

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או סתיו לבנה להב
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

– נ ג ד –

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. פרקליט המדינה
3. משטרת ישראל
4. ועדת השרים לביטחון לאומי
באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי

ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים 1-3 כדלקמן:

1. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-3 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא ישיבו תשובה מנומקת לגופם של דברים לפניו של העותרת בנוגע לפתיחה בחקירה פלילית של הדלפת ידיעות סודיות בעניין ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה משיבות ועדת השרים לביטחון לאומי (להלן: "הקבינט המדיני ביטחוני" או "הקבינט") במהלך מלחמת "חרבות ברזל" (להלן: "מלחמת חרבות ברזל" או "המלחמה"), ובהתאם לחובתם על פי הוראות סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, וזאת נוכח הטעמים הבאים, יחד ולחוד:

1.1. נוכח העובדה שהעותרת פנתה למשיבים 1-3 לראשונה ביום 7.1.2024, לפני קרוב לשלושה חודשים, ומאז פנתה ארבע פעמים נוספות, וטרם זכתה לקבל כל מענה ענייני הכולל החלטה בבקשותיה – ולאחר שעברו המועדים הקבועים בדין למתן מענה כזה לפי החוק לתיקון סדרי מינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן – "חוק ההנמקות");

1.2. נוכח העובדה שחוסר המענה של המשיבים 1-3 לפניו של העותרת, הוא לבדו מהווה סירוב ללא נימוקים בהתאם לחוק ההנמקות, ויש בו כדי להצדיק מתן הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה דנן.

2. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-3 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא יורו על פתיחה בחקירה פלילית כוללת ומקיפה אשר מטרתה למצות את הדין ולחקור לעומק את ההדלפות של ידיעות סודיות בעניין ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, לאור האמור בפסקה 38 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה שעניינה ב"קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" מס' 4.1114 מיום 4.2.2020 (להלן: "הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114" או "הנחיית היועמ"ש"), וזאת נוכח הטעמים הבאים, בהצטברם ולחוד:

2.1. נוכח חובת הסודיות והאיסור בפרסום של ידיעות סודיות הנוגעות לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה כחלק משיבות הקבינט המדיני ביטחוני לפי חוק יסוד: הממשלה ותקנון הממשלה;

2.2. נוכח העובדה כי התגבשה תשתית ראשונית לביסוס חשד סביר לביצוע עבירות על חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – "חוק העונשין") עקב הדלפות של ידיעות סודיות בעניין ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל;

2.3. נוכח העובדה כי התקיימו התנאים אשר נקבעו בהנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 לעניין פתיחה בחקירה כנגד מסירת מידע האסור בגילוי, וביניהם: הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים הנובעים מעצם טיבו של המידע; (ב) תוחלת החקירה ומורכבותה; (ג) חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת; (ד) וכן שיקולים נוספים אשר מטים את הכף אל עבר פתיחה בחקירה פלילית של הפרשה דנן;

- 2.4. נוכח העובדה כי קיים אינטרס ציבורי משמעותי בביצוע הליכי בדיקה מעמיקים של הפרשה, לאור מעורבותם של אישי ציבור בכירים מצמרת ההנהגה הביטחונית של מדינת ישראל, וכן לאור הפגיעה החמורה בביטחונה של מדינת ישראל;
- 2.5. באשר בהימנעותם מפתיחה בחקירה, פועלים המשיבים 1-3 **בחוסר סמכות שבמחדל**, ולנוכח ציוויו הברור של **סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]** (להלן: **"החסד"פ**), **המחייב פתיחה בחקירה** מקום בו נודע על ביצוע עבירה;
- 2.6. באשר החלטתם שלא לפתוח בחקירה עולה כדי **חוסר סבירות היורד לשורשו של עניין**, וזאת לנוכח הפגיעה החמורה בהליך הפלילי, לאור התעלמותם מההנחיות המנהליות אשר הם עצמם כתבו, וכן לנוכח הפגיעה החמורה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק, **ובחובת הרשות לפעול במהירות הראויה**.
3. לחילופין, צו על תנאי כנגד **המשיבים 1-3** המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע **לא יורו על פתיחה בהליך בדיקה מקדימה, אשר מטרתה למצות את הדין ולחקור לעומק את ההדלפות של ידיעות סודיות בעניין ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל**, וזאת נוכח הטעמים הבאים, בהצטברם ולחוד:
- 3.1. נוכח העובדה כי התגבשה תשתית ראייתית לחשד סביר המצדיק פתיחה בחקירה, וכן התקיימו השיקולים אשר נקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה "בדיקה מקדימה" מס' 4.2204 מיום 31.12.2015 (להלן: **"הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204"**), לצורך פתיחה בהליך בדיקה מקדימה של הפרשה, וביניהם עוצמת התשתית הראייתית והחשיבות הציבורית שבמיצוי הבירור העובדתי;
- 3.2. נוכח האמור בהנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, המציב את הליך הבדיקה כחלק בלתי נפרד מהליך קבלת החלטה על פתיחה בחקירה, וזאת במיוחד כאשר מעורבים אישי ציבור.
4. כן תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על **קיומו של דיון דחוף בעתירה**, וזאת לנוכח נסיבות העניין ולאור הפגיעה הקשה בהליך הפלילי מקום בו לא נפתחת חקירה בסמיכות זמנים לביצוע העבירה לכאורה.
5. כל ההדגשות בעתירה זו נוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן נכתב אחרת.

תוכן עניינים

5.....	א. מבוא	5
6.....	ב. הצדדים לעתירה	6
7.....	ג. רקע עובדתי	7
7.....	1.ג. תופעת ההדלפות של מידע ביטחוני	7
8.....	2.ג. ההדלפות של ידיעות ביטחוניות במהלך מבצע צוק איתן ובג"ץ 6241/14	8
9.....	3.ג. ההדלפות של ידיעות ביטחוניות לאחר מתקפת עפיפוני התבערה, ובג"ץ 5426/19 שהוביל לפרסום הנחיית יועמ"ש 4.1114	9
10.....	4.ג. פרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מחודש אפריל 2021, ובג"ץ 6902/21	10
13.....	5.ג. ההדלפות מהקבינט המדיני ביטחוני מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ומיצוי הליכים מטעם העותרת	13
17.....	ד. הטיעון המשפטי	17
18.....	1.ד. חוסר המענה של המשיבים 1-3 משמעו סירובם לפתוח בחקירה פלילית בפרשת ההדלפה של ידיעות ביטחוניות, וללא נימוקים	18
22.....	2.ד. יש לפתוח בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה של ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מהקבינט המדיני ביטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל	22
22.....	ד.2.א. הדלפה של מידע ביטחוני מהווה הפרה של חובת הסודיות הקבועה בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון הממשלה	22
24.....	ד.2.ב. כלל הפתיחה בחקירה פלילית מקום בו יש ראשית ראיה ועניין לציבור	24
25.....	ד.2.ג. פתיחה בהליך "בדיקה מקדימה" בהתאם להנחיית היועמ"ש	25
26.....	ד.2.ד. הנחיית היועמ"ש 4.1114 בעניין מסירת מידע האסור בגילוי מחייבת פתיחה בחקירה פלילית, או לכל הפחות בדיקה מקדימה, בפרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל	26
27.....	ד.2.ד.1. הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים הנם גבוהים במיוחד	27
28.....	ד.2.ד.2. תוחלת החקירה עומדת גבוהה בענייננו	28
30.....	ד.2.ד.3. חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת אינם מתקיימים לגבי המידע הסודי משיבות הקבינט אשר מודלף	30
31.....	ד.2.ד.4. שיקולים נוספים המטים את הכף אל עבר פתיחה בחקירה פלילית	31
33.....	ד.2.ה. הסמכות לפתוח בחקירה פלילית של פרשת ההדלפות בהתאם להנחיה, נתונה ליועמ"ש	33
33.....	ד.2.ו. הדלפת ידיעות ביטחוניות מקיימת את יסודותיהן של מספר עבירות	33
35.....	ד.3. בהימנעות מפתחה בהליך בדיקה מקדימה, או לחילופין בחקירה פלילית, פעלו המשיבים בחוסר סמכות שבמחדל	35
37.....	ד.4. המשיבים 1-3 הפרו את חובתם לפעול במהירות הראויה, באופן שפוגע בהליך הפלילי	37
38.....	ד.5. הימנעות המשיבים מפתחה בחקירה אינה סבירה באופן קיצוני, וזאת לנוכח חריגה מהותית מההנחיות אשר הם כתבו	38
39.....	ד.6. הימנעות מפתחה בחקירה אינה סבירה באופן קיצוני משום היותה פוגעת פגיעה קשה באופן הציבור ברשויות אכיפת החוק	39
41.....	ד.7. על התערבות בהחלטת היועצת המשפטית לממשלה בעניין פתיחה בחקירה וניהול של הליכים פליליים	41
43.....	ה. סיכום	43
45.....	תצהיר מטעם העותרת	45

א. מבוא

"מבלי להתייחס בהכרח לנסיבות המקרה הספציפי, אבקש לסיים ולומר, כי זכות הציבור לדעת, נעלה ככל שתהיה, אינה עולה במעלותיה על זכותו של הציבור לחיות בביטחון. גם זו האחרונה ראויה להגנה. הפרתה ברגל גסה, על ידי פרסומים העלולים לפגוע בביטחון המדינה ובזכות הציבור לחיות בביטחון, לא תוכל להתקבל בהבנה או בסלחנות." (מתוך מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה אל מר אלוף בן, עורך עיתון הארץ, מיום 21.2.2013 על רקע פרשת "האסיר X")¹.

1. עתירה זו עניינה בתופעת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות, אשר הפכה – לצערה הרב של העותרת – לרעה חולה במדינתנו, כזו שפוגעת בחוסנה הביטחוני של מדינת ישראל. בקשתה של העותרת היא שהמשיבים 1-3 יפעלו באפיק הפלילי על מנת למצות את הדין עם מדליפי מידע סודי ורגיש. זאת, לטובת מניעת פגיעה באמון הציבור וגדיעה מהשורש של תופעה קשה זו.
2. תופעת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מלווה את מדינת ישראל למעלה משני עשורים, עוד מימי מלחמת לבנון השנייה, שהובילה להקמת ועדת הבדיקה הממשלתית בראשות השופט בדימוס הד"ר אליהו וינוגרד לחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פרסמה את מסקנותיה בחודש ינואר 2008 (להלן: "ועדת וינוגרד"; "הדו"ח"). ביתר שאת, תופעה זו מורגשת בעשור האחרון, מאז מבצע אשר נודע בכינויו "צוק איתן".
3. כך, רק בעשור האחרון נאלצה העותרת להגיש שלוש עתירות העוסקות כולן בתופעת ההדלפות, ובנזקים שהיא גורמת ליחסי הביטחון והחוץ של מדינת ישראל. למותר לציין, כי עתירות אלו, כל אחת בתורה, הובילו להתפתחות הדין בעניין מדיניות החקירה וההעמדה לדין של עובדי ונבחרי ציבור אשר מוסרים מידע האסור בגילוי, ואף לכתיבת הנחיות מפורשות של היועצת המשפטית לממשלה בנושא, כפי שגם יפורט במורד עתירה זו.
4. דומה, כי בעת הקשה בה מדינת ישראל מצויה, של ניהול מלחמה קשה וארוכה כנגד אויב אכזר מזה קרוב לחצי שנה, תופעת ההדלפות של מידע רגיש מתוך הקבינט פוגעת פגיעה קשה וחמורה אף יותר בביטחון המדינה, וביכולתה להשיג את יעדי המלחמה.
5. תחילתה של פרשה זו בפרסומים בתקשורת מיום 5.1.2024, אשר כללו ציטוטים ואמירות של חברי הקבינט על-אודות ניהול המלחמה ובדיקת אירועי השבעה באוקטובר. מאז, ומדי שבוע, נחשפים אזרחי ישראל חדשות לבקרים לפרסומים בתקשורת אשר כוללים חילופי דברים ונושאי שיחה רגישים וסודיים בין חברי הקבינט.
6. על פי אותם פרסומים, מכת ההדלפות הובילה את חברי הפורום המכובד, לרבות את ראש הממשלה ואת ראש השב"כ, שלא לדון בנושאים ביטחוניים רגישים ובמהלכים של מדינת ישראל כחלק ממלחמת חרבות ברזל, נוכח חוסר האמון השורר בין חברי הפורום וההדלפות מתוכו, אשר עשויות לסכל ולפגוע במהלכים ביטחוניים רגישים.

1 על אף מאמצי העותרת לא עלה בידה לקבל עותק מהמכתב המקורי, אולם תכנו המלא מובא בכתובת הבאה: <http://www.the7eye.org.il/46006>

7. העותרת תטען כי משלא נתקבלה תשובת המשיבים 1-3 לפניויה חרף העובדה שחלפו **קרוב לשלושה חודשים** מאז פנייתה הראשונה, אי המענה מצד המשיבים מהווה למעשה סירוב לבקשה ללא נימוק, ולפיכך נטל החוקיות להצדיק את החלטתם עובר אליהם.
8. כן תטען העותרת, כי הפרסומים הרבים בעניין הפרשה מגבשים לכל הפחות תשתית ראייתית של חשד סביר לביצוע עבירות על **חוק יסוד: הממשלה, תקנון הממשלה ה-36** ועל **חוק העונשין**, התשל"ז-1977, ומחייבים בשל כך פתיחה בהליך של בדיקה או חקירה פלילית, וזאת לנוכח החובה הקבועה בסעיף 59 **לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]**, וכן בהתאם להנחיית היועמ"ש מס' 4.2204.
9. העותרת תטען שבסירובם המשתמע לפעול כפי חובתם, פועלים המשיבים 1-3 בחוסר סמכות, ובאופן המחייב את התערבותו של בית משפט נכבד זה. כן תטען העותרת כי בסירובם המשתמע לפתוח בחקירה, מפריס המשיבים 1-3 את ההנחיות אשר הם עצמם כתבו, וכן את חובתם לפעול במהירות הראויה, ותוך שהם פוגעים בדין הפלילי ובאמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.
10. אשר על כן, בנסיבות העניין, ולאחר שמוצו כל ההליכים מול המשיבים, העותרת תבקש את בית המשפט ליתן הצווים המבוקשים בעתירה, ולעשותם מוחלטים. זאת, לאור הנימוקים שלהלן.

ב. הצדדים לעתירה

העותרת

11. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

12. המשיבה 1 היא **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן – "היועמ"ש"), אשר מתפקדה ומסמכותה להורות על פתיחת בחקירה פלילית כנגד ראש הממשלה, וזאת מכוח סעיף 17(א) לחוק יסוד: הממשלה. כן מוסמכת היועמ"ש להורות על פתיחה בחקירה או בבדיקה פלילית ועל העמדה לדין של עובד ציבור, לרבות נבחר ציבור, **בעבירות הנוגעות למסירת מידע שלא כדין בהתאם להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114**.

13. המשיב 2 הוא **פרקליט המדינה**, העומד בראש מערך הפרקליטות, אשר מייצגת את המדינה בהליכים פליליים ואשר אמונה על העמדה לדין בהליך הפלילי. פרקליט המדינה מהווה גורם נוסף אשר מוסמך להורות על פתיחה בחקירה או בבדיקה פלילית ועל העמדה לדין של עובד ציבור, לרבות נבחר ציבור, בעבירות הנוגעות למסירת מידע שלא כדין, בהתאם להנחיית היועמ"ש 4.1114.

14. המשיבה 3, **משטרת ישראל**, היא הגוף הממונה על אכיפת החוק, ובתוך כך היא הגוף המוסמך לטפל בתלונות על ביצוע עבירה, ולבצע את פעולות החקירה הנדרשות על מנת לגבש את התשתית הראייתית לבחינת השאלה אם נעברה עבירה.

15. המשיבה 4, היא **ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי**, המכונה לעיתים גם "**הקבינט המדיני ביטחוני**", שהיא ועדת שרים בראשותו של ראש הממשלה, אשר קמה מכוח סעיף 6 לחוק **הממשלה, התשס"א – 2001** (להלן: "**חוק הממשלה**"), ותפקידה לגבש החלטות ומדיניות בנושאים הקשורים בביטחון המדינה, לרבות קבלת החלטות בעת ניהול לחימה.

ג. רקע עובדתי

1.ג. תופעת ההדלפות של מידע ביטחוני

16. תופעת ההדלפות מהקבינט היא רעה חולה של ממש המאפיינת, לצערה של העותרת, את התנהלות הקבינט המדיני בטחוני מזה שנים רבות, כשהיא חוצה ממשלות, מבצעים ומלחמות – אך פגיעתה נותרת זהה. כפי שיפורט להלן במורד עתירה זו, תופעה זו אינה חדשה והיא נוגסת, שוב ושוב – בעקרון ביטחון המידע הנוגע לפעולות ביטחוניות ולדיונים סודיים ורגישים של מדינת ישראל, מדינה למודת מלחמות ומבצעים.

17. עוד בשנת 2008, לאחר מלחמת לבנון השנייה, זוהתה תופעה זו כאחת הפגיעות המרכזיות ביכולתה של מדינת ישראל להתנהל בצורה מיטבית בעתות לחימה – מקום בו הנזק הנגרם למדינה עולה מהשטח עצמו שם מוצאים עצמם הלוחמים עומדים אל מול אויב אשר מכיר מידע סודי, ועד לחדר הישיבות בו מתקבלות ההחלטות, ובו חוששים חברי הקבינט להביע עמדתם בצורה גלויה אשר תביא לקבלת החלטות מיטביות, באופן המחליש משמעותית את הליכי קבלת ההחלטות.

18. כן הדגישה הוועדה במסקנותיה את הנזקים העקיפים שגורמת תופעת ההדלפות לתחומי החוץ והביטחון של מדינת ישראל. ובמילותיה של הוועדה:

"נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגרמים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים חשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית."
(פרק 13, עמ' 445, פס' 66).

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת וינוגרד מצורף ומסומן כנספח ע/1.

19. והנה, למרות המלצות הוועדה, לא שככה תופעה חמורה זו, אשר צפה וחזרה לחיינו בקיץ 2014, במהלכו של מבצע "צוק איתן", ומאז עוד מספר פעמים, למרבה הצער. תופעה זו שבה ומסעירה

את המדינה גם בימים אלו, לאחר שחדשות לבקרים אזרחי ישראל מתעוררים עם ציטוטים חדשים מתוך ישיבות הקבינט הסגורות העוסקות בניהולה של מלחמת חרבות ברזל.

ג.2. ההדלפות של ידיעות ביטחוניות במהלך מבצע צוק איתן ובג"ץ 6241/14

20. בראשית חודש יולי 2014, יצא צה"ל למבצע רחב היקף ברצועת עזה, אשר מטרתו לשים קץ לירי רקטי אל עבר דרום ישראל ומרכזה. המבצע, אשר נמשך למעלה מ-50 ימים (בין 26.08.2014-08.07.2014), זכה כאמור לשם מבצע "צוק איתן".

21. בעיצומה של הלחימה ובסמוך ליציאת הכוחות הקרקעיים מגבולות הרצועה, פורסמה כתבה אשר עסקה בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני הנוגעים להמשך ניהול הלחימה. בכתבה זו תוארה לפרטי פרטים מצגת אשר הציגו, לכאורה, קצינים בכירים בצה"ל אל מול חברי הקבינט באחת מהישיבות במהלך ימי המבצע, אשר עסקה בניתוח תרחיש אפשרי של כיבוש קרקעי של רצועת עזה, ובהשלכות האפשריות של פעולה זו.

22. פרסום כתבה זו, אשר התבססה על "הדלפות" של "גורמים בכירים" אשר נכחו באותה הישיבה, הכתה גלים במערכת הפוליטית, ובציבור כולו, כאשר שורה של שרים וחברי כנסת פנו ליועץ המשפטי לממשלה בדרישה כי יפתח בחקירה מיידית לגילוי המדליפים.

23. יתרה מכך, הדלפת המצגת רבצה כענן שחור על המשך ניהול הלחימה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, שעה שהתבטא בפומבי מספר פעמים כנגד שרי הקבינט, נזף בהם, ואף (על פי פרסומים בכלי התקשורת), נמנע מלשתף אותם בהליך קבלת ההחלטות בהמשך המבצע – כולל בהחלטה הגורלית לסיום הלחימה והפסקת האש.

24. באותם הימים, ולנוכח חומרתם של הדברים, פנתה העותרת ליועץ המשפטי לממשלה דאז ולראש הממשלה, בבקשה לברר האם לאור ההדלפה החמורה ופרסומה נפתחה חקירה בעניין, זאת לאור כלל השלכותיה של ההדלפה וביניהן פגיעה בהליך קבלת ההחלטות בקבינט, פגיעה בביטחון המדינה ובאינטרס הציבורי, והפרה בוטה של תקנון הממשלה.

25. לאחר שלא התקבלה כל תשובה מראש הממשלה וכל תגובה לגופו של עניין מהמשיב 1, לאור חומרתם של הדברים, וכן לאור החשש לביצוען של עבירות פליליות, עתרה העותרת לבית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 6241/14 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "עתירת ההדלפות הראשונה" או "העתירה הראשונה").

26. בתגובתם לעתירה, המשיבים ציינו כי מתקיים הליך חשיבה לגיבוש מדיניות אכיפה וכלים משפטיים, במטרה לצמצם ולמנוע ככל הניתן את תופעת ההדלפות בעתיד.

27. למקרא תגובה זו, ולאחר דיון שני שהתקיים בהליך, בחר בית המשפט הנכבד שלא להתערב בסוגיה הקונקרטי שהובאה בפתחו אז, תוך שהוא מציין בפסק הדין, כי המשיב 1 התחייב לגבש מדיניות סדורה הנוגעת לטיפול בנגע ההדלפות, כדלקמן:

"לצד האמור רשמנו לפנינו את הודעת המשיב 1 כי מתקיים הליך חשיבה לגיבוש מדיניות אכיפה וכלים משפטיים, במטרה לצמצם

ולמנוע ככל הניתן את תופעת הדלפות בעתיד. אכן, מדיניות זו היא צורך
דוחק וככל שייקדם גיבושה כך ייטב". (בג"ץ 6241/14 התנועה למען
איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה פסי' 2 לפסק הדין (נבו
5.5.2016).

28. בכך, קיוותה העותרת כי הקיץ הקץ על תופעה מכוערת זו – ולכל הפחות צומצמו מימדיה
המבהילים כך שתפסק הפגיעה בביטחון המדינה. ואולם, לא חלפו אלא שנתיים וכבר נדרשה
מדינת ישראל, והעותרת עימה, לפרשת הדלפות חדשה וסוערת מהקבינט המדיני ביטחוני.

ג.3. ההדלפות של ידיעות ביטחוניות לאחר מתקפת עיפוני התבערה, ובג"ץ 5426/19 שהוביל לפרסום הנחיות יועמ"ש 4.1114

29. חלפו שנתיים תמימות ממועד מתן פסק הדין, וכמעגל קסמים אשר חוזר לראשיתו בכל פעם,
שוב סערו הרוחות הציבוריות סביב פרשה חדשה של הדלפות מתוך הקבינט המדיני-ביטחוני.

30. ביום 15.7.2018, בשעה שמדינת ישראל, ויישובי עוטף-עזה במיוחד, היו נתונים תחת מתקפת
עיפוני-תבערה שהופרחו מתוך רצועת עזה ואשר הציתו שריפות רחבות בשטחי העוטף,
פורסמו בכלי התקשורת ידיעות שהודלפו על ידי שני שרים ופקיד בכיר שהשתתפו בישיבות
הקבינט. על פי הידיעות, הוחלט בקבינט להנחות את צה"ל להגיב בחומרה כנגד כל הפרחת
עיפון-תבערה.

31. בנוסף, פורסמו ידיעות לפיהן במהלך ישיבת הקבינט התפתח עימות בין שר החינוך דאז וראש
הממשלה לשעבר, חה"כ נפתלי בנט (להלן: "רה"מ לשעבר בנט"), לבין ראש המטה הכללי
(להלן: "הרמטכ"ל") (דאז) והשר היום רב-אלוף גדי אייזנקוט (להלן: "הרמטכ"ל לשעבר
אייזנקוט"), לאור התנגדותו של הרמטכ"ל לחלק מדרישותיהם של הדרג המדיני. בין היתר,
פורסם **תוכן מדויק (!)**, לכאורה, של חילופי דברים בין רה"מ לשעבר בנט לרמטכ"ל לשעבר
אייזנקוט במהלך ישיבת הקבינט.

32. הפרסומים המתוארים של אותן ההדלפות עוררו סערה ציבורית נוספת, אשר בשיאה, כך על פי
פרסומים נוספים, **הובילה להצעה לשלוח את כלל חברי הקבינט לבדיקת פוליגרף לעניין מקור
ההדלפות**. כך, למעשה, מעבר לתוכן האסור שפורסם, פורסמו גם התגובות של חברי הקבינט
עצמם לאותן ההדלפות שפורסמו ברבים, והשבר החמור שהדלפות אלו יצרו בקבינט.

33. לא זו אף זו, בחודש ספטמבר 2018 נחשפו בתקשורת דברי הרמטכ"ל לשעבר אייזנקוט לשרי
הקבינט בישיבת הקבינט. על פי הפרסום, אייזנקוט הזהיר את הקבינט מפני הסלמה בגדה
המערבית. לאור חשיפה זו, דרש שר הביטחון דאז, אביגדור ליברמן, להפעיל את שירות
הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ") להפסקת ההדלפות.

34. לאור ההתפתחויות המצערות בסוגיה נשואת עתירה זו, וכדי לנסות ולבלום את התופעה
החמורה והמוכרת, החוזרת על עצמה מחדש בדרגות חומרה משתנות אחת לכמה שנים, פנתה
העותרת ליועץ המשפטי לממשלה דאז בבקשה להורות על פתיחה בהליך חקירה, או למצער
להורות על בדיקה מקדמית של תופעת ההדלפות. כן ביקשה העותרת כי היועץ המשפטי
לממשלה יעדכן אודות מדיניות האכיפה לצמצום תופעות ההדלפות שעל גיבושה הצהיר עוד

בעתירת ההדלפות הראשונה.

35. גם אז, בחלוף מספר חודשים ומשלא התקבלה כל תגובה לגופו של עניין לפניוטיה של העותרת, ביום 14.8.2019 הגישה העותרת עתירה נוספת לבית המשפט הנכבד, בג"ץ 5426/19 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'** (להלן: **"עתירת ההדלפות השנייה"**; **"העתירה השנייה"**). במסגרת עתירה זו, דרשה העותרת כי היועמ"ש יקיים את אשר התחייב בפני בית המשפט הנכבד במסגרת התגובות לעתירת ההדלפות הראשונה (בג"ץ 6241/14) – התחייבות אשר קיבלה מעמד של פסק דין – וכי יגבש מדיניות אכיפה, תבחינים וכלים משפטיים במטרה לצמצם ולמנוע ככל הניתן את תופעת ההדלפות משיבות הקבינט. עוד דרשה העותרת, שתיתחם חקירה פלילית בפרשת ההדלפות הביטחוניות.

36. במסגרת תגובתם המקדמית של המשיבים לעתירה, נטען כי הושלמה מלאכת גיבוש ההנחיות בדבר מדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגלוי, ואלו פורסמו במסגרת הנחיית היועמ"ש 4.1114. עוד טענו המשיבים, כי מקורות ההדלפות שחקירתן התבקשה במסגרת העתירה השנייה נבחנו, ונקבע לגביהם כי אין מקום לפתוח בחקירה פלילית בעניינם.

37. לאור תגובת המשיבים, ומשהצליחה להביא להישג משמעותי ביותר – כזה אשר (לפחות כפי שחשבה אז העותרת) יביא להרתעה ולצמצום תופעה מסוכנת זו – הגישה העותרת בקשה למחיקת העתירה, וביום 17.3.2020 התקבלה החלטת בית המשפט הנכבד המורה על מחיקת העתירה.

38. ואכן, ביום 4.2.2020 פרסם היועמ"ש את הנחיה מספר 4.1114, בכל הנוגע ל"קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגלוי" (להלן: **"הנחייה מס' 4.1114"**). בהנחיה זו נקבע כי אחד מהשיקולים המרכזיים לנקיטה בהליכים פליליים כנגד עובד ציבור שמסר מידע האסור בגלוי הוא הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים (פס' 15-21 להנחיות). כך שפגיעה באינטרסים חיוניים שונים כגון ביטחון המדינה, ביטחון הציבור, חיי אדם ועוד, מהווה שיקול מרכזי בהחלטה לנקוט בהליך פלילי.

העתק הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 מיום 4.2.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

39. העותרת, שבירכה על המדיניות שגיבש המשיב 1 במטרה להתמודד עם התופעה החמורה של הדלפת ידיעות ביטחוניות, סברה כי בכך הגיעה אל קיצה פרשה זו. אך מחשבות לחוד, ומציאות לחוד, ובחודש אפריל 2021 שבו הרוחות לסעור פעם נוספת בעקבות הדלפות נוספות על פעילות ביטחונית של צה"ל בעומק שטח האויב.

4.ג. פרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מחודש אפריל 2021, ובג"ץ 6902/21

40. והנה, התופעה שוב הרימה את ראשה המכוער בחודש אפריל 2021, וגם הפעם לא קיבלה התייחסות הולמת מטעם הגורמים האמונים של שמירת החוק.

41. ביום 9.4.2021 פורסמו בכלי התקשורת השונים מספר כתבות והתבטאויות הנוגעות להדלפת חומרים ביטחוניים רגישים ביותר העוסקים במבצעים חשאיים בעומק האויב, שנועדו לקדם

אינטרסים ביטחוניים רגישים של מדינת ישראל.

42. על-פי הפרסומים, המבצעים היו חלק מהפעילות של מערכת הביטחון למנוע את ההתבססות האיראנית במזרח התיכון. עוד פורסם, כי חשיבותם של המבצעים הביאה את מקבלי החלטות לאשר את הוצאתם לפועל, על אף הסיכון שכרוך בהם, והם כללו היערכות ארוכה ואימונים ייעודים של היחידה המובחרת שיועדה לבצעם.

43. הפעם, ההדלפות היו חמורות חומרה כפולה ומכופלת, משום שלפי הכתבות, מדובר היה בהדלפות בנוגע למבצע רגיש שביצעה יחידה מובחרת של צה"ל במדינת אויב **עוד בטרם יציאתו של המבצע לפועל, ובשעה שלוחמים ישראלים נמצאים בשטח אויב**. עוד פורסם, כי הגורם המדליף היה מעורב בפרטי המבצע אך לא היה מודע להחלטת גורמי הביטחון לדחות את קיומו ביממה, ולאחר שגילה על דחיית המבצע ביקש מהמפרסם לדחות את פרסום הדברים.

44. עוד על-פי הפרסומים, גורמים במערכת הביטחון סברו כי לא רק שנגרמה סכנה מוחשית ללוחמים המשתתפים במבצעים אלו, אלא גם עלה החשש שנגרם אף נזק לביטחונם של כלל אזרחי מדינת ישראל.

45. עד כדי כך נודעה חומרת הדברים, ששר הביטחון בעצמו דאז והשר היום, חה"כ בני גנץ, פנה ליועמ"ש בבקשה לחקור את ההדלפות. לפי פרסומים בתקשורת, הוא אף התבטא כאומר ש"אי אפשר לפעול כשכל אחד מפטפט את עצמו לדעת... זה פוגע בכוחותינו, בביטחון ובאינטרסים של מדינת ישראל...".

46. גם בזו הפעם פנתה העותרת למשיבים בבקשה כי תיפתח חקירה פלילית של פרשת ההדלפות מחודש אפריל 2021, ובחלוף מספר חודשים בהם לא התקבלה תשובה לגופם של דברים לפנייתיה – ביום 17.10.2021 הגישה העותרת עתירה נוספת לבג"ץ בנושא – בג"ץ 6902/21: התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 23.04.2023) (להלן: "עתירת ההדלפות השלישית" או "העתירה השלישית").

47. בעתירה זו, ביקשה העותרת כי תיפתח חקירה פלילית, או לכל הפחות הליך בדיקה מקדמית של פרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מחודש אפריל 2021.

48. במסגרת תגובתם המקדמית לעתירה, עדכנו המשיבים כי ביום 10.5.2022 התקבלה החלטתו של פרקליט המדינה שלא לפתוח בחקירה פלילית בעניין "הדלפת ידיעות ביטחוניות לכלי תקשורת זר בעניין מבצע רגיש". זאת, לאחר בחינת התייחסות מטעם המוסד, השב"כ וצה"ל לפרשה, וכדלקמן בפסקה 6 להחלטת פרקליט המדינה מיום 10.5.2022, אשר צורפה כ-מש/1 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים לעתירה השלישית מיום 10.5.2022:

"לאחר שבחנתי את הדברים, ובכלל זה את ההתייחסויות האמורות של גורמי הביטחון, ועל דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, הגעתי למסקנה כי על אף שמדובר לכאורה בהדלפה בעלת פוטנציאל נזק משמעותי, הרי שנוכח המידע שהובא בפנינו, אשר יפורט להלן, אין מקום, בנסיבות העניין לפתוח בחקירה פלילית." [ההדגשות במקור].

49. נוכח תגובת המשיבים לעתירה, לפיה החלטת פרקליט המדינה מיום 10.5.2022 שלא לפתוח בהליך בדיקה מקדימה או חקירה פלילית של הפרשה **מבוססת על התייחסויות שהתקבלו מגורמי הביטחון, אך נעדרת כל התייחסות לבדיקה שנערכה בקרב גורמים פוליטיים אשר היו מעורים גם הם בפרטי הידיעות אשר הודלפו**, ביקשה העותרת להגיש עתירה מתוקנת אשר תתייחס להחלטת פרקליט המדינה.

50. רשות כאמור להגשת עתירה מתוקנת ניתנה מאת בית המשפט הנכבד, וביום 29.6.2022 הגישה העותרת עתירה מתוקנת בבג"ץ 6902/21, במסגרתה ביקשה העותרת כי תיפתח חקירה פלילית כוללת ומקיפה שמטרתה למצות את הדין ולחקור לעומק את פרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מחודש אפריל 2021, **ולרבות את הגורמים המדיניים – פוליטיים אשר היו חשופים לידיעות שהודלפו**.

51. במסגרת תגובתם המקדמית לעתירה המתוקנת, טענו המשיבים כי טענות העותרת לעניין פתיחה בחקירה של הפרשה "נבחנו כדבעי, ובסופה של בחינה זו החליט פרקליט המדינה, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, כי אין מקום לפתוח בחקירה פלילית בעניין...". (סעיף 3 לתגובה מקדמית מטעם המדינה לעתירה המתוקנת בבג"ץ 6902/21 מיום 11.12.2023). לצד זאת, **הדגישו משיבי המדינה כי הם רואים את החשד לדלף מידע ביטחוני בחומרה רבה, כדלקמן בפסקה 3 לתגובתם:**

" לצד האמור יובהר, כי המשיבים רואים את החשד לדלף מידע ביטחוני בחומרה רבה. במקרה דנן, העריך צה"ל כי פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים כתוצאה מגילוי המידע היה חמור מאוד (אף שכאמור, אין אינדיקציה לכך שהתממש בסופו של יום). לפיכך, אירוע זה טופל ועודנו מטופל במישור הפקת הלקחים מהאירוע האמור, על מנת למנוע את הישנותם של מקרים דומים בעתיד, ואת התממשות הסיכון. עם זאת, כפי שעולה מהנחיית היועצת, החלטה על פתיחה בחקירה בשל חשד למסירת מידע שלא כדין היא החלטה רגישה ומורכבת, הנבחנת לאורם של שיקולים שונים, ואין בפוטנציאל הנזק לבדו כדי להצדיק פתיחה בחקירה במקרה דנן, חרף השיקולים הנוגדים."

52. ביום 23.4.2023 התקיים דיון בעתירה, אשר בסופו, ולאור הערות בית המשפט הנכבד לעותרת, החליטה העותרת שלא לעמוד על העתירה. **לצד זאת, קבע בית המשפט הנכבד את הדברים הבאים בעניין הפקת הלקחים הנדרשת מהאירוע כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד:**

"בצד האמור, ראוי להבהיר כי נערכה הפקת לקחים מערכתית בעקבות האירוע נושא העתירה, בהמשך לאמור במכתבו מיום 18.8.2022 של המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) (להלן: המשנה לפרקליט המדינה) ליועץ המשפטי של אגף במודיעין בצה"ל, ליועץ המשפטי של המוסד לתפקידים מיוחדים וליועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי. המשנה לפרקליט המדינה התייחס לחשיבות שבקיום תיעוד ורישום מסודר של שומרי הסוד החשופים למבצעים רגישים ולחשיבות שיתוף הפעולה והתיאום בין כלל הגורמים. בהמשך לכך, אכן נערך תהליך הפקת לקחים במערך ביטחון המידע בצה"ל, הוגדרו נהלים עדכניים והוקמה מערכת מידע ייעודית למעקב ובקרה אחר שותפויות סוד מרכזיות. כמו כן נמצא כי יש להיערך מבחינה מבצעית וטכנולוגית לבקרה ולניטור אפקטיביים. עוד נמצא כי יש לבצע חקירות ביטחוניות לאיתור דלף מידע על ידי משרתי צה"ל לאזרחים, בשיתוף ובתיאום בין מערך ביטחון המידע בצה"ל, מצ"ח ושירות הביטחון הכללי.

רשמנו לפנינו את הצהרת המשיבים כי הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד.

53. בתום הליך זה, השלישי במספר אשר ניהלה העותרת בעניין הדלפות של ידיעות ביטחוניות, שבה וקיוותה העותרת כי המשיבים הפיקו את הלקחים הנדרשים אצל כלל הגורמים הרלוונטיים המעורבים, על מנת למנוע הישנות מקרים דומים.

54. אך לצערה הרב של העותרת, חודשים מספר לאחר אירועי השבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבה תופעת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות, והפעם מהקבינט המדיני ביטחוני – הפורום הרגיש והחשוב אשר אמון על קבלת החלטות משמעותיות ועל ניהול המערכה הקשה בעת הזו, ובאופן שמסכל ופוגע בהליך קבלת ההחלטות.

5.ג. ההדלפות מהקבינט המדיני ביטחוני מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ומיצוי הליכים מטעם העותרת

55. כאמור, מזה קרוב לחצי שנה, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל". המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה- 7.10.2023 הביאה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, וזרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה, ובהמשך אף ביישובי קו הגבול הצפוני עם לבנון.

56. מני אז, נמצאת מדינת ישראל בשגרת חירום ובמציאות קשה שבה מאות אלפי אזרחי המדינה מגויסים לשירות מילואים, ומאות אלפים נוספים מצאו עצמם "פליטים בארצם", עת פונו מבתיהם ביישובי עוטף עזה ובצפון ישראל – לתקופה בלתי ידועה.

57. בתווך הדברים, הוקמה בימי המלחמה הראשונים ממשלת חירום לאומית, אשר הקימה מתוכה את "הקבינט המצומצם" לניהול המלחמה. במקביל אליו מוסיפה להתנהל ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – היא המשיבה 4 – המכונה גם הקבינט המדיני ביטחוני מכוח סעיף 6 לחוק הממשלה.

58. סעיף 6 לחוק הממשלה, אשר קובע את ההרכב הסטטוטורי והרחב של חברי ממשלה בקבינט המדיני ביטחוני, קובע בנוסף כי חברים נוספים יכולים להצטרף לשיבות הקבינט לפי הצעת ראש הממשלה, ובלבד שמספרם לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.

59. בהתאם, במהלך המלחמה מתנהלות מעת לעת ישיבות הקבינט המדיני בטחוני, בנוכחות שרים רבים ומוזמנים נוספים, לרבות ראשי כוחות הביטחון ובהם – הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ ובכירים נוספים – על מנת שיוכלו ליתן סקירה לחברי הקבינט, ולהשיב על שאלות העולות מהשרים.

60. והנה, חרף העובדה ששיבות חשובות אלה של הקבינט, בהן כאמור נקבעת מדיניות הביטחונית של מדינת ישראל בעת לחימה, אמורות להיות חשאיות וסודיות, באמצעי התקשורת החלו להתפרסם בחודשים האחרונים עוד ועוד **ציטוטים רגישים מתוך אותן ישיבות**, שהן בבחינת הדלפות של ידיעות סודיות.

61. כך, ביום 5.1.2024 התפרסמו ידיעות בתקשורת הכוללות ציטוטים ואמירות של חברי הקבינט. בין היתר, פורסם כי ישיבת הקבינט נקטעה על-ידי ראש הממשלה, לאחר שהשרים רגב, אמסלם ובן גביר החלו לתקוף את הרמטכ"ל בטענה כי הוא ממנה לתחקיר של אירועי ה-7 באוקטובר "את האנשים שעומדים מאחורי תכנית ההתנתקות".

העתק כתבתו של ברק רביד באתר וואלה! מיום 5.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/3.

62. בעקבות הפרסומים בתקשורת, פנתה העותרת ביום 7.1.2024 אל היועמ"ש, מפכ"ל המשטרה, ראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה בבקשה לפתוח בחקירה פלילית של ההדלפה של חומרים ביטחוניים בעקבות הידיעות שפורסמו.

63. בפנייתה ציינה העותרת, כי התשתית העובדתית המפורטת בכתבות מהווה חשד סביר לביצוע עבירות חמורות על חוק העונשין, שמקורן במסירת ידיעות ביטחוניות סודיות רגישות ביותר. חשד סביר זה מצריך פתיחה בחקירה פלילית, אשר תמצה את הדין עם אותם אישי הציבור אשר פוגעים בביטחון המדינה ומסכנים את שלומם וחייהם של אנשי כוחות הביטחון הפועלים על מנת להגן על המדינה.

העתק פנייתה של העותרת מיום 7.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

64. ביום 11.1.2024 התפרסמו ידיעות בתקשורת אשר כללו פעם נוספת ציטוטים של גורמים בכירים ונושאי שיחה שנדונו בישיבת הקבינט, לרבות עימות בין השרים, ובינם לבין הרמטכ"ל, ואף ידיעה מביכה במיוחד הנוגעת לשרה בכירה בממשלה אשר בחרה להוציא פופקורן כחלק מהגכחת המעמד והשיח המקצועי אשר אמור להתנהל בפרום חשוב ומכובד זה.

העתק כתבתו של איתמר אייכנר באתר YNET מיום 11.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

65. בעקבות הפרסומים, ביום 14.1.2024 פנתה העותרת פעם נוספת אל היועמ"ש, מפכ"ל המשטרה, ראש הממשלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה בבקשה כי יפתחו בחקירה פלילית נוכח הפרסומים בכלי התקשורת חדשות לבקרים אודות העימותים בין השרים חברי הקבינט, הכוללים גם ציטוטים מדויקים של אמירותיהם.

66. גם בפנייה זו הודגשה החשיבות שבחקירת אירועי ההדלפה, נוכח הצורך המיידי והבהול לשים סוף לתופעה אשר פוגעת פגיעה אנושה ביכולתה של המדינה להתמודד עם האיומים הביטחוניים המשחרים לפתחה, פוגעת ביעילות הדיונים בקבינט ומביאה לאפקט מצנן המונע מהשרים המשתתפים בדיונים לדבר בפתיחות ובכנות הדרושים לשם קיום דיון יעיל וקבלת החלטות הרות גורל.

העתק פנייתה השנייה של העותרת מיום 14.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

67. ביום 21.1.2024 התקבלה תשובה לפניית העותרת מיום 7.1.2024, לפיה הפנייה התקבלה בלשכת היועמ"ש והועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 21.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

68. ביום 26.1.2024, שבו ועלו הפרסומים באמצעי התקשורת על-אודות חילופי דברים בין השרים לבין גורמי הביטחון במהלך ישיבות הקבינט. הפעם, פורסם כי שרה בכירה בממשלה דרשה בישיבת הקבינט בליל אותו יום לדון בטענות קונספירציה שהעלתה ימים ספורים קודם לכן חברת כנסת אחרת ממפלגתה, לפיהן אחד מעובדי השב"כ ידע כביכול על מתקפת ה-7.10 של ארגון הטרור "חמאס" ועמד בקשר עם מנהיג האויב, יחיא סינוואר. עוד עלה מהפרסום כי השרה פנתה במהלך ישיבת הקבינט לראש השב"כ ועימתה אותו עם ידיעות הכוזב הללו, ידיעות אשר הוכחו כבר במהלך השבוע על-ידי ראשי השב"כ והמוסד והודגש כי הן עלולות לפגוע אנושות בביטחון המדינה, ובפרט לפגוע פגיעה חמורה בשלומן של עובדי השב"כ ומשפחתו.

העתק כתבתו של איתמר אייכנר באתר YNET מיום 26.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

69. נוכח הפרסומים, ביום 28.1.2024 פנתה העותרת, בפעם השלישית, ליועמ"ש, למפכ"ל המשטרה, לראש הממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה בדרישה נוספת כי תיפתח חקירת פלילית של פרשת ההדלפות מישיבות הקבינט, וזאת נוכח הפרסומים הבלתי פוסקים אודות הדלפות מתוך הישיבות, והפעם בדמות ציטוטים ישירים מהדיון בין שרה בממשלה לבין ראש השב"כ.

70. כן ציינה העותרת בפנייתה, כי תוכן זה שהודלף מישיבות הקבינט הינו חמור ביותר ודורש התייחסות ייחודית. זאת, נוכח תמונת המצב העגומה אשר עולה מהפרסומים, לפיה גורמים בכירים בממשלה אינם נותנים אמון בגורמים ביטחוניים מקצועיים, האמונים על שמירה על ביטחון הציבור, באופן שנותן לגיטימציה משתמעת להשתלחות חסרת כל רסן בדרג המקצועי ולטיפוחן של תיאוריות קונספירציה הרסניות, וגורם להעמקת השבר המוראלי ואמון הציבור במנהיגיו.

העתק פנייתה השלישית של העותרת מיום 28.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

71. ביום 28.1.2024 התקבלה תשובה לפניית העותרת מיום 14.1.2024, לפיה הפנייה התקבלה בלשכת היועמ"ש והועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 28.1.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

72. ביום 5.2.2024 התקבלה תשובה לפניית העותרת מיום 28.1.2024, לפיה הפנייה התקבלה בלשכת היועמ"ש ביום 29.1.2024 והועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 5.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/11.

73. ביום 2.2.2024, שוב התעוררו אזרחי ישראל לידיעה נוספת העוסקת בהדלפות מתוך ישיבות הקבינט. ההדלפות כללו ציטוטים של עמדות השרים ביחס לאחת מהסוגיות הרגישות ביותר בניהול המלחמה – המתווה לעסקה לשחרור חטופים.

העתק כתבתו של ירון אברהם באתר N12 מיום 2.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/12.

74. נוכח הפרסומים הנוספים בעניין ההדלפות מישיבות הקבינט, פנתה העותרת, בפעם הרביעית

במספר, ליועמ"ש, למפכ"ל המשטרה, לראש הממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה בדרישה נוספת כי תיפתח חקירת פלילית של פרשת ההדלפות משיבות הקבינט, וזאת נוכח הפרסומים הבלתי פוסקים אודות הדלפות מתוך הישיבות.

העתק פנייתה הרביעית של העותרת מיום 7.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/13.

75. ביום 8.2.2024, התקבלה במשרדי העותרת תגובה מטעם פרקליט המדינה, לפיה פניות העותרת אל היועמ"ש מהימים 7.1.2024, 14.1.2024 ו-28.1.2024 התקבלו בלשכת פרקליט המדינה ביום 5.2.2024. כן נמסר בתגובה כי לאחר בחינת הפניות, הן הועברו לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

העתק תגובה מטעם פרקליט המדינה מיום 8.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/14.

76. ביום 19.2.2024 התקבלה תשובה לפניית העותרת מיום 7.2.2024, לפיה הפנייה התקבלה בלשכת היועמ"ש והועברה לטיפול שלשכת פרקליט המדינה.

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 19.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/15.

77. ביום 22.2.2024, התקבלה במשרדי העותרת תגובה מטעם פרקליט המדינה, לפיה פניות העותרת אל היועמ"ש מהימים 7.1.2024, 14.1.2024, 28.1.2024 ו-7.2.2024 התקבלו בלשכת פרקליט המדינה ביום 21.2.2024. כן נמסר בתגובה כי לאחר בחינת הפניות, הן הועברו לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

העתק תגובה מטעם פרקליט המדינה מיום 22.2.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/16.

78. ביום 3.3.2024 התפרסמו ידיעות על כך שלאור ההדלפות הבלתי פוסקות משיבות הקבינט המדיני ביטחוני, **ראש השב"כ סירב להשיב לשאלה מבצעית רגישה אשר עלתה משרים בקבינט**. בתגובה, חלק משרי הקבינט טענו כי "זה מרדד את הדיון".

79. פרסום זה הצטרף לשורת פרסומים קודמים, אשר מהם עלה כי ראש הממשלה נתניהו סירב לדון בקבינט המורחב על מדיניות ישראל בלבנון, **משום שהקבינט "סובל ממכת ההדלפות"**. עוד פורסם כי סוגיית ההדלפות מהקבינט הובילה למשבר אמון חריף בין משתתפי הפורום, שאף גרם לשר איזנקוט להתריע על כך שישאל **לא מקבלת החלטות משמעותיות בפורום כבר שלושה חודשים**.

העתק הפרסומים בתקשורת בעניין ההדלפות מהקבינט מדיני ביטחוני מהימים 3.3.2024 – 17.2.2024 ומסומן כנספח ע/17.

80. ביום 5.3.2024, ולאחר שלא נתקבלה כל תשובה לגופו של עניין לפניויתיה הקודמות, פנתה העותרת פעם נוספת, חמישית במספר, אל היועמ"ש, מפכ"ל המשטרה, לראש הממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה בדרישה נוספת כי תיפתח חקירת פלילית של פרשת ההדלפות משיבות הקבינט, וזאת נוכח הפרסומים הבלתי פוסקים אודות הדלפות מתוך הישיבות.

81. בפנייתה זו, הדגישה העותרת כי נוכח הפרסומים האחרונים דומה כי תופעת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות וחילופי דברים משיבות הקבינט המדיני ביטחוני עלתה מדרגה, ומביאה הלכה למעשה לאפקט מצנן על משתתפי הפורום לשתף במידע רגיש ורלוונטי, ובאופן שאף עשוי לפגוע בקבלת ההחלטות המבצעיות בפורום זה.

העתק פנייתה החמישית של העותרת מיום 5.3.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/18.

82. ביום 12.3.2024 התקבלה תשובה לפניית העותרת מיום 5.3.2024, לפיה הפנייה התקבלה בלשכת היועמ"ש והועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 12.3.2024 מצורף ומסומן כנספח ע/19.

83. והנה, על אף פניותיה הרבות של העותרת במשך קרוב לשלושה חודשים, וכן חרף התגברות הפרסומים הכוללים ציטוטים משיבות הקבינט, אשר מכילים ידיעות סודיות ובאופן שפוגע – כך על-פי משתתפי הפורום – בהליך קבלת ההחלטות בקבינט – המשיבים בחרו עד כה שלא להשיב לגופם של דברים. זאת, גם על אף חשיבותם הרבה של הדברים, ובפרט החשיבות לפעול במהירות הראויה במקרה זה.

84. אשר על כן, ומשעשתה ככל שלא ידה על מנת למצות הליכים אל מול המשיבים, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים אשר יפורטו להלן בחלקה המשפטי של עתירה זו.

ד. הטיעון המשפטי

85. הטיעון המשפטי בעתירה דן נסמך על שתי קומות. לצערה הרב של העותרת, בחרו המשיבים 3-1 להפר בבוטות את חובותיהם המנהליות על פי חוק ועל פי כל דין, להתעלם מפניותיה החוזרות והנשנות של העותרת, ולא להשיב תגובה עניינית ומנומקת כפי חובתם. על כן, התייחסות להתעלמות גסה זו תעמוד בבחינת הקומה הראשונה לעתירה. הקומה השנייה נוגעת למחדלם של המשיבים 3-1 לפעול כפי חובתם על פי כל דין, ולחקור את פרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות.

86. לפיכך, סדר הדברים בטיעון המשפטי יהא כדלקמן: ראשית, תידרש העותרת לטענה בדבר הפרתו של **חוק ההנמקות** על-ידי המשיבים 3-1, אשר עד ליום הגשת עתירה זו לא השיבו באופן ענייני לפניותיה המרובות.

87. כבר בנקודה זו יובהר, כי בהתאם **לחוק ההנמקות**, אי מענה זה לבדו מהווה **סירוב ללא נימוקים**, ולכן **לשיטתה של העותרת יש בו כדי להצדיק מתן הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה דנן**.

88. לאחר מכן, ובבחינת הקומה השנייה כאמור, תעמוד העותרת על חובתם של המשיבים 3-1 לחקור ולמצות את הדין עם האחראיים להדלפת ידיעות סודיות בעניין ביטחון המדינה ויחסי

החוץ שלה משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, ותפרוש בפני בית המשפט הנכבד את עילות ההתערבות כאמור לעיל בצווים המופיעים ברישא לעתירה.

1.ד. חוסר המענה של המשיבים 1-3 משמעו סירובם לפתוח בחקירה פלילית בפרשת ההדלפה של ידיעות ביטחוניות, וללא נימוקים

89. על רשות ציבורית חלה חובה, על פי סעיף 2(א) לחוק ההנמקות, להשיב לבקשת הציבור להשתמש בסמכותה על-פי דין, לא יאוחר מ-45 ימים מיום קבלת הבקשה, וזאת בין אם העניין מושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים, ובין אם לאו.

90. כך מורנו סעיף 2(א) האמור:

"2. חובת מתן תשובה במועד
(א) נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה."

91. כפי המובא בחלקה העובדתי של עתירה זו, העותרת פנתה למשיבים 1-3 כבר ביום 7.1.1024, לפני קרוב לשלושה חודשים, ואף שלחה, לפני משורת הדין, מכתבי תזכורת רבים בבקשה לעשות שימוש על פי החובות והסמכויות הנתונות להם על פי דין, ולפעול כמפורט לעיל.

92. למרות זאת, ובניגוד בוטה להוראת סעיף 2(א) הנזכר, פניות העותרת לא נענו באופן ענייני – עד עצם היום הזה.

93. על המדיניות הראויה שיש לנקוט בה עת ממאן בר סמכה מלהשיב לפניות האזרחים, עמד כבוד השופט (כתוארו דאז) שמגר, בבג"ץ 153/77 ששון פרג' נ' עיריית פתח-תקה, (נבו 19.7.1977) בפסקה 5 לפסק דינו, כשקבע כדלקמן:

"אי-מתן תשובות לאזרח הפונה אל הרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו וככל הנראה לא ניתן לשרש תופעה זו, אלא אם יינקטו צעדים החלטתיים ויעילים יותר מאלה הנוהגים עתה, לרבות נקיטת הליכים משמעותיים נגד פקידי הציבור שאינם משיבים במועד על פנייתו של אזרח (ראה סעיף 6(א), סיפא, לחוק הנ"ל). יש יסוד להניח כי תגובות כאמור, בלויית הדרכה והסברה נאותות יהיה בהן כדי להגביר את המודעות לחובת מתן-התשובה, המעוגנת בחוק ואשר מתחייבת גם בלעדי זאת מיחסי אנוש נאותים."

וראו גם: בג"ץ 7505/10 ראש מועצת הכפר חרבתא בני-חארת נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, פס' 8 להחלטה (נבו 25.07.2011).

94. מתוך כך, המחוקק לא הסתפק בקביעת המועד הסופי למתן מענה לתשובת הפונה, אלא אף קבע את הנפקות של היעדר מענה כזה בסעיף 6 לחוק ההנמקות:

"6. תוצאות אי מילוי אחר החוק
(א) החלטה או פעולה של עובד הציבור לא יהיו פסולות בשל כך בלבד שהוא לא מילא אחרי הוראות הסעיפים 2א, 2ב, 4 או 5; ואולם בכל הליך לפני ועדת ערר או ועדת ערעור או לפני בית המשפט, על עובד הציבור הראיה כי החלטה או פעולה שלא ניתנה לגביהן תשובה או הודעה

כאמור, נעשו כדין. הוראות סעיף זה אינן גורעות מאחריותו המשמעתית של עובד הציבור על אי-מילוי חובתו לפי חוק זה.
(ב) לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החדשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים.

95. ויובהר, כי על אף שמלשון סעיף 6 עולה כי חוסר מענה של הרשות במשך שלושה חודשים משמעו החלטת הרשות לסרב לפנייה ללא מתן נימוקים, **הסעיף מפנה בלשונו לסעיף 2 לחוק, אשר קובע כאמור תקופה של 45 יום למענה של הרשות לפנייה אליה.** תקופה זו, של 45 ימים, נקבעה במסגרת תיקון מס' 3 לחוק ההנמקות משנת 1995 (להלן – "תיקון מס' 3"), אשר קיצר את פרק הזמן העומד לרשות להשיב לפנייה אליה, מ-3 חודשים ל-45 ימים. לפיכך, פרק הזמן אשר עומד לרשות להשיב לפנייה עומד על 45 ימים, ורשות שלא עונה תוך פרק זמן זה רואים בכך כסירוב לפנייה ללא נימוק.

96. על עניין זה עמדה גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי ומנהל) לשעבר, עו"ד דינה זילבר (להלן – "עו"ד זילבר"), במסגרת חוות דעתה בעניין "הסדרת חוסר בהירות בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958" מיום 29.10.2017.

97. אז, בעקבות פנייה של העותרת לשרת המשפטים בבקשה לבחון את האנומליה שנוצרה בעניין פרקי הזמן הקבועים בסעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות לאחר תיקון מס' 3, קבעה עו"ד זילבר כי "יש לראות בתקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 6(ב) כ'עוקבת' אחרי תקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 2(א), שהיא התקופה הראשית, וזאת גם אם בניסוחו הנוכחי של סעיף 6(ב) קיימת בעייתיות כרגע". לפיכך הרשות המנהלית חייבת להשיב לפנייה אליה תוך 45 יום, והסעד באם הרשות לא ביצעה את החובה המוטלת עליה תוך 45 יום, הוא שרואים בחוסר המענה כסירוב לבקשה ללא נימוק. וכפי שציינה עו"ד זילבר, **פרשנות זו היא הראויה מכיוון שפרשנות אחרת תביא למצב אבסורדי לפיו "הרשות המינהלית חייבת להשיב תוך 45 יום, אבל אין להפרת חובה זו כל משמעות משפטית, וניתן למעשה להשיב עד לתקופה של שלושה חודשים ללא חשש."**

העתק חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לשעבר, עו"ד דינה זילבר בעניין חוק ההנמקות מיום 29.10.2017 מצורף ומסומן כנספח ע/20.

98. כך, משלא נתקבלה כל התייחסות מהותית לפנייות העותרת במשך קרוב לשלושה חודשים, פרט למענה לאקוני בדבר קבלת הפניות, יש לראות בכך כסירוב לכל דבר ועניין לבקשות העותרת, ללא כל נימוק.

99. אף הפסיקה קבעה כי אי מענה של הרשות בפרק הזמן הקבוע במסגרת חוק ההנמקות פירושו סירוב לבקשה. כך נקבע בהקשר זה בפסק הדין בעניין בג"ץ 9388/11 גולדין אלי נ' שרת התרבות והספורט (נבו 27.02.2012), בפסקה 4 לפסק הדין:

"בנוסף, סעיף 2(א) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - החוק לתיקון סדרי המינהל), קובע את המועד בו מחויב עובד ציבור להשיב לבקשה לשימוש בסמכותו. בהמשך, בסעיף 6(ב), נקבעו ההשלכות של אי-מילוי הוראות החוק: "לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החדשים כאמור בסעיף 2 (א) או (ג),

רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים. "משמע, לפי הוראות חוק זה, דין אי מתן החלטה במועד כדין סירוב לבקשה (ראו גם – יצחק זמיר הסמכות המינהלית 1096-1097 כרך ב' (מהדורה שנייה, 2010))."

100. להשלכות היעדר מענה מן הרשות המנהלית התייחס בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעניין בג"ץ 4221/20 עו"ד משה הר שמש נ' מנהל רשות המיסים (נבו 28.6.2020), בפסקה 3 לפסק הדין, כדלקמן:

"עובד ציבור, ובכלל זה המשיבים, אכן נדרש על פי החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: "חוק החלטות וההנמקות") להשיב לפניית הציבור ביחס לשימוש בסמכותו באופן מנומק ובתוך פרק הזמן שנקצב בחוק החלטות וההנמקות (ראו בפרט סעיפים 2 ו-2א לחוק החלטות וההנמקות). ואולם, התוצאות של אי מתן תשובה, כפי שנטען בענייננו, הוא שרואים את הבקשה כאילו סורבה, ואילו נטל הראייה להצדקת החלטה יועבר אל כתפי הרשות כאמור בסעיף 6 לחוק החלטות וההנמקות".

ראו גם: דפנה ברק ארז משפט מינהלי 419 (כרך א', 2010) (להלן – "ברק ארז"); יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב' 1294 (מהדורה שנייה, 2011).

101. כתוצאה מכך, ובהתאם למצוותו של סעיף 6(א) הנ"ל, במחדלם המתמשך קיבלו המשיבים 3-1 הלכה למעשה החלטה שלא לפעול בסוגיה המועלת בעתירה, ומכאן, מאבדים המשיבים את חזקת החוקיות ועליהם הנטל להוכיח חוקיות התנהלות זו – וזאת בהתאם למצוות סעיף 6 האמור לעיל.

102. בית המשפט העליון אף הביע מורת רוח על כך שהמדינה לא קיימה את חובותיה לפי חוק ההנמקות. ראו לעניין זה פסק דינו של כבוד השופט שטיין בעניין בג"ץ 1193/18 רגבים נ' שר הביטחון (נבו 20.05.2019), בפסקה 8 לפסק דינו כדלקמן:

"לצד מסקנה זו, ברצוני להביע מורת רוח על שהמדינה לא קיימה את חובותיה לפי חוק ההנמקות כאשר היא נמנעה מלענות לפניית העותרת במועדים ובאופן שחוק זה קבע. [...] בנסיבות אלה, שקלתי אם יהא זה ראוי שנחייב את המדינה לשאת בהוצאות העותרת חרף העובדה שלא נוכל לתת לעותרת את מבוקשה (ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 434 (2010)), אולם החלטתי לעת הזו להסתפק בהבעת מורת-רוח".

103. ראו גם את חוות דעתו (בדעת מיעוט) של כבוד השופט שוחט בעניין ע"מ 2065/21 ג'ולייטה ביירחטריאן נ' נתיב לשכת הקשר (נבו 29.03.2022) (להלן: "עניין ביירחטריאן"). כבוד השופט שוחט קבע ביחס להתנהלות של המשיב, אשר לא השיב לפניית חוזרות ונשנות של המערערת במשך זמן ממושך ולא נימק את החלטתו, את הדברים הבאים, בפסקאות 14-16 לפסק דינו:

"התנהלות זו של המשיב הופכת את הוראת סעיף 6(א) לחוק ההנמקות לאות מתה ודורסת את זכותו הבסיסית של האזרח הפשוט לקבל החלטה ונימוקיה בצדה. מקום שהרשות איננה מצליחה לעמוד בנטל שהועבר אליה לא מן הנמנע שהאזרח העותר יקבל את הסעד אותו ביקש מהרשות... לפני כיובל שנים, עוד בבג"ץ 153/77 פרג' נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"א(3) 427 (1977), קבע בית משפט זה, כי "אי מתן תשובות לאזרח הפונה אל הרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו

וככל הנראה לא ניתן לשרש תופעה זו אלא אם יינקטו צעדים החלטיים ויעילים יותר מאלה הנוהגים עד עתה". **מאז שנאמרו הדברים המצב לא השתנה**. התנהלות המשיב במקרה שלפנינו ומחיקת העתירה על פי בקשתו, בנסיבות המקרה, לא מהווה "צעד החלטי ויעיל" לשיפור המצב.

לא למותר לציין בהקשר זה את הצעת חוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות) (תיקון – תוצאות אי מילוי הוראות החוק) התשע"ז-2017, עליה חתומים עשרות חברי כנסת מסיעות שונות של הבית, בה מוצע שלא להסתפק בהעברת נטל הראיה ולקבוע את מתן הסעד המבוקש כתוצאה של הפרת חובת ההנמקה. הפניתי להצעת החוק על מנת להבהיר עד כמה חמור המצב מבחינת הפרת הרשות (מבלי להכליל כמובן) את חובת ההנמקה."

104. בהקשר זה, ועל מנת שכלל הדברים יובאו בפניו של בית המשפט הנכבד, העותרת תבקש לציין כי לא נעלמה מעיניה פסיקתו של בית המשפט הנכבד אך לאחרונה בעניין בג"ץ 631/23 **התנועה לטוהר המידות נ' היועצת המשפטית לממשלה** (נבו 26.06.2023), ובעניין בג"ץ 6060/22 **צבי פלטיאל נ' היועצת המשפטית לממשלה** (נבו 20.09.2022), אשר קבעו כי להוראת סעיף 2 לחוק ההנמקות אין תחולה בנסיבות של בקשה לפתיחה בחקירה פלילית, מאשר ש"העניין נושא הבקשה טעון חקירה על פי דין", כאמור בסעיף 2(ב)(1) לחוק ההנמקות.

105. ואולם, העותרת תבקש להדגיש כי בעתירה דנן היא מבקשת מלבד פתיחה בחקירה פלילית, וכסעד חלופי לסעד זה, סעד של פתיחה **בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות**. מקום בו המדובר בהליך שהוא יציר הנחיות היועמ"ש, אשר הגיע לעולם זמן רב לאחר חקיקת חוק ההנמקות (וכפי שיפורט להלן במורד עתירה זו) – ברי כי אין המדובר בהליך שהוא "חקירה על פי דין", כפי הגדרתו בחוק, ועל כן רגל זו בעתירה עומדת איתנה ודורשת את התייחסותו של בית המשפט הנכבד.

106. כמו כן, וכרוח דבריו של כבוד השופט שוחט בחוות דעתו **בעניין ביירחטריאן**, לא ייתכן כי בית המשפט הנכבד יתן הכשר להתעלמות ארוכה של המשיבים מפניות הציבור שוב ושוב, באופן שהופך את הוראת סעיף 6(א) לחוק ההנמקות לאות מתה ודורס את זכותו הבסיסית של האזרח הפשוט לקבל החלטה ונימוקיה בצדה.

107. במצב עניינים זה יש לראות בהיעדר מענה כסירוב המשיבים להפעיל שיקול דעתם לעניין פתיחה בחקירה בקשר עם הדלפה של ידיעות סודיות משיבות הקבינט במהלך המלחמה על אף בקשותיה החוזרות של העותרת, וזאת ללא כל נימוק, וכך תתייחס העותרת להיעדר המענה של המשיבים 1-3 בהמשך עתירה זו – כמצוות החוק.

108. **לפיכך, עתירה זו, כנדבך ראשון, מבקשת מהמשיבים 1-3 הפעלת שיקול דעתם כאמור ומתן התייחסות לפניות העותרת ולסוגיות החשובות שבמרכז עתירה זו. העותרת תטען כי מצב עניינים זה מחייב כשלעצמו הוצאת צווים על תנאי על סמך היפוך נטל הראיה הסטטוטורי.**

109. יחד עם זאת, ועל מנת שתעמוד בפני בית המשפט הנכבד מלוא התשתית המשפטית, להלן תצביע העותרת על כך שהחלטת המשיבים 1-3 שלא להורות על פתיחה בחקירה בעניין הפרשה האחרונה של ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מהקבינט המדיני ביטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל אף אינה עומדת מבחינה משפטית, בהיותה מנוגדת לחובות המשיבים 1-3, ובהיותה לא

סבירה באופן קיצוני משום שהיא מתעלמת מהנחיות שהרשות עצמה קבעה, ופוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.

2.ד. יש לפתוח בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה של ההדלפות של ידיעות ביטחוניות מהקבינט המדיני ביטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל

110. בפרק זה, תטען העותרת, ובזהירות הנדרשת, כי התגבשה תשתית ראשונה לביסוס חשד סביר לביצוע מספר עבירות על חוק העונשין, וכי התקיימו התנאים הקבועים בהנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 לעניין מסירת מידע האסור בגילוי. כן תטען העותרת, כי כל עוד מסרבים המשיבים להפעיל את סמכותם ולחקור את הפרשה, הרי שהם פועלים בחוסר סבירות קיצוני, בניגוד לחובות החלות עליהם בדין ובניגוד להנחיות שהם עצמם ניסחו, והכל באופן שפוגע במיצוע הדין כחלק מההליך הפלילי ובאמון הציבור ברשויות החוק.

ד.2.א. הדלפה של מידע ביטחוני מהווה הפרה של חובת הסודיות הקבועה בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון הממשלה

111. כאמור, סעיף 6 לחוק הממשלה קובע את הרכב ועדת השרים לביטחון לאומי – הוא הקבינט המדיני ביטחוני, כדלקמן:

6" (א) בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה – יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר; הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.
(ב) אצילת סמכות הממשלה להחליט על פתיחה במלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית, לפי סעיף 40(א1) לחוק-היסוד, תהיה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי."

112. נקודת המוצא לבחינת תופעת ההדלפות מישיבות הקבינט, הינה כי חברי הממשלה, ובניהם גם השרים החברים בקבינט, משמשים כנאמנים וחבים לציבור חובות הנגזרות ממעמדם זה.

113. אחת מאותן חובות היא חובת הסודיות ואיסור פרסום של מידע רגיש. כך, סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה מגדיר את התחומים לגביהם יהיו הדיונים וההחלטות של ועדות השרים השונות סודיים:

35" (א) הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים אלה הם סודיים וגילויים ופרסומם אסור:

- (1) ביטחון המדינה;
- (2) יחסי חוץ של המדינה;
- (3) סוג עניינים אחר שהממשלה ראתה את סודיותו כחיונית למדינה, והכריזה עליו בצו, לעניין סעיף זה;
- (4) ענין שהממשלה החליטה לשמרו בסוד, ובלבד שגילוי ופרסומו של ענין כאמור אינו אסור אלא על מי שידע על ההחלטה.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך, התירו את פרסומם, או על דברים שפרסומם נדרש על פי דין."

114. מעבר לכך, גם תקנון עבודת הממשלה כולל בתוכו התייחסות לעניין סודיות ומסירת ידיעות מהקבינט. **העותרת תציין, כי נוכח העובדה שתקנון הממשלה ה-37 מעולם לא פורסם לציבור, וזאת שעה שאנחנו נמצאים קרוב לשנה וחצי לאחר השבעת הממשלה, היא מסתמכת על הסעיפים הרלוונטיים מתוך תקנון הממשלה הקודמת (ה-36), אשר כוללים כאמור התייחסות כללית למסירה ופרסום של ידיעות סודיות מתוך ישיבות הקבינט.**

115. כך, סעיף 75 לתקנון הממשלה ה-36 (להלן: "התקנון"), מייבא את סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה אל תוך התקנון, תחת פרק י"א לתקנון שכותרתו "סודיות ומסירת ידיעות". כמו כן, בהמשך התקנון, סעיף 77 קובע כי היחיד אשר מוסמך לפרסם את העניינים אשר פרסומם נאסר בסעיף זה, הינו מזכיר הממשלה, על פי הנחיות של ראש הממשלה או של שר אשר מוגדרת סמכותו בעניין, וזה נוסחו של הסעיף:

(א) "מזכיר הממשלה מוסמך לפרסם עניינים שפרסומם נאסר כאמור בסעיף 74 [צ"ל: 75, הח"מ] לתקנון.

(ב) בקביעת הנושאים הניתנים לפרסום, יפעל מזכיר הממשלה לפי הנחיות של ראש הממשלה, או של יושבי-ראש ועדות השרים, או של שר אחר שקבע לכך ראש הממשלה, דרך כלל או לעניין מסוים."

116. בנוסף, תקנון הממשלה מתייחס גם **מפורשות** לדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, וקובע בפרק ה' לתקנון הוראות מיוחדות הנוגעות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

117. כך, קובע סעיף 53 לתקנון כי מועדי ישיבות הקבינט, דיוני והחלטותיו הם סודיים, וכן נקבע כי גילויים או פרסומם – אסור. בנוסף לכן נקבע כי תמלילי ישיבות הועדה יסווגו ברמות סיווג גבוהות – "סודי" או "סודי ביותר" לפי העניין:

"53. סודיות, עיון בפרוטוקולים והודעות לתקשורת
(א) **מועדי ישיבות ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, דיוניה והחלטותיה הם סודיים וגילויים או פרסומם - אסור**; הוראות סעיפים 77 ו-78 לתקנון יחולו, בשינויים המחויבים, גם לעניין מועדי ישיבות הוועדה.
(ב) (1) יירשם תמליל של דיוני הוועדה ופרוטוקול של החלטות הוועדה, וכל שר שאי, באישור ראש הממשלה, לעיין בתמליל הדיונים ובפרוטוקול החלטות.
(2) העיון בתמלילי הוועדה ייעשה במזכירות הממשלה בלבד ובהתאם למפורט בסעיף 73(ד).
(ג) התמליל של הוועדה יסווג "סודי ביותר" ופרוטוקול החלטות של הוועדה יסווג "סודי ביותר" או "סודי" - לפי העניין, אלא אם קבע ראש הממשלה בהסכמת ראש הממשלה החלופי אחרת.
(ד) מזכיר הממשלה, על-פי סמכותו לפי סעיף 80 לתקנון, ימסור הודעות לתקשורת על דיוני הוועדה בהתאם להנחיית ראש הממשלה."

118. הנה, על שרי הקבינט מוטלת **חובת סודיות מוחלטת** בכל הנוגע לפרסום מועדי הישיבות, דיוני הוועדה והחלטותיה. הפרה של חובת סודיות זו, אשר קמה מכוחו של החוק, מכוח תקנון הממשלה ואף מכוח כללי המנהל התקין וחובות הנאמנות של נבחרי הציבור לציבור, מהווה **פגיעה באמונו של הציבור, פגיעה בביטחון המדינה, ואף מעלה חשד לקיומן של מספר עבירות פליליות, וכמתואר להלן.**

ד.2.ב. כלל הפתיחה בחקירה פלילית מקום בו יש ראשית ראיה ועניין לציבור

119. כידוע, הנורמות של הדין הפלילי נועדו ליצור מסגרת ראויה של חיי חברה תקינים, הגנה על הסדר הציבורי, וכיבודם של ערכי מידות ומוסר שבלעדיהם חברה מתוקנת לא תיפון. הגשמת הנורמה הפלילית נעשית באמצעות ההליך הפלילי, שבו המדינה היא המאשימה, היועץ המשפטי לממשלה הוא נציגה של המדינה, ובידיו נתונה, מכוח החוק, השליטה על הדיון הפלילי לתכלית ההגנה על האינטרס הציבורי. (ראו: בג"ץ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 19.2.1957); בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 9 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה (נבו 26.2.2008) (להלן – "בג"ץ פלונית").

120. תחילתו של ההליך הפלילי הוא בתלונה או בחשדות המובאים לידיעת משטרת ישראל. סמכותה וחובתה של המשטרה לבצע חקירות פליליות מעוגנת בסעיף 59 לחסד"פ, כדלקמן:

"59. חקירת המשטרה
"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת,
תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד
ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיבות העניין בכללותן אינן
מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין
לחקור בעבירה."

121. בהתאם לסעיף זה, משנודע למשטרה על ביצוע עבירה, **ככלל – זו תפתח בחקירה**. בפסיקה נקבעה דרישת סף ראייתית לפתיחה בחקירה, לפיה על התשתית הראשונית לבסס "חשד סביר לביצוע עבירה", רף הנמוך מהרף של ראיות לכאורה (ראו: בג"ץ 1504/20 סארה אבו אלקיעאן נ' פרקליט המדינה, פס' 43 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (נבו 20.10.2021) (להלן: "עניין אבו אלקיעאן"); בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 69 לפסק דינו של כבוד השופט עמית (נבו 22.7.2021) (להלן – "בג"ץ כלי השיט"); דנג"ץ 7516/03 יעקב נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 12.2.2004) (להלן – "דנג"ץ נמרודי").

122. בנוסף למבחן הראייתי, המחוקק מעניק משקל לאינטרסים ולשיקולים נוספים הנוגעים ל"עניין לציבור", ומורה לרשויות החקירה להפעיל את שיקול דעתן בהתאם לתועלת הציבורית הגלומה בקיומה של חקירה, אל מול הנזק שהחקירה עשויה לשאת עימה לאינטרסים הציבוריים. שכן, הנחת המוצא היא כי ישנו אינטרס ציבורי במיצוי הדין עם עבריינים, בכדי להרתיע מפני עבירות עתידיות ולהגן על הערכים שבהם פגעו (בג"ץ 5023/16 רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 9 לפסק דינו של כבוד השופט הנדל (נבו 12.3.2020) (להלן: "בג"ץ רוזנטל").

123. אשר על כן, ועל-פי הדין, בכדי לפתוח בחקירה **נדרשת תשתית ראייתית ראשונית המבססת חשד סביר לביצוע עבירה** – וכשהיא עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי הכולל (בג"ץ רוזנטל, פס' 9 לפסק דינו של כבוד השופט הנדל). בהקשר זה ראו גם את עמדת ד"ר גלבע ועו"ד גלבע, לפיה הרף של החשד הסביר אינו גבוה, ויכול להיות מבוסס על ראיות שאמינותן ומהימנותן של מקורותיהם נמוכה ואף על ראיות שאינן קבילות במשפט (מאיר גלבע ואראל גלבע "יואת פתח לוי – על החובה לפתוח בחקירה" **הסניגור** 188, 5 (2012)).

124. בהתאם, העותרת תטען כי לאור הפרסומים בתקשורת חדשות לבקרים על-אודות דיוני הקבינט המדיני ביטחוני והידיעות הסודיות אשר נמסרות במסגרתם, התגבשה התשתית הראייתית הנדרשת המבססת חשד סביר לביצוע עבירות של מסירת מידע האסור בגילוי.

ד.2.ג. פתיחה בהליך "בדיקה מקדימה" בהתאם להנחיית היועמ"ש

125. במהלך השנים האחרונות התפתח שלב נוסף בהליך הפלילי – שלב הבדיקה המקדימה, אשר עוגן בהנחיית היועמ"ש מס' 4.2204. לפי שלב זה, במקרים חריגים ניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה, אשר על פי תוצאותיה יוחלט האם יש לפתוח בחקירה (דנג"ץ 1396/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 6 להחלטה (נבו 24.4.2003); עוד ראו: בג"ץ רוזנטל)).

126. הליך הבדיקה המקדימה "נתפס כיום כחלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטה על פתיחה בחקירה" (עניין רוזנטל, פס' 16 לפסק דינו של כבוד השופט הנדל). במסגרת הבדיקה, גורמי אכיפת החוק מתמקדים בהערכת התשתית הראייתית הקיימת, כאשר הבדיקה משמשת "כפעולה מקדימה לחקירה וכאמצעי עזר לצורך קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה משטרתית" (עניין אבו אלקיעאן, פס' 44 לפסק דינו של כבוד השופט עמית; בג"ץ רוזנטל, פס' 16 לפסק דינו של כבוד השופט הנדל; דנג"ץ נמרודי). בכלי זה משתמש היועמ"ש יותר ויותר, בעיקר בסוגיות הנוגעות לאישי ציבור, נוכח ההשלכות בפתיחה בחקירה על המערכת התפקודית עליה הם אמונים.

127. במסגרת הליך הבדיקה המקדימה, רשויות האכיפה מוסמכות לנקוט במגוון פעולות לצורך איסוף התשתית העובדתית, המוגדרות בסעיף 14 להנחיית היועמ"ש. עם זאת, ישנן סמכויות הניתנות לשימוש רק במסגרת החקירה הפלילית, וביניהן, חקירה באזהרה (הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, סעיף 15).

128. בהנחיית היועמ"ש נקבעו שני שיקולים מרכזיים שלפיהם יוחלט האם נדרש לנקוט בהליך של בדיקה מקדימה: הראשון, הוא עוצמת התשתית הראייתית ההתחלתית ביחס לחשד נושא המקרה, אל מול החשיבות הציבורית במיצוי הבירור העובדתי. השני, הוא ההשלכות הציבוריות-תפקודיות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה (הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, סעיף 8).

129. בענייננו, התשתית הראייתית שהתגבשה בפרשת ההדלפה של ידיעות ביטחוניות אמנם לא מציבה חשוד ספציפי בהדלפות, אך מעגל החשודים מצומצם לאור שמדובר בגורמים אשר לקחו חלק בישיבות הקבינט והיו חשופים למידע. אף החשיבות הציבורית שבמיצוי הבירור העובדתי ברורה מאליה: על מנת למנוע הישנות של מקרי הדלפות ולבסס הרתעה בקרב הגורמים המדליפים.

130. לעניין השיקול השני, הגם שקיימות השלכות ציבוריות-תפקודיות על החלטה לפתוח בחקירה פלילית כנגד נושא תפקיד בכיר, ההשלכות הציבוריות על אמון הציבור במערכת אכיפת החוק ככל שלא תיפתח חקירה, וההשלכות על יכולתה של מדינת ישראל לתכנן מהלכים ביטחוניים

רגישים מבלי לחשוש שהם יודלפו ככל שהדין לא מוצה עם המדליפים, הן מרחיקות לכת הרבה יותר.

131. אשר לרף הראייתי – על פי הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, הבדיקה המקדימה משמשת ככלי עזר לצורך קבלת החלטה בנוגע לפתיחה בחקירה, ו"מקום בו על פי תוצאותיה של הבדיקה מתגבשת תשתית ראייתית לחשד סביר, המצדיקה חקירה פלילית, תיפתח חקירה" (הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, סעיף 4). בהקשר זה מובהר – כי אין מדובר בישום סטנדרט ראייתי שונה מאשר במקרה "רגיל", אלא בביצוע פעולות בדיקה נוספות בשלב המקדמי, בנסיבות בהן נדרשת מידת זהירות והקפדה מוגברת לנוכח ההשלכות של הפתיחה בחקירה (הנחיית היועמ"ש מס' 4.2204, סעיף 12).

132. הבהרה זו אף עולה בקנה אחד עם קביעות בית משפט נכבד זה בעניין רוזנטל, שם קבע כבוד השופט הנדל כי לאורם של עקרון השוויון, עקרון שלטון החוק ועקרון השוויון בפני החוק, הנמנים על עקרונות היסוד של שיטת המשפט הישראלית, אין להציב רף ראייתי גבוה יותר לנקיטת הליכים עבור נושאי משרה ציבורית בכירים (בג"ץ רוזנטל, פס' 11 לפסק דינו של כבוד השופט הנדל).

133. העותרת תטען כי **בענייננו התגבש סטנדרט ראייתי המצריך לכל הפחות פתיחה בהליך בדיקה מקדימה**, וזאת לאור הפרסומים השבים ונשנים בתקשורת על-אודות ידיעות סודיות מתוך ישיבות הקבינט המדיני ביטחוני.

ד.2.ד. הנחיית היועמ"ש 4.1114 בעניין מסירת מידע האסור בגילוי מחייבת פתיחה בחקירה פלילית, או לכל הפחות בדיקה מקדימה, בפרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות משיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל

134. כפי האמור לעיל, ביום 4.2.2020 וכפועל יוצא של שתי עתירות שהוגשו בעניין זה בבג"ץ על ידי העותרת זכאן, פרסם היועץ המשפטי לממשלה את הנחייה מספר 4.1114 אשר כותרתה "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי".

135. הנחיה זו מטרתה "להתוות את העקרונות המנחים למדיניות האכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי ללא הרשאה בידי עובד ציבור", תוך עמידה על השיקולים המרכזיים שעל רשויות האכיפה לשקול בעניין פתיחה בחקירה בעניין של עבירות אלה (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, פסקת המבוא). הנחייה זו חלה על עובד ציבור, אשר מוגדר בהנחיה לרבות "נבחר ציבור", ובהתאם להגדרת "עובד ציבור" בסעיף 34כד לחוק העונשין (אשר מוגדר, בין היתר כעובד מדינה וכנושא משרה או תפקיד על פי חיקוק).

136. וכפי שנקבע אך לאחרונה על-ידי בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ 3823/22 בנימין נתניהו נ' היועצת המשפטית לממשלה (נבו 17.07.2023) (להלן: "עניין נתניהו"), הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 מסדירה את מדיניות האכיפה ביחס לשאלה אם לפתוח בחקירה בנוגע לעבירות של מידע האסור בגילוי על-ידי עובד או נבחר ציבור, כדלקמן בפסקה 42 לפסק הדין:

"כאמור לעיל, מדיניות האכיפה הזהירה והמצומצמת ביחס לשאלה אם לפתוח בחקירה בנוגע לעבירות של מסירת מידע האסור בגילוי על-ידי עובד ציבור, מוסדרת בהנחיית היועץ, מתוך מטרה להביא לאיזון עדין בין כלל האינטרסים הצריכים לעניין. בהינתן האמור, ההנחיה מונה שלושה שיקולים מרכזיים שיש לבחון ולאזן ביניהם בעת יישום מדיניות האכיפה: עוצמת הפגיעה באינטרסים חיוניים כתוצאה ממסירת המידע או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים אלו; תוחלת החקירה ומורכבותה, ובפרט האפשרות להתחקות אחר זהות מוסר המידע (וזאת, ככל שזהותו אינה ידועה. וראו בהקשר זה בג"ץ 6871/21 לנגוצקי נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפרט בפסקה 23 [פורסם בנבו] (08.08.2022)); והעניין הציבורי שבחשיפת המידע, לאור חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. עוד נקבע בהנחיית היועץ, כי אמנם מדובר בשלושה שיקולים מרכזיים – אך הם אינם השיקולים היחידים שיש לקחת בחשבון."

137. הנה כי כן, העותרת תטען כי כלל התנאים המצטברים אשר נקבעו בהנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 לצורך נקיטה בהליכים פליליים נגד עובד ציבור שמסר מידע האסור בגילוי, עולים ומתגבשים במקרה דנן, עת אישי ציבור בכירים אשר היו חשופים לפרטים רגישים וסודיים אודות ניהול מלחמת חרבות ברזל. וזאת, כפי המפורט להלן.

1.2.2.ד. הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים הנם גבוהים במיוחד

138. סעיף 15 להנחיית היועמ"ש 4.1114 קובע כי "שיקול מרכזי בהחלטה על פתיחה בחקירה פלילית בעניין מסירת מידע האסור בגילוי, הוא החשש לפגיעה בערכים מוגנים כתוצאה ממסירת המידע". הערכים המוגנים אותם מפרט היועמ"ש בהנחייתו, הנם, בין היתר: ביטחון המדינה, ביטחון הציבור וחיי אדם (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, סעיף 16).

139. כן נקבע בסעיפים 17-18 להנחיית היועמ"ש 4.1114, כי יש להביא בחשבון את טיב המידע שנמסר ועוצמת הפגיעה באינטרסים חיוניים כתוצאה מגילוי. עוד יש לשקול, את הפוטנציאל של פגיעה עתידית בגוף ממנו הוצא המידע האסור בגילוי, ואת הצורך לאתר את אותו עובד ציבור (או נבחר ציבור) אשר הדליף את המידע מתוך החשש כי הוא עשוי למסור מידע דומה בעתיד.

140. לבסוף, נקבע בסעיפים 19-20 להנחיית היועמ"ש 4.1114 כי לצורך קבלת החלטה אודות נקיטת הליכים פליליים כנגד עובדי ציבור אשר מפרסמים מידע האסור בגילוי, יש לשקול גם את ההסתברות להתממשות הפגיעה האמורה באינטרסים כתוצאה ממסירת המידע, וכי לא נדרש שתהיה פגיעה בפועל באינטרסים האמורים.

141. קשה להלום פגיעה עוצמתית וחמורה יותר באינטרסים וערכים מוגנים מזו שהתרחשה, ועודנה מתרחשת כחלק מההדלפות הבלתי פוסקות של ידיעות סודיות מתוך הקבינט. בעקבות הדלפות אלו, ישנה פגיעה חמורה בביטחון המדינה והציבור, וביחסי החוץ של המדינה. זאת, משום שהמידע הסודי מוצא את דרכו בקלות דרך התקשורת גם אל כוחות האויב, וכן משום שההדלפות גורמות לכך שחברי הקבינט נמנעים מלדון במסגרו בסוגיות רגישות ומורכבות ובנושאים מקצועיים, באופן שפוגע בהליכי קבלת החלטות בנוגע לניהול המלחמה.

142. ודוק. כפי שפורט בפרק העובדתי לעתירה, לא מדובר בפגיעה בעלמא, אלא בפגיעה קונקרטית המתבטאת ברידוד השיח בקבינט ובאי מענה על שאלות מצד גורמי המקצוע, כפי שנחשף ופורסם בתקשורת (וראו בנספח ע/15 לעתירה).

143. מכאן ברור, שההדלפות של ידיעות סודיות מתוך הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל פגעו, ועדיין פוגעות פגיעה ממשית בביטחונה של מדינת ישראל ואזרחיה, ובניהול המערכה הצבאית כולה.

144. ודוק. גם ככל שיטען הטוען כי מדובר בפגיעה שלא התממשה לגבי פגיעה בפועל, הרי שפוטנציאל הפגיעה בענייננו הנו גבוה וחמור ממש. זאת, בהתחשב בכך שמדובר בהדלפות חוזרות ונשנות של כל דיוני הקבינט ובאופן שכולל תמלול מדויק של יושבי הפורום, כך שחבריו אינם מקיימים בו עוד דיון מקצועי על מידע רגיש ומקבלים החלטות שקולות על ניהול המלחמה בהתאם.

145. לכן, ועל-פי הנחיית היועמ"ש, גם פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים במקרה דנן, ובמיוחד בעת לחימה, מצדיק לטענתה פתיחה בחקירה של הפרשה.

2.2.2. ד. תוחלת החקירה עומדת גבוהה בענייננו

146. על פי סעיף 22 להנחיית היועמ"ש 4.1114, שיקול נוסף בעניין ההחלטה בנוגע לפתיחה בחקירה פלילית של הדלפת ידיעות ביטחוניות, הנו "אופיין המיוחד של חקירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי ומורכבותן הרבה", והפגיעה הפוטנציאלית של פעולות החקירה בזכויות שונות.

147. זאת בין היתר, בהתחשב בכך שכאשר המידע פורסם, האפשרות היעילה ביותר לגלות את המידע היא גביית עדות מהעיתונאי שפרסם את המידע, אפשרות אשר כרוכה בפגיעה בחיסיון העיתונאי. אפשרות נוספת, אשר כרוכה בפגיעה בחופש העיתונות, הנה הוצאת צווים רלוונטיים על פי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: "חוק נתוני תקשורת"), על מנת לקבל נתונים דבר שימוש באמצעי תקשורת ברשות העיתונאי (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, סעיף 22-23).

148. אפיקים נוספים אליהם יכולים לפנות גופי החקירה הנם חקירה והוצאת צווים בנוגע לנתוני תקשורת של כל מי שנחשף למידע האסור בגילוי, או שימוש בבדיקת פוליגרף לגורמים אלו. אפיקים אלה מגלמים פגיעה בפרטיות של אותם גורמים, ולפיכך יש לשקול את השימוש בהם בזהירות "בהתחשב באפקטיביות הצפויה של השימוש בהם בכל מקרה ומקרה בחומרת המעשה" (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, סעיף 26).

149. לסיכום קובעת הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 בהקשר זה, כי ככל שהיקף הגורמים שנחשפו למידע הוא רב יותר, וכאשר החשד נגדם במועד פתיחת החקירה מתבסס רק על כך שהם נחשפו למידע כדן, "כי אז יש ליתן משקל גדול יותר לאפשרות הפגיעה בהם הכרוכה בעצם הפתיחה בחקירה", ולפיכך תוחלת החקירה במקרים אלו היא ככל נמוכה יותר (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, סעיף 28; ראו גם: בג"ץ 3917/20 אלוביץ' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 12 לפסק דינו של כבוד השופט קרא (נבו 5.11.2020) (להלן: "בג"ץ אלוביץ').

150. ראשית, העותרת תבקש להצביע על כך שמהנחיית היועמ"ש עצמה עולה כי לרשות גופי החקירה ואכיפת החוק עומדים אמצעים שונים ומרובים לצורך גילוי ומיצוי הדין עם מדליפי ידיעות ביטחוניות. אמצעים אלה, כוללים כמובן פגיעות מסוימות בזכויות הפרט, אך העותרת תטען כי מאחר שמדובר בהדלפות חוזרות ונשנות מחדרי החדרים של הקבינט המדיני בטחוני, וכאשר שוב ושוב מידע רגיש מוצא את דרכו החוצה לתקשורת באופן שמסכן את חיילנו ופוגע בניהול הלחימה, אזי מוצדקת פגיעה מסוימת ומידתית באותן הזכויות.

151. שנית, בענייננו, המידע המסווג פורסם באמצעי תקשורת שונים, באופן שמאפשר את חקירת הגופים המפרסמים. כפי שנקבע בבג"ץ 1736/10 ליברמן נ' מנהל המחלקה לחקירות שוטרים (נבו 2.10.2011) (להלן: "בג"ץ ליברמן"), החיסיון העיתונאי הוא חיסיון יחסי, "ובית המשפט רשאי לחרוג ממנו לאחר ששקל את כל האינטרסים שעל הפרק, ובין היתר את חיוניות גילוי של המידע לעשיית צדק בנושא מהותי" (בג"ץ ליברמן, פס' כ"ה לפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין). בענייננו, מיצוי הדין עם מי שמוסרים מידע כה רגיש וסודי וגדיעת תופעת ההדלפות אשר כבר מזמן הפכה לרעה חולה, מצדיקים חריגה מהחיסיון העיתונאי.

152. אכן, כפי שגם צוין בהנחיית היועמ"ש, בבג"ץ ליברמן נקבע כי "האיזון בין זכות החשוד להליך הוגן ואינטרסים נוספים כגון חקר האמת והאינטרס הציבורי, מחד גיסא, למול זכות הנבדקים לפרטיות והחשש מפגיעה בה בלא בסיס איתן מאידך גיסא, מורכב ורגיש". עם זאת, באותו מקרה התבצעו כמה וכמה פעולות חקירה ובדיקה מקדימות על מנת לנסות ולאתר את זהות הגורמים המדליפים בטרם התקבל פסק דינו של בית המשפט הנכבד באותו עניין. כך, בפסק הדין נקבע עוד כדלקמן:

"לא אכחד, כי קשה שלא לבטא אי נחת מהתנהלות הרשויות ומן הטיפול בהדלפה שעליה נסבה העתירה... משאירעה ההדלפה, היה מקום לערוך "בדק בית", ולא להמתין לעתירה בעניין, ומשנוהלה חקירה היה צורך לפעול בנחישות לאיתור המדליף. כך, לבל ייווצר מצב לפיו החושד כי כאשר חלק מן הרשויות אינן ששות לפעול ימצאו דרך לכך, לא תמיד יהא חושד בכשרים; ואיננו מדברים אך במקרה דנא, או בו דווקא. בסופו של יום החלטנו כאמור שלא להתערב בהחלטת המשיבים, וזאת אף כי ניתן היה לנקוט דרך אחרת בשלבי הטיפול הראשוניים, ולנקוט אמצעים נוספים. כך למשל, לזמן את כל שותפי הסוד לחקירה. ואולם, אין אנו מבקשים להיכנס בנעליה של הרשות ובית משפט זה אינו "יועץ משפטי על", ועלינו לבחון האם חרחה הרשות מגדרי הסבירות והאם פעלה באופן מידתי, גם אם דעתנו אינה לגמרי נוחה מהתנהלותה." (פס' כ"ג-כ"ד לפסק דינו של כבוד השופט רובינשטיין).

153. כמו כן, בבג"ץ ליברמן עמדה לנגד עינינו של בית המשפט הנכבד הפגיעה החמורה בפרטיות של הגורמים המדליפים בעת השימוש בהאזנות סתר, שעה שבענייננו טרם מוצו, או יותר נכון החלו – פעולות חקירה אחרות המגלמות מידה פחותה יותר של פגיעה בזכויות הפרט.

154. כאמור בהחלטת היועמ"ש, שיקול נוסף וחשוב בהחלטה על פתיחה בפעולות חקירה כנגד אותם מדליפים פוטנציאליים אשר נחשפו למידע הרגיש, הנו כמות האנשים שנחשפו למידע, דהיינו ההיקף של אותם חשודים פוטנציאליים (ראו והשוו: בג"ץ אלוביץ', פס' 12 לפסק דינו של כבוד השופט קרא).

155. בענייננו, מכיוון שמדובר במידע רגיש וסודי מתוך דיוני הקבינט, נחשפו אליו מספר מצומצם מאוד של גורמים בכירים במערכת הפוליטית והביטחונית. בהתאם, היקף החשודים הפוטנציאליים אשר ייחקרו, ככל שיוחלט על ביצוע פעולת חקירה מסוג זה, הנו נמוך ממילא. כן יש חשיבות לכך שפעולות אלו אף ינקו מחשד אישי ציבור בכירים, עניין הרצוי מהבחינה הציבורית, ואף חשוב כדי למנוע הישנות מקרים נוספים של הדלפת מידע, כפי שנקבע בסעיף 25 להנחיית היועמ"ש.

156. יתרה מכך – בענייננו, מדובר במידע רגיש וסודי ביותר מתוך ישיבות הקבינט אשר מופץ באופן תדיר, וחשיפתו גרמה, ועודנה גורמת – לאפקט מצנן על חברי הפורום לדון בנושאים רגישים ולקבל החלטות מקצועיות, באופן שפוגע בניהול הלחימה ובביטחון המדינה. לפיכך, האינטרס הציבורי שבשמירה על אזרחי מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה הוא כבד משקל באיזון אל מול הפגיעה בזכויות אחרות.

157. התייחסה לכך גם ועדת וינוגרד, אשר קבעה בדו"ח כי תופעת ההדלפות "תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל." (דו"ח ועדת וינוגרד, בעמ' 445 (וראו נספח 1/ע לעתירה)).

158. העותרת תבקש להתייחס גם לדברים שקבע כבוד השופט כבוב בעניין נתניהו, לפיהם תוחלת החקירה וסיכוייה תלויים גם במישור הזמן ובהתנהלות מערכת אכיפת החוק. על כן, יש חשיבות 'להכות בברזל בעודו חם' ולמצות את הברור והבדיקה עם היוודע דבר ההדלפה. ראו קביעות כבוד השופט כבוב בפסקה 55 לפסק דינו בעניין נתניהו:

"בצד האמור אבקש להעיר, דווקא בקשר עם תוחלת החקירה וסיכוייה – כי במישור הזמן, שהוא גורם משמעותי בשיקול זה, התנהלות מערכת אכיפת החוק בענייננו רחוקה מלהיות משביעת רצון. שכן, ההחלטה שלא לפתוח בחקירה פלילית ניתנה רק בחלוף כשנה וחודשיים (!) מעת פנייתו הראשונה של העותר; ולא מן הנמנע כי פעולה מהירה, בזמן אמת, הייתה יכולה להקל על איתור הגורם שהדליף את המידע האסור בגילוי. חזקה על הנוגעים בדבר, ובפרט הגורם המקצועי שגויס לשם גיבוש המלצות לפתרון צופה פני עתיד, שיתנו דעתם לדברים אלו. כפי שהעירה השופטת א' חיות בעניין ליברמן: "בעניינים אלה מוטב 'להכות בברזל בעודו חם' ולמצות את אפשרויות הברור והבדיקה ככל הניתן מיד עם היוודע דבר ההדלפה".

159. לסיכום, נראה שתוחלת החקירה הנה גבוהה יחסית בענייננו, לאור ההיקף המצומצם ממילא של הגורמים אשר נחשפו למידע אשר הודלף והפגיעה המוגבלת בזכויות עקב כך, אל מול האינטרס הציבורי החשוב שבשמירה על ביטחון מדינת ישראל ומניעת הישנות מקרי הדלפות עתידיים.

3.2.4. ד. חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת אינם מתקיימים לגבי המידע הסודי מישיבות הקבינט אשר מודלף

160. סעיפים 29-33 להנחיית היועמ"ש קובעים כי במקרים של מסירת מידע לכלי תקשורת ניצבים גם עקרונות הנוגעים לזכות הציבור לדעת וחופש העיתונות. "לפיכך, לצורך קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית בשל מסירת מידע האסור בגילוי, יש להביא בחשבון גם את אופיו

הציבורי של המידע ואת העניין הציבורי בחשיפתו" (הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114, סעיף 30).

161. קשה לחלוק על כך שבעניין ההדלפות של המידע הסודי והרגיש מתוך ישיבות הקבינט העוסקות בניהול המלחמה באופן שמשפיע על עתידה של מדינת ישראל, אין מדובר במידע שהוא ציבורי מיסודו ושלציבור יש זכות קנויה בחשיפתו.

162. דווקא להפך – מדובר במידע שהוא ההפך מציבורי, ושהאינטרס הציבורי של שמירה על ביטחון המדינה וביטחון כוחותיה מחייבים את שמירתו בסודיות מוחלטת. זאת, על מנת שחברי הקבינט יוכלו לקבל החלטות מושכלות, מקצועיות ומשמעותיות מבלי לחשוש שעמדותיהם או שהמידע הרגיש בו הם עוסקים יחשפו בתקשורת.

163. בהתאם, אין מדובר במידע שיכול לקדם "בקרה ציבורית על התנהלות מערכת השלטון", כפי שנקבע בסעיף 31 להנחיית היועמ"ש. לפיכך בעניינו, השיקול של זכות הציבור לדעת לעניין פתיחה בחקירה פלילית כנגד גורמים המוסרים מידע האסור בגילוי מתקיים לא במובן המאין את הפתיחה בחקירה, אלא דווקא במובן של זכות הציבור לדעת מי הגורמים אשר הדליפו את אותו המידע הסודי והרגיש.

4.2.ד.4. שיקולים נוספים המטים את הכף אל עבר פתיחה בחקירה פלילית

164. סעיף 34 להנחיית היועמ"ש קובע כי לצורך קבלת החלטה אודות פתיחה בחקירה פלילית בעניין מסירת מידע יש לקחת בחשבון שיקולים נוספים, הנגזרים מנסיבותיו הספציפיות של המקרה, "כגון המניע שעמד מאחורי מסירת המידע, שיטתיות, תכנון מוקדם, היקף החומר שנמסר, מהות הפרורם ממנו נמסר המידע, זהות הנמען והפגיעה בערך החיוני הנגזרת מחשיפתו למידע, מיהות מוסר המידע והפגיעה באמון הציבור הנגזרת מכך, ועוד."

165. שיקולים נוספים אלו מתקיימים בעניינו ביתר שאת :

165.1. כפי שהובא בעתירה זו, התופעה של הדלפות של ידיעות ביטחוניות היא תופעה חוזרת ונשנית באופן שיטתי, ובאופן המחייב טיפול בה באמצעות ההליך הפלילי ;

165.2. המידע שמודלף כולל מידע רגיש מתוך ישיבות הקבינט : הפרורם ממנו נמסר המידע משתייך, ככל הנראה לאחד הפרורמים הרגישים והסודיים ביותר אשר קיים במדינה, בו לוקחים חלק בעלי תפקידים בכירים במיוחד – הקבינט המדיני-ביטחוני. על החומרה שבהדלפות מסוג זה, ובדגש על הדלפות בעת לחימה ועל ידי חברי הקבינט מדיני בטחוני, התריעה וועדת וינוגרד מפורשות עוד בשנת 2008 :

"אנו מוצאים כי נושא ההדלפות, (ולא רק מישיבות הדרג המדיני), הוא עניין קריטי. לטעמנו, העובדה כי יש הדלפות קבועות מישיבות הקבינט- המדיני-ביטחוני, ומישיבות סגורות אחרות העוסקות בענייני המדינה בכלל, ובענייני צבא ולחימה בפרט, היא מרכיב חשוב בתרבות שלטון לא מקצועית ולא אחראית.

איננו מקבלים את גישת הרמת הידיים בפני התופעה. איננו מקבלים מצב בו ראש הממשלה רואה צורך להתחנן בפני שריו (ובפני הנוכחים האחרים הרבים מדי בישיבות כאלה) כי לא יוציאו את המידע החוצה." ;
(דו"ח ועדת וינוגרד, בעמ' 444 (וראו נספח 1/ע לעתירה));

165.3. פרסום המידע עשוי לשמש ככלי שרת בידי אויביה של ישראל;

165.4. מסירת המידע פגעה בערך החיוני של שמירה על ביטחון המדינה ותושביה, לאור חוסר היכולת לקיים דיונים ענייניים על-אודות מידע רגיש בקבינט;

165.5. ולבסוף, ואולי החמור מכל, הדלפת מידע ביטחוני סודי ורגיש פוגעת באופן חמור באמון הציבור במערכת הביטחון וביכולותיה של המדינה לבצע ולהוציא אל הפועל את יעדיה של המלחמה. אי מיצוי הדין עם אותם מדליפים פוגעת גם באמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכללותה. בדו"ח וינוגרד, הגדילה הוועדה והתייחסה לחובה זו להגנה על מידע סודי כשלוחה של זכות האזרח לחיים ברווחה וללא פחד:

"ניתן אפוא לראות את אבטחת המידע הסודי, בין השאר, כשלוחה של זכות האזרח לחיים, לרווחה ולחופש מפחד, שכן, כאמור, היא נועדה, בין השאר, להגן על חיי האדם במדינה, ועל עתיד המדינה, מפני אויביה." (דו"ח ועדת וינוגרד, בעמ' 432 (וראו נספח 1/ע לעתירה));

166. הנחיית היועמ"ש קובעת מהו האיזון הנדרש בין השיקולים השונים לצורך פתיחה בחקירה פלילית של הדלפה של מידע האסור בגילוי. כך, נקבע כי "ככל שעוצמת הפגיעה האפשרית באינטרסים חיוניים כגון ביטחון המדינה וחיי אדם כתוצאה מגילוי המידע היא רבה יותר, והסתברותה גבוהה יותר, כי אז המשקל שיינתן לשיקולים נוספים, כגון חופש העיתונות, זכות הציבור לדעת או תוחלת החקירה ומורכבותה וכן שיקולים נוספים שצוינו לעיל, יהיה נמוך יותר" (סעיף 36 להנחיית היועמ"ש).

167. העותרת תטען, כי יש ליתן בכורה לשיקולים אלה על פני שיקולים אחרים לצורך קבלת החלטה בעניין נקיטת הליכים פליליים כנגד המדליפים, באופן שמטה בבירור את כפות המאזניים אל עבר פתיחה בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה של האירועים המתוארים.

168. לסיכום חלק זה, העותרת תבקש להפנות שוב לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בעתירת ההדלפות השלישית (בג"ץ 6902/21), אשר קבע כי "יש לבצע חקירות ביטחוניות לאיתור דלף מידע על ידי משרתי צה"ל לאזרחים, בשיתוף ובתיאום בין מערך ביטחון המידע בצה"ל, מצ"ח ושירות הביטחון הכללי." עוד קבע בית המשפט הנכבד כי הוא רשם לפניו "את הצהרת המשיבים כי הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד."

169. דומה, כי לאחר שלוש עתירות בנושא ואינספור הדלפות משיבות הקבינט אשר מתפרשות לאורך תקופה של קרוב לעשור, כלו כל הקיצין והגיעה השעה לפתוח בחקירה פלילית, שמטרתה למצות את הדין עם תופעת ההדלפות משיבות הקבינט המדיני ביטחוני.

ד.2.ה. הסמכות לפתוח בחקירה פלילית של פרשת ההדלפות בהתאם להנחיה, נתונה ליועמ"ש

170. לעניין הגורם שלו נתונה הסמכות לפתוח בחקירה פלילית, סעיף 37 להנחיית היועמ"ש קובע כי החלטה על פתיחה בחקירה או בבדיקה פלילית ועל העמדה לדין תהיה באישור היועמ"ש, פרקליט המדינה, או מי שהם הסמיכו לכך. עוד נקבע כי במקרים רגישים במיוחד, כגון מקרים בהם עולה הנושא של חיסיון עיתונאי – הגורם המוסמך להורות על פתיחה בנקיטת הליך פלילי יהיה היועמ"ש או מי שהסמיך לכך.

171. לפיכך, ומאחר שבענייננו מדובר במקרה רגיש אשר כולל הדלפת מידע סודי על-ידי גורמים פוליטיים או ביטחוניים בכירים, בענייננו ראוי כי היועמ"ש הוא שיורה על פתיחה בחקירה פלילית של ההדלפות של ידיעות סודיות מתוך הקבינט המדיני ביטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל.

172. **לסיכום**, הנחיית היועמ"ש קובעת מהו האיזון הנדרש בין השיקולים השונים לצורך פתיחה בחקירה פלילית של הדלפה של מידע האסור בגילוי. כך, נקבע כי "ככל שעוצמת הפגיעה האפשרית באינטרסים חיוניים כגון ביטחון המדינה וחיי אדם כתוצאה מגילוי המידע היא רבה יותר, והסתברותה גבוהה יותר, כי אז המשקל שיינתן לשיקולים נוספים, כגון חופש העיתונות, זכות הציבור לדעת או תוחלת החקירה ומורכבותה וכן שיקולים נוספים שצוינו לעיל, יהיה נמוך יותר" (סעיף 36 להנחיית היועמ"ש).

173. בעניין הפרשה דנן, וכפי שתואר בהרחבה לעיל – עוצמת הפגיעה בביטחון המדינה הנה גבוהה במיוחד, לאור הפגיעה ביכולת קבלת ההחלטות בנוגע לניהול המלחמה על-ידי חברי הקבינט. לפיכך, יש ליתן בכורה לשיקולים אלה על פני שיקולים אחרים לצורך קבלת החלטה בעניין נקיטת הליכים פליליים כנגד המדלפים, באופן שמטה בבירור את כפות המאזניים אל עבר פתיחה בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה של האירועים המתוארים.

ד.2.ו. הדלפת ידיעות ביטחוניות מקיימת את יסודותיהן של מספר עבירות

174. בקציר האומר, ומבלי להיכנס יתר על המידה אלי ניתוח העבירות, באשר המדובר אך בעתירה המבקשת מבית המשפט הנכבד כי יורה על פתיחה בחקירה, תבקש העותרת לעמוד על מספר עבירות אשר יכול ונעברו, בפרשה דנן. העותרת תזכיר כי אין היא מבקשת לקבוע מסמרות, אלא אך לעמוד על כך שיכול ונעברו מספר עבירות, המחייבות פתיחה בחקירה, ולכל הפחות בבדיקה, וכפי האמור להלן.

175. בכדי למנוע פגיעה בתכליות החשובות העומדות בבסיס ההגנה על ביטחון המידע, יצר המחוקק בדין הפלילי שורה של איסורים אשר עיקרם למנוע מסירה של מידע סודי אליו נחשף אדם מכורח תפקידו, לגורמים אשר אינם צריכים להיחשף לכך. בין היתר, מגדיר חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") שורה של עבירות פליליות חמורות ביותר הנוגעות למסירת ידיעות סודיות לגורם אחר:

175.1. סעיף 113א לחוק העונשין שכותרתו "ידיעה סודית" קובע כך :

"מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך, דינו - מאסר חמש עשרה שנים".

175.2. כמו כן, סעיף 113 לחוק העונשין שכותרתו "ריגול חמור" קובע בס"ק (ב) כך :

"מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך והתכוון לפגוע בביטחון המדינה, דינו - מאסר עולם".

175.3. ולעניין סעיפים אלו, המונח "ידיעה סודית" מוגדר, בסעיף 113(ד), כך :

(1) בסעיף זה, "ידיעה סודית" - ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג עניינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הכריזה, בצו שפורסם ברשומות, כי הם עניינים סודיים ;
(2) ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד, חזקה היא, כי ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, אלא אם כן הוכח אחרת ;

175.4. הדלפת ידיעות ביטחוניות מהווה בנוסף עבירה של גילוי בהפרת חובה המעוגנת בסעיף 117 לחוק העונשין, אשר קובע כדלקמן :

"(א) עובד הציבור שמסר, ללא סמכות כדין, ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה, וכן מי שהגיעה אליו ידיעה בתוקף תפקידו כעובד הציבור, ולאחר שחדל מהיות עובד הציבור מסרה, ללא סמכות כדין, לאדם שלא היה מוסמך לקבלה, דינו - מאסר שלוש שנים.
(ב) עובד הציבור שהתרשל בשמירת ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו, או שעשה מעשה שיש בו כדי לסכן בטיחותה של ידיעה כאמור, דינו - מאסר שנה אחת."

176. יחד עם עבירות חמורות אלו, אשר מסירת ידיעות סודיות אסורה בהן, הדלפת מידע סודי מתוך ישיבות הקבינט ובניגוד לחוק יסוד הממשלה ולתקנון, מעלה חשדות לביצוע שורה של עבירות נושאי משרה ציבורית, כדלקמן :

176.1. סעיף 284 לחוק העונשין, קובע את עבירת הפרת האמונים כעבירה פלילית אשר דינו של העובר עליה 3 שנות מאסר :

"עובד הציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, אף אם לא היה במעשה משום עבירה אילו נעשה כנגד יחיד, דינו - מאסר שלוש שנים".

176.2. הדלפות של מידע סודי ורגיש מדיונים פנימיים של צמרת ההנהגה הביטחונית במדינת ישראל פוגעים בערכים המוגנים באיסור הפלילי על הפרת אמונים, אשר הנם אמון הציבור בעובדי הציבור ; טוהר המידות של פקידי הציבור ; ואינטרס הציבור, עליו מופקד עובד הציבור (דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס, פס' 32 לפסק דינו של כבוד הנשיא בדימוס ברק (נבו 30.11.2004)).

176.3. כמו כן, סעיף 286 לחוק העונשין קובע את עבירת הפרת חובה חקוקה כעבירה פלילית אשר דינו של העובר עליה מאסר שנתיים :

"המפר הוראת חיקוק במזיד, במעשה האסור לפי אותו חיקוק או בהימנעות ממעשה שעשייתו נדרשת לפי אותו חיקוק, והדבר נוגע לציבור, דינו - מאסר שנתיים; והוא, אם אין נראית מאותו חיקוק כוונה לעונש אחר על הפרתו."

177. בענייננו, הפרת חובת הסודיות המוטלת על חברי הקבינט בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון הממשלה, על ידי הדלפות של תוכן מדיוני הקבינט אל גורמים אחרים, מעוררת חששות כבדים לביצוע עבירת אי-מילוי חובה רשמית, ועבירת הפרת חובה חקוקה, כמתואר.

178. הנה, הביאה העותרת בפניו של בית המשפט הנכבד שורה של עבירות חמורות על חוק העונשין, תוך שהיא סוברת, ובזהירות רבה ביותר, כי פרסום סודות מדינה, והפרת חובת הסודיות המעוגנת בחוק יסוד ייתכן ועולה כדי עבירות חמורות אף יותר. לפיכך, וכפי שתצביע העותרת להלן, חובה על המשיבים 1-3 לפעול כדי להורות על פתיחה בחקירת הפרשה, או לכל הפחות על פתיחה בהליך בדיקה מקדימה.

3. ד. בהימנעותם מפתיחה בהליך בדיקה מקדימה, או לחילופין בחקירה פלילית, פעלו המשיבים בחוסר סמכות שבמחדל

179. בהימנעותם ממילוי חובתם, לפתוח לכל הפחות בהליך בדיקה מקדימה על-פי הנחיית היועמ"ס מס' 4.2204 או לחילופין בחקירה פלילית, בהתאם לציוויו הברור של סעיף 59 לחסד"פ, פועלים המשיבים 1-3 בחריגה מסמכותם על פי דין. בכך, התנהלות המשיבים 1-3 נגועה בפגם הבסיסי והחמור ביותר שניתן לייחס לפעולת הרשות המנהלית – פעולה בחוסר סמכות.

180. ראשית, בפעולתם בחוסר סמכות, המשיבים 1-3 חורגים ממצוות עקרון העל החולש על פעילות המנהל – עקרון חוקיות המנהל, המחייב את הרשויות לפעול תמיד במסגרת דל"ת אמותיו של החוק. יפים לעניין זה הדברים שנכתבו בע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה - ראשון לציון, בפס' 25 לפסק דינו של כבוד השופט דנציגר (נבו 15.12.2016):

"עקרון חוקיות המינהל מהווה נורמה בסיסית במשפט הציבורי. עקרון זה מורה, כי כל רשות מנהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. זהו הביטוי של עקרון שלטון החוק בתחום המשפט המנהלי. הנפקות המעשית שלו היא, שהפעולה המנהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה."

181. מחויבות זו לפעול בתוך דל"ת אמותיו של החוק, רלוונטית לכל סוג של פעולה או החלטה. לעניין בחינת שאלת הסמכות שבפעולה או בהחלטה, אין נפקא מינה אם אלו מתבטאות בדמות "מעשה", או "מחדל":

"אכן, המשפט המינהלי מתייחס גם להיעדר החלטה וגם למחדל של הרשות המינהלית, כהחלטה מינהלית במובנה הרחב. על כן, גם היעדר החלטה ואי-עשייה, כפופים לחובה, שלפיה על הרשות לפעול אך ורק בגדר הסמכויות שהוקנו לה בדין. לכן, ממילא, גם הפרת חובה זו היא בגדר חוסר סמכות, או חריגה מסמכות." (אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי כרך 3 (עילות ההתערבות), 15 (2008)).

182. הנה כי כן, הימנעות הרשות מהפעלת סמכותה מהווה פעולה בחוסר סמכות הנעשית בדרך המחדל. זאת משום שהסמכות המוענקת לה על ידי המחוקק, מטילה עליה חובת פעולה:

"עצם הענקת הסמכות מלמד על כך שהמחוקק בדעה שקיים צורך להסדיר בדרך שלטונית נושא מסוים ושהרשות היא המתאימה להתמודד עמו. ואכן, זו ההצדקה החוקתית להפקדת כוחות שלטוניים בידי האמונות של המנהל הציבורי. כוחות אלו נועדו להפעלה בהתאם לצרכים שביסוד הענקתם. ומכאן שהענקת סמכות משמעותה הטלת חובת פעולה" (ברוך ברכה משפט מינהלי כרך ב 23 (1995)).

ראו גם לעניין זה קביעותיו של הנשיא בדימוס שמגר, בפסק דינו (בדעת מיעוט) בעניין בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, עמ' 26-47 (נבו 12.6.1983).

183. במקרה שבנדון, וכפי שפורט בהרחבה לעיל, סמכותם של המשיבים 1-3 לפתוח בחקירה פלילית בהתאם לסעיף 59 לחסד"פ הנה סמכות שבחובה, מקום שנודע להם על ביצוע עבירה בכל דרך שהיא.

184. העותרת פנתה אל המשיבים 1-3 חמש פעמים שונות, וזאת בהצטרף למידע שהגיע אל המשטרה בעקבות פרסומים בתקשורת אודות הפרשה. כן עמדה העותרת, ומבלי לקבוע מסמרות בעניין, הן בפניוניה והן בעתירה זו, על מספר עבירות שונות אשר ייתכן ונעברו עת הודלפו מידע רגיש מתוך ישיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, וביתר פירוט בין החודשים ינואר למרץ 2024.

185. אשר על כן, ומשהתקיימו התנאים המקדמיים אשר דורשים את הפעלת הסמכות לפי סעיף 59 לחסד"פ – נודע למשטרה על ביצוע עבירה – עליה להפעיל את סמכותה ולחקור את ההדלפות מתוך הקבינט במהלך תקופה זו.

186. בהקשר זה, תבקש העותרת להפנות לדברים שקבע אך לאחרונה בית משפט הנכבד בעניין בג"ץ 6871/21 אל"מ (בדימוס) יוסי לנגוצקי נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 08.08.2022). כבוד השופט סולברג, בפסקה 35 לפסק דינו, קבע כי במקרים שבהם יתברר שמידע בטחוני סודי ורגיש הודלף משיקולים זרים תוך פגיעה באינטרסים חיוניים, אזי ניתן יהיה לקבוע כי הדבר נעשה בחוסר סמכות, וכן ניתן יהיה לפעול במישור הפלילי:

"והערה אחרונה, לגבי 'התופעה' שעליה מצביעים העותרים בעתירתם. אכן, מצב דברים שבו הטענה למסירת מידע סודי שלא כדין, נטענת לגבי 'הקודקודים', ראשי ארגוני הביטחון – המחזיקים ב'מפתחות' המידע, ולעיתים, כבענייננו, המחוקק עצמו הסמיכם להחליט על האסור והמותר בהיבטי אבטחת המידע – מייצר קושי מובנה, אינהרנטי, שעליו יש לעמוד. לא אכחד, מדובר בסוגיה מורכבת. מחד גיסא, המחוקק נתן בידי ראשי הארגונים כוח רב, וסמכות להורות על האסור והמותר, על הטהור והטמא; כאמור, בידם סמכות למסור מידע ולהעבירו, וכן לקבוע כי מידע מסוים, שהיה מסווג בעבר, אינו מחייב עוד סודיות מטעמים של ביטחון המדינה, ואפשר לתת לו פומבי, ללא מגבלה. ואולם, מאידך גיסא, בסופו של דבר, גם ראשי מערכת הביטחון, המוסד, השב"כ וצה"ל, הם שלוחי ציבור, היונקים את מקור כוחם וחיותם מן הפיקדון היקר שניתן בידם על-ידי הציבור (באמצעות נציגיו בכנסת), כך שהמידע הסודי שהגיע אליהם, במסגרת תפקידם, אינו מידע פרטי שלהם, אלא מידע השייך לציבור; הם אינם 'אדוני

המידע' (לעניין זה, ראו: החלטת היועץ המשפטי לממשלה, מיום 20.1.2016, בפרשה שנודעה במקומותינו כיפרשת הרפז', בעניין מסירת ידיעות סודיות לעיתונאים צבאיים, על-ידי הרמטכ"ל דאז, מר גבי אשכנזי (שם, בפסקאות 247-334, ובפרט פסקה 255); כן ראו: הצוות לטיוב השמירה על סודות ביטחוניים – דין וחשבון, בעמ' 23-24 (ספטמבר 2020)); **שומה עליהם לזכור זאת, בכל עת ובכל שעה**. לפיכך, קביעה כי סמכותו של ראש המוסד למסור מידע מסווג, לגורמים שאינם 'שותפי סוד', היא בלתי-מוגבלת, וכי הוראות הדין הפלילי בהקשר זה אינן חלות עליו, אכן מעוררת קושי רב, בבחינת 'מי ישמור על השומרים?'. **לא מן הנמנע אפוא, כי במקרי-קיצון, שבהם יתברר כי מסירת המידע נעשתה ממניעים זרים, תוך פגיעה אנושה באינטרסים חיוניים, ניתן יהיה לומר, כי הדבר נעשה בחוסר סמכות, וממילא ניתן יהיה לפעול במישור הפלילי** (השוו: עניין הראל, בעמ' 308)".

187. התייחסה לכך גם ועדת וינוגרד, אשר קבעה בדו"ח כי החוליה החשובה ביותר בהדלפה הינה **המדליף עצמו** "שהוא אדם שמידע הגיע אליו עקב תפקידו ומתוך אחריותו, והוא, ביודעין, מעביר אותו, ישירות או בעקיפין, לידי אחרים בניגוד לחוק ולחובתו. **אחריותו של מוסר המידע עצמו היא מלאה, ויש לקבוע עובדה זו באופן ברור וחד משמעי**". (דו"ח ועדת וינוגרד, בעמוד 445 (וראו נספח 1/ע לעתירה).

188. בענייננו, הימנעותם של המשיבים מהפעלת סמכותם לחקור את הפרשה חורגת מההסמכה שקיבלו על פי חוק, ולנוכח כל האמור לעיל, די בפגם זה כדי להביא לקבלת העתירה שבכותרת ולמתן הצווים המבוקשים במסגרתה.

4.ד המשיבים 1-3 הפרו את חובתם לפעול במהירות הראויה, באופן שפוגע בהליך הפלילי

189. חובה נוספת המוטלת על הרשות הנה החובה לבצע את המוטל עליה בחוק במהירות הראויה. זאת, משום שפעולה מהירה יחסית משרתת טוב יותר את האינטרס הציבורי. חובה זו נובעת, למעשה, מחובתה הכללית של הרשות לפעול בהגינות ובנאמנות לטובת האינטרס הציבורי (בג"ץ 5931/04 חגי מזורסקי ו-82 אח' נ' מדינת ישראל - משרד החינוך, פס' 15 לפסק הדין (נבו 8.12.2004); **ברק ארז**, בעמ' 407).

190. חובה זו אף עוגנה במסגרת סעיף 11 **לחוק הפרשנות**, התשמ"א-1981, אשר קובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

191. כן נקבע בפסיקה, כי המועד הסביר לביצוע החובה המוטלת על הרשות נקבע על-פי נסיבותיו של העניין, ובהתחשב במכלול השיקולים והאינטרסים בגדרו. הדרישה לפעול במהירות הראויה נגזרת, בין היתר "מעוצמת המשקל והחשיבות הנודעים לביצוע הפעולה במהירות, בין מבחינת אינטרס הכלל, ובין מבחינת אינטרס היחיד". **חובה זו מקבלת משמעות מיוחדת כאשר מדובר בזכויות אדם, או באינטרס ציבורי רב חשיבות** (בג"ץ 1999/07 גלאון נ' וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פס' 8 לפסק דינה של כבוד השופטת

192. לפיכך, חובה זו מתחדדת כאשר מדובר בחובת הרשות לפעול במהירות הראויה במסגרת ההליך הפלילי, נוכח הכוח שמפעילה המדינה בהליך זה מתוך האמון שנותן בה הציבור, כחלק מהמסגרת החברתית של חברה בתוך מדינה, ונוכח ההשפעות העמוקות של ההליך הפלילי על הפרט.

193. בענייננו דנו, כאשר מדובר בביצוע הליכי חקירה פלילית דומה כי אין צורך להכביר במילים בנוגע לחובת הרשות לפעול במהירות האפשרית. חלוף הזמן עלול לשבש ביצוע חקירה יעילה אשר תרד לעומקם של הדברים, תוביל לחשיפת האמת ותמצה את הדין עם כלל המעורבים בפרשה (ראו לעניין זה; פסק דינו של כבוד השופט זמיר בפס' 14 לפסק דינו בבג"ץ 2624/97 **רונאל נ' ממשלת ישראל** (נבו 15.6.1997)).

194. העותרת תבקש להפנות שוב לקביעותיו של כבוד השופט כבוב בעניין **נתניהו** לפיהן "פעולה מהיר, בזמן אמת, הייתה יכולה להקל על איתור הגורם שהדליף את המידע האסור בגילויי", וכי "בעניינים אלה מוטב 'להכות בברזל בעודו חם' **ולמצות את אפשרויות הבירור והבדיקה ככל הניתן מיד עם היוודע דבר ההדלפה**" (פס' 55 לפסק דינו של כבוד השופט כבוב בעניין **נתניהו**).

195. לאור האמור לעיל, דומה כי המשיבים 1-3 הפרו את החובה המוטלת על הרשות לפעול במהירות הראויה ולמצות הליכי חקירה של ההדלפות מתוך ישיבות הקבינט המדיני ביטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל, באופן שפוגע בהליך הפלילי ובחקר האמת. זאת, שעה שכפי שפורט לעיל, מתעורר חשד סביר שמי שהיו מעורבים בפרשה נושאים בתפקיד ציבורי בכיר, עניין שמחזק את האינטרס הציבורי בביצוע פעולות חקירה על-ידי המשיבים 1-3 במהירות הראויה.

5.4. הימנעות המשיבים מפתיחה בחקירה אינה סבירה באופן קיצוני, וזאת לנוכח חריגה מהותית מההנחיות אשר הם כתבו

196. על רשות מינהלית חלה חובה לפעול על פי ההנחיות שלה עצמה, וככלל לא לסטות מהן. ראו לעניין זה פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 4422/92 **שלמה עפרון נ' מנהל מקרקעי ישראל ואח'** (נבו 12.8.1993) (להלן: "**בג"ץ עפרון**"), שם נדון עניין ההנחיות שמוציאה רשות מינהלית וחובתה לפעול על פיהן:

"רשות מינהלית מוגבלת בהפעלת שיקול דעתה על ידי ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי, עליה לפעול במסגרת סמכותה החוקית; עליה לשקול את כל השיקולים הרלוואנטים להשגת תכלית החוק ולהימנע מלשקול שיקולים זרים; עליה להפעיל את שיקול דעתה בשוויוניות ולהימנע מהפליה; עליה לנהוג בהגינות וביושר; ועליה לפעול על פי סטנדרט התנהגות המצוי במיתחם הסבירות. סטנדרט זה משקף, בין היתר, את האיזון הראוי בין השיקולים הרלוואנטיים השונים. הוראות כלליות אלה חלות על כל המקרים שבהם נתון לרשויות מינהליות שיקול דעת. בנוסף עליהן קיימות גם הלכות מיוחדות. עם הלכות אלה נמנית ההלכה המורה כי **רשות מינהלית שהוציאה הנחיות**

² כבוד השופטת פרוקציה הייתה בדעת מיעוט בפסק הדין **בעניין גלאון** לעניין הסעד האופרטיבי, אך השופטים לא היו חלוקים בעניין החובה המוטלת על הרשות לפעול במועדים סבירים. ראו לעניין זה: בג"ץ 8730/03 **שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר פס' 35** לפסק דינו של כבוד השופט גיבראן (נבו 21.6.2012).

מינהליות חייבת, ככלל, לפעול על פי הנחיותיה ולא לסטות מהן ללא הצדקה מיוחדת. (בג"ץ עפרן, פס' 9 לפסק דינה של כבוד השופטת דורנר).

197. גם פרופסור זמיר מתייחס במאמרו "הנחיות מנהליות" הפרקליט לח' חוברת א' 18, 39-41 (1988), לכך שסטייה מהנחיות שהרשות קבעה לעצמה תיעשה בנסיבות מיוחדות. ככל שיש סטייה כזו, היא עלולה לעורר חשש לשיקולים זרים והפלייה פסולה בפעולת הרשות, כדלקמן:

"יש הבדל בין שיקול הדעת המופעל על-ידי הרשות בכל מקרה כאשר אין לה הנחיות לבין שיקול הדעת המופעל על ידה כאשר היא מסתמכת על הנחיות... ניתן לומר, באופן סכימתי, כי שיקול הדעת במקרה כזה [בו הרשות מסתמכת על הנחיותיה שלה, הח"מ] מורכב משני שלבים. בשלב הראשון הרשות בודקת מה התשובה העולה מן ההנחיות... **בשלב השני היא בודקת אם במקרה שלפניה קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מן ההנחיות.**

[...]

הסטייה של הרשות המנהלית מן ההנחיות שהיא קבעה לעצמה עלולה לעורר חשש וטענה בדבר שיקולים זרים והפלייה פסולה.

198. לפיכך, מקום שהיועמ"ש פרסמה הנחיות מפורטות שעניינן הוא בדיקת סוגיית פתיחה בחקירה פלילית עקב מסירת מידע האסור בגילוי, הנחיות שבאו לעולם בעקבות עתירות קודמות שהגישה העותרת דכאן ועוסקות באותן הסוגיות העקרוניות בהן עוסקת עתירה זו, ראוי כי היועמ"ש גם יפעל על פיהן ויפתח בחקירה פלילית כנגד הגורמים המדלפים.

199. אי חקירת הפרשה עד תום, בירור החשדות והעמדה על כן של נורמות ההתנהגות הראויות בצמרת ההנהגה הפוליטית והביטחונית של מדינת ישראל – גורמים לנזק אדיר לאינטרס הציבור ולגורמי אכיפת החוק, ומשדרת מסר לפיו "לית דין ולית דין". החלטתו של היועמ"ש לא לפתוח בחקירה פלילית, או לכל הפחות בהליך בדיקה לחקירת מכלול החשדות והחשודים, אינה מרימה נטל זה. בהתעלמותו מהחובה החלה עליו על פי דין פועל למעשה היועמ"ש בחוסר סבירות קיצוני.

6. ד. הימנעות מפתיחה בחקירה אינה סבירה באופן קיצוני משום היותה פוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק

200. כידוע, אמון הציבור ברשויות הינו תנאי יסודי לתפקודן של הרשויות. ואכן, בשורה של פסקי דין חזר והדגיש בית המשפט את חשיבות אמון הציבור ברשויות. כך, גם בבג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון, פס' 54 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (נבו): (23.3.1993):

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי **משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר ונקיון כפיים.** אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו..."

201. כך בכלל, ואולי אף ביתר שאת ביחס למערכת אכיפת החוק, אשר נדרשת לאמון הציבור בטוהר פעילותה ושיקוליה לשם פעילותה התקינה. פגיעה באמון הציבור ברשויות התביעה הנה פגיעה קשה למשטר הדמוקרטי (בג"ץ 935/89 **אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 31 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (נבו 10.5.1990)).

202. בהקשר זה, משמש היועמ"ש כשומר שלטון החוק. הוא איננו ראש התביעה ותו לא. במקרה דנן, היועמ"ש אף משמש כשומר הסף העומד בפתח חדר החקירות הייחודי בו נחקרים ונשאלים אודות תפקודם נושאי משרה בכירים. בהתקיים החשד כי הדין הופר בידי נושאי תפקיד בכירים בדרג הפוליטי והביטחוני, חייב החשד להיבחן לעומק, ובאמצעות כל הכלים הנתונים לרשות החוקרת ולמערכות האכיפה (וראו לעניין לחובה זאת: בג"ץ 428/86 **יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל ואח'**, פס' 26 לפסק דינו של כבוד הנשיא בדימוס שמגר (נבו 6.8.1986)).

203. לאחרונה התייחס בית המשפט הנכבד לסוגיית ההדלפות מחדרי חקירות, ולנזקים שגורמות הדלפות אלה, **בעניין נתניהו**. וכך קבע כבוד השופט כבוב, בפסקאות 45-46 לפסק דינו:

"אולם, הנזק שנגרם כתוצאה מתופעת ההדלפות מחדרי החקירות אינו מסתכם בנזק 'התוצאתי' שנגרם לחשוד או לנאשם במקרה הקונקרטי, כי **אם בנזק שהדבר גורם לאמון הציבור ברשויות האכיפה, ולתפיסה של האזרחים את הרשויות הללו, ככאלו שפועלות על בסיס שיקולים ענייניים בלבד...** הנה, הדלפה של מידע מתוך הליך פלילי, בפרט של איש ציבור, לא כל שכן של מי שכהן ומכהן כראש הממשלה, כרוכה, מעצם טיבה וטבעה, בפגיעה שאין להתעלם ממנה בשורה של אינטרסים, אך בראש ובראשונה – באמון הציבור, שאין צורך להכביר במילים על אודות חשיבותו. לנזקים מסוג זה נתכוון בית המשפט בשורה של פסקי דין שבהם שב ושנה כי מדובר ברעה חולה ובנגע רע שאותו יש לבער. לא זו אף זו, אין לשכוח כי אף בהנחיית היועץ עצמה, נמנו שיקולים נוספים ובכללם "הפגיעה באמון הציבור במערכת סדרי השלטון והמשפט", מהות הפורום ממנו נמסר המידע, מיהות מוסר המידע ושיטתיות ההפרה (להרחבה, ראו סעיפים 2 ו-34 להנחיית היועץ)".

204. דברים אלה יפים גם לענייננו. מאחר וחשיפת המידע נעשית על-ידי עובד או נבחר ציבור, מתלווה להדלפות של ידיעות סודיות מתוך ישיבות הקבינט המדיני ביטחוני פגיעה קשה באמון הציבור בנבחרי, ובאופן הליך קבלת ההחלטות בפורום הביטחוני החשוב ביותר אשר מכריע לעניין ניהול הלחימה.

205. כאמור, אין העותרת מתיימרת להיכנס בנעליו של היועמ"ש, אולם סבורה היא כי קיומם של הפרסומים עד כה של מידע רגיש דולף מתוך ישיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, מקימים תשתית ראייתית ל"חשד סביר" ברף הנמוך המצדיקה חקירה פלילית, או לכל הפחות מצריך בדיקה מקדימה בהתאם להנחיות היועמ"ש, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

206. אשר על כן, מבקשת העותרת כי היועמ"ש יורה על פתיחה בהליך בדיקה מקדמית לכל הפחות, או לחילופין בחקירה פלילית בעניין פרשת ההדלפות, כפי המבוקש בצווים המופיעים ברישא לעתירה זו.

7.ד. על התערבות בהחלטת היועצת המשפטית לממשלה בעניין פתיחה בחקירה וניהול של הליכים פליליים

207. בשולי הדברים, אך לא בשוליהם, תבקש העותרת להתייחס בקצרה לסוגיית הביקורת השיפוטית על שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ונפקותה לעניין דנן.

208. כידוע, ההלכה רבת השנים גורסת כי התערבות שיפוטית בשיקול דעתו של היועמ"ש ביחס לניהול ההליך הפלילי תהא במקרים חריגים בלבד. התייחס לכך אך לאחרונה כבוד השופט עמית במסגרת בג"ץ כלי השיט, בפס' 70-71 לפסק דינו:

"ככלל, בית משפט זה לא יתערב בהחלטות רשויות החקירה ואכיפת החוק ולא יחליף שיקול דעתן בשלו, אלא במקרים חריגים ביותר; בין היתר, בנסיבות בהן ההחלטות הנתקפות נתקבלו בחוסר סבירות קיצוני, בחוסר תום לב, או על יסוד שיקולים זרים" (עניין התנועה לטוהר המידות, פסקה 15);

'ביקורת שיפוטית מסוג זה מצומצמת מאוד בהיקפה, ותהא שמורה למקרים חריגים של החלטה משיקולים זרים או החלטה הלוקה בחוסר סבירות קיצוני או בעיוות מהותי' (בג"ץ 807/21 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, [פורסם בנבו] בפסקה 10 (8.2.2021));

[...]

71. כאמור, הריסון השיפוטי בהתערבות בהחלטות היועץ המשפטי לממשלה, כוחו יפה לכל אורך ההליך הפלילי. ענייננו מתמקד בשלב המקדמי של פתיחה בחקירה, וההלכות דלעיל יושמו גם במקרים של תקיפת החלטה על אי פתיחה בחקירה (עניין הליכוד; עניין אלרוביץ; בג"ץ 3089/20 נץ-צנגוט נ' ממשלת ישראל [פורסם בנבו] (26.10.2020); בג"ץ 1814/20 עד כאן-צעירים למען ישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (12.10.2020); בג"ץ 166/20 חברוני נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (17.8.2020); בג"ץ 8236/19 גבאי נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (31.5.2020); בג"ץ 3469/18 עזבון המנוח ARIEL YITCHAK NEWMAN נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (31.10.2019); עניין טראובמן; בג"ץ 3358/18 ביר נ' משטרת ישראל [פורסם בנבו] (7.5.2019)).

וראו גם: בג"ץ אלרוביץ, פס' 10 לפסק דינו של כבוד השופט קרא; עניין נתניהו, פסקאות 35-34 לפסק דינו של כבוד השופט כבוב).

209. כפי שקבע כבוד השופט כבוב בעניין נתניהו, "עם השנים הורחבו הטעמים והעילות בעטיים ייטה בית משפט זה להתערב בהחלטות היועמ"ש בתחום הפלילי... ואכן, לאורך השנים שחלפו התגבשה הלכה שלפיה התערבות בהחלטות היועמ"ש בעניינים פליליים, עשויה להתבצע בשל שורה של פגמים..." (עניין נתניהו, פס' 36 לפסק דינו של כבוד השופט כבוב).

210. אחד מפסקי הדין אשר שרטטו את קווי המתאר לאותם מקרים בהם יתערב בית המשפט בהחלטות היועמ"ש, הוא פסק הדין בבג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 2.5.1995). באותו עניין, בו ביקש אב שכול לחייל שנורה בשוגג בידי כוחותינו ונהרג, להורות ליועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום פלילי נגד מפקד היחידה של בנו, קבע כבוד השופט חשין כדלקמן:

"אלה הם המפתחות שיפתחו את שערי בית המשפט הגבוה לצדק ויביאו להתערבותו בהחלטות של רשויות התביעה - יועץ משפטי לממשלה או התביעה הצבאית - לעניין אי-פתיחתם של הליכים פליליים (או להחלטות

בדומה להן): החלטה שנתקבלה שלא ביושר או שלא בתום-לב; החלטה שנתקבלה ממניעים נפסדים ולא טהורים; החלטה שנתקבלה בסתירה ברורה לאינטרס הציבור (בג"ץ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' [10], בעמ' 301-300); החלטה שנתקבלה בחוסר סבירות קיצוני או מהותי (במובנו הרחב); החלטה שהיא בלתי סבירה בעליל; החלטה שנתקבלה בעיוות מהותי; החלטה הנגועה במשגה היורד לשורשו של עניין. שערים אחדים מוליכים אליו אל הטרקלין, וכל אחד ממפתחות אלה (החופפים בחלקם את אלה) אמור לפתוח אחד מאותם שערים. ואולם רק המחזיק בידו אחד מאותם מפתחות זכאי להתערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק." (בג"ץ 4550/94 אישה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פס' 8 לפסק דינו של כבוד השופט חשין (נבו 2.5.1995)).

211. בעניינו דנן, ומבלי להרחיב יתר על המידה, סבורה העותרת כי מרביתם של המפתחות האמורים הונחו בעתירה זו על שולחנו של בית המשפט הנכבד: סירוב המשיבים 1-3 (כתוצאה מחוסר המענה לפניית העותרת) לפתוח בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, או בחקירה פלילית בפרשת ההדלפות הביטחוניות מהקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, עומד בסתירה ברורה לאינטרס הציבורי לאור רום תפקידם של המעורבים בהדלפות; מהווה החלטה שהתקבלה בחוסר סבירות קיצוני ומהותי כפי שפורט בפרקים 5.4 ו-6.4 לעתירה; מהווה עיוות מהותי לאור הפגיעה הקשה באמון הציבור ובשלטון החוק ונגוע במשגה היורד לשורשו של עניין.

212. ודוק. חרף עילות ההתערבות המצומצמות, לא אחת בחר בית המשפט הנכבד להתערב בשיקול דעתה של התביעה, ובפרט של היועמ"ש בהחלטות הנוגעות לפתיחה בחקירה והעמדה לדין (ראו למשל, בג"ץ 2511/08 ליברמן נ' פרקליט המדינה (נבו 17.11.2008), במסגרתו בעקבות הדיון שהתקיים הודיעה המשטרה כי היא תפתח בחקירת פלילית בפרשת ההדלפות מחקירתו של ליברמן); בג"ץ 741/05 אל-המץ נ' צה"ל התובעת הצבאית הראשית (נבו 14.12.2006); בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 7.4.1994); בג"ץ 223/88 שפטל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 16.11.1989).

213. כן ראו קביעות בית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 28.10.2019), שם קבע כבוד השופט גרוסקופף כי יש להורות ליועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין פלילי שוטר בגין ירי שגרם למותו של חיר חמדאן ז"ל, ובלשונו:

"בעניין שלפנינו החליט היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") להימנע מלהעמיד לדין את השוטר שירה בחיר ז"ל. אין חולק כי החלטה זו מצויה בתחום סמכותו. אולם לטעמי אין בבסיסה שקילה ראויה של כל השיקולים הנדרשים, ואין בהנמקתה בסיס מספיק להצדקתה. היא חורגת לשיטתי באופן קיצוני ממתחם הסבירות, ועל כן מחייבת התערבותו של בית משפט זה. חריגתה הקיצונית של ההחלטה ממתחם הסבירות נובעת משילוב של שלושה רכיבים, אשר הצטברותם מחייבת התערבות חריגה בהחלטת היועמ"ש. הרכיב הראשון, הנוגע למערכת היחסים בין המדינה לאזרח, הוא המשקל החסר, אם בכלל, שניתן לאינטרס הציבורי שבבירור אשמתו של השוטר היורה במקרה דוגמת זה, שבו נסיבות ביצוע הירי מעוררות תהיות, והן לא התבררו די צורך; הרכיב השני, הנוגע למערכת היחסים בין המדינה לשוטר היורה, הוא התעלמות ההחלטה מהקשיים המתעוררים על רקע הגרסאות שמסר השוטר היורה לאחר האירוע, וההשלכות שיש לכך על האינטרס החברתי שבקיום בירור משפטי בסוגיית אשמתו; הרכיב השלישי, הנוגע למערכת היחסים בין הרשות השופטת לרשויות אכיפת החוק, עניינו חוסר הבהירות של הטעמים שניתנו להחלטת היועמ"ש, וכתוצאה מכך הקושי להשתכנע

מהם. (בבג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 3 לפסק דינו של כבוד השופט גרוסקופף (נבו 28.10.2019).³

214. מהאמור עולה כי במקרים חריגים בית המשפט הנכבד מתערב בהחלטות רשויות התביעה והיועמ"ש בנוגע לניהול ההליך הפלילי. לעמדת העותרת, על המקרה דנן להימנות מבין המקרים הללו. שכן, המשיבים בחרו להתעלם כליל מפניותיה של העותרת בנוגע לבקשה לפתיחה בחקירה פלילית של ההדלפות של מידע רגיש מתוך ישיבות הקבינט במהלך מלחמת חרבות ברזל, ולפיכך, כפי שפורט בהרחבה לעיל בפרק 1.ד לעתירה, סירובם של המשיבים 1-3 מהווה סירוב ללא הנמקה לפניות העותרת.

215. משכך, אין העותרת יכולה לעמוד על השיקולים שעמדו בבסיס החלטתם של המשיבים 1-3 שלא לפתוח בחקירה פלילית של הפרשה. עם זאת, העותרת תטען כי החלטה שלא לפתוח בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות, או בחקירה פלילית בפרשה האחרונה של ההדלפות של ידיעות ביטחוניות אינה נותנת משקל ראוי לאינטרס הציבורי שבבירור החשדות כנגד בכירים בצמרת ההנהגה הפוליטית והביטחונית בישראל.

216. לאור זאת, סבורה העותרת כי במקרה זה יש צורך לאמץ גישה המאפשרת ביקורת שיפוטית רחבה יותר, בייחוד היות ועל פני הדברים עולה חשש כבד לביצוען של עבירות פליליות שיש להן נגיעה לשלטון החוק ולאמון הציבור ברשויות השלטון, וכפי שהוצג לעיל.

ה. סיכום

"אכן, מחד גיסא, רואה היועץ המשפטי לממשלה 'בחומרה רבה' כלשונו, מסירת מידע האסור בגילוי; אך מאידך גיסא, חקירה אין, אין מי שנותן את הדין, ורעה חולה זו של 'הדלפות' פושה במקומותינו."
(בג"ץ אלוביץ', פס' 11 לפסק דינו של כבוד השופט קרא).

217. על שולחנו של בית המשפט הנכבד הונחה עתירה אשר עניינה במשיבים 1-3 הממאנים לפעול ולפתוח בחקירה פלילית של ההדלפות מישיבות הקבינט המדיני בטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל כפי סמכותם וחובתם, תוך שהם פוגעים פגיעה קשה בהליך הפלילי, באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק ובאינטרס הציבורי הרחב, ופועלים בהעדר סבירות במידה קיצונית.

218. זאת, חרף העובדה שבעתות מלחמה הופכת הפגיעה בביטחון המדינה כתוצאה מהדלפות מישיבות הקבינט לכפולה ומכופלת, ומונעת ממדינת ישראל להשיג את יעדי המלחמה.

219. כן נמנעים המשיבים 1-3 מלהשיב לפניותיה של העותרת, חרף העובדה שעברו **קרוב לשלושה חודשים** מאז פנייתה הראשונה, וחרף חובתם לעשות כן על פי חוק ההנמקות.

220. עוד נמנעים המשיבים 1-3 מלהורות על פתיחה בהליך בדיקה מקדימה לכל הפחות של ההדלפות מישיבות הקבינט המדיני בטחוני במהלך מלחמת חרבות ברזל, וזאת על אף שקיימת תשתית


³ יצויין כי על פסק הדין הוגשו שתי עתירות לקיום דיון נוסף (דנג"ץ 7491/19 יצחק נאור נ' ראפת אמארה חמדאן (נבו 12.11.2020) ודנג"ץ 7491/19 היועץ המשפטי לממשלה נ' ראפת אמארה חמדאן (נבו 12.11.2020). הנשיאה בדימוס חיות החליטה על קיום דיון נוסף, התחום לשאלה האם ניתן להורות על הגשת כתב אישום נגד אדם שלא נחקר באזהרה.


ראייתית המקימה חשד סביר לביצוען של עבירות פליליות, ועל אף האינטרס הציבורי שבבירור הנושא.

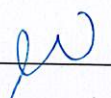
221. לאור כל האמור לעיל, תתכבד העותרת לבקש כי יוצאו הצווים על תנאי המפורטים ברישא לעתירה זו, וכן כי בית המשפט הנכבד יעשה אותם למוחלטים.

222. העתירה נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

223. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.


רותם בבלי דביר, עו"ד


תומר נאור, עו"ד


אליעזר שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

2 באפריל, 2024; כ"ג אדר ב, תשפ"ד,
ירושלים

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-
שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או סתיו לבנה להב

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348, 9131301
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076
דוא"ל: office@mqg.org.il

העותרת

- נגד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
 2. פרקליט המדינה
 3. משטרת ישראל
 4. ועדת השרים לביטחון לאומי
- באמצעות פרקליטות המדינה
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: hcj-dep@justice.gov.il

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתני.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד רותם בבלי דביר, מ.ר. 84615 מאשר בזאת כי ביום 2.4.2024 חתם לפני ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

רותם בבלי דביר, עו"ד

מ.ר. 84615
רותם בבלי דביר, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת וינוגרד	48
2	העתק הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114 מיום 4.2.2020	103
3	העתק כתבתו של ברק רביד באתר וואלה! מיום 5.1.2024	112
4	העתק פנייתה של העותרת מיום 7.1.2024	117
5	העתק כתבתו של איתמר אייכנר באתר YNET מיום 11.1.2024	123
6	העתק פנייתה השנייה של העותרת מיום 14.1.2024	127
7	העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 21.1.2024	130
8	העתק כתבתו של איתמר אייכנר באתר YNET מיום 26.1.2024	132
9	העתק פנייתה השלישית של העותרת מיום 28.1.2024	137
10	העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 28.1.2024	141
11	העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 5.2.2024	143
12	העתק כתבתו של ירון אברהם באתר N12 מיום 2.2.2024	145
13	העתק פנייתה הרביעית של העותרת מיום 7.2.2024	151
14	העתק תגובה מטעם פרקליט המדינה מיום 8.2.2024	154
15	העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 19.2.2024	156
16	העתק תגובה מטעם פרקליט המדינה מיום 22.2.2024	158
17	העתק הפרסומים בתקשורת בעניין ההדלפות מהקבינט מדיני ביטחוני מהימים 3.3.2024-17.2.2024	160
18	העתק פנייתה החמישית של העותרת מיום 5.3.2024	167
19	העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום 12.3.2024	171
20	העתק חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש לשעבר, עו"ד דינה זילבר בעניין חוק ההנמקות מיום 29.10.2017	173

נספח 1

העתק העמודים הרלוונטיים מתוך
דו"ח ועדת וינוגרד

עמ' 48



**הוועדה לבדיקת אירועי
המערכה בלבנון 2006
ועדת וינוגרד**



מלחמת לבנון השנייה

**דין וחשבון סופי
כרך א'**

שבט תשס"ח
ינואר 2008



הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006

ינואר 2008
שבט תשס"ח

לכבוד
מר אהוד ברק
שר הביטחון

לכבוד
מר אהוד אולמרט
ראש הממשלה

שלום רב,

ביום 17 בספטמבר 2006 מינתה אותנו הממשלה כוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006.

ביום 30 באפריל 2007 הגשנו לראש הממשלה ולשר הביטחון הקודם דו"ח חלקי, שכלל פרק שהתייחס לתקופה שקדמה למלחמה (השנים 2000 - 2006), ופרק מרכזי, שעניינו היה ראשית המלחמה, והוא התייחס לימים 12 ביולי עד 17 ביולי 2006. כן כלל הדו"ח החלקי כמה פרקים כלליים בנושאי בדיקתנו ופרקי מסקנות והמלצות.

הדו"ח הסופי מוגש עתה, והוא כולל את תוצאות בדיקתנו את שאר אירועי המלחמה.

כאמור בסעיף ו. לכתב המינוי, נבקשכם להביא את הדו"ח בפני הממשלה.

מכוח סעיף 20 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968, החל על הוועדה על פי סעיף ו. לכתב המינוי, אנו קובעים כי הדו"ח בנוסחו המלא, לא יפורסם, היות ושוכנענו כי הדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מאחר והוא כולל עניינים שגילויים אסור מכוח הדין, אנו מסווגים אותו ברמה של "סודי ביותר".

אנו מחליטים שהדו"ח הזה, בנוסחו המלא, יעמוד לעיון נשיא המדינה, יושבת ראש הכנסת, נשיאת בית המשפט העליון, שרי הממשלה, שר הביטחון הקודם מר עמיר פרץ, יו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה, הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, הרמטכ"ל הקודם רא"ל (מיל.) דן חלוץ, חברי המטה הכללי של צה"ל - כפי שיחליט הרמטכ"ל, ומפקד פיקוד הצפון הקודם אלוף (מיל.) אודי אדם.

ועדת שרים לענייני ביטחון תהיה הגורם אשר יחליט מי עוד יהיה רשאי לעיין בדו"ח בנוסחו המלא, ויקבע את נוהלי העיון.

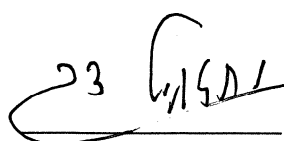
עם זאת, הכנו גם נוסח בלתי מסווג של הדו"ח, המצורף בזה (להלן הדו"ח הגלוי), הכולל את עיקרי הדברים אשר בדו"ח המסווג, אך ללא העניינים שפרסומם אסור כאמור לעיל. הדו"ח הגלוי אף יפורסם באתר האינטרנט של הוועדה.

על פי החלטת בית המשפט העליון פרסמנו תמלילים של עדויות ששמענו, לאחר שהוצאו מהם עניינים שפרסומם אסור. תמלילי עדויות שחלקם הארי היה מסווג - לא פורסמו. כן לא פרסמנו תמלילי שתי עדויות של מי שהתנדבו להעיד בפנינו, בתנאי שעדותם לא תתפרסם. דינם של כל התמלילים, בנוסחם המלא, יהיה כדין כל החומר של הוועדה כאמור להלן.

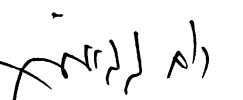
על פי סעיף ח. של כתב המינוי, הוועדה מפקידה בגנזך המדינה את כל הפרוטוקולים של דיוניה, ואת כל המסמכים האחרים וחומר נוסף אשר בידיה, הן של הדו"ח החלקי והן של הדו"ח הסופי (להלן: "החומר הנ"ל"). הוועדה קובעת, על פי סעיף ו. לכתב המינוי, שמאחר והחומר הנ"ל נוגע לנושאים של ביטחון המדינה או של יחסי החוץ שלה, הוא לא יהיה פתוח לעיון הציבור במשך עשרים שנה ממועד ההפקדה בגנזך המדינה. סעיף 24ב. לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968 יחול על החומר הנ"ל.

אנו מעריכים את האמון שניתן בנו, וכן את ההזדמנות לנסות ולתרום לשיפור יכולותיה המדיניות - ביטחוניות של מדינת ישראל, לאור לקחי מלחמת לבנון השנייה.

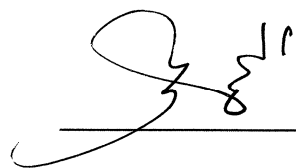
בתודה ובכבוד רב,



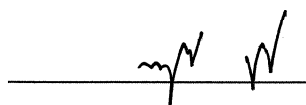
פרופ' יחזקאל דרור
חבר הוועדה



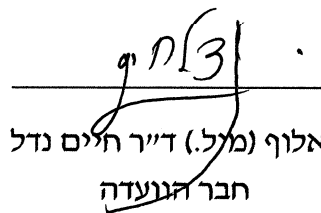
פרופ' רות גביון
חברת הוועדה



ד"ר אליהו וינוגרד
יו"ר הוועדה



אלוף (מיל.) מנחם עינן
חבר הוועדה



אלוף (מיל.) ד"ר חיים נדל
חבר הוועדה

פרק שלושה עשר: ביטחון המידע במלחמה

כללי

1. ניתן לבחון את הנושא של ביטחון המידע בכמה מסגרות דיון. בתחום זה ניכרת בולטות רבה לשיח הזכויות. נהוג לחשוב בדרך כלל כי חופש-הביטוי והזכות לחופש המידע מגבילים מאד את היכולת של חברה דמוקרטית לשמור על ביטחון המידע, אולם, דימוי זה אינו מדויק. גם במסגרת שיח זכויות ניתן לבסס טיעונים כבדי משקל לטובת שמירה קפדנית על ביטחון מידע, הבאה למנוע פגיעה בביטחון המדינה.
2. בהקשר זה - קובע חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹ כי כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו, וכי אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם. חוק זה חל גם על המדינה. מזכויותיהם של אנשים לחיים ולביטחון נגזרות זכויותיה ואף חובותיה של המדינה לפעול, על מנת להגן עליהם. זכויות וחובות אלה של המדינה ושל הפרטים מהוות משקל-נגד חשוב גם לזכויות חשובות אחרות, כמו חופש הביטוי והזכות לחופש המידע.
3. מעבר לזכויות הפרט וחובות של המדינה כלפי הפרט, מקובל כי לכל מדינה וחברה כקולקטיב יש זכות בסיסית וגם חובה כמעט-מוחלטת להגן על עצמה ועל תושביה מפני אויביה וחורשי רעתה. מצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי של מדינת ישראל הוא יותר בעייתי מבחינה זו משל מרבית מדינות העולם, לכן גם המשקל שיש לתת לזכות הבסיסית הזו, במסגרת מכלול הזכויות והחובות המתנגשות זו בזו, הוא גדול יותר.
4. מעצם מהותו של המשטר הדמוקרטי (וגם במדינות בעלות משטר אתר), חלה חובה על המדינה לקבוע הסדרים נאותים שייטנו לאדם המצוי בתוכה הגנה אפקטיבית בפני סכנות המאיימות עליו. זכותו זו של אדם להגנה היא כלפי כל איום, כולל איום ביטחוני. על המדינה לנקוט באמצעי הגנה בפני אויביה, בין אלו המצויים בתוכה ובין אלו המאיימים עליה מחוצה לה, כדי להגן על עצמה ועל אזרחיה. זהו תפקיד בסיסי של המדינה על כל רשויותיה, כולל שלוחותיהן ובעלי התפקידים השונים שבהן, זהו גם התפקיד המוטל על צבא הגנה לישראל, ששמו מעיד על יעדו: להגן על המדינה על ערכיה, אזרחיה ותושביה מפני אויביה.
5. לא יהיו רבים בציבור הישראלי שיחלקו על כך כי הסכנה העיקרית המאיימת על ישראל היא הסכנה מאויביה החיצוניים, (מבלי להפחית מחשיבותן של סכנות אפשריות מבפנים), אלא שרבים סבורים כי עדיף לנהל את המחשבה ואת השיח בנושאים אלה לא מתוך שיח

¹ סעיפים 2, 4.

של **זכויות בלבד או בעיקר**, אלא גם או בעיקר במסגרת מחשבה ושיח על **התפקידים והאינטרסים** של המדינה ושל הפרטים החברים בה. זכויות, אחרי הכל, הן צורה מיוחדת של הגנה על אינטרסים כאלה, שניתן להן משקל מיוחד על רקע חשיבותן, והנטייה של השלטון לפגוע בהן. אנו נְקִיִּים את הדיון החשוב בדבר סודיות וגילוי של עניינים הקשורים לביטחון המדינה במסגרת המתמקדת בתפקידים ובאינטרסים העומדים ביסוד התביעות המנוגדות, ונעבור לדון בזכויות במקום שהדבר מתבקש על פי הקשר הדברים.

6. נתחיל משתי חזקות (פרזומפציות) חשובות, הנוגעות לנושאים של פרסום מול סודיות: ראשית, האינטרס של אדם להעביר מידע שיש בידו לאחרים, והאינטרס של החברה בכך שתהיה חירות מלאה להעביר מידע כזה לאחרים, יוצרים פרזומפציה חזקה לטובת הסדר המתיר לאדם להעביר את המידע או לפרסמו. זו החזקה העומדת בבסיס החשיבות הגדולה של **הזכות לחופש הביטוי**.

שנית, האינטרס של פרטים ושל הציבור לדעת מה נעשה ברשויות המדינה, לצורכי שמירה על האינטרסים שלהם ולצורך בקרה יעילה על פעולותיה של הרשות, והעברתו לאחרים, יוצר פרזומפציה חזקה לטובת הסדר המטיל חובה על הרשות המחזיקה מידע הנוגע לענייני הציבור למסור את המידע. זו החזקה העומדת בבסיס **זכות הציבור לדעת** או **הזכות לחופש המידע**.

7. למרות עוצמתן של החזקות והזכויות האלה, יש מקרים לא מעטים בהם החזקות ניתנות לסתירה, ולמדינה יש אינטרסים חשובים ומוצדקים המבססים הן סירוב שלה למסור מידע, הן פעולה שלה למנוע השגתו או גילוי, והן פעולה מטעמה למנוע או לענוש פרסום של מידע שיש אינטרסים חשובים, של פרטים ושל המדינה עצמה, שלא יפורסם.

8. לכל מדינה יש עניינים אשר עליה למנוע את חשיפתם לעין הציבור ולעין גורמים אחרים. כאלה הם עניינים הקשורים בביטחונה, בכלכלתה, ביחסי החוץ שלה, בתהליכי קבלת ההחלטות שלה, נושאים מתחומי הטכנולוגיה והמדע ועוד. כל מדינה מגדירה את העניינים הסודיים שלה, במטרה למנוע מאויביה, או מהמתחרות שלה, או מאחרים (כולל יריבים), לאתר את נקודות החולשה או החוזק שלה בעניינים אלה, לעשות שימוש באמצעים שהיא פיתחה, או לפתח יכולות לסכל את פעולותיה. כאשר מדובר בענייני ביטחון המדינה, הכוונה היא למנוע זליגת מידע לאויבי המדינה ולגורמים אחרים, שעלול לסייע להם במאבקים שהם מנהלים נגד המדינה, או להשפיע בצורה לא רצויה על יחסם אליה.²

9. במסגרת האמצעים אשר גורמי המדינה נוקטים, או אמורים לנקוט, למטרה האמורה, מצויים גם האמצעים המיועדים לשמור על "סודות המדינה" - שם כללי לעניינים

² לא נתייחס כאן לנושאים נוספים הכרוכים בהבטחת מידע, כולל שיקולים כלכליים, טכנולוגיים ומדיניים, שלא ייחס לאויבים ולאויבים בכוח.

- שסודיותם נדרשת - על מנת לשמר את יכולתה של המדינה להגן על האינטרסים החיוניים שלה ושל אזרחיה ותושביה.
10. ניתן אפוא לראות את אבטחת המידע הסודי, בין השאר, כשלוחה של זכות האזרח לחיים, לרווחה ולחופש מפחד, שכן, כאמור, היא נועדה, בין השאר, להגן על חיי האדם במדינה, ועל עתיד המדינה, מפני אויביה.
11. חשוב להבחין בהקשרים אלה בין הוראות סודיות שנועדו לשמירה על ביטחון המדינה במובן הצר (ביטחון המדינה מפני אויביה הנלחמים בה, במישור הפעילות האלימה והפגיעה בסדר הציבורי ובתחושת הביטחון), בין הוראות שנועדו לשמור על ביטחון המדינה במובן הרחב (יכולתה של המדינה לתפקד בצורה יעילה, לקדם את ערכיה ולשמר חוסן כלכלי וחברתי), ובין הוראות שנועדו לשמור ולהגן על אינטרסים אחרים, שאין להם קשר עם ביטחון המדינה בשום מובן, אולם יש טעמים מוצדקים למנוע פרסום העלול לפגוע בהם (כגון שם טוב, פרטיות או אף סודות מסחריים פרטיים).
21. נתרכז בדרך כלל בביטחון מידע, שהקשר בינו ובין הפגיעה בביטחון המדינה הוא מיידי וישיר.
13. עיקרו של הפרק יעסוק בנושא ביטחון המידע **במלחמה**, אולם בטרם נבחן נושא זה לעומקו, וכרקע לו, נבחן את נושא ביטחון המידע בשגרה הלא-מלחמתית, תוך התמקדות באותם מרכיבים שנודעת להם משמעות להמשך. לכך יוקדש **החלק הראשון** של הפרק.
14. **בחלק השני** של פרק זה נדון בתפקודם של כל הגורמים הרלוונטיים בנושא אבטחת המידע במלחמת לבנון השנייה. בתוך זה נעסוק בתפקידה של התקשורת בכלל, ובדרכי פעולתה במלחמה, ובעימות התמידי והבלתי נמנע בין חופש הביטוי ורצונה הטבעי של התקשורת לספק מידע רב, ככל האפשר, לבין הצורך הקיומי של המדינה באבטחת המידע הסודי כדי שלא יגיע לאויב.
15. **בחלק השלישי** נביא את המסקנות וההמלצות שלנו.
16. נקדים את המאוחר ונאמר כי היו בציבור טענות קשות כלפי התקשורת במלחמה. אנו נעסוק רק באותו היבט של עבודת התקשורת הקשור לפרסום **מידע שפרסומו עלול לפגוע בביטחון המדינה**. טענות רבות כלפי התקשורת נגעו לעובדה כי פרסמה מידע שלדעת המבקרים היה עלול לפגוע במורל הציבור. חלק אחר מהביקורת הציבורית נגע לאופן שבו השמיעה התקשורת דעות לגבי המלחמה, הן לגבי נטייה של תת-ביקורתיות, הן לגבי נטייה של עודף-ביקורתיות, והן טענות על החלפה מהירה ובלתי מוסברת של עמדות. נושא זה חשוב ביותר להערכת פעולתה הכוללת של התקשורת במלחמה וגם לסוגיות של חוסן חברתי ואתוס חברתי, אולם אין אנו רואים אותו כחלק מהדיון בביטחון מידע.

חלק ראשון: ביטחון מידע שלא בתקופת חירום או מלחמה

סודות מדינה, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת

1. "מידע סודי"

17. מושג מפתח בדיון שלנו הוא התיאור של מידע המשמש בסיס לאפיונו כמידע סודי, מידע שפרסומו אסור, ומידע שגילוייו עלול לפגוע באינטרסים חשובים. בעוד שיש הסכמה כי מותר למדינה לפעול למניעת גילויים של "סודות", יכול להיות וגם קיים למעשה ויכוח בשאלה האם כל מה שהמדינה רוצה או מעדיפה למנוע את פרסומו, הוא אכן "סוד" שמותר למנוע את גילויו.³
18. בדיון שלנו אנו עוסקים ב"מידע", להבדיל מדעות, אמונות, פרשנויות וכדומה, אלא שההבחנה אינה תמיד חדה.⁴ כך, למשל, העובדה כי אדם מסוים מחזיק בדעה מסוימת היא מידע, למרות שהמידע עוסק בדעה.
19. שאלת המפתח היא: מה הוא מידע סודי? הגדרה פונקציונלית ראשונית תהיה, אולי, כי "מידע סודי" הוא מידע שפרסומו עלול לגרום נזק, במידת חומרה ובהסתברות זו או אחרת. אפיון כזה מתרכז, למעשה, בתוצאה העלולה לנבוע מגילוי המידע, ומכיוון שהתוצאה היא גרועה - הקביעה כי המידע הוא סודי היא שוות-ערך לקביעה כי הוא צריך להיות סודי.
20. לאפיון זה יש יתרון, שהוא קושר את הסודיות לתוצאה אפשרית של הגילוי, ובכך מרמז על הטעם לקבוע את המידע כסודי. אפיון כזה מאפשר, לכן, בחינה "עניינית" אם אכן המידע הוא סודי. אלא שבהקשרים שבהם רוצים להגן על סודיות, לא תמיד קל להסתמך על אפיון כזה, שכן סביר כי תהיה מחלוקת לגבי התוצאה, או לגבי אפיונה של התוצאה כ"נזק", ובוודאי לגבי הסתברות אירועה של התוצאה. מערכת הרוצה לשמור על "סודות" חייבת להגדיר מידע סודי בדרך שמאפשרת זיהוי קל יותר ופחות שנוי במחלוקת, של המידע הזה, וכן לקבוע מבחנים להסתברות של נזק ושל מידות נזק שלפיהם מידע מוגדר כ"סודי". לפעמים היותו של מידע סודי בולט לעין וכמעט ולא שנוי במחלוקת, אך במקרים אחרים התוצאות הצפויות הן עמומות ומשמעותן שנויה במחלוקת. לכן כל

³ אנו משתמשים במושג "מדינה" כמכלול, אך הכוונה לגופים הפועלים מטעם המדינה בנושאים הנידונים. חשוב לציין זאת, שיכולים להתקיים, וגם קיימים למעשה, חילוקי דעות בין גופי ממשל שונים בנושאי הבטחת מידע, כפי שנציין לפי הצורך.

⁴ אנו ערים לבעייתיות במושג "מידע". אנו עוסקים כאן במונח הרווח והצר של המושג "מידע", ויש להבינו לאור הקשרו של הדיון.

קביעה של מידע כסודי מחייב קביעה מראש מי הוא ששיקול דעתו הוא המכריע, בכפוף לתהליכי בחינה וערעור, שגם אותם יש לקבוע מראש.

21. בחוקים - אנו מוצאים בדרך כלל הגדרה לפיה "מידע סודי" הוא **כל מידע שהוגדר ככזה בחקיקה או מכוחה**. לעתים ההגדרה בחוק היא עצמה פונקציונלית, ולעתים היא רק מפנה למנגנון שקבע - בסמכות - כי מידע מסוים הוא סודי.

הנה, למשל, סעיף 113 (ד) לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 מגדיר כך:

(1) "ידיעה סודית" - ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג עניינים שהממשלה, באישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, הכריזה בצו שפורסם ברשומות כי הם עניינים סודיים;

(2) ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד, חזקה היא כי ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, אלא אם כן הוכח אחרת."

22. כאמור, גם אינטרסים אחרים פרט לביטחון המדינה יכולים להצדיק סודיות. ואכן, חוקים שונים קובעים במפורש מה נחשב "מידע סודי" או "מידע שאין לגלותו", וכיצד מונעים את חשיפתו.⁵

23. ראוי להדגיש כי "מידע סודי" אינו רק מידע שבשל **תוכנו המיוחד** עלול גילוי לגרום נזק ישיר לביטחון המדינה, או להיות גילוי של סוד מדינה מטיפוס מסוים. "מידע סודי" הוא כל מידע שהחוק אוסר על גילוי, גם אם טעמי האיסור אינם טעמים הקשורים בנזק העלול להיגרם בשל גילוי לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה. כך, למשל, מידע העוסק בתהליכי קבלת החלטות בקבינט-המדיני-ביטחוני או בגופי הצבא, הוא מידע סודי, מעצם היותו מידע שנוצר בתהליכי דיון והחלטה, שהם, מטבע הדברים, חסויים. כך אף לגבי חלקי מידע המועברים בדיונים כאלה שאין בהם, מצד תוכם, סודיות מיוחדת. כך לעתים גם לגבי תוכניות פנימיות או עניינים העלולים להשפיע על יחסי העבודה בגופי מדינה. מובן כי ישנה חשיבות מיוחדת במניעת גילויים של סודות מדינה במובן הצר והחמור שלהם, אולם חשיבות המניעה של גילוי מידע אינה מוגבלת אך לסוגי מידע כזה.

⁵ נביא כמה דוגמאות, מני רבות:

(1) מידע אישי יכול להיחשב כ"מידע שאסור לפרסמו". חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981 קובע בסעיף 1 איסור פגיעה בפרטיות של הזולת ללא הסכמתו. פגיעה בפרטיות - לפי סעיף 2 - היא, בין השאר, שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה. את ההגנה על מידע אישי מפני חשיפה בלתי מותרת אנו מוצאים בראש ובראשונה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

(2) מידע עסקי - מסחרי הוא לעתים מידע סודי, ומה שמגן עליו הוא חוק עוולות מסחריות, התשנ"ט - 1999.

(3) מידע רפואי סודי מוגן, בין היתר, על ידי חוק זכויות החולה, התשנ"ו - 1996.

- החשיבות של היכולת לקיים תהליכים סדורים של דיון ושל החלטה, ללא חשש כי מידע הקשור לדיונים אלה יפורסם, אף היא קשורה לעתים לחוסן של החברה ואף לביטחונה.
24. גם את הביטוי "ביטחון המדינה", המופיע בחוקים רבים, **אי אפשר להגדיר בצורה פשוטה וכללית**, אלא יש לבחון אותו פרטנית, לפי הקשרו, ולפי פרמטרים, שיכולים להיות שונים מעניין לעניין. עניין פלוני יכול להיחשב במועד מסוים או באירוע מיוחד כעניין של "ביטחון המדינה", ואילו במועד אחר, בנסיבות אחרות הוא לא ייתפס ככזה. ישנם הקשרים שתמיד ייראו כעניין של "ביטחון המדינה", כגון פרסום מידע על פיתוח של אמל"ח (אמצעי לחימה) חדש, אולם לגבי מידע הנוגע לדיונים ולהחלטות על צמצום מצבת הכוחות בצה"ל, למשל, יש שיראו בגילוי המידע פגיעה בביטחון המדינה, ויש שלא יכללו אותו בקטגוריה זו – וטעמים עמם.
25. בנוסף, הגדרות אלה אינן כוללות, בדרך כלל, התייחסות לחומרת התוצאה הנדרשת על מנת שמידע ייחשב כסודי, או להסתברות של אירוע הנזק.
26. הזיהוי של חומר כ"סודי" כפוף להערכות שונות ובוודאי שאינו תמיד מספק תשובה מלאה לשאלה אם פרסומו אסור, או אם הימנעות מגילוי מותרת. לעתים, מי שאמור לקבל את ההחלטה - והביקורת השיפוטית עליו - יצטרכו לפתח אמות מידה נוספות, על מנת לתת תשובה מלאה כזו – שגם היא תהייה קשורה לנושא ממשי העומד לדיון, שקשה להכלילו וליישמו כאילו-אוטומטית על מקרים אחרים.⁶
27. מצד שני, החוק בדרך כלל קובע איסור פרסום של חומר "סודי", בלי להתחשב בשאלת חומרת הנזק שייגרם בשל פרסומו, או בהסתברות של אירועו. דבר זה אכן נחוץ למען בהירות הדין, והוא נחוץ לעתים גם על מנת להגן על תהליכים ועל נהלים, בלי קשר לשאלת תוכן המידע שהוזכר בהם, אלא שהוא עלול לעורר שאלות קשות של איזון בין האינטרסים התומכים בסודיות ובין אינטרסים התומכים בגילוי המידע. במקרים כאלה חשוב מאוד לבחון את הדרך בה קיבל בעל הסמכות הראשונית את החלטתו, ואת שיקוליהן של הרשויות העורכות עליו ביקורת, אם אלה בתי המשפט ואם אלה רשויות אחרות.⁷
28. במשפט הישראלי ישנן הוראות חוק רבות המטילות איסורי פרסום, במכלול הקשרים. חשוב להדגיש זאת שכן, קיבלנו את הרושם שרבים מבין העוסקים בתחום זה לא היו

⁶ נשוב לעניין זה כאשר נעסוק באיזונים, בהמשך.

⁷ נשוב לשאלות מרכזיות אלה בהמשך.

מודעים לכך שיש קשת שלמה של חוקים שהפכו מסירת מידע סודי, בהקשרים שונים, לעבירה פלילית, שהיא - במקרים מסוימים - חמורה למדי.⁸

2. "ביטחון המדינה" במונח הצר ובמונח הרחב

29. אמרנו כי יש להבחין בין מידע שגילוייו עלול לגרום נזק לביטחון המדינה במונח הצר, לבין מידע שפרסומו עלול לגרום נזק לאינטרסים אחרים, היכולים להיות כלולים ב"ביטחון המדינה" במונח רחב יותר. הבחנה זו חשובה לענייננו, שכן ההסכמה הרחבה הקיימת לגבי עדיפותו של ביטחון המדינה במונח הצר, על פני אינטרסים או זכויות לגילוי או לפרסום, נחלשת ככל שמשתמשים בביטוי "ביטחון המדינה" במונחים רחבים יותר.

30. ציינו כבר כי לעתים כוללים תחת "ביטחון המדינה" גם היבטים של יחסי החוץ שלה, או של יכולת ההתנהלות הכללית שלה, וכן את הדיון וקבלת ההחלטות בענייני ביטחון או עניינים מדיניים אחרים, אולם לעתים המחלוקת לגבי היקף הפרישה של "ביטחון המדינה" עמוקה אף יותר.

31. נראה כי מוסכם שהיבט מרכזי של ההגנה על ביטחון המדינה במונח הצר ביותר הוא חיזוק יכולתה של ישראל לנצח את אויביה, והחלשת יכולתם לפגוע בה. כך בדרך כלל, וכך בוודאי בזמן מלחמה. אולם יכולות של המדינה ושל אויביה אינן רק עניין של גודל הכוחות, מיקומם, ציודם והיערכותם. הם כוללים גם מרכיבים "רכים" יותר, אבל חיוניים לא פחות, כמו מוֹרָל, כוח עמידה, נחישות, סִפְקוֹת ומחלוקות פנימיות, אופן הטיפול בהיקף האבידות שנגרמו ולחצים על מקבלי ההחלטות בדרג המדיני והצבאי. אלה חשובים הן ליכולתה של המדינה והחברה עצמה לנצח, והן למידה בה מכיר האויב נקודות תורפה בחברה שלנו, אותן הוא יכול לנצל לצרכיו.

32. בעוד שיש הסכמה מלאה כי אין זה ראוי שיהיה פרסום בזמן אמת של היערכות כוחות צבא, וכוונתם לפעול בצורה מסוימת במקום מסוים (והיו גם פרסומים כאלה בישראל בזמן המלחמה, כפי שנראה), יש מחלוקת גדולה לגבי שאלות כמו טיפול התקשורת בהיקף האבידות, והיקף הזמן המוקדש להן, כמו גם דיון של פרשנים צבאיים במהלכי הלחימה וביקורת עליהם, וכן תיאורים דיווחיים, ואף אוהדים, של עמדות מבקרי הממשלה ומדיניותה ומהלכיה.⁹

33. אלה פרסומים העלולים לסייע לאויב במלחמתו בנו. במונח זה, הם עונים לתיאור של מידע שצריך להיות סודי. אלא שטעם זה, חשוב ככל שיהיה, אינו מצדיק את מניעת

⁸ נשוב לנושא זה בהמשך, כאשר נדון בכללים הקיימים לעזרתם של הגופים המופקדים על ביטחון המידע, בבואם למלא את תפקידם החשוב.

⁹ כאמור בסעיף 16 לעיל, אנו לא נעסוק בחלק מנושאים אלו.

פרסומם, או פעולה שתכביד על פרסום כזה. לכן נקודה זו מהווה מעבר טבעי לנושא הבא: איזונים בין ההגנה על ביטחון המדינה, באמצעות הגבלות פרסום של מידע סודי, לבין שיקולים נוגדים, הקשורים באינטרסים ובזכויות לפרסום מידע וגילוי.

3. איזונים

34. כל גורמי התקשורת, וכל אזרח הנאמן למדינתו, מסכימים כי ביטחון המדינה מחייב שמירת סודותיה, כאשר גילויים עלול לגרום נזק לביטחון המדינה או לשלום תושביה.

35. אין להתעלם מכך שמול האינטרס למנוע חשיפה של סודות מדינה, מצויות זכויות אזרח חשובות ואינטרסים חשובים אחרים, שלעתים מתנגשים בו חזיתית. נוצרים אפוא ניגודים המחייבים איזונים בין האינטרסים המנוגדים. נעסוק בדיון הזה בקיצור, כדי לספק מסגרת שבתוכה נמקד בהמשך את הדיון במלחמת לבנון השנייה.

36. יכולתה של המדינה להגן על תושביה מפני איום חיצוני מחייבת, כאמור, הקפדה על כך שסודות מדינה לא יפלו בידי האויב, ולא יסייעו לו במלחמתו במדינה. מקום שמדובר ב"סודות" ממש, וכאשר נפילתם בידי האויב ללא ספק מסייעת לו ממשית במלחמתו במדינה - אין ויכוח. כך, כאמור, לגבי יכולת חדשה של הצבא, או אמל"ח חדש, או פרטיה של תכנית מבצעית.

37. מצד שני, כאשר ישראל יוצאת לפעולה צבאית או למלחמה, ועושה שימוש בכוחה הצבאי בשם הציבור כולו, חיוני גם לתת לציבור מידע שיאפשר לו להעריך את פעולות הממשלה. זו **זכותו של הציבור לדעת** מידע הקשור לפעולת הרשות, והנוגע ישירות לחייו ולרווחתו.¹⁰ מימושה של זכות זו עשוי, כפי שכבר הוזכר, להיות חיוני לקיומו של דיון ציבורי מושכל בצעדי הממשלה, והוא עשוי לספק תמריץ לבחינה מחודשת ומושכלת יותר של החלטות ושל תהליכים. במיוחד הדבר חשוב במלחמה, שתנאי מרכזי להצלחתה - בעיקר בחברה חופשית המבוססת על צבא מילואים גדול - הוא קיומה של הסכמה ציבורית רחבה, המבוססת בראש ובראשונה על מידע.

38. בצד זכות זו לדעת ניצב "חופש הביטוי", שהוא מרכיב חשוב ומרכזי במשטר דמוקרטי, וממנו נגזר גם "חופש העיתונות". חופש הביטוי וחופש העיתונות הם כלים חשובים לממש את זכות הציבור לדעת. אולם עיתונות (במובנה הרחב, הכוללת כל אמצעי התקשורת) אינה רק במה להעברת **מידע** בעל חשיבות ציבורית, אלא גם במה להשמעת **דעות וניתוח** של אירועים. בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת קיימים לכן יחסים מורכבים.

¹⁰ יש לציין כי יש לפרט זכות זו גם כאשר הרצון לדעת מבוסס על סקרנות או רצון לרדת לחקר האמת "סתם", אלא מהמשקל הערכי של רצון כזה עשוי להיות חלש יותר ממשקל רצונו של פרט או של הציבור (או של נציג הציבור) לדעת על מנת לפעול כאזרח.

39. חופש הביטוי (או התקשורת) עשוי לתמוך ברצונו של מי שיש לו מידע לפרסמו.¹¹ הרצון לפרסם נתמך לעתים גם בעובדה שפרסום יממש את זכות הציבור לדעת. זכות הציבור לדעת עשויה לבסס גם תביעה למסירת מידע על ידי הרשות - על מנת שמי שקיבל אותו יוכל לפרסם אותו, אף אם הוא לא היה יכול להשיג את המידע בכוחות עצמו.
40. חופש הביטוי הוכר כזכות יסוד עוד בפסק דינו של הנשיא אגרנט בעניין קול העם.¹² נקבע שם שלחופש הביטוי יש "מקום של כבוד בהיכל זכויות היסוד של האדם". בעקבותיו קבע הנשיא שמגר בעניין "הארץ" נגד חברת החשמל¹³ כי "לחופש הביטוי יש מעמד-על משפטי".
41. כאשר ביטחון המדינה מצד אחד וחופש הביטוי מצד שני מתנגשים, ההלכה היא כי אמנם ביטחון המדינה קודם לחופש הביטוי, שכן ביטחון המדינה הוא תנאי מוקדם למימוש כל הזכויות האחרות, אולם יש לשאוף לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בחופש הביטוי, בגלל חשיבותו הגדולה.¹⁴
42. בבג"צ שניצר¹⁵ נקבעו קריטריונים לנוסחת האיזון שבין הזכויות: כאשר קיימת "ודאות קרובה לפגיעה ממשית בביטחון המדינה" על ידי פרסום מסוים, רשאים למנוע את הפרסום, וכך למנוע את הפגיעה בביטחון המדינה. ממבחן זה עולה כי אם ההסתברות פחותה מ"ודאות קרובה", או אם הפגיעה הצפויה אינה "ממשית" - יש להעדיף את חופש הביטוי על ביטחון המדינה.
43. עם כל הכבוד, ועם כל החשיבות של חופש הביטוי, אנו מצטרפים לדעתם של אלה הסבורים כי נוסחה זו דווקנית מדי, כי היא לא פשוטה ליישום, וכי הפעלתה עלולה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה העולה על הנזק שבאי-פרסום.
44. להערכתנו, אין צורך לדרוש כי פרסום המידע ייאסר רק אם קיימת "ודאות קרובה" לפגיעה "ממשית" בביטחון. מצבה הביטחוני של ישראל מחייב לדעתנו "מידתיות" שונה, בה חשש סביר לפגיעה במרכיב משמעותי של ביטחון המדינה - יספיק כדי לגבור על שיקולי הזכות לפרסם והזכות לדעת.¹⁶

¹¹ אין אנו נכנסים לסוגיה הפסיכולוגית של מניעים לרצון לפרסם מידע, הנעים בין רצון לתרום לטובת הכלל ויזרה מקצועית ואישית לבין אינטרסים אישיים.

¹² בג"צ 73/53 חברת קול העם נ' שר הפנים, פ"ד ז 871.

¹³ ע"א 723/74 "הארץ" נ' חברת החשמל, פ"ד לא (2) 281.

¹⁴ ראו למשל, אהרון ברק, במאמרו "חופש הביטוי ומגבלותיו": (א' ברק, מבחר כתבים, כרך א', עמ' 509, 521, 526).

¹⁵ בג"צ 620/88 שניצר נגד הצנזור הצבאי, פ"ד מ"ב (4) 617.

¹⁶ אחת הסכנות הגדולות בפסיקה היא כי עקרון רחב נקבע על בסיס עובדות מסוימות, כאשר באותן עובדות אכן התוצאה נראתה קבילה, אולם הכלל שנקבע היה רחב מדי. כך לא התעוררה ביקורת בהחלטה הראשונית, וכאשר

45. נציין גם כי קריטריון שונה מ"וודאות קרובה" נקבע כבר על ידי בית המשפט העליון למקרה שהפרסום יוצר סכנה לחיי אדם.¹⁷ בית המשפט קבע כי מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חייבת המדינה להגן על חייו, על גופו ועל כבודו של כל אדם. חייבות אפוא רשויות המדינה, לרבות בית המשפט, לפעול פעולה אקטיבית- לרבות במניעת פרסום- להגנה על חייו ועל גופו של אדם.
46. סביר להניח כי חובה זו חלה ביתר שאת, כאשר האדם שחייו או גופו עומדים בסכנה הוא חייל או שלוח אחר בשירותה של המדינה. בכל מקרה של סכנה לחיי אדם, שהיא ערך כמעט-עליון, מניעת הפרסום, אף אם אינה עומדת בקריטריונים שנקבעו בבג"צ שניצר, גוברת על חופש הביטוי.
47. נדגיש כי המבחנים על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998 שונים עקרונית ממבחני הצנזורה, הן כפי שנקבעו בבג"צ שניצר והן כפי שהם מופעלים על ידי הצנזורה הלכה למעשה ועל פי דין. הצנזורה עוסקת במניעת פרסום של חומר הנמצא כבר בידי הרוצה לתת לו פרסום, ולכן מתעוררות שאלות של חופש הביטוי של מי שרוצה לפרסם את החומר שבידו. חוק חופש המידע עוסק במצב שבו האזרח מבקש מידע הנמצא בידי הרשות (ויכול להיות הבדל בין מצב שהמבקש רוצה במידע לצרכיו הוא, או שהוא חפץ במידע שיפורסם לציבור). שיקולי הרשות במסירת מידע שונים במידה רבה משיקולי הצנזורה באיסור פרסום של מידע שנמצא כבר בידו של הפרט. לכן אין זה פלא שהוראות חוק חופש המידע מחייבות לא למסור מידע, או מתירות לא לעשות זאת, בנסיבות רבות, שבהן לא ניתן היה למנוע פרסומו של מידע כזה הנמצא כבר בידי האזרח.
48. נסכם ונאמר כי בנושאים הקשורים למידע ביטחוני של ממש, או אף במידע הקשור למנגנוני קבלת החלטות בעניינים חסויים, וכאשר יש סכנה משמעותית כי חומר שיפורסם יגיע לידי האויב ויסייע לו במלחמתו בישראל, החזקה צריכה להיות לטובת חיסיון. בהקשר קונקרטי, הדבר תלוי כמובן בשיקולים רבים ומגוונים, הנוגעים הן לאופי המידע, הן לדרך בה הגיע לידי המפרסם, והן בעיתוי הפרסום ובהקשרו.¹⁸

היא מתעוררת - תומכי חופש הביטוי מסתמכים כבר על הלכה פסוקה וכביכול מקובלת. בעניין שניצר נדונה השאלה אם להתיר לפרסום את שמו של ראש המוסד היוצא. סביר להניח כי בית המשפט סבר כי אין כלל פגיעה בביטחון בפרסום כזה, שכן המידע לא היה חשוב, והוא ממילא היה ידוע לאויבי המדינה. אלא שהעיקרון קבע "רף" גבוה מאוד, שאינו מוצדק לגופו של עניין. בעניין שניצר הוחל על העתירה מבחן שנקבע על ידי בית המשפט בעניין קול העם, בנושא שונה לחלוטין של סגירת עיתון על פרסום דעה ביקורתית על המדינה. מבחן, שסימל קידמה וניצחון לחופש הביטוי, כנגד רצון השלטון להשתיק ביקורת כלפיו, הורחב למבחן הנוגע לשיקולי מניעת פרסום של מידע, העלול לסייע לאויב ולפגוע בביטחון המדינה במובן הצר.

¹⁷ ע"א 9185/03 טננבוים נגד הוצאת עיתון "הארץ", פ"ד נח (1) 359.

¹⁸ נשוב בהמשך לשאלה החשובה של זהות הגופים שצריכים לעשות את השקוללים ואת ההכרעות, ואופי הביקורת, שיפוטית או אחרת, שיש להעביר על החלטותיהם של הגופים המוסמכים.

דרכים למנוע פגיעה על ידי פרסום

49. עתה נוכל לעבור להצגה שיטתית של שלבים בשליטה על מידע סודי, ולכלים שונים העומדים בידי המופקדים על ביטחון המידע. מובן מאליו כי יש למדינה אינטרס לגיטימי וחשוב לשלוט בגילוי מידע סודי העלול לפגוע בביטחונה, והעלול לתת יתרון בידי אויביה, והשאלה היא איך עליה לפעול על מנת למקסם את תכליתיות פעולותיה בתחום זה.
50. לשאלה זו חשיבות מיוחדת לאור העובדה שאין מחלוקת על כך כי בישראל בכלל, ובמלחמה האחרונה בפרט, היו כשלים ניכרים וחמורים בסוגיית ביטחון המידע. לפני שנגיע אל הגורמים המופקדים על הגנת המידע ולכלים העומדים לרשותם, נתייחס בקצרה לתנאי הרקע עימם הם מתמודדים, ולכמה הבחנות יסודיות בנושאי אבטחת המידע.
51. היעד הוא למנוע הגעתו של מידע, שפרסומו עלול להזיק לנו, לידי של האויב. בצד יעד חיוני זה דרושות דרכים יעילות לייצור המידע, לשמירתו, להעברתו ולשימוש היעיל בו על ידי כוחותינו או (ועל ידי בעלי בריתנו). גם בין שני יעדים אלה יכולים להיות מתחים. ככל שיותר אנשים בכוחותינו (ובין בעלי בריתנו) שותפים למידע, כך גדלה הסכנה כי הוא "ידלוף" ויגיע לידי מי שאינו מוסמך. יש לזכור גם כי בצד מאמציו או למנוע מידע עלינו מן האויב, האויב אף הוא עוסק במאמצים גדולים לרכז עלינו מידע, ול"חדור" לתוך המערכות שלנו. בנוסף, כשם שאנו עובדים בשיתוף פעולה עם ארגונים המייצרים מידע ואוספים אותו ומשתפים אותו, כך גם אצל אויבינו עלולה להיות מידה רבה של שיתוף מידע אודותינו.
52. כלל יסוד בביטחון מידע הוא כי יש לאפשר את הנגישות הראשונית למידע רק לאלה שחייבים לדעת אותו. ככל שמספר בעלי הנגישות הראשוני גדול יותר - כך גדל החשש להעברות בלתי מורשות של המידע הלאה. השאלה אינה רק של מספר הנחשפים למידע, אלא גם של **מידת המחויבות שלהם לשמירת הסודיות, מקצועם, קשריהם, והרגלי הפעולה שלהם.**
53. הגבלה על נגישות למידע נעשית בדרכים שונות, התלויות בסוג המידע, ובאופן שבו הוא נשמר. ההגבלה תלויה גם ביכולת להעביר את המידע בצורה ממודרת, כך שהמידע עובר למי שהוא צריך לעבור אליו, תוך סכנה מזערית של גישה למידע מצד גורם בלתי מורשה.
54. נושא **הגבלת הנגישות למידע** תלוי אפוא במשתנים רבים, כולל בתווך התקשורת והטכנולוגי בו או פועלים. נציין כאן רק כמה סוגיות עיקריות:
- א. במקרים מסוימים, הגנה על מידע נעשית בדרך של **מניעת גישה פיזית למקום בו נוצר המידע**. כך בסיסי צה"ל או מתקנים מסווגים אינם נגישים לציבור הרחב או לאנשים בלתי מורשים. כך דיונים מסווגים אמורים להיות סגורים בפני מי שאינו

מורשה להיות שותף למידע המוצג או נוצר בהם. בעיה קיימת כאשר מידע מסווג נוצר או מועבר **במקום ציבורי** (מקום נפילה של רקטה, נקודת כינוס של יחידה צבאית). בעיה אחרת קיימת כאשר דיונים, האמורים להיות מסווגים, מתקיימים בנוכחות רחבה, לא רק של משתתפיהם הנושאים באחריות, אלא גם של צוותים מורחבים של עוזרים ואחרים, (למשל: ישיבות ממשלה).

ב. מידע מסווג צריך להישמר במקום בטוח. כאן יש חשיבות גדולה לטכנולוגיות. בימים עברו, מידע נשמר בעיקר **בכתב**. אבטחת המידע כללה צמצום מספר העותקים של החומר הכתוב, שמירה פיזית על המקומות בהם נשמרו החומרים (כספות וכדומה), ודרישות מורכבות של הצפנה. חומר כזה היה יכול להיות פגיע לגניבה או לפיצוח, אך גם להשמדה פיזית (שריפה, למשל). בנוסף, כאשר היה מדובר בכמויות גדולות של מידע, היה צורך במערכות מתוחכמות של אחזור וקטלוג, כדי לשמור את המידע במצב שניתן יהיה לעשות בו שימוש.

ג. טכנולוגיות של שימור מידע ועיבוד מידע במערכות ממוחשבות יצרו מהפכה לעניין היעילות של שימור ואחזור מידע, אך גם הגבירו מאוד את הבעיות הכרוכות באבטחת המידע. דרושים לא רק חינוך והטמעת נורמות של זהירות, אלא גם מאמץ טכנולוגי בלתי פוסק של "פיצוח" מנגנוני פריצה של האויב, ו"חיסון" מערכות המידע שלנו מפניו.

ד. ההיבט הטכנולוגי קשור לא רק לשמירת החומר אלא גם **להעברתו**. גם כאן, מערכות ממוחשבות והתפתחות התקשורת הסלולרית יוצרות הזדמנויות, אבל גם פתוחות לסכנות. גם כאן יש לבחון איזון בין **הגבלות מעשיות של יכולות העברה**, המפחיתות את הסכנה (כגון חסימת היכולת לחיגוג מטלפונים מסוימים, או מניעת שימוש בטלפונים ניידים אישיים ואזרחיים מחיילים בפעילות מבצעית), ובין סיפוק יכולת תקשורת, החיונית לניהול הפעולה של כוחותינו.

55. כאמור, הצלחה מירבית בהגבלת נגישות עשויה להיות בעימות עם הצורך להפוך את המידע זמין למי שאמורים לעשות בו שימוש. בהקשר שלנו, זהירות יתר בשמירת מודיעין טקטי, עלולה לגרום לכך שהוא לא יגיע לכוחות הלוחמים, וכך יפגע ביעילות של פעולתם. כך הן לעניין שמירת החומר והן לעניין העברתו והפצתו.

56. הגבלה מעשית, מעבר לסכנה שהיא תגביל יתר על המידה את יכולותינו, היא קושי ביצוע או אכיפה בתנאים מסוימים. כך, למשל, כאשר פעילות מבצעית מתרחשת בשטח אזרחי, שאליו חייבים אנשים לגשת, כי הוא סמוך לבתיהם או לשטחי החקלאות שלהם, קשה ביותר למנוע מהם להיכנס אליו. כאשר מדובר בשטחים גדולים יחסית, אין אפשרות מעשית, ואף לא משפטית, למנוע נגישות פיזית למקום. כאשר מדובר במקום של נפילת רקטה, הצורך של כוחות ביטחון מגוונים להגיע למקום, מכביד על הקצאת הכוחות גם למניעת גישה של אחרים, כולל אנשי תקשורת, לאותו מקום.

57. ראוי גם להזכיר כי נגישות פיזית אינה עניין של הכל או לא כלום. שיקולים מגוונים יכולים לגרום לכך שהחלטה לא תהיה למנוע נגישות מכל אדם או אף מכל איש תקשורת, אולם גם כאן יש הבדל רב בין נגישות כללית לבין נגישות לאנשים שיש עימם מערכת של הסכמים או הבנות. יש הבדל בין נגישות עקרונית, היכולה לכלול גם כתבים שנאמנותם נתונה יותר לצדדים שכנגד, ובין נגישות לכתבים צבאיים מורשים של התקשורת הישראלית, שחזקה עליהם כי יש להם זיקת נאמנות ושייכות לישראל ולמלחמתה.

58. למרות שבמקרים רבים דרך **ההגבלה הפיזית של הנגישות למידע** היא היעילה ביותר, היא לרוב באה בצוותא עם **מערכת של נורמות**, משפטיות, ארגונית ומקצועיות, המכוונות לצמצם, על ידי מערכת של איסורים והגבלות, את החשש של העברת מידע מסווג למי שאינו מורשה לקבלו.

59. מערכות אלה של נורמות, אמורות לפעול במגוון של דרכים: ראשית, במדינה חופשית - חלק מההגבלות על הנגישות הפיזית חייבות אף הן להיות מבוססות על נורמות משפטיות. ואכן, החוק מסמיך את הרשויות, בתנאים מסוימים, להגביל נגישות פיזית למקומות שבהם נוצר או נשמר מידע מסווג, ולהגביל יכולות טכניות של רכישת מידע או העברתו.

שנית, החוק קובע מערך מורכב של איסורים על **העברת מידע מסווג**. איסורים אלה חלים על מי שקיבל את המידע מתוקף תפקידו, או על מי שהתחייב לא להעביר את המידע, או על מי שידע כי המידע אסור בהעברה. כאמור, חלק מהאיסורים האלה הם עבירות פליליות שעונשן חמור למדי. אחרים הם עבירות צבאיות או משמעתיות.

שלישית, החוק קובע הסדר מפורט של איזונים בין זכות של פרטים או של הציבור לדעת לבין זכות הרשות שלא לספק מידע. חוק חופש המידע, כאמור, מבחין בין מידע שאסור בהעברה, ובין מידע שאינו חייב בהעברה, בכלל או רק בתנאים מסוימים.

רביעית, החוק מסדיר פרסום ברבים של מידע גם על ידי מי שאין עליו חובה ישירה שלא להעביר מידע (פרסום ברבים הוא כמובן צורה חשובה, ורחבת היקף במיוחד, של העברת מידע). הסדרה זו כוללת הן מערך של בחינה מוקדמת (צנזורה), על מנת למנוע את הפרסום מלכתחילה, והן מערך של אחריות מאוחרת (הטלת אחריות בדיעבד על מי שפרסם מידע בניגוד לחוק). אחריות מאוחרת זו, מצידה, יכולה להיות פלילית, מנהלית או מקצועית. מי שאינו מוסר חומר שחייב להימסר לבחינה מוקדמת, ומי שמפרסם חומר שנפסל, אחראים לא רק על פי הוראות החוק העוסקות באחריות מאוחרת, אלא גם על פי הוראות החוק המחייבות בדיקה מוקדמת.

60. מערך ביטחון המידע מורכב אפוא מכמה מעגלים: מעגל יצירת הידע והנגישות ההתחלתית, מעגל ההעברה למי שאינו מורשה, ומעגל מניעת הפרסום של מידע שהגיע

לידי מי שאינו מורשה.¹⁹ נציין כי יש הבדל מעשי (אף אם לא הבדל משפטי) בין העברה (או בין מתן נגישות) ל"סתם אחר", ובין העברה מודעת לעיתונאי או לאיש תקשורת. העברה למי שאינו כפוף בעצמו לחובת סודיות חוקית, מגדילה את החשש כי המידע יגיע לאויב או לפרסום בתקשורת. העברה למי שעיסוקו בתקשורת, גם אם היא נעשית תוך התניה שלא יינתן לדבר פרסום, יוצרת דינמיקה שונה לחלוטין של החשש להעברה נוספת.

61. יש גם הבדל בין העברה לאויב (דרך סוכן או בדרך של ריגול) ובין העברה לעיתונאי מקומי. העברה מודעת לאויב עצמו עלולה להיות בגידה. העברה לעיתונאי שתביא לפרסום, עלולה, בסבירות גבוהה, להביא להעברת המידע לידי האויב, אולם אין בה **כוונה** להעביר את המידע לאויב.

62. מבחן מערכת ההגבלות, הפיזיות והנורמטיביות, הוא במידת היעילות של הטמעתן ואכיפתן. כפי שנראה, בישראל יש עושר של נורמות, וכמעט אפס אכיפה, מטעמים מגוונים. יתירה מזו, בישראל ישנה כמעט "מכה" של "הדלפות".

63. "הדלפה" היא העברה, במישרין או בעקיפין, בלי רשות ובלי סמכות, של מידע מסווג, על ידי מי שהמידע הגיע לידי בתוקף תפקידו, לידי גורם בתקשורת, או לידי גורם אחר, לשם פרסומו ברבים. נזכיר: כתוצאה מן ההדלפה, מגיע מידע מסווג, שאסור שיפורסם, לידי מי שהוא עצמו אינו כבול לחובת סודיות. כאשר גורם כזה מבקש לפרסם את המידע, חלים עליו כללי הצנזורה וחופש הביטוי, ולא הכללים שמטרתם למנוע את העברת המידע מלכתחילה.

64. התרענו על תופעת ההדלפות כבר בדו"ח החלקי, בהקשר לישיבות הממשלה. שם גם דחינו את הטענה כי הדלפות הן תופעה פסולה שאין אפשרות לפעול נגדה. בהמלצות שלנו בדו"ח החלקי נאמר:²⁰

"אנו מוצאים כי נושא ההדלפות, (ולא רק מישיבות הדרג המדיני), הוא עניין קריטי. לטעמנו, העובדה כי יש הדלפות קבועות מישיבות הקבינט-המדיני-ביטחוני, ומישיבות סגורות אחרות העוסקות בענייני המדינה בכלל, ובענייני צבא ולחימה בפרט, היא מרכיב חשוב בתרבות שלטון לא מקצועית ולא אחראית. איננו מקבלים את גישת הרמת הידיים בפני התופעה. איננו מקבלים מצב בו ראש הממשלה רואה צורך להתחנן בפני שריו (ובפני הנוכחים האחרים הרבים מדי בישיבות כאלה) כי לא יוציאו את המידע החוצה."

65. בשל חשיבותה של התופעה, נציין כאן כמה ממאפייניה הסגוליים. החוליה החשובה ביותר בהדלפה היא **המדליף עצמו**, שהוא אדם שמידע הגיע אליו עקב תפקידו ומתוך

¹⁹ יש מעגלים נוספים שאין אנו עוסקים בהם, כגון טשטוש של חומר סודי על ידי יצירת "רעש" של מידע מטעה ועוד.

²⁰ עמ' 296 בדו"ח החלקי המסווג, עמ' 226 בדו"ח החלקי הגלוי.

אחריותו, והוא, ביודעין, מעביר אותו, ישירות או בעקיפין, לידי אחרים בניגוד לחוק ולחובתו.²¹ **אחריותו של מוסר המידע עצמו היא מלאה, ויש לקבוע עובדה זו באופן ברור וחד משמעי.**

66. נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגרמים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים חשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית.

67. החוליה השנייה של מעשה ההדלפה היא גורם התקשורת שקיבל את המידע. אכן, בדרך כלל אין חובה עצמאית על גורם התקשורת שקיבל מידע בהדלפה להימנע מן הפרסום. נציין כי בצד מקרים שבהם מידע שהודף אכן התפרסם, היו גם מקרים שבהם חוש אחריות הביא לכך, שמידע כזה לא פורסם.²²

68. אין להתעלם מן העובדה שהשליטה על גורמי תקשורת טומנת בחובה גם עוצמה אישית ופוליטית. קיימת תלות הדדית מובנית בין אנשי פוליטיקה וכן ממלאי תפקידים אחרים, כולל בצה"ל, לבין אנשי התקשורת. הא בהא תליא. אלו זקוקים לתקשורת לשם ביצור עוצמתם הפוליטית או קידום הקריירה שלהם, ואלו זקוקים לפוליטיקאים וממלאי תפקידים אחרים להשגת מידע. נתקלנו בכאלה שגרסו כי מוטב לא להקדיש מאמץ בנושא זה, שכן כל מאמץ כזה נדון לכישלון מראש. איננו מקבלים עמדה זו.

69. נחזור ונאמר כי בהתנגשות בין גילוי מידע לבין סודיות, לא תמיד מקבל אינטרס הציבור שרות טוב יותר על ידי הקפדה על חיסיון ועל השתקה. לסודיות יש גם היבטים שליליים רבים:

א. לסודיות עלולה להיות השפעה מנוונת ומקפיאה על תפיסות וחשיבה של עובדי הרשות. בעקבות הסודיות נמנעת מחשבה חופשית. הזרמת מידע סלקטיבי בלבד - גורמת לעתים לעצימת עיניים ממידע סותר שמגיע לרשות;

²¹ אנחנו מייחדים את הביטוי "הדלפה" למסירה מכוונת ומודעת. ייתכן כי יש גם מי שמעביר מידע לאנשי תקשורת בבלי משים או ברשלנות, והתוצאה של ההעברה עלולה להיות דומה לזו של העברה מודעת, אלא שהסכנה הגדולה והמיוחדת של הדלפות היא בקשר המיוחד בין המעביר של המידע ובין התקשורת. בדרך כלל, מי שמעביר מידע לאנשי תקשורת, עושה זאת מתוך ידיעה כי הם אנשי תקשורת, ובמסגרת יחסים מיוחדים איתם. יחסים מיוחדים אלה הם המייחדים את ההדלפות מהעברות מידע אחרות.

²² נשוב לעניין זה בהרחבה בהמשך.

- ב. הסודיות עלולה לחבל בהליך הדמוקרטי. האזרחים אינם מקבלים תמונה כוללת של מצבים מדיניים, ועל כן אינם יכולים לגבש עמדה אחראית וגם ביקורתית לפי הצורך כלפי המדיניות של הממשלה;
- ג. סיווג לגיטימי של סודות ביטחוניים עלול להתגלגל לסיווג-יתר של מסמכים כמסמכים סודיים. סיווג-יתר עלול להיעשות גם מטעמים של הגנה על אינטרסים ארגוניים וגם מזהירות-יתר שאין לה הצדקה;
- ד. גם המחקר האקדמי עלול לצאת ניזוק, ולמנוע ממדענים, ובמיוחד מהיסטוריונים, הערכה נכונה של תהליכים היסטוריים;
- ה. יש גם מי שסבור שסודיות-יתר תורמת משמעותית למכת ההדלפות.

70. מסיבות אלה, עולה גם הטענה כי יש לבחון את תופעת ההדלפות עצמה מתוך ראייה רחבה יותר. מקום שהאיסור על העברת המידע מביא לתוצאה של השתקת דיון ציבורי חשוב, וגם מגן על אינטרסים פסולים ומכסה על כשלים חמורים, עושה המדליף שירות חשוב לחברה בה הוא חי. לא ננקוט עמדה כללית בנושא זה. עם זאת, לאור הסכנות החמורות של הדלפות, נראה כי ישנה לפחות פרזומפציה חזקה מאוד שברוב המקרים, גוברת חובתו הארגונית והמקצועית של מי שקיבל מידע מסווג, העשוי להיות משמעותי לביטחון המדינה, ליכולת התפקוד של הגוף בו הוא עובד או להגנה על זכויות שונות, על "חובתו" למסור לפרסום מידע מסווג שקיבל אגב עבודתו. יש דרכים רבות להגן על האינטרס הציבורי, שלא בדרך של הדלפת המידע. רק אם דרכים אלה מוצו באופן מלא, והבעיה לא באה על תיקונה, ורק אם נזקה של ההדלפה אינו עולה על תרומתה, ייתכן כי הדלפה יכולה להיות מוצדקת.

71. נדגיש כבר כאן, כי יש גם מקום למחשבה ולפיתוח עקרונות אחריות מקצועיים של אנשי התקשורת עצמם,²³ זאת למרות שהאחריות הראשונית והעיקרית היא, כאמור על מוסרי המידע, למרות שקיימת גם צנזורה שתפקידה למנוע פרסום ש"זלג" בטעות או בכוונה, ולמרות שמוטלת אחריות גם על אלה שאינם אוכפים את הוראות החוק, ואת כללי הסודיות המקצועיים-פנימיים, בצורה שתיצור הרתעה אמינה של מדליפים, ואינם דורשים את אכיפתם.

72. האחריות, הן של אנשי התקשורת והן של אלה האמונים על ביטחון המידע בתפקידיהם השונים, צריכה להילקח בהקשרה. פעם חיינו בעולם של רשת טלביזיה ממשלתית אחת, מספר קטן יחסית של רשתות רדיו, ומספר קטן יחסית של עיתונים מקומיים. היה גם פיקוח סביר על עיתונאי-חוץ שפעלו כאן. כל אלה השתנו באופן רדיקלי. יש כיום ריבוי עצום של ערוצי תקשורת, כאשר על חלק ניכר מהם אין, וכמעט ולא יכולה להיות, שליטה אפקטיבית.

²³ נשוב לנושא זה בהמשך.

73. גם בהקשר זה נשמעה טענה כללית כי על רקע זה צריך להרים ידיים ולהתרגל לחיות בעולם של תקשורת לא נשלטת. אף אם נכון ששליטה על מידע ופרסום לא תוכל להיות מלאה, איננו סבורים כי זו סיבה לחדול מהתמודדות רצינית עם הנושא. **אין אנו מקבלים את הדעה שאבדה השליטה על זרימת המידע. אנו סבורים כי סודות המדינה ושמירתם הם מאושייות קיומנו, ויש לחזק את הגורמים המשמשים "סכר" למניעת פריצת המידע הסודי החוצה, על ידי חשיבה מחדש על האמצעים העומדים לרשותם, ועל ידי פיתוח כלים ושיטות חדשים שיהיה בהם מענה, לפחות חלקי, אך יעיל וטוב יותר, לפריצת המידע על ידי הטכנולוגיות החדשות. בין השאר, יש להילחם בתופעת ההדלפות בכל האמצעים האפשריים. אם יהיה קשה יותר ויותר להשתלט על אמצעי התקשורת, יהיה הכרח להגביר יותר ויותר את מניעת ההדלפות של הסודות הביטחוניים.**

כללים וגורמים המופקדים על שמירת סודות המדינה

74. כאמור, ישנם טעמים רבים לשמירה קפדנית על ביטחון המידע, וישנן דרכים שונות לעשות זאת. למטרה זו הוקמה מערכת של מוסדות מיוחדים, שתפקידם ומומחיותם-שמירה על ביטחון המידע, בהיבטים שונים של התפקיד, בצידה של מערכת נורמות משפטיות, מקצועיות, ארגוניות ותרבותיות האמורות לתמוך בהטמעת הנורמות האלה ואכיפתן.

75. מי שמופקד בדין על שמירתם של סודות המדינה, הוא בראש ובראשונה **שירות הביטחון הכללי**.

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב - 2002²⁴ קובע כי "השירות מופקד על שמירת **ביטחון המדינה**, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכל כפי שתקבע הממשלה, ובכפוף לכל דין."

76. שירות הביטחון הכללי אחראי, בין השאר, על נושא אבטחת מידע שקבעה הממשלה ועל קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה.²⁵

77. מבחינת מחזיקי מידע מסווג מחוץ למערכת הצבאית וגופים ביטחוניים מסוימים, שירות הביטחון הכללי הוא האמור לקבוע נוהלי אבטחת מידע, ולהטמיע את הנורמות האלה בקרב מי שמחזיק מידע מסווג.

²⁴ סעיף 7.

²⁵ סעיף 7(ב) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב - 2002.

78. יש לזכור שלשירות הביטחון הכללי אין סמכויות אכיפה כלפי אזרחי המדינה. אכיפה של נורמות משפטיות האוסרות העברת מידע, או של נורמות אבטחת מידע שנקבעו על ידי השירות, היא תפקידה של מערכת אכיפת החוק הכללית - משטרת ישראל, באחריות המפק"ל, והפרקליטות, בהנחיית פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. לכך מתווספות סמכויות אכיפה בצה"ל ובגופים ביטחוניים נוספים הקבועות בחוק.
79. מי שמופקד על שמירת סודות המדינה **בתוך צה"ל** - היא המחלקה לביטחון המידע (להלן: המחב"מ).²⁶
80. במסגרת חיל המודיעין פעלה במשך שנים המחלקה לביטחון שדה, שהייתה מופקדת על שמירת סודות המדינה בצה"ל בפני חשיפה. עם ההתפתחות וההשתנות המהירה של הסביבה האלקטרונית, והתרחבות קשת האיומים לחשיפת מידע חסוי, היה צורך בשינויי תפיסה במערך השמירה על סודות המדינה. כך קמה המחב"מ במסגרת אמ"ן, במקום המחלקה לביטחון שדה.
81. בין תפקידיה של המחב"מ נמנים: קביעת המדיניות, וביצועה הלכה למעשה, של הגנת המידע בצה"ל; איתור נקודות התורפה בתחום ביטחון המידע; גיבוש תורת ביטחון המידע; הנחיות מקצועיות; בקרה וייעוץ לדרג המטכ"לי והבטחת ביטחון-הקשר בתוך צה"ל ומחוצה לו ועוד.
82. המחב"מ, מאורגנת במסגרת חמישה ענפים מרכזיים. אנו נעסוק רק בחלק מהנושאים שעליהם מופקדת המחב"מ.
83. לצרכינו כאן חשוב להזכיר את התפקיד של **קביעת יעדי הסתרה**, המתעדכנים על פי הנסיבות. תפקיד זה מדגיש את העובדה כי בעניינים מסוימים משיקה פעולת המחב"מ לפעילות הצנזורה הצבאית, והן משלימות זו את זו.
84. עיקר פעולתה של המחב"מ אינה באכיפה של נורמות, אלא בגיבושן ובהנחלתן. אנשי המחב"מ עשויים להיות מעורבים בהדרכת מי שנותן תדריכים או ראיונות מטעם הצבא לאנשי תקשורת ובייעוץ להם. לצורך אכיפה בצבא פנימה של נורמות צבאיות שהופרו, המחב"מ אינה יכולה לפעול לבדה, והיא סמוכה על עבודתה של הפרקליטות הצבאית והמשטרה הצבאית.
85. יחידה נוספת בצה"ל, שתפקידה למנוע חשיפת סודות מדינה ברבים, היא **הצנזורה הצבאית**. הצנזורה הצבאית אמורה להגן על סודות המדינה בתחומי הביטחון השונים,

²⁶ עדות ראש המחב"מ, אל"מ רם דור בפני הוועדה מיום 3 בינואר 2007.

בדרך של מניעה מוקדמת של פרסום מידע הכולל סודות שהגיע כבר לידי אנשי תקשורת או אחרים.

86. כאמור, מידע סודי יכול להגיע לידי גורמים שאינם מוסמכים לקבלו בדרכים מגוונות. במקרים רבים, מצוי המידע הסודי בידי עובדי ציבור, שמוסמכים לקבלו בתוקף תפקידיהם. אמנם, סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 (שצוטט לעיל) אוסר על עובד ציבור למסור מידע כזה, ללא סמכות כדין, לאדם שלא היה מוסמך לקבלו, וסעיף דומה קיים גם בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו - 1955, אולם לעתים קרובות נורמות אלה מופרות, ומידע מסווג מוצא את דרכו החוצה.
87. החוק ער לעובדה המצערת שלא תמיד נמנעת חשיפתו של מידע סודי לידי מי שאינו מורשה לקבלו, ושאינו חב חובת סודיות בעצמו. כך, בין אם העברת המידע 'באה בעבירה', ובין אם היא חוקית למהדרין, קובע החוק חובה נוספת, החלה על כל אדם או על כל גורם תקשורת, שהגיע אליו מידע סודי או העלול להיות סודי, להגישו לצנזורה לפני פרסומו, לבדיקה אם מותר לפרסמו. הצנזורה היא אפוא, המחסום האחרון לעצירת פרסומו של מידע הכולל סודות מדינה.
88. הצנזור הצבאי פועל מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. תקנות אלו נחקקו בזמן המנדט, והפכו לחלק מהמשפט הישראלי. בתקנה 86 לתקנות אלו נקבע כי צנזור הוא אדם שמינה שר הביטחון. שתי תקנות חשובות לענייננו: בתקנה 87 נקבעו סמכויות הצנזור לאסור בצו פרסום של חומר שפרסומו היה עשוי, או עלול להיות עשוי, לפגוע, לדעת הצנזור, בהגנתה של מדינת ישראל או בשלומו של הציבור או בסדר הציבורי. הנושאים הטעונים בדיקה כאמור מופיעים ברשימה שבצו. בתקנה 97 נקבע כי הצנזור רשאי לדרוש מכל אדם העומד לפרסם חומר הכולל נושא שברשימת הנושאים, שיגישו לצנזור לבדיקה לפני הפרסום. מתוך הנושאים הכללים המופיעים בצו, המחב"מ קובעת, כאמור, את "יעדי ההסתרה", והצנזורה פועלת למנוע כל פרסום הכולל יעד הסתרה.
89. הצנזור רשאי, בתיאום עם המחב"מ, לעדכן את הרשימה של נושאים הטעונים בדיקה מוקדמת, בין להוספה ובין לגריעה, לפי הצורך. גם יעדי ההסתרה יכולים להשתנות מתקופה לתקופה. תפקידה של הצנזורה לבדוק את הפרסומים הטעונים בדיקה מוקדמת, ולשמור על יעדי ההסתרה בכל עת, בשגרה ובזמן חירום, מערכה או מלחמה.
90. מהתקנות הנ"ל עולה כי איסור הפרסום, ומתן היתר לפרסום, מסורים לשיקול דעתו הבלעדי של הצנזור. כמובן שהצנזור, ככל גוף ציבורי, כפוף לסמכות בית המשפט הגבוה לצדק, שיכול להורות על שינוי החלטת הצנזור שקבע איסור פרסום.

91. תקנות ההגנה קובעות כי כל העובר על הוראות הצנזור באי-הגשה לבדיקה מוקדמת של חומר הכלול ברשימה שפורסמה, או כל מי שמפרסם חומר שהצנזור פסל את פרסומו, יאשם בעבירה, והוא צפוי לעונשים כבדים.²⁷
92. תקנות ההגנה הנ"ל כמעט ואינן מופעלות כלשונן. בראשית שנות התמישים הגיע שר הביטחון להסכם עם ועדת עורכי העיתונים, לקביעת הסדרים של שיתוף פעולה עם הצנזורה, במטרה שלא להפעיל באופן רגיל את המנגנון החוקי הקבוע בתקנות ההגנה. הכוונה הייתה ליצור הבנה עם העיתונות למניעת פרסומים הפוגעים בביטחון המדינה, ועם זאת ליצור מנגנון מקצועי-פנימי, שבפניו יכולה התקשורת לעתור נגד החלטת הפסילה של הצנזור. המנגנון שהוקם היה ועדת שלושה המורכבת ממשפטן, שהוא יושב ראש הוועדה, ומשני חברים: נציג צה"ל ונציג התקשורת. ועדת השלושה הייתה גם ממונה על אכיפה של הוראות הצנזור (במקום הענישה הפלילית), על פי הקבוע בהסכם.²⁸
93. בשגרה פועלת הצנזורה הצבאית מול התקשורת בדרך הבאה: הצנזור מפרסם צו, לפי תקנה 87 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, בו הוא מפרט ברשימה את הנושאים החייבים בבדיקה מוקדמת. כל חומר הכולל אחד הנושאים חייב, כאמור, להיות מוגש לצנזור לבדיקה לפני פרסומו.²⁹
94. כאשר מפרסמים למיניהם, (בדרך כלל העיתונות וגורמי התקשורת האלקטרונית), בוחנים את החומר אותו הם רוצים לפרסם, ומאתרים בו נושא הכלול ברשימה, הם מעבירים את החומר אל הצנזור.
95. ברוב המקרים לא מתעוררת בעיה. החומר יאושר לפרסום. ביתר המקרים צריך הצנזור, בפרק הזמן הקצר העומד לרשותו, לקרוא את החומר שהועבר אליו, לסמן, לאור ניסיונו הרב והידע הרב שלו, עניינים שלכאורה נראים בעיניו כבעייתיים. לעתים עליו ליצור קשר עם גורמי ביטחון הנוגעים בדבר ולהתייעץ איתם, או לקבל מהם הסברים ועובדות באותם עניינים, הדרושים לו, כדי לקבוע אם יש לאשר את פרסום החומר או לפסלו לפרסום. בשגרה, ולאור ניסיון רב-שנים של הצנזורים, פועל ההליך הזה בצורה מהירה וטובה.
96. אם הצנזור פוסל את הפרסום של החומר, כולו או חלקים ממנו, רשאי מגיש החומר לעתור לוועדת השלושה נגד הפסילה. לפי הנוסח הקיים של ההסכם, רשאית הוועדה, לאחר ששמעה את העותר ואת הצנזור, לאשר את החלטת הצנזור או לבטלה. אישרה הוועדה את החלטת הצנזור, רשאי העותר לפנות לבג"צ.

²⁷ עד חמש שנות מאסר (תקנה 69).

²⁸ הסכם זה תוקן פעמים רבות, והוא עדיין לקוי. הומלץ על החלפתו בידי ועדה שחבריה היו: ד"ר א' וינוגרד (יו"ר) פרופ' אסא כשר ופרופ' גבריאלה שלו. לא נעסוק כאן בהמלצותיה.

²⁹ הומלץ כי הצו יפורסם ברשומות, בהיותו "תקנה-בת-פועל-תחיקתי", וכך הוא יחייב כל אדם לציית לצו.

97. נציין כאן כי הצנזורה פועלת על פי מבחן שניצור שתיארנו לעיל.³⁰ בעדותה של הצנזורת בפנינו הצטרפה אף היא למבקרי ההלכה, ולא לה הטוענים כי המבחן הזה גורם לכך שניתן אישור לפרסום של חומר, אף שיש חשש סביר כי הוא פוגע בביטחון המדינה.

98. הצנזורה פועלת בעיקר מול אמצעי התקשורת המוסדרים, ואף לגבי אלה - רק לגבי העיקריים. פרסומים באתרי אינטרנט או במקומונים אינם נתפסים על ידי הצנזורה, וסביר להניח כי חלק ניכר מהאחראים להם כלל אינם ערים לעובדה כי החוק מטיל עליהם חובה להגיש נושאים לבדיקה מוקדמת.

99. יחידת הצנזורה הצבאית פועלת בשגרה באמצעות המטה שלה, שבראשו - הצנזור הראשי, ובסיסי הצנזורה בתל-אביב וברושלים. ביחידה משרתים עשרים ושמונה צנזורים פעילים (רובם אזרחים). היחידה פועלת עשרים וארבע שעות ביממה, 365 ימים בשנה, בזמינות מלאה. בתקופת מלחמה עומדים לרשות הצנזורה גם כוחות מילואים, שמספרם הכולל - מאה וארבעים, מהם מאה עשרים ושנים סד"כ מקצועי, והיתר (כולל נהגים) סד"כ מנהלה וסגל טכני. מתוך אנשי המילואים, רק שמונים ותשעה עברו קורס צנזורים, ומתוכם רק חמישים ותשעה מורשים לפסול או לאשר חומר.

100. לצנזורה עצמה אין מנגנון אכיפה של הנורמות שמכוחן היא פועלת על פי תקנות ההגנה. אלו עבירות פליליות, שאכיפתן נמצאת בשיפוטו של היועץ המשפטי לממשלה, ואולם הצנזורה יכולה להפעיל בעצמה את ההליכים בפני ועדת השלושה על פי ההסכם.

101. בנוסף למנגנון מניעת הפרסום המופעל על ידי הצנזורה, יכולות רשויות הביטחון למנוע פרסום מידע הנוגע לעניין מסוים באמצעות צווים שיפוטיים מיוחדים לאיסור פרסום. הצורך בפנייה כזו יכול להיווצר, למשל, בקשר לפעולה או פעילות שהגורם הביטחוני מקיים, או עומד לקיים, כאשר מידע מסווג בקשר לכך עלול לדלוף, ויש צורך מיידי לקבל צו, המחייב את כל גורמי התקשורת להימנע מלפרסמו.

102. ככלל, הדעת נותנת כי ההגנה על הסודות הביטחוניים של המדינה, כאשר הם בסכנת פרסום בתקשורת, תהיה יותר אפקטיבית, אם תיעשה בידי גוף מקצועי, היודע לפעול בשיתוף פעולה שלם עם כל גורמי מערכת הביטחון וקהילת המודיעין, והמיומן לפעול נוכח התקשורת. ביזור האחריות והסמכויות בין כלל הגורמים הללו, אינו מאפשר מקצועיות מלאה וטיפול מתוכלל נוכח התקשורת, בהגנה על הסודות הביטחוניים של המדינה.

103. יש לציין גם כי פעולת ההגנה על ביטחון המידע מושפעת מתנאי רקע, הן בדרגים המדיניים והמנהליים והן במערכת הצבאית - וגם בחברה ולאור הטכנולוגיה. תנאי רקע

³⁰ ראה סעיף 42 לעיל, וההערות לגבי מבחן זה בסעיפים 43 ו-44.

אלה כוללים נורמות ארגוניות ותרבות ארגונית, ולגבי הצבא - מדיניות תקשורת ונהלי הפעולה של **חטיבת דובר צה"ל**. נייחד כמה דברים כלליים, בשלב זה, על גורם זה.

104. בדיון שהיה ביום 16 במאי 2006 בלשכת הרמטכ"ל נקבע כי חטיבת דובר צה"ל תהיה כפופה לראש אמ"ן, ואולם "בשל אופיו הייחודי של תפקיד דובר צה"ל, יוכפף הדובר אישית לרמטכ"ל".

105. בעדותה בפנינו³¹ הגדירה דוברת צה"ל בתקופת המלחמה, את תפקידיה של חטיבת דובר צה"ל במלים הבאות:

"**חטיבת דובר צה"ל** היא הסמכות המקצועית בצה"ל בכל מה שקשור לדוברות ולהסברה. היא נושאת באחריות להובלת מאמץ ההסברה והדוברות בארץ ובעולם. התפקידים שלנו: לייעץ לרמטכ"ל ולצה"ל כולו בנושא דוברות והסברה, לקבוע את מדיניות צה"ל בתחום הדוברות וההסברה".

106. בסיכום כנס שערך הרמטכ"ל ביום 14 ביוני 2005 לסגל הפיקוד הבכיר נאמר:

"לראיית הרמטכ"ל, התקשורת הינה חלק בלתי נפרד מהמציאות בה פועל צה"ל. לאור זאת, בכוונת הרמטכ"ל לפעול **לפתיחות תקשורתית מרבית**, אך מבוקרת, תוך הקפדה על כך שכל מפקד המתבטא בתקשורת, יעשה זאת ברשות ובסמכות, ובכפוף להנחיית דובר צה"ל, המהווה את הסמכות המקצועית לכל נושא התקשורת בצה"ל".

דברי הרמטכ"ל בכנס הנ"ל היו מעין אני-מאמין שלו לקשר שבין התקשורת לצה"ל, ואנו נבחן בהמשך הדברים איך התבצעה אמירה זו, הלכה למעשה.

107. אין לחלוק על עמדת הרמטכ"ל כי תקשורת היא נתון מרכזי שבתוכו פועלים מדינת ישראל וצבאה. מדיניות של פתיחות תקשורתית קוימה בצורה בולטת - ובהצלחה - בהתנתקות מרצועת עזה וצפון השומרון, כאשר כל שלבי התהליכים לווו מקרוב על ידי עיתונאים וצלמים מן הארץ ומהעולם. אלא שלא ברור אם התרכזות באירוע מסוג זה נתנה מענה טוב גם לצורך של הצבא להתמודד עם בעיות סבוכות של ביטחון מידע מול אויבים. נציין כי הרמטכ"ל ציין שהבקרה על הפתיחות התקשורתית התבטאה בנוכחות ובסמכות מטעם יחידת דובר צה"ל. היינו מוסיפים בהקשר זה גם את המתב"מ.

108. במסגרת הנושא בו אנו עוסקים נוסף גם זאת: לצבא סמכויות לקבוע נורמות ארגוניות פנימיות לגבי ציוד צבאי וציוד תקשורת בצבא, כמו גם להצטייד בציוד מוצפן ומאובטח. כל אלה הם חלק מן ההיערכות הצבאית להשגת מכלול מטרות הצבא. למפקד צבאי יש גם סמכויות, על פי תקנות ההגנה, להכריז על שטחים, דרך קבע או לזמן מסוים, כ"שטח צבאי סגור". הכרזה כזו מאפשרת מניעת נגישותם של אנשים לא מורשים לשטח שהוכרז

³¹ עדות דוברת צה"ל תא"ל מירי רגב בפני הוועדה, מיום 5 בדצמבר 2006.

שטח צבאי סגור, והיא כלי משפטי המאפשר, במקרים מתאימים, הגבלת נגישות פיזית למקומות שבדרך כלל הם בתחום רשות הרבים.

תנאים לשמירת סודות יעילה

109. בין התנאים לשמירת סודות יעילה ניתן למנות: יכולות טכנולוגיות; הטמעת נורמות ומנגנוני אכיפה יעילים; עזרים מתאימים; ציוד מוצפן במידה נכונה; יכולות העברה מאובטחות של חומרים הנדרשים לצורך פעולה יעילה; עדכון והתאמה של הוראות רלוונטיות; מתן מענה אפקטיבי לצרכים שיאפשרו אבטחה יעילה; החלפת קודים שגרתית.³²

תנאי נוסף חשוב ביותר לאבטחת מידע יעילה היא היערכות מוקדמת של המערכות הנוגעות בדבר לעבור ממצב של שגרה למצב של חירום, מסוג פיגוע גדול, מבצע צבאי או מלחמה של ממש. מעברים כאלה צריכים להיות מהירים וחדים. לשם כך הכרחיים נהלי מעבר, הקצאה מראש של משאבים לחירום, כללים להפעלת ביטחון מידע בתנאי חירום ותרגום מתמיד של מעבר לחירום, כולל גם של הדרגים הממונים.

110. לא ניתן לאפיין מצבי חירום באופן כללי. מה שברור הוא כי מצבי חירום דורשים ריכוז של מאמץ. ככל שמצב החירום רחב יותר ומתמשך יותר - המאמצים הקשורים בביטחון מידע, כמו גם מאמצים אחרים, גדולים יותר. היערכות למצב חירום מחייבת אם כן רמה סבירה של מוכנות, ויכולת מהירה יחסית לעבור לאופן תפקוד ההולם את המצב החדש.

111. אם להמחיש מספר פרטים, אופן תפקוד בזמן חירום מחייב, למשל, יכולת להגדיל את מצבת הכוחות העוסקים בביטחון מידע במודיעין, במחב"מ ובצנזורה. הוא מחייב גם יכולת -

- להגדיל את המצאי של מערכות ועזרים מוצפנים ומתואמים ומעודכנים;
- להכין תכנית פעולה להיקפים גדולים הרבה יותר של תקשורת מקומית וזרה, של עניין ציבורי, ושל צורך להתמודד עם אלה;
- להגדיל את נפח המידע הסודי אשר פרסומו, בזמן אמת, עלול לגרום נזקים של ממש למאמץ של המדינה;
- לענות לצורך אפשרי של עדכון דחוף של יעדי ההסתרה ושל מבחני הצנזורה;
- ליצור יכולת מעקב אחרי מודיעין, לאתר נקודות תורפה של אבטחת מידע, ולתת להן מענה מידי תוך כדי הפעולה.

³² בנוסף, כמובן, למתן עדיפות לנושא על ידי הדרגים הבכירים, הקצאת משאבים מתאימים לגורמים העוסקים בשמירת המידע הסודי, משמעת ארגונית וכדומה, שעליהם נעמוד בהמשך הדברים.

112. חולשה בהיערכות חירום מסוג זה עלולה לגרום לכך שמערכות המתפקדות באופן פחות או יותר סביר בשגרה, לא תוכלנה למלא את תפקידן היטב דווקא בשעת מבחן עליונה. זה אשר קרה במידה רבה במלחמת לבנון השנייה.

חלק שני: ביטחון המידע במלחמת לבנון השנייה

כללי

113. בחלק הראשון של פרק זה תיארנו את בעיות אבטחת המידע בשגרה, שלא בתקופת חירום או מלחמה. כל זה **נועד לשמש רקע ובסיס** לנושא העיקרי של פרק זה - אבטחת המידע במלחמה. בתיאור נושאי ביטחון המידע במלחמה נדון בתפקוד של כל הגורמים אותם ציינו בחלק הראשון. נפתח בתיאור הפעילות הקשורה לביטחון מידע, עימה היה צורך להתמודד במלחמה. נמשיך לתיאור כללי של התוצאות של ההתמודדות של ישראל עם בעיות ביטחון המידע במלחמה. לאחר מכן נעבור לתיאור הפעילות של כל אחד מהגורמים המרכזיים. כל אלה יהיו בסיס למסקנות ולהמלצות בחלק השלישי. נציין כאן כי בדו"ח הגלוי לא נכללו פרטים שונים המפורטים בדו"ח הסודי, שגילויים אסור.

114. נקדים את המאוחר ונאמר כי הצבא והמערכות המופקדות על ביטחון המידע היו צריכים להתמודד עם חזית רוויה בתקשורת מהארץ ומהעולם, כאשר חלק ניכר מן ההיערכות הצבאית ומפגיעת הטיילים התבצע בשטח ישראל הנמצא ברשות הרבים וחופשי לנגישות. בכיסוי המלחמה עסקו בישראל ערוצי תקשורת רבים ביותר. חלק ניכר מן הערוצים הישראליים שידרו משך כל המלחמה שעות ארוכות, לעתים אף 24 שעות ביממה.

115. אלו הגורמים שנעסוק בהם:

אמצעי התקשורת - שבדרך הטבע - חיפשו מידע רב ככל האפשר, וביקשו להציג יתרון על פני מתחריהם ברמת המידע, בעיתוי הפרסום, ובאיכות הניתוח והפרשנות;

האויב (כאשר אנו מתייחסים לא רק לחזבאללה, אלא גם לאלו שסייעו לו בהשגת מידע), שעסק במרץ בחיפוש מידע אמין ואמיתי על הצבא ועל החלטות הדרג המדיני, כמו על מוקל החברה הישראלית. מידע כזה התקבל אצלו הן ממאמצי איסוף שהוא עצמו ניהל, בדרכים שונות, והן מעיון באמצעי התקשורת הישראליים והזרים;

חטיבת דובר צה"ל שהפעילה את מערכת הדוברות וההסברה של צה"ל. במסגרת זו קוימו תדריכים וניתנו היתרים למפקדים וללוחמים להתראיין. בזמן מסוים אף הצמידו כתבים ליחידות לוחמות בשטח;

המחלקה לביטחון מידע (המחב"מ) שפעלה במגוון דרכים על מנת למנוע דליפה של מידע סודי מתוך הצבא;

הצנזורה הצבאית, שתפקדה כסכר הסופי, למניעת פרסום של מידע סודי לציבור;

"מקורות המידע": הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקדי צה"ל וחייליו, שבעת הלחימה היו חשופים למידע סודי רב, וכן אזרחים;

וכן גורמי הדרג המדיני השונים ועוזריהם, שאף הם היו שותפים לדיונים ולחומרים סודיים.

116. חשוב להזכיר כי חלק מ"מקורות המידע" היו אנשים שלא הייתה עליהם כל חובת סודיות. ישראל היא מדינה קטנה מאוד. כל העם צבא, ואנשים רבים יכלו לראות במו עיניהם פרטים בעלי חשיבות ומשמעות צבאית, כגון תנועות צבא ורכב קרבי, או מיקומן של נקודות כינוס ואיסוף. מיקום נפילת הרקטות, אף כאשר אלה נפלו ליד מתקנים אסטרטגיים, היה נתון זמין לרבים, שלא הייתה עליהם חובת סודיות.

117. גם צינורות העברת התקשורת כיום הם מגוונים. לחלק מן האנשים האלה היו דרכים להביא את המידע ישירות לציבור, באמצעות רשת האינטרנט והבלוגים. ההתמודדות עם צורכי ביטחון המידע חייבת להתחשב בנתוני רקע אלה של המציאות התקשורתית המודרנית בישראל.

מבחן התוצאה - חשיפת סודות המדינה בפני האויב וגורמים אחרים³³

118. כאשר בוחנים את תחקירי צה"ל אחרי המלחמה, ברור כי נתגלו כאן כשלים משמעותיים, בנושא מידע בטחוני שהיו בעלי השפעה ניכרת על המלחמה. מבחינה זו - היעדים של ההתמודדות עם סיכוני ביטחון המידע לא הושגו באופן מלא וגם נכשלו מבחינות רבות. הדבר מחייב התעמקות בנושא ופיתוח דרכים להתמודדות טובה יותר בעתיד.

119. מלבד מידע שהשיג חזבאללה בעזרת מערכותיו ומקורותיו, חזבאללה ייחס חשיבות ומהימנות רבה למתפרסם בכלי התקשורת הישראליים, ובכלל זה לדברי בכירים בדרג המדיני והצבאי, ותרגם אותם לפעילות מבצעית. מקורות הדלף העיקריים היו **מחריגה בתדרוכים ובשיחות רקע**, בעיקר של בכירים, שלא האירו את עיניהם במידה מספקת ליעדי ההסתרה שנקבעו, וממידע שנבע מה**דלפות** בערוצים לא רשמיים. גם ה**סיקור התקשורת**, לא היה נקי מחשיפת מידע מסווג, על אף שיעדי ההסתרה הועברו לגורמי התקשורת באופן שוטף, והופצו בחלקם במסמכי דובר צה"ל, ועל אף שנעשה מאמץ מצד דובר צה"ל למנוע חשיפה כזו.

120. נזכיר כי חזבאללה הקפיד מאוד על הסתרת מידע כזה בנוגע אליו עצמו.

121. לדליפת המידע היו השפעות מיידיות בשדה הקרב. לא ניתן לפרטן בדו"ח הגלוי.

³³ במקרה זה יש מקום להשתמש במבחן התוצאה שכן ניתן ללמוד ממנו על הסיבות שגרמו לתוצאות לא רצויות.

122. ב- 26 בנובמבר 2006 התקיים בלשכת הרמטכ"ל דיון שבסיכומו, קיבל הרמטכ"ל את קביעת המחב"מ כי רמת חשיפת כוחות צה"ל הייתה גבוהה מאד, וכפועל יוצא היא פגעה ביכולת הפעולה של צה"ל, וסיכנה את עליונות המידע והעליונות המודיעינית.³⁴

123. מדיניות ביטחון מידע חייבת לבחון את מקורות הדליפה האפשרית, אף אם, במקרה זה או אחר, כשל של אבטחת מידע לא גרם נזק שהתממש. על בסיס תחקיר כזה ניתן להתמקד בצורה מדויקת יותר בנקודות של ליקויים באבטחת מידע.

אבטחת אמצעים אלקטרוניים

124. אמצעי הקשר העיקרי המשמש את הכוחות הלוחמים, הוא מכשיר קשר רדיו טקטי שביסודו משדר תקשורת באופן גלוי, וכתוצאה מכך מאפשר האזנה בקלות רבה למידע המשודר באמצעותו. כתרופה לכך מוסיפים למכשיר הקשר רכיב הצפנה (מצפין) כמו גם למערכות תקשורת ולמחשבים. בדו"ח הסודי פרטנו את הבעיות הקשורות לנושא זה.

125. אמצעי קשר לא מוצפנים נוספים שימשו בצה"ל. לא היה זה מיוחד למלחמה זו. כבר החל משנת 2003 התריעה המחב"מ נגד השימוש באיתוריות, והמליצה, בהנחה שהן תמשכנה לשמש את צה"ל, להצטייד באיתוריות מוצפנות.

126. בסיכום התייעצות ביטחון מידע על ידי הרמטכ"ל לקראת סיום הלחימה, ביום 11 באוגוסט 2006, הורה הרמטכ"ל על הפסקת השימוש בצה"ל באיתוריות גלויות, למעט שימוש של גורמי מנהלה. בהקשר זה אסר הרמטכ"ל על העברת דיווחים על נושאים מבצעיים מסווגים באיתוריות אלו. כן הורה הרמטכ"ל על הקטנת השימוש בקשר גלוי במקומות בהם יש חלופה מוצפנת, והורה על אי הכנסת טלפונים ניידים לזירות הלחימה השונות.

127. בצבא קיימת פקודת קבע לפיה יש לאסוף מן החיילים הנכנסים לפעולה מבצעית את הטלפונים הניידים שלהם. בכל מהלך המלחמה וברוב היחידות התעלמו מהפקודה הזו.

128. בתחקיר שנעשה בנושא זה הופקו לקחים. אין אפשרות להרחיב על כך בדו"ח הגלוי. ראוי לציין כי בנושא חשוב זה לא נעשה די על מנת להגן על יכולת הפעולה של צה"ל ועל שלומם של לוחמיו. אבטחת רשתות התקשורת על מנת לאפשר ללוחמים תקשורת יעילה ובטוחה הוא מרכיב ראשוני של היערכות ביטחון מידע.

³⁴ כאמור, החשיפה באה לא רק מן התקשורת, אלא גם מהאזנות למידע צה"לי שהועבר בין היחידות הלוחמות או המפקדות.

פעולות המחלקה לביטחון מידע

129. כאמור, הגוף האמור להכין מדיניות בנושאי ביטחון מידע בתוך הצבא ולהיות אחראי על הטמעתן, ועל הבסיס של ההצטיידות הנדרש על מנת לשמור על הנהלים הוא המחב"מ. למחב"מ יש גם תפקיד בנושא ההנחיה של הצנזורה ודובר צה"ל לגבי יעדי ההסתרה. נגיע לנושאי פרסום המידע המסווג בהמשך. כאן נעסוק בפעולת המחב"מ, ובאפקטיביות שלה בכל מרכיביה, הן בהכנה למלחמה והן במהלכה.

130. לנוכח הסכנות הכרוכות בחשיפת מידע אסטרטגי וטקטי לאויב, ניתן היה לצפות לחשיבה מעמיקה בעניין זה, ולהטמעה של האיום המודיעיני בקרב יחידות צה"ל ובתהליכי בניין הכוח. ניתן היה לצפות שתהיה הנחיה קפדנית של הכוחות הלוחמים עצמם, הן לגבי שימוש באמצעי קשר לא מאובטחים, והן לגבי הכנת עוזרים שיבטיחו פעילות ותקשורת צה"ליים ללא חשש היחשפות. היערכות כזאת היא תפקידה של המחב"מ.

131. כאמור, ההיערכות צריכה להיות מותאמת לתכניות מבצעיות שונות ולמאפיינים הייחודיים של זירות שונות. הדבר צריך למצוא ביטוי במתארי ההצטיידות, האימונים וההכנות ללחימה בזירות השונות. למרות זאת, על פי האמור בתחקיר המחב"מ, נכנס צה"ל למלחמה ללא מוכנות מספקת בנושאים אלה, והדבר ניכר במהלך המלחמה. בדו"ח החלקי, ואף בפרקים אחרים בדו"ח זה, ציינו כי היו לצה"ל בעיות כלליות של מוכנות, ובעיות מיוחדות של מוכנות ללחימה קרקעית בזירת לבנון. אלה מצאו ביטוי גם בהיערכות ובהטמעת הנורמות של ביטחון המידע.

132. ערנות לביטחון מידע צריכה להיות חלק מובנה בתוך תורת הלחימה. כל לוחם צריך להיות ער לכך שזלזול או רשלנות בנושאי ביטחון מידע עלולים להיות הרי-אסון לו עצמו ולחבריו ליחידה, ואולי גם לכל הכוחות שבשטח. הידיעה שהאויב מאזין בכל רגע, צריכה להיות טבועה עמוק בתוך תודעת כל לוחם.

133. כאמור, גיבוש תורת ביטחון מידע והטמעתה האפקטיבית הם מתפקידיה העיקריים של המחב"מ. ברמת המוכנות, ההצטיידות והפעילות בשטח נראה כי המודעות הזו לא הופנמה היטב.

134. איננו יכולים לקבוע איך קרה הדבר שהמודעות בצה"ל לנושאי ביטחון מידע לא הייתה גבוהה. כך לגבי שימוש במערכות קשר לא מוצפנות, כך לגבי הכנסה של טלפונים ניידים ושימוש בהם, כך לגבי חוסר עדכון של הוראות הקשר, וכך לגבי ההעברת מידע מסווג למי שלא היה מורשה לקבלו. עובדה מצערת זו מצאה ביטוי, כאמור, גם ובמיוחד במלחמה בלבנון.

135. התרשמנו כי המחב"מ הייתה ערה לכובד האחריות, וניסתה בכל יכולתה לפעול בצורה שתשמור על ביטחון המידע, אולם הייתה לה תחושה שיכולתה להשיג הישגים טובים הייתה מוגבלת, שכן כל שהיא יכלה לעשות היה להקנות את התודעה הזו למפקדים, אשר עליהם הייתה מוטלת החובה להטמיע תודעה זו בקרב חייליהם. כדי שהמפקדים יחוו בחשיבות הנושא ויתייחסו לכך ברצינות הראויה, היה צורך שתינתן לתפקיד חשוב ולא שולי זה, ברכת הפיקוד הבכיר, בצורה ברורה והחלטית, וממנו המסר היה עובר דרך כל צינורות הפיקוד עד לחייל האחרון.

136. ברכתו של הפיקוד הבכיר לנושא זה הייתה אמורה להיאמר בפקודה מחייבת ובהקפדה על יישומה. בלי גיבוי כזה - המחב"מ לא יכלה למלא את משימתה העיקרית ביעילות. זאת ועוד, היערכות טובה בזמן מלחמה חייבת להיות מבוססת על היערכות והכשרה נכונות בתירגול ובאימונים ובהצטיידות שקדמו להם.

137. בנוסף לחסרים חמורים במוכנות ובהצטיידות, גיבוי כזה ניתן במשורה בזמן המלחמה, ולא היה מאמץ מתבקש לשלב את ראש המחב"מ בדיונים הקשורים להחלטות באשר לחכימה בלבנון, על אף שדברה של המחב"מ אמור להישמע בכל דיון אסטרטגי וטקטי.

138. למרות שכבר בתקופה הראשונה של המלחמה התגלו "דליפות" חמורות של מידע ויכולות האזנה, לא היה ניסיון מסודר במערכת להפיק לקחים ולהתגבר על התקלות עד לימים האחרונים של הלחימה ממש.

139. כבר הזכרנו כי ב- 26 בנובמבר 2006 נתקיים דיון בלשכת הרמטכ"ל בתחקיר אמ"ן למלחמה בחזבאללה. בסיכום הרמטכ"ל לאותו דיון קבע הרמטכ"ל כי ההתמודדות מול החשיפה של כוחות צה"ל לחזבאללה חייבה שינוי תפיסתי ותרבותי בצה"ל, מתוך מטרה להפוך את אבטחת המידע לחלק בלתי נפרד מהעשייה המבצעית ותהליכי בניין הכוח.

140. גם בסיכום ראש אמ"ן לתחקירי המערכים באמ"ן במלחמה, נקבע כי יש לשלב את המחב"מ בשעון הלחימה (לוח פעולה יומי) ובמחקר בנושא ראיית האויב את כוחותינו. אף בעדויותיהם בפנינו הדגישו הרמטכ"ל (היוצא) וראש אמ"ן את מחויבותם להקפדה בנושאים אלה, הן ברמת הטמעת הנורמות והן ברמת אכיפתן.

התקשורת וביטחון מידע במלחמה

141. כאמור, מקור מידע נוסף של חזבאללה היו **פרסומים בתקשורת הישראלית, על כל ערוציה**, הכתובה והאלקטרונית. נפתח בתיאור היקף הפרסום של התקשורת עצמה, ואז נעבור לדון בצורה בה הזינו מקורות מידע מסווג עצמם - בדרג המדיני והצבאי - את התקשורת, בין ישירות ובין באמצעות דובר צה"ל, ובצורה בה ניסו המחב"מ, ובעיקר הצנזורה, לעמוד בפרץ. אמרנו כבר כי בפועל פורסמו בתקשורת פריטי מידע שלא היו אמורים להיות מפורסמים. חלקם הוגש לצנזורה, וחלקם כלל לא הוגש לבדיקתה.

142. צירוף זה הדגים את המורכבות הגדולה בתיאור ובהערכה של תפקידה של התקשורת במלחמה בכלל, ובמלחמת לבנון בפרט. נטפל אפוא בתפקוד התקשורת במלחמה גם בעניינים ההולכים אל מעבר להיבט הצר של ביטחון המידע, אם כי נדגיש במיוחד היבטים ישירים הקשורים לביטחון המידע. גישה כזו מתחייבת, הן בשל תפקידה המרכזי והחשוב של התקשורת, והן בשל התגובות המעורבות של הציבור כלפי תפקוד התקשורת במלחמה.

143. בפתח הדברים נדגיש כי בנושא הצר של ביטחון מידע, הרוב הגדול של הכתבים ושל ערוצי התקשורת, לא פעלו במכוון **לחפש** מידע שאין לפרסמו משיקולים של ביטחון מידע. הייתה מידה מסוימת של חריגות ושל הפרות, אולם אלה לא שיקפו את הכלל. במקרים מסוימים, מטעמים של אחריות ציבורית, כתבים לא פרסמו מידע שהגיע לידיהם. למרות זאת, כמויות גדולות מאוד של מידע מסווג הגיעו לידי התקשורת, וחלקן פורסמו. אנו נבחן איך צלח מידע זה את המחסומים שהיו אמורים למנוע את זליגתו.

144. השפעתה של התקשורת על השיח הציבורי, והביקורת על התקשורת, לא נבעו רק או בעיקר מן העובדה כי התקשורת נתנה פרסום בזמן אמת למידע בעל חשיבות ביטחונית, אלא בגלל מכלול תפקידיה של התקשורת בזירה הציבורית. בדיקת תפקודה של התקשורת אכן מעלה שאלות חשובות, הן ברמת ביטחון המידע והן ברמות כלליות יותר.

145. אנו נתרכז בעיקר בהיבטי ביטחון המידע, אולם לעתים נתייחס גם להיבטים אחרים של נוכחות התקשורת, שכן תפקידה כמעבירת מידע מקבל חלק מחשיבותו בשל הצטרפותו לתפקידיה החשובים האחרים.

146. התקשורת ממלאת שתי פונקציות עיקריות וחשובות ביותר: התקשורת היא המתווך **להעברת מידע** על ההתרחשויות המקומיות והגלובליות אל הציבור. התקשורת היא גם כלי אפקטיבי ביותר **להשמעת דעות שונות** בסוגיות מרכזיות המעניינות את הציבור. במילוי שתי הפונקציות הללו כאחת, יש בידי התקשורת גם יכולת להשפיע על דעת הקהל לקראת דעה זו או אחרת, על ידי מתן דגשים בדעות ובידיעות שהיא מביאה לציבור. זהו

כוח שלעתים עוצמתו גדולה מאד – מה עוד וגם מקבלי ההחלטות הבכירים מאמינים בעוצמת התקשורת ומושפעים ממנה רבות.

147. כבר הדגשנו כי התקשורת היא אחד האלמנטים החשובים במשטר דמוקרטי. חופש הביטוי וחופש העיתונות להעביר מידע ולהביע כל דעה, הם מהנדבכים העיקריים של חברה חופשית. יכולתו של הציבור לקבל מידע רלוונטי על פעולותיהם של נציגי הציבור, המקבלים החלטות הנוגעות לו, היא מרכיב חיוני ביכולתו למלא את תפקיד הבקרה השוטפת על פעולת נבחריו. לציבור יש עניין רב גם במידע שוטף ואמין בנושאים בעלי עניין לציבור, ומלחמה בה משתתף הצבא היא בוודאי נושא כזה. מכאן מובנת החשדנות המתעוררת כלפי כל ניסיון להגביל או לצמצם את פעילות התקשורת.

148. בחלק הראשון של פרק זה אף הדגשנו את ההתנגשות היכולה להיות קיימת, ושבחלקה היא גם בלתי-נמנעת, בין חופש העיתונות לבין הצורך של המדינה בשמירת סודותיה. בימי מלחמה ישנה רגישות כפולה ומכופלת, לגבי עניינים שבפרסומם עלול להיות סיוע לאויב. הדברים כמובן רגישים שבעתיים בתקופה שבה היקף התקשורת כה גדול, ומהירות העברת המידע עצומה, וכאשר יש קשר ישיר וידוע היטב בין תמונות ודימויים ובין השפעה מיידית על מרכיבים חשובים בניהול הפעולה הצבאית והמדינית.

149. בישראל ובעולם אין זו ההתנסות הראשונה במלחמה מצולמת, שתמונותיה משפיעות במידה רבה על דעת הקהל ועל התמיכה במלחמה או ההתנגדות לה, בארץ ובעולם.

150. לישראל יש כבר התנסות ארוכה למדי עם תגובת התקשורת הישראלית והבינלאומית לאירועים צבאיים בהם הייתה מעורבת. לפחות בחלק מהם התעוררה גם סוגיה של ביטחון מידע ושל פרסום לא זהיר של מידע מסווג בעל חשיבות ביטחונית משמעותית.

151. על רקע כל האמור, ניתן היה לצפות לחשיבה מעמיקה ולהנחיות ברורות מטעם הדרגים המדיני והצבאי, וגם מתוך חוגי התקשורת עצמם, באשר למעורבות התקשורת בחשיפת מידע סודי, ומציאת דרכים לפעול, באיזון נכון, בין שמירה אפקטיבית על סודות המדינה, לבין זכות הציבור לדעת, בין ביטחון המידע לבין מתן אפשרות נאותה לתקשורת לסקר את האירועים במלחמה, הן בחזית והן בעורף. כך היה צריך להיות לפני היציאה למלחמה וכך גם במהלכה, כאשר התברר כי בתקשורת הישראלית התפרסם מידע בעל ערך ביטחוני, שפרסומו היה עלול לפגוע בכוחות הלוחמים או ביתרונה הצבאי של ישראל.

152. אנו מבחינים בין בעיות של פרסום מידע סודי ובין ביקורות אחרות שהופנו כלפי התקשורת הישראלית. אולם, כפי שצינו, לא רק לפרסום מידע סודי בניגוד להנחיות ביטחון המידע יכולה להיות השפעה על המלחמה.

153. במהלך המלחמה בלבנון ולאחריה נשמעו בציבור טענות קשות נגד התקשורת, הן הכתובה והן האלקטרונית, על פרסומים ודיווחים שנעשו בעת המלחמה, שלדעת הטוענים - היו בהם גילוי סודות מדינה, פגיעה בביטחון המידע, סיכון חיי חיילים, סיכול פעולות צבאיות מתוכננות בשל פרסומים עליהן, לפני או תוך כדי ביצוען, ועל פגיעה במורל הציבורי. מצד שני היו מי שטענו כי התקשורת לא מילאה - לפחות בשלבים הראשונים של המלחמה - את התפקיד החשוב של הערכה ביקורתית של מהלכי הממשלה בהחלטה על היציאה למלחמה, וכי היא הצטרפה ללא ביקורת לתמיכה הגורפת שניתנה לצעדים אלה על ידי רוב הציבור ונציגיו.

154. נדון במקצת מטענות אלה, למרות שהן מעורבות מטענות שונות, ולא כולן עוסקות בביטחון המידע, שכן הן מדגימות נטייה "להאשים" את התקשורת במציאות קשה במקום להתמודד עם המציאות ישירות, ומפני שחוסר ההבחנה בין טענות שונות מכביד על היכולת להעריך נכונה את כל אחד מן הטענות.

155. עיתונאים ישראלים הם מקצוענים, אך גם אזרחים. מדינתם נמצאת במלחמה נגד אויב. ייתכן כי חלק מהם סברו כי המלחמה נוהלה באופן לא נכון. יש הבדל בין הבעת עמדות מסוג זה - שהיא אכן חובה אזרחית (ולאו דווקא עיתונאית) ולגיטימית, ובין דיווח קשה על תקלות בהתנהלות הכוחות בזמן אמת. דיווח כזה עלול להיות פגיעה בביטחון מידע במובן הצר. (אם כי לעתים דווקא הוא מהווה גורם לתיקון דחוף של הטעון תיקון).

156. איננו נוקטים עמדה בנושא מורכב זה. רצינו רק להסב את תשומת הלב לכך שתפקוד התקשורת בדיווח, ואף בהבעת דעה ופרשנות, יכול להשפיע על יכולת העמידה של החברה בישראל, גם אם אין בו פגיעות ישירות בביטחון המידע. נראה נכון לצפות כי עיתונאים ישראלים ידונו בשאלה איך ליישב בין תפקידם כעיתונאים, ובין מעמדם כאזרחים במדינה הנמצאת במצב מלחמה - כחלק מהאתיקה המקצועית.

157. במאמרים שונים שכתבו עיתונאים אחרי המלחמה אפשר למצוא המחשות בודדות, להתלבטויות של פרשני תקשורת, המשקפות עמדות ראויות לכבוד, על חילוקי הדעות שביניהם. יש במאמרים אלה כדי להציג בצורה חיה את הדילמות איתן דרושה התמודדות שיש בה כדי להבטיח שמירה על ביטחון מידע, לשמירה על חוסן החברה הישראלית במובן הרחב, יחד עם מענה לזכות הציבור לדעת וזכות התקשורת לפרסם.

158. אנו יודעים כי, מועצת העיתונות הקדישה ישיבות רבות, שכללו שמיעת עדים רבים, במסגרת הוועדה לקביעת כללי אתיקה לעיתונות בזמן לחימה, לדיון בהתנהגות התקשורת במלחמה, מכל היבטיה. בדו"ח שהוציאה היא, הציעה כמה תיקונים קלים לכללי האתיקה בנושאים אלו.

159. נסכם: אין מחלוקת על כך שאל לתקשורת לפרסם מידע בניגוד להנחיות מערכות ביטחון המידע. כך אף אם נדמה לעיתונאי כי אין הצדקה להחלטת המחב"מ או הצנזורה. יש מנגנונים מובְּנִים האמורים לעסוק בחילוקי דעות כאלה, ובזמן אמת של מלחמה - הספק צריך לפעול לטובת המופקדים על ביטחון המידע.

160. אל לתקשורת גם לעשות מאמצים "לגנוב" מידע מוסתר, או להיכנס לשטחים שהם שטחים צבאיים סגורים, או לראיין מפקדים ולוחמים בתוך שטחים כאלה. את הויכוח על השאלה אם היו ההגבלות האלה מוצדקות ראוי לנהל לאחר סיומה של המלחמה.

161. איננו קובעים את שני אלה כעקרונות מוחלטים בכל מצב. יחד עם זאת, הם נראים עקרונות נכונים לגבי הנסיבות של מלחמת לבנון, שהייתה בעיקרה מלחמה קצרה למדי. נכון להדגיש כי בדרך כלל, אנשי התקשורת המרכזית עמדו בתנאים אלה.

162. שאלות קשות ומורכבות יותר הן בתחום האתיקה העיתונאית לגבי פרסום במלחמה. **ראשית**, בהנחה שאיש תקשורת קיבל תדרוך או הדלפה ממי שהיה בידו מידע מסווג - שאינו כלול ברשימת הנושאים המסווגים של הצנזורה - האם הוא חייב להפעיל שיקולים של אחריות ציבורית ולהימנע מפרסומו, או שמא אין זה תפקידו?

163. **שנית**, האם צריכה התקשורת לכבד כללים כגון אלה הנהוגים בדובר צה"ל לגבי מדיניות פרסום פרטים של נפגעים ומספרם? מוסכם כי הטיפול בנושאים אלה אינו בסמכותו של הצנזור, שכן אין בפרסום המידע פגיעה בביטחון המדינה במובן הצר. האם נכון לכלול מחויבות כזאת באתיקה העיתונאית? נושא זה נהיה טעון יותר בשל התחרות הגוברת בין הערוצים. אף אם היו עורכים שנטו לפעול בהתאם להנחיות כאלה, נטייתם לעשות זאת הפכה נמוכה יותר, כאשר מתחריהם לא נהגו כך.

164. **שלישית**, האם עיתונאים אמורים להיות נייטרליים כאשר הם מדווחים על מלחמה שארצם משתתפת בה? האם מותר להם - במקביל לתפקידם העיתונאי - להזדהות עם מדינתם? הראוי שיעשו זאת?

165. **רביעית** ואחרונה: שמענו על כמה מקרים שבהם עיתונאים דרשו מן הצבא לקיים תדריך או פגישה שלא בנוכחות איש מיחידת המחב"מ, בטענה כי נוכחותו מפריעה לדיון. ברור כי נוכחותו של איש המחב"מ עלולה להגביל את חופש הביטוי של המתדרך, והיעדרו מונע מאיש המחב"מ להעיר, בזמן אמת, כי פריט מידע מסוים אסור בפרסום. איש המחב"מ הוא המופקד על ביטחון המידע. האחריות המרכזית להחליט לגבי נוכחותו אינה של העיתונאים, אלא של אנשי הצבא הבכירים במקום. נראה לנו כי עצם העלאתה של הדרישה לסילוקו היא בעייתית, אולם האחריות לדחייתה היא על המפקד הבכיר.

166. לסיום נציין כי במקרים רבים אכן כיוון הציבור כעס כלפי אמצעי התקשורת, שבעצם היה צריך להיות מכוון כלפי אלה שהתירו, אפשרו או אף יזמו, את הפרסום. כך לגבי יעדי הנפילה של טילים קצרי טווח בתוך איזור עירוני, ושלא ליד מתקן אסטרטגי, שהצנזורה בתחילה סברה כי אינו מסוכן ולא הטילה עליו איסור. כך לגבי עיתונאים שראיינו מפקדים, אחרי שהונחו על ידי דובר צה"ל לעשות זאת, או לגבי אלה שנכנסו יחד עם יחידות לוחמות לשטח על פי יוזמת דובר צה"ל.

167. ונזכיר שוב - מקור מידע עיקרי של חומר סודי לאנשי תקשורת הוא הדלפות. האחריות העיקרית להדלפות אלה היא על אלה מתוך הדרג המדיני או הצבאי המבצעים אותן. אכן, בין אנשי תקשורת ומקורותיהם יש יחסים מורכבים, אבל החובה לנצור מידע היא, בעיקרו של דבר, חובתם של מקבלי ההחלטות ואנשי הצבא.

168. בסיכום נאמר כי אין לנו עמדה נחרצת בנושא עמדתה הראויה של התקשורת לפרסום העלול לפגוע ביכולת הלחימה והעמידה של החברה בישראל. זה אינו עניין של ביטחון מידע, ולכן אינו נופל לתחום הצר בו עוסק פרק זה.

מדיניות הפתיחות התקשורתית ודובר צה"ל

169. ראינו כי לתקשורת הייתה, כאמור, נגישות גדולה למידע. זה לא ניתן לה רק באמצעות הדלפות, או העברות מידע בלתי מורשות. לפחות בצבא, כפי שראינו, גובשה עמדה שבמרכזה - יחסים טובים עם התקשורת, ורצון לשמור על "פתיחות תקשורתית". זו הייתה עמדת הרמטכ"ל לפני המלחמה. היא באה לידי ביטוי בנוכחות הקבועה של דוברת צה"ל בדיונים מטכ"ליים. נציין כי דוברת צה"ל בזמן המלחמה המשיכה לתמוך במדיניות זו גם בפנינו - וזאת במסגרת תפיסה כוללת של "יחסי צבא - חברה".

170. היו מי שסברו כי מדיניות הפתיחות התקשורתית, שעודדה תדריכים על ידי מפקדים, ללא תדרוך מוקדם של המחב"מ, וריבוי של שידורים חיים, תרמה במידה לא מבוטלת לחוסר היכולת למנוע פרסומים של מידע בניגוד למדיניות אבטחת המידע.

171. גם אחרי דוברת צה"ל סברה כי מדיניות הפתיחות הניבה כתבות טובות, שאיזנו את תמונת הלחימה, וכי היה בהן שירות חשוב למורל וליכולת הלחימה. היא הוסיפה כי לדעתה מדיניות התקשורת של צה"ל צריכה להיות כפופה ליעדי ההסתרה של צה"ל. דוברת צה"ל במלחמה הייתה מודעת היטב לבעיות אבטחת המידע, אלא שהריבוי של התדריכים והשידורים החיים הביא בתוצאותיו גם לפרסום מידע שלא היה ראוי לפרסום, והדבר היווה בעיה רצינית מבחינת נהלי ביטחון מידע.

172. הרמטכ"ל דן חלוץ שהיה, כאמור, אבי התפיסה של הפתיחות התקשורתית, הדגיש גם הוא, בעדותו בפני הוועדה, כי "פתיחות תקשורתית" אין פירושה "פריצות תקשורתית". לדעתו, הדרך להילחם ב"פריצות" זו הייתה על ידי הגשת כתבי אישום נגד מפירי יעדי ההסתרה, במסגרת של הצנזורה. הוא סבר כי רוב האינפורמציה שזלגה החוצה, זלגה לא מפתחות תקשורתית, אלא ממעקף החוקים, דהיינו: הדלפות, שלא צריך בשבילן צנזורה, צריך בשבילן משמעת. בהקשר זה אין לשכוח שיכולת הפעולה של הצנזורה הייתה מוגבלת למדי, עד לידי אפס יכולת, לגבי מידע מסווג שנמסר על ידי **בכירי הצבא עצמם** בשידור חי או בתדרוך ללא השהייה.

173. בהתייעצות ביטחון מידע³⁵ הצביע הרמטכ"ל על דליפת מידע לאויב כ"דבר קטלני", והצביע על ההיקף החריג של המידע הרגיש המודלף לכלי התקשורת. עם זאת אמר הרמטכ"ל:

"על צה"ל להימנע מנקיטת צעדים כלפי כלי התקשורת, לנוכח העובדה כי ישראל היא מדינה דמוקרטית, בה יש חשיבות עליונה לחופש העיתונות והמידע."

בהמשך, הוא הורה על נקיטת אמצעי ענישה חריפים נגד קצינים ומפקדים שאינם עומדים בהנחיות הצבא בהקשרים אלה.³⁶ הרמטכ"ל הורה גם על הקפדה בתדרוך המרואיינים לפני שידורים חיים לגבי יעדי ההסתרה.

במלים אחרות: למרות שהרמטכ"ל גרס כי הדרך העיקרית להתמודד עם הבעיה היא ענישת "מדליפים", אף הוא הסכים כי צורת הקשר עם התקשורת, שיש עימה מפגש חי ללא תדרוך מוקדם, אינו ראוי.

ואכן, בתחקיר אמ"ן מנובמבר 2006 נקבע כי מדיניות הפתיחות התקשורתית בלחימה לא ענתה כדרוש על האיום המודיעיני, ופגעה ביכולת הפעולה של צה"ל. במקרים רבים, כך נקבע שם, לא התקיים תדרוך ביטחוני מקדים, ולא בוצע ליווי ביטחוני במהלך תדרוכים ושיחות רקע, שבאמצעותם ניתן היה לצמצם חשיפה לא מבוקרת. כן נקבע כי יעדי ההסתרה לא היו מוכרים במידה מספקת לדרג הפיקודי.

174. ב-26 בנובמבר 2006 נתקיים דיון בלשכת הרמטכ"ל בסיכום הביע הרמטכ"ל את דעתו כי יש סתירה משמעותית בין מדיניות של פתיחות תקשורתית לבין מניעת דלף.³⁷ לדבריו, החשיפה התקשורתית בזמן הלחימה הביאה לא פעם לסיכון הכוחות. לדעת הרמטכ"ל, לצד הפתיחות התקשורתית היה צורך להפעיל גם מדיניות ביטחון מידע מלווה. בהקשר זה הנחה הרמטכ"ל להסדיר את יחסי הגומלין בין דובר צה"ל, הצנזורה והמתב"מ, ברוח השילוביות בין הגופים.

³⁵ מיום 11 באוגוסט 2006.

³⁶ כאמור, באותה ישיבה הורה עוד הרמטכ"ל על הפסקת השימוש באיתוריות גלויות, למעט שימוש של גורמי מנהלה (כגון: נפגעים, גורמי תקשורת), הקטנת השימוש בקשר גלוי, במקומות בהם יש חלופה מוצפנת, ואיסור על הכנסת טלפונים ניידים לזירות הלחימה.

³⁷ תחקיר אמ"ן למלחמה בחזבאללה - סיכום הרמטכ"ל מיום 11 בדצמבר 2006, עמ' 5.

175. איננו פוסלים את התובנה של הרמטכ"ל שהיה מקום לנקוט אמות מידה שונות כלפי התקשורת במלחמה זו מאשר במלחמות-עבר. ההתפתחויות בתחום התקשורת, שכבר עמדנו עליהן לעיל, לא אפשרו עוד להתעלם מגורם רב-חשיבות זה. היה אולי גם בסיס למחשבה זו, כי מתוך רצון לשפר יחסי צבא-חברה, להציג דימוי חיובי לצה"ל, ואף שאיפה טבעית שפעולות הצבא תקבלנה כיסוי אוהד בתקשורת. כל אלו גורמים שאין לשלול אותם.

176. מצד שני, היה מקום, לדעתנו, לשלב תובנות אלה עם סייגים ומגבלות, שתפקידם היה למנוע זליגת מידע סודי. עם מתן ההנחיות לפתיחות תקשורתית היה מקום לבחון את היערכות המחב"מ והצנזורה לקראת הפתיחות התקשורתית. היה מקום להוציא הוראות, הנחיות ופקודות מתאימות שיבהירו למפקדים בשטח את אופן מניעת זליגת המידע הסודי, ולהטמיע במפקדים, בחיילים ובפקודות את התודעה בנושא זה, וכן בנושא שיתוף גורמי המחב"מ. היה מקום לתגבר במידה ראויה את כוח האדם של המחב"מ והצנזורה, בהתחשב בהיקפי גורמי התקשורת שהיו צפויים להגיע לסיקור המלחמה, ובהתחשב בכמויות המידע העצומות שיזרמו מכל עבר.

177. במסגרת מדיניות הפתיחות התקשורתית אופשר לכתבי התקשורת להיכנס עם היחידות הלוחמות לשטח לבנון. יש להדגיש: לא התקשורת יזמה זאת, ולא היא שפנתה בבקשה לאפשר לה כניסה זו. אנשי דובר-צה"ל הם שהפצירו בתקשורת לעשות כן. חלק ניכר מהכתבים אף לא התלהב מן הרעיון. גם קשיים מנהליים, כגון העדר ביטוח מיוחד לכתבים וכדומה, צמצמו את היענות התקשורת לכניסה כזו.

178. כניסת כתבים ליחידה במהלך פעולה צבאית, עלולה בדרך כלל להפריע לביצועי היחידה. הקִבְּה של הכתב לסודות היחידה בדבר סד"כ, אמל"ח ותכניות אופרטיביות, יצרה, מטבע הדברים, שיבושים בדרך הפעילות המקובלת של היחידה. החשש שמא מידע כזה ידלוף הדאיג בלי ספק את המפקדים. בנוסף, היו גם מפקדים שיצר הפרסומת והופעת תמונתם בטלוויזיה גרמו להם לפטפט, ולומר דברים שביטחון המידע אסר את אמירתם.

179. יש להדגיש כי חטיבת דובר צה"ל לא הייתה אחראית ישירות, ולא יכולה הייתה להיות אחראית, לכל מה שכתב פלוני אמר בשידור מן השטח שבו התבצעה פעולה צבאית. יחד עם זאת, חוסר היכולת לשלוט בכתבים הנמצאים בשטח - היה ידוע מראש. גם זה היה צריך להיות שיקול בעת מתן ההחלטה להכניס כתבים לשטח עם הכוחות. לכן, עצם ההחלטה לתת לכתב נגישות, בתנאים שבהם אי אפשר יהיה לשלוט בהתנהלותו, היא הדבר המחייב בדיקה מחדש. אם כתוצאה מכך הגיע לאוזני האויב מידע סודי, ולעתים אף מידע שיכול היה לסכן את חיי החיילים שבשטח, נראה כי צדקו מתנגדי הכניסה של הכתבים ליחידות הלוחמות.

180. הרציונל, שעמד בבסיס יוזמת חטיבת דובר-צה"ל להכניס את הכתבים, היה: מוטב שהכתבים שלנו יהיו בשטח, וידווחו ויצלמו את מה שרואות עיניהם. כך הציבור לא יהיה חשוף אך ורק לדיווחים ולצילומים שמצלמים כתבים זרים, או אלו שבצד של חזבאללה.³⁸

181. כאמור לעיל, המידע זרם משטח ההתכנסות של יחידות הצבא, מישובי הצפון שנפגעו בטילים, ולאחר כניסת הכוח היבשתי ללבנון - מתוך שדות המלחמה. בנוסף, זרם מידע מן התדרוכים שנתנו אלופי צה"ל בטלוויזיה בשידור ישיר בעשרת הימים הראשונים, מתדרוכים שנתנו מפקדים לכתבים בשטח, מראיונות כתבי התקשורת עם מפקדים משטח הלחימה, וכן מפרשנויות פרשנים צבאיים או אלופים בדימוס, ברשתות הטלוויזיה והרדיו ועוד.

182. עם יישום מדיניות הפתיחות התקשורתית, קשה היה לבודד את זירת התקשורת מזירת העשייה. הפתיחות התקשורתית הפכה את שתיהן לזירה אחת, ובה - דובר צה"ל, על אף מאמציו, לא היה יכול תמיד לשלוט בה, או לנווט אותה, בצורה מסודרת ואחראית.

183. בצד חסרונותיה, היו אמנם לפתיחות התקשורתית גם מעלות חשובות, שלא היו בהכרח קשורות לנושא אבטחת מידע סודי: הגבלת מידע לציבור, ללא צורך ביטחוני, עלולה הייתה לגרום לאי-ודאות, לחרושת שמועות ולחרדה, בעוד שהעברת מידע מהיר, אמין ומסודר, ואם היה צריך, בליווי פרשנות הולמת, הייתה שומרת על מורל הציבור ועל אמונו במידע.

184. הדרך בה נקט דובר צה"ל, התכוונה לשרת מטרות אלו. הודעות הדובר, תדרוכים יומיים, מסרים יומיים, תדרוכי רקע וסיור כתבים בשטח - נועדו לנווט לקראת השגת המטרה של העברת מידע מעודכן ואמין לציבור, אלא שכל אלה יכלו להיות מושגים גם בלי הנגישות הבלתי מוגבלת של כתבים לשטחי הפעילות ממש, וללא שידורים ישירים מן השטח, שהיו ללא פיקוח וללא אפשרות יעילה להפעיל צנזורה.

185. בין הגורמים העיקריים לבעייתיות הנזכרת היו, כאמור, השידורים החיים, תדרוכי גורמי צבא בכירים, הן בשידור חי והן בשיחות רקע, הדלפות לא מבוקרות של המערכת הצבאית והמערכת המדינית, שידורים מקו החזית, פרשנויות אולפן ודיווחי מקומות נפילת טילים בעורף. בדו"ח המסווג הובאו דוגמאות לסודות שנחשפו בשידורים.

³⁸ זה היה גם ההיגיון שהנחה את התפיסה האוהדת לדיווח הישיר והאמיתי. לא נראה שהיו צילומי אויב של הלחימה. צה"ל רצה להתמודד עם דיווחים מן העורף על חוסר מים או לחם וכדומה. הדבר קשור אף הוא לסוגיה של נגישות. ייתכן כי הקפדה על חוסר גישה לחיילים, ואכיפת ההוראה לא להכניס לשטח טלפונים ניידים, ולא לאפשר ליחידות להתראיין, היתה מונעת את הסחרור, או מצמצמת את החשש לאירועו. נזכיר כי השארנו בצריך עיון את הסוגיה אם ראוי לאפשר שידורים חיים כאלה מהקרוב - לטוב או לרע. דובר צה"ל קיבל כנתון את השידורים הישירים על תלונות החיילים, והכוונה הייתה לאזן אותם בשידורים ישירים מן היחידות הלוחמות.

הדלפות במהלך המלחמה

186. כבר ציינו לעיל כי ב-26 בנובמבר 2006 נתקיים דיון בלשכת הרמטכ"ל. בסיכום ראה הרמטכ"ל בחומרה רבה את תופעת ההדלפות והחשיפה הלא מבוקרת של מידע על ידי מפקדים בצה"ל, הרמטכ"ל הורה להגביר את הבקרה והאכיפה בנושא, תוך החמרה בענישה.³⁹

187. שוחחנו בנושא זה הן עם ראש המטב"מ והן עם הפרקליט הצבאי הראשי. משניהם שמענו על נכונות להפעיל כלים משפטיים נגד מדליפים, אך גם על המגבלות הארגוניות המוטלות על צעדים כאלה. לא שוכנענו כי קיימת היום בצבא הנחישות הנדרשת לפעול נגד המדליפים.

188. הבעיה אולי אף חמורה יותר לגבי הדלפות מן הדרג המדיני, וכאלה היו קיימות בשפע. במקרים רבים, דיוני פורום השבעה והקבינט היו ידועים לתקשורת, ותוצאות הדיונים דווחו בהרחבה ובדיוק מפתיעים, זמן קצר ביותר לאחר תום הישיבות (או אף במהלכן). אמנם, הפרטים שהוצגו בדיונים אלה היו פחות מפורטים וממוקדים מאלה שהיו קשורים בהדלפות הצבא, אך נזקי הדלפות כאלה היו גדולים.

189. היכולת, לכאורה, לטפל בהפרות ובהדלפות בצבא טובה יותר מזו הקיימת לגבי הדרג המדיני והמנהלי, מאחר ובצבא קיים מערך המאפשר טיפול משמעותי הדוק במפרי חוק והוראות. מערך כזה לא היה קיים לגבי הדרג המדיני הבכיר, ואכן, שמענו מפי עדים לא מעטים על תחושה של חוסר אונים לגבי הטיפול בהפרות בוטות של כללי סודיות.

הצנזורה הצבאית

190. הפעילות של הצנזורה בשעת חירום, או מבצע, מערכה או מלחמה, חייבת להיות שונה מפעילותה בשגרה. השוני נובע בעיקרו משלושה גורמים:

הגורם האחד – ריבוי גורמי התקשורת המבקשים לפרסם מידע הקשור למבצע, למערכה או למלחמה. בנוסף: העובדה כי האירועים גורמים לשידורים רצופים של כמעט 24 שעות ביממה, ולדרישה בלתי פוסקת לחומר. בין הגורמים, ובעיקר בין הערוצים הישראליים הארציים, מתקיימת גם תחרות רבה למדי.

הגורם השני - המבצע, המערכה, המלחמה, מטבע העניין, מולידים מידע שופע, שנכנס לגדר רשימת הנושאים הטעונים בדיקה מוקדמת של הצנזורה, בכמות גדולה פי כמה, וגם בקצב, שאינם דומים לאלה שבשגרה.

³⁹ תחקיר אמ"ן למלחמה בחזבאללה- סיכום הרמטכ"ל מיום 11 בדצמבר 2006, עמ' 5.

הגורם השלישי- גורמי התקשורת נמצאים בדרך כלל סמוך לאזור המתקשר, החזית והעורף, או באולפנים בשידורים חיים, או בתדרוכים והערכות מצב, הנערכים שלא במקומות המקובלים בשגרה, והצנזורה חייבת אף היא להיות בסמוך לאותם מקומות, כדי לבדוק את החומר טרם שידורו, או טרם העברתו למערכת העיתון. כל זה מצריך, מלבד היערכות מיוחדת, גם כוח אדם מתוגבר בכמויות ואיכויות נכבדות.

191. בנוסף: בזמן מלחמה, יש חשש גדול יותר כי פרסום מידע סודי בזמן אמת עלול לפגוע ממשית בביטחון המדינה או בחיי חיילים, לכן יש צורך גדול יותר בצנזורה אפקטיבית. חלק מבעיות הלחימה טמון, אפוא, ביכולת לשלוט, במידה מסוימת, על עיתוי והיקף הפרסומים.

192. ברור אפוא שנדרשה היערכות שונה ומורחבת של הצנזורה:

את פעולת הצנזורה ניתן לבחון על פי שתי אמות מידה שונות. האחת - פרסום המנוגד ליעד הסתרה מובהק, והשנייה - פרסום חומר שהובא לבדיקת הצנזורה ופורסם, אך למרות זאת התברר כי היה בפרסום כדי לגרום לנזק לביטחון המדינה מן הסוג שהצנזורה הייתה אמורה למונעו. מצב כזה פירושו כי הגישה של המחב"מ והצנזורה בקביעת יעדי הסתרה ממוקדים, לא נתנה מענה שלם לסוגי הסיכונים שהיו עלולים להתעורר, בשל כיסוי תקשורתי חי בזמן אמת במלחמה.

193. אנו סבורים כי בדרך כלל עמדה הצנזורה היטב בצורך להגן על יעדי ההסתרה הממוקדים. זה הוא בהחלט הישג לא מבוטל בתנאים שנוצרו. הצנזורת, שפעלה במלחמה בתנאים קשים של כוח אדם מצומצם ביותר, נקטה כמה פעולות שלא בהכרח ענו על כל הצרכים. ראשית, היא הוציאה רשימות חדשות ומעודכנות של נושאים החייבים במסירה לבדיקה מוקדמת, ובמקום לעבוד ישירות מול הכתבים, העבירה להם בבהירות את החוקים החלים עליהם, והניחה את היישום לשיקול דעתם ולשיפוטם. שנית, היא פעלה במודע רק מול כמה ערוצים מרכזיים וכמה נקודות שידור מרכזיות.

194. בעיה מיוחדת מבחינת הצנזורה היו השידורים הישירים, שבהם לא הייתה כל השהיה שאפשרה "מניעה מוקדמת" של פרסום חסוי. סכנתם של שידורים אלה הייתה כפולה: ראשית, לא ניתן היה למנוע פרסום של מידע שאסור היה לפרסמו. שנית, מאחר והמידע כבר פורסם, ממקור רשמי ומוסמך, כבר לא היה טעם או הצדקה להטיל עליו חיסיון, כאשר בא ממקורות אחרים.⁴⁰ גם כאן - הכלי המרכזי של הצנזורה היה עבודה באמצעות הצווים, הכללים וההנחיות משום שמוקדי השידור החי היו כה רבים ומגוונים, שלא הייתה כל יכולת אמיתית להיות נוכח בכל אחד מהם ולכסות את כל השידורים.

⁴⁰ הגיון זה אינו הכרחי. לעתים יש משמעות למנוע המשך פרסום או הפצה של חומר, אף אם היה פרסום לא זהיר שלו במקום אחד.

195. גם עבור הצנזורה, נקודת תורפה מיוחדת היו התדריכים ה"חיים" של קצינים בכירים ושל אלופים במטכ"ל בטלויזיה.
היא התייחסה לתדריכים אלו ואמרה:

"בגלל זה פניתי לרמטכ"ל, יצא לי להיפגש כבר בסוף המלחמה יחד עם רמחב"מ, ואני מבחינתי רציתי שהתדריכים האלה יהיו בהשגחה, ז"א בשידור לא ישיר, אלא בהשגחה של כמה דקות, כי ... אם היינו פועלים נכון, אז גם אותו מתדרך היה צריך להעביר את מה שהוא עומד להגיד לביטחון מידע, ולקבל אישור לדברים, אבל בפועל זה לא קרה. אז אנחנו פגשנו פעם ראשונה את האירוע, כשהוא משודר בשידור חי, ולא פעם ולא פעמיים הדברים האלה גרמו לי לפתוח דברים שאני עצרתי קודם, אפשר היה לנהל את זה יותר טוב, אני אישית גם חשבתי שנכון היה לקחת ארבעה אנשים אולי במקרה הטוב, לתדרך אותם היטב, שיבינו איך מנהלים את האירוע הזה, ולהפוך את זה למשהו יותר ממוסד. כמו שוורצקופף במלחמת המפרץ, שם היה בן אדם אחד שתדרך, וזה היה, דרך אגב, בשלוש דקות השגחה..."

196. כדי להתגבר על הקשיים שפירטנו, ונוכח מחסור בכוח אדם, הצנזורה נקטה לטענתה במדיניות "ריאלית מחמירה", שמטרתה הייתה ריכוז המאמץ של הצנזורה בנושאים ובהקשרים שבהם סכנת הפרסום האסור הייתה הגדולה ביותר.

197. ברור מן הנתונים, כי הצנזורה לא יכלה להתמודד עם התפקיד המיועד לה באופן מלא – נראה שלא פעלה בתקיפות הדרושה להעמיד את הדרגים הבכירים על קשיים אלו.

198. ואכן, בסיכום ראש אמ"ן מיום 17 באוקטובר את לקחי המלחמה נאמר בהקשר זה: "נדרש לשנות את התפישה בנושא הצנזורה."

199. המספרים הבאים ידגימו את היקפי פעולות הצנזורה בשגרה לעומת פעולתה במלחמה הנדונה:

בשנת החדשים ינואר – יוני 2006 הוגשו לצנזורה לבדיקה מוקדמת בממוצע 1130 פרסומים בחודש, מהם נפסלו לפרסום בממוצע 230 (כ- 20%).

בחדשי המלחמה יולי ואוגוסט הוגשו לבדיקה מוקדמת בממוצע כ-2500 פרסומים בחודש, מהם נפסלו בממוצע כ-920 (כ- 37%).

גידול של פי שתיים מהשגרה, הוא גידול משמעותי, אך בהתחשב במספר הרב של גורמי התקשורת ושפע המידע שזרם, נראה שחומר רב שהיה צריך להגיע לצנזורה, בכלל לא הגיע אליה.

200. הצנזורה לא הפעילה את סמכויותיה לתבוע את המפרים לדין בפני ועדת השלושה, כנראה בשל חוסר כוח אדם, ורצון להקדיש את כל משאביה לביצוע מלאכתה תוך כדי הלחימה. ענישה משמעותית של גורם תקשורת מפר, הייתה מוסיפה להרתעה של הצנזורה כלפי מפרים פוטנציאליים.

201. דוגמא לבעיה מיוחדת של הצנזורה הייתה קביעת מקום נפילת קטיושות בזמן אמת כיעד הסתרה. במהלך המלחמה התלוננו אזרחים רבים על הצנזורה שלא אסרה פרסומים אלו. כדי לשמור על מורל הציבור וכוח העמידה, וכדי לא ליצור בלבול בין מקומות האסורים בדיווח ומקומות אחרים, נתבקשו גורמי התקשורת, על ידי הצנזורה ועל ידי דובר צה"ל, להימנע מלפרסם את מקומות הנפילה בזמן אמת.

202. עוד דוגמא לבעיה מיוחדת של הצנזורה שיש לבחון מחדש היא בנושא ההודעות על נפגעים, שהפעילות בו הוטלה על הצנזורה, למרות שהוא אינו בסמכותה. זו דוגמא בולטת למצב שבו גוף שממילא היה תחת נטל כבד מנושא, התבקש למלא תפקיד נוסף, שחרג מתפקידו.

203. הבעייתיות ידועה: אין לפרסם שמות נפגעים בטרם נמסרה הודעה לבני המשפחה. אבל הודעה סתמית על נפגעים הייתה לא פחות בעייתית. כל משפחות החיילים ששירתו באזור הקרבות נכנסו ללחץ בשל אי ידיעה, אם ח"ו נפגע בן משפחתם. על כן הוחלט על איפול בנושא, עד שנמסרה הודעה למשפחות. אולם התקשורת מצאה קודים מיוחדים להתגבר על ההגבלה. ביטויים כמו "קרבות קשים", "חילופי אש כבדים" היו ביטויי קוד שהיו נפגעים לכוחותינו.

204. התפקיד לאסור את הפרסומים, בהתאם למדיניות הנ"ל, הוטל על הצנזורה, אולם, כאמור, הנושא לא נגע לביטחון המדינה. הצנזורה הקדישה זמן יקר לנושא זה, שלא היה שייך כלל לתחומי פעולתה על פי דין.

205. בסיכום שהיה בין נציגי התקשורת, דובר צה"ל, הצנזורה ואגף כוח אדם במטכ"ל, סוכם על הודעה שהיו נפגעים, בלי לנקוב במספר הנפגעים, ובלי לפרט את מצבם, עד להודעה למשפחות. רוב אמצעי התקשורת פעלו באחריות בעניין זה, ועמדו בהסכמים שסוכמו עמם. אין סיבה להניח כי לא יהיה כך גם בעתיד, ולכן אין צורך לגייס את המשאבים המוגבלים של הצנזורה לתפקיד שעיקרו הוא רגישות למשפחות ואחריות חברתית, ולא הגנה על ביטחון מידע.

206. דווקא משום שמוסד הצנזורה הוא מוסד שבדמוקרטיה פתוחה מתייחסים אליו בזהירות ובספקנות, חשוב מאוד למקד את פעולתו בנושאים הקשורים באמת לביטחון מידע. כל הרחבה שלא לצורך של תפקידי הצנזורה, עלולה להוביל לזילות כלפי עבודתה, ואולי לסכן בצורה משמעותית נושאים הנוגעים לביטחון המדינה. מטעם זה אנחנו מסכימים עם נטייתה של הצנזורה להתרכז אך ורק ביעדי הסתרה עיקריים ובנושאים הקשורים ישירות לביטחון המדינה.

207. מאליו יובן כי הצנזורית אינה עוסקת, ואינה צריכה לעסוק, במניעה מוקדמת של פרסומים העלולים, לדעת חלק מן הציבור, לפגוע במורל הציבור. אמרנו כבר כי זה נושא מורכב של אתיקה עיתונאית ושל גישה מקצועית וחברתית הכרוך בסוגיות אתוס, אולם ודאי שאין זה עניין לרשות צבאית המופקדת על סודות המדינה.

חלק שלישי: מסקנות והמלצות

כללי

208. תחום ביטחון המידע לא נתפש עד כה כקריטי בדרג המדיני הבכיר ובדרג הצבאי כולו. כתוצאה מכך, אנשים שהופקד בידיהם, לצורך תפקידם, מידע רגיש ומסווג - אינם מקפידים לשמור עליו, הם מעבירים אותו לאחרים, ולעתים אף מדליפים אותו לצורך פרסומו (ופרסומם) ברבים.
209. אין בצבא היערכות מספקת בנושא ביטחון-מידע מבחינת תוכניות, הקפדות, נורמות והטמעתן, הצטיידות במערכות מוצפנות וכדומה. גם אין הטמעה של הצורך באכיפה במקרים בוטים של הפרות של הנחיות הקשורות בביטחון מידע.
210. חולשה בנושא ההקפדה על ביטחון מידע במלחמת לבנון השנייה גרמה לתקלות חמורות, עד כדי סכנה לחיי אדם, בפעילות הצבאית, ולתקלות חמורות ביכולת לקיים דיונים בנושאים סודיים בדרגים המקצועיים והמדיניים.
211. הצורה בה נהגה ונוהגת מדינת ישראל במידע החסוי והרגיש ביותר שלה, היא בלתי מובנת ובמידה רבה אף חסרת אחריות. כבר גרמה נזקים עמוקים, ותמשיך לגרום אותם גם בעתיד בהעדר תפנית. הימנעות מיידית מהתמודדות נחושה וקפדנית עם הבעיה, בכל הרמות, בדרג המדיני והצבאי כאחד, עלולה להיות הרת-אסון.
212. היבטים שונים של היערכות לטיפול בבעיות של ביטחון מידע הוטלו על יחידות ועל גופים, כגון: השב"כ, המחב"מ והצנזורה. מי שמשרת בגופים אלה צריך להיות מקצועי מאוד, ובעל תחושה טובה של חשיבות האיזון בין חופש מידע ודיון ציבורי לבין סודיות הכרחית של מידע ביטחוני ומדיני רגיש. אבל המרכיב הקריטי של מענה לסוגיה זו בראש ובראשונה הוא מחויבות ממשית של המנהיגות המדינית והצבאית של המדינה.
213. קבלת מחויבות זו על ידי המנהיגות המדינית והצבאית של המדינה, ופעולה נחושה ועקבית ברוח זו יחד עם מופת אישי, עשויות להיות מרכיב חשוב בשיקום חלק מן האמון של הציבור בכללו, ושל לוחמי הצבא בפרט, במנהיגיו ובמפקדי צבאו – וזאת בנוסף לתרומה חיונית לביטחון המדינה נוכח האתגרים הניצבים בפניה.

214. אנו ממליצים על בחינה מקיפה ודחופה של הנושא, בדרגים המדיני והצבאי הגבוהים ביותר, הן לגבי תקופת שגרה והן לגבי תקופת חירום.⁴¹

א. המחב"מ והטמעת נושא אבטחת המידע ביחידות צה"ל

215. שיתוף פעולה מלא וקבוע בין הצנזורה, המחב"מ ודובר צה"ל הוא חיוני ביותר, תוך מעורבות אישית של ראש אמ"ן, הרמטכ"ל וגם שר הביטחון. בשעת חירום או בפעילות לחימה, שיתוף הפעולה הוא בעל חשיבות עליונה. יש לקבוע כללים ברורים לשיתוף הפעולה בין שלושת הגורמים הללו, ולוודא הפעלתם התקינה.

216. אנו מבקשים להדגיש את חשיבות מעורבותו של שר הביטחון, שכן סוגיות ביטחון המידע כרוכות בזכויות הציבור לדעת וגם בנושאי מורל ציבורי, בהם על הרשות המדינית, קרי שר הביטחון, לעצב את עקרונות המדיניות. גם על ראש הממשלה להיות מעורב בנושא, בעצמו ובאמצעות גורמים אחרים בדרג המדיני.

217. ביטחון מידע צריך להיות חלק מובנה בתוך תורת הלחימה. כל לוחם צריך להיות ער לכך שזלזול או רשלנות בנושאי ביטחון מידע עלולים להיות הרי-אסון, לו עצמו ולחבריו ליחידה, ואולי גם לכל הכוחות שבשטח. הידיעה שהאויב מאזין בכל רגע, צריכה להיות טבועה עמוק בתוך תודעת כל לוחם, כאמור.

218. הטמעת תודעה זו - היא תפקיד חשוב של המחב"מ. עליה להקנות את התודעה הזו למפקדים הבכירים, אשר עליהם מוטלת החובה להטמיע תודעה זו בקרב פיקודיהם בכל הדרגות.

219. כדי שהמפקדים יחוו בחשיבות הנושא וייתחסו לכך ברצינות הראויה, יש צורך שתינתן לכך הוראה ברורה של הרמטכ"ל, ושל ראש אמ"ן, המופקד על המחב"מ, ומהם המסר יועבר, דרך כל צינורות הפיקוד, עד לחייל האחרון. הוראתם זו של הרמטכ"ל ושל ראש אמ"ן לנושא צריכה להיאמר בפקודה מחייבת ובהקפדה על יישומה.

220. בתרבות צה"ל, בכל היחידות ובכל פקודות המבצע, וכן בכל ההקשרות יודגש ויילמד שוב ושוב נושא אבטחת המידע. יש לדון ולקבוע עמדה לגבי התכנית שהוכנה או שתוכן בעניין זה על ידי המחב"מ ולאחר מכן ליישם הלכה למעשה את התכנית שתאושר.

⁴¹ בהמשך נפרט המלצות ספציפיות לגבי הגופים העוסקים בביטחון מידע ובכמה נקודות מרכזיות בהן נמצאו תקלות במלחמה.

221. יש לאכוף את הכללים האלה בקפידה, ולתת פרסום לעונשים המוטלים על עבריינים בנושא זה. אין להבחין בנושא זה בין חייל זוטר ובין אלוף. הקפדה חמורה בנושא זה צריכה להיות חלק חשוב מן הדוגמא האישית הניתנת על ידי מפקדים.

ב. הצנזורה הצבאית⁴²

222. פעילותה של הצנזורה במהלך המלחמה הייתה בעצמות גבוהה מזו הנהוגה בשגרה. על אף הקשיים שמנינו, הצליחה אמנם הצנזורה לשמור על מרבית יעדי הסתרה (בין באופן מלא ובין באופן חלקי), אך היא לא הצליחה לבלום חלק מהפרסומים. (כמפורט בדו"ח המסווג).

223. המלחמה גילתה כי לא הייתה בצנזורה תכנית פעולה לשעת חירום, וכי לא הייתה התאמה ראויה של כוח האדם והנהלים למהות האתגר שהציבה המלחמה. עניינים אלה טעונים תיקון בהקדם.⁴³

224. יחסי העבודה התקינים שפיתחה הצנזורה עם גורמי התקשורת ראויים לשבח, והיה בכך סיוע רב משמעות לתפקודה במלחמה. יחד עם זאת, אנו ממליצים על הכנת אמנה עם גורמי תקשורת, שתענה על הצרכים הייחודיים של שעת חירום.

225. במהלך המלחמה לא עסקה הצנזורה באכיפת החוק או הנהלים שבהסכם עם התקשורת על מי שהפר את הוראות הצנזורה בצורה בוטה. ללא מנגנון אכיפה יעיל ושימוש מושכל בו, לא תוכל הצנזורה למלא את תפקידיה. אף אם אולי לא ראוי היה לעשות את הדבר במהלך המלחמה עצמה, בהתחשב במגבלות כוח האדם בהן פעלה הצנזורה במלחמה, היה דרוש לנקוט בפעולות אכיפה כאלה לאחר המלחמה כלפי אלו שעברו עבירות במהלך המלחמה. הדבר גם חשוב כדי למנוע מתן יתרון בתחרות תקשורתית למי שהפר את הכללים, יתרון המעודד התנהגות פסולה ו"הענשת" המקפידים על כללי ביטחון מידע.

226. ראוי לערוך בחינה של מדיניות "הריאליות המחמירה" שנקטה על ידי הצנזורה, מעלותיה וחסרונותיה, עד כמה אכן הייתה פתרון ראוי לבעיות שעמדו בפני הצנזורה במלחמת לבנון השנייה, ואם ראוי לאמצה גם בתקופות חירום עתידיות.

227. על הצנזורה - יחד עם המטכ"ל, נציגי התקשורת ואחרים - לבחון מחדש את אמות המידה שיש להפעיל בשעת חירום, ולחדד את ההבחנה בין מידע העלול לסייע לאויב - שאיסור פרסומו ברור, מידע שפרסומו עלול להיות מסוכן לכושר העמידה של החברה והצבא -

⁴² אנו עוסקים כאן רק בהמלצות בנושאים שעלו ישירות מנושאי המלחמה בלבנון.

⁴³ ראה להלן סעיף 228.

ששאלת המדיניות לגבי פרסומו ראויה לדיון, ומידע שחיוני שיהיה נגיש לציבור, בשל הצורך באמינות, ושיש להתיר פרסומו, אף אם הוא עלול לגרום נזק.

228. אנו ממליצים, כאמור, כי תונהג בצנזורה תכנית מפורטת של היערכות לשעת חירום (ואולי אף של הבחנה בין סוגים שונים של שעות חירום), ושתכנית זו תוכן לביצוע תוך התרעה קצרה, בין השאר על ידי תרגילים בקנה מידה מלא.

- ב"תורת הצנזורה" תהיה הבחנה ברורה בין שעת שגרה לבין שעת חירום או תקופת לחימה, הן מבחינת כוח-האדם שיעמוד לרשות הצנזורה בשעת חירום או תקופת לחימה, והן מבחינת דרכי-הפעולה. הצורך להגדיל את כוח-האדם בחירום מחייב גם את הכשרתם לתפקיד של צנזורים נוספים, בקורסים ובהשתלמויות מתאימים, הקניית ניסיון, כמו גם רענון הידע והניסיון של אנשי מילואים של הצנזורה, על פי תכנית אימונים מסודרת, על מנת שבשעת הצורך, שלא בשגרה, יוכלו להיכנס באופן מידי לפעולה. יש לשתף מדי פעם בפעם את אנשי המילואים בתרגילים, לרענון הידע והניסיון שלהם;
- נהלי החירום יכללו גם, בשיתוף עם המחב"מ, אפשרות להרחבה מהירה של יעדי הסתרה ופרסום צווים מתאימים;
- חשוב ליצור שיתוף פעולה עם התקשורת, להיערכות מקצועית משלהם לזמן חירום, המתואמת עם זו של הצנזורה, ולפיתוחן של נורמות מיוחדות החלות על פרסום מידע ופרשנות בזמן לחימה. נורמות אלה נכון שתגובשנה כאמור יחד עם מועצת העיתונות, מתוך תיאום והדרכה מקצועית של אנשי הצנזורה;
- דרוש לשקול את דרכי ההתייחסות לכתבים זרים ואמצעי תקשורת בינלאומיים, תוך הכנת כללים מתאימים והכשרת כוח אדם לכך;
- יש לקיים הערכה שנתית על פעולות הצנזורה, כולל בדיקת היערכות לשעת חירום או מלחמה. בדיקה זו תיעשה על ידי מבקרי מערכת הביטחון או באמצעות גוף אחר שיוחלט עליו.

229. חיוני שהצנזורה תתאים את עצמה לפיקוח אפקטיבי על אתגרי הפרסום החדשים, לרבות מגוון אמצעי התקשורת החדשים, כולל האינטרנט. התאמה כזו בשגרה עשויה לסייע גם בהתמודדות בחירום. התאמה זו צריכה לכלול כמה יסודות:

- פעולה באמצעות צווים כלליים, על פי תקנות ההגנה, המחייבים מסירת מידע לבדיקה מוקדמת. צווים כאלה (החייבים לדעתנו בפרסום ב"רשומות") מטילים חובה על כל מפרסם. יש לפעול להטמעת המודעות לכך כי כל מפרסם, כולל מפרסם באינטרנט, יהיה כפוף לחובות אלה.
- חשיבה מתקדמת על כלים טכנולוגיים שיאפשרו מעקב אמין ואכיפה טובה על אמצעי תקשורת מגוונים, אלקטרוניים ואחרים, כולל אינטרנט לצורותיו ומיקומו ככל הניתן.

- ראוי שתיבחן מחדש בבית המשפט הלכת **שניצר**⁴⁴ לגבי אמות המידה הראויות לפסילת פרסום.
- פיקוח אפקטיבי מחייב אכיפה יעילה של הנורמות עליהן יוחלט. יש לבחון מחדש את מערך האכיפה הזמין, ולעשות בו שימוש על מנת שצנזורה לא תהפוך למוסד חסר משמעות.

230. יש למצוא מנגנון יעיל שיסדיר את הפרסום בענייני נפגעים בפעולות צבאיות באמצעות קשר ישיר בין מחלקת הנפגעים בצבא והתקשורת.

ג. אבטחת תקשורת ומפות קוד

231. בנושאי אבטחת תקשורת ומפות קוד היו תקלות רבות וחמורות במהלך המלחמה. יש לפעול בצורה נחושה על מנת להבטיח כי תקלות אלה לא תישנינה. חלק מן התקלות היה קשור בהיערכות חסרה לשעת חירום, שלא נעשה די על מנת להשלים אותה, גם בימים הארוכים שלפני תחילת הפעולה הקרקעית בלבנון. חלק אחר היה קשור לבעיה שיטתית של חוסר משמעות, ושל חוסר אכיפה של נורמות התנהגות צה"ליות, אף כאשר חוסר האכיפה עלול היה להיות קטלני. אנו חוזרים ומדגישים את החשיבות העליונה שיש לייחס לנושאים אלה.⁴⁵

232. לנושא אמצעי התקשורת ומפות קוד היו שני פנים: מצד אחד, הסכנה החמורה שנבעה מריבוי אמצעי התקשורת הסלולריים הגלויים, שנעשה בהם שימוש בידי לוחמים בשטח או באזורי הגבול. מצד שני, תקשורת יעילה בין הכוחות הלוחמים עצמם, בשטח ובעמדות הפיקוד ובינם לגורמי הפינני והיחידות העורפיות, וכך גם בין הלוחמים ובין משפחותיהם בעורף, הם עניינים חשובים ביותר להצלחת הפעולה ולמורל הלוחמים.

233. כל הסדר נכון צריך לתת מענה לצרכי התקשורת החיוניים ולצמצם ככל האפשר את הסכנה הנובעת משימוש בתקשורת לא מאובטחת.

234. כחלק מנושא בטחון המידע יש להקפיד על הנהלים הצה"ליים באשר לעדכון **מפות קוד** ולהבטיח כי בידי כל הכוחות הלוחמים תהיינה מפות קוד מעודכנות, מאובטחות ומתואמות. הדבר מחייב הכנת עזרים מתאימה ושוטפת. במינימום - הוא תיב היערכות מהירה להשלמת חסרים ברגע שהחלה הפעולה הצבאית בצפון.

⁴⁴ ראו סעיף 42 לעיל.

⁴⁵ נושא האכיפה, הבקרה והמשמעת חוזר ועלה בהקשרים רבים שהיו בפנינו. כך בנושא החטיפה, כך בנושא הפגיעה באח"י "חנית" וכך בנושאי אבטחת המידע.

235. יש לרענן ולאכוף בצורה קפדנית את הכללים לפיהם לוחמים בפעילות מבצעית, בשטח האויב ובארץ, בסדיר או במילואים, לא יישאו עמם מכשירי טלפון או צילום או הסרטה פרטיים. לצורך זה יש להבטיח כי:

- יהיה מערך יעיל של איסוף, אחסון ושמירה של מכשירים כאלה בנקודות ריכוז לפני הפעולה המבצעית, ואכיפה קפדנית ומהירה של הפרה;
- יהיה מערך יעיל של קשר ישיר או עקיף בין המשפחות ובין הלוחמים;
- בנוסף לאיסור החמור על **החזקת אמצעי תקשורת** פרטיים לא מאובטחים, יש להטיל איסור מפורש וחמור יותר על **שימוש בלתי מורשה** באמצעים כאלה.

236. יש להבטיח כי לכוחות הלוחמים בשטח ולגורמים המסייעים יהיה מערך מתאים של אמצעי תקשורת צבאיים מאובטחים שיוכלו לספק את צרכי הפעילות עצמה, בתוך כך גם שימוש באיתוריות מאובטחות לקציני מטה.

ד. הפתיחות התקשורתית

237. יש לבחון מחדש את נושא הפתיחות התקשורתית, תוך שימת דגש על מתן הוראות להיערכות מתאימה של המחב"מ והצנזורה לקראת הפעלת מדיניות שיוחלט עליה. היערכות זו תכלול הוראות, הנחיות ופקודות מתאימות להטמעת נושא ביטחון המידע ביחידות הצבא, תגבור בכוח אדם של הגורמים הני"ל ותכניות הפעלה שלהן במעבר ממצב שגרה למצב חירום ולחימה.

238. נושא כניסת גורמי תקשורת ליחידות ולשדה הקרב ייבדק מחדש על פי האמור להלן:

- א. למרות הפתיחות התקשורתית לא תתאפשר כניסת כתבים-
 - לשטחים צבאיים סגורים;
 - לחפ"קים ולאזורי התארגנות של יחידות צה"ל;
 - ליחידות לוחמות;
 אלא באישור מיוחד, אשר לא יינתן ללא הסכמתו מראש של מפקד אותה יחידה, חפ"ק או אזור התארגנות, והסכמת המחלקה לביטחון מידע.

ב. לא ייכנס כתב לשטח, אף באישור כאמור, ללא ליווי של איש חטיבת דובר-צה"ל, ולפני שעבר תדרוך של המחב"מ. האישור שיינתן יהיה כפוף להתחייבות הכתב בכתב:

- שלא לשדר שידור-חי מהשטח, ללא תיאום מוקדם מלא עם הצנזור;
- שכל ידיעה שאינה מן השטח תעבור בדיקה מוקדמת של הצנזורה, אף אם אין

החומר שבה כלול ברשימת היעדים להסתרה ;

- שאין להשתמש בשטח בטלפונים ניידים או באמצעי קשר לא מוצפנים.
- ג. לא תורשה כניסה לשטח שהוכרז "שטח צבאי סגור". אי ציות להוראות המפקד בשטח - היא עבירה פלילית.

239. נושא השידורים החיים צריך לעבור חשיבה מעמיקה, ובעקבותיה- תיקבע מתכונת פעולה, הכוללת: תדרוך מוקדם של המרואיינים או מגישי החומר באולפן, על נושאים שאין לגלותם ברבים בשידור החי.

240. ייקבע פסק זמן בין הקלטת השיח ובין שידורו, (בדרך כלל - מספר דקות), שיספיק לצנזור, הנמצא באולפן, לקבוע הלכה על הדברים שנאמרו או על מקצתם, מבחינת גילוי סודות-מדינה.

241. יש לקבוע הסדרים מתאימים ונהלי תיאום של הצנזורה ומפקדים בשטח צבאי שאינו אולפן.

242. אין להרשות שידורים חיים משטח צבאי סגור, אלא אם נקבעו הסדרים מראש של שידורים כאלה, בתיאום מלא עם הצנזור. בתקופת חירום או פעולת לחימה, יש להעניק סמכות לצנזור לפסול חומר, שהוכן לשידור מתוך שטח צבאי סגור, ללא קשר לתוכנו של החומר.

243. תדריכים ושיחות רקע של מפקדים בכירים יתקיימו רק לאחר שמגיש התדריך או שיחות הרקע יקבל תדרוך מוקדם מאת איש המחב"מ על הנושאים שהם בגדר יעדי הסתרה.

244. במהלך התדרוך, אם המתדרך נשאל שאלה שהתשובה אליה כרוכה, לכאורה, במסירת מידע אסור, על המתדרך לברר את הנושא עם איש המחב"מ- הנמצא במקום- בטרם יגלה את המידע.

245. ראוי לקבוע רשימה מצומצמת של מפקדים שישמשו כמתדרכים או כנותני שיחות הרקע. מפקדים אלו יעברו הכשרה מיוחדת, בנושא ביטחון מידע, בקשר לתפקידם זה.

ה. הדלפות

246. אנו חוזרים על המלצתנו בדו"ח החלקי בדבר הצורך במהפך תודעתי של הדרג המדיני, הן בהבנת הצורך בבלימת ההדלפות מתוך הזרועות השונות של הממשל והן בתגבור מערכי ההגנה והאכיפה הקיימים.
- על הדרג המדיני לעצב מדיניות מתאימה, ולעודד פעולות הסברתיות נרחבות בציבור, כדי לחדד את ההכרה שדליפת סודות מדינה היא פגיעה חמורה בביטחון המדינה. על הדרג הצבאי החובה להחדיר ולהעמיק תודעה זו בקרב קציני צה"ל וחייליו.
247. הן בצה"ל והן בדרגים המדיניים תינקט יד קשה נגד המדליפים.
248. יש להדגיש, בראשיתה של כל ישיבה, אם בצה"ל ואם בדרג המדיני, שבה עומד להימסר מידע סודי, שהמידע אשר יימסר הוא חומר סודי, שחל איסור על מסירתו למי שאינו מורשה לכך.
249. יש לאסור על חיילים ומפקדים, שלא הורשו לכך במפורש, להתראיין באמצעי התקשורת בעניינים הקשורים לצה"ל.
250. צה"ל יגבש נהלים בדבר תדריכים ושיחות רקע של גורמי תקשורת, ומניעת מסירת סודות ביטחוניים במסגרתם, אף אם מובטחת העברת המידע לצנזורה לבדיקה לפני פרסומו.
251. אנו ממליצים כי היועץ המשפטי לממשלה מחד, והפרקליט הצבאי הראשי מאידך, יגבשו כללים ודרכי פעולה לנקיטת צעדים למניעת הדלפות, לחקירה ולהעמדה לדין של מי שהחקירה תביא לממצאים על הדלפה שנעשתה על ידו. חיילים שיואשמו בהדלפה יועמדו לדין בפני ביי"ד צבאי (ולא בפני קציני שיפוט).
252. אנו ממליצים שהכנסת תקבע החמרה בדיני העונשין לעבירות של גילוי סודות המדינה.
253. אנו ממליצים כי היועץ המשפטי לממשלה והפרקליט הצבאי הראשי ינחו את התובעים, לתבוע מבתי המשפט ובתי הדין החמרה בעונשי המדליפים, תוך התחשבות בנסיבות של כל הדלפה והדלפה.
254. צה"ל יכלול, בכל ההקשרות המקצועיות והקורסים המתנהלים בו, הרצאות או תדרכים וגם תרגילים בנושא ביטחון המידע.

נספח 2

העתק הנחיית היועמ"ש מס' 4.1114

מיום 4.2.2020

עמ' 103

<p>משפט פלילי חקירות – מסירת מידע האסור בגילוי</p>	<p>הנחיות היועץ המשפטי לממשלה</p>
<p>קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי</p>	<p>תאריך: ט' שבט התש"ף, 4 פברואר 2020 מספר הנחיה: 4.1114</p>

קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי

מטרת הנחייה זו להתוות את העקרונות המנחים למדיניות האכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי ללא הרשאה בידי עובד ציבור.¹ זאת, תוך עמידה על השיקולים המרכזיים שעל רשויות האכיפה לשקול בבואן לקבל החלטה על פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות אלה, ועל האיזון הנדרש בין השיקולים השונים בעניין זה. הנחיה זו אינה עוסקת באחריות של גורמים שאינם עובדי ציבור לפרסומים, כגון גופי תקשורת.

א. כללי

1. החלטה על פתיחה בהליך פלילי כנגד עובד ציבור בשל חשד למסירת מידע שלא כדין היא החלטה רגישה ומורכבת, המערבת אינטרסים חשובים מתחומים שונים, לעתים נוגדים. העבירות הנוגעות להעברת מידע אסור בגילוי הן רחבות, ויישום זהיר שלהן מחייב ייחוד השימוש בכלי הפלילי למקרים בהם מסירת המידע האסור בגילוי הביאה לפגיעה באינטרסים חיוניים או שהיה בה פוטנציאל של ממש לפגיעה כאמור.
2. פגיעתה של מסירת מידע האסור בגילוי באינטרסים חיוניים היא לעתים קשה. כך, מסירת מידע או מסמכים המגלים סודות ביטחוניים או אחרים עלולים לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה; חשיפת זהותו של סוכן או מקור מידע מודיעיני עלולה לסכן באופן ממשי את חייו; מסירת מידע הנוגע לחקירה פלילית עלולה לפגוע בהליכי החקירה, בצנעת הפרט של הנחקר ושל צדדים שלישיים ששמו עלולה אגב החקירה, וכן בזכותו של הנחקר להליך הוגן. כמו כן, מאחר שחשיפת המידע נעשית על ידי עובד ציבור, מתלווה לכך פגיעה באמון הציבור במערכת סדרי השלטון והמשפט.
3. מן העבר השני ניצבים לעיתים עקרונות של זכות הציבור לדעת וחופש העיתונות, המאפשרים בקרה ציבורית על התנהלות מערכות השלטון, עקרונות המהווים את הבסיס לקיומו של משטר דמוקרטי, שגם אותם יש להביא בחשבון במסגרת זו, כל מקרה לפי נסיבותיו.

¹ לעניין הנחיה זו, "עובד ציבור" לרבות נבחר ציבור. ראו הגדרת "עובד ציבור" בסעיף 34כד לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

4. בנוסף, יש לתת את הדעת לאופיין המיוחד של חקירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי. כך, בגילוי מידע שפורסם לציבור בידי עיתונאי עולה מורכבות הקשורה לחיסיון העיתונאי. במקרים בהם אנשים רבים נחשפו למידע האסור בגילוי, עולה מורכבות הנובעת מהפגיעה בפרטיות ובכבוד האדם הכרוכה ב"החשדת רבים", כמו גם מאפשרות השימוש נגדם באמצעים פוגעניים כגון פוליגרף ומחקרי תקשורת, כפי שיפורט להלן. בנוסף, יש להביא בחשבון גם את ההשפעה שיש לחקירה כאמור על תפקודו של הגוף הנחקר כולו.

5. נוכח האמור, מדיניות התביעה בעניין פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות של מסירת מידע האסור בגילוי במקרים בהם עולים אינטרסים מנוגדים, היתה ועודנה, מדיניות זהירה ומצמצמת. עם זאת, במקרים המתאימים, ובהתאם לשיקולים שיפורטו בהנחיה זו, עשויות להיות הצדקה וחשיבות בהפעלת הכלי הפלילי. יודגש, כי החלטה על נקיטה בהליכים פליליים בעניין זה תתקבל רק לאחר עריכת איזון קפדני בין כלל השיקולים הנוגעים בדבר.

6. יש לציין כי הכלי הפלילי אינו הכלי היחיד, ואף לא בהכרח הכלי האפקטיבי ביותר לטיפול בתופעה. מאפייניה של התופעה והשלכותיה כפי שיפורטו להלן, מחייבים טיפול מקיף, ושילוב זרועות של כלל הגורמים הנוגעים בדבר, במטרה לצמצמה. כך למשל, ניתן לעשות שימוש במנגנוני מניעה והסברה, וכן, כאשר הפגיעה בערכים המוגנים ובאינטרס החיוני המוגן באיסור מסירת המידע אינה בעוצמה גבוהה במיוחד, ניתן לטפל במקרה באמצעות נקיטת הליך משמעותי כנגד עובד הציבור.

ב. המסגרת החוקית

7. האיסורים החלים על מסירת מידע האסור בגילוי על ידי עובד ציבור נחלקים לאיסורים כלליים בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - **חוק העונשין**) לגבי מסירת מידע או גילוי על ידי עובד ציבור ללא סמכות, ולאיסורים ספציפיים הקבועים בחוקים אחרים הקובעים חובת סודיות או אוסרים על גילוי או פרסום של מידע.

8. כך לדוגמה, סעיפים 113 ו-113א לחוק העונשין אוסרים על החזקה או מסירה של ידיעה סודית בידי מי שאינו מוסמך לכך וסעיף 117 לחוק העונשין אוסר על עובד ציבור ועל מי שהיה עובד ציבור, למסור ללא סמכות כדין ידיעה שהגיעה אליו בתוקף תפקידו לידי מי שאינו מוסמך לקבלה. במקרים מסוימים מסירת מידע אף עלולה להוות עבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, אם בנסיבות העניין קיימת פגיעה מהותית בערכים המוגנים על ידי עבירה זו כפי שנקבעו בדנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שבס**, פ"ד נט(4) 385 (2004).

9. יצוין, כי בנוסף לסעיפים בחוק העונשין העוסקים במסירת מידע האסור בגילוי, קיימות הוראות רבות בחקיקה במסגרתן קבועות עבירות פליליות בגין גילוי או פרסום של מידע שלא כדין. כך למשל, בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002, בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. בנוסף, ישנם דברי חקיקה ספציפיים בהם

נקבעו עבירות של הפרת חובות סודיות, כגון בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, בחוק הרשות הארצית לכבאות ולהצלה, תשע"ב-2012, בחוק אימוץ ילדים, תשמ"א-1981, בחוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977, בחוק המידע הפלילי ותקנות השבים, תשע"ט-2019 ובחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006. עוד יצוין כי סעיף 60(יא) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982 קובע איסור ספציפי על מסירה של מידע על ידי עובד ציבור.²

10. בנוסף, יוזכר כי פרסום בנושאים הנוגעים לביטחון המדינה, גם על ידי עובד ציבור, דורש אישור הצנזורה לפי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 והוראת צו שעת חירום (הגשת דברי דפוס ופרסומים לביקורת מוקדמת ואיסור דפוס ופרסום), התשמ"ט-1988, והפרת הוראות אלו מהווה עבירה פלילית.

11. עניינה של הנחיה זו בגילוי מידע על ידי עובד ציבור, בין אם האיסור החל עליו הוא איסור כללי כאמור, ובין אם מדובר בהפרת חובת סודיות או איסור פרסום קונקרטי החל עליו.

ג. שיקולים מרכזיים לנקיטה בהליכים פליליים נגד עובד ציבור שמסר מידע האסור בגילוי

12. כאמור, שימוש בכלי הפלילי לצורך טיפול בתופעת מסירת המידע האסור בגילוי, מעורר שאלות מתחומים שונים, ומערב מנעד רחב של שיקולים. החלטה על נקיטה בהליכים פליליים נגד מוסרי המידע, תתקבל רק לאחר שקילת כלל השיקולים הנוגעים בדבר ועריכת איזון עדין ביניהם.

13. מובן, כי אין אפשרות לקבוע קריטריונים קשיחים, לפיהם תתקבל ההחלטה בכל מקרה ומקרה, ויש לדון בכל מקרה לגופו בהתאם לנסיבותיו, תוך הותרת מרחב שיקול דעת לרשויות האכיפה.

14. עם זאת, ככלל, ההחלטה בשאלה אם לפתוח בהליך פלילי בגין מסירת מידע האסור בגילוי, תושפע משלושה שיקולים מרכזיים: האחד, הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים הנובעת מעצם טיבו של המידע; השני, תוחלת החקירה ומורכבותה (במקרים בהם לא ברורה זהות מוסר המידע); השלישי, במקרים הרלבנטיים לכך – חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. הכל, כפי שיפורט להלן.

הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים

15. שיקול מרכזי בהחלטה על פתיחה בחקירה פלילית בעניין מסירת מידע האסור בגילוי, הוא החשש לפגיעה בערכים מוגנים כתוצאה ממסירת המידע.

16. כאמור לעיל, מסירת מידע האסור בגילוי בידי מי שאינו מורשה לכך, עלולה במקרים מסוימים להביא לפגיעה באינטרסים חיוניים שונים כגון ביטחון המדינה, ביטחון הציבור,

² ראו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה 4.1003 בעניין "קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקריות".

חיי אדם, הליכי חקירה, צנעת הפרט, וכיו"ב. להגנה על אינטרסים אלו קיימת חשיבות רבה.

17. לצורך החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית במקרה מסוים, יש להביא בחשבון בעיקר את טיב המידע שנמסר ועוצמת הפגיעה הצפויה באינטרסים חיוניים כתוצאה מגילוי. בהקשר זה, יש לבחון האם מדובר במידע שגילוי עלול להביא לפגיעה בביטחון המדינה, בחיי אדם, בהליכי חקירה או באינטרסים חיוניים אחרים, וכן את **עוצמת הפגיעה** כאמור.

18. לעניין זה יש לקחת בחשבון גם את הפוטנציאל של פגיעה עתידית בגוף ממנו הוצא המידע האסור בגילוי והחשש כי עובד ציבור, אשר מסר מידע, עשוי לחזור ולמסור מידע דומה בעתיד ולפיכך על מנת למנוע פרסומים עתידיים קיים אינטרס באיתורו של אותו עובד ציבור.

19. בנוסף, יש לשקול גם את **ההסתברות להתממשות הפגיעה** האמורה באינטרסים כתוצאה ממסירת המידע. בעניין זה יובהר, כי לא נדרש שתהיה פגיעה בפועל באינטרסים האמורים.

20. כך למשל, אם המידע שנמסר מצוי ב"ליבת הסוד" (כאשר עסקינן במידע ביטחוני למשל) וגילוי עלול להביא לפגיעה משמעותית בביטחון המדינה, וככל שההסתברות להתרחשות הפגיעה כתוצאה ממסירת המידע היא גבוהה – הנטייה תהיה לפתוח בחקירה פלילית באותו מקרה. כך גם מסירת מידע תוך הפרת צו הצנזורה לגבי אותו מידע, מחזקת את החשש להתממשות הפגיעה. מאידך, במקרים בהם המידע שנמסר אינו מסכן אינטרס חשוב, הנטייה תהיה שלא לפתוח בחקירה פלילית באותה סיטואציה. מובן שאף בנוגע להבחנה זו יש מקום לסייג ולבחון כל מקרה לגופו. כך למשל, דווקא מקום שהמידע מצוי בליבת הסוד, ייתכן שהסיכון בהגדלת החשיפה למידע הסודי תוך כדי ניהול החקירה או ההליך בכלל, יעלה, במקרה מסוים, על התועלת וההצדקה לפתיחה בחקירה.

21. כאשר על פני הדברים נראה כי תתכן הצדקה לנקיטה בהליכים פליליים בהתחשב באמור לעיל, ככלל ובהעדר שיקולים הקשורים לחקירה ומונעים זאת, יש לפנות לרשויות הנוגעות בדבר לפי העניין (גורמי הביטחון, המשטרה, וכיו"ב) לצורך קבלת עמדתן באשר למשמעויות מסירת המידע מבחינת הפגיעה באינטרס החיוני כמפורט, עוצמתה והסתברות התרחשותה, טרם קבלת החלטה על פתיחה בחקירה פלילית. כן תתבקש עמדת רשויות אלה בדבר השלכות אפשריות שונות של פתיחה בחקירה וניהול הליכים באותו עניין.

תוחלת החקירה ומורכבותה

22. שיקול חשוב נוסף בעניין זה, הוא אופיין המיוחד של חקירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי ומורכבותן הרבה, בין היתר, בהתחשב בחיסיון העיתונאי הקיים במקרים הרלבנטיים.

23. אמנם, הדרך האפקטיבית ביותר לגילוי מקור מסירת מידע לעיתונאי, היא באמצעות גביית עדותו של מי שידע במרבית המקרים את זהותו של מוסר המידע – הוא העיתונאי. אלא, שצעד זה כרוך, מטבע הדברים, בפגיעה בחיסיון העיתונאי. גם צעדים אחרים, כגון בקשה מבית המשפט להוציא צו מכוח חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן – **חוק נתוני תקשורת**), על מנת לקבל נתונים בדבר שימוש באמצעי תקשורת שברשות העיתונאי, כרוכים בפגיעה בחופש העיתונות.

24. אמנם, חיסיון עיתונאי הוא יחסי ובית המשפט רשאי לחרוג ממנו במקרים המתאימים (ראו: בג"ץ 1736/10 **אביגדור ליברמן נ' מנהל המחלקה לחקירות שוטרים** (2011) (להלן – **בג"ץ ליברמן**). עם זאת נקבע, כי על רשויות המדינה ובתי המשפט לנקוט זהירות רבה בעניין זה. לפיכך, פנייה לבית המשפט בבקשה להסרת החיסיון תיעשה בנסיבות מיוחדות ובמקרים חריגים בלבד.

25. בהתחשב באמור, הרי שלצורך עמידה על מקור מסירת המידע, ככל שלא קיימת אינדיקציה בנוגע לזהותו, ידרשו רשויות האכיפה, ככלל, להעדיף פנייה לאפיקים אחרים, כגון חקירת כל מי שנחשף למידע האסור בגילוי. חקירה מסוג זה, מחייבת לעיתים "החשדתם" וחקירתם של רבים, ללא בסיס ממשי, פרט לעובדה כי אלו נחשפו, בסמכות וברשות, למידע מסוים בתוקף תפקידם. מאידך, לעיתים, דווקא חקירה במצב זה רצויה על מנת לנקות מחשד גורמים שונים שנחשפו למידע שנמסר, ונוכח האינטרס לאתר את עובד הציבור שמסר את המידע ולמנוע את הישנות המעשים. בעייתיות זו עשויה לעלות גם במקרים אחרים בהם המידע לא פורסם בידי עיתונאי ואין אינדיקציה לזהות מוסר המידע.

26. במסגרת זו, ניתן גם לשקול לבקש מבית המשפט להוציא צווים מכוח חוק נתוני תקשורת, למי שנחשף למידע, על מנת לאתר נתונים שיצביעו על זהות מוסר המידע. בנוסף, במקרים מסוימים ניתן יהיה גם לערוך בדיקת פוליגרף לגורמים אלו, בכפוף להוראות ולשיקולים הרלוונטיים בהקשר זה.³ אלא שפגיעתם של אמצעים אלו בזכויות הפרט היא רבה; לפיכך, יש לשקול בזהירות את השימוש בהם, בין היתר בהתחשב באפקטיביות הצפויה של השימוש בהם בכל מקרה ומקרה ובחומרת המעשה.

27. בעניין זה, **בבג"ץ ליברמן**, בו בין היתר דרש ח"כ ליברמן, במסגרת עתירה שהגיש נגד סגירת תיק חקירה בנוגע לטענה להדלפות של חומרי חקירה מחקירתו, כי יבוצע מחקר תקשורת לעיתונאי אשר פרסם את חומרי החקירה, נאמר כי "אכן, האיזון בין זכות החשוד להליך

³ ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1102 בעניין "שימוש בבדיקות פוליגרף על-ידי רשויות המדינה".

הוגן ואינטרסים נוספים כגון חקר האמת והאינטרס הציבורי, מחד גיסא, למול זכות הנבדקים לפרטיות והחשש מפגיעה בה בלא בסיס איתן מאידך גיסא, מורכב ורגיש".

28. נוכח האמור, ככל שהיקף "החשודים הפוטנציאליים" שנחשפו למידע הוא רב יותר, וכאשר החשד נגדם במועד פתיחת החקירה מתבסס רק על כך שהם נחשפו למידע כדיון, כי אז יש ליתן משקל גדול יותר לאפשרות הפגיעה בהם הכרוכה בעצם הפתיחה בחקירה וכן לפגיעה שתגרם כתוצאה מהשימוש בכלים הנ"ל, במסגרת ההחלטה אם לפתוח בחקירה פלילית בגין אותה מסירת מידע, אם לאו. במקרים אלו, תוחלת החקירה היא ככלל נמוכה יותר.

חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת

29. כאמור, תופעת מסירת מידע האסור בגילוי היא תופעה פסולה אשר לעיתים עשויה להיות הצדקה לפעול נגדה גם בכלים פליליים. עם זאת, לצד האינטרס הציבורי בדבר מיצוי הדיון עם עבריינים, ניצבים – במקרים של מסירת מידע לכלי תקשורת – גם עקרונות הנוגעים לזכות הציבור לדעת וחופש העיתונות.

30. לפיכך, לצורך קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית בשל מסירת מידע האסור בגילוי, יש להביא בחשבון גם את אופיו הציבורי של המידע, ואת העניין הציבורי הקיים בחשיפתו:

"ההנחה היא כי קיים אינטרס חברתי וציבורי כי מקורות יספקו לעיתונאים מידע אמין, איכותי ומקיף, בעל עניין ציבורי, לשם פרסומו לטובת הציבור" (ראו: ע"א 9705/11 גלאט ברקוביץ' נ' קרא (2014)).

31. הנה כי כן, משהופץ המידע, מוכן לעתים המשפט להגן על האינטרס הציבורי שבהפצתו, תחת המטרייה של חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, ובכלל זה לצורך בקרה ציבורית על התנהלות מערכות השלטון. זהו הרציונאל העומד מאחורי הכרת הפסיקה בחיסיון העיתונאי כ"נכס צאן ברזל של המשפט החוקתי הישראלי" (ראו: בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (2012)).

32. בעניין זה נקבע בפסיקה, כי נדרשת מלאכת איזון מורכבת בין האינטרסים הציבוריים השונים:

"בשל אופיו האמור של האינטרס המתואר גם טבעי והגיוני לראותו בתוך המערכת המורכבת והמשולבת של יתר האינטרסים הציבוריים. לשון אחר, מאחר שמדובר בעניין שהציבור מעוניין בקיומו ובטיפוחו, רשאי הציבור ממילא גם לשקול, מהי מידת ההגנה הדרושה לקיומו של האינטרס שלו, ובאיזה מידה מתיישב העניין עם נושאים אחרים שאף הם בעלי משמעות "לאומית-חברתית", ומהו השיעור בו חייב אינטרס זה או חייבים אינטרסים אחרים לסגת במקרה מסוים, זה מפני זה, לצורך יישור הקו ולקיום הכללי זה לצד זה, במידה הרצויה לציבור חופשי, החרד לשמירת חירותו ולקיום הכללים שנועדו להבטיחה" (ראו: ב"ש 298/86 ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין (פ"ד מא(2), 337).

33. נוכח כך, ככל שהעניין הציבורי במידע שנחשף רב ואילו הפגיעה האפשרית באינטרסים חיוניים הכרוכה בחשיפתו אינה רבה, כך יהווה הדבר שיקול משמעותי יותר במארג השיקולים במסגרת קבלת החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית בעניין אם לאו.

שיקולים נוספים

34. יצוין, כי שלושת השיקולים שנמנו לעיל, הם אמנם השיקולים המרכזיים, אך אינם השיקולים היחידים שיש לקחת בחשבון. קיימים שיקולים רלבנטיים נוספים הנגזרים מנסיבותיו הספציפיות של המקרה, כגון המניע שעמד מאחורי מסירת המידע, שיטתיות, תכנון מוקדם, היקף החומר שנמסר, מהות הפרוץ ממנו נמסר המידע, זהות הנמען והפגיעה בערך החיוני הנגזרת מחשיפתו למידע, מיהות מוסר המידע והפגיעה באמון הציבור הנגזרת מכך, ועוד.

איזון בין השיקולים השונים

35. ההחלטה בשאלת פתיחה בחקירה היא כאמור תוצר של איזון עדין ומורכב בין השיקולים. מובן, כי כל מקרה ייבחן לגופו ובהתאם לנסיבותיו.

36. כך, ככל שעוצמת הפגיעה האפשרית באינטרסים חיוניים כגון בטחון המדינה וחיי אדם כתוצאה מגילוי המידע היא רבה יותר, והסתברותה גבוהה יותר, כי אז המשקל שיינתן לשיקולים נוספים, כגון חופש העיתונות, זכות הציבור לדעת או תוחלת החקירה ומורכבותה וכן שיקולים נוספים שצוינו לעיל, יהיה נמוך יותר; קרי – כאשר הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים משמעותיים וההסתברות להתרחשותם היא גבוהה, ככלל, תיפתח חקירה פלילית, אף אם קיים ענין ציבורי בגילוי המידע. זאת כפוף לבחינת נסיבות המקרה הפרטני, כפי שצוין לעיל.

ד. הגורם המוסמך להורות על נקיטה בהליך פלילי

37. נוכח הזהירות הנדרשת בנקיטת הליכים פליליים בעבירות הנוגעות למסירת מידע שלא כדין והשיקולים הכרוכים בכגון דא כפי שפורטו לעיל, החלטה על פתיחה בחקירה או בבדיקה פלילית ועל העמדה לדין תהיה באישור היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או מי שהם הסמיכו לכך, ובמקרים רגישים במיוחד, כגון מקרים בהם עולה הנושא של חיסיון עיתונאי – אך באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיך לכך.

ה. סיכום

38. תופעת מסירת מידע האסור בגילוי עלולה לפגוע באינטרסים חיוניים, ביניהם אינטרסים של בטחון המדינה, ועל כן נדרש טיפול מקיף בה, טיפול שיש לעשותו בשיתוף כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

39. כמפורט בהנחיה, החלטה על פתיחה בהליך פלילי בשל חשד למסירת מידע שלא כדין היא החלטה רגישה ומורכבת, המערבת אינטרסים חשובים מתחומים שונים, לעתים נוגדים.

על כן, יש לאכוף את העבירות הרלוונטיות לעניין זה בזהירות המתבקשת, תוך איזון קפדני בין האינטרסים השונים.

נספח 3

**העתק כתבתו של ברק רביד באתר
וואלה! מיום 5.1.2024**

עמ' 112

ישיבת הקבינט התפוצצה: השרים רגב ובן גביר צעקו על הרמטכ"ל

ברק רביד
עודכן לאחרונה: 5.1.2024 / 7:30

ישיבת הקבינט נקטעה על ידי ראש הממשלה, לאחר שהשרים רגב, אמסלם ובן גביר החלו לתקוף את הרמטכ"ל. זאת, בטענה שהוא ממנה אנשים ש"עומדים מאחורי ההתנתקות" לחקור את אירועי ה-7 באוקטובר. גנץ זעם: "הרמטכ"ל פאקינג עושה תחקיר, מה הקשר להתנתקות?"



קרא עוד

לחצו כאן

האם אתה זכאי לדרכון גרמני? בדוק את זכאותך ב-2 דקות בלבד!

פספורט גרופ

זה חייב להיות האי הכי שפוי בת"א. אולי גם בישראל, אמרתי לפני שקיבלתי את האוכל
אוכלהכדורגלן שנרצח בברזיל ואיבר מינו נתלש: נקבע העונש
ספורט

קישורים מקודמים ע"י טאבולה

ישיבת הקבינט המדיני ביטחוני התפוצצה לאחר **עימות חריף בין כמה שרים לבין הרמטכ"ל** הרצי הלוי - כך מסר הלילה (שישי) מקור שמעורה בפרטים. על פי המקור, השרים רגב, בן גביר, ואמסלם החלו לתקוף את הרמטכ"ל בטענה שהוא ממנה לתחקור אירועי ה-7 באוקטובר "אנשים שעומדים מאחורי ההתנתקות". גנץ התערב ותקף את השרים: "זה תחקיר מקצועי, מה הקשר להתנתקות ולקונספציה?"

על פי המקור, במהלך ישיבת הקבינט, השרה מירי רגב קיבלה עידכון על הדיווחים בתקשורת, לפיהם הרמטכ"ל ושר הביטחון לשעבר שאול מופז ימונה לחבר בצוות שיחקור את אירועי ה-7 באוקטובר. בעקבות הדיווח, תקפו השרים רגב, אמסלם, ובן גביר את הרמטכ"ל וטענו כי "ממנים לתחקיר את האנשים שעומדים מאחורי תכנית ההתנתקות".



אולי יעניין אותך

- ◀ דורשת איזון: המועצה לשימור אתרים מתנגדת לפינוי בה"ד חיל הים בחיפה נדל"ן
- ◀ מכשיר לייזר ביתי להסרת שיער היחיד מסוגו בעולם! ועכשיו עם הטבה לגולשי וואלה!
- ◀ מ-115,000 אירו בלבד: כך תרכשו דירה בצפון איטליה שמייצרת כ-10% תשואה בשנה Channel22
- ◀ האם את זכאית לדרכון גרמני? בדקי את זכאותך ב-2 דקות בלבד! פספורט גרופ

המקור ציין כי הרמטכ"ל הלוי ניסה להסביר לשרים שמדובר בתחקור טקטי, שישמש את צה"ל להמשך הלחימה והפקת לקחים צבאיים, ולא תחקיר מערכתי על הכשלים של ה-7 באוקטובר. לדברי המקור, שר הביטחון גלנט ניסה להשתיק את השרים שתקפו את הרמטכ"ל ואמר שהוא מגבה את הלוי.

בשלב מסוים, השר בן גביר התחיל לדבר על הקונספציה שבה לטענתו שבוי הצבא ועל תכנית ההתנתקות. בשלב זה התערב השר בני גנץ, קטע אותו וצעק עליו ועל שאר השרים שתקפו את הרמטכ"ל.



"זה תחקיר מקצועי, מה הקשר להתנתקות ולקונספציה? הרטמכ"ל פאקינג עושה תחקיר על מה שקרה עכשיו כדי לשרת את מטרות המלחמה ואת היכולת שלנו להיערך לעימות בצפון. זה לא תחקיר לאומי", תקף גנץ. המקור ציין כי בשלב הזה החלו חילופי צעקות רמות בין השרים ונתניהו החליט לפזר את הישיבה.

לציטוטים נוספים מישיבת הקבינט

עוד באותו נושא: הקבינט המדיני-ביטחוני, הרצי הלוי, איתמר בן גביר, דוד אמסלם

תנו לחיך שלכם לדבר: איך ציפויי שיניים משפרים את הביטחון והתדמית העצמית?

"התוצאות יכולות להשתנות מאדם לאדם"

ממומן | BWHITE BY DR MIKI BABAYEV

קראו עוד

מי שנולד לפני 1958 ומשלם על ביטוח תאונות אישיות חייב לקרוא את זה

נחשף: הסוד השמור של חברות הביטוח מבני 65+ עם ביטוח תאונות אישיות, המפקח על הביטוח חושף – מאות אלפי ישראלים בני 65+ אינם מודעים לזכויות שצברו אשר מזכות אותם בהוזלה אדירה של אלפי שקלים בשנה במחיר ביטוח התאונות האישיות.

שמענו - ביטוח תאונות אישיות | ממומן

זה הזמן ליהנות מחיסכון של עד 20% בחשבון החשמל החודשי

לחצו לפרטים נוספים

ממומן | Cellcom

מידע נוסף

קראו איך ניתן לעזור לילדים שלכם לטפל באקנה בשיטת רבקה זיידה

השיטה סיעה ל-60 אלף ישראלים להיפטר מפצעי האקנה ולחזק את הביטחון העצמי

Rivka Zaide | ממומן

קראו עוד

אצלנו אקנה זה לא סיפור, זה סיפור הצלחה!

סדרת טיפולים לעור חלק, בריא ויפה! לבדיקת התאמה >>

| ממומן

אקנה בגוף? פיתוח ישראלי מעל 90% הצלחה! בדקו התאמה לטיפול

ללא תרופות מגע או כאב. לפרטים >>

| ממומן

נספח 4

העתק פנייתה של העותרת מיום

7.1.2024

עמ' 117



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

7 בינואר 2024 ; כ"ו טבת תשפ"ד

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

רב ניצב קובי שבתאי
המפקח הכללי של משטרת ישראל
משטרת ישראל
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני בעת

מלחמה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. מזה קרוב למאה ימים, שמדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה ועקובה מדם – מלחמת "חרבות ברזל". המלחמה, אשר החלה כמתקפת פתע של ארגון הטרור חמאס על יישובי עוטף עזה ביום שבת ה-7.10.2023 הביאה לאבדות קשות בקרב כוחות הביטחון ואזרחי המדינה, וזרעה הרס עצום ביישובי עוטף עזה, ובהמשך אף ביישובי קו הגבול הצפוני עם לבנון.

2. מני אז, נמצאת מדינת ישראל בשגרת חירום ובמציאות קשה שבה מאות אלפי אזרחי המדינה מגויסים לשירות מילואים, ומאות אלפים נוספים מצאו עצמם "פליטים בארצם", עת פונו מבתיהם ביישובי עוטף עזה ובצפון ישראל – לתקופה בלתי ידועה.

3. בתווך הדברים, הוקמה בימי המלחמה הראשונים ממשלת חירום לאומית, אשר הקימה מתוכה את "הקבינט המצומצם" לניהול המלחמה, כאשר במקביל אליו מוסיפה להתנהל ועדת השרים לענייני בטחון לאומי – המוכרת יותר בשמה הרווח בציבור: הקבינט המדיני בטחוני, אשר קם מכוח סעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א - 2001 (להלן: "חוק הממשלה") ואשר קובע הרכב רחב, סטטוטורי, של חברי ממשלה, וכן קובע כי חברים נוספים יכולים להצטרף לישיבות הקבינט לפי הצעת ראש הממשלה, ובלבד שמספרם לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.

4. כך, מתנהלות מעת לעת ישיבות הקבינט המדיני בטחוני, בנוכחות שרים רבים ומוזמנים נוספים מטעם ראש הממשלה, כאשר לישיבות אלו מוזמנים תדיר גם ראשי כוחות הביטחון, ובהם הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ ובכירים נוספים – וזאת על מנת שיוכלו ליתן סקירה לחברי הקבינט, ולהשיב על שאלות העולות מהשרים.

5. ואולם, על אף שישירות חשובות אלו – בהן נקבעת מדיניות הביטחון של מדינת ישראל בעת לחימה – אמורות להיות חשאיות וסודיות, דומה כי בחודשים האחרונים מתעוררים אזרחי מדינת ישראל חדשות לבקרים לכותרות ענק שמקורן בהדלפות מכוונות ושיטתיות מתוך ישיבות הוועדה.

6. כך, רק ביום שישי האחרון פורסמו בהרחבה בכלי תקשורת רבים, ציטוטים של השרים מירי



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

רגב, דוד אמסלם, בצלאל סמוטריץ' ואיתמר בן גביר, אשר תקפו לכאורה, ובמילים קשות מאוד את הרמטכ"ל רא"ל הרצי הלוי בישיבת הקבינט שנועדה לדון במדיניות מדינת ישראל "ביום שאחרי"¹.

7. על אף שניכר היה כי עיקר הפרסומים במאמץ פוליטי מתוכנן היטב של מספר גורמים בתוך הממשלה לשרת נרטיב פוליטי מובהק, פרסומים אלו לוו בהסברים של מהות הדיון שהתקיים, עמדות חלק מהשרים בנוגע למדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל, ופרטים נוספים אשר מן הראוי כי בעת הזו יישארו בין כתלי חדר ישיבת הוועדה.

8. חמור מכך, דומה כי ישיבות הקבינט ודיוני המלחמה הפכו לזירת הכפשות מתוכננת בה הדרג הפוליטי משתלח באופן חמור בצבא ההגנה לישראל וברמטכ"ל, באמירות קשות אשר כל מטרתן להפוך מיד לאחר שנאמרו לכותרות בכלי התקשורת, באופן שמחליש את הציבור, פוגע במאמץ המלחמתי ופוגע בביטחון המדינה.

9. כאמור, אין זו הפעם הראשונה במלחמה האחרונה, ודומה כי בכל התכנסות של הקבינט המדיני בטחוני בחודשים האחרונים, מוצאות דרכן החוצה ידיעות מודלפות בליווי ציטוטים של דוברים מתוך הממשלה. למותר לציין בהקשר זה, כי מבחינה של הידיעות המפורסמות בכלי התקשורת דומה כי אותם שמות של מספר מצומצם של שרים שבים ועולים בדיווחים אודות הישיבות, בצירוף ציטוטים של דבריהם².

פתיחה בחקירה פלילית

10. תופעת ההדלפות מהקבינט המדיני בטחוני של מדינת ישראל, וביתר שאת בזמן מלחמה, היא רעה חולה ומסוכנת, אשר מלווה אותנו – לצערנו הרב – עוד מימי מלחמת לבנון השנייה, בשנת 2006.

11. רעה חולה זו פוגעת פגיעה אנושה ביכולתה של המדינה להתמודד עם האיומים הביטחוניים המשחרים לפתחה, פוגעת ביעילות הדיונים בקבינט ומביאה לאפקט מצנן המונע מהשרים המשתתפים בדיונים לדבר בפתיחות ובכנות הדרושים לשם קיום דיון יעיל וקבלת החלטות הרות גורל. הדלפות אלו מביאות עמן נזקים ביטחוניים כבדים נוכח מידע סודי המגיע לידי אויב, והחמור מכל – מביאות לפגיעה מוראלית קשה ביותר, עד כדי שבר של ממש, בציבור במדינה.

12. דברים אלו קיבלו ביטוי בדו"ח ועדת וינוגרד, ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט בדימוס הד"ר אליהו וינוגרד, לחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פורסם בחודש ינואר 2008, שם עמדה הוועדה על תופעת ההדלפות – והחובה להתמודד איתן – כאחד מלקחי ניהול המערכה החשובים ביותר, ובדבריה:

"נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגמרים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים

¹ ברק רביד " ישיבת הקבינט התפוצצה: השרים רגב ובן גביר צעקו על הרמטכ"ל" באתר וואלה! (5.1.2024). זמין ב: <https://news.walla.co.il/item/3633520>

² יוני גבאי " השר אמסלם תקף: "אני גאה בטולדנו - עדתית. אבל איפה הרמטכ"ל?" באתר כיכר השבת (24.12.2023). זמין ב: <https://www.kikar.co.il/political-news/s66vi3>



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

דיון גלוי ואמין בפורומים החשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית. (פרק 13, עמ' 444, פס' 66).

13. עוד הוסיפה אז הוועדה, וכתבה כי עצם קיומן של הדלפות אלו מעיד על תרבות שלטונית לא מקצועית ולא אחראית, אשר הטיפול בה הוא עניין קריטי:

"אנו מוצאים כי נושא ההדלפות, (ולא רק מישיבות הדרג המדיני), הוא עניין קריטי. לטעמנו, העובדה כי יש הדלפות קבועות מישיבות הקבינט-המדיני-ביטחוני, ומישיבות סגורות אחרות העוסקות בענייני המדינה בכלל, ובענייני צבא ולחימה בפרט, היא מרכיב חשוב בתרבות שלטון לא מקצועית ולא אחראית." (פרק 13, עמ' 444 סע' 64)

14. לצד החומרה הטמונה בהדלפות מבחינה חברתית וביטחונית, חשוב להדגיש כי עצם פעולת ההדלפה של תוכן מסווג מישיבות קבינט היא אסורה ומהווה הפרה חמורה של הוראות הדין וכללי המנהל התקין, באופן העשוי אף לעלות כדי ביצוען של עבירות פליליות.

15. תחילה, ההדלפות מהוות הפרה חמורה של חובת הסודיות הקבועה בחוק-יסוד: הממשלה ובחוק הממשלה.

16. כידוע, סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה מגדיר את התחומים לגביהם יהיו הדיונים וההחלטות של ועדות שרים שונות סודיים, ביניהן ועדת שרים לביטחון לאומי, היא הקבינט הביטחוני-מדיני. בין היתר, סעיף 35 קובע כי על דיוניו והחלטותיו של הקבינט חלים כללי סודיות נוקשים, וגילויים ופרסומם אסור:

"35. (א) הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים אלה הם סודיים וגילויים ופרסומם אסור:

(1) ביטחון המדינה;

(2) יחסי חוץ של המדינה;

(3) סוג עניינים אחר שהממשלה ראתה את סודיותו כחיונית למדינה, והכריזה עליו בצו, לענין סעיף זה;

(4) ענין שהממשלה החליטה לשמרו בסוד, ובלבד שגילוי ופרסומו של ענין כאמור אינו אסור אלא על מי שידע על ההחלטה.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך, התירו את פרסומם, או על דברים שפרסומם נדרש על פי דין."

17. לפיכך, על שרי הקבינט ויתר משתתפי ישיבות הקבינט מוטלת חובת סודיות מוחלטת בכל הנוגע לפרסום פרטים מדיוני הוועדה, ביניהם אמירות וציטוטים של דוברים בוועדה. הפרה של חובת סודיות זו, אשר קמה מכוחו של החוק, ואף מכוח כללי המנהל התקין וחובת הנאמנות של שרי הממשלה בקבינט, המשמשים כנאמני הציבור, מהווה פגיעה חמורה באמונו של הציבור ובביטחון המדינה.

18. זאת ועוד, בכדי למנוע פגיעה בתכליות החשובות העומדות בבסיס ההגנה על בטחון המידע, יצר המחוקק בדין הפלילי שורה של איסורים אשר עיקרם למנוע מסירה של מידע סודי אליו נחשף



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

- אדם מכורח תפקידו, לגורמים אשר אינם צריכים להיחשף לכך.
19. מבלי לקבוע מסמרות, שכן אין בידינו את מלוא התמונה העובדתית, עולה חשש כבד כי בהדלפות השונות מהקבינט נעברו לכאורה עבירות פליליות, ביניהן העבירות המפורטות לעיל, המחייבות בפתחה בחקירה פלילית, ולכל הפחות בדיקה מקדימה בעניין.
20. בין היתר, מגדיר חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") שורה של עבירות פליליות חמורות ביותר הנוגעות למסירת ידיעות סודיות לגורם אחר.
21. סעיף 113א לחוק העונשין שכותרתו "ידיעה סודית" קובע כך:

"מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך, דינו - מאסר חמש עשרה שנים".

כמו כן, סעיף 113 לחוק העונשין שכותרתו "ריגול חמור" קובע בס"ק (ב) כך:

"מי שמסר ידיעה סודית כשאינו מוסמך לכך והתכוון לפגוע בבטחון המדינה, דינו - מאסר עולם"

ולעניין סעיפים אלו, המונח "ידיעה סודית" מוגדר, בס' 113(ד), כך:

(1) בסעיף זה, "ידיעה סודית" - ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג עניינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, הכריזה, בצו שפורסם ברשומות, כי הם עניינים סודיים;

(2) ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד, חזקה היא, כי ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, אלא אם כן הוכח אחרת;

22. יחד עם עבירות חמורות אלו, אשר מסירת ידיעות סודיות אסורה בהן, הדלפת מידע סודי מתוך ישיבות הקבינט ובניגוד לחוק, במיוחד בעתות מלחמה, מעלה חשדות לביצוע שורה של עבירות נושאי משרה ציבורית, ביניהן עבירת הפרת אמונים (סעיף 284 לחוק העונשין), עבירת אי-מילוי חובה רשמית על-ידי עובד הציבור (סעיף 285 לחוק העונשין), ועבירת הפרת חובה חקוקה (סעיף 286).

23. בהקשרים אלו נזכיר, כי על רקע פרשות הדלפות שונות אשר התרחשו בעשור האחרון, ביניהן פרשת הדלפות הקבינט הביטחוני במלחמת צוק איתן בשנת 2014, פרשת ההדלפות בעניין מתקפת עפיפוני-תבערה שהופרחו מתוך רצועת עזה ליישובי עוטף עזה בשנת 2021, ופרשת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות בשנת 2021, במסגרתה הודלפו פרטים רגישים אודות מבצע צבאי של יחידה מובחרת, כאשר לוחמי היחידה היו בשטחי אויב (!), **התנועה לאיכות השלטון הגישה לא פחות משלוש עתירות בנושא חקירות ההדלפות מהקבינט** (בג"ץ 6241/14 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'; בג"ץ 5426/19 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'; בג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח').

24. בעקבות הדיונים בעתירה הראשונה, התחייב היועמ"ש בתגובה אשר קיבלה מעמד של פסק דין, כי יגבש מדיניות אכיפה, תבחינים וכלים משפטיים, במטרה לצמצם ולמנוע ככל הניתן את הישנות התופעה הפסולה והבעייתית ביותר של הדלפות מישיבות הקבינט.



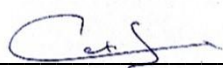
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

25. בהמשך, ובעקבות העתירה השנייה שהוגשה, הודיע היועמ"ש כי הושלמה מלאכת גיבוש הנחיות בדבר מדיניות אכיפה הנוגעות למסירת מידע האסור בגלוי, באופן שהוביל למחיקת העתירה.
26. כך בין היתר הודות למעורבותה ופעילותה המשפטית של התנועה לאיכות השלטון בסוגיה, ביום 4.2.2020 פרסם היועמ"ש את הנחיה מספר 4.1114, בכל הנוגע ל"קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגלוי" (להלן: "הנחיה מס' 4.1114").
27. במסגרת ההנחיה נקבע, בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים, כי אחד מהשיקולים המרכזיים לנקיטה בהליכים פליליים כנגד עובד ציבור שמסר מידע האסור בגלוי הוא הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים (פס' 15-21 להנחיה). לכן, פגיעה באינטרסים חיוניים שונים כגון ביטחון המדינה, ביטחון הציבור, חיי אדם ועוד, מהווה שיקול מרכזי בהחלטה לנקוט בהליך פלילי.
28. הנה כי כן, לשיטת התנועה, חומרת הדברים המתוארים לעיל מחייבים פתיחה בחקירה פלילית לאתגר כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשיות ההדלפות השונות מהקבינט בתקופת המלחמה הנוכחית, בהתאם לדין בעניין ובכפוף להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114.
29. בנוסף, אנו סבורים כי על היועצת המשפטית לממשלה לפעול על מנת להתריע באופן מיידי בפני חברי הקבינט כי כל הדלפה עתידית משיבות הקבינט חושפת אותם לסנקציה פלילית, ובהתאם להצהרת היועמ"ש אשר קיבלה תוקף בפסק הדין בבג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 23.4.2023), שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי נרשמה לפניו ההצהרה לפיה "הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד".
30. אשר על כן, ובשל חומרת הדברים האמורים לעיל, ולנוכח הפגיעה החמורה בביטחון המדינה, במורל הציבורי ובניהול הלחימה המתמשכת, נתכבד לפנות אל המנויים ברישא לפניה זו בדרישה בהולה כי יורו על פתיחה בהליך חקירה או למצער בדיקה מקדמית של ההדלפות מהקבינט המדיני ביטחוני כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשה, בעניין כל ההדלפות האפשריות שאירעו מתחילת המלחמה ביום ה-7.10.2023.
31. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות המשפטיים.


שקד נדיב
רכזת האגף המשפטי

בכבוד רב,


תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 5


העתק כתבתו של איתמר אייכנר
באתר YNET מיום 11.1.2024

עמ' 123

גלנט וכן גביר התעמתו בקבינט, רגב הוציאה פופקורן: "ההצגה התחילה"

עימותים פרצו שוב בין השרים בישיבת הקבינט. אמסלם הטיח בגנץ: "כל דבר אתם מדליפים לכתבי החצר שלכם", גנץ השיב: "אני לא מדליף - אלך לפוליגרף על זה". בן גביר תקף את גלנט: "זלזלת בי שנה שלמה, אמרת שחמאס מורתע", הוא השיב בעקיצה: "נחקרת בשב"כ - זה לא אומר שאתה מבין במודיעין"

456 תגובות

 איתמר אייכנר | עודכן: 12.01.24 | 00:27
 

תגיות מירי רגב איתמר בן גביר דודי אמסלם יואב גלנט חרבות ברזל הליכוד בנימין נתניהו המחנה הממלכתי קבינט בני גנץ

ישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני שהתקיימה אתמול בלילה (בין רביעי לחמישי) הייתה קצרה ונמשכה רק שעתיים וחצי, עקב התארכות ישיבת קבינט המלחמה, שדן בעסקת החטופים ו**בהצעה הקטארית החדשה**. הקבינט המורחב לא דן כלל בסוגיית היום שאחרי, למרות שזו הייתה מטרת כינוסו, ובדיון פרץ עימות חריף בין השר דודי אמסלם לבין השר בני גנץ, ברקע העימות החריף בישיבת הקבינט הקודמת, שבה **השרים השתלחו ברמטכ"ל**.



3 צפייה בגלריה

שלפה שקית פופקורן. מירי רגב (צילום: עמית שאבי)

Sponsored Links by Taboola

בקומה הגבוהה ביותר בסמאטס פינת לואי - דירות 4 חד' נמכרות מ-5.98 מיליון ש"ח סמאטס פינת לואי בת"א: דירות 4 חד' נמכרות מ-5.98 מיליון ש"ח

Channel22

Channel22

מהפכה בעולם השינה: מזרן אורטופדי מתקדם מבית ד"ר קומפורט עכשיו ב-1,690 ש"ח בלבד

ד"ר קומפורט



בן גביר קרא לפעולה ברפיח, ותקף את גלנט בטענה ש"הייתי בעזה בתקופות שאתה לא" (צילום: אלכס קולומויסקי, דנה קופל) אמסלם הטיח בגנץ כי "מותר לי לשאול שאלות וזה לא בקטע של לתקוף, אבל הבעיה היא שכל דבר אתם מדליפים לתקשורת ולכתבי החצר שלכם". גנץ השיב כי הוא לא מדליף משיבות הקבינט והוא "מוכן ללכת לפוליגרף על זה". ראש הממשלה בנימין נתניהו נעמד על רגליו וביקש לעצור את העימות בין שני השרים, אך בהמשך פרץ עימות חריף נוסף בין השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר לשר הביטחון יואב גלנט. בנקודה זו השרה מירי רגב אמרה: "הו! ההצגה מתחילה, עכשיו אני אוציא את הפופקורן" - והוציאה שקית פופקורן.

בן גביר תקף את גלנט כי במשך שנה שלמה קרא לחזור למדיניות הסיכולים הממוקדים, "אך אתם זלזלתם בי". בן גביר התייחס גם למתקפת המנע נגד חיזבאללה שהקבינט הצביע נגדה, והזכיר ש"במלחמת יום הכיפורים הנרי קיסינג'ר לחץ על גולדה שלא לבצע מתקפת מנע, וכולנו ראינו איך זה נגמר". גלנט השיב כי "אנחנו יודעים מה אנחנו עושים", ועקץ: "זה שנחקרת בשב"כ לא אומר שאתה מבין במודיעין".



דודי אמסלם ובני גנץ (צילום: הדר יואביאן, אבי מועלם)

העימות בין השניים נמשך, ובן גביר אמר כי "מסתתרים ברפיח המוני מחבלים והגיע הזמן לפעולה גם שם". גלנט השיב: "היית אי פעם ברפיח?", ובן גבר טען כי "הייתי בעזה בתקופות שאתה לא היית, אבל הגיע הזמן שתפסיק לזלזל". בן גביר המשיך לתקוף את גלנט בטענות ש"תשעה חודשים ישבת כאן

שאמרתי שצריך סיכולים ממוקדים, אמרת שאני לא מבין כלום, אולי מספיק עם היווהרה? לך לכתב החצר ורו בך". גלנט ענה: "שמענו עליך".

השרה נמצאת בדיאטה, ולכן הביאה מראש פופקורן כדי "לא לזלול בלילה כריכים ובורקס". עוד טענו

מקורביה כי כאשר פרץ הוויכוח היא באמת אמרה את שיוחס לה אך לא חילקה מהפופקורן למשתתפים, כפי שנכתב בגרסה קודמת של הכתבה.

בתגובה אמרה רגב כי "השרה מעולם לא אמרה את הדברים שיוחסו לה. הפצת השקרים נועדה לפגוע בשמה הטוב, ללבות כלפיה שנאה ולהשתיק אותה בדיוני הקבינט. ניסיונות אלו לא יצלחו. השרה רגב תמשיך לשאול את השאלות - גם אם הן אינן נעימות - מתוך מטרה לוודא כי מדינת ישראל עושה כל שביכולתה להשיב את החטופים ולנצח את חמאס תוך שמירה על חיילי צה"ל, והאינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל".

במהלך הישיבה כן התקיים דיון בנושא ענייני, כאשר השר חילי טרופר פנה לראש הממשלה והדגיש כי "סוגיית השבת התושבים לעוטף לא מסונכרנת". טרופר אמר כי "יותר מדי גורמים ממשלתיים אומרים דברים סותרים לתושבים ועובדים מעל לראשי היישובים והערים", וקרא לקיים דיון אסטרטגי בנושא "עם החלטה מחייבת - ובעיקר החלטה מי הגורם האחד שמתכלל את העניין".

שר האוצר בצלאל סמוטריץ' תמך בדבריו של השר טרופר, ואמר בהתאם ש"צריך אבא אחד לסוגיה הזו". גם השר גנץ גיבה את הדברים, ונתניהו סיכם שיערך בהקדם דיון בנושא כדי להגיע להחלטות ברורות בעניין.

פורסם לראשונה: 11.01.24, 20:56

נספח 6

**העתק פנייתה השנייה של העותרת
מיום 14.1.2024**

עמ' 127



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

14 בינואר 2024 ; ד' שבט תשפ"ד

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

רב ניצב קובי שבתאי
המפקח הכללי של משטרת ישראל
משטרת ישראל
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: דרישה דחופה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני

בעת מלחמה – תזכורת

סימוכין: מכתבנו מיום 07.01.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הריני מתכבד לפנות אליכם כדלהלן:

1. לפני כשבוע ימים, ביום 7.1.2024, פנינו אליכם בבקשה דחופה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית של תופעת ההדלפות משיבות הקבינט המדיני בטחוני בשעת לחימה.
2. כזכור, במכתבנו אשר בסימוכין, התייחסנו לרעה החולה אשר הרימה ראשה פעם נוספת בחודשים האחרונים, ובה חדשות לבקרים מתעוררים אזרחי מדינת ישראל לידיעות בתקשורת המצטטות מפי שרים ומשתתפים אחרים בשיבות הקבינט – פעמים רבות כחלק ממתקפה של אנשי הדרג הפוליטי על הדרג הצבאי – ובצירוף אסמכתאות והפניות לידיעות ספציפיות.
3. הפנינו אף לסעיפי החוק הרלוונטיים, המחייבים פתיחה בחקירה, וכן להנחיית היועמ"ש מספר 4.1114, שכותרתה "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" – המחייבת אף היא את הפתיחה בחקירה, איתור המדליפים והעמדתם לדין.
4. לצערנו הרב, חרף חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, ועל אף פנייתנו הדחופה, טרם קיבלנו מכם כל התייחסות לנושא.
5. והנה, בשעה שרשויות אכיפת החוק קופאות על השמרים, הוסיפה התופעה המכוערת להתקיים, ובסוף השבוע האחרון פורסמו פעם נוספת ציטוטים של בכירים, ונושאי שיחה שנדונו בשיבת הקבינט, לרבות עימות בין שרים לבין הרמטכ"ל, ואף ידיעה מביכה במיוחד הנוגעת לשרה בכירה בממשלה אשר בחרה להוציא פופקורן כחלק מהגכחת המעמד והשיח המקצועי האמור להתנהל בפורום חשוב זה¹
6. אין לנו אלא להדגיש פעם נוספת בפניכם את הצורך המיידי והבהול לשים סוף לתופעה מכוערת זו, אשר פוגעת פגיעה אנושה ביכולתה של המדינה להתמודד עם האיומים הביטחוניים המשחרים לפתחה, פוגעת ביעילות הדיונים בקבינט ומביאה לאפקט מצנן המונע מהשרים

¹ איתמר אייכנר "גלנט וכן גביר התעמתו בקבינט, רגב הוציאה פופקורן: "ההצגה התחילה" באתר YNET 11.1.2024). זמין ב: <https://www.ynet.co.il/news/article/r1j6x36up>



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

המשתתפים בדיונים לדבר בפתיחות ובכנות הדרושים לשם קיום דיון יעיל וקבלת החלטות הרות גורל.

7. הדלפות אלו מביאות עמן נזקים ביטחוניים כבדים נוכח מידע סודי המגיע לידי אויב, והחמור מכל – מביאות לפגיעה מוראלית קשה ביותר, עד כדי שבר של ממש, בציבור במדינה.
8. כן נפנה בשנית לדברים שנכתבו בדוח ועדת וינוגרד לחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פורסם בחודש ינואר 2008:

"נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגמרים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים החשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית." (פרק 13, עמ' 444, פס' 66).

9. אשר על כן, ולנוכח חומרת הדברים המתוארים בפנייתנו זו וכן במכתבנו אשר בסימוכין, נתכבד לפנות אליכם פעם נוספת, בתזכורת דחופה, בבקשה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית לאלתר כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשיות ההדלפות השונות מהקבינט בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בהתאם לדין בעניין ובכפוף להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114.
10. כן, נשוב ונבקש מהיועצת המשפטית לממשלה לפעול על מנת להתריע באופן מיידי בפני חברי הקבינט כי כל הדלפה עתידית משיבות הקבינט חושפת אותם לסנקציה פלילית, ובהתאם להצהרת היועמ"ש אשר קיבלה תוקף בפסק הדין בבג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 23.4.2023), שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי נרשמה לפניו ההצהרה לפיה "הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד".
11. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם באופן מיידי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, ולרבות הצעדים המשפטיים המתחייבים מאופי הנושא.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 7

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום

21.1.2024

עמ' 130

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"א שבט תשפ"ד
21 ינואר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-001553
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
גב' שקד נדיב
office@mqg.org.il :ל

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 8.1.2024
סמך: מכתבך מיום 8 ינואר 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 08/01/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון: 073-392-5666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,
אוריאל
אוריאל שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח 8

העתק כתבתו של איתמר אייכנר
באתר YNET מיום 26.1.2024

עמ' 132

הקונספירציות של גוטליב הגיעו גם לקבינט, ראש השב"כ: "חצתה את הגבול, חשפה עובדי שירות" | הציטוטים המלאים

חברי הקבינט דנו ב"יום שאחרי" אחרי ישיבות רבות שבהן התחמקו מלדון בנושא, אלא שאז השרה רגב שאלה את רונן בר על תיאוריות הקונספירציה של הח"כית מהליכוד. הוא הבהיר: "זה שקר", ונתניהו גינה את גוטליב. רגב רמזה שלא תקפה את הרמטכ"ל בהוראת נתניהו: "לא דוברת מטעמו"

399 תגובות

איתמר אייכנר | 26.01.24 | 02:12
תגיות: מירי רגב, שב"כ, טלי גוטליב

הקבינט המדיני-ביטחוני סוף סוף דן הלילה (בין חמישי לשישי) בסוגיית "היום שאחרי המלחמה", אלא שאז השרה מירי רגב העלתה את [הטענות הכוזבות של ח"כ טלי גוטליב](#) נגד בעלה של מובילת המחאה נגד המהפכה המשפטית שקמה ברסלר.



טלי גוטליב ורונן בר. תיאוריות הקונספירציה הגיעו גם לקבינט (צילום: יואב דודקביץ', יאיר שגיא)

Sponsored Links by Taboola

בשורה לעצמי החורף: השיטה שתלמד אתכם לשחות חתירה ולרדת במשקל בקלות

TI-Swim

בשורות טובות - חברי קופות החולים זכאים לאבחון התאמה למדרסים אורטופדיים בטכנולוגייה חדשנית ללא עלות

New Feet

יש לכם ביטוח לדירה? עכשיו אפשר לקבל הצעת מחיר אונליין

לקבלת הצעה

AIG

שרת התחבורה פנתה לראש השב"כ רונן בר ותהתה אם טענותיה של גוטליב, [שהוכחו על ידי המוסד והשב"כ](#), נכונות. הוא השיב: "תודה למירי על השאלה... יישא חשוב וטוב שהיא העלתה אותו". לגופו של עניין אמר ראש השב"כ: "זה שקר ולא רק שזה לא נכון, היא חשפה נתונים של עובד שב"כ וזה יעשה. היא חברה בוועדת חוץ וביטחון שעברה את גבול הטעם הטוב. היא שמה עובדי שירות בסכנה".

בשלב הזה, אחרי התשובה התקיפה שסיפק, ביקש השר חילי טרופר מהמחנה הממלכתי מראש הממשלה בנימין נתניהו לגנות את דברי חברת מפלגתו, שבתגובה גינה את הדברים בפה מלא. גם שר האוצר בצלאל סמוטריץ' גינה את דברי גוטליב, ופנה לרגב שפתחה את הדיון בנושא: "תגני את זה גם את. לא צריך להכשיר דברים כאלה נגד כוחות הביטחון".



השרה רגב. שאלה את ראש השב"כ על הקונספירציות של גוטליב, ועוררה סערה (צילום: אוהד צויגנברג)

גינוריו של נתניהו הגיע עם הסתייגות, כאשר פנה לטרופר ואמר לו כי "לא שמעתי אותך מבקש גינוריו כשהיא דיברה נגדי ואמרה שהיא לא דוברת מטעמי". שרים נוספים התערבו בעקבות הערת ראש הממשלה, והשרה יפעת שאשא-ביטון אמרה: "איך הגעת לזה עכשיו? מדברים על ביטחון המדינה פה".

רגב הצטרפה לראש הממשלה, כשהיא מתייחסת ברמיזה לטענות [שתקפה את הרמטכ"ל בדיוני הקבינט](#) השונים בהוראת נתניהו: "כן, כל פעם אומרים שהיא לא מטעמו אבל גם אני לא מטעמו". ראש הממשלה סיכם את הנושא ואמר כי "חבל שהוא עלה". לדבריו, עד אז היה דיון טוב.

ל-ynet נודע כאמור כי בשונה מכינוסים קודמים, בישיבה הזו סוף סוף דנו חברי הקבינט על סוגיית "היום שאחרי". עם זאת, לא התקבלו החלטות בנושא ויתקיימו דיונים נוספים בהמשך.



נתניהו. גינה את דבריה של גוטליב (צילום: קובי גדעון, לע"מ)

שלשום הפיצה ח"כ גוטליב תיאוריית קונספירציה כוזבת, שלפיה המוסד יירט "שיחות בין בעלה של שקמה ברסלר לגדול המרצחים יחיא סינוואר, ימים לפני התופת". המוסד תקף אותה, וממשרד ראש הממשלה נמסר, בשם המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, כי "מדובר במחזור של ידיעה שקרית. ראש המוסד לא נפגש, לא שוחח ולא זימן לפגישה את שקמה ברסלר מעולם. מדובר בפעם שנייה שבה חברת הכנסת גוטליב מפיצה שקרים משוללי כל יסוד".

מאוחר יותר הגיבה גוטליב להצהרת המוסד, ותקפה: "היזהרו לפגוע בשמי הטוב ובשכלי. שאלות אני יודעת לשאול. לאן נעלמתם? איפה מה שהסתרתם מראש ממשלה מכהן? הממשלה לא אשמה לא ברצח, לא בטבח, לא באונס. מישהו פה אשם שגבולות ישראל היו פרוצים. מדאיג אותי שגורמי הביון חוששים ממני, מה קרה?".

גוטליב, שהסתמכה על דיווח באתר ידוע לשמצה, טענה כי הדיווח מהווה הוכחה לטענתה שברסלר נפגשה עם ראש המוסד - והוסיפה: "זוכרים שמשרד ראש הממשלה הוציא הכחשה לדבריי ואני הבהרתי שאני עומדת מאחוריהם? המקורות שלי יצוקים מברזל". שקמה ברסלר מסרה: "לא מתרגשת ממסע השקרים של מכונת הרעל. עיניים כל הזמן על המטרה - בניית מדינת ישראל טובה ומיטיבה למען כלל אזרחיה. ללא רעל וללא פייק".



שקמה ברסלר. גוטליב טענה כי המוסד "יירט שיחות בין בעלה ליחיא סינוואר" (צילום: מוטי קמחי)

באותו יום ראש השב"כ שיגר מכתב חריף בעניין התנהלותה של ח"כ גוטליב ליו"ר הכנסת אמיר אוחנה, יו"ר ועדת החוץ והביטחון יולי אדלשטיין, היועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב-מיארה והמזכיר הצבאי של ראש הממשלה אבי גיל - ובו האשים כי גוטליב "פרסמה פרטים מלאים של איש השירות ובני משפחתו". גוטליב מיהרה להגיב למכתבו של בר, ופנתה ליו"ר הכנסת אוחנה במכתב מצידה תחת הכותרת: "ניסיון הטלת אימה מטעמו של ראש השב"כ".

לפי הערכה במשרד המשפטים, פנייתו של בר ליועצת המשפטית לממשלה לא צפויה להוביל לחקירה פלילית נגד גוטליב, שנהנית מחסינות מהותית כחברת כנסת. במערכת הפוליטית תהו אם דבריה של גוטליב יובילו לסנקציה מצד הקואליציה בדמות השעייתה מוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שבה היא משמשת כממלאת-מקום, אך גורמים פוליטיים אומרים שנכון לעכשיו צעד כזה אינו על הפרק.

נספח 9

העתק פנייתה השלישית של העותרת

מיום 28.1.2024

עמ' 137



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

28 בינואר 2024; י"ח שבט תשפ"ד

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה רב ניצב קובי שבתאי
היועצת המשפטית לממשלה המפקח הכללי של משטרת ישראל
משרד המשפטים משטרת ישראל
ירושלים ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני בעת

מלחמה – תזכורת שנייה

סימוכין: מכתבנו מיום 7.1.2024; מכתבנו מיום 14.1.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

1. לפני כשבועיים ימים, ביום 7.1.2024, פנינו אליכם בבקשה דחופה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית של תופעת ההדלפות משיבות הקבינט המדיני בטחוני בשעת לחימה.
2. כזכור, במכתבנו אשר בסימוכין, התייחסנו לרעה החולה אשר הרימה ראשה פעם נוספת בחודשים האחרונים, ובה חדשות לבקרים מתעוררים אזרחי מדינת ישראל לידיעות בתקשורת המצטטות מפני שרים ומשתתפים אחרים בישיבות הקבינט – פעמים רבות כחלק ממתקפה של אנשי הדרג הפוליטי על הדרג הצבאי – ובצירוף אסמכתאות והפניות לידיעות.
3. הפנינו אף לסעיפי החוק הרלוונטיים, המחייבים פתיחה בחקירה פלילית, וכן להנחיית היועמ"ש מספר 4.1114, שכותרתה "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" – המחייבת אף היא את הפתיחה בחקירה, איתור המדליפים והעמדתם לדין.
4. בשל דחיפות הנושא וחשיבותו, בשבוע שעבר ביום 14.1.2024 פנינו אליכם במכתב נוסף אשר בסימוכין, בו הדגשנו בשנית את הצורך המידי והבהול לשים סוף לתופעה מכוערת זו של הדלפות מהקבינט הביטחוני. זאת, לאחר שפורסמו פעם נוספת בכלי התקשורת ציטוטים של בכירים ונושאי שיחה שנידונו בישיבת הקבינט, לרבות ידיעה מביכה במיוחד הנוגעת לשרה בכירה בממשלה שבחרה להוציא פופקורן (!) כחלק מהגנחת המעמד והשיח המקצועי האמור להתנהל בפרום חשוב זה.
5. לצערנו הרב, חרף חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, ועל אף פניותינו הדחופות, טרם קיבלנו מכם כל התייחסות לנושא.
6. והנה, גם השבוע נוכחנו לדעת כי בשעה שרשויות אכיפת החוק קופאות על השמרים, הוסיפה תופעת ההדלפות להתקיים ביתר שאת. כך, במהלך סוף השבוע האחרון פורסמו פעם נוספת ציטוטים של גורמים בכירים ונושאי שיחה שנידונו בישיבת הקבינט, ביניהם ציטוטים של ראש



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

- שירות הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ"), מר רונן בר (להלן: "ראש השב"כ") באשר לטענות קונספירציות חמורות ביותר שהוטחו בו בנוגע לבגידה לכאורה של עובד שב"כ במדינת ישראל.
7. ביתר פירוט, מהציטוטים שהודלפו לכלי התקשורת, עולה כי שרה בכירה בממשלה דרשה בישיבת הקבינט האחרונה לדון בטענות קונספירציה שהעלתה ימים ספורים קודם לכן חברת כנסת אחרת ממפלגתה, לפיהן אחד מעובדי השב"כ ידע כביכול על מתקפת ה-7.10 של ארגון הטרור "חמאס" ועמד בקשר עם מנהיג האויב, יחיא סינוואר.¹ כך, עולה כי השרה פנתה במהלך ישיבת הקבינט לראש השב"כ ועימתה אותו עם ידיעות הכזב הללו, ידיעות אשר הוכחו כבר במהלך השבוע על-ידי ראשי השב"כ והמוסד והודגש כי הן עלולות לפגוע אנושות בביטחון המדינה, ובפרט לפגוע פגיעה חמורה בשלומה של עובד השב"כ ומשפחתו, באופן העשוי לעלות גם כדי עבירה פלילית לפי סעיף 19 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.
8. למרות חשיבות הדברים הללו, הודלפו מהקבינט ציטוטים ישירים מהדיון בין השרה בממשלה לבין ראש השב"כ בנושא, וכן מתגובותיהם של שרי הממשלה הנוספים שגינו את דבריה של השרה.
9. לעמדת התנועה, הדלפות אלו מביאות עמן נזקים ביטחוניים כבדים ביותר, נוכח מידע סודי המגיע לידי אויב, והחמור מכל – מביאות לפגיעה מוראלית קשה ביותר, עד כדי שבר של ממש, בציבור במדינה.
10. לא זו אף זו, אנו סבורים כי התוכן שהודלף מישיבות הקבינט בשבוע האחרון הינו חמור ביותר ודורש התייחסות ייחודית. מהציטוטים שפורסמו בכלי התקשורת מצטיירת בפני אזרחי המדינה תמונת מצב עגומה ביותר, לפיה גורמים בכירים בממשלה אין נותנים אמון בגורמים ביטחוניים-מקצועיים, האמונים על שמירה על ביטחון הציבור, באופן שנותן לגיטימציה משתמעת להשתלחות חסרת כל רסן בדרג המקצועי ולטיפוחן של תיאוריות קונספירציה הרסניות, וגורם להעמקת השבר המוראלי ואמון הציבור במנהיגיו.
11. לעניין זה נבקש להפנות פעם נוספת לדברים שנכתבו בדוח ועדת וינוגרד חקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פורסם בחודש ינואר 2008:
- "נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגמרים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים החשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית." (פרק 13, עמ' 444, פס' 66).
12. אשר על כן, ולנוכח חומרת הדברים המתוארים בפנייתנו זו ובמכתבים אשר בסימוכין, נתכבד

¹ איתמר אייכנר "הקונספירציות של גוטליב הגיעו גם לקבינט, ראש השב"כ: "חצתה את הגבול, חשפה עובדי שירות" – הציטוטים המלאים "ynet (26.1.2024) זמין בקישור: <https://www.ynet.co.il/news/article/byzvp00lqa>



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

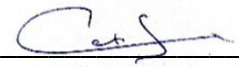
לפנות אליכם פעם נוספת, בתזכורת שנייה ודחופה, בבקשה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית לאלתר כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשיות ההדלפות השונות מהקבינט בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בהתאם לדין בעניין ובכפוף להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114.

13. כמו כן, נשוב ונבקש מהיועצת המשפטית לממשלה לפעול על מנת להתריע באופן מיידי בפני חברי הקבינט כי כל הדלפה עתידית משיבות הקבינט חושפת אותם לסנקציה פלילית, ובהתאם להצהרת היועמ"ש אשר קיבלה תוקף בפסק הדין בבג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 23.4.2023), שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי נרשמה לפניו ההצהרה לפיה "הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד".

14. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, ובפרט בצל חומרת ההדלפות האחרונות משיבת הקבינט, נודה לתגובתכם באופן מיידי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, ולרבות הצעדים המשפטיים המתחייבים מאופי הנושא.


שקד נדיב
רכזת האגף המשפטי

בכבוד רב,


תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 10

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום

28.1.2024

עמ' 141

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ח שבט תשפ"ד
28 ינואר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-002130
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
התנועה למען איכות השלטון בישראל
באמצעות דוא"ל : office@mqg.org.il

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 14.1.2024
סמך: מכתבך מיום 14 ינואר 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 14/01/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון : 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,

אוריאל שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח 11

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום

5.2.2024

עמ' 143

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ו שבט תשפ"ד
05 פברואר 2024
מס' מסמך: 004-99-2024-003631
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
גב' שקד נדיב
office@mqg.org.il :ל: באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 29.1.2024
סמך: מכתבך מיום 29 ינואר 2024


הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 29/01/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון: 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,


אוריאל שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח 12

העתק כתבתו של ירון אברהם באתר
N12 מיום 2.2.2024

עמ' 145

הוויכוח בין השרים - והעקיצה: הציטוטים מהדיון על עסקת חטופים

שרי הקבינט דנו במתווה שהוצג לעסקה לשחרור החטופים • כמה מהם התנגדו לחלוקה לשלבים, והביעו חשש מלחץ בין-לאומי כבד - שנשוי להקשות על צה"ל לחדש את הלחימה • ראש הממשלה הדגיש: "לא נוכל לאפשר שחרור אלפי מחבלים" • הציטוטים מתוך הישיבה - והעימות בין השרים למפק"ל על ההתנהלות במחאות בכרם שלום

15:23 02/02/24 פורסם | N12 | ירון אברהם



חי

מיוחד

עוד

mako

תוכניות

בעולם

פוליטי

מדיני

בארץ

החזית

ביטחוני

כל החדשות

הקבינט המדיני ביטחוני, ארכיון | צילום: חיים צה, לע"מ

שרי הקבינט דנו הלילה (בין חמישי לשישי) במתווה לעסקה לשחרור החטופים. חלק מהשרים התנגדו למבנה העסקה וחלוקתה לשלבים, אחרים התרעמו על "הפסקת לחימה ארוכה". ראש הממשלה נתניהו הבהיר: אלה התנאים שלא נסכים להם. **הציטוטים מתוך הישיבה**

השר לוי: "הכי נכון לא ללכת על חלק (מהחטופים) אלא על כולם, זה לא מוסרי לשחרר רק את חלקם ואז לעשות משא ומתן, צריך להגביר את הלחץ הצבאי עליהם זה עשוי להביא אותם".



ציטוטי יריב לוין מישיבת הקבינט



ציטוטי יריב לוין מישיבת הקבינט

השר דיכטר: "גם אני חושב שלא צריך ללכת על עסקה מדורגת, צריך לעשות עסקה אחת ולא בשתי פעימות שבאחת יש שחרור של 35 חטופים, ורק בשנייה יש את כל האחרים. לא מוטד מזה שאומרים שהמלחמה לא תחזור, צה"ל יידע להחזיר את המלחמה גם אם תהיה הפסקה בלחימה".

השר סמוטריץ: "תפסיקו להשלוח את עצמכם כאילו לא יהיה לחץ בין-לאומי מצד האמריקנים וכדומה שייעצרו אותנו".

השר דיכטר: "מבין שאתה אומר את זה מהניסיון הצבאי שלך?"

השר בן גביר: "לא הייתי מדבר על ניסיון צבאי כקריטריון לחזות מה שיקרה. מזכיר לך שיש כאן בחדר מלא ניסיון צבאי ולמרות זאת אמרו לי לפני ה-7 לאוקטובר שחמאס מורתע ואני סתם רוצה לעשות פרובוקציות כשאני דורש סיכולים ממוקדים".

השר דודי אמסלם: "זו טעות עצומה להפסיק עכשיו. בשביל מה יצאנו למלחמה? אם נפסיק עכשיו גם נאכל את הדגים המסריחים וגם נגורש מהעיר. יצאנו למסע ואמרנו שצריך למוטט את החמאס, יש לצבא הישגים גדולים ואם נעצור עכשיו זו עצירה ארוכה מאוד והרמת דגל לבן".



ציטוטי דודי אמסלם מישיבת הקבינט



ציטוטי דודי אמסלם מישיבת הקבינט

השר אלי כהן: "תעשו את החישוב ותראו ששחרור של 35 ל-35 ימים ועוד שבוע ניהול משא ומתן להמשך זו הפסקת לחימה ארוכה, ובמיוחד שבעסקה הקודמת על כל חטוף שחררנו שלושה מחבלים והפעם מבקשים הרבה יותר, המחיר פי עשרה מהעסקה הקודמת".

השר בן גביר: "עסקה כזאת תיתן לחמאס חמצן, יאיישו את השורות שלהם, יבנו את עצמם מחדש, ובנוסף, השתגענו? משחררים רבי מרצחים, רוצחי ילדים, עורפי ראשים ומה הם יעשו מהיום - יכונו את התנועה? לא למדנו משחרור סינוואר?"

אחד השרים: "אז איך יחזרו החטופים?"

השר בן גביר: "רק מבצע צבאי, הפסקת הדלק והומניטרי רק תמורת הומניטרי, זה יגביר את הלחץ".

ראש הממשלה נתניהו: "יש שלושה תנאים שלא נוכל להסכים: לא נוכל לאפשר הפסקת המלחמה, יצאנו למהלך הזה למוטט את החמאס. לא נוכל לאפשר שחרור אלפי מחבלים - זה נתון שהמשמעות שלו ברורה לכולנו ולא נוכל לאפשר יציאה מהרצועה של צה"ל. כוחנו באחדותנו. מקווה שכולם כאן יישארו, ואם לא זה יפגע בכולנו".



ציטוטי נתניהו מישיבת הקבינט



ציטוטי נתניהו מישיבת הקבינט

העימות בין השרים למפכ"ל

בהמשך הדיון בקבינט דנו השרים על התנהלות המשטרה במהלך המחאות בכרם שלום, שבמהלכן המוחים מנסים למנוע את מעבר משאיות הסיוע לרצועת עזה. במהלך הדיון התפתח עימות חריף בין השרים לבין המפכ"ל קובי שבתאי.

יריב לוין למפכ"ל: "אתה בהפגנות בקפלן אפשרת להם לחסום את הכבישים, לשרוף את הכבישים והבאת סוסים. וכאן בכרם שלום, שמנסים למנוע סיוע הומניטרי לרצועה אתה עושה אכיפה בררנית. שם שלושה חודשים וחצי לא נגעת בהם, ופה אתם מכים אותם".

השרה רגב: "יריב צודק".

המפכ"ל: "אתם פה מקבלים את ההחלטות, אני בסך הכול אוכף אותן. אתם אלה שרוצים להכניס סיוע דרך כרם שלום".



המפכ"ל לשרים: "אתם מקבלים החלטות, אני בסך הכול אוכף אותן" | צילום: יונתן זינדל, פלאש 90

השר בן גביר: "המפכ"ל, צריך להודות שאכן יש אכיפה בררנית. אמנם לא התערבתי בגלל שיש נגדי החלטת בג"ץ שאסור לי להתערב בהחלטות אופרטיביות על הפגנות, אך צריך להודות שאתם לא אוכפים ככה בקפלן ואני אומר את זה בתור השר הממונה. אנב ראש הממשלה, עוד הערה בעניין כרם שלום. כולנו ראינו את התמונות של עימותים בין חיילים ושוטרים למשפחות חטופים שחוסמות את המעבר. לא מבין למה אנחנו מאפשרים קרע בעם? למה צריך את העימותים האלה? בוא נדון מחדש בסגירת המעבר הזה והפסקת ההפקרות להעביר להם סיוע."

במהלך ישיבת הקבינט הרבו השרים בשאלות טקטיות ונקודתיות על מה שקורה בשדה הקרב ברצועה. הדיון התקיים עד השעה 02:30 בלילה, כשלפני כן היה דיון של קבינט המלחמה. חלק משרי הקבינט המורחב טענו כי השרים גלגט וגנץ היו חסרי סבלנות כלפי חלק מהשאלות, במה שגרר ויכוח מולם של חלק מהשרים, בהם אמסלם, רגב ובן גביר.

גלנט אמר לשרים: "אם הייתם באים לשטח הייתם יודעים".

השרה רגב: "איך נבוא אם אתה לא מאשר לנו לעשות פגישות שם?"

כשהשיח ביניהם התפתח רגב פנתה לשר הביטחון בציניות ואמרה: "בעצם מבחינתך הכול טוב, ניצחתם את המלחמה, אין חטופים, הכול בסדר. אני אמליץ עליך להשיא משואה ביום העצמאות".

נספח 13

העתק פנייתה הרביעית של העותרת

מיום 7.2.2024

עמ' 151



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

7 בפברואר 2024; כ"ח שבט תשפ"ד

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

רב ניצב קובי שבתאי
המפקח הכללי של משטרת ישראל
משטרת ישראל
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני בעת

מלחמה – תזכורת שלישית

סימוכין: מכתבנו מיום 7.1.2024; מכתבנו מיום 14.1.2024; מכתבנו מיום 28.1.2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- לפני חודש, ביום 7.1.2024, פנינו אליכם בבקשה דחופה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית של תופעת ההדלפות משיבות הקבינט המדיני בטחוני בשעת לחימה.
- כזכור, במכתבנו אשר בסימוכין, התייחסנו לרעה החולה אשר הרימה ראשה פעם נוספת בחודשים האחרונים, ובה חדשות לבקרים מתעוררים אזרחי מדינת ישראל לידיעות בתקשורת המצטטות מפני שרים ומשתתפים אחרים בשיבות הקבינט – פעמים רבות כחלק ממתקפה של אנשי הדרג הפוליטי על הדרג הצבאי – ובצירוף אסמכתאות והפניות לידיעות.
- הפנינו אף לסעיפי החוק הרלוונטיים, המחייבים פתיחה בחקירה פלילית, וכן להנחיית היועמ"ש מספר 4.1114, שכותרתה "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" – המחייבת אף היא את הפתיחה בחקירה, איתור המדליפים והעמדתם לדין.
- לצערנו הרב, חרף חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, ועל אף פנייתנו הדחופה, טרם קיבלנו מכם התייחסות לגופו של עניין לנושא.
- בשל דחיפות הנושא וחשיבותו, בשבוע שעבר ביום 28.1.2024 פנינו אליכם במכתב נוסף, שלישי במספר, אשר בסימוכין, בו הדגשנו בשנית את הצורך המידי והבהול לשים סוף לתופעה מכוערת זו של הדלפות מהקבינט הביטחוני.
- והנה, גם השבוע נוכחנו לדעת כי בשעה שרשויות אכיפת החוק קופאות על השמרים, הוסיפה תופעת ההדלפות להתקיים. כך למעשה, אך לפני מספר ימים פורסמו פעם נוספת ידיעות לעניין חילופי הדברים בין השרים במהלך ישיבת הקבינט שהתקיימה ביום 1.1.24.

¹ ירון אברהם "הוויכוח בין השרים - והעקיצה: הציטוטים מהדיון על עסקת חטופים" באתר N12 (2.2.2024), זמין ב: https://www.mako.co.il/news-politics/2024_q1/Article-d4b202c01e96d81026.htm



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

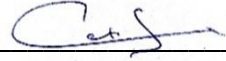
7. לעמדת התנועה, הדלפות אלו מביאות עמן נזקים ביטחוניים כבדים ביותר, נוכח מידע סודי המגיע לידי אויב, והחמור מכל – מביאות לפגיעה מוראלית קשה ביותר, עד כדי שבר של ממש, בציבור במדינה.
8. לעניין זה נבקש להפנות פעם נוספת לדברים שנכתבו בדוח ועדת וינוגרד חקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פורסם בחודש ינואר 2008:

"נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגמרים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים החשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית." (פרק 13, עמ' 444, פס' 66).

9. אשר על כן, ולנוכח חומרת הדברים המתוארים בפנייתנו זו ובמכתבים אשר בסימוכין, נתכבד לפנות אליכם פעם נוספת, בתזכורת שלישית ודחופה, בבקשה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית לאלתר כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשיות ההדלפות השונות מהקבינט בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בהתאם לדין בעניין ובכפוף להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114.
10. כמו כן, נשוב ונבקש מהיועצת המשפטית לממשלה לפעול על מנת להתריע באופן מיידי בפני חברי הקבינט כי כל הדלפה עתידית מישיבות הקבינט חושפת אותם לסנקציה פלילית, ובהתאם להצהרת היועמ"ש אשר קיבלה תוקף בפסק הדין בבג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 23.4.2023), שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי נרשמה לפניו ההצהרה לפיה "הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד".
11. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, ובפרט בצל חומרת ההדלפות האחרונות מישיבת הקבינט, נודה לתגובתכם באופן מיידי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, ולרבות הצעדים המשפטיים המתחייבים מאופי הנושא.


רותם בבלי זביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

בכבוד רב,


תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 14

**העתק תגובה מטעם פרקליט
המדינה מיום 8.2.2024**

עמ' 154



משרד המשפטים
לשכת פרקליט המדינה

כ"ט שבט תשפ"ד
08 פברואר 2024

מס' מסמך: 047-99-2024-003660

לכבוד

תומר נאור, עו"ד
גברת שקד נדיב
באמצעות דוא"ל: office@mqg.org.il

א.ג.נ.

הנדון: מענה לפנייתך בעניין "דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני-ביטחוני בעת מלחמה – תזכורת שנייה"

סימוכין: פניותיכם ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 28.01.2024 ; 14.01.2024 ; 07.01.2024

1. פנייתך בנושא שבנדון שהועברה בדוא"ל ללשכת היועצת המשפטית לממשלה, התקבלה בתאריך 5 בפברואר בלשכת פרקליט המדינה.
2. לאחר בחינת פנייתך, היא הועברה לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), אשר התבקשה לבחון את הדברים, ולהשיבך במישרין בתום הבדיקה.
3. על מנת לסייע בידך, בכל שאלה או בירור ניתן לפנות למזכירות לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) בטלפון: 073-3925583, או בכתובת הדוא"ל special-matters-deputy@justice.gov.il.
4. למען הסר ספק יובהר כי אין באמור לעיל משום הבעת עמדה לגופם של דברים.

בברכה,

אוהד רוזלסקי
לשכת פרקליט המדינה

נספח 15

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום

19.2.2024

עמ' 156

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י' אדר א' תשפ"ד
19 פברואר 2024

מס' מסמך: 004-99-2024-005903
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
עו"ד רותם בבלי דביר
office@mqg.org.il :ל: באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 7.2.2024
סמך: מכתבך מיום 7 פברואר 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 07/02/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון: 073-3925666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,


אוריאן שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח 16

העתק תגובה מטעם פרקליט
המדינה מיום 22.2.2024

עמ' 158



משרד המשפטים
לשכת פרקליט המדינה

י"ג אדר א' תשפ"ד
22 פברואר 2024

מס' מסמך: 047-99-2024-004657

לכבוד

עו"ד דביר בבלי
עו"ד תומר נאור
התנועה למען איכות השלטון בישראל
office@mqq.org.il :ל

א.נ.,

הנדון: דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני בעת מלחמה

סימוכין: מכתבכם ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מתאריך 7.1.2024; מכתבכם ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מתאריך 14.1.2024; מכתבכם ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מתאריך 28.1.2024; מכתבכם ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מתאריך 7.2.2024

1. פנייתך בנושא שבנדון שהועברה ללשכת היועצת המשפטית לממשלה, התקבלה בתאריך 21 בפברואר 2024 בלשכת פרקליט המדינה.
2. לאחר בחינת פנייתך, היא הועברה לטיפול של לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), אשר התבקשה לבחון את הדברים, ולהשיבך במישרין בתום הבדיקה.
3. על מנת לסייע בידך, בכל שאלה או בירור ניתן לפנות למזכירות לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) בטלפון: 073-3925583, או בכתובת הדוא"ל special-matters-deputy@justice.gov.il.
4. למען הסר ספק יובהר כי אין באמור לעיל משום הבעת עמדה לגופם של דברים.

בברכה,

נועם גבאי, מתמחה
לשכת פרקליט המדינה

נספח 17

**העתק הפרסומים בתקשורת בעניין
ההדלפות מהקבינט מדיני ביטחוני**

מהימים 17.2.2024-3.3.2024

עמ' 160

נתניהו סירב לדון בקבינט על מדיניות ישראל בלבנון: "מכאן הכל דולף"

ברק רביד
עודכן לאחרונה: 17.2.2024 / 19:36 

במהלך ישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני בחמישי, העלו שרים את סוגיית מדיניות התגובה של צה"ל מול חיזבאללה. נתניהו השיב כי הנושא נידון בקבינט המלחמה בלבד, משום שהקבינט המורחב סובל ממכת הדלפות

ראש הממשלה בנימין נתניהו סירב לדון על מדיניות ישראל בלבנון במהלך ישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני, בטענה שמדובר בפורום שסובל ממכת הדלפות - כך לפי שני מקורות שמעורים בפרטי הישיבה.

במהלך ישיבת הקבינט ביום חמישי העלו כמה שרים את סוגיית לבנון ושאלו שאלות לגבי מדיניות התגובה של צה"ל.

שר האנרגיה אלי כהן אמר בישיבה שיש להגיב בצורה חריפה יותר נגד חיזבאללה. הוא ציין כי ישראל "חזרה לדפוס פעולה ישן שבו סופרים כמה הרגנו להם מול כמה הרגנו לנו".

נתניהו השיב: "כל עוד אין מלחמה בצפון, נושא לבנון נידון בקבינט המלחמה בלבד כי מכאן הכל דולף". בלשכת ראש הממשלה לא השיבו לשאלות וואלה! בנושא.

משרדים אחרונים על הפארק: 100 אלף ש"ח הון עצמי והיתרה ב-24 תשלומים
Real Invest נדל"ן

לראשונה: קרקע מופשרת בלב ת"א תימכר ב-350,000 ש"ח בלבד
Channel22

תנו לחיך שלכם לדבר: איך ציפויי שיניים משפרים את הביטחון והתדמית העצמית?
BWHITE BY DR MIKI BABAYEV

סובלים מפיברומיאלגיה? מגיע לכם לחיות ללא כאבים! הקליקו כאן לפרטים <<

חיזור וצהוב: ההופעה המביכה של נתניהו בטלוויזיה
תרבות

קרא עוד



רה"מ בנימין נתניהו / עיבוד תמונה, יונתן זינדל/פלאש 90

ביום רביעי פנתה לשכת ראש הממשלה ללשכת היועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב מיארה בבקשה שתפורסם מטעם משרד המשפטים אזהרה לעיתונאים ומערכות תקשורת, לפיה כתב חדשות שיפרסם ציטוטים מהקבינט המדיני-ביטחוני יועמד לדין פלילי - כך לפי פרסום בכאן רשת ב', שהגיע לאחר חשיפת כתב חדשות כאן 11 מיכאל שמש אודות דרישה של נתניהו להעמיד לדין פלילי כתבים שיצטטו מתוך ישיבות הקבינט, זאת תחת הטיעון של "פגיעה בביטחון המדינה".

לפי דרישת נתניהו, כתב יזכה ל"חסינות" רק אם קיבל את אישור הצנזורה, שגם עליה מתכוון נתניהו להטיל מגבלות.


קישורים מקודמים ע"י טאבולה

אולי יעניין אותך

- [▶ התאונה בבסיס נבטים: ספק אם מסוק הינשוף יחזור לכשירות חדשות](#)
- [▶ אקנה בגוף? פיתוח ישראלי מעל 90% הצלחה! בדקו התאמה לטיפול](#)
- [▶ רעידת אדמה בקרנות השתלמות והגמל: מי שחסך ולא בדק נשאר מאחור נטו חדשות](#)
- [▶ מ-115,000 אירו בלבד: כך תרכשו דירה בצפון איטליה שמייצרת כ-10% תשואה בשנה Channel22](#)
- [▶ עוד באותו נושא: בנימין נתניהו, הקבינט המדיני-ביטחוני](#)

פרסום ראשון: הציטוטים מ"דין הפוליגרף" בקבינט המלחמה

אחרי חשיפת חדשות 12: איזנקוט הציע שתיפתח חקירת שב"כ כדי לגלות מי הדליף את מכתב האזהרה ששלח לחברי הקבינט • איזנקוט: "אני אהיה הראשון", נתניהו וגלנט: "גם אנחנו" • הדיון התקיים רק בין השרים - הרמטכ"ל לא נכח בחדר

פרסום 21/02/24 20:06 | המהדורה המרכזית | **ירון אברהם** 

חי כל החדשות ביטחוני החזית בארץ מדיני פוליטי בעולם תוכניות mako עוד מיוחד



צילום: פלאש 90

עם תחילת הדיון שהתקיים אתמול (שלישי) בקבינט המלחמה, עלתה סוגיית "מסמך איזנקוט", שבו מתריע הרמטכ"ל לשעבר על כך שישראל לא מקבלת החלטות משמעותיות כבר שלושה חודשים. הציטוטים מ"דין הפוליגרף" שפרסמנו הערב (רביעי) לראשונה, מצביעים על משבר אמון חריף בתוך הפורום המצומצם שמקבל את ההחלטות בישראל בימים אלה.

המכתב החשאי - סיקור N12

מסמך האזהרה של איזנקוט | חשיפה החלק השני במכתב לקבינט המלחמה

השר איזנקוט: "בואו נלך כולנו לפוליגרף, אני מציע איזו חקירה שתוצאו - הממונה על הביטחון במשרד הביטחון, השב"כ, מה שתוצאו. אני מגיע ראשון להיבדק וגם הצוות שלי".



משבר האמון בקבינט המלחמה

ההצעה לפוליגרף בעקבות חשיפת חדשות 12

השר איזנקוט

בואו נלך כולנו לפוליגרף, אני מציע איזו חקירה שתוצו: הממונה על הביטחון במשרד הביטחון, שב"כ, מה שתוצו. אני מגיע ראשון להיבדק וגם הצוות שלי.

משבר האמון בקבינט המלחמה

רה"מ נתניהו ושר הביטחון גלנט השיבו בזה אחר זה: "גם אנחנו, אנחנו אחרים".



משבר האמון בקבינט המלחמה

ההצעה לפוליגרף בעקבות חשיפת חדשות 12

רה"מ נתניהו והשר גלנט

גם אנחנו, אנחנו אחרים.

משבר האמון בקבינט המלחמה

השר איזנקוט הלין בפניהם: "הפצתי כבר ארבעה מסמכים, זה החמישי. אף מילה לא יצאה החוצה, זה הראשון שיוצא. הפצתי את זה לפורום המצומצם, כולכם עושים את זה כל הזמן. למה זה דלף?"



משבר האמון בקבינט המלחמה

ההצעה לפוליגרף בעקבות חשיפת חדשות 12

השר איזנקוט

אני הפצתי כבר 4 מסמכים, זה החמישי. אף מילה לא יצאה החוצה, זה הראשון שיוצא. הפצתי את זה לפורום המצומצם, כולכם עושים את זה כל הזמן. למה זה דלף?

משבר האמון בקבינט המלחמה

השר גנץ העיר: "למה את המסמכים שלי לא מדליפים? זה קצת מעליב".



משבר האמון בקבינט המלחמה

ההצעה לפוליגרף בעקבות חשיפת חדשות 12

השר גנץ

למה את המסמכים שלי לא מדליפים? זה קצת מעליב.

משבר האמון בקבינט המלחמה

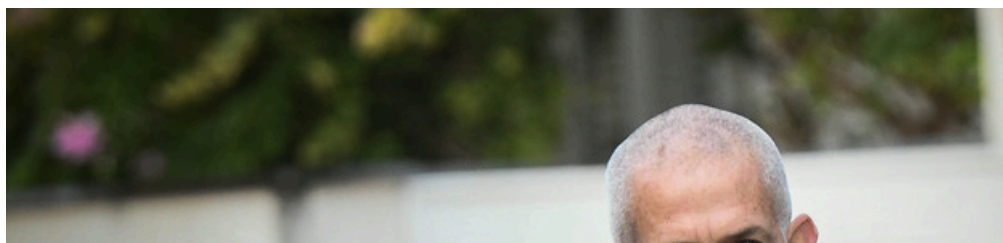
הדיון שנערך אתמול התקיים בין השרים בלבד, והרמטכ"ל ודרגת הצבא הבכירים לא נכחו בו. זאת, אחרי שבצבא ביקשו להפחית את מספר הדיונים בטענה שצריך להתייעל. מדובר צה"ל לא נמסרה תגובה.

מאז חשיפת המכתב החשאי מוקדם יותר השבוע, שרים בקבינט המלחמה הלינו על כך שהפורום מאבד מיוקרתו ומחשאיותו. לטענתם, הם מכנסים אותו כשהם מלאים בחשדנות הדדית ובכעס על כך שהאמון הפנימי שבו נפרם.

בגלל ההדלפות מהדיונים: ראש השב"כ סירב להשיב לשאלה מבצעית רגישה משרים בקבינט

חשיפת חדשות 12 • השרים קיבלו סקירה ביטחונית, שלאחריה חלקם הפנו שאלה לרון בר בנושא שאסור לפרסם • ראש השב"כ סירב: נוכח ההדלפות מהפורום הזה - לא אתייחס למידע שעלול לסכן מקורות ותהליכים מבצעיים

ירון אברהם | פורסם 03/03/24 21:45



חי

מיוחד

עוד

mako

תוכניות

בעולם

פוליטי

מדיני

בארץ

החזית

ביטחוני

כל החדשות



ראש השב"כ רון בר | צילום: פלאש/90

פרסום ראשון: בישיבת הקבינט המורחב בלילה שבין חמישי לשישי - ראש השב"כ סירב לחלוק עם השרים מידע ספציפי - בגלל כמות ההדלפות מהדיונים בפורום הרגיש.

שרי הקבינט המורחב התכנסו לדיון ארוך שבמסגרתו קיבלו סקירה של גורמים ביטחוניים. אחריה, כמה שרים ביקשו כל אחד בתורו להתייחס ולשאול שאלות את הגורמים. בשלב מסוים חלק מהשרים הפנו שאלה לראש השב"כ שבמסגרת המגבלות ניתן לומר שהיא רגישה ושתשובה אליה עלולה הייתה לחשוף פרטים מבצעיים ומודיעיניים.

ראש השב"כ סירב להשיב - והסביר לשרים: "אני אומר בצער שלא נכון שאתייחס למידע שעלול לסכן מקורות ותהליכים מבצעיים, נוכח ההדלפות מהפורום הזה". תשובת ראש השב"כ הצליחה לקומם לא מעט מהשרים שאמרו: "אנחנו הפורום המחליט, זה מרדד את הדיון". יחד עם זאת, שרים אחרים הודו ביושר שהם מבינים את ההחלטה שלא לשתף אותם במידע בגלל ההדלפות.

בשב"כ מסרו: "אנחנו לא מתייחסים לנאמר בדיונים סגורים".

נספח 18

העתק פנייתה החמישית של העותרת
מיום 5.3.2024

עמ' 167



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

5 במרץ 2024; כ"ה אדר א' תשפ"ד

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
משרד המשפטים
ירושלים

רב ניצב קובי שבתאי
המפקח הכללי של משטרת ישראל
משטרת ישראל
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: דרישה לפתיחה בחקירת הדלפות מהקבינט המדיני בטחוני בעת

מלחמה – תזכורת רביעית

- סימוכין: מכתבנו מיום 7.1.2024; מכתבנו מיום 14.1.2024; מכתבנו מיום 28.1.2024; מכתבנו מיום 7.2.2024
- בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:
- לפני כחודשיים, פנינו אליכם בבקשה דחופה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית של תופעת ההדלפות מישיבות הקבינט המדיני בטחוני בשעת לחימה.
 - כזכור, במכתבנו אשר בסימוכין, התייחסנו לרעה החולה אשר הרימה ראשה פעם נוספת בחודשים האחרונים, ובה חדשות לבקרים מתעוררים אזרחי מדינת ישראל לידיעות בתקשורת המצטטות מפי שרים ומשתתפים אחרים בישיבות הקבינט – פעמים רבות כחלק ממתקפה של אנשי הדרג הפוליטי על הדרג הצבאי – ובצירוף אסמכתאות והפניות לידיעות.
 - הפנינו אף לסעיפי החוק הרלוונטיים, המחייבים פתיחה בחקירה פלילית, וכן להנחיית היועמ"ש מספר 4.1114, שכותרתה "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" – המחייבת אף היא את הפתיחה בחקירה, איתור המדליפים והעמדתם לדין.
 - לצערנו הרב, חרף חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, ועל אף פנייתנו הדחופה, טרם קיבלנו מכם התייחסות לגופו של עניין לנושא.
 - בשל דחיפות הנושא וחשיבותו, פנינו אליכם בשלושה מכתבים נוספים אשר בסימוכין, בהם הדגשנו את הצורך המידי והבהול לשים סוף לתופעה מכוערת זו של הדלפות מהקבינט הביטחוני, וזאת נוכח כתבות ופרסומים נוספים בנושא.
 - והנה, גם השבוע נוכחנו לדעת כי בשעה שרשויות אכיפת החוק קופאות על השמרים, הוסיפה תופעת ההדלפות להתקיים.
 - הפעם, לצד ההדלפות מדיוני הקבינט התפרסמו גם ידיעות על כך שנוכח ההדלפות גורמים בכירים בקבינט סירבו לחשוף מידע או לדון על נושאים הרלוונטיים לטובת קבלת החלטות בפורום הקבינט, נוכח תופעת ההדלפות.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

8. כך, ביום 17.2.2024 פורסם כי ראש הממשלה נתניהו סירב לדון בקבינט המורחב על מדיניות ישראל בלבנון, משום שהקבינט "סובל ממכת ההדלפות"¹;
9. כך, פורסם כי סוגיית ההדלפות מהקבינט גרמה למשבר אמון חריף בין משתתפי הפורום, שאף גרם לשר איזנקוט להתריע על כך שישראל לא מקבלת החלטות משמעותיות בפורום כבר שלושה חודשים²;
10. וכך, פורסם עוד השבוע כי בגלל ההדלפות מדיוני הקבינט ראש השב"כ סירב להשיב לשאלה מבצעית רגישה אשר עלתה משרים בקבינט. בתגובה, חלק משרי הקבינט טענו כי "זה מרדד את הדיון"³.
11. **אם כן, דומה כי תופעת ההדלפות של ידיעות ביטחוניות וחילופי דברים משיבות הקבינט המדיני ביטחוני עלתה מדרגה, ומביאה הלכה למעשה לאפקט מצנן על משתתפי הפורום לשתף במידע רגיש ורלוונטי, ובאופן שאף עשוי לפגוע בקבלת החלטות המבצעיות בפורום זה.**
12. מדובר בתופעה פלילית בוטה ומתמשכת אשר מתבצעת, ככל הנראה על-ידי גורמים בכירים ביותר, אליה נחשף הציבור הישראלי מדי שבוע.
13. צאו וראו, מתופעה זו בדיוק הזהיר דוח ועדת וינוגרד לחקר אירועי מלחמת לבנון השנייה והאירועים שקדמו לה, אשר פורסם בחודש ינואר 2008 :

"נזכיר כי סכנת ההדלפות אינה מתמצית בנזקים שנגמרים בכך שמידע סודי מגיע לידי האויב. תופעת ההדלפות מצמצמת במידה גדולה את היכולת לקיים דיון גלוי ואמין בפורומים החשובים, ויכול להיות שבכך היא תורמת לחולשות חמורות בתהליכי קבלת החלטות בישראל. הדלפות מסכנות את היכולת של ישראל לקיים שיתוף פעולה פורה עם גורמים מדיניים וארגוני מודיעין אחרים, העלולים לחשוש מתוצאות מכת ההדלפות בישראל. הן עלולות לסכל את היכולת של ישראל לגייס מקורות, והן משדרות רושם של חוסר אחריות וחוסר מקצועיות ברמות הגבוהות ביותר של הדרג המדיני והצבאי בישראל. לדעתנו, מכת ההדלפות תרמה משמעותית במלחמה האחרונה גם לתחושת השבר של הציבור בישראל ושל הלוחמים כלפי ההנהגה המדינית והצבאית." (פרק 13, עמ' 444, פס' 66).

14. הדלפות אלו מהקבינט המדיני ביטחוני מביאות עמן נזקים ביטחוניים כבדים ביותר, נוכח הפגיעה ביכולת לקיים דיון גלוי, אמין ורלוונטי בפורום חשוב ורגיש זה ומשבר האמון שנוצר בין חבריו, וכן נוכח המידע הסודי המגיע לידי אויב. בנוסף, והחמור מכל – ההדלפות מביאות לפגיעה מוראלית קשה ביותר, עד כדי שבר של ממש, בציבור במדינה.
15. אשר על כן, ולנוכח חומרת הדברים המתוארים בפנייתנו זו ובמכתבים אשר בסימוכין, נתכבד לפנות אליכם פעם נוספת, בתזכורת רביעית ודחופה, בבקשה כי תורו על פתיחה בחקירה פלילית לאלתר כנגד כלל הגורמים המעורבים לכאורה בפרשיות ההדלפות השונות מהקבינט

¹ ברק רביד "נתניהו סירב לדון בקבינט על מדיניות ישראל בלבנון: 'מכאן הכל דולף'" באתר וואלה! (17.2.2024), זמין ב: <https://news.walla.co.il/item/3644525>.

² ירון אברהם "פרסום ראשון: הציטוטים מ"דיון הפוליגרף" בקבינט המלחמה" באתר N12 (21.2.2024), זמין ב: https://www.mako.co.il/news-military/2024_q1/Article-88dbcdabe8ccd81026.htm.

³ ירון אברהם "בגלל ההדלפות מהדיונים: ראש השב"כ סירב להשיב לשאלה מבצעית רגישה משרים בקבינט" באתר N12 (3.3.2024), זמין ב: https://www.mako.co.il/news-politics/2024_q1/Article-70966b973650e81026.htm.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בהתאם לדין בעניין ובכפוף להנחיית היועמ"ש מס' 4.1114.

16. כמו כן, נשוב ונבקש מהיועצת המשפטית לממשלה לפעול על מנת להתריע באופן מידי בפני חברי הקבינט כי כל הדלפה עתידית משיבות הקבינט חושפת אותם לסנקציה פלילית, ובהתאם להצהרת היועמ"ש אשר קיבלה תוקף בפסק הדין בבג"ץ 6901/21 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 23.4.2023), שם הדגיש בית המשפט הנכבד כי נרשמה לפניו ההצהרה לפיה "הלקחים המערכתיים אשר הופקו מוטמעים ומיושמים על מנת למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד".

17. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, ובפרט בצל חומרת ההדלפות האחרונות משיבת הקבינט, נודה לתגובתכם באופן מידי, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, ולרבות הצעדים המשפטיים המתחייבים מאופי הנושא.

רותם בבלי זביר, עו"ד
מנהלת מחלקת ליטיגציה מנהלית

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יוסי שלי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

נספח 19

העתק תגובה מטעם היועמ"ש מיום

12.3.2024

עמ' 171

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ב' אדר ב' תשפ"ד
12 מרץ 2024
מס' מסמך: 004-99-2024-009289
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד תומר נאור
עו"ד רותם בבלי דביר
באמצעות דוא"ל: office@mqg.org.il

שלום רב,

הנדון: תגובה למכתבך מתאריך: 5.3.2024
סמך: מכתבך מיום 5 מרץ 2024

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 06/03/2024.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול לשכת פרקליט המדינה.

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-392-5666.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,


אוריאלן שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): פרקליט המדינה;

נספח 20

העתק חוות דעתה של המשנה
ליועמ"ש לשעבר, עו"ד דינה זילבר
בעניין חוק ההנמקות מיום
29.10.2017

עמ' 173

מדינת ישראל משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

ירושלים: ט' חשוון תשע"ח

29 אוקטובר 2017

תיקנו: 803-04-2017-002462

סימוכין: 803-99-2017-063354

הסדרת חוסר בהירות בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958

1. בחודש דצמבר 2016 פנתה התנועה לאיכות השלטון (להלן: **התנועה**) לשרת המשפטים, בבקשה כי תיבחן האפשרות לתקן טעות שחלה, לטענת התנועה, בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן: **חוק ההנמקות או החוק**). בחוות-דעת שלהלן, שניתנת על דעת היועץ המשפטי לממשלה, אעמוד על הקושי שעליו הצביעה התנועה, ואסביר את הפתרון המשפטי לו.

2. התנועה טענה בפנייתה כי במסגרת תיקון מס' 3 לחוק ההנמקות, משנת 1995 (להלן: **תיקון מס' 3**), חלה "טעות סופר": תוקן סעיף 2 לחוק באופן שמקצר את הזמן המקסימלי להשיב לפניית ציבור משלושה חודשים ל-45 ימים, אך לא תוקן סעיף 6, אשר מפנה לסעיף 2. התוצאה היא שסעיף 6 עדיין נוקט בתקופה של שלושה חודשים למתן תשובה. אסביר את הדברים בקצרה.

3. סעיף 2(א) לחוק ההנמקות קובע כי:

נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה.

4. לפני תיקון מס' 3, רשות מינהלית הייתה נדרשת להשיב לפניית תוך שלושה חודשים, ותיקון מס' 3 קיצר את התקופה ל-45 ימים. סעיף 6(ב) לחוק מתייחס לסעיף 2(א), אך מזכיר את התקופה הארוכה יותר, בת שלושה חודשים, שהייתה בתוקף כאמור לפני תיקון מס' 3. סעיף זה קובע כדלקמן:

לא השיב עובד הציבור או לא הודיע תוך שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א) או (ג), רואים בכך, לענין כל דין, החלטה לסרב לבקשה, ללא מתן נימוקים.

5. הנה כי כן, סעיף 6(ב) לחוק ההנמקות מתייחס ל"שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א)", אך סעיף 2(א) – איננו קוצב כיום שלושה חודשים למתן תשובה, אלא 45 ימים בלבד. מכאן הטענה של התנועה כי המונח "שלושת החודשים כאמור בסעיף 2(א)" מקורו בטעות סופר.

עוד נתון פרשני מרכזי שראינו לנכון לציין, הוא דברי ח"כ דוד מגן בוועדה לענייני ביקורת המדינה מתאריך 19.12.1994, בה נידונה הצעת החוק. ח"כ מגן ציין כי ההצעה מביאה ל"תיקון לתקופה בכל מקום, כך שבמקום 'שלושה חודשים' יבוא 'ארבעים וחמישה ימים'". ואולם, נראה שחברי הכנסת שדנו בתיקון מס' 3 לא התייחסו לסעיף 6 באופן מפורש בהמשך הליך החקיקה, וזאת למרות דבריו של ח"כ מגן שהובאו לעיל.

6. מסקנתי מהניתוח שלעיל היא כי סעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות אכן מצויים במתח, שנובע משילובם של שני גורמים: ראשית, התקופה הקבועה למתן מענה לפניית ציבור היא שונה בשני הסעיפים; ושנית, סעיף 6 נוקט בלשון "כאמור בסעיף 2(א)", ובכך מפנה אל סעיף 2. במצב שבו רק התקופות הקבועות היו שונות, וסעיף 6 לחוק היה מציין באופן ברור תקופה שונה של שלושה חודשים מבלי לציין שהתקופה האמורה היא "כאמור בסעיף 2(א)" – ניתן היה לסבור כי מדובר בהסדר מדורג, שהוא מכוון. ואולם השימוש במילה "כאמור" בצירוף התקופה השונה בשני הסעיפים, יוצר מתח פרשני ברור, שקשה להתעלם ממנו.

7. כידוע, לחוק ההנמקות חשיבות ציבורית ומשפטית גדולה, וזאת היות שהוא משקף ומקדם נורמות של מנהל תקין.¹ לפיכך, ועל רקע פניית התנועה, עולה הצורך להתיר את הקושי שנוצר מצירוף סעיפים 2 ו-6 לחוק ההנמקות. ניתן באופן עקרוני לעשות זאת בשלוש דרכים: תיקון טעות, חקיקה חדשה, או הצהרה על פרשנות החוק.

8. **על דעת היועץ המשפטי לממשלה, עמדתי היא כי דרך המלך לתיקון המצב היא באמצעות תיקון החוק, כך שיובהר כי אי-מענה לפנייה כאמור בסעיף 2(א) במשך 45 ימים – כמוהו כסירוב לבקשה ללא נימוקים (הווה אומר, השוואת התקופה בשני הסעיפים לזו הקבועה כיום בסעיף 2(א) לחוק ההנמקות). ואולם, בתקופת הביניים שעד לתיקון החקיקה בנושא, על מנת שלא להותיר את המצב ללא מענה, יש מקום לפרש את חוק ההנמקות באופן שיסלק את המתח שנסקר לעיל בין סעיפי חוק. בחינה פרשנית של החוק מובילה למסקנה כי יש לפרש את חוק ההנמקות כך שהוא יקבע כבר היום, שאי-מתן מענה לפנייה בתוך 45 ימים כמוהו כסירוב לבקשה ללא נימוקים.**

אסביר להלן את מסקנתי זו.

9. באשר לתיקון "טעות סופר" בחקיקה ראשית, אציין כי סעיף 10א(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 קובע שהכנסת יכולה לתקן טעות בחקיקה, כאשר מדובר בטעות שהיא "לשונית-טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הדפסה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה". במקרה זה, לאחר התייעצות עם הגורמים הרלבנטיים ביועץ המשפטי לממשלה ובייעוץ המשפטי לכנסת, נראה שהמקרה הנוכחי איננו נופל לגדרי סעיף 10א האמור. הטעם לכך

¹ ראו לדוגמה את השימוש שנעשה בסעיף 6(ב) בבג"צ 9388/11 גולדין נ' שרת התרבות והספורט (לא פורסם, 27.2.2012); בג"צ 6332/14 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (לא פורסם, 19.4.2017).

רח' צלאח א-דין 29, ת.ד. 49029, ירושלים מיקוד 9149001

הוא שהנטייה היא לפרש את סעיף 10א(ב) האמור באופן מצמצם, ולהחיל אותו רק במקרים של טעויות טכניות ממש, ולא במקרים שבהם המחוקק נמנע מלהתייחס לסוגיה, כמו במקרה זה. כמו כן, חלופה הזמן מקשה מאוד על מהלך של תיקון חקיקה בהתאם לסעיף 10א(ב).

10. בנסיבות אלה, ברי כי החלופה המועדפת לתיקון המצב הוא מהלך חקיקתי, שבמסגרתו הכנסת תידרש לסוגיה באופן מסודר ותתקן את הדרוש תיקון, על ידי העמדת התקופה בשני הסעיפים הרלבנטיים בחוק ההנמקות על 45 ימים. שלושה נתונים פרשניים מעידים על כך שמדובר בהשמטה בלתי-מכוונת שיש מקום לתקנה:

א. במסגרת פרשנות החוק, יש להעניק מעמד משמעותי ללשונו.² במקרה זה לשונו של סעיף 6(ב) (ובמיוחד המילה "כאמור") מלמדת באופן ברור שהסעיף אמור להיות "טפילי" על התקופה שנקבעה בסעיף 2(א) לחוק. ודוק: זהו המצב מאז חקיקת חוק ההנמקות, ותיקון מס' 3 לא שינה עיקרון זה.

ב. שנית, מדבריו של ח"כ מגן, שצוטטו בפיסקה 4 לעיל, עולה כוונה סובייקטיבית להעמיד את התקופה המקסימלית למתן מענה על 45 ימים לכל אורכו של חוק ההנמקות.³ לעמדתו, דבריו של ח"כ מגן מצטרפים ללשון המפורשת של סעיף 6(ב) לחוק ההנמקות, כאמור בפיסקה הקודמת.

ג. כידוע, המבנה הפנימי של החוק והקשר שבין סעיפיו משפיע על הפרשנות שלו.⁴ בחינת נתון זה מעלה, כי סעיף 2 לחוק ההנמקות קובע את החובה המינהלית הראשית, וסעיף 6 קובע מעין "סעד", או משמעות משפטית שנובעת מהפרת החובה המינהלית. כידוע, לרוב, "מקום שבו זכות שם גם תרופה".⁵ אף שאין מדובר בכלל מחייב אלא יותר בעקרון מנחה,⁶ צריך לשיטתי לנהוג על פי כלל זה גם בענייננו: אחרת, הרשות המינהלית חייבת להשיב תוך 45 יום, אבל אין להפרת חובה זו כל משמעות משפטית, וניתן למעשה להשיב עד לתקופה של שלושה חודשים ללא חשש. חשוב לדעת שלא להשאיר את הכלל החשוב בדבר תגובה מינהלית בזמן ללא נפקות לתקופה ארוכה.

11. יחד עם זאת, אבהיר כי בעת תיקון החקיקה, כמובן שעומדת לכנסת הזכות לקבוע כי ההסדר הראוי במקרים אלה הוא שונה מזה שצוין לעיל.

² ראו: ד"ר 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד (3) 715, 701 (1982).

³ על חשיבות נתונים פרשניים מעין זה ראו: בג"צ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529, 562 (1997).

⁴ ראו, לדוגמה: ע"א 503/80 זפרן נ' מוזר, פ"ד (4) 831, 835 (1980); ע"א 3798/94 פלוני נ' פלוגית, פ"ד נ(3) 133, 172 (1996).

⁵ ראו, לדוגמה: ע"א 700/89 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מליבו ישראל בע"מ, פ"ד מז(1) 667, 692 (1993).

⁶ לדיון באפשרויות השונות בנוגע ליחס שבין הזכות לבין הסעד (גם מחוץ למשפט הפרטי), ראו: דניאל פרידמן ונילי כהן, חוזים כרך ד' 51-63 (2011).

12. באשר לתקופה שעד לתיקון החקיקה בנושא, לא יהא זה נכון לדעתי להשאיר את הנושא ללא מענה כלל. בהתחשב בכך שחוק ההנמקות מכוון להסדיר את ההתנהגות של עובדי המדינה, ונוכח העובדה שפרשנות היועץ המשפטי לממשלה את הדין היא המחייבת את הממשלה, בהיעדר החלטה שיפוטית הקובעת אחרת בנוגע לאותה הסוגיה⁷ – נראה שמהלך פרשני יכול לסתום את הפרצה בתקופת הביניים.

13. מן הטעמים הפרשניים המצטברים שצוינו לעיל בפיסקה 10, ובהתחשב בצורך לפרש באופן תכליתי את סעיפי החוק בשים לב לחוק כמכלול, יש לדעתי לראות בתקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 6(ב) כ"עוקבת" אחרי תקופת-הזמן שנקבעה בסעיף 2(א), שהיא התקופה הראשית, וזאת גם אם בניסוחו הנוכחי של סעיף 6(ב) קיימת בעייתיות כרגע.⁸ יחד עם זאת, מאחר שמדובר במהלך פרשני, ראוי כי הוא יהיה זמני, וכי המחוקק ידרש לסוגיה ויקבע את ההסדר הראוי לדעתו בהקדם, כאשר לעמדתנו ראוי להעמיד את התקופה המקסימלית בסעיף 6(ב) על 45 ימים.

14. היות שחוק ההנמקות מסדיר פן חשוב במערכת היחסים שבין הפרט לבין המדינה, יש מקום ששינוי (כולל שינוי פרשני, הכולל הבהרה בלבד) בהוראותיו יובא לידיעת הציבור. לפיכך, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, תופץ חוות דעת זו ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ותפורסם לציבור בכללותו.

בברכה

דניאל זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

משפט ציבורי-מנהלי

⁷ ראו, לדוגמה: בג"צ 921/98 סיעת מרץ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 278 (1998); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0000 "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה".
⁸ ראו: ר"ע 277/82 נירוסטה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(1) 826, 831: "הנסח, כמו השופט, עושה מלאכה אנושית, על חולשותיה ופגמיה".