



הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

ירושלים, ג' בתשרי התשפ"ו

25 בספטמבר 2025

לכבוד
בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: מועמדותו של האלוף דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי

מצורפת בזה חוות הדעת של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.

בברכה,

אשר גרוניס
יושב ראש הוועדה המייעצת
נשיא בית המשפט העליון (בדימוס)



הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

ירושלים, ג' בתשרי התשפ"ו

25 בספטמבר 2025

חוות דעת בעניין מועמדותו של האלוף דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי

1. ביום י"ח באלול התשפ"ה, 11 בספטמבר 2025, פנה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו (רוה"מ), אל הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים על מנת שתבחן את מועמדותו של האלוף דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי (להלן – ראש השירות ושב"כ).
2. הפנייה לוועדה נעשתה בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3839 מיום 27.5.2018 (להלן – החלטת הממשלה). הוועדה הוקמה מכוח החלטת הממשלה שקבעה במה תעסוק הוועדה. על פי ההחלטה על הוועדה לחוות דעתה באשר "לטוהר המידות במינוי" של שבעה בעלי תפקידים בכירים ביותר בשירות המדינה. מדובר באלה השבעה: ראש המטה הכללי (הרמטכ"ל), המפקח הכללי של משטרת ישראל, ראש השירות, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציב בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל. על פי סעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002 (להלן – חוק השירות), ראש הממשלה מוסמך להציע מועמד לתפקיד ראש השירות ואילו הממשלה בעלת הסמכות למנותו.
ברור מהחלטת הממשלה שקבעה כי תקום ועדה שתבחן את "טוהר המידות במינוי" ומחוק השירות כי סדר הדברים בעניין מינוי ראש השירות אמור להיות זה: הצעת ראש הממשלה את המועמד, החלטת הוועדה, עיון ראש הממשלה בהחלטה, המינוי על ידי הממשלה. המבחן "טוהר המידות במינוי" חל בראש ובראשונה על המועמד לתפקיד, אך בנוסף לכך הוא חל על מציע המועמד, היינו על ראש הממשלה (בגץ 1570/07 **עמותת אומץ נ' השר לביטחון פנים** (25.2.2007)).
3. לעניין סמכותה של הוועדה לחוות דעה בעניין "טוהר המידות" נאמר בהחלטת הממשלה כי היא "על מנת להבטיח כי לא ייעשו מינויים לא ראויים, בין היתר מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית, או זיקה פוליטית לשר משרי הממשלה". יש ליתן משמעות רחבה למושג "טוהר המידות" שבהחלטת הממשלה (בגץ 1570/07 הנ"ל). זאת לא רק בשל כך שבהחלטת הממשלה מדובר על "זיקה אישית" ו"זיקה עסקית", ובמיוחד על "זיקה פוליטית", אלא בשל כוחו העצום וסמכויותיו הרחבות של השירות ושל העומד בראשו

וכך אף של חמישה אחרים מבעלי התפקידים שבהחלטת הממשלה (פרט לתפקיד המשנה לנגיד בנק ישראל).

4. כאמור, הוסמכה הוועדה לבחון את "טוהר המידות במינוי". ששה מתוך שבעת התפקידים המנויים בהחלטה (פרט למשנה לנגיד בנק ישראל) ממלאים תפקידים חשובים ביותר בדמוקרטיה הישראלית. ככל שמדובר בהעדר "זיקה אישית" או "זיקה עסקית" באות הן, כמובן, תחת "ניגוד עניינים", האסור ממילא במינוי ובתיפקוד לפי כללי המשפט המינהלי. יש לזכור כי המושג "ניגוד עניינים" בהקשר בו עסקין מתייחס לסתירה בין האינטרס האישי לבין אינטרס המדינה ולפגיעה באמון הציבור בארגון ובאיש הארגון הרלבנטי.

התוספת של "זיקה פוליטית" הינה בעלת חשיבות עליונה. במקרה זה עסקין בראש השירות. מן הראוי לזכור ולהזכיר כי על פי חוק השירות "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים – פוליטיים" (סעיף 4(ג)). זאת ועוד, "השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו..." (סעיף 7(א)). הגם ש"השירות נתון למרות הממשלה" (סעיף 4(א) לחוק השירות) ו"ראש הממשלה ממונה על השירות מטעם הממשלה" (סעיף 4(ב)) עלולים להיות מצבים בהם השירות והעומד בראשו יתבקשו ויידרשו לבצע פעולות ומעשים שאינם תואמים סדרי משטר דמוקרטי. במלים אחרות, החשש הוא ששיקולים פוליטיים ינחו את התנהלותו והתנהגותו של ראש השירות. לכן יפה עשתה הממשלה שהציבה קריטריון של העדר "זיקה פוליטית" של ראש השירות כתנאי למינויו. עדיף היה שהאמור בהחלטת הממשלה יהא בחוק של הכנסת. יחד עם זאת, יש להדגיש, כי אף אם לא תהא הוראה כתובה כזו בחוק, בתקנות או בהחלטת ממשלה, הרי אותן נורמות יבואו מכוח פרשנות של חוק השירות או חלק מ"המשפט המקובל", היינו, מהדין במדינה דמוקרטית. זאת ועוד, הדרישה בדבר העדר "זיקה פוליטית" של מועמד לתפקיד ראש השירות מתחייבת אף יותר מאשר לגבי מועמד לראשות כל אחד מחמשת הגופים האחרים שבהחלטת הממשלה. זאת, שכן מדובר בגוף חשאי. החשש מפעילות שאינה באורח ממלכתי ושאינה תואמת את סדרי המשטר הדמוקרטי גדולה יותר משום שהפעילות עלולה להתבצע בהסתר.

5. בעקבות פנייתו של רוה"מ ביום 11.9.25 אל הוועדה פורסמה ביום 12.9.25 הודעה לציבור שהזמינה "כל אדם שלדעתו יש בידו עובדות העשויות לסייע לבדיקת הוועדה" לפנות אליה לכתובת המייל שלה או לפקס. בעקבות ההודעה קיבלה הוועדה אלפים רבים של פניות, כאלה שהתנגדו למינוי של האלוף זיני וכאלה שתמכו במינוי. יצויין כי חלק לא קטן מן הפניות, אלה ואלה, היו זהות לא רק מבחינת תוכן אלא מילה במילה. הוועדה איפשרה לאלוף זיני להגיב בכתב על המידע שהגיע לידיה וכך עשה.

6. הוועדה התכנסה לישיבה ביום 18.9.25. הוועדה שמעה באותו יום את רוה"מ, את מי שכינה עד לאחרונה כראש השירות, רונן בר, ואת ממלא מקומו של ראש השירות. הוועדה קיימה ישיבה נוספת ביום 21.9.25. באותה ישיבה שמעה הוועדה את הרמטכ"ל, רב אלוף אייל זמיר, את האלוף (מיל') רוני נומה ואת האלוף זיני. בנוסף לאלה נמצא בפני הוועדה שאלון שמולא על ידי האלוף זיני וכן מסמך שהכין ובו תיאור קורות חייו.

7. בפניות שונות לוועדה וכן במסמך של היועצת המשפטית לממשלה (להלן – היועמ"ש) מיום 21.5.25, נטען כי קיימים פגמים בהליכי פיתוריו של רונן בר מתפקידו כראש השירות וכי על כן על רה"מ להימנע ממינויו של ראש שירות אחר. הפגמים מבוססים על כך, ונובעים מכך, שיועצים קרובים לרה"מ מעורבים בפרשות פליליות בעניין הידוע כ"קטארגייט" וקשורים לפרסום בעיתון הגרמני בילד. פרשות אלה נחקרו גם על ידי השירות. מכאן, שרה"מ נגוע בניגוד עניינים, כך ממשיך הטיעון.
8. ברם, לא ניתן להתעלם מכך שבהמשך נתן בית המשפט העליון ביום 13.7.25 תוקף של החלטה להסכמות בין רה"מ ליועמ"ש, ביניהן שרה"מ יודיע ליו"ר הוועדה ביום 11.9.25 על זהות המועמד אותו הוא יציע לתפקיד ראש השירות (בגץ 18133-06-25 **טליק גואילי נ' המשנה ליועצת המשפטית לממשלה**). החלטתו של בית המשפט העליון קובעת, אם כן, על פי הסכמת הצדדים, שרה"מ יציע את המועמד. קשה, על כן, לטעון עתה שאסור היה על רה"מ לפעול בעניין.
9. זאת ועוד, ספק גדול אם היה נמצא אחר או אחרת שרשאים להפעיל תחת רה"מ את הסמכות להציע מועמד לתפקיד ראש השירות. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה נתונה לממשלה, באישור הכנסת, הרשות להעביר סמכותו של שר אחד לשר אחר. האם ניתן היה במקרה זה להעביר את סמכותו של רה"מ להציע מועמד לתפקיד ראש השירות לשר אחר? מתברר, כי עוד ביום 26.5.25 אישרה הממשלה הצהרה התומכת במינויו של המועמד לתפקיד ראש השירות. אחרי שנתקבלה החלטה זו על ידי הממשלה, ואף בשל הנסיבות הפוליטיות, נראה שקשה למצוא שר שישקול מחדש בלב פתוח ובנפש חפצה האם להציע את האלוף זיני לתפקיד או להציע אחר.
10. הטענות כי האלוף זיני אינו עובר את מבחן "טוהר המידות" נוגעות למפגש שלו עם רה"מ בו הוצע לו תפקיד ראש השירות ואירועים לאחר מכן, לאמירות שנטען כי נאמרו על ידו, על חינוכו, על בני משפחתו הקרובה וכן עמדתם של אנשים שכיהנו בעבר כראשי השירות.
11. הוועדה אינה בית משפט או בית דין בפניו מובאות ראיות על מנת שיתאר ויקבע מה התרחש בעבר. על כן, אך נציין בקיצור דברים מסויימים בהם הייתה סטייה מן הנהוג, והמקובל והראוי וכן העדר סטייה.
- רה"מ זימן את האלוף זיני למכונתו עת היו השניים בבסיס צאלים ושם הציע לאלוף את תפקיד ראש השירות. רה"מ לא פנה לרמטכ"ל חרף הנהוג והמקובל ולא שאל לגבי האלוף זיני לפני שהציע את התפקיד לאלוף. על פי הנהוג והמקובל, כאשר ראש הממשלה מעוניין שאלוף בצה"ל (או אחר בצה"ל) ייפגש עימו, על אותו אדם לפנות תחילה לרמטכ"ל. האלוף זיני לא אמר לרה"מ כאשר הלה הזמינו למכונתו, כי תחילה עליו (זיני) לשוחח עם הרמטכ"ל. בסיטואציה האמורה, כאשר הזימון של האלוף זיני לרה"מ על ידי רה"מ נעשה עת שניהם היו קרובים פיזית, ניתן להבין את התנהלותו של האלוף זיני. האלוף זיני שוחח עם הרמטכ"ל זמן קצר לאחר מכן (באותו יום ניסה להשיגו אך לא הצליח ושוחח איתו בעניין כנראה למחרת). הרמטכ"ל לא הדיח את האלוף זיני משירותו בצה"ל. הרמטכ"ל הפסיק את שירותו בצה"ל עת שהתברר שהמינוי מוסכם בין רה"מ

והאלוף זיני. הרמטכ"ל סבור שכאשר מושגת הסכמה של אלוף לתפקיד כה בכיר כמו ראש השירות אין זה מן הראוי שאותו אלוף ימשיך לשרת. טוב שכך. באירועים המתוארים אין חריגה מ"טוהר המידות" על ידי האלוף זיני, בוודאי לא ברמה שמצביעה על קושי ככל שמדובר באלוף זיני כמועמד לתפקיד ראש השירות.

12. הועלו טענות רבות באשר לחינוכו של האלוף זיני וכן לגבי אמירות שלו ושל בני משפחתו. לעניין זה נחזור ונאמר כי עסקין ב"טוהר המידות" וברור שדרך החינוך ושיטתה אינן רלבנטיות. חשוב לבחון את מעשיו ועמדותיו של מועמד זה עת שהוא בוגר ומכהן בצה"ל. הוועדה ביקשה מהרמטכ"ל לבחון את התיק האישי של האלוף זיני ושמענו כי בתיק לא נמצא דבר שמצביע על עניין שלילי. האלוף זיני הכחיש שאמר כי הכפיפות לראש הממשלה קודמת לכפיפות לחוק. לדבריו, ראש השירות אכן כפוף לראש הממשלה אך ראש הממשלה כפוף לחוק. הוא חזר והדגיש אף את כפיפותו שלו לחוק, אך הוסיף כי לא יראה עצמו כפוף לחוק, אם, למשל, יהיה חוק שיחייבו לאכול חזיר. כפי שצויין, הוועדה שמעה דברים של האלוף (מיל') רוני נומה, שהכיר את האלוף זיני משירותם של שניהם. הבכיר בשירות היה האלוף נומה. כך, בעת שהאלוף נומה היה מפקד פיקוד מרכז שירת דוד זיני תחתיו במשך חמישה חודשים כקצין אג"מ. נראה כי בעת שקצין אג"מ משרת ישירות תחת אלוף הפיקוד, יש בידי האלוף להכיר את הקצין בצורה עמוקה ומקיפה. שמענו דברים חיוביים ביותר מפיו של האלוף נומה לגבי האלוף זיני, בין היתר לעניין שמירת החוק. ובעניין יותר קונקרטי: האלוף נומה אמר כי הוא לא חש בעיה בקשר של זיני אז עם המחלקה היהודית בשב"כ.

13. עניין נוסף שעלה בפני הוועדה היה לגבי אמירות מזעזעות וחמורות ביותר מבחינות שונות, לרבות מצביעות על תפיסה אנטי דמוקרטית, מפי קרובי משפחה של האלוף זיני, ביניהם מפי אביו. הדיבר החמישי בעשרת הדיברות הוא "כיבוד אב ואם". ניתן להבין שדיבר זה מעמיד את האלוף זיני וכל בן או בת בקושי עצום כאשר מוצגת בפניהם שאלה לגבי אמירות נוראות של ההורים. מיותר לומר שאין הדיבר מצדיק הסכמה לאמירות המזעזעות. נחזור ונציין כי האלוף זיני שב וחזר על חובתו לקיים את החוק ועל כך שזו דרכו. ועוד נחזור שנשמעו דברים חיוביים לגביו בוודאי ככל שמדובר בשמירת החוק. יש לקוות שקצין צה"ל שאינו שומר חוק וסבור שיש פסקי דין שאין לקיימם אינו מקודם ובוודאי שאינו מגיע לדרגת אלוף.

14. בפני הוועדה עלה עניין קונקרטי בקשר לבן של האלוף זיני ושל אדם נוסף שהוא מכיר. שמענו דברים ולא נמצא שעסקין בעניין של העדר "טוהר המידות" ככל שהמדובר באלוף זיני. למותר לציין, לגבי כל מי שימונה לראש השירות, אם בגדר כהונתו יהיו מקרים בהם יהיה מידע מסויים לגבי בני משפחה יהיה עליו, לכל הפחות, להימנע מלעסוק בנושא נוכח ניגוד עניינים, ועל כן אחרים בשירות יעסקו במקרה כזה. אם תהא מידת הקירבה רבה מאד, ואם יהיה מדובר במידע לגבי מעשים קיצוניים, מן הראוי שיתפטר מתפקידו ואם לא יעשה כן יהיה נכון להפסיק את כהונתו. זאת בשל ניגוד עניינים בדרגה גבוהה, לרבות פגיעה באמון הציבור. כללים דומים יחולו אף אם ניגוד העניינים לא יהיה קשור בנושא בני משפחה אלא בנושאים אחרים.

15. בין הפניות הרבות שהגיעו לוועדה כלולות ארבע מאישים ששירתו כראשי השירות: כרמי גילון, עמי איילון, יורם כהן ונדב ארגמן. בפניות שלהם הועלו השגות לגבי רוח"מ כמציע את האלוף זיני לתפקיד ראש השירות וכן השגות על עצם מועמדותו של האלוף זיני. בעוד שההשגות לגבי רוח"מ כמציע מבוססות על ידע אישי, הרי אלה המתייחסות ישירות למינוי של האלוף זיני לתפקיד מבוססות במידה רבה על פרסומים בתקשורת. לעניין רוח"מ כמציע שהאלוף זיני יכהן כראש השירות: מן החומר עולה כי אכן היו מקרים בהם רוח"מ ביקש מראשי השירות לבצע פעולות שאינן ראויות במשטר דמוקרטי. הדרישות הועלו בלא נוכחות אדם שלישי ובלא תיעוד. הדברים היו ידועים עוד לפני ההסכמה שבית המשפט העליון נתן לה תוקף של החלטה לפיה רוח"מ הוא שיציע את המועמד לתפקיד ועת שהיה ידוע שהאלוף זיני מוצע על ידי רוח"מ (סעיף 8 לעיל). זאת ועוד, במערכת הישראלית הנוכחית ונוכח הנסיבות לא ניתן להטיל התפקיד להציע מועמד במסגרת החוק על אדם אחר שאינו שר ולא ניתן לקבוע במסגרת החוק שגוף אחר ולא הממשלה ימנה את ראש השירות (וכן סעיף 9 לעיל). יש לצפות כי אם האלוף זיני (או אחר) ימונה לתפקיד ראש השירות, הרי הוא יבין וידע, כי הכפיפות לראש הממשלה ולממשלה אינה מצדיקה פעולות ומעשים מסויימים שאינם תואמים באופן הרחב את סדרי המשטר הדמוקרטי ובאופן הקונקרטי את "טוהר המידות".

16. כאמור, הוועדה מוסמכת לבחון את "טוהר המידות במינוי". אין בידי הוועדה הסמכות לבחון ולבדוק האם כישוריו המקצועיים של המועמד לתפקיד ראש השירות אומנם מצביעים על התאמתו לתפקיד (הוא הדין לגבי ששת האחרים המנויים בהחלטת הממשלה).

17. סיכומו של דבר: בנסיבות העניין לא ניתן לקבוע שבעיית "טוהר מידות" מונעת מרוח"מ להציע מועמד לתפקיד ראש השירות (כאמור בסעיפים 8 ו-9 לעיל). ככל שמדובר במוצע לתפקיד, הוא האלוף זיני, לא נמצאה בעיה של "טוהר המידות" במינויו כראש השירות. מאחר שעל פי החלטת הממשלה נתונה הסמכות לוועדה לשלב המינוי, מודגש שהחלטתה של הוועדה מתייחסת לעת הזו, היא עת המינוי.

אשרף גרוניס
יו"ר
נשיא בית המשפט העליון (בדימוס)

13

דניאל הרשקוביץ
ממלא מקום נציב שירות המדינה
חבר

13

משה טרי
חבר