

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד צרויה מידד-לוזון ו/או נילי אבן-חן

ו/או מיקה קונר-קרטן ו/או דניאל דושניצקי

ו/או תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים

מהתנועה למען איכות השלטון

רח' יפו 208 ירושלים 91043, ת.ד. 4207

טל': 02-5000073, פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. בנק ישראל

2. הממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות מחוז ירושלים

רחוב מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים

טל': 02-5419555 ; פקס: 02-5419581

המשיבים

עתירה מנהלית

העותרת מתכבדת בזאת לבקש מבית המשפט הנכבד להורות למשיבים למסור לידיה את המידע נשוא בקשתה מיום 9.3.2015 – בקשה בכתב, לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע", "החוק") – כדלקמן:

א. דוחות הביקורת הסופיים שערך הפיקוח על הבנקים בין השנים 2013-2014 בעניין הליך מתן האשראי לחברות בקבוצת נוחי דנקנר, בשלושת התאגידים הבנקאיים הבאים: בנק לאומי בע"מ, בנק הפועלים בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ (המוזכרים בסעיף 33 לתשובת המדינה לעתירה בבג"ץ 4586/14 התנועה למען איכות השלטון נ' המפקח על הבנקים).

בפרט מתבקשים פרקי הסיכום וההמלצות של הדוחות הנ"ל (ככל שדוחות אלה כוללים מידע גולמי שהועבר לידי הפיקוח על הבנקים מטעם הבנקים, העותרת לא תתנגד להשחרתו טרם העברת הדוחות לידיה).

ב. דוחות הביקורת הסופיים שערך הפיקוח על הבנקים בין השנים 2011-2012 במסגרת ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפשרה להפסדי אשראי, העוסקים במדידת סיכון האשראי שניתן לקבוצת נוחי דנקנר (המוזכרים בסעיף 35 לתשובת המדינה לעתירה בבג"ץ 4586/14 התנועה למען איכות השלטון נ' המפקח על הבנקים).

בפרט מתבקשים פרקי הסיכום וההמלצות של הדוחות הנ"ל; וכן פירוט הליקויים שנמצאו, דוח המעקב אחר תיקון הליקויים האמורים ככל שנערך כזה (ככל שדוחות אלה כוללים מידע גולמי שהועבר לידי הפיקוח על הבנקים מטעם הבנקים, העותרת לא תתנגד להשחרתו טרם העברת הדוחות לידיה).

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

ד. מכתב רשמי או כל מסמך אחר מטעם בנק ישראל, המורה על העברתו של מידע שנחשף במהלך הליכי הביקורת האמורים, בהתייחס להתנהלותם של נושאי משרה, לטיפולן של רשויות התביעה ו/או החקירה (ככל שכך אמנם נעשה).

ה. מספר התקנים בבנק ישראל המיועדים לעובדים המוסמכים לערוך חקירה מכוח סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן: "פקודת הבנקאות" או "הפקודה"); וכן מספר העובדים שהוסמכו בפועל לערוך חקירה כאמור.

לצד זאת, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד לקבוע מועדים קצרים לתגובת המשיבים כמו גם דיון בהקדם.

לבסוף, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיב בהוצאותיה, לרבות שכר טרחת עורך דין כדין.

לאורך העתירה, כל ההדגשות הן של הח"מ, אלא אם צוין אחרת.

ואלה נימוקי העתירה:

א. הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת היא מהעמותות הוותיקות, הגדולות והבולטות במדינת ישראל, הפועלת בתחומי המשפט והכלכלה מזה 25 שנים. העותרת 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. בזרועה הכלכלית פועלת העותרת לקידום דמוקרטיה תאגידית, שיתוף הציבור בהליך קבלת ההחלטות הנוגע לשימוש בכסף, אחריותיות (Accountability) מצד בעלי הון ובעלי חוב, מאבק בכשלי של הקשר 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.
- 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.

ב. הרקע לעתירה

1. במוקד העתירה דנן עומדת בקשת חופש מידע שעניינה טיב הפיקוח על התאגידים הבנקאיים בישראל – פיקוח שלא ניתן להדגיש די את חיוניותו על רקע מאפיינייה של המערכת הבנקאית בישראל.
2. בקליפת האגוז, חמשת התאגידים הבנקאיים המרכזיים בישראל מחזיקים במעלה מ-95% מכלל המערכת הבנקאית, כאשר שניים מהם מחזיקים בכ-60% מכלל הנכסים בענף. הם אמונים על קרוב לשלושה טריליון שקלים מכספי הציבור (פי 7 מתקציבה השנתי של מדינת ישראל), ונשלטים על ידי קבוצה מצומצמת של בעלי הון שברשותם אחוז מזערי מההון עליו הם מופקדים. בכוחה של קבוצה זו, כמאמרו של השופט האמריקאי לואיס ברנדייס, "לשלוט בעם באמצעות כספו של העם".
3. להתנהלות הבנקאית השפעה דרמטית על המשק הישראלי ככלל, וזאת בפרט בכל הנוגע למדיניות הענקת האשראי המהווה מצרך יקר ערך, הניתן על פי רוב למשפחות ההון בישראל למקורביהם (כ-50% מסך האשראי בשוק ההון בישראל מוענק לעשר קבוצות עסקיות).

4. על רקע החשיבות העצומה של המערכת הבנקאית בישראל, ניתן היה לצפות להתנהלות בנקאית זהירה ואחראית, היראה כל העת מפני שבט ביקורתנו של הרגולטור המפקח, הלא הוא המפקח על הבנקים.
5. ואולם, בשנים האחרונות נחשפים מקרים חוזרים ונשנים, בהם העמידו תאגידי 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 ומיחזורו לאותם בעלי הון ומקורבים נערכת כמעט ללא בדיקה מקדימה, ומבלי לוודא כי קיימות בטוחות מספקות זולת ערבויות אישיות.
6. כך למשל, השמיע בית המשפט המחוזי בתל אביב, אך לפני חודשים ספורים, 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. עמדה על כך כב' השופטת מ' אגמון-גוון:

"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)).

7. קבוצת אי.די.בי (IDB) (להלן: **"קבוצת אי.די.בי"** או **"קבוצת דנקנר"**), היא דוגמא נוספת להתנהלות קלוקלת של הבנקים בהעמדת אשראי לבעלי הון ומקורבים.
8. המדובר באחת מקבוצות התאגידי המובילות במשק הישראלי, המעורבת בלא פחות משמונה מגזרים וחולשת על מעלה מ-28 תאגידיים. 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. מינוף זה הוביל בסופו של דבר לירידת הדירוג של הקבוצה.
9. 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' רוני, מהמחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי בתל אביב (תני"ג (ת"א) 49615-04-13 להב נ' אי.די.בי. חברה לפיתוח בע"מ).
10. בפרשת הרמטיק (פר"ק 36681-04-13 הרמטיק נ' אי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ), תיאר בית המשפט הנכבד את התחייבויותיה של קבוצת אי.די.בי.:

"לאי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ חוב בסך שישה מילארד שקלים, כשנושיה הם מחזיקי אג"ח המבקשות בפרשת הרמטיק יתד 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 תברה 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."

11. 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.

12. מדיניות "חליבת" הדיבידנדים הותירה את קופותיהן של החברות המצויות בתחתית הפירמידה מדולדלות. לא הייתה זו הפתעה גדולה, אם כן, כאשר השקעותיה של החברה כשלו, על רקע שינויים במשק הישראלי, שפגעו ביכולות הפיננסית והעסקית של הקבוצה, עד כדי שלא נותר לה מקור כספי לסייע.

13. בסופו של דבר, נקלעה קבוצת אי.די.בי למשבר כלכלי של ממש, שהוביל אותה להליך הסדר חוב ולהחלפת בעלי השליטה בקבוצה.

14. 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. מפרשת הרמטיק נלמד כי סך חובותיה של קבוצת אי.די.בי. לבנקים עמד על למעלה משני מיליארד שקלים, אשר קיים ספק אם יוחזרו אי פעם.

15. לעניין זה נקבע על ידי כב' השופט א' אורנשטיין (פ"ק 13-04-36681 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפתוח 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 בטחונות, מבלי שניתן הסבר לכך, ולא הוצגו החלטות של ועדות האשראי של אותם גורמים, שבהם הוחלט להעמיד את האשראי ללא בטחונות, ורב הסתום על הנגלה. אין ספק, כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות."

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

ג. השתלשלות ההליכים

17. נוכח אותה שרשרת ארוכה של מעשים ומחדלים חמורים, הן מכיוונם של נושאי המשרה בתאגידים הבנקאיים, הן מכיוונם של נושאי המשרה בקבוצת אי.די.בי. – החליטה העותרת לפנות אל הפיקוח על הבנקים, בקריאה כי יפעיל את סמכויות הביקורת שהוקנו לו בדין, ויקיים הליך ביקורת ופיקוח דחופים בסוגיית הליכי מתן האשראי על ידי הבנקים לקבוצת אי.די.בי.

18. פנייתה הראשונה של העותרת בסוגיה זו נערכה כבר בתחילת שנת 2013 (ביום 17.4.2013), ומאז ועד היום נקטה העותרת בהליכים נוספים, מנהליים ומשפטיים כאחד.

19. בין היתר, מנהלת העותרת 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 התנועה על שורה ארוכה של פגמים שנפלו בפיקוח של בנק ישראל על ארבעה תאגידים בנקאיים, בכל הנוגע להליך מתן אשראי לחברות בקבוצת אי.די.בי.

עתירת התנועה למען איכות השלטון בבג"ץ 4586/14 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/1.

20. במסגרת תשובת המדינה לעתירה לבג"ץ, נודע לעותרת לראשונה, כי הפיקוח על הבנקים ערך בשנים האחרונות ביקורות הנוגעות להליכי מתן האשראי לקבוצת דנקר בתאגידים בנקאיים שונים.

21. כך, מסעיף 33 לתשובת המדינה נודע לעותרת 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.

22. כמו כן, מסעיף 35 לתשובת המדינה נודע לעותרת כי במהלך השנים 2011-2012 ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות אשראי לבחינת נאותות הסיווג וההפשרה להפסדי אשראי שהבנקים רושמים בדוחותיהם הכספיים, ובמסגרת זו בדק גם את אופן מדידת סיכון האשראי שניתן לקבוצת דנקר.

תשובת המדינה בבג"ץ 4586/14 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/2.

23. בהתברר מידע זה, הגישה העותרת בקשה מכוח חוק חופש מידע – נשוא עתירה זו – ובה ביקשה מבנק ישראל למסור לידיה את הדוחות האמורים, כמו גם מסמכים רלוונטיים נוספים, למען תוכל ללמוד כיצד התנהלו הליכי הבדיקה של אופן מתן האשראי לקבוצת אי.די.בי.

24. בין היתר, הציעה העותרת כי המידע המבוקש יימסר לה תוך השחרת החלקים שאין למסרם.

בקשת חופש המידע של העותרת מיום 25.12.2014 – מצ"ב ומסומנת כנספח ע/3.

25. ביום 25.1.2015 השיב המשיב 2 לבקשת העותרת. בתשובתו, דחה המשיב את הבקשה באופן כמעט גורף, מן הטעם כי על המידע המבוקש חל חיסיון מכוח סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. לגבי חלק מן המידע המבוקש, נטען, כי הוא אינו עומדת בהגדרת "מידע" לפי חוק חופש המידע, ועל כן יתעלם המשיב מאותם חלקים בבקשה החורגים, לשיטתו, מן ההגדרה. בנוסף, התשובה נעדרה התייחסות לאפשרות ההשחרה.

תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 25.1.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/4.

26. העותרת – במטרה לייעל את ההליך ולמצותו וכן למנוע את הצורך לפנות לערכאת השיפוט – שבה ופנתה אל בנק ישראל בבקשה נוספת, מצומצמת וממוקדת יותר.

27. הפעם ביקשה ארבעה פרטי מידע: דוחות הביקורת שאוזכרו בתשובת המדינה לעתירה לבג"ץ כאמור (כפי שמתבקשים גם בעתירה זו); נוסח החלטתו של בנק ישראל שלא לערוך בדיקה בבנקים נוספים (לעניין אופי מתן האשראי לקבוצת דנקנר, בפרט בבנק דיסקונט בע"מ); מסמך המורה על העברת מידע שהתקבל במסגרת הליכי הביקורת לטיפול רשויות התביעה ו/או התקירה (ככל שכך אמנם נעשה); וכן מספר התקנים בבנק ישראל המיועדים לעובדים המוסמכים לערוך חקירה, בהתאם לסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, כמו גם מספר העובדים שאכן עברו הסמכה לערוך חקירה כאמור.

בקשת חופש המידע של העותרת מיום 9.3.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/5.

28. אלא שגם בפעם זו נענתה העותרת על ידי המשיב 2, במכתבו מיום 26.3.2015, באותו האופן, קרי, דחייה גורפת מהטעמים שפורטו.

תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 26.3.2015 – מצ"ב ומסומן כנספח ע/6.

29. נוכח כישלון ניסיונותיה של העותרת לקבל את המידע המבוקש מחוץ לכותלי בית המשפט, ולאחר שמיצתה את האפשרויות שעמדו לרשותה לקבלו, לא נותר אלא לפנות לכבוד בית המשפט לקבלת הסעד המבוקש.

30. מכאן – העתירה דן.

ד. הטיעון המשפטי

(1) תמצית הטיעון

31. בקשת העותרת לקבל את לידיה את דוחות הביקורת של המפקח על הבנקים הנוגעים להליך מתן האשראי לקבוצת דנקנר, והמסמכים הנלווים לכך, הוגשה בשם זכותו של הציבור לדעת, שהיא מאבני היסוד של חברה חופשית ודמוקרטית.

