

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 41953-07-26
בג"ץ 42737-07-26
בג"ץ 42842-07-26
בג"ץ 43095-07-26
בג"ץ 48513-07-26

קבוע: 28.7.26

ישראל חופשית

באמצעות ב"כ עוה"ד חגי קלעי ואח'
מרח' מזא"ה 22, תל אביב-יפו
טלפון: 03-9070770 ; פקס: 03-9070771

העותרת בבג"ץ 41953-07-26

1. ח"כ יאיר לפיד
2. ח"כ מאיר כהן
3. ח"כ רם בן ברק
4. ח"כ משה טור-פז
5. ח"כ קארין אלהרר
6. ח"כ מירב בן ארי
7. ח"כ רן כץ
8. ח"כ מטי צרפתי-הרכבי

באמצעות גזית-בקל, עורכי דין
מרח' הארבעה 30, תל אביב-יפו
טלפון: 03-6733331 ; פקס: 03-6733338
דוא"ל: office@gbc-law.co.il

העותרים בבג"ץ 42737-07-26

1. חה"כ אביגדור ליברמן
2. חה"כ עודד פורר
3. מפלגת ישראל ביתנו

באמצעות ב"כ עוה"ד איתן הברמן ואח'
מרח' בר כוכבא 23, בני ברק
טלפון: 03-5662808 ; פקס: 03-5662801

העותרים בבג"ץ 42842-07-26

התנועה למען איכות השלטון

באמצעות ב"כ עוה"ד אליעד שרגא ואח'
מרחוב יפו 208, ירושלים
טלפון: 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת בבג"ץ 43095-07-26

1. אחים ואחיות לנשק – למען הדמוקרטיה
2. רס"ן (מיל') יאיר פינק
3. הישראלים, ע"ר

באמצעות ב"כ עוה"ד טומי מנור ואח'
מרח' תובל 5, תל אביב-יפו 6789717
טלפון: 03-6235000 ; פקס: 03-6235001
דוא"ל: amor@nblaw.com

העותרים בבג"ץ 48513-07-26

נ ג ד

1. כנסת ישראל
2. ועדת החוץ והביטחון
3. יו"ר ועדת החוץ והביטחון
4. היועצת המשפטית לממשלה
5. שר הביטחון
6. ממשלת ישראל

המשיבים בבג"ץ 41953-07-26

1. כנסת ישראל
 2. ממשלת ישראל
 3. היועצת המשפטית לממשלה
- המשיבים בבג"ץ 42737-07-26

1. כנסת ישראל
 2. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת
 3. ממשלת ישראל
 4. היועצת המשפטית לממשלה
- המשיבים בבג"ץ 42842-07-26

1. הכנסת
 2. שר הביטחון
 3. ממשלת ישראל
 4. ראש המטה הכללי
 5. היועצת המשפטית לממשלה
- המשיבים בבג"ץ 43095-07-26

1. הכנסת
 2. יו"ר ועדת חוץ וביטחון
 3. ממשלת ישראל
 4. שר הביטחון
 5. היועצת המשפטית לממשלה
- המשיבים בבג"ץ 48513-07-26

הכנסת, ועדת החוץ והביטחון ויו"ר ועדת חוץ וביטחון

באמצעות הייעוץ המשפטי לכנסת
הלשכה המשפטית, כנסת ישראל
טלפון : 02-6408636 ; פקס : 02-6753495

משיבי הממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
שד' וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן גוריון,
ירושלים
טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011

כתב תשובה מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטת כב' השופט ע' גרוסקופף, מיום 15.7.26, מוגש בזה כתב תשובה מטעם המדינה, כדלקמן.

2. עניינן של העתירות שבכותרת בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולו של תיקון מס' 28 (הוראת שעה) לחוק שירות ביטחון, התשפ"ו-2026, שאושר ביום 14.7.26 (להלן – **התיקון או תיקון 28**), הקובע הסדר זמני להקפאת הליכי מעצר חקירה ואכיפה באופן סלקטיבי, כך שיחול ביחס לחייבי גיוס שהם גם תלמידי ישיבות – ועליהם בלבד – וזאת בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק.

ביום 14.7.26 הוגשו כנגד התיקון שבנדון ארבע עתירות: בג"ץ 41953-07-26 **ישראל חופשית נ' כנסת ישראל** (להלן: **עתירת ישראל חופשית**); בג"ץ 42737-07-26 **לפיד נ' כנסת ישראל** (להלן: **עתירת לפיד**); בג"ץ 42842-07-26 **ליברמן נ' כנסת ישראל** (להלן: **עתירת ליברמן**); ובג"ץ 43095-07-26 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (להלן: **עתירת התנועה**). ביום 16.7.26 הוגשה עתירה נוספת – בג"ץ 48513-07-26 **אחים ואחיות לנשק נ' הכנסת** (להלן: **עתירת אחים ואחיות לנשק**).

3. בתמצית, העותרים טוענים כי תכלית התיקון אינה ראויה וכי הוראותיו אינן עומדות בתנאי פסקת ההגבלה הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בשל פגיעתן בזכות החוקתית לשוויון הנגזרת מכבוד האדם, ובשל פגיעתן בעקרונות היסוד של המשטר החוקתי בישראל. כמו כן, נטען כי יש להורות על ביטולו של התיקון נוכח הפגמים החמורים שנפלו בהליך חקיקת התיקון. במסגרת חלק מהעתירות התבקשו צווי ביניים להשעיית כניסתו של התיקון לחוק לתוקף, עד להכרעה סופית בעתירה.

ביום 15.7.26 ניתנה החלטת כבוד השופט ע' גרוסקופף המורה על מתן צו על-תנאי בעתירות, תוך שנקבע כי "בשים לב לפסיקתו ארוכת השנים של בית משפט זה בנושא גיוס תלמידי הישיבות, למשמעות של הקפאת הליכי מעצר, חקירה ואכיפה ביחס לחלקים מסוימים בלבד מהאוכלוסייה, ולטענות כבדות המשקל שהעלו העותרים בעתירות השונות נגד תוקפו – ניתן בזאת צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026".

במסגרת החלטה זו ניתן גם צו-ארעי המשהה את כניסתו לתוקף של התיקון, עד להחלטה אחרת, ועל העברת העתירות לדיון בפני הרכב מורחב של בית המשפט הנכבד.

4. ביום 16.7.26 ניתנה החלטת כבוד הנשיא י' עמית בה נקבע כי העתירות תידונה בפני הרכב של תשעה שופטים. ביום 19.7.26 נקבע בהחלטת בית המשפט הנכבד כי עתירת אחים לנשק (בג"ץ 48513-07-26) תאוחד עם יתר העתירות שהוגשו בעניין.

5. עוד נציין, כי ביום 20.7.26, פנה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל מזכיר הממשלה, ומסר לו כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שנמסרה אף לאורך הליך החקיקה בהזדמנויות שונות, היא כי החוק אינו עומד באמות המידה החוקתיות. במצב דברים זה, נמסר למזכיר הממשלה כי ככל שהממשלה ושר הביטחון, אשר משיבים לעתירות, יבקשו לקבל ייצוג נפרד בעתירות לשם הגנה על חוקתיותו של התיקון – **הם יוכלו לקבל היתר לכך**.

ואולם, מהייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה נמסר, כי מבדיקה שנערכה עם מזכיר הממשלה עלה, כי הממשלה אינה מעוניינת לקבל היתר לייצוג נפרד בעתירות אלה. בהמשך לכך הובהר, כי ככל שהממשלה תבקש כי עמדתה ביחס לעתירות תיכלל במסגרת תשובת המדינה שתוגש לבית המשפט, היא מתבקשת להעביר עמדתה מבעוד מועד על מנת שניתן יהיה לצרפה במסגרת התגובה.

6. מזכיר הממשלה ביקש לצרף התייחסות מטעם הממשלה, אולם נמסר כי לא יעלה בידו להעביר את ההתייחסות היום וביקש להעבירה ביום ראשון 26.7.26. על כן, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 21.7.26 ובכדי לא לעכב את הגשת כתב התשובה לבית המשפט הנכבד, התייחסות הממשלה תוגש בנפרד באמצעות פרקליטות המדינה, לאחר שתתקבל.

7. עמדת המדינה, כפי שתובא בהרחבה, היא כי תיקון מס' 28 אינו חוקתי, ודינו – בטלות.

8. בתמצית, תיקון 28 שסעיף המטרה בו קובע כי נחקק "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה" נועד, לכאורה, לתת מענה לצורך בהסדרת תקופת מעבר זמנית עד להשלמתו של הליך חקיקתי מלא בעניין גיוסם של תלמידי הישיבות – אשר גם בתום שנתיים וחצי של דיונים בכנסת, לא הבשיל לכדי חקיקה.

אולם בפועל, בחינת ההסדר שהתקבל מצביעה על כך שאין המדובר בהסדר ביניים הנוגע לגיוס בני הישיבות – אלא ביצירת "מנגנון חסינות קבוצתי", גורף ומפלה, במהלך תקופת תחולתו של תיקון 28, המפקיע מידי רשויות האכיפה את כלי האכיפה המרכזיים – ובכללם סמכויות מעצר, חקירה והעמדה לדין – כלפי משתמטים ועריקים משירות בצה"ל, וזאת אך בשל השתייכותם כביכול לקבוצת "תלמידי הישיבות".

בכך, יוצר תיקון 28 הבחנה פסולה ופגיעה אנושה בזכות החוקתית לשוויון, באופן שאינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וזאת בשני היבטים שונים, שדי בפגיעה בכל אחד מהם, לא כל שכן בהצטברם, כדי להצדיק את ביטולו של תיקון 28:

ההיבט הראשון הוא הפגיעה הקשה, הגורפת והחמורה שיוצר תיקון 28 בשוויון בנטל השירות בצה"ל, שמשמעותה הישירה והמעשית היא הכבדת הנטל הכבד מנשוא המונח על כתפיהם של ציבור המשרתים, בשירות חובה ובשירות מילואים. נטל אשר ממילא הוכבד בשנים האחרונות עקב המצב הביטחוני, והצורך הגובר בגיוס חיילים נוספים לשורות צה"ל במהלך תקופה זו. צורך ביטחוני דחוף זה להרחבת מעגל המשרתים הוצג לוועדת החוץ והביטחון על ידי נציגי הצבא ומערכת הביטחון לא אחת, וועדת החוץ והביטחון הכירה בצורך זה ואישרה, באותו היום בו אישרה את תיקון 28 נשוא עניינו לקריאה שנייה-שלישית, גם את חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 29 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן – **תיקון 29**) – שעניינו הארכת שירות החובה מ-30 ל-32 חודשי שירות. כלומר, ביד אחת הכירה הוועדה בצורך לתת מענה לצרכים הביטחוניים הגדלים, וביד השנייה צמצמה באופן משמעותי את היכולת של רשויות האכיפה לתת מענה לצרכים אלו, וזאת רק למגזר מסוים.

ההיבט השני הוא יצירת נורמת אכיפה פלילית בררנית ומפלה, המנוגדת באופן קוטבי לעקרון היסוד החוקתי של שוויון בפני החוק.

לא זו אף זו, הפגיעות הקשות בזכות החוקתית לשוויון אשר לא ניתן היה להשלים עמם גם בתקופת "שגרה", נחקקו בתקופה של מציאות ביטחונית מורכבת; תוך התעלמות מוחלטת מהצרכים הצבאיים ומעמדות גורמי צה"ל, ובראשם ראש המטה הכללי, אשר התריעו כי תיקון 28 יעניק תמריץ לאי-התייצבות לשירות צבאי ויפגע במאמצים הנעשים להגדלת היקף המשרתים בצבא מקרב הציבור החרדי, וכן שהתיקון אינו עולה בקנה אחד עם צרכי צה"ל וזאת באופן מובהק וחד-משמעי.

ההסדר שנקבע בתיקון 28 אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, וזאת בלשון המעטה.

תכליתו של התיקון, המעניקה משקל בלעדי ללימוד התורה, זונחת למעשה את התכלית המרכזית הנוספת שעמדה בבסיס ההסדרים שנקבעו או נדונו עד כה בעניין גיוס בני הישיבות – הגדלת היקף המשרתים בצבא מבין בני הישיבות וצמצום האי-שוויון בנטל השירות הצבאי. בשים לב לכך שההסדרים הקודמים שנקבעו בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן **חוק טל**) ובפרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון נפסלו על-ידי בית המשפט הנכבד כהסדרים בלתי חוקתיים, בין היתר בשל אי מידתיותם ובשל פגיעתם בשוויון בנטל השירות, הרי שמקל וחומר שתכליתו של תיקון 28, שאינה נותנת משקל כלשהו לתכלית השוויון בנטל השירות הצבאי, ואף חותרת בצורה ברורה תחת תכלית זו – אינה יכולה להיחשב "תכלית ראויה", אשר היא כידוע תכלית שרגישה לזכויות אדם או נועדה לקדם אינטרס ציבורי חשוב.

יצוין, כי גם התכלית הנטענת במכתבו של מזכיר הממשלה מיום 16.6.26 בדבר הצורך בהסדר עד למציאת פתרונות חקיקתו של מתווה גיוס, אשר הכנסת הנוכחית לא צלחה בחקיקתו, אין בה כדי לסייע לתיקון לצלוח את אמות המידה החוקתיות, שכן הוא אינו עומד באופן מובהק במבחני המידתיות.

לעניין זה נפנה לכך שכבר חלפו **כתשע שנים** מאז שקבע בית המשפט הנכבד בשנת 2017 בפסק דינו בבג"ץ 1877/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (12.9.17) (להלן: **בג"ץ 1877/14**), שפרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון אינו-חוקתי ודינו בטלות, ותוך שניתנה לכנסת שנה תמימה לחקיקת הסדר חלופי שיעמוד במבחנים החוקתיים. אף במסגרת ארכות חוזרות שניתנו על-ידי בית המשפט הנכבד לחקיקת הסדר חדש, לא עלה בידי הכנסות השונות (מהכנסת ה-20 ועד הכנסת הנוכחית, ה-25) לחוקק הסדר חלופי. יתר על כן, חלפו כבר **למעלה משלוש שנים** מאז שפקע פרק ג' 1 מתוכו הוא, ביום 30.6.2023; וכן כבר חלפו **כשנתיים** מאז שניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6198/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** (25.6.24) (להלן: **בג"ץ 6198/23**) בו הובהר כי חובת השירות הצבאי חלה באופן אחיד על כל בני הציבור, לרבות החרדי, וכי על הממשלה לאכוף חובה זו באורח שוויוני. הכנסת הנוכחית קיימה דיונים רבים בסוגיה זו אך בסופו של דבר לא הצליחה במשימה, ובכך הותירה את המצב החוקי הקיים ביחס לחובת הגיוס – על כנו.

בנסיבות אלה, אין שום בסיס לטענה שדווקא איסור על נקיטה בצעדים פליליים נגד מועמדים לשירות ביטחון שלומדים בישיבות הוא שיזרז את הכנסת הבאה בחקיקת הסדר חדש. נדמה שהיגיון הדברים הוא דווקא שהסדר כאמור מוריד את התמריצים לחוקק הסדר כאמור.

בנוסף, האמצעי שנבחר במסגרת תיקון 28 רחוק מלהיות האמצעי שפגיעתו בשוויון פחותה – נוכח העובדה שמדובר בהסדר גורף, המעניק חסינות מהליכי אכיפה והעמדה לדין פלילי על בסיס הצהרה בלבד, ללא כל מנגנונים מאזנים מן העבר השני המבטיחים את הגדלת היקף המשרתים בצבא. לבסוף, וזה עיקר – ההסדר אף אינו עומד במבחן המידתיות במובן הצר. זהו הסדר חקיקתי שמעניק חסינות מהליכי אכיפה פליליים לקבוצת אוכלוסייה שלמה על רקע השתייכותה המגזרית, בתקופה של מלחמה רב-זירתית שנמשכת מזה קרוב ל-3 שנים, בעצימות משתנה, ובעת בה הנטל על כלל המשרתים הולך וגובר, גלומה פגיעה אנושה בזכות החוקתית לשוויון.

אשר על כן, ההסדר שבנדון אינו חוקתי ודינו בטלות.

9. מבלי למעט מחומרת הפגיעה המהותית בזכות לשוויון, לעמדת המדינה, במסגרת הליך החקיקה אף נפלו פגמים קשים היורדים לשורש הליך החקיקה, אשר מהווים במידה רבה תמונת מראה לפגמים החוקתיים. בהצטרפם ליתר הפגמים שנפלו בהסדר המהותי עצמו, מובילים גם הם למסקנה המתחייבת כי אין מנוס מליתן צו מוחלט בעתירות, ולהורות על בטלותו של תיקון 28.

10. מן האמור עולה כי החוק העומד בפני ביקורת שיפוטית בעתירות אלו הוא כה מפלה, מנוגד לצורכי הביטחון של מדינת ישראל ולאינטרס הציבורי, פוגע בערכים יסודיים של שלטון החוק והשוויון בפני החוק ונחקק בהליך חקיקה כה פגום, שנדמה כי אי-החוקתיות הגלומה בו מדברת בעד עצמה.

החוק מהווה רכיב נוסף בשורה של צעדים שנועדו לפטור את תלמידי השירות מחובת השירות הצבאי המוטלת עליהם באופן שוויוני מאז פקיעתו של פרק ג'1, אך ורק משום השתייכותם לקבוצה זו, בניגוד בוטה לדרישתו של בית המשפט הנכבד מהממשלה לנקוט צעדים, לרבות בדרך של חקיקה, על מנת להגביר את הגיוס של תלמידי הישיבות לצה"ל, ותוך התנערות בוטה מעקרונות של שוויון ומצורכי הצבא.

לחוק הזה אין תקומה משפטית.

11. לשם הצגת הדברים כסדרם ומיקום החוק ברצף הכרונולוגי של המהלכים שהובילו עליו, יהיה סדר הילוכנו בתגובה זו כדלקמן: תחילה נעמוד על הרקע הנוגע לחובת גיוסם של תלמידי הישיבות והתפתחות הדין והפסיקה בנושא, עד לחקיקתו של התיקון שבנדון. לאחר מכן, נסקור את הליך חקיקת תיקון 28, על גלגוליו השונים, ואת ההסדר שהתקבל בסופו של ההליך. לאחר מכן נעמוד על הצורך הביטחוני המובהק והדחוף בעיבוי שורות הצבא, בפרט בעת הזו, ועל חובת המדינה לנקוט באכיפה שוויונית של חובת הגיוס כלפי חייבי הגיוס מקרב כלל ציבור המלש"בים, לרבות בני הציבור החרדי. בתוך כך, נציג את התרומה הקיימת בצעדי אכיפה אישיים כלפי הפרט לשם אכיפת חובת השירות הצבאי. בשלב הבא, נידרש בהרחבה לעמדת המדינה ביחס לתיקון שבנדון, ונראה כיצד התיקון שבנדון אינו עומד במבחני פסקת ההגבלה. לבסוף נעמוד אף על הכשלים שנפלו בהליך החקיקה, אשר בהצטרפם ליתר הפגמים שנפלו בהסדר, מובילים אף הם למסקנה כי דינו בטלות.

חובת גיוסם של תלמידי הישיבות – סקירה תמציתית של התפתחות הדין בנושא

12. הרקע לפטור משירות בצה"ל שניתן לתלמידי הישיבות ש"תורתם אומנותם" פורט בהרחבה רבה בפסקי-דין קודמים שניתנו בנושא (ראו למשל: בג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441, 449-455 (1988) (להלן: **בג"ץ 910/86**); בג"ץ 1877/14, בפס' 3-9; בג"ץ 6198/23, בפס' 9-1).
13. בתמצית יצוין, כי עוד לפני הקמת המדינה, ביום 9.3.48, הודיע ראש המטה הארצי של ארגון ההגנה כי "נתקבלה החלטה כי בני הישיבות, לפי רשימות מאושרות, פטורים משירות בצבא. לתלמידים המסוגלים ינתן אימון להגנה עצמית במקום תלמודם". עוד צוין, כי "החלטה זו כחה יפה למשך שנת תש"ח ובסוף השנה תבחן הבעיה מחדש" (ראו הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות דוח הוועדה 32 (2000) ("ועדת טלי"); וכן ראו בג"ץ 910/86 הנ"ל, בפס' 1 לחוות-דעתו של השופט א' ברק). מדיניות זו נמשכה, מכוח החלטות שונות של שרי הביטחון, משנים 1949, 1951 ו-1958 (שם, בפס' 1-2). בשנת 1968, החליטה ועדת שרים שמונתה לשם כך, כי "ישאר בתוקפו ההסדר לפיו תלמיד ישיבה הלומד תורה ברציפות מגיל 16, יידחה גיוסו כל עוד תורתו אומנותו" (שם, בפס' 3).
- עתירות בנושא זה הוגשו לראשונה לבית המשפט הנכבד בשנות השבעים של המאה הקודמת, ונדחו על-הסף בעילה של העדר זכות עמידה ואי-שפיטות (בג"ץ 40/70 **בקר נ' שר הביטחון**, פ"ד כד(1) 238 (1970); בג"ץ 448/81 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד לו(1) 81 (1981); ד"נ 2/82 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד לו(1) 708 (1982); בג"ץ 179/82 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד לו(4) 421 (1982)).
14. בשנת 1986, במסגרת בג"ץ 910/86, בית המשפט הנכבד דן, לראשונה, בעתירה שהוגשה בנושא – לגופה; תוך שהכיר בזכות העמידה של העותרים שם, ובשפיטות הסוגייה. אולם, לגוף הדברים, בית המשפט הנכבד לא ראה להתערב בהחלטת שר הביטחון בעניין, וקבע כי ההחלטה מצויה בגדרי סמכותו של שר הביטחון מכוח סעיף 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן – **חוק שירות ביטחון**); וכי אינה חורגת ממתחם הסבירות, בהתחשב במכלול נסיבות העניין, ובהן צורכי הביטחון העדכניים והיקף תלמידי הישיבות שקיבלו אז פטור משירות צבאי מכוח ההחלטה מושא העתירה שם (מתוך מחזור הגיוס לשנת 1987 – 1,674 תלמידי ישיבות, 5.4% מכלל מחזור הגיוס של השנה האמורה, קיבלו דחיית גיוס; ובסך הכול – 17,017 תלמידי ישיבות נכללו באותה שנה בהסדר של דחיית גיוס).
15. בשנת 1998 קבע בית המשפט הנכבד לראשונה, על רקע הגידול המשמעותי במספר תלמידי הישיבות שקיבלו פטור משירות צבאי, בהתחשב בהשלכות חברתיות מרחיקות הלכת של ההסדר, ובשים לב להתחזקות במעמדו של "הכלל בדבר הסדרים ראשוניים" (עם חקיקתם של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; וחוק-יסוד: חופש העיסוק), כי ההכרעה בשאלת גיוס תלמידי הישיבות צריכה להיעשות על ידי הכנסת, ולא על ידי שר הביטחון (בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פס' 35 לחוות-דעתו של הנשיא א' ברק (9.12.98) (להלן: **עניין רובינשטיין**)).

16. בהמשך לכך, גובש דו"ח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות בראשות כב' השופט טל, ועל יסוד המלצותיה הכנסת חוקקה את חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: **חוק טל**). במסגרת החוק, הוסמך שר הביטחון לדחות שירות בצה"ל של תלמיד ישיבה, בתנאים מסוימים, ובהם עמידה במכסת שעות לימוד מינימליות ואיסור על עבודה בשעות הלימוד. חוק טל נחקק כהוראת שעה, לתקופה של חמש שנים.

נגד חוק טל הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**), ובפסק הדין שניתן בעניין, ביום 11.5.06, נקבע כי החוק פוגע בשוויון באופן העולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד; וכי על אף שהחוק נועד לתכליות ראויות, בחינת הנתונים שעמדו לפני בית המשפט הנכבד בנוגע ליישום החוק, לימדה כי לא מתקיים קשר רציונלי בין תכליות החוק לבין האמצעים שנקבעו להגשמתן. לצד זאת נקבע בפסק הדין, כי החוק "עוסק בבעיית יסוד של החברה הישראלית, שאין לפתרה בהינף קולמוס; הוא עוסק בעניין רגיש, המחייב הבנה והסכמה; הוא מבקש לתת פתרונות שאינם קלים ואינם פשוטים; הוא נחקק מראש כהוראת שעה. המחוקק ביקש זמן לבחינת ההתאמה של מטרות החוק לאמצעים שנקבעו ולהגשמתם. עניין לנו בשאלה חברתית סבוכה. זמן ההמתנה של חמש שנים נופל לגדר מרחב התימרון החקיקתי של המחוקק. כל אלה מחייבים אותנו להמתין במסקנתנו. יש לתת למבצעי החוק הזדמנות לתקן את שקלקלו. יש לאפשר לחברה הישראלית בכלל, ולחברה החרדית בפרט, להפנים את הסדרי החוק ואת דרכי ההגשמה של הוראותיו. כל אלה מצביעים על כך כי יש להמתין לחלוף חמש השנים מאז נחקק החוק. אז יהא על הכנסת לבחון את הגשמתו הלכה למעשה. יהא עליה לבדוק אם הזמן שחלף מאז פסק דינו זה, שינה באופן מהותי את התמונה" (שם, פס' 68 לחוות-דעתו של הנשיא א' ברק) (להלן: **עניין התנועה לאיכות השלטון 2002**)).

17. בתום תקופת תוקפו של חוק טל, החליטה הכנסת להאריך את תוקפו בחמש שנים נוספות, עד לשנת 2012. נגד החוק המוארך הוגשו עתירות נוספות, ובית המשפט הנכבד קבע כי החוק "אינו עומד במבחן המידתיות על פי מבחן המשנה הראשון, כלומר אין באמצעים שנקבעו בו כדי להגשים את תכליותיו, והוא הפך למעשה לכלי להנצחת המצב שהיה קיים עובר לחקיקתו" (בג"ץ 6298/07 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פס' 61 לחוות-דעתה של הנשיאה ד' ביניש (21.2.12); (ההדגשה במקור). לפיכך נקבע, כי "הכנסת לא תוכל לשוב ולהאריך במתכונתו הנוכחית הארכה נוספת" (שם, בפס' 64).

18. לאחר פקיעת תוקפו של חוק טל המוארך, ובשים לב לכך שהכנסת לא חוקקה הסדר חלופי תחתיו, הוגשו עתירות לבית המשפט הנכבד, שבמסגרתן נטען, בעיקרו של דבר, כי על המדינה לאכוף את הוראות חוק שירות ביטחון על כלל תלמידי הישיבות (בג"ץ 5823/12 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון** (1.4.14) (להלן: **בג"ץ 5823/12**); ובג"ץ 6704/12 **ישראל חופשית נ' הכנסת** (1.4.14) (להלן: **בג"ץ 6704/12**)). בהחלטתו מיום 22.8.13 עמד בית המשפט הנכבד על כך ש"סעיף 20 לחוק שירות ביטחון קובע מסגרות זמן שונות לגבי מועד ההתייצבות לשירות. סעיף 20(ג) לאותו חוק מורה כי חלוף הזמן יביא להפחתה בשיעור ישיר של תקופת השירות הצבאי" (שם, בפס' 6). על רקע האמור, ניתן במסגרת ההחלטה האמורה צו-ביניים המונע "הפחתה של תקופת שירות או כל תקופה רלוונטית אחרת לעניין גיוסם ושירותם של בני ישיבות" (פס' 9).

19. ביום 12.3.14 התקבל בקריאה שנייה ושלישית בכנסת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014, ובמסגרתו נוסף לחוק פרק ג' שכותרתו "שילוב בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים" (להלן: **תיקון מס' 19, ו-פרק ג'**). בהתחשב בשינוי מצב הדברים הנורמטיבי שעמד בבסיס העתירות הנ"ל – הן נמחקו.

20. תיקון מס' 19 לחוק שירות ביטחון נתקף אף הוא במסגרת עתירות שהוגשו לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 1877/14; בג"ץ 1937/14 **בן חורין נ' כנסת ישראל**; ובג"ץ 2260/14 **עמותת הרצליה למען תושביה נ' ממשלת ישראל** (העתירות המאוחדות מצוינות לעיל ולהלן: **בג"ץ 1877/14**). ביום 24.11.15 התקבל תיקון נוסף לחוק שירות ביטחון (תיקון מס' 21), ובמסגרתו נכללו הוראות שונות הנוגעות לדחיית שירותם של תלמידי הישיבות. ההסדר שנקבע בתיקונים מס' 19 ו-21 לחוק שירות ביטחון התבסס על מודל קולקטיבי, של יעדי גיוס, שהממשלה הוסמכה לקבוע ביחס לכלל הציבור החרדי; בנוסף, במישור הפרט – נקבעה סמכות לדחיית שירות חוזרת ונשנית לתלמידי ישיבות, עד לקבלת פטור מלא משירות. נוסף על כך, בהתאם להסדר, התאפשר לתלמיד ישיבה לבחור בין שירות צבאי לבין שירות לאומי-אזרחי, שהוסדר באותה עת במסגרתו של חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014.

21. נגד תיקון מס' 21 לחוק שירות ביטחון הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 8017/15 **מפלגת "יש עתיד" בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל**); והדיון בעתירה האמורה אוחד עם הדיון בשלוש העתירות שהוגשו נגד תיקון מס' 19 לחוק.

ביום 12.9.17 ניתן פסק-דין של בית המשפט הנכבד, ובמסגרתו נקבע כי ההסדר שנקבע בפרק ג' לחוק שירות ביטחון פוגע בשוויון באופן המקים פגיעה בזכות החוקתית לכבוד (פס' 42-50 לחוות-דעתה של הנשיאה מ' נאור). בניתוח של מידתיות הפגיעה, בית המשפט הנכבד הצביע על שני כשלים בולטים בהסדר הגיוס הנדון: "הראשון, העובדה שאף הסדר הגיוס החדש נותר בפועל תלוי באופן בלעדי ברצונם הטוב של הרשות המבצעת ושל תלמידי הישיבות והציבור החרדי, משלא נקבעו בו סנקציות ממשיות (ובמילים אחרות – הוא 'חסר שיניים')". הפגם השני נעוץ בזמניותו של הסדר הגיוס החדש ובהיעדר הסדרה כלשהי של פתרון קבע בנושא זה" (שם, בפס' 58).

כך, באשר לסוגיית הסנקציות הכלולות בהסדר, נקבע כי "בתקופת ההסתגלות הראשונה, ההסדר נטול סנקציות וכוח כופה. בתקופה זו הצלחתו תלויה למעשה ברצונם הטוב של תלמידי הישיבות. בתקופת ההסתגלות השנייה, תלויה הצלחתו של ההסדר ברצונו הטוב של שר הביטחון, שלו העניק המחוקק את המפתח להפעלתו בלא התוויה ממשית של שיקול דעתו. בעקבות זאת, קיים ספק ממשי האם גם בתקופת ההסתגלות השנייה יוכל הסדר הגיוס החדש לתרום במידה הנדרשת להגשמת התכלית האמורה [...]. בנוסף, אין זה ברור כי העברת שיקול הדעת לשר באופן שבו נעשתה אכן מיישמת כהלכה את הקביעה בפרשת רובינשטיין בדבר הצורך להסדיר נושא זה בהסדר ראשוני. כשלים אלה דומים במהותם לכשלים מהם סבלו הסדרי הגיוס הקודמים ואשר הובילו לקביעה כי חוק דחיית השירות איננו חוקתי" (שם, בפס' 65).

אשר לזמניות ההסדר, נקבע כי "תקופת ההסתגלות השנייה מסתיימת ביום 30.6.2023 (סעיף 226 לחוק). בחוק שלפנינו אין כל הוראה מפורשת לגבי הדין שיחול לאחר אותו יום. המשיבים טענו כי מדובר ב'הוראת שעה' (או 'הוראת שעה מהותית' כלשונה של המדינה [...]). זאת, אף שהדבר לא מצוין בכותרתו של החוק ולמרות שאין בו סעיף מיוחד שעוסק בתוקפן של הוראותיו של הסדר הגיוס החדש, בשונה מהמקובל במקרים אחרים שבהם ביקש המחוקק ליצור הבחנה בין חוק 'רגיל' לבין חוק זמני במהותו. מכל מקום, ביום 30.6.2023 יפקע למעשה הסדר הגיוס החדש על מכלול הוראותיו" (שם, בפס' 67).

לעניין זה, בית המשפט הנכבד ניתח את ההיסטוריה החקיקתית הרלוונטית, והסיק כי "התרחיש שראה המחוקק לנגד עיניו הוא כי עם פקיעתו של הסדר הגיוס החדש לא יחול על תלמידי הישיבות החוק 'הרגיל' ככתבו וכלשונו, על חובת הגיוס הכללית הקבועה בו, אלא כי תידרש החלטה חדשה בדבר הסדר הקבע שיחול. דומה כי כל טענה אחרת היא בגדר היתממות. במובן זה, נראה כי מה שהיה הוא שיהיה וכי הניגון עוד ישוב ויחזור. העדר ההכרעה הברורה לגבי עתידו של ההסדר יוצר כשלעצמו כשל מבני חמור בו. זאת, משום שכלל לא ברור בנקודת הזמן הנוכחית מהו היעד שאותו מבקש המחוקק להשיג בסופו של התהליך" (שם, בפס' 71).

בהמשך לאמור, בית המשפט הנכבד קבע כי "אין מנוס מן המסקנה כי הסדר הגיוס החדש אינו צולח את מבחן הקשר הרציונאלי" (שם, בפס' 73); וכי מסקנה זו מתחזקת אף מבחינה של מצב הדברים בפועל, על בסיס הנתונים שהתקבלו ממועד תחיקתו של ההסדר (שם, בפס' 75-93).

במישור הסעד נקבע, כי "על מנת לאפשר היערכות לקראת השלכות ביטולו של הסדר הגיוס החדש" – כניסתה לתוקף של הצהרת הבטלות תושהה לתקופה של שנה ממועד פסק הדין; דהיינו, עד לחודש ספטמבר 2018 (שם, בפס' 103). כפי שהובהר בפסק הדין, תקופת ההתארגנות האמורה נועדה להקנות לכנסת שהות מספקת לדון כנדרש בהסדר החוקי שצריך לחול לעמדתה לעניין גיוס תלמידי הישיבות ובכלל זה – לאפשר לה לחוקק הסדר חקיקתי חדש, אם תראה צורך בכך (שם, בפס' 104).

22. **מאז מתן פסק הדין האמור ועד למועד הגשת תשובה זו, הכנסת לא חוקקה חוק חדש בנוגע לגיוסם של תלמידי הישיבות.** לאחר שניתן פסק הדין והסתיימה תקופת ההתארגנות האמורה, המדינה הגישה במשך חמש שנים בקשות להארכת תקופת ההשהיה של תוקף הצהרת הבטלות שנקבעה בפסק הדין בבג"ץ 1877/14, לצורך גיבוש הסדר חקיקתי חלופי. יצוין כי בתקופה זו נערכו חמש מערכות בחירות והתחוללה מגיפת הקורונה; כמו כן, בתקופת הכנסת ה-24 ביקשה הממשלה לקדם תיקון לחוק שירות ביטחון ולקבוע הסדר חדש בסוגיית שילוב תלמידי הישיבות. סוגיות אלה עמדו בלב בקשות הארכה שהגישה המדינה כאמור.

בית המשפט הנכבד נעתר לבקשות אלו, והורה על השהיית הכרזת הבטלות כאמור, עד שביום 30.6.23 פקע ההסדר שהיה קבוע בפרק ג'1, בהתאם להוראותיו שלו עצמו (ובמנותק מהצהרת הבטלות שנקבעה בפסק הדין בעניין תיקון מס' 19 ותיקון מס' 21, כמפורט לעיל).

23. ביום 25.6.23, חמישה ימים לפני פקיעת ההסדר שנקבע בפרק ג'1, התקבלה החלטת ממשלה מס' 682, אשר כותרתה "השירות בצבא הגנה לישראל והוקרת המשרתים" ובמסגרתה נקבע כי "בשים לב לפקיעת פרק ג'1 לחוק, בתקופה שמיום 1 ביולי 2023 ועד ליום כניסתו לתוקף של ההסדר החדש (להלן: תקופת הביניים) לא יינתנו דחיות שירות חדשות ולא יוארכו דחיות שירות שניתנו מכוח הפרק האמור לתלמידי ישיבות ובוגרי מוסדות לימוד חרדיים".

לצד זאת קבעה ההחלטה כי "בהינתן כוונת הממשלה לגבש הסדר חקיקתי חדש, הממשלה מנחה את שר הביטחון, להנחות את צה"ל, במסגרת סמכותו לקרוא לגיוס בתוך התקופה הקבועה בסעיף 20 לחוק, כי לא יינקטו הליכים לשם גיוסם של תלמידי ישיבות כאמור, ככל שיוצגו בפני רשויות הגיוס אישורים לפי צורכי הצבא ודרישתו, בדבר לימודיהם בישיבות, וזאת עד ליום 31 במרץ 2024".

24. נגד החלטת ממשלה מס' 682 הוגשו מספר עתירות לבית המשפט הנכבד, ובמסגרתן נטען, בעיקרו של דבר, כי ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם ההלכה שנקבעה בעניין **רובינשטיין**, שלפיה מתן פטור גורף משירות לתלמידי ישיבות עולה כדי הסדר ראשוני המצריך חקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 6198/23, בג"ץ 6199/23 **אחים לנשק נ' שר הביטחון**, בג"ץ 6477/23 **סיידוף נ' שר הביטחון** (אותן עתירות מאוחדות מצוינות לעיל ולהלן: **בג"ץ 6198/23**)).

לשלמות התמונה יצוין, כי עתירות אלו נדונו במאוחד עם עתירות שהוגשו נגד המשך העברת כספי תמיכות למוסדות תורניים, עבור תלמידים שהם מלש"בים שלא ניתן להם פטור מגיוס כדין (בג"ץ 7525/23 **פורום איילון לזכויות אדם, זכויות חברתיות וצמיחה שוויונית נ' היועצת המשפטית לממשלה** ובג"ץ 7955/23 **התנועה הדמוקרטית האזרחית נ' ממשלת ישראל**; להלן: **עתירות המימון**). נוסף על כך, נדונה עם עתירות אלו עתירה שהוגשה נגד החלטת ממשלה 1724, שבמסגרתה ביקשה הממשלה לקבוע את גבולותיו של הייצוג הנפרד שהיועצת המשפטית לממשלה התירה לממשלה בעתירות הנ"ל (בג"ץ 3917/24 **משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ממשלת ישראל** (להלן: **עתירת הייצוג הנפרד**)).

25. ביום 26.2.24 ניתן צו-ביניים בעתירות, "המונע החל מהיום הפחתה של תקופת שירות או כל תקופה רלוונטית אחרת לעניין גיוסם ושירותם של בני ישיבות" (זאת, בדומה לצו הביניים שניתן ביום 22.8.13 במסגרת בג"ץ 5823/12 ובג"ץ 6704/12; ראו לעיל, בסעיף 17).

26. ביום 25.6.24 ניתן פסק הדין בעתירות הנ"ל בהרכב של תשעה שופטים, ובמסגרתו נקבע כי "אין בעת הזו בסיס חוקי להימנעות מגיוסם של תלמידי הישיבות" וכי "על המדינה לפעול לאכיפת חוק שירות ביטחון על תלמידי הישיבות" (פס' 44). קביעה זו, כמפורט בפסק הדין, מבוססת על הלכת **רובינשטיין**, שלפיה – דחיית שירות של תלמידי הישיבות שתורתם אומנותם היא "הסדר ראשוני", שרק הכנסת מוסמכת לקבוע (פס' 47); ובהתאם – "בהיעדר מסגרת חקיקתית שקובעת הסדר פטור לתלמידי הישיבות, לא נתונה לרשות המבצעת הסמכות לקבוע מדיניות בעניין זה" (שם, בפס' 49).

במסגרת פסק דינו, עמד בית המשפט הנכבד על חובתה של הרשות המינהלית לאכוף את הדין באופן שוויוני. כך נקבע לעניין זה:

"החלטת הממשלה לגופה מעוררת קושי במישור נוסף; זאת מאחר שבמסגרתה מורה הממשלה לרשויות הצבא לנקוט באכיפה סלקטיבית פסולה. אין חולק כי לאחר פקיעתו של פרק ג', הוראות חוק שירות ביטחון חלות באופן שווה הן על תלמידי הישיבות, הן על יתר המיועדים לשירות, ואין עוד עיגון בחוק להבחנה בין שתי הקבוצות. למרות זאת, החלטת הממשלה מורה לרשויות הצבא להבחין בין הקבוצות במישור של אכיפת החוק; הלכה למעשה, מדובר בהוראה לאכוף את החוק באופן מפלה. אמנם, לרשות המינהלית נתון שיקול דעת באכיפת הוראות החוק, ואולם עליה להפעיל אותו באופן אשר מקיים את עיקרון השוויון, שהוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי של כלנו" [...]. ברי כי גיוסם של תלמידי הישיבות מצריך היערכות משמעותית של רשויות הצבא, וכי ניתן להתחשב בהיערכות זו לעניין אופן אכיפת חובת הגיוס של תלמידי הישיבות. ואולם – החלטת הממשלה מבקשת להורות לרשויות הצבא להימנע באופן גורף, ללא כל סייג או שיקול דעת, מגיוסו של מי שהוא תלמיד ישיבה. משכך, מדובר באכיפה סלקטיבית פסולה, והיא מגלמת פגיעה קשה בשלטון החוק, ובעיקרון שלפיו כל הפרטים שווים בפני החוק (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289, 304-305 (1999)). לכך יש להוסיף כי חומרתה של האכיפה הסלקטיבית מתעצמת כאשר מדובר באכיפת חובת הגיוס על הפרט: חובה שמשמעותה הגבלה משמעותית על זכויות היסוד שלו ואשר עשויה לחייבו להעמיד בסכנה את חייו ואת שלמות גופו, בהגנה על ביטחון המדינה." (שם, בפס' 53) (ההדגשה הוספה).

נוסף על האמור, בית המשפט הנכבד עמד על כך שהוראת החלטת הממשלה מס' 682, להימנע באופן גורף מגיוס בני הישיבות בעת הזו, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של הרשות המינהלית להפעיל את סמכותה "בהתאם לתשתית עובדתית מלאה ותוך מתן משקל לכלל השיקולים הרלוונטיים, ובהם צרכי הביטחון העכשוויים של הצבא ושל מערכת הביטחון" (שם, בפס' 59). לעניין זה, נזכיר כי חודשים ספורים לאחר קבלת החלטה 682, התרחשו אירועי ה-7.10, אשר שינו מן היסוד את המצב הביטחוני ואת הצורך הצבאי-מבצעי, באופן שיש בו כדי לשנות את האיזונים החוקתיים שעמדו ביסוד ההסדר עד לאותה העת. בהקשר זה, בית המשפט הנכבד ציין את עמדתה העדכנית של מערכת הביטחון, "כי נוכח ריבוי המשימות הביטחוניות והלחימה האינטנסיבית במגוון זירות קיים צורך קונקרטי ודחוף בכוח אדם נוסף" (שם). בהמשך לכך נקבע ש"ברי כי בהפעלת סמכותו של הפוקד חובה עליו ליתן את הדעת לאתגרים שמונחים לפתחו של הצבא ומערכת הביטחון בימים אלה, כמו גם לצרכי הביטחון הקונקרטיים. החלטתו של הפוקד לא יכולה להיות מנותקת מהאמור לעיל, ועליה לשקף את המציאות הביטחונית שבה אנו מצויים בימים אלה ממש." (שם).

נוסף על האמור, טרם חתימת פסק דינו, ציין בית המשפט הנכבד כי: "במצב דברים זה, אי אכיפת הוראות חוק שירות ביטחון יוצרת הפליה קשה בין אלה הנדרשים לשרת, לבין אלה אשר לא ננקטים הליכים לשם גיוסם. כפי שנאמר בפרשה אחרת, 'הפליה באשר ליקר מכל – החיים עצמם – היא הקשה שבהפליות. האדם מוכן ליתן חייו להבטחת מולדתו. הוא אינו מצפה לכל טובת הנאה מכך. הוא מצפה רק לכך שגם אחרים ינהגו כמוהו'" (בג"ץ 6427/02, בעמ' 690). בימים אלה, בעיצומה של מלחמה קשה, מעמסת אי השוויון בנטל חריפה מתמיד – ומחייבת קידום פתרון בר קיימא לסוגיה זו." (שם, בפס' 89) (ההדגשה הוספה).

27. לשלמות התמונה יצוין, כי במסגרת אותו פסק דין, בית המשפט הנכבד קבע ביחס לעתירות המימון, כי "אין סמכות חוקית להמשיך בהעברת התמיכות" למוסדות תורניים בגין תלמידי הישיבות שלא קיבלו פטור כדין משירות צבאי או דחייה כדין של שירות כאמור (שם, ראו פס' 44). נוסף על כך, בית

המשפט הנכבד קבע בנוגע לעתירת הייצוג הנפרד, כי "החלטת ממשלה 1724 ניתנה בחוסר סמכות והיא בטלה" (שם).

לצד האמור, ביחס ל"מישור היישומי", קבע בית המשפט הנכבד כי העתירות האמורות "אינן המסגרת המתאימה לדיון בפרטים הנוגעים לאופן אכיפת הוראות חוק שירות ביטחון והיקפי הגיוס של תלמידי הישיבות, וממילא איננו מביעים עמדה ביחס לסוגיה זו. מובן כי אף בהפעלת סמכות זו ובפעולות לגיבוש תכניות לגיוס מדורג של תלמידי הישיבות יהא על רשויות הצבא לפעול בהתאם לכללי המשפט המינהלי" (פס' 60).

28. ביני לבני, בחודש מאי 2024 הודיע ראש הממשלה כי בכוונתו לקדם את הצעת חוק הגיוס שהוגשה על ידי הממשלה הקודמת בכנסת הקודמת. נידרש לכך בהמשך הדברים, אך תחילה נקדים תיאור ביחס ליישום חובת הגיוס של תלמידי הישיבות בהעדר חוק גיוס, במישור היישומי.

יישום חובת הגיוס של תלמידי הישיבות - המישור היישומי

29. לאחר שניתן פסק הדין בבג"ץ 6198/23, ובהמשך לפקיעת פרק ג' לחוק, לא היה הסדר שאפשר להבחין בין תלמידי הישיבות החרדיות לבין יתר חייבי הגיוס לשירות ביטחון. בנסיבות אלו, לא הייתה נתונה לרשויות המדינה סמכות להורות על הימנעות גורפת מגיוסם של בני הישיבות והיה עליה לפעול בהתאם להוראות חוק שירות ביטחון. בהמשך לכך, הוגשו מספר עתירות הנוגעות לאופן היישום של החובה האמורה ואכיפתה. זאת, כחלק מיישום פסק הדין שניתן בבג"ץ 6198/23 (בג"ץ 5819/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון**; בג"ץ 27156-08-24 **ישראל חופשית נ' מפקדת מיט"ב**; בג"ץ 55368-08-24 **סיון הופמן נ' ממשלת ישראל** (להלן: **העתירות היישומיות**)). במסגרת העתירות היישומיות, העותרים דרשו מהמדינה ליישם את פסק הדין בבג"ץ 6198/23 באופן מיידי באמצעות גיוס עשרות אלפי תלמידי הישיבות המחויבים בשירות לפי חוק שירות ביטחון, ונקיטה בצעדי אכיפה פליליים ואזרחיים כלפי מי שאינו מתייצב. לטענתם, בעוד שהנטל על המשרתים בסדיר ובמילואים גדל דרמטית עקב המלחמה, הימנעות המדינה מאכיפה יוצרת פגיעה קשה בשוויון בנטל.

30. בתגובתה המקדמית לעתירות היישומיות הבהירה המדינה כי בהיעדר חוק אין בסיס למתן פטור גורף לבני הישיבות. במסגרת התגובה, **דווח על פעולות שונות שמבצע צה"ל להרחבת היקף המגויסים לשירות צבאי מקרב בני הציבור החרדי, וליצירת התנאים שיאפשרו לבני אוכלוסיה זו להתגייס, תוך שמירה על אורחות חייהם**. בכלל זאת, הודיעו משיבי המדינה על **יצירת מסלולי שירות מותאמים במגוון יחידות; הקמת בסיס הכשרה יעודי לבני הציבור החרדי; פעולות להגברת המודעות לשירות בקרב מלש"בים חרדים; ביצוע התאמות בהליכי המיון, הקליטה וההתייצבות ועוד**. עוד הובהר בתגובה המקדמית שם, כי "גיוס חרדים לצה"ל מגלם בעת הזו צורך ביטחוני מובהק". בתוך כך, צה"ל הציג יעד גיוס ראשוני של כ-3,000 חרדים נוספים בשנת 2024 (מעבר לממוצע שנתי של כ-1,800) וכי בשנת הגיוס 2025 (המתחילה ביום 1.7.25) יכולת הקליטה צפויה לגדול ב-20% וכי לאחר מכן "לא צפויה להיות כל מגבלה על יכולת הקליטה של בני הציבור החרדי בצה"ל, זאת, כמובן, בהינתן שיועמדו לרשות צה"ל היקף המשאבים הנדרשים לצורך הגדלת תשתיות כפי שהציג צה"ל".

לעניין הליכי האכיפה, צוין כי הצבא פועל לפי "שרשרת גיוס" מובנית: ככלל, מלש"ב שלא מתייצב לשלושה זימונים מקבל "צו 12", המהווה צו גיוס לכל דבר, ולאחריו פרטיו מועברים למשטרת ישראל לצורך מעצר ולרשות האוכלוסין לצורך עיכוב יציאה מהארץ.

יצוין כי לאורך ההליך, מזכיר הממשלה הציג את עמדת הממשלה לפיה גיוס אפקטיבי יושג רק באמצעות חקיקה בהסכמה, ולא באמצעות צעדי אכיפה. בתוך כך עדכן כי הממשלה פועלת לקידום תיקון מתאים בחוק שירות ביטחון.

31. בהמשך לכך ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד להגשת הודעת עדכון ביחס למספר סוגיות ובהן שליחת צווי גיוס, הערכות לשימוש באמצעי אכיפה שונים, התייחסות לחיובי גיוס שלא נשלחים אליהם צווים וצעדים נוספים שנעשים באשר למיצוי פוטנציאל המשרתים במילואים. בהמשך לכך הוגשו הודעות עדכון מטעם המדינה ביחס לנתונים שהתבקשו על ידי בית המשפט הנכבד ובפרט גם ביחס למישור הליכי האכיפה נגד המשתמטים מחובת גיוס תוך שהודגש כי כלל גורמי המקצוע והמשפט שהשתתפו בדיוני המעקב שהתקיימו מעת-לעת בראשות היועצת המשפטית לממשלה "הדגישו כי לשם מילוי שורות הצבא, קיימת חשיבות רבה בהגברת צעדי אכיפה אישיים כלפי משתמטים, לרבות הרחבת סל הסנקציות המנהליות והכלכליות כלפי הפרט."

32. בהמשך לכך, ולאחר שהוגשו הודעות עדכון מטעם המשיבים, ניתן צו על-תנאי בעתירות היישומיות בעניין הוצאת צווי גיוס בעניינם של מלש"בים שעליהם נסבות העתירות, בהיקף המתאים לצרכי הצבא, ו"מדוע לא יפעלו לאכיפת הצווים שהוצגו גם על ידי נקיטת צעדי אכיפה אישיים ואפקטיביים כלפי מי שהוצאו להם צווי גיוס ולא התייצבו בהתאם".

33. בתצהיר התשובה, שהוגש ביום 5.8.25, דווח על השלמת משלוח צווי התייצבות לכלל 54,000 המלש"בים החרדים ששירותם נדחה בעבר. הצבא פירט את היערכותו לקליטה: פתיחת חטיבת החי"ר החרדית "חשמונאים", מסלולים בטכנולוגיה ובמג"ב, והתאמת כלי המיון (מבחני דפ"ר וראיונות אישיים) למאפייני הציבור החרדי. גורמי המקצוע העריכו כי יכולת הקליטה של צה"ל תעלה ב-20% מדי שנה. ביחס לשנת הגיוס 2026 (החל מיולי 26) הובהר כי צה"ל פועל לכך שלא תעמוד עוד כל מגבלה על יכולת הקליטה של בני הציבור החרדי לשורות צה"ל.

בכל הנוגע לנתוני אכיפה, דווח על הגברה וטיוב של האכיפה של צה"ל במעברי הגבול, בשיתוף רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל, ובתוך כך גם הידוק התיאום עם משטרת ישראל לעניין מעצרים מזדמנים; ביצוע פעולות אכיפה יזומות מוכוונות מודיעין; והשקת של תוכנית 'מתחילים מחדש' אשר נתנה למשתמטים הזדמנות קצובה ומוגבלת בזמן להתייצב ולהתחיל מיד בשירות צבאי, בלי להיעצר.

בנוסף במסגרת תצהיר התשובה בעתירות היישומיות הובהר כי היועצת המשפטית לממשלה פנתה מספר פעמים לראש הממשלה ולשר הביטחון בצינה כי נוכח המצב החוקי, בהתחשב בהכבדה המשמעותית בנטל השירות הצבאי ובשים לב לצרכי הצבא, ולמספר המתגייסים מקרב בני הציבור החרדי, נדרש "להציג בטווח הזמן המיידי תוכנית להגברת האכיפה, לרבות באמצעות החלטות ממשלה ומינהל, שהן האמצעי העומד לרשות הממשלה, אף ללא צורך בקידומה של חקיקה חדשה". פניות אלה לא נענו.

בהמשך לכך החליט בית המשפט הנכבד על הרחבת הרכב השופטים בעתירות היישומיות לחמישה שופטים. ביני לביני, הוגשו מסמכים נוספים במסגרת העתירות היישומיות לרבות גם נתונים עדכניים ביחס לשליחת צווים ויישום תכנית אכיפה.

תצהיר התשובה בעתירות היישומיות מיום 5.8.25 (ללא נספחים) מצורף ומסומן מש/1.

34. ביום 29.10.25 התקיים דיון בעתירות היישומיות, וביום 25.11.25 ניתן פסק הדין תוך שנקבע כי דין העתירות בעיקרו של דבר – להתקבל. בית המשפט הנכבד עמד בפסק הדין על ארבע נקודות מוצא: הראשונה, כי בהתאם למצב החוקי הנוהג, חוק שירות בטחון והחובה שהוא מטיל – חלים באופן שיוויוני גם על בני הציבור החרדי; השנייה, כי "אותו אי-שוויון מעיק, זועק, שעמד בבסיס גלגוליה הקודמים של סוגיה זו, נעשה חמור יותר ויותר מאז פרוץ המלחמה ביום השבעה באוקטובר 2023". השלישית כי: "שבעת הנוכחית, על הפרק לא רק סוגיה של שוויון, אלא צורך ביטחוני ממשי. כפי שנמסר מאת גורמי המקצוע בצה"ל, כאמור לעיל, לפי צרכי הצבא העדכניים נדרשים כ-12,000 חיילים נוספים בשירות חובה, כאשר למעלה ממחציתם – לתפקידי לחימה. מחסור זה בחיילים, ובלוחמים בפרט, בא לידי ביטוי לאורך המלחמה, בין היתר, בהיקפים יוצאי הדופן של גיוס המילואים; בהעלאת גיל הפטור משירות מילואים (ראו: חוק שירות בטחון (תיקון מס' 26 – הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024); ובהקדמת גיוסם של תלמידי ישיבות ההסדר, המכינות הקדם-צבאיות ומבצעי שנות שירות"; הרביעית: "שהחובה להביא לגיוס תלמידי ישיבות איננה משימה צבאית בלבד, אלא משימה לאומית בעלת חשיבות עליונה (ראו והשוו: עניין רובינשטיין, עמודים 528, 530; ראו גם: בג"ץ 6198/23, פסקה 47). משמעות הדברים היא שפעולות צה"ל לבדו, הגם שהן הכרחיות כמובן – לא די בהן; כל רשויות השלטון הרלבנטיות נדרשות לעסוק בסוגיה, בגדרי הסמכויות המוקנות להן, ולהירתם למאמץ להביא לשינוי המציאות הקיימת – מציאות לא חוקית, שאין להסכין עמה, ואשר קורעת את החברה הישראלית מתוכה-פנימה." (פס' 34-36).

35. **בתוך כך, ניתן צו מוחלט המחייב את גורמי המדינה לנקוט פעולות משמעותיות לאכיפת חובת הגיוס באופן שוויוני, בין היתר באמצעות הליכים פליליים אפקטיביים.** בהתייחס להליכי האכיפה הפליליים ציין בית המשפט כי אכן הופעלה תכנית גיוס ואכיפה צבאית לגיוס בני החברה החרדית ובוצעו פעולות אכיפה מסוימות לטובת יצירת תשתית לאכיפה אפקטיבית. ואולם, בית המשפט הנכבד קבע בפסק הדין כי פעולות אלה אינן מספיקות, וכי מדובר "בקצה הקרחון", וכי "קשה לומר אפוא, כי חובת הגיוס אכן נאכפת באופן שוויוני ואפקטיבי; הרחק מכך, ממש לא". (שם, בפס' 52).

בהקשר זה קבע בית המשפט הנכבד כי "על משיבי המדינה לפעול בשקידה ראויה ובמהירות האפשרית, לשם נקיטת הליכים פליליים ממשניים כלפי מי שהוכרזו כמשתמטים מקרב בני הציבור החרדי; אמת מידה רלבנטית לכך, היא שנדרש להגיע בהקדם האפשרי, במסגרת המגבלות הקיימות (במונחי משאבים וכדומה), למצב שוויוני, כך ששיעור המשתמטים בני הציבור החרדי שנוקט לגביהם הליך פלילי, לא יהיה נמוך מזה של ציבורים אחרים". (שם, בפס' 78) (ההדגשה הוספה).

36. עוד נקבע כי לצד צעדי אכיפה ממשניים במישור הפלילי, אשר אותם נדרשים משיבי המדינה בעתירות היישומיות לקדם בהקדם, על הממשלה לנקוט בפעולות משלימות נרחבות במישור האזרחי-כלכלי.

בהקשר זה נקבע כי הממשלה אינה ממלאת אחר חובתה לפעול למימוש והגשמה של חובת גיוס שוויונית. בית המשפט הנכבד הוסיף ונדרש לצעדים האזרחיים-כלכליים שעל הממשלה לנקוט לשם מילוי חובתה (ראו פס' 65-67 לפסק הדין).

37. לשלמות התמונה יצוין, כי להודעת העדכון שהוגשה מטעם המדינה בבג"ץ 5819/24 ביום 26.10.25, צורף מענה מטעם מזכיר הממשלה בו צוין, בין היתר כי "עמדת הממשלה, הנתמכת על ידי מערכת הביטחון, הינה כי יש להשלים בהקדם האפשרי את הליך החקיקה של הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) בקריאה שנייה ושלישית (להלן: תיקון 26) אשר קודמה במרחבי הסכמה עם הנהגת הציבור החרדי וכי זו הדרך היחידה להביא לגרף עלייה קבוע בגיוס לצה"ל מקרב הציבור החרדי בהתאם ליעדים שנקבעו בחוק, אל מול תמריצים, סנקציות והגבלות שונות הנכללים בחוק".

בהתייחס לאמור במכתב זה של מזכיר הממשלה, קבע בית המשפט הנכבד בפסק הדין כי "בהינתן שהצעת החוק – שבה טוענת הממשלה עצמה כי טמונה הדרך לפתרון הסוגיה – נוקבת בצעדי אכיפה אלה באופן מפורש, לא בנקל ניתן יהיה לקבל טיעון מטעם הממשלה, שלפיו צעדים כלכליים כאמור כלל אינם אפקטיביים לשיטתה".

38. עוד הבהיר בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעתירות היישומיות, ביחס להצעת החוק שמקדמת הממשלה כך: "אם כן, הממשלה, מתוקף החובות המוטלות עליה, אינה רשאית למשוך ידיה מהפעלת הסמכויות הנתונות לה, בהתאם לשיקול דעתה, ולהיפטר מחובתה למימוש והגשמה של הוראות חוק שירות בטחון בכלל, ושל חובת הגיוס בפרט; קל וחומר, שאין באפשרותה לעשות כן מבלי להתבסס על תשתית עובדתית, ובאין נימוק ענייני. בהבטחות לחקיקה עתידית, שבינתיים בושט לבוא – אין כדי לפטור אותה מפעולות אשר מתחייבות תחת המצב החוקי הקיים. הימנעות כאמור, בהתאם למדיניותה הנוכחית של הממשלה, אינה מנוגדת רק להוראות החוק והפסיקה, כמפורט לעיל; היא "חותרת למעשה נגד עצם קיומה של חובת הגיוס, אשר חלה באורח שוויוני על אזרחי המדינה." (שם, בפסקה 57).

39. נציין כי בפסק הדין בעתירות היישומיות ייחד בית המשפט הנכבד אף הערה ל"ערך לימוד התורה ועל חובת הגיוס מנקודת המבט הפנימית", תוך הפניה למקורות והפניות מהמשפט העברי בעניין "ערך לימוד התורה מזה, ואל מול ההפליה הקשה "בין דם לדם" (ראו פס' 74-71 לפסק הדין).

40. טרם חתימת פסק הדין, נקבע כדלקמן: "טרם סיום, ניתנת האמת להיאמר; הסעדים שעליהם אנו מורים כאן, אינם פשוטים כלל וכלל. אלא שזמנים קשים דורשים, לעתים, צעדים קשים; בנסיבות כה חמורות וקיצוניות, נדרשים סעדים חריגים, יוצאי דופן. מצב הדברים הנוכחי, של הפרת חוק המונית, מודעת ומתמשכת, תוך פגיעה כה חריפה בשוויון – אינו מתקבל על הדעת, לא כל שכן בהינתן הצורך הביטחוני הדוחק, ההכרחי, בגיוס חיילי חובה (ובהמשך גם מילואים) נוספים. לכדי פיקוח נפש היגענו. בנסיבות אלו, אנו סבורים כי אין מנוס ממתן צו מוחלט. פעם אחר פעם, לצד הצהרות עקרוניות בלתי מתפשרות, נענה בית משפט זה, מתוך תפיסה של כיבוד הדדי בין הרשויות (ואף הכרה במורכבות הפוליטית הנלווית לעיסוק בסוגיה זו), לבקשות מצד משיבי המדינה למתן שהות לשם הסדרת הסוגיה; כך, במישור המעשי – בהעדר פעולה אפקטיבית מצד משיבי המדינה – עולם המשיך לנהוג כמנהגו. אף עתה, רבים, רבים מדי, מן העוסקים במלאכה מוסיפים להפטיר

כדאשתקד, מבלי לשמוע את זעקת הנושאים בנטל והקרובים אליהם, ומבלי ליתן מענה ראוי לאתגרי הביטחון הכבירים. זו הפעם, על רקע כלל האמור, לא ניתן עוד לאפשר זאת. לא לחשות. בנפשנו הדבר, פשוטו כמשמעו." (פס' 76 לפסק הדין) (ההדגשה הוספה).

41. לאחר פסק הדין, ביום 5.1.26, הוגשה בקשה לביזיון בית המשפט בטענה להפרתו.

42. ביום 12.1.26 הגישה המדינה תגובה לבקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט, במסגרתה צוין כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הממשלה לא פעלה לביצוע פסק הדין ולא גיבשה את מדיניות האכיפה הכלכלית במועד שנקצב. היועצת הדגישה כי התנהלות זו, הכוללת הפרת צווים שיפוטיים ללא הגשת בקשות ארכה מסודרות, מהווה סכנה של ממש לקיומו של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל ובכלל זאת לעקרון הפרדת הרשויות. זאת, בין היתר, שעה שעסקינן בפסק דין שעוסק גם הוא בהפרת הדין - הפרה מודעת ומתמשכת, תוך פגיעה חריפה בשוויון, אשר פסק הדין הורה לממשלה לטפל בה, ואף נקבע כאמור כי אין מדובר אך בפגיעה בשוויון אלא בפגיעה בצורך ביטחוני ממשי. נוכח האמור, צוין כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש מקום להורות לראש הממשלה ולממשלה לקיים לאתגר את הצו שהורה לממשלה לנקוט בפעולות משלימות נרחבות במישור האזרחי-כלכלי.

43. במסגרת הליך הביזיון הוצגה גם עמדת הממשלה באמצעות מזכיר הממשלה, לפיה, הדרך היחידה והנכונה להעלאת שיעור הגיוס היא השלמת חקיקת "חוק הגיוס" החדש (תיקון 26) שנטען כי קודם אותה עת בהסכמה עם הציבור החרדי. עוד נטען על ידי הממשלה, כי ישנו "פער מהותי" באשר לאפקטיביות של סנקציות כלכליות, וכי כל עוד הליך החקיקה נמשך, אין מקום לקידום צעדי אכיפה מינהליים. בנוסף, עדכן מזכיר הממשלה כי הנושא עלה לדיון בישיבת ממשלה והוחלט על הקמת צוות שרים שיבחן את צעדי האכיפה הרלבנטיים בהקשר זה. דא עקא, שצוות זה לא גיבש המלצות כלשהן.

44. כאמור, בכל הנוגע לפעולות האכיפה במישור הפלילי במסגרת הליכי הביזיון, המדינה דיווחה על הפעלת "שרשרת גיוס" שבה ככלל מלש"ב שלא מתייצב לשלושה זימונים מקבל "צו 12", המהווה צו גיוס מחייב שהפרתו היא עבירה פלילית של היעדרות מן השירות. במישור המעשי, צוין כי האכיפה התמקדה במעברי הגבול; וכי בין ינואר 2025 לינואר 2026 עוכבו בנתב"ג 1,176 חייבי גיוס (משתמטים ומוכרזי "צו 12"), מתוכם נעצרו 298 איש ונמנעה יציאתם מהארץ של 609 אחרים. עם זאת, נחשף פער עמוק באכיפה היזומה: המשטרה נמנעה מביצוע מעצרים בריכוזי אוכלוסייה חרדיים ומעיכוב עריקים חרדים במפגשי אקראי ברחוב, בשל חשש מהפרות סדר ומחסור במשאבים. נתוני המדינה הראו כי למרות שעל-פי הערכות, שחלקן נשענות על נתונים ודאיים וחלקן האחר על מודל ההערכה, שהחרדים מהווים כ-80% מהמשתמטים.

45. ביום 26.4.26 ניתנה החלטת בית המשפט נכבד בבקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט. בית המשפט הנכבד קבע כי הוראות פסק הדין הופרו. בעקבות זאת, נתן בית המשפט הוראות אופרטיביות תקדימיות המחייבות את רשויות המדינה לקבל החלטות שונות תוך 21 עד 35 ימים על התניית הטבות משמעותיות (הנחה ב"מחיר מטרה", סבסוד מעונות יום, צהרונים, ארנונה ותחבורה ציבורית) בהסדרת המעמד מול רשויות הצבא. בתוך כך, הזהיר בית המשפט הנכבד מפני יצירת

"ערוצי מימון עוקפים" שנועדו לפצות את המשתמטים על שלילת ההטבות, וקבע כי פעולה כזו תהווה הפרה ישירה של פסק הדין (סעיף 22 להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 26.4.26).

46. **בכל הנוגע לאכיפה הפלילית ציין בית המשפט הנכבד כי הנתונים שהוצגו מטרידים מאוד וכי אכיפת חובת הגיוס כלפי המשתמטים מהציבור החרדי עומדת על שיעורים נמוכים ביותר** (ראו סעיף 24 להחלטה). במסגרת החלטתו בית המשפט הנכבד נדרש אף למדיניות המשטרה שעיקרה באי-ביצוע פעולות אכיפה נגד משתמטים בריכוזי אוכלוסייה חרדים, אשר נומקה בכך שלפעולות אלו נלוות במקרים רבים הפרות סדר נרחבות, ובכך שלטובת ביצוע נדרשת המשטרה לכוח אדם נוסף. בהקשר זה נקבע כי המשטרה אינה רשאית להתנער מתפקידה זה, וכי דומה שהמשטרה אינה פועלת על פי חובתה להפעיל את סמכויותיה ולסייע לרשויות האכיפה של הצבא לפעול לאכיפת חובת הגיוס כלפי הציבור החרדי (ראו סעיף 29 להחלטה).

47. בהתאם, במסגרת החלטת בית המשפט הנכבד במסגרת הליכי הביזיון, נקבע כי על המדינה להגיש הודעת עדכון על ביצוע כלל ההוראות. הודעה כאמור הוגשה ביום 30.6.26, ובה עדכנה המדינה אודות הנתונים העדכניים על אכיפת הדין הפלילי כלפי משתמטים ועל הצעדים האזרחיים-כלכליים שננקטו. בתוך כך, במסגרת הודעה זו עדכנה המדינה אודות שיתוף הפעולה בין גורמי הצבא לגורמי המשטרה לצורך אכיפת חובת הגיוס, תוך שצוין בין היתר כי: **"בהקשר זה יצוין, כי לעמדת המשיבים, ישנה חשיבות רבה לביצוע פעולות אכיפה פרטניות מול משתמטים ועריקים. זאת, נוכח אפקט ההרתעה המשמעותי הטמון בכך, וזאת אף בהינתן מגבלת המשאבים הקיימת, בשים לב לתקופה הנוכחית. לעמדת המשיבים, גם אם ניתן לבצע פעולות יזומות מול מספר קטן באופן יחסי של משתמטים מתוך סך המשתמטים הכללי, הרי שהאפקט המצטבר שלהן משמעותי ביותר."**

עוד עדכנה המדינה על הצעדים שנעשים על ידי הדרג המדיני במטרה להקפיא את הליכי האכיפה הפליליים כלפי משתמטים בני הציבור החרדי, אשר היוו את הבסיס לדיון לתיקון הנתקף בעתירות שבנדון, ועל כך נפרט בהמשך הדברים ביחס להליך התיקון הנוכחי.

כמו כן עדכנה המדינה בהודעה מיום 30.6.26 כי "החל מיום 1.1.25 ועד ליום 10.5.26, עוכבו במעברי הגבול 1,408 חייבי גיוס במעמד צו 12 (879 עיכובים) או שהוכרזו כמשתמטים (529 עיכובים). מתוך 529 המלש"בים שהוכרזו כמשתמטים ועוכבו במעברי הגבול, 333 נעצרו. מתוך 333 חייבי הגיוס שנעצרו במעברי הגבול, 105 נמנים על בני הציבור החרדי מהקבוצה הרלוונטית. מתוך כלל המעוכבים, מ-703 נמנעה יציאה מהארץ, ליתר אושרה יציאה מהארץ או כניסה אליה מסיבות שונות. החל מיום 16.1.26 ועד ליום 11.6.26, נעצרו 165 חבי גיוס שהוכרזו כעריקים או כמשתמטים כתוצאה מפעולות מעצר יזומות של המשטרה הצבאית. מתוך 165 חבי הגיוס שנעצרו, 16 נמנים עם בני הציבור החרדי מהקבוצה הרלוונטית. בהתאם לנתונים שהתקבלו מהצבא, בפרק זמן זה, עוכבו עוד כ-81 עריקים ומשתמטים על ידי שוטרי משטרת ישראל, בעת מפגשי אקראי, והועברו להמשך מעצר למשטרה הצבאית. נוסף על אותם 81 מעוכבים, יצוין כי בעת האחרונה הועברו 17 עריקים ומשתמטים ממשמורת שב"ס למשמורת המשטרה הצבאית, על רקע מעורבותם בהפרות סדר."

עוד דיווח המדינה כי "בעקבות החלטותיו האחרונות של בית המשפט הנכבד, התקיימה שורה של דיונים מקצועיים, ובעקבותיהם התקבלה החלטת המפק"ל שלפיה ככלל משתמט או עריק שמעוכב

על-ידי המשטרה במסגרת "מפגש אקראי" יעוכב על ידי המשטרה למשך עד כחצי שעה, וזאת עד להגעת גורם מהמשטרה הצבאית, לשם המשך טיפול בו. "כן צוין כי: " ביחס לביצוע פעולות אכיפה יזומות כלפי ציבור המשתמטים, גורמי הצבא עדכנו על טיוב שיתוף הפעולה מול המשטרה באופן המאפשר לגורמי הצבא לבצע פעולות יזומות נגד משתמטים לרבות מעצרים בטווח הזמן הקרוב. בהקשר זה סוכם, כי פעילות יזומה של המשטרה הצבאית תבוצע רק לאחר תיאום מבצעי ואישור מתחנת המשטרה המצויה באזור הגיאוגרפי של הפעילות המתוכננת. עוד סוכם, כי אישור מטעם המשטרה כאמור, יינתן רק במידה וכוח השגרה בתחנה מאפשר זאת. בהקשר זה הודגש על-ידי גורמי המשטרה כי לא יינתן סיוע לפעילות של המשטרה הצבאית בנושא לכידת עריקים ללא תכנון מוקדם ותיאום מראש בין הגופים, וכי היוזמה לפעילות תהא של צה"ל".

בכל הנוגע להעמדה לדין פלילי עדכנה המדינה כי מראשית שנת 2026 ועד ליום 14.6.2026, בהתאם לנתוני התביעה הצבאית, הוגשו 294 כתבי אישום נגד חייבי גיוס שהוכרזו כמשתמטים, מתוכם להערכת התביעה הצבאית כ- 32 נמנו על הציבור החרדי.

למען הנוחות והתשתית העובדתית העדכנית הרלוונטית, הודעת המדינה בעתירות היישומיות מיום 30.6.26 (ללא נספחים) מצורפת ומסומנת מש/2.

48. ביום 16.7.26 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד בעתירות היישומיות, ובה נקבע כי הודעת עדכון נוספת בעניין תוגש עד ליום 15.10.26.

49. לשלמות התמונה יצוין, כי לבית המשפט הנכבד הוגשו עתירות נוספות פרטניות הנוגעות להשלכות של היעדר חוק גיוס על נושאים שונים, ובכלל זאת, שלילת מימון במעונות יום, שלילת הטבות במדי ביטוח לאומי, שלילת הטבות מחיר למשתכן מחייבי גיוס ועוד.

50. זהו מצב הדברים העובדתי והמשפטי העומד ברקע הדברים. נפנה עתה לתאר את הליכי החקיקה, אשר ראשיתם בניסיון לחוקק הסדר לגיוס בני הישיבות, וסופם בחקיקה מושא ההליך דנן, שעניינה בהסדר זמני – בהוראת שעה – המקפא נקיטת הליכי מעצר ואכיפה אך ורק כלפי בני ישיבות המשתמטים מגיוס לצבא.

הליך החקיקה של תיקון 28 - התיקון הנתקף בעתירה – על גלגוליו השונים¹

הצעת החוק עד להחלטה בדבר החלת דין רציפות

51. בעקבות מתן פסק הדין בבג"ץ 1877/14, במסגרתו נקבע כי פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, אינו חוקתי ודינו בטלות, גובשה הצעת חוק ממשלתית שנועדה להסדיר את סוגיית גיוסם של בני הישיבות – הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 25) (שילוב תלמידי ישיבות), התשע"ח-2018, אשר הונחה על שולחן הכנסת ה-20 ואושרה בקריאה ראשונה ביום 2.7.2018. עקב התפזרותה של הכנסת ה-20, הליכי החקיקה לא הושלמו.

¹ הפרוטוקולים המלאים של דיוני ועדת החוץ והביטחון בהצעת החוק (על גלגוליה השונים שיפורטו מיד), זמינים בכתובת:

<https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/2168881>

52. ביום 19.1.22 הניחה הממשלה הקודמת על שולחנה של הכנסת ה-24 את הצעת החוק שהובילה בסופו של יום לחקיקת תיקון 28 – הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022. הצעת חוק זו התבססה על ההצעה הממשלתית משנת 2018, תוך שהיא לוותה בתשתית עובדתית מקצועית עדכנית ועודכנו בה מספר פרטים. ביום 31.1.22 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, והועברה לוועדת החוץ והביטחון לצורך הכנתה לקריאה השנייה והשלישית. ואולם, לאחר דיונים ספורים שהתקיימו בהצעת החוק, ביום 30.6.22 התקבל החוק להתפזרות הכנסת ה-24, כך שהליכי החקיקה לא הושלמו (הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) משנת 2022 צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/1).
53. כמפורט בהרחבה לעיל, ביום 30.6.23 פקע תוקפו של פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון. מספר ימים קודם לכן, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 682. בהחלטה זו (שכזכור, בוטלה בהמשך על ידי בית המשפט הנכבד בפסק דינו בבג"ץ 6198/23), לצד הנחיה שלא לנקוט הליכים לגיוסם של בני הישיבות, הנחתה הממשלה לקדם חקיקה המסדירה את שילובם של בני ישיבות ובוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשירות צבאי, בשירות לאומי-אזרחי ובשוק העבודה. נקבע, כי תזכיר הצעת החוק הממשלתית יפורסם לציבור טרם כינוס מושב החורף של הכנסת ויובא לאישור הממשלה עד ליום 10.11.23, ולאחר מכן, תונח ההצעה על שולחן הכנסת לשם השלמת הליכי החקיקה עד לסיום מושב החורף 2024.
54. ניסיונות הממשלה לגבש חקיקה חדשה לאחר פקיעתו של פרק ג'1 לחוק התעכבו באופן ניכר, גם בשל פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בחודש אוקטובר 2023, וגם לאחר שניסיונות אלו חודשו בראשית שנת 2024, הם לא התקדמו. ביום 15.5.24 פורסמה הודעת ראש הממשלה כי הנחה להביא לוועדת השרים לענייני חקיקה הצעת החלטה להודיע לכנסת על רצונה של הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת החוק משנת 2022, אשר אושרה כאמור בקריאה ראשונה על-ידי הכנסת הקודמת, כאמור בנסיבות שונות לחלוטין.
55. יוסבר, כי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשנ"ג-1993 (להלן: **חוק הרציפות**), מאפשר לכנסת להמשיך לדון בהצעת חוק שהוגשה בכנסת הקודמת לה, אושרה בקריאה ראשונה והועברה להכנה לאחת מוועדות הכנסת, ואף לנהוג בדיונים שקיימה הכנסת הקודמת בהצעת החוק כאילו היו אלה דיוניה. בהתאם לסעיף 1 לחוק הרציפות, אחת החלופות להתנעת החלת דין רציפות היא הודעת הממשלה למליאת הכנסת על רצונה שיחול על הצעת החוק שעברה בכנסת הקודמת דין רציפות. על הכנסת להצביע על החלת דין הרציפות, בהתאם לקבוע בסעיפים 5-6 לחוק.
56. ביום 16.5.24 כונסה ועדת השרים, לישיבה מיוחדת שלא מן המניין, לדון בהצעה האמורה. בתחילת הדיון הונחה לפני ועדת השרים חוות-דעת מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), על-דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, שבה נמסר כי ההצעה לוקה במספר קשיים מהותיים, אשר בהצטברם, יש **מניעה משפטית** שהממשלה תקבל את ההחלטה בדבר ההודעה לכנסת על הצעת הממשלה שיחול דין רציפות על הצעת החוק (להלן: **חוות הדעת בעניין הרציפות**).
57. בחוות הדעת האמורה הובהר כי בהתאם לפסיקת בית משפט נכבד זה והנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3005 שכותרתה "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", הליך ההכנה של הצעת חוק

ממשלתית צריך להיעשות בהתאם לכללי המשפט המינהלי. האמור נכון גם כאשר ההצעה המונחת לפני ועדת השרים עניינה בהחלת דין רציפות על הצעת חוק ממשלתית שאושרה על-ידי הממשלה הקודמת, שכן בבחירתה של ועדת השרים לאמץ את הצעת החוק האמורה היא "מחייה מחדש" את הליך החקיקה הקודם על-פני האפשרות שתובא לפני הצעת חוק חדשה ועדכנית. בחוות הדעת הוסבר כי לרוב, עיקר התשתית המקצועית והמשפטית אשר עמדה בבסיס הצעת החוק המקורית שאושרה בממשלה הקודמת, נותר בעינו גם בשלב הדיון בהחלת דין רציפות. אולם, במקרה הנוכחי, חל שינוי נסיבות דרמטי אשר מוביל לכך שהתשתית העובדתית והמקצועית אשר עמדה בבסיס הצעת החוק המקורית אינה רלוונטית עוד.

58. בחוות הדעת בעניין הרציפות, פורט כי התשתית העובדתית והמקצועית אשר עמדה בבסיס הצעת החוק עברה שינוי מהותי בפרק הזמן שחלף מאז גיבושה. בראש ובראשונה, כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל" אשר הובילה לגידול דרמטי בהיקף המשימות הצבאיות ובצרכי כוח האדם של צה"ל (ועל כך נעמוד בהמשך), אשר יש בו גם כדי לשנות את האיזונים החוקתיים.

בכלל זאת, הוסבר כי מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי בעת גיבוש הצעת החוק ניתן משקל משמעותי לתכלית של השתלבות בני הישיבות בשוק העבודה (בשים לב למשבר הכלכלי שאליו נקלעה מדינת ישראל בעקבות מגפת הקורונה), תוך הכרה בערך לימוד התורה, בצד תכלית של צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר, בדרך של מתווה איטי ומדורג, כאשר ברקע הדברים מהלך ארוך טווח לקיצור שירות החובה.

בחוות הדעת צוין כי מצב הדברים הנוכחי – האילוצים שעיינו מתמודדת מדינת ישראל ומערכת הביטחון – שונה מהותית מהנסיבות שהיו במועד גיבוש הצעת החוק, ועיקרם מחסור משמעותי ודחוף בכוח אדם אל מול ריבוי החזיתות ועומס המשימות. אילוצים אלו הובילו למגמה הפוכה של הארכת השירות, העלאת גיל הפטור וקיצור דחיות שירות. המלחמה אף הגדילה בצורה משמעותית את היקף הפגיעה בשוויון בין מי שמשרת בשירות צבאי ומי שאינו, גם בהיבט של מידת הסכנה הממשית לחיים ולשלום הגוף.

על כן, נאמר בחוות הדעת כי המציאות המתוארת לעיל הופכת את הצעת החוק משנת 2022 להצעת חוק לא רלוונטית לנסיבות הנוכחיות. על רקע שינוי הנסיבות המהותי שחל בין מועד הגשת הצעת החוק ב-2022 למועד הדיון בשאלת הרציפות, באמצע שנת 2024, היה על הממשלה לקבוע את מדיניותה ולבסס את הצעת החוק על תשתית עובדתית ומקצועית עדכנית. כאמור, תשתית שכזו נעדרה מהחלטת ועדת השרים ומהחלטת הממשלה. כן צוין בחוות הדעת כי ההצעה מובאת לוועדת השרים באופן חריג על-ידי ראש הממשלה ולא על ידי שר הביטחון, כאשר שר הביטחון דאז ומערכת הביטחון אינם מעורבים בהצעה להחיל דין רציפות ביחס להצעת חוק ממשלתית הנוגעת לבניין הכוח של הצבא, וזאת בעיצומה של מלחמה המשפיעה באופן מהותי על צרכי הצבא. עוד צוין בחוות הדעת האמורה כי הקושי המשפטי מתגבר לנוכח המעמד המשטרי המיוחד המוקנה לשר הביטחון כלפי הצבא, בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק-יסוד: הצבא, וכי מצב דברים זה מעורר קושי רב גם בהיבט התהליכי, ומשליך גם על ההיבט המהותי, שכן לא מובאים לפני ועדת השרים המידע החיוני והנתונים המקצועיים העדכניים של מערכת הביטחון.

על רקע האמור, צוין בחוות הדעת כי קיים חשש של ממש כי ההחלטה להביא בדחיפות לאישור ועדת השרים את הצעת דין הוציאות, בלא בסיס עובדתי ובלי דיון, נבעה מאינטרסים של הממשלה במסגרת ניהולו של ההליך המשפטי הנוגע לגיוסם של תלמידי הישיבות, שהיה תלוי ועומד באותה עת.

חוות הדעת בעניין החלת דין רציפות, מיום 16.5.24, צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/6.

59. עוד יצוין, כי בו ביום, 16.5.24, נשלחה חוות דעת נוספת מטעם היועץ המשפטי למשרד האוצר, ובה נאמר כי בהתחשב בצרכים הביטחוניים הנוכחיים, ובתוך כך הצורך בהרחבת היקפי המתגייסים, ואומדן השפעתם הכלכלית הצפויה על המשק ועל תקציב המדינה, הצעת החוק אינה צפויה למלא את שתי מטרותיה המרכזיות כפי שהוגדרו אותה עת: הגדלת היקפי הגיוס באוכלוסייה החרדית וקידום השתלבותה של אוכלוסייה זו בשוק העבודה.

חוות הדעת מטעם היועץ המשפטי למשרד האוצר מיום 16.5.24, צורפה לעתירת התנועה למען איכות השלטון כנספח ע/7.

60. על אף הפגמים המהותיים שפורטו בחוות הדעת שהובאו בפני הממשלה להחלת דין רציפות על הצעת החוק, ומסקנתה של היועצת המשפטית לממשלה, לפיה בהצטרבם קיימת מניעה משפטית בהחלת דין רציפות על הצעת החוק, החליטה ועדת השרים לאשר פה אחד את ההצעה להודיע לכנסת על רצון הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת החוק. החלטה זו לא לוותה בגיבוש מדיניות של הממשלה ביחס למתווה הגיוס, בהתבסס על התשתית המקצועית העדכנית (מדיניות אשר באה לידי ביטוי בנוסח הצעת החוק המונח על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה), ולמעשה מלאכת גיבוש ההסדר כולו הועברה לידי הכנסת, על אף שמדובר בהצעת חוק ממשלתית.

61. לשלמות התמונה בעניין זה יצוין, כי עוד באותו היום, לאחר ישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה, שלח מזכיר הממשלה מכתב למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) שבו הוא מבקש לחלוק על המסקנה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה שלפיה יש מניעה משפטית מקידום החלת דין הוציאות על הצעת החוק משנת 2022.

צילום מכתב מזכיר הממשלה מיום 16.5.24 מצורף ומסומן מש/3.

62. על החלטת ועדת השרים הוגשו לממשלה שני עררים, בהתאם לסעיפים 67(ג) ו-40 לתקנון עבודת הממשלה, מטעם השרים מיקי זוהר וחילי טרופר, במסגרתם נטען כי הצעת החוק משנת 2022 שאושר להחיל עליה דין רציפות, אינה מותאמת לצרכי הביטחון הנוכחיים לאחר אירועי שבעה באוקטובר ופרוץ מלחמת חרבות ברזל, וכי על הממשלה לגבש חוק חדש התואם את צרכי הביטחון העדכניים. ביום 27.5.24 התקיים דיון בערר של השר טרופר (לאחר שהשר זוהר משך את עררו), והוחלט בהחלטת ממשלה 1781, לדחות את הערר, ובהתאם להוראות סעיף 1 לחוק הרציפות, להודיע לכנסת על רצון הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב של תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022 (ה"ח הממשלה מס' 1502 מיום 19.1.22).

צילום החלטת ממשלה 1781 "החלת דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ד-2024 (ה"ח ממשלה מס' 1502 מיום 19.1.22).

צילומי העררים על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, מיום 27.5.24, צורפו לעתירת התנועה כנספח ע/10.

63. יצוין כי עוד קודם לכן, ביום שבו התקבלה החלטת ועדת השרים, הוגש לבית המשפט הנכבד תצהיר משלים מטעם הממשלה (אשר יוצגה באופן נפרד) לעתירות בעניין גיוס בני הישיבות (בג"ץ 6198/23). בתצהיר הממשלה צוין, כי לאחר השלמת החלת דין הרציפות על הצעת החוק, בכוונת הממשלה להביא להשלמת החקיקה בלוחות זמנים קצרים, **עד לסיום כנס הקיץ של הכנסת ביום 31.7.24**. בתצהיר הממשלה נטען כי בהינתן הליכי החקיקה המתוארים, בתקופת הביניים עד להשלמת החקיקה אין מקום למתן סעד שיפוטי המחייב את הפוקד בהוצאת צווי גיוס לבני הישיבות. ואולם, חרף התצהיר האמור, לא גובש מתווה ממשלתי עדכני על-ידי גורמי הממשלה הרלוונטיים, וכפי שיתואר להלן, גם הכנסת הנוכחית לא צלחה במשימה גיבוש מתווה.

64. ביום 6.6.24, עובר להכרעת מליאת הכנסת בבקשה להחיל רציפות על הצעת החוק, היועצת המשפטית לכנסת, עוה"ד שגית אפיק, הפיצה לחברי הכנסת את חוות-דעתה בעניין. **בחוות הדעת האמורה של היועצת המשפטית לכנסת פורט כי בשים לב לפגמים שפורטו בחוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, יש קושי בהחלת דין רציפות על הצעת החוק**. זאת בפרט, מאחר שהחלת דין הרציפות מאפשרת לכנסת "לדלג" על שלב הקריאה הראשונה ועל חובת ההנחה על שולחן הכנסת. צוין, כי על אף האמור, בהעדר הכרעה שיפוטית בעניין הטענה לפגם בהליך הממשלתי ומשמעויותיו, הכנסת אינה מנועה מלהצביע בעניין.

כן הוסיפה היועצת המשפטית לכנסת, כי אם ההצעה להחלת דין רציפות תתקבל, ולא יינתן במסגרת הליכי החקיקה בכנסת מענה מקיף ומלא לקשיים שפורטו בחוות הדעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, **הדבר עלול להוביל בהמשך למסקנה כי נפל פגם היורד לשורש הליך החקיקה**.

בהמשך לאמור, קבעה היועצת המשפטית לכנסת כי הדיון בהצעת החוק ימשיך בוועדת החוץ והביטחון, וכי אין להעבירה לוועדה אחרת. לנוכח חלוף הזמן ושינוי הנסיבות המשמעותי מאז אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה, נקבע כי ועדת החוץ והביטחון לא תוכל לאמץ את כל הדיונים הקודמים שהתקיימו בכנסת הקודמת, אלא אם תמצא הצדקות משכנעות לכך. כן הציבה היועצת המשפטית לכנסת תנאים בסיסיים לתקינות ההליך, בהם: קבלת עמדתם המלאה והעדכנית של שר הביטחון דאז ומערכת הביטחון; קבלת כלל הנתונים והמידע בסוגיה מהממשלה; שקילת השפעתה של מלחמת "חרבות ברזל" על הצעת החוק; שמיעת נציגי ציבור וגורמי מקצוע שיכולים לתרום לגיבוש הסדר חקיקתי מיטבי; ומתן הדעת לעקרונות שהותוו על-ידי בית המשפט הנכבד בפסיקותיו ביחס להסדרי גיוס תלמידי ישיבות. כן הובהר בחוות הדעת כי הכנסת אינה מחויבת להתחייבויות הממשלה ללוחות זמנים לחקיקת החוק, וכי הללו ייקבעו באופן עצמאי על-ידי הוועדה ובהתאם לצרכיה.

צילום חוות דעת היועצת המשפטית לכנסת צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/11.

65. על אף האמור בחוות הדעת בעניין הרציפות ובחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת, ביום 10.6.24 החליטה מליאת הכנסת להחיל דין רציפות על הצעת החוק. בהמשך לכך, הצעת החוק הועברה לוועדת החוץ והביטחון להכנה לקריאה השנייה והשלישית.

66. יצוין, כי ביום 10.6.24 הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד - בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ. ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: עתירת הרציפות), ולצדה בקשה למתן צו-ביניים אשר ימנע מהכנסת להחיל דין רציפות על הצעת החוק. בקשת העותרים למתן צו-ביניים נדחתה, ובהמשך, ביום 26.6.24 נדחתה גם העתירה, תוך שנקבע בפסק דין, כי "אין מקום לחרוג במקרה זה מן הכלל לפיו העת לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה שטרם הושלם היא בתום הליכי החקיקה" (פס' 11). בית המשפט הנכבד הוסיף והבהיר כי ככלל, ההלכות בעניין זה נכונות גם כאשר הטענות לפגמים מכוונות למעשה המינהלי שהחייב את הליך החקיקה מכוח דין הרציפות. עוד צוין כי אין מקום לחרוג מהכלל האמור, מקום שבו השלמת הליכי החקיקה לא צפויה לייצר עובדות מוגמרות שלא ניתן יהיה להתמודד עמן בצורה יעילה בביקורת מאוחרת, וכאשר ייתכן שדחיית מועד הביקורת השיפוטית תייתר את הצורך בהכרעה (אם החוק לא יקודם).

בית המשפט הנכבד הוסיף כי בשלב זה הוא אינו מביע עמדה לגופם של דברים, וכי אף בהנחה שנפל פגם בהליכי החקיקה, הרי שהליך חקיקה תקין עשוי לרפא פגם זה ולמצער, לשלול את סיווגו כפגם היורד לשורש הליך החקיקה. לבסוף, הובהר כי: "למותר לציין כי ככל שבתום הליכי החקיקה יובא החוק אל שולחנו של בית המשפט במסגרת עתירה חוקתית, ייבחנו כלל ההיבטים הדיוניים-הליכיים והמהותיים הקשורים בחוק. או-אז יבחן בית המשפט אם נפל בהם פגם, וככל שיימצא פגם שכזה, יבחן אם הפגם יורד לשורש החקיקה. מכל מקום, טענות הצדדים יעמדו להם גם לאחר השלמת הליך החקיקה" (שם, בפס' 12).

הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית (לאחר החלת דין רציפות)

67. החל מיום 18.6.24 ועד חודש מאי 2025 התקיימה בוועדת החוץ והביטחון סדרה של 40 דיונים בראשות יו"ר הוועדה דאז, חה"כ יולי אדלשטיין. במהלך הדיונים שהתקיימו בוועדה, הובאה פעמים רבות עמדת הצבא בדבר הצורך המיידי בגיוס חיילים נוספים לצה"ל על רקע המלחמה המתחוללת; הובאו עמדות גורמי האוצר בדבר המשמעות הכלכלית של גיוס החרדים ביחס לצורך בהארכת שירות החובה וביחס לשירות המילואים, והובאו עמדות הגורמים המשפטיים בדבר הצורך לתת מענה לפגיעה הנרחבת בשוויון.

68. ביום 5.11.24 פוטר שר הביטחון יואב גלנט מתפקידו, ותחתיו מונה ח"כ ישראל כץ. יצוין, כי השר הנכנס הבהיר אף הוא כי הסדר הגיוס שיקודם על ידו יכלול שני עקרונות – הבטחת גיוס ושילוב הציבור החרדי בשירות משמעותי בצה"ל, ושמירה על עולם התורה היהודי.² ואולם מעבר להתייחסות כללית זו, לא גובש מתווה ממשלתי לגיוס, בהתבסס על תשתית מקצועית עדכנית, אשר הובא כהסדר מוצע בפני הכנסת (תחת הסדר שהוחלה עליו רציפות, שאינו מבטא את מדיניות הממשלה העדכנית).

² ראו: פרוטוקול הדיון בוועדת החוץ והביטחון מיום 14.1.25, בעמודים 3-4.

69. ביום 14.7.25 ח"כ יולי אדלשטיין פרסם באתר הוועדה הצעת חוק לגיוס בני הישיבות, בה פורטו סנקציות שונות (כלכליות ואישיות) על תלמידי ישיבות המשתמטים משירות בצבא, ונכללו אמצעי פיקוח ובקרה על לימודיהם בישיבה של התלמידים שזכאים לדחיית גיוס (העתק נוסח הצעת החוק של יו"ר הוועדה אדלשטיין מיום 14.7.25 צורף לעתירת התנועה כנספח ע/16).

70. משלא הושגה הסכמה בקואליציה על הצעת יו"ר הוועדה, ביום 23.7.25 התכנסה סיעת הליכוד ובחרה בח"כ בועז ביסמוט כמועמד מטעמה לתפקיד יו"ר ועדת החוץ והביטחון, תחת ח"כ יולי אדלשטיין. בהמשך לכך, פנה יו"ר הקואליציה לוועדת הכנסת בבקשה לפי סעיף 106 לתקנון הכנסת, להחלפת יו"ר הוועדה.

71. ביום 3.8.25 פנתה היועצת המשפטית לכנסת אל חברי ועדת הכנסת, ועמדה על כך שהליך החלפת יו"ר הוועדה מהווה פגם נוסף בהליך החקיקה. היא ציינה במכתבה כי החלטה על החלפת יו"ר ועדה מכהן היא **החלטה חריגה בהיסטוריה של הכנסת**, וכי לעמדתה, על הכנסת להימנע ככל האפשר מהחלפת יו"ר ועדה מכהן מטעמים פוליטיים, ולנקוט בצעד זה רק כשברור שאין בנמצא פתרונות אחרים לבעיות הפוליטיות וכאשר מדובר בסוגיות פוליטיות כבדות משקל. לצד האמור, היועצת המשפטית לכנסת עמדה על ההשלכות האפשריות של החלפת יו"ר ועדת החוץ והביטחון, על תקינות הליכי החקיקה. צוין, כי ניתן ללמוד גזרה שווה לעניין זה מהפסיקה העוסקת בהקמת ועדה מיוחדת כדי "לעקוף" ועדה קבועה של הכנסת, בה נקבע כי התנהלות זו היא "בלתי ראויה ופסולה". משכך, נאמר בפנייה כי **אף לצעד של החלפת יו"ר הוועדה בשלב זה עלולה להיות השפעה מכרעת על תקינות הליך החקיקה של הצעת החוק**.

נוסף על הפגמים שאותם מנתה היועצת המשפטית לכנסת כתוצאה מהחלת הרציפות על הצעת החוק והדחת יו"ר הוועדה, וחרף הקביעות לפיהן קיים פגם בכך בשל שינוי הנסיבות, הוזכר חשש נוסף: "עתה, מתווסף לאלה מינוי יושב ראש חדש לוועדת החוץ והביטחון. לפיכך, אבהיר בנוסף לאמור לעיל, כי ככל שיתברר שיושב ראש ועדת החוץ והביטחון החדש מונה כדי לפעול ואכן גם יפעל בהלימה מלאה למדיניות הממשלה או לבקשות השר, בנוגע לתוכן הצעת החוק, בנושאים טכניים או בנוגע ללוחות הזמנים לאישורה, וזאת כשהדברים סותרים את האינטרס המוסדי של הוועדה ושל הכנסת או את העולה מדיוניה בהצעת החוק, התנהלות כזו פוגעת באופן אנוש בוועדה, מחלישה את כוחה, פוגמת בסמכויותיה ושוללת את עצמאותה. במקרה של התנהלות מסוג זה, הפגם בהליך החקיקה ייחשב לפגם היורד לשורשו של הליך החקיקה ושמצדיק את פסילתו".

עוד ציינה היועצת המשפטית לכנסת, כי כדי להימנע מפגם בהליך, הוועדה בראשות היו"ר החדש תידרש לקיים דיונים מעמיקים, תוך לימוד הדיונים שנערכו עד אותה עת, וכי ההסדר שיגובש יצטרך להלוך את עמדתם העדכנית של נציגי מערכת הביטחון והצבא.

צילום פניית היועצת המשפטית לכנסת לחברי ועדת הכנסת, מיום 3.8.25, צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/17.

72. ביום 23.7.25 החליטה ועדת הכנסת להדיח את ח"כ אדלשטיין מתפקידו, ולמנות במקומו לתפקיד יו"ר ועדת החוץ והביטחון, את ח"כ ביסמוט. ואולם, גם במהלך זה לא היה כדי להביא את

הקואליציה לגבש מתווה גיוס. כפי שיפורט, גם לאחר 42 דיונים בוועדה בראשות ח"כ ביסמוט, עד חודש מאי 2026, לא חלה התקדמות ממשית בקידום הצעת החוק.

73. ביום 23.10.25 חה"כ ביסמוט פירסם נוסח חדש מטעמו להצעת החוק, שלגביו לא התקיימו עד לאותה העת דיונים. בשלהי חודש נובמבר 2025, פירסם נוסח חדש מטעמו, ועל בסיסו של נוסח זה התקיימו הדיונים בוועדה.

העתק הצעת החוק שהוצעה על ידי היו"ר ביסמוט צורפה לעתירת התנועה וסומנה כנספח ע/19.

74. יצוין כי משפורסם נוסח מעודכן של הצעת החוק, הייעוץ המשפטי לממשלה הניח בפני הכנסת חוות דעת משפטית עדכנית ביחס אליו. בחוות דעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, מיום 10.12.25, נטען כי הנוסח המעודכן של הצעת החוק אינו צולח את המבחנים החוקתיים. הובהר כי בהצעה זו טמון תמריץ שלילי לגיוס, ועיגון לטווח ארוך של חוסר השוויון בין הציבור המשרת לציבור שאינו משרת והחרפתו. בנוסף, בחוות הדעת עמדו המשנים על הפגמים הפרוצדורליים בהצעת החוק בהחלת דין הרציפות – אשר בהצטרבם מובילים להצעת חוק שאין לה "תקומה משפטית".

העתק חוות הדעת מיום 10.12.25 צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/21.

75. ביני לביני, כפי שפורט בהרחבה לעיל, ביום 25.11.25 ניתן פסק הדין **בעתירות היישומיות**, ובו הורה בית המשפט הנכבד לממשלה לגבש בתוך 45 ימים תכנית הכוללת צעדי אכיפה אופרטיביים – הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי-כלכלי. בהמשך לכך, כמפורט לעיל, ומשהממשלה נמנעה מלנקוט צעדים כאמור, הוגשה בקשה לביזיון בית המשפט, וניתנה החלטה מפורטת ביחס לחובת הממשלה לפעול ולאכוף את הדין.

76. הדיון האחרון בנוסח הצעת חה"כ ביסמוט של הצעת החוק, התקיים בוועדת החוץ והביטחון ביום **27.1.26**, ולאחריו לא חודשו הדיונים ואף לא הופץ נוסח מעודכן של הצעת החוק. יצוין, כי ביום 20.5.26 התקיים דיון בודד וקצר בהצעת החוק, אשר התמקד בעיקר בהארכת השירות הסדיר ובו לא נדונו סעיפי ההסדר כלל.

77. כעבור **חמישה חודשים**, ביום 26.6.26 שלח מזכיר הממשלה מכתב מטעמו ליו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שבו התייחס לפנייתם של 12 ראשי ישיבות הסדר חרדיות. במכתב צוין כי לשיטת ראשי הישיבות, "גל המעצרים של תלמידי הישיבות ולומדי התורה מחולל זעזוע קשה בלב הציבור החרדי. במקום לקרב – הוא מרחיק. במקום לבנות אמון – הוא שובר אותו ובמקום לאפשר שיח של אחריות – הוא יוצר תחושת רדיפה, כאב והקצנה. ראשי ישיבות אלה קוראים להעביר בחקיקה מיידית הוראת שעה המגדירה עצירה של מעצרי תלמידי הישיבות, אשר תעניק שקט חיוני לגיבוש והרחבה של הפתרונות בדרך של הסדרה ולא בדרך של כפייה, שמובילה לפיצוץ. בחינת נתוני הגיוס בציבור החרדי בתקופה האחרונה והשפעת המעצרים של תלמידי ישיבות והתלהטות הרוחות שבאה בעקבותיה על המשימה העיקרית שעומדת לפתחנו – **הגדלת סד"כ המשרתים לצורך עמידה בכלל המשימות של צה"ל**, מצביעה על כך שמעצרים אלו של לומדי התורה אינם מקדמים גיוס מקרב הציבור החרדי, אלא דווקא מרחיקים גיוס וקיים חשש ממשי לקריעת החבל עם הציבור החרדי עד

כדי הגעה חלילה למלחמת אחים, וזאת פחות משבוע לפני תחילת תקופת בין המצרים..." (ההדגשות במקור).

מזכיר הממשלה ציין עוד כי במהלך השנתיים האחרונות קיימה ועדת החוץ והביטחון 86 דיונים בהצעת חוק שירות הביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב בני ישיבות), התשפ"ד-2024, שבמסגרתם לטענתו נוספו סעיפים רבים ובכלל זאת גובש סעיף שנועד להפסיק את ההליכים הפליליים שהחלו כנגד בני ישיבות.

עוד צוין כי "לאחר שהתברר מסיבות שונות כי אין היתכנות להעביר בקריאה שנייה ושלישית לפני הבחירות את תיקון 26 במלואו ובשים לב לכך שמכוח פסיקת בג"ץ, חלה כעת חובת גיוס על כל המיועדים לשירות ביטחון מקרב הציבור החרדי, וחלות עליהם גם כלל הסנקציות שנכללו בפסקי הדין של בג"ץ וכדי למנוע את היפוך המגמה עד כדי ירידה בשיעור המתגייסים - מוצע להשלים בקריאה שנייה ושלישית את החלקים בתיקון 26 שיאפשרו להקפיא את האכיפה הפלילית על תלמידי ישיבות חייבי גיוס **בהוראת שעה לתקופת הבחירות (3 חודשים)** ובלבד שהוכח שהם תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם ולא חרדים שאינם תלמידי ישיבות, יחד עם פיקוח אפקטיבי". עוד הודגש כי "הוראת שעה זו אינה פוטרת את תלמידי הישיבות מחובת השירות בצה"ל, אינה מאפשרת להם קבלת אישור מצה"ל לדחיית שירותם ואינה פוטרת אותם מהסנקציות הכלכליות החלות עליהם בפועל כתוצאה מפסיקת בג"ץ". [ההדגשות במקור- הח"מ].

צילום מכתבו של מזכיר הממשלה ליו"ר וועדת חוץ וביטחון מיום 26.6.26 צורף לעתירת התנועה למען איכות השלטון וסומן כנספח 23/ע.

78. בעקבות מכתבו האמור של מזכיר הממשלה ליו"ר ועדת החוץ והביטחון, ביום 28.6.26 פנה שר הביטחון ליו"ר ועדת החוץ והביטחון בבקשה לקבוע דיון דחוף בוועדת החוץ והביטחון בהוראת השעה. בפנייה זו ציין שר הביטחון כי "יש לכלול בהוראת השעה את הסעיפים המגדירים מיהו תלמיד ישיבה שתורתו אומנותו, מהם התנאים לעמידה בסעיפי הקפאת האכיפה הפלילית, הוראות לעניין תצהיר מהישיבה, רשימת הישיבות, פיקוח ואכיפה אפקטיביים על בחורי הישיבה וכל סעיף אחר הנדרש להשגת תכלית זו בדרך שתבטיח את המשך האכיפה הפלילית על משתמטים מהציבור החרדי שאינם לומדים בישיבות."

צילום הפנייה של שר הביטחון מיום 28.6.26 צורפה לעתירת התנועה וסומנה כנספח 24/ע.

79. במאמר מוסגר יוער, כי הצעת חוק ממשלתית ועמדת הממשלה ביחס אליה, אינה "מתגבשת" במכתב של מזכיר ממשלה או של שר ביטחון לכנסת, אלא בדרך סדורה של קיום עבודת מטה ממשלתית על בסיס תשתית מקצועית נאותה ובליווי משפטי, גיבוש תזכיר חקיקה ופרסומו להערות הציבור, הבאת ההצעה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה או הממשלה במליאתה, ולאחר מכן הגשתה לכנסת. ואולם, לא בכדי גם בשלב זה לא התקיים דיון בסוגיה זו, ולא גובשה עמדה ממשלתית – כל שכן כזו המבוססת על תשתית עובדתית ומקצועית עדכנית – ביחס להצעת החוק.

בו ביום, נשלח מענה מטעם יו"ר ועדת החוץ והביטחון לשר הביטחון ולמזכיר הממשלה, בו נכתב כי "לבקשתכם, אכנס את ועדת החוץ והביטחון במהלך השבוע הקרוב לדיונים בהצעת הוראת השעה". עוד נכתב כי "עמדתם המקצועית של גורמים הפועלים בשטח בתחום שילוב חרדים בצה"ל, ובכללם ראשי ישיבות ההסדר החרדיות היא כי המשך מדיניות המעצרים עלולה לפגוע במאמצי הגיוס ולהקטין את היקף המתגייסים בפועל (...). מדיניות זו יוצרת קרע חסר תקדים ומתח גדול בין הציבור הכללי למגזר החרדי (...). מי שמוביל קו נוקשה זה, המתעקש על "ייקוב הדין את ההר", מעניק בפועל רוח גבית למחררי הריב ומאפשר את העמקת השסע בחברה הישראלית". בצד האמור צוין כי "במקביל להוראת השעה, אבקש כי הממשלה ומשרד הביטחון ימשיכו את השיח עם צה"ל לקבלת מענים מקצועיים ותוכניות ישימות באשר לאופן הגדלת גיוס החרדים והסרת החסמים הקיימים בשטח".

צילום המענה של יו"ר ועדת החוץ והביטחון מיום 28.6.26 מצורף ומסומן מש/4.

80. בהמשך לכך, ביום 30.6.26 התקיים דיון בוועדה, על בסיס נוסח חדש של הצעת החוק, אשר פרסם יו"ר הוועדה – הוא גם הנוסח אשר התקבל בסופו של יום בכנסת בשינויים מינוריים. נוסח הצעת החוק אמנם נכתב על גבי הצעת החוק שנדונה עד אותה העת על-ידי ועדת החו"ב, ואולם למראית עין בלבד. בפועל, מדובר בנוסח **שונה באופן מהותי**, מכל בחינה שהיא, ואין כל קשר בינו לבין הנוסחים הקודמים שנדונו עד אותה העת בהצעת החוק. הצעת החוק החדשה עסקה רק בשאלת הקפאת ההליכים הפליליים של תלמידי הישיבות המשתמטים מגיוס לצבא, באופן סלקטיבי.

צילום הצעת החוק החדשה שהונחה בפני הוועדה ביום 29.6.26, צורפה לעתירת לפיד וסומנה ע/6.

81. ביום 29.6.26 נשלח מכתב מטעם הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון אל חברי הוועדה, בעניין הצעת החוק. בפנייה נכללה התייחסות מפורטת לקשיים החוקתיים המתעוררים בהוראות ההסדר המוצע, כמו גם לקשיים הפרוצדורליים המתעוררים במסגרת הליך חקיקתו. בתוך כך התייחסה היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד מירי פרנקל-שור, לקושי בתכלית ההסדר ולמיקוד תכלית החוק ב"הכרה בחשיבות לימוד התורה בלבד" אשר מעלה את הקושי כי הצעת החוק אינה מציעה לעגן הסדר כללי אם כי "הסדר פרסונלי/ מגזרי". עוד הסבירה כי מתעוררת שאלת עיגון הסדר אכיפה פלילית כלפי קבוצות שונות והתיישבותו עם עיקרון השוויון בפני החוק. בנוסף, במסגרת חוות הדעת פורטו הקשיים הנוגעים לסעיפי החוק השונים, ולכך שקבלת הצעת החוק תוביל "הלכה למעשה להחלת הסדר פטור רחב וחסיונות מלאה מפני הליכים פליליים ללא שום מגנון פיקוח ובקרה".

בתוך כך צוין, כי "העדר מגנוני שלילת הטבות ויעדי גיוס בהצעת החוק המעודכנת: הצבת ערך לימוד התורה כתכלית בלעדית של הסדר זה, המצדיקה חסינות פלילית כה נרחבת, רטרואקטיבית וגורפת, וזאת מבלי להתנותה בחובות מקבילות או ביעדי שילוב מוגדרים, מעוררת את השאלה כיצד יכולה תכלית זו לעמוד בדרישותיו של מבחן ה"תכלית הראויה" שבפסקת ההגבלה".

צילום פניית הייעוץ המשפטי לוועדה, מיום 29.6.26, צורפה לעתירת התנועה כנספח ע/26.

82. כעולה מהפרוטוקולים, הוועדה קיימה בסך הכל שלושה דיונים מהותיים בהצעת החוק המתוקנת; ולאחריהם התקיימו עוד שישה דיונים נוספים, שבהם נדונו הסתייגויות חברי הכנסת לנוסח, כחלק מ-פיליבסטר של האופוזיציה – ללא דיון מהותי. בסיומם הצביעה הוועדה על נוסח הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית.

83. מפאת קוצר היריעה לא נידרש לכלל הדברים שנאמרו במהלך דיוני הוועדה בהצעת החוק במתכונתה החדשה. עם זאת, נידרש בתמצית לשתי אמירות משמעותיות שנאמרו במסגרת דיוני הוועדה. כך, במהלך הדיון שהתקיים ביום 30.6.26, התייחס רח"ט תכנון ומנהל כוח אדם בצה"ל להצעת החוק, והדברים מדברים בעד עצמם:

"אני רוצה להגיד שהחוק הזה לא מנוסח בתכלית כזאת של להוסיף אנשים ולהוסיף מספרים, הוא לא מנוסח באופן כזה שאומר הנה, בשלושה חודשים האלה או בששה חודשים האלה, כמו שדובר פה היום, יבואו עוד X אנשים בעקבות זה שנקפיא את המעצרים בצד אחד ונביא אנשים מהצד השני. הוא מנוסח רק על צד אחד, לכן אני מתייחס לתכלית שדיברתי, לא סתם פתחתי איתה, התכלית של להביא מחר בבוקר עוד אנשים. [...]"

אני רוצה להגיד מילה על כלי אכיפה. כלי אכיפה, כולל מעצרים, כולל כליאה, לצערי אני אומר, הם חלק מהיכולת שלנו לממש את חוק שירות ביטחון וחלק מהיכולת שלנו למלא את שורות המתגייסים. צריך להגיד לזכות הנוער הישראלי, רובו בא בשמחה ובטוב לבב והולך לאן שאומרים לו, אבל יש גם כאלה שלא ואי אפשר להשאיר דברים בלי הכלי הזה. אני רוצה לתת שתי דוגמאות ספציפיות, גם במלחמה האחרונה בשאגת הארי כשעשינו את הגיוס של מחזור אפריל תחת אש כי זה היה תוך כדי המלחמה, בתחילת הגיוס לא הפעלנו את המעצר במיטב בגלל שהיו שם עניינים של התמגנות וכן הלאה. אבל ראינו שבנקודות מסוימות אין ברירה, על חלק מהאנשים זה משפיע, העניין שבו אתה אומר ידידי זה לא תוכנית כבקשתך, אתה צריך לבוא. אני אתן עוד דוגמה, לפני שבוע וחצי השלמנו עוד קריאה לאנשי מילואים שלא שירתו בעבר וקראנו לכמעט 8,000 אנשים, לא כולם באים. ברגע שאתה אומר לבן אדם אתה תיעצר, אתה לא תוכל לנסוע לחו"ל וכן הלאה, אנשים באים להסדיר את המעמד שלהם. [...]"

אם אני מסכם את הדברים, בעניין הזה, אין ספק שאנחנו צריכים את החקיקה שמביאה החיילים מחר. אין ספק שאנחנו צריכים חוק גיוס אפקטיבי. לעניין החוק הספציפי הזה, הוראת השעה הזאת, היא בעצמה לא תעזור לי בתור רח"ט תומכ"א. יכול להיות שיהיו לה השפעות אחרי זה, יכולות להיות לה גם השפעות שליליות מאוד ולכן אנחנו חושבים שהיא לא ממלאת את התכלית הזאת והיא גם מסכנת חלק מהדברים" (פרוטוקול הדיון מיום 30.6.26, בעמודים 103-104, 111; ההדגשות נוספו).

עוד נפנה לדברים שאמר עוה"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), אשר הציג את עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לפיה הצעת החוק אינה צולחת את המבחנים החוקתיים:

"אנחנו צריכים לבחון את הצעת החוק הזאת על רקע המצב המשפטי והעובדתי שקיים. הזכרתי אתמול את פסקי הדין, גם ציטטתי, ואני לא אחזור. בסופו של דבר, בית המשפט העליון עמד פעם אחר פעם בשני פסקי הדין, בהרכב של תשעה שופטים וחמישה שופטים, פה אחד, והחלטות שיפוטיות נוספות, על כך שהאכיפה הפלילית היא חלק אינטגרלי מחובת השוויון. המצב המשפטי מאז יולי 2023, מאז שיש חובת גיוס, כוללת את כל בני הציבור החרדי ואת תלמידי הישיבות.

הפסיקה הזאת נשענת על עיקרון השוויון, על העומס שהולך וגדל על אנשי הסדיר והמילואים, ועל רקע המצב הזה צריך לראות שהצעת החוק עושה אך ורק דבר אחד. הנורמה נשארת, חובת הגיוס נשארת, והדבר היחיד שהיא עושה, היא למעשה נותנת פטור מאכיפה לתלמידי ישיבות שמשתמטים משירות צבאי. [...]

בהצעה הזאת אין יעדי גיוס, אין ניסיון לתמרץ גיוס, אין פה שום מכסה. החוק יכול לחול על כל אוכלוסיית המשתמטים. אין פה שום סנקציות. [...]

החוק הזה פוגע פגיעה קשה בשוויון. לפי העמדה שלנו הוא לא עומד באמות המידה החוקתיות. אנחנו מעריכים שהחוק הזה, כפי שהוא היום, ייפסל בבג"ץ.

התכלית של לימוד תורה היא בהחלט תכלית שהוכרה בפסיקה, כתכלית רלוונטית לחקיקה של הסדר מעמדם של תלמידי הישיבות, יחד עם עידוד גיוס ושילוב בתעסוקה. אבל התכלית הזאת כתכלית יחידה לא יכולה לתת פטור לאנשים מתחולתו של החוק. אנחנו לא מכירים מצב שבו החוק נותן חסינות מאכיפה פלילית לאנשים בגלל פעילות אזרחית שלהם.

יש פה עוד הרבה מאוד קשיים בחוק. אני יודע שקצר הזמן ואני לא אעמוד עליהם. אנחנו נציג את הדברים במהלך הדיונים, אבל מבחינתנו, השורה התחתונה היא שהחוק הזה לא עומד באמות המידה. תודה רבה" (פרוטוקול הדיון מיום 1.7.26, בעמודים 70-68 ; ההדגשות נוספו).

84. עם התגבשות הנוסח לקראת הקריאה השנייה והשלישית, ביום 12.7.26, שלחה היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון אל חברי הוועדה, והתייחסה בפירוט להצעת החוק, תוך שגם היא עמדה על הקשיים בהצעת החוק. בסיכום הדברים נאמר על-ידה, בין היתר, כך :

"לעמדתנו, שילוב בין הקפאת הליכים פליליים מזה, לבין פיקוח אפקטיבי ושלילת הטבות כלכליות מזה, יכול היה אולי – גם אם בקושי רב – לרפא במידת מה את הפגמים החוקתיים של ההסדר. אלא שהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לקבוע, במסגרת הוראת שעה, מנגנון של "הקפאת מעצרים" עבור תלמידי הישיבות בלבד. הלכה למעשה, מנגנון זה מעניק פטור מגזרי מחובותיו של חוק שירות ביטחון, מבלי להציב משקולת מאזנת בצידה השני של המשוואה.

ניתן בהחלט להתווכח בעתיד על אודות הסדר הגיוס הראוי והנכון, אך לעמדתנו אין מקום לקבוע בחקיקה הסדר שאינו מעגן את עקרונות היסוד ההכרחיים הללו – גם כאשר מדובר בהוראת שעה קצובה למספר חודשים בודדים. הסדר הפוטר קבוצה מסוימת מן החובה לעמוד בהוראות החוק, ללא מנגנונים משלימים, מפר את האיזון הנדרש. בהצעת החוק הנוכחית אין ולו את המינימום של ההסדרים המקרבים אותה אל התכלית הראויה והמאזנת, המשלבת בין חשיבות לימוד התורה לבין צמצום אי-השוויון בנטל.

[...] חקיקה הפוטרת באופן מעשי אוכלוסייה מסוימת מחובותיה על פי דין, ללא מנגנון נורמטיבי מאזן ומניע לגיוס בצדה השני של המשוואה, מייצרת הסדר שאינו עומד במבחנים החוקתיים, אינו מתיישב עם עקרון השוויון בפני החוק, ועולה כדי אפליה פסולה" (ההדגשות נוספו).

צילום חוות הדעת של היועצת המשפטית של ועדת החוץ והביטחון צורפה לעתירת התנועה כנספח

ע/27.

85. יצוין, כי ביום 12.7.26, נדונה בוועדת הכנסת טענת "נושא חדש" בעניינה של הצעת החוק. במסגרת הדיון האמור, הופיעה היועצת המשפטית של הכנסת, עוה"ד שגית אפיק, ועמדה על הפגמים החמורים באופן קידום הצעת החוק. למרות האמור, ועדת הכנסת דחתה את הטענה.

86. עוד יצוין, כי ביום 12.7.26, לאחר אישור הצעת החוק על ידי ועדת החוץ והביטחון ולפני הבאתה לאישור הכנסת בקריאה שניה ושלישית, שלח הרמטכ"ל מכתב אל ראש הממשלה, שר הביטחון ויו"ר הוועדה, בעניין הצעת החוק. במכתבו ציין הרמטכ"ל, תחילה, כי עמדתו המקצועית של צה"ל ביחס להצעה הוצגה במספר דיונים שנערכו בוועדה, על ידי רח"ט תכנון ומנהל כוח אדם בצה"ל, אשר הבהיר כי לא זו בלבד שהיא אינה צפויה להביא לתוספת כוח אדם בשורות הצבא בטווח הזמן המידי, אלא שהיא אף מעניקה תמריץ להימנעות מהתייצבות לשירות צבאי, בשל הפטור מהעמדה לדיון ומהליכים פליליים.

הרמטכ"ל הוסיף והתייחס בפירוט להסדר שנקבע בהצעת החוק לפיו תוקם ועדה בצה"ל שתבחן את מעמדם של תלמידי הישיבות ותאשר עבורם מעמד של "בן ישיבה" לצורך החוק. בעניין זה הביע הרמטכ"ל את התנגדותו הנחרצת, וזאת משלושה טעמים: **א. פגיעה בלגיטימציה ובאמון המשרתים** – צוין כי צה"ל פועל בימים אלה בכל האמצעים שלרשותו להרחבת שורותיו, ולא ייתכן שהמערכת הצבאית שתובעת ממשרתיה הקרבה חסרת תקדים, תהיה חתומה על פטורים המוניים מהעמדה לדיון. הובהר כי מהלך כזה ייצור שבר עמוק מול המשרתים ויגדיל את אי השוויון; **ב. היעדר יתרון מקצועי** – צוין כי לצה"ל אין יתרון יחסי, כלים או מומחיות בבחינת הקריטריונים לפטור מהגדרתם בחוק החדש. בפרט כאשר מדובר בבחינה טכנית על בסיס תצהירים; **ג. הסטת קשב ומשאבים בעיצומה של לחימה** – צוין כי המשימה הזו תהווה נטל ארגוני כבד ותסיט קשב פיקודי קריטי מהמשימות המבצעיות.

מכתב הרמטכ"ל מיום 12.7.26, צורף לעתירת התנועה כנספח 28/ע.

87. ביום 14.7.26, אושרה הצעת החוק בקריאה שניה ובקריאה שלישית במליאת הכנסת. יצוין, כי ביום 14.7.26 טרם העלתה ההצעה החוק שלחה היועצת המשפטית של הכנסת מכתב לחברי הכנסת בעניין ניגוד עניינים בהצבעה וקבעה כי על חברי הכנסת שיש להם קרובי משפחה מן המעגל הראשון, שהם חייבי גיוס שכבר ננקטו לגביהם הליכי אכיפה פליליים בשל אי-התייצבותם - חלה חובת גילוי נאות טרם ההצבעה (מכתב היועצת המשפטית לכנסת צורף לעתירת התנועה כנספח 14/ע). ביום 16.7.26 פורסם תיקון 28 ברשומות.

הוראות תיקון 28

88. סעיף 1 לתיקון, קובע שההסדר יחול בתקופה שמיום פרסום התיקון ועד ליום 30.11.26, והוא יתווסף לחוק שירות ביטחון כפרק ג'1, שכותרתו "הקפאת הליכי מעצר, חקירה או אכיפה כלפי מיועד לשירות ביטחון שהוא תלמיד ישיבה – הוראת שעה".

יוער כבר עתה, כי בשים לב למועד הבחירות הכלליות לכנסת ה-26 ביום 27.10.26, לאור הוראות סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, תיקון 28 יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת ה-26.

89. בסעיף המטרה, סעיף 26ב, נקבע כדלקמן: "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה, נקבע בזה הסדר מיוחד, בהוראת שעה, להקפאת מעצרים של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם". כאמור לעיל, בנוסחים הקודמים, המטרות המרכזיות כללו צמצום אי השוויון בגיוס ושילוב בני הציבור החרדי בשוק התעסוקה.

90. סעיף 26ג הוא סעיף ההגדרות הכללי לפרק, וסעיף 26ד כולל את הגדרתו של תלמיד ישיבה. סעיף זה הוא סעיף מהותי, המגדיר את אוכלוסיית היעד שעליה נועד התיקון לחול. סעיף זה כולל תנאים, שעיקרם – לימודים תורניים בהיקף של משרה מלאה (40-45 שעות בשבוע); המתקיימים בישיבה מתוך רשימה נתונה של ישיבות; איסור מוחלט על כל עיסוק אחר; וקבלת אישור מראש הישיבה על לימודיו של אותו אדם. תנאים אלה, המגדירים את אוכלוסיית היעד לתחולתו של התיקון – הם אותם תנאים שהיו הבסיס להסדר "תורת-אומנות", בגלגוליו השונים – אלא שנגרע מהם התנאי החמישי, שהופיע בכל אותם גלגולים, ועניינו – התייצבותו של המלש"ב לרישום ובדיקות, בהתאם לסעיפים 3 ו-5 לחוק. תנאי זה – נזנח בנוסחו האחרון של תיקון 28 – כחלק מזניחתה המוחלטת של תכלית קידום הגיוס.

סעיפים 26ה ו-26ו כוללים הוראות לעניין תצהיר בעל תפקיד בישיבה, ואת ההליך לגיבוש רשימת הישיבות המוכרות לצורך פרק זה.

91. סעיף 26ז מפרט את עיקרו של ההסדר, שעניינו מתן פטור מהליכי אכיפה פליליים כלפי בני ישיבות משתמטים החייבים בגיוס. וכך נקבע:

"לא יינקטו הליכי מעצר, חקירה או אכיפה בעבירות לפי סעיף 46 או לפי סעיפים 92 או 94 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, כלפי כל אלה:

(1) מיועד לשירות ביטחון שמועד התייצבותו לשירות ביטחון חל בתקופה שבין י"ב בתמוז התשפ"ג (1 ביולי 2023) לבין היום שקדם ליום תחילתה של הוראת השעה, והצהיר כי מתקיים בו התנאי שבסעיף 26ד(1).

(2) מיועד לשירות ביטחון שמועד התייצבותו לשירות ביטחון חל מיום תחילתה של הוראת השעה, והצהיר כי מאותו מועד מתקיימים בו התנאים שבסעיף 26ד(1) ו-(2)".

92. סעיף 26ח ו-26ט עוסקים בהקמת ועדה על ידי הרמטכ"ל, לבחינת התקיימות התנאים במיועד לשירות ביטחון, לשם הקפאת הליכי מעצר, חקירה או אכיפה; ובהגשת תצהירים לפוקד ובאמצעותו לוועדה זו, על ידי תלמידי הישיבות. החוק קובע כי תלמיד ישיבה יגיש לפוקד תצהיר מטעמו בתוך 30 יום מיום תחילתה של הוראת השעה, ואליו יצרף תצהיר מטעם ראש הישיבה. הפוקד יעביר את התצהיר לוועדה אשר תבחן את התקיימות התנאים. בתקופה שעד לבירור הבקשה, תלמיד הישיבה לא ייעצר ולא ינקטו נגדו הליכי אכיפה וחקירה.

93. סעיף 26י קובע כי בקשה לפי החוק, לא תיחשב כבקשה למתן פטור משירות או לדחיית שירות לפי כל דין, וקביעת הוועדה לא תיחשב כטעמים למתן פטור משירות, לדחיית שירות או להסדרת המעמד.

94. סעיף 26א עוסק בפיקוח וביקורת על ההסדר, ומורה כי שר הביטחון ייתן הנחיות בנושא ויסמך בודקים, אשר יוסמכו להפעיל את סמכויותיהם בישיבות המנויות ברשימת הישיבות. סעיף 26ב קובע כי אם נמצא שיש אי-נוכחות חוזרת של 20% ומעלה בישיבה מסוימת, ייתן לראש הישיבה התראה, ואם אי-נוכחות כאמור תימשך, תוסר הישיבה מרשימת הישיבות, ותינתן לתלמידה הזדמנות להירשם בישיבה אחרת. נקבע כי שר הביטחון רשאי לקבוע תקנות לביצוע סעיף זה.

הסעיפים הקטנים בסעיף 26ב, כוללים תיקונים שונים בנוסח סעיפי הפיקוח והבקרה שנקבעו בחוק שירות ביטחון, ובחובת הדיווח לכנסת (כאשר לחובת הדיווח נוספה חובה בדיווח אחת לחודשיים, על מספר הבדקים שהוסמכו, מספר הביקורות שבוצעו ותוצאותיהן, ומספר ההתראות שניתנו למנהל הישיבה ותוצאותיהן).

95. לבסוף, התיקון כולל הוראת מעבר (סעיף 2 לתיקון), לפיה ישיבה שהייתה כלולה ברשימת הישיבות שגיבש שר הביטחון טרם פקיעת תוקפו של פרק ג' 1 בנוסחו הקודם, יראו אותה ככלולה ברשימת הישיבות לפי תיקון זה. ישיבה שלא הייתה כלולה ברשימה זו, רשאית להגיש בקשה להיכלל ברשימת הישיבות, ושר הביטחון רשאי לאשרה, בהתקיים אמות המידה שהיו בתוקף ערב פקיעתו של פרק ג' 1 לחוק בנוסחו הקודם. סעיף 3 לתיקון מורה כי הרמטכ"ל יקים ועדה בהתאם לאמור בחוק, והפרקליט הצבאי הראשי יקבע את סדרי עבודתה, וזאת, תוך שבעה ימים מיום תחילתו של התיקון לחוק.

הצורך הבטחוני המובהק והדחוף בעיבוי שורות הצבא, הערכתו ומהלכי אכיפה

96. בטרם נעבור להציג את עמדת המדינה נעמוד בתמצית, כפי שגם השתקף לאורך ההליך בעתירות שתוארו לעיל, על הצורך הבטחוני והמובהק בעת הזו בהגדלת היקפי הגיוס לצבא וצמצום אי-השוויון בנטל השירות הצבאי. כפי שנפרט מיד, ריבוי המשימות והמציאות הבטחונית המורכבת שבה מצויה מדינת ישראל, בפרט בשנים האחרונות, מעמידים בפני צה"ל אתגרים מבצעיים חסרי תקדים.

97. המלחמה שפרצה בעקבות אירועי השבעה באוקטובר כללה תמרון קרקעי עצים ברצועת עזה, וכן פעילות מבצעית בזירות נוספות - בדרום לבנון, בסוריה, בתימן ובאיראן, לרבות פריסה נרחבת של כוחות במרחבים המבצעיים בהם צה"ל פועל.

לצד הישגים מבצעיים משמעותיים, ובהם פגיעה בהנהגת ארגוני הטרור ופירוק תשתיות טרור שנועדו לפגוע במדינת ישראל, המלחמה גבתה וגובה מחירים כבדים ביותר בחיי אדם. מאפייניה החריגים כללו גם היקף חסר תקדים של מפונים בדרום ובצפון הארץ, שיבוש עמוק ומתמשך במרקם החיים האזרחי, והתמודדות עם מערכה ממושכת ורב-זירתית מול איראן ושלוחותיה, לצד עלייה ניכרת בפעילות טרור ביהודה ושומרון.

98. על רקע מציאות ביטחונית חסרת תקדים זו, צורכי כוח האדם של צה"ל השתנו מן היסוד, והדרישה המבצעית לעיבוי שורות הצבא הפכה לצורך ביטחוני דחוף, מידי וקיומי, המשפיע במישרין על יכולתו של צה"ל לעמוד במשימותיו המבצעיות.

99. על פי נתונים רשמיים, כפי ששוקף לא אחת על ידי גורמי הביטחון, ישנו צורך בהגדלת היקף המשרתים בחובה באופן קבוע ב- 12,000 חיילים, כאשר לפחות כמחצית מהם דרושים בתפקידי לחימה. יודגש כי צורך זה נועד למלא את השורות החסרות, לבנות את הכוח בהתאם לצרכים המבצעיים ולאפשר אורך נשימה בסיסי לכוחות המצויים בעומס מבצעי חסר תקדים. כמו כן, צורך זה אינו סופי והוא תלוי בהתפתחויות מבצעיות ובמהלכי בניין כוח.

100. מחסור חמור זה בשורות הצבא הסדיר מוביל להשלכות קשות מנשוא על הציבור המשרת. כך, נטל השירות הביטחוני המוטל על כתפי חיילי הסדיר ועל עשרות אלפי משרתי מערך המילואים – הנקראים פעם אחר פעם לתקופות שירות ארוכות וחריגות – הפך לכבד מנשוא, תוך שהוא שוחק ומסכן חוסנם של המשרתים ומשפחותיהם. שירות מילואים ממושך בהיקפים אלו לאורך זמן, מוביל לשחיקה פיזית ונפשית בקרב משרתי המילואים; וכן גורר עלות כלכלית אדירה הגורמת נזק למשק המדינה.

101. עיבוי שורות צבא באמצעות משרתי החובה הוא, אפוא, תנאי יסודי והכרחי לצמצום הנטל על כתפי משרתי המילואים, בראש ובראשונה, ליצירת אורך נשימה לכלל המשרתים ולהבטחת כשירותו המבצעית של הצבא. בנסיבות אלו, חובת המדינה על כל מוסדותיה הרלוונטיים לפעול להרחבת השורות ובתוך כך לאכיפה שוויונית ואפקטיבית של חובת הגיוס על כלל הציבור, לרבות בני הציבור החרדי. הנה כי כן, חובה זו לגיוס מלא ושיויוני לצבא אינה רק חובה חוקית וערכית ראשונה במעלה, אלא הכרח ביטחוני מיידי ומובהק.

102. כפי שפורט בהרחבה במסגרת תצהיר התשובה מיום 5.8.25, ולאחרונה במסגרת הודעת העדכון מיום 30.6.26, שהוגשו מטעם המדינה במסגרת העתירות היישומיות, צה"ל מקדיש מאמצים ניכרים להרחבת היקף המתגייסים לשירות סדיר ולהגברת השילוב של בני הציבור החרדי בשירות צבאי, ובכלל זה אף בשירות מילואים. בתוך כך, נעשו פעולות שונות לפתיחת מסלולי גיוס ושירות חדשים, להרחבת מסלולי השירות הקיימים, להתאמת הליכי המיון, הקליטה וההכשרה, להגברת החשיפה של מלש"בים בני הציבור החרדי, לשיתוף פעולה עם ישיבות ההסדר החרדיות, ועוד מגוון של פעולות רתימה נוספות שתכליתן לאפשר את הרחבת היקף המשרתים בני הציבור החרדי. כל זאת, בצד פעולות נוספות להרחבה ומיצוע משמעותי של המשרתים בסדיר ובמילואים מכלל הציבור.

לעמדת גורמי המקצוע, ובהתבסס על נתונים עדכניים שנאספו, פעילות צה"ל להרחבת שירותם של בני הציבור החרדי באמצעות מהלכי הרתימה, החשיפה וכינון מסלולי שירות ייעודיים, וכן הפעילות להגברת האכיפה הפלילית ושימוש בכלי האכיפה הנתונים בידיו נמצאו כאפקטיביות ומשמעותיות ומובילות יחדיו לעלייה בהיקף המתגייסים בני הציבור החרדי (וזאת לצערנו לצד חוסר שיתוף הפעולה המתרחב וחסר התקדים עם רשויות הגיוס). יחד עם זאת, מדובר בעלייה אשר עודנה רחוקה מלהלוך את צרכי הצבא ואת ערך השוויון, ומכאן שנדרש, בין יתר הפעולות והמאמצים שתוארו לעיל, להגביר את כלל הפעולות אשר מביאות לעלייה האמורה, וביניהן גם את מאמצי האכיפה ואת השימוש בסנקציות אישיות. האפקטיביות של מהלכי האכיפה (שיש להם גם השפעה נגזרת מסוימת בשל ההרתעה שהם יוצרים), ובכללם עיכובים אקראיים וכן מבצעי מעצרים יזומים בשיתוף משטרת ישראל, התבררה גם בדיונים שהתקיימו בראשות היועצת המשפטית לממשלה ליישום פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6198/23 (ראו למשל סיכום דיוני מעקב שהתקיימו בימים 28.1.26, 17.2.26 ו-20.5.26).

צילום סיכום דיון המעקב מיום 28.1.26 שפורסם ביום 1.2.26; צילום סיכום דיון המעקב מיום 17.2.26 שפורסם ביום 19.2.26; וצילום סיכום דיון המעקב מיום 20.5.26 שפורסם ביום 31.5.26 מצורפים ומסומנים מש/5.

103. מעבר לכך, כפי שהובהר בפסיקת בית המשפט הנכבד, הימנעות מאכיפה שוויונית של חובת הגיוס כלפי עשרות אלפי חייבי גיוס חרדים, פוגעת פגיעה קשה באכיפה האפקטיבית של חובת הגיוס, מהווה אכיפה בררנית פסולה, ויוצרת אפליה פסולה וקשה כלפי המשרתים, הפוגעת בשלטון החוק ובביטחון המדינה.

104. במצב הדברים הנוכחי, קיים צורך ביטחוני דחוף לאיוש נוסף של יחידות צה"ל בכוח אדם על-מנת למלא את השורות החסרות כתוצאה מהמלחמה, לאפשר בניין כוח וגמישות בהפעלה למימוש כלל המשימות המבצעיות, ולשמר את 'אורך הנשימה' של הכוחות. כיום, מימוש הצורך המבצעי נשען בעיקרו על מיצוי סדר הכוחות הקיים, בשירות חובה ובמילואים; על גידול דמוגרפי מתון, על קביעת סדרי העדיפויות ועל מוטיבציה של המשרתים. ואולם המשמעות המעשית של מיצוי זה היא הכבדה ניכרת של העומס על המשרתים. זהו אינו מצב בר-קיימא מבחינה מבצעית. צרכי הצבא מחייבים את הרחבת היקף המשרתים, ועל-כן מצריכים את הרחבת בסיס הגיוס.

105. כפי שפורט בהרחבה במסגרת תצהיר התשובה שהוגש בעתירות היישומיות, לצורך הגדלת בסיס המשרתים בסדיר ובמילואים צה"ל נוקט בשורה רחבה של פעולות. צעדים אלה כוללים החלטות שמשמעותן הגברת הנטל על המשרתים עוד מעבר לנטל הכבד גם כך המוטל עליהם, הן באמצעות חקיקה שהתקבלה להארכת שירות החובה ל-32 חודשים חלף צמצומה ל-30 חודשים, הן באמצעות הגברת נטל שירות המילואים במערכים ייחודיים, על מי שכבר משרתים בו כיום, באמצעות העלאת גיל הפטור משירות מילואים, קרי – הגדלה משמעותית של היקף ימי המילואים שמבצעים חיילי המילואים. וכך לדוגמה:

(א) ביום 8.8.24 התקין שר הביטחון, בהתאם להמלצת גורמי המקצוע בצה"ל, את צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל), (הוראת שעה) (מס' 3), התשפ"ד-2024. צו זה, אשר הוצא מכוח סעיף 36א(ג) לחוק, מורה על העלאת גיל הפטור משירות מילואים עד לגיל 49, ביחס למקצועות ולמערכים החיוניים ביותר בצה"ל, אשר לא נכללו במסגרת הצו הקודם שהוצא בעניין זה (צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל) (הוראת שעה), התשפ"א-2021).

כמו כן, למן תחילת המלחמה, הפעיל שר הביטחון, באישור הממשלה ובאישור הכנסת, את סמכותו לגיוס מילואים מכוח סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. סמכות זו חודשה שוב ושוב בהחלטות הממשלה ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והופעלה בהיקפים משמעותיים למן תחילת המלחמה (הגם שהיתה תנודתיות מסוימת בהיקף המגויסים למילואים בכל נקודת זמן, בהתאם לצרכי צה"ל למול התעצמות או התמתנות הלחימה).

במסגרת ההחלטה האחרונה, החלטת ממשלה מס' 4162 שהתקבלה בממשלה ביום 31.5.26, הוחלט פעם נוספת על הארכה בחודשיים של צווי 8, המאפשרים את המשך גיוס המילואים בנסיבות של

חירום.³ במסגרת החלטת הממשלה הוסמך שר הביטחון להסמיך את גורמי הצבא הרלוונטיים להוציא עד 280,000 צווי מילואים נוספים עד ליום 31.7.26.

(ב) בניסיון להתמודד עם המחסור בכוח אדם, צה"ל הפעיל צווי קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום (צו 8) בסמוך לאחר תום תקופת שירותם הסדיר של חיילים ששירתו במערכי הלחימה; הטכנולוגיה והאחזקה; והנהיגה הכבדה, סמוך לאחר תום תקופת שירותם הסדיר. הפעלה זו הופסקה בסוף חודש נובמבר 2025.

(ג) מהלך נוסף שבוצע הוא הקדמת שירותם של חלק מתלמידי המכינות, שנות השירות, תלמידי ישיבות ההסדר והישיבות הציוניות הגבוהות, משנתון הגיוס 2023, כך שבפועל גיוס נקבע לחודשי מרץ ואפריל 2024.

(ד) במטרה להרחיב את מעגל המשרתים החל צה"ל בחודש אוגוסט 2024 לפעול לביטול צווי פטור משירות מילואים, אשר ניתנו מטעמים אשר אינם מתקיימים עוד (הליך 'צו פוקד'). הליך ביטול צווי הפטור נעשה בכפוף לעריכת שימוע ובהתאם להוראות חוק שירות בטחון. במסגרת הליך צו פוקד הוחזרו לשורות הצבא עשרות אלפי חיילי מילואים. בחלוף כמעט שנתיים מפתיחת הליך 'צו פוקד', חיילים רבים אשר הוחזרו לשורות הצבא משרתים כיום בשירות מילואים פעיל, מסייעים בהפחתת הנטל הביטחוני, וחלקם אף מבצעים משימות תעסוקה מבצעית בהתאם לגרף הלחימה. בנוסף לכך אפשר צה"ל בשנים אלה את כניסתם של עשרות אלפי מתנדבים במילואים אשר פוטרו בעבר משירות, שינה את מדיניות הפטור ושיבץ מחדש עוד אלפי חיילים כדי להקל ככל שניתן בנטל, והקים עשרות יחידות בסדיר ובמילואים.

(ה) לאחרונה, לאחר חקיקתו של תיקון 28, אישרה כנסת ישראל בקריאה שניה ושלישית גם את הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 29 והוראת שעה), התשפ"ו-2026, ולפיה משך שירות החובה לגברים ולנשים בתפקידים מוגדרים, יוארך ל-32 חודשים. כך, לפי הוראת השעה, במקום שקיצור השירות ל-30 חודשים יחול על מי שהתגייס ביולי 2024 ועתיד להשתחרר בינואר 2027, הוא יחול על מתגייסי יוני 2029, העתידים להשתחרר בינואר 2032. בדברי הסבר להצעה נכתב: "הארכת השירות הסדיר במסגרת הוראת השעה נדרשת באופן מיידי, לצורך עמידה ביעדי צה"ל ולצורך מתן מענה לצורכי הביטחון הקיימים".⁴

בהמשך לכך, שלח ראש אכ"א, ביום 17.7.26, איגרת למשרתי צה"ל ומפקדיו, במסגרתה הבהיר כי "הארכת השירות, שקודמה ביוזמת צה"ל ומערכת הביטחון, היא הכרח מבצעי על-מנת לעמוד בכלל האתגרים המבצעיים שלפנתחנו וכדי לאפשר אורך נשימה מינימלי למשרתים בסדיר ובמילואים, לשמר את משכי ההכשרות המקצועיות, לייצב את היחידות ולקדם בניין כוח נוסף בהיקף מוגבל". כן הדגיש ראש אכ"א, כי "הארכת שירות זו אינה מבטלת את הצורך המבצעי של צה"ל, בצד מגוון רחב של פעולות התייעלויות פנימיות, להרחיב את היקף המתגייסים והמשרתים מכלל הציבור

³ הודעת מזכיר הממשלה מיום 31.5.26 זמינה בקישור: <https://www.gov.il/he/pages/dec4162-2026>.

⁴ דברי הסבר להצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 29 והוראת שעה), התשפ"ו-2026 ה"ח 1778, 1208.

הישראלי ולהסדיר זאת בחוק מילואים מותאם, בחוק גיוס אפקטיבי ואף בהארכה הכרחית נוספת של משך שירות החובה באופן שיאפשר בניין כוח רחב יותר". (ההדגשה הוספה).

צילום איגרת ראש אכ"א מצורף ומסומן **מש/6**.

106. הפעולות המתוארות הן רק חלק מהפעולות שהוחלט לבצע לצורך הגברת המיצוי של פוטנציאל סדר הכוחות הקיים והתמודדות עם הצורך המשמעותי בכוח אדם נוסף בצה"ל. בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" נדרשת הגדלה משמעותית של סדר הכוחות הסדירים בצבא, ולכן **גיוס בני הציבור החרדי לשירות סדיר הוא צורך בטחוני מובהק ומיידי**. בעניין זה נפנה לכל האמור בתשתית הרחבה שהוצגה במסגרת העתירות היישומיות בן במסגרת כתב התשובה, והן במסגרת הודעות העדכון בהליך לבקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט שתואר לעיל.

107. נוכח האמור, יש לבחון את חוקתיותו של תיקון 28 גם על רקע הצורך הדוחק של צה"ל בגיוס אלפי חיילים ועיבוי השורות בדחיפות. במכתב הרמטכ"ל שהוזכר לעיל, מיום 12.7.26, אשר נשלח לראש הממשלה, לשר הביטחון וליו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, עוד בטרם אושר תיקון 28, הבהיר הרמטכ"ל כי הצעת החוק שבנדון אינה עולה בקנה אחד עם ערכי צה"ל, וכי הצעת החוק מעניקה תמריץ מובהק לא-התייצבות לשירות צבאי, שכן בצידה פטור מוחלט מהעמדה לדין ומהליכים פליליים. הרמטכ"ל סיכם והדגיש כי המנגנון הקבוע בתיקון 28 פוגע באמון המשרתים ואינו צפוי להביא לתוספת כוח אדם בשורות הצבא; זאת, בעת שצה"ל מתמודד עם פערים משמעותיים בהיבטי כוח האדם (ראו פסקה 86 לעיל).

עמדת המדינה

108. כפי שנפרט בהרחבה להלן, ההסדר שנקבע במסגרת תיקון 28 לחוק שירות ביטחון, פוגע פגיעה קשה בזכות החוקתית לשוויון – במספר היבטים. פגיעה זו אינה צולחת את מבחני פסקת ההגבלה ואף רחוק מכך. כפי שיפורט להלן, ההסדר נעשה לשם תכלית שאינה ראויה, ומכל מקום אף אם ימצא כי התכלית ראויה, היא אינה עומדת במבחני המידתיות.

לצד זאת יצוין, כי אף במישור ההליכי – הורתו ולידתו של תיקון 28, בחטא, ובסופו של יום הכרזת הרציפות גם לא הובילה להסדר גיוס חדש כלשהו, אלא להסדר זמני של מניעת אכיפת הדין הפלילי בשל השתמטות או עריקות רק של בני הישיבות, הסדר שבינו לבין הצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת ה-24 אין דמיון כלשהו. פגמים פרוצדורליים אלה מצטרפים יחדיו להיבטים המהותיים ומחייבים את ביטול התיקון.

109. נעמוד אפוא על הדברים כסדרם. נדרש תחילה לפגיעה בזכות החוקתית לשוויון – במובניה השונים, כתוצאה מההסדר שבנדון; לאחר מכן נדרש לתכלית ההסדר וליישום מבחני המידתיות בעניינו, ולבסוף נדרש לפגמים הפרוצדורליים שבהליך חקיקת ההסדר.

110. כידוע, הבחינה החוקתית נעשית בשלבים. ראשית, יש לבחון אם החוק פוגע בזכות חוקתית מוגנת. אם התשובה לכך שלילית – תסתיים הבחינה החוקתית. אם התשובה חיובית, יש לבחון אם הפגיעה עומדת בתנאים המנויים בפסקת ההגבלה (ראו, למשל: בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545, 594 (2009)).

111. הזכות לשוויון היא "נשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג83, 698 (1) 693 (1969)). וכבר נפסק כי "הצורך להבטיח שוויון הוא טבעי לאדם. הוא מבוסס על שיקולים של צדק והגינות [...] השוויון שומר על השלטון מפני השרירות" (בג"ץ 953/87 **פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988)). אמנם, הזכות לשוויון אינה מעוגנת במפורש בזכות עצמאית בחוקי היסוד, אך לפי "מודל הביניים" שאימץ בית המשפט הנכבד, היא מוכרת בזכות בעלת מעמד חוקתי, הנגזרת מהזכות החוקתית לכבוד האדם, וזאת בכל מקרה שבו הפגיעה בשוויון קשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם. ראו בג"ץ 5555/18 **ח"כ אכרם חסון ו-11 אח' נ' כנסת ישראל** (8.7.21) בסעיף 45 לפסק דינה של כבוד הנשיאה א' חיות.

כפי שנקבע בבג"ץ 3856/11 **פלונית נ' בית הדין השרעי העליון לערעורים** (27.6.13) (להלן: **בג"ץ 3856/11**): "בית משפט זה הדגיש את חשיבותו הרבה של עיקרון השוויון בהזדמנויות רבות, "בקובעו את מקומו במרכז המפה המשפטית ובשורשיהם של כללי המשפט כולם [...]. הפגיעה בעיקרון השוויון יוצרת פגיעה כפולה: הן בפרט והן בציבור. אפליה משדרת לפרט או לציבור המופלה מסר של מעמד נחות, ובכך יוצרת השפלה עמוקה ופגיעה בכבודו של אותו פרט או ציבור (בג"ץ 4541/94 **מילר נ' שר הבטחון**, פ"ד מט(4) 94, 132 (1995) (להלן: **עניין מילר**); (בג"ץ 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988) (להלן: **עניין פורז**)). "האפליה היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותיסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיבציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה" (בג"ץ 104/87 **נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מד(4) 760, 749 (1990) (להלן: **עניין נבו**)). קיומו של שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה חברתית עליה היא בנויה. פגיעה בעקרון השוויון משמעה לא רק פגיעה בפרט המופלה או בציבור החווה אפליה, כי אם "גריעה מעניינו של הציבור כולו, מדמותה של החברה, מרווחתם של כל המרכיבים אותה" (בג"ץ 5755/08 **ארן נ' ממשלת ישראל**, [פורסם בנבו], פסקה 4 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (20.4.09)).

112. תיקון 28 פוגע בזכות החוקתית לשוויון בקשר **הדוק לכבוד האדם** בשני מישורים שונים:

113. **ראשית**, ההסדר פוגע בזכות החוקתית לשוויון של המשרתים בצבא, משום שלא רק שאינו מצמצם את השוויון בנטל, אלא הוא נוטל אמצעי משמעותי וחיוני הנדרש לאכיפת חובת הגיוס על כלל המיועדים לשירות צבאי, ומשום שהוא הופך את חובת הגיוס האישית הקבועה בחוק (אשר לא שונתה במסגרת ההסדר) לאות מתה בעניינה של קבוצה מסוימת של מיועדים לשירות צבאי, על רקע השתייכותם הקבוצתית לקבוצת "לומדי התורה בישיבות".

שנית, ההסדר פוגע בעיקרון השוויון בפני החוק ויוצר נורמת אכיפה פלילית מפלה. ההסדר מבחין, בכל הנוגע לאכיפת הדין הפלילי, בין הציבור הכללי החב בשירות לבין תלמידי הישיבות. זאת, מכיוון שהסנקציות של מעצר, חקירה או אכיפה מוסיפות לחול על ציבור המלש"בים הכללי אשר לא

התייצבו, בעוד שעל קבוצת תלמידי ישיבות הן לא חלות. זאת, כאשר חובת הגיוס לצבא מוסיפה לחול ללא שינוי על כלל המיועדים לשירות ביטחון. במובן זה, התיקון מגלם פגיעה קשה בשלטון החוק, ובעיקרון שלפיו כל הפרטים שווים בפני החוק (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 289, 304-305 (1999)).

נעמוד על הדברים בהרחבה:

הפגיעה בזכות לשוויון של המשרתים בצבא

114. בפסק הדין בבג"ץ 1877/14 (אשר עסק כזכור בחוקתיות ההסדר שנקבע בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון (ראו לעיל, פסקאות 20-21), עמד בית המשפט הנכבד על הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון כתוצאה מהוראותיו של פרק ג'1 לחוק, תוך שנקבע כי פגיעתו של חוק דחיית השירות בשוויון מקימה פגיעה בכבוד האדם, תוך הפניה לדברי הנשיא א' ברק בעניין התנועה לאיכות השלטון 2002:

"החוק פוגע באותם זכויות וערכים, העומדים ביסוד כבוד האדם כמבטא הכרה באוטונומיה של הרצון הפרטי, בחופש בחירה ובחופש פעולה של האדם כיצור חופשי. הוא פוגע באותו אגד של זכויות וערכים, ששמירתם נדרשת כדי לקיים את כבוד האדם של אחד מקבוצות הרוב, המחויב בשירות צבאי. בעוד שמרבית בני החברה מחויבים בשירות צבאי מלא וממושך, תוך סיכון לעתים של היקר מכל, לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם ניתנת האפשרות להשתחרר משירות זה. מצב דברים זה פוגע בשוויון הבסיסי והאלמנטרי ביותר שבין בני החברה. הוא פוגע במעמדו של האדם המחויב בשירות צבאי כשווה בין שווים, על יסוד השתייכותו החברתית, אמונתו הדתית ואורחות חייו. הוא מפר הפרה קשה את השוויון בזכויות ובחובות האזרחיות הבסיסיות. הוא גורם להפליה ולקיפוח... שכן זאת יש לזכור: שירותו של אדם בשירות הצבאי היא זכות וחובה גם יחד. חובת השירות פוגעת בשורה של חירויות יסוד של הפרט המשרת... הפליה באשר ליקר מכל – החיים עצמם – היא הקשה שבהפליית. האדם מוכן ליתן חייו להבטחת מולדתו. הוא אינו מצפה לכל טובת הנאה מכך. הוא מצפה רק לכך שגם אחרים ינהגו כמוהו."

115. בית המשפט הנכבד הוסיף ונדרש בפסק דינו בבג"ץ 1877/14 לטענה לפיה ההסדר שנקבע בפרק ג'1 בשנת 2014 מצמצם את הפגיעה בהשוואה להסדר שנפסל בעניין חוק טל. שם נקבע כי אפילו אם נניח עמידה ביעדי הגיוס שנקבעו וייקבעו, הרי שאין בכך כדי לאיין את הפגיעה בשוויון – הן בתקופת ההסתגלות הראשונה (בה הוסמך שר הביטחון לפטור עשרות אלפי תלמידי ישיבות משירות באופן מיידי, במנותק מהעמידה ביעדים וללא כל סנקציות על אי-עמידה בהם), הן בתקופת ההסתגלות השנייה (בה כלל תלמידי הישיבה יזכו לדחיית שירות עד הגיעם לגיל 21 גם אם לא הושגו יעדי הגיוס שנקבעו, ולאחר מכן יזכו רבים בדחייה ולבסוף בפטור משירות צבאי). כך קבע בית המשפט הנכבד, כי הפגיעה בשוויון אינה רק כלפי המשרתים בצבא, אלא גם כלפי המיועדים הרבים לשירות ביטחון שאינם זוכים לדחייה כמעט אוטומטית לצרכי לימודים או צרכים אחרים, וכן כלפי מערך המשרתים במילואים אשר היו נדרשים לשרת פחות אילו היקפי הגיוס היו גבוהים יותר (ראו פס' 42-44 לפסק דינה של כבוד הנשיאה מ' נאור).

116. דברים אלו, שנכתבו בשנת 2017, היו יפים לשעתם. מאז, כידוע, התרחשו אירועי השבעה באוקטובר 2023, ובעקבותיהם פרצה מלחמה רב-זירתית, הנמשכת, בעצימות משתנה, עד למועד הגשת תגובה זו.

מצב דברים זה משליך ישירות גם על עוצמת הפגיעה בשוויון כתוצאה מהסדרים שאינם מקדמים גיוס נרחב של בני הציבור החרדי לצבא. בית המשפט הנכבד עמד על כך בבג"ץ 6198/23 וכן בפסק דינו **בעתירות היישומיות** (ראו לעיל, פסקאות 24-27), כי: "נקודת מוצא שניה היא שאותו אי-שוויון מעיק, זועק, שעמד בבסיס גלגוליה הקודמים של סוגיה זו, נעשה חמור יותר ויותר מאז פרוץ המלחמה ביום השבעה באוקטובר 2023. כפי שנמסר מאת משיבי המדינה, "הצפי העדכני הוא כ-110 ימי מילואים לגדוד" בשנת 2025; כמעט שליש מימי השנה. אותם 110 ימים מצטרפים למאות רבות של ימים שמשרתי המילואים נדרשים לבצע מאז פרוץ המלחמה. הנטל – כבד ביותר. השלכות הרחב – על חייהם של אלה הנושאים בו, על מצבם הפיזי והנפשי, על בני משפחותיהם – קשות מנשוא. ויובהר: הקושי בהמשך המצב הנוכחי היה חמור מספיק כשלעצמו, גם ללא קשר למלחמה". (פס' 35 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא נ' סולברג).

ובהמשך ציין בית המשפט הנכבד כי הפגיעה הכה חריפה בשוויון אינה מתקבלת על הדעת "לא כל שכן בהינתן הצורך הביטחוני הדוחק, ההכרחי, בגיוס חיילי חובה (ובהמשך גם מילואים) נוספים. לכדי פיקוח נפש היגענו [...]. זו הפעם, על רקע כלל האמור, לא ניתן עוד לאפשר זאת. לא לחשות. בנפשנו הדבר, פשוטו כמשמעו". (פס' 77 לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא סולברג).

117. מאז כתיבתם של דברים אלו, בחודש נובמבר 2025, חלף פרק זמן נכבד נוסף. במהלכו – הצורך הדוחק בגיוס חיילים נוספים התעצם והנטל על משרתי הסדיר והמילואים לא פחת, ובהתאם אף התקבל תיקון 29 המאריך את השירות הסדיר. כל זאת, על אף עלייה מסוימת בהיקף המתגייסים בני הציבור החרדי בחודשים האחרונים, אך כאשר המצב עודנו רחוק מאד מלהלוס את צרכי הצבא ואת עיקרון השוויון.

על רקע זה, ונוכח החלטות בית המשפט הנכבד בעתירות היישומיות, לפיהן על כל גופי המדינה חלה חובה להגביר את מאמצי האכיפה במישורים השונים בטווח הזמן המיידי, עמדה המדינה בהודעת העדכון שהוגשה בעתירות היישומיות ביום 30.6.26 על המאמצים שנעשים בהיבטי האכיפה השונים – במטרה להגדיל את היקפי הגיוס. בתוך כך, צוין כפי שפורט לעיל, הפעולות השונות שנקטו, ובתוכן פעילות הרתימה וההתאמה, הפעילות להגברת האכיפה הפלילית והשימוש בכלי האכיפה הנתונים בידי הצבא, **נמצאו כאפקטיביים ומשמעותיים** והובילו יחד לעלייה בהיקף המתגייסים בני הציבור החרדי (וזאת בהצטרף למוטיבציה לשרת של חלק לא מבוטל מהמתגייסים).

118. ולאחר כל זאת, כאשר היקף המתגייסים בני הציבור החרדי עודנו רחוק מלהלוס את צרכי הצבא; כאשר הפגיעה בשוויון בנטל מוסיפה ומעמיקה עם חלוף הזמן; וכאשר ברור כי השימוש באמצעי האכיפה – ובתוכם האמצעים לאכיפה פלילית – הינם חלק מהמהלכים שנמצאו כאפקטיביים ומשמעותיים לקידום הגיוס לצבא, חוקקה הכנסת את תיקון 28 שאין בו כדי לקדם בעת הנוכחית את התכליות האמורות, ההכרחיות והדחופות שהרי מדובר בהסדר המקפא הליכי מעצר, חקירה או אכיפה כלפי תלמידי ישיבות חבי גיוס אשר משתמטים משירות צבאי, והוא אף עלול לפגוע בגיוס בציבורים אחרים.

119. ההסדר מקפא את הליכי האכיפה הפליליים כלפי מי שאינו עומד בחובה זו והוא עונה להגדרה של "תלמיד ישיבה". הוא ולא אחר. בכך, ההסדר נוטל כלי אכיפה חשוב ביותר, אשר הוכח כאפקטיבי,

מתוך סל הכלים שעומד לרשות הצבא כדי לאכוף את חובת הגיוס המוטלת על כלל האוכלוסייה ובתוכה – על תלמידי הישיבות.

120. זאת ועוד, התיקון שנחקק מתיימר לכאורה שלא לשנות באופן רשמי את חובת הגיוס המהותית המוטלת על תלמידי הישיבות ובני הציבור החרדי ולא ליצור הסדר לדחיית הגיוס. כך נקבע בסעיף 26 לחוק לעניין זה: "לא יראו בקשה כבקשה למתן פטור משירות או לדחיית שירות לפי כל דין ולא יראו בקביעת הוועדה לפי סעיף 26ט(ד) כטעמים למתן פטור משירות לדחיית שירות לפי כל דין או כהסדרת מעמד".

עם זאת, הרמת מסך מגלה כי התיקון למעשה מאיין בפועל את חובת תלמידי הישיבות להתגייס לצבא, בכך שהוא מסיר מעליהם את החשש מפני הליכי אכיפה פליליים. זאת למצער לתקופת תוקפה של הוראת השעה. ההסדר אינו משקף תכלית של צמצום אי השוויון בנשיאה בנטל השירות ובהתאמה, לא כולל מנגנון מאזן כלשהו שנועד להגדיל את היקף המתגייסים בני הציבור החרדי ולהקל את הנטל מעל המשרתים. נהפוך הוא, ההסדר מעניק לבני ישיבות חבי גיוס שאינם מקיימים את חובת הגיוס המוטלת עליהם על פי חוק, פרס, בדמות שרשרת חסינות, לצד החרפת ההפליה והקיפוח של המשרתים בצבא, בסדיר ובמילואים, והכבדת הנטל עליהם ועל בני משפחותיהם, אשר גם כך הוא קשה מנשוא.

121. יוער, כמפורט לעיל, כי היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון בפניה ששלחה לחברי הוועדה: "קיים חשש שמדובר בהצעת חוק שיכולה להוות את הבסיס לחוק גיוס עתידי כמעין 'מיני חוק גיוס' שנועד לתת מענה בפועל לשאלת מעמדם של בני הישיבות – הן בטווח המיידי והן בראייה צופה פני עתיד".

בנוסף לכך, גם הצעדים הממשלתיים להטלת סנקציות כלכליות על המשתמטים – בהתאם לקביעת בית המשפט הנכבד – אינה מקודמים **באופן יזום** על-ידי הממשלה ושריה, אשר נמנעים משימוש בסל הכלים העומד לרשותם (וראו לעניין זה את הודעת העדכון שהוגשה על-ידי המדינה ביום 30.6.26 במסגרת הליך העתירות היישומיות).

122. העולה מן המקובץ: כאמור, בית המשפט הנכבד קבע כבר בשנת 2017 כי פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון פוגע בזכות החוקתית לשוויון ודינו בטלות. כך נקבע ביחס להסדר מהותי שנועד, בין היתר, להגדיל את היקף המתגייסים בני הציבור החרדי באופן משמעותי, תוך קביעת יעדים לשם כך. מאז חל שינוי נסיבות מהותי בעקבות פרוץ המלחמה לאחר אירועי השבעה באוקטובר 2023, המצדיק הגברת הליכי אכיפה לצורך הגדלת סד"כ המשרתים. ואולם, ההסדר שבנדון, אשר בא לעולם כשנתיים וחצי לאחר פרוץ המלחמה, על השלכותיה הכבדות על המשרתים בצבא ובמערך המילואים, יוצר למעשה מנגנון שעוקף את חובת הגיוס הקבועה בחוק בעניינם של תלמידי הישיבות, בכך שהוא מוציא מסל הכלים העומדים לרשות הצבא כלי אכיפה מרכזי ואפקטיבי. ההסדר הקבוע בתיקון 28 אינו כולל איזון כלשהו בדמות מנגנון שנועד להגדיל את כמות המתגייסים בני הציבור החרדי (ודאי שלא הסדר משמעותי בהיקפו יותר מזה שנקבע בפרק ג'1 בנוסחו הקודם).

123. בנסיבות אלו, דומה כי לא תתכן מחלוקת שתיקון 28 פוגע בצורה קשה וחריפה בזכות החוקתית לשוויון של המשרתים בסדיר ובמערך המילואים.

הפגיעה בעיקרון השוויון בפני החוק - יצירת נורמת אכיפה מפלה תוך פגיעה בשלטון החוק

124. ההסדר שנקבע במסגרת תיקון 28, פוגע בעקרון השוויון בפני החוק באכיפת הדין הפלילי באופן הבסיסי ביותר. בהתאם להוראות התיקון, הסנקציות החמורות של מעצר, אכיפה וחקירה פלילית, יוסיפו לחול על כל מלש"ב שאינו מתייצב לשירות הצבאי כנדרש על פי דין, ובלבד שהוא משתייך לציבור הכללי. משתמטים משירות צבאי שמשתייכים לציבור החרדי ומצהירים על עצמם כ"תלמידי ישיבות" – יזכו לפטור גורף מאכיפת הדין הפלילי. יתרה מכך, עם קבלת תיקון 28, המדינה מפעילה למעשה כלפי קבוצה מובחנת אחת את כלי המשפט הפלילי במלואם (ובהם מעצר וכליאה) ונמנעת מהפעלתם של כלים אלו כלפי קבוצה מובחנת אחרת.

125. בכך, ההסדר שקובע תיקון 28 יוצר הבחנה פסולה ואסורה בין קבוצות אוכלוסיה בתחום הרגיש ביותר – אכיפת הדין הפלילי. בפסק הדין בבג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת (23.2.12), להלן – **עניין ניר**), עמד בית המשפט הנכבד על חומרת הפגיעה בשוויון בהקשרי האכיפה הפלילית, כדלקמן: **"אין להכביר מילים על כך שעקרון השוויון בפני החוק הוא מאבני היסוד של תפיסתנו החברתית והמשפטית. בבסיס השוויון בפני הדין הפלילי ניצבת ההנחה כי כל אדם העובר עבירה ייתן על כך את הדין (בג"ץ 428/86 יצחק ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 574-575 (1986)), בלא הבדל דת, גזע, מין, השקפה פוליטית כזאת או אחרת וכיוצא באלה שיקולים חיצוניים - זרים - להליך הפלילי גופן, שבמהותו נועד להביא למיצוי הדין עם מי שפעלו בניגוד לחוק. החלה ברגנית של הדין הפלילי על בני אדם דומים או מצבים דומים בהישען על שיקולים כאלה או לשם השגת מטרה פסולה, תהווה על-פניה הפלייה פסולה – ואסורה"**.

126. מעבר ליצירת הסדר המפלה באכיפת הדין הפלילי בין קבוצות אוכלוסיה שונות, ומקנה למעשה פטור מחובת הגיוס, בהתאם לסעיף 126(1) לתיקון, הפטור מהליכי אכיפה חל למפרע על מי שהיה תלמיד ישיבה החל מיום 1.7.23 ולא התייצב לשירות מאז. כלומר, החוק חל רטרואקטיבית ומתערב בהליכי אכיפה קיימים. החקיקה מתערבת אפוא בדיעבד בהפעלת שיקול דעת המקצועי של גורמי הצבא, בכך שמאיינת מהלכי גיוס שהחלו וכן מאיינת את נפקויותיהם המשפטיות של אותם צווים שנשלחו לחבי גיוס בהתאם לשיקולי הצבא ובהתאם לחוק. חקיקה זו חותרת תחת שלטון החוק, ומייצרת פגיעה קשה וחמורה בעיקרון השוויון בפני החוק. היא חותרת תחת הצורך הביטחוני ותחת יכולתו של הצבא לעמוד במשימותיו. רכיב זה גם עומד בסתירה ברורה לפסיקתו של בית המשפט הנכבד **בעתירות היישומיות** לעיל, שבו הורה בית המשפט הנכבד לקיים תכנית אכיפה אפקטיבית ולהציג צעדי אכיפה אישיים, כחלק מחובתה של המדינה לפעול במהירות לקידום השוויון בנטל השירות הצבאי. כך, במקום להחיל אכיפה שוויונית בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, מעניק תיקון 28 חסינות סטטוטורית ביחס לאותה אוכלוסיה לגביה נדרשה הגברת האכיפה. יתרה מכך, מדובר בתיקון חקיקה שקובע כי אין להטיל סנקציה הקבועה בחוק ביחס לאוכלוסייה מסוימת, הגם שהיא ממשיכה בזמן אמת לעבור על החוק. דווקא - לא ייתכן שאותו פרט יהיה גם משתמט מהשירות החייב בגיוס לפי הדין החל, וגם יחול איסור לנקוט הליכים נגדו, בשונה ממשתמטים ועריקים אחרים ובשונה מכל מי שעובר על הדין בישראל.

127. אכן, בעבר נפסק שהתערבות חקיקתית מעין זו מהווה פגיעה בעקרון השוויון (**עניין ניר**), אך נמצא באותו עניין כי הייתה פגיעה זו לתכלית ראויה ובאופן המקיים את מבחני המידתיות. במקרה הנדון,

כפי שיפורט להלן, ההסדר עצמו אינו מקדם תכלית ראויה ופגיעתו בשוויון אינה-מידתית בעליל. במצב דברים זה, יש בהחלה רטרואקטיבית וביטול הליכי אכיפה למפרע כדי להגביר עוד יותר את עוצמת הפגיעה.

128. משמצאנו כי החוק פוגע בזכויות חוקתיות המוגנות על-ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, יש לבחון אם פגיעה זו עומדת בתנאי פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כדלקמן: "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". נפנה עתה לבחינת תנאים אלו.

תיקון 28 אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

129. התכליות אשר מצדיקות פגיעה בזכות חוקתית נגזרות מהערכים עליהן מבוססת החברה. על כן קובע חוק היסוד, כי החוק הפוגע צריך להלום את ערכיה של מדינת ישראל. משמעות התיבה "ערכיה של מדינת ישראל", היא "ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל**, נט(2) 481 (2005), בעמ' 564 (להלן: **עניין חוף עזה**)).

130. תיקון 28 אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית **במובן המהותי** לנוכח הפגיעה הקשה הגלומה בהוראותיו בעקרון השוויון ובעקרון שלטון החוק עליה עמדנו בהרחבה לעיל. זאת, לנוכח מעמדו המרכזי של עקרון השוויון המצוי בלב המסורת היהודית והדמוקרטית של המדינה. כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ 3856/11: "כאשר כתבו אדריכלי האומה את מגילת העצמאות, הם הבטיחו לקיים: "...שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה [...]". "עקרון השוויון מהווה את אחד מיסודותיה המרכזיים של שיטת המשפט שלנו ושל המשטר הדמוקרטי באופן כללי... עקרון השוויון הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה." (שם, פסקה 22).

על-פני הדברים, תיקון 28 אינו צולח אפוא כבר את המשוכה הראשונה שקבועה בפסקת ההגבלה.

תיקון 28 לא נועד לתכלית ראויה – מבחן תכלית החקיקה

131. בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד, תכליתו של חוק תיחשב לתכלית ראויה, כאשר הוא נועד להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, המגלה רגישות למקומן של זכויות אדם במערך החברתי הכולל (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**; בג"ץ 1030/99 **אורון נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד נו(3) 640, 662 (2002), להלן – **עניין אורון**).

132. המדינה טוען כי **תכליתו הממשית, האמיתית, של התיקון אינה ראויה**. העולה מכל המפורט לעיל, היא כי תכלית התיקון אינה מתן אפשרות ליצירת הסדר חקיקתי מקיף או קידום צרכי הביטחון, וכל שכן שלא נועדה לעודד גיוס לצבא, אלא תכליתה לייצר מנגנון של חסינות בדמות הקפאת מעצר, חקירה אכיפה, במטרה להעניק פטור דה-פקטו מחובת הגיוס ומקיום הדין לקבוצה מסוימת - חייבי גיוס העונים להגדרה של "תלמידי ישיבות"; וזאת דווקא בתקופה שבה העומס על משרתי הסדר והמילואים בשנים האחרונות כבד מנשוא. כל זאת, על רקע פגיעת הסדרים קודמים ופסקי דין

ברורים של בית משפט נכבד זה, אשר הדגישו את החשיבות של עקרון השוויון בנטל השירות הצבאי, ואף הורו לממשלה במסגרת פסק הדין בעתירות היישומיות לנקוט צעדי אכיפה אפקטיביים כלפי משתמטים. תיקון 28 מבקש אפוא לעגן בחקיקה הימנעות מאכיפה כלפי מגזר מסוים, תוך פגיעה בשוויון בשני מישורים – הן בשוויון בנטל והן בשוויון בפני החוק באכיפת הדין הפלילי, ובכך הוא חותר תחת עקרון שלטון החוק ועקרון הפרדת הרשויות.

בתוך כך, מבחינת תוכנו של ההסדר המוצע, בשילוב הרקע לגיבושו, עולה כי מדובר בחוק הנעדר תשתית מקצועית, מנותק לחלוטין מעבודת מטה כלשהי, ואף עומד בניגוד לעמדות גורמי המקצוע ובאופן הסותר את הצורך הביטחוני הקיים בהגדלת סד"כ המשרתים.

133. נציין, כי תכליתו המוצהרת של החוק, לפי סעיף המטרה (סעיף 26 לחוק), היא "הכרה בחשיבות לימוד התורה". יובהר, כי אין חולק על החשיבות של לימוד תורה, ואכן תכלית שעניינה קידום לימוד התורה עשויה להיחשב, בנסיבות המתאימות, תכלית ראויה (ראו בג"ץ 1877/14, בפסק דינו של כבוד השופט א' רובינשטיין; בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (17.9.14); בג"ץ 616/11 התאחדות הסטודנטים בישראל נ' ממשלת ישראל, סו(3) 819 (2014)).

ואולם, לא בכך עוסק התיקון שלפנינו. התיקון אינו מסדיר את לימוד התורה ואינו מעודד אותו. מושא ההסדרה האמיתי של התיקון אינו ערך לימוד התורה, אלא הפעלת סמכויות האכיפה של המדינה כלפי מי שחייבים בשירות ביטחון. מבחינה אופרטיבית, ההסדר אינו משנה דבר במעמדם של לומדי התורה או בהיקף לימודם; הוא משנה אך את תגובת המדינה להפרת חובת הגיוס על-ידי קבוצה מסוימת. במובן זה, אין התיקון מקדם את ערך לימוד התורה, אלא יוצר חסינות מפני הפעלתם של מנגנוני האכיפה כלפי קבוצת "לומדי התורה", אף שחובת הגיוס ממשיכה לחול עליה במלואה.

ככל שתכליתו של התיקון היא להעמיד את מי שעונה להגדרת "לומד תורה" כמי שאין לאכוף עליו את הוראות חוק שירות ביטחון אך בשל השתייכותו לקבוצה זו, הרי שמדובר בתכלית פסולה. אין זו תכלית של קידום לימוד התורה, אלא של הימנעות מאכיפת הדין כלפי קבוצה מוגדרת. תכלית זו מקדמת אכיפה סלקטיבית אסורה, הפוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ובעקרון היסוד שלפיו כל אדם כפוף לדין ושווה בפניו (ראו והשוו: בג"ץ 6198/23, פסקה 53).

134. התוצאה היא כי חובת הגיוס מוסיפה להתקיים במישור הנורמטיבי, אך ניטלים ממנה הכלים המאפשרים את מימושה בפועל. הסדר המשחרר באופן גורף קבוצה מסוימת מן התוצאות המשפטיות של הפרת הדין, מבלי לשנות את הדין עצמו, אינו אלא איון מעשי של הדין ופגיעה אנושה בשלטון החוק (והשוו: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פסקה 160 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) חיות (1.1.2024)).

זאת ועוד: למעשה, התיקון אינו משנה את הדין המהותי החל על תלמידי הישיבות. חובת הגיוס מוסיפה לחול עליהם במלואה, אולם מנגנוני האכיפה שנועדו להבטיח את קיומה מושעים כלפיהם. בכך מבקש התיקון להשיג, בעקיפין, תוצאה שבית משפט נכבד זה קבע כי אין להשיגה במישרין: שחרור קבוצת לומדי התורה מן התוצאות המשפטיות הנובעות מהפרת חובת הגיוס באמצעות הבחנה קבוצתית. במקום לשנות את הדין – שינוי שנקבע כי אינו חוקתי – מותיר התיקון את החובה

על כנה, אך שולל את האפשרות לאכפה כלפי קבוצה מוגדרת. זוהי אותה תוצאה שנפסלה בפסיקתו של בית המשפט, המושגת הפעם באמצעות "הדלת האחורית".

לפיכך, תכלית שעניינה יצירת חסינות אכיפתית לקבוצה מסוימת, תוך הותרת הדין המהותי על כנו, אינה תכלית של קידום לימוד התורה אלא תכלית של עקיפת הדין ושל ריקון חובת הגיוס מתוכנה המעשי. תכלית זו פסולה כשלעצמה, הן משום שהיא פוגעת בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק, והן משום שהיא חותרת תחת קביעותיו המחייבות של בית משפט נכבד זה.

135. בהקשר זה יצוין, כי גם עיגון לימוד התורה כ"ערך יסודי" (תהא משמעותו של מונח זה אשר תהיה), בחוק-יסוד: לימוד התורה, אשר נחקק במקביל לחקיקה שבפנינו, אין בו כדי לשנות מהאמור באשר לתכלית ההסדר. זאת, מבלי להתייחס לשאלות הנוגעות לתוקפו של חוק היסוד ולקשיים המהותיים והפרוצדורליים המהותיים שנפלו בו, ואף מבלי להכריע מה המשמעות שיש להעניק לו ולהשלכותיו.⁵ ברי כי אין בו כדי להכשיר תכלית פסולה המכוונת לפגיעה בנושא בשוויון בפני החוק ובשלטון החוק, חוק יסוד אינו מקנה חסינות גורפת לכל דבר חקיקה הנעשה בשם הערך המעוגן בו, אף אם מדובר בערך אשר מקומו בחוקה המתהווה, ובוודאי שאינו יכול לשמש כסות להסדר הפוגע פגיעה כה קשה בעקרונות חוקתיים אחרים. למעשה, סוגיה זו נדונה כבר בפסק דינו של כבוד המשנה לנשיא סולברג **בעתירות הייסודיות**, בהן נקבע כי אין כל סתירה בין לימוד תורה לבין שירות צבאי (וראו גם בג"ץ 1877/14 בפסק דינו של כבוד השופט נ' הנדל). לימוד התורה אינו בא אפוא "על חשבון" חובותיו של האדם כאזרח, ובוודאי כאשר החובה האזרחית של הגיוס נותרה על כנה, ערך לימוד התורה אינו יכול להצדיק באופן כלשהו מתן חסינות מאכיפה פלילית.

136. לבסוף, נציין כי תכלית נוספת שעלתה בהליך החקיקה היא התכלית של הסדרת "תקופת מעבר" עד להשלמתו של הסדר חקיקתי כולל, תוך בירור מעמדם של תלמידי הישיבות בדרכי נועם ובהסכמה, כפי שבוטא בעמדת מזכיר הממשלה בכתב לוועדה. בהקשר זה אף צוין כי הקפאת המעצרים דרושה כדי לקדם את גיוס הציבור החרדי לצבא ולמנוע מצב של "קריעת החבל עם הציבור החרדי" (ראו: פסקה 76 לעיל). תכליות אלו, אם אכן הן שעומדות בבסיס ההסדר, הן תכליות ראויות כמובן, אך כפי שפורט לעיל, השגתן באמצעות נטרול של כלי אכיפה באופן המוצע יש בה חשש לפגיעה במאמץ הגיוס בכללותו ואף ביחס לכל הציבור, ואין בה כדי להבטיח את מילוי הצורך הביטחוני הדחוף והמידי בהוספת משרתים מכלל הציבור. כפי שנפרט להלן, אלו אינן עומדות במבחן המידתיות הראשון – מבחן "האמצעי המתאים". חוסר התאמתן למציאות אף מעורר קושי לראות בהן את תכליתו האמיתית של ההסדר שנחקק.

137. מהאמור עולה אפוא, כי התכלית המוצהרת בחוק אשר דומה כי היא שעומדת בבסיס ההסדר, חוטאת לעיקרון שלפיו תכלית ראויה צריכה להיות כזו המתחשבת במקומן של זכויות האדם במארג הכולל. ההסדר שנקבע בחוק מתעלם אף מעיקרון שלטון החוק (ראו והשוו: עניין אורון, בפסקה

⁵ נציין כי על חוק יסוד: לימוד תורה הוגשה עתירה נפרדת - בג"ץ 39437-07-26 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**. במסגרת עתירה זו ניתנה החלטת כב' השופט ע' גרוסקופף ביחס לבקשה למתן צו ביניים לפיה: "בהיעדר הוראות אופרטיביות קונקרטיות בחוק היסוד, לא ראיתי בעת הזו מקום למתן צו ביניים". עוד נקבע כי המשיבים יגישו את תגובתם לעתירה עד ליום 15.9.26.

34), ותוך פגיעה מודעת בעיקרון השוויון. משכך, על-פני הדברים תיקון 28 אינו צולח את פסקת ההגבלה כבר בשלב בחינת "התכלית הראויה".

138. מכל מקום, אף אם יקבע כי התיקון משרת תכלית ראויה – בין אם של לימוד תורה ובין אם של הסדרת תקופת מעבר עד להגעה לחוק גיוס בהסכמה רחבה (כפי שלמשל מוכנים להניח העותרים בעתירת ישראל ביתנו) או צמצום המתח מול בני הציבור החרדי לצורך העלאת היקפי הגיוס, הרי שהתיקון אינו צולח את מבחני המידתיות.

"במידה שאינה עולה על הנדרש" – מבחני המידתיות

139. כידוע, שלושה הם מבחני המשנה המרכיבים את התנאי החוקתי בדבר היותה של הפגיעה שמסב החוק ב"מידה שאינה עולה על הנדרש": מבחן ההתאמה או הקשר הרציונאלי, שלפיו על הפעולה הפוגעת להיות מתאימה להשגת תכליתה; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, שעל פיו יש לנקוט באמצעי שמשיג את התכלית המבוקשת במידה דומה, ושפגיעתו בזכות היסוד תהא הפחותה ביותר האפשרית; ומבחן "המידתיות במובן הצר", שעל פיו פעולה הפוגעת בזכות חוקתית תימצא מידתית רק אם היחס שבין התועלת שבפעולה לבין הפגיעה שהיא גורמת בזכות הוא ראוי וסביר (ראו: בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, בעמ' 385-384; עניין חוף עזה, בפסקאות 54-71 לפסק דינם של עשרת שופטי הרוב).

140. ניישם אפוא את מבחני המידתיות בשים לב לתכליות החוק.

141. המבחן הראשון מברר כאמור, אם קיים קשר רציונלי בין האמצעי שנקט לבין התכלית. מבחן זה מורה לבדוק אם אמצעי זה אכן מביא להגשמתה. מבחן זה אינו מעורר קושי מיוחד, בשים לב לכך שכדי לצלוח אותו ניתן להסתפק בכך שהאמצעי מקדם את המטרה, והוא אינו צריך להיות המתאים, היעיל או המידתי ביותר (בג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (31.10.17), בפסקה 74).

142. במקרה שלפנינו, לכאורה, ניתן לטעון כי הקפאת הליכי אכיפה מאפשרת "מרחב נשימה" המכבד את לימוד התורה ומקדם הידברות, תוך צמצום הקרע אל מול הציבור החרדי. אולם, בחינה מהותית של מנגנון התיקון מלמדת, כי הוא חותר תחת תכליותיו שלו. התיקון מעניק חסינות סטטוטורית גורפת מאכיפה פלילית לכל מלש"ב המגיש תצהיר וולונטרי, ובכך הוא מייצר תמריץ מובהק לאי-התייצבות לשירות, כפי שהתריע הרמטכ"ל במכתבו מיום 12.7.26. הבטחת חסינות מראש מפני סנקציות מאיינת כל מניע להשתלבות בנטל. בכך, התיקון מרוקן מתוכן את חובת הגיוס והופך אותה ל"המלצה וולונטרית".

עוד נוסיף ביחס לתכלית נטענת זו, כי עיון ברקע הדברים מלמד כי התכלית של הסדרת תקופת מעבר עד להשלמת הסדר חקיקתי כולל, היא טענה הנעדרת אחיזה במציאות. במשך תקופה ממושכת ביותר, וכפי שפורט בהרחבה לעיל, לא הייתה כל מניעה להעביר חוק גיוס כולל העומד באמות המידה החוקתיות (ולעניין זה ראו בסעיף 73 לחוות הדעת של המשנים ליעוץ המשפטי לממשלה מיום 10.12.25 לעיל).

ונזכיר, כי פסק הדין שהורה על בטלותו של פרק ג'1 ניתן ביום 12.9.17. בנסיבות אלו, שבהן הסוגיה לא הוסדרה במשך תקופה ממושכת שנמשכה **קרוב ל-9 שנים** (מתוכם כמעט שלוש שנים בתקופה של מלחמה רב-חזיתית), ובייחוד גם לאחר פסק הדין **בבג"ץ 6198/23**, לא ניתן לקבל את הטענה כי נדרש כעת "הסדר ביניים" נוסף, שכל מהותו היא המשך אי-גיוס של מרבית תלמידי הישיבות, וזאת בדרך של פגיעה בשוויון בנטל, בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק ומתן חסינות לקבוצה מסוימת מפני אכיפה פלילית.

הוא הדין אף ביחס לטענה לפיה הקפאת המעצרים תקדם את גיוס בני הציבור החרדי לצבא. טענה זו שנטענה בעלמא, נסתרת מעמדת גורמי המקצוע אצל המשיבים לפיהם כלי האכיפה הפליליים מהווים כלי אפקטיבי ומשמעותי לצורך קידום הגיוס לצבא וכן את העובדה כי הצבא נדרש לחיילים באופן דחוף, ולא רק בעתיד. על כן, אף אילו נניח כי תכלית ההסדר היא להסדיר תקופת מעבר עד להשלמת הסדר חקיקתי כולל או לקדם את גיוס בני הציבור החרדי באמצעות צמצום המתח מול הציבור זה בדרך של הקפאת המעצרים, הרי שמדובר באמצעי שאינו מגשים את התכליות הללו, ומשכך, הוא אינו עומד במבחן האמצעי המתאים.

143. מבחן המשנה השני הוא **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**. במבחן זה נבדק אם מבין האמצעים האפשריים להגשמת התכלית החקיקתית, נבחר האמצעי שפגיעתו בזכות החוקתית היא המועטה ביותר. מבחן זה אינו בוחן רק את קיומו של אמצעי פוגעני פחות, אלא הוא מחויב לבחון אם אותו אמצעי – שפגיעתו בזכות האדם פחותה – מגשים את תכלית החקיקה באותה מידה או במידה דומה לאמצעי שנבחר על-ידי המחוקק בסופו של יום (ראו: בג"ץ 7146/12 **נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת**, סו(1) 717 (2013) פסקה 24 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן; בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פסקה 49 לפסק-דינה של כבוד הנשיאה ד' ביניש (19.9.09));

לעמדת המדינה, התיקון נכשל גם במבחן זה, **מאחר שהכנסת בחרה באמצעי הקיצוני והפוגעני ביותר בשוויון** – השהיה גורפת של סמכויות האכיפה הפליליות והחלה רטרואקטיבית של ההסדר – תוך ויתור על חלופות המאפשרות הכרה בחשיבות לימוד תורה מבלי לרמוס את שלטון החוק. ניתן היה לקדם את תכליות החוק באמצעות מנגנוני פיקוח פרטניים למיניהם, מתן הטבות ללומדי תורה אשר משלבים את לימוד התורה עם שירות בצבא או מסלולי גיוס מיוחדים כדוגמת הישיבות הגבוהות וישיבות ההסדר. חלופות אלו היו מאפשרות התחשבות בערך לימוד התורה כחלק ממארג רחב של חובות אזרחיות, מבלי לוותר כליל על הכלים הנורמטיביים של המדינה ולהביא לפגיעה בשוויון באכיפה פלילית. יתרה מכך, כפי שפורט לעיל, עמדת גורמי המקצוע היא כי צעדי אכיפה פליליים וסנקציות הם חלק מסל כלים רחב ופעולות אשר הוביל בעבר לעלייה במספרי המתגייסים, מה שמוכיח כי הפקעת כלי האכיפה מידי המדינה עלולה לפגוע בהשגת היעדים של העלאת היקף הגיוס לצבא ולפגוע בגיוס בכלל.

144. בהקשר זה נציין, למעלה מן הצורך, כי ההסדר שנבחר אף יצר מנגנון גורף להכרה בתלמידי ישיבות, על בסיס הצהרתם גרידא. זאת, בלי להבחין בין מלש"בים אשר כבר ננקטו בעניינם הליכי אכיפה לאלו שטרם ננקטו בעניינם הליכים כלשהם. ההסדר אף חל באופן גורף – הן על מלש"בים שחלה עליהם חובת גיוס מיום 1.7.23, והן על מלש"בים אשר חובת הגיוס תחול עליהם ממועד כניסת החוק

לתוקף. אף האמצעים שנבחרו על ידי המחוקק במטרה לוודא כי החוק חל על תלמידי הישיבות ולומדי התורה בלבד, הם מוגבלים ונעדרי אכיפה אפקטיבית. כך למשל, החוק קובע כי ניתן להסיר מרשימת הישיבות המוכרות ישיבה אשר בבדיקה שנערכה נמצא כי יש בה אי-נוכחות חוזרת של 20% או יותר מתלמידיה (וגם זאת, רק לאחר מתן התראה). עם זאת, גם לאחר הסרת ישיבה כאמור מרשימת הישיבות המוכרות – החוק קובע כי תינתן לתלמידיה הזדמנות להירשם בישיבה אחרת. בכך, המחוקק אף עיקר מתוכן את האפשרות לוודא כי המלש"בים המצהירים על לימודים בישיבה אכן לומדים בישיבה.

145. כמו כן, ההסדר המורה לצבא להקים ועדה מטעמו אשר תבחן את התקיימות התנאים במלש"ב לשם תחולת החוק עליו, אף הוא אינו מהווה אמצעי שפגיעתו פחותה. עמד על כך הרמטכ"ל במכתבו לחברי הוועדה, בו צוין כי הטלת משימה זו על כתפי הצבא, מעבר להיותו נעדר יתרון מקצועי בהיבט זה ומלבד המשמעותיות בדמות הסטת הקשב והמשאבים בעיצומה של לחימה, הרי שיש בה כדי לפגוע בלגיטימציה ובאמון המשרתים. הובהר כי מהלך כזה ייצור שבר עמוק מול המשרתים ויגדיל את אי השוויון. הנה כי כן, אף בהסדר זה יש כדי להעמיק את הפגיעה, ולהביא למסקנה כי אין מדובר באמצעי שפגיעתו פחותה.

146. מבחן המשנה השלישי הוא מבחן המידתיות במובן הצר: זהו המבחן אשר בענייננו אי-חוקתיותו של התיקון דנן היא הזועקת ביותר.

בעניין אדם עמד בית המשפט הנכבד על כך כי "מדובר במבחן ערכי המאזן בין הערכים והאינטרסים המתנגשים על פי משקלם. בהיבט של עוצמת הפגיעה בזכות, ככל שהזכות החוקתית הנפגעת היא יסודית יותר, והפגיעה בה היא חמורה יותר, כן יידרש שהתועלת המופקת תהיה רבה יותר. בהיבט של האינטרס הציבורי, יש להתחשב בחשיבותו של האינטרס, ובמידת התועלת הנגרמת ממנו באמצעות הפגיעה בזכויות האדם. ככל שהאינטרס הציבורי הוא חשוב יותר, כך יש בו כדי להצדיק פגיעה קשה יותר בזכויות האדם" (**עניין אדם**, סעיף 26 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן).

כמו כן, בבג"ץ 8276/05 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון** (12.12.2006), שנדון בהרכב מורחב של 9 שופטים, נפסק (בסעיף 30 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק), כדלקמן: "מבחן משנה זה נושא על כתפיו, בעיקרו של דבר, את התפיסה החוקתית, כי המטרה אינה מקדשת את האמצעים. הוא ביטוי לרעיון כי קיים מחסום ערכי, שהדמוקרטיה אינה יכולה לעבור אותו [...]".

הפגיעה בזכויות היסוד בענייננו מצויה ברף העליון ביותר. התיקון פוגע פגיעה אנושה בזכות לשוויון במישורים שונים כמו גם בשלטון החוק, והרחבנו על כך לעיל. חמור מכך, בעיצומה של מלחמה קשה, הפגיעה בשוויון הגלומה בתיקון פוגעת למעשה גם בזכויות החוקתיות לחיים ולשלמות הגוף של המשרתים בצה"ל, הנדרשים לשאת בסיכון גובר, על-פני תקופות ממושכות יותר, בשל המחסור בכוח אדם שהחוק מקבע - כפי שקבע בית משפט נכבד זה **בבג"ץ 6198/23** ובמסגרת פסק הדין ובהחלטות בית המשפט הנכבד **בעתירות היישומיות**.

147. אל מול הפגיעה בעיקרון השוויון היורד לשורש כבוד האדם והזכות לחיים ולשלמות הגוף, כפי שציינו בהרחבה לעיל, עומדת תועלת הגנה נטענת על ערך לימוד התורה בדרך של מתן חסינות למפירי חוק. אף בהתאם לצה"ל, המהלך יוצר "שבר עמוק" מול המשרתים, הנושאים בנטל הלחימה ויגדיל את אי-השוויון בנטל.

במאזן האינטרסים, התועלת המגזרית הצומחת מהקפאת ההליכים (אף תחת ההנחה כי היא משרתת את ערך לימוד התורה תוך יצירת הסדר ביניים עד לחקיקת הסדר קבע לגיוס הציבור החרדי לצבא) אינה שקולה כלל ועיקר לנזק הכבד לשוויון ולשלטון החוק. פגיעה "בנפשנו", כלשון כב' המשנה לנשיא סולברג, אינה יכולה להינשא על כתפיו של הסדר המעניק פטור גורף מאחריות פלילית משיקולים צרים.

לסיכום, תיקון 28 נכשל בשלושת מבחני המשנה של המידתיות, שכן הוא מבכר באופן פוגעני ובלתי-מידתי בעליל הענקת חסינות לקבוצה אחת תוך פגיעה קשה בשוויון ביחס לכלל אזרחי המדינה. לאור הפגיעה האנושה בערכי הליבה הדמוקרטיים, עמדת המדינה היא כי דין התיקון להתבטל. לעניין זה, אין אלא להפנות לדברי כב' הנשיאה נאור בבג"ץ 1877/14 כי "בית המשפט כבר קבע כי נדרש הסדר המסוגל להביא ליתר שוויון בחלוקתו של נטל השירות הצבאי. הסדר שאינו מביא לכך הוא הסדר כושל". (סעיף 71 לפסק דינה של כב' הנשיאה מ' נאור).

הפגמים שנפלו בהליכי החקיקה

148. די בפגמים שנפלו בחוקתיות ההסדר, עליהם עמדנו עד כה, כדי להביא לבטלותו. לפגמים אלו, מצטרף פגם חמור היורד לשורש תקינותו של הליך החקיקה, ומוביל אף הוא למסקנה כי דינו של ההסדר להתבטל.

149. הצעת החוק שהבשילה בסופו של יום לתיקון 28, עברה בהליך חקיקה מזורז ובקריאה שניה ושלישית בלבד במליאה, לאחר שהכנסת החילה דין רציפות מהכנסת הקודמת על הצעת החוק הממשלתית שעסקה בהסדר גיוס בני הישיבות.

150. דא עקא, בין הצעת החוק הממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת הקודמת לבין הצעת החוק שעליה הצביעה הכנסת בקריאה שניה ושלישית ונכנסה לספר החוקים כתיקון 28 לחוק, אין דבר וחצי דבר.

151. ראשית, הצעת החוק הממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת הקודמת, אשר ביקשה ליצור הסדר המאזן בין צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות בצבא והשתלבות בני הישיבות בשוק העבודה לבין הכרה בערך לימוד התורה, נתנה משקל משמעותי לתכלית של שילוב בשוק העבודה. זאת, על רקע המשבר הכלכלי ששרר באותה עת בעקבות מגפת הקורונה. בניגוד לכך, המציאות עמה התמודדה מדינת ישראל במועד בו ביקשה הכנסת הנוכחית להחיל דין רציפות על הצעת החוק, הייתה שונה בתכלית, על רקע המחסור המשמעותי והדחוף בכוח אדם אל מול ריבוי החזיתות ועומס המשימות, והגדלת היקף הפגיעה בשוויון בין המשרתים בצבא לבין אלו שאינם משרתים.

152. בנסיבות אלו, כבר באותו מועד סברה היועצת המשפטית לממשלה כי קיימת מניעה משפטית להחיל דין רציפות על ההסדר, והיועצת המשפטית לכנסת הבהירה אף היא כי החלת דין רציפות על ההסדר

מעוררת קשיים, ועלולה להוביל בהמשך למסקנה כי נפל פגם היורד לשורש הליך החקיקה (ראו בהרחבה: פסקאות 55-58 לעיל).

153. ודוק: קשיים אלו הועלו ביחס להצעה שביקשה לקדם הסדר המאזן בין התכלית של צמצום האי-שוויון בנטל והעלאת היקפי הגיוס לבין התכלית של הכרה בערך לימוד התורה. זאת, בשל שינוי הנסיבות המהותי שחל לאחר פרוץ המלחמה.

154. בנוסחה העדכני של הצעת החוק הושלך אף הניסיון ליצור הסדר כלשהו שיאזן בין התכליות האמורות ונותרה תכלית אחת ויחידה, כמוצא במפורש בחוק: הכרה בחשיבות לימוד התורה. אף במישור היישומי – מהסדר שנועד לקדם שילוב של תלמידי הישיבות בצבא ובשוק העבודה, נותר הסדר נקודתי העוסק בהקפאת האכיפה הפלילית כלפי תלמידי ישיבות המשתמטים מחובת השירות בצבא.

155. במצב דברים זה, לא נותר קשר כלשהו בין הצעת החוק המקורית עליה ביקשה הכנסת להחיל דין רציפות, לבין הצעת החוק שעמדה להצבעה בקריאה שניה ושלישית. מדובר למעשה בהצעה חדשה ושונה בתכלית. הצעה כזו צריכה הייתה לעבור בקריאה ראשונה (ואם מדובר בהצעת חוק פרטית, נוכח הקושי הברור בקידום הצעת חוק ממשלתית בנוסח זה – אף בקריאה טרומית). החלת דין רציפות על הצעת החוק הקודמת ושימוש בה כ"שלד חקיקתי" לצורך דילוג על החובה להביאה להצבעה בקריאה נוספת (ושמא בשתי קריאות נוספות), מובילה למסקנה כי נפל פגם חמור בהליך החקיקה היורד לשורש ההליך.

156. ההלכה בעניין הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה, נקבעה בפסק הדין בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14, 82 (2004) (להלן: **עניין מגדלי העופות**), וקיבלה ביטוי מעשי בפסק הדין בבג"ץ 10042-16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (6.8.17) (להלן: **עניין קוונטינסקי**). בפסיקתו, בית המשפט הנכבד עמד על עקרונות היסוד של הליך החקיקה, אשר פגם קשה וחמור שנפל בהם יכול שיצדיק את ההתערבות השיפוטית בחקיקה. עקרונות אלו כוללים את עיקרון הכרעת הרוב; עיקרון השוויון הפורמאלי ("קול אחד לכל אחד"); עיקרון הפומביות; ועיקרון ההשתתפות.

בהתייחסו לעיקרון הכרעת הרוב, ציין בית המשפט הנכבד כי "עיקרון הכרעת הרוב בהליך החקיקה מתייחס אפוא לאותם כללים המסדירים את אופיין של ההצבעות, כגון הדרישה לרוב רגיל ולרוב מיוחד והכללים המסדירים את הליך ההצבעה [...]". אכן, על-מנת שיתקבל חוק, **על הצעת החוק לזכות לרוב בכל אחת משלוש הקריאות (בהצעת חוק ממשלתית), והיעדרו של רוב זה באחד משלבי החקיקה הינו פגם היורד לשורש ההליך, אשר יביא להכרזה על בטלותו של החוק** (עניין מגדלי העופות, בפסקה 19 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ביניש; ההדגשה נוספה; ראו והשוו גם בג"ץ 5131/03 **יושב-ראש סיעת יהדות התורה, ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, נט(1) 577 (17.08.04)).

157. כך נקבע גם בבג"ץ 975/89 **nimrodi land development ltd נ' דב שילנסקי, יו"ר הכנסת**, מה(3) 154 (14.05.91): "הליך החקיקה, ככל הליך שלטוני אחר, הוא הליך "נורמטיבי", כלומר, הליך ששלבו מוסדרים בדין. על-פי חוק-יסוד: הכנסת (סעיף 19), הליכי החקיקה קבועים בתקנון הכנסת. על-מנת

שיתקבל "חוק", יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה. ביסוד הליכים אלה - בכל הנוגע להצעת חוק מטעם הממשלה - עומדות שלוש הקריאות (במליאה) והדיון בוועדה (לאחר הקריאה הראשונה וכהכנה לקריאה השנייה). אם אחד מהשלבים האלה נעדר, כגון שלא קוימה אחת הקריאות או שבהצעה לא קיבלו בהן רוב או שלא התקיים דיון בוועדה או שנפל באחד ההליכים הללו פגם היורד לשורש ההליך, ההצעה לא מתגבשת לכדי דבר חקיקה, ובית-משפט מוסמך - אם בתקיפה ישירה ואם בתקיפה עקיפה (ראה בג"צ 761/86 [1], בעמ' 872) - להכריז על בטלות "החוק".

158. הנה כי כן, במצב דברים בו דבר חקיקה כלל לא הובא להצבעה בשלוש קריאות (או ארבע כאשר מדובר בהצעה פרטית) כנדרש, ברי כי נפל פגם חמור בהליך החקיקה, היורד לשורש ההליך ומצדיק את בטלות ההסדר. במקרה דנן, כאשר הצעת החוק שבנדון עברה בשתי קריאות בלבד, תוך ניסיון להימנע מהבאתה לקריאה ראשונה (ושמא אף טרומית) באמצעות החלת דין רציפות על "שלד חקיקתי" מהכנסת הקודמת, שבינו לבין הצעת החוק שהתקבלה אין דבר וחצי דבר, עמדת המדינה היא כי הדבר מהווה פגם מהותי היורד לשורש הליך החקיקה.

159. לכל האמור, מצטרפים פגמים נוספים שנפלו בהליך החקיקה במקרה דנן. כמפורט לעיל, במסגרת הניסיון לקדם את הצעת החוק (בנוסחה הקודם), הוחלף יו"ר ועדת החוץ והביטחון על רקע עמידתו על הצורך בהסדר מאוזן (לשיטתו), בין הסדרת מעמדם של לומדי התורה לבין קידום התכלית של צמצום האי-שוויון בנטל והרחבת היקף הגיוס לצבא. על הקשיים שצעד כזה עלול לעורר בהליך החקיקה, עמדה היועצת המשפטית לכנסת בפנייתה לוועדת הכנסת (ראו פס' 70 לעיל). לכך אף מצטרף הקושי בקידום הסדר המנוגד לעמדתו המקצועית של הצבא, ואף אינו נותן מענה כנדרש לשינוי הנסיבות המשמעותי מאז פרוץ המלחמה ולצרכי הצבא הדחופים בהרחבת היקפי הגיוס בעת הזו.

160. על רקע כלל האמור, עמדת המשיבים היא כי לפגמים החוקתיים שנפלו בהוראות תיקון 28, מתווסף אף פגם חמור בהליכי חקיקת החוק היורד לשורש תקינות הליך החקיקה. פגמים אלו בהצטרפם יחד מובילים למסקנה כי אין מנוס מביטולו של תיקון 28.

הבקשה למתן צו ביניים

161. כאמור לעיל, בעתירות התבקש גם צו ביניים, המורה על הקפאת כניסתו לתוקף של תיקון מס' 28, וכן על הימנעות מכל פעולה ליישומו או למימושו, וזאת עד להכרעה בעתירה לגופה. כידוע, שניים הם התנאים המצטברים הנדרשים להתקיים לטובת מתן צו-ביניים: סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. על פי פסיקתו של בית המשפט הנכבד, מאזן הנוחות מהווה אבן הבוחן המרכזית בהכרעה המתאימה לסעד הזמני, אולם ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהפך (ראו למשל בר"ס 2860/10 **חברת א.ג. אלגר הנדסה בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו** (9.5.10)).

162. לעמדת המדינה, על יסוד כל האמור בכתב תשובה זה, הכף נוטה בבירור לטובת הפיכת הצו הארעי שניתן לצו ביניים קבוע עד להכרעה בעתירה לגופה. **אשר לסיכוי ההליך** – לעמדת המדינה מדובר בסיכויים גבוהים ביותר. התיקון לחוק פוגע פגיעה קשה ביותר בזכות החוקתית לשוויון ובשלטון

החוק, הוא אינו צולח אף לא אחד ממבחני פסקת ההגבלה, ועל כן הוא אינו חוקתי ודינו בטלות – כפי שפורט בהרחבה לעיל.

163. **לעניין מאזן הנוחות** - כפי שהובהר לעיל, החלת התיקון תגרום פגיעה קשה בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק, תוביל לאפליה בוטה של בני ציבור אחד באופן המחסן אותם מפני אכיפת הדין, ותיצור ואקום-אכיפתי אשר יסב נזק מידי וקשה לאינטרס הציבורי, לביטחון המדינה ולשלטון החוק.

במציאות הביטחונית הרב-זירתית חסרת התקדים שבה מצויה מדינת ישראל, קיים צורך ביטחוני דחוף בהגדלת סד"כ משרתי הסדיר לשם מילוי שורות הצבא ועיבוי המערך הלוחם. הימנעות מגיוסם של עשרות אלפי חיילי גיוס והקפאת הליכי האכיפה נגדם לתקופה שנקבעה בתיקון, משמרות ומנציחות הפליה פסולה, שבית המשפט כבר חזר על אי-חוקתיותה פעם אחר פעם. מצב דברים זה מכביד באופן קשה מנשוא את נטל השירות המוטל על כתפיהם של המשרתים בסדיר ובמילואים ועל בני משפחותיהם, שוחק את חוסנם ופוגע פגיעה אנושה באמון הציבור בצבא ובחובת הציות לחוק. משכך, האינטרס הציבורי מחייב את הותרת הקפאת תחולתו של התיקון לחוק בעינה עד להכרעה בעתירות, באמצעות מתן צו ביניים.

סיכום

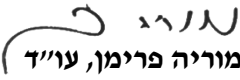
164. **תיקון 28 מייצג מקרה קיצוני ומובהק של הסדר חקיקתי פגום ופוגעני שאינו עומד בכל מבחני פסקת ההגבלה, ודינו אחד – בטלות.**

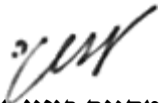
165. **נוכח כל המפורט לעיל, בראי הפגמים שנפלו, עמדת המשיבים היא כי יש להפוך את הצו על תנאי שניתן לצו מוחלט, ולהורות על בטלותו של תיקון 28.**

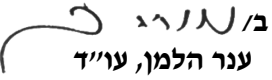
166. **העובדות המפורטות בכתב התשובה הנוגעות לצה"ל אושרו על-ידי רח"ט תכנון ומנהל כוח אדם בצה"ל, תא"ל שי חיים טייב, אולם מטעמים טכניים לא עלה בידו לחתום על תצהירו עובר למועד ההגשה. בנסיבות אלו, תצהירו יוגש בהקדם האפשרי.**

היום, י אב תשפ"ו

24 יולי 2026


מוריה פרימן, עו"ד
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


מתניה רוזין, עו"ד
סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


ענר הלמן, עו"ד
מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


גיא ורדי, עו"ד
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה