**תזכיר חוק**

1. **שם החוק המוצע**

חוק הממשלה (תיקון מס' ...) (ביצוע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, למשתתפי דיוני הקבינט), התשפ"ד-2023

1. **מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים**

מטרת תזכיר החוק המוצע היא להסמיך את שירות הביטחון הכללי לבצע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, אשר תקבע האם קיים חשש שמשתתף בדיוני קבינט, לרבות נבחר ציבור, העביר בלי סמכות מידע מדיוני הקבינט לידי גורם בתקשורת, או לידי גורם אחר, לשם פרסומם ברבים.

בבסיס תזכיר החוק עומד הצורך להיאבק בתופעת ההדלפות מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן: "הקבינט") שגורמת לפגיעה חמורה ביותר בביטחון הלאומי של מדינת ישראל, במיוחד בעת מלחמה, בשני מישורים עיקריים:

* + פגיעה משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה - לאור חשיפת מידע מדיוני הקבינט שמגיע גם לידי האויב;
  + פגיעה משמעותית בתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט - לנוכח הקושי לקיים שיח פתוח, אמין ואפקטיבי במסגרת דיוני הקבינט (קרי, "האפקט המצנן").

תזכיר החוק מקודם לאור אירועי הדלפות רבים בשנים האחרונות מדיוני הקבינט, לרבות בעת האחרונה בתקופת המלחמה, שגרמו לנזק ביטחוני חמור ביותר; וכן לנוכח מסקנת עבודת המטה שהתבצעה במל"ל לפיה הכלים הקיימים להתמודד עם תופעת ההדלפות **לא נותנים מענה אפקטיבי לעצירת התופעה.**

לסיכום, **קיים אינטרס ציבורי חיוני גובר, בעיקר בעת מלחמה**, **לקדם את החוק האמור לצורך הגשמת התכליות הבאות: מניעת פגיעה בביטחון וביחסי החוץ של המדינה ובתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט**.

1. **השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות**

לא רלוונטי.

1. **השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.**

לא רלוונטי.

1. **להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר**

תזכיר חוק מטעם ראש הממשלה:

תזכיר חוק הממשלה (תיקון מס'...) (ביצוע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, למשתתפי דיוני הקבינט), התשפ"ד-2023

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| הוספת סעיף 7א. | 1. | בחוק הממשלה, התשס"א-2001, אחרי סעיף 7, יבוא: | | | | | |
|  |  | ביצוע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, למשתתפי דיוני הקבינט | | | 7א. | (א) שירות הביטחון הכללי (בסעיף זה – השירות) יבצע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, אשר תקבע האם עלה חשש שמשתתף בדיוני קבינט העביר מידע שלא בסמכות. | |
|  |  |  | | |  | (ב) הבדיקה העתית תתבצע במועדים הבאים: | |
|  |  |  |  |  |  |  | (1) לאחר שחלפה שנה ממועד הקמת ממשלה חדשה. |
|  |  |  |  |  |  |  | (2) לאחר שחלפו שלוש שנים ממועד הקמת ממשלה חדשה. |
|  |  |  | | |  | (ג) השירות יעביר את תוצאות הבדיקה של משתתף בדיוני הקבינט, למשתתף שנבדק, לצוות שרים בראשות ראש הממשלה, ובהשתתפות שר הביטחון, שר המשפטים והשר הממונה, במידת הצורך (בסעיף זה – צוות השרים); וכן ליועצת המשפטית לממשלה. | |
|  |  |  | | |  | (ד) העלו תוצאות הבדיקה של משתתף בדיוני קבינט חשש כי העביר מידע שלא בסמכות, יפעלו הגורמים הבאים, לפי העניין, באופן הבא – | |
|  |  |  |  |  |  |  | (1) בעניינו של משתתף בדיוני הקבינט שהינו נבחר ציבור – ראש הממשלה יתייעץ עם צוות השרים אם לנקוט בצעדים כנגד המשתתף האמור, לרבות האפשרות להעבירו מתפקידו. אין באמור בס"ק זה להקנות לראש הממשלה או לכל גורם אחר סמכויות שאינן מצויות בידיהם כיום על-פי כל דין. עלה החשש שאחד מצוות השרים שאינו ראש הממשלה העביר מידע שלא בסמכות – לא ישתתף השר בהתייעצות שיקיים ראש הממשלה לפי סעיף קטן זה. עלה החשש שראש הממשלה העביר מידע שלא בסמכות, יתייעצו בעניין שר הביטחון ושר המשפטים עם שר נוסף, שיוסכם ביניהם. |
|  |  |  |  |  |  |  | (2) בעניינו של משתתף בדיוני הקבינט שאינו נבחר ציבור – ראש הממשלה יתייעץ עם צוות השרים אם לפעול הפסקת הזמנת המשתתף לדיוני הקבינט; הגוף הציבורי אליו המשתתף משתייך ישקול לנקוט בצעדים כנגדו, לרבות האפשרות לפעול להפסקת תפקידו בגוף הציבורי. |
|  |  |  | | |  | (ה) משתתף בדיוני הקבינט הרואה עצמו נפגע מתוצאות הבדיקה, רשאי להשיג על התוצאות לפני ועדה של שלושה, שיושב הראש שלה יהיה שופט בית משפט עליון בדימוס או נשיא בית משפט מחוזי בדימוס, אשר ימונה על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בהמלצת שר המשפטים (להלן – הוועדה). | |
|  |  |  | | |  | (ו) ראש הממשלה יקבע, באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ובאישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, תקנות לעניין אופן ביצוע בדיקה עתית, ובכלל זה: דרכי ביצוע הבדיקה, שימוש במידע ומורשי הגישה אליו, שמירת המידע שנאסף במהלך הבדיקה על ידי השירות ומחיקתו, וכן אופן מינוי חברי הוועדה, דרכי הפנייה לוועדה, וסדרי הדיון בה. על אף האמור, היבטים הנוגעים לאופן ביצוע בדיקת הפוליגרף יוסדרו בכללים חסויים אשר גילויים או פרסומם אסור. | |
|  |  |  | | |  | (ז) סעיף זה יחול על משתתפי דיוני הקבינט שכיהנו בתפקיד ערב כניסת החוק לתוקף. מועד הבדיקה העתית הראשון בהתאם לחוק זה יהא לאחר שנה מהקמת הממשלה שכיהנה ערב כניסת החוק לתוקף, במועד המוקדם האפשרי.  (ח) לעניין סעיף זה –  "העברת מידע שלא בסמכות" - העברה, במישרין או בעקיפין, בלי סמכות, של מידע מדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ומדיוני צוות השרים לניהול המלחמה על ידי מי שהמידע הגיע אליו בתוקף תפקידו לידי גורם בתקשורת, או לידי גורם אחר, וזאת לשם פרסומו ברבים.  " משתתף בדיוני הקבינט" - כל גורם המשתתף דרך קבע בדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או בדיוני צוות השרים לניהול המלחמה, לרבות נבחר ציבור.  "צוות השרים לניהול המלחמה" - צוות שרים מצומצם שהוקם על-פי החלטה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לצורך ניהולה השוטף של מערכה צבאית.  "השר הממונה" - שר בממשלה, שאינו חבר בצוות השרים, אשר ממונה על משתתף בדיוני הקבינט שאינו נבחר ציבור. | |
|  |  |  | | |  | "תוצאות הבדיקה" - תוצאת הבדיקה העתית תכלול רק קביעה אם משתתף בדיוני הקבינט העביר מידע שלא בסמכות, ללא כל מידע נוסף.  "השר הממונה" - שר בממשלה, שאינו חבר בצוות השרים, אשר ממונה על משתתף בדיוני הקבינט שאינו נבחר ציבור.  "כללים" - הוראות בכתב שקבע ראש הממשלה באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וועדת חוץ וביטחון של הכנסת. | |
|  |  |  | | |  |
| תחולה | 2. |  | | |  | חוק זה ייכנס לתוקפו עם אישורם של התקנות והכללים כאמור בסעיף 7א(ו) כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה. | |

דברי הסבר

מטרת תזכיר החוק המוצע היא לתקן את חוק הממשלה, התשס"א-2001[[1]](#footnote-1), לצורך הסמכת שירות הביטחון הכללי לבצע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, אשר תקבע האם קיים חשש שמשתתף בדיוני קבינט העביר מאז הקמת ממשלה חדשה מידע מדיוני הקבינט בלי סמכות לידי גורם בתקשורת, או לידי גורם אחר, לשם פרסומם ברבים.

בבסיס תזכיר החוק עומד התפישה כי תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן: "הקבינט") מהווה פגיעה חמורה ביותר לביטחון הלאומי של מדינת ישראל, במיוחד בעת מלחמה, בשני מישורים עיקריים:

* + פגיעה משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה - לאור חשיפת מידע מדיוני הקבינט שמגיע גם לידי האויב;
  + פגיעה משמעותית בתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט - לנוכח הקושי של גורמי הביטחון להעביר מידע לכלל משתתפי דיוני הקבינט ושל היכולת לקיים שיח פתוח, אמין ואפקטיבי במסגרת דיוניו (קרי, "האפקט המצנן").

על תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט וחומרתה עמדו הוועדה לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה (להלן "ועדת/דוח וינוגרד") והוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן "ועדת/דוח עמידרור"):

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

(הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד, אפריל 2007, ע"מ 146)

"הדלפות מדיוני הקבינט עלולות לעקר את תוכנם ולהחלישם, וכתוצאה מכך עלול הציבור לאבד את אמונו בהנהגה. כל הדלפה מדיוני הקבינט, ולו גם בנושא פעוט, מזיקה ויש להימנע מכך לחלוטין"

(דו"ח הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני, דצמבר 2016, פרק ו')

**להלן נרחיב:**

1. חובת הסודיות בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני

סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בנושאי ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה הם סודיים, וגילויים ופרסומם אסור.

בנוסף, סעיף 51 לתקנון עבודת הממשלה אשר נקבע מכוחו של סעיף 31(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, ואשר עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 35 לחוק היסוד כאמור, קובע כי דיוניה והחלטותיה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הם סודיים וגילויים או פרסומם אסור. כמו כן, בסעיף 73 לתקנון עבודת הממשלה מצוין סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה; וסעיף 74 לתקנון קובע כי מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 71 לתקנון, בראשיתה של ישיבת ממשלה או ועדת שרים אשר בה נדונים עניינים סודיים כאמור יודיע מזכיר הממשלה, בתיאום עם יושב ראש הוועדה, כי חלות על הדיון ועל ההחלטות הוראות סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה בדבר סודיות.

בהחלטה מס' 6 של הממשלה מיום 03.01.2023 בעניין "ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני")", שלפיה הוראות סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה יחולו על כלל דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, לרבות מועד כינוסה, מקום כינוסה, סדר יומה, החלטותיה והמשתתפים בישיבותיה.

לבסוף, קיימת שורה של נושאים שהממשלה הכריזה עליהם בצו, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **כידיעה סודית על פי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וביניהם גם "דיונים, החלטות וקיום ישיבות של ועדת השרים לענייני ביטחון"** (החלטת ממשלה מס' 369 מיום 22.5.66 שפורסמה בילקוט הפרסומים מס' 1287 מיום 7.7.1966). **סעיף 113 הנ"ל קובע כי החזקת ידיעה סודית ללא סמכות כדין היא עבירה פלילית**.

1. הסבר על הפגיעה בביטחון המדינה של מדינת ישראל כתוצאה מהמשך תופעת ההדלפות

לפי המטה לביטחון לאומי (להלן – המל"ל), תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט גורמת לנזק ביטחוני-מדיני חמור ביותר למדינת ישראל בשני מישורים עיקריים: פגיעה משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה כתוצאה מחשיפת המידע מהקבינט; וכן פגיעה משמעותית בתהליך קבלת ההחלטות המדיני-ביטחוני, וזאת לאור לנוכח הקושי לקיים שיח פתוח, אמין ואפקטיבי במסגרת דיוניו (קרי "האפקט המצנן").

להלן נרחיב על כל מישור:

**הפגיעה בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה כתוצאה מחשיפת המידע מהקבינט**

הדלפת מידע מדיוני הקבינט עשויה במקרה החמור להגיע לכדי חשיפת יכולות, שיטות פעולה ועמדות אשר עשויות לפגוע בעוצמתו וכושרו של צה"ל ושל זרועות הביטחון השונות ואף לכדי פגיעה בחיי אדם.

כמו כן, הדלפות מדיוני הקבינט יכולות לפגוע משמעותית ביחסי החוץ של מדינת ישראל. לדוגמא, הדלפת עמדות או התייחסויות של רה"מ, של שרים או גורמי מקצוע אחרים ביחס למדינות זרות או מנהיגים זרים.

בנוסף, הדלפות מדיוני הקבינט עשויות להצביע על הלכי רוח ועמדות של גורמים שונים ובהם שרים באופן העשוי לחשוף את כוונותיו של הדרג המדיני, יעדיו, מתחים קיימים ועוד.

כל אלו כשלעצמם משרתים את האויב ועלולים לפגוע קשות בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה.

הפגיעה בביטחון הלאומי עשויה להתרחש כתוצאה מהדלפת מידע בודד, אך חמור מכך- איסוף וליקוט שיטתי של מידע המודלף מדיוני הקבינט עשויים לאפשר לגורמי אויב וליריבים ל'הרכיב פזל' שלם ולהשתמש בכך נגד מדינת ישראל.

כפי שצוין בע"מ 447 לדו"ח ועדת וינוגרד הסופי, החשיבות בשמירת סודות המדינה על מנת למנוע פגיעה בביטחון מצריכה שימוש בכל האמצעים האפשריים:

"אין אנו מקבלים את הדעה שאבדה השליטה על זרימת המידע. אנו סבורים כי סודות המדינה ושמירתם הם מאושיות קיומנו, ויש לחזק את הגורמים המשמשים "סכר" למניעת פריצת המידע הסודי החוצה, על ידי חשיבה מחדש על האמצעים העומדים לרשותם, ועל ידי פיתוח כלים ושיטות חדשים שיהיה בהם מענה, לפחות חלקי, אך יעיל וטוב יותר, לפריצת המידע על ידי הטכנולוגיות החדשות. **בין השאר, יש להילחם בתופעת ההדלפות בכל האמצעים האפשריים**. אם יהיה קשה יותר ויותר להשתלט על אמצעי התקשורת, יהיה הכרח להגביר יותר ויותר את מניעת ההדלפות של הסודות הביטחוניים". (ההדגשות לא במקור)

בנוסף, בעניין זה, צוין בע"מ 480 לדו"ח ועדת וינוגרד, כדלקמן:

"אנו חוזרים על המלצתנו בדו"ח החלקי בדבר **הצורך במהפך תודעתי של הדרג המדיני**, הן בהבנת הצורך בבלימת ההדלפות מתוך הזרועות השונות של הממשל והן בתגבור מערכי ההגנה והאכיפה הקיימים. על הדרג המדיני לעצב מדיניות מתאימה, ולעודד פעולות הסברתיות נרחבות בציבור, כדי לחדד את ההכרה ש**דליפת סודות מדינה היא פגיעה חמורה בביטחון המדינה**." (ההדגשות לא במקור)

ביום 28.05.2017 התקבלה החלטה מס' ב/212 לעניין אישור המלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן - דו"ח ועדת עמידרור או ועדת עמידרור). פרק ו' להמלצות דו"ח ועדת עמידרור עסק בעניין ההדלפות מדיוני הקבינט.

לפי ועדת עמידרור, "הטענה כי עיקר ליבת הסוד לא נחשף אינה מונעת את החשש מהדלפה, שעלולה לגרום לנזק ביטחוני. **חשיפתם של סודות מדינה היא רעה חולה, המשרתת את האויב ויוצרת נזק משמעותי למדינת ישראל**". כמו כן, לפי ועדת עמידרור, "הדלפות מדיוני הקבינט **עלולות לעקר את תוכנם ולהחלישם**, וכתוצאה מכך עלול הציבור לאבד את אמונו בהנהגה. כל הדלפה מדיוני הקבינט, ולו גם בנושא פעוט, **מזיקה** ויש להימנע מכך לחלוטין". התייחסות להמלצות הקונקרטיות של ועדת עמידרור לעניין ההדלפות, תובא בהמשך.

**הפגיעה בתהליך קבלת ההחלטות - "האפקט המצנן"**

תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני מקשה על הדרג המדיני להתייחס לקבינט כפורום אינטימי שבו ניתן לערוך שיח פתוח בין המשתתפים, בנושאים החשובים ביותר בתחום הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

התוצאה שנוצרת היא שהקבינט אינו מתכנס באופן סדור ובמקרים שכן מתכנס - חלק ממשתתפי הדיון אינם חולקים את מחשבותיהם והשקפותיהם באופן מלא. לאור זאת, הדיונים על הנושאים החשובים ביותר בתחום הביטחון הלאומי מתקיימים, לעתים, בפורומים אחרים.

בהתאם לכך, אי כינוס הקבינט באופן סדור והיעדר שיח פתוח בדיון עצמו בין משתתפי הדיון, פוגעים באופן משמעותי ביותר בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים הרגישים ביותר של הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

כפי שצוין בבג"צ 614/21 **התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה ואח'**, קיימת חשיבות רבה בקיום דיון פנימי חופשי וענייני בישיבות ממשלה שיש להן הוראת סודיות, כפי שקיים בדיונים הקבינט המדיני-ביטחוני:

"התכלית המרכזית העומדת בבסיס הוראת הסודיות של תמלילי ישיבות הממשלה וּועדות השרים היא לאפשר דיון פנימי חופשי וענייני בישיבות הממשלה ולמנוע "אפקט מצנן". ישיבת ממשלה אינה צריכה להיות שקולה למסיבת עיתונאים (עניין פן-דור, פסקה יז). "יש תחומים בהם קשה שלא להבחין בהשפעתו של האפקט המצנן על ההתנהלות השוטפת" (עניין התנועה למען איכות השלטון, פסקה 22), וענייננו-שלנו נמנה על אותם תחומים (ראו והשוו גם לרע"פ 2783/19 קרא נ' מדינת ישראל (2.1.2020), שם נדונה ונדחתה בקשת עיתונאים להסיר צו איסור פרסום מעל חומרים מסוימים הקשורים ל"פרשת הרפז" תוך התמקדות בתמלול שיחות טלפון והקלטות מלשכת הרמטכ"ל).

אכן, הטענה לאפקט מצנן נדחתה בפסיקה פעמים רבות, לנוכח עוצמתו של האינטרס שבגילוי האמת בהליך משפטי מסוים בין שני צדדים (עניין התנועה למען איכות השלטון, פסקה 22; לסקירת פסיקה בנושא ראו עמית חסיונות ואינטרסים, עמ' 1120-1115; לסקירת פסיקה שבה הובעה גישה שונה ראו שם בעמ' 1123-1121). עם זאת, "**ענייננו-שלנו בהוראת סודיות הקבועה בדין, הוראה שבבסיסה ובתכליתה גם חשש לאפקט מצנן, ואשר כנגדה לא עומד האינטרס העוצמתי של גילוי האמת בהליך משפטי**". (עניין התנועה למען איכות השלטון, פסקה 22).... במקרה דנן, המשקל שיש ליתן לאפקט המצנן גדול יותר, באשר האיסור לפרסום התמלילים מעוגן בדין, בתקנון הממשלה.

... תכליתן של הוראות התקנון לגבי תמלילי ישיבות הממשלה היא לאפשר למשתתפים בישיבות שיח פתוח וענייני, נטול השפעות ולחצים, אשר נדרש לצורך תפקודה וניהולה התקין של הממשלה".

בנוסף, כפי שצוין בע"מ 445 לדו"ח הסופי של "ועדת וינוגרד":

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

לסיכום חלק זה, המל"ל סבור שהדלפות מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני פוגעים משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה וכן בתהליך קבלת ההחלטות בקבינט המדיני-ביטחוני בשל "האפקט המצנן".

1. הכלים הקיימים כיום להתמודדות עם תופעת ההדלפות

לאחר שפורט לעיל הצורך במניעת תופעת ההדלפות, להלן יפורטו הכלים המרכזיים האפשריים הקיימים להתמודד עם תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט, שכאמור בשלב זה, לא נותנים מענה אפקטיבי:

**ביצוע חקירה פלילית לאחר אירוע של מסירת מידע האסור בגילוי (אשר יכול לכלול גם בדיקת פוליגרף) –**

לפי המלצות ועדת עמידרור יש להשאיר לרה"מ את האפשרות לפנות בבקשה ליועמ"ש לממשלה לפתוח בחקירה בגין הדלפה מישיבת הקבינט.

פתיחה בחקירה בגין הדלפה מוסדרת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1114 בעניין "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגלוי".

לפי הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.1114, ההחלטה בשאלה האם לפתוח בהליך פלילי בגין מסירת מידע האסור בגילוי תושפע משלושה שיקולים מרכזיים: האחד, הפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים הנובעת מעצם טיבו של המידע; השני, תוחלת החקירה ומורכבותה (במקרים בהם לא ברורה זהות מוסר המידע); השלישי, במקרים הרלבנטיים לכך - חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת.

במקרי עבר של הדלפות, משרד המשפטים פנה לגורמי הביטחון לקבל את עמדתם ביחס לפגיעה או פוטנציאל הפגיעה באינטרסים חיוניים כתוצאה מהדלפה.

לנוכח הצורך להוכיח רף פגיעה גבוה (הוכחת פגיעה או פוטנציאל פגיעה באינטרסים חיוניים), בשים לב לבחינת כלל השיקולים (תוחלת החקירה ומורכבותה, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת), לא נפתחה עד כה חקירה בשל הדלפה מדיון בקבינט המדיני-ביטחוני בשנים האחרונות.

בדו"ח הצוות לטיוב השמירה על סודות ביטחוניים, בראשות המשנה ליועמ"שית לממשלה (דאז), עו"ד דינה זילבר, שהגישה את מסקנותיה ליועמ"ש לממשלה ביולי 2020, אף צוין כי: "האפיק הפלילי מוגבל יותר ביחס לנבחרי הציבור מאשר ביחס לקבוצות אחרות של מוסרי מידע, בין היתר בהינתן חסינותם הפרלמנטרית".

**הגברת המודעות על הנזק הביטחוני מהדלפות והחתמה על טופס לשמירת סודיות –**

בדו"ח ועדת עמידרור צוין כי "באחריות המל"ל ומזכירות הממשלה לפעול להגברת המודעות למניעת הדלפות בקרב חברי הקבינט וגורמי המקצוע הלוקחים בו חלק. לצורך כך, הוועדה ממליצה, כי אחת לשנה ימלאו כל חברי הקבינט טופס הצהרת סודיות, שבמסגרתו יובהר, כי הדלפה מהקבינט היא עבירה פלילית. ובתחילת כל דיון סודי יובהר, כי מדובר בדיון מסווג, שהדלפה ממנו אסורה".

בדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד (ע"מ 480), הוצע כי: "יש להדגיש, בראשיתה של כל ישיבה, אם בצה"ל ואם בדרג המדיני, שבה עומד להימסר מידע סודי, שהמידע אשר יימסר הוא חומר סודי, שחל איסור על מסירתו למי שאינו מורשה לכך".

בהמלצות דו"ח הצוות לטיוב השמירה על סודות ביטחוניים, גובשו המלצות ביחס לנבחרי ציבור, שעסקו בעיקר בצורך בהגברת המודעות וההכשרה בנושא: יצירת והטמעת תהליך הכשרה מחייב בתחום חומרים סודיים ותכנים מסווגים לנבחרי ציבור שתפקידם מחייב היחשפות למידע מסוג זה, בתחילת כהונתם; ככל שיתקדם המהלך לקביעת כללי אתיקה לחברי הממשלה, מוצע לעגן במסגרתם גם את החובה לשמירה על סודיות המידע המגיע לידיעתם אגב תפקידם; בנוגע לחברי כנסת שאינם חברי ממשלה – מוצע לבחון מול יושב ראש הכנסת ומול היועץ המשפטי של הכנסת את הצורך בהעמקת ההכשרה בנושא חשיפה למידע מסווג והשמירה עליו עבור החברים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, וכן להמליץ לכנסת לקדם, במסגרת כללי האתיקה של חברי הכנסת, את החובה לשמור על סודיות של מידע מסווג שמובא לידיעתם.

מגורמי המקצוע של המל"ל נמסר כי השרים עוברים תדרוך בכניסתם לתפקיד לעניין שמירה וטיפול בחומרים סודיים; כמו כן, קב"ט כל משרד אחראי על יצירת מנגנונים, פיקוח ובקרה על חומרים סודיים שמקבל השר, תחת הנחיית הגורמים המוסמכים.

מהמל"ל נמסר כי מאז קבלת ההחלטה בדו"ח ועדת עמידרור, כל שרי הקבינט מוחתמים על טופס סודיות בתחילת כל קדנציה, כולל חברי הקבינט של הממשלה ה-37. בהינתן קיומם של דיונים בעלי רגישות מיוחדת או דיונים בסיווג שו"ס, מוחתמים השרים על טופס ייעודי בנושא הדיון המדובר.

לפני כשנה וחצי (פברואר 2022), גיבש המל"ל, יחד עם הייעוץ המשפטי לממשלה, טופס לשמירת סודיות עדכני, הכולל פסקה בדבר האפשרות לבדיקת פוליגרף במקרים מיוחדים ובהתקיים התנאים לכך כפי שנקבעו בהנחיית היועץ, כאשר מטרת הבדיקה כרוכה בהגנה על אינטרס ציבורי חיוני או במניעת פגיעה באינטרס כאמור, בעקבות חשיפה לא מאושרת של תוכן דיון בעתיד.

כמו כן, רה"מ והמל"ל שבים ומחדדים לאורך השנים באופן עתי, וביתר שאת בתקופה האחרונה במלחמה, לשרי הקבינט ולמשתתפי הדיון על האיסור לחשוף את המידע וכן על הנזק שעשוי להיגרם מכך, לרבות הסיכונים והמחירים הפוטנציאלים של מקרים אלו.

למרות כל האמור לעיל, ההדלפות לא פסקו.

1. הכלים הקיימים כיום אינם נותנים מענה לתופעת ההדלפות

קיימות עשרות דוגמאות של הדלפות מהקבינט לאורך השנים, ואף בתקופה האחרונה במהלך המלחמה, מה שמעלה מספר מסקנות, כדלקמן:

* התופעה אינה חדשה והיא חוזרת על עצמה בכל קבינט, הגם שחלק לא מבוטל מבעלי התפקידים התחלף לאורך השנים.
* ההמלצות של דו"ח ועדת עמידרור בהקשר של מניעת הדלפות, הגם שהן מיושמות, ראויות לבחינה מחדש לאור פרק הזמן שחלף, ולנוכח היעדר הפתרון לתופעה.
* באופן עובדתי, הכלים הקיימים למניעת ההדלפות לא נתנו מענה לתופעה, וההדלפות המשיכו, לרבות במסגרת הממשלה ה-37. כך, למשל, כפי שהוסבר לעיל, למרות ששרי הקבינט הוחתמו על טופס לשמירת סודיות, והגם שרה"מ מדגיש לעתים קרובות את החשיבות בהימנעות מהדלפות והנזק הביטחוני שיכול להיגרם כתוצאה מכך – תופעה זו לא נעצרה. כמו כן, לא נפתחה בשנים האחרונות חקירה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בגין הדלפה, הגם שנעשו פניות בעניין.

1. ביצוע בדיקה עתית, לרבות בדיקת פוליגרף נוהלית למשתתפי דיוני הקבינט

לאחר שנסקר הצורך הביטחוני-מדיני במניעת תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט, ולאחר שפורטו הטענות לכך שהכלים הקיימים אינם נותנים מענה מספק לעצירת התופעה, יוער כי לעמדת גורמי המקצוע במל"ל קידום תזכיר חוק באופן שיעגן אפשרות לבדיקת פוליגרף עתית (נוהלית) למשתתפי דיוני הקבינט, לרבות לשרי הקבינט, הוא הכלי האפקטיבי היחיד למאבק בתופעה.

כידוע, בדיקות פוליגרף משמשות את הרשות המבצעת בעיקר לצורך הליך סינון של מועמדים למשרות מסוימות, החשופים בתוקף תפקידם למידע ביטחוני מסווג. לצד זאת, הצורך בביצוע בדיקת פוליגרף עשוי להתעורר גם במסגרת חקירה פלילית.

בדיקת הפוליגרף ידועה כבדיקה המעלה קשיים, הן מהפן של חדירה לפרטיותו של הנבדק והן מהפן של מהימנות הבדיקה, שאינה מספקת תוצאה ודאית. נוכח קושי זה, בדיקת הפוליגרף אינה ראיה קבילה במשפט פלילי. אך גם במישור המנהלי היא נתפסת כעניין שמעלה קשיים ולכן היועץ המשפטי לממשלה הוציא בשעתו הנחיות מיוחדות לעניין שימוש בבדיקות פוליגרף על-ידי רשויות המדינה כלפי עובדי ציבור, וקבע סדרה של תנאים והגבלות לביצוע בדיקה שכזו.

ואילו ביחס לנבחרי ציבור, הגישה שהייתה מקובלת לאורך השנים היא שלא נדרש לערוך בדיקות פוליגרף לנבחרי ציבור, לשרים ולחברי כנסת, לא לבחינת התאמתם הביטחונית לתפקיד מראש, לא במהלך כהונתם, וגם לא כאשר הם מכהנים בתפקידים החושפים אותם לסודות הכמוסים ביותר של המדינה. גישה זו אף עוגנה בחוק השב"כ משנת 2002, שקבע כי השב"כ אינו מוסמך לבצע התאמה ביטחונית לנבחרי ציבור. כאמור, גישה זו עומדת לבחינה מחודשת לאור תופעת ההדלפות אשר פוגעת באופן חמור ביותר בביטחון המדינה.

1. הנחיית היועצת המשפטי לממשלה בעניין בדיקת פוליגרף

השימוש בבדיקות פוליגרף על-ידי רשויות המדינה מוסדר בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 3.11.02. נבקש להביא מתוך הנחיית היועצת מספר קטעים שיסבירו את הקשיים בביצוע בדיקת פוליגרף ויתרונותיו.

הקטעים הבאים בסעיף זה לקוחים מתוך הנחיית היועצת, אלא אם צוין אחרת:

* "קיימת בעיה לא פשוטה ובלתי-פתורה של מהימנות בדיקות הפוליגרף. אף לגרסת מצדדי הפוליגרף, קיים שיעור לא מבוטל, עד כדי עשרות אחוזים, של תוצאות שגויות, הן במובן שדוברי אמת נקבעים בבדיקה כדוברי שקר (False Positive), והן במובן של דוברי שקר שבדיקות הפוליגרף קובעות שהם דוברי אמת (False Negative)."
* "קיימות שתי שיטות בדיקה עיקריות: שיטת "פרטי החקירה המוכמנים" (פח"מ), בה נעשה שימוש במסגרת הליכי חקירה, ושיטת "שאלות הביקורת", בה נעשה שימוש בבדיקות מהימנות כללית, כגון לצרכי סינון בטחון. קיימת הסכמה כי מהימנותה של בדיקה בשיטת "פח"מ", גבוהה יותר מהמהימנות של בדיקה בשיטת "שאלות הביקורת", אשר רבים חולקים אף על תקפותה."
* "חקירה באמצעות מכשיר פוליגרף היא הליך חודרני מאוד, ועלולה להיות חוויה רגשית בלתי נעימה ואף משפילה. מדובר בבדיקה שנועדה להעמיק אל הלא מודע ובכך לפגוע בחופש הרצון, תוך חדירה לנבכי נפשו של אדם וגביית תגובות בלתי מודעות... על כן יש בשימוש במכשיר פוליגרף פוטנציאל ממשי של הטלת כתם חברתי קשה על חפים מפשע. [הנבדק נאלץ] על מנת "לעבור בשלום" את הבדיקה, לחשוף בפני הבודק כל פרט מציק בעברו, לרבות נושאים אינטימיים... כך למשל, בתשובה לשאלת ביקורת שגרתית אודות פגיעה באמון בעבר, מחוייב הנבדק לחשוף בגידות בחיי הנישואין, שקרים למעביד ועוד. בכל אלה יש כדי להטיל אימה על הנבדק."
* "... מדובר איפוא בחדירה בוטה, בלתי נעימה ואף משפילה לפרטיותו של הנבדק, בעניינים ובפרטים שאין להם כל נגיעה לנושא הנחקר. זוהי פגיעה חמורה בגרעין הקשה של זכות האדם לפרטיות, המהווה גם פגיעה בכבודו של אדם. ... יודגש כי פרסום תוצאות בדיקת פוליגרף ברבים יוצר פגיעה נוספת ועצמאית בשמו הטוב של האדם..."
* "תוצאות בדיקות פוליגרף אינן קבילות כראיה במשפט פלילי. דין זהה יחול גם בהליכים משמעתיים בפני בתי דין למשמעת.... אין לייחס לתוצאות הבדיקות משקל ראייתי עצמאי בגיבוש תוצאות ומסקנות החקירה או הבדיקה, אלא יש לראות בתוצאות ככלי עזר ראייתי משלים בלבד, בהתאם לכך אין לנקוט בכל הליך או סנקציה על בסיס ממצאי בדיקת הפוליגרף בלבד".
* "אל מול בעיית המהימנות והפגיעה בזכויות יסוד, יש להציב תועלות אפשריות שבשימוש במכשיר הפוליגרף. כך, למשל, **אין חולק כי לשימוש במכשיר הפוליגרף יתרונות הרתעתיים מסוימים."** (ההדגשות לא במקור)

**בדיקות פוליגרף נוהליות**

* "נוכח הפגיעה בזכויות יסוד מוגנות הכרוכות בבדיקת הפוליגרף, ובעיקר פגיעה בזכות לפרטיות, העלולה לעלות גם כדי פגיעה בכבוד האדם, ולאור בעיות אמינות לא קלות של הבדיקה, ככלל אין לבצע בדיקת פוליגרף נוהלית ע"י רשויות המדינה אלא עפ"י הסמכה מפורשת בחוק או על-פיו."
* "הסמכה בחוק לביצוע בדיקות פוליגרף קיימת כיום רק בנוגע לבדיקות סינון ביטחון, לשם "קביעה של התאמה בטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג בטחוני", בהתאם לסעיף 7(ב)(3) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן-חוק השב"כ), ולכללים שהותקנו שמכוחו."
* "הסדר חוקי זה גובש על יסוד המלצות ועדת לוין, אשר גובשו תחילה לכדי החלטת ממשלה (החלטה מס' 2978 מיום 14.12.1997), ולאחר מכן עוגנו כאמור בחוק השב"כ ובחקיקת-משנה מכוחו. ביסוד המלצות הועדה וההסדר החוקי שנקבע בעקבותיה עומדת התפיסה וההכרה כי **האינטרס הציבורי החיוני שבמניעת פגיעה בבטחון המדינה**, מצדיק, בתנאים ובסייגים שנקבעו, עריכת בדיקות פוליגרף במסגרת הליך סינון בטחון לקבוצה מוגדרת ומוגבלת של נושאי תפקידים בשירות הציבורי. יודגש, כי הסדר זה הוא הסדר ממצה, ואין לבצע בדיקת פוליגרף נוהלית לצרכי סינון בטחון שאינה מותרת בו במפורש." (ההדגשה לא במקור)
* "בהעדר הסמכה חוקית כאמור, אין לערוך בדיקות פוליגרף נוהליות בכל תחום אחר, או לכל מטרה אחרת, בין כתנאי לקבלה לעבודה או לקידום במסגרת שירות המדינה, ובין כתנאי לקבלת רשיון או אישור או כל זכות אחרת."

1. סיכום

לעמדת המל"ל, תופעת ההדלפות מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני גורמת לפגיעה חמורה ביותר לביטחון הלאומי של מדינת ישראל, במיוחד בעת מלחמה, בשני מישורים עיקריים:

* פגיעה משמעותית בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה - לאור חשיפת מידע מדיוני הקבינט שמגיע גם לידי האויב;
* פגיעה משמעותית בתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט - לנוכח הקושי לקיים שיח פתוח, אמין ואפקטיבי במסגרת דיוניו (קרי, "האפקט המצנן").

תזכיר החוק מקודם לאור אירועי הדלפות רבים בשנים האחרונות מדיוני הקבינט, לרבות בעת האחרונה בתקופת המלחמה, שגרמו לנזק ביטחוני חמור ביותר; וכן לנוכח מסקנת עבודת המטה שהתבצעה במל"ל לפיה הכלים הקיימים להתמודד עם תופעת ההדלפות **לא נותנים מענה אפקטיבי לעצירת התופעה.**

לסיכום, **קיים אינטרס ציבורי חיוני גובר, בעיקר בעת מלחמה**, **לקדם את החוק האמור לצורך הגשמת התכליות הבאות: מניעת פגיעה בביטחון וביחסי החוץ של המדינה ובתהליך קבלת ההחלטות של הקבינט**.

**דברי הסבר לסעיפי תזכיר החוק**

פסקה (א)

חרף ההחרגה בסעיף 7(ב)(3) בחוק השב"כ לפיה השירות לא יבצע בדיקות התאמה לתפקיד על נבחרי ציבור, מוצע כי השירות יבצע בדיקה עתית, לרבות על-ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, אשר תקבע האם עלה חשש שמשתתף בדיוני קבינט העביר מידע שלא בסמכות (כהגדרתו בסעיף ההגדרות).

בהתאם לסעיף ההגדרות, "משתתף בדיוני הקבינט" הינו כל גורם המשתתף דרך קבע בדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ובדיוני קבינט ניהול המלחמה, לרבות נבחר ציבור. יובהר למען הסר ספק כי סעיף זה חל גם על כל גורם שאינו נבחר ציבור שמשתתף דרך קבע בדיוני הקבינט.

פסקה (ב)

הפסקה מציעה לקבוע את העיתיות בה יבוצעו הבדיקות. בהתאם לכך, מוצע לקבוע, שבדיקה ראשונה תיערך בחלוף שנה ממועד הקמת ממשלה חדשה, ובדיקה נוספת לאחר שחלפו שלוש שנים ממועד הקמת ממשלה חדשה.

פסקה (ג)

הפסקה מציעה לקבוע למי יועברו תוצאות הבדיקה. מוצע כי מלבד המשתתף הנבדק עצמו, יועברו התוצאות גם לצוות שרים שמורכב מראש הממשלה (ראש הצוות) ובהשתתפות שר הביטחון, שר המשפטים וכן ליועצת המשפטית לממשלה. כמו כן, מוצע כי לצוות יצטרף, במידת הצורך, השר הממונה על משתתף בדיוני הקבינט שאינו חבר בצוות השרים.

פסקה (ד)

בפסקה זו מוצעים הצעדים שיכולים לנקוט כנגד משתתף בדיוני הקבינט אשר נמצא לגביו כי קיים חשש שהעביר מידע שלא בסמכות מאז הקמת ממשלה חדשה.

יובהר כי על פי סעיף ההגדרות, תוצאות הבדיקה כוללות רק קביעה אם משתתף בדיוני הקבינט העביר מידע שלא בסמכות, ללא כל מידע נוסף.

על פי ההסדר המוצע בפסקה, יש לחלק בין שני סוגי המשתתפים בדיוני הקבינט:

(1) משתתפים בדיוני הקבינט שהינם נבחרי ציבור: ראש הממשלה יתייעץ עם צוות השרים אם לנקוט בצעדים כנגד המשתתף האמור, לרבות האפשרות להעבירו מתפקידו. יובהר כי אין באמור להקנות לראש הממשלה או לכל גורם אחר סמכויות שאינן מצויות בידיהם כיום על-פי כל דין. עלה החשש שאחד מצוות השרים שאינו ראש הממשלה העביר מידע שלא בסמכות – לא ישתתף השר בהתייעצות שיקיים ראש הממשלה בעניינו לפי סעיף קטן זה. עלה החשש שראש הממשלה העביר מידע שלא בסמכות, יתייעצו בעניין שר הביטחון ושר המשפטים עם שר נוסף, שיוסכם ביניהם.

(2) משתתפים בדיוני הקבינט שאינם נבחר ציבור: ראש הממשלה יתייעץ עם צוות השרים אם לפעול הפסקת הזמנת המשתתף לדיוני הקבינט; הגוף הציבורי אליו משויך המשתתף ישקול לנקוט צעדים בעניין, לרבות האפשרות להפסקת תפקידו בגוף הציבורי.

פסקה (ה)

הפסקה מציעה להסדיר הליך השגה למשתתף בדיוני הקבינט שרואה עצמו שנפגע מתוצאות הבדיקה העתית. הפסקה מציעה להחיל הסדר הדומה במידה מסוימת להסדר שקבוע בחוק השב"כ ביחס לנבדק בבדיקת התאמה ביטחונית המעוניין להגיש השגה. ההסדר קובע שמשתתף בדיוני הקבינט הרואה עצמו נפגע מהודעת שב"כ לפיה קיים חשש כי ביצע הדלפה מדיוני הקבינט, זכאי להשיג על ההחלטה לפני ועדה של שלושה, שיושב הראש שלה יהיה שופט עליון בדימוס או נשיא בית משפט מחוזי בדימוס, אשר תמונה על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני בהמלצת שר המשפטים.

פסקה (ו)

מוצע בפסקה זו כי ראש הממשלה יקבע, באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ובאישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, תקנות לעניין אופן ביצוע בדיקה עתית, ובכלל זה: דרכי ביצוע הבדיקה, שמירת המידע שנאסף במהלך הבדיקה על ידי השירות וכן אופן מינוי חברי הוועדה, דרכי הפנייה לוועדה, וסדרי הדיון בה. על אף האמור, היבטים הנוגעים לאופן ביצוע בדיקת הפוליגרף יוסדרו בכללים חסויים אשר גילויים או פרסומם אסור. יובהר כי גם בחוק השב"כ, הכללים בעניין ביצוע בדיקה להתאמה ביטחונית נקבעים על-ידי ראש הממשלה, באישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

פסקה (ז)

מוצע כי ההוראות החלות בסעיף זה יחול על משתתפי דיוני הקבינט שכיהנו בתפקיד ערב כניסת החוק לתוקף. בהתאם לכך, מועד הבדיקה העתית הראשון יהא לאחר שנה מהקמת הממשלה שכיהנה ערב כניסת החוק לתוקף, במועד המוקדם האפשרי.

1. ס"ח התשס"א, עמ' 168; ס"ח התשע"ה, עמ' 252. [↑](#footnote-ref-1)