32. אמנם, זכות הציבור לדעת והזכות לחופש מידע, ככל זכות אחרת, אינן מוחלטות, והן נסוגות בפני הסדרים חוקיים, זכויות ואינטרסים מתנגשים. בהתאם לכך, נקבעו בחוק חופש המידע הסדרי איזון הכוללים סייגים לחובת הרשויות הציבוריות למסור מידע, ובכללם מידע שאין למסרו על פי דין.

33. בענייננו, טוענים המשיבים כי המידע שנתבקש על ידי העותרת חוסה תחת ההסדר החוקי הקיים בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, הקובע חובת סודיות החלה על ידיעה או מסמך שנמסרו למפקח על הבנקים מכוח פקודת הבנקאות.

34. אלא שלעמדת העותרת, בנסיבות המקרה דנן, יש לחייב את המשיבים למסור לידיה את המידע המבוקש. זאת, משני טעמים חלופיים: ראשית, משום שהחיסיון הפסיקתי הנגזר מחובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות כלל אינו חל על הליך מינהלי שעניינו הבטחת התנהלותו התקינה של המפקח על הבנקים (להבדיל מהבנקים עצמם); ושנית, משום שגם אם חל חיסיון פסיקתי על המידע המבוקש, הרי שמדובר בחיסיון יחסי שמאזן השיקולים בענייננו מחייב את הסרתו.

35. לבסוף, תטען העותרת לפגמים מינהליים נוספים שנפלו בתשובת המשיבים לבקשת חופש המידע העומדת במוקד העתירה דנן.

(2) המסגרת הנורמטיבית

נקודת המוצא – הזכות לחופש מידע

הזכות לחופש מידע וזכות הציבור לדעת

36. כידוע, הזכות לחופש מידע הינה מאבני היסוד של חברה חופשית ודמוקרטית. כבר לפני שנים ארוכות השתרשה בשיטתנו התפיסה כי קידום השקיפות ברשויות המינהל והגברת הנגישות למידע ציבורי, הינה דרך המלך למימוש זכויות יסוד וערכי דמוקרטיה בסיסיים.

37. הזכות לחופש מידע מזינה את חירויות הביטוי וניזונה מהן, ומשקפת את התפיסה כי המידע המצוי ברשויות המינהל – רכושו של הציבור הוא, ומוחזק עבורו בנאמנות:

"הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה, והיא משקפת את התפיסה המשפטית שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ פ"ד ס(4) 217 (2006) 230).

38. יתרה מכך, חופש מידע הוכר כתנאי הכרחי לקיום ביקורת ציבורית אפקטיבית על פעולות המינהל. אכן:

"זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, באה לקדם את תרבות השלטון. 'קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותן של רשויות השלטון; וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומשטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי'... חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמדתו 'באור השמש'. מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון..." (עע"מ 6013/04 מדינת

ישראל נ' משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית (פורסם בנבו, 2.1.2006).

חוק חופש המידע ותכליותיו

39. בשנת 1998 נחקק חוק חופש המידע, והזכות לחופש מידע עוגנה הזכות עלי חוק בישראל.
40. **חוק חופש המידע בישר על מהפכה נורמטיבית ביחס להיקף הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות**, ולחובות המוטלות על הרשויות מכוחו. בבסיסו עומדת ההכרה בכך שהגישה החופשית למידע המצוי ברשויות ציבוריות, היא שמאפשרת לקיים ביקורת ופיקוח ציבורי, מעצימה את אמון הציבור ברשויות השלטוניות ואת מבנה המשטר והממשל, ומקדמת ערכים חברתיים כשוויון, שלטון החוק ומינהל תקין. כל אלה מקדמים את השקיפות השלטונית, שהיא מסימניה המובהקים של כל חברה דמוקרטית, במטרה לקיים ולקדם את הדמוקרטיה בישראל ולהגביר את הפיקוח והבקרה על הרשות הציבורית.
- "מהי איפוא, תכליתו של חוק חופש המידע? נראה לי, כי תכליתו הינה ליתן מידע לפרט על-מנת לקיים ולקדם את הדמוקרטיה ובגדריה מתן מידע לציבור שיאפשר בחירה מושכלת, אשר תקדם את האמת, תאפשר הגשמה עצמית של הפרט, ותביא לפיקוח ובקרה על הרשות הציבורית. תכלית החוק היא להגן על חופש הביטוי, מתוך הכרה, כי המידע שבידי הרשות הציבורית מוחזק על-ידה כנאמן הציבור כולו". (אהרון ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג 95 (תשס"ג)).

41. **נקודת המוצא בחוק חופש המידע, היא החובה הפוזיטיבית המוטלת על רשויות המדינה למסור מידע המוחזק בידיהן ומתבקש מכוח הוראות החוק.** כמאמר סעיף 1 לחוק, "שלאורו יש לקרוא את החוק כולו" (עע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן (פורסם בנבו, ביום 6.9.2006):

"1. לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה."

42. נוכח חשיבות הכלל והזכות למידע, העניק המחוקק הגדרה רחבה ביותר למושג המידע, וקבע בסעיף 2 לחוק כי מידע הוא "כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב".

הסייגים לגילוי מידע

43. יחד עם זאת, מובן כי ככל זכות אחרת, גם הזכות לחופש מידע, אינה מוחלטת, ועשויה לסגת במקרה של התנגשות עם זכויות ואינטרסים אחרים.
44. אשר על כן, נקבעו בחוק חופש המידע הוראות ברורות לדרך שבה מחויבות רשויות המינהל לשקול בקשות חופש מידע ולטעמים להחלטה לסרב לה.
45. כך, סעיף 9(א) לחוק חופש המידע קובע שורת סייגים אשר בהתקיימם רשות לא תמסור מידע שמתבקש מכוח החוק. ביניהם, סעיף 9(א)(4), אליו הפנה המשיב 2 בתשובתו, לפיו:

"9. (א) רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: [...]

(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

46. ואולם, נטל ההוכחה לקיומו של אחד מן הסייגים הנזכרים בחוק ולהצדקה להעדיף את האינטרס המוגן בסייג זה על פני הזכות לחופש מידע והאינטרסים האחרים העומדים מנגד, **מוטל על הרשות המסרבת** לבקשת חופש המידע. כך בואר בדברי ההסבר להצעת החוק:

"שאלת נטל ההוכחה אינה כלולה בהוראות החוק, אולם מאחר שהרשות הציבורית היא הטוענת לקיומם של טעמים המונעים את מסירת המידע, הרי שנטל ההוכחה בעניין זה מוטל עליה" (הצעת חוק חופש המידע, ה"ח 397 התשנ"ז)

47. לא זו אף זו. את הסייגים לגילוי המידע, יש לפרש בצמצום, לאור תכליתו הכללית של החוק שעניינה גילוי. כפי שפסק בית המשפט העליון:

"[...] וכל העת על הרשות לשוות לנגד עיניה את התכלית הכללית שלשמה נועד חוק חופש המידע והיא – הגשמת זכותו של כל אזרח ותושב לקבל מידע מרשויות הציבור, כמאמר סעיף 1 לחוק" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217, 251 (2006)).

48. גם בהתקיים אחד מן הסייגים המנויים בחוק, מחויבת הרשות לשקול כל העת את האינטרס הציבורי בגילוי המידע, ולבחון אם יש בו כדי להצדיק את חשיפת המידע. כך נקבע במפורש בסעיף 10 לחוק חופש המידע:

"10. בבואה לשקול סירוב למסור מידע לפי חוק זה, מכוח הוראות סעיפים 8 ו-9, תיתן הרשות הציבורית דעתה, בין היתר, לענינו של המבקש במידע, אם ציין זאת בבקשתו, וכן לענין הציבורי שבגילוי המידע [...]"

49. בכך לא די. בהתקיים אחד מהסייגים הקבועים בחוק, מחויבת רשות ציבורית להוסיף ולבחון אם קיימת אפשרות למסור ולו חלק מן המידע שנתבקש. כך קובעת הוראת סעיף 11 לחוק:

"11. היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין [...]"

היקף הביקורת השיפוטית

50. בבואו של בית המשפט הנכבד לדון בשאלת הפעלת שיקול הדעת של הרשות בסירובה להעניק למבקשת מידע את אשר בקשה, עליו לבחון זאת תחילה תחת אמות המידה אשר קבע המשפט המנהלי, ובהם מבחני סבירות ומידתיות ובאמצעות הכלים, אשר העניקו לו הסייגים המופיעים בסעיפים 8-9 לעיל. כל זאת לאור עקרון העל שלפיו מסירת המידע היא הכלל וחסיונו הוא החרג.

51. בשלב הבא, באם לא מצא בית המשפט הנכבד כי שיקול דעתה של הרשות נעדר הסבירות והמידתיות המחייבות אותה בעת קבלת החלטה, עדיין מסורה לבית המשפט סמכות רחבה ביותר, מכוח הוראת סעיף 17(ד) לחוק חופש המידע, החורגת מגדר הביקורת השיפוטית המקובלת על מעשי הרשות המנהלית, במסגרתה מוסמך בית המשפט להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו ועל אף הוראות סעיף 9 להורות על גילוי המידע. וזאת אף אם לא נמצא בשיקול דעתה של הרשות כל פגם על פי מבחני המשפט המנהלי.

52. זוהי סמכות יוצאת דופן, החורגת מגדר הביקורת השיפוטית המקובלת, המצומצמת כל פי רוב, על מעשי הרשות, והיא ממחישה ומדגישה את חשיבותו של עקרון חופש המידע שלהגשמתו נועד החוק (וראו בעניין זה פרשת המועצה להשכלה גבוהה, פס' 22-23 לפסק דינה של כב' השופטת חיות).

53. על רקע זה, תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט לבחון את סירובם של המשיבים על פי הכלים אשר העניק לו המחוקק ביוצרו את חוק חופש המידע, לרבות הסייג הקבוע בסעיף 9(א)(4) אודותיו תרחיב העותרת בפרקים הבאים, וכן על פי אמת המידה המרחיבה לביקורת שיפוטית הקבועה בסעיף 17 האמור לחוק.

תשובת המשיבים חוטאת לתכליות החוק ולהוראותיו

54. נסכם עד כה – חוק חופש המידע קובע, בשם ההגנה על זכותו של הציבור לדעת והזכות לחופש מידע, הסדר מפורט ומאוזן שלאורו מחויבת כל רשות ציבורית לבחון בקשת חופש מידע המוגשת אליה מכוח החוק.

55. ואולם, תשובת המשיבים בענייננו מלמדת על פגמים שנפלו באופן הפעלת שיקול הדעת המתחייב בהתאם להוראות החוק.

56. ראשית, תשובתם מנוגדת להוראת סעיף 10 לחוק חופש המידע, המחייבת כל רשות ציבורית לשקול את העניין הציבורי שבחשיפת המידע שנתבקש. תשובת המשיבים, שאינה מתייחסת כלל למהות המידע שנתבקש ולצורך הציבורי בחשיפתו, מלמדת כי הם לא שקלו כלל, ולכל הפחות לא נתנו את המשקל הראוי, לעניין הציבורי שבגילוי המידע.

57. שנית, תשובת המשיבים מנוגדת להוראת סעיף 11 לחוק, שמכוחה היו מחויבים לבחון אם יש מקום לפרוט ולו חלק מפרטי המידע (כגון פרקי המסקנות וההמלצות בדוחות הביקורת שנתבקשו).

58. לצד כל האמור, מרחף צל כבד על תשובת המשיבים הנובע מפגם מהותי ושורשי העולה מן ההנמקה שניתנה לסירוב למסירת המידע.

59. תשובת המשיבים בענייננו, שלפיה אין למסור כלל דוחות ביקורת של הפיקוח על הבנקים, הנהנים לשיטתם מחסינות מוחלטת וגורפת, חוטאת לתכליותיו של חוק חופש המידע, לזכותו של הציבור לדעת, לזכות החוקתית לחופש ביטוי, לעקרונות של שקיפות ופומביות, וקובעת נקודת איזון בלתי סבירה בין השיקולים השונים המונחים על הכף.

60. לציבור בישראל הזכות לדעת גם על אופן פעולתו של המפקח על הבנקים.

חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות

לשון הפקודה

61. המשיבים טוענים כי אין למסור את המידע שנתבקש על ידי העותרת משום שחלה עליו חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות. לשון הסעיף 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".

62. סעיף 15א התווסף לפקודת הבנקאות בשנת 1969 ומאז לא נערך בו כל שינוי חקיקתי.

63. לשון הסעיף מלמדת כי **חובת הסודיות חלה על ידיעה או מסמך שהוגשו לאדם מכוח הפקודה**, וכי ההגנה הקבועה בו הוענקה לתאגידי הבנקאיים, שכן הם רשאים להסכים לחשיפת המידע.

64. העותרת טוען, כי חובת הסודיות שחלה מכוח הסעיף אינה חלה על דוחות ביקורת אשר נוצרו על ידי בנק ישראל, הכוללים עיבוד וניתוח עצמאיים של מכלול המידע תוך הסקת מסקנות ומתן המלצות והוראות. זאת, שכן דוחות אלה אינם בגדר מסמך או ידיעה אשר נמסרו לבנק ישראל על ידי הבנקים, אליהם מתייחסת לשון הסעיף.

