



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 38543-03-21 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

לפני כבוד השופטת אסתר נחליאלי היאט

עותרות 1. פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ
2. אלמונית מ'
ע"י ב"כ עו"ד ד"ר גיל עשת ו/או יוסי חמצני

נגד

משיב ד"ר משה ברקת - הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
ע"י ב"כ עו"ד אביאב הולנדר
מפרקליטות מחוז תל אביב(אזרחי)

פסק דין

1
2 במרכז העתירה דנא עומדות שאלות בעלות משקל לגבי אופן הפעלת סמכויות הממונה מכוח חוק
3 הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016 (להלן: "חוק הפיקוח"
4 או "החוק"), ובפרט – מתי ובאילו תנאים ונסיבות, יסרב הממונה לבקשה לחידוש רישיון, החלטה
5 שמשמעה הלכה למעשה שלילת הרישיון לעסוק במתן שירותים פיננסיים, גם אם אותו עסק נותן
6 שירותים שנים ארוכות? שאלות משנה שעלו לי במהלך בירור העתירה הן שאלות אשר לחסיון נטען
7 של מסמכים.
8 שאלות אלו עולות על רקע בירור העתירה בעניין סירוב המפקח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן:
9 "הממונה") לאשר את בקשת העותרות, פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ (להלן: "פלונית
10 השקעות") וגבי אלמונית מ' (להלן: "אלמונית מ'") לקבלת רישיון בסיסי ומורחב למתן אשראי
11 ורישיון מורחב למתן שירות בנק פיננסי מכוח חוק הפיקוח, הוא העניין שאליו אני נדרשת במסגרת
12 העתירה דנא.
13 לציין כי העותרות פועלות בתחום השירותים הפיננסיים מאז שנת 2005, ואת החלטת הממונה שלא
14 לחדש את רישיון ליתן שירותים פיננסיים תוקפות העותרות במסגרת העתירה.
15 **פיקוח ורישוי בתחום השירותים הפיננסיים**
16 בטרם אדרש להחלטה בעתירה זו ראיתי להביא תחילה את המצב המשפטי הקיים הקובע את
17 הסמכויות הרחבות שניתנו לממונה עם חקיקת חוק הפיקוח ואת הרקע לחקיקתו כאמור בהצעת
18 החוק.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלוגית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 בשנת 2016 נחקק חוק הפיקוח במטרה להסדיר, במובן הרחב, את פעילות שוק שירותי
2 המטבע בישראל (ראו: עע"ם 702/20 א.מ. עומר נכסים והשקעות בע"מ נ' הממונה על שוק
3 ההון, ביטוח וחסכון, פסקה 2 (13.8.2020), להלן: "עניין עומר נכסים"). עובר לחקיקת חוק
4 הפיקוח סבל שוק שירותי המטבע מחוסר אסדרה ומתת-פיקוח. בהוראת היועץ המשפטי
5 לממשלה הוקם צוות בין משרדי שתפקידו היה לדון ולהמליץ לשר האוצר על "הסדרת
6 הרגולציה לטווח הארוך בענף שירותי המטבע" (הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים
7 (שירותים פיננסיים חוץ-מוסדיים), התשע"ו-2015, ה"ח הממשלה 975 (18.11.2015), להלן:
8 "הצעת החוק").
- 9 כפי שעולה מהצעת החוק, מספר מטרות לחוק הפיקוח – האחת, תכלית צרכנית ליצור
10 רגולציה אפקטיבית על השירותים הפיננסיים השונים "שתגן בין השאר על הלקוחות" (הצעת
11 החוק, עמוד 202). כלומר, הנחת המחוקק היא שרגולציה על שירותי אשראי חוץ בנקאי,
12 שירותי מטבע וכיוצא באלה, תסייע לטייב את השירות הניתן לצרכנים שייהנו משוק
13 שירותים פיננסיים תחרותי ומפותח, המתנהל לפי סטנדרט מקצועי ברמה גבוהה.
14 מטרה נוספת היא "לפיתוח הענף של מתן שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים וליצירת חלופה
15 הולמת למערכת הבנקאית בתחום מתן השירותים הפיננסיים" (שם).
- 16 מטרה שלישית ואולי עיקרית היתה שהחוק יסייע להתמודד עם תופעת הפשיעה הכלכלית
17 בתחום הלבנת ההון, זאת על רקע התרשמות המחוקק כי "נכנסו לענף גורמים עברייניים
18 ונוצרה תשתית להעלמת מיסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. לעתים משמשים נותני שירותי
19 המטבע כ"צינור החמצן" הכלכלי של ארגוני הפשע" (שם). כפי שעולה מהצעת החוק,
20 למעורבות גורמים עברייניים בתחום שירותי המטבע השלכה שלילית על תועלת הצרכנים
21 משימוש בשירותי מטבע והשלכה על אמינות ומהימנות המערכת החוץ בנקאית בישראל,
22 באופן שפוגע בכלכלה הישראלית.
- 23 מטרות אלו עוגנו בסעיף 3 לחוק הפיקוח הקובע את "שיקולי המפקח": "יצירת סביבה
24 אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים פיננסיים בידי נותני שירותים פיננסיים, הפועלת
25 בהתאם לכל דין" (סעיף 3(1) לחוק), "הגנה ושמירה על עניינם של הלקוחות של נותני
26 השירותים הפיננסיים וכן קידום עניינם" (סעיף 3(2)).
- 27 שינוי משמעותי יצר חוק הפיקוח במנגנון הרישוי לעיסוק במתן שירותי מטבע. עובר לחקיקת
28 החוק הוסדר משטר הרישוי כאמור בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: "חוק
29 איסור הלבנת הון"). סעיף 11 לחוק איסור הלבנת הון קבע כי "כל מי שעיסוקו במתן אחד
30 מהשירותים המפורטים... חייב ברישום במרשם" (חוק איסור הלבנת הון (תיקון), התשס"ב-
31 2002). חוק הפיקוח ביטל למעשה את משטר הרישום הישן ואת הוראות הרישום שבחוק



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 איסור הלבנת הון וחלף זאת, נקבע בסעיף 12(א) לחוק הפיקוח כי "לא יעסוק אדם במתן
2 שירות בנכס פיננסי או במתן אשראי אלא אם כן בידו רישיון למתן שירות בנכס פיננסי או
3 רישיון למתן אשראי, לפי העניין, ובהתאם לתנאי הרישיון". מכאן, ש"חוק שירותים
4 פיננסיים היה "עליית מדרגה" נוספת במהלך הרגולטורי, בכך שכונן משטר שלא הסתפק
5 ברישום, אלא הורה על כך שהעיסוק בתחום ייעשה על-פי רישיון בלבד" (עניין **עומר נכסים**,
6 פסקה 3). מהוראת סעיף 12, עולה אפוא כי החזקת רישיון למתן שירות בנכס פיננסי היא
7 תנאי הכרחי למי שרוצה לעסוק במתן שירות בנכס פיננסי (להלן: "נש"פ").
- 8 .4. סעיף 115(א1) לחוק הפיקוח מסדיר את מעבר שוק שירותי המטבע **ממשטר רישום למשטר**
9 **רישוי** ולפי הוראותיו "עוסק ותיק שהגיש לפני יום התחילה או יום התחילה המאוחר, לפי
10 העניין, בקשה לקבלת רישיון למתן אשראי, בקשה לקבלת רישיון למתן שירות בנכס פיננסי,
11 או בקשה לקבלת רישיון הנפקה... וקיבל מאת המפקח אישור על הגשת בקשה כאמור, רשאי
12 להמשיך בעיסוקו אף שאין בידו רישיון כאמור, כל עוד לא ניתנה החלטת המפקח בבקשתו"
13 (עוד ראו את החלטת בג"ץ בעתירה שעניינה קצב ניהול הליך השינוי מצד הממונה: בג"ץ
14 5625/19 **חשב (י.ג.ע) שירותי ביקורת פנים נ' הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון**
15 30.8.2021)).
- 16 .5. בסעיף 17 לחוק הפיקוח נמצא את ההוראות לעניין הגשת בקשות לרישיון, ולפי סעיף 18
17 לחוק הפיקוח "המפקח ייתן החלטה בבקשה לרישיון שהוגשה לפי סעיף 17" בהתאם
18 לסעיפים 15 ו-16 המתווים את שיקול דעתו של המפקח בבואו להכריע בבקשה למתן רישיון
19 כאמור.
- 20 סעיף 15 לחוק הפיקוח עוסק ב"תנאים למתן רישיון בסיסי" וזאת בהתאם לשני "מסלולים":
21 האחד, הקבוע בסעיף 15(א), כולל חמישה תנאים מצטברים המקנים זכאות לרישיון. בין
22 התנאים נמצא את העיסוק ביכולת הפירעון של מבקש הרישיון (סעיפים 15(א)(1)-(2)) ותנאים
23 שעניינים "תנאים למינוי ולכהונה" (סעיפים 15(א)(4)-(5)). בסעיף 15(א)(3) לחוק הפיקוח
24 נקבע תנאי המקנה שיקול דעת מהותי לממונה בעניין אישור בקשה לרישיון: "מבקש
25 הרישיון, ואם הוא יחיד – גם בעל השפעה בו, לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה
26 או נסיבותיה מבקש הרישיון אינו ראוי לעסוק במתן שירות בנכס פיננסי או במתן אשראי,
27 לפי העניין, וכן לא הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור שטרם ניתן בעניינו פסק דין סופי,
28 ולא מתקיימות לדעת המפקח נסיבות אחרות המטילות דופי ביושרו וביושרתו לפי אמות
29 המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב)". לציון, להשלמת התמונה, כי מכוח סמכות המפקח לפי
30 סעיף 4(ב) לחוק הפיקוח "לתת הוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות שיובאו
31 בחשבון בבחינת יושרו ויושרתו של אדם לפי חוק זה", הוציא הממונה את חוזר נותני
32 שירותים פיננסיים 2018-10-9 "יושר ויושרה" (9.7.2018) (להלן: "חוזר יושר ויושרה").



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלוגית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 השני, הקבוע בסעיף 15(ב) מרחיב את מתחם שיקול דעת של הממונה: "מצא המפקח כי בשל
2 טעמים של שמירה על שלום הציבור או ביטחונו או טעמים אחרים שבטובת הציבור מבקש
3 הרישיון אינו ראוי לעסוק במתן שירות בנכס פיננסי או במתן אשראי, לפי העניין, רשאי הוא
4 שלא לתת רישיון למבקש, אף אם מתקיימים לגבי התנאים שבסעיף קטן (א), ובלבד שנתן
5 לו הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו, בדרך
6 שהורה" (ההדגשה שלי – א.נ.ח.).
- 7 .6 על הרישיון הבסיסי אליו מתייחס סעיף 15 לחוק הפיקוח נוספות גם הוראות סעיף 16
8 העוסקות בבקשה לקבלת "רישיון מורחב". סעיף 16(א) קובע שלושה תנאים הנוספים על
9 התנאים הקבועים בסעיפים 15(א) או 15(ב) וענינם בממשל התאגידי של מבקש הרישיון
10 (סעיפים 16(א)(1) ו-16(א)(3)), ובהון העצמי שלו (סעיף 16(א)(2)). בנוסף נקבעו בסעיף 16(ב)
11 שיקולים שעל הממונה להתחשב בהם "בבואו להחליט בבקשה למתן רישיון מורחב" –
12 "התכנית העסקית של מבקש הרישיון וסיכוייו להגשימה", "האמצעים הכספיים ומקורות
13 המימון של מבקש הרישיון" ו"שיקולים שבטובת הציבור" (סעיפים 16(ב)(1)-(3)).
- 14 **העובדות הצריכות לעניין**
- 15 .7 בשנת 2005 הקימה אלמונית מ' את פלוגית השקעות שעיסוקה מאז הוא בתחום שירותי
16 המטבע וכתובתה מאז X (כמפורט בבקשה). לפי כתב העתירה, "מדובר בחברה מהגדולות
17 בענף נותני שירותים פיננסיים, בעלת היקף פעילות של כ-1.3 מיליארד ₪ בשנת 2019 וכ-1.1
18 מיליארד ₪ בשנת 2020" (סעיף 2 לעתירה). מדו"ח רו"ח שצורף לעתירה (נספח ד') עולה כי
19 "החברה מדווחת לרשויות המס כנדרש ומשלמת את כל המסים הנדרשים במועד בכל שנות
20 פעילותה" וכי "החברה מעסיקה כ-7 עובדים בעלות חודשית של כ-200 אלף ש"ח".
- 21 .8 אלמונית מ' נשואה למר א' ש' (להלן: "ש"ש") ולזוג שלושה ילדים. לפי העתירה, עובד ש'
22 "בחברה כאיש שיווק ומכירות, ובגדר זאת עומד בקשר מול לקוחות, כולל סגירת תנאי
23 התקשרות ועוד"; ש' הוא עובד שכיר בפלוגית השקעות, אינו בעל מניות בחברה ולא מורשה
24 חתימה (סעיף 28 לעתירה).
- 25 .9 עובר לחקיקת חוק הפיקוח נרשמה פלוגית השקעות בהתאם למשטר הרישום שהיה קבוע
26 בחוק איסור הלבנת הון. לאחר שנחקק חוק הפיקוח הגישה פלוגית השקעות ביום 28.5.2017,
27 בקשה לקבלת רישיון בסיסי למתן אשראי, כמתחייב, ועל בסיס הבקשה לקבלת רישיון אישר
28 הממונה את המשך פעילותה עד להכרעה בבקשה.
- 29 .10 ביום 26.2.2020 שלח הממונה לעותרות "הודעה על כוונה לדחות את הבקשה" (נספח 2
30 לתגובת הממונה). הנימוק לכוונתו לדחות את הבקשה כי "מתדפיס מידע פלילי עולה כי נגד



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 אלמונית מ'... המכהנת כבעלת שליטה ונושאת משרה במבקשת הרישיון, מתנהלת חקירה
2 בגין העבירות המפורטות להלן" (שם). בין היתר צוינו עבירות על חוק איסור הלבנת הון,
3 פקודת מס הכנסה ועבירות מרמה.
4 בנוסף, צוין במכתב כי "מתדפיס מידע פלילי עולה כי כנגד מר עמי מרום... המכהן כבעל
5 שליטה ונושא משרה במבקשת הרישיון, מתנהלת חקירה בגין העבירות המפורטות" והן
6 עבירות על חוק איסור הלבנת הון, פקודת מס הכנסה, חוק מס ערך מוסף ועבירות מרמה.
7 במכתבו מוסיף הממונה ומפרט כי קיים "ספק משמעותי בנוגע לכשירותם להפעיל עסק של
8 מתן שירותים פיננסיים וכל לשמש בעל(י) שליטה ונושאי משרה בעסק כאמור" נוכח "המצג
9 הכוזב שהציגו לכאורה מבקשת הרישיון וכן מר ש' למפקח במסגרת הבקשה לרישיון".
10 למעשה, התרשמות הממונה, על בסיס מידע שנמסר לו ממשטרת ישראל היא כי ש' "משמש
11 כבעלים של העסק" יחד עם אלמונית מ', "וכי קיים מידע הקושר אותו לעבירות פליליות,
12 בדגש על עבירות הלבנת הון" (שם). למכתב כוונת הדחייה צרף הממונה כנספח מכתב רשמי
13 מחטיבת החקירות במשטרת ישראל שכותרתו "אלמונית מ'..." ובו המלצת משטרת ישראל
14 שלא להיעתר לבקשת העותרות לקבלת רישיון נש"פ. המלצת המשטרה כאמור מבוססת
15 "מידע חסוי שעל פיו בן זוגה של המבקשת... משמש כבעלים של העסק, יחד עמה. המידע
16 קושר אותו לעבירות פליליות, בדגש על עבירות הלבנת הון" (שם).
- 17 .11 כדי לשנות את כוונת הממונה שלא לאשר את בקשת הרישיון הגישה העותרת מסמך "טיעונים
18 בכתב", ובו דחתה את הטענות המפורטות במכתב כוונת הממונה והדגישה כי פלונית
19 השקעות הוא העיסוק הבלבדי ומקור פרנסתה של אלמונית מ' (נספח ב' לעתירה). למסמך
20 הטיעונים צורפו מכתבי רו"ח אשר מאשרים "כי החברה מדווחת לרשויות המס כנדרש
21 ומשלמת את כל המסים הנדרשים במועד במהלך כל שנות פעילותה", ומסמך "חותם
22 אמינות" שניתן לפלונית השקעות מחברת דן אנד ברדסטריט (שם).
- 23 עוד נטען במסמך הטיעונים כי אין לייחס את החקירה הפלילית בעניינה של אלמונית מ'
24 לחובתה מאחר שאלמונית מ' "כפרה בתוקף בחשדות וטענה כי לא נפל כל פסול בהתנהלותה
25 ועומדת לה חזקת החפות" (שם, סעיף 23). כפי שעולה במכתב הטענות, החקירה בעניינה
26 נגעה לעניינים הקשורים בשיתוף הפעולה העסקי בין חברת אונו נ.ג. פיננסיים השקעות בע"מ
27 ובין פלונית השקעות, וכי הקשר העסקי כאמור הסתיים בשנת 2020. עוד בעניין זה נטען כי
28 "החקירה לא נסבה חלילה על שותפות של מרשתנו בביצוע עבירות עם אונו או בעליה, אלא
29 נסבה על טענה בעלת אופי טכני יותר במהותה, שעניינה כי על מרשתנו היה לסווג במערכת
30 המחשב אצלה שליחים מטעם אונו שהגיעו לקבל כספים שנוכו כ"מיופי כוח" ולא כשליחים",
31 טענה שבה כפרה אלמונית מ' (שם, סעיף 25).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 העותרות דחו גם את הנטען אשר למעורבות ש' בחברה וטענו כי "אין להסתמך על מידע
2 מודיעיני חסוי בעניינו של מר א' ש", טענות המוכחות כשלעצמן. בנוסף, הוכחש הנטען
3 בקשר למעורבות ש' בפלילים, שכן הוא "לא נחקר כלל במסגרת החקירה בעניין אונו לעיל,
4 לא בחשדות לעבירות של הלבנת הון או בכלל ולפיכך מדובר בטענות מופרכות לחלוטין
5 מבחינתו, שאין לו מושג בדבר הסיבה בגינה נטענו" (שם, סעיף 43).
- 6 העותרות העלו במכתב הטיעונים שורה נוספת של טענות וביניהן טענות לעניין משקלן של
7 חקירות או של מידע מודיעיני כראיות מנהליות; טענות לעניין הפגיעה בזכות החוקתית של
8 העותרות "לחופש עיסוק ולפרנסה" (שם, עמ' 19). במסגרת זו ביקשו המשיבות כי יערך להן
9 שימוע בעל פה "בשים לב לפגיעה החמורה והבלתי הפיכה העלולה להיגרם" להן (שם,
10 פסקה 95).
- 11 .12 ביום 4.8.2020 הודיע הממונה כי החליט שלא לערוך שימוע בעל פה: "קיומה של זכות
12 השימוע אינו מחייב בהכרח קיום שימוע בעל פה. בפסיקה ובספרות הוכר זה מכבר כי זכות
13 השימוע מתממשת גם כאשר מתן הזכות נעשה בכתב" (נספח 6 לתגובת הממונה).
- 14 .13 ביום 13.1.2021 לאחר "הליך השימוע", פנה הממונה למשטרת ישראל והתעדכן "שההמלצה
15 המשטרתית בעינה עומדת" (סעיף 38 לתגובת הממונה). ביום 20.1.2021 קבל הממונה
16 "הבהרות מפרקליטות מחוז דרום, בנוגע לחקירה שהוזכרה לעיל באשר לעותרת 2 ומר עמי
17 מרום. ביום 21.1.21 התקבל תיקוף נוסף ואף בעניינו נערכה תרשומת ברשות" (שם).
- 18 .14 על רקע זה התקבלה ביום 11.3.2021 החלטת הממונה לדחות את בקשת העותרות לקבלת
19 רשיון (נספח א' לעתירה). נוסף על פירוט השתלשלות העניינים ועיקרי השיקולים שהנחו את
20 הממונה להודיע לעותרות על כוונתו ביום 26.2.2020 לדחות את בקשתן, התייחס הממונה
21 לטענות שהעלה ב"כ העותרות במסמך הטיעונים. בין היתר, קבע הממונה:
- 22 א. הפרפראזה שהתקבלה ממשטרת ישראל סותרת את טענות העותרות לעניין פעילותן
23 ארוכת השנים בהתאם לסטנדרטים מקצועיים וכי בניגוד לטענת העותרות, אין ליתן
24 משקל מהותי לעובדה שהעותרות פועלות בתחום שירותי המטבע שנים ארוכות, לאור
25 המידע שהתקבל ממשטרת ישראל.
- 26 ב. עוד צוין "כי בהתאם לפרפראזה אשר התקבלה מאת משטרת ישראל נמצא כי מבקשת
27 הרישיון ובעלת השליטה בה אלמונית מ', וכן מר ש', הציגו לכאורה מצג כוזב בפני
28 המפקח ביחס לזהות בעל(י) השליטה במבקשת הרישיון וזאת מאחר ומר ש' משמש
29 בפועל כבעלים של העסק" (שם, סעיף 7.3). עוד צוין כי "קיים מידע עדכני הקושר את
30 מר ש' לעבירות פליליות בדגש על עבירות הלבנת הון" (שם, סעיף 7.5).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 ג. לפי חוזר יושר ויושרה, אמת מידה רלוונטית לבחינת יושרו ויושרתו של מבקש רישיון
2 היא "הצגת פרטים או מצגים כוזבים לממונה או למי מטעמו בעת הגשת הבקשה לפי
3 החוק או חוקים נוספים שלפיהם היא פועלת, לרבות בעת השלמת מסמכים". הצגת
4 המידע הכוזב נשקלה בעת קבלת ההחלטה בעניינה של מבקשת הרישיון לאור המידע
5 ממשטרת ישראל לפיו מר ש' משמש כבעלים של החברה" (שם, סעיף 7.4).
- 6 ד. הממונה דחה את טענת העותרת כי "לא ניתן להסתמך על פרפראזה עלומה, וכי על ידי
7 כך נפגעת הזכות להתגונן" וכן דחה את בקשת העותרות לקבל מידע נוסף באשר
8 לפרפראזה ותוכנה (שם, סעיף 7.6). הממונה סומך את ידיו על ההלכה המושרשת לפיה
9 רשאית רשות מנהלית להסתמך על ראיה חסויה כראיה מנהלית. עוד נטען כי "הפסיקה
10 הכירה בפרפראזה ובמידע משטרתי מסווג כראיות מנהליות אשר רשות מנהלית אשר
11 פועלת כמאסדרת רשאית לעשות בהם שימוש בבואה להכריע בבקשות רישיון" (שם).
12 הממונה דחה את בקשת העותרות לחשיפת החומר שעל בסיסו נערכה הפרפראזה (שם,
13 סעיף 7.7).
- 14 ה. לעניין טענות העותרות כי עומדת להן חזקת החפות נכתב "כי אין כל פגיעה בחזקת
15 החפות של מבקשת הרישיון, אשר בעינה עומדת. החלטה זו אינה עוסקת בשאלת
16 החפות הפלילית. עסקינן בהליך מנהלי, אשר בהחלט ייתכן כי הרף הראייתי בו יהיה
17 נמוך יותר מהרף בהליך הפלילי. לא בכדי נתן המחוקק למפקח סמכות לדחות בקשות
18 רישיון גם על יסוד כתב אישום, חקירה או מטעם הגנה על שלום הציבור, ולא רק על
19 יסוד הרשעה" (שם, סעיף 7.8).
- 20 בסיכומי של דבר מצא הממונה לדחות את בקשת העותרות לרישיונות: "לאור האמור,
21 ולאחר שנלקח בחשבון כל המידע שעמד בפני, ובכלל זה המידע העולה מהפרפראזה
22 המשטרית אשר נמסרה לידי מבקשת הרישיון בהודעה על כוונת דחייה בנוסף למידע
23 המסווג הנוסף שהועבר לרשות מאת משטרת ישראל, כמו גם המצג הכוזב, ולאחר שנבחנו
24 הטענות שהעליכם ונדונו והכרעתי לגביהן כאמור לעיל, הריני להודיעכם כי בהתאם
25 להוראות סעיף 15 לחוק מצאתי לנכון לדחות את בקשת מבקשת הרישיון לקבלת רישיון
26 בסיסי למתן אשראי" (שם, סעיף 9). לאור דחיית הבקשה, קצב הממונה לעותרות תקופה של
27 שישים ימים "לשם חיסול עסקיה" (שם, סעיף 10).
28 מכאן העתירה.

טענות העותרות

- 29
30 15. טענות העותרות כי הנימוק היחידי להחלטת הממונה "נוגע למידע מודיעיני בענייניו של מר
31 ש" (סעיף 39 לעתירה), החלטה שאינה סבירה ובלתי מידתית, בשים לב לזכויות החוקתיות
32 "לחופש עיסוק ולפרנסה, בחזקת החפות ובזכות להליך הוגן" (סעיף 47 לעתירה).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

16. לטענת העותרות, "הסתמכות המשיב על מידע מודיעיני כטעם יחיד לדחיית בקשות עוסק ותיק בענף רישיון היא תקדימית וטרם נדונה בהלכה מנחה של ביהמ"ש העליון" (סעיף 70 לעתירה). נטען כי ההסתמכות על מידע מודיעיני שאינו גלוי למבקש הרישיון פוגעת בחזקת החפות ובזכויות העותרות. פגיעה שכזו לא יכולה להתבסס על מידע מודיעיני כראיה מנהלית, שכן לא סביר שמידע מודיעיני הוא ראייה מנהלית שתוצאתה היא פגיעה אנושה בזכויות האדם והאזרח, ובלי שזה העלול להיפגע מההחלטה יזכה לשימוע הוגן, בהיעדר ידיעה מהן הראיות המבססות את החלטה כאמור.
17. הפרשנות לחוק הפיקוח מובילה למסקנה כי הסתמכות על מידע מודיעיני כמבסס תשתית ראייתית לפסילת רישיון צריכה להיעשות רק במקרים חריגים וכאשר נשקפת סכנה ממשית לשלום הציבור. נטען כי בהתאם להלכה צריך להיות מיתאם בין חומרת הפגיעה בזכויות האדם כתוצאה מההחלטה המנהלית ובין הרף הראייתי הנדרש לביסוס החלטה כאמור, באופן שכאשר הפגיעה בזכויות היא קשה יחסית הרף הראייתי הדרוש הוא "ראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות". לפי העותרות "זו אמת מידה שמידע מודיעיני אינו יכול מטיבו לעמוד בה, ובוודאי שאינו עומד בה במקרה דנא" (סעיף 97 לעתירה).
18. נטען כי אין לחסות מהעותרות מידע מודיעיני שלא הוצאה לגביו תעודת חיסיון בהתאם להוראות סעיפים 44 ו-46 פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "פקודת הראיות") ותקנה 13(ה) לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 (להלן: "תקנות בתי משפט מנהליים").
19. העותרת מפנה לפסיקת בית המשפט העליון בעניין עע"ם 702/20 הוא "עניין עומר נכסים" ולפסיקת בית משפט זה בעניין עת"ם (ת"א) 35989-07-20 קאסם נ' הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (29.12.2020) לביסוס טענותיה כי היה על הממונה לתת משקל מוגבר לעובדה כי האלמוניות מ' עוסקת בניהול פלונית השקעות שנים רבות וכי "המשיב נדרש לגבש כללים חדשים להתנהלותו ועמדתו בנדון, ולחדול מהסתמכות עיוורת על המלצת המשטרה בנוגע למידע מודיעיני" (סעיף 127 לעתירה). עוד נטען כי היה על הממונה לאפשר שימוע בדרך של טיעון בעל פה, ומשלא קבע כך – החלטתו פסולה.
- טענות הממונה**
20. הממונה דחה את הנטען בעתירה ומדגיש כי החלטתו מבוססת על מספר נימוקים, האחד הוא כי לפי חוות דעת של המשטרה בעל השליטה בפועל בפלונית השקעות הוא ש' המעורב בביצוע עבירות פליליות כולל עבירות מתחום איסור הלבנת הון. לשיטת הממונה, מצב דברים זה מהווה סכנה לשלום הציבור באופן שמצדיק פגיעה בזכויות החוקתיות של העותרת. הנימוק שני שנתן הממונה לסירובו להעניק לעותרות רישיונות הוא "המצג הכוזב שהוצג על ידי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלוגית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 העותרות בכל הנוגע לזהות בעלי השליטה בעותרת 1" (סעיף 40 לתגובת הממונה). נטען כי
2 החלטת הממונה היא החלטה סבירה המתיישבת עם סמכות הממונה מכוח חוק הפיקוח ואין
3 מקום להתערבות שיפוטית בהחלטת הממונה, שהרי מתחם הביקורת השיפוטית על החלטות
4 מנהליות הוא מצומצם.
- 5 עוד טוען הממונה כי : 21.
- 6 א. לצורך גיבוש תשתית ראייתית לשם קבלת החלטה רשאי הממונה להיעזר במידע
7 מודיעיני חסוי. הממונה מפנה לשורת פסקי דין והחלטות המאשרים את טענתו כי
8 "רשות מנהלית רשאית לבסס את החלטתה על ראיות מנהליות שהעבירה משטרת
9 ישראל לידיעתה, גם כאלה שמקורן במידע מודיעיני" (שם, סעיף 68). בין אלה מפנה
10 הממונה אל בר"ם 1383/21 מרקה נ' הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון (3.3.2021)
11 (להלן: "עניין מרקה") ועע"ם 5725/20 פלוגית נ' רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון
12 (31.8.2020).
- 13 ב. הממונה הדגיש כי קיבל את החלטתו תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי וטוען כי אין
14 בעובדה שהמשטרה העבירה לעיונו חומר מודיעיני מעובד כדי לגרוע מעצמאות שיקול
15 הדעת כאמור. נטען כי למשטרה יש יכולת להעריך את החומר המודיעיני הגולמי
16 ולהפיק המלצה מקצועית על בסיס המידע הגולמי.
- 17 ג. זכות העיון של העותרות בחומר המודיעיני חסוי היא מוגבלת ומצומצמת בהיקפה
18 בהתאם להלכות המושרשות לגבי זכות הטיעון הניתנת למי שצפוי להיפגע מההחלטה
19 המנהלית. ומכאן שלא נפגעה זכות הטיעון של העותרות בכך שלא הועבר לידיהן
20 החומר במלואו עובר לעריכת השימוע בכתב בעניינן.
- 21 ד. הממונה דחה את טענת העותרות כי חוזר יושר ויושרה נערך בחוסר סמכות ועל כן
22 הסתמכות הממונה על חומר מודיעיני חסוי היא כדין שהרי בהתאם לחוזר חומר
23 מודיעיני חסוי יכול לשמש בסיס לדחיית בקשה לרישיון נש"פ.
- 24 ה. לעניין הפגיעה בזכות החוקתית של העותרות לחופש העיסוק – הדגיש הממונה כי ככל
25 זכות, גם חופש העיסוק היא זכות יחסית הניתנת להגבלה. במקרים מתאימים בהם
26 קיים אינטרס ציבורי העומד לאיזון מול חופש העיסוק, ייתכן וזכות הפרט תיסוג בפני
27 האינטרס הציבורי. כך כאשר גורם בלתי לגיטימי עוסק במתן שירות פיננסי באופן
28 המהווה סכנה לשלום הציבור ולביטחוננו.
- 29 ו. אין הכרח כי זכות השימוע תמומש בעל פה וניתן לערוך שימוע בכתב.
- 30 ז. לטענת הממונה מקומה של חזקת החפות הוא בהליך הפלילי, ולא בהליך המנהלי וכי
31 "טענת המבקשות כי חזקת החפות חלה באופן גורף בהליך המנהלי מובילה כביכול



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 להעדר אפשרות ליתן משקל לראיות מנהליות שלא הובילו לכדי חקירה פלילית, כתב
2 אישום או הרשעה, אינה יכולה להתקבל" (שם, סעיף 139).
3 ח. הממונה דחה את טענת העותרות לעניין תעודת החיסיון, ותמך את טענתו על ההלכה
4 שנקבעה בבג"ץ 5696/09 מוגרבי נ' אלוף פיקוד העורף (15.2.2012).
5 ט. נטען כי לעותרות ניתן פרק זמן של שישים ימים לחיסול עסקיהן ו"זאת במטרה
6 לצמצם את הפגיעה באינטרסים הכלכליים של המבקשת ולמנוע פגיעה בלקוחות, עד
7 כמה שניתן" (שם, סעיף 157). לשיטת הממונה, שישים הימים שניתנו לעותרות
8 מבטאים נכונה את האיזון שבין ההגנה על הציבור ובין האינטרסים של העותרות.

השתלשלות ההליכים

- 9
10 22. בד בבד עם הגשת העתירה הגישו העותרות בקשות למתן צו ארעי וצו ביניים שיאפשרו את
11 המשך פעילותן הזמנית עד לסיום בירור העתירה – לבקשות אלה נעתרתי מאחר שסברתי כי
12 נכון להותיר את המצב על כנו עד לסיום הבירור כאמור.
13 23. ביום 13.9.2021 הודיע הממונה על הגשת חומר מודיעני חסוי לבית המשפט, במעמד צד אחד.
14 24. הדיון בעתירה התקיים ביום 29.9.2021, בו שמעתי זמן ארוך את טיעוני הצדדים, ובמהלכו
15 גם התקיים דיון במעמד צד אחד, בהסכמת העותרות, בחומר החסוי שהוגש לעיוני.
16 25. לאחר הדיון ביקשתי מהממונה שיעביר לעיוני חומר נוסף בהמשך לדיון במעמד צד אחד
17 (החלטה מיום 31.10.2021).

דיון והכרעה

- 18
19 26. נקודת המוצא של הדיון בעתירה דנא הוא התהליך החריג המתרחש בשוק נותני השירותים
20 הפיננסיים מאז נכנס לתוקף חוק הפיקוח. למעשה, חוק הפיקוח חולל רביזיה מקיפה בשוק
21 נותני השירותים הפיננסיים באמצעות מעבר מרישום עוסקים בתחום לשיטת רישוי, לפיה
22 תנאי להיות נותן שירות פיננסי הוא החזקה ברישיון נש"פ (ראו עניין עומר נכסים, פסקה 3).
23 לצורך כך, נתן המחוקק שיקול דעת רחב וסמכויות רישוי לממונה. תכליתם של אלה היא
24 לאפשר לממונה "לסנן" נותני שירותים שפעילותם בשוק השירותים הפיננסיים עומדת
25 בסתירה לאינטרסים ציבוריים רחבים כמו תקינות המערכת הפיננסית הישראלית, שלום
26 הציבור וביטחונו ועוד. עם זאת, שיקול הדעת שניתן למפקח והשימוש בסמכויות הנרחבות
27 שהוענקו לו כפופים לכללי המשפט המנהלי: "שיקול דעתו המקצועי של המפקח על הביטוח,
28 בדומה לשיקול הדעת המקצועי של כל רשות מנהלית אחרת, אינו חסין מפני ביקורת
29 שיפוטית" (בג"ץ 5934/09 ארגון גמלאי מבטחים נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 7
30 ((31.3.2011)).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

27. השאלה הצריכה מענה במסגרת עתירה זו היא מהו סטנדרט הביקורת השיפוטית הראוי שיש לבחון את השימוש שעושה הממונה בסמכותו הקבועה בסעיף 15(א)(3) לחוק הפיקוח, לדחות בקשה למתן רישיון בהינתן "נסיבות אחרות המטילות דופי ביושרו וביושרתו [של מבקש הרישיון – א.נ.ח] לפי אמות המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב)".
- כפי שאפרט בהמשך, התרשמתי כי הכוח לשלול את הרישיון מהמבקש, ותוך כך קביעת מסקנות, שהן לטעמי ארוכות טווח, לגבי "יושר ויושרה" מתאפיין בחשש לפגיעה חמורה בזכויות האדם. משכך, סטנדרט הביקורת השיפוטית צריך להלום את העיקרון המושרש במשפט המנהלי לפיו כללי המשפט המנהלי צריכים להיות קשיחים נוכח החשש לפגיעה החמורה בזכויות המבקש. הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שמסקנות הממונה באשר ליושר מבקש הרישיון וליושרתו נשענים על מידע מודיעיני חסוי, שלא מאפשר למבקש הרישיון להתגונן מהנטען כלפיו.
- כבר אומר כי בעתירה זו נחשפתי לחומר שנטען להיות חסוי, ולא ברור מי החליט על כך ומכוח מה, והתרשמתי מחסיונו הנטען של לפחות חלק החומר שונה. ועל כך בהמשך.
28. במסגרת הדיון בענייננו אדרש תחילה לפרוצדורה המיוחדת של סירוב לבקשת רישיון נש"פ למי שהיה נותן שירותי מטבע או נש"מ עובר לתחולת חוק הפיקוח; תוך כך אתייחס לכך שהפרוצדורה של חידוש הרישיון נמצאת על 'קו התפר' שבין המשפט המנהלי לבין המשפט הפלילי. ונראה כי סמכויות הממונה לשלול רישיון או לסרב לבקשת רישיון מכוח שיקול דעת הממונה להסיק מסקנות לגבי יושר ויושרתו של המבקש, הן מעין 'יציר כלאיים', והכוונה לכך שהליך 'השלילה' או 'הסירוב' הוא בפועל הליך מנהלי אך תוצאתו האופרטיבית היא כשל הליך פלילי המטיל סטיגמה וסנקציה על מי שבקשתו לרישיון סורבה מטעמי יושר ויושרה. מסקנתי זו מתיישבת עם התהליך ארוך השנים להעברת סמכויות ענישה מהדין הפלילי לדין המנהלי.
- בהמשך פסק הדין אתייחס לקושי הפרוצדורלי, אך המהותי, שקיים בהליך המנהלי של סירוב לבקשת מתן רישיון, תוך הטלת דופי ביושרו וביושרתו של המבקש, כתוצאה מהחלטה מנהלית הנשענת על ראיות חסויות שאינה מאפשרת למבקש הרישיון, שיושרו ויושרתו על הפרק, כמו גם עתידו, פרנסתו ועיסוק במשלח ידו, ונמנע ממנו להתגונן מפני הנטען כלפיו.
- לא אמנע מלהתייחס לפסיקת בתי המשפט לעניינים מנהליים שכן לטעמי בהינתן הפגיעה המשמעותית בזכויות מבקש הרישיון אני סבורה כי יש לבחון מחדש את סטנדרט הביקורת השיפוטית על ההחלטה לסרב למתן רישיון באופן שמתכתב על ההלכות המושרשות במשפט המנהלי ולהגביל את שיקול הדעת המנהלי של הממונה בנסיבות בהן הסיבה היחידה לסירוב למתן רישיון היא מסקנת הממונה לגבי יושרו ויושרתו של המבקש מכוח מידע מודיעיני חסוי.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת -
הממונה על שוק ההון

- 1 **בין המשפט הפלילי למשפט המנהלי**
- 2 29. באופן מסורתי, המשפט הפלילי חולש על סמכות המדינה להאשים, להרשיע ולהעניש (ראו:
- 3 ש"ז פלר **יסודות בדיני עונשין** א 147 (1984)). מכאן, שבין המשפט הפלילי ובין המשפט
- 4 המנהלי קיימות זיקות משמעותיות שהרי עצם סמכות המדינה לחקור ולהאשים היא סמכות
- 5 מנהלית (ראו למשל: בג"ץ 5023/16 ח"כ מיקי רוזנטל נ' היועץ המשפט לממשלה
- 6 (12.3.2020)). בנוסף, והחשוב לענייננו, מזה שנים לא מועטות מתקיים במשפט הישראלי
- 7 תהליך שתכליתו העברת סמכות המדינה להעניש לסמכות שבשיקול הדעת של רשויות
- 8 המינהל השונות. תהליך זה נועד ל"שיפור האכיפה של דברי חוק הקובעים עבירות ההופכות
- 9 מעבירות פליליות רגילות לעבירות מנהליות; הקלה על מערכת התביעה ומערכת בתי
- 10 המשפט; ומתן אפשרות למי שעברו עבירה מנהלית לשאת בעונש מתאים בלא שיוכתמו
- 11 בכתם של מי שעברו עבירה פלילית, אלא בנסיבות מיוחדות" (בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ'**
- 12 **אוסטפלד**, פ"מ מו(3) 501, 508 (1992), להלן: "**עניין אפרתי**").
- 13 30. כפי שעולה מעניין **אפרתי**, העברת סמכות המדינה לפקח ולוודא ציות להוראות, מתחומי
- 14 המשפט הפלילי לתחומי המשפט המנהלי נובעת מאופיו המיוחד של ההליך הפלילי. בספרות
- 15 המשפטית (ולא רק בארץ) ניתן למצוא שלושה מרכיבים גרעיניים למשפט הפלילי: היות
- 16 ההרשעה הפלילית בעלת משמעות אקספרסיבית שיש בה כדי להטיל דופי במי שהורשע
- 17 בפלילים; התכלית העונשית שבהטלת הסנקציה הפלילית על מי שהורשע; קיומה של
- 18 פרוצדורה פלילית שונה המשמשת להרשעה, זיכוי וענישה במקרי הצורך (ראו: Victor
- 19 Tardos, *Criminalization and Regulation in Boundaries of the Criminal Law* Cp.
- 20 (R.A. Duff et al. eds., 2010) 7). כפועל יוצא מהמרכיבים הייחודיים, העברת סמכויות
- 21 פיקוח ואכיפה למשפט המנהלי מוצדקת משיקולים כמפורט בעניין **אפרתי**.
- 22 בניגוד להתדיינות הפלילית, שהיא מורכבת ומצריכה זמן ארוך, הרי ששימוש בסמכות
- 23 מנהלית כדי לפקח ולוודא היענות להוראות הדין הוא יעיל וזול מבחינת משאבי זמן וכסף.
- 24 בנוסף, האופי 'הבירוקרטי' של הסמכות המנהלית הוא יומיומי ו"נקי" מהסטיגמה הפלילית.
- 25 אף ששיקולים אלו הנחו את הצוותים שהוקמו לבחינת הרגולציה על ענף שירותי המטבע
- 26 (הוועדה לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע), נראה כי תכלית השימוש בכלי המנהלי
- 27 למיגור הפשיעה בענף היא זו שעמדה בבסיס חוק הפיקוח: "הצוות הוקם בעיקר אחרי
- 28 הפריזמה האכיפתית באמירה שחסר מי שיאכוף את ההיבטים של הלבנת הון, היבטים של
- 29 מניעת פשיעה בהקשרים הספציפיים של נותני שירותי מטבע. הצוות בראשות אבי ליכט חזר
- 30 עם תשובה מפתיעה ולהבנתי מאוד נכונה. הוא שינה את השאלה ודרך שינוי השאלה הוא
- 31 הגיע לפתרון שהוא באמת יותר מלא. הוא אומר שהבעיה היא לא להוסיף עוד אמצעים כדי
- 32 לוודא שאין שם דברים שאסורים על פי החוק הפלילי הקיים אלא הבעיה היא שצריך



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 רגולציה צרכנית כלכלית על תחום שהוא בכלל לא מוסדר. על ידי זה שנעשה את הפעולה
2 הזאת של הרגולציה הצרכנית והכלכלית, נעלה את הרף הרגולטורי ומי שאין לו הצדקה
3 לקיום ברף הרגולטורי הכלכלי-צרכני, הוא ממילא ייפול לשולי הדרך. כמובן שהוראת מעבר,
4 יהיה צורך לתת לרגולטור הזה לפחות בשלב הראשון גם כלים אכיפתיים מאוד מאוד חזקים
5 ובהצעת החוק יש גם כלים כאלה אבל במצב היציב, במצב הרצוי, הפתרון הוא על ידי זה
6 שאנחנו הופכים אותו לחלק מהמערך המפוקח של השירותים הפיננסיים במדינת ישראל"
7 (פרוטוקול ישיבה 25 של הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות
8 עירונית, הצ"ח התכנון והבניה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים, 4
9 .(29.12.2015)).
- 10 31. תכליות אלה של חוק הפיקוח, מלחמה בפשיעה עבריינית ובשימוש בשירותים פיננסיים
11 להלבנת הון נוסף על יצירת רגולציה אפקטיבית על ענף כלכלי במטרה להגן על הצרכן ולשפר
12 את מצבו, מציבות את סמכות הממונה לדחות בקשה למתן רישיון בקו התפר שבין ההליך
13 המנהלי ובין ההליך הפלילי. מסקנה זו נתמכת בבחינת הסירוב לבקשת מתן רישיון נש"פ למי
14 שפעל כנש"מ עובר לחקיקת חוק הפיקוח, וזאת לאור שלושת המאפיינים הבסיסיים של
15 ההליך הפלילי.
- 16 פסיקת בית המשפט העליון התייחסה לפגיעה באינטרסים של מבקש הרישיון שעסק כנש"מ
17 במשך שנים עד החלטת הממונה לסרב לבקשת הרישיון, בהתייחסו ל"ב]מצב המיוחד שבו
18 המשמעות המעשית של ההחלטה מבחינתו של מבקש הרישיון היא הפסקת עיסוק במשלח
19 יד לאחר פרק זמן ארוך, גם אם לא אלה הם פני הדברים במישור ה"פורמלי" (עניין עומר
20 נכסים, פסקה 38 הדגשה אינה במקור). בנסיבות אלה, גם אם תכליתה של הסנקציה
21 המנהלית כתוצאה מסירוב לבקשת הרישיון אינה ענישתית במובן המילולי, הרי שבמישור
22 הפרקטי החלטה כאמור היא עונש של ממש ומובילה לפגיעה משמעותית וחמורה בפרט. לא
23 בכדי ראה המחוקק לקבוע את חופש העיסוק כזכות חוקתית ראשונה במעלה עם חקיקת
24 חוק יסוד: חופש העיסוק, וסירוב לבקשת רישיון פוגע בחופש העיסוק של מבקש הרישיון
25 (בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 441, 476 (1994)).
- 26 לא רק זאת אלא שכאשר הממונה מבסס את החלטתו בשיקולים לעניין יושר ויושרה של
27 מבקש הרישיון, הרי שלהחלטה כאמור נלווית משמעות אקספרסיבית ברורה המטילה דופי
28 במבקש הרישיון – אפילו אם לא הורשע או אף נחקר בפלילים אלא בהינתן חומר מודיעיני
29 המהווה תשתית למסקנות הממונה – חומר מודיעיני שמבקש הרישיון כלל אינו חשוף לו
30 ואינו יכול להתגונן מפניו. עובדה זו משמעותית בהיבטים שונים. בהיות החלטה כאמור
31 בעלת משמעות אקספרסיבית, מתחזקת ההקבלה של ההליך דנא להליך מעין-פלילי; הטלת
32 דופי באדם פוגעת בשמו הטוב והיא נגזרת של זכות האדם לכבודו ולשמו. אבל חשוב לא



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 פחות הוא הפגיעה בהקשר הפיננסי-בנקאי, בו למוניטין יש חשיבות עליונה בהקשר של אמון
2 המערכת הבנקאית ויכולת מבקש הרישיון להנות משירותי אשראי ושירותי בנקאות, שהם
3 מצרך יסוד בחברה המודרנית (ראו לעניין זה: ה"פ (ת"א) 32389-02-17 קלירשיפט (ישראל)
4 בע"מ נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פסקה 22 (17.11.2021)). הדעת נותנת כי כאשר הממונה
5 בעצמו מסרב למתן הרישיון מטעמי יושר והיושרה של מבקש הרישיון על רקע הוראות איסור
6 הלבנת הון, הרי שהחלטה שכזו היא הרת גורל למבקש ותקבל משקל מכריע בהערכת הסיכון
7 של הבנקים בהתקשרות עתידית עם מבקש הרישיון (ת"צ (ת"א) 25737-02-15 מאיר שרבט
8 נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פסקה 29 (1.4.2020)).
- 9 32. אני סבורה כי להליך הנתקף בעתירה זו, קרי, החלטת הממונה לסרב למתן רישיון בנימוק
10 של "ממצאי יושר ויושרה" על בסיס מידע מודיעיני בלבד, יש קווי דמיון משמעותיים להליך
11 הפלילי בכל הקשור לתוצאות ההחלטה קרי, הטלת דופי במבקש הרישיון ופגיעה בחירותו
12 ובשמו כתוצאה מהחלטת הממונה.
- 13 33. הבדל מרכזי בין ההליך דנא ובין הליך פלילי הוא בפרוצדורה ובסדרי הדין החולשים על
14 ההליך. בעוד שההליך הפלילי מטיל נטל כבד על הרשויות עת הן עומדות להטיל סנקציה על
15 נאשם בהליך הפלילי, הרי שבהליך המנהלי הנטל מוטל על העותר להראות כי אין להטיל עליו
16 'סנקציה' מנהלית: "ההליך המנהלי נועד לבחינת שיקול הדעת המנהלי וסבירותו, כי לזכותה
17 של הרשות עומדת חזקת התקינות וכי היא רשאית להסתמך על ראיות מסוגים שונים, לרבות
18 ראיות בלתי קבילות כגון עדויות שמיעה (ומידע מודיעיני הוא דוגמא מובהקת לעדות שמיעה).
19 לעומת זאת, ההליך הפלילי הוא שונה" (עת"ס (ת"א) 44811-06-20 אדם בשר נ' המפקח על
20 השירותים הפיננסיים, פסקה 44 (22.7.2020)).
- 21 בהליך הפלילי עומדת לנאשם חזקת החפות ועל התביעה מוטל נטל כבד להוכיח מעבר לכל
22 ספק סביר את אשמת הנאשם.
- 23 יוצא אפוא שהמעבר מהמגרש הפלילי למגרש המנהלי כרוך בהקלות משמעותיות מבחינת
24 הרשויות הנהנות מכללים פרוצדוראליים מקלים ביחס להליך הפלילי.
- 25 34. על רקע הדברים הללו מסקנתי היא שסירוב למתן רישיון שכל כולו הוא מכוח שיקול דעת
26 הממונה לקבוע ממצאי יושר ויושרה המבוססים אך על מידע מודיעיני מסווג (ועוד לא
27 התייחסתי ל'רמת הסיווג' ולשאלה מי קובע כי החומר חסוי וסודי), הוא יצור כלאיים –
28 שקולו קול ההליך המנהלי, אך ידיו הן סנקציה וסטיגמה המתכתבות עם ההליך הפלילי בכך
29 שהפגיעה בחופש העיסוק ובשמו הטוב של מי שבקשתו לקבלת רישיון נדחית היא חמורה
30 ולטעמי עד כדי דרמטית בחיי המבקש.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

35. נכון הוא כי יש מצבים בהם נדרש איזון בין אינטרס ציבורי ובין זכויות אדם וברי כי איזון
1 כזה מתבקש במציאות החיים בחברה המודרנית שבה מתנגשים לעתים אינטרסים סותרים
2 של ציבורים ופרטים שונים בחברה (ראו: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א' 163 (מהדורה
3 שנייה, 2010)).
4
5 כך גם בענייננו! אין ספק כי תכליות חוק הפיקוח מוצדקות והמטרה שלשמה הוא נועד ראוי
6 להגנה. אמצעי הרישוי הוא כלי יעיל ואפקטיבי לרגולציה איכותית של שווקים ותחומי עיסוק
7 (השוו: בג"ץ 3644/05 **יוסף דידי נ' שר הבריאות**, פסקה 5 (17.4.2005)), בעיקר כשהמחוקק
8 העניק לגורם המוסמך, בענייננו - הממונה, את "הכוח להתנות בו [ברישיון -א.נ.ח] תנאים
9 שיש להם זיקה למטרה ממטרות החוק הנדון" (ע"פ 107/58 **היועץ המשפטי לממשלה נ'
10 מלון נורדאו פלזה בע"מ**, פ"ד יג 1345, 1358 (1959)). אלא שהמשפט המנהלי נועד, בין היתר,
11 להגן על הפרט מפני שימוש פוגעני בכוח השררה. למימוש מטרה זו, נועדו הכללים המשפטיים
12 האפקטיביים, שהתפתחו וראוי שימשיכו להתפתח, באופן שמתכתב עם ההקשר שבו מופעלת
13 הסמכות המינהלית וזאת למתן הגנה כאמור (ראו: איל פלג "ההליך המנהלי בצילו של
14 שיקול-דעת" **עיוני משפט** מב 129, 175 (2019)).
15 בהקשר הנדון בענייננו, נראה כי פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם של ההליך המנהלי הוא
16 גבוה וכפי שכבר ציינתי הוא ממוקם בקו התפר שבין המשפט המנהלי למשפט הפלילי,
17 ולעובדה זו צריך להינתן משקל משמעותי בקביעת הסטנדרט המשפטי המתאים לבחינת
18 פעולות הרשות.
19
20 **הפרוצדורה המינהלית בענייננו**
36. לא זו בלבד שיש בהחלטת הממונה בנסיבות האמורות כדי לפגוע בחופש העיסוק של מבקש
21 הרישיון באופן קשה ותוך הכתמת שמו באופן חמור, הרי שבנסיבות בהן מסקנות הממונה
22 אודות יושר ויושרה מבוססות על אמות המידה 13 עד 15 בפרק "אמות המידה לבחינת יושר
23 ויושרה" לחוזר יושר ויושרה, מתווספת לפגיעה החמורה במבקש הרישיון העובדה כי
24 הקביעה מבוססת על ראיות חסויות. במצב דברים (בלתי אפשרי) זה מתעוררת בעיה ממשית,
25 ואומר כי רוחבית, שבה מבקשי הרישיון נאלצים להתמודד עם הנטען נגדם, במסגרת
26 פרפראזה (סתומה כשלעצמה) בלי לדעת מה נטען נגדם.
37. נקודת המוצא לעניין זה היא כי בעוד שבהליך הפלילי נקבע בסעיף 74(א)(1) לחוק סדר הדין
27 הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 כי יש לאפשר לנאשם ולבא כוחו "לעייין בכל זמן סביר
28 בחומר החקירה וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת, והנוגע
29 לאישום שבידי התובע ולהעתיקו", הרי שלא ניתן למצוא הוראת חוק מקבילה בתקנות
30 המסדירות את סדרי הדין בבית המשפט המנהלי באופן שמאפשר לעותר עיון מלא בחומר
31



