



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

**היועצת המשפטית
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, ו' בטבת התשפ"ו
26 בדצמבר 2025

סקירה שמינית

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

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

1. לקראת הדיון שיתקיים ביום ראשון, ח' בטבת התשפ"ו (28 בדצמבר 2025), בו עתידה הוועדה לקיים דיון נוסף בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022, מוגשת לכם סקירה משפטית באחת מסוגיות הליבה המצויות בהצעת והיא סוגיית הרף המינימלי השנתי לגיוס (בסקירה זו - "יעדי גיוס" או "היעדים").

2. לסקירה זו שלושה חלקים:

בחלק הראשון: נתייחס בתמציתיות לשאלה העקרונית – האם מנגנון של קביעת רף מינימלי שנתי לגיוס הינו מנגנון פסול מלכתחילה, כך שלא ניתן לקבוע הסדר לציבור החרדי המתבסס על מנגנון של דחיית גיוס או האם ניתן לקבוע הסדר המתבסס על מנגנון יעדי גיוס, ובחינת ההסדר תיערך על מכלול הסעיפים הכלולים בו.

בחלק השני: נציג את ההסדרים המוצעים בהצעת החוק בעניין יעדי הגיוס.

בחלק השלישי: נבחן את ההסדרים המוצעים בהצעת החוק בעניין יעדי הגיוס המוצעים.

3. סקירה זו תתמקד בסעיפים אלו:

(1) סעיף 26יב – לעניין ההגדרות "מתגייס בפועל", "רף מינימלי שנתי לגיוס", "שנת גיוס" ו"שנת הגיוס הראשונה".

(2) סעיף 26יג – הרף המינימלי השנתי לשירות סדיר ולשירות אזרחי-ביטחוני.

(3) סעיף 26יד – מידע סטטיסטי לעניין שיעור הגידול באוכלוסייה החרדית.



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

א. חלק ראשון: על ההיבט העקרוני בשאלת קביעת רף מינימלי שנתי לגיוס - האם נקבע בפרשת התנועה לאיכות השלטון (2017) כי מנגנון קביעת יעדים הוא פסול מעיקרו?

4. לאורך השנים, החל משנת 2011, יעדי הגיוס לחברה החרדית הוסדרו במסגרת החלטות ממשלה שונות. מנגנון המבוסס על יעדי הגיוס נכלל לראשונה בחקיקה משנת 2014 במסגרת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014, לצד עדכון החלטות הממשלה בעניין גובה יעדים אשר ליוו את החקיקה. לאחר פסילתו של פרק ג'1, בשנת 2017, הוצעו הצעות חוק ממשלתיות, בשנת 2018 ובשנת 2022, שהתבססו גם הן על מנגנון היעדים.

5. אחת משאלות היסוד שעולות תדיר בדיוני הוועדה, המתקיימים בהצעת החוק, היא האם **עצם** קביעת מודל המתייחס ליעדי גיוס פסולה מיסודה, ללא קשר לשאלות לגבי גובהם של היעדים, האם אלו כוללים יעדים לשירות סדיר או מאפשרים השתלבות בשירות אזרחי ביטחוני, ואף וללא קשר לבחינת השלכות בשל אי עמידה בהם.

6. טענה זו נשענת על ההנחה כי מנגנון היעדים, הוא הסדר המכוון **לקהילה** כולה להבדיל מהסדר המכוון **לפרטים**. כך, למעשה, תלמידי ישיבה ובוגרי מוסדות חינוך חרדיים, להבדיל מיתר האוכלוסייה, רשאים לבחור האם להתגייס לשירות סדיר (או לשירות אזרחי-ביטחוני כמוצע בהצעת החוק) ועל כן הוא אינו מצוי במתחם החוקתיות, שכן הוא פוגע בשוויון, ויש לפסול אותו מראש.

שאלה זו היא עקרונית וחשובה משום שמתן מענה חיובי לגביה מיתר אפריורית את בחינתם של יתר מנגנוני הצעת החוק, כדוגמת מנגנון שלילת ההטבות, גובה היעדים, אפקטיביות ההשלכות הכלכליות המוסדיות והאישיות בשל אי עמידה בהם, האם ההסדר הוא הוראה קבועה אם לא ועוד.

עמדה זו, **שעצם** קביעת מודל המתייחס ליעדי גיוס פסולה מיסודה, נשענת גם על ההנחה כי מנגנון היעדים נכשל לאורך השנים בהם נוסה.

7. **לעמדתנו**, לא נפסק שההסדר נכשל רק מעצם הכללת מנגנון היעדים אלא **בשל ההסדרים שנקבעו בתיקון 19 ובתיקון 21** – ועל כך מציינת הנשיאה נאור:

הנה כי כן, הסדר הגיוס החדש לוקה ברצף של כשלים מובנים ואינהרנטיים שהם בבחינת "פגמים גנטיים" היוצרים לשורש ההסדר. מבין הכשלים, ראוי לציין במיוחד את העובדה שההסדר נותר וולונטארי לחלוטין.... גם בתקופת ההסתגלות השנייה, שבה קיים לכאורה אלמנט מחייב, ההסדר נתון במידה רבה לשיקול דעתו של שר הביטחון. הכשל החמור ביותר נעוץ בזמניותו של הסדר הגיוס החדש,



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

שבהגדרה אינו מגדיר את יעדי הקבע שאליהם יש להגיע בסוף התהליך (פסקה 97 לפסק דינה, ההדגשה שלנו ואינה במקור).

8. בנוסף, הנשיאה דאז נאור ציינה, בהתייחס ליעדי הגיוס שהוצעו בפרק ג'1 שנפסל, שאלה ממלאים חסר שהיה בפרשת רסלר (שדן בהסדר בחוק טל) וכך היא ציינה שם:

"הסדר הגיוס החדש מספק מענה מסוים לחלק מהכשלים שעליהם הצביע בית משפט זה בפרשת רסלר בנוסף לכך, בהמשך להערות בית משפט זה בפרשת רסלר, נקבעו בהסדר הגיוס החדש יעדים מדידים בדמות "מכסה" של תלמידי ישיבות שלכאורה יידרשו להתגייס לצבא או לשירות הלאומי-אזרחי מדי שנה" (פסקה 57 לפסק דינה).

9. לעומת זו, באותה פרשה ציינה הנשיאה דאז נאור כי:

"מנגנון "מכסות" הגיוס מעורר אף הוא שאלות תיאורטיות ומעשיות כבדות משקל שעשויות להצדיק חשיבה מחודשת על מודל זה. על פני הדברים, המנגנון שלפיו אדם אחד מתגייס "במקום" אדם אחר כרוך בפגיעה משמעותית בזכויות אדם חוקתיות וחותר תחת רעיון הערבות ההדדית שמונח בבסיס חובת הגיוס. יתרה מכך, עצם השימוש ב"מכסות" בהקשרים כגון אלה צורם ומעורר אי-נוחות רבה, והדברים ברורים". (פסקה 99 לפסק דינה) (ההדגשות שלנו ואינן במקור).

10. השופט עמית ציין באותה פרשה וביחס לפרק ג'1 שנפסל כי:

"החוק פוגע קשות בזכות לשוויון, בצדק ובהגינות שהם שם נרדף לעקרון השוויון. החוק מפלה בין אדם לאדם, בין דם לדם ובין דמים לדמים. לצערי החרדי יש אפשרות שלא להתגייס כלל אם נתמלאה המכסה, יש לו אפשרות לדחות את גיוסו והוא יכול לבחור בשירות אזרחי חלף השירות הצבאי". (פסקה 2 לפסק דינו, ההדגשות שלנו ואינן במקור).

11. השופט מלצר באותה פרשה ציין לאור חוק יסוד: הצבא הקובע כי צה"ל הוא צבאה של המדינה והמדינה היא מדינה יהודית ודמוקרטית:

מתבקש שוויון בחובות השירות וכן איסור הפליה בדחיות השירות ובפטורים (אלא אם כן יש בנמצא אבחנות ענייניות, סבירות ומידתיות)... (ולכן) פטור קולקטיבי הניתן לקבוצת אוכלוסייה מסוימת, ומקנה, או שולל פטור אינדיבידואלי (שהוא גם מותנה בהתקיימות התנאים למימוש הפטור הקולקטיבי), הכל כפי שחוקק בתיקון 21, הוא איפוא פסול, מעבר לכך שאין הוא



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

עומד בדרישת המידתיות, כפי שיובהר עוד להלן. באותה פרשה ציין כי "חקיקה עתידית תצטרך "לקבוע מדדים מוסכמים וחד-ערכיים, שיאפשרו לבדוק את 'מבחן התוצאה' – להשגת תכליותיו המוצהרות של הסדר הפטורי" (פסקה 4 לפסק דינו, ההדגשות שלנו ואינן במקור).

12. השופט הנדל באותה פרשה מציין כי "התפתחות חשובה נוספת היא המשקל הנורמטיבי שניתן ליעדי הגיוס :

"... תכליתו של הסדר הפטורי ראויה, והוראותיו הכלליות אף יוצרות רושם של התקדמות לעבר שוויון בנטל. אולם, ירידה לפרטיהן מלמדת – כפי שמעידים גם הנתונים העובדתיים שהציגה וניתחה חברתי הנשיאה ... כי מדובר בסוג של אחיזת עיניים..." (פסקה 5 לפסק דינו).

13. ואולם, השופט סולברג ציין כי :

"... ככל שייקבע כי עצם המנגנון של יעדי גיוס מצוי במתחם החוקתיות, שאלה אשר לא נבחנה וממילא גם לא הוכרעה בפסק דין זה – אין בהעדר הכפייה משום ניתוק הקשר הרציונלי שבין ההסדר לבין תכליותיו" (פסקה 16 לפסק דינו, ההדגשות שלנו ואינן במקור).

14. לעמדתנו פסקי הדין שדנו בהסדרי הגיוס לאורך השנים נותנים מענה חלקי ולא מלא לשאלה עקרונית וחשובה זו, ומדברי השופטים בפרשת התנועה לאיכות השלטון, המפורטים לעיל, עולה כי מנגנון היעדים מעלה שאלות מורכבות ובכלל זה האפשרות הניתנת לפרט החרדי לדחות את שירותו ואף את האפשרות המעשית לא לשרת בשל עמידה ביעדי הגיוס. מן העבר השני, פסקי הדין הכירו גם ביתרונותיו של מנגנון זה, בין היתר, בכך כי עצם קביעת יעדים מדידים מאפשרת להתייחס להשגת "מבחן תוצאה" כלשהו.

15. משכך, לעמדתנו, לא ניתן לומר מראש, כי לא ניתן להציע הסדר המתבסס על מנגנון של יעדי גיוס וזאת, למרות הקשיים הלא מבוטלים שמנגנון זה מעלה. קשיים אלו מתייחסים בעיקר לפגיעה בשוויון, הנובעת ממתן האפשרות ויצירת התנאים לדחות השירות ואף לפטור מחובת השירות לחלק מהפרטים "במקום" מי שהתגייס, כפי שהוצג לעיל.

16. על כן, לעמדתנו, מאחר ולא ניתן לשלול מראש את עצם האפשרות לכלול מנגנונים אלה בהסדר המתגבש, הבחינה צריכה להתמקד בשאלה האם ההסדרים המוצעים בהצעת החוק אכן יכולים להגשים את התכליות שבסעיף המטרה, ובראשה קידום התכלית של צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר.



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

17. בחינה זו צריכה להתייחס בין היתר, להיקף שיקול דעתו של שר הביטחון להמשיך ולתת דחיית שירות כאשר אין עמידה ביעדים, לבחינת הרף המינימלי לכל שנת גיוס, לצד מנגנונים נוספים כדוגמת בחינת מנגנון שלילת ההטבות. זאת, בדגש על הגשמתם של אלו, לרבות התייחסות לשינוי הנסיבות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ולצרכים הביטחוניים בעת הזו, כפי שנסקרו על ידי מערכת הביטחון וכתוצאה מכך הצורך בהגדלת מספר המשרתים בכלל ובתפקידי לחימה בפרט.

ב. חלק שני: קביעת הרף המינימלי לשירות סדיר בהצעת החוק – פירוט ההסדרים המוצעים בהצעת החוק

18. סימן ג' להצעת חוק מבקש לקבוע הוראות, בין היתר, בעניין הרף המינימלי השנתי לגיוס, בדיקת העמידה ברף המינימלי השנתי לגיוס, וההשלכות בשל אי העמידה בהם (מנגנוני שלילת ההטבות המוצעים בהצעת החוק שיידונו בהמשך).

19. כמו כן, בסעיף 26 יג מוצע לקבוע כי הממשלה תפעל לגיוס לשירות סדיר ולשירות אזורי-ביטחוני, בהתאם לרף המינימלי השנתי לגיוס במנגנון לפיו ייקבע רף מינימלי שנתי לגיוס – הכולל שירות סדיר ומאפשר שירות אזורי ביטחוני (ראו בהמשך) בחקיקה ראשית למספר השנים הקרובות. וזאת, באופן הבא:

- בשנת הגיוס הראשונה שהיא תקופה בת כשנה וחצי, כלומר, מיום חקיקתו של החוק ועד ליום 30 ביוני 2027 – הרף המינימלי השנתי לגיוס לא יפחת מ-8,160.
- בשנת הגיוס השנייה שהיא התקופה מיום 1 ביולי 2027 ועד ליום 30 ביוני 2028 – הרף המינימלי השנתי לגיוס לא יפחת מ-6,840.
- בשנת הגיוס השלישית שהיא התקופה מיום 1 ביולי 2028 ועד ל-30 ביוני 2029 – הרף המינימלי השנתי לגיוס לא יפחת מ-7,920.
- בשנת הגיוס הרביעית שהיא התקופה מיום 1 ביולי 2029 ועד ל-30 ביוני 2030 – הרף המינימלי השנתי לגיוס לא יפחת מ-8,500.
- בשנת הגיוס החמישית שהיא התקופה מיום 1 ביולי 2030 ועד ליום 30 ביוני 2031 – הרף המינימלי השנתי לגיוס לא יפחת מ-50% ממחזור הגיוס השנתי של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים – הכוונה היא כי הרף המינימלי השנתי לגיוס בשנה זו יהיה לפחות 50% משנתון בני ה-18 המתגייסים באותה שנה.
- בשנת הגיוס השישית שהיא התקופה מיום 1 ביולי 2031 ועד ליום 30 ביוני 2032 ואילך יעדי הגיוס ייקבעו בצו שר הביטחון, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שלא

יפחת מ - 50% משנתון בני ה-18 המתגייסים באותה שנת גיוס ובאופן שיביא בחשבון את הגידול בהיקף הגיוס של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשנות הגיוס הקודמות.

20. בהקשר זה, מוצע לקבוע, בסעיף 26ד המוצע, כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפרסם מידי שנה סטטיסטיקה המתייחסת לשיעור הגידול הסטטיסטי לגברים בגילאי 18 עד 26 – מידע זה יימסר לשר הביטחון וזאת על מנת שישמש ככלי עזר לקביעת יעדי הגיוס בהמשך.

21. בנוסף, סעיף 26(ב) המוצע בהצעת החוק, מאפשר לכלול ביעדים אלו גם את מי ששירת בשירות אזרחי ביטחוני במתכונת המוצעת בהצעת החוק (קרי, במשטרת ישראל ביחידות שעיקר תכליתן היא הגנה על ביטחון המדינה ותושביה ובשירות בתי הסוהר), בשיעור שלא יעלה על 10% מן הרף המינימלי השנתי לגיוס שנקבע בכל שנת גיוס (ראו סקירת הצוות המשפטי בעניין מיום 8 בדצמבר 2025).

22. נעבור כעת להערוותנו בעניין הסדר יעדי הגיוס הפרטני המוצע שתואר לעיל:

ג. חלק שלישי: יעדי הגיוס – בחינת גובה הרף המינימלי לגיוס וההסדרים המפורטים שבהצעת החוק:

23. לעניין גובה היעדים: בדיוני הוועדה שנערכו בהצעת החוק, עלה כי "פוטנציאל הגיוס" כלומר, מספרם של בוגרי מוסדות החינוך החרדיים מגילאי 18 עד גיל 26 ("הבריכה"), הוא בין 80,000 ל-100,000.

24. בדיוני הוועדה עלה כי גודל שנתון גיוס גיל 18 בשנת 2024 עומד על בין 14,000 ל-15,000 וצפוי לעמוד בשנת 2030, על כ-18,000¹. יש להביא בחשבון כי נוסחת היעד מתייחסת לאחוז מסוים מקרב המחזור בעוד היכללות ביעד מתאפשרת לכלל "דחויי השירות באותה שנה" ("הבריכה").

גובה היעדים המוצע יגיע בשנת הגיוס החמישית לשיעור של 50% מגודל המחזור, אך אלו, יהיו שיעור נמוך מאוד מפוטנציאל הגיוס גם בעוד כחמש שנים (וזאת להבנתנו, גם אם לוקחים בחשבון את ההקטנה הצפויה בפוטנציאל הגיוס ("הבריכה" בעוד כחמש שנים).

¹ ראה הצגת ד"ר אחמד חליחל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדיון הוועדה מיום 23.4.2025 (15,000). ראו גם "מספרם הצפוי של גברים חרדים בני ה-18 בשנים 2025-2030 של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 27.10.2025 (14,035 לשנת 2025).



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

25. משכך, ולעמדתנו, יש בנתונים כדי להעלות ספק ביכולת להגשמת התכליות שבסעיף המטרה, ובראשה קידום התכלית של צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר ועל כן יש לבחון שינוי במנגנון יעדי הגיוס – הן בגובה היעד והן בהוראות שיבטיחו שיעור עלייה מתמדת ביעד בכל שנה, שיתרום להגשמתן של תכליות אלה, כפי שנציע, בין היתר, להלן:

א. בעניין חלוקת היעדים: בדיוני הוועדה עלה מפי גורמי הצבא כי קביעתו של יעד גיוס כמספר כולל בלבד, ללא חלוקה משנית המתייחסת לשנתוני הגיוס, תקשה, להבנתנו, על צה"ל לתכנן את סד"כ כוח האדם הצה"לי בשנים הבאות. יש להביא בחשבון כי בהמשך הצעת החוק מוטלת, על פי המוצע, חובה על צה"ל לפעול להקמת מסלולים יחודיים מותאמים לאוכלוסייה זו (סעיפים 26כג ו-26כה).

לאור האמור, לעמדתנו, על הוועדה להביא בחשבון את מכלול שיקולים אלו, ולבחון הכללת יעדי משנה למספר המתגייסים בפועל לפי שנתוני גיוס, או תוך התייחסות ללוחמים ותומכי לחימה. חלוקה מעין זו, או כל חלוקה אחרת שיציג הצבא על פי צרכיו, יכולה לתרום משמעותית לקידום התכלית של צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות סדיר. וזאת, בדגש על שינויי הנסיבות בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" והצורך בהגדלת מספר המשרתים בכלל ובתפקידי לחימה בפרט.

ב. שיעור היעד העומד על 50% – האם מדובר ביעד הסופי? בנוסף, לעמדתנו, למנגנון המוצע בהצעת החוק, לפיו היעד המוצע לאחר השנה החמישית לא יפחת מ-50%, יש להוסיף עיגון בחקיקה לשיעור העלייה ביעד. קביעת שיעור העלייה תבטיח כי יעדי הגיוס שנקבעו יביאו לצמצום משמעותי של אי השוויון ולא יותירו בשיעור קבוע של 50% מבני ה-18.

אנו זמינים לכל שאלה.

בכבוד רב,

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון



**הכנסת
הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון**

נספח א – טבלת הרף המינימלי לגיוס המוצע בהצעת החוק

<u>הרף המינימלי לגיוס המוצע בהצעת החוק</u>			
שנת גיוס	רף מינימלי שנתי לגיוס לשנת גיוס (יעדים)	רף מינימלי לשירות סדיר	שירות אזרחי – 10% מהיעד
שנת גיוס ראשונה: מיום כניסת החוק לתוקף ועד – ליום 30.6.2027	8160	7344	816
שנת גיוס שניה: – 1.7.2027 30.6.2028	6840	6156	684
שנת גיוס שלישית: – 1.7.2028 30.6.2029	7920	7128	792
שנת גיוס רביעית: – 1.7.2029 30.6.2030	8500	7650	850
שנת גיוס חמישית: – 1.7.2030 30.6.2031 לפחות 50% מהמחזור	8950	8055	895