65. דווקא דוחות הביקורת העומדים במוקד העתירה דן הינם מסמכים אשר נכתבו על ידי עובדי בנק ישראל. הם נוצרו על ידי הרשות הציבורית ולא נמסרו לידיה על ידי הגופים המפוקחים. דוחות אלה – אינם רכוש הבנקים. הם אף אינם רכושו הבלעדי של המפקח על הבנקים. רכושו של הציבור הם. ולציבור הזכות לדעת מה תוכנם ולקבלם לידו.

פסק דין אזולאי

66. עמדת המשיבים נסמכת על רע"א 6546/94 **בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי**, פ"ד מט(4) 54 (1995) (להלן: **"פסק דין אזולאי"**), במסגרתו דן בית המשפט העליון בפרשנותו של סעיף 15א לפקודת הבנקאות.

67. **ההלכה שנקבעה בעניין אזולאי נפסקה במסגרת בקשה לגילוי מסמכים בסכסוך אזרחי**, בין יורשים של אדם בשם אזולאי לבין בנק איגוד לישראל. היורשים טענו כי בחשבונותיו של המנוח נעשו פעולות מרמה על ידי עובדי הבנק, ובתוך כך, ביקשו לחשוף דוח ביקורת פנימי שערך הבנק וכן דוח ביקורת שערך אגף הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לגבי אותן הפעולות.

68. בערעור על החלטת בית המשפט המחוזי להורות על גילוי המסמכים המבוקשים, נדרש בית המשפט העליון לדון בשאלה האם הדוח שערך הפיקוח על הבנקים חוסה תחת סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות.

69. במסגרת זו, קבע בית המשפט העליון כי סעיף 15א(א) לפקודה חל, וכי מכוחו אין לגלות את הדוח המבוקש. זאת, נוכח **חובת הסודיות הקבועה בסעיף, ממנה גזר בית המשפט חיסיון פסיקתי יחסי**. על רקע חשיבות פסק הדין לענייננו, נביא את הדברים ככתבם וכלשונם:

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**. 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 חסויה 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 שווא' 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 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, 8ג, 8ז, 8י, 8יג, 8טו). 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 [...] על הבנק הוטלה חובה סטטוטורית למסור מידע ולשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים מחד גיסא, והובטחה לו סודיות אותו מידע שיימסר על-ידיו מאידך גיסא. השימוש במידע הוגבל למטרת החיקוק הספציפי שבגיניו 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 [...] **כמובן, חובת הסודיות אינה מוחלטת. נגיד בנק ישראל הוסמך להתיר גילוייה של ראייה אם הוא רואה צורך בכך לצרכי 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”.

70. הנה כי כן, בפסק דין אזולאי נקבע כי דוחות ביקורת של בנק ישראל בעניין ביצוע פעולות מרמה בבנק נהנים מחיסיון יחסי בבקשה לגילוי מסמכים בהליך אזרחי.

71. כפי שיפורט בהמשך, תטען העותרת כי **תכליותיה של הלכת אזולאי – הבטחת יציבות הבנקים ועידוד שיתוף הפעולה בין הבנקים למפקח – הן שמחייבות שלא להחיל את החיסיון הפסיקטי שהוכר במסגרתה בהליך מינהלי שנועד לפקח על התנהלותו התקינה של המפקח על הבנקים, ועניינו בקשה לקבלת מידע המצוי בידיה של רשות ציבורית מכוח חוק חופש המידע**.

חקיקת חוק חופש המידע

72. מספר חודשים לאחר שניתן פסק הדין בעניין אזולאי, 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)).

73. שלוש שנים לאחר מכן נחקק חוק חופש המידע אשר בישר, כמתואר לעיל, על מהפכה נורמטיבית בכל הנוגע לזכותו של הציבור לדעת ולקבל מידע מרשויות ציבוריות.

74. שינויים דרמטיים אלו בשיטתנו המשפטית מצדיקים, כשלעצמם, בחינה מחודשת של נקודת האיזון בין חובת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, לבין חובת הסודיות והחיסיון הנגזר ממנה.

75. אכן, יש לפרש את הוראת סעיף 15א לפקודת הבנקאות על רקע עליית קרנן של הזכויות החוקתיות ובכללן זכות הציבור לדעת, ומהפכת המידע שאפשרה לציבור להתבגר, להשכיל להבין את המציאות החברתית-כלכלית ולדרוש את שהיה שלו מאז ומעולם.

76. ונטעים – פסק דין אזולאי ניתן לפני כשני עשורים, בטרם נפסקה הלכת בנק המזרחי, ושלוש שנים קודם למהפכה הנורמטיבית שבישרה חקיקתו של חוק חופש המידע.

77. מכאן, שכלל לא ברור מהו היקף תחולתה של ההלכה שנפסקה בעניין אזולאי בימינו אנו, ומכל מקום ברי כי נקודת האיזון הנורמטיבית השתנתה לטובת גילוי המידע. זאת במיוחד במציאות הרווחת כיום, בה ציבור הצרכנים "נמלט" על פי רוב לא מפני גילוי, אלא דווקא מפני הסתרה. והכל כפי שיפורט להלן.

פסיקה מאוחרת

78. ואמנם, בפסק דין של בית המשפט העליון שניתן לפני שנים בודדות – לאחר חקיקת חוק חופש המידע – חידד בית המשפט כי מכוח הלכת אזולאי אין להקים חיסיון אוטומטי על דוחות ביקורת של רשויות רגולטוריות:

"לטעמי, חיסיון יציר הפסיקה הוא תמיד חיסיון יחסי, ולמצער, כל עוד לא נאמר במפורש אחרת, יש לראותו כחיסיון יחסי [...] הפסיקה חזרה והדגישה, כי נקודת המוצא היא גילוי מירבי של ראיות רלוונטיות והחריג הוא החיסיון [...] הגישה אל החיסיון היא חשדנית ועל דרך הצמצום [...] איני סבור כי הלכת אזולאי, שעניינה בדו"ח פיקוח של בנק ישראל, ושהרציונל שבבסיסה הוא הגנה על יציבות המערכת הבנקאית, יצרה חיסיון כללי ביחסי רגולטור-גופים מפקחים. 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 המפקחים, אופי המידע ועוצמת האינטרס הציבורי שבבסיס החיסיון הנטען [...]"

גם אם אלך בדרכה של ערכאה קמא ואקיש מהלכת אזולאי לענייננו, הרי שבכך לא מסתיימת דרכו של בית המשפט. עמדנו על כך שככלל, חיסיון יציר הפסיקה הוא חיסיון יחסי, ולאחר ההכרה בחיסיון על בית המשפט לבחון אם הצורך לגלות את הראיה לשם עשיית צדק, אינו מטה את הכף לגילוי

הראיה [...] במקרה דנן, גם בהנחה שיש להכיר בחיסיון יחסי מכוח חובת הסודיות בתקנות הפיקוח, אני סבור כי יש להורות על הסרת החיסיון" (רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ (פורסם בנבו, 18.11.2009) (להלן: **"פסק דין יוחנן"**)).

79. גם פסיקת בית המשפט המחוזי מן השנים האחרונות, אשר נדרשה ליישם את עקרונותיו של פסק דין אזולאי, מלמדת על נכונות להורות על חשיפת המידע הכלול בדוחות הביקורת של המפקח על הבנקים תוך הכרה בחשיבות הגילוי.

80. כך למשל, הורה בית המשפט המחוזי, כי יש לגלות דוח ביקורת של בנק ישראל, שעניינו "אשראי לאנשים קשורים בבנק הפועלים ותפקוד ועדת האשראי" במסגרת בקשה לגילוי מסמכים מקדים לצורך הגשת בקשה לאישור תביעה נגזרת. כדברי כב' השופט ח' כבוב:

"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. חיסיון בנק-גוף מפקח נועד ליצור פתיחות, שקיפות ועילות בהליך ביקורת של גוף מפקח. בזמן ביקורת של בנק ישראל לא ניתנת לבנק האופציה שלא להגיש מסמכים הנדרשים על ידי המפקח - זו חובתו הסטטוטורית, וחיסיון בנק-גוף מפקח מבקש להבטיח את סודיות המידע המועבר וכי הבנק יהא חופשי מחשש כי המידע שנמסר על ידו ישמש כנגדו במסגרת הליך משפטי. לחיסיון בנק-גוף מפקח תפקיד מרכזי בשמירה על שיתוף הפעולה שבין הבנקים לרגולטור ובהגנה על יעילות הפיקוח על מערכת הבנקאות, ולכן יש להתיר הסרת חיסיון זה במשורה ובזהירות, בנסיבות בהן גובר אינטרס הציבור לגילוי המסמך על אינטרס הציבור להצנעתו. לטעמי נסיבות אלו מתקיימות בענייננו.

לפנינו הליך תביעה נגזרת, שהינו הליך בעל אופי קולקטיבי, המתנהל לטובתה של קבוצה והמייצג אינטרסים ציבוריים. מדובר בבקשה שמהותה פגמים שנפלו בהתנהלות נושאי משרה בבנק מסחרי בקשר להעמדת אשראי ללקוחותיו, בנק אשר לו בעלי מניות רבים מן הציבור אשר מיוצגים למעשה, בבקשה זו, על ידי המבקש. כמו כן, ככל שתוגש בקשה לאישור תביעה נגזרת בענייננו הרי שתביעה שכזו תתנהל לטובת הבנק, ובעקיפין לטובת כלל בעלי מניותיו לרבות בעלי המניות מקרב הציבור. יצוין כי בכך יש לאבחן את הבקשה דנן מזו שנידונה בעניין אזולאי, שם לא דובר בתביעה בעלת אינטרסים ציבוריים כי אם בתביעה אזרחית, סכסוך פרטני בין בנק איגוד לבין משפחתו של לקוח מנוח של הבנק. 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)).

81. מטעמים דומים, נעתר בית המשפט המחוזי גם לבקשה לגלות דוח ביקורת של המפקח על הביטוח ושוק ההון, בעניין התנהלותם של נושאי משרה בנוגע לאישור הלוואות לגורמים שונים שלא כדין, במסגרת תביעה נגזרת:

"יש אפוא לערוך איזון אינטרסים תוך שקילת מלוא השיקולים הרלבנטיים. אמנם מחד גיסא ישנה חשיבות למתן חיסיון לשם שמירת שיתוף הפעולה בין

הגופים המפוקחים לרגולטור ובענייננו למפקח על הביטוח, אלא שפרט לכך קיימים שיקולים נוספים דוגמת הצורך בגילוי הראיה לשם עשיית צדק ושמירת האינטרס הציבורי כמו גם שקיפות ופיקוח נדרש על פעולותיהם של גופים כגון אלו [...] יתרון החשיפה הוא בשמירת האינטרס הציבורי של שקיפות והרתעת בעלי תפקידים בחברות המנהלות כספי ציבור, כגון חברות ביטוח מלפעול במחשכים ולחסות תחת טענות חיסיון". (תנ"ג 21785-02-11 בן עמי נ' קלמן (2011)).

82. הנה כי כן, פסיקת בתי המשפט מן העשור האחרון מלמדת כי השתרשה בשיטתנו ההכרה בחשיבות גילויים של דוחות ביקורת של רשויות רגולטוריות ככלל, והמפקח על הבנקים בפרט, על רקע האינטרס הציבורי החשוב בחשיפתם.

83. על הרקע האמור, תטען העותרת כי קביעותיו של פסק דין אזולאי כלל אינם חלים על העתירה דנן, שהוגשה במסגרת הליך מינהלי שתכליתו לימוד לצורך העברת ביקורת על התנהלותו של המפקח על הבנקים. לצד זאת, יטען כי אף אם הלכת אזולאי חלה, הרי שבנסיבות המקרה דנן יש להורות על הסרת החיסיון נוכח האינטרס הציבורי רב החשיבות העומד מנגד. והכל – כפי שיפורט להלן.

3) החיסיון הפסיקתי מכוח סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות אינו חל בנסיבות המקרה דנן

84. העותרת סבורה כי חובת הסודיות האמורה, לרבות החיסיון הפסיקתי היחסי הנגזר ממנה, כלל אינם חלים בנסיבות מקרה זה. זאת, משום שתכלית העתירה דנן היא להבטיח את התנהלותו התקינה של המפקח על הבנקים ואת יציבות הבנקים. תכלית זו מקדמת ערכים חוקתיים ואינטרסים ציבוריים ממעלה ראשונה, וההיגיון שלה, לא רק שאינו סותר את ההיגיון העומד בבסיס החוק והפסיקה, אלא אף עולה עמו בקנה אחד. ונפרט.

חשיפת דוחותיו של המפקח על הבנקים נדרשת למימוש זכויות חוקתיות

85. אין צורך להוסיף ולהכביר מילים על חשיבותה של זכות הציבור לדעת, הנגזרת מן הזכות החוקתית לחופש ביטוי ומן הזכות החוקתית לאוטונומיה של הרצון, הנגזרות מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

86. בלא מידע ציבורי פומבי ומהימן, לא יוכל הציבור להעריך נכוחה את המציאות הכלכלית הנוהגת ולא יוכל לבחור בחירה מדעת היכן וכיצד הוא מעוניין להשקיע את פירות עמלו, את ממונו והונו.

87. אכן, פסו מן העולם אותם ימים רחוקים, בהם הציבור נמנע מלבוא בביקורת ולבקש מרשויות המדינה מידע – בין אם משום שנתן בהן אמונו, בין אם משום חוסר עניין או הבנה, ובין אם משום מגבלות ישימות מלעשות כן. חלוף הזמן, ובעיקר העשור האחרון, שהביא עמו את מהפכת המידע במלוא עוזה, לרבות מהפכת הרשתות החברתיות, ובעקבותיהן, גם את המהפכה החברתית, פתח בפני האזרחים צוהר רחב להתבונן דרכו, להתעניין ולהבין בכל הנוגע להקצאת משאבי הציבור, קרי, משאביהם שלהם, לשקלל ולשכלל את צעדיו בהתאם, ובנוסף, לדרוש מהמדינה להתנהל באופן שישרת בצורה הטובה ביותר את האינטרסים שלהם. טיעונים שכוחם היה יפה לפני שני עשורים ויותר, היום כבר אבד עליהם הכלח.

88. זכותו של הציבור, וליתר דיוק: של כל אזרח ואזרח, לאוטונומיה של הרצון, לבחירה מדעת, לקבלת החלטות מושכלות, בכל אותם עניינים הנוגעים לו במישרין ובעקיפין. הציבור הישראלי, בפתח המילניום השלישי, או במאה העשרים ואחת, יודע לשאול שאלות קשות ומעוניין לקבל תשובות נכוחות.

89. עוד יש לזכור לעניין הזכויות החוקתיות – חופש הביטוי והאוטונומיה של הרצון – כי מעמדן הנורמטיבי העליון עוגן זמן רב לאחר שנקבעה חובת הסודיות שבסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, ועל כן, ממילא יש להקנות לסעיף פרשנות ברוח הזכויות הללו.

חשיפת דוחותיו של המפקח על הבנקים נדרשת למען מניעת הרתעת חסר

90. יתרה מזאת, חשיפתו של מידע מטעם המפקח על הבנקים, יש בה כדי לקדם אינטרס נוסף ראוי ובר חשיבות – של הרתעה כפולה – ראשית, הרתעתו של המפקח, למען התנהלותו התקינה שלו; ושנית, הרתעתם של הבנקים ואולי אף של לקוחותיהם הגדולים (ויפיים הדברים במיוחד כלפי חברות ציבוריות, שאף בהבטחת התנהלותן התקינה יש לציבור אינטרסים בלתי מבוטלים), מלפעול באופן החוטא לאינטרסים הציבוריים הרחבים.

91. נשאלת השאלה: מדוע בנסיבותיו של מקרה זה, שבהן ברור לכל כי התנהלותם של הבנקים במתן אשראי לקבוצת דנקנר הייתה בלתי תקינה, תוך העמדת כספי הציבור על קרן הצבי ופגיעה באינטרסים ציבוריים בני חשיבות, ושמהן ניתן להסיק, כמו דבר המעיד על עצמו, כי התנהלות זו נעוצה, בין היתר, בהיעדר פיקוח או בפיקוח לקוי מצד בנק ישראל – מדוע בנסיבות אלה לא ייתשפו הדוחות הרלוונטיים, כך שיוכל הציבור כולו להתחקות אחר השתלשלות העניינים, ולהעמיד לביקורת הן את המפקח, על מלאכתו, לכתחילה ובדיעבד, והן את הבנקים?

92. מדוע מצדד המפקח בהסתרה של מידע כה חשוב חלף תמיכה בחשיפתו דווקא? האמנם ההגנה על פעולות בלתי מתקבלות על הדעת של הבנקים ושל קבוצת דנקנר, שחלקן כבר נחשף באמצעי התקשורת ועל כן ידוע לכל כי הן אמנם התרחשו, חשובה מן ההגנה על הציבור? ומי יתקע כף כי מלאכת הפיקוח אמנם נעשתה כדבעי כך שתימנע הישנותם של מקרים דומים בעתיד לבוא?

תכלית העתירה להבטיח את התנהלותו התקינה של המפקח על הבנקים

93. סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות נועד להגן על מערך היחסים שבין הפיקוח על הבנקים לבין הבנקים, אך לא נועד לפגוע במערך היחסים שבין הציבור לבין הפיקוח על הבנקים. אין בו – לא בלשונו ולא בתכליתו – דבר וחצי דבר כדי לשלול חשיפת מידע הדרוש למען קיומה של ביקורת ציבורית לגיטימית, ואף מחויבת המציאות, על עבודתו של המפקח.

94. אכן, המפקח על הבנקים בוחן ומבקר את התנהלותם של הבנקים, אך מי בוחן ומבקר את התנהלותו שלו? התשובה על כך, מן הראוי כי תהא – הציבור. אך כיצד יוכל הציבור לפקח אם חלק מדוחות פעולתו החשובים ביותר של המפקח חסויים?

95. **המפקח על הבנקים הוא משרתו של הציבור.** הוא האמון על הפיקוח על מערכת הבנקאות במטרה להגן על כספי המפקידים, ולהבטיח את ניהולה התקין ואת ההגינות בהתנהלות הבנקאים:

"מערכת הבנקאות ממלאת תפקיד מרכזי בכל משק מודרני, בידיה מפקיד הציבור את עיקר חסכונוותיו הכספיים, וכספים אלה משמשים את הבנקים, בין היתר, למתן האשראי הדרוש לעסקים ולמשקי בית [...] תפקידיה החיוניים של מערכת הבנקאות וההכרה ששכל במערכת זו יפגע קשות בתפקודו של המשק מחייבים לקיים מערכת פיקוח על הבנקים, כאמור בסעיף 7(4) לחוק, על בנק ישראל 'לקיים את הפיקוח וההסדרה של מערכת הבנקאות'. ואלה תפקידיה: פיקוח על יציבות התאגידים הבנקאיים מהיבט ההגנה על כספי המפקידים; שמירה על הניהול התקין של התאגידים הבנקאיים; ושמירת ההגינות ביחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם." (ראו באתר בנק ישראל)

96. המפקח חב לציבור דין וחשבון, וברי, כי עליו לעשות זאת לאור הכלל של גילוי מירבי. עליו לפקח על יציבות התאגידים הבנקאיים, לשמור על ניהולם התקין ועל הגינותם כלפי לקוחותיהם, ואת דוחותיו לעניינים אלה לחשוף בפני הציבור. זאת, הן משום שבלא דין וחשבון לציבור אין לתפקיד זה של הפיקוח על הבנקים, שכל כולו נועד לשרת את הציבור, זכות קיום; והן בשם זכויות חוקתיות ואינטרסים ציבוריים ממעלה ראשונה.

לשונו של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות אינה גורעת מחשיפת המידע המבוקש

97. מלבד ההיגיון הכללי העומד בבסיס תפקידו של המפקח על הבנקים, הרי שכאמור גם לשונו של סעיף 15א(א) לפקודה, תומכת בעמדתה של העותרת. והכוונה לאותם היבטים בלשון הסעיף, שביט המשפט לא נדרש להתייחס אליהם בפסק דין אזולאי, ועל כן לא הוסדרו בפסיקתו זו.

98. ראשית, לשון הסעיף קובעת חובת סודיות על ידיעה או מסמך שהוגשו לפי הפקודה. האם דוחותיו של המפקח לעניין ליקויים חמורים שנתגלו בהתנהלותם של בנקים בכל הנוגע למתן אשראי הם ידיעה או מסמך שהוגשו לפי הפקודה? התשובה על כך היא כמובן בשלילה. דוחותיו של המפקח הם פרי מלאכתו שלו. לו רצה המחוקק, יכול היה להתייחס במסגרת הסעיף גם לידיעות ולמסמכים אחרים, מלבד אלה שהוגשו למפקח, אולם הוא בחר שלא לעשות כן. ומכלל הלאו נלמד כלל ההן.

99. ככל שהמסמכים שנתבקשו בבקשת העותרת כוללים מידע גולמי, החושף מפורשות ידיעה או מסמך כאמור, ועל כן מפר את חובת הסודיות ואת התיסיון מבחינה מהותית, הרי שעקרונ המידתיות, המסייע לאזן בין זכויות ואינטרסים מתנגשים בעידן החוקתי, מחייב לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, ובמקרה זה – פגיעה פחותה בזכותו של הציבור לדעת.

100. לפיכך, על המפקח, לכל הפחות, למסור את הדוחות שהוא עורך לגבי עניינים בעלי חשיבות ציבורית ממדרגה ראשונה, תוך השמטת מידע גולמי. תשובת המפקח כי אינו יכול לעשות כן אינה יכולה להתקבל על הדעת, והיא ממילא אינה יכולה להתקבל מבלי שינמק מדוע.

101. נוסף על כך, מלשון הסעיף נלמד כי חובת הסודיות, וכיוצא בזה גם החיסיון הנגזר ממנה, שייכים לבנקים ולא למפקח, שכן הסיפא של הסעיף מתיר להם לוותר על תחולת ההוראה ולאפשר חשיפתו של מידע. **המפקח על הבנקים, כשלעצמו, אינו בעל זכות לסודיות או חיסיון עצמאיים.** זאת, בניגוד, למשל, למצב בארצות הברית, שם החיסיון שייך לרשויות הרגולטוריות עצמן (גם שם מדובר בחיסיון יחסי ולא מוחלט, כך שלבית המשפט הסמכות להסירו במידת הצורך. ראו למשל: In re Bankers Trust Co., 61 F.3d 465, 471-72 (6th Cir. 1995); Overby v. United States Fid. & Guar. Co., 224 F.2d 158, 163 (5th Cir. 1955).

פסק דין אזולאי אינו גורע מחשיפת המידע המבוקש, ואף תומך בה

102. ההצדקות שניתנו בפסק דין אזולאי להחלתו של החיסיון הפסיקטי היחסי, נשענו על תכליותיו של סעיף 15א(א) לפקודה עליהם עמד בית המשפט בפסק הדין. העותרת סבורה, כי התכליות הללו – יציבות המערכת הבנקאית והבטחת שיתוף הפעולה בין המפקח לבין הבנקים – לא רק שאינן סותרות את חשיפתם של הדוחות המבוקשים בעתירה זו, אלא אף תומכות בכך.

103. **לעניין התכלית הראשונה, של פיקוח יעיל המבטיח את יציבות הבנקים,** נשאלת השאלה: האומנם הסתרתם של דוחות שנערכו על ידי רשות ציבורית, שעניינם כשלים מהותיים בהתנהלותם של התאגידים הבנקאיים בישראל, מבלי שידוע מהן המסקנות העולות מהם וכיצד טופלו, תורמת ליציבות המערכת הבנקאית?

104. האם לא ניתן לטעון, באותה הנשימה ממש, גם את ההיפך הגמור – כי חשיפתם של דוחות כאמור תתרום ליציבותה של המערכת הבנקאית? זאת במיוחד שעה שלא מדובר בדוחות שחושפים חלילה את מצבם הכספי של הבנקים ונזילותם (מידע שגילוייו עלול לכאורה לעורר בהלה בקרב הציבור שיחשוש כי לא יוכל לפרוע את כספו), אלא בדוחות שעוסקים בתקינות התנהלותו הפנימית של הבנק (שאינה מלמדת באופן ישיר על סכנה לכאורית לקריסתו).

105. עקרון השקיפות הוא הכרחי למען יצירתה של הרתעה מספקת. הרתעה מספקת היא הכרחית למען מיגורו של הליך קבלת החלטות לקוי, לא כל שכן מושחת. והדברים יפים שבעתיים כאשר מושאי ההרתעה מחזיקים בעוצמה כלכלית בתואר. ומה עשוי לשמור על יציבותם של הבנקים טוב יותר מאשר הליך קבלת החלטות תקין? אור השמש, וזוהי לא רק קלישאה, הוא המחטא הטוב ביותר.

106. והנה, עניינו הרואות, בדוגמא הטובה ביותר שרק ניתן למצוא – המשבר הכלכלי הכבד של שנת 2008 – שדווקא היעדר חשיפת מידע לציבור, מלווה בהיעדר פיקוח מספק, הוביל לאסון עולמי מן המדרגה הראשונה. לא לפיקוח יעיל, לא ליציבות הבנקים ולא לטובת הציבור.

107. אכן, לצדו של החשש מהרתעת יתר של המערכת הבנקאית קיים חשש לא פחות חשוב של הרתעת חסר, העלולה לגרום התנהלות בלתי אחראית, עשייה בכספי הציבור כבקופה פרטית, העדרה של ביקורת עצמית כמו גם פיקוח חיצוני, ולבסוף גם חשש לקריסה של המערכת כולה.

108. נציין, כי סוגיית הרתעת החסר כלל לא באה לידי ביטוי בפסק דין אזולאי. ניתן לייחס זאת לעובדה שניתן לפני שנים רבות, טרם מהפיכת המידע של העשור האחרון, כשחשש זה לא היה ממשי כפי שהוא כיום. בעידן הנוכחי, לא ראוי, ולטעמה של העותרת אף לא ניתן, להגשים כהלכה את התכלית האמורה, של יציבות המערכת הבנקאית, בהתעלם מעקרון השקיפות. פיקוח נאות על הבנקים מחייב ביקורת נאותה על המפקח על הבנקים.

109. עוד לעניין אותה תכלית, נקבע בפסק דין אזולאי, כי הסודיות והחיסיון, תפקידם למנוע **בהלת שווא ללא צידוק**. אלא שדווקא פרסום דוחותיו של המפקח על הבנקים, כחלק מפיקוח על המפקח עצמו, תמזער בהלה, בין אם בהלת שווא ובין אם בהלת אמת. ההבטחה העומדת בצד של דוחות מסוג זה, כי המדינה אמונה על שמירת טובתו של הציבור, ובתוך כך, עומדת על המשמר, ופועלת ללא לאות לפקח, לבקר, ליעל ואף להעניש במידת הצורך, את אותם גורמים הפועלים בניגוד לכך – היא המונעת בהלה.

110. לעניין זה יצוין, במאמר מוסגר, כי לאחר המשבר הכלכלי הכבד שפקד את העולם בשנת 2008, מינה הקונגרס האמריקאי ועדה מיוחדת שנועדה לבחון את הנסיבות אשר הובילו אל המשבר (Financial Crisis Inquiry Commission). ועדה זו קיבלה ידיעות ומסמכים מן הגורן ומן היקב, לרבות מידע מרשויות רגולטוריות המפקחות על הבנקים, ובסופו של דבר פרסמה דוח מקיף בן אלפי עמודים, ובו, בין היתר, גם מידע גולמי שהתקבל לידיה מאותן רשויות.

111. לגבי דוח זה נטען, כי היה בו כדי להפר את החיסיון, שכן בניגוד לכתב המינוי של הוועדה, היא לא ביקשה את הסכמתן של הרשויות הרגולטוריות לחשיפת המידע (ראו: Preserving the Bank Examination Privilege in the Wake of Public Disclosures by the Financial Crisis Inquiry Commission, Sharon Nelles, Sullivan & Cromwell LLP, and Paul Saltzman, Bloomberg Finance L.P. Vol. 4, No. 7 edition of the Bloomberg Law Reports—Banking & Finance).

112. אולם – וזו הנקודה החשובה לענייננו – הדוח פורסם במלואו, הוא נחשף לעין הציבור הרחב, על כל נתוניו, וביחד עם מסקנותיו הקשות, ולא היה בכך כדי להוביל לאיזו בהלה ציבורית בלתי נשלטת, לקריסת המשק האמריקאי או התאגידים הפיננסיים, להעדר שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים וכיוצא באלה. נהפוך הוא. המציאות שקדמה למשבר הכלכלי, שבה תאגידי ענק ורשויות רגולטוריות פעלו ללא השגחה מספקת, ללא ביקורת ופיקוח מצד הציבור, תוך היעדר שקיפות, כעולה על רוחם ולפי אינטרסיהם הצברים – היא-היא המציאות שהובילה בסופו של דבר לנוק העצום שנגרם.

113. הסתרת מידע, ודאי מידע כה חשוב, שכל כולו סב סביב כספי הציבור, אין בה כדי להשקית ולהרגיע את הרוחות, אלא לעשות בדיוק את ההיפך. איסוף של פיסות מידע מהתקשורת ומהרשת מידע, שכזכור, כבר פורסם בחלקו – חלף קבלתו של המידע כולו באופן מוסדר מידי המדינה, תוך הבטחה כי הליקויים מטופלים, אינו תורם בשום צורה ליציבותו של המשק.

114. לעניין התכלית השנייה המוזכרת בפסק דין אזולאי, של עידוד שיתוף הפעולה בין הבנקים לבין גורמי הפיקוח, העותרת סבורה, כאמרת פסק הדין, כי היא משנית בלבד וממילא אינה נפגעת במקרה זה. ראשית, למפקח אמצעים לקבל מן הבנקים מידע, והעדר שיתוף פעולה מצדם אינו יכול להתקבל כשיקול מכרע, שכן הם מחויבים לשתף פעולה כדין. וכפי שכבר נזכר מעלה מדברי כבוד השופט ח' כבוב: "בזמן ביקורת של בנק ישראל לא ניתנת לבנק האופציה שלא להגיש מסמכים הנדרשים על ידי המבקר - זו חובתו הסטטוטורית".

115. שנית, מה הועילו תקנות חכמים אם שיתוף פעולה יש אך התנהלות תקינה אין? או אם שיתוף פעולה יש אך המפקח הוא שחוטא לתפקידו ולא טורח להפעילו מקומות בו הוא נדרש? דווקא ביקורת ציבורית על עבודתו של המפקח על הבנקים תחייב אותו, וכיוצא בזה גם את הבנקים, למלא את תפקידם נאמנה, דבר שיהא בו כדי לחזק את שיתוף הפעולה ואת האמון בין כל הגורמים המעורבים - הבנקים, המפקח והציבור גם יחד.

(4) יש להסיר את החיסיון

116. לחלופין, סבורה העותרת כי גם אם חובת הסודיות והחיסיון הנגזר ממנה חלים על המידע העומד במוקד העתירה דנן, הרי שבנסיבות המקרה יש להורות על הסרת החיסיון.

117. כזכור, החיסיון הפסיקתי שנקבע בפסק דין אזולאי הוכר כחיסיון יחסי, שיש להורות על הסרתו כאשר עומד אינטרס רב-משקל בעד חשיפת המידע:

"על רקע הצורך לאזן בין אינטרסים שונים (של הפרטים בינם לבין עצמם, ובין אינטרס הפרט לאינטרס הכללי) נוצרו במשך השנים מספר 'חיסיונות'. [...] חסיונות אלה ואחרים הם לרוב 'יחסיים'. הם פרי איזון בין ערכים מתנגשים. היקפם נקבע על-פי דרישותיו של איזון זה. אין הם מעניקים חיסיון "מוחלט" לראיה, אלא מתנים את החיסיון באיזון בין התועלת לנזק אשר יצמחו מגילוי הראיה. הפעלתם בכל מקרה ספציפי מחייבת - בצד האיזון "העקרוני" שנעשה בגיבוש החיסיון עצמו - עריכת איזון 'קונקרטי'. בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה ובגדריו של השיקול הקונקרטי מתחשבים, בין השאר, במידת חיוניותה של הראיה במשפט ובקיומן של ראיות חלופיות. אכן, הכלל הוא האמת והצורך בגילוייה. החיסיון הוא החריג. חייב לפיכך להימצא להצדקתו שיקול רם ונכבד יותר שבטובת הכלל" (פסק דין אזולאי, בפס' 11).

118. וכך חידד כאמור כב' השופט "עמית בפסק דין יוחנן שניתן שנים רבות לאחר מכן:

"לטעמי, חיסיון יציר הפסיקה הוא תמיד חיסיון יחסי, ולמצער, כל עוד לא נאמר במפורש אחרת, יש לראותו כחיסיון יחסי [...] הפסיקה חזרה והדגישה, כי נקודת המוצא היא גילוי מירבי של ראיות רלוונטיות והחריג הוא החיסיון [...] הגישה אל החיסיון היא חשדנית ועל דרך הצמצום [...]. 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 [...]"

119. פסק דין אזולאי ניתן במסגרת הקשר מסוים ופרטני של גילוי מסמכים, בכללן גם דוחות בנק ישראל, לצרכי הליך משפטי אזרחי בסכסוך פרטי. בית המשפט ייחס בפסיקתו חשיבות להקשר בו נדון הגילוי. ובמילותיו: "חסינות אלה ואחרים [...] הפעלתם בכל מקרה ספציפי מחייבת – בצד האיזון 'העקרוני' שנעשה בגיבוש החיסיון עצמו – עריכת איזון 'קונקרטי'".

120. בפסק דין אזולאי, האינטרסים שעמדו על הפרק היו, ברובם, אינטרסים פרטיים של מבקש גילוי המידע, אל מול אינטרסים פרטיים וציבוריים של המפקח על הבנקים ובנק איגוד.

121. העתירה זנן, להבדיל, היא עתירה מנהלית, המכוונת כל כולה לטובת הציבור. מלאכת האיזון שנדרש בית המשפט לעשות בפעם זו היא בין אינטרסים ציבוריים גרידא, מצדה של העותרת, לבין אינטרסים פרטיים וציבוריים של המפקח על הבנקים והבנקים.

122. פסק דין אזולאי קבע חיסיון מכוח הפסיקה, ונקבע בו מפורשות כי יש לבחון את התועלת אל מול הנזק אשר יצמחו מגילויים של דוחות המפקח על הבנקים, לפי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה, כשהכלל הוא גילוי המידע ולא חסינו. ובלשונו של פסק הדין: "אכן, הכלל הוא האמת והצורך בגילוייה. החיסיון הוא החריג". פסק דין יוחנן, כפי שכבר פורט, הוסיף באותה מגמה פרשנית, בקבעו כי "חיסיון יציר הפסיקה הוא תמיד חיסיון יחסי [...] הגישה אל החיסיון היא חשדנית ועל דרך הצמצום [...] על בית המשפט לבחון את הצורך לגלות את הראיה לשם עשיית צדק אינו מטה את הכף לגילוי הראיה".

123. על בית המשפט, אם כן, לבחון גם בנסיבות ענייניו, האם השיקולים העומדים על הפרק אינם מצדיקים את הסרתו של החיסיון – חיסיון יחסי, שניתן, ראוי ואף מן ההכרח להסירו, כאשר התועלת בכך עולה על הנזק.

124. הן בפסק דין בן עמי ובן בפסק דין הרפז, שתוארו לעיל, קבע כב' השופט ח' כבוב, מהמחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי, כי מאזן האינטרסים לגילויים של דוחות המפקח על הביטוח ושוק ההון והמפקח על הבנקים, מצדיק את הגילוי על פני החיסיון. בפסק דין הרפז, יש לזכור, נקבעו קביעות אלה בהתייחס לדוח בנק ישראל שעניינו "אשראי לאנשים קשורים בבנק הפועלים ותפקוד ועדת האשראי" – בדומה לדוחות המתבקשים בעתירה זו.

125. באותו פסק דין, קבע השופט כי "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", ומנה את אותם אינטרסים ציבוריים רמי דרג המצדיקים את הסרת החיסיון:

"עשיית צדק ושמירת האינטרס הציבורי כמו גם שקיפות ופיקוח נדרש על פעולותיהם של גופים כגון אלו [...] והרתעת בעלי תפקידים בחברות המנהלות כספי ציבור [...] מלפעול במחשכים ולחסות תחת טענות חיסיון"; וכן "הליך בעל אופי קולקטיבי, המתנהל לטובתה של קבוצה והמייצג אינטרסים ציבוריים [...] פגמים שנפלו בהתנהלות נושאי משרה בבנק מסחרי בקשר להעמדת אשראי ללקוחותיו, בנק אשר לו בעלי מניות רבים מן הציבור [...] בכך יש לאבחן את הבקשה זנן מזו שנידונה בעניין אזולאי, שם לא דובר

בתביעה בעלת אינטרסים ציבוריים כי אם בתביעה אזרחית [...] 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".

126. עוד הוסיף כבוד השופט כבוב, כי הטיעון על פיו שיתוף הפעולה בין הגורמים המפקחים והמפוקחים ייפגע, אינו בעל משקל רב.

127. העותרת סומכת שתי ידיה על קביעות אלה, ואינה רואה צורך להוסיף רבות בעניין, שכבר פורט לפני ולפנים – החיסיון הוא יחסי, כלומר, קיימות נסיבות בהן ניתן, ראוי ומן ההכרח להסירו. ואילו נסיבות עשויות להצדיק את הסרתו אם לא נסיבותיו של המקרה דנן?

128. על הפרק מאבק בין המערכת הבנקאית, האימתנית, עתירת העוצמה, שכבר התפרסם לגביה, כי הליך קבלת ההחלטות שהיא מנהלת לעניין מתן אשראי למקורבים אינו תקין, וזאת בלשון המעטה; לבין הציבור הרחב, הנפגע העיקרי מהליך קבלת החלטות זה, שכספו עשוי להפוך מושא לניצול ולגזל על נקלה, ושבלא מידע מספק אינו יכול לעשות בנדון דבר.

129. על הפרק חיסיון שבבסיסו הרצון לשמר את יציבות המערכת הבנקאית ולעודד שיתוף פעולה בין המפקח לבין הבנקים; אל מול חשיפתו של מידע שלא רק שתשרת את אותן התכליות בדיוק, מהיבטים אחרים שלהן, אלא אף זכויות חוקתיות, זכות הציבור לדעת הנגזרת מחופש הביטוי והזכות לאוטונומיה של הרצון, נוסף על עקרון השקיפות, אינטרס ההרתעה היעילה, הבטחת מלאכתן של הרשויות הרגולטוריות, עידוד הליכי קבלת החלטות תקינים, מיגורם של משוא פנים וניגוד עניינים, ובתוך כך גם קידומה ויישומה של הזכות לשוויון. אכן, האזרח הקטן אינו אמור להיות מופלה לרעה בזכויותיו ובחובותיו, אף לא בטובות ההנאה שניתנות לו על חשבון הקופה הציבורית, לעומת מר דנקנר. חשבון הציבור אינו של הראשון גם לא האחרון, אלא של כולם גם יחד.

130. כפי שתואר בהרחבה לעיל, עסקינן בגילוי של מידע שקיים אינטרס ציבורי מובהק וכבד משקל בחשיפתו, אשר נתבקש במסגרת הליך מינהלי לצורך העברת ביקורת ופיקוח על פעולתו של המפקח על הבנקים.

131. לעמדת העותרת, האינטרס הציבורי בחשיפת המידע המבוקש מצדיק בנסיבות המקרה דנן את הסרת החיסיון, והעברת המידע שהתבקש על ידה.

(5) פגמים מנהליים נוספים שנפלו בתשובת המשיבים

132. לצד כל האמור, תטען העותרת לפגמים נוספים שנפלו בטיפול המשיבים בבקשת חופש המידע שהוגשה על ידה.

המשיבים לא בחנו את האפשרות למסור ולו חלק מן המידע שנתבקש על ידי העותרת

133. ראשית, המשיבים כלל לא התייחסו לנכונותה של העותרת לקבל את המידע המבוקש לאחר "השחרת" החלקים החסויים בו, אשר הובעה מפורשות בבקשותיה לפי חוק חופש המידע. בכך, הפרו המשיבים את הוראת סעיף 11 לחוק חופש המידע, לפיה:

11. היה המידע המבוקש מידע אשר הרשות הציבורית רשאית או חייבת שלא למסרו כאמור בסעיף 9, וניתן לגלות את המידע, ללא הקצאת משאבים בלתי סבירה או הכבדה ניכרת על פעולתה של הרשות, תוך השמטת פרטים, תוך עריכת שינויים או תוך התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו, תמסור הרשות את המידע בהשמטות, בשינויים או בתנאים המחויבים, לפי הענין [...]."

134. התעלמות המשיבים מן האפשרות להעביר, ולו חלק מן המידע המבוקש, תוך השחרת החלקים החסויים, מעידה על פגם מהותי בהפעלת שיקול דעתם. אכן, "כלי עזר חשוב לעניין שיקול הדעת שעל הרשות להפעיל בהקשר זה קבוע בסעיף 11 לחוק. סעיף זה מאפשר לרשות לשלב עקרונות של מיזתיות בהפעלת שיקול הדעת ובאיזונים שהיא עורכת, בקובעו כי היא רשאית למסור מידע חלקי וכן להתנות את מסירת המידע בתנאים" (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פס' 21 (פורסם בנבו, 19.1.2006)).

135. העותרת תעיד בהקשר זה, ועל סמך ניסיונה רב שנים, כי ישנו שימוש נרחב בפרקטיקה של השחרת פרטים שיש בהם כדי לפגוע בצנעת הפרט, כגון שמות או פרטים הנוגעים לענייניהם הפרטיים או המסחריים של מי מהנוגעים לדבר, דוברים או בעלי עניין (ראו למשל: בג"ץ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פס' 33 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 31.1.2011)).

136. כך למשל, קיבלה העותרת לידיה פרוטוקולים מהליך הבוררות המתנהל בין המדינה לחברת מפעלי ים-המלח שבשליטת כיל, בכפוף להשחרות והשמטת פרטים הפוגעים בצנעת הפרט, וזאת בכדי להיענות לבקשת העותרת לנהל את הליך הבוררות באופן פומבי השקוף אשר יאפשר ביקורת ציבורית תקינה, לאור האינטרס הציבורי הגלום בפרשה (ראו לעניין זה, עע"מ 6634/13 מפעלי ים המלח בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 19.02.2014)).

137. הנה כי כן, פסיקת בתי המשפט מכירה בחלופת ה"השחרה" כחלופה רלוונטית במקרה בו מבקשת הרשות לחסות תחת הסייגים הקבועים בסעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע.

138. במקרה דנן, תטען העותרת כי לא קיימת כל הצדקה לסירובם הגורף של המשיבים להעביר את המידע המבוקש לידי העותרת, סירוב אשר ניתן, ללא כל הנמקה ראויה ומספקת וללא בחינת החלופות המצוינות לעיל.

139. בנסיבות אלו, תעלה העותרת, בזהירות המתבקשת, את החשש כי בשום שלב לא נשקלה האפשרות הממשית להעביר את החומר לידי העותרת תוך השחרת מידע או התאמות אחרות ביחס לכל פריט ופריט מבוקשים. העותרת תטען כי גם באם חשבו המשיבים כי אין להעביר את המידע בשלמותו, עודן מחויבות הן לנהל מערכת שיקולים בהם תבחן, בין היתר, האפשרות להעביר את המידע המבוקש בכפוף להתאמות הנדרשות ולאורן של החלופות הקיימות ואשר הוצגו לעיל.

המשיבים לא פנו אל הבנקים בבקשה להסכים למסירת המידע שנתבקש

140. שנית, המשיבים השיבו לבקשת העותרת מבלי שהם פנו קודם לכן אל הבנקים, בבקשה להסכים למסירת המידע.

141. זאת, בניגוד לסעיף 15א סיפא לפקודת הבנקאות המתיר למסור מידע שחלה עליו חובת הסודיות אם ניתנה לכך הסכמת הבנקים; ובניגוד להוראת סעיף 13 לחוק חופש המידע שמכוחו רשאית הרשות לפנות לצד שלישי שעלול להיפגע ממסירת המידע ולקבל את עמדתו בסוגיה.

142. בהקשר זה, לא מיותר לציין שמתשובת המשיבים עולה כי הם כלל לא שקלו את העובדה שחלק מן המידע המבוקש כבר נחשף באמצעי התקשורת, ביוזמת הבנק (ראו ראיון עם מנכ"לית בנק לאומי בתוכנית התחקירים "עובדה" – <http://www.mako.co.il/tv-ilana-d8b2a5b76a985410/Article-5048cb9a8af8541006.htm>).

המשיבים נמנעו מלהשיב לבקשה בנוגע לעובדים שהוסמכו מכוח סעיף 5(ג) לפקודה

143. **שלישית**, המשיבים לא השיבו לבקשת העותרת לקבל מידע אודות מספר התקנים בבנק ישראל המיועדים לעובדים המוסמכים לערוך חקירה מכוח סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, וכן מספר העובדים שהוסמכו לערוך חקירה כאמור (הנחשב ל"מידע" מכוח חוק חופש המידע, שכן הוא מופיע ברישומי בנק ישראל).

144. המידע האמור נתבקש על רקע ההבנה כי ככלל הפיקוח על הבנקים אינו עושה שימוש בסמכויות החקירה הפליליות שהוקנו לו על פי דין, ומבכר להעביר את הטיפול בחשדות הפליליים שמתגלים בהליכי הבדיקה אל רשויות התביעה.

145. ואכן, בקשת העותרת למידע האמור נענתה בתשובה כללית, ספק מתחמקת, כי "לא נעשה שימוש בפועל בסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות". התשובה האמורה אינה מספקת מענה לבקשת העותרת לתשובה מספרית. ככל שאין בבנק ישראל תקנים כאמור, או לחלופין, ככל שישנם תקנים אולם הם בלתי מאוישים, שכן עובדים לא הוסמכו כאמור – יש להשיב כי בבנק ישראל יש 0 תקנים או 0 עובדים המוסמכים לערוך חקירה כאמור.

146. הנה כי כן, אין מנוס מהתערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטת המשיבים אף על רקע הפגמים המינהליים שנפלו בתשובת המשיבים לבקשת חופש המידע של העותרת.

ה. סיכום

147. המידע העומד במוקד העתירה דנן הינו מידע רב חשיבות, שקיים אינטרס ציבורי מובהק בחשיפתו.

148. גילוי דוחות ביקורת שנתבקשו שערך המפקח על הבנקים, נדרש על מנת לדעת כיצד התנהלו הבנקים, המחזיקים בכספי הציבור כנאמניו, בכל הנוגע למתן האשראי לחברות בקבוצת דנקר – שהייתה בין הקבוצות הגדולות והמשפיעות ביותר במשק הישראלי, וקרסה בסופו של יום במחיר כבד של מאות מיליונים מכספי הציבור שככל הנראה לעולם לא יוחזרו במלואם.

149. חשיפת המידע האמור הינה חיונית לצורך העמדת הליכי מתן האשראי בבנקים תחת שבט הביקורת הציבורית, בצורה שתאפשר לקיים דיון ציבורי מעמיק וממצה בסוגיה חשובה זו הנוגעת לכל אזור ואזרחית במדינת ישראל.

150. לצד זאת, קבלת המידע שנתבקש חשוב לא פחות מכך, על מנת לדעת כיצד התנהל הפיקוח על הבנקים בסוגיה קריטית זו. לציבור הזכות לדעת האם ערך המפקח על הבנקים הליכי ביקורת דקדקניים בנוגע להליכי מתן האשראי בבנקים לחברות בקבוצת דנקנר; האם ביקורתו לוותה בצעדי אכיפה מוחשיים; האם נערכו ביקורות המשך על מנת לוודא כי ליקויים שנמצאו אכן תוקנו; האם טופלו בביקורות גם נושאי משרה קונקרטיים שנמצאו כי כשלו בהתנהלותם; האם הפעיל המפקח את סמכויות החקירה הפליליות הנתונות בידו; מדוע לא נערכו הליכי ביקורת בכלל התאגידים הבנקאיים שהעניקו אשראי לחברות בקבוצת דנקנר; וכיוצא ב.

151. אשר על כן, ביקשה העותרת בבקשה מושא העתירה דנן, פרטי מידע נוספים שנלוו לבקשה לקבל לידיה את דוחות הביקורת הסופיים. כך, ביקשה העותרת לקבל לידיה גם את דוחות תיקון הליקויים שנמצאו – על מנת לבחון אם וכיצד נערך מעקב ובדיקה אחר תיקון הליקויים. עוד ביקשה העותרת לקבל את נוסח ההחלטה שלא לערוך בדיקה בדבר אופן מתן האשראי לחברות בקבוצת דנקנר בבנקים נוספים, ובפרט בבנק דיסקונט, על מנת לדעת מדוע לא נערכו ביקורות שיטתיות בכלל התאגידים הבנקאיים שהעניקו אשראי לקבוצת דנקנר. כמו כן, ביקשה העותרת מסמכים שעניינם העברת ממצאים שנתגלו במסגרת הליכי הביקורת אודות התנהלותם של נושאי משרה אל רשויות התביעה, על מנת לבדוק אם הביקורת נערכה בצורה מעמיקה, אחראית ונעדרת משוא פנים. לבסוף, ביקשה העותרת פרטים "טכניים" אודות מספר העובדים בבנק ישראל שהוסמכו לערוך חקירה, על מנת לדעת מדוע המפקח אינו ממצה את סמכויות האכיפה שהוקנו לו בדיון.

152. ונטעים – כלל המידע שנתבקש על ידי העותרת, אינו רכושם של התאגידים הבנקאיים מושא הביקורת. הוא אף אינו רכושו הבלעדי של המפקח על הבנקים. מידע זה – רכושו של הציבור הוא, ולציבור הזכות לדרוש לקבלו לידי.

153. על רקע כל האמור, נדרש בית המשפט הנכבד לשקול את נסיבותיו של מקרה זה, כך שהתוצאה שתתקבל תשרת את תכליות הדין הנוהג. הדין, שאמור בתורו, לשרת את הציבור – ואת הציבור בלבד. אם נעצור לרגע לבחון היכן תהא השפעתו המהותית ההסדר הקבוע בסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות – האם החלתו אמנם תגשים את תכליותיו בנסיבות מקרה זה? – לא נוכל להשיב על שאלה זו בחיוב.

154. חובת הסודיות והחיסיון כבודם במקומם מונח, על כך אין חולק, אך יש להתאימם לנסיבות כל מקרה ומקרה, שמא לבסוף נבוא מברכים ונצא מקללים. לשם כך, יש לבחון היכן ראוי למקם את נקודת האיזון בין הזכויות והאינטרסים העומדים על הכף, באופן המגשים לא רק את הוראת הסעיף אלא את החקיקה הרלוונטית כולה על הצד הטוב ביותר, לטובת הציבור.

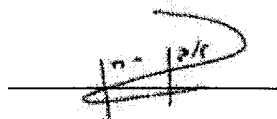
155. והנה, בנסיבות המקרה דנן נדמה, כי הטלתה של חובת הסודיות והחיסיון תשרת לא את הציבור ואף לא את המפקח על הבנקים, אלא את הבנקים עצמם וכן את בעלי ההון. לשיטת

העותרת, הטעמים כבדי המשקל שמנתה לאורך עתירה זו מחייבים את חשיפתם של דוחות בנק ישראל הנוגעים להליך מתן האשראי בבנקים לקבוצת דנקנר, נוכח ההיגיון שהוצג, הוא הצורך לדעת כי המפקח על הבנקים מממש את האחריות שהוטלה עליו, וכן הזכויות והאינטרסים התומכים בכך.

156. על יסוד כל שתואר מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צווים כמבוקש בראש העתירה, ולהורות למשיבים למסור לידי העותרת את המידע המבוקש בפתח העתירה.

157. עוד תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאותיה, לרבות שכר טרחת עו"ד.

158. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.



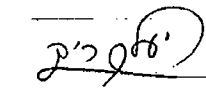
נילי אבן-חן, עו"ד



צרויה מידד-לוזון, עו"ד



עינת סולניק, עו"ד



יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד

ב"כ העותרת

12 במאי, 2015
כ"ג באייר, התשע"ה
ירושלים

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד צרויה מידד-לוזון ו/או נילי אבן-חן
ו/או מיקה קונר-קרטון ו/או דניאל דושניצקי
ו/או תומר נאור ו/או יעל קריב-טייטלבוים
רח' יפו 208 ירושלים 91043, ת.ד. 4207
טל': 02-5000073, פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. בנק ישראל
2. הממונה על חוק חופש המידע בבנק ישראל
ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות מחוז ירושלים
רחוב מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טל': 02-5419555; פקס: 02-5419581

המשיבים

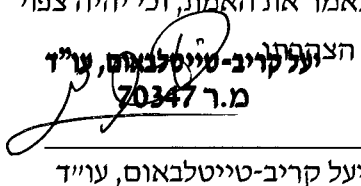
תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ עמק ברכה, מס' זהות 028959716, סמנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד יעל קריב-טייטלבוים, מאשרת בזאת כי ביום 12.05.2015, חתם מר עמק ברכה, מס' זהות 028959716, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתי כי עליו להצהיר ולאמר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.


מ.ר. 70347
יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד
יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד

רשימת הנספחים

נספח ע/1	עתירת התנועה למען איכות השלטון בבג"ץ 4586/14
נספח ע/2	תשובת המדינה בבג"ץ 4586/14
נספח ע/3	בקשת חופש המידע של העותרת מיום 25.12.2014
נספח ע/4	תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 25.1.2015
נספח ע/5	בקשת חופש המידע של העותרת מיום 9.3.2015
נספח ע/6	תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע מיום 26.3.2015

נספח ע/1

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

מרחי יפו 208, ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073, פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. המפקח על הבנקים

2. נגידת בנק ישראל

המשיבים 1-2 מרחי' 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:¹

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-18 לפקודת הבנקאות, 1941, נוכח כשלי ונזקי 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 ונזקי 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.

¹ בכל מקום בו לא מצוין אחרת, ההדגשות הן של הח"מ.

המשיבים

1. המשיב 1 הינו **המפקח על הננקים 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"), שמיאן 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 חזיתי 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 ומהשלכות 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 התאגידים הגדולות ביותר במשק הישראלי. היא מעורבת בלא פחות משמונה מגזרים ושולטת בלמעלה מ-28 תאגידים.
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 פרוק 13-04-36681 הרמטיק ואח' נ' אי.די.בי חברה לפיתוח בע"מ (להלן: "פרשת הרמטיק") כי "ידה של הקבוצה בכל, ויד כל בה".

העתק עמוד מס' 1 ועמ' 24-11 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, להלן 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 טומהוק 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 שהביא 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 כבי' השופטת רות רוני, 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 להפסדים 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 12-09-10466), 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 הדרך 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."

22. לחובות קבוצת אי.די.בי לבנקים יש אף להוסיף 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 הזירקטורים 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 ההליכים 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.

2.2. 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 להשתמש 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 הלוואות.

העתק מכתבה של העותרת מיום 17.04.2013 למשיב 1 ואישור קבלתו מצ"ב ומסומן כנספח ע/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 האחרייות 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 דנקנר, כפי שפורסמו במסגרת ראיון לאתר האינטרנט "דה מרקר" הודה, לכאורה, בפה מלא כי מר דנקנר זוכה ליחס מועדף מהבנקים:

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

העתק כתבתם של מיכאל רוכוורגר ושלי אפלברג, "גרנובסקי: עוד לא פגשתי את כל השותפים החדשים באי.די.בי. אני סומך על דנקנר" 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 5(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 ההלוואות לקבוצת אי.די.בי.; לבחון את פרוצדורת אישור ההלוואות, לרבות האם תנאי ההלוואה לקחו בחשבון את כלל הסיכונים הרלוונטיים ואת הביקורת של ועדות האשראי והדירקטורים על ההלוואות.

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 לפניותיה 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 כל האפשרויות העומדות לרשותה, **זולת הגשת העתירה דן לבית המשפט הנכבד.**

38. במאמר מוסגר תציין העותרת, כי במכתבה ביקשה מהמשיב 1 כי גם יפעיל סמכויותיו ויפרסם הוראות 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 ההלוואה.

39. נושא קביעת ההוראות 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 אנדרון"), כפי שעולה מטיוטת דו"ח ועדת אנדרון. **ואולם, העותרת שומרת לעצמה את זכויותיה לפנות לערכאות ככל שהדבר לא יוסדר במסגרת ועדת אנדרון/ואו במהירות הראויה ותוך זמין סביר לאחר הגשת המלצותיה.**

40. למען הסר ספק, תבהיר העותרת הבהר היטב כי ועדת אנדרון 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 אנדרון, **כל מסקנותיה צופות פני עתיד הן.** על כן, לא נותר לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד במסגרת עתירה זו.

העתק כתב המינוי של ועדת אנדרון 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 5(א) 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 5(ג) 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 התאגידיים 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"ד 6 לפס"ד כב' השופטת פרוקצ'יה (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"ד ה(1) לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין (04.07.05) (להלן: **"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' אזולאי 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 ההלוואות לפירמידת אי.די.בי., לרבות -

- א. הסמכות לדרוש מתאגיד בנקאי ומדירקטור, עובד או רואה חשבון בתאגיד בנקאי **למסור לו ידיעות ומסמכים** הנוגעים לעסקי התאגיד **ולעין 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 ענינים של לקוחותיו, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו (סעיף 5(1ג) 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 בניהולם 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 לפנייתיה הרבות של העותרת - לא כל שכן להפעיל סמכותו כמבוקש - וזאת, בניגוד לדין.**

2ד. 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 התאגידים 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-28ד(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 בידיה 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 בהליך גביית החובות של קבוצת אי.די.בי וחובותיו האישיים של מר דנקנר, זאת על מנת לוודא שהחובות לבנקים, השומרים שנאמנות על כספי הציבור, נגבים באופן ראוי ומבלי שנעשות "תספורות", 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. להחליט אילו גורמים בכל בנק צריכים לשאת באחריות אישית בגין הלוואות 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) הנזכר, פניות העותרת לא נענו עד עצם היום הזה. על החשיבות במתן מענה לבקשה להפעלת סמכות עמד הנשיא כב' 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, הלוברות 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 כזין. 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 כב' 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 ההיענות וההנמקה 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. בשלהי 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 רייזל -

"...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 להבנת עוצמת כשלי התאגידיים הבנקאיים וחומרת התעלמות המפקח על הבנקים.

63. למען הסר ספק, ריכוזיות האשראי של השוק העסקי משמעותה, חלוקת האשראי בין הלווים לפי גודל ההלוואה 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.² 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.³

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 (100-50 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.⁴ מקור האשראי העיקרי של העסקים הקטנים והבינוניים הוא אשראי בנקאי, בין היתר משום שאשראי חוץ-בנקאי יקר יותר.⁵

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.⁶ 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 הפרייון והתפוקה.

² נספח ע/10, עמ' 11.

³ שם.

⁴ שם, עמ' 1.

⁵ שם, עמ' 10.

⁶ 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.⁷

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 לוויים גדולים, יוצרת מעגל שוטה שבו רק עסק גדול יכול לקבל הלוואה שתעזור לו להתפתח, וכך תורמת להנצחת הריכוזיות הכללית במשק.

70. על הסכנה לתאגידי הבנקאיים הנובעת מן הריכוזיות ועל החשיבות בפיקוח הדוק 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 התאגידי הבנקאיים ללווה בודד או לקבוצת לוויים. 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 2009-2007" 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'),⁸ 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.

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

⁸ שם, עמ' 5.

73. מנגנון האישור של הלוואה תלוי בגובה ההלוואה. הלוואות קטנות ויומיומיות מאושרות באופן תדיר על ידי פקידי הבנק השונים. באם סכום ההלוואה הנדרשת עולה על סכום מסוים, הנקבע על ידי הבנק ביחס לשיעור רווחיו, אזי נדרש כי ההלוואה 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 ההלוואה 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 לנזק 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 ההלוואות 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 הלוויים 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; והנוזק הנגרם לציבור ולמשק מאי-חקירת הנסיבות שהביאו למציאות הנוכחית ולאי-מיצוי הדין 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 ומחויבת ליתן משקל לראיות מנהליות המונחות בפניה, היא בוודאי ובוודאי מחויבת ליתן ביטוי ומשקל לקביעה שיפוטית.

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(ג1) 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 - וחייב הוא לפעול כעת. כך, חייב הוא שם להפעיל את סמכותו לשם קביעת חוראות 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 הוקם 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. הנגידיה, 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, וההתעלמות מקביעותיו של כב' 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 הבהיר 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 הפקד 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, ברצותה מעניקה וברצותה 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 הוקנו לה או הוטלו 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 בנאמנות, ואלה כאלה חייבות להיות מופעלות בהגיונות." [בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3), 729, עמ' 745-746]

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 הנגידה, 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 חסכוניות הציבור נותר ללא טיפול, בוודאי שאיננה מלמדת על שקידה ראויה או על כך שהמשיבים 1-2 פעלו בהתאם 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 ביית 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 (325, 331) (1):

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה 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 הוקנו 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 מנעו 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, כשאינן 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 חנינה 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 בעניינו 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 הוגנת של הבנקים, גוררת עימה קריאות רבות למשיכת כספי הלקוחות מן הבנקים מוחקי-החובות, דבר שבוודאי 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 והחסדר 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 להשיב 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 ההון והביטוח וכיוצא בזה.

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 הרוחבית 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 כבי' השופט אורנשטיין המוזכרות לעיל. זו זו הסיבה לשמה הונחה הסמכות בידיו 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 "בפירוים" 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 - **דווקא אז חייב 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 הנגידה החובה להשיב לפניות המבקשות ממנו להפעיל את סמכויותיו. התעלמותו המוחלטת והנחרצת מפניותיה 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 שהביאו עד הלום תחילה, ובהסקת 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

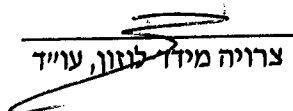
הופכת סמכות שחובה עליו להפעילה ולכלל הפחות, כמו גם חורגת מאחריותו כנאמן הציבור, ואי-הפעלתה הינה בלתי-סבירה באופן קיצוני. הותרת המצב על כנו, מבלי להיכנס לקרביים ולבחון מי האחראים למצב בלתי נסבל זה, אף פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור במערכת הבנקאית ובמערכת הפיקוח על הבנקים.

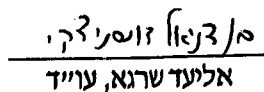
127. אלו, אם כן, שלושת המחדלים של המפקח על הבנקים, אותם מבקשת העותרת לתקן - והכל בשם הגנה על אינטרס הציבור, אינטרס אותו היה על המפקח לשים לנגד עיניו אך כשל מלעשות כן. אליהם מצטרף מחדלה של המשיבה 2, עת בחרה שלא ליטול את סמכויותיו של המשיב 1 חרף המחדלים המתוארים לעיל.

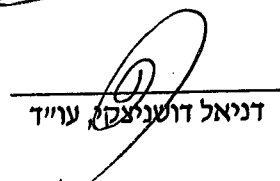
128. על יסוד כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צווים כמבוקש בראש העתירה ולהפוך את הצווים לצווים מוחלטים.

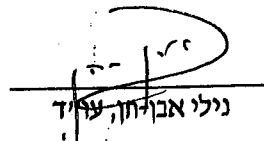
129. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאותיה, לרבות שכ"ט עו"ד.

130. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה זו.


צרויה מיזור-לונזון, עו"ד


אלון זיב, עו"ד


דניאל דושניצקי, עו"ד


נילי אביחון, עו"ד

ב"כ העותרת

29.06.2014
א' בתמוז, התשע"ד

נספח ע/2

תשובת המדינה בבג"ץ 4586/14

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; פקסי: 02-5000076

העותרת

נ ג ד

1. **המפקח על הבנקים**
2. **נגידת בנק ישראל**
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקסי: 02-6467011
3. **טומהוק השקעות בע"מ**
שד' רוטשילד 46, תל אביב 66883
טל: 03-7148888; פקסי: 03-7148881
4. **גנזן הולדינגס בע"מ**
רח' דרך בגין 132 תל אביב-יפו
טל: 03-6075682; פקסי: 03-6075890
5. **אי די בי חברה לאחזקות בע"מ**
מרכז עוריאלי 3, מגדל המשולש, קומה 44, תל אביב 67023
טל: 03-6075666; פקסי: 03-6075667
6. **אי די בי חברה לפיתוח בע"מ**
על ידי ב"כ עוה"ד אהרון מיכאלי
ממשרד גולדפרב זליגמן ושות'
מרח' גאאל אלון 98, מגדל אלקטרה, תל אביב
טל: 03-6089999; פקסי: 03-6089909
7. **בנק הפועלים בע"מ**
שד' רוטשילד 50, תל אביב יפו 66883
טל: 03-5676688; פקסי: 03-5622407
- 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; פקסי: 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; פקסי: 03-6103620
9. **בנק מזרחי טפחות בע"מ**
רח' ז'בוטינסקי 7, רמת גן
על-ידי עוה"ד אהוד ארצי ואו רן 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; פקסי: 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; פקסי: 02-6239233

תגובה מטעם המשיבים 1-2

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' 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 דנן 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 הזמנת-התמערות המעורבות הבנקאית במותן אשראי לקבוצת אי.די.בי; ובכלל זה, להסיק 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 הבנקאית, הרי שהפיקוח על הבנקים ובנק ישראל היו ועודם שותפים למחלכים 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 בלוים הגדולים וטיבם של הליכי חיתום וניהול האשראי בנינם**

בחלק מכך, במהלך השנים 2013-2014 ביצע הפיקוח על הבנקים תהליכי ביקורת פרטניים על האשראי שניתן לחברות מסוימות בקבוצת נוחי דנקנר. תהליכים 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 טיוטה 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 בהתחייבותו וסיכון זה מובנה בפעילותם של תאגידים בנקאיים. התממשותו של הסיכון היא חלק אינטגרלי מפעילותם של תאגידים בנקאיים, ואין בה, כשלעצמה, כדי להעיד על חולשות בחיתום 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 וההסדרה של מערכת הבנקאות, בהתאם לסמכויותיו על-פי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר (סעיף 7/4) לחוק בנק ישראל). תפקיד זה נתון למפקח על הבנקים אשר בידו 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 "הנגיד רשאי למנות מפקח על הבנקים (להלן: **המפקח**)". בהמשך, מבהירה הפקודה את גדר סמכויותיו של המפקח, תוך שהיא קובעת כדלקמן:

"ומשתנמנה יהיה עובד בנק ישראל ובידו יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי ותהא לו או לבאים מטעמו הסמכות לדרוש מתאגיד בנקאי וכן מדירקטור, מעובד או מרואה 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 הוראת סעיף 5(א) לפקודת הבנקאות, רשאי המפקח על הבנקים לדרוש מתאגיד בנקאי, מזירקטור, 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 חליכי המעקב ותהערכה השוטפים אחר פעילות התאגידים בנקאיים, ולהעריך את פרופיל הסיכון וחלימות 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 רחבת 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 מניעת פגמתם 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 להסמך 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 דג 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 בידי לצורך כך. מכאן, שהתערבות שיפוטית בשיקול דעת זה היא צרה ביותר, ונשמרת 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 ניוכח 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 פעולתו 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(ג1) 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(ג2) 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 להידוק 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 מיעדיו 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, משהובהר 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 ההון בבנקים, פרסם המפקח על הבנקים בשנת 2010 שורה ארוכה של הוראות ניהול בנקאי תקין הקובעות את יעדי ההון, את רכיבי ההון ואת אופן חישוב דרישת ההון בגין סיכונים אשראי, סיכונים שוק, סיכון תפעולי, סיכון סליקה וכיוצא באלה. בין הוראות אלה ראוי לציין את הוראות ניהול בנקאי תקין מספר 203 הקובעות את אופן חישוב דרישת ההון בגין סיכון האשראי של התאגיד הבנקאי, ובכלל זה בגין אשראי עסקי לתאגידיים. יודגש, כי דרך החישוב שנקבעה בהוראה הינה דרך חישוב מחמירה ושמרנית ביחס למקובל במדינות המפותחות.

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

צילום הוראת ניהול מס' 301 מצורף ומסומן מ/ש1.

במסגרת עדכון זה, אשר נכנס לתוקף ביום 1.7.2013, חודד תפקיד הדירקטוריון כמתווה אסטרטגיה ומדיניות וכמפקח על אופן יישומה על ידי הנהלת התאגיד הבנקאי. כחלק מכך, הדירקטוריונים נדרשו להימנע, כשיטה, 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 התאגידים הבנקאיים, מעת פרסום הנוהל ועוד לפני כניסתו לתוקף, לבצע שינויים בתהליכי אישור האשראי, ניחולו ובקרתו. הפיקוח עקב מקרוב אחר תהליך ההיערכות של הבנקים ליישום ההוראה, והוא ממשיך ובוחן, במסגרת הליכי הפיקוח השוטפים, את מידת הציות לאמור בה.

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

צילום חוזר מס' 2304 מצורף ומסומן מ/ש2.

המדובר על תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין בדבר "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים" (הוראת 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 הוחלח 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 בהוראה (למשל, מגבלת "לווה בודד"), הן מהמחמירות גם בהשוואה בין-לאומית.

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

צילום הוראת ניהול בנקאי מס' 310 מצורף ומסומן מ/ש/3.

ההוראה האמורה עיגנה עקרונות יסוד בתחום ניהול הסיכונים השונים, בהם תפיסת "שלושת קווי ההגנה" 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 לו (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, ההוראה הבהירה והרחיבה את תפקידיה של פונקציית ניהול הסיכונים (הקמתה נדרשה במכתב מפקח שפורסם ביום 22.12.09). במסגרת עיגון הדרישות כאמור והרחבתן, נקבע בהוראת 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 ההוראה והליכי יישומה.

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

28. **באותו היום, פרסם המפקח על הבנקים גם את הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול סיכון אשראי" (להלן: הוראה מס' 311). הוראה 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 הוראה מס' 311 מצורף ומסומן מ/ש/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 חשיפת 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 הלווים 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 כטייטה להתיעצות, לווה בהחזעות לעיתונות לצורך מיקוד תשומת הלב הציבורית בחשיבותן לקידום ניהול זהיר של הפעילות הבנקאית.

נוסיף, כי המפקח על הבנקים אינו שוקט על שמריו, ובוחרן 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 עד כה, עולה תמונה ברורה באשר למכלול הצעדים האסטרטגיים 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 רזרבות 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 מערכתיים", כהגדרתו של בית המשפט הנכבד בפרשת **ארבל**. בתהליחם לתהליכי ניהול האשראי שהוענק לקבוצת **נוחי דנקנר**, מכוונים 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 חסכוניותו, כפי שבית המשפט הנכבד ניתח 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 דנקנר - 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 דנקנר. 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 דנקנר.

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 תעדכניות אשר פורטו בחלק הקודם של תגובה זו.

35. זאת ועוד, המשיבים יציינו 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 דנקנר. בביקורות אלו, נבדקו תהליכי ההערכה 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 הליכי הניהול של האשראי הממונף, וראשית כל ליהותו 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 ממעקב 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 תדרגתית.

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 דם.

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 המקורו כלכלי, אשר משליך על הלווים. במשק, התפרסם בדוחות השנתיים של חטיבת המחקר בבנק ישראל,¹ בסקירות השנתיות של המפקח על הבנקים,² וכן בדו"ח קרן המטבע הבין-לאומית המכונה FSAP (Financial Sector Assessment Program) (מחודש אפריל 2012).³

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 הסביבה ובמצבו של החייב, הן נוכח לקחים הנלמדים מאורועי כשל שהתרחשו בעבר.

~~מכל האמור לעיל אין למדי, שעצם אירוע של הפסד אשראי אינו ברובו להגביל למסקנה שתפיקות 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.

¹ ראה למשל, הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2011, פרק ד' - המערכת הפיננסית וציבותה:

<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 בדיון וחשבון לשנת 2012. יצוין כי החל משנת 2013 מופץ דוח נפרד על היציבות הפיננסית. הדוח הראשון פורסם ביום 14.7.14. ראה התודעה 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>

FinancialStabilityReport.aspx

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

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents>

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/pdf.2013-א-20פרק20-א>

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 מפנייתיה", 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.

חרף האמור, ובכך עיקר, המשיבים יטענו כי-המענה-למהות-פנייתיה-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 חזרה 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 גנדן 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 מש/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 ההחלטות במקרה ספציפי זה.

צילום ההודעה לעיתונות, מיום 20.4.13, מצורף ומסומן מ/ש/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 ממשדדים 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 מהותם 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 ומשיך להיבדק באופן יסודי במישור הפרטני. לשאלת

אחד ממברגי הוועדה ראש-הסדר הספציפי לגבי-הגן 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 לייתר 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 החון, ביטוח וחסכון 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 מביני חברי הוועדה, לאחר שקיבלו מהעותרת מסמך רחב היקף בתקשר לנושא הדיון. יוער, כי המסמך לא נשלח לפיקוח על הבנקים ואינו מוכר לו.

54. במסגרת הדיון, פרטו הרגולטורים השונים, ובחס המפקח על הבנקים, את הפעולות שנקטו בהן – כל אחד בתחמו, 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 שהונהגו בהוראות הפיקוח על הבנקים בתחום ניהול הסיכונים וניהול סיכון האשראי בפרט. כמו-כן, נסקרה החמרת המגבלות על היקף האשראי שתאגיד בנקאי רשאי להעמיד לקבוצת לוויים.
55. המפקח הוסיף, כי ננקטים צעדים גם מול תאגידים בנקאיים ספציפיים, וציין 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 בחליך 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

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. הווה 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 ליבא ולהטמיע את מכלול הסטנדרטים הבין-לאומיים שנקבעו על ידי ועדת באול לענייני בנקאות,⁴ 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-התאגדי הבנקאי, כך בכל הקשור להידוק הביקורת על לווים גדולים וכך בנוגע להבטחת הלימת 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 ברגולציה כדי להבטיח שמושאי 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.

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/index.htm>

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 הוראות אסדרתיות. תמצית פעולות אלה מוצגת במסגרת הדוח השנתי של הממונה על חופש המידע בבנק ישראל.

ויוטעם: זמינות המידע על פעילות הפיקוח על הבנקים המובא לידיעת הציבור והיקפו, נועדה להגביר את אמון הציבור בפעולותיו של הפיקוח על הבנקים, שמטרתן שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית וקידום התנהלותה הזהירה, השקופה וההוגנת. 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 המהותי, סופק 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, ננקטו 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 ללקוח) התשמ"א, 1981. סעיף זה מסמיך 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 "מתדלס הבלתי נתפס" של המשיבים, כלשון סעיף 91 לעתירה.

מוסיפה העותרת בעתירה ומניפה בפתח טיעוניה תמרור אזהרה, צבוע בצבעים עזים, ולפיו: "הציבור כולו כבר נכוה 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?".

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 להערות. לבסוף, ולא בשולי הדברים אלא בעיקרם, הובהר כי בתהליכי הביקורת נבחנו גם הבטים מסויימים בקשר להסדרי חוב, וכן הסדר ספציפי, כפי שעדכן הפיקוח על הבנקים בהודמנויות שונות.

68. במצב הדברים האמור, לא כל שכן לנוכח הצעדים המערכתיים הנלווים לביקורת 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 הבקשה לסעד השני.

70. מעבר לעובדה שאין עסקינן ב"חקירה", כי אם בתליכי 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 חוראת 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. חוראת 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 השנייה, עליה עמד בית המשפט הנכבד, הינה עידוד שיתוף הפעולה בין הבנק ובין גורמי הפיקוח. כה חשובות תכליות אלו, עד שבית המשפט הנכבד קבע בפסק דין אזולאי, כי הוראת הסודיות הקבועה 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. 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. דבר זה מתבקש מלשונו של סעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות שלפיה "מותר גלגות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית...". הנחת היסוד כאן הינה כי הראיה היא חסויה 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* (11161)). הבנקים הינם גורם מרכזי במשק. ערעור יציבותם עלול להשפיע על יציבותו של המשק הלאומי (ראה ד"כ 54(תשל"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, 8ג, 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-ידי 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 וחברתה 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 מתבקש כוללים גם מידע המצוי תחת חסיון זה, ולכן כל עוד לא נקבע אחרת על-ידי בית-המשפט לא ניתן לגלותם. בהערת-אגב, יוער, כי בהתאם לתוראות 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 ההליכים שמפעיל המפקח על הבנקים באופן שוטף הינם הליכי ביקורת ולא הליכי חקירה. הליכי 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 מחסום 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 בחזקת נחקרים אלא בחזקת שותפים לתהליך הבנת הליקויים וחתימה 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 וגנדר הולדינג בע"מ (עת"מ 14-05-19372). עניינה של העתירה בדרישה למסור דו"ח שהוציא המפקח על הבנקים הנוגע להתנהלותו של בנק לאומי לישראל בע"מ באשר לחובות גנדר הולדינג 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 מפקח 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. המשיבים יטענו, כי דין העתירה להידחות, משלא עלה בידי העותרת להוכיח כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בפעילותם של המשיבים, כמי שאמונים על הפיקוח והרגולציה ביחס למערכת הבנקאית בישראל.


78. כפי שנסקר 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, וללווים 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 סיכוני 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 הועבר 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. תגובה 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

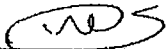

דן זיסמן
סגן בפרקליטות המדינה


דנה בריסקמן
סגנית מנהלת מחלקת הבגצ"ים
בפרקליטות המדינה

תצהיר

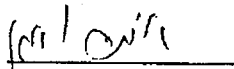
אני הח"מ, דוד זקן, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, ושאם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני מכהן 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, ח'מ' דוד זקן, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 21/9/14 הופיע בפני מר דוד זקן המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת, ושאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.



עו"ד

אורנה ואגו, עו"ד
מ.ד. 11069

נספח ע/3

בקשת חופש המידע של העותרת

מיום 25.12.2014

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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") הריני 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?

רח: יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * 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 * Web Site: 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



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 חופש המידע, התשנ"ח-1998, זאת בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק.

ה. פרוטוקולים של דיוני ועדות האשראי, ועדות ההשקעה וישיבות 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 להסמיך 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 ס'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



2. 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 בתן 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 תיקין 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 תיקין" (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

נספח ע/4

**תשובתו של המשיב 2 לבקשת חופש המידע
מיום 25.1.2015**

25. 01. 2015

נ ו ת ק ב ל



בנק ישראל

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

לכבוד,

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

באמצעות פקס שםספרו 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 לחוראות 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 וחוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב. לכן, לא נדרש לשאלות הכלולות למשל בסעיפים 1ב', 1ג' ו-1ו' 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 הבנקאי ללקוחו (ראו סעיף 74 לתגובה לעתירה).

5. לסעיף ו' – 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, התשי"ס-2000.

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

העתק:
המפקח על הבנקים
חיועצת המשפטית, בנק ישראל

נספח ע/5

בקשת חופש המידע של העותרת מיום 9.3.2015

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ח אדר התשע"ה, 09/03/2015

סומן: פ-14-12368

לכבוד

מר רוני 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 ולחזר את המידע שהתבקש במכתבנו הקודם. בכל הנוגע לפרוצדורות המתחייבות מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק"), נבקשם 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 תאגידי 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:

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 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 * Web Site: 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



- "...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 נימוקה.**

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: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * 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 * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



6. כמו כן, נבקש להזכיר כי הוראת סי' 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 ככלול כבר התבקש מהרשות ונדון בפנייה קודמת – נצפה לקבלת המידע האמור בהקדם האפשרי.

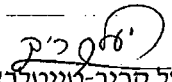
7. בהתאם לסעיף 6(2) לתקנות חופש המידע (אגרות) (תיקון), התשע"ד-2014, התנועה פטורה מתשלום אגרה בעבור בקשת חופש המידע:

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).

8. לטיפולך ולתגובתך, נודה.

בכבוד רב,


יעל קריב-טייטלבוים, עו"ד
ליטיגציה כלכלית

נספח ע/6

**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-טייטלבאום
התנועה למען איכות השלטון
ת.ד. 4207 ירושלים 91043

באמצעות פקס שמספרו 02-5000076 ובאמצעות דוא"ל

ח.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 בנושא 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,
רון ניסים, עו"ד
המחלקה המשפטית בנק ישראל
הממונה על יישום חוק חופש המידע