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 הראייתי הרלבנטי שהביא את הרשות לקבל את ההחלטה בעניינו (השוו: בשג"ץ 497/88
2 **בלאל שכשיר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**, פ"ד מג(1) 529, 536 (1989)).
- 3 התקנה הרלבנטית לדיון בעניין ראיות מנהליות חסויות היא תקנה 13 לתקנות בתי משפט
4 לעניינים מנהליים שכותרת השוליים שלה היא "סייג למסירת מידע ומסמכים" מלמדת כי
5 נקודת המוצא בהתדיינות בבית המשפט המנהלי היא **גילוי** מצד הרשות, שכן את 'הסייג'
6 העלו במסגרת התקנה. עם זאת, אין הגילוי חזות הכול ויש אינטרסים אחרים שיכולים
7 בנסיבות ספציפיות לגבור על עקרון הגילוי. כך למשל קובעת תקנה 13(א) לתקנות בתי משפט
8 לעניינים מנהליים כי חובות הגילוי המוטלות על הרשות במסגרת הדיון בעתירה המנהלית
9 מכוח תקנות 11 ו-12 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים "כפופה לסייגים ולהוראות לענין
10 גילוי מידע ומסמכים לפי כל דין, לרבות הוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, בשינויים
11 המחויבים".
- 12 38. כפי שצינתי לעיל, בעניינו טוענות העותרות כי היה על המשיב לגלות את המידע בעניין –
13 וזאת בהיעדרה של תעודת חיסיון לפי סעיפים 44 או 45 לפקודת הראיות. מנגד, טוען המשיב
14 כי "בהתאם להלכת מוגרבי [בג"ץ 5696/09 **מחמוד מוגרבי נ' אלוף פיקוד העורף** (15.2.2012)],
15 השלב שבו נדרשת הרשות המוסמכת לפעול להוצאה של תעודת חיסיון הוא רק לאחר הוצאה
16 של צו-על-תנאי בבג"ץ (השלב המקביל לו בבית המשפט לעניינים מנהליים הוא החלטה בדבר
17 מתן כתב תשובה לעתירה מינהלית)" (סעיף 146 לתגובת המשיב). לאחר שעיינתי בטענות
18 הצדדים, עמדתי בעניין **המועד** להצגת תעודת החיסיון היא כעמדת הממונה, ולכך אדרש
19 להלן.
- 20 39. תחילה, להדגיש קיומה של הבחנה בין "סודיות" ובין "חיסיון". בעוד ש"כאשר לבעל דין
21 עומדת טענת חיסיון, הוא פטור מלגלות את הראיה למרות שהיא רלוונטית למשפט", הרי
22 ש"חובת הסודיות מוטלת על אדם מחוץ למסגרת ההליך המשפטי ותכליתה למנוע חשיפתו
23 של מידע סודי בפני הציבור או בפני צדדים שלישיים" (רע"א 8943/06 **גיא יוחנן נ' סלקום**
24 **ישראל בע"מ**, פ"ד סג(3) 88, 106-7 (18.11.2009)). יש אפוא, להבחין בין חובת המשיב לגלות
25 לעותרות את הראיות המבססות את החלטתו עובר להגשת העתירה ובין חובת המשיב לגלות
26 את התשתית הראייתית שהונחה בפניו עת קיבל את החלטתו לסרב לבקשת הרישיון, וזאת
27 כחלק מחובתו בהליך המשפטי.
- 28 40. לא אחת נאמר בפסיקה כי "על פי אמות המידה המקובלות, רשות מנהלית רשאית להתבסס
29 על מידע מודיעיני חסוי לצורך החלטתה" (רע"ב 4393/11 **יוסי מוסלי נ' מדינת ישראל**, פסקה
30 17 (8.11.2011)). ואולם - שונים הדברים כאשר עסקינן בהליך השיפוטי – אז הנחת המוצא
31 היא שעל מנת להפעיל ביקורת שיפוטית אפקטיבית על החלטת הרשות יש צורך בגילוי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 התשתית הראייתית ששימשה בסיס לנימוקי הרשות בהחלטתה. כפי שאמר כבוד השופט
2 לנדוי: "מחייב גילוי הנימוקים כאן גם את גילוי הראיות, כי ללא גילוי הראיות אין בית-
3 משפט מסוגל להעביר את נימוקי הסירוב תחת שבט ביקורתו ולברר אם הם סבירים" (בג"ץ
4 2/79 אסעד אל מונעם אל אסעד נ' שר הפנים, פ"ד לד(1) 505, 16-515 (1979), להלן: "עניין
5 אל אסעד"). עם זאת, בחלוף השנים השתרש בפסיקת בג"ץ חריג לעיקרון הגילוי במצבים
6 שבהם קיימת תעודת חיסיון מכוח סעיפים 44 או 45 לפקודת הראיות לגבי התשתית
7 הראייתית המשמשת כבסיס להחלטת הרשות: "בשל הקושי הנובע מהעדר סעיף בחוק
8 כאמור, ובשל רצוננו למצות כל דרך אפשרית כדי לעשות צדק מירבי עם העותר, מקיימים
9 אנו את הנוהל שתואר לעיל, לפיו נוהגים אנו בעתירות מהסוג הנדון להציע שנעין, בהסכמת
10 שני הצדדים, בחומר הראיות החסוי, שלא בנוכחות העותר או בא-כוחו. נוהל זה אינו נוגד
11 את החוק, שכן כלל ידוע הוא, כי בהסכמת הצדדים מותרת סטייה מדיני הראיות" (בג"ץ
12 792/88 מטור נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד מג (3) 542, 549 (1989)).
- 13 כלומר, מהפרקטיקה ומההליכים בבג"ץ צמח הנוהג המבסס את החיסיון על המקור
14 הנורמטיבי שהוא הסכמת הצדדים. נוהג זה כשמו כן הוא! נראה כי עם השנים הורחב נוהג
15 זה על ידי הפסיקה ונקבע כי "אם העותר אינו מסכים שבית-המשפט יענין, שלא בנוכחותו,
16 במידע החסוי אשר שימש בסיס להחלטת הרשות, תחול על אותה החלטה, בדרך-כלל, חזקת
17 החוקיות" (בג"ץ 1227/98 אנטון מלבסקי נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 690, 711 (1998), להלן:
18 "עניין מלבסקי").
- 19 .41 נוהג זה ספג ביקורת הן בספרות והן בפסיקה. ברור מאליו כי עיקר הביקורת מתמקדת
20 ב"מלכוד" שבו מצוי העותר המתמודד עם ראיות חסויות, שהרי לאור עניין מלבסקי, עומד
21 העותר מול שתי אפשרויות גרועות. האחת, להסכים לדיון בראיות החסויות בהעדרו, במעמד
22 צד אחד. ברי כי אפשרות זו מציבה את העותר בעמדת נחיתות אינהרנטית נוכח חוסר יכולתו
23 להתמודד עם הנטען כלפיו שכן "את טענות הצד שכנגד אפשר לסתור רק כשהן ידועות; עם
24 ספינקס אי-אפשר להתווכח" (בג"ץ 111/53 חיה קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534, 541
25 (1953)). האפשרות השנייה העומדת לעותר היא 'הזכות' להתנגד לקיום דיון במעמד צד אחד,
26 ואולם אז תחול על ההחלטה, חזקת התקינות המנהלית לטובת הרשות. וכך אמר כב' השופט
27 רובינשטיין כי "עותר הנמצא בפרשת דרכים זו נאלץ לעתים לבחור בין חלופה שאינה טובה
28 לחלופה אחרת שהיא רעה הימנה: אין הוא יודע את תוכן החומר, את מקורו ומהימנותו,
29 ואינו יודע לטעון נגדו - מסיבה זו עשוי הוא לפקפק אם ראוי שבית המשפט יענין בו; אך אם
30 לא יבקש מבית המשפט לעיין בחומר, נמצא מסכל את האפשרות שבית המשפט יבחן את
31 עתירתו כדבעי, ומסיבה זו סביר שתידחה" (רע"ב 1621/06 מחמד שבלי נ' שירות בתי
32 הסוהר, פסקה 4 (5.4.2006), להלן: "עניין שבלי"; ראו עוד: יצחק עמית חסינות ואינטרסים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 מוגנים, עמודים 40-738 (2021) (להלן: "חסינות ואינטרסים מוגנים"), וגם Daphne Barak-
2 Erez and Matthew C. Waxman, *Secret Evidence and the Due Process of Terrorist*
3 *(Detentions)*, 48 COLUM. J. TRANSN'L L. 3 (2009).
- 4 42. למרות הקשיים עליהם הצביע בג"ץ בהתמודדות עם ראיות חסויות, שב בג"ץ ואישר את
5 הנוהג והפסיקה בקשר לשאלת הראיות החסויות בבג"ץ מוגרבי (בג"ץ 5696/09 מחמוד
6 מוגרבי נ' אלוף פיקוד העורף (15.2.2012), להלן: "עניין מוגרבי"). הנשיאה, כב' השופטת ד'
7 ביניש הבחינה בעניין מוגרבי בין הנוהג שהתפתח עם השנים ובין ההלכה המחייבת שנקבעה
8 בעניין אל אסעד: "לפי הפרקטיקה שהייתה לנוהג מוכר ומקובל במסגרת הליך של ביקורת
9 שיפוטית על פעולות הרשות מתאפשרת הצגת חומר חסוי מטעמי ביטחון לבית המשפט
10 במעמד צד אחד בלבד, אם ניתנת לכך הסכמתו של העותר. בהתאם לכך, ככל שניתנת הסכמת
11 העותר לכך שבית המשפט יעיין בחומר החסוי במעמד צד אחד, אין הרשות חייבת להציג
12 תעודת חיסיון בהתאם להוראות סעיפים 44-45 לפקודת הראיות" (עניין מוגרבי, פסקה 3
13 לחוות דעתה של כב' הנשיאה ביניש). מהדיון בעניין מוגרבי עולה כי נוהג זה אינו מהווה הלכה
14 מחייבת: "[ו]בהתאם להלכה שנקבעה בבג"ץ 2/79 אל אסעד נ' שר הפנים..., פסק דינו של
15 ממלא מקום הנשיא מ' לנדוי (להלן: ענין אל אסעד), ככל שהרשות תמשיך לעמוד על סירובה
16 בהצגת החומר בפני הצד שכנגד גם בשלב שלאחר הוצאת צו-על-תנאי, יהיה עליה לפעול
17 להוצאת תעודת חיסיון מתאימה, שתהיה כפופה, ככל שיבקש זאת הצד שכנגד, להליך
18 שיפוטי בהתאם לסעיף 46 לפקודת הראיות".
- 19 43. יש כמובן הבדל בין ההליכים בבג"ץ ובין אלה בבית המשפט לעניינים מינהליים בכל הקשור
20 לסדרי הדין בטיפול בראיות חסויות. אמנם ההליכים בבתי המשפט המנהליים מתכתבים עם
21 עקרונות וסדרי הדין בבג"ץ, אך יש הבדלים ניכרים בין אופי הדין בבג"ץ ובין הדין בבתי
22 המשפט לעניינים, באופן המצריך התאמה של עניינים מסוימים בהתנהלות הדיונית בבית
23 המשפט לעניינים מינהליים (ראו סעיף 8 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-
24 2000). כך למשל הדין בבית המשפט לעניינים מנהליים נעדר שלב ה"צו על-תנאי":
25 "משמעותו של המונח צו על-תנאי היא שמתן הסעד נגד המשיבים כהגדרתו בצו זה הוא "על
26 תנאי", דהיינו מושעה עד לקבלת תשובה. אם התשובה תהיה מספקת, תידחה העתירה. אם
27 לא כן – העתירה תתקבל והצו על-תנאי יהפוך למוחלט. עקרונית, קבלת העתירה אמורה
28 לחפוף את תוכנו של הצו על-תנאי. מתכונת זו של הדין ידועה גם כדיון "דו שלבי", והיא הד
29 לימים הרחוקים שבהם נדרש מתן רשות כדי לנקוט הליך נגד הריבון" (דפנה ברק-ארז משפט
30 מינהלי ד 436 (2017)). בהיבט הזה, טרם הוכרעה השאלה מהו המועד הראוי והנכון לפעילות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 הרשות להשגת תעודת חיסיון לפי סעיפים 44 ו-45 לפקודת הראיות במסגרת הדיון בבית
2 המשפט לעניינים מנהליים ובהתאם להלכת אל אסעד.
- 3 .44. בין שכך ובין שאחרת, אין חולק כי סמכות הרשות להחליט מהו המידע שלשיטתה חל עליו
4 חיסיון היא סמכות מנהלית הכפופה לכללי המשפט המנהלי ומכאן שחובת הממונה להפעיל
5 את הסמכות שהוענקה לו מכוח חוק הפיקוח היא בהתאם לכללי המשפט המנהלי "ביושר,
6 בהגינות ובתום לב" (השוו: ע"א 8158/16 אפרים בן מנחם נ' פקיד שומה – מס הכנסה חיפה,
7 פסקה 10 (16.10.2018)). בכלל זה, על הממונה לשקול ולאזן בין כל השיקולים הרלבנטיים
8 להחלטה: "הרשות המנהלית עדיין חייבת לשקול, בכל מקרה כזה, את כל השיקולים
9 הנוגעים לעניין לאור הנסיבות המיוחדות של המקרה, כדי לאזן ביניהם כראוי" (בג"ץ 15/96
10 תרמוקיר חורשים נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נ(3) 397, 410 (1996)). שיקול
11 מרכזי ומשמעותי שצריך להנחות את הרשות המנהלית בהחלטה על היקף טענתה לחיסיון
12 התשתית הראייתית שהיא לבדה מבססת החלטה שיש בה כדי לפגוע בזכויות אדם ואזרח
13 בכלל, שבעתיים כשהפגיעה היא כה חמורה כבענייננו, מחייבת לתת את הדעת לזכות הטיעון
14 של הנפגע מהחלטתה להליך הוגן ובכלל זה לאפשר לנפגע להתגונן מפני החלטה כשהבסיס
15 להחלטה בידיעתו.
- 16 .45. תכליתה של זכות הטיעון היא "להבטיח את יכולתו של מי שעלול להיפגע מהחלטה מנהלית
17 להציג את טענותיו באופן אפקטיבי" (ראו: עניין עומר נכסים, פסקה 42). ברור, אפוא, כי
18 החלטת הרשות על היקף החיסיון הנטען משליכה באופן ישיר על איכות זכות הטיעון
19 שתתאפשר לנפגע מהחלטתה. את העובדה הזו צריכה הרשות להביא במסגרת שיקוליה בשלב
20 עובר להחלטה האם להיעתר לבקשה למתן רישיון.
- 21 מסקנתי זו מתחזקת עת עסקינן בהליך מתן הרישיון מכוח חוק הפיקוח, בנסיבות בהן מבקש
22 הרישיון עסק בתחום שנים רבות לפני הגשת הבקשה וכאשר מסקנות הממונה לסירוב למתן
23 רישיון מבוססות על חוזר יושר ויושרה המאפשר לממונה לבסס מסקנות על מידע מודיעיני
24 חסוי.
- 25 על הממונה, כרשות מנהלית שהיא נאמן הציבור, לפעול בהתאם לעקרונות השקיפות עד כמה
26 שניתן. לשם כך, עליו לשקול היטב מה מבין המידע שהובא לפניו ומהווה תשתית ראייתית
27 להחלטתו, הוא אכן מידע חסוי או סודי. במובן הזה הנטל על הממונה הוא כבד וצריך
28 להתכתב עם עקרונות השקיפות כפי שעוגנו בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (אשר קובע
29 כי "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק
30 זה") וכן בהתאם לתקנות 11-13 לתקנות בתי משפט מנהליים המאפשרים לעותר לאתגר
31 את קביעת הרשות לעניין החומר שהיא בוחרת לחסות מפני העותר.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 38543-03-21 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

1 כפי שכבר ציינתי לעיל אומר בזהירות המתבקשת כי לאחר שעיינתי בחומר הסודי שהועבר
2 לעיוני, ולאחר שהתקיים דיון במעמד צד אחד בהסכמת העותרות, ובו השיבו ב"כ הממונה
3 לשאלותי בעניינים אלה ואחרים שמצאתי לנכון לשאול לגביהם, ולאחר שנמסר חומר משלים
4 ושבתי ועיינתי בכל החומר הסודי שהיה שנמסר לעיוני בלבד, התרשמתי כי הממונה הרחיב
5 יתר על המידה את "יריעת החיסיון" שפרס על התשתית הראייתית בתיק ולהבנתי בהחלט
6 ניתן היה לגלות מידע לא מבוטל מהחומר שהוצג לעיוני גם לעותרות. עוד התרשמתי כי לו
7 היה ניתן לעותרות המידע כאמור, היה באפשרותן לכלכל צעדיהן אחרת בשלב הטיעון בכתב,
8 ומשכך אני סבורה כי פגם זה שנפל בהליך מצדיק, על פניו, כי החומר יוחזר לממונה על מנת
9 שישקול פעם נוספת את היקף החיסיון הנטען, והאם אין הוא מצריך הוצאת תעודת חסיון.

10 סטנדרט הביקורת השיפוטית על החלטת הממונה מכוח סעיף 15 לחוק הפיקוח

11 46. בפסק דין זה הרחבתי לעיל את הדיון בממשק שבין ההליך המנהלי בעניינינו ובין המשפט
12 הפלילי, וכן את החשש מהפגיעה החמורה בזכויות העותרים שפעלו שנים רבות כנש"מ. כפי
13 שציינתי, יש משקל רב לחומרת הפגיעה בזכויות האדם של מבקש הרישיון בקביעת סטנדרט
14 הביקורת השיפוטית על הרשות המנהלית. עם זאת, נראה שהפסיקה של בתי המשפט
15 המנהליים לאו דווקא אימצה סטנדרט מחמיר לבחינת החלטות הממונה שלא לחדש
16 רישיונות למי שפעל בעבר כנש"מ (ראו למשל: עת"ם (ת"א) 58427-06-21 מ. אונ-ליין מימון
17 וסחר בע"מ נ, המפקח על השירותים (15.8.2021), עת"ם (ת"א) 13704-05-21 (ת"א) אימאן סולטאן
18 נ' משרד האוצר – הממונה על שוק ההון הביטוח והחיסכון (2.6.2021), עת"ם (ת"א) 62558-
19 11-20 סוטארה בע"מ נ' ד"ר משה ברקת (30.3.2021), עת"ם (ת"א) 1363-02-21 ת.א.נ ניהול
20 והשקעות 2015 בע"מ נ' מדינת ישראל משרד האוצר, עת"ם (ת"א) 16475-12-20 מוחמד
21 חוטבא נ' מדינת ישראל (19.1.2021), עת"ם (ת"א) 44911-01-21 גיא אביקזר נ' משרד האוצר
22 המפקח על שירותים פיננסיים (7.2.2021)).

23 47. עמדתי שונה. אני סבורה, כפי שכבר ציינתי שיש להחיל סטנדרט ביקורת שיפוטית מחמיר
24 על החלטות הממונה לסרב למתן רישיון למי שהחזיק באישור נש"מ זמן ארוך עובר לחקיקת
25 חוק הפיקוח ובייחוד כאשר החלטת הממונה מבוססת על מידע מודיעיני חסוי. סטנדרט
26 ביקורת שיפוטית מחמיר מתחייב לנוכח הפגיעה בזכויות העותרים, הן בהיבט המהותי של
27 משמעות ההחלטה מבחינת העותר והן מבחינה פרוצדוראלית. אשוב ואדגיש קיומם של
28 קשיים מהותיים שמציב הליך הראיות המנהליות החסויות בפני העותר וסטנדרט ביקורת
29 מחמיר יכול לאזן בין האינטרסים המתנגשים – טובת הציבור וזכויות הפרט. ככל שיאומץ
30 היסטנדרט המחמיר הרי שדבר יבוא לביטוי בין היתר בכך:

31 א. שיהיה על הממונה להציג ראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות כדי להצדיק את
32 החלטתו לסרב למתן רישיון. שבעתיים כך נוכח הפגיעה הלכאורית החמורה בזכויות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלוגית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 המבקש ונוכח העובדה כי עסקינן בחומר מודיעיני חסוי שאין הוא גלוי לו: "ככל
2 שעוצמת הפגיעה בזכות האדם גדולה יותר כך נדרשת רמת שכנוע גבוהה יותר,
3 בהתבסס על הראיות שבפני הרשות, כדי להצדיק את החלטתה. יש שהזכויות נפגעות
4 לא על יסוד עובדות גלויות, שאפשר להתמודד אתן, אלא על יסוד חומר חסוי. האמצעי
5 המינהלי שנקט לפי הפקודה מחייב פיקוח שיפוטי אפקטיבי. יש לבחון את המידע
6 והראיות שמציגים גורמי המשטרה בצורה זהירה וקפדנית. יש לזכור כי במקרים רבים
7 נמנעת מן האדם עצמו האפשרות להתמודד עם חומר הראיות המינהלי שקיים נגדו,
8 דבר המחייב נקיטה במשנה זהירות בבחינת החומר" (בג"ץ 951/06 עזרא שטיין נ' רב
9 ניצב משה קראדי, פסקה 21 (30.4.2006)).
- 10 לכך יש להוסיף כי בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי, הדרישה הראייתית המחמירה
11 חלה גם במצבים של פגיעה בזכויות יסוד כלכליות דוגמת הזכות לחופש העיסוק (ראו:
12 דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** א 449 (2010), להלן: "**ברק-ארז**").
- 13 ב. יש להדהד את הפרט המהותי כי תכלית הסמכות לעניין מתן/סירוב לרישוי שניתנה
14 לממונה **אינה עונשית** אלא נועדה לשרת תכליות צרכניות וכלכליות רחבות. במובן זה,
15 סמכות הרישוי מקבילה למעצר מנהלי, עליו נאמר כי הוא: "נועד למנוע פעילות צפויה
16 האסורה על-פי הדין, ואין הוא מכוון להעניש על מעשים שכבר בוצעו" (עע"ם 8607/04
17 **טלי פחימה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(3) 258, 263 (2004)).
- 18 לכן יש לתת משקל ממשי לחשש שמא ישמש ההליך המנהלי "מסלול עוקף" לניהול
19 ההליך הפלילי. שימוש בסמכות הממונה שלא להיעתר לבקשה לחידוש רישיון בנסיבות
20 בהן שלילת הרישיון נעשית נוכח התרשמותו לגבי יושר ויושרת מבקש הרישיון, צריכה
21 להיעשות בצמצום ולאחר מיצוי האפשרויות האחרות העומדות לפני הממונה כמו
22 לשלוח את מסקנותיו ואת ממצאיו לבדיקה ואף לחקירה משטרתית וכיו"ב. בדומה
23 למעצר מנהלי, עצם היות הממונה מוסמך לסרב לבקשת רישיון אין משמעה כי על
24 הממונה להשתמש בסמכותו בכל עת. לעיקרון זה יש לצקת תוכן ממשי ונעזרתי
25 בפסיקה שהתפתחה בנושא סמכות המעצר המנהלי, שהרי בדומה למעצר המנהלי, גם
26 סירוב למתן רישיון נוכח ממצאי יושר ויושרה המבוסס על מידע מודיעיני נעשית "לשם
27 הערכה של מידת הסיכון הצפויה ממנו בעתיד. ניתן לחשוב על מבחנים הסתברותיים
28 שונים, כמו אפשרות סבירה, חשש ממשי או ודאות קרובה – לפעילות אסורה" (עע"ם
29 8788/03 **נעם פדרמן נ' שאול מופז** – **שר הביטחון**, פ"ד נח(1) 176, 188 (2003)).
- 30 בית המשפט העליון בחר מתוך המבחנים השונים את מבחן 'הודאות הקרובה' לבחינת
31 נחיצות המעצר המנהלי בהתבסס על המידע המודיעיני החסוי המבסס את החלטת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

1 הרשות לנקוט במעצר המינהלי (בג"ץ 3280/94 אילן בירן נ' אלוף מפקד כוחות צה"ל
2 באזור יהודה, פסקה 5 (12.7.1994)).
3 נראה לי כי מבחן זה של 'יודאות קרובה' מתאים ליישום גם בענייננו, שכן גם אם אין
4 מדובר בפגיעה בחירות הפיסית של המבקש, כמו בעניין עציר מנהלי, הרי שמדובר
5 בתוצאה פוגענית שמשפיעה על מהלך חיי המבקש, על עיסוקו ועל פרנסתו בוודאי עת
6 היה זה עיסוקו היחידי ומקור פרנסתו שנים רבות.
7 גבולות סמכות הממונה ליתן רישיון נש"פ מכוח חוק הפיקוח היא שאלה פרשנית
8 המצריכה שימוש בכללי הפרשנות המקובלים. כך מתחיל 'המסע הפרשני' בקריאת
9 לשון החוק ובהבנת משמעות לשון החוק ולאחר מכן יש להידרש לתכלית
10 האובייקטיבית והסובייקטיבית של דבר החקיקה נשוא הפרשנות, ובמקרה שלשון
11 החוק אינה חד משמעית יש להעדיף את הפרשנות המתיישבת בצורה הטובה ביותר עם
12 תכליות החוק (ראו: ע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות
13 המיסים, פסקה 34 (23.9.2008)).
14 לאחר ששבתי ועיינתי בלשון החוק, בפסיקה הרלוונטית, בדברי ההסבר לחוק וכן
15 ובדברי הכנסת הגעתי למסקנה כי הפרשנות הנכונה לחוק הפיקוח היא שסמכות
16 המפקח לקבוע ממצאים לגבי יושר ויושרה היא סמכות רחבה ויש חשש לפגיעה ממשית
17 בזכויות המבקש ועל כן יש להפעילה במשורה ובמקרים חריגים. סעיף 15 לחוק הפיקוח
18 קובע את השיקולים השונים שעל המפקח לשקול בבחינת בקשה למתן רישיון באופן
19 מפורט – כך למשל סעיף 15(א)(3)(א) לחוק הפיקוח מונה רשימה סגורה של עבירות
20 שהרשעה בהן פוסלת באופן "אוטומטי" מועמדים למתן רישיון, כך גם התנאים
21 "הקשיחים" שבסעיף 15(א)(1) ו-15(א)(2) הקובעים תנאי סף ברורים לגבי זהות מי
22 שרשאי לקבל רישיון. בסביבה הלשונית של סעיף 15(א) נראה התנאי של יושר ויושרה
23 חריג שכן סעיף 4(ב) לחוק הפיקוח נותן לממונה למעשה סמכות בלתי מוגבלת לקבוע
24 מתי יראה אדם בעיניו כחסר יושר ויושרה. הניגוד שבין שיקול הדעת המתוחם
25 והמוגדר שניתן לממונה בחוק ובין הסמכות הבלתי מוגבלת של הממונה לקבוע
26 ממצאים לגבי יושר ויושרה חייבת להתיישב עם תכלית החוק שהיא תכלית צרכנית
27 וכלכלית ולא עונשית. לא סביר שמנימוקים של יושר ויושרה, לטעם הממונה, יפסלו
28 מבקשי רישיון שיכולים להיות מתחרים בשוק ועל סמך אלה הועברו מידעים שונים
29 שאפשר שיהיו על ידי גורמים אינטרסנטים, וגם אומר כי הסרת מתחרה יפגע באחת
30 מתכליות חוק הפיקוח - להיטיב עם הצרכן. זאת ועוד. סעיף 15(ב) הקובע במפורש את
31 סמכות הממונה לסרב לבקשה להענקת רישיון "בשל טעמים של שמירה על שלום
32 הציבור או ביטחונו או טעמים אחרים שבטובת הציבור" מביא למסקנה כי שיקול



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

- 1 הדעת המהותי של המפקח בעניין שלום הציבור וביטחון, המוגדר באופן ברור, צריך
2 להיעשות על פי סעיף 15(ב) ולא משיקולי יושר ויושרה כאמור בסעיף 15(א)(3) ועל סמך
3 מידע מודיעיני חסוי המשמש לממצאים בעניין היושר והיושרה, אך למעשה נועדו
4 לשרת את ההגנה על שלום הציבור וביטחון.
- 5 על כן, ובדומה להלכות המושרשות בהקשר המעצר המינהלי: "השימוש בסמכות
6 המעצר המינהלי מותנה בכך שלא ניתן להגן על שלום הציבור וביטחון באמצעים
7 רגילים, לרבות בנקיטת הליכים פליליים, שבגדרם אף מוסמך בית המשפט לעצור
8 נאשם אם קיים יסוד סביר לחשש ששחרורו יסכן את שלום הציבור. כאשר הגשת כתב-
9 אישום אינה אפשרית משום שהראיות נגד החשוד למרות מהימנותן אינן קבילות,
10 הוצאת צו-מעצר מנהלי מותנית בקיום "ודאות קרובה" (וליתר דיוק קירבה לוודאות)
11 לכך שהימנעות ממעצר תגרור פגיעה של ממש בביטחון המדינה ובביטחון הציבור"
12 (עע"ם 4/96 הרב יצחק גינזבורג נ' שר הביטחון וראש הממשלה, פ"ד נ"ד (3) 221, 223
13 ((1996)).
- 14 לסיכום חלק זה, השימוש בשיקול הדעת בעניין קביעת ממצאי יושר ויושרה שניתן
15 לממונה לא נועד להיות מסלול עוקף כללי המשפט המנהלי המצרים את הפעלת
16 הסמכות המנהלית עת היא פוגעת בזכויות יסוד. מבחן הוודאות הקרובה מחיל
17 סטנדרט של ביקורת שיפוטית ההולם את הפגיעה בזכויות העותרות בענייננו ושיש בו
18 כדי לוודא את השמירה על זכותן להליך הוגן, לחופש עיסוק ולשמן הטוב.
- 19 ג. זכות השימוע הוכרה זה מכבר כזכות בסיסית וכחלק בלתי נפרד מכללי הצדק הטבעי
20 (בג"ץ 3/58 יונה ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1509 (1958)). מתן הזדמנות נאותה
21 למי שעלול להיפגע מהחלטת הרשות לטעון טענותיו בפניה חייב להיות שיקול שיש
22 להביאו בחשבון בשלב שבו בוחנת הרשות את חומר הראיות שלפניה ומכריעה מה
23 הראיות שיש לחסות מפני מי שעלול להיפגע מהחלטתה. מסקנה זו נתמכת במגמת
24 המשפט המנהלי לשקיפות ועקרונות של שיתוף בהליך, וכן נוכח חובת ההגינות
25 המוטלת על הרשות (ראו: ברק-ארז, עמוד 291).
- 26 לכן, אני סבורה כי מוטלת על בתי המשפט החובה לבחון את שיקול דעת של הרשות
27 לחסות ראיות מנהליות. במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטת הממונה, וכמצוות
28 תקנה 13(ב) לתקנות בתי המשפט, יש לבחון את השאלה – כמה מהתשתית שנחסתה
29 מהעותר ראוי היה לחסות וכמה ממנה ראוי היה לגלות. כאשר בית המשפט מגיע לכלל
30 מסקנה כי הרשות עשתה שימוש בזכותה לחסות מידע באופן הפוגע בזכות הטיעון של
31 העותר, יש מקום, בהיעדר טעמים מיוחדים שמצדיקים זאת, להחזיר את החלטה אל
32 הרשות לבחינה מחודשת של התשתית הראייתית.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

מן הכלל אל הפרט

1
2 48. כפי שכבר ציינתי לעיל, לקראת כתיבת פסק הדין שבתי ועיינתי חזור ועיין בחומר החסוי
3 שהוגש לעיוני, לרבות החומר הנוסף שנמסר לי לבקשתי, ומאחר שתפקידי בהליך זה, שחלקו
4 נשמע במעמד צד אחד, לשמש "כמעין פה למי שהחומר הוחסה בפניו" (בג"צ 5555/05 נעם
5 פדרמן נ' אלוף פיקוד מרכז, פ"ד נ"ט(2) 865, 869 (2005)) כך עשיתי. ולאחר שעיינתי היטב
6 בפרוטוקול הדיון, בפרוטוקול הדיון החסוי, בכל ראייה מהראיות החסויות שהובאו לעיוני,
7 בכתב העתירה ובתשובת המשיב, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן שעניין
8 של העותרות יוחזר לממונה לשקול מחדש את החלטתו בהתאם להערותי לעיל, לרבות
9 קביעותיו בעניין 'יושר ויושרה' ולרבות לעניין היקף החומר שניתן לגלות. החלטתי מבוססת
10 כאמור על הנימוקים העיקריים שכבר פרטתי באריכות ושדי בכל אחד מהם להביא למסקנה
11 אליה הגעתי:

12 א. לאחר שעיינתי בחומר החסוי שנשלח לעיוני התרשמתי כי חלק מהחומר שצורף (ולא
13 אומר את התרשמותי לגבי היקפו) הוגדר כחסוי מפני העותרות שלא בצדק. די במסקנה
14 זו כדי להצדיק את החזרת עניינן של העותרות לעיון נוסף של הממונה. תכליתי של
15 העיון החוזר היא בחינה נוספת של התשתית הראייתית מצד המשיב באספקלריית
16 השאלה האמנם ראוי לחסות את כל החומר שהועבר לעיוני מהעותרות. אין ספק כי
17 בהינתן זה שהעותרות לא יודעות מה הראיות המשמשות נגדן, זכות הטיעון שלהן לא
18 היתה אפקטיבית כמו במצב בו היו נחשפות למלוא התשתית הראייתית. על כן,
19 התועלת השולית העצומה אפילו אם יגולה חלק מהתשתית הראייתית שהועברה לעיוני
20 מצדיקה בחינה נוספת מצד המשיב.

21 ב. הפכתי והפכתי בחומר המצורף ומצאתי כי רובו (אם לא כולו) הוא נסיבתי ולא מצאתי
22 ראיות ה"מסבכות" את העותרות באופן ישיר בנטען נגדן. גם בהיבט הזה, יש חשיבות
23 גדולה לזכות הטיעון – שכן, בהיעדר "ראייה מסבכת" תשובת העותרות לנטען נגדן,
24 שאין הן יודעות מהו, יכולה להפריך, אפילו בדרך של הסבר, את מסקנות המשיב
25 שהסתמך על הנסיבות הללו והחליט על בסיסן לסרב לבקשתן לרישיון נש"פ.

26 ג. בנוסף לאמור, ורק כמדד שחזק את מסקנותי, ראיתי לציין כי בחנתי את מסקנות
27 המשיב בסטנדרט הביקורת השיפוטית של מבחן הוודאות הקרובה ומסקנותי הן שלא
28 ניתן לקבוע, במבחן הוודאות הקרובה, כי מתן רישיון נש"פ לעותרות יסכן את ביטחון
29 הציבור או את שלום הציבור. עם זאת, אני מדגישה כי אינני הגורם המקצועי המחליט
30 וסמכותי כבית משפט לעניינים מנהליים היא להעביר בקורת שיפוטית על ההחלטה
31 המנהלית של הגורם המקצועי, וראיתי לסייג את מסקנותי בכך שהגעתי לתוצאה שיש
32 ליתן הזדמנות נוספת לעותרות לטעון טענותיהן בפני הממונה לאחר שהממונה ישוב



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-03-38543 פלונית השקעות ושירותים פיננסיים בע"מ ואח' נ' ד"ר ברקת - הממונה על שוק ההון

1 ויבחן את החומר שבפניו לאור דברי בפסק הדין ולאחר שתועברנה לעותרות ראיות
2 נוספות.

3 **לסיכום הדברים**
4 49. התוצאה היא שהעתירה מתקבלת ועניינן של העותרות יחזור לעיון המשיב בהתאם למפורט
5 בפסק הדין.

6 בנסיבות אלה ראיתי לחייב את המשיב בהוצאות העותרות בסך 10,000 ₪.

7
8 ניתן היום, ט"ז טבת תשפ"ב, 20 דצמבר 2021, בהעדר הצדדים.

9

10 אסתר נחליאלי חיאט, שופטת

11

12

13