



הכנסת הלשכה המשפטית

היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון

ירושלים, יח' בכסלו התשפ"ו
8 בדצמבר 2025

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 מחר, יום שלישי, י"ט בכסלו התשפ"ו (9 בדצמבר 2025), מוגשת סקירה לקראת דיון שייועד לנושא **השירות הלאומי-אזרחי**. הסקירה תתייחס לסעיפים הבאים:

- סעיף 26ג – הגדרת "שירות אזרחי-ביטחוני";
- סעיף 26ח – "שירות לאומי-ביטחוני";
- סעיף 26יג(ב) – "הרף המינימלי לשירות לאומי-ביטחוני";
- סעיף 11 להצעת החוק.

השירות הלאומי-אזרחי - המתכונת הקיימת כיום בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014

2. חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן – חוק שירות לאומי אזרחי) נחקק כהסדר משלים לתיקון 19 לחוק שירות ביטחון והוא עוסק במאפייני השירות הלאומי-אזרחי המיועד לתלמידי הישיבות אשר הופנו לשירות זה במסגרת פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון ומסדיר את שירותם של תלמידי הישיבות בשירות לאומי-אזרחי.

3. בשנת 2017 ניתנה פסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ התנועה לאיכות השלטון, שקבעה את בטלותו את פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון. בית המשפט נתן מספר ארכות לחקיקת הסדר חלופי, כשהאחרונה שבהן ניתנה עד ליום 30 ביוני 2023. משלא נחקק הסדר חלופי, וכן בשל העובדה כי הפרק ממילא עמד בתוקפו עד ה-30.06.2023 – פקע תוקפו של פרק ג' 1 במועד זה. עם פקיעתו של פרק ג' 1 פקע גם תוקפו של חוק שירות לאומי אזרחי.

התיקונים האחרונים לחוק שירות לאומי-אזרחי – תיקונים 4, 6, 7 ו-8

4. על מנת שלא ליצור ואקום בנוגע לאפשרות להשתלבות בשירות הלאומי-אזרחי, התקבל בכנסת בשנת 2023, תיקון לחוק שירות לאומי אזרחי (תיקון מס' 4) שאיפשר באופן זמני את המשך ההשתלבות בשירות לאומי-אזרחי, עד להסדרה כוללת של הנושא. לצורך זה, התנאים שנקבעו בתיקון מס' 4 הם כלל התנאים הבאים:

- א. קביעת גיל 21 כגיל מינימלי לכניסה לשירות לאומי-אזרחי.
- ב. ההשתלבות בשירות לאומי-אזרחי תהא רק בהתאם לבקשתו של המיועד לשירות ביטחון.
- ג. המלש"ב מחזיק בצו דחיית שירות שניתן לו לפי פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון לפני פקיעתו.
- ד. הפוקד אישר **לרשות לשירות לאומי-אזרחי** את בקשת המלש"ב לשרת בשירות לאומי-אזרחי לאחר שהרשות **פנתה לפוקד לצורך זה**.
5. לאורך השנים מאז התיקון, ובמשך שנתיים וחצי, אישרה הכנסת מספר פעמים הארכות להסדר זה. אך לאחרונה, ביום כ"ז בחשוון התשפ"ו (18 בנובמבר 2025) אישרה הכנסת, זו הפעם הרביעית, הארכה נוספת בארבעה חודשים. בכך, איפשרה את המשך השתלבותם של תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשירות לאומי-אזרחי, עד ליום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026).
6. לפיכך, כיום, הצטרפות לשירות לאומי-אזרחי אפשרית רק מגיל 21 ומעלה, בשני מסלולים אפשריים:
- א. **שירות אזרחי-ביטחוני** (בגופים ביטחוניים וגופי הצלה) – מסלול של 36 שעות שבועיות במשך שנתיים; מסלול זה מאפשר שירות בגופים הבאים:
- (1) יחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה;
 - (2) משטרת ישראל;
 - (3) שירות בתי הסוהר;
 - (4) הרשות הארצית לכבאות והצלה;
 - (5) הרשות להגנה על עדים;
 - (6) המשטרה הירוקה ואגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה;
 - (7) מגן דוד אדום;
 - (8) גופים בפריסה ארצית שעיקר עיסוקם בהצלת חיי אדם וגופים שעזרתם נדרשת באופן מיידי לזיהוי קרבתות אסון, שקבע השר, בצו, באישור הוועדה.
- ב. **שירות אזרחי-חברתי** (בגופים בעלי מטרות חברתיות) – מסלול של 30 שעות שבועיות במשך שנתיים או מסלול של 20 שעות שבועיות במשך 3 שנים.

סקירת המנגנונים שבהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה ביחס לשירות לאומי-אזרחי

7. הגדרת שירות אזרחי-ביטחוני, סעיפים 26ח, סעיף 26ג(ב) וסעיף 11 להצעת החוק:
- הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות) המונחת על שולחן הוועדה מבקשת להמשיך ולעגן את אפשרות השתלבותם של בוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשירות לאומי-אזרחי אך **במתכונת מצומצמת**. לפי המוצע בהצעת החוק, שירות לאומי-אזרחי יתאפשר, בכל תחום ובכל תפקיד, בחלק מן המסלולים הביטחוניים בלבד, והם:

- שירות ביחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה;
- שירות במשטרת ישראל;
- שירות בתי הסוהר.

הצעת החוק אף קובעת כי ניתן יהא להשתלב בשירות לאומי-ביטחוני החל מגיל 20, ולגבי נשואים – כבר מגיל 19 (להבדיל, מגיל 21 כיום).

8. ההשתלבות בשירות לאומי-ביטחוני תהא לבקשת המיועד לשירות ביטחון או לפי פניית הרשות לשירות לאומי-אזרחי אל הפוקד, וזאת, רק לאחר שהפוקד בחן את אפשרויות הצבתו של המיועד לשירות ביטחון בשירות סדיר. נזכיר בהקשר זה כי בפרק' ג'1 שבוטל לא הייתה אפשרות לפנייה ישירה אל הרשות לשירות לאומי אזרחי כך שהבקשה לשרת בשירות לאומי-אזרחי הוגשה דרך הפוקד בלבד.

9. הצעת החוק אף מבקשת לקבוע כי מיועד לשירות ביטחון שקיבל את אישור הפוקד להצבתו בשירות לאומי-ביטחוני יידחה שירותו לצורך ביצוע שירות לאומי-ביטחוני. עוד מוצע לקבוע כי לא יבוטל מעמדו עד לאישור הצבתו בשירות לאומי-ביטחוני. בנוסף מוצע לקבוע, כי אם לא הושלמה תקופת השירות בשירות לאומי-ביטחוני, הרי שייראו בתקופה זו כתקופה שבה ניתן צו דחיית שירות אשר פקע ביום הפסקת השירות. המשמעות היא שאם מיועד לשירות ביטחון הפסיק את שירותו בשירות אזרחי-ביטחוני, הרי שהוא מחויב בשירות סדיר (שהרי אין לו צו דחיית שירות בתוקף) מכוח הוראות הפרק.

10. בנוגע לרף המינימלי לשירות סדיר שנקבע במסגרת הצעת החוק מוצע לקבוע כי הוא יכלול את המשרתים בשירות לאומי-ביטחוני, ובלבד שלא יעלה על 10% מרף הגיוס המינימלי לאותה שנת גיוס.

על חלופת השירות הלאומי-אזרחי בפסק דין התנועה לאיכות השלטון (2017):

11. ביחס לשירות לאומי-האזרחי קבע בית המשפט בפסק דין **התנועה לאיכות השלטון (2017)** כי **"פגיעה נוספת בשוויון נגרמת בשל הקניית הסמכות להפנות תלמידי ישיבות לשירות הלאומי-אזרחי במקום לשירות צבאי"** וכך ציינה השופטת נאור בפסק הדין:

"טיבו של השירות הלאומי-אזרחי שונה בתכלית מהשירות הצבאי, בין אם עסקין בשירות אזרחי-חברתי **ובין אם בשירות אזרחי-ביטחוני** (שני מסלולי השירות שכוון חוק שירות לאומי-אזרחי). גם משכו של השירות האזרחי-ביטחוני הוא קצר משמעותית מהשירות הצבאי על פי ההסדרים שנקבעו בתיקון 19 ובחוק שירות לאומי-אזרחי" (פסקה 45). (ההדגשה שלנו ואינה במקור).

12. בהקשר זה ציינה הנשיאה דאז נאור ז"ל כי "העובדה שבפני תלמידי הישיבות נפתחו מסלולים חלופיים לשירות הצבאי, במסגרת השירות הלאומי-אזרחי, הנבדל ממנו בטיב השירות ובמשכו, ראויה לדיון כשלעצמה בעתיד".

על הקשרה של חלופה זו לצד סוגיות שבהן עסקה הוועדה בהקשר של "מלחמת חרבות ברזל":

13. השאלה בדבר הכללת האפשרות בהצעת החוק להשתלב בשירות לאומי-אזרחי, גם אם במתכונת המצומצמת המוצעת של שירות אזרחי-ביטחוני, צריכה להביא בחשבון את מכלול ההיבטים הביטחוניים בעת הנוכחית מאז ה-7 באוקטובר 2023 – בין היתר, הצרכים הביטחוניים המונחים לפתחו של הצבא ומחסור כח האדם בצה"ל. במסגרת זו, בקצירת האומר נציין כי על הוועדה ליתן דעתה ולהביא בחשבון את הצורך שהוצג בדיוני הוועדה על ידי צה"ל ב-12,000 חיילים מהם כ-7,000 לוחמים.

14. לצד אלו, יש להביא בחשבון כי על שולחנה של הוועדה מונחת לדיון הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 8 והוראת שעה) התשפ"ד-2024 שבה מוצע, בין היתר, להאריך את משך שירות החובה של יוצאי-צבא גברים ל-36 חודשים.

במסגרת דברי ההסבר להצעה זו נאמר כי "הארכת השירות הסדיר במסגרת הוראת השעה נדרשת באופן מיידי, לצורך עמידה ביעדי צה"ל ולצורך מתן מענה לצורכי הביטחון הקיימים. הערכת הצורך במשאבי כוח אדם עודכנה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 במבט צופה עתיד, ובהיבטי בניין כוח לנוכח צורכי הביטחון המיידיים מעבר לתקופת מלחמת "חרבות ברזל"; לעניין זה, ובהתייחס להצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) שילוב תלמידי ישיבות, התשפ"ב-2022, הנדונה בימים אלה בכנסת, ואשר מתייחסת לשילובם של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, הרי שגיוסם של תלמידי ישיבות כאמור, תהליך שמערכת הביטחון עמלה עליו בימים אלה, לא יספיק כדי לתת מענה לצרכים הביטחוניים המיידיים כאמור". עוד צוין שם כי **"שינוי בהיקף המתגייסים עשוי להשפיע בעתיד, תחת הנחות מסוימות, על יישום ההצעה ועל מספר החיילים שניתן יהיה לקצר את שירותם (כמוצע בהצעת החוק)".** משמע, ככל שהיקף המתגייסים יהיה גדול יותר, כך הדבר ישפיע על אורך השירות הסדיר של החיילים.

15. לבסוף נציין כי גם היום, קיימת כבר חלופה בחוק שירות ביטחון המאפשרת את שילובם של חיילים בשירות סדיר מחוץ לצבא. לאורך השנים נקבעו, בחוק שירות ביטחון הוראות שונות המסדירות את הצבתם של חיילים לשירות ביחידות מחוץ לצה"ל (ימ"לים) במסגרת שירות מוכר ובמסגרת מג"ב, משטרת ישראל (שח"ם) ועד לאחרונה גם בשב"ס (אפשרות זו בוטלה בפועל בדצמבר 2024).

16. כלומר, מצד אחד מבוקש בהצעת החוק לאפשר שירות אזרחי ביטחוני לבוגרי מוסדות חינוך חרדיים, ומן העבר השני על שולחנה של הוועדה מונחת הצעת חוק המבקשת להאריך את משך השירות הסדיר, בשל צורכי כוח האדם של צה"ל.

17. יתרה מזו, הוועדה ממשיכה גם בימים אלה לאשר את "צווי 8" על מנת לתת מענה לאתגרים הביטחוניים המונחים לפתחנו בעת הזו.

18. גם השופט סולברג מתייחס בפסק דינו (בגץ 5819/24 שעסק באכיפת חובת הגיוס), לצרכים הביטחוניים בעת הזו:

"נקודת מוצא שלישית היא שבעת הנוכחית, על הפרק לא רק סוגיה של שוויון, אלא צורך ביטחוני ממשי. כפי שנמסר מאת גורמי המקצוע בצה"ל, כאמור לעיל, לפי צרכי הצבא העדכניים נדרשים כ-12,000 חיילים נוספים בשירות חובה, כאשר למעלה ממחציתם – לתפקידי לחימה. מחסור זה בחיילים, ובלוחמים בפרט, בא לידי ביטוי לאורך המלחמה, בין היתר, בהיקפים יוצאי הדופן של גיוס המילואים; בהעלאת גיל הפטור משירות מילואים (ראו: חוק שירות בטחון (תיקון מס' 26 – הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024); ובהקדמת גיוסם של תלמידי ישיבות ההסדר, המכינות הקדם-צבאיות ומבצעי שנות שירות (אף לא למותר לציין, כי הוכן תזכיר חקיקה להארכת השירות הסדיר; וכי עמדת הממשלה, כפי שהוצגה על-ידי מזכיר הממשלה, במכתבו אל היועצת המשפטית לממשלה מיום 23.10.2025, היא כי יש לקדם את "הארכת משך השירות הסדיר ל-36 חודשים כדי לעמוד בצורכי הסד"כ של צה"ל לשנים הקרובות"). ברי, כי בנסיבות אלה, חלה חובה על הרשויות הרלבנטיות להביא בחשבון, במסגרת הפעלת שיקול דעתן, את ה"אתגרים שמונחים לפתחו של הצבא ומערכת הביטחון בימים אלה", כמו גם את "צרכי הביטחון הקונקרטיים" נוכח ה"המציאות הביטחונית שבה אנו מצויים בימים אלה ממש".

עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה

19. לאור כל האמור לעיל, ישנו קושי לכלול, בעת הזו, את חלופת השירות אזרחי-ביטחוני בהצעת החוק, מהטעמים הבאים:

א. חלופת השירות האזרחי-ביטחוני, הפתוחה רק לבוגרי מוסדות חינוך חרדים, מהווה פגיעה בשוויון, שכן טיבו של השירות הלאומי-אזרחי שונה בתכלית מהשירות הצבאי, גם אם מדובר בשירות אזרחי-בטחוני, בין היתר, לאור משכו של השירות האזרחי-בטחוני, היותו רצוני ללא כפייה, קצר משמעותית מהשירות הצבאי וגם אינו כולל שירות במערך המילואים.

ב. יתר על כן, חלופת השירות האזרחי-ביטחוני, על אף שהיא קרובה יותר למרכיב הביטחוני, ודאי מזו של שירות הלאומי-אזרחי, אינה עומדת נכון לעת הזו, במבחן הצרכים הביטחוניים העכשוויים, המחייבים את העלאת סד"כ הלוחמים והחיילים הצה"לי.

אנו זמינים לכל שאלה.

בכבוד רב,

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון