

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

בבית-המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

כתב תשובה מטעם המשיבים 1-3 (הכנסת)

ישראל חופשית

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

ה ע ו ת ר ת
בבג"ץ 41953-07-26

חבר הכנסת יאיר לפיד ו-7 אח'

באמצעות ב"כ, גזית-בקל עורכי דין
רח' הארבעה 30, תל אביב
טלפון : 03-6733331 ; פקס : 03-6733338 ; מייל : office@gbc-law.co.il

ה ע ו ת ר י ם
בבג"ץ 42737-07-26

חבר הכנסת אביגדור ליברמן ו-2 אח'

באמצעות ב"כ עו"ד איתן הברמן ואח'
רח' בר כוכבא 23, בני ברק
טלפון : 03-5662808 ; פקס : 03-5662801 ; מייל : Eithan.h@cbalaw.co.il

ה ע ו ת ר י ם
בבג"ץ 42842-07-26

התנועה למען איכות השלטון בישראל

באמצעות ב"כ, עו"ד ד"ר אליעד שרגא ואח'
רח' יפו 208, ירושלים 9131303
טלפון : 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

ה ע ו ת ר ת
בבג"ץ 43095-07-26

אחים ואחיות לנשק ו-2 אח'

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

ה ע ו ת ר י ם
בבג"ץ 48513-07-26

- נ ג ד -

1. הכנסת

2. ועדת החוץ והביטחון

3. יושב ראש ועדת החוץ והביטחון

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון : 02-6408650 ; פקס : 02-6496801, מייל : arkaot@knesset.gov.il

4. היועצת המשפטית לממשלה

5. שר הביטחון

6. ממשלת ישראל

7. ראש המטה הכללי

באמצעות פרקליטות המדינה

רח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים

טל': 073-3925511 ; פקס: 02-6467001 ; מייל: HCJ-dep@justice.gov.il

ה מ ש י ב י ם

כתב תשובה מטעם המשיבים 1-3 (הכנסת)

עניינן של העתירות, בחוקתיותו של חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: **חוק הוראת השעה**).

הפרוטוקולים של הדיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת, וכן נוסחי הצעת החוק שנדונו וקישורים לחומרי הרקע, זמינים בדף החוק המתקן באתר מאגר החקיקה הלאומי, בכתובת המקוצרת: <https://did.li/BGZ-41953-07-26>.

תוכן העניינים

א. רקע עובדתי	3
א.1. גיוס תלמידי הישיבות – רקע היסטורי	3
א.2. הצעת החוק שהונחה על שולחנה של הכנסת ה-24	6
א.3. החלת דין הרציפות בכנסת ה-25 על הצעת החוק המקורית	7
א.4. הליכי החקיקה בכנסת ה-25 בתקופת כהונתו של חה"כ אדלשטיין כיו"ר הוועדה	9
א.5. העברת חה"כ אדלשטיין מראשות הוועדה	13
א.6. הליכי החקיקה שהתקיימו בתקופת כהונתו של חה"כ ביסמוט כיו"ר הוועדה, עד להצגת הנוסח מטעמו	15
א.7. הליכי החקיקה שהתקיימו לאחר הצגת הנוסח המעודכן	16
ב. פסק הדין בבג"ץ 5819/24 והשלכותיו	17
ג. הליכי החקיקה לאחר הצגת טיוטת הוראת השעה	18
ג.1. תקינות הליך החקיקה	19
ג.2. תכליתה של טיוטת הוראת השעה	21
ג.3. הפגיעה בזכות לשוויון	24
ג.4. הנושאים שהושמטו מנוסח הצעת החוק בטיטוט הוראת השעה	26
ג.5. סוגיית הפיקוח והאכיפה	27
ד. ההצבעה בוועדת החוץ והביטחון	28
ה. דיון בטענת 'נושא חדש' בוועדת הכנסת	29
ו. אישור הצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית במליאה	31
ז. עיקרי של חוק הוראת השעה	33
ח. תקינות הליך החקיקה	34
ח.1. הערה מקדימה לעניין עמדת הכנסת	34
ח.2. הליך החקיקה בהתאם לתקנון הכנסת	34
ח.3. הפגמים שנפלו בהליך החקיקה	38
ט. סיכום	45

א. רקע עובדתי

1.א. גיוס תלמידי הישיבות – רקע היסטורי

1. עניין שירותם בצה"ל של תלמידי הישיבות נמצא במרכזו של דיון ציבורי מזה שנים רבות. ההסדר נדון פעמים רבות בכנסת ונדרשו לו מספר ועדות, שבדיוניהן עלו הצעות שונות לפתרון הסוגיה.
2. בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה, הנושא לא הוסדר בחקיקה ייעודית. צווי דחיית שירות וצווי פטור לתלמידי ישיבות ניתנו בתקופה זו על-ידי שר הביטחון, מכוח סמכותו הכללית לדחות שירות ביטחון או לתת פטור משירות ביטחון "מטעמים אחרים" (סעיף 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 [להלן גם: **החוק**]).¹ הסמכה כללית זו שימשה את שרי הביטחון לדורותיהם לתת צווי דחיית שירות ופטור משירות צבאי, למספרים הולכים וגדלים של תלמידי ישיבות.
3. במרוצת השנים (החל מתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת) הוגשו מספר עתירות לבית המשפט הנכבד בנושא גיוסם של תלמידי הישיבות.
4. עתירה שהוגשה בשנת 1970 נדחתה על-הסף בעילה של העדר זכות עמידה, תוך התייחסות גם לשפיטות של נושא העתירה (בג"ץ 40/70 בקר נ' שר הביטחון, פ"ד כד(1) 238 (1970); וכך גם עתירה שהוגשה בשנת 1981 (בג"ץ 448/81 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 81 (1981)). בקשה לדיון נוסף שהוגשה ביחס לפסק הדין בבג"ץ 448/81 – נדחתה (ד"נ 2/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 708 (1982)). הנשיא לנדוי קבע כי קיימת לעותר זכות עמידה, אך מצא כי לא קמה עילה להתערבות שיפוטית בשיקול הדעת הרחב שהקנה המחוקק לשר הביטחון בעניין זה. לצד זאת ציין הנשיא לנדוי, כי הטענה שלפיה על המחוקק להכריע בסוגיה זו היא טענה ש"ראויה היתה להישמע", אך כיוון שהיא לא הוזכרה בפסק הדין מושא הבקשה, הנשיא לנדוי לא ראה להיזקק לה במסגרת בקשה לדיון נוסף. עתירה נוספת שהוגשה בעניין נדחתה אף היא על-הסף בהעדר זכות עמידה (בג"ץ 179/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(4) 421 (1982)).
5. בשנת 1986 נכון בית המשפט הנכבד, לראשונה, לדון בסוגיית גיוסם של תלמידי הישיבות – לגופם של דברים; והחליט לדחות את העתירה, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית בשיקול-דעתו הרחב של שר הביטחון להורות על דחיית שירות ביטחון או על פטור משירות ביטחון, לרבות על בסיס שיקולים בעלי אופי דתי (בג"ץ 910/86). לצד זאת צוין, כי "רצוי היה הדבר, מכוח עקרונותיו של 'משטר דמוקרטי-פרלמנטרי אמיתי', כי הכנסת תנקוט עמדה מפורשת בשאלת דחיית גיוסם של בחורי ישיבות, ולא תסתפק בהסמכה כללית וגורפת של שר הביטחון ליתן דחיית שירות

¹ ראו פירוש של השתלשלות דברי החקיקה הרלוונטיים בעניין זה, בגרסאות שונות של חוק שירות ביטחון, בבג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 453-451 (1988)

‘מטעמים אחרים’ (שם, בעמ' 502). עם זאת נקבע, כי “הכנסת מצאה לנכון להעניק לשר הביטחון סמכות רחבה של קביעת עילות פטור ודחייה ‘מטעמים אחרים’, בלא שהותירה בידה סמכות אישור בעניין זה. את רצונה זה של הכנסת עלינו לכבד” (שם). לצד דברים אלה צוין, כי “קיים גבול, שאותו אין שר ביטחון סביר רשאי לעבור. הכמות עושה איכות” (שם, בעמ' 505); וכי “דחיית שירות הביטחון של בחורי הישיבה הינה החלטה שיש לחזור ולבחון אותה מדי פעם, על רקע צורכי הביטחון המשתנים ומתוך גישה פתוחה ועניינית” (שם, בעמ' 508).

6. בשנת 1998 קבע בית המשפט הנכבד כי “שר הביטחון רשאי לדחות גיוסם של תלמידי ישיבה ש’תורתם אומנותם’. עם זאת, שיקול־דעתו צריך להיות מופעל תוך התחשבות בכלל הבסיסי בדבר ההסדרים הראשוניים” (בג”ץ 3267/97 רובינשטיין נ’ שר הביטחון, פ”ד נב(5) 481, 527 (1998)). בהמשך לכך נקבע, כי “לאור אופייה המיוחד של שאלת גיוסם של בחורי הישיבה ש’תורתם אומנותם’, ההכרעה העקרונית בה צריכה להיעשות על־ידי בית הנבחרים, ולא על־ידי שר הביטחון. שיקול־דעתו של שר הביטחון צריך להיות מופעל בסוגיות הפרטניות, במסגרת ההכרעה העקרונית שנתקבלה על־ידי הכנסת” (שם).

7. בשנת 2002 חוקקה הכנסת את חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס”ב-2002 (‘חוק טל’). חוק זה נחקק על בסיס המלצות של ועדה ציבורית בראשות השופט צבי אלימלך טל, אשר הוקמה על רקע פסק הדין שניתן בעניין רובינשטיין. במסגרת חוק טל, שר הביטחון הוסמך לדחות שירות של תלמיד ישיבה, בתנאים שפורטו בחוק (ובהן לימוד בהיקף שעות מינימלי; ואיסור על עבודה בשעות הלימוד). נוסף על כך, נקבע מנגנון של ‘שנת הכרעה’, שבמסגרתו תלמיד ישיבה שגיוסו נדחה ארבע שנים לפחות יוכל לצאת לעבוד למשך שנה ולאחר מכן לבחור אם לשוב ללימודים בישיבה, להתגייס לצבא, או לבצע שירות אזרחי.

8. חוקתיותו של חוק טל נתקפה בעתירות שהוגשו לבית המשפט הנכבד, אשר קבע כי החוק פוגע בזכות החוקתית לשוויון של המשרתים בשירות ביטחון, ואינו מגשים את תכליתו “לקדם את השוויון, ולשלב גברים חרדים במשק העבודה הישראלי” (בג”ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ כנסת ישראל, פ”ד סא(1) 619, 712 (2006)). על אף האמור, בית המשפט הנכבד נמנע מלהכריז על בטלותו של החוק, כיוון שהוא נחקק כהוראת שעה, ועל רקע טענת המדינה כי ניתן ליישמו באופן שיגשים את תכליותיו.

9. בשנת 2007 החליטה הכנסת להאריך את תקופת תוקפו של חוק טל בחמש שנים נוספות, עד לשנת 2012. נגד הארכה זו הוגשו עתירות לבית המשפט הנכבד, אשר קבע כי החוק עדיין לא מגשים את תכליתו, וככזה – אינו חוקתי; כך שהכנסת לא תוכל להאריך את תקופת תוקפו פעם נוספת (בג”ץ 6298/07 רסלר נ’ כנסת ישראל, פ”ד סה(3) 1, 68 (2012)).

10. בשנת 2014 נחקק תיקון מס’ 19 לחוק שירות ביטחון, ובמסגרתו נוסף פרק ג’1, שבו נקבע מנגנון חדש בנוגע לגיוס תלמידי הישיבות. תיקון זה נתקף אף הוא בבית המשפט הנכבד,

אולם לפני שניתנה הכרעה שיפוטית בעניין, נחקק תיקון מס' 21 לחוק, שבמסגרתו תוקן פרק ג'1. הסדרים אלה נחקקו אף הם כהסדרים זמניים, שבמסגרתם נקבעה 'תקופת הסתגלות ראשונה' (עד ליום 30.6.20); ו'תקופת הסתגלות שנייה' (עד ליום 30.6.23)

11. בית המשפט הנכבד דן במכלול הוראותיו של ההסדר שנחקק במסגרת שני התיקונים הנ"ל, וקבע כי הוא פוגע בזכות החוקתית לשוויון, בלי שמתקיים קשר רציונלי בין ההסדר לבין תכליתו (בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (12.9.17)).

12. בית המשפט הנכבד התייחס גם לתכלית שעניינה השגת מתווה מוסכם, ולמשקל הרב שיוחס לו, על חשבון התכליות האחרות, ובפרט התכלית של קידום השוויון (שם, בפס' 95 לחוות-דעתה של הנשיאה נאור):

איני חולקת על כך שהסכמה היא רכיב חשוב ורצוי שעשוי להיות בעל תרומה מכרעת לפתרון הסוגיה שלפנינו הנוגעת בנימי נפשה של החברה הישראלית. עם זאת, לא ניתן לקבל הסדר שזו כל חזותו. השאיפה המובנת להגיע להסדר המקובל על הציבור החרדי אינה יכולה להצדיק ויתור, הלכה למעשה, על השאיפה להגשים את המטרה המרכזית של החוק – צמצום משמעותי של הפערים בחלוקת הנטל – כפי שנעשה במקרה שלפנינו (הדגשה זו וכן ההדגשות שלהלן – הוספו על-ידי הח"מ, אלא אם צוין אחרת).

בהמשך לכך, בית המשפט הנכבד התייחס להעדרם של מנגנוני אכיפה אפקטיביים ושל יעדי גיוס ברורים וקבע כי "הסדר הגיוס החדש לוקה ברצף של כשלים מובנים ואינהרנטיים שהם בבחינת 'פגמים גנטיים' היורדים לשורש ההסדר [...]". הלכה למעשה, המחוקק ויתר מראש על השגת המטרה של קידום השוויון בעתיד הנראה לעין, שהיא התכלית המרכזית שאותה אמור היה ההסדר להגשים. אף אם הדבר נועד להשיג תכליות אחרות, לא ניתן לקבל הסדר כה לא מאוזן" (שם, בפס' 97).

13. במישור הסעד, בית המשפט הנכבד קבע כי בטלותו של החוק תיכנס לתוקף בתוך שנה ממועד פסק הדין, דהיינו ביום 12.9.18; אולם מועד זה נדחה 13 פעמים, לבקשת הממשלה, עד למועד פקיעתו המקורי של ההסדר – 30.6.23.

14. ביום 25.6.23, לקראת פקיעתו של פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, התקבלה החלטת ממשלה מס' 682. בסעיף 3 להחלטה נקבע, בין היתר, 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".

15. כנגד החלטה זו הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד, וזו התקבלה. בית המשפט הנכבד קבע כי בהתאם להלכה שנקבעה בעניין רובינשטיין, ובמצב הדברים שבו פרק ג'1 פקע ולא נקבע הסדר חקיקתי חלופי – לא נתונה למדינה סמכות שלא לאכוף את הוראות חוק שירות ביטחון

על תלמידי הישיבות (בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון
(25.6.24))

16. לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ 1877/14, גובשה הצעת חוק ממשלתית – הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 25) (שילוב תלמידי ישיבות), התשע"ח-2018, אשר הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה ביום 2.7.18. בין היתר, בהתאם להצעה זו, הוקנתה לשר הביטחון סמכות לתת פטור מגיוס לתלמידי ישיבות בגיל 24; נקבעו יעדים לתקופה של 10 שנים; נקבעו סנקציות כלכליות מוסדיות בשל אי-עמידה ביעדי הגיוס; נקבעו הסדרים הנוגעים לשילוב במעגל העבודה; ונקבע מנגנון לפקיעת החוק בגין אי-עמידה ביעדים שנקבעו. עקב התפזרותה של הכנסת ה-20, לא הושלמה מלאכת החקיקה של הצעה זו.

2.א. הצעת החוק שהונחה על שולחנה של הכנסת ה-24

17. בכנסת ה-24 החליטה הממשלה לחדש את הניסיונות להסדיר בחקיקה את סוגיית גיוס תלמידי הישיבות, וביום 19.1.22 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת החוק המקורית.

18. בהצעת החוק המקורית נכלל סעיף מטרה המצהיר על תכליותיה – "לצמצם את אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות לאומי-אזרחי, ולקדם את השתלבותם בשוק התעסוקה ואת תרומתם למשק המדינה, והכול תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה". בדברי ההסבר צוין כי "סוגיית אי-השתלבותם בתעסוקה של הגברים החרדים היא אחד האתגרים המקורי-כלכליים המשמעותיים ביותר שאיתם מתמודדת מדינת ישראל"; וכי "הורדת גיל הפטור מגיוס משפיעה על העלאת שיעורי התעסוקה ואיכות התעסוקה של הגבר החרדי".

19. בהצעת החוק המקורית הוצע לקבוע 'סנקציות כלכליות', שלפיהן התמיכה הכספית במוסדות תורניים שתלמידיהם אינם עומדים בהסדרי הגיוס של תלמידי הישיבות – תופחת. נעיר כי בפסק הדין בבג"ץ 6198/23, שהתקבל מאוחר יותר, בית המשפט הנכבד התייחס לסוגיית התמיכה הכספית במוסדות תורניים, ולזיקה ההדוקה בין התמיכה האמורה לבין העמידה של מוסדות אלה בהסדרי הגיוס התקפים:

דחיית השירות והלימודים התורניים הם שני הצדדים של אותו המטבע: בהעדר בסיס חוקי לדחיית השירות, נשמט הבסיס החוקי לעידוד ולתמיכת המדינה בפעילותם של אלה שנמנעים מגיוס. לא ניתן להלוו את הנהלות בלתי חוקיות במישור דחיית הגיוס, באופן שסותר מפורשות הלכה של בית משפט זה בסוגיה זו [...] ולצדה המשך העברת תמיכות למימון הפעילות שבגינה מבוקשת דחיית השירות האמורה (פס' 69 לחוות-דעתו של ממלא מקום הנשיא פוגלמן)

20. נוסף על כך, הצעת החוק המקורית כללה יעדי גיוס לתקופה של 15 שנים; הורדת גיל הפטור לתלמידי ישיבות לגיל 21, והעלאתו באופן הדרגתי לגיל 23; מתווה של פטור משירות ביטחון

כפוף להשלמת מסלולי שירות מקוצר; מודל של סנקציות כלכליות בשל אי-עמידה ביעדי הגיוס; ומנגנון לפקיעת החוק בגין אי-עמידה ביעדיו.

21. ביום 31.1.22 אושרה הצעת החוק המקורית בקריאה הראשונה במליאת הכנסת, והועברה לוועדה לצורך הכנתה לקריאות השנייה והשלישית. הוועדה קיימה שישה דיונים בהצעה זו, בין החודשים פברואר למאי 2022, אך לא השלימה את הכנתה לקריאות השנייה והשלישית.

ביום 30.6.22, בטרם הסתיימו הליכי החקיקה של הצעת החוק המקורית, קיבלה הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022.

3.א. החלת דין הרציפות בכנסת ה-25 על הצעת החוק המקורית

22. ביום 1.11.22 התקיימו הבחירות לכנסת ה-25 וביום 15.11.22 הושבעה הכנסת ה-25.

23. ביום 7.10.23 החלה כידוע מתקפת טרור רצחנית על מדינת ישראל. כתוצאה מכך פרצה המלחמה, שהשפיעה רבות על הצרכים הביטחוניים של מדינת ישראל בכלל, ועל כמות החיילים הדרושים לצה"ל בפרט.

24. ביום 16.5.24 דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת ראש הממשלה להחיל דין רציפות על ההצעה המקורית, בהתאם להוראות חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993 (להלן: **חוק הרציפות**). לקראת הדיון העביר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון (להלן: **המשנה ליועצת**) חוות-דעת בעניין הצעה זו, שבה עמד על קשיים מהותיים הקיימים בהצעה להחיל דין רציפות על הצעת החוק המקורית. לאחר שקיימה דיון בעניין, החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה פה-אחד להודיע לכנסת על רצון הממשלה להחיל דין רציפות על ההצעה לתיקון 26 (להלן: **החלטת הממשלה**). בעקבות זאת, ביום 27.5.24 הודיע שר המשפטים במליאת הכנסת על רצונה של הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת החוק המקורית.

25. בהמשך לכך הגישו חמש סיעות בכנסת התנגדות להחלת דין הרציפות על הצעת החוק, בהתאם לסעיף 5 לחוק הרציפות.

26. ביום 6.6.24 הועברה לחברי הכנסת חוות-דעת מטעם היועצת המשפטית לכנסת בעניין החלת דין הרציפות על הצעת החוק המקורית. בחוות הדעת נכללה סקירה תמציתית של התשתית הנורמטיבית הרלוונטית לעניין זה, ונקבע בה בין השאר כדלהלן:

36. [...] בהצבעתכם, בנוסף על שקילתכם את ההצדקות לדין הרציפות, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שכל שנפל פגם בהליך הפנים-ממשלתי, הוא עלול להשפיע גם על ההליכים בכנסת (החלטת הכנסת להחיל רציפות והמשך הליך

החקיקה, אם הרציפות תתקבל), ומשכך עליכם לתת את דעתכם לכך ולהתחשב בעניין זה בקבלת החלטתכם בדבר הרציפות.

37. כמו כן, מכיוון שמשמעותה של החלת רציפות היא למעשה "דילוג" על הקריאה הראשונה כאמור, ובשים לב להנמקות בדבר היעדר תשתית מקצועית ועובדתית עדכנית והיעדרן של עמדות שר הביטחון ומערכת הביטחון, ולשינוי הנסיבות המשמעותי עקב מלחמת חרבות ברזל, אני סבורה שיש בצירוף של אלה כדי לעורר קושי בהחלת דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון.

38. בהצבעה על הרציפות, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שהקושי שב"דילוג" על הקריאה הראשונה נוכח הנסיבות המפורטות לעיל, בשילוב עם עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה הייתה מניעה משפטית מלאשר את ההצעה בהליך הפנים-ממשלתי – עלולים, ככל שהצעת הרציפות תתקבל, להוביל בהמשך למסקנה שבהליך חקיקת הצעת החוק נפל פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה; וזאת, אף שהכנסת אינה מנועה מלהצביע על הרציפות.

39. במלים אחרות: על חברי הכנסת להיות מודעים לא רק לטענה בדבר הפגמים עליהם עמדה היועצת המשפטית לממשלה בהליך הפנים-ממשלתי ומסקנתה בדבר מניעה משפטית כאמור, אלא גם לכך שיתכן שהתקיימותם של אלה, לצד שינוי הנסיבות המשמעותי, ומלחמת חרבות ברזל, שומטים את ההצדקה להמשיך את הדיון בהצעת החוק מהשלב שאליו הגיעה בכנסת היוצאת. כמו כן, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שלעמדותי קשיים אלה יוסיפו וישפיעו על הליכי החקיקה בכנסת, ככל שהצעת הרציפות תתקבל. ככל שלא יינתן לקשיים האמורים מענה מלא ומקיף בהמשך הליכי החקיקה בכנסת, עמדותי היא כי הדבר עלול לפגום בתקינות הליכי החקיקה ולהוות פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

נוסף על כך, היועצת המשפטית לכנסת הצביעה על הסטנדרט הגבוה שבו נדרש הליך החקיקה לעמוד, בהתחשב במכלול הנסיבות:

כבר עתה אקדים ואומר, כי לעמדותי, ככל שהצעת הרציפות תתקבל, על המשך הליך החקיקה לעמוד בסטנדרט גבוה של הליך חקיקה נאות, והכל בהתאם לצרכי הוועדה כפי שיתבררו במהלך הליך החקיקה.

27. בהמשך, פורטו התנאים שצריכים להתקיים, לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, בדיון בהצעת החוק המתקן: על הדיון להתקיים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת; בהיעדר הצדקות משכנעות, על הוועדה לשוב ולדון בעניינים שנדונו בכנסת היוצאת לאחר הקריאה הראשונה; על הוועדה לקבל במהלך הדיונים את עמדת שר הביטחון ומערכת הביטחון וכן עליה לקבל מהממשלה את כלל הנתונים והמידע בסוגיה (זאת, בדומה לעמדת היועצת המשפטית לכנסת בנוגע לכל הליך חקיקה); על הוועדה לשקול את השפעתה של מלחמת חרבות ברזל על הצעת החוק; על הוועדה לשמוע נציגים מהציבור וגורמים מקצועיים; ועליה לתת את הדעת לעקרונות שהותוו על-ידי בית המשפט הנכבד בפסיקותיו ביחס להסדרי גיוס לאורך השנים. נוסף על כך, על הוועדה להקפיד על קיום זכות ההשתתפות של חברי הכנסת והיא אינה מחויבת להתחייבויות הממשלה ללוחות זמנים לחקיקת החוק.

28. ביום 10.6.24 הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד נגד החלת דין הרציפות, ובה התבקש בין השאר צו ביניים שלפיו הכנסת לא תהא רשאית להצביע על הודעת הממשלה עד להכרעה

בעתירה (בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני חקיקה). צו ביניים שהתבקש בעתירה – נדחה.

תגובת הכנסת לבג"ץ 4769/24, על נספחיה, מצורפת ומסומנת **מש"1**

29. באותו היום קיימה מליאת הכנסת דיון בהחלת דין רציפות. ברוב קולות הוחלט לקבל את בקשת הממשלה להחיל דין רציפות על הצעת החוק המקורית. הצעת החוק הוחזרה לוועדת החוץ והביטחון לצורך הכנתה לקריאות השנייה והשלישית.

30. ביום 26.6.25 נדחתה העתירה שהוגשה נגד החלת דין הרציפות, ונקבע כי "אין מקום לחרוג במקרה זה מן הכלל לפיו העת לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה שטרם הושלם היא בתום הליכי החקיקה" (פס' 11); וכי "ככל שבתום הליכי החקיקה יובא החוק אל שולחנו של בית המשפט במסגרת עתירה חוקתית, ייבחנו כלל ההיבטים הדיוניים-הליכיים והמהותיים הקשורים בחוק" (פס' 12).

4.א. הליכי החקיקה בכנסת ה-25 בתקופת כהונתו של חה"כ אדלשטיין כיו"ר הוועדה

31. לקראת תחילת דיוני הוועדה בכנסת ה-25, הועבר לחברי הוועדה מסמך שהוכן על-ידי הייעוץ המשפטי לוועדה, ובו הוצגה תמצית הרקע ההיסטורי בסוגיה.

הסקירה שהוכנה על-ידי הייעוץ המשפטי לוועדה בנוגע לרקע ההיסטורי צורפה לעתירה בבג"ץ 42737-07-26 במסגרת **נספח 1**

32. בוועדה התקיימו למעלה מ-40 דיונים בהצעת החוק המקורית, ובהם גם דיונים חסויים.

33. במסגרת דיוני הוועדה נדונו היבטים שונים של ההצעה לתיקון 26 ולקראת הדיון בכל אחד מן ההיבטים, נשלחו לחברי הוועדה סקירות שהוכנו על-ידי הייעוץ המשפטי לוועדה כאמור.

34. בדיוני הוועדה השתתפו חברי כנסת רבים, הן מהקואליציה, הן מהאופוזיציה. נוסף על כך, השתתפו בדיונים נציגים של משרד הביטחון, של צה"ל ושל כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, לרבות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. כמו כן, הוצגו לפני הוועדה עמדותיהם של נציגים רבים מהחברה האזרחית ומגופים נוספים.

35. הדיונים בוועדה, ובהתאם לכך גם הסקירות שהועברו לחברי הוועדה על-ידי הייעוץ המשפטי לוועדה, עסקו במכלול הנושאים הקשורים להצעת החוק המקורית בפרט, וסוגיית שילוב תלמידי הישיבות החרדיות בכלל. להלן נציג את העניינים העיקריים שנדונו וחלק מהדברים שנאמרו בעניינם.

36. **הצרכים העדכניים של צה"ל.** בדיון הראשון שהתקיים בוועדה לאחר החלת דין הרציפות, יו"ר הוועדה, חה"כ יולי אדלשטיין, הבהיר כי אירועי ה-7.10 מחייבים שינוי תפיסתי עמוק. לדבריו, החלת דין הרציפות על הצעת החוק הקודמת נועדה לשמש מסגרת דיונית בלבד ולחסוך בהליכים בירוקרטיים, בעוד שהתוכן שיגובש במסגרתה צריך לשקף הסדר חדש, המותאם לצרכיו העדכניים של צה"ל ולצורכי ביטחון המדינה. עוד הדגיש כי על החוק שיגובש לתת מענה גם למשרתי המילואים ולבני משפחותיהם, הנתונים במתח מתמשך מאז פרוץ המלחמה, ולהעניק להם ודאות ביחס להיקף השירות, למשכו ולאופן חלוקת הנטל.

37. **יכולת הקליטה והמיון של צה"ל.** נושא מרכזי שעלה בדיוני הוועדה הוא המתח שבין צורכי כוח האדם של צה"ל לבין יכולת הקליטה המעשית של המערכת. צה"ל ומשרד הביטחון הציגו בשלב הראשון יעד של כ-3,000 מתגייסים חרדים נוספים בשנה (מעבר לכ-1,800 שהתגייסו קודם לכן) והסבירו כי יעד זה נגזר מיכולת המיון, ההכשרה והשיבוץ הקיימת. מנגד, חברי כנסת מהאופוזיציה טענו כי אין להפוך את מגבלות הקליטה הזמניות לתקרת גיוס בחוק, וכי היעדים צריכים להיגזר בראש ובראשונה מצורכי הצבא ומהמציאות הביטחונית. אף הייעוץ המשפטי לוועדה סבר כך. מחלוקת זו התפתחה בהמשך לשאלה רחבה יותר – אם יש לקבוע יעדי גיוס חלקיים ומדורגים, או להחיל חובת גיוס על כלל בני המחזור ולהתאים בהדרגה את יכולת הקליטה של צה"ל.

38. **אמות המידה לזימון לגיוס.** סוגיה נוספת שעלתה בדיוני הוועדה היא אמות המידה הראויות לזימון של מיועדים לשירות ביטחון בני הציבור החרדי (תחת ההנחה כי לא יישלחו בבת-אחת צווי גיוס לכלל חייבי הגיוס בני הציבור החרדי). בתוך כך, נדונה השאלה אם יש "לטרנט" במסגרת מאמצי הגיוס חרדים שכבר השתלבו בשוק העבודה. צה"ל הסביר כי הפנייה לאוכלוסייה זו נועדה להגדיל את סיכויי ההצלחה בטווח הקצר, מתוך הערכה שקל יותר לגייס מי שכבר יצא מכותלי הישיבה ורמת ההתנגדות התרבותית והחברתית לגיוס נמוכה יותר. מנגד, נציגי משרד האוצר טענו כי התמקדות בחרדים עובדים היא שגיאה כלכלית וחברתית, שכן גיוסו של אדם שכבר עובד ומשלם מסים פוגע בתוצר ובהכנסת משפחתו. עוד התריעו כי מדיניות זו עלולה ליצור תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, משום שצעירים חרדים עשויים להעדיף להישאר רשומים בישיבה, אף באופן פיקטיבי, כדי להימנע מגיוס.

39. בהקשר זה נדונה גם שאלת גילם של המיועדים לגיוס ומידת תרומתם לצורכי הצבא. משרד האוצר וחברי כנסת, ובהם יו"ר הוועדה, טענו כי החרדים העובדים הם, ככלל, מבוגרים יותר ובעלי משפחות, ולכן גיוסם פחות אפקטיבי להפחתת נטל המילואים בהשוואה לגיוס צעירים בני 18–20, שניתן להכשירם לשירות קרבי וממושך. בהתאם לכך נטען, כי יש למקד את מאמצי הגיוס בצעירים בגיל הגיוס, ולא להמתין עד לאחר יציאתם לעבודה והקמת משפחה. מנגד, צה"ל הדגיש כי גם בקרב העובדים והמבוגרים יותר מצויים בעלי כישורים ומקצועות הנדרשים לשירות, וכי בחירת אוכלוסיית היעד נועדה בשלב הראשון למקסם את שיעורי ההתייצבות והגיוס.

40. **סוגיית 'מיהו חרדי?'** הוועדה דנה גם בהגדרת האוכלוסייה החרדית לצורך קביעת יעדי הגיוס ומדידת העמידה בהם. נציגי צה"ל הסבירו כי ספירת המתגייסים החרדים מתבססת בעיקרה על השאלה אם המועמד למד במוסד חינוך חרדי, ולשם כך נדרש צה"ל לקבל ממוסד החינוך מידע שמי ועדכני על התלמידים במוסדות התורניים. במהלך הדיונים התברר כי העברת המידע בין הגופים לא התקיימה תמיד באופן מלא ורציף, לרבות ביחס לממצאי ביקורות שנערכו במוסדות. על רקע זה עמדה הוועדה על הצורך בהסדרת העברת המידע בין משרד החינוך לצה"ל באופן שוטף, מדויק ומלא, כתנאי לזיהוי אוכלוסיית היעד, לספירת המתגייסים, לבחינת העמידה ביעדים ולהפעלת מנגנוני האכיפה שנקבעו בהסדר.

41. **המלצות צוות שקדי**. בדיוני הוועדה נדונו ההמלצות שנכללו במסקנות צוות שהוקם בצה"ל לשילוב תכליתי של חרדים בצה"ל, בראשות האלוף אליעזר שקדי. המלצות אלה כללו שמירה על אורח החיים החרדי; התאמת הליכי המיון והשיבוץ; הקמת מסגרות קליטה ומכינות ייעודיות; הרחבת מסלולי השירות המותאמים והקמת גורמים ייעודיים בצה"ל ובמשרד הביטחון. הייתה הסכמה רחבה בדבר חשיבותן של המלצות אלה לשילובם של חרדים לאחר גיוסם, אך התעוררה מחלוקת בשאלה אם יש בהן כדי לתת מענה גם לעצם הבאתם לשירות. בהקשר זה נטען כי הדוח מבוסס במידה רבה על גיוס וולונטרי ומתמקד באוכלוסייה מבוגרת יחסית, שכבר יצאה בחלקה לשוק העבודה, ולכן אינו יכול להחליף הסדר המטיל חובת גיוס אישית ואפקטיבית על צעירים בגיל הגיוס. עוד נדונה השאלה אילו מן ההמלצות יש לעגן בחקיקה ואילו ראוי להותיר לפקודות הצבא ולשיקול דעתם המקצועי של צה"ל ומשרד הביטחון. חברי הכנסת מהמפלגות החרדיות טענו כי עיגון מחייב של הערובות המרכזיות, ובראשן השמירה על אורח החיים החרדי וקיומן של מסגרות שירות מותאמות, נדרש לשם יצירת אמון ולהבטחת יציבותן של ההתאמות לאורך זמן. מנגד, נטען כי אין מקום לעגן בחוק פרטים ארגוניים ותפעוליים המשתנים בהתאם לצורכי הצבא, שכן עיגון מפורט מדי עלול לפגוע בגמישות המבצעית והמקצועית. בהתאם לכך, הוצע כי החוק יקבע את עקרונות היסוד ואת החובות המהותיות המוטלות על הצבא, ואילו פרטי היישום, ובכלל זה מבנה המסלולים, הליכי ההכשרה והשיבוץ ואופן הפעלתם, ייקבעו בפקודות צה"ל.

42. **השפעת ההסדר המוצע על שילוב נשים בצה"ל**. חה"כ מרב מיכאלי וכן נציגות של ארגוני נשים דרשו כי ההסדר יעוצב באופן שוויוני, והתריעו כי הקמת יחידות ללא נשים והרחבת ההפרדה המגדרית עלולות להביא להדרת חיילות, לצמצום אפשרויות הפיקוד והשיבוץ שלהן ולפגיעה במעמדן בצה"ל.

43. **שיתוף הפעולה עם ההנהגה החרדית**. סוגיה נוספת שנדונה הייתה מידת הצורך בתמיכת ההנהגה החרדית לשם הצלחת הגיוס. שר הביטחון וחברי הכנסת מהמפלגות החרדיות טענו כי הניסיון להפעיל את חובת הגיוס ללא תמיכת ההנהגה החרדית הניב שיעורי התייצבות נמוכים, וכי גיוס בהיקפים משמעותיים מחייב הידברות, הכרה בצורכי הציבור החרדי ושיתוף פעולה מצד הנהגתו. מנגד, חברי כנסת מהאופוזיציה טענו כי אכיפת החוק אינה יכולה להיות מותנית בהסכמת האוכלוסייה שעליה הוא חל, וכי מתן משקל מכריע לעמדת

ההנהגה החרדית מעניק לה בפועל זכות וטו. לשיטתם, הידברות עשויה לסייע ליישום החוק, אך אינה יכולה להחליף הוצאת צווים, הפעלת סנקציות ואכיפה שוויונית.

44. **שירות לאומי-אזרחי.** הוועדה דנה גם באפשרות להרחיב את שילובם של בני הציבור החרדי במסלולי שירות אזרחיים וביטחוניים (כפי שהיה קיים בעבר בפרק ג'1). מנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי הציג פוטנציאל לקליטת אלפי משרתים נוספים, בכפוף לתקצוב ולהיערכות מתאימה. מנגד, עו"ד פזית תדהר, נציגת משרד הביטחון וחברי כנסת מהאופוזיציה הדגישו כי יש להבטיח עדיפות ברורה לשירות בצה"ל, וכי השירות הלאומי-אזרחי לא ישמש חלופה שוות מעמד לשירות הצבאי.

45. **סעיף המטרה.** בדיוני הוועדה נדון גם סעיף המטרה שנכלל בהצעת החוק המקורית – "מטרתו של פרק זה לצמצם את אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות לאומי-אזרחי, ולקדם את השתלבותם בשוק התעסוקה ואת תרומתם למשק המדינה, והכול תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה". היועצת המשפטית לוועדה הסבירה כי סעיף מטרה לא היה קיים בעבר בחוקי הגיוס; וכי הוא הוכנס להצעה בעקבות פסיקת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1877/14, שלפיה יש להגדיר במפורש את מטרת החקיקה, בבחינת "מצפן המורה את הדרך", כדי שבית המשפט יוכל לבחון אם סעיפי החוק אכן מגשימים מטרה זו. חברות הכנסת אורית פרקש הכהן ואפרת רייטן מרום הביעו חשש כי הסיפא של הסעיף – "הכול תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה" – עלולה לרוקן את החוק מתוכנו. חבר הכנסת אלעזר שטרן הוסיף כי לימוד התורה הוא ערך דתי שאינו נזקק להכרה במסגרת חוק שירות ביטחון. מנגד, חבר הכנסת משה רוט ומזכיר הממשלה יוסי פוקס טענו כי אין טעם בהסדר שאינו מסדיר גם את מעמדם של לומדי התורה, שכן אחת מתכליותיו המרכזיות היא לקבוע מי יוכל להוסיף וללמוד תורה ולא יידרש להתגייס.

46. **כלי האכיפה.** באשר לאמצעים לאכיפת החוק, צה"ל הציג שני כלי אכיפה פליליים עיקריים כלפי משתמטים: איתור במפגש (אקראי) עם משטרת ישראל; ומבצעי מעצר יזומים. חלק מחברי הוועדה טענו כי סנקציות פליליות, ובפרט האיום במאסר, אינן אפקטיביות ביחס לציבור החרדי (ראו דבריהם של ושל חברי הכנסת דן אילוז ואלעזר שטרן, וכן של סמג"ד במילואים, רס"ן יוסי לוי, בדיונים מימים 24.6.25-24). תחת זאת, הוצע להפעיל סנקציות מינהליות, כגון אי-חידוש רישיון נהיגה והגבלת היציאה מן הארץ, וכן סנקציות כלכליות. בהקשר זה נדונה גם השאלה אם יש להטיל את הסנקציות על הפרט שאינו מתגייס או על מוסד הישיבה שבו הוא לומד. נציגי הממשלה ומשרד הביטחון תמכו בהטלת סנקציות מוסדיות, בשים לב ללכידות המאפיינת את החברה החרדית. מנגד, נציג משרד המשפטים הצביע על הקושי החוקתי והמושגי שבהטלת אחריות על ציבור או מוסד בשל התנהגותם של יחידים. נציגי משרד האוצר הוסיפו כי סנקציה המוטלת על הישיבות עלולה שלא להשיג את מטרתה, שכן הישיבה עשויה לפצות את התלמיד ממקורות מימון אחרים.

47. **שלילת הטבות.** לצד כלי האכיפה שנמנו לעיל, הוצע לבחון שלילת הטבות הניתנות למי שאינו משרת, ובהן סבסוד מעונות יום, הנחות בארנונה והטבות נוספות בתחומי הדיור והתעסוקה, תוך הבחנה בין הטבות המעודדות השתלבות בהשכלה ובתעסוקה לבין הטבות העלולות לתמרץ הימנעות משירות. עוד הוצע להעדיף, או למצער לשלב, מתן הטבות משמעותיות ותמריצים למתגייסים ולמשרתי מילואים, במקום להסתמך על סנקציות בלבד.

48. נוסף על הנושאים שפורטו לעיל, חלק מדיוני הוועדה עסקו גם בהסדר מוצע שכלל אי-העמדה לדין של מי שהיה בידו צו דחיית שירות מכוח פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון לפני פקיעתו, וביטול הליכים משפטיים ופסקי דין קיימים בנוגע לתלמידי ישיבות חרדיות המיועדים לשירות ביטחון.

49. בדיון מיום 8.5.25 הודיע יו"ר הוועדה דאז, חבר הכנסת אדלשטיין, כי לאחר כ"42 ישיבות הוועדה מיצתה את רצף הדיונים, וכי הצוות המשפטי יחל בגיבוש טיוטת חוק. הוא הבהיר כי השלב הבא יהיה ניסוח ההסדר ולאחריו גיבוש רוב בכנסת.

50. בעקבות הודעת הוועדה, החל הייעוץ המשפטי לוועדה לגבש נוסח מוצע לצורך המשך הדיונים בהצעת החוק, וזאת בתיאום עם יו"ר הוועדה.

5.א. **העברת חה"כ אדלשטיין מראשות הוועדה**

51. בסוף חודש יולי 2025 הניח חה"כ אופיר כץ, יו"ר הקואליציה ויו"ר ועדת הכנסת, על סדר יומה של ועדת הכנסת דיון להמלצת ועדת הכנסת על מינוי חה"כ בועז ביסמוט כיו"ר ועדת החוץ והביטחון במקום חה"כ אדלשטיין. זאת, לפי סעיף 106 לתקנון הכנסת, המורה כי "ועדה קבועה תבחר יושב ראש מבין חבריה, לפי המלצת ועדת הכנסת; המליצה ועדת הכנסת לוועדה לבחור יושב ראש, יכנס יושב ראש ועדת הכנסת את הוועדה כדי שתצביע על המלצת ועדת הכנסת".

52. ביום 3.8.25 שלחה היועצת המשפטית לכנסת אל חברי ועדת הכנסת סקירה תמציתית בנושא החלפת יו"ר ועדה מכהן והשפעותיה על הליך החקיקה. בתוך כך ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי הסיבה לכך שנדרש הליך מורכב להחלפת יו"ר ועדה היא השמירה על עצמאותו. בהמשך לאמור, הובאה עמדת היועצת המשפטית לכנסת כי "על הכנסת להימנע ככל האפשר מהחלפת יושב ראש ועדה מכהן מטעמים פוליטיים, ולנקוט בצעד זה במקרים חריגים שבחריגים, כשבורר שאין בנמצא פתרונות אחרים לבעיות הפוליטיות, ושאותן סוגיות פוליטיות שעומדות ברקע ההחלפה הן כבדות משקל" (סעיף 20 למכתב; ההדגשה במקור).

בהמשך לכך, עמדה היועצת המשפטית לכנסת על השיקולים הפוליטיים העומדים בבסיס בקשת יו"ר הקואליציה להעביר את חה"כ אדלשטיין מכהונתו כיו"ר הוועדה, אשר קשורים לאופן קידומה של הצעת החוק בוועדה. היועצת המשפטית לכנסת התייחסה לדיונים הרבים שהתקיימו בוועדה, שבמהלכם נשמעו עמדותיהם של גורמים רבים בנוגע להצעת החוק ובהם

שר הביטחון, גורמים בכירים בצה"ל, מזכיר הממשלה, גורמי ממשלה נוספים (ממשרדי החינוך, הרווחה, האוצר, השיכון ועוד); ונציגי ארגוני חברה אזרחית (ובהם המכון הישראלי לדמוקרטיה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, התנועה למען איכות השלטון, פורום דבורה, עמותת 'נצח יהודה', ותנועות המייצגות את משרתי המילואים). כמו כן, במסגרת הדיונים האמורים התקבלו נתונים רלוונטיים, ונדונו השלכותיה של מלחמת 'חרבות ברזל' על הסוגיות המרכזיות העולות בהצעה.

היועצת המשפטית לכנסת הוסיפה וציינה, כי מדובר בהצעת חוק דחופה, מורכבת ורגישה, שלא נועדה רק לתת מענה מידי לסוגיה נקודתית; אלא לקבוע הסדר צופה פני עתיד בשאלה מהותית העומדת במוקד מחלוקת ציבורית עזה וחוצת-מגזרים, מזה שנים ארוכות.

על רקע האמור, היועצת המשפטית לכנסת התייחסה להשלכות האפשריות של החלפת יו"ר הוועדה על תקינות הליך החקיקה:

יושב ראש ועדה אחוז בסמכויות נרחבות וזוכה למעמד מיוחד [...]. מתוקף תפקידו, יושב ראש ועדה צובר גם מומחיות רבה מזו של שאר חברי הוועדה בנושאים המונחים על שולחן הוועדה, הוא נוכח בדיוני הוועדה, רובם ככולם, וכן מנהל גם דיונים מאחורי הקלעים בסוגיות שונות. בהתאם, החלפת יושב ראש ועדה במהלך הדיונים בהצעת החוק, ודאי בשלב מתקדם, עלולה לפגוע פגיעה ממשית בהליך החקיקה, זאת בפרט במקרה בו הגיבוש הסופי של נוסח הצעת חוק וקידומה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ייעשו על ידי יושב ראש שלא נכח ברוב המכריע של דיוני הוועדה בהצעת החוק טרם קידומה, או יושב ראש חדש שלא יפעל לצבירת המומחיות בנושא. מאידך, ככל שיישמרו על ידי יושב ראש הוועדה החדש מידת העצמאות של הוועדה אל מול הממשלה ויכולתה לגבש את ההסדר הנכון בעיניה תוך צבירת המומחיות הדרושה לו בנושא לאחר שהשתתף כבר בדיוני הוועדה וכן ישתתף עוד בדיונים מעמיקים בנושא הצעת החוק, ייתכן ש"יינטל עוקצו של הפגם" (שם, בסעיף 47)

53. בהמשך לדברים אלה, היועצת המשפטית לכנסת הבהירה כיצד יהיה על היו"ר החדש לפעול, כדי להבטיח הליך חקיקה ראוי:

כדי להימנע מפגם בהליך, יהא על ועדת החוץ והביטחון בראשותו של חבר הכנסת בועז ביסמוט לקיים בהמשך הליכי החקיקה דיונים מעמיקים, תוך לימודו את הדיונים שנערכו עד כה [...], את העמדות שהוצגו בהם ואת הנתונים שנמסרו; והכל, באופן שיבטיח כי הוא, ביחד עם חברי הוועדה, ישמעו בלב פתוח ונפש חפצה את העמדות והנתונים העכשוויים הרלוונטיים לגיבוש ההסדר החקיקתי. ההסדר שיתגבש כאמור יצטרך כמובן להלוו את עמדתם העדכנית של נציגי מערכת הביטחון והצבא, בשים לב בין השאר להשפעות המלחמה ולעקרונות שהותוו לאורך השנים על ידי בית המשפט העליון בסוגיית גיוס תלמידי הישיבות. [...] כמו כן, אם הוועדה תחליט לשנות החלטות שהתקבלו או שהוועדה חתרה לכיווןן בדיונים שקיימה קודם להחלפת היושב בראשה, הדבר יוכל להיות רק לאחר דיון בוועדה, בירור מחודש של הסוגיה והנמקה ברורה לכך.

52. על יושב ראש הוועדה שייבחר להקפיד כי קצב הליכי החקיקה ומועדי דיוני הוועדה לא ייגזרו מצרכי הממשלה או משיקולים קואליציוניים, אלא ייקבעו על ידו באופן עצמאי בהתאם לחובת הוועדה לקיים הליך חקיקה נאות ותקין ובהלימה עם מורכבות הסוגיה [...]

נוסף על כך, היועצת המשפטית לכנסת הבהירה כדלהלן:

עצמת הפגם בהליכי החקיקה בשל עצם החלפת יושב ראש הוועדה בעת הזו, תקהה ככל שהוועדה תפעל תחת ראשותו של יושב הראש החדש לגיבוש מענה הולם למכלול הסוגיות שעלו ושיסופו לעלות בדיוני הוועדה הרבים, ובכללן צרכי הצבא ומערכת הביטחון בעת הזו, תוך התייחסות לכלל הנושאים המחייבים הסדרה ובהם הסוגיות המשפטיות, שהיועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון והמשנה ליועצת המשפטית לכנסת, עו"ד מירי פרנקל שור וצוותה יעמדו עליהן כפי שנהגו עד כה (שם, בסעיף 54).

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 3.8.25 צורף לעתירה בבג"ץ 43095-07-26 כנספח ע/17.

54. ביום 4.8.25 דנה ועדת הכנסת בבקשה להעביר את חה"כ אדלשטיין מתפקידו, לאחר ששמעה גם את עמדת היועצת המשפטית לכנסת. בסיום הדיון נערכה הצבעה, וועדת הכנסת החליטה להמליץ על העברת חה"כ אדלשטיין מתפקידו ועל מינויו של חה"כ ביסמוט במקומו.

55. באותו היום, 4.8.25, התכנסה הוועדה לדון בנושא זה. לאחר שדנה בעניין באריכות, החליטה הוועדה לאמץ את המלצת ועדת הכנסת, וחה"כ ביסמוט מונה לתפקיד יו"ר הוועדה במקומו של חה"כ אדלשטיין.

56. לשלמות התמונה יצוין, כי באותו היום (4.8.25) שלח חה"כ אדלשטיין הודעת ווטסאפ אל חברי הוועדה, שאליה צורפה טיוטת הצעת חוק. בהודעת הווטסאפ צוין: "בעקבות פניות רבות מעוברת אליכם, טיוטת הצעת חוק שירות הביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022, נכון ליום 14.7.2025."

6.א. הליכי החקיקה שהתקיימו בתקופת כהונתו של חה"כ ביסמוט כיו"ר הוועדה, עד להצגת הנוסח מטעמו

57. לאחר מינויו של חה"כ ביסמוט לראשות הוועדה, המשיכה הוועדה לדון בהצעת החוק המקורית ובמכלול הנושאים הקשורים לשילוב תלמידי ישיבות חרדיות בצה"ל. הוועדה קיימה במסגרת זו שבעה דיונים בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2025, שגם אליהם הוזמנו נציגים רבים של כלל הגורמים הרלוונטיים, כפי שפורט לעיל. בסך הכול קיימה הוועדה 46 דיונים בראשותו של חה"כ ביסמוט.

58. ביום 27.11.25 פרסם יו"ר הוועדה נוסח מטעמו להמשך הדיונים בהצעת החוק (להלן: **הנוסח המעודכן**). נוסח זה כלל שינויים משמעותיים יחסית להצעת החוק המקורית, ודיוני הוועדה בהמשך התבססו עליו. במסגרת הנוסח המעודכן, הושמטה התכלית התעסוקתית של הצעת החוק המקורית, ונותרו התכלית של צמצום אי השוויון בגיוס לשירות סדיר והתכלית של הסדרת מעמדם של בני הישיבות החרדיות תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה.

נוסף על כך, בנוסח המעודכן נשמרה האפשרות של תלמידי הישיבות לקבל דחיית שירות, וגיל הפטור הועלה ל-26. האפשרות שנכללה בהצעת החוק המקורית, לבצע שירות לאומי-אזרחי (שעשוי להיות שירות אזרחי-ביטחוני או שירות אזרחי-חברתי), הוחלפה באפשרות לבצע שירות אזרחי-ביטחוני בלבד; והוסרה האפשרות לבצע שירות צבאי סדיר מקוצר בצירוף הכשרה תעסוקתית.

במקום מערכת נפרדת של יעדים לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי, נקבעו יעדי גיוס שניתן לכלול בהם גם משרתים בשירות אזרחי-ביטחוני, בשיעור מקסימלי של 10% מהרף (כך שלפחות 90% מתלמידי הישיבות העומדים ביעדים יתגייסו לצה"ל).

הנוסח המעודכן כלל גם מנגנוני אכיפה. כך, נכלל בו מנגנון של הפחתת תמיכה בישיבות בהתאם לאי-עמידה ביעדים; ונקבעו גם סנקציות אישיות כלפי מי שהפר את חובתו להתייצב לשירות. נוסף על כך, נכללו בנוסח המעודכן מנגנוני פיקוח, וכן סנקציות כלפי בעלי תפקידים בישיבה שנתנו תצהירים שאינם תואמים את המציאות. בנוסח המעודכן הוטלו חובות גם על צה"ל – להקים ולהרחיב מסלולים מותאמים לבני החברה החרדית.

נוסף על כל האמור, נקבע בנוסח המעודכן כי לא יתקיימו הליכים פליליים כנגד תלמידי ישיבות חרדיות בשל אי-התייצבות לגיוס בתקופה שמיום 1.7.23 (מועד פקיעת פרק ג' לחוק שירות ביטחון) ועד ליום תחילת תוקפו של החוק.

הנוסח המעודכן של הצעת החוק צורף לעתירה בבג"ץ 43095-07-26 כנספח ע/19

א.7. הליכי החקיקה שהתקיימו לאחר הצגת הנוסח המעודכן

59. במסגרת הדיונים בנוסח המעודכן שבה הוועדה ודנה בסוגיות המרכזיות שנדונו קודם לכן, ופורטו לעיל ובהן: צורכי כוח האדם של צה"ל; יעדי הגיוס ויכולת הקליטה של הצבא; האמצעים לאכיפת הוראות החוק; התאמת מסלולי השירות לציבור החרדי והשלכותיה על מעמד הנשים בצה"ל; השירות הלאומי-אזרחי; וסוגיות נוספות.

60. ביום 10.12.25, בסמוך לאחר תחילת הדיונים בנוסח המעודכן, נשלח ליו"ר הוועדה מכתב מטעם המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפטי ציבורי-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי), ובמסגרתו הובאה עמדתם, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, שלפיה "המתווה המוצע רחוק

מלעמוד באמות המידה המשפטיות הנדרשות: פגיעתו בשוויון – קשה, הוא אינו מקדם תכלית ראויה, ורכיביו אינם עומדים במבחני המידתיות החוקתיים". בהמשך לכך צוין כי "לא די בתיקונים נקודתיים בהסדר המוצע כדי להביאו לעמידה באמות המידה הדרושות, אלא נדרשת רביזיה יסודית, כאשר נקודת המוצא היא חובת הגיוס השוויונית והאחידה האמורה לחול על הכול, צרכי הצבא העדכניים, הנטל הכבד שמשרתי המילואים ממילא נושאים בו ומימוש ערך השוויון". נציגי משרד המשפטים ליוו גם את המשך הליכי החקיקה, והציגו את עמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס לסוגיות שנדונו.

המכתב ששלחו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה אל יו"ר הוועדה צורף לעתירה בבג"ץ 42737-07-26 **כנספח 1**.

61. נושאים נוספים שנדונו על-ידי הוועדה, מלבד הנושאים שפורטו לעיל, היו סוגיית הפיקוח על הישיבות ועל תלמידים המקבלים דחיית שירות (והוצע בין היתר לעשות שימוש באמצעי פיקוח ביומטריים או דיגיטליים כדי להבטיח את אמינות הדיווחים); הקמת מסגרות חינוכיות המשלבות לימוד תורה, הכשרה מקצועית וזהות חרדים (דוגמת ישיבות ההסדר החרדיות); אופן מדידת יעדי הגיוס; חובות הדיווח; ועוד.

62. נציין כי לאורך כל דיוני הוועדה, הופיעו בדיונים בני משפחות שכולות, בני משפחות חטופים ופצועי צה"ל, שעמדו על הצורך הדחוף לחוקק חוק שיוביל לגיוס אפקטיבי ויצמצם את נטל המילואים.

63. ביום 20.5.26 התקיים הדיון האחרון של הוועדה בנוסח המעודכן, לפני שהוצג נוסח לאישור לקריאות השנייה והשלישית ולפני שהוגשו הסתייגויות.

ב. פסק הדין בבג"ץ 5819/24 והשלכותיו

64. ביום 19.11.25 ניתן פסק-דין של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5819/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון. פסק דין זה עסק ביישום פסק הדין בבג"ץ 6198/23 הנזכר לעיל, ונקבע בו בין השאר כי על המדינה לנקוט צעדי אכיפה אישיים כלפי מי שהוצאו להם צווי גיוס ולא התייצבו, וזאת הן במישור הפלילי, הן באפיקים משלימים כלכליים. מאוחר יותר, ביום 26.4.26, התקבלה החלטה שיפוטית נוספת בעניין זה, ובה הורה בית המשפט הנכבד על נקיטת צעדים אופרטיביים לאכיפת חובת השירות בצה"ל.

65. ביום 26.6.26 פנה מזכיר הממשלה ליו"ר הוועדה וציין כי "גל המעצרים של תלמידי הישיבות ולומדי התורה מחולל ועזוע 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". עוד צוין במכתב כי ראשי ישיבות ההסדר החרדיות "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". בהמשך לכך ציין מזכיר הממשלה כי "מעצרים 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". מזכיר הממשלה התייחס במכתבו גם לכך ש"במסגרת דיוני הוועדה נוספו סעיפים רבים בהצעת החוק ובכללם סעיף שנועד להפסיק את ההליכים הפליליים שהחלו כנגד אלפי בני ישיבות ויחולו בתוך מספר שבועות על עשרות אלפים". מזכיר הממשלה הוסיף וציין 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". לבסוף, מזכיר הממשלה הדגיש 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).

ביום 28.6.26 פנה גם שר הביטחון אל יו"ר הוועדה, בהמשך לפנייתו של מזכיר הממשלה, וביקש ממנו "לקבוע דיון דחוף בוועדת חוץ וביטחון בהוראת השעה הנ"ל".

מכתבו של מזכיר הממשלה מיום 26.6.26 ומכתבו של שר הביטחון מיום 28.6.26 צורפו לעתירה בבג"ץ 42737-07-26 כנספח 4

66. ביום 28.6.26 השיב יו"ר הוועדה לבקשת שר הביטחון ומזכיר הממשלה בנוגע לקידום הוראת השעה, וציין כי בכוונתו להיענות לבקשתם ולכנס את הוועדה לדיונים בעניין. בתוך כך התייחס יו"ר הוועדה ל"עמדתם המקצועית של הגורמים הפועלים בשטח בתחום שילוב חרדים בצה"ל, ובכללם ראשי ישיבות ההסדר החרדיות", שלפיה "המשך מדיניות המעצרים עלולה לפגוע במאמצי הגיוס ולהקטין את היקף המתגייסים בפועל". לבסוף, יו"ר הוועדה ביקש כי במקביל לקידום הוראת השעה, "הממשלה ומשרד הביטחון ימשיכו את השיח עם צה"ל לקבל מענים מקצועיים ותוכניות ישימות באשר לאופן הגדלת גיוס החרדים והסרת החסמים הקיימים בשטח".

מכתבו של יו"ר הוועדה אל שר הביטחון ומזכיר הממשלה מיום 28.6.26 צורף לכתב התשובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה כנספח מש/4.

ג. הליכי החקיקה לאחר הצגת טיוטת הוראת השעה

67. ביום 29.6.26, יו"ר הוועדה הניח על שולחן הוועדה נוסח מעודכן מטעמו של הצעת החוק (להלן: **טיוטת הוראת השעה**). בטיטת הוראת השעה הוצע לחוקק הסדר זמני, שתוקפו לשלושה חודשים, המקפיא בתקופה זו את כל הליכי האכיפה הפליליים כנגד תלמידי ישיבות חרדיות שהפרו את חובת הגיוס לצה"ל המוטלת עליהם בהתאם לחוק שירות ביטחון. יוער

כי בפועל, בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, ולנוכח מועד הבחירות לכנסת ה-26, הסדר זה היה אמור לחול עד שלושה חודשים לאחר הבחירות. בטיטות הוראת השעה לא נכללה כל התייחסות לשאר ההיבטים שנכללו בהצעת החוק המקורית ובנוסח המעודכן.

68. בטרם החלו הדיונים בהצעת החוק, ביום 29.6.26, נשלחה לחברי הוועדה סקירה משפטית תמציתית מאת היועצת המשפטית לוועדה בעניין טיטות הוראת השעה (להלן: **הסקירה המשפטית**). נוסף על כך, היועצת המשפטית לכנסת הופיעה לפני חברי הוועדה בתחילת דיוניה והתייחסה לתקינות הליך החקיקה. הוועדה קיימה ארבעה דיונים בטיטות הוראת השעה, וכן שישה דיונים נוספים לצורך דיון בהסתייגויות שהוגשו להצעת החוק והצבעה. גם בדיונים אלו השתתפו חברי כנסת רבים והוצגו עמדות מגוונות של נציגי צה"ל, הממשלה וגורמים מהחברה האזרחית. בתום הדיונים, וטרם הצבעה, ביום 12.7.26, נשלחה לחברי הוועדה סקירה משפטית נוספת כהתייחסות משפטית מסכמת בתום הדיונים בטיטות הוראת השעה (להלן: **ההתייחסות המשפטית המסכמת**).

הסקירה המשפטית צורפה לעתירה בבג"ץ 42737-07-26 **כנסת 8**

הסקירה המשפטית המסכמת צורפה לעתירה בבג"ץ 43095-07-26 כנסת ע/27

69. להלן יוצגו עיקרי הסוגיות שנדונו בישיבות הוועדה, וכן הדברים שנכתבו בסקירה המשפטית, בחלוקה נושאת.

1.ג. תקינות הליך החקיקה

70. בפתח הסקירה המשפטית הודגש כי קיימות שאלות פרוצדורליות כבדות-משקל באשר לקידום הוראת השעה. בדיונים שהתקיימו בוועדה, הופיעה היועצת המשפטית לכנסת והבהירה את עמדתה בעניין זה. היועצת המשפטית לכנסת חזרה על עמדתה כי לאחר שהצעת החוק אושרה בקריאה הראשונה בכנסת ה-24; לאחר שהכנסת ה-25 החליטה להחיל עליה דין רציפות; ולנוכח עמדת היועצת המשפטית לממשלה שסברה שיש מניעה משפטית לעשות כן - הליך החקיקה של הצעת החוק צריך לעמוד בסטנדרט גבוה ביותר.

71. בהמשך, היועצת המשפטית לכנסת גם הזכירה כי החלפת יושב ראש הוועדה בעיצומם של הליכי החקיקה של הצעת החוק משפיעה על טיב הליכי החקיקה, ואף היא מחייבת לעמוד ברף גבוה במיוחד של תקינות הליכי החקיקה.

72. על רקע זה, התייחסה היועצת המשפטית לכנסת לטיטות הוראת השעה. היועצת המשפטית לכנסת הדגישה כי בטיטות הוראת השעה נזנחו הסדרים מהותיים שנכללו בהצעת החוק המקורית, ושנדונו ארוכות על-ידי הוועדה, ובהם שניים מההסדרים החשובים ביותר שנכללו בהצעת החוק המקורית – יעדי הגיוס והסנקציות הכלכליות. על כן, היועצת המשפטית

לכנסת חיוותה דעתה כי הנושא של טיוטת הוראת השעה שונה מהנושא של הצעת החוק המקורית, ומבחינה משפטית היא מהווה 'נושא חדש'. נוסף על כך, היועצת המשפטית לכנסת אמרה כי היעדר הסדרה של נושאים רבים שקשורים בטבורו של ההסדר, תוך פגיעה בעקרונות חוקתיים - פוגע בתקינותו של הליך החקיקה. זאת, כמובן, בלי להתייחס לאפשרות לקדם את טיוטת הוראת השעה כהצעת חוק חדשה, על כל המשתמע מכך:

השינוי הזה לא יכול להפוך את החוק לחוק שפותר בעיות לממשלה או פועל לפי קצב דיונים שנכון עבור הממשלה בדרכים כאלה ואחרות, אלא להמשיך באותו הליך תקין שהוועדה החלה בו ולפתח את ההסדר שהוועדה רואה לנכון, בהתאם לנתונים החדשים שיש לאחר 7 באוקטובר, ובכלל, בהתאם להתפתחויות המציאות, כפי שנהוג בכל הליך חקיקה, אלא שעתה הרף היה גבוה.

חה"כ בועז ביסמוט המשיך באותו מסלול וקיים 46 דיונים. אילו היו מתקדמים עם הצעת החוק בנוסח האחרון שהונח ומקדמים אותה להצבעה, והיינו נשאלים ביחס להליך החקיקה בלבד, אני חושבת שההליך החקיקה שהתקיים כאן היה הליך תקין שנתן מקום להשתתפות חברי הכנסת.

אלא שמה עתה קרה? הנוסח הזה שגובש לאחר 86 ישיבות, למעשה הומר בהסדר אחר לגמרי. עכשיו יש הסדר אחר שניתן לקרוא לו נושא חדש, ויש הסדר אחר שהוא משהו אחר, כך שגם נוסח החוק הכחול וגם הנוסח שהונח כאן נועדו לתכליות מאוד מסוימות (פרוטוקול מיום 1.7.26).

73. במענה לדברים אלה, חה"כ ינון אזולאי טען כי חברי הכנסת מוסמכים להטמיע שינויים מפליגים בהצעת החוק במסגרת הליך החקיקה, לרבות שינויים במטרות החוק. חה"כ אזולאי הוסיף כי כבר בטיוטה המעודכנת נכללה הקפאה של הליכי אכיפה פליליים תלויים ועומדים, וטען כי תוכן טיוטת הוראת השעה מתכתב עם הוראה זו. עוד אמר חה"כ אזולאי, כי נערכו דיונים רבים ומעמיקים בהצעת החוק על גלגוליה השונים, והדבר מעיד על תקינות ההליך:

בסופו של דבר, דנו 88 דיונים, עלו וירדו רעיונות, עלו סעיפים וירדו סעיפים, ולבסוף החלטנו להגיד שאנחנו רוצים לחוק – וכמו שאמרת, יש פה מחיקה של חלק גדול מהחוק. אמרנו שנמחק חלק גדול מהחוק וניקח חלק גם מהכחול – ואני מזכיר שבכחול, למשל, היה מדובר גם על צמצום אי-השוויון, ואני חושב שפה הצמצום הזה גדול יותר. למה? מכיוון שפה אנחנו לא אומרים שאנחנו מפסיקים את התהליך לגמרי, אלא להפך. אנחנו אומרים פה שכל ברי-גיוס, שחייבים בגיוס, ממשיכים להיות חייבי גיוס. לא הורדנו אפילו אחד משם (שם, בעמ' 65-66).

74. במענה לדברים אלה, חה"כ שרון ניר טענה: "לא היה פה בכלל דיון על מעצרים. היו פה 89 דיונים, ועל מעצרים לא דיברנו. אני ואתה ישבנו בכל הדיונים, אני לא זוכרת דיון על מעצרים" (שם). חה"כ יעקב אשר טען כי "הנושא ודאי היה על השולחן"; והיועצת המשפטית לכנסת ציינה כי "גם אם הוא היה על השולחן, הוא היה כחלק מהסדר שלם, הוא היה כחלק מהסדר גדול. עכשיו אתה מנתק אותו" (שם, בעמ' 67).

2.ג. תכליתה של טיוטת הוראת השעה

75. בפתחם של הדיונים, יו"ר הוועדה התייחס לתכליתה של טיוטת הוראת השעה:

כולנו עדים לחסימות כבישים ולמהומות שמעמיקות את השסע בחברה הישראלית. מדיניות המעצרים יוצרת קרע עמוק ומתח קשה בין הציבור הכללי לציבור החרדי. המציאות הזאת איננה מחזקת את צה"ל, ובעיקר אינה מחזקת את החברה הישראלית. רק לאחרונה ביקרתי יחד עם ראש הממשלה בבסיס החשמונאים, והתרגשתי לראות מקרוב את חזון הגיוס החרדי הופך למציאות בשטח.

השאלה איננה אם אנחנו רוצים לראות יותר חרדים מתגייסים לצה"ל – הרי כולנו רוצים בכך. השאלה היא איזו מדיניות מקרבת אותנו באמת אל היעד הזה. כפי שציין מזכיר הממשלה יוסי פוקס, במכתבו לוועדה, עמדתם המקצועית של גורמים הפועלים בשטח בתחום שילוב חרדים בצה"ל, היא שהמשך מדיניות המעצרים עלול לפגוע במאמצי הגיוס ולהקטין את היקף המתגייסים בפועל. המעצרים יוצרים אפקט הפוך מן הרצוי.

האחריות שלנו היא לבחון לא רק את הכוונות אלא גם את התוצאות, וכאשר המציאות מלמדת שהמעצרים מרחיקים צעירים חרדים ממסלולי השירות, חובה עלינו לעצור ולשאול האם הדרך הזאת באמת משרתת את האינטרס הלאומי.

אני רואה בהוראת השעה הזאת חוסס עורקים, צעד זמני שנועד לעצור את אותה הידרדרות מסוכנת; לא פתרון כולל, לא סוף הדרך ולא תחליף (פרוטוקול מיום 30.6.26)

76. מזכיר הממשלה השמיע דברים ברוח דומה, בהמשך לאמור במכתבו הנזכר לעיל מיום 26.6.26:

אנחנו באמת מוטרדים, וזה דבר אמיתי לגמרי. אני רוצה להזכיר, ואפשר להוציא את הפרוטוקולים, שמזה תקופה ארוכה אני אומר גם לחבריי מנגד, שלא מסכימים איתי, שאם האירוע הזה יהיה בכפייה על ציבור שלם, זה יהפוך את כל הציבור החרדי לפלג הירושלמי. אמרתי את זה כאן מספר פעמים, ואני עצוב מכך שהנבואה שלי הגשימה את עצמה, אבל זה מה שקורה. אנחנו נמצאים בשיח רציף עם גופים שונים שמגייסים חרדים לצה"ל – גם לחשמונאים, גם לנצח יהודה, ואנחנו חוששים שהמשך המצב הזה – זה חשש אמיתי. ראינו שמישהו כבר שלף אקדח, ונגיע למלחמת אחים, חס ושלום, וזה צריך להדאיג את כולנו – יביא להיפוך מגמה. כלומר, בעוד לא הצלחנו, ואני מודה שלא הצלחנו עדיין להביא הסדר מיטבי, בדרך, בגלל השיטה שבה פועלים, נגיע להיפוך מגמה (שם, בעמ' 12).

77. הרב יוסף מילר, ראש ישיבת ההסדר החרדית דרך חיים ביבנה, הוסיף כי המעצרים פוגעים בישיבות ההסדר החרדיות, ובכך מפחיתים את שיעורי הגיוס של תלמידי הישיבות (פרוטוקול מיום 2.7.26, בעמ' 79). עמדה דומה השמיע גם הרב נתנאל עמר, ראש ישיבת ההסדר החרדית בירושלים:

אנחנו רואים מ-7 באוקטובר עלייה גוברת והולכת של בחורים שרוצים להגיע. [...] אנחנו פותחים שנה הבאה ישיבת הסדר קרבית, והמטרה שלנו, הרצון שלנו זה להיות מעורים, לגדול יותר ויותר. אך דא עקא שעם כל הבלגן שקורה בחוץ, עם כל המעצרים וכל המאבקים, זה מביא לאיזושהי עצירה מסוימת. גם ככה הבחורים האלו משלמים מחיר, ובזמן הזה הם משלמים מחיר גבוה יותר, מתעמתים יותר עם הבתים שלהם, עם החברים שלהם, ולכן אנחנו חושבים שדבר כזה יכול להזיק, לעצור (שם, בעמ' 80).

78. מנגד, ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם בצה"ל, השמיע עמדה אחרת בעניין זה, וטען כי כלי האכיפה במישור הפלילי הם אפקטיביים :

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 (פרוטוקול מיום 30.6.26, בעמ' 104).

79. חבר הכנסת משה סולומון ציין כי באופן עקרוני הוא מסתייג מהמעצרים, אולם לגישתו הוראת השעה רצופה בפגמים :

חוסם העורקים הזה עלול ליצור נמק [...] בקרב משרתי המילואים ובני משפחותיהם. אני לא אוהב להגיד שהמשפחות קורסות, שהמשרתים שחוקים. [...] עברתי על החוק, על הסקירה של עורכת הדין מירי פרנקל, וגיליתי עוד ועוד פערים. הנחתי פה שלושה דפים בעניין הזה. [...] ביצירת המתווה הנוכחי נעשו השמטות נוספות ושינויים שהופכים את החוק הזה, לצערי, לביזיון מוחלט. לדוגמה, [...] אין חובה לאי-עבודה במקביל ללימודים בשיבה. אין חובה על התייצבות בצו ראשון, ועוד כל מיני דברים ששמנו עוד בחוק הגיוס [...]. אני באמת קורא בתחינה אליך, אדוני היושב-ראש, לחבריי לקואליציה – בואו נעצור. זה הזמן לבלימה, זה הזמן לדחות כל חקיקה בנושא לאחר הבחירות (שם, בעמ' 56).

80. חברת הכנסת שרון ניר טענה כי בטיטות הוראת השעה הושמטה התכלית של צמצום אי השוויון בנטל השירות, והיא מתעלמת מהצורך האקוטי בהגדלת סדרי הכוחות בצה"ל:²

אני הקשבתי ברוב קשב גם לך, אדוני היושב-ראש, וגם למזכיר הממשלה, ופשוט נדהמתי ממה ששמעתי. הבעיה שלנו היא המעצרים וההפגנות. הבעיה שלנו היא לא שאין חיילים בצה"ל. הוועדה הזאת מקבלת מכתבים על גבי מכתבים, ומעל כל במה קוראים לה בעשרה דגלים אדומים, אומרים לה שהצבא יקרוס לתוך עצמו. ביום רביעי האחרון הרמטכ"ל אומר: אני זקוק לכל לוחם ולוחמת. רמזים, מכתבים – שום דבר. נאדה. ועדת החוץ והביטחון, בזה היא צריכה לעסוק, בהרחבת השורות בצה"ל [...]

לקחו מתווה שהיו בו שתי תכליות: תכלית אחת גיוס, ותכלית שנייה מעמד תורת-אומנותו. העיפו את הגיוס והשאירו את מעמד תורת-אומנותו. [...] בעיניי זה לא מקובל, זה בלתי נתפס, זה פוגע בצורך הבורע שמצביע עליו הרמטכ"ל, צורך מבצעי בוער של הרחבת השירות. זה מתעלם לגמרי מצרכי הצבא (שם, בעמ' 61-59).

81. מזכיר הממשלה התייחס גם הוא לדברים, והדגיש כי הממשלה מעוניינת שהקפאת המעצרים תחול רק על מי שלומד תורה בישיבות בפועל (פרוטוקול מיום 2.7.26, עמ' 12-13).

82. המשנה ליועצת ציין כי הלכה למעשה, הוראת השעה נועדה לאפשר השתמטות מצה"ל (פרוטוקול מיום 30.6.26, עמ' 119). המשנה ליועצת אמר שהתכלית של הכרה בערך לימוד התורה היא תכלית ראויה, אך אינה יכולה להקנות חסינות מאכיפה פלילית, ומשום כך הבהיר כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי טיטות הוראת השעה אינה חוקתית (פרוטוקול מיום 1.7.26, עמ' 70).

83. גם בסקירה המשפטית נכללה התייחסות לתכלית ההסדר. במסגרת זו עמד הייעוץ המשפטי לוועדה על השוני המהותי שעבר סעיף המטרה - "המצפן המורה את הדרך" - בגלגוליה השונים של הצעת החוק.

84. כזכור, בהצעת החוק המקורית נכללו שלוש מטרות מרכזיות:
- (א) צמצום אי השוויון בגיוס לשירות הסדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות הלאומי-אזרחי, תוך שהשירות הלאומי-אזרחי מהווה תחליף ראוי לשירות הסדיר;
- (ב) קידום השתלבותם של בני הציבור החרדי בשוק התעסוקה וקידום תרומתם למשק המדינה, לאור חשיבותה של התכלית התעסוקתית;
- (ג) הכרה בחשיבות לימוד התורה.

² על נושא זה עמד גם עו"ד דרור גרנית, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (פרוטוקול מיום 2.7.26, בעמ' 24).

85. במתווה המעודכן הושמטה התכלית הנוגעת להשתלבות בני הציבור החרדי בשוק התעסוקה, והופיעו בו רק שתי תכליות :

(א) צמצום אי השוויון בגיוס לשירות הסדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות אזרחי-ביטחוני ;

(ב) הסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות, תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה.

86. בטיטת הוראת השעה נערך שינוי מהותי בסעיף המטרה, ונותרה בו רק תכלית אחת – קביעת הסדר מיוחד לתלמידי ישיבות חרדיות בהוראת שעה "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה".

87. הייעוץ המשפטי לוועדה עמד על כך שהתפיסה שעמדה בבסיס דיוני הוועדה הייתה שימור העיקרון של צמצום אי השוויון בשירות הסדיר ומתן מענה לצרכים הביטחוניים הנוכחיים – בפרט לנוכח אירועי השבעה באוקטובר, אל מול ההכרה המפורשת בחשיבות לימוד התורה. לעומת זאת, לאחר צמצום תכליות ההסדר, "נשאלת השאלה האם קיימת הצדקה עניינית לעיגון הסדר אכיפה פלילית שונה כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה, והאם פטור מסנקציות לקבוצה אחת בלבד מתיישב עם עקרון השוויון בפני החוק, או שמא הוא עולה כדי אפליה פסולה בין קבוצות אוכלוסייה שונות" (סעיף 10 לסקירה המשפטית).

88. בהמשך הסקירה המשפטית נכתב כי "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 'התכלית הראויה' שבפסקת ההגבלה". בעניין זה הובהר כי הוראת השעה "נעדרת כל הסדר המתייחס ליעדי גיוס או לאי מתן הטבות או סנקציות כלכליות אישיות או מוסדיות. הנוסח המוצע, אינו מציב אבני דרך, אינו כולל מכסות שיובילו בהדרגה להגדלת הגיוס". בהמשך לכך צוין: "היעדרם של מנגנוני שלילת הטבות אישיות מהצעת החוק מעורר קושי רב, בייחוד בשים לב לקביעותיו של בית המשפט העליון בבג"ץ 5819/24 [...]. בהסדר כה ייחודי, המעניק חסינות פלילית גורפת מפני הליכי אכיפה ועריקות כמפורט לעיל, מן הראוי היה לעגן באופן אקטיבי את שלילת ההטבות האישיות והתקציביות שעליהן עמד בית המשפט בפסק דינו".

ג.3. הפגיעה בזכות לשוויון

89. במסגרת הדיונים, עלה הקושי הנעוץ בכך שהוראת השעה אינה שוויונית. היועצת המשפטית לוועדה התייחסה לקושי זה, אשר קשור באופן הדוק גם להשמטת התכלית שעניינה צמצום אי השוויון בגיוס :

כאשר בנוסח שמונח על שולחן הוועדה יש מיקוד בתכלית החוק רק בערך של הכרה בחשיבות לימוד התורה, זה מעלה את הקושי שבהצעת החוק כשהיא מבקשת לעגן תכלית פרסונלית-מגזרית. ההסדר הזה מונע הליכים משפטיים

ומעניק חסינות מסנקציות פליליות לכל בוגרי מוסדות החינוך החרדי, ממילוי חובת התייצבות, בעוד שהסנקציות האחרות ממשיכות לחול על הציבור הכללי.

על הרקע הזה אנחנו שואלים את השאלה אם קיימת הצדקה עניינית לעיגון הסדר של אכיפה פלילית שונה בין הקבוצות השונות באוכלוסייה, והאם פטור מסנקציות לקבוצה אחת בלבד מתייצב עם עקרון השוויון בפני החוק, או שמא עולה כדי אפליה פסולה בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

אני ממליצה לוועדה, כמו שאני כתבתי, לבחון מחדש את מטרת החוק ואת התאמת ההסדר המוצע לעקרונות היסוד של שוויון בפני החוק ומניעת אפליה פסולה (פרוטוקול מיום 2.7.26, בעמ' 39).

90. בהקשר זה, מזכיר הממשלה הדגיש כי טיוטת הוראת השעה אינה משנה את חובת הגיוס הכללית ואין בה כדי לגרוע מהסנקציות הכלכליות המוטלות על חייבי גיוס שהפרו חובתם; אלא רק מקפיאה את האכיפה במישור הפלילי לתקופה מוגבלת (פרוטוקול מיום 30.6.26, בעמ' 10).

91. המשנה ליועצת התייחס אף הוא לפגיעתה של הוראת השעה בעקרון השוויון, וציין כי הדבר סותר את פסקי הדין של בית המשפט הנכבד שלפיהן חובת הגיוס לפי חוק שירות ביטחון כוללת את כל בני הציבור החרדי (פרוטוקול מיום 1.7.26, בעמ' 68).³

92. כמענה לסוגיית האפליה, חה"כ טלי גוטליב הציעה שהקפאת ההליכים במישור הפלילי תחול על כלל האוכלוסייה, ולא רק על תלמידי הישיבות החרדיות. היועצת המשפטית לוועדה הבהירה כי הצעה כזו מעוררת קושי מסוג אחר:

הבעיה היא שאם מדינה מחוקקת חוק שיש עליו חובת גיוס, והיא שוללת מעצמה, אפילו שזה בהוראת שעה - - - והיא שוללת את כלי האכיפה המרכזי שלה, של למשל מעצרים כלפי כל האזרחים, זו בעיה, היא הופכת את החובה בחוק שירות ביטחון להמלצה בלבד. צה"ל, אתם צריכים להתייחס לכך. זה פוגע אנושות בצה"ל (פרוטוקול מיום 2.7.26, בעמ' 41).

93. בהתאם, גם בסקירה המשפטית המסכמת צוין: "אם יחוקק חוק שקובע חובת גיוס, אך ישלול את כלי האכיפה המרכזי (מעצר) כלפי כל האזרחים, הוא עלול להפוך את חוק שירות ביטחון ל'המלצה' בלבד, שהרי קביעת נורמה המעניקה חסינות ממעצרים למפרי החוק, שוללת למעשה את המרכיב העונשי של החובה הציבורית".

94. בסופו של יום הוועדה החליטה שלא להחיל את הקפאת ההליכים הפליליים על כלל האוכלוסייה, ולהותיר את תחולתה על תלמידי ישיבות חרדיות בלבד. בסקירה המשפטית המסכמת צוין בהקשר זה כי ההסדר "מונע הליכים משפטיים ומעניק חסינות מסנקציות פליליות

³ ראו גם דברי חה"כ שרן השכל, שם, עמ' 34.

לתלמידי הישיבות בשל אי-מילוי חובת התייצבות, בעוד שסנקציות אלה נותרות בעינן, כלפי הציבור הכללי".

ג.4. הנושאים שהושמטו מנוסח הצעת החוק בטיטוט הוראת השעה

95. בסקירה המשפטית נכתב כי השוני המהותי בתכליתה של טיטוט הוראת השעה, יחסית לנוסחים הקודמים של הצעת החוק, מקבל ביטוי גם בהוראות האופרטיביות של ההסדר. כך, לא נכלל בהסדר מנגנון של עיצומים כספיים שניתן להטיל בנסיבות של הפרת הוראות מהוראות ההסדר; צומצמו באופן דרמטי העילות להסרת ישיבה מ'רשימת הישיבות'; וגם בהתקיימות העילה היחידה שנותרה בהוראת השעה להסרת ישיבה כאמור, מתאפשר לתלמיד הישיבה להירשם בישיבה אחרת. זאת ועוד: לא נכללו בהסדר מנגנונים כלשהם בנוגע לגיוס תלמידי הישיבות, לא הוצבו יעדים, ואין כל התייחסות לשלילת הטבות כלכליות "שהיו אדנים מרכזיים של התיקונים עד כה שנערכו בהצעת החוק במתווה יו"ר הוועדה".

96. כאמור, בתגובה לכך אמר מזכיר הממשלה כי למרות שטיטוט הוראת השעה אינה מתייחסת במפורש לסנקציות הכלכליות, סנקציות אלה יעמדו על כן לנוכח הפסיקה בעניין. היועצת המשפטית לכנסת ציינה בעניין זה את הדברים הבאים בדיון הוועדה:

ברור שאי-אפשר לומר שהכנסת תעשה עכשיו הסדר, אבל הסנקציות, זה בית המשפט קבע, זה ממילא נמצא שם, זה יישאר שם. הכנסת לא עובדת כך. אני יועצת משפטית לכנסת, לא לממשלה ולא לבית המשפט. כיועצת משפטית לכנסת אני מעודדת את הכנסת, כשהיא עושה הסדר חקיקתי, להתבונן על כל חלקיו, כי השארת חלקים מחוץ להסדר חקיקתי, גם להם יש משמעות.

ולכן, כשעושים את ההסדר, אז צריך להסתכל גם על מה נשאר בחוץ, גם על כיצד תתבצע אותה אכיפה ופיקוח יעילים שכתב מזכיר הממשלה במכתבו, כאשר לאורך השנים ישנה טענה, שוודאי הוועדה הזאת מבררת, שאין אכיפה ופיקוח יעילים ושצריך למצוא מנגנוני אכיפה ופיקוח יעילים. אני אומר במאמר מוסגר שלמצוא בשלושה חודשים, בהוראת שעה, מנגנוני אכיפה שלא מצאו במשך עשר שנים, זה נראה לי מעט קשה. אולי אפשרי, הממשלה צריכה לתת על זה תשובות (פרוטוקול מיום 1.7.26, בעמ' 63).

97. נושא נוסף שנשמט מהצעת החוק המקורית ומהנוסח המעודכן נוגע לתנאים שיש לעמוד בהם כדי ליהנות מההסדר הקבוע בחוק. בעבר נכלל בנוסחים אלו סעיף האוסר על עיסוק נוסף כתנאי להיכללות בהסדר. בסקירה המשפטית המסכמת הובהר כי בניגוד לכך, בהתאם לטיטוט הוראת השעה, אדם שמועד התייצבותו לשירות ביטחון חל בתקופה שמיום 1.7.23 עד לתחילתה של הוראת השעה – די בכך שילמד בישיבה כדי שיחול עליו הסדר הקפאת ההליכים הפליליים, והוא אינו חייב להימנע מעיסוקים נוספים. משמעות הדבר היא שגם מיועד לשירות ביטחון שעבד בעבר, בניגוד להסדר הפטור מגיוס שחל בעניינו – יהיה זכאי להקפאת הליכים בהתאם לטיטוט הוראת השעה.

5.ג. סוגיית הפיקוח והאכיפה

98. בסקירה המשפטית נכתב כי בהתאם לטיטוט הוראת השעה, מותנית "הקפאת ההליכים בקיומו של מערך פיקוח הדוק ומורכב", אשר עוגן עוד בתיקוני החקיקה משנת 2014 ו"חרף חלוף השנים לא הוקם בפועל [...] והקמתו תיקח עוד זמן רב". בנסיבות אלו, לעמדת הייעוץ המשפטי לוועדה "חקיקת הסדר הנשען על מערכת בקרה שאינה קיימת בפועל, מבקשת לעגן הסדר נורמטיבי תיאורטי בלבד שאין לו שום היתכנות מעשית ליישום. כתוצאה מכך, קבלת הצעת החוק במתכונתה זו תוביל הלכה למעשה להחלת הסדר פטור רחב וחסינות מלאה מפני הליכים פליליים, ללא שום מנגנון פיקוח ובקרה".

99. במענה לכך, אמר מזכיר הממשלה שיש להשתמש במנגנוני הפיקוח הקיימים, של משרד החינוך, בהתחשב בזמניות של הוראת השעה:

לגבי הפיקוח – נשאלה שאלה על ידי היועצת המשפטית: מה צריך פה? אתה רוצה להקפיא את האכיפה הפלילית לאותה תקופה, אבל על מי מדובר? צריך להבין במי מדובר, מי זה תורתו-אומנותו? מי לומד בישיבה? איך אני יודע שהוא לומד? לגבי הפיקוח – זה מהלך שצריך להיעשות באופן מהיר, ולכן המנגנון היחיד שכבר קיים ועובד הוא של משרד החינוך, ואנחנו רוצים שיהיה מנגנון גם של משרד הביטחון. צריך להוסיף עוד הרבה פקחים ממשרד החינוך באופן מיידי, כדי שאפשר יהיה לבצע את זה באופן מיידי (פרוטוקול מיום 30.6.26, בעמ' 12).

100. היועצת המשפטית לוועדה התייחסה גם במסגרת דיוני הוועדה לסוגיית הפיקוח, וציינה כי המנגנון שנקבע בהוראת השעה אינו אפקטיבי בעליל:

באופן עקרוני האמירה שלנו שכל מנגנון הפיקוח שקיים בחוק שירות ביטחון, סעיף חיצוני לפרק 1ג, לא הוקם מנגנון מ-2014 במשרד הביטחון. ולכן עכשיו לבוא ולומר שלעגן את הסעיפים האלה בתוך הסדר ההוראה, וכביכול יש סעיף פיקוח, זה דבר, לדעתי, שהוא סתם בגדר אחיזת עיניים. [...]

אין טעם בעיגון כל הסעיפים האלה, כאשר אנחנו כולנו יודעים שמנגנון הפיקוח הזה לא קיים. [...] עד שמשרד הביטחון יתחיל להקים את המערך, צריך להוציא מכרזים, צריך לחשוב איך המערך הזה יקום. אין פיקוח, אין שום דבר (פרוטוקול מיום 2.7.26, בעמ' 129).

101. במענה לדברים טען מזכיר הממשלה כי "יש מנגנון פיקוח של משרד החינוך, שעובד ויודע לעבוד, רק שלצורך החצי שנה הזאת אנחנו נצטרך אולי שיקבלו עוד כמה תקנים, על מנת שאותה שיטה של בקרה, שיועדה מלכתחילה בקצה לומר מה מתקצבים ומה לא, היום משמש את החוק, את משרד הביטחון, את צה"ל, לדעת מי בישיבה ומי לא, לעניין ההקפאה של המעצר" (שם, בעמ' 130).

102. עו"ד מרים גראזי רזנבאום, מהייעוץ המשפטי למשרד החינוך, ציינה כי אין למשרד החינוך סמכות לקבל את הנתונים; וכי הוראת השעה אינה מקנה סמכות כאמור. חבר הכנסת אזולאי השיב לדבריה: "תחכי לנוסח הסופי. כל הדיון עכשיו זה כדי להגיע לנוסח. נעשה תיקון, התיקון

יהיה בתיאום איתכם" (שם, בעמ' 133). יצוין כי בסופו של דבר, נקבע בחוק כי ניתן יהיה להסתייע בבדקים של משרד החינוך שיש להם ניסיון בעריכת ביקורת רישום נוכחות בישיבות (ראו סעיף 26 לא לחוק).

103. בסקירה המשפטית המסכמת הובהר כי בטיטות הוראת השעה בוטלו מנגנוני פיקוח מרכזיים נוספים, ובהם מנגנון העיצום הכספי וההגבלות על ראש ישיבה או מי מצוות רבני הישיבה שנתגלה כי הצהירו הצהרה שאינה אמת. בעניין זה צוין כי "חקיקת הסדר הנשענת על מערכת בקרה חלקית – שאינה עתידה להבטיח ביקורות רצופות ומידיות – מעגנת הסדר נורמטיבי כמעט תיאורטי בלבד". ביחס להסדר הביקורת הנשען על המנגנון הקיים במשרד החינוך, צוין כי "משרד החינוך מבצע ביקורות בישיבות בהיבט התמיכות התקציביות בלבד [...] מדובר בבדיקה כלכלית לצד בדיקת נוכחות בישיבות – אך כזו שמתמקדת בהיעדר נוכחות במובנה מוסדי [...] ולא מתמקד בהיבט הנוגע לכל תלמיד ותלמיד. לעמדתנו, אין הדבר דומה לבדיקה פרטנית של בודק לגבי תלמיד ישיבה ספציפי, שמטרתה לבחון האם הוא מקיים את הוראות החוק, כאשר ממצאיו של אותו בודק הם שיכריעו הלכה למעשה האם להסיר את חסינותו של המלש"ב מפני מעצר".

ד. ההצבעה בוועדת החוץ והביטחון

104. כאמור, בסמוך לפני תום הדיונים בוועדה הציג הייעוץ המשפטי לוועדה את הסקירה המשפטית המסכמת. בסיכום סקירה זו נכתב כדלהלן:

לא נכללו מנגנונים חיוניים כדוגמת עמידה ביעדי גיוס, שלילת הטבות או הפחתה בתקציבי הישיבות, הקמת מסלולי שירות מותאמים ופיקוח ראוי על מי שאמור להמשיך וללמוד בישיבה. היעדרם של מנגנונים אלו – ולו ברמה הנורמטיבית של שלילת הטבות, שיכולה הייתה להוות מנוע לגיוס אף בתקופה קצרה זו – מותיר את ההצעה כמתן פטור מובהק לקבוצת אוכלוסייה מוגדרת מקיום הוראותיו של חוק שירות ביטחון. ללא הסדרים נלווים שנועדו להבטיח גיוס לצה"ל או לעודד אותו, המשוואה נותרת חסרה והאיזון הנדרש נפגע. חקיקה הפוּטרת 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.

105. בתום הדיונים הוקרא לחברי הכנסת נוסח טיטות הוראת השעה, והתאפשר לחברי הכנסת להגיש לה הסתייגויות. בנוסף, בהתאם לסעיף 85 לתקנון הכנסת, וכפי שיפורט להלן, דנה ועדת הכנסת בטענות ל'נושא חדש'. בהמשך לכך, הוגשו 3,565 הסתייגויות. ההסתייגויות נדונו במתווה דיוני שסוכם, והוועדה החליטה לדחות את כולן, למעט שתי הסתייגויות מטעם שר הביטחון:

(א) בנוגע לסעיף 26, שהוצע לקבוע בו כי שר הביטחון יקבע בתקנות אמות מידה לגיבוש 'רשימת הישיבות', נקבע כי אמות המידה יהיו אלו שחלו טרם פקיעת תוקפו של פרק ג' 1 בשנת 2023.

(ב) בסעיף 10, המסדיר את הוראות המעבר, התווספה לשר הביטחון סמכות לאשר ישיבה שלא נכללה ברשימת הישיבות טרם פקיעתו של פרק ג'1 בשנת 2023, אם מצא שהישיבה עומדת בתנאים שהיו בפרק ג'1 האמור.

106. לאחר מכן התקיימה הצבעה על הנוסח הסופי של טיוטת הוראת השעה, וביום 12.7.26 הוועדה אישרה ברוב קולות את טיוטת הוראת השעה לקריאות השנייה והשלישית.

ה. דיון בטענת 'נושא חדש' בוועדת הכנסת

107. קודם לכן, ביום 12.7.26 התכנסה ועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 86 לתקנון הכנסת, כדי לדון בטענות 'נושא חדש' שנטענו ביחס להצעת החוק. טענות אלה נטענו על-ידי חה"כ מטי צרפתי-הרכבי ביחס לכלל התיקונים שבוצעו בהצעת החוק המקורית, וע"י חה"כ רון כץ ביחס לשתי ההסתייגויות מטעם שר הביטחון.

108. בפתח הדיון, חה"כ צרפתי-הרכבי טענה כי בשים לב לשינוי הדרמטי בתכלית ההסדר, מדובר ב"חוק חדש לחלוטין", שכן מטרתה של הצעת החוק המקורית הייתה לצמצם את אי השוויון; ולמטרה זו לא נותר כל זכר בטיטוט הוראת השעה, שכל עניינה הקפאת ההליכים הפליליים (דיון ועדת הכנסת מיום 12.7.26, בעמ' 3). בדומה, אף חה"כ מרב מיכאלי טענה כי הצעת החוק המקורית נמחקה בשלמותה, ותחתיה גובשה הצעה אחרת לחלוטין, באופן המצביע בבירור על כך שמדובר ב'נושא חדש':

אפשר לראות את ההצעה כפי שהונחה לפנינו בוועדת החוץ והביטחון, כל ההצעה הקודמת, הכול מחוק, מחוק, מחוק. הכול אדום, הכול קווים אדומים של מחוק ומחוק. ההצעה השלמה מחוקה.

פרק הסעיף החדש הזה, שכאמור בא להשיג תכלית אחרת לחלוטין מההצעה המקורית, ממש לא היה צריך להתאמץ, די במראה עיניים - - - טוב מראה עיניים, ברור ומובן מאליו. העובדה שמדובר בנושא חדש, בעיניי היא אפילו לא עניין לפרשנות, זה מה שזה (שם, בעמ' 5)

109. היועצת המשפטית לכנסת, שהשתתפה בדיוני ועדת הכנסת. היא סקרה בהרחבה את הליך החקיקה, מהחלת דין הרציפות והלאה, והזכירה את חוות-דעתה מיום 6.6.24 שבה צוין כי יש לקיים הליך חקיקה נאות, בסטנדרט גבוה. בהמשך לכך, היועצת המשפטית לכנסת הדגישה, כי הוועדה קיימה עשרות רבות של דיונים בנוגע להסדר – הן בתקופת כהונתו כיו"ר של חה"כ אדלשטיין, הן בתקופת כהונתו כיו"ר של חה"כ ביסמוט. בדיונים אלה נדונה הסוגיה בהרחבה ובהעמקה, והוועדה החלה לגבש נוסחים על בסיס התשתית העובדתית העדכנית ועמדתם של גורמי המקצוע הרבים שנשמעו בדיונים. לדבריה, המעבר לטיטוט הוראת השעה שינה לחלוטין את הדרך שבה פסעה הוועדה לאורך חודשים ארוכים, ויצר הסדר חדש לגמרי, שאין לו דבר וחצי דבר עם הצעת החוק המקורית:

ועדת חוץ וביטחון קיימה 40 ישיבות בראשותו של חבר הכנסת יולי אדלשטיין, ועוד 46 ישיבות בראשותו של חבר הכנסת בועז ביסמוט. במהלך הישיבות האלה הוצגו מספר נוסחים. הנוסחים האלה למעשה עיבו את ההסדר שהובא בכחול באופנים רבים, ביניהם גם בקביעת סנקציות בקביעת יעדים מעודכנים אחרי שהם גם שמעו את מלוא הנתונים ממערכת הביטחון. גם בית המשפט פסק בהתייחס לשאלת הרציפות שהבחינה תהיה בסיומו של ההליך.

ואפשר לומר שאם החוברת שבכחול הייתה עץ קטן שכלל מספר נושאים, הדיונים בוועדה הפכו את העץ הזה למעשה לעץ אלון גדול, רחב ידיים עם צמרת גבוהה מאוד. ומה עכשיו נעשה? כל הצמרת וכל עץ האלון הזה נלקח ממנו עלעל קטן, שעליו התיישב הסדר [...]

ולכן לוקחים עלעל קטן מראש עץ גדול מאוד, שנועד להסדיר תכליות מאוד מסוימות ובהן הסדרת מעמדם של בני הישיבות וגם גיוסם באופן כזה או אחר, בשילוב עם סנקציות ומלבישים על העלעל הזה הסדר אחר לגמרי (שם, בעמ' 6).

110. היועצת המשפטית לכנסת התייחסה לטענה שנשמעה בדיונים, שלפיה טיוטת הוראת השעה באה לפתור צורך מסוים שחברי הכנסת ומזכיר הממשלה עמדו עליו, ולכן גובשה בדרך זו בשל אילוצי זמן, אך הבהירה כי אין בכך כדי להצדיק הליך חקיקה בלתי תקין:

בדיונים התשובה לכך הייתה שנוצר צורך ואין זמן. קוצר זמן זה דבר שדיברנו עליו בימים האחרונים הרבה בוועדה הזאת. קוצר זמן לא מאפשר הליך חקיקה לא תקין. אם אין זמן, היה צריך למצוא הליך בממשלה, משהו רזה יותר שהממשלה אולי תמצא לו פתרון אם באמת יש בעיה כל כך אקוטית שרוצים לתת לה מענה.

שינוי כזה, שהוא כל כך מסיבי, הוא מאוד-מאוד בעייתי מבחינת תקינות ההליך. הוא לא צולח לא רק את טענת נושא חדש, אלא אף את המבחנים להליך תקין (שם, בעמ' 6-7)

111. היועצת המשפטית לכנסת התייחסה אף לטענתו של חה"כ רון כץ, ובעניין זה הבהירה כי הסתייגויות שר הביטחון עוסקות במנגנון של קביעת רשימת הישיבות, שנכלל בהצעת החוק המקורית, ולכן אין מדובר ב'נושא חדש'.

112. חה"כ אזולאי טען מנגד כי לא מדובר ב'נושא חדש', כיוון שטיטות הוראת השעה מגשימה את הזכות לשוויון:

אני רוצה לענות על הנושא חדש שעלה פה. [...] לא צמצמנו את אי-השוויון אלא עשינו שוויון מלא. מעבר למה שהיה בחוק עצמו, שבכחול, ששם גם דיברו על זה קודמיי, שיש טבלאות על יעדים למשך מספר שנים, כאן אנחנו אומרים שכולם חייבים בגיוס. אין אחד שיכול להיות פטור מהגיוס, אלא הדבר היחידי שביקשנו הקפאה של המעצרים (שם, בעמ' 7).

113. עוד טען חה"כ אזולאי, כי טיוטת הוראת השעה מבחינה בין תלמידי הישיבות החרדיות לבין בני הציבור החרדי שאינם לומדים בישיבות; ואינה משנה את הסנקציות הכלכליות שחלות על מי שהפר את חובת הגיוס:

בנוגע למטרות, הורדנו שם את המטרה של הכלכלי [...] כדי שמי שיחליט שהוא רוצה ללמוד, ישב ילמד. [...] אם הוא רוצה לעבוד, הוא לא יקבל את ההקפאה, הוא יהיה חייב בגיוס וכך הם יוכלו גם לעצור אותו.

לא עשינו שום דבר אחר שגורם לאי-גיוס. אלה שמבקשים את ההקפאה, הם אותם אלה שתורתם אומנותם, הם לא היו אמורים להגיע ממה נפשך, אלא הדבר היחידי שביקשנו פה ועשינו פה, ביקשנו להפסיק את השנאה, את הקיטוב שהולך בעם. זה מה שביקשנו בכל החוק הזה, הדבר הפשוט הזה, הדבר המובן מאליה הזה, לא ביקשנו מעבר לכך, הסנקציות ימשיכו, אנחנו נמשיך לשלם על זה בכיסנו, האברכים ימשיכו לשלם, שלא יהיו להם מעונות, לא דירה בהנחה, הכול בסדר - - אבל זכותם לשבת וללמוד במדינה היהודית הזאת (שם, בעמ' 10).

114. בתום הדיון התקיימה הצבעה, וועדת הכנסת דחתה את הטענות ל'נושא חדש'; וכן רביזיות שהוגשו בעניין.

ו. אישור הצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית במליאה

115. ביום 12.7.26 נשלח אל ראש הממשלה, אל שר הביטחון ואל יו"ר הוועדה מכתב מהרמטכ"ל בדבר "התנגדות צה"ל ל'וועדה' לבחינת מעמדם של תלמידי ישיבות במסגרת תיקון לחוק שירות הביטחון". במסגרת המכתב צוין כי "עמדתו המקצועית של צה"ל ביחס להצעת החוק הוצגה בוועדת החוץ והביטחון על ידי ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם בצה"ל, וזאת במהלך מספר דיונים שנערכו בוועדה. כפי שהובהר, לא רק שהצעת החוק אינה צפויה להביא לתוספת כוח אדם בשורות הצבא בטווח הזמן המיידי, אלא ההיפך – היא מעניקה תמריץ לאי התייצבות לשירות צבאי, שכן בצידה יהיה פטור מהעמדה לדין ומהלכים פליליים. בכך, ההצעה לא עולה בקנה אחד עם צרכי צה"ל וזאת באופן מובהק וחד משמעי" (ההדגשה במקור). נוסף על כך, הרמטכ"ל התנגד להקמת ועדה בצה"ל אשר תהיה מוסמכת לבחון את התקיימות תנאי הוראת השעה ביחס לתלמידי הישיבות, כיוון שלגישתו הדבר יפגע בלגיטימציה של צה"ל ובאמון המשרתים; כיוון שלצה"ל אין כל יתרון מקצועי יחסי בבחינת התקיימות התנאים הקבועים בהוראת השעה; וכיוון שהדבר יביא להסטת קשב ומשאבים מצה"ל בעיצומה של מלחמה.

מכתבו של הרמטכ"ל מיום 12.7.26 צורף לעתירה בבג"ץ 42737-07-26 **כנסת 9**

116. למחרת, בישיבה שהחלה ביום 13.7.26 והסתיימה ביום 17.7.26, נדונה הצעת החוק במליאת הכנסת. לקראת הדיון בהצעת החוק, שלחה היועצת המשפטית לכנסת מכתב לחברי הכנסת, ובו הביאה לתשומת לבם כי חברי כנסת שאישור הצעת החוק עתיד להשפיע על מצבם

המשפטי שלהם, של בנם או של נכדם נדרשים לערוך על כך גילוי נאות. לצד זאת, הובהר כי כלל חברי הכנסת יכולים להשתתף בהצבעה.

117. בפתח הדיון, יו"ר הוועדה ציין את הדברים הבאים :

אני עומד לפניכם לאחר שעמלנו והתאמצנו ולא חסכנו בדיקת כל פתח ואפשרות להעברת חוק הגיוס עוד בכנסת הנוכחית. לצערי, לא הספקנו. המלחמה גולה את רוב תשומת הלב של עיסוקנו, והזמן שנותר לא היה דיו כדי לפתור סוגיה כה כבדה שנמצאת בליבת הקיום שלנו כאן, כמדינה יהודית הנדרשת לאזן בין הרצון לשמור על עולם התורה לבין הצורך להגן על המדינה באמצעות כוח לוחם (פרוטוקול מיום 13.7.26).

118. בהמשך לכך, יו"ר הוועדה טען כי להליכי המעצר **השפעה שלילית** על גיוס תלמידי הישיבות :

שימו לב, בניגוד לתעמולה השקרית בתקשורת, החוק שאני מניח על שולחן הכנסת, לבקשת שר הביטחון ומזכיר הממשלה, מבקש לבלום את הסחף הנורא של מעצר לומדי תורה לתקופת הבחירות ומעט אחריה, בתקווה שהממשלה הבאה תצליח להעביר את חוק הגיוס, ומתוך הבנה, כי המעצרים יוצרים אפקט הפוך מן הרצוי ועלולים לפגוע במאמץ הגיוס ולהקטין את היקף המתגייסים בפועל. אמרו את זה לא פעם גורמים הפועלים בשטח בתחום שילוב חרדים בצה"ל.

[...]

במהלך הדיונים בוועדה, ביקשנו מנציגי צה"ל להציג ולו מקרה אחד שבו מעצר של לומד תורה הוביל לגיוסו לצה"ל. הם לא הצליחו להציג מקרה אחד כזה, משום שאין אחד כזה. מדיניות המעצרים רק מעמיקה את השסע והקרע בחברה הישראלית. כולנו עדים לחסימות הכבישים ולמהומות ברחובות. המציאות הזו, האמינו לי, אינה מחזקת את הגיוס – להפך, היא אינה מחזקת את צה"ל ואינה מחזקת את החברה הישראלית שכה יקרה וחשובה לנו (שם, בעמ' 272-273).

119. מנגד, חבר הכנסת משה טור פז טען כי המעצרים הם **כלי אפקטיבי** לאכיפת חובת הגיוס :

בניגוד לאגדות, חברים, בניגוד למה שאוהבים לומר פוליטיקאים או אחרים, המעצרים עובדים. הם לא נעימים, הם מקשים על זרועות הביטחון, זה הרבה עבודה: לעצור, להכיל, לשמור, ואז אנשים באים להפגין. זה מעמיס, זה לא נעים. אבל מעצרים עובדים. בדקתי לקראת הדיון הזה: רק לאחרונה גויסו לצה"ל לא מעט חרדים שנעצרו בעוון עריקות או באו אל הבקו"ם מיוזמתם ואמרו: אנחנו מפחדים להיות עריקים, אנא, גייסו אותי. אז מעצרים עובדים, וזה לא נעים (שם, בעמ' 286).

120. בהמשך הדיון חברי הכנסת התייחסו גם להשלכות הביטחוניות של הוראת השעה, כפי שעולות ממכתבו של הרמטכ"ל; לכך שהצעת החוק קובעת אכיפה בררנית של החוק באופן בלתי שוויוני; לקשר בין הוראת השעה לבין החוק שנחקק באותה עת להארכת תקופת השירות הסדיר; ועוד.

121. בסיום הדיון נערכו ההצבעות על הצעת החוק, והיא אושרה בקריאות השנייה והשלישית ברוב של 58 חברי כנסת נגד 54 חברי כנסת.

ז. עיקריו של חוק הוראת השעה

122. חוק הוראת השעה מוסיף לחוק שירות ביטחון את פרק ג'1 שעניינו "הקפאת מעצר, חקירה או אכיפה כלפי מיועד לשירות ביטחון שהוא תלמיד ישיבה – הוראת שעה". בסעיף המטרה של חוק זה צוין כי "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה, נקבע בזה הסדר מיוחד, בהוראת שעה, להקפאת מעצרו של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם".

123. "תלמיד ישיבה" מוגדר בסעיף 26 לחוק כמי שלומד בישיבה לימודים תורניים בהיקף הקבוע בחוק, ואינו עוסק בכל עיסוק נוסף. נוסף על כך, החוק דורש כי תלמיד הישיבה יצהיר בכתב שמתקיימים בו התנאים שלעיל,⁴ וראש הישיבה נדרש להצהיר על אודות לימודיו של תלמיד הישיבה בישיבה. סעיף זה מסמך את שר הביטחון לקבוע תנאים נוספים להגדרת "תלמיד ישיבה", באישור הוועדה.

124. בסעיף 26 לחוק נקבעו הוראות שונות בנוגע ל'רשימת הישיבות' המוכרות לעניין הוראת השעה, ובתוך כך הוסמך שר הביטחון לגבש את הרשימה, בין היתר בהתאם לאמות המידה שנכללו בפרק ג'1 לפני פקיעת תוקפו בסוף חודש יוני 2023.

125. סעיף 26 לחוק הוא הסעיף המרכזי של חוק הוראת השעה, ונקבע בו כי "לא יינקטו הליכי מעצר, חקירה או אכיפה בעבירות לפי סעיף 46 או לפי סעיפים 92 או 94 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955", כלפי תלמידי ישיבות.

126. בהתאם לסעיף 26 לחוק, על הרמטכ"ל להקים ועדה לבחינת התקיימות התנאים להקפאת הליכים; ובהתאם לסעיף 26ט(ה), מיועד לשירות ביטחון שהגיש לפוקד תצהיר ובקשה מתאימה – יוקפאו ההליכים בעניינו עד להחלטה סופית בבקשתו.

127. בהתאם לסעיף 26 לחוק, לא יראו בקשה להקפאת הליכים כבקשה למתן פטור משירות או לדחיית שירות; ולא יראו בהחלטה בדבר הקפאת הליכים כטעמים למתן פטור משירות או לדחיית שירות.

128. בהתאם לסעיף 26 לחוק, לשם פיקוח על ביצוע חוק הוראת השעה, על שר הביטחון לתת הנחיות בנושא ולהסמך בודקים לפי סעיף 49 לחוק שירות ביטחון; ורשאי גם להסמך

⁴ בהתאם לסעיף 26 לחוק, תלמיד ישיבה שמועד התייצבותו חל לאחר מועד כניסת חוק הוראת השעה לתוקף – נדרש להצהיר כי הוא עומד בשני התנאים (לימודים בישיבה בהיקף הקבוע בחוק, והיעדר עיסוק נוסף). לעומת זאת, תלמיד ישיבה שמועד התייצבותו חל בין 1.7.23 לבין 12.7.26 – נדרש להצהיר על התקיימות התנאי הראשון בלבד.

בודקים של משרד החינוך בעלי ניסיון בביקורות רישום נוכחות בישיבות וכן להסתייע במנגנון הביקורות של משרד החינוך.

129. בהתאם לסעיף 26 לחוק, כאשר בישיבה מסוימת מתגלה אי-נוכחות חוזרת של 20% או יותר מתלמידיה, תישלח לראש הישיבה התראה; ואם נמשכת אי-נוכחות כאמור, הישיבה תוסר מרשימת הישיבות ותינתן לתלמידיה הזדמנות להירשם בישיבה אחרת.

ח. תקינות הליך החקיקה

1. ח. הערה מקדימה לעניין עמדת הכנסת

130. סעיף 17(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, קובע כי "לכנסת יהיה יועץ משפטי". סעיף 17(ב) לחוק זה מונה את תפקידיו של היועץ המשפטי לכנסת, ואחד מהם – "ייעץ לכנסת ולועדותיה בכל ענין הנוגע להליכי החקיקה ויפעל להבטחת תקינותם".

131. לצד תפקידו של הייעוץ המשפטי לכנסת בהליכי החקיקה, מייעד לו חוק הכנסת תפקיד גם בייצוג הכנסת בערכאות. סעיף 17(ב)(4) לחוק הכנסת קובע כי היועץ המשפטי לכנסת ייצג את הכנסת בערכאות, וסעיף 17(ג)(1) לחוק זה מחייב להזמין את הכנסת להתייצב בכל הליך שנדרש לברר בו את שאלת תוקפו של חוק, וקובע כי הכנסת תהא רשאית להשמיע את טענותיה להוכחת תוקפו.

132. בהתאם להוראות אלה, מתייצב הייעוץ המשפטי לכנסת – כבא כוחה של הכנסת – בהליכים שנדרש לברר בהם תוקפם של חוקים, ומציג לפני בית המשפט הנכבד טענות להוכחת תוקפם. מטבע הדברים, מאחר שהייעוץ המשפטי לכנסת מופקד גם על מתן ייעוץ משפטי לכנסת ולועדותיה במהלך הליכי החקיקה, וכן על השמירה על תקינותם של הליכים אלה, מציג הייעוץ המשפטי לכנסת לבית המשפט הנכבד גם את ההיבטים הנוגעים לעניינים אלו.

133. לעניין זה נדגיש כי קיים כמובן קשר בין טיב הליך החקיקה לבין טיבו של ההסדר החוקי. הליך חקיקה נאות אינו ערובה להסדר מושלם, אך באופן כללי – ככל שהדיונים בהצעת החוק משמעותיים יותר, ונוגעים לכל הסוגיות הרלוונטיות; וככל שהוועדה מקדישה תשומת לב להערות שנשמעו בהליך החקיקה; כך יש לשער שהתוצר הסופי יהיה טוב יותר – הן בהיבטים המשפטיים-חוקתיים, הן בהיבטים אחרים.

2. ח. הליך החקיקה בהתאם לתקנון הכנסת

134. סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, מתייחס לסדרי העבודה של הכנסת וקובע כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה

כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה". בהתאם, הכללים החלים על הליך החקיקה במדינת ישראל – מעוגנים בתקנון הכנסת. ראו לעניין זה פסיקת בית המשפט הנכבד, שלפיה "הוראות התקנון באשר לסדרי עבודתה של הכנסת מהוות חלק מהדין הקונסטיטוציוני הנוהג במדינה" (בג"ץ 652/81 ח"כ שריד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לו(2) 197, 201 (1982); וראו גם: בג"ץ 975/89 נמרודי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154, 159 (1991); אריאל בנדור "המעמד החוקתי של תקנון הכנסת" **משפטים** כב 571 (התשנ"ד)).

135. חלק ז' לתקנון הכנסת עוסק בהליך החקיקה. בהתאם לסעיף 74 לתקנון, "הצעת חוק תידון בכנסת בשלוש קריאות, והצעת חוק פרטית – גם בדיון המוקדם; חוק יתקבל בקריאה השלישית". הדרישה לשלוש קריאות מעוגנת אפוא בתקנון הכנסת, אך כפי שציין בית המשפט הנכבד בעבר, "הדרישה לאישור הצעת חוק בשלוש קריאות, שעוגנה בעבר אך בתקנון הכנסת, חלחלה אל החקיקה הראשית ואף אל חוקי היסוד עצמם" (בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (22.2.22) (להלן: עניין חוק צד"ל); וכן ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 534 (1995)). כמו כן, בתקנון הכנסת נכללים הסדרים הנוגעים להכנת הצעות חוק לקריאה ראשונה (פרק שלישי לחלק ז'); הסדרים הנוגעים לקריאה ראשונה (פרק רביעי); הסדרים הנוגעים לדיוני הוועדה הרלוונטית של הכנסת בהצעת החוק בהליך ההכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית (פרק חמישי); והסדרים הנוגעים לקריאה שנייה ולקריאה שלישית (פרק שישי).

136. חלק מהותי בהליך החקיקה הוא הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית בוועדה הרלוונטית מוועדות הכנסת. כאשר מדובר בהצעת חוק ממשלתית, שלב זה מהווה המשך להליך פנים-ממשלתי מקיף, מעמיק ומקצועי המתבצע טרם הנחתה על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה. בשלב זה, מתקיים בוועדה דיון בנוגע למשמעותה של הצעת החוק באופן כללי; וכן דיון ספציפי בנוגע לכל אחד מסעיפיה. מטבע הדברים, דיונים אלה מובילים, במקרים רבים, להטמעת שינויים בנוסח הצעת החוק, בהתאם לעמדתם של חברי הוועדה.

137. סעיף 85 לתקנון מקנה לוועדה שעוסקת בהכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית סמכות רחבה ביותר להטמיע שינויים בהצעת החוק. בתוך כך, הוועדה "רשאית לתקן גם סעיפי חוק שלא נזכרו בנוסח הצעת החוק שאושר בקריאה הראשונה, ובלבד שהתיקונים לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק". כאשר חבר הכנסת, שר או סגן שר טוען שהתיקון המוצע חורג מגדר הנושא של הצעת החוק (טענת 'נושא חדש'), יש להביא את העניין להכרעת ועדת הכנסת. בהמשך לכך מורה התקנון, כי "הוועדה לא תסיים את הדיון בתיקון המוצע אלא לאחר החלטת ועדת הכנסת בטענת נושא חדש"; וכי אם "החליטה ועדת הכנסת כי התיקון המוצע הוא בגדר נושא חדש, לא ייכלל התיקון בהצעת החוק ולא יוגש כהסתייגות". לצד זאת מורה התקנון, כי "לא תישמע טענת נושא חדש לאחר שהוועדה אישרה את הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית".

138. בית המשפט הנכבד התייחס בעבר לפרשנות המונח 'נושא חדש'. בתוך כך נקבע, כי תכליתו של סעיף 85 לתקנון הכנסת הוא למנוע את הסרבול שעלול היה להיווצר אילו כל שינוי מהותי

בנוסח הצעת החוק היה מחייב להתחיל את הליכי החקיקה מתחילתם. לשם כך, מעניק סעיף 85 לתקנון הכנסת לוועדה את הסמכויות הנדרשות כדי לברא את הצעת החוק מפגמים שדבקו בה, ללטש את הסדרה, להשלימה במידת הצורך, להסיר ממנה חלקים מיותרים או מזיקים, ולהפוך אותה להצעת חוק טובה ויעילה ככל האפשר להשגת תכליתה. כל זאת, בכפוף לסייג שלפיו יש למנוע מהוועדה 'להגניב' להצעת החוק הוראות והסדרים שלא אושרו בקריאה הראשונה במליאת הכנסת:

המונח "נושא", סובל, מן הבחינה הלשונית, רמות הפשטה שונות. רמת ההפשטה מכתובה את המובן ואת מרחב ההתפרסות של ההוראה. המונח "נושא" עשוי להתייחס לתחום משפטי מסוים – למשל, דיני חוזים. הוא עשוי להתייחס לסוגיה באותו תחום, אשר עומדת על הפרק – למשל, דיני הפגמים בכריתת חוזה. הוא עשוי להתייחס לשאלה ספציפית עוד יותר – למשל, עילת הטעות שבחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973. "ככל שדרגת ההפשטה היא נמוכה יותר, כן תתייב כל שאלה לעצמה; ככל שדרגת ההפשטה היא גבוהה יותר, כן מתרחב היקפה של הסוגיה" [...].

12. רמת ההפשטה הראויה ביחס להוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת⁵ היא נגזרת של שיקולים אחדים. ראשון בין אלה הוא תכלית הנורמה.

א. התכלית העיקרית של הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת היא לצייד את ועדת הכנסת, השוקדת על הצעת חוק שאושרה על-ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, בסמכויות הנדרשות כדי לגבש את הצעת החוק לכלל חקיקה סופית. הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת מאפשרת לוועדה לתקן את הצעת החוק. היא מאפשרת לה לברא את הצעת החוק מפגמים אשר דבקו בה. היא מאפשרת לה ללטש את הסדרה, להשלים את החסר, להסיר את המיותר או המזיק, על-מנת שבפני הכנסת תונח הצעת חוק טובה ויעילה ככל האפשר להשגת התכלית שלה נועדה. הוראה זו מייעלת את הליכי החקיקה. היא מונעת סרבול מיותר, אשר היה עלול להתרחש אם כל תיקון בהצעת החוק היה מחייב פתיחתם מחדש של כל הליכי החקיקה, החל משלב הקריאה הראשונה.

ב. סמכות זו של הוועדה אינה בלתי מוגבלת. נקבע לה סייג, המונע מן הוועדה לחרוג מן הנושא של הצעת החוק. תכליתו של סייג זה למנוע "הגנבה" של הוראות והסדרים, אשר לא נכללו בהצעת החוק ולא נתקבלו בקריאה ראשונה בכנסת, ובשל כך לא נתקיים לגביהם דיון ציבורי פתוח, בכנסת כמו גם מחוץ לה (בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26 (1998)).

139. בהמשך לכך, בית המשפט הנכבד קבע שני שיקולים נוספים שיש להתחשב בהם כדי לקבוע אם מדובר ב"נושא חדש" לעניין סעיף 85 לתקנון הכנסת: נסיבות העניין, וטיב הסוגיה שבה מדובר (תוך הענקת שיקול דעת רחב לוועדה בעניין זה):

13. לשיקולים כלליים אלה בדבר תכלית הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת [26] מצטרפים שני שיקולים חשובים נוספים. שיקול אחד נוגע לנסיבותיו של העניין

⁵ סעיף 119 לתקנון הכנסת בגרסתו הישנה מקביל לסעיף 85 לתקנון הכנסת בגרסתו הנוכחית.

המסוים. סעיף 119 דורש קיומה של זיקה עניינית בין התיקון, שאותו מבקשת הוועדה לעשות, לבין הצעת החוק המסוימת העומדת על הפרק. הנושא של הצעה זו הוא המכתיב את גבולות הפעולה של הוועדה בבואה לדון בהצעה שבפניה. לא הרי הצעת חוק, אשר מובא בה חוק שלם, אשר חובק הסדרים וסוגיות לרוב, כהרי הצעת חוק, אשר מוצע בה לתקן הוראה אחת העוסקת בנושא נקודתי. ברור, כי היקפו של ה"נושא" במקרה הראשון יהיה רחב בהרבה מן ה"נושא" במקרה השני.

14. שיקול שני נוגע לטיב הסוגיה שבה מדובר. במקרים רבים השאלה אם מדובר באותו "נושא" היא שאלה חמקמקה. היא אפופה בעמימות רבה. בשל כך – נוכח מעמדה הרם של הכנסת כבית המחוקקים של המדינה – יש משקל ניכר לעמדת הוועדה הנוגעת בדבר בשאלה אם מדובר באותו "נושא". יש להכיר במיתחם סבירות רחב לעניין זה.

140. בית המשפט הנכבד התייחס פעם נוספת לעניין זה בפסק-דין בעניין **חוק צד"ל**. באותו עניין נדונה חוקתיותו של סעיף 2 לחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021. הצעת החוק כללה אז סעיף אחד בלבד, שהתייחס להענקת אותות מערכה לאנשי צד"ל. בהליכי החקיקה נוסף להצעת החוק סעיף נוסף, שעסק בהתמודדות עם נזקי נגיף הקורונה – נושא שאין לו כל קשר לנושא המקורי של הצעת החוק. בית המשפט הנכבד דחה את העתירה בשל הנסיבות הייחודיות שהובילו להליך חקיקה זה, ובפרט משום שדובר כבר ב"מעשה עשוי", אולם העיר כי בהליך החקיקה נפלו "פגמים מהותיים". השופט הנדל ציין כי "הדרישה לאישור הצעת חוק בשלוש קריאות, שעוגנה בעבר אך בתקנון הכנסת, חלחלה אל החקיקה הראשית ואף אל חוקי היסוד עצמם", וחיווה דעתו כי "התפתחויות אלה עשויות להשפיע על 'מרחב האסדרה' של התקנון לגבי הטיפול ב'נושא חדש' – המועלה לאחר הקריאה הראשונה, ולא זוכה לשלוש קריאות". השופט גרוסקופף הרחיב בעניין וכתב כך:

באת כוח הכנסת, בהגינות ובנימוס המאפיינים אותה, הסכימה כי ההליך לאישור דבר החקיקה בו עסקינן איננו "הליך חקיקה להתפאר בו". אהיה בוטה וברור ממנה, ואבהיר כי לשיטתי המדובר ב"מעשה חקיקה שלא יעשה", שכן אישור דבר החקיקה דנן בוצע, הלכה למעשה, בשתי הצבעות של הכנסת ולא בשלוש הצבעות, כפי שדורש "כלל ההכרה" (rule of recognition) החל במשפט הישראלי ביחס לחקיקה ראשית (למונח "rule of recognition", ראו H.L.A. Hart, The Concept of Law (3rd ed., 2012) 100-109). ואכן, סעיף 85(א) לתקנון הכנסת מורה במפורש כי התיקונים שרשאית ועדה של הכנסת להכניס בהצעת חוק שעברה קריאה ראשונה "לא יחרגו מהנושא של הצעת החוק" – תנאי שלא יכול להיות ספק כי הופר במקרה הנוכחי.

141. היועצת המשפטית לכנסת התייחסה לסוגיה של 'נושא חדש' במכתב ששלחה ליושבי ראש הוועדות של הכנסת ביום 4.5.23. בתוך כך, עמדה היועצת המשפטית לכנסת על כך שאין מגבלה משפטית פורמלית על מספר הנושאים שיכולים להיכלל בהצעת חוק אחת. לצד זאת, היועצת המשפטית לכנסת הדגישה כי בהתאם לסעיף 85 לתקנון, אין לבצע בהצעת חוק תיקונים החורגים מגדר הנושא של ההצעה. בהמשך לכך, צוין כי מלבד המגבלה בעניין 'נושא

חדש', הכללה של תיקון אשר חורג בבירור ובאופן מובהק מגדר הנושא של הצעת החוק עלולה לעלות, במקרי קיצון, לכדי פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

לבסוף, היועצת המשפטית לכנסת הדגישה כי בכל תיקון שהוועדה מבקשת לשלב נדרש לקיים דיון מעמיק לשם לימוד וחקר הנושא באופן מספק, תוך הזמנתם מבעוד מועד של כלל הגורמים הרלוונטיים לנושא ושמיעתם בוועדה.

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת בנוגע לנושא חדש' מצורף ומסומן מש/2.

3.ח. הפגמים שנפלו בהליך החקיקה

142. בפתחו של תת-פרק זה, נזכיר מושכלות ראשונים, באשר לשיקול הדעת הרחב המוקנה לכנסת ישראל, כרשות המחוקקת המייצגת את העם. בהתאם לכך, ככלל, היקף הביקורת השיפוטית על הליכים בכנסת – צר. ראו לעניין זה, מני רבים, דבריו של הנשיא ברק:

כידוע, היקף הביקורת השיפוטית על הליכים פנימיים של הכנסת הוא צר. הוא משקף איזון עדין בין הצורך להבטיח את שלטון החוק במחוקק לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת כגוף הנבחר של העם [...]. איזון עדין זה חל גם על הליכי החקיקה, שהינם חלק מההליכים הפנימיים של הכנסת. בצדק ציין השופט א' ריבלין כי לעניין הלכת שריד נכללים בנהלים הפנימיים של הכנסת "הליכי החקיקה בשלביה השונים עד להשלמתם, הדיונים בוועדות הכנסת, קביעת אופן ההצבעה ודרכי הדיון במליאה" [...]. נקודת המבט האחת בוחנת את הדינים אשר הופרו, את עומק ההפרה, ואת השפעתה של ההפרה על תוקף החוק. הסעד השיפוטי נגזר ממהות הפגם ותוצאותיו. נקודת המבט האחרת בוחנת את היחסים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת. מהיקף הביקורת השיפוטית נגזרים הסעדים בגין הפרת הכללים (בג"ץ 5131/03 חה"כ ליצמן נ' יושב ראש הכנסת, פס' 9 לחוות-דעתו של הנשיא ברק (17.8.04)).

בהמשך לכך נקבע, כי לא כל הפרה של הכללים החלים על הליך החקיקה תצדיק התערבות שיפוטית:

עלינו להבחין בין הפרות עמוקות היורדות לשורש הליך החקיקה לבין הפרות קלות. רק הפרות עמוקות יש בכוחן להשפיע על תוקפו של החוק [...]

אכן, כאשר הפרה של הליכי החקיקה פוגעת בערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי המונחים ביסוד הליכי החקיקה, הדבר משפיע על תוקפו של החוק, ובית המשפט יפעיל את שיקול דעתו ויקיים ביקורת שיפוטית. בכך הוא ימנע את הפגיעה במירקם החיים הפרלמנטריים, ואת הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי הנגרמים בשל כך [...]. לא כל הפרה של הכללים החלים על הליכי החקיקה משפיעה על תוקף החוק ומצדיקה מעורבות שיפוטית. רק הפרה עמוקה "היורדת לשורשו של עניין", המתאפיינת בפגיעה בערכי היסוד המונחים ביסוד הכללים משפיעה על

תוקף החוק, ובהיותה פגיעה "בערכים המהותיים של משטרנו החוקתי" [...], היא מצדיקה ביקורת שיפוטית על תקינותם של הליכי החקיקה (שם, בפס' 11)

143. לאחר מכן, הנשיא ברק הבהיר כי גם הפרה של כללים הקבועים בתקנון (ולא בחוקי היסוד) עשויה להצדיק התערבות שיפוטית בחקיקה של הכנסת:

השאלה השניה הינה, מהו מקורם של הכללים אשר הפרתם עשויה להשפיע על תוקף החוק? בוודאי שהמקור החשוב ביותר הם חוקי היסוד עצמם [...]. לדעתי, ההשפעה על תוקף החקיקה אינה מותנית בכך שהכלל שהופר מעוגן דווקא בחוק-יסוד. זהו כמובן המקור החשוב ביותר. עם זאת, אין הוא המקור היחיד. לידו קיימים מקורות נוספים, כגון חוק "רגיל", תקנון הכנסת, תקדימי הכנסת. בישראל מעוגנים מרבית הכללים הקבועים את הליך החקיקה בתקנון הכנסת ובהחלטותיה של ועדת הכנסת [...]. אלה שואבים את כוחם מחוק-יסוד: הכנסת (סעיף 19) [...]

ההוראות בתקנון הכנסת באשר להליכי החקיקה מחייבות את הכנסת. אמת, הכנסת יכולה, במגבלות מסויימות, לשנות את הוראות התקנון. כל עוד לא עשתה כן, היא חייבת לכבדן [...].

מעמדו זה של תקנון הכנסת מוביל למסקנה, כי חוק המתקבל תוך הפרת ערכי היסוד המונחים ביסוד הוראות בתקנונה של הכנסת הוא חוק שתוקפו נפגם (שם, בפס' 14).

144. עוד הבהיר הנשיא ברק, כי דוקטרינת התוצאה היחסית (המכונה לעתים 'בטלות יחסית') חלה אף בנוגע לדברי חקיקה, כך שיש להבחין בין הפרת הכללים לבין תוצאותיה (שם, בפס' 15).

145. לבסוף, הנשיא ברק הדגיש כי "התפתחות הדינים באשר לפגמים בהליך החקיקה ותוצאותיהם צריכה להיעשות 'בזהירות הראויה'"; וכי "על בית המשפט לנווט עצמו בין המצבים הקיצוניים הברורים" (שם, בפס' 19). דוגמא להפרה קשה קיצונית היא חוק שהתקבל "בלא שנערכו הקריאות הנדרשות", שכן הגם ש"אין כל קדושה בשלוש קריאות להצעת חוק ממשלתית"; הרי ש"משנקבעו כללים לעניין, ונקבעו שלוש קריאות, יש לקיימם. באמצעותם מתבטאת הדמוקרטיה שלנו. במישור הרטורי ניתן לומר כי המסמך שנתקבל אינו 'חוק'" (שם). אשר לפגם שעניינו 'נושא חדש', הנשיא ברק העיר כי "אילו הועברה השאלה אם הנושא הוא חדש, ונתקבלה תשובתה של ועדת הכנסת כי הנושא אינו חדש. במקרה זה נראה לי כי אין מקום לדון בטענה כי ועדת הכנסת טעתה בגישתה" (שם). אולם, יודגש כי הנשיא ברק הותיר עניין זה ב'צריך עיון'.

146. בענייננו, כפי שפורט בדיוני הוועדה, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת היא כי קיים פגם המורכב משני רכיבים השלובים זה בזה:

א. תוכנו של חוק הוראת השעה חורג מגדר הנושא של הצעת החוק המקורית, ומהווה 'נושא חדש', כמשמעו בסעיף 85 לתקנון הכנסת;

ב. הליך החקיקה של חוק הוראת השעה לא עמד בסטנדרט הגבוה הנדרש, שפורט בחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת לקראת ההצבעה על החלת דין הרציפות על הצעת החוק המקורית ולאחר מכן לקראת ההצבעה על החלפת יו"ר הוועדה, וזאת בין השאר גם לנוכח הקשיים החוקתיים המשמעותיים הקיימים בו.

147. **כאמור, הרכיב הראשון של הפגם הוא בכך שתוכנו של חוק הוראת השעה חורג מגדר הנושא של הצעת החוק המקורית.** עמדה זו, שתפורט להלן, הובעה בהרחבה על-ידי היועצת המשפטית לכנסת בדיוני ועדת החוץ והביטחון וכן בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת בטענת 'נושא חדש'.

148. כפי שצוין לעיל, בית המשפט הנכבד קבע בעניין **אבו עראר** כי היקף 'הנושא' של הצעת חוק, כמובנו בסעיף 85 לתקנון, נגזר מרמת ההפשטה של המונח 'נושא', שתיקבע בראש ובראשונה לאור תכליתו של הסדר זה – לאפשר לוועדת הכנסת לתקן את הצעת החוק, ללטשה, להשלים את החסר בה, להסיר את המיותר או המזיק ולמנוע סרבול מיותר; וכל זאת – בלי להסמיכה 'להגניב' להצעת החוק נושאים שלא נכללו בה במקור. לצד זאת, ציין בית המשפט הנכבד באותו פסק דין כי התייחסות למונח 'נושא' ברמת הפשטה כללית ביותר תרוקן מכל תוכן את המגבלה הקבועה בסעיף 85 לתקנון. בפסק הדין בעניין **חוק צד"ל** הוסיף בית המשפט הנכבד וקבע כי האיסור להוסיף 'נושא חדש' להצעת חוק בהליך החקיקה נובע מהנורמה החוקתית שלפיה כל חוק צריך להתאשר בשלוש קריאות במליאת הכנסת. בקריאה הראשונה הכנסת מסמיכה את הוועדה לתקן את הצעת החוק וללטשה, אך אינה מסמיכה אותה לחרוג מהנושא שבו היא עוסקת. במקרה כזה יש לראות את הצעת חוק כהצעה שלא אושרה על-ידי מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, וממילא לא ניתן לאשרה בקריאות השנייה והשלישית.

149. בענייננו, קשה מאוד לומר כי נוסחו הסופי של חוק הוראת השעה עוסק בנושא שבו עסקה הצעת החוק המקורית, ואך מכניס בה שינויים כדי ללטשה, לתקנה או להשלימה.

כמפורט לעיל, לאורך תקופה ארוכה, ובמשך למעלה מ-80 דיונים, הוועדה אכן השקיעה מאמצים גדולים לגבש הסדר ראוי ולהתאימו למציאות החדשה שנוצרה לאחר פרוץ המלחמה, וזאת בהתאם לאבני הדרך שהציבה היועצת המשפטית לכנסת במכתביה מיום 6.6.24 ו-3.8.25. כל זאת, עד לחודש מאי 2026.

הנוסח שהונח על שולחן הוועדה כחודש לפני תום כהונתה של הכנסת ה-25 שונה לחלוטין מהצעת החוק שבו דנה הוועדה לאורך דיוניה; ועוסק רק בהקפאת הליכים פליליים – היבט ספציפי שהתעורר לאחר ההחלטה בבג"ץ 5819/24. קשה מאוד לראות כיצד הסדר זה מתכתב עם עשרות הדיונים שקיימה הוועדה בנושא שילובם של תלמידי הישיבות ועם הנוסח המעודכן שהוכן במהלכם, ועוסק בנושא שבו עסקה הצעת החוק המקורית.

150. ויודגש: אילו הייתה הוועדה מסיימת את מלאכתה, ומכינה לקריאות השנייה והשלישית הצעת חוק המסדירה את כל הנושאים הקשורים לשילוב תלמידי ישיבות בצה"ל, ייתכן שהיה מקום לכלול בה גם סעיף הנוגע להיעדר אכיפה פלילית לתקופת ביניים קצרה בלי שסעיף זה ייחשב כינושא חדש. הנושא של הצעת חוק הוא אחד, ולטובת הסדרתו ניתן לכלול בה גם סעיפים שהקשר שלהם לנושא העיקרי – עקיף. אם נשתמש במשל 'העץ, הענפים והעלעלי' שהביאה היועצת המשפטית לכנסת בדבריה בוועדת הכנסת – הסדרת הגזע דורשת לעיתים תוספת ענפים. אך כאשר הוועדה מטפלת בהצעת חוק, ומחליטה להשמיט ממנה את הסעיפים המסדירים את הנושא המקורי ולכלול בה רק סעיפים המסדירים 'נושא חדש' – אין מנוס מהקביעה שהנושא של הצעת החוק השתנה לחלוטין. לאחר כריתת הגזע, אין עוד תוחלת לענפים.

151. הצעת החוק המקורית, כפי שמעיד עליה שמה, נועדה לקדם 'שילוב תלמידי ישיבות'. בסעיף המטרה של הצעת החוק המקורית צוין בפירוש כי תכליתיה הן לצמצם את אי השוויון בגיוס לשירות סדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות לאומי-אזרחי; וכן לקדם את השתלבותם בשוק התעסוקה; והכול תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה. לעומת זאת, חוק הוראת השעה מעלה על נס תכלית אחת ויחידה – הכרה בערך לימוד התורה; תוך זניחת התכלית של צמצום אי השוויון, אשר עמדה בבסיסם של כל ההסדרים שנחקקו בנושא מאז פסיקתו של בית המשפט הנכבד בשנת 1998. חוק הוראת השעה כפי שנחקק אינו כולל הוראות כלשהן המתייחסות ל"שילוב תלמידי ישיבות". הוא אינו עוסק בנושא זה כלל. חוק הוראת השעה מעניק פטור מאכיפה פלילית לתלמידי ישיבות, אך אין בו הסדר כלשהו שנועד להביא לשילוב תלמידי ישיבות. אדרבה, לעמדתם של גורמי המקצוע בצה"ל, הוראת השעה פוגעת בכלי אפקטיבי לאכיפת חובת הגיוס.

152. שינוי זה בתכלית המוצהרת של החקיקה הוא בעל משמעות מהותית, שכן כפי שלימדנו הנשיאה נאור בדבריה שנזכרו לעיל, מטרת החקיקה היא ה"מצפן המורה את הדרך". ואכן, עיון בתוכנם של ההסדרים שנקבעו בחוק הוראת השעה תומך אף הוא במסקנה כי אין הוא עוסק באותו 'נושא' שבו עסקה הצעת החוק המקורית (כמובנו של מונח זה בסעיף 85 לתקנון הכנסת).

כך, בהצעת החוק המקורית נכלל מארג שלם של הוראות הקשורות זו בזו – מתן צווי דחיית שירות לתקופות מוגבלות ובהתחשב בצורכי הביטחון ובהיקף הכוחות הסדירים; קביעת תנאים לקבלת הדחייה ולחידושה; הסדרת האפשרות להשתלב בשירות סדיר (מלא או מקוצר) או בשירות לאומי-אזרחי; קביעת גיל פטור; יעדי גיוס שנתיים הולכים וגדלים; הפחתת התמיכה בישיבות במקרה של אי-עמידה ביעדים; ופקיעת תוקפו של פרק ג'1 המוצע אם מספר המתגייסים בפועל יפחת מן הרף שנקבע, לאורך זמן. הצעת החוק המקורית כללה גם הסדרים בעניין שילוב בתעסוקה, שמירה על אורח החיים של המתגייסים ומניעת פגיעה במעמדן ובשילובן של נשים בשירות.

לעומת זאת, חוק הוראת השעה הוא הסדר זמני ומצומצם בהיקפו, שעניינו הקפאת הליכי מעצר, חקירה ואכיפה פלילית כנגד תלמידי ישיבות שהפרו את חובתם החוקית להתייצב לשירות ביטחון. בניגוד להצעת החוק המקורית, הוראת השעה כלל לא מתיימרת להסדיר את מעמדם של תלמידי הישיבות, גם לא באופן זמני. אדרבה, בסעיף 26 לחוק, שנוסף בהוראת השעה, מובהר במפורש כי בקשה לפי ההסדר לא תיחשב בקשה לפטור או לדחיית שירות, וכי החלטת הוועדה אינה מהווה הסדרת מעמד.

לשלמות התמונה יצוין, כי בנוסח המעודכן הוצע, כחלק מהסדר רחב וכולל, להפסיק הליכי אכיפה פלילית החלים על אלו שהפרו את חובת הגיוס בנסיבות מסוימות. עם זאת, יודגש כי טענת 'נושא חדש' נבחנת לעומת הצעת החוק שאושרה בקריאה הראשונה ('הנוסח הכחול'), ובהצעה זו לא נכללו הוראות כלשהן לגבי הקפאת הליכים פליליים.

153. שני ההסדרים אמנם עוסקים בתלמידי ישיבות חרדיות, וכוללים מונחים דומים בנוגע להיקף הלימודים, לרשימת הישיבות, ולהצהרות של התלמיד ושל ראש ישיבה; אולם דמיון זה אינו מלמד על זהות הנושא. בהצעת החוק המקורית התנאים האמורים שימשו בסיס למתן מעמד חוקי של דחיית שירות, במסגרת הסדר הכולל יעדי גיוס, חלופות שירות, והוראות בדבר התוצאות של אי-עמידה ביעדים; ואילו בחוק הוראת השעה תנאים אלה משמשים להגדרת קבוצת האנשים שלגביה יוקפאו הליכי אכיפה במישור הפלילי, ללא הסדרת מעמדם לפי חוק שירות ביטחון, וללא כל מנגנון המקדם את שילובם בשירות הצבאי.

154. כאמור לעיל, טענות אלה עלו לפני ועדת הכנסת כאשר נטענה טענת 'נושא חדש' ביחס להצעת החוק. ועדת הכנסת שמעה את כלל הטענות, וכן את עמדת היועצת המשפטית לכנסת, והחליטה לדחות את טענת ה'נושא חדש'.

155. עם זאת, לנוכח הפער הניכר בין הנושא של הצעת החוק המקורית לבין הנושא של חוק הוראת השעה כפי שנחקק, מבחינה משפטית אכן מדובר ב'נושא חדש' כמשמעו בסעיף 85 לתקנון הכנסת.

156. בנסיבות החרیגות של המקרה דנן, משמעות הקביעה שהוראת השעה חורגת מגדר נושאה של הצעת החוק המקורית היא שההסדר שאושר בקריאות השנייה והשלישית לא הובא לאישור מליאת הכנסת בקריאה הראשונה. הליך חקיקתו של חוק זה לא תאם את הוראות התקנון, וממילא לא תאם גם את הוראות סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת.

157. **הרכיב השני של הפגם שנפל בהליכי החקיקה של חוק הוראת השעה הוא בכך שהליך זה לא עמד בסטנדרט הגבוה הנדרש בנסיבות העניין.** להבהרת עמדה זו, נציג ממעוף הציפור את הנסיבות האמורות.

158. כפי שעולה מהמפורט לעיל, סוגיית גיוסם של תלמידי הישיבות מצויה בלב השיח הציבורי בישראל מזה עשרות שנים. לקראת סוף המאה הקודמת בית המשפט הנכבד קבע כי מדובר ב'הסדר ראשוני', הדורש חקיקה ראשית של הכנסת. מאז, המחקק נדרש לסוגיה מספר פעמים, וקבע הסדרים שונים, בהוראות שעה, בניסיון לתת מענה הולם לסוגיה, בהתחשב במכלול הזכויות והאינטרסים רמי המעלה המונחים על כפות המאזניים. ההסדר החוקי האחרון שקבע המחקק בעניין זה – פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, פקע מאליו, לאחר שבית המשפט הנכבד קבע כי הוא אינו חוקתי, אך דחה מעת לעת את מועד כניסת פסק הדין לתוקף.

159. הכנסת ה-24 אישרה בקריאה ראשונה ניסיון נוסף לתת מענה לסוגיה מורכבת זו, במסגרת הצעת החוק המקורית, אך התפזרה בטרם השלימה את המלאכה.

160. פרוץ המלחמה, במהלך תקופת כהונתה של הכנסת ה-25, הוביל לשינוי תפיסתי רחב ועמוק ביחס לצורכי הביטחון של ישראל, ובהם – סדרי כוח האדם הדרוש בצה"ל. למרות שינוי זה, הממשלה החליטה שלא לגבש הסדר חקיקתי חדש העוסק בשילוב תלמידי ישיבות בצה"ל, אלא ביקשה מהכנסת – בניגוד לעמדתה של היועצת המשפטית לממשלה – להחיל דין רציפות על הצעת החוק המקורית, שכללה הסדרים שגובשו במציאות שונה לחלוטין. להחלטה זו היה מחיר. היועצת המשפטית לכנסת עמדה עליו בהרחבה בחוות-דעתה באותה עת, וציינה הן את הפגם שנפל לעמדת היועצת המשפטית לממשלה בהליך הפנים-ממשלתי, הן את הקושי הנובע מאישור בקשת הממשלה על-ידי הכנסת על אף שינוי הנסיבות. לנוכח זאת, בהתאם לעמדתה של היועצת המשפטית לכנסת, החלת דין הרציפות חייבה לקיים בהמשך הליך חקיקה נאות, בסטנדרט גבוה, שבמסגרתו ייתן המחקק את דעתו, בין היתר, לתשתית המקצועית והעובדתית העדכנית, ולשינוי הנסיבות המשמעותי שחל עקב מלחמת חרבות ברזל.

161. היועצת המשפטית לכנסת עמדה פעם נוספת על הרף הגבוה הנדרש בענייננו בכתב שכתבה לחברי הוועדה לקראת החלטתו של יו"ר הוועדה. כפי שפורט באותו מכתב, החלטת יו"ר הוועדה בעיצומו של הליך החקיקה יצרה קושי משמעותי והגבירה את החשש לפגיעה בתקינות הליך החקיקה. לצד זאת, כפי שהובהר בזמן אמת, ניתן היה להקהות קושי זה באמצעות המשך של הליך החקיקה בסטנדרט גבוה. בין השאר ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי יהיה צורך לקיים דיונים מעמיקים, להקפיד על הגשמת זכות ההשתתפות של חברי הכנסת, ולגבש הסדר שיהלום את עמדתם העדכנית של נציגי מערכת הביטחון והצבא, בשים לב בין השאר להשפעות המלחמה ולעקרונות שהותוו לאורך השנים על-ידי בית המשפט הנכבד בסוגיית גיוס תלמידי הישיבות. עוד ציינה היועצת המשפטית לכנסת, כי על יו"ר הוועדה להקפיד שקצב הליכי החקיקה ומועדי הדיונים לא ייגזרו מצורכי הממשלה או משיקולים קואליציוניים, אלא ייקבעו על-ידו באופן עצמאי בהתאם לחובת הוועדה לקיים הליך חקיקה נאות ותקין ובהלימה עם מורכבות הסוגיה, עם ההכרעות הערכיות הנדרשות ועם הצורך בלימוד החומרים ובגיבוש הסדר המותאם למצב העניינים העדכני. לבסוף, היועצת המשפטית לכנסת הבהירה כי עוצמת הפגם בהליכי החקיקה בשל עצם החלטת יו"ר

הוועדה תקהה ככל שהוועדה תפעל תחת ראשותו של היו"ר החדש לגיבוש מענה הולם למכלול הסוגיות שעלו ושיוסיפו לעלות ובכללן צורכי הצבא העדכניים.

162. ואכן, הוועדה קיימה עשרות רבות של דיונים לצורך הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית – תחילה בתקופת כהונתו של חה"כ אדלשטיין כיו"ר הוועדה, ולאחר מכן בתקופת כהונתו של חה"כ ביסמוט. בדיונים אלה פסעה הוועדה בנתיב שעליו הצביעה היועצת המשפטית לכנסת, והחלה להתאים את ההסדר שנכלל בהצעת החוק המקורית, למצב הדברים העדכני. בתוך כך, מרכז הכובד של ההסדר הועבר לצורך הביטחוני המידי בהגדלת היקף המשרתים בצה"ל, ובהתאם – בהעלאה משמעותית של יעדי הגיוס, תוך הבחנה בין לוחמים לבין תומכי לחימה; ובקביעת השלכות ממשיות למקרים של אי-עמידה ביעדים. נוסף על כך, התחדד הצורך בשלילת הטבות אישיות ממי שלא התייצב לשירות, בהקמת מנגנוני פיקוח ואכיפה, ובייסוד מסלולי שירות מותאמים לחברה החרדית.

163. הליך החקיקה של הסדר זה לא הושלם. תחת זאת – הונח על שולחן הוועדה הסדר חדש לחלוטין, שאושר בתוך כשבועיים, ושרכיבי הליבה של ההסדר שהתגבש בוועדה עד לאותה נקודת זמן – לא נכללו בו. הסדר זה גם סותר את עמדת צה"ל באשר לצורך בחיילים נוספים הנגזר מהמצב הביטחוני ובאשר לחיוניותה של האכיפה הפלילית כנגד משתמטים. מלבד כל זאת, הייעוץ המשפטי לוועדה עמד על קשיים חוקתיים משמעותיים ביותר שנפלו בהסדר: לא נכללו בו יעדי גיוס; אין בו מנגנוני פיקוח ראויים; נעדרים ממנו מנגנוני אכיפה חיוניים כדוגמת סנקציות אישיות, שלילת הטבות והפחתה בתקציבי הישיבות. מסקנת הייעוץ המשפטי לוועדה הייתה כי הסדר זה אינו שוויוני, אינו חוקתי ואינו מאוזן, שכן הוא מעניק הלכה למעשה פטור לקבוצת אוכלוסייה מוגדרת מקיום הוראות חוק שירות ביטחון, בלי לעגן הסדרים נלווים שנועדו לעודד גיוס לצה"ל.

164. הרציונל העומד בבסיס סעיף 98 לתקנון הכנסת הוא מניעת מצב שבו תאושר הצעת חוק שהכנסת לא נדרשה לנושאה בהצבעתה לקריאה הראשונה. חשש זה קיים אף בענייננו, שהרי כבר בעת ההצבעה על החלת דין הרציפות נטען שחלו שינויי נסיבות משמעותיים מאז הגשת הצעת החוק המקורית, וזאת לעניין צרכי הצבא בעקבות פרוץ המלחמה. החלפת הצעת החוק המקורית בהסדר ספציפי וצר, שנועד לפתור בעיה שהתעוררה לגישת חלק מחברי הכנסת לאחר ההחלטה בבג"ץ 5819/24, גם אם היא קשורה באופן רחב בסוגיית גיוס תלמידי הישיבות החרדיות, אך לא כחלק מהסדר שלם, מגבירה את הקושי בכך שנושא זה לא הובא לפני מליאת הכנסת בקריאה הראשונה.

165. הפער הגדול בין ההיבטים הרחבים והמקיפים שנדונו על-ידי הוועדה בהליך החקיקה לבין ההסדר המצומצם והמוגבל שנקבע בחוק הוראת השעה בניגוד לעמדת גורמי הביטחון, וזאת לצד הקשיים החוקתיים המשמעותיים הקיימים בחוק זה, מובילים למסקנה כי הליך החקיקה לא עמד בסטנדרט הגבוה הנדרש ובאמות המידה שפורטו במכתביה של היועצת המשפטית לכנסת. אם חפצה הכנסת להקפיא את המעצרים של תלמידי ישיבות שאינם

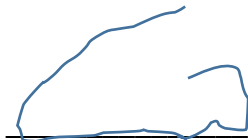
מתגייסים, בשל השבר החברתי הנגרם מכך לדעת חברי הכנסת – עליה לעשות זאת בהליך חקיקה המיועד לכך, בשלוש קריאות, ולא באמצעות החלת דין רציפות על הצעת חוק העוסקת בנושא אחר. 'צינור' הרציפות שהיה אמור לחבר בין הצעת החוק המקורית לבין החוק הסופי – נקטע, ויש בכך משום פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

ט. סיכום

166. כפי שפורט לעיל, חוק הוראת השעה עוסק ב'נושא חדש' כמשמעו של מונח זה בסעיף 85 לתקנון הכנסת – כלומר, נושא שונה מהנושא שעסקה בו הצעת החוק המקורית. חוק הוראת השעה נחקק אפוא בהליך שאינו תואם את הוראות תקנון הכנסת, וכפועל יוצא מכך – בהליך שאינו תואם את הוראות סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת.

167. פגם נוסף בהליך החקיקה הוא אי-עמידתו בסטנדרט הגבוה הנדרש בנסיבות העניין, וזאת בין השאר בשל הקשיים החוקתיים המשמעותיים הקיימים בהצעת החוק, כפי שפירטה היועצת המשפטית לוועדה בהליך החקיקה. נזכיר, כי לאחר ה-7.10.23 חל שינוי נסיבות משמעותי בכל הנוגע לצרכי צה"ל, והחלת דין הרציפות דרשה התכתבות של ההסדר הסופי שיגובש עם צרכים עדכניים אלו. בשל כך, הליך החקיקה נדרש לסטנדרט גבוה במיוחד, שהליך חקיקתו של חוק הוראת השעה לא עמד בו.

היום, יום חמישי כ"ז באייר התשפ"ו (14/05/26)



יחזק ברט, עו"ד
מייצג הכנסת בערכאות



שי כהן, עו"ד
מייצג הכנסת בערכאות