



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

4 ביוני 2025

פסק הדין של בג"ץ בעניין פיטורי ראש השב"כ והליך המינוי של ראש שב"כ חדש – עיקרים ומשמעויות

בג"ץ 54321-02-2025 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל
(21.5.2021)

מסבירון

פרופ' עמיחי כהן, ד"ר ערן שמיר-בור

בפסק הדין של בג"ץ בעניין החלטת הממשלה על פיטורי ראש השב"כ מופיעות קביעות חשובות לגבי מעמדו של ראש השב"כ כ"שומר סף". פסק הדין תורם להבהרת מערכת היחסים בינו לבין הדרג הפוליטי ולניהול המתח שבין כפיפות השב"כ לדרג הפוליטי לבין עצמאותו במימוש הסמכויות שהופקדו בידיו. מסבירון זה סוקר את הרקע לפסק הדין, מפרט את עיקריו, מתאר את השתלשלות הדברים בעקבות פסק הדין וההליך למינוי ראש שב"כ חדש בנסיבות המורכבות שנוצרו ומפנה זרקור לכמה סוגיות מהותיות שעולות מהשתלשלות הדברים ומפסק הדין.

רקע

ביום 16 במרץ 2025 הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו על כוונתו לכנס את הממשלה על מנת להפסיק את כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: השב"כ) רונן בר. בהודעה מוקלטת קצרה שפרסם ([כאן](#)) נימק ראש הממשלה את החלטתו ב"חוסר אמון מתמשך בראש השב"כ, שהלך וגבר עם הזמן".

בו ביום כתבה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה כי טרם קבלת ההחלטה יש לברר את התשתית העובדתית והמשפטית העומדת ביסוד ההחלטה ואת האפשרות של ראש הממשלה לעסוק בעניין "בעת הזו" ([כאן](#)). ביום 18 במרץ 2025 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב נוסף ובו הבהירה כי לא ניתן להפסיק את הכהונה ללא בירור התשתית העובדתית, וכן קבעה כי יש לפנות לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים לפני הפסקת הכהונה ([כאן](#)).

למרות קביעותיה של היועצת המשפטית לממשלה, ובניגוד אליהן, הממשלה החליטה ביום 20 במרץ 2025 להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ, וזאת בלא לפנות לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (החלטה 2904 של הממשלה ה-37, "הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי", [כאן](#)); החלטת הממשלה התבססה על עמדת הממשלה שלפיה אין החלטת ממשלה המחייבת בחינה מוקדמת של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים). מדובר בהחלטה חסרת תקדים בתולדות מדינת ישראל.

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' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה

אן אפלבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייך, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן

ברנד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

נגד החלטת הממשלה הוגשו כמה עתירות לבג"ץ. לבקשת ראש הממשלה והממשלה, אושר להם ייצוג נפרד בהליך. ביום 8 באפריל 2025 התקיים דיון מאוחד בעתירות. בהסכמת הצדדים הדיון התקיים כאילו ניתן צו על תנאי. עוד טרם לדיון, בית המשפט הוציא צו ארעי להשהיית תוקפה של החלטת הממשלה, אך מבלי לאסור על ראש הממשלה לקדם את תהליכי הבחירה והראיונות של מועמדים לתפקיד ראש השב"כ או לתפקיד ממלא מקום ראש השב"כ. בתום הדיון נתן בית המשפט צו ביניים שהורה כי בר ימשיך לכהן בתפקיד ראש השב"כ, וכי לא יוכרז על מחליף. בהמשך לדיון הגישו ראש השב"כ וראש הממשלה תצהירים גלויים וחסויים לבית המשפט. ביום 28 באפריל 2025 הודיע ראש השב"כ לראש הממשלה כי החליט לסיים את כהונתו ביום 15 ביוני 2025. בהמשך לכך התקבלה ביום 29 באפריל 2025 החלטת הממשלה 2989, שביטלה את ההחלטה להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ, לאור הודעתו על הפסקת כהונתו.

ביום 21 במאי 2025 ניתן פסק הדין של בית המשפט העליון ([באן](#)). הנשיא יצחק עמית והשופטת דפנה ברק-ארז קבעו כי פיטורי ראש השב"כ היו שלא כדין. המשנה לנשיא נעם סולברג הסכים כי הליך הפיטורין עורר קושי משמעותי, אך סבר כי לאור ההתפתחות של ראש השב"כ הדיון בבית המשפט התייתר ולא היה צורך להכריע בסוגיות שעוררו העתירות.

לפרסומים של חוקרי המכון בעניין החלטת ראש הממשלה להדיח את ראש השב"כ והשתלשלות הדברים בעקבות כך – ראו [באן](#).

פסק הדין: עיקרים

מדוע נתן בית המשפט פסק דין לגופן של העתירות חרף החלטת הממשלה לבטל את החלטתה על הדחת ראש השב"כ?

בעקבות הודעת ראש השב"כ בר על החלטתו לסיים את תפקידו, והחלטת הממשלה שבאה בעקבותיה על ביטול הדחתו, טענו ראש הממשלה והממשלה כי ההליכים המשפטיים התייתרו, וכי יש למחוק את העתירות. העותרים והיועצת המשפטית לממשלה טענו כי "חשיבות ועקרונות הטענות שהועלו בעתירות" הצדיקו הכרעה מנומקת של בית המשפט.

הנשיא עמית והשופטת ברק-ארז סברו כי אף שראש השב"כ הודיע על התפטרותו, יש מקום למתן פסק דין לגופן של העתירות. הנשיא עמית פסק כי אומנם בית המשפט לא נותן בדרך כלל "הכרעות אקדמיות" בשאלות תיאורטיות, אך ניתן לסטות מכלל זה במקום שבו במרכז הדיון עומדות שאלות עקרוניות כבדות משקל. לנוכח החשיבות של ההכרעה בכל הנוגע לעצמאותו, ממלכתיותו ואי-תלותו של השב"כ, קיים אינטרס ציבורי במתן פסק הדין גם לאחר ההתפטרות של ראש השב"כ.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

השופטת ברק-ארז הדגישה שני טעמים נוספים לצורך במתן פסק דין: האחד, המהירות שבה התקבלה ההחלטה על הדחת ראש השב"כ, בלא שניתן משקל לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, מלמדת כי הקושי עלול לחזור ולעלות בעתיד בלי שתהיה אפשרות להתערבות שיפוטית בזמן אמת, ולכן נדרשת אמירה שיפוטית ברורה. השני, הממשלה החליטה כי עצם ההתערבות השיפוטית, וצו הביניים שניתן על ידי בית המשפט, פוגעים בביטחון המדינה, בדמוקרטיה ובהפרדת רשויות. עמדה זו לא בוטלה בהחלטת הממשלה המאוחרת, ולכן על בית המשפט להתייחס אליה ולהבהיר את העקרונות שעליהם היה מבוסס ההליך המשפטי.

כאמור, המשנה לנשיא סולברג סבר כי אין מקום למתן פסק דין לאחר הודעת ראש השב"כ על מועד סיום תפקידו וביטול החלטת הממשלה על הדחתו, מכיוון שהסוגיה הקונקרטית אינה עומדת עוד להכרעה. הוא הדגיש כי לעמדתו, המחלוקת בעניין פיטורי ראש השב"כ היא עדות למתיחות גוברת והולכת בחברה הישראלית שמאיימת על מרקם החיים במדינה, ועל בית המשפט לתרום ל"הנמכת הלהבות". לכן, המשנה לנשיא סולברג סבר כי על בית המשפט להימנע מלהכריע בעתירה שהפכה לתיאורטית.

זכות העמידה של העותרים ושפיטות הסוגיה

לצד דחיית הטענה שהעתירה התייתרה, הנשיא עמית דחה שתי טענות סף נוספות שהעלו ראש הממשלה והממשלה. האחת, מי שהיה אמור להגיש את העתירה הוא ראש השב"כ עצמו, ומשכח שלא לעשות כן, לא יכולים אחרים להגיש את העתירה בשמו. הנשיא עמית קבע כי אכן הכלל הוא שכאשר יש נפגע ישיר כתוצאה מפעולה שלטונית, והוא בוחר שלא לעתור לבית המשפט, לא תינתן זכות עמידה לעותרים ציבוריים. אלא שלכלל זה יש חריג, המעוגן בפסיקה, במקום שבו הסוגיה המועלת בעתירה היא "בעלת חשיבות חוקתית מהמעלה הראשונה, המתפרשת מעבר למחלוקת הפרטית, וקשורה בגרעינה ליסודות של המשפט הדמוקרטי ולזכויות אדם". הנשיא עמית הדגיש כי עניין ההדחה של ראש השב"כ נוגע לסוגיות הנמצאות "בליבת המשפט הדמוקרטי בישראל, ובכללן ממלכתיותו, עצמאותו ואי-תלותו של השב"כ", ולכן יש זכות עמידה לעותרים ציבוריים, גם אם ראש השב"כ עצמו לא עתה.

טענת הסף השנייה שהועלתה הייתה שהסוגיה אינה שפיטה, כיוון שאחריות הממשלה לביטחון המדינה ואזרחיה אינה מאפשרת לחייב את הממשלה לעבוד עם ראש שב"כ שאין לה אמון בו. הנשיא עמית דחה טענה זו וקבע כי מדובר בעיקרו של דבר בשאלות משפטיות, ובראשן חוקיות סיום הכהונה. אלו לא שאלות של מדיניות ביטחונית, וממילא יש לדחות את טענת הממשלה שקבלת העתירות משמעה העברת האחריות לביטחון המדינה אל בית המשפט.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המסגרת והמאפיינים הנורמטיביים של פעילות השב"כ ויחסיו עם הממשלה – בין כפיפות לעצמאות ועקרון הממלכתיות

הנשיא עמית הצביע בפסק הדין על המתח היסודי הטמון בעובדה שלשב"כ הוענקו בחוק שורה של סמכויות מגוונות הנחוצות לו על מנת להיאבק באיומים על מדינת ישראל, ואשר לעיתים חיוני שישתמש בהם גם כלפי אזרחי המדינה. השימוש בסמכויות אלו כלפי אזרחי המדינה מעורר חששות כבדים במדינה דמוקרטית. לאור מתח זה, נקבעו בחוק שורה של מנגנוני פיקוח על השב"כ, ובהם כפיפותו לממשלה, קיומו של מבקר פנים וחובות דיווח לוועדות הכנסת וליועצת המשפטית לממשלה.

כמו כן, חוק השב"כ קובע כי "השירות יפעל באורח ממלכתי", וכי "לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים". הוראה זו נועדה להבטיח כי לצד כפיפות השירות לדרג המדיני, "פעילותו תתאפיין במקצועיות ובעצמאות; וכי הכלים שהופקדו בידיו ישמשו אך ורק למטרות אשר עולות בקנה אחד עם אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל". עקרון הממלכתיות עשוי לעמוד במתח עם כפיפות השירות לדרג הפוליטי, אך מתח זה נועד להבטיח שהדרג המדיני לא יטיל על השירות משימות ותפקידים שנועדו לממש מטרות מפלגתיות-פוליטיות.

ראש השב"כ הוא הגורם העומד במרכזו של מתח זה. תפקידו הוא להבטיח את כפיפות השירות, אך בה בעת גם את עצמאותו ואי-תלותו. תפקידו הוא לוודא שהשימוש בסמכויות שניתנו בידי השירות, סמכויות בעלות פוטנציאל לפגיעה בזכויות יסוד, לא יעשה לצורך מימוש מטרות פוליטיות.

בדומה, גם המשנה לנשיא סולברג קבע כי חובת הנאמנות לציבור של השב"כ ושל העומד בראשו, המגולמת בעקרון הממלכתיות, וכן בסמכויות החקירה של השב"כ, "משמעות מאליהן מידה הולמת של עצמאות מקצועית הנתונה לראש השירות במילוי תפקידו".

בבחינת היחס בין כפיפות השב"כ למרות הממשלה לבין עצמאותו, השופטת ברק-ארז מבחינה בין קביעת מדיניות כללית לבין מימושה האופרטיבי של מדיניות זו: "כאשר מדובר בעניינים אופרטיביים הנוגעים לאכיפת החוק כלפי אזרחים, לשב"כ שמור מרחב של שיקול דעת מקצועי עצמאי, נטול השפעה מצד גורמים פוליטיים. ובהקשר זה – ראש השב"כ הוא אחד משומרי הסף שאמורים להבטיח את ההפרדה בין אכיפת החוק לבין התחום הפוליטי". לגישת השופטת ברק-ארז, בראש ובראשונה, הממשלה מוגבלת במתן הוראות אופרטיביות לשב"כ בעניינים הנוגעים להפעלת סמכויות כלפי אזרחים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ראש השב"כ כ"שומר סף", והמגבלות החלות על סמכות הממשלה לסיים את כהונתו

הנשיא עמית הדגיש כי על פי חוק השב"כ, בסמכות הממשלה להפסיק את כהונת ראש השב"כ. אך השימוש בסמכות כפוף לכללי המשפט המינהלי באופן כללי (הגינות, סבירות, היעדר שיקולים זרים ובהתאם לכללי הצדק הטבעי) ולתכליות הספציפיות של חוק השב"כ. תכליתו המרכזית של חוק השב"כ היא להסדיר את סמכויות השירות והפיקוח על עבודתו, מתוך איזון בין הצורך לשמור על ביטחון המדינה מחד גיסא, ועקרון שלטון החוק והשמירה על חירויות הפרט מאידך גיסא. לגבי ראש השב"כ באופן קונקרטי, ההסדר בדבר הפסקת כהונתו צריך להתפרש לאור תפקידו: לאזן בין הכפיפות לראש הממשלה ובין עקרונות הממלכתיות ואי-התלות בדרג הפוליטי. ראש השב"כ הוא "שומר סף מובהק" – לאור תפקידו לשמור על מוסדות השלטון הדמוקרטי, ובהינתן החשש מניצול סמכויות השב"כ לרעה. ההוראות בדבר הפסקת כהונתו צריכות להתפרש לאור מעמדו זה (בניגוד לעמדה שהממשלה טענה לה שראש השב"כ אינו "שומר סף").

הנשיא עמית הדגיש את הזיקה שיש בין הליכי המינוי וסיום הכהונה של ראש השב"כ לבין יכולתו לפעול ללא תלות ובמנותק משיקולים פוליטיים: "קבלת הטענה ל'סמכות מוחלטת' שאינה תלויה בדבר, הופכת את משרת ראש השב"כ למשרת אמן במלוא מובן המילה – ברצותה, תפטר הממשלה מכל טעם שהוא, ובכך תיפגע אנושות יכולתו לפעול ללא תלות. הפיכתם של הליכי המינוי וסיום הכהונה לפוליטיים מכרסמת מטבעה באפשרותו של בעל התפקיד לפעול במנותק משיקולים אלה". ועוד הוסיף: "תפישת סמכות הממשלה ואחריותה כלפי השירות כ'סמכות מוחלטת', עשויה להוביל ליצירת תלות עמוקה של ראש השב"כ בדרג הממנה, שכן די בכך שהחלטותיו – אף ביחס לבקשות שאינן חוקיות – לא יישאו חן בעיני הממונים עליו, והן תובלנה לסיום כהונתו. מצב דברים שכזה עלול להקשות על ניתוק ראש השב"כ מגורמי לחץ והשפעה, ולפגוע בעצמאותו ואי-תלותו".

בדומה, גם המשנה לנשיא סולברג קבע שכפועל יוצא מן המידה ההולמת של העצמאות המקצועית הנתונה לראש השב"כ במילוי תפקידו, וגם מיתר כללי המשפט המינהלי, מתחייב כי הליך הפסקת כהונתו של ראש השב"כ יהא "תקין, סדור ומבוסס".

גם השופטת ברק-ארז הדגישה את הזיקה בין החלטה על הפסקת כהונת ראש השב"כ לבין המגבלות החלות על הממשלה ביחסיה עם השב"כ: "סמכות רגישה זו – ככל סמכות מינהלית אחרת – חייבת להיות מופעלת בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי בישראל, כמו גם למגבלות הנובעות מחוק השב"כ עצמו ביחס להוראות שהממשלה רשאית, או אינה רשאית, לתת לשב"כ ולעומד בראשו". באופן ספציפי יותר, השופטת ברק-ארז התייחסה לזיקה בין האיסור על המעורבות הפוליטית בחקירות השב"כ לבין הפסקת כהונת ראש השב"כ: "ככל שהתערבות

בתחום החקירתי היא אסורה, ממילא יש בכך כדי להשליך על החובה לקיים הליך פיטורין תקין, כמשקל נגד לאפשרות שהפנייה אליו הושפעה מהיזקקות לשיקולים אסורים". בעניין ראש השב"כ קבעה השופטת ברק-ארז כי משרתו, הכוללת סמכויות חקירה ואכיפה, משקפת נאמנות לציבור, ולא יכולה להיות משרת אמון, שהמדד למינוי אליה ולפיטורין ממנה הוא "אמון אישי". לכן, אובדן "אמון מקצועי" כבסיס להפסקת כהונה חייב להיות מבוסס על מעשים ועובדות ולא על העדפה אישית.

החלטת הממשלה להפסיק את כהונת רונן בר כראש השב"כ – פסולה

הנשיא עמית מונה כמה טעמים שבגללם הוא סבור שהחלטת הממשלה לפטר את ראש השב"כ התקבלה שלא כדין:

1. אי-עמידה בחובה להביא את סיום הכהונה לפני הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

בהתאם להחלטות שקיבלה הממשלה בעבר, תנאי למינוי של שבעה בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי בישראל – הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש השב"כ, נגיד בנק ישראל ומשנהו, נציב שירות בתי הסוהר וראש המוסד – הוא המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, הבוחנת את טוהר המידות של המינוי ושל המועמד (ראו [כאן](#) לסקירה בנושא). בראש הוועדה עומד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וחברים בה נציב שירות המדינה ושני נציגי ציבור.

לפי החלטת ממשלה משנת 2008, הפסקת מינוי של אחד מבעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי יכולה להתקבל רק בעילה של "אי התאמה מובהקת לתפקיד" או "משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב המונע תפקוד יעיל ותקין".

הנשיא עמית קבע כי לפני קבלת ההחלטה בדבר סיום הכהונה של בר היה על הממשלה לבקש את המלצת הוועדה המייעצת. חובה זו נובעת מהחלטת ממשלה משנת 2016 שבה נקבע כי הפסקת כהונה של הנושאים במשרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים תיעשה על פי ההמלצה של אותה ועדה, ולאחר שהונחה לפניה התשתית העובדתית לקיומן של העילות המהותיות להפסקת הכהונה וניתנה לבעל התפקיד ההזדמנות לטעון את טענותיו לפניה. חובה זו לא התקיימה בהליך הפסקת כהונת ראש השב"כ.

אומנם בהחלטת הממשלה על הפסקת כהונת ראש השב"כ נקבע כי החלטה זו גוברת על ההחלטות העקרוניות בדבר הליך הפסקת הכהונה, אך הנשיא עמית קבע כי החלטה זו שרירותית ופסולה ודינה בטלות, כיוון שהתקבלה ללא כל תשתית עובדתית (למשל, באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות), ללא עבודת



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מטה ומבלי שקדם לה דיון ממשי (למשל, ביחס להשלכותיה לגבי נושאי משרה בכירים אחרים בשירות המדינה, או ביחס לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה).

2. ניגוד עניינים

נוסף על העובדה שהממשלה לא פעלה לפי ההליך הנדרש, הנשיא עמית קבע גם כי ראש הממשלה קיבל את ההחלטה לפתוח בהליך הפסקת הכהונה כאשר היה במצב של פוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידו ובין אינטרס פרטי שיש לו, או למקורביו – מצב שבו אסור היה לו לקבל את ההחלטה.

ניגוד העניינים נובע מהתקיימותן של שתי חקירות המנוהלות על ידי השב"כ, הנוגעות בהתנהלות יועצים בלשכת ראש הממשלה בעת המלחמה (פרשת הדלפת המסמכים המסווגים ופרשת המימון הקטארי). להתפתחות חקירות אלו יכולה להיות השפעה על תדמיתו ומעמדו הציבורי של ראש הממשלה, ומהצהרותיו הפומביות של ראש הממשלה עולה כי גם הוא סבור כך. להפסקת כהונת ראש השב"כ עשויה להיות השפעה מהותית על מהלכן של חקירות אלו, מכיוון שהוא זה שמוביל אותן ומאשר מהלכים מרכזיים בהן. ממילא, קיים פוטנציאל משמעותי לניגוד עניינים של ראש הממשלה, ושל יועציו, בין תפקידיו הציבוריים לבין אינטרסים פרטיים שלהם. הנשיא עמית קבע כי עצם קבלת ההחלטה על ידי הממשלה כולה אינה יכולה לרפא את פגם ניגוד העניינים. השתתפותו של ראש הממשלה בישיבה ובהצבעה של הממשלה מביאים לפסלות החלטת הממשלה, "באשר הכלל של ניגוד עניינים חל [...] גם על גופים קולגיאליים".

לאור המסקנה הנ"ל, הנשיא עמית לא הכריע בשאלה אם ניגוד העניינים של ראש הממשלה הפך לניגוד עניינים של הממשלה כולה. מבחינה עקרונית, עצם העובדה שראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים אינה מובילה בהכרח למסקנה שגם יתר חברי הממשלה מצויים בניגוד עניינים. כמו כן ככלל, קיומו של זיהוי פוליטי בין ראש הממשלה לשרים אינו מספיק, כשלעצמו, כדי להקים חשש מפני אפשרות לניגוד עניינים מצד כלל שרי הממשלה. עם זאת, כאמור מבלי להכריע בעניין, ולמעלה מן הנדרש, הנשיא עמית מציין כי "אין לחדד כי בנסיבות העניין עשוי היה להתעורר הרושם שלפיו שרי הממשלה שימשו אך 'כזרוע הארוכה' של ראש הממשלה במהלך הדיון וההצבעה. כך, ראש הממשלה היה 'הרוח החיה' מאחורי ההחלטה, הוא שיזם את העלאת סוגיית סיום כהונת ראש השב"כ על סדר יומה של הממשלה, ועל עמדתו והכרעתו נשענו גם חברי הממשלה בהתייחסותם לסוגיה".

עוד קבע הנשיא עמית כי החשש לניגוד עניינים של ראש הממשלה ושל הממשלה מתגבר לנוכח חוות הדעת המפורשת של היועצת המשפטית לממשלה שעליהם להמתין לסיום הברור המשפטי בעניין הליכי הפסקת המינוי, ובכל זאת הם בחרו לקדם את הליך המינוי בהתעלם מחוות דעת זו ומתוך חריגה מכללי המינהל התקין.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אומנם הנשיא עמית הגיע למסקנה בעניין האיסור שהיה על ראש הממשלה להשתתף בהליך כלל, אבל הוא בחר שלא להכריע בטענות שההחלטה התקבלה משיקולים זרים. הוא ציין שבעניין הפסקת הכהונה קיים "צבר נסיבות מבכדות" המעלות סימני שאלה ביחס לשיקולים בבסיס ההחלטה, ובהן: הטענות לדרישות חריגות של ראש הממשלה מראש השב"כ (שעלו בתצהירו של ראש השב"כ); סמיכות הזמנים בין ההחלטה על הפסקת הכהונה לבין תחקירי השב"כ על אירועי שבעה באוקטובר, שבהם נכתב שיש לבחון גם את פעילות הדרג המדיני; עמדתו של ראש השב"כ ביחס לצורך בוועדת חקירה ממלכתית; ועוד.

3. היעדר תשתית עובדתית

הנשיא עמית קבע כי החלטת הממשלה התבססה על תשתית עובדתית דלה ורעועה, שהנשיא כינה "אוסף של סיסמאות ללא דוגמה קונקרטית אחת לסיבה שבגינה נוצר צורך מידי ובהול לסיים את כהונת ראש השב"כ". הטענה היחידה שהעלה ראש הממשלה הייתה אובדן אמון מקצועי שהלך והתגבר בחודשים האחרונים. אך ההצהרה לא נתמכה בכל פרט עובדתי ממשי, ללא ראיות, נספחים או פרוטוקולים, או כל ראיה תומכת אחרת. חוסר תשתית עובדתית זה מובהק לנוכח העובדה שבהליך הראוי (הבאה לפני הוועדה המייעצת למינוי בכירים) נקבע במפורש כי יש לנמק את הבקשה להפסקת הכהונה ולתמוך אותה בראיות.

הנשיא עמית פסק כי על הממשלה היה להראות כי "מבחינה אובייקטיבית, יחסי העבודה בין הדרג המדיני לבין ראש השב"כ חורגים מגדר יחסי העבודה המקצועיים והתקינים". בהיעדר ראיות למצב זה, החלטת הממשלה להפסיק את כהונת ראש השב"כ אינה מבוססת על תשתית ראייתית, והיא אף שרירותית ולכן בטלה.

4. הפרת החובה לקיים לראש השב"כ שימוע

לכל רשות מינהלית החובה לאפשר לכל גורם שעלול להיפגע ישירות מהחלטתה להשמיע את טענותיו בעניין ההחלטה, באופן שתינתן לו האפשרות להשפיע על ההחלטה. הנשיא עמית פסק כי לראש השב"כ לא ניתנה אפשרות כזו: ראשית, ההודעה על קיומה של ישיבת ממשלה בעניין הדחתו, והזמנתו להופיע לפני הממשלה, ניתנו לו פחות מיממה לפני הישיבה, זמן שאינו מספק לשם היערכות. דחיפות זו אינה מובנת לאור העובדה שלפי הצעת ההחלטה הפסקת הכהונה תיעשה רק חודש ממועד קבלת ההחלטה. שנית, במכתב ההזמנה לא פורטו הטענות הקונקרטיות כלפי ראש השב"כ, אלא רק הטענות הכלליות בדבר אובדן האמון, כפי שפורט לעיל. בנסיבות אלו לא ניתן לומר כי התקיימה חובת השימוע. הנשיא עמית קבע כי אי-התייצבותו של ראש השב"כ לישיבת הממשלה שבה הוחלט על הדחתו אינה בגדר ויתור על זכות הטיעון, שכן מלכתחילה לא היה יכול ההליך להיחשב שימוע ראוי לשמו, אלא מראית עין בלבד.

המשנה לנשיא סולברג סבר, כאמור, כי אין מקום לתת פסק דין לאחר הודעת ראש השב"כ על מועד סיום תפקידו וביטול החלטת הממשלה על הדחתו. בה בעת, הוא התייחס בפסק דינו בתמצית לבעייתיות בהליך ההדחה של ראש השב"כ: "קשה שלא לראות בהליך קבלת החלטת הממשלה על פיטורי ראש השב"כ ככזה המעורר, ולו לכאורה, קושי משמעותי". נוסף על כך, הוא הביע הסתייגות גם מהתנהלות ראש השב"כ, הגם שלא נימק את דבריו ("גם התנהלותו של ראש השב"כ, במסגרת הליך הפיטורין והעתירות שבאו בעקבותיו, אינה חפה מקשיים").

השתלשלות הדברים בעקבות פסק הדין, והליך המינוי של ראש שב"כ חדש

עוד ביום מתן פסק הדין, 21 במאי 2025, היועצת המשפטית לממשלה פנתה אל ראש הממשלה ומסרה כי עליו להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין ויישומו על הנסיבות העובדתיות העדכניות ([כאן](#)).

אלא שכבר ביום 22 במאי 2025, טרם מתן ההנחיות על ידי היועצת המשפטית לממשלה ושלא בתיאום עימה, הודיע ראש הממשלה על כוונתו למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ ([כאן](#)). בהודעה שפרסמה לשכת ראש הממשלה למוחרת נכתב: "תהליך מינויו של האלוף זיני לראש השב"כ יבוצע בשני שלבים: הבאת המינוי לאישור ועדת גרוניס לתפקידים בכירים, שבודקת טוהר מידות; לאחר אישור הוועדה, הבאת המינוי לאישור בממשלה. על מנת למנוע לזות שפתיים בכל הנוגע לחקירות בעניין קטאר, ראש הממשלה מבהיר שראש השב"כ המיועד לא יעסוק כלל בחקירות אלו" ([כאן](#)). ביום 26 במאי 2025 אישרה הממשלה הצהרה עקרונית שמברכת על הכוונה למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ וקראה "לכל הגורמים להסיר את המכשולים ולזרז את התהליך לאישור המינוי הנחוץ לביטחון ישראל" ([כאן](#)).

ביום 26 במאי 2025 פורסמה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) למניעת ניגוד עניינים בהליך מינוי ראש שב"כ חדש ([כאן](#)). ואלו עיקריה:

א. בנקודת הזמן הנוכחית, כשם שראש הממשלה היה נתון בניגוד עניינים בכל הנוגע להפסקת הכהונה של בר כראש השב"כ, כפי שנפסק על ידי בג"ץ, כך הוא מצוי בניגוד עניינים המונע ממנו כל מעורבות גם בכל הנוגע למינוי של ראש שב"כ חדש, קבוע או ממלא מקום. זאת, הן לנוכח הפרשיות הפליליות המנוהלות בימים אלה על ידי השב"כ (עם משטרת ישראל), שבהן נחשדים גורמים בלשכת ראש הממשלה, והן בשל משפטו הפלילי, לנוכח הסמכויות הנתונות בידי ראש השב"כ, שיש בהן כדי להשפיע על אפשרות ניהולו של המשפט ועל אופן ניהולו.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ב. יש להעביר את סמכות ראש הממשלה להציע מועמד לתפקיד ראש השב"כ לשר אחר (בדרך של החלטת ממשלה, באישור הכנסת). עם זאת, מכיוון שאין בכך כדי להתגבר על הפגמים הכבדים שכבר דבקו בהליך ועל החשש המובנה שבנסיבות שנוצרו השר המוסמך ישמש "זרוע ארוכה" של ראש הממשלה, כאמור, "נדרשות ערובות הליכיות משמעותיות כדי להבטיח כי השר האמור יפעיל את שיקול הדעת המינהלי שיינתן לו כיאות ובהתאם לכללי המשפט המינהלי ולכל דין":

(1) יש להתחיל מחדש בתהליך המינוי, ובתוך כך השר המיועד נדרש לקבוע בעצמו את זהותם של מועמדים מתאימים (לשון רבים) שעומדים בעצמו ראיונות;

(2) לנהל את תהליך המינוי בליווי הייעוץ המשפטי לממשלה ולהקפיד על תיעוד הראיונות שיערכו על ידי גורם משפטי;

(3) כלל החומרים והנתונים יובאו לפני הוועדה למינויים לתפקידים בכירים, שתקיים בחינה של טוהר המידות של המינוי "במובנו הרחב";

(4) ההצעה שתובא לממשלה צריכה להיות מנומקת.

ג. החלטת ראש הממשלה למנות לתפקיד את האלוף זיני נגועה בניגוד עניינים, מנוגדת לפסיקת בג"ץ והתקבלה מתוך הפרה מודעת ומכוונת של הנחיות משפטיות. על כן מדובר בהחלטה פסולה ובלתי חוקית.

ד. באופן קונקרטי, בשל הפגמים בהליך עד כה, מינוי האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ מעלה קשיים של ממש, גם בהינתן העברת הסמכות להציע מועמדים לשר אחר. ככל ששר זה יבקש לראיין את האלוף זיני, הייעוץ המשפטי לממשלה יידרש לכך.

בחוות דעתו, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מדגיש את מקומו המרכזי של ראש השב"כ עצמו בחקירות מהסוג המתנהל בימים אלה: "מעורבותו של ראש השב"כ בחקירות הנדונות חיונית מאין כמותה לשם ניהולן התקין והוא אף נחוץ על מנת לאפשר ליתר עובדי הארגון, הכפופים לראש השב"כ, לבצע את מלאכתם במסגרת החקירות באופן מקצועי ועצמאי, ללא כל מורא פן יבולע להם בגין קיום תפקידם בשמירה על שלטון החוק". מכאן גם החשיבות בהקפדה על הליך מינוי תקין וראוי, וההתחייבות שראש השב"כ שייבחר לא יעסוק בעצמו בניהול החקירות אינה פתרון קביל לבעיה של ניגוד עניינים בהליך המינוי בכלל ושל אלוף זיני בפרט.

לא ברור בשלב זה כיצד ינהגו ראש הממשלה ושרי הממשלה, וגם כיצד ינהגו האלוף זיני או ראש השב"כ היוצא בר בהקשר של תהליך החפיפה למחליפו הפוטנציאלי. גורמים פוליטיים ממפלגתו של ראש הממשלה קראו למנות את האלוף זיני והתבטאו בחריפות נגד היועצת המשפטית לממשלה ([כאן](#)).

ביום 3 ביוני 2025 פורסם כי יו"ר הוועדה למינויים לתפקידים בכירים, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אשר גרוניס, הבהיר כי לנוכח חוות דעת היועצת המשפטית לממשלה באשר לתהליך המינוי של מחליף לבר, הוועדה בראשותו לא תדון בכשירות של האלוף זיני או של מועמד אחר שיביא ראש הממשלה, אלא אם בית המשפט יקבע שחוות הדעת שגויה (כאן). עדיין, נדרש לתת מענה להרכב החסר של הוועדה למינוי בכירים, בהיעדרו של נציב שירות מדינה ושל נציגת הציבור פרופ' טליה אינהורן, אשר בנה הוא אחד החשודים בפרשיות הנחקרות על ידי השב"כ.

משמעויות והערות לסיום

1. חידוד מעמדו של ראש השב"כ כ"שומר סף" והבהרת המסגרת הנורמטיבית של יחסיו ויחסי הארגון עם הדרג הפוליטי

לפסק הדין תרומה וערך רב בהיבטים אלה, ובכך הוא מצטרף לפסקי דין אחרים של בית המשפט מן העת האחרונה שעסקו במעמדם של "שומרי הסף" וביקשו להבהיר את מאפייני היחסים שלהם עם הדרג הפוליטי: פסק הדין מיום 2 בינואר 2025, בבג"ץ 8987/22, שבחן את חוקתיות תיקון 37 לפקודת המשטרה ואת יחסי המשטרה ומפכ"ל המשטרה עם הדרג הפוליטי (כאן), ופסק הדין מיום 12 במאי 2025, בבג"ץ 37830-08-24, שבחן את ההליך הראוי למינוי נציב שירות המדינה ואת מעמדו של נציב שירות המדינה כ"שומר סף" (כאן).

פסק הדין שמסמך זה דן בו מחדד את מעמד ראש השב"כ כ"שומר הסף" וגם את חובת נאמנותו לציבור. המתח שבין כפיפות לדרג הפוליטי לבין שמירה על מרחב של עצמאות מהתערבות פוליטית של "שומרי הסף" בהפעלת סמכויות מסוימות שלהם אינו פשוט לניהול, ופסק הדין מנסה "לתת סימנים" שיקלו את המלאכה הזאת. בכך נראה שהוא יסייע לראשי שב"כ בעתיד בהתמודדות עם לחצים פוליטיים הנוגעים להפעלת סמכויות שמקנה להם החוק ביחס לאזרחים ישראלים.

2. השימוש בשיקולי ביטחון כצידוק לסטייה מהליכי מינהל תקינים

בניסיון להצדיק פגמים בהתנהלות ראש הממשלה והממשלה בהדחת ראש השב"כ ובתהליך המינוי של מחליף תחתיו מובאים – הן במסגרת ההליך בבג"ץ והן בשיח הציבורי והתקשורתי – שיקולי ביטחון הנוגעים לחשיבות שבאיוש תפקיד ראש השב"כ ללא דיחוי ועל ידי מי שנהנה מיחסי אמון עם ראש הממשלה והממשלה.

ניכר מבין שורות פסק הדין כי ההתנהלות הפסולה של ראש הממשלה ושל הממשלה בהליך הדחת ראש השב"כ העידה שלא שיקולי ביטחון הם שהכתיבו התנהלות זו. למעלה מכך, בית המשפט מנצל את ההזדמנות כדי להזהיר מפני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

שימוש לרעה ב"שיקולי ביטחון". כך הנשיא עמית: "ואולם 'שיקולי ביטחון' אינם מילת קסם שיכולה להכשיר 'דילוג' על כל חובותיה החוקיות של הממשלה. האתגרים הביטחוניים עמם מתמודדת מדינת ישראל מאז הקמתה לא יכולים להוות אפוא הצדקה כללית לסטייה מעיקרון שלטון החוק וממחויבות גופי השלטון לפעול כדין. ההפך הוא הנכון: השמירה על שלטון החוק היא תנאי הכרחי לשמירה על ביטחונה וחוסנה של מדינת ישראל – והדברים לא מאבדים מכוחם גם בשעת חירום".

בדומה, גם השופטת ברק-ארז מדגישה כי מראשית ימיה של המדינה הנסיבות של מלחמה לא שימשו מעולם הצדקה לתת פטור לרשות המינהלית משלטון החוק או לסגור את שעריה של בית המשפט. יתרה מזו, בטיעוניה מדוע יש מקום לפסק דין בעתירה הגם שהפכה תיאורטית, היא מפנה להחלטת הממשלה מס' 2981, מיום 27 באפריל 2025, שלכאורה נותרה בעינה גם לאחר ביטול ההחלטה על הדחת בר. החלטה זו התייחסה לכך שצו הביניים שהוציא בית המשפט פוגע לכאורה בביטחון המדינה, בדמוקרטיה ובהפרדת הרשויות, וכן ש"מדובר באירוע חמור מבחינת יחסי הממשלה והגופים הביטחוניים הכפופים למרותה".

מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מתייחס מפורשות לכך שדווקא ההתנהלות הבלתי תקינה של ראש הממשלה ושל הממשלה, בניגוד לפסיקה ובהתעלם מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, היא שמעכבת את הליכי המינוי, ובכך רומז שגם האינטרס הביטחוני דורש התנהלות שהיא בהתאם לדין.

3. תפקידו של בית המשפט לנוכח המחלוקות המתחוללות בשיח הציבורי וביחסים בין רשויות השלטון

פסק הדין ניתן בהקשר של מחלוקת עזה הניטשת בחברה הישראלית וביחסים שבין הממשלה לבין מערכת המשפט, ובכלל זאת בתי המשפט והשירות המשפטי הציבורי. ניכר שוני בין השופטים בגישתם באשר לתפקיד בית המשפט בנסיבות אלה. כאמור, המשנה לנשיא סולברג דוגל בגישה מאופקת של בית המשפט, שמשמעה הימנעות ממתן הכרעה מהותית במחלוקת המשפטית שנתגלעה אחת שהייתה עם הודעת בר על מועד סיום תפקידו והחלטת הממשלה לבטל את הדחתו. נראה שהנשיא עמית והשופטת ברק-ארז, לעומתו, מצדיקים את החלטתם למתן פסק הדין לגופן של העתירות ברצון למנוע הישנות מחלוקות דומות בעתיד, בכך שיבהירו את המסגרת הנורמטיבית החלה על החלטה להפסיק את כהונתו של ראש שב"כ ועל היחסים בינו לבין הדרג הפוליטי. בה בעת, כלל השופטים שיסבו בדיון חשבו שאין מקום לכך שיכריעו ב"בתהום שנפערה בין הגרסאות העובדתיות שהוצגו בפנינו ועלו מן התצהירים המוגדים של ראש הממשלה ושל ראש השב"כ".



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

4. התעלמות הממשלה מחוות דעת היועצת המשפטית לממשלה בביטוי לערעור שלטון החוק וכמעידה על התנהלות בלתי חוקית

ההשתלשלות סביב הדחת ראש השב"כ בר ומינוי ראש שב"כ אחר תחתיו מתאפיינת, בבהקשרים רבים אחרים, בהתעלמות גסה של הממשלה ושל העומד בראשה מן הייעוץ המשפטי לממשלה. התעלמות זו היא בניגוד להלכה הפסוקה העקבית, שעליה חוזר הנשיא עמית גם בפסק הדין הנוכחי, שחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מחייבות את הממשלה כל עוד לא נפסק אחרת על ידי בית המשפט.

פסק הדין של הנשיא עמית מלמדת כי עצם ההתעלמות מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה מגבירה את החשש לפעולה שלא כדין מצד ראש הממשלה והממשלה (במקרה הנוכחי – קבלת החלטה בניגוד עניינים). השופטת ברק-ארז מזכירה את ההתעלמות מן הייעוץ המשפטי כאחד הנימוקים לחשיבות ההכרעה של בית המשפט בשאלות המשפטיות שהופנו אליו.

כאמור, ההגנה על מעמד חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה קיבלה חיזוק גם מהחלטתו של יו"ר הוועדה למינויים לתפקידים בכירים, הנשיא (בדימוס) גרוניס, כי הוועדה בראשותו לא תדון בכשירותו של מועמד שנבחר בניגוד לחוות דעת היועצת המשפטית לממשלה בעניין מינוי מחליף לבר.

פסק הדין, ועמדתו של יו"ר הוועדה למינויים לתפקידים בכירים, מלמדים על החשיבות שבהמשך פעילותו המקצועית של הייעוץ המשפטי לממשלה, ללא מורא ומתוך שמירה על עצמאותו, ומעוררים תקווה שהממשלה תחדל מדרכה הרעה בעניין זה.