

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4936/24בג"ץ 5595/24

לפני:

כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
 כבוד השופט אלכס שטיין
 כבוד השופט חאלד כבוב

העותר בבג"ץ 4936/24: עו"ד שחר בן מאיר

העותרת בבג"ץ 5595/24: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

- המשיבים בבג"ץ 4936/24: 1. ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי
 2. היועצת המשפטית לממשלה
 3. שירות הביטחון הכללי
 4. חשב משרד ראש הממשלה
 5. יאיר נתניהו

- המשיבים בבג"ץ 5595/24: 1. ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי
 2. היועצת המשפטית לממשלה
 3. שירות הביטחון הכללי
 4. יאיר נתניהו

עתירות למתן צו על-תנאי

בשם העותר בבג"ץ

במצמו: 4936/24

בשם העותרת בבג"ץ

בבג"ץ 5595/24: עו"ד תומר נאור; עו"ד רותם בבלי דביר

בשם המשיבים 4-1 בבג"ץ

4936/24, והמשיבים 3-1

בבג"ץ 5595/24: עו"ד יונתן נד"ב

בשם המשיב 5 בבג"ץ

4936/24, והמשיב 4 בבג"ץ

בבג"ץ 5595/24: עו"ד אוריאל ניזרי

ספרות:

יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי

יצחק זמיר הסמכות המינהלית

דפנה ברק-ארז משפט מינהלי

חקיקה שאוזכרה:

חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002: סעי' 5(א), 7(א), 7(ב), 7(ב)(2), 7(ב)(4), 35(ב).

חוק-יסוד: הממשלה: סעי' 5(ב), 35

חוק-יסוד: השפיטה: סעי' 15(ד)(2)

מיני-רציו:

* נדחו עתירות שעניינן בסוגיות שונות הקשורות באבטחת יאיר נתניהו בעודו מתגורר בחו"ל, וזאת בהיעדר עילה להתערבות בג"ץ.

* משפט מנהלי – בגץ – היעדר עילה

* משפט מנהלי – בגץ – היעדר תשתית עובדתית ומשפטית

* משפט מנהלי – בגץ – ביקורת שיפוטית

* משפט מנהלי – בגץ – סמכות

* משפט מנהלי – רשות מוסמכת – שב"כ

.

עניינן של שתי העתירות בסוגיות שונות הקשורות באבטחת בני משפחתו של רה"מ ע"י שב"כ. בג"ץ 4936/24 עניינו בעלויות העודפות של הוצאות האבטחה של יאיר נתניהו הנובעות מכך שהחליט להתגורר בחו"ל. בג"ץ 5595/24 עניינו בהמשך אבטחתו של יאיר נתניהו ע"י היחידה לאבטחת אישים שבש"כ, בעודו מתגורר בחו"ל.

.

ביהמ"ש העליון בשבתו כבג"ץ דחה את העתירות בקבעו:

סעיף 7(א) לחוק שב"כ קובע את יעוד השירות. סעיף 7(ב) מונה את התפקידים שימלא השירות לטובת מימוש יעודו, ובתוך כך קובע כי השירות יהיה אחראי על אבטחת אנשים, מידע ומקומות שקבעה הממשלה; ועל קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה. סעיף 5(א) קובע כי הממשלה תמנה ועדת שרים לענייני השב"כ, כשהרכב הוועדה קבוע בסעיף 5(ב). בהחלטת ממשלה 7 נקבע כי ועדת השרים תפעל בהתאם לסמכויותיה הקבועות בחוק ובשם הממשלה בכל הנושאים שהממשלה נדרשת אליהם ע"פ החוק, לרבות אבטחת אישים. עוד נקבע כי הוראות סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה ("סודיות") יחולו על כלל דיוני ועדת השרים, לרבות החלטותיה. אם כן, החלטות ועדת השרים לענייני שב"כ בכלל, ובענייני אבטחה בפרט – סודיות, ואין לגלותן או לפרסמן; זאת, למעט במקרים חריגים, כמפורט בסעיף 35(ב).

אשר לבג"ץ 4936/24. בתגובה המקדמית הובהר כי התפיסה העקרונית הנוהגת בנוגע לאבטחת אישים היא כי האבטחה אינה תלויה ברצון הגורם המאובטח, אלא בשק"ד הרשויות המוסמכות בכל הנוגע לאינטרס הציבורי שבהגנה על הגורם המאובטח. כך בין אם הגורם המאובטח נמצא בארץ, בין אם נמצא מחוצה לה. העותר לא ביקש לאתגר בעתירתו את התפיסה העקרונית האמורה. העותר גם לא תקף את שק"ד ועדת השרים, שהחליטה כי יש לאבטח את יאיר נתניהו בחו"ל, אלא רק את סוגיית המימון העודף הנגזרת מכך. זאת בטענה כי התנאי למתן שירותי אבטחה על חשבון המדינה הוא של מגורים בישראל.

ברם, הגם שהדברים אינם בהכרח משוללי היגיון, העותר לא הצביע על מקור שבדין שיש בו כדי לבסס את טענתו שלפיה הגורם המאובטח נדרש לשאת בעלויות העודפות הנובעות מבחירתו להתגורר במדינה אחרת. זאת ועוד, בהינתן התפיסה העקרונית שלפיה אבטחת אישים נעשית לשם הגנה על האינטרס הציבורי, ללא תלות ברצונו של הגורם המאובטח, בהתאם לשק"ד ועדת השרים, וכנגזרת מכך, המדינה היא זו שנושאת בעלויות האבטחה; ובהתחשב בכך שהעותר לא ראה לאתגר תפיסה זו בעתירתו – דומה שהכתובת לרבות מטענות העותר היא החלטת ועדת השרים, בה נקבע כי יאיר נתניהו יאובטח ע"י היחידה לאבטחת אישים גם בעת שהותו בארה"ב. אלא שכאמור החלטה זו – כלל לא נתקפה בעתירה.

אשר לעתירה להורות ליאיר נתניהו להשיב את הוצאות האבטחה העודפות הנובעות מבחירתו להתגורר בארה"ב, הרי שבשים לב לכך שמדובר באדם פרטי – סעד זה אינו מתאים לדיון לפני בג"ץ. ס' 15(ד)(2) לחוק יסוד: השפיטה קובע כי בג"ץ מוסמך לתת צווים לרשויות המדינה, לרשויות מקומיות, לפקידיהן ולגופים ולאנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים ע"פ דין. יאיר נתניהו אינו ממלא אחר תנאים אלה.

אם כן, העותר לא פרש תשתית משפטית שיש בה כדי להצדיק, ולו באופן לכאורי, את מתן הסעדים שהתבקשו בעתירה. בנסיבות אלה, דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות.

אשר לבג"ץ 5595/24. נקודת המוצא היא כי בימ"ש זה אינו משמש ערכאה המחליטה במקום הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; ואף אם היה מחליט אחרת לו היה בנעלי הרשות, הוא לא ישנה מהחלטתה כל עוד לא נפל בה פגם במישור החוקיות המקים עילה להתערבות במעשה המינהל.

אין לחדד, מצב בו העותרת אינה חשופה לחומר שהוא מהותי לעתירה רחוק מלהיות אידיאלי וברי כי הכרעה בעתירה תוך התבססות על חומר שאחד הצדדים אינו חשוף אליו – פוגעת בכללי הצדק הטבעי, ומביאה לכך שהעותר נאלץ לנהל את עתירתו, במידה רבה, כשעיניו מכוסות ואחת מידיו קשורה. לצד זאת, לעתים, בשים לב לשיקולי הביטחון, מדובר בהכרח לא יגונה. במקרים בהם אין מגוס מהסתמכות על חומר חסוי, מוטלת חובה מוגברת על המותב היושב בדין להידרש לחומר שהוחסה מן הצד הלא-מדינתי בכובד ראש ובתשומת לב מיוחדת. אין להקל ראש בחובה זו – כך בכלל, וכך גם במקרה דנן.

בחינה מדוקדקת של החומר החסוי, על נספחיו הרבים, מלמדת כי בענייננו ההנחה העובדתית של העותרת, לפיה החלטת ועדת השרים לאבטח את יאיר נתניהו התקבלה בניגוד לעמדת גורמי המקצוע – אינה מדויקת, ולמצער אינה משקפת את הדברים כהווייתם ובמלואם; לפיכך לא ניתן להסיק ממנה את שביקשה העותרת להסיק. לקביעה זו משמעות רבה, שכן הנחה האמורה ניצבה בבסיס חלק ניכר מטענות העותרת, הן לגבי סבירות ההחלטה, הן לגבי עילת השיקולים הזרים. משאלה פני הדברים, דן טענות אלה להידחות. יצוין, במישור השיקולים הזרים, כי רה"מ לא השתתף בישיבות בהן התקבלו ההחלטות מושא העתירה.

העותרת הוסיפה וטענה, במישור שיקול הדעת, כי החלטת ועדת השרים התקבלה חרף טענות בכירים בשב"כ לפיהן המשימה של אבטחת יאיר נתניהו בחו"ל פוגעת במשימות אחרות של היחידה הנדרשת לפעול בעת הזו בארץ, בעזה ובחו"ל נוכח האיום על אזרחי ישראל. דא עקא, שהתשתית העובדתית שהובאה לביסוס טענה זו מסתכמת בפרסום עיתונאי יחיד; וכידוע, ערכם הראייתי של פרסומים עיתונאיים אינו רב. מה גם, שבתגובה שהוגשה מטעם משיבי המדינה – לרבות שב"כ – לא הוצגה עמדה כגון דא. טענות נוספות שהעלתה העותרת באשר לשק"ד, לגבי פגיעה באמון הציבור וכיו"ב – נטענו בעלמא, מבלי שנתמכו בתשתית עובדתית או משפטית שיש בה כדי לבסס, ולו באופן לכאורי, עילה להתערבות.

העותרת העלתה גם טענות רבות באשר למידתיות ההחלטה. תחילה יצוין כי שער הכניסה לדיון במבחני המידתיות, הוא הצבעה על פגיעה ממשית בזכות. העותרת לא הצביעה בענייננו על פגיעה בזכות כאמור. על פניו, ניתן היה לדחות אפוא את טענותיה במישור המידתיות בהסתמך על טעם זה בלבד. עם זאת יוער, במבט צופה פני עתיד, ומבלי לטעת מסמרות, כי טוב נעשה אם לא נמהר לשלול על הסף שימוש בעילת המידתיות – בדגש על שני מבחניה הראשונים – גם כשאין עסקינן בפגיעה בזכות, אלא מדובר למשל בפגיעה באינטרס (ציבורי או אישי). זאת, כמובן, רק במקרים המתאימים לכך. בהחלט יתכן כי עילה זו עשויה לאפשר בחינה אנליטית, זהירה ומדויקת יותר; מכשיר משוכלל יותר לבחינה רציונלית של מעשי-המינהל. על כל פנים, מובן כי העתירות דנן אינן האכסניה ההולמת לדון בכך בהרחבה.

לגופם של דברים, העותרת טענה במישור המידתיות כי היא מבקשת להגן על האינטרס הציבורי של שמירה על בטחון הציבור וכספי הציבור, ומניעת שימוש מופרז בו שלא לצורך, וזאת באמצעות ביזור אחריות תקין בין היחידה לאבטחת אישים ליחידות אבטחה אחרות. ברם, העותרת לא הביאה ולו ראשית של תשתית עובדתית שיהיה בה כדי לתמוך טענות אלה. כך באשר לטענה כי אבטחת יאיר נתניהו באמצעות יחידת מגן מפחיתה משמעותית את עוצמת הפגיעה בתקציב המדינה; כמו גם לטענה הטענה לפיה ההחלטה לאבטח את יאיר נתניהו ע"י שב"כ פוגעת בביטחון אלו שעליהם היחידה אמונה ועשויה להעמיד את סמלי מוסדות השלטון בסכנה ממשית. אם כן, אפילו היה נכון ביהמ"ש לשקול את טענות העותרת במשקפי עילת המידתיות, משטענות אלו נטענו בעלמא ולא נתמכו בתשתית עובדתית – אין לקבלן.

פסק-דין

המשנה לנשיא נעם סולברג:

1. עניינן של שתי העתירות שלפנינו, בסוגיות שונות הקשורות באבטחת בני משפחתו של ראש הממשלה על-ידי שירות הביטחון הכללי (להלן: שב"כ או השירות).

בג"ץ 4936/24 – טענות הצדדים

2. בעתירה זו התבקש צו על-תנאי, המורה למשיבים 1-4 להתייצב וליתן טעם מדוע לא יפעלו לגבות מאת המשיב 5, מר יאיר נתניהו, את "עלות ההוצאות העודפות אשר משלמת מדינת ישראל, בגין הוצאות האבטחה שלו, הנובעות מכך שהחליט להתגורר באופן קבוע מחוץ למדינת ישראל"; וכן צו על-תנאי המופנה כלפי יאיר נתניהו, ומורה לו לבוא וליתן טעם מדוע "לא ישלם וישיב למדינת ישראל את עלות ההוצאות העודפות של הוצאות האבטחה שלו, הנובעות מכך שהחליט להתגורר באופן קבוע מחוץ למדינת ישראל".

3. בעתירה תואר, כי במהלך חודש אפריל 2023 החליט יאיר נתניהו לעבור להתגורר באופן קבוע במיאמי שבארצות-הברית. בעקבות כך, הוצאות האבטחה שלו – אשר האחראיות עליה הועברה עוד לפני כן לשב"כ – עלו באופן משמעותי. העותר טען, כי "אין ליאיר נתניהו זכות קנויה (או בכלל) לקבל שירותי אבטחה בחינם מבחינתו ועל חשבון המדינה, בהיותו בחו"ל, ועל כן עליו לבחור בין מימון תוספת העלות של שירותי האבטחה בחו"ל, לבין חזרה להתגורר במדינת ישראל". הודגש, כי הטענה אינה נוגעת לעצם הנשיאה בהוצאות האבטחה, אלא אך ל"מימון העודף" הנובע מבחירתו של יאיר נתניהו להתגורר מחוץ לישראל. עוד נטען בעתירה, כי "התנאי למתן שירותי אבטחה – על חשבון המדינה – הוא של מגורים בישראל. [...] בחר [יאיר נתניהו] שלא להתגורר בישראל אלא מחוץ לה, עליו לשאת בהוצאה העודפת הנובעת מכך". כל תוצאה אחרת, כך נטען, "עלולה להוביל לאבסורד שלא ניתן לתאר", שלפיו עלויות בחירתו של אזרח ישראלי שנקבע כי נדרש לאבטחו, לחיות מחוץ לישראל – תושגנה על כלל הציבור.

4. בתגובה שהוגשה מטעם משיבי המדינה, נטען כי דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית. נטען, בעיקרו של דבר, כי "התפיסה העקרונית הנוהגת במדינת ישראל ביחס לאבטחת אישים היא כי זו נעשית לשם הגנה על האינטרס הציבורי, ברצותו או שלא ברצותו של הגורם מושא האבטחה, ומשכך המדינה היא שנושאת בעלויות האבטחה. תפיסה עקרונית זו נכונה גם במצב שבו נמצאה הצדקה לאבטח גורם מסוים בעת שהוא נמצא בחו"ל". לשיטת משיבי המדינה, עמדה זו היא "עניינית וסבירה", אינה נוגדת את הדין, וממילא, העתירה "אינה מצביעה על עילה מבוררת כלשהי" להתערבות בה.

5. למען שלמות התמונה אציין, כי לצד התגובה הגלויה, ביקשו משיבי המדינה להגיש גם התייחסות משלימה חסויה. זאת, לשם "הבאת התמונה העובדתית כנדרש בפני בית המשפט"; ובשל "הוראות הסודיות ואיסור הפרסום החלות בעניינים אלה של אבטחה". התייחסות כאמור, המפרטת את כלל הרקע הרלבנטי לקבלת ההחלטות מושא העתירה – אכן הוגשה; מטבע הדברים, לא אוכל לפרט על האמור בה. בפרפרזה היחידה, שצורפה עוד לתגובה המקדמית, נכתב רק כי "בהתאם להחלטות ועדת השרים שהתקבלו לאורך השנים, בני משפחת ראש הממשלה מקבלים מענה אבטחתי מטעם המדינה. ראש הממשלה, שהוא יושב ראש הוועדה, לא השתתף בדיונים שעסקו בנושא זה ושהם התקבלו החלטות אלה". עוד אזכיר, כי הוגשה תגובה גם מטעם יאיר נתניהו. צוין בה, ללא פירוט או הנמקה, כי הוא מצטרף לעמדת משיבי המדינה, שלפיה דין העתירה להידחות על הסף.

6. בהחלטה מיום 19.10.2025, ובהמשך לבקשת משיבי המדינה, קבע הנשיא י' עמית כי העתירה תידון במאוחד עם [בג"ץ 5595/24](#); אפנה עתה לתיאור תמציתי של הליך זה.

[בג"ץ 5595/24](#) – טענות הצדדים

7. בעתירה זו התבקש צו על-תנאי, המורה למשיבי המדינה לבוא וליתן טעם, מדוע "לא יורו על הפסקת אבטחתו של [יאיר נתניהו] בעודו מתגורר בחו"ל על-ידי היחידה לאבטחת אישים [בשב"כ]". בעתירה נטען, כי בהחלטות קודמות לאורך השנים, קבעה הממשלה כי "הגופים אשר אבטחתם תהיה באחריותו של שב"כ הנם שבעה סמלי השלטון". החלטות אלה, כך נטען, "מבטאות את סדרי העדיפויות ביחס לאבטחת אישים על-ידי היחידה לאבטחת אישים של השב"כ, מתוך שיקולי יעילות וחלוקת משאבים". תפיסה דומה עולה, לשיטת העותרת, מהוראות [חוק שירות הביטחון הכללי](#), התשס"ב-2002, שלפיו "תפקידו העיקרי של שב"כ הוא שמירה על ביטחון המדינה", מה שמלמד על כך ש"היחידה לאבטחת אישים מופקדת על אבטחת הגורמים אשר מזוהים עם המדינה ומוסדותיה". בהתאם לעקרונות אלה, משפחת ראש הממשלה היתה מאובטחת לאורך השנים על-ידי יחידת 'מגן' במשרד ראש הממשלה, ולא על-ידי שב"כ.

8. לעמדת העותרת, ההחלטה "לאבטח את מי שאינו סמל שלטוני או מזוהה עם מוסדות המדינה במיוחד בעת שהוא שוהה בחו"ל ממניעים ולצרכים אישיים", נוגדת את "העקרונות אשר עולים מהחוק ומהחלטות הממשלה, לעניין הייעוד הממלכתי-מוסדי של השב"כ בכלל ושל היחידה לאבטחת אישים בפרט". כמו כן נטען, כי ההחלטה אינה מידתית. בתוך כך טענה העותרת, כי "הסטת משאביה היקרים והמוגבלים של היחידה לאבטחת אישים, שתפקידה הבלעדי הינו אבטחת שבעת סמלי השלטון, לטובת אבטחתו של מר יאיר נתניהו, אשר איננו מחזיק אפילו בעמדה של איש ציבור, לא מקיימת את הקשר הרציונלי בין תכלית ההחלטה של ועדת השרים, לבין האמצעי שנבחר להגשמתה"; כי "קיים אמצעי ברור שפגיעתו פחותה משמעותית: הטלת אבטחת מר יאיר נתניהו על יחידת האבטחה 'מגן' הפועלת מטעם אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה"; וכי "כל הסטה של משאבי היחידה לאבטחת אישים ממשימתם העיקרית, פוגעת הלכה למעשה בביטחון אלו שעליהם היחידה אמונה, ובעצם עשויה להעמיד את שבעת סמלי מוסדות השלטון בסכנה ממשית".

9. העותרת הוסיפה וטענה, כי ההחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני. זאת, הן משום שהיא התקבלה – כך על-פי פרסומים עיתונאיים – בניגוד לעמדת גורמי המקצוע

בשב"כ, שלפיה "אין צורך הכרחי בביצוע משימת האבטחה של משפחת נתניהו בכלל, ומר יאיר נתניהו בחו"ל בפרט על-ידי השב"כ"; הן נוכח "פגיעה קשה בקופה הציבורית ובאמון הציבור בנבחריהם". לבסוף נטען, כי ההחלטה מונעת משיקולים זרים, שכן היא התקבלה על-ידי "אנשי שלומם של ראש הממשלה" – קרי, שרים בממשלתו – בניגוד לעמדת גורמי המקצוע.

10. גם לגבי עתירה זו, טענו משיבי המדינה בתגובתם המקדמית כי דינה – להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבות. למעשה, בתגובה הגלויה שהוגשה, לא העלו משיבי המדינה אף טענה לגופו של עניין, אלא ביקשו לפרט את התשתית העובדתית הרלבנטית, כמו גם את עמדתם באשר לנטען בעתירה, בהודעה חסויה. בהמשך לכך, ובהסכמת העותרת, הוגשה ההודעה החסויה, שבה הובאו טענות משיבי המדינה. הפרפראזה היחידה שצורפה, היתה זהה לזו שהוגשה בבג"ץ 4936/24 (ראו פסקה 5 לעיל). לצד זאת נמסר, כי נוכח הוראות הסודיות החלות על החלטות כגון דא, אין בידי משיבי המדינה "ליתן פרפראזה גלויה מעבר לכך". נוסף על התגובה מטעם משיבי המדינה, גם בעתירה זו הוגשה תגובה קצרה מטעם יאיר נתניהו, שבה נטען – ללא פירוט או נימוק – כי הוא מצטרף לעמדת משיבי המדינה, שלפיה דין העתירה להידחות על הסף.

11. על מנת שלא נימצא חסרים, אציין כי לאחר הגשת התגובה המקדמית, הלינה העותרת על כך שהלכה למעשה, הפרפראזה שנמסרה "אינה מוסיפה דבר על האמור בתגובות המדינה הגלויות". זאת, חרף האמור בהחלטתי מיום 17.6.2025, שם ציינתי כי "לצד ההתייחסות החסויה, תוגש פרפראזה מתאימה שתאפשר לעותרת, ככל הניתן, התייחסות עניינית לטענות". בהחלטה מיום 12.11.2025, התבקשו משיבי המדינה לבחון "אם ניתן, במסגרת המגבלות הביטחוניות, להרחיב את הפרפראזה". בתגובתם, שהוגשה ביום 4.12.2025, צוין כי בהתאם להנחיית ממלא-מקום יושב ראש ועדת השרים לענייני השירות, שר המשפטים יריב לוין, התיר מזכיר הממשלה לפרסם כי "ההחלטה העדכנית של ועדת השרים לענייני השירות, לגבי זהות הגוף אשר נותן את המענה האבטחתי למשפחת ראש הממשלה, התקבלה על דעת גורמי המקצוע הרלוונטיים ולאחר המלצת הוועדה המייעצת לענייני אבטחה" (הוועדה המייעצת היא ועדה המורכבת מ-3 נציגי ציבור הנדרשים לפעול באופן בלתי-תלוי, ולגבש המלצה בהתבסס על שיקולים מקצועיים בלבד).

דיון והכרעה

12. טרם אפנה להכרעה בעתירות, אפרט בקצרה את הרקע הנורמטיבי להחלטות מושא העתירות. [סעיף 7\(א\)](#) לחוק שב"כ קובע את יעוד השירות כדלקמן:

"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"

[סעיף 7\(ב\)](#) מונה את התפקידים שימלא השירות לטובת מימוש יעודו, ובתוך כך, קובע כי השירות יהיה אחראי על "אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה" ([סעיף 7\(ב\)\(2\)](#)); ועל "קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה" ([סעיף 7\(ב\)\(4\)](#)). [סעיף 5\(א\)](#) קובע כי "הממשלה תמנה ועדת שרים לענייני שירות הביטחון הכללי אשר תפעל בשמה בעניינים שקבעה", כאשר הרכב הוועדה קבוע [בסעיף 5\(ב\)](#).

13. בהחלטת הממשלה מס' 7 "ועדת שרים לענייני שירות הביטחון הכללי", מיום 3.1.2023, נקבע כי "ועדת השרים תפעל בהתאם לסמכויותיה הקבועות בחוק ובשם הממשלה בכל הנושאים שהממשלה נדרשת אליהם על-פי החוק, לרבות [...] אבטחת אישים". עוד נקבע בהחלטה, כי "הוראות סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה יחולו על כלל דיוני ועדת השרים, לרבות מועד כינוסה, מקום כינוסה, סדר יומה, החלטותיה והמשתתפים בישיבותיה". [סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה](#), שכותרתו "סודיות", קובע כך:

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

(1) ביטחון המדינה;

(2) יחסי חוץ של המדינה;

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

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

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

אם כן, החלטותיה של ועדת השרים לענייני שב"כ בכלל, ובענייני אבטחה בפרט – סודיות, ואין לגלותן או לפרסמן; זאת, למעט במקרים חריגים, כמפורט [בסעיף 35\(ב\)](#).

[בג"ץ 4936/24](#) – הכרעה

14. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, מזה ומזה, כמו גם את החומר החסוי שהוגש מטעם משיבי המדינה, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה – להידחות, בהעדר עילה להתערבות. בתגובה המקדמית הובהר, כי התפיסה העקרונית הנוהגת בכל הנוגע לאבטחת אישים, היא כי האבטחה אינה תלויה ברצונו של הגורם המאובטח, אלא בשיקול הדעת של הרשויות המוסמכות, בכל הנוגע לאינטרס הציבורי שבהגנה על הגורם המאובטח. כך, בין אם הגורם המאובטח נמצא בארץ, בין אם הוא נמצא מחוצה לה. העותר לא ביקש לאתגר בעתירתו את התפיסה העקרונית האמורה, ומכאן, שהיא אינה נתונה לבחינתנו; עלינו לבחון אפוא את הסעדים שהתבקשו בעתירה, בהינתן אותה תפיסה. זאת ועוד, העותר לא תקף בעתירתו את שיקול הדעת של ועדת השרים, שהחליטה כי יש לאבטח את יאיר נתניהו בחו"ל, אלא רק את סוגיית המימון העודף הנגזרת מכך. זאת, בטענה כי "התנאי למתן שירותי אבטחה – על חשבון המדינה – הוא של מגורים בישראל".

15. ברם, הגם שהדברים אינם בהכרח משוללי היגיון, העותר לא הצביע על מקור שבדין, שיש בו כדי לבסס את טענתו, שלפיה הגורם המאובטח נדרש לשאת בעלויות העודפות הנובעות מבחירתו להתגורר במדינה אחרת. זאת ועוד, בהינתן התפיסה העקרונית, שלפיה אבטחת אישים נעשית לשם הגנה על האינטרס הציבורי, ללא תלות ברצונו של הגורם המאובטח, בהתאם לשיקול הדעת של ועדת השרים, וכנגזרת מכך, המדינה היא זו שנושאת בעלויות האבטחה; ובהתחשב בכך שהעותר לא ראה לאתגר תפיסה זו בעתירתו, דומה שהכתובת לרבות מטענות העותר, היא החלטת ועדת השרים, שבה נקבע כי יאיר נתניהו יאובטח על-ידי היחידה לאבטחת אישים גם בעת שהותו בארצות-הברית. אלא שכאמור, החלטה זו – כלל לא נתקפה בעתירה.

16. אשר לראשה השני של העתירה, שבגדרו התבקשנו להורות ליאיר נתניהו להשיב את הוצאות האבטחה העודפות הנובעות מבחירתו להתגורר בארצות-הברית, הרי שבשים לב לכך שיאיר נתניהו הוא אדם פרטי, אשר למיטב הידיעה, אינו נושא במשרה או בתפקיד ציבורי – סעד זה אינו מתאים לדיון לפני בית משפט זה. [סעיף 15\(ד\)\(2\)](#) לחוק יסוד: השפיטה, קובע כי בג"ץ מוסמך "לתת צווים לרשויות המדינה, לרשויות מקומיות, לפקידיהן ולגופים ולאנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי

דין" (לפירוט והרחבה, ראו: דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) – כרך ד 70-74 (2017)). כפי שעולה מן האמור, יאיר נתניהו אינו ממלא אחר תנאים אלה; דומני כי הדברים ברורים.

17. אם כן, העותר לא פרש לפנינו תשתית משפטית שיש בה כדי להצדיק, ולו באופן לכאורי, את מתן הסעדים שהתבקשו בעתירה. בנסיבות אלה, דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות.

[בג"ץ 5595/24](#) – הכרעה

18. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים ונימוקיהם, סבורני כי דינה של עתירה זו, גם הוא – להידחות. בפתח הדיון, אזכיר את נקודת המוצא:

"בית משפט זה אינו משמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה; בית המשפט אינו בוחן את תבונתה או יעילותה של ההחלטה; הוא לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו; ואף אם היה מחליט אחרת לו היה בנעלי הרשות, הוא לא ישנה מהחלטתה כל עוד לא נפל בה פגם במישור החוקיות המקים עילה להתערבות במעשה המינהל" ([בג"ץ 6274/11](#) דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 ושלל האסמכתאות שם [נבו] (26.11.2012); ההדגשה הוספה – נ' ס').

בחינתנו תחומה אפוא לשאלה אם נפל בהחלטה הנתקפת בעתירה פגם המעיב על חוקיותה, ומקים עילה להתערבותנו. לכך אפנה כעת.

19. חלק ניכר מטענותיה של העותרת, מתבסס על הנחה עובדתית שלפיה החלטת ועדת השרים לאבטח את יאיר נתניהו התקבלה בניגוד לעמדת גורמי המקצוע. ואולם, מעיון בחומר החסוי שהוגש מטעם המשיבים, הכולל את שרשרת ההחלטות שהתקבלו לגבי עניין זה, כמו גם את הרקע לקבלתן; את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, שליווה את התהליך וסבר כי אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה שהתקבלה; ואת עמדות גורמי המקצוע מכלל הגופים הרלבנטיים – ובכלל זאת, הוועדה המייעצת לענייני אבטחה – עולה כי ההנחה האמורה אינה משקפת את התמונה במלואה (כפי שצוין גם בתגובתם של משיבי הממשלה מיום 4.12.2025, כמפורט לעיל).

