



בית המשפט העליון

רע"א 1052/24

לפני: כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ

המבקש: בנק מזרחי טפחות בע"מ

נ ג ד

המשיבים: 1. זק"א - איתור חילוץ והצלה

2. רומן אברמוביץ'

3. מדינת ישראל – היועצת המשפטית לממשלה

בקשת רשות ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי
מרכז-לוד (השופטת י' סרוסי) מיום 30.1.2024 בת"א
59756-12-23

בשם המבקש: עו"ד שרון לובצקי הס; יניב הולצמן

בשם המשיבים 2-1: עו"ד שמוליק קסוטו; בלה פלד

בשם המשיבה 3: עו"ד לימור פלד

פסק-דין

לפניי בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (השופטת י' סרוסי) בת"א 59756-12-23 מיום 30.1.2024, בגדרה התקבלה בקשת המשיבים למתן סעד זמני המורה למבקש, בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן: הבנק), להעביר סך של 8 מיליון ₪ מחשבוננו של המשיב 2, מר רומן אברמוביץ' (להלן: אברמוביץ'), לחשבונה של המשיבה 1, זק"א – איתור חילוץ והצלה (להלן: זק"א).

הרקע לבקשה

1. אברמוביץ' הוא אזרח ישראלי המנהל חשבון עו"ש בבנק. החל משנת 2022, נכלל שמו ברשימת סנקציות שפרסמה ממשלת בריטניה, וברשימה דומה שפרסם האיחוד האירופי, בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה. מדובר בסנקציות פיננסיות, המורות להקפיא את נכסיו של אברמוביץ' (להלן: הסנקציות).

כפי שיוסבר בהמשך, על תאגידים בנקאיים בישראל מוטלת חובה, מכוח הוראות ניהול בנקאי תקין שמפרסם המפקח על הבנקים, לקבוע מדיניות ניהול סיכונים שתתייחס, בין היתר, להתקשרות ולביצוע פעולות עם גורמים הנכללים ברשימות סנקציות בינלאומיות. תכליתה של חובה זו היא להגן על הבנקים מפני סיכונים שונים הנשקפים להם כתוצאה מניצול המערכת הבנקאית בישראל לצורך עקיפתם של משטרי סנקציות כאלה. במסגרת מדיניות ניהול הסיכונים שקבע הבנק, ראה הבנק לאמץ משטרי סנקציות שהוטלו על-ידי גופים מסוימים, בהם ממשלת בריטניה והאיחוד האירופי, למרות שאינו כפוף להם במישרין.

2. על רקע מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7.10.2023, פנתה זק"א אל אברמוביץ' בבקשה לסיוע בהרמת תרומה שנועדה לרכישת ציוד הדרוש לה להמשך פעילותה ולהענקת טיפול נפשי למתנדביה. אברמוביץ' נעתר לבקשה, וביום 19.12.2023 פנה לבנק בבקשה להעברת תרומה בסך של 8 מיליון ₪ מחשבונו בבנק לחשבונה של זק"א, המתנהל אף הוא בבנק (להלן: התרומה). במכתבו מיום 21.12.2023 סירב הבנק לבקשה, בנימוק כי הוא מנוע מלהעביר את התרומה בשל מדיניות ניהול הסיכונים שקבע, האוסרת עליו לבצע פעולות המנוגדות לסנקציות שהוטלו על גורמים הנכללים ברשימות הסנקציות של האיחוד האירופי וממשלת בריטניה, בהם אברמוביץ'. לפיכך, כך צוין, כל עוד לא הוסרו הסנקציות שהוטלו על אברמוביץ', לא ניתן לבצע את העברת הכספים המבוקשת.

3. בעקבות הסירוב האמור, הגישו המשיבים ביום 27.12.2023 תביעה לבית המשפט המחוזי נגד הבנק, במסגרתה ביקשו להורות לו להעביר את סכום התרומה לחשבונה של זק"א. כן עתרו לסעד הצהרתי המחייב את הבנק בהעברת תרומות מחשבונו של אברמוביץ' לארגוני סיוע הפועלים בישראל.

4. עם התביעה הגישו המשיבים "בקשה דחופה למתן סעד זמני", בה ביקשו להורות לבנק להעביר את התרומה מחשבונו של אברמוביץ' לחשבון זק"א באופן מיידי. בגדרי הבקשה נטען, כי סירובו של הבנק לאשר את העברת התרומה הוא "סירוב בלתי סביר", המנוגד להוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א-1981 (להלן: חוק הבנקאות). בין היתר, נטען כי העברת התרומה אינה מפרה את הסנקציות, אשר אין להן תחולה מחוץ לבריטניה ולאחוד האירופי אלא בנסיבות שלא מתקיימות בענייננו. לפיכך, נטען כי העברת התרומה אינה חושפת את הבנק לסיכונים בשל הפרת הסנקציות, וממילא, הבנק לא הציג ראיות שיוכיחו שנשקפים לו סיכונים כאלה. עוד

נטען, כי סירובו של הבנק אינו תואם את עמדת המפקח על הבנקים שלפיה, במסגרת ניהול סיכונים הנוגע למשטרי סנקציות בינלאומיות – אין לסרב ליתן שירות באופן גורף, אלא יש לבחון את הנסיבות ואת אופי הפעולה הפרטנית שמבוקש לבצע. לאור האמור נטען, כי סיכויי התביעה גבוהים וכי מאזן הנוחות נוטה לטובת הענקת הסעד הזמני, הנחוץ לזק"א בדחיפות לשם היערכות לביצוע משימותיה ולמניעת נזק נפשי בלתי הפיך למתנדביה.

