



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

12 ביוני, 2025

סודי בהחלט(ה): על סמכותו של ראש הממשלה לחשוף מידע סודי

כיצד הפכה סמכותו של ראש הממשלה להחליט לבדו על פרסום מידע מסווג לכלי פוליטי – והאם ההסדר החוקי הקיים מספק הגנה מספקת לביטחון המדינה?

סקירה מאת ד"ר מורן קנדלשטיין היינה

באפריל האחרון (2025) דווח כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, הודה במהלך חקירתו במשטרה כי יועצו, יונתן אוריק, הדליף ידיעה סודית "בסמכות וברשות"¹. בהמשך נודע כי נתניהו חשף פרטים סודיים גם בתצהיר שהגיש לבג"ץ במסגרת הדיון בעתירה נגד הליך הדחתו של ראש השב"כ, רונן בר.² בחודש שעבר, בצל ביקורת ציבורית שנמתחה על מינויו, בניגוד לדיון³ של האלוף דוד זיני לתפקיד ראש השב"כ החדש, אישר נתניהו לפרסם חלקים מתוך דוח סודי שעסק באוגדת עזה.⁴ הן ביחס למידע שפרסם נתניהו בעניין בר, הן ביחס לחלקים שפורסמו מתוך הדוח שחיבר זיני, נטען כי מדובר בפרסום סלקטיבי ומגמתי.⁵

הנחת היסוד היא ששמירה על חשאיותו של מידע בנושאים ביטחוניים חיונית לשם הבטחת האינטרס הציבורי. צבר המקרים שתוארו לעיל מעורר תהייה בדבר המניעים שביסוד ההחלטות על פרסום המידע המסווג, וגם חשש שההחלטות האלה לא היו פרי הליך סדור ומושכל.⁶

פרסום מידע סודי בידי ראש הממשלה – המקור החוקי

עיון בספר החוקים מעלה כי קיימים שני מקורות מרכזיים המסמיכים את ראש הממשלה לפרסם מידע מסווג: האחד – חוק-יסוד: הממשלה, השני – חוק שירות הביטחון הכללי.

¹ נטעאל בנדל "נתניהו לקח אחריות על הדלפה מהקבינט – וחשד אחד נגד אוריק הוסר" [ynet](#) (7.4.2025).

² כתבי חדשות 12 "המהלך החרג – והיתרון של נתניהו על ראש השב"כ: הפרשנויות" [N12](#) (27.4.2025).

³ מינוי זה עומד בניגוד לפסיקת בג"ץ בעניין הדחתו של רונן בר, ואף סותר את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה: דינה זילבר "ועדת מינויים לא מאוישת וראש ממשלה בניגוד עניינים: דרכו של זיני לראשות שב"כ עוד ארוכה" [הארץ](#) (24.5.2025).

⁴ רונן ברגמן "ניסיון נתניהו להכשיר את המינוי, והאזהרה שלא הייתה מפלישה: זיני יודע שזה 'שקר'" [ynet](#) (26.5.2025).

⁵ לעניין התצהיר בעניין רונן בר, ראו איתמר אייכנר ויואב זיתון "רונן בר מגיב לתצהיר נתניהו: רצוף אי-דיוקים, ציטוטים מגמתיים וחצאי אמיתות" [ynet](#) (28.4.2025); לעניין הדוח שחיבר האלוף זיני, ראו ברגמן, לעיל ה"ש 4, שם.

⁶ השוו: שבי גטניו "הדלפות מהקבינט: נתניהו הודה כי שיקר, לקונה בחוק פוטרת אותו מאחריות פלילית" [העין השביעית](#) (7.4.2025).

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' רד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליבנטשטיין
מול מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי טילברמן אכלה, קנדה
אן אפלכאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפטנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל טטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן
ברנרד מרכוס (1929-2024)
מנכ"ח המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה

סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי הדיונים והחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בענייני ביטחון המדינה ויחסי החוץ⁷ הם סודיים וכי גילויים ופרסומם אסור.⁸ סעיף זה, שעליו כפי הנראה ביקש ראש הממשלה נתניהו להתבסס בהדלפת הידיעה הסודית בידי אוריק, כולל מנגנון "הלבנה". לפי סעיף זה, חובת הסודיות לא תחול על דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או מי שהממשלה או ראש הממשלה הסמיכו אותו לכך, התירו את פרסומם, ואף לא תחול על דברים שפרסומם נדרש על פי דין. תקנון עבודת הממשלה מסמיך את מזכיר הממשלה לפרסם עניינים שפרסומם נאסר, ונקבע כי בעניין זה הוא יפעל בהתאם להנחיותיו של ראש הממשלה, או של יו"ר ועדת השרים, או של שר אחר שקבע ראש הממשלה, בדרך כלל או לעניין מסוים.⁹ בפרק הייעודי בתקנון העוסק בסדרי ישיבותיה ועבודתה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), נקבע כי מועדי ישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, דיוניה והחלטותיה הם סודיים וגילויים או פרסומם אסור. ההוראות בדבר הפרסום בידי המזכיר יחולו, בשינויים המחויבים, גם לעניין מועדי ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני.

סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה – ההיסטוריה החקיקתית

ההסדר המעוגן כיום בסעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה הופיע בגלגוליו השונים של חוק-יסוד: הממשלה (1968, 1992, 2001).¹⁰ למעשה, הסדר זה היה קיים עוד קודם לכן, כבר בתקנון הממשלה הזמנית. לאורך השנים, לפני עיגון ההסדר בחוק-יסוד: הממשלה, קבע התקנון הסדר גורף יותר שחייב את משתתפי הישיבות בסודיות גמורה, ללא תחימה של נושאים.¹¹ כבר בתקנון הממשלה הראשונה נקבע מנגנון

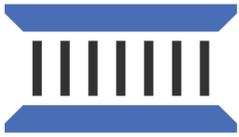
⁷ הסעיף מאפשר לממשלה להכריז בצו גם על סוג עניינים אחר שהיא סבורה שסודיותו חיונית למדינה כעניין שתחול עליו חובת סודיות ואיסור פרסום; כן הסעיף מתיר לממשלה לקבוע כי תחול חובת סודיות על עניין שהממשלה החליטה לשמור אותו בסוד, ובלבד שגילוי ופרסומו של עניין זה אסור רק על מי שידע על ההחלטה.

⁸ עקרון החשאיות של דיוני הקבינט הוא עיקרון רווח במשפט המשווה, ולא רק ביחס לנושאים ביטחוניים, והטעם המרכזי לכך הוא הרצון לאפשר שיח פתוח וחופשי מצד השרים. לסקירה משווה, ראו גלעד נווה ונתי פרלמן "סודיות דיוני הממשלה וגילוי פרוטוקולים של ישיבותיה – סקירה משווה" **תחום חקיקה ומחקר משפטי, הכנסת (4.4.2021)**.

⁹ סעיף 75 לתקנון הממשלה ה-36 (הממשלה הנוכחית לא אימצה תקנון ממשלה חדש, והיא מתבססת על תקנון הממשלה הקודמת, שהייתה ממשלת חילופים, בשינויים המחויבים).

¹⁰ על הכוונה שהיתה להוציא את סעיף 35 מחוק-יסוד: הממשלה במסגרת הליכי קבלתו של חוק-יסוד: הממשלה העדכני (2001), ראו גדעון אלון "איך שבו לחוק השב"כ הגבלות חופש הביטוי" **הארץ (10.2.2002)**.

¹¹ ראו למשל תקנון הממשלה הזמנית [23.5.48] שקבע בסעיף ט כי "כל משתתפי הישיבות חייבים בסודיות גמורה על כל המדובר בהן. אין להכין רשימות מהנאמר בישיבות".



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

התרת הפרסום בידי מזכיר הממשלה.¹² לאחר קבלתו של חוק-יסוד: הממשלה ב-1968 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה ולפיה הממשלה החליטה בישיבתה בתוקף סמכותה לפי סעיף 28(ב) (כיום סעיף 30(ב)) להסמיך את מזכיר הממשלה לעניין התרת פרסומים של דברים שפרסומם וגילויים אסור לפי סעיף זה.¹³

יצוין כי דיוני הכנסת בהליך החקיקה אינם מסייעים לחלץ מסקנה ברורה בדבר מנגנון היתר הפרסום של מידע סודי בידי ראש הממשלה. מעיון בפרוטוקולים של דיוני המליאה ושל ועדת המשנה לחוקי יסוד עולה כי תכליותיו של ההסדר העקרוני בסעיף 35 היו מניעת הדלפות מדיוני הממשלה והקבינט, לצד הבטחת היכולת לקיים שיח חופשי מצד השרים.¹⁴ החשש המרכזי שהתעורר במהלך הליך החקיקה היה הפגיעה בחופש העיתונות.¹⁵ לאורך שלושת גלגוליו של חוק-יסוד: הממשלה לא היה כל עיסוק בשאלת הפקדת הסמכות להתיר פרסומים בידי ראש הממשלה.¹⁶

המגבלות על פרסום מידע מסווג מדיוני הממשלה והפסיקה ביחס לסעיף 35

סמכותו של ראש הממשלה להתיר פרסומים, כמו כל סמכות מינהלית, אינה בלתי מוגבלת. החלטה על פרסום מידע מסווג צריכה להיעשות בהליך תקין וסדור, בהתאם לעקרונות של המשפט המינהלי.

סעיף 35 נדון לאורך השנים בפסיקה בדיוק מהזווית ההפוכה – עתירות שבהן הממשלה נתבקשה לפרסם מידע מתוך ישיבות הממשלה והקבינט (בין החלטות, בין פרוטוקולים ותמלילים), ואילו הממשלה סירבה וביקשה לשמור על חשאיותו של מידע זה.¹⁷ עם זאת, כפי שנראה, הקביעות של בית המשפט בתיקים האלה מסייעות בשרטוט המגבלות שיש להחיל ביחס לסמכותו של ראש הממשלה להתיר פרסומים. בעת האחרונה נדרש בית המשפט העליון לדון בעתירה שבה התבקש פרסום של המתווה המלא לשחרור החטופים, שכלל תנאים שפורטו בנספח שלא

¹² ראו למשל סעיף 4 לתקנון הממשלה ה-4 [4.1.53]: "אסור לפרסם חומר, כולל תזכירים והצעות חוק, המוגש לישיבות הממשלה או הנמצא בדיונה ואף לא דברים מדיוניה, אלא על ידי מזכיר הממשלה", וראו תקנון הממשלה ה-7 [6.11.55] בסעיף 42, שלפיו "החליט ראש הממשלה או יו"ר ועדת השרים על פרסום הודעות בדבר הדיונים וההחלטות – ייעשה הפרסום אך ורק ע"י מזכיר הממשלה". ב-20.12.59 התווסף סעיף לתקנון, ולפיו החלטות בעלות אופי סודי במיוחד לא תכללנה בפרוטוקול אלא במקומן יצוין בפרוטוקול שהן שמורות אצל מזכיר הממשלה.

¹³ [הודעה על הסמכה לפי חוק יסוד הממשלה](#), ילקוט פרסומים (9.1.1969), חוברת 1498 עמ' 602.

¹⁴ ראו את דבריו של יו"ר ועדת המשנה לחוקי יסוד, ח"כ חיים צדוק: [פרוטוקול ישיבה 319 של הכנסת ה-9, 3097](#) (6.8.1968).

¹⁵ ראו דברי חבר הכנסת אורי אבנרי: [פרוטוקול ישיבה צ"ה, הכנסת ה-6, 2521](#) (31.8.1966).

¹⁶ אוריה בר-מאיר "[הדלפות מהקבינט: מה מותר ומה אסור לראש הממשלה לאשר לפרסום?](#)" [גלובס](#) (25.4.2025).

¹⁷ ראו, למשל, עמ"מ 452/21 התנועה לחופש המידע נ' [משרד ראש הממשלה](#) (נב) (7.9.2022).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

פורסם ציבור.¹⁸ העתירה נדחתה, והשופטת וילנר, בהתייחסה לסעיף 35 האמור, ציינה כך:

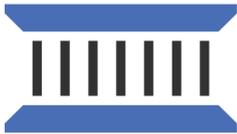
בענייננו, הגורמים המוסמכים לפי סעיף 35(ב) הנ"ל בחרו שלא לעשות שימוש בסמכותם זו ביחס לנספח ב' למתווה. בהקשר זה, אציין כי המשיבים מדגישים כי עמדתם – כמו גם עמדתם של גורמי הביטחון שנדרשו לעניין – היא שפרסום נספח ב', על מסמכיו השונים, עלול להזיק ליישום המתווה לשחרור החטופים, ולפיכך עלול לפגוע בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. עמדה זו נוגעת אפוא ליחסי חוץ וביטחון, ומצויה בליבת שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים והמומחים בנושאים אלו. בעניין זה, אין לי אלא לחזור על דברים שהדגשנו זה לא מכבר בפסק דין בעתירה שעסקה בגוף המתווה [...] לנוכח כל זאת, אין בטענותיה של העותרת כדי להצדיק את התערבותנו בהחלטות הגורמים המוסמכים שלא לפרסם את נספח ב'. העותרת טוענת כאמור, כי החלטת המשיבים אינה יכולה "להסתתר מאחורי הטענה בדבר נימוק ביטחוני", שעה שפרטי המתווה ידועים לאויב; ואולם, העובדה שההסכם נערך עם האויב אינה מוציאה את הסוגיה שלפנינו מגדר ענייני ביטחון ויחסי חוץ של המדינה, כלשון סעיף 35(א) לחוק היסוד. לפיכך, ברירת המחדל בענייננו היא אי-פרסום נספח ב', כאמור לעיל. זאת ועוד: מטבע הדברים, קיימים מגוון שיקולים מדיניים וביטחוניים, מעבר להכרת האויב את ההסכם, אשר עשויים לעמוד בבסיס האיסור לפרסם חלקים ממנו, וביסוד העמדה להותיר איסור זה על כנו. בתוך כך, המשיבים וגורמי הביטחון הם בעלי הידע, המומחיות ושיקול הדעת בדבר ההשלכות הביטחוניות והמדיניות של פרסום נספח ב'; כפי שכבר נזכר, מתחם הביקורת השיפוטית בסוגיות כגון דא הוא צר ביותר, ואין זה ממנהגו של בית משפט זה להיכנס בנעליהם של בעלי הסמכות בעניין.¹⁹

מקביעות אלה ניתן להסיק על המגבלות שיחולו ביחס להחלטה **להתיר** פרסום מידע סודי, מגבלות הנובעות מכללי המשפט המינהלי. **ראשית**, החלטה זו צריכה להתקבל לאחר שהתגבשה התשתית העובדתית והמשפטית הנחוצה לשם הכרעה. הגם שסעיף 35 אינו כולל חובת היוועצות מפורשת עם גורמי המקצוע בגופי הביטחון, דומה כי היוועצות זו עשויה לנבוע מהחובה לקבל את ההחלטה על יסוד תשתית עובדתית איתנה.²⁰ בידי גורמי המקצוע, שלעמדתם בית המשפט מייחס חשיבות

¹⁸ הנספח כלל, בין היתר, רשימה של החטופים העתידים להשתחרר בשלב א, רשימה של האסירים המגורשים, קובץ מפות ועוד, ראו בג"ץ 78693-01-25 **משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ' ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי**, פס' 2 לפסק דינה של השופטת וילנר (נבו 16.2.2015).

¹⁹ שם, פס' 12-13 לפסק דינה של השופטת וילנר.

²⁰ דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 306-308 (כרך א 2010).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

רבה, המומחיות להעריך את הסיכונים בפרסום מידע סודי.²¹ דומה כי החלטה של ראש הממשלה להתיר פרסום – שלא עברה כל "מסננת" מקצועית – תהא חשופה לביקורת שיפוטית הדוקה יותר.

שנית, בעניין השיקולים שיש להביא בחשבון בעת קבלת החלטה בנוגע להתרת פרסום. האיזון הנדרש הוא בין ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, לבין זכות הציבור לדעת. אולם, בית המשפט מדגיש כי קיימים מגוון של שיקולים מדיניים וביטחוניים, מעבר לשאלה הצרה של סודיות המידע ואם האויב מכיר אותו או לאו. מכאן כי ייתכן, למשל, כי ניתן באמצעות סעיף זה לפרסם מידע סודי כדי להשפיע על עמדותיו של האויב לצורך "שיפור עמדות" במשא ומתן. מכל מקום, החלטה על "הלבנת" מידע סודי צריכה להיעשות מתוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים, ושיקולים אלו בלבד, ומתוך איזון סביר ביניהם.

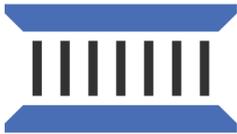
התרת פרסום מידע מסווג מדיוני הממשלה והקבינט – הדין הרצוי

במישור הנורמטיבי, דומה כי יש מקום לשינוי ההסדר החוקתי. טעמים של איזונים ובלמים, וגם אופייה הקולגיאלי של הממשלה, תומכים בטענה שאין מקום להפקיד את הסמכות להתיר פרסומים בנושאים סודיים בידי ראש הממשלה בלבד.²² לכך יש להוסיף כי האינטרס הציבורי מחייב כי החלטה על חשיפת מידע מסווג תהא פרי שיח מושכל שנשמעו בו מגוון דעות. שאלה היא מיהו הפורום המתאים להפקיד בידי החלטה בדבר חשיפת מידע מסווג. אפשרות אחת היא לבחור במודל גמיש, שלפיו ההחלטה לחשוף את המידע תתקבל בידי הגוף שבו נדון המידע ששוקלים לפרסם. אפשרות אחרת היא לקבוע כי ההחלטה על מתן היתר לפרסום מידע מסווג תופקד דרך קבע בידי פורום מיניסטרילי מצומצם (הקבינט המדיני-ביטחוני או פורום אחר מצומצם יותר), מתוך הנחה שהדיון עשוי להצריך עיסוק במידע מסווג נוסף שלא נדון בהכרח במליאת הממשלה.

אימוץ מנגנון מעין זה אף ימנע התנגשות חוקתית אפשרית בין הממשלה לבין העומד בראשה בסוגיית התרת פרסומים. מנגנון זה, שאת פרטיו אפשר לקבוע בחוק הממשלה, ואולי אף בתקנון עבודת ממשלה, ראוי שיכלול חובת היוועצות הן עם הייעוץ המשפטי לממשלה והן עם גורמים ביטחוניים, שיוכלו לתת חוות דעת

²¹ על החשיבות שמייחס בית המשפט לעמדת גורמי המקצוע בתחום הביטחוני ראו פס' 12 לפסק דינה של הנשיאה חיות בפרשת הסכם הגבול הימי עם לבנון, שבו נדחתה עתירה שטענה, בין היתר, שחתימתה של ממשלת מעבר על ההסכם היא חריגה קיצונית ממתחם הסבירות, בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה (נבו 13.12.2025).

²² באירלנד, כמו בישראל, חשאויות דיוני הקבינט היא עיקרון חוקתי. החוקה קובעת כי דיוני הקבינט הם חסויים אלא אם כן **בית המשפט הגבוה** קובע שיש מקום לחשיפת המידע, ראו על כך אצל נווה ופרלמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 5.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מקצועית בנוגע להשלכות הפרסום של המידע המסווג בהיבט של הערכת הסיכון לגרימת נזק לביטחון המדינה ועוצמתו הצפויה.²³

נוסף על כך, ראוי שמנגנון זה יבטיח שהפרסום יהיה אמין, מסודר ושקוף. הליך מאוזן ומבוקר להתרת פרסומים מן הסוג המוצע לעיל יצמצם את החשש לניצול לרעה של הסמכות, למשל על ידי פרסום מידע סלקטיבי שיביא לפגיעה בזכות הציבור לדעת. ולבסוף, הליך מעין זה יעניק ביטוי הולם לעיקרון שלפיו הממשלה, ולא ראש הממשלה, היא הרשות המבצעת.

אף שמוטב שההסדר החוקתי יעוצב מלכתחילה אחרת, גם בהסדר הקיים, המעניק לראש הממשלה סמכות עצמאית להתיר פרסומים, אפשר לעגן מנגנון מאוזן יותר להתרת פרסומים, שיבטיח עקרונות של שקיפות ובקרה על אופן התרת הפרסומים. פרטיו של מנגנון זה יכולים להיקבע בחוק הממשלה או בתקנון הממשלה. יוער כי על פי ההסדר החוקתי הקיים, תיתכן התנגשות בין עמדת הממשלה לבין עמדתו של ראש הממשלה בעניין התרת פרסומים. במקרה זה, דומה כי עקרונות היסוד של המשטר החוקתי, וגם חוק-יסוד: הממשלה, מצדיקים פרשנות שלפיה עמדת הממשלה תגבר.²⁴

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002

גם בחוק השב"כ ראש הממשלה מקבל סמכות בלעדית "להלבין" מידע סודי. על פי פרסומים, נתניהו עשה שימוש בסמכות זו בתצהיר שהגיש לבג"ץ בעקבות העתירה שהוגשה נגד הדחתו של ראש שב"כ, רונן בר.²⁵ סעיף 19 לחוק, שעניינו "סודיות ועונשין", קובע כי "כללים, הוראות השירות, נוהלי השירות וזהות עובדי השירות והפועלים מטעמו, בעבר או בהווה, וכן פרטים אחרים בנוגע לשירות שייקבעו

²³ השוו להחלטתו של בית משפט העליון בבג"ץ 6241/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 5.5.2016). בעתירה התבקש בג"ץ להורות ליועמ"ש לפתוח בחקירה פלילית כדי לאתר את האחראים להדלפה של פרטי דיון סודי שהתקיים בקבינט המדיני ביטחוני במהלך מבצע צוק איתן. העתירה נדחתה לאחר שהוצגה בפני בית המשפט גם עמדת גורמי הביטחון ונקבע כי "הדלפת מידע מתוך מצגת מסווגת שהוצגה בפני ועדת השרים היא ענין חמור ואין חולק כי יש בה על פני הדברים כדי להקים חשד סביר לביצוע עבירה פלילית. עם זאת, לאחר שבחנו את מכלול השיקולים ואת עמדת גורמי הביטחון באשר לעוצמת הפגיעה שנגרמה לביטחון המדינה ולאינטרס הציבורי במקרה הקונקרטי, לא מצאנו מקום להתערב בהחלטת המשיב 1 שלא לפתוח בחקירה" (פס' 2 לפסק הדין).

²⁴ לדיון באפשרות להטיל מגבלה על כוחו של ראש הממשלה בשים לב לסעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה, ראו מורן קנדלשטיין-היינה המעמד החוקתי של ראש הממשלה (אוניברסיטת בר אילן, עתיד להתפרסם ב-2025).

²⁵ ראו בכתבה, כתבי חדשות 12, לעיל ה"ש 2; לתצהירו של ראש הממשלה נתניהו ראו: [הודעה מטעם משיבים 2 ו-3 בבג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל](#). (27.4.2025). (תצהיר גלוי מטעם המשיב 2).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בתקנות, הם חסויים וגילויים או פרסומם אסור.²⁶ עוד קובע הסעיף איסור על עובד השירות ועל הפועל מטעם השירות למסור מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו למי שאינו מוסמך לקבל את המידע אלא אם כן נדרש לכך כדין או קיבל היתר לכך בכתב. הסעיף מסמיך את ראש הממשלה להתיר פרסום מידע אסור לפי סעיף זה, וכן נקבע כי הוא רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר מתן היתר לפרסום. בתקנות שהותקנו בנושא בשנת 2004, באישור ועדת השרים ובאישור ועדת הכנסת לענייני השירות, הוגדרו הפרטים האחרים שפרסומם או גילויים אסור.²⁷ כן נקבע מנגנון למתן היתר פרסום, ובמסגרתו הוסמך הצנזור הצבאי להחליט בבקשה לפרסום מידע האסור לפרסום, לאחר התייעצות, במידת הצורך, עם הגורם המופקד על הנושא בשירות, על פי נוהל עבודה שנקבע בין השירות לבין צנזור, באישור ועדת השרים.

מנגנון התרת פרסומים שעוגן בתקנות השב"כ יכול להיות מודל ראוי להתרת פרסומים סודיים, משום שהוא מפקיד בידי גורמי מקצוע את בחינת השאלה אם יש מקום להתיר פרסום מידע סודי או לאו. נוהל העבודה העקרוני אף מקבל אישור של ועדת השרים, ובכך מובטח גם אלמנט של פיקוח של הדרג המיניסטריאלי. ואולם, לצד ההרשאה בסעיף להסדיר בתקנות הוראות בדבר היתר פרסום, מוענקת כאמור לראש הממשלה סמכות ישירה ועצמאית להתיר פרסום מידע אסור. אם ראש הממשלה אינו מחויב להתיר פרסום בדרך שנקבעה בתקנות, עולה השאלה במה הועילו חכמים בתקנתם. תרתי משמע.

פרצה זו, המאפשרת לראש הממשלה להחליט לבדו על פרסום מידע סודי, גם שלא באמצעות המנגנון שגובש בתקנות, מעוררת קושי רב מן הטעמים שנדונו לעיל.²⁸ מעניין לציין כי החשש שבהענקת סמכות ישירה זו ראש הממשלה, לצד (ולא במקום) הסמכות להסדיר את הסוגיה בתקנות, עלה במהלך הליך החקיקה של חוק השב"כ:

²⁶ לביקורת על סעיף זה, ראו אמיר אורן "[בחזרה לתקופת החושך](#)" הארץ (3.10.2003); בימים אלו מתנהלת חקירה פלילית נגד חברת הכנסת טלי גוטליב בשל חשיפת זהותו של איש שב"כ, ראו טובה צימוקי "[בפרקליטות שוקלים: לזמן את טלי גוטליב לשימוע לפי אישום, למרות שסיבה להיחקר](#)" [ynet](#) (10.5.2025).

²⁷ הפרטים שהוגדרו בתקנות הם: (1) פרטיו האישיים של עובד השירות, וכן של הפועל מטעם השירות בעבר או בהווה, מקום מגוריו וכל פרט אחר שיש בו כדי לזהותו כעובד השירות או כמי שפעל או שפועל מטעמו; (2) זיהויים של מיתקני השירות, לרבות מיקומם, כתובתם ותכניוניהם הפנימיים; (3) פרטים שיש בהם כדי לחשוף משימות, יכולות, דרכי פעולה ותכניות פעולה חשאיות, כשירות מבצעית ואמצעים מסווגים של יחידות השירות; (4) מקורות מידע של השירות וכל פרט שעלול להביא לזיהויים; (5) מידע אחר שמקורו בשירות ואשר נקבע לגביו סיווג ביטחוני.

²⁸ כן ראו את הטענה של אמיר אורן, לעיל ה"ש 26, שלפיה מוטב שלא להפקיד בידי ראש הממשלה סמכויות רבות מדי בענייני פרסום. ביחס לאפשרות להקנות לראש הממשלה מעמד של "בורר" במקרה של מחלוקת בין הצנזור לבין שב"כ – העיר אורן כי זהו רעיון רע, הואיל וראש הממשלה הוא דרג פוליטי האחראי במישרין על השב"כ ויש חשש שב"קו 300 הבא" הוא עלול להסתיר מהציבור את חלקו של שב"כ ואת אחריותו שלו בהיותו ממונה עליו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לדעתי במציאות שאנחנו נמצאים בה, זה חופש גדול מדי לראש הממשלה. לקראת בחירות, למשל, בסעיף 18(א)(3) ראש הממשלה רשאי לתת פרסום, ואחרי זה הוא גם רשאי לעשות תקנות. ראש הממשלה יתיר לפי מה שנוח לו [...] לדעתי זה פרוץ וזה ישמש לפוליטיקה ולכל מיני גורמים שאף אחד לא רוצה אותם. אני מציע שכמו בדברים אחרים יהיו תקנות, שממילא תקנות צריכות לעבור בוועדה הזאת. לעשות גם את זה וגם את זה משמעותו שהכל פרוץ. אם הוא ירצה הוא יעשה תקנות.²⁹

סיכום

שאלת המנגנון הראוי להתרת פרסום מידע מסווג והיקף מעורבותו של ראש הממשלה בהליך שכזה היא שאלה חשובה הכרוכה בהיבטים רגישים של ביטחון המדינה ויחסי החוץ.³⁰ סוגיה זו היא מקרה פרטי של שאלה רחבה יותר הנוגעת למעמדו של ראש הממשלה על רקע המשטר החוקתי בישראל.

הניתוח שלעיל העלה כי קיימים שני מקורות מרכזיים המתירים לראש הממשלה "להלבין מידע" – חוק-יסוד: הממשלה, ביחס לדיונים והחלטות שנדונו בממשלה ובוועדות השרים, וחוק שירות הביטחון הכללי, בנוגע לפרטים הנוגעים לעבודת השב"כ ועובדיו. על פניו, לא ברור אם יש מקור בדין המסמיך את ראש הממשלה לפרסם מסמך פנים-צה"ל, כפי שנעשה בעניין האלוף זיני.³¹

על כל פנים, גם בהינתן סמכות שבדין לפרסם מידע מסווג, עולה שאלת האופן שבו נעשה שימוש בסמכות זו. התרת הסמכות בידי ראש הממשלה לפרסם מידע מסווג ללא פיקוח ובקרה נאותים עשויה להביא לפגיעה בביטחון המדינה וגם בזכות הציבור לדעת, במקרה של פרסום בררני, חלקי או מעוות. לפיכך, יש להסדיר מחדש את המנגנונים המתירים לממשלה ולעומד בראשה לפרסם מידע מסווג, ובכלל זה לשקול תיקון חוקתי של סעיף 35, או למצער לעגן מנגנון הולם בתקנון הממשלה, שיפקיד את ההחלטה בידי פורום מיניסטריאלי מצומצם (ולא בידי אדם אחד). מכל מקום, עקרון היסוד בדבר איזונים ובלמים, אופייה הקולקטיבי של הרשות המבצעת, וגם כללי המשפט המינהלי, מגבילים כבר כעת את מרחב התמרון הנתון לראש הממשלה בכל הנוגע לפרסום מידע מסווג. החלטות רגישות בנוגע להתרת מידע סודי לפרסום צריכות להתקבל בכובד ראש, בהליך סדור ולאחר היוועצות עם גורמים ביטחוניים רלוונטיים.

²⁹ דבריו של חבר הכנסת אורי אריאל בישיבת [הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לחוק השב"כ, הכנסת ה-15, עמ' 13](#) (27.1.2002).

³⁰ יוער כי בימים אלו נדונה בכנסת הצעת החוק המבקשת למנוע הפללה של אדם בגין העברת מידע ביטחוני חיוני לשר הממונה או לראש הממשלה, וכן לאסור על הסתרת מידע ביטחוני מראש הממשלה או שר הביטחון, במיוחד בעת מלחמה, ראו הצעת חוק מסירת מידע סודי לראש הממשלה ולשרים (תיקוני חקיקה) התשפ"ה-2024, פ/5216/25.

³¹ ברגמן, לעיל ה"ש 4; ראו הדיון בדרישה בכנסת לבחון את שאלת האופן שבו הגיע המסמך לידי ראש הממשלה: ["דרישה בכנסת: לחשוף את מסמך ההתרעה של זיני"](#) [ynet](#) (26.5.2025).