



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

**היועצת המשפטית
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, כ"ה בטבת התשפ"ו
14 ינואר 2026

- סקירה מס' 15 -

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

הנדון: הצעות חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022

1. לקראת ישיבת ועדת החוץ והביטחון, האמורה להתקיים ביום חמישי, כ"ו בטבת התשפ"ו (15 בינואר 2026), מוגשת סקירה לעניין סעיפים אלה: **הודעה בדבר מספר המתגייסים בפועל שבסעיף 26, "הקמת ועדה מייעצת" שבסעיף 26 ו"קביעת הוועדה לעניין פתיחת מסלולי שירות מותאמים" שבסעיף 26.**

לאור הקשר הדברים נתייחס בסקירה זו להקשר שבין סעיפים 26 ו-26כ"ו לבין הסדרים נוספים המוצעים בהצעת החוק:

- סעיף 26 שעניינו הרף המינימלי השנתי לגיוס לשירות סדיר ולשירות אזרחי ביטחוני (ראו סקירה שמינית מיום 26.12.2025);
- לסעיף 26טו הפחתת תמיכה בישיבות בשל אי עמידה ברף המינימלי לגיוס (ראו סקירה מס' 9 מיום 27.12.2025);
- סעיפים 26טז עד 26טז4 שעניינם שלילת הטבות אישיות במקרה של אי עמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס בשנים שונות (ראו סקירה מס' 11 מיום 3 בינואר 2026);
- לסעיף 26כג בנושא הקמת מסלולי שירות המותאמים לשירות סדיר של בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים (ראו סקירה מס' 12 מיום 7 בינואר 2026);
- סעיף 10 להצעת החוק, המבקש לעגן את מנגנון הארכת ההסדר המוצע בהצעת החוק.

רקע

2. כזכור, בפרשת התנועה לאיכות השלטון (בג"ץ 1877/14) בעניין ביטולו של פרק ג'1, קבעה הנשיאה דאז נאור, כי אחד הכשלים שהביאו לביטולו של ההסדר נבע מהעובדה כי חובת הגיוס של אותם תלמידי



הכנסת הלשכה המשפטית

ישיבות תלויה באופן כמעט בלעדי ברצונו של שר הביטחון, כך שהדבר עלול להוביל לאיזון חובת הגיוס ולהעביר את מרכז הכובד והשליטה של יישום החוק לידי שר הביטחון.

בהקשר זה קבעה הנשיאה דאז נאור כי :

"יש לתהות האם אין בכך, הלכה למעשה, כדי להחזירנו שנים רבות אחורנית, לתקופה שבה מדיניות הפטור מגיוס של תלמידי הישיבות נקבעה על ידי הרשות המבצעת. כידוע, כבר בפסק הדין בפרשת רובינשטיין, שניתן בשנת 2000, נקבע כי שאלת גיוסם של תלמידי הישיבות החרדיות הפכה כזו המחייבת הכרעה באמצעות "הסדר ראשוני", המעוגן בחקיקה ראשית של הכנסת וכי לא די בהחלטה של הרשות המבצעת. כזכור, בעקבות פסק הדין באותה פרשה נחקק מלכתחילה חוק דחיית השירות שבסופו של דבר הוכרז בלתי חוקתי בין השאר בשל שיקול הדעת הרחב שנמסר בו לשר הביטחון. הנה כי כן, הסדר הגיוס החדש צועד בתלם של קודמיו ואינו מרפא כשל חוזר ונשנה זה שנפסק כי הוא מהווה "פגם גנטי" בחוק. כפועל יוצא מכך, נפגמת לא רק היכולת להשיג את התכלית של קידום השוויון אלא גם מתעורר ספק ניכר האם מושגת התכלית של עיגונו בחוק של הסדר גיוסם של תלמידי הישיבות, כנדרש על פי פרשת רובינשטיין (פסקה 64 לפסק דינה, ההדגשות שלנו ואינן במקור).

3. גם בפרשת רסלר השני (בג"ץ 6298/07) שעסק בהסדר לפי חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, ציינה השופטת בייניש כי בחוק נפל "פגם גנטי", וכי הוא הפך "לכלי להנצחת המצב שהיה קיים עובר לחקיקתו" (פסקה 61 לפסק דינה של השופטת בייניש). וכך נאמר שם :

המסקנה המתבקשת, לאחר הבחינה המקיפה של הנתונים ביחס למסלולים השונים שהותוו בחוק – כל אחד בפני עצמו וכולם במצטבר – כי האמצעים שנקבעו בחוק לא הגשימו ואינם עשויים להגשים את תכליותיו ברמת הסתברות ממשית. יישום החוק במהלך תקופת הניסיון הממושכת שניתנה עד כה מצביע על כך שקיימים בחוק חסמים אינהרנטיים המשפיעים השפעה ניכרת על האפשרות ליישמו, עד כדי פגיעה ביכולת להגשים את תכליותיו. חסמים אלה מונעים הגשמה של תכליות החוק גם אילו היו הרשויות המופקדות על יישומו שוקדות על מלאכתן – דבר שלא נעשה במידה מספקת משך כל שנות קיומו של החוק בספר החוקים שלנו. בחלוף תשע שנים היה על המדינה להצביע על הגשמה ניכרת של כל תכליות החוק במשולב, ואין להסתפק עוד במגמות או בתהליכים לשינוי, חשובים ככל שיהיו..." (פסקה 56 לפסק דינה של השופטת בייניש, ההדגשות אינן במקור).

4. קביעת בית המשפט בשעתו, הדגישה כי החוק עצמו כלל מנגנונים שכשלו בלהגשים את תכליותיו ואינם צפויים לעשות כן בעתיד. תקופת הניסיון הממושכת חשפה חסמים מובנים בחוק עצמו, המונעים את יישומו הלכה למעשה. חסמים אלו, לצד העדר מענה מספק מצד הרשויות במימוש החוק לאורך השנים, מונעים את השגת מטרותיו באופן אינהרנטי. הדבר נובע לא רק מאוזלת ידיהן של הרשויות בביצוע החוק, אלא מפגם שורשי בחוק המונע את השגת מטרותיו.

5. להבנתנו, קביעת בית המשפט, ככל שהיא מתייחסת להיעדר מענה מצד הרשויות לאורך שנים, היא העומדת בבסיס הצעה להקים ועדה מייעצת. תכליתה של הוועדה לשמש ככלי מבקר ומפקח נועד להבטיח את מוכנות צה"ל לקליטת בוגרי מוסדות החינוך החרדיים ולאתר ולמנוע את החסמים שאפיינו את יישום החוק בעבר.

נעבור עתה לפירוט ההסדרים :

הוועדה המייעצת (סעיף 26כו)

6. בסעיף 26כו מוצע להקים ועדה מייעצת לשם יישום ומימוש הוראות פרק ג'1. הסעיף מסדיר את הרכבה, תפקידיה, חובות הדיווח של הוועדה, וחובות בעלי תפקידים בכירים בצה"ל (הרמטכ"ל וראש אכ"א) להעביר לה מידע ולדון בדוחותיה.

הרכב הוועדה :

7. בראש הוועדה יעמוד קצין בדרגת אלוף בדימוס שימונה על ידי הרמטכ"ל. לצדו יכהנו שני קצינים בכירים בדרגת אלוף משנה בעלי ניסיון מקצועי רלוונטי : האחד מאגף כוח האדם והשני מאגף התכנון ובניין הכוח בצה"ל. כדי להבטיח הבנה של צורכי הקהילה החרדית, מוצע לכלול בהרכב הוועדה גם קצין בדרגת סא"ל בדימוס לפחות, המקיים אורח חיים חרדי והינו בוגר ישיבה או מוסד חינוך חרדי. עוד מוצע לכלול בהרכב הוועדה, דיין בדימוס מבית הדין הרבני הגדול, שימונה על ידי הרמטכ"ל, בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול.

תפקידי הוועדה :

8. תחומי האחריות של הוועדה : החל מפיקוח מערכתי הדוק על היערכות צה"ל והקמת מסלולי שירות מותאמים לבוגרי מוסדות החינוך החרדיים, עובר בבחינה מדוקדקת של נתוני הגיוס בפועל בכל שנת גיוס ואימות נתוני צה"ל בדבר מספר המיועדים לגיוס, וכלה בתפקודה של הוועדה ככתובת מקצועית למתן מענה לצורכי הפרט. הכל, במטרה להבטיח כי תנאי השירות בפועל תואמים את צורכיהם הייחודיים של בוגרים אלה.

שילוב זה, שבין פיקוח על הכנה התשתיות המתאימות בראייה צופה פני עתיד, לבין הדאגה לתנאי החייל בקצה, נועד להבטיח כי צה"ל נערך כראוי לקליטת בוגרי המוסדות החרדיים על כל היבטיו.

א. פיקוח הוועדה על תכנון והיערכות של צה"ל

9. נזכיר כי סעיף 26כג המוצע, מטיל חובה על צה"ל להקים מסלולי שירות מותאמים לאורחות חייהם של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים, ולהרחבת מסלולים כאמור, בשים לב לרף המינימלי לגיוס בכל שנת גיוס, המפורטים בסעיף 26יג, וזאת במטרה להבטיח את העמידה בהם.

10. על מנת לוודא כי צה"ל יעמוד במשימתו להכשיר מסלולים מותאמים לקליטת בוגרי מוסדות חינוך חרדים, על הוועדה לבחון את התכניות השנתיות והרב-שנתיות של צה"ל להקמת מסלולים אלה. לשם כך הוטל על ראש אכ"א, למסור לוועדה בתוך 30 ימים בתום שנת גיוס, את סטטוס מימוש התכניות השונות של צבא הגנה לישראל להקמת מסלולים מותאמים לשירות כאמור בסעיף 26כג (סעיף קטן (ד)).

11. בהתאם להוראות סעיף קטן (ג) הוועדה המייעצת תגיש לראש המטה הכללי, לשר הביטחון ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אחת לששה חודשים, דו"ח המפרט את ממצאי בחינת התוכניות השנתיות והרב-שנתיות להקמת מסלולי שירות מותאמים כאמור בסעיף 26כג; דו"ח זה יבחן את היתכנותן של התוכניות להבטחת עמידה ביעדי הגיוס השנתיים, לרבות מוכנותם התשתית של המסלולים לקליטת בוגרי מוסדות חינוך חרדיים. ראש המטה הכללי יקיים דיון אחת לחצי שנה בפורום המטה הכללי במסקנות הדו"ח כאמור, לשם הבטחת יישומן המיטבי של הוראות החוק.

ב. פיקוח הוועדה על נתוני הגיוס והקשרו להודעת שר הביטחון על עמידה ביעדי הגיוס (לפי סעיף 26יח):

12. נוכח השלכותיה המשמעותיות של הקביעה בדבר העמידה ביעדי הגיוס (כדוגמת הפעלת המנגנון להפחתת תקציב הישיבות ושליטת הטבות האישיות במקרה של אי עמידה ביעדים), והצורך המובהק במניעת טעויות (ראו דו"ח צוות הבדיקה בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל (דו"ח נומה)), מוצע להחיל מנגנוני בקרה הדוקים במיוחד. משכך, הוטל על הוועדה המייעצת תפקיד מפתח: אימות ובחינת נתוני הגיוס של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים. לשם הבטחת הפיקוח, נקבע כי על ראש אכ"א למסור לוועדה, בתוך 30 ימים מתום כל שנת גיוס, נתונים מפורטים הכוללים פילוח של מספר המתגייסים לשירות סדיר, לוחמים ותומכי לחימה (סעיף קטן (ד)).

13. עם קבלת הנתונים תבחן אותם הוועדה ותגיש, בתוך 30 ימים, דוח מסכם לרמטכ"ל, לשר הביטחון ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת (סעיף קטן (ד)).

14. עוד קובע סעיף 26כו המוצע כי לשם ביצוע תפקידי הוועדה, יעמיד ראש המטה הכללי לרשות הוועדה את המשאבים והאמצעים הדרושים לה, וחברי הוועדה יהיו זכאים לגמול השתתפות בישיבות ולהחזר הוצאות בהתאם לכללים שיקבע השר; לשם מילוי חובותיה, תהא הוועדה מוסמכת לקבל כל מידע



הכנסת הלשכה המשפטית

הנדרש לה, בעניין מספר המתגייסים, לרבות נתוני גיוס, תוצרי ביקורת של משרד הביטחון ומשרד החינוך ותוכניות עבודה צה"ליות, וכן כל מידע אחר שנדרש לשם ביצוע תפקידה ובלבד שמסירת המידע תבוצע בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

ג. מענה לפרט

15. נוסף על המבט המערכתי, הוועדה תשמש גם ככתובת מקצועית למתן מענה לצורכי הפרט, ותבטיח כי תנאי השירות בפועל תואמים את צורכיהם הייחודיים של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים

על הקשרו של הסעיף להודעת שר הביטחון על מספר המתגייסים בפועל (סעיף 26יח)

16. עם קבלת נתוני הגיוס מהוועדה המייעצת (כאמור בסעיף 13 לעיל), יודיע שר הביטחון לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון, על מספר המתגייסים לשירות סדיר מקרב בוגרי מוסדות החינוך החרדיים באותה שנת גיוס, ויפרסם על כך הודעה ברשומות.

קביעת הוועדה לעניין פתיחת מסלולי שירות מותאמים (סעיף 26כו)

17. בהתאם להסדר המוצע בסעיף 26כו, הוועדה תהא רשאית לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי בשנת גיוס מסוימת לא עמד צבא הגנה לישראל בהוראות סעיף 26כג לעניין הקמת מסלולי שירות המותאמים לאורחות חייהם של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים, ולהרחבת מסלולים בהתאמה ליעד השנתי של אותה שנה; במקרה בו קבעה הוועדה כאמור, היא מוסמכת לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, את הרף המינימלי השנתי לגיוס לאותה שנת גיוס.

משמעות הדברים כי הוועדה המייעצת תהא רשאית לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, יעד חלופי, אם היא קבעה כי בשנת גיוס מסוימת לא מילא צה"ל את חובותיו לפי סעיף 26כג, לעניין הקמת מסלולי שירות המותאמים לאורחות חייהם של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים והרחבתם בהתאם ליעדים השנתיים.

על הקשרו של הסעיף למנגנון הארכת החוק (סעיף 10):

18. נציין כאן את הקשרו של המנגנון המוצע בסעיף 10 להצעת החוק לפיו שר הביטחון מוסמך להאריך את תוקף החוק, בשנה בכל פעם, בכפוף לאישור ועדת החוץ והביטחון. סמכות זו מותנית בכך ששיעור העמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס עמד על 95% לפחות בארבע מתוך שש שנות הגיוס שקדמו להארכה (דיון במנגנון זה ייערך בנפרד).

הערות הצוות המשפטי

19. לעניין סעיף 26כו המוצע - תפקידיה של הוועדה: לעמדתנו, קביעת בית המשפט בפרשת רסלר השני, (בג"ץ 6298/07) מלמדת כי ישנו צורך לעגן מנגנונים אשר יבטיחו את יישומו של החוק. כפועל יוצא מכך, לעמדתנו, הקמתה של הוועדה המייעצת שתכליתה לשמש ככלי מבקר ומפקח, נועד להבטיח את מוכנות צה"ל לקליטת בוגרי מוסדות החינוך החרדי.

20. בנוסף לכך, לאור משמעותם של נתוני הגיוס והשלכות אי-עמידה ברף המינימלי לגיוס ובהן הפחתת תקציב הישיבות ושליטת הטבות אישיות – קיימת חשיבות יתרה לקיום מנגנון פיקוח חיצוני על נתוני צה"ל. בקרה של ועדה חיצונית תבטיח כי הנתונים אינם נשענים על דיווח עצמי פנים צה"ל בלבד, אלא כפופים לביקורת אובייקטיבית.

21. לעניין סעיף 26כו המוצע - הרכב הוועדה: כפי שצוין, בהצעת החוק מוצע למנות דיין בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול כחבר הוועדה. ההצעה למנות דיין כחבר ועדה מבקשת לחזק את הנציגות של החבר הנוסף בוועדה – בוגר ישיבה או מוסד חינוך חרדי שיש לו רקע מתאים ומקיים אורח חיים חרדי. יחד עם זאת, ראוי לציין כי מינוי דיין לוועדות סטטוטוריות מוגבל למינוי דיינים ובחירת הרבנים הראשיים כדוגמת ועדת הבחירות למועצת הרבנות הראשית או הוועדה למינוי דיינים.¹

22. לאור האמור לעיל, לעמדתנו, הכללת דיין בדימוס של בית הדין הרבני הגדול, שימונה על ידי הרמטכ"ל בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול, היא חריגה ועל כן המלצתנו היא להוסיף נציג נוסף, במקום הדיין, שהוא קצין בכיר נוסף בוגר ישיבה או מוסד חינוך חרדי שיש לו רקע מתאים ומקיים אורח חיים חרדי (2 נציגים).

23. לעניין סעיף 26כו – השלכות ההסדר המוצע בסעיף 26כו על הסדרים נוספים בהצעת החוק כמפורט להלן:

א. הקשר שבין סמכות הוועדה לקבוע יעד אחר לגיוס לבין אי חלוקה משנית של יעדי הגיוס:

כאמור, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי הוועדה רשאית לקבוע בשנת גיוס מסוימת רף מינימלי לגיוס אחר מזה הקבוע בחוק, אם לא הייתה עמידה בחובת התאמת מסלולים מותאמים לשירות חרדים. לעמדתנו, יכולתו של צה"ל להקים מסלולים מותאמים כרוכה בקשר הדוק בצורך בחלוקה פנימית של רף המינימלי השנתי לגיוס.

