



בבית המשפט העליון

רע"א 2407/19

לפני: כבוד השופטת י" וילנר

המבקשים: 1. ישראל זיו
2. עדית זיו
3. גלובל איי.דז גרופ בע"מ
4. גלובל אן. טי. אמי בע"מ
5. אל. אי. או זיו בע"מ
6. גלובל לאו אנפורסמנט אנד סקיורטי

נ ג ד

המשיב: בנק לאומי לישראל

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בת"א 34897-03-19 מיום 31.3.2019, שניתנה על-ידי כב' השופטת ר' ברקאי; ובקשה לצירוף ראייה

בשם המבקשים: עו"ד משה כאהן; עו"ד רותם חצרוני
בשם המשיב: עו"ד נועם בר דוד; עו"ד שיר ברק

החלטה

1. בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופטת ר' ברקאי) בת"א 34897-03-19 מיום 31.3.2019, בגדרה נדחתה בקשת המבקשים למתן סעד זמני המורה לבנק לאומי לישראל, הוא המשיב (להלן: בנק לאומי או הבנק), להימנע מהקפאת חשבונות הבנק שלהם.

רקע והליכים קודמים

2. המבקש 1 (להלן: זיו) הוא איש עסקים ישראלי אשר פועל בדרום סודן באמצעות המבקשות 3-6 – אשכול חברות המצויי בבעלותו ובשליטתו. מבקשים אלה הם בעליהם

של חמישה חשבונות המנוהלים בבנק לאומי (להלן: חשבונות המבקשים או החשבונות). המבקשת 2 היא רעייתו של זיו, השותפה לאחד מחשבונותיו אלה.

3. ביום 14.12.2018 הכריז המשרד לפיקוח נכסים זרים במשרד האוצר האמריקאי על הכללתם של זיו ושל המבקשות 3-4 ו-6 (להלן: החברות) ב"רשימה שחורה" של גופים החשודים בהלבנת הון או במימון טרור (SDN – Specially Designated Nationals and Blocked Persons List; להלן: הרשימה השחורה).

4. בהמשך לכך, ביום 27.12.2018 הודיע הבנק למבקשים כי בכוונתו לסגור את חשבונותיהם בתום תקופת מעבר של 30 יום, וזאת נוכח הכללת זיו והחברות ברשימה השחורה כאמור. לאחר מכן, במסגרת הידברות שהתנהלה בין הצדדים בנדון, נאות הבנק לדחות את מועד סגירת החשבונות עד ליום 4.4.2019. בהמשך לאמור, ובמסגרת ההידברות שבין הצדדים, הוסיף הבנק והציע להסתפק בהקפאת החשבונות עד ליום 31.12.2019, חלף סגירתם לאלתר, כך שלא תתאפשר בהם פעילות למעט העברת כספים לחשבונות המנוהלים בבנק אחר ומצויים בבעלות זהה. זאת, על-מנת לאפשר לזיו ולחברות לפעול למול הרשויות האמריקאיות כדי להביא להסרתם מן הרשימה השחורה, כאשר בתום המועד האמור ייסגרו החשבונות כליל.

המבקשים דחו את ההצעה האמורה, והגישו תביעה לבית המשפט המחוזי (להלן: התביעה), בגדרה ביקשו כי יינתן סעד הצהרתי לפיו הבנק אינו רשאי להחליט על סגירה או על הקפאה של חשבונותיהם מבלי שניתנה החלטה שיפוטית המורה לו לעשות כן, ובהעדר בסיס ראיתי מוצק לכך שהמבקשים אכן ביצעו פעולות העולות כדי הלבנת הון או מימון טרור. עוד התבקש בית המשפט המחוזי לקבוע כי החלטת הבנק להקפא ולסגור את החשבונות אינה סבירה ואינה מידתית.

5. בד בבד עם הגשת התביעה, הגישו המבקשים לבית המשפט המחוזי בקשה למתן צו מניעה זמני המורה לבנק להימנע מהקפאת חשבונותיהם עד למתן פסק דין בתביעתם. בתוך כך, טענו המבקשים כי הבנק אינו מחויב לכבד את החלטת משרד האוצר האמריקאי לכלול את זיו ואת החברות ברשימה השחורה, וכי לבד מהחלטה זו לא עמדה בפני הבנק כל תשתית ראיתית אשר יש בה כדי לבסס חשד סביר לפעילות בלתי חוקית של המבקשים המצדיקה את הקפאת חשבונותיהם. כמו כן, נטען כי הקפאת הפעילות בחשבונות תביא להתמוטטותן הכלכלית של החברות המופעלות על-ידי זיו בדרום סודן, וכן לפגיעה בפרנסת העובדים המועסקים בחברות אלו ורווחת התושבים הנהנים מתוצרתן. עוד נטען כי התמוטטותן הכלכלית של החברות האמורות אף תגרום לכך

שסכומי כסף בהיקף של עשרות מיליוני דולרים אשר הושקעו בהן – ירדו לטמיון. נוכח האמור, טענו המבקשים כי סיכויי התביעה להתקבל טובים, וכן כי מאזן הנוחות נוטה לטובת מתן צו מניעה זמני כאמור.

6. בתשובתו לבקשת המבקשים טען בנק לאומי כי די בהכללתם של זיו ושל החברות ברשימה השחורה כדי לבסס יסוד סביר להנחה כי חשבונותיהם משמשים להלבנת הון או למימון טרור. משכך, נטען כי סירובו של הבנק להמשיך בניהול החשבונות אינו "סירוב בלתי סביר" כאמור בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הבנקאות), ואף עולה בקנה אחד עם הוראת המפקח על הבנקים. בנוסף, טען הבנק כי ביום 12.7.2016 חתמו המבקשים על מסמך הצהרות, בגדרו התחייבו, בין היתר, לדווח לו אם יופיעו ברשימות סנקציות בינלאומיות, אך משנמנעו מלדווח על הכללתם של זיו ושל החברות ברשימה השחורה, הפרו התחייבותם זו. עוד נטען כי קבלת הבקשה למתן צו מניעה זמני תחשוף את הבנק לסנקציות רחבות היקף ותסב לו נזק כלכלי עצום, כפי שאירע לבנקים שונים ברחבי העולם לאחר שאפשרו המשך פעילות בחשבונותיהם של גופים אשר הוכללו ברשימה השחורה.

7. בהחלטה מיום 31.3.2019 דחה בית המשפט המחוזי את בקשת המבקשים למתן צו מניעה זמני, וקבע כי הכללתם של זיו ושל החברות ברשימה השחורה אכן מעלה יסוד סביר לחשד כי חשבונותיהם משמשים להלבנת הון או למימון טרור. משכך, נקבע כי הבנק מחויב להימנע מהמשך ניהול החשבונות, וזאת נוכח הוראת המפקח על הבנקים, לפיה נדרש הבנק לבצע הערכת סיכונים ולנטר אחר חשבונות לקוחותיו על-מנת לאתר חריגות המעלות חשד לפעילות בלתי חוקית. לפיכך, קבע בית המשפט המחוזי כי סיכויי התביעה להתקבל נמוכים. עוד נקבע כי קיים קושי מובנה להיעתר לבקשת המבקשים למתן צו מניעה זמני, שכן זהו זהה במהותו לסעד העיקרי המבוקש בתביעה. בהקשר זה, הוסיף בית המשפט המחוזי וציין כי המבקשים לא נענו להצעתו לאחד את הדיון בתביעה עם הדיון בבקשה למתן צו מניעה זמני. כן נקבע כי מאזן הנוחות נוטה לטובת הבנק, מאחר שהימנעות מהקפאת החשבונות תחשוף את הבנק לסיכון משפטי וכלכלי ניכר.

על החלטה זו נסבה בקשת רשות הערעור שלפניי.

הבקשה דנן

8. בבקשתם שבים המבקשים, בעיקרו של דבר, על הטענות שטענו בפני בית המשפט המחוזי, ומדגישים כי הכללתם של זיו ושל החברות ברשימה השחורה בטעות

יסודה, וכי הם פועלים למול הרשויות האמריקאיות על-מנת להביא לביטולה. עוד נטען כי בית המשפט המחוזי שגה בקבעו כי מאזן הנוחות נוטה לטובת הבנק, שכן הנזק אשר עשוי להיגרם לבנק מקבלת בקשתם הוא ערטילאי בעיקרו, וזאת בייחוד אם הימנעותו מהקפאת חשבונותיהם תיעשה מכוח צו שיפוטי.

9. בתשובתו לבקשת רשות הערעור, סומך הבנק ידיו על החלטת בית המשפט המחוזי ושב אף הוא על הטענות שהעלה בפניו. הבנק מוסיף וטוען כי המבקשים מקיימים פעילות בנקאית אף בבנקים אחרים, כפי שעולה הן מדבריהם במסגרת דיונים שהתנהלו בבית המשפט המחוזי, והן מדו"ח רשם החברות המגלה כי רשומים מספר שעבודים תקפים ביחס לנכסי המבקשת 4 בבנק הפועלים. משכך, נטען כי ככל שהמבקשים יחפצו בכך, הרי שיש באפשרותם להמשיך ולנהל את עסקיהם בבנק אחר.

10. בתגובתם לתשובת הבנק המבקשים אינם מכחישים כי הם מנהלים פעילות בנקאית בבנקים אחרים, אך טוענים כי עיקר פעילותם העסקית מרוכזת בבנק לאומי, ועל כן החלטתו להקפא את החשבונות תמיט עליהם חורבן כלכלי.

11. להשלמת התמונה יצוין כי בצדה של הבקשה דנן, הוגשה בקשה למתן סעד זמני, ובהחלטה מיום 3.4.2019 הוריתי על מתן צו ארעי למניעת הקפאתם והגבלתם של חשבונות המבקשים, למעט הגבלה על ביצוע העברות כספים במטבע דולר אמריקאי ולאמצות הברית, וזאת עד למתן החלטה אחרת.

דיון והכרעה

12. לאחר שעיינתי בבקשת רשות הערעור ובנספחיה, כמו גם בתשובת הבנק ובתגובת המבקשים לה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות.

כלל נקוט הוא בידינו כי לערכאה הדיונית מסור שיקול דעת רחב בכל הנוגע להחלטות בדבר מתן סעדים זמניים, וכי התערבותה של ערכאת הערעור בכגון דא שמורה למקרים חריגים בלבד, בהם עשויה להיות להכרעה בסוגיית הסעד הזמני השפעה ניכרת על זכויות הצדדים (ראו: רע"א 8837/15 מוניות קו 51 בע"מ נ' טקסי המרכז בע"מ, פסקה 11 (10.4.2016); רע"א 578/18 חברת בתי המלון הערביים בע"מ נ' עזבון דרוויש, פסקה 5 (23.1.2018); בג"ץ 3515/18 שדולת הנשים בישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 22 (15.5.2018); חמי-בן-נון וטל חבקיין הערעור האזרחי 206 (מהדורה שלישית, 2012)).

לא מצאתי כי הבקשה דנן נמנית עם המקרים המצדיקים חריגה מכלל זה, ודי בכך כדי לדחותה.

13. אף לגופם של דברים, אני סבורה כי בית המשפט המחוזי צדק בדחותו את בקשת המבקשים למתן צו מניעה זמני.

כידוע, על המבקש סעד זמני להוכיח כי סיכויי תביעתו להתקבל טובים וכי מאזן הנוחות נוטה לטובתו (ראו: תקנה 362 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, וכן ראו למשל: רע"א 7076/17 פלוני נ' פלוני, פסקה 13 (22.10.2017); רע"א 26/19 פלוני נ' ג'אבר, פסקה 8 (27.2.2019)). עוד נקבע בפסיקה כי בין שיקולים אלה מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", וכן כי ככלל יש ליתן מעמד בכורה לשיקולי מאזן הנוחות (ראו והשוו: ע"א 7007/16 איי. איי. איתמר השקעות בע"מ נ' באראט אחזקות ונכסים בע"מ, פסקה 10 (25.10.2016); ע"א 7375/16 זכרנוקו נ' מדינת ישראל, פסקה 13 (15.11.2016)).

14. בענייננו, מבלי לקבוע מסמרות, אני סבורה כי סיכויי התביעה להתקבל אינם גבוהים וכן כי מאזן הנוחות נוטה לטובת הבנק – הכל כמפורט להלן.

סיכויי התביעה

15. נפתח את דיוננו בהוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות, אשר אוסרת על תאגיד בנקאי לסרב "סירוב בלתי סביר" למתן שירותים בנקאיים הנתפסים כחיוניים לציבור. הוראה זו נובעת מהכרת המחוקק בכך שלתאגידים הבנקאיים הוענק מונופולין על שירות שהוא חיוני לכלל הציבור, ומשכך עליהם לפעול בסבירות במתן שירות זה, כמו גם בשלילתו ממאן דהוא (להרחבה על הוראה זו ועל טעמיה ראו: דברי ההסבר להצעת חוק הבנקאות, התשמ"א-1981, ה"ח 1497, 106; ריקרדו בן-אוליאל דיני בנקאות – חלק כללי 68-67, 136 (1996); רע"א 6582/15 עמותת איעמאר לפיתוח וצמיחה כלכלית נ' בנק הדואר, חברת דואר ישראל בע"מ, פסקה 13 (1.11.2015) (להלן: עניין בנק הדואר)).

16. המחוקק אינו מגדיר אמנם מהם המצבים שבהם ייחשב סירוב ליתן שירותים בנקאיים כ"סירוב בלתי סביר", ואולם הפסיקה שנדרשה לשאלה זו פירשה את הוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות כקובעת מעין "מתחם סבירות", בגדרו רשאי תאגיד בנקאי להפעיל את שיקול דעתו בנדון (ראו: עניין בנק הדואר, בפסקה 14, והאסמכתאות שם).

17. זאת ועוד, בסעיף 50 להוראה מס' 411 להוראות המפקח על הבנקים (ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור) (6.3.2017) (להלן: הוראת המפקח על הבנקים) המתייחס באופן ספציפי לחשש מפני הלבנת הון ומימון טרור, נקבע כי:

”יראו סיבה לסירוב סביר לפתיחת חשבון וניהולו, לרבות ביצוע פעולות מסוימות בחשבון, וכן למתן שירותים למבצע פעולה שאיננו רשום כבעל או כמורשה חתימה בחשבון לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ”א-1981, בהתקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים:

(א) אי היענות של הלקוח למסור פרטים הנדרשים למילוי הוראות הצו, הוראה זו וכן מדיניות ונהלי התאגיד הבנקאי שנקבעו על פיהם;

(ב) יסוד סביר לחשש כי פעולה קשורה להלבנת הון או למימון טרור.”

בבסיסה של הוראה זו עומדת גישה הרואה בתאגידי בנקאים כ”ניצבים... בחזית המאבק למניעת הלבנת הון ומימון טרור” – פעולות המבוצעות פעמים רבות באמצעות המערכת הבנקאית (ראו: סעיף 1 בדברי המבוא להוראת המפקח על הבנקים).

18. יתר על כן, בהוראת המפקח על הבנקים מוצאים אנו אף התייחסות קונקרטית לרשימה השחורה בה נכללים זיו והחברות. כך, נקבע בהוראה זו כי על תאגיד בנקאי לגבש מדיניות אשר תפרט, בין היתר, את “ההליכים המרכזיים בהם יזוהו וינהלו סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בכל רמות התאגיד”, וכן כי על מדיניות זו לכלול התייחסות ל”יכולת הבנק לסרוק ולזהות עסקאות שיכול שיהיו קשורות למימון טרור ופרוליפרציה ולאופן בו ייעשה שימוש ברשימות של ארגונים ופעילי טרור שהוכרוזו על ידי גורמים אחרים, לדוגמה ועדת הסנקציות של האו”ם – UNSCR או משרד האוצר בארה”ב – OFAC” (ראו: סעיפים 9(א) ו-10(יא) להוראת המפקח על הבנקים; ההדגשה הוספה, י.ו.).

כמו כן, אחת הבדיקות שנדרש תאגיד בנקאי לבצע במסגרת בדיקת נאותות ללקוחותיו (Customer Due Diligence), וכחלק ממדיניות ניהול הסיכונים בכל הקשור להלבנת הון ולמימון טרור, היא הצלבת פרטי הזיהוי של הלקוחות למול רשימות שחורות, ובפרט למול הרשימה השחורה של משרד האוצר האמריקאי. זאת, על-פי סטנדרטים הנוהגים במערכת הבנקאית – בישראל ובעולם כאחד (ראו: יאיר דגן המדריך למניעת הלבנת הון ומימון טרור 374-376 (2006); יעל גרוסמן, רוני בלקין וסאלי ליכט איסור הלבנת הון להלכה ולמעשה 284-287 (מהדורה שנייה, 2013)).

19. לא למותר להוסיף ולציין כי תאגידים בנקאיים כפופים אף להוראות חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 ולחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005, המטילים סנקציות פליליות על כל גורם המאפשר פעולה ברכוש שנועדה לשמש להלבנת הון או שיש בה כדי לקדם או לממן פעילות טרור (ראו בהתאמה: סעיפים 3-4 וסעיף 11 יג לחוק איסור הלבנת הון; סעיפים 8-9 לחוק איסור מימון טרור).

20. בהינתן כל האמור לעיל, ומבלי לטעת מסמרות, שכן לבטח עוד יתבררו הדברים לעומקם במסגרת ההליך העיקרי, נדמה כי סיכויי התביעה להתקבל אינם גבוהים. זאת, מאחר שהכללתם של זיו ושל החברות ברשימה השחורה מקימה תשתית סבירה לחשד כי חשבונותיהם משמשים לביצוע פעולות בלתי חוקיות של הלבנת הון או מימון טרור – חשד אשר די בו כדי לקבוע, כבר בשלב לכאורי זה, כי סירובו של בנק לאומי להמשיך ולנהל את חשבונות המבקשים אינו "סירוב בלתי סביר" כאמור בחוק הבנקאות. זאת, בייחוד לאור הנטל המופחת אשר מוטל על תאגיד בנקאי להוכיח סבירות סירובו להעניק שירותים בנקאיים על-פי סעיף 2(א) לחוק הבנקאות (ראו: עניין בנק הדואר, בפסקה 14).

מאזן הנוחות

21. זאת ועוד, אני סבורה כי אף שיקולי מאזן הנוחות בענייננו מטים את הכף אל עבר דחיית הבקשה.

לא נעלמה מעיניי טענת המבקשים כי הקפאת הפעילות בחשבונותיהם תביא להתמוטטותן הכלכלית של החברות המופעלות על-ידי זיו בדרום סודן, ובכך, כנטען, תאבדנה השקעות של עשרות מיליוני דולרים ותיפגע פרנסת העובדים המועסקים בחברות אלו וכן רווחת התושבים הנהנים מתוצרתן. ואולם, כפי שבואר בהרחבה לעיל, מתן צו מניעה זמני המורה לבנק לאומי להימנע מהקפאת חשבונות המבקשים עלול לחשוף את הבנק לסנקציות כלכליות ולסיכונים משפטיים בעיקר בזירה הבינלאומית (ראו גם: עניין בנק הדואר, בפסקה 17; רע"א 6685/17 הר של הצלחה וברכה בע"מ נ' בנק הפועלים בע"מ, פסקה 20 (10.9.2017)).

לא זו אף זו, פוטנציאל הנזק אשר ייגרם עקב מתן צו מניעה זמני כאמור הוא רחב-היקף ונוגע לאינטרס הציבורי כולו, שכן "ניצולו של תאגיד בנקאי לפעילות של הלבנת הון ומימון טרור על ידי גורמים פליליים או טרוריסטיים עלול לפגוע בשמו הטוב ובאמון הציבור בו ובמערכת הבנקאית כולה, ואף בשמה הטוב של מדינת ישראל" (ראו:

סעיף 1 להוראת המפקח על הבנקים). לבנק לאומי עומדת, אפוא, הזכות להגן על עצמו מפני חשיפה לסיכונים משפטיים ובינלאומיים העלולים להסב לו נזק כלכלי ניכר, אשר "יתגלגל" אף לפתחו של הציבור הנזקק לשירותיו (ראו גם: דגן, בעמודים 55, 95-97). די בנזק פוטנציאלי זה כדי להטות את הכף לטובת הבנק.

22. עוד יצוין בהקשר זה, כי לבד מן החשבונות מושא ההחלטה דנן, מנהלים המבקשים פעילות בנקאית אף בבנקים אחרים (ראו: סעיף 14 לתגובת המבקשים לתשובת הבנק; וכן דו"ח רשם החברות המצורף כנספח א' לתשובת הבנק לבקשת רשות הערעור דנן), ובכך יש כדי להקהות את טענתם בדבר התמוטטות כלכלית שתגרם להם מדחיית הבקשה למתן צו מניעה זמני.

23. בשים לב לכל האמור לעיל, בהביאי בחשבון את סיכויי התביעה כאמור ואת מאזן הנוחות, שוכנעתי כי אין להתערב בהחלטת בית המשפט המחוזי ועל כן יש לדחות את הבקשה דנן.

24. לצד זאת, ובשולי הדברים, אציין כי בית המשפט המחוזי תמך יתדותיו, בין היתר, בקביעה כי קיים "קושי מובנה" להיעתר לבקשת המבקשים, שכן הסעד הזמני המבוקש על-ידם זהה במהותו לסעד המבוקש בתביעה. איני סבורה כי נימוק זה יפה לענייננו, שכן הכלל בדבר הימנעות ממתן סעד זמני הזהה לסעד העיקרי רלוונטי, ככלל, לסעדים זמניים שעניינם בשינוי המצב הקיים, כגון במתן צו עשה וכדומה (ראו והשוו: רע"א 2059/98 וולטה יצוב קרקע בע"מ נ' P.R.S. מדיטרניין בע"מ, פ"ד נב(4) 721, 733 (1998); רע"א 4848/13 דרים בוטס בע"מ נ' T.A.Y. Technology Limited חברה זרה (הונג קונג), פסקה 6 (16.2.2014); עניין בנק הדואר, בפסקה 12). ואולם, צו המניעה הזמני שהתבקש בענייננו כוון למניעת הקפאתם של החשבונות הפועלים בבנק לאומי זה מכבר, היינו, בשימור המצב הקיים. במצב מעין זה, שוב אין רלוונטיות לזהות שבין הסעד הזמני לבין הסעד העיקרי כאמור; אדרבה, לעתים תעמוד זהות זו דווקא לטובת הצד אשר מבקש סעד זמני המונע שינוי במצב הדברים הקיים בטרם תתברר התביעה לגופה, שאם לא כן עלול להתאיין ההליך העיקרי. כאמור, בענייננו, אני סבורה כי על אף הזהות שבין צו המניעה הזמני לבין הסעד המבוקש בתביעה העיקרית – שברגיל הייתה מובילה דווקא לקבלת בקשה למתן סעד זמני – צריך לדחות את בקשת המבקשים, וזאת לנוכח סיכויי התביעה ומאזן הנוחות הנוטים במקרה זה באופן מובהק לטובת הבנק.

25. סוף דבר: בקשת רשות הערעור נדחית ועמה הבקשה למתן סעד זמני. הצו הארעי שניתן בהחלטתי מיום 3.4.2019 – מבוטל.

יוער כי הבנק הגיש בימים אלה בקשה לצירוף ראיות חדשות, אך לנוכח התוצאה אליה הגעתי, ממילא לא ראיתי צורך להידרש לבקשה זו.

המבקשים יישאו בהוצאות הבנק בסך של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, ט' באייר התשע"ט (14.5.2019).

ש ו פ ט ת

עא 19024070_R04.docx

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il>