

**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
קבוע לדיון: 8.4.25

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל

2. פורום "חומת מגן לישראל"

על-ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ואח'
מרח' יפו 208, ת.ד 31348, ירושלים 9131301
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076
דוא"ל: Office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 54321-03-25

משמר הדמוקרטיה הישראלית

על-ידי ב"כ עוה"ד אוהד שפק ו/או דורון ברקת ו/או רינת ענת'
מדרך אבא הלל 12 (מגדל חוגי) רמת גן 525606
טל': 03-6961011 ; פקס : 03-6961021
דוא"ל: mishmar.dem@gmail.com

העותרת בבג"ץ 54373-03-25

התנועה לטוהר המידות

על-ידי ב"כ עוה"ד בעז ארד ו/או אביה אלף ו/או עומר מקייס
מרח' רמב"ן 32 ירושלים 92268
טל': 02-5666221 ; פקס : 02-5666222
דוא"ל: Office@tlm.org.il

העותרת בבג"ץ 54398-03-25

1. אורי צבי זכי ו-9 נוספים

על-ידי ב"כ עוה"ד חגי קלעי ו/או יעל ויזל
ממשרד קלעי, רוזן ושות' משרד עורכי דין
מרח' מזא"ה 22 תל אביב-יפו
טל': 03-9070770 ; פקס : 03-9070771
דוא"ל: office@kalai-rosen.com

העותרים בבג"ץ 54419-03-25

1. סיעת יש עתיד

2. סיעת המחנה הממלכתי

3. סיעת ישראל ביתנו

4. סיעת העבודה

על-ידי ב"כ עוה"ד ממשרד גזית-בקל, עורכי דין
מרח' הארבעה 30, תל-אביב
טל': 03-6733331 ; פקס : 03-6733338
דוא"ל: office@gbc-law.co.il

ועל-ידי ב"כ עוה"ד ערן מרינברג

מרח' יגאל אלון 96, תל-אביב
טל': 03-5111111 ; פקס : 03-6246000
דוא"ל: emaringberg@bgalaw.co.il

ועל-ידי ב"כ עוה"ד איתן הברמן
מרח' בר כוכבא 23, בני ברק
טל': 03-05662808 ; פקס : 03-5662801

ועל-ידי ב"כ עוה"ד עומרי שגב
משד' שאול המלך 8, תל-אביב
טל': 074-775-9600 ; פקס : 074-775-9602
דוא"ל: omri@yselaw.com

העותרות בבג"ץ 54463-03-25

1. אלוף (במיל') נמרוד שפר ו-37 נוספים
על-ידי ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ו/או קמילה אביגייל מיכמן
ממשרד דפנה הולץ לכנר ושות', עורכי דין
מגדל המוזאון, רח' ברקוביץ' 4, תל אביב יפו
טל': 077-2040881 ; פקס : 077-2040882
דוא"ל: Lechner@publiclaw.co.il

העותרים בבג"ץ 56740-03-25

**1. מפקדים למען ביטחון ישראל – בכירי מערכת הביטחון למען
הסדרים מדיניים – ביטחוניים**
2-8. אורני פטרושקה ו-6 נוספים
על-ידי ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו 6684972
טל': 03-6135135 ; פקס : 03-6135135
דוא"ל: Gilad_b@netvision.net.il

העותרים בבג"ץ 56745-03-25

התנועה הדמוקרטית האזרחית
על-ידי ב"כ עוה"ד גלעד שר ו/או איתן טוקר
ו/או רן גרינוולד ו/או אח'
ממשרד גלעד שר, תלחמי ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון), תל אביב 6423806
טל': 03-6015000 ; פקס : 03-6015001
דוא"ל: office.@gsher-law.com

העותרת בבג"ץ 56965-03-25

נ ג ד

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. מזכיר הממשלה
על-ידי ב"כ, עוה"ד ציון אמיר ואח'
משד' דוד המלך 1, תל אביב 6495301
טלפון : 03-6913805/4 ; פקס : 03-6913806

4. היועצת המשפטית לממשלה
5. שירות הביטחון הכללי
על-ידי פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-3925590 ; פקס' : 02-6467011
דוא"ל: Hcj-dep@justice.gov.il

6. ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושו"ן של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת
 על-ידי הייעוץ המשפטי לכנסת
 משכן הכנסת, קריית בן-גוריון ירושלים 9195016
 טלפון: 02-6408638/6; פקס: 02-6753495
 דוא"ל: hdept@knesset.gov.il

המשיבים לכלל העתירות

7. ראש שירות הביטחון הכללי, מר רונן בר

תגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

פתח דבר

1. ביום 20.3.25 החליטה ממשלת ישראל באופן תקדימי וחריג על הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: **ראש השב"כ** או **ראש השירות**), וזאת החל מיום 10.4.25 (להלן גם: **החלטת הממשלה**).

2. במסגרת העתירות שבכותרת, הנסובות על החלטת הממשלה, התבקשו צוים על-תנאי, המופנים כלפי המשיבים, והמורים להם להתייבב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה; וכן צוים על-תנאי שיורו למשיבים לנמק מדוע לא יקבלו החלטה בעניין סיום כהונתו של ראש השב"כ רק לאחר קיום בחינה והיוועצות עם גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה, אשר יבחנו את התשתית העובדתית והמשפטית העומדת בבסיס ההחלטה, ועל-פי המלצה של הוועדה המייעצת למינוי בכירים. בנוסף, התבקש צו על-תנאי אשר יורה למשיבים לנמק מדוע לא ייקבע כי ראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים, ועל כן עליו להימנע מכל עיסוק או התערבות בכל העניין הנוגע להעברת ראש השב"כ מתפקידו/או מינוי ראש שב"כ במקומו. בצד האמור, הוגשו גם בקשות למתן צוים ארעיים וצווי ביניים.

3. החלטת הממשלה מושא העתירות, בראי מכלול הנסיבות והאופן שבו התקבלה, היא החלטה פגומה מיסודה שאינה יכולה לעמוד.

להחלטה זו השלכות חורגות בהרבה מעניינו של ראש השב"כ הנוכחי.

ככל שהחלטה תיוותר על כנה, יהיו לכך השלכות שליליות דרמטיות ביחס לפעולתו המקצועית והממלכתית של שירות הביטחון הכללי ותפקוד ראשי השירות, בהווה ובעתיד.

לשירות הביטחון הכללי מאפיינים ייחודיים. מדובר בארגון ביטחון הפועל באופן חשאי גם בתוך שטח מדינת ישראל ומחזיק בסמכויות רחבות היקף, לרבות סמכויות חקירה, איסוף מידע וחיפוש סמוי, שאותן הוא מוסמך להפעיל לפי חוק גם כלפי אזרחי ישראל ותושביה, תוך פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות, ובראשן הזכויות החוקתיות לפרטיות, לחירות ולכבוד האדם.

בין תפקידיו של השירות, ישנם תפקידים בעלי היבטים רגישים עד מאד מבחינת שלטון החוק וערכים דמוקרטיים בסיסיים, של התמודדות עם איומים מסוגים שונים, לרבות איומי "חתרנות", לצורך מימוש ייעודו בשמירה על ביטחון המדינה ולסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו. בנוסף, הארגון מטבעו פועל באופן חשאי כך שכלל הפעלת סמכויותיו נעשית, ברובם של המקרים, מחוץ לעין הציבורית, ובחלק לא מבוטל של המקרים ללא צורך בצו שיפוטי.

לא בכדי ראה המחוקק לקבוע בנשימה אחת עם כפיפות השירות לדרג המדיני, את ההוראה הסטטוטורית החריגה בדבר פעילותו באורח ממלכתי והאיסור להטיל עליו משימות שתכליתן קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים. תכליתה של הוראה זו ברורה: למנוע ניצול פסול של סמכויות שירות הביטחון הכללי והאמצעים שבידו.

היבטים אלה מחדדים את הצורך בשמירה בלתי מתפשרת על הפעלת שיקול דעת מקצועי, ענייני, עצמאי ונפרד מן הדרג הפוליטי, בהפעלת סמכויותיו הקונקרטיות של השירות לפי דין.

הותרת החלטת הפיטורים של ראש שב"כ על כנה, על רקע טענות מתפתחות לקיומו של חוסר אמון, בנסיבות שמעוררות חשש ממשי לפעולה בניגוד עניינים, כאשר החלטה זו מתקבלת תוך התעלמות רבתי מסדרי מינהל תקינים ומכללי המשפט המינהלי – תפגע ביכולתם של ראשי השירות בהווה ובעתיד לשמור על תפקודו התקין, הממלכתי והא-פוליטי של הארגון.

4. מעבר לכך, למיטב ידיעתם של המשיבים, זו הפעם הראשונה שבה ממשלת ישראל מחליטה על סיום כהונתו הקצובה של נושא משרה בכירה. האופן שבו התקבלה, לראשונה, החלטה תקדימית וחריגה בדבר סיום כהונתו של אחד מנושאי המשרות הבכירות והחשובות ביותר במדינת ישראל במהלך תקופת כהונתו הקצובה, יוביל להשלכות רוחב דרמטיות על העצמאות, הממלכתיות והמקצועיות של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי, ועל אופיו של השירות הציבורי כולו.

5. הנה כי כן, הותרת החלטת הממשלה בעניין סיום כהונתו של ראש השב"כ על כנה, למרות שהתקבלה בהליך מקוצר וחפז; שלא בהתאם למנגנון הסדור הקבוע בהחלטות הממשלה בנוגע לבחינת החלטות על סיום כהונתם של ממלאי משרות ציבוריות בכירות; מבלי שהוצגה תשתית עובדתית סדורה בפני מקבלי החלטות; בלא שימוע כנדרש לפי ההלכה הפסוקה; מבלי שהתקיימה בחינה משפטית של הסוגיות העומדות על הפרק, ובכלל זאת של עילות הפסקת הכהונה ושל היבטי ניגוד העניינים, תביא – מעבר להשפעה החמורה במקרה הקונקרטי – לערער יכולתם של ראשי השב"כ בעתיד לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי כנדרש מהם. זאת, פן ידעו כי בהינף קולמוס ניתן יהיה להעבירם מכהונתם בהליך מהיר ובלתי תקין מחמת טענות בלתי מנומקות בדבר "חוסר אמון" מצד הדרג המדיני, מִשָּׁל כיהנו במשרת אמון של חבר הממשלה.

6. בנסיבות אלה, השמירה על התקינות ההליכית אינה עניין פרוצדורלי בלבד, אלא יסוד קריטי להבטחת ממלכתיות השירות הציבורי ועצמאותו, שלטון החוק ולשמירה על מנגנוני המשטר הדמוקרטי. אותם בעלי תפקידים בכירים מחזיקים בסמכויות חשובות, לרבות כאלו – ובפרט בעניין שלפנינו – המערבות פגיעה בזכויות אדם. על כן, ההקפדה על תקינות הליכי סיום כהונתם – בהתאם לסדרי מינהל תקינים – מהווה גם ערובה חשובה ומשמעותית לשמירה על אותן זכויות. זאת, אף במנותק מהנסיבות החריגות של ההליך הקונקרטי.

7. בטרם נידרש לעומק הפגמים הקונקרטיים שנפלו בהליך שבו התקבלה החלטת הממשלה, נציין כי החלטה זו קודמה באופן חפז, ובניגוד מוחלט לסדרי מינהל תקינים. ישיבת הממשלה התכנסה באופן בהול באישון ליל, שלא במועד הקבוע לישיבת הממשלה, וכאשר הצעת ההחלטה לא לוותה בחוות דעת משפטית כמקובל. בהקשר זה נזכיר כי מלכתחילה הצעת ההחלטה ביקשה לסיים את כהונתו של ראש השירות בתוך חודש ימים, ולכן לא מובנת טענת הדחיפות והבהילות. זאת ועוד, ראש הממשלה והממשלה ראו להתעלם מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיות הליכיות ומהותיות שעל הפרק, והצורך בהשלמת הבדיקות המשפטיות והעובדתיות הנדרשות עובר להחלטה בנושא, הגם שעמדה זו אף הוצגה עובר להתכנסות הממשלה, וראו לנכון להישען על חוות דעת נעדרת כל תוקף משפטי. עוד יודגש, כי במהלך ישיבת הממשלה הובהר לחברי הממשלה מספר פעמים כי האופן שבו מקודמת ההחלטה אינו תקין, וכי ההליך כולו רצוף פגמים.

8. כפי שנראה להלן, ההליך שבו התקבלה החלטה על סיום כהונתו של ראש השירות, לקה **במספר פגמים משמעותיים, אשר כל אחד מהם, לא כל שכן בהצטברם, מוביל למסקנה כי דינה של החלטה בטלות.**

תחילה יצוין, כי החלטה התקבלה על-ידי הממשלה מבלי שהנושא הובא בפני הוועדה המייעצת למינוי בכירים (להלן: הוועדה המייעצת). הבאת העניין בפני הוועדה המייעצת מתחייבת לפי החלטות הממשלה התקפות, כפי שיפורט בהרחבה להלן. נושא סיום העסקתם של נושאי משרות בכירות שכהונתם קצובה תוך כדי כהונתם, מוסדר באופן מפורש וסדור בהחלטות ממשלה הצריכות לעניין, שמהן ראתה הממשלה להתעלם.

הסדר זה חל לא רק מכוח לשונן המפורשות של החלטות, כפי שיורחב להלן, אלא גם בשל התכליות החשובות הניצבות בבסיסן של החלטות אלה. יודגש, כי אף מעבר לסוגיה הפרוצדוראלית, מכלול נסיבות העניין מכתוב את הצורך בעמידה על הליך מקיף וסדור במקרה דנן. הדבר נועד לוודא כי נושאי המשרה הבכירים ביותר בשירות הציבורי, אשר מחזיקים בסמכויות שאותן עליהם להפעיל בשיקול דעת עצמאי ובלתי תלוי, יוכלו לעשות כן, מבלי לחשוש שמא הדרג הממנה יוכל להפסיק את כהונתם ללא הערובות שמקנה הליך סדור, שתכליתן לשמור על ממלכתיות השירות הציבורי ועצמאותו. הדברים אמורים ביתר שאת ביחס לראש השב"כ, העומד בראש ארגון המחזיק בסמכויות חקירה, חיפוש ואיסוף מידע, שפגיעתן האפשרית בזכויות הפרט היא ניכרת, ומופקד על היבטים רגישים עד מאד של שמירה על ביטחון המדינה והמשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני האיומים המפורטים בחוק.

אף הנסיבות הקונקרטיות האופפות את קידום ההחלטה בעיתוי ובאופן שבו קודמה, מחייבות את הצורך בבירור הנושא על-ידי הוועדה המייעצת, שהיא גוף בלתי תלוי, בטרם הבאת הצעת ההחלטה לדין בממשלה.

לצד זאת, גם במנותק מחובת הממשלה להביא את הנושא לבחינת הוועדה המייעצת, ההחלטה התקבלה בסתירה לכללי המשפט המנהלי ולוקה בפגמים היורדים לשורש ההחלטה.

ראשית, ההחלטה התקבלה מבלי שלובן החשש לניגוד העניינים של ראש הממשלה בקידום הצעת ההחלטה, כאשר ניגוד העניינים נובע מקיומן של חקירות פליליות בהובלת שירות הביטחון הכללי ביחס לגורמים מקורבים מאד לראש הממשלה, ביחס לנעשה בלשכתו, ואף ביחס לעבירות שנעשו לכאורה כדי להיטיב עמו באופן אישי. לא בכדי, ההחלטה לקדם את ההצעה, ולא להמתין לבירור הנושא כנדרש, כמו גם יתר הנסיבות האופפות את האירוע, הביאו להעלאת טענות בדבר שקילת שיקולים זרים.

כפי שנפרט להלן, לאחר ליבון הדברים, נקבע בחוות דעת מטעם היועצת המשפטית לממשלה – המצורפת לתגובה זו כנספח מ/ש/23 – כי ראש הממשלה היה מצוי במצב של ניגוד עניינים ביחס להליך פיטוריו של ראש השירות, כך שהופר עקרון יסוד באופן היורד לשורש ההחלטה.

שנית, ההחלטה התקבלה בהיעדר כל תשתית עובדתית של ממש. הטענות שנכללו בהצעת ההחלטה אינן יכולות לעלות כדי תשתית עובדתית שתבסס החלטה מינהלית, לא כל שכן החלטה חריגה ותקדימית על סיוס כהונה של ראש השב"כ – כאמור ראש ארגון בטחוני הפועל בחשאי גם בתוך גבולות המדינה. מדובר בהחלטה שלא ניתן להפריז בחשיבותה ובהשלכותיה על עבודת השירות ומכאן על הציבור בישראל.

שלישית, בהליך החפז והמזורז שקיימה הממשלה, לא ניתנה לראש השירות אפשרות ממשית להתייחס לדברים ולהציג כיאות את עמדתו בנוגע לטענות המועלות נגדו, ובכך נפגמה ההחלטה גם במישור זכות הטיעון הנדרשת. כאמור לעיל, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה זכות הטיעון בהליך מעין זה צריכה להתממש קודם כל בפני הוועדה המייעצת, אך ממילא היא אינה יכולה להתמצות באפשרות של ראש השב"כ להתייבב לשיבת הממשלה ולהשיב בו במקום על טענות שיועלו נגדו, מבלי שהתשתית העובדתית של ההחלטה או למצער תמציתה הוצגה לפניו די זמן מראש; והיה על יוזם ההצעה ליידע את ראש השירות מבעוד מועד וברמת הפירוט הנדרשת מהן הסוגיות העובדתיות הקונקרטיות שאליהן הוא יצטרך להתייחס, כדי שבפני הממשלה תעמוד התמונה המלאה בבואה לקבל החלטה תקדימית כמו זו. התנהלות הממשלה בהקשר זה מעוררת אף חשש לכך שהממשלה גמרה בדעתה להעביר את ראש השירות מתפקידו, עוד בטרם ניתנה לו ההזדמנות להציג את טענותיו בפניה, באופן שסותר את חובתה לשמוע את טענותיו של האחרון בנפש חפצה ולב פתוח.

9. הקשיים ההליכיים והמשפטיים הללו הוצגו מספר פעמים בפני ראש הממשלה וחברי ממשלת ישראל עובר לדיון בהצעת ההחלטה. אלא שחרף זאת, החליטה הממשלה על סיום כהונתו של ראש השירות; זאת, על בסיס עמדה משפטית נעדרת תוקף, בהליך חפז ומזורז, שלא בהתאם למסגרת הקבועה בהחלטות הממשלה ביחס להפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים, ומבלי שהסתיימו הבירורים הנדרשים על פי דין, שעליהם עמדה היועצת המשפטית לממשלה בפנייתה לראש הממשלה עובר להבאת הסוגיה לדיון בממשלה.
10. כל זאת אמרנו, אף מבלי שנדרשנו לכובד הסוגייה שעל הפרק, שהיא שאלת היקף ופרשנות עילת סיום העסקה של "משבר אמון חריף ומתמשך [...] היוצר פגיעה בתפקוד התקין והיעיל" (כלשון החלטות הממשלה הצריכות לעניין) ביחס למשרת ראש שירות הביטחון הכללי. נבהיר את המובן מאליו, כי ראש שירות הביטחון הכללי – אשר עומד כאמור בראש ארגון בעל סמכויות מרחיקות לכת, ובהן סמכויות חקירה בהיבטים רגישים מאין כמותם, שאשר בעטיין ראה המחוקק לקבוע כי עליו לפעול באורח ממלכתי וכי אין להטיל עליו משימות פוליטיות-מפלגתיות – אינו, ואף אסור שיהיה, משרת אמון של ראש הממשלה או של הממשלה. בוודאי שהליך סיום הכהונה של ראש השב"כ צריך לשקף את אופיו של התפקיד, וטענה לפיה מתקיימת עילה לסיום כהונה, לרבות טענה לחוסר אמון, צריכה להתבסס על תשתית עובדתית מספקת ולהיבחן בהליך מנהלי תקין.
11. די אפוא בשלב זה בהיבטים ההליכיים שעליהם עמדנו, על רקע המשמעות התקדימית והדרמטית של החלטת ממשלה על סיום כהונה של ראש השירות, כדי להביא לביטול ההחלטה.
12. נוסף, שבמסגרת ההליך שיתקיים בפני הוועדה המייעצת, ככל שיורה בית המשפט הנכבד על קיומו כתנאי לאפשרות העברת ראש השירות מכהונתו, תוכל הוועדה, שבראשה עומד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, לבחון את הטענות בדבר קיומה של עילה להפסקת כהונתו של נושא משרה בכיר – ובפרט, את התקיימות העילה שעניינה משבר אמון חריף ומתמשך הגורם לפגיעה תפקודית – וזאת על בסיס תשתית מלאה שתוצג בפניה. דיון כאמור בפני הוועדה יבטיח כי יתקיימו הערובות הדיוניות והמהותיות כדי לוודא שהנושא אכן נבחן בכובד ראש.
13. ראש השירות ביקש לצרף לתגובה זו הודעה מטעמו, והיא מצורפת ומסומנת א'.

תוכן העניינים

| | | |
|----|---|----|
| 8 | א. רקע – שירות הביטחון הכללי ותפקיד ראש השירות..... | 8 |
| 8 | א.1. שירות הביטחון הכללי..... | 8 |
| 11 | א.2. כפיפות השירות לדרג המדיני..... | 11 |
| 13 | א.3. ראש השירות, דרכי מינוי והפסקת כהונה..... | 13 |
| 14 | א.3.א. החלטות ממשלה המסדירות את ההליכים למינוי נושאי משרה בכירים..... | 14 |
| 15 | א.3.ב. החלטות ממשלה המסדירות קציבת כהונה והפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים... .. | 15 |
| 17 | ב. עיקרי העובדות הצריכות לעניין..... | 17 |
| 29 | ג. העתירות בתמצית..... | 29 |
| 30 | ד. עמדת היועצת המשפטית לממשלה..... | 30 |
| 32 | ד.1. הפגמים בהחלטת הממשלה בדבר הפסקת הכהונה..... | 32 |
| 33 | ד.1.א. קבלת ההחלטה מבלי שהנושא הובא בפני הוועדה המייעצת..... | 33 |
| 33 | ד.1.א.1. החובה להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת למינויים – ניתוח החלטות הממשלה | 33 |
| 37 | ד.1.א.2. מה דין ההוראה שלפיה "החלט[ת] זו גוברת על כל החלטות ממשלה קודמת בנושא". | 37 |
| 40 | ד.1.א.3. טיעון "חוסר האמון" מחדד את הצורך להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת..... | 40 |
| 42 | ד.1.ב. נסיבות קבלת ההחלטה והחשש לשיקולים זרים..... | 42 |
| 43 | ד.1.ג. היעדר תשתית עובדתית..... | 43 |
| 45 | ד.1.ד. אי-עמידה בחובת השימוע והיעדר מתן זכות טיעון..... | 45 |
| 47 | ד.1.ה. חשש ממשי לניגוד עניינים..... | 47 |
| 54 | ד.1.ו. פעולת הממשלה בניגוד לסדרי מינהל ונהלי עבודה תקינים..... | 54 |
| 55 | ד.2. על ממלכתיות השירות הציבורי, עצמאותו ומקצועיותו..... | 55 |
| 58 | ה. התייחסות לבקשות למתן צווי-ביניים..... | 58 |
| 58 | ו. סוף דבר..... | 58 |

א. רקע – שירות הביטחון הכללי ותפקיד ראש השירות

א.1. שירות הביטחון הכללי

14. חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: **חוק השב"כ** וגם **החוק**), בא "למלא את החסר במשפט הישראלי בכל הנוגע למבנהו, ייעודו, תפקידו וסמכויותיו של שירות הביטחון הכללי, כמו גם הפיקוח עליו", וראו: דברי ההסבר להצעת חוק שירות הביטחון הכללי, תשנ"ח-1998, הצעות חוק תשנ"ח, בעמוד 244.

15. עובר לחקיקת החוק, הבסיס לעבודת השירות היה מצוי בהחלטות ממשלה שהתקבלו מכוח סמכויות הממשלה הכלליות, הנתונות לה בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי. החוק נחקק על רקע התערערות מעמדה המיוחד של מערכת הביטחון והשב"כ בפרט, בעקבות פרשת "קו 300" ו"פרשת נאפסו" (לסקירה נרחבת ראו: אלי בכר **שב"כ במבחן** (2020) (להלן: **בכר-שב"כ במבחן**); בג"ץ 1265/11 **הועד הציבורי נגד עינויים נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקה י"א (6.8.12), בג"ץ 5277/13 **האגודה נ' שירות הביטחון הכללי** (7.2.17), (להלן: **עניין האגודה**) ובג"ץ 4668/01 **שריד נ' ראש הממשלה** (27.12.01)).

16. סעיף 7 לחוק קובע את ייעוד השירות ותפקידיו כדלקמן:

"(א) השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכל כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין.

(ב) לעניין סעיף קטן (א), ימלא השירות תפקידים אלה:

- (1) סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו;
- (2) אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה;
- (3) קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים [...];
- (4) קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה;
- (5) קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה;
- (6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לעניין השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה¹;
- (7) איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום העניינים המפורטים בסעיף זה."

¹ להרחבה בעניין תפקידי השירות הנוספים שנקבעו לפי סעיף 7(ב) (6) ראו בג"ץ 5048/21 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה** (נבו 18.7.24).

17. עיקר עבודת השירות היא בשמירה על ביטחון המדינה וסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני האיומים הקונקרטיים המפורטים בסעיף 7(א) לחוק, ובכלל זה פעולות סיכול ומניעה צופות פני עתיד. כלומר, איסוף מודיעין וחקירת חשודים וחשדות, אשר נועדו לסכל ולמנוע מעשים נוספים על-ידי אותו גורם או אחר, הנכללים בייעודי השירות, ובכלל זה איתור מעורבים נוספים, חשיפת התארגנויות, שיטות ביצוע ועוד. ייחודו של השירות הוא בכך שפעילותו, על כלל הסמכויות והכלים הייחודיים הנתונים בידי, צופה, לצד פני הווה, גם פני עתיד.
18. נציין, כי בהתאם להוראות הדין, פעילות משטרת ישראל בתחום החקירות מוכוונת בעיקרה כלפי אירועים שהתרחשו בעבר, ואילו סמכויות החקירה של השירות מוכוונות בעיקר כלפי ההווה והעתיד, לשם חקירת חשודים וחשדות בקשר לביצוע עבירות או לשם מניעת עבירות בתחומים המפורטים בסעיף 7(ב)(1) לחוק השירות, הנזכר לעיל. הדגש הניתן לנושא המניעה (צופה פני עתיד) ייחודי לשירות ומבדילו מגורמי אכיפה כמו המשטרה והפרקליטות, שפעולתם במידה רבה צופה פני עבר (ראו עניין האגודה, פסקה כו לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין).
19. לאורך השנים הוקנו לשב"כ סמכויות שונות בחקיקה שנועדו לשרת את ייעודו ותפקידיו אלה, במסגרת חוק השב"כ ומחוצה לו. סעיפים 8 – 11 לחוק מונים את הסמכויות הכלליות השונות הנתונות לשירות, לצורך מילוי ייעודו ותפקידיו האמורים. בכלל זה נמנית סמכות השירות "לקבל ולאסוף מידע" (סעיף 8(א)(1) לחוק), וכן "לחקור חשודים וחשדות בקשר לביצוע עבירות או לערוך חקירות לשם מניעת עבירות בתחומים המפורטים בסעיף 7(ב)(1) וכן בתחומים שקבעה הממשלה לפי סעיף 7(ב)(6)" (סעיף 8(א)(3) לחוק). עוד נציין את סמכויות החיפוש הסמוי הקבועות בסעיף 10 לחוק, והסמכויות הנוגעות לשימוש בנתוני תקשורת ובמידע המצוי במאגר מידע, הקבועות בסעיף 11 לחוק.
20. מעבר לסמכויות בחוק השב"כ, הוקנו לשירות סמכויות גם בחוק האזנות סתר, התשל"ט-1979, בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, ותקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (דחיית פגישת עצור בעבירות ביטחון עם עורך דין, התשנ"ז-1997, ובחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019. בבסיס חוק השב"כ והסמכויות אשר ניתנו לשירות בדברי חקיקה נוספים, ניצבים הצורך, ואף ההכרח, ליתן כלים לשב"כ למלא את ייעודו ותפקידיו, ובראשם שמירה על בטחון המדינה.
21. על רקע המציאות הביטחונית במדינת ישראל, הופקדו בידי של שירות הביטחון הכללי לאורך השנים סמכויות רחבות היקף ורבות עוצמה. כפועל יוצא, מתקיימת זיקה הדוקה בין הערובות ומנגנוני הבקרה לכך שסמכויות אלה יופעלו כדין ובאופן תקין וראוי, לבין שמירה על זכויות האדם והאזרח, ערכים דמוקרטיים בסיסיים ושלטון החוק.

22. בית המשפט הנכבד התייחס לאיזון עדין זה, ולחשש מפני פריצת הגבולות, כאשר נדרש לדון בהסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע בהתמודדות עם מגפת הקורונה, כדלקמן:

"בחוק השב"כ הוגבל כאמור ייעודו של השב"כ, והוקנו לו תפקידים מוגדרים בחוק שתכליתם לאפשר למדינת ישראל להתמודד עם איומי הביטחון שהם מציאות חיינו, וזאת בעיקר באמצעות איסוף מודיעין מסכל, פעולות לאבטחת אישים, ופעולות ביטחוניות נוספות [...].

לצורך כך, הוקנו לו כלים ואמצעים נרחבים מאלה המוקנים למשטרה, כמי שמתמודדת עם איומים אזרחיים והשלטת הסדר החברתי (השוו למשל את סמכויות השב"כ לפי סעיף 11 לחוק השב"כ עם הסמכויות המוקנות בהקשר זה למשטרה בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), תשס"ח-2007).

בכך, נקבעה נקודת האיזון בין צרכיה הביטחוניים של המדינה ובין יסודות משטרנו הדמוקרטי, ובראשם כיבוד זכויות וחירויות הפרט ועיקרון שלטון החוק. 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."

(בג"ץ 2109/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה, בפסקה 20 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (26.4.20); ראו גם בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.21)).

23. לא למותר לציין כי שירות הביטחון הכללי הוא ארגון הפועל באופן חשאי, כלומר חלק ניכר מסמכויותיו מופעלות באופן סמוי (ראו למשל סעיף 10 לחוק; סעיף 19(א) לחוק לפיו כללים, הוראות השירות, נוהלי השירות, וזהות עובדי השירות והפועלים מטעמו הם חסויים ופרסומם אסור, וכן ראו תקנות שירות הביטחון הכללי (פרטים אחרים בנוגע לשירות אשר הם חסויים והיתר לפרסום מידע האסור לפרסום), התשס"ד-2004).

24. מתוך הכרה בהכרח לשמור על חשאיות פעולותיו של השירות, אשר מקשה על קיומה של ביקורת ציבורית או שיפוטית שוטפת על פעילותו, קבע המחוקק שורה של מנגנונים שנועדו להבטיח את הערבות לכך שסמכויותיו אלה מופעלות רק בהתאם לתכליות החקיקה. בהקשר זה, נציין את חובות הדיווח הסטטוטוריות של שירות הביטחון הכללי לוועדת המשנה של הכנסת, ליועץ המשפטי לממשלה, לוועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי ולראש הממשלה (ראו סעיפים 10(ד), 11(ד), 12 לחוק); ואת הגדרתו הסטטוטורית של מבקר השירות וסמכויותיו (סעיף 13 לחוק). ההיבטים החשאיים בפעילות השירות, אשר מקשים על ביקורת פומבית חיצונית בזמן אמת, מחזקים את הצורך לשמור על הכללים והערבות המנגנוניים שנועדו לוודא שהשירות פועל בהתאם לדין, וכי עקרונות הממלכתיות והשמירה על זכויות האדם והאזרח מוטמעים בכל אחד מן ההיבטים החולשים על פעילותו.

א.2. כפיפות השירות לדרג המדיני

25. סעיף 4 לחוק מבהיר את כפיפות השירות למרות הממשלה, וקובע כי ראש הממשלה הוא הממונה מטעם הממשלה על השירות (סעיף 4(ב) לחוק).
26. באותה הנשימה, קבע המחוקק בסעיף 4(ג) לחוק כי "השירות יפעל באורח ממלכתי"; והוסיף וקבע כי "לא תוטל על השירות משימה שתכליתה קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים". הוראה חריגה זו, שאינה מופיעה ביחס לגופים אחרים, משקפת חשש מובנה, הנשען על לקחי ההיסטוריה המקומית והעולמית, מפני ניסיון של גורמים פוליטיים להשתמש בסמכויות המופלגות המוקנות לשירות הביטחון לתכליות זרות (ראו: **בכר-שב"כ במבחן**, בעמ' 60).
27. בהמשך לקביעה כי השירות כפוף למרות הממשלה, נקבעו בחוק תפקידיה של ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי, אשר תפעל בשמה של הממשלה בעניינים שקבעה (סעיף 5 לחוק). כמו כן, בהמשך לקביעת החוק כי ראש הממשלה הוא הממונה מטעם הממשלה על השירות (סעיף 4(ב) לחוק) ועל ביצוע חוק השירות (סעיף 21(א) לחוק), מוסדרות לאורכו של חוק השב"כ סמכויותיו של ראש הממשלה להתיר לשירות לערוך חיפוש סמוי (סעיף 10(א) לחוק), לקבוע כללים בעניין מאגרי מידע של ספקי תקשורת והעברתם לשירות (סעיף 11(ב) לחוק), כמו גם את סמכויותיו של ראש הממשלה להתקין תקנות לפי החוק באישור ועדת השרים וועדת הכנסת, לקבוע את כללי השב"כ באישור ועדת השרים וועדת הכנסת, ולאשר את הוראות השירות (סעיף 1 לחוק). עוד קובע החוק חובות דיווח של השירות, בין היתר, לראש הממשלה ולוועדת השרים, ביחס לפעילותו בכלל (סעיף 12 לחוק) ולהיבטים ספציפיים של הפעלת סמכויותיו (סעיפים 11(ד) לחוק). עוד מוסמך ראש הממשלה למנות ולהטיל משימות על מבקר השירות (סעיף 13 לחוק).
28. חוק השב"כ מסדיר אפוא את כפיפות השירות לדרג המדיני, אך לצדה נשמר עיקרון עצמאות שיקול הדעת ואי התלות בהפעלת סמכויותיו הרחבות של השירות, ובפרט בסמכויות חקירה, חיפוש ואיסוף מידע. בנסיבות מסוימות, היחס בין שני היבטים אלה עשוי לעורר שאלות יישומיות.
29. לאחרונה נדרש בית המשפט הנכבד בהרכב מורחב לשאלה דומה ביחס לכפיפות משטרת ישראל לדרג המדיני, במסגרת הדיון בעתירות שתקפו תיקון שנעשה בפקודת המשטרה (חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022), אשר הקנה לשר לביטחון לאומי שורה של סמכויות בכל הנוגע לעבודת משטרת ישראל (בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (2.1.25) (להלן: **עניין פקודת המשטרה**)). יצוין כבר עתה, כי בראי אופי הכפיפות לדרג המדיני, ישנן נקודות דמיון ושוני בין שירות הביטחון הכללי לבין משטרת ישראל מבחינת הייעוד, התפקידים, הסמכויות ודרכי העבודה, כאשר הבדלים אלה פועלים לשני הכיוונים.

מן העבר האחד, שירות הביטחון הכללי הוא ארגון ביטחון, המופקד, בין היתר, על שמירת ביטחון המדינה מפני איומי טרור, ריגול ואיומים נוספים, כאשר קביעת המדיניות בהקשרי הביטחון הלאומי מסורה כמובן לדרג המדיני, המופקד גם על הצבא (ראו חוק-יסוד: הצבא; עוד ראו סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה; ראו עניין **פקודת המשטרה**, בפסקה 82 לפסק הדין של כב' מ"מ הנשיא (בדימי) פוגלמן). היבטים אלה של תפקידו מקרבים את עניינו של שירות הביטחון הכללי, מבחינת אופי הכפיפות לדרג המדיני, לזה של הצבא. גם במסגרת זו, ובדומה לצבא, נדרש שירות הביטחון הכללי והעומד בראשו – כחלק מחובתו על פי דין – לגבש את עמדתו בסוגיות שבתחום ייעודו ותפקידו באופן עצמאי ומקצועי, ולהציגה בפני הדרג המדיני, אשר יוכל לבחון את הדברים ולהכריע לפי שיקול דעתו (ראו גם סעיף 7(5)(ב) לחוק השבי"כ).

מן העבר השני, בדומה למשטרה ובמובנים מסוימים אף יותר ממנה, שירות הביטחון הכללי מחזיק בסמכויות ייחודיות אשר מופעלות בתוך שטחי מדינת ישראל, לרבות כלפי אזרחי ישראל. בין היתר, סמכויות איסוף מידע ונתוני תקשורת, חקירה וחיפוש סמוי (ראו סעיפים 8-11 לחוק). כמו כן, ביחס לחלק מתפקידיו, הוקנו לעובדי השירות סמכויות המסורות לשוטרים (ראו סעיף 8(ב) לחוק). כמו כן, בין תפקידיו של השירות, **ישנם תפקידים בעלי היבטים רגישים עד מאד מבחינת שלטון החוק וערכים דמוקרטיים בסיסיים, של התמודדות עם איומים מסוגים שונים, לרבות איומי "חתרנות", ביחס לביטחון המדינה ולסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו.** מדובר בארגון ביטחון הפועל באופן חשאי גם בתוך שטח מדינת ישראל ומחזיק בסמכויות רחבות היקף, לרבות סמכויות חקירה, איסוף מידע וחיפוש סמוי, שאותן הוא מוסמך להפעיל לפי חוק גם כלפי אזרחי ישראל ותושביה, **תוך פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות, ובראשן הזכויות החוקתיות לפרטיות, לחירות ולכבוד האדם.** כל זאת, כאשר הפיקוח על פעולות השירות נעשה בהתאמה לאופיו החשאי ולסמכויות אלה. כאמור לעיל, לא בכדי ראה המחוקק לקבוע בנשימה אחת עם כפיפות השירות לדרג המדיני, את ההוראה הסטטוטורית החריגה בדבר פעילותו באורח ממלכתי והאיסור להטיל עליו משימות שתכליתן קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים. היבטים אלה מחדדים את הצורך בשמירה בלתי מתפשרת על הפעלת שיקול דעת מקצועי, ענייני, עצמאי ונפרד מן הדרג הפוליטי, בהפעלת סמכויותיו הקונקרטיות של השירות לפי דין.

30. בשורה התחתונה, גם ביחס לשירות הביטחון הכללי יש להבחין בין היבטי **המדיניות**, שבהם השירות כפוף כמובן להכרעת דרג המדיני, לאחר שפרש בפניו את עמדתו המקצועית כמתחייב מתפקידו לפי חוק; לבין היבטי **הפעלת סמכויותיו האופרטיביות הקונקרטיות** של השירות לשם מימוש ייעודו ותפקידו לפי החוק, שביחס אליהן שומה על השירות, והעומד בראשו, להפעיל שיקול דעת עצמאי ובלתי תלוי.

א.3. ראש השירות, דרכי מינוי והפסקת כהונה

31. בהתאם לסעיף 3(ה) לחוק השב"כ, "ראש השירות מופקד על ניהול השירות, על הפעלתו ועל פיתוח יכולתו, ויקבע לענין זה את נוהלי השירות, ובאישור ראש הממשלה, את הוראות השירות".

32. ראש השירות מופקד אפוא הן על הפעלת הכוח – שימוש בסמכויות ונקיטת פעולות למימוש תפקידיו וייעודו; והן על בניין הכוח – קיום התשתית הארגונית והמנהלתית של השירות ופיתוח יכולותיו. בהתאם להוראות החוק הוא קובע את נוהלי השירות ואת הוראות השירות (באישור ראש הממשלה). מעבר לסמכויותיו הכלליות כאמור, פרושות לאורכו של חוק השב"כ סמכויות ספציפיות נוספות המסורות לראש השירות.

33. מדובר אפוא, מטבע הדברים, בבעל התפקיד החשוב ביותר בשירות הביטחון הכללי, שהוא ארגון בטחוני הירארכי (ראו **בכר-שב"כ במבחן**, בעמ' 63).

34. חוק השב"כ מסדיר את אופן מינויו של ראש שירות הביטחון הכללי, את תקופת כהונתו וכן מסמיך את הממשלה להפסיק את כהונתו, כדלקמן:

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 לחמש 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".

35. הנה כי כן, הממשלה היא הגוף המוסמך למנות את ראש השירות, להאריך את כהונתו בנסיבות מיוחדות, וכן להפסיק את כהונתו של ראש השירות לפני תום כהונתו. ככל שמכות מינהלית עליה להפעיל סמכויות אלה בהתאם להוראות הדין ולכללי המשפט המינהלי.

36. אופן יישומן של סמכויות הממשלה בנוגע להליכי מינוי והפסקת כהונה של ראש השירות נקבע על-ידי הממשלה לאורך השנים בהחלטותיה השונות. אלה תוקנו ועודכנו מעת לעת, כפי שנעשה ביחס להליכי מינוי והפסקת כהונה של מינויים בכירים נוספים בשירות המדינה.

37. כפי שיורחב להלן, לעניין מינוי ראש השירות – יחד עם שישה נושאי משרה בכירים נוספים (רמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל) פועלת הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, וזאת מכוח החלטות הממשלה, כפי שעודכנו מעת לעת. כפי שנראה להלן, בתחילה הוטל על ועדה זו לחוות דעת בשלב המינוי, בעניין טוהר המידות של המינוי, ובהמשך – בהתאם להחלטות ממשלה נוספות – הוטל עליה לחוות דעתה גם בשלב שבו נשקלת הפסקת הכהונה של נושא משרה בכירה במהלך תקופת כהונתו הקצובה.

למען הסדר הטוב, נפרט את החלטות הממשלה הצריכות לעניין כסדרן הכרונולוגי.

א.3.א. החלטות ממשלה המסדירות את ההליכים למינוי נושאי משרה בכירים

38. החלטת ממשלה מספר 2225, מיום 20.6.97, בנושא "ועדה מייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה הנדונים בממשלה", הורתה על הקמת ועדה מייעצת לראש הממשלה לענין מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה, כהגדרתם שם, הנדונים בממשלה. בהחלטה צוין כי יו"ר הוועדה יהיה יו"ר הוועדה לפי חוק החברות הממשלתיות, נציב שירות המדינה ואיש ציבור נוסף.

צילום החלטת ממשלה מס' 2225 מיום 20.6.97 מצורף ומסומן מש/1.

39. החלטת ממשלה מספר 4891, מיום 7.3.99, בנושא "ועדה מייעצת לעניין מינויים בכירים - תיקון החלטה מס' 2225 מיום 20.6.97 - המשך הדיון", נועדה להסדיר את הליכי מינויים של שישה בעלי תפקידים בכירים, הממונים על-ידי הממשלה, וביניהם ראש השירות, במטרה להבטיח את טוהר המידות במינוי. בהחלטה זו נקבע כי יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס של בית המשפט העליון. לשלמות התמונה יצוין, כי במסגרת החלטת ממשלה מס' 1191 מיום 30.12.01, בנושא "הוספת המשנה לנגיד בנק ישראל לרשימת התפקידים הבכירים הנבדקים על-ידי הוועדה המייעצת לעניין מינוי בכירים", הוספה משרת המשנה לנגיד בנק ישראל לרשימת המשרות הבכירות.

צילום החלטת ממשלה מספר 4891 מיום 7.3.99 מצורף ומסומן מש/2.

צילום החלטת ממשלה מס' 1191 מיום 30.12.01 מצורף ומסומן מש/3.

40. החלטת הממשלה מספר 91 מיום 30.5.06, בנושא "ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים" (להלן: **החלטה מס' 91**), החליפה את החלטה מס' 4891 ואת החלטה מס' 1191, והסדירה את פעילות הוועדה המייעצת, תוך פירוט ועדכון דרכי עבודתה. כפי שמבהירה ההחלטה, מטרתה של הוועדה היא להבטיח טוהר מידות, ובין השאר, כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון זיקות אישיות, עסקית או פוליטית. כמו כן, חוזרת הוועדה על הרשימה המצומצמת של שבעה בעלי תפקידים בכירים, ובהם ראש השירות, שלגביהם נדרשת בחינתה של הוועדה

כאמור. החלטת ממשלה מס' 689 מיום 12.8.13 התייחסה להארכת כהונתם של חברי הוועדה המייעצת (להלן: **החלטה מס' 689**).

צילום החלטת ממשלה מס' 91 מיום 30.5.06 מצורף ומסומן **מש/4**.

41. להשלמת התמונה, יצוין כי החלטת הממשלה מספר 3839 מיום 27.5.18 בנושא "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים וביטול החלטות ממשלה" (להלן: **החלטה מס' 3839**), החליפה את החלטה מס' 91 ואת החלטה מס' 689, ועדכנה את דרכי עבודתה של הוועדה, בשים לב ללקחים שהופקו מעבודת הוועדה עד אז. החלטה זו שינתה את משך כהונת חבריה, וקבעה – בדומה לקודמותיה – כי הוועדה תחווה את דעתה בנוגע לטוהר המידות במינויים לשבעת התפקידים הבכירים, על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. יוער כי במסגרת החלטה מס' 1725 מיום 30.4.24, שונתה החלטה מס' 3839, כך שתקופת הכהונה של חבריה תעמוד על תקופה אחת בלבד של 6 שנים ללא אפשרות הארכה (במקום תקופה אחת בלבד של 8 שנים ללא אפשרות הארכה).

צילום החלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.5.18 מצורף ומסומן **מש/5**.

צילום החלטת ממשלה מס' 1725 מיום 30.4.24 מצורף ומסומן **מש/6**.

א.3.ב. החלטות ממשלה המסדירות קציבת כהונה והפסקת כהונה של נושאי משרה

בכירים

42. בין לבין, התקבלה החלטת הממשלה מספר 4062 מיום 7.9.08 (להלן: **החלטה מס' 4062**), שבה נקבעו, ככלל, ההסדרים והעקרונות לקביעת תקופות הכהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (כפי שהללו הוגדרו בסעיף 1(ב) להחלטה – כפי שיוצעו על-ידי צוות מקצועי וכפי שיאושר על-ידי הממשלה). החלטה זו קבעה הסדר לקציבת כהונה של אותם נושאי משרה בכירים המפורטים בסעיף 1(ב), לצד האפשרות לסיים העסקתו של נושא משרה בכיר כאמור, בהתקיים העילות הקיימות בדין (משמעת, בריאות וכיו"ב) וכן בשתי עילות נוספות שנקבעו בסעיף 4(ב) להחלטה, כדלקמן: (1) "קיומה של אי התאמה מובהקת לתפקיד", או (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". בסעיף 4(א) להחלטה מס' 4062 נקבע כי "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 ממשלה מס' 91 מיום 30.5.06". הנה כי כן, החלטה 4062 הטילה על הוועדה המייעצת את מלאכת בחינת הפסקת כהונתם של נושאי משרה שכהונתם נקצבה.

צילום החלטת ממשלה מס' 4062 מיום 7.9.08 (ודברי ההסבר לה) מצורף ומסומן **מש/7**.

43. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4062, בעניין דרכי המינוי, התקבלה החלטה מס' 4470 מיום 8.2.09, שלפיה החליטה הממשלה לאשר את המלצות הצוות המקצועי בראשות המשנה לנציב שירות המדינה שהוקם מכוח אותה החלטה (להלן: **הצוות המקצועי**), ובכלל זה לאשר את החלטת הסדר הקציבה על רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה, על-פי סיווגן לכל אחת מהקטגוריות לקביעת תקופת כהונה. בהחלטה זו פורטה רשימה ארוכה של נושאי משרה ותקופת כהונתם הקצובה, לרבות תקופת כהונתו הקצובה של ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים. הוחלט להחיל על תפקיד זה את הסדר הקדנציה הקיים לגבי ראש השב"כ. ראש השב"כ לא נכלל ברשימה זו שכן תקופת כהונתו קצובה בחוק השירות (סעיף 3 לחוק).

צילום החלטת ממשלה מס' 4470 מיום 8.2.09 מצורף ומסומן **מש/8**.

44. בהחלטת הממשלה מספר 1148 מיום 14.2.16 בנושא "קביעת תקופת כהונה של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה – תיקון החלטת הממשלה (הפסקת כהונה)" (להלן: **החלטה מס' 1148**), הוחלט **לתקן** את סעיף 4(א) להחלטה מס' 4062 ולקבוע כי לעניין המשרות המנויות בהחלטה מס' 4062 האמורה, תיבחן הפסקת כהונתם של הנושאים בהן על-ידי ועדת המינויים שבראשות נציב שירות המדינה (להלן: **ועדת המינויים**). החלטה זו שינתה את המצב שהיה קיים עד אותה העת מכוח החלטה מס' 4062 לפיה הוועדה המייעצת היא זו שדנה בהפסקת כהונה של **כל נושאי התפקידים הבכירים**. הרציונאל בבסיס תיקון זה, כעולה מדברי ההסבר להצעת ההחלטה, היה כי הוועדה המייעצת עוסקת במספר מצומצם מאד של מינויים, שבעה בלבד, ואינה עוסקת בעבודה היומיומית של המינויים בשירות המדינה. לפיכך נקבע שהוועדה המייעצת לא תדון בהפסקת כהונתם של כלל המינויים הבכירים בשירות המדינה אלא אך ב"אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים, אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו". לאור האמור, נקבע בהחלטה כדלקמן:

"בהחלטת הממשלה מספר 4062 מיום 7 בספטמבר 2008, סעיף 4(א) יתוקן כך שהפסקת כהונה של נושא משרה במהלך תקופת כהונה שנקבעה לאותה משרה או בתקופת הפז"מ שנקבעה לה, תיעשה על פי המלצה של כל אחת מהוועדות שלהלן, לפי העניין:
לעניין משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, שנתמנה לפי החלטה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 – על פי המלצה של הוועדה כאמור
לעניין יתר המשרות שהחלטה מס' 4062 חלה עליהם – על פי המלצת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה [...]."

צילום החלטת ממשלה מס' 1148 מיום 14.2.16 (ודברי ההסבר לה) מצורף ומסומן **מש/9**.

45. הנה כי כן, החלטה מס' 1148 ייחדה את ההליך החולש על הפסקת כהונתם של בעלי תפקידים בכירים המנויים בהחלטת ממשלה מס' 4062 על נושאי המשרה הבכירים המתמנים לפי המלצת הוועדה המייעצת, כך שלגבי אותה "רשימה בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה" (כך לשון דברי ההסבר להצעת ההחלטה), טרם הבאת ההחלטה על סיום כהונה בפני הממשלה נדרש לקבל את המלצתה של הוועדה המייעצת בעניין זה (להבדיל מהמינויים הבכירים האחרים בשירות המדינה לגביהם נקבע כי הפסקת כהונתם תידון בוועדת המינויים).

תפקידה של הוועדה המייעצת ודרכי פעולתה בהקשר של סיום כהונה מוגדרים בהחלטה מס' 4062 והם חלים בשינויים המחויבים גם ביחס להפסקת כהונה של ממלאי המשרות אשר בחינת מינויים מצויה בסמכותה, ובכלל זאת תפקיד ראש השירות, בהתייחס, בין היתר, לתשתית העובדתית המפורטת שנדרש להניח בפניה ולזכות השימוע העומדת לבעל התפקיד, טרם גיבוש המלצת הוועדה.

ב. עיקרי העובדות הצריכות לעניין

46. ביום 11.10.21 התקבלה החלטה מספר 473 של ממשלת ישראל ה-36 למנות לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי את מר רונן בר; וזאת לאחר בחינתה של הוועדה המייעצת. במסגרת החלטה זו, נקבע כי המינוי ייכנס לתוקף ביום 13.10.21, וכי תקופת הכהונה תעמוד על 5 שנים. בתמצית, יצוין כי מר בר מונה לתפקיד ראש השירות לאחר כ-28 שנות שירות בשב"כ שבהן ביצע מגוון תפקידים, בין היתר, מפקד יחידת המבצעים המיוחדים, ראש אגף המבצעים בשירות, ראש אגף המטה, וסגן ראש השב"כ.

47. ביום 7.10.23, פתח ארגון הטרור חמאס, יחד עם ארגוני טרור נוספים הפועלים ברצועת עזה, במתקפת טרור נפשעת ואכזרית כנגד מדינת ישראל ואזרחיה. במתקפה אכזרית זו נרצחו ביישובים ישראליים ובשטחים הסמוכים לרצועת עזה, למעלה מ-1,200 בני אדם, ונחטפו לרצועת עזה למעלה מ-230 בני אדם; 59 מהם עדיין מוחזקים שם. ראש השירות נטל אחריות על חלקו של שירות הביטחון הכללי באי מתן התרעה מספקת לצורך סיכול המתקפה, והודיע כי על רקע האמור בכוונתו לסיים את תפקידו כראש השב"כ לפני תום התקופה שנקצבה לכהונתו.

48. בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל ואזרחיה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח הסמכות הנתונה לה בסעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה. מאז יום 7.10.23, מנהלת מדינת ישראל מלחמה קשה מול ארגוני הטרור ברצועת עזה, לצד מערכה רב-זירתית אל מול איראן ושלוחותיה, הקרובות והרחוקות, ועליית איומי הטרור באזור יהודה ושומרון.

49. מאז ועד היום, יחד עם פעילותם העצימה של צה"ל ויתר כוחות הביטחון, פועל שירות הביטחון הכללי לילות כימים כחלק מהמאמץ להשגת מטרות המלחמה כפי שהגדיר הדרג המדיני, ובראשן מיטוט שלטון חמאס ויכולותיו הצבאיות, הסרת איום הטרור מרצועת עזה, והשבת החטופים לביתם. בד בבד, התגברות איומי הטרור באזור יהודה והשומרון ובתוך ישראל, מובילה לפעילות עצימה ומשמעותית של השירות והצבא למעצר פעילי טרור וסיכול תוכניותיהם, ומבצעים בהיקפים שונים לסיכול תשתיות הטרור באיו"ש, ובחודש ינואר 2025, הוסיף הדרג המדיני למטרות המלחמה את המטרה של פגיעה משמעותית ביכולות ארגוני הטרור ביו"ש וחיזוק ההגנה והביטחון ביו"ש.

50. מדובר בתקופה מורכבת ואינטנסיבית במיוחד שבמסגרתה נדרש השירות, כמו גם יתר גופי הביטחון בישראל, להתמודד עם מספר זירות לחימה פעילות ומגוון איומים על מדינת ישראל ואזרחיה. בתוך כך, במאמץ משותף עם יתר גופי הביטחון הצליח שירות הביטחון הכללי להביא להישגים משמעותיים, ובהם מבצעי שחרור חטופים מורכבים ומסוכנים; מבצעי סיכול משמעותיים שבהם חוסלו בכירי הנהגת חמאס וארגוני הטרור ברצועת עזה; השגת מודיעין יקר ערך כחלק מהמאמץ המלחמתי; סיכול תשתיות טרור באיו"ש ובישראל; וכן בלימת מבצעי ריגול וטרור שהובלו על-ידי מדינות זרות.

51. בנוסף לאמור, התרחשו בחודשים האחרונים מספר אירועים הרלוונטיים להבנת התמונה השלמה בענייננו:

א. הגשת תחקירי שב"כ ביחס לכשלי השבעה באוקטובר – כעולה מהתייחסותו של ראש השירות, בסוף חודש ינואר האחרון, ביקש ראש הממשלה כי יוצג לו תחקיר השירות בתוך שבועיים-ימים, וראש השירות ציין בפניו כי תהליך התחקיר טרם הושלם. בהמשך לכך, ולאחר שהתקבל אישור ראש הממשלה לדחיית מועד הגשת התחקיר, ביום 3.3.25, העביר ראש השירות את תחקיר השב"כ לאירועי השבעה באוקטובר, בליווי מכתב שבו עמד על כשלי הארגון, ובצידם הבהיר את הצורך בבדיקה רחבה של ההקשר והמדיניות שבמסגרתם פעלו גורמי הביטחון.

ב. חקירות פליליות הנוגעות לסביבת ראש הממשלה, אשר מנוהלות על-ידי השירות והמשטרה, ונפרט:

52. **החקירה הראשונה** – חקירה שהחלה ביום 27.10.24 עם מעצרו של אליעזר פלדשטיין (להלן: **פלדשטיין**) וחשודים נוספים, בהמשך לחקירה שהתנהלה במחלקת ביטחון מידע בצה"ל שנועדה לגלות את מקור הדלף של ידיעה סודית. עניינה של החקירה במסירת ידיעה סודית לתקשורת הזו, שפורסמה בעיתון "הבילד" הגרמני, על-ידי פלדשטיין, ובמעורבות של יועצי תקשורת נוספים של ראש הממשלה – בראשם יועצו הקרוב יונתן אוריד (להלן: **אוריד**), לשם יצירת השפעה תקשורתית על השיח הציבורי בישראל בנושא החטופים, באופן שמשרת את האינטרס הפוליטי של ראש הממשלה. זאת, לנוכח ביקורת ציבורית שהתעוררה בעקבות פרסום אירוע רציחתם של ששה מהחטופים שהוחזקו בעזה.

מדובר במידע מסווג בדרגת סודיות גבוהה ביותר, אשר הושג באמצעות אמצעי מודיעיני סודי, שהיה בחשיפתו כדי לסכן את ביטחון המדינה וחיי אדם (להלן: **פרשת הבילד**). בפרשה זו מעורבים ארבעה גורמים מסביבתו הקרובה של ראש הממשלה:

- א. **פלדשטיין** – הועסק כיועץ תקשורת במשרד ראש הממשלה, בתפקיד דובר לשכת ראש הממשלה לעניינים ביטחוניים-מדיניים, החל מחודש אוקטובר 2023, בסמוך לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". החל מחודש אפריל 2024, לאחר שנקבעה לו "אי התאמה ביטחונית" שמנעה ממנו לשמש באופן רשמי בתפקיד האמור, עבר להיות מועסק כיועץ תקשורת ואסטרטגיה עצמאי עבור מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, תפקיד שאותו מילא בתקופה הרלוונטית לביצוע העבירות מושא החקירה האמורה. במסגרת תפקידו אלו, שהה פלדשטיין רבות בקרבת ראש הממשלה, הן במשרד ראש הממשלה והן במקומות נוספים שבהם שהה ראש הממשלה, לרבות בקריה, ועמד בקשר יום-יומי עם יועצי התקשורת הנוספים של ראש הממשלה - יונתן אוריך ועופר גולן.
- ב. **אוריך** – משמש מזה כעשר שנים כיועץ תקשורת אישי לראש הממשלה, הכפוף ישירות אליו ומשמש דובר בלשכתו. ההיכרות בין השניים החלה בשנת 2009, עת אוריך עבד בקמפיין הליכוד.
- ג. **עופר גולן** (להלן: **גולן**) – יועץ תקשורת לראש הממשלה מזה מספר שנים ומשמש דובר בלשכתו. בעבר שימש דובר משפחתו של ראש הממשלה.
- ד. **ישראל איינהורן** (להלן: **איינהורן**) – יועץ תקשורת ואסטרטגיה, שבעבר ייעץ לקמפיין הליכוד, ואשר קיים בתקופה הרלוונטית קשרי עבודה שוטפים עם אוריך ופלדשטיין, בפרט בנוגע לתחום התקשורת והדוברות הקשורים באופן ישיר לראש הממשלה. בתקופת ביצוע העבירות, שהה איינהורן בחו"ל והוא עודנו שוהה שם.

53. ביום 21.11.24, הוגש כתב אישום נגד שניים מהחשודים בה – פלדשטיין וארי רוזנפלד, נגד ששירת במילואים במחלקת ביטחון מידע בצה"ל (מחב"מ), אשר מסר לפלדשטיין את הידיעות הסודיות. כתב האישום מייחס לפלדשטיין חמש עבירות של מסירת ידיעה סודית (לפי סעיף 113א לחוק העונשין, תשל"ז-1977; להלן: **חוק העונשין**), עבירה של מסירת ידיעה סודית בכוונה לפגוע בביטחון המדינה (לפי סעיף 113ב) לחוק העונשין, ביחד עם סעיף 29 לחוק; עבירה של החזקת ידיעה סודית (לפי סעיף 113ג סיפא לחוק העונשין); ועבירה של שיבוש מהלכי משפט (לפי סעיף 244 לחוק העונשין). בצד זאת, החקירה בעניינם של אוריך, גולן ואיינהורן טרם הסתיימה, וממילא טרם התקבלה החלטה בעניינם. בעוד השניים הראשונים נחקרו באזהרה בפרשה, איינהורן, אשר זומן אף הוא לחקירה, עודנו שוהה בחו"ל.

צילום כתב האישום שהוגש נגד אלי פלדשטיין וארי רוזנפלד מיום 21.11.24 מצורף ומסומן **מש/10**.

54. במסגרת חקירת פרשה זו עלה כי יועציו הקרובים ביותר של ראש הממשלה, הנמצאים במגע ישיר ויום-יומי עמו, לרבות בלשכתו השוכנת במחנה מטכ"ל בקריה, לא עברו בדיקת התאמה ביטחונית ולפיכך נעדרים סיווג ביטחוני. בהמשך לכך, בדצמבר 2024 החלה בדיקה ביטחונית של שירות הביטחון הכללי ביחס לאנשים הפוקדים לשכות רגישות ואינם עוברים בדיקת התאמה ביטחונית כאמור.

55. **החקירה השנייה** – עניינה בחשדות לחדירתם והשפעתם של אינטרסים קטארים אל תוככי לשכתו של ראש הממשלה, בזמן מלחמה. זאת, בהמשך לבדיקה שהחל שירות הביטחון הכללי, לפי החלטת ראש השב"כ, לאחר פרסום תחקיר שבו נטען כי בתקופת מלחמת "חרבות ברזל", בעודם משמשים כיועציו הקרובים ביותר של ראש הממשלה, קיבלו לכאורה אוריך ופלדשטיין כספים מממשלת קטאר, עבור שירותי ייעוץ, במטרה לקדם את תדמיתה של קטאר בישראל, בין היתר בנושא המגעים להשבת החטופים ומעורבותה ותמיכתה של קטאר בעסקה.

החקירה השנייה מצויה בשלביה הראשונים, אך מהראיות שנאספו עד כה, עולה כי מקורבים לראש הממשלה, האחראים על תחום התקשורת, קיבלו לכאורה כספים בסכומים גבוהים מחברת ייעוץ זרה הפועלת לקידום אינטרסים של קטאר בכמה מדינות ובישראל, תוך הסוואת מקור הכספים, כדי לקדם אינטרסים של קטאר, וזאת במקביל לעבודתם כיועצי תקשורת של ראש הממשלה, ותוך ניצול תפקידם בלשכת ראש הממשלה, קרבתם לראש הממשלה והמידע המצוי בידיהם מכוח תפקידם זה.

עוד עולה לכאורה מהחקירה כי קידום המסרים עבור קטאר על-ידי יועצי ראש הממשלה, פלדשטיין, אוריך ואיינהורן, נעשה תוך הסתרת ההתקשרות עם חברת הייעוץ, באופן שבו הכתבים שקיבלו את הידיעות התקשורתיות יכלו להבין בשגגה שמדובר במסרים המגיעים מטעמו של ראש הממשלה.

במסגרת החקירה נחקרו ונעצרו, ביום 31.3.25, מספר חשודים, בהם פלדשטיין ואוריך, בחשד לביצוע עבירות ביטחון, ובהן מגע עם סוכן חוץ, עבירות פליליות מתחום טוהר המידות ועבירות כלכליות. כן נגבתה עדות פתוחה מראש הממשלה וצפויים להיחקר גורמים נוספים, בהם גם איינהורן, החשוד אף בפרשה זו, אך שוהה כאמור בחו"ל. ביום 1.4.25 וביום 3.4.25 הווארך מעצרים של אוריך ופלדשטיין, תוך שבית המשפט קובע כי קיים חשד שיש בו כדי להצדיק הארכת מעצר, ביחס לעבירות אשר יוחסו לכל אחד מן החשודים.

צילום החלטת בית המשפט מיום 1.4.25 מצורף ומסומן **מש/11**.

56. עוד יוער בהקשר אחרון זה, כי ברקע האמור התקבלו מספר פניות בשירות הביטחון הכללי, וכי במסגרת מענה לפניות מטעם השב"כ מיום 15.2.25, צוין, בין היתר, כי "מתקיימת בעת האחרונה בחינה בנושא הגנה על הסוד בלשכת ראש הממשלה ובמשרדי ממשלה נוספים וכן ביחס למצויים בסביבתם הקרובה של אישים מאובטחים".

צילום המכתב מטעם השב"כ מיום 15.2.25 מצורף ומסומן מש/12.

48. על רקע אירועים אלו, התפרסמו בשבועות שקדמו להחלטה ידיעות בתקשורת על אודות כוונת ראש הממשלה להדיח את ראש השירות מתפקידו. לגבי הידיעה הראשונה, שפורסמה ביום 18.11.24, בסוף אותה הידיעה נכתב כדלקמן: "מלשכת ראש הממשלה נמסר בתגובה: 'הידיעה אינה נכונה כלל. לא התקיים שום דיון בנושא'".² בהמשך לכך, התפרסמו ידיעות נוספות דומות, שבעקבותיהן התקבלו בלשכת היועצת המשפטית לממשלה מספר פניות ציבור, בדבר כוונה אפשרית לכאורה של ראש הממשלה לפעול לסיום כהונתו של ראש השירות, חלק מן הפניות הללו פורטו בעתירות.

57. במכתב ששלח המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון (להלן: **המשנה ליועצת המשפטית לממשלה**), לתנועה למען איכות השלטון בישראל (היא העותרת בבג"ץ 54321-03-25; להלן: **התנועה למען איכות השלטון**), ביום 28.2.25, וזאת במסגרת מענה לפנייה שנשלחה מטעמה שבה נטען כי בכוונת ראש הממשלה לסיים את כהונת ראש השב"כ (יוער כי מכתב מענה בעל נוסח דומה נשלח לגורמים נוספים שפנו ליועץ המשפטי לממשלה בנושא זה), צוין כדלקמן:

"1. לא מוכרת לנו כוונה או החלטה בעניין סיום כהונת ראש השב"כ.

2. מכל מקום, מדובר בסמכות הנתונה לפי חוק לממשלה במליאתה, כאשר תחילתו של הליך הפסקת הכהונה היא כשלעצמה החלטה מנהלית.

3. החלטה כזו ביחס לראש מערכת ביטחונית, ובפרט כזו האוחזת גם בסמכויות אכיפת חוק, מחייבת הליך סדור, המבוסס על טעמים ענייניים בלבד, אשר נשען על תשתית עובדתית מוצקה ומלאה, חף משיקולים זרים, ואשר עומד בהוראות הדין, לרבות כללי המשפט המנהלי.

4. בנסיבות העניין, ככל שתישקל הנעת תהליך כזה, לשם הבטחת עמידתו של התהליך בערובות ההליכיות והמהותיות הנדרשות, יהיה על הדרג המדיני להביא את הדברים לבחינה מוקדמת של הייעוץ המשפטי לממשלה, קודם קידומו".

צילום מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 28.2.25 מצורף ומסומן מש/13.

58. בהמשך לכך, ולאחר שנודע ליועצת המשפטית לממשלה כי ראש הממשלה נפגש עם ראש השב"כ והודיע לו כי בכוונתו להביא תוך מספר ימים לפני הממשלה הצעת החלטה לגבי סיום כהונתו, ביום 16.3.25 שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב אל ראש הממשלה, שבמסגרתו צוין כי לא ניתן לפתוח בהליך סיום כהונת ראש השב"כ, עד להשלמת בירור התשתית העובדתית והמשפטית בעניין זה, כדלקמן:

"הריני להודיעך ביחס להחלטתך להביא לישיבת ממשלה שתקבע 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".

צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 16.3.25 מצורף ומסומן מש/14.

59. ביום 17.3.25 נשלח מכתב מענה מטעם ראש הממשלה אל היועצת המשפטית לממשלה, במסגרתו נכתב כדלקמן:

1. "כידוע, הפסקת כהונת ראש השב"כ היא בסמכותה הבלעדית של הממשלה לפי סעיף 3(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי תשס"ב-2002. מדובר בהחלטה ביטחונית ממדרגה ראשונה. כך בשגרה וכך, ביתר שאת בעת חירום ובשל אתגרים ביטחוניים דחופים. ניסיון לטול את שיקול הדעת הביטחוני של הממשלה בעת מלחמה ובאצטלה של יעוץ משפטי, הוא כפירה מסוכנת – לא ראשונה – בסמכות מפורשת של הממשלה.

2. רמיזותיך על חשד ל"אי חוקיות וניגוד עניינים" הן היפוך גמור של הצדק. הנחיותיך על פתיחה סדרתית בחקירות נגד אנשי ראש הממשלה, שאפילו במשטרת ישראל לא מבינים את תכליתן, הן שימוש לרעה בסמכותך ופרקטיקה פסולה שהפכה לשיטה וכל מטרתה היא שלילת סמכות מהדרג הנבחר.

3. החקירה שהזכרת 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. זו שיטה שקופה להפקעת הסמכות מהדרג המדיני הנבחר והעברתו לפקידים. במהופך לדבריך – הכוונה לסיים את כהונת ראש השב"כ לא באה על רקע החקירה. ההפך, ה"חקירה" היא שנולדה לאחר שהאפשרות להפסקת כהונתו עלתה על הפרק ופורסמה בתקשורת.

4. טענתך שתפקיד ראש השב"כ "אינו משרת אמון אישית של ראש הממשלה" היא מניפולציה. ראש הממשלה והממשלה מעולם לא דרשו חובת אמון אישית. המחוקק הוא זה שקבע שהשירות נתון למרות הממשלה וראש הממשלה הוא הממונה על ראש השירות. מכאן, שכדי לממש את תפקידם, הממשלה וראש הממשלה חייבים להאמין בראש השירות וביכולותיו להוביל את השירות בהצלחה מול האתגרים הדחופים. זהו האמון שנפגע. ראש השב"כ אינו מכהן במשרת אמון והניסיון להציג את חוסר האמון של ראש הממשלה בראש השב"כ כאילו מדובר ב"משרת אמון" הוא מניפולציה לשונית במילה אמון. לאור האתגרים הדחופים, זו לא רק סמכותה הבלעדית של הממשלה לבחור ראש שירות שיש לה את האמון בו שיתמודד עם האתגרים הביטחוניים הדחופים – זו חובתה.

5. בישיבתה הקרובה, תדון הממשלה, בין היתר, בסיום כהונתו של ראש השב"כ, על רקע אובדן האמון מצד ראש הממשלה ומצד חברי רבים

בממשלה. אל הישיבה הזו תזומני. תוכלי לשמוע במהלכה בפירוט את הנימוקים להצעת החלטה ולהשמיע את עמדתך המשפטית בטרם תתקבל החלטתה של הממשלה בעניין".

צילום מכתב ראש הממשלה מיום 17.3.25 מצורף ומסומן מש/15.

60. למחרת היום נשלח מכתב נוסף מטעם היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה, שבמסגרתו נכתב כי :

"אין בסיס לטענות שהעלית בעניין החקירות הפליליות הנוגעות למקורבין. למעלה מן הצורך יובהר, כי סדר הזמנים מדבר בעד עצמו: תחילה נפתחו החקירות, על בסיס מידע שהתקבל, ורק לאחר מכן הודעת על כוונתך לפטר את ראש השב"כ.

כפי שכבר הבהרתי, לא ניתן לפתוח בהליך סיום כהונה של ראש שב"כ עד להשלמת בירור התשתית העובדתית והמשפטית שעומדת ביסוד החלטתך. אף מכתבך מאתמול מתמקד במידה רבה בחקירות הפליליות וממחיש את הצורך שעליו עמדתי בהשלמת הבירור לגבי אפשרותך לעסוק בנושא פיטורי ראש השב"כ בעת הזו.

מכל מקום, טרם הבאת הצעת החלטה בדבר סיום כהונה לממשלה, נדרש יהיה לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים ולתפקידים בכירים. זאת, בהתאם לכללים שקבעה הממשלה עצמה בנושא.

לאור האמור, לא ניתן לקיים עתה את ישיבת הממשלה המתוכננת לדיון בנושא.

אציין עוד, כי הליך פיטורים של ראש שב"כ, הוא חסר תקדים. נדרש לקיים הליך תקין וסדור, על בסיס תשתית עובדתית מוצקה, ולאחר שניתנה לראש השירות הזדמנות להציג את התייחסותו לטעמים העומדים בבסיס החלטה המבוקשת. ההליך התקין מחייב כי הטענות לא יעלו לראשונה בישיבת הממשלה שאמורה לקבל החלטה בנושא.

כך, בכל החלטת ממשלה לא כל שכן בהחלטה העוסקת בנושא כה רגיש".

בהמשך לכך, תבקש היועצת המשפטית לממשלה להבהיר כבר עתה, כי טענות חמורות אלה, שהועלו במכתב ראש הממשלה, ולפיהן נפתחו "חקירות מומצאות" כדי לטרפד את כוונת ראש הממשלה להביא בפני הממשלה החלטה בעניין סיום כהונתו של ראש השב"כ, הן חסרות כל בסיס ויש לדחותן מכל וכל.

צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 18.3.25 מצורף ומסומן מש/16.

61. באותו היום, דחה בית המשפט הנכבד (כב' השופטים נעם סולברג, גילה כנפי-שטייניץ ורות רוני) על-הסף עתירה שבמסגרתה התבקש למנוע את ישיבת הממשלה בנושא הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, בשל היותה עתירה מוקדמת (בג"ץ 43461-03-25 התנועה למען איכות

השלטון בישראל נ' ראש הממשלה חה"כ בנימין נתניהו (18.3.25); כן ראו שתי עתירות נוספות שנדחו על-הסף מטעמים דומים: בג"ץ 44873-03-25 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ראש הממשלה (20.3.25), ובג"ץ 44727-03-25 שפר נ' היועצת המשפטית לממשלה (20.3.25).

62. ביום 19.3.25 נשלח מכתב מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה אל מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס (להלן: **מזכיר הממשלה**). אל מכתב זה, צירף המשנה ליועצת המשפטית לממשלה חוות דעת משפטית בעניין ההליך לבחינת סיום כהונת ראש השירות ואשר לפיה נדרשת הממשלה לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (על תוכנה נרחיב בהמשך). עוד הבהיר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, כי עמדה זו מחייבת את הממשלה, אלא אם בית המשפט יפסוק אחרת, וכל עמדה אחרת נעדרת תוקף משפטי.

צילום מכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 19.3.25 מצורף ומסומן **מש/17**.

63. חרף האמור בחוות הדעת מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוד באותו היום הפיץ ראש הממשלה הצעת החלטה בעניין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, שבמסגרתה הוצע לקבוע, בין היתר, כי ראש השב"כ יסיים את כהונתו ביום 20.4.25. במסגרת דברי ההסבר להצעת ההחלטה נכתב כי זו באה על רקע "חוסר אמון מקצועי ואישי מתמשך של ראש הממשלה בראש השירות אשר בין היתר מונע מהממשלה ומראש הממשלה מימוש יעיל של סמכותם ופוגע ביכולתו של השירות לממש את ייעודו". בהמשך דברי ההסבר נכתב כדלקמן:

"אובדן האמון המקצועי התגבש לאורך המלחמה, מעבר לכשל המקצועי שלו [של ראש השב"כ – הח"מ] 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". (ההדגשה הוספה – הח"מ).

בנוסף, אשר למועד הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, נכתב בדברי ההסבר 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".

וכך לשון הצעת ההחלטה לגופה (נציין כי נוסח זה שונה קמעא מן הנוסח אשר אושר בסופו של יום):

"מ ח ל י ט י ם, להפסיק את כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי רונן בר לפני תום תקופת כהונתו בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי תשס"ב-2002. רונן בר יסיים את תפקידו כראש שירות הביטחון הכללי ביום 20 באפריל 2025.

לאור דחיפות ההחלטה, אופייה והשלכותיה, ולהסרת ספק, 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 בנושא.

הממשלה מודה לרונן בר על שירותו ארוך השנים למען ביטחון ישראל.

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

צילום הצעת ההחלטה בעניין "הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי" מיום 19.3.25 מצורף ומסומן מ/18.

64. למחרת היום, 20.3.25, שלח מזכיר הממשלה מכתב אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שבמסגרתו חלק על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, בדבר הצורך להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת, כפי שפורטה במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 19.3.25.

צילום מכתב מזכיר הממשלה מיום 20.3.25 מצורף ומסומן מ/19.

65. ביום 20.3.25, לקראת ישיבת הממשלה בנושא הפסקת כהונתו, שלח ראש השב"כ מכתב אל שרי הממשלה בעניין ישיבת הממשלה שכותרתה "הפסקת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי", שבמסגרתו נכתב, בין היתר, כי:

"לצערי הצעת ההחלטה באופן בו נוסחה כוללת טענות כלליות, לקוניות ולא מבוססות שאינן מאפשרות לי לגבש מענה סדור, ונראה כי מסתירות את המניעים העומדים בבסיס הכוונה להפסקת כהונתי [...] **בנסיבות אלו איני יכול להתייחס כאן לטענות המופיעות בהצעת ההחלטה, אשר ניכר כי באו אל העולם לשם הליך זה ושלרובן ככולן לא היה זכר בשיחותיי עם ראש הממשלה, ואין זה מקרה כי אין לצידן ולו דוגמא אחת. התייחסות מהותית לטענות כאלה מחייבת הליך סדור, לרבות הצגת מסמכים רלוונטיים, ולא הליך למראית עין שתוצאתו נקבעה מראש. מכל מקום מדובר בטענות מופרכות שאינן אלא מסווה למניעים אחרים לגמרי, זרים ופסולים מיסודם, שנועדו לשבש את יכולתו של שירות הביטחון הכללי למלא את תפקידו בממלכתיות, על פי החוק ולטובת אזרחי ישראל ולא לטובת אינטרסים אישיים, ולמנוע את חקר האמת הן ביחס לאירועים אשר הובילו לטבח והן ביחס לפרשיות חמורות אותן חוקר השב"כ כעת.**

[...]

השירות פועל ליישם את המדיניות שקובע הדרג המדיני, וימשיך לעשות כן. לצערי, שרי הממשלה אינם נחשפים לרובם של הדברים, וזאת בעקבות הנחיית ראש הממשלה אשר אסרה עלי לקיים פגישות עם השרים במהלך השנה האחרונה, הנחייה שספק אם יש לה בסיס בחוק. לפיכך, הופתעתי לקרוא בהצעת ההחלטה טענה כאילו חוסר האמון שבין ראש הממשלה לראש השירות פוגע ביכולתו של השירות למלא את ייעודו. בהקשר זה ראוי שיובאו בפני דוגמאות המבססות טענה מופרכת זו. זאת, לאור העשייה הסיכולית האינטנסיבית של שב"כ, חסרת התקדים בהיקפה ועוצמתה, בדגש על תקופת המלחמה, בהנחיית הדרג המדיני, בכל הגזרות, הן מול איומי טרור והן מול איומי ריגול.

[...]

בנוסף, וכידוע, מתנהלת בימים אלה חקירה מורכבת, מסועפת ובעלת חשיבות רבה ורגישות מיוחדת העוסקת למעורבות של קטאר, בקודש הקודשים של קבלת ההחלטות הישראלית, לשכת ראש הממשלה. אני רואה בהשלמת החקירה במלואה וחתירה לחקר האמת, תהא תוצאת החקירה אשר תהא, כחובה ציבורית ראשונה במעלה המוטלת עליי. כפי שפורסם, מהלכי חקירה משמעותיים מתקיימים בימים אלה ופגיעה בהם באמצעות ניסיון הדחה בהול ופתאומי, הנתמך בנימוקים מופרכים מיסודם, טבולה כל כולה בשיקולים זרים ובניגוד עניינים אישי ומוסדי שאין חמור ממנו. פיטורי ראש השירות בשעה זו ביוזמת ראש הממשלה מעבירים מסר לכל העוסקים בכך, מסר שעלול להעמיד בסיכון את מיצוייה המיטבי של החקירה. זוהי סכנה ישירה לביטחונה של מדינת ישראל" (ההדגשות במקור – הח"מ).

צילום מכתב ראש השב"כ מיום 20.3.25 מצורף ומסומן **מש/20**.

66. במהלך ישיבת הממשלה ביום 20.3.25 שבה היועצת המשפטית לממשלה ועמדה על הקשיים הממשליים בקיום הדיון בסוגיית סיום כהונתו של ראש השב"כ בעת הזו, בשים לב לאופיו הייחודי והרגיש של תפקיד זה ולכך שמדובר בהחלטה תקדימית וחריגה ביותר. זאת, ללא תשתית עובדתית מספקת עובר לקיום הדיון; מבלי שקיים הליך שימוע לראש השירות; מבלי שהסוגייה נבחנה על-ידי הוועדה המייעצת; וכן בטרם לובן החשש לניגוד עניינים ביחס לעיסוקו של ראש הממשלה בנושא זה.

67. בסיומה של הישיבה החליטה הממשלה על הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, אולם בשונה מהצעת ההחלטה המקורית, נקבע כי מועד סיום תפקידו יחול ביום 10.4.25 (חלף התאריך שהופיע בהצעת ההחלטה, 20.4.25), או עם מינוי ראש שירות חלופי קבוע, לפי המוקדם. וזו לשון ההחלטה כפי שהתקבלה:

"מ ח ל י ט י ם, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי תשס"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 החלטה, אופייה 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 בנושא.

הממשלה מודה לרוגן בר על שירותו ארוך השנים למען ביטחון ישראל.

הממשלה מדגישה את הערכתה לנשי ואנשי שירות הביטחון הכללי, לפועלם ולהקרבנם שאין לה גבול למען ביטחונם של אזרחי ישראל.

צילום החלטת הממשלה מיום 20.3.25 מושא העתירות מצורף ומסומן מש/21.

68. ביום 21.3.25 הוגשו לבית המשפט הנכבד חמש עתירות נגד החלטת הממשלה, ובו ביום קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופטת כנפי-שטייניץ) כי:

"העתירות ייקבעו לדיון לפני הרכב בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מיום 8.4.2025.

המשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירות עד 72 שעות לפני מועד הדיון שייקבע, וכן תגובה לבקשות למתן צו ביניים עד ליום 24.3.2025.

מבלי לנקוט כל עמדה בעתירות, ועל מנת למנוע טענה למצב דברים בלתי הפיך, ניתן בזאת צו ארעי לפיו יושהה תוקפה של החלטה מושא העתירות עד למתן החלטה אחרת".

69. יומיים לאחר מכן, ביום 23.3.25, הוגשו שלוש עתירות נוספות נגד החלטת הממשלה, ובהמשך אותו היום קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופטת רות רונן) כי עתירות אלו יישמעו במאוחד עם חמש העתירות שהוגשו קודם לכן.

70. ביום 24.3.25 הוגשה תגובת הממשלה, אשר קיבלה מהיועצת המשפטית לממשלה, ביום 23.3.25, היתר לייצוג משפטי נפרד בעתירות, לבקשות למתן צווי-ביניים שבמסגרתה התבקש, בעיקרם של דברים, לדחות את הבקשות; וכן הוגשה הודעה מטעם היועצת המשפטית לממשלה שבגדרה התבקש להגיש את התגובה לבקשות לצווי-ביניים במאוחד עם התגובה לעתירות לגופן. בנוסף, במסגרת תגובתה של היועצת המשפטית לממשלה התבקש כי הצו הארעי שניתן ביום 21.3.25 ימשיך לעמוד עד למועד הדיון שנקבע ליום 8.4.25. יוער, כי היועצת המשפטית לממשלה סברה כי אין מקום לאפשר את תחילת הליכי הבחירה והראיונות של ראש שירות חדש או של ממלא מקום, בשל החשש לפגיעה ביציבותה של המסגרת הניהולית ההירארכית של שירות הביטחון הכללי.

71. בהמשך לכך, ביום 25.3.25 החליט בית המשפט הנכבד (כב' השופטת כנפי-שטייניץ) כי הצו הארעי שניתן ביום 21.3.25 – שבמסגרתו הושהה תוקפה של החלטת הממשלה נושא העתירות

– יוותר על כנו עד למתן החלטה אחרת. בצד האמור נקבע, כי היקפו של הצו הארעי לא יורחב, כך שניתן יהיה להתחיל בתהליכי הבחירה והראיונות של ראש שב"כ חדש או של ממלא מקום.

72. ביום 31.3.25 פרסם ראש הממשלה הודעה כדלקמן: "לאחר שראיין לעומק שבעה מועמדים ראויים, ראש הממשלה בנימין נתניהו החליט למנות את מפקד חיל הים לשעבר, האלוף במילואים אלי שרביט, לראש השב"כ הבא. האלוף שרביט שירת 36 שנים בצה"ל, מהן 5 שנים כמפקד חיל הים. בתפקיד זה הוביל את בניית כח המגן הימי על המים הכלכליים וניהל מערכות מבצעיות מורכבות מול חמאס, חיזבאללה ואיראן. השב"כ הוא ארגון עתיר זכויות, שעבר טלטלה קשה בשבעה באוקטובר. ראש הממשלה משוכנע שהאלוף שרביט הוא האדם המתאים להובלת השב"כ לדרך שתמשיך את המסורת המפוארת של הארגון".³

למחרת, 1.4.25, פורסמה הודעה רשמית נוספת כדלקמן: "ראש הממשלה נתניהו נפגש אמש שוב עם האלוף שרביט בנוגע למינויו לראשות השב"כ. ראש הממשלה הודה לאלוף שרביט על נכונותו להיקרא לדגל, אך הודיע לו כי לאחר מחשבה נוספת בכוונתו לבחון מועמדים אחרים. אלוף אלי שרביט: 'התבקשתי על-ידי ראש הממשלה לקחת על עצמי את תפקיד ראש השירות ולהמשיך ולשרת את מדינת ישראל בעת הקשה הזו - וכך עשיתי. זאת מתוך אמון מלא ביכולתו של שירות הביטחון הכללי לעמוד באתגרים המורכבים שלפתחו בימים האלה, ואמונה צנועה ביכולותי להובילו לכך. שירות טובת המדינה, ביטחונה וביטחון אזרחיה תמיד יהיו מעל הכל ולנגד עיני".⁴

73. ביום 2.4.25 פורסם מטעם לשכת ראש הממשלה, כי "ראש הממשלה נתניהו ממשיך לראיין מועמדים לתפקיד ראש השב"כ, כולל מועמדים שכבר ראיין. בהתאם ללו"ז שנקבע בממשלה לסיום כהונתו של רונן בר עד 10.4, לא ניתן יהיה להעביר בוועדת גרוניס ראש שב"כ קבוע במועד. לכן, ראש הממשלה מתכוון להטיל על סגן ראש השב"כ המכהן ש' את תפקיד ממלא-המקום עד מינוי ראש שב"כ קבוע".

74. לעניין מילוי המקום, גם כאן נבהיר כי קיים הליך סדור בסעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים). התנאים האמורים בסעיף זה אינם מתקיימים ולו מן הטעם כי לנוכח הצו הארעי שהוציא בית המשפט הנכבד, משרתו של ראש השירות "לא נתפנתה" כקבוע בסעיף זה. זאת, מבלי לדון בקשיים נוספים בקיום הליך מינוי ממלא-מקום לעת הזאת.

75. לעניין זה נזכיר כי בנוסח הצעת המחליטים, כפי שהובא לדיון בממשלה, נקבע כי מועד סיום כהונתו של ראש השירות יחול ביום 20.4.25. במהלך ישיבת הממשלה קוצר המועד ונקבע ליום 10.4.25. גם עניין זה מדגים את הקושי באופן קבלת החלטה בממשלה: בהיעדר תשתית עובדתית מספקת ולו לעניין משך הזמן שיארך הליך מינויו של ראש שירות חדש; וכן ההשלכות הנובעות מכך, ביחס לתפקוד השירות ללא ראש שירות קבוע, בפרט בנסיבות הביטחוניות הנוכחיות.

³ <https://www.gov.il/he/pages/spoke-sharvit310325>
⁴ <https://www.gov.il/he/pages/spoke-shabak010425>

ג. העתירות בתמצית

76. כאמור, נגד החלטת הממשלה הוגשו 8 עתירות. למען היעילות, ובשים לב לחפיפה בין הטענות השונות שהועלו בעתירות, נציג את עיקרי הטענות המרכזיות במאוחד. בעיקרם של דברים, נטען בעתירות כי יש להורות על בטלותה של החלטת ראש הממשלה להביא את סוגיית סיום כהונתו של ראש השב"כ לדיון בממשלה וכן להורות על בטלותה של החלטת הממשלה, בשים לב לפגמים שנפלו בה, ובהם היעדר תשתית עובדתית עובר לקבלתה; אי-הבאת הנושא לפני הוועדה המייעצת; העובדה כי ההחלטה קודמה והתקבלה בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה; קיומו של חשש לניגוד עניינים בו מצוי ראש הממשלה, אשר לא נבחן בטרם קודמה על-ידו החלטת הממשלה; טענה לשיקולים זרים שניצבים בבסיס החלטת הממשלה; והיותה של ההחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, בשים לב, בין היתר, למצב הביטחוני במדינת ישראל, ובפרט להימשכות הלחימה ברצועת עזה, כאשר נטען כי קבלת ההחלטה בנסיבות אלה עשויה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה.
77. במישור התשתית העובדתית נטען, כי עובר לקבלת ההחלטה לא עמדה לפני חברי הממשלה תשתית עובדתית מינימלית שיש בה כדי לבסס החלטה תקדימית ומשמעותית כהפסקת כהונתו של ראש השב"כ. עוד נטען בהקשר זה, כי הנימוקים שהוצגו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, כמו גם בפרסומים בתקשורת ובסרטונים מוקלטים מטעם ראש הממשלה, אינם מספקים הסבר לעיתוי ההחלטה ולדחיפות שבקבלתה. זאת, שכן מדובר ב"טענות ערטילאיות אודות אותו 'חוסר אמון', העומד ביסוד הרצון או ההחלטה לפטר את [ראש השב"כ – הח"מ]" (פסקה 119 לעתירה בבג"ץ 54398-03-25), וכן שחלק מן ההנמקות התקיימו זמן רב עובר למועד קבלת ההחלטה.
78. עוד נטען, כי החלטת הממשלה שלא להביא את נושא הפסקת כהונתו של ראש השב"כ לבחינת הוועדה המייעצת, מנוגדת לדין, ועולה כדי פגם שמצדיק התערבות בהחלטה. העותרים סבורים כי אף בהתעלם מהחובה החוקית שחלה על הממשלה לעשות כן בשים לב להחלטות הממשלה שפורטו לעיל, הדבר אף מתחייב נוכח חריגותה של ההחלטה והצורך לבססה כדבעי, בהתחשב, בין היתר, בהמלצת הוועדה המייעצת.
79. בנוסף, לשיטת מרבית העותרים החלטת הממשלה אינה חוקית נוכח קידומה וקבלתה בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, שלפיה בשלב זה לא ניתן לקדם החלטה בטרם בירור נושא ניגוד העניינים, וכן כי נדרש להביא את הנושא לפתחה של הוועדה המייעצת למינוי בכירים. פגם זה מתחזק, כנטען, משעמדת היועצת המשפטית לממשלה הובאה לידיעת ראש הממשלה במספר הזדמנויות שונות ובפרק זמן קצר עובר לכינוסה של הממשלה לצורך קבלת ההחלטה, וכן נוכח העובדה שלא ניתן זמן מספק לבחינת הנושא כפי שצוין במכתבים שפורטו לעיל.

80. אשר למישור שיקול הדעת, עיקר הטענות מכוונות כלפי הימצאותו לכאורה של ראש הממשלה במצב של ניגוד העניינים, בשים לב ל"פרשת הבילד" ו"פרשת קטרגייט" שנוגעות, כאמור, לגורמים בסביבתו הקרובה של ראש הממשלה. לפי הנטען, העובדה כי בימים אלה מתנהלות פרשות פליליות הנחקרות על-ידי השב"כ ומשטרת ישראל – שבמסגרתן מיוחסים חשדות חמורים לגורמים בסביבת ראש הממשלה – מקימה ניגוד עניינים שמונע מראש הממשלה לעסוק בנושא הפסקת כהונתו של ראש השב"כ בעת הנוכחית.

81. טענה קרובה שהועלתה במרבית העתירות נוגעת לשיקולים זרים שעומדים ביסוד ההחלטה להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ. כנטען, העיתוי שבו הוחלט על סיום כהונת ראש השב"כ בסמוך לאחר פתיחת החקירה בעניין "קטרגייט", ההנמקות הכלליות והבלתי מבוססות שבבסיס החלטת הממשלה, וסד הזמנים הדחוק שבו התקבלה ההחלטה, בצירוף התייחסותו של ראש הממשלה עצמו לנושא החקירות במכתב ששלח ליועצת המשפטית לממשלה מיום 17.3.25, מעלים – כך נטען – חשש כבד לשקילתם של שיקולים זרים בהחלטה על הפסקת כהונתו של ראש השב"כ. בנסיבות אלו, קיים קושי ממשי לקבוע שהחלטת הממשלה אינה מבוססת על שיקולים זרים, קרי על הניסיון לפגוע בחקירות המתנהלות, בין היתר, בשירות הביטחון הכללי, באמצעות הפסקת כהונתו של מי שעומד בראש הארגון.

82. לבסוף, מרבית העותרים סבורים כי נוכח המצב הביטחוני השורר במדינת ישראל, ובשים לב לחשיבות שיש בתפקודו התקין של שירות הביטחון הכללי, ההחלטה החריגה והתקדימית להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ בעת הנוכחית, ובסד זמנים מצומצם עד מאוד, חורגת ממתחם הסבירות. אף משכך, כך נטען, יש להורות על בטלותה של ההחלטה.

ד. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

83. כפי שיפורט להלן, בהליך קבלת ההחלטה הממשלה על סיום כהונתו של ראש השירות נפלה שורה ארוכה של פגמים, אשר כל אחד מהם – לא כל שכן בהצטברם, ובשים לב למכלול הנסיבות שהובילו לקבלת ההחלטה – מובילים למסקנה כי דינה בטלות.

84. במקרה דנן נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטת הממשלה. זאת, שכן גם מבלי לקבוע מסמרות בשאלת סבירות ההחלטה לגופה, הרי שדי בפגמים החמורים שנפלו במישור ההליכי כדי לקבוע כי מדובר בהחלטה פגומה מיסודה שדינה בטלות; כל זאת עוד בטרם נידרש למשמעות הנובעת מניגוד העניינים בו מצוי ראש הממשלה. סוגיה זו לא לובנה בטרם הובא הנושא בפני הממשלה, חרף העובדה כי הובהר לראש הממשלה כי יש להשלים את הבדיקה טרם הדיון בנושא. ליבון הסוגייה הושלם לאחר קבלת החלטת הממשלה וזה העלה, כי בהתאם לאמות המידה המשפטיות החלות בתחום ניגודי העניינים, ראש הממשלה היה מצוי במצב של ניגוד עניינים ביחס להליך פיטוריו של ראש השירות, ובכך הופר עקרון יסוד היורד לשורש ההחלטה. אף מטעם זה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטול החלטת הממשלה.

85. בטרם נידרש לפגמים ההליכיים בפירוט, נבקש להבהיר מדוע העמידה על אלה חשובה במיוחד במקרה דנן.

86. כפי שנראה להלן, שמירה על תקינות ההליך בהליכי המינוי וסיום כהונה קצובה של נושאי משרה ציבורית בכירה, היא ערובה קריטית לשמירה על ממלכתיות השירות הציבורי, על עצמאותו ועל מקצועיותו.

הדברים אמורים ביחס לכל בקשה לסיום כהונה קצובה של נושא משרה ציבורית בכירה.

הדברים אמורים ביתר שאת ביחס לנושא משרה ציבורית בכירה המחזיק בסמכויות חקירה, אכיפה או אסדרה הנדרש להיות עצמאי ובלתי תלוי.

לא כל שכן, ביחס לראש שירות הביטחון הכללי – ארגון ביטחון הפועל באופן חשאי גם בתוך שטח מדינת ישראל ומחזיק בסמכויות רחבות היקף, לרבות סמכויות חקירה, איסוף מידע וחיפוש סמוי, שאותן הוא מוסמך להפעיל לפי חוק גם כלפי אזרחי ישראל ותושביה, **תוך פגיעה בזכויות יסוד חוקתיות, ובראשן הזכויות החוקתיות לפרטיות, לחירות ולכבוד האדם**. מדובר אפוא באחת המשרות הרגישות והחשובות ביותר בשירות הציבורי ומכאן ששמירת עצמאותו ואי-תלותו של הנושא בה נושאת חשיבות ממעלה ראשונה.

87. כפי שנראה להלן, החלטת הממשלה התקבלה בבהילות, שלא בהתאם להליך הקבוע לקבלת החלטות ממשלה בכלל והחלטות ממשלה בנוגע לסיום כהונה של נושא משרה בכיר בפרט. זאת, מבלי שניתנה לראש השירות זכות טיעון שלא על בסיס תשתית עובדתית מלאה, בטרם נערכה על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה בחינה עובדתית ומשפטית יסודית בסוגיות המשפטיות הכרוכות בנושא ובכללן סוגיית ניגוד העניינים; וכל זאת – בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה. לא זו אף זו. מכלול הנסיבות האופפות את עיתוי קידום ההחלטה, כעולה גם ממכתבו לשרי הממשלה של ראש השירות והתייחסותו המשלימה, מעוררת סימני שאלה כבדים בנוגע לתכליתה של ההחלטה, אשר רק מחדדים את הצורך בבחינה מקיפה של מצב הדברים, על-ידי הגורם המתאים והמוסמך לכך – הוועדה המייעצת למינויים בכירים.

88. החלטת הממשלה דנן, היא **החלטה תקדימית**, שכן לפי מיטב הבדיקה, זו הפעם הראשונה, למצער מאז הסדרת הנושא בהחלטות הממשלה בעשורים האחרונים, שבה מתקבלת החלטה על סיום כהונתו של נושא משרה בכיר במהלך תקופת כהונתו הקצובה. אשר על כן, מתן גושפנקה לקבלת החלטה תקדימית וחריגה כאמור בהליך פגום, מזורז וחפוז כאמור, ללא הערובות הנדרשות לשמירה על תקינות ההליך, עלול להוביל לפגיעה קשה וחמורה בעצמאות שיקול הדעת של בכירי השירות הציבורי, בממלכתיותו ובמקצועיותו. הדברים אמורים כאמור ביתר שאת ביחס לסיום כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי, לנוכח המאפיינים הייחודיים של הארגון שהוא עומד בראשו וסמכויותו רחבות היקף; ובפרט בשים לב לנסיבות הקונקרטיים האופפות את עיתוי קבלת ההחלטה בעת הנוכחית.

1.4. הפגמים ההליכיים בהחלטת הממשלה בדבר הפסקת הכהונה

89. מעולם לא החליטה ממשלת ישראל על סיום כהונת ראש השירות לפני תום כהונתו הקצובה. מעבר לכך, לפי מיטב הבדיקה, הממשלה מעולם לא הפעילה את מנגנון סיום הכהונה הקצובה שנקבע בהחלטותיה הנוכחות, ביחס לאף לא אחד ממאות נושאי המשרה הבכירים שפעלו מכוח החלטות הממשלה השונות לאורך השנים. מדובר אפוא בהחלטה תקדימית ודרמטית, אשר דווקא בה יש להקפיד על הליך סדור ובהתאם לכללי המשפט המינהלי – קלה כחמורה.
90. אלא, שדווקא בהליך שהוביל להחלטה זו, ראתה ממשלת ישראל להתכנס בשעת לילה, לישיבה שלא במועד ישיבות הממשלה הרגיל, שנקבעה אך יום אחד קודם לכן, בלא שהוצגה תשתית עובדתית רלוונטית ומספקת בפני שרי הממשלה, ותוך התעלמות מחוות דעתה המחייבת של היועצת המשפטית לממשלה בנוגע להיבטים הליכיים בסיסיים הנדרשים בנסיבות העניין, ובהתבסס על חוות דעת משפטית נעדרת כל תוקף מטעם מזכיר הממשלה; תוך הפרת החובות הנוגעות לתקינות ההליך בהתאם לכללי המשפט המינהלי וכללי הצדק הטבעי. והכל כאשר באוויר מרחפת שאלה בסיסית של חשש לניגוד עניינים שטרם לובנה.
91. כפי שנראה להלן, בהחלטה זו נפלה שורה ארוכה של פגמים הליכיים, אשר כל אחד מהם – לא כל שכן בהצטברם – מוביל למסקנה כי ההחלטה התקבלה שלא כדין, ולכן דינה הוא בטלות.
92. קידום הצעת ההחלטה בהליך תקין מחייב תשתית עובדתית מלאה, לרבות ביחס למועד המשוער לאישור מינוי ראש שב"כ חדש; לאופן פעולת השירות בתקופת הביניים; מתן שהות למימוש זכות טיעון כדין; וליבון מוקדם של שאלת החשש לניגוד העניינים, כמו גם הבאת הנושא בפני הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. כל זאת ניתן היה לעשות בלוחות זמנים מהירים, המתיישבים עם חריגות הבקשה והצורך להכריע בה – לכאן או לכאן – בהקדם האפשרי.
93. ודוק: דווקא הנסיבות האופפות את קידום ההצעה, הפרשיות הפליליות הנחקרות בד בבד עם קידומה של ההחלטה, והטענות העובדתיות הסותרות והמשתנות שהועלו ביחס להיבטים מהותיים הנוגעים לטענת "חוסר האמון" שעליהן נשענת ההצעה – מחייבות את בחינתו המקדמית של הנושא על-ידי גורם בלתי-תלוי ועצמאי. החלטות הממשלה הצריכות לעניין קובעות, מטעמים אלה ממש, כי גורם זה יהיה הוועדה המייעצת, ועדה בלתי תלויה שבראשה עומד כיום נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אשר גרוניס. הוועדה המייעצת תוכל לבחון את הנושא ולהעביר את המלצתה לממשלה, כמו גם לאפשר את מימוש זכות הטיעון על פי דין. זאת, כדי לוודא שבפני הממשלה הונחה תשתית מלאה, לכך שהבקשה התקדימית והחריגה לסיום כהונתו של ראש השירות, בנסיבות שבהן קודמה, אכן מבוססת על טעמים ענייניים, וכן כדי להסיר את החשש כי תכליתה להביא לסיום כהונתו של נושא משרה בכיר, בעל סמכויות אכיפה מרחיקות לכת, על רקע הפעלת שיקול דעתו המקצועי באופן עצמאי, באופן העלול

להביא לפגיעה קשה ביכולתם של נושאי משרה ציבורית בכירה למלא תפקידם כדון, ובפרט בעת הפעלת כוח בהקשרים רגישים ביותר של המשטר הדמוקרטי בישראל.

94. נעמוד על הדברים כסדרם.

ד.1.א. קבלת החלטה מבלי שהנושא הובא בפני הוועדה המייעצת

95. עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בחוות הדעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 19.3.25, היא כי בטרם הפסקת כהונתו של ראש השירות, נדרש להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת למינויים בכירים. כפי שנראה להלן, חובה זו נגזרת במישרין מלשונן המפורשת של החלטות הממשלה הצריכות לעניין, מתכליתן, ומהיעדר צידוק סביר לסטות מן ההסדר שנקבע במסגרתן בנסיבות העניין. כל פרשנות לשונית אחרת היא דחוקה, וממילא אינה מתיישבת עם תכליתו של ההסדר.

ד.1.א.1. החובה להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת למינויים – ניתוח החלטות הממשלה

96. כפי שפורט לעיל (בפרק א.3.א.), הוועדה המייעצת הוקמה בהחלטות הממשלה, שהתעדכנו מעת לעת, ובהתאם להחלטות אלה, יש לה תפקיד כפול:

בשלב המינוי, תכלית הוועדה המייעצת היא לחוות את עמדתה בנוגע לטוהר המידות במינויים של בעלי תפקידים בכירים. כל זאת, על-מנת להבטיח כי המינויים הננקטים בידי הממשלה וראש הממשלה יהיו ראויים, ללא זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה. הוועדה מייעצת לממשלה ולראש הממשלה לעניין מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה, באישורה או בהמלצתה, או למינויים לתפקידים בכירים הנעשים על ידי ראש הממשלה. עסקינן במינויים לשבעה תפקידים בכירים ביותר: רמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש שירות הביטחון הכללי, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

כפי שהראינו לעיל, ברבות השנים הוסדר בהחלטות הממשלה גם תפקידה של הוועדה המייעצת בחיווי דעתה כאשר מתבקשת הפסקת כהונתו של אחד משבעת נושאי המשרות האמורות, וזאת לפני תום תקופת כהונתו הקצובה.

97. מלכתחילה, החלטה מס' 4062 קבעה את הסדר קציבת הכהונה ביחס למשרות בכירות מסוימות, ובאופן משולב את הסדרי הפסקת הכהונה ביחס למשרות שכהונתן נקצבה, כפי שפורט לעיל. במועד קבלת החלטה מס' 4062, הוועדה המייעצת הייתה הגורם המוסמך לחוות את דעתה ביחס להתקיימות מי מעילות סיום הכהונה ביחס לכלל נושאי התפקידים הבכירים.

98. בהמשך לכך, התקבלה החלטה מס' 1148, במסגרתה הוחלט **לתקן** את סעיף 4(א) להחלטה מס' 4062 ולקבוע כי לעניין המשרות המנויות בהחלטה מס' 4062 האמורה, תיבחן הפסקת כהונתם של הנושאים בהן על-ידי ועדת המינויים שבראשות נציב שירות המדינה. החלטה זו שינתה את המצב שהיה קיים עד אותה העת מכוח החלטה מס' 4062 לפיה הוועדה המייעצת היא זו שדנה בהפסקת כהונה של **כל נושאי התפקידים הבכירים**. הרציונל בבסיס תיקון זה, כעולה מדברי ההסבר להצעת ההחלטה, היה כי הוועדה המייעצת עוסקת במספר מצומצם מאד של מינויים, שבעה בלבד, ואינה עוסקת בעבודה היומיומית של המינויים בשירות המדינה. לפיכך מוטב כי לא הוועדה המייעצת היא שתדון בהפסקת כהונתם של כלל המינויים הבכירים בשירות המדינה אלא שהוועדה המייעצת תדון אך "אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים, אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו". לאור האמור, נקבע בהחלטה כדלקמן:

"הפסקת 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:

- א. לעניין משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, שנתמנה לפי החלטה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 – על פי המלצה של הוועדה כאמור.**
- ב. לעניין יתר המשרות שהחלטה מס' 4062 חלה עליהם – על פי המלצת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה [...]."

(צילום החלטה מס' 1148 מיום 14.2.16 ודברי ההסבר לה צורף כמ/ש/9 לעיל).

99. הנה כי כן, החלטה מס' 1148, שעליה עמדנו לעיל, הבהירה כי ההסדר לסיום כהונת בעלי תפקידים בכירים, הקבוע בסעיף 4(א) להחלטה מס' 4062, חל בשינויים המחויבים, גם על שבעת בעלי התפקידים המתמנים לפי המלצת הוועדה המייעצת, כאשר טרם הבאת ההחלטה על סיום כהונה בפני הממשלה נדרש לקבל את המלצתה של הוועדה המייעצת בעניין זה.

100. בהצעת החלטת הממשלה לסיום כהונת ראש השירות, צוין, בין היתר, כי "עמדת הממשלה היא כי אין החלטת ממשלה תקפה לעניין ההליכים לקיצור כהונת ראש השירות", וזאת בהתבסס על האמור במכתב מזכיר הממשלה מיום 20.3.25. במכתב זה, נטען כי החלטה מס' 1148 מתייחסת רק למשרות אשר חלה עליהם החלטה מס' 4062, ומפצלת אותן לשתי קבוצות. על עמדה זו חזרה הממשלה גם בתגובתה לבקשה לצו ביניים.

101. **אלא, שעל פי חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, פרשנות זו אינה מתיישבת עם לשון החלטה, עם דברי ההסבר לה או עם תכליתו הברורה של ההסדר.** שכן לפי גישתו של מזכיר הממשלה, סעיף 4(א) להחלטה מס' 1148, אשר עושה שימוש במונח "משרות" ברבים, מתייחס למשרה אחת ויחידה: משרת ראש המוסד לתפקידים מיוחדים, שכן זו המשרה

היחידה אשר נקצבה כהונתה בהמשך להחלטה 4062. מכוח החלטה מס' 4470 שבה נקבעה תקופת הכהונה של ראש המוסד),⁵ וגם חלה עליה החלטה מס' 91. פרשנות זו אינה מתיישבת עם לשון ההחלטה ועם דברי ההסבר לה, המתייחסים ל"רשימה בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה" (בלשון רבים). מדובר אפוא בתוצאה פרשנית מוקשית עד מאוד שאינה מתיישבת עם לשונה הברורה של ההחלטה.

102. פרשנות שגויה זו סותרת גם את תכלית ההחלטות הללו, אשר נועדו לוודא כי הליך סיום ההעסקה של נושאי משרה בכירים בטרם תום כהונתם הקצובה, ייעשה בהליך הולם הכולל התייעצות בוועדה בלתי תלויה. זאת, **דווקא ביחס ל-7 המשרות הבכירות ביותר, שהחלטה על מינוי אדם לכהונה בהן דורשת מלכתחילה התייעצות עם הוועדה המייעצת**. הדברים אמורים ביתר שאת ביחס לתפקיד ראש השירות, אשר מחזיק בסמכויות חקירה, איסוף מידע וחיפוש, בהיבטים רגישים ביותר אשר גם המחוקק ראה לנכון להציב "הערת אזהרה" שלפיהם הארגון ינהג בממלכתיות ולא ייעשה בו שימוש לתכליות פוליטיות מפלגתיות.

103. נחזור ונציין כי כאשר נדרשה הממשלה, על בסיס המלצת הצוות המקצועי, לקבוע את רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה שעליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה (החלטה מס' 4470), אשר באה בהמשך להחלטה מס' 4062, **לא נדרשה קציבת כהונתו של ראש השירות, מכיוון שזו קבועה בצורה מפורשת בחוק**.

104. נזכיר כי סעיף 1.ב. להחלטה מס' 4062, קבע כי ההסדרים 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 [...], וכפי שיאושר על-ידי הממשלה", וכי "הצוות המקצועי מוסמך להציע לממשלה להחיל את ההחלטה גם על משרות בכירות נוספות בשירות המדינה, העונות על המאפיינים האמורים בסעיף 2 להלן, ואשר הכללתן עולה בקנה אחד עם מטרות החלטה זו." החלטה זו הטילה אפוא על צוות מקצועי לקיים עבודת מטה, שנועדה להציע לממשלה את תקופת הכהונה של משרות בכירות בשירות הציבורי. עבודת מטה זו ממילא לא נדרשה להתייחס למשרת ראש השירות, שתקופת כהונתו כבר נקצבה בחקיקה ראשית (סעיף 3(ב) לחוק השב"כ). לפיכך, בהמלצות הצוות הבינמשרדי לקביעת תקופת כהונתם של נושאי משרה בכירים, מאוזכר תפקיד ראש השירות כאחת המשרות הסטטוטוריות אשר קבועה להן תקופת כהונה קצובה בחוק (פסקה 6 למבוא; הערת שוליים מס' 2).

צילום המבוא לדו"ח הצוות המקצועי מצורף ומסומן **מש/22**.

⁵ יוער, כי בהחלטת ממשלה מספר 1154 מיום 27.12.09, נוסף ביחס להוראת החלטה מס' 4470 שלפיה כהונת ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, תהיה ל-5 שנים עם אפשרות להארכה בשנה נוספת, המשפט "לראש הממשלה הסמכות לקצר או להאריך את תקופת הכהונה של ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים".

105. ודוק, עמדת היועצת המשפטית לממשלה נשענת על מספר אדנים – לשוניים ותכליתיים כאחד – כדלקמן:

ראשית, לשון ההחלטה מס' 1148 עצמה, אשר קובעת כי "הפסקת 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: א. לעניין משרות שהמינוי להן נעשה לאחר המלצה של הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים, שנתמנה לפי החלטה מספר 91 מיום 30 במאי 2006 – על פי המלצה של הוועדה כאמור [...] " (הדגשה הוספה – הח"מ).

שנית, לשונם המפורשת של דברי ההסבר להחלטה מס' 1148, אשר מתייחסים באופן מפורש להבדל בין הפסקת כהונה של בעל תפקיד שעליו חלה החלטה מס' 4062, אשר בחינתה תוטל על ועדת המינויים, שכן בהתאם לדברי ההסבר, ועדה זו מצויה "במינויים רבים, דבר יום ביומו", כמו גם "בקשר יומיומי ומתמשך עם נושאי משרה כאלה"; לבין "אותם מינויים שנעשים מלכתחילה בוועדה למינויים בכירים, אשר מוצע כי לגביהם גם סיום הכהונה יהיה בידי ועדה זו" (הדגשה הוספה – הח"מ).

עוד נכתב בדברי ההסבר כך: "מוצע להטיל את התפקיד הנזכר [בחינת שאלת סיום הכהונה של נושא משרה – הח"מ] לעניין מי שמתמנה בידי הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים (כאמור, רשימה בכירה מאוד ומצומצמת מאוד של נושאי משרה) – בידי ועדה זו" (ההדגשה הוספה – הח"מ).

106. במישור התכליתי, ברור מהחלטות הממשלה שפורטו לעיל, כי הממשלה ראתה לקבוע הליך סדור להפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה, לרבות ביחס לנושאים במשרות הדורשות מידה גבוהה של מקצועיות, אמון ותיאום מול חברי הממשלה. קיומו של הליך סדור ומאוזן מעין זה ביחס למגוון כה רחב של משרות בשירות המדינה, הולם ומתבקש – מדרך של קל וחומר – את החלתו גם על שבעת בעלי התפקידים מהרגישים ומהבכירים ביותר בשירות הציבורי, ובהם ראש שירות הביטחון הכללי. ודוק: הקפדה על הליך מינהלי סדור להפסקת כהונתו של מי משבעת בעלי התפקידים האמורים, הכולל אף ערובות מהותיות והליכיות לתקינותו ולחוקיותו, היא חיונית לשם שמירה על מקצועיותם, עצמאותם ואי-תלותם של גורמים בכירים ביותר אלה.

107. במאמר מוסגר יצוין, כי העובדה שהחלטה מס' 91 – המוזכרת על דרך ההפניה בהחלטה מס' 1148 – בוטלה בהמשך בהחלטה מס' 3839, אשר כאמור בה באופן מפורש באה במקומה, לא משפיעה על הקביעה האמורה בהחלטה מס' 1148 באשר לצורך בקבלת המלצת הוועדה המייעצת טרם סיום כהונתו של בעל תפקיד בכיר המתמנה בהמלצתה. האזכור של החלטה מס' 91 בפסקה (א) להחלטה 1148 נועד בעיקרו להבהיר מהן המשרות עליהן חלה פסקה זו.

בנוסף, הוועדה המייעצת המשיכה להתקיים באופן רצוף מאז מועד הקמתה בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת ועד היום, כאשר החלטות הממשלה השונות שהתקבלו לאורך השנים שינו אך ורק את דרכי עבודתה של הוועדה, ולא ביטלו את קיומה או את רשימת המשרות הבכירות שבהן היא נדרשת לדון (למעט הוספה לרשימה של המשנה לנגיד בנק ישראל בתחילת שנות ה-2000, כאמור לעיל). כך למשל, סעיף 1 להחלטה מס' 3839 מורה "לבטל את החלטות הממשלה מס' 91 מיום 30.5.2006 ואת החלטת הממשלה מס' 689 מיום 12.8.2013, **ובמקומן יבוא:** [...]". מכאן, כי החלטה מס' 3839 מחליפה למעשה את החלטה מס' 91 לכל דבר ועניין. בהקשר זה, החלטה 3839 חוזרת במפורש על רשימת שבעת בעלי התפקידים הבכירים שנזכרו בהחלטה 91, לרבות ראש שירות הביטחון הכללי, שמינויים ייעשה על ידי הממשלה לאחר בדיקה מקדמית של הוועדה המייעצת. לסיום עניין זה, אין כל אינדיקציה בהחלטה מס' 3839 או בדברי ההסבר לה, כי הממשלה ביקשה במסגרתה לבטל את תפקידה של הוועדה המייעצת ביחס לסיום כהונה של בעלי תפקידים בכירים המתמנים בהמלצתה. קשה להלום מצב בו שינוי כה מהותי היה נעשה באופן אגבי ועקיף וללא כל התייחסות מפורשת למשמעויותיו.

108. **לסיכום עניין זה, בהחלטות הממשלה הצריכות לעניין הוסדר כי הפסקת כהונתם של שבעת בעלי התפקידים שמינויים נבחן על-ידי הוועדה המייעצת תהיה כפופה להליך שבו עובר לקבלת ההחלטה בעניין, תובא בפניה המלצתה של אותה הוועדה, לאחר שזו תקיים הליך סדור לבחינת הכוונה לסיום הכהונה. הדבר לא נעשה בעניינו – הממשלה פעלה אפוא בניגוד להסדר המחייב החל בנסיבות העניין.**

2.1.1. ד. מה דין ההוראה שלפיה "החלט[ת] זו גוברת על כל החלטת ממשלה קודמת בנושא"

109. בהחלטת הממשלה נושא העתירה, צוין כי "**לאור דחיפות ההצעה, אופייה והשלכותיה, ולהסרת ספק, 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 ולתפקידים בכירים, הממשלה קובעת כי החלטתה זו גוברת על כל החלטת ממשלה קודמת בנושא**" (ההדגשה הוספה – הח"מ).

110. מתעוררת אפוא השאלה, האם הממשלה הייתה רשאית לסטות מן ההסדר שקבוע בהחלטות הממשלה, ובאיזה אופן.

111. תכליתן של החלטות הממשלה שעליהן עמדנו, הוא להתוות את ההליך ואת שיקול הדעת של הממשלה בהחלטות בנושא מינוי והפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים. מדובר אפוא בכללים מוסדיים אשר הממשלה קבעה לעצמה, על בסיס עבודת מטה נרחבת, כדי להדריכה במילוי תפקידיה ובהפעלת סמכויותיה במבט צופה פני עתיד. מדובר בהחלטות רוחביות שאינן מיועדות למינוי ספציפי, אלא נועדו לשמש כהנחיות מחייבות גם עבור ממשלות עתידיות.

112. הגם שהממשלה רשאית לכאורה לסטות מהחלטות ממשלה קודמות, כבר נקבע בהקשר דומה כי "ההנחה היא שהרשות תפעל לפי ההנחיות, והנחה זאת יוצרת ציפייה מוצדקת שכך תפעל הרשות... על כן, אין הרשות רשאית לסטות מההנחיות בלא הצדקה, אלא על הסתיה מההנחיות להיעשות רק מקום בו קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים אותה... סתיה מההנחיות המינהליות מעוררת, על פני הדברים, חשש כי היא נובעת לכאורה מקיומם של שיקולים זרים, אשר השפיעו על החלטת הרשות... בשל כך נקבע, כי הסתיה מההנחיות מעבירה לרשות את הנטל להצביע על הסיבות שבגינן מוצדקת אותה הסתיה... סתיה מההנחיות ללא צידוק סביר עשויה להוות עילה לביטול ההחלטה" (עע"מ 9156/05 גרידינר נ' ראפ, פסקה 10 (פורסם בנבו, 10.6.08); ראו גם בג"ץ 9362/03 ריגלר נ' שר הפנים, פסקה 7 (פורסם בנבו, 28.10.08); בג"ץ 4422/92 עפרון נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מז(3) 858, 853 (1993) (להלן – ענין עפרון)).

113. כאמור לעיל, ההחלטות המסדירות את אופן המינוי וסיום הכהונה של נושאי המשרה הבכירים, הן החלטות שלפי תכליתן המוצהרת נועדו להתוות במבט צופה פני עתיד ובאופן רוחבי את אופן הפעלת סמכויותיה של הממשלה בהקשר הזה, מתוך הבנה שהדבר נדרש לשם שמירה על העצמאות המקצועית של נושאי אותן משרות ומקצועיות השירות הציבורי. כך, למשל צוין בדברי ההסבר של החלטה מס' 1148, כי הצורך בהבאת הנושא בפני ועדה בלתי תלויה לשם קבלת המלצתה, הוא "לאור הצורך למנוע סיום כהונה ממניעים לא ראויים, להגן על פקידי הציבור הממלאים תפקידים נאמנה מפני מי שיבקשו לפגוע בעצמאותם, ולשמור על זכויותיו של פקיד ציבור כזה". כל עוד החלטה מס' 1148 המפנה להחלטה מס' 4062, כהסדר מקיף ומלא הנוגע להפסקת כהונה, לא בוטלה, קשה לקבל עמדה שלפיה הממשלה רשאית להתעלם מן ההסדר, ולקבוע הליך אד-הוק שסוטה מן ההחלטה התקפה ללא הצדקה – זאת, לא רק ביחס לאחת מבין שבע המשרות הבכירות הנבחנות על-ידי הוועדה המייעצת, אלא ביחס לאדם פרטני הממלא את המשרה בעת הנוכחית.

114. הממשלה רשאית אפוא לסטות מהחלטותיה, לרבות מהחלטות בעלות אופי עקרוני-מנחה, אבל זאת רק כאשר ישנו צידוק או טעם טוב לעשות כן (ראו בהקשרי מינויים: בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, בפסקה 70 (נבו 24.11.09); בג"ץ 29/10 המטה למען ארץ ישראל ע"ר נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.1.10)).

115. בהתאם לפסיקה, מוטל על הממשלה הנטל להסביר מדוע ראתה לסטות מן ההליך הסדור הקבוע בהחלטותיה החולשות על הנושא, ועוצמתו של הצידוק הנדרש נגזר ממהות העניין וממכלול הנסיבות.

116. בענייננו, בשים למכלול השיקולים שעומדים בבסיס החלטות הממשלה, יש לקבוע כי מדובר בנטל כבד ומשמעותי. זאת, בשל החשיבות הנוצצת בשמירה על עצמאותם של נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי, לא כל שכן כאלה המחזיקים בסמכויות אכיפה וחקירה משמעותיות; התקדימיות של הפעלת הסמכות (ונוכח כי המקרה דגן הוא למעשה המקרה הראשון מסוגו שבו מגיעה לדיון בממשלה בקשה לסיים כהונה קצובה של נושא משרה בכיר במהלך תקופת כהונתו); והחשש שמא פעולה בניגוד להליך הסדור שאותו קבעה הממשלה

עצמה כהוראת קבע, עלולה להוביל לפריצת הגדרות ולהפיכת ההסדר המקיף שקבעו בנדון ממשלות ישראל, מטעמים ראויים ומשמעותיים כאמור, לאות מתה.

117. בענייננו, הטעם שצוין בהחלטה להליך המזורז – מעבר לטיעון שעמו התמודדנו לעיל ולפיו אין לכאורה בנמצא החלטה תקפה כאמור בעניין זה – נוגע ל"דחיפות" בהחלטה, ול-"אופייה והשלכותיה". בדברי ההסבר להצעה להפסקת כהונת ראש השירות, נכתב כי הדחיפות בקבלת ההחלטה נגזרת מחוסר האמון של ראש הממשלה בראש השירות, והפגיעה התפקודית כפועל יוצא, בעיצומה של מלחמה רב-זירתית.

118. לעניין **הדחיפות** הנתענת, נשאלת השאלה כיצד דחיפות זו מתיישבת עם הטענה בהצעת ההחלטה שלפיה "אובדן האמון המקצועי התגבש **לאורך המלחמה**, מעבר לכשל המקצועי שלו בליל ה-7 באוקטובר". בפרק הזמן של למעלה משנתיים מאז נכנס ראש הממשלה לתפקידו (בראשית שנת 2023), ראש השירות פעל בשיתוף פעולה אינטנסיבי ויעיל עם ראש הממשלה, וביתר שאת מאז שפרצה מלחמת חרבות ברזל.

119. מתעוררת אפוא השאלה אם אכן מדובר באירוע משברי-אקוטי, כזה המצדיק, מחמת **דחיפותו**, סטייה מן המתווה המעוגן בהחלטות הממשלה לבחינת הפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים, על יתרונותיו המובנים. בפני הממשלה לא הוצגה תשתית לכך. אף מעבר לכך, דחיפות נטענת זו, אשר מצדיקה לכאורה דריסתם של סדרי מינהל תקינים, איננה מתיישבת עם העובדה שמלכתחילה הצעת ההחלטה ביקשה להפסיק את כהונתו של ראש השירות רק בחלוף חודש ימים.

120. כאמור לעיל, הצעת ההחלטה, שבה פורט הטיעון בעניין **הדחיפות** בקבלת ההחלטה ובהוצאתה אל הפועל, קבעה כי כהונתו של ראש השירות תסתיים ביום 20.4.25 (כחודש ימים ממועד הדיון בממשלה), וזאת בשל הצורך בחפיפה מסודרת למחליפו. רק בהמשך, ובמהלך הדיון בממשלה, הוחלט לקצר פרק זמן זה עד ליום 10.4.25. גם בכך יש כדי להציב סימן שאלה ביחס לטיעון הדחיפות, כאשר מאזנים אותו אל מול יתר השיקולים הצריכים לעניין.

121. לבסוף, שיקול הדחיפות – ככל שהוא אכן קיים והתייחסנו לסימני השאלה הגדולים בעניין זה – אינו מהווה שיקול יחיד. מה גם, שניתן היה לקיים הליך סדור בלוחות זמנים מזורזים. לכן, גם אם היה ממש בטיעון זה, ממילא היה נדרש לאזנו אל מול יתר השיקולים הצריכים לעניין, בראשם, החשיבות בהקפדה על הערובות הנדרשות לשמירה על עצמאותו של ראש השירות כמי שעומד בראשו של ארגון הפועל באופן חשאי, בעל סמכויות רחבות המופעלות גם ביחס לאזרחי ישראל.

כפי שנראה להלן, יתר נסיבות העניין, לרבות החשש מפני ניגוד עניינים שלא הוברר בטרם קידום ההחלטה, הטענות בדבר קיומם של שיקולים זרים, והפגמים ההליכיים הנוספים שעליהם עמדנו, מעצימים את הנטל להראות הצדקה לסטייה מן ההליך הסדור שחל בעניין העברה מתפקיד של שבעת ממלאי התפקידים הבכירים.

ד.1.א.3. טיעון "חוסר האמון" מחדד את הצורך להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת

122. הטענה בדבר "חוסר האמון מקצועי ואישי מתמשך", מצדיקה את הצורך בבחינת הנושא על-ידי גורם עצמאי ובלתי תלוי בכיר. גורם זה הוא הוועדה המייעצת למינויים בכירים, בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, אשר הממשלה עצמה החליטה בשורה של החלטות שיש להפקיד בידיה את בחינת איוש המשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי ואת הפסקת כהונתם של הנושאים במשרות אלה.

123. כאמור, בבסיס הצעת ההחלטה, כעולה גם מדברי ההסבר לה, ניצבת הטענה שלפיה קיים "חוסר אמון מקצועי ואישי מתמשך" של ראש הממשלה בראש השירות, אשר מונע לכאורה את הפעילות התקינה, ועלול לפגוע בתפקוד השירות, ראש הממשלה והממשלה כולה, וזאת בעיצומה של מלחמה רב-זירתית. הגם שהממשלה לא פעלה בהתאם למנגנון הקבוע בהחלטה מס' 4062, הרי שניסוח הדברים מתכתב עם עילת הפסקת הכהונה שנקבעה בהחלטה מס' 4062, "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".⁶

124. שאלת האמון, או למעשה מהו אותו "משבר אמון", היא שאלה מורכבת הנגזרת ממאפייני תפקיד השירות וראש השירות, שעליהם עמדנו – ועל אופי הכפיפות לדרג המדיני בהקשרים השונים, לרבות ההבחנה בין היבטי מדיניות לבין הפעלת סמכויות איסוף מידע וחקירה. בהקשר זה יש לתת משקל נכבד להוראה הסטטוטורית שלפיה השירות מחויב לפעול באורח ממלכתי, ושאין להטיל עליו משימות מפלגתיות-פוליטיות, וגם בכך יש כדי להקרין על אופי האמון הנדרש. ודוק: מכאן נגזרת המסקנה שלפיה הפעלת שיקול דעת עצמאי, ביחס לסמכויותיו של ראש השירות, כמו גם הבעת עמדה מקצועית, אף אם זו אינה נושאת חן בעיני הדרג המדיני, אינה יכולה להיחשב כהפרת האמון בין ראש השירות לבין הדרג המדיני הממונה.

נוסיף ונציין כי עילת משבר האמון המופיעה בהחלטה מס' 4062 נועדה לחול על המגוון הרחב של המשרות הנדונות בהחלטה זו, שביניהן, כאמור, משרות אמון מובהקות, לצד משרות של שומרי סף אשר השמירה על עצמאותם חיונית מאין כמותה לאינטרס הציבורי ולהגנה על שלטון החוק.

⁶ להשלמת התמונה יצוין כי בשאלה קשורה, תלויה ועומדת עתירה ביחס להחלטת נציב שירות המדינה שלא לכנס את ועדת המינויים כדי לדון בבקשת שר הכלכלה והתעשייה להביא להפסקת כהונתה של הממונה על התחרות (בג"ץ 6075/24 לביא נ' נציב שירות המדינה – להלן: עניין לביא). בעתירה זו ניתן ביום 3.2.25 צו על-תנאי ביחס לעילה זו, המורה לנציב ליתן טעם "מדוע אינו מכנס את ועדת המינויים, על-מנת לבחון את צדקת טענתו של המשיב 2, שר הכלכלה והתעשייה, שעניינה חוסר אמון חריף בינו לבין המשיבה 5, הממונה על התחרות הכלכלית, כעילה לסיום כהונתה". הדיון בהתנגדות לצו על תנאי קבוע ליום 21.5.25.

מכאן כי ברי שלא ניתן להקנות פרשנות אחידה לעילת משבר האמון, ביחס לכל המשרות האמורות, וכי ראוי לפרש עילה זו, אשר נוסחה מלכתחילה בצמצום, בזהירות ובקפדנות יתרה עוד יותר כאשר עסקינן באחת משבע המשרות הבכירות והרגישות ביותר בשירות הציבורי.

125. על מנת שעילת משבר האמון תתגבש, נדרש ראשית כי תעמוד תשתית עובדתית מוצקה וסדורה המבססת את דבר קיומו של משבר אמון כאמור. פשיטא שטענה לפיה קיים משבר אמון, כאשר אותו משבר אמון יסודו בהחלטות או פעולות מקצועיות שקיבל נושא המשרה, אשר ביצע את תפקידו נאמנה, בהתאם לסמכותו ולשיקול דעתו המקצועי, ולא נענה לדרישות הדרג הממנה בנושאים שבהם הוא אמור להפעיל שיקול דעת מקצועי ועצמאי, לא יכולה להקים עילה של "משבר אמון", כנדרש לפי החלטה 4062.

126. בנוסף לשאלת קיומו של משבר אמון, נדרש בהתאם להחלטת הממשלה, כי משבר האמון יהיה "משבר אמון חריף ומתמשך". ההחלטה צריכה להתקבל על בסיס תשתית עובדתית המשקפת את קיומו של משבר אמון חריף ומתמשך.

127. בנוסף לרכיבים האמורים, העילה שנקבעה בהחלטת הממשלה קובעת מבחן אובייקטיבי הדורש כי משבר האמון המתמשך גם יביא למצב בו הוא מונע בפועל תפקוד תקין ויעיל. שאלה עובדתית זו צריכה להיבחן בכל מקרה על רקע מאפייני התפקוד הנדרשים מנושא המשרה הספציפי ומהרשות עליה הוא אמון, כמו גם מהתפקידים הנתונים לה בדין.

128. משמעות הדברים היא כי בחינת עילה זו צריכה להיעשות בזהירות רבה, תוך בדיקה כי אין מדובר ב"משבר מדומה" שתכליתו להביא להפסקת הכהונה, וכי הנושאים שביחס אליהם "נשבר" לכאורה האמון, אינם נושאים שבהם לנושא המשרה אמור לפי הדין להיות שיקול דעת עצמאי שאינו תלוי בעמדת הדרג הממנה, ובפרט – סוגיות הקשורות לאכיפת החוק ולהפעלת הסמכויות רחבות ההיקף שניתנו לשירות לשם יישום ייעודו ותפקידיו. בחינה זו צריכה להיעשות בשים לב לחשש שהביע המחוקק הראשי, בקבעו כי השירות נדרש לפעול באופן ממלכתי וא-פוליטי (סעיף 4(ג) לחוק השב"כ). כפי שציינו לעיל, קביעה סטטוטורית חריגה זו משקפת חשש מובנה, הנשען על לקחי ההיסטוריה, מפני ניסיון של גורמים פוליטיים להשתמש בסמכויות המוקנות לשירות הביטחון הכללי לתכליות פוליטיות וסקטוריאליות זרות.

129. לכל אחד מרכיבים של עילת משבר האמון יש להציג תשתית עובדתית מוצקה ומספקת. לא ניתן אפוא להתיר הפסקת כהונתו הקצובה מראש של נושא משרה בכירה ורגישה כראש השירות, על יסוד טענות כלליות בעלמא בדבר "חוסר אמון" סובייקטיבי של ראש הממשלה בראש השירות. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תפיסת התפקיד של ראש השירות, עם החלטות הממשלה שקצבו את כהונתו, ופוגע פגיעה קשה בעצמאות החיונית להפעלת סמכויותיו של ראש השירות בפרט.

ד.1.ב. נסיבות קבלת ההחלטה והחשש לשיקולים זרים

130. בעתירות נטען כי ההחלטה לסיום כהונת ראש השירות התקבלה על יסוד שיקולים זרים, הקשורים לאינטרסים אישיים של ראש הממשלה וגורמים בסביבתו. יש להתייחס לטיעון זה על רקע הימצאותו של ראש הממשלה במצב המעורר חשש לניגוד עניינים, שאליו נתייחס בהמשך.

131. כידוע, הרשות המינהלית רשאית להפעיל את הסמכות המוקנית לה בחוק רק לשם הגשמת המטרות שלשמן הוענקה לה אותה סמכות או על יסוד השיקולים שנגזרים ממטרותיו. הגבלה זו היא אחת התולדות של עקרון שלטון החוק, המחייב את הכפפתה של הרשות המינהלית למטרותיה של החקיקה (ברק-ארז, בעמ' 635). שקילת שיקולים הזרים לתכלית החקיקה, לא כל שכן כאשר עסקינן בשיקולים אישיים, חורגת מן הסמכות שהפקיד המחוקק בידי הרשות המינהלית (עניין **פקודת המשטרה**, פסקה 115 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן; בג"ץ 6741/99 **יקותיאלי נ' שר הפנים**, פ"ד נה(3) 673, 682 (2001); בג"ץ 98/54 **לזרוביץ נ' המפקח על המזונות, ירושלים**, פ"ד י 40 (1956); ראו גם בשינויים המתחייבים: בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545, 658 (2009)).

132. בזהירות המתחייבת, נציין כי בחינת דברי ההסבר להצעת ההחלטה וההתבטאויות הפומביות של ראש הממשלה וסביבתו, אל מול מכתב ראש השירות מיום 20.3.25 כמו גם ההודעה מטעם ראש השירות, המצורפת לתגובה זו, מעוררים מספר סימני שאלה שמחייבים לתת עליהם את הדעת בבחינת שאלת הפסקת כהונתו של ראש השירות, כדי לוודא שההחלטה לא התקבלה ממניעים שאינם ממין העניין.

כך, הסמיכות הכרונולוגית בין פתיחת החקירות ביחס לגורמים מקורבים לראש הממשלה, לבין קידום הצעת ההחלטה, מעוררת שאלות מטרידות, אשר מתעצמות בשים לב לדבריו של ראש הממשלה עצמו, אשר ייחס לגורמי האכיפה שיקולים זרים שעמדו בבסיס ההחלטה לפתוח בחקירות, במסגרת התבטאויות פומביות ופרסומים תקשורתיים שלו ושל גורמים בסביבתו. ההחלטה לפעול בבהילות בטרם התברר נושא ניגוד העניינים הנגזר מעניין זה, אף היא מעוררת קושי.

בנוסף, מתעוררים סימני שאלה בשים לב לאמור בהתייחסותו המצורפת של ראש השירות, בין היתר, על רקע בקשת ראש הממשלה לקבל חוות דעת הנוגעת לשאלת קיומה של מניעה ביטחונית למתן עדותו של האחרון בהליך הפלילי המתנהל נגדו.

קושי נוסף נובע מסמיכות הזמנים בין ההחלטה מושא העתירות לבין פרסום מסקנות תחקירי השב"כ ביחס לאירועי השבעה באוקטובר, אשר הצביעו, בין היתר, על הצורך בבדיקה מערכתית עצמאית ומקיפה, לרבות ההקשר הרחב שבתוכו פעלו גופי הביטחון ובהם השב"כ.

מנגד, טענת חוסר האמון המתמשך, כאמור לעיל, נסתרת במכתב ראש השירות מיום 20.3.25, בדבר שיתוף פעולה אינטנסיבי ויעיל עם ראש הממשלה, ובפרט מאז שפרצה מלחמת חרבות ברזל.

133. נסיבות אלה, לא כל שכן בשילובן והצטברותן, מטילות צל כבד על אופן קידום ההחלטה בעיתוי שבו קודמה, ומחזקות את הצורך בבחינת הנושא על-ידי גורם עצמאי ובלתי תלוי.

134. בהתאם להחלטות הממשלה הרלוונטיות, ההליך המקדים בטרם הבאת הנושא לפתחה של הממשלה, נועד לוודא כי שאלת סיום כהונתו של בעל תפקיד "בכל מקרה ובאופן מאוזן: מחד – לאור הצורך למנוע סיום כהונה ממניעים לא ראויים, להגן על פקידי הציבור הממלאים תפקידים 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" (מתוך דברי ההסבר להחלטה מס' 1148 – ההדגשה הוספה – הח"מ). כך תוכל לעשות הוועדה המייעצת גם במקרה דנן.

135. יובהר, כי אף במנותק מחובתה של הממשלה להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת (ולא כך הדבר), היא ממילא נדרשת להפעיל את סמכותה בהתאם לכללי המשפט המינהלי, תוך עמידה על הליך תקין, שמאפייניו נגזרים ממכלול נסיבות העניין. כפי שנראה להלן, לא כך נעשה בעניין זה, שכן ההחלטה התקבלה באופן בהול ונמהר, תוך התעלמות מכללי המשפט המינהלי הצריכים לעניין.

ד.1.ג. היעדר תשתית עובדתית

136. כפי שנקבע בעבר בפסיקת בית המשפט הנכבד, היקפה של דרישת התשתית העובדתית נגזרת מאופי ההחלטה המינהלית, לרבות הגוף שקיבל את ההחלטה. בנוסף, דרישת התשתית העובדתית נועדה לוודא כי הנימוקים העומדים בבסיס ההחלטה המינהלית, מבוססים על מארג עובדות אשר תומך את אותם נימוקים (בג"ץ 6733/21 עמותת "צדק לילדים" נ' שר הבריאות, פסקה 19 (8.5.24); בג"ץ 5277/96 חוד, חברה לתעשיות מוצרי מתכת בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נ(5) 854, 863 (1997); בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 602 (1998); כן ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 439 (2010) (להלן: ברק-ארז)). עוד יצוין בהקשר זה, כי כנגזרת מדרישת הרלוונטיות של הנתונים לצורך קבלת ההחלטה, נדרשת התשתית העובדתית למידת קונקרטיזציה ואקטואליות בשים לב למועד קבלת ההחלטה (ראו ברק-ארז, בעמ' 443).

137. כאמור, נסיבות המקרה דנן הן חריגות ותקדימיות – לראשונה בתולדות מדינת ישראל, החליטה הממשלה על סיום כהונתו של ראש השב"כ לפני תום תקופת המינוי.

החלטה מינהלית בכלל, לא כל שכן החלטה חריגה ודרמטית דוגמת סיום כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי, בפרט על רקע המצב הביטחוני הקיים וכן על רקע החקירות אותן מקיים השירות בימים אלה בעניינם של גורמים המקורבים ללשכת ראש הממשלה, מצריכה תשתית עובדתית איתנה ורלוונטית. החלטת הממשלה נעדרת תשתית עובדתית נדרשת שכזו.

138. כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, הסיבה המרכזית להפסקת כהונתו של ראש השב"כ עובר למועד תום תקופת הכהונה כפי שנקבע בהחלטת המינוי היא אובדן האמון של ראש הממשלה בראש השב"כ, כמי שיכול להוביל את הארגון בהתמודדות עם אתגרים ביטחוניים חסרי תקדים. הצעת ההחלטה מתייחסת באופן כללי לכך ש"ראש הממשלה מוצא שתפסתו הביטחונית והאסטרטגית של ראש השירות כשגויה מן היסוד וכשונה מזו שלאורה ראש הממשלה מאמין ששירות הביטחון חייב להתנהל". אך אין פירוט מהם אותם פערים תפיסתיים. טיעון כללי נוסף, מתייחס ל"תבנית של אי הבנת משמעות הכפיפות של השירות וראשו לדרג המדיני" ולכך ש"ראש השירות לא ניהל עם הדרג המדיני דיון במידע ובהכרעות חיוניות ובזה מנע ממנו לממש את סמכותו". אף זאת באופן כללי, ללא פירוט במה דברים אמורים. עוד נכתב, כי "ראש השירות עוסק פומבית בסוגיות השמורות להכרעת הדרג המדיני ושבחלקן, גוררות את השירות לעיסוק פומבי בעניינים שבמחלוקת ציבורית".

139. הגם שכפי שצוין לעיל מדובר בהחלטה תקדימית ובעלת השלכות כבדות משקל. התשתית העובדתית שעמדה בפני חברי הממשלה עובר לקבלת ההחלטה כללה את דברי ההסבר להצעת ההחלטה, המנוסחים כאמור בלשון כללית ובלתי מבוססת, ותו לא. למעשה, להוציא דבריו של ראש הממשלה בפרסומים שקדמו לשיבת הממשלה וכן בישיבה עצמה, המסמך הכתוב היחיד שהוצג לחברי הממשלה הוא דברי ההסבר להצעת ההחלטה – שאין בו כדי ללמד על הצורך המידי בהפסקת כהונתו של ראש השב"כ. דברי ההסבר להצעה כוללים הנמקות כלליות אשר נעדרות פירוט עובדתי. כך למשל, נכתב כי תפסתו האסטרטגית והביטחונית של ראש השב"כ שגויה מן היסוד, אולם לא הובאה כל דוגמה שתסביר מהי אותה תפיסה ומדוע – לשיטת הממשלה – מדובר בתפיסה שגויה מן היסוד. בדומה, אף לא הוצגו דוגמאות להנמקה שלפיה ראש השב"כ אינו מבין את יחסי הכפיפות שחלים על השירות ביחס לדרג המדיני, וכן ביחס להנמקה שלפיה "ראש השירות לא ניהל עם הדרג המדיני דיון במידע ובהכרעות חיוניות ובזה מנע ממנו לממש את סמכותו". יוער, כי תשתית עובדתית יכולה להיות מוצגת, ככל שהדבר נדרש מטעמי בטחון מידע, גם באופן חסוי, אבל גם כזאת לא הוצגה.

140. הצורך בתשתית עובדתית איתנה מתחדד בשים לב לאופיה של עילת "חוסר האמון". כפי שהובהר לעיל, חוסר אמון כעילה להפסקת כהונה אינו יכול להתבסס על מקרים שבהם ראש השירות הפעיל כדין שיקול דעת עצמאי, או מקרים שבהם הציג את עמדתו המקצועית כנדרש וכמתחייב מתפקידו, וכל זאת באופן שלא נשא חן בעיני הדרג הממנה. כדי לבחון במה דברים אמורים, נדרשת הצגת תשתית עובדתית מלאה, מפורטת וקונקרטית, ולא ניתן להסתפק בכותרות. ויתור על דרישה לקיומה של תשתית עובדתית איתנה, יקים את החשש כי עילה זו תיטען בעלמא, לצורך הפסקת כהונה מטעמים שאינם ממין העניין.

141. העדרה של תשתית קונקרטיית כלשהי המבססת את חוסר האמון הנטען בולט עוד יותר, אל מול האופן השונה בתכלית שבו מתוארת במכתב ראש השירות מערכת היחסים המקצועית בין ראש הממשלה לבין ראש השירות בשנתיים האחרונות, ושיתוף פעולה אינטנסיבי ויעיל מאז כניסתו לתפקיד, וביתר שאת מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל.
142. החלטת הממשלה לא נשענת על תשתית עובדתית מספקת או מלאה, המאפשרת את הדיון הנדרש בהכרעה כבדת משקל כאמור, ובפרט כזו שתסביר את הצורך הדחוף והמיידי בהחלפתו של ראש השב"כ המכהן.

ד.1.1.ד. אי-עמידה בחובת השימוע והיעדר מתן זכות טיעון

143. כידוע, מכוח חובת ההגינות החלה על הרשות המינהלית נגזרים שני כללי יסוד – הם כללי הצדק הטבעי – זכות הטיעון וחובת השימוע, והאיסור על משוא פנים (ברק-ארז, בעמ' 461). הכלל בדבר זכות הטיעון וחובת השימוע קובע, בעיקרו, כי מקום שבו החלטה או פעולה שלטונית עלולות לפגוע באינטרס או בזכות של אדם, יש לאפשר לאחרון להשמיע את טענותיו עובר לקבלת ההחלטה המינהלית. מעבר לכך, מימוש זכות הטיעון, במיוחד בהקשר דנן, הוא קריטי לצורך גיבוש התשתית העובדתית המלאה הנדרשת לשם קבלת החלטה, נושא שאליו התייחסנו לעיל.
144. אך לאחרונה, עמד בית המשפט הנכבד על חשיבותה של זכות הטיעון וחובת השימוע במסגרת עתירה שכוונה נגד סיום כהונתו של יו"ר דירקטוריון חברת דואר ישראל בע"מ, וכך נקבע שם:

"על כך יש להוסיף את הכלל לפיו רשות מינהלית לא תפעיל סמכות באופן שיש בו כדי לפגוע באינטרס או בזכות של אדם לפני שניתנה לו הזדמנות נאותה להשמיע טיעונו לפניה. גם חובה זו, חובת השימוע, יש לקיים בלב פתוח ובנפש חפצה תוך נכונות לשמוע, ליתן הזדמנות אפקטיבית לנסות ולהשפיע על ההחלטה ולא על מנת לצאת ידי חובה [...] אכן, זכות השימוע היא זכות יחסית במובן זה שהיקפה ודרכי הגשמתה נגזרים מנסיבותיו המשתנות של כל מקרה. היא מוגבלת במצבים מסוימים ויש והיא תיסוג מפני אינטרסים מתחרים [...] בחינת קיומה והיקפה של חובת השימוע נגזרת בין היתר מטיב האינטרס הנפגע, אופי הפגיעה ועוצמתה [...] עם זאת בענייננו, 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" (בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (7.3.24); ההדגשה הוספה – הח"מ; ראו גם: בג"ץ 365/08 נטוויז'ן בע"מ נ' משרד התקשורת, פסקה 7 (17.6.09)).

145. עוד יצוין, כי על מנת שזכות הטיעון תהיה אפקטיבית, יש להקפיד על שלושה תנאים. ראשית, יש להביא לידיעתו של הפרט את מהות הטענות כלפיו, על מנת שיוכל להתמודד עמן באופן אפקטיבי. שנית, את זכות הטיעון יש לתת לפני קבלת ההחלטה, ולא לאחריה. שלישית, מתכונת הטיעון חייבת להיות הוגנת. אשר לתנאי הראשון שעניינו ביידוע הפרט בדבר הטענות שעומדות לחובתו, כפי שנקבע בעבר בפסיקתו של בית המשפט הנכבד :

”זכות זו אין משמעותה אך הליך פורמלי של הזמנה ושמיעה. זכות השמיעה משמעותה הזכות לשמיעה הוגנת [...] זכות זו משמעותה מתן הזדמנות נאותה להגיב על מידע שנתקבל, והעשוי להשפיע על ההחלטה בעניינו של העותר [...] על-כן, אין מקיימים כהלכה את זכות השמיעה, אם אין מפנים את תשומת לבו של הפונה למידע, שנתקבל בעניינו, ומאפשרים לו להגיב עליו כראוי” (בג”ץ 656/80 אבו רומי נ’ שר הבריאות, פ”ד לה(3) 185, 189 (1981); כן ראו ברק-ארז, בעמ’ 499).

146. דברים אלה יפים לענייננו. כאמור, ביום 15.3.25 הודיע ראש הממשלה לראש השב”כ כי בכוונתו להביא לאישורה של הממשלה החלטה בעניין סיום כהונתו, ובהליך מזורז ובהול הובאה לאישור הממשלה החלטה זו, שהתקבלה ביום 20.3.25. אף בהתעלם מסד הזמנים הקצר שבו קודמה ההחלטה, ממילא הטענות הקונקרטיות העומדות בבסיס הצעת ההחלטה, לא הובאו במידת הפירוט הנדרשת לידיעתו של ראש השב”כ. זאת, לא במעמד הפגישה עם ראש הממשלה שבה הובא עניין זה לידיעתו לראשונה, ואף לא בישיבת הממשלה עצמה. עניין זה זכה להתייחסות במסגרת מכתבו של ראש השב”כ לשרי הממשלה, כדלקמן :

”אני סבור כי החלטה תקדימית ומשמעותית שעניינה פיטורי מתפקידי כראש השירות, זאת לאחר שכבר הודעתי כי אין בכוונתי לסיים את תפקידי במועד המתוכנן, חייבת להתבסס על טענות מפורטות ומבוססות לרבות דוגמאות, אשר יובאו בפני ואליהן אוכל להתייחס, לרבות על דרך של הצגת מסמכים רלוונטיים, ולאחר שניתנה שהות מספקת לכך. לצערי הצעת ההחלטה באופן בו נוסחה כוללת טענות כלליות, לקוגיות ולא מבוססות שאינן מאפשרות לי לגבש מענה סדור [...] אציין כי גם בשיחה מקדימה עם ראש הממשלה, וחרף בקשתי, לא ניתנו דוגמאות”.

147. מכתב ראש הממשלה מיום 17.3.25 אל היועצת המשפטית לממשלה, בו צוין כי במהלך הישיבה יוצגו “הנימוקים להצעת ההחלטה”, עולה כי לשיטתו די בהצגת הטיעונים במעמד הדיון עצמו כדי לעמוד בחובות המינהליות הנדרשות. אלא, שכאמור לעיל, זכות הטיעון מחייבת כי הבסיס העובדתי הנטען להחלטה הנשקלת יועבר למושא ההחלטה, כדי שיוכל להתייחס לדברים ושהות מספקת להיערך לכך. הדברים לא נעשו בענייננו.

148. כאמור לעיל, במקרה דנן היה על הממשלה להביא את הנושא בפני הוועדה המייעצת, אשר בגדרי נהלי עבודתה, מוסדר גם נושא זכות הטיעון של נושא המשרה (ראו סעיף 2.ד.4 להחלטה 4062). כך או כך, לא ניתנה זכות טיעון לראש השירות. זאת תוך הפרה של כללי הצדק הטבעי וסדרי המינהל התקין.

149. יצוין, כי הפגם הנוגע לזכות הטיעון הועלה על-ידי היועצת המשפטית לממשלה במהלך ישיבת הממשלה האמורה. מזכיר הממשלה ביקש להשיב לכך וטען כי מלכתחילה לא קיימת זכות טיעון לראש השירות ביחס להחלטה על סיום כהונתו, וכי גם אם הזכות הזו קיימת, הרי שראש השירות ויתר עליה בכך שבחר שלא להשתתף בישיבת הממשלה. הממשלה בחרה להתעלם מעמדתה המשפטית המחייבת של היועצת המשפטית לממשלה, ולהישען על עמדת מזכיר הממשלה, הגם שאין מדובר כמובן בחוות דעת משפטית בת תוקף.

ד.1.ה. חשש ממשי לניגוד עניינים במעורבות ראש הממשלה ופעולותיו ביחס להפסקת כהונת ראש השירות

150. עובר לקבלת ההחלטה, הבהירה היועצת המשפטית לממשלה כי בשים לב לקיומן של חקירות פליליות שאותן מוביל שירות הביטחון הכללי הנוגעות לגורמים המקורבים לראש הממשלה, בנוגע לפעילותם במסגרת לשכתו, נדרשת בחינה של השאלה האם בנסיבות העניין קיימת מניעה שראש הממשלה יעסוק בסוגיית הפסקת כהונתו של ראש השירות.

151. הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים של מי שנושא בתפקיד ציבורי, נחשב אחד מכללי הצדק הטבעי, ומעקרונות היסוד הקבועים בשיטתנו המשפטית (בג"ץ 6499/99 המפד"ל – המפלגה הדתית הלאומית נ' הרב בן-עזרא, פ"ד נג(5) 606, 618 (1999)). משמעות הכלל היא כי אסור לנושא בתפקיד ציבורי להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בהפעלת סמכותו וכוחו, לבין אינטרס אחר הקשור אליו (בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 572 (1980)). נפסק כי מדובר בעיקרון יסוד של השיטה שהוא חלק מהמשפט הישראלי בכלל, והמשפט הציבורי בפרט, שאינו מותנה בהוראה חקוקה, בין היתר משום שחזקה על המחוקק שהעניק סמכות לעובד ציבור, כי כוונתו החקיקתית היא כי הסמכות האמורה לא תופעל תוך הימצאות במצב של ניגוד עניינים (עניין סיעת הליכוד; בג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים פ"ד מד(1) 409 (1990)).

152. בין מאפייניו המרכזיים של הכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים יוזכרו המאפיינים הבאים:

המדובר בכלל הצופה פני עתיד שביסודו הוא **מניעתי**. איסור ניגוד העניינים חל על בעל התפקיד ברגע שמתעוררת סיטואציה שבה העניין שבעל התפקיד עוסק בו כרוך באינטרס שנוגע אליו באופן אישי, ומתעורר צורך לתת לכך מענה, כאשר ככלל, יהיה עליו להימנע מלטפל באותו עניין. הרציונל הוא כי עצם הימצאותו של אדם במצב בו שיקול דעתו עלול להיות מוטא - מהווה הפרה של הכלל, וזאת במנותק משאלת תוצאות הטיית שיקול הדעת, אם כלל הייתה כזו. במקרים רבים ניתן לצפות מראש את האפשרות שסיטואציה מהסוג האמור תתעורר, כאשר האינטרסים האישיים והמוסדיים שיש לבעל תפקיד ידועים מראש, ואז יוסדר הנושא במסגרת הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולעתים תתעורר הסוגייה אד-הוק.

תחולתו של הכלל **רחבה** מאוד, הוא חל על כלל עובדי השירות הציבורי, לרבות ממלאי תפקידים שיפוטיים, מעין-שיפוטיים, בעלי תפקידים בחברות ממשלתיות, ברשויות מקומיות, בחברות ציבוריות, בוועדות מייעצות וככלל, על כל מי שממלא תפקיד ציבורי גם אם איננו עובד ציבור. נוסף על כך, הכלל לא חל רק על אינטרסים כספיים, אלא גם על אינטרסים אישיים אחרים, וגם על אינטרסים פוליטיים ואינטרסים מוסדיים.

השאלה האם בעל תפקיד מסוים מצוי בניגוד עניינים נבחנת **מנקודת מבט אובייקטיבית**: האם בנסיבות העומדות על הפרק עשוי להתעורר חשש לניגוד עניינים; ככלל, אין מקום להתחשב בשיקולים סובייקטיביים אודות החשיבות שבעל התפקיד מייחס באופן אישי לעניין האישי או למידת היושרה שבה הוא צפוי למלא את תפקידו, בהתחשב בתפיסותיו הפרטיות ובעולמו הפנימי. הפסיקה השתיתה את המבחן לקיומו של חשש לניגוד עניינים על מבחן הסתברותי, של 'אפשרות ממשית' או 'חשש סביר' לניגוד עניינים. בהקשר זה ראו גם את מאמרו של פרופ' יובל פלדמן "הפסיכולוגיה של ניגודי עניינים" (בתוך: ניגוד עניינים במרחב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה 62 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2010)) אשר מתייחס בין היתר לכך שיש טעם רב בשימוש במבחן האובייקטיבי בפסיקה, שכן מסקירת הספרות הרלוונטית עולה כי "אנשים מפריזים ביכולתם שלא להיות מושפעים מניגוד עניינים, והם אף מתקשים לזהות מצבים שבהם הם נמצאים בניגוד עניינים" (עמ' 64), וקיימים מחקרים המראים "שהאדם עצמו מוטה לסבור שהשפעת האינטרס העצמי על התנהגותו פחותה מכפי שהיא בפועל" (עמ' 71-70).

153. מאפיין נוסף של סוגיית ניגוד העניינים, הוא שמדובר **בסוגיה משפטית** שיש לבחון ולקבל בעניינה החלטות בהתאם לאמות מידה משפטיות. כפועל יוצא, כאשר מתעוררת שאלת ניגוד עניינים ביחס לגורם ברשות המבצעת, חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה היא מחייבת, כל עוד בית משפט מוסמך לא פסק אחרת.

לעניין זה ממש התייחס בית המשפט הנכבד בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה** (25.3.21) (להלן: **עניין הסדר ניגוד העניינים**), שעסק בנושא הסדר ניגוד העניינים שחל על ראש הממשלה על רקע היותו נאשם בהליך פלילי המתנהל בימים אלה. וכך נקבע:

"הכלל האוסר על מי שממלא תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא, כאמור, כלל יסוד המושרש בשיטת המשפט הישראלית והוא מושתת על כללי הצדק הטבעי של המשפט המנהלי (ראו, מיני רבים, בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד(2) 566, 569 (1980) (להלן: עניין סיעת הליכוד)). בפסיקה פותחו מבחנים הקובעים את אמות המידה לקיומו של ניגוד עניינים, אשר מתמקדות בעיקרו של דבר בקיומו של חשש, במידת ההסתברות הנדרשת, שמא אינטרסים אחרים של מי שנושא בתפקיד ציבורי יש בהם כדי למנוע ממנו מלבצע את עבודתו ללא משוא פנים (בג"ץ 9485/08 עזרא נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), פסקה 19 (30.1.2012) (להלן: עניין עזרא); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 532 (2010) (להלן: ברק-ארז, משפט מינהלי)). **מבחנים אלה הם מבחנים משפטיים במהותם ועל כן, מפרש אותם היועץ המשפטי לממשלה עבור הרשות המבצעת, על כלל זרועותיה, במסגרת תפקידו כפרשן המוסמך של הדין.**" (פסקה 20 לפסק הדין של כב' הנשיאה חיות; ההדגשה הוספה – הח"מ)

154. הנה כי כן, ליועץ המשפטי לממשלה נתונה הסמכות לחוות דעתו בעניין המצבים בהם יימצא שר או ראש הממשלה במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר **בשאלה משפטית מובהקת**. הקביעה בדבר קיומו של "ניגוד עניינים" אסור, היא תוצאה של **בחינה משפטית הנסמכת בין היתר על המבחן ההסתברותי של "אפשרות ממשית" או "חשש סביר" לניגוד עניינים**; ואף הפתרון שמיועד לסייע בנטרול ניגוד העניינים, מגובש בהתאם לאמות מידה משפטיות. משכך, ההכרעה בשאלות משפטיות אלו אינה יכולה להתבסס על שיקול דעתו האישי של בעל התפקיד, אלא עליה להינתן לאחר בחינה בהתאם לאמות המידה המשפטיות, ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין ניגוד עניינים. ראו לעניין זה גם את דבריו של בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעניין **שמעון אשר לפיהם "העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים אינו אך עניין מוסרי שבין אדם לבין עצמו, אלא הוא הינו עיקרון משפטי המשתרע על כל תחומי המשפט"**.

155. כפי שגם צוין בחלק מן העתירות, במסגרת חוות הדעת בנושא ניגוד העניינים של ראש הממשלה אגב ההליך הפלילי המתנהל בעניינו, שעמד במוקד ההליך בבג"ץ 3056/20, נקבע כי עליו להימנע ממעורבות בכל עניין הנוגע למינויים ולהליכי מינויים במשרד המשפטים ובמסגרת ישראל, ביחס לבעלי תפקידים אשר מעורבים בהליך הפלילי בעניינו, או שיש ביכולתם להשפיע על הליך זה, כלומר: במינוי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), ראש אגף החקירות והמודיעין במסגרת ישראל, מפקדי יחידת להב 433 וכלל חוקרי המשטרה והרשות לניירות ערך שהיו מעורבים בחקירתו (ראו התייחסות לסוגיה זו בפסקה 39 לפסק הדין בבג"ץ 3056/20).

156. החשש לניגוד עניינים של ראש הממשלה ביחס למערכת אכיפת החוק, כעולה מחוות הדעת בדבר ניגוד עניינים שעמדה במוקד בג"ץ 3056/20, נעוץ ביכולת השפעה של ראש הממשלה על הגורמים ביועץ המשפטי לממשלה ובפרקליטות המדינה האחראים על ניהול המשפט הפלילי נגדו, ועל הגורמים במשטרה ויתר גורמי החקירה המעורבים בנושא. בהקשר זה, החשש לניגוד עניינים הוא מובהק. מובן כי אדם שהוגש נגדו כתב אישום הוא בעל עניין אישי ביחס לגורמים האמונים על ניהול הליך התביעה בעניינו, או שיש ביכולתם להשפיע על ניהול ההליך.

157. כפי שצינו לעיל, היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי יש להשלים את ליבון החשש לניגוד העניינים עובר להבאת הצעת ההחלטה לדיון בממשלה, וכך לא נעשה. **עתה נעדכן, כי לאחר השלמת בחינת הדברים ניתנה היום, 4.4.25, חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) על דעת היועצת המשפטית לממשלה**.

צילום חוות הדעת מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 4.4.25 מצורף ומסומן **מש/23**.

יובהר כי בשל ההתייחסות לחקירות פתוחות, חוות הדעת כוללת "השחרות" מסוימות. ככל שבית המשפט הנכבד יראה לנכון, ניתן יהיה להעביר לעיונו את העותק המלא במעמד הדיון.

158. ממכלול התשתית העובדתית, כפי שהובאה בתמצית לעיל ופורטה ביתר הרחבה בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 4.4.25, הגם שראש הממשלה עצמו אינו חשוד בפרשות אלו, וממילא גם לא נחקר באזהרה במסגרתן, הרי שבהתאם לאמות המידה המשפטיות החלות בתחום ניגודי העניינים, יש לו אינטרס אישי מובהק בחקירות ובתוצאותיהן. בשים לב לתפקידו המרכזי של השירות ושל ראש השירות בחקירות אלו, שעודן מתנהלות, ולכך שהחלטות עקרוניות במסגרתן אושרו ומובאות לאישורו של ראש השירות, הדבר מקים חשש ממשי להטיית שיקול דעתו של ראש הממשלה בקבלת ההחלטה על הפסקת הכהונה של ראש השירות:

159. נציג להלן בתמצית את עיקרי התשתית העובדתית הלכאורית שעולה מחומרי החקירה ומעובדות כתב האישום שהוגש.

- ב"פרשת בילד" מדובר בעבירות שבוצעו, על פי כתב האישום, על ידי יועצי תקשורת הקרובים ביותר של ראש הממשלה, במטרה לשרת את האינטרסים הפוליטיים שלו באותה עת ולהיטיב עמו, באמצעות השפעה על התודעה הציבורית. זו הייתה התכלית של העבירות שבוצעו כמתואר בכתב האישום על ידי יועצי ראש הממשלה, שנגד אחד מהם הוגש כאמור כתב אישום ונגד שלושה מהם החקירה עודנה מתנהלת.

- על פי עובדות כתב האישום, הכוונה של פלדשטיין לפרסם את הידיעה הסודית בתקשורת התגבשה על רקע הביקורת הציבורית שהושמעה באותה עת כלפי הממשלה והעומד בראשה בעקבות אירוע רציחתם של ששה מהחטופים שהוחזקו בעזה, שגופותיהם אותרו במנהרות החמאס, והטענה בדבר סיכון חיי החטופים בשל אי קידום עסקה לשחרורם. במסגרת תפקידו כיועץ תקשורת של ראש הממשלה, ביקש פלדשטיין להטות את השיח הציבורי בנושא החטופים בעקבות הרצח, באמצעות הפצת הידיעה הסודית – שעסקה בלחץ הפסיכולוגי של חמאס על משפחות החטופים ובלחץ הציבורי שהוא מבקש להפעיל באמצעותם על הדרג המדיני – והדהוד המסר שניסח יחד עם אוריך בכלי תקשורת בישראל, לפיו חמאס לא מעוניין בעסקה אלא בסיום המלחמה בהתאם לתנאיו. המסר שעלה מהפרסום ואשר הודה בכלי התקשורת בישראל, תאם את המסר שהעביר ראש הממשלה בנאומו במסגרת מסיבת עיתונאים ביום 2.9.24 במסגרתו עמד על חשיבותו של ציר פילדלפי.

- על פי עובדות כתב האישום, בתאריך 2.9.24, או בסמוך לכך, בד בבד עם העברת העתק הידיעה הסודית לעיתונאי, שלח פלדשטיין לאוריך הודעת ווטסאפ בה הוא כתב: "אל תענה ואל תתקשר אלי מה שאני בונה לך עכשיו לסופ"ש שווה מליון דולר". ומיד לאחר מכן הוסיף: "וצריך את רה"מ לזה".

- לאחר פרסום הכתבה ב"בילד", פעל פלדשטיין להדהד את תוכנה בכלי תקשורת בישראל ועדכן על כך את אוריך, את איינהורן ואת גולן באופן שוטף. כמו כן, במסגרת התכתבויות בין הנאשם

פלדשטיין לחשוד אוריך, לאחר פרסום הכתבה ב"בילד", כתב אוריך לפלדשטיין "הבוס מבסוט", הודעה המתייחסת לראש הממשלה.

- כפי שפורט בכתב האישום ובחוות הדעת של המשנה ליועצת, ביום 7.9.24 פלדשטיין ואוריך אף ניסחו טיוטת הצהרה עבור ראש הממשלה, הכוללת התייחסות לכתבה שפורסמה ב"בילד" על פי הידיעה הסודית. לצורך ניסוח ההצהרה, העביר פלדשטיין לאוריך את הידיעה הסודית. בניסוח המסר מהכתבה הסתייעו פלדשטיין ואוריך ברוזנפלד שדייק את העולה מהידיעה הסודית וההצהרה תוקנה בהתאם. הצהרת ראש הממשלה נמסרה על ידו ופורסמה בכלי התקשורת למחרת, ביום 8.9.24. במסגרת ההצהרה ציטט ראש הממשלה מתוך הידיעה הסודית, ואמר בין היתר את הדברים הבאים:

"בסוף השבוע פרסם העיתון הגרמני 'בילד', מסמך רשמי של חמאס שחושף את תכנית הפעולה שלו: לזרוע פירוד בתוכנו, להפעיל לוחמה פסיכולוגית על משפחות החטופים, להפעיל לחץ פוליטי פנימי וחיצוני על ממשל ישראל, לקרוע אותנו מבפנים ולהמשיך במלחמה עד להודעה חדשה, עד תבוסת ישראל... רובם המוחלט של אזרחי ישראל אינם נופלים למלכודת הזאת של חמאס. הם יודעים שאנחנו מחויבים בכל מאודנו להשיג את מטרות המלחמה – לחסל את חמאס, להחזיר את כל חטופינו, להבטיח שעזה לא תהווה עוד איום על ישראל ולהשיב בבטחה את תושבינו בצפון ובדרום לבתיהם"

- עוד על פי עובדות כתב האישום, ביום 9.9.24, לאחר שפלדשטיין קיבל לבקשתו מידי רוזנפלד שלושה מסמכים ובהם הידיעה הסודית בתוצרתה המקורית בשפה הערבית, על מנת להוכיח את האותנטיות של הידיעה הסודית ומהימנותה, עדכן על כך את אוריך, איינהורן וגולן ובתוך כך כתב לאוריך כי "צריך להראות לבוס הכל".

- בנסיבות אלה, ברי כי לראש הממשלה עניין משמעותי בתוצאות החקירה והמשפט, אשר מלמדות כבר עתה על דרך התנהלות לשכתו והתנהלות יועציו הקרובים, שעל פי כתב האישום ביצעו את המעשים המיוחסים להם במטרה לסייע בשיפור תדמיתו הציבורית, דבר עליו היו מופקדים במסגרת תפקידם.

- ראש הממשלה עצמו הצביע על עניינו האישי בתוצאות החקירה ב"פרשת הבילד" בהתבטאות פומבית מטעמו בקשר לפרשה, במסגרת סרטון מיום 23.11.24, שבו אמר:

"האישום אומנם הוגש נגדם, אבל המטרה שלו ברורה – לפגוע בי. מכונת הציוד הזאת לא תרתיע אותי. אני רוצה לומר מילת סיום למשפחות פלדשטיין והנגד. כואב לי שמשתמשים בבנים שלכן ככלי משחק כדי לפגוע בי. הטענה שמישהו מהם פעל במכוון לפגוע בביטחון מדינת ישראל היא טענה מרושעת, זה דבר מופרך מיסודו".

- אשר לחקירה בנוגע לקבלת כספים מקטאר על-ידי יועציו הקרובים של ראש הממשלה, מהראיות שנאספו עד כה עולה כי ההתקשרות עימם במטרה לקדם אינטרסים של קטאר, בדגש

על תפקידה של קטאר במגעים לשחרור החטופים, נעשתה דווקא משום קרבתם לראש הממשלה. הסתרת ההתקשרות על-ידי היועצים אף גרמה לכך שידיעות שהעבירו לכתבים התפרשו כמסרים שמקורם בלשכת ראש הממשלה.

- מעבר לכך, העובדה כי החשדות מתייחסים למעשים שבוצעו כביכול על-ידי יועציו הקרובים ביותר של ראש הממשלה, במהלך מלחמת "חרבות ברזל", על רקע הקשר של קטאר עם ארגון הטרור חמאס, תוך ניצול קרבתם של היועצים לראש הממשלה והמידע המצוי בידיהם מכוח תפקידם וקרבתם כאמור, לשם השאת רווח כלכלי אישי, יש בה כדי לפגוע פגיעה קשה בתדמית הציבורית של ראש הממשלה, באופן התנהלות לשכתו והיא מטילה צל כבד על תקינות קבלת ההחלטות בסביבתו הקרובה. אוריד, כאמור, הוא יועצו הקרוב של ראש הממשלה במישור התקשורתי והפוליטי מזה כעשר שנים. לראש הממשלה יש אפוא אינטרס בתוצאות החקירה, שבה מעורבים יועציו הקרובים ושעניינה בחדירתם והשפעתם של אינטרסים קטארים אל תוככי לשכתו, בזמן מלחמה.

- לא בכדי ראש הממשלה עצמו, במכתבו ליועצת המשפטית לממשלה בנוגע לפיטורי ראש השירות, טען כי הפתיחה בחקירה נועדה למנוע ממנו לקבל החלטות לגבי פיטורי ראש השירות. כלומר, גם ראש הממשלה עצמו ראה את החקירה ככזו המשפיעה עליו באופן ישיר. ולא בכדי מצא לנכון ראש הממשלה להתייחס לפרשה בפומבי מספר פעמים מאז פורסמו החשדות, לרבות בסרטון שפרסם ביום 31.3.25, לאחר חקירתו בפרשה בעדות פתוחה, בו אמר:

"זה 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".

- המסקנה כי לראש הממשלה עניין אישי בחקירות ובתוצאותיהן מתחזקת לנוכח הצטברותן של שתי הפרשות והזיקות העובדתיות המתקיימות ביניהן. בשני המקרים, מדובר כאמור ביועציו הקרובים של ראש הממשלה, ובפעילות עבריינית לכאורה שנעשית למען תפקידם זה או תוך הסתייעות במעמדם כיועצים של ראש הממשלה. שתי הפרשות בהצטרף מטילות כאמור צל כבד על תדמיתה של לשכת ראש הממשלה והתנהלותה, והוא עצמו התייחס לשתי החקירות ככאלו המכוונות נגדו. נזכיר עוד כי חלק מאותם יועצים – אוריד, גולן ואיינהורן – אף הואשמו לאחרונה בעבירה של הטרדת עד בתיק הפלילי של ראש הממשלה, של מי שהיה עד מדינה נגדו.

- אל מול העניין האישי האמור של ראש הממשלה בחקירות ובתוצאותיהן, נזכיר את תפקידו המרכזי של ראש השירות בחקירות, לנוכח רגישותן, הן בשל זהותם של החשודים וקרבתם לראש הממשלה והן בשל מהותם של החשדות, הקשורים לעולמות ביטחון המדינה ולתפקידיו של שירות הביטחון הכללי למנוע את פרסומו של מידע סודי שיש בו כדי לפגוע בביטחון המדינה

ולמנוע את חדירתם והשפעתם של אינטרסים של מדינות זרות לגורמים בקרבנו של ראש הממשלה. ואכן, ראש השירות היה מעורב באופן אישי בחקירות אלו, בשלביהן השונים, ונטל חלק בקבלת ההחלטות לגביהן.

- **לאור העובדה שהחקירות מנוהלות על ידי צוות משותף של המשטרה והשירות וכי החלטות עקרוניות בהן הובאו ומובאות לאישור ראש השירות כאמור, ובשים לב לכך שטרם הסתיימו הליכי החקירה בשתי הפרשות, מתקיימת בנסיבות העניין אמת המידה שנקבעה בפסיקה של חשש ממשי אובייקטיבי לניגוד עניינים של ראש הממשלה ביחס להחלטתו של ראש השירות המכהן באחר.**

160. כאמור במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה, מיום 18.3.25, אין כל בסיס לטענה כי החקירות האמורות נפתחו כדי לסכל כוונה לפיטוריו של ראש הממשלה. מוטב היה כי טענה כאמור לא תיטען. כאמור לעיל, שתי החקירות נפתחו לאור קיומם של חשדות לביצוען של עבירות חמורות. בתי משפט שונים אישרו את קיומם של החשדות בפרשות אלו בהחלטות מעצר שקיבלו ביחס לחשודים. גם מבחינת לוחות הזמנים, החקירה ב"פרשת הבילד" נפתחה בחודש אוקטובר, כאשר בחודש נובמבר, לשכת ראש הממשלה הכחישה – במענה לידיעה שפורסמה בנושא – כי קיימת כוונה לפטר את ראש השירות. הודעת ראש הממשלה על כוונתו להביא לממשלה הצעת החלטה על הפסקת כהונת ראש השירות נמסרה, כאמור, ביום 16.3.25, כשלושה שבועות לאחד שנפתחה החקירה בפרשת הכספים הקטארים. לצד זאת, דברי ההסבר להצעת המחליטים לסיום כהונתו של ראש השירות מתייחסים לכך שאובדן האמון המקצועי של ראש הממשלה ברוך בר התגבש "בייחוד בחודשים האחרונים", קרי, בסמיכות זמנים לחקירות האמורות.

161. ראש הממשלה שהוא הגורם אשר קובע לפי תקנון עבודת הממשלה את סדר יומה (סעיף 1 לתקנון עבודת הממשלה) והגורם אשר היה מוסמך בנסיבות העניין להגיש את "הצעת המחליטים", מתוקף מעמדו כממונה על השירות מטעם הממשלה לפי סעיף 4(ב) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002, הוא זה שהעלה את "הצעת המחליטים" לשיבת הממשלה, לאחר שהודיע לראש השירות על כוונתו לסיים את כהונתו. למעשה, ראש הממשלה כינס ישיבת ממשלה מיוחדת, דחופה וייעודית לשם כך, בהתראה קצרה, ושלא במועדה הרגיל, בהתאם לסמכות הנתונה לו בסעיף 12(ב) בתקנון עבודת הממשלה. הצעת ההחלטה מבוססת על יחסו האישי של ראש הממשלה כלפי ראש השירות, לרבות "אובדן אמון אישי", והדברים הוצגו על-ידו בהרחבה בפתח ישיבת הממשלה שעסקה בנושא, ואשר נוהלה לאורכה על-ידי ראש הממשלה עצמו. בנסיבות אלה, העובדה שהחלטה אושרה על ידי הממשלה במליאתה אינה מקהה מהפגם המהותי בהימצאותו של ראש הממשלה במצב של ניגוד עניינים ביחס להפסקת כהונת ראש השירות. על פי פסיקת בית המשפט הנכבד, הכלל בדבר ניגוד עניינים חל גם על חברים בגופים קולגיאליים ולא רק כשמדובר בהחלטה של בעל סמכות בודד (ראו: בג"צ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים (8.12.04)). לא זו בלבד, לראש הממשלה מעמד מיוחד בממשלה. הוא ראשה של הממשלה. הוא המרכיב אותה. הוא המעצב את הרכבה וחלוקת

התפקידים בה, והוא המנווט את פעילותיה (בג"ץ 5261/04 פוקס ואח' נ' ראש ממשלת ישראל (26.10.04)).

162. הדברים האמורים מקבלים משנה תוקף בשים לב למהות ההחלטה – פיטורים יזומים של ראש השירות במהלך תקופת כהונתו. מדובר בהחלטה רגישה ותקדימית, שמחייבת זהירות מיוחדת והקפדה יתרה על תקינות ההליך ועל קיום כללי המשפט המינהלי, בדגש על מניעת אינטרסים אישיים, המהווים גם שיקולים זרים, בהחלטה על פיטורי ראש השירות.

163. נוכח האמור לעיל, וכמפורט בחוות הדעת, לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ראש הממשלה היה מצוי במצב של ניגוד עניינים ביחס להליך פיטוריו של ראש השירות, ובכך הופר עקרון יסוד באופן היורד לשורש ההחלטה המינהלית.

ד.1.ו. פעולת הממשלה בניגוד לסדרי מינהל ונהלי עבודה תקינים

164. בעתירות נטען כי נפל פגם בכך שהחלטת הממשלה התקבלה בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, בסוגיות שונות הנוגעות להליך קבלת ההחלטה.

165. טענות אלה מתווספות ליתר הטענות ביחס להתנהלותה הפגומה של הממשלה בסוגיה זו, והתעלמותה מסדרי העבודה התקינים בקבלת החלטות כבדות משקל כגון ההחלטה מושא העתירה. במאמר מוסגר יוער, כי היועצת המשפטית לממשלה כבר התריעה בעבר בפני ראש הממשלה על שיבוש תהליכי העבודה בממשלה הנוכחית ועל פרימת הכללים המסדירים את עבודת הממשלה. למרבה הצער החלטה זו היא המשך ישיר של אותה התנהלות מוקשית. כך, ההצעה הוכנה תוך התעלמות מוחלטת מההליך המקובל, לרבות צירוף חוות דעת של הייעוץ המשפטי למשרד והייעוץ המשפטי לממשלה, ותחת זאת צורפו להצעה מכתביה של היועצת המשפטית לממשלה שבה הבהירה כי נדרש בירור בסוגיות משפטיות כבדות משקל בטרם הבאת הצעת ההחלטה לדיון בממשלה. עוד צוין כי טענות היועצת המשפטית לממשלה יישמעו בישיבה עצמה. לגוף הדברים, הממשלה החליטה להישען על עמדתו של מזכיר הממשלה בסוגיה משפטית, הגם שזו נעדרת כל תוקף משפטי.

166. לאחרונה נפסק בהרכב מורחב של תשעה שופטים של בית המשפט הנכבד, בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (אר"ש, 25.6.24):

"בפתח הדברים, נחזור למושכלות ראשוניים – היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 44 לפסק הדין של הנשיאה מ' נאור (26.10.2017); בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית (6.6.2016); בפסק הדין התקיים דיון נוסף אך לא בסוגיה זו, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (12.9.2017); בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33

(12.10.2008); בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 (30.7.2007); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 277, 241 (1998); בג"ץ 320/96 גרמן נ' מועצת עיריית הרצליה, פ"ד נב(2) 239, 222 (1998) (להלן: עניין גרמן); בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 473, 441 (1993) (להלן: עניין אמיתי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 425, 404 (1993); בג"ץ 73/85 סיעת 'כך' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 152, 141 (1985).

(עוד ראו גם בג"ץ 3056/20 הנ"ל בפסקה 28 לפסק הדין של כב' הנשיאה חיות; בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 48 (14.11.16); בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (31.1.21)).

167. סוגיה זו מצטרפת לפגמים ההליכיים שעליהם כבר עמדנו לעיל, שביחס אליהם החליטו ראש הממשלה והממשלה לפעול בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, על אף שזו הובהרה בפניהם עובר למועד הדיון בממשלה ובמהלכו.

ראשית, סוגיית החשש לניגוד העניינים, עת הבהירה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה כי נדרש בירור הנושא עובר לקידום ההחלטה על-ידו, ראש הממשלה החליט להביא את ההחלטה בפני הממשלה בבהילות, בטרם הושלם הבירור הנדרש. כפי שהובהר לעיל, שאלת ניגוד העניינים היא שאלה משפטית, ובהקשר זה נפסק כי חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה היא מחייבת, כל עוד בית משפט לא פסק אחרת. בכך נפל פגם בקיום הדין ובהחלטה בטרם הושלם בירור זה.

שנית, התעלמות מן ההיבטים ההליכיים שאליהם הופנתה תשומת לבם של חברי הממשלה, הנגזרים מן החובות המוטלים עליהם בהתאם לכללי המשפט המינהלי והחלטות הממשלה הצריכות לעניין – קרי: השלמת בירור סוגיית ניגוד העניינים, הבאת הנושא בפני הוועדה המייעצת כמתחייב לפי החלטות הממשלה החולשות על העניין, הצגת תשתית עובדתית מלאה כבסיס להחלטה ומתן זכות טיעון כנדרש לראש השירות.

פגם זה בעצם קיום הדין ובהחלטה מתווסף לפגמים שעליהם עמדנו לגופם, כמפורט לעיל.

2.ד. על ממלכתיות השירות הציבורי, עצמאותו ומקצועיותו

168. ההליך הנוכחי נושא משמעויות כבדות משקל לשמירת אופיו המקצועי וממלכתיותו של שירות הביטחון הכללי ושל השירות הציבורי בכלל.

169. קשה להפריז בחשיבות השמירה על הממלכתיות, העצמאות והמקצועיות של בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי, ובפרט כאלה בעלי סמכויות חקירה, אכיפה ואסדרה. לשם שמירה על עקרונות אלו, נדרש לוודא שלתפקידים מעין אלה ימונו אנשים כשירים ומקצועיים שלא על בסיס טעמים פוליטיים, ומצידו השני של המטבע – כי לאחר מינויים, לא תופסק כהונתם של

ממלאי אותם תפקידים מטעמים שאינם ממין העניין ובהליך מזורז, חפוז ושאינו ממלא אחר הוראות הדין וסדרי המינהל התקין.

170. הבטחת ממלכתיות השירות הציבורי, עצמאותו ומקצועיותו, מעוגנת בשורה ארוכה של פסקי דין וכן בכללים שקבעה הרשות המבצעת, ובין היתר בכללים המתווים את אופן המינוי למשרות בכירות ואופן סיום הכהונה במשרות אלה. כללים אלה נועדו כאמור להבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של הממונה, שייבחר לפי שיקולים מקצועיים ולא לפי שיקולי קרבה פוליטית, ואמורים לאפשר לו למלא את תפקידו במקצועיות ובממלכתיות מתוך חובת נאמנות לציבור בכללותו.

171. נושא סיום הכהונה הוא חשוב לא פחות, ויתכן שאף יותר, מאשר שלב המינוי. אם מרגע מינויו יידע נושא משרה בכירה בשירות הציבורי, כי החלטה מקצועית שלא תישא חן בעיני הדרג הפוליטי מטעמים שונים עלולה להביא לפיטוריו, וכי הוא נתון בכל עת ל"חסדיו" של הדרג המיניסטריאלי כדי להמשיך בתפקידו – תיפגע עצמאותו פגיעה אנושה. לפגיעה בעצמאות שיקול דעתם המקצועי של בעלי התפקידים הבכירים בשירות המדינה תהא השלכה יום-יומית על מערך השיקולים שלפניו יתנהלו בעלי התפקידים האמורים, ביודעם כי אם יקבלו החלטה העומדת בניגוד לעמדת השר הממונה עליהם או החלטה שלא תישא חן בעיניו, גם אם מדובר בנסיבות העניין בהחלטה מקצועית ועניינית, עלולה זו להיות ההחלטה האחרונה שיקבלו בתפקיד. האפקט המצנן והחשש מפני שיקולים לא ענייניים בהליכי המינוי והפסקת הכהונה עלולים להביא להחלטות מוטות ולחשש מפני עמידה על עמדות מקצועיות, גם כשהן לא נוחות לדרג הנבחר, בידי בעלי תפקידים בכירים במערכת, כמו גם אחרים המבקשים להתקדם בתוכה. יפים לעניין זה דברי כב' השופט עמית, בבג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (1.1.24)** (להלן: **עילת 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. ואם בעת מינוי תיתכן האפשרות להוכיח קיומו של שיקול זר, הרי שבהחלטה על פיטורים הדבר מורכב בהרבה, שכן שר המחליט על פיטוריו של פקיד לא יצהיר כי הדבר נעשה משיקולים זרים, ויעשה מאמץ לתלות את החלטתו בכשלים נטענים כאלו ואחרים שנפלו בעבודת הפקיד."

172. הדברים אמורים כאמור ביתר שאת בכל הנוגע לנושאי משרה המחזיקים בסמכויות אכיפה וחקירה, אשר עצמאותם אינה רק ערובה לקבלת החלטה על יסוד שיקולים מקצועיים, אלא רכיב קריטי בשלטון החוק, בהגנה על זכויות האדם ובאמון הציבור. כפי שציינה כב' הנשיאה חיות בעניין **עילת הסבירות**:

"ההשלכות בהקשר זה הן חמורות במיוחד ביחס לגורמים האמונים על אכיפת החוק – כמו היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה – שבהיעדר ביקורת שיפוטית אפקטיבית, שאלת מינויים והמשך כהונתם הופכת תלויה כל כולה בחסדי הדרג הנבחר, באופן שעלול לערער את עצמאותם. רכיב זה של עצמאות מערכת אכיפת החוק הוא חלק הכרחי במילוי תפקידה לשמירה על שלטון החוק במדינה [...]"

173. כפי שהראינו לעיל, המחוקק הפקיד בידי השירות והעומד בראשו סמכויות נרחבות, על רקע המצב הבטחוני במדינת ישראל ותמונת האיומים שעליה אין צורך להרחיב. סמכויות אלה הן רחבות היקף וטמון בהן פוטנציאל לפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות מן המעלה הראשונה. מעבר לכך, המחוקק אף הטיל על השירות משימות רגישות של התמודדות עם איומים פנימיים על מדינת ישראל ועל משטרה הדמוקרטי (עניין האגודה).

174. תפקידים וסמכויות אלו מחייבים – וכך גם קבע המחוקק – שמירה קפדנית על אופיו הממלכתי של השירות ושל העומד בראשו, ועל ניתוק מוחלט של פעילותו משיקולים מפלגתיים-פוליטיים, פן ייעשה שימוש לרעה בסמכויות אלה לצרכים הפוליטיים של הדרג הנבחר. מעבר לכך, פעילות שירות הביטחון הכללי מתבצעת הרחק מאור הזרקורים, ומשכך מנגוני הביקורת הפנימיים ושמירה אדוקה על הפעלת שיקול הדעת של הארגון באופן מקצועי ועצמאי, הם בסיס חיוני מאין כמותו לשמירה על גבולות הסמכות במסגרת החוק ולצרכי תכליתו.

175. למרבה הצער, ההחלטה דנן אינה ניצבת בחלל ריק, אלא על רקע מהלכים נוספים שיש בהם כדי לפגוע, במישרין או בעקיפין, בעצמאותם המקצועית של בעלי תפקידים בכירים נוספים, רגולטורים ושומרי-סף, וניסיון להפיכת משרות בכירות נוספות למשרות אמן הלכה למעשה.

176. אשר על כן, מתן הכשר משפטי במקרה דנן לקבלת החלטת ממשלה בהליך חסר ורווי פגמים מהותיים, ללא בחינה של הוועדה המייעצת ובניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, יעמוד כחריב המתנופפת מעל ראשם של בעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי, ועלול לייצר "אפקט מצנן" משמעותי ביותר עליהם ועל יתר עובדי השירות הציבורי מפני הפעלת שיקול דעת עצמאי ומקצועי, פן יבולע להם.

177. בראייה ארוכת טווח, הותרת החלטת הממשלה על כנה, באופן שבו התקבלה, עלולה להביא לשינוי מהותי במאפייניו של השירות הציבורי במדינת ישראל משירות ציבורי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, שכל עובדיו חבים חובת אמונים למדינת ישראל ולחוקיה,⁷ לשירות ציבורי שבעלי התפקידים הבכירים בו חבים את נאמנותם לדרג הפוליטי שמינה אותם, ושהמשך כהונתם תלוי ברצונו הטוב. בכל הנוגע לתפקידים משמעותיים במערכת אכיפת החוק – עלולה הפגיעה במערכת אכיפת החוק לגרור עמה פגיעה בעקרונות בסיסיים כמו שוויון בפני החוק של חשודים ונאשמים, שהם חלק ממאפייניו 'הגרעיניים' של המשטר הדמוקרטי.

⁷ ראו לעניין זה גם הוראת סעיף 34 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לפיה "עובד המדינה חייב לפני שיימסר לו כתב מינוי לפי סעיף 17 או כתב הרשאה לפי סעיף 37 להצהיר הצהרה זו: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה'. ההצהרה תהיה בפני שר או עובד המדינה שהוסמך לכך בתקנות"

ה. התייחסות לבקשות למתן צווי-ביניים

178. כפועל יוצא של עמדה זו, מבוקש להותיר על כנו את הצו הארעי, המשמר את המצב הקיים, ולפיו ההחלטה מושא העתירה לא תיכנס לתוקפה, ולהופכו לצו ביניים שיחול עד להכרעה בעתירות. ברי כי הפסקת כהונתו של ראש השירות המכהן, וכניסתו לתפקיד של ראש שירות חדש (במינוי קבוע או במילוי מקום), תקשה עד מאד "להשיב את הגלגל לאחור" אם תתקבל העתירה בסופו של יום. בנסיבות אלה, קשה לראות כיצד ניתן יהיה להושיט סעד אפקטיבי במסגרת העתירות דנן, ככל שהמצב הקיים לא יישאר על כנו עד להכרעה בעתירה. כל זאת, אף על רקע העמדה המהותית כי החלטת הממשלה לוקה בפגמים היורדים לשורשה ומביאים לבטלותה.

ו. סוף דבר

179. לנוכח כלל המקובץ, יש להורות על בטלותה של החלטת הממשלה בדבר הפסקת כהונתו ראש שירות הביטחון הכללי.

היום, ו' בניסן תשפ"ה
4 באפריל 2025



מטר בן ישי, עו"ד

עוזר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



יונתן ברמן, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



נטע אורן, עו"ד

סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה