



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

15 בספטמבר 2025

הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים ומינוי ראש השב"כ הבא

מתי ולמה הוקמה הוועדה המייעצת למינויים בכירים, מהן סמכויותיה ואיזה מינויים נועדה לבדוק? כל מה שצריך לדעת על "ועדת גרוניס" שתבחן את מועמדותו של האלוף זיני לראשות השב"כ.

מסבירון מאת ד"ר אסף שפירא

בימים האחרונים העביר ראש הממשלה נתניהו את מועמדותו של האלוף (במיל') דוד זיני לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: הוועדה המייעצת), האמורה לחוות דעתה על המינוי, במטרה מוצהרת להביא את המינוי לאישור בישיבת הממשלה שתיערך ב-21 בספטמבר. לפניכם הסבר על הוועדה ותפקידה, ודיון קצר בסוגיות הנוגעות למינוי ראש השב"כ הבא.

מה תפקידה של הוועדה?

תפקידה העיקרי של הוועדה המייעצת הוא לבדוק את המינויים לשבעה מהתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי בישראל: הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל. **תפקיד הוועדה הוא לבדוק את המועמדים שהשרים מביאים בפניה, למשל ראש הממשלה במקרה של ראש השב"כ, לחוות דעתה אם המינוי ראוי מבחינת טוהר המידות ולהמליץ לממשלה אם למנותם או לא.**

לוועדה יש גם תפקיד בהפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים באמצע הכהונה, ונתייחס לכך בקצרה בהמשך.

מדוע ומתי הוקמה הוועדה המייעצת?

הוועדה הוקמה בתחילה בשנת 1997, כאחד מלקחי פרשת "בר-און – חברון", שבה נחשף שחלק מהמינויים הבכירים בשירות הציבורי בישראל, הפטורים מחובת מכרז, אינם נבדקים בדיקה כלשהי לפני הבאתם לאישור הממשלה. בעקבות זאת הורה ראש הממשלה נתניהו על הקמת צוות שרים שיגיש המלצות בעניין הסדרת המינויים הבכירים. ביוני 1997 אימצה הממשלה את המלצות הצוות והחליטה להקים ועדת מינויים חדשה לתפקידים בכירים בשירות המדינה.¹ בהחלטה צוין שהוועדה תבדוק מינויים לתפקידים המובאים לאישור הממשלה ואינם נבדקים בהליך מוסדר אחר, ונקב במפורש בשמות שישה תפקידים בכירים ביותר כאלה – הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב בתי הסוהר ונגיד בנק ישראל. אולם בשלב זה הוועדה בדקה גם מינויים נוספים. בשנת 1999 התקבלה ההחלטה שיצרה את הוועדה במתכונתה הנוכחית.² נקבע בה שהוועדה תבדוק אך ורק את ששת המינויים הבכירים שהוזכרו קודם לכן – ובשנת 2001 החליטה הממשלה להוסיף עליהם גם את תפקיד המשנה לנגיד בנק ישראל.³ החלטות שהתקבלו בהמשך – האחרונה בשנת 2024⁴ – שינו מעט את הרכבה של הוועדה, את סמכויותיה ואת אופן עבודתה.

¹ החלטת ממשלה 2225 מיום 20.6.1997.

² החלטת ממשלה 4891 מיום 7.3.1999. בהחלטה צוין כי הוועדה גם תבדוק מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה עד שיגובש הליך מינוי אחר. הליך כזה אומץ בהחלטת ממשלה בשנת 2000 (החלטת ממשלה 2274 מיום 20.8.2000), עוד לפני שהוועדה מילאה תפקיד זה.

³ החלטת ממשלה 1191 מיום 30.12.2001.

⁴ החלטת ממשלה 1725 מיום 30.4.2024.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מיל מועלם

שגריר לשעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה

אן אפלבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון טוראן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שלייפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצ

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנד מובוס (1929-2024)

מוכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מהו הרכב הוועדה וכיצד ממונים חבריה?

