

## ייצוג נפרד לממשלה בעתירות בעניין חוק הגיוס – מדיניות ממשלתית אחת

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1711 מיום 17.4.2024 ולמכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) מיום 21.4.2024, שהונח על שולחן הממשלה ושבד הוא הודיע כי היועצת המשפטית לממשלה אישרה לממשלה ייצוג נפרד בעתירות לבג"ץ, לדחות את ההבחנה המופיעה בסיפה של סעיף 4 למכתב ולקבוע כי משמעות הייצוג הנפרד לממשלה בבג"ץ הינה ייצוג נפרד לממשלה ולכל משרדי הממשלה וגופי המדינה הרלוונטיים לעתירות ובכללם משרד הביטחון, צה"ל ומשרד החינוך, זאת משום שעמדה המובאת לפני בית המשפט חייבת להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת.

מגיש: ראש הממשלה

כ"ב בניסן התשפ"ד  
30 באפריל 2024



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: י"ג בניסן התשפ"ד

21 באפריל, 2024

לכבוד  
עו"ד יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

שלום רב,

**הנדון: ייצוג נפרד בעתירות לבג"ץ בעניין מתווה גיוס לבני הציבור החרדי והמשך תשלום תמיכות לשיבות עבור מועמדים לשירות (בג"ץ 6198/23, בג"ץ 6199/23, בג"ץ 6477/23, בג"ץ 7525/23 ובג"ץ 7955/23)**

סימוכין: מכתבך מיום 7.4.2024; מכתבי מיום 11.4.2024; מכתבך מיום 11.4.2024; הודעתך מיום 17.4.2024

1. ביום 17.4.2024, התקבלה החלטת ממשלה מס' 1711 בנושא "דיון וקביעת עמדת הממשלה בנוגע לעתירות בעניין חוק הגיוס לאור בקשת ראש הממשלה ושר המשפטים לייצוג נפרד של הממשלה בבג"ץ". במסגרת ההחלטה, אימצה הממשלה את עמדת ראש הממשלה בעניין העתירות שבנדון, שצורפה לכתב התשובה שהוגש בעתירות ביום 28.3.2024, וביקשה את אישור היועצת המשפטית לממשלה לייצוג נפרד של הממשלה בהליכים שבכותרת.

2. העמדה אותה אימצה הממשלה בהחלטה זו שונה באופן מהותי מעמדתה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה ביחס לסעדים המבוקשים בעתירות שבנדון, בשני ההיבטים העיקריים בהם עוסקות העתירות:

באשר לסעד המתייחס לגיוסם של תלמידי ישיבות שהם חייבי גיוס במצב החוקי הקיים, עמדת הממשלה היא כי אין מקום שבית המשפט ידרש כעת לנושא. היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי לא ניתן להגן על עמדה זו, שכן החל מיום 1.4.2024 אין בסיס נורמטיבי לפטור גורף מגיוס לתלמידים אלו, ועל כן על רשויות הצבא לגבש כבר עתה תכנית פעולה מיידית לגיוס תלמידי הישיבות, בהתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים, אשר תוצג בפני בית המשפט בתגובת המדינה שתוגש ביום 30.4.2024.

באשר לסעד המתייחס לתשלום תמיכות לשיבות בגין תלמידי ישיבות שהם חייבי גיוס במצב החוקי הקיים, עמדת הממשלה היא כי כל עוד המועמד לשירות לא קיבל צו התייצבות אישי על-ידי הפוקד, אין כל שינוי בסמכות החוקית להעברת כספי תמיכה בגינו למוסד בו הוא לומד. היועצת המשפטית לממשלה סבורה כי לא ניתן להגן על עמדה זו, שכן בהיעדר בסיס נורמטיבי החל מיום 1.4.2024 לאי גיוסם של אותם תלמידים, גם אין עוד סמכות להעברת כספי תמיכות למוסדות תורניים בגינם (למעט ביחס למי שמחזיק אישור דחיית שירות בתוקף או למי שקיבל צו גיוס, בתקופה שעד מועד התייצבותו של המיועד לשירות).

עוד חשוב להזכיר, כי בנקודת הזמן הנוכחית, לא גובש מתווה ממשלתי להסדרת גיוסם של בני ישיבות לשירות צבאי, המבוסס על תשתית מקצועית נדרשת, וממילא גם לא ברור לוח הזמנים להשלמת גיבוש הצעת חוק בנושא ואישורה בכנסת.

3. בשים לב לפערים מהותיים אלו, ובנסיבות החריגות של המקרה, אישרה היועצת המשפטית לממשלה, כי באפשרות הממשלה לקבל ייצוג לעמדתה האמורה באמצעות עורך-דין פרטי בעתירות המוזכרות בכותרת. אישור זה מבוסס על כך שהעתירות עוסקות בסוגיה בעלת מאפיינים ייחודיים שיש לה חשיבות ורגישות ציבורית גבוהה ביותר, שהיא עקרונית ומרכזית לפעילות הממשלה ושעשויות להיות לה השלכות משמעותיות במגוון היבטים.

4. בתוך כך יובהר, כי היתר זה מתייחס לייצוג הממשלה אך ורק בעתירות המוזכרות בכותרת. ככל שיוגשו עתירות נוספות בעלות זיקה לנושא, ייצוג הממשלה בהן ייבחן בנפרד, בשים לב לנסיבותיהן. עוד יודגש, כי משרדי הממשלה ויתר גופי המדינה הרלוונטיים לעתירות, ובראשם – משרד הביטחון, צה"ל ומשרד החינוך, יהיו מיוצגים בעתירות אלו באמצעות פרקליטות המדינה. מעורבותו של עורך-דין פרטי תהיה גדורה לייצוג הממשלה בלבד, בעתירות שבנדון בלבד, ולא תכלול היבטים משפטיים אחרים הקשורים בנושא הגיוס של תלמידי הישיבות.

  
 סברכה,  
 ד"ר גיל לימון, עו"ד  
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
 (משפט ציבורי-מינהלי)

#### העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

פרקליט המדינה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועץ המשפטי למערכת הביטחון

היועץ המשפטי למשרד האוצר

היועצת המשפטית למשרד החינוך



## מזכיר הממשלה

ירושלים, י"ח בניסן התשפ"ד  
26 אפריל 2024

לכבוד  
ד"ר גיל לימון, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

שלום רב,

**הנדון: ייצוג נפרד לממשלה בעתירות לבג"ץ בעניין מתווה הגיוס**  
מכתבך מיום 21.4.2024

בהתייחס לנדון אתכבד לפנות אליך כדלקמן:

1. במכתבך שבו יידעת את הח"מ על כך שהיועצת המשפטית לממשלה אישרה לממשלה ייצוג נפרד בעתירות לבג"ץ בעניין מתווה הגיוס, בשל הפער המהותי בין עמדת הממשלה לעמדת היועמ"שית, סייגת את האישור כך שהוא מתייחס רק לממשלה ולא למשרדי הממשלה ויתר זרועותיה ובראשם משרד הביטחון / צה"ל ומשרד החינוך.
2. מדובר בניסיון תמוה לכפות על הממשלה, שהיא הרשות המבצעת, הפרדה בינה לבין גופי הביצוע. אין כל תקדים במשפט הישראלי לרעיון האוקסימורוני הזה ולמיטב ידיעת הח"מ גם לא באף דמוקרטיה מתוקנת. מדובר ברעיון הסותר מושכלות יסוד בסיסיות ביותר במדעי המדינה, בתיפקוד רשויות השלטון ובניהול של כל גוף. (זה דומה למצב לפיו בעתירות נגד מדיניות התביעה נפריד בין מי שמייצג את היועמ"שית לבין מי שמייצג את הפרקליטים שמיישמים את מדיניותה בשטח).
3. מדובר בראש ובראשונה בדרישה בלתי חוקית ובלתי חוקתית.
4. ראשית, אין כל מקור בדין שיכול להצדיק ניסיון כפיית הפרדת סמכויות שכזו בתוך הרשות המבצעת.
5. שנית, מדובר בדרישה שיש חקיקה וחקיקת יסוד שסותרת אותה חזיתית בצורה הכי מפורשת שיש. קשה לתאר רעיון שהמחוקק ומחוקק היסוד שללו שוב ושוב בצורה כה מפורשת. זהו רעיון אנטי חוקתי המנוגד ליסודות החוקתיים הכי בסיסיים.
6. סעיף 1 לחוק יסוד הממשלה קובע כי:

1. הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה.

דהיינו כלל סמכויות הביצוע בשלטון המרכזי מתוכללים וכפופים לממשלה. אי אפשר לכפות על הממשלה הפרדה בינה לבין הגורמים הכפופים לה.

7. מוסיף חוק יסוד הממשלה ומפרט "ברחל בתך הקטנה" בסעיף 4 כי:

4. הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר.

