בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 54321-03-25
בג"ץ 54373-03-25
בג"ץ 54398-03-25
בג"ץ 54419-03-25
בג"ץ 54463-03-25
בג"ץ 56740-03-25
בג"ץ 56745-03-25
בג"ץ 56965-03-25

לפני:	כבוד הנשיא יצחק עמית כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
העותרים בבג"ץ 54321-03-25:	1. התנועה למען איכות השלטון בישראל 2. פורום "חומת מגן לישראל"
העותרת בבג"ץ 54373-03-25:	משמר הדמוקרטיה הישראלית
העותרת בבג"ץ 54398-03-25:	התנועה לטוהר המידות
העותרים בבג"ץ 54419-03-25:	אורי צבי זכי ו-9 אח'
העותרות בבג"ץ 54463-03-25:	1. סיעת יש עתיד 2. סיעת המחנה הממלכתי 3. סיעת ישראל ביתנו 4. סיעת העבודה
העותרים בבג"ץ 56740-03-25:	נמרוד שפר ו-37 אח'
העותרים בבג"ץ 56745-03-25:	מפקדים למען ביטחון ישראל – בכירי מערכת הביטחון למען הסדרים מדיניים-ביטחוניים ו-7 אח'
העותרת בבג"ץ 56965-03-25:	התנועה הדמוקרטית האזרחית

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ
54321-03-25:
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים
5. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
54373-03-25:
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש שירות הביטחון הכללי
5. שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
54398-03-25:
1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
54419-03-25:
1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. מזכיר הממשלה
4. היועצת המשפטית לממשלה
5. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
54463-03-25:
1. ראש ממשלת ישראל
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
56740-03-25:
1. היועצת המשפטית לממשלה
2. ראש הממשלה
3. ממשלת ישראל
4. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ
56745-03-25:
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי
4. הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים
5. היועצת המשפטית לממשלה
6. ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושו"ן של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת
7. ראש שירות הביטחון הכללי

המשיבים בבג"ץ 56965-03-25:	1. ממשלת ישראל 2. ראש הממשלה 3. היועצת המשפטית לממשלה 4. ראש שירות הביטחון הכללי
המבקשים להצטרף להליכים:	1. טליק גואלי ו-115 אח' 2. יגאל טמם ו-11 אח' 3. בועז מירן ו-24 אח' 4. יהושע שני ו-9 אח' 5. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ו-7 אח'
	עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים
תאריך הישיבה:	י' בניסן התשפ"ה (8 באפריל 2025)
בשם העותרים בבג"ץ 54321-03-25:	עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור; עו"ד רותם בבלי דביר; עו"ד יעל בלוך
בשם העותרת בבג"ץ 54373-03-25:	עו"ד אוהד שפק; עו"ד רינה ענתי
בשם העותרת בבג"ץ 54398-03-25:	עו"ד בעז ארד; עו"ד אביה אלף; עו"ד עומר מקייס
בשם העותרים בבג"ץ 54419-03-25:	עו"ד יעל ויזל; עו"ד חגי קלעי
בשם העותרות בבג"ץ 54463-03-25:	עו"ד עודד גזית; עו"ד אלירם בקל; עו"ד ערן מרינברג; עו"ד עמרי שגב
בשם העותרים בבג"ץ 56740-03-25:	עו"ד דפנה הולץ-לכנר; עו"ד קמילה אביגייל מיכמן
בשם העותרים בבג"ץ 56745-03-25:	עו"ד גלעד ברנע
בשם העותרת בבג"ץ 56965-03-25:	עו"ד גלעד שר; עו"ד איתן טוקר
בשם המשיבים 1-2 בבג"ץ 54321-03-25:	עו"ד ציון אמיר; עו"ד ינון סרטל; עו"ד ניר לזר

בשם המשיבים 3-5 בבג"ץ 54321-03-25, המשיב 5 בבג"ץ 54373-03-25 והמשיבים 3 ו-6 בבג"ץ 56745-03-25:	עו"ד ענר הלמן; עו"ד נטע אורן; עו"ד יונתן ברמן; עו"ד מטר בן ישי
בשם המשיבה 6 בבג"ץ 56745-03-25:	עו"ד יצחק ברט
בשם המבקשים להצטרף 1:	עו"ד זהבה גור; עו"ד יותם אייל
בשם המבקשים להצטרף 2:	עו"ד אפרים דמרי; עו"ד יצחק בונצל
בשם המבקשים להצטרף 3:	עו"ד יהודה פואה
בשם המבקשים להצטרף 4:	עו"ד יצחק בם
בשם המבקשים להצטרף 5:	עו"ד רן שפרינצק; עו"ד נעם חפץ

פסק-דין

<u>הנשיא יצחק עמית</u>:

ביום 20.3.2025 התקבלה החלטה בדבר הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי (החלטה 2904 של הממשלה ה-37, "הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי" (20.3.2025) (להלן: החלטה 2904)). מדובר בהחלטה חסרת תקדים בתולדות המדינה, שבמסגרתה מופסקת כהונתו של אחד משבעת נושאי המשרה הבכירים ביותר בשירות המדינה. העתירות שלפנינו מכוונות כלפי הליך קבלת החלטה 2904.

כפי שיפורט להלן, לימים, החלטה 2904 בוטלה בהחלטה 2989 של הממשלה ה-37 "ביטול החלטת ממשלה מספר 2904 מיום 20.03.2025" (29.4.2025) (להלן: החלטה 2989). החלטה זו התקבלה לאחר שראש שירות הביטחון הכללי, מר רונן בר (להלן: ראש השב"כ), הודיע כי בדעתו לסיים את תפקידו ביום 15.6.2025. נקדים ונאמר, כי בהינתן התקדימיות של סיום כהונת ראש השב"כ, נוכח הפגמים המשמעותיים שנפלו במסגרת קבלת ההחלטה, ובשל החשיבות שבהבהרת הדין בנסיבות העניין, סברנו שאין להתייחס לכך כאפיזודה שהיא כ'קצף על פני המים', ולהימנע מדיון. לצד זאת, השינוי

בהחלטה האופרטיבית ייתר התייחסות לחלק מן השאלות שהעתירה עוררה, ובכללן שאלת הסעד.

רקע: החלטת ממשלה 2904

1. חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: חוק השירות או החוק) מסדיר את אופן מינויו של ראש השירות, את תקופת כהונתו, וכן מסמיך את הממשלה להפסיק את כהונתו. סעיף 3 לחוק שעניינו "ראש השירות", קובע:

> ראש השירות
> 3. (א) ראש שירות הביטחון הכללי (בחוק זה – ראש השירות) ימונה בידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.
> (ב) תקופת כהונתו של ראש השירות תהיה חמש שנים, אם לא קבעה הממשלה תקופה קצרה יותר בהחלטת המינוי; הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו של ראש השירות לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת.
> (ג) הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של ראש השירות לפני תום תקופת כהונתו.

2. ביום 11.10.2021, לאחר בחינתה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים (להלן: הוועדה המייעצת), התקבלה החלטה 473 של הממשלה ה-36 "מינוי ראש שירות הביטחון הכללי" (11.10.2021), למנות לתפקיד ראש השירות את רונן בר, החל מיום 14.10.2021 ולמשך חמש שנים, קרי: עד לחודש אוקטובר 2026.

3. ביום 16.3.2025, הודיע ראש הממשלה לראש השב"כ כי בכוונתו להביא לפני הממשלה הצעת החלטה בדבר סיום כהונתו תוך מספר ימים. בו ביום, היועצת המשפטית לממשלה (להלן גם: היועצת), שלחה מכתב אל ראש הממשלה, ובו ציינה כי לא ניתן לפתוח בהליך סיום כהונת ראש השב"כ עד להשלמת בירור התשתית העובדתית והמשפטית הרלוונטית לעניין:

> "הריני להודיעך ביחס להחלטתך להביא לישיבת ממשלה שתיקבע השבוע החלטה בעניין סיום כהונת ראש השב"כ, כי לא ניתן לפתוח בהליך סיום כהונה כאמור, עד להשלמת בירור התשתית העובדתית והמשפטית שעומדת ביסוד החלטתך ואפשרותך לעסוק בנושא בעת הזו.
> זאת, בשל רגישותו יוצאת הדופן של העניין; תקדימיותו; החשש כי ההליך נגוע באי חוקיות ובניגוד עניינים,

ובשים לב לכך שתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי אינו
משרת אמון אישית של ראש הממשלה".

4. למחרת היום, ביום 17.3.2025, השיב ראש הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה וציין, בעיקרם של דברים, כי הפסקת כהונת ראש השב"כ היא בסמכותה הבלעדית של הממשלה לפי חוק השירות; כי הרמיזות על חשד לאי-חוקיות וניגוד עניינים במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה הן "היפוך גמור של הצדק"; כי החקירה שנפתחה כנגד אנשי לשכת ראש הממשלה "הומצאה יש מאין כדי לפגוע בסמכותו של ראש הממשלה וממשלת ישראל ונועדה לטרפד ולכבול את ידיה של הממשלה מקיום כל דיון עתידי על סיום תפקידו של ראש השב"כ"; וכי הטענה שתפקיד ראש השב"כ אינו משרת אמון אישית של ראש הממשלה היא מניפולציה, שכן האמון שעליו מדובר הוא האמון ביכולותיו של ראש השב"כ להתמודד עם האתגרים הביטחוניים הדחופים.

5. ביום 18.3.2025 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב נוסף אל ראש הממשלה, שבו חזרה והבהירה כי "לא ניתן לפתוח בהליך סיום כהונה של ראש השב"כ עד להשלמת בירור התשתית העובדתית והמשפטית שעומדת ביסוד [ההחלטה – י"ע]". עוד צוין במכתב זה, כי "טרם הבאת הצעת החלטה בדבר סיום הכהונה לממשלה, נדרש יהיה לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים". כן הובהר כי לא ניתן לקיים בשלב זה את ישיבת הממשלה המתוכננת לדיון בנושא; וכי יש לבסס את הליך סיום הכהונה של ראש השב"כ על תשתית עובדתית מוצקה, ולאחר שתינתן לו ההזדמנות להציג את התייחסותו לטעמים העומדים בבסיס ההחלטה המבוקשת. ביום 19.3.2025 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) שלח מכתב למזכיר הממשלה. למכתבו צורפה חוות דעת משפטית בעניין ההליך הראוי לבחינת סיום כהונת ראש השב"כ שבה צוין, בין היתר, כי הממשלה נדרשת לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בטרם קבלת החלטה בנושא.

6. עוד באותו היום הפיץ ראש הממשלה הצעה להחלטת ממשלה לקראת ישיבת הממשלה שנועדה להתקיים למחרת, בעניין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ. בהצעת ההחלטה הוצע לקבוע כי ראש השב"כ יסיים את כהונתו ביום 20.4.2025, וזאת על רקע "חוסר אמון מקצועי ואישי מתמשך של ראש הממשלה בראש השירות אשר בין היתר מונע מן הממשלה ומראש הממשלה מימוש יעיל של סמכותם ופוגע ביכולתו של השירות לממש את ייעודו". בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נכתב גם כי "קיימת דחיפות בהפסקת

כהונתו של ראש השירות לאלתר בשל חוסר האמון המתמשך כאמור, ואולם בשים לב לצורך בחפיפה עם ממלא מקום או ראש שירות חדש, אשר ימונה להחליפו, מוצע לקבוע כי רונן בר יסיים את תפקידו כראש השב"כ ביום 20 באפריל 2025".

7. למחרת היום, ביום 20.3.2025, דהיינו ביום המיועד לישיבת הממשלה, שלח מזכיר הממשלה מכתב אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ובמסגרתו חלק על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר הצורך להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת, תוך שציין כי "מדובר בטעות מנהלית מוחלטת וברורה, שכן אין במאגר החלטות מזכירות הממשלה החלטה תקפה המחייבת לבצע את הצעד הזה" (ההדגשה במקור – י"ע).

8. בהמשכו של אותו יום, לקראת ישיבת הממשלה שכותרתה "הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי", שלח ראש השב"כ מכתב אל שרי הממשלה, ובו כתב, בתמצית, כי "הצעת ההחלטה באופן בו נוסחה כוללת טענות כלליות, לקוניות ולא מבוססות שאינן מאפשרות [לו – י"ע] לגבש מענה סדור, ונראה כי מסתירות את המניעים העומדים בבסיס הכוונה להפסקת [כהונתו – י"ע]". בהמשך לכך, הוא התייחס במכתבו לחקירה העוסקת במעורבות של קטאר בלשכת ראש הממשלה, וציין כי ניסיון ההדחה הבהול והפתאומי פוגע במאמצי החקירה וטבול "בשיקולים זרים ובניגוד עניינים אישי ומוסדי שאין חמור ממנו".

9. בהמשך אותו היום, התקבלה החלטה 2904, שזו לשונה:

> "מחליטים: בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי התשס"ב-2002, להפסיק את כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי רונן בר לפני תום תקופת כהונתו. רונן בר יסיים את תפקידו כראש שירות הביטחון הכללי ביום 10 באפריל 2025 (י"ב בניסן התשפ"ה) או כשימונה ראש שירות ביטחון כללי קבוע, לפי המועד המוקדם.
>
> לאור דחיפות ההחלטה, אופיה והשלכותיה ולהסרת הספק ועל אף שעמדת הממשלה היא כי אין החלטת ממשלה תקפה לעניין ההליכים לקיצור כהונת ראש השירות, ובכלל זה אין החלטה המחייבת בחינה מוקדמת של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, הממשלה קובעת כי החלטתה זו גוברת על כל החלטת ממשלה קודמת הנושא.
>
> הממשלה מודה לרונן בר על שירותו ארוך השנים למען ביטחון ישראל.

> הממשלה מדגישה את הערכתה לנשות ואנשי שירות הביטחון הכללי, לפועלם ולהקרבתם שאין לה גבול למען ביטחונם של אזרחי ישראל״.

הנה כי כן, החלטה 2904 התקבלה תוך ארבעה ימים (שבתוכם חל גם סוף שבוע), לאחר שראש הממשלה הודיע לראש השב״כ כי בדעתו להפסיק את כהונתו.

העתירות והדיון בהן

10. עוד לפני שהתקיימה ישיבת הממשלה ביום 20.3.2025, הוגשו לבית משפט זה שלוש עתירות אשר במסגרתן התבקש למנוע את כינוס ישיבת הממשלה בנושא הפסקת כהונתו של ראש השב״כ (בג״ץ 43461-03-25, בג״ץ 44727-03-25 ובג״ץ 44873-03-25). ביום 18.3.2025 וביום 20.3.2025, דחה בית משפט זה (השופטים נ׳ סולברג, ג׳ כנפי-שטייניץ ו-ר׳ רונן) את העתירות על הסף, בשל היותן עתירות מוקדמות.

11. ביום 21.3.2025, לאחר שהתקיימה ישיבת הממשלה, הוגשו לבית משפט זה חמש מן העתירות שבכותרת, שבמסגרתן התבקש, בין היתר, להורות על ביטול החלטה 2904 (בג״ץ 54321-03-25, בג״ץ 54373-03-25, בג״ץ 54398-03-25, בג״ץ 54419-03-25, ובג״ץ 54463-03-25). עוד באותו היום השופטת ג׳ כנפי-שטייניץ הוציאה צו ארעי להשהיית תוקפה של ההחלטה מושא העתירות עד למתן החלטה אחרת (להלן: הצו הארעי).

12. ביום 23.3.2025 הוגשו לבית משפט זה שלוש עתירות נוספות באותו עניין (בג״ץ 56740-03-25, בג״ץ 56745-03-25 ובג״ץ 56965-03-25), והשופטת ר׳ רונן הורתה על איחוד שלוש העתירות עם חמש העתירות שכבר הוגשו, וקבעה כי בתגובתם המקדמית יתייחסו המשיבים גם לשלוש העתירות האלו.

13. ביום 25.3.2025 הוגשה הודעה ובקשה מטעם היועצת המשפטית לממשלה, שבה התבקש כי הצו הארעי יבהיר כי לא יתחילו הליכי הבחירה והראיונות של מועמדים לתפקיד ראש שב״כ או לתפקיד ממלא מקום ראש השב״כ. בהמשך אותו יום ניתנה החלטה נוספת של השופטת ג׳ כנפי-שטייניץ, שבמסגרתה נקבע, בין היתר, כי הצו הארעי יוותר על כנו עד להחלטה אחרת, ולצד זאת, נדחתה בקשת היועצת להבהירו.

14. למען שלמות התמונה יצוין כי בהליך דנן הוגשו חמש בקשות להצטרף כ"ידידי בית משפט" או כמשיבים, שיתוארו להלן בתמצית. ארבע בקשות הוגשו מטעם משפחות שכולות ומשפחות חטופים שביקשו להצטרף כמשיבים ותמכו בעמדת הממשלה (לשם הנוחות יכונו ארבע קבוצות המבקשים: המבקשים להצטרף). בקשה חמישית להצטרפות כ"ידיד בית משפט" הוגשה מטעם "מטה מאבק האקדמיה" ו"בכירי שירות הביטחון בישראל לשעבר" בתמיכה בעתירות (להלן: בכירי שירות הביטחון לשעבר).

15. ביום 8.4.2025 קיימנו דיון בעתירות, ובפתחו הסכימו הצדדים, מטעמי יעילות ובהתחשב בסד הזמנים, כי הדיון יתקיים כאילו ניתן צו על-תנאי. בתום הדיון ניתן צו ביניים המורה כדלקמן:

> "ניתן בזאת צו ביניים שלפיו רונן בר, ראש השב"כ, ימשיך לכהן בתפקידו עד למתן החלטה אחרת – על כל המשתמע מכך. בכלל זה, ומבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, אין לקדם כל מהלך שעניינו סיום כהונת ראש השב"כ, לרבות הכרזה על מציאת מחליף או ממלא מקום לראש השב"כ, ואין לפגוע בסמכויותיו. עם זאת, אין מניעה מלראיין מועמדים לתפקיד ללא הכרזה כאמור לעיל. כן יובהר כי ראש הממשלה והממשלה אינם רשאים לחרוג מסדרי העבודה הנהוגים ביחסיהם המקצועיים עם ראש השב"כ והשב"כ, ובכלל זה ביחס למתן הוראות לבעלי התפקידים הכפופים לראש השב"כ".

כמו כן, על רקע טענות שהועלו מצד ראש הממשלה, הממשלה וחלק מהמבקשים להצטרף, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה צורף מכתב של ראש השב"כ מבלי שזה נתמך בתצהיר, נקבע בהחלטה כי ראש השב"כ רשאי להגיש תצהיר לתמיכה בטענותיו העובדתיות עד ליום 20.4.2025, וכי ראש הממשלה יגיש תצהיר לתמיכה בטענותיו העובדתיות עד ליום 24.4.2025, וכן יצרף לתצהירו את כלל המסמכים הנחוצים לצורך תמיכה בטענותיו. כן הובהר כי השניים רשאים להגיש גם תצהיר חסוי אם ירצו לעשות כן. לבסוף נקבע כי ראש הממשלה, הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה רשאים להגיש הודעה משותפת עד ליום 20.4.2025 ככל שיעלה בידם להגיע להסדר מוסכם בנוגע לסוגיה שבמוקד העתירות דנן.

16. בהמשך להחלטתנו, בימים 21.4.2025 ו-27.4.2025 הוגשו תצהירים של ראש השב"כ ושל ראש הממשלה (בהתאמה), שבמסגרתם הובאו תימוכין עובדתיים לטענותיהם במסגרת ההליכים שלפנינו.

17. ביום 29.4.2025 הגישו ראש הממשלה והממשלה הודעה ובמסגרתה צוין כי ביום 28.4.2025 הודיע ראש השב"כ לראש הממשלה כי החליט לסיים את כהונתו ביום 15.6.2025. בהמשך לכך התקבלה החלטה 2989, שבגדרה הוחלט לבטל את החלטה 2904.

18. על רקע האמור טענו ראש הממשלה והממשלה, בעיקרם של דברים, כי ההליכים שבכותרת התייתרו ויש למחוק את העתירות. בהחלטתנו מיום 29.4.2025 הורינו לצדדים להשיב לבקשת ראש הממשלה והממשלה. העותרים ובכירי שירות הביטחון לשעבר טוענים, בעיקרם של דברים כי בנסיבות העניין, ובשים לב לעקרוניות השאלות שבמחלוקת, יש מקום להכריע בעתירות גם בהיעדר אפשרות לסעד ממשי. היועצת המשפטית לממשלה טוענת אף היא כי חשיבות ועקרוניות הטענות שהועלו בעתירות, כמו גם השתלשלות העניינים בקשר להליך קבלת ההחלטה לבטל את סיום כהונת ראש השב"כ, מצדיקים הכרעה מנומקת בעתירות. המבקשים להצטרף סומכים ידיהם על בקשת ראש הממשלה והממשלה, וטוענים, בין היתר כי דין העתירות להימחק.

19. בנוסף, ביום 23.4.2025 הוגשה בקשה מטעם הוצאת עיתון "הארץ" ושני עיתונאים נוספים לפרסום התצהיר החסוי מטעם ראש השב"כ והנספחים שנלווים לו. ביום 29.4.2025 הוגשה בקשה מטעם העותרים "לחשיפת" התצהיר החסוי מטעם ראש השב"כ; הנספחים החסויים שצורפו לתצהיר מטעם ראש הממשלה; וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהוגשה לנו מטעם ראש הממשלה והממשלה במהלך הדיון (להלן: הסטנוגרמה). באותו יום הוגשה בקשה מטעם עיתון ישראל היום בע"מ ועיתונאית נוספת, לפרסום מסמכים אלה. לאחר שעיינו בבקשות ובתגובות המשיבים להן, לא מצאנו כי יש בטענות שפורטו בבקשות כדי לגבור על האינטרסים שבבסיס הוראות סעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה וסעיף 19 לחוק השירות. על כן, הבקשות נדחות בזאת.

20. העותרים טוענים כי ראש הממשלה והממשלה פעלו בניגוד להוראות מחייבות של החלטות ממשלה קודמות, לפיהן ניתן להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ רק לאחר קבלת המלצתה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים. עוד לטענתם, הליך קבלת ההחלטה פגום מפני שההחלטה לא הובאה לבחינה של הייעוץ המשפטי לממשלה כנדרש, והתקבלה שלא בהתאם לעמדתו. נטען כי החלטת הממשלה התקבלה שלא על בסיס תשתית עובדתית מספקת; כי הליך קבלת החלטת הממשלה פגום מחמת אי-מתן זכות טיעון לראש השב"כ בטרם קבלתה; וכי החלטות ראש הממשלה והממשלה התקבלו בניגוד עניינים נוכח החקירות שמנהל שירות הביטחון הכללי בעניינם של מי שהועסקו בלשכת ראש הממשלה או שהיו כפופים למרותו. לטענתם, יש לגזור גזירה שווה בין ניגוד העניינים שבו מצוי ראש הממשלה, לבין ניגוד העניינים שבו נמצאת הממשלה במליאתה, וזאת לנוכח הזיקה שבין ראש הממשלה לממשלה. עוד נטען כי משרת ראש השב"כ היא לא "משרת אמון", ולכן לא היה מקום לבסס את החלטה 2904 על חוסר אמון נטען בין ראש הממשלה לראש השב"כ.

21. היועצת המשפטית לממשלה סבורה אף היא כי יש להורות על בטלות החלטה 2904 של הממשלה נוכח הפגמים שנפלו בקבלתה. היא סבורה כי החלטת הממשלה התקבלה על בסיס תשתית עובדתית חסרה, וכי הממשלה לא עמדה בחובת ההיוועצות עם הוועדה המייעצת קודם לקבלת ההחלטה. צוין כי בנסיבות שבהן מתנהלות חקירות פליליות שמוביל שירות הביטחון הכללי בעניינם של גורמים המקורבים לראש הממשלה – נדרש היה לבחון עובר לקבלת ההחלטה אם ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים, ברם, ההחלטה על הפסקת כהונתו של ראש השב"כ התקבלה מבלי שלובן חשש זה לניגוד עניינים. היועצת מציינת בנוסף כי בחינה של השתלשלות האירועים סביב קבלת החלטת הממשלה מעוררת סימני שאלה ביחס למניעים העומדים בבסיסה. לטענתה, מכלול הנסיבות, לחוד ובמצטבר, מטיל צל כבד על אופן קידום ההחלטה בעיתוי שבו היא קודמה, ומחזק את הצורך בבחינת הנושא על ידי גורם עצמאי ובלתי תלוי.

לבסוף, היועצת טוענת כי ההליך הנוכחי הוא בעל השלכות ניכרות על אופיו המקצועי והממלכתי של שירות הביטחון הכללי בפרט, ושל השירות הציבורי בכלל. בתוך כך, הודגשה חשיבותו של נושא סיום הכהונה לצורך שמירה על עצמאותם ומקצועיותם של נושאי משרה בכירה בשירות הציבורי. זאת, ביתר שאת כאשר עסקינן

בנושאי משרה המחזיקים בסמכויות אכיפה וחקירה, שטמון בהן פוטנציאל לפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות.

22. ראש הממשלה והממשלה, שיוצגו בהליכים שלפנינו בנפרד מהייעוץ המשפטי לממשלה, העלו שורה של טענות סף המצדיקות, לגישתם, את דחיית העתירות. ראשית, הם טוענים כי הסוגיה דנן אינה שפיטה. לשיטתם, אחריות הממשלה לביטחון המדינה ולביטחון אזרחיה אינה מאפשרת לחייב את הממשלה לעבוד עם ראש שב"כ שאין לה אמון בו. שנית, נטען כי העותרים מתעברים על ריב לא להם. זאת, מפני שהנפגע הישיר מהחלטת הממשלה הוא ראש השב"כ, שבחר שלא לעתור נגד ההחלטה, והוא הגורם היחיד שיכול לייצג את עניינו.

לגופם של דברים, ראש הממשלה והממשלה טוענים כי סעיף 3(ג) לחוק השירות קובע סמכות מפורשת ובלתי מסויגת של הממשלה להחליט על סיום כהונתו של ראש השב"כ. עוד נטען, כי החלטתה של הממשלה התבססה על טענות מפורטות של שרי הממשלה במהלך ישיבת הממשלה בנוגע לתפקוד ראש השב"כ והצורך בהחלפתו. כמו כן, נטען כי החלטות הממשלה שאליהן הפנו העותרים לא מחייבות את הממשלה לפנות לוועדה המייעצת לצורך סיום כהונת ראש השב"כ, וכי בכל מקרה אין מחלוקת בדבר סמכותה של הממשלה לבטל את החלטותיה הקודמות, בבחינת "הפה שאסר הוא הפה שהתיר". ראש הממשלה והממשלה מוסיפים כי באי-התייצבותו לישיבת הממשלה ויתר למעשה ראש השב"כ על זכות הטיעון שעמדה לו. אשר לטענת ניגוד העניינים, נטען כי לא הייתה מניעה שראש הממשלה יביא את החלטתו להפסקת כהונת ראש השב"כ להכרעת הממשלה, שכן ראש הממשלה אינו חשוד בדבר ולא מתנהלת נגדו כל חקירה. כך או כך, לטענתם, הסמכות להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ נתונה לממשלה במליאתה, שהיא גוף קולקטיבי שאינו יכול להימצא בניגוד עניינים כלשהו.

בנוסף, ראש הממשלה והממשלה טוענים כי אובדן האמון בראש השב"כ מצדיק את סיום כהונתו. בהקשר זה נטען כי לאורך ניהול המלחמה, איבדו ראש הממשלה והממשלה את אמונם המקצועי בראש השב"כ, וזאת, בין היתר, נוכח פערים משמעותיים בתפישה הביטחונית והאסטרטגית בין ראש הממשלה וראש השב"כ, והכל כמפורט בדברי ההסבר להחלטת הממשלה. לטענתם, האמון שאותו הם דורשים אינו אמון במובן האישי, כמו זה שנדרש במשרת אמון. כן נטען כי חרף העובדה שאובדן האמון בראש השב"כ החל כבר בשבעה באוקטובר, ולמרות שאחריותו לכשל שאירע אינה מוטלת בספק – בחרה הממשלה לחכות לעיתוי המתאים להפסקת כהונתו – אחרי

קבלת התחקירים, ובמעבר בין שלבי הלחימה. לטענתם, חוסר האמון בראש השב"כ קדם לפתיחת חקירות השב"כ נגד אנשי לשכת ראש הממשלה, ולא להפך.

23. המבקשים להצטרף סומכים ידיהם, בעיקרם של דברים, על טענות ראש הממשלה והממשלה. הם מדגישים את אחריותו של ראש השב"כ למחדלים שהביאו לטבח השבעה באוקטובר ולמותם של יקיריהם או לחטיפתם, וטוענים כי היה עליו להתפטר או להיות מפוטר זה מכבר. לטענתם, לממשלה הסמכות לפטר את ראש השב"כ, ומשהצהיר כי בדעתו לפרוש עוד לפני סיום כהונתו, על אחת כמה וכמה שאין מקום להתערבות בית משפט זה בנושא. התערבות כזאת תהא, לשיטתם, בלתי דמוקרטית, שכן משמעותה, הלכה למעשה, היא שראש השב"כ יכהן בתפקידו מכוח צו שיפוטי, מבלי שהוא כפוף למרותה של הממשלה.

24. בכירי שירות הביטחון לשעבר תומכים בטענות העותרים. לטענתם, עיקרון הממלכתיות המעוגן בחוק השירות מבסס את תפקידו של ראש השב"כ כשומר סף ומגביל את סמכותו של ראש הממשלה לעניין סיום כהונתו. הם מוסיפים כי סמכויות השב"כ, כליו ואמצעיו הטכנולוגיים, והקושי בפיקוח אפקטיבי על הפעלת סמכויותיו – מחייבים את צמצום שיקול הדעת של הדרג הפוליטי ביחס להפסקת כהונתו של ראש השב"כ, והחלת ביקורת שיפוטית הדוקה, וזאת נוכח החשש לניצול לרעה של כוחו הרב. כמו כן, הם טוענים כי סיום כהונתם של ראשי ארגוני אכיפה וארגוני ביטחון חשאיים מקימים חשש ממשי לנסיגה דמוקרטית, להשתלטות פוליטית על אותם ארגונים ולפגיעה בחירויות הפרט.

דיון והכרעה

25. גופי הביטחון בישראל, ובהם שירות הביטחון הכללי, מופקדים על שמירת ביטחונה של ישראל, על ביטחון אזרחיה, ועל מוסדות המדינה וסדרי המשטר הדמוקרטי. פעילותם, תפקידיהם וסמכויותיהם הופכים את גופי הביטחון לרכיב מרכזי ביסודות השלטוניים והחוקתיים במדינה. משהופקדו על קודש הקודשים של המדינה, כלל ראשי מערכות הביטחון – ובכלל זה ראש השב"כ – חבים חובת נאמנות כלפי הציבור. נאמנותם של ראשי מערכת הביטחון אינה נאמנות מפלגתית-פוליטית לממשלה מסוימת או נאמנות אישית לראש ממשלה כזה או אחר. היא נאמנות לציבור הישראלי כולו, שהפקיד בידיהם את היקר מכל: את חייו ואת ביטחונו. חובת נאמנות זו לא עומדת בסתירה לחובתו של

ראש השב"כ להגשים ולקדם את מדיניות הממשלה; אלא, היא מבטאת את העיקרון היסודי בדבר המחויבות העקרונית של כלל רשויות המדינה לשלטון החוק.

26. מתקפת הטרור הנפשעת שארעה בשבעה באוקטובר זעזעה את החברה הישראלית כולה, וזעקתם של בני המשפחות השכולות שנשמעה באולמנו יורדת חדרי בטן. לצד זאת, יש להדגיש כי עניינו אינו בשאלת האחריות האישית של ראש השב"כ למאורעות השבעה באוקטובר, אלא בשאלת חוקיות החלטת הממשלה לסיים את כהונתו. ודוק: אין עניינו בפרוצדורה יבשה של דיני עבודה בזמן מלחמה. נהפוך הוא. את פיטוריו חסרי התקדים של ראש השב"כ יש לראות דווקא באספקלריה הרחבה של הבטחת האינטרסים החיוניים של המדינה גם בתקופת מלחמה ודווקא בתקופת מלחמה.

27. כפי שנראה להלן, ההחלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ התקבלה שלא בהתאם לדין. הממשלה אינה מוסמכת ואינה רשאית לפעול בניגוד לדין. הייתה זו ממשלת ישראל שהחליטה עוד לפני שנים כי הדרך הנאותה לסיום כהונתם של בכירים בשירות הציבורי, שאחד מהם הוא ראש השב"כ, היא באמצעות פנייה לוועדה המייעצת. לא כך פעלה הממשלה במקרה דנן, ובנוסף, כפי שיובהר בהמשך, בהחלטה לסיים את כהונת ראש השב"כ נפלו פגמים רבים וביניהם: היעדר תשתית עובדתית, היעדר שימוע וטיעון, ופעולה בניגוד עניינים. כל אחד מפגמים אלה עומד בפני עצמו, ומשקלם הסגולי המצטבר מביא למסקנה שסיום הכהונה נעשה שלא כדין.

28. על רקע זאת, אני סבור כי ההליכים שלפנינו מעלים סוגיה עקרונית ראשונה במעלה. חשיבותה של הכרעה בנושאים עקרוניים אלה מצדיקה להידרש למחלוקת שבין הצדדים גם מקום שבו הממשלה עצמה החליטה לבטל את ההחלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ לאחר שזה הודיע על התפטרותו והממשלה ביטלה את החלטה 2904. לעמדתי, כאמור, יש מקום לדון בשאלת חוקיות החלטה 2904. כפי שנפסק בעבר, אף שככלל אין מקום ליתן חוות דעת אקדמיות גרידא בשאלות שההכרעה בהן הפכה לתיאורטית – יתכנו מקרים שבהם יהיה מוצדק לסטות מכלל זה. כך למשל, במקרים שבהם יש להכרעה חשיבות עקרונית מיוחדת; בהליך השיפוטי שקדם לאותה הכרעה הושקעו משאבים ותשומות ניכרות; העניין עלול לחזור על עצמו; יש צורך להרתיע מפני התנהגות דומה ופסולה בעתיד בבחינת הקדמת תרופה למכה; מתעוררת שאלת חוקיות או פרשנות של נורמה כללית (בג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת, פסקה 23 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (23.5.2021); בג"ץ 8145/19 ברי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקאות 7-8 (2.1.2020); בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד

סד(3) 204, 232-233 (2011); לסקירת הכלל של עניינים תיאורטיים ולביקורת על הכלל וקריאה להרחבה והגמשה של החריגים לכלל ראו: יצחק זמיר "ביקורת שיפוטית בעניינים תיאורטיים" ספר סטיב אדלר 583 (2016)). בענייננו, במוקד המחלוקת בין הצדדים להליכים עומדות שאלות עקרוניות כבדות משקל בנוגע לחוקיות ההליך החריג והתקדימי של סיום כהונת ראש השב"כ; וכן בנוגע לפעילותו התקינה של השירות הציבורי, ובפרט בנוגע לעצמאותו, ממלכתיותו ואי-תלותו של שירות הביטחון הכללי. משהונחה בפנינו התשתית הנדרשת לצורך הכרעה, חשיבות ההכרעה בשאלות אלו והאינטרס הציבורי מצדיקים את הדיון בשאלת חוקיות החלטת הממשלה שבוטלה.

טענות סף

29. עובר לדיון בעתירות לגופן, מצאנו לדחות את טענות הסף של הממשלה ושל ראש הממשלה, ובכללן, טענות דומות שהועלו גם על ידי המבקשים להצטרף. היו אלה כאמור שתי טענות עיקריות: ראשית, נטען כי העותרים מתעברים על ריב לא להם, שכן ראש השב"כ הוא הגורם אשר נפגע באופן ישיר מהחלטת הממשלה, אולם בחר שלא לעתור בעצמו לבית המשפט. בנסיבות אלו, כך נטען, אין צורך בהתערבות שיפוטית ואין מקום לאפשר לעותרים ציבוריים לנהל דיון בעניינו. שנית, נטען כי יש לדחות את העתירות על הסף מחמת היעדר שפיטות, משמדובר בסוגיה בעלת אופי ביטחוני מובהק. לטענתם, קבלת העתירות שקולה לנטילת אחריות הממשלה על השב"כ, בניגוד לעיקרון הפרדת הרשויות. אין בידינו לקבל טענות אלו.

30. אכן, בעבר נקבע לא אחת כי חרף המדיניות המרחיבה בפסיקה בכל הנוגע לזכות העמידה של העותר הציבורי, במקרים שבהם הפעולה השלטונית הנתקפת פוגעת באופן ישיר בפרט, וזה בוחר שלא לפנות לבית המשפט בבקשה לקבל סעד – אין ככלל לאפשר לעותר ציבורי לריב את ריבו (בג"ץ 5936/23 וסרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 1 לפסק דינו של השופט ד' מינץ (30.5.2024); בג"ץ 7753/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, פסקה 23 (23.11.2023); בג"ץ 1509/17 רגבים נ' שר הביטחון, פסקה 6 (11.4.2019); בג"ץ 1759/94 סרוזברג נ' שר הביטחון, פ"ד נה(1) 625, 631 (1994)). לצד זאת, נקבע בהלכה הפסוקה כי בית המשפט עשוי להידרש "לעתירה ציבורית גם מקום שקיים נפגע ישיר שנושא העתירה נוגע לו אך הוא אינו עותר, וזאת כאשר הסוגיה המועלית בעתירה הינה בעלת חשיבות חוקתית מן המעלה הראשונה, המתפרשת מעבר למחלוקת הפרטנית, וקשורה בגרעינה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי ולזכויות האדם" (בג"ץ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 15

(1.4.2007), **וראו גם: בג"ץ 1765/22** משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' שרת הפנים, **פסקה** 17 (3.7.2022) (**להלן: עניין** תומר ורשה); **בג"ץ 651/03** האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, **פ"ד נז(2) 62, 68-69 (2003)**; **דנג"ץ 4110/92** הס נ' שר הבטחון, **פ"ד מח(2) 811, 815 (1994)**; **בג"ץ 428/86** ברזילי נ' ממשלת ישראל, **פ"ד מ(3) 505, 558-559 (1986)** (**להלן: עניין ברזילי**)). **אלה הם פני הדברים בעתירות שלפנינו, שעוסקת, כאמור לעיל, בהפסקת כהונה תקדימית של ראש שב"כ מכהן. כאמור וכפי שיפורט גם להלן, החלטה זו נוגעת לסוגיות הנמצאות בליבת המשטר הדמוקרטי הישראל, ובכללן ממלכתיותו, עצמאותו ואי-תלותו של השב"כ.**

31. **כך גם יש לדחות את טענת הסף השנייה, שמכוונת לשפיטות הסוגיה. במוקד העתירות שלפנינו שאלה משפטית בדבר תקינות הליך סיום כהונתו של אחד מראשי מערכת הביטחון, ראש השב"כ. השאלות השנויות במחלוקת בהליך דנן, ובראשן שאלת חוקיות ההחלטה בדבר סיום כהונה, אינן שאלות מדיניות או צבאיות טהורות, אלא שאלות של פרשנות החוק הישראלי והחלטות הממשלה ושל יישום כללי המשפט המינהלי (ראו והשוו: בג"ץ 769/02** הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, **פ"ד סב(1) 507, 580 (2006)**). **משכך, אין כל מקום לקביעה כי הנושא שלפנינו אינו שפיט.**

32. **בשולי הדברים בהקשר זה, יש לשוב ולדחות את טענת הממשלה, ראש הממשלה והמבקשים להצטרף, שלפיה קבלת העתירות משמעה שבית המשפט נוטל מהממשלה את אחריותה על השב"כ. הדברים נכונים בכל תחומי החיים. החלטה שיפוטית המונעת פיטוריו של מנהל בית חולים, שנעשו שלא כדין, אין משמעותה העברת האחריות לניהולו של בית החולים לשופט שנתן את ההחלטה. כך גם לא תישמע במקומותינו הטענה כי התערבות בית המשפט בהפקעת קרקעות לצורך סלילת רכבת משמעה שהאחריות על מערך הרכבות בישראל עוברת לידי בית המשפט. כך גם אין מקום לטענה שלפיה קבלת העתירות שלפנינו מעבירה את האחריות על השב"כ לידיו של בית המשפט.**

משהסרנו מעל דרכנו טענות של סף, נפנה לבחון את טענות הצדדים לגופן.

סיום כהונת ראש שירות הביטחון הכללי

33. **שירות הביטחון הכללי הוקם בראשית ימי המדינה, והוא נמנה על גופי הביטחון המרכזיים במדינת ישראל. כיום, המסגרת הנורמטיבית לפעילות השירות מעוגנת בחוק**

השירות שקובע, בעיקרם של דברים, את ייעוד השירות, את סמכויותיו, את מבנהו הארגוני ואת מנגנוני הפיקוח על עבודתו.

34. השירות הופקד "על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה" וכן נקבע כי השירות יפעל "לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה" (סעיף 7(א) לחוק). לשירות הוקנו סמכויות, אמצעים וכלים מגוונים (ראו למשל סעיפים 8-11 לחוק השירות), שמטרתם לסכל ולמנוע פעילויות בלתי חוקיות ואיומים שונים. אם כן, עבודת השירות מתאפיינת בחשאיות; בהיררכיה פיקודית; ובצורך להפעיל את סמכויותיו גם ביחס לאזרחי המדינה (בג"ץ 2109/20 בן מאיר נ' ראש הממשלה, פסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (26.4.2020) (להלן: עניין בן מאיר); אלי בכר ייעוץ משפטי בארגון ביטחוני 51-56 (2013) (להלן: בכר)). פעילות השירות בתחומי הריגול הנגדי ובביצוע פעולות ביטחוניות חשאיות נוספות עשויה לעורר קשיים במדינה המבקשת לשמור על זהותה כמדינה דמוקרטית. יפים לעניין זה דברי הנשיאה א' חיות בעניין בן מאיר:

> "שימוש ביכולותיו של השב"כ כלפי אזרחי המדינה ותושביה שלא ביקשו להרע לה, טומן בחובו סכנה לקיומה של חברה דמוקרטית אשר, ככלל, מוכנה לשאת פגיעה מסוימת, מתוחמת ומגודרת בזכויות אדם ולעיתים אף בשלטון החוק, ככל שהדבר נוגע לאיומים המעלים חשש להמשך קיומה. הרחבת המצבים שבהם ניתן לפנות לשירות ביטחון מסכל מעוררת, אפוא, חששות כבדים" (שם, בפסקה 20).

35. בשים לב לחשש מפני שימוש לא נאות בסמכויות השירות, בחוק השירות נכללו מנגנוני פיקוח שנועדו לבקר ולעקוב אחר אופן הפעלת סמכויות השירות. בנוסף למינויו של מבקר פנים לארגון (סעיף 13 לחוק), נקבעו בחוק השירות מנגנונים אשר מבקרים את פעילות השירות מנקודת מבט בלתי תלויה באינטרסים הפנים ארגוניים (עוד ראו: ועדת החקירה הממלכתית לעניין דרכי החקירה של שירות הביטחון הכללי דוח הוועדה 77-79 (1987)). זאת, מתוך מטרה שלא לשוב לימי עבר שבהם פעל השירות "באזור הדמדומים" (בג"ץ 1265/11 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה יט (6.8.2012); עוד ראו בהקשר זה: בג"ץ 4668/01 שריד נ' ראש הממשלה, פ"ד נו(2) 265 (2001); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229 (1993); בג"ץ

88/88 נאפסו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מב(3) 425 (1988); ע"פ 124/87 נאפסו נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד מא(2) 631 (1987); עניין ברזילי).

36. נעמוד בקצרה על מנגנוני הפיקוח החיצוניים על עבודת שירות הביטחון הכללי. כך, נקבע כי "השירות נתון למרות הממשלה" (סעיף 4(א) לחוק); כי ראש השב"כ מחויב לדווח על פעילות השירות לממשלה ולכנסת (ראו למשל סעיף 12 לחוק); וכי על ראש השב"כ לדווח באופן עיתי ליועצת המשפטית לממשלה על אודות הפעלת סמכויות החקירה של השירות (ראו למשל סעיפים 10(ד) ו-11(ד)). כפיפותו של שירות הביטחון הכללי למרות הממשלה היא אחד ממאפייני מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. יפים לעניין זה דבריה של הנשיאה ד' בינישׁ בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 602-603 (2009):

> "בהתאם לעקרונות המשטר האמורים ועל פי תפישות היסוד החברתיות והמדיניות של שיטת המשטר בישראל, המדינה – באמצעות הממשלה והגופים הכפופים לה – נתפשת כגורם שעליו מוטלת האחריות להבטחת הביטחון והסדר הציבורי ולאכיפת החוק הפלילי. זרועות הביטחון השונות במדינה – ובהן צה"ל, המשטרה, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי – כפופות למרות הממשלה, וככלל ראשיהן ממונים על ידיה [...] כאשר זרועות אלה, המהוות כולן חלק מן הרשות המבצעת של המדינה, מפעילות את סמכויותיהן, הן פועלות בשם המדינה ככוח מאורגן תחת מרות הממשלה. אכן, כפיפותן של זרועות הביטחון השונות למרותה של הממשלה הנבחרת הייתה, מאז ומתמיד, אחד ממאפייניה הבולטים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית מודרנית, וזהו אחד מעקרונות היסוד החוקתיים העומדים בבסיסה של שיטת המשטר בישראל".

37. סעיף 4(ג) לחוק השירות מורה כי "השירות יפעל באורח ממלכתי" וכי "לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים". הוראה זו – אשר קובעת במידה רבה את הקוד הגנטי של השב"כ – היא ייחודית בחקיקה ונועדה להבטיח כי הגם שהשירות כפוף מבחינה היררכית לדרג המדיני, פעילותו תתאפיין במקצועיות ועצמאות; וכי הכלים שהופקדו בידיו ישמשו אך ורק למטרות אשר עולות בקנה אחד עם אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל. עיקרון ממלכתיות עבודת השירות עשוי לעמוד במתח מסוים מול כפיפות השירות לממשלה ולדרג הפוליטי, ובין היתר, החשש בהקשר זה הוא מפני מצב שבו הדרג הממונה יטיל על השירות משימות ותפקידים שנועדו לממש

מטרות מפלגתיות-פוליטיות, בניגוד ללשונו המפורשת של חוק השירות (ראו: בכר, בעמ' 53-54).

38. ראש השב"כ עומד בראש שרשרת הפיקוד של השירות (סעיף 3(ה) לחוק) ומופקד על הקשר בין השירות ובין הממשלה והכנסת. מטבע הדברים, ראש השב"כ משמש כרקמה המחברת בין הדרגים הפוליטיים ובין הדרגים המקצועיים. אחריות ראש השב"כ היא להבטיח את עצמאות השירות ואי-תלותו מחד גיסא; וכן לשמור על כפיפות השירות לממשלה מאידך גיסא. במתח שבין כפיפות השירות לדרג המדיני ובין עיקרון הממלכתיות, אחריות ראש השב"כ היא להבטיח שהשימוש בכלים ובסמכויות שניתנו בידי השירות, ייעשה בתום לב ושלא לצורך מימוש מטרות פוליטיות-מפלגתיות. מסקנה זו מתחזקת ביתר שאת בשים לב לפוטנציאל הפגיעה בזכויות יסוד הכרוך בשימוש בכלים ובסמכויות אלה (ראו: בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, 831 (1999)).

על סמכות הממשלה לסיים את כהונת ראש השב"כ

39. על עצם סמכותה של הממשלה להפסיק את כהונתו של ראש השירות אין חולק, לנוכח הוראתו המפורשת של סעיף 3(ג) לחוק השירות הקובע כי "הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של ראש השירות לפני תום תקופת כהונתו". ואולם, אין לקבל את טענת ראש הממשלה והממשלה שלפיה עצם קיומה של סמכות, חוסם את האפשרות לקיים ביקורת שיפוטית על החלטת הממשלה. כפי שיפורט להלן, עמדה זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות שלטון החוק והמשפט המינהלי.

40. ראשית, יש לשוב ולהזכיר כי בהתאם לעקרונות הדמוקרטיים וליסודות שלטון החוק, החלטות רשויות המינהל אשר ממלאות תפקיד ציבורי על פי דין עומדות לביקורת שיפוטית (סעיף 15(ד)(2) לחוק יסוד: השפיטה). כפי שנקבע בפסיקת בית משפט זה, מראשית ימיה של המדינה, תחום שיפוטו של בית המשפט הגבוה לצדק משתרע במידה שווה על כל פעולות השלטון (בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, ירושלים, פ"ד י 40, 48 (1956); בג"ץ 156/56 שור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יא 285, 300 (1957)). החלטות על מינוי ועל סיום כהונה – כמוהן כהחלטות מינהל רבות אחרות – נתונות לביקורת שיפוטית. זאת, הן בכל הנוגע לתנאים להפעלת הסמכות המינהלית והן באשר למישור שיקול הדעת בהפעלתה. ברי כי סמכות היא תנאי הכרחי לקבלת החלטה מינהלית, אך לא מדובר בתנאי מספיק. על הרשות המוסמכת להפעיל את שיקול דעתה

בנוגע למינוי וסיום כהונת נושאי משרה בשירות הציבורי על פי עקרונות המשפט המינהלי – בהגינות, בסבירות, בהיעדר שיקולים זרים ולפי כללי הצדק הטבעי (ראו, מני רבים: בג"ץ 5769/18 אמיתי נ' שר המדע והטכנולוגיה, פסקה 10 (4.3.2019); בג"ץ 3884/16 פלונית נ' השר לביטחון פנים, פסקה 25 (20.11.2017) (להלן: עניין ריטמן); בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ למען מינהל תקין וצדק חברתי משפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 38 (1.3.2016); בג"ץ 3194/10 צוריאנו נ' שר הביטחון, פסקה 3 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (23.3.2011); בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' השר לבטחון פנים, פסקה 8 (23.7.2007); בג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445, 471 (2007); בג"ץ 4537/96 שושן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נ(4) 416, 422 (1996)). למעשה, טענת הממשלה וראש הממשלה שלפיה לא חלות מגבלות כלשהן על סמכות שהוקנתה להם – כמוה ככפירה ביסודות המשפט המינהלי הישראלי וביסודותיה הדמוקרטיים של המדינה. משמעות הטענה היא, למשל, כי אין מניעה שהשלטון יקבל החלטות שרירותיות, משיקולים זרים ותוך הפליה – ובלבד שמדובר בפעולה שהסמכות לעשייתה נתונה בחוק. אין להלום טענה זו, ואנו דוחים אותה בשתי ידיים (בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (12.5.2025) (להלן: עניין נציב שירות המדינה)).

41. על מנת לקבוע את האופן שבו על הממשלה להפעיל את סמכותה להפסיק את כהונת ראש השב"כ, יש להידרש ללשונו של הסעיף ותכליותיו כפי שהן נלמדות, בין היתר, מהליך החקיקה שקדם לחוק וכן מלשון החוק ומבנהו (בג"ץ 6596/23 החברה להגנת הטבע נ' שר הפנים, פסקה 23 (17.2.2025); בג"ץ 7583/22 המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר-אילן נ' הרבנים הראשיים לישראל, פסקה 3 לפסק דיני (14.1.2024); בג"ץ 7620/19 לרר נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 13 (3.7.2022); עניין תומר ורשה, בפסקה 23).

42. כפי שנפסק בעבר, תכליתו המרכזית של חוק השירות היא להסדיר את סמכויות השירות ואת הפיקוח על עבודתו, מתוך מטרה לאזן בין עקרונות שלטון החוק והשמירה על חירויות הפרט ובין הצורך לשמור על ביטחון המדינה (עניין בן מאיר, בפסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות; בג"ץ 5277/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרות הביטחון הכללי, פסקה כה (7.2.2017); וכן ראו: הצעת חוק שירות הבטחון הכללי, התשנ"ח-1998, ה"ח 2689).

43. על כן, יש חשיבות רבה לכך שההסדרים החוקיים שעניינם בכהונת ראש השב"כ יבטאו את האיזון העדין שבין עקרונות הממלכתיות ואי-התלות בדרג הפוליטי, לבין כפיפות השירות לממשלה ולראש הממשלה וחובותיו כלפי הכנסת (ראו והשוו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 82 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') ע' פוגלמן (2.1.2025); ע"ב 92/03 מופז נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793, 811 (2003)). ואכן, במהלך חקיקת חוק השירות נדונה בהרחבה שאלת האופן הראוי לעריכת איזון זה (ראו פרוטוקול ישיבה 2 של הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לחוק השירות של הכנסת ה-15, 20-21 (30.12.2001)). עמד על כך עו"ד אריה רוטר, אשר שימש בעבר כיועץ המשפטי של השירות, בחיבורו שעסק בהליך החקיקה (אריה רוטר חוק שירות הביטחון הכללי – אנטומיה של חקיקה 54 (2010)):

> "במסגרת של הכנת חקיקה מיוחדת לשירות ברור היה, כי יש לקבוע הסדרים בעניין מרכזי כמו דרכי המינוי והפסקת המינוי של ראש השירות, בין השאר, כדי להבטיח את העיקרון של העדר נטייה פוליטית שלו ושל יצירת אי-תלות שלו בדרג הממנה או המפטר אותו. במציאות של שירות חשאי שאינו חשוף כגופים אחרים לעין הבוחנת של התקשורת מחד גיסא, ושעוסק לעתים קרובות בנושאים המשיקים לתחום הפוליטי מאידך גיסא, היה זה נושא חשוב. **קביעת המעמד של ראש השירות בחקיקה אמורה להסדיר גם את המידה והאופן של כפיפותו לדרגים האזרחיים שמעליו ואת חובות הדיווח שלו כלפיהם וכלפי הרמה הפרלמנטרית, ואת יחסיו עם עמיתיו בגופי הביטחון ועם רשויות המדינה האחרות**" (ההדגשה הוספה – י"ע).

44. טענת בא כוח ראש הממשלה והממשלה שלפיה סמכות הממשלה לסיים את כהונת ראש השב"כ היא "סמכות מוחלטת במובן המהותי שלה" (פרוטוקול הדיון מיום 8.4.2025, בעמ' 32, ש' 26), היא טענה אשר עומדת בסתירה לעיקרון עצמאותו ואי-תלותו של ראש השב"כ. בא כוח ראש הממשלה והממשלה טען במהלך הדיון בפנינו, כי אין לראות את ראש השב"כ כשומר סף. איני סבור כך. נוכח תפקידו של השב"כ לשמור על "סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו", ובהינתן החשש לניצול לרעה של הסמכויות הרחבות שמופקדות בידי השירות, ראש השב"כ הוא שומר סף מובהק, וככזה, הוא עומד בשורה אחת עם שומרי סף חשובים נוספים (עניין נציב שירות המדינה, בפסקה 29 לפסק דיני; בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 87 לפסק דיני (1.1.2024) (להלן: עניין הסבירות)). על כן, קבלת הטענה ל"סמכות מוחלטת" שאינה תלויה בדבר, הופכת את משרת ראש השב"כ למשרת אמון במלוא מובן המילה – ברצותה, תפטרו 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.

45. 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 (ראו והשוו: בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 (12.12.2021) (להלן: עניין קציבת כהונת המפכ"ל); בג"ץ 5464/04 זריפי נ' שר המשפטים, פ"ד נט(5) 721, 729 (2005)). למותר לציין כי מצב דברים שבו ניטלים מראש השב"כ עצמאותו המקצועית ואי-תלותו בדרג הפוליטי, עלול במידה רבה לפגוע באופיו הממלכתי של השירות כולו ולהסיטו למילוי משימות מפלגתיות-פוליטיות בניגוד לחוק – וכל זאת הרחק מעינו הבוחנת של הציבור. על החשש מפני פיטורים פוליטיים עמדתי בפסק דיני בעניין הסבירות:

> "לא פחות חשוב מנושא המינויים הוא נושא הפיטורים. ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם" (שם, בפסקה 94).

46. לסיכום חלק זה, הגם שהממשלה הוסמכה להורות על סיום כהונת ראש השב"כ, סמכותה אינה מוחלטת. היקף סמכותה כפוף לאמור בחוק השירות, לפרשנותו וכן לכללי המשפט המינהלי בדבר תקינות הליך קבלת ההחלטה ושיקול הדעת המינהלי – שיקול דעת שיש להפעיל בהתאם לחוק השירות ולתכליותיו. משעמדנו על מושכלות יסוד אלה, נפנה אפוא לבחון את הליכי קבלת ההחלטות בענייננו.

חובת הממשלה להביא את סוגיית סיום כהונת ראש השב"כ בפני הוועדה המייעצת למינויים בכירים

47. האם היה על הממשלה, בהתאם להחלטות ממשלה קודמות, לבקש את המלצת הוועדה המייעצת עובר לקבלת החלטה בעניין סיום כהונת ראש השב"כ? העותרים והיועצת המשפטית לממשלה סבורים כי התשובה לשאלה זו היא חיובית. מנגד, ראש הממשלה, הממשלה וחלק מהמבקשים להצטרף סבורים כי פרשנותן הראויה של החלטות הממשלה, כמו גם החלטה 2904 עצמה, שבה נקבע כי "הממשלה קובעת כי החלטתה זו

גוברת על כל החלטת ממשלה קודמת בנושא" – מוליכים למסקנה שהממשלה לא נדרשה לקבל את המלצת הוועדה המייעצת.

48. עמדתנו היא כי לשונה הפשוטה והמפורשת של החלטה 1148 של הממשלה ה-34 "קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – תיקון החלטת הממשלה (הפסקת כהונה)" (14.2.2016) (להלן: החלטה 1148), שהיא ההחלטה האחרונה בנושא, דברי ההסבר להחלטה זו ותכלית ההחלטה מובילים למסקנה חד משמעית כי נדרשה המלצת הוועדה המייעצת טרם הפסקת כהונת ראש השב"כ. בהחלטה 1148 הנ"ל נכתב כי הפסקת כהונה של "משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים" תיעשה על פי המלצה של אותה ועדה. לטעמי, לנוכח החלטה 1148 הדברים ברורים. עם זאת, ולאור המחלוקת המרכזית בנושא, נסקור להלן בהרחבה את ההחלטות שמובילות למסקנה זו.

(1) רקע: החלטות הממשלה בעניין סיום כהונת נושאי משרה בכירים

49. סמכות הרשות המינהלית למנות אדם למשרה כוללת גם את הסמכות לבטל או להתלות את תוקף המינוי, וכן להשעות או לסיים את כהונת מי שנתמנה לתפקיד (סעיף 14 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט, פסקה 23 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (20.7.2017)).

50. בתוך כך, ממשלות ישראל קיבלו בעבר מספר החלטות שעניינן, בין היתר, בקביעת הסדרים לצורך התוויית שיקול דעת הגורמים המוסמכים בסוגיה של קציבת וסיום כהונת נושאי משרה בכירים בשירות המדינה. במוקד המחלוקת שבין הצדדים בענייננו, עומדת הוראה באחת מאותן החלטות ממשלה, שלפיה הפסקת הכהונה במשרות מסוימות נתונה להחלטה של הוועדה המייעצת למינוי בכירים. השאלה שבה עלינו להכריע היא אם משרת ראש השב"כ נמנית עם אותן משרות.

51. על מנת לסייע לממשלה במינויים לתפקידים בכירים ביותר, התקבלה בשנת 2006 החלטה 91 של הממשלה ה-31 "ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים" (30.5.2006). הוועדה המייעצת, שהוקמה מכוח אותה החלטה, הינה ועדה אשר מורכבת מארבעה חברים המתמנים על ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, לכהונה בת שמונה שנים; יו"ר הוועדה המייעצת הוא שופט בדימוס של בית

המשפט העליון ויתר חבריה הם נציב שירות המדינה ושני אנשי ציבור נוספים. סמכויותיה של הוועדה המייעצת נקבעו בהחלטות ממשלה שונות ותפקידה הוא, בעיקרם של דברים, לייעץ לממשלה בעניינם של שבעה נושאי משרה בכירים בשירות המדינה והם: נגיד בנק ישראל והמשנה לו; מפכ"ל המשטרה; נציב שירות בתי הסוהר; ראש השב"כ; ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; והרמטכ"ל (להלן ביחד: שבעת התפקידים הבכירים; עוד ראו: בג"ץ 5403/22 לביא זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד התיישבות נ' ראש הממשלה, פסקה 10 לפסק דינו של השופט נ' סולברג (22.9.2022); בג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי נ' השר לביטחון פנים, פסקה 1 (25.2.2007)).

52. לצד החלטות שעניינן בביצוע מינויים שונים, הממשלה קיבלה במהלך השנים גם החלטות שנוגעות לסוגיית קציבת הכהונה וסיום הכהונה של בעלי תפקידים בטרם הושלמה תקופת כהונתם. בשנת 2008 התקבלה החלטה 4062 של הממשלה ה-31 "קביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה" (7.9.2008) (להלן: החלטה 4062), שבה נקבע כך:

> "1. כללי –
>
> א. לקבוע הסדרים לקציבת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה בהתאם לאמות-המידה שיפורטו להלן.
>
> ב. הסדרים אלה יחולו על נושאי משרה בכירים מבין נושאי המשרה בשירות המדינה המנויים בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כפי שיוצע על ידי הצוות המקצועי האמור בסעיף 5 להלן, וכפי שיאושר על-ידי הממשלה
>
> [...]
>
> 4. הפסקת כהונה בתוך תקופת הקדנציה או הפז"מ –
>
> א. לא תופסק כהונתו של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקצבה למשרה, או בתקופת הפז"מ, אלא עפ"י המלצת הוועדה המייעצת למינויים בכירים, לפי החלטת הממשלה מס' 91 מיום 30.5.2006.
>
> ב. הוועדה רשאית להמליץ על סיום העסקה בתוך תקופת הכהונה שנקצבה למשרה או בתקופת הפז"מ, אם הוכח להנחת דעתה כי מתקיים אחד מאלה:
>
> (1) קיומה של אי התאמה מובהקת לתפקיד;
>
> (2) קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב המונע תפקוד יעיל ותקין.
>
> [...]
>
> ד. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, בכפוף לאמור להלן:

> (1) הבקשה לחוות-דעת הוועדה לענין הפסקת כהונתו של נושא משרה לפי החלטה זו תוגש לוועדה בכתב על ידי השר [...] תוך פירוט התשתית העובדתית הרלבנטית, ונימוקי הבקשה, בצירוף המסמכים לתמיכה בבקשה, ככל שישנם.
> (2) הוועדה תגבש את עמדתה לאחר שנתנה לנושא המשרה שעניינו נדון בפניה הזדמנות להשמיע דברו בפניה, בכתב או בעל-פה, ותגיש לשר ולנושא המשרה את המלצתה המנומקת בכתב [...]".

החלטה 4062 עיגנה אפוא הסדרים שונים בשני היבטים עיקריים של תקופת כהונת נושאי משרה בכירים בשירות המדינה. ההיבט הראשון עוסק בסוגיית קציבת תקופת כהונתם של נושאי משרה, שכהונתם לא נקצבה בחוק. במסגרת זאת, נקבע כי יוקם צוות מקצועי שיציע לממשלה הצעה בנושא. ההיבט השני עוסק בסוגיית סיום כהונת נושא המשרה "בתוך תקופת הקדנציה או הפז"מ". בהקשר זה הוחלט כי בטרם תקבל הממשלה החלטה בעניין סיום כהונת בכיר בשירות המדינה תוך כדי כהונתו – עליה להביא את הסוגיה לפני הוועדה המייעצת וכי ההחלטה בדבר סיום הכהונה תתקבל בהתאם להמלצה.

53. אם כן, במסגרת החלטה 4062 נקבע כי לצורך סיום כהונת נושאי משרה בשירות המדינה בתוך תקופת כהונתם – על הממשלה לפנות לוועדה המייעצת, ללא תלות במשרה שאותה ממלא בעל התפקיד. זאת, יש להדגיש, אף שחובת הפנייה לוועדה המייעצת בשלב המינוי חלה רק לגבי מינוי לשבעת התפקידים הבכירים.

54. בהתאם להחלטה 4062, הוקם הצוות המקצועי לקציבת תקופת כהונתם של משרות בכירות שמשך הכהונה בהן אינו קבוע בחוק. בשנת 2009 התקבלה החלטה 4470 של הממשלה ה-31 "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה" (8.2.2009) (להלן: החלטה 4470). בתוך כך, נקבע כי ביחס למשרות ניהוליות מקצועיות בכירות אשר לגביהן קיימת חשיבות מיוחדת לעצמאות ולאי-תלות נושא המשרה בדרג הממנה (למשל משרות שעניינן אכיפת חוק, טוהר מידות וקביעת רגולציה) – תיקבע תקופת כהונה שאינה ניתנת להארכה (על מנת לסבר את האוזן, מדובר בעשרות משרות). משרת ראש השב"כ אינה מופיעה ברשימה המפורטת בהחלטה 4470, וזאת, יש להניח, מכיוון שמלכתחילה לצוות המקצועי לא ניתן מנדט לעסוק במשרות שתקופת כהונתן נקבעה בחוק, כפי שנעשה ביחס למשרת ראש השב"כ, אשר תקופת הכהונה בה נקבעה בחוק השירות לחמש שנים (עם אפשרות להאריכה בשנה נוספת: סעיף 3(ב) לחוק).

55. בשנת 2016 התקבלה החלטה 1148. במסגרת החלטה זו, המאוחרת להחלטה 4062 ולהחלטה 4470, הוחלט לתקן את החלטה 4062 "כך שהפסקת כהונה של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקבעה לאותה משרה או בתקופת הפז"מ שנקבעה לה, תיעשה על פי ההמלצה של כל אחת מהוועדות שלהלן". בהקשר זה נקבע כי המלצת הוועדה המייעצת תתקבל ביחס ל"משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת" (ויוזכר כי הוועדה המייעצת אמונה לסייע לממשלה במינוי שבעת התפקידים הבכירים בלבד). לגבי "יתר המשרות שהחלטה 4062 [...] חלה עליהן", נקבע כי ההחלטה בדבר סיום הכהונה תיעשה לפי המלצת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה הפועלת מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: ועדת המינויים).

(2) פרשנות החלטות הממשלה בעניין קציבה וסיום כהונת נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי

56. כאמור לעיל, הצדדים חלוקים ביניהם באשר לפרשנות הנכונה של החלטות הממשלה. ראש הממשלה והממשלה טוענים כי לפי סעיף 1(ב) להחלטה 4062, ההסדרים שנקבעו באותה החלטה חלים רק לגבי נושאי משרה שנקבעו על ידי הממשלה בהחלטה 4470 (שאימצה, בעיקרה, את הצעת הצוות המקצועי). על כן, ומשראש השב"כ לא נמנה על רשימת התפקידים המנויים בהחלטה זו, ראש הממשלה והממשלה סבורים שחובת הפנייה לוועדה המייעצת כאמור בהחלטה 4062 לא חלה על הממשלה לצורך סיום כהונת ראש השב"כ. עמדה זו של ראש הממשלה והממשלה, מבוססת, בין היתר, על כך במסגרת החלטה 1148 נכתב כי מטרתה אך לתקן את החלטה 4062. מכאן, כך נטען, שתחולתה של החלטה 1148 נגזרת מתחולת החלטה 4062 וממילא אינה גוברת עליה. כבר בשלב זה יש להדגיש – ועל חשיבות הדבר נעמוד בהמשך – כי לפי גישתם הפרשנית של ראש הממשלה והממשלה, חובה זו חלה רק לגבי משרת ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שכן זוהי המשרה היחידה מבין שבע המשרות הבכירות שנמנית במסגרת החלטה 4470. מנגד, העותרים והיועצת המשפטית לממשלה סבורים כי קריאה פשוטה של החלטות הממשלה מלמדת שהחלטה בדבר סיום כהונתו של כל אחד מן הבכירים שמכהנים באחד משבעת התפקידים הבכירים מחייבת פנייה לוועדה המייעצת.

57. על מנת להכריע במחלוקת שנפלה בין הצדדים יש לפרש את הוראות החלטות הממשלה בהתאם לכללי הפרשנות המקובלים (בג"ץ 4767/22 אדם טבע ודין – אגודה

ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל, **פסקה** 26 (24.3.2024); **בג"ץ** 2386/11 צאלח נ' מנהל הלשכה האזורית למנהל האוכלוסין, **פסקה** 41 (14.12.2017); **עע"ם** 777/08 הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נ' לשכת המסחר תל אביב, התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין, **פסקה** 14 (15.1.2008); **בג"ץ** 900/06 אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' שר התיירות, **פסקה** 13 (22.8.2006)).

58. נקודת המוצא למסענו הפרשני היא לשון החלטות הממשלה. בהקשר זה ראוי ליתן את הדעת על לשונה של החלטה 1148. כזכור, החלטה 1148 היא המאוחרת מבין שלוש ההחלטות שעומדות לדיון, ונקבע בה, בין היתר, כי החלטה בדבר סיום כהונה במשרות "שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת" – תובא בפני הוועדה המייעצת. בהקשר זה כך נקבע באותה החלטה:

> "[הפסקת – י"ע] כהונה של נושא משרה במהלך תקופת הכהונה שנקבעה לאותה משרה או בתקופת הפז"מ שנקבעה לה, תיעשה על פי ההמלצה של כל אחת מהוועדות שלהלן, לפי העניין:
> לעניין משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים [...] על פי המלצה של הוועדה כאמור" (ההדגשה הוספה – י"ע).

עינינו הרואות, החלטה 1148 נוקטת בלשון רבים בציינה כי משרות שהחלטות בדבר סיום כהונת הנושא בהן, תובאנה בפני הוועדה המייעצת. משאלה הם פני הדברים, כבר במישור הלשוני יש קושי ליישב את טענתם של ראש הממשלה והממשלה כי החלטה 1148 חלה, הלכה למעשה, רק על משרה אחת (היא משרת ראש המוסד) מבין שבעת התפקידים הבכירים. כאמור, לשונה הברורה של ההחלטה, מתייחסת לאותן "המשרות" שהמינוי להן נעשה לאחר המלצתה של הוועדה המייעצת. בהמשך לכך, אף אם ניתן היה לסבור שבטרם התקבלה החלטה 1148, הוראות החלטה 4062 חלו רק על נושאי המשרה המנויים ברשימה המפורטת בהחלטה 4470 (וכאמור, איני סבור כן), באה לשונה הברורה של החלטה 1148 והבהירה כי תחולתה מתפרשת לגבי כל שבעת התפקידים הבכירים.

59. מלבד הקושי הלשוני שבעמדת ראש הממשלה והממשלה, ואף בהנחה (שאינה פשוטה כלל ועיקר) כי הלשון מסוגלת לשאת את פרשנות הממשלה, התכלית הסובייקטיבית באה לידי ביטוי מפורש בדברי ההסבר שצירפו ראש הממשלה (הוא המשיב שלפנינו) ושרי האוצר והמשפטים דאז להחלטה 1148 (מש/9 לתגובת היועצת המשפטית לממשלה). בדברי ההסבר נאמר במפורש כי הוועדה המייעצת היא שתעסוק

בסיום כהונתם של שבעת הבכירים שמינויים נעשה על ידה מלכתחילה, בעוד שוועדת המינויים תעסוק בסיום כהונתם של המינויים האחרים:

> "הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים עוסקת במספר מצומצם מאוד של מינויים בהתאם להחלטת הממשלה 91 הנזכרת. ועדה זו נכבדה, כמובן, אך היא אינה עוסקת בעבודה היומיומית של המינויים בשירות המדינה, ואף אינה מצויה בקשר רציף עם הסגל הבכיר בשירות המדינה [...] חריג לעניין זה הם אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו. לאור האמור מוצע להטיל את התפקיד הנזכר לעניין מי שמתמנה בידי הוועדה המייעצת לעניין מינוים לתפקידים בכירים (כאמור רשימה בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה) – בידי ועדה זו; ולעניין כל יתר המינויים – בידי ועדת מינויים שבראשות נציב שירות המדינה (הדגשות הוסיפו – י"ע).

מדברי ההסבר עולה אפוא כי בזמן אמת, סברה הממשלה שסיום כהונה של מי משבעת נושאי המשרה צריך לבוא בפני הוועדה המייעצת. זאת, בשונה מהעמדה הפרשנית שבה אוחזת הממשלה היום, שגובשה אגב ההליך המשפטי הנוכחי (ראו והשוו: בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה, פסקה 49 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ע' פוגלמן (13.12.2022); עע"ם 7825/19 יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פסקה 26 (18.10.2020)).

60. לכך יש להוסיף את התכליות הפרטיקולריות שבבסיס החלטות הממשלה השונות. כאמור, החלטה 4062, החלטה 4470 והחלטה 1148 עוסקות בנגזרות שונות של סוגיית תקופת הכהונה של נושאי משרה שונים בשירות הציבורי. בהתאם להסדרים שנקבעו בהחלטות אלו, על החלטה בדבר סיום כהונתו של מי מבין שבעת התפקידים הבכירים (שמינויים כפוף להמלצת הוועדה המייעצת) חלות הגבלות מהותיות ופרוצדוראליות. ברמה המהותית, וכפי שמצוין בסעיף 4 להחלטה 4062, החלטה בדבר סיום כהונת נושא משרה בכיר יכולה להתקבל רק בעילה של "אי התאמה מובהקת לתפקיד" או בגין "קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך, או קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים בין נושא המשרה הבכיר לבין הממונים עליו, היוצרים מצב המונע תפקוד יעיל ותקין". ברמה הפרוצדוראלית, החלטה שכזו יכולה להתקבל רק בהתאם להמלצת הוועדה המייעצת, לאחר שזו אפשרה לנושא המשרה להשמיע את דברו בפניה ולאחר שהגורם הממנה הניח בפניה את מלוא התשתית העובדתית הנדרשת לצורך בחינת העניין.

61. הסדרים אלה, שנקבעו בהחלטות הממשלה השונות, נועדו לאזן בין הצורך להגביר את עצמאותם של נושאי המשרה הבכירים בשירות הציבורי ולהבטיח את אי-תלותם בדרג הממנה; לבין הצורך להבטיח את תקינות פעילות שירות המדינה ואת רציפות תפקודו. חובת הממשלה לפנות לוועדה המייעצת נועדה לנטרל כל שיקול מפלגתי-פוליטי בהחלטה בדבר סיום כהונת מי משבעת נושאי המשרה, ובמיוחד נושא משרה אשר מופקד על אכיפת חוק, טוהר מידות ורגולציה. אי-תלותה של הוועדה המייעצת, כמו גם האופי המקצועי של עבודתה, מקהה את החשש מפני שימוש לא ראוי בסמכות הממשלה להורות על סיום כהונת נושאי משרה בכירים באופן שעלול היה ליצור תלות של אותם בכירים בממשלה או בחבריה. על תכליות אלו ניתן ללמוד, בין היתר, מדברי ההסבר להחלטה 1148:

> "שאלת סיום כהונתו של בעל תפקיד היא שאלה שצריכה להיבחן בכל מקרה ובאופן מאוזן: מחד – לאור הצורך למנוע סיום כהונה ממניעים לא ראויים, להגן על פקידי הציבור הממלאים תפקידם נאמנה מפני מי שיבקשו לפגוע בעצמאותם, ולשמור על זכויותיו של פקיד ציבור כזה; ומאידך – לאור הצורך להבטיח את התפקוד המלא והתקין של השירות הציבורי, ולמנוע מצב של שיתוק הפוגע באינטרס הציבורי. אלה בדיוק הנימוקים המהותיים שנשקלים, בהתאם להחלטת הממשלה המקורית, בהתאם לעילות לסיום הכהונה, כמפורט לעיל".

62. לאור כל האמור לעיל, קשה להלום את פרשנות ראש הממשלה והממשלה שמשמעותה המעשית היא שמבין שבעת התפקידים הבכירים, רק החלטה בדבר סיום כהונת ראש המוסד בטרם השלמתה תובא בפני הוועדה המייעצת. בכל הנוגע לחשיבות הבטחת אי-תלות פוליטית, תפקיד ראש המוסד אינו שונה משאת התפקידים הבכירים האחרים. לא הוצג בפנינו כל נימוק הגיוני מדוע רק סיום כהונת ראש המוסד יהיה כפוף להמלצת הוועדה המייעצת, ומדוע רק ביחס לראש המוסד יש לקיים הליך שתכליתו הבטחת אי-תלות פוליטית.

63. ולבסוף, גם התכלית האובייקטיבית אינה נוטה לעמדה הפרשנית שאותה הציגה הממשלה. כך, עקרונות כלליים שעניינם שלטון החוק והצורך בשמירה על אופיו הממלכתי של שירות הביטחון הכללי, מוליכים למסקנה כי לצורך קבלת החלטה בדבר

סיום כהונת ראש השב"כ על הממשלה לנקוט בהליך מינהלי מקצועי וקפדני אשר לא ניתן יהיה להטיל ספק בתקינותו.

64. מכל האמור לעיל עולה כי פרשנותן הנכונה של החלטות הממשלה שנזכרו לעיל היא, שעובר לקבלת החלטה בעניין סיום כהונת ראש השב"כ, היה על ראש הממשלה לבקש מהוועדה המייעצת ליתן את המלצתה בנושא ולמסור לה את מכלול התשתית העובדתית שגיבשה את החלטתו בעניין. כפי שמפורט בסעיף 4 להחלטה 4062, היה על הוועדה המייעצת לאפשר לראש השב"כ להשמיע את דברו בפניה. לאחר מכן, על הוועדה המייעצת היה לבחון את התשתית העובדתית שגיבש ראש הממשלה וכן את טענות ראש השב"כ, ולמסור את המלצתה המנומקת בנדון. אלא שלא כך נעשה במקרה שלפנינו.

(3) בנסיבות העניין – החלטה 2904 אינה יכולה לגבור על החלטות הממשלה הקודמות

65. כאמור לעיל, בשים לב להחלטות הממשלה, היה על הממשלה לפנות לוועדה המייעצת כשלב הכרחי בהליך סיום כהונתו של ראש השב"כ. ואולם, כזכור, בהחלטת ממשלה 2904 נקבע גם כי במקרה כאמור "הממשלה קובעת כי החלטתה זו גוברת על כל החלטת ממשלה קודמת בנושא". האם יש בקביעה זו כדי לשנות את מסקנתנו שלפיה הממשלה הייתה מחויבת בפנייה לוועדה המייעצת?

66. הממשלה, בדומה ליתר רשויות המינהל, מוסמכת לשנות ואף לחזור בה מהחלטותיה הקודמות (עניין קציבת כהונת המפכ"ל, בפסקה 22; בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פ"ד סז(1) 177, 289 (2014); ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 620 (1997)). עם זאת, כידוע, לצורך השימוש בסמכות זו על הממשלה להביא בחשבון החלטות קודמות שניתנו באותו עניין, וכן לשקול האם מתקיימות נסיבות אשר מצדיקות, לשיטתה, את הסטייה מהן (ראו והשוו: בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל, פסקה 50 (1.3.2016); בג"ץ 29/10 המטה למען ארץ ישראל ע"ר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 2 (25.1.2010); בג"ץ 727/88 עוד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 491-492 (1989)).

67. למקרא החלטה 2904 וסטנוגרמת ישיבת הממשלה מיום 20.3.2025 שהועברה לעיוננו בלבד עולה כי החלטת הממשלה "לגבור" על הוראות החלטה 4062 והוראות החלטה 1148 התקבלה מבלי שקדם לה דיון ממשי. כך למשל, לא הונחה בפני השרים ולו ראשיתה של תשתית עובדתית באשר להצדקות לסטייה מהחלטות ממשלה קודמות; לא נערך דיון באשר להשלכות שעשויות להיות להחלטה זו לגבי כל נושאי המשרה הבכירים בשירות המדינה (זאת, חרף העובדה ש"התגברות" על החלטות הממשלה הקודמות עשויה להשפיע, בין היתר, על המשך כהונת שבעת נושאי המשרה, לרבות העומדים בראש גופי הביטחון והאכיפה במדינה); לא נערכה עבודת מטה שלאחריה הוצגו מסקנות שעשויות היו לתמוך בקבלת ההחלטה; ולא התקיים דיון בנוגע לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאפשרות לסטות מהוראות החלטות הממשלה שנסקרו לעיל. הדברים נכונים במיוחד בהינתן שמדובר בהחלטת ממשלה תקדימית, בהיותה הראשונה שעוסקת בסיום כהונה קצובה של ראש שב"כ במהלך תקופת כהונתו. כפי שנפסק לא אחת בעבר, קבלת החלטות מתוך רצון להגיע לתוצאה מסוימת תוך "סימון המטרה מסביב לחֵץ", וללא בחינת המצב העובדתי או שקילת השיקולים הרלוונטיים – היא החלטה שרירותית ופסולה שדינה בטלות (עע"ם 1930/22 הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות (ע"ר) נ' עיריית ירושלים, פסקה 39 (11.10.2023); בג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 14 (13.4.2005); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1119 (2011) (להלן: זמיר)).

68. בנוסף, ההחלטה "להתגבר" על החלטות הממשלה הקודמות התקבלה מבלי שנומק מהי משמעות אותה "התגברות"; ומבלי שנקבעה תקופת מעבר מינימלית שתאפשר למי שעשוי להיפגע מאותה החלטה להיערך לשינוי זה (ראו: בג"ץ 5782/21 זילבר נ' שר האוצר, פסקה 47 (12.1.2022); בג"ץ 2832/96 בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(2) 582, 594-595 (1996)).

69. אם כן, לאחר שבחנו את הוראות החלטות הממשלה בעניין קציבת וסיום כהונת נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, הגענו לכלל מסקנה כי קבלת החלטה 2904 בעניין סיום כהונת ראש השב"כ הנוכחי לא נעשתה בהתאם להליך הנדרש. בהקשר זה, מצאנו כי היה על ראש הממשלה להביא את סוגיית הפסקת כהונת ראש השב"כ בפני הוועדה המייעצת, בצירוף התשתית העובדתית הרלוונטית והמסמכים הנדרשים. זאת לא נעשה. ודוק: אין מדובר בדקדוקי פרוצדורה, כי אם במהות, שכן הפנייה לוועדה המייעצת נועדה להבטיח כי החלטות בדבר סיום כהונה עולות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי

הרחב. עוד מצאנו כי בשל הפגמים הרבים באופן קבלת החלטת הממשלה "להתגבר" או לסטות מהחלטותיה הקודמות בעניין זה, רכיב זה בהחלטה 2904 אינו יכול לעמוד.

70. בשורה התחתונה: היה על הממשלה לקבל את חוות דעתה של הוועדה המייעצת טרם הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, ועל פי החלטה 4062, הבקשה צריכה הייתה להיות מוגשת בכתב, תוך "פירוט התשתית העובדתית הרלבנטית, ונימוקי הבקשה, בצירוף המסמכים לתמיכה בבקשה" ועל הוועדה לגבש עמדתה לאחר שנתנה לראש השב"כ הזדמנות להשמיע דברו בפניה, ורק לאחר מכן הוועדה תגיש המלצתה. הנה כי כן, ממשלת ישראל, בהיותה אחר "מסך בערות" החליטה בשעתו כי סיום כהונה של אחד משבעת הבכירים צריך להיעשות בדרך של פנייה לוועדה המייעצת. אלא שלא כך נעשה, ולא רק שהממשלה נמנעה מלפנות בבקשה לוועדה המייעצת, היא גם לא פעלה על פי המנגנונים שנקבעו לשם כך, מנגנונים שיסודם בעקרונות המשפט המינהלי – הצבת תשתית עובדתית ומתן זכות טיעון. על כל אלה נעמוד בהמשך.

נפנה כעת לבחון טענות נוספות בדבר פגמים שנפלו בקבלת החלטה 2904.

ניגוד עניינים

71. נטען לפנינו כי החלטת ראש הממשלה להביא בפני הממשלה את סוגיית סיום כהונת ראש השב"כ, היא החלטה 2904, התקבלה במצב של ניגוד עניינים של ראש הממשלה ושל הממשלה. טענה זו מבוססת, בין היתר, על כך שבסמוך לפני קבלת ההחלטה, החלו שני הליכי חקירה בעניינים בעלי היבטים ביטחוניים אשר קשורים, בעיקרם של דברים, ליועצים קרובים של ראש הממשלה ולעובדי לשכתו. ראש הממשלה והממשלה דוחים טענות אלו. לעמדתם, בתמצית, משראש הממשלה לא היה חשוד בעצמו באיזו מן החקירות שהוזכרו לעיל – לא מתקיים מצב של ניגוד עניינים מצדו בקבלת החלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ. כן נטען כי אף אם ניגוד עניינים שכזה היה מתקיים לגבי ראש הממשלה, ממילא מצב זה לא היה מקים מניעות משפטית ביחס לקבלת אותה החלטה על ידי הממשלה כולה. נבחן טענות אלו לפי סדרן.

72. בפתח הדברים, יודגש כי בהתאם לכלל שאוסר על ניגוד עניינים, אסור לעובד ציבור או לממלא משרה ציבורית להימצא במצב שבו קיים פוטנציאל לניגוד עניינים בין תפקידו או חובותיו הציבוריות ובין אינטרס אחר שיש לו כאדם פרטי או כנושא תפקיד ציבורי אחר (בג"ץ 3500/22 עיריית מעלות תרשיחא נ' שרת הפנים, פסקה 21 (5.2.2023);

בג"ץ 2053/21 מקורות חברת המים בע"מ נ' מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, פסקה 41 (26.1.2022); עע"ם 3597/20 ארבע איי התפלה בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 24 (19.8.2020); בג"ץ 9485/08 עזרא נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), פסקה 19 (30.1.2012) (להלן: עניין עזרא)). **אמת המידה לקיומו של פוטנציאל לניגוד עניינים היא מבחן אובייקטיבי שלפיו יש לבחון האם יש באינטרסים האחרים של עובד הציבור כדי למנוע ממנו לבצע את תפקידו הציבורי ללא משוא פנים** (עניין עזרא, בפסקה 19; בג"ץ 10408/06 קבהה נ' מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון, פסקה 7 (25.9.2007); בג"ץ 5575/94 מהדרין בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 133, 143 (1995); להרחבה ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 540-542 (2010) (להלן: ברק-ארז)).

73. **על הטוען לניגוד עניינים לא מוטל הנטל להוכיח שהחלטה מסוימת אכן התקבלה במשוא פנים או מתוך שיקולים זרים, אלא שיש להראות, בהסתברות הנדרשת, קיומו של פוטנציאל אובייקטיבי לקיומו של ניגוד עניינים** (בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 20 (25.3.2021) (להלן: עניין הסדר ניגוד העניינים); בג"ץ 7767/07 אסרף נ' שר הפנים, פסקה 15 (27.3.2008) (להלן: עניין אסרף)). **זאת, בשים לב לכך שכללי ניגוד העניינים הם כללים מניעתיים, שתכליתם "למנוע את הרע בטרם יארע" – למנוע מלכתחילה מצב שיעמיד את בעל התפקיד בפיתוי, בבחינת "אל תביאונו לידי ניסיון"** (בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת העיר פתח תקווה, פ"ד לד(2) 556, 572 (1980); בג"ץ 415/19 לוי נ' שר הפנים, פסקה 19 (21.4.2020) (להלן: עניין לוי)). **עם זאת, בית המשפט לא יתערב בהחלטת מינהל בשל חשש רחוק, תיאורטי או סובייקטיבי לקיומו של ניגוד עניינים** (עניין עזרא, בפסקה 19; בג"ץ 2758/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פ"ד נח(4) 289, 307 (2004); בג"ץ 3132/92 משולב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741, 747-748 (1993)).

על מנת לבחון את טענות הצדדים בעניין זה, נבחן את שתי הפרשיות שבגינן נטען לניגוד עניינים של ראש הממשלה.

הפרשה הראשונה – פרשת הדלפת המסמכים המסווגים

74. **מן החומרים שהונחו לפנינו עולה כי בחודש ספטמבר 2024 פנה הרמטכ"ל לשירות הביטחון הכללי בבקשה בכתב לחקור הדלפת מסמך מסווג מצה"ל לעיתונאים**

(להלן: פרשת הדלפת המסמכים המסווגים). ביום 27.10.2024 נפתחה חקירה משולבת של השירות והמשטרה בעניין הדלפת מסמכים מסווגים לעיתון הגרמני "Bild". עם פתיחת החקירה נעצרו אלי פלדשטיין (להלן: פלדשטיין) – אשר לפי הנטען הועסק החל מחודש אוקטובר 2023 כיועץ תקשורת בלשכת ראש הממשלה בתפקיד דובר לענייני ביטחוניים-מדיניים וכן חשודים נוספים.

75. ביום 21.11.2024 הוגש נגד פלדשטיין ונגד נאשם נוסף בשם ארי רוזנפלד (להלן: רוזנפלד) כתב אישום המייחס להם, בעיקרם של דברים, ביצוע עבירות של מסירת ידיעה סודית, מסירת ידיעה סודית בכוונה לפגוע בביטחון המדינה, החזקת ידיעה סודית ושיבוש הליכי משפט. לפי עובדות כתב האישום, בתמצית, במהלך חודש אפריל 2024 נחשף רוזנפלד מתוקף תפקידו לידיעה מודיעינית גולמית שסווגה לשותפי סוד בלבד והושגה באמצעות אמצעי מודיעני סודי. בהמשך, רוזנפלד הודיע לפלדשטיין כי ברשותו מידע מודיעני סודי הנוגע לאסטרטגיית ארגון הטרור חמאס לצורך ניהול משא ומתן מול ישראל לשחרור החטופים, וביקש כי ידיעה זו תועבר לידיעת ראש הממשלה. לאחר מכן, פלדשטיין פנה ביום 6.6.2024 ליונתן אוריך (להלן: אוריך) המשמש כיועץ תקשורת אישי לראש הממשלה הכפוף אליו ישירות, וציין כי "קצין בכיר, מקור שלי, באמן" מעוניין להעביר לראש הממשלה "חומר פסיכי".

76. עוד לפי כתב האישום, כחמישה חודשים מאוחר יותר, בחודש ספטמבר 2024, ועל רקע הירצחם של החטופים הירש גולדברג-פולין, כרמל גת, אורי דנינו, עדן ירושלמי, אלכס לובנוב ואלמוג סרוסי זיכרונם לברכה – ביקש פלדשטיין להטות את השיח הציבורי בנושא החטופים בעקבות הרצח המזוויע. לצורך כך, פלדשטיין החליט לעשות שימוש בידיעה המודיענית הגולמית שהועברה לו כאמור לעיל ולהפיצה בכלי התקשורת בישראל. פלדשטיין עדכן את אוריך כי בכוונתו לעשות כן ובסמוך לאחר מכן העביר העתק מאותה ידיעה לעיתונאי ישראלי. בהמשך, הודיע העיתונאי לפלדשטיין כי הצנזורה הצבאית פסלה את פרסום הידיעה הסודית. ביום 3.9.2024 פנה פלדשטיין באמצעות יישומון הוואטסאפ לישראל איינהורן (להלן: איינהורן) ששהה באותה עת בחו"ל – ושהוא בעל קשרי עבודה עם פלדשטיין ואוריך בתחום התקשורת והדוברות – ושאל אם הוא מכיר גורם שיוכל לפרסם את הידיעה הסודית בחו"ל. ביום 4.9.2024 קיימו פלדשטיין, רוזנפלד ואיינהורן שיחת ועידה באמצעות יישומון הוואטסאפ ואחריה פעל איינהורן על מנת להעביר את הידיעה לכתב מטעם עיתון ה-"Bild" הגרמני. ביום 6.9.2024 פורסמה כתבה באותו עיתון שבה צוטטו חלקים מתוכן הידיעה הסודית וצוין כי מדובר במסמך השייך לחמאס (להלן: הכתבה). לאחר פרסום ידיעה זו פעל פלדשטיין

לפרסום כתבות נוספות בכלי התקשורת בישראל שיהדהדו את הכתבה. כמו כן, לאחר הפרסום כתב אוריך לפלדשטיין: "קח את הזמן הבוס מבסוט".

77. כתב האישום מוסיף ומפרט כי ביום 7.9.2024 ניסחו פלדשטיין ואוריך טיוטת הצהרה עבור ראש הממשלה ובמסגרתה תוכנן כי האחרון יתייחס לכתבה. לצורך כך העביר פלדשטיין את הידיעה הסודית לאוריך, וכן פנה לרוזנפלד במטרה שיעבור על נוסח הטיוטה וזו תוקנה בהתאם להערותיו. ביום 8.9.2024 מסר ראש הממשלה את ההצהרה כאמור וזו פורסמה בכלי התקשורת.

כן יצוין, כי אף שהוגש כתב אישום כאמור, מהחומר שהונח לפנינו עולה כי החקירה בעניין פרשת הדלפת המסמכים המסווגים טרם הסתיימה. עם זאת, חשוב להדגיש כי "כתב אישום הוא ראיה מינהלית ברף גבוה, באשר ההנחה היא שכתב האישום מגבש ראיות לכאורה" (בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 10 לפסק דיני (27.5.2020)).

הפרשה השנייה – פרשת המימון הקטארי

78. בחודש נובמבר 2024 התפרסם תחקיר בעיתון "הארץ" שלפיו, בעיקרם של דברים, קיבלו אוריך ואיינהורן כספים מקטאר בתמורה לשיפור תדמיתה הבינלאומית. בחודש פברואר 2025 התפרסמה ידיעה תקשורתית נוספת שלפיה אוריך ופלדשטיין פעלו במהלך מלחמת "חרבות ברזל", ובעודם משמשים כיועצים קרובים לראש הממשלה, במטרה לשפר את תדמיתה של מדינת קטאר, בתמורה לתשלום. ביום 11.2.2025 פנו מספר חברי כנסת לראש השב"כ בנושא זה, ובעקבות זאת נפתחה בנושא חקירה המתבצעת, בין היתר, על ידי המשטרה ושירות הביטחון הכללי (להלן: פרשת המימון הקטארי). מהחומר שהונח לפנינו עולה כי החקירה בנוגע לפרשת המימון הקטארי נמצאת בעיצומה ועל כן נציין, מבלי להביע כל עמדה לגופם של דברים, את עיקרי החשדות בתמצית, ככל שהם רלוונטיים לטענת ניגוד העניינים שהועלתה בפנינו. לכאורה, וכפי שצוין בחומר שהונח לפנינו, החל מחודש אפריל 2024 הופסקה עבודתו של פלדשטיין כעובד במשרד ראש הממשלה מטעמי "אי התאמה ביטחונית". על רקע זאת, יזם אוריך התקשרות בין פלדשטיין ובין חברת ייעוץ זרה הפועלת לקידום אינטרסים של קטאר בישראל ובמדינות נוספות. במסגרת התקשרות זו, כך לפי החשד, קיבל פלדשטיין מחברת הייעוץ הזרה סכומי כסף גבוהים, תוך הסוואת מקור הכספים ובמקביל לעבודתו כיועץ תקשורת לראש הממשלה. עוד עולה מהחקירה כי, לכאורה, יועצי ראש הממשלה

קידמו מסרים המשרתים את האינטרסים של קטאר תוך הסתרת התקשרותם עם חברת הייעוץ הזרה ובאופן שעיתונאים שקיבלו מהם ידיעות תקשורתיות עשויים היו להבין כי מדובר במסרים מטעם ראש הממשלה.

79. ביום 31.3.2025 נעצרו, בין היתר, אוריך ופלדשטיין במסגרת חקירת פרשת המימון הקטארי. זאת, בחשד לביצוע עבירות ביטחון, עבירות פליליות מתחום טוהר המידות וכן עבירות כלכליות. כן יצוין כי במסגרת חקירה זו נגבתה עדות פתוחה מראש הממשלה, וגורמים נוספים, בהם איינהורן, צפויים להיחקר בפרשה. ביום 1.4.2025 האריך בית משפט השלום בראשון לציון את מעצרם של אוריך ופלדשטיין וקבע במסגרת החלטתו כי קיים חשד סביר ביחס למצב העובדתי שלהלן (מ"י (שלום ראשל"צ) 809-04-25 מדינת ישראל נ' אוריך (1.4.2025)):

> "חברה אמריקאית בשם the third circle שעל פי החשד מצויה בבעלות ג'יי פוטליק, העוסקת, בין השאר, בקידום האינטרסים של קטאר במספר מדינות, ובכלל זה בישראל, יצרה קשר ישיר ועקיף עם [פלדשטיין – י"ע] במטרה ליחצן את קטאר באופן חיובי בנושא עסקת החטופים ולהפיץ מסרים שליליים ביחס למדינת מצריים, כמתווכת, כדי להעלות את קרנה של קטאר. לשם כך, נוצר חיבור עסקי, כלכלי, בין חברה זו בתיווכם של [אוריך – י"ע] וחשוד נוסף, וזאת תמורת תשלום כספי שהועבר מהחברה [לפלדשטיין – י"ע] [...] הלכה למעשה, לפי החשד, פעלו השלושה להעברת מסרים לכתבי עיתונות באופן שהוצגו באמצעי התקשורת, כתבות אוהדות של קטאר תוך הקטנת חלקה של מצריים כמתווכת הוגנת בעסקה, ותוך הכתבת סדר היום התקשורתי, הלכה למעשה".

האם ההחלטה התקבלה במצב של ניגוד עניינים?

80. כאמור, השאלה המרכזית בעניין זה היא האם בעת הפעלת סמכותו בנגוע לסיום כהונת ראש השב"כ היה ראש הממשלה שרוי בניגוד עניינים משום מעורבות יועציו הקרובים בפרשת המסמכים המסווגים והחשדות בעניינם בפרשת המימון הקטארי. כפי שיפורט להלן, אנו סבורים כי התשובה לשאלה זו היא חיובית. זאת, בדומה למסקנת הייעוץ המשפטי לממשלה בהתאם לאמור בחוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) מיום 4.4.2025, שבה נקבע: "ראש הממשלה היה מצוי במצב של ניגוד עניינים ביחס להליך פיטוריו של ראש השירות, בכך הופר עיקרון יסוד באופן

היורד לשורש ההחלטה המנהלית" (מש/23 לתגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה).

81. ראש הממשלה עצמו אינו חשוד בשתי פרשות אלו, אך איננו צריכים להרחיק עדותנו על מנת ללמוד כי יש לו אינטרס אישי בתוצאות אותם הליכים. כל קביעה משפטית הנוגעת להתנהלות התקינה של לשכת ראש הממשלה, ולא כל שכן בעת מלחמה, היא מסוג הדברים המשליכים על תדמיתו ומעמדו של ראש ממשלה, כל ראש ממשלה. דומה שאף ראש הממשלה עצמו סבור כך, מאחר שהוא עצמו "הכניס את ראשו לקלחת" והתייחס לאותן פרשות במסגרת הצהרות תקשורתיות שנשא בסמוך להתפתחויות משמעותיות במהלך חקירתן. כך, ביום 23.11.2024 פרסם ראש הממשלה סרטון שבו התייחס לפרשת הדלפת המסמכים המסווגים, ובמסגרתו אמר כך:

> "האישום אמנם הוגש נגדם, אבל המטרה שלו ברורה – לפגוע בי [...] מכונת הציד הזאת לא תרתיע אותי [...] ואני רוצה לומר מילת סיום למשפחות פלדשטיין [ורוזנפלד – י"ע]. כואב לי שמשתמשים בבנים שלכן ככלי משחק כדי לפגוע בי [...] הטענה שמישהו מהם פעל במכוון לפגוע בביטחון מדינת ישראל זה טענה מרושעת, זה דבר מופרך מיסודו" (ההדגשה הוספה – י"ע).

ביום 31.3.2025 פרסם ראש הממשלה סרטון נוסף, שבו התייחס לעדות שמסר בקשר לפרשת המימון הקטארי, ובמסגרתו זיהה את עצם קיום החקירה ככזאת שנועדה כשלעצמה לפגוע בו מבחינה פוליטית:

> "זהו ציד פוליטי. זה נועד רק למטרה אחת, למנוע את הפיטורים של ראש השב"כ, כאילו יש פה איזו פרשייה. אין פה שום דבר. וגם להביא להפלתו של ראש ממשלה מהימין. חקירה פוליטית, ציד פוליטי, זה מה שיש פה. אין פה שום דבר אחר" (ההדגשה הוספה – י"ע).

ביום 2.4.2025 נשא ראש הממשלה הצהרה תקשורתית נוספת ובה חזר על טענתו כי מטרת חקירת פרשת המימון הקטארי היא פגיעה פוליטית בו עצמו:

> "ומה פתאום הם התלבשו פתאום על יונתן [אוריך – י"ע]? מה קרה? מה חטאו? והתשובה היא חטאו? לא, אין לו שום חטא. החטא שלו זה שהם רוצים להתלבש עליו כדי, כדי מה? הם אומרים לו [...] החוקרים אומרים לו אתה יודע יונתן, אתה רוצה לפגוש את הבת שלך בת

> ארבעה וחצי חודשים. אתה יודע מה אתה צריך לעשות? תן לנו את הראש של נתניהו. את זה הם לא אומרים, הם רק רומזים. תלכלך על נתניהו, תהיה עד מדינה על נתניהו. אתם לא עובדים על אף אחד. אנחנו כולנו יודעים, אתם יודעים למה הם עושים את זה. קודם כל כדי למנוע את הפיטורים של ראש השב"כ רונן בר שהממשלה החליטה פה אחד לפטרו וגם תמיד להפיל ממשלת ימין. אז, רואים לכם. אתם לא עובדים על אף אחד" (ההדגשה הוספה – י"ע).

82. אם כן, מדבריו של ראש הממשלה עצמו עולה כי לתפישתו-שלו, התפתחות החקירות עשויה הייתה להשליך, בין היתר, על עתידו הפוליטי. ראש הממשלה קשר את עצמו בעבותות לחקירות אלו ולתוצאתן, אף אם אינו חשוד בהן. לכך יש להוסיף, כי הגם שראש הממשלה אינו חשוד בפרשות אלו, הוא נקרא למסור עדות פתוחה במסגרת חקירת פרשת המימון הקטארי, וגם בשל כך, יש בסיס לטענה כי לראש הממשלה נגיעה אישית במידה מסוימת בפרשה זו.

83. להפסקת כהונת ראש השב"כ – אשר מופקד, בין היתר, על ניהול החקירות בפרשת הדלפת המסמכים המסווגים ובפרשת המימון הקטארי – עשויה להיות השפעה מהותית על מהלכן של חקירות אלו. ראש השב"כ, מתוקף אחריותו כמי שעומד בראש השירות, מעורב בניהול החקירות באופן אישי והחלטות עקרוניות בעניין מהלכי החקירה מובאות לאישורו. משכך, לסיום כהונת ראש השב"כ עלולה להיות השפעה ממשית על התנהלות החקירות (ראו והשוו: בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(3) 145, 167-168 (2005); בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 930-931 (2003)).

84. במצב דברים זה, שבו לתוצאות החקירות עלולות להיות השפעה על אינטרסים אישיים של ראש הממשלה, הטענה בדבר חשש מפני שימוש לרעה בסמכות לסיים את כהונת ראש השב"כ לצורך השפעה על מהלכי החקירות, אינה טענה בעלמא, כך שקיים פוטנציאל של ממש לקיומו של ניגוד עניינים בין האינטרס האישי של ראש הממשלה ובין תפקידו הציבורי.

85. לצד האינטרס האישי של ראש הממשלה עצמו בתוצאות החקירות, יש לבחון גם את האינטרס האישי של יועציו, שכן, ניגוד עניינים אישי עשוי להתבטא גם בניגוד בין האינטרס הציבורי שעליו מופקד איש הציבור ובין אינטרס של אדם או גוף המקורבים

אליו (עניין לוי, בפסקה 18; בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים, פ"ד נט(3) 205, 220-221 (2005) (להלן: עניין כמאל); בג"ץ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מה(2) 265, 272-273 (1990)). כעולה מכתב האישום, ומשלא נטען אחרת לפנינו, אוריך, איינהורן ופלדשטיין החזיקו בתפקידי ייעוץ קרובים לראש הממשלה. בפרט, בכתב האישום צוין כי אוריך משמש מזה כעשר שנים כיועץ תקשורת אישי לראש הממשלה וכפוף אליו ישירות; וכי פלדשטיין נהג לשהות רבות במשרד ראש הממשלה שבמחנה רבין בתל אביב-יפו ולהתלוות לראש הממשלה בסיוריו. אם כן, ומבלי לקבוע מסמרות בנושא, דומה כי על פי המידע שהוצג לפנינו, בין ראש הממשלה ובין לפחות חלק מיועציו אשר נחקרים במסגרת הפרשות השונות קיים קשר קרוב, באופן שמקים חשש לניגוד עניינים מצד ראש הממשלה בכל הקשור לסיום כהונת ראש השב"כ.

מסקנתנו היא, אפוא, שבמועד קבלת ההחלטה להעלות את נושא סיום כהונת ראש השב"כ לסדר היום וכן במועד הישיבה שדנה בהצעת החלטה 2904, ראש הממשלה היה מצוי בניגוד עניינים, באופן שצריך היה למנוע ממנו כל מעורבות בסוגיית הפסקת כהונת ראש השב"כ.

86. בשלב זה שומה עלינו להתמודד עם הטענה לפיה גם אם לראש הממשלה היה ניגוד עניינים במקרה זה הרי שעצם העובדה שההחלטה התקבלה על-ידי הממשלה כולה מרפאת פגם זה. התשובה בעניין זה היא פשוטה: נושא משרה שעומד במצב של ניגוד עניינים אינו יכול להיות חלק מתהליך קבלת החלטה בנושא שלגביו מתקיים ניגוד העניינים; ועצם השתתפותו בהצבעה פוגמת בתקינות ההליך כולו. כך פסק בית משפט לא אחת בהקשרים שונים של קבלת החלטות על ידי גופים קולגיאליים (לעניין לשכת עורכי הדין, ראו: עניין כמאל, בעמ' 217; לעניין מועצות בשלטון המקומי, ראו: בג"ץ 333/74 חאג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט(1) 457, 462 (1975); בג"ץ 140/62 גנזאוי נ' המועצה המקומית כפר-עקרון, פ"ד טז 1578, 1581 (1962)).

87. אם כן, עצם השתתפותו בדיון וההצבעה של ראש הממשלה, שכאמור עמד במצב של ניגוד עניינים, מביאים אפוא לפסלות ההחלטה, באשר הכלל של ניגוד עניינים חל כאמור גם על גופים קולגיאליים. נוכח מסקנה זו, איננו נדרשים להכריע בטענת חלק מהעותרים שלפיה בשים לב למצב ניגוד העניינים שבו עמד ראש הממשלה, גם שרי הממשלה עצמם היו במצב של ניגוד עניינים בעת קבלת ההחלטה. לצד זאת, ובמידה רבה מעבר לצורך, ראיתי להעיר בקצרה בנושא.

88. אכן, עצם העובדה כי ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים אינה מובילה בהכרח למסקנה שגם על יתר השרים חברי הממשלה יחולו המגבלות אשר חלות על ראש הממשלה. כמו כן, ככלל, קיומו של זיהוי פוליטי בין ראש הממשלה והשרים אינו מספיק, כשלעצמו, כדי להקים חשש מפני אפשרות לניגוד עניינים מצד כלל שרי הממשלה (השוו: עניין אסרף, בפסקאות 14-15; ברק-ארז, בעמ' 552). יש לבחון האם מצב הדברים העובדתי שבגינו ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים משפיע על שרי הממשלה, באופן שגם הם עומדים במצב של ניגוד עניינים. עמדה על כך הנשיאה א' חיות בעניין הסדר ניגוד העניינים:

> "השאלה המרכזית היא על כן, האם ענייניו האישיים של ראש הממשלה שבגינם הוא מצוי במצב של ניגוד עניינים, משפיעים גם על השר לביטחון פנים, עד כי ניתן לומר שהוא עצמו נתון בניגוד עניינים" (שם, בפסקה 46).

כאמור, נוכח המסקנה אליה הגעתי, איני נדרש לטעת מסמרות בשאלה האם מצב ניגוד העניינים שבו היה מצוי ראש הממשלה "הדביק" גם את יתר שרי הממשלה במועד ההצבעה על הצעת ההחלטה לסיום כהונת ראש השב"כ. עם זאת, אין לכחד כי בנסיבות העניין עשוי היה להתעורר הרושם שלפיו שרי הממשלה שימשו אך "כזרועו 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.

89. קושי נוסף במישור ניגוד העניינים טמון בהתנהלות ראש הממשלה והממשלה ביחס לעמדת היועצת המשפטית שהתריעה מפני חשש כי ההליך "נגוע באי חוקיות ובניגוד עניינים" (מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 16.3.2025; מש/14 לתגובת היועצת המשפטית לממשלה). בתוך כך, היועצת הבהירה לפני כינוס הממשלה ובמהלך ישיבת הממשלה שעסקה בהחלטה 2904 כי בשים לב לחשש כי ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים, ראוי היה להמתין עם קידום ההליך עד לסיום הבירור המשפטי בעניין זה. ואולם, חברי הממשלה לא המתינו לסיום בדיקת היועצת המשפטית לממשלה בעניין, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועם מחויבותה של הממשלה לקיים הליך מינהלי תקין בהתאם לעקרונות שלטון החוק. חריגה זו מכללי המינהל התקין והתעלמות מאזהרות הגורמים המשפטיים המוסמכים בדבר ניגוד עניינים אפשרי מגבירה את החשש כי מצב של ניגוד עניינים אכן מתקיים ביחס לראש הממשלה והממשלה. לא למותר לשוב ולהזכיר כי בהיעדר קביעה שיפוטית אחרת, חוות דעת או הסדר ניגוד

עניינים שנערכים על ידי היועצת המשפטית לממשלה, מחייבים מבחינת נושא התפקיד הציבורי שאליו מתייחסת חוות הדעת (עניין הסדר ניגוד העניינים, בפסקה 30).

90. בשולי הדברים, אעיר כי העותרים העלו שורה ארוכה של נסיבות עובדתיות שמעידות, לשיטתם, על כך שההחלטה התקבלה משיקולים זרים. מאחר שהגענו למסקנה כי ההחלטה התקבלה בניגוד עניינים, ובשים לב למכלול הנסיבות (ובהן ביטול החלטה 2904), לא ראיתי לטעת מסמרות בטענות אלה. אעיר כי בענייננו אכן מתקיים צבר נסיבות מכבידות, ובהן, בין היתר – "סאגת" המינוי והחזרה ממינוי תוך שעות ספורות של האלוף אליהו (אלי) שרביט לתפקיד ראש השב"כ; תגובתו של ראש הממשלה הן לפרשת הדלפת המסמכים המסווגים והן לפרשת המימון הקטארי; הטענה לדרישות חריגות של ראש הממשלה מראש השב"כ לפעול נגד מחאה פוליטית נגדו (טענה שלא הוכחשה במלואה בתצהיר ראש הממשלה); סמיכות הזמנים בין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ לבין תחקירי השב"כ שבהם נכתב כי יש לבחון שורה של נושאים וגורמים נוספים שניתן לייחס אותם לדרג המדיני; וכן סמיכות הזמנים בין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ לבין הבעת עמדתו ביחס לצורך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית. כל אלה מעלים סימני שאלה כבדים באשר לשיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה.

נוכח מסקנתנו זו, נפנה אפוא לבחון את יתר טענות העותרים בנוגע לפגמים נוספים בהליך קבלת ההחלטה.

תשתית עובדתית

91. לא בכדי, על פי החלטות הממשלה שמחייבות לפנות בבקשה לוועדה המייעצת לשם הפסקת הכהונה, על הבקשה לכלול תשתית עובדתית מפורטת. כפי שנפסק לא אחת בעבר, כל החלטה מינהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית מבוססת ובדוקה (בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת, פסקה 32 לפסק דינו של השופט ד' מינץ (7.3.2024) (להלן: עניין דואר ישראל); בג"ץ 36/18 ארגון מגדלי הפירות בישראל נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 12 (27.11.2018); בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה – העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פסקה 17 (10.7.2016) (להלן: עניין עמותת הל"ה); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 423-426 (1994); בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 50-48 (1983)). על הרשות לקיים הליך מסודר של איסוף נתונים ובדיקתם, באופן שההחלטה הסופית שתתקבל תיתמך בתשתית מספקת על פי מהותה (דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה

נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, פסקה 30 (6.5.2021); בג"ץ 8467/10 זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, פסקה 12 (29.11.2011); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 278-279 (1991)). לאחר איסוף הראיות, בחינת המידע הרלוונטי צריכה להיות הוגנת ועניינית; ובכלל זה, על הרשות לתת את הדעת על ההשלכות האפשריות של החלטתה (בג"ץ 7289/11 קרייזי וואו בלוז בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פסקה 17 (9.5.2013) (להלן: עניין קרייזי וואו); בג"ץ 7120/07 אסיף ינוב גידולים בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פסקה כו (23.10.2007)). לבסוף, לאחר שקלול הנתונים נדרשת הרשות להעריך האם המשקל הכולל של הראיות שנאספו מספיק על מנת לבסס את החלטתה. בהקשר זה, המשקל הנדרש משתנה בהתאם לטיב הסמכות, הסוגיה שעל הפרק ונסיבות המקרה הפרטני. בפרט, "ככל שהפגיעה הנובעת מההחלטה קשה יותר, וככל שהאינטרס הנפגע כבד משקל, כך חייבת הרשות לבסס את החלטתה על ראיות מוצקות יותר, שמשקלן הראייתי ניכר" (בג"ץ 5240/96 ג'ועמיס נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 289, 303 (1997); עניין ריטמן, בפסקה 38).

92. בעניינו, הממשלה ביקשה באופן תקדימי לסיים את כהונת ראש השב"כ. בהינתן עוצמת הפגיעה הפוטנציאלית באינטרסים השונים שעליהם מופקד השירות כפי שפורט לעיל – היה על הממשלה לגבש תשתית ראייתית בעלת משקל משכנע, חד משמעי וברור, לצורך קבלת ההחלטה. לא כך נעשה. כפי שנראה להלן, החלטת הממשלה התבססה על תשתית עובדתית דלה ורעועה, אם בכלל. למעשה, לא יהא זה מוגזם לומר כי מה שעמד נגד עיני השרים היה אוסף של סיסמאות ללא דוגמה קונקרטית אחת לסיבה שבגינה נוצר צורך מידי ובהול לסיים את כהונת ראש השב"כ, בפרט ללא הקפדה על הליך נאות וקבלת עמדת הוועדה המייעצת. עוד נזכיר כי על פי החלטה 4062 נדרש לגבש תשתית עובדתית טרם הגשת הבקשה להפסקת כהונה לוועדה המייעצת. לא די בכך שלא הייתה פנייה לוועדה המייעצת, אלא שגם החובה המינהלית ה"רגילה" לגיבוש תשתית עובדתית טרם קבלת החלטה – לא התקיימה.

93. כאמור, ביום 19.3.2025 הופצה מטעם ראש ממשלה הצעת ההחלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ. להצעה זו צורפו דברי הסבר שבהם צוינו מספר טעמים המצדיקים, לשיטת ראש הממשלה, את סיום הכהונה, ונביא אותם להלן (מש/2 לתגובת ראש הממשלה והממשלה):

> "[...] הצעת החלטה זו להפסקת כהונתו של ראש השירות לפני תום תקופת כהונתו, מבוססת על חוסר אמון מקצועי ואישי מתמשך של ראש הממשלה בראש השירות אשר בין

> היתר מונע מן הממשלה ומראש הממשלה מימוש יעיל של סמכותם ופוגע ביכולתו של השירות לממש את ייעודו. כתוצאה מכך, עלול להיפגע תפקודם של שירות הביטחון הכללי, של ראש הממשלה כשר הממונה על השירות, של וועדת השרים לביטחון לאומי ושל הממשלה כולה בעיצומה של מלחמה רב זירתית ועל כן מתעורר צורך דחוף למנוע את הפגיעה.
> אובדן האמון המקצועי התגבש לאורך המלחמה, מעבר לכשל המקצועי שלו בליל ה-7 באוקטובר. בייחוד בחודשים האחרונים, ראש הממשלה מוצא את תפיסתו הביטחונית והאסטרטגית של ראש השירות כשגויה מן היסוד וכשונה מזו שלאורה ראש הממשלה מאמין ששירות הביטחון חייב להתנהל. אובדן האמון האישי ויכולת העבודה עם ראש השירות, מקורם במה שנדמה כתבנית של אי הבנת משמעות הכפיפות של השירות וראשו לדרג המדיני. מצד אחד, ראש השירות לא ניהל עם הדרג המדיני דיון במידע ובהכרעות חיוניות ובזה מנע ממנו לממש את סמכותו. מצד שני, ראש השירות עוסק פומבית בסוגיות השמורות להכרעת הדרג המדיני ושבחלקן, גוררות את השירות לעיסוק פומבי בעניינים שבמחלוקת ציבורית. חוסר האמון האישי והמקצועי הוביל את ראש הממשלה, כבר לפני שבועות ארוכים, להדיח את ראש השב"כ מצוות המו"מ בנושא החטופים ולהחליפו בנציג אחר של השירות [...]" (הדגשה הוספה – י"ע).

דברי ההסבר לא נתמכו בראיות ולא נומקו כנדרש. הם מנוסחים בלשון כללית וסתומה, מבלי לכלול פרטים עובדתיים הכרחיים דוגמת תאריכים, אירועים או התייחסות לאירועים קונקרטיים או ממצאים קונקרטיים מהליכי תחקור וחקירה, ועל כך הלין ראש השב"כ במכתבו מיום 20.3.2025 לממשלה. לדוגמה, נכתב כי "ראש הממשלה מוצא את תפיסתו הביטחונית והאסטרטגית של ראש השב"כ כשגויה מן היסוד". סתם ראש הממשלה ולא פירט, לא בגלוי ולא בחסוי, מהי אותה תפישה ביטחונית שבה מדובר. ובאיזה אופן התערב ראש השב"כ "בסוגיות השמורות להכרעת הדרג המדיני"?

בשורה התחתונה, מלבד דברי ההסבר שצוטטו לעיל, הצעת ההחלטה לא כללה דוגמאות קונקרטיות, לא צורפו לה ראיות, נספחים או פרוטוקולים מדיונים ביטחוניים שעשויים היו לבסס עובדתית את טענות ראש הממשלה בדבר חוסר אמון מקצועי ואישי שהתגבש בחודשים האחרונים בינו לבין ראש השב"כ. במצב דברים זה, הצעת ההחלטה שהונחה בפני חברי הממשלה היא כללית וסתומה. נזכיר שוב, כי אם הייתה הממשלה פועלת כדין ומביאה את בקשתה להפסקת כהונת ראש השב"כ בפני הוועדה המייעצת,

היה עליה לתמוך את הבקשה ב"פירוט התשתית העובדתית הרלבנטית, ונימוקי הבקשה, בצירוף המסמכים לתמיכה בבקשה".

94. לכך יש להוסיף כי אף במהלך ישיבת הממשלה שבה הוחלט על סיום כהונת ראש השב"כ, ראש הממשלה לא נימק מהי התשתית העובדתית אשר בגינה איבד את האמון המקצועי בראש השב"כ בחודשים האחרונים, ואשר מצדיקה, לעמדתו, את קבלת ההחלטה. דלות התשתית שהוצגה בישיבת הממשלה מתחדדת עוד יותר נוכח האמור בתצהירו של ראש הממשלה כפי שהוגש במסגרת ההליך דנן. כך, לתצהיר ראש הממשלה צורפו נספחים שונים וצוטטו באופן חלקי קטעי פרוטוקולים שונים. אך כעולה מהחומרים שלפנינו, אפילו אותם חלקי מסמכים לא הוצגו לחברי הממשלה, כך שראש הממשלה לא הציג לשרים מסמכים כלשהם לתמיכה בטענותיו בדבר אובדן האמון המקצועי בראש השב"כ. כמו כן, וכפי שצוין לעיל, מעיון בסטנוגרמה עולה כי אף יתר השרים, מצידם, לא ביקשו לברר מה התשתית העובדתית שעליה נסמכת הצעת ההחלטה ומהם טעמיו של ראש הממשלה המבססים את עמדתו (הגם שנשמעה הדעה על ידי מספר שרים, כי עצם מכתבו של ראש השב"כ לממשלה מהווה כשלעצמו עילה לסיום כהונתו).

95. עוד יוער, ועל כך יורחב בהמשך, כי בנסיבות העניין הממשלה לא הקפידה על קיומה של זכות טיעון נאותה לראש השב"כ. אף למסקנה זו יש השלכה על התשתית העובדתית, שכן באמצעות הליך השימוע הממשלה יכולה הייתה לקבל מידע רב שמצוי אצל ראש השב"כ ואשר ייתכן שהיה בו כדי להאיר באור אחר את הצעת ההחלטה (עניין עמותת הל"ה, בפסקה 17; עניין קרייזי וואו, בפסקה 18).

96. אם כן, זולת עמדתו הכללית והבלתי מנומקת של ראש הממשלה כי בחודשים האחרונים "איבד אמון" בראש השב"כ וביכולותיו המקצועיות, לא הוצג בפני הממשלה דבר. בכך אין די. כפי שצוין בעבר בהקשר דומה, "יחסי אמון אינם מלת קסם" ועל ראש הממשלה הייתה מוטלת החובה לבסס את טענתו בדבר אובדן האמון ואף להציג ראיות או דוגמאות קונקרטיות שיש בכוחן לבאר כיצד אמון זה אבד (בג"ץ 651/86 מלכה נ' שר המשטרה, פ"ד מ(4) 645, 653 (1986)). כפי שצוין לעיל, על הממשלה היה להראות כי מבחינה אובייקטיבית, יחסי העבודה בין הדרג המדיני לבין ראש השב"כ חורגים מגדר יחסי העבודה המקצועיים והתקינים. כאמור, לא אלה הם פני הדברים בענייננו. טענות ראש הממשלה לאובדן אמון לא נתמכו בראיות או בדוגמאות קונקרטיות. אכן, ראש השב"כ הודיע כי הוא לוקח "בהרכנת ראש, אחריות מלאה" על כך ששירות הביטחון הכללי בראשותו "כשל במתן התרעה באופן שהיה בו כדי להוביל למניעת המתקפה"

בשבעה באוקטובר (נספח א לתגובת היועצת המשפטית לממשלה). ואולם, יש לעמוד על כך כי מאז אותה מתקפה נפשעת חלפה כמעט שנה וחצי עד להכרזת ראש הממשלה על אובדן האמון בראש השב"כ "בייחוד בחודשים האחרונים". ראש השב"כ נשאר בתפקידו במהלך המלחמה ואין חולק כי שירות הביטחון הכללי נחל במהלך המלחמה הישגים שגם ראש הממשלה שיבח והשתבח בהם, ולטענת ראש השב"כ, שלא נסתרה, במהלך המלחמה היה שיתוף פעולה אינטנסיבי ויעיל עם ראש הממשלה. על רקע האמור, ובהינתן שבמהלך המלחמה התקיימו יחסי עבודה תקינים בין ראש הממשלה לראש השב"כ, הרי שקיים קושי ממשי בכך שלא הונחה תשתית עובדתית לביסוס הטענה כי אובדן האמון נבע משיקולים "מקצועיים".

97. במצב דברים זה שבו קיבלה הממשלה את עמדת ראש הממשלה שלא נתמכה בתשתית ראייתית כלשהי, אף ניתן לומר כי החלטה 2904 היא שרירותית (ראו: זמיר, בעמ' 1119).

חובת השימוע

98. הצדדים חלוקים בשאלה האם היה על הממשלה לקיים לראש השב"כ שימוע בעניין סיום כהונתו; ולמצער, בהינתן שראש השב"כ לא הגיע לישיבת הממשלה ביום 20.3.2025 – האם ניתן לראותו כמי שוויתר על זכות הטיעון?

99. כלל הוא כי על הרשות המינהלית חלה חובה לאפשר לכל גורם שעלול להיפגע במישרין מהחלטה שנוגעת אליו ישירות, להשמיע את טענותיו בעניין ההחלטה ולשמוע את טענותיו בלב פתוח ובנפש חפצה, ובאופן שתתאפשר לו הזדמנות נאותה להשפיע על ההחלטה בענייננו (עניין דואר ישראל, בפסקה 34 לפסק דינו של השופט מינץ; בג"ץ 6023/22 אמ.בי.איי פארמה בע"מ נ' הממונה על התחרות, פסקה 29 (4.12.2022); בג"ץ 4988/19 רוזנצוויג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, פסקה 88 (20.1.2022); עניין עמותת הל"ה, בפסקה 17). עוד נפסק, כי זכות הטיעון אינה רק הליך פורמלי של הזמנה ושמיעה, וכי לצורך הבטחת מימוש זכות זו יש לתת למי שעשוי להיפגע מהחלטת הרשות את האפשרות להגיב על הטענות ועל המידע שמבססים את עמדת הרשות ביחס אליו (בג"ץ 2334/17 יחד, רמת השרון נ' ועדת הכספים של הכנסת, פסקה 114 (15.6.2021); עע"ם 7201/11 רחמני ד.א. עבודות עפר בע"מ נ' רשות שדות התעופה, פסקה 44 (7.1.2014); בג"ץ 656/80 אבו רומי נ' שר הבריאות, פ"ד לה(3) 185, 189 (1981)). כמו כן, על מנת שיובטח כי השימוע לא יהיה רק למראית עין, על הרשות לאפשר למי

שעלול להיפגע מההחלטה פרק זמן סביר לצורך הכנת טענותיו בעניין (ראו: בג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, פסקה 11 (12.3.2010); בג"ץ 10307/08 איגוד חברות הפרסום נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, פסקה 6 (8.12.2008); זמיר, בעמ' 1177). בצד האמור, יוזכר כי זכות השימוע היא יחסית, ועל כן, היקף זכות השימוע ואופן הגשמתה במקרה הפרטיקולרי נגזרים מנסיבותיו המשתנות של כל מקרה ומקרה (בג"ץ 3194/10 צוריאנו נ' שר הביטחון, פסקה 3 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (23.3.2011); בג"ץ 3495/06 הרב הראשי לישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 9 (30.7.2007); בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 599 (2003)). בנסיבות שבהן רשות מינהלית בוחנת את האפשרות להעביר נושא משרה מכהונתו על יסוד טענות בדבר ליקויים בתפקודו – יש לקיים את חובת השימוע בצורה קפדנית. עמד על כך השופט ד' מינץ בעניין דואר ישראל:

> "בהינתן חומרת הפגיעה הישירה בזכויותיו של מי שנקבע שאינו ממלא את תפקידו כראוי, נראה כי אין חולק שמדובר בסוג המצבים שבהם נדרשת עמידה קפדנית על חובת השימוע, באופן שיתאפשר לו להציג את עמדתו" (שם, בפסקה 34).

בענייננו, בחינת נסיבות המקרה מוליכה למסקנה כי לא ניתנה לראש השב"כ הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו בטרם קיבלה הממשלה החלטה בעניינו. בנסיבות אלו, אי-התייצבותו להליך שימוע שלא יכול היה להיחשב ראוי לשמו, אינו בגדר ויתור על זכות הטיעון.

100. ביום 16.3.2025 ראש הממשלה הודיע לראש השב"כ על כוונתו להביא בפני הממשלה הצעת החלטה לסיום כהונתו. הודעה זו נמסרה בעל פה ובנסיבות חריגות שטיבן המדויק תואר בתצהיר החסוי שהוגש מטעם ראש השב"כ (בעמ' 2, בסעיף 6). כן יודגש כי במעמד זה ראש הממשלה לא פירט מה התשתית העובדתית או הטענות הקונקרטיות שמצדיקות, לשיטתו, את סיום כהונת ראש השב"כ. עוד עולה כי ביום 19.3.2025 בשעה 22:17, העביר גורם מטעם הממשלה לראש מטה ראש השב"כ הודעה בדבר כוונת הממשלה להתכנס למחרת בשעה 21:30 לצורך דיון בהצעת החלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ, ולהודעה צורף עותק מהצעת ההחלטה לסיים את כהונתו ביום 20.4.2025 (מש/2 לתגובת ראש הממשלה והממשלה). כפי שעולה מעיון בהצעת ההחלטה ומדברי ההסבר לה, ההצעה נוקטת בלשון כללית ועמומה בנוגע לסיבות שבגינן יש לשיטת ראש הממשלה לסיים את כהונת ראש השב"כ. כך, למשל, נכתב כי ההצעה

"מבוססת על חוסר אמון מקצועי ואישי מתמשך של ראש הממשלה בראש השירות"; כי "אובדן האמון המקצועי התגבש לאורך המלחמה"; וכי "ראש הממשלה מוצא את תפיסתו הביטחונית והאסטרטגית של ראש השירות כשגויה מן היסוד" (שם). ואולם, כאמור, להצעה לא צורפו כל פירוט, מסמכים או דוגמאות שעשויים היו לפרש מה משמעות אותו "אובדן אמון" או מהי "תפיסתו הביטחונית והאסטרטגית" של ראש השב"כ אשר לדעת ראש הממשלה היא שגויה, ועל כך עמדנו לעיל.

מן המקובץ עולה כי זכות השימוע של ראש השב"כ נפגעה בשני היבטים משמעותיים. ראשית, ראש הממשלה והממשלה לא הציגו בפני ראש השב"כ מהן ההשגות כלפיו וכלפי תפקודו באופן שעשוי היה לאפשר לו להתמודד עימן. טענותיהם בהקשר זה הוצגו בצורה כללית, ללא תשתית עובדתית כלשהי, ובפרט מבלי שתוארה מהי אותה תפישה "ביטחונית ואסטרטגית" שמבקש ראש הממשלה לקדם וכיצד ראש השב"כ מונע זאת לכאורה.

101. שנית, לראש השב"כ ניתנה פחות מיממה לצורך הכנת טענותיו בעניין באופן שלא אפשר לו, מבחינה מעשית, להכין את טענותיו בצורה נאותה, וגם על כך הלין ראש השב"כ במכתבו לממשלה מיום 20.3.2025. בהקשר זה נטען לפנינו כי פרק הזמן שניתן לראש השב"כ לצורך הכנה ל"שימוע" הוא סביר בשים לב לדחיפות שבקבלת אותה החלטה. אכן, בעבר הפסיקה הכירה בכך שטעמים ביטחוניים עשויים להשפיע על שאלות מתכונתו ומועד קיומו של השימוע (בג"ץ 5973/92 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון, פ"ד מז(1) 267, 286-287 (1993); בג"ץ 320/80 קוואסמה נ' שר הביטחון, פ"ד להן(3) 113, 134 (1980)), אך בנסיבות המקרה שלפנינו קשה לראות מהם אותם שיקולים דחופים שהכבידו כביכול על האפשרות לממש את זכות הטיעון של ראש השב"כ. כזכור, בהצעת ההחלטה נקבע כי כהונת ראש השב"כ תסתיים ביום 20.4.2025, כלומר חודש לאחר מועד קבלת ההחלטה באופן שחותר כשלעצמו תחת הטענה כי נוצר צורך בהול בהחלפת ראש השב"כ באחר. ואזכיר שוב כי בהצעת ההחלטה ובפניית ראש הממשלה לראש השב"כ לא הוזכרו אירועים קונקרטיים כאלה ואחרים, לא כל שכן אירועים דחופים שבגינם נדרש לקבל החלטה לאלתר בדבר סיום כהונת ראש השב"כ. משאלה הם פני הדברים, קשה להלום מדוע לא ניתן היה לאפשר לראש השב"כ פרק זמן נוסף לצורך הכנת טענותיו.

102. העובדה שלא הוצגו בפני ראש השב"כ הטענות והתשתית העובדתית שביססו, לשיטת ראש הממשלה, את הטענות כלפיו; כמו גם העובדה שלא ניתן לראש השב"כ זמן

סביר לצורך התמודדות עם אותן טענות – מבססות את הרושם כי הזמנת ראש השב"כ להשמיע את טענותיו בפני הממשלה נעשתה למראית עין בלבד. על רקע זאת, לא ראינו לקבל את הטענה כי אי-הגעת ראש השב"כ לישיבת הממשלה ביום 20.3.2025 כמוה כוויתור על זכות השימוע. תנאי מקדמי לצורך ויתור על זכות השימוע הוא שתינתן לבעל הזכות הזדמנות להשמיע את דברו. בענייננו, והגם שהממשלה פעלה באופן שעשוי ליצור מראית עין של תקינות, לא ניתנה לראש השב"כ הזדמנות לקיים את זכותו לשימוע כהלכתה. הלכה עמנו שכאשר לא ניתנה לבעל זכות השימוע הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו – אין לראות בו כמי שוויתר על זכותו (ראו והשוו: ע"פ 768/80 ש' שפירא ושות', חברה קבלנית בנתניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 337, 365 (1981)).

מן המקובץ עולה כי בהליך קבלת החלטה 2904 לא עמדה הממשלה בחובת השימוע.

103. לפני סיום, ראינו לדחות את טענת ראש הממשלה והממשלה שלפיה דחיפות ביטחונית הצדיקה את קבלת ההחלטה לסיים את כהונת ראש השב"כ שלא בהתאם להליך הנאות. אכן, משפטנו מכיר בכך שנסיבות חריגות ויוצאות דופן, כמו גם עקרונות של "כורח השעה", עשויים להצדיק סטייה מסוימת מכללי הצדק הטבעי וניגוד העניינים (ברק-ארז, בעמ' 486-489). 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.

סוף דבר

104. ביום 20.3.2025 קיבלה ממשלת ישראל החלטה חסרת תקדים בקורותיה של המדינה – להורות על סיום כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי. החלטה זו התקבלה בהליך לא תקין, מבלי שהסוגיה הובאה בפני הוועדה המייעצת בסתירה להחלטות ממשלה קודמות; ההחלטה התקבלה תוך הפרת כללי ניגוד העניינים; ללא תשתית עובדתית נאותה; ותוך הפרת זכות הטיעון של ראש השב"כ. חומרת הפגמים בהחלטה והצטברותם – כל אלה מעידים על זניחת מושכלות יסוד הנוגעים לשירות הביטחון

הכללי ולמעמדו של ראש השב"כ כבעל תפקיד ממלכתי א-פוליטי ובלתי תלוי, אשר חב בראש ובראשונה חובת נאמנות לציבור.

105. אשר על כן, העתירות הניחו עילה לקבלתן. לצד זאת, בנסיבות העניין, מתייתר הצורך במתן סעד מעשי ובכך מסתיים ההליך שלפנינו.

המשיבים יישאו בהוצאות העותרים בסכום כולל של 40,000 ש"ח.



יצחק עמית
נשיא

המשנה לנשיא נעם סולברג:

1. סעיף 4(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: חוק שב"כ), קובע כך: "השירות נתון למרות הממשלה"; לצדו, מורה סעיף 4(ג) כי "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). היחס בין שני הסעיפים מכונן מתח אינהרנטי (אם כי לא יחודי): מחד גיסא, המחוקק הורה כי השירות מחויב לפעול למימוש מדיניות הממשלה; על כך אין חולק, וטמונה בדבר חשיבות דמוקרטית של ממש (ראו והשוו, למשל: בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פסקה 24 (19.11.2009); בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, פסקה 45 לחוות דעתי (2.1.2025)). כנגזרת מן האמור, אין עוררין על כך שלממשלה נתונה סמכות רחבה להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ (סעיף 3(ג) לחוק שב"כ). מאידך גיסא, לשון החוק, כמו גם תכליתו, מלמדות כי על השירות ועל העומד בראשו לפעול למימוש יעודו של השירות בתחומי האחריות שעליהם הוא מופקד, מתוך חובת נאמנות לציבור – "באורח ממלכתי". חובה זו, לפעול בממלכתיות, כמו גם סמכויות החקירה שבהן אוחז השירות, משמיעות מאליהן מידה הולמת של עצמאות מקצועית הנתונה לראש השירות במילוי תפקידו; כפועל יוצא מכך, כמו גם מיתר כללי המשפט המינהלי, מתחייב כי הליך הפסקת כהונתו יהא תקין, סדור ומבוסס.

2. עד כה מדובר בדברים פשוטים וברורים, הנובעים מהוראות החוק. אכן, בהסתמך על ההיגיון ביסודם של הדברים, קשה שלא לראות בהליך קבלת החלטת הממשלה על פיטורי ראש השב"כ ככזה המעורר, ולוּ לכאורה, קושי משמעותי. משכך, ביום 8.4.2025, לאחר דיון העל-פה, ראינו לנכון ליתן צו ביניים, המורה על הקפאת ההחלטה על פיטוריו של ראש השב"כ; צעד דרמטי, לא פשוט, אך נדרש. זאת, על אף שגם התנהלותו של ראש השב"כ, במסגרת הליך הפיטורין והעתירות שבאו בעקבותיו, אינה חפה מקשיים.

3. על כל פנים, במעלה הדרך, השתנה מצב הדברים. ראש השב"כ הודיע על מועד שבו החליט לסיים את תפקידו, ואילו הממשלה ביטלה את החלטת הפיטורין, היא ההחלטה שנגדה הוגשו העתירות שלפנינו. משאלה הם פני הדברים, הרי שאין עוד בשלב זה סכסוך שנדרשת בו הכרעה שיפוטית; העתירות הפכו לתיאורטיות.

4. כלל ידוע הוא, שבית המשפט אינו דן בעתירות תיאורטיות. בבסיס הכלל, ניצבים כמה הגיונות מופרים וחשובים; בענייננו, זהו העיקר:

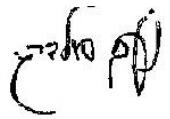
> "בית המשפט נזהר ונשמר מלשמש ככלי ביד היוצר, וכקרדום ביד החופר. לעיתים תכופות, מנסים לגרור אותנו, השופטים, לזירה הציבורית והפוליטית, הגם שאין צורך מעשי-מיידי בהכרעתנו. עקרון הפרדת הרשויות, יחד עם החשיבות הרבה שאנו מייחסים לשמירת האֱמון שרוחש הציבור לבית המשפט, מניעים אותנו, להישמר מפני נקיטת עמדה במחלוקות ציבוריות שעומדות על הפרק, אם לא התגלה צורך מעשי בכך. אם לגבי 'אֱמון הציבור' בכלל נאמרו הדברים, הרי שבעת הזאת, בהביטנו נכוֹחה אל פני המציאות הישראלית בפרט, על אחת כמה וכמה; הבטחת אמון הציבור בשפיטה היא צו השעה. על רקע זה נקבע לא אחת, כי גם כאשר מובאת לפתחו של בית המשפט שאלה נכבדה ומשמעותית, לא זזה ההלכה ממקומה; כדברי הנשיא ברק: 'כלל זה חל גם לגבי עתירות המעלות שאלות משפטיות חשובות ועקרוניות' [...].
> הנה כי כן, חשובה, יסודית ומהותית ככל שתהא, אם היתה זו סוגיה נעדרת נפקות מעשית, מקומה בדיון הציבורי, ובפולמוס האקדמי; לא בבית המשפט. עמדה על כך פרופ' ד' ברק-ארז, בספרה משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני כרך ד 390-392 (2017): 'בעיקרו של דבר, ההצדקה

> להימנעות מדיון בעתירות תיאורטיות נובעת מן ההבנה המסורתית שתפקידו של בית המשפט הוא להכריע בסכסוכים. פן אחד שלה הוא מעשי-פרקטי, ונוגע לחיסכון במשאבים. פן אחר שלה קשור לצורך להגן על בית המשפט מפני היקלעות מיותרת למחלוקת ציבורית'. בלשון אחרת כתב ד"ר י' מרזל: 'דיון בחוקתיות של חוק במצב מעין זה של פקיעת תוקף החוק מעורר לא רק קושי במונחי סבירות הקצאת משאבים שיפוטיים אלא גם מתח, שלא לצורך, בין הרשויות, ולו במובן של הפגנת נכונות לדון בחוק חרף ביטולו על ידי המחוקק. נכון הדבר כי עדיין קיים במקרים מעין אלו ערך מחנך לפסיקתו של בית המשפט שתתווה דרך בתחום החוקתי, אולם בית המשפט אינו פועל כ'מייעץ' גרידא, ובאין סכסוך קונקרטי דיון בחוק שבוטל קשה הוא לכאורה ואף אינו מוצדק דיו'" (**בג"ץ 5969/20** שפיר נ' הכנסת, **פסקאות 6-7 לחוות דעתי והאסמכתאות שם**).((23.5.2021))

5. את הדברים כמצוטט לעיל, אמרתי בהקשר של ביקורת שיפוטית על חקיקה, אולם הגיונם חל בענייננו, במשנה-תוקף, נוכח המחלוקת הציבורית הנוקבת שליוותה את הדיון בעתירות דנן – סערת רוחות עזה – והשפעותיה המעיקות גם על היחסים בין רשויות השלטון. מחלוקת זו, הריהי אך מקרה פרטי, דוגמה למתיחות ההולכת וגוברת במחוזותינו בשעה הקשה הזו; מתיחות אשר מאיימת – איום ממשי, קונקרטי – על מרקם החיים העדין של החברה הישראלית, כמו גם על טיבם ויציבותם של המוסדות המנהלים את ענייניה. דומני, כי במצב דברים זה מוטלת עלינו חובה של ממש לעשות כל שביכולתנו, במסגרת ד' אמותינו, להנמכת הלהבות. הכרעה בעתירות תיאורטיות, בסוגיות המצויות בליבת המחלוקת הציבורית – כאשר ממילא, מדובר בסוגיות שטופלו כדבעי על-ידי המחוקק, והוראות החוק החלטיות ומובנות לכל – אינה משרתת מטרה זו; נהפוך הוא. "כלל גדול בידינו אפושי מחלוקת לא מפשינן" (– אין מרבים מחלוקות שלא לצורך; שו"ת רדב"ז, חלק ב, סימן תתל, והעקרון מופיע בשלל מקורות נוספים).

6. אם כן, בהתחשב בכך שאין לפנינו עוד סכסוך קונקרטי שהכרעתנו בו נדרשת; בהינתן שהוראות חוק השב"כ, כמו גם כללי היסוד של המשפט המינהלי – ברורים וידועים, עומדים על מכונם, וינחו את דרכנו, ואת דרכם של הגורמים הרלבנטיים הנוגעים בדבר, גם לעתיד לבוא; ובמיוחד, בּשׂוֹם שֶׂכֶל וּבשִׂים לב לצורך הדוחק לעשות להרגעת הרוחות – מוטב להסתפק בכך. אם נוסיף עוד, לכאן או לכאן – יֵצא שכרנו בהפסדנו;

וכשם שקיבלנו שכר על הדרישה, כך נקבל שכר על הפרישה (על-פי בבלי, בבא קמא מא, ב).



נעם סולברג
משנה לנשיא

השופטת דפנה ברק ארז:

1. פעילותם של שירותי הביטחון בכל מדינה דמוקרטית שוחרת חוק מתקיימת בסימן של מתח מתמיד: מחד גיסא, כל הפעלת כוח ממוסדת חייבת להיות כפופה לשלטון הנבחר; מאידך גיסא, יש להבטיח שסמכויות מסוימות של גופי הביטחון יישארו מנותקות מהכוונה פוליטית. דברים אלה, שהם נכונים באופן כללי, אמורים ביתר שאת ביחס למצבים שבהם סמכויותיהם של שירותי הביטחון מופעלות כלפי אזרחי המדינה, מי שאוחזים ב"מניית היסוד" הדמוקרטית – הזכות לבחור ולהיבחר, וכן החירות לפעול בזירה הציבורית בתקופות שבין מערכות בחירות, בין השאר באמצעות הבעת דעה. מתח זה הוא העומד ביסודו של ההליך שבפנינו, ולטעמי הידרשות אליו עודנה נחוצה, בהתאם למבחנים שנקבעו בהלכה הפסוקה ביחס לדיון בעתירה שלכאורה הפכה תיאורטית. בהמשך לכך, אני מסכימה עם פסק דינו של חברי הנשיא י' עמית, ומבקשת להסתפק במספר דגשים נוספים שלהם נודעת עדיין חשיבות בנקודת הזמן הנוכחית.

2. האופי המהיר של ההחלטה לפטר את ראש השב"כ במקרה זה, תוך חילוקי דעות מהותיים לגבי האפשרות לעשות כן, ומבלי שניתנה שהות לקבלת ייעוץ משפטי מלא בעניין, מלמד כי הקושי שהתעורר בפנינו עלול לחזור ולעלות גם בעתיד מבלי שניתן יהיה לברר את הדברים ב"זמן אמת". זהו אחד השיקולים המרכזיים שהוכרו בפסיקתו של בית משפט זה כהצדקה לדון בסוגיה שלכאורה התייתרה בנסיבותיו של מקרה נתון (ראו: בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 249-250 (1999); בג"ץ 5469/20 אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל, פסקאות 42-43 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (4.4.2021). כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד: משפט מינהלי דיוני 392-394 (2017)).

3. הצורך בהכרעה מתחדד ביתר שאת בשים לב להנמקה שעליה התבססה, בין השאר, החלטת הממשלה העדכנית שביטלה את החלטה מס׳ 2904 בדבר הפיטורין. יש לזכור כי ביני לביני פורסמה ביום 27.4.2025 הודעה על החלטה נוספת של ממשלת ישראל, שאושרה פה אחד בישיבת הממשלה מאותו היום (מס׳ 2981). ההודעה האמורה צורפה לתצהירו של ראש הממשלה, ובהמשך אף הוזכרה בדברי ההסבר להחלטה העדכנית שהתקבלה. היא התייחסה לכך שצו הביניים התלוי ועומד בהליך הנוכחי פוגע לכאורה בביטחון המדינה, בדמוקרטיה ובהפרדת הרשויות, וכן ציינה ש״מדובר באירוע חמור מבחינת יחסי הממשלה והגופים הביטחוניים הכפופים למרותה״. ההחלטה העדכנית לא התייחסה במישרין להודעה האמורה, וזו לכאורה עומדת בעינה גם כעת. על רקע זה, גם לאחר ביטול ההחלטה המקורית לא ניתן להתעלם ולומר כי ״לא היו דברים מעולם״. אשר על כן, דומה ששומה עלינו להבהיר את העקרונות שעליהם היה מבוסס ההליך דנן, לרבות צו הביניים שהוצא בו, ולו בקליפת אגוז.

4. אוסיף ואחדד: בשלב הנוכחי עלינו להתמקד בהיבטים המשפטיים, ולא בתהום שנפערה בין הגרסאות העובדתיות שהוצגו בפנינו ועלו מן התצהירים המנוגדים של ראש הממשלה ושל ראש השב״כ. ועוד אדגיש את המובן מאליו: האירועים הקשים והמרים של יום השבעה באוקטובר והנסיבות שהובילו אליו כלל לא נמסרו להכרעתנו בהליך זה, ואלה עוד יצטרכו להיחקר ולהתברר לעומקם במסגרת המתאימה. בשונה מכך, עניינו של פסק דיננו הוא רק בהבהרת העקרונות החולשים על מערכת היחסים שבין הממשלה לבין שירותי הביטחון הסרים למרותה.

הסמכות המינהלית וגבולותיה

5. על-פי סעיף 3 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס״ב-2002 (להלן: חוק השב״כ או החוק), הממשלה היא המוסמכת למנות את ראש השב״כ, והיא אף מוסמכת להחליט על הפסקת כהונתו בכל עת. לצד האמור, 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.

6. כפי שציינתי בעבר, כבר משחר ימיו, בשנים הראשונות לחייה של המדינה, בית משפט זה חזר והבהיר – בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט המינהלי שהונחלו עוד מן המשפט המינהלי האנגלי – כי קיומה של סמכות פורמאלית אינו חזות הכול. על הסמכות

להיות מופעלת בהתאם לדין (ראו: בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, ירושלים, פ"ד י 40 (1956). ראו גם לאחרונה: בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פסקה 2 לפסק דיני (12.5.2025) (להלן: עניין נציב שירות המדינה)). כן הובהר, כי שיקול הדעת הנלווה להפעלת הסמכות, אפילו הוגדר בחוק מפורש כשיקול דעת "גמור" או "מוחלט", אינו פטור מביקורת שיפוטית ביחס להפעלתו כדין. כדברי השופט י' זוסמן בד"נ 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209 (1962):

> "שיקול-דעת שניתן לרשות מינהלית – אפילו הוא מוחלט – צמוד תמיד לחובה שהרשות חייבת למלאה, היינו לתפקידי המינהל שלמענם הוסמכה הרשות לפעול לפי שיקול דעתה; ככל שהחופש לבחור יכול להיות גדול, לעולם לא יהא בלתי-מוגבל. שרירות-לב, מעשה שנעשה מתוך מניעים סובייקטיביים, שדבר אין להם עם צרכי המינהל, חורג מגדר שיקול-דעת. מי שרשאי לנהוג לפי שיקול-דעתו, חייב לנהוג תוך מניעים השייכים לענין ואינו רשאי לנהוג תוך שרירות-לב, כאשר תאווה נפשו... מחמת חוסר תום-לב יפסול בית-המשפט אפילו פיטורי עובד ציבור ששר רשאי לפטרו על-פי סימן 15 לדבר-המלך, 'לאחר שיראה (הוא) סיבה מספקת לכך'... אף שיקול-הדעת 'הסובייקטיבי' שניתן לשר – והוא, לכל הדעות, הרחב ביותר מבין מיני שיקול הדעת – אינו משוריין מפני התערבותו של בית-המשפט בעילה זו" (שם, בעמ' 1216).

במידה לא מבוטלת, דברים אלה נאמרים אף מעבר לדרוש במקרה זה, שבו חוק השב"כ אף לא נקט בנוסח של שיקול דעת "מוחלט" (כפי שהיה בפסק הדין דלעיל).

7. לאמיתו של דבר, הדרך שבה הוליך אותנו הטיעון בתיק זה הייתה, במידת מה, מסע אל ההיסטוריה של המשפט המינהלי בישראל מראשית ימיו. הלכה למעשה, חלק מן הטענות שעליהן התבססו המשיבים קראו תיגר על עקרונות יסוד שנקבעו בשנותיה הראשונות של המדינה, אותם עקרונות שעמדו במידה רבה ברקע חקיקתם של כלל החוקים שהתקבלו בכנסת ישראל מאז ועד עתה, לרבות חוק השב"כ.

8. אם כן, הסמכות המוקנית לרשות המינהלית אינה אך "כוח" או "פריווילגיה", אלא גם אחריות, כלומר חובות המלוות את הפעלת הסמכות. במקרה דנן, כפי שציין חברי הנשיא עמית, הפעלת הסמכות הייתה חייבת להיעשות בהליך המתאים לאחר פנייה לוועדה המייעצת, לעמוד בדרישות הדין ביחס לאיסור על ניגוד עניינים, להתבסס על תשתית עובדתית של ממש, ולהבטיח זכות טיעון שאינה "מן השפה ולחוץ". דרישות

אלה הן בבחינת מושכלות ראשונים, "לחם חוקו" של המשפט המינהלי, ואף של שלטון החוק עצמו.

9. עצם העובדה שאנו שרויים בתקופה מורכבת וכואבת של מלחמה אינה משנה מכך. אדרבה, וכפי שציינתי אף בדיון עצמו, גם בתקופת מלחמת העצמאות של מדינת ישראל, תקופה שלא הייתה קשה ממנה בתולדותינו, שעריו של בית משפט זה היו פתוחים לביקורת שיפוטית על החלטות, ובכלל זה בתחום הביטחוני. לא יישכח, בין השאר, בג"ץ 7/48 אל-כרבוטלי נ' שר-הבטחון, פ"ד ב 5 (1949) שבו בית משפט זה הורה על שחרורו של אדם שהושם במעצר מינהלי מטעמים של ביטחון המדינה. כאמור, הדבר נעשה בעיצומה של מלחמת העצמאות – "אך" בשל כך שלא ניתנה לעציר זכות להציג את התנגדותו למעצר בפני הוועדה המייעצת, כפי שהתחייב מהתקנה הרלוונטית. שופטיו הראשונים של בית משפט זה הבינו היטב כי יש לעגן את יסודותיו של המשטר במדינתנו בשלטון החוק, על מנת שיהיו אלה יסודות יציבים. ובלשונם: "השלטונות כפופים לחוק כמו כל האזרחים במדינה. ושלטון החוק הוא אחד היסודות האיתנים של המדינה" (שם, בעמ' 15). זהו עמוד האש שצריך להוביל אותנו גם כאן.

כפיפות ועצמאות בחוק השב"כ

10. חוק השב"כ קובע מערכת שתי וערב מורכבת של כפיפות ועצמאות בפעילותו של השב"כ. אכן, "השירות נתון למרות הממשלה", כמצוות סעיף 4(א) לחוק. לצד זאת, פעילותו של השב"כ אינה עשויה מקשה אחת, והדבר משליך על יישום מתכונת כפיפותו לממשלה, בהתאם להקשר. כך למשל, יש לתת את הדעת על ההבחנה החשובה בין קביעת מדיניות כללית לבין מימושה האופרטיבי של אותה מדיניות (ראו והשוו: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקאות 110-111 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') ע' פוגלמן (2.1.2025) (להלן: עניין פקודת המשטרה)). 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.

11. אכן, כפיפותו של השב"כ לממשלה היא נקודת המוצא לדיון, והדבר עולה בבירור מסעיפי החוק. אולם, החוק עצמו כולל גם מגבלות ביחס לכפיפות זו, בלשון ברורה וחד-משמעית: "לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-

פוליטיים" (סעיף 4(ג)). כאן יש להטעים כי הוראה זו – "לא תוטל" – מופנית אל מי שמטיל על השב"כ משימות, כלומר: אל הממשלה ואל ראש הממשלה, הממונה על השב"כ מטעמה. הנדבך המשלים מצוי בחלקו האחר של סעיף זה, הקובע בכלליות כי "השירות יפעל באורח ממלכתי". בהתאמה, ומתוקף תפקידו, ראש השב"כ אחראי אף הוא להבטחתו של עיקרון חשוב זה. לשון החוק היא ברורה והדברים אינם משתמעים לשתי פנים: החוק אינו מקנה לממשלה, ובכלל זה לראש הממשלה, סמכות גורפת לתת לשב"כ ולעומד בראשו כל הוראה אופרטיבית שבה יחפצו. מנקודת מבטי, הדברים אמורים בראש ובראשונה ביחס להוראות פרטניות בעניינים הנוגעים להפעלת סמכויות כלפי אזרחים.

12. המגבלות הנזכרות, שלא ניתן להפריז בחשיבותן, משקפות את הסטנדרט הדמוקרטי גם במדינות אחרות. כך למשל, סעיף 2(2)(b) ל-Security Services Act, 1989 של אנגליה, מורה כי אחד מתפקידיו של מי שעומד בראש הארגון הוא לוודא שהשירות לא יבצע כל פעולה המיועדת לקידום אינטרסים של מפלגה פוליטית ("it shall be his duty to ensure... that the Service does not take any action to further the interests of any political party"). זאת, מבלי לגרוע מן העובדה שראש השירות ממונה על-ידי הדרג הפוליטי, ובאופן יותר ספציפי על-ידי שר הפנים (Secretary of State), כפי שמורה סעיף 2(1) לאותו חוק.

13. כאשר בוחנים את היקף סמכויותיו של השב"כ אי אפשר שלא להיווכח עד כמה הן עשויות להשפיע על חייו של כל אדם ואזרח במדינה – מן ההיבט של חירות אישית, פרטיות, חופש העיסוק ועוד היד נטויה. סמכויותיו הכלליות של השב"כ קבועות בסעיף 8 לחוק. לשם מילוי חלק מתפקידיו מוקנים לבעלי תפקידים בשב"כ סמכויות שוטר (סעיף 8(ב)). הוראות נוספות נוגעות לעריכת חיפושים, לרבות חיפושים סמויים (סעיפים 9 ו-10 לחוק). ועדיין לא אמרתי אלא את מקצת סמכויותיו של השב"כ – הפזורות לאורכם ולרוחבם של דברי חקיקה נוספים, לרבות חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 וחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

14. מה ניתן ללמוד מכל אלה? גם כאן טמונה מורכבות. היקפן ועומקן של סמכויות השב"כ מחייבים כמובן את כפיפותו לפיקוח אזרחי מצד הדרג המדיני הנבחר בהתאם לחוק. כוחו הרב מסור בידיו בשמה של מדינת ישראל, ולא עבור עצמו. היבט זה מודגש על-ידי הממשלה בתיק שבפנינו. אולם, זהו רק צד אחד של המטבע. טיבן של הסמכויות המשפיעות במישרין על כבודו ועל חירותו של כל אדם המצוי תחת שליטתה של מדינת

ישראל, במובן הרחב, מחייב שהשב"כ והעומד בראשו, ובמיוחד במישור הפרטני, יורחקו – באופן מוחלט – מכל מעורבות פוליטית. הקפדה נחרצת ובלתי מתפשרת על קיומו של הליך תקין בכל הנוגע לפיטוריו של ראש השב"כ היא ביטוי מובהק ורב חשיבות ליישומם של עקרונות אלו, על מנת שלא יישארו בגדר "הלכה ואין מורין כן".

15. פסק דינו של בית משפט זה בעניין פקודת המשטרה שהוזכר לעיל מהווה דוגמה טובה שיש בה כדי לסייע, ולמעשה אף על דרך של קל וחומר. כידוע, המפכ"ל מתמנה על-ידי הממשלה לפי המלצתו של השר לביטחון לאומי (סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971). כמו כן, משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה (סעיף 8ב(א)), והשר לביטחון לאומי הוא הממונה עליה מטעמה (סעיף 8ב(ב)). בנוסחה העדכני מוסיפה הפקודה וקובעת כי השר "יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה" (סעיף 8ג(א)). בפסק הדין הנזכר הובהר באופן שאין מפורש ממנו, כי התוויית מדיניות כללית – לחוד, ומתן הוראות אופרטיביות בעניינם של אנשים מסוימים – לחוד. זאת ועוד, בית משפט זה פסל בדעת רוב את חוקתיותו של הסעיף שנועד להסמיך את השר להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות. אם כך במישור החוקתי, הדברים נכונים ביתר שאת במישור המינהלי שבו עסקינן בתיק זה. עוד אוסיף כי דברים אלה, שהם יפים ביחס למשטרה, אף מקבלים משנה תוקף בכל הנוגע לשירות הביטחון הכללי, שסמכויותיו נרחבות ופוגעניות בהרבה. זאת ועוד: 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. כל זאת, כמובן, מבלי להכריע במחלוקות העובדתיות שבפנינו, אלא על דרך הבהרת דרישות הדין ביחס לעתיד.

16. אם כן, משרה שלה נתונות סמכויות אכיפה וחקירה לא יכולה להיות, מעצם הגדרתה, משרת אמון, שהמדד למינוי אליה ולפיטורין ממנה הוא "אמון אישי". זוהי משרה שמילויה משקף נאמנות לציבור. הדברים משתקפים אף באופן שבו קוצב החוק את כהונתו של ראש השב"כ, באופן שאינו חופף בהכרח את תקופת כהונתה של הממשלה. סעיף 3(ב) לחוק קובע בעניין זה כך: "תקופת כהונתו של ראש השירות תהיה חמש שנים, אם לא קבעה הממשלה תקופה קצרה יותר בהחלטת המינוי; הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו של ראש השירות לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת" (השוו: עניין נציב שירות המדינה, בפסקאות 17-18 לחוות דעתי). אכן, מטבע הדברים צריך שישרור אמון בין הממשלה לבין כל עובד ציבור שכפוף לה. אולם אין מדובר באמון אישי, כי אם באמון מקצועי המבוסס על תפקוד והישגים. אין

לשלול מצב של אובדן אמון, אלא שזה צריך להיות מנומק ומבוסס על מעשים ועובדות, ולא על העדפה אישית.

עם חתימה

17. טרם סיום אציין כי מעל הדיון כולו, כמו גם על חיינו בעת הזו, מרחף האסון של השבעה באוקטובר. מאותו יום ארור מדינת ישראל טרם נרפאה. אין בכל אלה כדי לגרוע מחובתנו להבהיר את הטעון הבהרה על מנת שמדינת ישראל תוסיף לשמור על עוצמתה הפנימית, שאחד מן התנאים לה הוא הבטחת עצמאותם של שומרי הסף בה.

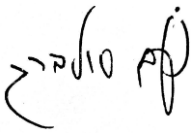


דפנה ברק-ארז
שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא י' עמית.

ניתן היום, כ"ג באייר התשפ"ה (21.5.2025).







דפנה ברק-ארז שופטת	נעם סולברג משנה לנשיא	יצחק עמית נשיא