

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
2. ועד העובדים המדיני במשרד החוץ
3. ועד העובדים החוץ מנהלי במשרד החוץ
4. ועד עובדי המטה במשרד החוץ
5. ועד הקב"טים במשרד החוץ

כולם ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
ו/או חן שופן ו/או דן שבל
רח' יפו 208, ת.ד. 36054, ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרים

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. ראש הממשלה החלופי
4. שר החוץ
5. ועדת השרים למינויים בשירות החוץ
6. היועץ המשפטי לממשלה
המשיבים 1-6 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29 ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011
7. מר איתן סורקיס, השגריר המיועד לירדן
8. מר יעקב ליבנה, השגריר המיועד לפולין
9. מר חיים רגב, השגריר המיועד לאיחוד האירופי ולנאט"ו
10. מר נאור גילאון, השגריר המיועד להודו
11. מר גלעד כהן, השגריר המיועד ליפן
12. מר דניאל זהר זונשיין, השגריר המיועד לברזיל
13. מר דוד עקוב, השגריר המיועד לדנמרק
14. הגב' אנה אזארי, השגרירה המיועדת לצ'כיה
15. הגב' לירון בר-שדה, השגרירה המיועדת לאירלנד
16. מר מיכאל ברודסקי, השגריר המיועד לאוקראינה
17. מר אורן אנוליק, השגריר המיועד לקפריסין
18. מר דוד שפירא, השגריר המיועד לפורטוגל
19. מר אילן פלוס, השגריר המיועד לפיליפינים

20. מר אלי בלוצרקובסקי, השגריר המיועד לדרום אפריקה, מאוריציוס,

לסוטו וסוואזילנד

21. מר אלדד גולן, השגריר המיועד להונדורס

22. מר ינעם כהן, הקונסול הכללי המיועד לשיקגו

23. הגב' כרמלה שמיר, הקונסולית הכללית המיועדת למינכן

24. הגב' עידית שמיר, הקונסולית הכללית המיועדת לטורונטו

25. מר מאור אלבז סטרינסקי, הקונסול הכללי המיועד למיאמי

26. הגב' ליביה לינק-רביב, הקונסולית הכללית המיועדת ליוסטון

27. הגב' אורנה שגיב, השגרירה המיועדת לתאילנד וקמבודיה

28. מר זיו נבו-קולמן, השגריר המיועד לשבדיה

29. הגב' יפעת רשף, השגרירה המיועדת לשוויץ וליכטנשטיין

30. מר רפאל שוץ, השגריר המיועד לותיקאן

31. הגב' שלומית סופה, השגרירה המיועדת לגאנה, ליבריה וסיירה ליאון

32. מר בן בורגל, השגריר המיועד לסנגל, גינאה, גינאה-ביסאו, גמביה וכף

ורדה

33. מר איתי בר-דב, השגריר המיועד לפנמה

34. מר עמיר לאטי, הקונסול הכללי המיועד להונג-קונג ומקאו

35. מר קובי שושני, הקונסול הכללי המיועד למומבאי

36. מר פול הירשון, הקונסול הכללי המיועד למונטריאול

37. מר רפאל ארדרייך, הקונסול הכללי המיועד לסאו פאולו

38. מר אורי רזניק, הקונסול הכללי המיועד לסנט פטרסבורג

39. מר גרשון קידר, השגריר הלא תושב המיועד לדרום סודאן

40. הגב' עפרה פרחי, השגרירה הלא תושבת המיועדת לנמיביה, בוצואנה,

זימבבואה וזמביה

41. הגב' סימונה פרנקל, השגרירה הלא תושבת המיועדת לצפון מקדוניה

המשיבים 41-7 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה

רח' צאלח א-דין 29 ירושלים

טל': 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה דחופה למתן צווים

על תנאי, ובקשה לקיום דיון

דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי כנגד המשיבים 41-1 כדלקמן:

א. צווים על תנאי

א.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 לעתירה, היא ממשלת ישראל, המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תפעיל את סמכותה, לפי סעיף 23 ובתוספת השנייה לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ותדון בהחלטות ועדת המינויים לראשי הנציגויות בחוץ לארץ ובהחלטות ועדת המינויים העליונה בכל הנוגע למינויים של 35 ראשי נציגויות (שגרירים, צירים וקונסול כלליים), ותקבל החלטה בסיום הדיון בעניין המינויים לגופם, וזאת מתוך הטעמים הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובמצטבר:

א.1.1. לנוכח הימנעותה של הממשלה מלמנות את 35 ראשי הנציגויות, אשר מינויים הונחו לפני כחצי שנה על שולחן הממשלה, העומדת כחריגה מסמכות על דרך המחדל;

א.1.1.ב. לנוכח כך שבהימנעותה מלדון במינוי ראשי הנציגויות, מפרה הממשלה את חובתה המנהלית לפעול במהירות הראויה;

א.1.1.ג. לנוכח כך שאי מינויים של 35 ראשי הנציגויות, פוגע פגיעה קשה ביחסי החוץ והאינטרסים המדיניים של ישראל, מסכן את אזרחי המדינה השוהים בחו"ל, ומותיר את ראשי הנציגויות על משפחותיהם, לפני שוקת שבורה;

א.1.1.ד. לנוכח פסק דינו החלוט של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 25.3.2021) שם ניתן צו מוחלט המורה למשיבים להשלים במהירות הראויה את מינוי הבכירים בשירות הציבורי, ובפרט מינויים של ראשי הנציגויות, בכפוף לכללים החלים על ממשלת מעבר;

א.1.1.ה. לנוכח החשש הכבד שמא החלטת הממשלה לא למנות את 35 ראשי הנציגויות מקורה בחוסר תום לב ובשיקולים זרים אשר אינם ממן העניין;

א.1.1.ו. לנוכח היותה של החלטת הממשלה לא למנות את 35 ראשי הנציגויות בלתי סבירה בצורה קיצונית, וזאת לאור הצטברות כלל האמור לעיל, וכן, היותה מנוגדת לחובת הנאמנות של הממשלה וראשיה – וכזו הפוגעת באופן ישיר באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור, בטוהר הליך המינוי ובאתוס של שירות החוץ הישראלי.

א.2. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא תפעיל את סמכותה, לפי סעיף 23 ובתוספת השנייה לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ותאשר את החלטות ועדת המינויים לראשי הנציגויות בחוץ לארץ והחלטות ועדת המינויים העליונה, ותורה על מינויים של 35 ראשי הנציגויות כפי שאושרו בוועדות אלה, וזאת מתוך הטעמים המפורטים בסעיפים א.1.1.א - א.1.1.ו לעיל, ולאור ההלכה

הפסוקה המחייבת כי רק בהימצא "טעם מהותי בעל משקל מיוחד" תהיה הצדקה לסטות מחוות דעתה של ועדת האיתור.

ב. בקשה לקיום דיון דחוף

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, לאור חלוף הזמן הרב, והחריג, מהיום בו הונחה על שולחן הממשלה הבקשה למנות את ראשי הנציגויות לפני כחצי שנה, וכן לנוכח הפגיעה המתמשכת ב"תקופת ההתארגנות" הנדרשת במשרד החוץ ואצל ראשי הנציגויות ומשפחותיהם, וזאת לאחר שבית המשפט הנכבד כבר דן וקבע פסק דין חלוט בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 25.3.2021), אשר הורה למשיבים להשלים במהירות הראויה את מינוי הבכירים בשירות הציבורי, ובפרט מינויים של ראשי הנציגויות, בכפוף לכללים החלים על ממשלת מעבר.

א. הצדדים לעתירה

העותרים

1. העותרת 1, היא עמותה, רשומה כדון, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-52,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-210,000 עוקבים ברשתות החברתיות.
2. העותרים 2-5, הם ועדי העובדים במשרד החוץ, הגופים המאגדים והמייצגים של כלל עובדי משרד החוץ.

המשיבים

3. המשיבה 1, היא ממשלת ישראל, לה נתונה הסמכות על פי סעיף 23 בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה") לאשר את מינוי ראשי הנציגויות, שאישורם על ידי המשיבה 1 נמנה בתוספת השנייה לחוק שירות המדינה. ממשלת ישראל היא ממשלת מעבר שכוונה בהתאם לסעיף 13א לחוק יסוד: הממשלה. לפי החלטת הממשלה, מס' 11, מיום 24.5.2020, בנושא "אישור נוסח זמני לתקנון עבודת הממשלה", סדר היום לעבודת הממשלה ודיוניה נקבע בהסכמה מראש של המשיב 2 והמשיב 3.
4. המשיב 2, הוא ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו, הוא העומד בראשו של הגוש הראשון בממשלה ומכהן בתפקידו כראש ממשלת מעבר.
5. המשיב 3, הוא ראש הממשלה החלופי, חה"כ בני גנץ. הוא העומד בראשו של הגוש השני בממשלה. במענה מטעמו לעותרת מיום 26.5.2021, השיב המשיב 3, כי כאשר ביקש להעלות את מינוי ראשי הנציגויות לאישור הממשלה הוא נתקל בסירובו של המשיב 2 ו"ללא כל נימוק ענייני".

6. **המשיב 4**, הוא שר החוץ, מר גבי אשכנזי, הוא השר בעל הזיקה למשיב 3, לפי סעיף 13א לחוק יסוד: הממשלה, והוא השר שתפקידו לנהל את יחסיה הבין-לאומיים של מדינת ישראל. אי-מינוי 35 ראשי נציגויות חוץ פוגע פגיעה אנושה בעניינים עליהם הוא אמון.
7. **המשיב 5**, היא ועדת השרים למינויים בשירות החוץ, אשר הוקמה בהחלטת הממשלה מס' 39 מיום 31.5.2020, ומשמשת כוועדה לבדיקה של מועמדים לכהונת שגרירים וקונסולים כלליים מקרב עובדי משרד החוץ טרם אישורם על ידי הממשלה. בראש הוועדה עומד המשיב 4, ובהרכבה מכהנים שלושה שרים בעלי זיקה למשיב 2, ושלושה שרים מטעם הגוש השני, שזיקתם היא למשיב 3 – לכן הלכה למעשה, מבלי ששורת הסכמה בין המשיב 2 למשיב 3, בכל הנוגע לעבודת ועדת השרים והחלטותיה, הוועדה משותקת.
8. **המשיב 6**, הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד, והעומד בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קיום הדין, וכן על הנחיית הממשלה לפעול על פי הדין.
9. **המשיבים 7-41**, הם 35 אנשי מקצוע ממשרד החוץ, אשר נבחרו לתפקיד ראשי נציגויות במעמד שגריר, ציר וקונסול כללי (לעיל ולהלן: "**ראשי הנציגויות**") על ידי ועדת המינויים, בחודש דצמבר 2020, ומאז הממשלה לא דנה, או החליטה על אישור מינויים לתפקיד.

ב. מבוא

10. עניינה של עתירה זו, במחדל אי-מינוי 35 ראשי נציגויות – **שליש מראשי הנציגויות בעולם**, אשר נבחרו על ידי ועדת המינויים במשרד החוץ לפני כחצי שנה, אך הממשלה טרם דנה, או החליטה על אישור מינויים.
11. מחדל זה כבר נידון בבית משפט זה כחלק מההליך בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם באר"ש, 25.3.2021) להלן: "**פרשת ניגוד העניינים**", שם נפסק בפסק דין חלוט, כי על ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי "מוטלת החובה להשלים במהירות הראויה את מינוי הבכירים בשירות הציבורי", ובפרט לאור התייחסותה המפורשת של כב' הנשיאה חיות בפסקה 54 לפסק דינה, למינוי ראשי הנציגויות "שהאינטרס הציבורי מחייב את השלמת הדיון בהם כבר עתה".
12. העותרים ירחיבו ויטענו, כי אי-מינויים של 35 ראשי הנציגויות **עלול לפגוע ביחסי החוץ והאינטרסים המדיניים של ישראל**; **מותיר את ראשי הנציגויות על משפחותיהם, לפני שוקת שבורה**; **ומסכן את אזרחי המדינה השוהים בחו"ל**.
13. על האתוס הישראלי של שמירת האזרחים השוהים בחו"ל על ידי נציגי משרד החוץ, הוסיף כב' השופט עמית בפסקה 4 לפסק דינו בבג"ץ 1638/21 **התנועה לאיכות השלטון נ' שרת התחבורה והבטיחות בדרכים** (פורסם באר"ש, 17.3.2021):

"[..] מאז ומעולם האזרח בישראל ידע כי יש על מי לסמוך. מדינת ישראל אינה כמו כל מדינות העולם. המדינה תשלח מטוס לחלץ את אזרחיה ש"נתקעו" בנפאל או בתורכיה לאחר רעידת אדמה והיא תשלח את שגרירה לסייע בחילוץ של מטייל שנקלע לצרה במדינה רחוקה."

14. עוד יוסיפו העותרים וירחיבו, מדוע סמכות זו של הממשלה בדבר דיון מינוי ראשי הנציגויות

ואישוריהם, הופכת לסמכות שבחובה, אשר מטילה על הממשלה "חובת עשה", כזו שהיה עליה להתקיים "במהירות הראויה".

15. העותרים יביעו את חששם שמא גרירת הרגליים בהבאת המינויים המקצועיים לדיון בממשלה מקורה בשיקולים לא-ענייניים, בשעה שלא הובא בהקשרם כל נימוק, או טעם ראוי. ומשאלו פני הדברים, יטענו העותרים לפגיעה באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור, ואף יש גם משום הכתמת פועלם המקצועי והבלתי-תלוי של ראשי הנציגויות עצמם.

16. אשר על כן, העותרים יבקשו מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים. כמו כן, ולאור חשיבות הדברים, והפגיעה האנושה בשירות החוץ הישראלי, יבקשו העותרים מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיום דיון דחוף.

17. כל זאת, מתוך הטעמים אשר יפורטו להלן.

ג. רקע עובדתי לעתירה ומיצוי הליכים

1. סמכויות ראשי הנציגויות והחשיבות באיוש התפקידים

18. כבר בפתיחת העתירה, יבקשו העותרים להבהיר, כי ראש הנציגות הוא הנציג הבכיר של מדינת ישראל בארץ השירות. מתוקף כך, ראשי הנציגויות אלה, הם אנשי מקצוע בדרג הבכיר של משרד החוץ, והם אלה שאמונים על עבודת הנציגות הכוללת בארץ השירות ונושאים באחריותה, בכפיפות למטה משרד החוץ בירושלים. כרקע לעתירה, העותרים יבקשו להרחיב תחילה על שלושה טעמים לחשיבות באיוש התפקידים.

19. בראש ובראשונה, תפקיד ראש הנציגות נפגע, ועלול להיפגע אנושות בשעה שמילוי התפקיד יהיה על ידי ממלא מקום זמני (מדרג נמוך). חשיבותו של ראש הנציגות באה לידי ביטוי בניסיונו המקצועי והניהולי הרב. ראשי הנציגויות הם עובדי משרד החוץ הבכירים והוותיקים, אשר מילאו מספר תפקידים בארץ ובחו"ל והתנסו בתפקידים מקצועיים וניהוליים רבים בשירותם. ואכן, ראשי הנציגויות מהווים מנהלים בפועל, ונותנים הכוונה מקצועית-דיפלומטית וניהולית-אירגונית לכל גורמי השגרירות.

20. מנגד, את תפקיד ממלאי המקום במרבית הנציגויות ממלאים דיפלומטים בתפקידם הראשון לשליחות, אשר חרף ההכשרה שעברו, בשלב זה עוד בעצמם זקוקים להכוונה המקצועית וההדרכתית של ראש הנציגות.

21. כך למשל, עבור חלק נכבד מממלאי המקום של ראשי הנציגויות יאחזו שליחים בדרגת צוער, ויהא זה תפקידם הראשון לאחר סיום הקורס. לכך יש להוסיף כי עבור חלק מהשליחים האמורים לא די שמדובר בתפקידם הראשון, אלא שהם רק יתחילו את תפקידם בקיץ 2021. אם לא ימונו ראשי הנציגויות - שליחים אלו, לצד הקליטה המקצועית והמשפחתית הראשונה בנציגות בחוץ לארץ, יאלצו בן רגע להפוך לממלאי מקום בפועל, ולמלא את תפקיד ראש הנציגות ללא הכשרה מעשית בשטח, ובוודאי שללא ניסיון ניהולי או מקצועי רב.

22. שנית, חשיבותו של ראש הנציגות הקבוע באה לידי ביטוי בדרגו ומעמדו הדיפלומטי, המאפשרת לו גישה ישירה לדרגים הבכירים ביותר במדינת השירות.

23. ראש הנציגות מתוקף מעמדו ודרגתו הדיפלומטית, הוא בעל הנגישות לדרגים הבכירים ביותר

ומקבלי החלטות במדינת השירות. באפשרותו להתקשר ישירות ומיידית לגורמים המדינתיים, לשוחח איתם ולערוך עימם פגישות, ואף לקבל מענה מידי משרים וראשי מדינה, ככל שהדבר נדרש. אך, למענה מעין זה **לא** יזכה ממלא מקומו של ראש הנציגות, נוכח דרגתו ומעמדו, אשר ברוב המוחלט של הנציגויות נעשה על ידי דיפלומט בדרגת צוער.

24. על כן, היעדרו של ראש הנציגות עלול לפגוע פגיעה של ממש ביחסי החוץ. יתרה מכך, יכול ויתעורר אירוע, או אסון במדינת השירות ולא יהיה גורם "אחראי" בדרגה המתאימה, שינהל את הגורמים הישראליים וייתן מענה נדרש לצרכים המידיים. ככל שעולה צורך בסיוע מידי לאזרחים ישראלים השוהים בחו"ל נדרשת גישה למשאבים שונים במדינת השירות, או השפעה על החלטות הדרג הבכיר במדינת השירות, הגורם המרכזי שיכול להשיגם ולפעול בשטח לרתימת המדינה הזרה הוא ראש הנציגות.

25. כך, הלכה למעשה, כלל פעילות הנציגות והשירות שניתן על ידה עשויה להיפגע בהיעדרו של ראש נציגות מתאים. בתוך כך, גם **השירות לאזרחים ישראלים השוהים בחו"ל עלול להיפגע אנושות**, ובכלל זה הסיוע לישראלים במצוקה והטיפול הקונסולרי השוטף שהפך להיות חיוני במיוחד בתקופת הקורונה.

26. חשיבותו של ראש הנציגות מתחדדת גם בעתות משבר מקומיים, וביניהם בימים אלה בהם מדינת ישראל מתמודדת עם השלכות מבצע "שומר החומות". שכן, אף שהמערכה הצבאית הובאה לסיומה, **המערכה המדינית עודנה נמשכת, וזו תימשך בתקופה הקרובה**. בתוך כך, הנציגויות השונות ממשיכות לפעול ולהשפיע על הצבעות המדיניות בפורומים הבין-לאומיים השונים, ובמדינות השירות עצמן.

27. יצוין, כי **עיקר מאמצי החוץ לשמירה על האינטרסים הישראליים נעשית על ידי ראשי הנציגויות**. כך למשל, הנציגויות בימים אלו עוסקות, בין היתר, במאמץ המדיני הקשור להעשרת אורניום באיראן ובהבטחת המנגנונים להענקת סיוע דחוף לעזה, אשר לא יגיע לידי חמאס וינוצל במקום להתחמשות – עניינים אלה במדינות השירות מנוהלים ישירות על ידי ראשי הנציגויות.

28. כמו כן, העת הנוכחית מהווה **אתגר של ממש בנציגויות השונות בשל מגיפת הקורונה המשתוללת בעולם**. נציגויות ישראל נדרשות לסיוע לאזרחי ישראל השוהים בחו"ל, לקבל מידע על התחלואה בעולם לצורך שמירה על גבולותיה, וכן לצורך קבלת החלטות בנוגע ליעדי יציאה וכניסה מהארץ. בנוסף, מדינת ישראל פועלת באמצעות הנציגויות השונות, להכרה בדרכון הירוק כך שיתאפשר לאזרחיה המחוסנים לנוע ברחבי העולם באופן חופשי. ראשי הנציגויות הם שאחראים להובלת וניהול המשימות, לרבות קידום שיתופי פעולה בסיוע ומחקר רפואי הקשור למגיפה.

29. נוכח האמור, ברי כי ללא ראשי הנציגויות המיועדים כלל הפעילות של מדינת ישראל האמורה תפגע בצורה משמעותית, ובמיוחד נוכח היקפה של הפגיעה, **שהרי מדובר בעניינים ב-35 מינויים המהווים כשליש מנציגויות ישראל בעולם**.

30. יוזכר, כי חשיבות איוש תפקידי ראשי הנציגויות קשורה **לרציפות התפקודית של משרד החוץ בכללותו**. ראשי הנציגות המיועדים ממלאים בעת הזו תפקידי הנהלה בכירים וחיוניים במשרד החוץ. **עד לאישור המינויים בממשלה לא ניתן לפתוח בהליך מכרזי למינוי מחליפיהם בארץ**. **על כן, אי-מינוי ראשי הנציגות אינו פוגע רק באיוש הנציגויות בחו"ל, אלא אף יוצר פגיעה נגררת באיוש תפקידי הנהלה הבכירה בארץ**. תפקידים אלו יוותרו לא מיואשים עם עזיבתם

של ראשי הנציגויות ועד להשלמת הליך המינוי המרכזי שעשוי לערוך זמן ארוך ונוסף.

31. שלישית, לאיוש ראשי נציגויות השלכות משמעותיות על **גם ברמה האישית על הנציגים ומשפחותיהם. נציגים אלה, צריכים לצאת לשליחות מטעם המדינה בליווי משפחתם. תקופת ההתארגנות לשם המעבר היא הכרחית.**

32. השארת ראשי הנציגויות ומשפחותיהם כ"תלויים באוויר", בכל הנוגע למשרתם או להחלפת מרכז חייהם, על כל המשתמע בכך, פוגעת בהם בראש ובראשונה. כך למשל, אין כל וודאות עבור בני ובנות הזוג של ראשי הנציגויות, אשר מחזיקים משרה, או שכבר התפטרו, או שנדרשים לחפש משרה חדשה בארץ השירות.

33. כמו כן, אין באפשרות השליחים לרשום את ילדיהם למוסדות החינוך המקומיים. מקום בו פעמים רבות רישום זה טעון בהתחייבות כספית שלא ניתן לתתה נוכח היעדר אישור המינוי. מצב זה אף עשוי להוביל לכך שילדי השליחים לא יגיעו בזמן לתחילת שנת הלימודים, מהלך שיקשה עוד יותר על קליטתם והסתגלותם במדינה הזרה, ואף יתכן שלחלקם לא יהיו מקומות בבתי הספר.

34. יוזכר, כי מעבר של שליח ומשפחתו אינה פשוטה כדרך קבע, ומלווה בקשיי הסתגלות שונים עבור יתר בני הבית, הנדרשים לעבור למדינה חדשה בעלת תרבות שונה, וכן לעיתים רבות אף ללא ידיעת השפה המדוברת.

35. עוד יצוין, כי **השלמת ההליך למינוי ראש נציגות חדש טעון גם בקבלת אישורה של מדינת השירות.** הליך זה יוכל להתחיל רק לאחר מתן אישור הממשלה למינוי, ועשוי לארוך בין מספר שבועות למספר חודשים (בהתאם לנוהג בארץ השירות). מצב זה עשוי להוביל לכך שבמדינות מסוימות תעוכב הגעתם של ראשי הנציגויות, אשר לא יוכלו להתחיל את שירותם בקיץ כמתוכנן.

36. הנה כי כן, המשך אי-מינויים של 35 ראשי הנציגויות פוגע בתקופת ההתארגנות המתחייבת ומותיר את משפחות ראשי הנציגויות כ"תלויים באוויר". אך כפי שפורט לעיל, מחדל אי-מינויים בממשלה של 35 ראשי נציגויות, מסכן הלכה למעשה את האינטרסים המדיניים של מדינת ישראל ואת אזרחיה השוהים בחו"ל.

2. מינוי ראשי הנציגויות

37. משרד החוץ מופקד על גיבוש ויישום מדיניות החוץ של ישראל, וכן על פיתוח והעמקת קשרים בינלאומיים כלכליים, מדעיים ותרבותיים עם מדינות אחרות, תוך הסברת עמדותיה ומצבה הייחודיים. כחלק מכך, משרד החוץ מופקד על תכנון, ניהול ותיאום פעילותן של כ-107 הנציגויות הדיפלומטיות של ישראל בעולם האמונות על ניהול קשרי הממשלה עם ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, בארץ ובחו"ל. כמו כן המשרד, באמצעות הנציגויות, מסייע לשמירה על זכויותיהם של אזרחי ישראל השוהים בחו"ל, ומספק להם מענה. זאת במיוחד בעתות משבר וחירום.¹

¹ ראו באתר משרד החוץ: www.gov.il/he/departments/about/mfa_about_us

38. הנציגויות הדיפלומטיות של ישראל בעולם משתנות בגודלן ובהרכבן. בכל נציגות עומד בראשה – שגריר או קונסול כללי. נציגויות גדולות עשויות לכלול שליחים רבים, אשר ביניהם דיפלומטים מקצועיים מטעם משרד החוץ, ולצידם נספחים ביטחוניים, כלכליים, נציגי האוצר ועוד. מנגד, נציגויות קטנות כוללות שניים עד שלושה דיפלומטים, הממלאים מגוון רחב של תפקידים בעבודת הנציגות.

39. מדי תקופה מתקיימים חילופי גברי בכלל הנציגויות השונות של מדינת ישראל ברחבי העולם, ובכלל זה, בתפקידי ראשי הנציגויות. מינויי ראשי הנציגויות תחילה נדונים ומתקבלים על ידי ועדת איתור, ובשמה – "ועדת המינויים לראשי הנציגויות בחוץ לארץ" (להלן: "ועדת המינויים"), בהתאם לסעיף 2 לתקנון שירות החוץ.

40. בוועדת המינויים חברים מנכ"ל משרד החוץ (מוסמך על ידי שר החוץ למלא את מקומו בראש הוועדה); נציג היועץ המשפטי לממשלה; ראש המערך המדיני אסטרטגי במשרד החוץ; סמנכ"ל הון אנושי והדרכה במשרד החוץ; נציג ציבור (ברוטציה); הממונה על מעמד האישה; נציג ועד העובדים; וסמנכ"ל מדיני במשרד החוץ (ברוטציה).

41. **בית המשפט הנכבד הוציא לאחרונה תחת ידו צו המורה כי על ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי מוטלת החובה לבחון את המינויים האמורים ולקדמם במהירות הראויה, בהתאם למגבלות החלות על ממשלת מעבר.** צו זה ניתן כבר לפני חודשיים ביום 25.3.2021 – אך על המסמרות שנקבעו שם ולידיעת העותרים, טרם חל כל שינוי מאז הוצאתו.

42. ועדת המינויים דנה במועמדותם של עובדים שעומדים בתנאי הסף למשרה. הוועדה מקיימת דיון בנוגע להתאמת המועמדים למשרה, ולאחריו בוחרת את העובד המתאים ביותר למשרה בהליך מנומק, בהתאם למאפייני ודרישות התפקיד ולאמות מידה נוספות, ככל שפורטו בדיון. עם סיום הדיון לגבי כל משרה בוחרת הוועדה את המועמד שקיבל את מירב קולות חברי הוועדה (סעיפים 2.23-2.28 לתקנון שירות החוץ).

העתק העמודים הרלוונטיים בתקנון שירות החוץ, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

43. בנוסף לכך, במדינות מסוימות ממונים שגרירים שאינם תושבים, דהיינו, שגרירים המבצעים את תפקידם מישראל. את השגרירים האמורים ממנה הוועדה העליונה, אשר הרכבה בפועל זהה להרכבה של ועדת המינויים. **אף מינויים אלו טעונים בקבלת אישורה של הממשלה וכפופים לכללים שפורטו לעיל.**

44. לקראת ההיערכות לחילופי הגברי בקיץ 2021, בסוף שנת 2020 פורסמו המכרזים לאיתור ראשי הנציגויות המתפנים בקיץ זה. בהמשך לכך, התכנסו ועדת המינויים וועדת המינויים העליונה מספר פעמים, בכדי למנות **מחליפים מקצועיים** ל-35 ראשי נציגויות אשר עתידים לסיים את שליחותם בקיץ 2021, כפי שיפורט להלן.

45. ישיבת ועדת המינויים הראשונה נערכה ביום 24.9.2020, בה אושרו המינויים הבאים:

א. השגריר המיועד לירדן, מר איתן סורקיס.

ב. השגריר המיועד לפולין, מר יעקב ליבנה.

46. ישיבת ועדת המינויים השנייה נערכה ביום 26.11.2020, בה אושרו המינויים הבאים:

א. השגריר המיועד לאיחוד האירופי ולנאט"ו, מר חיים רגב.

ב. השגריר המיועד להודו, מר נאור גילאון.

- ג. השגריר המיועד ליפן, מר גלעד כהן.
- ד. השגריר המיועד לברזיל, מר דניאל זהר זונשיין.
- ה. השגריר המיועד לדנמרק, מר דוד עקוב.
- ו. השגרירה המיועדת לצ'כיה, הגב' אנה אזארי.
- ז. השגרירה המיועדת לאירלנד, הגב' לירון בר-שדה.
- ח. השגריר המיועד לאוקראינה, מר מיכאל ברודסקי.
- ט. השגריר המיועד לקפריסין, מר אורן אנוליק.
- י. השגריר המיועד לפורטוגל, מר דוד שפירא.
- יא. השגריר המיועד לפיליפינים, מר אילן פלוס.
- יב. השגריר המיועד לדרום אפריקה, מאוריציוס, לסוטו וסוואזילנד מר אלי בלוצרקובסקי.
- יג. השגריר המיועד להונדורס, מר אלדד גולן.
- יד. הקונסול הכללי המיועד לשיקגו, מר ינעם כהן.
- טו. הקונסולית הכללית המיועדת למינכן, הגב' כרמלה שמיר.
- טז. הקונסולית הכללית המיועדת לטורונטו, הגב' עידית שמיר.
- יז. הקונסול הכללי המיועד למיאמי, מר מאור אלבז סטרינסקי.
- יח. הקונסולית הכללית המיועדת ליוסטון, הגב' ליביה לינק-רביב.
47. ישיבת ועדת המינויים השלישית נערכה ביום 6.12.2020, בה אושרו המינויים הבאים:
- א. השגרירה המיועדת לתאילנד וקמבודיה, הגב' אורנה שגיב.
- ב. השגריר המיועד לשבדיה, מר זיו נבו-קולמן.
- ג. השגרירה המיועדת לשוויץ וליכטנשטיין, הגב' יפעת רשף.
- ד. השגריר המיועד לותיקאן, מר רפאל שוץ.
- ה. השגרירה המיועדת לגאנה, ליבריה וסיירה ליאון, הגב' שלומית סופה.
- ו. השגריר המיועד לסנגל, גינאה, גינאה-ביסאו, גמביה וקייפ ורדה, מר בן בורגל.
- ז. השגריר המיועד לפנמה, מר איתי בר-דב.
- ח. הקונסול הכללי המיועד להונג-קונג ומקאו, מר עמיר לאטי.
- ט. הקונסול הכללי המיועד למומבאי, מר קובי שושני.
- י. הקונסול הכללי המיועד למונטריאול, מר פול הירשון.
- יא. הקונסול הכללי המיועד לסאו פאולו, מר רפאל ארדרייך.
48. ישיבת ועדת המינויים הרביעית נערכה ביום 21.12.2020, ובה אושר מינויו של הקונסול הכללי המיועד לסנט פטרסבורג, מר אורי רזניק.
49. ישיבת ועדת המינויים העליונה נערכה ביום 9.8.2020, ובה אושר מינויו של השגריר הלא תושב

המיועד לדרום סודאן, מר גרשון קידר.

50. ישיבת ועדת המינויים העליונה השנייה נערכה ביום 15.11.2020 ובה אושרו המינויים הבאים:

א. השגרירה הלא תושבת המיועדת לנמיביה, בוצואנה, זימבבואה וזמביה, הגב' עפרה פרחי.

ב. השגרירה הלא תושבת המיועדת לצפון מקדוניה, הגב' סימונה פרנקל.

העתק אישורי ועדת המינויים והוועדה העליונה למינויי ראשי הנציגויות מצורפים כנספח ע/2.

51. מלבד אישור המינויים על ידי הוועדה, מינויים של ראשי הנציגויות טעון את אישורה של ועדת השרים למינויים בשירות החוץ וכן את אישור הממשלה.

52. על כן, עד ליום 9.12.2020 הונחו על שולחן מזכירות הממשלה כלל המינויים הנדרשים באישור הממשלה וכפי שיפורט להלן (מלבד מינויו של הקונסול הכללי המיועד לסנט פטרסבורג שאישורו הובא לשולחן מזכיר הממשלה ביום 3.1.2021). עם זאת, ובחלוף כחצי שנה, הסוגיה טרם הובא לדיון בפני הממשלה.

ג.3. מחדלם של המשיבים למנות את ראשי הנציגויות

53. במקביל לאמור לעיל, התנהל בבית משפט נכבד זה, ההליך בבג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 25.3.2021) להלן: "פרשת ניגוד העניינים", אשר עניינו בהסדרת ניגוד העניינים, לרבות הסדרת דרך מינוי הבכירים בממשלה בראשותו של המשיב 2, כפועל יוצא של היותו ראש ממשלה הנאשם בפלילים חמורים וההליך הפלילי בעניינו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי בירושלים.

54. בכתב התשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בפרשת ניגוד העניינים מיום 22.12.2020, פרש היועץ המשפטי לממשלה לפני בית המשפט הנכבד את כלל המינויים הבשלים לעלות לדיון בממשלה, אשר כבר הובאו לידי מזכיר הממשלה וממתנינים לדיון ואישור הממשלה. בין יתר המינויים, פירט היועץ המשפטי לממשלה גם על הקיפאון במינוים של 34 מבין 35 מראשי הנציגויות המשיבים לעתירה זו.

55. היועץ המשפטי לממשלה אף הדגיש בכתב התשובה מטעמו, כי על ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי חלה חובה להביא לאישור המינויים, ובכללם מינויי ראשי הנציגויות האמורים, במהירות הראויה, ובלשונו:

"לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, החובה המוטלת על ממשלת ישראל, ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי, לפעול "במהירות הראויה" לאיזוש משרות בכירות הטעונות את אישור הממשלה, משמעה כי יש להביא לדיון את הצעות המינוי "הבשלות" שהועברו למזכירות הממשלה ללא דיחוי, ובוודאי שאין עילה לעכב את עצם הדיון בהן מטעמים אשר הובהרו בפסיקת בית המשפט הנכבד כי הם אינם גוברים על החובה להשלים את המינויים. לא כל שכן, שעה שהממשלה עצמה פעלה מאז הקמתה, לרבות בשבועות האחרונים, לביצוע שורה של מינויים לתפקידים מסוימים, מבלי שהשיקול הקואליציוני היה בגדר חסם לקיומו של דיון בהם.

ודוק: אילו היה מדובר אך ורק בעיכובים כאלה ואחרים, הנובעים מאילוצים שונים של הגורמים המוסמכים או משיקול הדעת הרחב המסור לראש הממשלה ולראש הממשלה החליפי בקביעת סדר יומה של הממשלה, ספק אם היה מקום לעיסוק משפטי או התערבות שיפוטית בנדון. עם זאת, מצב שבו הממשלה וחברים בה נמנעים במוצהר מקידום מינויים משמעותיים

מסוימים, חרף הצורך הגובר באיושם, בטענה כי הדבר נובע ממחלוקת קואליציונית, חורג על פני הדברים ממתחם הסבירות, ועשוי לחייב התערבות שיפוטית, כדוגמת הצווים המוחלטים שניתנו בבג"ץ 7180/20 ובג"ץ 8034/20. (ההדגשות אינן במקור, ראו פסקאות 145-146).

העתק העמודים הרלוונטיים מכתב התשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בפרשת ניגוד העניינים, מיום 22.12.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

56. ביום 25.3.2021 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בפרשת ניגוד העניינים. בו ניתן צו מוחלט המטיל חובה כללית על הממשלה ה-35 לפעול במהירות הראויה להבאת אישור מינויי הבכירים השונים שהובאו בפני הממשלה, בכפוף לכללים החלים על ממשלת מעבר, ובפרט, **בכל הנוגע לאישורי השגרירים האמורים**. בהקשר זה, ראויים לציון דבריה של כבוד הנשיאה חיות בפסקה 54 לפסק דינה:

"בשים לב לכללים שפורטו לעיל, ברי כי לא ניתן לקבל מצב שבו הממשלה, גם אם היא ממשלת מעבר, מתפרקת באופן מוחלט מחובתה לבצע מינויים בשירות הציבורי. כך למשל, הדגיש בא כוח היועץ בדיון ביום 18.2.2021, כי מינוי ראשי נציגויות רבים מקרב הסגל הדיפלומטי במשרד החוץ ממתין לאישורה של הממשלה. הוא ציין כי רוב המינויים הם למשרות שצפויות להתפנות בעוד מספר חודשים אך דורשות התארגנות מראש, וכי קיימות גם נציגויות שאינן מאוישות כיום או מאוישות על ידי ממלא מקום בלבד, על כל ההשלכות הנובעות מכך. מקובלת עליי עמדת היועץ כי על הממשלה מוטלת החובה לבחון ביחס לכל אחד מהמינויים שהובאו לאישורה אם עליה לדון באותו מינוי בהתחשב בכלליים הייחודיים החלים ביחס לממשלת מעבר, ולקדם ללא דיחוי את אותם מינויים שהאינטרס הציבורי מחייב את השלמת הדיון בהם כבר עתה. זאת, בשים לב לכללי המשפט המנהלי ובפרט לסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 המעגן את חובתן של רשויות השלטון להפעיל את סמכותן "במהירות הראויה" (ראו: עניין התנועה לטוהר המידות, פסקה 4).

57. אם כן, בית המשפט הנכבד הוציא כבר תחת ידו צו המורה כי על ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי מוטלת החובה לבחון את המינויים האמורים ולקדם במהירות הראויה, בהתאם למגבלות החלות על ממשלת מעבר. צו זה ניתן כבר לפני חודשיים ביום 25.3.2021 – אך למרות המסמרות שנקבעו שם, טרם חל כל שינוי באישור מינוי ראשי הנציגויות מאז הוצאתו.

58. במילים אחרות, על אף שנקבע פוזיטיבית, כי על הממשלה מוטלת החובה לבחון את המינויים שהובאו לאישורה ולדון האם יש לקדםם ללא דיחוי המשיבים 1-6 בחרו להמשיך במחדלם.

59. העותרים יבקשו להדגיש בהקשר זה, כי שגרירויות ישראל בפולין וברדון, וכן הקונסוליה במיאמי נעדרות ראש נציגות מזה זמן רב. כל יתר 32 הנציגויות שפורטו לעיל עתידות בעוד כחודש ימים אף הן להצטרף לרשימה זו, ולהיות ללא ראש נציגות.

60. מצב בו מספר כה רב של נציגויות, ובכללם נציגויות מפתח, נותרות יתומות הוא **חסר תקדים בחומרנו והיקפו**, ועלול להביא, כפי שצוין לעיל, לפגיעה קשה באינטרסים הביטחוניים והמדינתיים של מדינת ישראל ובפרט באזרחיה.

4.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרים

61. בהעדר קידום המינויים, פנו כבר ביום 25.1.2021 ועדי העובדים, העותרים 2-5 במשרד החוץ במכתב לראש הממשלה, לראש הממשלה החלופי וכן לשר החוץ. במכתב זה ביקשו להדגיש את הצורך הדחוף בהבאת מינויים של ראשי הנציגויות על ידי הממשלה.

62. העותרים 2-5 הבהירו כי מדובר במינויים מקצועיים אשר נבחרו על ידי ועדת המינויים. כמו כן, הם פרטו על השלכות עיכובם של האישורים, וביניהם הפגיעה בתהליכי ההכנה המקצועיים והאישים של ראשי הנציגויות, הפגיעה באיזון הנציגויות שהעומד בראשן סיים את תפקידו וכן הפגיעה ברציפות התפקודית של משרד החוץ בכללותו. לבסוף, ביקשו במכתבם העותרים 2-5, כי אישור המינויים יקודם עוד בישיבת הממשלה הקרובה.

העתק פנייתם של העותרים 2-5 אל המשיבים 2-4, מיום 25.1.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

63. חרף פניה זו, הבאת אישור המינויים לידי הממשלה לא קודמה. לכן, ביום 24.5.2021 פנו 35 ראשי הנציגויות המיועדים, המשיבים 7-41, במכתב לראש הממשלה, לראש הממשלה החלופי וכן לשר החוץ. במכתב זה ביקשו ראשי הנציגויות המיועדים אף הם לאשר בהקדם האפשרי את המינויים בממשלה. זאת, בליווי ההדגשה כי החילופים, בכפוף לאישור הממשלה, צפויים להתרחש בעוד שבועות בודדים.

העתק פנייתם של ראשי הנציגויות אל המשיבים 2-4, מיום 24.5.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

64. אף פניה זו אף היא לא נענתה, וביום 26.5.2021 פנתה העותרת 1, במכתב לראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, שר החוץ וליועץ המשפטי לממשלה, בדרישה להבאת נושא המינויים המקצועיים של 35 ראשי הנציגויות, אשר אושרו על ידי הוועדת המינויים לדיון בממשלה תאשר בהקדם האפשרי את.

65. בפניה זו, הזכירה העותרת 1 כי על הממשלה מוטלת חובה להביא לאישורם של המינויים האמורים **במהירות הראויה**. העותרת 1 הוסיפה כי חובה זו מוטלת מכוח סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, מכוח הלכה פסוקה ארוכת שנים, ובפרט מכוח פסק הדין בפרשת **ניגוד העניינים** – פסק דין חלוט שניתן לפני כחודשיים ימים על ידי בית המשפט הנכבד, ובו התייחסות מפורשת לדחיפות במינוי בכירים בממשלה, והצורך במינוים של 35 ראשי הנציגויות.

66. כמו כן, עמדה העותרת 1 על חשיבות תפקידו של ראש הנציגות ועל הפגיעה החמורה באינטרסים של מדינת ישראל בלא השלמת המינויים, במיוחד בעתות משבר.

העתק פנייתה של העותרת 1 אל המשיבים 2-5, מיום 26.5.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

67. עוד באותו היום, ה-26.5.2021, התקבל מענה מטעם ראש הממשלה החלופי, המשיב 3, למכתבה של העותרת 1. במכתב זה נמסר לעותרת 1, כי המשיב 3 פועל עוד מחודש דצמבר 2020, להביא לאישורם של המינויים המקצועיים האמורים אשר אושרו על ידי ועדת המינויים בהליך סדור.

68. כמו כן, **השיב ראש הממשלה החלופי, כי הוא "מודע להכרח ולדחיפות שבאישור המינויים לצורך פעילותה וייצוגה של מדינת ישראל ברחבי העולם"** (פסקה 2 למכתב).

69. לא זו אף זו, במענה ראש הממשלה החלופי, נטען כי בקשתו להעלות את נושא מינוי 35 ראשי הנציגויות לאישור הממשלה סורבה על ידי ראש הממשלה, המשיב 2, **"ללא כל נימוק ענייני"** (פסי' 2 למכתב). לכן, הוא הסביר, **סירוב זה אינו מאפשר קידום נוסף של אישור המינויים האמורים לאור מנגנוני הממשלה הפריטטית**.

70. **המשיב 3 חזר והדגיש כי מצב בו כשליש מנציגויות ישראל בעולם יוותרו מיותמות הוא מצב חמור המסכן את האינטרסים של מדינת ישראל, ועל אחת כמה וכמה בעת הנוכחית**. לכן, ציין כי הוא ימשיך לפעול על מנת להעלותם לאישור הממשלה, בתקווה כי ישתנה "הסירוב השרירותי וחסר האחריות של ראש הממשלה".

העתק מענה המשיב 3 אל העותרת 1, מיום 26.5.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

71. לאור הדברים האלה, פנתה העותרת 1 ביום 27.5.2021, בפניה נוספת אל ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, שר החוץ וליועץ המשפטי לממשלה, בו היא שבה ודרשה כי מינויים של ראשי הנציגויות יאושר על ידי ראש הממשלה בכדי שוועדת השרים למינויים בשירות החוץ, היא המשיבה 6, תידון ותאשר את המינויים בהקדם האפשרי.

72. כמו כן, ביקשה העותרת 1 את התייחסותו של ראש הממשלה, המשיב 2, לעניין, ובפרט לנימוק שבגינו הוא מסרב להעלות את הנושא לסדר יומה של הממשלה.

העתק פנייתה של העותרת 1 אל המשיבים 2-5, מיום 27.5.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

73. חרף פניותיהם אלו של העותרים, עד למועד הגשת עתירה זו לא קיימו המשיבים את אשר ביקשו העותרים מהם. במצב עניינים זה, לא נותר בידי העותרים כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. התשתית הנורמטיבית

74. הליך הסדרת המינויים בשירות הציבורי נקבע בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק המינויים"), ובהחלטות משלימות של הממשלה.

75. כפי שצוין לעיל, תקנון שירות החוץ (שצורף כנספח ע/1), קובע כי ראשי הנציגויות ימונו בוועדת המינויים ומסדיר את הליך הבחירה. אם כן, לאחר שוועדת המינויים בחרה את העובד המתאים ביותר למשרה בהליך מנומק בהתאם למאפייני ודרישות של תפקיד; ולאחר שאגף משאבי אנוש במשרד החוץ פרסם את כל החלטות ועדות המינויים; והושלמו כל הפעולות הנדרשות למניעת ניגוד העניינים של העובדים השונים בתפקידיהם; על הממשלה לאשר את מינויים.

76. סעיף 23 לחוק המינויים קובע כי "למשרה מן המשרות המפורטות בתוספת השנייה לחוק זה לא יתמנה אדם אלא באישור הממשלה ובתנאים שתקבע". משרות ראשי הנציגויות (שגריר, ציר וקונסול כללי, אם יכהן כראש נציגות), מופיעות כאמור, בתוספת השנייה לחוק המינויים ואישורן עומדות לאישור הממשלה.

77. בהמשך להוראות חוק אלו, לאורך השנים התקבלו החלטות ממשלה בהן הוקמו ועדות השרים למינויים בשירות החוץ. ההחלטה הרלוונטית לענייננו היא החלטת ממשלה מס' 39 מיום 31.5.2020, אשר קבעה את הרכב ועדת השרים למינויים בשירות החוץ (להלן: "ועדת השרים"), ואת סמכויותיה.

78. על-פי החלטה זו, נקבע כי ועדת השרים תשמש ועדה לבדיקה של מועמדים לכהונת שגרירים וקונסולים כלליים מקרב עובדי משרד החוץ טרם אישורם על ידי הממשלה. הרכב ועדת השרים כולל את שר החוץ (המשמש כיו"ר הוועדה); השר צחי הנגבי; השר חילי טרופר; השרה עומר ינקלביץ; השר אלי כהן; והשר יובל שטייניץ. כלומר, בוועדת השרים יש שלושה שרים מגוש כחול לבן שזיקתם היא למשיב 3, ושלושה שרים מגוש הליכוד שזיקתם היא למשיב 2.

העתק החלטה מס' 39 של הממשלה מיום 31.5.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

79. עוד יצוין, כי המינויים לתפקידי ראשי נציגויות דורשים את אישור ועדת השרים למינויים בשירות החוץ, ולאחר מכן את אישורה של הממשלה. החלטת הממשלה מס' 11 מיום 24.5.2020, קבעה נוסח זמני לעבודת הממשלה. בתוך כך, נקבע כי עד לאישור תקנון עבודת הממשלה ה-35 יעמוד בעינו תקנון הממשלה הקודמת, אך נקבעה גם הוראה נוספת הנוגעת לפריטטיות של הממשלה:

"עד לאישור תקנון מעודכן כאמור בסעיף א' לעיל, יעמוד בעינו התקנון לעבודת הממשלה, שאושר בהחלטת הממשלה מס' 29 מיום 26.5.2015, **ואולם קביעת סדר היום לעבודת הממשלה ודיוניה תיעשה בהסכמה מראש של ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי.**"

80. אם כן, מאחר ולא אושר תקנון עדכני לממשלה הנוכחית, **סדר היום לעבודתה ולדיוניה נעשה רק בהסכמה מלאה של המשיב 2 והמשיב 3.**

81. עוד יצוין, כי לפי תקנון הממשלה הזמני שאושר בהחלטת הממשלה, **במצב של שוויון בהצבעה על החלטה בוועדות השרים, הצעת החלטה נופלת** – מסיבה נוספת זו, וכדי לפעול בהתאם לדין מתחייבת הסכמת המשיבים 2-3 מראש ובטרם תובא לאישור ועדת השרים.

העתק החלטה מס' 11 של הממשלה מיום 24.5.2020, והחלק הרלוונטי בתקנון הממשלה הזמני, מצורף ומסומן כנספח ע/10.

82. בהקשר זה יצוין, כי הממשלה ה-35, מכוננת כממשלת חילופים – ולכן חלות עליה הוראות סעיף 13א לחוק יסוד: הממשלה, אשר קובעות גם בסעיף 13א(ד) לחוק היסוד, כי בכל ישיבת ממשלה או ועדת שרים, מספר השרים בעלי הזיקה למשיב 2 יהיה זהה למספר השרים בעלי הזיקה למשיב 3. במידה ומספר השרים לא זהה, יקבע מנגנון לפיו "כוח ההצבעה" יהיה שווה.

83. על כן, **מבלי שתתקבל כאמור הסכמה למינויים מטעם מי מהמשיבים 2-3, לא ניתן לקדם את מינוי ראשי הנציגויות גם בוועדת השרים.**

2.ד. על הממשלה חלה חובה לדון במינוי ראשי הנציגויות, ומקום בו היא

לא דנה היא חורגת מסמכותה בדרך של מחדל

84. כפי שפורט בחלקה העובדתי של העתירה שלעיל, ועדת המינויים העבירה את המלצותיה כבר לפני קרוב לחצי שנה, במהלך חודש דצמבר 2020. מני אז, גוררת הממשלה את רגליה מההחלטות לאשר את המינויים לראשי הנציגויות – ובכך, למעשה, פועלת בחריגה מסמכות – וכפי שיוסבר בהרחבה להלן.

85. ראשית לדברים, תזכיר העותרת כי מקור סמכותה של הממשלה למנות את ראשי הנציגויות קבוע בסעיף 23 ובתוספת השנייה לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

86. כזכור, מינויים אלו לא עומדים בחלל ריק, אלא נשענים על הליך ארוך וסדור אשר בסופו נבחרה רשימת 35 ראשי הנציגויות המובאת בחלקה העובדתי של עתירה זו על ידי ועדת מינויים. בראש הוועדה כפי שפורט לעיל, יושב מנכ"ל משרד החוץ, והרכבה כולל נציגים בעלי מומחיות בתחום מדיניות החוץ והדיפלומטיה, נציגי ציבור ונציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

87. נזכיר, כי בית משפט נכבד זה עסק רבות בשאלת המשקל שיש לתת להמלצותיה של ועדת איתור בהליך של מיון מועמדים למשרות שהמינוי להן אינו חייב להיעשות במכרז. כך, **נפסק כי על**

הגורם הממנה מוטל נטל כבד בבואו לסטות מהמלצותיה של ועדת האיתור (ראו פסקה 2 לפסק דינו של כבי' השופט פוגלמן, בבג"ץ 8134/11 משה אשר נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 29.1.2012) (להלן: "עניין משה אשר"); בבג"ץ 5755/08 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 לפסק-דינו של כבי' השופט י' דנציגר (פורסם בנבו, 20.4.2009); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 310, הערה 80 (2010)).

88. עוד קבע בית משפט נכבד זה, כי יש לייחס להמלצה "משקל רב – כמעט מכריע – במניין שיקוליו של הגורם הממנה" (בג"ץ 5599/11 אגודת העיתונאים בתל אביב נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 לפסק דינו של כבי' השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 24.11.2011)). מכאן, שרק בהימצא "טעם מהותי בעל משקל מיוחד" תהיה הצדקה לסטות מחוות דעתה של ועדת האיתור (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 48 לפסק דינה של כבי' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 24.11.2009); בבג"ץ 5158/09 ארן נ' ממשלת ישראל, פסקה 10 לפסק דינה של כבי' הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 7.1.2010)).

89. לוועדת המינויים והוועדה העליונה לשם איוש תפקידים בכירים בשירות החוץ, תכלית כפולה. תכלית אחת, של ועדת הממונים היא מתן סיוע בעל מומחיות, לגורם הממנה בקבלת ההחלטה, על-ידי איסוף מידע, בדיקת מועמדים והערכת התאמתם לתפקיד וגיבוש המלצה המבוססת על תשתית עובדתית מתאימה ועל מקצועיותם וניסיונם של חברי הוועדה.

90. שילוב זה של מומחיות הוועדה והמשאבים העומדים לרשותה לצורך הליכי האיתור והמיון, הביאו את בית המשפט העליון לקבוע לא אחת כי להמלצת הוועדה יש לייחס משקל רב, "כמעט מכריע", במסגרת שיקוליו של הגורם הממנה.

91. תכלית שנייה, חשובה לא פחות ואולי אף יותר, היא להבטיח כי השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך המינוי הם ענייניים ומקצועיים בלבד. מכאן, שלוועדת המינויים יש יתרון מובנה על הגורם הממנה, מאחר שהיא מחויבת לא לאינטרסים של גורם זה או אחר, בוודאי שלא לאינטרסים פוליטיים, ומאחר שהרכבה משקף מגוון של דעות ואינטרסים שונים. וראו לעניין זה את דבריו של המשנה לנשיאה ריבלין בעניין משה אשר, בפסקה 13 לפסק דינו.

92. ואולם, בענייננו, כאמור, לא רק שהממשלה לא קיבלה את המלצת ועדת המינויים, אלא כלל לא זנה בהמלצתה. אשר על כן, ומן הטעם הזה, סבורים העותרים כי על הממשלה חלה החובה לדון בהמלצת הוועדה ובמקום בו אין טעם מהותי לדחות, עליה להביא לאישורה את המינויים.

93. החלטה של רשות מנהלית שלא לקיים את המצווה עליה, קרי, החלטה במחדל, מהווה אף היא "החלטה של רשות", בהתאם לסעיף 2 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, "החלטה של רשות" - החלטה של רשות במילוי תפקיד ציבורי על פי דין, לרבות העדר החלטה וכן מעשה או מחדל.

94. מכך נובע, שגם היעדר החלטה ואי עשייה, כפופים לחובה שלפיה על הרשות לפעול אך ורק בגדר הסמכויות שהוקנו לה בדין. כלומר, הפרת חובה זו היא בגדר חוסר סמכות או חריגה מסמכות (ראו לעניין זה, ד"ר א' שרגא ור' שחר, המשפט המינהלי, כרך 3 (עילות ההתערבות), עמ' 15).

95. מקום בו מוענקת סמכות לרשות ונקבע מועד תחום בזמן לשם ביצועה, מוטלת על הרשות, הלכה למעשה, חובת פעולה. כך, שככלל, אי הפעלת הסמכות שבחובה, מהווה פעולה בחוסר סמכות בדרך של מחדל. לעניין זה, יפים דבריו של המלומד ברוך ברכה, בספרו משפט מינהלי, כרך ב (תשנ"ו):

"עצם הענקת הסמכות מלמד על כך שהמחוקק בדעה שקיים צורך להסדיר בדרך שלטונית נושא מסוים ושהרשות היא המתאימה להתמודד עמו. ואכן, זו **ההצדקה החוקתית להפקדת כוחות שלטוניים בידי האמונות של המנהל הציבורי**. כוחות אלו נועדו להפעלה בהתאם לצרכים שביסוד הענקתם. ומכאן **שהענקת סמכות משמעותה הטלת חובת פעולה**" (שם, בעמ' 23; ההדגשות אינן במקור).

96. לענייננו, חשוב להדגיש, כי חובת פעולה נכונה לעניין סמכות שברשות, אשר בנסיבות מסוימות עשויה להפוך לסמכות שבחובה. יפים לעניין זה, דבריו של השופט שמגר, בבג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** מז(5) 404 (1993):

"כפי שצוין כבר בעבר, הרי לצורך העניין שלפנינו, היינו עניין הפעלתו של שיקול-דעת, **אין הבדל בין הפעלת סמכות לבין הימנעות מהפעלת סמכות**: בהתקיים התנאים המקדמיים הדורשים הפעלת הסמכות, **חייבת הרשות הסטטוטורית לפעול**" (שם, בפס' 14; ההדגשות אינן במקור).

97. אם כן, כאשר הממשלה אינה מפעילה את סמכותה הסטטוטורית לדון ולהחליט במיננים של ראשי הנציגויות הישראליות בחוץ לארץ, היא למעשה **פועלת בניגוד לסמכותה ובניגוד גמור לחובתה כנאמנה של הציבור**.

98. **אי-מיננים של 35 ראשי הנציגויות מסכן את אזרחי המדינה שבחו"ל; מסכן את המדיניות החוץ של המדינה; ומותיר את ראשי הנציגויות על משפחותיהם, בפני שוקת שבורה. לאור זאת יטענו העותרים, הסמכות שברשות של הממשלה, הופכת לסמכות שבחובה, אשר מטילה על הממשלה "חובת עשה" בדבר דיון על מינוי ראשי הנציגויות ואישוריהם.**

99. אשר על כן, ולו מן הטעם הזה בלבד – סבורה העותרת כי על בית המשפט הנכבד להורות על הצווים המבוקשים ברישא לעתירה, ולעשותם למוחלטים.

3.ד. על הממשלה לדון במינוי ראשי הנציגויות במהירות הראויה

100. חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה עוגנה בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו **במהירות הראויה** ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

101. בהקשר זה, קבע כב' השופט חשין (כתוארו אז): "לציווי כי נעשה "במהירות הראויה" נלווה צליל של אזהרה מפני איחור: הישמרו לכם פן תאחרו בעשייה" (בג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון**, נא(4) 679 (1997)).

102. ואכן, בפסיקה ארוכת שנים קבע בית משפט נכבד זה, כי רשות מינהלית נדרשת לקבל את החלטותיה ולהפעיל את סמכויותיה במהירות הראויה. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין", והיא ונובעת מחובת הנאמנות וההגיונות של הרשות המנהלית כלפי הציבור (בג"ץ 4630/17 **ADAM GUBARA TAGAL ו-23 אח' נ' שר הפנים** (פורסם באר"ש, 25.4.2021); בג"ץ 5931/04 **מזורסקי נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(3) 769, 782 (2004); "סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר" (בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מח(4) 441, 451 (1994)); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב: ההליך המינהלי 1098 (2011); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 407 (2010)).

103. בענייננו, כפי שהובהר לעיל, בית המשפט הנכבד כבר נדרש לעניין המהירות הראויה במינוי ראשי הנציגויות, בדיון שהתקיים ביום 18.2.2021, בפרשת **ניגוד העניינים**, שם קבעה כב' הנשיאה

"בשים לב לכללים שפורטו לעיל, ברי כי לא ניתן לקבל מצב שבו הממשלה, גם אם היא ממשלת מעבר, מתפרקת באופן מוחלט מחובתה לבצע מינויים בשירות הציבורי. כך למשל, הדגיש בא כוח היועץ בדיון ביום 18.2.2021, כי מינוי ראשי נציגויות רבים מקרב הסגל הדיפלומטי במשרד החוץ ממתין לאישורה של הממשלה. הוא ציין כי רוב המינויים הם למשרות שצפויות להתפנות בעוד מספר חודשים אך דורשות התארגנות מראש, וכי קיימות גם נציגויות שאינן מאוישות כיום או מאוישות על ידי ממלא מקום בלבד, על כל ההשלכות הנובעות מכך. מקובלת עליי עמדת היועץ כי על הממשלה מוטלת החובה לבחון ביחס לכל אחד מהמינויים שהובאו לאישורה אם עליה לדון באותו מינוי בהתחשב בכלליים הייחודיים החלים ביחס לממשלת מעבר, ולקדם ללא דיחוי את אותם מינויים שהאינטרס הציבורי מחייב את השלמת הדיון בהם כבר עתה. זאת, בשים לב לכללי המשפט המנהלי ובפרט לסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 המעגן את חובתן של רשויות השלטון להפעיל את סמכותן "במהירות הראויה" (ראו: עניין התנועה לטוהר המידות, פסקה 4).

לפיכך אני סבורה כי יש להפוך את הצו על תנאי למוחלט ביחס לחובתה הכללית של הממשלה בכל הנוגע למינויים, במונח זה שייקבע כי על ראש הממשלה ועל ראש הממשלה החלופי מוטלת חובה להשלים במהירות הראויה את מינוי הבכירים בשירות הציבורי, בכפוף לכללים החלים על ממשלת מעבר. בשים לב לסעדים שהתבקשו בעתירות שלפנינו ולנוסח הצו על תנאי, אני סבורה עם זאת כי טענות הנוגעות למינויים ספציפיים מקומן במסגרת עתירות נפרדות (ראו למשל, בג"ץ 8034/20 אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' השר לביטחון פנים (3.12.2020); בג"ץ 9005/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל; עניין התנועה לטוהר המידות; עניין הצלחה). " [ההדגשות אינן במקור].

104. כלומר, בית המשפט הנכבד כבר קבע, כי על הממשלה חלה החובה לדון במינוי ראשי הנציגויות ולהביא את המינויים לאישורה "כבר עתה" ו"במהירות הראויה".

105. אם כן, ועל אף תקופת ההתארגנות הנדרשת עקב אופי התפקידים הנ"ל, במקום בו המינויים לא קודמו בממשלה במשך כחצי שנה ומתקיימת פגיעה קשה כפי שהורחב לעיל, הממשלה לא פועלת במהירות הראויה והנדרשת. לכן, גם מטעם זה יטענו העותרים כי על בית המשפט הנכבד להוציא את הצווים ברישא.

4.4. החלטת הממשלה שלא לדון במינוי ראשי הנציגויות – נגועה

בשיקולים זרים וחוסר תום לב

106. כידוע, מקום בו הופקדה בידי גורם סמכות מינהלית למנות בעל תפקיד – סמכות זו צריכה להיות מופעלת בנאמנות, בסבירות, באופן המשרת אינטרסים ציבוריים, בענייניות, ללא שיקולים זרים ובהוגנות, תוך הגנה על כבודו ועל זכויותיו של בעל התפקיד. לעניין זה קבע כב' המשנה לנשיא השופט מ' אלון, בפסקה 6 לפסק דינו בבג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (פורסם בנבו, 3.12.1990), 33-34 :

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בדינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. נאמר על כך מפי מ"מ הנשיא ח' כהן בבג"ץ 142/70 [1], בעמ' 331: 'לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצונה מעניקה וברצונה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, שלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות'" (ההדגשות אינן

במקור).

107. העותרים יטענו כי ההחלטה שלא לדון במינוי ראשי הנציגויות, לוקה בחוסר ענייניות ומעלה חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים וחוסר תום לב. העותרים יטענו, עם מלוא הכבוד ובזהירות המתבקשת, כי שיקולים פוליטיים צרים, או מחלוקות קואליציוניות, אשר נדמה כי מעכבים את אישורם של המינויים על ידי הממשלה – הם אינם אצטלה לעכב את מינוי 35 ראשי הנציגויות.

108. כפי שתואר בחלק העובדתי שלעיל, ביום 26.5.2021, השיב ראש הממשלה החלופי, המשיב 3 לעותרת 1, כי הוא פועל עוד מחודש דצמבר 2020, להביא לאישורם של המינויים המקצועיים האמורים אשר אושרו על ידי ועדת המינויים בהליך סדור. כמו כן, הוא הוסיף כי בקשתו להעלות את נושא מינוי 35 ראשי הנציגויות לאישור הממשלה סורבה על ידי ראש הממשלה, המשיב 2, "ללא כל נימוק ענייני" (פסקה 2 למכתב). לכן, טען כי **סירוב זה אינו מאפשר קידום נוסף של אישור המינויים האמורים לאור מנגנוני הממשלה הפריטטית.**

109. ראש הממשלה החלופי חזר והדגיש כי מצב בו כשליש מנציגויות ישראל בעולם יוותרו מיותמות הוא מצב חמור המסכן את האינטרסים של מדינת ישראל, ועל אחת כמה וכמה בעת הנוכחית. לכן, ציין במענה מטעמו, כי הוא ימשיך לפעול על מנת להעלותם לאישור הממשלה, בתקווה כי ישתנה "הסירוב השרירותי וחסר האחריות של ראש הממשלה".

110. בהקשר זה, העותרים יבקשו להביא את דבריו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 7180/20 **התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל** (פורסם באר"ש, 10.12.20), לפיו הסכמות, או מחלוקות קואליציוניות הן אינן עילה להימנעות מהשלמת המינויים הבכירים הטעונים אישור ממשלה, ובלשונו:

"לא נעלמה מעינינו עמדת המשיב 2 שהובאה כלשונה במסגרת תגובת היועץ המשפטי לממשלה, אלא שמקובלת עלינו עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כי הסכמות או מחלוקות קואליציוניות אינן יכולות לגבור על חובת הממשלה והגורמים המוסמכים לפעול לאיזו משרות בכירות במינוי קבע" (שם, בפס' 3, ההדגשות אינן במקור)

111. נזכיר, כי כבר בפרשת **ניגוד העניינים** התייחס בית המשפט הנכבד לצורך באישור מינוי ראשי הנציגויות בפרט (פסקה 54 לפסקה דינה של כב' הנשיאה חיות). משמינויים אלה לא בוצעו על אף החודשים שעברו לאחר פסק הדין בפרשת **ניגוד העניינים** – ניתן להצביע גם על חוסר תום לב כבד.

112. **מש העובדות מצביעות על כך שאין שיקולים ענייניים העומדים בבסיס החלטת הממשלה, ומאחר ולא הוצג ולו שיקול ענייני אחד שלא למנות את ראשי הנציגויות, החשש הוא כי את מקומם תופסים שיקולים זרים ולא ענייניים, אשר בית המשפט הנכבד קבע זה מכבר כי שיקולים אלו אינן יכולות לגבור על החובה המוטלת על הממשלה.**

113. יודגש, כי דרישת הענייניות הינה בסיס לכל מערכת אמון בין רשות מינהלית לבין הציבור, אשר היא משרתת אותו בנאמנות, וכי נדרש כי החלטת הרשות תתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. לעניין זה נפנה לדבריה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה, בבג"ץ 10907/04 **סולודוך נ' עיריית רחובות**, פ"ד סד(1) 331 (פורסם בנבו, 1.8.2010):

"על רשות מינהלית לשקול שיקולים ענייניים ולהימנע משיקולים זרים בפעולותיה ובהחלטותיה. על מניעה להיות רלבנטיים לענין ולקדם את צרכי המינהל בהשגת המטרה שלשמה נעשית הפעולה (שם, בפס' 65; ההדגשות אינן במקור)"

114. למרבה הצער, נראה כי השיקולים המקצועיים והענייניים אינם אלה אשר מנחים את הממשלה בהתנהלותה בנושא מינוי ראשי הנציגויות. ההתנהלות משקפת, כאמור, חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים ולהשפעות של שיקולים פוליטיים, אישיים ומפלגתיים על המהלך.

115. התנהלות זו של הממשלה, הבוחרת במפגיע להתעלם מההמלצות המקצועיות של ועדת המינויים מלמדת אפוא על זניחת האינטרס הציבורי לטובת אינטרסים זרים, **ומצביעה על חשש כבד לשקילת שיקולים זרים וחוסר ענייניות וחוסר תום לב**, המחייבים להורות על הצווים המבוקשים בראש העתירה.

5.4. החלטת הממשלה שלא לדון במינויים פוגעת באמון הציבור ברשויות

ובנבחר הציבור, ואף באמון הציבור בראשי הנציגויות

116. בטרם סיום, יבקשו העותרים ולהזכיר את אותה עילה חמקמקה, אשר דומה וקצת הועם חינה בעת האחרונה – והיא הפגיעה באמון הציבור. כפי שקבע לא אחת בית משפט נכבד זה, אמון הציבור הינו אבן הראשה של יכולת השלטון לפעול את פעולתו:

"זאת יש לזכור: יכולתו של השלטון לשלוט מבוססת על אמון הציבור בו. בלא אמון הציבור אין השלטון יכול לתפקד" (פס' 29 לפסק דינו של השופט ברק בבג"ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז' (5) 441 (1993)), בעמ' 463).

117. כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי של העתירה, עסקינן בפגיעה נרחבת באינטרס הציבורי, המנוגדת לחובת הנאמנות של הממשלה ושריה – וכזו הפוגעת באופן ישיר באמון הציבור ברשויות ובנבחר הציבור.

118. אמון הציבור בשיירות הציבורי ובכך שפעולות רשויות השלטון נעשות הן לטובת הכלל, איננו אך בבחינת "בונוס" או "יתרון", כי אם הוא מהווה **תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין**. כך נאמר בע"פ 121/88 **מדינת ישראל נ' מרדכי דרוויש**, מה(2) 663 (1991) בפס' 36 לפסק דינו של המשנה לנשיא (כתוארו אז) אלון:

"תדמיתו של השיירות הציבורי בעיני הציבור, האמון שרוחש הציבור לתקינות פעולותיו וטוהר המידות של עובדיו הם **תנאים הכרחיים** לקיומו של שלטון תקין, ועל-כן הינם אינטרסים חברתיים, הראויים להגנת המשפט הפלילי" (שם, בעמ' 692; ההדגשות אינן במקור).

119. בנוסף, אמון הציבור בכך שמשרתי הציבור פועלים למענו, ולא למען אדם, ארגון או גוף אחד מסוים, מתוך יושר וניקיון כפיים, הוא הבסיס לאמנה החברתית עליה מושתתת החברה. בבג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' נ' שר הבינוי והשיכון** פ"ד מז' (2) 229, (1993) בעמ' 266, חזר והדגיש השופט ברק דברים אלו באומרו:

"**אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית**, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים. אכן, טוהר השיירות והשורות עומד בבסיס השיירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו (...)" (שם; ההדגשות אינן במקור).

120. הדבר מחייב כי החלטות ופעולות הרשויות יזכו לאמון הציבור, וכן מחייב כי בין הרשויות השונות יתקיים יחס של כבוד הדדי, על מנת לשמור על היוקרה והכבוד שרוחש הציבור לרשויות השונות, בוודאי ליוקרה שהציבור הרחב רוחש לאנשי המקצוע האוחזים בתפקיד של ראשי

הנציגויות.

121. בנוסף, ההיגיון מאחורי ועדת המינויים המקצועית במשרד החוץ, נובע ביסודו מן הצורך להבטיח את טוהר ההליך וטוהר המינוי הסופי, שכן להליכי המינוי למשרות בכירות בשירות המדינה והשפעה רבה על תפקודו התקין של השירות הציבורי ועל אמון הציבור באיכותו ובדמותו.

122. תכלית זו לא תושג, אלא אם כן יישמר הכלל שלפיו רק בהימצא טעם מהותי לדבר, יוכל הגורם הממנה לסטות ממסקנותיה של ועדת האיתור, או ועדת המינויים בענייננו.

123. מקום בו חפץ ראש הממשלה לדחות את המלצות ועדת האיתור על מינוי 35 ראשי הנציגויות, עליו להצביע על טעם שהוא כבד דיו כדי לגבור על משקלה הכמעט מכריע של המלצות הוועדה (ראו עניין **משה אשר**, פס' 16).

124. יחד עם זאת, **מהנסיבות שפורטו לעיל** (עליהם הצביע ראש הממשלה החלופי, המשיב 3, במענה מטעמו מיום 26.5.2021), נדמה כי ראש הממשלה, המשיב 2, החליט לא להביא לאישור הממשלה את מינויי 35 ראשי הנציגויות, **מבלי כל הסבר, או טעם שהוא, להסביר את הפגיעה הקשה בחובת הנאמנות של הממשלה כלפי הציבור**.

125. **על כן, וכאשר הממשלה לא מקיימת את חובתה ולא ממנה כנדרש, נפגע גם אמונם של ראשי הנציגויות עצמם. אלה שמטרתם לשרת את המדינה ולהילחם את מאבקה בזירה הדיפלומטית.**

126. יתרה מכך, בהחלטתו של ראש הממשלה המעלה חשש לשיקולים פוליטיים זרים, יש גם משום הכתמת פועלם של ראשי הנציגויות והטלת ספק במקצועיותם, באופן כזה הפוגע בראש ובראשונה באמון הציבור גם בפועלם הבלתי-תלוי והמחויב שלהם.

127. אל מול הפגיעה הקשה באמון הציבור, עומד בית המשפט הנכבד כחומה הבצורה האמונה על ההגנה על מערכת הממשל בכללה, וכפי שהיטיב לומר זאת כב' השופט (כתוארו דאז) מ' חשין, בפסק דינו בבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 9.10.2003) (פס' 28):

"בהעלות אירוע מסויים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסויים יאבד או ייפגע אנושות אמון העם במנהיגיו, בית-המשפט לא יותר לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו. במובן מסויים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית. הגנה עצמית על מערכת המימשל בכללה ובה הרשות השופטת אף-היא. כי מה ישיב בית-המשפט משיטען נגדו כי בעיניו ראה עיוות ולא עשה דבר? זו היא הילכת דרעי ופנחסי והיא שתוליך אותנו הדרך."

128. אם כן, העותרים סבורים כי גם מן הטעם הזה, המותיר בידי חלק נרחב מן הציבור הישראלי חוסר אמון רב במיוחד בטוהר פעילותם של נבחרי הציבור, יש להוציא את הצווים על תנאי המבוקשים ברישא.

ד.6. במחדל אי-מינוי ראשי הנציגויות, הממשלה פועלת בחוסר סבירות

קיצוני

129. עקרון על במשפט הציבורי הוא כי על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות, וכי הפעלה בלתי-

סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה (לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (פורסם בנבו, מיום 10.11.1980), בעמ' 437).

130. בענייננו, גרירת רגליה של הממשלה ממינויי 35 ראשי הנציגויות במשך למעלה מחצי שנה, חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני ודינה בטלות, זאת הן לאור העובדה שהרשות לא פעלה במהירות הראויה;² החשש הכבד שמא הופעלו שיקולים זרים וחוסר תום לב; הפגיעה האנושה במעמד של ראשי הנציגויות והטחת כתם בפועלם; הפגיעה באמון הציבור בטוהר המידות של נבחר הציבור וברשויות עצמן.

131. החלטתה של הממשלה שלא למנות את 35 ראשי הנציגויות, היא החלטה לא סבירה באופן קיצוני. חוסר הסבירות אף מתעצם לנוכח מענה ראש הממשלה החלופי, המשיב 3, אשר הודיע לעותרת כי הוא שב ודרש לקדם את מינויי ראשי הנציגויות בממשלה, אך ראש הממשלה, המשיב 2, התעלם מדרישתו ולא הסכים להעלות את הדברים לסדר יום ועדת השרים והממשלה. כל זאת, מבלי נימוק או הסבר ובאופן שכאמור מעלה חשש כבד לשיקולים זרים.

132. בשים לב לדבריה של כב' הנשיאה חיות בפרשת ניגוד העניינים, ובהם כבר התייחסה וקבעה מסמרות לתקופת ההתארגנות הנדרשת כפועל יוצא מאופי תפקידיהם של ראשי הנציגויות, ואל ההשלכות הנובעות מכך שקיימות נציגויות שאינן מאוישות – חוסר הסבירות הקיצוני בהמשך אי-מינוי ראשי הנציגויות זועק לשמיים.

133. הנה כי כן, בהתחשב במסד העובדתי שפורט בהרחבה ובשלל העילות שפרשו העותרים כעת לפני בית המשפט הנכבד, הרי שהחלטת הממשלה, ובפרט החלטתו של ראש הממשלה שלא לדון במינוי 35 ראשי הנציגויות היא החלטה החורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני, ובית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו את הצווים המבוקשים ברישא.

ה. סיכום

134. הנה הונחה על שולחנו של בית המשפט הנכבד עתירה חשובה מאין כמותה אשר עניינה בגרירת רגליה של המשיבה 1 מלדון במינויים של 35 ראשי נציגויות – מהתפקידים הבכירים בשירות החוץ הישראלי המהווים שליש מנציגויות ישראל בעולם – ולהביא לאישורם.

135. זאת לאחר שכבר בית המשפט הנכבד דן בנושא מינוי הבכירים בשירות הציבורי בפרשת ניגוד העניינים, וקבע מסמרות בפרט גם בעניין מינויים של ראשי הנציגויות.

136. גרירת רגליים זו עומדת בניגוד לדין המחייב לפעול "במהירות הראויה", פוגעת פגיעה אנושה באינטרסים של מדינת ישראל ואזרחיה, ובאמון הציבור בהליכי קבלת ההחלטות בשירות הציבורי.

137. משלא ניתן על ידי המשיבים 1-6, כל נימוק או טעם, ביחס להקפאת הדיון באישור המינויים, מתגבר המחדל וגוברת הפגיעה בראשי הנציגויות עצמם.

² כפי שנקבע בבית משפט נכבד זה, "סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר" (בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(4) 441, 451 (1994)).

138. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל יתכבדו העותרים לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המפורטים ברישא לעתירה זו, ולעשותם מוחלטים.

139. כמו כן, ולאור דחיפות הנושא וחשיבותו יתכבדו העותרים לבקש כי יקבע מועד דיון דחוף בעתירה.

הידי נגב, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרים

ירושלים, 03 יוני 2021; כ"ג סיון תשפ"א.