20. למרבה הצער, לא אוכל לפרט מעבר לכך; החומר, כאמור – חסוי על-פי דין. אין לכחד: "מצב עניינים זה בו העותרת אינה חשופה לחומר שהוא מהותי לעתירה רחוק

מלהיות אידיאלי" ([בג"ץ 5277/13](#)) האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שירות הבטחון הכללי, פסקה לד [נבו] (7.2.2017) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח); הדעת אינה נוחה מכך. הגם שבמקרים מסוימים שיקולים ביטחוניים מחייבים לנקוט משנה זהירות, ברי כי הכרעה בעתירה תוך התבססות על חומר שאחד הצדדים אינו חשוף אליו – פוגעת בכללי הצדק הטבעי, ומביאה לידי כך שהעותר נאלץ לנהל את עתירתו, במידה רבה, "כשעיניו מכוסות ואחת מידיו קשורה" ([עמ"מ 8788/03](#) פדרמן נ' שאול מופז, שר הביטחון, פ"ד נח(1) 176, 186 (2003); ראו גם: [בג"צ 5555/05](#) פדרמן נ' אלוף פיקוד המרכז, פ"ד נט(2) 865, 869 (2005)). אכן, "את טענות הצד שכנגד אפשר לסתור רק כשהן ידועות; עם ספינקס אי-אפשר להתווכח" ([בג"ץ 11/53](#) קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534, 541 (1953); ראו גם: יצחק זמיר [הסמכות המינהלית](#) – כרך ד 2857-2860 (2017)). לצד זאת, כפי שצוין בפסיקה פעמים רבות, לעתים, בשים לב לשיקולי הביטחון, מדובר ב"הכרח לא יגונה" (עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקה לד).

21. במקרים כגון דא, שבהם אין מנוס מהסתמכות על חומר חסוי, מוטלת "חובה מוגברת על המותב היושב בדין להידרש לחומר שהוחסה מן הצד הלא-מדינתי בכובד ראש ובתשומת לב מיוחדת" (שם). איננו מקלים ראש בחובה זו – כך בכלל, וכך גם במקרה דנן. כפי שצינתי, בחינה מדוקדקת של החומר החסוי, על נספחיו הרבים, מלמדת כי בענייננו, ההנחה העובדתית שלפיה החלטת ועדת השרים התקבלה 'בניגוד לעמדת גורמי המקצוע' – אינה מדויקת, ולמצער אינה משקפת את הדברים כהווייתם ובמלואם; לפיכך, לא ניתן להסיק ממנה את שביקשה העותרת להסיק.

22. לקביעה זו משמעות רבה בענייננו, שכן כפי שתואר לעיל, ההנחה האמורה ניצבה בבסיס חלק ניכר מטענות העותרת, הן לגבי סבירות ההחלטה, הן לגבי עילת השיקולים הזרים. משאלה הם פני הדברים, הרי שדינן של טענות אלה – להידחות. עוד אציין, במישור השיקולים הזרים, כי כפי שנמסר ממשיבי המדינה, ועולה גם מן החומר החסוי, ראש הממשלה לא השתתף בשיבות שבהן התקבלו ההחלטות מושא העתירה.

23. העותרת הוסיפה וטענה, במישור שיקול הדעת, כי החלטת ועדת השרים התקבלה "חרף טענות בכירים בשב"כ לכאורה [...] לפיהן המשימה של אבטחת יאיר נתניהו בחו"ל פוגעת במשימות אחרות של היחידה אשר נדרשת לפעול בעת הזו בארץ, בעזה ובחו"ל נוכח האיום על אזרחי ישראל". דא עקא, שהתשתית העובדתית שהובאה לביסוס טענה זו, מסתכמת בפרסום עיתונאי יחיד; וכידוע, ערכם הראייתי של פרסומים עיתונאיים – אינו רב:

"לא נקל ראש לא בעיתונות ולא בעיתונאים, והרי אבר הם בגופה של הדמוקרטיה המודרנית. ואולם לא ידעתי כיצד נוכל להסיק מכאן, כי מאמר בעיתון עשוי לשמש תשתית לקובלנה לבית המשפט. בלתי ראוי הוא בעיניי, שכתבה בעיתון כי תיכתב, יהא בה בכתבה, כשהיא לעצמה, כדי לחייב את נושא הכתבה לבוא לבית המשפט הגבוה לצדק ולהכחיש דברים הנאמרים בה בעינינו. לא כך נהג בית המשפט הגבוה לצדק עד היום, וקשה בעיניי כי זה מנהג חדש יבוא למדינה. והגם שלא חקרתי את הנושא, אתקשה להאמין שיש ולו בית-משפט גבוה לצדק בעולם שכך ינהג. ואם יש – לא אלק בדרכו" ([בג"ץ 2148/94](#) גלברט נ' יושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, פ"ד מח(3) 573, 601 (1994); ראו גם: ([בג"ץ 9777-04](#) לביא – זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' היועצת המשפטית למשרד המשפטים, פסקה 13 והאסמכתאות שם [נבו] (6.8.2025)).

מובן אפוא, כי אין בפרסום עיתונאי יחיד, כאמור לעיל, כדי להוות תשתית עובדתית מספקת לתמיכה בטענה זו. מה גם, שבתגובה שהוגשה מטעם משיבי המדינה – ובכלל זאת, מטעם שב"כ – לא הוצגה עמדה כגון דא. טענות נוספות שהעלתה העותרת באשר לשיקול הדעת, לגבי פגיעה באמון הציבור ועוד כיוצא באלה – נטענו בעלמא, מבלי שנתמכו בתשתית עובדתית או משפטית שיש בה כדי לבסס, ולו באופן לכאורי, עילה להתערבותנו. אין מקום אפוא להיעתר להן.

24. כפי שנזכר לעיל, העותרת העלתה גם טענות רבות באשר למידתיות ההחלטה. תחילה אציין, כי לפי הדין הנוהג במחוזותינו, מקובל כי 'שער הכניסה' לדיון במבחני המידתיות, הוא הצבעה על פגיעה ממשית בזכות; "עילת המידתיות מתאימה, מעצם הגדרתה, למצבים שבהם החלטתה של הרשות היא בעלת השפעה פוגענית על זכות או על זכויות" (דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) – כרך ב 785-784 (2010); ראו גם: [בג"ץ 1105/06](#) קו לעובד נ' שר הרווחה, פסקה 37 [נבו] (22.6.2014); [בג"ץ 5658/23](#) התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 80 לחוות הדעת של השופטת ד' ברק-ארז, ופסקה 23 לחוות הדעת של השופטת (בדימ') ע' ברוך [נבו] (1.1.2024)).

25. העותרת לא הצביעה בענייננו על פגיעה בזכות כאמור. על פניו, ניתן היה לדחות אפוא את טענותיה במישור המידתיות בהסתמך על טעם זה בלבד. עם זאת אבקש להעיר, במבט צופה פני עתיד, ומבלי לטעת מסמרות, כי סבורני שטוב נעשה אם לא נמהר לשלול על הסף שימוש בעילת המידתיות – בדגש על שני מבחניה הראשונים – גם כאשר אין עסקינן בפגיעה בזכות, אלא מדובר למשל בפגיעה באינטרס (ציבורי או

איש). זאת, כמובן, רק במקרים המתאימים לכך. בהחלט יתכן כי עילה זו – שזכתה לפיתוח דוקטרינרי ענף, ואשר יש בה כדי להבנות ולהכווין, למצער במידה מסוימת, את הביקורת השיפוטית – עשויה לאפשר בחינה אנליטית, זהירה ומדויקת יותר; "מכשיר משוכלל יותר לבחינה רציונלית של מעשי-המינהל" (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 777, 728 (1999); ראו גם, והשוו: עצ"מ 7335/10 קצין התגמולים – משרד הבטחון נ' פלוני, פסקה מו [נבון] (29.12.2013); נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים" השילוח 18, 55 (2019); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי 930-928 (2023)). על כל פנים, מובן כי העתירות דנן אינן האכסניה ההולמת לדון בכך בהרחבה, ובכלל זאת, לתחם את קבוצת המקרים המתאימים, ולעמוד על מגבלות השימוש בעילה זו במקרים שאינם כוללים פגיעה בזכות. הדברים נאמרים אך בבחינת חומר למחשבה, לעתיד לבוא.

26. לגופם של דברים, העותרת טענה במישור המידתיות כי היא מבקשת "להגן על האינטרס הציבורי של שמירה על בטחון הציבור וכספי הציבור, ומניעת שימוש מופרז בו שלא לצורך, וזאת באמצעות ביזור אחריות תקין בין היחידה לאבטחת אישים ליחידות אבטחה אחרות". ברם, העותרת לא הביאה ולו ראשית של תשתית עובדתית, שיהיה בה כדי לתמוך טענותיה-אלה. כך באשר לטענה כי "אבטחת מר יאיר נתניהו באמצעות יחידת 'מגן', מפחיתה משמעותית את עוצמת הפגיעה [...] בתקציב המדינה"; כמו גם לגבי הטענה שלפיה שההחלטה לאבטח את יאיר נתניהו על-ידי שב"כ "פוגעת הלכה למעשה בביטחון אלו שעליהם היחידה אמונה, ובעצם עשויה להעמיד את שבעת סמלי מוסדות [ה]שלטון בסכנה ממשית". אם כן, אפילו הייתי נכון לשקול את טענותיה של העותרת ב'משקפיה' של עילת המידתיות, משטענות אלו נטענו בעלמא, ולא נתמכו בתשתית עובדתית כדבעי – ברי כי אין מקום לקבלן.

27. סיכומם של דברים: דין העתירות להידחות, משלא נמצאה עילה להתערבותנו. העותרים יִשאו בהוצאות משיבי המדינה בסך של 5,000 ש"ח לכל עתירה.

ניתן היום, כ"ד כסלו תשפ"ו (14 דצמבר 2025).

חאלד כבוב

שופט

אלכס שטיין

שופט

נעם סולברג

משנה לנשיא

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)