



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

**היועצת המשפטית
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, כ"ח בתמוז התשפ"ו
12 ביולי 2026

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

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

1. ביום ז' בכסלו התשפ"ו (27.11.2025), פרסם יושב ראש הוועדה את הצעת יו"ר הוועדה לעניין הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022. בעקבות פרסום זה, בקשו חברי כנסת לקבל את עמדתנו ביחס להצעה זו.

2. במענה לבקשתם, הבהרנו אז כי כמקובל, הייעוץ המשפטי מציג את עמדתו הסדורה ביחס לכל סעיף לאורך הדיונים. עוד הבהרנו כי מאחר שנוסח החוק מתעצב ומשתנה תוך כדי דיוני ההכנה לקריאה השנייה והשלישית, חוות דעתנו הכוללת על החוק כמכלול תוצג אך ורק לקראת הבאת הנוסח הסופי להצבעה.

3. עם פרסום הצעת החוק העדכנית ביום כ"א בתמוז התשפ"ו (6.7.2026), פנו אלינו מספר חברי כנסת פעם נוספת. הודענו להם כי נפעל בדיוק בהתאם לאמור לעיל. משכך, עם התגבשות הנוסח לקראת הקריאה השנייה והשלישית, להלן התייחסותנו המסכמת, המוגשת כהשלמה לסקירה שפרסמנו ביום י"א בתמוז התשפ"ו (29.6.2026) (להלן – סקירה משפטית):

4. תחילה נבקש להתייחס לכל סעיף בנפרד ולבסוף נביא את התייחסותנו להסדר כמכלול.

א. הוראות סעיף 26 המוצע (מטרת ההסדר):

5. סעיף 26 מתייחס למטרתו של ההסדר המוצע. נוסח סעיף המטרה כפי שמופיע בהצעת החוק המעודכנת המונחת על שולחן הוועדה קובע כך:

"מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה יקבע בהוראת שעה הסדר מיוחד לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם."

6. בסקירה ששלחנו לוועדה בסמוך לתחילת הדיונים בהצעת החוק וכן במהלך הצגת עמדתנו בפניה, סקרנו את סעיפי המטרה שנכללו בהסדרים הקודמים – החל מפרק ג' שבוטל, הצעת החוק



הכנסת הלשכה המשפטית

הממשלתית ומתווה יו"ר הוועדה שפורסם ביום 27.11.2025. ציינו אז כי סעיפי המטרה שנכללו בדברי חקיקה אלה, כללו לא רק את המרכיב "חשיבות לימוד התורה" אלא כללו רכיבים נוספים, ובראשם "צמצום אי-השוויון".

7. תפיסה זו היוותה את המצפן הנורמטיבי של ההסדר לאורך כל דיוני ועדת החוץ והביטחון. היא התבססה על החובה לשמר את עיקרון צמצום אי-השוויון בשירות הסדיר ומתן מענה לצרכים הביטחוניים הנוכחיים – בפרט נוכח אירועי ה-7 באוקטובר – לצד ההכרה המפורשת בחשיבות לימוד התורה.

8. בהצעת החוק המעודכנת נותרה למעשה מטרה אחת בלבד, המוצגת כתכלית הבלעדית של ההסדר: יצירת מנגנון מיוחד להקפאת מעצרים של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם. תכלית זו עומדת בבסיס ההסדר המוצע, הכולל הוראה מפורשת בדבר אי-העמדה לדין לפי סעיף 46 לחוק שירות ביטחון, התשמ"ו-1986 או לפי סעיפים 92 או 94 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, בשל אי-מילוי חובת התייצבות. כמו-כן, נקבעה הוראה כי אם הועמד המלש"ב לדין – יופסקו ההליכים המשפטיים נגדו. **כך למעשה, הסדר זה מונע הליכים משפטיים ומעניק חסינות מסנקציות פליליות לתלמידי הישיבות בשל אי-מילוי חובת התייצבות, בעוד שסנקציות אלה נותרות בעינן, כלפי הציבור הכללי.**

9. סעיף המטרה נועד לבסס הסדר מיוחד המבחין ביו תלמידי ישיבות לשאר המיועדים לשירות ביטחון. ואולם, בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הביטחון (25.6.2024) (להלן: בג"ץ 6198/23) אשר דן בהחלטת הממשלה 682 שקבעה, לאחר פקיעתו של הסדר הגיוס ביולי 2023 "שלא לאכוף את חובת הגיוס על תלמידי הישיבות עד ליום 31.3.2024" שלל בית המשפט הבחנה זו. בית המשפט קבע כי לאחר פקיעתו של פרק ג' 1 "הוראות חוק שירות ביטחון חלות באופן שווה הן על תלמידי הישיבות, הן על יתר המיועדים לשירות, ואין עוד עיגון בחוק להבחנה בין שתי הקבוצות". (פסקה 53 לבג"ץ 6198/23).

10. הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לעגן הבחנה זו מחדש. סעיף המטרה, המבקש לקבוע ש"הכרה בחשיבות לימוד התורה" מצדיק כשלעצמו הסדר מיוחד, המהווה את היסוד והבסיס לאותה אכיפה סלקטיבית שבית המשפט ביקר בחריפות. בפסק דינו קבע בית המשפט כי מדובר באכיפה סלקטיבית פסולה והיא מגלמת פגיעה קשה בשלטון החוק ובעיקרון שלפיו כל הפרטים שווים בפני החוק (שם).

11. עוד הדגיש בית המשפט בהקשר זה את החומרה המוסרית והחוקתית היתרה שבאפליה מסוג זה, בצינו: **"במצב דברים זה, אי אכיפת הוראות חוק שירות ביטחון יוצרת הפליה קשה בין אלה הנדרשים לשרת, לבין אלה אשר לא ננקטים הליכים לשם גיוסם. כפי שנאמר בפרשה אחרת, 'הפליה באשר ליקר מכל – החיים עצמם – היא הקשה שבהפליות. האדם מוכן ליתן חייו להבטחת מולדתו.**



הכנסת הלשכה המשפטית

הוא אינו מצפה לכל טובת הנאה מכך. הוא מצפה רק לכך שגם אחרים ינהגו כמוהו' (בג"ץ 6427/02, בעמ' 690) (פסקה 43 לבג"ץ 6198/23).

12. לסיכום, סעיף 26 במוצע אינו יכול לשמש עוד כ"מצפן" לאיזון ראוי, שכן בעוד שהמתווים הקודמים ודיוני הוועדה הכירו בצורך לאזן בין ערך לימוד התורה לבין צמצום אי-השוויון, הנוסח המוצע כולל אך ורק תכלית אחת ובלעדית שעניינה מתן חסינות פלילית קבוצתית מפני מעצרים והליכים משפטיים. לעמדתנו, כבר בתכלית המוצעת ישנו קושי רב, שכן היא מבקשת להוות מטריה ולתת לגיטימציה לאכיפה סלקטיבית ומגזרית ולפגיעה בשלטון החוק.

שאלת משנה: האם ניתן היה לרפא הפגם בהרחבת הסדר אי האכיפה לכלל המשתמטים

13. המחשבה על ניסיון לרפא את הפגם החוקתי באמצעות קביעה גורפת לפיה כל אלה שנעדרו מהשירות, על כל גווני האוכלוסייה, לא ייעצרו בגין אי-התייצבות, אינו פותר, בעינינו את שאלת האפליה.

14. לעמדתנו, הניסיון לרפא את הפגם החוקתי באמצעות קביעה גורפת לפיה כלל הנעדרים מהשירות, ללא הבחנה, לא ייעצרו בגין אי-התייצבות, מייצרת, ברמה הטכנית יחס שווה בין עריקים מקבוצות אוכלוסייה שונות, ויוצרת מצג של שוויון פרוצדורלי. ואולם, קביעה כזו אינה עולה בקנה אחד במבחן השוויון המהותי ועיקרון שלטון החוק.

15. חוק השיפוט הצבאי מגדיר שתי עבירות היעדרות: "עריקה" (סעיף 92), המבטאת כוונה שלא לחזור, ו"היעדר מן השירות שלא ברשות" (סעיף 94), המהווה הפרה של חובת השירות. על פי פסיקת בתי הדין הצבאיים, עבירות אלו פוגעות בחוסן, במשמעת ובשוויון בנטל, ובזמן מלחמה משמעותן פגיעה חריפה בערכי ההגנה והרעות. בתי הדין הצבאיים מדגישים כי עבירות ההיעדרות והעריקה פוגעות בליבת הערכים של צה"ל ובחוסנו של המערך הצבאי: ברמת השגרה, התנהגות זו מחבלת במשמעת, ביכולת התכנון המבצעי ובשוויון בנטל השירות, כאשר שחרור ממעצר של נאשמים שנעדרו תקופות ממושכות עלול ליצור אפקט מדבק ולפגוע במוכנות הצבא.

16. חומרה זו מתעצמת שבעתיים בעת מלחמה, אז נתפסת ההיעדרות כפגיעה קשה בערך הגנת המולדת ובחובת הרעות בין הלוחמים הנושאים בנטל. בשל פגיעתן הקשה של עבירות אלה בערכים המוגנים, נקבע בפסיקה כי הן מקימות באופן אינהרנטי עילות מעצר מובהקות, ובהן מסוכנות צבאית, פגיעה חריפה במשמעת וחשש מובנה מפני הימלטות מן הדין. ראו לעניין זה בפרשות נחמני (2017), סוויסה (2017), בטיט (2016), דמרי (1997), אבו ענאם (2003) ומהדני (2020).

17. החשש הוא כי אם יחוקק חוק שקובע חובת גיוס, אך ישלול את כלי האכיפה המרכזי (מעצר) כלפי כל האזרחים, הוא עלול להפוך את חוק שירות ביטחון ל"המלצה" בלבד, שהרי קביעת נורמה המעניקה חסינות ממעצרים למפרי החוק, שוללת למעשה את המרכיב העונשי של החובה הציבורית.



הכנסת הלשכה המשפטית

18. מהאמור לעיל עולה כי "המצפן" לאיזון ראוי נפגם בשל הותרת תכלית אחת – "ערך לימוד התורה" כתכלית היחידה במסגרת הצעת החוק המוצעת. לצד אמירותינו אלה, סברנו שנכון לבחון את יתר מרכיבי ההסדר לפרטיו על מנת לעמוד על המנגנונים שנכללו בו ולעמוד על טיבם, כפי שמפורט בהמשך סקירה זו.

ב. התנאים להגדרת תלמיד ישיבה (סעיף 26ה המוצע) והוראות לעניין תצהיר בעל תפקיד בישיבה (סעיף 26ה1 המוצע):

19. הצעת החוק בנוסחה המעודכן מבקשת לאמץ את התנאים להגדרת תלמיד ישיבה לטובת מנגנון הקפאת המעצרים כפי שהוא מעוגן בהמשך הצעת החוק המעודכנת.

20. במסגרת זו, בנוסח הנוכחי, מוצע לקבוע כי תלמיד ישיבה העומד בתנאים המפורטים להלן יהיה זכאי להקפאת הליכים פליליים, כמפורט בסעיף 26 להצעת החוק התנאים כוללים את אלה: לימוד בהיקף של 45 שעות בישיבה, אינו עוסק בכל עיסוק נוסף, הגשת תצהיר של תלמיד הישיבה על הלימודים בישיבה והגשת תצהיר מאת ראש הישיבה על לימודים אלה.

21. במסגרת השינויים מהנוסח הכחול, ובשל העובדה כי התנאים שהיוו את התנאים לדחיית שירות כעת משמשים לצורך הקפאת הליכים, נערכו שני שינויים מרכזיים:

22. ראשית, הוסר מתנאים לגבי קבוצת האוכלוסייה שלא התייצבה לשירות עד לחקיקת החוק את התנאי האוסר על תלמידי הישיבה לעבוד. המשמעות היא שלגבי קבוצת אוכלוסייה זו, מיום הפקיעה של פרק ג' 1 ועד ליום חקיקת החוק – היא נדרשת להוכיח רק את תנאי הלימוד בישיבה. בכך מבוטל למעשה התנאי של איסור העיסוק שהיה קיים בפרק ג' 1 (לפחות למי שהיה בגיל 22 ומטה באופן מובהק) וזאת כאשר לא ברור לחלוטין שלכולם היה מותר לעבוד בתקופה זו.

23. שנית, ומשמעותי יותר לעמדתנו, התנאי המחייב התייצבות של תלמיד הישיבה לצורך דחיית שירות לפי סעיפים 3 ו-5 להצעת החוק, הוסר מהנוסח הנוכחי. המשמעות הישירה משינוי זה היא בקביעה כי החוק מעניק אפשרות עתידית שלא להתייצב ולקיים את הוראות חוק שירות ביטחון. וזאת בתנאי שהמיועד לשירות ביטחון הגיש תצהירים (שלו ושל ראש הישיבה) בעניין שעות הלימוד.

24. סעיף 26ה1, מתייחס לכך כי ראש הישיבה יוכל להסמיק את מי מצוות רבני הישיבה להצהיר כי בתלמיד הישיבה התקיימו תנאים אלו.

25. יחד עם זאת, חשוב להבהיר גם כאן כי בהצעת החוק בנוסחה הנוכחי בוטלו מנגנונים מרכזיים הקשורים לפיקוח על הוראות אלו – כך, בוטלו למשל מנגנון העיצום הכספי וההגבלות על ראש ישיבה או מי מצוות רבני הישיבה שנתגלה כי הצהירו על תצהיר שקר – לעמדתנו, הסרת מנגנונים אלה מצטרפת להיעדרם של מנגנונים אפקטיביים של פיקוח הנעדרים מהצעת החוק בנוסחה הנוכחי.

ג. הוראות בנושא רשימת הישיבות (סעיף 26יא המוצע):

26. הצעת החוק המעודכנת כוללת את ההוראות בעניין היכללות ברשימת הישיבות כפי שנכללו במתווה יו"ר הוועדה המקורי מיום 27.11.2026. יחד עם זאת, רוב ההוראות בעניין הסרה מרשימת הישיבות שהופיעו במתווה יו"ר הוועדה נעדרות מהצעת החוק המעודכנת – כדוגמת הסרה מן הרשימה בשל אי-מילוי חובותיו של בעל תפקיד. המנגנון בהצעת החוק הנוכחית מתייחס לאימוץ אמות המידה והתנאים לגיבוש רשימת הישיבות ולהכרה בהן שהיו קיימים טרם פקיעתו של פרק ג' 1 (בין אם מדובר בישיבות קיימות או ישיבות חדשות המבקשות להצטרף להסדר).

27. בנוסף לכך, יש להתייחס גם להוראה היחידה שנותרה בסעיף 249 המוצע שכותרתו "הסרת ישיבה בשל אי מילוי חובת נוכחות" המאפשרת הסרת ישיבה במקרה של 20% היעדרות, והמתירה לתלמידים להירשם בישיבה אחרת. עם זאת, סעיף זה אינו כולל התייחסות פרטנית למשמעויות הנגזרות מכך לגבי אותם התלמידים שנמצא כי לא נכחו באותה ישיבה בהקשרו של ההסדר המוצע כעת: כך למשל, לא ברור האם ממצאי ביקורת זו יובילו לאי-הקפאת מעצרים של אותם תלמידים? שאלה זו נותרה ללא מענה והיה נכון לעמדתנו, להשלים את ההסדר בנקודה זו.

ד. הוראות בעניין פיקוח (סעיף 26יא המוצע)

28. הצעת החוק במתכונתה הנוכחית משנה את ההוראות בעניין הפיקוח על הלומדים בישיבות. בנוסח המעודכן להסתייגויות נערכו שינויים משמעותיים ביחס למנגנון הפיקוח המקורי שהופיע במתווה יו"ר הוועדה מיום 27.11.2025.

29. במתווה הנוכחי, הוטל על משרד הביטחון להסמיך בודקים ולהיעזר בהם לטובת ביקורות שטח שייערכו באמצעות המנגנון המוכר של משרד החינוך, אשר ביצע בעבר ביקורות עבור דחויי שירות (מנגנון שאינו מבצע ביקורות כיום, בשל היותם של התלמידים חייבי גיוס שאינם זכאים עוד לתמיכה).

30. מנגנון הפיקוח המקורי היה אמור להיות מערך פיקוח הדוק ומורכב בפיקוחו המלא של משרד הביטחון. השינויים שנערכו בהצעת החוק מנסים לבטא ניסיון להסתייע במנגנון פיקוח קיים, וזאת לצורך פיקוח על הסדר הקבוע בהוראת שעה למספר חודשים בודדים.

31. נזכיר, כי סעיפי הפיקוח של משרד הביטחון עוגנו בחוק שירות ביטחון עוד בשנת 2014 במסגרת התיקונים המקיפים של "ועדת שקד". ואולם, כפי שעלה בדיוני ועדת החוץ והביטחון, חרף חלוף השנים לא הוקם בפועל המנגנון המנהלי הנדרש לפיקוח ולבקרה, והקמתו תיקח עוד זמן רב.



הכנסת הלשכה המשפטית

32. משכך הם פני הדברים, לעמדתנו, חקיקת הסדר הנשען על מערכת בקרה חלקית – שאינה עתידה להבטיח ביקורות רצופות ומידיות – מעגנת הסדר נורמטיבי כמעט תיאורטי בלבד. כך למשל, הביקורת הראשונה צפויה להיערך רק בחלוף תקופת "בין הזמנים", קרי, רק בחלוף שלושה חודשים; משמעות הדבר היא שמנגנון הפיקוח יפעל הלכה למעשה במשך חודש וחצי בלבד, כאשר ההסדר עצמו אמור להיות בתוקף ארבעה וחצי חודשים בלבד.

33. כתוצאה מכך, קבלת הצעת החוק במתכונתה זו תוביל, הלכה למעשה, להחלת הסדר פטור רחב וחסינות מלאה מפני הליכים פליליים, ללא שום מנגנון פיקוח ובקרה אפקטיביים דיים, במיוחד לאור ההקפאה הניתנת. היחס שבין מתן חסינות גורפת ומידית ממעצרים, לבין מנגנון פיקוח שעדיין אינו קיים וגם אם יקום, לא ברור מה יהיה טיבו. חלון הזמנים המעשי לפיקוח עומד על חודש וחצי בלבד, ועל כן, לדעתנו, נשללת מרשויות הביטחון האפשרות המעשית לעמוד בחובת הבדיקה האקטיבית והפרטנית הנדרשת להסדר מסוג זה.

34. בהקשר זה חשוב לציין כי בהצעת החוק הנוכחית שולבו הוראות המסירות את הפיקוח הקבוע בהוראותיו של פרק ו'1 לחוק, מישיבות הסדר ומישיבות גבוהות ציוניות (ראו סעיפים 4 ו-5 להצעת החוק). לעמדתנו, הגם שמסלולים אלה שמובילים סופו של דבר לגיוס לצה"ל - אין אנו סבורים שיש להשמיט את הוראות הפיקוח. מכל מקום, לעמדתנו נושא זה לא לובן דיו בוועדה ולא הובהר מה ההצדקה המלאה להסרת הפיקוח כלל מישיבות אלה.

17. פירוט על הסדר הביקורת הנשען על בודקי משרד החינוך:

35. בהצעת החוק המוצעת, ובניסיון לכלול מנגנון פיקוח כלשהו, שולב בסעיף 26 הסדר הקובע כי שר הביטחון יסמך בודקים פרטיים ויסתייע לצורך כך במנגנון הקיים במשרד החינוך. אלא שמשרד החינוך מבצע ביקורות בישיבות בהיבט התמיכות התקציביות בלבד שמקבלות הישיבות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מדובר בבדיקה כלכלית לצד בדיקת נוכחות בישיבות – אך כזו שמתמקדת בהיעדר נוכחות במובנה המוסדי (לצורך הפחתה בתקציב התמיכה של המוסד) ולא מתמקדת בהיבט הנוגע לכל תלמיד ותלמיד.

לעמדתנו, אין הדבר דומה לבדיקה פרטנית של בודק לגבי תלמיד ישיבה ספציפי, שמטרתה לבחון האם הוא מקיים את הוראות החוק, כאשר ממצאיו של אותו בודק הם שיכריעו הלכה למעשה האם להסיר את חסינותו של המלש"ב מפני מעצר.

ה. הוראות בעניין הקפאת מעצר, חקירה או אכיפה (סעיפים 26 עד סעיפים 26 המוצעים):

36. הוראות סעיף 26 בנוסח הצעת החוק הנוכחית הנוכחי מבקשות לקבוע לא ינקטו הליכי מעצר, חקירה או אכיפה, בעבירות לפי סעיף 46 לחוק שירות ביטחון או בעבירות לפי סעיפים 92 עד 94 לחוק השיפוט הצבאי. הוראות אלו מוצע כי יחולו על שתי קבוצות אוכלוסייה אלה:

א. מיועד לשירות ביטחון שמועד התייצבותו חל מיום 1.7.2023 (מועד פקיעתו של פרק ג'1) ועד לתחילתו של החוק המוצע, אשר היה בתקופה זו תלמיד הישיבה ועמד בתנאי הלימוד של 45 שעות בישיבה.

ב. מיועד לשירות ביטחון שהחל מיום תחילתו של החוק עומד בתנאי הלימוד בישיבה וכן אינו עוסק בכל עיסוק נוסף (תנאים המופיעים בסעיף 26ד1 ו-2).

37. למעשה, ההוראות לגבי קבוצת האוכלוסייה השנייה (מי שתחול עליו חובת גיוס מיום כניסתו של החוק ואילך) קובעות כי גם מי שלא יתייצב בעתיד לשירות ביטחון, או לבדיקת כושר לפי הוראות סעיפים 3 ו-5 לחוק שירות ביטחון, יוכל להנות מהקפאתם של הליכי החקירה, המעצר או האכיפה.

38. משמעות הדבר היא כי הצעת החוק אינה מסתפקת ב"צילום מצב" סטטי של אוכלוסיית לומדי התורה שלא התייצבו כדין עד כה לבדיקת כושר או לשירות ביטחון עד כה, **אלא נוקטת צעד נוסף** ומחילה מנגנון זה, צופה פני עתיד, **גם על מלש"בים עתידיים שלא יתייצבו בעתיד לבדיקת כושר או לשירות ביטחון.**

39. בנוסף, בנוסח הנוכחי של הצעת החוק, שונו הוראות ביחס למשמעות הקפאת המעצרים. כפי שקובעות הוראות סעיף 26ט(ד), הקפאת ההליכים יוחדה לשני מצבים אלה בלבד: אי מעצר בעבירה לפי סעיף 46 לחוק שירות ביטחון או בשל ביצוע עבירות לפי סעיפים 92 ו-94 לחוק השיפוט הצבאי. הוראת 26ח להצעת החוק מבקשת לקבוע ועדה לבחינת מעמדם של תלמידי הישיבות בראשות הפרקליט הצבאי הראשי, אשר סמכויות עבודתה יקבעו על ידי הפרקליט הצבאי הראשי, לרבות אופן בדיקת הפניות.

40. סעיף 26ט המוצע מאפשר למיועד לשירות ביטחון הנימנה על אחת משתי קבוצות האוכלוסייה כאמור – בין אם חובת הגיוס טרם חלה עליו או ובין אם היה תלמיד ישיבה החל מיום 01.07.2023 – להגיש בקשה להקפאת הליכים. לבקשה זו יצורף תצהיר מטעם המלש"ב על התקיימות תנאי של הלימודים בישיבה כבסיס לבקשה להקפאת הליכים, בצירוף תצהיר מראש הישיבה. הבקשה תוגש תוך 30 ימים (סעיף 26ט(ה)).

41. מכל מקום, נוסח הצעת החוק בנוסחה הנוכחי, קובע כי הוועדה בראשות הפרקליט הצבאי הראשי תבדוק את אמיתות התצהירים ותוכל לערוך בדיקות נוספות על פי מידע שהיא מקבלת לפי כל דין. ראוי לציין כי הוועדה מקבלת את התצהירים והרשימות מן הפוקד. כך שחובת שליחת התצהיר על ידי המיועד לשירות ביטחון היא **לפוקד.**

42. הוראות סעיף 26ט(ז) קובעות כי אם קבעה הוועדה כי המיועד לא עמד בתנאי הלימוד בישיבה, תינתן לו הזדמנות לטעון טענותיו אך הוועדה יכולה לקבוע כי לא יחולו עליו הוראות הקפאת ההליכים, או הפסקת המעצרים.

להלן עמדתנו ביחס למנגנון מרכזי זה:

43. כפי שכתבנו בסקירה שהונחה על שולחן הוועדה ביום י"ד בתמוז התשפ"ו (29 ביוני 2026) המנגנון המוצע בסעיפים 26 עד 26ט לבחינתם של מלש"בים - גובש במקור כחלק מהסדר קבע שלם וכולל לחוק הגיוס – כמנגנון לבחינה מעמיקה, בין היתר, שולבו בו הקמת ועדות צבאיות ייעודיות, קביעת הליכי עבודה מורכבים והקצאת משאבים צה"לים, גיבוש נהלים והסדרת ממשקי עבודה מול משרדי הממשלה.

44. מנגנון זה, אם כן, נועד לתת מענה בשעתו, וכחלק מהסדר גיוס כולל, לקבוצה מוגדרת של תלמידים – מאז פקיעתו של פרק ג'1 ועד לחקיקתו של החוק הנוכחי. כלומר, סעיפים אלו ואילך הם "העתקה" של מנגנון שהוצע במסגרת הדיונים על חוק הגיוס, שתכליתו היתה שונה – ושנועד לתת מענה – על דרך הוראת מעבר – לאותה אוכלוסייה שחלקה החזיקה בעבר בצו דחיית שירות.

45. מנגנון זה הוצע על ידינו כמנגנון המהווה ראשית מענה לבקשה לעגן "חנינה" לקבוצת אוכלוסייה זו. בסקירה שהוצאנו ביום 19.1.2026 (סקירה מס' 16) הערנו על כך כי לעמדתנו, אי העמדה לדיון, וביטול הליכים משפטיים ופסקי דין קיימים, הם צעדים חריגים ביותר, שאינם עומדים לכלל האוכלוסייה החייבת בהתייצבות. ציינו אז, כי יש קושי רב ביותר בקביעה הנורמטיבית לפיה אין משמעות לאי התייצבות או לסירוב להיבדק במהלך התקופה שמיום פקיעת הצווים בשל פקיעת הוראות פרק ג'1. בהקשר זה, הבאנו באותה סקירה את מנגנון החנינה שהובא כהשוואה לתוכנית ההתנתקות, שם צויין במסגרת פסק הדין שעסק בנושא:

"..המחוקק [הציב] את קו הגבול של הפגיעה בשוויון בעניינם של מתנגדי ההתנתקות רק בנסיבות בהן לא מדובר בעבירות חמורות שמאסר בפועל (כולל עבודות שירות) בצידן. בכך ביקש המחוקק להעניק לשיקול שעניינו אינטרס הציבור בהעמדה לדיון של עבריינים המהווים סכנה ממשית לציבור קדימות על פני תכלית החוק. כמו כן, קבע המחוקק כי לא ימחקו רישומים בנסיבות בהן קיימים רישומים קודמים. בכך ביקש המחוקק לשמור כי תכלית החוק לא תגלוש מדלת אמותיה, תוך מתן משקל ראוי לאינטרס הציבורי שבמיצוי הדין עם מי שעבריינות אינה זרה לו, לצד אפשרות במחיקת כתם הפליליות ממי שעבירותיהם על רקע התנגדות לתוכנית ההתנתקות הינן בגדר חריג חד פעמי, שמקורו בשבר העמוק והמשבר שליווה את אירוע ההתנתקות" (להדגשות אינן במקור, פסקה 25 לפסק דינה של השופטת בייניש בבג"ץ 1213/10 ניר נגד יושב ראש הכנסת, 23.2.2012).

46. יחד עם זאת, הצענו בשעתו, כי ככל שהוועדה מתעתדת לעגן מנגנון של "חנינה" לאוכלוסייה זו, נכון לבחון מנגנון פרטני ביחס אליה, זאת על אף, שגם מנגנון זה שהוצע בשעתו, וביתר שאת לאור העובדה שנכלל כחלק ממכלול הסדרים כולל – לא היה חף מבעיות קשות כבר אז.



הכנסת הלשכה המשפטית

47. נאמר כבר כעת כי לעמדתנו, מנגנון "הבדיקה הפרטנית" שגם אז לא היה חף מקשיים רבים, מעורר כעת קושי רב ביותר. אמנם מנגנון זה מוצג כהסדר זמני וכחוראת שעה לארבעה וחצי חודשים

(לפחות, אם לא לוקחים בחשבון את החלת סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת), אך הוא מעורר קשיים מהותיים ממספר סיבות. ראשית, מנגנון זה של הקפאת מעצר מהווה כעת את ליבת ההסדר בחוק, והוא אינו חלק מהסדר גיוס כולל. שנית, הוא פוגע בשוויון ובאכיפת שלטון החוק – בכך שהוא מאפשר לקבוצה הנכללת בו שלא לקיים את הוראות החוק.

48. לעמדתנו, מנגנון זה מעביר למעשה את נטל ההוכחה, הבדיקה והאכיפה אל מגרשו של הצבא; מדובר בהכוננת סמכות הבדיקה המנהלית בנושאים הקשורים ישירות לרשויות התביעה, וזאת בשאלה מתי ובאילו תנאים תבקש הרשות להקפיא הליכים – סמכות המסורה בדרך כלל לרשויות התביעה לבדן.

49. כך למעשה, הסדר זה בעייתי גם ברמה היישומית. הקמת ועדות בדיקה המורכבות מקצינים בכירים (נציגי אגף כוח אדם והפרקליטות הצבאית) לשם בחינה פרטנית של עשרות אלפי תיקים, תטיל על צה"ל ועל הפרקליטות הצבאית עומס חריג. ספק רב, ודאי לנוכח סד הזמנים המוגבל של הצעת החוק הנוכחית, אם הפרקליטות הצבאית תוכל להתארגן או אם יש לה מומחיות או ייחודיות מסוימת בבחינה מהירה של אמיתות תצהירים או בעריכה של בדיקות נוספות (כדוגמת האם המיועד לשירות ביטחון עובד אם לאו).

1. הוראות בעניין הסדרת מעמד (סעיף 26 המוצע):

50. למרות הכנסתה של ההוראה בסעיף 26 שמטרתה להבטיח כי הגשת בקשות להקפאת מעצרים לא יהיו בקשה לפטור או לדחיית שירות, עדיין לעמדתנו, קיים חשש שמדובר בהצעת חוק שיכולה להוות את הבסיס לחוק גיוס עתידי כמעין "מיני חוק גיוס" שנועד לתת מענה בפועל לשאלת מעמדם של בני הישיבות – הן בטווח המיידי והן בראייה צופה פני עתיד. תכלית זו עולה בבירור גם מנוסח סעיף המטרה המוצע בו הרכיב היחיד שעוגן בסעיף המטרה הוא חשיבות לימוד התורה והוא זה המשמש כבסיס והצדקה להקפאת המעצרים של תלמידי הישיבות.

2. על היותו של ההסדר הוראת שעה:

51. ההסדר המתגבש אכן מעוגן כהוראת שעה עד ליום כ' בכסלו התשפ"ז, לתקופה של ארבעה וחצי חודשים – עד ליום 30.11.2026. בהבאה בחשבון את סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת הקובע כי "כל חיקוק שתקפו היה פוקע תוך שני החדשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת, או תוך ארבעה חדשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר, או תוך שלושת החדשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת – יעמוד בתקפו עד תום שלושת החדשים האמורים", יוצא כי הוראות החוק צפויות לעמוד בתוקפן לתקופה של כשבעה חודשים לערך.

52. הגם שמדובר בהוראת שעה לזמן קצוב לעמדתנו, אין בה לרפא את הקשיים הניכרים של ההסדר שפורטו במסמך זה ובכללם היותו של ההסדר פוגע בעיקרון השוויון ומפלה באופן שבו הוא מעניק מנגנון זה מעניק פטור מגזרי מחובותיו של חוק שירות ביטחון ללא קביעת עוגנים כלשהם שיבטיחו עידוד מנגנוני הגיוס שהיו קיימים בהסדר הגיוס הכולל.

ח. מה לא נכלל בהצעת החוק המעודכנת:

53. הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה נעדרת כל הסדר המתייחס לאי מתן הטבות או סנקציות כלכליות אישיות או מוסדיות. הנוסח המוצע, אינו מציב כל אבני דרך, ובכלל זה אינו כולל מכסות או יעדים שיובילו בהדרגה להגדלת הגיוס.

54. לעמדתנו, היעדרם של מנגנוני שלילת הטבות אישיות מהצעת החוק מעורר קושי רב, בייחוד בשים לב לקביעותיו של בית המשפט העליון בבג"ץ 5819/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, 25.11.2025. בהסדר כה ייחודי, המעניק חסינות פלילית גורפת מפני הליכי אכיפה ועריקות כמפורט לעיל, מן הראוי היה לעגן באופן אקטיבי את שלילת ההטבות האישיות והתקציביות שעליהן עמד בית המשפט בפסק דינו.

ט. סיכומם של דברים

55. הפסיקה הכירה לאורך השנים באפשרות לעגן הסדר ייחודי עבור תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, מתוך הכרה בחשיבותו של ערך לימוד התורה. עם זאת, הדבר הותנה תמיד ביצירת איזון ראוי שמטרתו לקדם את צמצום אי-השוויון. איזון זה שאמור לבוא לידי ביטוי בהסדרים נלווים הוא זה המהווה את הבסיס המאפשר להסדר חקיקתי לעמוד באמות מידה חוקתיות.

56. לעמדתנו, שילוב בין הקפאת הליכים פליליים מזה, לבין פיקוח אפקטיבי ושלילת הטבות כלכליות מזה, יכול היה אולי – גם אם בקושי רב – לרפא במידת מה את הפגמים החוקתיים של ההסדר. אלא שהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לקבוע, במסגרת הוראת שעה, מנגנון של "הקפאת מעצרים" עבור תלמידי הישיבות בלבד. הלכה למעשה, מנגנון זה מעניק פטור מגזרי מחובותיו של חוק שירות ביטחון, מבלי להציב משקולת מאזנת בצדה השני של המשוואה.

57. ניתן בהחלט להתווכח בעתיד על אודות הסדר הגיוס הראוי והנכון, אך לעמדתנו אין מקום לקבע בחקיקה הסדר שאינו מעגן את עקרונות היסוד ההכרחיים הללו – גם כאשר מדובר בהוראת שעה קצובה למספר חודשים בודדים. הסדר הפוטר קבוצה מסוימת מן החובה לעמוד בהוראות החוק, ללא מנגנונים משלימים, מפר את האיזון הנדרש. בהצעת החוק הנוכחית אין ולו את המינימום של ההסדרים המקרבים אותה אל התכלית הראויה והמאזנת, המשלבת בין חשיבות לימוד התורה לבין צמצום אי-השוויון בנטל.



הכנסת הלשכה המשפטית

58. בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה לא נכללו מנגנונים חיוניים כדוגמת עמידה ביעדי גיוס, שלילת הטבות או הפחתה בתקציבי הישיבות, הקמת מסלולי שירות מותאמים ופיקוח ראוי על מי שאמור להמשיך וללמוד בישיבה. היעדרם של מנגנונים אלו – ולו ברמה הנורמטיבית של שלילת הטבות, שיכולה הייתה להוות מנוע לגיוס אף בתקופה קצרה זו – מותיר את ההצעה כמתן פטור מובהק לקבוצת אוכלוסייה מוגדרת מקיום הוראותיו של חוק שירות ביטחון. ללא הסדרים נלווים שנועדו להבטיח גיוס לצה"ל או לעודד אותו, המשוואה נותרת חסרה והאיזון הנדרש נפגע. חקיקה הפוטרת באופן מעשי אוכלוסייה מסוימת מחובותיה על פי דין, ללא מנגנון נורמטיבי מאזן ומניע לגיוס בצדה השני של המשוואה, מייצרת הסדר שאינו עומד במבחנים החוקתיים, אינו מתיישב עם עקרון השוויון בפני החוק, ועולה כדי אפליה פסולה.

59. לעמדתנו, שילוב של הקפאת הליכים פליליים מזה, לצד פיקוח אפקטיבי ושלילת הטבות כלכליות מזה, היה יכול אולי – גם אם בקושי רב לרפא במידת מה את הפגמים החוקתיים של ההסדר. אלא שהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת לקבוע, במסגרת הוראת שעה, מנגנון של "הקפאת מעצרים" עבור תלמידי הישיבות. הלכה למעשה, מנגנון זה מעניק פטור מגזרי מחובותיו של חוק שירות ביטחון, מבלי להציב משקולת מאזנת בצידה השני של המשוואה. ככל שהמנגנון המוצע מתרחק מעקרונות היסוד ההכרחיים בהסדר של גיוס, כך מתחדדת בעיית חוסר השוויון ומתעצם הקושי החוקתי הטמון בו.

בברכה,

הצוות המשפטי
לוועדת החוץ והביטחון