



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5322/19

לפני: כבוד השופט מ' מזוז  
כבוד השופט י' אלרון  
כבוד השופט א' שטיין

העותרים: 1. אן.סי. נאטקו יעוץ בע"מ  
2. מישל שרל גואה  
3. ססיל קפלן גואה

נ ג ד

המשיבים: 1. בנק ישראל – המפקחת על הבנקים ומנהל אגף  
הלבנת הון  
2. בנק דיסקונט לישראל  
3. בנק הפועלים בע"מ  
4. בנק ירושלים בע"מ  
5. בנק לאומי לישראל בע"מ  
6. בנק מזרחי טפחות בע"מ  
7. בנק מרכנתיל דיסקונט  
8. הבנק הבינלאומי הראשון לישראל

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים: עו"ד טל אורלי

בשם המשיבים: עו"ד אידלמן ראובן

### פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. לפנינו עתירה המבקשת כי נורה למשיבים 2-8 (להלן: הבנקים) או למשיב 1 (להלן: בנק ישראל) "לקבוע כללים אחידים וברורים ונהלים ליישום החובות המוטלות עליהם מכח תקנות הדיווח" וכן לקבל את אישורו של בנק ישראל לכללים שייקבעו. תקנות הדיווח אליהן מתייחסת העתירה הן תקנות מס הכנסה (יישום תקן אחיד לדיווח

ולבדיקת נאותות של מידע על חשבונות פיננסיים), התשע"ט-2019 (להלן: תקנות הדיווח), אשר הותקנו מכוחם של סעיפים 135 ב ו-135 ד לפקודת מס הכנסה שנחקקו במסגרת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 227), התשע"ו-2016 (להלן: תיקון 227). כאמור בתגובת המדינה לעתירה, תיקון 227 מספק תשתית לקליטת הסכמים לחילופי מידע פיננסי המבוססים על תקן ה-CRS (Common Reporting Standard) של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (The Organisation for Economic Co-operation and Development (להלן: ה-OECD)) והוא נועד לשם עיגונם של ההסדרים העיקריים אשר נדרשו ליישומם של הסכם הפטקא (ה-FATCA או The Foreign Account Tax Compliance Act) שנחתם בין ישראל לארצות-הברית בשנת 2014. הסדרים אלו מהווים חלק מהתהליך העולמי של הגברת שיתוף הפעולה בין מדינות אשר כולל העברות מידע בענייני מס. מטרתם היא לסייע למלחמה בהעלמות מס אשר מתבצעות, בין היתר, באמצעות החזקת נכסים פיננסיים במדינות שונות (ראו בג"ץ 8886/15 רפובליקנים מחו"ל בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקאות 3-5 (2.1.2018)).

2. עוד מבוקש בעתירה כי הכללים שייקבעו יפורסמו באמצעי מדיה שונים ובשפות שונות; כי הבנקים יקיימו הדרכות לעובדיהם בקשר לכללים; יתקנו את הדיווחים שהועברו על ידיהם לרשות המיסים הישראלית; ולחילופין, שימשכו את הדיווחים אשר הועברו לרשות המיסים ויגנזו אותם; וכן יעניקו "אורכה להגשת "השגה" כמשמעותה בתקנות הדיווח" בהתאמה לכללים שייקבעו.

3. העתירה גם מוחה על האופן שבו מיישמים הבנקים את תקנות הדיווח ביחס לעותרים 2-3, ביחס ללקוחות נוספים של העותרת 1, וביחס ללקוחות הבנקים בכלל. תלונות כאמור כוללות טענות אשר נוגעות לחסימת חשבונות בנק שלא כדין; לאינדיקציות שמשמשות את הבנקים בקביעת הסיווג של "תושב מדינה זרה"; ועוד כהנה וכהנה. לטענת העותרים, יישומן הקלוקל של תקנות הדיווח נובע מהיעדרם של כללים ונהלים ברורים.

4. סבורני כי דין העתירה להידחות על הסף.

5. המשיבים 2-8 הם בנקים, להבדיל מגופים שלטוניים אשר ממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, שנגד החלטותיהם ניתן לעתור לבג"ץ (כאמור בסעיף 15 ד לחוק יסוד: השפיטה). אשר על כן, ככל שהעתירה מופנית נגד משיבים אלו, מקומה (אם בכלל יש לה מקום – עניין שלגביו אינני מביע דעה לכאן או לכאן) לא באכסדרה של בג"ץ, אלא בערכאה אזרחית רגילה (ראו למשל: בג"ץ 5294/13 טולדנו נ' בנק ישראל – המפקח

על הבנקים (11.9.2013); וכן סעיף 15 ג סיפא לחוק יסוד: השפיטה). נוסף על האפשרות לפנות לערכאה האזרחית המתאימה, יכולים העותרים – אם רצונם בכך – להפנות את טענותיהם למפקח על הבנקים שיבחן אותן במסגרתו של סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. כך הוא גם לגבי כל יתר טענות העותרים אשר מופנות כלפי החלטות פרטניות של הבנקים ביישום תקנות הדיווח (ראו: בג"ץ 991/91 דוד פסטרנק בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מה(5) 50 (1991); בג"ץ 2527/15 הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח וועד האקדמאים ברשות שדות התעופה נ' בית הדין הארצי לעבודה (1.7.2015); בג"ץ 2746/14 הלוי נ' מדינת ישראל משרד מבקר המדינה (6.7.2014)).

6. ככל שהעתירה מופנית נגד בנק ישראל, היא מעלה את השאלה היסודית הבאה: מניין החובה הנטענת של בנק ישראל להנחות את הבנקים לקבוע כללים ונהלים ברורים לצורך יישום תקנות הדיווח? העותרים טוענים לקיומה של חובה כאמור, אך לא עלה בידם לבססה בהוראות הדין. לדבריהם, חובה זו מצויה בהוראות חלק XI של התוספת הראשונה לתקנות הדיווח, אשר מורה כדלקמן:

א. "לסמכות שיפוט חייבים להיות כללים ונהלים כדי להבטיח יישום יעיל וציות להליכי הדיווח ולבדיקות הנאותות המפורטים לעיל, לרבות:

1. כללים שימנעו מכל מוסד פיננסי, אדם או מתווך מלאמץ נהגים שכוונתם לעקוף את הליכי הדיווח ואת בדיקות הנאותות;

2. כללים המחייבים מוסדות פיננסיים מדווחים לשמור תיעוד של צעדים שננקטו וכל ראיה שמסתמכים עליה לביצוע הנהלים שלעיל ואמצעים הולמים להשגת תיעוד זה;

3. הליכים מינהליים שמטרתם לוודא ציות של מוסדות פיננסיים מדווחים להליכי הדיווח ובדיקות הנאותות; נהלים מינהליים למעקב אחרי מוסד פיננסי מדווח כאשר יש דיווח על חשבונות לא מתועדים;

4. הליכים מינהליים שמטרתם להבטיח שהישויות והחשבונות המוגדרים בדין הפנימי כמוסדות פיננסיים שאינם מדווחים וחשבונות מוחרגים ימשיכו להיות סיכון נמוך שישתמשו בהם להעלמת מס; וכן

5. הוראות אכיפה יעילות לטיפול באי-ציות."

(ההדגשה הוספה – א.ש.).

לשיטת העותרים, צמד המילים "סמכות שיפוט" מפנה לבנק ישראל, ולא היא. המלים "סמכות שיפוט", משמען jurisdiction, כאמור בתקן ה-CRS, אשר שולב בתקנות הדיווח כשהוא מתורגם לשפה העברית (ראו OECD, STANDARD FOR AUTOMATIC EXCHANGE OF FINANCIAL ACCOUNT INFORMATION IN TAX MATTERS 61(2014)). ההוראה המקורית מטעם ה-OECD קובעת כך:

"A jurisdiction must have rules and administrative procedures in place to ensure effective implementation of, and compliance with, the reporting and due diligence procedures set out above ...".

אשר על כן, לא יכול להיות ספק בכך שהמילה "jurisdiction" מפנה בהקשרנו למדינת ישראל כסמכות ריבונית, ולא לבנק ישראל. לפי פירושו הנכון של סעיף א הנ"ל, מדינת ישראל היא זו שמחוייבת – לאחר שחייבה את עצמה לכך במישור הבינלאומי – לקבוע כללים ונהלים שנועדו להבטיח יישום יעיל וציות להליכי הדיווח ולבדיקות הנאותות.

7. מדובר אפוא בחובה אשר חלה על המדינה ולא על בנק ישראל ככזה. המדינה אכן מילאה אחר חובתה זו בהתקינה את תקנות הדיווח אשר קובעות כללים ונהלים הבאים להבטיח יישום יעיל וציות כאמור. ודוק: החובה שבה עסקינן היא חובה לקבוע כללים, ותו לא, להבדיל מחובה לקבוע כללים ברמת פירוט כזו או אחרת. רמת הפירוט שבה מנוסח דבר חקיקה היא עניין שמסור למחוקק או, במקרה של תקנה, למחוקק המשנה אשר לו הוקנתה הסמכות להתקינה. בבואו לקבוע את רמת הפירוט ואת רמת הפשטה המתאימות שוקל המחוקק – ובמקרה של תקנה, מחוקק המשנה – את שיקולי המדיניות השונים, אשר כוללים ודאות משפטית, הגינות, אכיפה יעילה, וכיוצא באלה (ראו Gideon Parchomovsky & Alex Stein, *Catalogs*, 115 COLUM. L. REV. 165, (2015) 172-181). בשיקולים כאמור אין אנו נוהגים להתערב: התערבותנו בחקיקת משנה שמורה למקרים של חריגה מהותית מסמכות או של אי-סבירות מפליגה וקיצונית (ראו ע"א 184/80 אייגלר נ' המגן חברה לביטוח בע"מ, לה (3) 518, 524 (1981)). העתירה דנן אינה מבססת את דבר קיומם של פגמים כאמור, והיא ממילא איננה מופנית כלפי מתקין התקנות, שר האוצר.

8. משראינו כי על המשיבים לא מוטלת שום חובה לקבוע כללים ונהלים ביחס לתקנות הדיווח, אשר מדברות – כפי שהן צריכות לדבר – בעד עצמן, לא נותר לנו אלא

לדחות את העתירה. ברי הוא, כי המשיב 1, בנק ישראל, אינו מחויב לקבוע כללים כאמור במסגרת פיקוחו על הבנקים וכי אין בידו להעניק אורכות הנזכרות בסעיף 18 לעתירה. באשר לבנקים שצורפו כמשיבים 2-8 לעתירה, אלו, כאמור, אינם גופים שלטוניים הסרים לביקורת בג"ץ.

9. העתירה נדחת אפוא. העותרים יישאו בהוצאות המשיב 1 בסך של 4000 ₪, ובהוצאות המשיבים 2-8 בסך של 4000 ₪.

ניתן היום, י"ד בשבט התש"ף (9.2.2020).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט