היתר ביטחוני לחברי כנסת

דו"ח חקר תולדות החרגת נבחרי הציבור
מהצורך בהיתר ביטחוני והצעה לשינוי

ד"ר יאיר דוד

מוגש למוקד לחקר שלטון החוק
בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה

היתר ביטחוני לחברי כנסת

דו״ח חקר תולדות החרגת נבחרי הציבור מהצורך בהיתר ביטחוני והצעה לשינוי

מוגש למוקד לחקר שלטון החוק על ידי ד״ר יאיר דוד

הדברים המובאים בדו"ח חקר זה, פרי עבודת המחקר העצמאית של החוקר, אינם משקפים בהכרח את עמדת המוקד לחקר שלטון החוק או מי מחוקריו

2020

המוקד לחקר שלטון החוק בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, הוקם במטרה לתת מענה לאתגרים בפניהם ניצבת החברה הישראלית כחברה השואפת להגשים את מחויבותה לעקרי שלטון החוק.

המוקד נועד לייצר במה לשיח בקרב הקהילה המשפטית, ובראשה הקהילה האקדמית המשפטית, וכן קובעי המדיניות באשר להתפתחויות בשדה המשפט אשר קשורות לאתגרים בהם ניצב שלטון החוק, בקבועי זמן הרלבנטיים להתמודדות עם אתגרים אלו.

באופן ספציפי בפני החברה הישראלית אתגרים שמקורם בגורמי כח הפועלים במערכות המשיקות למשפט - גורמי ההון, גורמי כח בפוליטיקה, בתקשורת, ובגופים השלטוניים. כן חשוף שלטון החוק גם לאתגרים שמקורם בתוך מערכת המשפט פנימה.

כחלק מפעילותו, מקדיש המוקד תשומת לב לאיתור האתגרים הללו ולחקר ההשפעות ההדדיות בין המערכות החברתיות השונות, וזאת בשים לב להליכי החקיקה והרגולציה בישראל, לזכויות הפרט והקבוצה, לעקרונות מבניים של השיטה (כגון עצמאות הרשות השופטת והפרדת רשויות), ליחס בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, וכמובן לאתגרים הנובעים משימוש בטכנולוגיה בעידן הסייבר.

במסגרת המוקד פועל צוות מחקר העוקב אחר ההתפתחויות בתחום החקיקה (לסוגיה) והפסיקה בישראל, בוחן התפתחויות בשדה המשפט המשווה, ומקיים שיח עם חוקרים מדיסציפלינות מקבילות, כגון מדע המדינה, סוציולוגיה, תקשורת וכלכלה. במקביל, יוזם המוקד ימי עיון וכנסים בנושאים הקשורים לאתגרים לשלטון החוק, בהם נדונים אתגרים אלו הן מהזווית האקדמית והן מן השטח, בשיתוף הקהילה המשפטית הפעילה (שופטים, עורכי דין וחוקרים).

בראש המוקד עומד פרופ׳ אמנון רייכמן, חוקר ומרצה בתחום המשפט הציבורי.

© כל הזכויות שמורות למחבר, ד״ר יאיר דוד

תוכן העניינים

תקציר IV

רשימת תרשימים VII

1. **פתח דבר** 2

2. **מבוא** 6
2.1 כללי 6
2.2 אבטחת סודות המדינה בישראל 8

3. **הדמוקרטיה וגבולותיה** 10
3.1 מהי דמוקרטיה 10
3.2 גבולות הדמוקרטיה והפרדוקס הדמוקרטי 12
3.2.1 עמדות בית המשפט העליון בתחום הפרדוקס הדמוקרטי 12
3.2.2 כלנתריזים 15
3.2.3 אורלי לוי-אבקסיס 15
3.3 דמוקרטיה וביטחון פנים 16
3.3.1 שמירה על ביטחון הפנים במדינה דמוקרטית 16
3.3.2 טוהר שירותי ביטחון הפנים 17
3.3.2.1 פרשת קו 300 17
3.3.2.2 פרשת עיזאת נאפסו 19
3.4 מניעת גיוס לצה״ל של ערבים 20
3.5 חוק השבות 22
3.6 הסתייעות בשב״כ לפסילת מועמדים לכנסת 23

4. **נבחרי הציבור במדינה הדמוקרטית** 26
4.1 חסינות חברי הכנסת 26
4.1.1 תולדות הדיונים בוועדת הכנסת בנושא חסינות חברי הכנסת 27
4.1.2 האזנת סתר לחברי כנסת 29
4.1.3 חיסיון פרוטוקולי ישיבות 31
4.1.4 ועדת החוץ והביטחון וחברות בוועדה 31
4.1.4.1 הגבלת סכנת פגיעה בביטחון המדינה על ידי חבר כנסת 33
4.1.5 הגבלת חופש התנועה של חברי הכנסת 34
4.1.6 הגבלת יתר של חופש התנועה של חברי הכנסת 34
4.1.7 זכות חברי כנסת מסוימים לקבלת מידע ביטחוני 34

5. **הגנה על סודות המדינה הביטחוניים: המסגרת המשפטית** 36
5.1 הצורך 36
5.2 יעדי דיני הסודיות והגדרת מידע כסוד על פי החוק בישראל 36
5.2.1 תולדות יעד הסודיות בחוק יסוד: הממשלה 37
5.2.2 תולדות יעד הסודיות בחוק העונשין 39
5.2.3 תחום הסודיות בדינים נוספים 45
5.2.3.1 תחום הסודיות הביטחונית בפקודת הראיות 45
5.2.3.2 תחום הסודיות הביטחונית בחוק שירות הביטחון הכללי 45
5.2.3.3 תחום הסודיות הביטחונית בחוק חופש המידע 45
5.2.3.4 תחום הסודיות הביטחונית בחוק בתי המשפט 46
5.2.3.5 תחום הסודיות הביטחונית בחוק בתי דין מנהליים 46
5.3 יעדי דיני הסודיות על פי הפסיקה בישראל 46

5.4. תולדות הענקת סמכויות בחוק השב"כ בדבר סיווג ביטחוני ובדבר התאמה ביטחונית 47
5.4.1. הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת 49
5.4.2. הצעת חוק שירות הביטחון הכללי 49
5.4.3. ההתנהלות במציאות, היכן שהדינים חסרים 49
5.5. חוקים נוספים בתחום סודות המדינה הביטחוניים 49
5.5.1. חוק האזנת סתר 49
5.5.2. חוק הגנת הפרטיות 50
5.5.3. חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים 50
5.5.4. חוק סדר הדין הפלילי 50
5.5.5. חוק המאבק בטרור 51
5.5.6. חוק הפטנטים 51
5.5.7. חוק השיפוט הצבאי 52
5.6. איסור פרסום 53
5.6.1. צו איסור פרסום 53
5.6.2 חוק ותקנות הארכיונים 53
5.7. שומרי החומה 53
5.7.1. השב"כ - שירות הביטחון הכללי 53
5.7.1.1. סמכות שירות הביטחון הכללי לעריכת מבדקי התאמה ביטחונית למועמדים לכנסת 55
5.7.2. המלמ"ב - הממונה על הביטחון במשרד הביטחון 56
5.8. ההסדר בפועל לנבחרי ציבור בישראל 60
5.8.1. מסמכי מבקר המדינה 61

6. **הסמכות למניעת גישה לידיעות סודיות ולפרסום מידע ביטחוני** 62
6.1. מונחים 62
6.1.1. מידע ביטחוני סודי 62
6.1.2. סיווג ביטחוני 62
6.1.3. רמת סיווג ביטחוני 62
6.1.4. זיכוי ביטחוני 62
6.1.5. התאמה ביטחונית 62
6.1.6. היתר ביטחוני 62
6.2. המקורות להבנת המונחים 63
6.2.1. המקור להבנת המונח: מידע ביטחוני סודי 63
6.2.2. המקור להבנת המונח: סיווג ביטחוני 63
6.2.3. המקור להבנת המונח: רמת סיווג ביטחוני 63
6.2.4. המקור להבנת המונח: זיכוי ביטחוני 63
6.2.5. המקור להבנת המונח: התאמה ביטחונית 64
6.2.6. המקור להבנת המונח: היתר ביטחוני 64
6.3. הסמכויות לקביעת סיווג ביטחוני, רמת סיווג ביטחוני, התאמה ביטחונית והיתר ביטחוני ... 64
6.3.1. הסמכות לקביעה כי מידע הוא סוד ביטחוני ולקביעת רמת סיווגו 64
6.3.2. הסמכות לביצוע סיווג ביטחוני לתפקיד ולמשרה 65
6.3.3. הסמכות לקביעת רמת סיווג ביטחוני לתפקיד ולמשרה 65
6.3.4. הסמכות לקביעת התאמה ביטחונית 66
6.3.5. הסמכות להענקת היתר ביטחוני 66
6.3.6. הסמכות להתרת עיון בחומר מסווג ביטחונית לאדם חסר התאמה ביטחונית 67
6.4. רמות סיווג ביטחוני מוכרות 68
6.5. מדדים לקביעת התאמה ביטחונית 70
6.6. הסמכות לפרסום מידע ביטחוני 71
6.6.1. הצנזורה 71
6.6.2. ועדת השרים למתן היתר לפרסומים 72
6.6.3. שר הביטחון 72

6.6.4. צוות חשיפה בארכיון המדינה 72
6.6.5. ועדת חקירה 72

7. **משפט משווה** 74
7.1. בריטניה 74
7.2. ארצות הברית 77
7.3. קנדה 81
7.4. צרפת 85
7.5. אוסטרליה 86
7.6. גרמניה 87
7.7. האיחוד האירופאי 89
7.8. מדינות אירופאיות נוספות 90
7.9. יפן 91

8. **פרשות ביטחוניות מהעבר** 93
8.1. דוגמאות מדברי ימי גילויי חוסר נאמנות למדינת ישראל של חברי כנסת 93
8.1.1. אסף יגורי, החשדתו וסיכול צירופו לוועדת החוץ והביטחון 93
8.1.2. עזמי בשארה, ריגול וסיוע לארגון החיזבאללה 93
8.1.3. סעיד נפאע, מגע עם סוכן חוץ ועבירות נוספות 94
8.1.4. באסל גטאס, הברחת טלפונים סלולריים לאסיר ביטחוני 94
8.1.5. היבא יזבק, הזדהות ותמיכה בארגוני טרור 95
8.1.6. גונן שגב, ריגול עבור אירן 95
8.2. האם בעלי סיווג ביטחוני גבוה הורשעו בעבירה בעלת אופי ביטחוני? 96
8.2.1. רמי דותן 96
8.2.2. יצחק יעקב 97
8.3. האם נבחרי ציבור הדליפו או פרסמו מידע מסווג? 98
8.4. הייתכן שחבר כנסת יפעל באופן שיסכן את ביטחון המדינה? 99

9. **הצעות חוק שהוגשו בתחום הסיווג הביטחוני לנבחרי ציבור** 100
9.1. הצעת ח"כ אפי איתם 100
9.2. הצעת ח"כ רוברט אילטוב ואחרים 100

10. **מאמרי דעה** 101
10.1. מרדכי קרמניצר ואייל צור 101
10.2. יהודה שפר 101

11. **המציאות הקיימת והצורך בהסדר משפטי חדש** 102
11.1. מינוי חבר כנסת לתפקיד ביטחוני במציאות חיינו 102
11.2. הצורך בהסדר משפטי חדש 104

12. **הצעת תיקון להסדר** 105

רשימה ביבליוגרפית 106

נספחים 116

נספח א - הצעת החוק של אפי איתם 117
נספח ב - הצעת החוק של רויטל סויד 118
נספח ג - הצעת החוק של רוברט אילטוב ואחרים 120

היתר ביטחוני לחברי כנסת

דו"ח חקר תולדות החרגת נבחרי הציבור מהצורך בהיתר ביטחוני והצעה לשינוי

ד"ר יאיר דוד

<u>תקציר</u>

במדינת ישראל לא נדרשת התאמה ביטחונית של חבר כנסת למינויו לתפקיד בו הוא נזקק למידע ביטחוני מסווג. אף שבשנת 2002 הוסמך שירות הביטחון הכללי בחוק לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, וכן קביעה של התאמה ביטחונית לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, כולל למועמדים לשפיטה, הרי שמהסמכה זו הוחרגו נבחרי הציבור והשופטים.

חשיפה של מידע ביטחוני מסווג לאדם שלא נבדק ולא הוענק לו היתר ביטחוני מהווה הימור וסכנה לביטחון המדינה, גם כאשר אותו אדם נבחר על ידי הציבור לכהן כחבר כנסת. הסכנה לביטחון המדינה במקרה מינוי של חבר כנסת לתפקיד חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת או של חבר כנסת שהוא גם שר, לתפקיד שר הביטחון או חבר בקבינט המדיני ביטחוני או מינויו כראש הממשלה, באם אינו עומד במדדים המתאימים לרמת הסיווג של החומר הביטחוני שייחשף לפניו, ברורה.

התניית מינויו של חבר כנסת לתפקיד במסגרת פעילותו כחבר כנסת או כשר או כראש ממשלה בקבלת היתר ביטחוני פותחת פתח שעשוי להיות מנוצל לסיכול מינוי זה משיקולים זרים ובכך יש סכנה לדמוקרטיה הישראלית.

אלו הן שתי סכנות חמורות, סכנה ביטחונית לקיומנו כמדינה וסכנה ציבורית לקיומנו כחברה דמוקרטית. כבר התגלו חברי כנסת שגילו חוסר נאמנות למדינה וכבר סוכל מינויו של חבר כנסת לתפקיד בכנסת בטענת שיקול ביטחוני, מכאן שהסכנות הן מוחשיות.

במקביל קיימת סכנה נוספת, סכנת חוסר פיקוח מספק של הכנסת על פעילות מערכת הביטחון. סכנה זו נובעת ממצב בו בעל תפקיד ביטחוני נרתע מחשיפת מידע ביטחוני מסווג בפני חבר כנסת חסר היתר ביטחוני.

סכנות אלו אינן ייחודיות למדינת ישראל. ברוב המדינות הדמוקרטיות ובהן בריטניה, ארצות הברית, גרמניה, הולנד ואוסטרליה פטורים נבחרי הציבור מחובת רכישת התאמה ביטחונית כתנאי למינוים לתפקידים ציבוריים בהם הם נחשפים לידיעות ביטחוניות מסווגות. עם זאת ישנן מדינות דמוקרטיות בהן, ככל שהצלחתי לברר, לא יימסר מידע ביטחוני לנבחר ציבור, בכל מקרה, או במקרים מוגדרים, אלא לאחר שהוא רכש התאמה ביטחונית. בין המדינות האלו נמצאות: קנדה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, פולין, סרביה, מקדוניה וייתכן וגם בלגיה, דנמרק, אירלנד, צרפת וחלק מנבחרי הציבור ביפן.

פעמיים בעבר, בשנים 2007 ו-2017 הוגשו לכנסת ישראל הצעות חוק לשם הסדרת מתן היתר ביטחוני ולביצוע בדיקות פוליגרף לבעלי תפקידים מסוימים לחברי כנסת ולשרים, גם כן משיקולי ביטחון המדינה. בשני המקרים ההצעות לא צלחו.

בשיטה הנהוגה בישראל חקיקת חוקים, גם אלו המעניקים זכויות וגם אלו המגבילים את זכויות חברי הכנסת נעשית על ידי חברי הכנסת עצמם. מכאן החשיבות הגבוהה שהחקיקה תעשה במסגרת חוק יסוד ומבעוד מועד, כעת ולא כאשר תתעורר בעיה אקוטית עם מינוי זה או אחר.

אומר כבר כאן את מסקנתי באשר לחשיפת מידע ביטחוני רגיש ביותר בפני חבר כנסת חסר היתר ביטחוני כי בהחלט יש לשמור על חרותו של חבר הכנסת ולאפשר לו חופש פעולה לצורך מילוי תפקידו כנבחר הציבור, אך צריך איזון שיצמצם את סכנת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה בבחינת:

חופש כן, הפקרות לא.

מטרה

מטרתי היא לברר, לנסות לענות ולהציע תשובות לשאלות:

האם וכיצד ניתן לקיים בצוותא את שני ערכי היסוד, ערך שמירת ביטחון המדינה וערך שמירת חירות חברי הכנסת, בתחום הסיווג הביטחוני והאם נדרש שינוי בחוק?

תקוותי היא שהחיבור הנוכחי יאפשר לבסס הצעת חוק בשני שלבים:

א. **הכרה בצורך**

ב. **הצעת פתרון**

הפתרון משמעותו מציאת אימוץ איזון בין שני הערכים שהוזכרו, כאשר על פי המצב החוקתי כיום נקודת האיזון נמצאת בקצה, בהעדפת חירות הפעולה של חברי הכנסת על פני הגבלתם בדרישה לרכישת התאמה ביטחונית. חוסר איזון זה מתקיים לצד הגבלות הקיימות בחוק ובתקנות על חירות זו לשם מניעת פגיעה בביטחון המדינה. דוגמאות להגבלות כאלו ניתן למצוא בתחומי התרת האזנות סתר, הגבלת חופש התנועה, הגבלת זכות העיון בפרוטוקולים מסווגים ביטחונית מישיבות של ועדות של הכנסת והגבלת מסירת מידע ביטחוני על-ידי הממשלה לכנסת ולוועדותיה.

דוגמא לפתרון אפשרי:

א. קביעת מועמדות של חבר כנסת כחבר בוועדה או כשר או בכל מינוי אחר שיועד לו אשר לצורך מילוי תפקידו זה עליו לקבל גישה למידע ביטחוני מסווג. מועמדות זו תוגש ליושב ראש הכנסת.

ב. הגשת בקשה על ידי יושב ראש הכנסת לחבר הכנסת המועמד לשם קבלת הסכמתו לביצוע הליך בדיקה, הערכה, וקביעת התאמה ביטחונית לרמת הסיווג הביטחוני הנדרש.

ג. באם חבר הכנסת המועמד לא יסכים לביצוע ההליך, הוא לא ימונה לתפקיד המיועד.

ד. באם חבר הכנסת ייתן את הסכמתו יבצע שירות הביטחון הכללי, לבקשת יו"ר הכנסת, את ההליך הנזכר וראש השירות יגיש ליו"ר הכנסת את המלצתו, לחיוב או לשלילה.

ה. באם המלצת ראש שירות הביטחון הכללי תהיה חיובית, יעניק יו"ר הכנסת את ההתאמה הביטחונית לחבר הכנסת המועמד.

ו. באם המלצת ראש שירות הביטחון הכללי תהיה שלילית, יודיע על כך ראש השירות ליו"ר הכנסת. יו"ר הכנסת יודיע על המלצה זו לחבר הכנסת המועמד ויבקש לקבל את הסכמתו להעברת ההחלטה בדבר קביעת התאמתו הביטחונית ליו"ר ועדת התאמה ביטחונית לנבחרי ציבור.

ז. באם המועמד לא יסכים להעברה הנזכרת בסעיף הקודם, הוא לא ימונה לתפקיד שיועד לו.

ח. באם נתן חבר הכנסת המועמד את הסכמתו לבקשת יו"ר הכנסת יעביר יו"ר הכנסת בקשה לקביעת ההתאמה הביטחונית ליו"ר ועדת התאמה ביטחונית לנבחרי ציבור ויודיע על כך לראש שירות הביטחון הכללי. ראש שירות הביטחון יעביר את הנמקותיו ליו"ר ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור.

ט. ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור תקבע האם להעניק לחבר הכנסת המועמד התאמה ביטחונית ואת רמת הסיווג שתכלול התאמה זו או שתקבע שלא להעניק התאמה ביטחונית.

י. ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור תמונה על ידי שר המשפטים ותשרת בכל עת. הוועדה תמנה חמישה חברים, כולם בעלי התאמה ביטחונית הולמת. בין חברי הוועדה יהיה שופט בית המשפט העליון והוא יהיה יושב ראש הוועדה. בין חברי הוועדה יהיו חבר שהמליץ עליו שר הביטחון, חבר שהמליץ עליו ראש שירות הביטחון הכללי ושני חברים נוספים מתוך חבר המורים של מוסדות להשכלה גבוהה.

יא. לחבר הכנסת המועמד תהיה זכות ערעור בפני בית המשפט העליון על החלטת ועדת ההתאמה.
יב. תיאסר כל מסירת מידע ביטחוני מסווג לחבר כנסת חסר התאמה ביטחונית.
יג. חברי הכנסת אשר נקבעה להם התאמה ביטחונית יחויבו לרענן התאמה זו באותו הליך שיהיה נהוג באותה עת לגבי בכירים במערכות הביטחון בישראל.

הערות:
א. ברור שהשימוש במונח "חבר" כולל גם "חברה".
ב. איני מטפל כאן בסוגיית הקניית התאמה ביטחונית הולמת לשופט בית המשפט העליון.
ג. מתבקש שיפור להצעת התיקון שניסחתי ולהצגת חלופות, כגון החלפת שירות הביטחון הכללי כמבצע ההליך במשרד חקירות פרטי זה או אחר, או גוף חקירות של הכנסת, הסתפקות בביצוע בדיקות פוליגרף ועוד.

דיון בתזה

ביום ה – 13 בספטמבר 2020 נערכה ועידת וידאו שארגנה והנחתה הנהלת המכון למחקרי ביטחון לאומי. התבטאו בוועידה אנשים בכירים, עתירי ניסון בפוליטיקה הישראלית ובמערכות הביטחון, האקדמיה והמשפט. תקציר הדברים שנאמרו שמורים אצלי.

לא הייתה תמימות דעים באשר לתזה שלי בדבר הצורך בשינוי המצב החוקתי באשר להתניית חשיפת מידע ביטחוני לחבר כנסת, הנזקק למידע לצורך מילוי תפקידו, בקיומה של התאמה ביטחונית לאותו חבר הכנסת. עם זאת הגישה השלטת הכירה בקימה של התנגשות ערכים חמורה וקשה להסדרה.

הוטל ספק בדבר יעילות התחקיר הביטחוני כשיטה למניעת דליפת מידע ביטחוני.

הוצגה אף עמדה ולפיה ההצעה שלי נגועה בתמימות.

עלתה השאלה האם הפתרון צריך להיות מסוג ענשיה הרתעתית, אקס-אנטה (ex-ante), או מניעתית אקס-פוסט-פקטו (ex-post).

להארת הסכנה החמורה בחשיפת מידע נאמר מפורשות כי כאשר מתוקצב פרויקט ויהיה הקריטי ביותר למדינת ישראל, אשר יש לשומרו בסוד, התקצוב אינו יכול להתקיים מבלי שמי מהכנסת יאשרו.

שני נושאים עלו בעוצמה וזכו להסכמה נרחבת:

א. קיים גירעון דמוקרטי באפשרות הכנסת לפקח על המערכת הביטחונית וברור שבכירי מערכת הביטחון נמנעים מחשיפת מידע ביטחוני בפני חברי ועדות הכנסת, על פי הבנתם.

ב. העלאת הנושא לדיון ציבורי כיום במצב המטורלל של היום, כאשר כל שיקול הוא פוליטי, לא ענייני ולא תקין, בראיית "טוב לי או רע לי", השסעים והפילוגים יכול להיתפס ע"י החי"כים האחרים כאיום כנגדם, הנה מסוכנת לדמוקרטיה הישראלית ועדיף להמתין לעת שפויה יותר.

בלט לטעמי בדיון חוסר התייחסות לסוגיית המחיר שיידרש, על פי הצעתי בהוספת עוד הגבלה על חירות חברי הכנסת.

בהתייחס לנאמר בוועידה, אני מאמץ את הגישה, להמתין עם העלאת הצורך לדיון ציבורי ולנצל את ההפוגה לשיפור ההצעה.

רשימת תרשימים

תרשים 1 – מבנה ארגוני כללי של משרד הביטחון (2018)
תרשים 2 – מבנה משרד הביטחון (2020 – א׳)
תרשים 3 – מבנה ארגוני כללי של משרד הביטחון (2020 – ב׳)

היתר ביטחוני לחברי כנסת

1. **פתח דבר**

טרם התגייסותי לצבא ההגנה לישראל נשאלתי מדוע אסכים לקבל על עצמי מרות מוחלטת של כל מפקד זוטר שאהיה כפוף לו מבלי שלי ולחברי לכיתה או למחלקה תהיה זכות להכרעה דמוקרטית ברוב קולות כאשר מפקד כזה יפקוד עלינו לבצע דבר מה. שאלה זו ליוותה אותי והתחדדה לאורך שנים רבות בשירותי בצבא בסיירת הצנחנים, ובעיקר בשירותי הארוך כנווט קרב וכממלא תפקידים בחיל האוויר. עתה, לאחר שנים רבות של דאגה לביטחון המדינה, מצאתי שהגיעה העת לפתור דילמה זו בתחום צר שיפורט בהמשך, בדרך של הגשת הצעה הנסמכת על חיבור אקדמאי.

מובהר כאן כי כל המידע שנכלל בחיבור הנוכחי הוא ממקורות גלויים בלבד.

במדינת ישראל לא נדרשת קביעת התאמה ביטחונית של חבר כנסת והענקת היתר ביטחוני למינויו לתפקיד בו הוא נזקק למידע ביטחוני מסווג. חשיפה של מידע ביטחוני מסווג לאדם שלא נבדק ולא הוענק לו היתר ביטחוני מהווה הימור בדבר סכנה לביטחון המדינה, גם כאשר אותו אדם נבחר על ידי הציבור לכהן כחבר כנסת. הסכנה לביטחון המדינה במקרה מינוי של חבר כנסת לתפקיד כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת או של חבר כנסת שהוא גם שר, לתפקיד שר הביטחון או חבר בקבינט המדיני ביטחוני או מינויו כראש הממשלה, באם אינו עומד במדדים המתאימים לרמת הסיווג של החומר הביטחוני שייחשף לפניו, ברורה.

התניית מינויו של חבר כנסת לתפקיד במסגרת פעילותו כנבחר בקבלת היתר ביטחוני פותחת פתח שעשוי להיות מנוצל לסיכול מינוי זה משיקולים זרים ובכך יש סכנה לדמוקרטיה הישראלית.

אלו הן שתי סכנות חמורות, סכנה ביטחונית לקיומנו כמדינה וסכנה חברתית לקיומנו כחברה דמוקרטית. כבר התגלו חברי כנסת שגילו חוסר נאמנות למדינה וכבר סוכל מינויו של חבר כנסת לתפקיד בוועדת הביטחון של הכנסת בטענת שיקול ביטחוני.

לשתי סכנות אלו נוספת עוד סכנה. באם ממלא תפקיד ביטחוני בכיר מתבקש לחשוף בפני חברי כנסת, שכולם או חלקם חסרי היתר ביטחוני, מידע מסווג, הוא עשוי להגיע למסקנה שמעל בקשה זו מתנופף דגל שחור, כאשר רמת הסיווג של המידע היא גבוהה במיוחד, ולהימנע ממסירת המידע. במקרה כזה ייתכן וחברי הכנסת לא יהיו מסוגלים למלא את תפקידים כראוי.

מטרת כתיבתי היא לברר, לנסות לענות ולהציע תשובות לשאלות:

האם וכיצד ניתן לקיים בצוותא את שני ערכי היסוד, ערך שמירת ביטחון המדינה וערך שמירת חירות פעולת חברי הכנסת, בתחום הסיווג הביטחוני והאם נדרש שינוי בחוק?

> מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות; תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא משתתה על יסודות החרות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקים שויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת גזע ומין; תבטיח חפש דת, מצפון, לשון, חנוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגלת האומות המאוחדות.[1]

כך נכתב במגילת העצמאות של מדינת ישראל שהוקראה על ידי דוד בן גוריון ביום 14 במאי 1948 ובזאת נקבע אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית וכמדינה דמוקרטית.

אופייה זה של המדינה בחוק הופיע לראשונה בחוק יסוד הכנסת בשנת 1985 וערכיה אלו של מדינת ישראל עוגנו בשני חוקי יסוד, חוק יסוד כבוד האדם וחרותו וחוק יסוד חופש העיסוק בשנת 1992.

[1] הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

שיטת הממשל במדינה דמוקרטית כוללת בית מחוקקים. חברי בית המחוקקים נבחרים לתקופות קצובות על ידי כלל אזרחי המדינה הבוגרים, פרט ליוצאים מן הכלל אשר אינם בעלי זכות בחירה. השיטה הדמוקרטית הטהורה יכולה להתקיים בתנאי שכל אחד מחברי בית המחוקקים, הכנסת במקרה של ישראל, נהנה מחרות מוחלטת לפעול, במסגרת החוק, למילוי תפקידו ומבלי שאף גורם במדינה, ובמיוחד שלא מהרשות המבצעת, יהיה מוסמך לחבל במילוי תפקידו, וכאשר רק 'אימת הבוחר' עליהם.

החרות הדמוקרטית של נבחרי הציבור והשמירה על ביטחון המדינה הם מערכי היסוד החשובים ביותר של מדינת ישראל.

מדינת ישראל נמצאת תדיר במצב של מלחמה. ביטחון המדינה והמחיר אשר היא משלמת או שתידרש לשלם בעת עימות תלוי במידה רבה בתשתיות הביטחוניות שלה, באמצעי הלחימה, בתורות הלחימה ובסדר כוחותיה הצבאיים. עוצמות כל אלו תלויות במידה רבה בגורם ההפתעה הטמון בהם ועל כן מידע אודותם מוגדר ומסווג כסוד ביטחוני. איסור חשיפת סוד מוגדר בחוק העונשין, חוק המאפשר להעניש את מי שפרסם חומר סודי ובהוראות חקקיה נוספות. אלו ייתכן וירתיעו חבר כנסת מלחשוף סוד ביטחוני, מאימת הדין, אולם אין בו כדי למנוע מחבר הכנסת להיחשף בעצמו למידע מסווג.

אחת מהדרכים היעילות, אף כי אינה מבטיחה הצלחה מלאה, למנוע פרסום של ידיעה סודית היא הגבלת כמות האנשים הנחשפים לידיעה. הדבר נעשה על ידי קביעת רמת סיווגו של מידע ביטחוני ועל ידי קביעת רמת התאמה ביטחונית לאדם והענקת היתר ביטחוני, לעיתים לכל חומר של רמת סיווג מסוימת ולעיתים לידיעה או לתחום ידיעות מוגדר.

בשנת 2002 הוסמך שירות הביטחון הכללי שהופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי שלה ומוסדותיה, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, וכן קביעה של התאמה ביטחונית לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, כולל למועמדים לשפיטה.[2]

מהסמכה זו הוחרגו נבחרי הציבור והשופטים.

סוגייה בפני עצמה היא סמכות שירות הביטחון בקביעת ההתאמה הביטחונית של שרים ושל ראש הממשלה. בהקשר זה אציין כי על פי חוק יסוד: הממשלה, ראש הממשלה, ובממשלת חילופים – גם ראש הממשלה החלופי – יהיה מבין חברי הכנסת, כלומר נבחרי ציבור; שר אחר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת.[3] על פי חוק יסוד הכנסת לא יכהן ראש הממשלה, שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל.[4] אין איסור בחוק על כהונה בו זמנית של אדם הן כחבר כנסת והן כשר.

כיום אם כן ניצבים שני ערכים מהותיים באשר לחשיפת חברי הכנסת, שהם נבחרי ציבור, למידע מסווג בקצוות מנוגדים וללא כל איזון. מחד גיסא אין לרשות המבצעת סמכות על פי חוק למנוע מינוי של חבר כנסת לתפקיד אשר בו ייחשף אותו חבר הכנסת למידע ביטחוני מסווג ומאידך גיסא אין במדינה גורם המוסמך בחוק לבצע בדיקה ביטחונית לאותו חבר הכנסת ואין אף גורם המוסמך בחוק למנוע ממנו קבלת היתר ביטחוני.

חרות חברי הכנסת אינה מוחלטת ולדוגמא, בחוק הישראלי קיים הסדר המאזן בין ערך חרות חבר הכנסת לבין ערך ביטחון המדינה. בהתקיים תנאים מסוימים ובהרשאה של שופט של בית המשפט העליון מותרת האזנת סתר לחבר כנסת משיקולי ביטחון המדינה וישנן מגבלות נוספות על חברי הכנסת.

יתרה מכך, לחבר כנסת כלל אין זכות מוקנית לעיין במסמכים מסווגים אלא בהתקיים תנאים מתנאים

---

[2] חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: חוק השב"כ).
[3] ס' 5 (ב) לחוק יסוד: הממשלה.
[4] ס' 20(א) לחוק יסוד: הכנסת.

המוגדרים בתקנות ובהוראות, (על כך בהמשך בסעיפים: 4.1.2. "האזנת סתר לחברי כנסת" ו- 4.1.4. "ועדת החוץ והביטחון וחברות בוועדה".

המינויים בהם צפויים חברי כנסת להיחשף למידע ביטחוני מסווג הם לפחות בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובוועדות משנה שלה וכן בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ויתכן שגם בוועדת הכספים.

הערה: באם שר ממונה אינו נבחר ציבור, אין מניעה בחוק לעקב את מינויו או למנוע את מינויו עד אשר יוענק לו היתר ביטחוני מספק. מצב מעניין יכול להיווצר באם חבר כנסת אשר ממונה לשר מתפטר מהכנסת, למשל במסגרת מה שמכונה החוק הנורבגי.[5]

במצב החוקי הקיים, יש להניח כי האוחזים במידע מסווג ובמיוחד במידע מסווג סודי ביותר, שלא לומר במידע המהווה סוד כמוס, ו/או כזה המצוי בליבת הסוד, מוצאים את הדרכים היצירתיות להתנהלות בסוגייה, למשל על ידי מניעת מינוי בדרך של שכנוע או הימנעות מחשיפת סודות בפני הוועדות הנכבדות, דרכים שאינן מעוגנות בחוק.

אולם יהיה זה מצב קיצוני בו תימנע חשיפת מידע, ויהיה הכמוס ביותר, אף עם חשיפתו למי שאינו מוסמך לכך עשויה לסכן את קיומה של המדינה, כאשר החשיפה תהיה בפני ראש ממשלה, שר ביטחון או סגן שר ביטחון.

חלק משרי הביטחון שכהינו היו בעברם קצינים בכירים מאוד, אלופים ורבי אלופים. ככאלה ברור שהם היו בעלי סווגים ביטחוניים גבוהים לפחות בעברם. אולם היו שרי ביטחון שסביר בהחלט שלא נקבעה להם התאמה לרמת הסיווג הביטחוני העליונה הקיימת בישראל, טרם מינוים לתפקיד שר הביטחון.

בשנת 2010 הותקנו בישראל, תקנות הארכיונים, המפרטות חומר ארכיוני שזכות העיון בו מוגבלת למשך שנים רבות מיום היווצר המסמך האחרון בו.[6] כך ישנם חומרים, המוגבלים עד לשבעים שנים. תקנות אלו מחזקות את הבנתי כי ישנן ידיעות אשר מטעמי ביטחון המדינה ייתכן מאוד שאדם שמונה להיות שר הביטחון יהיה חייב לשומרן בסוד בכל משך חייו. הפקדת ידיעות כאלו בידי אדם שיכולתו לנצור סוד למשך כל יתרת ימיו לא הוערכה טרם לכך, מהווה הימור מסוכן בביטחון המדינה. כל זאת כאשר שרי ביטחון במדינת ישראל עשויים לשרת במשרתם במשך תקופת זמן קצרה, ייתכן ומאילוצים פוליטיים קצרי טווח.

חוק שירות הביטחון הכללי מסמיך את השירות לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות ולקבוע התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד שנקבעה לו רמת סיווג ביטחוני.[7] אולם חוק זה אינו מסמיך אף אחד לקבוע התאמה ביטחונית של אדם לחשיפה למידע שסווג בסווג ביטחוני. בהחלט ייתכן ושני אנשים ימונו לתפקידים שסווגו באותה רמת סיווג ביטחוני באותו ארגון אך יתקיים בניהם מידור בנוגע לתחומי מידע מסווג מוגדרים.

מותר להניח שיש במערכת הביטחון מי שקובע מדדים למתן היתר חשיפה למידע מסווג ברמות הגבוהות ביותר, מדדים התואמים למידע ויהיו נכונים גם למשרות ותפקידים שאינם קיימים בעת קביעת המדדים אך יהיו תקפים בעתיד בעת כינונם של תפקידים ומשרות אלו. בלתי סביר שחבר כנסת ימונה לתפקיד אשר לגביו נקבעו מדדים כאלו, אף שהוא פטור מביצוע תחקיר ביטחוני, באם ידוע ברבים שהוא אינו עומד במדדים אלו!

פעמיים בעבר, בשנים 2007 ו-2017 הוגשו לכנסת הצעות חוק. הראשונה של ח"כ אפי איתם לשם הסדרת

---

[5] ס' 42ג לחוק יסוד: הכנסת. הסעיף התקבל בתיקון מס' 42 לחוק, בשנת 2015.

[6] תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010, ק"ת 1462 (להלן: תקנות הארכיונים - עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך).

[7] ס' 7 לחוק השב"כ.

מתן היתר ביטחוני לחברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.[8] השנייה של ח"כ רוברט אילטוב ואחרים לביצוע בדיקות פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.[9] בשני המקרים ההצעות לא צלחו.
שאלת הבדיקות, הסווג, ההתאמה וההיתר הביטחוני לממלאי תפקידים נוגעת לשלוש הרשויות, המחוקקת, המבצעת והשופטת. במסגרת החיבור הנוכחי לא אעסוק ברשות השופטת ובאשר לשתי הרשויות הנוספות אתייחס רק לנבחרי ציבור שהם חברי כנסת, במסגרת תפקודם בכנסת וגם לשרים שהם חברי כנסת. האבחנה היא בהיות חברי הכנסת נבחרי ציבור שנבחרו על ידי הציבור לשמש כחברי כנסת לבין שרים, שלא נבחרו לתפקידם כשרים על ידי הציבור אלא אושרו כשרים על ידי הכנסת. חריג לכך הוא ראש הממשלה אשר אף על פי שאינו נבחר בבחירות אישיות, ייתכן וניתן לראות בו, באם הוא ראש רשימה כמי שהציבור בחר בו לתפקיד ראש הממשלה.
בשיטה הנהוגה בישראל חקיקת חוקים, גם אלו המעניקים זכויות וגם אלו המגבילים את זכויות חברי הכנסת נעשית על ידי חברי הכנסת בעצמם. מכאן החשיבות הגבוהה שהחקיקה תעשה במסגרת חוק יסוד ומבעוד מעוד, כעת ולא כאשר תתעורר בעיה אקוטית עם מינוי זה או אחר.
אומר כבר כאן את מסקנתי באשר לחשיפת מידע ביטחוני רגיש ביותר בפני חבר כנסת חסר היתר ביטחוני כי בהחלט יש לשמור על חרותו של חבר הכנסת ולאפשר לו חופש פעולה לצורך מילוי תפקידו כנבחר הציבור, אך צריך איזון שיצמצם את סכנת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה בבחינת:

חופש כן, הפקרות לא.

אני מציע כי ייעשה שיקול מחדש של הצורך ושל אימוץ פתרון שיאזן בחקיקה בין ערכי הדמוקרטיה וביטחון המדינה כך שתימנע מכל חבר כנסת חסר היתר ביטחוני גישה למידע ביטחוני מסווג. על הפתרון להיות כזה שימנע מהרשות המבצעת כל אפשרות לנצלו לשם הגבלת חרותו של חבר כנסת משיקולים שאינם שיקולי ביטחון המדינה.

[8] הצעת חוק הכנסת (תיקון היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון), התשס"ח-2007 פ/17.
[9] הצעת חוק הממשלה (תיקון ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי), התשע"ז-2017 פ/4396/20 (להלן: הצעת החוק של ח"כ רוברט אליטוב ואח').

2. מבוא

2.1. כללי

ישנם מצבים בהם ערך ביטחון המדינה מתנגש בערך אחר, בהם באם ערך הביטחון לא יגבר אזי תיחשף המדינה לסכנה חמורה ואף לסכנה קיומית. חייב להיות מנגנון חוקתי שיתיר במקרה כזה גם פגיעה בזכות השמורה לנבחרי הציבור. לענייננו, על ידי מניעת גישה של חבר כנסת חסר היתר ביטחוני למידע ביטחוני מסווג, גם כאשר יש בכך כדי לפגוע בערך שמקנה השיטה הדמוקרטית.

דוגמא לגישה דומה ניתן למצוא בדבריו של שופט בית המשפט העליון, אהרון ברק, בפסק דינו במשפט שניצר בו כתב:[10]

> **כאשר מתרחשת התנגשות חזיתית בין הערך של ביטחון המדינה לבין ערך אחר, דוגמת הערך של חופש הביטוי, ואי-אפשר ששני הערכים יתקיימו בה בעת - ערך הביטחון גובר**.

וגם בדבריו של שופט בית המשפט העליון, נעם סולברג:[11]

> **שני העקרונות, ביטחון המדינה מזה ופומביות הדיון וזכות הציבור לדעת מזה, הינם ערכים בסיסיים בשיטתנו המשפטית, אך לא תמיד ניתן למצוא איזון בין שני העקרונות, וידו של ביטחון המדינה תגבר על עיקרון הפרסום**.

דוגמא חשובה נוספת לצורך באיזון בין אינטרסים ציבוריים מתנגשים ניתנה על ידי נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר:[12]

> בשל אופיו האמור של האינטרס המתואר גם טבעי והגיוני לראותו בתוך המערכת המורכבת והמשולבת של יתר האינטרסים הציבוריים. לשון אחר, מאחר והמדובר על ענין שהציבור מעוניין בקיומו ובטיפוחו רשאי הציבור ממילא גם לשקול מהי המידה של ההגנה הדרושה לקיומו של האינטרס שלו ובאיזה מידה מתיישב הענין 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 ולקיומם הכללי זה לצד זה, במידה הרצויה לציבור חופשי החרד לשמירת חרותו ולקיום הכלים שנועדו להבטיחה. האינטרסים האחרים אשר עם קיומם יש ליישב את האינטרס של ההגנה על מקורות מידע הם עשיית משפט וצדק, מניעת עבריינות, המנעות מן הפגיעה בזולת על ידי מעשי עוולה או מעשים חמורים נגד הסדר הציבורי. גם אלו הם אינטרסים חיוניים אשר ללא שמירה נאותה עליהם אין קיום לחברה מתורבתת, השומרת על כבוד האדם ועל זכויותיו. על כן **לגיטימי הוא כי הציבור יחפש איזון שיעניק קיום לאינטרסים השונים באופן שייקבע סדר הקדימה ביניהם, כאשר הם מתנגשים האחד עם משנהו או עלולים לסתור זה את זה במגמתם**.

חוק שירות הביטחון הכללי מסמיך את השירות לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרי, כפי שקבעה הממשלה, למעט לנבחרי ציבור ולשופטים.[13]

מכאן אגביל את ההתייחסות לחברי הכנסת ולא אתייחס לא לשופטים ולא לנבחרי ציבור שאינם חברי כנסת.

נראה לי שהחוק חייב לאזן בין זכויות נבחרי הציבור לבין צרכי ביטחון המדינה.

מחד גיסא במצב החוקתי כיום פטורים נבחרי הציבור מקבלת היתר ביטחוני. מצב זה לדעתי הוא קיצוני וחורג ממסגרת האיזון הסביר.

מאידך גיסא הסכנה שבמתן כח בידי גורם מוסמך שיאפשר לו למנוע מינוי נבחר ציבור לתפקיד זה או אחר, למניעת חשיפתו למידע ביטחוני רגיש ברורה. עשוי להיווצר מצב בו הגורם המוסמך יקבל סמכות

---

[10] בג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי**, פ"ד מב(4) 617, פס' 13 לפסק דינו של הנשיא ברק (1989) (להלן: עניין **שניצר**).

[11] ע"פ 357/87 – ט' **פלוני נ' מדינת ישראל**, פס' 4 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם באר"ש, 1.12.2019).

[12] ב"ש 298/86 **ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין**, פ"ד מא(2) 337 פס' 13 לפסק דינו של הנשיא שמגר (1987).

[13] ס' 7 לחוק השב"כ.

אשר ייתכן והיא תנוצל לרעה ותפגע חמורות בדמוקרטיה. סכנה זו מרוסנת או מאוזנת במידת מה בחוק העונשין הקובע:[14]

> העושה אחת מאלה, דינו - מאסר שנה:
> (1) מפריע ביודעין לעובד הציבור או למי שהוסמך למלא תפקיד של עובד הציבור במילוי תפקידו על פי דין;

עמדה התומכת בהשארת המצב הקיים בנוגע לאי-עריכת מבדקי התאמה ביטחונית לחברי כנסת ורואה במצב הקיים איזון נכון, נמצאת בפרסום מאוחר, משנת 2020, בספרו של אלי בכר, שהיה ראש האגף לייעוץ משפטי בשב"כ בשנים 2006-2011, שכותרתו: שב"כ במבחן ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה, ובלשונו:[15]

> החוק מסייג תפקיד זה ומוסיף כי השב"כ לא יקבע סיווג ביטחוני לנבחרי ציבור ולשופטים, מטעמים של הפרדת רשויות ושל מניעת מצב שבו השב"כ הוא גורם המאשר מינוי של נבחרי ציבור או קידום שופטים.
> ...
> התוצאה היא שנבחרי ציבור שמקצתם חשופים למידע הרגיש ביותר בנמצא, וכן שופטים, שאף מקצתם חשופים לסודות מדינה כמוסים, אינם מחוייבים בהליך של סיווג ביטחוני. מובן שאם מתקבלות ידיעות חשד ספציפיות בעניין נבחר ציבור או שופט זה או אחר, אין כל מניעה לפתוח בחקירה, באשר אין איש העומד מעל לחוק, אולם בהעדר חשד כאמור, לא ניתן לבצע בדיקת התאמה ביטחונית לשופטים מכהנים ולנבחרי ציבור.
> **נראה כי זהו מהלך ראוי המשקף נכונה את האיזונים הדמוקרטיים, והוא תוצר של נטילת סיכון מחושב. הטעם העיקרי הוא לשמר את הפרדת הרשויות ולסכל את החשש ששירות הביטחון יאצור בקרבו מידע רב מדי על נבחרי ציבור ושופטים ובכך יוכל להשפיע בעקיפין על הגופים שהוא נתון לפיקוחם, כמו מערכת המשפט והדרג המדיני.**

מכאן עולות שלושת השאלות הבאות, שאליהן אתייחס בהמשך:

שאלה ראשונה

האם קיים צורך בשינוי המצב החוקתי בדבר פטור גורף לחברי כנסת מקבלת היתר ביטחוני?

הכרתי בצורך זה היא אשר מניעה אותי בכתיבת החיבור הנוכחי.

שאלה שניה

האם טובת המדינה ואזרחיה קובעת שכללי הדמוקרטיה ובמיוחד אלו הנוגעים בהשפעה עוינת אפשרית על חירות פעילותו של נבחר ציבור, גוברים בכל מקרה, ובחירה באדם כנבחר ציבור, מקנה לו גישה חופשית לכל מידע ביטחוני שקיים ברשות המדינה לצורך מילוי משרה או מינוי שהוא ימונה אליהם?

עמדתי היא כי ההתנהלות הדמוקרטית יכולה להתקיים רק עד גבול שאת מקומו על המחוקק לקבוע בחוק. דוגמא לכך ניתן למצוא בצורך לקיים צבא יעיל, אשר בו כללים דמוקרטים בסיסים נכנעים לצרכי הצבא.

דוגמא להגבלת חרותו המוחלטת של נבחר ציבור ניתן למצוא בהלכות דרעי[16] ופנחסי[17] הקובעות שלא יכהן אדם כשר או כסגן שר, במקרה בו הוגש כנגדו כתב אישום בעבירה חמורה, (גם באם הוא נבחר ציבור).

דוגמאות נוספות להגבלת חרותו המוחלטת של חבר כנסת הן:

היותו של חבר כנסת חשוף להאזנת סתר מטעמי ביטחון המדינה, בהתקיים תנאים המוגדרים בחוק.[18]

---

[14] ס' 288א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).
[15] אלי בכר **שב"כ במבחן: ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה** 9.3.2. 360 (2020) (להלן: בכר - שב"כ במבחן).
[16] בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל** , פ"ד מז(5) 404 (1993).
[17] בג"ץ 4267/93 **אמיתי נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441 (1993).
[18] ס' 2א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות).

איסור או הגבלת הגישה למתקנים, של חברי כנסת מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי.[19]
הגבלות הקיימות בחוקים, אשר חברי הכנסת אינם מוחרגים מהם:

הגבלת חופש הביטוי בהתייחס לידיעות סודיות.[20]

הגבלת הגישה למסמכים ארכיוניים מסווגים.[21]

בנוסף המציאות מראה שעל חברי הכנסת מוטלת לעיתים חובת משמעת קואליציונית אשר אין להקל בה ראש.

לא רק שהראיתי כי לעיתים מוגבלת חרותו של חבר הכנסת בדומה לחרותו של אזרח מן השורה, ייתכן קיומו של מצב בו תוגבל חרותו של חבר הכנסת, דווקא משום היותו חבר כנסת, אף יותר מזו של האזרח שאינו חבר כנסת. דוגמא לכך היא האיסור שהוטל בשנת 2016 על עליית חברי הכנסת להר הבית.[22]

שאלה שלישית

האם ניתן להציע פתרון שיאזן בין זכויות נבחרי הציבור מבלי שתתהווה סכנה לשיטה הדמוקרטית?

זה האתגר שאני מבקש שנתמודד אתו.

2.2. אבטחת סודות המדינה בישראל

נושא אבטחת סודות המדינה בישראל יתואר ביתר הרחבה בפרק 5: "הגנה על סודות המדינה הביטחוניים: המסגרת המשפטית". בשלב זה כאן בסעיף המבוא אתייחס לעיקרי דרכי האבטחה, כאשר כל אחת משלושת הרשויות משתתפת במשימה:

הרשות המחוקקת:

אבטחת סודות המדינה מתבססת על ההכרה בצורך להגביל את זכות הציבור לדעת ואת זכות חופש הדיבור, הכרה המעוגנת בחוק. במדינת ישראל חוקקו מגוון חוקים הכוללים סעיפים שמטרתם זיהוי והגדרת מידע אשר חשיפתו עשויה לפגוע בביטחון המדינה כמידע המסווג ביטחונית ומניעת חשיפת מידע מסווג לבלתי מורשים. חלק מסעיפים אלו מניעתיים במהותם המופעלים בדיעבד, כאלו הכוללים ענישה לאחר מעשה וחלקם מיועדים למנוע את החשיפה עוד לפני מועד אירועה.

מבין החוקים אמנה כאן את: חוק העונשין, חוק האזנת סתר, חוק שירות הביטחון הכללי, חוק הפטנטים וחוק הארכיונים.

אעיר כי בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1114 נזכרות הוראות חקיקה רבות נוספות אשר במסגרתן קבועות עבירות פליליות בגין גילוי או פרסום של מידע שלא כדין.[23]

הרשות המבצעת:

במדינת ישראל פועלים גופים המוסמכים בחוק לפעול על פי החוקים שנזכרו. מבין גופים אלו אמנה את: ממשלת ישראל, שירות הביטחון הכללי, משרד הביטחון, צה"ל ורשות הפטנטים. במשרד הביטחון נמצא את: מפא"ת, מלמ"ב, סיב"ט ואפ"י ובצה"ל את: הצנזורה לעיתונות ולתקשורת ואמ"ן-מחב"מ. כמו כן בחברות ביטחוניות ובגופים ביטחוניים ישנם מנגנונים הכוללים קציני ביטחון.

---

[19] שם, ס' 9 (א).

[20] ס' 113 (ג) וס' 113א לחוק העונשין.

[21] תקנות הארכיונים - עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך).

[22] אתר כנסת ישראל, ועדת האתיקה "כללי האתיקה והחלטות עקרוניות":
main.knesset.gov.il/Activity/committees/Ethics/Documents/RulesOfProcedureEthics.pdf

[23] "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 4.1114 (התש"ף) (להלן: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1114).
בהנחייה נזכרים: חוק מבקר המדינה, חוק בתי המשפט, חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), פקודת המשטרה, חוק איסור הלבנת הון, חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, חוק אימוץ ילדים, חוק הפסיכולוגים, חוק המידע הפלילי ותקנות השבים וחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין.

כל אלו אוחזים באמצעים ובתשתיות, מנסחים שיטות ונהלים, המחייבים, גם גופים פרטיים המתקשרים עם מערכת הביטחון, קובעים סיווגים ביטחוניים, עורכים בדיקות רקע ביטחוניות למועמדים לתפקידם הדורשים התאמה ביטחונית ומעניקים היתרי ביטחוניים. אזכיר גם את משטרת ישראל ואת פרקליטות המדינה הלוקחים חלק בהליכים.

הרשות השופטת:

שופטת וגוזרת את דינם של עברייני ביטחון המידע הביטחוני, המובאים למשפט.

3. הדמוקרטיה וגבולותיה

3.1. מהי דמוקרטיה

לא כאן המקום להרחיב בשאלה מהי דמוקרטיה בכלל ומהי הדמוקרטיה הישראלית בפרט, תלי תילים של ספרים ומאמרים נכתבו בניסיון לענות על שאלה זו. אזכיר שהדמוקרטיה, מונח שפירושו "שילטון העם", נולדה ביוון העתיקה, התבססה על עקרון בחירת אנשי השלטון על ידי האזרחים וכי תכליתה על פי היוונים הייתה להעניק לאזרחי יוון את החיים הטובים, את החיים המוסריים. במשך הדורות התפתחה הדמוקרטיה והתפתחו ענפים שונים הנהוגים כיום במדינות שונות. עם זאת מאפיינים מהותיים של הדמוקרטיה המודרנית הוא עקרון הבטחת זכויות אדם נבחרות ומניעת עריצות הרוב.

מקום נפרד ניתן לתת לדיון בסוגייה מיהו נבחר ציבור. בישראל הציבור בוחר במפלגה, אשר אותה ייצגו כנבחרים הראשונים מבין רשימת מועמדים. הרכב רשימה זו נקבע במפלגות השונות בדרכים שונות. מכאן עולה השאלה עד כמה מועמד שמוקם ברשימה, למשל על ידי ועדה מסדרת או שנבחר על ידי מעט מאוד בוחרים במרכז של מפלגה, הוא נבחר ציבור. אין לי ספק שיש חברי כנסת שנבחרו כאשר רוב בוחריהם אינם יודעים שאלו נכללו ברשימת המועמדים בה הם בחרו בקלפי. אולם לא ארחיב את ההתייחסות לסוגייה במסגרת הנוכחית.

עם זאת אביא כאן מעט מובאות שיאירו בתמצית את התשובה מהי דמוקרטיה.

כך כתב נשיא בית המשפט העליון השופט אשר גרוניס בשנת 2012 בעניין מניעת השתתפותה של חברת-הכנסת חנין זועבי בבחירות לכנסת מטעם רשימת בל"ד:[24]

> דמוקרטיה, במובנה המילולי והיסודי ביותר, משמעה שלטון העם. בדמוקרטיה המודרנית, הדמוקרטיה הייצוגית, שלטון העם מתקיים באמצעות נציגיו בפרלמנט, ומנגנוני הבחירה של הנציגים בפרלמנט הם האמצעי להגשמת עיקרון זה.

ונשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות כתבה בשנת 2016 כך:[25]

> לפי השיטה שלנו המתחרות הן הרשימות ולא המועמדים שברשימות כפרטים.

בקווי היסוד של ממשלת ישראל הראשונה, שבראשה עמד דוד בן-גוריון נכלל פרק שמטרתו ביסוס משטר דמוקרטי המבטיח הן שמירת זכויות והן שמירת ביטחון המדינה וזו לשונו:[26]

> פרק שני
> חירות, שוויון ודמוקרטיה
> בחוק, שיבסס את המשטר הדמוקרטי והרפובליקני במדינת ישראל, יובטח שוויון גמור של זכויות וחובות לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ולאום; יובטח חופש של דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; יקוים שוויון מלא וגמור של האשה – שוויון בזכויות ובחובות, בחיי המדינה, החברה והמשק ובכל מערכות החוקים. תקוים חירות האיגוד וחירות הביטוי בעל פה ובכתב – מתוך שמירה על בטחון המדינה, חירותה ועצמאותה ומתוך כבוד לזכויות הזולת. בכל מוסדות המדינה, העיריות ושאר הרשויות הנבחרות תתקיים זכות בחירה כללית ושווה ללא הבדל מין, דת, גזע ולאום וללא כל סייג כספי. המדינה תספק את צרכי הדת הציבוריים של תושביה, אבל תמנע עצמה מענייני דת. שבת ומועדי ישראל יהיו ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל; שאינם יהודים, תישמר להם זכות ימי מנוחה בשבתם ובחגיהם.

עקרונות השיטה הדמוקרטית שאומצו בישראל מפורטות בחוק יסוד הכנסת וסעיפים מהם מובאים כאן

---

[24] א"ב 9255/12 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה נ' ח"כ חנין זועבי**, פס' 6 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (פורסם באר"ש, 20.08.2013), (להלן: עניין **זועבי**).

[25] בג"ץ 5744/16 **בן מאיר נ' הכנסת**, פס' 17 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם באר"ש, 27.05.2018), (להלן: עניין **בן מאיר**).

[26] אתר עמותת חופש "החלטת ממשלת ישראל הראשונה - מרץ 1949".
www.hofesh.org.il/articles/hiloni_dati/november29/november29.html

כלשון החוק:[27]

1. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה.

...

4. הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת.

5. כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה זכאי לבחור לכנסת, אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק; חוק הבחירות יקבע את המועד שבו ייחשב אדם בן שמונה עשרה שנה לענין השימוש בזכות הבחירה לכנסת.

5א. רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד; דרכי התאגדותן ורישומן של מפלגות ותנאים להגשת רשימת מועמדים ייקבעו בחוק.

6. (א) כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, ואם הורשע בעבירת טרור חמורה או עבירת ביטחון חמורה, כפי שייקבע בחוק, נידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שבע שנות מאסר, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו 14 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין, משום קלון.

7. אלה לא יהיו מועמדים לכנסת:
(1) נשיא המדינה;
(2) שני הרבנים הראשיים;
(3) שופט;
(4) דיין של בית דין דתי;
(5) מבקר המדינה;
(6) ראש המטה הכללי, צבא-הגנה לישראל;
(7) רבנים וכהני דתות אחרות, כשהם משמשים בכהונתם בשכר;
(8) עובדי מדינה בכירים וקציני צבא בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק;
(9) שוטרים וסוהרים בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק;
(10) עובדי תאגידים שהוקמו בחוק, בדרגות או בתפקידים שייקבעו בחוק.

7א. (א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לרבות בהתבטאויותיו, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:
(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
(2) הסתה לגזענות;
(3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

באתר הכנסת מובאים הסברים בנוגע למהותה של הכנסת ולדרכי פעילותה, בין השאר כך:[28]

הכנסת – בית-הנבחרים הישראלי - היא הרשות המחוקקת, ולה הסמכות הבלעדית במדינה לחוקק חוקים. לכנסת יש גם תפקיד מכונן-חוקתי - חיבור חוקה למדינת ישראל. הכנסת היא הזרוע המפקחת על הממשלה. נתונים לה כמה תפקידים מעין-שיפוטיים, וכן מתפקידה לבחור את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה. בכנסת מכהנים 120 חברי הכנסת. מקום מושבה בירושלים.

---

[27] חוק יסוד: הכנסת.
[28] אתר כנסת ישראל "עבודת הכנסת": https://m.knesset.gov.il/About/KnessetWork/Pages/default.aspx

> מליאת הכנסת היא הגוף המרכזי ובעל הסמכות העליונה של הכנסת, והחלטותיה של הכנסת מתקבלות באמצעות ההצבעות בה. במליאה, המורכבת מ-120 חברי הכנסת, מועלות הצעות חוק, הצעות לסדר-היום, שאילתות לשרי הממשלה והצעות להביע אי-אמון בממשלה, ומתקיימים בה דיונים במגוון נושאים המשקפים את האירועים הפוליטיים, הביטחוניים, החברתיים והכלכליים המתרחשים במדינה. לא דרושה נוכחות כל חברי הכנסת כדי לקיים את פעולותיה. ההחלטות מתקבלות במליאת הכנסת בהצבעת רוב הנוכחים, אלא אם כן נקבע בחוק שיש צורך ברוב גדול יותר.
>
> עבודת הכנסת מתנהלת על-פי הכללים הכתובים בתקנון הכנסת, קובץ תקנות וכללים והוראות שגיבשה הכנסת במהלך השנים להסדרת נוהלי עבודתה. את כללי התקנון משלימים תקדימים שונים, למשל החלטות היושב-ראש וסגניו, המפורשים על-ידי ועדת הפירושים, שחברים בה יושב-ראש הכנסת ושמונה מחברי הכנסת על-פי בחירת ועדת הכנסת. לכל תיקון בתקנון נדרש אישור ועדת הכנסת ומליאת הכנסת.
>
> חלק גדול מעבודת הכנסת מתנהל בוועדות הכנסת. הנושאים שנדרש בהם דיון מקצועי ומעמיק מועברים לוועדות על-פי תחומי עיסוקיהן. בכנסת 12 ועדות קבועות: ועדת הכנסת; ועדת הכספים; ועדת הכלכלה; ועדת החוץ והביטחון; ועדת הפנים והגנת הסביבה; ועדת החוקה, חוק ומשפט; ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות; ועדת החינוך, התרבות והספורט; ועדת העבודה, הרווחה והבריאות; הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי; ועדת המדע והטכנולוגיה.

3.2. גבולות הדמוקרטיה והפרדוקס הדמוקרטי

השיטה הדמוקרטית מתאפיינת במתן זכויות אדם, מבטיחה שוויון וחרויות ומבססת משטר ושלטון של נבחרי ציבור. אולם לשיטה זו חייבים להיות בלמים ומערכות בקרה. נבחרי ציבור שהם מיצגי רוב אל להם לרמוס את המיעוט. החרויות אינן יכולות להישמר היכן שהדבר עשוי לפגוע בערכי מדינה יסודיים בכלל ובערך ביטחון המדינה במיוחד. מדינה חפצת חיים שמה גבולות לדמוקרטיה שלה.

דוגמא פעוטה לגבול נמצאת בחוקי הפטנטים המקובלים ברוב מדינות העולם, כולל אלו הדמוקרטיות. בעוד שבין ערכי הדמוקרטיה מוכר ערך חופש העיסוק והשיטה הדמוקרטית מעודדת תחרות כלכלית חופשית, בא חוק הפטנטים ולצורך עידוד החדשנות והאמצאה מעניק לבעל פטנט בלעדיות לניצול אמצאתו לתקופת זמן ארוכה בת עשרים שנה.

האפשרות שמקנה השיטה הדמוקרטית הישראלית לפסול בדרך דמוקרטית את חבריה של רשימה פוליטית מלהשתתף במשחק הדמוקרטי, כלומר מלהיבחר ומלכהן כחברים בכנסת ישראל, מהווה פרדוקס דמוקרטי אשר בית המשפט נדרש אליו לא פעם. לטעמי הצורך שבכוונתי להצביע אליו להגבלת חירויות חברי כנסת בתחום ההתאמה הביטחונית, הוא בגדר פרדוקס דמוקרטי גם כן ופרדוקס זה יש לפתור בדרך דמוקרטית.

כפי שאראה בהמשך בדיון של ועדת הכנסת של הכנסת הראשונה העלתה חברת הכנסת אסתר רזיאל-נאור את האפשרות למנוע בחוק בחירה לכנסת של איש שלא שרת בצבא. זאת, באם כך היה נקבע, דוגמא להצבת גבול לדמוקרטיה שהיה מונע כיום את בחירתם של רבים מחברי הכנסת המכהנים.

3.2.1. עמדות בית המשפט העליון בתחום הפרדוקס הדמוקרטי

כתב נשיא בית המשפט העליון אשר גרוניס:[29]

> לצד החשיבות שבשמירה על עקרונות היסוד של הדמוקרטיה ובזכויות שהיא נועדה להגשים, תיאורטיקנים שונים העלו את הטענה שדמוקרטיה ללא גבולות עשויה להוביל

[29] עניין **זועבי**, לעיל ה"ש 24, פס' 8 לפסק דינו של הנשיא גרוניס.

להרס הדמוקרטיה עצמה.

...

כך, מתן אפשרות לרשימות ולמפלגות להתמודד בבחירות כדי לקדם מטרות ואידיאולוגיות אנטי-דמוקרטיות, סופה שתוביל לפגיעה באותה הדמוקרטיה שאפשרה לרשימות ומפלגות אלה לצמוח ולצבור כוח פוליטי. לכן, בפני הדמוקרטיה ניצבת דילמה של ממש - אותו "פרדוקס דמוקרטי" - הגבלת ההשתתפות של רשימות אנטי-דמוקרטיות בבחירות תוך פגיעה בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה אל מול הסיכון שבמתן אפשרות התמודדות לרשימה שמאתגרת את עצם קיומה או את אופיה של המדינה כמדינה דמוקרטית.

בשנת 2016 הביעה עמדה דומה גם נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות בכותבה:[30]

שיטת המשפט הישראלית מכירה ב"פרדוקס הדמוקרטי" ובצורך לאזן בין ההגנה על זכויות יסוד ובין ההגנה על עצם קיומה של המדינה.

נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק הרחיב את הדיון בנוגע לפרדוקס הדמוקרטי בפסק דין שניתן בשנת 2003, ממנו אביא כאן כמה פסקאות:

סעיף 7א לחוק-היסוד - וכמוהו הוראות דומות בחוקותיהן של מדינות דמוקרטיות - נועד לפתור דילמה קשה בה נתונה המדינה הדמוקרטית, המהווה מעין פאראדוקס דמוקרטי ... . דילמה זו נעוצה במתח הקיים, בתוככי הדמוקרטיה, בין שני שיקולים נוגדים. מחד גיסא, עומד השיקול כי הדמוקרטיה מבוססת על שוק חופשי של דעות, וכי כל מפלגה או רשימת מועמדים – גם זו המבקשת לשלול את הדמוקרטיה או לפגוע בה - זכאית להביע את דעתה ולהתמודד באופן שוויוני בבחירות הקובעות את פני החברה. על פי שיקול זה שלילת השתתפותן בבחירות של רשימות אנטי-דמוקרטיות אינה עולה בקנה אחד עם הדמוקרטיה עצמה. היא עומדת לכאורה בניגוד לרעיון הבסיסי של קיום "שוק פתוח" של דעות. זאת ועוד: שלילת ההשתתפות של רשימות אנטי דמוקרטיות על ידי רוב קיים מעוררת חשש של שימוש לרעה בכוח הרוב תוך דיכוי כוחו הפוליטי של המיעוט. היא גם יכולה להראות כפתרון קסם, שאינו מטפל בשורש הבעיה אלא מונע את ביטויה ובכך אף מקצין את פעולתן של הרשימות האנטי דמוקרטיות. מאידך גיסא, עומד השיקול כי הדמוקרטיה זכאית להגן על עצמה מפני הקמים עליה. זכותה של הדמוקרטיה לשלול את ההשתתפות בהליך הדמוקרטי של רשימות השוללות את הדמוקרטיה עצמה. כדי להוכיח את חיותה אין הדמוקרטיה צריכה לאבד עצמה לדעת. זאת ועוד: מי שאינו מקבל את עקרונות היסוד של הדמוקרטיה ומבקש לשנותם, לא יכול לבקש להשתתף בדמוקרטיה בשם אותם הכללים. מתח זה - עליו עמדו רבים מונח ביסוד הפאראדוקס הדמוקרטי.[31]

...

מדינות דמוקרטיות שונות מאמצות פתרונות שונים. חלקן נמנע מלקבוע בחוקה כל הסדר בעניין זה. כך הדבר בארצות-הברית, קנדה ואנגליה. חלקן קובע הוראות בחוקה המאפשרות לנקוט בסנקציות כנגד מפלגות לא דמוקרטיות.[32]

...

בישראל קיימת מסגרת מקיפה של דינים הקשורים בפאראדוקס הדמוקרטי. השתתפותה של מפלגה בחיים הפוליטיים - ועצם קיומה - מותנית ברישומה. זהו חידוש של הדין הישראלי, שכן מרבית המדינות הדמוקרטיות אינן מטילות דרישות מהותיות של רישום לשם ייסוד מפלגה על פי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 כפי שתוקן, קיימים מספר סייגים לרישומה של מפלגה. חוק המפלגות קובע (בסעיף 5) כי:

"סייגים לרישום מפלגה

5. לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע,

---

[30] עניין **בן מאיר**, לעיל ה"ש 25, פס' 32 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

[31] בג"ץ 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי**, פס' 2 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם באר"ש, 15.05.2013).

[32] שם פס' 3.

אחת מאלה:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(2א) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;

(3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.[33]

...

סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת מבוסס על התפיסה, כי דמוקרטיה רשאית להגן על עצמה מפני כוחות לא דמוקרטיים המבקשים לעשות שימוש בדרכים דמוקרטיות לשם שלילת הדמוקרטיה.

ביטוי לרעיון הדמוקרטיה המתגוננת ולפארדוקס הדמוקרטי ניתן במילותיה של Chantal Mouffe, מחברת הספר The democratic paradox:[34]

> What cannot be contestable in liberal democracy is the idea that it is legitimate to establish limits to popular sovereignty in the name of liberty. Hence its paradoxical nature.

הצדקת סטייה מעקרון השוויון בין נבחרי ציבור לבין הציבור הרחב ניתנה בשנת 2020 על ידי שופט בית המשפט העליון ניל הנדל בפסק דינו בעתירה שהגיש חבר הכנסת מיקי רוזנטל, כך:[35]

> סעיפים 4(א)(3) ו-4(ג) לחוק החסינות אף מאפשרים לכנסת ישראל להעניק לחבריה חסינות דיונית ביחס לעבירות אלה, ולמנוע מן היועץ לאשר הגשת כתב אישום בגינן במהלך תקופת הכהונה של אותה כנסת.
>
> ...
>
> סטיות אלה מן המובן הפורמלי של עקרונות השוויון ושלטון החוק נובעות מן הפונקציה הציבורית שממלאים חברי הכנסת. הן נועדו לאפשר לרשות המחוקקת ולחבריה למלא כהלכה את תפקידם במרקם הדמוקרטי, ללא חשש מהתנכלות של הרשות המבצעת או גורמים אחרים.

הצדקה זו מובאת לאחר שהשופט ניל הנדל ציטט מדבריו של המשנה לנשיא בית המשפט העליון אהרון ברק בפסק דין שלו משנת 1995 בהתייחסו למוסד חסינות חברי הכנסת בו הוא כתב:[36]

> הצורך להבטיח שוויון טבעי הוא לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות. השוויון חיוני לחברה ולהסכמה החברתית שעליה היא מושתתת. השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. הפליה הרסנית היא לחברה. תחושת חוסר השוויון הנגרמת בשל החסינות העניינית היא מהקשה בתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם ובכבודו כאדם.

יש תקלות בדמוקרטיה, והעיקריות שבהן הן כאשר נבחרי הציבור אינם מבטאים את רצון הריבון, העם, שבחר בהם, או שנבחרי הציבור מעדיפים את טובתם הם על פני טובת הציבור וביתר פירוט:

א. ביטוי רצון הבוחר

הביטוי המובהק ביותר של העם הוא בבחירות. הבחירות בישראל אינן אישיות אלא של סיעות פוליטיות. ישנן רשימות, סיעות בהן רשימת המועמדים לכנסת ומיקומם ברשימה נקבעת בבחירות מקדימות כאשר הבוחרים הם כלל החברים שהתפקדו למפלגה, או שהם חברי מוסד

---

[33] שם פס' 4.

[34] CHANTAL HANTAL MOUFFE, THE DEMOCRATIC PARADOX (2000).

[35] בג"ץ 5023/16 **רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 12 לפסק דינו של השופט הנדל (פורסם באר"ש, 12.03.2020).

[36] בג"ץ 1843/93 **פנחסי נ' כנסת ישראל**, פס' 16 לפסק דינו של המשנה לנשיא ברק פ"ד מט(1) 684 (1995).

זה או אחר של המפלגה. ישנן רשימות אחרות בהן נקבעת הרשימה על ידי הנהלת המפלגה או אפילו על ידי ראש המפלגה בלבד.
מגוון המועמדים בסיעה אינו מאפשר לבוחר לבחור חבר כנסת בודד ועל הבוחר להחליט איזו סיעה בכללותה מתאימה להעדפותיו. הסיעות בדרך כלל מבטאות אינטרסים מובהקים, כגון סיעה דתית, סיעת מיעוט, סיעה 'ימנית' וסיעה 'שמאלית'. במציאות מרגע שנבחר והושבע חבר הכנסת הוא רשאי, במגבלות מסוימות, לנטוש את סיעתו ולעבור ולהצטרף לסיעה אחרת, או למחנה או לגוש אחר, גם כאשר אלו מייצגים אינטרסים המנוגדים לחלוטין לאלו שבחרו בו במסגרת הסיעה.
האם זה קורה במציאות?

ב. טובת נבחרי הציבור
מגרעת בשיטה הדמוקרטית היא מתן הסמכות לנבחרי הציבור להעדיף את האינטרס שלהם על פני אינטרס הציבור. דוגמאות לכך הן הזכות שהוקנתה לחברי הכנסת לקבוע ולהעלות מעת לעת את שכרם,[37] להעניק לעצמם תקציבים ללשכות, ליועצים ולהוצאות שונות ומגוונות ולחוקק חוקים הבאים להיטיב עם עצמם, דוגמת חוק חסינות חברי הכנסת.

3.2.2. כלנתריזים
בשנת 1965 עבר חבר עיריית ירושלים, רחמים כלנתר, מסיעתו הדתית בעירייה, "הפועל המזרחי" שפעלה להדחת ראש העיר גרשון אגרון, על רקע שאיפתו של ראש העיר להקים בירושלים בית כנסת רפורמי ובנוסף להקים בריכת שחייה מעורבת לנשים ולגברים, והפך לתומכו של ראש העיר. מעבר זה העניק לראש העיר רוב במועצת העיר. בתמורה לפועלו זה מונה כלנתר לתפקיד סגן ראש העיר. אירוע זה נחרט בזיכרון הציבורי וממנו צמח ביטוי הגנאי "כלנתריזים".

3.2.3. אורלי לוי-אבקסיס
אורלי לוי-אבקסיס הייתה חברת כנסת מטעם מפלגת "ישראל ביתנו". בשנת 2016 עזבה את מפלגתה אך נשארה חברת כנסת מטעם מפלגה שהקימה בשם "גשר". בבחירות לכנסת ה-21 כשלה מפלגת גשר ולא עברה את אחוז החסימה. בבחירות לכנסת ה-22 נבחרה לכנסת מטעם רשימה משותפת ששמה היה "העבודה-גשר". בבחירות לכנסת ה-23 נבחרה, כאשר היא במקום השני ברשימה משותפת שמאלית בשם "העבודה-גשר-מרצ", בתוך ימים לאחר השבעת הכנסת ה-23 נטשה חברת הכנסת לוי את חבריה בשמאל והעבירה את תמיכתה למחנה הימין.
חברי או רוב חברי מפלגות העבודה ומר"צ אשר בחרו ברשימת "העבודה-גשר-מרצ" לא מצאו, כך יש לשער, את חברת הכנסת לוי כמייצגת את האינטרס שלהם באשר להרכבת ממשלת ישראל שקבלה את אמונה של הכנסת ה-23.

---

[37] ס' 55 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, (להלן: חוק הכנסת), אומר בין השאר כך:
(א) (1) הועדה הציבורית תגיש לועדת הכנסת את המלצותיה בדבר שכר ותשלומים אחרים לחברי הכנסת, ורשאית היא להמליץ על דרכי הצמדתם ועדכונם; ההמלצות יונחו על שולחן הכנסת.
...
... רשאית ועדת הכנסת, לאחר שדנה בהמלצות הנוספות, להחליט ... או לקבל כל החלטה אחרת לענין שכר ותשלומים אחרים שישולמו לחברי הכנסת.

3.3. דמוקרטיה וביטחון פנים

3.3.1. שמירה על ביטחון הפנים במדינה דמוקרטית

כל מדינה וגם המדינה הדמוקרטית עשויה להיות חשופה לאיומים על ביטחונה מפנים, מצד מקצת מתושביה ואף מצד מי מאזרחיה, מיחידים ומקבוצות מאורגנות הפועלים בחשאי. הפגיעה בביטחון המדינה ייתכן שתהיה פגיעה פנימית, בדמות מעשי טרור או בריגול ובסיוע מודיעיני לאיוב חיצוני. מדינות דמוקרטיות נוהגות להסתייע בארגוני ביטחון פנים שמטרתם להגן על ביטחון הפנים של המדינה הן מצד אזרחיה ותושביה האחרים והן מצד אחרים העשויים לפעול כנגד ביטחון הפנים של המדינה.

דוגמא אחת מני רבות למעשה טרור חמור שבוצע בשנת 2017 על ידי תושבי הארץ, תושבי אום אל-פחם, היא הרג השוטרים האיל סתאוי וכמיל שנאן ששירתו ביחידה המשטרתית של הר הבית.[38]

בהקשר זה אביא מספר התייחסויות של איסר הראל, מי שהיה ראש שירות הביטחון מראשית המדינה ועד 1952 ואח"כ הממונה על שירותי הבטחון עד ראשית 1963 מספרו "ביטחון ודמוקרטיה" שראה אור בשנת 1989.[39]

> רק במאה שלנו נוצרה הבחנה ברורה בין ארבע זרועות הבטחון – צבא, משטרה, מודיעין ושירותי הביטחון הפנימי. כל מדינה בעולם, אפילו היא מדינה שוחרת שלום ונייטרלית, נאלצת לקיים ארבע זרועות אלו. כמו כן נוצרה במאה שלנו הבחנה בין משטר דמוקרטי למשטר לא דמוקרטי לסוגיו. ההבדל בין שני סוגי משטרים אלה בכל הקשור לקיומן ולהפעלתן של זרועות הבטחון מסתכם בשלושה תחומים: א) ייעודן של זרועות הבטחון; ב) השימוש שעושה בהן המדינה; ג) שיטות הפעולה והביצוע של זרועות הביטחון.[40]
>
> ...
>
> אין דבר מסוכן לדמוקרטיה מפער אמינות מתרחב והולך בין מדיניות הממשלה להלכי הרוח בציבור.[41]
>
> ...
>
> פער מהימנות יכול להיווצר לפעמים מן הניגוד הבסיסי שבין מערכת ההחלטות האזרחית והצבאית. בדמוקרטיה מתוקנת ההחלטות במישור האזרחי הן פומביות וגלויות ואילו ההחלטות במישור הצבאי הן בהכרח סודיות על-פי רוב. האם פירוש הדבר שלצורך הגנתה ובטחונה נאלצת הדמוקרטיה לקיים מערכת של קבלת החלטות העומדת בסתירה מוחלטת לעצם טיבה של הדמוקרטיה, וזאת דווקא באותו תחום עדין וחיוני הקשור בבטחון המדינה ובחיי אדם?[42]
>
> ...
>
> דמוקרטיה אידיאלית עדיין אינה בנמצא, כידוע, שהרי היא משטר העוסק בבני-אדם ונרקם על ידיהם. הדמוקרטיה היא אורח-חיים חופשי ופתוח, הסדר תחוקתי המבטיח את מירב הזכויות המדיניות והאזרחיות לתושבי המדינה ושם סייגים לכוחה של הרשות המבצעת. דמוקרטיה היא גם שלטון החוק הפומבי.[43]
>
> ...
>
> תפקידם של שירותי הבטחון הפנימי במדינה הדמוקרטית הוא, כאמור, להגן על המדינה מפני מרגלים וסוכנים זרים, מפני טרור וחתירה מן החוץ ומפני טרור ומחתרות מבית, המכוונים נגד בטחון המדינה ומשטרה הדמוקרטי. מדינה דמוקרטית תסכן את קיומה ואת אורח-חייה אם לא תקיים שירותי בטחון יעילים. אך היא תסכן את מהותה הדמוקרטית אם לא תמצא את הדרך הנכונה להנחיל לשירותים אלה את עקרונותיה הדמוקרטיים ואם

---

[38] שלומי גבאי ומשה שטיינמץ "שני שוטרים נהרגו בפיגוע בהר הבית; המחבלים - תושבי אום אל-פחם" **וואלה** news.walla.co.il/item/3080841 .14.07.2017

[39] איסר הראל **ביטחון ודמוקרטיה** (1989).

[40] שם, בעמ' 11.

[41] שם, בעמ' 15.

[42] שם, בעמ' 15.

[43] שם, בעמ' 19.

לא תקפיד על יישומם.[44]

3.3.2. טוהר שירותי ביטחון הפנים

אם נסכים שאין מדינה דמוקרטית אידיאלית האם נסכים גם שאין שירות ביטחון פנים אידיאלי? שירות ביטחון אידיאלי, כזה שלעולם לא, כארגון או על ידי מי מאנשיו לא ייטה ויבצע מיזמתו מעשה בלתי טהור מוסרית ולא יאפשר לאף גורם שמחוץ לשירות לעשות שימוש בכוחו הרב למטרה בלתי כשרה. ובאם אתמקד בנושא החיבור, האם ניתן להיות בטוחים וסמוכים ששירות הביטחון הכללי לעולם לא יבצע בדיקות רקע ביטחוניות ויציג תוצאות של אי התאמה לקבלת סיווג ביטחוני מתוך כוונה זו או אחרת לפסול ממועמד לקבלת היתר ביטחוני?

בכדי שיוסר הספק בדבר הרגישות שבמתן כוח לארגון הפועל בחשאי אביא כאן שתי דוגמאות חמורות המוכרות לציבור הישראלי:

3.3.2.1. פרשת קו 300

בשנת 1984 השתלטו ארבעה מחבלים על אוטובוס בכביש החוף והחזיקו בבני ערובה. למחרת פרץ כוח צה"ל לאוטובוס ושחרר את בני הערובה. בחילוץ נהרגה החיילת אירית פורטוגז שהייתה בת-ערובה. מבין המחבלים נהרגו שניים ונתפסו שניים אחרים. ראש השב"כ הורה לאהוד יתום, ראש אגף המבצעים בשירות הביטחון הכללי, להרוג את שני המחבלים, והוא ביצע את ההוראה בסיוע אנשיו.

אהוד יתום נימק את השתתפותו בהריגת שני המחבלים שנתפסו, על פי הוראת ראש השב"כ, בכך שהוא הבין שאילוץ ביטחוני חייבו לעבור על החוק. בית המשפט מצא, שטענתו של יתום ולפיה הוא חשב שבמעשהו הוא משרת את ביטחון המדינה, אינה יכולה להתקבל. הריגת אנשים כבולים פוגעת בנורמה של טוהר הנשק, ואין לקבל טענה שהיא משרתת את ביטחון המדינה. לא רק זאת, לאחר האירוע שירות הביטחון הכללי נקט בדרכי עורמה ושקר והיה מוכן להעליל על ולהקריב קצין בכיר, תא"ל יצחק מרדכי, בהליך משפטי כך שהוא יישא באשמה במקום אנשי השב"כ.

התייחס לפרשה זו שופט בית המשפט העליון אליהו מצא כך:

> ביום 12.4.1984 השתלטו ארבעה מחבלים על אוטובוס ב"קו 300" והחזיקו בנוסעיו כבני־ערובה. במהלך פעולת החטיפה נפצע אחד מנוסעי האוטובוס. למחרת עם שחר, בקירבת דיר־אל־בלח, פרץ כוח צה"ל לאוטובוס החטוף ושחרר את נוסעיו. במהלך פעולת החילוץ נהרגה חיילת מנוסעי האוטובוס. כן נהרגו שניים מארבעת המחבלים. שני המחבלים האחרים נלכדו, נכבלו והובלו על־ידי החיילים לשדה חיטה סמוך. יתום נכח בזירת האירוע לצרכים מוגדרים שהתחייבו מתפקידו. גם ראש השב"כ הגיע למקום. משנודע כי שניים מן המחבלים נלכדו, ניגשו ראש השב"כ ויתום לראותם. המחבלים היו מוטלים על הקרקע, ואנשים שנקבצו סביבם הכו בהם. גם יתום, שכדבריו נסחף באווירת ה"עליהום", סטר לאחד המחבלים. לפני שעזב את המקום הורה ראש השב"כ ליתום להרוג את שני המחבלים. עד מהרה, וללא היסוס, ניגש יתום למילוי פקודתו של ראש השב"כ. הוא הזעיק רכב והורה לאנשיו להעלות עליו את שני המחבלים הכפותים והחבולים. לאחר שיצא לדרך חיפש ומצא מקום מבודד. בפקודתו הורידו אנשיו את המחבלים מן הרכב, ובכוונה לגרום למותם הכו אותם – יתום ואנשיו – בראשיהם באבנים ובמוט ברזל. לאחר שווידא כי הם מתים, הורה יתום לאנשיו להעמיס את גופותיהם על הרכב והוביל אותם לבית חולים ובו קבע רופא את מותם.[45]
>
> ...

---

[44] שם, בעמ' 34.

[45] בג"ץ 4668/01 **שריד נ' ראש הממשלה**, פס' 3 לפסק דינו של השופט מצא (פורסם באר"ש, 27.12.2001).

לאחר האירוע נמסר לציבור כי כל המחבלים נהרגו. משהובהר כי שניים מארבעת המחבלים הורדו מן האוטובוס בעודם חיים, התעוררה דרישה לעריכת חקירה בנסיבות מותם. שר הביטחון מינה ועדת חקירה בראשות האלוף במילואים מאיר זורע והטיל עליה לחקור בנסיבות מותם של המחבלים. יתום ואנשיו, שהעידו לפני הוועדה, העלימו מפניה את חלקם בנסיבות הריגתם של המחבלים. בעדותו לפני ועדת זורע סיפר יתום כי לשדה החיטה שאליו הובלו המחבלים לאחר הורדתם מן האוטובוס הגיעו אנשים רבים שהקיפו את המחבלים, הכו אותם בידיהם ובעטו בהם, וכי אף הוא סטר לאחד המחבלים. בין המכים, כדבריו, לא ראה אנשי שב״כ, אך ראה כיצד תת־אלוף יצחק מרדכי (מי שהיה בזמן האירוע קצין חיל רגלים וצנחנים ראשי) חובט באקדחו בראשי המחבלים. לבסוף, סיפר, העלה את המחבלים על רכבו במטרה להובילם לחקירה, אלא שבמהלך הנסיעה הם דיממו ומצבם החמיר, לכן הסיעם לבית חולים, שם קבע רופא את מותם. בדיעבד, אמר יתום לוועדת זורע, הריהו מצטער שלא לקח את המחבלים לטיפול רפואי בטרם יעבירם לחקירה. בדומה ליתום, גם אנשיו מסרו עדויות שקריות לפני ועדת זורע. הם עשו כן על־פי הנחייתו המפורשת של יתום, שניתנה להם על דעת ראש השב״כ ויועצו המשפטי. בסיועו של יוסף גינוסר, שכיהן כחבר בוועדת החקירה אך היה שותף לסודם של אנשי השב״כ והדליף להם מידע מדיוניה, עלה בידי יתום ואנשיו לשבש את מהלכי חקירתה של ועדת זורע.[46]

...

בכך שיתום הרג את המחבלים על־פי פקודתו המפורשת של ראש השב״כ אין כדי לגרוע מחומרת הנסיבות שבהן ביצע פשע זה. פקודתו של ראש השב״כ הייתה, על פניה, בלתי חוקית בעליל, ואסור היה ליתום לציית לה.[47]

וכך התייחס לפרשה פרופ׳ יצחק זמיר, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה:[48]

לאחר שצוות שב״כ סיים את החקירה של שני המחבלים בשדה הפתוח, הורה ראש שב״כ, אברהם (אברום) שלום לאהוד יתום, ראש אגף מבצעים בשב״כ, להרוג את המחבלים. יתום העלה את שני המחבלים על טנדר, לצידם של אנשי שב״כ, התרחק מן המקום, והם הרגו את המחבלים במכות אבן בראש. לאחר מכן הסיעו את הגופות לבית החולים באשקלון.

למחרת היום, כאשר נודע לראש הממשלה שמיר כי שני מחבלים נתפסו חיים ונהרגו זמן קצר לאחר מכן, הוא זימן את ראש שב״כ כדי לשמוע מה קרה, ושמע מפיו את האמת. אך מדוע הורית להרוג אותם? תמה ראש הממשלה. ראש שב״כ השיב שעשה זאת לפי הוראה של שר הביטחון. ראש הממשלה הופתע, וביקש לברר אצל שר הביטחון אם ומדוע נתן את ההוראה. שר הביטחון נדהם לשמוע שכך אמר ראש שב״כ, והכחיש זאת באופן מוחלט ונמרץ. או אז החליט שר הביטחון להקים את ועדת זורע שתחקור את האירוע. כאשר ראש שב״כ שמע על ההחלטה, הוא דרש שאיש שב״כ, יוסי גינוסר, יצורף כחבר הוועדה. שר הביטחון הסכים. על דעת ראש הממשלה הוסכם שהמידע על הריגת המחבלים והידיעה על הקמת הוועדה יישמרו בסוד.

הצירוף של יוסי גינוסר כחבר בוועדת זורע לא היה תמים, אלא צעד ראשון בתכנית מבצע שראש שב״כ תכנן כדי למנע את גילוי האמת, והיא בוצעה על ידי אנשי שב״כ באופן מדויק ויעיל להפליא. לפי התכנית, יוסי גינוסר קיבל על עצמו להיות חבר בוועדה לא כדי לקדם את החקירה אלא כדי לשבש אותה: להרחיק כל חשד שאנשי שב״כ הם שהרגו את המחבלים על פי הוראה של ראש שב״כ. לצורך זה, לאחר יום חקירה בוועדה, גינוסר היה נפגש באופן חשאי בביתו של אחד מאנשי שב״כ עם צוות של אנשי שב״כ, מדווח על העדויות שנשמעו בוועדה, ומשתתף בתדרוך העדים שיופיעו למחרת היום בפני הוועדה למסור עדות שקר. התכנית הצליחה באופן מלא: דוח וועדת זורע ניקה את שר הביטחון מכל אחריות; גם השב״כ יצא נקי מכל חשד; ונותר רק חשוד אחד, תא״ל איציק מרדכי, שנצפה על ידי רבים מכה את המחבלים, אף ששב״כ ידע היטב שלא הוא גרם למות המחבלים.

---

[46] שם, פס׳ 4.

[47] שם, פס׳ 18.

[48] אתר השירותים והמידע הממשלתי ״כתבות ומאמרים״:
www.gov.il/he/departments/publications/reports/roots_1984

3.3.2.2. פרשת עיזאת נאפסו

בפרשה זו נתגלו ליקויים מוסריים חמורים בעבודת שירות הביטחון הכללי, בחקירת קצין צה"ל, צ'רקסי בשם עיזאת נאפסו.

הד לפרשה זו נמצא בדבריו של שופט בית המשפט העליון אלייקים רובנשטיין בהביאו מבואה מספרו של פרופ' מנחם הופנונג, "ישראל - בטחון המדינה מול שלטון החוק" וזו לשונה:[49]

> עוד בטרם שככו הדי 'פרשת השב"כ', התפרסם דבר השימוש בעינויים בחקירתו של קצין צה"ל עיזאת נאפסו שנחשד בריגול בעת שירותו בלבנון. שתי הפרשות שהסעירו את הציבור הישראלי בשנים 1986-1987 הובילו למינויה של ועדת לנדוי לבדיקת שיטות החקירה של השב"כ.

לפרשה זו הקדישו מרדכי קרמניצר ואחרים פרק בספר "על חבל דק המאבק והמחויבות לזכויות אדם" וזו לשונו:[50]

> בשנת 1980 נעצר קצין צה"ל, סגן עיזאת נאפסו, בחשד לריגול וסיוע לאויב ובכך שהעביר לכאורה מידע מודיעיני לארגון טרור פלסטיני בדרום לבנון. את כל המעשים המיוחסים לו עשה נאפסו, על פי החשד, כששימש קצין מודיעין ביחידת הקישור ללבנון במחצית השנייה של שנות השבעים. שנתיים לאחר מעצרו הרשיע אותו בית דין צבאי בעברות של בגידה, ריגול וסיוע לאויב, בהתבסס על הודאתו שנגבתה בחקירה. במשפטו טען נאפסו כי ההודאה שמסר לחוקרי השב"כ איננה קבילה, שכן היא נגבתה באמצעים פסולים - שיטות חקירה אלימות שכללו משיכות שער, ניעור, הטחה אל הקרקע, בעיטות, סטירות והשפלות. על פי הטענה, נאפסו אולץ לעמוד בחצר בית הכלא למשך שעות בין מקטעי החקירה הרבים, הוא הופשט ונשלח להתקלח במים קרים, נמנעה ממנו שינה ואיימו עליו שבני משפחתו ייעצרו ושפרטי מידע מביכים יפורסמו עליו אם ימאן לשתף פעולה בחקירה. חוקרי השב"כ הכחישו בשבועה כי מעשים אלה אכן נעשו. בית הדין הצבאי קיבל את גרסת החוקרים והרשיע את נאפסו בכל סעיפי האישום בהתבסס על הודאתו בחקירה.
> בשנת 1987, זמן קצר לפני דחיית ערעורו של נאפסו לפני בית הדין הצבאי לערעורים, נחשפה בכלי התקשורת קשירת הקשר של אנשי השב"כ לשיבוש הליכי החקירה בפרשת קו 300. החשיפה של שיבוש הליכי משפט בכוונה תחילה ומתוך שימוש נרחב בעדויות שקר הטילה ספק בצדקת הרשעתו של נאפסו. תחושה זו גברה עוד יותר לנוכח הגילוי כי יוסי גינוסר, "הסוס הטרויאני" בועדת זורע, הוא שפיקד על חקירתו של נאפסו. ראש השב"כ החדש הורה על הקמת צוות חקירה פנימי לבירור טענותיו של נאפסו, ובבירור זה הודו חוקריו כי אמר אמת בנוגע לאחדים מאמצעי החקירה שננקטו כלפיו, להוציא השימוש הישיר באלימות פיזית. לטענת החוקרים שיטות הלחץ שהופעלו עליו, וכן עדויות השקר שבהן הוכחש השימוש באמצעים אלו, לא חרגו מהנהלים ומהכללים הפנימיים של השב"כ באותה תקופה. לדבריהם, הן נקיטת אמצעי הלחץ והאלימות בחקירות והן מתן עדויות השקר נעשו בידיעה מוחלטת של הממונים עליהם. נאפסו ערער לבית המשפט העליון על הרשעתו, ובהתחשב באי-קבילותה של הודאתו הקודמת החליט הפרקליט הצבאי הראשי לערוך הסדר טיעון עם סנגוריו, שבו בוטלה ההרשעה בעברות המקוריות שיוחסו לו ובמקום זאת הוא הודה בעברה שמהותה "חריגה מסמכות עד כדי סיכון ביטחון המדינה". בית המשפט העליון אישר את הסדר הטיעון, ועל נאפסו הוטל עונש של 24 חודשי מאסר מיום מעצרו והורדה לדרגת רב-סמל. מאחר שבזמן מתן גזר הדין כבר סיים נאפסו לרצות את עונשו, הוא שוחרר ממעצר לאחר השמעת גזר הדין.

מחברי הספר "על חבל דק המאבק והמחויבות לזכויות אדם" התייחסו גם לסוגיית השפעת שירות הביטחון הכללי על קבלת החלטות פוליטיות ואף על קבלת החלטות משפטיות בכותבם:[51]

> ככלל, גורמי הביטחון – צה"ל והשב"כ בראשם – מחזיקים את המפתח למידע הנדרש לצורך

---

[49] בג"ץ 1265/11 **הועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' כ' לפסק דינו של השופט רובנשטיין (פורסם באר"ש, 06.08.2012).

[50] מרדכי קרמניצר **על חבל דק המאבק והמחויבות לזכויות אדם** 49 (2017).

[51] שם, בעמ' 78.

> קבלת החלטות פוליטיות ומשפטיות בנושאים ביטחוניים. באופן כמעט בלתי נמנע ממשלות, בתי משפט, ועדות ציבוריות ורשויות רלוונטיות אחרות תלויים במידע שבידי גופים אלה ונוטים להסתמך ולסמוך את ידיהם על העובדות ועל ההערכות המקצועיות שגורמי ביטחון אלה מספקים להם. בעקבות זאת הן התפיסה המוטה של האיום הביטחוני והן ההערכה המוטה באשר לאמצעים הנדרשים לסיכולו מחלחלות מגורמי הביטחון ליתר רשויות המדינה ומביאות לידי כך שמשקל היתר שגורמי הביטחון מקנים לאינטרס הביטחוני זוכה להערכת יתר גם בתהליכי קבלת ההחלטות בזירות הפוליטיות והמשפטיות. המשמעות המעשית של משקל יתר זה היא לא פעם אישור לנקוט אמצעים חריפים אל מול האיום הביטחוני מתוך הטלת הגבלות חריפות על חירויות הפרט.

האם בחלוף השנים וההתפתחויות שחלו מאז עדיין יש מקום לאפשרות כי בעתיד ינוצל כוחם של שירותי ביטחון הפנים למניעת מינוי של חבר כנסת לתפקיד הדורש היתר ביטחוני היא שאלה החייבת לקחת בחשבון את הפרשות שנסקרו כאן. וכבר נאמר:

מה-שהיה, הוא שיהיה, ומה-שנעשה, הוא שייעשה;[52]

3.4. מניעת גיוס לצה"ל של ערבים

מניעת גיוס לצה"ל של ערבים ובעיקר של מוסלמים היא חריגה ממאפיין מהותי של הדמוקרטיה, עקרון שוויון הזכויות והחובות. חריגה זו באם היא נובעת משיקולי ביטחון המדינה ניתנת להבנה ולהצדקה וניתן אף להניח כי יש לה הסכמה רחבה בציבור היהודי. בעבר נתקפה גישה זו ועל פי פרסום, שרמת מהימנותו אינה ברורה לי, הוצגה עמדה על ידי ראש השב"כ לשעבר, עמי אילון, שנתמכה על ידי הרמטכ"ל בזמנו רב אלוף שאול מופז ולפיה אין בגיוס ערבים ישראלים משום סיכון ביטחוני, אלא אי-רצונן של רשויות המדינה להעניק לערבים הישראלים זכויות.[53]

סקירה ממצה בנושא נמצאת בחלק ב' "האוכלוסייה הערבית" בדו"ח ועדת פלסנר משנת 2012.[54]

חובת הגיוס לצה"ל מוגדרת בשלושה מקורות:

א. בחוק יסוד: הצבא בסעיף 4, האומר:[55]

> החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו.

ב. בפקודת סדרי השלטון והמשפט בסעיף 9 הנוגעת לתקנות לשעת חרום:[56]

> (א) אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חרום, ומשנתפרסמה ההכרזה בעתון הרשמי, רשאית הממשלה הזמנית להתקין תקנות-לשעת-חרום ככל אשר ייראה לה לטובת הגנת המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשרותים החיוניים.

בחוק שירות ביטחון ובמיוחד בסעיף 13 שלשונו היא:[57]

> 13. פוקד רשאי, בצו, לקרוא –
> (1) ליוצא-צבא, גבר, שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים שמשמונה עשרה עד עשרים ותשע, או שהוא רופא או רופא שיניים והוא באחד הגילים שמשלושים עד שלושים ושמונה;
> (2) ליוצא-צבא, אשה, שנמצאה כשרה לשירות והיא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ושש, או שהיא רופאה או רופאת שיניים והיא באחד הגילים שמעשרים ושבע עד

---

[52] קהלת, א, ט.

[53] מערכת החדשות של וואלה "הרמטכ"ל: גיוס ערבים לצה"ל אינו מהווה סיכון ביטחוני" **וואלה** 18.08.2000. news.walla.co.il/item/16818

[54] הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל **דו"ח יו"ר הוועדה** (2012). www.makorrishon.co.il/nrg/images/news1/plesner.pdf

[55] ס' 4 לחוק יסוד: הצבא.

[56] ס' 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

[57] ס' 13 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1956.

שלושים ושמונה,
להתייצב, תוך התקופות הנזכרות בסעיף 20, לשירות סדיר במקום ובזמן שקבע בצו הפוקד, או מי שהוא הסמיך לכך, ואותו יוצא-צבא חייב להתייצב כאמור.

מאחר ואין בחוק שירות ביטחון סעיף הפוטר את התושב / האזרח הערבי מחובת גיוס לצה"ל, מנוצל סעיף זה שאינו מחייב את הפוקדים, אשר ממונים על ידי שר הביטחון, לקרוא לכל יוצא צבא ואשר הוא מקנה לפוקד את שיקול הדעת. כך בפועל אף שהערבים חייבים בגיוס, אין הם נקראים לגיוס ואינם מתגייסים לצה"ל.

אעיר כי בני המיעוטים הדרוזים והצ'רקסיים כן נקראים לשירות.

באתר צה"ל ישנו פרסום לציבור בסוגיית הפטור לגיוס בזו הלשון:

זכאות לפטור משירות חובה
קריטריונים שונים הקבועים בחוק שירות הביטחון מקנים פטור משירות החובה ומקבלי הפטור רשאים להגיש בקשה להתנדבות. החוק פוטר בעיקר נשים נשואות, הרות ואמהות, בנות המצהירות על עצמן כבעלות אורח חיים דתי, מי שאינו נמצא בטווח גיל הגיוס ותלמידי ישיבות המצהירים על הקדשת חייהם ללימודי תורה. בנוסף, פוטר החוק את כלל ערביי ישראל ובני מיעוטים שונים פרט לגברים דרוזים וצ'רקסיים.[58]

ככל שאני מבין קיימת או שהייתה קיימת הוראת קבע של אגף כוח האדם בצה"ל המסדירה את סוגיית גיוס אוכלוסיות המיעוטים, המפרטת אלו אוכלוסיות לא תגויסנה.[59]

הפקודה מפרטת אלו אוכלוסיות לא ייקראו להתייצב לשירות ביטחון כך:[60]

א. מיועדים לשירות ביטחון, אשר הם בני הלאום הערבי.
ב. מיועדות לשירות ביטחון, נשים, אשר הן בנות העדה הדרוזית.
ג. מיועדות לשירות ביטחון, נשים, אשר הן בנות הלאום הצ'רקסי.

בהתאם לפקודה זו ערבי שקיבל פטור מגיוס המבקש להתגייס לצה"ל, זקוק לאישור אגף המודיעין כאשר הפקודה מפרטת את ההליך כך:[61]

25. מי שאינו נקרא לשירות ביטחון בהתאם להוראות פקודה זו, ואשר מעוניין להיקרא לשירות כאמור (להלן בפרק זה, "מתייצב"), יופנה ללשכת הגיוס האזורית, בהתאם למקום מגוריו.
26. עם התייצבות המתייצב בלשכת הגיוס האזורית, תתקבל בקשתו להיקרא לשירות, ויחלו לגביו הליכי הגיוס.
27. קריאת מתייצב לשירות ביטחון מותנית בקבלת אישור אמ"ן - מחב"ם – ענף האבחון הביטחוני.
28. מתייצב אשר נמצא כשר לשירות ביטחון, והתקבל בגינו אישור אמ"ן - מחב"ם – ענף האבחון הביטחוני, יישלח לו צו גיוס על פי הוראה של קמ"ט לפרט במנהל הגיוס.
29. כללים נוספים לעניין קריאת מתייצבים לשירות ביטחון ייקבעו בפקודות מנהל הגיוס. קריטריונים לאישור קריאתם לשירות ביטחון של מתייצבים גברים ייקבעו בהנחיות פנימיות של מנהל הגיוס פמ"ג 05-02 בני מיעוטים, גברים, שאינם נקראים לשירות ביטחון. קריטריונים לאישור קריאתן של מתייצבות נשים ייקבעו בהנחיות פנימיות של מנהל הגיוס פמ"ג 05-01 בנות מיעוטים, נשים, שאינן נקראות לשירות ביטחון.

השאלה לעניינו היא מדוע בני אוכלוסייה זו אינם מגויסים? באם התשובה נעוצה בהטלת ספק בנאמנותם למדינה וכי עליהם להוכיח את נאמנותם כתנאי לגיוסם לצה"ל האם סביר שבן אוכלוסייה זו שנבחר לכנסת

---

[58] אתר צה"ל "מטב - זכויות וחובות – חוק שירות ביטחון":
www.mitgaisim.idf.il/#/כתבות/ראשי/חוק-שירות-ביטחון/

[59] הקמ"א מג 01-01 "גיוס אוכלוסיות מיעוטים".
www.aka.idf.il/SIP_STORAGE/files/7/59057.pdf

[60] שם, ס' 8.

[61] שם, ס' 25-29.

ימונה כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מבלי שניתן לו התר ביטחוני ומבלי שנקבעה לו התאמה ביטחונית?

3.5. חוק השבות

חוק השבות התקבל בשנת 1950, שנתיים לאחר קום המדינה ועודכן כמה פעמים.[62] החוק מקנה זכות עליה לארץ לכל יהודי.[63] על פי תיקון לחוק משנת 1970 זכות זו מוקנה גם, בתנאים מסוימים לבני משפחה של היהודי.[64] זכות דומה אינה מוקנה בחוק למי שאינו יהודי.

על פי הכרזת העצמאות על מדינת ישראל לקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין.

לשאלת השוויון והפרתו, כן או לא, בחוק השבות, התייחס נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק בפסק דינו בעניין קעדאן באומרו בין השאר כך:

> השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. כל רשות בישראל - ובראשן מדינת ישראל, רשויותיה ועובדיה - חייבת לנהוג בשוויון בין הפרטים השונים במדינה (ראו זמיר וסובל, "השוויון בפני החוק", משפט וממשל ה (1999) 165). כך מתבקש מאופיה היהודי והדמוקרטי של המדינה; כך נגזר מעקרון שלטון החוק הנוהג במדינה. ביטוי לכך ניתן, בין השאר, בהכרזת העצמאות, הקובעת כי": מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין"...[65]
>
> ...
>
> מדינת ישראל היא מדינה יהודית אשר בתוכה חיים מיעוטים, ובהם המיעוט הערבי. כל אחד מבני המיעוטים החיים בישראל נהנה משוויון זכויות גמור. אמת, מפתח מיוחד לכניסה לבית ניתן לבני העם היהודי (ראו חוק השבות, התש"י-1950). אך משמצוי אדם בבית כאזרח כדין, הוא נהנה מזכויות שוות כמו כל בני הבית האחרים. ביטוי לכך ניתן בהכרזת העצמאות, אשר קראה "לבני העם הערבי, תושבי מדינת ישראל, לשמור על השלום וליטול חלקם בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה". אין, איפוא, כל סתירה בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לבין שוויון גמור בין כל אזרחיה. נהפוך הוא: שוויון הזכויות בין כל בני האדם בישראל, תהא דתם אשר תהא ותהא לאומיותם אשר תהא - נגזר מערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.[66]

פרופ' רות גביזון התייחסה בנייר עמדה שכתבה לשאלת הפרת עקרון השווין על ידי חוק השבות ובלשונה:[67]

> ראינו כי המודעות למתח שבין עקרון השבות לבין מדיניות הגירה ניטרלית ליוותה את המחוקק הישראלי מראשית תהליכי החקיקה. הצדקות לעקרון שבות שאינו ניטרלי ויוצר העדפה על בסיס לאום הוצעו בחוות הדעת של ורהפטיג, בדיוני הכנסת ובהצגות של חוק השבות בארץ ובעולם. ביקורות חריפות על החוק ואף כינויו כחוק גזעני נשמעו בחוגים מסוימים כבר בשנות השישים.
>
> ...
>
> כבר בפתח הדברים אזכיר כי גם בית המשפט העליון, המקפיד בעקביות על החלת עקרון השוויון בתוך מדינת ישראל, קבע כי חוק השבות שונה, מפני שהוא עוסק ב"מתן המפתח לבית" ולכן עקרון השוויון החזק אינו חל עליו, (כאן מובאת הפנייה לבג"ץ קעדאן). עם זאת חששות מפני מצב שבו יוכרז כי חוק השבות אינו חוקתי בגלל ההתנגשות עם עקרון השוויון

---

[62] חוק השבות, התש"י-1950, ס"ח 51.

[63] שם, ס' 1.

[64] שם, ס' 14א (א).

[65] בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 21 לפסק דינו של הנשיא ברק פ"ד נד(1), 258, (2000).

[66] שם, פס' 31.

[67] רות גביזון "שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה", 27 **מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית** 2009.
http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/2217606.pdf

מושמעים תדיר בדיונים על אימוץ חוקה לישראל ומניבים הצעות מגוונות שמטרתן למנוע התממשות חשש זה.

לא כאן המקום להעמיק בהצדקות לחוק השבות, חוק בסיסי וחשוב ביותר לעם היהודי. כל מה שאני מבקש להציג כאן היא דוגמא להצבה בחוק של גבול תחולתו של עקרון חשוב ביותר של המדינה הדמוקרטית, עקרון השוויון.

3.6. הסתייעות בשב"כ לפסילת מועמדים לכנסת

כאשר אנו דנים בשאלת השפעה אפשרית של שירותי הביטחון על נבחרי הציבור נכון לראות גם האם וכיצד בדמוקרטיה הישראלית לוקח שירות הביטחון הכללי חלק בפסילת מועמדים לכנסת ישראל.

התייחסות לשאלה זו ניתן למצוא במאמרו משנת 2019 של ד"ר משה בכר שהיה מבקר הפנים של השב"כ ובלשונו:[68]

> גם במערכת הבחירות הנוכחית שב ועלה הניסיון לפסול את התמודדותם של מועמדים שונים לכנסת. דרישת הפסילה מתבססת כיום, ככלל, על אחת או יותר מעילות הפסילה שנקבעו בחוק יסוד: הכנסת, ואיננה כוללת באופן מובנה את חוות דעתו של שירות הביטחון הכללי. האם פרקטיקה זו עולה בקנה אחד עם פסיקות קודמות בנושא? האם קיימים טעמים חזקים המצדיקים את עדכונה כך שהחלטות בעניין פסילת מועמדים לכנסת, תשענה בין היתר על עמדת שב"כ בנושא?
>
> ...
>
> במסגרת מאמר זה, אבקש להציג את התפיסה, לפיה בניגוד לפרקטיקה הנוהגת היום, אשר אינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה האמורה, ולפיה "רשויות הביטחון" - וליתר דיוק שירות הביטחון הכללי (שב"כ) - אינן מעורבות עוד בתהליך המוביל להחלטה בדבר פסילת רשימה או מועמד, הרי שקיימים טעמים כבדי-משקל המצדיקים דווקא את קבלת חוות דעתן באופן מובנה, והישענות עליה במקרים המתאימים.
>
> ...
>
> לא למותר להזכיר גם, כי במסגרת חוק השב"כ הוסמך הארגון, מפורשות, לצורך מילוי תפקידיו, לא רק לקבל ולאסוף מידע, אלא גם להעביר מידע לגופים אחרים, בהתאם לכללים שייקבעו ובכפוף להוראות כל דין.
>
> זאת ועוד, הגדרת המונח "חתרנות", כפי שאושרה על ידי בג"ץ בפסיקה עקרונית משנת 2017, קובעת כי הוא מתייחס ל"פעילות, אף בלתי אלימה, שיש בה היבטים חשאיים, הנובעת ממניעים אידיאולוגיים או מאינטרסים של גורמים זרים, אשר מטרתה או תוצאתה המסתברת היא עבירה על החוק או סיכון ביטחון המדינה, או פגיעה בסדרי המשטר הדמוקרטי או מוסדותיו או פגיעה באינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, אותם קבעה הממשלה בהתאם לחוק השב"כ". קשה לחלוק על כך שפעילות חתרנית באופייה של רשימה או מועמד הינה רלוונטית מאד לעניין אפשרות פסילתם, אולם כיצד ניתן יהיה להתחקות אחר אותם "היבטים חשאיים" בפעילות ללא קבלת חוות דעת של שב"כ!?
>
> ...
>
> מדוע, אם כך, חדל השב"כ להידרש לנושא פסילת הרשימות והמועמדים - בין אם הדבר אירע מיוזמתו ובין אם כתוצאה מכך שהרשויות הרלוונטיות (ובראשן היועמ"ש לממשלה) חדלו לבקש את התייחסותו?
>
> ניתן להניח שהדבר נבע מתוך התפתחותה של תובנה, שעיקרה רתיעה של מערכות השלטון במדינה מפני מתן לגיטימציה למעקב נוסח "האח הגדול" אחר משתתפי המשחק הפוליטי ומתוך חשש מפני גלישה בלתי רצויה של השב"כ לשדה זה. זאת, אולי, גם על רקע מתן פירוש מרחיב להוראה בחוק השב"כ, לפיה "לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים". לא מן הנמנע, כי גם לפסיקתו הנזכרת של בית המשפט

[68] אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה "משה בכר - שירות הביטחון הכללי בשירות הדמוקרטיה" (2019): www.idi.org.il/blogs/security-clearance/general-security-agency/28610

> העליון בעניין זה - אשר הביעה, כאמור, הסתייגות מסוימת מאותה מעורבות של השב"כ - היה "אפקט מצנן."
>
> ...
>
> בעיקר בעשור האחרון, נדרש שב"כ - במיוחד במסגרת הניסיון המתמיד להגדרה מדויקת ככל הניתן של גבולות אחריותו - לאתגר שרטוט קו הגבול בין פעילות פוליטית לגיטימית לבין פעילות אסורה. בהקשר הזה, ניתן להזכיר, למשל, את מכתב ראש השב"כ לשעבר יובל דיסקין אל היועץ המשפטי לממשלה (שפורסם ברבים) משנת 2008, שבו הציג את תפיסתו לגבי אופן טיפול שב"כ בתופעות של חתרנות המכוונת כנגד סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו; את גיבושה בידי שב"כ של הגדרת מונח ה"חתרנות", שהוצגה בפני בג"ץ ואושרה על ידו בשנת 2017;

אוסיף כאן גם את התייחסותו של השופט אליקים רובינשטיין, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון לפרשנותו של ראש השב"כ, יובל דיסקין למונח "חתרנות" שבחוק השב"כ ועל חקירות 'פוליטיות' של השב"כ:[69]

> מקובלת עלי עיונית על פניה, אם כן, הגדרתו של השירות, ממנה עולה מחד גיסא, כי לא כל פעילות מחאה שאינה בקונצנזוס תעלה כדי חתרנות; ומאידך גיסא, כי אין הכרח כי יהא מדובר בפעילות שאינה חוקית בהכרח אלא די שמדובר יהיה בפעילות שאי-חוקיות היא תוצאתה המסתברת. במישור העיוני הגדרה זו מתקבלת על הדעת. האתגר – אתגר לא פשוט – הוא יישומה בחיי המעשה, תוך פרשנות הוגנת ומאוזנת ולא תוך להיטות-יתר.
>
> ...
>
> ודוקו, קשה להלום את הטענה שכל פעילות מחאה חורגת מסמכויותיו של השב"כ. אין חולק כי סיכול פעילות פוליטית זו או אחרת מטעמים פוליטיים בלבד אינו נמצא במטרות הארגון; אדרבה, ובהטעמה, הדבר מנוגד מפורשות למטרותיו כפי שהן מוגדרות בחוק, וראו לעניין זה סעיף 4(ג) הקובע כי "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים", דברים הצריכים להיות בחינת פשיטא. ואולם, אין עניינם של התחקורים אותם עורך השב"כ – לפי הצהרתו, ואיני סבור שבידינו עילה לפקפק בה – בפעילות פוליטית או מחאה חוקית גרידא, אלא בחשש לפעילות בלתי חוקית העולה כדי חשש לפגיעה בבטחון המדינה, אגב פעילות פוליטית או מחאה חוקית. כמובן, והדבר צריך שיודגש. על החשש להיות סביר ולהתבסס על מידע מתאים. אין צורך להכביר מלים כל כך, כי פעילות בלתי חוקית ואלימה על רקע לאומני חתרני, אף אם היא נעשית במסגרת הפגנות בלבד, עלולה לסכן את בטחון המדינה, ולכך לדעתי צריך שיסכימו הכל. בהמשך לכך נציין, בזהירות המתבקשת, כי מהודעת המשיבים מיום 13.12.15 השתכנענו, שהתחקורים אינם נעשים כדבר של מה בכך, והמקרים שהוצגו בפנינו בהודעה חסויה – מלוא התחקורים שבוצעו בשנה קלנדרית אחת ליעדי חתרנות – מצביעים על כך שהם נעשים מקום שמדובר בחתרנות הקשורה בטבורה למטרות הליבה של השב"כ, ולא בפעילות מחאה שגרתית.[70]
>
> ...
>
> כללם של דברים, נוכח ההתפתחות שחלה בנהלי השב"כ מאז הוגשה העתירה, לא מצאנו להיעתר למבוקש, אך זאת בכפוף לאלה:
>
> א. הזמנת אדם לתחקור שבבסיסו פעולת חתרנות שלא נלווים לה טרור וריגול תיעשה אך לאחר היוועצות עם הייעוץ המשפטי של השב"כ, אשר יתן דעתו היטב לפגיעה הפוטנציאלית בזכויות המתוחקר ולאיזונה של הפגיעה במקרה הקונקרטי עם האינטרס הבטחוני.
>
> ב. לאחר שהתקבל אישור הייעוץ המשפטי לעריכת תחקור מעין זה, במעמד זימונו של האדם לתחקור, בין אם על-ידי השב"כ בין באמצעות המשטרה, יובהר למתוחקר כי מדובר בתחקור וולונטרי וכי הוא אינו מחויב להתייצב אליו. בתוך כך, זימון לתחקור לא ייעשה באמצעות טופס המזמין את המתוחקר ל"חקירה" אלא יובהר

---

[69] בג"ץ 5277/13 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שירות הביטחון הכללי**, פס' כח' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם באר"ש 07.02.2017).

[70] שם, פס' כט'.

בצורה מתאימה כי אין מדובר בחקירה.
ג. עוד יובהר למתוחקר, במעמד התחקור, כי כיון שאינו נחקר באזהרה, לא ניתן יהא לעשות שימוש בתוכן הדברים כנגדו בבית משפט.
ד. כדי לודא שהנוהל שהתגבש אכן יהא רלבנטי, ונוכח החומר שראינו, דרושה חשיבה נוספת בשב"כ, בשיתוף היועץ המשפטי לארגון והיועץ המשפטי לממשלה, באשר לכריכה בפועל בין חתרנות "טהורה" לבין פעילות חתרנות שיש לה זיקה לפעילות או ליעדי טרור, לפחות בהקשר נשוא עניינו, היינו השיחות הקודמות לתחקור. בעקבות חשיבה זו יונחו גורמי החקירה על-ידי הייעוץ המשפטי.[71]

[71] שם, סוף דבר.

4. נבחרי הציבור במדינה הדמוקרטית

4.1. חסינות חברי הכנסת

בישראל, בדומה למדינות נוספות מוקנית לחברי הכנסת בחוק חסינות, וזאת לשם הבטחת חופש הפעולה של חבר הכנסת במסגרת תפקידו מבלי שימצא עצמו נתון לתביעה משפטית. סוגיית חסינות חברי הכנסת מובאת כאן כחומר רקע לדיון בסוגיית זכויות וחובות נבחרי ציבור על פי החוק בישראל.

על פי חוק יסוד: הכנסת:[72]

> לחברי הכנסת תהיה חסינות; פרטים ייקבעו בחוק.

הפרטים אכן נקבעו בחוק חסינות חברי הכנסת משנת 1951.[73] החוק מעניק לחברי הכנסת חסינות במילוי התפקיד, ובמיוחד חסינות בפני חיפוש, האזנת סתר, מעצר, דיון פלילי, וקובלנה פלילית. עם זאת החוק אינו מעניק חסינות בפני בדיקות התאמה ביטחונית.

הסעיף הראשון לחוק אומר:

> חסינות במילוי התפקיד
> 1. (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת.
> (תיקון מס' 29) תשס"ב-2002
> (א1) למען הסר ספק, מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים אותם, לענין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת:
> (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;
> (2) שלילת אופיה הדמוקרטי של המדינה;
> (3) הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני;
> (4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.
> (ב) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר הכנסת.
> (ג) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות חבר הכנסת.

החוק עבר במהלך השנים תיקונים רבים, האחרון שבהם עד כה הוא תיקון מס' 44 משנת 2019. תיקון חשוב ביותר הוא תיקון מס' 33 משנת 2005 המבטל את החסינות האוטומטית שהייתה לחבר הכנסת:[74]

> חבר הכנסת רשאי, בתוך 30 ימים מיום שהומצא לו כתב האישום, לבקש שהכנסת תקבע כי תהיה לו חסינות בפני דין פלילי לגבי האשמה שבכתב האישום, בשל אחת או יותר מהעילות האלה:
>
> ...

עם זאת יש לחברי הכנסת, על פי תיקון מס' 43 משנת 2016 חסינות מהותית שאינה ניתנת להסרה בפני העמדה לדין פלילי בגין פעולותיו במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת, ובשפת החוק:[75]

> לא תוגש קובלנה פלילית נגד חבר הכנסת בשל עבירה שנעברה בזמן היותו חבר הכנסת או לפני שהיה לחבר הכנסת.

---

[72] ס' 17 לחוק יסוד: הכנסת.
[73] חוק החסינות.
[74] שם, ס' 4. (א) (3).
[75] שם, ס' 4א.

ההצדקה להענקת חסינות לחברי הכנסת, תכליותיה והזכות לקבלתה עוררו מחלוקות קשות מימי ראשית המדינה במאבקים פוליטיים ובפסיקות של בתי המשפט עד לימינו.

4.1.1. תולדות הדיונים בוועדת הכנסת בנושא חסינות חברי הכנסת

מצורפות כאן התייחסויות מישיבות ועדת הכנסת הראשונה לחוק חסינות חברי הכנסת.

מישיבת ועדת הכנסת ביום 21.06.1949:[76]

4. ענין החסינות שהוכנס לסדר-היום ע"י חברת הכנסת פ. אילנית.

ח"כ פ. אילנית:

> מבקשת לברר על איזה פרינציפים תעבוד ועדת החסינות היות ואין בתקנון כל סעיף בקשר לחסינות. מציעה להטיל על ועדת התקנון לדון ולהביא לועדת הכנסת והכנסת חוק בקשר לחסינות.

היו"ר ח"כ י. הררי:

> מסכם את דעת הרוב שהבעיה היא בעיה ויש לפתור אותה וועדת המשנה לחסינות היא שתכנס לעבי הקורה. יש להוסיף שמשרד המשפטים מכין חוק של תחום הכנסת שידבר על חסינות.

מישיבת ועדת הכנסת ביום 01.08.1950:[77]

הוועדה דנה בסוגיית השירות הצבאי של חבר כנסת.

ח"כ ד. בר-רב-האי:

> אני מציע לדון בסעיף הראשון של חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם. סעיף זה אומר: "חברי הכנסת לא יהיו חייבים בשרות צבאי ובכל שירות חובה אחר, מלבד אם החליטה הכנסת אחרת בימי מלחמה".
>
> ...
>
> לפי חוקת הבחירות שלנו, חבר שנבחר לכנסת, אינו יכול להמשיך להיות בצבא והוא משתחרר באופן אוטומטי. הויכוח אצלנו מתחיל בנוגע לשרות בעתודות. שרות המילואים אינו יכול להיות בצורה כזו שיפריע לחבר הכנסת בעבודתו כחבר הכנסת. לא ייתכן מצב כזה, שאיזו ממשלה רוצה להתפטר מהאופוזיציה וכל חבריה נקראים בזמן המתאים לממשלה, לשרת בעתודות.

ח"כ א. רזיאל-נאור:

> מה שנדרש מחבר כנסת – מבלי להכנס להערכות – אינו מוכרח להכיל שירות אקטיבי בצבא בזמן היותו חבר כנסת, לא אתנגד לכך, ואולי גם אתמוך בהצעה שמישהו יציע, שבחוק הבחירות תוכנס הוראה, שאין לכלול ברשימת הבחירות איש שלא שרת בצבא.

ח"כ פ. אילנית:

> אני סבורה שחוק חסינות דרוש במדינה לטובת חברי הכנסת, לטובת הציבור ולטובת המדינה.
>
> ...
>
> תארו לכם שנשלח את יו"ר ועדת החוץ והביטחון לצבא והסמל המאמן אותו יתענג במיוחד לראות כיצד הוא רץ או כיצד הוא יורה.

ח"כ א. ציזלינג:

---

[76] פרוטוקול ישיבה מס' יג' של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1, 4-5 (21.06.1949).
https://fs.knesset.gov.il/1/Committees/1_ptv_399069.PDF

[77] פרוטוקול ישיבה מס' מב/2 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1, 2-7 (01.08.1950).
https://fs.knesset.gov.il/1/Committees/1_ptv_399191.PDF

אנו עוטפים את שאלת שירותם של חברי הכנסת במיסטיקה ובשאלות מוסריות. אני דווקא מסכים לכך שאדם שהועמד למשפט בעד השתמטות מהצבא – לא יוכל להיבחר לכנסת.

ח"כ י. קוסוי:

כשאני שומע טענות שבאם חברי הכנסת יהיו חייבים בחובות הצבאיות כמו כל אזרחי המדינה, אפשר יהיה לפגוע בפרלמנט שלנו בדרך של מניפולציות מסיומות, על-ידי כך שלפי החוק – אם הוא יחוקק – הצבא ישלוט על חברי הכנסת ואפשר יהיה בצורות שונות לשנות את יחסי הכוחות בכנסת, ולהוציא מן הכנסת חברים מסוימים על-ידי פקודה צבאית גיוסית, על-ידי נתינת ארכה למישהו, ואי-נתיניה למישהו אחר. אלה הם חששות רציניים מאוד.

על תכלית הענקת החסינות לחברי הכנסת ועל התנגשות חסינות זו עם תכליות עיקריות אחרות עמדה בשנת 2011 פרופ' סוזי נבות:[78]

התכליות הספציפיות של החסינות העניינית נועדו להבטיח את חופש הפעולה של חבר הכנסת, לאפשר לו לפעול בתפקידו ללא חשש שימצא עצמו נתון לתביעה משפטית, ולהבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו ברשויות השלטון האחרות. תכליות אלה חוזרות כחוט השני בכל פסיקה שעסקה בענייני חסינות של חברי הכנסת.

...

עד כה הציגה הפסיקה הישראלית שלוש תכליות עיקריות (או אינטרסים עיקריים) המתנגשות עם החסינות: הצורך בשמירה על אופייה הדמוקרטי של המדינה, שלטון החוק ועקרון השוויון.

...

המחקר המשווה מלמד שברבות ממדינות העולם המערבי יש מגמה של צמצום גבולותיהן של החסינויות הפרלמנטריות במטרה לצמצם את הפגיעה בערכים חוקתיים כגון השוויון ועקרון שלטון החוק.

מישיבת ועדת הכנסת ביום 01.01.1951:[79]

ח"כ ש. כ"ץ:

כל המושג של חסינות מבוסס על כך, שחברי הכנסת לא יהיו תלויים באיזה שהוא מוסד ממשלתי, או גוף אחר.

ח"כ ד. בר-רב-האי:

החסינות נובעת מרצון המדינה להקנות לחברי הכנסת אפשרויות של מילוי תפקידם במובן הרחב ביותר של המילה, ללא כל הפרעות, אולם אני שולל שישנם תפקידי חברי כנסת בחו"ל. ... אם חבר כנסת רוצה לנסוע לחו"ל, הוא כפוף לכל החוקים וההגבלות, להם כפופים שאר אזרחי המדינה.

...

חוק החסינות איננו חוק של זכויות יתר, איננו חוק של פריבילגיות, איננו חוק של הנחות, הוא רק מבטיח לחברי הכנסת לבצע תפקידיהם שעבורם נבחרו.

מישיבת ועדת הכנסת ביום 01.01.1951:[80]

ח"כ מ. ארגוב:

הצעתי היא: הרשות המוסמכת למתן רישיונות יציאה מן הארץ, תהיה רשאית לסרב לתת לחבר כנסת רישיון יציאה מטעמי בטחון. השתמשה הרשות המוסמכת לרעה בזכות הניתנת לה לפי סעיף זה – יכול החבר המעוניין לערער בפני ועדת

---

[78] אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה "פרופ' סוזי נבות - ארבע הערות קצרות על חסינות חברי הכנסת": www.idi.org.il/parliaments/4455/8073

[79] פרוטוקול ישיבה מס' 18/ג של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1, 2-3 (01.01.1951). https://fs.knesset.gov.il/1/Committees/1_ptv_399237.PDF

[80] פרוטוקול ישיבה מס' 20/ג של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1, 8 (08.01.1951). https://fs.knesset.gov.il/1/Committees/1_ptv_399241.PDF

הכנסת על החלטת הרשות המוסמכת והחלטתה תהיה סופית.

4.1.2. האזנת סתר לחברי כנסת וחיסיון פרוטוקולי ישיבות

לחלק מסוגי החסינות יש סייגים דוגמת חסינות בפני חיפוש במקום שנועד לבדיקה מטעם שלטונות המכס,[81] ואף חשוב מכך לענייניו, כי בהתקיים תנאים המנויים בחוק רשאי שופט של בית המשפט העליון להתיר בצו האזנת סתר, אם שוכנע שיש יסוד לחשד שחבר הכנסת חשוד בעבירה, בין השאר כאשר האזנת הסתר הכרחית מטעמי ביטחון המדינה וזאת על פי תיקון מס' 32 משנת 2005.

מצורף כאן סעיף אחד מתיקון מס' 32 לחוק חסינות חברי הכנסת המתיר האזנת סתר לחברי כנסת בהתקיים תנאים מוגדרים:[82]

> 2א. (א) חבר הכנסת יהיה חסין בפני האזנת סתר.
> (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי שופט של בית המשפט העליון להתיר בצו האזנת סתר, אם שוכנע שיש יסוד לחשד שחבר הכנסת חשוד בעבירה ונתקיימו התנאים שבאחד מאלה:
> (1) נתבקש לכך בכתב מאת ראש רשות ביטחון, כשהעבירה היא מסוג פשע שיש בה סכנה לפגיעה בביטחון המדינה, והאזנת הסתר הכרחית מטעמי ביטחון המדינה;

בעיון בדיוני ועדת הכנסת ובדיוני מליאת הכנסת בנוגע לתיקון 32 ניתן למצוא פרטים טכניים רבים עד מאוד, אולם בה בעת אני מוצא בהם רק מעט דיון ערכי של ממש בדבר האיזון בין ערך הבטחת חירותו של נבחר ציבור לשרת את הציבור כחבר כנסת לבין ערך שמירת ביטחון המדינה. מכל מקום מצורפות כאן מספר אמירות מדיוניים אלו:

מישיבת מליאת הכנסת ביום 23.06.2004:[83]

ח"כ אורי אריאל:

> החוק נדרש בגלל האזנות בלתי אחראיות, שקורות יותר מפעם אחת כתקלה, כאשר קיימת השאלה הידועה הבסיסית, מדוע לחברי כנסת ולשרים יש זכויות עודפות. נדמה לי שהתשובה ברורה. ללא הזכויות של מעבר חופשי ודברים דומים, לא היינו יכולים למלא את תפקידנו כיאות עם הבוחרים ועם האזרחים. השאלה הבאה, והיא חשובה מאוד, היא: עד כמה יש זכויות יתר? זה שיש זכויות יתר, זה מוסכם ומקובל, ותמיד המבחן הוא מבחן המידתיות - עד כמה אתה מותח את זה, עד כמה אתה מאפשר את זה. כמובן, זה יכול וצריך להשתנות מחברה זו לחברה אחרת, בתקדימים, בביורוקרטיה שקיימת באותה מדינה.

מישיבת מליאת הכנסת ביום 07.07.2004:[84]

אופיר פינס-פז:

> אני בעיקרון לא סבור שאסור להאזין לשר או לחבר הכנסת. אני כן מסכים שאי-אפשר לעשות את זה כלאחר יד. צריך לעשות את זה בשיקול דעת, ...

היו"ר ח"כ ראובן ריבלין:

> אדוני צודק. הבעיה היא באמת לא בהאזנה עצמה.

מישיבת ועדת הכנסת ביום 7.10.2004:[85]

---

[81] ס' 2 לחוק החסינות.
[82] שם, ס' 2א.
[83] פרוטוקול ישיבה מס' 146 של הכנסת ה-16, 75 (23.06.2004).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=28046
[84] פרוטוקול ישיבה מס' 152 של הכנסת ה-16, 88 (07.07.2004).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=29011
[85] פרוטוקול ישיבה מס' 170 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-16, 7-12 (27.10.2004).

ח"כ אורי אריאל:

צריך פה מידתיות. צריך להיזהר מצד אחד שזה לא יהיה דבר כולל - שבשום פנים אסור להאזין לאף אחד. למשל, כולם מסכימים שבדברים שנוגעים לביטחון המדינה מותר להאזין, אם זה החשד. אני חושב שכולם מסכימים שאם זה נוגע לעבודת הכנסת - אסור להאזין בשום מקרה ...

היו"ר ח"כ רוני בר-און:

לנו, כחברי כנסת, יש מעמד – לא רוצה להגיד מעמד-על, אבל מעמד יתר מעבר לאזרח הרגיל. הזכות ... זו זכות שלנו שנועדה לאפשר לנו למלא את תפקידנו, ...

היו"ר ח"כ רוני בר-און:

אני לא מוכן שהאזנה לשיחה של חבר כנסת, אפילו אם מייעדים את זה למואזן השני, שיחה של הסגת גבול או גניבה יבוא לבית משפט אלא רק על עבירה מסוג פשע.

היו"ר ח"כ רוני בר-און:

אני לא מוכן שהחומרים האלה יהיו בידי אף אחד ובעוד שנה-שנתיים שלטון עריץ יתחיל לסחוט חברי כנסת ויאמר: לא עברת עבירה אבל סיפרת על ההתעללות שלך במקום כזה או אחר ואני מבקש שבהצבעה על חוק פינוי-פיצוי תצביע כך ולא אחרת.

היו"ר ח"כ רוני בר-און:

אנחנו רצינו להרים את האזנת הסתר לחבר הכנסת מעל לרף של כשירות האזנת סתר לאזרח מן השורה, ואפילו מעל לרף של האזנת סתר לבעלי חיסיון סטטוטרי מסוג של עורך דין, רופא, כוהן דת וכיוצא באלה.

ח"כ דוד טל:

אנחנו רוצים, בעצם, למנוע כל השפעה חיצונית על חבר הכנסת.

מישיבת מליאת הכנסת ביום 18.01.2005:[86]

ח"כ גילה פינקלשטיין:

ללא ספק, החוק חייב לספק הגנה לחבר הכנסת בפעילותו הפרלמנטרית מפני לחצים, איומים, הצרת צעדיו מצד גורמי שלטון אחרים. אכן אנו חייבים לשמר באופן אחראי את האיזון המתחייב בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת, ולא לאפשר הגבלת אחת מהן בידי השנייה.

ח"כ ג'מאל זחאלקה:

החוק בכללותו הוא שיפור של המצב הקיים, אבל עדיין הוא מאפשר האזנת סתר לשיחותיו של חבר הכנסת, האזנה מאושרת, למהדרין, על-ידי שופט עליון. אני חושב שזה פתח שיכול להיות מנוצל לרעה על-ידי השלטון, מה גם שלצערנו הרב שופטי בית-המשפט העליון, במיוחד כשמדובר בערבים, מאשרים כמעט כל מה שהשב"כ מבקש.

מישיבת מליאת הכנסת ביום 14.03.2005:[87]

ח"כ עסאם מח'ול:

אני חושב שהחסינות של חבר הכנסת מהאזנת סתר חייבת להיות חסינות מוחלטת.

...

הבעיה שלה היא לא אינפורמציה או חוסר אינפורמציה או ידיעה או חוסר ידיעה, אלא הרצון לפעול והרצון לקדם מדיניות מסוימת ולעצור מדיניות אחרת. כאשר הדברים מגיעים

https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=77440

[86] פרוטוקול ישיבה מס' 210 של הכנסת ה-16, 41-42 (18.01.2005).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=88288

[87] פרוטוקול ישיבה מס' 233 של הכנסת ה-16, 55-56 (14.03.2005).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/SessionItem.aspx?itemID=96994

> לנקודה של רצון ושל אפשרות לפגוע בחסינות המוחלטת של חבר הכנסת, פוגעים בחסינות חבר הכנסת מתי שזה נוח, בלי להביא בחשבון את כל הסייגים וההסתייגויות שמדברים עליהם כאן היום. כאשר מדובר בעניין של הצורך בשימוש באינפורמציה כדי לעצור מדיניות מסוימת, למשל בנייה בהתנחלויות או הזרמת כספים ותקציבים בצורה בלתי חוקית ובשיתוף פעולה של שרים - אז השרים משתפים פעולה.
>
> ...
>
> ההסתייגות שלנו היא, שאנחנו חושבים שהדבר היקר ביותר והחשוב ביותר שצריך לשמור אותו ולהגן עליו בבית הזה הוא חסינותו המלאה והמוחלטת של חבר הכנסת, ולא להשאיר את הדבר לשיקול דעת ולא להתחיל לפתוח פתחים כדי לפגוע בחסינות הזאת ולהצר אותה.

4.1.3. חיסיון פרוטוקולי ישיבות

חופש הפעולה של חבר הכנסת אינו מוחלט ואין הוא נהנה מגישה חופשית לכל מידע גם כאשר הוא סבור שמידע זה דרוש לו לשם מילוי תפקידיו כנציג של בוחריו. בין ההגבלות החלות על חבר כנסת נכללת הגבלת העיון בפרוטוקולים חסויים מסוימים.

על פי תקנון הכנסת משנת 2019:[88]

> פרוטוקולים של ישיבות של ועדת החוץ והביטחון, ועוד, פרט לישיבות מסוימות יהיו חסויים ולא יועמדו לעיון הציבור.[89]
>
> ...
>
> חבר הכנסת רשאי לעיין בפרוטוקולים חסויים של ישיבת ועדה או ועדת משנה שהוא חבר קבוע או ממלא מקום קבוע בה, לרבות פרוטוקולים כאמור מכנסות קודמות.[90]
>
> ...
>
> מי שהשתתף בישיבת הוועדה, לרבות חבר הכנסת שאינו חבר הוועדה, רשאי לעיין בפרוטוקול הישיבה שבה השתתף, ואם הוזמן רק לחלק מהישיבה יהיה רשאי לעיין רק באותו חלק של הפרוטוקול.

4.1.4. ועדת החוץ והביטחון וחברות בוועדה

על פי אתר הכנסת תחומי עיסוקה של הוועדה הם פיקוח ובקרה על מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה.[91] לוועדה יש ועדות משנה כגון ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים, הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום והוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הפנים והגנת הסביבה לדיון בהארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל.[92]

איני יודע האם ועדות המשנה הן קבועות או שמוקמות ונסגרות מעת לעת, דבר שככל שאני מבין אפשרי על פי חוק יסוד הכנסת בנוסח:[93]

> הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לענינים מסויימים; תפקידי הועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון.

אין להטיל ספק כי לשם הפיקוח הנזכר על חברי הוועדה לקבל לעיונם מידע ביטחוני מסווג ואם אכן מתבצע פיקוח על נושאים הנמצאים ברמת הסיווג הגבוהה ביותר הקיימת בישראל, עליהם להיות

---

[88] תקנון הכנסת: **החלטות בענייני נוהל, כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה** (04.02.2015) (להלן: תקנון הכנסת).

[89] שם, פס' 120 (ב).

[90] שם, פס' 120 (ה) (1).

[91] אתר כנסת ישראל "ועדת החוץ והביטחון": m.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/Pages/default.aspx

[92] שם.

[93] ס' 21(א) לחוק יסוד: הכנסת.

בקיאים גם במידע המסווג ברמה זו.

על פי חוק יסוד הממשלה:[94]

> הממשלה תמסור לכנסת ולועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן; הוראות מיוחדות ייקבעו בחוק לחיסוי מידע כשהדבר נחוץ להגנה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ או קשרי מסחר בין-לאומיים שלה, או להגנה על זכות או חיסיון שבדין.

איני מכיר חוק לחיסוי מידע ביטחוני ולא הוראות מיוחדות שנקבעו בו.

לעניין זה נוסחה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1001 שכותרתה:[95]

> מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה

באם איני טועה, ההנחיה עודכנה לאחרונה בשנת 2003.

בסיכום ההנחיה נכתב בין השאר:

> הכנסת וכל ועדה מועדותיה זכאיות, ככלל, לקבל מהממשלה מידע הדרוש להן לשם מילוי תפקידיהן.
> הזכות לקבלת מידע מוקנית לכנסת כגוף, ולועדה של הכנסת, בהחלטת ועדה, ואין זכות זו קנויה לחבר כנסת מן השורה, גם אם הוא מכהן כחבר ועדה או אף כיושב-ראש ועדה.
> הזכות של הכנסת ושל ועדה מועדותיה לקבל מידע מוגבלת רק למידע הדרוש לכנסת או לועדה של הכנסת למילוי תפקידיהן, ואין הן רשאיות לעשות שימוש במידע אלא במסגרת סמכויותיהן ולשם מילוי תפקידיהן.
> ...
> לעניין הטלת חיסיון על מידע מטעמים של הגנה על ביטחון המדינה, או על יחסי החוץ או קשרי המסחר הבינלאומי שלה, ניתן וראוי לקחת בחשבון ולתת משקל ראוי גם לשיקולים, כגון: מידת החיוניות של המידע לצורך מילוי תפקידי ועדת הכנסת בה מדובר, הסדרי הסודיות הנוהגים בה, דרך כלל לאותו עניין, ועוד כיוצא בזה.
> ...
> בכל מקרה בו לא ניתן לחשוף את המידע באופן מלא, יש לשקול טרם ההחלטה האם לסרב למסור מידע, האם קיימת אפשרות למסור את המידע באופן חלקי או בסייגים באשר לאופן העיון בו.

בהצעת חוק לתיקון חוק הכנסת משנת 2018 נכתב בדברי ההסבר:[96]

> חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: הממשלה קובעים את חובתם של עובדי הממשלה להתייצב בפני ועדות הכנסת ולמסור את המידע המתבקש על ידן. זאת, לשם קיום חובתה וזכותה של הכנסת לשמש כגורם המפקח על עבודת הממשלה.
> דומה שהמחוקק הניח כי קיומה של הוראה חוקתית בדבר החובה להתייצב בפני ועדות הכנסת - די בו, והממשלה תימנע מהפרת חובה חוקתית המעוגנת בשני חוקי יסוד. בהתאם, לא קבעו חוקי היסוד מנגנוני אכיפה יעילים להבטחת קיומה של חובה זו.
> מצב דברים זה הביא לכך שהממשלה מפרה, שוב ושוב, את חובתה הבסיסית כלפי הכנסת, ופעמים רבות מסרבת, או לא טורחת, להופיע בפני ועדות הכנסת. מציאות זו יש בה משום פגיעה קשה בדמוקרטיה, על ידי פגיעה ביכולתה של הכנסת לפקח על עבודת הממשלה, כמו גם זלזול בכנסת ופגיעה בכבודה ובמעמדה.

איני מכיר תקנון המגביל מי מחברי הכנסת לכהן בוועדת החוץ והביטחון. מאתר כנסת ישראל ניתן ללמוד כי בוועדה זו כיהנו לפחות שלושה חברי כנסת ממוצא ערבי ואלו הם: האשם מחאמיד מסיעת היחיד אחדות לאומית בכנסת ה-15, טאלב א-סאנע מסיעת רע"מ-תע"ל לתקופה קצרה בכנסת ה-17 וחבר

---

[94] ס' 42(א) לחוק יסוד: הממשלה.

[95] "מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 3.1001 (התשס"ג).

[96] הצעת חוק הכנסת (תיקון – שמירת מעמדה של הכנסת כמפקחת על עבודת הממשלה והבטחת מסירת מידע לכנסת על ידי הממשלה), התשע"ח–2018.

הכנסת עיסא פריג׳ מסיעת מר״צ בכנסת ה-20.[97]

מכתבות עיתונאיות עולה שמינוי ח״כ ערבי או ערביה לוועדה נתקל בהתנגדויות של חברי כנסת אחרים, מסיבותיהם שלהם, אך לא היה להם על מה להישען בחוק או בתקנות. התנגדויות אלו נבעו ממוצאם של חברי כנסת אלו. בעניין זה צוטט בעיתון הארץ יו״ר ועדת החוץ והביטחון באותה עת, ח״כ יריב לוין (הליכוד), שתקף אז את האפשרות שחברי הרשימה המשותפת יישבו בוועדת החוץ והביטחון:

> אלה מפלגות שמשתפות פעולה באופן סדיר עם האויב, תוך תיאום איתו. הן מתנגדות לשיתוף פעולה עם צה״ל ורואות במי שיתגייס לצה״ל בוגד.[98]

ב-17 במאי 2020, לאחר שלוש מערכות בחירות ולאחר כשנה וחצי, כוננה בישראל ממשלה. יומיים לאחר מכן מונו לוועדה 16 חברים אף לא אחד מהם חבר כנסת ערבי.[99]

4.1.4.1. הגבלת סכנת פגיעה בביטחון המדינה על ידי חבר כנסת

באם נקבל את ההנחה, על סמך ניסיון העבר או על סמך ההיגיון הבריא, כי ייתכן וחבר כנסת ינצל מידע ביטחוני מסווג למטרת פגיעה בביטחון המדינה, אזי יש מקום להסדיר את הגבלת סכנת פגיעה כזו. אופן אפשרי אחד הוא שמירת אימת החוק וזאת על ידי אי-החרגת חברי הכנסת מהוראות שונות של סימן ד׳ לחוק העונשין לענייני השגת ידיעה סודית,[100] מסירת ידיעה סודית,[101] וכניסה למקום מוגבל,[102] כל זאת בהתייחס למי שאינו מוסמך לדברים אלו. אופן אפשרי שני הוא על ידי הגבלת חשיפת מידע מסווג ובמיוחד בוועדת החוץ והביטחון בפני מי מחבריה והגבלת חומרים מסווגים לחברי ועדות משנה בלבד.

הערה: לצורך הדיון הנוכחי איני עושה אבחנה בין המונחים ״ביטחון המדינה״ ו״ביטחון לאומי״. אסתפק באזכור כי אלו מונחים שניתן להבחין בניהם ולשם כך מובאים כאן מדבריה של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות כדלקמן״[103]

> אף בישראל לא זכה המושג ״ביטחון לאומי״ להגדרה ממצה בחקיקה או בפסיקה ולפיכך ייתכן שתחום התפרשותו ישתנה מעניין לעניין, בהתאם להקשר הדברים שבו הוא מופיע.
>
> ...
>
> בענייננו, ניתן אולי לטעון כי לשון סעיף 7(ב)(6) לחוק השב״כ אינה מאפשרת הסמכה של שירות הביטחון הכללי לעסוק בעניינים שאינם בתחום הביטחון. מנגד, המחוקק בחר לעשות שימוש בשני ביטויים שונים במסגרת סעיף 7 – ״ביטחון המדינה״ ו-״ביטחון לאומי״, וחזקה על המחוקק שהדבר לא נעשה מטעמים אסתטיים בבחינת ״קישוט לשוני״ גרידא.

---

[97] אתר כנסת ישראל ״ועדת החוץ והביטחון – הרכב הוועדה - היסטוריה״ (להלן: הרכב היסטורי של ועדת החוץ והביטחון):
main.knesset.gov.il/Activity/Committees/ForeignAffairs/Pages/CommitteeHistoryByCommittee.aspx

[98] יהונתן ליס ״ח״כ עיסאווי פריג׳ מונה לחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת״ **הארץ** 27.11.2017
www.haaretz.co.il/news/politi/1.4633150

[99] אתר כנסת ישראל ״ועדת החוץ והביטחון – הרכב הוועדה״:
main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/Pages/CommitteeMembers.aspx
חברי הוועדה שמונו הם: יו״ר, צבי האוזר (דרך ארץ), אלי אבידר (ישראל ביתנו), יעקב אשר (יהדות התורה), דוד ביטן (הליכוד), יואב בן צור (ש״ס), אורנה ברביבאי (יש עתיד – תל״ם), יאיר גולן (מר״צ), איתן גינזבורג (כחול לבן), עוזי דיין (הליכוד), שרן מרים השכל (הליכוד), מכלוף מיקי זוהר (הליכוד), משה יעלון (יש עתיד – תל״ם), יאיר לפיד (יש עתיד – תל״ם), גדעון סער (הליכוד), אלעזר שטרן (יש עתיד – תל״ם), אילת שקד (ימינה).

[100] ס׳ 113 (ג) לחוק העונשין, התשל״ז-1977.

[101] שם, ס׳ 113א.

[102] שם, ס׳ 115.

[103] בג״ץ 2109/20 **בן מאיר נ׳ ראש הממשלה**, פס׳ 16 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם באר״ש, 26.04.2020).

4.1.5. הגבלת חופש התנועה של חברי הכנסת

סעיף 9 (א) לחוק חסינות חברי הכנסת קובע:[104]

> שום הוראה האוסרת או המגבילה את הגישה לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד, לא תחול על חבר הכנסת, אלא אם היה האיסור או ההגבלה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי.

בהתייחסותה לסעיף זה בחוק כתבה נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש את הדברים הבאים:[105]

> עוד טענה המדינה כי פרשנות ברוח זו נקבעה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.406 מיום 1.1.1973 בה נותחה הוראת סעיף 9(א) על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז מ' שמגר, ונקבע באופן מפורש כי "אין בהוראת סעיף 9 לחוק חסינות חברי הכנסת כדי להצביע כל כוונה לאפשר לחבר כנסת כניסה למתקן משטרתי או למתקן כליאה".

אכן יש ונמנעת גישתו של חבר כנסת למתקן ביטחוני. כך מנע שר הביטחון בשנת 2003 את ביקורה של חברת הכנסת זהבה גלאון במתקן מעצר סודי וזאת בנימוק של טעמי סודיות.[106] בהמשך קבע בית המשפט כך:[107]

> מקובלת עלינו, כפי שנפרט להלן, עמדת המדינה לפיה האיזון בין האינטרסים השונים במקרה שלפנינו מצדיק הגבלה על ביקור כל חברי הכנסת באשר הם חברי כנסת במתקן המעצר; ויש להסתפק במתן אפשרות לביקור כאמור לחברי הכנסת החברים בועדת המשנה לשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון.

זאת אבחנה חשובה ומעניינית והיא תולדת איזון שהציעה המדינה בנימוק ולפיו חברי ועדת המשנה מעצם תפקידם נחשפים לסודות המדינה.[108] ברור שפתרון זה מצמצם את מספר חברי הכנסת שעשויים היו לבקר במתקן המעצר, אך אינו נותן הסבר מדוע חשיפת המתקן ובעיקר מיקומו, בפני חברת הכנסת גלאון היה מעמיד בסכנה את ביטחון המדינה ביחס לחשיפתו לחבר ועדת המשנה.

4.1.6. הגבלת יתר של חופש התנועה של חברי הכנסת

משיקולי רגישות עליית חברי כנסת להר הבית בירושלים, בשנת 2016 ולצורך הרגעת הרוחות ולהפחתת מפלס המתח והאלימות הטילה ועדת האתיקה של הכנסת מגבלות זמניות על חופש התנועה של חברי הכנסת בכל הנוגע לעלייה להר הבית, שלא חלו על כלל הציבור.[109]

4.1.7. זכות חברי כנסת מסוימים לקבלת מידע ביטחוני

על פי חוק הכנסת:[110]

הועדה המסדרת

> 2א. (א) הכנסת תבחר, מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה, ועדה מסדרת; בראש הועדה המסדרת יעמוד חבר הכנסת מהסיעה של חבר הכנסת שעליו הטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה.
>
> (ב) הייצוג בועדה המסדרת יהיה לפי גודלן היחסי של הסיעות, ובלבד שלכל סיעה בת 4 חברים או יותר יהיה נציג בועדה המסדרת; סיעה שאין לה נציג בועדה המסדרת רשאית להודיע לועדה כי אחד מחבריה ישמש כמשקיף מטעמה בועדה; למשקיף כאמור לא תהיה

---

[104] ס' 9 (א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

[105] בג"ץ 8102/03 **גלאון נ' שר הביטחון**, פס' 13 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם באר"ש, 20.01.2011).

[106] שם, פס' 2.

[107] שם, פס' 30.

[108] שם, פס' 33.

[109] אתר כנסת ישראל, ועדת האתיקה "החלטה של ועדת האתיקה בעניין עליית חברי הכנסת להר הבית" (14.06.2016): https://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Ethics/Decisions20/hachlatot20_18.pdf

[110] פרק ב' לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

זכות הצבעה בועדה.

(ג) הועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הועדות הקבועות.

(ד) לועדה המסדרת יהיו, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת וכן סמכותה לפי סעיף 10.

(ה) עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לעניני כספים ולעניני חוץ וביטחון, ובלבד שמספר חברי ועדות אלה לא יעלה על מספר החברים בועדת הכספים ובועדת החוץ והביטחון לפי הוראות סעיף 3(ב); יושב ראש הועדה המסדרת ימסור על כך הודעה לכנסת.

מספר החברים בועדות הכנסת

3. (א) מספר החברים בועדה קבועה של הכנסת, לא יעלה על חמישה-עשר.

(ב) מספר החברים בועדת החוץ והבטחון, בועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת וכן בועדת הכספים של הכנסת, לא יעלה על שבעה-עשר.

(ג) מספר החברים בועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת ובלבד שהרכב הועדה יהיה, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.

תיקון חוק יסוד: הכנסת מס' 16

4. בסעיף 21 לחוק-יסוד: הכנסת, סעיף קטן (ג) – בטל.

דיווח ראש המטה הכללי

4א. ראש המטה הכללי ידווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מעת לעת ולא פחות מאחת לחודשיים, על פעילות צבא הגנה לישראל, וכן יימסרו לוועדה דיווחים מיוחדים לפי בקשתה; סברה הוועדה ברוב חבריה כי מדובר בענין בעל דחיפות מיוחדת, ידווח עליו ראש המטה הכללי לועדה או לועדת משנה שלה, לפי קביעת הוועדה, בהקדם ככל האפשר, ולא יאוחר מ-48 שעות מעת שביקשה את הדיווח.

אין בחוק הוראה שתמנע מסיעה שחבריה אינם ציוניים מלהימנות כחברים בכל ועדת כנסת ובכלל זה ועדת החוץ והביטחון, ועדה בה הרמטכ"ל מדווח דיווחים ביטחוניים.

כמו כן חוק הכנסת מחייב את ראש הממשלה לדווח בענייני המדינה לראש האופוזיציה, באלו המילים:[111]

ראש הממשלה יזמין לפי הצורך, ולא פחות מאשר פעם בחודש, את ראש האופוזיציה ויעדכן אותו בעניני המדינה.

כמובן שייתכן מצב ובו יושב ראש האופוזיציה יהיה מסיעה שחבריה אינם ציוניים וזכותו על פי החוק לקבל דיווחים בענייני המדינה כולל בעניינים ביטחוניים.

[111] שם, ס' 13.

5. הגנה על סודות המדינה הביטחוניים: המסגרת המשפטית

המסגרת המשפטית המגדירה מהו סוד ביטחוני, ואת חלוקת סמכויות ההגנה על סודות המדינה הביטחוניים בישראל מתווית במספר דברי חקיקה שונים. אתייחס כאן לדברי החקיקה הבאים:

חוק יסוד הממשלה[112]

חוק העונשין[113]

פקודת הראיות[114]

חוק שירות הביטחון הכללי[115]

חוק האזנת סתר[116]

חוק הגנת הפרטיות[117]

חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים[118]

חוק סדר הדין הפלילי.[119]

5.1. הצורך

ערכה של שמירת הסודיות, של תורות לחימה ושל אמצעי לחימה ועוד, לא יסולא בפז. ההוכחה לכך ניתנה פעמים רבות בשדות הקרב. ניתן להציג דוגמאות רבות, מהן אזכיר כאן שני מבצעים היסטוריים של חיל האויר שהצלחתם הייתה מותנית בשמירת סודיות קפדנית, והם שיתוק חילות האויר של סוריה ושל מצרים במבצע 'מוקד' בפתיחת מלחמת ששת הימים בשנת 1967 ואת השמדתו של מערך טילי הקרקע-אוויר הסורי בבקעת הלבנון במבצע 'ערצב 19' ביומה הרביעי של מלחמת שלום הגליל בשנת 1982.

לשם הבנה מעמיקה של דיני הסודיות בישראל מובאת כאן סקירה של יעדיהם על פי החוק ועל פי הפסיקה.

5.2. יעדי דיני הסודיות והגדרת מידע כסוד על פי החוק בישראל

את יעדי דיני הסודיות, כפי שהתכוונו להעניק להם המחוקקים, ניתן לנסות ולהבין על פי המילה הכתובה בשפת כל חוק ועל פי תולדות הדינים. במדריך לניסוח חקיקה משנת 2008, של מחלקת נוסח החוק במשרד המשפטים כתוב:[120]

> במקרים מיוחדים שבהם רוצים להגדיר במדויק את מטרות החוק המוצע, ניתן לקבוע, בתחילת החוק המוצע, סעיף מטרה המתאר בתמציתיות מטרת אלו.

חוק יסוד: הממשלה וחוק העונשין שהם החוקים העיקריים לעניין הסודיות, אינם מגדירים את יעדיהם, או מטרותיהם בתחום הסודיות ולכן אנסה להציג את יעדי שני חוקים אלו על פי שפת כל חוק ועל פי תולדות חקיקתם.

---

[112] ס' 35 (א) לחוק יסוד: הממשלה.

[113] ס' 113 (ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 864 (להלן: חוק העונשין).

[114] ס' 44 (א) לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, נ"ח 18.

[115] חוק השב"כ.

[116] חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979, ס"ח 938 (להלן: חוק האזנת סתר).

[117] חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ס"ח 1011 (להלן: חוק הגנת הפרטיות).

[118] חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981, ס"ח 1031 (להלן: חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים).

[119] חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, 1043 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי).

[120] משרד המשפטים, מחלקת נוסח החוק **מדריך לניסוח חקיקה** 35 (2008).

5.2.1. תולדות יעד הסודיות בחוק יסוד: הממשלה

בהצעת חוק יסוד: הממשלה משנת 1966 נכלל סעיף סודיות קצר ותמציתי שלשונו:[121]

> הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים וגילוים ופרסומם אסור, זולת דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך, התירו את פרסומם.

הצעת החוק נדונה בקריאה ראשונה במליאה ביום 31 באוגוסט 1966 ונאמרו בה בין השאר הדברים הבאים:[122]

היו"ר קדיש לוז:

> חוק יסוד: הממשלה הוא פרק נכבד בחוקה הישראלית העתידה, חוקה אשר הכנסת נתחייבה על חקיקתה בהחלטה העקרונית מחודש יוני 1950,
>
> ...
>
> עיקר כוונתה של הצעת חוק זו הוא לקבץ ולרכז, בחוק יסור אחד את הכללים של סדרי עבודת הממשלה ולהסדיר על ידי כך בחוק קונסטיטוציוני אחד, בצורה מקיפה וממצה, את דרכי עבודתה של ממשלת ישראל, הזרוע המבצעת של מדינת ישראל. ההצעה היא פרי התפתחות חוקתית ארוכה למדי. תחילתו של הדבר בסעיף אחד ויחיד סעיף 2 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח 1948, שנתקבל על ידי מועצת המדינה הזמנית עם הקמת המדינה. בסעיף זה הוסדרו עניני הרכב הממשלה הזמנית, דרכי פעולתה ושיטות עבודתה. לא יצאו שישה שבועות ונתגלה הצורך להוסיף על הוראות אלה את פקודת סדרי השלטון והמשפט (הוראות נוספות), תש"ח 1948, המוקדשת רובה ככולה לפעולות הממשלה.
>
> ...
>
> כידוע, ישיבות הממשלה וועדות השרים הן סודיות, כך נהגה הממשלה תמיד וכך נוהגות הממשלות בכל ארצות התרבות הדמוקרטיות. מנהג תדיר זה לא היה קבוע בחוק הכתוב. הצעת הממשלה בסעיף 24 להצעת החוק היא לקבוע את הדבר בחוק במפורש ולאסור על פירסום הדיונים.

ח"כ אורי אבנרי:

> סעיף הסודיות בהצעת החוק אין הדעת סובלתו .הממשלה כפופה לביקורת הציבור, ותפקיד העתונות החופשית הוא להפנות אליה את זרקור הפרסומת. ממשלה העוטפת את עצמה במעטה הסודיות מעבר לתחום הבטחוני הצר ספק אם זכאית היא לאמון הציבור, משהו פגום בממשלה הסבורה שהיא זקוקה לסודיות. (בכלל אין שום דבר סודי לגבי הממשלה, הנוכחית על כל פנים, הסוד היחידי הוא אם היא יודעת מה היא רוצה).

ח"כ זאב שרף:

> ועתה אני בא לסעיף 24, המתייחס לסודיות דיונים והחלטות של הממשלה ואיסור פרסומם. לא ברור מתוך הסעיף הזה על מי אסור פרסומם. ההגיון מחייב, שאיסור פרסומם חל על חברי הממשלה. אם הם מפרסמים הם שעוברים את העבירה, ומי שמקבל מידיהם את הידיעה ספק אם הוא שותף לדבר עבירה זה. נדמה לי שבחוק האנגלי הסודיות של ישיבות הקבינט, חוץ מזה שהיא שמורה על-פי נוהג ועל-פי מידה טובה, הרי היא קיימת רק על-פי שבועה של חברי הקבינט בתור חברי ה"פרייווי קאונסיל", שעליהם חלה שמירת הסודיות. פרט לזה אינני זוכר שקיים חוק אשר לפיו קיים איסור כזה. איסור זה צריך להיות קיים על-פי מידה טובה. מכל מקום, אם קיימת כאן עבירה, הרי היא של חברי הממשלה בלבד, ואינני יודע איזה דין יחול עליהם, כי בכלל אין בחוק הזה כל אכיפה.

ח"כ שמעון פרס:

---

[121] ס' 24 להצעת חוק יסוד: הממשלה, 1966

[122] פרוטוקול ישיבה מס' צ"ה של הכנסת ה-6, 2503-2521 (31.08.1966).
https://fs.knesset.gov.il/6/Plenum/6_ptm_252401.pdf

במשטר דמוקרטי עומדת הממשלה לשיפוט שוטף של העם. וכדי שהשיפוט יהיה הוגן על הציבור לקבל אינפורמציה מלאה, מוקדמת ואובייקטיבית על פעולותיה אינפורמציה, ולא תעמולה. תפקיד הממשלה איפוא להקל על העתונות בהשגת אינפורמציה ובפרסומה, בהגבלה אחת בלבד: סודות חיוניים לבטחון המדינה יישמרו, אין סודות של ממשלה, ישנם סודות של מדינה. ומהו סוד צריך להיקבע בחוק.
הממשלה כשלעצמה אינה סוד. דיוניה אינם סוד היא עצמה מפרסמת את רובם ביזמתה. ואין לאסור פרסום דיונים בגלל היותם בלתי נוחים לאדמיניסטרציה או לפוליטיקה. השרים רשאים שלא להדליף, זו זכותם. אך אין זה ענין לחוק. העתונות זכאית להיות חופשית ביזמותיה, לשאוב אינפורמציה מירבית ולפרסמה בהקדם האפשרי, זולת ידיעה שהיא סוד המדינה.
בחוק יש להבטיח לא רק את חופש הביטוי כי אם את חופש השגת האינפורמציה והפצתה. ומהו סוד ומהי אינפורמציה פומבית ייקבע חוקית ואובייקטיבית. וחוק הכנסת צריך להיות סימטרי: גם הבטחת חופש הביטוי וגם הבטחת סודות המדינה.

ח"כ מאיר וילנר:

סעיף 24 של הצעת החוק מדגים באופן בולט ביותר את המגמה האנטי דמוקרטית של הצעת החוק: "הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים ופרסומם אסור, זולת דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכוהו לכך, התירו את פרסומם".
כאשר פורסם לפני זמן קצר צו ממשלתי האוסר פרסומם של דיוני ועדת השרים לעניני בטחון, קמה סערה מוצדקת בקרב העתונאים ובציבור הרחב. עתה מרחיבים את משמעות הצו על כל דיוני הממשלה וועדותיה ומעניקים לו תוקף קונסטיטוציוני יסודי. וזה בזמן שקיימת כבר צנזורה צבאית. אם הממשלה או שרים אינם מעוניינים בפרסום ענין זה או אחר אל ידליפו אותו לעתונות. יסדירו השרים עניניהם בממשלה ולא על חשבון חופש העתונות והאינפורמציה. יש לבטל כליל סעיף 24 כאנטי דמוקרטי, השולל אינפורמציה מהעם ומהכנסת ופוגע בחופש העתונות.

בישיבת החוקה חוק ומשפט של הכנסת נדון סעיף הסודיות, שמוספר כעת כסעיף 28 ביום 29 ביולי 1968 ונאמרו בה בין השאר הדברים הבאים:[123]

ח"כ חיים צדוק:

סעיף זה דן בסודיות בישיבות הממשלה. בהצעת הממשלה נאמר שכל הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים ופרסומם אסור, אלא אם הותרו לפרסום, ואנחנו שינינו זאת בוועדת המשנה ואמרנו שאסורים לפרסום ענינים הנוגעים לבטחון המדינה, ליחסי החוץ של המדינה וכל ענין אחר שהממשלה קבעה אותו בבחינת אסור לפרסום. תוספת זו בדבר כל ענין אחר חילקנו לשניים: "סוג ענינים שהממשלה הכריזה עליו, בצו, לצורך סעיף זה ו"ענין שהממשלה החליטה לשמרו בסוד והודיעה על כך ברבים". החלק השני מכוון לענינים ספציפיים שהתעוררו, למשל, בישיבה מסוימת.

שר המשפטים יעקב שמשון שפירא:

מה פירוש "לסוג ענינים שהממשלה הכריזה עליו בצו"? הממשלה הכריזה בצו על עניני עליה, שלכל הדעות אינם נוגעים לבטחון המדינה וליחסי החוץ של המדינה, ועל צינור הנפט אילת-אשקלון. אם יתחילו העתונים לפרסם מי משתתף בחברה ומיהם הקונים שיקבלו את הנפט, רבים מאוד לא יקנו את הנפט. לכן לא היתה לנו ברירה אלא לפרסם צו באישור ועדת החוץ והבטחון.

ח"כ יהושע שופמן:

הרי כולנו טוענים שענין העליה נוגע לבטחון המדינה. איש לא יאמר שהגדלת האנשים במדינה אינו ענין של בטחון.

---

[123] פרוטוקול ישיבה מס' 211 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-6, 5-7 (29.07.1968).
https://fs.knesset.gov.il/6/Committees/6_ptv_425213.PDF

אפשר לראות באמירה זו את הבעייתיות באי מתן הגדרה חותכת ובהירה למונח "ביטחון המדינה".

חוק יסוד : הממשלה התקבל בכנסת לראשונה בשנת 1968. החוק כלל סעיף סודיות, סעיף מספר 28 וזו לשונו :[124]

> (א) הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים הבאים הם סודיים וגילוים ופרסומם אסור ; ואלה העניינים :
> (1) בטחון 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 שגילויו ופרסומו של ענין כזה 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 הסמיכהו לכך, התירו את פרסומם, או על דברים שפרסומם נדרש על פי דין.

חוק זה בוטל בשנת 1992 והוחלף בחוק יסוד : הממשלה, חדש. סעיף הסודיות בחוק החדש הוא סעיף 44 וניסוחו נותר כשהיה.[125]

גם החוק משנת 1992 בוטל, הפעם בשנת 2001 והוחלף בחוק יסוד : הממשלה, חדש, אשר נכנס לתוקף בשנת 2003 והוא תקף כיום. סעיף הסודיות בחוק החדש הוא סעיף 35 וניסוחו כמעט ולא השתנה וכך הוא :[126]

> (א) הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים הבאים הם סודיים וגילוים ופרסומם אסור ; ואלה העניינים :
> (1) בטחון 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 שגילויו 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 הסמיכהו לכך, התירו את פרסומם, או על דברים שפרסומם נדרש על פי דין.

אפשר לראות כי בתולדות חקיקת חוק יסוד : הממשלה עוברת כחוט השני ההכרה על הצורך בשמירה בסוד של דיוני הממשלה ושל ועדות השרים בענייני ביטחון המדינה. כל זאת ללא ניתוח צורך זה. בדיונים, בהצעות החוק ובחוק אין התייחסות לרמת סיווגו של סוד ביטחוני, סוד הוא סוד. חוק יסוד זה מתיר לממשלה להכריז בצו על סודיות עניינים אחרים אף כאלו שלא נדונו בממשלה. אין בחוק זה הסמכה של ועדת שרים לקביעת עניין כסוד בכלל וכסוד ביטחוני בפרט.

5.2.2. תולדות יעד הסודיות בחוק העונשין

המסמך הרשמי הראשון המחייב בארצנו המוכר לי בנוגע לסודות ביטחוניים הוא מימי המנדט, משנת 1933, והוא "פקודת הסודות הרשמיים". אף שאין בפקודה זו הגדרה לידיעה סודית יש בה התייחסות אשר ממנה ניתן ללמוד כי קיימים סודות של הממשלה, דוגמת :[127]

> כל שיש לו ברשותו או בפיקוחו כל מלה מספר המלים הסודי של הממשלה או סיסמה

---

[124] ס' 28 לחוק יסוד : הממשלה המקורי (התשכ"ח-1968).
[125] ס' 44 לחוק יסוד : הממשלה.
[126] שם, ס' 44.
[127] ס' לפקודת הסודות הרשמיים (1933).

חשאית, או כל תרשים או תכנית, מודל, חפץ, רשימה, מסמך או ידיעה המתיחסים לאיזה מקום אסור או לכל דבר המצויים באותו המקום או שמשתמשים בהם שם, או שנעשו או נתקבלו בניגוד לפקודה הזאת או שנמסרו לו בסוד ע"י כל אדם המשמש במשרה בשרות הוד מלכותו, או אשר קבלם או אשר הגיעו אליו לרגל תפקידו כאדם המשמש או ששמש במשרה בשרות הוד מלכותו, או כאדם שהנהו מקושר בחוזה שנעשה בשם הוד מלכותו, או כאדם העובד או שעבד אצל אדם ששמש במשרה כנ"ל או המקושר בחוזה כנ"ל, והוא עושה את המעשים דלקמן –

(א) מוסר את המלה מספר המלים הסודי, או את הסיסמה החשאית, או את התרשים, התכנית, המודל, החפץ, הרשימה, המסמך או הידיעה הסודיים לכל אדם זולת לאדם שהוא זכאי למסרם לו, או לאדם שטובת המדינה מחייבת אותו למסרם לו, או ...

וגם:[128]

כל שיש לו ברשותו או בפיקוחו תרשים, תכנית, חפץ, רשימה, מסמך או ידיעה המתיחסים לכלי מלחמה, ומוסרם למעצמה נכרית, אם במישרין ואם בעקיפין, או בכל צורה אחרת הפוגעת לרעה בבטחונה או בטובתה של המדינה, יאשם בעוון.

וגם:[129]

כל המקבל כל מלה מספר המלים הסודי של הממשלה או סיסמה רשמית חשאית או תרשים, תכנית, מודל, חפץ, רשימה, מסמך או ידיעה חשאיים ובשעה שקבלם יש לו יסוד מספיק להאמין כי אלה נמסרו לו בניגוד לפקודה הזאת, יאשם בעוון, אלא אם כן הוכיח כי הדברים הנ"ל נמסרו לו נגד רצונו.

ומכאן לתולדות חוק העונשין. בסעיף 23 להצעת החוק הממשלתית "חוק לתיקון דיני העונשין משנת 1956 נמצאה הגדרה לידיעה סודית שנוסחה היה:[130]

"ידיעה סודית" – ידיעה אשר תכנה, צורתה, או סדרי החזקתה מעידים עליה כי בטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג עניינים שהממשלה הכריזה עליהם בצו שיפורסם ברשומות כעניינים סודיים.

הצעת החוק נדונה במליאת הכנסת בחודש נובמבר 1956 ודברים מישיבה זו מובאים כאן:[131]

שר המשפטים פ. רוזן:

... זוהי הפעם השלישית שהממשלה מביאה לפני הכנסת הצעת חוק שתכליתה לבוא במקום ההוראות הנמצאות בפקודת החוק הפלילי, 1939, הנוגעות לעבירות בגידה במדינה ויחסי החוץ שלה, וכן במקום ההוראות הנמצאות עתה בפקודת הסודות הרשמיים הנוגעות לעבירות ריגול.

שר המשפטים פנחס רוזן:

ההגדרה של ידיעה סודית, אשר תמצאו בסעיף 23 להצעה הנוכחית, שונה מקודמותיה שבהצעות הקודמות בעיקר בזה שנראה היה לנו כי נוכל לוותר על הכנסת המונח "מקום אסור", שאף הוא שוכן כבוד בפקודת הסודות הרשמיים ובחוקים האנגליים שמהם הועתקה. הכנסת המקום האסור כמושא הידיעה הסודית מסבכת כשלעצמה גם את הבנת הענין וגם את אפשרות ההוכחה. ועובדה היא שברוב משפטי הריגול שהתנהלו עד כה לא השתמשו באפשרות ההוכחה של גישה למקומות אסורים כדי להוכיח שידיעה מסויימת עלולה היתה להיות לתועלת האויב, אלא הוכיחו דבר זה מתוך עצם תכנה או צורתה של הידיעה המסויימת. במקום הכרזת הממשלה או שר הבטחון על מקום מסויים כמקום אסור לענין חוק זה באה לפי ההצעה הנוכחית סמכות הממשלה להכריז

---

128 שם, ס' 5.

129 שם, ס' 6.

130 ס' 23 להצעת החוק לתיקון דיני העונשין (בגד וריגול), התשי"ז-1956.

131 פרוטוקול ישיבה מס' 184 של הכנסת ה-3, 220-224 (12.11.1956).
https://fs.knesset.gov.il/3/Plenum/3_ptm_251228.pdf

על ידיעות מסוג מסויים כידיעות סודיות. לפי זה תוכל הממשלה, למשל, להכריז על מחנות ומיתקנים צבאיים כעל ענינים סודיים לענין חוק זה.

ח"כ יוחנן בדר:

ענין שלישי שברצוני לעמוד עליו נוגע ל"ידיעה סודית". מבקש אני תשומת לב הבית לכך, שסעיף 25 מטיל עונש מאסר עד חמש עשרה שנה על מי שמוסר ידיעה סודית או אפילו מקבל אותה, אף שאין לה כל קשר עם מה שקרוי "בטחון המדינה". ידיעות סודיות הן ללא גבול. לפעמים אני מקבל מסמכים שכתוב עליהם "סודי" ואין בהם כל רמז לסוד. לפעמים הפאנטאזיה של פקיד היא הקובעת אם לכתוב או שלא לכתוב "סודי" על איזה מכתב שהוא. נוכחתי בוועדת הכספים, שכאשר שואלים לפעמים את הפקיד המוסמך מדוע מכונה מסמך מסויים "מסמך סודי", אין הוא יודע מה להשיב ומסכים אתנו שבעצם אין המסמך סודי וניתן לפרסמו. אין אני בדעה כי אפשר להתייחס יחס של הפקר למונח "סודי."

בדיון שנערך בהצעת החוק במליאת הכנסת בחודש יולי שנת 1957 ובה נאמרו בין השאר הדברים הבאים:[132]

ח"כ אלימלך רימלט:

אומר מלים אחדות בקשר לסעיף 23 (ד) האומר: "בסעיף זה, "ידיעה סודית" ידיעה אשר תכנה, צורתה או סדרי החזקתה מעידים עליה כי בטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג ענינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, הכריזה עליהם, בצו שיפורסם ברשומות, כענינים סודיים". אני חושב שאם נשנה את הסעיף ונוסיף "ענינים חיוניים של המדינה", נכסה את כל השטח שצריך ויכול להיות סודי. אין חילוקי דעות בעניני בטחון, והרוב המכריע בכנסת ובעם מבין שבתנאים שלנו שטח הבטחון הוא רחב למדי. אבל יש עוד דברים אחרים שעצם קיומה ומהותה של המדינה דורשים שהם יישמרו בסוד, כגון ענינים הקשורים בעליה; זאת אפשר לכסות על ידי הביטוי "ענינים חיוניים של המדינה". וכמו שבעניני בטחון יודע כל שופט מה זה ויש לו גם על מה להסתמך בקביעתו אם הענין הוא בטחוני או לא כך גם הדין בענינים חיוניים ואחרים של המדינה.

הגדרה ל"ידיעה סודית" קיימת בחוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), משנת 1957 שנוסחו:[133]

(ד) בסעיף זה, "ידיעה סודית" - ידיעה אשר תכנה, צורתה או סדרי החזקתה מעידים עליה כי בטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג ענינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, הכריזה עליהם, בצו שיפורסם ברשומות, כענינים סודיים.

לנוסח זה נוסף עניין הצורך באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בדיון המשך בהצעת החוק שנערך במליאה באותו היום נאמרו בין השאר הדברים הבאים:

ח"כ נחום ניר-רפאלקס:[134]

ההגדרה של המושג "ידיעה סודית" אומרת: "ידיעה סודית ידיעה אשר תכנה, צורתה או סדרי החזקתה מעידים עליה כי בטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד". ידיעה שתכנה סודי זאת אני מבין; אבל ידיעה שצורתה סודית אולי תסבירו לי מה זאת? האם אני צריך להבין אם צורה מסויימת זו מעידה על סודיות אם לאו? אין אני מלומד עד כדי כך לדעת איזו צורה של ידיעה מעידה כי בטחון המדינה מחייב לשמור אותה בסוד.

---

[132] פרוטוקול ישיבה מס' 338 של הכנסת ה-3, 2586 (30.07.1957).
https://fs.knesset.gov.il/3/Plenum/3_ptm_251261.pdf

[133] ס' 23 לחוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), התשי"ז-1957, ס"ח 285.

[134] פרוטוקול ישיבה מס' 185 של הכנסת ה-3, 239 (12.11.1956).
https://fs.knesset.gov.il/3/Plenum/3_ptm_251255.pdf

והחוק צריך להיות ברור בנדון זה, כדי שלכל הפחות עורכי הדין יבינו אותו.

ובדיון נוסף בהצעת החוק שהתקיים במליאה אמר שר המשפטים פנחס רוזן בין השאר כך:[135]

> 'החידוש' בחוק (שאנו אז הצענו) מתבטא בעיקר בכך שנעשה כאן מאמץ מאכסימאלי להגדיר עבירות לפי השיטה של הגדרות מגובשות וכוללות, הנמנעות ככל האפשר מפירוט קאזואיסטי מופרז ובלתי חיוני, כפי שנמצא למשל בפקודת הסודות הרשמיים שהחוק המוצע בא להחליפה. זו השיטה המניחה במידה מרובה לשכל הישר של השופט לקבוע ולהחליט, אם מסכת ידועה של עובדות שהובאה לפניו מתאימה להגדרה הכוללת של החוק.
> ...
> כמעט כל המושגים הקובעים אצלנו, וגם במדינות אחרות, את העבירות נגד המדינה, הם מושגים אבסטראקטיים ולפעמים אינם ניתנים להגדרה מדוייקת, או שההגדרות משתנות והדעות עליהן מחולקות. עצם המושג "מדינה" הוא מושג אבסטראקטי שאין לו הגדרה מדוייקת, וכן המושגים "מלחמה", "אויב", "ריבונות", "סודיות", "ידיעה" ועוד ועוד כולם מושגים המהווים חלק בלתי נפרד מחוק זה. כאן נשקפת תמיד הסכנה שאם המחוקק מפרט פירוט יתר (דוגמת החקיקה האנגלית), הרי אם נשכח פרט אחד, ייתכן שאויב מדינה מסוכן מאד יצא זכאי בדין, לגבי עבירות אחרות אולי אין הדבר מסוכן כל כך. השיטה האנגלית מפרטת בדרך כלל.

בשנת 1977 החליף חוק העונשין את פקודת החוק הפלילי משנת 1936, (למעט סעיף אחד) ומספר חוקים שהרלוונטי לעניין הסוד הביטחוני הוא החוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), משנת 1957. חוק העונשין לא עבר בהליך חקיקה רגיל של שלוש קריאות במליאת הכנסת, אלא הליך של נוסח מאוחד וחדש, כאשר הדיונים התנהלו רק בוועדת משנה של ועדת החוקה.

בשנת 1999 הוגשה הצעת חוק של ח"כ מיכאל איתן שהציעה את התיקון הבא:[136]

> בחוק העונשין, התשל"ז-1977, בסעיף 113, בסעיף קטן (ד) במקום "צורתה או סדרי החזקתה מעידים" יבוא "מעיד".

ובדברי ההסבר נכתב בין השאר:

> ההגדרה של ידיעה סודית מוגדרת בצורה רחבה מדי ויוצרת מצב אבסורדי לפיו הטבעת המילה "סודי", על נייר המכיל ידיעה כלשהי, ולא חשוב מה תוכנה, הופכת את מי שמחזיק ידיעה זו לעבריין בגין ריגול חמור – עבירה שעונשה שבע שנות מאסר.
> מוצע לכלול בגדר ידיעות סודיות, ידיעות אשר תוכנן מעיד עליהן כי בטחון המדינה מחייב לשומרן בסוד, או לחילופין ידיעות שנוגעות לסוגי עניינים שמהממשלה באישור ועדת חוץ ובטחון של הכנסת, הכריזה בצו שפורסם ברשומות, שהם עניינים סודיים.

בדיון במליאת הכנסת הרחיב ח"כ מיכאל איתן את ההסבר, וכך אמר:[137]

> גברתי היושבת-ראש, כנסת נכבדה, הצעת החוק המדוברת באה בעקבות אירוע שהייתי חלק ממנו, ובמסגרתו מסמך מסוים שנכתב בישיבה של היועץ המשפטי לממשלה וגורמים בשירות הביטחון ובפרקליטות, הושמה עליו הכותרת – סודי ביותר, או סודי. ולימים, המסמך הזה דלף החוצה, הגיע לידי, ואני ראיתי שאין בו שום מידע סודי. יכול להיות שבזמנם כשכתבו את המלים, יכול להיות שהיה בזה עניין סודי, אבל במשך הזמן הפרשה שבה עסק הנושא של אותה ישיבה, העמדתו לדין של אבישי רביב, הפכה להיות נחלת הציבור, והיו בה פרטים מביכים לגבי התנהגות הפרקליטות בפרשה הזאת.
> אני הגעתי עם המסמך שהיה אמור להיות משודר בתוכנית טלוויזיה, כאשר היועץ המשפטי של מדינת ישראל מצלצל, ממש כמה דקות לפני השידור, ואומר לעורכים או

---

[135] פרוטוקול ישיבה מס' 190 של הכנסת ה-3, 297 (20.11.1956).
https://fs.knesset.gov.il/3/Plenum/3_ptm_250937.pdf

[136] הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 65) (סייג לידיעה סודית), התשנ"ס-1999 ה"ח 3031.

[137] פרוטוקול ישיבה מס' 227 של הכנסת ה-15 (24.07.2001).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/Sessions.aspx

> ליועץ המשפטי או לאחד מאנשי המינהלה שם, האחראים: דעו לכם, אני מזהיר אתכם, שאם אתם תפרסמו את המסמך הזה, אתם תואשמו בריגול חמור. הם אמרו לו: תשמע, אין כאן דבר חדש שיכול לפגוע בביטחון המדינה. אומר לנו היועץ המשפטי לממשלה: מי אמר שכדי שתואשם בריגול חמור אתה צריך לפגוע בביטחון המדינה? עצם העובדה שכתוב על מסמך מסוים "סודי ביותר" על-פי החוק, זה מעיד על כך שזה מסמך שאסור בפרסום, ואוטומטית אם אתה מפרסם אתה תהיה אשם בפגיעה בביטחון המדינה ובריגול חמור, לא פחות ולא יותר.

במסמך שהוכן על ידי מרכז המחקר של הכנסת לבקשת יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט, ח"כ אופיר פינס-פז, נכתב בין השאר:[138]

> **בטחון המדינה** - "מכלול האינטרסים המדיניים שהמדינה חפצה ביקרם, כפי שהדבר עולה מתוך המדיניות הגלויה או המוצהרת של מנהיגיה החוקיים של המדינה".
>
> ...
>
> **צורתה** - למשל, אם כתוב בראש המסמך "סודי" - ואף כי תכנו של המסמך עניינו ברשימת קניות מהמכולת (שביקש מפקד צבאי מנהגו הפרטי לעשות, ולפיכך גם היה בעל אינטרס בהסתרת המידע), הרי שעפ"י הנוסח הנוכחי מהווה מסמך זה ידיעה סודית שמסירתה /איסופה וכו' מהווים ריגול חמור. לפיכך, היה ועיתונאי יהיה מעוניין לחשוף את שחיתותו של אותו קצין, הרי הוא מסתכן בכך בעבירת ריגול חמור.
>
> **סדרי החזקתה** - נמצאה רשימת קניות כמתואר לעיל, בכספת משרדו של הקצין, ואין עליה סימון בדבר סודיותה, עדיין מסתכן העיתונאי מהסעיף הקודם בביצוע עבירה של ריגול חמור.
>
> ...
>
> מבחנה של "ידיעה סודית" ככזו, נבחן באמות מידע אובייקטיביות, דהיינו האם אדם סביר היה עומד על היותה של הידיעה סודית, ואין הדבר משנה מה היתה הפרשנות וההבנה הסובייקטיבית של אותו מבצע עבירה.

בקריאה השלישית במליאה התייחס ח"כ אופיר פינס-פז, יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט להצעת החוק, בין השאר כך:[139]

> אני אומר לכם, העניין הזה הוא לא עוד הצעת חוק; אני רוצה שתדעו, זה לא משחק. אני חוזר, לפיכך המבחן יהיה המבחן המהותי ולא המבחן הצורני.
> נוסף על כך, על-פי דרישת גורמי הביטחון ומשרד המשפטים, החליטה הוועדה לקבוע חזקה האומרת, שצורתו של המסמך והכותרת שניתנה לו וגם סדרי החזקתו של המסמך – קרי, בכספת או בכל מיני אמצעים אחרים – מקורו או נסיבות קבלתו של אותו מסמך יוצרים חזקה שאכן ביטחון המדינה מחייב לשמור את הידיעה בסוד.
> רוצה לומר, שמצד אחד המבחן הוא מבחן מהותי, מה שלא היה עד היום. עד היום יכול היה אדם בעל סמכות לומר שדבר-מה הוא סודי ביותר, אף שכל בר-דעת מבין שהוא בכלל לא סודי, וזה היה המבחן. היית יכול להיות מואשם אפילו בריגול חמור, שהעונש בגינו הוא מאסר עולם.
> היום המבחן הראשון הוא מבחן מהותי. עם זה, יש גם חזקה, זאת אומרת: יש כמה מבחנים נוספים, שבכל זאת מעידים על המסמך שהוא סודי, או שראוי לשמור בסוד את הידיעות שמופיעות בו.
> חזקה זו שדיברתי עליה איננה חלוטה, אלא ניתנת לסתירה בבית-משפט; אפשר לבוא ולהתמודד עליה.
> אגב אורחא, אנחנו גם שינינו את הכותרת של סעיף 113 לחוק העונשין מ"ריגול חמור"

---

[138] דן להב "הצעת חוק העונשין (תיקון-סייג לידיעה סודית) התש"ס - 1999" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** 2001.
fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7d1257ad-9032-e811-80de-00155d0a0235/2_7d1257ad-9032-e811-80de-00155d0a0235_11_8455.pdf

[139] פרוטוקול ישיבה מס' 255 של הכנסת ה-15 (04.12.2001).
https://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/Sessions.aspx

> ל"ידיעה סודית", ותיקנו עוד כהנה וכהנה עיוותים בסעיפי החוק.
> יותר מזה, אני גם ביקשתי להוסיף – ואני שמח שההצעה שלי התקבלה – דבר שהוא יוצא דופן ולא פשוט, אבל ראוי שתדעו אותו. אנחנו קבענו, שעובד ציבור יעבור עבירה אם סיווג ידיעה שהיא איננה סודית כסודית, כדי להסתיר מידע, או כדי להסתיר דבר. הרי אפשר לטייח הרבה מאוד דברים במדינה, או לחלופין לא לפרסם מידע שהוא איננו סודי בעליל על-ידי סיווגו כסודי, ובזה נגמר העניין. אמרנו, שאדם שישתמש בסמכותו במכוון או במזיד, דינו עד שנת מאסר, משום שכל הציבור נותן אמון באותם אנשים שהפקדנו בידם סמכות מרחיקת לכת. אנשים צריכים לדעת שלסמכות נלווית גם אחריות.

מצורף כאן נוסחו של סעיף 113 (ד) של חוק העונשין, אשר ממנו ניתן ללמוד מהי ידיעה סודית ביטחונית, כפי שהוא כתוב בגרסת החוק המקורית משנת 1977:[140]

> (ד) בסעיף זה, "ידיעה סודית" ידיעה אשר תכנה, צורתה או סדרי החזקתה מעידים עליה כי בטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג ענינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, הכריזה, בצו שפורסם ברשומות, כי הם ענינים סודיים.

וכפי שהוא כתוב בגרסת החוק העכשווית:[141]

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

מהותית ידיעה סודית אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, היא אותה ידיעה על פי חוק העונשין כיום כפי שהייתה כבר בחוק לתיקון דיני העונשין משנת 1957.

בשנת 2002 הביא היועץ המשפטי לממשלה רשימה של הנושאים אשר עליהם הכריזה הממשלה כסודיים ואשר פורסמו לגביהם צווים, לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, ואלו הם:[142]

> דיונים, החלטות וקיום ישיבות של ועדת השרים לענייני בטחון ...
> כל ידיעה הנוגעת לצינור הנפט אילת-אשקלון ...
> ידיעות הנוגעות לעליה מארצות אשר היציאה מהן מוגבלת בדרך-כלל ליהודים בלבד ...
> כל ידיעה הנוגעת למיכליות נפט בנמלי ישראל ...
> כל ידיעה הנוגעת להלוואות של גורמי חוץ לממשלת ישראל או למוסדות כספיים ישראליים ...

כל חמשת הצווים הוצאו בשנים 1966-1970 ואין בהם אף נושא צבאי, פרט לדיוני ועדת השרים לענייני בטחון.

חשוב להבין לצורך הדיון שלנו כי בכל הנוגע לסודות, חוק העונשין הוא חוק הנכנס לפעולה בדיעבד, לאחר שהעבירה כבר נעשתה. ישנה דוגמא להבדל שבין פעולה בדיעבד לבין הסמכה בחוק לביצוע בטרם שיגרם נזק וזאת בחוק הפטנטים בכל הנוגע להגבלת הגשת בקשת פטנט בנכר. לעומת זאת בכל הנוגע למניעת פרסום בקשת פטנט המוגשת בישראל, חוק הפטנטים מסמיך את שר הביטחון להטיל חסיון על הבקשה, לאחר שהיא הוגשה, אך לפני מועד פרסומה.

---

[140] ס' 113 (ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
[141] ס' 113 (ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
[142] "הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין, התשלז-1977" **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** 4.1104 (התשס"ב).

5.2.3. תחום הסודיות הביטחונית בדינים נוספים

5.2.3.1. תחום הסודיות הביטחונית בפקודת הראיות[143]

> אין אדם חייב למסור, ובית המשפט לא יקבל, ראיה אם ראש הממשלה או שר הבטחון הביע דעתו, בתעודה חתומה בידו, כי מסירתה עלולה לפגוע בבטחון המדינה, או אם ראש הממשלה או שר החוץ הביע דעתו, בתעודה חתומה בידו, כי מסירתה עלולה לפגוע ביחסי החוץ של המדינה, אלא אם מצא שופט של בית המשפט העליון, על-פי עתירת בעל-דין המבקש גילוי הראיה, כי הצורך לגלותה לשם עשיית צדק עדיף מן הענין שיש לא לגלותה, ובהליך פלילי – כי הראיה עשויה להועיל להגנת הנאשם ומידת התועלת שבה להגנה עולה על הענין שיש לא לגלותה, או שהיא חיונית להגנת הנאשם.[144]

5.2.3.2. תחום הסודיות הביטחונית בחוק שירות הביטחון הכללי[145]

כותרת סעיף 7 לחוק שירות הביטחון הכללי[146] היא "ייעוד השירות ותפקידו". החלק המסמיך את שירות הביטחון הכללי בתחום הסיווג הביטחוני נכלל בסעיף קטן 7 (ב) (3) וזה לשונו:

> קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, למעט לנבחרי ציבור ולשופטים, וכן קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, והכל כפי שייקבע בכללים; בפסקה זו, "שופטים" - מי שבידם סמכות שפיטה לפי חוק-יסוד: השפיטה, למעט מועמדים לשפיטה ולמעט שופט צבאי לפי חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955;

הערה: ככל שאני מבין סעיף זה קיבע את אשר היה נהוג טרם חקיקת החוק.

כותרת סעיף 15 לחוק זה היא "התאמה ביטחונית". ולשונו של סעיף קטן 15 (א) היא:

> העסקתו של אדם בתפקיד או במשרה אשר לגביהם נקבע סיווג ביטחוני כאמור בסעיף 7(ב)(3) תהיה בהתאם לדרישות הסיווג, כפי שנקבע בכללים.

לשונו של סעיף קטן 15 (ב) (2) היא:

> הוראות לענין הודעה למעביד בדבר דרישות סיווג ביטחוני לעובדיו, לענין הודעה לאדם בדבר אי-התאמה ביטחונית, וכן לענין דרכי הפניה לועדה, סמכויותיה וסדרי הדיון בפניה, ייקבעו בתקנות.

כותרת סעיף 16 לחוק היא "אבטחת מידע" ולשונו היא:

> המחזיק במידע אשר לגביו נקבע סיווג ביטחוני, לפי סעיף 7(ב), יטפל בו בהתאם להוראות שנקבעו בכללים.

5.2.3.3. תחום הסודיות הביטחונית בחוק חופש המידע[147]

סעיף 9(א) לחוק

> רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:
> (1) מידע אשר בגילויו יש חשש לפגיעה בבטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלומו של אדם;
> (2) מידע בנושאים ששר הבטחון, מטעמים של שמירה על בטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הועדה המשותפת;

---

143 פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.
144 שם, ס' 44 (א).
145 חוק השב"כ.
146 שם, ס' 7.
147 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 1667.

(3) מידע שגילויו מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין;
(4) מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

5.2.3.4. תחום הסודיות הביטחונית בחוק בתי המשפט[148]

סעיף 68(א) לחוק

(א) בית משפט ידון בפומבי.
(ב) בית משפט רשאי לדון בענין מסויים, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות, אם ראה צורך בכך באחת מאלה:
(1) לשם שמירה על בטחון המדינה;
(2) לשם מניעת פגיעה ביחסי החוץ של המדינה;

5.2.3.5. תחום הסודיות הביטחונית בחוק בתי דין מנהליים

סעיף 25 לחוק[149]

(א) בית דין ידון בפומבי.
(ב) בית דין רשאי לדון בענין מסוים, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות, אם ראה צורך בכך מטעמים שיירשמו, באחת מאלה:
(1) לשם שמירה על בטחון המדינה או על יחסי החוץ של המדינה;

5.3. יעדי דיני הסודיות על פי הפסיקה בישראל

בסופו של יום את תכליתו של חוק ואת יעדיו מפרשים ומגדירים בתי המשפט. מצאתי אך פסיקה מועטה של בית המשפט העליון בישראל הדנה ביעדם של דיני הסודיות ובפירוש המונחים "סודות מדינה"[150] ו"ידיעה סודית"[151] וממנה אביא כאן.

שופט בית המשפט העליון, סלים ג'ובראן, שדן בעתירה לגילוי ראיה חסויה הכוללת רשימת חומר ומידע החוסים תחת תעודת חיסיון שהוציא ביום 21.05.2015 שר הביטחון לעניין הליך הפלילי נגד העותר. בהחלטתו כתב השופט:[152]

> עיינתי בקפידה ברשימת החומרים הכלולים בתעודת החיסיון, וזאת תחת ההנחה כי יש לבחון רשימה זו באופן מחמיר במיוחד, נוכח היותה הבסיס המינימלי ליכולתו של נאשם לטעון נגד תעודת החיסיון ... מעיון ברשימה, אני מוצא כי כטענת המשיבה, עצם חשיפת הרשימה ולו בקווים כלליים, מעבר למידע שנמסר עד כה, עשוי לפגוע בביטחון המדינה, ומשכך היא כלולה כדין בתעודת החיסיון.

אפשר להבין מכאן כי לפי פרשנותו של השופט ג'ובראן מידע שחשיפתו עשויה לפגוע בביטחון המדינה נכון להכיל עליה חיסיון ובמילים אחרות מידע שחשיפתו עשויה לפגוע בביטחון המדינה הוא מידע סודי.

שופטת בית המשפט העליון אילה פורקצה כתבה:[153]

> החקיקה מונה בהקשרים שונים סייגים לפומביות הדיון. בגדר סייגים אלה, מצויים השמירה על ביטחון המדינה, וההגנה על יחסי חוץ של המדינה.

שופטת בית המשפט העליון, עדנה ארבל כתבה בהתייחס לחסיון על חומר מתחקיר ביטחוני על פי חוק

---

[148] חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 1123.
[149] חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, ס"ח 1385.
[150] ס' 7 לחוק השב"כ.
[151] ס' 113 לחוק העונשין.
[152] בש"פ 6406/15 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פס' 14 להחלטתו של השופט ג'ובראן (פורסם באר"ש, 13.12.2015).
[153] בג"ץ 258/07 **גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקה אירועי המערכה בלבנון 2006**, פס' 4 לפסיקתה של המשנה לנשיאה פרוקציה (פורסם באר"ש, 06.02.2007).

השיפוט הצבאי:[154]

> טעמי ההצדקה לקביעת חיסיון רחב על חומר התחקיר המבצעי יימצאו לנו ברקע לחקיקת סעיף 539א לחש"ץ. הסעיף מבקש להתמודד עם המציאות ועם ניסיון החיים, המלמדים כי מעורבים באירוע מבצעי עלולים להירתע מלמסור את כל הידוע להם מחשש שיבולע להם או לחבריהם והם ישאו בתוצאות במישור הפלילי. כך עולה מעיון בדברי ההסבר להצעות החוק שקדמו לחקיקת סעיף 539א לחש"ץ, המלמדים כי הרצון שלא להניא עדים מלשתף פעולה באופן מלא במהלך התחקיר היה המנוע מאחורי חקיקת הסעיף.

שופט בית המשפט העליון, אורי שהם כתב בהתייחס למידע שאין למוסרו או שאין חובה למוסרו על פי חוק חופש המידע:[155]

> סעיף (9א) בא להגן על מספר מצומצם של אינטרסים חשובים במיוחד: ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה; ביטחונו של אדם או שלומו; הגנה על פרטיות; קיומו של איסור בדין לגלות מידע.

ובסיכום, יעדי דיני הסודיות על פי הפסיקה בישראל כוללים בין השאר הגנה על ביטחון המדינה בדרך של איסור חשיפת מידע סודי.

5.4. תולדות הענקת סמכויות בחוק השב"כ בדבר סיווג ביטחוני ובדבר התאמה ביטחונית

בחוברת של מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי ושל קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה של אוניברסיטת חיפה מתאר עו"ד אריה רוטר את תהליך חקיקת חוק שירות הביטחון הכללי החל מההליך שנעשה בתוך השב"כ וכלה בסיומו בחקיקה בכנסת.[156] ניתן להבין מהחוברת כי ההליך נמשך זמן רב, כ-14 שנים, החל משנת 1988 בשב"כ, לאחר מכן בעבודה משותפת של השב"כ ומשרד המשפטים ובהמשך גם עם משרדי ממשלה נוספים בהם גם משרד ראש הממשלה. הצעת החוק, כך על פי אריה רוטר, שיקפה עמדה משותפת של השב"כ, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה.

הערה: אריה רוטר מתבסס על פרסומים קודמים רבים שאינם מצויים בידיי.

איני מוצא בחוברת התייחסות לביצוע בדיקות ביטחוניות לנבחרי ציבור. באשר לבדיקות כאלו לשופטים מכהנים נכתב כי הדבר נראה בלתי סביר ביחסים שבין הרשות המבצעת והרשות השופטת.[157] ניתן אולי להבין מכאן שביצוע בדיקות ביטחוניות לחברי כנסת נראתה בלתי סביר ביחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

חשוב שנבחין כי קיים הבדל מהותי בסינון הביטחוני שעוברים השופטים ונבחרי הציבור. זאת מאחר ועל פי סעיף 7(ב)(3) לחוק השב"כ המועמדים לשפיטה אינם פטורים מהסינון. כלומר לגבי השופטים קיימת מסננת המאפשרת מניעה מוקדמת של הענקת מעמד לשופט או לשופט במשפטים בהם נדרש לקבל היתר ביטחוני מסיבת חוסר התאמה ביטחונית בעוד שנבחר הציבור אינו עבור מסננת דומה בשלב היותו מועמד בבחירות ורק הציבור קובע האם הוא ייבחר לכנסת. לא מצאתי תיעוד לדרישה שעלתה טרם קבלת החוק להכללת הצורך בקבלת התאמה ביטחונית של נבחרי ציבור ושופטים ואיני יודע האם הייתה כזו.

אעיר כי גם לגבי שופטים הסינון שהזכרתי עשוי להיות חסר ערך באם הבדיקה הביטחונית נערכת למועמד צעיר לשיפוט, אשר יכהן אחר כך כשופט במשך שלושים ואף ארבעים שנים ובנסיבות החיים

---

[154] בג"ץ 2366/05 **אלנבארי נ' ראש המטה הכללי בצה"ל**, פס' 20 לפסק דינה של השופטת ארבל (29.06.2008).
[155] עע"ם 2820/13 **רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה**, פ"ד סז(1) 1, פס' 13 לפסק דינו של השופט שהם (2014).
[156] אריה רוטר **חוק שירות הביטחון הכללי - אנטומיה של חקיקה**, אוניברסיטת חיפה (2010).
[157] שם, בעמ' 84.

שלו הוא עשוי לשנות את נאמנותו.

פרספקטיבה חשובה על תולדות חוק השב"כ ניתן לקבל מהכתבה שכבר הזכרתי בעיתון ידיעות אחרונות[158] שפורסמה ביום 27.03.2020 ובה נכתב, (ההדגשות הן שלי), בין השאר:

> תחת הכינוי "הכלי", מפעיל השב"כ מאגר מודיעין סודי אדיר, שאוסף מידע על כל אזרחי מדינת ישראל.
> ...
> אבל יש לו גם פוטנציאל מסוכן. מאוד מסוכן. התחקיר חושף כי מדובר במאגר שנאסף מבלי שיש למי מאיתנו, או אפילו לכנסת - זולת חמישה חברים בתת-הוועדה למודיעין, ששומעים על אודותיו בסקירה כללית פעם בשנה - מושג כלשהו כיצד הוא נאסף ומאוחסן, ואיזה שימוש באמת נעשה בו. ראשי הממשלות מעולם לא פירסמו את הצווים שמופעלים במסגרת החוק או את תוכנם. הדיונים בנושא הזה, ככל שנערכו, לא הובאו מעולם לידיעת הציבור בישראל. התוצאה היא שמערכת עצומה, שאוספת טרה-בייטים של מידע על כל אזרחיה של מדינה דמוקרטית, נותרה לגמרי באפלה.
> ...
> מי שהיה אמור לכתוב בשעתו את הנהלים הסודיים של השימוש והבקרה ב"כלי", היה יו"ר ועדת החוץ והביטחון, שהיה גם יו"ר ועדת המשנה לשירותים, יובל שטייניץ. "מדובר בעבודה על משימה קצת מוזרה, כי הרי את עיקר החוק, הכנסת לא חוקקה **וכמעט כל חברי הכנסת לא ראו מעולם ואסור להם לראות**", אומר שטייניץ.
> ...
> כך נולד סעיף 11 בחוק השב"כ, סביר להניח שלא שמעתם עליו מימיכם, ויש לכך סיבה: הסעיף לא הופיע באף אחד מגלגולי הצעת החוק חוץ מהאחרון, ובסוף נוסח בצורה יבשושית שלא מעוררת כל חשד. הנה: "ראש הממשלה רשאי לקבוע בכללים כי סוגי מידע המצויים במאגרי מידע של בעל רישיון, שיפורטו בכללים, דרושים לשירות לצורכי מילוי תפקידיו לפי חוק זה, וכי על בעל הרישיון להעביר מידע מסוגים אלה לידי השירות", קבע הסעיף. לא ממש נשמע איום על הדמוקרטיה.
> ...
> איש שבכ"כ בכיר לשעבר שהיה מעורב בחקיקת החוק אומר כי בשב"כ היו בטוחים שהמחוקקים, "לא ייתנו לעולם לסעיף דרקוני כזה לעבור". בסופו של דבר, "**המחוקקים לא הבינו במה מדובר** ואף אחד לא אמר כלום".
> ...
> דיכטר: "כל פרק נתוני התקשורת עבר לשמחתי כמעט בלי התייחסות, אף אחד לא שאל אותנו לגביו. **לא הבינו את המשמעות**".

באם מה שהובא כאן הוא נכון, הדבר אמור לעורר מחשבות על דרכי החקיקה הנוגעת בנושאים ביטחוניים דבר החורג מהדיון הנוכחי. ואשר לענייננו, בהתייחס לדברי יובל שטייניץ, בהנחה שהוא צוטט במדויק, אזי לכמעט כל חברי הכנסת אסורה הגישה לנהלים הסודיים הנזכרים. מי אסר את הגישה? למה הגישה נאסרה, שמא אין להם התאמה לסיווג הביטחוני של החומר? מיהם מיעוטם של אותם חברי הכנסת שלהם הגישה כן מותרת ומדוע היא מותרת וכיצד הם נבחרו? האם אין כאן פגיעה בעקרונות הדמוקרטיה העולה על הפגיעה במקרה ששירות הביטחון הכללי יוסמך בחוק לקבוע התאמה ביטחונית לחברי כנסת, נבחרי הציבור? נניח שראש הממשלה או שר הביטחון למשל, יחליט ולמנוע מחבר כנסת גישה לנהלים הסודיים מסיבותיהם. האם אותו חבר כנסת אינו זכאי לקבל קביעה מהשב"כ שהוא מתאים ביטחונית?

---

[158] רונן ברגמן ועידו שברצטוך "הכלי נחשף: המאגר הסודי של השב"כ שאוסף סמסים, שיחות ומיקומים שלכם" **ידיעות אחרונות - 7 ימים** 27.03.2020, 24 (להלן: המאגר הסודי של השב"כ).
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5701412,00.html

5.4.1. הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

הצעת חוק שירות הביטחון הכללי נידונה בישיבות של ועדה משותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ניתן ללמוד על קיומה ועל הרכבה מדיון שנערך בשנת 2001 בוועדת הכנסת.[159] הדיון עסק ברביזיה בדבר קביעת הרכב הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק שירות הביטחון הכללי. הוועדה המשותפת כללה חמישה חברי כנסת מוועדת החוץ והביטחון וחמישה חברי כנסת מוועדת החוקה, חוק ומשפט.

דיוני הוועדה המשותפת היו חסויים. לפי תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש״ע-2010, תקופת החיסיון על הפרוטוקולים המבוקשים היא 30 שנים.[160] עותקים מפרוטוקולי ישיבות הוועדה המשותפת הנזכרת לא הצלחתי לקבל.

5.4.2. הצעת חוק שירות הביטחון הכללי

בדברי ההסבר שנכללו בהצעת החוק הממשלתית[161] לא ניתן כל הסבר להחרגת נבחרי הציבור והשופטים בסעיף 7(ב)(3) בדבר סמכויות השירות בתחום הסיווג הביטחוני.

5.4.3. ההתנהלות במציאות, היכן שהדינים חסרים

לא מצאתי שבעת גיבוש הצעת החוק, השב״כ רצה לקבל סמכויות בנוגע לבדיקת שתי אוכלוסיות, והן נבחרי הציבור והשופטים. בנוסף לכך, נראה שהתנהלות המקובלת בחיי המעשה מחפה על ההוראות החסרות בדינים:

סביר להניח שחומרים מסווגים, לא תמיד מוצגים בוועדות, אלא בוועדות המשנה אשר אליהן לא ממונים חברי כנסת ערביים, דוגמת ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון.

הדרג המבצע, הממשלה נוהגת בדרך הנראית לה בחומר המסווג.

בחיים המציאותיים נוצרים איזונים. לדוגמא, באם יתקיים דיון בוועדה בבקשה לפסילת מפלגה בהחלט ייתכן שחומר מודיעיני חסוי שבידי השב״כ לא יוצג בוועדה. כלומר, סביר שבמציאות בתחום מניעת חשיפה של ידיעות ביטחוניות בפני חברי כנסת שלא נקבעה להם התאמה ביטחונית הרבה נעשה בשיטת ״יהיה בסדר״.

אוסיף כי באם איני טועה, בגמר התחקיר הביטחוני שירות הביטחון הכללי קובע, במקרה של הצלחה, שהנחקר מתאים לסיווג ביטחוני מסוים, כפי שהתבקש. השב״כ לא מוציא ״תעודת התאמה לסיווג ביטחוני״, אלא מודיע בכתב על ההצלחה לגורם המתאים בגוף שביקש את התחקיר, למשל לקצין הביטחון של גוף זה והקב״ט מודיע למי שממונה או שיהיה ממונה על הנחקר.

5.5. חוקים נוספים בתחום סודות המדינה הביטחוניים

5.5.1. חוק האזנת סתר

החוק כולל פרק שלם, פרק ב׳ המתיר האזנת סתר למטרת ביטחון המדינה. הפרק כולל מספר סעיפים, דוגמת:[162]

> שר רשאי, אם נתבקש לכך בכתב מאת ראש רשות בטחון ואם שוכנע לאחר ששקל גם את מידת הפגיעה בפרטיות כי הדבר דרוש מטעמי בטחון המדינה, להתיר בכתב האזנת

---

[159] פרוטוקול ישיבה מס׳ 199 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (11.06.2001).
https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx

[160] דואר אלקטרוני מאינדה נובומינינסקי, מנהלת ארכיון הכנסת, אל המחבר (54 :17 17.03.2020).

[161] הצעת חוק שירות הבטחון הכללי, התשנ״ח-1998 ה״ח 2689.

[162] ס׳ 4 (א) לחוק האזנת סתר, התשל״ט-1979.

סתר.

בסייגים מוגדרים מתיר החוק האזנה לצורך איתור או מניעה של דליפת מידע ביטחוני:[163]

> לצורך איתור או מניעה של דליפת מידע ביטחוני העלולה לגרום נזק חמור לביטחון המדינה, רשאי שר, אם נתבקש לכך בכתב מאת ראש רשות ביטחון, להתיר האזנה לשיחות של עובד מערכת הביטחון, המתנהלות באמצעות מיתקן המשמש או המיועד לשמש לקליטה, להעברה או לשידור של בזק, כגון ציוד קצה או מחשב, שניתן לו על ידי מעסיקו.

5.5.2. חוק הגנת הפרטיות

על פי חוק הגנת הפרטיות פטור השב"כ מאחריות לפגיעה בחוק זה באם היא נעשתה באופן סביר במסגרת תפקידו ולשם מילוי התפקיד:[164]

> (א) לא ישא אדם באחריות לפי חוק זה על מעשה שהוסמך לעשותו על פי דין.
> (ב) רשות בטחון, או מי שנמנה עם עובדיה או פועל מטעמה, לא ישאו באחריות לפי חוק זה על פגיעה שנעשתה באופן סביר במסגרת תפקידם ולשם מילויו.
> (ג) "רשות בטחון", לענין סעיף זה - כל אחד מאלה:
> (1) משטרת ישראל;
> (2) אגף המודיעין במטה הכללי והמשטרה הצבאית של צבא-הגנה לישראל;
> (3) שירות בטחון כללי;
> (4) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;
> (5) הרשות להגנה על עדים.

נראה שסעיף זה מתיר לשב"כ לבצע פעולות עיקוב וצילום סמוי.

5.5.3. חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים

חוק זה מקנה לשירות הביטחון הכללי גישה למרשם הפלילי בזו הלשון:[165]

> (א) המרשם יהיה פתוח לפני הגופים המפורטים להלן והם יהיו רשאים להעביר ביניהם מידע מן המרשם, הכל במידה שהדבר דרוש למילוי תפקידיהם:
> (1) המשטרה, בהתאם לפקודות קבע;
> (2) שירות הבטחון הכללי, לפי כללים שיקבע ראש שירות הבטחון הכללי;
> (3) המשטרה הצבאית, לפי כללים שיקבע קצין המשטרה הצבאית הראשי;
> (4) מחלקת בטחון שדה של צבא-הגנה לישראל לצורך ביצוע חקירות בטחוניות, לפי כללים שיקבע ראש מחלקת בטחון שדה.
> (ב) כללים לפי סעיף קטן (א) טעונים אישור היועץ המשפטי לממשלה וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ואינם טעונים פרסום ברשומות.

5.5.4. חוק סדר הדין הפלילי

החוק מתייחס בין השאר להגדרת חומר מודיעין, חומר שייתכן ויכלול חומר מסווג ביטחונית, כך:[166]

> (א) (2) ...
> "חומר מודיעין" – חומר חקירה שנאסף או שנרשם בידי רשות מודיעין;
> "רשות מודיעין" – מערך המודיעין של כל אחד מאלה: משטרת ישראל, המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים, צבא ההגנה לישראל, המשטרה הצבאית החוקרת, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים

---

[163] שם, ס' 4א. (א).
[164] ס' 19 לחוק הגנת הפרטיות.
[165] ס' 4 לחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים.
[166] ס' 74 לחוק סדר הדין הפלילי.

מיוחדים, רשות המסים בישראל, רשות ניירות ערך, רשות התחרות.
(א1) ...
היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה יקבע הנחיות לביצוע סעיף זה, לרבות לעניין פיקוח על הליך סיווג החומר.

5.5.5. חוק המאבק בטרור

על פי חוק זה ראש רשות ביטחון, ובכלל זה ראש שירות הביטחון הכללי מוסמך לבקש מוועדה מייעצת לקבוע כי מידע מסוים הוא חסוי, או במילים אחרות הוא מידע סודי, והוועדה מוסמכת לקבוע כי אכן כך, בין השאר משיקולי ביטחון המדינה:[167]

(א) הוועדה המייעצת רשאית, לבקשת ראש רשות ביטחון, לקבוע כי מידע שהוצג לפניה הוא מידע חסוי, ובלבד ששוכנעה כי גילויו עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בשלום הציבור או בביטחונו, או לחשוף שיטות עבודה חסויות, וכי העניין שיש באי-גילויו עדיף מהצורך לגלותו לשם בירור האמת ועשיית צדק (בסעיף זה – מידע חסוי); לשם קביעה כאמור רשאית הוועדה לעיין במידע ולקבל מראש רשות הביטחון הסברים לעניין זה, אף שלא בנוכחות המבקש או בא כוחו.

5.5.6. חוק הפטנטים

פרק ו', סימן א' לחוק הפטנטים עניינו בסמכויות המדינה הדרושות לה לשם הגנת המדינה. כל זאת למניעת חשיפת מידע המפורט בבקשות פטנט, אשר חשיפתו עשויה לפגוע בביטחון המדינה. מידע זה כולל גם מידע אשר למדינה אין בו זכות קניינית וגם מידע אשר למדינה כלל לא היה ידוע על קיומו טרם הגשת בקשת הפטנט לרשות הפטנטים. החוק מגביל את זכות ההגשה של בקשות פטנט מסוימות מחוץ לישראל ומקנה לשר הביטחון את הסמכות להטיל חיסיון על בקשת פטנט, כל זאת כמפורט בסעיפי סימן זה לחוק:[168]

94. (א) שר הבטחון רשאי, בצו, אם ראה צורך בכך לשם הגנת המדינה, לרבות השמירה על סודותיה הבטחוניים, ולאחר התייעצות עם שר המשפטים –
(1) להורות לרשם שיימנע מעשיית פעולה שהוא חייב או רשאי לעשותה לפי חוק זה בענין בקשה פלונית, או שידחה את עשייתה;
(2) לאסור או להגביל פרסום או מסירת ידיעות בקשר לבקשה פלונית או בקשר למידע הכלול בה.
(ב) העתק הצו של שר הבטחון יימסר למבקש.

95. שר הבטחון רשאי להורות לרשם להעביר לאדם שקבע לכך העתק של בקשות מסוג פלוני, וכן רשאי הרשם להעביר לשר הבטחון בקשות שנושאיהן נראים לו נוגעים להגנת המדינה, או שהן מכילות סוד בטחוני, הכל כדי לאפשר לשר לשקול אם מן הראוי לתת לגביהן צו כאמור בסעיף 94; שר הבטחון יחליט בכל בקשה כאמור לא יאוחר מארבעה חדשים לאחר שהועברה, וכל עוד לא החליט או לא חלפה התקופה האמורה, הכל לפי הזמן הקצר יותר, לא יעשה כל פעולה בבקשות האמורות, למעט אישור הגשתן לפי סעיף 14.

98. אזרח ישראל, תושב קבוע בישראל, או אדם אחר החייב בנאמנות למדינה, לא יגיש מחוץ לישראל בקשה למתן פטנט על אמצאה שנושאה הוא נשק, תחמושת או שהיא בעלת ערך צבאי אחר, או על אמצאה שסעיף 95 דן בה, ולא יגרום, במישרין או בעקיפין, להגשת בקשה כאמור, אלא באחת מאלה:
(1) קיבל על כך מראש היתר בכתב משר הבטחון;

---

[167] ס' 9 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, ס"ח 2556.
[168] פרק ו' סימן א' לחוק הפטנטים, התשכ"ז-1967, ס"ח 510 (להלן: חוק הפטנטים).

(2) הגיש בישראל בקשה לגבי אותה אמצאה, ומיום הגשת הבקשה עברו ששה חדשים ושר הבטחון לא נתן לגביה צו לפי סעיף 94, או שנתן צו אך כבר אין הוא בר-תוקף.

הוראות דומות יש בסימן ב' לפרק ו' של החוק לגבי אמצאות בתחום האנרגיה הגרעינית.

5.5.7. חוק השיפוט הצבאי

החוק כולל סעיפים בנוגע לידיעות סודיות שעניין ביטחון המדינה כמפורט כאן:[169]

ס' 326 שמירת סודיות
לשם שמירה על סודיותן של ידיעות הקשורות בבטחון המדינה, רשאי נשיא בית הדין הצבאי לערעורים להורות, דרך כלל או למקרה מסויים, כי לא יפורסם ולא יוצא מבית דין צבאי פרוטוקול של דיון, הכרעת דין או גזר דין, לרבות עותקים מהם, אף אם הדיון נערך כולו או מקצתו בפומבי. הוראה לפי סעיף זה לא תחול על בעלי הדין ועל סניגורו של נאשם בכל הליך משפטי הנוגע לאותו דיון; העובר על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר ששה חודשים.

ס' 539א תחקיר צבאי
(ב) על אף האמור בכל דין, יחולו לענין תחקיר הוראות אלה:
(1) הדברים שהושמעו בתחקיר, פרוטוקול התחקיר, כל חומר אחר שהוכן במהלכו, וכן הסיכומים, הממצאים והמסקנות (להלן – חומר התחקיר), לא יתקבלו כראיה במשפט, למעט במשפט בשל מסירת ידיעה כוזבת או העלמת פרט חשוב בתחקיר;
(2) חומר התחקיר יהיה חסוי בפני כל אדם ואולם הוא יימסר, כולו או חלקו, רק לאותם גופים בצבא שהתחקיר דרוש להם לצורך מילוי תפקידם; הוראות פסקה זו לא יחולו על חומר ארכיוני שזכות העיון בו הוגבלה בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, או לפיו, אך התקיימו כל התנאים לחשיפתו לעיון הקהל אשר נקבע לפי החוק האמור ובלבד שעברה תקופה של עשר שנים מיום הפקדתו;
(3) חומר התחקיר לא יימסר לגוף חוקר;
(4) (א) חומר התחקיר יימסר לפרקליט הצבאי הראשי או לנציגו, לפי בקשתו, בנוגע לאירוע מסוים או בנוגע לסוגי אירועים;
(ב) מצא הפרקליט הצבאי הראשי או סגנו כי חומר התחקיר מגלה חשד לביצוע עבירה, המצדיק בדיקה או חקירה על ידי גוף חוקר, רשאי הוא, לאחר שנועץ בקצין שדרגתו אלוף לפחות, להורות בכתב, לגוף חוקר, לפתוח בבדיקה או בחקירה;
(ג) הורה הפרקליט הצבאי הראשי או סגנו לפתוח בבדיקה או בחקירה, יתאר בהוראתו את נסיבות האירוע שבעקבותיו נערך התחקיר, ואת הסיבות אשר בשלן עלה החשד לביצוע העבירה; ואולם לא יצורף להוראה דבר מחומר התחקיר, והיא לא תצביע על חשד כלפי אדם שהיה מעורב באירוע;
(5) הרמטכ"ל או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי לאשר העברת סיכום ממצאי התחקיר או חומר התחקיר, כולו או חלקו, לגוף ציבורי שהמידע דרוש לו, לצורך מילוי תפקידו בלבד, וכן רשאי הוא לאשר העברת סיכום ממצאי התחקיר לאדם הנוגע בדבר; ואולם לא יועבר חומר או סיכום כאמור, אם קיים חשש כי העברתו תפגע בבטחון המדינה;
(6) על אף האמור בפסקה (5), חומר התחקיר או סיכום ממצאיו, לא יועבר למי שעורך חקירה פלילית על פי דין;
(7) ועדת משנה של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, שישיבותיה חסויות, תקבל לפי בקשתה, את חומר התחקיר.

ס' 556 חובת סודיות
נציב הקבילות וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע נציב הקבילות את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל תפקידם, ולא לגלותה אלא בביצוע המוטל עליהם בחלק זה.

[169] ס' 326, ס' 539א וס' 556 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1995, ס"ח 189.

5.6. איסור פרסום

5.6.1. צו איסור פרסום

בית המשפט העליון יכול להוציא צו איסור פרסום על מידע מטעמי ביטחון המדינה, (ולהותירם בתקוף גם לאחר שלושים שנים ויותר), כמשתקף מפסיקתו של שופט בית המשפט העליון ניל הנדל:[170]

> מטעמים מעשיים, הצו הארעי האוסר על גירוש העותרים מתחומי מדינת ישראל יעמוד על כנו עד 21 יום ממועד מתן פסק דין זה. בהמשך להחלטה מיום 11.3.2018, ניתן בזאת צו איסור פרסום על שמות העותרים ופרטים אחרים העלולים לזהותם.

5.6.2. חוק ותקנות הארכיונים

תקנות הארכיונים, משנת 2010,[171] שהותקנו בהסתמך על חוק הארכיונים,[172] מפרטות בהרחבה מגבלות על פרסום חומרים מסווגים ועל אופן התרת חשיפתם. בין השאר מובן מתקנות אלו כי תקופת החיסיון על פרוטוקולים של ישיבות מליאת ועדת חוץ וביטחון של הכנסת שאינן פומביות ושל ישיבות חסויות של ועדות משנה של הכנסת בענייני חוץ, ביטחון וביטחון פנים מסוימות היא 30 שנים.

5.7. שומרי החומה

במדינת ישראל פועלים כמה גופים הממונים על אי-חשיפת מידע. תחת ראש הממשלה פועל שירות הביטחון הכללי ובמשרד הביטחון, פועלים בין השאר, הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (המלמ"ב), מחלקת ביטחון מידע (מחב"ם) של צה"ל וקציני ביטחון בגופים שונים. הצנזורה אינה פועלת למניעת פרסומם של מאמרים ביטחוניים ללא רשות ואף לא לאיתור עבריינים בהקשר זה.[173] כאן אתייחס לשני שומרי החומה המרכזיים לסוגיית מתן היתר הביטחוני לחברי כנסת.

5.7.1. השב"כ - שירות הביטחון הכללי

אפתח בהבאת דברים מפרק "אודות הארגון" באתר השירות:[174]

> שירות הביטחון הכללי הוא ארגון ממלכתי המפקד על שמירת ביטחון המדינה. ייעודו, תפקידו וסמכויותיו של השירות קבועים כיום במסגרת חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 שהינו חוק פומבי וגלוי לכל.
> ב-30 ביוני 1948, חודש לאחר הקמת צה"ל ובעיצומה של מלחמת העצמאות, פורק מטה שירות הידיעות של ארגון ההגנה (הש"י), והוקמו שירותי המודיעין של מדינת ישראל.
> עם הקמתה מנתה קהילת המודיעין הישראלית את הגופים הבאים:
> שירות מודיעין (ש"מ) – מודיעין צבאי, ביטחון שדה וריגול נגדי – לימים אמ"ן.
> מחלקה מדינית במשרד החוץ ("דעת") – לפעילות מודיעין בחו"ל – לימים "המוסד".
> ש"י פנימי ("מחץ") – שירות ביטחון פנימי – לטיפול בביטחון פנים, בדגש על סיכול חתרנות וטרור – לימים "שירות הביטחון הכללי" (שב"כ), בראשותו של איסר הראל.

---

[170] בג"ץ 2057/18 **פלוני נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' 2 לפסק דינו של השופט הנדל (פורסם באר"ש, 04.07.2019).

[171] תקנות הארכיונים - עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך.

[172] חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, ס"ח התשט"ו עמ' 14.

[173] מכתב מסימה וואקנין-גיל, הצנזורית הראשית, אל המחבר (21.2.2013) (להלן: מכתבה של הצנזורית).

[174] אתר שירות הביטחון הכללי "אודות הארגון":

www.shabak.gov.il/pages/about.html#=1

ב-18 בפברואר 1949 עוגן לראשונה באופן רשמי קיומו של "שירות הביטחון" (על אף שהוסתר מעיני הציבור עד לשנת 1957). המשימות שהוטלו עליו היו:
סיכול ריגול מצד כוחות זרים.
סיכול חתרנות מדינית.
אחריות לאבטחת מוסדות ומתקנים חיוניים במדינה ובנציגויות בחו"ל.
...
בפברואר 2002 חוקק בכנסת "חוק השב"כ" – מהלך שהחל ביוזמת השב"כ, ולווה על ידו לכל אורך גיבושו.
...
מכוח חוק השב"כ הותקנו ע"י ראש הממשלה תקנות בתחומים שונים בהם עוסק החוק. התקנות הינן פומביות. מעבר לתקנות נקבעו הוראות, כללים ונהלים בתחומים שונים – כל אלה הינם נורמות פנימיות שאינן מפורסמות לציבור.

ומדבריו של נדב ארגמן, ראש השירות, באתר:

לילות כימים פועלים אנשי שירות הביטחון הכללי, בחשאיות, בהתמדה ובנחישות מול איומי טרור, סייבר, ריגול, חתרנות וחשיפת סודות המדינה. עשייה זו נעשית תוך שיתוף פעולה הדוק ומשמעותי עם עמתיה בקהיליית המודיעין וזרועות הביטחון.

הערה: מדברים אלו ניתן להניח כי השב"כ והמלמ"ב, שאסקור מיד, משתפים פעולה בין השאר בהגנה על סודות המדינה.

ייעוד השירות ותפקידו מפורט בסעיף 7 לחוק שירות הביטחון הכללי, המובא כאן במלואו:[175]

(א) 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.
(ב) לענין סעיף קטן (א), ימלא השירות תפקידים אלה:
(1) סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו;
(2) אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה;
(3) קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, למעט לנבחרי ציבור ולשופטים, וכן קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, והכל כפי שייקבע בכללים; בפסקה זו, "שופטים" - מי שבידם סמכות שפיטה לפי חוק-יסוד: השפיטה, למעט מועמדים לשפיטה ולמעט שופט צבאי לפי חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955;
(4) קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה;
(5) קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה;
(6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לעניני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה;
(7) איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום העניינים המפורטים בסעיף זה.

מתח מובנה קיים תדיר בין ייעודו ופעילותו של ארגון ביטחון פנים לבין התנהלותה של המדינה על פי ערכים דמוקרטיים. במדינת ישראל על מורכבותה המיוחדת יכול לעלות חשש שהגבולות מטשטשים וההכרה בצורך בשירות ביטחון פנים חזק ויעיל יגרור את השב"כ לפגוע בערך דמוקרטי זה או אחר. מנגד טוב יהיה באם החוק והפסיקה בישראל יגרמו לשב"כ להיות מגן יעיל של המשטר הדמוקרטי.

[175] ס' 7 לחוק השב"כ.

5.7.1.1. סמכות שירות הביטחון הכללי לעריכת מבדקי התאמה ביטחונית למועמדים לכנסת

שאלה מהותית היא האם שירות הביטחון הכללי מוסמך לבצע חקירה בדבר התאמתו הביטחונית של אדם, גם במקרה ובו אותו אדם לא ביקש לרכוש התאמה כזו ולא מילא שאלון לקביעת התאמה ביטחונית בכלל וכאשר אותו אדם הוא מועמד לכנסת.

כזכור חוק שירות הביטחון הכללי מחריג מסמכויות השירות את קביעת ההוראות בדבר סיווג ביטחוני, את נבחרי הציבור ואת השופטים למעט מועמדים לשפיטה ושופטים צבאיים.[176] אין בחוק התייחסות למועמדים לכנסת.

במילים אחרות, האם השב"כ מוסמך לחקור, לעקוב, לאסוף ידיעות ולהכין ולשמור תיק ובו ידיעות בעלות זיקה לאמינות הביטחונית של אזרח ו/או של תושב בישראל?

תתי סעיפים לסעף 7(ב) לחוק השב"כ אומרים כך בנוגע לפעילות השירות:[177]

> (6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לעניני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה;
> (7) איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום העניינים המפורטים בסעיף זה.

לא ידוע לי האם קביעה כזו של הממשלה נעשתה אי פעם בתחום ההתאמה הביטחונית והאם קביעה כזו מחוייבת בפרסומה.

אעיר כי ביום 31 במרץ 2020 התקבלה החלטת ממשלה שסעיף 2(א) שלה שפתו היא:[178]

> להסמיך את שירות הביטחון הכללי (להלן: "השירות"), בהתאם לסעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: "החוק") ובאישור ועדת הכנסת לענייני השירות, לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי לשם סיוע למשרד הבריאות בביצוע בדיקה בנוגע לתקופה של 14 ימים שלפני אבחונו של חולה, שמטרתה זיהוי נתוני מיקום ונתיבי תנועת החולה וזיהוי אנשים שבאו במגע קרוב עמו, וזאת לצורך איתור מי שהיה עלול להידבק ממנו (להלן: "פעולות הסיוע").

ב – 24 ביוני 2020 הונחה הצעת חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה, לקריאה ראשונה בכנסת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב בין השאר כך:[179]

> מצב החירום השורר בישראל בשל התפשטות המחלה הנגרמת כתוצאה מנגיף Novel Coronavirus 2019-nCoV (להלן נגיף הקורונה החדש), הביא את הממשלה להתקין שורה ארוכה של תקנות שעת חירום לשם התמודדות עם הנסיבות הקיצוניות שנוצרו במדינה בשל המחלה כאמור המחייבות שימוש יוצא דופן באמצעים חריגים. במסגרת זאת, הוסמך שירות הביטחון הכללי (להלן – השירות) לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש. ההסמכה כאמור נעשתה, בתחילה, בתקנות שעת חירום שהותקנו על ידי הממשלה ביום כ"א באדר התש"ף (17 במרס 2020), ובהמשך בהחלטת ממשלה מס' 4950 מיום ו' בניסן התש"ף (31 במרס 2020) (להלן - החלטה 4950), אשר התקבלה מכוח הוראת סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק השב"כ), ובאישור ועדת הכנסת לענייני השירות. במסגרת הסמכה זו, הוסמך השירות לסייע למשרד הבריאות באמצעות זיהוי נתוני מיקום ונתיבי תנועות של חולה בתקופה של 14 ימים שקדמו לאבחונו כחולה וזיהוי של מי שבאו עמו במגע לאורך תקופת הדגירה של המחלה. זאת, לטובת איתור מי שהיה עלול להידבק ממנו, והעברת פרטי המידע הדרושים בעניין

---

176 ס' 7 לחוק השב"כ.

177 שם, ס' 7(ב)(6) ו-ס'7(ב)(7).

178 החלטה 4950 של הממשלה ה-34 "הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש" (31.03.2020).
www.gov.il/he/departments/policies/dec4950_2020

179 הצעת חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ה"ח 1334.

> למשרד הבריאות, כדי שיוכל לתת הנחיות לחולים, לאנשים שבאו במגע קרוב עמם ולציבור הרחב. כנגד הסמכה זו הוגשו כמה עתירות לבג"ץ: בג"ץ 2019/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה; בג"ץ 2135/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה; בג"ץ 2141/20 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה; בג"ץ 2187/20 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה. ביום ב' באייר התש"ף (26 באפריל 2020) ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעתירות אלה (פורסם 20.04.2020) ושם קבע בית המשפט העליון, בין השאר, כי בנסיבות החריגות והייחודיות שנוצרו, ובמיוחד בהינתן סד הזמנים שהוכתב נוכח התפשטותו המהירה של נגיף הקורונה החדש, ההחלטה לפעול באמצעות סעיף 7(ב)(6) לחוק השב"כ נעשתה בסמכות. עם זאת, בשל ממד הזמן המהווה כאמור רכיב משמעותי במסגרת האפשרות להרחיב את תפקידי השירות באמצעות סעיף 7(ב)(6) ובשל היותו של ההסדר הקבוע בהחלטת ההסמכה הסדר ראשוני במהותו, נקבע בפסק הדין כי ככל שנדרש המשך של מעורבות השירות, על הממשלה לפעול לעיגון הבסיס למעורבות כזו בחקיקה ראשית, כדי לאפשר את השתתפותם של חברי הכנסת מכלל סיעות הבית בהכרעות הנוגעות לסוגיה חשובה זו. עוד ציין בית המשפט, כי חקיקה כזו, מן הראוי כי תהיה זמנית במהותה ותיחקק כהוראת שעה. בהתאם, נקבע בפסק הדין כי ככל שהמדינה מבקשת להמשיך ולהסתייע באמצעים המצויים בידי השירות, עליה לפעול לעיגון ההסמכה לכך בחקיקה ראשית. עוד נקבע, כי ככל שיותנע הליך חקיקה כאמור, אשר ראוי כי יהיה מזורז אך לא חפוז, וכי במסגרתו יתקבלו הערות הציבור ויתקיימו דיונים מתאימים, ניתן יהיה להאריך את תוקפה של החלטת הממשלה על ההסמכה לפרק זמן קצר נוסף, שלא יעלה על שבועות ספורים, כדי לאפשר את השלמתו של הליך החקיקה.

בראשון לחודש יולי 2020 התקבל החוק בקריאה שלישית בכנסת.[180]

5.7.2. המלמ"ב - הממונה על הביטחון במשרד הביטחון

באשר למלמ"ב, לא מוכר לי חוק ייעודי על פיו מוסמך המלמ"ב לפעול, מה ייעודו והאם יש או ייתכן שיש לו סמכות להגן על סודות ביטחוניים ולהשתתף בהליך מינוי נבחרי ציבור למשרות ותפקידים מסווגים. עם זאת המלמ"ב מוזכר בכמה חוקים. כך אמירה מזערית ניתן למצא בחוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, שם כתוב בסעיף 21:[181]

> על אף האמור בסעיף 1 רשאי ראש הממשלה, בהסכמת שר הבטחון להורות כי קצין מוסמך לענין הגופים המנויים בסעיפים 2 ו-3 לתוספת הראשונה, יהיה מי שמונה על ידי הממונה על הבטחון במערכת הבטחון (להלן - נציג מלמ"ב); הורה ראש הממשלה כאמור - בכל מקום שבו נאמר בחוק זה שירות הבטחון הכללי ייקרא "נציג מלמ"ב לעניין הגופים האמורים; הוראת ראש הממשלה לפי סעיף זה, יכול שתינתן לגבי חלק מסמכויות הקצין המוסמך."

בחוק המרשם הפלילי נאמר, לעניין מסירת מידע מהמרשם הפלילי:[182]

> (הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן – מלמ"ב) – לעניין ביצוע תפקידיו על פי דין;

על פי החלטת הממשלה משנת 2015 ניתן פטור ממכרז למשרת ראש אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב):[183]

---

[180] חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ס"ח 2816.

[181] ס' 21 לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ס"ח 1685 (להלן: החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים).

[182] ס' (2ד) לתוספת הראשונה לחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים.

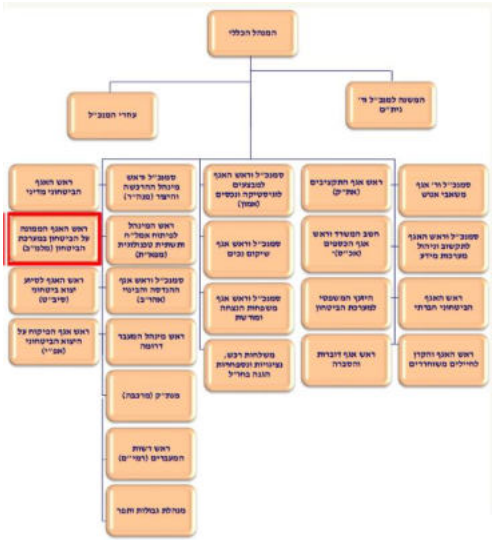
[183] החלטה 79 של הממשלה ה-34 "פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת ראש אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) - תיקון החלטת ממשלה" (15.06.2015). www.gov.il/he/departments/policies/2015_des79

התיקון נועד לאפשר את פרסום המשרה רק בקרב הגופים הביטחוניים שיפורטו בהמשך, במקום פרסום פומבי של המשרה ומאפייניה, וזאת מטעמי סיווג ביטחוני.

פרסום מאוחר, משנת 2020 עם תיאור מוגבל של המלמ"ב הוא ספרו של אלי בכר, שהיה ראש האגף לייעוץ משפטי בשב"כ בשנים 2006-11, שכותרתו: שב"כ במבחן ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה, וכך נאמר בו:[184]

> 3.3.4. התיחום שבין השב"כ לממונה על הביטחון במערכת הביטחון (המלמ"ב)
> המלמ"ב הוא יחידה במשרד הביטחון שבמגוון תפקידיה אחראית גם על אבטחה של יחידות המשרד, על אבטחת מידע בתעשיות הנשק הישראליות ועל אבטחת המידע ביחידות סמך, לדוגמה הקריה למחקר גרעיני. בראשית דרכו היה המלמ"ב יחידה הכפופה לאגף האבטחה בשב"כ. במרוצת השנים, ולאחר מאבקים בין-אירגוניים, הפך ליחידה בעלת סמכויות עצמאיות.
> ...
> ייעודיו של המלמ"ב, תפקידיו וסמכויותיו אינם מוסדרים בחוק, ומכאן שהיחס בין תפקידיו לבין תפקידי השירות אינם ידועים לציבור. ככל הידוע, עקרונות התיחום והתיאום בין הגופים נקבעו בדוח שחיבר האלוף רפאל ורדי בסוף שנות ה-90. הממשלה אימצה עקרונות אלו, אולם תוכנם ומהותם אינם ידועים.
> נראה כי אין עוד הצדקה למצב דברים זה. המלמ"ב פועל בתחומים החשאיים ביותר של אבטחת סודות המדינה, ולכן מחיר תקלה אפשרית בשל ממשקי אחריות לא ברורים עלול להיות חמור במיוחד. מכאן שיש עניין ציבורי מובהק בפרסום של תחומי האחריות של המלמ"ב, וכנגזרת מכך, של העקרונות לתיאום ולתיחום, באשר אין בפרסומים כדי לפגוע בסודיות הנושאים עצמם עליהם הוא מופקד.

מעטים הם הפרסומים הרשמיים המתייחסים לפעילות המלמ"ב. בדו"ח משרד הביטחון לשנת 2018 על פי חוק חופש המידע, נכלל פירוט המבנה הארגוני של המשרד המובא בתרשים המצורף כאן, כאשר הקפתי את משבצת המלמ"ב במלבן אדום.[185] כינוי ראש מלמ"ב כאן הוא ראש האגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב). מפירוט זה ניתן ללמוד שקיים במשרד אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) הכפוף למנכ"ל משהב"ט. בעוד שהפרסום כולל מלל המתאר את ייעודם של אגפי המשרד, אין בו התייחסות לייעודו של אגף המלמ"ב.



תרשים 1 – מבנה ארגוני כללי של משרד הביטחון (2018)

[184] בכר - שב"כ במבחן, לעיל ה"ש 14, 104.
[185] אתר משרד הביטחון "דוח לשנת 2018 על פי חוק חופש המידע":
www.mod.gov.il/Citizen_Service/clalim/public_service/Documents/freedom_report_2018.pdf

באתר משרד הביטחון מחודש יוני 2020 נכלל תרשים מלבנים של משרד הביטחון, המועתק לכאן כתרשים 2.[186] בתרשים זה לא נכלל מלבן של המלמ"ב.

תרשים 2 – מבנה משרד הביטחון (2020 – א')

לא חלף זמן רב ובאתר משרד הביטחון מסוף חודש יולי 2020 נכלל תרשים מלבנים מעודכן של מבנה משרד הביטחון, המועתק לכאן כתרשים 3. בתרשים זה ישנו מלבן ובו מצוין תפקיד "סמנכ"ל ור' אגף הממונה על הביטחון במעהב"ט (מלמ"ב), והוא כפוף למנהל הכללי של משרד הביטחון.[187]

תרשים 3 – מבנה ארגוני כללי של משרד הביטחון (2020 – ב')

[186] אתר משרד הביטחון "דוח לשנת 2019 על פי חוק חופש המידע":
www.mod.gov.il/Citizen_Service/clalim/public_service/Documents/freedom_report_2019.pdf
[187] אתר משרד הביטחון "אודות משרד הביטחון":
www.mod.gov.il/About/Pages/about_mod.aspx

משרד הביטחון פרסם בחודש אפריל שנת 2019 כי לראשונה תכהן אשה בתפקיד סגן מלמ"ב. בין השאר כללה ההודעה את המלל הבא:[188]

> ורד ק' מכהנת כיום כראש היחידה לאבטחת מידע. היא משרתת במלמ"ב ב-30 השנים האחרונות, ושימשה במגוון רחב של תפקידים בארגון. בתפקידיה השונים עסקה ורד בקביעת מדיניות ביטחון והגנת מידע לשם שמירה והגנה על הסודות והנכסים הביטחוניים של מערכת הביטחון. ורד נחשבת לאחד ממוקדי הידע המרכזיים במערכת הביטחון בתחום אבטחת המידע ובין היתר משמשת כמנחה מקצועית של התעשיות והחברות הביטחוניות בישראל.
> ורד ק', נשואה ואם לשלושה, היא בוגרת תואר ראשון במדע המדינה וסוציולוגיה מאוניברסיטת בר-אילן ותואר שני בלימודי דיפלומטיה וביטחון מאוניברסיטת ת"א. היא תיכנס לתפקידה בתקופה הקרובה.

מפרסום זה עולה כי בין שאר תפקידי המלמ"ב נכללת השמירה וההגנה על הסודות והנכסים הביטחוניים של מערכת הביטחון.

פרסום המלמד כי המלמ"ב נוגע גם בסיווגים ביטחוניים הוא טופס בקשה להכשרה / שדרוג סיווג לחברה.[189] מטופס זה לא ניתן ללמוד מה חלקו של המלמ"ב בתחום הסיווג הביטחוני. הטופס מיועד לסיווגים ברמות: בלמ"ס, שמור, סודי וסודי ביותר.

בהחלטה ממשלתית המאשרת את הקמת החברה הממשלתית "שביט" משנת 2015 נכתב בין השאר בסעיף "מטרות החברה ותחומי פעילותה":[190]

> להפעיל מתקן ומערך בדיקות התאמה ביטחונית עבור משרד הביטחון וגופים אחרים המונחים על ידי המלמ"ב לפי הנחיות שירות הביטחון הכללי.

בחודשים מרץ ואפריל שנת 2020 הופיעו פרסומים רבים בעיתונות ולפיהם הותר לפרסום כי כתב אישום הוגש בבית משפט השלום ברחובות כנגד עובדת או עובד בוועדה לאנרגיה אטומית בגין חדירה לחומר רגיש במחשב. על פי פרסומים אלו כתב האישום הוגש בתום חקירה של יחידת החקירות הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) לאחר שזו ביצעה חקירה פלילית.[191] ידיעה זו מצטרפת לידיעות קודמות בעיתונות הישראלית על חקירות פליליות שנוהלו על ידי המלמ"ב.

פרסום מוקדם יותר השופך אור על האופן בו פועל המלמ"ב, לפחות בגזרת הסיווג הביטחוני וכיצד היא רואה את מקור סמכותה הוא פרוטוקול מדיוני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת משנת 2017. בין המשתתפים בישיבה היו גם:

ניר בן משה - ראש מלמ"ב,

טלי מ' - ראש תחום הסדרה ביטחונית, מלמ"ב,

ורד א' - ראש היח' לאבטחת מידע בתעשיות, מלמ"ב.

---

[188] אתר משרד הביטחון "לראשונה: אישה תכהן בתפקיד סגן מלמ"ב":
www.mod.gov.il/Defence-and-Security/articles/Pages/16.4.19.aspx

[189] אתר משרד הביטחון "הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (מלמ"ב), היחידה לאבטחת חברות וספקים משהב"ט, טופס בקשת הכשרה / שדרוג סיווג לחברה":
www.mod.gov.il/pages/searchResults.aspx?k=%u05D1%u05E7%u05E9%u05EA%20%u05D4%u05DB%u05E9%u05E8%u05D4

[190] החלטת 458 של הממשלה ה-34 "אישור הקמת חברת "שביט" בע"מ כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה" (13.08.2015).
www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec458

[191] גלעד מורג, "אישום: עובד בוועדה לאנרגיה אטומית השיג במרמה עשרות מיילים מסווגים" **Ynet** 16.04.2020.
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5715567,00.html?utm_source=ynet.app.android&utm_term=5715567&utm_campaign=general&utm_medium=social

מכאן ניתן להסיק שבין תפקידו של המלמ"ב נמנים הסדרה ביטחונית ואבטחת מידע בתעשיות. בין השאר נאמרו על ידי אנשי המלמ"ב הדברים הבאים:[192]

> אנחנו במסגרת תפקידנו במשרד הביטחון, מופקדים על שמירת הסוד והיתרון הטכנולוגי של צה"ל ומערכת הביטחון ואנחנו פועלים לממש את ייעודנו, ועניין הסיווג הוא חלק אלמנטרי ממה שאנחנו עושים במסגרת הזאת.
> ...
> מלמ"ב נושא באחריות לאבטחת המידע מתוקף החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים. בנוסף, ומתוקף כך, אנחנו גם מוגדרים כגורם הביטחוני המוסמך לקביעת סיווג בתהליכי רישוי היצוא.
> ...
> היחידה לאבטחת מידע מופקדת על שמירת הסודות של מערכת הביטחון, ובמסגרת הזאת אנחנו קובעים את המדיניות הביטחונית, מפתחים כלים ושיטות כיצד לבצע את אבטחת המידע בגופים המונחים בהתאם לחוק, ואחראים על מניעת חשיפה של מידע מסווג, מידע רגיש, לגורמים בלתי מורשים.
> ...
> אנחנו גם קובעים כלים ושיטות להגדרה ולהגנה על מידע מסווג ומידע רגיש. אגב, חלק מעולם הסיווג נופל במקום הזה; צריך לדעת מהו הסוד, ובהתאם להגדרה של הסוד – איך להגן עליו ועל מה להגן.
> ...
> סיווג ביטחוני הוא פעולת יסוד חיונית וקריטית בתהליכים של אבטחה.

אעיר כאן שאיני רואה כיצד הגיע המלמ"ב להבנה ולפיה החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים מסמיך אותו לשאת באחריות לאבטחת המידע.

5.8. ההסדר בפועל לנבחרי ציבור בישראל

מה מחייב את חבר הכנסת שלא לחשוף, למסור, לפרסם ידיעה סודית?

על פי סעיף 14 לחוק יסוד: הממשלה.

ראש הממשלה מצהיר אמונים בנוסח:

> אני (השם) מתחייב כראש הממשלה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת.

כל חבר ממשלה מצהיר אמונים בנוסח:

> אני (השם) מתחייב כחבר הממשלה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת.

לאחר הבחירות לכנסת מתקיים מושב הפתיחה במעמד נשיא המדינה. בישיבה זו מצהיר כל חבר כנסת הצהרת אמונים באומרו: "מתחייב אני" לאחר שיושב ראש הכנסת היוצא מקריא בפני חברי הכנסת את נוסח הצהרת האמונים. נוסח ההצהרה קבוע בסעיף 15 לחוק יסוד: הכנסת והוא:

> אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת.

האם די בהצהרה זו בכדי להבטיח את נאמנותו של חבר הכנסת?

בסעיף 8.1. "דוגמאות מדברי ימי גילויי חוסר נאמנות למדינת ישראל של חברי כנסת" אביא דוגמאות לפעילויות של חברי כנסת כנגד ביטחון מדינת ישראל, דוגמאות המספקות מענה שלילי לשאלה. לצורך הדיון שלנו לטעמי הנחת העבודה יש להכיר בכך שהצהרת נאמנות אין בה די וכי היא אינה מבטיחה נאמנות מוחלטת למדינה, לביטחונה ולחוקיה, של כל נבחר ציבור.

---

[192] פרוטוקול ישיבה מס' 161 של ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-20 (10.05.2017) (להלן: פרוטוקול ישיבה 161).
https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx

5.8.1. מסמכי מבקר המדינה

ההכרה בכך שמטעמי ביטחון המדינה יש להימנע מלחשוף מידע ביטחוני בפני כלל חברי הכנסת ולהגבילו לחשיפה לחברי ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת קיבלה ביטוי בחוק מבקר המדינה בסעיף העוסק בשמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה כך :[193]

> (א) ועדת משנה של הוועדה (להלן – ועדת המשנה) רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה. הוראות סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, יחולו לגבי ועדת המשנה.
> (א1) העתק של דין וחשבון או חוות דעת של המבקש או חלקים מהם, שלגביהם קיבלה ועדת המשנה החלטה כאמור בסעיף קטן (א), יומצא על ידי המבקש לעיונו של יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יושב ראש הוועדה, להביאם לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שהענין הנדון בהם מצוי בתחום סמכותה ; אין בהוראה זו כדי לגרוע מסמכויותיה של הוועדה לפי חוק זה.
> (ב) (בוטל).
> (ג) בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, רשאי המבקר, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו ; דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה לפי סעיף זה, יומצאו ליושב ראש הוועדה ויובאו לידיעת יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
> (ד) הערות ראש הממשלה ותגובות הגופים המבוקרים לגבי דין וחשבון של המבקר או חלקים ממנו, שלגביהם הוחלט כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ג), לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

[193] ס' 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, 248.

6. הסמכות למניעת גישה לידיעות סודיות ולפרסום מידע ביטחוני

6.1. מונחים

השימוש במונחים שאפרט בהמשך לעיתים אינו ברור דיו ואינו אחיד. בחיבור הנוכחי הגדרת כל מונח היא כפי שיפורט כאן. ההגדרות נובעות מפרשנות שלי לשימוש שנעשה במונחים אלו בחוק, בתקנות ובפרסומים רשמיים המצורפים בהמשך.

6.1.1. מידע ביטחוני סודי:

מידע שגילויו עלול לפגוע בביטחון המדינה.

הבהרה:

תחת המונח 'מידע ביטחוני סודי' ניתן לכלול מגוון רחב של נושאים כגון: אמצעי לחימה, מתקנים, תורות הכשרה, אימונים ולחימה, תוכניות מבצעיות ועוד.

6.1.2. סיווג ביטחוני:

פעולה בה נקבעת רמת סיווג ביטחוני של מידע ביטחוני סודי ובהתאמה של תפקיד ומשרה אשר המכהן בהם נחשף למידע זה.

הבהרה:

תחת המינוח 'מכהן בתפקיד ובמשרה' ניתן לכלול כל אדם אשר יש לו גישה כחוק למידע ביטחוני.

6.1.3. רמת סיווג ביטחוני:

כל רמה, אחת מתוך קבוצת רמות, שנקבעה בפעולת הסיווג הביטחוני.

6.1.4. זיכוי ביטחוני:

זיכוי המתיר גישה למידע ביטחוני סודי.

6.1.5. התאמה ביטחונית:

יש כאן משמעות כפולה:

בתחילה פעולה בה נקבעת התאמתו של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו ברמת סיווג ביטחוני. ייתכן וניתן גם לקבוע את התאמתו של אדם מסוים לחשיפה למידע ביטחוני ברמת סיווג, ללא זיקה לתפקיד או משרה.

לאחר גמר הפעולה המונח התאמה ביטחונית משמעותה דומה לרישיון ביטחוני.

6.1.6. היתר ביטחוני:

היתר שניתן לאדם, לעיתים לתקופת זמן מוגדרת, לכהן בתפקיד או במשרה שסווגו ברמת סיווג ביטחוני מסוימת.

6.2. המקורות להבנת המונחים

6.2.1. המקור להבנת המונח: מידע ביטחוני סודי

ידיעה מוגדרת כסוד בחוק העונשין כך:[194]

> 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.

מכאן ניתן להבין כי מידע ביטחוני סודי הוא מידע שגלויו עלול לפגוע בביטחון המדינה.

6.2.2. המקור להבנת המונח: סיווג ביטחוני

חוק השב"כ[195] (חוק השב"כ הוא כינוי מקובל ונפוץ לחוק שירות הביטחון הכללי), העוסק בסיווג ביטחוני אינו כולל הגדרה למונח "סיווג ביטחוני", אולם מלשון סעיף 7 לחוק השב"כ ניתן להבין כי סיווג ביטחוני נקבע לגבי מידע, תפקיד, משרה, וגם כן לעובדים.[196]

בתקנות שירות הביטחון הכללי, שבחתימת ראש הממשלה בזמנו, אריאל שרון, מובאת ההגדרה הבאה לסיווג ביטחוני:[197]

> סיווג ביטחוני הוא קביעה של רמת רגישותם הביטחונית של תפקיד או משרה, הנגזרת, בין השאר, מסוג המידע שאליו נחשף המשמש בתפקיד או במשרה וכן מהסיכונים הנובעים מאפשרות ניצול התפקיד או המשרה לשם גרימת נזק לביטחון המדינה.

כאן משמש המונח סיווג ביטחוני כפעולה לקביעת רמת סיווג ביטחוני, לא של אדם, אלא של תפקיד או משרה.

6.2.3. המקור להבנת המונח: רמת סיווג ביטחוני

בתקנות שירות הביטחון הכללי הנזכרות נכתב גם:[198]

> ראש האגף בשירות המפקד על הנושא (להלן ראש האגף) יעביר לממונה ביטחון או למנהל גוף בשירות הציבורי ולמנהל גוף אחר כפי שקבעה הממשלה לפי סעיף 7(ב)(3) לחוק, למעט ברשות ביטחון, הודעה בכתב בדבר דרישות הסיווג הביטחוני למשרות ולתפקידים, באותם גופים, אשר תכלול, בין השאר, ענינים אלה:
> (1) הגדרת רמות הסיווג הביטחוני, לתפקיד או למשרה, כפי שנקבעו בכללים.

מכאן ניתן להבין שנקבעו כללים להגדרת רמות הסיווג הביטחוני.

6.2.4. המקור להבנת המונח: זיכוי ביטחוני

בפקודת מטכ"ל העוסקת בלימודים אקדמאיי בחו"ל נמצא שכתוב:[199]

> החייל בעל זיכוי ביטחוני מטעם אמ"ן-מחב"ם נבדק, טרם נבדק.

במדריך של משרד הביטחון נכתב:[200]

---

[194] ס' 113 (ד) (2) לחוק העונשין.

[195] חוק השב"כ.

[196] לשון החלק הרלוונטי של סעיף לחוק השב"כ הובא בסעיף 5.2.3.2. "תחום הסודיות הביטחונית בחוק שירות הביטחון הכללי" של החיבור הנוכחי.

[197] תקנות שירות הביטחון הכללי (הודעה למעביד בדבר דרישות סיווג ביטחוני לעובדיו, הודעה לאדם בדבר אי התאמה ביטחונית וועדת השגה על קביעת אי התאמה ביטחונית), ס' 2 התשס"ג-2003 ק"ת 6223 (להלן: תקנות שירות הביטחון הכללי).

[198] שם, ס' 3.

[199] פ"מ 32.0509 1981 "לימודים אקדמיים בחו"ל מטעם צה"ל – חיילים בשירות קבע".
www.idf.il/media/16888/02320509-1.pdf

[200] משרד הביטחון, אגף ההנדסה והבינוי **מדריך רישום / עדכון במאגר המתכננים של אגף ההנדסה והבינוי / משהב"ט** 10 (2010).

המתכנן קיבל זיכוי ביטחוני מטעם יח' הביטחון במשהב"ט.

6.2.5. המקור להבנת המונח: התאמה ביטחונית

מתקנות שירות הביטחון הכללי ניתן ללמוד כי:[201]

> העסקתו של אדם בתפקיד או במשרה אשר לגביהם נקבע סיווג ביטחוני, תהיה מותנית באישור התאמתו הביטחונית לתפקיד או למשרה;

ומחוק השב"כ ניתן ללמוד שקיים מושג של קביעת התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני.[202]

6.2.6. המקור להבנת המונח: היתר ביטחוני

השימוש במונח "היתר ביטחוני" במסמכים רשמיים אינו נפוץ. דוגמא נדירה לשימוש במונח זה נמצאת במודעת דרושים של משרד המשפטים ליחידה לבירור תלונות נחקרים דרוש/ה סטודנט/ית למשפטים בה נכתב:[203]

> תחילת העסקה: מרץ 2020, בכפוף לקבלת היתר ביטחוני.

בהצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אפי איתם נעשה שימוש במונח היתר ביטחוני (לחבר ועדת החוץ והביטחון).[204]

6.3. הסמכויות לקביעת סיווג ביטחוני, רמת סיווג ביטחוני, התאמה ביטחונית והיתר ביטחוני

6.3.1. הסמכות לקביעה כי מידע הוא סוד ביטחוני ולקביעת רמת סיווגו

על פי חוק העונשין הממשלה מוסמכת לקבוע כי ידיעה (או מידע) מהווה סוד (או מידע ביטחוני).

> "ידיעה סודית" - ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד, או ידיעה הנוגעת לסוג ענינים שהממשלה, באישור ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, הכריזה, בצו שפורסם ברשומות, כי הם ענינים סודיים;[205]

חוק העונשין אינו מבחין בין רמות שונות של סודיות מידע.

חוק שירות הביטחון הכללי מעניק לשרות סמכויות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, ובדבר קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני. לא מצאתי שחוק זה מסמיך את השירות לקבוע כי מידע או ידיעה, או מסמך בו הם כלולים, מהווים סוד ביטחוני ולא לקבוע את רמת הסיווג הביטחוני הראוי להם. אף על פי כן, במשפט שהתנהל בבית המשפט העליון ובו נדונה סודיותו של חומר כתוב הנוגע לעובדי הקריה למחקר גרעיני הביעה המדינה עמדה ולפיה יש שלושה גופים המוסמכים לקבוע כי חומר מסוים הוא חומר מסווג והם:

שירות הביטחון הכללי (שב"כ),

הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב),

וממונה ביטחון בגוף ציבורי, (כמשמעו בחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998).[206]

המדינה לא פירטה על פי אלו סעיפי חוק מוקנית הסמכות.

---

[201] תקנות שירות הביטחון הכללי, ס' 3 (2) לעיל ה"ש 197.

[202] לשון החלק הרלוונטי של חוק השב"כ הובא בסעיף 5.2.3.2. "תחום הסודיות הביטחונית בחוק שירות הביטחון הכללי" של החיבור הנוכחי.

[203] אתר משרד המשפטים "דרושים": www.gov.il/he/departments/publications/drushim/03-03-2020

[204] הצעת החוק של ח"כ אפי איתם.

[205] ס' 113 (ד) (1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

[206] ס' 1 לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים.

בפועל בעלי תפקיד ונושאי משרה נוהגים לקבוע את רמת הסיווג הביטחוני של מסמכים שהם חתומים עליהם. איני יודע מהיכן שואבים אלו את סמכותם לכך.

בסקירה שניתנה בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת משנת 2017 נאמר על ידי נציגת המלמ"ב:[207]

> כשאנחנו קובעים סיווג ביטחוני אנחנו למעשה קובעים סיווג לכל דבר שמגיע לשולחננו. זה יכול להיות אמל"ח, זה יכול להיות איזושהי מערכת נשק מורכבת או פשוטה, פרויקטים כמובן, מידע, טכנולוגיה, רכיבים, תת-מערכות, קונספטים ועוד.
> ...
> קביעת סיווג ביטחוני למוצר.

כאן אנו מוצאים התייחסות מפורשת של אמצעי, מוצר ומידע.

כפי שהתייחסתי בסעיף 5.7.2. "המלמ"ב - הממונה על הביטחון במשרד הביטחון", איני מוצא את מקור הסמכות של המלמ"ב בעניין הסיווג.

עוד נאמר על ידי נציגת המלמ"ב באותה ישיבה:

> אנחנו עוסקים בעולם הסיווג בעצם מאז היווסדנו. תהליך הטיפול בבקשה לסיווג מוצר נחלק אצלנו לשני מסלולים, כשלמעשה המסלול שבו אנחנו בוחנים את הסיווג נקבע על בסיס הרגישות הטכנולוגית של המוצר והמורכבות הביטחונית שלו.
> ...
> המסלול הרגיל זה המסלול של ועדת סיווג.
> ...
> המסלול הקצר הוא מסלול שמיועד למוצרים פשוטים בהגדרה שלהם; מוצרים שיש לנו את הידע הנדרש כדי לסווג אותם מבלי לכנס את הוועדה, ולעתים גם ללא צורך בהתייעצות.
> ...
> השקפים הבאים מתייחסים לוועדות הסיווג עצמן. הוועדות האלה מתייחסות לאמצעי לחימה, פרויקטים, מוצרים שמפותחים ומיוצרים בתעשיות הביטחוניות. ישנן למעשה שתי ועדות. מדובר בשתי ועדות דומות, כאשר השוני הוא במי שמנהל אותן ובסוגי המוצרים שמגיעים אליהן. יש את הוועלס"פ, שזו ועדה לסיווג פרויקטים. זו ועדה שמלמ"ב עומד בראשה, והיא דנה בסיווג של מוצרים, פרויקטים וכו' שאינם מיועדים לצה"ל. מרביתם של המוצרים נופלים כמובן בתחום הזה, כי אנחנו מתייחסים לכלל היצואנים הביטחוניים ולא רק לתעשיות הביטחוניות.
> הוועדה השנייה היא הוועדה לסיווג אמל"ח, ועלס"א. זו אותה ועדה למעשה, בראשות מחב"ם, והיא דנה במוצרים ובאמל"ח שמיועד לצה"ל או שנמצא בשימוש צה"ל. אם הוא מיועד לשימוש צה"ל או כבר נמצא בשימושו, גם הנגזרות שלו יובאו לדיון בצה"ל, כי זו רגישות צה"לית וצה"ל הוא בעל הסמכות להגדיר את הסיווג שלו.

6.3.2. הסמכויות לביצוע סיווג ביטחוני לתפקיד ולמשרה

הסמכות לביצוע סיווג ביטחוני לתפקיד או למשרה הוקנתה בחוק שירות הביטחון הכללי לשירות הביטחון הכללי.

6.3.3. הסמכות לקביעת רמת סיווג ביטחוני לתפקיד ולמשרה

כאמור, בתקנות שירות הביטחון הכללי הנזכרות נכתב גם:[208]

> ראש האגף בשירות המפקד על הנושא (להלן ראש האגף) יעביר ... הודעה אשר תכלול, בין השאר, ענינים אלה:
> (1) הגדרת רמות הסיווג הביטחוני, לתפקיד או למשרה, כפי שנקבעו בכללים.

אולם איני מכיר את הכללים האלו.

---

[207] פרוטוקול ישיבה מס' 161, לעיל ה"ש 192.
[208] שם, ס' 3.

6.3.4. הסמכות לקביעת התאמה ביטחונית

שירות הביטחון הכללי מוסמך בחוק לקבוע:

... התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, ...[209]

ובעולם המעשה, בשאלון אישי של היחידה הממלכתית לקביעת התאמה ביטחונית של שירות הביטחון הכללי, המוגש למילוי לנבדק לצורך קביעת התאמה ביטחונית מוסבר לנבדק כך:[210]

> אתה משמש או מיועד לשמש בתפקיד המחייב סיווג ביטחוני.
> מכח סעיף 7(ב)(3) וסעיף 15 לחוק הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: **החוק**) התקנות והכללים שמכוחו, שירות הביטחון הכללי הוא הגורם המוסמך במדינת ישראל לקבוע התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני. בדיקת ההתאמה הביטחונית מתבצעת לקראת שירות צבאי ובמהלכו (כולל שירות מילואים), לפני קבלה לתפקיד ו/או משרה מסווגים, לפני מעבר לתפקיד ו/או משרה בעלי סיווג ביטחוני גבוה יותר וכן, בדיקות ביטחון חוזרות כל עוד הנך מוצב בתפקיד מסווג.

6.3.5. הסמכות להענקת היתר ביטחוני

לא מצאתי הסמכה בחוק או בתקנות של גורם אשר יהיה מוסמך להעניק היתר ביטחוני, עם זאת בתקנות שירות הביטחון הכללי מוגדר:[211]

> "הגורם המפנה" – הגורם שלבקשתו ביצע השירות בדיקת התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני;

ייתכן וניתן להבין שהגורם המפנה הוא זה שאמור להעניק את ההיתר הביטחוני לאחר גמר ביצוע בדיקת ההתאמה.
לדוגמא, בהצעת החוק של חבר הכנסת אפי איתם, שנדחתה, הוצע שאת ההיתר הביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון יעניק יושב ראש הכנסת, (בהתקיים תנאים מוגדרים).[212]

העובדה כי אדם נמצא מתאים ביטחונית אינה בהכרח מזכה אותו בהיתר ביטחוני, היתר שיעניק לו גישה לכל ידיעה שסווגה בסווג ביטחוני תואם. בהחלט ייתכן שהידיעות המסווגות תמודרנה. כך לדוגמא קצין חיל הים שקיבל התאמה ביטחונית לרמת סיווג סודי יהיה חשוף לידיעות ברמת סיווג זו של חיל הים אך בהחלט ייתכן ותימנע ממנו הגישה לידיעות ברמת סיווג זו של חיל האוויר. במסמך שירות בתי הסוהר ישנה התייחסות ישירה לעיין זה וכך נכתב בו:[213]

> ככלל, עובד שב"ס יורשה להיחשף למסמך מסווג כשרמת הסיווג של המסמך תואמת את רמת ההכשר הביטחוני של העובד ובתנאי שזה נחוץ לו לצורך מילוי תפקידו.

ייתכן גם שלאדם בעל התאמה לסיווג ביטחוני מסוים, במיוחד לסיווג גבוה, תותר גישה למידע מסוים שסווג ברמת סיווג זו רק באם הוא משתייך לרשימת שותפי סוד. ניתן ללמוד על קיומן של רשימות שותפי סוד במשרד הביטחון ועל מקור הסמכות להכללת בעל תפקיד או להכללת אדם מסוים ברשימה, מפרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בשנת 1987 שם נכתב בין השאר:[214]
שר המשטרה חיים בר-לב:

---

[209] ס' 7 לחוק השב"כ.
[210] אתר היחידה הממלכתית לקביעת התאמה ביטחוני "בדיקת התאמה ביטחונית - עלון מידע לנבדק": www.shabak.gov.il/SiteCollectionDocuments/giustfasimpilot.pdf
[211] תקנות שירות הביטחון הכללי.
[212] הצעת החוק של ח"כ אפי איתם.
[213] פקודה של שרות בתי הסוהר – (פקודת ניצבות, אבטחה, שמירה וסיווג מסמכים), (01.08.2001) (להלן: פקודת ניצבות של שרות בתי הסוהר).
[214] פרוטוקול ישיבה מס' 217 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-11 (18.03.1987). https://oknesset.org/meetings/2/0/2047779.html

> ... הן לא מרחיקות לכת. משום שאני הייתי 29.5 שנים בבטחון. מזה 4 שנים רמטכ"ל. ואני יודע איך זה עובד. יש סיווג בטחוני. אלוף פיקוד פעיל איננו המבקר. אין הוא יכול לקבל כל חומר שירצה וכך גם המבקר. (קריאה - מ. וירשובסקי - זה לא מה שכתוב בהוראות), אבל אני מסביר לך חה"כ וירשובסקי. אתה יודע איך זה עובד. יש נושא יש רשימת שותפי סוד. המבקר לא מופיע שם. הוא לא יכול לקבל מסמך. במשטרה, במשרד המשטרה אין דבר כזה. אתה יודע מה? יכול להיות שאני גם כן אקבע רשימת שותפי סוד.

מקורות נוספים מהם ניתן ללמוד על קיומו של המונח 'שותפות סוד' הם בין השאר אתר מטב שכותרתו: [215] "פקיד שותפות סוד בחיל האוויר (שו"ס)", פקודת מטכ"ל 1.0301 העוסקת בביקורות של מבקר המדינה בצה"ל[216] והחלטת היועץ המשפטי לממשלה בפרשת הרפז מיום 20 בינואר 2016.[217] מהפרסום האחרון ניתן אף ללמוד על קיומו של סיווג ביטחוני ממדר דוגמת 'סודי ביותר לשותפי סוד' וכי קיימת אפשרות ששותפות הסוד תוגדר על ידי הדרג המדיני. כמו כן ניתן ללמוד מפרסום של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור 'תורה ומדריך מקצועי לביקורת המדינה[218] כי רשומה יכולה להיות מוגבלת מחשיפה לבעלי סווג ביטחוני בדרך של הגדרתה כ – 'אישי' או 'למכותב בלבד'.

על האפשרות שאכן קיימות רשימות כאלו בימינו ניתן ללמוד מכתבה בעיתון ידיעות אחרונות שפורסמה ביום 27.03.2020 ובה נכתב בין השאר: [219]

> אחת מהבקשות לשימוש במאגר שלא התקבלו הייתה פנייה של ראש הממשלה נתניהו, כי השב"כ יטיל באמצעות "הכלי" פיקוח על מעגל שותפי הסוד בנושא התוכניות לתקוף באיראן, לרבות על ראש המוסד, ראש אמ"ן וקצינים בכירים נוספים.

6.3.6. הסמכות להתרת עיון בחומר מסווג ביטחונית לאדם חסר התאמה ביטחונית

שאלה נכבדה היא, בראיית כלל החוקים הנוגעים בסודות מדינה ביטחוניים, האם יש גורם המוסמך להתיר עיון בחומר מסווג ביטחונית לאדם שלא נקבע לגביו כי יש לו התאמה ביטחונית לחשיפה לחומר מאין זה. התשובה אינה מובנת מעליה והיא עשויה להיות נתונה במחלוקת. אנסה כאן ללבן שאלה זו מדברי פסק דין שנתן השופט אשר גרוניס בבית המשפט העליון בשנת 2007.[220] הצדדים למשפט היו מדינת ישראל כמבקשת ואלמנתו וביתו של המנוח יונתן חיזי ז"ל כמשיבות, אשר ניטען כי הוא נפטר ממחלת הסרטן עקב עבודתו בקריה למחקר גרעיני בדימונה.

היה זה משפט בבקשת ערעור של המדינה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב אשר קיבל ערעור על החלטת הרשם של אותו בית משפט. בהחלטת בית המשפט המחוזי נקבע כי המדינה אינה רשאית להתנות חשיפת מסמכים במסגרת הליך משפטי לו היא צד, כך שהחומר ייחשף רק לעיני בעל סיווג ביטחוני מתאים.[221]

בתביעה שהתנהלה בבית המשפט המחוזי ביקשו התובעות, (המשיבות בערור בעליון), סקרים אפידמיולוגים. המדינה טענה כי זהו חומר רגיש ביטחונית וסירבה להעבירו לידי בא הכוח כל עוד זה לא

---

[215] אתר צה"ל "מטב – תפקידים": mitgaisim.idf.il/תפקידים/פקיד-שותפות-סוד-שוס/

[216] פ"מ 1.03011 2005 "הקשר עם משרד מבקר המדינה, הטיפול בממצאי ביקורתו והמעקב אחר תיקון הליקויים". www.idf.il/media/16718/010301.pdf

[217] אתר משרד המשפטים "החלטת היועץ המשפטי לממשלה בפרשת הרפז": justice.gov.il/Pubilcations/ArticlesOld/Pages/WienstienHarpazFinalJan16.aspx

[218] אתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור "ביקורת המדינה": www.odata.org.il/dataset/bfafd4ec-57d4-46da-b9b2-5bd491e095a8/resource/b214aaf0-33f4-4e62-bc87-90eebd30c494/download/manual-bikorethamdina2018-.pdf

[219] המאגר הסודי של השב"כ לעיל ה"ש 158.

[220] רע"א 7114/05 **מדינת ישראל נ' חיזי**, פס' 3 לפסק דינו של השופט גרוניס (פורסם באר"ש, 11.12.2007).

[221] שם, פס' 1 לפסק דינו של השופט גרוניס.

יעבור הליך של סיווג ביטחוני. אותו עו"ד, בא כוחן סירב לעבור הליך של סיווג ביטחוני וטען כי המדינה אינה מוסמכת להציב סייגים בפני עיון בחומר, כל עוד לא הוצאה תעודת חיסיון לפי פקודת הראיות. בעניין זה אימץ רשם בית המשפט המחוזי "דרך ביניים" וקבע כי החומר המסווג יימסר לבא-כוח התובעות, לאחר שהלה יחתום על התחייבות לשמירת סודיות.[222] כאן מתחדדת השאלה, האם די בהחלטת שופט בכדי להתיר לאדם שלא נקבעה לו התאמה ביטחונית לקבל לידיו חומר מסווג ביטחונית? לכך התייחס השופט אשר גורניס:[223]

> במקרה דנא הערך הניצב אל מול אינטרס גילוי האמת הינו ביטחון המדינה. לא יימצא חולק, כי מדובר באינטרס חשוב ואף חיוני. אינטרס זה הוא הניצב בבסיסו של סעיף 44 לפקודת הראיות,
> ...
> סעיף זה מבצע מהלך כפול – הוא קובע את הסמכות להטיל חיסיון על חומר שחשיפתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולצד זאת מעניק לשופט של בית המשפט העליון סמכות להורות על הסרת החיסיון.

אבל הסמכות שניתנה בפקודת הראיות לבית המשפט להסיר חיסיון אינה מעניקה סמכות להתיר לאדם חסר התאמה ביטחונית לקבל לידיו חומר שנותר מסווג ביטחונית.

במקביל קובע השופט גרוניס:[224]

> אחת מהמגבלות אותן רשאי בית המשפט לקבוע הינה, כי המעיין יידרש לעבור סיווג ביטחוני.

בסופו של יום ערעור המדינה נדחה.

מכך שמפקודת הראיות עולה כי לשופט של בית המשפט העליון יש סמכות להורות על הסרת חיסיון. מובן כי לבית משפט שאינו בית המשפט העליון לא נתונה סמכות זו. האפשרות שבית המשפט העליון לא יסיר חסינות אך יתיר לאדם מסוים, גם לאדם חסר התאמה ביטחונית לעיין בחומר מסווג אינה נזכרת בחוק.

6.4. רמות סיווג ביטחוני מוכרות

אביא כאן את רמות הסיווג הביטחוני כפי שהן מופיעות בפרסומים שונים.

על פי פרסום למתגייס של מיטב, היחידה המופקדת על ביצוע הליכי המיון והשיבוץ של כלל המיועדים לשירות ביטחון והחיילים בצה"ל, קיימות שש רמות סיווג ביטחוני 6-1 וככל שהמספר נמוך יותר, כך רמת הסיווג גבוהה יותר.[225]

עם זאת הפרסום מונה בנוסף לבלמ"ס (בלתי מסווג) רק ארבע רמות והן:

מוגבל

שמור

סודי

סודי ביותר

ההתייחסות כאן למונח 'סיווג ביטחוני' היא כסיווג שמשקף את רמת הרגישות של המידע אליו מקבל הסיווג יהיה רשאי להיחשף.

---

[222] שם, פס' 2 לפסק דינו של השופט גרוניס.
[223] שם, פס' 4 לפסק דינו של השופט גרוניס.
[224] שם, פס' 10 לפסק דינו של השופט גרוניס.
[225] אתר צה"ל, "מטב סיווג ביטחוני - כל מה שצריך לדעת על סיווג ביטחוני":
mitgaisim.idf.il/כתבות/כתבות-ציר-הזמן/מיון-מתקדם/תחקיר-סיווג-ביטחוני/#/

בפקודות מטכ"ל העוסקת במסירת ידיעות צבאיות כתוב:[226]

> רשומה צבאית מסווגת – רשומה המכילה ידיעה שסווגה בסווג ביטחון "מוגבל", "שמור", "סודי" או "סודי ביותר", כהגדרתם בפ"מ 21.0101 "אבטחת רשומות", וכן כל רשומה שסדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה מעידים על החובה לשמרה בסוד.

כלומר אותן רמות סיווג כפי שנזכרו בפרסום של מיטב.

יש להניח כי אופן קביעת רמת סיווגה של רשומה מפורטת בפקודת מטכ"ל 'אבטחת רשומות' 21.0101, אולם פקודה זו לא פורסמה לציבור, כנראה משיקולי ביטחון המידע.

כותרת שאלון אישי המוגש על ידי 'מדינת ישראל', איני יודע האם על ידי היחידה הממלכתית לקביעת התאמה ביטחונית של שירות הביטחון הכללי או על ידי גורם אחר, למילוי לנבדק היא:[227]

> שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרמות סיווג 1-4.

כלומר קיימות לפחות ארבע רמות של סיווג ביטחוני.

כותרת שאלון אישי נוסף המוגש על ידי 'מדינת ישראל', הפעם בציון 'משרד הביטחון', למילוי לנבדק היא:[228]

> שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרישום ספק מוכר-מלא במשהב"ט, לרמה 5 6.

כלומר קיימות לפחות עוד שתי רמות וביחד לפחות שש רמות סיווג ביטחוני.

במסמך של שירות בתי הסוהר (השב"ס) ניתן הסבר מפורט לגבי חמש, ולא שש, רמות הסיווג הביטחוני שעיקרו:[229]

בלתי מסווג (בלמ"ס).
מידע שחשיפתו לא תגרום נזק לביטחון מדינת ישראל, לשב"ס או לאדם מהציבור.

מוגבל
מסמך עד רמת סיווג שמור המיועד לגופים שאינם ביטחוניים.

שמור
מסמך שחשיפתו עלולה להפריע לשמירה על ביטחון הציבור או לגרום קשיים בניהול מערך השב"ס.

סודי
מסמך שחשיפתו לגורם בלתי מוסמך עלולה לגרום נזק לביטחון מדינת ישראל (ולגורמים אחרים).

סודי ביותר
מסמך שחשיפתו לגורם בלתי מוסמך עלולה לגרום נזק חמור לביטחון מדינת ישראל או למערכותיה החיוניות (ולגורמים אחרים).

מעבר לרמות סיווג מקובלות אלו מוכרים גם סיווגים נוספים אשר לא מצאתי הגדרה עבורם אף שהם נזכרים בכתובים רשמיים, והם:

---

[226] פ"מ 21.0106 2016 "מסירת ידיעות צבאיות".
www.idf/media/16889/פמ-210106-מסירת-ידיעות-צבאיות.pdf

[227] אתר צה"ל "אכ"א – מילואים – "שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרמות סיווג 1-4":
www.miluim.aka.idf.il/Sip_Storage/FILES/1/2241.pdf

[228] אתר משרד הביטחון "שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרישום ספק מוכר-מלא במשהב"ט, לרמה 5 6".
https://www.mod.gov.il/building/Documents/binuy_5.9.pdf

[229] פקודת ניצבות של שרות בתי הסוהר.

סוד כמוס

נזכר בפסיקת בית המשפט העליון:[230]

> אין צורך להכביר מלים כדי לבאר ולהדגיש, כי כל הקשור במחקר גרעיני ובתכניות הנלוות אליו נמנה עם הסודות הכמוסים של כל מדינה, ושיקולי ביטחון עליונים מחייבים עשיית מאמצים מירביים כדי למנוע פרסומם ברבים והדלפתם של פרטי מידע בנושא זה.

ליבת הסוד

נזכר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה:[231]

> כך למשל, אם המידע שנמסר מצוי ב"ליבת הסוד" (כאשר עסקינן במידע ביטחוני למשל) וגילויו עלול להביא לפגיעה משמעותית בביטחון המדינה, ...

סוד מועדף

נזכר בפרוטוקול מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת:[232]

> מבקר המדינה אליעזר גולדברג:
> בהקשר לנושא הקודם, אני גם מקווה שבקרוב תונח הצעת החוק שהוגשה ביוזמתי על שולחן המליאה - תיקון לחוק מבקר המדינה שלפיו לא יהיה עוד מצב שבו ישנם דו"חות חסויים ביותר שלא נידונים בכנסת. יהיו שותפי סוד מועדף, ועדה מצומצמת של הכנסת, שהדו"חות האלה יוגשו לה.

ובפסיקת בית המשפט העליון בעניינו של רמי דותן:[233]

> וכך היו דבריו של סגן ראש מחלקת ביטחון-שדה:
> האסיר היה בתוקף תפקידו כרלצ"ד שותף סוד מועדף והכיר את הסודות הרגישים ביותר במדינה ...

6.5. מדדים לקביעת התאמה ביטחונית

יש להניח כי לשירות הביטחון הכללי יש, או שיכולים להיות, מדדים המסייעים לקבוע או לשלול התאמה ביטחונית של אדם לפי רמות הסיווג. חשיבות הדבר לדיון שלנו היא האם כאשר ידוע, אף ללא ביצוע בדיקה, כי בהתאם למדד מקובל דוגמת שימוש בסמים, חבר כנסת אינו עומד בסף הנדרש לקביעה כי הוא מתאים לרמת סיווג ביטחונית מסויימת, לא מן הראוי למנוע ממנו מינוי לתפקיד ציבורי דוגמת חברות בוועדת החוץ והביטחון.

מובאת כאן רשימה, שאינה שלמה, של תכונות אישיות ועובדות אשר ניתן לקבוע להן מדדים, לחיוב ולשלילה, לצורך הערכת התאמה ביטחונית.

נאמנות

יושר ואמינות אישית

יכולת שמירת סוד

נטיות אידיאולוגיות קיצוניות

בצע כסף

חשיפה ללחצים

---

[230] ב"ש 64/87 **ואנונו נ' מדינת ישראל**, פ"ד מא(34) 533, פס' 4 לפסק דינו של השופט בך (1987).

[231] הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1114 לעיל ה"ש 23.

[232] פרוטוקול ישיבה מס' 117 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16 (10.10.2004). https://www.nevo.co.il/law_html/law103/bikoret2004-10-10.htm

[233] בג"ץ 3959/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה לעיון בעונש**, פס' 45 לפסק דינו של השופט חשין (פורסם באר"ש, 12.07.1999) (להלן: עניין **דותן**).

לאום
אזרחות זרה
קרובי משפחה בנכר
נטיות מיניות
עבר משפחתי
יציבות נפשית
עבר פלילי
קורות חיים
שירות סדיר ומילואים בצה"ל
חברות בארגונים
מקומות עבודה
מצב משפחתי
ביקורים בחו"ל וקשרים עם גורמים בחו"ל
שירות בצבא זר או בגוף ביטחוני זר
עבר ומצב רפואי
נטיות להימורים
שימוש באלכוהול ובסמים

6.6. הסמכות לפרסום מידע ביטחוני

ישנם במדינה מספר גופים המוסמכים לאשר פרסום מידע ביטחוני מהם אמנה כאן את אלו המוכרים לי:

6.6.1. הצנזורה

חלק ח' לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945[234] מוקדש לצנזורה. על פי סעיף 87 הצנזור רשאי לאסור בצו את פרסומו של חומר העשוי לדעתו לפגוע בהגנת המדינה וכן בשלומו של הציבור או בסדר הציבורי. הצנזורה מתמקדת בפרסומים באמצעי התקשורת לסוגיהם ובוחנת חומרים שמעבירים אליה מפרסמים המבקשים את ברכתה, כגון סופרים ומוציאים לאור.[235] ייעודה של הצנזורה הוא שמירה על ביטחון המדינה באמצעות מניעה או צמצום של פרסומים העלולים לגרום לפגיעה בה.[236] מעטפת ההגנה הצנזוריאלית נוגעת אך ורק לנושאי ביטחון ולגופים מוסדיים רלוונטיים. סמכותה היא טריטוריאלית או מתבססת על הוכחת זיקה. בישראל הצנזורה היא מניעתית, דהיינו פרסומים עוברים את מבחן הצנזורה טרם פרסומם.[237] המבחן לפסילת ידיעה לפרסום הוא משפטי; עליו לעמוד ברף של "ודאות קרובה לפגיעה

---

[234] תקנות ההגנה.

[235] גם חיבור זה הועבר לבחינתה של הצנזורה.

[236] לפיד וגרין "כך ממשיכים לשמור על הסודות" **רוח צוות** 14 12.2012.
www.tzevet.co.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/103.pdf
כך לדברי הצנזורית הראשית בזמנו, תת-אלוף סימה וואקנין גיל המצוטטת במאמר.

[237] מכתבה של הצנזורית, לעיל: ה"ש 173.
במכתבה, שנשלח בתשובה לשאלתי אליה בסוגיה זו, נכתבו בין השאר הדברים הבאים: "גם אם בקריאה מדוקדקת של נוסח הסעיפים לא היינו מוצאים תימוכין לאיסור, הרי שרוח המחוקק ברורה פה – הרצון להגן על מהותו של פטנט ביטחוני מפני חשיפה לא מבוקרת או פוגענית. בכל מקרה הדעת נותנת, שמי שתר אחר פרצות בחקיקה על מנת לעבור עבירות ביטחון, יוכל תמיד להתלות בנוסחים חלקיים, חסרים או מעומעמים של סעיפי החוק השונים. העניין נתון לפרשנות המשפטית של הייעוץ שניתן לו, או להבדיל מההלכה הנפסקת בנושא לאחר שתופעל נגדו סמכות אכיפה".

של ממש בביטחון המדינה״, לפי המבחן שנקבע בעניין שניצר.[238]
הצנזורה היא יחידה בצה״ל ולכן מכונה לעיתים בשם ״הצנזורה הצבאית״. מסמכים של הצנזורה נושאים בראשם את הכיתוב: ״מדינת ישראל הצנזורה לעיתונות ולתקשורת״. הצנזור מוסמך לאשר פרסום של חומר שהוגש לו.[239] לדוגמא, מקובל שמחבר של ספר הכולל בו ידיעות ביטחוניות מגישו לצנזורה אשר מבצעת בו תיקוני צנזורה, לעיתים לאחר פגישה בין איש הצנזורה למחבר הספר ומאשרת את פרסום הספר המתוקן.

6.6.2. ועדת השרים למתן היתר לפרסומים

בהתאם לחוק דיני עונשין עובד מדינה, כולל עובד מדינה בעבר מחויב באם הוא מעוניין לפרסם, כבדוגמא הקודמת ספר הכולל מידע ביטחוני, בנוסף לקבלת אישור הצנזורה, להגיש את הספר לוועדת השרים למתן היתר לפרסומים.[240] הוועדה הוסמכה בחוק ליתן היתר פרסום.[241] הוועדה מסתייעת בחוות דעתה של מחלקת ביטחון מידע (מחב״מ) הצה״לית. בדומה להליך בצנזורה יכול להתקיים הליך במחב״מ בו נפגשים המחבר ואיש מחב״מ לשם השגת הסכמה על החומר שיאושר לפרסום, באם קיימות השגות של מחב״מ על החומר שהוגש. מסמך אישור פרסום שניתן על ידי הוועדה נשלח למבקש על נייר הנושא בראשו את הכיתוב ״מזכירות הממשלה״.

6.6.3. שר הביטחון

שר הביטחון הוסמך בחוק הפטנטים לאשר טיפול בבקשת פטנט הכוללת נושאים הנוגעים להגנת המדינה, כבבקשת פטנט שפרסומה לא נאסר.[242]

6.6.4. צוות חשיפה בארכיון המדינה

על פי תקנות הארכיונים מוסמך הגנז, בתנאים מסויימים, לאשר חשיפת חומר ארכיוני טרם שחרורו ממגבלה, לבקשת מבקש חשיפה.[243] לשם כך קיים בארכיון המדינה צוות חשיפה.

6.6.5. ועדת חקירה

על פי חוק ועדות חקריה:

> (א) ועדת חקירה תפרסם ברבים את הדין וחשבון שלה סמוך אחרי הגשתו לממשלה; ואולם רשאית היא שלא לפרסם את הדין וחשבון, כולו או מקצתו, אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין כלכלי חיוני של המדינה בשלומו או בפרטיותו של אדם, או בדרכי הפעולה החסויות של רשות או גוף שיש להם סמכות חקירה על פי דין.
> (ב) החליטה הועדה שלא לפרסם דבר מתוך הדין וחשבון, תודיע ברבים על הגשת הדין וחשבון לממשלה ועל החלטתה שלא לפרסמו.
> (ג) הועדה רשאית, אם ראתה זאת לנכון, לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה, כולו או מקצתו.
> (ד) החליטה הועדה שלא לפרסם את הדין וחשבון שלה, כולו או מקצתו, כאמור בסעיף קטן (א), או לא החליטה לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה

---

238 עניין **שניצר**, לעיל ה״ש 10, פס׳ 13-15 לפסק דינו של הנשיא ברק.
239 ס׳ 98 לתקנות ההגנה.
240 חוק דיני עונשין.
241 שם, ס׳ 9.
242 פרק ו׳ לחוק הפטנטים.
243 ס׳ 9 לתקנות הארכיונים.

כולו או מקצתו כאמור בסעיף קטן (ג), תיתן הועדה הוראות והגבלות לענין עיון הציבור בדין וחשבון של הועדה, בפרוטוקול של דיוניה או בכל חומר אחר הקשור לעבודתה, שיעמדו בתוקפן למשך תקופה כפי שתורה.
(ה) עם תום תקופת תוקפן של ההוראות וההגבלות שנתנה הועדה לפי סעיף קטן (ד), יועמדו הדין וחשבון של הועדה, הפרוטוקול של דיוניה וכל חומר אחר הקשור לעבודה לעיון הציבור.

7. משפט משווה

הדמוקרטיה לא הומצאה בישראל והצורך בנקיטת מהלכי איזון בין השמירה על ערכי הדמוקרטיה לבין השמירה על ביטחון המדינה אינה זרה למדינות דמוקרטיות אחרות. הסקירה מובאת בפרק זה לשם השוואה בין המשפט הישראלי למשפט במדינות דמוקרטיות אחרות. כל זאת כחומר למחשבה בדבר בחירת הגישה המועדפת לצרכינו המיוחדים.

אתייחס כאן לחוקי סודיות וביטחון במדינות נכר, לארגונים המקבילים לשב"כ ולשאלת ביצוע בדיקות ביטחוניות ומתן היתרים לגישה לחומרים מסווגים לנציגי ציבור. חשוב להבין כי קביעת האיזונים בין ערכים מתנגשים במדינה אחת אינה בהכרח נכונה למדינה אחרת. במיוחד עשויים הדברים להיות נכונים כאשר משווים את הקביעות בין מעצמות עולמיות שאינן נתונות בסכנה ביטחונית קיומית לבין ישראל שבה המרווח המאפשר לספוג טעות עשוי להיות קטן בהרבה.

חלק מהנתונים המובאים כאן מתבסס על מסמך שהוגש לקצין הכנסת בשנת 2016 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבו ניתן למצוא בדיקה משווה של סוגיית השמירה על מידע מסווג הנמצא בידי חברי פרלמנט בכלל וחברי פרלמנט החברים בוועדות פרלמנטריות מסווגות בפרט.[244] הבדיקה התייחסה לחברי פרלמנט מכהנים ולחברי פרלמנט לשעבר. במסמך הנזכר נסקרו המדינות: בריטניה, ארצות-הברית, קנדה וצרפת. המסמך מאיר את עיינינו בסוגייה במדינות זרות, אולם הוא אינו נוגע בשאלות זכויות וחובות של חבר פרלמנט ולא בשאלת עצמאות נבחרי הציבור. המסמך הוצג בדיון שנערך בישיבת ועדת הכנסת ב-21 במרץ 2017 שעסק בהדלפות חמורות של מסמכים סודיים ביותר מוועדת החוץ והביטחון של הכנסת וקביעת פתרון למיגור תופעה זו.[245]

אומר כבר כאן כי מתוצאות הבדיקה המפורטות במסמך הכנסת עולה כי בארבעת המדינות הנזכרות יש אבחנה בין כלל חברי הפרלמנט לבין אלו החברים בוועדות הנוגעות בנושאים ביטחוניים רגישים. הפתרונות לכיבוד סודיות המידע הביטחוני על ידי חברי הפרלמנטים ואף חברי ממשלה בכל המדינות האלו כולל מגוון אמצעים דוגמת התבססות על החוק והצהרות סודיות.

חשוב להבין שהנתונים המובאים כאן, המתייחסים למדינות הנזכרות במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומדינות נוספות, הם אלו שהעליתי במחקרי, חלקם חוקים, חלקם פרסומים רשמיים וחלקם ממקורות אחרים. בהתאם לכך יש להתייחס לאמינותם. כמו כן אין ביטחון שבכל מקרה מצאתי את הגרסא העדכנית, האחרונה והמחייבת של חוק, תקנה וכו'. בנוסף אעיר כי רמת הפירוט, איכות וכמות המידע המובא כאן שונים הם ממדינה למדינה. אולם למרות מגבלות אלו הנתונים שיובאו בהמשך יכולים בהחלט להאיר את עייני הקורא ולאפשר לו להיעזר בהם בבואו לגבש את עמדתו בשאלת ביצוע בדיקות ביטחוניות, קביעת התאמות ביטחוניות ומתן היתרים לגישה למידע מסווג לנבחרי ציבור.

7.1. בריטניה

ביום 26.8.1889 התקבל בבריטניה חוק הסודיות הרשמי,[246] שכותרתו היא:

An Act to Prevent the Disclosure of Official Documents and Information.

---

[244] שרה צוובנר "שמירה על מידע מסווג הנמצא בידי חברי פרלמנט - בדיקה משווה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע**, 02.07.2016 (להלן: צוובר, שמירה על מידע מסווג – בדיקה משווה).
m.knesset.gov.il/Activity/Info/MMM/Pages/document.aspx?docId=ac60d863-e332-e611-80dc-00155d010ede&businessType=1

[245] פרוטוקול ישיבה מס' 234 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (21.03.2017) (להלן: ישיבה 234 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20).
https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteesAgenda.aspx?Tab=3&ItemID=2015946x

[246] Official Secrets Act, 1889, 52 & 53 Vict., c. 52 (Eng.).

החוק הגדיר בסעיף 1 עבירה של חשיפת מידע שהעונש עליה הוא עד שנת מאסר, עם או בלי עבודת פרך וקנס או שניהם כאחד. חוק הסודיות משנת 1889 הוחלף בשנת 1911 בחוק סודיות חדש שכותרתו היא:

The Official Secrets Act[247].

אף שהמונח "סוד" אינו מופיע בשפת החוק, אפשר מכותרתו ומתוכנו להבין משהו בנושא הסודיות:

1 Penalties for spying
(1) If any person for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State –
(a) approaches or is in the neighborhood of, or enters any prohibited place within the meaning of this Act; or
(b) makes any sketch, plan, model, or note which is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to an enemy; or
(c) obtains or communicates to any other person any sketch, plan, model, article, or note, or other document or information which is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to an enemy;
he shall be guilty of felony, and shall be liable to penal servitude for any term not less than three years and not exceeding seven years.

ארגון המקביל לשב"כ הוא ה - MI5. תפקידו של הארגון מוסבר באתר הארגון כך:[248]

Our role is defined in law by the Security Service Act 1989. This limits our responsibility to protecting the UK against threats to national security from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers, and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means. The law also prohibits us from acting to further the interests of any political party.

למניעת אי-הבנה מצורפת כאן גם האבחנה שנותן אתר ה - MI5 בין תפקידו לבין אלו של ארגון ביטחוני נוסף, ארגון ה - MI6 כך:

MI5 is responsible for protecting the UK, its citizens and interests, at home and overseas, against threats to national security.
MI6 (SIS) is responsible for gathering intelligence outside the UK in support of the government's security, defence, foreign and economic policies.

הערה: SIS = the Secret Intelligent Service

חוק שירות הביטחון הבריטי ה- MI5 ה - Security Service Act 1989 מגדיר את תפקידיו של השירות כך:[249]

1 The Security Service
(1) There shall continue to be a Security Service (in this Act referred to as "the Service") under the authority of the Secretary of State.
(2) The function of the Service shall be the protection of national security and, in particular, its protection against threats from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means.
(3) It shall also be the function of the Service to safeguard the economic well-being of the United Kingdom against threats posed by the actions or intentions of

247 Official Secrets Act, 1911, 1 & 2 Geo. V c. 28 (Eng.).
248 Security Service MI5
FAQ About MIF
http://www.mi5.gov.uk/faq/
249 Security Service Act 1989, c. 1 (Eng.).

persons outside the British Islands.

הסעיף הרלוונטי לעניינו מעדכון לחוק משנת 1989[250] הוא סעיף 1(1)(b):

a person notified that he is subject to the provisions of this subsection, is guilty of an offence if without lawful authority he discloses any information, document or other article relating to security or intelligence which is or has been in his possession by virtue of his position as a member of any of those services or in the course of his work while the notification is or was in force

מי שמבצע בדיקות רקע ביטחוניות בבריטניה הוא ה - UKSV.[251]

The United Kingdom Security Vetting (UKSV) is the single government provider of National Security Vetting (NSV). We are the center of excellence for security vetting and enable government to protect citizens and provide vital public services, by understanding and managing security risks.

…

In April 2020, UKSV will transition from its current host department, the Ministry of Defence (MOD), into the Cabinet Office and will sit at the heart of the Government Security Group to enable a closer integration of policy and operational delivery.

…

We are responsible for delivering National Security Vetting services across government at various levels, from Counter Terrorist Checks (CTC) up to enhanced Developed Vetting (eDV).

חברי הפרלמנט הבריטי אינם חייבים בבדיקה ביטחונית, הם מוגנים באמצעות הזכות הפרלמנטרית. ולא נערכת להם בדיקה ביטחונית. עיקרי הזכות מפורטים במסמך של הפרלמנט הבריטי:[252]

In the United Kingdom Parliament such rights and immunities are provided by means of "parliamentary privilege". Privilege refers to the range of freedoms and protections each House needs to function effectively: in brief, it comprises the right of each House to control its own proceedings and precincts, and the right of those participating in parliamentary proceedings, whether or not they are Members, to speak freely without fear of legal liability or other reprisal. There are jurisdictions in which parliamentarians themselves are shielded from prosecution for crimes unrelated to their office as long as they remain Members; that is not the case in the United Kingdom.

גם מאתר ה - MI5 ניתן ללמוד כי שרים וחברי פרלמנט אנים חייבים בבדיקה ביטחונית, כך בתשובה לשאלה:[253]

Does the MI5 "vet" Ministers and Members of Parliament?

נכתב:

Ministers and MPs are not subject to vetting.

We'll tell an incoming Prime Minister about any information we hold on a

---

250 Official Secret Act 1989, c. 1, § (1)(b) (Eng.).

251 GOV.UK
United Kingdom Security Vetting.
https://www.gov.uk/government/organisations/united-kingdom-security-vetting

252 Publications.Parliament.UK
House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, Report of Session 2013-14
https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf.

253 Security Service MI5.
FAQ About MIF
http://www.mi5.gov.uk/faq/

potential member of the new Cabinet only if that information raises serious national security concerns and only if it appears likely that the individual concerned will need access to sensitive information.
A similar arrangement has been in operation for the Official Opposition since 1992. The Leader of the Opposition is briefed on any serious security issue concerning a possible member of the Shadow Cabinet. This is necessary because members of the Shadow Cabinet are often briefed on security issues.
These arrangements have only ever been used on a very small number of occasions since MI5 was established over a hundred years ago.

גם מתשובות לשאלות נפוצות באתר של ה - Intelligent and Security Committee of Parliament מתקבלת המסקנה שחברי הפרלמנט אינם נבדקים ביטחונית.[254]

How are Committee Members appointed?
The Committee consists of nine Members drawn from both Houses of Parliament (although none can be a Minister of the Crown). Following nominations from Parliament, Committee Members are appointed by the Prime Minister, in consultation with the Leader of the Opposition.

What security clearances do Committee Members hold?
Members of the Committee are subject to section 1(1)(b) of the Official Secrets Act and therefore have access to highly classified material in carrying out their work.
(As Members of Parliament, they are not subject to the security vetting procedures that officials undergo in order to have access to such material.)

לסיכום בבריטניה:

חברי הפרלמנט הבריטי אינם חייבים ואינם עוברים בדיקה ביטחונית.

7.2. ארצות הברית

החוק הבסיסי והרלבנטי ביותר לענייננו הוא חוק הביטחון הלאומי משנת 1947 שכותרתו היא:

The National Security Act of 1947.[255]

החוק מתייחס בכמה פרקים לעניין המידע המסווג, ולדוגמא החוק מטיל בפרק 5 על בית הנבחרים ועל הסנט להתקין נהלים לשם מניעת גילוי בלתי מורשה של מידע מסווג מסוים שמסר לחברי הקונגרס.

The House of Representatives and the Senate shall each establish, by rule or resolution of such House, procedures to protect from unauthorized disclosure all classified information, and all information relating to intelligence sources and methods, that is furnished to the congressional intelligence committees or to Members of Congress under this title.

מידע מסווג מוגדר בחוק זה כך:

The term "classified information" means information or material designated and clearly marked or clearly represented, pursuant to the provisions of a statute or Executive order (or a regulation or order issued pursuant to a statute or Executive order), as requiring a specific degree of protection against unauthorized

---

254 Intelligent and Security Committee of Parliament
Frequently Asked Questions (FAQs)
http://isc.independent.gov.uk/FAQ

255 National Security Act of 1947 § 235 (1947).

disclosure for reasons of national security.

ומונחים "מורשה וגילוי" כך:

The term "authorized", when used with respect to access to classified information, means having authority, right, or permission pursuant to the provisions of a statute, Executive order, directive of the head of any department or agency engaged in foreign intelligence or counterintelligence activities, order of any United States court, or provisions of any Rule of the House of Representatives or resolution of the Senate which assigns responsibility within the respective House of Congress for the oversight of intelligence activities. The term "disclose" means to communicate, provide, impart, transmit, transfer, convey, publish, or otherwise make available.

באם איני טועה החוק עבר קידוד (Codification) וכיום הוא:

Title 50 War and National Defense.[256]

סעיף 435b של החוק עוסק בזיכויים ביטחוניים, כולל הגדרות והנחיות מהן אביא כאן שלוש:

The term "personnel security investigation" means any investigation required for the purpose of determining the eligibility of any military, civilian, or government contractor personnel to access classified information.

…

The term "periodic reinvestigations" means investigations conducted for the purpose of updating a previously completed background investigation —

(A) every 5 years in the case of a top secret clearance or access to a highly sensitive program;

(B) every 10 years in the case of a secret clearance; or

(C) every 15 years in the case of a Confidential Clearance.

…

Notwithstanding any other provision of law, not later than 180 days after December 17, 2004, the President shall, in consultation with the head of the entity selected pursuant to subsection (b) of this section, select a single agency of the executive branch to conduct, to the maximum extent practicable, security clearance investigations of employees and contractor personnel of the United States Government who require access to classified information and to provide and maintain all security clearances of such employees and contractor personnel.

ואכן כיום מרוכזות רוב הבדיקות, כפי שאראה בהמשך בידי גוף אחד.

הארגון האמריקני המקביל לשב"כ הוא ה - Federal Bureau of Investigation (FBI), אך לא הוא המבצע את הבדיקות הביטחוניות.

ה - FBI אמור לפעול על פי החוק:

28 U.S.C. Judiciary and Judicial Procedure[257]

ממנו אביא כאן שתי פסקאות:

§531. Federal Bureau of Investigation
The Federal Bureau of Investigation is in the Department of Justice.

§532. Director of the Federal Bureau of Investigation
The Attorney General may appoint a Director of the Federal Bureau of Investigation. The Director of the Federal Bureau of Investigation is the head of

256 50 U.S.C. War and National Defense § 435b.
257 28 U.S.C. Judiciary and Judicial Procedure §§ 531-253.

the Federal Bureau of Investigation.

בשנת 2019 התקבל בארצות הברית חוק המתייחס בין השאר ל - Security Clearances.[258] החוק בן 1,119 עמודים מתייחס בהרחבה לנושא הזיכויים הביטחוניים. בין השאר כולל החוק את פרק LIV שכותרתו היא:

.Improving Visibility into the Security Clearance Process

משתמע מפרק זה שלא יאוחר מסוף שנת 2023 על כל ראש סוכנות פדראלית ליצור פורטל אלקטרוני בו ניתן יהיה לראות מידע אודות מצב הבקשות לזיכוי ביטחוני והזמן הממוצע הנדרש לכל שלב של הליך הבדיקה הביטחונית.

החוק הוא מאוד פרטני ובאשר לישראל יש בו שני סעיפים:

Sec. 1278 United States-Israel cooperation to counter unmanned aerial systems.

Sec. 1279 Extension and modification of authority for United States-Israel anti-tunnel cooperation activities.

לא מצאתי בחוק זה התייחסות להענקת זיכויים ביטחוניים לנבחרי ציבור.

הנשיא, סגן הנשיא, חברי הקונגרס וחברי הסנט אינם חייבים בבדיקה ביטחונית. המגבלות על הזכות להיבחר מעוגנות בחוקה ולא הוספו להן מגבלות דוגמת הצורך בהתאמה ביטחונית. לדוגמא הגבלת הזכות להיבחר לקונגרס מוגדרת כך[259]:

No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen.

במסמך של מרכז המחקר של הקונגרס האמריקני משנת 2016 ניתנה תשובה ברורה לשאלות מה נדרש על מנת לקבל גישה למידע מסווג, מהם הסיווגים הקיימים וסוגיית הסיווג הביטחוני של נבחרי ציבור (ושופטים):[260]

Summary

This report provides a primer on some of the fundamental aspects of the security clearance process, using a "Frequently Asked Questions" format. A security clearance is a determination that an individual—whether a direct federal employee or a private contractor performing work for the government—is eligible for access to classified national security information. A security clearance alone does not grant an individual access to classified materials. Rather, a security clearance means that an individual is eligible for access. In order to gain access to specific classified materials, an individual should also have a demonstrated "need to know" the information contained in the specific classified materials. There are three levels of security clearances: Confidential, Secret, and Top Secret, which correspond to the levels of sensitivity of the information that a cleared individual will be eligible to access. In addition, there are two major categories of classified information that require additional handling and access restrictions—Sensitive Compartmented Information (SCI), which includes intelligence sources, methods, and processes, and Special Access Programs (SAPs), which are highly sensitive projects and programs. These categories exist

---

258 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020.

259 U.S. Const. art. I, § 2.

260 MICHELLE D. CHRISTENSEN, *Security Clearance Process: Answers to Frequently Asked Questions* CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2016). https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R43216.pdf

for classified information that has been deemed particularly vulnerable. Eligibility standards and investigative requirements for access to SCI and SAPs are higher than for access to information otherwise classified at the same level, which further restricts the number of individuals eligible for access.

Are Constitutional Officers (e.g., the President, Members of Congress) Required to Hold a Security Clearance to Access Classified Information?

Security clearances are not mandated for the President, Vice President, Members of Congress, Supreme Court Justices, or other constitutional officers. The criteria for election or appointment to these positions are specified in the U.S. Constitution, and except by constitutional amendment, no additional criteria (e.g., holding a security clearance) may be required.

וגם:

Further, "by tradition and practice, United States officials who hold positions prescribed by the Constitution of the United States are deemed to meet the standards of trustworthiness for eligibility for access to classified information."

ובאשר לשאלה מי מבצע את הבדיקה הביטחונית:

Which Agencies Are Responsible for Conducting Background Investigations?
Previously, the Office of Personnel Management, Federal Investigative Services (OPM-FIS) oversaw approximately 95% of all background investigations. On October 1, 2016, President Obama transferred responsibility for investigative work and related services from OPM-FIS to the newly established National Background Investigations Bureau (NBIB). Like OPM-FIS, the NBIB conducts some of the investigative work itself and contracts the rest out to private firms.

ביום 24 באפריל 2019 חתם הנשיא דונלד טרמפ על צו נשיאותי מספר 13869 המעביר את האחריות לביצוע הבדיקות הביטחוניות לידי ה- Defense Counterintelligence and Security Agency כך שאנו רואים כי ביצוע הבדיקות הביטחוניות עובר מעת לעת מסוכנות לסוכנות.[261]

מפרסום של Defense Counterintelligence and Security Agency (DCSA) ניתן ללמוד על פעילות הסוכנות בתחום הבדיקות הביטחוניות:[262]

DCSA's Personnel Vetting mission delivers efficient and effective background investigations, continuous vetting, and adjudications to safeguard the integrity and trustworthiness of the federal and contractor workforce. DCSA conducts background investigations for 95% of the federal government, including 105 departments and agencies. Additionally, DCSA adjudicates 70% of the federal government's adjudicative determinations.

למרות כל מה שמקובל בארצות הברית בכל זאת עלתה שם הצעה להתניית קבלת נגישות למידע מסווג במעבר של בידוק ביטחוני. ההצעה נכללה במסמך של מרכז המחקר של הקונגרס האמריקני משנת

261 Federal Register
Executive Order 13869.
Transferring Responsibility for Background Investigations to the Department of Defense
https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/29/2019-08797/transferring-responsibility-for-background-investigations-to-the-department-of-defense

262 Defense Counterintelligence and Security Agency
About Us
https://www.dcsa.mil/About/

2011.[263] המעוניין יכול ללמוד מפרסום זה מהי הפרקטיקה הנהוגה בארה״ב להגנה על מידע מסווג המצוי בידי חברי קונגרס.

על פי הפרסום, והדבר נכון לפחות עד לעת חיבורו, חברי הקונגרס, בדומה לנשיא וסגנו ולשופטי בתי המשפט הפדראלי והעליון מעולם לא נדרשו לאחוז בזיכוי ביטחוני, (Security Clearances). הפרסום מונה מספר הצעות לחובת קבלת זיכוי ביטחוני לחברי ועדות מסוימות של הקונגרס, דוגמת הצעת חוק משנת 2006.[264] הפרסום מציע ארבע קטגוריות אפשריות לעניין הצורך בקבלת זיכוי ביטחוני:

א. כל הסנטורים וכל חברי הקונגרס,

ב. רק אלו מהם המבקשים גישה לחומר מסווג,

ג. רק חברי ועדות המקבלות חומרים מסווגים,

ד. רק אלו המבקשים גישה למידע מסווג המצוי בידי חברי ועדות שהם אינם חברים בהן.

ההצעות העלו גופים שונים כמתאימים לביצוע חקירות רקע של נבחרי ציבור נבדקים ובהן אף חברות חקירות פרטית.

בנוגע להצעות אלו התגלעו חילוקי דעות. הצידוד בעד החלת התחקירים הביטחוניים היה מנימוקי הגבלת ההדלפות ולהגברת הנכונות של מחברי מסמכים מסווגים לחלוק אותם עם נבחרי הציבור. מנגד נימוקי המתנגדים התמקדו בפגיעה בעצמאות המחוקקים. הועלו חששות מפני בדיקות רקע בלתי הוגנות, בעלות משוא פנים, בלתי אובייקטיביות ומוטעות. חשש נוסף הוא מפני יצירת שתי קבוצות של מחוקקים, בעלי סיווג ביטחוני וחסרי סיווג ביטחוני.

לסיכום בארה״ב:

הנשיא, סגן הנשיא, חברי הקונגרס וחברי הסנט אינם חייבים בבדיקה ביטחונית.

עם זאת עלתה בארה״ב הצעה להתניית קבלת נגישות למידע מסווג במעבר של בידוק ביטחוני.

7.3. קנדה

החוק הנוגע לבדיקות ביטחוניות בקנדה הוא החוק אשר כותרתו היא:

Canadian Security Intelligence Service Act - 1985.[265]

החוק עודכן לאחרונה בשנת 2019.

החוק מגדיר כך את הבדיקה, או ההערכה הביטחונית:

> "security assessment" means an appraisal of the loyalty to Canada and, so far as it relates thereto, the reliability of an individual;

ואת שירות הביטחון כך:

> "Service" means the Canadian Security Intelligence Service established by subsection 3(1);

---

263 Frederick M. Kaiser, *Protection of Classified Information by Congress: Practices on Proposals* Congressional Research Service (2011).
https://fas.org/sgp/crs/secrecy/RS20748.pdf

264 Congress.gov
H. Res. 747, 109th Congress
Amending the Rules of the House of Representatives to require that all members of the Permanent Select Committee on Intelligence and all members of the Subcommittee on Defense of the Committee on Appropriations have security clearances. 109th Congress (2005-2006).
https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-resolution/747

265 Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C.,1985 c. C-23

וכן את הסוכנות המבקרת:

"Review Agency" means the National Security and Intelligence Review Agency;

ובסעיפים 13 ו- 15 מסמיך את השירות לבצע בדיקות ביטחוניות בזו הלשון:

Section 13
Security assessments
13 (1) The Service may provide security assessments to departments of the Government of Canada.

Section 15
15 (1) Investigations
The Service may conduct such investigations as are required for the purpose of providing security assessments pursuant to section 13 or advice pursuant to section 14.

מכאן שהארגון המקביל לשב"כ הוא:

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

מאתר שירות הביטחון הקנדי ניתן ללמוד כי:[266]

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) Government Security Screening program investigates and provides security assessments on persons whose employment with the Government of Canada requires them to have lawful access to classified information or sensitive sites, such as major ports, airports, nuclear facilities or the Parliamentary Precinct.

There are four levels of security clearances, each of which requires an assessment by CSIS in order to obtain:

Site Access,
Secret (Level II),
Top Secret (Level III),
Enhanced Top Secret (Level III).

הקניית סיווג ביטחוני בקנדה מתבססת בעיקר על הערכת אמינות ונאמנות. בהתאם לרמת הסיווג נבדקים נתונים מסוימים. כך למשל עבור סיווג סודי ביותר נבחנים נתוני רקע של עשר שנים, וכן נסיעות לחו"ל, נכסים בחו"ל, מאפיינים, השכלה ושירות צבאי.

על פי הפרסום באתר הסוכנות SIRC היא (הייתה) בעלת סמכות לבקר את השירות CSIS:[267]

The Security Intelligence Review Committee (SIRC or the Committee) is an independent, external review body which reports to the Parliament of Canada on the operations of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or the Service).
Parliament has given CSIS extraordinary powers to intrude on the privacy of individuals. SIRC ensures that these powers are used legally and appropriately, in order to protect Canadians' rights and freedoms. To do this, SIRC examines past operations of the Service and investigates complaints. It has the absolute authority to examine all information concerning CSIS activities, no matter how sensitive and highly classified that information may be. The results of this work,

266 Government of Canada
Canadian Security Intelligence Service
https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service.html

267 Security Intelligence Review Committee
Overview
http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html

edited to protect national security and personal privacy, are summarized in its Annual Report to Parliament.

על פי הוראת החוק National Security and Intelligence Review Agency Act[268] הוחלפה בשנת 2019 ה - SIRC ב - National Security and Intelligence Review Agency (NSIRA).

הרכב חברי הסוכנות ואופן מינויים מוכתב על ידי החוק כך:

The National Security and Intelligence Review Agency is established, consisting of a Chair and no fewer than three and no more than six other members.
The Governor in Council is to appoint, on the recommendation of the Prime Minister, the members of the Review Agency.
A member may be appointed to the Review Agency only after consultation by the Prime Minister with
(a) the persons referred to in paragraphs 62(a) and (b) of the Parliament of Canada Act;
(b) the leader of every caucus and of every recognized group in the Senate;
(c) the Leader of the Opposition in the House of Commons; and
(d) the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

המנדט שניתן לסוכנות כולל בין השאר:

Review any activity carried out by the Canadian Security Intelligence Service or the Communications Security Establishment;

על פי מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חברי פרלמנט קנדיים החברים בוועדות רגישות חותמים על הצהרת סודיות ונדרשים לסיווג ביטחוני מתאים. לא ברור ממסמך זה האם חברי פרלמנט אלו עוברים בדיקות ביטחוניות לצורך קבלת הסיווג הביטחוני.[269]

פרסום משנת 2011 של סוכנות החדשות הקנדית CBC עוסק בשאלה:[270]

What exactly is involved in a security check of elected officials?

על פי הפרסום:

Privy Council Office spokesman Raymond Rivet says the PCO arranges for security background checks to be performed on only those elected officials who are being considered for appointment as ministers or parliamentary secretaries.
When asked what the screening process entails, he would say only that it "involves records checks with the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service, a check with the Canada Revenue Agency regarding tax compliance, and a check with the Office of the Superintendent of Bankruptcy regarding bankruptcy and insolvency.
…
Prime Minister Stephen Harper ordered security clearances every two years for elected officials.
…

[268] National Security and Intelligence Review Agency Act S.C. 2019, c. 13, s. 2.
[269] צוובר, שמירה על מידע מסווג – בדיקה משווה, לעיל ה"ש 244.
[270] CBC News
How Canada does security screenings on elected official
https://www.cbc.ca/news/canada/how-canada-does-security-screenings-on-elected-officials-1.1087229

> CSIS's website details the security screening program for government employees, but it does not specifically mention elected officials.
> Repeated phone calls to CSIS were not returned.

בהתייחס לתפקידו בהליך של ה - Privy Council Office (PCO) הרי שעל פי האתר שלו:[271]

> The Privy Council Office (PCO) supports the Prime Minister and Cabinet. Led by the Clerk of the Privy Council, the department helps the government in implementing its vision, goals and decisions in a timely manner.

ועל פי אתר ממשלתי נוסף:[272]

> Providing advice on recommendations from the Security Intelligence Review Committee regarding the security clearance of individuals.

על פי המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מוכר בקנדה מקרה אחד לפחות בו חברי פרלמנט עברו תחקיר ביטחוני.[273] (ייתכן ומקרה זה שהוא היוצא מהכלל המעיד שהכלל הוא אי-ביצוע בדיקות ביטחוניות לחברי פרלמנט קנדיים, גם לא לאלו שהם חברים בוועדות הרגישות). היה זה בשנת 2010 לחברי ועדה מיוחדת לעניין המשימה הקנדית באפגניסטן. בגלישה לאתר ספריית הפרלמנט הקנדי לא הצלחתי לאמת כי מקרה זה אכן אירע, אולם פרסום משנת 2010 של סוכנות החדשות הקנדית CBC מביא כלשונו, כך על פי הפרסום, הסכם שהושג בין כל מפלגות הפרלמנט ובו נכתב בין השאר בהתייחס לחברי הפרלמנט שהם חברי הוועדה המיוחדת:[274]

> Each member of the ad hoc committee will be required to take an oath of confidentiality, sign a confidentiality undertaking and will be required to obtain the appropriate security clearances.

פרסום מעניין במיוחד של סוכנות החדשות הקנדית CBC משנת 2015 הוא הרבה יותר החלטי וממנו אביא כאן:[275]

> Newly elected and returning Liberal MPs are anxiously awaiting the phone call that tells them they have been chosen to join Justin Trudeau's new cabinet. But before that happens, extensive background and security checks will have been done on each, in many cases without their knowledge, looking for any liabilities or past indiscretions that would pose a security concern, an embarrassment for the government or make them vulnerable to coercion.
> …
> William Elliott, RCMP commissioner from 2007 to 2011, said the RCMP takes the lead on the security and background check, working with the Canadian Security Intelligence Service, local police agencies and Canada Border Services Agency. The RCMP presents its findings to the Privy Council Office, which passes them on to the prime minister-designate.

---

271 Government of Canada
The Privy Council Office.
https://www.canada.ca/en/privy-council.html

272 Government of Canada
Policy on Government Security.
https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16578&section=html

273 צוובר, שמירה על מידע מסווג – בדיקה משווה, לעיל ה"ש 244.

274 CBC News
Text of the Afghan detainee document deal (May 14,2010).
https://www.cbc.ca/news/canada/text-of-the-afghan-detainee-document-deal-1.882651

275 CBC News
Trudeau cabinet hopefuls must pass extensive background check (Nov. 1, 2015).
https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-cabinet-hopefuls-must-pass-extensive-background-check-1.3295240

לסיכום בקנדה:

נראה שלפחות במקרה אחד חברי פרלמנט שהיו חברים במשלחת מסוימת נדרשו לעמוד במבדקי ביטחון. התמונה המתקבלת מכל מה שהבאתי כאן לגבי קנדה מראה שלא מצאתי פרסום רשמי המבהיר האם נבחרי ציבור קנדיים אלו או אחרים עוברים בדיקות ביטחוניות. עם זאת מפרסומים בלתי רשמיים נראה שלפחות בעבר הלא רחוק נבחרי ציבור ובמיוחד חברי הקבינט של טרודו בשנת 2015 היו חייבים בתחקיר ביטחוני, אף שלא מצאתי איזה חוק מסמיך ואת מי הוא מסמיך הן לבצע את התחקיר והן לקבל את ההחלטה על הענקת או מניעת מתן הסיווג.

7.4. צרפת

בצרפת חברי פרלמנט שהם חברים בוועדה רגישה חייבים לקבל אישור של משרד ההגנה והביטחון לנגישות למסמכים מסווגים, ייתכן והאישור מותנה במעבר מוצלח של בדיקה ביטחונית. (כך על פי המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אולם איני מוצא במסמך על מה מתבססת קביעה זו).[276]

במסמך הוראות של ממשלת צרפת משנת 2011 המבוסס על ה - Code de la défense והמביא מהחוק פסקאות שלמות ומדויקות ומשפתו האנגלית ניתן ללמוד כי בצרפת:[277]

> Three levels of classification exist:
> Très Secret Défense,
> Secret Défense,
> Confidentiel Défense. (Article R. 2311-2 of the Defence Code).

בהגדרות נמצא:

> "personnel security clearance" (PSC), to denote the explicit decision, issued after a specific procedure defined in this directive, allowing a person, according to his need to know basis, to have access to classified information or materials at the level specified in the decision, as well at lower level(s);
> …
> The General Secretary for Defence and National Security (SGDSN) Under the authority of the Prime Minister, the General Secretary for Defence and National Security defines and coordinates, at interministerial level, the security policy for the protection of national defence secret. As such he proposes, distributes, makes apply and controls the measures required for the protection of this secret. The SGDSN powers are applicable in a national and an international framework.
> …
> Pursuant to Article R 2311-7 of the Defence Code, no one is authorised for knowing the classified information or materials if he is not security cleared at the required level and if he does not need to know them.

לא ברור מכאן האם הגבלה זו חלה על נבחרי הציבור.

> The decision to grant or to refuse a personnel security clearance (PSC) is delivered by the security clearance authority (Article R. 2311-8 of Defence Code) with regard to the conclusions of the investigating service.
> …
> Article 34: Simplified procedure

[276] צוובר, שמירה על מידע מסווג – בדיקה משווה, לעיל ה"ש 244.

[277] Republiqe Francise
Code de la défense
https://www.codes-et-lois.fr/code-de-la-defense/texte-integral

> Public officials, civil servants or contractual staff, civil or military, can be security cleared at the level Confidentiel défense by the authority to which they report and without intervention of the investigating services to this effect, provided that:
> - they are subject to a security screening procedure at the time of their recruitment or their assumption of duties;
> - they occupy a post figuring in the jobs catalogue;
> - they fill the security clearance notice, certifying on oath the accuracy of information declared;
> - they have signed the responsibility commitment defined in Article 26.

במסמך צרפתי רשמי, מקיף מאוד, המתבסס על ה - Code de la défense נמצאות הוראות והגדרות בתחום הסיווג הביטחוני:[278]

פרק 7 למסמך צרפתי זה מסדיר את עניין מתן גישה למידע מסווג לשופטים. הוראות פרק זה אמורות לפתור את הפרדוקס בין הצורך לעשות משפט צדק לבין הצורך להגן על ביטחון המדינה. הוראת הפרק מאפשרת לשופט שלוש דרכים בעניין זה, ובתרגום לאנגלית:

> the magistrate has three possibilities: the search inquiry, the audition and the judicial summons.

לא כאן המקום לפרט יותר בעניין זה. קטע זה הובא כאן לשם הבנה כי לא נקבעו התאמות ביטחוניות לשופטי צרפת כולם או חלקם וכי הצבתם לשיפוט בתיק ביטחוני אינה מותנה בקיומה של התאמה ביטחונית.

במסמך נוסף משנת 2011 של האיחוד האירופאי נכלל בין השאר המשפט הבא בנוגע לצרפת:[279]

> In a number of states, e.g., France, access to classified information is further restricted because it is only made available to the chairs of designated parliamentary committees.

לסיכום בצרפת:

שופטים אינם עוברים בדיקות ביטחוניות.

נבחרי ציבור מוגבלים בקבלת גישה למידע מסווג. לא ברור האם יש נבחרי ציבור המדרשים לעמוד בבדיקות ביטחוניות.

7.5. אוסטרליה

הארגון המקביל לשב"כ הוא ה - Australian Security Intelligence (ASIO) , וכותרת החוק הרלבנטי היא:

Australian Security Intelligence Organization Act, 1979.

לא מצאתי שיש בחוק האוסטרלי[280] החרגות של נבחרי הציבור, אבל כן מצאתי שבשנת 2019 הוגשה באוסטרליה הצעת חוק פרטית לביצוע בדיקה ביטחונית לשרים.[281] הוצע לחייב את ראש הממשלה

---

[278] Republique Francaise
General Intermenstrual Directive on of the National Secret 2011
http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2018/01/igi-1300-english.pdf

[279] European Parliament Director-General for Internal Policies.
Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union 2011
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf

[280] Australian Security Intelligence Organization Act, 1979.

[281] הצעת חוק פרטית באוסטרליה:

להורות על התנעת הליך לביצוע בדיקה ביטחונית לכל שר, לא יאוחר מאשר 14 ימים לאחר מינויו של השר, (לא כולל מינוי לתפקיד ראש הממשלה). בעת כתיבת שורות אלו, הצעת החוק עדיין לא נידונה.
התייחסות ביקורתית להצעת חוק השב"כ הובעה בפרסום של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 1997.[282] לפיו הצעת החוק הישראלית נסמכת בעיקר על החוק האנגלי המקביל, שאינו מתמודד עם הצורך במתן מסגרת חוקית אמיתית לפעולת השירות. זאת כאשר באוסטרליה ובקנדה בנו חוקים העונים על הצורך המבצעי של השירות ובה בעת מציבים פעילותו במסגרת החוקית הראויה למדינה דמוקרטית. הדבר מתבטא בנקיטת לשון עמומה ושימוש במונחים מעורפלים במכוון.

לסיכום באוסטרליה:
נראה כי נבחרי הציבור אינם נדרשים לעמוד בבדיקות ביטחוניות.
בשנת 2019 הוגשה הצעת חוק פרטית לביצוע בדיקה ביטחונית לשרים, נראה שההליך טרם הסתיים.

7.6. גרמניה

הארגון שמבצע בדיקות ביטחוניות בגרמניה הוא

the German domestic intelligence service (BfV)

מאתר הארגון ניתן ללמוד כי:[283]

> The BfV plays an indispensable role in protecting the internal security of the Federal Republic of Germany. Its task is to avert all efforts meant to harm our country, the free democratic basic order, and our population.
> To this end, the BfV collects and analyses information about extremist, terrorist, and any other efforts posing a threat to security, and about foreign intelligence services' activities directed against our country. The predominant purpose of collating all gathered information is to keep the Federal Government informed about the security situation.
> …
> As a result of the security vetting, the BfV will recommend whether the person who has undergone security vetting can be entrusted with tasks of a sensitive nature. The client who has tasked the BfV with carrying out the security vetting will make the final decision on the person's actual employment in a sensitive field.

כותרת החוק הגרמני הרלבנטי לענייניו הוא (באנגלית), החוק לשמירת מידע היא:

> The law on the requirements and procedure of federal security checks and the protection of classified information.

ובקיצור:

The Security Clearance Check Act (1994).

או

The Parliament of the Commonwealth of Australia
Ministers of State (Checks for Security Purposes) Bill 2019
https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22legislation%2Fbills%2Fs1175_first-senate%2F0000%22;rec=0

[282] אריאל צימרמן בהנחיית מרדכי קרמניצר **הערות מרכזיות להצעת החוק, לאור המשפט המשווה** (1997). www.idi.org.il/books/4847

[283] Bindesamt fur Verfassungsschutz
Welcome
https://www.verfassungsschutz.de/en/index-en.html

The Act on Security Vetting.

דרגות הסיווג מוגדרות בחוק גרמני זה, בתרגום לאנגלית, כך:[284]

Classified information is classified according to its need for protection by an official body of the federal government or at its instigation into the following levels of confidentiality:

STRICTLY SECRET
if unauthorized access can endanger the existence or vital interests of the Federal Republic of Germany or one of its countries,

SECRET
if knowledge by unauthorized persons can endanger the security of the Federal Republic of Germany or one of its countries or cause serious damage to its interests,

VS-CONFIDENTIAL
if the knowledge by unauthorized persons can be harmful to the interests of the Federal Republic of Germany or one of its countries,

VS-ONLY FOR SERVICE USE
if unauthorized access may be detrimental to the interests of the Federal Republic of Germany or one of its countries.

האמירה החשובה ביותר עבורנו בחוק קובעת:[285]

A security check is not to be carried out for
1. the members of the federal constitutional organs,
1a. the members of the European Parliament elected in the Federal Republic of Germany,
2nd Judges, insofar as they perform jurisprudence tasks,
3rd foreign nationals who, in the interest of supranational or intergovernmental institutions and bodies, are to carry out security-sensitive activities in the Federal Republic of Germany in accordance with Section 1 (2) No. 2; Regulations of supranational or intergovernmental institutions and bodies remain unaffected.

על פי דו"ח לשנת 2018 של ה –

Federal Ministry of Interior, Building and Community:[286]

The Act on Security Vetting (Sicherheitsüberprüfungsgesetz, SUG) ensures that only person who are reliable and loyal to Germany's constitution, the Basic Law, and who are not subject to any specific threat, may have access to classified information (personal security). The Act on Security Vetting also governs technical and organizational measures protect classified information (physical

---

284 First Section General Regulations
§ 4 General principles for the protection of classified information, participation of the Federal Office for Information Security.
Law on the requirement and procedure of federal security checks and the protection of classified information.
https://www.gesetze-im-internet.de/s_g/

285 שם, First Section General Regulations
§ 2 Affected Group People.

286 Federal Ministry of Interior, Building and Community.
Brief summary 2018 Report on the Protection of the Constitution
file:///C:/Users/User/Downloads/annual-report-2018-summary.pdf

security).

…

the German domestic intelligence service (BfV) is required by law to participate in security clearance checks of people at the federal level. As a result, the BfV is responsible for taking the necessary measures in connection with security checks on behalf of the competent bodies (e.g. public authorities, other federal public agencies or political parties …

לסיכום בגרמניה:

הארגון שמבצע את הבדיקה הביטחונית ממליץ לקבוע האם הנבדק צלח את הבדיקה והארגון שהזמין את הבדיקה מקבל את ההחלטה הסופית.

נבחרי הציבור אינם עוברים בדיקה ביטחונית.

7.7. האיחוד האירופאי

במסמך של האיחוד האירופאי שפורסם על ידי ה –

DCAF (Geneva Center for Security Sector Governance),

מובאות התייחסויות לגבי שאלת הסיווג הביטחוני של חברים בפרלמנטים של המדינות החברות באיחוד, מהן אביא כמה:[287]

While EP staffers should certainly be subject to security clearance before being granted access to classified information, the situation for MEPs is more complex. Chapter four illustrates that in the majority of (but not all) EU states, MPs are not subject to vetting and security clearance processes. This divergence in national practices has posed a problem for the EP because security clearance processes (of MEPs) have to be conducted by national authorities and, in many EU states, parliamentarians cannot be subject to security clearance.[288]

…

MPs in Lithuania require a security clearance before they can access classified.[289]

המסמך כולל טבלה שכותרתה:

Parliamentary access to classified information in the field of national security

המפרטת את הגישה האפשרית של חברי הפרלמנטים השונים למידע לפי דרגות הסיווג:

Top Secret, Secret, Confidential and Restricted.

מובאת כאן ההתייחסות רק לדרגת סודי ביותר, (Top Secret):[290]

לאף חבר פרלמנט אין גישה לדרגת סודי ביותר:
בלגיה, דנמרק, אירלנד.

יש גישה לדרגת סודי ביותר לנשיא / יו"ר:
פולין (Senat).

יש גישה לדרגת סודי ביותר לחברי ועדה חקירה פרלמנטרית 'אד-הוק':
ספרד.

יש גישה לדרגת סודי ביותר למנהיגי קבוצות:

---

[287] DCAF
European Parliament Director-General for Internal Policies.
Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union 2011
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf

[288] שם, עמ' 28.

[289] שם, עמ' 117.

[290] שם, עמ' 119.

הולנד.

יש גישה לדרגת סודי ביותר לחברי ועדות מסוימות
אוסטריה, פינלנד, הונגריה, איטליה, פולין, (Sejm), בריטניה.

לכל חברי הפרלמנט יש גישה לדרגת סודי ביותר:
בולגריה, צ'כיה, אסטוניה, אסטוניה, גרמניה, לטביה, רומניה, סלובקיה, סלובניה.

הערה: לגבי חלק מהמדינות החברות באיחוד חסרים נתונים.

7.8. מדינות אירופאיות נוספות

ניתן ללמוד עוד אודות ביצוע או אי-ביצוע של בדיקות ביטחוניות לחברי פרלמנט באירופה ממסמך משנת 2018 של ה – DCAF עבור אספת הרפובליקה של מקדוניה, אשר לפיו:[291]

> In a majority of European countries, it is assumed that the elected nature of the parliamentary mandate entitles MPs to have access to classified information, without any background verification.
> …
> In other parliaments, committee members obtain access to classified information only after receiving a security clearance (some examples are Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Serbia and Macedonia). The security clearance is issued after MPs undergo background checks performed by a governmental agency (usually the domestic intelligence service or the police).

ומוצע כאן מנגנון איזון:

> There is a potential conflict of interest if the "overseen" is also the "gate keeper" for access to information by overseers. To mitigate this risk, the agency which does the checks should only issue an opinion, but they should not be the ones who decide on issuing the security clearance. The final decision should be taken by Parliament and the law must provide for appeal mechanisms in cases where clearance is denied.

בין המדינות שאין בהן בדיקה ביטחונית לחברי הפרלמנט נמנית גם הולנד. כפי שניתן ללמוד מפרסום של:

The European Network of National Intelligence Reviewers (ENNIR)[292]:

> The Committee on the Intelligence and Security Services (ISS Committee) is constituted of the chairpersons of all the political parties represented in the Second Chamber. This is the only standing parliamentary committee which is authorized to discuss matters involving state secrets. Due to the view held within the Netherlands that it is incompatible with the principle of the separation of powers to subject democratically elected Members of Parliament to a security screening, the member of the ISS Committee do not require a security clearance.

---

291 DCAF
Guidelines for Intelligence Oversight for Parliamentary Committees in the Assembly of the Republic of Macedonia.
The Assembly of the Republic of Macedonia - A Center for Security Development and the rule of law.
May 2018
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ENG_INTELLIGENCE%20OVERSIGHT.pdf

292 ENNIR
The European Network of National Intelligence Reviewers.
Intelligence Review in the Netherlands.
http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands

7.9. יפן

החוק הרלבנטי לענייניו ביפן, כתורתו היא:

The Act on the Protection of Specially Designated Secrets

בחוק זה נמצא מי ביפן פטור מבדיקות ביטחוניות באלו המילים:[293]

… however, that the following persons shall not be required to undergo the Security Clearance Assessment referred to in paragraph (1) of the following Article or Article 15, paragraph (1):
(i) Heads of Administrative Organs;
(ii) Ministers of State (excluding those set forth in the preceding item);
(iii) Deputy Chief Cabinet Secretaries;
(iv) Special Advisors to the Prime Minister;
(v) Parliamentary Senior Vice-Ministers;
(vi) Parliamentary Vice-Ministers; and
(vii) in addition to persons set forth in the preceding items, a person specified by Cabinet Order as a person who may perform the duty of handling a specially designated secret without undergoing the security clearance assessment referred to in paragraph (1) of the following Article or Article 15, paragraph (1), in consideration of the nature of such person's duties and other circumstances concerned.

גם סקירה רשמית של החוק הנזכר כוללת מילים דומות:[294]

The heads of administrative organs, Ministers of States, Deputy Chief Cabinet Secretaries, Special Advisors to the Prime Minister, Parliamentary Senior Vice-Ministers, Parliamentary Vice-Ministers and other persons who are specified by Cabinet Order in consideration of the nature of their duties, etc. shall not be required to undergo the security clearance process.

ביפן יש שני בתי נבחרים:

הבית העליון – בית היועצים (The House of Councillors),

והבית התחתון - בית הנבחרים (The House of Representatives).

חוק בתי הנבחרים היפני, The Diet Law, כולל בין השאר את:[295]

Article 102-XIII.
In order to monitor continuously government operation of the system for the protection of specially designated secrets (as stipulated in Article 3, Paragraph 1 of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets (Act No. 108 of 2013); the same applies hereinafter), a Board of Oversight and Review of Specially Designated Secrets shall be established in both Houses to investigate the conditions under which information is designated as a specially designated secret (as stipulated in the above mentioned provisions), or such a designation is terminated, or security clearance processes …

Article 102-XVIII.
The duties of the Board of Oversight and Review of Specially Designated Secrets

---

293 Act on the Protection of Specially Designated Secrets §11

294 kanati.go.jp
Cabinet Secretariat Preparatory Office for Enforcement of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets.
Overview of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets (SDS)
https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2013/headline/houritu_gaiyou_e.pdf

295 Diet Law (Jap.).

of either House shall be performed only by those persons who are considered to pose no risk of unauthorized disclosure of specially designated secrets after undergoing a security clearance process (assessment of current officials or those expected to become officials to verify that they have no risk of unauthorized disclosure of any specially designated secrets in the case where they perform the duties of the Board) as prescribed separately by law and as conducted by either the Speaker of the House of Representatives or the President of the House of Councillors.

הוועדה - The Board of Oversight and Review of Specially Designated Secrets,
של בית היועצים, נכון ליולי 2020 כללה, שמונה חברים כולם חברי הבית:[296]

לסיכום ביפן:
שורה של ממלאי תפקידים, בנוסף לראש הממשלה ולשרים פטורה ממעבר בדיקות ביטחוניות, אך ככל שאני מבין, מבין חברי בתי הנבחרים, שהם נבחרי ציבור, אלו הממונים לוועדה המפקחת נדרשים לעבור בדיקה והערכה ביטחוניים.

ולסיכום הפרק:
מדינות דמוקרטיות בהן נבחרי ציבור אינם נדרשים לעבור בדיקות ביטחונית לשם עיון במסמכים מסווגים:

אוסטרליה
ארצות הברית
בריטניה
גרמניה
הולנד
צרפת

מדינות דמוקרטיות בהן נבחרי ציבור נדרשים לעבור בדיקות ביטחונית לשם עיון במסמכים מסווגים או שייתכן שכך במקרים מיוחדים:

אסטוניה
הונגריה
יפן
לטביה
ליטא
מקדוניה
סרביה
פולין
קנדה

הערה: רשימות אלו הן חלקיות בלבד.

[296] House of Councillors
The National Diet of Japan.
https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/eng/committ/list/l0906e.htm

8. פרשות ביטחוניות מהעבר

8.1 דוגמאות מדברי ימי גילויי חוסר נאמנות למדינת ישראל של חברי כנסת

8.1.1. אסף יגורי, החשדתו וסיכול צירופו לוועדת החוץ והביטחון

אסף יגורי, בן קיבוץ יגור, נחשף לציבור לאחר מלחמת יום כיפור בה הוא נלחם כמפקד גדוד שריון בחזית המצרית ונפל בשבי המצרי. אסף יגורי התקבע בזיכרון הלאומי כקצין הבכיר ביותר אשר נפל בשבי במלחמת יום כיפור. בשנת 1977 נבחר אסף יגורי לכנסת ישראל.

על פי כתבה עיתונאית שפורסמה בשנת 2005 החושד אסף יגורי, על ידי אל"מ (מ') שמעון לביא, ראש צוות חוקרי פדויי השבי, כי בעת שהיה שבוי גויס יגורי למודיעין המצרי. בכתבה נכתב עוד:[297]

> כשיגורי נבחר לכנסת, התערבו ראש השב"כ וראש אמ"ן וסיכלו את צירופו לוועדת החוץ והביטחון.

בשנת 2016 ניתן אימות להתרחשות זאת על ידי רונן ברגמן בכתבה בידיעות אחרונות, בהסתמך על דבריו של ראש אגף המודיען בצה"ל האלוף (מ') שלמה גזית. וכך נכתב:[298]

> בראיון חושף גזית, שמונה לשקם את מערך המודיעין אחרי מלחמת יום הכיפורים, ... הוא מגלה כי השב"כ ואמ"ן חשדו בבכיר השבויים של המלחמה, סא"ל אסף יגורי, כי גויס לשמש מרגל בידי המודיעין המצרי. "מה שהפתיע את אנשינו הייתה התחמקותו מתחקיר השב"כ, בתירוצים מתירוצים שונים", הוא מסביר. גזית אף מגלה כי אחרי שיגורי נבחר לכנסת, הוא פנה לסגן ראש הממשלה יגאל ידין ודרש ממנו לסכל מינוי אפשרי של השבוי לשעבר לחבר בוועדת החוץ והביטחון החשוף לחומרים מסווגים – עד שיגורי יסכים לעבור תחקיר שב"כ ופוליגרף. בעקבות כך, חסם ידין את דרכו הפוליטית של יגורי.

היה זה שנים רבות לפני שנחקק חוק שירות הביטחון הכללי. אף שפרשה זו מתוארת כאן בהתבסס על כתבות עיתונאיות, נראה כי אכן צירופו של ח"כ אסף יגורי לוועדת החוץ והביטחון סוכל מאחר ועלה חשש לסכנת פגיעה בביטחון המדינה באם יגורי ימונה לוועדה ובעקבות סירובו לעבור תחקיר ביטחוני.

בבדיקה באתר הכנסת, לא מצאתי כי אי פעם היה ח"כ אסף יגורי חבר בוועדה המדוברת.

אף שבינתיים התקבל חוק שירות הביטחון, הרי שדבר עקרוני לא השתנה בנוגע לפגיעה בחירותו של חבר כנסת כתוצאה מדרישה להתנות את מינויו לוועדה בביצוע בדיקה ביטחונית ובקבלת היתר ביטחוני.

ומה יקרה בימינו באם יחזור על עצמו מקרה כזה? האם תתקבל טענתו של חבר הכנסת כי לשרות הביטחון הכללי אין כלל סמכות לקבוע הוראות בדבר הסיווג הביטחוני הנדרש מחבר כנסת לשם מינויו לחבר בוועדת החוץ והביטחון?

8.1.2. עזמי בשארה, ריגול וסיוע לארגון החיזבאללה

חבר הכנסת עזמי בשארה שייסד את מפלגת בל"ד, נמלט בשנת 2007 מישראל לאחר שהוא נחשד כי ריגל וסייע לארגון הטרור חיזבאללה בעת מלחמת לבנון השנייה.

ביום 16 ביוני 2008 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של ח"כ יצחק לוי וח"כ אפי איתם להפסקת תשלום פנסיה מקופת הכנסת לח"כ לשעבר עזמי בשארה. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב:[299]

> חבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה נמלט מהארץ תוך כדי חקירה בשל עבירות ביטחוניות חמורות ביותר. חבר הכנסת לשעבר בשארה מופיע בתקשורת ערבית עוינת ומשמיץ את

---

[297] מתי גולן "החיים על המת - פחדנות ושפלות גדולה יותר מאשר הכפשת שמו של אדם שאינו מסוגל להגיב" **גלובס** 03.01.2005.
www.globes.co.il/news/article.aspx?did=870000

[298] רונן ברגמן "ראש אמ"ן לשעבר: ישראל עלולה להגיע לסופה כמדינה יהודית ודמוקרטית" **ידיעות אחרונות** 13.10.2016.
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4865887,00.html

[299] הצעת חוק (הפסקת תשלום פנסיה מקופת הכנסת לח"כ לשעבר עזמי בשארה), התשס"ח-2008, פ/3754/17.

> מדינת ישראל. יחד עם זאת, הכנסת ממשיכה לשלם לו גמלה מידי חודש. מוצע להפסיק את תשלום הגמלה עד לחזרתו לחקירה בארץ.

ביום 23 ביוני 2008 הונחה הצעת חוק פרטית של ח״כ צבי הנדל על שולחן מליאת הכנסת לדיון מוקדם באותו הנושא ובדברי ההסבר בה נכתב:[300]

> חבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה התפטר מהכנסת ויצא מגבולות מדינת ישראל עקב חקירה שהתנהלה נגדו על ידי גורמי הביטחון בחשד למסירת מידע וסיוע לאויב במהלך מלחמת לבנון השנייה ומגע עם סוכן זר מטעם ארגון החיזבאללה. ברור כי אדם הפוגע בביטחון המדינה אינו זכאי לקבל מהמדינה סיוע כספי כלשהו, ובוודאי שלא לקבלו מהכנסת. החשדות שהועלו כנגד חבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה, והימלטותו מאימת החקירה והדין, מוכיחים בעליל כי יש בסיס לחשדות כנגדו. במצב דברים זה, אין לאפשר מצב אבסורדי בו חבר הכנסת שנחשד בפגיעה בביטחון המדינה מחד ולא אפשר את מיצוי החקירה מאידך, יקבל תשלום כלשהו ממדינת ישראל.

8.1.3. סעיד נפאע, מגע עם סוכן חוץ ועבירות נוספות

סעיד נפאע כיהן בכנסת ה-17 ובכנסת ה-18 ברשימת בל״ד. בשנת 2007 נפגש נפאע בסוריה עם סגן מזכ״ל החזית העממית לשחרור פלסטין. בשנת 2014 הוא הורשע בבית המשפט המחוזי בנצרת בסעיף יציאה למדינת אויב ובסעיף מגע עם סוכן זר ונגזרה עליו שנת מאסר. ערעורו לבית המשפט העליון נדחה בחודש אוגוסט 2015.

בפסק הדין שניתן בערעור כתב המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, השופט אליקים רובינשטיין כך:[301]

> ערעור על הכרעת דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת ... במסגרתם הורשע המערער – אשר כיהן במועדים הרלבנטיים כחבר-כנסת מטעם סיעת בל״ד בכנסת השבע-עשרה – בעבירות של יציאה שלא כדין למדינת אויב, בסיוע לאחרים לצאת שלא כדין למדינת אויב, ובמגע עם סוכן חוץ. בגין העבירות הללו נגזרו על המערער 12 חודשי מאסר בפועל, ו-6 חודשי מאסר על תנאי למשך 3 שנים.

8.1.4. באסל גטאס, הברחת טלפונים סלולריים לאסיר ביטחוני

בחודש דצמבר 2016 הבריח חבר הכנסת באסל גטאס מהרשימה המשותפת חפצים לאסירים ביטחוניים שהיו כלואים בישראל. נראה שגטאס ניצל את חסינותו כחבר כנסת ובכך עקף את הבדיקה הביטחונית המתקיימת בדרך כלל למבקרי הכלא בו ביקר. הוא הורשע בהברחת טלפונים סלולריים לאסיר ביטחוני. בית משפט השלום בבאר שבע קיבל הסדר טיעון בין חבר הכנסת והפרקליטות, גזר עליו שנתיים מאסר והשית עליו קנס כספי בן 120,000 ₪ וקבע כי יש קלון במעשיו.

אישוש לקיומה של פרשה זו ניתן למצא בפסק הדין שניתן בבית המשפט העליון בעניין אחר בחלק מפסקה כדלקמן:[302]

> בכלל זה הגישה באת-כוחו של המערער את גזר דינו של בית משפט השלום בבאר-שבע מיום 9.4.2017 בעניינו של חבר הכנסת לשעבר באסל גטאס, שנתפס בהברחת ציוד קצה רט״ן לשימושם של אסירים ביטחוניים, ועליו הושת ביום 9.4.2017 עונש מאסר של שנתיים מאסר בפועל במקרה שעל-פי הנטען הוא חמור יותר (ת״פ 36995-03-17, סגן הנשיאה א׳ ברסלר-גונן).

---

[300] הצעת חוק (שלילת גמלה מחבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה), התשס״ח-2008, פ/3782/17.

[301] ע״פ 6833/14 **נפאע נ׳ מדינת ישראל**, פס׳ א לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם באר״ש, 31.08.2015).

[302] ע״פ 3984/16 **שוויש נ׳ מדינת ישראל**, פס׳ 7 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם באר״ש, 21.05.2017).

מובאים כאן גם מעט מדבריה של נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות[303]:

> ביום 14.3.2017 התקיים דיון בוועדת הכנסת, לבקשת 70 חברי כנסת, להפסיק את כהונתו של חבר הכנסת גטאס בשל מעשים שיש בהם לכאורה משום תמיכה במאבק מזוין של ארגון טרור נגד מדינת ישראל. זאת, לאחר שנתפס מעביר טלפונים סלולריים לאסיר ביטחוני. ההליך בפני ועדת הכנסת התייתר טרם שהוועדה קיבלה החלטה בעניין זה, בשל התפטרותו של חבר הכנסת גאטס מהכנסת בעקבות הסדר הטיעון שנחתם עמו בהליך הפלילי שהוגש נגדו באותה פרשה.

את המשכה של פרשת גטאס תמצת אלון חכמון כך[304]:

> לאחר כשנתיים: חבר הכנסת לשעבר באסל גטאס שוחרר מהכלא. חבר הכנסת לשעבר, באסל גטאס, שנתפס מבריח טלפונים סלולריים למחבלים הכלואים בישראל, שוחרר הבוקר (שני) מבית הכלא. גטאס, שנעצר בדצמבר 2016, הורשע על פי הודאתו בעבירות של מרמה והפרת אמונים, מתן אמצעים לביצוע מעשה טרור והכנסה של ציוד אלקטרוני לבית סוהר.

יהיו אשר יהיו מניעו של חבר הכנסת המבריח, הרי שבמעשיו, לפי הבנתי, היה כדי לפגוע בביטחון המדינה.

8.1.5. היבא יזבק, הזדהות ותמיכה בארגוני טרור

כתבות רבות בעיתונות הישראלית מציגות את ח"כ היבא יזבק ממפלגת בל"ד שברשימה המשותפת, כתומכת בדבריה בארגוני טרור הפועלים כנגד מדינת ישראל. פירוש כזה של דבריה ניתן למצוא בפסק דינה משנת 2019 של נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות, אשר כך כתבה:[305]

> ... לעומת זאת, הציגו המערערים ראיות מטרידות ביותר מעמוד ה"פייסבוק" של ח"כ היבא יזבק (להלן: יזבק), החברה במפלגת בל"ד והמוצבת במקום השמיני ברשימה המשותפת. בהעדר הסבר כלשהו עשויות ראיות אלה בהחלט להתפרש כהבעת הזדהות ותמיכה מצדה בגורמים שונים – ובהם המחבל סמיר קונטאר שהורשע ברצח של ארבעה ישראלים בפיגוע בנהריה בשנת 1979 – הנוטלים חלק במאבק מזוין נגד מדינת ישראל ובארגוני טרור.

8.1.6. גונן שגב, ריגול עבור אירן

גוהן שגב, רופא, כיהן בכנסת השלוש עשרה מטעם רשימת צומת, ממנה התפלג וכיהן כשר האנרגיה והתשתית בממשלת יצחק רבין השנייה. שגב היה חבר בקבינט המדיני-ביטחוני. לאחר רצח רבין כיהן שגב בממשלת שמעון פרס. שגב הורשע בשנת 2003 בזיוף דרכון ובהונאה, ובשנת 2004 בניסיון להברחת סמים. ביום השני לפברואר 2019 הורשע בבית המשפט המחוזי בירושלים על-פי הודאתו בהסדר טיעון בריגול חמור לטובת אירן ומסירת ידיעות לאויב. נגזר עליו עונש מאסר בן 11 שנים. הדיון בתיק זה התנהל כנראה בדלתיים סגורות. רבות נכתב בעיתונות הישראלית בפרשה זו ולדוגמא הכתבה בכלכליסט מיום 26 בפברואר 2019 בה נכתב בין השאר:[306]

> בית המשפט המחוזי בירושלים גזר הבוקר (ג') 11 שנות מאסר על השר לשעבר גונן שגב, שהודה והורשע במסגרת הסדר טיעון בעבירות של ריגול חמור לטובת איראן ובמסירת ידיעות לאויב. במסגרת ההסדר, אותו קיבל כעת השופט רפי כרמל, סעיף הסיוע לאויב בזמן מלחמה - עבירה המוגדרת כבגידה - הוסר מכתב האישום המתוקן.
>
> ...

---

[303] עניין **בן מאיר**, לעיל ה"ש 25 פס' 4 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

[304] אלון חכמון "לאחר כשנתיים: חבר הכנסת לשעבר באסל גטאס שוחרר מהכלא" **מעריב** 27.05.2007 www.maariv.co.il/news/law/Article-700746

[305] ע"ב 5487/19 **סגל נ' בן גביר**, פס' 39 לפסק דינה של הנשיאה חיות, (פורסם באר"ש, 25.08.2019).

[306] ישי פורת "השר לשעבר שהפך למרגל איראני: גונן שגב נשלח ל-11 שנות מאסר" **כלכליסט** 26.02.2019. www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3757150,00.html

> עו"ד גאולה כהן ועו"ד רחל אהרוני זאבי, מפרקליטות מחוז ירושלים, מסרו בעקבות ההחלטה כי "כתב האישום בו הודה שגב במסגרת הסדר כולל עבירות של ריגול חמור ומסירת ידיעות לאויב בכוונה לפגוע בבטחון המדינה. שגב הודה שפעל בשירות המודיעין האיראני במשך 5 שנים, עמד בקשר רציף עם מפעיליו באמצעות מערכת קשר חשאית ומוצפנת ומסר להם מידע מגוון לרבות מידע סודי ופגש אותם באיראן ובארצות שונות ברחבי העולם בדירות מסתור. שגב אף ניסה לקשר בין אזרחים ישראלים הקשורים לעולם הבטחוני למפעיליו האיראנים.

התייחסות רשמית לפרשה זו ניתן למצוא בהחלטתה של שופטת בית המשפט העליון דפנה ברק-ארז שכך כתבה:[307]

> המבקש, לשעבר איש ציבור ושר בממשלה, מרצה עונש מאסר בן 11 שנים בכלא "גלבוע" החל מיום 23.5.2018, לאחר שהורשע על פי הודאתו במסגרת הסדר טיעון בעבירות שעניינן ריגול חמור ומסירת ידיעות לאויב.

8.2. האם בעלי סיווג ביטחוני הורשעו בעבירה בעלת אופי ביטחוני?

המטרה בסעיף הנוכחי היא לבחון האם מתן סיווג ביטחוני גבוה מבטיח כי בעל הסיווג יהיה תמיד נאמן למדינה וימנע באופן מוחלט מביצוע עבירות שיש בהן פוטנציאל לפגיעה בביטחון המדינה.

8.2.1. רמי דותן

תת-אלוף רמי דותן שירת בחיל האוויר כראש להק ציוד והיה כפוף ישירות למפקד החיל. אין בידי סימוכין לכך שתת-אלוף רמי דותן נמצא מתאים להיות שותף לסודות ביטחוניים רגישים ביותר, אולם תהה זו הנחה טובה כי תפקידו הביטחוני הרם חייב זאת. חיזוק להנחה זו ניתן למצוא בפסיקת בג"ץ שהבאתי בסעיף 6.5. "מדדים לקביעת התאמה ביטחונית", פסיקה בה נאמר כי דותן היה "שותף סוד מועדף".[308] אביא כאן מדבריו של שופט בית המשפט העליון מישאל חשין מהם ניתן ללמוד על חומרת מעשיו של תא"ל דותן:[309]

> 4. רמי דותן (להלן נכנה אותו - דותן) הורשע בבית-דין צבאי מיוחד - בהסדר-טיעון ועל-פי הודאתו - בסידרת מעשים שהיו מן החמורים והמכוערים שבאו אי-פעם לפני בית-משפט בישראל בעבירות שעיקרן בצע-כסף. חמורים ומכוערים - הן בבחינת מהותם הן בבחינת כמותם. אכן, דותן - אשר הגיע לרום-המעלה בחיל האוויר ובצה"ל - הוכיח עצמו כאדם מושחת מן-היסוד, אדם שבמעשיו פגע אנושות בליבה של צה"ל, של מערכת הביטחון, של המדינה. דותן לא היה אך חַטָּא; חוטא ומחטיא היה. במעשיו קשר דותן סביבו ואחריו אנשי-צבא נוספים, אותם החטיא והניע אותם לעשות מעשים שהמיטו עליהם קלון. מעשיו אלה הרעים של דותן כינסו עצמם בכתב-אישום המכיל שנים-עשר פרטי-אישום, ובהם שלושה פרטי-אישום שעניינם לקיחת שוחד; שלושה פרטי-אישום שעניינם קבלת דבר במירמה בנסיבות מחמירות; קשירת קשר לקבלת דבר במירמה; קשירת קשר לחבלה חמורה; שיבוש הליכי משפט; מירמה, הפרת אמונים והתנהגות שאינה הולמת.
>
> ...
>
> 6. דותן החל משרת בצה"ל בשנת 1968, לאחר שסיים את חוק-לימודיו בטכניון במגמה של הנדסת מכונות. בשירותו בצבא הוכיח עצמו דותן כבעל כשירויות אישיות ומקצועיות גבוהות, ובמהלך השנים החל עולה בסולם הדרגות תוך שהוא צובר הערכה מקצועית רבה וקונה את אמונם המלא של מפקדיו ואת נאמנותם ללא-סייג של פקודיו. למן שנת 1980 ועד שנת 1987 שימוש דותן כראש ענף הנעה בחיל אויר (בדרגת סגן-אלוף), בשנים 1987 עד 1989 - כראש מחלקת מטוסים (בדרגת אלוף-מישנה), ובשנים 1989 ו-1990 כראש להק ציוד.

---

307 רע"ב 6309/19 **שגב נ' שרות בתי הסוהר**, פס' 2 להחלטתה של השופטת ברק-ארז (פורסם באר"ש, 03.12.2009).
308 עניין **דותן**, לעיל ה"ש 233, פס' 45 לפסק דינו של השופט חשין.
309 שם, פס' 4 לפסק דינו של השופט חשין.

תפקיד זה האחרון הוא מן הבכירים ביותר בחיל אוויר, ודותן שימש בו בדרגת תת-אלוף. מסתבר כי למן שנת 1983 ועד לשנת 1990 - מאז היותו סגן-אלוף ועד שהיה לתת-אלוף - ניהל דותן חיים-כפולים: מלבר, חיים של איש צבא מסור ונאמן לתפקידו, ומלגו - חיים של עבריין המנצל את מעמדו לרעה ועושה ברמיה בכחש ובכזב. כך היה מאז שירת דותן כראש ענף הנעה, בדרגת סגן-אלוף; המשך בשנים בהן שימש בתפקיד ראש מחלקת מטוסים, בדרגת אלוף-מישנה; ולסיום - לעת שנתפס-בכף - בשרתו כראש להק ציוד בחיל אוויר, בדרגת תת-אלוף.

...

10. בגזר-דינו פירט בית-הדין הצבאי המיוחד את העבירות שעבר דותן במשך שבע השנים הרעות - למן שנת 1983 ועד שנת 1990 - בתארו אותן כ"פרשיות שחיתות שאין להן תקדים בהיקף ובחומרה בתולדות המשפט בצה"ל". עוד אמר בית-הדין, כי מעשי הנאשם "אין הם מביישים את ענקי הפשע הבינלאומי - בהיקפם וברב-גוניותם", וכי דותן "גרם לפגיעה קשה באינטרסים של הצבא ומערכת הביטחון - ובתדמיתם, בארץ ומחוצה לה". יחד-עם-זאת, מוסיף בית-הדין וקובע כי "רוב הנזק הכספי בא על תיקונו" וכי דותן "לא ייהנה משום סכום כסף שגזל בעבירה". ולסיכום:

הדופי המוסרי חסר התקדים בעוצמתו ובעומק פגיעתו בתדמיתו של חיל האוויר ובשמה של המדינה בעיני אותן חברות זרות שנפגעו - ואף בעיני שלטונות ארה"ב - ספק אם ניתן הינהו לענישה בידי בית-דין של מטה. באופן חלקי יימצא לו ביטוי בענישתו של הנאשם בעונש החמור ביותר שניתן להעניש בו איש צבא והוא - גרוש מהצבא, שמשמעו גם: שלילת דרגתו הצבאית.

דותן נידון להורדה לדרגת טוראי, סילוק מהצבא ול-18 שנות מאסר מהן 13 שנות מאסר לריצוי בפועל, (מיום המעצר).

8.2.2. יצחק יעקב

פרופ' יעקב יצחק המוכר כ'יצה', נשא דרגת תת-אלוף, היה המדען הראשי הראשון בלשכת משרד התמ"ס. בדומה למקרה רמי דותן גם במקרה זה ניתן להניח כי ליצחק יעקב הוענק בשלב זה או אחר סיווג ביטחוני גבוה.

לתיאור פרשה זו אביא מדבריה של שופטת בית המשפט העליון, עדנה ארבל ובלשונה:[310]

יעקב היה קצין בכיר מאד בצבא, בדרגת תת-אלוף, אשר חשף ידיעות כמוסות לרבות בנושא הגרעין, שהיו ידועות למתי מעט גורמים בצה"ל, ובגין כך הורשע בעבירה של מסירת ידיעה סודית לפי סעיף 113(ב) לחוק. יעקב חיבר ספר עלילתי-בדיוני לכאורה וספר זיכרונות, שהכילו את המידע הסודי. הספרים לא ראו אור לבסוף אך יעקב מסר טיוטות שלהם למספר גורמים, רובם אזרחים אמריקנים, ואף התראיין בראיון עיתונאי וטלוויזיוני בקשר לכך. לא היה חולק כי חשיפת המידע עלולה היתה להסב נזק רב מימדים לביטחון המדינה. גם במקרה זה לא ניתן היה להצביע על נזק מוכח ועיקר הדגש היה בסיכון הביטחוני שנוצר. יעקב לא ביקש לפגוע בביטחון המדינה, ומטעם זה זוכה מעבירות חמורות יותר שייחסו לו כוונה כאמור, אך נקבע כי הוא התרשל בצורה חמורה בחובתו לשמור על הסודות הרגישים שהופקדו בידו. המניע שביסוד מעשיו נעוץ היה ברצונו לחשוף את חלקו בנושאים סודיים שונים, קרי דובר היה באינטרס אישי צר. עוד יצוין כי יעקב לא פרסם ולא התכוון לפרסם את המידע בלי לקבל את אישור הצנזורה, אם כי המידע נמסר גם לאזרחים זרים שאינם כפופים לה. עוד חשוב לציין כי חלק מהמעשים בוצעו לאחר שיעקב הוזהר על-ידי מערכת הביטחון לבל יחשוף את המידע וחרף זאת, הלה מסרו לגורמים בלתי מוסמכים. כמו-כן, בעברו נחלץ יעקב מהליך פלילי, כאשר מספר שנים לאחר שחרורו מצה"ל נתפסו בכספת ביתו מסמכים צבאיים מהסודיים ביותר.

[310] ע"פ 8445/11 **קם נ' מדינת ישראל**, פס' 14 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם באר"ש, 31.12.2012).

8.3. האם נבחרי ציבור הדליפו או פרסמו מידע מסווג?

טוב להאזין לדברי שר המשפים ח. י. צדוק מישיבת הכנסת בשנת 1976:[311]

> לצערנו, תופעת ההדלפות שכיחה כמעט מראשית ימיה של המדינה, אבל היא הוחמרה בזמן האחרון.

ניתן ללמוד עוד על סכנת פרסום מידע מסווג על ידי נבחרי ציבור מדברים שנאמרו בישיבת הכנסת ביום 5 בינואר 1976. בישיבה נדונו הצעה לסדר-היום של ח"כ אברהם מלמד בנוגע לדליפות של מידע חסוי מהממשלה הפוגעות במעמדה המדיני-דיפלומטי וביחסי החוץ של ישראל והצעה לסדר-היום של ח"כ חיים לנדאו בנוגע להודעות ממשלת ארצות הברית על הדלפות מתמידות של ממשלת ישראל.

בין השאר נאמרו הדברים הבאים:[312]

ח"כ מלמד:

> מכת ההדלפות, מכה שאינה כתובה בתורה, אינה משאירה שום תחום פעולה חסוי ושום סודות מדינה, אף הכמוסים ביותר, בלתי פגיעים". ... "מבניין פרוץ זה, רבותי, הכל דולף. דיוני הממשלה כאילו היו מתקיימים ברחובה של עיר". ... "איך אנו יכולים לסמוך שעניין שנדון אמנם נדון לגופו ובהתחשב בכל ההיבטים של הנושא, כשהסודות הכמוסים נגלים לעין ופרוטוקולים סודיים מופצים בהוצאה מיוחדת של עיתון ערב?

ח"כ לנדאו:

> "דבר השדרים והתביעה להחזרת השדר השני נשמרו בסוד כמוס עד אשר, כמקובל בממשלת ישראל, דלפו ביום בהיר כולם החוצה. ואז בא שדר נוסף של הנשיא פורד, שדר שניתן לו פרסום רשמי, אשר גינה את ממשלת ישראל על הדלפות מתמידות מצדה, של מידע חסוי, שארצות הברית רואה בהן פגיעה בכללי הנוהל הדיפלומטי התקין". ... "אני רוצה לציין, כי נכון נהג ראש הממשלה (יצחק רבין), בדחותו את השדר השני של הנשיא פורד, וחבל שלא נתן פומבי לכך בהודעה רשמית אלא נזקק להדלפה". ... "ריצפת הממשלה והגג שלה דולפים זה שנים. הכל דולף משולחנה. גם ידיעות מדיניות וביטחוניות חסויות ביותר, שגילוין פוגע ומזיק, דולפות החוצה. לא אחת כבר גרמו נזק מדיני ובטחוני רציני". ... "למעשה, כמעט כל שר שיש בידו להדליף – מדליף". ... "לא אינטרס המדינה הוא נר לרגלי השרים המדליפים, אלא האינטרס האישי שלהם". ... "אם אמנם רוצה שר המשפטים, כפי שהבטיח, לפעול למניעת הדלפות, יש בידו מכשיר מצוין: חוק דיני עונשין (בטחון המדינה), עם עונש עד 3 שנות מאסר".

שר המשפים ח. י. צדוק:

> "לצערנו, תופעת ההדלפות שכיחה כמעט מראשית ימיה של המדינה, אבל היא הוחמרה בזמן האחרון". ... "כדי שחברי הממשלה יוכלו להביע דעה וכדי שיוכלו להשתתף בגיבוש החלטה צריך שיעמוד לרשותם חומר ומידע רלוואנטי, אף הסודי ביותר. אבל לצערנו, החשש מדליפה גורם לצמצום המידע המובא לפני הממשלה, גורם לדלדול סמכותם של המוסדות המוסמכים הנבחרים -הממשלה וועדת החוץ והביטחון – וגורם להעתקת מוקדי ההכרעה מהפורום המוסמך לפורומים בלתי פורמאליים ובלתי רשמיים". ... "ודאי שראשיתה של תופעה זו היא ברצונו של פלוני, בין שהוא איש ציבור ובין שהוא עובד מדינה, לזכות בפרסום לשמו".

עוד ניתן ללמוד על סכנת הדלפת מידע מסווג על ידי נבחרי ציבור מדברים שנאמרו בישיבת ועדת הכנסת ב-21 במרץ 2017 הנוגע בהדלפות חמורות של מסמכים סודיים ביותר מוועדת החוץ והביטחון וקביעת פתרון למיגור תופעה זו.

---

[311] פרוטוקול ישיבה מס' 247 של הכנסת ה-8, 1030 (05.01.1976).
https://fs.knesset.gov.il/8/Plenum/8_ptm_253533.pdf

[312] שם.

מדברי יו"ר הוועדה חה"כ יואב קיש:[313]

> אני חשוב שהמבקר פספס, לצערי. הדוח הוא טוב, אני לא נכנס לזה, לדעתי הוא פספס נושא מאוד מרכזי, שהשפיע על כל התנהלות הקבינט, הפך את הקבינט לקבינט פוליטי במקום קבינט מקצועי, וזה ההדלפות. פשוט הדבר הזה זה אסון ביטחוני עם נזק מדיני וביטחוני למדינת ישראל, שאנחנו חייבים להפסיק אותו.

מקרה מוכר הוא זה בו הדליף חבר הכנסת עומר בר לב מידע מדיוני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כאשר היה חבר בוועדה זו. ההדלפה זכתה לחשיפה בעיתונות ובין השאר באתר וואלה:[314]

> בר לב נחשד בשבוע שעבר שהדליף מידע ביטחוני מדיון סגור של הוועדה שהתקיים לפני כחצי שנה. זאת, בעקבות פרסום של העיתונאי אמנון אברמוביץ' בערוץ 2 השבוע, שלפיו צה"ל ביקש תוספת תקציב בניגוד להצהרה מוקדמת. אתמול זימן יו"ר הוועדה, ח"כ זאב אלקין (הליכוד-ביתנו) את בר לב לפגישה משותפת עם ח"כ איתן כבל (העבודה), ובה הוחלט כי בר לב לא ישתתף בוועדות המשנה של הוועדה היוקרתית עד תום כנס הקיץ.
> בר לב, אלוף-משנה במילואים ובנו של הרמטכ"ל לשעבר חיים בר לב, הסביר את הסיבה להדלפה. "כשאישרנו את התקציב השנה, הציגו לנו משהו אחד ואילו השבוע קצינים בכירים הציגו לנו משהו אחר", אמר. "זה תפקידי כח"כ לבקר את עבודת מערכת הביטחון. אני מניח שצה"ל עשה את התוכנית האופטימלית במסגרת האילוצים. אני חושב שמבחינה אזרחית ולאומית חייבים לדווח אמת לוועדת החוץ והביטחון, להבהיר את כל האילוצים ולתת לה לעשות את שיקוליה. ברגע שחלק מהאילוצים לא מדווחים, או מדווחים בצורה לא מדויקת, תפקידנו לפנות לשר הביטחון וליו"ר הוועדה ולבקש הסברים."

יש להניח, בנוסף לדברים אלו, כי עומר בר לב, שהיה בין השאר מפקד סיירת מטכ"ל עבר בהצלחה בעת שירותו הצבאי בדיקה והערכה ביטחונית.

8.4. הייתכן שחבר כנסת יפעל באופן שיסכן את ביטחון המדינה?

בנוסף לפרשיות שסקרתי בפרק זה אפנה להצעת חוק שהוגשה בשנת 2017 על ידי חברת הכנסת רויטל סויד שכותרתה:[315]

> **הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – חבר הכנסת שהוגש נגדו כתב אישום המעלה חשש לסכנה לביטחון המדינה).**

סטטוס הצעת החוק בעת כתיבת שורות אלו הוא: "במליאה לקראת דיון מוקדם".
ההצעה מפרטת מנגנון להשעיית חבר כנסת מכהונתו בכנסת אשר הוגש כנגדו כתב אישום שממנו עולה חשש שמעשיו הביאו או עלולים היו להביא לסכנה לביטחון המדינה. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר בין השאר שאין זה ראוי ואף לא יעלה על הדעת כי חבר כנסת אשר חשוד כי פעל באופן שסיכן או עלול היה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ימשיך לכהן כנבחר ציבור. כלומר, חברת הכנסת שהעלתה את הצעת החוק סבורה שקיימת האפשרות שחבר כנסת יפעל באופן שיסכן את ביטחון המדינה. ברור שחברת הכנסת אינה מסתפקת בהצהרת האמונים.
מכל שנכתב עד כה ניתן להגיע למסקנה כי שבועת האמונים למדינת ישראל שנשבע חבר כנסת אינה מבטיחה שלא יימצא חבר כנסת מכהן או חבר כנסת שכיהן בעבר בכנסת, אשר במזיד או בשוגג יפגע בביטחון המדינה.

---

[313] ישיבה מס' 234 של הכנסת ה-20 לעיל ה"ש 245.
[314] מערכת החדשות של וואלה "בר לב על ההשעיה מוועדת החוץ והביטחון: טעיתי" **וואלה** 20.05.2014 news.walla.co.il/item/2747967
[315] הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – חבר הכנסת שהוגש נגדו כתב אישום המעלה חשש לסכנה לביטחון המדינה), התשע"ז-2017, פ/20/3769.

9. הצעות חוק שהוגשו בתחום הסיווג הביטחוני לנבחרי ציבור

9.1. הצעת ח"כ אפי איתם

הצעת חוק הפרטית של ח"כ אפי איתם, (פ/17/3152), הוגשה בשנת 2007 וכותרתה:

"**היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון**".[316]

(נוסח הצעת החוק מובא בנספח א').

בין השאר אמר ח"כ אפי איתם בדיון בהצעת החוק בישיבת הכנסת ב-30 בינואר 2008, את הדברים הבאים:

> ככל שהדברים שמונחים נוגעים לעומק הסודות של מדינת ישראל כך עולה יותר ויותר התחושה והתמיהה שלי לגבי רמת הוודאות שמקבלי המידע הם אכן אנשים מוסמכים וראויים.
>
> ...
>
> במציאות שבה אנחנו חיים נכון יהיה שחברי ועדה אחת בכנסת – לא כל חברי הכנסת, אלא ועדה אחת, ועדת החוץ והביטחון – יעברו תחקיר ביטחוני.

ממשלת ישראל התנגדה להצעת חוק זו והיא נדחתה בהצבעה במליאת הכנסת.

9.2. הצעת ח"כ רוברט אילטוב ואחרים

ב-27 ביולי 2017 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק ממשלתית (פ/4396/20) שיזמו חברי הכנסת רוברט אילטוב, יואב קיש, יעקב פרי, איתן כבל, חמד עמאר, יוליה מלינובסקי, עודד פורר, יואל רזבוזוב, רועי פולקמן ואיילת נחמיאס ורבין, ואשר כותרתה:

> **הצעת חוק הממשלה (תיקון – ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי), התשע"ז–2017**.[317]

בדברי ההסבר להצעה נכתב:

> מטרתה של הצעת חוק זו היא למנוע הדלפות מידע, ריגול וחשיפת סודות מדינה שיכולים לפגוע בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי נחשפים למידע המסווג, שחשיפתו לגורמי חוץ עלולה לפגוע בצבא ובשירותי הביטחון ובהתאם לרמת רגישותו, גם בביטחון המדינה. מטרת הוועדה היא לסייע לממשלה בגיבוש מדיניות, הובלתו ויישומו, בנושאים של יחסים בין-לאומיים וביטחון המדינה. מוצע כי כל חברי הוועדה יחויבו לעבור אחת לשנה בדיקת פוליגרף, באותה השיטה ובאותם התנאים שבהם מתבצע סיווג ביטחוני לבכירים ביותר במערכות הביטחון. שירות הביטחון הכללי יערוך את בדיקת הפוליגרף לפי הוראות שהוא יקבע ויעביר את תוצאות הבדיקה לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה בלבד.
>
> ביום 21/11/2018 התקיים במליאה דיון מוקדם.

הצעת החוק הוסרה מסדר היום בהצבעה.

---

[316] הצעת החוק של ח"כ אפי איתם.

[317] הצעת החוק של ח"כ רוברט אליטוב ואח'.

10. מאמרי דעה

10.1. מרדכי קרמניצר ואייל צור

פרופ׳ מרדכי קרמניצר הוא עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים וראש התכנית (שותף) לביטחון לאומי ודמוקרטיה ע״ש אמנון ליפקין-שחק. במאמרם באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש מרץ שנת 2012 בעניין הסכנה שבקיומן של הדלפות מישיבות הממשלה או מוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כותבים אייל צור ופרופ׳ מרדכי קרמניצר בין השאר:[318]

> את בעיית ההדלפות מישיבות הממשלה או הוועדה ניתן והכרחי לצמצם באמצעות חיוב השרים לעבור תחקיר ביטחוני, כמו שעוברים עובדי מדינה ואנשי שירותי הביטחון המתמנים לתפקידים רגישים, וכן תשאולים ביטחוניים (לרבות בדיקות פוליגרף) במקרה של חשד להדלפה. העמדה המשחררת שרים מתשאולים כאלה נראית אצילית, אבל היא נגועה בחוסר מעשיות ותוצאתה שיבוש הליכי ההכרעות בנושאים חיוניים בשל חשש מהדלפות. עם שיבוש כזה אין להשלים.

10.2. יהודה שפר

עורך הדין יהודה שפר עבד כשלושים שנה במשרד המשפטים, היה המשנה לפרקליט המדינה ופרש בשנת 2018. במאמרו בעיתון הארץ בחודש פברואר שנת 2019 קורא שפר:[319]

> לקבוע, לראשונה בישראל, נהלים לבדיקת סיווג ביטחוני לשרים שיבקשו לכהן בקבינט הביטחוני. בין השאר, ראוי שייכללו בנהלים אלו גם בדיקות פוליגרף, שבהן יישאלו המועמדים על מקורות מימון מחו״ל, ועל קשרים עם ממשלות זרות.

מצביע על הפרדוקס:

> לפיו יכול לכאורה אדם, שאינו כשיר אף לשמש כמאבטח בקריה - משום שאין לו סיווג ביטחוני - לכהן כשר ביטחון.

ומציע:

> ראוי כי מבקר המדינה, בתיאום עם שב״כ, יקבע כבר עתה כללים לסיווגם הביטחוני של נבחרי הציבור שיבקשו לכהן בממשלה הבאה כשרים בקבינט הביטחוני. ראוי שבמסגרת בדיקה זו ייבדקו גם בפוליגרף, לכל הפחות בשאלה ״האם קיבלת מימון או טובות הנאה מממשלה זרה, או ממי שקשור לממשלה זרה, במישרין או בעקיפין.״?

---

[318] אייל צור ופרופ׳ מרדכי קרמניצר ״פעולת מנע באיראן – המצוי והרצוי בתהליך קבלת ההחלטות״ **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 06.03.2012.
www.idi.org.il/articles/8027

[319] יהודה שפר ״פוליגרף לקבינט הביטחוני״ **הארץ** 11.02.2019
www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.6924948

11. המציאות הקיימת והצורך בהסדר משפטי חדש

11.1. מינוי חבר כנסת לתפקיד ביטחוני במציאות חיינו

בפנינו שתי שאלות:

א. האם עשוי לקרות מקרה ובו אכן יהיה מועמד לשרת כחבר בוועדת החוץ והביטחון, חבר כנסת מסוים אשר חשיפה בפני של מידע ביטחוני מסווג תעמיד בסכנה את ביטחון המדינה, בין בשוגג ובין במזיד.

ב. באם מקרה שכזה עשוי לקרות, האם יש צורך בהסדר משפטי שיסייע במציאת פתרון למקרה כזה, או שמא המצב המשפטי הקיים עונה על הצורך.

בין יעדיו של שירות הביטחון הכללי נכלל בחוק השב"כ יעד שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו מפני איומים מוגדרים. מניעת השב"כ מביצוע בחינת התאמה ביטחונית של חברי כנסת פוערת ביעוד הנזכר פער ומותירה פרצה מופקרת דרכה עשויים להיפגע ביטחון המדינה וסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו!

חוק השב"כ קובע:[320]

> השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים- פוליטיים.

נשאלת השאלה האם די בסעיף זה בחוק בכדי להבטיח שאכן כך יהיה וכי אף גורם פולטי לא יוכל לרתום את פעולת הערכת ההתאמה הביטחונית של חבר כנסת על ידי השב"כ לצורך פוליטי, או שמא יש צורך בהסדר שיסכל ביתר וודאות אפשרות כזו.

התשובה לשאלה זו נוגעת גם למנגנוני הפיקוח על השב"כ.

על פי תקנון הכנסת משנת 2019 שהתייחסתי אליו בסעיף 4.1.2. "האזנת סתר לחברי כנסת", חבר כנסת שאינו חבר בוועדה מוועדות הכנסת, אינו רשאי לעיין בפרוטוקולים מישיבות של ועדות אלו באם הוא לא הוזמן אליהן.

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1001 שהתייחסתי אליה בסעיף 4.1.4. "ועדת החוץ והביטחון וחברות בוועדה", ועדת החוץ והביטחון רשאית לסרב למסור מידע ביטחוני לוועדה של הכנסת. ככל שהסכנה שבמסירת המידע תגדל כן תוצאת השיקול האם לסרב או שלא לסרב למסור את המידע יוטה לצד אי-המסירה. מכאן שמצב בו כל חבר בוועדה או בוועדת משנה יהיה בעל התאמה ביטחונית כן ניתן יהיה לקבל יותר מידע הנדרש לתפקודן היעיל.

מכאן שבאשר למטרת כתיבתי שהוגדרה כך:

האם וכיצד ניתן לקיים בצוותא את שני ערכי היסוד, ערך שמירת ביטחון המדינה וערך שמירת חירות פעולת חברי הכנסת, בתחום הסיווג הביטחוני והאם נדרש שינוי בחוק?

עולה בבירור שבמצב הנוכחי אף שחברי הכנסת אינם נדרשים לעבור בדיקות ביטחונית ולקבל קביעת התאמה ביטחונית, הרי שאין לחברי הכנסת ממילא חירות פעולה מלאה ומוחלטת בהקשר של הסתמכותם על מידע שסווג ביטחונית.

מינוי חברים לוועדות הכנסת נעשה בידי חברי הכנסת עצמם.

---

[320] ס' 4. (ג) לחוק השב"כ.

בהתאם לחוק הכנסת ועדת הכנסת מביאה לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב ועדות הכנסת הקבועות ובכללן ועדת החוץ והביטחון, כולל גם ועדה זמנית:[321]

...

(ג) הועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הועדות הקבועות.

...

(ה) עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לעניני כספים ולעניני חוץ וביטחון, ...

במסגרת המאבק בגל השני של הקורנה החליטה הממשלה על שורת הגבלות. החלטה זו הביאה למאבק גלוי בין הממשלה לבין יושבת ראש הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון אשר המליצה בפני הוועדה שלא לאשר חלק מהגבלות אלו. מעט מהדברים שנאמרו בישיבת הוועדה מובאים כאן:[322]

היו"ר ח"כ יפעת שאשא ביטון:

יש לנו שתי משימות משמעותיות על השולחן: האחת, להבטיח את בריאות הציבור והשנייה היא לשמור על הכלכלה והמשק עד כמה שאפשר לצד ההתמודדות עם הנגיף. אנחנו יודעים בוודאות לגבי הבריכות שאין הדבקה.

...

אנחנו יודעים שאנחנו לוקחים אחריות מאוד כבדה על הכתפיים. גם אני באופן אישי לוקחת אחריות מאוד כבדה על הכתפיים. בריאות הציבור לא פחות חשובה לי, אבל אנחנו תמיד מדברים על האיזונים. חשוב לי שנתון אחד יהיה על השולחן: מרגע פתיחת חדרי הכושר ובמהלך החודש שלאחר מכן, לא הייתה עלייה במספר הנדבקים בכלל.

ח"כ מכלוף מיקי זוהר:

אני רק רוצה להעביר דבר אחד, ההחלטה שמתקבלת פה היום היא בניגוד לעמדת גורמי המקצוע ובניגוד לעמדת שר הבריאות וראש הממשלה. הדבר הזה לא סביר בעליל. קבלת החלטה לעשות את מה שאת רוצה, זה בסדר, זו זכותך, אנחנו חיים פה בדמוקרטיה, אבל הקואליציה לא תסבול את זה ואני מדבר פה כיושב-ראש הקואליציה. אני רוצה להזכיר לכולם - - -

...

אבל דבר אחד אני אומר, נאלץ בעצב גדול להחליף את יפעת שאשא ביטון כיושבת-ראש הוועדה.

אעיר כי הדחת יו"ר ועדה אינו הליך שרירותי ופשוט, על פי תקנון הכנסת:[323]

ועדת הכנסת רשאית, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה להשעות מכהונתו יושב ראש ועדה או לקבוע סייגים לכהונתו בהתקיים בו ...

וגם:

הורשע יושב ראש ועדה, במהלך כהונתה של אותה כנסת, בפסק דין סופי בעבירה פלילית, יחדל לכהן כיושב ראש ועדה.

האם מעורבות אפשרית של פוליטיקאי, ראש ממשלה, שר או חבר כנסת נבחר ציבור, בדרך של הצבעה במליאת הכנסת, לשם מניעת מינוי חבר כנסת אחר כחבר בוועדה, או איום בהחלפת יושבת ראש ועדה מוועדות הכנסת חמורה היא פחות מעריכת בדיקה ביטחונית על ידי שירות הביטחון הכללי לחבר כנסת החפץ להימנות עם חברי ועדת החוץ והביטחון?

---

[321] ס' 2א לחוק הכנסת.

[322] פרוטוקול ישיבה מס' 29 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה של הכנסת ה-23 (13.07.2020).
https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx

[323] ס' 107 (ב) לתקנון הכנסת.

ביום 26 בינואר 2020 הודיעה פרקליטות מיסוי וכלכלה לח"כ דוד ביטן ולבא-כוחו :[324]

> ... היועץ המשפטי לממשלה שוקל להעמידו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות של לקיחת שוחד מבעלי אינטרסים שונים בסך של כ-990 אלף שקל, זכות לדירות ושוחד נוסף בהיקף שאינו ידוע במדויק, וכן בעבירות של בקשות שוחד, מרמה והפרת אמונים, הלבנת הון ועבירות מס, שביצע לכאורה בתשע פרשות שונות בין השנים 2011 עד 2017.

כחודשיים לאחר מכן מונה חבר הכנסת דוד ביטן כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.[325] זהו מקרה מעניין, אשר באם שירות הביטחון הכללי היה מבצע בדיקה ביטחונית לחבר הכנסת הנכבד והיה עליו לקבוע התאמה ביטחונית שלו לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני בהחלט ייתכן שהשירות היה נמנע מלתת התאמה כזו.

ממה שנכתב עד כה עולה:

חבר כנסת, מתוקף היותו נבחר ציבור, על פי הוראת חוק שירות הביטחון הכללי, אינו עובר הליך לצורך קביעת התאמה ביטחונית כלשהי, ואין מניעה בחוק למינוי כחבר בוועדה זו או אחרת של הכנסת, או למשרת שר, גם כאשר מינויים אלו חושפים בפניו מידע ביטחוני אשר גילויו בדרך של הדלפה או בדרך של ריגול יסכן את ביטחון המדינה.

מינויי חברי כנסת כחברי ועדות בכנסת וכשרים נעשה ממניעים פוליטיים על ידי פוליטיקאים, על פי שיקול דעתם בשיטת 'יהיה בסדר'.

11.2. הצורך בהסדר משפטי חדש

אין להוציא מכלל אפשרות שבין נבחרי ציבור שהם חברי הכנסת ושרים שנחשפים למידע ביטחוני רגיש ומסווג יש או שיהיה מי שיחשוף בטעות, או ידליף בכוונה תחילה, או יעביר לידיעת גורם עוין, גם עם בעתיד הרחוק, מידע ביטחוני מסווג ובכך יסכן את ביטחון המדינה.

לשם מניעת סכנה זו יש צורך בהסדר משפטי אשר ימנע ככל שניתן ובצורה סבירה את מינויו של נבחר ציבור לתפקיד או למשרה המקנים נגישות למידע ביטחוני מסווג, ויבדוק את אמינותו של נבחר ציבור מעת לעת, בדומה לאופנים בהם נעשים הדברים בתחום זה לגבי קצינים בכירים בצה"ל ובארגונים הביטחוניים בישראל.

על ההסדר המשפטי החדש לכלול מנגנון שיבטיח ככל שניתן את אי ניצולו על ידי גורמי שלטון ועל ידי ארגונים ביטחוניים לפגיעה בחרות פעולתם של נבחרי ציבור משיקולים זרים.

על ההסדר שיגובש לאזן היטב בין זכויות נבחרי הציבור לבין צרכי ביטחון המדינה.

---

[324] אתר פרקליטות המדינה "הפרקליטות הודיעה לח"כ דוד ביטן כי נשקלת העמדתו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות של לקיחת שוחד בסך של כ-990 אלף שקל":
www.gov.il/he/Departments/news/26-01-20-01

[325] הרכב היסטורי של ועדת החוץ והביטחון, לעיל ה"ש 97.

12. הצעת תיקון להסדר

הצעתי כוללת מיסוד בחוקים הרלבנטיים של הליך הכולל:

א. קביעת מועמדות של חבר כנסת כחבר בוועדה או כשר או בכל מינוי אחר שיועד לו אשר לצורך מילוי תפקידו זה עליו לקבל גישה למידע ביטחוני מסווג. מועמדות זו תוגש ליושב ראש הכנסת.

ב. הגשת בקשה על ידי יושב ראש הכנסת לחבר הכנסת המועמד לשם קבלת הסכמתו לביצוע הליך בדיקה, הערכה, וקביעת התאמה ביטחונית לרמת הסיווג הביטחוני הנדרש.

ג. באם חבר הכנסת המועמד לא יסכים לביצוע ההליך, הוא לא ימונה לתפקיד המיועד.

ד. באם חבר הכנסת ייתן את הסכמתו יבצע שירות הביטחון הכללי, לבקשת יו"ר הכנסת, את ההליך הנזכר וראש השירות יגיש ליו"ר הכנסת את המלצתו, לחיוב או לשלילה.

ה. באם המלצת ראש שירות הביטחון הכללי תהיה חיובית, יעניק יו"ר הכנסת את ההתאמה הביטחונית לחבר הכנסת המועמד.

ו. באם המלצת ראש שירות הביטחון הכללי תהיה שלילית, יודיע על כך ראש השירות ליו"ר הכנסת. יו"ר הכנסת יודיע על המלצה זו לחבר הכנסת המועמד ויבקש לקבל את הסכמתו להעברת ההחלטה בדבר קביעת התאמתו הביטחונית ליו"ר ועדת התאמה ביטחונית לנבחרי ציבור.

ז. באם המועמד לא יסכים להעברה הנזכרת בסעיף הקודם, הוא לא ימונה לתפקיד שיועד לו.

ח. באם נתן חבר הכנסת המועמד את הסכמתו לבקשת יו"ר הכנסת, יעביר יו"ר הכנסת בקשה לקביעת ההתאמה הביטחונית ליו"ר ועדת התאמה ביטחונית לנבחרי ציבור ויודיע על כך לראש שירות הביטחון הכללי. ראש שירות הביטחון יעביר את ממצאיו ואת הנמקותיו ליו"ר ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור.

ט. ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור תקבע האם להעניק לחבר הכנסת המועמד התאמה ביטחונית ואת רמת הסיווג הביטחוני שתכלול התאמה זו או שתקבע שלא להעניק התאמה ביטחונית.

י. ועדת ההתאמה הביטחונית לנבחרי ציבור תמונה על ידי שר המשפטים ותשרת בכל עת. הוועדה תמנה חמישה חברים, כולם בעלי התאמה ביטחונית הולמת. בין חברי הוועדה יהיה שופט בית המשפט העליון והוא יהיה יושב ראש הוועדה. בין חברי הוועדה יהיו חבר שהמליץ עליו שר הביטחון, חבר שהמליץ עליו ראש שירות הביטחון הכללי ושני חברים נוספים מתוך חבר המורים של מוסדות להשכלה גבוהה.

יא. לחבר הכנסת המועמד תהיה זכות ערעור בפני בית המשפט העליון על החלטת ועדת ההתאמה.

יב. תיאסר כל מסירת מידע ביטחוני מסווג לחבר כנסת חסר התאמה ביטחונית.

יג. חברי הכנסת אשר נקבעה להם התאמה ביטחונית יחויבו לרענן התאמה זו באותו הליך שיהיה נהוג באותה עת לגבי בכירים במערכות הביטחון בישראל.

הערות:

א. ברור שהשימוש במונח "חבר" כולל גם "חברה".

ב. איני מטפל כאן בסוגיית הקניית התאמה ביטחונית הולמת לשופט בית המשפט העליון.

ג. מתבקש שיפור להצעת התיקון שניסחתי ולהצגת חלופות, כגון החלפת שירות הביטחון הכללי כמבצע ההליך במשרד חקירות פרטי זה או אחר, או גוף חקירות של הכנסת, הסתפקות בביצוע בדיקות פוליגרף ועוד.

רשימה ביבליוגרפית

חקיקה מנדטורית

פקודת הסודות הרשמיים חא״י ב פרק ק׳ 1003, (1933).

תקנות ההגנה (שעת חרום), 1945, ע״ר תוס׳ 2, (א) 858 1195 (א).

פקודת סדרי השלטון והמשפט התש״ח-1948.

פקודת הראיות [נוסח חדש], דמ״י 18 421, התשל״א-1971.

חקיקה ישראלית

חקיקה ישראלית - חוקי יסוד

חוק יסוד : הכנסת

חוק יסוד : הממשלה

חוק יסוד : הצבא

חקיקה ישראלית - חקיקה ראשית

חוק בתי דין מינהליים, התשנ״ב-1992.

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ״ד-1985.

חוק האזנת סתר, התשל״ט-1979.

חוק הארכיונים, התשט״ו-1955.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ״א-1981.

חוק הכנסת, התשנ״ד-1994.

חוק המאבק בטרור, התשע״ו-2016.

חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ״א-1981.

חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש״ף-2020.

חוק העונשין, התשל״ז-1977.

חוק הפטנטים, התשכ״ז-1967.

חוק השבות, התש״י-1950.

חוק השיפוט הצבאי, התשט״ו-1955.

חוק חופש המידע, תשנ״ח-1998.

חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי״א-1951.

חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ״ח-1998.

חוק לתיקון דיני העונשין (בטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), התשי״ז-1957.

חוק מבקר המדינה, התשי״ח-1958.

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ״ב-1982.

חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ״ו-1956.

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס״ב-2002.

חקיקת משנה, תקנות, הוראות, נהלים ופקודת מטכ"ל

תקנות שירות הביטחון הכללי (הודעה למעביד בדבר דרישות סיווג ביטחוני לעובדיו, הודעה לאדם בדבר אי התאמה ביטחונית וועדת השגה על קביעת אי התאמה ביטחונית), התשס"ג-2003.

תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010.

תקנון הכנסת (החלטות בענייני נוהל, כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה), התשע"ט-2019.

פקודה של שרות בתי הסוהר – (פקודת ניצבות, אבטחה, שמירה וסיווג מסמכים), (01.08.2001).

מדריך משרד הביטחון אגף ההנדסה והבינוי "מדריך רישום / עדכון במאגר המתכננים של אגף ההנדסה והבינוי / משהב"ט", (ינואר 2010).

הוראת קבע למתקני אגף כוח-אדם, מג 01-01 "גיוס בני מיעוטים".

הצעות חוק ממשלתיות

הצעת חוק שירות הבטחון הכללי, התשנ"ח-1998.

הצעת חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

הצעות חוק פרטיות

הצעת חוק הכנסת (תיקון - היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון), התשס"ח-2002 פ/7/3152.

הצעת חוק (הפסקת תשלום פנסיה מקופת הכנסת לח"כ לשעבר עזמי בשארה), התשס"ח-2008, פ/3754/17.

הצעת חוק (שלילת גמלה מחבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה), התשס"ח-2008, פ/3782/17.

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – חבר הכנסת שהוגש נגדו כתב אישום המעלה חשש לסכנה לביטחון המדינה), התשע"ז-2017, פ/20/3769.

הצעת חוק הממשלה (תיקון - ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי), התשע"ז-2017 פ/20/4396.

הצעת חוק הכנסת (תיקון – שמירת מעמדה של הכנסת כמפקחת על עבודת הממשלה והבטחת מסירת מידע לכנסת על ידי הממשלה), התשע"ח–2018.

הוראות פנימיות של גופים ציבוריים

"הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין, התשלז-1977" **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** 4.1104 (התשס"ב).

"הקשר עם משרד מבקר המדינה, הטיפול בממציאי ביקורתו והמעקב אחר תיקון הליקויים" **פקודת מטכ"ל** 1.03011 (2005).

"לימודים אקדמיים בחו"ל מטעם צה"ל – חיילים בשירות קבע" **פקודת מטכ"ל** 32.0509 (1981).

"מסירת ידיעות צבאיות" **פקודת מטכ"ל** 21.0106 (2016).

"מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה" **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** 3.1001 (התשס"ג).

"קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** 4.1114 (התש"ף).

"הכרזת ידיעות סודיות לפי סעיף 113 (ד) לחוק העונשין, התשלז-1977" **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** 4.1104 (התשס"ב).

"מדריך לניסוח חקיקה" **מחלקת נוסח החוק משרד המשפטים** (2008).

חקיקה בריטית

Official Secrets Act, 1889, 52 & 53 Vict., c. 52 (Eng.).
Official Secrets Act, 1911, 1 & 2 Geo. V c. 28 (Eng.).
Official Secret Act 1989, (Eng.).
Security Service Act 1989, (Eng.).

חקיקה אמריקאית

U.S. Const. art. I, § 2.
National Security Act of 1947, Public Law 235 (1947).
50 U.S. Code Title 50 - War and National Defense.
28 U.S.C. Judiciary and Judicial Procedure.
National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020.

חקיקה אוסטרלית

Australian Security Intelligence Organization Act, 1979.

חקיקה גרמנית

The Act on Security Vetting.

חקיקה יפנית

The Act on the Protection of Specially Designated Secrets.
The Japanese Diet Law.

חקיקה צרפתית

Code de la défense.

חקיקה קנדית

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C.,1985 c. C-23
National Security and Intelligence Review Agency Act S.C. 2019, c. 13, s. 2.

הצעת חוק פרטית באוסטרליה

The Parliament of the Commonwealth of Australia
Ministers of State (Checks for Security Purposes) Bill 2019

פסקי דין של בית המשפט העליון

בג"ץ 2366/05 **אלנבארי נ' ראש המטה הכללי בצה"ל**, (29.06.2008).
בג"ץ 4267/93 **אמיתי נ' ראש ממשלת ישראל**, (8.9.1993).
בג"ץ 5744/16 **בן מאיר נ' הכנסת**, (27.05.2018).
בג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה**, (26.04.2020).
בג"ץ 258/07 **גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקה אירועי המערכה בלבנון 2006**, (6.02.2007).
בג"ץ 8102/03 **גלאון נ' שר הביטחון**, (20.01.2011).
בג"ץ 5277/13 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שירות הביטחון הכללי**, (02.02.2017).
בג"ץ 1265/11 **הועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, (06.08.2012).
בג"ץ 3959/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה לעיון בעונש**, (12.07.1999).

בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** , (8.9.1993).

ב"ש 64/87 **ואנונו נ' מדינת ישראל**, (10.07.1987).

א"ב 9255/12 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה נ' זועבי**, (30.12.2012).

בג"ץ 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי**, (15.05.2003).

רע"א 7114/05 **מדינת ישראל נ' חיזי**, (11.12.2007).

ע"פ 6833/14 **נפעא נ' מדינת ישראל**, (31.08.2015).

ע"ב 5487/19 **סגל נ' בן גביר**, (25.08.2019).

בש"פ 6406/15 **פלוני נ' מדינת ישראל**, (13.12.2015).

ע"פ 357/87 **פלוני נ' מדינת ישראל**, (01.12.2019).

בג"ץ 2057/18 **פלוני נ' ראש ממשלת ישראל**, (04.07.2019).

בג"ץ 1843/93 **פנחסי נ' כנסת ישראל**, (17.01.1995).

ב"ש 298/86 **ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין**, (07.04.1987).

ע"פ 8445/11 **קם נ' מדינת ישראל**, (31.12.2012).

בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, (08.03.200).

עע"ם 2820/13 **רוזנברג נ' רשות האכיפה והגבייה**, (11.04.2014).

בג"ץ 5023/16 **רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, (12.03.2020).

רע"ב 6309/19 **שגב נ' שרות בתי הסוהר**, (03.12.2009).

ע"פ 3984/16 **שוויש נ' מדינת ישראל**, (21.04.2017).

בג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי**, (10.01.1989).

בג"ץ 4668/01 **שריד נ' ראש הממשלה**, (27.12.2001).

החלטות ממשלה

החלטה 79 של הממשלה ה-34 "פטור ממכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת ראש אגף הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) - תיקון החלטת ממשלה" (15.06.2015).
www.gov.il/he/departments/policies/2015_des79

החלטת 458 של הממשלה ה-34 "אישור הקמת חברת "שביט" בע"מ כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה" (13.08.2015).
www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec458

החלטה 4950 של הממשלה ה-34 "הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש" (31.03.2020).
www.gov.il/he/departments/policies/dec4950_2020

פרוטוקולים מישיבות מליאת הכנסת

פרוטוקול ישיבה מס' 184 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-3 (12.11.1956).

פרוטוקול ישיבה מס' 185 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-3 (12.11.1956).

פרוטוקול ישיבה מס' 190 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-3 (20.11.1956).

פרוטוקול ישיבה מס' 338 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-3 (30.07.1957).

פרוטוקול ישיבה מס' צ"ה של מליאת הכנסת, הכנסת ה- 6 (31.08.1966).

פרוטוקול ישיבה מס' 247 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-8 (05.01.1976).

פרוטוקול ישיבה מס' 227 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-15 (24.07.2001).

פרוטוקול ישיבה מס' 255 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-15 (04.12.2001).

פרוטוקול ישיבה מס' 146 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-16 (23.06.2004).

פרוטוקול ישיבה מס׳ 210 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-16 (18.01.2005).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 233 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-16 (14.03.2005).

פרוטוקולים מישיבות ועדות הכנסת

פרוטוקול ישיבה מס׳ יג׳ של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1 (21.06.1949).
פרוטוקול ישיבה מס׳ מב/2 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1 (01.08.1950).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 18/ג של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1 (01.01.1951).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 20/ג של ועדת הכנסת, הכנסת ה-1 (08.01.1951).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 199 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (11.06.2001).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 234 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (21.01.2017).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 170 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-16 (27.10.2004).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 191 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-16 (28.12.2004).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 161 של ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-20 (10.05.2017).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 211 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-6 (29.07.1968).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 217 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-11 (18.03.1987).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 117 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16 (10.10.2004).
פרוטוקול ישיבה מס׳ 29 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה של הכנסת ה-23 (13.07.2020).

ספרים בעברית

אלי בכר **שב״כ במבחן ביטחון, משפט וערכי הדמוקרטיה,** המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020).
איסר הראל **ביטחון ודמוקרטיה**, הוצאת עידנים / ידיעות אחרונות (1989).
מרדכי קרמניצר **על חבל דק המאבק והמחויבות לזכויות אדם**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2017).
אריה רוטר **חוק שירות הביטחון הכללי - אנטומיה של חקיקה**, אוניברסיטת חיפה (2010).
קהלת, א, ט.

אתרי אינטרנט בעברית

אתר היחידה הממלכתית לקביעת התאמה ביטחוני ״בדיקת התאמה ביטחונית - עלון מידע לנבדק״.
www.shabak.gov.il/SiteCollectionDocuments/giustfasimpilot.pdf

אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה ״משה בכר שירות הביטחון בכללי בשירות הדמוקרטיה״ (2019).
www.idi.org.il/blogs/security-clearance/general-security-agency/28610

אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה ״פרופ׳ סוזי נבות - ארבע הערות קצרות על חסינות חברי הכנסת״.
www.idi.org.il/parliaments/4455/8073

אתר השירותים והמידע הממשלתי ״כתבות ומאמרים״.
www.gov.il/he/departments/publications/reports/roots_1984

אתר כנסת ישראל ״ועדת האתיקה של הכנסת - כללי האתיקה והחלטות עקרוניות״.
main.knesset.gov.il/Activity/committees/Ethics/Documents/RulesOfProcedureEthics.pdf

אתר כנסת ישראל ״ועדת החוץ והביטחון״.
m.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/Pages/default.aspx

אתר כנסת ישראל ״ועדת החוץ והביטחון – הרכב הוועדה – היסטוריה״

main.knesset.gov.il/Activity/Committees/ForeignAffairs/Pages/CommitteeHistoryByCommittee.aspx

אתר כנסת ישראל "ועדת החוץ והביטחון – הרכב הוועדה".
main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/Pages/CommitteeMembers.aspx

אתר כנסת ישראל "עבודת הכנסת".
m.knesset.gov.il/About/KnessetWork/Pages/default.aspx

אתר משרד הביטחון "אודות משרד הביטחון".
https://www.mod.gov.il/About/Pages/about_mod.aspx

אתר משרד הביטחון "דוח לשנת 2018 על פי חוק חופש המידע".
www.mod.gov.il/Citizen_Service/clalim/public_service/Documents/freedom_report_2018.pdf

אתר משרד הביטחון "דוח לשנת 2019 על פי חוק חופש המידע".
www.mod.gov.il/Citizen_Service/clalim/public_service/Documents/freedom_report_2019.pdf

אתר משרד הביטחון "הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (מלמ"ב), היחידה לאבטחת חברות וספקים משהב"ט, טופס בקשת הכשרה / שדרוג סיווג לחברה".
www.mod.gov.il/pages/searchResults.aspx?k=%u05D1%u05E7%u05E9%u05EA%20%u05D4%u05DB%u05E9%u05E8%u05D4

אתר משרד הביטחון "לראשונה: אישה תכהן בתפקיד סגן מלמ"ב".
www.mod.gov.il/Defence-and-Security/articles/Pages/16.4.19.aspx

אתר משרד הביטחון "שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרישום ספק מוכר-מלא במשהב"ט, לרמה 6 5".
https://www.mod.gov.il/building/Documents/binuy_5.9.pdf

אתר משרד המשפטים "דרושים".
www.gov.il/he/departments/publications/drushim/03-03-2020

אתר משרד המשפטים "החלטת היועץ המשפטי לממשלה בפרשת הרפז".
justice.gov.il/Pubilcations/ArticlesOld/Pages/WienstienHarpazFinalJan16.aspx

אתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור "ביקורת המדינה".
www.odata.org.il/dataset/bfafd4ec-57d4-46da-b9b2-5bd491e095a8/resource/b214aaf0-33f4-4e62-bc87-90eebd30c494/download/manual-bikorethamdina2018-.pdf

אתר עמותת חופש "החלטת ממשלת ישראל הראשונה - מרץ 1949".
www.hofesh.org.il/articles/hiloni_dati/november29/november29.html

אתר צה"ל "מטב - זכויות וחובות – חוק שירות ביטחון"
www.mitgaisim.idf.il/כתבות/ראשי/חוק-שירות-ביטחון/#/

אתר צה"ל, "מטב - סיווג ביטחוני - כל מה שצריך לדעת על סיווג ביטחוני".
mitgaisim.idf.il/כתבות/כתבות-ציר-הזמן/מיון-מתקדם/תחקיר-סיווג-ביטחוני/#/

אתר צה"ל "מטב – תפקידים"
mitgaisim.idf.il/תפקידים/פקיד-שותפות-סוד-שוס/

אתר צה"ל "אכ"א – מילואים – "שאלון אישי לצרכי קביעת התאמה ביטחונית לרמות סיווג "4-1.
www.miluim.aka.idf.il/Sip_Storage/FILES/1/2241.pdf

אתר פרקליטות המדינה "הפרקליטות הודיעה לח"כ דוד ביטן כי נשקלת העמדתו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות של לקיחת שוחד בסך של כ-990 אלף שקל".

www.gov.il/he/Departments/news/26-01-20-01

אתר שירות הביטחון הכללי "אודות הארגון".
www.shabak.gov.il/pages/about.html#=1

מקורות בעברית באינטרנט

רונן ברגמן ועידו שברצטוך "הכלי נחשף: המאגר הסודי של השב"כ שאוסף סמסים, שיחות ומיקומים שלכם" **ידיעות אחרונות - 7 ימים** 27.03.2020, 24.
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5701412,00.html

רונן ברגמן "ראש אמ"ן לשעבר: ישראל עלולה להגיע לסופה כמדינה יהודית ודמוקרטית" **ידיעות אחרונות** 13.10.2016.
www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4865887,00.html

שלומי גבאי ומשה שטיינמץ "שני שוטרים נהרגו בפיגוע בהר הבית; המחבלים - תושבי אום אל-פחם" **וואלה** 14.07.2017.
news.walla.co.il/item/3080841

רות גביזון "שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידאולוגיה, הצדקה", 27 **מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית** 2009.
http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/2217606.pdf

מתי גולן "החיים על המת - פחדנות ושפלות גדולה יותר מאשר הכפשת שמו של אדם שאינו מסוגל להגיב" **גלובס** 03.01.2005.
www.globes.co.il/news/article.aspx?did=870000

אלון חכמון "לאחר כשנתיים: חבר הכנסת לשעבר באסל גטאס שוחרר מהכלא" **מעריב** 27.05.2007
www.maariv.co.il/news/law/Article-700746

הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, "דין וחשבון של ח"כ יוחנן פלסנר יו"ר הוועדה" **מקור ראשון** 07.2012.
ww.makorrishon.co.il/nrg/images/news1/plesner.pdf

מערכת וואלה! "הרמטכ"ל: גיוס ערבים לצה"ל אינו מהווה סיכון ביטחוני" **וואלה** 18.08.2000.
news.walla.co.il/item/16818

דן להב "הצעת חוק העונשין (תיקון-סייג לידיעה סודית)", התש"ס - 1999 **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** 2001.
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7d1257ad-9032-e811-80de-00155d0a0235/2_7d1257ad-9032-e811-80de-00155d0a0235_11_8455.pdf

יהונתן ליס "ח"כ עיסאווי פריג' מונה לחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת" **הארץ** 27.11.2017
www.haaretz.co.il/news/politi/1.4633150

גלעד מורג, "אישום: עובד בוועדה לאנרגיה אטומית השיג במרמה עשרות מיילים מסווגים" **Ynet**
https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5715567,00.html?utm_source=ynet.app.android&utm_term=5715567&utm_campaign=general&utm_medium=social

מערכת החדשות "בר לב על ההשעיה מוועדת החוץ והביטחון: טעיתי" וואלה **2014** 20.05.
news.walla.co.il/item/2747967

שרה צובנר "שמירה על מידע מסווג הנמצא בידי חברי פרלמנט - בדיקה משווה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע**, 2016.

אייל צור ופרופ' מרדכי קרמניצר "פעולת מנע באיראן – המצוי והרצוי בתהליך קבלת ההחלטות", **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 06.03.2012.
www.idi.org.il/articles/8027

אריאל צימרמן בהנחיית מרדכי קרמניצר "הערות מרכזיות להצעת החוק, לאור המשפט המשווה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 1997.
www.idi.org.il/books/4847

ישי פורת "השר לשעבר שהפך למרגל איראני: גונן שגב נשלח ל-11 שנות מאסר" **כלכליסט** 26.02.2019.
www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3757150,00.html

יהודה שפר "פוליגרף לקבינט הביטחוני", **הארץ** 11.02.2019
www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.6924948

מכתבים ודואר אלקטרוני

מכתב מסימה וואקנין-גיל, הצנזורית הראשית, אל המחבר (21.2.2013).

דואר אלקטרוני מאינדה נובומינינסקי, מנהלת ארכיון הכנסת, אל המחבר (17.03.2020 17:54).

ספרים באנגלית

CHANTAL MOUFFE, THE DEMOCRATIC PARADOX, VERSO - LONDON - NEW-YORK (2000).

מאמרים באנגלית

Michelle D. Christensen, *Security Clearance Process: Answers to Frequently Asked Questions* CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2016).
https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R43216.pdf

FREDERICK M. KAISER, *Protection of Classified Information by Congress: Practices on Proposals* CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2011).
https://fas.org/sgp/crs/secrecy/RS20748.pdf

אתרי אינטרנט באנגלית

Bindesamt fur Verfassungsschutz
Welcome
https://www.verfassungsschutz.de/en/index-en.html

CBC News
How Canada does security screenings on elected official
https://www.cbc.ca/news/canada/how-canada-does-security-screenings-on-elected-officials-1.1087229

CBC News
Text of the Afghan detainee document deal (May 14, 2010).
https://www.cbc.ca/news/about-cbc-news-1.1294364

CBC News
Trudeau cabinet hopefuls must pass extensive background check (Nov. 1, 2015).
https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-cabinet-hopefuls-must-pass-extensive-background-check-1.3295240

Congress.gov
H. Res. 747, 109th Congress
Amending the Rules of the House of Representatives to require that all members of the Permanent Select Committee on Intelligence and all members of the Subcommittee on Defense of the Committee on Appropriations have security clearances. 109th Congress (2005-2006).
https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-resolution/747

DCAF
European Parliament Director-General for Internal Policies - Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union 2011
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf

DCAF
Guidelines for Intelligence Oversight for Parliamentary Committees in the Assembly of the Republic of Macedonia.
The Assembly of the Republic of Macedonia - A Center for Security Development and the rule of law.
May 2018
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ENG_INTELLIGENCE%20OVERSIGHT.pdf

Defense Counterintelligence and Security Agency
About Us
https://www.dcsa.mil/About/

ENNIR
The European Network of National Intelligence Reviewers.
Intelligence Review in the Netherlands.
http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands

European Parliament Director-General for Internal Policies
Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union 2011
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/study_en.pdf

Government of Canada
Canadian Security Intelligence Service
https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service.html

Government of Canada
The Privy Council Office.
https://www.canada.ca/en/privy-council.html

Government of Canada
Policy on Government Security.
https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16578&section=html

GOV.UK
United Kingdom Security Vetting.
https://www.gov.uk/government/organisations/united-kingdom-security-vetting

House of Councillors
The National Diet of Japan.
https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/eng/committ/list/l0906e.htm

Intelligent and Security Committee of Parliament
Frequently Asked Questions (FAQs)
http://isc.independent.gov.uk/FAQ

Federal Register
Executive Order 13869.
Transferring Responsibility for Background Investigations to the Department of Defense
https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/29/2019-08797/transferring-responsibility-for-background-investigations-to-the-department-of-defense

kanati.go.jp
Cabinet Secretariat Preparatory Office for Enforcement of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets.
Overview of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets (SDS)
https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2013/headline/houritu_gaiyou_e.pdf

Publications.Parliament.UK
House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, Report of Session 2013-14
https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf

Republique Francaise General Secretaiat for Defence and National Security
General Intermenstrual Directive on of the National Secret 2011
http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2018/01/igi-1300-english.pdf

Security Intelligence Review Committee
Overview
http://www.sirc-csars.gc.ca/index-eng.html

Security Service MI5
FAQ About MIF
http://www.mi5.gov.uk/faq/

נספחים

מצורפים כאן שלושה נספחים הכוללים שלוש הצעות חוק פרטיות כפי שהונחו על שולחן הכנסת.

נספח א' כולל את הצעת החוק של ח"כ אפי איתם בעניין היתר ביטחוני לחברי ועדת החוץ והביטחון.

נספח ב' כולל את הצעת החוק של ח"כ רויטל סויד בעניין חבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום המעלה חשש לסכנה לביטחון המדינה.

נספח ג' כולל את הצעת החוק של ח"כ רוברט אילטוב ואחרים בעניין ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

נספח א – הצעת החוק של אפי איתם

הצעת חוק לתיקון חוק הכנסת בעניין היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון

פ/17/3152

הצעת חוק הכנסת (תיקון - היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון), התשס"ח-2007

הוספת סעיף 3א

1. בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994,[326] אחרי סעיף 3 יבוא:

3א. היתר ביטחוני לחבר ועדת החוץ והביטחון

לא יכהן חבר הכנסת בוועדת החוץ והביטחון או בוועדה זמנית לענייני חוץ וביטחון לפי סעיף 2א(ה), אלא לאחר שקיבל היתר ביטחוני בתקופת אותה הכנסת או בכנסת שקדמה לה; היתר כאמור יינתן על ידי יושב ראש הכנסת לאחר שעבר חבר הכנסת תחקיר ביטחוני לפי כללים שקבע היושב ראש לאחר התייעצות עם ראש שירות הביטחון הכללי כמשמעותו בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב–2002[327].

דברי הסבר

חברי הכנסת המכהנים בוועדת החוץ והביטחון חשופים במהלך עבודתם הציבורית, למידע חשאי ורגיש, הנוגע לסוגיות מגוונות הקשורות לביטחון המדינה. ראוי כי טרם כניסתם לכהונתם כחברי ועדת החוץ והביטחון ולחשיפתם בפני מידע זה, יעברו תחקיר ביטחוני, כפי שיקבע יושב ראש הכנסת, אשר יאשר את יכולתם להיות חשופים למידע זה.

בשולי הדברים יצוין, כי עוזריהם הפרלמנטרים של חברי הכנסת ועובדי הכנסת, נדרשים לעבור תחקיר ביטחוני טרם כניסתם לעבודה במשכן, מה שאיננו נדרש מחברי הכנסת.

אין כל סיבה כי חברי ועדת החוץ והביטחון יהיו פטורים מתחקיר ביטחוני מתאים.

יצוין כי סעיף 7(ב)(3) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, מונה בין תפקידי שירות הביטחון הכללי "קביעת הוראות בדבר סיווג בטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים" אך החוק מסייג נבחרי ציבור ושופטים מגדר נושאי התפקידים שלגביהם קובע שירות הביטחון הכללי הוראות בדבר סיווג ביטחוני.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

[326] ס"ח התשנ"ד, עמ' 140.
[327] ס"ח התשס"ב, עמ' 179.

נספח ב – הצעת החוק של רויטל סויד

מספר פנימי: 2012712

הכנסת העשרים

יוזמת: חברת הכנסת רויטל סויד

פ/3769/20

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – חבר הכנסת שהוגש נגדו כתב אישום המעלה חשש לסכנה לביטחון המדינה)

תיקון סעיף 42 ב

1. בחוק יסוד הכנסת, בסעיף 42ב, בסופו יבוא:

"ד (1) הוגש כתב אישום נגד חבר הכנסת ומכתב האישום עולה חשש שהמעשים שבשלהם הוגש כתב האישום הביאו או עלולים היו להביא לסכנה לביטחון המדינה, יודיע היועץ המשפטי לממשלה או היועץ המשפטי לכנסת ליושב ראש הכנסת על הגשת כתב האישום בשל המעשים כאמור.

(2) הוגשה הודעה כאמור בפסקה (1), רשאית הכנסת ברוב של 70 חברי הכנסת, מתוכם 10 לפחות חברי הכנסת בסיעות שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה, להחליט להשעות אותו מכהונתו בכנסת.

(3) החלטה כאמור בפסקה (2) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב קולות; ועדת הכנסת תתכנס תוך עשרה ימים מיום שהודיע היועץ המשפטי לממשלה ליושב ראש הכנסת על הגשת כתב האישום; ועדת הכנסת לא תציע והכנסת לא תחליט להשעות את חברותו של חבר הכנסת, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת, ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה, הזדמנות להשמיע את דברם.

(4) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי פסקה (2), יושעה מתפקידו עד למתן פסק דין; הורשע חבר הכנסת, יחולו הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ב1); זוכה חבר הכנסת, תפקע השעייתו.

(ה) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי פסקה (2), יושעה מתפקידו עד למתן פסק דין; הורשע חבר הכנסת, יחולו הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ב1); זוכה חבר הכנסת, תפקע השעייתו.

דברי הסבר

מדינת ישראל מתמודדת חדשות לבקרים עם מציאות ביטחונית מורכבת. חברי הכנסת המשרתים את הציבור בבית זה, מחויבים לביטחונם של האזרחים והתושבים, ולביטחונה של מדינת ישראל. חוק-יסוד: הכנסת, מסדיר בין היתר את בחירתם, הדחתם והשעייתם של חברי הכנסת, דא עקא שהוא אינו מספק מענה למצב דברים בו נגד חבר כנסת הוגש כתב אישום ממנו עולה חשש שמעשיו סיכנו או היו עלולים לסכן את ביטחון המדינה.

מדינת ישראל רווית אתגרים ביטחוניים, איננה יכולה לאפשר סיכונים מבית וכל שכן מבית המחוקקים. אין זה ראוי ואף לא יעלה על הדעת כי חבר כנסת אשר חשוד כי פעל באופן שסיכן או עלול היה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ימשיך לכהן כנבחר ציבור, יזכה לממש את זכותו להצביע, ייהנה משכר והטבות על חשבון הציבור, שעה שבמעשיו סיכן או עלול היה לסכן את ביטחונה של מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה. נוכח האמור, אין זה ראוי ואף לא יתכן כי חבר כנסת החשוד בעבירות כגון אלה, ימשיך לשמש כנבחר ציבור. הצעת החוק מבקשת להתמודד עם לקונה זו ולאפשר מנגנון השעיה אשר יביא לידי הפסקת כהונתו של חבר הכנסת והחלפתו על ידי חבר הכנסת הבא מרשימתו עד לזיכוי או הרשעתו.

על פי המנגנון המוצע, אם מצא היועץ המשפטי לממשלה, כי יש להגיש כתב אישום נגד חבר הכנסת, וכן הודיע ליושב ראש ועדת הכנסת על הגשת כתב האישום ועל היות המעשים בעלי אופי אשר העלו חשש לסיכון ביטחונה של מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה, תהא לוועדת הכנסת ולמליאת הכנסת הסמכות להשעות את חבר הכנסת מתפקידו.°

ההליך המוצע בהצעת החוק משקלל בין האיזונים השונים, מחד גיסא בין חזקת החפות ומאידך גיסא חובת האמונים של חבר הכנסת בין היתר לא לפגוע בביטחונה של מדינת ישראל. על כן מתאפשרת התנעת ההליך רק שעה שהוגש נגד חבר הכנסת כתב אישום, ממנו עלה החשש שמעשיו סיכנו או היו עלולים לסכן את ביטחון המדינה, ורק לאחר פניית היועץ המשפטי לממשלה או היועץ המשפטי לכנסת אל יושב ראש ועדת הכנסת. נוכח העובדה שמופעלת השעיה של חבר הכנסת עוד בטרם הרשעתו מצומצמת הצעת חוק זו רק למקרים בהם מכתב האישום עולה כי המעשה העלה חשש לסיכון ביטחון המדינה. למותר לציין כי אם יורשע חבר הכנסת אזי יחולו הוראות החוק הקיימות כיום ואם יזוכה חבר הכנסת מן האישומים המיוחסים לו יוכל לשוב לכהן כחבר כנסת בכנסת ישראל.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום

נספח ג – הצעת החוק של רוברט אילטוב ואחרים

הצעת לתיקון חוק הממשלה בעניין ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי
מספר פנימי: 2018595

הכנסת העשרים

יוזמים: חברי הכנסת רוברט אילטוב
יואב קיש
יעקב פרי
איתן כבל
חמד עמאר
יוליה מלינובסקי
עודד פורר
יואל רזבוזוב
רועי פולקמן
איילת נחמיאס ורבין

פ/4396/20

הצעת חוק הממשלה (תיקון – ביצוע בדיקת פוליגרף לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי), התשע"ז–2017

הוספת סעיף 6א

1. בחוק הממשלה, התשס"א–2001[328], אחרי סעיף 6 יבוא:

"בדיקת פוליגרף שנתית לחברי ועדת השרים

6א. (א) חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ייבדקו במכשיר פוליגרף, אחת לשנה, לשם שמירה על ביטחון המדינה מפני ריגול וחשיפת סודות מדינה; בסעיף זה "מכשיר פוליגרף" – מכשיר שבאמצעותו נערכת בדיקה המיועדת להעריך את מהימנות תשובותיו ואמרותיו של הנבדק, או לגלות מידע או הימצאות מידע אצל הנבדק, וזאת בהסתמך על תגובותיו הפסיכו-פיזיולוגיות במהלך הבדיקה, כפי שהן נרשמות באמצעות מכשיר הפוליגרף.

(ב) שירות הביטחון הכללי יערוך את בדיקת הפוליגרף ויקבע הוראות לביצועה; תוצאות בדיקת הפוליגרף יובאו לידיעת ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה בלבד."

דברי הסבר

מטרתה של הצעת חוק זו היא למנוע הדלפות מידע, ריגול וחשיפת סודות מדינה שיכולים לפגוע בביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי נחשפים למידע המסווג, שחשיפתו לגורמי חוץ עלולה לפגוע בצבא ובשירותי הביטחון ובהתאם לרמת רגישותו, גם בביטחון המדינה. מטרת הוועדה היא לסייע

[328] ס"ח התשס"א, עמ' 168.

לממשלה בגיבוש מדיניות, הובלתו ויישומו, בנושאים של יחסים בין-לאומיים וביטחון המדינה.
מוצע כי כל חברי הוועדה יחויבו לעבור אחת לשנה בדיקת פוליגרף, באותה השיטה ובאותם התנאים שבהם מתבצע סיווג ביטחוני לבכירים ביותר במערכות הביטחון. שירות הביטחון הכללי יערוך את בדיקת הפוליגרף לפי הוראות שהוא יקבע ויעביר את תוצאות הבדיקה לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה בלבד.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ט"ז בתמוז התשע"ז – 10.7.17