

חוות דעת המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS

הצעת חוק מסירת מידע סודי לראש הממשלה ולשרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024

מבוא

1. על שולחן הכנסת מונחות בימים אלה מספר הצעות חוק שעניינן הסדרת גישתה של הצמרת המדינית במדינת ישראל לחומרי מודיעין והערכה, ובהן הצעת חוק מסירת מידע סודי לראש הממשלה ולשרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024.

2. הצעה זו מבקשת לסייג סדרה של עבירות העוסקות במסירת מידע בחוק העונשין, חוק השיפוט הצבאי וחוק שירות הביטחון הכללי כך שלא יחולו במקרה שהמידע נמסר לראש הממשלה או לשר הממונה על הנושא. זאת, על פי דברי ההסבר לחוק במענה לכך שלקראת מלחמת "חרבות ברזל" ובמהלכה מידע חיוני והערכות קריטיות לא מצאו את דרכם "לשולחן מקבלי ההחלטות בדרג המדיני".

3. אנו מסכימים לחלוטין שמודיעין רלוונטי לקבלת החלטות חייב להגיע לצמרת הדרג הנבחר, אולם: אנו סבורים שהצעת החוק הנידונה אינה נחוצה, לא תפתור את הבעיה שהיא מבקשת לתקן, ותיצור סדרה של בעיות חדשות שיסכנו את ביטחונה הלאומי של ישראל. זאת, מהטעמים הבאים:

היעדר צורך

4. **לא קיימת בעיה של הסתרת חומר מכוונת מהדרג המדיני.** בלשכות ראש הממשלה ושר הביטחון משרתים קציני מודיעין מנוסים ובכירים שעיקר אחריותם הוא קבלת חומר מודיעיני גולמי ומנותח והבאתו לעיונם. אל לשכת ראש הממשלה מופצים כל סוגי החומר המופקים בכל ארגוני קהילת המודיעין, כולל הידיעות המודיעיניות הגולמיות שמקבלים ראשי הארגונים המודיעיניים, סיכומי המידע היומי שמוכנים באופן אישי לראש אמ"ן, ואת כל המסמכים שמכילים גופי המחקר המודיעיניים (חטיבות המחקר באמ"ן, שב"כ ומוסד, מחלקות המודיעין בפקודים, בזרועות ובאוגדות, ועוד). יתרה מכך, ראש הממשלה יכול להנחות את המזכירות הצבאית בלשכתו לאתר ישירות ו"למשוך" מידע הקיים ברשות אמ"ן.

5. **חשש מעונש איננו הגורם שמונע העברת חומרים רלוונטיים לראש הממשלה ולשר הביטחון.** כיום, רק שבריר מהחומר המודיעיני המופק מגיע לעיון הדרג המדיני, זאת לאחר סינון המבוצע על ידי גורמי המודיעין בלשכות אל מול צרכים, תחומי עניין, המשימות השוטפות וזמנם היקר של הדרג המדיני - לכן אין תחליף למנגנון שכזה. קרה וחומר מודיעיני מסוים לא הגיע לעיון הדרג המדיני, הסיבה לכך נובעת מתהליך הסינון המקצועי בלשכה. יש מקום לשאול כיצד נכון לבצע את הסינון בצורה יעילה יותר, אך חקיקה איננה הכלי המתאים לכך.

6. כל ניסיון מעשי ליישם את החוק יסתיים בשימור המנגנון הקיים או לכל היותר בהחלפתו במנגנון דומה. נשאלת השאלה המעשית כיצד על הגורם האוסף או החוקר להעביר את החומר לדרג המדיני, מבלי שייחשפו לחומר גורמים שאינם מורשים על פי התיקון המוצע לחוק. היות שאיננו מעוניינים ביצירתה של סכנת דלף חמורה או בויתור מוחלט על עיקרון הסיווג, הרי שעל חומר מסווג לעבור אך ורק דרך גורם מורשה בלשכות, עוד טרם הצגתו לדרג המדיני. בפועל, זהו המנגנון הקיים כיום.

פגיעה בביטחון הלאומי

7. **הצעת החוק תפגע במקורות ובעבודת איסוף המודיעין.** העברת מידע מודיעיני שלא על פי הנהלים הקיימים עלולה לפתוח פתח להדלפות מסוכנות שיסכנו את המקורות ואת יכולתה המודיעינית של ישראל. בתוך כך, ידיעה מודיעינית בודדת אינה שקולה למודיעין מעובד ומנותח, והוצאת ידיעות מהקשרן עלולה לגרום לעיוותים בהבנת התמונה המודיעינית הכוללת ולהוביל להחלטות שגויות.

8. **הצעת החוק תייצר פוליטיזציה ביחסי המודיעין והדרג המדיני ותנפץ את אחדות הפיקוד.** לא ניתן לקיים מערכת היררכית הכפופה לדרג המדיני, ובאותו הזמן לצפות שתפעל כמערכת שטוחה לא-היררכית שבמסגרתה יש קשר ישיר ללא פיקוח ושליטה בין הדרג המדיני לדרג המקצועי. יצירתם של ערוצי תקשורת ישירים בין אנשי מודיעין בכל הדרגות לבין הדרג המדיני, תוך עקיפת שרשרת הפיקוד, תוביל בהכרח לשבירת עיקרון אחדות הפיקוד, לפוליטיזציה ביחסי המודיעין והדרג המדיני ולשחיקה באמון הציבור בארגוני המודיעין.

9. **הצעת החוק עלולה לפגוע בשיתוף פעולה מודיעיני בינלאומי.** ככל שיווצר הרושם בהתבטאויות על החוק והמציאות הארגונית לתוכה הוא משתלב, לפיה גורמים זוטרים יכולים להעביר חומר מודיעיני ללא פיקוח לגורמים פוליטיים, הדבר עלול לעורר היסוס בקרב גופי מודיעין זרים ביחס לשיתוף מידע עם ארגוני המודיעין הישראליים.

לסיכום, הצעת החוק מאיימת לפגוע במערכת המודיעין הישראלית ובביטחון המדינה.

הצעת החוק אינה נחוצה, לא תפתור את הבעיה שהיא מבקשת לתקן, תיצור סדרה של בעיות חדשות, תפגע בתהליכי קבלת החלטות בדרג הצבאי והמדיני, ותשחק את אמון הציבור במוסדות השלטון וארגוני הביטחון. אף גוף אינו חסין מביקורת, אולם מוטב להשקיע מאמצים בשיפור תהליכי הסינון וההפצה בקהילת המודיעין ולעודד שינוי תרבותי בו חיילים וקצינים לא חוששים להביע עמדה אחרת. בתוך כך, יש מקום לשקול מיסוד והטמעה של נהלים פנימיים להעברת חומר, כגיבוי לאותם המקרים בהם אנשי מודיעין חוששים שמידע חיוני אינו מגיע למקבלי החלטות.