

**התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד צרויה מידד-לוזון ו/או נילי אבן-חן  
ו/או דניאל דושניצקי ו/או תומר נאור  
ו/או יעל קריב-טייטלבוים ו/או שני בראון  
ו/או טליה יהודה ו/או איתמר שחר

מהתנועה למען איכות השלטון בישראל  
רח' יפו 208 ירושלים 91043, ת.ד. 4207  
טל': 02-5000073, פקס: 02-5000076

המעוררת

נגד -

**1. בנק ישראל**

**2. הממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל**

ע"י ב"כ עו"ד מיכל גרינבוים מפרקליטות (אזרחי) מחוז ירושלים  
מרחוב מח"ל 7 מעלות דפנה, ירושלים  
טל': 02-5419538; פקס: 02-5419582

**3. איגוד הבנקים בישראל**

ע"י ב"כ לוינבוק ושות' משרד עורכי דין  
דרך מנחם בגין 52 (מגדל סנוול) תל אביב, 6713701  
טל': 03-6368888; פקס: 03-6368889

**4. בנק הפועלים בע"מ ח.צ. 8-000011-52**

ע"י ב"כ עו"ד פנחס רובין ו/או ירון אלכאוי ו/או אמנון ביס  
משדרות רוטשילד 45, תל אביב, 6578403  
טל': 03-7109191; פקס: 03-5606555

המשיבים

## ערעור מנהלי

מכוח הוראת ס' 11 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000

מוגש בזאת ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי ירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים מיום 2.6.2016 בעת"מ 15-05-22113 התנועה למען איכות השלטון נ' **בנק ישראל ואח'** שניתן על ידי כבוד השופט י' מרזל. בפסק הדין דחה בית המשפט קמא את עתירת המערערת לקבל לידיה את דוחות הפיקוח של הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בעניין הליכי מתן אשראי לחברות בקבוצת דנקנר בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "**פסק הדין**" – מצ"ב ומסומן כ**נספח ע/1**).

העתירה נדחתה לאחר שנקבע כי על אף שיש על פניו עניין ציבורי ממשי ואינטרס ציבורי בגילוי המידע, ההלכה שנקבעה בבית המשפט העליון שני עשורים קודם לכן – רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי ואח', פ"ד מט(4) 54 (1995) (להלן: "**פסק דין אזולאי**") – חלה אף בנסיבות המקרה דנן כך שחלה חובת סודיות גורפת ומוחלטת על המידע המבוקש. בית המשפט המחוזי ראה עצמו אפוא ככבול לאותה הלכה נושנה ומטעם זה דחה את העתירה.

# ואלה נימוקי הערעור:

## א. הצדדים לערעור

### המערערת

המערערת היא התנועה למען איכות השלטון בישראל, מהעמותות הוותיקות, הגדולות והבולטות במדינת ישראל, הפועלת בתחומי המשפט והכלכלה מזה 26 שנים. המערערת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, ופועלת בזרועה החוקתית לעידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי כמו גם השרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין ובהן שקיפות. בזרועה הכלכלית פועלת המערערת לקידום דמוקרטיה תאגידית, שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות הנוגע לשימוש בכספו, אחריותיות (Accountability) מצד בעלי הון ובעלי חוב, מאבק בכשלי הון-שלטון, הגנה על נכסי המדינה ועל הקופה הציבורית ועוד.

### המשיבים

א. המשיב 1 הוא בנק ישראל, המהווה רשות ציבורית כהגדרתה בסעיף 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע").

ב. המשיב 2 הוא הממונה על יישום חוק חופש המידע בבנק ישראל, אשר מונה מכוח סעיף 3 לחוק חופש המידע לתפקיד הממונה על העמדת מידע לרשות הציבור מטעם בנק ישראל.

ג. המשיב 3 הוא איגוד הבנקים בישראל, שהינו עמותה רשומה המשמשת כארגון גג לתאגידים בנקאיים אשר מטרתה לסייע בקידום ענייניו של המגזר הבנקאי. בהסכמת המערערת, החליט בית המשפט המחוזי ביום 18.1.2016 לצרפו כמשיב לעתירה. במסגרת ההליך בפני בית המשפט המחוזי הוגשו הודעות ייצוג מטעם שלושה מתוך ארבעת התאגידים הבנקאיים שבעניינם נערכו דוחות הפיקוח שנתבקשו (בנק לאומי לישראל, בנק מזרחי טפחות וכן בנק נוסף שזהותו אינה ידועה למערערת), לפיהן עמדתם בהליך תימסר באמצעות המשיב 3.

ד. המשיב 4 הוא בנק הפועלים בע"מ, אשר חלק מדוחות הפיקוח שנתבקשו נערכו בעניינו. בהסכמת המערערת, החליט בית המשפט המחוזי ביום 18.1.2016 לצרפו כמשיב לעתירה.

## ב. פתח דבר

1. לפני כשני עשורים נדרש בית המשפט העליון להכריע בשאלה האם יש מקום, במסגרת בקשת גילוי מסמכים בסכסוך אזרחי בין פרט לבנק, להורות על גילוי דוח פיקוח שערך אגף הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בעניין פעולות מרמה שהתבצעו על ידי עובדי הבנק. בפסק הדין, הידוע כ"הלכת אזולאי", נקבע כי אין לגלות את המידע נוכח הוראת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות 1941 (להלן: "פקודת הבנקאות") שנועדה להבטיח את "יציבות הבנקים" ואת "עידוד שיתוף הפעולה בין הבנק לגורמי הפיקוח", ומכוחה נגזר חיסיון מפני גילוי הידיעה בהליך שיפוטי.

2. מאז שניתן פסק דין אזולאי חלפו למעלה מעשרים שנה במהלכן עברה שיטתנו המשפטית שינויים דרמטיים – התרחשה המהפכה החוקתית מכוחה הוכרה זכותו של הציבור לדעת זכות חוקתית, נחקק חוק חופש המידע אשר בישר מהפכה נורמטיבית בכל הנוגע לשקיפות בפעולת רשויות השלטון, וניתנו פסקי דין רבים אשר העלו על נס את הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות ואף הורו על הסרת חסינות במטרה לגלות דוחות פיקוח שנערכו על ידי רשויות רגולטוריות.
3. במהלך שנים אלו חלו גם שינויים מעמיקים בפרקטיקות השקיפות המקובלות בקרב רגולטורים פיננסיים ככלל, ובנקים מרכזיים בפרט, בארץ ובעולם, בתפיסות הנהוגות בנוגע לכפיפותה של המערכת הבנקאית לחובות מן המשפט הציבורי לאור מאפייניה הדו-מהותיים, ובידע הפיננסי שנצבר אודות הקשר החיובי שבין הגברת השקיפות לחיזוק יציבות הבנקים לאור לקחי המשבר הכלכלי של שנת 2008.
4. והנה, בשנת 2016, מתברר כי אותו פסק דין בעניין אזולאי זוכה לפרשנות מרחיבה שמובילה את בית המשפט המחוזי לראות עצמו כבול להחזיר את המשפט הישראלי שני עשורים לאחור, ולדחות למעשה על הסף את בקשת המערערת לגלות מידע חיוני וחשוב שישנו אינטרס ציבורי יוצא דופן בגילוי.
5. כך, במקום להכריע בשאלת פרשנותו הראויה של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות בבקשת חופש מידע – בין מודל של סודיות גורפת ומוחלטת לבין מודל של סודיות יחסית – על סמך האיזון הראוי שבין השיקולים השונים, קבע בית המשפט המחוזי כי עליו להכריע לטובת מודל של סודיות גורפת ומוחלטת בהסתמך על אותה הלכה נושנה.
6. פסק הדין של בית המשפט קמא מעלה את הצורך החיוני לדון מחדש בהלכת אזולאי ולהתאימה למציאות המשפטית של ימינו, לרוח התקופה ולידע הרב שנצבר בתחום הבנקאות מאז המשבר הכלכלי של 2008 המלמד כי בניגוד למה שסברו בעבר, הגברת השקיפות במערכת הבנקאית רק מחזקת את יציבות הבנקים ולא ההיפך מכך.
7. לצד זאת, טמונות לעמדת המערערת בפסק הדין של בית המשפט קמא מספר שגיאות בכל הנוגע לפרשנותה של הלכת אזולאי כדין קיים ולהיקף תחולתה בנסיבות המקרה דנן – המחייבות את התערבותה של ערכאת הערעור.
8. במסגרת ערעור זה מתבקש בית המשפט הנכבד לבחון מחדש את תכניה והיקפיה של הלכת אזולאי ולאור זאת לקבל את הערעור ולקבוע כי דוחות הפיקוח אינם חסים תחת הוראת הסודיות ולמצער, כי הם כפופים לסודיות יחסית ולא לסודיות מוחלטת וגורפת. עוד מתבקש בית המשפט הנכבד לתקן את השגיאות שנפלו בפסק הדין של בית המשפט קמא אשר הובילו לקביעה השגויה שלפיה לא ניתן לאבחן בנסיבות המקרה דנן שעיקר ענייננו במידע על התנהלות ותפקוד המפקח על הבנקים, מהלכת אזולאי שעיקרה מידע על התנהלות הבנק עצמו.
9. הגיעה העת להבטיח את קיומה של ביקורת ציבורית מינימאלית על הרשות האמונה על הפיקוח על המערכת הבנקאית החולשת על קרוב לשלושה טריליון שקלים מכספי הציבור (פי

7 מתקציבה השנתי של מדינת ישראל), ונשלטת על ידי קבוצה מצומצמת של בעלי הון שברשותם אחוז מזערי מההון עליו הם מופקדים.

10. כל ההדגשות בציטוטים המובאים להלן אינן במקור, אלא אם נאמר במפורש אחרת.

## ג. תמצית הרקע העובדתי

### 1.1. הרקע לעתירה

11. בשנים האחרונות נחשפים מקרים חוזרים ונשנים, בהם העמידו תאגידים בנקאיים בקלות בלתי נסבלת ממש, אשראי בגובה עשרות ואף מאות מיליוני שקלים לבעלי הון ולמקורביהם. בניגוד להליך מתן האשראי הארוך והמדוקדק הנערך ביחס לאדם מן היישוב, העמדת אשראי ומחזורו לאותם בעלי הון ומקורבים נערכת כמעט ללא בדיקה מקדימה, ומבלי לוודא כי קיימות בטוחות מספקות זולת ערבויות אישיות.

12. כך למשל, השמיע בית המשפט המחוזי בתל אביב ביקורת חריפה ונוקבת על בנק דיסקונט, שהעמיד לרשותה של חברה נעדרת בטוחות, אשראי בסכום גבוה במיוחד, על סמך היכרות אישית עם בעליה, איש עסקים ואחיו. בית המשפט קבע כי הבנק התפרק מחובותיו ואחריותו הבסיסית לשמור על יציבותו הכלכלית ללא כל הסבר וראה בהתנהלות חמורה זו כמחייבת בחינה וחקירה. עמדה על כך כב' השופטת מ' אגמון-גונן:

**"התנהלות הבנק במקרה זה היא בעייתית וחמורה, וזאת בלשון המעטה שבהמעטה [...] בענייננו, כאמור, אשראי בגובה ארבעה מיליוני שקלים ניתן לחברה חדשה, חסרת כל פעילות, וזאת רק בשל העובדה שבעל החברה הוא איש עסקים מוכר ומבוסס לכאורה, או למצער אחיו. [...] אשר לפן הציבורי עקרוני, הרי ככל שאין מדובר בהתנהלות חריגה באופן מתן האשראי, הדברים מעוררים חששות כבדים ביותר שיש להעמיד לבחינת רשות הפיקוח על הבנקים [...] לא מצאתי כל הסבר על שום מה מצא הבנק לנכון לפרוק את עצמו, במקרה זה, מכל חובותיו הבסיסיות ואחריותו לשמור על יציבותו הכלכלית, ורב הסתום על הנגלה. אין ספק, כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות."** (ת"א 1475-09 בנק דיסקונט נ' א.ב. אסבר ניהול (פורסם בנבו, 16.2.2015)).

13. קבוצת אי.די.בי (IDB) (להלן: **"קבוצת אי.די.בי"** או **"קבוצת דנקנר"**), בעניינה נערכו דוחות הפיקוח העומדים במוקד ערעור זה, היא דוגמה נוספת להתנהלות קלוקלת של הבנקים בהעמדת אשראי לבעלי הון ומקורבים.

14. המדובר באחת מקבוצות התאגידים המובילות במשק הישראלי, המעורבת בלא פחות משמונה מגזרים וחולשת על מעלה מ-28 תאגידים. מבנה המימון של קבוצה זו – יותר מכל קבוצה אחרת במדינה – נשען ברובו על מינוף גבוה, קרי, על חובות, בין אם בגין הלוואות שנטלה מבנקים ובין אם בגין אגרות חוב שהנפיקה לציבור.

15. בהקשר זה, לא מן המותר לציין כי המינוף הגבוה של הקבוצה, לא גרע ממדיניותה לחלק לעומדים בראש הפירמידה דיבידנדים באופן בלתי מידתי בעליל. על כך אף הוגשה בקשה

לאישור תביעה נגזרת, שאושרה על ידי כב' השופטת ר' רונן, מהמחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי בתל אביב (תני"ג (ת"א) 49615-04-13 להב נ' אי.די.בי. חברה לפיתוח בע"מ).

16. בפרשת הרמטיק (פ"ק 36681-04-13 הרמטיק נ' אי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ), תיאר בית המשפט הנכבד את היקף התחייבויותיה של קבוצת אי.די.בי.:

"לאי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ חוב בסך שישה מיליארד שקלים, כשנושיה הם מחזיקי אג"ח המבקשות בפרשת הרמטיק יחד עם אג"ח ח', בסך ארבעה מיליארד שקלים; בנק הפועלים, בסך 770 מיליון שקלים; בנק BNP, בסך 310 מיליון שקלים; בנק מזרחי טפחות, בסך 200 מיליון שקלים; הראל חברה לביטוח בע"מ, בסך 190 מיליון שקלים; בנק לאומי, בסך 160 מיליון שקלים; בנק דיסקונט, בסך 130 מיליון שקלים; בנק HSBC, בסך 130 מיליון שקלים – כאשר לכל הנושים הללו אין בטוחות מספקות לחובם, חרף היקף הסכומים המדוברים ועובדת היות הנושים מוסדות פיננסיים. לאי.די.בי אחזקות חוב בסך כמעט ארבעה מיליארד שקלים, כשנושיה הם מחזיקי אג"ח, בסך 1.75 מיליארד שקלים; קרדיט סוויס, בסך 160 מיליון שקלים; בנק לאומי, בסך 100 מיליון שקלים – כאשר לכל הנושים הללו, גם כן, אין בטוחות מספקות לחובם. לחברת גנדן חובות, כשנושיה הם בנק לאומי, בסך 450 מיליון שקלים; ובנק מזרחי טפחות, בסך 80 מיליון שקלים. ולחברת טומהוק חובות בסך כולל של 330 מיליון שקלים."

17. אל התנהלותה הפיננסית הבעייתית של קבוצת אי.די.בי, נלוותה גם התנהלות עסקית של מקסום סיכונים, אשר נלקחו בפועל על ידי בעלי השליטה בקבוצה אך מומנו על ידי הקבוצה כולה. כך למשל, נרכש באורח תמוה עיתון "מעריב", שפעל כעסק מפסיד, על אף שהרכישה עוררה חשש כבד כבר כשיצאה לפועל. חשד זה התממש לאחר מכן, כאשר דיסקונט השקעות בע"מ ספגה בעקבות העסקה הפסד כלכלי בסך 370 מיליון שקלים.

18. מדיניות "חליבת" הדיבידנדים הותירה את קופותיהן של החברות המצויות בתחתית הפירמידה מדולדלות. המערערת עצמה פנתה בזמן אמת אל הרשויות הרלוונטיות ובכללן לפיקוח על הבנקים והתריעה בפני המצב.

19. לא הייתה זו הפתעה גדולה, אם כן, כאשר השקעותיה של החברה כשלו, עד כדי שלא נותר לה מקור כספי לסייע. בסופו של דבר, נקלעה קבוצת אי.די.בי למשבר כלכלי של ממש, שהוביל אותה להליך הסדר חוב ולהחלפת בעלי השליטה בקבוצה.

20. ואולם, התנהלות שערורייתית זו, לא הרתיעה את התאגידים הבנקאיים במדינת ישראל מלהעמיד לרשות קבוצת אי.די.בי אשראי בסכום עתק, על פי רוב מבלי לדרוש העמדת בטוחות מספקות מנגד, ולא הקפיצה את הפיקוח על הבנקים למלא את תפקידו ולטפל בכך בזמן אמת. מפרשת הרמטיק נלמד כי סך חובותיה של קבוצת אי.די.בי. לבנקים עמד על למעלה משני מיליארד שקלים, אשר ספק גדול אם יוחזרו אי פעם.

21. לעניין זה נקבע על ידי כב' השופט א' אורנשטיין (פ"ק 36681-04-13 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפיתוח בע"מ (פורסם בנבו, 4.5.2013)), כי מדובר במקרה קיצוני שכמותו טרם נצפה במחוזותינו של העמדת אשראי מופרז ללא בטוחות וללא הנמקה:

"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 ₪, ולאחזקות בסך של 260 מיליון ₪. כל אלה, ללא כל בטוחות. [...] **בית משפט זה, הדן בהליכי חדלות פירעון, לא נתקל במקרה כה קיצוני, שבו ניתנו אשראים על ידי מוסדות פיננסיים, קל וחומר בסכומים כה ניכרים, ללא כל בטוחות, מבלי שניתן הסבר לכך, ולא הוצגו החלטות של ועדות האשראי של אותם גורמים, שבהם הוחלט להעמיד את האשראי ללא בטוחות, ורב הסתום על הנגלה. אין ספק, כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות.**

22. בהמשך לכך, הורה בית המשפט הנכבד על העברת העתק מהחלטה זו למפקח על הבנקים.

## **2.ג. בקשת חופש המידע**

23. נוכח אותה שרשרת ארוכה של מעשים ומחדלים חמורים, הן מכיוונם של נושאי המשרה בתאגידים הבנקאיים, הן מכיוונם של נושאי המשרה בקבוצת דנקר – פנתה המערערת אל הפיקוח על הבנקים בקריאה כי יפעיל את סמכויות הביקורת שהוקנו לו בדין, ויקיים הליך ביקורת וחקירה דחופים בסוגיית הליכי מתן האשראי על ידי הבנקים לקבוצת דנקר. פנייתה הראשונה של המערערת בסוגיה זו נערכה כבר בתחילת שנת 2013, ומאז ועד היום נקטה המערערת בהליכים נוספים, מנהליים ומשפטיים כאחד.

24. בין היתר, מנהלת המערערת בימים אלה ממש, הליך נגד המפקח על הבנקים בפני בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 4586/14 התנועה למען איכות השלטון נ' המפקח על הבנקים (להלן: **"העתירה לבג"ץ"**)). בעתירה לבג"ץ עומדת המערערת על שורה ארוכה של פגמים שנפלו בפיקוח של בנק ישראל, בכל הנוגע להליכי מתן אשראי לחברות בקבוצת דנקר. במסגרת תשובת המדינה לעתירה לבג"ץ, נודע למערערת לראשונה, כי הפיקוח על הבנקים ערך בשנים האחרונות ביקורות הנוגעות להליכי מתן האשראי לקבוצת דנקר בתאגידים בנקאיים שונים.

25. כך, מסעיף 33 לתגובת המדינה נודע למערערת כי במהלך השנים 2013-2014, ערך הפיקוח על הבנקים בדיקה של הליכי מתן אשראי לחברות מסוימות בקבוצת דנקר, וזאת בשלושה תאגידים בנקאיים שונים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ.

26. כמו כן, מסעיף 35 לתגובת המדינה נודע למערערת כי במהלך השנים 2011-2012 ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפרשה להפסדי אשראי בדוחות הכספיים של הבנקים, במהלכה בדק גם את אופן מדידת סיכון האשראי לקבוצת דנקר.

27. בהתברר מידע זה, הגישה המערערת ביום 25.12.2014 בקשה מכוח חוק חופש מידע – היא העומדת במוקד ערעור זה – ובה ביקשה מבנק ישראל למסור לידיה את הדוחות האמורים, כמו גם מסמכים רלוונטיים נוספים, במטרה ללמוד כיצד התנהלו הליכי הבדיקה של אופן מתן האשראי לקבוצת דנקר.

28. המערערת ביקשה ללמוד באמצעות דוחות פיקוח אלה כיצד המפקח על הבנקים התנהל – האם הוא ערך ביקורת קפדנית, בדק את אופן מתן האשראי והבטוחות שניתנו, בדק לא רק את מתן ההלוואה הראשונית אלא את התגלגלות ההלוואה (האם הוא עמד בהחזרי ההלוואה

המקוריים, האם הוא ביקש פרישת חובות, האם בדקו בכל עת את מצבו מחדש, את האפשרות לממש את הבטוחות במקום להאריך את החזר ההלוואה, ועוד), בחן האם יש חשד לכך שההלוואות ניתנו על רקע קשרי הון-שלטון, בדק האם הייתה חריגה מהמגבלות במתן האשראי (מהמגבלות שקבע בנק ישראל לחשיפה ללווה בודד) או האם הייתה "טעות" בספירה שאפשרה את מתן האשראי, וכיוצ"ב.

29. כך, על רקע הכשלים החמורים שהתגלו, לנוכח הגילוי כי המפקח על הבנקים ויתר מיוזמתו על הסמכות שהוקנתה לו בסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות לנהל חקירות פליליות כנגד נושאי משרה בבנקים, ובהינתן קביעותיהם החריפות של בתי המשפט בפרשיות שונות שהצביעו על היעדרותו התמוהה של המפקח על הבנקים באירועים קריטיים – ביקשה המערערת ללמוד האם המפקח מתנהל כ"יועץ ארגוני" או כרגולטור של ממש בין היתר לאור הטרמינולוגיה בה נעשה שימוש בדוחות הפיקוח והמסקנות וההמלצות שנכללו בהם.

30. ביום 25.1.2015 השיב המשיב 2 לבקשת המערערת. המשיב דחה את הבקשה באופן כמעט גורף, מן הטעם כי לא ניתן לגלות את המידע המבוקש נוכח סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. המערערת – במטרה לייעל את ההליך ולמצותו וכן למנוע את הצורך לפנות לערכאת השיפוט – שבה ופנתה אל בנק ישראל בבקשה נוספת, מצומצמת וממוקדת יותר. אלא שגם בפעם זו נענתה המערערת על ידי המשיב 2, באותו האופן, קרי, דחייה גורפת מהטעמים שפורטו.

31. נוכח כישלון ניסיונותיה של המערערת לקבל את המידע המבוקש מחוץ לכותלי בית המשפט, ולאחר שמיצתה את האפשרויות שעמדו לרשותה לקבלו, לא נותר לה אלא לעתור ביום 12.5.2015 לבית המשפט המחוזי לקבלת הסעד המבוקש בהתאם להוראות חוק חופש המידע.

### **3.ג. השתלשלות ההליכים בבית המשפט קמא**

32. עם הגשת העתירה המנהלית, הורה בית המשפט קמא למערערת להבהיר מדוע יש לקבל את המידע באמצעות עתירת חופש מידע ולא במסגרת ההליך המקביל שניהלה המערערת בבג"ץ, וכן מדוע אין לצרף את שלושת התאגידים הבנקאיים הספציפיים שאוזכרו כמשיבים בהליך.

33. בעקבות זאת הגישה המערערת הודעת הבהרה במסגרתה הוטעם כי המידע שהתבקש בעתירה נחוץ למערערת כמידע חיוני העומד בפני עצמו ולא רק לצורך קידומו של ההליך בבג"ץ; וכי המסגרת הדיונית המתאימה ביותר – ואף הראויה ביותר משיקולי מדיניות – לקבלת מידע זה היא בעתירת חופש מידע ולא בבקשה לפרטים נוספים בהליך בבג"ץ.

34. עם קבלת הודעת הבהרה, החליט בית המשפט קמא על רישום ההודעה והורה לב"כ המשיבים 1-2 להגיש תגובה מקדמית. ביני לביני, הוגשו בקשות מטעם איגוד הבנקים ובנק הפועלים בע"מ להצטרף להליך כמשיבים. זמן קצר לאחר מכן הוגשה התגובה המקדמית מטעם המשיבים 1-2.

35. עם קבלת תגובתה המקדמית של המדינה, הגישה המערערת בקשה מנומקת לדחות את מועד הדיון בהליך המקביל בבג"ץ (בג"ץ 4586/14) עד להכרעה בעתירת חופש המידע. בית המשפט העליון (כב' השופט נ' סולברג) קיבל את בקשת המערערת והורה על דחיית הדיון כמבוקש. המערערת עדכנה את בית המשפט קמא בהתפתחות זו.

36. ביום 18.1.2016 התקיים דיון מקדמי בעתירה. במהלך הדיון נתקבלה תשובת המשיבים 1-2 ביחס לחלק מהמידע שהתבקש – אשר חלקו נמסר במעמד הדיון ולגבי חלקו הודיעו המשיבים כי המידע אינו מצוי בידיהם – ובסופו של דבר צומצמה המחלוקת לבקשת המערערת לקבל לידיה את דוחות הפיקוח הסופיים שנערכו על ידי הפיקוח על הבנקים. בתום הדיון החליט בית המשפט קמא על צירוף איגוד הבנקים בישראל ובנק הפועלים בע"מ משיבים לעתירה בהסכמת המערערת, והורה על הגשת החומר מושא העתירה לעיונו במעטפה סגורה וכן על הגשת כתבי תשובה.

37. ביני לביני הודיעו בנק לאומי לישראל, בנק מזרחי טפחות כי עמדתם בהליך תימסר באמצעות המשיב 3, הוא איגוד הבנקים. כן נודע למערערת כי קיים בנק נוסף, רביעי, אשר זהותו אינה ידועה לה, אשר ביקש להיות אף הוא מיוצג על ידי המשיב 3. לקראת הדיון בעתירה ביקשה ב"כ המשיבים 1-2 לראות בתגובה המקדמית שהוגשה ככתב התשובה מטעם המדינה, המשיבים 3-4 הגישו כתבי תשובה מטעמם, והמערערת הגישה עיקרי טיעון מטעמה.

38. ביום 2.5.2016 התקיים דיון בעתירה. במהלך הדיון קיים בית המשפט קמא דיון במעמד צד אחד, במסגרתו נשאלו המשיבים אם קיימת נכונות מצידם למסירת מידע חלקית והשיבו כי אין לכך מקום לעמדתם. בתום הדיון הודיע בית המשפט קמא כי פסק הדין יישלח לצדדים.

#### 4.ג. תמצית פסק הדין של בית המשפט קמא

39. ביום 2.6.2016 דחה בית המשפט קמא את העתירה. בית המשפט קבע כי השאלה שבמחלוקת הינה האם המידע שהתבקש הינו מידע ש"אין לגלותו על פי כל דין" בהתאם להוראת סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע, נוכח הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

40. בית המשפט קבע בפסק הדין, לאחר שעיין במעמד צד אחד בחומר מושא העתירה, כי "**בעיקר המידע שהתבקש למסור יש על פניו עניין ציבורי ממשי ואינטרס ציבורי בגילוי**" (פס' 14 לפסק הדין). לצד זאת, הובהר כי השאלה הנדרשת בהכרעה הינה האם סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות אוסר על גילוי המידע המבוקש, ונקבע כי "**הדרך להשיב על שאלה זו היא באמצעות מהלך פרשני, הגם שמדובר בעתירה לפי חוק חופש המידע, שיבחן את הוראת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות – אם לפי לשונה ואם על פי תכליתיה**" (פס' 16 לפסק הדין).

41. משכך, פנה בית המשפט לפרשנות הסעיף. בשלב הראשון, בחן בית המשפט קמא את לשון הסעיף וקבע כי "**קריאה דווקנית 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**". ואולם, נקבע כי "**אפשרית וסבירה היא גם עמדה פרשנית של המשיבים**" וכי "**בסופו של יום, התשובה לשאלה הפרשנית [...]** היא בעיקרה תשובה של פרשנות תכליתית" (פס' 19 לפסק הדין).

42. בשלב השני, עמד בית המשפט על פרשנותה התכליתית של הוראת החוק. מחד נבחנו תכליות שעשויות להצדיק את הרחבת הוראת הסודיות – השמירה על יציבות הבנקים, עידוד שיתוף הפעולה בין הבנקים לפיקוח והזיקה האפשרית לחובת הסודיות ביחסי בנק-לקוח (פס' 21-24



לפסק הדין); ומאידך נבחנו תכליות המצדיקות לצמצמה – התפיסה שלפיה אינטרס "סודיות" של רשות מנהלית אינו אינטרס מוחלט, זכות הציבור לדעת, וחשיבות השקיפות והגילוי של נתונים פיננסיים וביקורת אסדרתית על גופים פיננסיים (פס' 25-28 לפסק הדין).

43. בתום הבחינה קבע בית המשפט כי יש להכריע ב"שאלת הפרשנות הסופית של ההוראה נוכח התכליות הנוגדות [...] על דרך של איזון בין התכליות השונות [...] תכלית סופית זו [...] יכולה להוביל 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 ויש עניין ציבורי במידע אולם התכליות האחרות (שעיקרן הבטחת הפיקוח היעיל ושיתוף הפעולה) גוברות עליו בהגדרה ובכל מקרה [...]. 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 מסוימים בין מסמכים וידיעות שנמסרו לבין דוחות הפיקוח הסופיים; אם באפשרות לגלות דוחות פיקוח סופיים בנסיבות מסוימות – במלואם או בחלקם [...]. 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 הכללים שבחוק חופש המידע" (פס' 29 לפסק הדין).

44. דא עקא, שבתום מהלך פרשני מעמיק זה לא פנה בית המשפט קמא להכרעה בין המודלים לאור "איזון בין התכליות השונות" כמתבקש, אלא פסק לטובת המודל הראשון של סודיות גורפת ומוחלטת מכיוון שראה עצמו כבול – כבית משפט מחוזי – לתקדים שקבע בית המשפט העליון שני עשורים קודם לכן בהלכת אזולאי. בית המשפט קמא קבע כי הלכת אזולאי חלה וחולשת גם על נסיבות המקרה דנן, ועל כן בהתאם לסעיף 20(ב) לחוק יסוד: השפיטה אין בסמכותו לסטות ממנה או לנקוט עמדה כלשהי ביחס אליה (פס' 36 לפסק הדין).

45. נוכח כל האמור, פסק בין המשפט קמא כי "לפי תקדים מחייב זה [הלכת אזולאי], חובת הסודיות היא גורפת והיא חלה גם על דוח פיקוח סופי של הפיקוח על הבנקים. לכן אסור לגלות את המידע שהעותרת מבקשת" (פס' 14 לפסק הדין), ולפיכך דחה את העתירה.

## ג. השאלה שבמחלוקת

46. השאלה בה נדרשת הכרעתו של בית המשפט הנכבד הינה שאלה משפטית טהורה ומובהקת שכידוע בסמכות ערכאת הערעור לבחון *de novo*.

47. לשונו של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות קובעת כך:

"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".

48. הלכת אזולאי נפסקה בשנת 1995 במסגרת בקשה לגילוי מסמכים בסכסוך אזרחי, בה התבקש בין היתר גילוי דוח ביקורת של הפיקוח על הבנקים בעניין פעולות מרמה שביצעו עובדי הבנק בחשבונו של המבקש. וכך נפסק בתמצית:

"22. נראה לי, כי פירוש לשונו של סעיף 15א לפקודת הבנקאות על רקע תכליתו מוביל למסקנה כי דין הסודיות הקבוע לידיעה באותה הוראה גוזר מקרבו חיסיון מפני גילוי הידיעה בהליך שיפוטי [...] 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. [...] התכלית השנייה המונחת ביסוד הוראת הסודיות היא לעודד שיתוף פעולה בכל הרמות בין הבנק לבין גורמי הפיקוח עליו [...] נראה לי אפוא, כי אין לגלות את דו"ח בנק ישראל [...] מסקנתי הינה כי יש לגזור מדין הסודיות דין חיסיון." (רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי ואח', פ"ד מט(4) 54 (1995)).

49. השאלה המשפטית הנדרשת בהכרעה בערעור דנן הינה האם נוכח חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, המידע שהתבקש על ידי המערערת – דוחות פיקוח של המפקח על הבנקים בעניין הליכי מתן האשראי לקבוצת דנקר – הינו מידע ש"אין לגלותו על פי כל דין" בהתאם להוראת סעיף 9(א)(4) לחוק חופש המידע.

50. המחלוקת בין המערערת למשיבים נעוצה בשאלת פרשנותו הראויה של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. המערערת מחד סבורה כי יש לפרש את הסעיף כלשונו, כהוראה שחלה על מסמכים וידיעות שנתקבלו מהבנקים בלבד, ולמצער כהוראת סודיות יחסית וכי כוחה של הלכת אזולאי אינו במותניה והיא אינה חלה בענייננו. המשיבים סבורים מאידך כי יש לפרש את הסעיף כהוראת סודיות מוחלטת וגורפת וכי הלכת אזולאי חלה וחולשת גם על נסיבות המקרה דנן.

51. בית המשפט קמא קיבל כאמור את עמדת המשיבים וקבע כי יש לפרש את סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות כהוראת סודיות מוחלטת וגורפת לנוכח הלכת אזולאי אשר חלה, על פי קביעתו, גם בנסיבות העניין. כנגד קביעות אלו מוגש הערעור דנן.

## **ד. הטיעון המשפטי**

52. טיעוני המערערת יחולקו לשני טיעונים מרכזיים הקשורים ושלובים זה בזה:

א. ראשית, תטען המערערת כי במסגרת הערעור בפני בית המשפט העליון, שכידוע בניגוד לבית המשפט המחוזי אינו כבול לתקדימיו, מתחייב דיון מחדש בתכניה והיקפיה של הלכת אזולאי בו יובהר לכל הפחות כי חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות הינה חובה יחסית ולא חובה גורפת ומוחלטת.

המערערת תטען כי פרשנות שכזו, הקובעת חובת סודיות יחסית, מתחייבת הן מלשון הסעיף, הן מן האיזון הראוי שבין התכליות המתנגשות ומגלמת את הפרשנות התכליתית המדויקת של הוראת החוק. הדיון בתכניה והיקפיה של הלכת אזולאי הינו חיוני נוכח

חשיבותה הציבורית יוצאת הדופן של הסוגיה וכן על מנת למנוע עיוות דין בהליך מסירת המידע המהותי שהתבקש בשם זכותו של הציבור לדעת ועומד במוקד הערעור.

ב. שנית, תטען המערערת כי שגה בית המשפט קמא כשהרחיב הלכה למעשה את הלכת אזולאי – הלכה שמלכתחילה הרחיבה בצורה משמעותית את גדרי הוראת הסודיות הקבועה בס' 15א(א) לפקודת הבנקאות וספק אם כלל הייתה מתקבלת כיום – וקבע שהיא חולשת גם על נסיבות המקרה דנן. המערערת תטען כי לאור ההתפתחויות המהותיות בדין שאירעו בשני העשורים מאז שניתנה הלכת אזולאי, היה על בית המשפט קמא לפרש את ההלכה באורח מצמצם ולקבוע כי היא אינה חלה בענייננו. בפרט תטען המערערת כי שגה בית המשפט כאשר קבע כי לא ניתן לאבחן את הלכת אזולאי בנסיבות המקרה דנן על אף ההבדלים המהותיים הבאים:

1) בעניין אזולאי דובר בהליך שתכליתו פרטית: בקשת גילוי מסמכים בהליך אזרחי בין פרט לבנק שבסיומו נמצא סעד חלקי לבקשת הפרט בדמות גילוי דוח ביקורת פנימי של הבנק שעסק באותו נושא; ואילו בענייננו מדובר בהליך שתכליתו ציבורית: בקשת חופש מידע בהליך מנהלי בין עמותה ציבורית לרשות מנהלית שבסיומו לא קיבלה לידיה העמותה ולו פריט מידע חיוני אחד ויחיד.

2) בעניין אזולאי נתבקש גילוי של דוח פיקוח שעסק בפעולות תרמית שביצעו עובדי הבנק בחשבונות של לקוחות – תכנים שמפסיקת בית המשפט בעניין אזולאי ניתן ללמוד כי היה בהם כדי לערער את יציבות הבנק; ואילו בענייננו נתבקש דוח פיקוח שעסק בהליכי מתן אשראי – תכנים שאינם צפויים לפגוע כלל ביציבות הבנקים.

3) בעניין אזולאי סביר כי עיקר המידע שהתבקש כלל מידע גלמי אשר היווה ידיעה שנמסרה לפיקוח על ידי הבנק מכוח פקודת הבנקאות, במטרה לבסס טענות נגד הבנק עצמו; ואילו בענייננו דוחות הפיקוח שהתבקשו כוללים גם המלצות ומסקנות שהינן מידע סופי המהווה תוצרת עצמאית של עובדי הרשות הציבורית, במטרה ללמוד על התנהלות ואופן תפקוד המפקח על הבנקים.

#### **ד.1. יש להגדיר מחדש את תכניה והיקפיה של הלכת אזולאי**

53. כידוע, בהתאם להוראת סעיף 20 לחוק יסוד: השפיטה, בית המשפט המחוזי כבול אל ההלכות שנפסקו בבית המשפט העליון. לעומתו, בית המשפט העליון אינו כבול לתקדימיו. מטעם זה, נמנעה מבית המשפט קמא היכולת לערוך את הדיון המתבקש ולבחון מחדש את תכניה והיקפיה של הלכת אזולאי, דיון שיכול, וצריך להתקיים, במסגרת הערעור דנן בפני בית המשפט העליון.

#### **השינויים המהותיים שהתרחשו בשיטתנו המשפטית מחייבים לדון מחדש בהלכת אזולאי**

54. כאשר מתברר כי כוחה של הלכה שנפסקה שוב אינו במותניה וכי במהלך השנים שחלפו מאז שניתנה התרחשו שינויים מהותיים בדין המערערים על אדני היסוד עליהם היא נסמכה – אין מנוס מעריכת דיון מחדש בתכניה ובהיקפיה על מנת התאימם לשיטה המשפטית הנוהגת (ראו

למשל: ע"א 5954/04 פקיד שומה ירושלים 1 נ' סמי, פס' 12 ו-14 (22.4.2007); בג"ץ 4466/9 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68, 85 (1995).

55. בענייננו, הלכת אזולאי נפסקה כזכור לפני למעלה משני עשורים במסגרת נורמטיבית שונה בתכלית – בטרם התבררו בפסיקת בית המשפט העליון היקפיה של המהפכה החוקתית (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי פ"ד מט(4) 221 (1995)) מכוחה הוקנה מעמד חוקתי לזכותו של הציבור לדעת, וכן בטרם נחקק חוק חופש המידע אשר בישר על מהפכה נורמטיבית בכל הנוגע לשקיפות השלטונית ולזכותו של הציבור לקבל מידע מרשויות ציבוריות.

56. פסיקה מאוחרת לאחר שהתרחשו שינויים מהותיים אלו בשיטתנו המשפטית אף הצביעה על תנועת מטוטלת ברורה לטובת העדפת גילוי של מידע מהסוג שהתבקש בהליך זה. שורה ארוכה של פסקי דין קבעו כי נקודת המוצא בבקשה למסירת מידע המצוי בידי רשות ציבורית הינה גילוי מירבי ולאורה יש לפרש גם הוראות סודיות וחיסיון (ראו למשל: ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים, פס' 37 (פורסם בנבו, 23.9.2009)).

57. בפרט הובהר בפסיקה מאוחרת שלאחר חוק חופש המידע כאשר קיים אינטרס הציבורי חשוב בגילוי המידע, יש לגלות דוחות פיקוח של רשויות רגולטוריות:

**"לא כל דו"ח של רשות ציבורית כפוף 'אוטומטית' לחיסיון, אך ורק מן הטעם שהדו"ח כולל גם מידע שנמסר לרשות מכוח חובה חוקית שבצדה חובת סודיות. בבוא בית המשפט לבחון את השאלה אם יש לגזור חיסיון מהוראת סודיות בהקשר של פיקוח, יש לבחון בין היתר, את תכלית ההוראה, אופי הפיקוח, מיהות הגוף המפקח והגופים המפוקחים, אופי המידע ועוצמת האינטרס הציבורי שבבסיס החיסיון הנטען" (ראו למשל: רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 18.11.2009)).**

**"אין מקום לטעמי לתפיסה כי מסמכי הביקורת של בנק ישראל נועדו להישאר תמיד אך ורק במערכת היחסים שבינו לבין הבנקים המסחריים וכי אין נסיבות המצדיקות את חשיפתם [...] האינטרסים הציבוריים שבבסיס תביעה נגזרת, לרבות האינטרסים של הבנק ושל בעלי מניותיו וכן חומרת המעשים המיוחסים לנושאי המשרה בבנק, מצדיקים לטעמי את הסרת החיסיון מהדוח הסופי" (תני"ג 7528/12/13 הרפז נ' בנק הפועלים בע"מ (2014) (יצוין כי תוצאת פסק הדין נהפכה בערעור שהוגש לבית המשפט העליון, תוך הותרת השאלה העקרונית ב-צריך עיון – ראו: רע"א 8410/14 בנק הפועלים נ' הרפז (פורסם בנבו, 6.5.2015)).**

**"העובדה שמדובר בתקשורת בין גוף מפקח לגורם מפקח כשלעצמה, אינה מצדיקה בהכרח הכפפה של המידע שנמסרה בגדרה לחיסיון [...] אני סבורה כי במסגרת האיזון בין האינטרסים המנוגדים יש לתת משקל משמעותי מאוד לאינטרס הציבורי בגילוי המסמכים המבוקשים" (ת"צ (ת"א) 21795-03-15 בן ציון רבי נ' בנק הפועלים (פורסם בנבו, 7.2.2016)).**

58. נוכח השינויים הדרמטיים בשיטתנו המשפטית – עם ההכרה בזכותו החוקתית של הציבור לדעת וחקיקת חוק חופש המידע, קשה להאמין כי הלכת אזולאי הייתה מתקבלת בנוסחה המקורי בימינו אנו, ומכל מקום ברור כי היא אינה עולה עוד בקנה אחד עם הדין הקיים ורוח

הפסיקה. אשר על כן, נדרש לערוך דיון מחודש בתכניה והיקפיה של הלכת אזולאי, תוך התאמתה לשיטה המשפטית הנהוגה בישראל כיום.

### **השינוי בפרקטיקה המקובלת בקרב רגולטורים מחייבת לדון בהלכת אזולאי מחדש**

59. כאשר הלכה משפטית נפסקת בתקופה שבה הייתה נהוגה פרקטיקה מסוימת ובחלוף השנים חל שינוי של ממש בפרקטיקה המקובלת – עשוי בית המשפט להידרש לדיון מחודש בה אם יתגלה כי יש בשינוי האמור כדי לשנות את נקודת האיזון שנקבעה.

60. ובענייננו, בראשית שנות ה-90 במהלכן נדון עניין אזולאי הייתה מקובלת פרקטיקה ארוכת שנים של העדר שקיפות בקרב רשויות המנהל ככלל, ובפרט בקרב רשויות רגולטוריות. בתקופה זו סירובו של בנק ישראל למסור את דוחות הפיקוח שהתבקשו בעניין אזולאי לא עמד בסתירה להתנהלות המקובלת בקרב רשויות מנהליות ורגולטורים שונים, ועל כן התקבל כמדומה בשוויון נפש יחסי בבית המשפט.

61. לעומת זאת, מבט על הפרקטיקה המקובלת כיום בארץ ובעולם מלמד על שינוי חד ודרמטי בכל הנוגע למחויבותן של רשויות ציבוריות, ורשויות רגולטוריות בפרט, לסטנדרט גבוה של שקיפות ומסירת מידע לציבור.

62. כיום, סירובו המתמשך של בנק ישראל למסור כל מידע הקשור בדוחות הפיקוח והאכיפה הנערכים על ידיו, עומד בניגוד מוחלט להתנהלותם של בנקים מרכזיים ברחבי העולם אשר מפרסמים באופן שוטף את דוחות הפיקוח והאכיפה שנערכים על ידם.

63. כך למשל, בארצות הברית מתפרסמים מדי שנה מאות דוחות פיקוח ואכיפה מפורטים של המפקח על הבנקים (ברמה הפדרלית ובמדינות השונות) על צעדי אכיפה שנקטים כנגד בנקים. הדוחות הללו כוללים לעיתים אף שמות אישיים של בנקאים שנקטו כנגדם סנקציות (שאוטרים עליהם למשל לעסוק בבנקאות), איסור על חלוקת דיבידנדים וכדו'. אתרי האינטרנט של רשויות האסדרה והפיקוח על הבנקים בארצות הברית – הבנק הפדראלי האמריקאי (Board of Governors of the Federal Reserve System), רשות הפיקוח על המטבע (Office of the Comptroller of the Currency) והרשות הפדראלית לפיקוח על פקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation) מכילים את כל דוחות הפיקוח והאכיפה שנערכו ע"י המפקחים על הבנקים (משנת 1997) ואף כוללים מנועי חיפוש מתוחכמים שמאפשרים לאתר דוחות לפי חתכים שונים.

64. כך גם אתר האינטרנט של הרגולטור הבריטי שאחראי על הפיקוח על הבנקים (FCA - Financial Conduct Authority; ובעבר Financial Stability Authority), מפרסם החל משנת 2002 בזמן אמת את כל המידע על ליקויים שנמצאו בתאגידים בנקאיים והסנקציות שנקטו נגדם (בכל שלושת שלבי האכיפה: שלב א – אזהרה בדבר ליקויים (Warning Notice) statements); שלב ב – החלטה לנקוט הליכי אכיפה (Decision Notices); שלב ג – הליכי אכיפה שנקטו (Final Notices)).

65. סירובו של בנק ישראל למסור את דוחות הפיקוח, ולו באופן חלקי ומצומצם, עומד גם בניגוד מוחלט לרמת השקיפות המקובלת בקרב רגולטורים פיננסיים אחרים בישראל, כגון הרשות לניירות ערך והרשות להגבלים עסקיים, אשר נוהגות לפרסם מיוזמתן ובאופן שוטף באתר האינטרנט הזמין לכל דוחות פיקוח ואכיפה הנערכים על ידן.

66. לבסוף, סירובו המוחלט של בנק ישראל למסור את דוחות הפיקוח המבוקשים עומד אף בניגוד לפרקטיקה שהחלה להשתרש כמדומה בבנק ישראל עצמו. כך, החליט בנק ישראל לפרסם בקיץ האחרון מיוזמתו דוח ביקורת חמור ביותר שנערך על ידי הפיקוח על הבנקים בעניין התנהלות בנק לאומי בפרשיית העלמות המס.

67. לאור השינויים המהותיים בסטנדרט השקיפות ובפרקטיקה המקובלת הנובעת ממנו, נדרשת בחינה מחודשת של הלכת אזולאי אשר תאפשר "יישור קו" בין רמת השקיפות שבה מחויב הפיקוח על הבנקים לבין זו המקובלת בקרב קבוצת הדומים לו בארץ ובעולם.

### **הידע הפיננסי שהצטבר מערער על הרציונאליים שבבסיס ההלכה ומחייב לדון בה מחדש**

68. כאשר בית משפט קובע הלכה משפטית בהסתמך על רציונאליים מסוימים, ועם חלוף הזמן מתברר כי תשתית הידע עליה הוא נשען שוב אינה רלוונטית וכי הצטבר מידע חדש החותר תחת הנחות היסוד עליהן נסמכה ההלכה – מתחייב דיון מחדש אשר יאפשר לבית המשפט לבחון מחדש את אדני היסוד של ההלכה לאור התשתית המעודכנת שהוצגה בפניו.

69. ובענייננו, הלכת אזולאי נסמכה על שני אדני יסוד: ההגנה על יציבות הבנקים – שהוגדרה כתכלית הראשונה והעיקרית, ועידוד שיתוף הפעולה שבין הבנקים לפיקוח – שהוגדרה כתכלית נוספת. דא עקא, שהידע הפיננסי שהצטבר בשני העשורים מאז שניתנה הלכת אזולאי, ובפרט המידע שהצטבר מאז המשבר הכלכלי של שנת 2008 – מלמד כי גילוי דוחות פיקוח של המפקח על הבנקים לא רק שאינו עלול לפגוע בתכלית העיקרית של יציבות המערכת הבנקאית, אלא שאף בכוחו לקדמה.

70. תשתית הידע הפיננסי אשר הצטברה בעשרים השנים האחרונות, ובפרט מאז המשבר הכלכלי של שנת 2008, הובילה לשינוי תפיסה דרמטי בכל הנוגע לקשר שבין שקיפות לבין יציבות הבנקים. בעבר, הייתה מקובלת התפיסה שלפיה שקיפות ככלל, וגילוי כשלים במערכת הבנקאית בפרט, מהווים סכנה של ממש ליציבות הבנקים ובעלי פוטנציאל ממשי להביא ל"ריצה אל הבנק" ("run on the bank") ולהתמוטטות המערכת.

71. ואולם, כיום, העמדה המקובלת באקדמיה ובקרב מומחים הינה כי ככלל גילוי במערכת הבנקאית צפוי רק להגביר את יציבות המערכת (לסקירת ספרות אקדמית בעניין שקיפות-יציבות, ראו למשל: הרשות לניירות ערך "מבנה הפיקוח הרצוי בשוק ההון" 12-21 (ינואר 2015) <http://goo.gl/Ls11jl>).

72. בתמצית, על פי הגישה המכונה בספרות "שקיפות-יציבות" (Transparency-Stability), גילוי נרחב ככל האפשר צפוי לחזק את יציבותה של המערכת הבנקאית. מאז המשבר הכלכלי של שנת 2008 עוד ועוד גופים בינ"ל הצטרפו כתומכיה של גישה זו (ובהם ועדת באזל לפיקוח

בנקאי, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית ועוד), וכיום זוהי הגישה המקובלת ביותר. מחקרים אמפיריים בסוגיה אף הצביעו על מתאם חיובי בין גילוי מוגבר לבין יציבות פיננסית.

73. חשוב לציין כי אף על פי הגישה המנוגדת בספרות – גילוי-שבירות (Transparency-Fragility), המצדדת באי-גילוי מידע, יש להימנע רק מגילוי מידע הנוגע לקשיים פיננסיים של בנק (שילמד על קשיי נזילות ועלול להוביל לריצה אל הבנק ולאיים על כל המשק) – ולא מכל גילוי באשר הוא בנוגע לכשלים כאלה ואחרים שהתגלו בהתנהלותו של בנק. כך למשל בענייננו, החוב הגדול של קבוצת דנקר לבנקים אינו חוב שמאיים באורח ממשי על יציבות הבנקים.

74. הידע הפיננסי המצוי בידינו כיום מצביע על כך שפרסומו של מידע מהסוג המבוקש – כשלים שהתרחשו לפני שנים בהתנהלות פנימית של מתן אשראי בבנקים – לא יפגע ביציבות המערכת אלא רק יוביל לחיזוקה. שקיפות של דוחות הפיקוח מסוג זה תקדם הרתעה אשר תבטיח התנהלות אחראית יותר – הן של הפיקוח על הבנקים, הן של הבנקים, באופן שרק יקדם את יציבות המערכת. השקיפות של דוחות פיקוח אלה אף תחזק את אמון הציבור בקיומו של מערך יעיל ואפקטיבי של הפיקוח על הבנקים המגן על האינטרסים הציבוריים.

75. מכאן, שבעוד שבתקופה שבה ניתן פסק הדין בעניין אזולאי, הידע הפיננסי המקובל הצביע על קשר בין גילוי דוחות הפיקוח לבין פגיעה ביציבות הבנקים, שהוגדרה כתכליתה המרכזית של הוראת החוק – הידע הפיננסי שקיים היום לא רק מערער על קשר זה, אלא אף מצביע על כיוון הופכי לפיו על מנת לקדם את התכלית של יציבות הבנקים יש לפעול להגברת השקיפות בפיקוח על המערכת הבנקאית.

76. במצב דברים זה, מתחייב דיון מחדש בהלכת אזולאי אשר יאפשר לעמוד מחדש על תכליתה המרכזית שעניינה יציבות המערכת הבנקאית ולבחון אם יש בהלכה הקיימת כדי לקדם תכלית זו או שמא היא חותרת חלילה, שלא במכוון, תחתיה. כך גם בנוגע לתכלית שיתוף הפעולה בעניינה נרחיב בהמשך.

### **שאלות יסוד חדשות שמתעוררות כיום מחייבות לדון בהלכת אזולאי מחדש**

77. טבעה של המחלוקת שהתעוררה בעניין אזולאי, טיב הטענות שהועלו בפני בית המשפט במסגרת ההליך שם והתקופה שבה היא התקבלה, הובילו לכך שבטרם נפסקה ההלכה – אשר פורשה כזכור באופן מרחיב על ידי בית משפט קמא כחלה גם בנסיבות המקרה דן – לא התבססה על דיון בשאלות יסוד מהותיות ורלוונטיות.

78. כך למשל, מכיוון שבעניין אזולאי דובר בסכסוך אזרחי, פסק הדין לא דן במשקל שיש ליחס לאינטרס הציבורי בגילוי המידע, וממילא לא נערך כל דיון בחשיבות הציבורית שבפרסום המידע המבוקש ובערך שבקידום ההגנה על כספי הציבור.

79. כמו כן, מכיוון שעניין אזולאי עסק בבקשה לגילוי מסמכים אשר מיקדה את הדיון בשאלת החיסיון שחל על המידע ולא בחובת הסודיות, לא נערך כל מהלך פרשני מושכל ומעמיק בשאלת פרשנותו הראויה של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

80. אף מדברי בית המשפט קמא עולה הבעייתיות שבהחלת מודל הסודיות המוחלטת והגורפת, שנקבע לכאורה בהלכת אזולאי, לאור היעדר הדיון בעניין אזולאי בשאלות יסוד: "ער אני לכך שבפרשת 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" (פס' 38 לפסק הדין).

81. מכאן, שהדיון המחודש בהלכת אזולאי במסגרת הערעור דן הינו חיוני ויאפשר לבית המשפט הנכבד להבהיר את היקפיה ותכניה של ההלכה הראויה בשאלה זו לאחר עריכת דיון מושכל במכלול השאלות הרלוונטיות – מבלי להשמיט מהמשוואה שיקולים חשובים שלא הובאו בפניו בעניין אזולאי בשל טבעה המצומצם של המחלוקת ותקופת הזמן שבה היא ניתנה.

### **נקודת האיזון הראויה בין התכליות המתחייבת כיום דורשת עריכת דיון מחודש בהלכת אזולאי**

82. לבסוף, עריכת דיון כולל בשאלת פרשנותו הראויה של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות לאור מכלול התכליות הרלוונטיות, מובילה ללא ספק למסקנה כי פרשנותו התכליתית של הסעיף מורה, לכל הפחות, על מודל סודיות יחסי, ולא גורפת ומוחלטת.

83. כידוע, על מנת לקבוע מהי הפרשנות הראויה של הוראת סודיות בעתירת חופש מידע, נדרש בית המשפט לאזן בין התכליות המתחרות ולבחון אם תכליות הסודיות מחייבות להחילה גם על המידע המבוקש, בדומה לאיזון שעל בית המשפט לערוך לפי סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע. כך לדוגמה, בעע"ם 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים, פס' 37 (פורסם בנבו, 23.9.2009) (להלן: "עניין הסדרי הכופר"), נדרש בית המשפט לשאלה האם פרשנותה התכליתית של הוראת הסודיות הקבועה בסעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה מלמדת כי לא ניתן למסור את שמות הנישומים בהסדרי כופר עם רשות המיסים מפאת סודיות:

"השאלה הצריכה הכרעה הינה אפוא האם תכליות הוראות החיסיון כפי שתוארו מצדיקות ו'מחייבות' – כלשונו של הנשיא ברק – את החלתו גם על המידע המבוקש. [...] הכרעה בשאלה זו מצריכה עריכת איזון בין התכליות העומדות בבסיסו של החיסיון לבין תכליות אחרות המצדדות בגילוי המידע. ודוק. כפי שצינתי בראשית דבריי, איזון דומה לזה, גם אם לא זהה באופן מוחלט, נדרש בהתאם להוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע."

84. האיזון בין התכליות השונות דורש מבית המשפט נדרש לאזן בין האינטרסים ליציבות ולשיתוף פעולה, לבין הזכות לחופש המידע. איזון מעין זה הינו "איזון אנכי", ובעניינו נפסק כי נקודת המוצא הינה שהזכות לחופש מידע, שהיא מרכיב של חופש הביטוי, תיסוג רק כאשר ישנה ודאות קרובה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי, או כשיש הסתברות גבוהה לכך (ראו למשל עניין הסדרי הכופר, בפס' 53).

85. ובעניינו – האיזון הראוי המתחייב בין התכליות המתנגשות מצביע ללא ספק על מודל של סודיות יחסית, בעוד שקבלת מודל של סודיות מוחלטת וגורפת תרחיב את תחולת הסעיף "מעבר לנדרש ולמתחייב מתכליותיו" (עניין הסדרי הכופר, פס' 37).



86. לא זו אלא שבמקרה דגן המשיבים לא הביאו ולו ראשית ראיה לטענה כי חשיפת דוחות הפיקוח שנתבקשו תוביל לפגיעה מוחשית בוודאות קרובה – לא ביציבות הבנקים ולא בשיתוף הפעולה העתידי בין המפקח לבנקים. כל טענותיהם הן טענות ספקולטיביות בעלמא **שלא מרימות את נטל ההוכחה** שמוטל עליהם (ונוזכר כי בעתירות חופש מידע, נטל ההוכחה הוא על הטוען לטענת סודיות או חיסיון, ועליו להוכיח כי מתקיימת עילה לחיסוי המידע וכן כי נערך איזון ראוי בין השיקולים הנדרשים לעניין – ראו למשל: עע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית, פס' 31 (פורסם בבנו, 2.1.2006)).

87. אשר ליציבות הבנקים – כלל הנסיבות מצביעות על כך שלא רק שפרסום הדוחות המבוקשים אינו צפוי לפגוע באופן שכזה ביציבות הבנקים – אלא שהוא עשוי אף לחזק את יציבות המערכת הבנקאית. למול זאת, לא הוצגה ולו ראשית ראיה מצד המשיבים לטענה כי פרסום דוחות הפיקוח מהסוג שהמערערת ביקשה יביא בוודאות קרובה לפגיעה מוחשית ביציבות הבנקאית – קרי יוביל בוודאות קרובה להתמוטטות של מי מהבנקים הנדונים.

88. ראשית, כפי שתואר בהרחבה לעיל, הידע הפיננסי המצוי בידינו כיום מצביע על כך שהגברת השקיפות במערכת הבנקאית ובפיקוח עליה צפוי להוביל לחיזוק יציבות הבנקים ולא לפגיעה בכך (ראו פסקאות 70-74 לעיל). כמו כן, כמתואר לעיל, דוחות פיקוח מתפרסמים בחו"ל – ולאחרונה גם בארץ עם החלטת בנק ישראל בקיץ האחרון לפרסם מיוזמתו את דוח הפיקוח החשוב שערך בעניין העלמות המס בבנק לאומי – ופרסומם לא הוביל להתמוטטותו של בנק.

89. שנית, התנהלותו של בנק ישראל עצמה מלמדת כי אין סיבה להניח כי פרסום דוחות הביקורת המבוקשים יפגעו ביציבות הבנקים. ככלל, הנחיותיו של בנק ישראל דורשות מהבנקים להתמודד עם משברי נזילות ובפרט עם "סיכוני רגולציה" (כמו, למשל, פרסום דוחות ביקורת בעניינם). במסגרת זו, הבנקים מחויבים להפריש הון לצורך התמודדות עם סיכוני רגולציה וסיכוני מוניטין. מכאן, שגם אם יתממש סיכון מסוים – דוגמת פרסום דוחות הביקורת המבוקשים בעתירה זו – הבנקים ערוכים להתמודד עימו ואין כל סיבה להניח כי הוא יוביל לפגיעה ביציבותם.

90. עוד יש להוסיף בעניין זה כי בנק ישראל עצמו לא אזכר כלל את הסיכון מפני חשיפת דוחות הפיקוח המבוקשים (שיתממש אם תתקבל העתירה שעומדת במוקד ערעור זה) בדוח שסוקר את כלל הסיכונים ליציבות הפיננסית שפורסם לאחרונה, ללמדך כי בנק ישראל עצמו לא ראה בסיכון משפטי זה משום סכנה אמתית ליציבות הבנקים.

91. ולבסוף, סכום החוב שבו מדובר אינו סכום שעלול לפגוע ביציבות, אך מעבר לכך, הבנקים ביצעו כבר לפני שנים הפרשות ודיווחו עליהן בדוחות הכספיים ומכאן שכיום בוודאי ובוודאי שאין בפרסום המידע כדי לסכן בדרך כלשהי את יציבות הבנקים.

92. אשר לשיתוף הפעולה בין הבנקים לפיקוח – יוזכר תחילה כי מכוח סעיף 5 לפקודת הבנקאות המפקח על הבנקים מחזיק בסמכויות נרחבות לדרוש כל מידע הדרוש לו מהבנקים, כאשר סירוב למסירת מידע מהווה עבירה פלילית שבצידה עונש מאסר. הבנקים מחויבים אפוא על פי חוק לשותף פעולה עם המפקח על הבנקים גם באופן לא-רצוני, ומכאן שהמטרה לעודד

שיתוף פעולה נועדה בעיקרה להפוך את הפיקוח ליעיל ופשוט יותר. יעילות עבודתו של גוף מנהלי היא בוודאי בעלת חשיבות – אך יש להיזהר מליחס לה משקל רב מדי (השוו למשל: עניין הסדרי הכופר, פס' 53 ו-61).

93. והנה, גם באשר לתכלית זו – המשיבים לא הביאו כל ראיה לכך ששיתוף הפעולה העתידי בין הבנקים לפיקוח יפגע באופן מוחשי בוודאות קרובה אם דוחות הפיקוח מהסוג המבוקש על ידי המערכת יחשפו. כלל טענות המשיבים בהקשר זה הינן טענות ספקולטיביות שאין לקבלן. יפים בהקשר זה דבריו של כב' השופט (כתארו אז) ריבלין:

”אף כי אין לדחות על סיפן את ההנחות בדבר השלכות הגילוי על עבודת הגוף המבוקר ומבקר הפנימי, הרי שאין בנמצא נתונים אמפיריים שיכולים ליתן תשובה חותכת בעניין זה, והטענות הן במידה רבה ספקולטיביות” (עע”מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ’ חברת החדשות הישראלית בע”מ, פס’ 23 (פורסם בנבו, 2.1.2006) (להלן: **”עניין דוחות מבקרי הפנים”**)).

94. למול הטענות הספקולטיביות של המשיבים, כלל הנסיבות מצביעות על כך שאין כל סיבה להניח כי פרסום דוחות הפיקוח שנתבקשו יפגע באופן מוחשי בשיתוף הפעולה בין הבנקים לפיקוח על הבנקים.

95. ראשית, דומה כי המשיבים ממעיטים מכוחו של המפקח על הבנקים – שבידו כאמור סמכויות סטטוטוריות נרחבות שיאפשרו לו לבצע את תפקידו במנותק מרצונו הוולונטארי של הבנק לשתף עמו פעולה (השוו: עניין דוחות מבקרי הפנים, בפס’ 23). בהקשר זה חשיפת דוחות הביקורת עשוי רק לחזק את ההרתעה ובכך להעצים את מעמדו של הפיקוח על הבנקים ואת סמכויותיו, ולא להחלישו (ראו: בג”ץ 7805/00 רוני אלוני נ’ מבקרת עיריית ירושלים, פס’ 11 (פורסם בנבו, 11.5.2003)).

96. שנית, אימת הפיקוח על הבנקים אינה חלשה יותר מאימת הביקורת הציבורית. קשה להאמין שישנם פרטי מידע שעובדי הבנקים לא יחששו לגלות למפקח על הבנקים (שיכול כידוע להטיל עליהם סנקציות חמורות ואף לפתוח כנגדם בחקירה פלילית), אך כן יחששו לחשוף בפני הביקורת הציבורית (ששינייה קהות בהשוואה לפיקוח על הבנקים) (השוו: עניין דוחות מבקרי הפנים, בפס’ 24).

97. שלישית, חזקה כי הבנקים – שהינם כאמור גופים מעין-ציבוריים הכפופים לנורמות ציבוריות – ימלאו את חובותיהם המשפטיות וימסרו למפקח על הבנקים את כל המידע שנדרש על ידו, ואין כל סיבה להניח שהם יתפרקו מראש מחובות אלו רק בשל החשש כי המידע יתגלה לציבור (השוו: עניין דוחות מבקרי הפנים, בפס’ 24).

98. נוכח כל האמור, ברי כי חיוני לקיים דיון מחודש בהלכת אזולאי ולהגדיר את נקודת האיזון הראויה שבין התכליות המתנגשות על יסוד דיון מעמיק ומקיף אשר יעמוד על כלל שאלות היסוד המהותיות בהסתמך על מכלול השיקולים הרלוונטיים.

## שגה בית המשפט קמא בכך שלא אבחן את הלכת אזולאי מענייננו ולא פירש אותה

### בצורה מצמצמת לאור התפתחויות הדין וההבדלים המהותיים שבין המקרים

99. לצד האמור, תטען המערערת כי אף בלא דיון מחודש בתכניה והיקפיה של הלכת אזולאי, היה מקום לפרש את ההלכה בצורה מצומצמת לאור התפתחויות הדין ולקבוע כי אין היא חלה בנסיבות המקרה דנן. מכאן, ששגה בית המשפט קמא בקבעו כי "הלכת אזולאי חולשת על נסיבות המקרה שלפניי" (פס' 37 לפסק הדין).

100. כזכור, הלכת אזולאי נפסקה בנסיבות שונות לחלוטין מענייננו. השאלה שעמדה להכרעה בהלכת אזולאי הייתה האם במסגרת בקשת גילוי מסמכים בהליך אזרחי כנגד בנק שתכליתו פרטית, חל חיסיון על דוח פיקוח של בנק ישראל שעסק בפעולות מרמה שביצעו עובדי הבנק, וזאת לאחר שניתן מענה חלקי למבקש בדמות גילוי דוח ביקורת פנימי של הבנק שעסק באותו עניין. לעומת זאת, השאלה שנדרשה בהכרעה בענייננו היא אם במסגרת בקשת חופש מידע בהליך מינהלי נגד בנק ישראל שתכליתו ציבורית, חלה סודיות על דוח פיקוח של בנק ישראל שעסק בתקינות הליכי מתן אשראי בבנקים, וזאת כשהמבקשת ביקשה במיוחד לקבל את התוצרת העצמאית המעובדת של עובדי הפיקוח (המסקנות וההמלצות בדוח) ולא את חומרי הגלם שמסרו הבנקים, ונותרה בידיים ריקות מבלי שנמסר לה ולו שמץ מהמידע.

101. מכאן, שקביעת בית המשפט קמא לפיה הלכת אזולאי חלה גם בנסיבות העניין איננה אך יישום פרטני של דין קיים, אלא הרחבה ממשית של ההלכה הנושנה לכדי היקפים שבוודאי לא עמדו בשעתו לנגד עיניהם של קובעי ההלכה.

102. הרחבה זו עומדת בניגוד מוחלט לפרשנות המצומצמת הראויה של הלכת אזולאי הנושנה – המתבקשת לאור המהפכה החוקתית ומהפכת השקיפות של חוק חופש המידע. כידוע, מאז המהפכה החוקתית הוטלה על בתי המשפט החובה להבטיח את כיבוד זכויות האדם שעוגנו בחוקי היסוד על ידי פרשנות דווקנית של הוראת חוק המתירה פגיעה בהן. עליהם לבחון אם לאור מעמדה החוקתית של הזכות "מתחייב איזון חדש בין האינטרס הציבורי לבין זכות היסוד [...] יש לשוב ולבחון אם הפסיקה הקיימת, המתייחסת לתחיקה שתוקפה נשמר, הולמת את הוראות חוק היסוד" (דנג"ץ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68, 85 (1995)).

103. הרחבה זו עומדת גם בניגוד להלכה הפסוקה שלפיה יש לצמצם ככל הניתן חיסוי מידע. כידוע, נקודת המוצא העקרונית והכללית היא גילוי מירבי, ואילו חסיונות וחובות סודיות הם החריג לכלל (עניין הסדרי הכופר, פס' 37). לכן, נפסק כי ביחס לטענות סודיות וחסיונות יש לנקוט גישה חשדנית ולצמצם את מקרי החיסוי ככל שאפשר (ראו למשל: רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה עין-כרם נ' גלעד, פ"ד מט(2) 516, 522 (1995); בג"ץ 844/06 אוניברסיטת חיפה נ' עוז, פסקה 15 (פורסם בנבו, 14.5.2008)).

104. לאור התפתחויות אלה היה על בית המשפט קמא לפרש את הלכת אזולאי – שמלכתחילה הרחיבה את לשון החוק הרבה מעבר לפירושה המילולי – באורח מצמצם, ולקבוע כי היא אינה חלה בנסיבות המקרה דנן נוכח ההבדלים המהותיים שבין המקרים: גילוי דוח ביקורת על פעולות מרמה בחשבון מצד עובדי הבנק, לעומת גילוי דוח ביקורת על הליכי מתן אשראי לקבוצה במינוף גבוה; גילוי מידע גולמי שמסר הבנק, לעומת בקשת מידע שעיקר עניינה

במידע **מעובד ועצמאי** שנוצר על ידי עובדי הפיקוח על הבנקים (מסקנות והמלצות); הליך **אזרחי** שתכליתו **פרטית** במסגרתו קיבל המבקש סעד חלקי (דוח ביקורת פנימי של הבנק באותו נושא), לעומת הליך **מנהלי** שתכליתו **ציבורית** במסגרתו לא קיבלה המבקשת ולו שמץ מהסעד שהתבקש. נסביר.

**שגה בית המשפט קמא בכך שלא אבחן את הלכת אזולאי שעה שלא מדובר בהליך אזרחי של גילוי מסמכים אלא בהליך מנהלי של בקשת חופש מידע**

105. לבסוף, היה על בית המשפט קמא לאבחן את הלכת אזולאי מנסיבות המקרה דנן ולקבוע כי היא לא חלה בענייננו גם לנוכח העובדה שהיא התקבלה במסגרת טענת **חיסיון** בבקשה לגילוי מסמכים בהליך **אזרחי** בין לקוח לבנק שתכליתו **פרטית** כשבסופו זכה המבקש לסעד חלקי בדמות גילוי דוח ביקורת פנימי של הבנק שעסק באותו נושא; ולא במסגרת טענת **סודיות** בבקשת חופש מידע בהליך **מנהלי** בין עותר ציבורי לרשות מנהלית שתכליתו **ציבורית**, שבסופו מצאה עצמה המבקשת בפני שוקת שבורה מבלי שקיבלה ולו פריט מידע חיוני אחד לידיה.

106. בהקשר זה, שגה בית המשפט קמא באורח מהותי כשפסק כי אם במסגרת טענת חיסיון בהליך אזרחי נקבע כי אין לגלות דוחות פיקוח, אזי **מכוח "קל וחומר"** אין לגלות את המידע במסגרת טענת סודיות בהליך מנהלי בבקשת חופש מידע. זאת, שכן בעוד שהסרת חיסיון בבקשה לגילוי מסמכים מובילה לחשיפת המידע רק בפני בעל הדין, הסרת סודיות בבקשת חופש מידע מובילה לחשיפת המידע בפני כלל הציבור; וכן מכיוון שבעוד שבהליך האזרחי עמד אינטרס גילוי ספציפי של בעל דין, במקרה זה עומד אינטרס גילוי כללי ולא ספציפי של המערער (פס' 35 לפסק הדין).

107. ואולם, בפסיקתו העניק בית המשפט קמא משקל רב מדי לאינטרס הגילוי הספציפי של בעל דין בהליך אזרחי – אשר נשקל על ידו כאינטרס העולה בהכרח על כל אינטרס ציבורי. בית המשפט קמא לא שקל בהקשר זה לגופו של עניין את האינטרס הציבורי החשוב ויוצא הדופן בגילוי דוחות הפיקוח המבוקשים, אשר עולה במשקלו על אינטרס גילוי ספציפי של בעל דין פרטי, חשוב ככל שיהיה.

108. עוד בהקשר זה לא שקל בית המשפט קמא גם את העובדה שהמערער מנהלת הליך מקביל בבג"ץ כנגד הפיקוח על הבנקים באותה סוגיה, אשר גילוי המידע היה עשוי לסייע בקידומו. מכאן, כי בית המשפט התעלם מן העובדה כי בענייננו למבקשת יש גם אינטרס גילוי ספציפי במסמכים שנתבקשו (וראו דבריו של כב' השופט מ' הכהן בפסק 18 לפסק דינו: "סבורני כי לרקע אותן התדיינויות [...] , הציגה העותרת, לטעמי, עניין אישי ברור ולגיטימי בקבלת טיוטת התבחינים שנזנחה, כדי שזו תסייע לה בהליכים המשפטיים בפני בג"צ [...]") (עת"מ (י-ם) 1550/09 העמותה לאמנות המשחק לתיאטרון וקולנוע נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד התרבות (פורסם בנבו, 4.9.2011)).

109. לצד זאת, התעלם בית המשפט קמא מן העובדה שחיסוי המידע שנקבע בהלכת אזולאי נועד בעיקרו למנוע את החשש של בנקים כי מידע שנמסר על ידם למפקח על הבנקים ישמש כנגדם בהליך אזרחי. לעומת זאת, בהליך דנן, לא נדרשת הכרעה בשאלת קבילותו של דוח

הפיקוח המבוקש כראיה בהליך אזרחי כנגד בנק, אלא רק בשאלה אם יש לחשוף אותו לביקורת הציבורית. מדובר אפוא ברציונאליים שונים באורח מהותי.

110. כמו כן, בית המשפט קמא נמנע מלהעניק משקל לעובדה שבעניין אזולאי זכה המבקש בסופו של יום בחלק מהמידע שהתבקש שכן הוחלט לגלות דוח ביקורת פנימי של הבנק שעסק באותו עניין, ואילו בענייננו מצאה עצמה המבקשת ניצבת בידיים ריקות בלא שנמסר לה ולו פריט מידע אחד לרפואה הנוגע לדוחות הפיקוח המבוקשים.

111. נוכח כל האמור, היה על בית המשפט קמא לאבחן את הלכת אזולאי מנסיבות המקרה דנן ולקבוע כי היא אינה חלה בענייננו. שגיאה מהותית זו של בית המשפט קמא – שהתעלם מהאינטרס הציבורי החשוב שבגילוי המידע, מהאינטרס הספציפי של המערערת בגילוי המידע, ומהעובדה שהמערערת, בניגוד למבקש באזולאי, מצאה עצמה ניצבת בפני שוקת שבורה – קוראת להתערבותה של ערכאת הערעור הנכבדת.

### **שגה בית המשפט קמא בכך שלא אבחן את הלכת אזולאי שעה שלא מדובר בדוח פיקוח העוסק בתרמית בבנק אלא בדוח פיקוח העוסק בהליך מתן אשראי**

112. את היקף התחולה של הוראת סודיות או חיסיון יש לבחון, בין היתר, נוכח אופי המידע (השוו: רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ, פס' 20 (פורסם בנוב, 18.11.2009)). ובענייננו – אופיו של המידע שהתבקש שונה באורח מהותי מאופיו של המידע שהתבקש בעניין אזולאי.

113. בעניין אזולאי דובר בגילוי דוח ביקורת אודות **תרמית** שביצעו עובדי בנק שגנבו כספים מחשבונות של לקוחות. מפסק הדין בעניין אזולאי אשר התמקד בחשש מפני "בהלת שוא" אשר עלולה להבריח מפקידים ללא כל צידוק" (פס' 21 לעניין אזולאי), עלה כי סוג התוכן שנכלל באותו דוח פיקוח חשף ככל הנראה תרמית חמורה שאיימה באופן ממשי על נזילות ההון והייתה עלולה להוביל להתמוטטות הבנק. במצב שכזה, ניתן אולי להבין מדוע פרסום המידע היה עלול להוביל בוודאות קרובה ל"ריצה אל הבנק", שכן מפקידים היו ממהרים למשוך את כספם בטרם יתמוטט הבנק. מכאן, שפרסום הדוח מהסוג שהתבקש בעניין אזולאי היה עלול לגרום לנבואה המגשימה עצמה שתפגע ביציבות הבנק, ולכן נדרש לכאורה חיסוי של אותו דוח הפיקוח.

114. לעומת זאת, בענייננו מדובר בדוח פיקוח מסוג שונה בתכלית. עסקינן בדוחות פיקוח על הליכי **מתן אשראי** – ולא על פעולות תרמית. כשלים מסוג זה אינם על פי רוב כשלים המקימים סכנת התמוטטות של בנק, ומכל מקום סכומי האשראי שהעניקו הבנקים בהליכים אלו **כבר פורסמו** בפסק הדין של כב' השופט אורנשטיין (פר"ק 36681-04-13 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפתוח בע"מ (פורסם בנוב, 4.5.2013)), ובדוחות הכספיים של הבנקים. מכאן, שגם אם דובר בסכומים שהיו עלולים לאיים על יציבות הבנק – הרי ש"הריצה אל הבנק" הייתה אמורה כבר להתרחש ברגע שבו פורסמו הסכומים (שחלקם הארי ככל הנראה כבר לא יוחזר לבנק) בדוחות הכספיים, ולא עם פרסום דוח פיקוח שרק מפרט בדיעבד את הסיבות לכשלים במתן האשראי.

115. הנה כי כן, גם אם עשוי להימצא היגיון בחיסוי מידע שעוסק למשל במצבם הכספי של בנקים (כך שלא ייחשף דוח פיקוח המצביע על כך שבנק מסוים עלול להתמוטט – ובכך לעורר בהלת מפקידים מסוכנת שיאוצו להוציא כספם), ודאי שאין כל היגיון בחיסוי מידע אודות כשלים בהתנהלות הפנימית של בנק שאינה מלמדת באופן ישיר על סכנה לכאורית לקריסתו.

116. ואולם, בית המשפט קמא דחה את טענת המערערת בהקשר זה לאחר שקבע כי **"העותרת לא הניחה בסיס עובדתי** לטענתה זו להבחנה בין הדוחות ולו במישור 'הבעייתיות' שבמסירת המידע הקונקרטי בכל אחד מהדוחות. מעבר לכך, **העותרת לא הניחה בסיס מספק** לטענתה שלפיה קיים במישור העקרוני הבדל בין דוח ביקורת אודות מרמה בסניף בנק (כפי העובדות בפרשת אזולאי), לבין דוחות ביקורת על הקצאת אשראי (כפי עתירתה היום לבית משפט זה)" (פס' 34 לפסק הדין).

117. דא עקא – בעתירות חופש מידע בהן המבקש הצביע על אינטרס ציבורי חשוב בגילוי המידע, נטל ההוכחה הוא על הטוען לטענת סודיות או חיסיון, ולא על מבקש המידע (ראו למשל: עע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית, פס' 31 (פורסם בנבו, 2.1.2006)).

118. על כן, שגה בית המשפט קמא כאשר הטיל על המערערת – ולא על המשיבים – את הנטל להניח בסיס עובדתי לטענה כי גילוי דוחות הפיקוח המבוקשים שעוסקים בהליכי מתן אשראי שונים במהותם מדוח שעוסק בתרמית שביצעו עובדי בנק בחשבון הלקוחות. המערערת עמדה בנטל הראשוני המוטל עליה והציגה שורה ארוכה של טעמים שבגינם יש להבחין בין סוגי הדוחות.

119. לא זו אף זו. מכיוון שבידי המשיבים מצויים הדוחות המבוקשים – ולא בידי המערערת – הרי שרק בידיהם היכולת להוכיח או להפריך את הטענה כי גילויים יפגע בוודאות קרובה ובאורח ממשי ביציבות הבנקים. מכיוון שהדוחות אינם נמצאים בידיהם – הרי שהטלת נטל ההוכחה המלא על המערערת הינו בלתי סביר ובלתי אפשרי בנסיבות העניין ומהווה טעות מהותית של בית המשפט קמא.

120. במצב דברים זה, היה על בית המשפט קמא להטיל על המשיבים – ולא על המערערת – את הנטל להוכיח את הטענה. ומשעה שלא הוצגה על ידי המשיבים ולו ראשית ראיה לטענה כי בדומה לדוחות פיקוח על מרמה, גם פרסום של דוחות פיקוח בעניין הליכי מתן אשראי עלול לפגוע ביציבות הבנקים – היה על בית המשפט קמא לאבחן את הלכת אזולאי מענייננו ולקבוע כי היא אינה חלה בנסיבות שבהן בשל אופיו של דוח הפיקוח, פרסומו לא יפגע בתכלית של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

121. לאור זאת היה על בית המשפט לקבוע כי המשיבים לא הרימו את נטל ההוכחה המוטל עליהם וכי בנסיבות המקרה דן, נוכח אופיים של דוחות הפיקוח שנתבקשו העוסקים בהליכי מתן אשראי, הלכת אזולאי אינה חלה ולפיכך ניתן למסור את המידע המבוקש. משלא עשה כן – נפלה בפסק הדין של בית המשפט קמא שגיאה מהותית המחייבת את התערבותה של ערכאת הערעור.

## שגה בית המשפט קמא בכך שלא אבחן את הלכת אזולאי שעה שלא מדובר בחומרי גלם אלא

### במוצר סופי

122. לשונו המפורשת של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות ברורה היא, ומלמדת כי חובת הסודיות חלה על ידיעה או מסמך שהוגשו לאדם מכוח הפקודה, וכי ההגנה הקבועה בו הוענקה לתאגידי הבנקאיים – ולא לבנק ישראל, שכן הם רשאים להסכים לחשיפת המידע.

123. מלשון מפורשת זו עולה המסקנה המתבקשת כי הוראת החוק נועדה לחול על רק "חומר הגלם" – ידיעות ומסמכים שהגישו הבנקים למפקח על הבנקים מכוח הפקודה, ולא על כל מידע שיוצר על ידי הפיקוח על הבנקים. אף בית המשפט קמא פסק בהקשר זה כי "קריאה דווקנית של מונחים אלה, יש בה משום תמיכה אפשרית בפרשנות שהעותרת טוענת לה" (פסי' 19 לפסק הדין).

124. אמנם, בהלכת אזולאי נפסק לכאורה כי סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות חל גם על דוחות פיקוח מטעם הפיקוח על הבנקים. אולם, באותו עניין דובר בבקשה של לקוח לקבל מידע על פעולות מרמה שביצעו עובדי הבנק בחשבונו לצורך תביעה אזרחית כנגד בנק. מטבע הדברים, הלקוח ביקש את המידע בהתכוון לחומרי הגלם שמסר הבנק על עצם פעולות המרמה שבוצעו – ולא בעבודת הפיקוח על הבנקים ובפרט במסקנותיו והמלצותיו כבענייננו.

125. והנה, במקום לפרש את הלכת אזולאי בצורה מצומצמת ולאבחנה בנסיבות העניין – כמתחייב לאור התפתחות הדין – פסק בית המשפט קמא כי ההלכה חלה ככתבה וכלשונה גם כאשר מדובר בבקשה שמתמקדת בקבלת מידע שהינו תוצר עצמאי ומעובד כגון מסקנות והמלצות פרי עבודתם של עובדי הפיקוח על הבנקים.

126. כך, פסק בית המשפט קמא כי "הדוח שעמד על המדוכה בפרשת אזולאי היה דוח ביקורת של בנק ישראל [...] מסוג הדוחות שמסירתם התבקשה בעתירה זו. [...] מעבר לכך, בית המשפט העליון בפרשת אזולאי לא ערך לעניין היקף הסודיות והחיסיון, הבחנה בין ה"ידיעה" או ה"מסמך" שמסר הבנק המבוקר [...] לבין הדוח הסופי [...] 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" (פסי' 33 לפסק הדין).

127. בית המשפט קמא שגה אפוא בפרשנותו את הלכת אזולאי, בכך שלא העניק משקל מספק לסוג המידע שהתבקש על ידי המערערת השונה באורח מהותי מזה שעמד במוקד בעניין אזולאי.

128. מסקנותיהם והמלצותיהם של עובדי בנק ישראל נוצרו על ידי הרשות הציבורית ולא נמסרו לידיה על ידי הגופים המפוקחים. דוחות אלה – אינם רכוש הבנקים. הם אף אינם רכוש הבלעדי של המפקח על הבנקים. רכושו של הציבור הם. ולציבור הזכות לדעת מה תוכנם ולקבלם לידו.

129. אשר על כן, נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד בתיקון הטעות המהותית שנפלה בפסק הדין של בית המשפט קמא. יש לייחס משקל הולם לעובדה שהמערערת מעוניינת אך במידע שיוצר על ידי עובדי הפיקוח על הבנקים ולא במידע גולמי שמסרו הבנקים לידי

הפיקוח על הבנקים, שכן כל עניינה הוא בהבטחת קיומה של ביקורת ציבורית חיונית על עבודת הפיקוח על הבנקים.

130. המערערת תוסיף ותחדד בהקשר זה כי לכל אורך ההליך היא שבה והדגישה כי היא אינה מעוניינת במידע אודות הלקוח שאין בו עניין ציבורי, וכי ככל שנכללים בדוחות פרטי מידע חסויים אודות קבוצת דנקנר שעדיין לא פורסמו לציבור – היא לא תביע כל התנגדות להשחרתם (הגם שהלכה למעשה, ככל הנראה מרבית המידע הרלוונטי שכלול בדוחות הפיקוח ונוגע לקבוצת דנקנר פורסם זה מכבר לציבור – אם במסגרת ההליך המשפטי שהתנהל לאישור הסדר החוב (ראו: פ"ק 13-04-36681 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפתוח בע"מ (פורסם בנבו, 4.5.2013), ואם במסגרת הדוחות הכספיים שהחברות הציבוריות בקבוצת דנקנר היו מחויבות בפרסומם (השוו למשל: עת"מ (ת"א) 27344-03-13 גלובס פבלישר עיתונות 1983 בע"מ נ' רשות המיסים, פרק 7 (פורסם בנבו, 8.7.2013)).

## ה. סוף דבר

131. עניינו של ערעור זה בקיומו של פיקוח ציבורי מינימאלי על עבודתה של רשות מנהלית חשובה ומרכזית בכלכלה הישראלית – הפיקוח על הבנקים. בלב הערעור ניצבת בקשת המערערת לקבל את דוחות הפיקוח שנכתבו על ידי המפקח על הבנקים בעניין הליכי מתן האשראי לקבוצת דנקנר.

132. כידוע, המפקח על הבנקים הוא הרגולטור המוסמך האמון על אסדרת המערכת הבנקאית. פיקוח זה הינו פיקוח רב-חשיבות בעל אופי מיוחד, נוכח העובדה שהגופים המפוקחים אינם גופים פרטיים מובהקים, אלא מוסדות בעלי מאפיינים ציבוריים העשויים לעלות כדי גופים דו-מהותיים (ראו למשל: ע"א 1691/11 בנק לאומי למשכנתאות נ' צוברי, פס' ב (פורסם בנבו, 15.12.2015), והאסמכתאות שם).

133. אכן, הבנקים מנהלים את כספי הציבור. הם מציעים לציבור שירות חיוני (פרט בתקופתנו הלכה למעשה אינו יכול לנהל את ענייניו הפיננסיים בלעדי הבנקים), בתחום בעל חשיבות ציבורית עליונה (כלכלת המדינה תלויה באופן הדוק בתפקודם התקין של הבנקים), המצוי תחת פיקוח שלטוני הדוק (הפיקוח על הבנקים). הפיקוח על הבנקים מאסדר אפוא פעילות בעלת מאפיינים ציבוריים, הרחוקה מפיקוח על גופים פרטיים מובהקים.

134. דוחות הפיקוח העומדים במוקד בערעור זה נדרשים בשם זכותו של הציבור לדעת – האם וכיצד פיקח המפקח על הבנקים על אופן מתן האשראי לקבוצת דנקנר, לנוכח החשד לכשלים עמוקים בהליכי מתן האשראי עליהם הצביע כב' השופט אורנשטיין בפסק דין שעסק בהסדר החוב להבראת הקבוצה (פ"ק 13-04-36681 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפתוח בע"מ (פורסם בנבו, 4.5.2013)).

135. לאור החשיבות העצומה של אופן חלוקת האשראי לכלכלה הישראלית והעניין הציבורי יוצא הדופן במקרה הבוחן של הליכי מתן האשראי לקבוצת דנקנר – ישנו אינטרס ציבורי מיוחד



וכבד-משקל בגילוי דוחות הפיקוח המבוקשים על מנת לקדם את ההגנה על כספי הציבור ולהרתיע מפני הישנות התופעה.

136. ואולם, בנק ישראל – שרק לפני פחות משנה פרסם מיוזמתו דוח פיקוח בנושא חשוב ומורכב לא פחות בעניין העלמות המס בבנק לאומי – עומד בסירובו המוחלט לגלות ולו בדל מידע הקשור בדוחות הפיקוח בעניין הליכי מתן האשראי לקבוצת דנקנר. בהקשר זה לא למותר לתהות הכיזב מבקש בנק ישראל לאחוז בחבל משני קצותיו ולטעון מחד כי על דוחות הפיקוח חלה סודיות מוחלטת וגורפת, ומאידך לגלות דוחות פיקוח לפי רצונו ומיוזמתו.

137. לצערה של המערערת, עולה כי בנק ישראל נותר הישות הארכאית האחרונה הרואה בשקיפות ובחשיפה לביקורת ציבורית כעול שמחליש "את יכולתו של הפיקוח על הבנקים להפעיל שיקול דעת מקצועי ללא חשש מצד עובדיו, כי ידרשו לנמק את שיקול דעתם המקצועי בפני גורמים שאינם מומחים או שאין בידיהם הראייה הכוללת שהיא חלק ממכלול השיקולים המנחים את קבלת החלטות על הצעדים הפיקוחיים הנדרשים" (פס' 26 לתגובת המשיבים 1-2 בבית המשפט קמא).

138. בתגובת בנק ישראל יצא המרצע מן השק, והובהר כי הסודיות הנטענת אינה נדרשת למען קידום תכליות ראויות כגון הבטחת יציבותה של המערכת הבנקאית או עידוד שיתוף הפעולה בין הבנקים לפיקוח על הבנקים – אלא מתבקשת על מנת למלט את עובדי הפיקוח על הבנקים מפני קרני השמש הבוהקות של הביקורת הציבורית המתחייבת.

139. במסגרת הערעור דן מתבקש בית המשפט הנכבד להבהיר כי לעמדה זו אין כל מקום בשיטתנו המשפטית כיום, וכי יש לדחות מכל וכל תפיסה שלפיה יש להגן על הפיקוח על הבנקים מפני מצב שבו הוא יאלץ 'חלילה' לעמוד בפני ביקורת ציבורית (של מי שאינם 'מומחים'), ואף יידרש לנמק את החלטות האכיפה המתקבלות על ידו בפני הציבור. ככל רשות מינהלית אחרת, נדרש גם הפיקוח על הבנקים לעמוד בפני ביקורת ציבורית – וערעור זה מוגש בשם ולמען קיומו של הפיקוח הציבורי ההכרחי על הפיקוח על הבנקים.

140. נוכח כל האמור לעיל, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד לקבל את הערעור, לקבוע כי המידע שהתבקש אינו חוסה תחת הוראת סודיות מוחלטת וגורפת, ולהורות על ביטול פסק הדין ועל החזרת הדין לבית המשפט קמא לשם המשך בירור עתירת חופש המידע.

141. מן הדין ומן הצדק להיעתר לערעור.

---

נילי אבן-חן, עו"ד

---

צרויה מידד-לוזון, עו"ד

---

יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד

**ב"כ המערכת**

26 ביוני, 2016

כ' בסיוון, התשע"ו

ירושלים