



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6298/07

בג"ץ 6318/07

בג"ץ 6319/07

בג"ץ 6320/07

בג"ץ 6866/07

בפני :

כבוד הנשיאה ד' ביניש  
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופט א' לוי  
כבוד השופט א' גרוניס  
כבוד השופטת מ' נאור  
כבוד השופט א' רובינשטיין  
כבוד השופטת א' חיות  
כבוד השופט ח' מלצר

העותר בבג"ץ 6298/07 :  
העותרת בבג"ץ 6318/07 :  
העותר בבג"ץ 6319/07 :  
העותרים בבג"ץ 6320/07 :  
העותרים בבג"ץ 6866/07 :  
יהודה רסלר, עו"ד רס"ן בדימוס  
התנועה למען איכות השלטון בישראל  
עו"ד איתי בן חורין  
1. עו"ד אברהם פורז  
2. עו"ד אילן שלגי  
3. ח"ץ – מפלגה חילונית ציונית  
1. ח"כ רן כהן  
2. ח"כ יוסף ביילין  
3. ח"כ חיים אורון  
4. ח"כ אבשלום וילן  
5. ירון שור, מזכ"ל מפלגת מר"צ-יחד

נגד

המשיבים :

1. כנסת ישראל  
2. שר הביטחון  
3. היועץ המשפטי לממשלה  
4. ממשלת ישראל

עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים

(7.6.2009)

ט"ו בסיון התשס"ט

תאריך הישיבה :

בשם העותר בבג"ץ 6298/07 :	עו"ד יהודה רסלר ; עו"ד סיוון פריאל
בשם העותרת בבג"ץ 6318/07 :	עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד צרויה מידד ; עו"ד ברק כלב
בשם העותר בבג"ץ 6319/07 :	עו"ד איתי בן חורין
בשם העותרים בבג"ץ 6320/07 :	עו"ד גדעון קורן ; עו"ד גיא קדם
בשם העותרים בבג"ץ 6866/07 :	עו"ד אורי קידר
בשם המשיבה 1 :	עו"ד רוקסנה שרמן-למנדן
בשם המשיבים 2-4 :	עו"ד אבי ליכט

## החלטה

### השופטת א' חיות:

1. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002 (להלן: חוק דחיית השירות או החוק) קובע הסדר מיוחד של דחיית שירות הביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם. שאלת חוקתיותו של חוק דחיית השירות באה לפתחו של בית משפט זה בארבע עתירות קודמות שהדיון בהן אוחד (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (לא פורסם, 11.5.2006) (להלן: עניין התנועה לאיכות השלטון)) ובפסק הדין מיום 11.5.2006 קבע בית המשפט, בדעת רוב, לאחר בחינה חוקתית של החוק כי הוא מפלה בין מי שמשרת בצבא על-פי הכללים הרגילים לבין תלמידי ישיבות הזכאים לפטור ולדחייה משום שתורתם אומנותם. עוד נקבע כי בכך נפגע עיקרון השוויון ו"נפגע כבוד האדם של כל אחד מקבוצת הרוב המחויב בשירות צבאי". יחד עם זאת, ובהתייחסו לתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, קבע בית המשפט כי חוק דחיית השירות נועד לתכליות ראויות ובלשון פסק הדין:

"חוק דחיית השירות הינו פרי פשרה חברתית. תכליתו הינה לאזן ולפשר בין מגמות נוגדות. ביסוד ההסדר מונחות ארבע תכליות המשולבות זו בזו. התכלית הראשונה הינה לעגן בחוק הסדר של דחיית שירות לתלמידי ישיבות אשר תורתם אומנותם והמבקשים ללמוד בישיבות. התכלית השנייה הינה להביא ליתר שוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי בחברה הישראלית, במובן זה שיותר גברים בני הקהילה החרדית ישרתו בסופו של יום בשירות צבאי (רגיל או מיוחד), או לכל הפחות ישרתו שירות אזרחי. התכלית השלישית הינה הגברת השתתפותו של הציבור החרדי במעגל העבודה, בכך שיותר גברים בני הציבור החרדי ישתלבו בשוק

העבודה בישראל. זאת, על רקע המצב שקדם לחוק דחיית השירות, בו דחיית השירות הותנתה בהימנעות מוחלטת מכל עיסוק מלבד הלימודים בשיבה, דבר שהקשה מאוד על פרנסתם של תלמידי הישיבות וכן הביא לגריעה משמעותית מתוצרתו של המשק הישראלי. התכלית הרביעית הינה להביא לפתרון הדרגתי של הקשיים שהיו קיימים בהסדר דחיית השירות של תלמידי ישיבות, וזאת בדרך הדרגתית ובזהירות, ועל יסוד הסכמה רחבה וללא כפיה (שאינה אפקטיבית) של הגיוס" (שס), פסקה 54 לפסק-דינו של הנשיא א' ברק).

אשר לתנאי המידתיות ציין בית המשפט כי על-פי מצב הדברים במועד מתן פסק הדין לא מתקיים מבחן המשנה הראשון והוא "מבחן ההתאמה" או "מבחן הקשר הרציונאלי" בין מטרות החוק והאמצעי שנבחר להגשימן. בית המשפט הדגיש בהקשר זה כי יש לבחון את חוק דחיית השירות במבחן התוצאה וכלשונו:

"מבחנו של חוק דחיית השירות הוא בהגשמתו, הלכה למעשה. מבחנו הוא בשינוי החברתי שיושג בפועל" (שס), פסקה 64 לפסק-דינו של הנשיא א' ברק).

2. בית המשפט ניתח את הנתונים שהוצגו בפניו באותו שלב ונוכח נתונים אלה הגיע למסקנה כי מטרותיו של החוק אינן מתגשמות משום שתכליתו המרכזית והכוללת של החוק הייתה לקדם פשרה ואיזון בין התכליות הנוגדות ולא להגדיל את מספר האנשים בהסדר דחיית השירות. יחד עם זאת, סבר בית המשפט כי טרם הבשילה העת להכריע בשאלת מידתיות הפגיעה של החוק בכבוד האדם. זאת, בשל קשיים שהתעוררו ביישום החוק אשר בגינם לא נוצרו נכון לאותה עת מסלולים צבאיים המתאימים למי שביקשו לבחור בשירות צבאי בתום "שנת ההכרעה" (אליה מתייחס סעיף 5 לחוק דחיית השירות) וכמו כן לא הוקמה מינהלת לשירות אזרחי ולא הותקנו תקנות מתאימות לעניין חלופה זו על-ידי שר העבודה והרווחה (בהסכמת שר הביטחון ושר האוצר), כהוראת ההסמכה הקבועה בסעיף 6 לחוק דחיית השירות. בהעדר כלים ראויים שיאפשרו את הגשמת החוק ומשאלה לא הוכנו כנדרש בשל מחדלי הממשלה, סבר בית המשפט כי לא ניתנה לחוק עד אותו מועד "הזדמנות ראויה להגשים את מטרותיו" ומשכך נפסק כי יש לאפשר לחוק שנחקק לכתחילה כהוראת שעה להוציא את מלוא תקופת תוקפו - חמש שנים - על מנת לאפשר לכל הגורמים הנוגעים בדבר להביא לשינוי במגמות הקיימות בתוך פרק הזמן שנותר. יחד עם זאת, הדגיש בית המשפט בפסק דינו:

"... אילו החלטנו להכריע על פי מצב הדברים עתה, היינו מכריזים על בטלות הסדריו של חוק דחיית

השירות. ציינו כי קיים חשש כי אם לא יחול שינוי מהותי בתוצאות הפעלתו של החוק, יהא מקום לשקול את הכרזתו כבטל. הנה כי כן, בצד החלטתנו כי העתירות נידחות, שכן לעת הזו לא נוכל להכריע באי חוקתיותן, הננו ממשיכים וקובעים כי אם תימשך המגמה ולא יהיה שינוי משמעותי במצב הדברים, קיים חשש כי חוק דחיית השירות יהפוך לבלתי חוקתי. אכן, קביעתנו היום הינה כי חוק דחיית השירות הוא עוד לא בלתי חוקתי, אם כי קיים חשש כי הוא עשוי להיות לבלתי חוקתי אם לא יחול שינוי משמעותי בתוצאות הגשתו הלכה למעשה" (שם, פסקה 70 לפסק-דינו של הנשיא א' ברק; ההדגשה אינה במקור).

3. המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין סבר, בדעת מיעוט ומן הטעמים שפירט בפסק דינו, כי יש להכריז על בטלותו של חוק דחיית השירות מעיקרו כבר באותו שלב. בסוף דבריו הפנה המישנה לנשיא אל הוראת סעיף 16(ב) שלחוק לפיה רשאית הכנסת להאריך את תוקפו של החוק לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת, והתנבא על העתיד לקרות באומרו:

"אני נוטל היתר לעצמי ואני מעז לומר כי בחלוף כארבע וחצי שנים מאז פירסומו של החוק, דהיינו, בסופה של שנת 2006 או בתחילתה של שנת 2007 - וכהוראת סעיף 16(ב) סיפה לחוק - ייערך בכנסת דיון בהארכת תוקפו של החוק, והממשלה תבקש את הכנסת להאריך את תוקפו של החוק בשנה, בשלוש שנים, בחמש שנים. ובחלוף אותה תקופה יחזור ההליך על עצמו. לשונו של החוק לשון מפורשת היא, והרי עומדת לה לכנסת סמכותה להאריך את תוקפו של החוק לתקופות נוספות עוד ועוד. ומה יאמר אז בית-המשפט הגבוה לצדק?" (שם, פסקה 65 לפסק דינו של המישנה לנשיא).

החלק הראשון בנבואתו זו של המישנה לנשיא אכן התגשם, למרבה הצער, וביום 18.7.2007 החליטה הכנסת להאריך את תוקפו של חוק דחיית השירות בחמש שנים נוספות עד ליום 1.8.2012.

החלטה זו היא העומדת במוקד חמש העתירות שלפנינו, בהן הוצא ביום 29.5.2008 צו על-תנאי.

4. חוק דחיית השירות פורסם ביום 1.8.2002 ונקבע בו כי תוקפו לחמש שנים מיום פרסומו, דהיינו עד ליום 1.8.2007. החלטת הכנסת נשוא העתירות שלפנינו מיום 18.7.2007 להאריך את תוקפו לחמש שנים נוספות התקבלה, אפוא, סמוך מאוד (כשבועיים ימים) לפני תום תקופת תוקפו של החוק ומתוך תגובת המשיבים אנו למדים

כי היא התקבלה על-פי בקשת הממשלה ובהמלצת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לאחר שביום 30.1.2007 קיימה מליאת הכנסת דיון בבקשת הממשלה להאריך את תוקפו של החוק. בעקבות אותו הדיון הועבר הנושא אל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת על מנת שתגבש את המלצותיה בנדון. הוועדה קיימה בעניין זה ארבעה דיונים בהשתתפות אנשי ממשל ומומחים חיצוניים ובהם השופט בדימוס צ' טל (אשר עמד בראש הוועדה הממשלתית שהוקמה לאחר פסק-דינו של בית משפט זה בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998) לגיבוש הסדר ראוי בנושא גיוס בחורי ישיבות לצה"ל ואשר על-פי המלצותיה נחקק חוק דחיית השירות). כמו כן השתתף בדיוני ועדת החוץ והביטחון האלוף (מיל') דוד עברי אשר עמד בראש הוועדה לכינון שירות לאומי אזרחי בישראל. בתום הדיונים גיבשה הוועדה המלצה לפיה יש להאריך את תוקפו של החוק בחמש שנים. המלצה זו הוצגה בפני הכנסת על-ידי יושב-ראש הוועדה צחי הנגבי בדיון שהתקיים במליאתה ביום 17.7.2007, במהלכו פירט כי הוועדה קיימה בעניין זה שתי הצבעות: האחת, על עצם הצורך להאריך את תוקף החוק, בו תמכו תשעה מתוך עשרה חברי הוועדה; והשנייה, על משך תקופת ההארכה ובעניין זה נחלקו הדעות בין חברי הוועדה אך רוב החברים (שישה) סברו כי יש להאריך את החוק בחמש שנים. יושב-ראש הוועדה הדגיש בפני מליאת הכנסת כי בצד ההחלטה בדבר הארכת תוקף החוק כאמור, החליטה הוועדה "לקיים פיקוח הדוק על יישום החוק על-ידי הממשלה" וזאת על מנת שלא להיקלע שוב למצב שנוצר לאחר חמש השנים הראשונות בהן עמד החוק בתוקפו במהלכן לא חלה התקדמות רבה ביישום החוק ובהפעלת המנגנונים הקבועים בו. יושב-ראש הוועדה הוסיף וציין כי ההמלצה גובשה לאחר שמיעת עמדתם של גורמים מקצועיים שאין להם עמדה אידיאולוגית בנושא, אשר סברו כי תהליך הפנמה, הטמעה ויישום של שינוי חברתי מהותי כזה דורש זמן ולפיכך תמכו בעמדה שיש לאפשר הארכה נוספת של חמש שנים תמימות לצורך ביצוע החוק ויישומו. ביום 18.7.2007 קיימה מליאת הכנסת הצבעה בעניין הארכת תוקפו של החוק וקיבלה כאמור החלטה (ברוב של 56 תומכים מול 9 מתנגדים ושני נמנעים) לאשר את המלצתה של ועדת החוץ והביטחון ולהאריך את תוקפו של חוק דחיית השירות בחמש שנים נוספות עד ליום 1.8.2012. במקביל לדיונים שהתקיימו בכנסת ובוועדת החוץ והביטחון בסוגיית הארכת תוקפו של חוק דחיית השירות, קיימה הממשלה ביום 18.2.2007 דיון בנושא דו"ח הוועדה לכינון שירות אזרחי לאומי (ועדת עברי) ובסיומו אישרה את המלצות הדו"ח וכן החליטה לבקש מן הכנסת להאריך את החוק בחמש שנים נוספות, כפי שאכן הוחלט לבסוף.

5. העותרים טוענים כי יש לבטל את החלטת הכנסת בדבר הארכת תוקפו של חוק דחיית השירות ולקבוע כי החוק אינו חוקתי. חלק מן העותרים טוענים לחלופין כי יש

להורות על הארכת תוקפו של החוק לתקופה קצרה מחמש שנים וכן כי יש להורות על קביעת קריטריונים ומדדים לבחינת הצלחתו, או לאפשר גם לאזרחים שאינם תלמידי ישיבות ליהנות מן הזכויות לפי החוק. העותרים טוענים כי במהלך השנים שחלפו מאז חקיקתו של חוק דחיית השירות אין רואים כל שינוי משמעותי מבחינת תוצאות הפעלתו של החוק ולא הוכחה יעילותם של מנגנוני השירות הצבאי הנדחה, השירות האזרחי ושנת ההכרעה הקבועים בחוק. לעומת זאת, ישנה עלייה תלולה במספר הנהנים מדחיית השירות וחלקם היחסי בכל שנתון גיוס מאז חקיקת החוק מצוי במגמת עלייה מתמדת. בנסיבות אלה, כך טוענים העותרים, ולאחר שעל-פי פסק דינו של בית משפט זה בעניין התנועה לאיכות השלטון ניתנה לחוק "הזדמנות ראויה" להוכיח את חוקתיותו, מתברר כי הוא כשל במבחן התוצאה ועל כן לא הייתה כל הצדקה להאריך את תוקפו בחמש שנים נוספות ויש להכריז על בטלותו. חלק מן העותרים שבו והעלו בעתירותיהם טענות שכבר הוכרעו בפסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון כגון הטענה שחוק דחיית השירות אינו הולם את ערכי מדינת ישראל ולא נועד לתכלית ראויה וכי יש להורות על בטלותו מטעמים אלה. כמו כן נדרשו העותרים בטיעוניהם לשני מבחני המשנה הנוספים הנוגעים לתנאי המידתיות שבפיקט ההגבלה, בהם לא הכריע בית המשפט בפסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון, וטענו כי יש להורות על בטלות החוק משום שלא נעשה מאמץ לבחון חלופות מאוזנות יותר ופוגעניות פחות דוגמת מתן פטור חלקי או דחייה זמנית בלבד של הגיוס וכן משום שלא מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מן החוק לבין היקף פגיעתו בזכויות היסוד של המשרתים בצבא. טענה נוספת שהעלו העותרים בבג"ץ 6320/07 היא הטענה כי ההצבעה בכנסת על הארכת תוקפו של חוק דחיית השירות התקיימה ביום 18.7.2007 ולא חצי שנה לפני תום תקופת החוק כדרישת סעיף 16(ב) לחוק, וכי גם מטעם זה דינה של החלטת ההארכה להתבטל.

6. עמדת המשיבים 2-4 (להלן: המשיבים) היא כי הדיון בעתירות צריך להתמקד בשאלה האם מאז מתן פסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון נוצרו הכלים שיאפשרו את אותו "שינוי משמעותי" הנזכר בו, והאם השינוי שחל עד כה מצביע על כך שהפגיעה בשוויון היא מידתית. המשיבים מסכימים כי נמשך הגידול במספר דחויי השירות, אך לטענתם חל שינוי משמעותי ביישומו של החוק בעיקר בכל הנוגע למנגנוני השירות האזרחי אשר החלו לפעול לאחר תקופת היערכות ארוכה וקשיים רבים והם מדגישים בטיעוניהם כי נכון לחודש יוני 2009 משרתים בשירות האזרחי כ- 705 חרדים לעומת 70 במאי 2008, וכי נעשים מאמצים רבים להגדיל שיעור זה. כמו כן ציינו המשיבים כי הוקמו בצה"ל שני מסלולים מיוחדים המותאמים לחרדים ושניים נוספים נמצאים בשלבי גיבוש. המשיבים מדגישים כי הממשלה מבצעת מהלך עומק

לשילוב החברה החרדית בחברה הישראלית; כי החברה החרדית עצמה עוברת שינויים הדרגתיים המסייעים לכך; וכי פסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון אף הוא לא צפה מהפך חברתי דרמטי שיתרחש בין ליל. המשיבים מציינים עוד כי נתח נכבד מבין אלה הנכללים בהסדר דחיית השירות הם חרדים מבוגרים בעלי משפחות שהתועלת משירותם בצבא אינה גבוהה והסיכוי כי יעזבו את ההסדר הוא נמוך ועל כן, מתמקדים המשיבים באוכלוסיה הצעירה יותר. לטענתם, נוכח הגידול המרשים שחל עד יוני 2009 בשיעורי הגיוס לשירות האזרחי ונוכח הצפי לעתיד כי בשנת 2012 ישרתו כ-2,000 חרדים בשירות האזרחי ומאות חרדים נוספים יצטרפו לשירות בצה"ל מדי שנה בכל מחזור, מתקיים מבחן המשנה הראשון של המידתיות, דהיינו קיים מתאם וקשר רציונאלי בין תכליתו של החוק ובין האמצעים שנבחרו להגשמתה. המשיבים מוסיפים וטוענים כי גם אם הפתרון בו בחר המחוקק אינו פותר מיידית את הפגיעה בשוויון, עומד החוק במבחן המשנה השני של המידתיות, הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, בצינים כי העותרים לא הציעו כל מודל חלופי שאינו מחייב גיוס כפוי. אשר למבחן המשנה השלישי נטען כי בהעדר יכולת ריאלית לבצע גיוס כפוי ונוכח התועלת הנמוכה מגיוס כזה, יש לכבד את הכרעת המחוקק שסבר כי התועלת החברתית של החוק עולה בעוצמתה על הפגיעה בציבור המשרתים בצה"ל. עמדת המשיבים היא אפוא כי יש לאפשר לחוק להשלים את תקופת חייו השנייה ואין מקום להכריז על בטלותו, בהדגישם בין היתר את מרחב התמרון הרחב הנתון למחוקק בסוגיה חברתית מורכבת זו.

7. הכנסת טוענת כי ההחלטה בדבר הארכת תוקפו של חוק דחיית השירות התקבלה לאחר דיונים מעמיקים בוועדת החוץ והביטחון, המקפידה לקיים פיקוח הדוק על יישומו של החוק; כי אף שהממשלה התעכבה מאוד ביישום המנגנונים שבחוק, ננקטים לאחרונה מהלכים ממשיים העשויים להביא לשינוי משמעותי בהקשר זה; כי מדובר בהסדר שנועד ליצור שינוי חברתי עמוק שיש לבחנו לאורך שנים; וכן כי החוק מהווה הכרעה פוליטית-חברתית בסוגיה מרכזית בשיח הציבורי, אשר התקבלה בכנסת ברוב גדול ועל כן מתחייב בעניינה ריסון שיפוטי מוגבר מצד בית המשפט. לבסוף טוענת הכנסת כי לא נפל כל פגם בהליך הארכתו של החוק, שכן סעיף 16(ב) לחוק מחייב שהדיון בהארכתו יתחיל לא יאוחר משישה חודשים לפני תום תוקפו, וכך היה.

8. בתגובה לטענות אלו טוענים העותרים כי מן הנתונים שהציגו המשיבים עולה שלא התרחש אותו "שינוי משמעותי" הנדרש על מנת לקבוע כי החוק עומד במבחן המשנה הראשון של המידתיות. אדרבא, חל שינוי לרעה בנתונים הנוגעים לדחיית השירות. העותרים מוסיפים וטוענים כי השינויים שחלו ביישום החוק ושעליהם

מצביעים המשיבים הינם זניחים ובוצעו רק לקראת הארכת תוקפו של החוק וכמענה דחוק לעתירות שלפנינו. העותרת בבג"ץ 6318/07 מדגישה כי קבוצת דחויי השירות גדלה והולכת עם השנים, בעוד קבוצת המשרתים בצבא קטנה והולכת משנה לשנה. עוד טוענת העותרת כי הגידול במספר דחויי השירות המתגייסים בעקבות שנת ההכרעה קטן מזה של המצטרפים להסדר דחיית השירות והיא מלינה על כך שהמשיבים נמנעו במפגיע מלהציג נתונים אשר מתוכם ניתן ללמוד מהי השפעתו של החוק על כלל נתוני הגיוס ומהי ההשתייכות המיגזרית של המתגייסים למסלולים המיוחדים בצבא המיועדים לחרדים. לטענתה, חלק ניכר מתוך מתגייסים אלה משתייך לציבור הדתי-לאומי ולא למגזר החרדי.

9. בחנו את הטענות שהעלו הצדדים בפנינו הן בכתב והן על-פה בדיון שהתקיים ביום 7.6.2009, והגענו לכלל מסקנה כי טרם שנקבע עמדה סופית באשר לחוקתיותו של חוק דחיית השירות ובאשר להארכת תוקפו למשך חמש שנים נוספות, יש לאפשר למנגנונים המיועדים ליישום שאך זה מקרוב קרמו עור וגידים והחלו לפעול (המסלולים המיוחדים שהוקמו בצה"ל ומערך השירות האזרחי), להוכיח את יעילותם או אי-יעילותם במבחן התוצאה למשך פרק זמן קצוב נוסף. בחלוף פרק זמן זה נשוב ונבחן את נתוני הגיוס לצה"ל ולשירות האזרחי של דחויי השירות וכן את יתר הטענות והשיקולים הצריכים למתן פסק-דין בעתירות שבכאן. עם זאת, נבקש להדגיש שני עניינים כבר בשלב זה. ראשית, פסק-הדין שניתן בעניין התנועה לאיכות השלטון מהווה נקודת מוצא לצורך החלטה זו ולצורך פסק-הדין שיינתן בעתירות שבכאן ואין מקום להידרש לטענות המועלות על-ידי חלק מן העותרים המבקשות לערער על קביעות ומסקנות בעניינים שכבר הוכרעו במסגרת פסק-הדין הנ"ל. שנית, עד כה קצב הטיפול במנגנונים המיועדים להפעלת החוק וקצב הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך כך רחוקים מאוד ממה שניתן היה לצפות לו בנסיבות העניין. זאת, בייחוד בהינתן פרק הזמן המשמעותי שחלף מאז נחקק החוק בשנת 2002. בית משפט זה הביע את מורת רוחו בהקשר זה כבר בפסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון שניתן ביום 11.5.2006, אך נראה כי גם מאז לא אצה הדרך לגורמים המופקדים על כך ברשות המבצעת וגרירת הרגליים נמשכת, אם כי לאחרונה ביצעה הממשלה שורה של מהלכים לקידום הטיפול בנושא ובראשם הקמתה והפעלתה של מינהלת שירות אזרחי-לאומי במשרד ראש הממשלה, בראשות ד"ר ראובן גל. המינהלת שהוקמה חתמה על הסכמים עם עשרות גופים בהם ישובצו המשרתים; קיימה הליכי מכרז לבחירת "גוף מתפעל" שיסייע בגיוס המשרתים, בשיבוצם ובפיקוח עליהם; וביצעה פעולות הסברה ו"פעולות ריכוך" מול מנהיגי הציבור החרדי במטרה לקבל לגיטימציה לשירות האזרחי. כמו כן הותקנו תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי),



תשס"ז-2007 המסדירות את פרטי הפעלתו של מנגנון השירות האזרחי ואת התשלום שיועבר למשרתים (עניין שלגביו ניטשה לטענת המשיבים מחלוקת קשה בעבר). בנוסף נחקק חוק שירות אזרחי (תיקוני חקיקה), תשס"ט-2008, שנועד להשוות את מעמדם של משרתי השירות האזרחי למשרתי השירות הלאומי והשירות הצבאי בהיבטים שונים, וביום 2.11.2008 אף הופץ תזכיר חוק שירות אזרחי-לאומי, תשס"ט-2008, שנועד להסדיר בחוק את נושא השירות האזרחי והלאומי. עוד החליטה הממשלה על הקצאת תקציבים נוספים למערך השירות האזרחי ועל הקמת שני צוותים בין-משרדיים לטיפול בנושא.

ייתכן כי ריכוז המאמצים בעת האחרונה הוליד שינוי מסוים אשר קיבל ביטוי בכך שמספר המשרתים בשירות האזרחי מבין דחויי השירות גדל פי עשרה (705 ביוני 2009 לעומת 70 במאי 2008), אך גידול זה שהוא מרשים לעצמו רחוק מלהצביע על השינוי המשמעותי הנדרש להוכחת הקשר הרציונאלי בין התכלית המשולבת שנועד החוק להגשים ובין האמצעים שנקבעו בחוק להשגתה, אם מביאים בחשבון את העובדה כי בשנת 2008 הגיע מספרם של דחויי השירות במסגרת הסדר תורתו-אומנותו ל-4,672 איש מבין המיועדים לשירות ביטחון. מספרם של המתגייסים לצה"ל מבין דחויי השירות רחוק אף הוא מלהצביע על שינוי משמעותי כזה. לגדוד הנח"ל החרדי "נצח יהודה" שהוקם כמסלול ייחודי לציבור החרדי התגייסו 194 חרדים במהלך שנת 2008 ובסך הכל משרתים בו כיום כמה מאות חרדים לצד חיילים שאינם חרדים. בנוסף למסלול זה, הפועל מזה מספר שנים, הוקמו בחיל האוויר שני מסלולים המיועדים לציבור החרדי בלבד במערך הטכני של החייל ("שחר כחול") וביחידה הטכנולוגית שלו ("שחר באופק"). בחודש מאי 2008 שירתו 67 חיילים בשני מסלולים אלה ובדצמבר 2008 כ-150 חיילים (שלושים חיילים נוספים היו צפויים להתגייס למסלולים אלה לאחר אותו מועד). המשיבים ציינו כי בשל הצלחתם של המסלולים הייעודיים בחיל האוויר הוחלט לקדם פרויקטים דומים גם בחיל המודיעין ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה. לדברי המשיבים, מתגייסים לצה"ל בכל שנה מאות דחויי שירות לא רק במסלולים הייעודיים אלא גם בגיוס רגיל ובגיוס מיוחד המיועד לגילאים מתקדמים יותר. כמו כן ציינו המשיבים כי משרד התמ"ת יחד עם ארגון הג'וינט מפעיל שורה של קורסים להכשרה מקצועית עבור האוכלוסייה החרדית, וחלק מן הפעילות נעשה בשיתוף צה"ל במסגרת פרויקט "שחר כחול". במהלך שנת 2008 השתתפו בקורס מעל 200 חרדים ובשנה הקרובה התוכנית היא להגדיל את מספר המשתתפים לכ-300 עד 500 איש.

10. כפי שכבר צויין, מכלול הנתונים שהוצגו לעיל בעניין שילובם של דחויי השירות בצה"ל ובשירות האזרחי אין בו כדי לשקף שינוי משמעותי מן הסוג אליו כיוון פסק הדין בעניין התנועה לאיכות השלטון. למרות זאת נכונים אנו לדחות לפרק זמן קצוב נוסף את שעת ההכרעה בסוגיית חוקתיותו של חוק דחיית השירות, כדי לברר במהלך תקופה זו אם המנגנונים הקבועים בחוק שהחלו לפעול יש בכוחם לחולל שינוי משמעותי כזה. פרק הזמן הנוסף יעמוד על חמישה-עשר חודשים שתחילתם ביום מתן החלטה זו ולאחריו יתחדש הדיון בעתירות.

המזכירות תקבע, אפוא, מועד נוסף לשמיעת העתירות במחצית השנייה של חודש ינואר 2011. הודעה מעדכנת מטעם המשיבים תוגש ארבעה-עשר ימים לפני מועד הדיון שייקבע והעותרים יוכלו להגיב להודעה זו שבעה ימים לפני מועד הדיון כאמור.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

בלב כבוד מצטרף אני לחוות דעתה של חברתי השופטת חיות. כעולה מן ההשתלשלות שפורטה, התקדמות ההסדר שקבעה ועדת טל היא בזחילה, טיפין טיפין, עם כל רצונם הטוב של מוסדות המדינה והמינהלת. הרבה יותר משהעגל רוצה לינוק הפרה רוצה להיניק. ואכן, האתגר להפוך את המגמה מזרם דקיק של מצטרפים להחלה רחבה מונח לפתחם של מנהיגי הציבור החרדי; הרי מה שהחל בקימום עולם התורה לאחר השואה, הפך לסוציולוגיה של חברה שלמה שאינה נושאת כמעט בעול מרכזי במדינת ישראל, השירות הצבאי; ובטוחני שבסתר ליבם חשים בקושי ובמבוכה גם ראשי הציבור החרדי ורבים רבים מבני ציבור זה, אלא שנכנסו למבוך שהם מתקשים לצאת הימנו. חלקי עם החפצים כי לימוד התורה בישראל ימשך וישגשג, אך אין כל צל צלה של סתירה בינו לבין שירות צבאי, וגם אין מניעה כי אחוז קטן של תלמידי ישיבה נבחרים ימשיכו בהסדר תורתו אומנותו. אבל הרוב הגדול - שאני; והרי צה"ל נערך הן לשירות שאינו מביא בקשר עם נשים, אחת הסיבות להתנגדות הניתנות על-ידי ההנהגה החרדית, והן לשירות אזרחי-לאומי. יש לאחוז איפוא את השור בקרניו; השינוי המהותי לא הגיע, עודו בשוליים, ולא נענתה השאלה "מאי חזית דדמך דידך סומק טפיי" ("מה ראית שדמך אדום יותר" (בבלי פסחים, כ"ה, ב')), והדברים נאמרים בהשאלה. אכן אין לכחד כי גם בציבורים אחרים יש המשתמטים מן השירות הצבאי, והטוענים זאת בצדק טוענים, אך כאן המדובר בחברה שלמה שכמעט שאינה ממלאת חובה שבחוק וגם במוסר, והיכן המוסר והמידות הטובות? וכבר אמרו חכמים, "וכל המצער עצמו עם הציבור זוכה ורואה בנחמת ציבור" (בבלי תענית י"א, א'). לימדונו רבותינו כי אסור להיוואש, ועל כן אצטרף בכל זאת הפעם להצעת חברתי כאמור.

ש ו פ ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה לאמור בהחלטתה של חברתי, השופטת א' חיות, ואין לי אלא להצטרף למורת הרוח שכולנו שותפים לה, עקב היישום האיטי של ההסדר הן לעניין הגיוס לצבא והן לעניין השירות האזרחי.

ה נ ש י א ה

השופט א' גרוניס:

את דעתי באשר לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002, הבעתי בדעת היחיד שלי בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (טרם פורסם, 11.5.06)). דבק אני בעמדתי. עם זאת, מסכים אני למתן דחייה, כמוצע על ידי חברתי, השופטת א' חיות.

ש ו פ ט

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

מורכבותה של סוגיית גיוס בחורי הישיבות עלתה במלוא היקפה בעתירה בעניין התנועה לאיכות השלטון, ובפסק הדין שניתן בעניינה. מהניתוח החוקתי שהובא שם, משתקף הקושי המיוחד הנלווה ליישום, הלכה למעשה, של עקרונות חוקתיים ראויים, המתחייבים במשטר דמוקרטי, על המגזר החרדי בתחום השוויון בשירות הצבאי. מקורו של קושי זה בבדלנות מגזר זה ממערכות החיים החברתיות בישראל, ובאי-הכרה בכפיפותו לתשתית החובות האזרחיות החלות על כל אזרח במדינה. פסק הדין מנתח בהרחבה את ההיבטים החוקתיים הנלווים לחוק טל, ואינו מתעלם מהדילמה החברתית הייחודית של המגזר החרדי, המהווה בה-בעת בעייתה של החברה הישראלית כולה.

חוק טל מבוסס על תפיסה לפיה סוגיית גיוס בחורי הישיבות הינה חלק מבעיה חברתית כללית. לבעיה חברתית נדרש פתרון חברתי "המבוסס על סובלנות והבנה" (הנשיא ברק בפרשת התנועה לאיכות השלטון, פסקה 82). חוק טל הניח תשתית אמצעים ליישום הדרגתי של תהליך חברתי שתכליתו להביא, בסופו, ליישום עיקרון השוויון בחובת השירות בצה"ל. יסודו של החוק בגישה של פשרה שמקורה בהכרה בקשיים ובמשך הזמן הנדרשים כדי לחולל שינוי חברתי מהותי בדרך להקטנת פערי אי-השוויון ובדחיית האופציה הכרוכה בנקיטת אמצעי כפייה להגשמת מטרה זו - אמצעים

העלולים להימצא עקרים, ללכות שנאה, ולהביא להתלהטות יצרים והעמקת השסע החברתי. תכליתו של חוק טל נמצאה ראויה. מידתיותו של החוק מבחינת האמצעים המעוגנים בו לצורך השגת התכלית, נותרה שאלה פתוחה. מידת התאמתם ורמת האפקטיביות של האמצעים שעוגנו בחוק, על ציר הזמן החולף, מקרינה במישרין על שאלת מידתיותו של החוק.

מידת ההתאמה והאפקטיביות של האמצעים המעוגנים בחוק טל לצורך הגשמה הדרגתית של תכליתו עומדת עתה למבחן, והמבחן הוא נוקב. בפרשת התנועה לאיכות השלטון לא הוכרע סופית האם האמצעים שהוגדרו בחוק הינם מידתיים להשגה הדרגתית של השוויון בגיוס לצבא. מימד התמשכות הזמן ביישומם של אמצעים אלה הוא נתון רב-חשיבות לא רק כשהוא עומד לעצמו, אלא גם כאמת מידה המקרינה על עצם שאלת התאמתם של האמצעים, מלכתחילה, להשגת ייעודם. ישנם, אכן, גבולות של זמן וקצה למידת הסובלנות והסבלנות שחברה יכולה לשאת בהמתנה לביצועם של צעדים ממשיים בתהליך הקטנת הפערים הכרוכים באי-השוויון החברתי, ובמיוחד כך כאשר מדובר באי-שוויון בנטל חובה אזרחית הכרוכה בסיכון חיים.

מאז חקיקת החוק חלפו שנים רבות, ואף כי הממשלה לא ישבה בחיבוק ידיים ונקטה בצעדים התחלתיים ליישום ההסדר, קשה לראות במהלכים שנעשו עד כה משום התקדמות של ממש.

הקצב האיטי בהפעלת האמצעים שחוק טל אימץ, והתוצאות החלקיות, פרי הפעלה זו, מעלים תהייה החורגת ממימד הזמן בהפעלת המנגנון של החוק. הם מעלים שאלה האם, מלכתחילה, האמצעים שחוק טל בחר בהם לצורך תהליך הגישור על פערי הריחוק והניכור בין המגזר החרדי למגזרי החברה האחרים הם מידתיים, או שמא הם מינימליסטיים מדי מכדי להגשים את יעדיו החשובים של החוק.

בחלוף שנים מאז חקיקת חוק טל, ועל רקע יישומו החלקי בלבד עד כה, תהליך בחינת חוקתיותו של החוק מתקרב לקו הגמר. בתום תהליך הבחינה תעמוד להכרעה שאלת המפתח - האם האמצעים שבחר החוק להגשמת תכליתו הראויה הם הולמים; האם קצב יישומם של אמצעים אלה הוא ראוי: השאלות בדבר טיב האמצעים המופעלים וקצב הפעלתם כרוכות אלה באלה, ומקרינות אלה על אלה; בהן טמונה התשובה לשאלה האם הושג האיזון המידתי הראוי, באמצעות חוק טל, בין עומק הפגיעה בזכות לשוויון הכרוכה בדחיית שירותם הצבאי של בחורי הישיבות לבין אופי האמצעים שנבחרו לצורך תיקונה.

תהליך הבחינה החוקתית מתקרב לקו הסיום. על-פי ההצעה המסתמנת כאן יינתן פסק זמן נוסף, לא ארוך, אשר במהלכו ניתן עדיין להגביר, להמריץ ולייעל את מהלכי ההפעלה של החוק, והשעה דוחקת. בסופו של יום, בהגיע שעת האמת, תעמוד השאלה האם חוק טל עומד במבחן החוקתיות, והאם האמצעים שקבע לצורך גישור על פני פער אי-השוויון בסוגיית שירותם הצבאי של בחורי הישיבות הולמים על-פי טיבם, ועל-פי קצב הפעלתם, את תכליתו; או שמא דינו נגזר לביטול, ולהחזרתה של הדילמה החוקתית והחברתית הסבוכה והכאובה הזו לנקודת הפתיחה.

אני מצטרפת בהסכמה להצעתה של חברתי, השופטת חיות, ליתן אורכה נוספת להפעלת מנגנון החוק, כמוסבר בחוות דעתה.

שופטת

הוחלט כאמור בהחלטתה של השופטת א' חיות.

ניתנה היום, י"ט אלול, תשס"ט (8.9.2009).

שופטת

המשנה-לנשיאה

הנשיאה

שופטת

שופט

שופט

שופט

שופטת

שופט