

הייעצת המשפטית
לועדת החוץ והביטחון

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

- סקירה מס' 15 -

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

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

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

לאור הקשר הדברים נתיחס בסקירה זו להקשר שבין סעיפים 26כו ו-26כו' לבין הסדרים נוספים המוצעים בהצעת החוק:

- סעיף 26יג שענינו הרף המינימלי השנתי לגיוס לשירות סדיר ולשירות אזרחי ביטחוני (ראו סקירה שמנית מיום 26.12.2025);
- לסעיף 26טו הפחחת תמייהה בישיבות בשל אי עמידה ברף המינימלי לגיוס (ראו סקירה מס' 9 מיום 27.12.2025);
- סעיפים 26זט' עד 26זט' 4 שענינו שילילת 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 מותאמים לשירות סדיר של בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים (ראו סקירה מס' 12 מיום 7 בינואר 2026);
- סעיף 10 להצעת החוק, המבקש לעגן את מגנון הארכת ההסדר המוצע בהצעת החוק.

פרק

2. כזכור, בפרש התנוועה לאיכות השלטון (בג"ץ 14/1877) בעניין ביטולו של פרק ג', קבעה הנשיאת דאז נאור, כי אחד הבעיות שהביאו לביטולו של ההסדר נבע מהעובדה כי חובת הגיוס של אותם תלמידי



**הכנסת
הلجنة המשפטית**

ישיבות תליה באופן כמעט בלעדיו ברכונו של שר הביטחון, כך שהדבר עלול להוביל לאין חובת הגיוס ולהעביר את מרכזו הכספי והשליטה של יישום החוק לידיו של השר.

בקשר זה קבעה הנשיאה דאז נאור כי:

”**יש לתהות האם אין בכך, הלכה למעשה, כדי להציגנו שנים רבות אחודנית, לתקופה שבה מדיניות הפטור מגויס של תלמידי היישוב נקבעה על ידי הרשות המבצעת. ביזע, כבר בפסק הדין בפרשת רוביינשטיין, שנitin ב-2000, נקבע כי שאלת גויסם של תלמידי היישוב החרדים הינה בז' מהחייבת הכרעה באמצעות ”הסדר ראשוני”, המונגן בחקיקה הראשית של הכנסת וכי לא די בהחלטה של הרשות המבצעת. כזכור, בעקבות פסק הדין באותה פרשה נחקק מלכתחילה חוק דחיתת השירות שבസופו של דבר הוכרז בימי חוקתי בין השאר בשל שיקול הדעת הרחב שנמסר בו לשר הביטחון. הנה כי כן, הסדר הגויס החדש צועד בתלם של קוזמיינו ואני מרפא בשל חוויג ונשנה זה שנפסק כי הוא מהווע “פגס גנטוי” בחוק. כפועל יוצא לכך, נפוגמת לא רק היכולת להשיג את התכליות של קידום השוויון אלא גם מטעורך ספק יוכל האם מושגת התכליות של עיגנוו בחוק של הסדר גויסם של תלמידי היישוב, כנדרש על פי פרשת רוביינשטיין (פסקה 64 לפסק דין, ההדגשות שלנו ואין במקור).**

3. גם בפרשת רסלר השני (בג”ץ 6298/07) שעסק בהסדר לפי חוק דחיתת שירות לתלמידי ישיבות שתורთם אומנותם, ציינה השופטת בייניש כי בחוק נפל ”פוגס גנטוי”, וכי הוא הפק ”לכלី להנחתת המצב שהיה קיים עובר לחיקתו” (פסקה 61 לפסק דין של השופטת בייניש). וכך נאמר שם:

המסקנה המתבקשת, לאחר הבדיקה המקיפה של הנתונים ביחס למסלולים השונים שהותו בחוק – כל אחד בפני עצמו וכולם במצטבר – כי האמצעים שנקבעו בחוק לא הנשיימו ואינם עשויים להגשים את תכליותיו ברמת הסתירות ממשית. יישום החוק במהלך תקופת הניסיון הממושכת שניתנה עד כה מצביע על כך **שקיימות בחוק חסמים אינהרנטיים המשפיעים השפעה ניכרת על האפשרות ליישמו**, עד כדי פגיעה ביכולת להגשים את תכליותיו. חסמים אלה מונעים הגשמה של תכליות החוק ום אילו היו הרשוויות המופקדות על יישומו שוקדות על מלאכתן – דבר שלא נעשה במידה מספקת ממש כל שנות קיומו של החוק בספר החוקים שלנו. בחולף תשע שנים היה על המדינה להצביע על הגשמה ניכרת של כל תכליות החוק במשולב, ואין להסתפק עוד במגמות או בתהליכי לשינוי, חשובים ככל שייה...” (פסקה 56 לפסק דין של השופטת בייניש, ההדגשות אין במקור).

4. קביעת בית המשפט בשעתו, הדגישה כי החוק עצמו כלל מנוגנים שכלו 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 הרשוויות במימוש החוק לאורך השני, מונעים את השגת מטרותיו באופן אינהרנטי. הדבר נובע לא רק מאוזלת ידיהם של הרשוויות ביצוע החוק, אלא מפגם שורשי בחוק המונע את השגת מטרותיו.

5. להבנתנו, קביעת בית המשפט, ככל שהיא מותייחסת להיעדר מענה מצד הרשות לארך שנים, היא העומדת בבסיס הצעה להקים ועדת מייעצת. תכליתה של הוועדה לשמש ככלי מבקר וمفקח נועד להבטיח את מוכנותה זה"ל לקליטת בוגרי מוסדות החינוך החרדיים ולאთר ולמנוע את החסמים שאפיינו את יישום החוק בעבר.

נעביר עתה לפירוט ההסדרים :

הוועדה המייעצת (סעיף 26כו)

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

הרכב הוועדה:

7. בראש הוועדה עומד קצין בדרגת אלוף בדים שימונה על ידי הרמטכ"ל. לצדיו 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 בדים לפחות, המקיים אורח חיים חרדי והינו בוגר ישיבה או מוסד חינוך חרדי. עוד מוצע לכלול בהרכב הוועדה, דיין בדים מבית הדין הרבני הגדול, שימונה על ידי הרמטכ"ל, בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול.

תפקידיו הוועדה:

8. תחומי האחריות של הוועדה : החל מפיקוח מערכתי הדוק על היררכות זה"ל והקמת מסלולי שירות מותאמים לבוגרי מוסדות החינוך החרדיים, עבור בבחינה מדוקדקת של נתוני הגיוס בפועל בכל שנות גיוס ואימונות נתוני זה"ל בדבר מספר המיעודים לגיוס, וכלה בתפקודה של הוועדה כתובבת מקצועית למtan מענה לצורכי הפרט. הכל, במטרה להבטיח כי תנאי השירות בפועל תואימים את צורכייהם הייחודיים של בוגרים אלה.

שילוב זה, שבין פיקוח על הכנה התשתיות המתאימות בראייה צופה פני עתיד, לבין הדאגה לתנאי החיליל בקצה, נועד להבטיח כי זה"ל נערך כראוי לקליטת בוגרי מוסדות החינוך 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 חיים של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים, ולהרחבת מסלולים כאמור, בשים לב לרף המינימלי לגיוס בכל שנות גיוס, המפורטים בסעיף 26כג, וזאת במטרה להבטיח את העמידה בהם.
10. על מנת לוודא כי צה"ל יעמוד במשימותו להכשיר מסלולים מותאמים לקליטת בוגרי מוסדות חינוך חרדים, על הוועדה לבחון את התוכניות 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 התוכניות 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 ולועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אחת לששה חודשים, דו"ח המפרט את מצאי 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 התשתייתית של המסלולים לקליטת בוגרי מוסדות חינוך חרדים. ראש המטה הכללי יקיים דיון אחד לחצי שנה בפורים המטה הכללי בمسקנות 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 להפחחתת התקציב הישיבות ושלילת הטבות האישיות במקרה של אי עמידה ביעדים), והצורך המובהק במניעת טעויות (ראו דו"ח צוות הבדיקה בנושא נתונים גיוס חרדים לצה"ל (דו"ח נומה)), מוצע להחיל מגנוון בקרה הדוקים במיוחד. משכך, הוטל על הוועדה המייעצת תפקיד מפתח: אימונות ובחינת נתונים הגיוס של בוגרי מוסדות החינוך חרדיים. 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 סדר, לוחמים ותומכי לחימה (סעיף קטן (ד)).

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

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



הכנסת
הלשכה המשפטית

הנדרש לה, בעניין מספר המתגיסים, לרבות נתוני גיוס, תוצרתי ביקורת של משרד הביטחון ומשרד החינוך ותוכניות עבודה צה"ליות, וכן כל מידע אחר שנדרש לשם ביצוע תפקידיה ובלבך שמשירת המידע תבוצע בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

ג. מענה לפרט

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

על הקשו של הסעיף להודעת שר הביטחון על מספר המתגיסים בפועל (סעיף 26ich)

16. עם קבלת נתוני הגיוס מהוועדה המיעצת (כאמור בסעיף 13 לעיל), יודיעו שר הביטחון לממשלה ולועדת החוץ והביטחון, על מספר המתגיסים לשירות סדיר מקרב בוגרי מוסדות החינוך החרדיים באותה שנה גיוס, ויפרנס על כך הודעה ברשותם.

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

17. בהתאם להסדר המוצע בסעיף 26כו, הועודה תהא רשאית לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כי בשנת גיוס מסוימת לא עמד צבא הגנה לישראל בהוראות סעיף 26cg לעניין הקמת מסלולי שירות המותאמים לאורחות חיים של בוגרי מוסדות החינוך חרדים, ולהרחבת מסלולים בהתאם ליעד השנתי של אותה שנה; **במקרה בו קבועה הוועדה כאמור, היא מוסמכת לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, את הרף המינימלי השנתי לגיוס באותה שנת גיוס.**

משמעות הדברים כי הועדה המיעצת תהא רשאית לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, **עד חלופי, אם היא קבועה כי בשנת גיוס מסוימת לא מילא צה"ל את חובותיו לפי סעיף 26cg, לעניין הקמת מסלולי שירות המותאמים לאורחות חיים של בוגרי מוסדות חינוך חרדים והרחבתם בהתאם ליעדים השנתיים.**

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

18. נציין כאן את הקשו 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 שישעור העמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס עד 95% לפחות ארבע מתוך שש שנות הגיוס שקדמו להארכה (דיוון במנגנון זה ייערך בנפרד).

הערות הצעות המשפט

19. **לענין סעיף 26בו המוצע - תפקידה של הוועדה:** לעומת זאת, קביעת בית המשפט בפרש רסלר השני, (בג"ץ 6298/07) מלמדת כי ישנו צורך לעגן מנגנוןים אשר יבטיחו את יישומו של החוק. כפועל יוצא מכך, לעומת זאת, 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 ובחינת הפחתת תקציב הישיבות ושלילת הטבות אישיות – קיימת חשיבות יתרה לקיום מנגנון פיקוח חיצוני על נתוני צה"ל. בקרה של ועדת חיצונית תבטיח כי הנתונים אינם נשענים על דיווח עצמי פנים צה"ל בלבד, אלא כפופים לביקורת אובייקטיבית.
21. **לענין סעיף 26בו המוצע - הרכב הוועדה:** כפי שצוין, בהחלטה החוק מוצע למנות דין בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול חבר הוועדה. ההצעה למנות דין כחבר ועדת 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 דין לוועדות סטטוטוריות מוגבל למינוי דין ובחירת הרבניים הראשיים כדוגמת ועדת הבחירות למועצת הרבנות הראשית או הוועדה למינוי דין¹.
22. לאור האמור לעיל, לעומת זאת, הכללת דין בדימוס של בית הדין הרבני הגדול, שימושה על ידי הרמטכ"ל בהמלצת נשיא בית הדין הרבני הגדול, היא חריגת ועל כן המלצה זו היא להוסיף נצח נספּ, במקום הדין, שהוא קצין בכיר נספּ בוגר ישיבה או מוסד חינוך חרדי שיש לו רקע מתאים ומקיים אורח חיים חרדי (2 נציגים).

23. **לענין סעיף 26כו – השלכות היחסור המוצע בסעיף 26כו על הסדרים נוספים בהצעת החוק כמפורט להלן:**

א. הקשר שבין סמכות הוועדה לקבוע יעד אחר לגיוס לבני אי חלוקה משנה של יודי 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. לעומת זאת, יכולתו של צה"ל להקים מסלולים מותאמים כרוכה בקשר הדוק לצורך בחלוקת פנימית של רף המינימלי השנתי לגיוס.

¹ לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, ועדת הבחירות למועצת הרבנות הראשית היא בת חמישה חברים כולל יו"ר ראש שהוא שופט או דין (או בדימוס) שממנה שר הדתות. לפי חוק הדיינים, התשטי"ו-1955, הוועדה המmana לבחירת דיינים כולל דיינים מכחנים (שני הרבנים הראשיים ושני דיינים מבית הדין הגדול).

חלוקת זו, כפי שהוצגה על ידי צה"ל, היא חיונית שכן היא תאפשר לצבע לתקן ולפתח מסלולים העונים על צרכי צה"ל, דבר שיאפשר לו לעמוד בחובותיו על פי הצעת החוק להתקנת מסלולים אלו לאורחות חיים של בוגרי מוסדות החינוך החדרדים (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 יכולת להיערך מראש ולהקים את התשתיות הנדרשות לפי מחויבויותיו שבסעיף 26cg המוצע.

ב. על יכולת הוועדה לקבוע את יודי הגיוס בשנת גיוס מסוימת בשל אי התקנת מסלולים למול קביעת

יעדים בחקיקה ראשית:

כפי שציינו 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 בחיקקה ראשית ולא בחילתת ממשלה. אי עמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס אמורה להביא, על פי המוצע, להפחיתה בתקציב היישבות ולשילות הطيبות 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 – ככלומר, את קביעת המחוקק לעניין הרף המינימלי השנתי שנקבעה בכל שנה. יתרה מזו, קביעה שכזו גם תבטל, באותה שנות לגיוס את המשמעויות היישומיות של אי העמידה ביעד הגיוס על פי קביעת המחוקק. ככלומר, היא תבטל את מנוגני הפחיתה התמיכה בישיבות ואת מנוגני שלילת הطيبות האישיות לאותה שנה.

לעמדתנו, מתן סמכות לוועדה המייעצת לשנות את יודי הגיוס שנקבעו בחקיקה ראשית או מתן אפשרות לקביעת 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 מנוגן הארכת החוק המאפשר את הארכתו אם הייתה עמידה ב- 95% מיעדי הגיוס במשך ארבע 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 במנוגן המוצע שבסעיף 10, שוב ושוב. בכך ישנו קושי מהותי נוסף, המctrף לבעיות שפורטו לעיל.



הכנסת
הלשכה המשפטית

24. לאור כל האמור לעיל, לעומת זאת, סמכות הוועדה המיעצת לקבע בשנת גיוס מסוימת יעד אחר לגיוס, בשל כך כי זה לא עמד בחובותיו להקמת מוסלולים המותאימים לאורחות חיים של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים, מאיינת את הניסיון לעצב הסדר הכללי מגנונים שתכליתם מצויים אי השווין בגיוס לשירות סדיר. על כן הكنيית סמכות זו לוועדה המיעצת עלולה לעלות לכדי פגש שורשי. יחד עם זאת, הקמת הוועדה המיעצת היא חיונית להבטחת מוכנותו של זהה"ל לקליטת בוגרי מוסדות החינוך החרדי, בהיותה מגנونة בקרה ופיקוח הכרחי.

אנו זמינים לכל שאלה

בכבוד רב,

צוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון