



7 דצמבר 2023, כ"ד כסלו תשפ"ד

לכבוד:

מר רונן לוי	מר אלי כהן	עו"ד גלי בהרב מיארה
מנכ"ל	שר החוץ	היועצת המשפטית לממשלה
משרד החוץ	משרד החוץ	משרד המשפטים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: דרישה לאיסוף ולבחינה מחדש של מתן דרכונים דיפלומטיים

שניתנו בחוסר סמכות למקורבים לכאורה לשר החוץ

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלהלן:

- עניינה של פניה זו בפרסומו של העיתונאי גידי וייץ, הבוקר באתר הארץ, לפיו בהתאם להנחיית שר החוץ, מר אלי כהן, הונפקו דרכונים דיפלומטיים לשורת חברים במפלגת הליכוד המקורבים לכאורה לשר, חרף העובדה שהם אינם מנויים ברשימת נושאי המשרות הזכאים לשאת דרכון דיפלומטי, ובניגוד לעמדתם של אנשי המקצוע במשרד החוץ, שסברו כי לא קיימים טעמים מיוחדים למתן הדרכונים.¹
- כך, פורסם כי שר החוץ הורה על הנפקת דרכונים דיפלומטיים למספר ראשי רשויות מקומיות המזוהים עם מפלגת הליכוד, סיעתו של השר, וכן לבנו של ראש הממשלה, מר יאיר נתניהו. בשל העובדה שמדובר בגורמים שאינם מנויים ברשימת הזכאיים לדרכון דיפלומטי, התכנסה במשרד החוץ ועדת חריגים, אשר סברה כי המבקשים אינם ראויים לדרכון דיפלומטי כי לא נמצא כל טעם מיוחד למתן הדרכונים, למשל צורך מדיני או ביטחוני.
- ואולם, מהאמור בתקשורת עולה כי מנכ"ל משרד החוץ, מר רונן לוי, עקף לכאורה את הוועדה המקצועית ואישר את הענקת הדרכונים הדיפלומטיים, בניגוד לעמדת הוועדה ולכאורה בהתאם להנחיה מפורשת של שר החוץ.
- כידוע, מדינת ישראל מנפיקה לאזרחיה דרכונים המהווים תעודה ציבורית שמשמשת בעת מעבר גבולות בין-מדינתיים, לפי חוק הדרכונים, התש"ב-1952 (להלן: "חוק הדרכונים").
- לצד הדרכונים ה"רגילים", משרד החוץ מנפיק שני סוגים של דרכונים רשמיים, דרכון דיפלומטי ודרכון שירות, אשר חוק הדרכונים אינו חל עליהם, והזכאות להם מעוגנת בנהלים פנימיים של משרד החוץ ובתקנון שירות החוץ (להלן: "התקנון").

¹ גידי וייץ "אלי כהן הורה להנפיק דרכונים דיפלומטיים לחברי ליכוד בעלי השפעה וליאיר נתניהו" באתר הארץ (7.12.2023) זמין בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2023-12-07/ty-article.highlight/0000018c-40bc-d2d5-abef-f5ff27500000>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



6. לפי התקנון, דרכון דיפלומטי הינו דרכון של מדינת ישראל המוענק לממלאי תפקידים דיפלומטים או קונסולאריים, לנושאי משרות בשירות החוץ וכן לאנשים אחרים העוסקים בענייני המדינה הנושאים אופי דיפלומטי. כך למשל, מבין רשימת הזכאים לדרכונים דיפלומטיים ניתן למנות שרי ממשלה וחברי כנסת, בעלי תפקידים בכירים במערכת הביטחון, מערכת המשפט ואנשי והשירות הדיפלומטי. המשותף לכלל הגורמים הללו הוא העובדה שהם מייצגים את מדינת ישראל ומרבים לנסוע למסעות בינלאומיים במסגרת תפקידם הרשמי.
7. החזקה בדרכון דיפלומטי מעניקה יתרונות רבים, הכוללים בין היתר דרכים מקלות ליציאה וכניסה לישראל ולמעבר בין מדינות ברחבי העולם, חסינות דיפלומטית וזכויות בתחום הפטור ממסים. כמו כן, הדרכון הדיפלומטי מעניק למחזיקים בו הכרה ייחודית מטעם מדינת ישראל ומעמד של גורמים רשמיים הנושאים את סמלי מדינת ישראל, מייצגים אותה ופועלים בשמה.
8. אם כן, כדבר שבשגרה, רק אנשי ממשל וגורמים ציבוריים בכירים ביותר, הפועלים בשם מדינת ישראל בזירה הציבורית והבינלאומית, וכן גורמים שוועדת החריגים במשרד החוץ החליטה להעניק להם דרכון דיפלומטי בשל צורך מדיני או ביטחוני, יכול ליהנות מההטבות הללו ומהמעמד של החזקה בדרכון דיפלומטי.
9. מכאן, עולה תמונת מצב חמורה לפיה שר החוץ ומנכ"ל המשרד פעלו באופן המנוגד לחוק ובחוסר סמכות כאשר העניקו הטבה ייחודית וחשובה במעלה לשורת גורמים שלא נמצאו ראויים לכך ובניגוד מוחלט לעמדת הדרג המקצועי במשרד החוץ.
10. בפסיקה נקבע כי כאשר נעשתה פעולה של עובד ציבור בחוסר סמכות – הפעולה לא תאכף, והיא בטלה מעיקרא. ראו לעניין זה פסק הדין בעניין בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, רב-אלוף שאול מופז, נח(1) 694 (2003), בפסקה 16 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה:

"בית-המשפט לא יאכוף, דרך כלל, הבטחה מינהלית שניתנה על-ידי גוף שלטוני שאינו מוסמך לתתה. עקרון חוקיות המינהל הוא אבן יסוד במשפט הציבורי, והוא מורה כי רשות מינהלית נהנית אך מהסמכויות שהוקנו לה מכוח הדין. התיימרה הרשות לחרוג מגדר סמכויותיה, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו, "מעשיה כמוהם ולא היו" (ב' ברכה משפט מינהלי (כרך א) [24], בעמ' 35). אכן, "...הבטחה של פקיד ציבור או גוף ציבורי הנוגדת את החוק שאותו הם מתימרים לשרת אינה תופסת ובתי-המשפט לא יתנו את ידם לאכיפת הבטחה כזאת מפני הסכנה הברורה שבעזרת הבטחות מעין אלה ירחיבו השלטונות את סמכויותיהם מעבר לגבולות שנקבעו להם על-ידי המחוקק" (בג"ץ 640/78 בוריס קצאן את יוסף הרשטיג, חברה לבנין ולהנדסה בע"מ נ' יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון עיר נתניה (להלן – פרשת קצאן[10]), בעמ' 11). אי-אכיפתה של הבטחה אשר ניתנה בחוסר סמכות נועדה להגן על אינטרס ציבורי מובהק – למנוע מצב שבו אדם הנושא בתפקיד ציבורי יוכל להבטיח את הישר בעיניו, והרשות הציבורית תחויב לעמוד מאחורי הבטחתו ותחויב לשאת בעולה של הבטחה זו. הכרה בתקפות הבטחה כזו עלולה לקעקע את יסודות המינהל הציבורי ולשבש את מערכות הניהול הארגוניות והכספיות של המערכת הציבורית. הנזק העלול להיגרם לפרט מהיעדר אכיפה של התחייבות שניתנה תוך חריגה מסמכות, עשוי ברוב המקרים להיות קטן בהרבה מהנזק הרב העלול להיגרם מאכיפתה לאינטרס הציבורי

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הכללי (בג"ץ 282/80 אלון נ' המועצה המקומית נתיבות [11]; בג"ץ 778/79 זילברשטיין נ' שר הביטחון[12]).

11. משאלו הם פני הדברים, לעמדת התנועה חלוקת דרכונים דיפלומטיים לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות ולבנו של ראש הממשלה, מבלי שמדובר בגורמים הזכאיים להטבה ולמעמד זה בדין, ומבלי שנמצאו טעמים ענייניים לכך, מהווה פעולה מנהלית בחוסר סמכות, ולכן היא בטלה מעיקרא.

12. **בנוסף, ומבלי לקבוע מסמרות בעניין, עולה חשש כבד כי מאחורי ההחלטה להנפיק דרכונים דיפלומטיים לשורת גורמים אשר מזוהים עם מפלגת השלטון המרכזית בה חבר שר החוץ ולמקורבים באופן אישי לשר לכאורה, בניגוד לעמדת הדרג המקצועי במשרד החוץ, עומדים לכאורה שיקולים זרים המנוגדים לכללי המנהל התקין – ועשויים לעלות עד שורה של עבירות פליליות חמורות ביותר מתחום טוהר המידות ואף פגיעה בבטחונה של מדינת ישראל וביחסי החוץ שלה.**

13. אשר על כן, ובשל חומרת הדברים המתוארים לעיל, אנו פונים אליכם על מנת שתפעלו לבטל באופן מיידי את הדרכונים שניתנו, וכן לבחון מחדש את האישורים למתן הדרכונים אשר הונפקו לגורמים שאינם אמורים לקבלם.

14. לעמדת התנועה, הצורך בבחינה מעמיקה ויעילה של הדרכונים אשר הונפקו בחוסר סמכות גובר בימים אלו, לנוכח מצב החירום בו מדינת ישראל מצויה. לשיטתנו, יש לזכור כי לצד המערכה הצבאית והאזרחית, אנו מצויים בעיצומה של מערכה בינלאומית ומאבק על דעת הקהל העולמית, באופן המחייב לפעול לחלוקת דרכונים דיפלומטיים (וכל מסמכים רשמיים נוספים) בזהירות יתרה, אך ורק למי שיימצאו כראויים לשאת את סמלי המדינה ולהיות מזוהים כמייצגים רשמיים שלה. זאת, למען השמירה על האינטרסים המדיניים והביטחוניים של מדינת ישראל ברחבי העולם ומול הקהילה הבינלאומית.

15. נוכח החשיבות הציבורית של העניין, נודה לתגובתכם המהירה.

שקד נדיב
רכזת האגף המשפטי

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי