



אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליבנשטיין
מול מועלם
שגריר לשעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פיישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אמלבלאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ביידי, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, 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 סטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רוהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן
ברנד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

הנדון: הליך מינוי ראש השב"כ הבא

לקראת הדיון הקרוב בבג"ץ בעניין הליך מינוי ראש השב"כ הבא, להלן התייחסות קצרה לעניין ההליך הראוי והתקין בעת הנוכחית. על רקע ניגוד העניינים שבו מצוי ראש הממשלה מחד, ומנגד לאור חשיבות מינוי של ראש שב"כ, בוודאי על רקע האתגרים העומדים בפני מדינת ישראל בעת הזו, אנו סבורים כי אין מנוס אלא לסטות, לפחות חד-פעמית, מההליך הקבוע למינוי ראש שב"כ. איננו מבקשים לשרטט הליך מינוי מפורט (ובפרט – איננו מבקשים להביע עמדה נחרצת בשאלת החובה להיעזר בוועדת איתור), אלא מדגישים כי יש להעביר את תפקידי ראש הממשלה במינוי ראש השב"כ לשר אחר ולהתחיל את הליך המינוי המחודש על פי עקרונות שיבטיחו את תקינותו מתחילתו. יש לגבש הליך מובנה, שיתבצע בליווי משפטי ומקצועי צמוד, תוך הגדרת קריטריונים ברורים עבור המועמדים, ראיונות של מועמדים שונים, הכרעה מנומקת היטב, ובחינה דקדקנית של המועמד הנבחר בידי הוועדה המייעצת למינויים בכירים.

להלן עמדתנו, בתמצית:

רקע

בימים אלה נדון בבג"ץ הליך מינוי של ראש השב"כ הבא. מבלי לפרט את כל השתלשלות העניינים, נציין את עיקריה הרלוונטיים להליך הנוכחי בבג"ץ:

- **פסק דין של בית המשפט העליון** מיום 21.5.25 כי ההחלטה להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ רונן בר התקבלה שלא כדיון, בשל העדר התייעצות עם הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, בשל ניגוד העניינים של ראש הממשלה לאור החקירה המתנהלת בהקשר של פרשיות הדלפת המסמכים והמימון הקטארי, ובשל פגמים נוספים בהליך.
- הודעת היועצת המשפטית לממשלה ביום ה-21.5 כי על ראש הממשלה להימנע מכל צעד הנוגע למינוי ראש השב"כ הבא או ממלא מקום עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין ויישומו על הנסיבות העובדתיות העדכניות. זאת, משום שקיים פוטנציאל משמעותי לניגוד עניינים של ראש הממשלה, ושל יועציו, בין תפקידיו הציבוריים לבין אינטרסים פרטיים שלהם, בהקשר של פרשיות הדלפת המסמכים והמימון הקטארי.
- הודעת ראש הממשלה ב-22.5 על כוונתו למנות את האלוף דוד זיני לראש שב"כ הבא (בין היתר בטענה שהוא לא יעסוק בחקירות הרלוונטיות), והחלטת הממשלה מה-26.5 שתמכה בכך, וזאת בניגוד להנחיות היועצת המשפטית לממשלה וללא תיאום עמה.
- פרסום **חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)** ב-26.5, שאומצה בידי היועצת המשפטית לממשלה. חוות הדעת קבעה כי ראש הממשלה נתון בניגוד עניינים בכל הנוגע למינוי ועל כן החלטת ראש הממשלה למנות את האלוף זיני פסולה; כי יש להעביר את סמכות ראש הממשלה להציע מועמד לתפקיד ראש השב"כ לשר אחר; וכי יש לקבוע "ערוכות הליכיות משמעותיות" לצורך הבטחת מינוי תקין – ובהן ליווי של



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הייעוץ המשפטי לממשלה. כן עמדה חוות הדעת על כך שגם במסגרת ההליך המוצע קיים עדיין קושי משמעותי במינוי האלוף זיני.

- הבהרת יו"ר הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אשר גרוניס, ב-3.6, כי הוועדה בראשותו לא תדון בכשירות של האלוף זיני או של מועמד אחר שיביא ראש הממשלה, אלא אם בית המשפט יקבע שחוות הדעת שגויה. נזכיר כי הוועדה הזו ממונה על בחינת המועמדים לשבעה מהתפקידים הבכירים בשירות הציבורי בישראל, לרבות ראש שב"כ, מבחינת טוהר המידות – והיא ממליצה לממשלה אם למנותם או לא.

- הגשת עתירה לבג"ץ ב-8.6, בדרישה לבטל את חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, כלומר לאפשר לממשלה להמשיך בהליך המינוי (בג"ץ 18133-06-2025 **גואילי נ' המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מר גיל לימון**). בהמשך הגיש ראש הממשלה את תגובתו לעתירה – ותמך בה.

- עתירה נוספת הוגשה ב-23.6. עתירה זו (בג"ץ 53254-06-25 **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**) טוענת כי ההליך שהציע הייעוץ המשפטי לממשלה לא מנטרל בצורה מספקת את ניגוד העניינים, ומבקשת לקבוע הליך עוד יותר מקצועי, ניטרלי ובלתי תלוי מזה שהציע הייעוץ המשפטי לממשלה: הליך המבוסס על ועדת איתור מקצועית ועצמאית, שתציע לשר שייקבע מספר מועמדים, שמהם הוא יבחר מועמד אחד ויעבירו לבחינת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. היועצת המשפטית לממשלה הגיבה לעתירה זו ב-29.6, וטענה כי עליה להידחות בשל היעדר עילה משפטית להתערבות בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה. בצד זאת, ציינה כי מודל ועדת האיתור נותן מענה טוב יותר לסוגיית ניגוד העניינים, וכי אין מניעה משפטית לאמץ מודל כזה, ככל שהממשלה תחליט על כך.

בעקבות כך נדרש בג"ץ להכריע בהליך מינוי ראש השב"כ הבא. בהסתמך על חוות הדעת של הייעוץ המשפטי והעתירות, עומדות בפני בג"ץ, בין היתר, שלוש אפשרויות עיקריות: א. להתערב בחוות דעת הייעוץ המשפטי ולאפשר לממשלה להמשיך בהליך המינוי עליו הכריז ראש הממשלה, כלומר להעביר את ההצעה למינוי האלוף זיני לבחינת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, ולאחר מכן – אם הוועדה תמליץ למנותו – לאישור הממשלה; ב. לא להתערב בחוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע להעברת סמכות המינוי לשר אחר וקיום הליך מחודש תוך קביעת ערובות משמעותיות שיבטיחו הליך תקין; ג. לקבל את העתירה הדורשת למנות את ראש השב"כ באמצעות ועדת איתור.

הנחות מוצא

להלן נבקש לנסח כמה עקרונות כלליים אשר הליך מינוי ראש השב"כ הבא צריך לעמוד בהם, לטעמנו. העקרונות הכלליים מבוססים על כמה הנחות מוצא, אשר יפורטו בקיצור רב:

ראשית, השב"כ כארגון מחויב על פי חוק לפעול באופן ממלכתי, והחוק אוסר להטיל עליו משימות "לשם קידום אינטרסים מפלגתיים פוליטיים" (סעיף 4(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002). **ראש השב"כ מופקד, כמי שעומד בראש הארגון, על קיום הוראות החוק, על פעולתו הממלכתית של הארגון ועל מניעת השימוש בארגון לקידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים. במובן זה**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

במקרים בהם עלול להתקיים מתח בין, מצד אחד, כפיפותו לדרג הפוליטי, ומצד אחר, עקרון הממלכתיות – עליו לפעול כ"שומר סף" ובהתאם לחובת נאמנותו לציבור, על מנת להבטיח שמירה על מרחב של עצמאות מקצועית מהתערבות פוליטית בהפעלת סמכויותיו. הנחת מוצא זו נוסחה במפורש בפסק הדין שעסק בהפסקת כהונתו של ראש השב"כ הקודם רונן בר (בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, סעיף 37 לפסק הדין).

שנית, עד לכשלי הפרשיות הנוכחיות, הליך מינוי ראש השב"כ כפי שעוגן בהחלטות ממשלה והתקיים בעשורים האחרונים, ובאופן כללי הליכי המינוי באמצעות הוועדה המייעצת למינויים בכירים, הוכיחו את עצמם כהליכים מוצלחים ברמה סבירה לכל הפחות. כאמור, ההליך למינוי ראש השב"כ מבוסס על כך שראש הממשלה מעביר מועמד שאותו בחר לבחינת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, הוועדה בוחנת את המועמד מבחינת טוהר המידות, ובמידה והמלצתה חיובית הממשלה יכולה לאשר את המינוי. להרחבה, ר' [סקירה על עבודת הוועדה המייעצת למינויים בכירים](#). במהלך השנים הוכח שהוועדה מאשרת את רובם המכריע של המועמדים שמובאים בפניה, אך במקרים מסוימים (לאו דווקא במועמדים לראשות שב"כ) היא הובילה לכך שלא מונו מועמדים "בעייתיים" לדעתה. עם זאת, ההצלחה היחסית של מינויים בכירים בהליכים אלה התבססה על כך שהדרג הממנה ראה נגד עיניו חשיבות למינויים מקצועיים ראויים המחויבים לטובת הכלל ולא בנאמנות אישית ופוליטית, ובמרבית המקרים (בתפקידים הביטחוניים) הציע "מועמדים טבעיים", כמו סגני ראש השב"כ ואלופים בכירים בצה"ל. ככל שמצב עניינים זה ישתנה מעתה, ייתכן ויהיה הכרח להציע הליך קבוע השונה מההליך הקיים תוך התחשבות במאפיינים של תפקיד ראש השב"כ (השוו [לפסיקת בית המשפט העליון בעניין מינוי נציב שירות המדינה](#)). על כל פנים, נסיבות מסוימות עשויות להצדיק – ואף לחייב – סטייה מהליך המינוי שנקבע. כפי שנראה מיד, יש לכלל הפחות הצדקה לסטות, באופן חד-פעמי, מהליך זה.

שלישית, מצב העניינים הנוכחי מחייב סטייה מההליך ה"רגיל" למינוי ראש השב"כ, באופן שניתק עד כמה שניתן בין ראש הממשלה לבין המינוי. זאת, בשל הצטברות שלוש נסיבות:

א. ראש הממשלה נתון בניגוד עניינים בכל הנוגע למינוי ראש השב"כ הבא, כפי שציין הייעוץ המשפטי לממשלה תוך יישום פסיקת בית המשפט העליון ביחס להליך הפסקת כהונתו של ראש שב"כ היוצא, הן בשל החקירות בעניין הדלפת המסמכים והמימון הקטארי, הן בשל ההליך הפלילי שבו הוא נתון.

ב. תפקידו של ראש השב"כ הבא כ"שומר סף" יהיה משמעותי במיוחד, בכל האמור בשמירת עצמאותו המקצועית של השירות ומניעת שימוש פוליטי-מפלגתי בו – בין השאר בשל הצורך בחקירה מקיפה ובירור האמת בכל הנוגע לכשל של השבעה באוקטובר, ובמיוחד לאחר תחקירי השב"כ שבהם נכתב כי יש לבחון גם את פעילות הדרג המדיני; וכן בעקבות תצהירו של ראש השב"כ הקודם רונן בר לבג"ץ בהליך שעסק בהפסקת כהונתו, שממנו עולה שראש הממשלה דרש ממנו לפעול מול מפגינים נגד הממשלה, להעביר פרטים על פעילי מחאה ולפקח על מימון מחאות, ואף הובהר לו שמצופה ממנו במקרה של משבר חוקתי לציית לראש הממשלה ולא לבג"ץ.

ג. חרף ניגוד העניינים שבו הוא נתון, כפי שקבע בית המשפט, ראש הממשלה כבר הציע מועמד לתפקיד ראש השב"כ, בלא שהמתין להנחיית היועצת המשפטית



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לממשלה לגבי הליך המינוי. הצעת המועמד והצגתו בפני הממשלה מעוררים חשש שהליך המינוי המקובל, אפילו באמצעות שר אחר, ייעשה תוך "סימון המטרה סביב החץ" רק כדי להכשיר את מועמדותו ולרצות את ראש הממשלה. זאת, בלא שיתקיים הליך לבחינה מעמיקה של כישוריו והתאמתו לתפקיד. בהקשר הזה ראוי להזכיר כי הוועדה המייעצת למינויים בכירים מופקדת לבחון סוגיות הנוגעות לטוהר מידות, גם אם במובן הרחב, ולא כישורים והתאמה לתפקיד (וזאת בניגוד לוועדות מינויים אחרות, כמו ועדת המינויים של הנציבות, אשר בודקת בין השאר מועמדים לתפקידי מנכ"לים במשרדי ממשלה, ובוחנת גם את כישוריהם והתאמתם לתפקיד של המועמדים).

עקרונות כלליים להליך מינוי ראש השב"כ הבא

להלן נציע כמה עקרונות כלליים ודגשים הכרחיים להליך, מבלי לנסות לנסח הליך מינוי מפורט. אנו סבורים כי הליך המינוי יכול להתבצע הן באמצעות ועדת המינויים בלבד, בדומה להצעת הייעוץ המשפטי לממשלה, ובתנאי שיחזקו ההיבטים המקצועיים בהליך המינוי, מתחילתו, כפי שנציע להלן; והן באמצעות ועדת איתור, כמו שהציעה העתירה הנוספת, בשינויים הנדרשים (למשל מבחינת פומביות והדגש על הידע והניסיון המקצועיים של חברי הוועדה). להלן העקרונות שאנו מציעים:

- **התחלה מחדש של הליך המינוי** – שכן הליך המינוי שכבר החל, שבמסגרתו נקב ראש הממשלה בשמו של האלוף דוד זיני כמועמד, הוא הליך פסול שנעשה בניגוד לדין ותוך ניגוד עניינים, ותוך שהמועמד הסכים להצגת מועמדותו – לתפקיד ממלכתי שנדרש לפעול כשומר סף – בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה.
- **קביעת הליך מינוי חד-פעמי, בינתיים ללא שינוי בהליך הקבוע** – כאמור, הנסיבות הנוכחיות מחייבות לדעתנו סטייה מההליך הרגיל, אך איננו סבורים שיש הצדקה לתקן באופן מיידי וחפוז את הליך המינוי הקבוע. ייתכן שבעקבות הפרשה הנוכחית, לאחר מינוי ראש השב"כ הבא, יהיה מקום לשקול הקמת ועדה ציבורית שתבחן אם קיים צורך לתקן את ההליך הקיים, ובין היתר להציע קריטריונים מקצועיים לתפקיד והליכים לבחינת מועמדים או עיגון של ההסדר הקיים בחוק.
- **בחינת כמה מועמדים** – אנו מציעים כי ייבחנו באופן מעמיק לפחות כמה מועמדים, ובהם הן "מועמדים טבעיים" לתפקיד, במיוחד סגני ראש השב"כ (מאז נקבע הליך המינוי הנהוג כיום לראש השב"כ, בשנת 1997, כל ראשי השב"כ היו בעלי עבר עשיר בשב"כ וכיהנו בין השאר כסגני ראש השב"כ), והן מועמדים מתאימים "מבחוץ" (כפי שנעשה כאשר עמי איילון מונה ב-1996 לתפקיד ללא היסטוריה קודמת בשב"כ – הוא כיהן קודם כאלוף וכמפקד חיל הים). בחינה כזו נחוצה גם מטעמים מקצועיים וגם כדי להגביר את אמון הציבור והמערכת בהליך המינוי.
- **הימנעות של ראש הממשלה מקביעת המועמד** – אנו סבורים, בדומה לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כי ניגוד העניינים שראש הממשלה מצוי בו מחייב להעביר את סמכות ראש הממשלה להציע מועמד אל שר אחר, וכן מחייב שראש הממשלה יימנע מכל מעורבות באיתור המועמד, לרבות כי יימנע



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מראיונות של מועמדים או ממתן המלצות. זה יהיה תפקידו של השר שאליו יועבר התפקיד.

- **ליווי משפטי צמוד ונרחב** – אנו סבורים, בהתאם לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כי הייעוץ המשפטי לממשלה צריך ללוות את הליך המינוי בצורה משמעותית הרבה יותר מאשר הוא מלווה הליכי מינוי אחרים לתפקידים בכירים, לרבות תיעוד של הראיונות ומעקב אחר ניסוח הנימוקים.
- **ליווי מקצועי צמוד ונרחב** – אנו סבורים כי מעבר לליווי משפטי, יש גם צורך בליווי מקצועי של גוף המורכב מאנשי ביטחון בכירים בדימוס המנותקים עד כמה שאפשר מהמערכת הפוליטית, המכירים לעומק את עבודת השב"כ, אשר ילוו ויסייעו בכל שלבי ההליך – איתור המועמדים, עריכת הראיונות, בחירת המועמד המועדף וניסוח הנימוקים. כאמור, איננו מבקשים לשרטט כאן הליך מינוי מפורט: גורמי המקצוע יכול שיפעלו כוועדת איתור מקצועית או לחלופין כמעין ועדה ציבורית-מקצועית או "פורום מייעץ" שילווה את ההליך שמקיים השר מראשיתו ועד סופו.
- **קביעת קריטריונים ומאפיינים למועמדות לתפקיד** – אנו סבורים כי טרם תחילת התהליך, הגורמים השונים המעורבים בו, לרבות הגורמים המשפטיים והמקצועיים, צריכים לקבוע בשיתוף עם השר קריטריונים ברורים שהמועמדים לתפקיד ראש השב"כ יצטרכו לעמוד בהם, מבחינת ניסיון, היכרות עם עבודת השב"כ, הישגי-עבר, תכונות וכישורים נדרשים, בפרט אם מדובר במועמד חיצוני (כגון דרישה לניסיון במודיעין). קריטריונים אלה לא יפורסמו, מטבע הדברים, אך יעמדו לנגד עיניהם של העוסקים בנושא וינחו אותם. אנו מציעים כי במסגרת זו יוגדרו קריטריונים הרלוונטיים במיוחד לשב"כ בתקופה הנוכחית – כמו הצלחות מוכחות בשיקום מערכות במשבר, לקיחת אחריות לכשלי עבר, וכן ניסיון בעריכת תחקירים מעמיקים וביישום התובנות העולות מהן.
- **הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים** – חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כבר הדגישה את הצורך בבדיקה דקדקנית מצדה בכל הנוגע לטוהר המידות, במובנו הרחב – הן מבחינת האדם המוצע לתפקיד, הן מבחינת הגורם הממנה, והן מבחינת כל היבט רלוונטי אחר. נדגיש רק כי גם הוועדה הזו תזדקק לליווי משפטי ובמיוחד מקצועי צמוד, וכי יש להעניק לה את כל הכלים (החוקיים) והמשאבים שהיא צריכה לצורך עבודתה, לרבות בנוגע לעריכת ראיונות וקבלת חוות דעת של גורמים שונים. באופן טבעי, בדיקת הוועדה צריכה להיות דקדקנית במיוחד בבחינת טוהר המידות, במובנו הרחב, ככל שההליך לא יערב ועדת איתור מקצועית ועצמאית.

בברכה,

ד"ר אסף שפירא, עו"ד עדנה הראל-פישר, ד"ר גיא לוריא

המכון הישראלי לדמוקרטיה