

לשכת עורכי הדין בישראל

בעניין:

ע"י ב"כ עו"ד ידן עילם, מ.ר. 39475
שדרות רוטשילד 4 תל אביב-יפו, 6688107
טל': 03-5606080, פקס: 03-5606083, נייד: 054-2266488
דוא"ל: yadin@yelow.co.il

המבקשת

עו"ד דניאל מורוז

ובעניין:

דהומיי 6/40, ירושלים
נייד: 054-7604275, דוא"ל: daniilchik1987@gmail.com

העותר

— נ ג ד —

1. ממשלת ישראל

2. נציבות שירות המדינה

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טל': 073-3925107, פקס: 02-6467011

המשיבות

בקשת הצטרפות להליך כידידת בית המשפט

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להתיר למבקשת, לשכת עורכי הדין בישראל (להלן: **הלשכה**), להצטרף לעתירה שבכותרת כידידת בית המשפט, ולחלופין כצד דרוש מכוח הוראות סעיף 1 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, ולהשמיע טיעונים מטעמה בסוגיות העקרוניות המתעוררות במסגרתה.

בהתחשב בשלב בו נמצא הדיון בעתירה מבקשת הלשכה להציג את עמדתה בקצרה, בתקווה שבית המשפט הנכבד יאפשר לה להרחיב בהמשך, באם יקבע דיון בעתירה והמשיבות יתבקשו להשלים את תגובתן, כפי שלדעת הלשכה מן הראוי לעשות בעתירה דנא.

מבוא

1. עניינה של העתירה בבקשת העותר כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבות לבוא וליתן טעם מדוע נמנעו מלקבוע יעד ממשלתי לייצוג הולים עבור עולים חדשים בהתאם לסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט 1959 (להלן: **החוק** או **חוק המינויים**) ומחייב את המשיבות לקבוע, ללא דיחוי, יעד ממשלתי אשר לא נופל משיעורם של העולים החדשים באוכלוסייה.

2. מהתגובה המקדמית של המשיבות לעתירה (להלן: **התגובה**) עולה כי הן אינן חולקות על הצורך בקביעת יעד ממשלתי כנדרש בחוק המינויים, אלא שהן סבורות שניתן להסתפק בהתחייבות כללית כי הדבר ייעשה בעתיד ולפיכך יש לדחות את העתירה. הלשכה סבורה שאין בתגובת המשיבות כדי להביא לדחיית העתירה, וכי לא לחינם נמנעו המשיבות מהצגת נתונים מספריים בתגובתן והסתפקו באמירות כלליות.

3. **הלשכה מבקשת לציין כבר בפתח הדברים עניין אחד שלדעתה מן הראוי שיעמוד לעיני בית המשפט הנכבד בעת הדיון בעתירה:**

סעיף 15א(א) לחוק המינויים קובע הוראות בדבר ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה לשש קבוצות: 1. נשים ("בני שני המינים"); 2. אנשים עם מוגבלות; 3. בני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית; 4. מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה; 5. בני האוכלוסייה החרדית ו-6.

עולים חדשים. וסעיף 15א(ב) קובע כי "הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע" (כל ההדגשות בבקשה הוספו – י.ע.).

4. שני עניינים מיוחדים את אוכלוסיית העולים חדשים לעניין החוק: האחד, היא הקבוצה היחידה מבין שש הקבוצות שלא נקבע לגביה יעד לייצוג הולם; השני, היא הקבוצה היחידה מבין השש, שהחברות בה תלויות זמן.

בסעיף 15א(ט) מוגדרת הקבוצה כך: "עולה חדש" - מי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם עברו 12 שנים מיום עלייתו".

כלומר, אם בעת שהתיקון לחוק התקבל ב-22.12.2016 הוא חל על כל מי שעלה לישראל כבגיר מ-23.12.2004 והלאה, נכון להיום הוא חל רק על מי שעלו כבגירים מ-18.1.2010!

במהלך חמש השנים 2005-2009 עלו לישראל 63,696 עולים בגירים, בגילי כוח העבודה, אשר החוק היה אמור לחול עליהם אלא שהם כבר לא נחשבים כ"עולים חדשים" לעניין החוק, מכיוון שהמשיבות לא עשו את שהחוק הטיל עליהן.

בכל יום שחולף בו טרם נקבע יעד לייצוג הולם לעולים חדשים, עוד ועוד עולים חדשים שעלו כבוגרים, מפסיקים להיות כלולים בקבוצה. בשנת 2010 עלו לישראל כ-13,000 עולים בגירים אשר החוק אמור לחול עליהם. אם לא ייקבע יעד לייצוג הולם גם בשנת 2021, גם 13,000 עולים אלו כבר לא יחשבו "עולים חדשים" לעניין החוק. לפיכך, יש חשיבות רבה לקביעת יעד לייצוג הולם מוקדם ככל הניתן.

צירוף הלשכה כידידת בית המשפט

לשכת עורכי הדין ומעמדה

5. לשכת עורכי הדין היא תאגיד סטטוטורי שהוקם על פי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק לשכת עורכי הדין").

6. אחת ממטרות הקמת הלשכה הקבועות בחוק, שהוספה בשנת 2016, היא עריכת פעולות למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל. כך, על-פי סעיף 1 לחוק לשכת עורכי הדין: "מוקמת בזה לשכת עורכי הדין (להלן – הלשכה) שתאגד את עורכי הדין בישראל ותשקוד על רמתו וטהרו של מקצוע עריכת הדין וכן תפעל למען הגנה על שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל".

7. סעיף 3 לחוק לשכת עורכי הדין מוסיף וקובע כי הלשכה רשאית, בין היתר, לחוות דעתה על הצעות חוק וחקיקת משנה, לפעול להגנת ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה, וליזום פעולות ומפעלים של מחקר המשפט.

8. בהתאם לכך, בשנים האחרונות הלשכה הייתה מעורבת בהליכי חקיקה (למשל בנושא זכויות הילד), יזמה פעילות ציבורית לקידום זכויות אדם (כגון כנס בנושא גזענות), וכן יזמה או הצטרפה להליכים משפטיים שנדונו בבית משפט נכבד זה, כגון בעניין אי-מתן חיסון לאסירים, חוקיות הראיות שהושגו ללא צו שיפוטי בחדירה לטלפון סלולרי, זכות הייצוג בהליכים משמעתיים בצה"ל, סמכות עיכוב בגין אי-הצגת תעודת זהות, אי-מינוי שר משפטים, ועוד.

9. בית משפט נכבד זה עמד על שליחותה הציבורית של הלשכה ועל תפקידה כלפי הציבור בכללותו, למשל בבג"ץ **בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין**, פ"ד נ(2), 582, 592. ועוד קודם שנקבע בחוק כי על הלשכה לפעול להגנה על שלטון החוק ועל זכויות האדם, היא הוכרה כבעלת מעמד להצטרף להליכים שונים כידידת בית המשפט (ר' ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי**, פ"ד סא(1), וכן בש"פ 7917/19 **אוריך נ' מ"י** (פורסם בנבו, 25.12.2019, ס' 9).

10. הלשכה סבורה כי היא מחויבת להביע את עמדתה בהליך דנא הן מכוח מחויבותה לפעול להגנה על שלטון החוק במקום שבו אין מחלוקת שהחוק לא מקוים, הן מכוח מחויבותה להגן על חברי הלשכה שרבים מהם, ובהם העותר, הם עולים חדשים.

התקיימות התנאים לצירוף הלשכה

11. הפסיקה הכירה לראשונה במוסד "ידיד בית המשפט" בפרשת **קוזלי** (מ"ח 7929/96 **קוזלי נ' מ"י**, פ"ד נג(1) 529, 555-335) ובאותה פרשה גם נקבעו מבחני עזר לבחינת בקשות הצטרפות להליך כידיד בית המשפט. יש לציין כי מבחני העזר יועדו לבחינת בקשות של צדדים באשר הם. שונה בעניין זה מעמדה של הלשכה, עליה החוק הטיל במפורש חובה לפעול לשמירת שלטון החוק וזכויות האדם.

12. הן בשים לב לחובתה החוקית, והן על-פי מבחני העזר, התנאים לצירוף הלשכה כידידת בית משפט מתקיימים במובהק:

13. **מהות המבקש להצטרף** – כאמור לעיל, הלשכה היא גוף בעל שליחות ציבורית, ועם תפקידה הסטטוטוריים נמנים הגנה על "שלטון החוק, זכויות האדם וערכי היסוד של מדינת ישראל"

14. **מהותה של הסוגיה העומדת להכרעה** – שוויון תעסוקתי, ייצוג הולם, וקיום הוראות החוק בידי הממשלה, קרי נושאים שבהם בליבת השמירה על שלטון החוק.

15. **מומחיותו של המבקש להצטרף, ניסיונו והייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבגינו הוא מבקש להצטרף להליך** – הלשכה היא גוף מקצועי שמומחיותו בתחום המשפטי, ויש לה ניסיון ניכר כ"ידידת בית משפט" הן בהליכים שעסקו בזכויות אדם או בשמירת שלטון החוק, והן בהליכים שעסקו באינטרס מקצועי רוחבי של עורכי הדין בישראל.

16. **מידת תרומתו הפוטנציאלית של המבקש להצטרף ושל העמדה המוצעת על ידו להליך** – כפי שיפורט בהמשך, עמדת הלשכה מחדדת היבטים שהועלו בעתירה ובתגובת המשיבות, והיא מוסיפה מידע על הסוגיות שבמחלוקת.

מעבר לכך, צירופה לעתירה יאפשר מתן ייצוג לעניינם המקצועי של כלל עורכי הדין שהם עולים חדשים, ואת זאת ראוי להעמיס על כתפיה ולא על כתפיו של העותר כעורך דין יחיד.

17. **סוג ההליך והפרוצדורה הנוהגת בו** – סדרי הדין לדיון בעתירות המוגשות לבג"ץ מתאימים לצירוף ידיד בית משפט.

18. **זהות הצדדים להליך עצמו** – העותר הוא עורך דין יחיד. המשיבות הן ממשלת ישראל ונציבות שירות המדינה. העותר הוא גם עולה חדש, שביקש למצות את זכויותיו אצל המשיבות. בין הצדדים קיימים פערי כוח, הן בשל הבדלי המשאבים העומדים לרשותם, הן משום שהעותר תלוי במשיבות למיצוי זכויותיו בהווה ובעתיד.

יוער כי הלשכה סבורה שיש טעם לפגם בכך שבסעיפים 20-24 לתגובה, בפרק שכותרתו "עניינו הפרטני של העותר", מצאו לנכון המשיבות לפרט, ללא כל סיבה עניינית לכך וללא כל צורך, עניינים אישיים של העותר שאין להם כל קשר לעתירה ובהם סיוע אותו קיבל העותר מהמדינה, כעולה חדש. מדובר בפגיעה בפרטיותו של העותר ובשימוש שלא כדין במידע המצוי ברשותן של המשיבות בנוגע לעותר. הלשכה סבורה שמן הראוי שבית המשפט הנכבד ייתן דעתו להתנהלות פסולה זו.

19. **השלב בו מצוי ההליך** – הבקשה מוגשת לפני תחילת הדיון בעתירה, כך שהיענות לה לא תפגע ביעילות הדיון.

לדעת הלשכה אין בתגובה המקדמית של המשיבות כדי למצות את העתירה

20. כאמור במבוא לבקשה דנא, לעיל, אוכלוסיית העולים חדשים היא הקבוצה היחידה מבין שש הקבוצות המנויות בסעיף 15א(א) לחוק המינויים שלא נקבע לגביה יעד לייצוג הולם וכמו כן היא הקבוצה היחידה מבין השש, שהחברות בה תלויות זמן.

21. המשיבות אינן כופרות בחובתן הקבועה בחוק, לקבוע יעד לייצוג הולם לעולים חדשים. את העובדה שלא מילאו את חובתן הן מתרצות בכך ש"נציבות שירות המדינה עוסקת בימים אלה בגיבוש הצעת החלטה שתובא לאישור הממשלה (להלן: **הצעת המחליטים**)" ובכך ש"המצב הפוליטי ששרר בשנתיים האחרונות עיכב את השלמת תהליך קביעת יעדי הייצוג, אולם ההצעה מצויה בשלב מתקדם ומתוכננת לבוא בפני הממשלה במהלך שנת 2022". המשיבות אף טוענות כי עד להשלמת התהליך האמור פועלת הנציבות "באמצעים שונים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים" (סעיף 4 לתגובה).

למרבה הצער, מדובר בנימוקים קלושים, שאינם יכולים להצדיק אי מילוי חובה חוקית, ולא לחינם התגובה חפה מנתונים מספריים באשר לנתוני ההעסקה של עולים חדשים בשירות המדינה.

כבר לפני כעשרה חודשים נכתב שהצעת המחליטים גובשה

22. לגבי הנימוק הראשון, לפיו נציבות שירות המדינה עוסקת בימים אלה בגיבוש הצעת ההחלטה, מבקשת הלשכה להפנות לנספח 5 לעתירה, מכתב מ-12.4.2021 שנשלח לעותר ממשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בו מודיעה נציבות תלונות הציבור לעותר כי:

נשים מסרה לנו בהקשר זה כי במסגרת עבודת מטה גובשה הצעה שתובא לאישור הממשלה שבה יקבע יעד כמותי (להלן - הצעת מחליטים) אך הטיפול בטייטה זו טרם הסתיים.

כלומר, בניגוד לאמור בתגובה מ-3.1.2022 לפיו הנציבות עוסקת בימים אלה בגיבוש הצעת מחליטים, במכתב שנשלח לעותר כמעט 10 חודשים קודם לכן, צוין שההצעה כבר גובשה אך הטיפול בה טרם הסתיים.

הטענה שתולה את העיכוב במצב הפוליטי נטענה בעלמא ומתעלמת מכך שהתיקון עבר שנתיים וחצי קודם

לכן ומפעולות שנעשו גם במהלך המצב הפוליטי המדובר

23. לגבי הטענה כי העיכוב נובע מהמצב הפוליטי ששרר בשנתיים האחרונות, די אם נזכיר כי התיקון לחוק התקבל ב-22.12.2016 וכי פחות משנה לאחר מכן, כפי שנכתב בסעיף 10 לתגובה, נקבע יעד לייצוג הולם לאוכלוסייה החרדית:

"ביום 17.12.17 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3268 הקובעת יעד ממשלתי לפיו עד סוף שנת 2020, 7% מבין העובדים החדשים המתקבלים לשירות המדינה יהיו בני האוכלוסייה החרדית."

24. הלשכה תומכת כמובן בייצוג הולם לכל הקבוצות המנויות בחוק ובכלל זה האוכלוסייה החרדית, אולם בתגובה לא נאמר כי היה קושי לקבוע יעד לייצוג הולם לעולים חדשים באותו זמן בו נקבע יעד לייצוג הולם לבני האוכלוסייה החרדית. ונזכיר שוב כי בניגוד לבני האוכלוסייה החרדית, "עולים חדשים" היא הקבוצה היחידה שהחברות בה תלויות זמן. בתגובה גם לא נאמר שהיה קושי לקבוע יעד בשנה וחצי הנוספות שחלפו בין קביעת היעד לאוכלוסייה החרדית, לבין 9.4.2019, מועד הבחירות לכנסת ה-21.

25. לא זו בלבד, כפי שנאמר בסיפא של סעיף 10 לתגובה:

"ביום 18.10.20, התקבלה החלטת ממשלה מס' 454. החלטה זו התקבלה בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1697 מיום 8.6.2014, אשר עיגנה יעד של התקדמות שיטתית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשיעור של 50% לפחות. החלטת ממשלה מס' 454 התקבלה במטרה להמשיך ולחתור להשגת היעד, אשר טרם הושג."

כלומר, ממועד קבלת התיקון ועד לתחילת "המצב הפוליטי ששרר בשנתיים האחרונות" עברו כשנתיים וחצי שבהן נקבע יעד לייצוג האוכלוסייה החרדית; מתחילת "המצב הפוליטי" ועד להקמת הממשלה המכהנת חלפו כשנתיים שבהן, על אף "המצב הפוליטי", התקבלה החלטת ממשלה מפורטת בנוגע ליעד הייצוג של נשים ומהקמת הממשלה המכהנת חלפה למעלה מחצי שנה שבה התקבלו למעלה מ-800 החלטות.

26. ויודגש, כי בתגובה לא ציינו המשיבות כיצד "המצב הפוליטי ששרר בשנתיים האחרונות" מנע מהן לקבוע יעד לייצוג הולם לעולים חדשים. במהלך אותה תקופה קיבלו ממשלות ישראל 1,338 החלטות ובהן החלטות בנושאים שאינם פחות משקל מקביעת יעד לייצוג הולם לעולים חדשים, כמו למשל, ההתמודדות עם מגיפת הקורונה. האם, לטענת המשיבות, במשך אותן שנתיים היה ניסיון לקדם את קבלת ההחלטה בדבר ייצוג הולם לעולים חדשים והניסיון נכשל בשל המצב הפוליטי? אם כן, המשיבות לא מפרטות דבר בנוגע לכך בתגובתן.

ה"אמצעים שונים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים" שהמשיבות נקטו בהם, לא שיפרו את הייצוג של עולים חדשים בשירות המדינה

27. המשיבות טוענות כי עד לקביעת יעד לייצוג הולם לעולים חדשים פועלת הנציבות "באמצעים שונים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים".

בתגובה אין נתונים מספריים בנוגע להעסקת עולים חדשים בשירות המדינה, על אף שנתונים אלו נמצאים ברשות המשיבות, ולפיכך לא ניתן להבין מהתגובה האם האמצעים השונים שנקטים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים מועילים. לפיכך ננסה אנו להשלים את הנתונים הללו מתוך נתונים שפרסמה המשיבה 2, נציבות שירות המדינה.

28. לפי דו"ח "גיוון וייצוג בשירות המדינה" לשנת 2020 (עמ' 46. להלן: הדו"ח):

"1,021 עובדים עולים חדשים מועסקים בשירות המדינה ומהווים 1.2% מכלל העובדים. שיעור עולים בגילי כוח העבודה בישראל הינו 3.9%."

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/diversity-report-2020/he/diversity-report-2020.pdf>

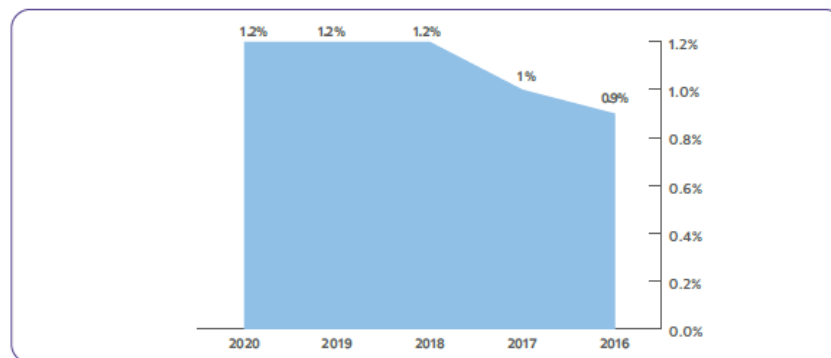
לפי הדו"ח לשנת 2019, שיעור העולים שגילם 21-67 וטרם חלפו 12 שנים מיום עלייתם הוא 3% מהאוכלוסייה (עמ' 32).

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/diversity-report-2019/he/diversity-report-2019.pdf>

כלומר, אחוז העולים המועסקים בשירות המדינה (1.2%) נמוך בשישים אחוזים מהאחוז של עולים חדשים כהגדרתם בחוק (3%) ונמוך בכשבעים אחוזים מאחוז העולים החדשים בגילי כוח העבודה בישראל (3.9%).

29. האם האמצעים השונים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים בהם נוקטות המשיבות לטענתן מסייעים לגידול בייצוג ההולם של עולים חדשים בשירות המדינה? כפי שניתן לראות התשובה היא חד משמעית לא. מהגרף שפורסם בעמ' 46 לדו"ח עולה כי בשלוש השנים האחרונות יש קיפאון בשיעור הייצוג של עולים חדשים: שיעורם אמנם עלה מ-0.9% ב-2016 ל-1% ב-2017 ול-1.2% ב-2018, אך בשלוש השנים הבאות הוא נותר 1.2%.

2. תגמות ייצוג של עולים חדשים



30. עוד עולה מהדו"ח, כי ב-34% מהיחידות אין כלל ייצוג של עולים חדשים וכי "בדרג הבכיר במשרדי הממשלה נמצא עובד אחד שהוא עולה חדש".

31. בהשוואה לקבוצות שלהן נקבע כן יעד ממשלתי, שיעור הייצוג של עולים חדשים נמוך ונוטה פחות להשתפר. לפי הדו"ח, יוצאי אתיופיה מהווים 3.1% מהעובדים בשירות המדינה, כשיעורם בגילאי כוח העבודה בישראל הוא 1.8%. בין השנים 2016 ל-2020 עלה שיעור יוצאי אתיופיה בשירות המדינה בהתמדה, מ-1.7% ל-3.1%. חרדים מהווים 1.6% מהעובדים בשירות המדינה, בעוד ששיעורם בגילאי כוח העבודה בישראל הוא 8.6%. עם זאת, בקליטתם לשירות המדינה ניכר שיפור: שיעורם עלה מ-1.2% ב-2019 ל-1.6% ב-2020, והם היוו 3.8% מהעובדים החדשים שנקלטו ב-2020.

32. מהנתונים לעיל, הלקוחים כאמור מדוחות שנכתבו על ידי המשיבה 2 עצמה, עולה כי מצב העסקתם של העולים החדשים בשירות המדינה הינו בכי רע וכי בשלוש השנים האחרונות לא היה כל שיפור במספר המועסקים.

33. לאור זאת, לא מובן מדוע מתוך 22 סעיפים בתגובה המוקדשים ל"עמדת המשיבות", 14 סעיפים מוקדשים לסקירה של ה"אמצעים שונים לקידום ייצוג הולם של עולים חדשים", מבלי כל נתון מספרי שיראה כי בפועל לא חל כל שיפור במספר המועסקים בשירות המדינה מקרב העולים החדשים.

בלי קביעת יעד לייצוג הולם אי אפשר לבחון את העמידה ביעד

34. באין יעד, גם אין בחינה של הפעולות הננקטות להשגתו. הגדלת הייצוג הופכת מחובה חוקית לפעולה וולונטרית. ב-27.7.2020 קיימה ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת דיון בנושא "ייצוג הולם בקרב החברות הממשלתיות והתאגידים לעולים חדשים ובכללם בני העדה האתיופית". בדיון התייחס יו"ר הוועדה, ח"כ דוד ביטן, לקושי לערוך ביקורת בהיעדר יעד ממשלתי:

"כמו כן בהחלטת הממשלה שהתקבלה לגבי הכללת החובה לייצוג הולם לעולים חדשים, לא התקבלה החלטה שתקבע את היעד לייצוג הולם לעולים חדשים מבין עובדי המדינה. כמו כן לא התקיים כלל דיווח בנושא..."

שוב פעם, מכיוון שלגבי עולים אין יעד, ביקשנו מהממשלה שתקבע את היעד הזה כי אחרת באמת אי אפשר לבדוק שום דבר ואי אפשר להתייחס לשום דבר."

<https://okneset.org/meetings/2/1/2143009.html>

35. בדומה לכך, דו"ח מבקר המדינה מאוגוסט 2021, אשר בחן את נושא העסקתן של אוכלוסיות מגוונות בשירות המדינה, מיקד את פעולות הביקורת בחמש הקבוצות שנקבע להן יעד ממשלתי.

מדובר בדוח מקיף ומעמיק הכולל 108 עמודים ובהם פרקים נרחבים המוקדשים ל"שילוב עובדים מקרב החברה הערבית בשירות המדינה" (עמ' 488-515); "שילוב עובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה" (עמ' 516-531); "שילוב עובדים מקרב החברה החרדית בשירות המדינה" (עמ' 532-545); "שילוב אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה" (עמ' 546-560) ו"ייצוג של נשים הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה" (עמ' 560-572).

לגבי עולים חדשים, הקבוצה השישית שהחוק דורש לקבוע עבורה יעד לייצוג הולם, הדו"ח מסתפק בלציין שהם אחת מהקבוצות הקבועות בחוק כזכאיות לייצוג הולם ובהערת שוליים לפיה:

"בחוק המינויים נקבעה החובה לייצוג הולם של העולים החדשים, אך עד סיום תקופת הביקורת (כמפורט להלן) לא נקבע יעד כלשהו לייצוג אוכלוסייה זו." (ה"ש 5 בעמ' 477).

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-103-Diversity.pdf>

העיכוב בקביעת ייצוג הולם לעולים חדשים פגע בעשרות אלפי אנשים ועיכוב נוסף יפגע בעוד אלפים רבים

36. כאמור במבוא, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בין השנים 2005-2009, עלו לישראל 63,696 עולים בגילאי כוח העבודה, אשר החוק היה חל עליהם לו היה נקבע יעד לייצוג הולם, אלא שהם כבר לא נחשבים כ"עולים חדשים" לעניין החוק מכיוון שחלפו למעלה מ-12 שנים מיום עלייתם.

37. בשנת 2010 עלו לישראל כ-13,000 עולים בגילאי כוח העבודה, אשר החוק היה חל עליהם באם היה נקבע היום יעד לייצוג הולם אולם הוא לא יחול עליהם באם היעד ייקבע בסוף שנת 2022.

לוח 8 : התפלגות לפי שנת עליה וגיל בעת עליה				
שנת עליה	סה"כ עולים	18-35	36-50	51-65
		8,833	3,263	2,661
2004	14,757	8,833	3,263	2,661
2005	14,716	8,826	3,299	2,591
2006	13,570	8,155	2,985	2,430
2007	12,826	7,581	2,845	2,400
2008	10,906	6,778	2,112	2,016
2009	11,678	7,197	2,312	2,169
2010	12,914	7,907	2,603	2,404
2011	12,752	7,682	2,612	2,458

38. לפיכך, יש לקבוע מייד יעד לייצוג הולם לעולים חדשים ובוודאי שאין להסתפק באמירה הרפה של המשיבות כי הצעת מחליטים תובא לדיון בממשלה "במהלך שנת 2022".

הטיעון המשפטי

39. מאחר שאין מחלוקת בדבר החובה של המשיבות לפעול על פי החוק, דומה כי אין צורך להרחיב בנושא (וראו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה 1.1503 "ייצוג הולם למגזרים מסוימים"). עם זאת, מכיוון שבתגובתן, המשיבות לא הודיעו כי הן מתקנות מיידית את המעוות וביקשו לקבל את העתירה אלא ביקשו לדחות את העתירה, מן הראוי להזכיר מושכלות יסוד.

40. **מאז התיקון לחוק שקבע הוראות בדבר ייצוג הולם לעולים חדשים ולחרדים בקרב העובדים בשירות המדינה חלפו למעלה מחמש שנים.**

"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". מצב שבו רשות אינה פועלת במהירות הראויה יוצר שיהוי מנהלי המתואר בספרות כך:

"[...] אפשר שהרשות תשתהה זמן ממושך עד שתתחיל לטפל בעניין ואפשר שתשתהה זמן ממושך לאחר שהתחילה לטפל בעניין, עד שתסיים את הטיפול ותקבל החלטה לגוף העניין. אמנם, יש שעניין צריך בדיקה יסודית וממושכת, אך יש גם שהבדיקה מתמשכת מעבר לזמן סביר. הצורך לקיים בדיקה לפני מתן החלטה עשוי לפעמים לשמש תירוץ ללא כיסוי לשיהוי ללא צידוק. שיהוי כזה, שמקובל לקרוא לו בשם 'סחבת', עשוי לנבוע מסדרי מינהל פגומים, מרשלנות או אפילו מכוונה רעה" (זמיר, בעמ' 1092-1093).

בג"ץ ADAM GUBARA TAGAL 4630/17 ו-23 אח' נ' שר הפנים - מאגר נבו 25.04.2021.

41. **היעד לייצוג הולם של האוכלוסייה החרדית נקבע שנה לאחר התיקון לחוק. בתגובה אין כל נימוק מדוע אוכלוסית העולים החדשים הופלתה לרעה לא רק בהשוואה לקבוצות אוכלוסיות באוכלוסייה הכללית אלא גם בהשוואה לשאר הקבוצות המופלות שחוק המינויים מתייחס אליהן. זאת כאשר נשוב ונדגיש כי מדובר בקבוצה היחידה שהשייכות אליה תלויה זמן וכל עיכוב מדייר ממנה עוד ועוד עולים שהחוק אמור היה לחול עליהם.**

42. היעדר התייחסות זה לפער הזמנים בהתייחסות המשיבות לאוכלוסיית העולים החדשים לעומת האוכלוסייה החרדית ולעומת ציבור הנשים שלגביה כאמור הותקנו הנחיות לפני שנה, לכל הפחות סותר את חזקת התקינות המנהלית ובוודאי שמחייב הגשת תגובה המלווה בתצהיר, המנמקת את הסיבות לאפליה זו אשר גרמה להדרתם של קרוב ל-64,000 עולים חדשים אשר החוק היה אמור לחול עליהם ואשר נפגעו מכך שהמשיבות לא עמדו בחובות החוקיות המוטלות עליהן.

43. החוק קובע כי יש למשיבות חובה לנקוט בצעדים המבוקשים בעתירה:

"15א. (א) בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, **ינתן ביטוי הולם**, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים...

(ב) הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע, ולשם כך, בין השאר –

(1) המשרד או יחידות הסמך הנוגעים בדבר, וכן נציב שירות המדינה, כל אחד בתחומו, **ינקטו אמצעים הנדרשים בנסיבות הענין**, אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם"

44. כאשר מדובר בסמכות חובה :

"בנסיבות שבהן הרשות חייבת להתקין תקנות, יתערב בית המשפט באופן נחרץ ויורה לרשות לפעול בתוך פרק זמן שיקבע."

דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א 221-222 (2010).

ובפסק הדין בבג"ץ 7974/04 נאמר (בסעיף 9) :

"הנה כי כן, על המשיבים הוטלה החובה לצקת תוכן בהסדר הכללי הקבוע בחוק. הם לא עמדו עד כה בחובתם זו, ובארבע השנים שחלפו מאז נכנס החוק לתוקפו לא הושלמה התקנתן של התקנות הדרושות לביצועו."

ולפיכך :

"אציע אפוא לחבריי לקבל את העתירה, במובן זה שייעשה צו מוחלט המחייב את המשיבים לערוך, ברוח העקרונות אשר הוטו לעיל ולא יאוחר מיום י' באב תשס"ה (15.8.2005) [פחות מארבעה חודשים מיום מתן פסק הדין – י.ע.], הצעת תקנות, ובהן פירוט מרכיביו של סל השירותים במעונות יום שיקומיים ואופן מימונו. המשיבים יעשו כל שביכולתם להשלמת התקנתן של תקנות אלה בהקדם כדי לאפשר את יישומן כבר בשנת הלימודים תשס"ו."

בג"ץ 7974/04 **פלוגי נ' שר הבריאות**, פ"ד ס(1) 238, 247, 256 - מאגר נב.

ולמותר לציין כי קביעת יעד לייצוג הולם עבור עולים חדשים היא משימה פשוטה לאין ערוך מהמשימה שהוטלה על המשיבים בבג"ץ 7974/04.

45. העתירה בבג"ץ 10418/05 **ד"ר יוסי ביילין נ' ראש הממשלה** הוגשה לאחר שנקבע יעד לייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה. "העותר העלה בפניו טענות כנגד אי ביצוע החלטת הממשלה שנתקבלה בוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי מיום 27.01.2004, וכנגד אי קיום הוראת החוק שאותה החלטה היתה אמורה לקדם את יישומה."

46. העתירה הוגשה ב-18.11.2005 ופסק הדין בה ניתן ב-18.2.2009. במהלך אותן שנים עקב בית המשפט בדקדקנות אחר ההתקדמות ביישום :

"קיימנו בעתירה זו מספר דיונים כדי לאפשר למשיבים להצביע בפנינו מעת לעת על ההתקדמות בטיפול ובקידום העקרון שנקבע בחוק, ולפיו בין השאר יש ליתן ביטוי הולם בקרב העובדים בשירות המדינה... לייצוגם של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית'..."

לאחר שנים של 'גרירת רגליים', לראשונה ראינו בהודעה האחרונה של המדינה כי ננקטו צעדים ממשיים שנועדו לתקן קיפוח של שנים ולהביא לידי ביטוי את הוראת המחוקק לגבי מתן ייצוג לאוכלוסייה הערבית, ועל פי אותו חוק יש להניח כי ינקטו צעדים לקידום אוכלוסיות מקופחות נוספות."

סיכום

47. אוכלוסיית העולים החדשים היא היחידה מבין שש הקבוצות המנויות בחוק שההשתייכות אליה תלויה בזמן. לפיכך יש חשיבות רבה לקבוע במהירות יעד לייצוג עבורם, יותר מאשר לקבוצות האחרות המנויות בחוק, שההשתייכות אליהן לא פוקעת.
48. מאז נקבע בחוק שעל הממשלה לקבוע יעד לייצוג הולם לעולים חדשים חלפו למעלה מחמש שנים. מכיוון שההגדרה של עולים חדשים בחוק הינה תלויה זמן, כמעט 64 אלף עולים חדשים אשר החוק היה אמור לחול עליהם, איבדו את זכאותם והחוק כבר לא חל עליהם.
49. בעוד שבמשך למעלה מחמש שנים לא נקבע יעד לייצוג לעולים חדשים, לאוכלוסייה החרדית שהוכנסה לחוק באותו זמן יחד עם העולים החדשים ואשר ההשתייכות אליה אינה תלויה זמן, נקבע יעד לייצוג לאחר פחות משנה. המשיבות לא נימקו את הסיבה לאפליה בין שתי הקבוצות.
50. בתגובה לא הובאו נתונים בנוגע להעסקתם של עולים חדשים בשירות המדינה ויש לתהות על כך אולם מהנתונים של המשיבות עצמן, שהובאו לעיל, ניתן לראות בבירור שאחוז ההעסקה של עולים חדשים, כהגדרתם בחוק, הוא כ-40% משיעורם באוכלוסייה וששלוש השנים האחרונות יש קיפאון מוחלט בהעסקה של עולים חדשים בשירות המדינה.
51. לאור כל האמור לעיל סבורה הלשכה שמן הראוי לדחות את עמדת המשיבות, לקבוע את העתירה לדיון בפני הרכב ולהורות למשיבות להגיש תגובה עניינית ומקיפה לאמור בעתירה ובבקשה זו.
52. כמו כן מבקשת הלשכה מבית המשפט הנכבד להיעתר לבקשתה ולאפשר לה להצטרף כ"ידיד בית המשפט" ולאפשר לה להשמיע את עמדתה בעניין.

ט"ז שבט תשפ"ב
18 ינואר 2022

ידין עילם, עורך דין
ב"כ המבקשת