

מינוי ראש שירות הביטחון הכללי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 למנות את האלוף דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי, החל מיום י"ג בתשרי התשפ"ו, (5 באוקטובר 2025).

בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, תקופת כהונתו של ראש שירות הביטחון הכללי תהיה חמש שנים. הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו של ראש השירות לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן – **החוק**) קובע שראש שירות הביטחון הכללי (להלן – **שב"כ**) ימונה על ידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה.

בהחלטת ממשלה מספר 473 מיום 11.10.2021 מונה מר רונן בר לתפקיד ראש השב"כ החל מיום 14.10.2021 לתקופה של חמש שנים. בהחלטת ממשלה מספר 2904 מיום 20.3.2025 החליטה הממשלה, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק, להפסיק את כהונתו של רונן בר כראש השב"כ לפני תום תקופת כהונתו, וזאת החל מיום 10.4.2025 או כשימונה ראש שירות ביטחון כללי קבוע, לפי המועד המוקדם.

נגד החלטה זו של הממשלה הוגשו 8 עתירות לבג"ץ, אשר נדונו במאוחד (להלן: **העתירות המאוחדות**). ביום 28.4.2025 הודיע מר רונן בר לראש הממשלה כי החליט לסיים את כהונתו ביום 15.6.2025. בהמשך לכך התקבלה ביום 29.4.2025 החלטת ממשלה מספר 2989, שבה בוטלה החלטת ממשלה מספר 2904 על הפסקת כהונתו של ראש השב"כ, וזאת נוכח הודעתו של מר רונן בר כי החליט לסיים את כהונתו. בהמשך לכך, ביום 21.5.2025 ניתן פסק דין בעתירות המאוחדות (בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**) שבו נקבע, בדעת רוב, כי פיטורי ראש השב"כ נעשו שלא כדין.

ביום מתן פסק הדין, פנתה היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה במכתב, שבו מסרה לו כי עליו להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום, עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין, ויישומו ביחס לנסיבות העובדתיות העדכניות.

למחרת, ביום 22.5.2025, הודיע ראש הממשלה על החלטתו למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ, ובהמשך לכך ביום 26.5.2025 אישרה הממשלה הצהרה עקרונית שמברכת על הכוונה למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ. בהמשכו של אותו היום פורסמה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) למניעת ניגוד עניינים בהליך מינוי ראש שב"כ חדש, שבה נקבע, בין היתר, כי יש להעביר את סמכות ראש הממשלה להציע מועמד לתפקיד ראש השב"כ לשר אחר, כי החלטת ראש הממשלה למנות לתפקיד את האלוף זיני נגועה בניגוד עניינים ומנוגדת לפסיקת בג"ץ הנזכרת לעיל, ועל כן מדובר בהחלטה פסולה ובלתי חוקית.

בעקבות זאת הוגשו לבג"ץ שתי עתירות הנוגעות לחוות הדעת המשפטית בדבר הפסול בהצעת מועמד לתפקיד ראש השב"כ על-ידי ראש הממשלה עקב ניגוד עניינים שבו היה מצוי ראש הממשלה לעניין זה (בג"ץ 18133-06-25 **גואילי ואח' נ' מר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ובג"ץ 53254-06-25 האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ. ממשלת ישראל**). לאחר שהתקיימו מספר דיונים בבית המשפט העליון בעתירות ובעקבות הסכמה שהתגבשה בין ב"כ הייעוץ המשפטי לממשלה וב"כ הממשלה, ניתנה ביום 13.7.2025 החלטה שמעגנת הסכמות אלה ובה נקבע כי רק בחלוף 60 ימים מיום מתן ההחלטה (היינו, ביום 11.9.2025) יודיע ראש הממשלה ליו"ר הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן:

הוועדה המייעצת) על זהות המועמד שבכוונתו להציע לבחירת הממשלה, כאמור בס' 3(א) לחוק; המועמדות תיבחן על ידי הוועדה המייעצת בהתאם לסמכויותיה על פי הדין הקיים בנושא, לרבות החלטת ממשלה מספר 3839 מיום 27.5.2018 (להלן: **החלטה 3839**) והפסיקה (לרבות בג"ץ 1570/07 עמותת אומ"ץ נ' השר לביטחון פנים); בהודעה שהוועדה המייעצת תפרסם לציבור בדבר כוונתה לדון במועמדות, תיקבע תקופה של חמישה ימים לקבלת תגובות מהציבור; כהונתו של ממלא מקום ראש השב"כ ש' תוארך עד למועד תחילת כהונתו של ראש השב"כ הנכנס; ראש השב"כ שימונה כאמור לא יעסוק, במישרין או בעקיפין, בחקירת הפרשות המכונות "קטארגייט" ו-"בילד", עד שהנושא ייבחן ויוסדר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, במסגרת הסדר ניהוד עניינים כמקובל. ביום 15.7.2025 ניתן פסק דין שלפיו העתירות מיצו את עצמן וזאת בשים לב להסכמות האמורות שבעטיין חל שינוי מהותי במסד העובדתי והמשפטי בנושא שבמוקד העתירות.

יצוין כי בין לבין, ביום 16.6.2025 מונה סגן ראש השב"כ, ש', לשמש כממלא מקום ראש השב"כ. בהתאם להחלטה כהונתו של ממלא מקום ראש השב"כ תוארך עד למועד תחילת כהונתו של ראש השב"כ הנכנס. בהתאם לאמור לעיל, מוצע על ידי ראש הממשלה למנות את האלוף דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי.

בהתאם לאמור בפנייתו של ראש הממשלה לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים מיום 11.9.2025, לאחר שנבחנו מספר מועמדים מקרב השב"כ, ומארגונים ביטחוניים נוספים, בשים לב להשלכות אירועי ה-7 באוקטובר על שב"כ, הוחלט להמליץ על מינויו של ראש שירות חדש שמגיע מחוץ לשורות הארגון.

האלוף זיני, כיהן בתפקידים מבצעיים ופיקודיים רבים בצה"ל, ובכללם: לוחם בסיירת מטכ"ל, מג"ד 51 בחטיבת גולני, מפקד יחידת אגוז, מפקד חטיבת אלכסנדרוני, קצין אג"ם פיקוד מרכז, מקים חטיבת הקומנדו ומפקדה הראשון, מפקד אוגדה 340, מפקד קורס מפקדי פלוגות וגדודים, מפקד המרכז הלאומי לאימונים ביבשה, מפקד פיקוד ההכשרות והאימונים והגיס המטכ"לי, ומקים חטיבת החשמונאים. על פי המידע שנמסר, האלוף זיני נמצא בימים אלה בחופשת פרישה מצה"ל, ויפרוש סופית עובר לכניסת המינוי לתוקף.

בהתאם למידע שנמסר, המועמד עומד בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף 3(ד) לחוק.

בהתאם להחלטה 3839, המינוי למשרה כפוף לקבלת חוות דעת של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. בהמשך לפניית ראש הממשלה מיום 11.9.2025, הוועדה בחנה את אפשרות מינויו של האלוף זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי, ובחוות דעתה מיום 25.9.2025 קבעה כדלקמן:

"בנסיבות העניין לא ניתן לקבוע שבעיית "טוהר מידות"
מונעת מראש הממשלה להציע מועמד לתפקיד ראש

השירות. ככל שמדובר במוצע לתפקיד, הוא האלוף זיני, לא נמצאה בעיה של "טוהר המידות" במינויו כראש השירות."

בהתאם להוראות נסמן 11.955(ב) לתקנון שירות המדינה, נבחנה סוגיית ניגוד העניינים של האלוף זיני על ידי הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה, בתיאום עם הייעוץ המשפטי בשב"כ ועם משרד המשפטים, והוא חתם על הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים. במסגרת גיבוש הסדר ניגוד העניינים ניתן משקל גם להערות הוועדה המייעצת (סעיף 14).

כפי שמבואר בחוות הדעת המשפטית, סוגיות אלה מצריכות השלמת בחינה והסדרה בידי הייעוץ המשפטי לממשלה. מחמת סד הזמנים הקצר שבין פרסום החלטת הוועדה המייעצת ובין הבאת המינוי לאישור הממשלה, נערך הסדר ניגוד עניינים בהתאם למידע אשר עמד בפני מערך הייעוץ המשפטי לממשלה במועד הגשת הצעת ההחלטה, וייתכן כי בהמשך יערכו בו השלמות או שינויים, ככל שידרש.

כמו כן, במכתב הנלווה להסדר ניגוד העניינים שהועבר לאלוף זיני צוין כי בהמשך למידע שהתקבל בהליכים משפטיים וממצאיה של הוועדה בנוגע לבקשות פסולות של ראש הממשלה מראשי שב"כ קודמים, נבחן על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה הצורך במתן הנחיות משפטיות לשם מניעת מקרים מסוג זה והבטחת עמידה בהוראות חוק שירות הביטחון הכללי והדין. לעת הזו, נקבע כי ככל שיובאו בפני ראש השרות הנכנס פניות כלשהן הנוגעות או משפיעות על ענייניו האישיים או הפוליטיים של ראש הממשלה, לרבות ענייני משפטו הפלילי, עליו לפנות ליועץ המשפטי לשירות הביטחון הכללי לשם קבלת חוות דעתו והנחיותיו המשפטיות.

רצ"ב קורות החיים של אלוף דוד זיני והחלטת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים מיום 25.9.2025.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים*

סיווג ראשי: 04מינויים ;

סיווג משני: מינויים ;

תחום פעולה עיקרי: 06המגזר הציבורי.

מגיש: ראש הממשלה

ח' בתשרי התשפ"ו
30 בספטמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, ח' בתשרי התשפ"ו
30 בספטמבר 2025
סימוכין: 5586068542

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מינוי ראש שירות הביטחון הכללי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 3 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: **החוק**) מסדיר את מינויו של ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: **השב"כ**), כדלקמן:

"(א) ראש שירות הביטחון הכללי (בחוק זה – ראש השירות) ימונה בידי הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.

(ב) תקופת כהונתו של ראש השירות תהיה חמש שנים, אם לא קבעה הממשלה תקופה קצרה יותר בהחלטת המינוי; הממשלה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך את כהונתו של ראש השירות לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת.

(ג) הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של ראש השירות לפני תום תקופת כהונתו.

(ד) לא ימונה אדם לראש השירות, ולא ימשיך ראש השירות בכהונתו, אם הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להתמנות לראש השירות או להמשיך בכהונתו.

(ה)...."

בהחלטת ממשלה מספר 473 מיום 11.10.2021 מונה מר רונן בר לתפקיד ראש השב"כ החל מיום 14.10.2021 לתקופה של חמש שנים. בהחלטת ממשלה מספר 2904 מיום 20.3.2025 החליטה הממשלה, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק, להפסיק את כהונתו של מר רונן בר כראש השב"כ לפני תום תקופת כהונתו, וזאת החל מיום 10.4.2025 או כשימונה ראש שירות ביטחון כללי קבוע, לפי המועד המוקדם.

נגד החלטה זו של הממשלה הוגשו 8 עתירות לבג"ץ, אשר נדונו במאוחד (להלן: **העתירות המאוחדות**). ביום 8.4.2025 התקיים דיון בעתירות המאוחדות. בהסכמת הצדדים הדיון התקיים כאילו ניתן צו על תנאי. עוד טרם לדיון, בית המשפט הוציא צו ארעי להשהיית תוקפה של החלטת הממשלה, אך מבלי לאסור על ראש הממשלה לקדם את תהליכי הבחירה והראיונות של מועמדים לתפקיד ראש השב"כ או לתפקיד ממלא מקום ראש השב"כ. בתום הדיון נתן בית המשפט צו ביניים שהורה כי מר רונן בר ימשיך לכהן בתפקיד ראש השב"כ, וכי במשך תקופה זו לא יוכרז על מחליף.

ביום 28.4.2025 הודיע מר רונן בר לראש הממשלה כי החליט לסיים את כהונתו ביום 15.6.2025. בהמשך לכך התקבלה ביום 29.4.2025 החלטת ממשלה מספר 2989, שבה בוטלה החלטת ממשלה מספר 2904 על הפסקת כהונתו



היועצת המשפטית

של ראש השב"כ, וזאת נוכח הודעתו של מר רונן בר כי החליט לסיים את כהונתו. בהמשך לכך, ביום 21.5.2025 ניתן פסק דין בעתירות המאוחדות (בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**) מפי כב' הנשיא עמית, שאליו הצטרפה כב' השופטת ברק ארז, שבו נקבע כי פיתורי ראש השב"כ נעשו שלא כדין. כב' המשנה לנשיא סולברג סבר בדעת המיעוט בפסק הדין כי העתירות הפכו להיות תיאורטיות ואין מקום להכריע בסוגיות שהתעוררו במסגרתן.

ביום מתן פסק הדין, פנתה היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה במכתב, שבו מסרה לו כי עליו להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום, עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין, ויישומו ביחס לנסיבות העובדתיות העדכניות.

למחרת, ביום 22.5.2025, הודיע ראש הממשלה על החלטתו למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ, ובהמשך לכך ביום 26.5.2025 אישרה הממשלה הצהרה עקרונית שמברכת על הכוונה למנות את האלוף דוד זיני לראש השב"כ. בהמשכו של אותו היום פורסמה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) למניעת ניגוד עניינים בהליך מינוי ראש שב"כ חדש, שבה נקבע, בין היתר, כי יש להעביר את סמכות ראש הממשלה להציע מועמד לתפקיד ראש השב"כ לשר אחר, כי החלטת ראש הממשלה למנות לתפקיד את האלוף זיני נגועה בניגוד עניינים ומנוגדת לפסיקת בג"ץ הנזכרת לעיל, ועל כן מדובר בהחלטה פסולה ובלתי חוקית.

בעקבות זאת הוגשו לבג"ץ שתי עתירות הנוגעות לחוות הדעת המשפטית בדבר הפסול בהצעת מועמד לתפקיד ראש השב"כ על-די ראש הממשלה עקב ניגוד עניינים שבו היה מצוי ראש הממשלה לעניין זה (בג"ץ 18133-06-25 **גואלי ואח' נ' מר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ובג"ץ 53254-06-25 האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ. ממשלת ישראל**). לאחר שהתקיימו מספר דיונים בבית המשפט העליון בעתירות ובעקבות הסכמה שהתגבשה בין ב"כ הייעוץ המשפטי לממשלה וב"כ הממשלה, ניתנה ביום 13.7.2025 החלטה שמעגנת הסכמות אלה ובה נקבע כי: רק בחלוף 60 ימים מיום מתן ההחלטה (היינו, ביום 11.9.2025) יודיע ראש הממשלה ליו"ר הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: **הוועדה המייעצת**) על זהות המועמד שבכוונתו להציע לבחירת הממשלה, כאמור בס' 3(א) לחוק; המועמדות תיבחן על ידי הוועדה המייעצת בהתאם לסמכויותיה על פי הדין הקיים בנושא, לרבות החלטת ממשלה מספר 3839 מיום 27.5.2018 (להלן: **החלטה 3839**) והפסיקה (לרבות בג"ץ 1570/07 **עמונת אומ"ץ נ' השר לביטחון פנים**); בהודעה שהוועדה המייעצת תפרסם לציבור בדבר כוונתה לדון במועמדות, ותיקבע תקופה של חמישה ימים לקבלת תגובות מהציבור; כהונתו של ממלא מקום ראש השב"כ ש' תוארך עד למועד תחילת כהונתו של ראש השב"כ הנכנס; ראש השב"כ שימונה כאמור לא יעסוק, במשרת או בעקיפין, בחקירת הפרשות המכוננות "קטארגייט" ו-"בילד", עד שהנושא ייבחן ויוסדר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, במסגרת הסדר ניגוד עניינים כמקובל. ביום 15.7.2025 ניתן פסק דין שלפיו העתירות מיצו את עצמן וזאת בשים לב להסכמות האמורות שבעטיין חל שינוי מהותי במסד העובדתי והמשפטי בנושא שבמוקד העתירות.

יצוין כי בין לבין, ביום 16.6.2025 מונה סגן ראש השב"כ, ש', לשמש כממלא מקום ראש השב"כ. בהתאם להחלטה כהונתו של ממלא מקום ראש השב"כ תוארך עד למועד תחילת כהונתו של ראש השב"כ הנכנס.

בהתאם לאמור לעיל, מוצע על ידי ראש הממשלה למנות את האלוף דוד זיני לתפקיד ראש השב"כ.



היועצת המשפטית

בהתאם לאמור בפנייתו של ראש הממשלה לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים מיום 11.9.2025, לאחר שנבחנו מספר מועמדים מקרב השב"כ, ומארגונים ביטחוניים נוספים, בשים לב להשלכות אירועי ה-7 באוקטובר על שב"כ, הוחלט להמליץ על מינויו של ראש שירות חדש שמגיע מחוץ לשורות הארגון.

האלוף זיני כיהן בתפקידים מבצעיים ופיקודיים רבים בצה"ל ובכללם: לוחם בסיירת מטכ"ל, מג"ד 51 בחטיבת גולני, מפקד יחידת אגוז, מפקד חטיבת אלכסנדרוני, קצין אג"ם פיקוד מרכז, מקים חטיבת הקומנדו ומפקדה הראשון, מפקד אוגדה 340, מפקד קורס מפקדי פלוגות וגדודים, מפקד המרכז הלאומי לאימונים ביבשה, מפקד פיקוד ההכשרות והאימונים והגיס המטכ"לי, ומקים חטיבת החשמונאים. על פי המידע שנמסר, בימים אלה האלוף זיני בחופשת פרישה מצה"ל, ויפרוש סופית עובר לכניסת המינוי לתוקף.

בהתאם למידע שנמסר, המועמד עומד בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף 3(ד) לחוק.

בהתאם להחלטת הממשלה 3839, המינוי למשרה כפוף לקבלת חוות דעת של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.

בהמשך לפניית ראש הממשלה מיום 11.9.2025, הוועדה בחנה את אפשרות מינויו של האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ, ובחוות דעתה מיום 25.9.2025 קבעה כדלקמן:

"בנסיבות העניין לא ניתן לקבוע שבעיית "טוהר מידות" מונעת מראש הממשלה

להציע מועמד לתפקיד ראש השירות. ככל שמדובר במוצע לתפקיד, הוא האלוף

זיני, לא נמצאה בעיה של "טוהר המידות" במינויו כראש השירות."

בהתאם להוראות נסמן 11.955(ב) לתקנון שירות המדינה, נבחנה סוגיית ניגוד העניינים של האלוף זיני על ידי הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה, בתיאום עם הייעוץ המשפטי בשב"כ ועם משרד המשפטים, והוא חתם על הסדר למניעת חשש לניגוד עניינים. בהתאם לפסק הדין בבג"ץ 18133-06-25 ובבג"ץ 53254-06-25, בהסדר שעליו חתם נכללה מגבלה שלפיה התחייב האלוף זיני שלא לעסוק במישרין או בעקיפין, בחקירת הפרשות הפליליות המכונות "קטארגייט" ו-"בילדי" (להלן: **החקירות** או **הפרשות הפליליות**). כפי שיבואר להלן, ישנן מספר סוגיות הקשורות להיבטי ניגוד עניינים, המצריכות השלמת בחינה והסדרה בידי הייעוץ המשפטי לממשלה. מחמת סד הזמנים הקצר שבין פרסום החלטת הוועדה המייעצת ובין הבאת המינוי לאישור הממשלה, מערך הסדר ניגוד עניינים בהתאם למידע אשר עמד בפני מערך הייעוץ המשפטי לממשלה במועד הגשת הצעת ההחלטה. ייתכן כי בהמשך יערכו בו השלמות או שינויים, ככל שידרש.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בחודשים אשר קדמו להפסקת כהונתו של מר דן בר כראש השב"כ נפתחו שתי חקירות פליליות בפרשות הפליליות שבמסגרתן נחקרו יועציו של ראש הממשלה, בגין עבירות שביצעו לכאורה בזיקה לתפקידם זה.

כפי שצוין בפסק הדין בבג"ץ 54321-03-25, ראש השב"כ היוצא היה מעורב באופן אישי בחקירות, בשלביהן השונים, והשתתף בקבלת החלטות לגביהן, לרבות החלטות על מעצר חשודים בחקירות, עם התפתחות החקירה. זאת, בין היתר, בשים לב לרגישות הרבה, הן בשל זהותם של החשודים וקרבתם לראש הממשלה והן בשל מהותם של



היועצת המשפטית

החשדות, המצויים בעולמות ביטחון המדינה ותפקידו של השב"כ המופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איזמי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן שמירה וקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה (סעיף 7א) לחוק), ובתוך כך מניעת פרסומו של מידע סודי שיש בו כדי לפגוע בביטחון המדינה ומניעת חדירתם והשפעתם של אינטרסים של מדינות זרות על גורמים בקרבתו של ראש הממשלה. בשים לב לאמור קבע בית המשפט העליון, מפני כב' הנשיא עמית, כי ההחלטה להביא את סיום כהונת ראש השב"כ היוצא בפני הממשלה נעשתה כאשר ראש הממשלה היה במצב של ניגוד עניינים.

בשל כך, כאמור, פנתה ביום 21.5.2025 היועצת המשפטית לממשלה במכתב לראש הממשלה ובו קבעה כי עליו להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום, כמפורט לעיל. זאת, כך נכתב, עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין ויישומו ביחס לנסיבות העובדתיות העדכניות.

כאמור לעיל, בעניין מעורבותו של ראש הממשלה בהצעת מועמד לתפקיד ראש השב"כ הוגשו שתי עתירות, שבסופו של יום נמחקו בפסק דין מיום 15.7.2025, נוכח גיבוש מתווה מוסכם להליך מינוי כאמור. בהתאם למתווה זה ביום 11.9.2025 פנה ראש הממשלה ליח"ר הוועדה המייעצת והודיע על כוונתו למנות לתפקיד את האלוף זיני. עוד בהתאם למתווה, פורסמה ביום 12.9.2025 הודעה מטעם הוועדה המייעצת בדבר כוונתה לדון במועמדותו של האלוף זיני, וניתנה לציבור שהות של 5 ימים להגיש תגובות הנוגעות למועמדות.

ביום 17.9.2025, נשלח מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה אל יח"ר הוועדה המייעצת, שאליו צורפה חוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי). בחוות הדעת נכתב כי "טיבה של הבחינה שעל הוועדה המייעצת לערוך בנוגע לטוהר המידות של המינוי לתפקיד ראש השב"כ והיקפה של בחינה זו, מושפעות מנסיבות העניין החריגות של המקרה הנדון. ביחוד מן העובדה שבחירת ראש הממשלה באלוף זיני נעשתה – לפי מכתבו של ראש הממשלה לוועדה – בחודש מאי 2025. כלומר, בשעה שהוא היה שררי בניגוד עניינים". עוד הובהר כי הגם שאין מניעה מצד ראש הממשלה להביא כל מועמד לבחינת הוועדה, בהתאם להסכמות אשר הושגו בבית המשפט העליון, הרי ש"בעובדה שראש הממשלה פעל במצב של ניגוד עניינים, כמו גם לעובדה שאינטרסים אישיים משמעותיים של ראש הממשלה בדמות התנהלות חקירות של מקורביו ומשפטו שלו עשויים להיות מושפעים באופן עמוק על ידי ראש השב"כ הבא, יש כדי להשליך על טיבה של הבחינה הנדרשת על-ידי הוועדה ביחס לטוהר המידות במינוי, 'במובנו הרחב', ועל היקפה". נוסף על כך, צוין בחוות דעתו של המשנה ליועצת, כי מבלי לגרוע מיתר רכיבי הבחינה הנדרשים כאמור, יש מקום לערוך בירור משלים בשני הקשרים, ובין היתר, בנוגע למידע רגיש שהתקבל בעניינו של המועמד והועבר אל הוועדה בנפרד, שייתכן ויחייב עריכת בירורים נוספים מול גוף ביטחוני.

חוות דעתו של המשנה ליועצת מצורפת כנספח לחוות דעת זו.

כאמור לעיל, הוועדה בחנה את אפשרות מינויו של האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ, בהתאם לסמכותה לבחון את "טוהר המידות במינוי", ובחוות דעתה מיום 25.9.2025 קבעה כי לא נמצאה בעיה של "טוהר המידות" במינוי כראש השירות.

לצד זאת, במסגרת חוות הדעת התייחסה הוועדה למספר סוגיות שעוררו קשיים, כדלקמן:

1. אשר לעובדה שהמועמדות הובאה בפני הוועדה על ידי ראש הממשלה, ציינה הוועדה כי בית המשפט העליון נתן תוקף להסכמות בין ראש הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, ובכללן שראש הממשלה יודיע ליח"ר



היועצת המשפטית

הוועדה עד ליום 11.9.2025 על זהות המועמד שאותו יציע לתפקיד ראש השב"כ, ומשכך קבעה הוועדה כי קשה לטעון עתה שאסור היה על ראש הממשלה לפעול בעניין.

2. אשר לטענות כי האלוף זיני אינו עובר את מבחן "טוהר המידות" בשל המפגש שלו עם ראש הממשלה שבו הוצע לו התפקיד; טענות בנוגע לחינוכו של האלוף זיני ואמירות שלו ושל בני משפחתו שמצביעות על תפיסה אנטי דמוקרטית ועמדתם של אנשים שכיהנו בעבר כראשי השירות – הבהירה הוועדה כי היא אינה בית משפט או בית דין שבפניו מובאות ראיות על מנת שיתאר ויקבע מה התרחש בעבר. על כן, הסתפקה הוועדה רק בציון קצר של דברים שבהם היתה סטייה מן הנהוג, המקובל והראוי, כמפורט בהחלטת הוועדה המייעצת.

בתוך כך, צוין כי מהחומר אשר הוצג בפני הוועדה, "עולה כי אכן היו מקרים בהם רוה"מ ביקש מראשי השירות לבצע פעולות שאינן ראויות במשטר דמוקרטי. הדרישות הועלו בלא נוכחות אדם שלישי ובלא תיעוד". עוד נכתב בחוות דעת הוועדה, כי "יש לצפות כי אם האלוף זיני (או אחר) ימונה לתפקיד ראש השירות, הרי הוא יבין ויידע, כי הכפיפות לראש הממשלה ולממשלה אינה מצדיקה פעולות ומעשים מסויימים שאינם תואמים באופן הרחב את סדרי המשטר הדמוקרטי ובאופן הקונקרטי את "טוהר המידות".

3. על רקע זה, במכתב נלווה אשר נשלח אל האלוף זיני מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, לצד טיוטת הסדר ניגוד העניינים, צוין כי בהמשך למידע שהתקבל בהליכים משפטיים וממצאיה של הוועדה בנוגע לבקשות פסולות של ראש הממשלה מראשי שב"כ קודמים, נבחן על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה הצורך במתן הנחיות משפטיות, לשם מניעת מקרים מסוג זה, והבטחת עמידה בהוראות החוק והדין. לצד זאת, נכתב במכתב הנלווה כי לעת הזו, ככל שיובאו בפניו פניות כלשהן הנוגעות או משפיעות על ענייני האישיים או הפוליטיים של ראש הממשלה, לרבות ענייני משפטו הפלילי, עליו לפנות ליועץ המשפטי לשב"כ לשם קבלת חוות דעתו והנחיותיו המשפטיות.

4. הוועדה הוסיפה וציינה כי עלה בפניה "עניין קונקרטי בקשר לבן של האלוף זיני ושל אדם נוסף שהוא מכיר". בהקשר זה, קבעה הוועדה כך: "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".

נושא זה מצוי אף הוא בבחינה של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, אך נוכח סד הזמנים הקצר שבין פרסום החלטת הוועדה ובין הבאת המינוי לאישור הממשלה, נוספה להסדר ניגוד העניינים של האלוף זיני הוראה שלפיה עליו להימנע מעיסוק בעניין האמור ובעניין שבזיקה אליו, עד שהעניין ייבחן ויוסדר על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.



היועצת המשפטית

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית לממשלה תובא במסגרת הערות היועצת לשיבת הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

בהתחשב בקביעת הוועדה המייעצת ולנוכח כל המפורט לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)
כ"ד באלול התשפ"ה
17 בספטמבר 2025

לכבוד
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: מינוי ראש שירות הביטחון הכללי
סימוכין: מכתבו של ראש הממשלה מיום 11.9.2025

1. במכתבו שבסימוכין מיום 11.9.2025, ביקש ראש הממשלה להביא בפני הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: הוועדה) את מועמדותו של האלוף (במיל') דוד זיני לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי.

2. במכתבי זה אבקש לתאר בתמצית את השתלשלות העניינים אשר קדמה למכתבו האמור של ראש הממשלה, להסכמות אשר גובשו במסגרת ההליך המשפטי שהתקיים בנושא ואת עמדת היעוץ המשפטי לממשלה בדבר הבחינה אשר יש לקיים בוועדה בנוגע למועמדות הנדונה.

רקע

3. ביום 21.5.2025 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון, בעניין החלטת הממשלה מספר 2904, להפסיק את כהונתו של ראש השב"כ היוצא, מר רונן בר (בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל (21.5.2025)). בפסק הדין נדרש בית המשפט העליון, בין היתר, לסוגיית ניגוד העניינים של ראש הממשלה ביחס להחלטת הפסקת הכהונה וקבע כי "במועד קבלת ההחלטה להעלות את נושא סיום כהונת ראש השב"כ לסדר היום וכן במועד הישיבה שדנה בהצעת החלטה 2904, ראש הממשלה היה מצוי בניגוד עניינים, באופן שצריך היה למנוע ממנו כל מעורבות בסוגיית הפסקת כהונת ראש השב"כ". זאת, כך נקבע, לאור מעורבות יועציו הקרובים של ראש הממשלה בפרשות הפליליות המכונות "קטארגייט" ו"בילד" (להרחבה בעניין זה, ראו פסקאות 71-89 לפסק דינו של כב' הנשיא יצחק עמית).

4. כבר ביום מתן פסק הדין, פנתה היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה במכתב, בו מסרה לו כי עליו להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום, עד להשלמת הבחינה המשפטית של העניין, לימוד פסק הדין ויישומו על הנסיבות העובדתיות העדכניות.

5. חרף ההנחיה האמורה, למחרת היום, ביום 22.5.2025, פורסם בתקשורת כי ראש הממשלה החליט על מינויו של האלוף זיני, שכיהן באותה עת בתפקיד מפקד פיקוד ההכשרות והאימונים בצה"ל, לתפקיד ראש השב"כ.

6. ביום 26.5.2025, במסגרת ישיבת ממשלה מיוחדת לציון יום ירושלים, אישרה הממשלה הצהרה התומכת במינוי האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ. ההצהרה לא נכללה מראש בסדר יומה של הממשלה וגובשה ללא ליווי של ייעוץ משפטי.

חוות דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי)

7. ביום 26.5.2025, נשלח אל ראש הממשלה מכתב מטעם היועצת המשפטית לממשלה, אליו צורפה חוות דעתו של הח"מ (להלן: **חוות הדעת**). בחוות הדעת נקבע כי בהתבסס על פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין הפסקת כהונת ראש השב"כ ובשים לב לנסיבות העובדתיות העדכניות, ראש הממשלה היה נגוע בניגוד עניינים חמור בכל הנוגע למינוי ראש השב"כ החדש וכן פעל תוך הפרה מודעת של הנחיות משפטיות מחייבות. משכך, נקבע כי ההחלטה לקדם את מינויו של האלוף זיני, היתה פסולה ובלתי חוקית.
8. עוד נקבע בחוות הדעת, כי במבט צופה פני עתיד, על ראש הממשלה להימנע מכל עיסוק, ישיר או עקיף, במינויו של ראש השב"כ הבא או ממלא מקומו, למצער עד לסיום החקירות הפליליות בפרשות הנזכרות לעיל. על מנת לאפשר את הרציפות התפקודית של השב"כ באופן מיטבי ומינוי ראש שב"כ חדש, הוצע פתרון משפטי של העברת סמכות ראש הממשלה למנות את ראש השב"כ לידי שר אחר, אשר יביא מועמד לאישור הממשלה.
9. נוסף על כך, נכתב כי הפגמים בבדי המשקל אשר דבקו בהליכי הפיטורין והמינוי לתפקיד ראש השב"כ, כמו גם נסיבות העניין המעוררות חשש כבד כי השר אליו תועבר הסמכות ישמש כ"ידו הארוכה" של ראש הממשלה, מוליכים כולם לשתי מסקנות משפטיות: האחת, כי יש לקיים את הליך המינוי מראשיתו ולהחיל עליו כללים קפדניים, על מנת לוודא כי לא "יזוהם" בשיקולים זרים; והשנייה, נוגעת לספק המתעורר ביחס לאפשרות למנות את האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ, בין היתר, לאור קיומו של חשש כבד וממשי ביותר שהשר יציע לממשלה את המועמד אשר ראש הממשלה חפץ במינויו, ללא בחינה והפעלת שיקול דעת מינהלי כנדרש.
10. בהמשך לכך, הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון בנושא הדון, ובהן עתירה בה נטען כי יש להורות על בטלות חוות הדעת, נוכח פגמים נטענים שונים (בג"ץ 18133-06-25). ראש הממשלה הצטרף לעמדת העותרים ואילו היועצת המשפטית לממשלה הביעה עמדתה כי יש לדחות את העתירה, שכן לא נפל פגם בחוות הדעת.

ההליך המשפטי

11. בית המשפט העליון קיים שלושה דיונים בעתירה, ביניהם דיונים אשר התקיימו בדלתיים סגורות. לבסוף, הושגו הסכמות בין ראש הממשלה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה, להן ניתן תוקף בהחלטה מיום 13.7.2025, כדלקמן:

"א. בחלוף 60 ימים מהיום (11.9.2025) יודיע ראש הממשלה ליושב ראש הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן: **הוועדה המייעצת**) על זהות המועמד – יהא מועמדו אשר יהא – שבכוונתו להציע לבחירת הממשלה לתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: **השב"כ**), כאמור בסעיף 3(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

- ב. המועמדות תיבחן על ידי הוועדה המייעצת, בהתאם לסמכויותיה לפי הדין הקיים בנושא לרבות החלטת ממשלה 3839 והפסיקה (לרבות בג"ץ 1570/07 עמותת אומ"ץ נ' השר לביטחון פנים, בפסקה 3 (25.2.2007)).
- ג. בהודעה שהוועדה המייעצת תפרסם לציבור בדבר כוונתה לדון במועמדות כאמור, תיקבע תקופה של חמישה ימים לקבלת תגובות מהציבור [...].
- ד. בהתאם להסכמה זו, כהונתו של ממלא מקום ראש השב"כ ש' תוארך עד למועד תחילת כהונתו של ראש השב"כ הנכנס.
- ה. ראש השב"כ שימונה כאמור לא יעסוק, במשרת או בעקיפין, בחקירת הפרשות המכונות 'קטארגיט' ו'בילד', עד שהנושא ייבחן ויוסדר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, במסגרת הסדר ניגוד עניינים כמקובל.
- ו. בכך יסתיים הדיון בנושא שבמוקד העתירות דנן – קרי, מעורבותו של ראש הממשלה בהצעת מועמד לראש השב"כ הבא – יהא מועמדו אשר יהא – עקב ניגוד העניינים כפי שנקבע בפסק הדין בבג"ץ 54321-03-25.
2. רשמנו לפנינו כי הסכמתם של המשיבים 1-2 והמשיב 3 בבג"ץ 18133-06-25 והממשלה (המשיבה 1 בבג"ץ 53254-06-25) ניתנת לנוכח צרכי השעה והמלצתו של בית המשפט. אין בהסכמה האמורה משום ויתור על טענותיהם כפי שבאו לידי ביטוי בכתבי הטענות על נספחיהם ובדיון בפני בית המשפט, ואין בהסכמה דלעיל משום נקיטת עמדה מצדם או מצד בית המשפט ביחס למועמדות כזאת או אחרת לגופה" (ההדגשות במקור).
12. בעקבות ההסכמות האמורות, נמחקה העתירה בפסק דין מיום 15.7.2025.
13. בחלוף 60 יום, כפי שצוין לעיל, הודיע ראש הממשלה על כוונתו למנות את האלוף זיני לתפקיד ראש השב"כ. במכתבו של ראש הממשלה נכתב, בין היתר, כך:
- "לאחר שבחנתי מספר מועמדים מהשירות ומארגונים ביטחוניים נוספים ובשים לב להשלכות אירועי ה-7 באוקטובר על שירות הביטחון הכללי, החלטתי למנות ראש שירות חדש שמגיע מחוץ לשורות הארגון [...]
- במהלך שנות כהונתי הרבות כראש הממשלה פגשתי את דוד זיני במסגרת תפקידו הפיקודיים השונים. לפני כשנה וחצי ראיינתי את האלוף זיני לתפקיד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ובמהלך חודש מאי 2025 הצעתי לו את תפקיד ראש השירות [...]"
14. בהתאם, פרסמה הוועדה בראשותך הודעה לציבור, בגדרה הוזמן כל אדם שיש בידו עובדות העשויות לסייע לבדיקת הוועדה, לפנות אליה עד ליום 17.9.2025, בחצות.
15. על רקע כל האמור לעיל, נבקש להציג את עמדתנו בנוגע לטיבו של הליך הבחינה הנדרש למועמד לתפקיד ראש השב"כ, בנסיבות העניין הנוכחיות (מבלי שיהיה בכך לגרוע מן הצורך להידרש

לכל היבט אחר של טוהר מידות של המועמד או במינוי, בין היתר בראי הטענות שהובאו בפני הוועדה במסגרת פניות ציבור שונות).

הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

16. כידוע, הוועדה פועלת בהתאם להחלטת הממשלה מספר 3839 מיום 27.5.2018, שבה נקבע כי "הוועדה תחווה דעתה 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".

17. כפי שנכתב בהחלטת בית המשפט העליון בה ניתן תוקף להסכמות המתוארות לעיל, על מועמדותו של ראש השב"כ להיבחר "על ידי הוועדה המייעצת, בהתאם לסמכויותיה לפי הדין הקיים בנושא לרבות החלטת ממשלה 3839 והפסיקה (לרבות בג"ץ 1570/07 עמותת אומ"ץ נ' השר לביטחון פנים, בפסקה 3 (25.2.2007)). בפסק הדין בבג"ץ 1570/07 האמור, נדרשה כביש השופטת פרוקציה להיקף סמכותה של הוועדה בבחינת טוהר המידות, וכתבה כך:

"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 לדין [...] ביקורת מינהלית כאמור עשויה להיות אף רחבה יותר מן הביקורת השיפוטית, המתמקדת, על פי טיבה, בבחינה – האם נפל בהחלטה פגם משפטי" (ההדגשה הוספה).

הבחינה הנדרשת בענייננו

18. טיבה של הבחינה שעל הוועדה המייעצת לערוך בנוגע לטוהר המידות של המינוי לתפקיד ראש השב"כ והיקפה של בחינה זו, מושפעות מנסיבות העניין החריגות של המקרה הנדון. בייחוד מן העובדה שבחירת ראש הממשלה באלוף זיני נעשתה – לפי מכתבו של ראש הממשלה לוועדה – בחודש מאי 2025. כלומר, בשעה שהוא היה שרוי בניגוד עניינים, בהמשך לקביעות בפסק הדין בבג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל וכאמור בחוות הדעת. יובהר כי עמדה זו לא נדחתה על-ידי בית המשפט העליון במסגרת העתירה נגד חוות הדעת, שם אף ניתן תוקף להסכמות הצדדים לפיהן יש לדחות את קבלת ההחלטה בידי ראש הממשלה ב-60 ימים, לאחר שהוצגו לבית המשפט במסגרת דיון סגור פעולות החקירה המתוכננות בתיקים הפליליים האמורים.

19. ממכתבו של ראש הממשלה עולה אפוא כי יש לראות בהליך הבחירה באלוף זיני כהליך רצוף אחד, שהחל בחודש מאי ושהסתיים כעת עם העברת מכתבו אל הוועדה. למצער בחלק המוקדם של הליך זה, נפל פגם של ניגוד עניינים, כאמור לעיל, מבלי שנראה כי בהמשך הליך הבחירה שהתנהל על-ידי ראש הממשלה לאחר מכן, ניתן משקל לסוגיה זו.

20. יובהר כי בהתאם להחלטת בית המשפט העליון מיום 13.7.2025, אין מניעה מצד ראש הממשלה להביא כל מועמד שהוא לבחירת הוועדה, לרבות את מועמדותו של האלוף זיני, בשל ניגוד העניינים שהתקיים בחלק המוקדם של הליך הבחירה.

21. אולם, בעובדה שראש הממשלה פעל במצב של ניגוד עניינים, כמו גם לעובדה שאינטרסים אישיים משמעותיים של ראש הממשלה בדמות התנהלות חקירות של מקורביו ומשפטו שלו עשויים להיות מושפעים באופן עמוק על ידי ראש השב"כ הבא, יש כדי להשליך על טיבה של הבחינה הנדרשת על-ידי הוועדה ביחס לטוהר המידות במינוי, "במובנו הרחב", ועל היקפה. בהקשר זה, מוצע גם כי הוועדה תעיין בתצהירו של ראש השירות הקודם שהוגש לבית המשפט במסגרת הדיון בבג"ץ 54321-03-25. כל זאת, בהתאם לסמכויות הוועדה, על מנת לוודא כי ההחלטה התקבלה בהליך תקין, תוך שמירה על טוהר המידות במינוי ובלא השפעה של שיקולים זרים ופסולים, לרבות כאלה העלולים לנבוע מכך שההחלטה המקורית התקבלה במצב של ניגוד עניינים.

22. לעמדתנו, בהינתן האמור לעיל, המידע הכללי אשר הובא במכתבו של ראש הממשלה אל הוועדה שבסימוכין אינו מספק על מנת לבחון את טוהר המידות במובנו הרחב כאמור, המתייחס גם לטוהר המידות של הממנה ושל הליך הבחירה. ראש הממשלה לא הציג בפני הוועדה מידע מפורט דיו בדבר הליך הבחינה שנעשה ביחס למועמדים רלוונטיים לתפקיד ראש השב"כ; את פרטי המועמדים אשר נבחנו לטענתו ואת ההחלטות שהתקבלו לגביהם (לרבות החלטות שלאחר קבלתן חל שינוי לגביהן); פרטי הראיונות שנעשו עם כלל המועמדים הרלוונטיים ובכללם עם האלוף זיני לתפקיד ראש השירות (להבדיל מראיונות שנערכו בעבר לתפקידים אחרים); את פרטי הבחינה שנעשתה ביחס למועמדותו של האלוף זיני; ואת נימוקי הבחירה בו.

23. הרחבת ההתייחסות בהקשר זה כמו גם קבלת נתונים נוספים בהתאם לשיקול דעת הוועדה, יאפשרו לבחון כדבעי את טוהר המידות של הממנה ושל הליך המינוי ולהבטיח כי ההחלטה בדבר זהות המועמד לתפקיד ראש השב"כ התקבלה על בסיס שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד ואיננה נגועה בשיקולים זרים ובניגוד העניינים, שבו היה שרוי ראש הממשלה במועד ההכרזה המקורית על מועמדותו של האלוף זיני לתפקיד.

מידע נוסף

24. כפי שצוין, אין באמור לעיל כדי לגרוע מיתר רכיבי הבחינה הנדרשים ביחס לטוהר המידות במובנו הרחב של המועמד לתפקיד ראש השב"כ וביחס לכל היבט אחר של טוהר המידות במינוי המיועד. זאת, בין היתר בראי טענות שהובאו בפני הוועדה במסגרת פניות ציבור שונות.

25. בהקשר זה, נראה כי יש מקום לערוך בירור משלים, בין היתר, בשני הקשרים, כדלקמן:

ראשית, נציע כי יערך בירור מול הצבא ביחס לטענות הנוגעות לסיום כהונתו של האלוף זיני בצבא, וכן בעניין המסמך המסווג שתוכנו הוזכר על-ידי ראש הממשלה בהתבטאות פומבית בקשר לבחירה במועמד (לעניין זה, מצורף מכתב מאת התנועה למען איכות השלטון המבקש לפתוח בחקירה פלילית בגין הדלפת המסמך).

שנית, נבקש להביא בפני הוועדה כי התקבל בעניינו של המועמד מידע רגיש שייתכן שאף יחייב עריכת בירורים נוספים מול גוף ביטחוני. מידע זה יועבר לוועדה בנפרד מחר בבוקר.

26. אנו עומדים כמובן לרשות הוועדה ככל שנדרש לערוך בירורים נוספים ביחס להיבטים אלו.

בברכה,
 די"ר גיל לאמון, ע"ד
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
 (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:
 פרקליט המדינה
 המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה



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 וש"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 וסמכויותו 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 רוח"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. יצוין 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 לשיבה ביום 18.9.25. הוועדה שמעה באותו יום את רוח"מ, את מי שכיהן 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 ממינוי 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 למכוניתו 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 הזמין למכוניתו, 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 הדית 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 מאוד, 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 הכפפות 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" במינוי כראש השירות. מאחר שעל פי החלטת הממשלה נתונה הסמכות לוועדה לשלב המינוי, מודגש שהחלטתה של הוועדה מתייחסת לעת הזו, היא עת המינוי.


אשר מיזגיץ
יו"ר
נשיא בית המשפט העליון (בדימוס)


דניאל הרשקוביץ
ממלא מקום נציב שירות המדינה
חבר


משה טרי
חבר