידים בנקאיים, שראה בהן ממש. פניית העותרת אינה פנייה בדבר עסקיה עם תאגיד בנקאי, ועל כן המסגרת למענה לפניותיה אינה על פי סעיף זה.

### הסעד השני - חקירת התנהלות המערכת הבנקאית מול קבוצת אי.די.בי

62. הסעד השני המבוקש בעתירה, ובצידו גם הסעד השלישי, משתייכים עצמם על יסוד מצג עובדתי שגוי בתכלית, באמצעותו מבקשת העותרת לבסס לכאורה את טענתה בדבר "מחדלם הבלתי נתפס" של המשיבים, כלשון סעיף 91 לעתירה.

מוסיפה העותרת בעתירה ומניפה בפתח טיעוניה תמרור אזהרה, צבוע בצבעים עזים, ולפיו: "הציבור כולו כבר נכווה בפרשת 'וויסות המניות', שעה שהפיקוח על הבנקים עצם את עיניו במשך שנים והביא למחדל פיננסי מהגדולים בישראל. לא ייתכן שמוסד המפקח על הבנקים יעמוד מהצד פעם נוספת בעניינים כה מהותיים ויתבונן בנעשה כאילו היה בהצגה".

מסכמת העותרת ומבהירה טענותיה - "העותרת מבקשת מבית המשפט הנכבד להורות למשיב 1 להפעיל את סמכותו, לבחון את התנהלות הבנקים מול קבוצת אי.די.בי, להסיק מסקנות מערכתיות ואישיות ולהוציא תחת ידיו הנחיות שיבטיחו כי התנהלות זו לא תתחדש בעתיד, או לחילופין להורות כאמור למשיבה 2, הכל כמבוקש בצווים לעיל ברישא לעתירה" (פסקה 91 לעתירה).

63. המשיבים יטענו, כי דין טענות אלו להידחות מכל וכל, שכן אלו טענות - מראשיתן ועד סופן - על תשתית עובדתית שגויה מן היסוד.

64. בראש וראשונה, וכפי שהוצג לעיל, ראוי להדגיש כי חלקו הארי של האשראי הבנקאי שניתן לקבוצת נוחי דנקנר ניתן בין השנים 2003-2009. הוזה אומר, אשראי זה ניתן ברובו טרם נכנסה לתוקפה הרגולציה הקפדנית עליה הורה הפיקוח על הבנקים במסגרת מארג הוראות הניהול הבנקאי התקין שנסקר לעיל.

כנזכר, בשנים האחרונות פעל הפיקוח על הבנקים מתוך מטרה אסטרטגית לייבא ולהטמיע את מכלול הסטנדרטים הבין-לאומיים שנקבעו על ידי ועדת באזל לענייני בנקאות,<sup>4</sup> באשר לניהול סיכוני אשראי ולהבטחת הלימות הון. מבלי לחזור על מכלול הוראות הניהול הבנקאי התקין שהוציא המפקח על הבנקים תחת ידיו, בשנים האחרונות, ברי כי הרגולציה הבנקאית בתחומים הרלוונטיים לענייננו עברה מתיחת פנים משמעותית והיא ממשיכה להתעדכן באופן שוטף בהיותה "מסגרת חיה ונושמת" המתאימה עצמה להתפתחויות ולניסיון הנצבר בעולם. כך בתחום ניהול סיכוני האשראי, כך בתחום טיוב הממשל התאגיד הבנקאי, כך בכל הקשור להיגיון הביקורת על לווים גדולים וכך בנוגע להבטחת הלימות ההון בכל תאגיד בנקאי.

כל אלו עמדו בליבת פעילותו של המפקח על הבנקים בשנים האחרונות, ויעידו על כך במיוחד הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 310 וכן הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 311.

65. אף שאין רגולציה כדי להבטיח שמושאייה לא יחטאו בה, הרי שהמשיבים סבורים, על-פי מיטב שיקול דעתם המקצועי, כי יש במכלול הוראות הניהול הבנקאי התקין שייחד הפיקוח על הבנקים לתחום ניהול סיכוני האשראי ולתחום מתן הלוואות ללווים גדולים, כדי להקטין באופן ממשי את ההסתברות להישנותם בעתיד של מקרים כגון זה שלפנינו.

66. משאלו פני הדברים, המשיבים יטענו כי דין כל טענותיה של העותרת באשר לקיומו, לכאורה, של מחדל פיקוחי מערכתי להידחות. העובדות מלמדות כי היפוכם של הדברים הוא הנכון.

<sup>4</sup> <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>

67. לא זו אף זו, נוכחנו לראות כי במהלך השנים 2013-2014, ביצע הפיקוח על הבנקים תהליכי ביקורת ייעודיים וקונקרטיים באשר לאשראי שניתן לחברות מסוימות בקבוצת נוחי דנקנר. תהליכים אלו התקיימו ומתקיימים בשלושה תאגידים בנקאיים שונים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ. עוד מצאנו, כי ביחס לתאגיד בנקאי אחד תהליך הביקורת הסתיים והועבר אליו דו"ח סופי, וכי ביחס לשני תאגידים בנקאיים נוספים הועברה טיוטת דו"ח לחערות. לבסוף, ולא בשולי הדברים אלא בעיקרם, הובהר כי בתהליכי הביקורת נבחנו גם הבטים מסויימים בקשר להסדרי תוב, וכן הסדר ספציפי, כפי שעדכן הפיקוח על הבנקים בהודמנויות שונות.

68. במצב הדברים האמור, לא כל שכן לנוכח הצעדים המערכתיים הנלווים לביקורות הפרטניות עליהן הורה המפקח, המשיבים יטענו כי דין הסעדים השני והשלישי להידחות לגופם. ניכר, אפוא, כי המשיבים פועלים באופן מקצועי, ענייני, יסודי וראוי לשם הבטחת יציבותה של המערכת הבנקאית בישראל - הן ברמה המערכתית באמצעות קביעת רגולציה קפדנית והן ברמה הפרטנית באמצעות בחינת התנהלותם של תאגידים בנקאיים שונים במתן אשראי לחברות הנמנות עם קבוצת נוחי דנקנר.

69. טרם חתימה, המשיבים יבהירו כי לא נעלמה מעיניהם טענתה של העותרת, לפיה מחובתם לפרסם את המסקנות המערכתיות והאישיות העולות מ"חקירת" התנהלות התאגידים הבנקאיים, כלשון חבקשה לסעד השני.

70. מעבר לעובדה שאין עסקינן ב"חקירה", כי אם בתהליכי ביקורת מכוח סעיף 5 לפקודת הבנקאות, המשיבים יטענו כי פרסום דו"ח הביקורת אינו אפשרי שכן הוא עתיד להפר את חובת הסודיות המעוגנת בסעיף 15א(א) לפקודה, ולפגום קשות באפקטיביות פעילות הפיקוח על הבנקים.

71. וכך קובעת הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות:

"15א. (א) לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי פקודה זו או לפי חוק הבנקאות (רישוי), אולם מותר לגלות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית, או אם הידיעה או המסמך נתקבלו מתאגיד בנקאי - בהסכמתו".

72. הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות פורשה בהרחבה על ידי בית המשפט הנכבד במסגרת רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי, פ"ד מט(4) 54 (1995), להלן: "הלכת אזולאי". באותה פרשה נדרש פרסומו של דו"ח ביקורת שערך בנק ישראל ביחס לחשדות למרמה שהועלו ביחס לעובדי אחד מסניפי בנק איגוד לישראל.

בית המשפט הנכבד קבע, כי תכליתו של סעיף 15א(א) לפקודה כפולה היא. בראש וראשונה, נועד הסעיף להבטיח את קיומו של פיקוח יעיל על המערכת הבנקאית, וזאת

כאמצעי חשוב להגשמת תכליתו הציבורית - שמירת יציבות הבנקים, אמינותם ואיתנותו של המשק. התכלית השניה, עליה עמד בית המשפט הנכבד, הינה עידוד שיתוף הפעולה בין תבנק ובין גורמי הפיקוח. כה חשובות תכליות אלו, עד שבית המשפט הנכבד קבע בפסק דין אזולאי, כי הוראת הסודיות תקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות מקימה חסיון החולש על דו"חות בנק ישראל.

73. בשל חשיבות הדברים, נביא את קביעת בית המשפט הנכבד בעניין אזולאי, כלשונה:

"22. גראה לי, כי פירוש לשונו של סעיף 15א לפקודת הבנקאות על רקע תכליתו מוביל למסקנה כי דין הסודיות תקבוע לידיעה באותה הוראה גוזר מקרבו חיסיון מפני גילוי הידיעה בהליך שיפוטי. דבר זה מתבקש מלשונו של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות שלפיה "מותר לגלות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית...". הנחת היסוד כאן הינה כי הראיה היא הסויה במשפט, ורק הסכמת הנגיד - בגדרי הליך משפטי פלילי - מאפשרת גילוייה.

אך מעבר לכך: התכלית המונחת ביסוד סעיף 15א לפקודת הבנקאות מובילה אף היא למסקנה זו. תכלית זו הינה כפולה: התכלית הראשונה והעיקרית מבקשת להבטיח קיומו של פיקוח יעיל על מערכת הבנקאות - אשר מצדו נועד להבטיח יציבות הבנקים, אמינותם וטובת הציבור - באמצעות הבטחת סודיות ידיעות המושגת תוך כדי אותו פיקוח. מטרתה של פקודת הבנקאות ובכללה סעיף 15א בה, המסדירה את הפיקוח על הבנקים, הינה להבטיח יציבות הבנקים ושמירת כספי הציבור. היא נועדה למנוע "בהלת שוא" אשר עלולה להבריח מפקידים ללא כל צידוק (השווה (1955). *overby v. United states fidelity and* at guaranty co (111:61)). הבנקים הנזכרים מרכזי המשק. ערעור יציבותם עלול להשפיע על יציבותו של המשק הלאומי (ראה ד"כ 54(תשכ"ט) 2023). סיכון התמוטטות בנקים עלול ליפול על שכם הציבור. על רקע זה קבע המחוקק הוראות מחמירות בדבר היקף הפיקוח על הבנקים וסמכויותיו מחד גיסא וחובת סודיות מאידך גיסא. הפיקוח הינו רחב ומטיל על הבנקים חובה מקיפה למסירת ידיעות (סעיף 5 לפקודת הבנקאות). סמכויות הפיקוח הן רחבות היקף (סעיפים 8א, 8ב, 8ג, 8ד, 8ז, 8ח, 8ט). פיקוח זה לא ישיג את יעדו אם לא יוקפד על סודיות המידע הזורם במסגרתו.

התכלית השנייה המונחת ביסוד הוראת הסודיות היא לעודד שיתוף פעולה בכל הרמות בין הבנק לבין גורמי הפיקוח עליו (השווה בג"צ 207/70 יהלומי נ' שר האוצר ואח' [9], בעמ' 128). על הבנק הוטלה חובה סטטוטורית למסור מידע ולשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים מחד גיא, והובטחה לו סודיות אותו מידע שיימסר על-ידיו מאידך גיסא. השימוש במידע הוגבל למטרת החיקוק הספציפי שבגינו הוא נתבקש. אינטרס הציבור הוא כי במסירת המידע על-ידי הבנק לפיקוח יהא הבנק חופשי מהחשש כי המידע עלול לשמש כנגדו בסכסוך אזרחי בין שני פרטים. לשם כך יש להבטיח חיסיון מפני גילוי.

[...]

23. חובת הסודיות על-פי סעיף 15א לפקודת הבנקאות והחיסיון הנגזר ממנה מגילוי ידיעה או מסמך, מכוונים כלפי אדם אשר נמסרו לו ידיעה או מסמך לפי פקודת הבנקאות או לפי חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981. על-כן, הוראת הסודיות מכוונת, בראש ובראשונה, כלפי עובדי המפקח על הבנקים אשר הכינו את דו"ח בנק ישראל בעניין שלפנינו. נראה לי כי החיסיון הקבוע בסעיף 15א לפקודת הבנקאות מונע אף השגת המידע מבנק איגוד ומעובדיו. סעיף 15א לפקודת הבנקאות אינו מוגבל אך לעובדי המפקח על הבנקים. הגבלת החיסיון הקבוע בסעיף 15א לפקודת הבנקאות כך שיחול אך לגבי דרישת גילוי מעובדי המפקח על הבנקים הייתה מסכלת את המטרות מונחות ביסוד סעיף 15א לפקודת הבנקאות ומרוקנת את החיסיון מתוכנו. הרי הפיקוח על הבנקים נותן עותק מדו"חותיו לבנק המבוקר כדבר שבשיגרה, כחלק ממנגנון הפיקוח ועל-מנת שיבצע הבנק את המלצותיו.

[...]

כמובן, חובת הסודיות אינה מוחלטת. נגיד בנק ישראל הוסמך להתיר גילוייה של ראייה אם הוא רואה צורך בכך לצורכי תביעה פלילית. שיקול-דעתו צריך להיעשות על-פי הכללים החלים על כל שיקול-דעת שלטוני. כמו כן רשאי בנק שלגביו מתייחס הדו"ח להסכים לגילויים של ידיעה או של מסמך שנתקבלו ממנו.

74. זאת ועוד, מידע המועבר על-ידי תאגיד בנקאי במסגרת הפיקוח והבקרה של הפיקוח על הבנקים, עשוי לכלול מידע אודות לקוחות התאגיד הבנקאי. ביחס למידע זה נקבע, כי קיים חיסיון בנוגע ליחסים שבין התאגיד הבנקאי ללקוחו (רע"א 1917/92 סקולר נגד גירבי, פ"ד מז" (5) 764 (1993)). ברי, כי הממצאים שפרסומם מותבקש כוללים גם מידע המצוי תחת חסיון זה, ולכן כל עוד לא נקבע אחרת על-ידי בית-המשפט לא ניתן לגלותם. בהערת-אגב, יועה, כי בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, רשות אינה רשאית למסור מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין (סעיף 9(א)(4) לחוק), וזאת כחריג לזכות של אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית.

75. לבסוף, נבקש לשוב ולהבהיר כי החליכים שמפעיל המפקח על הבנקים באופן שוטף הינם חליכי ביקורת ולא חליכי חקירה. חליכי ביקורת אלה מבוצעים תוך תיאום, שקיפות ודיאלוג פתוח עם התאגידים הבנקאיים בכל שלבי העבודה של הביקורת והם מתייבים הפעלת שיקול דעת מקצועי רחב. במהלך הביקורת ניתנת למבקרי הפיקוח על הבנקים גישה חופשית למסמכי התאגיד הבנקאי ולעובדיו, לרבות גישה בלתי אמצעית למערכות המידע שלו, לדו"חות ביקורת פנימיים וחיצוניים, לפרוטוקולים ועוד.

דרך עבודה זו מגבירה את היעילות של פעולות הביקורת והאפקטיביות שלהן, שכן היא מאפשרת גישה למידע מוקדם ככל האפשר, מבלי ליצור מתסום או חשש אצל עובדי התאגיד הבנקאי מהשלכות של מתן המידע במישור האישי. כמו כן, היא מקדמת פתיחות אצל המבוקרים בהתייחס לקביעותיו של הפיקוח על הבנקים, שכן אין התאגיד הבנקאי ועובדיו בתזקת נחקרים אלא בתזקת שותפים לתהליך הבנת הליקויים וחתירה לתיקונם. פרסום דו"חות הביקורת יחתור תחת כל אלה ויפגע באופן ממשי באפקטיביות הפיקוח שמפעיל המפקח על הבנקים.

60. נוסף ונציין, כי תלויה ועומדת בפני בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, עתירה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, של העותר אבי ברק כנגד בנק ישראל – המפקח על הבנקים, בנק לאומי לישראל בע"מ וגנדרן הולדינגס בע"מ (עת"מ 19372-05-14). עניינה של העתירה בדרישה למסור דו"ח שהוציא המפקח על הבנקים הנוגע להתנהלותו של בנק לאומי לישראל בע"מ באשר לחובות גנדרן הולדינגס בע"מ כלפיו. הכרעה בעתירה זו טרם ניתנה.

76. עוד ראוי לציין, כי בצד חובת הסודיות החולשת על היחסים שבין הפיקוח על הבנקים ובין התאגידים הבנקאיים המפוקחים על ידו, הפיקוח על הבנקים מוודא כי כל תאגיד בנקאי מפוקח יגלה לציבור מידע אודות פעילותו העסקית והסיכונים המובנים בה. המידע האמור מפורסם במסגרת הדוחות הכספיים שהתאגידים הבנקאיים מחוייבים בפרסומם, וניתן לראותם באינטרנט, לרבות באמצעות קישור באתר האינטרנט של בנק ישראל. בהבאת מידע בדבר פעילותם של התאגידים הבנקאיים לידיעתו של הציבור מושג האיזון הראוי בין האינטרס הציבורי לבין הסודיות הנדרשת לצורך פיקוח יעיל על מערכת הבנקאות.

### סיכום

77. חמשיבים יטענו, כי דין העתירה להידחות, משלא עלה בידי העותרת לתוכיח כל עלה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בפעילותם של המשיבים, כמי שאמונים על הפיקוח והרגולציה ביחס למערכת הבנקאית בישראל.

78. כפי שנסקף לעיל, ובניגוד לאופן שבו מוצגים הדברים בעתירה, הפיקוח על הבנקים נקט - ועודנו נוקט - בשורה מגוונת ומקיפה של פעולות להידוק הבקרה על האופן שבו מנוהל האשראי הבנקאי בישראל בכלל, וללוויים גדולים בפרט. פעולות אלו כוללות, בין השאר, אסדרה מערכתית בדמות קביעת הוראות ניהול בנקאי תקין, כמשמעותן בפקודת הבנקאות, בשורה של תחומים הנוגעים לממשל התאגידי בבנקים, ולאופן ניהול סיכונים האשראי שכל בנק מחויב בה.


79. לא זו אף זו, דינה של העתירה להידחות גם בשל העובדה שהסעד המרכזי המבוקש בה - קיום בדיקה מקיפה באשר להתנהלות התאגידים הבנקאיים מול קבוצת נוחי דנקנר אינו אקטואלי עוד. כל זאת, שכן המפקח על הבנקים קיים, במהלך השנתיים האחרונות, ביקורות נקודתיות וייעודיות באשר לאופן הענקת האשראי שהעמידו בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ לקבוצת נוחי דנקנר. כמפורט לעיל, הליך הביקורת ביחס לאחד התאגידים הבנקאיים הגיע כבר לסיומו ודו"ח סופי ממנו תועבר לתאגיד הבנקאי, בעוד שביחס לשני התאגידים הבנקאיים האחרים הליכי הביקורת מצויים עוד בעיצומם.

80. אשר על כל אמור לעיל, דין העתירה להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות המשיבים.

81. תגובת זו נתמכת בתצהירו של המפקח על הבנקים, מר דוד זקן, המהווה חלק בלתי נפרד מן התגובה.

היום, כ"ו באלול תשע"ד  
21 בספטמבר 2014

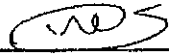
  
דן ברון  
דן ברון  
סגן בפרקליטות המדינה

  
דנה בריסקמן  
סגנית מנהלת מחלקת הבגצ"ים  
בפרקליטות המדינה

## תצהיר

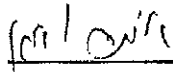
אני הח"מ, דוד זקן, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, ושאם לא אעשה כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני מכחן בתפקיד המפקח על הבנקים.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובה מטעם המשיבים 1-2 בבג"צ 4586/14.
3. קראתי את התגובה מטעם המשיבים 1-2.
4. העובדות האמורות בתגובה מטעם המשיבים 1-2 ידועות לי מתוקף תפקידי והן למיטב ידיעתי אמת.



## אישור

אני הח"מ, אילנה אלון, ענייד, מאשרת בזה כי ביום 21/9/14 הופיע בפני מר דוד זקן המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר את האמת, ושאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.



ענייד

**אורנה ואגו, ענייד**

**מ.ד. 11049**



מוצג ג'

**בקשת חופש המידע של העותרת**

**מיום 25.12.2014**

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: ג טבת התשע"ה 25/12/2014

סומן: פ-14-12368

לכבוד

מר רונן ניסים, עו"ד

הממונה על חופש המידע

בנק ישראל

באמצעות פקס ודוא"ל

## הנדון: בקשה לקבל מידע ומסמכים בהתאם לחוק חופש המידע,

### התשנ"ח-1998

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") תריני פונה אליך כדלקמן:

1. על רקע עיסוקה של התנועה בהיבטים שונים הנוגעים לעבודתו של המפקח על הבנקים (להלן: "המפקח"), נבקש לקבל את המידע הבא:

א. **מסמכים הנוגעים לתהליכי הביקורת אשר ערך המפקח ביחס לאופן מתן אשראי על ידי בנקים לחברות בקבוצת אי.די.בי, לרבות:**

(1) דוחות סופיים אודות האשראי אשר ניתן על ידי בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי

בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ לחברות מסוימות בקבוצת אי.די.בי.

(2) באם הדוחות, או חלק מהם, טרם הושלמו, נבקש לדעת באיזה שלב הם מצויים ומתי הצפי לסיומם.

(3) באם הוחלט שלא לפתוח בבדיקה אל מול אחד מן הבנקים, לרבות בנק דיסקונט בע"מ, נבקש לקבל את הטעמים לכך.

(4) התאריכים בהם החל המפקח לערוך את תהליכי הביקורת הפרטניים אודות האשראי שניתן לחברות בקבוצת אי.די.בי, בחלוקה לבנקים השונים.

(5) רשימת החברות בקבוצת אי.די.בי שתהליכי הביקורת נוגעים אליהן, בחלוקה לבנקים השונים. יודגש, למען הסר ספק, כי בקשה זו נוגעת אף לתהליכי ביקורת אשר נערכו ביחס לחברות גנדן בע"מ וטומהוק בע"מ.

ב. האם המפקח ערך חקירה של התנהלות נושאי משרה מסויימים בבנקים ביחס למתן האשראי לחברות אי.די.בי? במידה שהחקירות הללו אכן נערכו – האם המפקח שוקל או שקל לייחס אחריות אישית אזרחית או פלילית לעובדי הבנקים השונים?

ג. האם המידע מתהליכי הביקורת שערך המפקח הועבר לרשויות התביעה, קרי פרקליטות המדינה או גופי החקירה המשטורתיים, להמשך טיפול ולחקירה?

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ד. גודל החוב של חברות מקבוצת אי.די.בי לכל אחד מהבנקים בישראל, לרבות:

- (1) פירוט החוב הנוכחי של חברות אשר נחשבו לחלק מקבוצת אי.די.בי נכון למועד הבדיקה האחרונה שערך בנק ישראל, בחלוקה לבנקים בהם מצוי החוב.
- (2) עבור כל חוב נבקש פירוט ההלוואות מהן הוא מורכב, לרבות גודל ההלוואה אשר אושרה מלכתחילה, המועד בו ניתנה ההלוואה, אורך הזמן המקורי של חיי ההלוואה ואורך הזמן הממשי שלה.
- (3) נבקש כי יצוין ביחס להלוואות אילו מהן מוחזרו מחדש, קרי לאילו הלוואות הוארך תוקף הפירעון, כמה פעמים הארכה שכזו נעשתה, זמן ההארכה שהוענק בכל פעם ואורך ההארכה הכללי של כל הלוואה.

יובהר כבר בשלב זה, כי אנו מסכימים להסתרת פרטי הזיהוי או השמטת פרטים ("השחרות") בנוגע למידע החוסה תחת ההגנות של חוק תופש המידע, התשנ"ח-1998, זאת בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק.

ה. פרוטוקולים של דיוני ועדות האשראי, ועדות ההשקעה ושיבות הדירקטוריון של הבנקים השונים, טרם אישור ההלוואות או הארכת פרעון לחברות בקבוצת אי.די.בי.

## ו. יישום סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, 1941

לנוחותכם, להלן נוסח הסעיף:

"שר המשטרה רשאי להסמיק כל עובד מעובדי בנק ישראל, המוסמך על פי סעיף קטן (א) לבוא מטעמו של המפקח, לערוך חקירות בענין עבירות על פקודה זו, על חוק הבנקאות (רישוי) או על חוק בנק ישראל, או בענין עבירות בנכסי לקוחותיו של בנק; עובד שהוסמך כאמור יהיו לו כל הסמכויות הנתונות לקצין משטרה בדרגת מפקח ומעלה על פי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), והוראות אותה פקודה יחולו על חקירות כאמור."

- (1) האם אי פעם עשה המפקח שימוש בסמכותו לפי סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, 1941 לחקור את התנהלות הבנק והאם נחקרו גורמים בבנקים ביחס להתנהלותם? במידה שכן – כמה פעמים נעשה שימוש בסמכות זו, כנגד כמה אנשים ובאילו מקרים?
- (2) האם ישנם עובדים בבנק ישראל המוסמכים לערוך חקירה בענין עבירות על פקודת הבנקאות? במידה שכן – כמה גורמים במשרד המפקח אמונים על ביצוע סמכות זו?
- (3) כמה תקנים מאוישים יש בבנק ישראל אשר ייעודם חקירה לפי סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות? כמה מהגורמים המאיישים תקנים אלו הפעילו סמכותם וערכו חקירות כמשמעותן בסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, ומתי?

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



1. לאור ההליך המשפטי הפלילי המתנהל בעניין פרשת "הרצת המניות" של חברת אי.די.בי אחזקות בע"מ, בה מואשמים מר נוחי דנקנר, מר איתי שטרומ ומר עדי שלג בהעלאת שער המניות בתרמית, נבקש לדעת:
  - (1) האם בחן המפקח את התנהלות בנק בינלאומי בע"מ בכל הנוגע למתן האשראי למר שטרומ על מנת לבצע את הרכישה של מניות אי.די.בי אחזקות? במיוחד – האם נערכה בדיקה אשר מוודאת שהתנהלות הבנק בפרשה זו תאמה את הנחיות המפקח?
  - (2) במידה שנמצא כי האשראי ניתן באופן שאינו תואם את הנחיות המפקח – האם נערכה חקירה של התנהלות נושאי המשרה בבנק ביחס למתן האשראי הנ"ל? באם החקירות הללו אכן נערכו – האם המפקח שוקל או שקל לייחס אחריות אישית אזרחית או פלילית לעובדים בבנק בינלאומי?
2. יובהר שפנייתנו זו הינה בהתאם למתווה הקבוע בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") ובתקנות מכוחו.
3. בהתאם לסעיף 6(2) לתקנות חופש המידע (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014, התנועה **פטורה** מתשלום אגרה בעבור בקשת חופש המידע:
  - א. מצורף אישור ניהול תקין לשנת 2014 מרשם העמותות כפי שמורה הסעיף.
  - ב. המטרות הציבוריות שמקדמת התנועה מופיעות ברשימת המטרות הציבוריות כפי שפורסמה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, ובראשן ומבלי למצות, "פעילות למען טוהר מידות בשירות הציבורי ומנהל תקין" (מצורפת הרשימה לנוחותך).
4. נבקש לקבל התייחסותכם לגבי המצאת המידע המבוקש תוך 30 יום, וזאת בהתאם למצוות סעיף 7(א) לחוק.
5. נזכיר בזאת, כי התקופה הקבועה בחוק הינה התקופה המקסימאלית למסירת המידע, אולם אין בה כדי למנוע מסירת המידע עובר לסיום תקופה זו. לכן, ולאור החשיבות הציבורית של פנייה זו, נודה באם כל מסמך או תשובה אשר יאותרו בעניין זה, יועברו לידינו באופן מיידי ולא רק בתום השלמת איסוף המסמכים כולם.
6. לטיפולך ולתגובתך, נודה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד  
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

שחר וינברג  
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

**מוצג ד'**

**תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע**

**מיום 25.1.2015**

25. 01. 2015

כ ת ק ב ל



בנק ישראל

ירושלים, ה' בשבט, תשע"ה  
25 בינואר, 2015

לכבוד,

עו"ד נילי אבן-חן - מנחלת מחלקת כלכלה ומחקר  
גבי שחר וינברג - רכות מחלקת כלכלה ומחקר  
התנועה למען איכות השלטון  
ת.ד. 4207 ירושלים 91043

באמצעות פקס שמספרו 02-5000076

ג.ג.

הנדון: בקשה לקבל מידע ומסמכים בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998  
סימוכין: מכתבן מיום 25.12.2014

1. בפנייתכן שבסימוכין פניתן בשם התנועה למען איכות השלטון בבקשה לקבלת מידע בהתאם לתוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או חוק חופש המידע), אשר באופן כללי נוגע ברובו לביקורות ולבדיקות שנערכו על-ידי הפיקוח על הבנקים בקשר לאשראי שניתן על-ידי המערכת הבנקאית לקבוצת IDB, והכל כמפורט במכתבכן (להלן - הבקשה). כידוע, עתירה בנושא אשר הוגשה על-ידי התנועה למען איכות השלטון, בין השאר נגד המפקח על הבנקים, תלויה ועומדת בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-דין גבוה לצדק (בג"צ 4586/14). יחד עם זאת, להלן התייחסות לסעיפי המשנה של סעיף 1 לבקשה, אותה יש לקרוא יחד עם התגובה המפורטת שהוגשה לעתירה מטעם המפקח על הבנקים ונגידת בנק ישראל ביום 21 לספטמבר 2014 (להלן - התגובה לעתירה).
2. ההתייחסות היא רק בנוגע לבקשה לקבלת מידע שהוא "מידע" כהגדרתו בחוק, דהיינו מידע המצוי ברשות הציבורית והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב. לכן, לא נדרש לשאלות הכלולות למשל בסעיפים נב', ג' ו-ו' לבקשה.
3. לסעיפים א', ב', ד' ה' ו-ו' - עמדתנו, כאמור בתגובה לעתירה (סעיף 70 ואילך), היא כי לא ניתן לגלות את דוחות הביקורת וכן ידיעות ומסמכים שהתקבלו מהתאגידים הבנקאיים בשל חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א' לפקודת הבנקאות, 1941 (סעיפים



9(א)(4) ו-20 לחוק חופש המידע. אשר לטיוטות הדוחות, לגביהן חל גם סעיף 9(ב)(4) לחוק, אשר קובע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא טיוטה שניתנה לצורך קבלת החלטה.

4. לסעיף ד' – מעבר לאמור בסעיף 3 לעיל, לא נוכל להעביר את המידע המבוקש גם מטעמים של חיסיון בנוגע ליחסים שבין התאגיד והבנקאי ללקוחו (ראו סעיף 74 לתגובת לעתירה).

5. לסעיף ה' – כאמור בסעיף 16 לתגובה לעתירה, לא נעשה שימוש בפועל בסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, 1941.

6. עומדת לכם הזכות לעתור נגד ההחלטה לפי הוראות חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

בכבוד רב,  
רונן גיסס, עו"ד  
המתלקה המשפטית בנק ישראל  
הממונה על יישום חוק חופש המידע

העתק:  
המפקח על הבנקים  
היועצת המשפטית, בנק ישראל

מוצג ה'

**בקשת חופש המידע של העותרת מיום 9.3.2015**



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

תאריך: י"ח אדר התשע"ה, 09/03/2015

סומן: פ-14-12368

לכבוד

מר רונן ניסים, עו"ד

הממונה על חופש המידע

בנק ישראל

באמצעות פקס ודוא"ל

## הנדון: בקשה לקבל מידע ומסמכים בהתאם לחוק חופש המידע,

### התשנ"ח-1998

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני פונה אליך כדלקמן:

1. פנייתנו זו הינה בהתאם למתווה הקבוע בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") ובתקנות מכוחו.
2. בקשה זו מוגשת בהמשך לתשובתכם השלילית לבקשת חופש המידע שהוגשה על ידנו ביום 25.12.2015. בעניין זה, נבקש להבהיר תחילה כי התנועה אינה מקבלת את טעמי הסירוב שצוינו במכתבכם, ושומרת על טענותיה בסוגיה זו לעתיד לבוא.
3. יחד עם זאת, לטובת ייעול ההליך ומיצויו, ועל מנת לנסות ולמנוע את הצורך בפנייה לערכאות משפטיות, נבקש, בשלב זה, לצמצם ולחדד את המידע שהתבקש במכתבנו הקודם. בכל הנוגע לפרוצדורות המתחייבות מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"), נבקשכם לראות בבקשה זו כבקשה חדשה המוגשת מכוח החוק.
4. וכעת, על רקע תשובת המדינה לעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק שהגישה התנועה כנגד המפקח על הבנקים (להלן: "המפקח"), בעניין פגמים שנפלו בהליכי הפיקוח שהפעיל בנק ישראל על ארבעה תאגידים בנקאיים, בכל הנוגע להליך מתן אשראי לחברות הנמנות עם קבוצת נוחי דנקנר (בג"ץ 4586/14) – נבקש לקבל את המידע הבא:
- א. דוחות הביקורת הסופיים של הפיקוח על הבנקים, שנערכו בנוגע להליך מתן האשראי לחברות בקבוצת נוחי דנקנר, המאוזכרים בסעיפים 33 ו-35 לתשובת המדינה לעתירה בבג"ץ. לנוחותכם, מובא להלן ציטוט החלקים הרלוונטיים מתשובת המדינה:

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



"...במהלך השנים 2013-2014, ביצע הפיקוח על הבנקים תהליכי ביקורת על האשראי שניתן לחברות מסוימות בקבוצת נוחי דנקנר. תהליכים אלו נערכו בשלושה תאגידים בנקאיים שונים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ".

**נבקש לקבל את שלושת דוחות הביקורת הסופיים הנ"ל, ובפרט את פרק הסיכום וההמלצות (ככל שהדוחות כוללים מידע גולמי שהועבר על ידי הבנקים לפיקוח על הבנקים – נסכים בשלב זה לקבלם לאחר שחלקים אלו הושחרו, תוך הותרת חלקי הדוח הכוללים ניתוח ומסקנות עצמאיים של הפיקוח על הבנקים).**

"...במהלך השנים 2011-2012 ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפשרה להפסדי אשראי שהבנקים רושמים בדוחותיהם הכספיים... בבדיקות האמורות נבדקה מדידת סיכון האשראי שניתן גם לקבוצת נוחי דנקנר. בביקורות אלו, נבדקו תהליכי ההערכה של הסיכון, כמו גם הערכות הסיכון עצמן, ונדרש תיקון של הליקויים שנמצאו".

**נבקש לקבל את דוחות הביקורת הסופיים שהוגשו ביחס להליך מתן האשראי לחברות בקבוצת נוחי דנקנר, ובפרט את פרק הסיכום וההמלצות, וכן את פירוט הליקויים שנמצאו.**

**כמו כן, ככל שנערכה ביקורת המשך, נבקש לקבל את דוח המעקב אחר יישום תיקון הליקויים האמורים, וכל מסמך רלוונטי אחר.**

ב. **נוסח ההחלטה שלא לערוך בדיקה בדבר אופן מתן האשראי לחברות בקבוצת נוחי דנקנר בבנקים נוספים, ובפרט בבנק דיסקונט בע"מ – על נימוקיה.**

ג. **מכתב רשמי או כל מסמך אחר מטעם בנק ישראל, המורה על העברת מידע שהתגלה במסגרת הליכי הביקורת הנ"ל ביחס להתנהלותם של נושאי משרה מסוימים, לטיפול רשויות התביעה ו/או החקירה (ככל שמידע כזה התגלה והועבר לטיפול רשויות אכיפת החוק).**

ד. **כמות התקנים בבנק ישראל המיועדים לעובדים המוסמכים לערוך חקירה בהתאם לסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות; וכמות העובדים אשר עברו הסמכה לערוך חקירה כמאמר סעיף זה.**

5. **יובהר כבר בשלב זה, כי אנו מסכימים להסתרת פרטי הזיהוי או השמטת פרטים ("השחרות") בנוגע למידע החוסה תחת ההגנות של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, זאת בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק.**

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000076 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000076 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



6. כמו כן, נבקש להזכיר כי הוראת ס' 7(ב) לחוק קובעת כי: "הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו" (ההדגשות הוספו – הח"מ). על רקע העובדה שמדובר בבקשה למידע שרובו ככולו כבר התבקש מהרשות ונדון בפנייה קודמת – נצפה לקבלת המידע האמור בהקדם האפשרי.

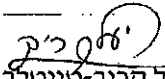
7. בהתאם לסעיף 2(6) לתקנות חופש המידע (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014, התנועה פטורה מתשלום אגרה בעבור בקשת חופש המידע:

א. מצורף אישור ניהול תקין לשנת 2014 מרשם העמותות כפי שמורה הסעיף.

ב. המטרות הציבוריות שמקדמת התנועה מופיעות ברשימת המטרות הציבוריות כפי שפורסמה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, ובראשן ומבלי למצות, "פעילות למען טוהר מידות בשירות הציבורי ומנהל תקין" (מצורפת הרשימה לנוחותך).

8. לטיפולך ולתגובתך, נודה.

בכבוד רב,

  
יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד  
ליטיגציה כלכלית

**מוצג ו'**

**תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע**

**מיום 26.3.2015**



בנק ישראל

ירושלים, ר' בניסן, תשע"ה  
26 במרץ, 2015

לכבוד,  
עו"ד יעל קריב-טייטלבוים  
התנועה למען איכות השלטון  
ת.ד. 4207 ירושלים 91043

באמצעות פקס שמספרו 02-5000076 ובאמצעות דוא"ל

,נ.נ.

הנדון: בקשה לקבל מידע ומסמכים בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998  
סימוכין: מכתבך מיום 9.3.2015

1. במענה למכתבך שבסימוכין הריני להשיבך כלהלן.
2. כאמור בסעיף 2 למכתבך, מדובר בבקשה שמוגשת בהמשך לתשובתנו מיום 25.1.2015 במענה לבקשה שהוגשה ביום 25.12.2014 בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – החוק). בתשובתו האמורה הפנינו גם לתגובה המפורטת שהוגשה מטעם המפקח על הבנקים ונגידת בנק ישראל ביום 21 לספטמבר 2014, במענה לעתירה אשר הוגשה על-ידי התנועה למען איכות השלטון לבית-המשפט העליון (בג"צ 4586/14).
3. עיון במכתבכם שבסימוכין מעלה, כי בקשתכם זו נוגעת למידע שכבר נכלל בבקשתכם מיום 25.12.2015 ואף קיבל התייחסות בתגובה האמורה לעתירה, שהייתה בפניכם במועד הגשת הבקשה המקורית ביום 25.12.2014. במצב דברים זה, ולאחר בחינת הנושא, לא נותר לנו אלא לחזור על תשובתנו האמורה, תוך שנדגיש כי הנושא עדיין תלוי ועומד בפני בית-המשפט העליון.
4. לסיום נציין, כי אין אנו סבורים כי מדובר בבקשה חדשה המוגשת מכוח החוק.

בכבוד רב ובב"ח,  
רונן ניסים, עו"ד  
המחלקה המשפטית בנק ישראל  
הממונה על יישום חוק חופש המידע

מוצג ז'

**פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים  
(כב' השופט י' מרזל) בעת"מ 22113-05-15  
התנועה למען איכות השלטון נ' בנק ישראל**



# בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

העותרת:

התנועה למען איכות השלטון בישראל  
ע"י ב"כ עו"ד צרויה מידד-לוזון ואח'  
5000076

- נגד -

המשיבים:

1. בנק ישראל
  2. הממונה על יישום חוק חופש המידע בבנק ישראל  
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)  
ע"י ב"כ עו"ד מיכל גרינבוים
  3. איגוד הבנקים בישראל  
ע"י ב"כ עו"ד ליאת עיני-נצר זשותי
  4. בנק הפועלים בע"מ  
ע"י ב"כ עו"ד ירון אלכאוי ואח'
- 03-6368889  
03-5666555

התביעה למען  
איכות השלטון בישראל  
02.06.2016  
נתקבל

פסק דין

1. בעתירתה לבית משפט זה מבקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל לחייב את בנק ישראל למסור לידיה דוחות ביקורת סופיים שערך הפיקוח על הבנקים. המדובר בדוחות שנערכו בין השנים 2013-2014 בעניין חליך מתן האשראי לחברות בקבוצת "נוחי דנקנר" ("קבוצת אי.די.בי") במספר תאגידים בנקאיים, וכן דוחות ביקורת לגבי השנים 2011-2012 העוסקים במדידת סיכון האשראי שניתן לקבוצת אי.די.בי. בקשתה של העותרת למסירת המידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נדחתה בידי בנק ישראל, שמתנגד למסירת המידע בראש ובראשונה בשל טענה שלפיה חל איסור על מסירת המידע היות שמדובר במידע ש"י אין לגלותו על פי כל דין" (ולפי סעיף 9(א)4 לחוק חופש המידע). הדין שעליו הסתמך בנק ישראל בסירובו למסור את המידע הוא סעיף 15(א)א לפקודת הבנקאות 1941, הקובע חובת סודיות. לעמדה זו שותפים גם הבנקים מושאי הדוחות וכן איגוד הבנקים, אשר מתנגדים גם הם למסירת המידע בראש ובראשונה בשל טעם זה. השאלה העיקרית הדורשת הכרעה בעתירה זו היא אם אכן קיים איסור על מסירת המידע נוכח חוראת סעיף 15(א)א לפקודת הבנקאות.

רקע רלבנטי

2. קודם להגשת העתירה לבית משפט זה, במסגרתה ביקשה העותרת את המסמכים האמורים - כלומר את דוחות הביקורת ודוחות סיכומי האשראי בעניין קבוצת אי.די.בי



## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

בשנים שצוינו הגישה העותרת עתירה לבית המשפט העליון שעניינה טענות נגד המפקח על הבנקים בכל הקשור לפיקוח על התנהלות הבנקים בקשר לקבוצות עסקיות מסויימות ובהן קבוצת אי.די.בי (בג"ץ 4586/14). באותה עתירה לבג"ץ, שעודנה תלויה ועומדת, העלתה העותרת טענות כלפי המפקח על הבנקים בקשר להליך מתן אשראי לקבוצת אי.די.בי. היא גם ביקשה לבצע חקירה מקיפה ומערכתית בעניין התנהלות המערכת הבנקאית במתן אשראי לקבוצת אי.די.בי לרבות חסות מסקנות מערכתיות ואישיות ותיקון ליקויים שנמצאו במסגרת החקירה ובכלל זה חיוב הבנקים לגבות את חובות קבוצת אי.די.בי במלואם. לעתירה בבג"ץ הוגשה תגובה מטעם המפקח על הבנקים ונגידת בנק ישראל. בתגובה זו צוין שהתקיימו ביקורות פרטניות בבנקים שונים בעניין מתן האשראי לחברות מסוימות בקבוצת אי.די.בי וכן נעשו ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפרשה להפסדי אשראי שהבנקים רשמו בדוחותיהם הכספיים.

3. בעקבות תגובה זו שהוגשה לבג"ץ בעתירה נגד המפקח על הבנקים (וגורמים אחרים), פנתה העותרת לבנק ישראל בבקשה לקבל את המסמכים בדבר הביקורות שצוינו בתגובה, כלומר את דוחות הפיקוח. בקשה זו נדחתה בהחלטה של בנק ישראל, שבה צוין שאין למסור את המידע נוכח סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. על מנת לסייע לקורא, נציין כבר עתה שזה לשונה של הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות: "לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי פקודה זו או לפי חוק הבנקאות (רישוי), אולם מותר לגלות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית, או אם הידיעה או המסמך נתקבלו מתאגיד בנקאי, בהסכמתו". בעקבות תשובה זו של הממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל, הוגשה העתירה דנן לבית משפט זה.

### העתירה

4. בעתירה נטען, באמצעות עו"ד צרויה מידד-לוזון ואח', שבשנים האחרונות נחשפים מקרים חוזרים ונשנים שבהם העמידו תאגידים בנקאיים אשראי בגובה מאות מיליוני ש"ח לבעלי הון "בקלות בלתי נסבלת ממש" ובניגוד להליך מתן האשראי הארוך והמזוקזק הנערך ביחס לאדם מן היישוב. לפי הטענה, האשראי שניתן לקבוצת אי.די.בי היא דוגמת להתנהלות קלוקלת של הבנקים להעמדת אשראי לבעלי הון ולמקורבים. קבוצת אי.די.בי נקלעה למשבר כלכלי של ממש, דבר שהוביל להסדר חוב ולהחלפת בעלי שליטה בקבוצה. אך למרות ההתנהלות הבעייתית של הקבוצה, לפי הטענה, התאגידים הבנקאיים בישראל





**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

העניקו לה אשראי בסכום עתק מבלי לדרוש העמדת בטוחות מספיקות. על רקע זה, טענה העותרת, שזכות הציבור לדעת מחייבת לאפשר לה לקבל לידיה את דוחות הביקורת של המפקח על הבנקים הנוגעים להליך מתן האשראי לקבוצת אי.די.בי. זאת בשל התכליות הכלליות של חוק חופש המידע ונוכח החשיבות הקונקרטיה של חשיפת המידע האמור. אשר לסירוב בנק ישראל למסור לעותרת את המידע בהסתמך על סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, טענה העותרת כי מדובר בסירוב גורף ולא מוצדק החוסא לתכליות חוק חופש המידע. ובאופן קונקרטי באשר להוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) טענה העותרת, שחובת הסודיות מכוח סעיף זה אינה חלה על דוחות הביקורת אשר נוצרו בידי בנק ישראל עצמו והכוללים עיבוד וניתוח עצמאיים של מכלול המידע תוך הסקת מסקנות ומתן המלצות. הדוח של בנק ישראל עצמו, להבדיל מן המידע והמסמכים שנמסרו לו בידי הבנקים המפוקחים לשם הכנתו, אינו סודי ואינו חסוי. ניתן ואף חובה למסרו ולגלותו לציבור בנסיבות המתאימות.

5. בעתירתה התייחסה העותרת לפסק הדין שניתן בבית המשפט העליון בפרשת אזולאי (רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי ואח', פ"ד מט(4) 54 (1995)) - פסק דין שכפי שיובהר עוד להלן, עומד הוא במרכז דיוננו. העותרת טענה, שאמנם בפסק דין זה נקבע שקיים חיסיון על גילוי של דוח ביקורת שערך בנק ישראל בהתייחס למקרה שאירע בבנק מסחרי מסוים וזאת במסגרת הליכי גילוי מסמכים במסגרת תובענה אזרחית. אך העותרת הוסיפה, שההליך דנן הוא שונה מבקשה לגילוי מסמכים בהליך אזרחי ויש לתת משקל משמעותי יותר לחשיבות המידע לציבור כולו ולחוראות חוק חופש המידע. נטען גם שבאותו מקרה מדובר היה בפרשת מרמה ומטעם זה מוצדק היה להותיר החיסיון על בנו, ובשונה מהעניין הציבורי הכללי במסירת המידע מושא העתירה דנן. עוד נטען שפסק הדין בפרשת אזולאי ניתן לפני כשני עשורים, בטרם חקיקת חוק חופש המידע והשינוי שהוא הביא עמו. מכאן שהיקף תחולתה של הלכת אזולאי מוטלת בספק, ובכל מקרה לאור חקיקת חוק חופש המידע נקודת האיזון בין התכליות השונות השתנתה. מעבר לכך, לשיטת העותרת ניתן ללמוד מן הפסיקה שהחיסיון שנקבע בפרשת אזולאי הוא חיסיון יחסי. ממילא יש נסיבות - וקיימים מקרים - שבהם קיימת הצדקה לסיוג החיסיון ואף להסרתו. כזה הוא לפי הטענה המקרה הנוכחי. המידע המבוקש עניינו התנהלותו של המפקח על הבנקים. דווקא חשיפת הדוחות נדרשת כדי למנוע הרתעת חסר וכדי להבטיח התנהלות תקינה - הן של הגופים המפוקחים והן של המפקח על הבנקים עצמו. העותרת הדגישה, שדווקא חשיפת המידע היא הפיקוח הטוב ביותר. בהקשר זה נטען, שחמשבר



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

הכלכלי העולמי שאירע בשנת 2008 מדגים זאת ואף הביא במדינות אחרות למתן משקל יתר לעקרון השקיפות גם בהתייחס לביקורת בשוק הפיננסי ועל תאגידים בנקאיים. העותרת גם טענה שאין בחשיפת הדוחות הפרטניים, כמו גם במישור העקרוני, משום חשש ליציבות המערכת הבנקאית או לבהלה ציבורית כלשהי. אין גם חשש לאי שיתוף פעולה של הבנקים אל מול הפיקוח על הבנקים. זאת מכיוון שחובת שיתוף הפעולה היא חובה סטטוטורית. לכן אין מקום להכיר, בשל שיתוף פעולה זה, בסודיות ובחיסיון גורפים. בנסיבות המקרה הקונקרטיות הדגישה העותרת את חשיבות חשיפת המידע לציבור, והאינטרס הציבורי המובהק וחשיבותו דווקא לשם שמירת יציבות המערכת הבנקאית, השקיפות וקיומו של פיקוח אפקטיבי. העותרת גם טענה שהמשיבים כלל לא בחנו את האפשרות למסור ולו חלק מן המידע או מסירתו תוך כדי השחרות והשמטת פרטים אלו או אחרים.

מהלך הדיון בעתירה

6. בעתירה שהוגשה לבית משפט זה צוינו שני משיבים (שהם למעשה אחד) והם בנק ישראל והממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל. סמוך להגשת העתירה התבקשה העותרת למסור הבהרה לבית המשפט בהתייחס לעובדה שתלוי ועומד בבג"ץ כנוכח לעיל, הליך שיש לו זיקה למידע המבוקש ושלמעשה הידיעה על אודות המידע המבוקש בעתירה שלפני מקורה בכתבי הטענות באותו הליך (בג"ץ 4586/14). העותרת התבקשה להבהיר מדוע ברור המידע שהיא מבקשת לקבל – לא צריך להיעשות במסגרת אותו הליך. העותרת הגישה הבהרה לעניין זה. היא טענה, שמדובר במידע עצמאי שמתבקש בלא קשר להליך התלוי ועומד בבג"ץ. מידע שהעותרת זכאית לקבל אותו כעותרת ציבורית בלא קשר לעתירה זו או אחרת. נטען גם שחסעד המבוקש בעתירה לבית משפט זה שוגה באורח מהותי מחסעד שהתבקש בעתירה לבג"ץ. ועוד נטען, שדרך המלך לקבלת מידע שכזה היא דווקא בפנייה לבית המשפט לעניינים מנהליים – כפי שעשתה.

7. לאחר קבלת הודעה זו של העותרת ומבלי הכרעה בשאלות שהובילו להבהרתה זו, התבקשה תגובה מקדמית לעתירה. ביני לבניי, הגיש בנק הפועלים בע"מ בקשה להצטרף להליך, בטענה שמדובר ב"צד נפגע" ובשל כך שחלק מן המידע המבוקש מתייחס לבנק זה. בנוסף באה בקשת הצטרפות להליך מטעם "איגוד הבנקים בישראל". כמו כן, הודיעה העותרת לבית המשפט שהדיון בבג"ץ בעתירתה התלויה ועומדת שם נדחה עד למתן פסק



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

הדין בהליך שהוגש לבית משפט זה. זאת לאחר שהעותרת הציגה לפני בג"ץ את מכלול ההתפתחויות שהתרחשו וביקשה להמתין בבירור עתירתה בבג"ץ עד לבירור העתירה לפי חוק חופש המידע בבית משפט זה. צוין בהודעה, שבא כוח המדינה הותיר את החכרעה לשיקול דעת בית המשפט ובג"ץ הורה בהחלטה שהדיון בעתירה שלפניו יידחה כאמור עד למתן פסק הדין (החלטה מיום 7.10.2015).

8. בדיון המוקדם שהתקיים בבית משפט זה ביום 18.1.2016, הוחלט על צירופם של בנק הפועלים בע"מ וכן של צירוף איגוד הבנקים כמשיבים לעתירה. באותו הדיון הודיע איגוד הבנקים (ועניין זה זכה להודעה מאשררת לאחר הדיון), שעמדנו בהליך היא גם מטעם שני תאגידים בנקאיים נוספים שהמידע המבוקש מתייחס אליהם – זהם בנק לאומי לישראל בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ. באותו דיון מוקדם הותברר שלבד מן הבנקים שצינו לעיל כנפגעים אפשריים מן ההליך (כלומר בנק הפועלים, בנק מזרחי טפחות ובנק לאומי) נוגעים הדוחות גם לבנק נוסף (ששמו לא נחשף). איגוד הבנקים הודיע לבית המשפט שהוא מייצג בהליך גם את אותו תאגיד בנקאי נוסף. באותו דיון מוקדם בעתירה בבית משפט זה, התבקשו המשיבים להגיש כתבי תשובה וכך נעשה.

התשובות לעתירה

תשובת בנק ישראל

9. בנק ישראל, בתשובתו לעתירה, באמצעות עו"ד מיכל גרינבוים, טען שדין העתירה להידחות. כטענה מקדמית נטען שהעתירה לבית משפט זה הוגשה בשיחוי היות שהיא הוגשה לאחר 107 ימים מן המועד שבו ניתנה ההחלטה הראשונה בפניית העותרת לפי חוק חופש המידע. אפילו אם המועד צריך להזמנות מן התשובה הנוספת שקיבלה העותרת, הרי שחלפו 47 ימים וגם מועד זה הוא מעבר למועד הקבוע בחוק. לגופו של עניין טען בנק ישראל שהרשות המנהלית אינה רשאית למסור את המידע המבוקש, שכן מדובר במידע שגילויו אסור לפי דין (בהתאם לסעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע). בנק ישראל נסמך לעניין זה על סעיף 15(א) לפקודת הבנקאות. הודגש בתשובה שתכליתו העיקרית של סעיף זה בפקודת הבנקאות היא להבטיח פיקוח יעיל על מערכת הבנקאות לשם הבטחת יציבותה, אמינותה וטובת הציבור. פקודת הבנקאות מעניקה סמכויות נרחבות לפיקוח על הבנקים, בין היתר לשם קבלת מידע מתאגידים בנקאיים, מצד אחד. אך צדו השני של המטבע הוא



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עתי"מ 15-05-22113

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

חובת שמירת הסודיות של המידע שהועבר לפיקוח על הבנקים מן התאגידים הבנקאיים. חובת סודיות זו חלה בראש ובראשונה על עובדי הפיקוח על הבנקים. חובת סודיות זו חלה לא רק על המידע והמסמכים שנמסרו לפיקוח, אלא גם על דוח הביקורת הסופי. פגיעה בסודיות זו עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור בתאגיד בנקאי עד כדי חשש לפגיעה ביציבותו. פגיעה בסודיות זו עלולה גם להביא לפגיעה משמעותית בעבודת הפיקוח שכן קיים חשש ממשי לחוסר שיתוף פעולה ולפגיעה ביחסים המיוחדים שבין הפיקוח על הבנקים, לבין התאגידים הבנקאיים עצמם. בנק ישראל הוסיף ונטען, שלפי החלכה שנפסקה בפרשת אזולאי, ברור לגמרי שקיימת חובת סודיות מוחלטת בהתייחס למידע שמתבקש למסור לידי העותרת במקרה זה. בפרשת אזולאי דובר בחיסיון בהליכי גילוי מסמכים בתובענה אזרחית. מקל וחומר שאין מקום למסירת מידע, כך נטען, מקום שבו מדובר לא בעניין של חיסיון אלא בעניין של סודיות, ולא באינטרס ספציפי של גילוי במסגרת תובענה אזרחית – אלא בעתירה לפי חוק חופש המידע, של עותר ציבורי. בנק ישראל גם טען, שהמידע שגילוי מבוקש במסגרת העתירה נוגע למעשה להליך מתן אשראי ללקוח מסוים של התאגידים הבנקאיים. וביחס למידע זה קיים חיסיון נוסף והוא החיסיון בין בנק ללקוח. בתשובה הודגש, שהפיקוח על הבנקים מוודא שכל בנק יפעל בשקיפות כלפי הציבור ויגלה לציבור מידע על פעילותו העסקית ועל הסיכונים המובנים בה. מידע זה ניתן במסגרת דוחות כספיים וכן באמצעים אחרים. בכך יש כדי לקיים את אינטרס השקיפות. אך אין בשם אינטרס זה לרוקן מתוכן את חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. לבסוף, בהתייחס לטענות העותרת לעניין חוסר הנכונות לשקול פרסום חלקי של המידע או חשמת. חלקים ממנו, נטען שחובת הסודיות חלה על הדוח כולו. כך או אחרת, בפועל לא ניתן להשחיר חלקים מהדוח או להשמיט חלקים אחרים שכן המידע שזור בדוח עצמו באופן שאינו מאפשר לעשות כן.

**תשובת איגוד הבנקים**

10. איגוד הבנקים, בכתב התשובה מטעמו, באמצעות עו"ד ליאת עיני-נצר ואח', טען גם כן שיש לדחות את העתירה על כל ראשיה. גם איגוד הבנקים נסמך כטעם עיקרי בטענתו זו על סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. מדובר בהוראת סודיות ברורה ומפורשת שעוגנה וזכתה להגנה מלאה במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת אזולאי. הודגש בתשובה, שהוראת הסודיות שבפקודת הבנקאות היא הוראה גורפת ומחמירה שהפרתה מהווה עבירה פלילית על כל המשתמע מכך. חובת סודיות זו חלה גם על עובדי המפקח על



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

הבנקים ובלא מקום להבחין בין הידיעות והמסמכים שהועברו לבנק ישראל, לבין הדוח הסופי שיצא תחת ידיו. גם איגוד הבנקים הצטרף לטענה שלפיה **פרשת אזולאי** חלה בענייננו מכוח קל וחומר היות ושם דובר בחיסיון במסגרת הליך אזרחי, ואילו כאן המדובר בסודיות במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע. איגוד הבנקים הדגיש גם, כעניין של תכלית, את חשיבות הסודיות כפי שהיא מוצאת ביטוי בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. דגש זה מצא ביטוי **בפרשת אזולאי** ועיקרו הקשר בין אפקטיביות עבודת הפיקוח לבין הבטחת סודיות המידע שנמסר למפקח. יחסי הבנקים והמפקח מתאפיינים בשקיפות ובדיאלוג פתוח ולא מדובר רק בביקורת ובפיקוח במובנם הצר. מדובר ביחסי גומלין שמטרתם לטפח דו-שיח פעיל בין התאגידים הבנקאיים לבין המפקח. שיתוף פעולה זה מתייחס לנושאים רבים ותוך שימוש באמצעי פיקוח פורמליים ובלתי פורמליים. נטען לכן, שפגיעה בסודיות זו, על דרך של חשיפת זוחות ביקורת, תביא לפגיעה משמעותית במערך יחסים זה. תפגע למשל בנכונות של הגופים המפוקחים להציף קשיים, לפנות בבקשות להנחיות, להתייעץ עם הגורם המפקח ולבוא עמו בדברים באופן לא פורמלי. זאת ועוד: הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות – כפי היקפה הרחב שמצא ביטוי **בפרשת אזולאי** – מהווה נקודת מוצא בסיסית שהנחתה את כל הנוגעים בדבר עד כה, תוך הסתמכות ברורה על "אקלים משפטי" של סודיות מלאה של כל מערך היחסים. שינוי נקודת מוצא זו, במסגרת העתירה הנוכחית שהיא עתירה לפי חוק חופש המידע, לא רק שהוא אינו נדרש ואינו מוצדק לגופו אלא שהוא בו כדי לשנות את מערכת היחסים הכוללת בין התאגידים הבנקאיים בישראל לבין הפיקוח על הבנקים.

11. מעבר לטענות עקרוניות אלה, המתייחסות לאיסור לגלות את המידע "על פי כל דין", טוען איגוד הבנקים שקיימים טעמים נוספים שבגינם אין למסור את המידע המבוקש לדין התנועה לאיכות השלטון בישראל – העותרת. בהקשר זה נסמך איגוד הבנקים על סייגים שבחוק חופש המידע למסירת מידע שבידי הרשות הציבורית. בכלל זה נטען לתחולת הסייג שעניינו הגנה על סודות מסחריים מקצועיים וכלכליים (סעיף 9(ב)(6) לחוק). עוד נטען להתקיימות הסייג שעניינו מידע שנמסר לרשות הציבורית "על תנאי" של אי גילוי (סעיף 9(ב)(7) לחוק). סייג נוסף שנטען שמתקיים בנסיבות המקרה – ככל שאין איסור בדין על מסירת המידע – הוא הסייג שעניינו שיבוש התפקוד התקין של הרשות הציבורית (סעיף 9(ב)(1) לחוק).



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

תשובת בנק הפועלים

12. גם בנק הפועלים, בתשובתו לעתירה, באמצעות עו"ד ירון אלכאזי ואח', טען שיש לדחותה. בנק הפועלים טען ותחילה, שקיים קושי בהתנהלות העותרת בשל כך שהיא ביקשה מבית משפט זה נתונים במסגרת עתירה לפי חוק חופש המידע, וזאת שעה שמתקיים הליך בבג"ץ הנוגע לעניין, שבו עוסק המידע, ותוך שהעותרת פונה לשתי ערכאות שונות בבקשה לסעד דומת. גם בנק הפועלים בתשובתו טען לשיחוי בהגשת העתירה בדומה לטענה שבאה בכתב התשובה של בנק ישראל. חוסף ונטען, שאכן אסור למסור את המידע המבוקש בשל הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות (חד עם סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע. בעניין זה הדגיש בנק הפועלים, כי מדובר בהוראת סודיות שהיא הוראה מוחלטת ושצריך להפריד בין סוגיית הסודיות לבין סוגיית החיסיון שנדונה בפרשת אזולאי. הסודיות היא סודיות מלאה והיא לא מסויגת בפקודת הבנקאות. משמעות הדבר היא, שלמעשה בית משפט זה נעדר סמכות להורות על גילוי המסמכים. בנק הפועלים טען גם הוא, שהלכת אזולאי מובילה בצורה חד משמעית וברורה לחיית הטענה שבעתירה. גם טעמי תכלית מובילים לפי הטענה למסקנה זו והם אותם טעמי תכלית שפורטו בפרשת אזולאי. עיקרם – הבטחת יציבות הבנקים ועידוד שיתוף הפעולה בין הבנק לבין גורמי הפיקוח. לחלופין טען בנק הפועלים, שגם אם מדובר בחיסיון – הרי שמדובר בחיסיון שאין מקום להסיר אותו לצורך גילוי המידע המתבקש בנסיבות המקרה. כך הן מהעולה מפרשת אזולאי עצמה, והן בשל הייחוד של יחסי המפקח על הבנקים עם הבנקים המפוקחים. עוד טען בנק הפועלים, שיש לדחות את העתירה בשל כך שמדובר במסמכים החוסים תחת החיסיון שבין הבנק לבין לקוחו. חלקות כלומר קבוצת אי.די.בי לא צורף להליכים וקולו לא נשמע. אין מקום לגלות את המידע גם מטעם זה. לבסוף נטען, בדומה לטענת איגוד הבנקים, שמדובר במידע פנימי וסודי של הבנק שחל עליו סעיף 9(ב)(6) לחוק חופש המידע המסייג מסירת מידע שעניינו סוד מסחרי או סוד מקצועי. לגבי הדוח הספציפי בעניינו של בנק הפועלים נטען גם, שאין למסרו מכיוון שבעתירה מבוקש לחשוף את הדוחות הסופיים, בעוד שבעניינו ישנה טיוטת דוח בלבד.

הדיננים בעתירה

13. קודם שנבוא לדיון ולהכרעה נציון, שבשני הדיננים שהתקיימו בחליך זה (חדיון המקדמי והדיון לאחר התשובה), נבחנה האפשרות והוצעו הצעות לצרכי פשרה בדמות מסירת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

מידע חלקי; השחרות חלקים או פרפרזה של מידע זה או אחר. אולם המשיבים שבו והודיעו לבית המשפט שעמדתם בעניין הסודיות היא גורפת ואין כל מקום לסיגוה – לא במישור העקרוני ולא במישור הפרטני. בית המשפט התבקש אפוא להכריע בעתירה ובמחלוקות – וכך יעשה.

**דיון והכרעה**

14. לאחר שעיינתי במכלול החומר שלפניי ושמעתי בהרחבה את טענות באי כוח הצדדים בהשלמת הטיעון, מסקנתי היא שדין העתירה להידחות. לאמר מיד: בעיקר המידע שהתבקש למסור יש על פניו עניין ציבורי ממשי ואינטרס ציבורי בגילויו. על כן לא הייתה מחלוקת של ממש. אולם לא זו השאלה הראשונה העומדת להכרעה – אלא השאלה אם מגננוני האיזון בין עניין ואינטרס ציבורי מעין אלה, לבין אינטרסים וזכויות אחרים – הם המגננונים שבחוק חופש המידע – חלים בנדון, או שמא מסירת המידע **אסורה לפי דין** כלומר לפי הוראות הסודיות שבפקודת הבנקאות (סעיף 15א) (לפקודה). ובמענה לשאלה זו, מן הטעמים שיפורטו להלן, מסקנתי היא שלפי ההלכה הקיימת (פסק הדין בעניין **אזולאי**), יש איסור בדין (בפקודת הבנקאות) על מסירת המידע. לפי תקדים מחייב זה, חובת הסודיות היא גורפת והיא חלה גם על דוח ביקורת סופי של הפיקוח על הבנקים. לכן אסור לגלות את המידע שהעותרת מבקשת לפי חוק חופש המידע (סעיף 9א) (4) לחוק).  
אסביר:

**הוראת החוק הרלבנטיות**

15. חוק חופש המידע, שמכוונו התבקש המידע מושא עתירה זו, קובע בסעיף 1 לו את הזכות של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשות ציבורית וזאת "בהתאם להוראות חוק זה". סעיף 9 לחוק חופש המידע, שכותרתו היא "מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו", קובע את החריגים לחובה זו. סעיף משנה 9א, שהוא הרלבנטי לענייננו, קובע ש"רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה... (4) **מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין**" (תהדגשה אינה במקור). עוד יש לציין את סעיף 20 לחוק חופש המידע שכותרתו "שמירת דינים". סעיף זה קובע ש"אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק המחייב, המתיר, האוסר או המסדיר באופן אחר גילוי או מסירה של מידע שבידי רשות ציבורית". לבסוף נציין, ובהתייחס עדיין לחוק חופש המידע עצמו, שאמנם לפי סעיף 17(ד) לחוק



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' חשופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

מוקנים לבית המשפט הדין בעתירה לפי חוק זה הכוח והסמכות להורות על מתן מידע מבוקש, כולו או בחלקו, בתנאים שיקבע "אם לדעתו העניין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה". אולם סמכות וכוח אלה מסויגים הם בסעיף 17(ד) עצמו (סיפא) ... "ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין". ממילא השאלה הראשונה שיש לחשיב עליה, והיא השאלה המרכזית שבה נדון, היא אם יש איסור בדין על מסירת המידע המבוקש בעתירה זו. ככל שהתשובה לכך היא בחיוב, דין העתירה להידחות.

16. ומהו אותו "דין" שעליו נסמכים המשיבים בעמדתם שלפיה חל איסור קטגורי, בלא שיקול דעת, על מסירת המידע לפי סעיף 9(א)4 לחוק חופש המידע (וחשור וזקוק ע"מ 2820/13 ע"ד רז רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה (11.6.2014)? התשובה לשאלה זו, כפי שצוין כבר לעיל במסגרת סקירת טענות הצדדים, היא הוראת סעיף 15(א) לפקודת הבנקאות. תחת הכותרת "סודיות" קובע סעיף זה כך:

"לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי פקודה זו או לפי חוק הבנקאות (רישוי), אולם מותר לגלות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית, או אם הידיעה או המסמך נתקבלו מתאגיד בנקאי, בהסכמתו".

השאלה הדורשת הכרעה היא אם סעיף 15(א) לפקודת הבנקאות אוסר על גילוי המידע המבוקש בעתירה. הדרך לחשיב על שאלה זו היא באמצעות מהלך פרשני, הגם שמדובר בעתירה לפי חוק חופש המידע, שיבחן את הוראת סעיף 15(א) לפקודת הבנקאות – אם על פי לשונה ואם על פי תכליתיה ויקבע בסופו של דבר אם אכן מסירת המידע המבוקש בעתירה זו (במלואו או בחלקו) היא אסורה "לפי כל דין" (ראו עוד וחשור, זאב סגל הזכות לדעת באור חוק חופש המידע 189-192, 267-268 (2000); כן ראו ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים (23.9.2008)). מכאן גם המענה לטענת חוסר הסמכות שטען בנק הפועלים בכתב התשובה מטעמו ובהתייחס לסמכותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (ראו עוד וחשור, עתי"מ (ת"א) 15892-05-14 ברם סלוקי ושות' נ' רשות ניירות ערך (15.4.2015) פסי' 20-39).

17. אקדים מאוחר למוקדם ואציין כבר עתה, כפי האמור גם לעיל, שלפי פסיקת בית המשפט העליון בפרשת אזולאי, סעיף 15(א) לפקודת הבנקאות קובע חובת סודיות גורפת החלה





**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עתי"מ 22113-05-15

**התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'**

גם על דוחות ביקורת של בנק ישראל. פסיקה זו מהווה בשל כך גם הכרעה בשאלה הפרשנית העומדת על המדוכה בעתירה זו. יש בה כדי להכריע את הכף ולהביא לדחיית העתירה למסירת המידע במקרה זה. כדי לחסביר מסקנה זו, נעמוד תחילה על הסוגיה הפרשנית המועלית בעתירה זו וגדריה, ובהתייחס לסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. לאחר מכן נעבור להלכת אזולאי והשלכתה על מחלוקת פרשנית זו.

**פרשנות סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות**

18. העותרת טוענת כאמור שסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות אינו קובע חובת סודיות גורפת אלא חובה חלקית. חובה שיכולה לחול, למשל, רק על הידיעות והמסמכים שנמסרו לפיקוח על הבנקים, להבדיל מדוח הביקורת הסופי. חובה - שיכולת שלא לחול במלואה או בחלקה על דוחות ביקורת מסוימים ובשים לב לחשיבותם הציבורית ולהיעדר קושי אמתי בפרסומם. המשיבים, לעומת זאת, טוענים שסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות קובע סודיות מוחלטת. סודיות של כל ידיעה או מסמך שנמסרו לפיקוח על הבנקים וכן סודיות של כל דוח ביקורת באשר הוא. כיצד יש אפוא לפרש את סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות? בסוגיה זו קיימים שיקולים וטעמים לכאן ולכאן, הן במישור לשון הוראת הפקודה, הן במישור תכליתה:

**סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות: מישור הלשון**

19. אם נפנה ללשון הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, הרי שלפי כותרת הסעיף ולפי לשונו ברור שמדובר בחוראה של סודיות וגם אין מחלוקת על כך שהיא חלה בין היתר על בנק ישראל ועובדיו (וראו גם סעיף 15(ב) לפקודת הבנקאות; ראו גם סעיף 80(א) לחוק בנק ישראל, תשי"ע-2010). לפי לשונה של הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, היא אוסרת גילוי של "ידיעה שנמסרה" כמו גם אוסרת להראות "מסמך שהוגש". קריאה דוקנית של מונחים אלה, יש בה משום תמיכה אפשרית בפרשנות שהעותרת טוענת לה, והיא שיש להפריד לצורך הוראת הסודיות בין "חומר הגלם" המסמכים והידיעות - שמסרו הבנקים המפוקחים למפקח ולבנק ישראל, לבין הדוח הסופי, המסקנות וההמלצות שאליהן הגיע בנק ישראל עצמו. אך אפשרית וסבירה גם העמדה הפרשנית של המשיבים שלפיה יש לקרוא את הוראת הסעיף קריאה רחבה, לשונית, ולהסיק מכך שודאי שאם הידיעה והמסמך הם סודיים - הרי שגם הדוח עצמו המבוסס עליהם - סודי הוא. לשון



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל קרול**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

הוראת סעיף 15א(א) לא מתייחסת לכאורה במישרין ובמפורש לשאלת הסודיות של דוח הפיקוח עצמו. שזו השאלה מושא העתירה דנן. ממילא אין בה גם התייחסות לסודיות מלאה או חלקית של דוחות ביקורת שכאלה. נדמה שגם בחיסטורית החקיקתית של סעיף 15א(א) אין מענה לשאלה פרשנית זו. אמנם הסביבה הנורמטיבית של סעיף 15א(א) תומכת במידת מסוימת בעמדת המשיבים דווקא, וזאת נוכח הוראות הפרסום המיוחדות שקיימות בפקודת הבנקאות (ראו סעיף 5(ג) לפקודה; סעיף 8(ג) לפקודה; סעיף 7(ד) לפקודה); ויש להזכיר בהקשר זה גם את הסמכויות הרחבות של הפיקוח על הבנקים (ראו סעיף 7(4) לחוק בנק ישראל; וכן את הוראות חוק הבנקאות (רישוי), תשנ"א-1981). אולם בסופו של יום, התשובה לשאלה הפרשנית שעניינה היקף חובת הסודיות שבסעיף 15א(א) בפקודת הבנקאות, היא בעיקרה תשובה של פרשנות תכליתית.

**סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות: מישור התכלית**

20. בכל הקשור לתכליתה של הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, ניתן לזהות שורה של תכליות ספציפיות וכלליות העומדות ביסודה. חלק מהן תומך לכאורה בפרשנות מרחיבה של ההוראה כך שתחול סודיות מלאה גם על דוחות ביקורת של המפקח על הבנקים באשר הם - ובאופן קטגורי. חלק מהן תומך לכאורה בפרשנות מצמצמת, ולפיה מסירת דוחות ביקורת אינה אסורה קטגורית אלא יש לבחון כל מקרה לגופו, אל מול אינטרסים נוגדים ותוך בחינת האפשרות למסור חלק מן המידע חלק הגילוי המלא.

**תכליות מרחיבות של הוראת הסודיות**

21. העמדה הפרשנית בה אוחזים המשיבים, שלפיה יש לראות בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות כהוראת סודיות גורפת, נסמכת במידה רבה על הלכת אזולאי (שנעסוק בה בהרחבה להלן). בהלכה זו, שדנה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות (במסגרת שאלת חיסיון בהליך גילוי מסמכים בתובענה אזרחית), נקבע שאין מקום לגלות דוח ביקורת שערך בנק ישראל שנערך באותו עניין. זאת, להבדיל מדוח ביקורת פנימית של הבנק הנתבע שנקבע שיש לגלותו. בפסק הדין ציין בית המשפט העליון שתי תכליות מרכזיות של הוראת הסודיות: ראשית, כתכלית עיקרית, צוינה חשיבות הפיקוח היעיל על מערכת הבנקאות. פיקוח אשר נועד להבטיח את יציבות הבנקים, את אמינותם ואת טובת הציבור. זאת באמצעות הבטחת סודיות ידיעות המושגות תוך כדי אותן פיקוח. סעיף 15א(א) נועד אפוא,



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

לפי תכלית זו, להבטיח את יציבות הבנקים, לשמור על כספי הציבור ולמנוע "בחלת שווא" ואף סיכון של התמוטטות הבנקים שייפול על שכס הציבור. תכלית שניה, היא לעודד שיתוף פעולה בכל הרמות בין הבנק לבין גורמי הפיקוח עליו. צוין שהוטלה על הבנק חובה סטטוטורית למסור מידע ולשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים אך בה בעת חובטחה לו סודיות של המידע שיימסר מידיו. השימוש במידע הוגבל למטרת החיקוק הספציפי. ועוד צוין שאינטרס הציבור הוא שהבנק יתיה חופשי מחשש שהמידע ישמש נגדו במסגרת סכסוך אזרחי בין שני פרטים (שם, בעמ' 66).

22. אכן, מדובר בצמד תכליות כבדות משקל העומדות ביסוד הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. אין מחלוקת על חשיבות וחיוניות שיתוף הפעולה המלא של התאגידים הבנקאיים עם הפיקוח על הבנקים. כפי שהדבר פורט במסגרת הדיון בעתירה, מערכת היחסים בין הפיקוח על הבנקים לבין הבנקים היא מערכת יחסים "אינטימית" וגלויה ביותר (בין המפוקח לבין המפקח). כאמור גם בתשובת איגוד הבנקים, מערכת יחסים זו כוללת הרבה מעבר לחובת שיתוף הפעולה הסטטוטורית והיא כוללת גם התייעצויות, העלאת שאלות וקושיות, פניה להנחיות וגם התייעצויות לא פורמליות. מדובר במרקם עדין ומיוחד של פיקוח שיש לנקוט זהירות רבה בכל ניסיון ל"כוונן" זה או אחר שלו. בזומה להקשרים אחרים, קיימת חשיבות לעיתים לסודיות ולחיסיון של פעולות הקירח וביקורת בכדי לאפשר הפקת לקחים מלאה מאירועים אלו או אחרים (ראו והשוו בגיץ 9197/06 יחיאל נ' ראש המטה הכללי (10.12.2007)). תכליות אלה וחשיבותן, תומכות בפרשנות הרחבה והגורפת של הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

23. על רקע חשיבות זו של הסודיות בנזון, אין גם להתפלא על כך שניתן למצוא אפילו בהקשרי חופש המידע, החרגה מפורשת לסוג זה של מידע. כך הדבר במסגרת "פטור מס' 8" (exemption 8) של חוק חופש המידע בארצות-הברית (ראו Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552(b)(8) (1988); ליישום החוק ופרשנותו ראו למשל Roy A. Schotland, *Re-Examining the Freedom of Information Act's Exemption 8: Does it Give an Unduly "Full Service" Exemption for Bank Exemption Reports and Related Material?*, 9 ADMIN L.J. AM. U. 43 (1995-1996)). הד נוסף לכך ניתן למצוא בהסבר שניתן בדין האנגלי לסייג הדומה לסעיף 9א(4) לחוק חופש המידע בישראל, והוא הפטור המוחלט ממסירת מידע שגילויו אסור לפי



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

דיון (a)(1) §44, 2000, Freedom of Information act). צוין בהקשר זה, שעל פי רוב חוקים שיש בהם הוראות סודיות (המוחרגות לכך מחוק חופש המידע) מבטאים בתוכם הם "שקלול תמורות" (trade off) בין מידע שטאסף מגופים פרטיים תוך חיובם למסור אותו, לבין התועלת הציבורית. מגבלת מסירת המידע והסודיות באה לכך לשרת את מסירת המידע מידי הגופים הפרטיים מלכתחילה (ראו John McDonald, Ross Crail & Clive H. Jones, *The Law of Freedom of Information* 135 (2<sup>nd</sup>. Ed. 2009). הסבר זה רלבנטי גם כן להוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות וביחסי המפוקח והמאסדר. יש בו כדי לתזק פרשנות רחבה של הסודיות שבו. הוא מצא גם ביטוי בפרשת אזולאי, כאשר צוין ש"על הבנק הוטלה חובה סטטוטורית למסור מידע ולשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים מחד גיסא, והובטחה לו סודיות אותו מידע שימסר על ידיו מאידך גיסא" (שם, בעמ' 66).

24. תכלית שלישית, בתמיכה לגישה פרשנית מרחיבה של סודיות בסעיף 15א(א), היא חזיקה האפשרית בין חובת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודה לבין הסודיות ביחסי בנק - לקוח. אמנם נקבע בפסיקה שסעיף 15א(א) אינו מתייחס לסודיות זו שבין הבנקים לבין לקוחותיהם (ראו ע"א 174/88 גוזלן נ' קומפני פריזיאן דה פריסיפסיון, פ"ד מב(1) 563, 566 (1988)). ובכך יש גם, בלא צורך בהכרעה לגופו של עניין כאמור, מענה מסוים לטענות שבאו בעמדת בנק הפועלים בתשובתו לפניי. אך גם אם הוראת סעיף 15א(א) עניינה במערך היחסים בין התאגידים הבנקאיים לבין בנק ישראל ולא ביחסי בנק-לקוח, לא ניתן להתעלם מן הסביבה הנורמטיבית שבה פועלים הבנקים המסחריים לרבות חובת הסודיות הבנקאית. ובתוך סביבה נורמטיבית זו, ובהתייחס להכרה ב"עניין ציבורי" כחריג לחובת הסודיות הבנקאית, צוין שראוי לנקוט גישה מצמצמת בקביעת חריגים המאפשרים פגיעה בזכות הפרטיות פיננסית (ראו רות פלאטו-שנער, "הסודיות הבנקאית לאור חוק יסודי: כבוד האדם וחירותו והשיח החוקתי החדש", קריית המשפט ח (71), 99-97 (תשס"ט); רות פלאטו-שנער, דיני בנקאות - חובת האמון הבנקאית 341-344 (2010)).

**תכליות מצמצמות של הוראת הסודיות**

25. אל מול תכליות מרחיבות אלו של הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, עומדות תכליות נוגדות שיש בהן כדי לחובל לעמדה פרשנית המצמצמת את חיקוק



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואת'

הסודיות שנקבע בפקודה. עיקרן של תכליות אלה הוא התפיסה שלפיה אינטרס "סודיות" של הרשות המנהלית אינו אינטרס מוחלט (ראו Richard Scott, Confidentiality, in FREEDOM OF EXPRESSION AND FREEDOM OF INFORMATION: ESSAYS IN HONOUR OF SIR DAVID WILLIAMS 267, 272-274 (Jack Beatson and Yvonne Cripps eds., 2000)). בהקשר זה ניתן לציין ראשית, את ההכרה שניתן למצוא בפסיקה בחשיבות הגילוי של דוחות ביקורת ככאלה (ראו פרשת אזולאי עצמה, בהתייחס לגילוי של דוח הביקורת הפנימית של הבנק הנתבע באותו המקרה, שחויב כאמור בגילוי (שם בעמ' 64)). עוד ניתן לציין בהקשר זה את פסק הדין ב-ע"מ 6013/04 מדינת ישראל משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס(4) 60 (2006)), והאמור בו (בעמ' 85-94) לעניין חשיבות הגילוי דווקא תוך הדיפת טענות של אי שיתוף פעולה אפשרי מצד המבוקרים (ראו עוד לעניין זה של דחיית החשש מפני חוסר שיתוף פעולה עתידי את האמור ב-רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ, בפס' 21 לפסק דינו של כב' השופט י' עמית (18.11.2009) והאסמכתאות שם; ראו גם את פסק הדין שניתן זמן לא רב לאחר פרשת אזולאי, ב-רע"א 1412/94 הסתדרות מדיציניית הדסה נ' גלעד, פ"ד מטנ(2) 516, 528-526 (1995)). עוד ניתן להזכיר, ש"לא כל מידע שנמסר על ידי גורם מפקח לרגולטור, נמסר בהכרח לצרכי פיקוח, וגם מידע שנמסר לצרכי פיקוח, לא נמסר בהכרח כמידע סודי שפרסומו אסור... פיקוח ופרסום אינם בהכרח תרתי-דסתרתי, ולא כל מידע שנמסר במסגרת הפיקוח כפוף לסודיות ולחיסיון... (כב' השופט י' עמית, בפרשת יוחנן שלעיל, בפס' 11; כן ראו שם, בפס' 12). ולבסוף נזכיר, בהקשר זה, את הגישה הרואה מלכתחילה בהוראת חיסיון (וממילא בהוראת סודיות) כחריג לכלל (ראו פרשת רשות המיסים שלעיל, בפס' 37).

26. שנית, ניתן לעמוד בהקשר זה של פרשנות מצמצמת סודיות וכעניין של תכלית, על התכליות הכלליות של חופש המידע; זכות הציבור לדעת והרציונלים שביסודה. כלומר, הגשמת זכות הפרט לחופש הביטוי וחיוניות הזכות לגיבוש דעת הקהל הציבורית; תפיסת הרשות הציבור כ"נאמן הציבור" והחזקת המידע שמצוי ברשותה כנאמנה עבור הציבור; חשיבות הזכות למידע ככלי מרכזי לפיקוח על תקינות פעילויותיה של הרשות הציבורית והבטחת הגשמת עקרונות המשטר הדמוקרטי. כן הוכרה במסגרת זו של תכליות כלליות של חופש המידע התרומה של השקיפות ליצירת קרבה בין הפרט לבין הרשות תוך כדי חיזוק אמון הציבור ברשות הציבורית (ראו פרשת רשות המיסים, בפס' 47 לפסק דינו של כב' השופט ע' ארבל). הכרה בחובת סודיות גורפת במסגרת סעיף 15א(א) לפקודת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

הבנקאות, משמעה "ההרגה" מאור השמש של חוק חופש המידע וטעמיו של כל המסמכים, הידיעות והדוחות שהוחלפו במהלך הביקורת על הבנקים. עניין זה מעורר מתח אל מול התכליות הכלליות של חוק חופש המידע.

27. שלישית, לחשיבות השקיפות והגילוי של נתונים פיננסיים וביקורת אסדרתית על גופים פיננסיים, יש מעמד והצדקה משלה ומעבר לתכליות הכלליות של חופש המידע. עניין זה אף קיבל משקל מיוחד בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי של שנת 2008 תוך הדגשה של חשיבות השקיפות והגילוי דווקא בתחומים אלה (ראו למשל, James E. Kelly, *Transparency and Bank Supervision*, 73 ALB.L.REV 421 (2009-2010); והשוו Annette L. Nazareth & Margaret E. Thayar, *Transparency and Confidentiality in the Post Financial Crises World Where to Strike the Balance?*, 1 HARV.BUIS.L.REV. 145 (2011); כן ראו מוצג ע/10 לעיקרי חטיעון של העותרים). בהקשר זה נציין, שבדין האנגלי התגנה על אינטרסים כלכליים זוכה לפטור יחסי ולא לפטור מוחלט ממסירת מידע לפי חוק חופש המידע, וכך גם הליכי ביקורת (Audit) הזוכים גם הם לפטור יחסי ולא לפטור מוחלט ממסירת מידע (ראו סעיפים 29 ו-33 לחוק בהתאמה; כן ראו **McDonald** לעיל, בעמ' 164, 178-179).

28. ביטוי נוסף לחשיבות השקיפות ומסירת מידע, דווקא בהקשר של אינטרסים כלכליים של המדינה, ואף בהקשרי ביקורת על בנקים, ניתן למצוא בפסק דין שנזכר לא מזמן בבית המשפט העליון של הודו בפרשה הקרובה לענייננו (**Reserve Bank of India v. Jayantilal N. Mistry** (Transferred Case (Civil) 91-00 (2015) 16.12.2015). באותו המקרה נדונו בבית המשפט העליון של הודו מספר סוגיות של גילוי ומסירת מידע ובכלל זה מידע של רשויות הפיקוח בהודו על אודות בנקים מסחריים. באותו המקרה לא נדונה אמנם הוראת סודיות כפי זו הקיימת בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות בישראל אלא בעיקר סייגים פרטניים (ויחסיים) למסירת המידע שעניינם פטור (יחסי) מחובת מסירת מידע בשל הגנה על סודיות מסחרית, סימני מסחר כמו גם הגנה על יחסי אמון. במובן זה מדובר במקרה שונה מן המקרה דנן שכן לא מדובר באיסור מסירת מידע כדוגמת סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע בישראל, אולם בית המשפט העליון של הודו התייחס בין היתר לטענות, שנשמעו גם בהליך דנן, שלפיתן אין מקום לחסות את המידע בשל החשש לפגיעה במוסדות הפיננסיים ובאינטרסים כלכליים של המדינה. בית



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

המשפט העליון דחה טענות אלה של הבנק המרכזי של הודו (RBI) (סעיף 61 לפסק הדין).  
וכך נכתב (שם):

"RBI's argument that if people, who are sovereign, are made aware of the irregularities being committed by the banks then the country's economic security would be endangered, is not only absurd but is equally misconceived and baseless".

בית המשפט העליון של הודו, בפסק הדין, גם עמד על התועלת עבור האינטרסים הכלכליים של המדינה דווקא בכך שאזרחי המדינה יקבלו מידע על אודות פעילות הרשויות השלטוניות. הוא חוסיף וציין בהקשר זה (שם, בסעיף 75) כך:

"The ideal of 'Government by the people' makes it necessary that people have access to information on matters of public concern. The free flow of information about affairs of Government paves way for debate in public policy and fosters accountability in Government. It creates a condition for 'open governance' which is a foundation of democracy".

**האיזון בין התכליות הנוגדות**

29. הנה כי כן, תוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות מעוררת שאלות של פרשנות לשונית ופרשנות תכליתית וכן את שאלת הפרשנות הסופית של ההוראה נוכח התכליות הנוגדות (ראו אהרן ברק, **פרשנות תכליתית במשפט** 258-233 (2003)), וזאת על דרך של איזון בין התכליות השונות (ראו והשוו פרשת **רשות המיסים**, בפסי' 51-62). תכלית סופית זו, תוך איזון בין השיקולים השונים, יכולה לחובל על פניו ובנקודת המוצא לאחד משני מודלים עיקריים של אסדרה וסודיות: מודל **אחד**, שבו אוחזים המשיבים בכל פה, הוא של סודיות מלאה החלה על כל ידיעה, על כל מסמך, ועל כל דוח, מבלי מקום לבדיקה פרטנית. יכול



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הגנקאיים ואח'

ויש עניין ציבורי במידע אולם התכליות האחרות (שעיקרן הבטחת הפיקוח היעיל ושיתוף הפעולה) גוברות עליו בהגדרה ובכל מקרה. הכל נוכח החשיבות הרבה ביותר של הפיקוח היעיל והבטחת המשך שיתוף הפעולה והקשר האינטימי בין הבנקים לבין הפיקוח. מודל שני הוא מודל יחסי, המכיר אמנם בחשיבות הסודיות ומשקלה המשמעותי בגדרי סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, אך הקובע בסופו של יום "סודיות יחסית": אם בהבחנה במקרים מסויימים בין מסמכים וידיעות שנמסרו לבין דוחות הביקורת הסופיים; אם באפשרות לגלות דוחות ביקורת סופיים בנסיבות מסוימות - במלואם או בחלקם (או למשל גילוי מאוחר בזמן). מודל שני זה מניח שיתכנו אינטרסים משמעותיים שיצדיקו את מסירת המידע (כולו או חלקו) על אף חשיבות הסודיות. הוא מבקש לאזן ולבדוק עניין זה בכל מקרה ומקרה, זאת בדומה למנגנוני האיזון הכלליים שבחוק חופש המידע (ראו סעיפים 9(ב); 10-11; 13 וכן 17 לחוק).

30. מהו המודל שבו יש לבחור כעניין של פרשנות סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות? האם הפרשנות של העותרת או שמא פרשנות המשיבים (או פרשנות אחרת)? התשובה לשאלה זו במקרה שלפני אינה מצויה ב"חלל ריק". אין זה מקרה שבו נדרש בית המשפט לראשונה לבחון את סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות והתכליות שלו. כפי שצוין כבר בפתח הדברים, בחינה מעין זו נעשתה בבית המשפט העליון בהלכה שעליה נשענו המשיבים בראש ובראשונה בסירובם למסור את המידע המבוקש. היא ההלכה שבפרשת **אזולאי**. בפרשה זו הוכרה חובת סודיות רחבה של דוחות ביקורת של בנק ישראל, מבלי שנקבעו בהלכה סייגים לחובה זו. במובן זה, ובין שני המודלים הפרשניים שהוצגו לעיל, ההלכה המחייבת שבפרשת **אזולאי** משמעותה היא שיש לפרש את סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות כקובעת חובת סודיות גורפת. משכך ממילא יש איסור על מסירת המידע לפי סעיף 9א(4) לחוק חופש המידע כאמור, ויש בכך כדי להביא לדחיית העתירה למסירת המידע במקרה זה. כעת הגיעה העת להסביר מסקנה זו.

**ההלכה שנקבעה בפרשת אזולאי**

31. עיקרה של ההכרעה בפרשת **אזולאי** כבר אוזכר לעיל, אך כעת הגיעה עת להרחיב מעט את היריעה בכדי להסביר מדוע יש בהלכה זו כדי להכריע את הכף במקרה דנן. באותו המקרה הגישו יורשיו של לקוח של בנק מסחרי מסוים תובענה אזרחית נגד הבנק בטענה שנעשו בחשבונו פעולות מרמה והסתרה על ידי מספר עובדים בבנק. במסגרת ההליך התבקש גילוי





**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עתי"מ 15-05-22113

**התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'**

מסמכים המצויים בידי הבנק הנתבע דוח ביקורת פנימית של הבנק הנתבע; וכן דוח ביקורת של בנק ישראל. הבנק סירב לגלות מסמכים אלו, בטענה שהם חסויים, כאשר לגבי דוח בנק ישראל נטען שהוא חסוי מכוח סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. בית המשפט העליון (כבי המשנה לנשיא א' ברק, כתוארו אז) קבע שאין לגלות את הדוח של בנק ישראל. לעומת זאת, לגבי דוח הביקורת הפנימית, בית המשפט העליון קבע שיש לגלותו.

32. בנימוקי פסק הדין בפרשת אזולאי לאי חובת הגילוי של דוח בנק ישראל, נקבע שמהוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, משתמע חיסיון מפני עיון. ובהגיעו למסקנה זו יצא פסק הדין מנקודת המוצא שלפיה סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות קובע חובת סודיות (להבחנה בין המונחים ראו יצחק עמית, "קבילות, סודיות, חיסיון ואינטרסים מוגנים בהליכי גילוי במשפט האזרחי ניסיון להשלטת סדר", ספר אורי קיטאי 247 (בועז סנגר עורך, 2007)). מסקנת פסק הדין הייתה כנזכר שאין לגלות דוח ביקורת של בנק ישראל באותו התליך (כעניין של חיסיון) בהתבסס על הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א), שהיא במוקד המחלוקת בין הצדדים בעתירה שלפניי. במסקנתו זו של בית המשפט העליון הוא נסמך כנזכר גם כן, על שתי תכליות עיקריות של הוראת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות: חשיבות הפיקוח היעיל על מערכת הבנקאות וכן עידוד שיתוף פעולה בכל הרמות בין הבנק לבין גורמי הפיקוח עליו. (שם, בעמ' 66). כאמור לעיל, להבדיל מדוח בנק ישראל שגילויו לא התאפשר באותו המקרה, פסק בית המשפט העליון שיש לגלות את דוח הביקורת הפנימית. ובהתייחס להבחנה בין הדוחות ציין בית המשפט העליון שהביקורת של בנק ישראל נועדה להגן בראש ובראשונה על אינטרס הציבור (שם, בעמ' 67).

**השלכת הלכת אזולאי על המקרה הנדון**

33. מדוע, אפוא, ההלכה שנקבעה בפרשת אזולאי מביאה למסקנה שלפיה יש לקבל נוכח הלכה זו את עמדת המשיבים ביחס לפרשנות רחבה וגורפת של הוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות וכתוצאה מכך יש לדחות את העתירה דנן? נדגיש ותחילה שהדוח שעמד על המדוכה בפרשת אזולאי היה דוח ביקורת של בנק ישראל. מדובר אפוא בדוח מסוג הדוחות שמסירתם התבקשה בעתירה זו. לכן על פניו הלכת אזולאי חלה אפוא על דוחות הביקורת מושא ההליך הנוכחי. מעבר לכך, בית המשפט העליון בפרשת אזולאי לא ערך לעניין היקף הסודיות והחיסיון, הבחנה בין ה"דיעה" או ה"מסמך" שמסר הבנק המבוקר



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 15-05-22113

**התגובה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'**

(שאינן מחלוקת לפניי שחוראת הסודיות חלה עליהם), לבין הדוח הסופי של המפקח על הבנקים. היקף החיסיון שנקבע היה גורף. הוא כלל בתוכו גם את דוח המפקח על הבנקים. הוא התבסס על הכרה בחובת סודיות גורפת. צוין אמנם בפסק הדין ש"כמובן, חובת הסודיות אינה מוחלטת". אך סיוג זה של חובת הסודיות בפסק הדין התייחס רק לסיוגים המפורשים שבדין לסודיות, כלומר לסמכות של נגיד בנק ישראל להתיר גילוייה של ראייה לצרכי תביעה פלילית, או לגילוי לפי הסכמת הבנק שמסר את הידיעה או המסמך (סעיף 15א(א) לפקודה סיפא). על כן, ההבחנה שהעותרת מבקשת לעשות במסגרת העתירה הנוכחית בין "חומר הגלם" שנמסר לבין הדוח הסופי אין היא עולה בקנה אחד עם ההכרעה שנקבעה בפרשת אזולאי.

34. טענה נוספת של העותרת בניסיון להבחין בין נסיבות מקרה זה לבין פרשת אזולאי, היא בהתייחס לתוכן הדוח בשני המקרים. לטענתה בפרשת אזולאי דובר במקרה מיוחד של תרמית, שהייתה הצדקה לחיסויו, בעוד שבמקרה זה מדובר בפיקוח כללי על הבנקים הרלבנטיים ובאינטרס ציבורי כללי במסירת המידע. גם טענה זו לא מצאתי לקבל. העותרת לא הניחה בסיס עובדתי לטענתה זו להבחנה בין הדוחות ולו במישור ה"בעייתיות" שבמסירת המידע הקונקרטי בכל אחד מן הדוחות. מעבר לכך, העותרת לא הניחה בסיס מספיק לטענתה שלפיה קיים במישור העקרוני הבדל בין דוח ביקורת על אודות מרמה בסניף בנק (כפי העובדות בפרשת אזולאי), לבין דוחות ביקורת על הקצאת אשראי (כפי עתירתה היום לבית משפט זה). קריאה של הלכת אזולאי מצביעה על כך שבית המשפט העליון ראה בסעיף 15א(א) כחוראת סודיות גורפת. הדברים צוינו בפסק הדין לא כבדרך אגב אלא לאחר עמידה מדוקדקת על התכליות של חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. נזכיר שבסוף פסק הדין בפרשת אזולאי קבע בית המשפט העליון כך: "התוצאה היא כי אנו מקבלים את הערעור במובן זה שדו"ח בנק ישראל הוא סודי ואין חלה עליו חובת גילוי..." (שם, בעמ' 67, תהדגשה אינה במקור). מדובר בקביעה ברורה שיש לה השלכה ברורה על השאלה הפרשנית שעלתה בעתירה דנן.

35. על כך יש להוסיף, כפי שטענו ב"כ המשיבים כולם, שיש חשיבות לכך שההלכה שנפסקה בפרשת אזולאי באה לעולם במסגרת טענת חיסיון ובתוככי סוגיית גילוי מסמכים בתובענה אזרחית. מדובר אכן בקל וחומר לעומת המקרה דנן. כך הדבר נוכח ההבחנה בין הסודיות לבין החיסיון, גם אם – כפי טענת העותרת – הלכת אזולאי סויגה בשלבים מאוחרים יותר בהתייחס ליחסיות החיסיון שנקבע בה (ראו פרשת יוחנן שלעיל, בפס' 12,



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עתי"מ 15-05-22113

התנועה למען איכות השלטון בישראל נ/ כנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

20-22, ו-24(ג) לפסק דינו של כב' השופט י' עמית; כן ראו ת"צ (ת"א) 21851-03-15 וינברגר נ' בנק מזרחי טפחות בע"מ 2.2.2016; תני"ג (ת"א) 7528-12-13 הרפז נ' בנק הפועלים בע"מ (10.11.2014) ודוקו בערעור על החלטה זו רע"א 8410/14 בנק הפועלים בע"מ נ' הרפז (6.5.2015) לא בא למיטב הידיעה בפסיקת בית המשפט העליון סיוג מעין זה להיקף הסודיות שנקבע בהלכה זו, ובהתייחס לסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. מעבר לכך, אף בסיוג שנטען לעניין היקף החיסיון שנקבע בפרשת אזולאי – ניוון למצוא במישור האופרטיבי הסדרים שנקבעו בכדי לאפשר עיון לבעל דין מבלי שהתאפשר פרסום גלוי של המידע. ובשונה מעתירת חופש מידע על כל המשתמע מכך (ראו דוקו תני"ג (ת"א) 21785-02-11 בן עמי נ' קלמן, בפס' 67-68 (7.9.2011); פרשת הרפז (מתווז ת"א) בפס' 64. ויש גם להוסיף, שחוראת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות אינה כוללת לפי לשונה "דלת יציאה" המקנה אפשרות סיוג הסודיות "על פי כל דין" או לפי "דרישת בית המשפט", ובכך שונה העניין שלפני ממקרים אחרים והפסיקה בהם (ראו והשוו, בהתאמה, פרשת משרד התחבורה שלעיל, בעמ' 81-82; פרשת כרם סלוקי שלעיל). זאת ועוד: אל מול אינטרס הגילוי הספציפי של בעל דין בהליך תובענה אזרחית שנדחה בפרשת אזולאי, עומד במקרה זה אינטרס גילוי כללי ולא ספציפי של העותרת (מבלי למעט בחשיבותו). גם בכך יש משום קל וחומר.

36. טענה נוספת של העותרת בהתייחס לפרשת אזולאי הייתה כאמור שמדובר בפסק דין שניתן לפני זמן רב ושמאז חלו התפתחויות רבות בדין. אמנם פסק הדין בפרשת אזולאי ניתן בשנת 1995, לפני חקיקת חוק חופש המידע (בשנת 1998), כמו גם לפני פסקי הדין הרבים שניתנו מאז בעניין חופש המידע ורחבת תחולתו על עניינים שונים הנוגעים במידת מה לענייננו (וראו למשל פסקי הדין בעניין רשות המיסים שלעיל; כן ראו פרשת משרד התחבורה שלעיל). אולם פרשת אזולאי כוללת גם התייחסות ברורה לתכליות המרכזיות שביסוד סעיף 15א(א) לפקודה. ומשההלכה חלה על העניין שלפני, מן הטעמים שלעיל, אין לסטות ממנה (ראו סעיף 20(ב) לחוק יסוד: השפיטה; כן ראו רע"א 3749/12 בר-עוז נ' סטר, בפס' 18-20 לפסק דינו של כב' הנשיא א' גרוניס (1.8.2013); אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 240 (2004); כן ראו ודוקו אהרן ברק שיקול דעת שיפוטי 427-426 (1987); ראו עוד והשוו, ת"צ (מרכז) 6859-01-15 אלבט תאורה בע"מ נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (20.12.2015)). וממילא בגדרי פסק הדין של בית משפט זה אין מקום לנקוט עמדה – וגם אין באמור לעיל עד כה כל נקיטת עמדה – ביחס להלכה זו לגופה, או בהתייחס לנקודת האיזון שעולה ממנה בהתייחס למחלוקת הפרשנית.



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

**התנועה למען איכות השלטון בישראל נ/ בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'**

37. הנה כי כן, נתונים נוספים אלה – גם בהם יש כדי לחוביל למסקנה שלפיה המצב המשפטי בעת הזו וההלכה המחייבת נוכח פסק הדין **בפרשת אזולאי**, הם כאלה שלפיהם דוחות ביקורת של בנק ישראל מוגנים הם מפני מסירה תחת חזקת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. אין כאמור גם הבחנה בפסיקה מחייבת זו על היקף הסודיות, בין ה"ידיעה" או ה"מסמך" שנמסרו, לבין הדוח הסופי, משמעות הקביעה שלפיה **הלכת אזולאי** חולשת על נסיבות המקרה שלפני היא שהמידע המבוקש – גילויו אסור לפי דין – והדין הוא סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

38. ודוק: ער אני לכך שב**פרשת אזולאי** לא היה מדובר בעתירה לגילוי מידע לציבור אלא בסכסוך בין פרטים בתובענה אזרחית. ממילא לא נדונה בפסק הדין שאלת החשיבות הציבורית במסירת אותו המידע וגם לא שאלת זכות הציבור לדעת (עוד לפני חוק חופש המידע). על כן אין גם בפסק הדין דיון כולל בשאלת פרשנותו של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. אך בסופו של יום ההלכה שנקבעה היא שאין לגלות דוח ביקורת של בנק ישראל בהליך גילוי מסמכים בתובענה אזרחית בשל התכליות של פיקוח יעיל על הבנקים והבטחת שיתוף הפעולה. ודובר בשאלה של חיסיון שהיא מעבר כאמור לשאלת הסודיות. במובן זה, וגם אם לא נדונו בפסק הדין כל השאלות שהועלו בעתירה דן (מטבע הדברים והמחלוקות) זו החלכה והיא מגלמת את העמדה הפרשנית של המשיבים בדבר הסודיות הגורפת שנקבעה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

39. משכך הם פני הדברים, דין העתירה דן להידחות.

**היעדר הצורך לבחון את יתר הסייגים שנטענו למסירת המידע**

40. נוכח המסקנה שלפיה בגלל **פרשת אזולאי** יש לראות בדוח ביקורת של בנק ישראל – באשר הוא כסודי (לפי סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות) וממילא כאסור בגילוי על פי כל דין (לפי סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע), אסור גם לגלותו לפי סעיפים 17(ד) סיפא ו-20 לחוק חופש המידע (ראו עוד והשוו, עתי"מ (ת"א) 1044/03 גורביץ נ' **משרד האוצר** (2.5.2004)). לכן לא נדרשת בנסיבות המקרה הכרעה בשאלת תחולתם של יתר הסייגים למסירת המידע לפי חוק חופש המידע שטענו לחם המשיבים איגוד הבנקים ובנק הפועלים (ויצוץ שהחלטת הרשות המנהלית לא דנה בסייגים אלה ונסמכה על סעיף 9(א)(4) לחוק בלבד, כך שבכל מקרה לו המסקנה בנוגע לסודיות הדוחות הייתה אחרת, היה תחילה צורך בהחזרת



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עתי"מ 22113-05-15

**התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'**

העניין לרשות המנהלית על מנת שתקבל החלטה בהתייחס לשיקול דעתה לפי חסייגים לחוק. מטעם זה של האיסור על מסירת המידע לפי סעיף 9(א)(4) לחוק, אין גם מקום לחיוב המשיבים בשקילת האפשרות לחשוף חלק מן המידע או אף למסור לעותרת פרפרזה שלו (עניין שנשקל לצרכי פשרה כאמור בשלבים מוקדמים של הדיון, מבלי שבאה לנדון הסכמה של המשיבים).

41. למסקנה זוהי של חיעדר הצורך בהכרעה יש להגיע גם באשר לטענה בעניין הסודיות הבנקאית ביחסי הבנקים והלקוחות הקונקרטי (קבוצת אי.די.בי.), והשלכת סודיות זו על המידע שגילויו התבקש בעתירה. אמנם כפי שהובהר לבית המשפט בדיון, המידע המבוקש (דוחות הביקורת) לא גולה ולא נמסר ללקוח עצמו. עם זאת, לא באה לפני בית המשפט תשובה מלאה לשאלה אם הדוחות עצמם כוללים מידע החוסה תחת חובת הסודיות שבין הלקוח לבין הבנק. אך לא נדרשת כאמור הכרעה גם בעניין זה, לרבות שאלת צירופו של הלקוח לעתירה זו, והכל נוכח המסקנה שלעיל שלפיה דין העתירה להידחות לגופה (ראו והשוו רע"א 1917/92 סקולר נ' גירבי, פ"ד מז(5) 764 (1993); עע"מ 49/16 רגב נ' דרוקר (10.2.2016)).

42. גם טענת בנק הפועלים שלפיה המידע הנוגע לעניינו הוא בגדר "טיוטה" וגם מטעם זה אין מקום למסור אותו לעותרת (סעיף 90 לכתב התשובה) אינה דורשת הכרעה לגופו של עניין נוכח המסקנה שלעיל. מעבר לנדרש יוסף, שאכן נראה שמדובר על פניו בטיטה (מש/2). בשים לב לבקשת העותרת מלכתחילה לקבל את "דוחות הביקורת הסופיים" (סעיפים א-ב לעתירתה) – דומה שגם מטעם דיוני זה היה מקום לדחות את הבקשה ולו ביחס לדוח ספציפי זה.

**טענות הסף שהועלו**

43. נוכח המסקנה שלפיה אין למסור את המידע המבוקש בעתירה זו לגופו של עניין, בשל הלכת אזולאי כאמור, הרי שאין גם צורך בהכרעה בטענת השיהוי שהועלתה מפי חלק מן המשיבים. אציין עם זאת מעבר לנדרש, וככל שהייתה נדרשת הכרעה בנדון, שגם אם העתירה הוגשה באיחור מסוים ואפילו כפי האיחור המשמעותי יותר שנטען מפי בנק ישראל, הרי שלא מדובר במקרה שבו מוצדק היה לדחות את העתירה על הסף מטעם זה. ספק הוא אם קיים שיהוי סובייקטיבי של העותרת נוכח המגעים עם הרשות. שיהוי



**בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים  
לפני כב' השופט ד"ר יגאל מרזל**

עת"מ 22113-05-15

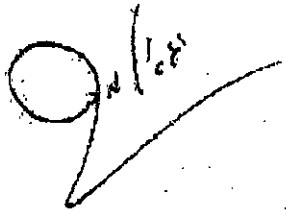
התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל / הפיקוח על התאגידים הבנקאיים ואח'

או בייקטיבי לא הוכח ולא בוסס. וככל שהמסקנה הייתה שניתן למסור את המידע (כולו או בחלקו) - היה בכך כדי לאיין את השיהוי הנטען. טענה נוספת שיש לדחות מפי חלק מהמשיבים עניינה כפל החליטים שנקטה בו העותרת כביכול בפנייתה הן לבית משפט זה והן בעתירה לבג"ץ. כפי שטענה העותרת בהתייחס לעניין זה, מדובר בעתירות נפרדות שמבוקשים בהן סעדים נפרדים. אמנם המידע המבוקש בעתירה שלפני - קיומו התגלה במסגרת החליף התלוי ועומד בבג"ץ. אולם ממהלך הדיון בעתירה בבג"ץ שצוין כבר לעיל, ברי שבג"ץ נעתר לבקשת הדחיה של הדיון לפניו עד להכרעה בעתירה זו שלפני, והדבר נעשה באין התנגדות של בנק ישראל עצמו. זאת בנוסף ליתר הטענות של העותרת לעניין זכותה לקבל את המידע בלי קשר להליך האחר. לא מצאתי אפוא ממש בטענה זו נגד העותרת בנסיבות אלה.

**התוצאה**

44. בשל מכלול טעמים אלה מסקנתי היא שדין העתירה להידחות - וכך אני מורה. בנסיבות העניין הכוללות ונוכח מהות הסוגיה אין צו להוצאות וכל צד יישא בהוצאותיו. **תחומר** **שגילוי התבקש - וש הופקד בכספת בית המשפט וסומן - יושב למשיבים 1-2 באמצעות** **באת כוחם ותוך רישום על פי נהלי המזכירות.**

המזכירות תשלח פסק-דין זה לבאי כוח הצדדים.  
ניתן היום, כ"ה אייר תשע"ו, 02 יוני 2016, בהעדר הצדדים.



יגאל מרזל, שופט