לפיכך הניסיון לכפות על הממשלה, השרים וגורמי הביצוע לדבר בכמה קולות כאילו הממשלה, כל אחד משריה וגורמי הביצוע הכפופים להם הם רשויות מנותקות זו מזו, מנוגד לחוק היסוד גם בהיבט זה.

8. גם התקנון לעבודת הממשלה, שהוא המדריך של הממשלה ורשויות הביצוע כולן, קובע מפורשות בסעיף 87 את ההיררכיה החד משמעית בין הממשלה, שריה ויתר גופי הביצוע שלה מול רשויות שלטוניות אחרות. אמנם התקנון לא עוסק במצב החריג דנא שבו היועצת המשפטית לממשלה מסרבת לייצג את עמדת הממשלה בפני בית משפט וסעיף התקנון מדבר על עמדת הממשלה בפני הרשות השלטונית השלישית שהיא הכנסת, אך ניתן לראות את ההקבלה בין המקרים ובכל אופן את תחולתו של חוק היסוד שעומד ביסוד סעיף 87 לתקנון ולא ממוקד בכנסת:

#### 87. "אחריות חברי הממשלה

סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה קובע:

'הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר'.

א. לא יחלוק שר או סגן שר בעת הופעתו במליאת הכנסת או בוועדה מוועדותיה על החלטה של הממשלה, לא יסתייג ממנה ולא יבקר אותה.

ב. שרים או נציגיהם המוזמנים להופיע בוועדה מוועדות הכנסת יביעו את עמדת הממשלה, ובאין עמדת ממשלה יגבשו עמדה משותפת."

9. גם פסיקת בית המשפט העליון שבה והדגישה שוב ושוב כי **הממשלה מדברת בקול אחד**. מדובר בציטוט של כבי' השופט רובינשטיין שחוזר ונשנה שוב ושוב בפסיקה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה אוהבים לצטטו במיוחד. שכן הנוהג לפיו שר אינו רשאי להופיע בייצוג פרטי ללא אישור היועמ"שית, נשען על ההנמקה כי הממשלה חייבת לדבר בקול אחד:

"כשמובאת עמדה לפני בית משפט זה עליה להיות עמדה המייצגת מדיניות ממשלתית אחת, ולא חלילה של לטיפונדיות ואחוזות פיאודליות כאלה ואחרות - מדינה אחת, מדיניות אחת. תפקידם של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה הפועלות בכפיפות לו בהקשר המשפטי הוא האינטגרציה, כך שבית המשפט לא ישמע מנגינות מתונים שונים, משל היו אלה 'שטיבלך' של נוסחים שונים. תזמורת אחת היא ומנצח לה אחד, במישור הכולל - הממשלה, שבמקרה של חילוקי דעות על ראש הממשלה להביא את הדברים לדיון ולהכרעה בה, ובמישור המשפטי - היועץ המשפטי לממשלה. תזמורת אחת אמרנו, ונזכרתי דברי השופט (כתארו אז) חיים כהן בעש"מ 1/76 כהן נ' נציבות שירות המדינה פ"ד ל(3) 500, 503 באשר ל'הרמוניה, שהקולות הרבים והמגוונים של תזמורת גדולה נעשו 'משמעת נעימה, היא הנקראת קונסונאנצה, ומשם המציא חכמת הניגון' (כלשון רבי עמנואל פרנשיס בספרו 'מתק שפתיים', מובא במילון בן יהודה כרך 7, ע' 3398). יתר על כן, גם במקרים שבהם בחרו עותרים לרשום כמשיבים משרדי ממשלה מסוימים, ובכפוף לעניינים הספציפיים של הפעלת סמכות על-ידי רשות מוסמכת, יש לראות בכלל ובמהות את כל הממשלה כמשיבה, ועל הפרקליטות לזהות אם ישנם חילוקי דעות בנושא שלפניה ויש להם רלבנטיות לעתירה (להבדיל מניגוח מפלגתי או אישי כזה או אחר) - ובמקרה כזה לערוך את האינטגרציה. ואכן כתבה גם הפרקליטות בתגובתה כאן, כי 'תגובת המדינה המוצגת במסגרת ההליך מייצגת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שזו מגובשת בשיתוף כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים". הדבר תואם את דברי השופט זמיר שהובאו מעלה, בדבר הצגת הנושא 'באופן מלא וטוב' גם לגבי עמדת מי שלא יוצג. נחזור ונשנן: מדינה אחת, ממשלה אחת, יועץ משפטי אחד ופרקליטות אחת."

(בג"ץ 6017/10 אדם טבע ודין נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה ז' (2012) – וכל המופעים

שבהם שב ומצטט בית המשפט העליון את הפסקה הזו. ההדגשה אינה במקור).

10. מעבר לעקרונות החוקתיים הכלליים שהוצגו לעיל, בעניינה של עתירה דן שעוסקת בסמכויות צבאיות, הרי שהתיזה שלך מנוגדת מפורשות לחוק יסוד הצבא (שנחקק כחלק מיישום מסקנות ועדת אגרנט). חוק היסוד קובע בצורה הברורה ביותר כי הצבא נתון למרות הממשלה ומייצר ציר חוקתי ברור וחד משמעי של פיקוד ושליטה מהממשלה, עבור לשר הביטחון ומשם לרמטכ"ל ולצבא כולו:

2. (א) הצבא נתון למרות הממשלה.

(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.

וכך גם ביחס לרמטכ"ל קובע חוק יסוד הצבא בסעיף קטן 3(ב):

(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.

ניסיון מצד הייעוץ המשפטי לממשלה לכפות הפרדה בין הממשלה לשר הביטחון, בין שר הביטחון לרמטכ"ל או בין שלושתם לגורמי הביצוע בתוך הצבא, ביחס לעמדות שיוצגו לבג"צ, מנוגד אפוא לחוק יסוד הצבא ולא רק לחוק יסוד הממשלה.

11. הניסיון להפריד בין שר הביטחון (שאחראי כאמור אחריות משותפת עם הממשלה כולה ואחראי באופן אישי מול ראש הממשלה לפי חוק היסוד) לבין הרמטכ"ל או גורמי ביצוע אחרים בצבא, הוא חסר בסיס גם בהיבט של החוק הספציפי שבו עוסקת עתירה זו. שכן הסמכות למנות "פוקד" המוסמך להורות על גיוסו של אדם, כלל איננה של הצבא אלא של שר הביטחון. (ראה סעיף 50 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב] תשמ"ו-1986).

12. אגב, לפי התיזה שהצעת, גם הרמטכ"ל שנרשם בעתירות כמשיב יכול להפוך לבלתי רלוונטי. שהרי אם ניתן לשבור את ההיררכיה בין הממשלה לבין מי שכפוף לה, ניתן באותה המידה לשבור את ההיררכיה בין הרמטכ"ל לבין הקצינים שמונו לפי החוק כ"פוקדים" ותשובת הרמטכ"ל לבג"ץ כלל לא תשקף את גורמי הביצוע האמיתיים בתחום הגיוס, שלא צורפו כמשיבים לעתירות.

13. לפיכך, משעה שאושר לממשלה ייצוג נפרד בבג"צ, המשמעות היא שייצוג זה כולל ביחידה אחת את כלל גורמי הביצוע הכפופים לממשלה ואבקש כי תבהיר זאת במכתב חוזר.

14. יודגש והח"מ אף התייחס לכך בסעיף 10 למכתבו מיום 11.4.2024, כי עמדת משרד הביטחון (כולל צה"ל) ומשרד החינוך כפי שבאו לידי ביטוי בתשובת המדינה מיום 28.3.2024, הינה עמדת היועצת המשפטית לממשלה ולא עמדת המשרדים הללו. והראייה שלא כל הערות המשרדים הללו הוטמעו בתשובה בשל התנגדות היועצת המשפטית לממשלה.

15. לא למותר לציין, כי אין מדובר בעמדה כללית של הממשלה, אלא בהחלטה פרטנית שקיבלה הממשלה בישיבתה מיום 17.4.2024 (החלטת הממשלה מס' 1711). החלטת הממשלה מחייבת את כל זרועות הממשלה כולל משרד הביטחון (וצה"ל) ומשרד החינוך.

16. עוד נזכיר, כי כבר בכתב התשובה לעתירות אישרתם לצרף עמדה נפרדת של ראש הממשלה, אך מאוחר יותר טענתם כי אינכם יכולים לראות בכך את עמדת הממשלה כולה כל עוד לא התקבלה החלטת ממשלה בעניין. דהיינו, כל תכלית דרישתכם להחלטת ממשלה הייתה לעבור ממצב של עמדות פרטניות של גורמים בתוך הממשלה לעמדת ממשלה שלמה ומתוכללת. כך שגם במישור הגינות ההתנהלות מול הממשלה אי אפשר לקבל את עמדתך.

17. אשר על כן, הממשלה דוחה מכל וכל את הסייג שהוספת במכתבך באשר למשרדים ו/או גופים ממשלתיים שימשיכו להיות מיוצגים על ידי היועצת המשפטית לממשלה. עמדת הממשלה תוגש אפוא לבית המשפט, באמצעות עו"ד פרטי, בשם הממשלה כולה כמקשה אחת, כולל כל השרים הרלוונטיים וכן כלל גורמי הביצוע הכפופים לה למעט היועצת המשפטית לממשלה.

18. לפיכך נבקש כי מחלקת הבג"צים תימנע מלכלול בתצהיר התשובה שתגיש לבג"ץ ביום 30.4.2024 כל גורם ממשלתי למעט היועצת המשפטית לממשלה ונציגיה. כן מתבקש, כי תצרפו מכתב זה כנספח לתצהיר המשלים מטעם היועצת המשפטית לממשלה, כשם שהפנית בהודעת העדכון של המדינה לבג"ץ למכתבך שבנדון ואף "הדגשת" את מה שכתבת במכתבך באשר לתיזת המרדת הראש מהגוף, המנוגדת לדין ולפסיקת בג"ץ.

בכבוד רב,

יוסי פוקס



מזכיר הממשלה

העתק: שר הביטחון

שר החינוך

הרמטכ"ל

היועצת המשפטית לממשלה

פרקליט המדינה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – חוקתי)

מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה

היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

היועץ המשפטי למערכת הביטחון

היועץ המשפטי, משרד האוצר

היועצת המשפטית, משרד החינוך



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1711 של הממשלה מיום 17.04.2024 .

1711. דיון וקביעת עמדת הממשלה בנוגע לעתירות בעניין חוק הגיוס לאור בקשת ראש הממשלה ושר המשפטים לייצוג נפרד של הממשלה בבג"ץ

מזכיר הממשלה פותח את הדיון ומתאר את השתלשלות הטיפול בעניין הסדרת מעמדם של בני ישיבות שתורתם אומנותם ומצויים בדחיית שירות לאור העתירות שהוגשו בנושא ומציין את החלטת הממשלה מסי' 682 מיום 25.6.2023 אשר פקעה ואת מחויבות הממשלה לפתרון הסוגיה אשר מתעכב בשל אירועי המלחמה.

מזכיר הממשלה מציג את עיקרי עמדת ראש הממשלה שהוגשה לבג"ץ בעניין העתירות ובעניין כספי התמיכות ומבקש מהממשלה לאמץ עמדה זו וכן לבקש את אישור היועצת המשפטית לממשלה לייצוג נפרד בעתירות העומדות בבג"ץ בנושא.

השרים בצלאל סמוטריץ', יריב לוין, מאיר פרוש, שלמה קרעי, דוד אמסלם, יצחק גולדקנופף, אוריאל בוסו, אופיר סופר, מיקי זוהר וסגן השר אורי מקלב מעירים ומתייחסים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מר גיל לימון, מתייחס ומשיב לסוגיות שהועלו על ידי השרים.

(רוב קולות בעד ; 3 קולות נגד ; 1 קול נמנע) (\*)

(\*) השרים בני גנץ, חילי טרופר וגדי איזנקוט השאירו הצבעתם בכתב.

מ ח ל י ט י ם, לאמץ את עמדת ראש הממשלה כפי שצורפה לתשובת המדינה ביום 28.3.2024 וסומנה כמש/1 בעתירות שהוגשו בעניין חוק הגיוס (התנועה לאיכות השלטון בישראל ואח' 6198/23 וכל העתירות שצורפו לה) ולבקש את אישור היועצת המשפטית לממשלה לייצוג נפרד בבג"ץ.



בסוגיית התמיכות לקבוע, כי אף אם לא תתקבל בבג"ץ עמדת הממשלה על היעדר זיקה בין התמיכות לבין פקיעת ההסדר בחוק למעמד בני הישיבות שתורתם אומנתם, הרי שלכל היותר ניתן לקבוע שלילת תקציב בגין תלמידים שאין להם מעמד, אולם אין סמכות לקבוע לממשלה את היקף התקציב הכולל המוקצה לישיבות בגין התלמידים שאותם ניתן לתקצב, מאחר שקביעת סדרי עדיפויות במסגרת התקציב הוא עניין של מדיניות המסור לממשלה. מה גם שאין שינוי במבחן התמיכה התקף היום שלפיו סך כל התקציב בתקנה מתחלק למספר הנקודות המדווח במערכת.

הערה