הוועדה כוללת כיום ארבעה חברים, ויש צורך בקוורום של שלושה חברים, ובהם היו"ר, כדי לקיים את ישיבותיה.⁵ החברים הם:

- יו"ר, שהוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון, הממונה על ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לתקופת כהונה אחת בת 6 שנים. יושב ראש הוועדה כיום הוא נשיא בית המשפט העליון בדימוס אשר גרוניס (מונה בשנת 2024). יושבי הראש בעבר היו מרדכי בן דרור (1997-1999), גבריאל בן (1999-2006), יעקב טירקל (2006-2016), אליעזר גולדברג (מ-2018 ועד פטירתו במרץ 2022), וכן אליקים רובינשטיין – שכהן בתפקיד רק באופן זמני במהלך שנת 2022, לאחר פטירת גולדברג ורק לצורך אישור מינוי הרמטכ"ל הרצי הלוי.

- נציב שירות המדינה. כיום פרופ' דניאל הרשקוביץ הוא ממלא מקום הנציב. נציב שירות המדינה שכהנו בעבר בוועדה היו שמואל הולנדר, אהוד פראוור (ממלא מקום הנציב), משה דיין ודניאל הרשקוביץ' עצמו (שבין 2018 ל-2024 היה הנציב, וכמה חודשים לאחר סיום כהונתו הוחזר לתפקיד כממלא מקום). רואי כחלון אומנם היה ממלא מקום הנציב בעת מינוי אייל זמיר לרמטכ"ל בשנת 2025, אך לא ישב בוועדה משום שהתנהלה נגדו חקירה משמעתית בענייני טוהר מידות.

- שני אנשי ציבור נוספים, שכמו היו"ר, ממונים על ידי הממשלה, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לתקופת כהונה אחת בת 6 שנים. מ-2018 אנשי הציבור הם טליה איינהורן ומשה טרי (הם יסיימו את כהונתם ב-2026, משום שבעת החלטת הממשלה על מינויים אורך הקדנציה היה 8 שנים). אנשי הציבור שכהנו בוועדה בעבר היו: דורון רובין, שמואל ארד, חיים ארז, תמר בן דוד, גילה פינקלשטיין ומשה נסים. בהחלטות הממשלה לא נקבעו קריטריונים למינוי אנשי הציבור לוועדה, אך יש הנחיות ונהלים כלליים, למשל של היועץ המשפטי לממשלה.⁶ מהנחיות אלו אפשר ללמוד, למשל, על חובת הייצוג ההולם לנשים. ואכן, משנת 2010, שני אנשי הציבור בוועדה היו תמיד אישה וגבר. כן ניתן ללמוד מההנחיות והנהלים גם על המגבלות החלות על מינוי חברים בעלי זיקה עסקית, אישית או פוליטית לחברי הממשלה.

במהלך השנים היו כמה וכמה "תקריות" שבהן אנשי הציבור נאלצו או בחרו לוותר על חברותם בוועדה מטעמים שונים. למשל, בשנת 2018 מונו לתפקיד נציגי הציבור יעקב נגל ואיריס שטרק, אך הוגשה לבג"ץ עתירה נגד מינוים, בין היתר בטענות לזיקות חזקות בינם לבין חברי ממשלה ולפגמים בטוהר המידות שלהם-עצמם. בג"ץ הוציא צו על תנאי וצו ביניים ולמעשה הקפיא את עבודת הוועדה, ולאחר מכן התפטרו נגל ושטרק.⁷

⁵ שאלה נפרדת משאלת הקוורום היא האפשרות של הוועדה לפעול בהרכב קטוע. כלומר – האם הוועדה יכולה בכלל לפעול בלי שמונו כל חבריה? שאלה זו הייתה רלוונטית במהלך 2025, שבה בתקופה מסוימת אפילו לא כיהן ממלא מקום לנציב שירות המדינה. לפי המשפט המינהלי, ברירת המחל היא שוועדה אינה יכולה לפעול בהרכב קטוע, כלומר בלי שמונו כל חבריה, אם לא נכתב במפורש אחרת בחקיקה המסמיכה. בהחלטת הממשלה מ-2018 נכתב כך: "ישיבות ועדה שמונו לה ארבעה חברים יכול שיתקיימו גם בנוכחות שלושה חברים ובהם יושב-ראש הוועדה". זוהי במפורש הוראה לעניין הקוורום, לא לעניין הרכב קטוע. לכן, מכיוון שלא נכתב אחרת בחקיקה המסמיכה, הוועדה אינה יכולה לפעול בלא שחברים בה ארבעה נציגים.

⁶ למשל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן", מספר הנחיה 1.1502.

⁷ בג"ץ 4184/18 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל ואח' (החלטה מיום 6.9.2018).

למעשה, גם בימים אלו אנחנו במהלכה של תקרית כזאת: טליה איינהורן הודיעה שלא תשתתף בהליך המינוי של ראש השב"כ הבא – על רקע העובדה שבנה הוא ישראל (שרוליק) איינהורן, מי ששמו נקשר בחלק מהפרשיות הביטחוניות האחרונות בלשכת רה"מ.

מה בודקת הוועדה במקרה של מינוי?

תפקיד הוועדה במקרה זה הוא לחוות דעה "בנוגע לטוהר המידות במינוי על מנת להבטיח כי לא יעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה".⁸ כלומר – על הוועדה לבדוק את כשירות המינוי מבחינת טוהר המידות, ולא את התאמת המועמד וכשירותו לתפקיד. בכך היא שונה מוועדות מינויים אחרות, כמו ועדת המינויים של נציבות שירות המדינה: ועדה זו, שבדקת בין השאר מינויים לתפקיד מנכ"לים של משרדי ממשלה, נדרשת לבדוק גם את התאמת המועמדים לתפקיד. כך גם הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות.

עם זאת, לפי פסיקת בג"ץ,⁹ יש לפרש באופן רחב את מושג "טוהר המידות": (א) טוהר המידות של המינוי והממנה. כלומר, מטרת הוועדה היא להבטיח שהמינוי נעשה משיקולים ראויים של טובת האינטרס הציבורי, ולא למשל בשל זיקה כלשהי בין הממונה לבין הממנה; (ב) טוהר המידות של הממונה. כלומר, מטרת הוועדה היא גם להבטיח שלא ימונה אדם שטוהר המידות שלו פגום; (ג) כל היבט אחר הנוגע לטוהר המידות. בג"ץ אף הדגיש את חשיבות הביקורת המינהלית של הוועדה, שעשויה להיות רחבה יותר מן הביקורת השיפוטית.

בהקשר זה יש לציין שלאורך השנים נשמעו גם פרשנויות "מרחיבות" עוד יותר של תפקיד הוועדה. כך, יו"ר הוועדה לשעבר, השופט טירקל, סבר כי הוועדה רשאית להמליץ שלא למנות מועמד גם בשל חוסר התאמה קיצונית לתפקיד – משום שאם נעשה ניסיון למינוי אדם כזה, הדבר מעיד בהכרח שהמינוי לא נעשה משיקולים ראויים של טובת האינטרס הציבורי אלא משיקולים זרים, ולכן מדובר בפגיעה בטוהר המידות. בהקשר אחר, טליה איינהורן התנגדה למינוי הרצי הלוי לרמטכ"ל בשנת 2022 בשל עיתוי המינוי – בתקופה בחירות.

כיצד הוועדה עובדת וכיצד מתקבלות החלטותיה בעניין מינויים?

לפי החלטת הממשלה, ראש הממשלה או השר המציע את המינוי נוקבים בשם המועמד לפחות 30 ימים לפני תום הכהונה של נושא המשרה היוצא. בעת מסירת שם המועמד לוועדה ראש הממשלה או השר המציע מוסרים לוועדה את קורות החיים של המועמד ואת השאלון שמילא, וכן את הנימוקים למינוי. במסגרת הליך הבדיקה, הוועדה מפרסמת הודעה לציבור על המינוי וקובעת עד 7 ימים שבהם יכול הציבור לשלוח אליה תגובות; מראיית את ראש הממשלה או את השר המציע, את המועמד, וכל אדם אחר שהיא מוצאת לנכון לזמנו; ועם סיום הבדיקה מעבירה את ממצאיה למועמד ומאפשרת לו להגיב עליהם. הוועדה גם נעזרת בחוות דעת משפטיות של היועץ המשפטי לממשלה – שנוהג לפנות גם לגופים כמו המשטרה, הרשות להלבנת הון וכו'. תחת היו"ר גולדברג אף עשתה הוועדה בפעם הראשונה שימוש בפולגרף – בבדיקת מועמדותו של משה אדרי למפכ"ל בשנת 2018.

ועדת המינויים מונה כאמור ארבעה חברים, ויש צורך בקוורום של שלושה חברים כדי לקיים את ישיבותיה. נקבע שבמקרה שהדעות בוועדה שקולות, יינתן ליו"ר הוועדה

⁸ החלטת ממשלה 3839 מיום 27.5.2018.

⁹ בג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' השר לביטחון פנים ואח' (החלטה מיום 25.2.2007).

קול נוסף מכריע. ככל הידוע, הפעם היחידה שבה אירע מקרה כזה היה בעת ההחלטה להמליץ שלא למנות את משה אדרי למפכ"ל ב-2018 (ראו בהמשך). עם זאת, היו מקרים אחרים שבהם הייתה בוועדה דעת מיעוט של חבר אחד שהתנגד למינוי. למשל, בעת ההמלצה על מינוי קובי שבתאי למפכ"ל בשנת 2020, לפי הדיווחים בתקשורת, התנגד היו"ר גולדברג, בדעת מיעוט, למינוי. כאמור, בעת ההמלצה על מינוי הרצי הלוי לרמטכ"ל ב-2022 התנגדה למינוי טליה איינהורן.

האם החלטת הוועדה היא "סוף פסוק"?

כמו ועדות מינויים אחרות, באופן פורמלי הוועדה המייעצת אינה "ועדה ממנה" אלא "ועדה ממליצה". תפקידה הוא לספק חוות דעת חיובית או שלילית על המינוי, אך לא "לאשר" או "לפסול" אותו. אולם, בפסיקות בג"ץ ובנהלים הרלוונטיים הנוגעים לוועדות מינויים אחרות, נקבע כי עבודתה והחלטתה של ועדת מינויים היא שלב מהותי בהליך המינוי, ושנדרשות נסיבות חריגות כדי לסטות מהמלצתה.¹⁰ מכל מקום, סוגיה זו טרם עמדה למבחן מעשי: אומנם לאחר שהוועדה המייעצת המליצה שלא למנות את אדרי למפכ"ל ציינו השר לביטחון פנים וחברי ממשלה נוספים שהם מתכוונים להביא את המינוי לאישור הממשלה, אך הדבר לא קרה.

מה היו החלטות הוועדה לאורך השנים?

רוב המכריע של המקרים – הוועדה סיפקה המלצות חיוביות על המועמדים. לפי הנתונים שאספנו (ייתכן שלא נכללים כאן כל המקרים, במיוחד בכל הנוגע לשנותיה הראשונות של עבודת הוועדה), מאז החלטת הממשלה על הקמת הוועדה המייעצת בשנת 1997, היא סיפקה 50 המלצות, מהן 49 היו חיוביות (האחרונה – על מינוי אייל זמיר לרמטכ"ל) ורק אחת שלילית – זו הנוגעת למינוי משה אדרי למפכ"ל (2018). במקרה הזה, שלא כמנהגה, הוועדה המייעצת פרסמה את חוות הדעת המלאה שנשלחה לשר לביטחון פנים. הוועדה פירטה שתי עילות לפסילה: הראשונה, פגישה שנערכה בין אדרי לבין עורך דינו של אדם שהתלונן על התנהגותו של אדרי כלפיו ועמד להופיע בפני הוועדה; השנייה, דוח מבקר המדינה על פעולות אדרי במסגרת אחד מתפקידיו במשטרה, שהעלה חשד משמעותי להתנהלות שאינה מתיישבת עם טוהר המידות (התעלמות מדיווחים לא נכונים של קצין).

מתוך 49 המועמדים שהוועדה המליצה לאשר את מינויים, 44 אכן התמנו. אשר לחמשת המקרים האחרים: ארבעה מינויים לא הובאו כלל לאישור הממשלה, ואילו מינוי אחד אושר בממשלה ולאחר מכן בוטל. המינויים שלא הובאו לאישור הממשלה היו מקרים שבהם בדקה הוועדה יותר ממועמד אחד לאותו תפקיד (אפשרות שאינה קיימת כיום): בשנת 1998 הוגשו לוועדה שני שמות של מועמדים למשרת הרמטכ"ל, שאול מופז ומתן וילנאי. הוועדה אישרה את שניהם, ובסופו של דבר הוחלט להביא לאישור הממשלה את שאול מופז, שאכן מונה; בשנת 2013 נמסרו לוועדה שלושה שמות של מועמדים למשרת נגיד בנק ישראל (מריו בלכר, ויקטור מדינה וצבי אקשטיין). הוועדה סיפקה חוות דעת חיובית על כולם, אך בסופו של דבר הוחלט שלא למנותם, ולוועדה נמסר שם נוסף של מועמדת, קרנית פלוג, והיא שמונתה. במקרה אחד אושר המינוי בוועדה אך בוטל לאחר מכן. מדובר במקרה של יואב גלנט. במקרה הזה המליצה הוועדה המייעצת למנות את גלנט לרמטכ"ל, בין היתר על סמך חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, אף שהוצגו בפניה חשדות לעבירות בתחום התכנון והבנייה. בהמשך הוגשה עתירה לבג"ץ נגד המינוי: לפי העתירה היה על הוועדה להשלים את בדיקתה בעניין החשדות נגד גלנט ואף לקבוע כי הוא אינו ראוי להתמנות לתפקיד הרמטכ"ל. בעקבות הסערה פתח מבקר המדינה בבדיקת העניין, וממצאיו כללו ביקורת קשה על התנהלות גלנט. בעקבות זאת הגיש היועץ המשפטי לממשלה

¹⁰ ראו, למשל, הנחיות נציב שירות המדינה, "נוהל עבודת ועדת המינויים", מספר הנחיה 1.3.

חוות דעת ולפיה יש קשיים משפטיים משמעותיים במינוי גלנט לרמטכ"ל, והממשלה החליטה לבטל את המינוי.

נוסף על כך, לאורך השנים החלה הוועדה לבדוק לפחות שישה מועמדים נוספים שמועמדותם הוסרה במהלך הבדיקה – על ידי ראש הממשלה, השר המציע או על ידי המועמד עצמו – ולכן הוועדה לא מסרה את חוות דעתה עליהם. רק בחלק מהמקרים האלה אפשר לשער שהיה לוועדה תפקיד מכריע. כך, הסרת מועמדותו של יעקב גנות לתפקיד המפכ"ל בשנת 2007 נבעה ככל הנראה מכך שבועדה התגבשה חוות דעת שלא להמליץ על המינוי – בעקבות פסק דין מהעשור הקודם של בית המשפט העליון, שבו זוכה גנות (מאישום בקבלת שוחד) אך נמתחה ביקורת קשה על התנהלותו. ההחלטה שהתגבשה בוועדה הועברה לשר, שסירב להסיר את המועמדות – אך גנות עצמו הסיר את מועמדותו. גם במקרה של הניסיון למנות את אבשלום פלד למפכ"ל בשנת 2024 היו חילוקי דעות בוועדה בעקבות קשיים שהעלתה היועצת המשפטית לממשלה בנוגע למינוי (תיק פתוח בעברות בנייה והמלצת-עבר של מח"ש לא לקדמו לתפקיד ניצב), ובעקבות זאת הסיר פלד את מועמדותו. בשאר המקרים הייתה לוועדה השפעה עקיפה יותר, אם בכלל, על הסרת המינוי. לדוגמה, בשנת 2015 נמסר שמו של גל הירש לוועדה כמועמד לתפקיד המפכ"ל. אולם כאשר התברר שכבר מתבצעות בדיקות של התנהלותו העסקית, החל גם היועץ המשפטי לממשלה בבדיקת האפשרות למנותו – ובמהלך הסיר השר את מועמדותו של הירש. מקרים נוספים שבהם המועמדות הוסרה לאחר תחילת הבדיקה הם אלו של אלי גביון לתפקיד נציב בתי הסוהר בשנת 2011 ושל יעקב פרנקל וליאו ליידרמן לתפקיד נגיד בנק ישראל בשנת 2013.

מהו תפקיד הוועדה בהפסקת כהונת נושאי משרות בכירות?

בפסק דינו בעניין רונן בר מחודש מאי 2025 קבע בג"ץ שעל בסיס החלטת ממשלה משנת 2016¹¹ **נדרשת המלצה של הוועדה המייעצת טרם הפסקת כהונת ראש השב"כ ושאר נושאי המשרה הבכירים שמתמנים לאחר קבלת המלצת הוועדה המייעצת.**¹² הוא גם ביטל החלטת ממשלה שהתקבלה קודם לכן, במרץ 2025, שפטרה את הממשלה מחובה זו:¹³ בג"ץ קבע כי החלטת הממשלה הזאת היא שרירותית והתקבלה ללא דיון מקדים, ולכן היא אינה יכולה "לגבור" על החלטות קודמות שהעניקו לוועדה המייעצת תפקיד גם בהפסקת כהונתם של נושאי משרה בכירים.

בשל החלטת ראש השב"כ רונן בר עצמו להתפטר, במקרה הזה לא הייתה צריכה להיעשות פנייה לוועדה המייעצת לשם קבלת המלצתה (ולכן גם לא התבררו כל פרטי ההליך שהיה אמור להתבצע באמצעות הוועדה).

אופייה של הוועדה

בעיקרון, מדובר בוועדה נוחה למדי לממשלה. הן משום שבמבט היסטורי הוועדה מאשרת את רובם המכריע של המועמדים בלא בעיות מיוחדות; הן בשל תפקידה המצומצם-יחסית של הוועדה (בוודאי בהשוואה לוועדות מינויים אחרות): היא אינה בודקת התאמה לתפקיד אלא רק סוגיות של טוהר מידות; הן כיוון שנכון להיום הממשלה היא שממנה את כל חבריה של הוועדה. במצב הנוכחי הממשלה מינתה ישירות את כל החברים שידונו במינוי ראש השב"כ הבא, ללא כל הליך תחרותי: היו"ר אשר גרוניס (שלגביו הייתה חובה למנות שופט עליון בדימוס), משה טרי (וכן טליה

¹¹ החלטת ממשלה 1148 מיום 14.2.2016.

¹² בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'** (החלטה מיום 21.5.2025).

¹³ החלטת ממשלה 2904 מיום 20.3.2025.

איינהורן, שלא תשתתף בהליך זה), וממלא מקום נציב שירות המדינה דניאל הרשקוביץ.

הערות על בדיקת המועמדות של דוד זיני

הליך מינוי של דוד זיני לראש השב"כ חריג בכמה מובנים (אחד מהם כבר הוזכר – העובדה שאיינהורן, חברת הוועדה, לא תשב בהרכב שיידון במינוי).

נוסף על כך, כבר ב-21.5.25, מייד לאחר פסק הדין של בג"ץ בעניין הפסקת כהונתו של ראש השב"כ הקודם רונן בר (ראו [סקירה של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה](#), פרופ' עמית כהן וד"ר ערן שמיר-בורר, [על פסק הדין ומשמעויותיו](#)), הודיעה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה כי עליו להימנע מכל צעד למינוי ראש שב"כ, בעקבות פסק הדין וקביעת בית המשפט שהוא מצוי בניגוד עניינים בשל החקירות נגד אנשי לשכתו בפרשיות המימון הקטארי וההדלפות לעיתון "הבילד". ואולם כבר למוחרת הצהיר ראש הממשלה כי בכוונתו למנות את זיני לתפקיד, וב-26.5.2025 קיבלה הממשלה החלטה עקרונית התומכת בכך. בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 26.5.2025, שאומצה על ידי היועצת המשפטית, נכתב כי יש להעביר את סמכות הצעת המועמדות לשר אחר, ולהתחיל את תהליך המינוי מראשיתו וכן לקבוע ערובות משמעותיות להבטחת הליך תקין. יו"ר הוועדה המייעצת, הנשיא (בדימוס) גרוניס, הודיע ב-3.6.2025 כי הוא יפעל לפי הנחיות היועצת המשפטית, אלא אם כן יחליט בית המשפט שהן שגויות. בהמשך הוגשו עתירות לבג"ץ בעניין, ובמסגרת פשרה בין הצדדים, שבג"ץ הודיע עליה בהחלטה מ-13.7.2025, הוסכם שראש הממשלה יודיע לוועדה המייעצת על מועמדו לתפקיד ב-11.9.2025 – כפי שאכן קרה; כי בהודעה לציבור שהוועדה המייעצת תפרסם יינתנו לציבור חמישה ימים להגיב (במקום שבעה ימים במינוי "רגיל") – המועד שבו נקבה הוועדה בהודעתה לציבור הוא 17.9.2025 בחצות; ושראש השב"כ הנכנס לא יעסוק בחקירות "קטארגייט" ו"הבילד", עד שהיועצת המשפטית לממשלה תסדיר את הנושא במסגרת הסדר ניגוד עניינים.

כאשר תבדוק הוועדה המייעצת את מועמדותו של זיני יהיה עליה לבחון אותה בכל המובנים הרלוונטיים – לא להסתפק בבדיקה "רזה" של הכשרות המשפטיות של המינוי, אלא לבצע בדיקה מעמיקה ורחבה. כפי שקבע בית המשפט העליון באשר לעבודת הוועדה המייעצת:

עיקר תפקידה של הוועדה המייעצת הוא, איפוא, לבדוק את המינוי המוצע מבחינת טוהר המידות במובנו הרחב של מושג זה, הן מבחינת האדם המוצע לתפקיד, הן מבחינת הגורם הממנה, והן מכל היבט אפשרי אחר שעשויה להיות לו נגיעה לשאלת טוהר המידות הכרוך במינוי. פרשנות רחבה זו של סמכות הוועדה המייעצת נובעת מנוסחה של החלטת הממשלה ומהתכלית והמטרות שלשמן הוקמה הוועדה. פרשנות זו מתיישבת עם התפיסה המדגישה את חשיבותה של הביקורת המינהלית כאמצעי רב חשיבות לבחינה מעמיקה ויסודית של הסוגיה העומדת לדיון (זמיר, [הסמכות המינהלית](#), כרך ב', עמ' 641-642). ביקורת מינהלית כאמור עשויה להיות אף רחבה יותר מן הביקורת השיפוטית, המתמקדת, על פי טיבה, בבחינה – האם נפל בהחלטה פגם משפטי.¹⁴

¹⁴ בג"ץ 1570/07 עמותת "אומץ" – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' השר לביטחון פנים ואח' (החלטה מיום 25.2.2007).

על רקע הדברים האלה יהיה על הוועדה המייעצת לשים לב במיוחד להיבטים הבאים :

אשר לטוהר המידות של הממונה – יהיה עליה להתייחס גם לסוגיות שונות מהעת האחרונה : "שתיקתו" של זיני לנוכח העובדה שראש הממשלה קידם את מינויו בניגוד גמור לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, שהיה עליו לראותן כמשקפות מבחינתו את הדין הקיים, עד פסיקת בית המשפט.¹⁵ שתיקה זו אפשר לפרש כהסכמה לצעד שנעשה נגד חוות דעת הייעוץ המשפטי, באופן המנוגד לעקרונות שלטון החוק; וכן – הטענות שלפיהן, בעודו בשירות צבאי, הסתיר זיני מהרמטכ"ל (בין היתר) את מגעיו עם ראש הממשלה בנוגע לכוונה למנותו לראש השב"כ.

אשר לטוהר המידות של הממונה והמינוי – יהיה עליה להתייחס גם לשאלת ניגוד העניינים של ראש הממשלה במינוי זיני, משום שניגוד עניינים הוא ביטוי מובהק של פגיעה בטוהר המידות.

בהקשר זה חשוב להזכיר כי בחוות הדעת של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 26.5.2025 הוא הבהיר כי הפגמים שנפלו בהכרזתו של ראש הממשלה על דוד זיני כמועמדו הם כבדי משקל, וכי בשל כך יש סכנה שההליך זוהם, וכי "ספק אם ניתן יהיה למנות לתפקיד את האלוף זיני" (גם במסגרת ההליך החליפי שהוא הציע, שבמסגרתו כאמור יועבר המינוי לשר אחר). עוד יש להזכיר, כי בהחלטת בג"ץ מיום 13.7.25 ביחס למועמדותו של האלוף זיני, הוזכרה במפורש הסכמת הצדדים שהוועדה המייעצת תבחן את המועמדות של זיני בהתאם לדין הקיים, לרבות הפסיקה שצוטטה כאן ביחס להיקף מובן טוהר המידות שהוועדה בוחנת, שעשוי להיות גם רחב יותר מן הביקורת השיפוטית שמתמקדת רק בסוגיית הפגם המשפטי. אומנם ההחלטה קובעת שראש הממשלה יכול להיות מעורב במינוי ראש השב"כ, אבל היא אינה מכשירה את המינוי של דוד זיני דווקא, במיוחד על רקע השתלשלות העניינים כפי שפורטה כאן.

כאשר תבדוק הוועדה את כל העניינים האלה חשוב שיעמוד לנגד עיניה תפקידו המהותי של ראש השב"כ. חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002, מצייין כי לצד כפיפותו של השב"כ למרות הממשלה – מדובר בגוף ממלכתי, שאחד מתפקידיו הוא הגנה על סדרי המשטר הדמוקרטי (סעיף 7(ב)(1)) : "... סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו", ואף מדגיש כי אין להפעילו לצרכים פוליטיים ומפלגתיים. פסק הדין בעניין הפסקת כהונתו של רונן בר כראש השב"כ חידד את חובת נאמנותו של ראש השב"כ לציבור, את העובדה שמדובר ב"שומר סף מובהק",¹⁶ את הסכנה האדירה של שימוש לרעה בסמכויות השב"כ, וכי אחד מתפקידיו המרכזיים של ראש השב"כ הוא "להבטיח את עצמאות השירות ואי-תלותו".¹⁷

¹⁵ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (החלטה מיום 25.6.2024).

¹⁶ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (החלטה מיום 21.5.2025), סעיף 44 לפסק דינו של הנשיא יצחק עמית.

¹⁷ שם, סעיף 38 לפסק דינו של הנשיא יצחק עמית.