¹ לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, ועדת הבחירות למועצת הרבנות הראשית היא בת חמישה חברים כוללת יושב ראש שהוא שופט או דיין (או בדימוס) שממנה שר הדתות. לפי חוק הדיינים, התשט"ו-1955, הרכב הוועדה הממנה לבחירת דיינים כולל דיינים מכהנים (שני הרבנים הראשיים ושני דיינים מבית הדין הגדול).



הכנסת הלשכה המשפטית

חלוקה זו, כפי שהוצגה על ידי צה"ל, היא חיונית שכן היא תאפשר לצבא לתכנן ולפתוח מסלולים העונים על צרכי צה"ל, דבר שיאפשר לו לעמוד בחובותיו על פי הצעת החוק להתאמת מסלולים אלו לאורחות חייהם של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים (ראו עמדתנו בסקירה בסעיף 18 לסקירה מס' 12 מיום 12.1.2026 ולסקירה בענייני הרף המינימלי השנתי לגיוס מיום 26.12.2025). בהיעדר מחויבות זו והסדר מתאים בהצעת החוק, ספק רב אם לצה"ל תהא היכולת להיערך מראש ולהקים את התשתיות הנדרשות לפי מחויבויותיו שבסעיף 26 כג המוצע.

ב. על יכולת הוועדה לקבוע את יעדי הגיוס בשנת גיוס מסוימת בשל אי התאמת מסלולים למול קביעת יעדים בחקיקה ראשית:

כפי שצינו בעבר, אחד מסעיפי הליבה של ההסדר המוצע הוא חובת העמידה ברף השנתי המינימלי לגיוס. בשונה מהסדרים קודמים, וכדי לחזק את האפקטיביות של החוק, נקבעו היעדים לשנים הראשונות בחקיקה ראשית ולא בהחלטת ממשלה. אי עמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס אמורה להביא, על פי המוצע, להפחתה בתקציב הישיבות ולשלילת הטבות אישיות.

על פי המוצע, הוועדה המייעצת תהא רשאית לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון, כי אי-הקמת מסלולי שירות מותאמים מצדיקה את הפחתת הרף המינימלי לגיוס. קביעה שכזו, מבטלת את קביעת המחוקק בהסדר ראשוני – כלומר, את קביעת המחוקק לעניין הרף המינימלי השנתי שנקבע בכל שנה. יתרה מזו, קביעה שכזו גם תבטל, באותה שנה לגיוס את המשמעויות היישומיות של אי העמידה ביעד הגיוס על פי קביעת המחוקק. כלומר, היא תבטל את מנגנוני הפחתת התמיכה בישיבות ואת מנגנוני שלילת ההטבות האישיות לאותה שנה.

לעמדתנו, מתן סמכות לוועדה המייעצת לשנות את יעדי הגיוס שנקבעו בחקיקה ראשית או מתן אפשרות לקביעה בדיעבד כי אי עמידה בהם הייתה מוצדקת בשנת גיוס מסוימת, עלולה להפוך את ההסדר לחסר תוקף מעשי.

ג. על הקשרה של הוועדה המייעצת לסעיף 10 להצעת החוק: סמכות הוועדה המייעצת לקביעתה האפשרית של אי העמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס, יכולה להשפיע גם על מנגנון הארכת החוק המאפשר את הארכתו אם הייתה עמידה ב- 95% מיעדי הגיוס במשך ארבע מתוך שש שנים.

אם על פי המוצע, הוועדה המייעצת יכולה להפחית את הרף המינימלי בכל שנה שבה לא עמדו ביעדים, הרי שעלול הדבר "לייצר" מצג מלאכותי של עמידה ביעדים המאפשר את הארכת החוק במנגנון המוצע שבסעיף 10, שוב ושוב. בכך ישנו קושי מהותי נוסף, המצטרף לקשיים שפורטו לעיל.



הכנסת הלשכה המשפטית

24. לאור כל האמור לעיל, לעמדתנו, סמכות הוועדה המייעצת לקבוע בשנת גיוס מסוימת יעד אחר לגיוס, בשל כך כי צה"ל לא עמד בחובותיו להקמת מסלולים המותאמים לאורחות חייהם של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים, מאיינת את הניסיון לעצב הסדר הכולל מנגנונים שתכליתם צמצום אי השוויון בגיוס לשירות סדיר. על כן הקניית סמכות זו לוועדה המייעצת עלולה לעלות לכדי פגם שורשי. יחד עם זאת, הקמת הוועדה המייעצת היא חיונית להבטחת מוכנותו של צה"ל לקליטת בוגרי מוסדות החינוך החרדי, בהיותה מנגנון בקרה ופיקוח הכרחי.

אנו זמינים לכל שאלה

בכבוד רב,

צוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון