



הכנסת
הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

ירושלים, י' בכסלו התש"ף
8 בדצמבר 2019

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

הנדון: סקירה בנושא דיווח מערכת הביטחון בהתאם לפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון אל מול יעדי הגיוס

(חומר הכנה לקראת דיון בוועדת החוץ והביטחון בנושא נתוני גיוס חרדים לצה"ל ביום 09.12.2019)

1. בימים האחרונים, פורסמו באמצעי התקשורת דיווחים שונים לפיהם מספר החרדים שהתגייסו לשירות צבאי נמוך מזה שדווח לוועדת החוץ והביטחון. מחר, 9 בדצמבר 2019, תקיים הוועדה דיון בנושא זה.

רקע היסטורי להסדרים לגיוס תלמידי ישיבות

2. הסדר דחיית גיוסם של תלמידי הישיבות ובוגרי מוסדות החינוך החרדיים נמצא שנים רבות במרכזו של דיון ציבורי. בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה, הנושא לא הוסדר בחקיקה ייעודית. בשנים אלה דחה שר הביטחון את שירותם של תלמידי ישיבות מכוח סמכותו הכללית הקבועה בסעיף 36 לחוק שירות ביטחון.

3. ב-1986 הוגשה עתירה נגד השימוש שעשה שר הביטחון בסמכות זו. בית המשפט קבע כי שר הביטחון פעל במסגרת סמכותו לפי סעיף 36, והפעלת שיקול דעתו הייתה במסגרת מתחם הסבירות, אך לצד זאת כי לא יהא ניתן לעשות שימוש בסמכות זו כשמדובר בהיקפים גדולים, וכי "הכמות עושה איכות" (פסק דין רסלר הראשון).

4. בשנת 1998 קבע בג"ץ, כי השימוש של שר הביטחון בסמכותו הכללית שבסעיף 36, לדחות את מועדי שירותם הצבאי של **עשרות אלפי** תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם", אינו כדין (פסק דין רובינשטיין).

5. בעקבות פסק דין רובינשטיין, נחקק בשנת 2002 חוק טל. חוק זה עיגן לראשונה בחקיקה ראשית את סמכותו של שר הביטחון לדחות את שירותם של מיועדים לשירות ביטחון הלומדים בישיבה. חוק טל נחקק כהוראת שעה ל-5 שנים, ועם חקיקתו הוגשו עתירות לבג"ץ אשר תקפו את חוקתיותו. בשנת 2006 קבע ביהמ"ש העליון כי החוק אמנם פוגע בזכות לשוויון של מי שמשרתים בשירות ביטחון, ואינו עונה על תכליתו, **אך אין לבטלו בשל זמניותו** (פסק דין התנועה לאיכות השלטון הראשון).

6. בשנת 2007 החליטה מליאת הכנסת על הארכת תוקפו של חוק טל בחמש שנים נוספות, וזאת עד לשנת 2012. נגד הארכה זו הוגשו עתירות נוספות לבג"ץ. בשנת 2012 קבע בג"ץ כי החוק עדיין לא מגשים את תכליתו, ואינו חוקתי, ועל כן הכנסת לא תוכל להאריכו בשנית (פסק דין רסלר השני).

7. בעקבות פסק דין זה, נחקק בשנת 2014 פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון (הידוע גם כתיקון 19 לחוק שירות ביטחון). הדיונים התנהלו בוועדה מיוחדת שהוקמה בכנסת לצורך זה (בראשות חה"כ איילת שקד), אשר דנה במנגנון חדש בנוגע לגיוס תלמידי ישיבות, **עליו יפורט בהמשך סקירה זו**. מיד לאחר אישורו של תיקון 19 בכנסת הוגשו מספר עתירות לבג"ץ. עוד בטרם הכריע בג"ץ בעתירות אלה חוקקה הכנסת בנובמבר 2015 את תיקון מס' 21 לחוק שירות ביטחון, אשר גם ביחס אליו הוגשה עתירה נוספת.



הכנסת

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

8. ביום כ"א באלול התשע"ז (12 בספטמבר 2018) פסק בג"ץ בעניין ההסדר הקבוע בפרק ג'1 בו נקבע כי ההסדר פוגע בשוויון באופן המקיף פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם וכי ההסדר אינו מגשים את תכליתו. עוד נקבע כי ההסדר יבוטל ובטלותו תיכנס לתוקף בתום שנה ממועד מתן פסק הדין.
9. נכון לעת הזו, על פי החלטת בג"ץ, הוראות הפרק ממשיכות לעמוד בתוקפן עד ליום ה-02.01.2020.

הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון: יעדי הגיוס ומי נכלל בספירתם

יעדי הגיוס:

10. פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, שעדיין עומד בתוקפו, קובע את המסגרת החוקתית לשילובם של תלמידי ישיבות ובוגרי מוסדות חינוך חרדיים בשירות צבאי, בשירות לאומי-אזרחי וכן קובע הסדרים לשילובם בתעסוקה.
11. במסגרת הוראות הפרק עוגנה חובתה של הממשלה לפעול להגדלה הדרגתית של מספרי המתגייסים בפועל לשירות סדיר ולשירות לאומי-אזרחי. לשם כך, נקבע כי עליה להחליט על:
- יעד שנתי לגיוס לשירות סדיר;
 - יעד שנתי לגיוס לשירות לאומי-אזרחי (בחלוקה לשירות אזרחי-ביטחוני ושירות אזרחי-חברתי);
 - יעד שנתי מצטבר הכולל את שני היעדים לעיל.
- נזכיר כי החוק קובע כי שנת הגיוס היא מיולי של אותה שנה ועד לסוף יוני של השנה הבאה: כך למשל, שנת גיוס 2017 מתחילה ב-1 ביולי 2017 ומסתיימת ב-30 ביוני 2018.
12. במקביל לדיונים בתיקון 19 שהתקיימו בוועדת שקד ובטרם חקיקתו, **התקבלה החלטת ממשלה מס' 638 שקבעה את יעדי הגיוס המספריים**. החלטת זו ליוותה את הדיונים בהצעת החוק וקבעה את היעדים החל משנת הגיוס 2013 ועד לשנת הגיוס 2016 בחלוקה ליעדי גיוס לצה"ל, ליעדי הגיוס לשירות לאומי וליעדים שנתיים מצטברים. **היעדים מופיעים בטבלה שבנספח ב' לסקירה**.
13. בהקשר זה יצוין כי בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 09.01.2011 נקבעו יעדים שנתיים קלנדריים לגיוס לצה"ל ולשירות האזרחי, לשנים 2011 עד 2012. (תוצר של ועדת גבאי) **היעדים מופיעים בטבלה שבנספח ב' לסקירה**.

מי נכלל במסגרת היעדים:

14. במסגרת היעדים יכללו בוגרי הישיבות ומוסדות החינוך החרדיים:
- בוגרי ישיבות" - בוגרי ישיבות, שהישיבות הוכרו על ידי שר הביטחון בהתאם לתנאים שנקבעו.
 - "בוגר מוסד חינוך חרדי" - מי שלמד בין הגילאים 14 עד גיל 18, שנתיים לפחות, במוסד חינוך שהוא אחד מאלה:
- (1) מוסד חינוך תרבותי ייחודי - מוסד חינוך שלומדים בו תלמידים בכיתות ט' עד י"ב, כולן או חלקן, שניתן בו חינוך שיטתי הנובע מאורח חייה של קבוצת האוכלוסייה החרדית שתלמידיה לומדים בישיבה לימודי קודש לפי ההלכה היהודית והמוסד קיבל הכרה משר החינוך באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת.



הכנסת

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

(2) מוסד לימוד חרדי או חרדי או חלק ממוסד לימודי המיועד לתלמידים חרדים, שנקבע בצו שר הביטחון ושאושר על ידי ועדת החוץ והביטחון.

15. בהקשר זה ראוי להזכיר כי בפרשת התנועה לאיכות השלטון, התייחס בית המשפט העליון להגדרה זו וציין כי "הגדרה זו יכולה להוביל לכך שגם מתגייס שאינו חרדי ביום גיוסו, ייחשב כחרדי לצורך בדיקת העמידה ביעדי הגיוס.... עובדה זו מעוררת קושי הן במישור של מספר המתגייסים הן במישור של התאמתן של ההוראות הרלוונטיות בחוק להשגת תכליותיו".

הוראות הדיווח לכנסת ולממשלה שנקבעו בפרק ג'1

הדיווח לוועדת החוץ והביטחון

16. פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון, קובע מספר חובות דיווח של שר הביטחון לוועדת החוץ והביטחון. נקבע, כי על שר הביטחון לדווח לוועדת החוץ והביטחון, ביחס לכל שנת גיוס שחלפה, על מספר המתייצבים לשירות סדיר בכלל ועל מספר המתייצבים מקרב בוגרי הישיבות ומוסדות החינוך החרדיים בפרט; על מספר צווי דחיית השירות וצווי הפטור משירות שניתנו לבוגרי הישיבות ומוסדות החינוך החרדיים, וכן על השוואת הנתונים האלו לשנים קודמות.

17. חובת הדיווח שנקבעה בחוק גם מתייחסת לדיווח על מסלולי שירות המותאמים לשירותם של בוגרי ישיבות ומוסדות חינוך חרדיים, שנפתחו או הורחבו ואף כוללת חובת עדכון בעניין ביצוע התוכניות הרב שנתיות (שביצוען נקבע אף הוא בהוראות הפרק) לקידום העמידה ביעדי הגיוס. בנוסף, הוראות הפרק קובעות כי שר הביטחון יתייחס גם להשפעת יישומן של הוראות הפרק על מעמדן ושילובן של נשים בשירות ביטחון.

ראוי לציין כי פרק ג'1 מתייחס גם לחובת ועדת החוץ והביטחון לקיים, אחת לשנה, דיון בדיווחים שהתקבלו לשם מעקב על ביצוע הוראות הפרק.

הדיווח לממשלה

18. מלבד הוראות הדיווח לכנסת, נקבעו בפרק ג'1 גם הוראות המחייבות דיווח לממשלה ביחס למספר המשרתים בכל שנת גיוס, הן בשירות צבאי והן בשירות לאומי-אזרחי. כך נקבע כי על שר הביטחון להודיע לממשלה בתום כל שנת גיוס על מספר המתגייסים לשירות סדיר ויפרסם על כך הודעה ברשומות לא יאוחר מה-5 ביולי.

19. הוראות זהות נקבעו בנוגע לשר הממונה על השירות הלאומי-אזרחי ביחס למספר המשרתים בשירות לאומי-אזרחי. בנוסף, נקבעה חובת דיווח חצי שנתית לממשלה של שר הביטחון ושל השר הממונה לשירות לאומי-אזרחי ב-5 בינואר בכל שנה ביחס למספר המתייצבים לשירות סדיר ומספר המשרתים בשירות לאומי-אזרחי.

20. ראוי לציין כי קובע חובת דיווח נוספות לעניין הפיקוח על מספר התלמידים בנוכחים ישירות במסגרת מספר הוראות ייחודיות שנקבעו לנושא.



הכנסת

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

דיווחים שהגיעו לוועדת החוץ והביטחון בהתאם להוראות פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון – מצ"ב טבלה

במהלך השנים שקדמו לשנת 2014

21. בשנים שקדמו לשנת 2014 חובת הדיווח לא נקבעה בחקיקה ראשית של הכנסת. והדיווחים שהועברו לוועדת החוץ והביטחון במסגרת מספר דיונים שוטפים של הוועדה או ועדות המשנה (ועמ"ש כח אדם). פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון הוסף לחוק שירות ביטחון, במסגרת תיקון 19 לחוק אשר חוקק בכנסת בשנת 2014.

לאחר שנת 2014 – חובת הדיווח לוועדה על פי חוק

22. לאחר שנת 2014 ועד כה, הגיעו לוועדת החוץ והביטחון שני דיווחים על פי חוק, בחלקם חסרים:

- דיווח לשנת הגיוס 2016, לפיו גויסו 2,850 חיילים חרדים;
 - דיווח לשנת הגיוס 2017 לפיו דווח כי גויסו 3,070 חיילים חרדים.
- הדיווחים נמסרו ביחס לשנות גיוס אלה בלבד גם בחלוקה למסלולי הגיוס השונים.

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון



הכנסת

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

נספח א': הדיווחים שהגיעו לוועדה בהשוואה ליעדי הגיוס

שנת הגיוס	היעד לשירות צבאי	מספר המתגייסים לשירות צבאי	האם דיווח לוועדה באופן על פי חוק או באופן אחר לוועדה	הערות
שנת הגיוס 2018	לא נקבע	לא דווח	לא דווח	
שנת הגיוס 2017	לא נקבע	דיווח שר הביטחון לוועדה על גיוס 3,070 חיילים חרדים למסלולי הגיוס השונים. החלוקה: *מסלולי צעירים: 1394 - נצח יהודה, תומר, ח"צ וקרן ישראל. *מסלולי מבוגרים: 1,084 – שח"ר, דרך חיים (ישיבות הסדר חרדיות טכנולוגיות), עתודה ואקדמיזציה. *לכלל צה"ל - 592 עוד דווח כי בצה"ל משרתים 7,350 חיילים חרדים כאשר 570 חיילים חרדים משרתים בשירות קבע.	הגיע דיווח ביחס למשרתים בשירות צבאי – על פי חוק.	
שנת הגיוס 2016	3,200	דיווח שר הביטחון לוועדה על גיוס 2850 חיילים חרדים למסלולי הגיוס השונים. החלוקה: מסלולי צעירים: 1307 נצח יהודה, תומר, ח"צ וקרן ישראל. מסלולי מבוגרים: 805 חיילים חרדים שח"ר, עתודה ואקדמיזציה. מסלול ישיבות דרך חיים: 129 כלל צה"ל: 609 עוד דווח כי בצה"ל משרתים כ-7000 חיילים חרדים כאשר 570 חיילים משרתים בשירות קבע.	הגיע דיווח ביחס למשרתים בשירות צבאי – על פי חוק.	היעד נקבע החלטת ממשלה מס' 638 מיום 28.07.2013.



הכנסת

הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

היעד נקבע בהחלטת ממשלה מס' 638 מיום 28.07.2013	לא הגיע דיווח על ידי שר הביטחון. הנתונים מתוך מסמך חובות דיווח סטטוטוריות לועה"ב מיום 28.05.2018	2475 חיילים חרדים גויסו	2,700	שנת הגיוס 2015
היעד נקבע בהחלטת ממשלה מס' 638 מיום 28.07.2013	לא הגיע דיווח על ידי שר הביטחון. הנתונים נמסרו בוועמ"ש כוח אדם מיום 09.11.2015 או בדיווח מתוך מסמך חובות דיווח סטטוטוריות לועה"ב מיום 28.05.2018	2280 חיילים חרדים גויסו (ועמ"ש כח אדם) או 2203 חיילים חרדים גויסו (מסמך חובות דיווח לועה"ב)	2,300	שנת הגיוס 2014
היעד נקבע בהחלטת ממשלה מס' 638 מיום 28.07.2013	אין חובת דיווח על פי חוק. הדיווח מתוך מסמך חובות דיווח סטטוטוריות לועה"ב מיום 28.05.2018 וכן בוועמ"ש כ"א מיום 09.11.2015	1,972 חיילים חרדים גויסו	2,000	שנת הגיוס 2013
יעד לשנה קלנדרית נקבע בהחלטת ממשלה מס' 2698 מיום 09.01.2011 (אימוץ החלטת ועדת גבאי).	הדיווח לשנה קלנדרית 2012 נמסר בדיון ועמ"ש כ"א מיום 10.3.2014 מתוך מסמך חובות דיווח סטטוטוריות לועה"ב מיום 28.05.2018.	ועמש כ"א, מרץ 2014 ומסמך חובות דיווח לועה"ב: 1447 חיילים חרדים גויסו	1500 קלאנדרי	שנת 2012
החלטת ממשלה מס' 2698 מיום 09.01.2011 (אימוץ החלטת ועדת גבאי)	הדיווח לשנה קלנדרית נמסר בדיון ועמ"ש כ"א מיום 10.3.2014.	ועמ"ש כ"א מרץ 2014 : 1282 חיילים חרדים גויסו	1200 קלאנדרי	שנת 2011