



**הכנסת  
הלשכה המשפטית**

**היועצת המשפטית  
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, יד' בתמוז התשפ"ו  
29 ביוני 2026

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

**הנדון: הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות),**

**התשפ"ב-2022 – הצעת חוק מעודכנת**

1. לקראת ישיבת ועדת החוץ והביטחון מחר, יום שלישי, טו' בתמוז התשפ"ו (30 ביוני 2026), מוגשת סקירה תמציתית המתייחסת לנוסח הצעת החוק המעודכנת שהופצה לחברי הוועדה ביום 29.6.2026 (להלן – הצעת החוק המעודכנת).

2. בטרם הונחה הצעת החוק המעודכנת על שולחן הוועדה ביום 28.6.2026 הונחו בפני ועדת החוץ והביטחון מכתביהם של מזכיר הממשלה ומכתבו של שר הביטחון וכן מענה מטעם יו"ר ועדת החוץ והביטחון, שעניינם בהצגת הצורך לקידום הצעת החוק הכוללת הוראות בעניין הקפאת הליכים פליליים נגד לומדי תורה וכן הוראות בעניין קבלת תצהיר מהישיבה, רשימת הישיבות פיקוח ואכיפה ועוד (ראו מכתבו של שר הביטחון).

3. בסקירה זו יוצגו תחילה סעיפי הצעת החוק המעודכנת, ולאחר מכן יוצגו שאלותינו והערותינו הראשוניות ביחס להסדרים המהותיים הנכללים בה. לצד זאת, עולות שאלות פרוצדורליות כבדות משקל אשר אותן לא ניתן לנתק מן ההסדר המהותי. כפי שפורט בהרחבה בחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, שפורסמה בעבר בעניין החלת דין הרציפות, פגמים בהליך החקיקה והיעדר תשתית עובדתית ומקצועית מספקת משליכים ישירות על חוקתיות ההסדר כולו. היועצת המשפטית לכנסת תעמוד בהרחבה על הקשיים הניכרים שבהליך זה, כי ששוקפו עוד טרם הנחת הצעת החוק המעודכנת על שולחן הוועדה.

**א. הוראות סעיף 26 המוצע (מטרת ההסדר):**

4. סעיף 26 (בכותרתו הגדרות) מתייחס למעשה למטרתו של ההסדר המוצע. במסגרת זו, מוצע לקבוע כי "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה יקבע בהוראת שעה הסדר מיוחד לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם". נזכיר בעניין זה, כי התיבה "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה" הופיעה, בפרק ג'1 שבוטל בהצעת החוק. בהקשר זה, ראוי לציין כי סעיף המטרה של הצעת החוק המעודכנת שונה



## הכנסת הלשכה המשפטית

מהצעת החוק הממשלתית ואף שונה מהמתווה יו"ר הוועדה שפורסם ביום 27.11.2026 (להלן – מתווה יו"ר הוועדה). נציין כי בדיוני ועדת החוץ והביטחון היווה סעיף המטרה את המצפן הנורמטיבי של ההסדר.

(על חשיבותו של סעיף המטרה ראו סקירה מס' 1 מיום 1.12.2025).

5. בהצעת החוק הממשלתית צוינו שלוש מטרות מרכזיות ("נוסח כחול"): צמצום אי השוויון בגיוס לשירות הסדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות הלאומי-אזרחי, תוך שהשירות הלאומי-אזרחי מהווה תחליף ראוי לשירות הסדיר, קידום השתלבותם של בני הציבור החרדי בשוק התעסוקה וקידום תרומתם למשק המדינה, לאור חשיבותה של התכלית התעסוקתית בזמנו, והכל תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה.

6. במתווה יו"ר הוועדה צוינו מטרות אלה: צמצום אי-השוויון בגיוס לשירות הסדיר, לרבות באמצעות שילוב של בני הציבור החרדי בשירות אזרחי-ביטחוני, הסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות, תוך הכרה בחשיבות לימוד התורה.

7. התפיסה שעמדה בבסיס דיוני הוועדה התבססה, בין היתר, על שימור העיקרון של צמצום אי-השוויון בשירות הסדיר ומתן מענה לצרכים הביטחוניים הנוכחיים – בפרט נוכח אירועי ה-7 באוקטובר – אל מול ההכרה המפורשת בחשיבות לימוד התורה.

8. בהצעת החוק המעודכנת שהונחה על שולחן הוועדה ישנו שינוי מהותי בסעיף המטרה ובהגדרת התכלית: בהצעת החוק המעודכנת נותרה למעשה מטרה אחת המוצגת כתכלית הבלעדית של הצעת החוק: הסדרת מעמדם של מי שתורתו אומנותו. למעשה, תכלית זו היא שעומדת בבסיס ההסדר המוצע הכולל אי העמדה לדין לפי סעיף 46 לחוק שירות ביטחון או לפי סעיפים 92 או 94 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 בשל אי-מילוי חובת התייצבות: וקביעה שאם הועמד המלש"ב לדין יופסקו ההליכים נגדו ואם ניתן פסק דין חלוט – יופסק ביצועו.

9. בקביעה מטרה זו כתכלית הבלעדית, הוצאו מתוך סעיף המטרה כל המטרות/התכליות האחרות שבהצעת החוק, לרבות התכלית של "צמצום אי השוויון בגיוס לשירות סדיר", שהיוותה, בראייתנו, את המטרה המרכזית לבסיס ההסדר.

10. לעמדתנו, מיקוד תכלית החוק בערך של "הכרה בחשיבות לימוד התורה" בלבד, מעלה את הקושי כי הצעת החוק אינה מציעה לעגן הסדר כללי כי אם הסדר פרסונלי/מגזרי. הסדר זה מונע הליכים משפטיים ומעניק חסינות מסנקציות פליליות לבוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשל אי-מילוי חובת התייצבות, בעוד שסנקציות אלו נותרות בעינן כלפי הציבור הכללי. על רקע זה נשאלת השאלה האם קיימת הצדקה עניינית לעיגון הסדר אכיפה פלילית שונה כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה,



**הכנסת  
הלשכה המשפטית**

והאם פטור מסנקציות לקבוצה אחת בלבד מתיישב עם עקרון השוויון בפני החוק, או שמא הוא עולה כדי אפליה פסולה בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

**ב. התנאים להגדרת תלמיד ישיבה (סעיף 26ה המוצע) והוראות לעניין תצהיר בעל תפקיד בישיבה (סעיף 1ה26 המוצע):**

11. הצעת החוק בנוסחה המעודכן מבקשת לאמץ את התנאים להגדרת תלמיד ישיבה לטובת מנגנון הקפאת המעצרים כפי שהוא מעוגן בהמשך הצעת החוק המעודכנת. במסגרת זו, מוצע לקבוע כי תלמיד ישיבה - העומד בתנאים כפי שיופרטו להלן – יהיה זכאי להקפאת הליכים פלילים, כמפורט בסעיף 8 לעיל. התנאים כוללים את אלה: לימוד 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. כמו כן, ניתנת אפשרות לשר הביטחון לקבוע תנאים נוספים בתקנות.

12. סעיף 1ה26, מתייחס לכך כי ראש הישיבה יוכל להסמיך את מי מצוות רבני הישיבה להצהיר כי בתלמיד הישיבה התקיימו תנאים אלו וכן מציע בסעיף 1ה26(ב) לקבוע כי ראש ישיבה שהוטל עליו עיצום כספי בשל הצהרה לגבי יותר מחמישה מיועדים לא יוכל להצהיר.

13. נזכיר כי התנאים להגדרת תלמיד ישיבה הם התנאים שהופיעו בנוסח הצעת החוק הממשלתית. יחד עם זאת, מנגנון העיצום הכספי הוסף במתווה יו"ר הוועדה אך לא נכלל מהצעת החוק בהצעת החוק המעודכנת – ולכן, לא ברורה הכללתו של סעיף 1ה26(ב).

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

14. הצעת החוק המעודכנת כוללת את ההוראות בעניין היכללות ברשימת הישיבות שנכללה בהצעת החוק במתווה יו"ר הוועדה.

**בהקשר זה ראו הערותינו לסעיפים אלו, בסקירה רביעית מיום 12.12.2025.**

15. יחד עם זאת, רוב ההוראות בעניין הסרה מרשימת הישיבות שהופיעו במתווה יו"ר הוועדה נעדרות מהצעת החוק המעודכנת (הסרה מישיבה בשל אי מילוי חובותיו של בעל תפקיד, הסרה בשל הוראות אחרות שקבע שר הביטחון) ולא ברורה ההצדקה להסרה זו. לצד זו, יש להתייחס גם להוראה היחידה שנותרה בסעיף 249 המוצע שכותרתו "הסרת ישיבה בשל אי מילוי חובת נוכחות" המאפשרת הסרת ישיבה במקרה של 20% היעדרות נוכחות והמתירה לתלמידה להירשם בישיבה אחרת.

16. ביחס לסעיף זה, לעמדתנו, אין צורך בהכללה בהוראות בעניין הסרת הישיבות או הכללתן שהרי אם מדובר בתכלית של הסדר זמני לשלושה חודשים, הרי שיש לעגן את המצב הקיים ולהתייחס



**הכנסת  
הלשכה המשפטית**

לישיבות שהוכרו עד כה ברשימת הישיבות שהיא בבחינת עיגון המצב הקיים. במובן זה, יש לעמדתנו, להימנע מהכללת הסדרים, ודאי אם הם חסרים, במסגרת הצעת חוק המבקשת לעגן הסדר זמני בלבד.

**ד. הוראות בעניין פיקוח (סעיף 2 להצעת החוק ועד סעיף 9 להצעת החוק):**

17. הצעת החוק כוללת את הוראות בעניין פיקוח על הלומדים בישיבות. כלל ההוראות בהצעת החוק בנוסחה המעודכן הופיעו מתווה יו"ר הוועדה. ראו התייחסותנו למנגנונים אלה בסקירה שפורסמה ביום 7.1.2026.

18. יחד עם זאת, בהקשרו של השינוי בהצעת החוק הנוכחית, מבקשת כעת הצעת החוק להתנות את מתן המעמד ואת הקפאת ההליכים בקיומו של מערך פיקוח הדוק ומורכב. סעיפי הפיקוח של משרד הביטחון עוגנו בחוק שירות ביטחון עוד בשנת 2014 במסגרת התיקונים המקיפים של "ועדת שקד".

19. ואולם, כפי שעלה בדיוני ועדת החוץ והביטחון, חרף חלוף השנים לא הוקם בפועל המנגנון המנהלי הנדרש לפיקוח ולבקרה והקמתו תיקח עוד זמן רב. משכך הם פני הדברים, לעמדתנו, חקיקת הסדר הנשען על מערכת בקרה שאינה קיימת בפועל, מבקשת לעגן הסדר נורמטיבי תיאורטי בלבד שאין לו שום היתכנות מעשית ליישום. כתוצאה מכך, קבלת הצעת החוק במתכונתה זו תוביל הלכה למעשה להחלת הסדר פטור רחב וחסיונות מלאה מפני הליכים פליליים, ללא שום מנגנון פיקוח ובקרה.

**ה. הוראות בעניין הקפאת מעצר, חקירה או אכיפה (פסקאות (ו1) עד (ו4) להצעת החוק):**

20. הוראות סעיף (ו1)א) בנוסח יו"ר הוועדה מבקשות לקבוע כי במהלך 90 ימים לא ינקטו הליכי מעצר, חקירה או אכיפה, בשל אי מילוי חובת התייצבות. וזאת, לגבי מי שהחל מיום 1.7.2023 (שהוא מועד פקיעתו של פרק ג'1), היה תלמיד הישיבה שעמד בתנאי הלימוד בישיבה של 45 השעות (וזאת, גם אם לא עמד בתנאי האחרים שבסעיף 26ה – כדוגמת איסור העסקה). הוראה זו נועדה לקבע את המצב לגבי מי שלא התייצב לשירות ביטחון או לא התייצב לבדיקת כושר.

21. כבר בהקשר זה נציין כי כותרת הוראת השעה מתייחסת אך ורק לסעיף (ו) ואילך שעניינו המנגנון המוצע לבחינת מעמדם של תלמידי ישיבות. אך, למיטב הבנתנו הכוונה היא שההסדר המוצע כולו עתיד להיות הוראת שעה לשלושה חודשים – לשאלה מקדמית זו ישנה חשיבות מכרעת בשאלה האם מדובר בהסדר זמני או שמא מדובר בהסדר זמני לצד תשתית ליצירת חוק גיוס קבוע.

22. ההוראות בסעיף (ו1)ב) המוצע מוסיפות על האמור ומחילות את ההסדר גם על מי שטרם חלה עליו חובת גיוס, באופן המחיל גם על קבוצה זו את הקפאתם של הליכי החקירה, המעצר או האכיפה.



## הכנסת הלשכה המשפטית

משמעות הדבר היא כי הצעת החוק אינה מסתפקת ב"צילום מצב" סטטי של אוכלוסיית לומדי התורה שלא התייצבו כדין 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.

23. ההוראה בסעיף (1ו) המוצע 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.

24. סעיף (3ו) המוצע מאפשר למיועד לשירות ביטחון בשתי קבוצות האוכלוסייה – אם הוא נמנה על מי שחובת הגיוס טרם חלה עליו או על מי שהיה תלמיד ישיבה החל מיום 01.07.2023 – להגיש תצהיר להתקיימות התנאי של לימודים בישיבה כבסיס לבקשה להקפאת הליכים בצירוף תצהיר מראש הישיבה. הבקשה תוגש תוך 30 ימים (סעיף (2ו)(2)).

25. הוראות הסעיף קובעות כי אם התקיימו במיועד התנאים של הלימוד בישיבה הרי שיחולו אותו מיועד:

- א. לא יעמוד לדין בשל אי מילוי חובת התייצבות.
- ב. אם הועמד לדין – יופסקו ההליכים.
- ג. ואם ניתן פסק דין – יופסק ביצועו.

26. הוראות הסעיף 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 (הצעת החוק לא קובעת פוזיטיבית אלו הוראות יחולו בעניינו).

### להלן עמדתנו ביחס למנגנון מרכזי זה שבהצעת החוק המוצעת:

27. לעניין המנגנון המוצע לבחינת המעמד ולמידת התאמתו למאפייניה של הוראת השעה: ההסדר המוצע מבוסס על מנגנון שגובש במקור כחלק מהסדר קבע שלם וכולל לחוק הגיוס – מנגנון המצריך, בין היתר, הקמת ועדות צבאיות ייעודיות, קביעת הליכי עבודה מורכבים והקצאת משאבים צה"לים, גיבוש נהלים והסדרת ממשקי עבודה מול משרדי הממשלה. כתוצאה מכך, הוא אינו מסוגל להעניק פתרון יישומי, אפקטיבי ומיידי.

28. בנוסף, הקמת ועדות בדיקה המורכבות מקצינים בכירים (נציגי אגף כוח אדם והפרקליטות הצבאית) לשם בחינה פרטנית של עשרות אלפי תיקים, תטיל על צה"ל עומס חריג. תהליך זה אינו מותאם למהותו ולרוחו של ההסדר המוצע כהוראת שעה.



## הכנסת הלשכה המשפטית

29. לעמדתנו, מנגנון זה מעביר למעשה את נטל ההוכחה, הבדיקה והאכיפה אל מגרשו של הצבא – מדובר למעשה, בהכוונה של סמכות הבדיקה המנהלית לרבות בשאלות הקשורות לתביעה – מתי הרשות המנהלית מבקשת להקפיא הליכים. זוהי סמכות המסורה דרך כלל לרשות המבצעת. יתר על כן, סעיפים (ו) עד (41) ואילך הם "העתקה" של מנגנון שהוצע במסגרת הדיונים על חוק הגיוס, שתכליתו היתה שונה.

שילובו של מנגנון זה, במסגרת הצעת חוק, האמורה להיות הוראת שעה לשלושה חודשים בלבד, מעלה את החשש מפני "קביעת עובדות בשטח" כבסיס עתידי להסדר שלם בנושא הגיוס. לעמדתנו, הסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות כבר בשלב זה, עלולה לייתר, את הדיון המהותי והמקיף העתיד להתקיים במסגרת חוק הגיוס השלם.

על רקע זה, נשאלת השאלה האם עיגונו של מנגנון "חנינה" 'זמני' – המהווה למעשה העתק של הצעה במסגרת הסדר גיוס כולל, במסגרת של הוראת שעה קצובה בזמן, אינו מרוקן מתוכן את הליך החקיקה העתידי, והאם אין בה כדי לסכל מראש את האפשרות לניהול דיון ציבורי ולגיבוש הסדר כולל ראוי בעתיד.

### ו. מה לא נכלל בהצעת החוק המעודכנת:

30. העדר מנגנוני שלילת הטבות ויעדי גיוס בהצעת החוק המעודכנת: הצבת ערך לימוד התורה כתכלית בלעדית של הסדר זה, המצדיקה חסינות פלילית כה נרחבת, רטרואקטיבית וגורפת, וזאת מבלי להתנותה בחובות מקבילות או ביעדי שילוב מוגדרים, מעוררת את השאלה כיצד יכולה תכלית זו לעמוד בדרישותיו של מבחן ה"תכלית הראויה" שבפסקת ההגבלה.

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

32. 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). 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.

### ז. סיכום

33. הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מורכבת משהה סעיפים: סעיף מטרה, תנאים להגדרת תלמידי ישיבה, הוראות לעניין תצהיר בעל תפקיד בישיבה, רשימת הישיבות, סעיפי פיקוח והוראות



## הכנסת הלשכה המשפטית

שעה להסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות. מהותית, ניתן לחלק סעיפים אלה לשני חלקים: החלק העיקרי הכולל את סעיף המטרה וסעיף להסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות והמעטפת הפרוצדורלית התומכת בשני הסעיפים העיקריים/בהסדר העיקרי הכוללת את שאר הסעיפים: תנאים להגדרת תלמידי ישיבה, הוראות לעניין תצהיר בעל תפקיד בישיבה, רשימת הישיבות וסעיפי פיקוח. לצד זאת, ההסדר הנוכחי נעדר מנגנוני גיוס בדמות היעדים ושליחת ההטבות הכלכליות שהיו אדנים מרכזיים בסיסו של התיקונים עד כה שנערכו בהצעת החוק במתווה יו"ר הוועדה.

34. קריאה משולבת של שני הסעיפים שבחלק העיקרי מציפה את הפער בין הכוונה המקורית של הצעת החוק – עיגון הסדר זמני להקפאת מעצרים – לבין הצעת החוק המעודכנת שהונחה על שולחן הוועדה שתכליתה שונה לחלוטין. למעשה מדובר בהצעת חוק שהיא "מיני חוק גיוס" שמטרתה המרכזית היא הסדרת מעמדם של בני הישיבות הן בטווח המיידי והן בראייה צופה פני עתיד. תכלית זו גם עולה מנוסח סעיף המטרה המוצע לפיו "מתוך הכרה בחשיבות לימוד התורה יקבע בהוראת שעה הסדר מיוחד לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם".

35. הרכיב היחיד שעוגן בסעיף המטרה הוא חשיבות לימוד התורה והוא זה המשמש כבסיס והצדקה להסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות. כפי שעולה מסעיפים (ו) עד (41) ההסדרה המוצעת מובילה לתוצאה סופית לפיה בעתיד יוכל כל מלש"ב לטעון כי מעמדו כבר נבחן ובכך ליתר לחלוטין דיון מחודש במעמדו.

זהו "סעיף חנינה" המבקש להסדיר את מעמדם של המלש"בים המוגדרים כיום כעריקים או כמשתמטים.

36. יתר על כן, ההסדר המוצע מעניק לגיטימציה למלש"בים עתידיים שלא לציית להוראות חוק שירות ביטחון (למשל סעיפים 3 ו-5) ושלא לפעול על פי הוראות הדין ובכך מספק להם חסינות מראש ומקנה להם הגנה מפני נקיטת הליכים פליליים.

מכאן, שהצעת החוק אינה מבקשת להקפא זמנית את המעצרים, אלא מנסה לייצר מסלול עוקף שנועד ליתר את הצורך בהסדר חקיקתי כולל להסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות.

אנו זמינים לכל שאלה.

בכבוד רב,

הצוות המשפטי

ועדת החוץ והביטחון

עו"ד מירי פרנקל-שור, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת // 02-6408611 // 050-6233512 // mirif@knesset.gov.il