

נחתם היום, כ"ב בחשוון התשפ"ב (28 באוקטובר 2021).

המועד האחרון להגשת העמדה – 28.10.2021 (בהתאם להחלטה מיום 19.10.2021).

ת"א 46916-12-19

קבוע לתז"פ ליום 20.10.2021

לפני כב' סגן הנשיא, השופט חאלד כבוב

במחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי

בתל אביב-יפו

בעניין:

התובע:

\*\*\*\*\*

על ידי ב"כ עו"ד גיורא ארדינסט ועו"ד תומר ויסמן

ממשרד ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות', עורכי דין

מרחוב ברקוביץ 4, תל אביב, 6423806

טלפון 03-7770111 ; פקס' 03-7770101

- נ ג ד -

הנתבעים:

1. \*\*\*\*\*

2. \*\*\*\*\*

3. \*\*\*\*\*

על ידי ב"כ עו"ד יעקב שרביט, עו"ד יצחק שרגאי ועו"ד אלעד וופסטל

ממשרד הרצוג פוקס נאמן, עורכי דין

מבית אסיה, רחוב ויצמן 4, תל אביב, 6423904

טלפון 03-6922020 ; פקס' 03-6966464

4. \*\*\*\*\*

5. \*\*\*\*\*

6. \*\*\*\*\*

ובעניין:

מתייצב להליך:

היועץ המשפטי לממשלה

על ידי ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז תל-אביב (אזרחי)

מדרך מנחם בגין 154, בית קרדן, תל-אביב, 6492107, ת"ד 33051

טלי' 073-3736222/9 ; פקס' 02-6467863 או 02-6468005

## עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך ולהחלטות בית המשפט הנכבד מיום 27.5.2021, מיום 28.6.2021 ומיום 12.9.2021, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו בשאלה העומדת במוקד המקרה בענייננו – האם יש מקום להורות בצו לנתבע 3, \*\*\*\*\* על חשיפת קיומם או אי קיומם של דיווחים שהוגשו על ידו בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: "חוק איסור הלבנת הון" או "החוק") וזאת במסגרת ההליך שבכותרת.

כבר בפתח הדברים יובהר כי היועץ המשפטי לממשלה סבור שאין כל מקום למתן הצו המבוקש, שכן לעמדתו חל איסור לחשוף דיווחים שדווחו לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן: "הרשות לאיסור הלבנת הון") על ידי גופים פיננסיים מכוח חובותיהם הקבועות בהוראות חוק איסור הלבנת הון וצווי איסור הלבנת הון.

סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון קובע, מפורשות, חיסיון על זהות אדם שדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון, וכן קובע כי דיווח שהועבר לרשות לאיסור הלבנת הון לא ייחשב כחומר חקירה לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשנ"ב-1992 ולא יהיה קביל כראיה בכל הליך משפטי.

לחיסיון סטטוטורי ומוחלט זה שני חריגים הקבועים בסעיף 25(ב) לחוק איסור הלבנת הון, לפיהם ניתן יהיה להשתמש בחומר זה כראיה. חריגים אלו אינם מתקיימים בעניינו.

כמו כן, סעיף 12 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א-2001 (להלן גם: "הצו") אוסר על תאגיד בנקאי לגלות את עובדת גיבושו, קיומו, אי קיומו או תוכנו של דיווח שהוגש לרשות, למעט בחריגים מסוימים, אשר אף הם לא מתקיימים בעניינו, כפי שיפורט להלן.

אשר על כן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה – אשר גובשה גם על בסיס המלצות שהביאו לפניו הרשות לאיסור הלבנת הון והמפקח על הבנקים – היא כי \*\*\*\*\* , אינו רשאי להתייחס בכתב הגנתו לקיומם, אי קיומם או תוכנם של דיווחים שהוגשו לרשות לאיסור הלבנת הון, מכוח החובות שחלות עליו בהתאם למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל, וכי על בית המשפט הנכבד לדחות את בקשת \*\*\*\*\* להוציא צו שיאפשר לו לעשות כן, וזאת משום שהעברת מידע כאמור מנוגדת להוראות חוק איסור הלבנת הון ויש בה כדי לפגוע פגיעה קשה במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל בכלל, ובדיווחים לרשות לאיסור הלבנת הון בפרט, כפי שיפורט להלן. לפיכך, גם הצגת המידע במעמד צד אחד מנוגדת להוראות הדין.

כל מקום בו לא נכתב אחרת, ההדגשות אינן במקור.

## **א. אופן השימוש במידע המתקבל מכוח חוק איסור הלבנת הון והאפשרות להעבירו לאחר**

1. תכליתו של חוק איסור הלבנת הון היא הענקת כלים לרשויות האכיפה והביטחון על מנת להיאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת, ובמימון הטרור, כל זאת במטרה לקיים את הסטנדרטים הבין-לאומיים בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור, כפי שנקבעו על ידי ארגון ה-FATF (להלן: "FATF").<sup>1</sup>

2. ההוראות הקבועות בחוק איסור הלבנת הון ובצווים שפורסמו מכוחו באות להבטיח שמידע שנאסף בהתאם לחוק יועבר אך ורק לשם המטרות הקבועות בו ולגורמים המוסמכים לקבל מידע זה. המטרות שבמגבלות חוקיות אלה הן מניעת פגיעה שאינה מידתית בפרטיות האזרחים שמבצעים פעילות פיננסית וכן הגנה על משטר הדיווחים ועל זהות הגורם המדווח.

3. אופן השימוש במידע המתקבל מכוח חוק איסור הלבנת הון והאפשרות להעבירו לאחר מוסדרים, בעיקרם, בפרק ח' לחוק איסור הלבנת הון, שכותרתו "מאגר המידע, הרשות המוסמכת, העברת מידע ושמירתו".

לפי סעיף 28 לחוק איסור הלבנת הון, דיווחים מכוח החוק יועברו למאגר מידע ייעודי שיוקם במשרד המשפטים (להלן: "מאגר המידע") ; לפי סעיף 29(א) לחוק איסור הלבנת הון מאגר מידע

<sup>1</sup> ההמלצות זמינות באתר המרשתת של הארגון : <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

זה ינוהל בידי הרשות לאיסור הלבנת הון, ולפי סעיף 29(ב) לחוק, הרשות "... תעבד את המידע שבמאגר ותאבטח אותו, תחליט בדבר העברת המידע לגורם המוסמך לפי חוק זה לקבלו ותעבירו לגורם כאמור, הכל לשם יישום חוק זה וחוק המאבק בטרור".

4. בחוק איסור הלבנת הון הוספו ונקבעו כללים מפורטים בנוגע לגילוי המידע השמור במאגר המידע והעברתו לאחר, לרבות רשימה סגורה של רשויות הרשאיות לקבל מידע זה, וכן רשימה סגורה של מטרות אשר רק בגינתן ניתן להעביר את המידע לכל אחת מרשויות אלו.

לעניין זה בסעיף 30(א) לחוק איסור הלבנת הון נקבע, כי "על אף הוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, לא תעביר הרשות המוסמכת מידע ממאגר המידע אלא לפי הוראות חוק זה ולרשויות כמפורט בו".

בסעיף 30(ח) לחוק איסור הלבנת הון חוזר ומדגיש המחוקק כי: "על אף האמור בכל דין, אין להעביר מידע שהתקבל לפי סעיף זה לרשות אחרת אלא לשם ביצועו של חוק זה, חוק המאבק בטרור, פקודת המסחר עם האויב, חוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית או סימן א' בפרק ב' לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן או למטרות המפורטות בסעיפים קטנים (ז) עד (זז); ...".

5. ואלו הן הרשויות שאליהן ניתן להעביר מידע ממאגר המידע והמטרות שלשמן ניתן להעבירו:

משטרת ישראל (סעיף 30(ב)(1) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך ביצוע חוק זה, חוק המאבק בטרור, פקודת המסחר עם האויב, חוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית וסימן א' בפרק ב' לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן רשאית הרשות המוסמכת להעביר למשטרת ישראל מידע מתוך מאגר המידע; העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת, בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בהסכמת השר לביטחון הפנים; בכללים ייקבעו, בין השאר, בעלי התפקידים במשטרת ישראל שיהיו רשאים לבקש ולקבל את המידע";

רשות המיסים (סעיף 30(ב)(1) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך ביצוע סמכויות פקיד מכס חוקר לפי חוק זה, רשאית הרשות המוסמכת להעביר לו מידע ממאגר המידע; (2) העברת מידע תהיה על פי בקשה מנומקת, בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר; בכללים ייקבעו, בין השאר, דרכי השימוש במידע בידי פקיד מכס חוקר, אבטחתו ושמירת סודיותו ...";

המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים (סעיף 30(ב)(2) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך מניעה וחקירה של עבירות לפי חוק זה, לפי חוק המאבק בטרור, לפי פקודת המסחר עם האויב, לפי חוק למניעת הפצה ומימון של נשק להשמדה המונית ולפי סימן א' בפרק ב' לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן, רשאית הרשות המוסמכת להעביר למחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים ... מידע ממאגר המידע; (2) העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת ...";

רשות ניירות ערך (סעיף 30(ב)(3) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך ביצוע חוק זה, רשאית הרשות המוסמכת להעביר לחוקר ניירות ערך מידע ממאגר המידע; (2) העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת ...";

שירות הביטחון הכללי (סעיף 30(ג) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך מניעה וחקירה של פעילות של ארגוני טרור וארגוני טרור מוכרזים, של מעשי טרור ושל מימון ארגונים או מעשים כאמור מניעת סחר עם האויב, מניעת פעילות כלכלית עם גורם זר מסייע; או של פגיעה

בביטחון המדינה, רשאית הרשות המוסמכת להעביר לשירות הביטחון הכללי מידע ממאגר המידע; העברת המידע תהיה על פי בקשה מנומקת, בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בהסכמת ראש הממשלה; בכללים ייקבעו, בין השאר, בעלי התפקידים בשירות הביטחון הכללי שיהיו רשאים לבקש ולקבל את המידע; "...;

רשויות ביטחוניות נוספות (סעיף 30(ג1) לחוק איסור הלבנת הון): הסעיף מאפשר העברת מידע למוסד, לאמ"ן וליחידה בממונה על הביטחון במערכת הביטחון, על פי בקשה מנומקת ובהתאם לתנאים הנוספים המפורטים בסעיף;

רשות בחו"ל המקבילה לרשות לאיסור הלבנת הון (סעיף 30(ו) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך ביצוע חוק זה וחוק איסור מימון טרור, פקודת המסחר עם האויב ולפי סעיף 29(א) לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן רשאית הרשות המוסמכת להעביר מידע ממאגר המידע שבהנהלתה לרשות מסוגה במדינה אחרת, ולבקש מידע מרשות כאמור, ובלבד שהמידע מתייחס לרכוש שמקורו בעבירה כאמור בסעיף 2 או לרכוש טרור; "...;

העברה יזומה על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון למשטרה, לשב"כ ולרשות מקבילה לרשות בחו"ל (סעיף 30(ה1) לחוק איסור הלבנת הון): "לצורך מניעת עבירות לפי חוק זה ולפי חוק איסור מימון טרור, לפי פקודת המסחר עם האויב ולפי סעיף 29(א) לחוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן, ההגנה על ביטחון המדינה או המלחמה בארגוני טרור, בארגוני טרור מוכרזים ובמעשי טרור, רשאית הרשות המוסמכת, מיוזמתה, להעביר מידע ממאגר המידע למי שמוסמך לקבל מידע לפי חוק זה";

העברה יזומה לפקיד מכס חוקר (סעיף 30(ה2) לחוק איסור הלבנת הון): "... רשאית הרשות המוסמכת, מיוזמתה... להעביר מידע ממאגר המידע לפקיד מכס חוקר; "...;

העברה יזומה או על פי בקשה מנומקת מהרשות המוסמכת לממונה (סעיף 30(ג2) לחוק איסור הלבנת הון): לצורך פיקוח על ביצוע הוראות חוק זה ולצורך הטלת עיצום כספי לפיו, רשאית הרשות המוסמכת, ביוזמתה או לפי בקשה מנומקת, להעביר מידע ממאגר המידע לממונה כהגדרתו בסעיף 12<sup>2</sup>;

היועץ המשפטי לממשלה: כאשר הרשות לאיסור הלבנת הון החליטה שאין להעביר מידע שהתבקש על ידי המשטרה או השב"כ, ניתן לערור על החלטתה לפני היועץ המשפטי לממשלה. סעיף 30(ד3) לחוק איסור הלבנת הון קובע כי "לצורך גיבוש החלטתו בערר, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לעיין במידע שבמאגר המידע";

ממונה (סעיף 31א(ד) לחוק איסור הלבנת הון): "ממונה כאמור בסעיף 11(א6) או (9) לחוק איסור הלבנת הון רשאי לגלות מסמך שהגיע לידיה בתוקף תפקידו לפי חוק זה, אם ראה כי הדבר נדרש לצורכי הליך פלילי". יצוין כי מדובר בחריג צר לחובת הסודיות הקבועה בסעיף 31א לחוק איסור הלבנת הון, ביחס אליה תובא התייחסות מפורטת בהמשך הדברים.

6. הנה כי כן, המחוקק ראה מקום לקבוע רשימה סגורה של גופי חקירה ואכיפה שיהיו רשאים לקבל מידע ממאגר המידע, למטרות מסוימות ומוגדרות, הקבועות אף הן במפורש בחוק.

<sup>2</sup> "הממונה" – כל אחד מאלה: (1) הממונה כהגדרתו בסעיף 11(ג2) לענין פרקים ד' ו-ד'1א – המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה; (3) עובד של כל אחד מהמנויים בפסקאות (1) ו-2) שהם הסמיכו להיות ממונה לענין פרק זה; "

גופים ציבוריים אחרים שאינם מנויים בחוק, לרבות בית-משפט אזרחי, או צדדים להליך אזרחי, אינם רשאים לעיין במידע ממאגר הרשות, וזאת גם אם המידע עשוי לסייע בידם במילוי סמכויותיהם החוקיות. הוראות אלה משקפות את כוונת המחוקק, שלפיה הגישה למידע במאגר תהיה מצומצמת, והמידע יועבר אך ורק לגופים מסוימים המנויים בחוק ולמטרות המצוינות בו בלבד, על פי בקשה מנומקת על ידי גורם מוסמך.

מסקנה זו מקבלת משנה תוקף בהתחשב בדברי ההסבר להצעת החוק,<sup>3</sup> שבהם צוין כי מטרתו של החוק היא "להגן בצורה מרבית על המידע שבמאגר", ולפיכך "מוצע לאסור על העברת מידע ממאגר המידע לפי החוק המוצע לכל גורם אחר, וזאת על אף הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, המאפשרות העברת מידע בין גורמים רשמיים; מאותה סיבה מוצע לאסור על משטרת ישראל ועל שירות הביטחון הכללי להעביר לגורם אחר מידע שקיבלו ממאגר המידע" (שם, בעמ' 431).

## **ב. משמעות הוראות חוק איסור הלבנת הון בדבר מסירת המידע מהמאגר**

7. המחוקק ראה צורך לקבוע בהסמכה מפורשת בחוק את גופי החקירה שיהיו רשאים לקבל את המידע המדווח לרשות לאיסור הלבנת הון. יודגש, כי מלבד גופים אלה, גופים ציבוריים אחרים שאינם מנויים בחוק אינם רשאים לעיין במידע ממאגר הרשות, וזאת גם אם המידע עשוי לסייע בידם בעת מילוי סמכויותיהם החוקיות.

כך למשל, האפטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי אינם רשאים לקבל מידע ממאגר הרשות, או מידע שנאסף בגופים הפיננסיים מכוח החובות המוטלות עליהם בחוק, וזאת על אף שברור כי מידע זה יסייע בידם במילוי סמכויותיהם על פי חוק. מכאן, קל וחומר שלא הייתה למחוקק כוונה כי מידע מהרשות או מידע שנאסף מכוח החוק יועבר לגורמים פרטיים במסגרת הליכים אזרחיים, דבר שעשוי לגרום פגיעה בלתי מידתית בפרטיות, בגורם המדווח ובמשטר הדיווחים לרשות.

8. המחוקק קבע במפורש את המטרות המצדיקות העברת מידע ממאגר הרשות: האחת, שבשלה הוקם מאגר המידע, כדי להילחם בעבירות של הלבנת הון; השנייה, כדי למנוע מעשי טרור או פגיעה בביטחון המדינה.

כלומר, המחוקק אִפְּשֵׁר פגיעה בפרטיות על מנת לשרת מטרות ראויות של מניעת עבירות חמורות ושמירה על הביטחון, אולם ברור כי לא הייתה למחוקק כוונה כי המידע במאגר הרשות ישמש בהליכים אזרחיים – מטרה שאינה מצדיקה פגיעה בפרטיות או חשיפה של זהות הגורמים המדווחים.

## **ג. חובת סודיות, חיסיון סטטוטורי ואי-קבילות המידע במאגר המידע**

9. מעבר לקביעה בחוק איסור הלבנת הון שהמידע במאגר המידע יועבר רק לגופים מסוימים ולמטרות מסוימות, סעיף 31 לחוק מוסיף וקובע כי מידע המתקבל מכוח חוק איסור הלבנת הון הינו סודי, ואין לגלותו אלא לפי "הוראות חוק זה או לפי צו בית-משפט". סעיף זה מוסיף וקובע כי גילוי המידע שלא כדין – במודע או ברשלנות – הוא עבירה פלילית.

<sup>3</sup> הצעת חוק איסור הלבנת הון, התשנ"ט-1999, ה"ח 2809 (כ"ח בניסן התשנ"ט, 14.3.1999).

זאת ועוד, סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון פורש הגנה נוספת על זהות הגורמים המדווחים ועל המידע המועבר לרשות במסגרת דיווח של גופים פיננסיים, כדלהלן:

25. (א) על אף האמור בכל דין, אין לגלות, למעט למפקח שמונה לפי פרק ד'2, לצורך מילוי תפקידו, את זהותו של אדם שפעל כאמור בסעיף 6, אלא בהתאם לסעיף קטן (ב).

(ב) דיווח שהתקבל במשטרה לפי סעיף 6(1) או במאגר המידע לפי סעיף 7(ד), לא ייחשב כחומר חקירה לפי סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשנ"ב-1992 ולא יהיה קביל כראיה בכל הליך משפטי, למעט –

(1) בהליך משפטי לפי חוק זה בשל הפרת חובת דיווח לפי סעיף זה או בשל דיווח כוזב או מטעה לפי חוק זה;

(2) כחומר מודיעיני שיוצג לעיון שופט בלבד במהלך דיון בבקשה לצו שיפוטי."

10. סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון קובע אפוא חיסיון סטטוטורי מוחלט על זהות אדם שדיווח לרשות. כמו כן, החוק קובע באופן מפורש כי דיווח שהתקבל במאגר המידע לא יהיה קביל כראיה בכל הליך משפטי, למעט שני חריגים: האחד, הליך משפטי לפי חוק איסור הלבנת הון בגין הפרת חובת הדיווח, והשני, הצגת חומר מודיעיני לעיון השופט בלבד במהלך דיון בבקשה לצו שיפוטי (במסגרת הליך פלילי לצורך קבלת החלטה על חיפוש, תפישה וכיוצא בזאת). יצוין כי אי-הקבילות מתפרשת הן על עצם קיומו של דיווח והן על תוכנו. הרציונל הוא הגנה על משטר הדיווחים, כי אם זהות גורם בשרשרת הדיווח תיחשף, קיים חשש שלא יועברו יותר דיווחים.

11. הבקשה שהוגשה על ידי \*\*\*\* מבקשת לאפשר לו לחשוף את קיומם ואת תוכנם (אם קיימים) של דיווחים שדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון, על מנת להתגונן בתביעה אזרחית שהוגשה נגדו.

במקרה זה לא מתקיימים החריגים הקבועים בסעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון, שמאפשרים את חשיפת הדיווחים, שכן לא מדובר בהליך משפטי שמתנהל לפי חוק איסור הלבנת הון בשל הפרת חובת דיווח על ידי גורם שחב בחובה זו לפי החוק. לפיכך, לא ניתן לאפשר להציג את הדיווחים כראיה במשפט ויתרה מכך, בקשה זו חותרת תחת אחד העקרונות הבסיסיים במשטר איסור הלבנת הון, בארץ ובעולם, והוא הגנה על זהות הגורמים המדווחים.

12. מטרת הוראות הסודיות בחוק איסור הלבנת הון בהקשר זה היא הבטחת שיתוף הפעולה מצד הסקטור הפיננסי על מנת לקיים משטר דיווחים מתמשך ואמין, וזאת באמצעות החלת סעיף הסודיות על הדיווחים, על מידע שעל בסיסו גובש הדיווח, ועל כל מידע אחר שנאסף מכוח חוק איסור הלבנת הון, שאחת ממטרותיו היא להגן על הגופים המדווחים מפני גורמים עבריינים לגביהם הועבר דיווח.

עיקרון זה חל לא רק על דיווחים שהתקבלו במאגר הרשות, אלא גם על מידע שהועבר בתוך המוסד הפיננסי שעל בסיסו גובש הדיווח, ותכתובות פנימיות בתוך המוסד הפיננסי, וזאת במטרה להגן על העובדים במוסדות הפיננסיים ולמנוע את חשיפת העובדה שהם מצאו לנכון להעביר את המידע לקצין הציות באותו מוסד. אין חולק על כך שלו העובדים ידעו כי הדיווחים שיעבירו יכולים להיחשף במסגרת הליכים אזרחיים שבהם הבנק יהיה מעורב, ייתכן שיחשבו

פעמיים בטרם יחליטו להעביר את המידע לממונים עליהם לצורך דיווחו לרשות לאיסור הלבנת הון.

13. על כוונת המחוקק לשמור בסודיות כל מידע הנוגע גם להליך שקדם לעצם הדיווח ובמיוחד לדיווח בלתי רגיל, ניתן ללמוד גם מסעיף 7 לחוק איסור הלבנת הון יחד עם הצווים שהותקנו מכוחו לגופים הפיננסיים, ובענייננו לתאגידים הבנקאיים. בסעיף 7(ג) לחוק נקבע כעבירה פלילית, מתן אפשרות לעיון בדיווח ובמסמכים שקדמו לדיווח, כדלהלן:

**"על אף הוראות כל דין, ניתן לקבוע בצו, סוגי דיווח שגילוי של כל דבר הנוגע אליהם, לרבות בירור פנימי לקראת הכנת דיווח, תוכן הדיווח או דבר קבלתה של בקשה הנוגעת לדיווח, וכן מתן זכות עיון במסמכים המעידים עליהם, אסורים או מוגבלים; המגלה דבר או המאפשר עיון בדיווח בניגוד לצו שניתן לפי סעיף קטן זה, דינו - מאסר שנה."**

14. בסעיף 12 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 (להלן: "צו איסור הלבנת הון (תאגידים בנקאיים)"), שחל על התאגידים הבנקאיים מושלמת הוראה זו ונקבע כך:

**"גילוי עובדת גיבוש, קיומו, אי קיומו או תוכנו של דיווח לפי סעיף 9, וכן עובדת קיומו של דיווח משלים כמשמעותו בסעיף 31(ג) לחוק, קיומה של בקשה לדיווח כאמור או תוכנו של אחד מאלה, וכן מתן עיון במסמכים המעידים על כל אחד מאלה אסור, זולת למי שמוסמך לכך לצורך מילוי תפקידו בתאגיד הבנקאי, לממונה או למי שהוא הסמיכו, לרשות המוסמכת או לפי צו בית משפט."**

15. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, את הסעיפים המפורטים לעיל יש לפרש לאור אותן התכליות האמורות שעומדות בבסיס הסדר החיסיון החל מכוח סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון. לפיכך, יש לקבוע כי כאשר הסעיף מתייחס לאפשרות להצגת הדיווחים לפי צו של בית משפט, הכוונה היא לצו בית משפט הדין בהליך פלילי, ולא לצו בית משפט אשר דן בהליך אזרחי אשר למטרת ניהולו אין ולא כלום עם המטרות שבבסיס משטר איסור הלבנת הון והטלת חובת הדיווח על הגופים הפיננסיים. על כן, גם הצגת המידע במעמד צד אחד אינה עומדת בהוראות הדין.

#### **ד. תכלית מניעת גילוי קיומו או אי קיומו של דיווח ותוכנו: עיקרון ההגנה על משטר הדיווחים והזכות לפרטיות**

16. כמוסבר לעיל, המחוקק קבע בחוק איסור הלבנת הון חובות דיווח ואפשר לגלות מידע הקשור בדיווחים אלה לגורמים מסוימים, וזאת רק לצורך מטרות ספציפיות של מניעת עבירות הלבנת הון, מניעת טרור ושמירה על ביטחון המדינה.

צמצום הגישה למאגר המידע – כמו גם הוראות החוק והצווים בדבר סודיות המידע, חיסיון זהות המדווחים ואי-קבילות המידע – נועדו להגן על משטר הדיווחים ועל הגורם המדווח מפני

גורמים עברייניים, להבטיח את שיתוף הפעולה מצד הסקטור הפיננסי על מנת לקיים משטר דיווחים מתמשך ואמין ולמנוע פגיעה בלתי מידתית בפרטיות, כמפורט להלן.

17. ההנחה בבסיס חוק איסור הלבנת הון ובצווים שהוצאו מכוחו לגופים השונים, לרבות \*\*\*\*, היא, כי גילוי עצם ביצוע הדיווח או תוכנו עלול, במקרים מסויימים, לחשוף את המדווח לסיכון מפני גורמים עברייניים.

כמו כן, הגורם המדווח (שהוא, הלכה למעשה, אותו פקיד שבא במגע עם הלקוחות באופן בלתי אמצעי) עשוי להירתע ממסירת דיווחים מכוח החוק, אם יידע כי עצם ביצוע הדיווח או תוכנו יהיו גלויים למספר רב של גורמים או ייוודעו בדרך כזו או אחרת לעבריינין.

בהינתן שמנגנוני האכיפה בחוק מבוססים על שלוש רגליים עיקריות – הפללת מעשי הלבנת הון, חילוט רכוש ומנגנון הדיווח – פגיעה בדיווחים משמעותה פגיעה באחד מהכלים המרכזיים שניתנו בידי רשויות האכיפה מכוח החוק. לפיכך, ברור מלשון החוק ותכליתו כי לא הייתה למחוקק כוונה כי המידע במאגר הרשות ישמש בהליכים משפטיים, שאינם הליך של הפרת חובת הדיווח של אותו גוף שהעביר את הדיווח אותו מבקשים לגלות.

18. אשר על כן, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי העברת כל מידע הנוגע לדיווחים לרשות לאיסור הלבנת הון במסגרת התיק האזרחי המתנהל נגד \*\*\*\* (וזאת כאמור מבלי להתייחס לשאלת קיומם של הדיווחים), אינה עומדת בדרישות החוק, שכן יש בה כדי לחשוף את זהות הגורמים המדווחים ובכך לפגוע פגיעה קשה במשטר הדיווחים לרשות ובהגשמת תכלית החוק.

19. וידוגש, לא ניתן "להכשיר" את העברת המידע על ידי קבלת אישור של הלקוחות להעברת המידע שנאסף בעניינם, שכן התכלית המרכזית בהוראת סעיפים 7(ג), 25 ו-31 לחוק איסור הלבנת הון, אינה הגנה על פרטיות הלקוחות, אלא הגנה על זהות הגורמים המדווחים.

לדוגמה, אם פקיד הבנק יידע שהחלטתו להעביר דיווח פנימי לקצין הציות באשר ללקוח מסוים, תובא לידיעתו של אותו לקוח, ייתכן שבפעם הבאה יחשוב הפקיד פעמיים בטרם יעביר את הדיווח וייתכן שיחשוש ולא ידווח כלל.

20. ברי כי אין לאפשר מצב שכזה אשר עלול לאיין את יעילותו של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל.

21. העיקרון שלפיו לא ניתן לעשות כל שימוש או לגלות מידע שנאסף מכוח חוק איסור הלבנת הון, למעט במקרים המנויים בחוק, מצא את ביטויו בהחלטת כבוד השופט המנוח עדי אזור בבש"א 9010/04 (מחוזי ת"א) רוזנצוויג נ' כונס הנכסים הרשמי-מחוז ת"א (23.5.2004) (להלן: "עניין רוזנצוויג").

באותו מקרה הוגשה בקשה לביטול צו עיקול זמני שניתן לבקשת הנושים, הבנק הבינלאומי (להלן: "הבנק") וכונס הנכסים הרשמי, לנכסי פושט רגל. העיקול הוטל בהתבסס על מסמכים שהיו בידי הבנק מכוח חוק איסור הלבנת הון, מהם למד הבנק בכובעו כנושה, על רכוש שברשותו של פושט הרגל. בבקשה לביטול הצו נטען, כי הצו מבוסס על מסמכים שהושגו בניגוד להוראות חוק איסור הלבנת הון הקובע חובת סודיות וכן בניגוד להוראות חוק הגנת הפרטיות. לפיכך נטען כי על בית המשפט להתעלם מן הראיות הפסולות. בית המשפט קבע בהקשרן של הראיות הפסולות כך:



"לאחר שמיעת הצדדים בנושא זה אני מחליט כי יש ראיות שאי הקבילות שלהן היא כה משמעותית עד כדי כך שאני אוסר לעשות בהן שימוש במסגרת הבקשה הנוכחית, ויש ראיות אחרות שמשקלן ומעמדן יתברר בדיון הבא, וניתן יהיה לעשות בהן שימוש. הראיות שאני פוסל במסגרת הבקשה הנוכחית הן רק הטפסים שמילאו המשיבים לפי חוק איסור הלבנת הון שנמסרו לבנק למטרת חוק זה."

22. מהחלטה זו נמצאנו למדים, כי בית המשפט אינו מתיר לנצל מידע שנאסף מכוח חוק איסור הלבנת הון למטרות שאינן אלו לשמן נחקק החוק, אפילו לא לאותו גורם שאסף את המידע מכוח הוראות החוק ובוודאי שלא לגורמים אחרים שאינם מוסמכים לקבלו.

○ העתק פרוטוקול הדיון וההחלטה בעניין רוזנצוויג, מצ"ב ומסומן **נספח 1**.

**נספח 1**

23. דברים ברוח דומה נפסקו על ידי כבוד השופטת שרה דברת בפר"ק (מחוזי ב"ש) 8407-01-16 **סי.אמ.אפ.אי. – ניהול פיננסי והשקעות נ' כונס הנכסים הרשמי** (נבו 4.4.2017), שבו נדונה בקשת המנהל המיוחד לחשיפת דיווחי חברת אי.בי.אי בע"מ – שירותי בורסה והשקעות בישראל, מכוח חוק איסור הלבנת הון.

בית המשפט הורה בתחילה לגלות את הדיווחים, אולם לאחר קבלת עמדת הרשות לאיסור הלבנת הון, שינה מהחלטתו, וקבע כי חל איסור בדיון על גילויים. במסגרת זו, קיבל בית המשפט את עמדת הרשות לאיסור הלבנת הון במלואה, וקבע, בהתבסס על הוראות חוק איסור הלבנת הון וההיסטוריה החקיקתית שלו, כי הגילוי המבוקש מהווה הפרה של הוראות החוק, ואף עלול לפגוע במשטר איסור הלבנת הון, אשר חובות הדיווח מהוות חלק בלתי נפרד ממנו.

בית המשפט הוסיף וקבע כי נוכח תכליות החוק, וכוונת המחוקק ליצור מאגר סגור ככל האפשר של המידע שהושג מכוח החוק, יש לפרש את ההיתרים שניתנו במסגרת החוק לגילוי המידע בצמצום (ראו פסקאות 15 ו-17 להחלטה). בהקשר זה, הפנה בית המשפט להצעת חוק מאוחרת, שבמסגרתה נעשה ניסיון להרחיב את האפשרות לגלות מידע מתוך מאגר המידע. הצעה זו נדחתה בשים לב לתכליות חוק איסור הלבנת הון :

"יש להעיר, כי בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 7), התשס"ז - 2007 נעשה ניסיון להרחיב את נוסחו של סעיף 25 לחוק איסור הלבנת הון כך שהוא יתיר, במקרים מסוימים, גילוי מידע מהמאגר במסגרת גילוי חומר חקירה לאחר הגשת כתב אישום, על מנת להגן על זכותו של נאשם לגילוי חומר חקירה (הצעות חוק הממשלה 319, עמ' 766). דא עקא, שניסיון הרחבה זה נדחה בדיוני הועדה לחוקה, חוק ומשפט, לאור חשש כי הדבר יוביל להקטנת הדיווחים לרשות. כך, טען יו"ר הועדה, ח"כ דוד רותם, כי 'אם מסירים פה את החסיון, אתם לא תמצאו בן אדם שיבוא לדווח... מי מוכן לקחת את הסיכון הזה? איזו הגנה אתה מוכן לתת?' (פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 31.5.10, עמ' 5). נציג השב"כ הביע אף הוא את החשש, כי תיקון החוק 'יוביל לצמצום או להקטנת הדיווחים השוטפים, ולו רק בגלל חשש פקידי הבנקים, שבו לא ירגישו ביטחון מספיק כדי לבצע את הדיווחים, אנחנו בעד שלא יצומצמו הדיווחים' (שם, עמ' 16). גם טל נדב, יועמ"ש איגוד הבנקים, הסביר כי – 'עובדי הבנקים כעניין של יום ביומו, כדבר שבשגרה, נחשפים לפעולות שהם צריכים לדווח עליהן, זה חלק משגרת העבודה שלהם... הם עברו

הדרכות כמה החוק זה מחייב, כמה הוא חשוב, שכולנו תומכים בו כמובן, וכמה יש עליהם חובת דיווח, ואנא, דווחו, תפקחו עיניים, תהיו עירניים, אתם רואים דברים חשובים – תדווחו. והדיווח עובר בבנק פנימה לגורם בכיר יותר, ששוקל, בודק ומעביר את הדיווח החוצה. חלק מרכזי בהדרכות של הבנקים: תהיו רגועים, החיסיון מובטח – יש חומה בצורה בין הדיווח לבין גילוי הפרטים עליכם. אם יעבור התיקון הזה, כמו שאמר אדוני, יותר לא נוכל לומר את זה לעובדים' (שם, עמ' 13).

24. על רקע דברים אלה, קבע בית המשפט כי סעיף 31א לחוק – הקובע שניתן למסור מידע ממאגר המידע רק "לפי הוראות חוק זה או לפי צו בית-משפט" – אינו מקנה לבית המשפט סמכות רחבה להורות על גילוי המידע, אלא מסמיך אותו להורות כן בהתאם למגבלות הקבועות בחוק איסור הלבנת הון (פסקה 17 להחלטה).

בית המשפט הוסיף וקבע כי אותו דין חל גם על סעיף 16 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חבר בורסה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א-2010, שנוסחו דומה לסעיף 12 לצו איסור הלבנת הון (תאגידים בנקאיים) שצוטט לעיל, בו נאסר על גילוי עובדת גיבושו, קיומו או אי-קיומו של דיווח, אלא לגורמים המנויים בסעיף או לפי צו בית-משפט.

דהיינו, נקבע כי גם הוראה זו אינה מסמיכה את בית המשפט להורות על גילוי המידע לפי שיקול דעתו, אלא רק בהתאם למגבלות הקבועות בחוק איסור הלבנת הון באשר לגורמים שלהם יימסר המידע ובאשר למטרות שלשמן הותרה מסירתו בחוק. כאמור, מטרות אלו אינן כוללות את מסירת המידע לצורך ניהול הליכים אזרחיים.

25. למען השלמת התמונה יצוין, כי המלצות ה-FATF, אשר מהוות את הסטנדרט הבין-לאומי המחייב בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, מחייבות מדינות להעניק הגנה לגורמים שעליהם מוטלות חובות הדיווח (המלצה 21). זאת, בשל ההכרה בכך שהגנה זו היא חיונית ליצירת משטר דיווחים יעיל ואמין שהוא אבן יסוד במשטר איסור הלבנת הון.

מאחר שאחת מתכליות חקיקת חוק איסור הלבנת הון היא עמידה בסטנדרטים הבין-לאומיים, הרי שיש לפרש את החוק גם לאורם, באופן שיבטיח שמירה על חיסיון המידע שנאסף מכוח החוק בשל האינטרס הציבורי הקיים בקיום ושמירה על משטר הדיווחים.

26. מהאמור לעיל עולה, כי העקרונות הבסיסיים ביסוד החוק לאיסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו הם: שמירה על סודיות המידע אשר נאגר ברשות מכוח החוק; הגנה על זהות הגורמים המדווחים לרשות; והקפדה יתרה על כך שכל העברת מידע, שימוש בו או גילוי לאחר ייעשה באופן מוגבל ומצומצם, ובהתאם להוראות החוק – דהיינו, רק לגורמי החקירה ולמטרות המנויות בו.

27. זאת ועוד, המחוקק ראה לנכון לפטור במפורש בסעיף 24 לחוק איסור הלבנת הון, את הגופים הכפופים לחובות הקבועות בחוק איסור הלבנת הון מאחריות פלילית ואזרחית בגין כל מעשה או מחדל שנעשה בתום לב ולפי הוראות החוק – "עשיית פעולה ברכוש, לרבות ברכוש אסור, גילוי, אי גילוי, דיווח או כל מעשה או מחדל אחר לפי הוראות חוק זה, בתום לב, אין בהם הפרה של חובות סודיות ונאמנות או של חובה אחרת לפי כל דין או הסכם, ומי שעשה או

שנמנע מעשיה כאמור, לא יישא באחריות פלילית, אזרחית או משמעתית בשל המעשה או המחל.28

28. נוסף על האמור ולמעלה מן הצורך יובהר, כי גם העוולה של הפרת חובה חקוקה אינה חלה בנסיבות המקרה דנן. בסעיף 63 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], תשכ"ח-1968 (להלן: "הפקודה"), שעניינו הפרת חובה חקוקה, נקבע בזו הלשון:

63. (א) מפר חובה חקוקה הוא מי שאינו מקיים חובה המוטלת עליו על פי כל חיקוק – למעט פקודה זו – והחיקוק, לפי פירוש הנכון, נועד לטובתו או להגנתו של אדם אחר, וההפרה גרמה לאותו אדם נזק מסוג או מטבעו של הנזק שאליו נתכוון החיקוק; אולם אין האדם האחר זכאי בשל ההפרה לתרופה המפורשת בפקודה זו, אם החיקוק, לפי פירוש הנכון, התכוון להוציא תרופה זו.

(ב) לענין סעיף זה רואים חיקוק כאילו נעשה לטובתו או להגנתו של פלוני, אם לפי פירוש הנכון הוא נועד לטובתו או להגנתו של אותו פלוני או לטובתם או להגנתם של בני-אדם בכלל או של בני-אדם מסוג או הגדר שעמם נמנה אותו פלוני.

29. חוק איסור הלבנת הון לא נועד לטובתו או להגנתו של פלוני או לטובתם של בני אדם בכלל או של בני-אדם מסוג או הגדר שעמם נמנה התובע. חוק איסור הלבנת הון נועד כל כולו לסייע לרשויות האכיפה במדינה במלחמה בהלבנת הון ומימון טרור, ולכן הוא לא נמנה על החוקים שהפרתם מזכה בתרופה לפי סעיף 63 לפקודה.

יתר על כן, חוק איסור הלבנת הון הוציא תרופה זו במפורש במסגרת סעיף 24 לחוק כמפורט בהרחבה לעיל. כך שהסיפה של סעיף 63(א) לפקודה – אשר במסגרתו נשללה תרופה מאדם כאשר החיקוק לפי פירוש הנכון התכוון להוציא תרופה זו – מתקיימת בענייננו.

30. מהדברים שלעיל עולה שהשאלה אם \*\*\*\* קיים או לא קיים את חובותיו לפי משטר איסור הלבנת הון אינה רלוונטית לטענות בדבר הפרת חובה חקוקה. שכן, אף בהנחה \*\*\*\* הפר את החובה, יסודות העילה 'הפרת חובה חקוקה' אינם מתקיימים בהקשר זה, כך שאין בה כדי לזכות את התובע בתרופה.

31. מכאן אפשר ללמוד, כי המחוקק כלל לא ראה לנגד עיניו אפשרות שלפיה הגורם המדווח יצטרך להציג דיווחים שדיווח לרשות איסור הלבנת הון על מנת להתגונן בתביעה אזרחית, שכן החוק מספק לו הגנה רחבה מפני תביעות מסוג זה.

## ה. סוף דבר

32. לאור כל המפורט לעיל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הוראה המאפשרת גילוי מידע הנוגע לדיווחים לרשות לאיסור הלבנת הון במסגרת ההליך שבכותרת – לרבות גילוי אי-ביצוע דיווח, גילוי ביצוע דיווח או גילוי תוכנו של הדיווח – אינה עומדת בדרישות חוק איסור הלבנת הון וצו איסור הלבנת הון (תאגידים בנקאיים).

33. גילוי המידע כאמור עלול לחשוף את זהות הגורם המדווח ואת תוכן הדיווח, ובכך לגרום לפגיעה קשה במשטר הדיווחים לרשות איסור הלבנת הון, ובמאבק הלאומי בהלבנת הון ובמימון טרור. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש שלא להיענות לבקשה של \*\*\*\*\*.

כ"ע"ז

---

שלמה כהן, עו"ד  
סגן בכיר בפרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)