מינוי נאמן פוליטי לתפקיד ראש השב"כ – סכנה לדיכוי פנימי בנוסח דיקטטורי

הצעת זולת למינוי ראש השב"כ באמצעות ועדת איתור

כפי שמכון זולת התריע בדוח שפרסם ביוני 2022, מדינת ישראל מצויה זה שנים בתהליך הידרדרות לעבר משטר סמכותני.[1] מצב זה, שקשור לנסיבות היסטוריות ולפגמים במבנה החוקתי-משטרי במדינת ישראל, הגיע לסף המסוכן של מעבר למשטר סמכותני מלא מאז ששר המשפטים לוין הצהיר על תוכניתו לשינוי מערכת המשפט בינואר 2023.[2] במקביל, ניסיונות הממשלה להטיל את האחריות למחדל השבעה באוקטובר על ראשי מערכת הביטחון בלבד הגבירו את ההערכות שראש השב"כ יפוטר.[3]

נייר מדיניות זה עוסק באופן המינוי של ראש השב"כ, ובהצעת מכון זולת שמינויו יבוצע באמצעות עבודה של ועדת איתור מקצועית-ציבורית שתמסור את המלצתה לממשלה. זאת, כדי למנוע מצב שבו ראש השב"כ יהיה מינוי אישי ופוליטי של ראש הממשלה, וכי ראש השב"כ יהיה חייב את נאמנותו לראש הממשלה במקום למדינה ולציבור. הליך מינוי באמצעות ועדת איתור עשוי להגדיל את אמון הציבור וגם להקל על חששותיו.

מבוא

מאז הקמת הממשלה ה-37 ב-29.12.2022, שימים ספורים אחריה הכריז שר המשפטים על "רפורמה משפטית", חברי ממשלת נתניהו מבצעים הפיכה משטרית ופועלים להשתלט על רשויות המדינה ונכסיה לצורך קידום אינטרסים פוליטיים ואישיים. בין היתר, שר המשפטים יריב לוין משתלט על מערכת המשפט, השר לשיתוף פעולה אזורי דוד אמסלם על החברות הממשלתיות, שר התקשורת שלמה קרעי על העיתונות החופשית, שר הביטחון החדש ישראל כ"ץ על צה"ל והשר לביטחון לאומי איתמר בן גביר על המשטרה.

אף שמאז קום המדינה ראש השב"כ מונה בהמלצת ראש הממשלה, באופן ספציפי ראש הממשלה נתניהו נמצא בניגוד עניינים חריף שכן המינוי עלול להשליך עליו באופן אישי. הכוונה לשורה של חקירות המתנהלות על ידי השב"כ בנוגע להדלפה ולזיוף של מסמכים ביטחוניים-מודיעיניים נגד חשודים מלשכת ראש הממשלה, וכן למאבק של ראש הממשלה נתניהו למנוע חקירה אפקטיבית של האחריות לאסון השבעה באוקטובר. כך למשל, בעקבות חקירות השב"כ, ראש הממשלה פרסם סרטון

---

[1] איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, **זולת** (20.6.2022).

[2] יעל פרידסון, לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, **הארץ** (4.1.2023).

[3] מורן אזולאי, הערכה: נתניהו מעוניין להחליף גם את הרמטכ"ל וראש השב"כ; רה"מ שוחח איתם, **ynet** (5.11.2024).

שבו טען כי מטרת חקירת זיוף המסמכים היא לפגוע בו ובאזרחי המדינה.[4] בנוסף, על פי פרסומים נתניהו ביקש לקבל חוות דעת של השב"כ לדחיית העדות במשפטו וסורב.[5]

כפי שיוצג בתמצית בנייר עמדה זה, מינוי נאמן של ראש הממשלה נתניהו לתפקיד ראש שב"כ עלול להפוך את הארגון לזרוע אכיפת חוק פרטית שלו. זאת מהטעמים המרכזיים הבאים: הוראות חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002,[6] המגדירות את תפקידו וסמכויותיו, הן רחבות ועמומות ביותר ומאפשרות את ניצולן לרעה על ידי ראש הממשלה שנקבע שהשב"כ כפוף אליו; במקביל, בשל התפקידים והסמכויות החריגים שמוענקים לשב"כ בחוק וגם הסודיות המוטלת על פעילותו, הפיקוח השיפוטי, הציבורי והתקשורתי על פעילות השב"כ מוגבל ביותר.

מינוי "מריונטה" של נתניהו בתפקיד ראש השב"כ עלול להוביל לדיכוי פנימי חסר מעצורים, כפי שקרה בדיקטטורות בכל רחבי העולם. כך למשל, ועדת החקירות ברוסיה הוקמה במסגרת "רפורמה" של רשויות אכיפת החוק, בשנת 2007. במקור היא תוכננה לפעול באופן עצמאי תחת משרד התובע הכללי, אך החל משנת 2011 ועדת החקירות הפכה ליחידה נפרדת לחלוטין שכפופה ישירות לנשיא ולדימיר פוטין עצמו ופועלת בשיתוף עם ה-FSB (לשעבר ה-KGB); מאז הקמתה בשנת 2007, מי שעומד בראש ועדת החקירות הינו מקורבו של פוטין וחברו לספסל הלימודים באוניברסיטה, Alexander Bastrykin. התפקידים הרשמיים של הוועדה הם לבצע חקירות של פשעים חמורים ולאסוף ראיות לצורך העמדה לדין, וכן לחקור תלונות נגד עובדי רשויות אכיפת החוק.[7] בפועל, ועדת החקירות היא אחת מהכלים המרכזיים של הנשיא פוטין לטיפול ב"חתרנות" נגד משטרו, לרדיפה פוליטית, להשתקת מבקרים, פעילי אופוזיציה ופעילים נגד השחיתות, וכן לרדיפת מיעוטים דתיים ומיניים; בין היתר, ועדת החקירות אחראית לחקירה ולהפללה של ארגוני אופוזיציה וארגוני זכויות אדם, באמצעות חוק "הסוכנים הזרים" וביצעה חקירה פוליטית של לפחות כ-1,000 ארגונים, כולל בינלאומיים.[8] ועדת החקירות גם הייתה אחראית על ההפללה והרדיפה של חברי/ות ותומכי/ות קבוצת ה-Pussy Riot,[9] של הארגון נגד השחיתות (Anti-Corruption Foundation (FBK)) שהקים מנהיג האופוזיציה המנוח Alexei Navalny,[10] וגם של מי שארגנו והשתתפו בהפגנות נגד הנשיא פוטין, המדיניות שלו ותופעת השחיתות.[11]

---

[4] בר פלג ונעה שפיגל, נתניהו פרסם הצהרה בת תשע דקות שבה הוא משתלח במערכת אכיפת החוק על רקע חקירת ההדלפות מלשכתו, **הארץ** (23.11.2024).

[5] מיכאל האוזר טוב, לשכת נתניהו ביקשה משב"כ חוות דעת שתאפשר לו לא להתייצב לעדותו, הארץ (18.11.2024).

[6] חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002.

[7] Federal Law No. 403 FZ "On the Investigative Committee of the Russian Federation" (28.12.2010).

[8] Amnesty International UK, Russia's new crackdown on human rights, **Amnesty International** (18..5.2020); Human Rights Watch, Russia: Rights Activist Interrogated, **HRW** (19.5.2016).

[9] Andrew E. Kramer, One Russian Security Agency Raids Another, in Rare Sign of Dysfunction, **The New York Times** (19.7. 2016).

[10] Zdravko Ljubas, Russia: Nationwide Raids of Navalny's FBK Offices , **Organized Crime and Corruption Reporting Project** (17.10.2019).

[11] European Parliament resolution of 13 March 2014 on Russia:: Sentencing of Demonstrators involved in the Bolotnaya Square Events , **European Parliament** (13.3.2014).

הוראות חוק השב"כ הרחבות והעמומות מאפשרות את ניצולן לרעה על ידי ראש הממשלה

בדברי ההסבר לחוק השב"כ משנת 1998, נכתב שהוא נועד "למלא את החסר במשפט הישראלי בכל הנוגע למבנהו, ייעודו, תפקידיו וסמכויותיו של שירות הביטחון הכללי, כמו גם הפיקוח עליו".[12] עד אז השב"כ פעל מכוח החלטות ממשלה. בפועל, חוק השב"כ נחקק על רקע התערערות המעמד הציבורי של השב"כ בעקבות פרשת קו 300 ופרשת נאפסו (האשמת השווא של קצין צה"ל עיזאת נאפסו בריגול ועינויו).[13]

למרות ההבטחה בדברי ההסבר "למלא את החסר", כפי שיוסבר להלן, **הוראות חוק השב"כ הרחבות והעמומות מאפשרות את ניצולן לרעה על ידי ראש הממשלה לצורך הפרת זכויות אדם ואזרח:**

- **חוק השב"כ מכפיף את השב"כ ופעילותו לראש הממשלה** (סעיפים 3, 4, 9-11). ראש הממשלה ממונה על השב"כ, ההנחיות והפקודות הפנימיות של השב"כ מאושרות על ידיו והוא רשאי להתקין תקנות לביצוע החוק. בנוסף, ראש השב"כ ממונה בהמלצתו, המבקר הפנימי של השב"כ ממונה על ידיו, והוא גם רשאי להתיר חיפוש סמוי למטרות מודיעין, איסוף חומר ממאגרי מידע וביצוע האזנות סתר מכוח החוק בעניין.
- **על פי החוק, השב"כ מופקד לא רק על שמירת ביטחון המדינה והגנה מפני טרור, אלא גם על שמירת "סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו" מפני איומי "חתרנות"** (סעיף 7(א)). בדומה למונח "ביטחון המדינה" שניתן להרחיבו או לצמצמו, גם המילה "חתרנות" אינה מוגדרת בחוק השב"כ ותלויה בפרשנות. במדינות דיקטטוריות, "חתרנות" משמשת כמונח סל לכל פעילות אופוזיציונית; באחד מפסקי דינו, המשנה לנשיאה בדימוס אליקים רובינשטיין התייחס ל"חתרנות" וכתב שמדובר במונח חמקמק, כאשר בעניין הגדרתו ציין כי "האתגר – אתגר לא פשוט – הוא יישומה בחיי המעשה, תוך פרשנות הוגנת ומאוזנת ולא תוך להיטות-יתר".[14] עוד הוא קיבל את עמדת המדינה שגם מחאה חברתית או פוליטית עלולה בנסיבות קונקרטיות להיכנס לתחום אחריות השב"כ, והביע חשש לגבי נוהל השב"כ החסוי בעניין זימון אזרחים ל"שיחת אזהרה" בשל "חתרנות", מאחר ש"קיים חשש כי הכריכה בין חתרנות לבין פעילות טרור תהא מלאכותית, כך שגם אם כוונותיו של השירות טובות, הנוהל עלול להיות בלתי רלבנטי בעיקרם של המקרים".
- **לשב"כ יש סמכות ייחודית לסכל עבירות שלא בוצעו, ולצורך כך גם לחקור אזרחים כדי לקבל מידע על אחרים** (סעיפים 7 ו-8 לחוק השב"כ). להבדיל מגופי אכיפה כמו המשטרה והפרקליטות, שפעולתם ממוקדת בטיפול בחשד לעבירות שכבר בוצעו, כדי להתמודד עם "חתרנות" החוק מתיר לשב"כ לעצור ולחקור אזרחים גם כדי למנוע מהם או מאחרים לבצע עבירות עתידיות. כלומר, אזרח יכול להיעצר ולהיחקר בידי השב"כ בטרם ביצע עבירה כלשהי או רק כדי להוציא ממנו מידע

[12] הצעת חוק שירות הביטחון הכללי, התשנ"ח-1998.
[13] בג"ץ 88/88 **עיזאת נאפסו נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 14.8.1988).
[14] בג"ץ 5277/13 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרות הבטחון הכללי** (פורסם בנבו, 7.2.2017).

על אחרים. **סמכות ה"סיכול" או המניעה עלולה להיות מנוצלת לצורך חקירות שווא, הטרדה והשתקה של אזרחים שהם ביקורתיים כלפי הממשלה והעומד בראשה.**

- **לא רק שסמכויות ותפקידי השב"כ מוגדרים בחוק באופן רחב ועמום, הממשלה יכולה להרחיב אותם עוד יותר** (סעיף 7(ב)(6)). הממשלה גם רשאית, באישור ועדת הכנסת לענייני השב"כ, להרחיב את עיסוק השב"כ לפעילות בתחומים נוספים שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה. באחד מפסקי דינה, הנשיאה בדימוס אסתר חיות הזהירה כי הגדרה רחבה ועמומה מדי של המונח "ביטחון לאומי" עלולה "להתיר את הרסן ולאפשר שימוש ביכולות השב"כ לצורך משימות אשר בינן ובין תכליתו של ארגון ביטחון מסכל אין ולא כלום... 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".[15]
- **לשב"כ יש סמכויות נרחבות למעקב ולאיסוף מידע והוא מוחרג מחוק הגנת הפרטיות.** הסמכויות מוגדרות בחוק השב"כ לצורך מימוש תפקידי השב"כ (סעיפים 8(א)(1) ו-11), וכן בהוראות סעיפים 4 ו-5 לחוק האזנת סתר, תשל"ט-1979,[16] הקובעות כי ראש הממשלה רשאי להתיר האזנת סתר למטרת ביטחון המדינה וכי ראש השב"כ יכול להתיר זאת בעצמו בנסיבות חריגות. בהתאם, סעיף 19(ב) לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981,[17] קובע כי השב"כ, או מי שנמנה עם עובדיו או פועל מטעמו, לא יישאו באחריות לפי חוק זה על פגיעה שנעשתה באופן סביר במסגרת תפקידם ולשם מילויו. יצוין כי הממשלה הכינה תזכיר לתיקון לחוק השב"כ, שירחיב במפורש את סמכויותיו בתחום ויסדיר גישה גורפת של השב"כ למאגרי מידע של גופים ציבוריים וחיפוש סמוי בפלאפונים ובמחשבים, כולל של עיתונאים.[18] בנוסף, בתקופת הקורונה נעשה שימוש בסעיף 7(ב)(6), המאפשר כאמור להרחיב את סמכויות השב"כ בהחלטת ממשלה, כדי להכשיר את מעקבי השב"כ. השופט יצחק עמית כתב בפסק דינו על הסכנות בדבר: "ההפעלה של גוף ביטחוני חשאי בתחום אזרחי מובהק של בריאות הציבור, יש בה כדי להדיר שינה מעיניו של כל שוחר דמוקרטיה. החשש למדרון חלקלק בתחום זה עד כדי הגעה למצב של "חיים של אחרים" הוא אינהרנטי ואיננו רוצים חלילה להידמות למדינות אחרות שהפעילו ומפעילות מעקבים המוניים אחר אזרחיהן. מכאן החשיבות בכללים הקובעים את התנאים בהם ניתן לעשות שימוש מרוסן ב"כלי".[19] למדרון החלקלק יש פן נוסף, והוא החשש מפני התופעה של "פעם השתמשת –

---

[15] בגץ 2109/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 26.4.2020).

[16] חוק האזנת סתר, תשל"ט-1979.

[17] חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981.

[18] חן מענית, תזכיר חוק השב"כ יאפשר לרגל אחר עיתונאים: "מתעלם מסכנה של השפעה פוליטית", **הארץ** (15.1.2024).

[19] בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 1.3.2021).

התמכרת", ונזכיר כי הממשלה הסמיכה את השב"כ ברציפות ובאופן גורף מאז חקיקת חוק הסמכת השב"כ. **סמכויות נרחבות אלה למעקב ולאיסוף מידע עלולות להיות מנוצלות נגד יריבים פוליטיים.**

- **לשב"כ יש סמכויות עקיפות להגביל הפגנות ובפרט נגד הממשלה.** בסעיפים 7(ב)(1) ו-7(ב)(2) לחוק נקבעה סמכות השב"כ לסכל פעילות בלתי חוקית נגד מוסדות שלטון וכן לאבטח אישים. באמצעות סמכויות אלה, השב"כ עלול בהוראת ראש הממשלה למנוע הפגנות במרחב של מעונותיו, במרחב של מקומות המגורים של שרים וחברי קואליציה, ובמרחב של הכנסת, משרדי ממשלה או משרדים של גופים ציבוריים אחרים. דוגמה ללחץ המופעל על השב"כ להגביל הפגנות, נראתה באפריל 2024, כאשר יאיר נתניהו, בנו של ראש הממשלה, האשים בטלגרם את השב"כ בשיתוף פעולה עם המפגינים וכתב "כיצד ניתן לרצוח ראש ממשלה? שב"כ עוצם את עיניו. בלי קנסות, בלי מעצרים, אף לא כתב אישום אחד, ולפורעים האנרכיסטים שרובם זקנים שימושיים, נותרה רק העבודה המלוכלכת".[20]
- **לשב"כ יש סמכויות עקיפות להגביל את חופש העיסוק** (סעיפים 7(ב)(3) ו-8). לשב"כ יש סמכות לאסוף מידע ולהעבירו לגורמים אחרים, לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, וכן לקבוע התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף. בנוסף, השב"כ יכול לקבוע שגם אדם שנותן שירות עצמאי או מטעם חברה פרטית למדינה או פועל בתחום מסוים, נדרש לעבור סיווג ביטחוני. באופן הזה, השב"כ יכול לפגוע בחופש העיסוק של אזרחים. כך למשל, במהלך שנות הממשל הצבאי וגם בעשורים אחר כך, השב"כ במיוחד פיקח והגביל את חופש העיסוק של אזרחים מן המיעוט הערבי.[21] על אף שבשנת 2005 הסתיים באופן רשמי הפיקוח של השב"כ על העסקת מורים ערבים,[22] במרץ 2024 משרד החינוך העביר לידי השב"כ מידע על תעודות הזהות של 265 אלף עובדי הוראה כדי שיבדוק אותן עם מאגר המידע שברשותו.[23] עוד יצוין כי לאחרונה אושר בכנסת תיקון חוק המאפשר לפטר בהליך מהיר מורה ש"עשה מעשה של הזדהות עם ארגון טרור" או "פרסם דברי שבח, אהדה או עידוד" למעשה טרור.[24] אף שהוסר הסעיף שהציע פיקוח קבוע של השב"כ על מורים, החוק החדש עלול לתת לגיטימציה לפיקוח לא רשמי של השב"כ.
- **לנוכח ההוראות הרחבות והעמומות בחוק השב"כ, החובה המוטלת עליו לפעול בממלכתיות תלויה בעיקר בהתנהלות האישית של ראש השב"כ וראש הממשלה.** סעיף 4(ג) בחוק השב"כ קובע ש"השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים

---

[20] יהושע (ג'וש) ברייר, בר פלג ויעל פרידסון, ראש שב"כ על ההפגנות מול ביתו של נתניהו: מגמה מדאיגה שעלולה להוביל למחוזות מסוכנים, **הארץ** (3.4.2024).

[21] ראלי סער, איש שב"כ ממנה מנהלי בתי"ס במגזר הערבי, **הארץ** (5.11.2001).

[22] אור קשתי ונעה שפיגל, הקואליציה תקדם פיקוח שב"כ על מורים, אף ששיעור תומכי הטרור בקרבם אפסי, **הארץ** (11.2.2024).

[23] אור קשתי, פיקוח שב"כ על מורים: בכל מקרה, הלוי כבר ניצח, **הארץ** (4.3.2024).

[24] נעה שפיגל, אושר בכנסת: מורים שמזדהים עם טרור יפוטרו, תקציבים יישללו מבתי ספר, **הארץ** (5.11.2024).

מפלגתיים-פוליטיים". אך המונחים בהם מנוסח החוק, כמו "ביטחון", "חתרנות", "סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו" ו"אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה", יכולים לקבל פרשנות מצמצמת או מרחיבה, באופן שישרת או יחפוף אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים.

הפיקוח השיפוטי, הציבורי והתקשורתי על פעילות השב"כ מוגבל ביותר

לנוכח הוראות חוק השב"כ הרחבות והעמומות, וטיב פעילות השב"כ שגם מוגדרת באופן חריג בחוקים ובתקנות אחרים, בתי המשפט מתקשים בפיקוח על השב"כ ומאפשרים לו לנקוט באמצעים חריגים, המפרים זכויות אדם ואזרח. דוגמה בולטת לכך עוד טרם חקיקת חוק השב"כ, הינה שעל אף שמדינת ישראל חברה באמנה הבינלאומית נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (1984),[25] הנשיא בדימוס אהרן ברק אישר בפסק דינו לשב"כ להפעיל לחץ פיזי ונפשי על נחקרים שהינם "פצצה מתקתקת", וכן קבע כי במקרים המתאימים תעמוד לחוקרי השב"כ "הגנת הצורך" המעוגנת בסעיף 34יא לחוק העונשין, תשל"ז-1977.[26] הנשיא ברק הסביר את הדילמה שבפניה ניצבים השופטים בפיקוח ובהגבלת השב"כ: "ההחלטה בעתירות אלה קשתה עלינו. אמת, מנקודת המבט המשפטית דרכנו סלולה, אך אנו חלק מהחברה הישראלית; יודעים אנו את קשייה וחיים אנו את תולדותיה. איננו מצויים במגדל שן. חיים אנו את חייה של המדינה. מודעים אנו למציאות הטרור הקשה שבה שרויים אנו לעתים. החשש כי פסק-דיננו ימנע התמודדות ראויה עם מחבלים וטרוריסטים מטריד אותנו." בנוסף, קיימים חוקים ותקנות שמתירים לעכב הבאה בפני שופט של עצור החשוד בעבירת ביטחון וכן למנוע מפגש של העצור עם עורך דינו,[27] דבר הפוגע בזכות להליך הוגן ועלול להוביל להפרות זכויות אדם וחשודים, כולל לאפשר עינויים; לנוכח ההסתמכות של השב"כ על מידע מודיעיני, בתי המשפט נוהגים לקבל החלטות המשליכות על זכויות אדם, חשודים ועצורים, לאחר שעיינו ב"מעמד צד אחד" בחומר חסוי שאינו חשוף לסנגורים. בהינתן שמדובר במידע מודיעיני, באופן אינהרנטי מוגבלת היכולת של השופטים לבחון אותו לגופו ולאתגר את נציגי השב"כ. דוגמה בולטת לכך, היא בתחום של מעצרים מינהליים, אשר מכון זולת מציע לבטל את השימוש בהם.[28]

במיוחד בשל הסודיות המוטלת על פעילות השב"כ, הפיקוח הציבורי והתקשורתי על השב"כ מוגבל ביותר. בהתאם לסעיף 19 לחוק השב"כ ולתקנות שהותקנו מכוחו,[29] חלה סודיות על זהות עובדי השב"כ, על זיהוים של מתקניו (לרבות מיקומם, כתובתם ותכונותיהם הפנימיות), על פרטים שיש בהם כדי לחשוף משימות, יכולות, דרכי פעולה ותוכניות פעולה חשאיות, כשירות מבצעית או אמצעים מסווגים של יחידות השב"כ, וכן על מקורות מידע של השירות וכל פרט שעלול להביא לזיהוים. מי שמבקש

---

[25] אמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, **אתר בצלם** (1.1.2011).

[26] בג"ץ 5100/94 **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 6.9.1999).

[27] חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996; חוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (הארכת מעצר לחשוד בעבירת ביטחון), תשפ"ד-2024; תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (דחיית פגישת עצור בעבירות בטחון עם עורך דין), תשנ"ז-1997.

[28] טל הלל, תיקון חוק מעצרים מינהליים: הנצחת מדיניות אפרטהייד ככלי לדיכוי פוליטי, **מכון זולת** (6.1.2025).

[29] תקנות שירות הביטחון הכללי (פרטים אחרים בנוגע לשירות אשר הם חסויים והיתר לפרסום מידע האסור לפרסום), תשס"ד-2004.

לפרסם מידע נדרש לפנות לצנזור הצבאי שיתייעץ עם נציג השב"כ, כאשר העונש על פרסום מידע ללא אישור הינו מאסר שאורכו בין שנה לשלוש שנים; בנוסף, השב"כ מוחרג מתחולת חוק חופש המידע (סעיף 14(א)(2)),[30] וגם בתי המשפט נוהגים להוציא צווי איסורי פרסום מלאים או חלקיים בתיקים שהשב"כ מעורב בהם, אשר מגבילים את חופש הביטוי וחופש העיתונות.

הצעת מכון זולת - ועדת איתור למינוי ראש השב"כ

מכון זולת מציע שמינוי ראש השב"כ יבוצע באמצעות עבודה של ועדת איתור מקצועית-ציבורית שתמסור את המלצתה לממשלה. מוצע שיתוקן סעיף 3(א) ויוסף סעיף 3א לחוק השב"כ, כך שיורו על מינוי ועדת האיתור, תפקידה וסדרי עבודתה (הצעת החוק של מכון זולת למינוי ראש השב"כ בוועדת איתור מובאת בנספח א' למסמך זה).

מוצע שוועדת האיתור תהיה בת שישה חברים: שופט בדימוס של בית המשפט העליון שימנה ראש הממשלה, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, יהיה יושב הראש של הוועדה. ובנוסף היא תכלול נציג של השב"כ, נציג של ראש הממשלה, נציג של היועץ המשפטי לממשלה, וכן שני נציגי ציבור בעלי מעמד ומומחיות בתחומי עבודת השירות, שימנה יושב ראש ועדת האיתור.

כך יימנע מצב שבו ראש השב"כ יהיה מינוי אישי ופוליטי של ראש הממשלה, שבו ראש השב"כ יהיה חייב את נאמנותו לראש הממשלה במקום למדינה ולציבור. הליך מינוי באמצעות ועדת איתור עשוי להגדיל את אמון הציבור וגם להקל על חששותיו. כאמור, מינוי ראש השב"כ על ידי ראש הממשלה מעורר חשש רב, שכן הוראות חוק השב"כ הרחבות והעמומות ניתנות לניצול לרעה לצורך קידום אינטרסים אישיים ופוליטיים, וכך להוביל להפיכת השב"כ למעין זרוע אכיפת חוק פרטית של הממשלה או העומד בראשה.

חשיבות המינוי באמצעות ועדת איתור, רלבנטית במיוחד על רקע ניגוד העניינים החריף שראש הממשלה נתניהו נמצא בו עתה, שכן מינוי ראש השב"כ עלול להשליך עליו באופן אישי. זאת כאמור בעקבות חקירות השב"כ בעניין ההדלפות מלשכת ראש הממשלה, וכן החקירות בנוגע לאחריות על אסון ה-7.10, כמו גם השימוש במידע חסוי הנוגע לאבטחה שלו בידי השב"כ לשם האינטרסים הפרטיים שלו, כגון דחיית העדות במשפטו.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

[30] חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.

נספח א'

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

_____

פ//

הצעת חוק שירות הביטחון הכללי (תיקון – ועדת איתור למינוי ראש השירות), התשפ"ה–2024

סעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002 (להלן, "החוק")	הליך מינוי ראש השירות	בסעיף 3(א) לחוק במקום המילים "ראש הממשלה" יבואו המילים "ועדת איתור"
סעיף 3 א לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002	מינוי ועדת האיתור ותפקידה	אחרי סעיף 3 לחוק, יבוא סעיף 3א: (א) תמונה ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע לממשלה מועמדים ראויים לראש השירות. ועדת האיתור תהיה בת שישה חברים והם: (1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון שימנה ראש הממשלה, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה יושב הראש; (2) נציג השירות; (3) נציג ראש הממשלה; (4) נציג היועץ המשפטי לממשלה; (5) שני נציגי ציבור בעלי מעמד ומומחיות בתחומי עבודת השירות, שימנה יושב ראש ועדת האיתור. (ב) לא ימונה לחבר ועדת האיתור מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בוועדה, או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בענייננו. (ה) לשם מינוי חברי ועדת האיתור האמורים בפסקה (5) של סעיף קטן (א) יפרסם יושב ראש הוועדה הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים באותה פסקה רשאי להציע את מועמדותו לכהן בוועדת האיתור, והכול לפי הפרטים המפורטים בהודעה, ורשאי יושב ראש הוועדה לפנות מיוזמתו

	למועמדים העומדים בתנאי הכשירות האמורים באותה פסקה ולהזמינם להגיש מועמדות. (ו) הועדה רשאית לבקש חוות דעת ממי שבידיו מצוי, לדעתה, מידע לגבי כשירותו של מועמד. (ז) החלטות ועדת האיתור יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה. ועדת האיתור תקבע לעצמה את דרכי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה. (ח) עם סיום דיוניה תגיש הועדה לממשלה את שמו של המועמד המוצע, אולם היא רשאית להציע, לפי שיקול דעתה, מספר מועמדים גדול יותר. (ט) החליטה הממשלה שלא למנות מועמד מבין המועמדים שהציעה הועדה, יוחזר הדיון בבחירת מועמדים לועדה; מי שרשאי להציע מועמדים לפי האמור לעיל, יוכל להציע בשלב זה מועמדים נוספים.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה מטעם מכון זולת – לשוויון ולזכויות אדם.

הצעת החוק מבקשת להסדיר הליך מקצועי-ציבורי למינוי ראש השב"כ, אשר יבטיח בחירה של אדם על סמך שיקולים מקצועיים וציבוריים ככל האפשר. כיום ההסדר הקיים בחוק השב"כ קובע כי המינוי של ראש השב"כ ייקבע בממשלה לפי המלצת ראש הממשלה. כפי שיוסבר להלן, מינוי ראש השב"כ באופן זה מעורר חשש רב, שכן הוראות חוק השב"כ הרחבות והעמומות ניתנות לניצול לרעה לצורך קידום אינטרסים אישיים ופוליטיים על ידי ראש הממשלה, וכך להוביל להפיכת השב"כ למעין זרוע אכיפת חוק "פרטית" של הממשלה או העומד בראשה.

חוק השב"כ מכפיף את השב"כ ופעילותו לראש הממשלה. בין היתר, ראש הממשלה ממונה על השב"כ; ההנחיות והפקודות הפנימיות של השב"כ מאושרות על ידיו והוא רשאי להתקין תקנות לביצוע החוק; המבקר הפנימי של השב"כ ממונה על ידיו; והוא גם רשאי להתיר חיפוש סמוי למטרות מודיעין, איסוף חומר ממאגרי מידע וביצוע האזנות סתר מכוח החוק בעניין.

סמכויות ותפקידי השב"כ מוגדרים בחוק באופן עמום ונרחב, שמאפשר לנצל לרעה את הארגון לצורך הפרת זכויות אדם ואזרח, ולצורך קידום אינטרסים פוליטיים ואישיים. כך למשל, על פי החוק השב"כ מופקד לא רק על שמירת ביטחון המדינה והגנה מפני טרור, אלא גם על שמירת "סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו" מפני איומי "חתרנות" (סעיף 7(א)). בדומה למונח "ביטחון המדינה" שניתן להרחיבו או לצמצמו, גם המילה "חתרנות" אינה מוגדרת בחוק השב"כ ותלויה בפרשנות. במדינות לא דמוקרטיות "חתרנות" משמשת כ"מונח סל" לכל פעילות אופוזיציונית.

לשב"כ יש סמכויות נרחבות למעקב ולאיסוף מידע והוא מוחרג מחוק הגנת הפרטיות. לא רק שסמכויות ותפקידי השב"כ מוגדרים בחוק באופן רחב ועמום, הממשלה יכולה להרחיב אותם עוד יותר (סעיף 7(ב)(6)). כך למשל, בתקופת הקורונה נעשה שימוש בסעיף 7(ב)(6) כדי להכשיר את מעקבי השב"כ. השופט יצחק עמית כתב בפסק דינו על הסכנות בדבר: "ההפעלה של גוף ביטחוני חשאי בתחום אזרחי מובהק של בריאות הציבור, יש בה כדי להדיר שינה

מעיניו של כל שוחר דמוקרטיה. החשש למדרון חלקלק בתחום זה עד כדי הגעה למצב של "חיים של אחרים" הוא אינהרנטי ואיננו רוצים חלילה להידמות למדינות אחרות שהפעילו ומפעילות מעקבים המוניים אחר אזרחיהן. מכאן החשיבות בכללים הקובעים את התנאים בהם ניתן לעשות שימוש מרוסן ב"כלי". למדרון החלקלק יש פן נוסף, והוא החשש מפני התופעה של "פעם השתמשת – התמכרת", ונזכיר כי הממשלה הסמיכה את השב"כ ברציפות ובאופן גורף מאז חקיקת חוק הסמכת השב"כ".[1]

בנוסף, לשב"כ ישנן סמכויות עקיפות להגביל הפגנות נגד הממשלה, באמצעות סעיפים 7(ב)(1) ו-7(ב)(2) לחוק, בהם נקבע כי בסמכותו לסכל פעילות בלתי חוקית נגד מוסדות שלטון ולאבטח אישים. לשב"כ יש גם סמכויות עקיפות להגביל את חופש העיסוק. זאת באמצעות סעיפים 7(ב)(3) ו-8 לחוק, בהם נקבע כי יש בסמכות השב"כ לאסוף מידע ולהעבירו לגורמים אחרים, לקבוע הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, וכן לקבוע התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף. בנוסף, השב"כ יכול לקבוע שאף אדם שנותן שירות עצמאי או מטעם חברה פרטית למדינה או פועל בתחום מסוים, נדרש לעבור סיווג ביטחוני.

במקביל, בשל התפקידים והסמכויות החריגים שמוענקים לשב"כ בחוק וגם הסודיות המוטלת על פעילותו, הפיקוח השיפוטי, הציבורי והתקשורתי על פעילות השב"כ מוגבל ביותר.

בנסיבות אלה, מוצע שמינוי ראש השב"כ יבוצע באמצעות עבודה של ועדת איתור מקצועית-ציבורית שתמסור את המלצתה לממשלה, וכך למנוע מצב שבו ראש השב"כ יהיה מינוי אישי ופוליטי של ראש הממשלה, וכי ראש השב"כ יהיה חייב את נאמנותו לראש הממשלה במקום למדינה ולציבור. הליך מינוי באמצעות ועדת איתור עשוי להגדיל את אמון הציבור וגם להקל על חששותיו. בנוסף, כך גם עשוי להימנע מצב שבו ראש הממשלה נמצא בניגוד עניינים, כאשר הוא נדרש למנות את ראש השב"כ בעת שהוא (ראש הממשלה) או מקורביו נמצאים תחת חקירת שב"כ או צפויים להיחקר.

[1] בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 1.3.2021).