5. בתשובת הבנק לבקשה, שנתמכה בתצהירו של מנהל מחלקת ציות ואיסור הלבנת הון בבנק, נטען כי סירובו של הבנק להעברת התרומה הוא סירוב "סביר" לעניין חוק הבנקאות, המתחייב ממדיניות ניהול הסיכונים שקבע הבנק על-פי הוראות המפקח על הבנקים. צוין כי הבקשה לאישור העברת התרומה נבחנה באופן פרטני על-ידי הבנק, תוך היוועצות עם עורך דין זר; וכי היא נדחתה מקום שלא נמצא כי סיוע הומניטרי, חשוב ככל שיהיה, מוחרג ממשטרי הסנקציות. עוד נטען, כי ביצוע פעולה המנוגדת למשטרי הסנקציות, עלול לגרום נזקים עצומים לבנק וללקוחותיו וכן למדינת ישראל בכללותה, ככל שאלה יובילו להטלת הגבלות על הבנק מצד בנקים זרים בשל אי-כיבוד הסנקציות על-ידו. הוסבר כי הדבר עלול, בין היתר, לפגוע במוניטין של הבנק ולהקשות עליו לבסס שיתופי פעולה מסחריים בינלאומיים. על רקע האמור, טען הבנק כי סיכויי התביעה קלושים, וכי מאזן הנוחות נוטה בבירור לטובתו, בשל הנזק החמור העלול להיגרם לו – בעוד שלמשיבים, לטענתו, לא ייגרם נזק בלתי הפיך מהותרת המצב הקיים על כנו. במישור הדיוני נטען, כי צו עשה זמני המבקש לשנות את המצב הקיים וזהה לסעד העיקרי בתביעה – כפי שמבוקש בענייננו – יינתן רק במקרים נדירים, אשר ענייננו אינו נמנה עמם.

6. ביום 29.1.2024, לאחר שהתקיים דיון בבקשה והוגשו סיכומי הצדדים, הגישה היועצת המשפטית לממשלה הודעה על התייצבותה להליך מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]. בפתח עמדתה הציגה היועצת המשפטית לממשלה את התשתית הנורמטיבית שמכוחה קמה לבנקים חובה לקבוע וליישם מדיניות ניהול סיכונים, ובכלל זה קביעת מדיניות באשר להתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בינלאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות. בהתייחס להנחיית המפקח על הבנקים ולפיה אין לנהל סיכונים בהקשר זה באמצעות "הימנעות גורפת ממתן שירותים", הוסבר כי הימנעות גורפת כאמור משמעה סירוב לבצע פעולה מבלי שנערכה כל בדיקה ביחס לתחולת הסנקציות על אותה פעולה – בעוד שאימוץ משטר סנקציות בשלמותו כחלק מניהול סיכונים, וסירוב לבצע פעולה הנוגדת אותו, אין משמעו "סירוב גורף". היועצת ציינה, כי לנוכח עמדתו המקצועית של

בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, התערבות בניהול סיכונים של תאגיד בנקאי הקשורה למדיניותו בנוגע לאימוץ סנקציות כאמור, לרבות במקרה זה – עלולה להביא להתממשותם של סיכונים משמעותיים. בכלל זה, סיכון לפגיעה בהתקשרויותיו של התאגיד הבנקאי עם גופים פיננסים זרים, באופן העלול לפגוע בניהולו התקיין של התאגיד הבנקאי ובכלל לקוחותיו, ובכך להשליך על המשק כולו. על רקע זה נטען, כי סירובו של הבנק, המתחייב ממדיניות ניהול הסיכונים שקבע בהתאם לחובתו על פי דין – הוא סירוב סביר בהתאם לסעיף 2(א) לחוק הבנקאות.

החלטת בית המשפט המחוזי

7. בהחלטתו מיום 30.1.2024, נעתר בית המשפט המחוזי לבקשה למתן סעד זמני והורה על העברת התרומה. בית המשפט המחוזי קבע כי הגם שמדובר בצו עשה זמני המשנה את המצב הקיים, וזהה בעיקרו לסעד העיקרי שהתבקש בתביעה – המקרה דנן הוא אחד מאותם מקרים חריגים ויוצאי דופן, המצדיקים מתן סעד כזה.

אשר לסיכויי התביעה, קבע בית המשפט המחוזי כי סיכויי ההליך טובים. נקבע, כי סירובו של הבנק להעביר את התרומה, על פני הדברים, הוא סירוב "בלתי סביר" המנוגד להוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות. בית המשפט המחוזי הדגיש כי העברת התרומה אינה מפרה כשלעצמה את משטר הסנקציות, שאינן חלות בישראל, אלא לכל היותר מפרה נהלים שהבנק החיל על עצמו "באופן וולונטרי" ואת "הקוד העסקי" החל בין בנקים. באשר למדיניות ניהול הסיכונים שקבע הבנק, נקבע כי זו כוללת אימוץ של משטר הסנקציות בשלמותו, כך שהבנק אוסר על כל פעולה שאסורה לפי הסנקציות, מבלי לבחון באופן פרטני את מהות הפעולה ואת הנזק העלול להיגרם ממנה – ועל כן, אין מדובר בניהול סיכונים סביר, אלא ב"הימנעות גורפת ממתן שירותים" שאסורה גם על פי עמדת המפקח על הבנקים. כן צוין כי הבנק לא הציג כל מנגנון מכוחו ניתן להחריג פעולות מסוימות, ואף לא אימץ את החריגים הקיימים במשטר הסנקציות, כמו למשל החריג החל בבריטניה הנוגע לפעולה הנדרשת בשל צרכי בטחון לאומי. לבסוף נקבע, כי המסד עליו מבוססות כל טענותיו של הבנק ביחס לסבירות סירובו וסיכויי התביעה, הוא הנזק העלול להיגרם כתוצאה מהעברת התרומה – ואולם הבנק לא הוכיח כי מדובר בנזק ממשי אשר הסיכוי להתרחשותו אינו מבוטל, אלא רק העלה טענה כללית וכוללנית בהקשר זה.

אשר למאזן הנוחות, בית המשפט המחוזי ציין כי לא השתכנע שהעברת התרומה בהוראת בית המשפט תביא לבידודו ולבידולו של הבנק, וזאת בניגוד לנזק הכבד והבלתי

הפיך שכבר נגרם וממשיך להיגרם כתוצאה מאי-העברת התרומה. בנוגע לטענת הבנק לנזק העלול להיגרם לו, נקבע, בין היתר, כי עמדתו של נציג הבנק בעניין זה לא נתמכה בכל אסמכתא או ראייה, כמו למשל עדות של נציג מבנק זר או תכתובת עם נציג כזה; כי הטענה מתייחסת בעיקרה לנזק כתוצאה מהפרה כללית וגורפת של משטר הסנקציות, מבלי שפורט נזק קונקרטי העלול להיגרם כתוצאה מהעברת תרומה באופן חד-פעמי ובאישור בית המשפט; וכי לא ניתן להעריך, מתשובת הבנק, את הסיכוי להתממשות הנזק הנטען. מטעמים אלה, נדחתה גם עמדת המדינה בנוגע לנזק העלול להיגרם לבנק ולמשק כולו. מנגד, נקבע כי אי-העברת התרומה עלולה בסבירות גבוהה להביא לנזק בלתי הפיך למתנדבי זק"א בדחיית או אי-מתן טיפול נפשי ראוי, ואולי אף למדינה כולה, באי-רכישת הציוד הנדרש לזק"א לצורך המשך פעולתה. בית המשפט המחוזי קבע כי בנסיבות אלה, בהן אל מול "החשש הערטילאי" של הבנק, עומד הסיוע הנפשי למתנדבי זק"א שהזנתו עלולה לגרום לנזקים ארוכי טווח, וכן למחסור בציוד בעיצומה של מלחמה – יש להעדיף את מתן הסיוע הנפשי ואת רכישת הציוד.

על החלטה זו הגיש הבנק את בקשת רשות הערעור שלפניי, וכן בקשה לעיכוב ביצועה. בהחלטתי מיום 11.2.2024 ניתן צו המעכב את ביצוע ההחלטה עד להכרעה בבקשה.

טענות הצדדים בבקשת רשות הערעור

8. הבנק טוען בבקשתו כי בית המשפט המחוזי שגה בהחלטתו בכך שהתעלם מן הנזקים העצומים העלולים להיגרם לבנק וללקוחותיו וכן למדינת ישראל, כתוצאה מקבלת הבקשה. צוין כי הבנק תמך את עמדתו בנושא זה בתצהיר של מנהל בכיר בבנק, אותו בחרו המשיבים שלא לחקור, בהמלצת בית המשפט; וכי גם היועצת המשפטית לממשלה הדגישה בעמדתה את הנזקים העצומים שעלולים להיגרם כתוצאה מקבלת הבקשה. לטענת הבנק, הוא עמד בנטל המוטל עליו להוכיח את סבירות סירובו לאשר את העברת התרומה, בוודאי בשלב מקדמי זה – ואין מקום ליטול סיכון להתרחשותם של נזקים חמורים כאלה "בחטף", מבלי שבית המשפט בדק את הדברים לעומקם לאחר עריכת בירור ראייתי. מעבר לאמור, שב הבנק על טענתו ולפיה סירובו לאשר את העברת התרומה הוא סירוב סביר, שאינו גורף, שהתקבל לאחר בחינה פרטנית, כמתחייב ממדיניות ניהול הסיכונים שלו. בהתייחס למאזן הנוחות נטען, כי המשיבים לא הוכיחו כי הותרת המצב הקיים תוביל לנזק בלתי הפיך, ואברמוביץ' לא הציג מידע לגבי האפשרות העומדת לו להעביר את הכספים לזק"א מאחד מחשבונותיו האחרים. כן נטען כי בית המשפט המחוזי שגה בכך שיצא מן ההנחה שלפיה כל פעילותה של זק"א ומצבם

הנפשי של עובדיה תלויים בהעברת התרומה מאברמוביץ' – בעוד שבפועל, 8 מיליון ₪ הוא סכום שמדינת ישראל יכולה להעביר לזק"א, אם יתעורר צורך כה בהול בכך.

9. המשיבים מצדם סומכים ידם על החלטת בית המשפט המחוזי, אשר לטענתם פורטה ונומקה היטב. לטענתם, בהתאם להלכה הפסוקה, ערכאת הערעור לא תתערב בהחלטה הנוגעת למתן סעדים זמניים אלא במקרים חריגים – שאינם מתקיימים בענייננו. לגופו של עניין, המשיבים מדגישים כי העברת התרומה אינה מהווה הפרה של הסנקציות הבריטיות והאירופאיות, שאין להן תחולה בישראל, ולפיכך ההעברה אינה חושפת את הבנק לסיכונים בגין הפרתן. המשיבים שבים וטוענים בהקשר זה כי טענותיו של הבנק לנזק שייגרם לו, כמו גם טענותיה של היועצת המשפטית לממשלה בנושא זה, לא גובתה בראיות כנדרש. במישור הדיוני טוענים המשיבים, כי מקרה זה מצדיק מתן סעד זמני החופף לסעד העיקרי, שכן זהו אחד מאותם מקרים שבהם ההכרעה בבקשה לסעד זמני – לכאן או לכאן – מכריעה למעשה בהליך העיקרי. זאת, לאור הדחיפות בהעברת התרומה, והנזק הבלתי הפיך שייגרם אם לא תועבר באופן מידי. על רקע זה טוענים המשיבים, כי בשים לב לכך שהנטל להוכחת סבירות הסירוב מוטל על הבנק, היה עליו להוכיח כבר עתה, בראיות ממשיות, את ה"סיכון" הנטען על-ידו כהצדקה לסירובו, ולא להמתין לשלב הראיות בהליך העיקרי. נטען כי הבנק לא עשה כן, למרות שהחלטתו בעניין מניעת התרומה הייתה אמורה להתבסס על תשתית עובדתית ממשית, לרבות חוות דעת שטען שקיבל בנושא – שלא הייתה מניעה להצגתה.

10. היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי יש להתערב בהחלטת בית המשפט המחוזי ולדחות את הבקשה למתן סעד זמני, מקום שלא הוכח כי התביעה בעלת סיכויים גבוהים ועת מאזן הנוחות נוטה באופן ברור לטובת הבנק. היועצת טוענת, בין היתר, כי בית המשפט המחוזי לא נתן משקל הולם לטענתו של הבנק ולפיה בחן את פניית המשיבים לגופה, ובכלל זאת בחן גם את החריגים לסנקציות – וזאת במסגרת ניהול סיכונים שהוא מחויב לבצע לפי דין. לטענת היועצת, בית המשפט המחוזי החליף את שיקול דעתו המקצועי של הבנק בשיקול דעתו שלו, ואף לא בחן כנדרש האם החלטת הבנק נופלת בגדרו של "מתחם הסבירות" הרחב הנתון לבנק בנושאים מעין אלה. עוד נטען כי בית המשפט המחוזי לא נתן משקל מספק לחשש שהעלה הבנק ביחס לפגיעה בקשריו עם גופים בינלאומיים; ואף לא העניק משקל לעמדת המפקח על הבנקים, שהובאה במסגרת עמדת המדינה, ביחס לקיומו של חשש זה. בהתייחס למאזן הנוחות נטען, כי זה נבחן ביחס לנזקים שייגרמו לזק"א כתוצאה מאי-העברת התרומה, בעוד שהיה על בית המשפט לבחון את הנזקים שייגרמו כתוצאה מכך לאברמוביץ', אשר רק בעניינו נקבע כי קיימת עילת תביעה. עוד נטען כי מדינת ישראל נתנה מענה מידי

למתנדבי זק"א, לצורך טיפול רגשי והפעלת תכניות ליווי ותמיכה בצוותים.

11. המשיבים הגישו, ברשות בית המשפט, תגובה קצרה לתשובת היועצת המשפטית לממשלה, בה טענו, בין היתר, כי ראוי היה לבחון את מאזן הנוחות אף בהתייחס לזק"א, מקום שגם היא הגישה את הבקשה למתן סעד זמני ועומדת לה עילת תביעה. מכל מקום צוין, כי בהתאם לתקנה 95(ד)(1) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: התקנות), יש לבחון במסגרת מאזן הנוחות גם "נזק העלול להיגרם לאדם אחר או לענין ציבורי". כן טענו המשיבים בהתייחס לטענה שלפיה ניתן לזק"א מענה על-ידי המדינה, כי בפועל העבירה המדינה סכום של 1.7 מיליון ₪, שאין די בו לשם טיפול במתנדבים.

דיון והכרעה

12. לאחר עיון בהחלטת בית המשפט המחוזי, בתיק בית המשפט, בבקשה ובתשובות לה, החלטתי לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות ערעור והוגש ערעור על פי הרשות שניתנה. כפי שיפורט להלן, דין הערעור להתקבל.

ככלל, ערכאת הערעור לא תיטה להתערב בשיקול דעתה של הערכאה הדיונית בכל הנוגע למתן סעדים זמניים, אלא במקרים חריגים (ראו למשל: רע"א 6252/23 נאות אט יזום ובניה בע"מ נ' גאון, פסקה 8 (7.12.2023) (להלן: עניין נאות אט); רע"א 260/19 כהן נ' כונס הנכסים, פסקה 18 (28.2.2019); רע"א 40/23 Meta Platforms, Inc נ' אודאצ"י בע"מ, פסקה 14 (6.2.2023)). עם זאת, שוכנעתי כי זהו אחד מאותם מקרים המצדיקים התערבות בהחלטת בית המשפט המחוזי, ודחיית הבקשה לסעד זמני שהוגשה על-ידי המשיבים.

13. כידוע, בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן סעד זמני, עליו לשקול שני שיקולים מרכזיים: סיכויי התביעה ומאזן הנוחות. בין שני השיקולים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", כאשר מקובל להעניק מעמד בכורה לשיקול בדבר מאזן הנוחות, שעניינו בבחינת הנזקים שייגרמו לצדדים לבקשה, כמו גם לצדדים שלישיים, כתוצאה מהענקתו או אי-הענקתו של הסעד המבוקש (ראו למשל: רע"א 7696/19 ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' עירוני מודיעין העמותה העירונית לספורט מודיעין, פסקה 8 (25.11.2019) (להלן: עניין ההתאחדות לכדורגל); רע"א 1378/23 מלייב נ' סייקל כלכלה מעגלית למכלי משקה בע"מ, פסקה 10 (2.4.2023) (להלן: עניין מלייב); רע"א Weight Watchers International, Inc נ' שומרי משקל בע"מ, פסקה 12

((24.12.2019)).

מטרתו של הסעד הזמני, כמפורט בתקנה 94 לתקנות, היא "להבטיח זכות לכאורה במהלך ההליך ואת קיומו התקין והיעיל של ההליך או את ביצועו הראוי של פסק הדין". על דרך הכלל, מטרה זו מושגת בדרך של שימור המצב הקיים בעת הגשת התובענה. זאת, על מנת למנוע מהנתבע לנצל לרעה את תקופת הביניים שעד למתן פסק הדין, באופן שיעמיד את התובע בפני שוקת שבורה ככל שתתקבל תביעתו (ראו: רע"א 2071/21 חצרי אלף בית דוד המלך בע"מ נ' אזורים בנין (1965) בע"מ, פסקאות 15-16 (13.7.2021)). אמנם, לבית המשפט סמכות ליתן סעד זמני המשנה מצב קיים בנסיבות בהן אין די בסעד משמר כדי להגן על זכויות התובע. ואולם, בשל הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות הנתבע הכרוכה לרוב במתן סעד כזה, נקבע כי זה יינתן רק במקרים חריגים במיוחד, בהם הוכיח התובע כי התערבותו של בית המשפט חיונית כדי למנוע תוצאה קשה ביותר, ובתוך כך נזק משמעותי שייגרם לו שאינו בר-פיצוי (ראו למשל: שם, בפסקה 17; עניין מלייב, בפסקה 10; רע"א 2047/16 חברת אולמי אחים סעיד אל - דהאהוד בע"מ נ' אולמות ומסעדות דאוד (2001) בע"מ, פסקה 12 (11.4.2016)). הלכה זו נכונה ביתר שאת, מקום שבו הסעד הזמני המבוקש חופף לסעד העיקרי שהתבקש בתביעה – ולו מפני שאין זה ראוי להכריע בשאלה העומדת במוקד התביעה במסגרת הליך מקדמי, על יסוד תשתית ראייתית לכאורית ובטרם הוכחה זכותו של התובע לאשורה (ראו: עניין ההתאחדות לכדורגל, בפסקה 9; עניין נאות אט, בפסקה 9; רע"א 9213/12 רשת נגה בע"מ נ' ישראל 10 – שידורי הערוץ החדש בע"מ, פסקה 32 (20.1.2013)).

14. בענייננו, הסעד שנתבקש הוא צו עשה זמני המשנה את המצב הקיים וזהה לסעד העיקרי שהתבקש בתביעה. חיוב הבנק בהעברת התרומה במסגרת סעד זמני, מייתר הלכה למעשה, כפי שציין בית המשפט המחוזי, את המשך הדיון בשאלה זו במסגרת ההליך העיקרי. בניגוד לקביעת בית המשפט המחוזי, איני סבורה כי הוכחו בענייננו נסיבות "יוצאות דופן" המצדיקות הענקת סעד חריג כזה, כך במיוחד לאור הפגיעה הפוטנציאלית בבנק ובאינטרס הציבורי הכרוכה בהענקת סעד כאמור. אפרט.

סיכויי התביעה

15. במוקד ההליך עומדת הוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות, האוסרת על תאגיד בנקאי לסרב "סירוב בלתי טביר" לתת שירותים בנקאיים מסוימים, הנתפסים כחיוניים לציבור. בכלל שירותים אלה נמנה ניהולו של חשבון עובר ושב. כפי שביארה הפסיקה, מהוראה זו עולה כי מקום שקיימת סיבה טבירה לכך, רשאי תאגיד בנקאי לסרב להעניק

שירותים כאמור (ראו: 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); ע"א 3794/18 טולדנו נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, פסקה 18 (2.10.2019) (להלן: עניין טולדנו)).

16. החוק אינו מגדיר מהו "סירוב בלתי סביר", אולם תוכנו של מונח זה עשוי להישאב ממספר מקורות נורמטיביים. מקור ראשון, הוא הוראות חוק המתירות או מחייבות בנק שלא להעניק שירות בנקאי (כך למשל, הוראות חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, מקום בו הוטלו על חשבון הבנק מגבלות; או אי-הענקת שירות מכוח חובות המוטלות על הבנק בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. ראו: ריקרדו בן אוליאל ולירן חיים דיני בנקאות – חלק כללי כרך א 169 (מהדורה שניה 2021)). מקור נוסף שיש בו כדי ללמד מתי ייחשב סירוב כסביר הוא הוראות המפקח על הבנקים, המפורסמות על-ידי המפקח מכוח סמכותו לפי סעיף 5(ג1) לפקודת הבנקאות, 1941 "ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי". הוראות אלה מפרטות מקרים שונים בהם ייחשב סירובו של תאגיד בנקאי ליתן שירותים – כסביר (למשל, מקרים בהם מתעורר חשש להלבנת הון או מימון טרור, וראו: הוראת ניהול בנקאי תקין 411 (ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור)). גם פסיקת בתי המשפט יצקה תוכן למונח זה ומנתה מספר מקרים אופייניים בהם סירובו של הבנק ייחשב לסביר, בהם מקרים של התנהגות בלתי תקינה או רשלנית מצד הלקוח בניהול חשבונו העלולה לגרום נזק לבנק או לציבור, ושימוש באלימות פיזית או מילולית כלפי פקדי הבנק (ראו: בג"ץ 8886/15 רפובליקנים מחו"ל בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 59 (2.1.2018); רע"א 2407/19 זיו נ' בנק לאומי לישראל, פסקה 17 (14.5.2019); עניין בנק הדואר, בפסקה 14; עניין טולדנו, בפסקה 19). סירובו של בנק למתן שירות בנקאי בנסיבות שתוארו לעיל, ייחשב אפוא כסביר.

17. בהיות השירותים הבנקאיים המנויים בהוראת סעיף 2(א) לחוק הבנקאות שירותים חיוניים לציבור, הנטל להוכחת סבירות הסירוב מוטל, ככלל, על הבנק. הבנק יוכל להרים את הנטל בדרכי ההוכחה הרגילות, כאשר רמת ההוכחה הנדרשת ממנו לעניין זה נמוכה מהרמה הנדרשת במשפט האזרחי, וקרובה יותר לרף הראייתי הנדרש בהליך מנהלי (ראו: עניין בנק הדואר, בפסקה 14; ע"א 4432/21 בנק מרכנתיל דיסקונט, סניף כפר יאסיף נ' סלימאן, פסקה 13 (7.4.2022); רע"א 6685/17 הר של הצלחה וברכה בע"מ נ' בנק הפועלים בע"מ, פסקה 18 (10.9.2017)).

דרך נוספת להרמת הנטל הראייתי הותוותה בהוראת סעיף 2(ד) לחוק הבנקאות, הקובעת כי "בלי לגרוע מדרכי הוכחה אחרות בדבר הסבירות של סירוב כאמור, רשאי תאגיד בנקאי להודיע למפקח [על הבנקים] על מדיניות עסקית שקבע לענין מתן שירותים, ואם לא נתקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות". הוזה אומר: מקום בו הראה הבנק כי סירובו למתן השירות נובע ממדיניות עסקית שקבע למתן השירותים, שהודעה למפקח על הבנקים, ולא נתקבלה בעניינה התנגדות המפקח – עמד הבנק בנטל להוכיח כי סירובו סביר. הוראה אחרונה זו לא התפרשה בפסיקת בתי המשפט, אולם מבלי לנטוע מסמרות, יש בה לכל הפחות כדי להפוך את הנטל ולהעבירו ללקוח הנדרש להוכיח כי סירובו של הבנק למתן השירות, חרף המדיניות לפיה פעל, הוא סירוב בלתי סביר.

18. כפי שתואר, סירובו של הבנק להעביר את התרומה שבענייננו, נעוץ בהכללתו של אברמוביץ' ברשימות סנקציות פיננסיות שפרסמו ממשלת בריטניה והאיחוד האירופי בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה. סירובו זה של הבנק מבוסס על מדיניות ניהול סיכונים שקבע, שעניינה "ציות לסנקציות בינלאומיות", ולפיה "הבנק לא יבצע פעילות המנוגדת לתכניות הסנקציות הבינלאומיות" ו"נציית לסנקציות אלה, הגם שאינו כפוף להן במישרין", זאת, "כחלק מניהול פעילות פיננסית בינלאומית בכלל ויחסים עסקיים תקינים עם בנקים קורספונדנטים בפרט ולאור ציפיה פיקוחית בנושא" (ראו בנספח 10 לתשובת הבנק לבקשה למתן סעד זמני, סעיפים 1-2). הגם שהסנקציות האמורות אינן חלות במישרין בישראל, מדיניות זו נקבעה בשל חששו של הבנק להיתפס כמי שמסייע לאברמוביץ' לעקוף את הסנקציות שהוטלו עליו, באופן שיחשוף את הבנק לסיכונים שונים.

מדיניותו זו של הבנק נקבעה מכוח חובה שהוטלה עליו על-ידי המפקח על הבנקים בהוראות ניהול בנקאי תקין מס' 310 ו-411 שעניינן, בהתאמה, "ניהול סיכונים" ו"ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור". הוראות אלה מורות לתאגידים הבנקאיים לקבוע מדיניות ונהלים בתחום סיכונים הלבנת הון וסיכונים מימון טרור שימנעו ניצול לרעה של התאגיד הבנקאי, על פי הערכת סיכונים שתיערך על-ידי הבנק. בין היתר, נדרש הבנק להתייחס במסגרת זו לאופן בו ייעשה שימוש ברשימות סנקציות שהוטלו על-ידי גורמים בינלאומיים ומדינות זרות על ארגונים ואישים שהוכרזו ברשימות אלה (ראו למשל סעיף 10(יא) להוראת ניהול בנקאי תקין 411). מדיניותו של הבנק נקבעה גם על יסוד דרישה מפורשת של המפקח על הבנקים, במכתב ששלח למנכ"ל התאגידים הבנקאיים ביום 8.6.2022 (להלן: מכתב המפקח), העוסק ב"סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות". במכתב זה ציין המפקח כי "ניצולה של המערכת הבנקאית לצורך עקיפה של משטרי

סנקציות שהוטלו על ידי מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים חושף את התאגידיים הבנקאיים מסיכונים משמעותיים וביניהם, סיכוני ציות, סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים משפטיים וסיכוני מוניטין". עוד צוין במכתב, כי סירוב לתת שירות כתוצאה מיישום מדיניות ניהול הסיכונים שקבע תאגיד בנקאי בקשר למשטרי סנקציות בינלאומית – "ייחשב סירוב סביר למתן שירות, לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981".

19. לאור האמור, הצגת מדיניות ניהול הסיכונים שקבע הבנק, על-ידי בית המשפט המחוזי, כהחלה "וולונטרית" של הסנקציות, כך ש"הבנק הוא שאסר, והבנק הוא שיכול להתיר" (ראו בפסקה 73 להחלטתו), מעלה קושי. הצגה זו עלולה שלא לשקף כראוי כי מדובר במדיניות ניהול סיכונים אותה מחויב הבנק לאמץ וליישם מכוח הוראות המפקח על הבנקים, המוסמך ליתן הוראות לבנק, כגורם האמון על האינטרס הציבורי בשמירת יציבותם של התאגידיים הבנקאיים ודרך התנהלותם (ראו: בג"ץ 5048/07 ארבל נ' בנק ישראל – המפקח על הבנקים, פסקה 6 (9.10.2007)). בהתאם למסגרת הנורמטיבית שתוארה, כל עוד פועל הבנק בהתאם למדיניות ניהול סיכונים שקבע על-פי הנחיות המפקח – לא קמה לכאורה למשיבים עילת תביעה הנשענת על טענה לסירוב בלתי סביר למתן שירות בנקאי.

20. בית המשפט המחוזי קבע בהחלטתו כי הבנק ניהל את סיכוניו באמצעות "הימנעות גורפת ממתן שירותים", באופן בלתי סביר. זאת, בשל סירובו לבצע כל פעולה המנוגדת למשטר הסנקציות, מבלי לבחון באופן פרטני את הנזק והתועלת הכרוכים בביצועה; ומכיוון שאימץ את משטר הסנקציות מבלי שהותיר פתח לחריגים, גם כאלה המופיעים במשטר הסנקציות עצמו. לטעמי, שגה בית המשפט המחוזי בקביעתו זו. אכן, בשני מכתבים ששלח המפקח על הבנקים למנכ"ל הבנקים בימים 16.8.2022 ו-2.2.2023, הנוגעים למתן שירות לעולים חדשים וללקוחות המערכת הבנקאית בישראל על רקע מלחמת רוסיה-אוקראינה – הודגש כי "ככלל אין לנהל סיכונים באמצעות הימנעות גורפת ממתן שירותים". עם זאת, וכפי שהוסבר בעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש להבחין בין אימוץ משטר סנקציות מסוים בשלמותו וסירוב ליתן שירות בניגוד לאותו משטר (על החרגותיו), שלא ייחשב "הימנעות גורפת ממתן שירותים"; לבין סירוב ליתן שירות מבלי שנערכה כל בדיקה ביחס לתחולתו של משטר הסנקציות על אותה פעולה, העשוי להיחשב כהימנעות גורפת כאמור. במסגרת בדיקה זו יש לבחון, בין היתר, האם השירות המסוים שנתבקש חוסה תחת החרגות שנכללו במשטר הסנקציות – שאם כן, אין הצדקה להימנע ממתן שירות כאמור, וסירוב כזה עשוי להיחשב כבלתי סביר.

21. בענייננו, טען הבנק כי נערכה בדיקה פרטנית בנוגע לתחולת הסנקציות על העברת התרומה – ונמצא כי העברה זו מנוגדת למשטר הסנקציות שאימץ הבנק, ואינה חוסה תחת חריגיו. טענה זו של הבנק ביחס לבדיקה שבוצעה, אשר נתמכה בתצהירו של נציג הבנק, לא נסתרה. אף לא הוכח בשלב זה על-ידי המשיבים, ולו באופן לכאורי, כי הבנק פעל בניגוד למשטר הסנקציות שאימץ על-פי נהליו, או כי הפעולה שנתבקשה חוסה תחת החריגים למשטר הסנקציות. בנסיבות אלה, לא ניתן לקבוע בשלב מקדמי זה, כי סירובו של הבנק להעביר את התרומה הוא סירוב גורף או "בלתי סביר". על רקע כל האמור, ובטרם התבררו הדברים לעומקם, לא ניתן לומר כי סיכויי התביעה גבוהים, בוודאי לא במידה המחייבת מתן צו עשה זמני הזהה לסעד העיקרי שהתבקש בתביעה (השוו: עניין בנק הדואר, בפסקה 16).

מאזן הנוחות

22. גם מאזן הנוחות אינו נוטה לטובת המשיבים. אכן, פעילותה של זק"א היא פעילות חשובה מאין כמוה, וביתר שאת, למרבה הצער, בתקופה האחרונה. עם זאת, אל מול הנזק העלול להיגרם לזק"א אם לא יינתן הסעד הזמני, עומדים אינטרסים חשובים העלולים להינזק אם יינתן הסעד הזמני (וראו: תקנה 95(ד)(1) לתקנות). בכלל אינטרסים אלה נמנים השמירה על קשריו של הבנק עם תאגידי בנקאיים וגופים פיננסיים בעולם, השמירה על יציבותו של הבנק ועל תקינות פעולתה של המערכת הבנקאית כולה, ושמירה על קשרי הכלכלה והמסחר של ישראל.

מבלי להמעיט, ולו כמלוא הנימה, מחשיבות פעילותה של זק"א, המשיבים לא הוכיחו כי אי-העברת התרומה כבר בשלב זה תפגע בפעילות זו באופן בלתי הפיך. המשיבים לא הציגו ראיות ממשיות הנוגעות למצבה הכלכלי של זק"א, או ליכולתה לגייס כספים הדרושים לה לצורך מימון פעילותה ממקורות אחרים, בפרט עת המדינה הצהירה כי פעלה למתן מענה מידי למתנדבי זק"א בכל הנוגע לתמיכה ולטיפולים רגשיים הדרושים להם. מנגד, הוכח ברף הנדרש בשלב מקדמי זה כי להעברת התרומה פוטנציאל לחשיפת הבנק לסיכונים משמעותיים. בניגוד לקביעת בית המשפט המחוזי, איני סבורה כי מדובר ב"נזק תיאורטי" שלא הוכח על-ידי הבנק. גם אם נזקים אלה אינם נראים לעין בטרם התממש הסיכון, אין בכך כדי לבטל את הפוטנציאל להתממשותם. הסיכונים הנשקפים לבנק כתוצאה מאי-כיבוד משטרי סנקציות בינלאומיות – ביניהם סיכוני מוניטין וסיכון לפגיעה בהתקשרויות הבנק עם גופים פיננסיים זרים הנדרשות להמשך פעילותו – פורטו על-ידי נציג הבנק, המחזיק במומחיות מיוחדת בתחום, במסגרת תצהירו – שלא נסתר, מקום שהנציג לא נחקר על תצהירו. סיכונים אלה הוכרו כאמור

בהוראות המפקח על הבנקים, הוא הגורם המקצועי המופקד על פעילות הבנקים ובעל המומחיות בנושאים אלה, וכך הם הובהרו במסגרת עמדת המדינה, שתמכה בעמדת הבנק. בהתחשב בעוצמת הנזק הפוטנציאלי לבנק ולאינטרס הציבורי, נכון היה לנקוט משנה זהירות ולהימנע מהכרעה מוקדמת המבטלת את החשש להתממשות נזקים אלה, באופן המעמיד את הבנק ואת האינטרס הציבורי בסיכון. כך בפרט, מקום שמדובר בצו עשה חריג החופף לסעד העיקרי, ומבלי שהוכח נזק בלתי הפיך שייגרם למשיבים כתוצאה מאי מתן הסעד הזמני.

23. טו דבר: הבקשה מתקבלת וכך גם הערעור. החלטת בית המשפט המחוזי מיום 30.1.2024 תבטל, ובקשת המשיבים לסעד זמני תידחה. בנסיבות העניין, לא ראיתי לעשות צו להוצאות בערכאה זו.

ניתנה היום, כ"ג באדר ב' התשפ"ד (2.4.2024).

ש ו פ ט ת