



דין וחשבון
של ח"כ יוחנן פלסנר
יו"ר הוועדה לקידום השילוב בשירות
והשוויון בנטל

ירושלים
יולי 2012

תוכן עניינים

3	פרק 1 – תמצית הדוח
6	פרק 1 – מבוא
6	הרקע להקמת הוועדה
8	אופן פעולת הוועדה
9	חלק א': האוכלוסיה החרדית
10	פרק 2 – השתלשלות העובדתית והמשפטית
11	העשורים הראשונים : 1948-1967
16	ימי המהפך : 1968-1987
20	נקודת מפנה : 1988-2012
34	פרק 3 - עובדות ונתונים
34	החברה החרדית
38	מניינם של החרדים הנמנים על הסדר "תורתו אומנותו"
41	מסלולי השירות וההתנדבות הקיימים כיום
42	מספר המשרתים במסלולים הקיימים
44	פרק 4 – ריכוז הסוגיות וההצעות לפתרון
44	הסוגיות בהן נדרשת הוועדה להכריע
45	הצעות החוק
47	העדויות שנשמעו בפני הוועדה
49	פרק 5 – מסקנות
54	פרק 6 - המלצות
54	התייצבות חרדים בלשכת הגיוס
56	מסלולי שירות לחרדים
60	דחיית שירות ומסלול מתמידים
62	תמריצים
65	אכיפה ובקרה
68	הקטנת הנטל ותגמול הנושאים בו
71	ישיבות ההסדר
74	הוראות מעבר
76	חלק ב': האוכלוסיה הערבית
77	פרק 7 - השתלשלות העובדתית
82	פרק 8 - עובדות ונתונים
85	פרק 9 – המלצות

תמצית הדוח

בחודש פברואר 2012 נפל דבר במדינת ישראל. בית המשפט הגבוה לצדק פסק, כי חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם (להלן - "חוק טל") אינו חוקתי ועל כן לא ניתן להאריכו לתקופה נוספת.

עם הקמת ממשלת האחדות הלאומית בחודש מאי השנה, קיבלו ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, והמשנה לראש הממשלה, השר שאול מופז, החלטה על הקמת ועדה קואליציונית שתקדם את השוויון בנטל השירות ותגבש חלופה ל"חוק טל".

הועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל, בראשותו של ח"כ יוחנן פלסנר (קדימה) פעלה באינטנסיביות במשך חודש ימים במטרה להמליץ על מתווה לחקיקה מחודשת בנושא גיוס חרדים לצבא ולשירות האזרחי.

מסקנות הדוח מתבססות על עבודת הועדה ונכתבו על ידי יו"ר הועדה, ח"כ יוחנן פלסנר והם בבחינת פריצת דרך היסטורית. יש ביכולתן להוביל לשינוי עמוק ומהותי בחברה הישראלית וליצור אמנה חברתית חדשה, בה חלקים הולכים וגדלי בחברה הישראלית לוקחים חלק בנשיאה בנטל השירות.

המסקנות הכתובות בדוח זה, אינן מבקשות לרמוס ציבור כזה או אחר או להכניע מגזרים בחברה הישראלית. מטרת דוח זה להוביל לשינוי היסטורי וליצירת חברה מלוכדת ומאוחדת.

דוח זה מבטא את עקרונות העל הבאים:

1. החלת עקרון "שירות לכל" על כל אזרח ישראלי.
2. האחריות לשירות הינה אישית.
3. תמריצים וגמול מוגבר למשרתים ובבסיסם קיצור השירות בצה"ל.
4. יצירת מערך אכיפה יעיל ומרתיע מפני כל הפרה של החוק, השתמטות ורישום כוזב.
5. בנוגע לאוכלוסיית הגברים החרדים חייבי הגיוס עקרונות הועדה ייושמו לאלתר.
6. על אוכלוסיית ערביי ישראל יחול עיקרון ה"שירות לכל". קביעת מסלולי השירות האזרחי לאוכלוסייה זו תסתיים עד סוף השנה וחקיקה תושלם עד סוף מרץ 2013.

עקרונות אלו וטיוטת הצעת החוק עומדים במבחן החוקתיות כפי שהוגדרו על ידי בג"ץ.

עיקרי הדו"ח:

- עד שנת 2016, כ-80% מכל שנתון של אוכלוסיית הציבור החרדי ישרתו במסלולי שירות משמעותי בצבא או בשירות האזרחי.
- **האחריות לשירות היא אישית וכוללת:**
 1. קנס כספי למשתמט.
 2. לאחר 5 שנים מיום כניסת החוק לתוקף, מעבר לענישה פלילית או חלופת קנס (בכל מקרה רישום פלילי).
 3. שלילת הטבות בתחומי הארנונה והטבות לדיור.
 4. ביטול מלגת "כולל" חודשית בסך 850 ₪.
- **גיל הגיוס** - לא תהיה דחיית שירות מעבר לגיל 22, למעט קבוצת "מתמידים" המונה 1,500 תלמידים בשנתון.
- **מסלולי שירות** - צה"ל והשירות האזרחי יפתחו וירחיבו מסלולי שירות משמעותי העונים על יעדי הגיוס, (שירות מקוצר יבוטל).
- **האחריות קהילתית** - יצירת זיקה ישירה בין עמידה במתווה יעדי הגיוס העולים, לסך תקציב הישיבות הכולל. אי עמידה ביעדי הגיוס העולים תפחית את סכום ההקצבה ביחס ישר.
- **אחריות מוסדית** - ישיבות שתלמידיהם ישרתו במסלולי השירות, יתוגמלו ביתר לעומת ישיבות אחרות שיתוגמלו בחסר. במקביל יינתן תמריץ חיובי לגיוס מוקדם החל מגיל 18.
- **פיקוח ואכיפה** - ימוסדו מנגנונים אפקטיביים באחריות צבא הגנה לישראל למחויבי הגיוס ולמוסדותיהם.

מודל גיוס למועמדים לשירות ביטחון בקרב הקהילה החרדית

החל בגיל 17 - כל מועמד לשירות ביטחון חייב להגיע מדי שנה ליום התייצבות בממ"ח (מרכז מידע חרדי) במהלכו יעבור אבחון ובו יוצגו לו מסלולי שירות אפשריים.

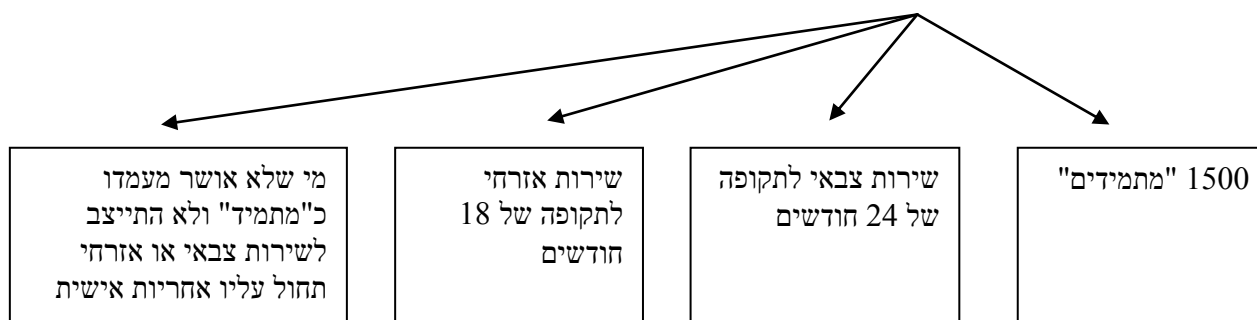
גילאי 18-22 אפשרות לגיוס באחד ממסלולי השירות הצבאי הייעודיים לחרדים או באחד מן המסלולים החדשים שיוקמו בשנים הקרובות.

בהגיעו לגיל 22 - יחויב המועמד לשירות ביטחון להצהיר על החלטתו בדבר השירות באחד משלושת המסלולים הבאים:

- גיוס לשירות צבאי
- גיוס לשירות אזרחי
- בקשת מעמד "מתמיד"

במקביל, יאשר שר הביטחון 1,500 צווי "מתמידים", על פי המלצת ועד הישיבות או ראשי הישיבות.

עד לגיל 23 - חייב המועמד לשירות ביטחון שטרם התגייס לממש את התייצבותו על פי האפשרויות הבאות:



הרקע להקמת הוועדה

האגדה מספרת על פגישתם של ראש הממשלה הראשון דוד בן גוריון עם מנהיג הציבור החרדי החזון אי"ש, פגישה שהובילה להסדר ההיסטורי של "תורתו אומנותו". במהלך הפגישה הזכיר החזון אי"ש את הדיון התלמודי¹ בדבר שתי עגלות המגיעות לגשר צר משני עבריו, ולא יוכלו לעבור עליו בו זמנית: האחת ריקה, והשנייה מלאה. במצב זה ברור לאיזו משתי העגלות ניתנת זכות הקדימה. באופן זה רמז החזון אי"ש לתפיסתו את העגלה המלאה של עולם התורה, אל מול העגלה הריקה של הציונות, שצריכה לפנות את מקומה ללומדי התורה. איני יכול להסכים למשל זה. בעיני מדובר בשתי עגלות מלאות, המגיעות אחת אל מול השנייה: האחת מלאה בערכי הציונות, השוויון, נצח ישראל, ומטרתה ל"הגן על ישראל מיד צר" ולשמור על קיום מדינת ישראל, והשנייה מלאה בערכי תורת הנצח שמלווה את עם ישראל לאורך שנות קיומו. עגלות אלו-חובה עליהן שייסעו יחדיו, לכיוון אחד. נסיעת העגלות אחת אל מול השנייה- סופה שתוביל לתאונה קטלנית.

נבחרתי על ידי הציבור לכהן כמשרת ציבור. במשך כל שהותי בכנסת השקעתי מרכיב משמעותי מזמני ומרצי לקידום נושא השוויון בנטל. פעלתי בנושא במשך מספר שנים ומסמך זה המוצג לפניכם הוא תמצית הדברים אותם למדתי בשנים אלו. במסמך זה מוצג פתרון מאוזן בין הצרכים השונים של נשיאה בנטל, שמירה על מדינת ישראל ושימור עולם התורה. אני בטוח כי מסמך זה ישמש בעתיד כל מי שירצה לעסוק ברצינות בסוגיה זו.

ימיו של הסדר "תורתו אומנותו"², כימי שנותיה של מדינת ישראל. הסדר זה מאפשר לבני הישיבות הלומדים תורה לדחות מדי שנה את שירותם הצבאי. תחילתו של ההסדר בהוראתו של ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, לדחות את שירותם הצבאי של מספר מצומצם של בני ישיבות. במהלך השנים, תפח והלך מספרם של דוחי השירות. בראשית שנת 2011, עמד מניינם על למעלה מ-60,000 איש.

יובל שנים פעל הסדר דחיית השירות, באמצעות כללים מנהליים שנקבעו על ידי שר הביטחון, ושעודכנו מעת לעת על ידי ועדות או הסכמים שונים. בשנת 1998 קבע בית המשפט הגבוה לצדק פה אחד, כי מספרם ההולך וגדל של דוחי השירות, מחייב את הסדרת דחיית השירות בחקיקה ראשית.³

בעקבות החלטת בית המשפט, חוקקה הכנסת בחודש יולי 2002 חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן: "חוק דחיית שירות" או "חוק טל").⁴ מטרתו העיקרית הייתה הסדרת הדרך הראויה לדחיית השירות ועיגונה בחוק. החוק קבע כי בני הישיבות

¹ סנהדרין לב ע"ב: שני גמלים שהיו עולים במעלות בית חורון ופגעו זה בזה; אם עלו שניהן- שניהן נופלין, בזה אחר זה- שניהן עולין, הא כיצד? טעונה ושאינה טעונה- תידחה שאינה טעונה מפני טעונה.

² מקורו של המונח, טמון ככל הנראה בתלמוד בבלי, ברכות, דף ט"ז עמ' ב': ר' חייא, בתר דמצלי [אחר שהתפלל] אמר הכי "יהי רצון מלפניך ... שתהא תורתך אומנותו ואל ידוה לבנו ואל יחשכו עינינו". על גלגוליו של הביטוי ראו אוריאל פרנק, תורתו אומנותו - מלשון חז"ל ועד לשון ימינו, המעין נא (תשע"א) ב', עמ' 63.

³ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פד"י נב(ה), 481 (1998) (להלן: עניין רובינשטיין).

⁴ ס"ח תשס"ב מסי' 1862, (1.8.2002), עמ' 521. ה"ח תשי"ס מסי' 2889, עמ' 455.

רשאים לדחות את השירות הצבאי לאורך שנות לימודם, ואילו המבקשים לצאת אל שוק העבודה רשאים לבחור באחת משלוש חלופות: שירות צבאי; שירות אזרחי;⁵ או שנת הכרעה, שבסיומה רשאי התלמיד לחזור ולבחור האם לשוב ללימוד במוסד התורני או לבחור באחת משתי חלופות השירות.

החוק נחקק כהוראת שעה, ותוקפו נקבע מראש לתקופה של חמש שנים, שבסופה תהא הכנסת רשאית להאריך לתקופות נוספות.⁶ ואכן, בחודש אוגוסט, 2007, האריכה הכנסת את חוק דחיית שירות לתקופה של חמש שנים נוספות.⁷

כעשר שנים לאחר חקיקתו, בחודש פברואר, 2012, קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי יישומו של החוק נכשל.⁸ כשלושן זה, לדעת בית המשפט, פוגע במידתיותו ובשורשו החוקתי של החוק, ועל כן לא ניתן יהיה לשוב ולחדש את תוקפו של החוק עם פקיעת תקופת ההארכה, בחודש אוגוסט 2012.

כתוצאה מביטולו של חוק דחיית שירות, ובהיעדר הסדרה ראשית אחרת, החל מחודש אוגוסט 2012, לא יהיה תוקף משפטי להסדר "תורתו אומנותו" המאפשר את דחיית שירותם הצבאי של בני הישיבות. לאור כך, החליטו ראש הממשלה בנימין נתניהו, ומשנהו שאול מופז, בחודש מאי 2012 ובהתאם להסכם הקואליציוני בין מפלגות "הליכוד" ו"קדימה",⁹ על הקמתה של ועדה ציבורית קואליציונית, עליה הוטל לגבש מתווה חליפי לחוק טל, שנפסל על ידי בית המשפט ולהשלימו בתוך חודש בלבד.

מוניתי כיו"ר הוועדה אשר חבריה היו נציגי חלק ממפלגות הקואליציה: ח"כ אורי אורבך – הבית היהודי, ח"כ זאב אלקין - הליכוד, ח"כ עינת וילף - העצמאות, ח"כ דודו רותם – ישראל ביתנו. אליהם הצטרפו חמישה נציגי ציבור: עו"ד ד"ר יעקב וינרוט, פרופ' יפה זילברשץ, מר יואב קיש, אלוף (במיל.) יהודה שגב והפרופ' ידידיה שטרן.

כובד הסוגיה הנדונה ותקופת העבודה הקצרה, חייבו מאמץ מורכב מצד כל חברי הוועדה וצוותה המקצועי. ואכן, אלו כאלו עשו לילות כימים, במטרה להניח דין וחשבון מקיף הכולל מסקנות, המלצות והצעות חקיקה, תקינה ומחליטים, המרכיבים יחד את דין וחשבון הוועדה.

אני מודה לצוות המקצועי שפעל במסירות רבה להצלחת הוועדה. למנהל הוועדה מר אביעד פרידמן; למנהלי התוכן עו"ד חיים זיכרמן ומר גלעד מלאך; ליועץ המשפטי, עו"ד סהר פינטו ואיתו עו"ד אנה אוליקר; למרכזת הוועדה הגב' מיכל ברבש ולמזכירת הוועדה, גב' רות זית; לעוזרתי הפרלמנטארי הגב' הדר אלוני;

לצוות המקצועי נלווה צוות רחב, ממגוון משרדי ממשלה, שעמד לימין הוועדה בעבודתה ובגיבוש מסקנותיה. ברצוני להודות לכל אנשי המקצוע שליוו את עבודתה בכל ישיבותיה: ראש המועצה

⁵ החל מגיל 22 (סעיף 6(ה) לחוק).

⁶ סעיף 16 לחוק.

⁷ י"פ תשס"ז מס' 5702, 9.8.2007, עמ' 3910.

⁸ בג"צ 6298/07 רסלר ואח' נ' הכנסת (לא פורסם, פס"ד מיום 21.2.2012) (להלן: עניין רסלר 2012).

⁹ סעיף 4 להסכם מיום 8 במאי 2012. ראו: <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/coalition2012.pdf>

הכלכלית חברתית במשרד רוה"מ פרופ' יוג'ין קנדל וגב' שירה ברלינר עוזרתו, דר' גיא רוטקוף מנכ"ל משרד המשפטים, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח אדם בצה"ל, תא"ל גדי אגמון ויועמ"ש תימור פסו; מנהל השירות האזרחי-לאומי מר שר-שלום גרבי ועוזרו מר מוטי אלמליח; נציגי משרד האוצר; נציגי משרד המשפטים, הגב' איה דביר וערן עסיס, אל כל אלה נוספו עוד רבים שסייעו במסירות, מרחוק ומקרוב, לעבודתה המקצועית של הוועדה. עזרתם ותושייתם של כל השותפים במלאכה, אפשרה את גיבוש ההמלצות ופרסום הדין וחשבון במועד. אני מוצא לנכון להודות למנכ"ל הכנסת, מר דן לנדאו על סיועו בחפץ לב לפעילות הוועדה.

תבוא על הברכה הגב' חנה קן ברונשוויג, שבידיה הופקד עריכתו הלשונית של הדין וחשבון.

אופן פעולת הוועדה

בסך הכל, מליאת הוועדה התכנסה 14 פעמים. במרבית הפעמים ישבה הוועדה במשכן הכנסת, באולמות שהוקצו לשם כך. באחת מהפעמים התכנסה הוועדה בקריה בתל אביב, ופעם אחת סיירו חברי הוועדה בבסיס צה"ל בתל-נוף. במהלך הסיור שוחחו חברי הוועדה עם אנשי השטח בצה"ל, וקיבלו סקירה על אודות מסלולי השירות הייחודיים.

הוועדה שמעה את דבריהם של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ממלא מקום ראש הממשלה, השר שאול מופז; שר הביטחון מר אהוד ברק; והשר לביטחון הפנים מר יצחק אהרונוביץ, שהביעו את עמדתם בסוגית השוויון בנטל.

בנוסף שמעה הוועדה את נציגי משרדי הבטחון, תמ"ת, אוצר, רווחה, חינוך ובטחון פנים. הוועדה שמעה נציגים מ-24 גופים ציבוריים מכל המגזרים אשר השמיעו את דעתם לפני הוועדה.

מעט לפני סיום עבודת הוועדה ולמרות הכיוונים לפתרונות שהסתמנו בה החליט ראש הממשלה בצעד חד צדדי לפזר את הוועדה בלא לאפשר לה להשלים את מלאכתה. הכרחי בעיני להציג לפני הציבור מתווה ברור ומוחלט של כל הסוגיה העומדת על הפרק ולכן החלטתי להשלים לבדי את העבודה ולהגיש את המסמך כדו"ח סדור. מטבע הדברים יש מחברי הוועדה שאינם מסכימים עם סעיף זה או אחר בדו"ח ועקב פיזור הוועדה נמנע מהם לבטא את דעת המיעוט שלהם ולכן מסמך זה מחייב את המגיש בלבד.

עד היום בו נזכה כולנו לחיות כחזון הנביאים בשלום ובשלווה אנו נאלצים להגן על עצמנו בחרבנו ובקשתנו. מתוך צורך זה עולה וחוזרת קריאת משה אדון הנביאים לבני ראובן גד וחצי המנשה "האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה!"

ח"כ יוחנן פלסנר

כנסת ישראל ירושלים.

חלק א'

האוכלוסייה החרדית

פרק 2 – השתלשלות העובדתית והמשפטית

מבוא

כשבועיים לאחר הקמת המדינה, חוקקה הממשלה הזמנית את פקודת צבא ההגנה לישראל, ובה נקבע, בין השאר, כי:

במצב חירום יונהג גיוס חובה לצבא-הגנה-לישראל על כל שירותיו.

גיל חייבי הגיוס יהיה כפי שייקבע על ידי הממשלה הזמנית.¹⁰

מצב חירום הוכרז במדינה ימים ספורים קודם לכן,¹¹ מכוח פקודת סדרי שלטון ומשפט,¹² והוא נותר בעינו עד היום.¹³ כתוצאה ממצב משפטי זה הוחל גיוס חובה על מרבית יושבי הארץ בגיל הגיוס. החריגים בקרב האוכלוסייה היהודית, היו הגברים, הלומדים בישיבות החרדיות, ונשים דתיות, שלא גויסו. שירותם של הגברים החרדים בני הישיבות נדחה באמצעות הסדר "תורתם אומנותם", הסדר שהנהיג ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן גוריון. לנשים הדתיות ניתן פטור משירות, אחרי שהצהירו שהן מנועות מלשרת מ"טעמים שבמצפון או טעמים שבהכרה דתית".¹⁴

מאז ועד עתה, מרבית בני הישיבות החרדים אינם משרתים בצה"ל, והם דוחים את השירות הצבאי אחת לשנה, באמצעות הסדר "תורתם אומנותם".

פרק זה יסקור את השתלשלות ההסדרים המשפטיים הנוגעים לגיוס בני הישיבות, החל מימי קום המדינה ועד עתה. חשיבותו של פרק זה אינה היסטורית בלבד. היא עשויה ללמד על מסגרת הדיון כולה: החל מהלכי הרוח בציבור וכוונותיהם של מנהיגי המדינה בדורות עברו, וכלה בגבולות החוקתיים. מסגרת דיון זו באה לידי ביטוי בפסקי הדין השונים, ובמיוחד בהכרעת בית המשפט הגבוה לצדק, מחודש פברואר 2012.¹⁵

¹⁰ סעיף 2 לפקודת צבא ההגנה לישראל, התש"ח-1948, ע"ר מס' 3 מיום כ"ב באייר תש"ח (31.5.1948), תוס' א', עמ' 9.

¹¹ הכרזה מיום 19 במאי, 1948, ובה נקבע כי: "בתוקף סעיף 9(א) מפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, מכריזה בזה מועצת המדינה הזמנית, כי במדינה קיים מצב של חרום". ראו עיתון רשמי מס' 2, עמ' 6.

¹² סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948, ע"ר מס' 8 מיום 7.7.1948 עמ' 21, קובע כי:

(א) אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חרום, ומשנתפרסמה ההכרזה ברשומות, רשאית הממשלה הזמנית למלא ידי ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות-לשעת-חרום ככל אשר ייראה לו לטובת הגנת המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

(ב) תקנה-לשעת-חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי-חובה אחרים.

¹³ ההכרזה על מצב חירום עומדת בעינה באופן רצוף מאז הקמת המדינה. לאחר חקיקת סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, מוגבלת כל הכרזה על שעת חירום לתקופה מירבית של שנה, אולם מאז נכנס החוק לתוקפו הכריזה הכנסת על מצב חירום בכל פעם מחדש. לאחרונה, דחה בית המשפט הגבוה לצדק עתירה לביטול מצב החירום (נג"צ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד הכנסת, פס"ד מיום 8.5.2012).

¹⁴ סעיף 11 (ד) לחוק שירות ביטחון, תש"ט-1949, ס"ח 25, עמ' 275. הוראת הפטור מצויות כיום בסעיפים 39-40 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

¹⁵ עניין רסלר 2012.

העשורים הראשונים : 1948 - 1967

סמוך לאחר קום המדינה, קבע ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון, כי יש לאפשר לבני הישיבות שתורתם אומנותם, החפצים בכך, לדחות את גיוסם לצבא הגנה לישראל. כפי שהעיד ראש הממשלה בישיבת ועדת הביטחון של מועצת המדינה, ב-1 באוקטובר 1948, ההסכם חל על 400 בני ישיבות בגיל הגיוס, שהוסכם לשחררם משום שגיוסם עלול היה להביא לסגירת הישיבות.¹⁶

הוראה זו תאמה את הנחייתו של ראש המטה הארצי של ההגנה, טרם הקמת המדינה שלפיה:

נתקבלה החלטה כי בני הישיבות, לפי רשימות מאושרות, פטורים משירות בצבא. לתלמידים המסוגלים ינתן אימון להגנה עצמית במקום תלמודם.

החלטה זו כוחה יפה למשך שנת תש"ח, ובסוף השנה תבחן הבעיה מחדש.¹⁷

על כוונתו של ראש הממשלה דאז, מעיד מכתבו אל מנהל משרד הבטחון ואל הרמטכ"ל, ובו נכתב:

על יסוד סעיף 12 בחוק שירות בטחון, שחררתי בחורי הישיבה משירות סדיר. שחרור זה חל רק על בחורי הישיבה העוסקים בפועל בלימוד תורה בישיבות, וכל עוד הם עוסקים בלימוד תורה בישיבות.

השחרור אינו חל על "בחור ישיבה" שעוזב את הישיבות לזמן מה (אם לא מסיבת מחלה) ועוסק בענין אחר, אפילו בענין שמוטל עליו מטעם הישיבה, כגון הוראה ובמחנות כדומה.

הודעתי על כך לשר י. מ. לויין על מנת שיודיע זאת לראשי הישיבות, והוא קיבל על עצמו להודיע להם.

במקרה שימצאו "בחורי ישיבה" מחוץ למקום לימודם בישיבה, ולו גם בשליחות איזו שהיא, על המשטרה הצבאית לאסור בחורים אלה אם לא יוכיחו ששרתו בצבא כחוק, ולהביאם לקלט צבאי.¹⁸

¹⁶ על הנתון לפיו באותה העת דובר על 400 דחויי שירות בלבד, קיימת הסכמה רחבה. ראו למשל דוח מבקר המדינה 1988, 39.

¹⁷ הוראה מיום כח' באדר א' התש"ח, 9 במרץ, 1948. על ההסכמה הזמנית לדחיית שירותם של בני הישיבות לשלושה חודשים, עוד טרם הקמת המדינה, ראו אף מכתבם של י. טשרנוביץ וזאב אפשטיין אל ועד הישיבות, ב' אדר א' תש"ח, 12.2.48. (המכתב נגיש לצפייה בארכיון המדינה בכתובת:

<http://www.archives.gov.il/NR/ronlyres/5C300EDA-74C1-46E6-B16C-4235B0B85276/0/herzog02.pdf>

¹⁸ מכתב מיום כד' בטבת התשי"א (9 בינואר, 1951).

הסדר דחיית השירות של בני הישיבות ש"תורתם אומנותם" לא עוגן משפטית, והסמכות להורות על דחיית השירות נבעה מהוראת סעיף 12 לחוק שירות ביטחון שלפיו:

שר הביטחון רשאי, אם היה סבור שמחייבים זאת טעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או כוחות המילואים של צבא הגנה לישראל, או טעמים הקשורים בצרכי החינוך, ההתיישבות, או המשק הלאומי, או טעמי משפחה, או טעמים אחרים כיוצא באלה, להורות בצו, את ההוראות המפורשות להלן:

א. לשחרר יוצא-צבא מחובת השירות הסדיר, או להפחית את תקופת השירות הסדיר של יוצא-צבא;

ב. לדחות את שירותו הסדיר של יוצא-צבא לתקופה מסוימת, לפי בקשתו;

ג. לשחרר, לתקופה מסוימת או לחלוטין, מחובת שירות מילואים יוצא-צבא החייב בשירות מילואים.¹⁹

ההסדר לבני הישיבות היה שונה מן ההסדר הפוזיטיבי שהעניק פטור משירות לבנות דתיות המעוניינות בכך, בשני היבטים עיקריים. ראשית – הוא הסתמך על עלת-סל משפטית מ"טעמים אחרים כיוצא באלה",²⁰ ולא עוגן בעילה העומדת בפני עצמה; שנית – ההסדר לא העניק פטור למבקשים, אלא דחיית שירות לתקופה קצובה בלבד.²¹ ייתכן כי הסיבה לשוני הייתה נעוצה בתפיסת זמניותו של ההסדר, הן עבור כל בן ישיבה שביקש לדחות את השירות בהנחה שעם סיום לימודיו יתגייס, מה שאין כן אילו קיבל פטור, והן בהיבט הארעי של ההסדר שיכול והוסדר כהוראת שעה ולא כהוראה לדורות

מדוע הסכים בן גוריון לדחיית שירותם של בני הישיבות? אפשר להצביע על שני גורמים עיקריים לכך.

הגורם הראשון – שימור אחדות העם: עמדתם הנחרצת של מנהיגי הרוחניים והפוליטיים של היהדות החרדית בימים שטרם קום המדינה ולאחר מכן, חייבה את בן גוריון לפשרות שונות כדי להתגבר על התנגדותם להקמת המדינה. באותה העת, נמנו רוב בני הישיבות עם היישוב הישן בירושלים, והתנגדותם של אלה לממשלה הציונית, הייתה עלולה להחליש את מעמדה של הממשלה החדשה בירושלים בזירה הבינלאומית.²² הסכמות אלו, שהיו פרי פשרה פוליטית, הן

¹⁹ סעיף 36 לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986, ס"ח תשמ"ו מס' 1170 מיום 1.1.1986, עמ' 107.
²⁰ יש לציין כי בעקבות מתן פסק הדין בבג"ץ 40/70 בקר נ' שר הביטחון, פ"ד כד (1), 238 (1970), תוקן הסעיף באופן שנשמטו המילים "כיוצא באלה" מן הסעיף, במטרה "לסלק כל פרשנות על דרך הצמצום". ראו הצעת חוק שירות בטחון (תיקון מס' 7), תש"ל-1970; ההצעה התקבלה בחוק שירות בטחון (תיקון מס' 7), תשל"א-1971. ראו בעניין זה בג' 448/81 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו (1) 81 (1981).

²¹ על הטעמים להבחנה בין ההסדרים המשפטיים לנשים ולגברים, ראו דפנה ברק ארז, גיוס בחורי הישיבות: מפשרה למחלוקת, **צומתי הכרעות ופרשיות מפתח בישראל**, דבורה הכהן, משה ליסק (עורכים), 13-39, שדה בוקר (תש"ע, 2010), עמ' 17-19.

²² ראו למשל מנחם פרידמן, ואלה תולדות הסטטוס-קוו: דת ומדינה בישראל, ו' פילובסקי (עורכת), **המעבר מיישוב למדינה 1947-1949**, חיפה: אוניברסיטת חיפה ומוסד הרצל לחקר הציונות, 1990, 47-73, 63-64. ראו גם דפנה ברק-ארז, 17.

שהובילו את בן גוריון לכתובת מכתב ה"סטטוס-קוו" המפורסם ב-19 ביוני 1947,²³ והן, ככל הנראה, אף שהניעו אותו להתגמש בסוגיית דחיית גיוסם של בני הישיבות ולכונן את הסדר "תורתו אומנותו". על החשש הממשי מקרע בעם, ניתן לעמוד ממכתבו של הרב הראשי לישראל דאז, יצחק הרצוג, לראשי מרכז המפקד לשירות העם, ימים ספורים לפני הקמת המדינה:

אני מצטער מאוד שלא נתקבלה ההצעה שהבאתי לפניכם, ועודני משתדל להביא לידי התפשרות.

ואולם זאת עלי להגיד לכם שבמקרה של כשלון סופי, ח"ו, אם תדונו את הקבועים באהלה של תורה, נשמת ישראל יסוד נצחיותה, כמשתמטים סתם ותכריתו אוכל מפיהם, יהיו נימוקיכם מה שיהיו, אני אצא נגדכם במחאה גלויה, חריפה, לעיני כל ישראל. אין לכם רשות להשתמש באמצעי של כפייה דרסטי כזה נגד שארית הפליטה של מקיימי תורתנו הק' בירושלים עיר קדשנו, ת"ו, אשר מהם תצא תורה לארץ ישראל ולכל ישראל.²⁴

הגורם השני – קימום עולם התורה: חורבנה המוחלט של יהדות אירופה בעקבות השואה הביאה להתמעטותו של העולם התורני שמנה לפני מלחמת העולם אלפי בני ישיבות. דחיית השירות הונהגה על ידי בן גוריון במטרה להציל את עולם התורה, שנתפס כבעל חשיבות תרבותית והיסטורית לחברה היהודית. בן גוריון עצמו, הזכיר זאת באחד מנאומיו בכנסת:

עם הקמת המדינה דיברו איתי על בחורי הישיבה אחד מגדולי היהדות בימינו הרב מימון וגם הרב יצחק מאיר לוי. הם אמרו היות ונחרבו כל מקומות התורה בגולה וזו הארץ היחידה בה נשארו ישיבות והלומדים מעטים, יש לשחררם משירות צבאי. דבריהם נתקבלו על דעתי. נדמה היה לי כי הם צודקים ונתתי הוראה לשחרר בחורי ישיבה.²⁵

ראו אף בדבריה של ועדת טל:

מטרתו של ההסדר אז, כפי שגם ראה אותו מחוללו, היתה שמירה על גחלת לימודי התורה בעם ישראל, גחלת שכמעט כבתה בשואה באירופה, אשר כלתה את פאר ישיבות פולין, אשכנז וליטא, ולא הותירה מהן שריד כמעט.²⁶

אף בית המשפט עמד לא אחת על הטעמים להסדר. כך למשל באחת הפרשות:

²³ פרידמן, שם.

²⁴ מכתב הרב יצחק אייזיק הלוי הרצוג אל האדונים טשרנוביץ וכו', כ"ח ניסן תש"ח (זמין לצפייה בארכיון המדינה בכתובת: <http://www.archives.gov.il/NR/rdonlyres/404ED40F-FA63-4787-9B3D-087983466346/0/herzog03.pdf>)

²⁵ דברי הכנסת, ישיבה 513, הכנסת השלישית, 13.10.1958, כרך 1, 25, 13.

²⁶ עמ' 20 לדוח.

עם קום המדינה הורה שר הביטחון הראשון דוד בן-גוריון לדחות את גיוסם לצבא של תלמידי ישיבות אשר "תורתם אומנותם". היו אלה השנים הקשות שלאחר השואה; ולאחר שהישיבות באירופה נהרסו ריחף חשש כי נשקפת סכנת סגירה לישיבות בישראל בשל גיוסם של בני הישיבות לצבא. על מנת ש"נר התורה לא יכבה" הוחלט להחיל את ההסדר על כ-400 תלמידי ישיבה בשנה, שלמדו במספר קבוע ומוגדר של ישיבות.²⁷

על הטעמים שעמדו בבסיס הסדר "תורתו אומנותו" וההתלבטות שלאחר מכן, עמד ראש הממשלה דוד בן גוריון במכתבו אל הרב הראשי לישראל, יצחק הרצוג, עשור לאחר קבלת ההחלטה ההיסטורית:

ואשר לבחורי הישיבה, הדבר, נדמה לי, אינו כה פשוט. כשפטרתי לפני עשר שנים בחורי הישיבה משרות בצבא היה מספרם מועט וגם, כפי שנאמר לי אז, היתה זו הארץ היחידה, שבה נשארו לומדי תורה לשמה... המצב מאז נשתנה. בחורי הישיבות רבו. איני יודע אם יש יסוד לאשמה כי יש כאלה שהולכים לישיבה לשם השתמטות. אני רוצה להניח כי אין לטענה זו שחר. אבל אין ספק כי במשך הזמן רבו בחורי הישיבה, ומספרם הגיע לאלפים. בארצות נכר אין הגויים נזקקים למגיני ישראל. פה כולנו יהודים, ובטחוננו תלוי אך ורק בנו; וזוהי קודם כל שאלה מוסרית גדולה אם ראוי הדבר, שבן אמא פלונית ייהרג להגנת המולדת, ובן אמא אלמונית ישב בחדרו ולומד בבטחה, כשרוב צעירי ישראל מחרפים נפשם למות.²⁸

הסדר דחיית השירות של בני הישיבות המשיך להתקיים, ובשנת 1953 עמד מספרם של דוחי השירות על 1,240. בשנת 1954 הורה שר הביטחון דאז, פנחס לבון, על גיוסם של בני הישיבות אשר גיוסם נדחה באותה עת ארבע שנים או יותר.²⁹ בעקבות מחאה חריפה של מנהיגי החרדים וראשי הישיבות, הורה ראש הממשלה משה שרת, לשר הביטחון, לבטל את ההוראה, והוחלט על הקמת ועדת שרים בנושא. אין כל רישום לגבי פעילות של ועדה מעין זו.³⁰

בשנת 1957 נערכה פגישה של נציגי ראשי הישיבות עם מנכ"ל משרד הביטחון דאז, מר שמעון פרס. מזכיר ועד הישיבות בארץ ישראל, הרב משה דוד טננבוים, כתב מכתב המסכם את הפגישה, כדלקמן:

²⁷ עניין רסלר 2012. פסקה 5 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

²⁸ מכתבו של דוד בן גוריון לרב הראשי לישראל, יצחק הלוי הרצוג, 10 בנובמבר, 1958. (זמין לצפייה בארכיון המדינה, בכתובת: <http://www.archives.gov.il/NR/rdonlyres/CA26304C-B980-4921-8E1E-ABF974B07C65/0/herzog01.pdf>).

²⁹ ראו, למשל, י" כהן, גיוס כהלכה: על שחרור תלמידי ישיבות מצה"ל, נאמני תורה ועבודה - הקיבוץ הדתי (ירושלים, התשנ"ד), 29.

³⁰ ראו למשל בג' 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 450 (י).

דעתם ומשאלתם של ראשי הישיבות שליט"א היא, שלא לשנות את המצב הקיים; אולם הם מקוים שההסדר דלהלן, אשר עלה על שולחן הדיונים בעת הפגישה, לא יפגע בסדרי הלימודים בישיבות וברוחן, והוא:

1. בן ישיבה, אשר מגיעה שעתו להתיצב לרשום ולבדיקות רפואיות - ישאל על ידי לשכת גיוס, אם רצונו להמשיך לימודיו בישיבה או להתגייס לצה"ל. באם יודיע על רצונו להמשיך ללמוד בישיבה, יקבל דיחוי באופן ובצורה שהוא קבל עד כה. יודיע על רצונו להתגייס - יגויס.

2. שאלה זו תוצג בתקופה מאוחרת יותר בפני כל תלמיד ישיבה, בהגיעו לגיל 25. בהודיע התלמיד, שרצונו להמשיך ללמוד בישיבה, יוסיף לקבל את הדיחוי כנ"ל; באם לאו - יקבל שלושה חודשי אמון מרוכז (שבע שנות לימודיו בישיבה יחשבו כאילו שרת בצבא שנתיים ורבע), ויעבור לאחר מכן למסגרת חיל המילואים. עזב תלמיד הישיבה בתוך תקופת שבע שנות לימודיו הנ"ל יגויס לשירות בטחון רגיל.

3. בהגיע תלמיד הישיבה לגיל 29, תוצג בפניו שאלה זו בשלישית, והיה כי יענה, כי רצונו להמשיך ללמוד בישיבה, יוסיף לקבל את הדיחוי כמקובל כיום. באם לא - יגויס למילואים. תלמיד, שיביע רצון להתגייס והוא בגיל שבין 25 - 29, יקבל שלושה חודשי אמון בסיסי ולאחר מכן יעבור לחיל המילואים, כנזכר בסעיף 2 הנ"ל.³¹

להצעה זו, שנועדה להסדיר את תהליך דחיית גיוסם של בני הישיבות, השיב המנהל הכללי של משרד הביטחון, מר שמעון פרס:

מכתבך הועבר לשר הביטחון אשר הורה לי לאשר את תכנון.

יש בדעת משרד הביטחון לנהוג בעתיד כמוצע במכתבך, ובמידה וצרכי הביטחון יחייבו בדיקת הנושא מחדש, נתיעץ בעתיד, כפי שעשינו בעבר, עם כב' ראשי הישיבות לפני כל החלטה על שינוי המצב.³²

³¹ מכתב מיום א' בכסלו התשי"ט, 13 בנובמבר, 1958.
³² מכתב מיום כ"ה בכסלו התשי"ט, 7 בדצמבר, 1958.

בשנת 1968, עמד מספר בני הישיבות שדחו את שירותם הצבאי על 4,700. לבקשת שר הביטחון דאז, הקימה הממשלה ועדת שרים לבחינת סוגיית שירות בני הישיבות. בסיום עבודתה, קבעה ועדת השרים כדלהלן:

מחליטים (ברוב של ארבעה קולות) לקבל הצעת המטה הכללי של צה"ל לענין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, מבלי לחולל בשעה זו שינויים מרחיקי לכת, כדלקמן:

1. דחית גיוס לתלמידי ישיבה תורנית -

א. ישאר בתוקפו ההסדר לפיו תלמיד ישיבה הלומד תורה ברציפות מגיל 16, ידחה גיוסו כל עוד "תורתו אומנותו".

ב. דחיה כזו יקבל כל תלמיד ישיבה בתנאי שילמד באחת ישיבות הנמצאת ברשימה המוכרת על ידי צה"ל לצורך הסדר זה.

בעקבות החלטת ועדה השרים, נקבעה מכסה של 800 בני ישיבות שיוורשו להצטרף להסדר "תורתו אומנותו" בכל שנה. זאת, על רקע העובדה כי באותה העת הצטרפו להסדר כ- 600 בני ישיבות בשנה. בהתאם להחלטת ועדת השרים שקבעה כי תלמיד הרוצה ליהנות מההסדר, יהיה חייב ללמוד בישיבה מוכרת, הוחלט שלא להרחיב את רשימת הישיבות. באותה העת, היו ברשימת משרד הביטחון 135 ישיבות מוכרות ועוד 43 סניפים.³³

בשנת 1975 נותרה מכסת התלמידים על כנה, ואולם שר הביטחון דאז, שמעון פרס, לאחר בדיקה של אגף כוח אדם בצה"ל, החליט לבטל את הקפאת מספר המוסדות המוכרים, ולהכיר במוסדות נוספים.³⁴

עם כינונה של ממשלת בגין בשנת 1977, וכניסתה של מפלגת "אגודת ישראל" לקואליציה, קבע שר הביטחון, מר עזר וייצמן, כי תבוטל ההגבלה על מספר דוחי הגיוס, שעמדה על לא יותר מ-800 מצטרפים חדשים מדי שנה. במסגרת זו אף הורחבה הגדרת הזכאות לדחיית השירות ונכללו בה, בין השאר, בעלי תשובה, מורים בחינוך העצמאי ובוגרי בתי ספר תיכוניים ומקצועיים דתיים. כמו כן, הוקלו ההגבלות על הדוחים את שירותם. כך, למשל, נקבע כי מי שהוא בן שלושים ומעלה, יורשה ללמוד שיעורי תורה ולקבל תמורתם מלגות צנועות. כתוצאה מביטול המכסה, גדל מספר המצטרפים מדי שנה למסלול "תורתו אומנותו" בשיעור ניכר, והגיע לכ-1,400 בשנה.³⁵

באחד העניינים, התייחס בית המשפט לשינוי זה, בקובעו כי:

³³ ראו נעמי מי-עמי, גיוס תלמידי ישיבות בצה"ל וחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, ירושלים, 2007, עמ' 10, ה"ש 43.

³⁴ ראו למשל עניין רסלר הראשון, 450.

³⁵ דוח ועדת הכהן.

דומה שאותה עת חל שינוי בטעמים המונחים ביסוד ההסדר. הטעם המקורי להסדר היה הרס הישיבות באירופה בשואה, והרצון למנוע סגירתן של הישיבות בישראל בשל גיוסם של תלמידי הישיבה לצבא. כיום טעם זה שוב אינו קיים. הישיבות פורחות בישראל, ואין חשש רציני שגיוס תלמידי ישיבה, על-פי מתכונת זו או אחרת, יביא להיעלמותו של מוסד זה. אכן, הטעם הקיים כיום ביסוד ההסדר הינו, מחד גיסא, הרצון לאפשר לתלמידי ישיבה להמשיך בתלמודם, ומאידך גיסא, התפיסה כי יעילות שירותם של תלמידי ישיבה מוטלת בספק עקב קשיי ההסתגלות שלהם לצבא ושל הצבא אליהם.³⁶

לאחר כינונה של ממשלת בגין השנייה, נוספו מספר הקלות שאפשרו את יציאתם של בני הישיבות לחו"ל למטרות מסוימות, ואת הורדת גיל קבלת הפטור.³⁷

בשנת 1985 עמד מספר דחויי השירות על 16,000. שנה לאחר מכן, בממשלה בראשותו של יצחק שמיר, הקימה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועדת משנה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות (ועדת הכהן). הוועדה הגישה את מסקנותיה בשנת 1988, והן כללו שורה ארוכה של המלצות, שעיקרן היה חזרה להסדרים משנת 1968, שלפיהם תיקבע שוב מכסה למצטרפים למסלול "תורתו אומנותו" והיא תעמוד על 3% משנתון הגיוס. עוד הומלץ כי יבוטלו ההקלות שניתנו בשנים הקודמות ותיקבע שוב רשימת ישיבות מוכרת לצורך מתן דחיית שירות. הוועדה פנתה לשר הביטחון ליזום חקיקה שתסדיר את מעמד בני הישיבות, בצינה:

הוועדה קובעת, כי ההסדר לשחרור תלמידי הישיבות משירות בצה"ל, הנתון לשיקול דעתו של שר הביטחון, על פי סעיף 36 לחוק שירות הביטחון, יסודו בשחרור מספר מצומצם ומוגבל ביותר של תלמידי ישיבות; עם השנים, ובמיוחד בשנים האחרונות, כאשר מספר השחרורים הגיע לממדים ולהיקף של רבבות, אין מנוס מבחינה מחודשת של ההסדר ותוקפו.³⁸

המלצות ועדת הכהן לא יושמו.

במשך השנים הוגשו עתירות שונות לבית המשפט הגבוה לצדק, אך אלו נדחו בעילות סף בשל היות הנושא "בעל אופי ציבורי" שאין מקום לדון בו בכלים משפטיים.³⁹

בשנת 1986 הוגשה עתירה לבית הדין הגבוה לצדק התוקפת את הסדר "תורתו אומנותו".⁴⁰ בתגובה לעתירה, מנה שר הביטחון את הטעמים העומדים בבסיס ההסדר:

³⁶ עניין רובינשטיין, 491.

³⁷ דוח ועדת הכהן, עמ' 12-13. על הוועדה ראו בפסקה הבאה.

³⁸ שם.

³⁹ ראו למשל: בג"צ 448/81 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 81; ד"נ 2/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(1) 708;

בג"צ 179/82 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד לו(4) 421.

⁴⁰ בג"צ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2), 441 (1988) (להלן: ענין רסלר הראשון).

(1) כיבוד מחויבותם הרוחנית וההסטורית של לומדים ומלמדים ש'תורתם-אומנותם' להמשיך ברציפות את קיום הערך של לימוד התורה;

(2) הרצון שלא לפגוע בעיקרון האמור שהוא נעלה ומקודש לחלק מאוכלוסייה בישראל ובתפוצות;

(3) העובדה שאורח החיים של תלמידי הישיבות הינו דתי קיצוני ביותר ועקב כך ההליכה לצבא גורמת להם בעיות חמורות בהסתגלות לחברה ולתרבות זרות להם, וקשיים בשמירה קפדנית על מצוות הדת. כך, למשל, אין הם מכירים בהכשר של הרבנות הראשית לישראל, כשהם עצמם מתפצלים להכרה במספר הכשרים מיוחדים של רבנים שונים, ונוהגי יום אחרים שלהם עלולים להערים קשיים רבים בהערכות צה"ל לשילובם במסגרותיו;

(4) העובדה שיעילות שירותם מוטלת כל כולה בספק עקב הקושי הנפשי שלהם להתבטל מלימוד תורה ועקב חינוכם ואורח חייהם המיוחד;

(5) הכרה ברגישות הציבורית העמוקה של נושא השנוי במחלוקת אידיאולוגית בקרב הציבור בישראל, ובצורך באיזון ממלכתי עדין של מחלוקת מסוג זה.⁴¹

לראשונה דן בית המשפט באופן נרחב בטענות העותרים לגופו של עניין, תוך שהוא צולח את משוכת זכות העמידה של העותרים⁴² ואת שאלת השפיטות המוסדית.⁴³ בית המשפט קובע לראשונה כי הנושא שפיט בהיבט המוסדי, ולעותרים קמה זכות עמידה בטענותיהם. בשאלה אם נכון להותיר את ההחלטה על דחיית גיוסם של בני הישיבות כהחלטה מנהלית שבאחריות שר הביטחון חלף קביעת הסדר ראשוני בחקיקה ראשית, החליט בית המשפט להותיר את ההסדר על

⁴¹ שם.

⁴² דוקטרינת זכות העמידה דורשת כי על העותר להציג את עניינו האישי בסוגיה נשואת העתירה. במהלך העשורים האחרונים הורחבה זכות העמידה על ידי בית המשפט העליון. לדיון בנושא, ראו למשל: זאב סגל, זכות העמידה בבית המשפט הגבוה לצדק (פפירוס, מהדורה שנייה, תשנ"ד). ראו אף ד' קרצמר, ארבעים שנה למשפט הציבורי, **משפטים** יט (תש"ן), 555-551; יצחק זמיר, המשפט הציבורי – מהפכה או התפתחות, **משפטים** יט (תש"ן), 563; אסתר ברק, זכות העמידה בעתירה הציבורית: מבחניה ובעיותיה, **עיוני משפט** טז (תשנ"ב), 391; יהושע שגב, דברים בזכותה של זכות העמידה המסורתית, **הפרקליט** מח (תשס"ו), 499-536; אהרן ברק, זכות הגישה למערכת השיפוטית (צפוי להתפרסם, 2012). ראו אף בפסק הדין גופו.

⁴³ בפסק הדין בית המשפט סוקר את סוגיית השפיטות הנורמטיבית (האם ניתן לתת תשובה משפטית לסוגיה הנדונה) והמוסדית (האם ראוי לתת תשובה משפטית לסוגיה הנדונה). לדיון בסוגיה זו, ראו למשל: משה לנדוי, על שפיטות וסבירות בדיון המנהלי, **עיוני משפט** יד 5 (1989); דפנה ברק-ארז, "מהפכת השפיטות: הערכת מצב", **הפרקליט** נ 1 (תשס"ח).

כנו,⁴⁴ תוך קביעה כי סוגיית גיוסם של בני הישיבות וסבירותו של ההסדר עשויה להיבחן בעתיד שוב על ידי בית המשפט:

אמת הדבר. השאלה, אם יש או אין לגייס תלמידי ישיבות, היא ביסודה בעיה ציבורית, שיש להשאיר את פתרונה בידי הגורמים הפוליטיים, שמתפקידם להכריע בעניין זה... אך השאלה, אם חוקי הוא או לא חוקי ליתן דחייה לבחורי ישיבה, היא שאלה משפטית, שיש להשאירה בידי הגורמים המשפטיים, שמתפקידם להכריע בעניין זה. הפוליטיקאים יכריעו בשאלה הפוליטית. השופטים יכריעו בשאלה המשפטית. הפוליטיקאים ישקלו שיקולים פוליטיים, השופטים ישקלו שיקולים משפטיים.⁴⁵

בסופו של דבר, דחה בית המשפט את העתירה, כשהוא קובע כי אי אפשר לומר שהחלטת שר הביטחון המעניקה דחייה גורפת של כל בני הישיבות היא בלתי סבירה. בהקשר זה קובע השופט (כתוארו אז) ברק, כי:

החלטה שהיא סבירה במערכת מסוימת של נסיבות, עשויה ליהפך לבלתי סבירה במערכת משתנה של נסיבות. דחיית שירות הביטחון של בחורי הישיבה הינה החלטה שיש לחזור ולבחון אותה מדי פעם, על רקע צורכי הביטחון המשתנים ומתוך גישה פתוחה ועניינית.⁴⁶

ועל כך מוסיפה המשנה לנשיא, השופטת בן פורת:

יתכן, שבעתיד יגיעו מימדי הדחיות לכדי שיקול רציני באשר לסבירות גישתו של שר הביטחון, עד כדי הצדקה להתערבותו של בית-משפט זה. אינני סבורה שזה המצב עד כה.⁴⁷

ואילו הנשיא שמגר מציין כי:

לדידי, הוא אשר קורה כאן: ההסדר הקיים בדבר שחרורם משירות צבאי של חלק מבחורי הישיבה (לעומת בחורי ישיבה אחרים אשר משרתים ושירתו בכל מערכות ישראל יחד עם כל יוצאי הצבא) אמנם איננו בלתי חוקי, אך מן הבחינה העניינית הוא, לדעתי, בלתי מניח את הדעת, וקשה להשלים עמו. הוא מעורר שאלות נכבדות בתחום המוסר הציבורי והאישי גם יחד, שאלות הנותרות ללא פתרון. דברים אלו נאמרים כאן גם כדי שהתוצאה המשפטית לא

⁴⁴ יחד עם זאת מציין השופט ברק כי: "רצוי היה הדבר, מכוח עקרונותיו של 'משטר דמוקרטי-פרלמנטרי אמיתי', כי הכנסת תנקוט עמדה מפורשת בשאלת דחיית גיוסם של בחורי ישיבות, ולא תסתפק בהסמכה כללית וגורפת של שר הביטחון ליתן דחיית שירות 'מטעמים אחרים', עניין רסלר הראשון, עמ' 502.

⁴⁵ עניין רסלר הראשון, עמ' 498.

⁴⁶ שם, עמ' 508 לפסק הדין.

⁴⁷ שם, עמ' 512 לפסק הדין.

תטשטש את השיפוט הערכי, הלאומי והאנושי, המקנן בעניין זה, לפי הערכתי, בלבו של חלק נכבד מן הציבור...⁴⁸

מה שאנו קובעים עתה לגבי תוקפו המשפטי של ההסדר, כאשר הוא מועבר לראשונה בשבט הביקורת השיפוטי הענייני, איננו בא לפטור את הרשות המבצעת מן החובה להוסיף ולבחון ולשוב ולבחון מעת לעת את המשמעויות של הענקת פטור למספרים הולכים וגדלים של יוצאי צבא.⁴⁹

פסק דין זה יצר במידה רבה את נקודת המפנה שתיסקר להלן.

נקודת מפנה: 1988-2012

בשנת 1988 עמד מספר דחויי השירות על 18,350. דוח מבקר המדינה חשף שורת ליקויים בפיקוח של מינהל הגיוס על דוחי השירות ועל המוסדות שבהם לומדים התלמידים.⁵⁰ בסיומו של הדוח קבע מבקר המדינה כי "לדעת הביקורת מן הראוי שבחינה מיוחדת של הנושא אכן תיערך, וכי הנושא יידון בכנסת, מתוך הכרה בחשיבותו הציבורית הרבה".

מספר שנים חלפו ודבר לא אירע. בשנת 1992 מינה ראש הממשלה ושר הביטחון, יצחק רבין, ועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר "תורתו אומנותו", בראשות המשנה למנהל הכללי של משרד הביטחון דאז, חיים ישראלי (ועדת ישראלי).

בכתב המינוי נדרשה הוועדה לבדוק את נוהלי הסדר "תורתו אומנותו" ואת דרכי האכיפה הנדרשים. בשונה מקודמותיה, לא נדרשה הוועדה למהות הסדר גיוסם של בני הישיבות.

בשנת 1995, בעת שהיו בני ישיבות פטורים משירות במסגרת הסדר "תורתו אומנותו", הגישה ועדת ישראלי את מסקנותיה, שכללו המלצות אכיפה רבות, ביניהן קביעת קריטריונים להכרה בישיבות; חיוב התלמידים בהגשת תצהיר והגדלת תדירות ההתייצבות; הגברת הפיקוח על הישיבות והטלת סנקציות על פרטים ומוסדות החורגים מההסדר. הוועדה המליצה לעגן את עיקרי ההסדר בתקנות.

בשנת 1998, לאחר שהוקם צוות לבחינת אופן יישום המסקנות, יושמו מרבית המלצות הוועדה. יחד עם זאת, שר הביטחון לא פעל להתקנת תקנות, כפי שהמליצה הוועדה.⁵¹

בשלהי שנת 1998, בפסק דין הממשיך, הלכה למעשה, את הדיון בפסק הדין שניתן כעשור קודם לכן, ביטל בית המשפט הגבוה לצדק את ההסדר המשפטי הנוהג מאז קום המדינה.⁵² להבחנה בין פסק הדין בעניין רסלר לפסק הדין הנוכחי, בית המשפט מתייחס בקובעו כי:

⁴⁸ שם, עמ' 513 לפסק הדין.

⁴⁹ שם, עמ' 524-525 לפסק הדין.

⁵⁰ דוח מבקר המדינה מס' 39 (1988), בעניין "סדרי דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות לשירות ביטחון".

⁵¹ בנוסף, המלצת הוועדה להחתיים את ראשי הישיבות על התחייבות לפקח על עמידת התלמידים בתנאי ההסדר, אף היא לא יושמה.

עתה הוצגה בפנינו מציאות חדשה. כפי שראינו, מספרם של תלמידי הישיבות ששירותם נדחה מטעמים של "תורתם אומנותם" גדל באופן משמעותי (ב-1987 היה מספרם הכולל 17,017; ב-1997 מספרם הכולל הוא 28,772);

שיעור מקבלי הדחייה מכלל מחזור המתגייסים השנתי גדל באופן ניכר (ב-1987 היה שיעורם 5.4% מכלל המחזור; ב-1997 שיעורם הוא 8% מכלל המחזור);

ההתנגדות להסדר הדחייה הלכה וגברה; הניכור בין האוכלוסיה אשר בניה מתגייסים לצבא לאוכלוסיה שבניה זוכים לדחיית שירות – שסופה פטור משירות – הלך וגדל.

על רקע זה מתעוררות מחדש השאלות הישנות: האם ניתן להמשיך ולהסדיר את דחיית שירותם של תלמידי ישיבה ש"תורתם אומנותם" באמצעות הסדרים ראשוניים שאינם מעוגנים בחקיקה ראשית? האם ניתן לראות בהסמכה הקבועה בסעיף 36 לחוק שירות בטחון מקור משפטי מספיק לדחיית גיוסם של תלמידי הישיבה? האם ההחלטה על דחיית השירות של אלה אשר "תורתם אומנותם" ממשיכה להיות החלטה סבירה?⁵³

במכתב של 11 שופטי בית המשפט העליון, קבע בית המשפט פה אחד בשנת 1998, כי מעמד "תורתו אומנותו" הניתן לבני הישיבות, דורש הסדר בחקיקה ראשית, ואין להסתמך עוד על סעיף 36 לחוק שירות בטחון, המעניק לשר הביטחון את הסמכות לדחות את גיוסם של בני הישיבות. פסק הדין קבע כי ההסדר יעמוד בתוקפו עוד 12 חודשים, עד ל-9 בדצמבר, 1999.

בעקבות קביעת בית המשפט, מינה ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק ב-22 באוגוסט, 1999, ועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בחורי ישיבות לצה"ל, בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) צבי טל (ועדת טל). הוועדה מנתה 10 חברים, ודיוניה נפרסו על פני כשבעה חודשים. הוועדה התבקשה להמליץ על הסדר ראוי וישים, במגמה לצמצם את הניכור החברתי בין חלקי האוכלוסייה הישראלית.⁵⁴ אחת מנקודות המוצא של הוועדה הייתה כי הבעיה החמורה ביותר היא המחלוקת שנתגלעה בחברה הישראלית סביב גיוסם של בני הישיבות, ואילו הבעיה הביטחונית הנובעת מאי-גיוסם של אלו, משנית בחומרתה:

הבעיה הנוגעת להסדר "תורתו אומנותו" (והמתבטאת בין היתר במספר הרב של בני הישיבות השוהים במסגרת ההסדר) איננה, בעיקרה, בטחונית - צבאית, כי אם חברתית. כל חברי הוועדה כאחד השתכנעו כי מצב דברים זה מחייב את הפעלתם של הסדרים

⁵² עניין רובינשטיין.

⁵³ שם, עמ' 500 לפסק הדין.

⁵⁴ ראו במכתב חברי הוועדה אל ראש הממשלה ושר הביטחון, המופיע בראשית דין וחשבון הוועדה, ובמקומות נוספים שם.

זהירים ומתוך הסכמה של הגורמים המרכזיים בעולם הישיבות, וכי מבלי לגרוע מן הצורך בתרומה ממשית לבטחון, באמצעות שירות צבאי, ראשיתה של הצלחה תהיה ביצירת מגמה של צמצום הניכור והמרחק החברתי של האוכלוסיה החרדית בישראל עם חלקיה האוכלוסיה האחרים.⁵⁵

במרס 2000, הוגש דוח הוועדה, וחתמו עליו מרבית חבריה. עיקרי מסקנות הוועדה תומצתו בגוף דוח הוועדה, ונביאם כלשונם:⁵⁶

- יתאפשר לתלמידי הישיבות המבקשים זאת ללמוד בישיבות במתכונת הקימת (כפוף לכך שהמפסיקים את לימודיהם לפני גיל מסוים מחויבים בשירות צבאי סדיר), תוך הידוק מנגנוני הפיקוח והבקרה ושיתוף פעולה של ראשי הישיבות, וישום מלא של דו"ח ועדת ישראלי.
- במתכונת הקימת היום, מי שיבקשו להפסיק את לימודיהם בישיבה לפני הגיעם לגיל 24, יחויבו בשירות צבאי סדיר לפי קביעת שלטונות הצבא.
- תלמידי ישיבה שלא הפסיקו את לימודיהם ימשיכו ללמוד בישיבה במסגרת הסדר "תורתו אומנותו" במתכונת הנהוגה כיום ובאותם תנאים.
- תונהג "שנת הכרעה": תלמידי הישיבות יוכלו להפסיק את לימודיהם לשנה אחת בהגיעם לגיל 23 ולהמשיך ללמוד לאחר מכן, ללא כל תוצאות בשל הפסקת לימודיהם, וזאת בכדי לאפשר הסתגלות למעבר מאורח חיים של לימודים תורניים לאורח חיים אחר, לאפשר לימוד מקצוע, וכיוצא באלה.
- יקבעו מספר חלופות שיועמדו לבחירה בפני כל תלמיד ישיבה שיבקשו לפרוש מלימודיהם, מגיל 24 ואילך, ובלבד שלמדו לימודים תורניים תקינים ורצופים מגיל 18 ואילך, כדלקמן:
 - א. שירות צבאי מקוצר.
 - ב. שירות אזרחי.
- תלמיד ישיבה שיפסיק את לימודיו בלא שבחר מן החלופות האמורות, יחויב בשירות צבאי על פי צרכי הצבא בהתאם למצב שיהיה נהוג בצבא אותה שעה.

⁵⁵ ש.ס. ההדגשות במקור.

⁵⁶ ש.ס, עמ' 11-12.

- הועדה מצפה כי לנוכח עמדת הציבור החרדי כי רק מי שלומד רשאי להנות מדחית גיוסו, ראשי עולם התורה יצאו בקול קורא נגד ניצול לרעה של הסדר "תורתו אומנותו".
 - יתקומו הצלבות נתונים בין משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, המשרד לענייני דתות לבין צה"ל - מנהל הגיוס בעניין תלמידי ישיבות.
 - ההסדרים החדשים ימומנו על ידי משרד האוצר במסגרת תקציב המדינה. המימון יהיה בנוסף לתקציב הבטחון ובנפרד ממנו (בטוח הארוך תהיה בכך גם תועלת כלכלית מצטברת).
 - יחוקק חוק בעניין הסמכות לדחית גיוסם של תלמידי הישיבות; החוק יסמך את שר הבטחון ליתן דחיות שירות לתלמידי ישיבות "שתורתם אומנותם" בהתאם להסדר הקיים ובהתאם להמלצות הועדה; חלופות השירות המומלצות על ידי הועדה יקבעו בתקנות לפי החוק ובפקודות הצבא, לפי העניין.
 - החוק יקבע תקופות בנות חמש שנים כל אחת, כאשר בתום כל תקופה יותנה המשך תוקפו של החוק בהחלטה על הארכת תוקפו שתנתן על ידי ועדת החוץ והבטחון של הכנסת.
 - ישום מכלול המלצות הועדה יחל באורח מידי, בסמוך לאחר הגשת הדין וחשבון, ותקופת הישום של המלצות תפרסם על פני תקופה של שנה עד שנתיים, דהיינו גמר ישום המלצות יהיה לא יאוחר מן הרבעון הראשון של שנת 2002 (שבט התשס"ב).
 - שר הבטחון יקים צוות היגוי לישום המלצות הועדה, אשר יעקוב אחר ישום המלצות ואחר תוצאותיהן והשלכותיהן; שר הבטחון ידווח מעת לעת לוועדת החוץ והבטחון של הכנסת על ישום המלצות הועדה ועל ההתפתחויות הנוגעות להסדר "תורתו אומנותו".
- על אי-השוויון ביחס לכלל האוכלוסייה המשרתת, הנובע מהמלצותיה, עמדה הוועדה עצמה:

רוב המופיעים שהופיעו בפני הועדה, הכירו בכך ששוויון מלא אינו ניתן להשגה כלל. גם כיום יש בצבא הבדלים רבים בסוג השירות בצה"ל ובמשך הזמן של שירות כזה וישנן אוכלוסיות שצה"ל כלל אינו מגייס אותן, כגון עולים חדשים מגיל 22 ומעלה. לפיכך, רוב הדוגלים בשוויון, הביעו נכונות להכיר בשוני שבין עולמם ואורח

חייהם של בני הישיבה כבשוני רלוונטי המצדיק סטיה מן השוויון המלא. וקשת ה"פשרה" בקרב דוגלי השוויון, רחבה ביותר.⁵⁷

יש לתת משקל מתאים להבדלים בין הקבוצות, ומשקל מתאים לערך השוויון, כך שהשוני ביחס לא יחרוג מהמתחייב מהשוני הרלוונטי בין הקבוצות.⁵⁸

לדין וחשבון הוועדה צורפה הצעת חקיקה שכללה את המלצותיה. עוד טרם סיום עבודת הוועדה וגיבוש הליכי החקיקה, נדרשה המדינה לבקש את הארכת תחולת ההסדר הישן. לאחר שלוש הארכות, קבע כי בית המשפט בבקשה הרביעית כי אין להאריך עוד את תוקפו, וכי הוא יפוג סופית ב-8 בדצמבר, 2000. בחודש יולי, 2000, לאחר שעברה הצעת החוק בקריאה ראשונה, ולאחר שחוקקה הכנסת הוראת שעה,⁵⁹ אישרה הכנסת את הקמתה של ועדת משנה לוועדת חוץ וביטחון, שתפקידה להכין את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. בוועדת המשנה השתתפו נציגים מכל הסיעות.

בחודש יולי 2002, אושר בכנסת (ברוב של 51 תומכים מול 41 מתנגדים)⁶⁰ חוק דחיית שירות. עיקרו של החוק הוא כי בהתקיים התנאים הבאים, רשאי שר הביטחון להעניק צו דחיית שירות למשך שנה, לתלמידי ישיבות.⁶¹ התנאים לזכאות הם: (א) לימודים בהיקף של 45 שעות שבועיות לפחות, למעט חופשות; (ב) התלמיד אינו עוסק בעיסוק נוסף;⁶² (ג) הוגש תצהיר המאמת את תנאים א' ו-ב'; (ד) ראש הישיבה אישר את אמיתות התנאי הראשון, והתחייב להודיע על שינוי בו.

עוד קבע החוק כי תלמיד ישיבה שהגיע לגיל 22 וגיוסו נדחה במשך ארבע שנים, רשאי לדחות את הגיוס בשנה נוספת שבה הוא יכול לצאת מהישיבה לשנת הכרעה. בשנה זו הוא יוכל לעבוד או ללמוד מקצוע. פרק זמן זה עשוי לתרום להסתגלות תלמיד הישיבה למעבר מעולם הלימוד לחיים האזרחיים. בסיום שנה זו יחליט התלמיד האם ברצונו לחזור ללימוד התורה ולהמשיך את הסדר "תורתו אומנותו", או לצאת לשוק התעסוקה, לאחר שישרת שירות צבאי או אזרחי. ההכרעה בדבר שירות צבאי או אזרחי, אינה תלויה במבקש בלבד, אלא דורשת אף את "ויתורו" של צה"ל על המבקש לפנות למסלול השירות האזרחי.⁶³

סעיף 6 לחוק קובע כי "מיועד לשירות צבאי ששירת שירות אזרחי במשך שנה לפחות, פטור מחובת שירות סדיר". כלומר, נקבע כי כתחליף לשירות הצבאי בן הישיבה רשאי להתנדב לשירות אזרחי למשך שנה אחת לפחות.

⁵⁷ דוח ועדת טל, עמ' 66.

⁵⁸ שם, עמ' 114 (חוות דעתו של מר יהושע שופמן); ראו אף דברי הכנסת 23.7.02 עמוד 8584 (דברי חבר הכנסת יוסי כ"ץ); ראו עוד צבי א' טל, **עד בא השמש**, (ירושלים, תש"ע), 299; צ' א' טל, **לבעיית גיוס בני הישיבות**, בתוך ספר זיכרון לפרופסור זאב פלק ז"ל (ר' הורוביץ, מ' ד' הר, י" ד' סילמן ומ' קורנאלדי עורכים, תשס"ה), 355, 366.

⁵⁹ ראו חוק שירות ביטחון (מיועד לשירות ביטחון שתורתו אומנותו) (הוראת שעה), התשס"א-2001, ואת חוק דחיית שירות ביטחון לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"א-2001.

⁶⁰ דברי הכנסת, חוברת ל"ו, בעמ' 8584 ואילך.

⁶¹ סעיפים 2-3 לחוק דחיית שירות.

⁶² בשנת 2003 תוקן החוק, באופן המאפשר לעבוד מחוץ לשעות הלימוד בישיבה. ראו ה"ח הממשלה תשס"ג מס' 25, עמ' 262.

⁶³ ראו בג"ץ איכות השלטון, סעיף 10 לפסק הדין.

סעיף 9 לחוק מסדיר את מעמדן של ישיבות ההסדר. עוד נקבע כי תוקפו של החוק יהיה לחמש שנים מיום פרסומו, קרי עד ל-1 באוגוסט, 2007.

הנה כי כן, קבעה הכנסת הסדר ראשוני, המבוסס על מסקנות ועדת טל, כשלוז ההסדר החדש מבוסס על שלושה עקרונות:

1. בן הישיבה רשאי להמשיך ולדחות את שירותו הצבאי, כל זמן שיחפוץ להישאר במסגרת "תורתו אומנותו".

2. כשיבקש לצאת אל חיי המעשה, רשאי בן הישיבה בן ה-22 לפחות, לפנות לשנת הכרעה שלאחריה יחליט אם ברצונו לחזור ולחבוש את ספסלי בית המדרש, או לצאת באורח קבע לשוק העבודה.

3. במידה שיחפוץ לצאת אל שוק העבודה באורח קבע, רשאי בן הישיבה, בהסכמת צה"ל, להתנדב לשירות אזרחי לתקופה של שנה אחת, במקום השירות הצבאי.

בין המלצות ועדת טל, הייתה ההצעה לכוון מחדש מסלול שירות מקוצר לחרדים, שבסופו ישובו המתגייסים בשירות מילואים. המלצה זו לא יושמה על ידי הממשלה, מסיבות תקציביות.⁶⁴

לצורך יישום החוק, נדרשה המדינה לפעול להקמת מינהלת שירות אזרחי שתאפשר את התנדבות החרדים כקבוע בחוק. ואולם הזמן נקף ודבר לא אירע. בחודש אוגוסט, 2004, מינה שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, ועדה לתכנון שירות לאומי אזרחי בישראל (ועדת עברי). בראש הוועדה עמד אלוף (במיל) דוד עברי. בחודש פברואר 2005, הגישה הוועדה מסקנות ביניים. עיקרן של המלצות היה כי יש לשמר את העדיפות והבכורה לשירות הצבאי; יש לאפשר למי שאינו מתגייס לצה"ל, להתנדב לשירות אזרחי בן שנה אחת, עם אפשרות לשנה נוספת; תוקם מינהלת שתפעל תחת משרד ראש הממשלה ותונחה על ידי ועדה לכינון שירות לאומי אזרחי. בחודש דצמבר 2005, אישרה הממשלה את המלצות ועדת עברי.⁶⁵

בפועל, רק בשנת 2008 החלה מינהלת השירות האזרחי לפעול, תחת משרד ראש הממשלה, בראשותו של ד"ר ראובן גל. לאחר הבחירות של שנת 2009, ובעקבות ההסכם הקואליציוני, הועברה מינהלת השירות האזרחי לפעול תחת משרד המדע והטכנולוגיה וד"ר גל עזב את תפקידו. רק בחודש יוני 2010 מונה מנהל קבוע למינהלת במקומו.⁶⁶

סמוך לאחר חקיקת חוק טל, הוגשו לבית המשפט הגבוה לצדק כמה עתירות שדרשו לבטלו בשל פגמים בחוקיותו. עיקר טענת העותרים הייתה כי החוק פוגע בעקרון השוויון בהיותו מפלה את בני

⁶⁴ ראו דו"ח הצוות הבין-משרדי לעידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, עמ' 5 (להלן: **דוח הצוות הממשלתי**).

⁶⁵ החלטת ממשלה מס' 4598, 18 בדצמבר, 2005.

⁶⁶ יש לציין כי בדוח מבקר המדינה לשנת 2009 נמתחה ביקורת על השמתם של מתנדבים רבים בתחומי חינוך, וזאת על אף היעדרותו המכוונת של סעיף ה"חינוך" מאפיקי ההתנדבות המוכרים על פי החוק. בנוסף, הצביע המבקר על ליקויים נוספים. ראו מבקר המדינה דוח שנתי 60ב (2010), 913-991.

הישיבות לעומת שאר חלקי האוכלוסייה היהודית. במובחן מהעתירות הקודמות שתקפו את שיקול דעתו של שר הביטחון, תקפה העתירה הנוכחית את חוק הכנסת שחוקק זה עתה.⁶⁷

בחודש מאי 2006, דחה בית המשפט ברוב דעות את העתירות. בית המשפט קבע כי על אף שהחוק פוגע בעקרון השוויון המהווה זכות חוקתית מוגנת ומעוגנת בחוקי היסוד, הוא נועד לתכלית ראויה. בית המשפט קבע כי ביסוד החוק ארבע תכליות מרכזיות:

(א) לעגן בחוק את הסדר הפטור משירות צבאי;

(ב) להביא ליתר שוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי, במובן זה שיותר גברים בני הקהילה החרדית ישרתו בשירות צבאי, ולמצער יתנדבו לשירות אזרחי;

(ג) להגביר את השתתפות הציבור החרדי בשוק העבודה;

(ד) להביא לפתרון הקשיים שהיו בהסדר דחיית השירות של תלמידי ישיבות, וזאת בדרך הדרגתית ובזהירות, ועל יסוד הסכמה רחבה וללא כפיית גיוס.⁶⁸

יחד עם זאת קבע בית המשפט כי חוקתיותו של חוק דחיית שירות נמדדת ביכולתו להביא לשינוי המגמה, ולהגברת שילובה של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית:

**מבחנו של חוק דחיית השירות הוא בהגשמתו, הלכה למעשה.
מבחנו הוא בשינוי החברתי שיושג בפועל.**

המסקנה הינה כי על פי מצב הדברים היום... מטרת החוק הוגשמו אך באופן שולי וזניח. אמת, תכליתו הראשונה של החוק מתגשמת. מספר גדול של תלמידי ישיבה מצויים בהסדר דחיית השירות. אך בכך לא די. תכליתו המרכזית והכוללת של חוק דחיית השירות לא היתה להגדיל את מספר האנשים בהסדר דחיית השירות. תכליתו הייתה לקדם פשרה ואיזון בין התכליות הנוגדות. לצד עיגונו של הסדר דחיית השירות בחוק, וכחלק בלתי נפרד ממנו, נועד החוק לקדם את השוויון, ולשלב גברים חרדים במשק העבודה הישראלי. תכליות אלה, לנוכח הנתונים שבפנינו, אינן מתגשמות.⁶⁹

על רקע טענות המשיבים שלפיהן מסלולי השירות טרם הוקמו ויושמו כל צורכם, קובע בית המשפט כי:

הננו ממשיכים וקובעים כי אם תימשך המגמה ולא יהיה שינוי משמעותי במצב הדברים, קיים חשש כי חוק דחיית השירות יהפוך לבלתי חוקתי. אכן, קביעתנו היום הינה כי חוק דחיית השירות הוא עוד לא בלתי חוקתי, אם כי קיים חשש כי הוא עשוי להיות לבלתי

⁶⁷ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פ"ד סא(1), 619 (2006).

⁶⁸ שם, עמ' 704 לפסק הדין.

⁶⁹ שם, סעיף 66 לפסק הדין.

חוקתי אם לא יחול שינוי משמעותי בתוצאות הגשמתו הלכה למעשה.⁷⁰

על אף שהעיתירות נדחו והחוק נותר על כנו, הציב בית המשפט תמרור אזהרה זוהר למרחוק, ולפיו חוקתיותו של חוק טל מותנית בהגשמת יעדיו הלכה למעשה. ככל שהחוק לא יוביל להיפוך מגמת גידול דוחי השירות ושינוי משמעותי במספרי גיוס בני הישיבות, לא יהיה מנוס מלהכריז כי החוק איננו משיג את המטרה שלשמה חוקק.

נכון לסוף שנת 2006, עמד מספר בני הישיבות שנמנו על הסדר "תורתם אומנותם" על כ- 45,000 איש.

בחודש יולי 2007, החליטה מליאת הכנסת, בהתאם להמלצת ועדת החוץ והביטחון, להאריך את תוקפו של חוק טל בחמש שנים נוספות עד ל-1 באוגוסט 2012.⁷¹ יחד עם זאת, לאור הישגיו הדלים של חוק טל במהלך חמש השנים הראשונות לקיומו, קבעה ועדת החוץ והביטחון כי יש להקים ועדת משנה שתעקוב אחר יישומו של החוק. בחודש יוני 2009, הוקם צוות מעקב בראשותו של חבר הכנסת יוחנן פלסנר.

בחודש ינואר, 2011, הוגש דוח ביניים של צוות המעקב. לאחר בחינת נתוני הגיוס וההתנדבות במסלולים השונים, קבע הצוות כי:

בסיכומם של דברים, לדעת הצוות, נתוני גיוס תלמידי ישיבות לשירות צבאי ואזרחי מלמדים כי יישום החוק נכשל ועל כן דרושים שינויים ביישום החוק כפי שיוצעו בגוף הדוח.

עם זאת, עמדת הצוות היא כי אין לבטל את חוק טל אלא לבצע שינויי מדיניות ושינויי חקיקה שיאפשרו להתאים את המנגנונים הקבועים בו לתהליכים החיוביים שעוברת החברה החרדית וללקחים אשר הצטברו עד כה באשר לתנאי גיוסם של החרדים לצה"ל.⁷²

הדוח קובע כי הממשלה נדרשת להציב יעדים כמותיים ברורים ומשמעותיים, הן באשר לגיוס חרדים לשירות צבאי, הן באשר להתנדבותם לשירות אזרחי. ככלל סבר הצוות כי על הממשלה לחתור לנוסחת יעד של "שליש – שלישי – שלישי". קרי: שליש מתגייסים למסלולי השירות השונים בצה"ל, תוך מתן דגש על שירות משמעותי; שליש מתנדבים לשירות אזרחי; והשליש הנוסף – אלו המתמידים המקיימים את התורה בבתי המדרש. לצורך עמידה ביעדים אלו, הצוות סבור כי נדרש לפתח מגוון רחב של מסלולי שירות משמעותיים לקבוצות גיל ולקבוצות ייחוס שונות. באשר לשירות האזרחי הצוות סבור כי יש להשיב את המינהלת למשרד ראש הממשלה, לפעול

⁷⁰ שם, סעיף 70 לפסק הדין.

⁷¹ ראו הודעה על הארכת תוקפו של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, י.פ. 5702 (2007), 3910.

⁷² הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות חבר הכנסת יוחנן פלסנר: דוח ביניים, ירושלים: הכנסת (2011), עמ' 11.

להגדרת תפקידיה וסמכויותיה ולאיוש כל מצבת התקנים בהתאם להמלצות ועדת עברי וכן לאכוף את מסלולי ההתנדבות השונים.

במקביל לעבודת צוות המעקב, החליטה הממשלה בחודש יולי 2010, על הקמת צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שתפקידו "לגבש המלצות בעניין שינוי בנוהלי הגיוס, בשים לב, בין היתר, לצורך הלאומי בשילוב המגזר החרדי בתעסוקה ולנטל התקציבי של תשלומי המשפחה על תקציב הביטחון".⁷³ בסיום עבודתו, בחודש דצמבר 2010, קבע הצוות יעדים, שמטרתם להביא בטווח הבינוני לגיוסם של כשני שלישי מהשנתון החרדי, כדלקמן:

שנת 2011: סה"כ 2,400 מתגייסים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות האזרחי.

שנת 2012: סה"כ 3,000 מתגייסים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות האזרחי.

שנת 2013: סה"כ 3,600 מתגייסים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות האזרחי.

שנת 2014: סה"כ 4,200 מתגייסים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות האזרחי.

שנת 2015: סה"כ 4,800 מתגייסים, מחציתם לצה"ל ומחציתם לשירות האזרחי.

עוד המליץ הצוות על הפניית מתנדבים נשואים ללא ילדים עד לגיל 23, ורווקים עד גיל 25 לשירות אזרחי בטחוני בלבד; לפעול לשילוב הכשרה מקצועית במסלולים השונים; להקל את נוהלי צה"ל בנוגע לויתור על מועמדים לטובת השירות האזרחי, באופן שצה"ל יאפשר למתגייסים בגילאים צעירים יחסית להתנדב לשירות האזרחי. מסקנות הצוות הממשלתי אומצו על ידי הממשלה בהחלטתה בחודש ינואר, 2011.⁷⁴ עוד קבעה הממשלה בהחלטתה, כי בני 28 ומעלה יוצאו ממאגר דחויי השירות באופן קבוע, ובאופן חד-פעמי גם צעירים יותר שלהם שלושה ילדים או יותר.

לאחר הארכתו של חוק טל בשנת 2007, הוגשו שוב עתירות כנגד חוקיותו. כנגד החוק נטענו שתי טענות מרכזיות. הראשונה - הארכת החוק העמיקה את חוסר השוויון והגבירה את ההפליה בין קבוצות האוכלוסייה השונות, תוך יצירת הסדרים מקלים באופן מופלג לטובת הציבור החרדי, וזאת על חשבון יתר האוכלוסייה הנדרשת לשאת בנטל. הטענה השנייה הייתה כי יישומו של חוק טל לא צלח, וכך כשל חוק טל במבחן התוצאה והוא לא הגשים את מטרותיו העיקריות כפי שנמנו על ידי בית המשפט בעניין איכות השלטון, ובמרכזן - שילובם של החרדים ברשות הרבים הישראלית.

בחודש פברואר 2012, קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי אין לשוב ולהאריך את חוק טל לתקופה שלישית, וזאת, בשל פגמים בחוקתיותו.⁷⁵ לאחר שבדק בדיקה מקיפה ומדוקדקת את אופן היישום של חוק טל, קבע בית המשפט כי אין מקום להמשיך ולקיים אותו. ובמילותיה של נשיאת בית המשפט:

⁷³ החלטה מס' 2000, 15 באוקטובר, 2010.

⁷⁴ החלטה מס' 2698, 9 בינואר, 2011.

⁷⁵ עניין רסלר 2012.

**המסקנה היא שחוק דחיית השירות אינו עומד במבחן המידתיות...
כלומר אין באמצעים שנקבעו בו כדי להגשים את תכליותיו, והוא
הפך למעשה לכלי להנצחת המצב שהיה קיים עובר לחקיקתו.⁷⁶**

כך למשל נקבע כי: "גיוס של 530 חרדים בלבד למסלולי שח"ר, תשע שנים לאחר חקיקת החוק, מצביע על כשלון ביישומו".⁷⁷ אף ביחס לשנת ההכרעה קבע בית המשפט כי הציפייה ממסלול זה לא התממשה, וכי הצעידה בנתיב שנת ההכרעה, אינה תורמת לבחירה באחד המסלולים.⁷⁸ בית המשפט קובע כי:

המסקנה המתבקשת... כי האמצעים שנקבעו בחוק לא הגשימו ואינם עשויים להגשים את תכליותיו ברמת הסתברות ממשית. יישום החוק במהלך תקופת הניסיון הממושכת שניתנה עד כה מצביע על כך שקיימים בחוק חסמים אינהרנטיים המשפיעים השפעה ניכרת על האפשרות ליישמו, עד כדי פגיעה ביכולת להגשים את תכליותיו. חסמים אלה מונעים הגשמה של תכליות החוק גם אילו היו הרשויות המופקדות על יישומו שוקדות על מלאכתן...⁷⁹

לצד אמירות כלליות על אי-עמידה ביעדים, המונעת את התאמתו של החוק למטרה שלשמה נחקק, מפנה הנשיאה ביניש את מבטה לעבר שתי סוגיות ספציפיות, שהן, לדעתה חסם טבוע בפני שילובם של החרדים, ובכך מונעות את השגת תכלית החקיקה. על רקע הסוגיות הללו בית המשפט סבור כי הפגמים שהובילו לכשלון החוק, אינם טמונים אך ביישומו, אלא "מדובר בפגמים גנטיים" הטבועים בו. שתי הסוגיות שבית המשפט מביא בעניין זה, הן הגיל הגבוה יחסית להצטרפות לשירות, והיות השירות וולונטרי ותלוי ברצונם של המבקשים להצטרף אליו; כל זאת תוך היעדר תמריצים בחוק, שיעודדו התגייסות או הצטרפות לשירות האזרחי.

בעניין גיל השירות, קובע בית המשפט כי:

עצם הקביעה בחוק לפיה מסלולי השירות השונים מתחילים רק מגיל 22 ולא קודם לכן, משמעה שמרבית דחויי השירות מגיעים לצומת הגיוס כשהם נשואים, וחלק לא מבוטל מהם כשהם הורים לילד אחד או יותר. יכולת הצבא לקלוט דחויי שירות אלה קטנה באופן משמעותי נוכח הגידול התקציבי הנדרש בשל הצורך לשלם להם תשלומי משפחה. כתוצאה מכך, מנותבים מראש אותם צעירים לשירות אזרחי שהוא קצר יותר ו"זול" יותר מבחינת המדינה – וזאת בהנחה שלא בחרו להישאר בהסדר "תורתו" אומנותו".

⁷⁶ שם, סעיף 61 לפסק הדין.

⁷⁷ שם, סעיף 37 לפסק הדין.

⁷⁸ שם, סעיפים 47-49 לפסק הדין.

⁷⁹ שם, סעיף 56 לפסק הדין.

האין לומר כי בכך נוצר בחוק חסם אינהרנטי נגד השירות בצבא?
האין בכך סתירה לתכלית החוק לפיה יש להביא ליתר שוויון
בחלוקת נטל השירות הצבא, במונח זה שיותר גברים בני הקהילה
החרדית ישרתו בשירות צבאי, ולמצער ישרתו שירות אזרחי בעל
משמעות?⁸⁰

הפגם השני הטבוע בחוק, הינו כאמור, היות ההסדר וולונטרי באופן מוחלט, ללא כל מרכיב חובה, בניגוד לגיוס שמחויבים בו שאר הנערים הישראלים. בית המשפט אינו קובע הלכה בעניין זה, אך מצביע על העובדה כי על אף שההצטרפות להסדר מחייבת את רצונם והסכמתם של בני הישיבות עצמם (ובכך מתקיימת התכלית של הסדר שאיננו כופה), הרי שחוק טל אינו כולל כל תמריץ, חיובי או שלילי, לביצוע הצעד הרצוי. זאת ועוד, החוק אינו כולל אמות מידה למתן פטור משירות, או יעדים ממשלתיים לשילוב החרדים.⁸¹ בשל כך קובע בית המשפט כי:

משמעות הדבר היא שהתכלית המוצהרת שלשמה חוקק החוק אינה בת הגשמה בנסיבות הקיימות, על אף הניסיונות של הממשלה בהחלטותיה להפיח בה רוח חיים. לכך יש לחזור ולציין שמאמצי הממשלה, ככל שנעשו, מיועדים בעיקרם לשלב את דחויי השירות בעבודה - תכלית חשובה לעצמה - אך אין בה כדי לתת מענה לא לשירות הצבאי ולא לשירות האזרחי.⁸²

ביחס למסלול הגיוס המקוצר, בן שלושת החודשים, סבר בית המשפט כי הוא אינו ראוי.⁸³ ואולם, כאמור לעיל, מסלול זה טרם יושם על ידי המדינה מאז חקיקתו של חוק טל.

ומה ביחס לעתיד? הנשיאה ביניש סברה כי:

על הכנסת יהא לגבש הסדר חדש, שיכול ויתבסס על המסגרת שהוקמה כחלק מחוק דחיית השירות, אך מתחשב בקביעותינו בפסק דין זה. בכלל זה על הכנסת ליתן דעתה לפגמים עליהם הצבענו, הנובעים, בין היתר, מכך שהחוק אינו כולל כל אמות מידה, קריטריונים ויעדים לביצועו, וכן מכך שהחוק אינו כולל מרכיב כלשהו של חובת שירות (לא על בסיס של גיל, לא על בסיס של כשירות לשירות ולא על חובת תחליף של שירות אזרחי או השתלבות בעבודה).⁸⁴

השופט רובינשטיין, הביע דעתו באופן מפורש יותר:

בתוך עמנו אנו יושבים, ועל הפתרון להיות רדיקלי בהרבה הפעם, כדי שיעמוד במבחן פסקת ההגבלה. מובן כי אחת האפשרויות היא

⁸⁰ שם, סעיף 58 לפסק הדין.

⁸¹ שם, סעיף 59-60 לפסק הדין.

⁸² שם.

⁸³ ראו למשל: שם, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת ארבל; פסקה 7 לפסק דינו של השופט מלצר;

⁸⁴ שם, סעיף 64 לפסק הדין.

שיבה להגבלה מספרית כפי שנהגה מכבר, אם גם במספרים שונים; קרי, שלאחר גיל מסוים - נאמר 21 או 22, כתום שלוש או ארבע שנות ישיבה גבוהה - יתגייסו הכל למעט מספר שיוסכם על פי מדדים שייקבעו, ואשר יביאו בחשבון את צרכי עולם התורה והמשכיותו לצד צרכי המדינה; ואלה שייכללו ימשיכו בתורתם כאומנותם ככל שיחפצו בכך, ונר' ה' לא יכבה.⁸⁵

ואילו השופט מלצר התווה עקרונות להסדר ראוי, על פי דעתו:

ניתן להגיע לכך ולהשיג תוצאות ממשיות ובלבד שכל המעורבים בנושא ילמדו לוותר על מקצת דרישותיהם למען "דרך האמצע" ויכירו בשלושה עקרונות:

א. השירות בצה"ל, או בשירות אזרחי חלופי - איננו רק חובה, אלא גם זכות.

ב. יש לכבד את חופש הדת של החרדים מחוץ לצבא ובתוך הצבא (במסגרות השונות שמיועדות לחרדים שבוחרים לשרת). מאידך גיסא גם על החרדים להכיר בתרומתם האדירה של המשרתים לביטחון המדינה ולשלום הכל.

ג. עדיף הסדר מתוך הסכמה (שמעוגן בחוק) על פני הסדר שבכפייה. לצורך זה החלופה המועדפת היא לא זו הדורשת להשיג הכל, אלא זו המביאה לשילובם - במסגרות שונות - של אותם רבים מבין החרדים, שממילא אינם מצליחים לשקוד על תלמודם בישיבות מבוקר עד ערב.⁸⁶

לצד קביעת דעת הרוב הנחרצת שהחוק נכשל, הושמעו אף דעות אחרות, המתחלקות לשניים. דעת המיעוט האחת, דעתם של השופטת ארבל והמשנה לנשיאה ריבלין, היא כי הנתונים אינם מצביעים על כישלון החוק. אמנם החוק אינו משיג את יעדיו הסופיים, אך בהחלט אפשר לראות היפוך מגמה באופן התנהלות החברה החרדית, ואילו תהליכים אלו, מעצם טיבם, אורכים שנים רבות, והציפייה לשינוי דרסטי בתקופה של כעשר שנים (שבחלקה הגדול נוצלה להתארגנות ממשלתית), אינה ריאלית. על כן סברו השניים, כי על בית המשפט להמתין פרק זמן נוסף טרם קבלת החלטה. ובלשונה של השופטת ארבל:

להערכתנו, ככל שתתרחב השתלבותם של בני הקהילה החרדית בשוק התעסוקה, והכל ייווכחו, כך התקווה, כי ניתן יהיה לשלבם בחברה הכללית ללא פגיעה בצביונה המיוחד של הקהילה, קל יהיה יותר להגביר את הדרישה להשתלבות בני הקהילה במסגרות של

⁸⁵ שם, סעיף ל"ד לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁸⁶ שם, סעיף 16 לפסק דינו של השופט מלצר.

צבא ושירות אזרחי משמעותי יותר... במילים אחרות, מאזן המידתיות ישתנה ככל שתהליך השילוב יתקדם. לפיכך, איני סבורה שיש להירתע בשלב זה מלהסתפק בדרישה לשירות צבאי ואזרחי מקוצר יחסית, ומהפטור הניתן לבני גילאים מסוימים משירות סדיר המאפשר יציאה לעבודה...

התכלית של השגת השוויון בחלוקת הנטל לא תושג בדרכים של כפייה, אלא אך ורק בתהליך ארוך וסבלני.⁸⁷

דעה אחרת הביע השופט (כתארו אז) גרוניס, שסבר כי יש לדחות את העתירות בהיותן מפלות לטובה את המיעוט. זכות כאמור המופנית על ידי הכנסת לטובת המיעוט, איננה מצדיקה לדעתו, ביקורת שיפוטית. בנוסף, סבר השופט גרוניס, כי סביר שאף חוק חדש שיוחק, לא יענה על דרישות השוויון של הציבור המשרת כולו.

בחודש מאי החליטו ראש הממשלה וממלא מקומו על הקמת הוועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל (ועדת פלסנר). דין וחשבון זה, הינו פרי עבודתה של הוועדה.

לסיכום פרק זה, יוצגו צמתי החלטה ואירועים מרכזיים לאורך השנים:

שנה	האירוע	מספר דחויי שירות
1948	קום המדינה, החלטת בן גוריון	400
1954	החלטת שר הביטחון לקרוא לחרדים לשירות	1,240
1968	ועדת שרים לבחינת הסדר "תורתו אומנותו"	4,700
1977	כינון ממשלת בגין הראשונה	8,260
1986	הקמת ועדת הכהן לבחינת הסדר "תורתו אומנותו"; דחיית עתירה כנגד ההסדר	16,000
1995	הוגשו מסקנות ועדת ישראלי להסדרת אכיפה ופיקוח על דוחי השירות	24,000
1998-9	בית המשפט מחייב את הכנסת להסדיר דחיית השירות בחקיקה ראשית; הקמת ועדת טל לבחינת הסדר "תורתו אומנותו"	30,174
2002	חקיקת חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל)	36,887

⁸⁷ שם, סעיף 11 לפסק דינה של השופטת ארבל.

	בית המשפט דוחה עתירה כנגד החוק	2007
63,000	ועדת מעקב בראשות חה"כ פלסנר קובעת כי יישום החוק נכשל ;	2011
53,000	הממשלה קובעת יעדים כמותיים ליישום חוק טל ; הענקת פטור לכ-10,000 דחויי שירות להם 3 ילדים ומעלה	
54,000 (הערכה)	בית המשפט מקבל עתירה כנגד החוק, וקובע שלא ניתן להאריכו בשלישית	2012

פרק 3 - עובדות ונתונים

החברה החרדית

הקהילה החרדית, שבה עוסק חלק זה של דין וחשבון הוועדה, ייחודית באופייה. מקומם של החרדים בפסיפס החברתי ויכולתם להשתלב ברשות הרבים הישראלית, הינם בין האתגרים המרכזיים של החברה הישראלית כולה, אתגר ההולך ומעצים ברבות השנים.

ייחודה של החברה החרדית מצוי באורח חייה המתבדל, הן מן הפן הגיאוגרפי המרכז את מגורי החרדים בערים ובשכונות נבדלות והומוגניות; הן מן הפן האידיאולוגי, המוביל לסולם ערכי שונה, שבראשו עומדת מחויבות בלתי מסויגת לקוד הלכתי מחמיר; הן בפן החינוכי לפיו מתמקדת אוכלוסיית הגברים בלימודי קודש משך מרבית ימי חייהם, ללא מועד סיום קבוע מראש.

הקהילה החרדית איננה הומוגנית. היא מורכבת משלושה זרמים מרכזיים: חסידים, ליטאים וספרדים.⁸⁸ בין שלושת הזרמים השונים קיים מתח מתמיד, הנובע מפרשנות הלכתית שונה, הנהגה רבנית ופוליטית שונה, ומנהגים שונים. במובחן מכור ההיתוך של החברה הישראלית, החברה החרדית שומרת באופן מסורתי על הזהות הקהילתית, ומקשה על ערבוב בין הזרמים. אף בתוך הזרמים המרכזיים, ניתן לזהות פיצול לתתי-זרמים שונים. כך למשל הקהילות החסידיות מפוצלות למספר רב של חצרות חסידיות שונות, הנבדלות זו מזו במראה, בהנהגה, במוסדות החינוך ולעיתים אף אוחזות בתפיסת עולם ובאידיאולוגיה שונה.

אף ברמת השמרנות, החרדיות אינה עשויה מקשה אחת. היא מורכבת מגוונים רבים של אמונות, תפיסות עולם ומיתוסים שונים, הבאים לידי ביטוי ברמת הקפדה וההידור בקיום המצוות, בהקצנה החברתית והפרישות מן הגשמיות הארצית. אחד הנושאים המשמעותיים ביותר מן הפן הרוחני, בעיקר בציבור הליטאי, הוא עזיבת המעגל הלימודי ויציאה לשוק העבודה.

ככלל, הגבר החרדי מתחיל את מסלול לימודיו ב"תלמוד התורה" בכיתה א' ועד ח', בו נלמדים בעיקר מקצועות הקודש לצד מעט מאוד מקצועות חול. עם סיום המסלול היסודי, פונה הנער ללימודים ב"שיבה קטנה" הנמשכת שלוש שנים, ובה נלמדים לימודים תורניים בלבד.⁸⁹ אופן הלימוד בשיבה הקטנה אינטנסיבי, ויום הלימודים מתחיל בתפילת שחרית בשעה 7:00 בבוקר, ומסתיים בדרך כלל, בשעה 21:00 בלילה. היום מורכב משלושה פרקי לימוד ("סדרים"), סדר בוקר, סדר צהריים וסדר ערב, כשבאמצעם רשאי התלמיד ללכת למנוחת צהרים. חרדים מעטים לומדים בשיבות קטנות המשלבות לימודי ליבה ומבחני בגרות, בסדר יומם.

עם סיום השיבה הקטנה, כשהוא כבן 15-16, פונה החרדי ללימודים ב"שיבה גדולה". סדרי הלימוד ומאפייניהם זהים כמעט לחלוטין לשיבה הקטנה, ומסגרת זו נמשכת עד לחתונתו.

⁸⁸ אין נתונים מדויקים באשר לגודלם של שלושת המחנות, ואולם נהוג לומר כי מדובר בחלוקה – פחות או יותר – שווה. ראו: דוח המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, שילוב המגזר החרדי בתעסוקה (דוח טרכטנברג, 2011), עמ' 21.

⁸⁹ חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, מאפשר את תקצוב השיבות הקטנות על ידי המדינה, על אף היעדר לימודי הליבה. עתירה כנגד חוק זה תלויה ועומדת בבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 3752/10 רובינשטיין ואח' נ' הכנסת, צו על תנאי מיום 19.9.2010).

הלימודים הישיבתיים מתמקדים לאורך כל שנות הישיבה הקטנה והגדולה, בלימוד הגמרא (תלמוד בבלי), ובנויים על השקעה ויגיעה תורנית. הלימוד עצמו מתבצע ב"חברותא", כשהנערים החרדיים לומדים זוגות-זוגות ומתפלפלים ביניהם. במרבית הישיבות הגדולות לא נהוגים מבחנים או מדדים אובייקטיביים כלשהם ואיכות לימודו של הנער החרדי נמדדת במיצועי יכולותיו הסובייקטיביות ובהתאם לרמת השקעתו והתמדתו בלימוד.

מרבית הגברים החרדים, בהתאם לנהוג בקהילותיהם,⁹⁰ מתחננים בין הגילאים 19-23. לאחר נישואיהם, פונים מרבית האברכים⁹¹ הצעירים ללימוד ב"כולל" (מסגרת לימודית לבני ישיבות נשואים). שעות הלימוד בכולל קצרות יותר ומתחילות סביב השעה 9:00 בבוקר ועד לשעות הערב, כשבחלק מן הכוללים ישנה הפסקת צהרים. צורת הלימוד בכולל מגוונת יותר, הן במבנה הלימודים, בבחירת הנושאים הנלמדים ובאופן הלימוד.

האברכים זכאים למלגת קיום מהמדינה, העומדת בשנת 2012 על כ-828 ש"ח לחודש.⁹² למלגה זו מתווסף לרוב סכום כסף נוסף שמקורו בקרנות צדקה ובנדיבים שונים, בהתאם ליכולת הגיוס של ראש הכולל או ראשי הקהילה. במרבית המשפחות מוטלת מלאכת הפרנסה העיקרית על נשות האברכים. בהתאם לכך ניתן לראות כי באוכלוסייה החרדית שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב הנשים, גבוה מאצל הגברים. כך, בעוד ששיעור התעסוקה בקרב הגברים החרדים (גילאי 25-64), עומד על 40%, הרי שבקרב הנשים שיעור התעסוקה הינו 57%.⁹³

הפנייה ללימודים בכולל לאחר הנישואים, קיימת אצל רוב מוחלט של בני הישיבות. תופעה זו זכתה לכינוי "חברת הלומדים", המתארת את מחויבותה העמוקה של החברה החרדית להישארות במעגל הלמידה לאורך שנים רבות, ללא מועד סיום מוגדר.⁹⁴ תיאור אותנטי של תופעה זו, מצוי בספר על חייו של הרב אברהם ישעיהו קרליץ, החזון אי"ש:

יותר משיצא ללמד על עצמו, היה רעיון ה'כוללים' שזרק החזון איש לחלל ארץ-ישראל מכה גלים גלים בקרב הישוב החרדי החדש, עד שכבש את הלבבות. אם לפני שהקים את הכולל בזכרון מאיר לא הרהיב איש בישוב החדש לחלום מין חלום-באספמיא כזה, שאברכים יקדישו כל זמנם לתורה מבלי שיכבידו הריחיים על הצוואר, ועצם המחשבה הזאת הייתה זרה ומוזרה - הנה מאז ירה הוא את אבן הפינה לכולל שלו חדר הרעיון ונשתרש עמוק-עמוק בתודעתו של ציבור שוחרי התורה.

בן-ישיבה כי יבוא בימינו להקים בית בישראל, לנחות-דרגא ייחשב אם לא יאבה להמשיך בעסק התורה לאחר נישואיו. קדרים-קדרים

⁹⁰ הקהילה החסידית נישאת בדרך כלל, בגילאי 20-19. הליטאים והספרדים, נישאים מעט מאוחר יותר, בגילאי 21-23.

⁹¹ את השם "אברך" מקבל בן הישיבה לאחר נישואיו. מקור המושג **בבראשית** פרק מ"א, פסוק מ"ג. על פי המדרש (**בראשית רבה**, פרשה צ' אות ג') אברך פירושו אב - רך. קרי, אב בחוכמה בשל לימודו הרב, ורך בשנים.

⁹² עדות מנהל אגף מוסדות תורניים במשרד החינוך, מר עמוס ציידאדה, בפני הוועדה.

⁹³ דוח גבאי, עמ' 10.

⁹⁴ מנחם פרידמן, **החברה החרדית - מקורות, מגמות ותהליכים**, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991.

של אברכי משי פזורים כעת בכל הארץ ומושבותיה, אשר לא ימוש
מאוהל התורה והיא חמדתם ואומנותם. ובנות זוגם, האמונות עלי
אהבת התורה וחיבתה משנות חינוכן ב'בית יעקב', הן הטורחות
ועמלות בפרנסת הבית כנשות-חיל אמיתיות ובלבד שלא יופרע
הבעל ממשנתו בגין צרכים של חיי-שעה.⁹⁵

בעוד ותקופת הישיבה הקטנה מסתיימת לאחר שלוש שנים, ותקופת הישיבה הגדולה מסתיימת
עם הנישואין, הרי שלתקופת הכולל אין מועד סיום. בן התורה החרדי יכול להמשיך וללמוד בכולל
כל חייו, בהתאם ליכולותיו הלימודיות. שני הזרזים העיקריים לפרישה מן הכולל לשוק העבודה,
הינם קשיים כלכליים ואובדן תחושת הסיפוק העצמי.

מה מייחד את התפיסה הלימודית היהודית, בהשקפה החרדית, מכל מקצועות הלימוד
האקדמיים והאחרים? האין קבוצות נוספות המשקיעות את כל עמלן ויגיעתן בלימוד וברכישת
ידע? אפשר להצביע על שני גורמים עיקריים, ההופכים את הלימוד התורני לחשוב כל כך בעיני
הציבור החרדי. הגורם הראשון טמון בחשיבות המיוחדת שניתנת לתלמוד תורה, ביחס לעולם
המעשה.⁹⁶ על פי השקפה זו, לימוד התורה עומד היררכית מעל לכל דבר אחר, חשוב ככך שיהיה.
זו הסיבה ש"כל המקבל על עצמו עול תורה, מעבירים ממנו עול מלכות ועול דרך ארץ".⁹⁷ הגורם
השני נעוץ בתפיסה לפיה הלימוד איננו אמצעי לרכישת ידע, אלא תכלית העומדת בפני עצמה.⁹⁸
תכלית זו היא המחזיקה את העולם כולו, באופן פיסי ממש.⁹⁹

כנסקר בפרק הקודם, לאורך כל תקופת הלימודים, רשאים בני הישיבות ותלמידי הכוללים לדחות
את שירותם בהתאם להסדר "תורתו אומנותו". החל מגיל 18 על החרדים להתייצב אחת לשנה
בלשכת הגיוס ולחתום על טופס בקשה לדחיית שירות, בליווי תצהיר המאומת על ידי עורך דין,
לפיו המצהיר מתחייב כי הוא לומד לפחות 45 שעות שבועיות במוסד הנקוב בבקשה. טופס
הבקשה עצמו נחתם אף על ידי ראש הישיבה ומזכירות ועד הישיבות בארץ ישראל. תקופת
הדחייה יכולה להימשך ללא מגבלה. בהתאם להחלטת הממשלה מחודש ינואר, 2011,¹⁰⁰ בגיל 28,
נפטרים החרדים מחובת השירות, ואינם נדרשים עוד להגיש את בקשת דחיית השירות.

⁹⁵ שלמה כהן, פאר הדור, ב, בני ברק: נצח, תשכ"ז-תשל"ד, עמ' רס"ט.

⁹⁶ כך למשל לאחר שמונה המשנה (פאה א' א') את מגוון הפעולות החשובות ש"אין להם שיעור", פוסקת כי "תלמוד
תורה כנגד כולם". וראו דבריו של השופט לוי, באחת הפרשות: "אותם ציוויים שציטטתי מהמקורות הביאו רבים
לראות בלימוד התורה את תמצית חייהם ותכליתם, ולכך הם מקדישים את כל עתותיהם במסירות שאינה יודעת
גבול, ומתוך אמונה עמוקה שבכך הם מקיימים את העולם. וגם אם יהיו חולקים על השקפה זו, נדמה כי לא ניתן
להתכחש לכך שלימוד התורה, שלא פסק גם כאשר ישראל גלה מארצו, תרם תרומה מכרעת לשימורו כעם ולמניעת
התבוללותו בקרב העמים.

⁹⁷ פרקי אבות.

⁹⁸ שו"ת בית הלוי, בהקדמה לספרו. וראו אף בית הלוי על פרשת משפטים.

⁹⁹ ראו דבריו של השופט לוי, באחת הפרשות: "אותם ציוויים שציטטתי מהמקורות הביאו רבים לראות בלימוד
התורה את תמצית חייהם ותכליתם, ולכך הם מקדישים את כל עתותיהם במסירות שאינה יודעת גבול, ומתוך אמונה
עמוקה שבכך הם מקיימים את העולם. וגם אם יהיו חולקים על השקפה זו, נדמה כי לא ניתן להתכחש לכך שלימוד
התורה, שלא פסק גם כאשר ישראל גלה מארצו, תרם תרומה מכרעת לשימורו כעם ולמניעת התבוללותו בקרב
העמים (בג"ץ 4124/00, פ"ד מיום 14.6.2010).

¹⁰⁰ החלטת ממשלה מס' 2698, 9.1.2011.

גודלה של הקהילה החרדית איננו מבורר במדויק, בשל קשיי הגדרה באשר ל"מיהו חרדי".¹⁰¹ יחד עם זאת, מקובל על מרבית החוקרים כיום כי גודלה של הקהילה הינו כ- 700,000 איש, המהווים כ-10% מכלל האוכלוסייה בישראל, וכ-12% מהאוכלוסייה היהודית בישראל. מתוכם, 235,000 גברים ונשים חרדיים בגילאי העבודה (20-64) המהווים 6% מקבוצת גילאי העבודה בישראל. **קצב הגידול** החרדי עומד על כ- 7% לשנה, לעומת קצב הגידול של כלל האוכלוסייה היהודית העומד על 1.8%, כמקובל במדינות המערב. בהתאם לקצב הגידול הנוכחי, בשנת 2030 תהווה האוכלוסייה החרדית 17% מקבוצת גילאי העבודה הישראלית. על פי הערכות המבוססות על קצב הגידול החרדי הנוכחי, בעוד כעשרים שנים יכפיל הציבור החרדי את מספרו, וכל ילד רביעי בישראל יהיה חרדי.¹⁰²

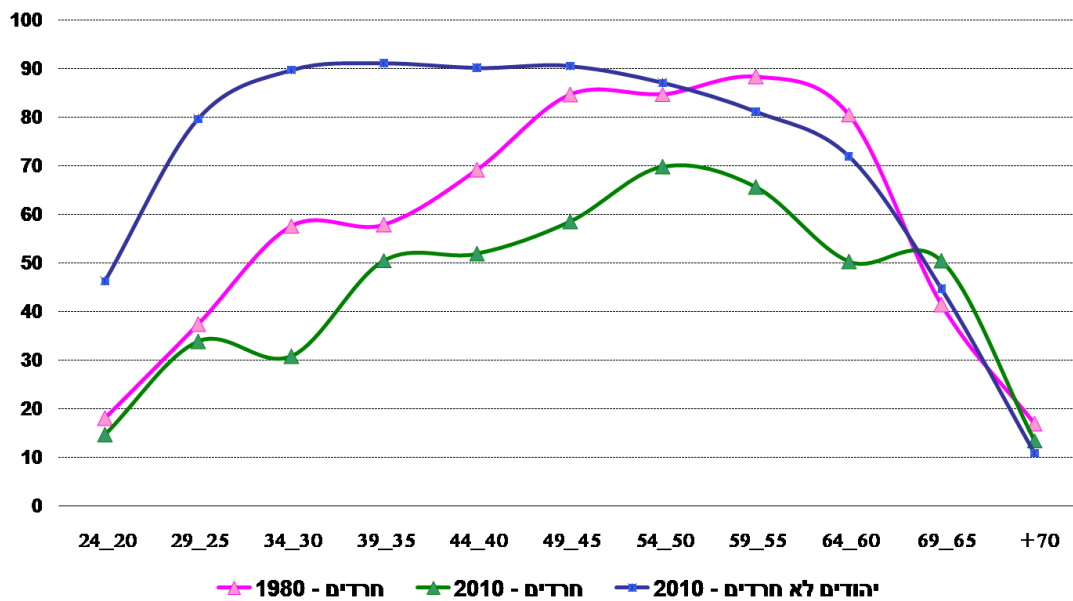
שיעור העוני באוכלוסייה החרדית עומד על 56%. **שיעור התעסוקה** אצל גברים חרדים עמד בשנת 2011 על 45%, יחסית לשיעור תעסוקה של 80% בכלל האוכלוסייה. אצל נשים חרדיות, שיעור התעסוקה הינו 61%, יחסית ל-70% בכלל האוכלוסייה. **ההכנסה הממוצעת למשפחה** במגזר החרדי עומדת על 6,100 ש"ח, כמחצית מהכנסה ממוצעת בסך 12,000 ש"ח למשק בית לא חרדי.¹⁰³ נתוני התעסוקה של הגברים החרדים ביחס לכלל האוכלוסייה, מוצגים בגרף הבא:

¹⁰¹ סוגיית "מיהו חרדי", מעסיקה זמן רב את הציבור החרדי עצמו ואת חוקרי החרדיות. ראו למשל מן העת האחרונה: Rothenberg, N., Tikochinski, S. Leon, N. & Cahaner, L. **The Haredim in Israel - Background and Recommendations for a Philanthropic Strategy**. Submitted to the UJA-Federation of New York. By The Van Leer Jerusalem Institute, (2010)

האם מדובר בהגדרה דתית, לפיה חרדי הינו מי שמקפיד על קלה כבחמורה ("החרד לדבר ה'"), או שמא הגדרה חברתית המאפשרת תפיסה רכה יותר, לפיה חרדי הינו מי ששולח את ילדיו למוסדות החינוך החרדיים או מי שמכפיף עצמו לדבר ההנהגה החרדית? ושמא זוהי הגדרה סובייקטיבית, לפיה חרדי הינו מי שרואה עצמו כחרדי? הגדרות שונות נתנו במשך הזמן על ידי חוקרים שונים. כך למשל יוסף שלהב ומנחם פרידמן, **התפשטות תוך הסתגרות: הקהילה החרדית בירושלים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1985; מנחם פרידמן, **החברה החרדית: מקורות מגמות ותהליכים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991; מיכאל קרן, **חרדים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998; קימי קפלן, "חקר החברה החרדית בישראל: מאפיינים, הישגים ואתגרים", בתוך (עמנואל סיון וקימי קפלן - עורכים), **חרדים ישראלים: השתלבות בלא טמיעה?**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2003; קימי קפלן, **בסוד השיח החרדי**, ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, 2007.

¹⁰² ראו אלי הורביץ (דוד ברודט - עורך), **ישראל 2028 - חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי**, תל אביב: מכון ראות, 2008, עמ' 201; עוזי רבהון וגלעד מלאך (רות גביזון - עורכת) **מגמות דמוגרפיות בישראל**, ירושלים: מרכז מציל"ה למחשבה יהודית, ליברלית והומניסטית, תשס"ט, עמ' 39.

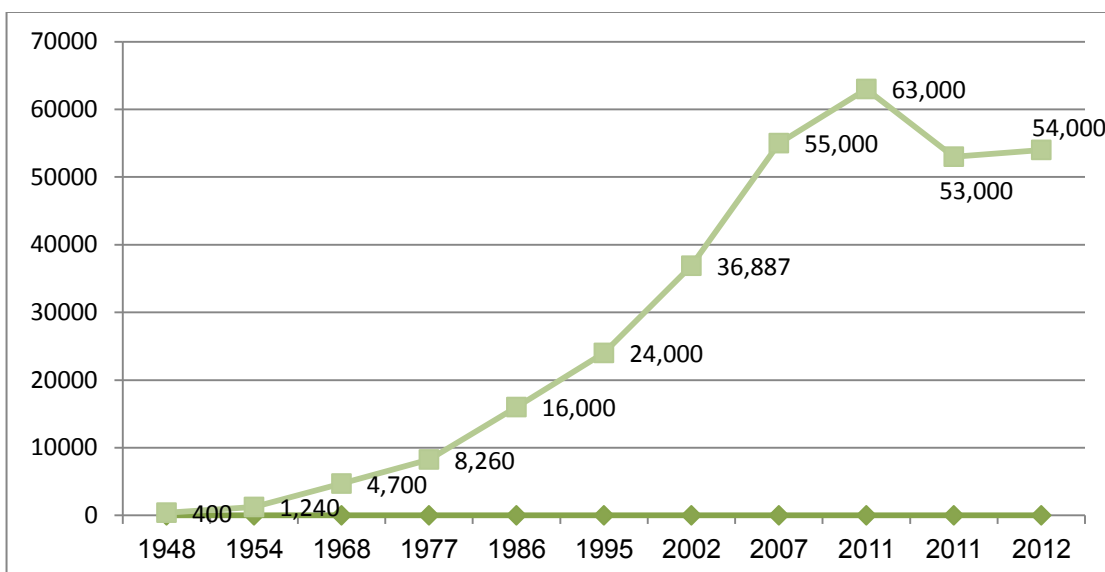
¹⁰³ לסקירה על נתוני תעסוקה ראו למשל: מאיר אלרון ויהודה בן מאיר (עורכים), **גיוס חרדים לצה"ל - חידוש חוק טל**, תל אביב: המכון למחקרי בטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, 2012. יש לציין כי נתון זה אינו מביא בחשבון הכנסה לא מדווחת שיש הסבורים כי היא רווחת במגזר החרדי כתוצאה מריבוי עסקאות פנים-מגזריות. שיכלול כל מקורות ההכנסה, אף הבלתי-רשמיים, עשוי להביא לשיפור מה נתוני ההכנסה, אך עדיין יותיר את האוכלוסייה החרדית בתת-הכנסה לנפש, בעיקר בשל ממוצע הנפשות למשפחה הגדול באופן משמעותי מכלל האוכלוסייה.



מניינם של החרדים הנמנים על הסדר "תורתו אומנותו"

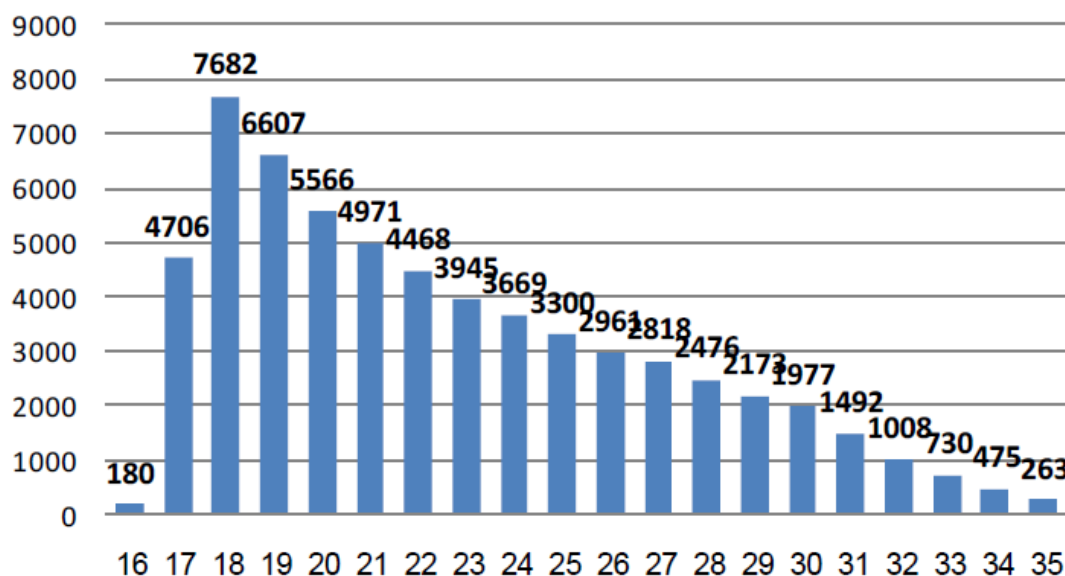
את מניינם של החרדים שתורתם אומנותם, ניתן לחלק לדוחי השירות הצבאי, ולפטורים משירות צבאי. אליהם מצטרפים מעט חרדים שתורתם אומנותם, לאחר ששרתו בצה"ל.

מניינם של דוחי השירות, משקף כיום את מרבית החרדים הלומדים בגילאי 17-28 (כאמור לעיל, עד לשנת 2011, גילם של דוחי השירות היה 17-35). חרדים אלו הנמצאים בגיל חובת הגיוס, נדרשים לדחות את שירותם הצבאי מדי שנה. מספר זה עלה בהתמדה בדומה לשיעור הגידול הקהילתי הטבעי. הטבלה הבאה מציגה את הגידול במספר דוחי השירות על ציר השנים:



הטבלאות הבאות מציגה את מניינם של דוחי השירות בשנת 2010, בהתאם לגילם, ובהתאם למעמד המשפחתי:

מלאי דחויי שירות לפי גיל - 2010 (לרבות תלמידים ב"ישיבות הסדר", סה"כ 61,800)



את הירידה במספרם של דוחי השירות עם העליה בגיל, ניתן להסביר באמצעות ההסברים הבאים: ראשית – הגידול הטבעי באוכלוסיה החרדית יוצר פער חיובי בכמות הנכנסים; שנית – ככל שנוקפות השנים ניתן להצביע על השתלבות גוברת בתעסוקה, המחייבת שירות צבאי או אזרחי; שלישית – העלייה בגיל מעלה אף את מספר מתן הפטורים הנובעים מאי כשירות רפואית.¹⁰⁴

כאמור, מספרם של דוחי השירות כיום, עומד על כ-52,000 איש, לאור הורדת גיל הפטור מ-35 ל-28, בשנת 2011.¹⁰⁵ יחד עם זאת, מספרם של כלל הלומדים, דוחי השירות והפטורים משירות גדול הרבה יותר, ועומד כיום על 29,951 רווקים הלומדים בישיבות, ו-22,716 אברכים דוחי שירות, לצד 44,510 אברכים הפטורים משירות. סך מניינם הכולל של האברכים (פטורי השירות ודוחי השירות) עומד נכון לחודש מאי 2012, על 67,226 איש.¹⁰⁶ מניינם של כלל הלומדים נכון למועד כתיבת הדוח, מרוכז בטבלה הבאה:

¹⁰⁴ מקור: דוח גבאי, 17.

¹⁰⁵ החלטת ממשלה מס' 2698, 9.1.2011.

¹⁰⁶ נתון זה והטבלאות הבאות, נמסרו לוועדה על ידי משרד החינוך, במכתב מ-18 ביוני, 2012.

אברכים				ישיבת הסדר ומעודדות לשירות צבאי	ישיבה גבוהה סוג		גיל התלמיד
סה"כ אברכים		כולל אברכים דחויי שירות	אברכים כולל פטורי שירות		אחוז	מספר	
אחוז	מספר						
0.6%	418	224	194	2,882	44.6%	13,360	עד 20
4%	2,690	1,652	1,038	3,129	28.3%	8,463	21-22
9%	6,030	3,983	2,047	1,661	15%	4,490	23-24
11.3%	7,605	4,878	2,727	138	6%	1,807	25-26
10.9%	7,357	4,353	3,004	34	2.5%	738	27-28
9.7%	6,506	2,752	3,754	24	1.4%	422	29-30
18.7%	12,582	3,242	9,340	23	1.3%	389	31-35
12.8%	8,595	1,157	7,438	9	0.5%	149	36-40
23%	15,443	475	14,968	2	0.4%	133	40 ומעלה
100%	67,226	22,716	44,510	7,902	100%	29,951	סה"כ

מן הטבלה ניתן לראות כי ככל שעולה הגיל, קטן מספרם של האברכים, וכ-45% מכלל האברכים הינם עד גיל 30. נתונים אלו מציגים כי רבים עוזבים את הכולל ברבות השנים. יחד עם זאת, לא ניתן למצוא קשר ברור בין חובת הגיוס ובין היציאה לעבודה, זאת משום שלא ניתן לראות גל עזיבה גדול בסמוך לגיל מתן הפטור משירות. הטבלה הבאה מציגה את מניינם של האברכים מעל לגיל 28 (גיל הפטור כפי שהוא כיום).

תאריך	סה"כ ישראלים אברכים	מתוכם מעל גיל 28 (באחוזים)
נובמבר 2009	65,359	40,954 (62.6%)
נובמבר 2010	71,464	45,049 (63%)
נובמבר 2011	67,773	42,469 (62.6%)
מאי 2012	67,226	43,126 (64%)

כאמור, כלל דוחי השירות עומד כיום על כ-52,000 איש, המצהירים כי "תורתם אומנותם" וכי הם לומדים לפחות 45 שעות שבועיות, בישיבה או בכולל הנקובים בבקשתם. טענה רווחת הינה כי לאור היעדר פיקוח על ידי משרד הביטחון, הרי שקיימים רבים הדוחים את שירותם הצבאי, אך

בפועל, הם עובדים לפרנסתם בהיקף גדול מהמותר.¹⁰⁷ טענה זו אינה ניתנת לאישוש ומספרם של המצהירים בניגוד לדין, ככל שישנם, אינו ידוע. יחד עם זאת, בביקורות שערך משרד החינוך בשנת 2011 בקרב 894 מוסדות, נפסלו 74 מהם, המהווים כ-8% מכלל מוסדות הלימוד.¹⁰⁸

מסלולי השירות וההתנדבות הקיימים כיום

בהתאם להמלצות דין וחשבון ועדת טל, שעוגנו בחוק דחיית שירות, קיימים כיום שני נתיבי שירות עיקריים. הנתיב האחד הינו השירות הצבאי; הנתיב השני הינו התנדבות בשירות האזרחי. פרק זה יסקור את אופיים של המסלולים השונים, ואת המסלולים הקיימים בשני אפיקים אלו.

כיום, השירות הצבאי כולל מספר מסלולים המיועדים לחרדים.

גדוד נצ"ח (נוער ציוני חרדי) יהודה – הנח"ל החרדי: מסלול זה, שהוקם בשנת 1999, מיועד לנוער חרדי שאינו לומד בישיבות. הנערים מתגייסים בגילאים צעירים לתקופת שירות מלאה, בדומה לכלל האוכלוסייה.

כיום מורכב הגדוד ממאות לוחמים חרדים, והוא משובץ לפעילויות מבצעיות במסגרת חטיבה לוחמת. בשנת השירות האחרונה ("פרק משימה"), עוברים החיילים הכשרה והתמקצעות בנושאים אזרחיים שונים. הגדוד הינו הומוגני וכולל מאפיינים הנדרשים עבור הציבור החרדי (הכשרים מהודרים, סדרי תפילות ולימוד, הפרדה מגדרית).

בוגרי מסלול נצ"ח יהודה משתלבים בעבודה ובלימודים במסגרות האזרחיות הכלל-ישראליות. מן הנתונים עולה כי 91% מבוגרי המסלול עובדים או לומדים.¹⁰⁹

תוכניות שח"ר (שירות חרדים): במסגרת תוכנית זו מגויסים אברכים חרדים, בעלי משפחות, למסלולים המשלבים הכשרה ותעסוקה צבאית במגוון מקצועות ובמספר חילות. כיום, פועלת התוכנית במסגרת חיל האויר (שח"ר כחול); חיל הים (שח"ר ים); פיקוד העורף (שח"ר כתום); חיל המודיעין (בינה בירוק) ועוד. החיילים נהנים מתנאי שירות המתאימים לדרישותיהם הרוחניות ומתשלומי משפחה בהתאם למבנה המשפחתי שלהם. בסיום המסלול האורך 24 חודשים, יוצאים החיילים לשוק התעסוקה כשהם בעלי מקצוע וניסיון במקצועות מבוקשים. שיעור התעסוקה בקרב בוגרי מסלולי שח"ר עומד על כ-90%, שיעור הגבוה משיעור התעסוקה בכלל האוכלוסייה הישראלית.¹¹⁰

מסלול שוחר טוב: מסלול זה מיועד לנוער חרדי נושר, בגילאי התיכון. המסלול הנערך בשיתוף פעולה בין צה"ל ורשתות להכשרה מקצועית ("עמל" ו"אורט"), מכשיר את תלמידיו במגוון

¹⁰⁷ על פי סעיף 2 (2) לחוק דחיית שירות, לדוחי השירות מותר לעבוד לאחר שעות הלימוד המוצהרות.

¹⁰⁸ נתונים אלו נמסרו לוועדה על ידי ומנהל אגף מוסדות תורניים, מר עמוס ציילאדה,

¹⁰⁹ אילה זטקובצקי וראובן גל, **הדרך לשילוב**, ירושלים: מוסד שמואל נאמן, 2012, עמ' 25.

¹¹⁰ **שם**, עמ' 26. מעניין לציין כי רוב הבוגרים עובדים במקצועות שונים מן ההכשרה שקיבלו במסגרת שירותם.

מקצועות טכניים לצד לימודים תורניים. בסיום ההכשרה משתלבים הבוגרים במערך הטכני במגוון חיילות בצה"ל.

עתודה חרדית: תוכנית בהקמה המיועדת לסטודנטים חרדים, בדומה למסלול העתודה הרגיל בצה"ל. הסטודנטים רוכשים מקצוע במוסד אקדמי, ובסיומו משרתים בצה"ל בהתאם להכשרתם.

במקביל לשירות הצבאי, רשאי בן ישיבה שגילו 22 לפחות,¹¹¹ לפנות לשירות אזרחי חלף השירות הצבאי. המרת השירות הצבאי באזרחי, דורשת את אישור שר הביטחון ביחס לכל מועמד בנפרד. נוהל ההפניה לשירות האזרחי, מרוכז בטבלה הבאה:¹¹²

נהל הפניית "דחויי שירות" לשירות אזרחי

מצב משפחתי			גיל
נשוי +1	נשוי	רווק	
לא זכאי לשירות אזרחי (מכוח חוק טל)			18-21
מופנה לשירות אזרחי	לא מופנה לשירות אזרחי		22-25
מופנה לשירות אזרחי			+26

השירות האזרחי נפרס כיום על פני שנת שירות אחת, במשרה מלאה (8 שעות יומיות), או על פני שנתיים, בחצי משרה (4 שעות יומיות). על פי החוק והתקנות שהותקנו בעקבותיו, השירות יכול שייעשה "למטרות בריאות, רווחה, קליטה עליה, שמירת הסביבה וביטחון הפנים ושירותי הצלה".¹¹³ היוצא מן הכלל הינו תחום החינוך, שאינו נכלל בתחומי ההתנדבות. יחד עם זאת, החליט הצוות הממשלתי על פיצול השירות האזרחי לשני מסלולי עיקריים: שירות אזרחי-בטחוני, שייעשה במסגרת משטרת ישראל, כיבוי אש וכיו"ב, ושירות אזרחי כללי. השירות האזרחי-בטחוני יתאפשר גם בגילאים צעירים יותר, כמוצג בטבלאות לעיל.

מספר המשרתים במסלולים הקיימים

על אף שחוק דחיית שירות נחקק בשנת 2002, בפועל, הפעלת המסלולים הייחודיים עבור החרדים, החלה באופן משמעותי רק משנת 2007 ואילך (למעט הגיוס למסלול נצ"ח יהודה). הטבלה הבאה מציגה את סך המתגייסים החרדים בשנה למסגרות השירות הצבאי והאזרחי, בין השנים 2011-2007:¹¹⁴

¹¹¹ סעיף 6(ה) לחוק דחיית שירות. יצוין כי המלצות דין וחשבון ועדת טל היו כי השירות האזרחי יתאפשר לגילאי 23 ומעלה, אך לבסוף נקבע בחקיקה גיל 22 כגיל מינימלי לשירות אזרחי.

¹¹² מקור: הצוות הממשלתי, הערה .. לעיל, עמ' 19.

¹¹³ סעיף 6(א) לחוק דחיית שירות.

¹¹⁴ הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות ח"כ יוחנן פלסנר: דוח ביניים, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2011; מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, 2012; ונתונים שנמסרו לוועדה ממנהלת השירות האזרחי-לאומי.

	2011	2010	2009	2008	2007	
צבא	1,282 ¹¹⁵	1,000	730	390	290	
שירות אזרחי	1,090	1,109	1,018	437	15	
סך הכול	2,372	2,109	1,748	827	305	

מספר המשרתים ביחידות הומוגניות בכל אחד ממסלולי השירות הצבאי, בין השנים 2007-2011, מוצג בטבלה שלהלן:¹¹⁶

	2011	2010	2009	2008	2007	
נצח יהודה	380	368	382	260	250	
שח"ר	608	530	347	127	38	
סך הכול	988	898	729	387	288	

ניתוח נתונים אלו ייעשה להלן בפרק המסקנות.

¹¹⁵ לדברי תא"ל גדי אגמון, רח"ט תכנון ומינהל כח אדם, בשנת 2011 פסק צה"ל מלקלוט חיילים חרדים בשל קשיים תקציביים.

¹¹⁶ המספרים בטבלה זו נמוכים מהמספרים בטבלה לעיל אודות מספר המשרתים בשל העובדה שהם אינם כוללים משרתים חרדים ביחידות שאינן הומוגניות.

פרק 4 – ריכוז הסוגיות וההצעות לפתרון

הסוגיות בהן נדרשת הוועדה להכריע

סוגיות רבות עמדו בפני הוועדה במהלך עבודתה. חלקן, שאלות ערכיות ומוסריות שהתשובה בהן איננה יכולה להיות מוחלטת. היא מחייבת את יצירתו של איזון אופקי תוך הסגת כל אחד מן הערכים, על מנת לאפשר לזה וגם לזה לדור בכפיפה אחת. שאלות אחרות עסקו בכלי הפיתרון, בחידודם ובהבנייתם של מנגנונים ראויים שישרתו את התכליות העומדות בבסיס מסקנותיה של הוועדה, תוך שימת דגש על פסיקת בית המשפט העליון.

הוועדה נדרשה להכרעות עקרוניות ביחס להסדר הראוי. האם יש לחתור לשירות כעניין שבחובה, קרי, להטיל חובה על כל גבר, בן לאוכלוסייה החרדית לשרת את המדינה בין במסלול צבאי ובין במסלול אזרחי (למעט, אולי, קבוצה נבחרת שתישאר לאורך זמן בבית המדרש), או שמא יש להותיר את ההסדר ברוח הכרעתה העקרונית של ועדת טל, לפיה כל הרוצה ללון באוהלה של תורה, יכול לעשות זאת באין מפריע, ללא חובת שירות.

ומשאלה זו, נגזרות שאלות רבות במורד הדרך. מהו גיל הגיוס הראוי, בין בחובה ובין בהתנדבות. האם יש לפעול לגיוס מוקדם ככל האפשר, באופן שיוזיל את עלות המסלול ויאפשר שילוב קל יותר, עובדה עליה הצביעו חלק מן השופטים בפסק הדין בעניין רסלר כנדרשת בהסדר עתידי,¹¹⁷ או שמא יש לפעול לשילובם של החרדים רק לאחר נישואיהם, משהקימו בית ועתידם הרוחני יציב דיו, כפי שסבר חלק אחר מדעת הרוב בפסק הדין.¹¹⁸

אך לא די בכך. האם נדרשת הוועדה לקבוע יעדים או מכסות לשילובם של החרדים במסגרות הממלכתיות וברשות הרבים הישראלית. ובמידה ואכן כך, מהו היעד הראוי, המשלב בין הרצוי והמצוי, אשר פעמים שתהום פעורה ביניהם. ומהם התמריצים, החיוביים או השליליים, אותם יש לקבוע במטרה להוביל אל העמידה ביעדים או במכסות אלו.

בשלב השני, נדרשת הוועדה להגדיר ולדייק את מסלולי השירות בצה"ל המתאימים ביותר, ולהמליץ על צעדים לטיובם. במסגרת זו בוחנת הוועדה את אורך השירות הרצוי, גיל הכניסה ומסלולי גיוס נוספים, כל זאת בשאיפה להגדיל את הנשיאה בנטל השירות הצבאי בקרב האוכלוסייה החרדית.

לצד זאת, נדרשת הוועדה לבחון את כללי השירות בשירות האזרחי ולהמליץ במידת הצורך על השינויים הנדרשים בטיב השירות ובמבנה המינהלת, במטרה להביא לאיזון ראוי בין כמות המשרתים מחד ואיכות השירות מאידך.

לבסוף, נדרשת הוועדה להכריע באופן החקיקתי הראוי. האם חוק נפרד לבחורי ישיבות, או שמא חוק השווה לכל. האם חוק שיוחק כהוראת שעה כקודמו, או שמא חוק שעתידי איננו קצוב.

את עיקרי הסוגיות שבשלב השני והשלישי לעבודת הוועדה, ניתן לשרטט בשני התרשימים הבאים, המייצגים מודל שירות חובה אל מול מודל שירות וולונטרי.

¹¹⁷ עניין רסלר 2012, סעיף 58 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

¹¹⁸ שם, פסק דינו של השופט רובינשטיין.

תרשים ראשון – מודל שירות חובה :



תרשים שני – מודל שירות וולונטרי :



הצעות החוק

הכרעת בית המשפט הגבוה לצדק, בחודש פברואר, 2012, לפיה אין לחדש שוב את חוק דחיית שירות במתכונתו הנוכחית, יצרה מצב משפטי חדש-ישן. החל מחודש אוגוסט, 2012, אין בנמצא הסדר חקיקתי ייחודי לדחיית גיוסם של בני הישיבות. משכך, הרי שהדין החל על בני הישיבות הינו חוק שירות ביטחון. משמעות הדבר הינה שבהיעדר פתרון חקיקתי, על צה"ל לפעול לגיוסם של בני הישיבות החל מחודש אוגוסט, 2012.

על רקע פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק, הוצעו מספר רב של הצעות שמטרתן להסדיר באופנים שונים את מעמד בני הישיבות. חלק מן ההצעות בשלו לכדי הצעות חוק פרטיות שהוצעו על ידי חברי כנסת שונים.¹¹⁹ הצעות החוק שונות ונבדלות זו מזו. החל מגיוס כל בני הישיבות לפי בחירת צה"ל למעט מכסת מצטיינים, עובר בחיובם של כל החרדים לשרת בשירות אזרחי, אחרת יכלאו לתקופה ארוכה, וכלה בהצעה לייסד צבא מקצועי, ללא חובת שירות כלל.

החלת שירות חובה : מרבית הצעות החוק (למעט הצעת ח"כ אריאל) מציעות להחיל **חובת גיוס** על כלל הציבור, שילוו **בסנקציות**, למעט **מכסת** לומדים מסוימת שתקבל פטור משירות.

גיל השירות : גיל השירות של כלל בני הישיבות נגזר מתקופת הדחייה שתינתן ללומדים, עד לגיוסם לשירות הצבאי או האזרחי. בעוד שבחלק מן ההצעות גיל השירות זהה לשאר אזרחי המדינה (למעט מכסת המצטיינים הפטורה משירות), הרי שבהצעות אחרות רשאים בני הישיבות לדחות את שירותם במספר שנים מוגבל. כך למשל הצעת ח"כ פלסנר לפיה דחיית השירות תוכל לעשות עד 8 פעמים, קרי, גיל הגיוס המקסימלי יעמוד על 26 שנים. כך גם הצעת ח"כ אריאל, לפיה אין מגבלה בדחיית הגיוס.

תמריצים וסנקציות : מכיוון שמרבית ההצעות עוסקות בשירות חובה, הרי שנדרשת סנקציה למפרי החובה, לצד תמריצים למנוע את ההפרה. בסוגיה זו ניתן להציג פיזור רחב, הכולל סנקציות פליליות, מנהליות וכלכליות. כך למשל קובעת הצעתה של ח"כ לשעבר לבני כי מי שמפר את חובת השירות צפוי לעונש העלול להגיע עד חמש שנות מאסר. ואילו הצעותיהם של חברי הכנסת אריאל ורותם מטילות סנקציות מנהליות על מפרי החובה, הכוללות את הפקעת הזכות לקבלת משכנתא או רישום זכויות במקרקעין. הצעותיהם של ח"כ פלסנר, דיכטר ואחרים כוללות סנקציות של שלילת הטבות ומענקים כלכליים מהמדינה לתקופות שונות.

¹¹⁹ ראו למשל: הצעת חוק-יסוד: השירות (פ/4311/18), ח"כ יוחנן פלסנר; הצעת חוק שירות אזרחי, התשע"ב-2012 (פ/4301/18), ח"כ ניצן הורוביץ; הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012 (פ/4288/18), ח"כ יואל חסון; הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012 (פ/4312/18), ח"כ ישראל אייכלר; הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012 (פ/4238/18), ח"כ דוד רותם; הצעת חוק חובת השירות, התשע"ב-2012 (פ/4313/18), ח"כ יוחנן פלסנר; הצעת חוק חובת שירות המדינה והחברה, התשע"ב-2012 (פ/4137/18), ח"כ ציפי לבני; הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון – חובת גיוס), התשע"ב-2012 (פ/4037/18), ח"כ מאיר שטרית; הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון – שירות אזרחי), התשע"ב-2012 (פ/4038/18), ח"כ יעל וילף; הצעת חוק שירות המדינה, התשע"ב-2012 (פ/4283/18), ח"כ אבי דיכטר; הצעת חוק שירות מדינת ישראל, התשע"ב-2012 (פ/4299/18), ח"כ אריה אלדד; הצעת חוק שירות מדינת ישראל, התשע"ב-2012 (פ/4300/18), ח"כ אורי אריאל.

מכסות ויעדים:

אף בסוגיה זו ניתן לראות שונות משמעותית. יש מן ההצעות הנוקבות בפטור לאלף מצטיינים (הצעת ח"כ פלסנר ורותם); לצד הצעות הממסגרות את היקף הפטור ב-2% ממחזור הגיוס השנתי (הצעת ח"כ לשעבר לבני), וכלה בהצעה שאינה מכילה מכסה כלל (הצעת ח"כ אריאל).

הצעות נוספות

נוסף על הצעות החוק הנזכרות, ניתן להצביע על הצעות שונות החורגות מההסדרים הקיימים. ההצעה הראשונה מעניקה פטור, זמני או קבוע, לבני הישיבות משירות בצה"ל או במסלול אחר. על פי ההצעה, בן ישיבה שתורתו אומנותו יכול בכל עת לסיים את פרק לימודיו ולצאת אל שוק העבודה ללא כל מגבלה כלשהי. חלק מן המומחים שהעידו בפני הוועדה, טענו כי צעד זה - על אף חריגותו - הינו צו השעה, שיאפשר את פתיחת השערים בפני הציבור החרדי להשתלבות בשוק העבודה.¹²⁰ באופן זה, טענו, תדמה הקהילה החרדית במדינת ישראל לקהילות חרדיות בארצות הברית, בקנדה ובמערב אירופה, שם מרבית החרדים עובדים לפרנסתם.¹²¹ לאחר פרק זמן, בו יתקבעו נורמות שונות, ניתן יהיה להחיל את הסדרי הגיוס על הציבור החרדי.

הצעה שונה שעומדת על הפרק, אף שתוצאותיה דומות, הינה לבטל את חובת הגיוס על כלל אזרחי מדינת ישראל. על פי הצעה זו, שאף הונחה על שולחן הכנסת כהצעת חוק פרטית,¹²² יש להפוך את צה"ל לצבא מקצועי המגייס בשכר את כוח האדם הדרוש לו, כפי שקיים ברוב מוחלט של מדינות העולם המערבי. לצד זאת, מטעמים המצדדים בהצעה זו, יופעלו מנגנוני התנדבות לאומיים או אזרחיים בקרב כלל אזרחי המדינה, שאינם בעלי הסדר כופה.¹²³

העדויות שנשמעו בפני הוועדה

במהלך עבודתה, שמעה הוועדה גורמים שונים שהביאו בפניה דעות רבות בסוגיית הנשיאה בנטל השירות של הציבור החרדי.¹²⁴ את העדים ניתן לסווג לשלוש קבוצות.

קבוצת העדים הראשונה, הינה בעלי תפקידים ממלכתיים, האמונים על קביעת המדיניות, העובדות והנתונים. במסגרת זו שמעה הוועדה את דעתם של ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו; המשנה לראש הממשלה, השר שאול מופז; שר הביטחון, מר אהוד ברק והשר לביטחון פנים, מר יצחק אהרונוביץ.

לצידם נשמעו דעותיהם של רחי"ט תכנון ומינהל כוח אדם בצה"ל, תא"ל גדי אגמון, בנוגע לנתוני השירות ולצרכי צה"ל בעת הזו; ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי (שא"ל), מר שר שלום

¹²⁰ כך למשל עמדתו של אלוף (במיל.) אלעזר שטרן שהובאה בפני הוועדה, 5 ביוני, 2012.

¹²¹ על אופי הקהילות החרדיות בחו"ל, ראו עמירם גונן, **מהישיבה לעבודה: הניסיון האמריקאני ולקחים לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2000; עמירם גונן, **בין לימוד תורה לפרנסה – חברת לומדים ומתפרנסים בלונדון**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005; חגי לוי, המגזר החרדי בישראל: העצמה תוך שילוב בתעסוקה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, ירושלים, 2009.

¹²² הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012 (4312/18/פ), ח"כ ישראל אייכלר; הצעת חוק שירות הביטחון (תיקון ביטול גיוס חובה), התשע"ב-2012 (4296/18/פ), ח"כ ישראל אייכלר.

¹²³ להצעות נוספות ראו מאיר אלרן ויהודה בן מאיר (עורכים), גיוס חרדים לצה"ל – חידוש חוק טל, תל אביב: המכון למחקרי בטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב, 2012.

[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1340630023.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1340630023.pdf)

¹²⁴ זאת, מלבד עדויות נוספות שנשמעו בסוגיית שירות הציבור הערבי, אליה נתייחס בחלקו השני של הדוח.

גירבי, שפרס את הנתונים הרלוונטיים ביחס להתנדבות החרדים למסלול השירות האזרחי; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), מר מלכיאל (מייק) בלס שהציג את ההיבטים המשפטיים העולים מפסק הדין בעניין רסלר; סמנכ"ל משרד החינוך, מר מנחם כהן ומנהל אגף מוסדות תורניים, מר עמוס ציידאדה, הציגו את נתוני התלמידים החרדיים במסלולים ובשכבות הגיל השונות; נציגי משרד האוצר, מר מאיר בינג, נח הקר ורותם רולף, שהציגו נתונים כלכליים רלוונטיים, לצד נתוני עלויות המסלולים השונים; ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הפרופ' יוג'ין קנדל, מנהל המוסד לביטוח לאומי פרופ' שלמה מור יוסף ומנכ"ל משרד הרווחה מר נחום איצקוביץ, הציגו בפני הוועדה, כל אחד מתחום פעולתו, נתונים כלכליים ודמוגרפיים ומגמות עתידיות באשר לציבור החרדי.

קבוצת המופיעים השניה, הינה מומחים לסוגיה הנדונה. במסגרת זו הציגו בפני הוועדה מי שהיה מנהל מינהלת השירות האזרחי לאומי בעת הקמתה, ד"ר ראובן גל; ראש אכ"א לשעבר, אלוף (במיל.) אלעזר שטרן; מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר איל גבאי ומר רענן דינור; חוקר החברה החרדית, מר בצלאל כהן; ממקימי הנח"ל החרדי, מר יהודה דובדבני; ראש עמותת נצח יהודה, מר דוד הגר; משנה למנכ"ל משרד התמי"ת והממונה על התעסוקה, הגב' מיכל צוק;

קבוצת העדים השלישית, הינה נציגי ציבור וארגונים שונים, שחלקם הציגו תוכניות שונות באשר לפתרון סוגית גיוס בני הישיבות. מרבית העדים בקבוצה זו העבירו לידי הוועדה את עמדתם אף בכתב.

מגוון העדויות שהציגו העדים השונים, הן בפן העובדתי ועמדות המדיניות (הקבוצה הראשונה), הן בפן התובנות (הקבוצה השניה) והן בדעות וברעיונות (הקבוצה השלישית), סייעו רבות לוועדה לגבש את מסקנותיה והמלצותיה שיוצגו להלן.

פרק 5 – מסקנות

ניתוח העובדות והנתונים הנוגעים לדחיית השירות לחרדים ומסלולי השירות (פרקים 2-3 בדוח) גוזר את המסקנה שיש לנקוט במגוון נרחב של כלים שאינם כלולים ב"חוק טל" לצורך קידום הנשיאה של החברה החרדית בנטל הביטחוני והכלכלי תוך מתן אפשרות לקבוצה מצומצמת להמשיך בלימוד התורה. פרק זה מנתח את הבעיות הטמונות במצב הקיים, קובע את היעדים אותם מציב החוק החדש ומגדיר באופן עקרוני את הדרכים למימוש יעדים אלו.

א. הבעיות במצב הקיים

i. התרחבות העדר השוויון

שירות צבאי ממושך הוא אחת החובות המרכזיות המוגדרות באזרחות הישראלית. שירות זה הוא חסר תקדים באורכו לעומת מדינות העולם, ייחודי בכל הנוגע לשירות חובה לנשים ונובע מן האיום הקיומי שמדינת ישראל נתונה בו. חוק טל ניסה לצמצם את היקף הנמצאים בהסדר "תורתו אומנותו" ולגייסם של רוב בחורי הישיבות כך בלשונה של הועדה:

"ציפית הועדה היא כי בעקבות ישום המלצותיה יקטן מספר השוהים בדחית

שירות במסגרת הסדר "תורתו אומנותו" באורח משמעותי".¹²⁵

כפי שראינו בפרק העוסק בנתונים, ציפיותיה של ועדת טל התבדו, ומספר השוהים בהסדר תורתו אומנותו הכפיל עצמו מאז התכנסה ועדה זו. הגידול במספר השוהים בהסדר זה נמשכו גם בחמש השנים האחרונות בהן הוקמו מסגרות ייעודיות לשירות צבאי ואזרחי לחרדים.

ii. הצורך הצבאי

בעת שישבה ועדת טל ודנה בסוגיית דחיית השירות של בחורי הישיבות, הייתה עמדת הצבא שיש לגייס את בחורי הישיבות לצבא, אף כי לא בכפייה. לדברי ראש חטיבת תכנון כח אדם דאז, האלוף יהודה שגב, הרצון העיקרי של צה"ל בגיוס חרדים היה קשור בערך השוויון ולא בבעיות בהיקף השירות.¹²⁶ באותן שנים הביאה העלייה המסיבית ממדינות חבר העמים לגידול במספר המתגייסים לצה"ל, למרות היעדרם של החרדים.

מאז שנת 2005 החלה ירידה במספר המתגייסים לשירות סדיר בצה"ל בשל סיבות דמוגרפיות.¹²⁷ שינוי זה הביא למפנה בעמדת הצבא ביחס לצורך בגיוס חרדים. הדבר ניכר בהתבטאויותיהם של ראשי המטכ"ל האחרונים, גבי אשכנזי ובני גנץ, ועלה גם מתוך דבריו של ראש אגף תומכ"א, תא"ל גדי אגמון, שהציג את עמדת הצבא בפני הועדה לפיה יש לצה"ל צורך מובהק בשירות חרדים.

iii. העמקת הבעיה הכלכלית

¹²⁵ ראו בסוף דבר של הועדה.

¹²⁶ דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, 2000.

¹²⁷ בעיקר בגלל ירידת מספר העולים לישראל בשנות האלפיים.

אי-גיוס חרדים לצה"ל מטיל צל כלכלי כבד על המשק. כאמור, כיוון שהחוק איננו פוטר חרדים משירות אלא דוחה את שירותם כל עוד הם לומדים בישיבה, הפכה החברה החרדית ל"חברת לומדים" ששיעור התעסוקה בקרב גברים בה מעל גיל 25 נמוך מ-50%.

ברמה המקרו-כלכלית הפגיעה הכלכלית הקשה ביותר קשורה באובדן התוצר. מספר אברכי הכולל מעל גיל 25 עמד בשנת 2011 על 57,435 מתוך 123,500 גברים חרדים מעל גיל זה.¹²⁸ חישוב שנערך לאחרונה מעלה שאילו שיעור הגברים החרדים בגילאי 25-64 היה עומד על 80% בדומה לכלל האוכלוסייה בישראל ולמדינות ה-OECD היה התוצר למשק הישראלי גדל ב-8.25 מיליארד ₪ לשנה.¹²⁹ בהתבוננות בהשלכות של אי-גיוס החרדים יש להתייחס להיבטים מקרו-כלכליים נוספים: (1) העול הכלכלי הנובע מאי-קיצור השירות הסדיר ושירות המילואים; (2) אובדן הכנסות של המדינה בעקבות צמצום הכנסות של משפחות חרדיות ותמיכה בהן. להיבטים אלו יש להוסיף היבט מיקרו-כלכלי של התמיכה הישירה בבחורי ישיבות ואברכי "כולל", העומד כיום על כמיליארד ש"ח בשנה.

ב. הצורך בשימוש בכלים שאינם נמצאים בחוק טל

לחוק טל היו מספר הצלחות אשר בצידם פגמים מהותיים. הצלחתו החלקית התבטאה בהקמת מגוון מסגרות לשירות חרדים בצבא ובשירות אזרחי שלא היו קיימות טרם חקיקתו. למרות שמספר המשרתים הכולל במסגרות אלו איננו גבוה, אפשרות השירות במסלולים אלו חלחה לתוך המגזר החרדי. על לפי עדויות שהוצגו בפני הוועדה צעיר חרדי המסתובב במדים ברחובותיה של שכונה חרדית כבר איננו נתקל במבטים תמהים מן העוברים והשבים. שתיים מן התכליות המרכזיות של חוק טל הינן הגברת השוויון בנטל הצבאי כמו גם בנטל הכלכלי בין החרדים לשאר האוכלוסייה בישראל. עם זאת, ניתוח של מספר המשרתים בכלל המסלולים השונים מראה שמגמת העלייה בהם נעצרה כמעט לחלוטין בשנה האחרונה. החלטת הממשלה משנת 2011 שקבעה יעדים במתווה עולה לשירות חרדים בצבא ובשירות האזרחי בשנים הקרובות איננה ריאלית. כמו כן, לא הצליח חוק טל בקידום השוויון בנטל הכלכלי באמצעות מתן אפשרות ליציאת חרדים לעבודה.

תכליות החוק שמציעה הדוח הינן שלוש:

- (1) הגברת ההשתתפות בנטל הביטחוני בכך שרוב מוחלט של הגברים החרדים יחויבו בשירות צבאי או למצער שירות אזרחי תוך שמירה על זהותם התרבותית.
- (2) הגברת ההשתתפות בנטל הכלכלי באמצעות עידוד יציאתם של גברים חרדים לשוק העבודה בגיל צעיר יחסית.
- (3) עיגון האפשרות לדחיית השירות למספר שנים לגברים חרדים ש"תורתם אומנותם" ומתן אפשרות לפטור משירות צבאי לקבוצה מוגבלת של מתמידים.

¹²⁸ על פי נתוני משרד החינוך המעודכנים למאי 2012, שהוצגו לוועדה על ידי מר עמוס צייאדה מנהל אגף בכיר למוסדות תורניים במשרד החינוך.

¹²⁹ החישוב מתבסס על התוצר לעובד בישראל שעמד על 251,000 ₪ לשנה ועל ההנחה שפריון של עובד חרדי עומד על 75% בלבד מעובד שאיננו חרדי של ראו גלעד מלאך שוויין **בנטל או נטל השוויין?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2012).

ניתן לראות חפיפה מסוימת בין תכליות אלו לתכליותיו של חוק טל אולם האמצעים שעל החוק לנקוט בכדי להביא להגשמתם של תכליות אלו שונים במידה לא מבוטלת מהאמצעים שהציע חוק טל. ואלו האמצעים העיקריים אותם מציע הדוח:

(1) הגדרת מרכיב של חובת שירות לגברים חרדים

חוק טל איננו חוק מחייב אלא כזה המאפשר פתיחת מסלולים לחרדים בצבא ובשירות האזרחי ושנת הכרעה שתקל על המועמד לגיוס לפנות לשירות צבאי. בהעדר מוטיווציה גבוהה חוק התנדבותי חייב לייצר מנגנוני תמריצים חזקים מאוד כפי שאנו רואים במסלולי השירות הצבאי לחרדים. אלו מעניקים במקרים רבים למשרת הכשרה מקצועית מלאה כמו גם תשלומי משפחה המהווים מעין משכורת אותה מקבל המשרת הנכנס לצבא בלא ארגז כלים לתעסוקה ויוצא ממנה עם מקצוע. גם כלים אלו לא היוו אטרקציה מספקת לחרדים רבים שהעדיפו להישאר בבית המדרש ולא לפנות לשירות זה.

מירב בחורי הישיבות יכולים להשתלב במסלולי השירות הצבאי והאזרחי הייעודיים לחרדים אולם על המדינה לחייב אותם להתייצב לשירות. חובת השירות שאליה יהיה מודע המועמד אף בטרם ייקרא לשירות עשויה להשפיע על האופן שבו יתכנן את חייו בשנים בהן נמצא בישיבה ולהיערך לשירות חובה זה בהתאם.

אי התייצבות לשירות חובה במגזרים שאינם חרדיים גוררת מהווה כיום סנקציה פלילית ומחייבת ענישה פלילית. עם זאת מדיניות כלפי מגזר שלם איננה דומה למדיניות ביחס ליחידים הנמנעים משירות צבאי. בנוסף לכך למרות שישנו צורך בשינוי מדיניות ברור לעומת המצב הקיים יש להימנע משינוי חד מדי העלול למתוח את החבל הדק של האמנה החברתית שבין הקבוצות השונות במדינת ישראל. משום כך אנו מסתפקים במעבר ברור ממודל התנדבותי למודל של שירות חובה גם אם אנו ממליצים על הימנעות מהטלת חבות פלילית בשלב ראשון על מי שלא יתייצב לשירות.

(2) יצירת מנגנון לקביעת קבוצת מתמידים שיזכו לפטור משירות צבאי

ערך לימוד התורה הינו מרכזי במורשת ישראל כמו גם צורכי החברה החרדית ביצירת אליטה תורנית של תלמידי חכמים. עם זאת המצב שבו ניתן לשהות בישיבה ללא הגבלה בשנים ועל חשבון מחויבויות אחרות שיש ללמוד לשאר החברה איננו ראוי מבחינה ערכית, חברתית וכלכלית. לשם שינוי המצב הקיים יש להגיע למצב שבו רוב בחורי הישיבות משרתים בצבא ובשירות האזרחי ולאחר מכן יוצאים לשוק העבודה כשאר הצעירים בישראל. מנגד, מתוך ההכרה בחשיבות לימוד התורה וצורכי החברה החרדית יש לאפשר לקבוצה מצומצמת של 1,500 לומדים במחזור להמשיך בלימוד במשך מספר שנים במקום השירות הצבאי.

(3) יצירת מודל תמריצים לפונים לשירות ולנמנעים משירות

בשנת 2011 הציבה ממשלת ישראל יעדים עולים לגיוס חרדים עד לשנת 2015. אי עמידה ביעדים אלו לא לוו בסנקציות כלשהם וכפי שראינו לעיל בשנת 2012 אף לא צפויה עמידה ביעדים. עמידה או אי עמידה ביעדי הגיוס לאוכלוסייה החרדית צריכה להיות מלווה בתמריצים כלכליים לקהילה, למוסד ולפרט.

ביחס לקהילה ולמוסד נועדו התמריצים ליצור מצב שבו לכלל החברה החרדית ולמוסד בו לומדים תלמידים יהיה אינטרס לשלוח לשירות צבאי בגיל צעיר את אלו שכלל אינם מתאימים ללימוד תורה ובשלב מאוחר יותר את בני התורה שאינם חלק מן האליטה התורנית של החברה החרדית. ביחס לפרט נועדו התמריצים לגרום למי שנקרא לשירות צבאי להתייצב לשירות בהטילו על מי שנמנע מכך חבות כספית ופלילית ומניעת מספר הטבות שניתנו לו עד לסירובו להתייצב לשירות.

(4) הקטנת הפערים בין האוכלוסיות במשך השירות והגבלת גיל דחיית הגיוס

בכדי לקדם את השוויון בנטל יש להעמיד מודל שישאף לשירות במשך קרוב ככל שניתן לכלל האוכלוסיות והפרטים. הצד האחד של המשוואה הינו קריאת הרוב המוחלט של החרדים לשירות צבאי וכיוצא בכך העמדת סף של 24 חודשים כזמן השירות הראוי. הצד השני של המשוואה הינו קיצור השירות לכלל הגברים המשרתים כיום בצה"ל והעמדתו גם כן על 24 חודש.

דחיית השירות במגזר החרדי נעשית היום בין הגילאים 18-28. דחייה ממושכת זו של חובת השירות פוגעת בשוויון כלפי האוכלוסיות המשרתות וכמו כן יוצרת נטל כלכלי על המשק בשל העדר היכולת של דוחי השירות להשתלב באופן חופשי בשוק העבודה. יש להגביל את היכולת לדחיית שירות לארבע שנים בלבד שלאחריהן יגויסו מרבית הצעירים החרדים לשירות צבאי או אזרחי כאשר חלק קטן בלבד מתוך בני המחזור יוכלו להמשיך לדחות את שירותם עד לקבלת הפטור מלא משירות צבאי.

יישום קיצור השירות לכלל המשרתים וגיוסם של מרבית החרדים לשירות צבאי ואזרחי איננו יכול להיות מיושם בבת אחת. כל אחד מן המהלכים הנדרשים לצורך יישומו דורש עבודת הכנה מיושמת ומימוש הדרגתי אך יש לנקוט לאלתר בקיצור השירות לכלל המשרתים צעד שיקרב את הקטנת הפערים בשירות הצבאי והאזרחי.

(5) פתיחת מרכז מידע ומסלולי שירות חדשים לחרדים בצה"ל ובשירות האזרחי

צה"ל לא נערך עד היום לשירות מקיף של חרדים במסגרתו בשל העובדה שרוב החרדים נמנעו באופן מסורתי מלהתגייס לשירות צבאי. בכדי להפוך את שירות החרדים בצה"ל ליעד ריאלי יש לערוך מגוון שינויים בהיערכות הצבא לגיוס החרדים. זו צריכה להיות כבר בשלב האיתור וההשמה של חרדים המיועדים לשירות צבאי ואזרחי באמצעות התייצבות שנתית חובה של צעירים חרדים והקמת מרכז מידע והשמה לצעירים אלו. כמו כן על הצבא להרחיב את מסלולי השירות הקיימים ולהקים מגוון מסלולים ייעודיים לחרדים ובהם גדודים קרביים חדשים, שירות בכוחות הביטחון ומסלול משלב לחרדים (הסדר). מתן מידע עדכני אודות השירות הצבאי והאזרחי ופתיחת מסלולים חדשים הינם חיוניים בדרך להגדלה משמעותית של מספר החרדים הפונים לשירות.

במקביל למנגנונים אלו יש להגביר את האכיפה ביחס ללומדים בישיבות והגברת התיאום של מנגנוני הבקרה של משרד החינוך וצה"ל.

(6) הפרדת ההמלצות הנוגעות לחרדים ולערבים

ועדת קש"ב הוקמה לשם קידום השוויון בנטל הנוגע לכלל האוכלוסיות בישראל מנדט הכולל בתוכו הן את החברה החרדית והן את זו הערבית. על פי דוח זה שישנו פער בין אופן הטיפול הנכון בשתי הסוגיות.

הסוגיה החרדית נמצאת בראש סדר היום הציבורי בשל העובדה שבית המשפט העליון פסל את חוק דחיית השירות הקיים ויש למצוא לו חלופה תוך זמן קצר. כמו כן סוגיה זו נדונה בהרחבה בשיח הציבורי והדיאלוג עם החברה החרדית בסוגיה זו החל עוד לפני כ-12 בעת הקמת ועדת טל. המנגנונים לשירות חרדים נוסדו בהתאם להמלצותיה של ועדה זו ובה במידה הצורך הדחוף בתיקון הליקויים שנקשרו בחוק זה.

היתכנות שירותם של ערבים בצה"ל ובשירות האזרחי לא נדונה בצורה מעמיקה בשיח הציבורי ובכנסת. בשנים האחרונות נוסדה אמנם מסגרת לשירות אזרחי לצעירים ערבים אך לא כחלק מחלופה לשירות צבאי אלא כאפשרות להתנדבות הניתנת לצעירים הפטורים משירות צבאי זאת לעומת השירות האזרחי לחרדים שנקבע במסגרת חוק דחיית השירות של בחורי הישיבות.

משום כך יש לקבוע עיקרון של שירות לכל אך אופני יישום נבדלים לאוכלוסיות השונות. יישום שירות החובה לחרדים מופיע בצורה מפורטת במסגרת ההמלצות שיובאו להלן ואופן השירות הראוי לאוכלוסייה הערבית ייקבע במסגרת ועדה מקצועית שתוקם לאלתר על ידי ראש הממשלה ותגיש את מסקנותיה עד לחודש דצמבר שנה זו.

פרק 6: המלצות

6.1 התייצבות חרדים בלשכת הגיוס

6.1.1 המצב הקיים

החל מגיל 17 מתייצב כל צעיר חרדי בלשכת הגיוס בין פעם לפעמיים בשנה (בהתאם לגילו) ומגיש לרשויות הצבא את טופסי הדיחוי בכדי לאפשר לו את המשך דחיית השירות מכוח מעמד "תורתו אומנותו". הליך הגשת טופס הדיחוי הינו טכני במהותו ונועד לוודא שהתלמיד אכן לומד בישיבה (על פי הצהרתו וחתומת ראש הישיבה וועד הישיבות). צעירים חרדים אינם עוברים כיום בדיקות רפואיות מקיפות ומבדקי איכות, כפי שעובר כל מועמד אחר לגיוס, בשל ההנחה שאינם מיועדים לשירות ורק חרדי שמביע את רצונו להתגייס עובר הליכים אלו.

6.1.2 בעיות במצב הקיים

המצב הקיים הינו ביטוי מערכתי לכך שהמערכת הצבאית אינה רואה בחרדים מועמדים לגיוס. ואכן, חרדים נמנעו מלהתגייס לצבא לשירות משמעותי במשך שנים רבות. עם זאת, הגידול במספרי המשרתים החרדים בשנים האחרונות והציפייה להמשך הגידול במספרים אלו, מחייבים על פי הדוח שינוי תפיסתי, שיהפוך את מעמד דחיית השירות למהותי ולא טכני בלבד. כיום, קיים כשל מידע משמעותי בכל הנוגע לאפשרויות השירות השונות העומדות בפני החרדים. חרדים המתייצבים לדיחוי אינם מקבלים מידע על אפשרויות השירות שלהם במסגרות ייעודיות לחרדים. רוב מוחלט של החרדים המגיעים למסלולים אלו נחשפים אליהם "מפה לאוזן" ולא באמצעות מידע מסודר שמועבר אליהם על ידי צה"ל בדומה למועמד חילוני או דתי שנחשף על ידי הצבא למגוון מסלולים העומדים לרשותו.

6.1.3 תמצית השינוי הנדרש

לתפיסת הדוח, רוב הצעירים החרדים עתידים להתגייס לשירות צבאי או אזרחי ועל צה"ל ומנהלת השירות האזרחי להיערך לכך בהתאם. יש להקים מרכז מידע לחרדים המגיעים להתייצב בכל שנה בלשכות הגיוס. מרכז זה יאפשר לצעירים החרדים להיחשף למגוון התוכניות המאפשרות שירות בצבא לחרדים בהתאם לגילם ולמצבם המשפחתי תוך שמירה על אורח חייהם הייחודי. מרכז המידע יותאם לאוכלוסייה החרדית וישולבו בו במידת האפשר חיילים חרדים שיסייעו למועמדים להתגבר על חששות אפשריים מפני שירות צבאי. כמו כן יש לפרוס את האבחון של צעירים חרדים המתייצבים בלשכת הגיוס על פני מספר שנים כאשר בכל שנה יתבצע חלק ממנו. האבחון יעמוד על יכולותיהם ומצבם הבריאותי של המועמדים לגיוס במטרה לקבל תמונת מצב עדכנית על מידת התאמתו של הפרט לשירות וסוג השירות שעשוי להלוט אותו.

6.1.4 עיקרי השינויים:

➤ הקמת מרכז מידע לחרדים

➤ אבחון מקיף לפרט החרדי לבחינת מוכנותו לגיוס

6.1.5 יישום :

1. על מנת לעודד את המתגייסים לשירות משמעותי בצה"ל (ובכלל זה מסלולי גיוס לכוחות הביטחון האחרים), ובשירות האזרחי-לאומי על מסלוליו השונים, **יוקם מרכז מידע, מיון ואבחון לחרדים המתייצבים לקריאה ראשונה.**
להלן: ממ"ח ("מרכז מידע לחרדים").
2. כל חרדי שהוא "מיועד לשירות ביטחון" מגיל 17 ועד גיל 22, **חייב בהתייצבות בממ"ח.**
במרכז זה יעבור המתייצב:
 - א. רישום מלא.
 - ב. מידע על האפשרות לשירות בצה"ל.
לפחות פעם אחת, יעבור המיועד לשירות ביטחון:
 - א. אבחון רפואי.
 - ב. אבחון התאמה לשירות בצה"ל.
3. ההתייצבות תיערך במתכונת שנתית לשם מעקב ובקרה על אודות מצבו האישי של המועמד.
4. מרכז המידע והאבחון לאוכלוסייה החרדית יוקם **באחריות** צה"ל בתוך לשכות הגיוס. עדיפותו של צה"ל על פני מסלולים אחרים תישמר במספר דרכים:
 - 4.1 מתן מידע בלעדי, עד גיל 20, רק לשירות בצה"ל ובכלל זה מסלולי הימ"ל. למועמדים מעל גיל 20 יינתן מידע גם אודות השירות האזרחי.
 - 4.2 בהחלטה על התאמה / אי התאמה לשירות בצה"ל ובמתן אישור לשירות אזרחי או להמשך לימודים בישיבה.
5. הממ"ח יהיה נייד או נייד ויכלול מגוון כלים מתאימים להסברה לרבות שימוש באינטרנט.
6. צוות הממ"ח יכלול גם חיילים מן המגזר החרדי.
7. הממ"ח יכלול נציגי צה"ל מהיחידות הרלוונטיות, נציגי גופי הביטחון הרלוונטיים, ונציגי המנהלת לשירות אזרחי-לאומי.
8. צה"ל, גופי הביטחון ומינהלת שא"ל **יתאימו** לפרט מסלול, יחידה או גוף בו הם ישרתו וכן תפקיד והכשרה לתפקיד ככל שיידרש.
9. על צה"ל מוטלת החובה לעשות מאמץ עליון במטרה לאפשר לכל מי שמבקש לשרת באחד מן המסלולים החרדיים, להגיע ולשרת במקומות אלו, בהם יוכל לקיים את אורח חייו בהתאם למסורת ולצו מצפונו.

6.2 מסלולי שירות לחרדים

6.2.1 המצב הקיים

בפני חרדים המעוניינים לפנות כיום לשירות צבאי או אזרחי עומדים כיום שלושה מסלולים ייעודיים עיקריים:

(1) נצ"ח יהודה. גדוד קרבי המכונה גם "הנחל החרדי" שאליה מתגייסים לרוב צעירים חרדים רווקים בין הגילאים 18-21. השירות הינו בן שלוש שנים כאשר בשנה השלישית עוברים המשרתים מכינה קדם אקדמית או הכשרה מקצועית.

(2) מסלולי שח"ר. שירות חרדים בקבוצות הומוגניות ביחידות הטרוגניות במקצועות טכניים ביחידות חיל האוויר, מודיעין, אט"ל (אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה) וביחידות נוספות. המשרתים ברובם הינם נשואים מעל גיל 22 ומשך השירות נע בין 18 ל-30 חודשים.

(3) שירות אזרחי. שירות אזרחי מתקיים במסגרת הקהילה החרדית (עמותות חסד וסיוע) או במסגרות ממלכתיות (עירויות, משרדי ממשלה) והפונים אליו הינם צעירים חרדים מעל לגיל 22 רובם המוחלט נשואים. משך השירות הינו 12 חודשים במשרה מליאה, או 24 חודשים בחצי משרה.

6.2.2 בעיות במצב הקיים

המצב הקיים הינו תוצר של שירות חרדים בהיקף מוגבל יחסית בשנים האחרונות. לפונה לשירות קרבי ישנה אפשרות אחת בלבד המותאמת לאורח החיים החרדי (נצ"ח יהודה) וגם לפונים לשירות טכנולוגי במסלולי שח"ר ישנם אפיקי שירות בודדים מצב העשוי להשפיע על המוטיבציה של המשרתים הפוטנציאליים. מיעוט האפשרויות ניכר גם בהעדר אפשרויות הפתוחות לקבוצות ישראליות אחרות ובהם עתודה אקדמית שנמצאת רק עכשיו בהקמה ומסלול הסדר חרדי.

משך השירות שונה באופן דרמטי בין המסלולים. בעוד שמסלול השירות הקרבי מחייב שירות של שלוש שנים, במסלולי השח"ר אורך השירות אינו קבוע והוא יכול לעמוד על כמחצית מכך. מסלול השירות האזרחי עומד על שנה אחת בלבד והוא אף ניתן לפיצול שמשמעותו שירות של 4 שעות ביום למשך שנתיים. האפשרות לשירות אזרחי לתקופה כה קצרה והיכולת לעבוד או ללמוד בכולל במהלכו מהווה חלופה לא שוויונית למסלולים האחרים ולכלל המשרתים בצבא. כמו כן, העובדה שלמסלולי שח"ר לא נקבעה תקופת שירות מינימאלית עשויה ליצור אף היא בעיה של העדר שוויוניות כמו גם אי ודאות לגבי משך השירות ביחס למועמדים החרדים לשירות.

גיל השירות ומשכו ביחס לכל אחד מן המסלולים השונים אינם קבועים בחוק. בשל כך, חלו בשנים האחרונות לא מעט שינויים בגיל הפנייה למסלולים השונים. כך למשל, עד לשנת 2011 לא יכלו רווקים לפנות לשירות האזרחי עד הגיעם לגיל 26 ומשנה זו הם כבר יכלו לשרת בשירות אזרחי-בטחוני כבר בהגיעם לגיל 22. כמו כן גיל הפנייה למסלולי שח"ר שעמד תחילה על גיל 22 הפך לאחרונה לתלוי מצב משפחתי (נשוי עוד לפני גיל 22). עוד קיבלה הממשלה בשנת 2011 תוכנית שטרם יושמה המאפשרת שירות חרדים מקוצר מעבר לגיל 26 הכולל ארבעה חודשי שירות בלבד. שינוי הנהלים כמו גם היכולת ליצור מסלולים מקוצרים ללא מגבלה חוקית מקשה על מימוש שירות משמעותי לכלל המתגייסים החרדים.

6.2.3 תמצית השינוי הנדרש

על הצבא להיערך לכך ששירות חרדים בצבא עשוי להתרחב בשנים הקרובות באופן משמעותי. לשם כך על צה"ל מוטלת המשימה להקים מגוון מסלולים חדשים וייעודיים לחרדים. את היחידות הקיימות יש להרחיב ולהקים דומות להן במקומות נוספים. בתחום השירות הקרבי על הצבא להקים גדוד חרדי נוסף: "נצח ישראל" שייעד למשימות מבצעיות. בטווח רחוק יותר יוקמו עוד 3 גדודי לוחמים חרדים נוסף על גדוד "נצח יהודה". במסגרת פרויקט השח"ר על הצבא להרחיב את הפרויקט ביחידות הקיימות ולפתוח יחידות שח"ר חדשות גם ביחידות בהן חרדים אינם משרתים כיום כלל. בנוסף לכך, על הצבא בתיאום עם המשרד לביטחון פנים לפתוח מסלולי שירות ייעודיים לחרדים במסגרת כוחות הביטחון השונים, ובכללם: משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, כיבוי אש, מגן דוד אדום, שירות הביטחון הכללי והמוסד.

החוק החדש חייב לכלול תקופות מינימאליות לשירות חרדים בצבא ובשירות האזרחי. בכדי לקדם את השוויון בין המשרתים יש לקבוע משך שירות מינימאלי של 24 חודשים בכל אחד מן המסלולים למעט מסלול ההסדר. בהתאמה, אף אורך מסלול השירות האזרחי יועלה בהדרגה ל-18 חודש בתוך 4 שנים. כמו כן יש לקבע באופן ברור את הגילאים לפנייה למסלולים השונים, כדלהלן: עד גיל 20 שירות במסגרת מסלולי הנצ"ח או ישיבת הסדר (למעט חסרי התאמה ובעלי כושר לקוי); בין הגילאים 20-22 רשאים החרדים הנשואים לפנות אף למסלולי שירות הביטחון; החל מגיל 22 ייפתחו כל המסלולים לכלל המשרתים החרדים.

6.2.4 עיקרי השינויים:

- הגדלה משמעותית של מגוון המסלולים שיוצעו למתגייסים לצה"ל, לכוחות הביטחון ולשירות האזרחי-לאומי.
- הגדרה ברורה של משך השירות ומסלול השירות בהתאם לקריטריונים שוויוניים וברורים ובהתאם לגיל המשרת.
- קביעת העיקרון של שירות מינימאלי של 24 חודש שיושם בהדרגה בכלל המסגרות.
- שמירת העדיפות לשירות בצה"ל ולשירות קרבי.

6.2.5 יישום:

1. צה"ל יפעל להקמת יחידות נוספות במסלולים הקיימים ובמסלולים חדשים כמפורט להלן כך שיתאפשר מגוון רחב שיוביל לקליטת כמות משמעותית של מתגייסים חרדים.
2. כל תפקיד שיאושר יבטא צורך המוכר על ידי הגופים הדורשים לרבות צה"ל, משרדי ממשלה, וגופים ציבוריים אחרים. אֵין לפתוח תפקידים שאינם מבטאים צורך ממשי ובכך לייצר תפקידים מדומים שאין בהם תועלת מוכרת על ידי צה"ל ועל ידי מינהלת השירות האזרחי.
3. המסלולים החדשים עליהם ממליץ הדוח הינם:
 - 3.1 גדוד נצח ישראל המיועד לשירות מבצעי

- 3.2 מסלול משלב חרדי (הסדר) אליו יוכלו להיכנס ישיבות (משך הדומה לישיבות הסדר) או יחידים (ל-24 חודש) ובמסגרתו גם תוקם מסגרת להסדר חב"ד.
- 3.3 עתודה אקדמית ייעודית לחרדים
- 3.4 שילוב חרדים בכוחות הביטחון, באמצעות צה"ל
- 3.5 מסלולים נוספים שיפעיל צה"ל
4. למעמד המשפחתי לא יהיה משקל **בקביעת משך** השירות.
5. יש לקבוע את **גיל 22** כגיל המאוחר ביותר שבו יחליט המיועד לשירות על אפשרויות השירות השונות.
6. עד גיל 22 תינתן עדיפות מוחלטת על שירות צבאי על פני שירות אזרחי, וכי לא ניתן יהיה להתנדב לשירות אזרחי עד לגיל 22.
7. הדוח קובע את העיקרון **שאורך השירות** המינימאלי למשרתים בצה"ל יעמוד על 24 חודשים.
8. חיילים שיסיימו את פרק שירות החובה ויתנדבו לשירות קבע ישרתו במעמד קבע **במעמד שווה** למשרתי הקבע בצה"ל.
9. תישמר בקפידה הגדרת צה"ל לישיבות חרדיות לצורך מניעת זליגה של צעירים שאינם בוגרי מוסדות אלו למסלולים שנועדו לחרדים.

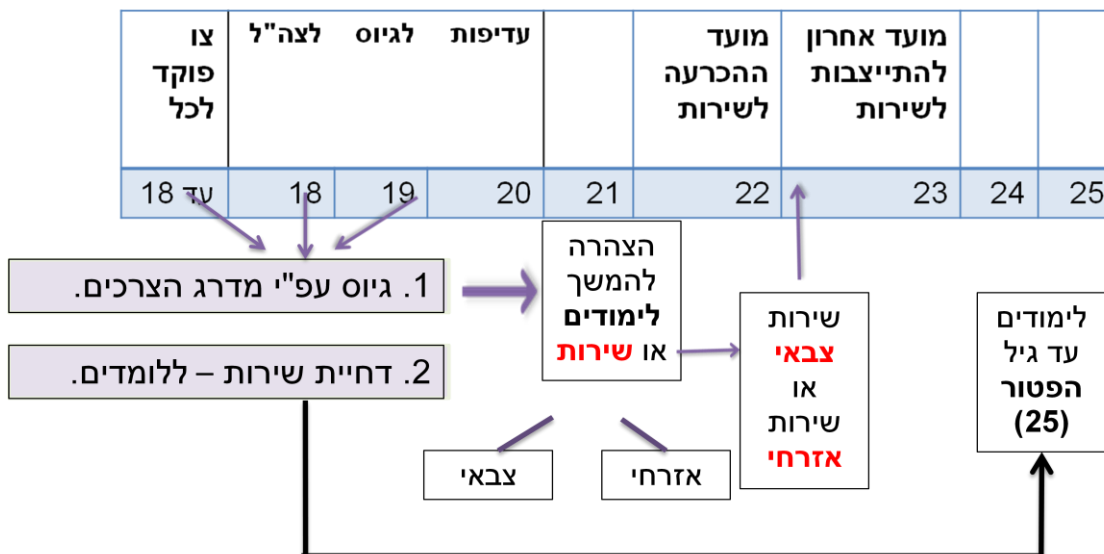
השירות האזרחי

10. שירות אזרחי לחרדים העומד כיום על 12 חודש יעלה בהדרגה ל-18 חודש בשירות במסלול מלא (40 שעות שבועיות) או 24 חודש במסלול מפוצל (30 שעות שבועיות). המשרת יוכל לעבוד או ללמוד מעבר לשעות ההתנדבות.
11. חמש שנים לאחר כניסת החוק לתוקפו תיבחן העלאת אורך השירות האזרחי בהדרגה ל-24 חודש במסלול מלא בכפוף להמלצת ועדת המעקב ליישום החוק ובהתאם למספר הפונים לשירות אזרחי.
12. הדוח ממליץ להעביר את מנהלת השירות האזרחי-לאומי למשרד ראש הממשלה, כהמלצת ועדת עברי שדנה בנושא.
13. שירות אזרחי לחרדים יופעל אך ורק באמצעות גוף מתפעל ובאחריות מנהלת השירות האזרחי (ולא על ידי גופים מוכרים המפעילים כיום את שירותן של בנות השירות הלאומי). זאת על מנת ליצור מערכת נפרדת המטפלת במגזר זה.
14. יש לאמץ את פרק ד' בהצעת החוק "הרשות לשירות אזרחי" שעברה כבר בקריאה ראשונה בכנסת. סיום הטיפול בחקיקת החוק יאפשר למינהלת לממש את יכולתה לממש את המשימות החדשות הנזכרות בדוח.

לוח 1: פירוט גיל הכניסה למסלולים השונים

גיל	מסלולי שירות	אורך המסלול
18-19	<ul style="list-style-type: none"> שירות צבאי מלא (נצ"ח יהודה וישראל) "אנשי חייל": הסדר אישי ביחידה קרבית או עורפית 	<ul style="list-style-type: none"> שנתיים + שנת משימה 16 חודשים + 32 חודשים בישיבה לפני או אחרי השירות.
20	<ul style="list-style-type: none"> + שח"ר (בתנאי שהוא נשוי) + ימ"לים (כני"ל): שירות צבאי במשטרה, שב"ס וכו' 	<ul style="list-style-type: none"> שנתיים
22 (הצהרה) ועד 23 גיוס בפועל	<ul style="list-style-type: none"> + שירות אזרחי בחירה באחד מהמסלולים המפורטים לעיל או מסלול מתמידים (ל-1,500 מתמידים במחזור) 	<ul style="list-style-type: none"> 18 חודשים במסלול של 40 שעות שבועיות או 24 חודשים במסלול של 30 שעות שבועיות

מודל התייצבות - החרדים



6.3 דחיית שירות ומסלול מתמידים

6.3.1 המצב הקיים

עד לשנת 1977 היתה מגבלה על מספר הבחורים שיכלו לדחות את שירותם בגין "תורתו אומנותו" שעמדה על 800 בחורים לשנה. מגבלה זו הוסרה בהסכמים הקואליציוניים של ממשלת בגין הראשונה. גם חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות (חוק טל) קובע שכל בחור ישיבה יכול לדחות את שירותו ולהיות במעמד של "תורתו אומנותו" ללא מגבלה של מכסה כלשהי. דחיית השירות נמשכה בעבר עד לגיל 41 או בהתאם למספר הילדים של האברך. החל משנת 2011 נכנסה לתוקף החלטת ממשלה שהעמידה את גיל הפטור על 28 (ובאופן חד-פעמי גם בעלי 3 ילדים צעירים יותר).

6.3.2 בעיות במצב הקיים

האפשרות לדחיית שירות ללא כל מגבלות יצרה מצב שבו כמעט כמו כל בחור חרדי דוחה את שירותו למשך שנים רבות ובפועל, הופכת דחיית השירות להימנעות מגיוס. כפי שראינו בסקירה לעיל הוכפל מספר דוחי השירות בין השנים 1999 ל-2010 מ-30,414 דחויים ל-61,800 כל זאת תוך 11 שנים בלבד.

דחיית השירות הפכה לנורמה ששינתה את פניה של החברה החרדית ויצרה שידוד מערכות תרבותי-חברתי-כלכלי בחברה זו. עולם הישיבות הפך ממוסד אליטיסטי בו לומדים בחורים מעטים מעבר לגיל הבגרות ואברכים בודדים לשנים רבות למסלול ארוך שנים אליו פונים רובם המוחלט של הצעירים החרדים. לשם החזקת עולם הישיבות והכוללים הרחיבה המדינה את תמיכתה בלומדים במרוצת השנים, וזו כוללת תמיכה ישירה באמצעות מלגות ותמיכה עקיפה באמצעות תשלומי העברה וזכאות להנחות מפליגות על בסיס מבחני הכנסה.

הממשלה אמנם הציבה בשנת 2011 יעדים לגיוס חרדים אך אלו אינם פונים אל הפרט. כל עוד רשום התלמיד בישיבה נמנע הצבא מלקרוא לו. מצב זה מקטין מאוד את הסיכוי לגיוס נרחב של חרדים שכן אלו מתייצבים לשירות רק בהתאם לרצונם הטוב תופעה שאיננה קיימת כלפי שאר המשרתים.

הבעיה קשורה אפוא גם לעיקרון השוויון שנפגע מכך שכלל הצעירים בישראל נקראים לשירות חובה ואילו צעירים חרדים פטורים בפועל משירות זה אך גם ברמה הפרקטית הסיכוי להתייצבות של חרדי לשירות צבאי כאשר הוא כלל איננו נקרא לכך איננה גבוהה. הכשל הטמון במצב הקיים נמשך גם כאשר בחור הישיבה רוצה לצאת לשוק העבודה כיוון שיציאה זו נמנעת ממנו כל עוד לא יבצע את שירותו הצבאי.

6.3.3 תמצית השינוי הנדרש

על פי קביעת הדוח יש להמשיך לאפשר לכלל בחורי ישיבות לדחות את שירותם במשך 4 שנים. בשנים אלו יוכלו המעוניינים בכך להשתלם בלימוד התורה ובמרבית המקרים אף להקים בית בישראל בהתאם לתפיסת עולמם הדתית. לאחר שנים אלו לא יוכלו מרבית בחורי הישיבות לדחות עוד את שירותם הצבאי ויחויבו בגיוס לצבא או לשירות האזרחי. בשל הרצון לשמור על אליטה תורנית למגזר החרדי יש לאפשר לקבוצה קטנה מקרב המתמידים להמשיך בלימוד התורה בלא לשרת בצבא.

לאחר דחיית שירות של 4 שנים יצטרך כל בחור ישיבה להודיע לרשויות הצבא על תוכניותיו לשנה הקרובה אם לשירות צבאי או אזרחי או להמשך לימוד במסלול מתמידים. בכדי לקבוע מי יקרא לשירות צבאי, יצטרכו ראשי הישיבות להעביר בכל שנה רשימה של 1,500 בחורים המתאימים על פי קביעתם להמשיך בלימוד תורה לאורך שנים לצורך אישור של שר הביטחון. שאר הבחורים ייקראו לשירות צבאי עד הגיעם לגיל 23.

6.3.4 עיקרי השינויים

- בחורי ישיבות יוכלו לדחות את שירותם למשך 4 שנים בלבד.
- קביעת מועד הכרעה בגיל 22 בו יצהירו בחורי ישיבה על כוונות הגיוס שלהם.
- כלל בחורי הישיבות ייקראו לשירות צבאי או לשירות אזרחי עד הגיעם לגיל 23, למעט 1,500 מתמידים.

6.3.5 יישום

1. בחור ישיבה יוכל לדחות את גיוסו בלא הגבלות למשך ארבע שנים ובלבד שמילא את חובותיו להתייצבות שנתית על פי קריאת צה"ל בתקופה זו.
2. ב-1.7 בכל שנת מחזור של בני ה-22 יחויב בחור הישיבה/אברך להודיע לצבא על בחירה בין גיוס, שירות אזרחי, או בבקשה למעמד מתמידים (כולל דירוג האפשרויות).
3. ב-1.8 בכל שנה יתבקשו ראשי המוסדות להעביר רשימות של עד 1,500 תלמידים לצורך כניסתם למעמד מתמידים. מספר התלמידים שיוכל כל מוסד להעביר יהיה תלוי במספר תלמידיו בני ה-22 המבקשים להיכנס למעמד המתמידים. המוסד ישלח את רשימת הנבחרים למשרד החינוך ולצה"ל לאישור שר הביטחון במנגנון הממוחשב המיועד כיום לתמיכות, וזאת לא יאוחר מן ה-1.10.
4. תלמידי הישיבה שיכנסו למסלול מתמידים יקבלו פטור סופי בהגיעם לגיל 25 והמשך תגמול עד גיל 28.
5. תגמול של תלמיד במסלול מתמידים יעמוד על 2 נקודות זיכוי (לעומת 1.8 לאברך כיום).
6. כל מי שלא נמצא ברשימת המתמידים יקרא לגיוס לצבא או לשירות אזרחי.
7. ישיבה שלא תעביר את רשימת המתמידים כל תלמידיה יקראו לשירות צבאי או אזרחי בהתאם לצו שיקבלו מצה"ל.
8. המועד האחרון לגיוס יהיה גיל 23 ולא מאוחר יותר לשם הערכות המיועד לשירות והערכות המערכת הצבאית ומערכת השירות הלאומי בהתאמה.

6.4 תמריצים

6.4.1 המצב הקיים

רוב תקציב הישיבות לבני ה-18 ומעלה נמצא כיום בבסיס התקציב וחלקו נקבע על פי הסכמים קואליציוניים בין המפלגות. בשנת 2011 עמד סך תקציב הישיבות על קרוב למיליארד שקלים. סכום זה מחולק בין הישיבות והכוללים על פי מפתח שנקבע על ידי משרד החינוך שקובע ערך של נקודה בהתאם לסך התקציב המחולק במספר התלמידים. על כל תלמיד ישיבה מקבל המוסד ערך של נקודה אחת ועל אברך כולל מקבל המוסד ערך של 1.8 נקודות. בשנת 2010 עמד ערך נקודה על 475 שקלים וערך של 1.8 נקודה על 828 שקלים.

6.4.2 בעיות במצב הקיים

תקציב הישיבות מהווה כיום תמריץ שלילי לשירות צבאי של בחורי ישיבות כיוון שכל בחור הפונה לשירות צבאי גורם לישיבה לאבד את תקציבה עבור אותו תלמיד. כמו כן תקצוב הישיבות בנוי על הנחה שאין ציפייה שהללו יפנו לשירות צבאי ולפיכך תקצוב הישיבות כלל אינו מותנה במספר המשרתים בצה"ל לא ברמת המוסד ולא בתקצוב כלל הקהילה.

6.4.3 תמצית ההמלצות

יש לשנות את אופן התקצוב של בחורי הישיבות ולהתנות אותו בעמידה ביעדי הגיוס השנתיים. בכדי לעמוד ביעדי הגיוס ממליץ הדוח לעבור למודל תמריצים הנוגע לקהילה החרדית, למוסד החרדי ולפרט החרדי.

ביחס לקהילה קובע הדוח שיש לתקצב את כלל הישיבות בכל שנה בהתאם לשיעור העמידה ביעדי הגיוס בשנה שקדמה לה. ביחס למוסדות קובע הדוח שיש לתקצב בחורי ישיבה המצהירים על כוונתם להתגייס ובמידה גבוהה יותר בחורי ישיבה הפונים לגיוס בשנים הראשונות לשירותם הצבאי. מנגד, יש להוריד את גובה התקציב עבור בחור ישיבה שאיננו מתגייס. מעבר לגיל 22 ייקראו רוב בחורי הישיבות לשירות צבאי. הנקרא לשירות ולא התייצב יישא באחריות אישית: יבוטל מיידית מעמדו כתלמיד ישיבה, יישללו ממנו הטבות בדיור ובארנונה, והוא יחויב בקנס כספי עולה עד להתייצבותו לשירות.

6.4.4 יישום

- א. מודל התקצוב לקהילה ייקבע על פי מתווה עולה שיגיע ל-6,000 מתגייסים חרדים בין הגילאים 18-23 בשנת 2016. משנה זו ימשיך המתווה לעלות ב-400 צעירים מדי שנה.
- ב. מודל התמרוץ לקהילה:
תקצוב כלל הישיבות ייעשה בגובה שיעור העמידה במתווה המוזכר בסעיף א' עם פקטור. עמידה ב-75% במתווה תביא לתקצוב הישיבות ב-75% בריבוע: 75% בריבוע = 56%.
- ג. מודל התמרוץ למוסדות:
 1. בחור ישיבה שלא הצהיר על כוונתו להתגייס יתוקצב בגובה של 0.4 נקודה לשנה.
 2. בחור ישיבה שהצהיר על כוונתו להתגייס עד גיל 22 תתקצב ישיבתו בין מועד הצהרתו עד הגיעו לגיל 22 בשיעור של 1.2 נקודות.

3. בחור ישיבה בגיל 20 ומעלה שהתגייס לשירות בצה"ל או בימ"לים תתקצב ישיבתו ממועד גיוסו עד הגיעו לגיל 22 בשיעור של 1.5 נקודות.
4. תקרת גובה נקודה תיקבע בשיעורה בשנת 2010 : 475 שקלים לחודש.

גיל	מאפיינים	גובה התקצוב
גילאי 18-22	לומד בישיבה ולא הצהיר על כך שיתגייס עד גיל 22	תקצוב לחודש מדי שנה
	לומד בישיבה והצהיר על כך שישרת עד גיל 22	תקצוב לחודש מדי שנה
	משרת בצה"ל או בימ"לים (גיל 20 - 22)	תקצוב לחודש לכל תלמיד החל מהשנה בה הוא מתגייס עד לגיל 22
גילאי 23-26 מעמד מתמידים	עמידת הקהילה במתווה תקצוב השירות	$475 \times 2 \times$ מספר המתמידים המאושר, ולא יותר מ-150 מיליוני ש"ח לשנה
	אי עמידה הקהילה במתווה תקצוב השירות	$475 \times Y^2 \times 2 \times$ מספר המתמידים המותר, ולא יותר מ- $150 \times Y^2$ לשנה

$Y =$ מידת העמידה במתווה תקצוב השירות

ד. מודל התמרוץ לפרט :

- תלמיד ישיבה שיקרא לגיוס ולא יתייצב יישא באחריות אישית ויבוטלו כמה מן ההטבות והתגמולים להן היה זכאי עד אותה עת :
- (1) תישלל אוטומטית קצבת הישיבה שלו וזכאותו למלגת הבטחת הכנסה לאברכים
 - (2) יבוטל מעמדו כבחור ישיבה בביטוח הלאומי
 - (3) לא יהיה זכאי לקבל תמיכה מדינתית בדיוור ובמשכנתאות, ואם קיבל תמיכה כאמור היא תקוזז מתשלומי הביטוח הלאומי.
 - (4) לא יהיה זכאי להנחות בארנונה.
- בנוסף לכך יוטל עליו עיצום כספי שיבוצע באופן הבא :
- (1) קנס כספי מיידי בגובה 7,500 שקלים.
 - (2) קנס כספי בגובה של 75 שקלים על כל יום של אי התייצבות לשירות צבאי.
 - (3) כהוראת מעבר מוצע לקבוע כי בחמש השנים הראשונות לא ילווה לעיצום הכספי רישום פלילי אך לאחר 5 שנים של תחולת החוק, העיצום הכספי לא יבוא במקום דין פלילי.

ד. מעמד "מתמידים"

1. אברך שיעמוד בתנאי הסף יקבל דחיית שירות נוספת עד הגיעו לגיל 25 שבהם יהיה זכאי לתמיכה ישיבתית בגובה של 2 נקודות זיכוי.
2. בהגיעו לגיל 26 יקבל המתמיד פטור מלא מצה"ל.
3. ערך נקודת זיכוי לא יעלה על 475 ש"ח לחודש וסף התקציב למתמידים לא יעלה על 150 מיליוני ₪ לשנה (לפי שיעור תקציב המתמידים במלגות קיום לאברכים שתורתם אומנותם – 15%).
4. התמיכה לאברכים במעמד מתמידים תימשך עד להגיעם לגיל 28.

ה. תגמול לפי גיל הגיוס

1. אדם הזכאי לדחיית שירות בגין הגדרתו כ- "תורתו אומנותו" והתגייס מעל לגיל 21, **למסלול שאינו קרבי :**

- a. יהיה זכאי למענק שחרור בגובה 50% מן המענק הניתן כיום.
- b. זכאותו לתשלומי משפחה ואחזקת דירה כפי שנקבעת על ידי צה"ל תוכפל בשיעור הזכאות לדחויי שירות המופיע בטבלה להלן :

גיל הגיוס	20-21	21-22	22-23	23+
שיעור זכאות לדחויי שירות	100%	90%	80%	70%

6.5 אכיפה ובקרה

6.5.1 המצב הקיים

מערך הפיקוח הקיים נעשה כיום על ידי משרד החינוך וחשבות משרד החינוך מפעילה כיום מערכת אכיפה הכוללת אימות נתונים והצלבות נתונים עם ביקורת הגבולות, משרד הפנים (מעמד אישי) ובדיקת כפילויות בדיווח. כמו כן מפעילה חשבות המשרד באמצעות משרדי רו"ח ביקורות פתע בישיבות ובכוללים. בשנת 2011 נערכו ביקורות ב-60% מן המוסדות וגם בהם נעשתה הביקורת פעם אחת בשנה בלבד. על פי הנהלים כיום ביקורת שבה נמצא כי חסרים במוסד הלימוד למעלה מ-15% תלמידים בעת הביקורת מוגדרת כביקורת שלילית, מוסד ש-25% מתלמידיו אינם נמצאים נחסם במחשבי הדיווח של משרד החינוך ותקציביו מושהים. במידה ובביקורת נוספת לא נמצאים 25% מן התלמידים, נקנס המוסד בביטול תקציבים ל-36 חודשים עבור התלמידים שלא נמצאים.

6.5.2 בעיות במצב הקיים

תדירות הפיקוח בישיבות אינה מספקת. בקרוב למחצית מן הישיבות לא מתקיים פיקוח אפילו פעם בשנה, תופעה שמקלה על צעירים שאינם לומדים להשתמט משירות צבאי ולקבל תגמול מהמדינה. הענישה הניתנת כיום איננה מרתיעה מספיק ואינה מטילה אחריות אישית על ראשי מוסדות ששיעור גבוה מתלמידיהם איננו נוכחים בישיבה. צה"ל, מאז שחוקק חוק טל לא עורך פיקוח אפקטיבי והמידע הנמצא בידי משרד החינוך איננו עובר לרשויות הצבא. כך נמנע צה"ל לבחון ולאכוף החלת הליכי גיוס על צעירים שאינם לומדים.

6.5.3 תמצית השינוי הנדרש

הדוח ממליץ על שינויים ששיגו מנגנון פיקוח אפקטיבי יותר באמצעות עריכת ביקורות תכופות יותר, באמצעות ביטול זכאותם של תלמידי ישיבות לדחיית שירות בגין היעדרותם מלימודים בישיבה כמפורט להלן, ובאמצעות הטלות קנסות אישיים על ראשי מוסדות ששיעור גבוה מתלמידיהם ייעדר בזמן הביקורת. הדוח ממליץ כי תקנות החשכ"ל המחמירות את נהלי הפיקוח יופעלו באופן מיידי. כמו כן ממליץ הדוח לבחון מעבר למנגנון פיקוח ביומטרי שעשוי להקל על מלאכת הפיקוח.

הדוח ממליץ על **תיאום בין מנגנוני הפיקוח של משרד החינוך וצה"ל**. לאחר כל ביקורת שעורך משרד החינוך יעביר המשרד רשימה שמית של הנעדרים לצה"ל ובמקרה חוזר של היעדרות דוחה שירות תבוטל זכאותו לדחיית שירות כאמור. בהמשך לכך, צה"ל יפעל באופן מיידי החלתם של הליכי גיוס ביחס למי שנתקבל מידע עליו ממשרד החינוך כי לא עמד בכללי הלימודים כפי שנקבעו בחוק.

6.5.4 עקרונות השינוי המוצע

- יצירת מנגנון פיקוח אפקטיבי.
- שיתוף פעולה בין מנגנוני הפיקוח של הצבא ומשרד החינוך.

6.5.5 המלצות ליישום

- א. משרד החינוך יערוך ביקורות פעמיים בכל שנה בכל מוסד מוכר בו לומדים תלמידי ישיבות המוכרים לצורך דחיית שירות.
- ב. בכל בדיקה תיערך בחינה של שיעור הנוכחים ורישום שמי של אלו שאינם נוכחים על פי נהלי משרד החינוך ועל פי התקנות החדשות של החשכ"ל שלהלן תמציתן:
 1. שיעורי החוסר המרביים המותרים במוסד שמספר תלמידיו עולה על 20 יעמוד על 15% ובמוסד כזה, תינתן התראה ותיערך ביקורת נוספת תוך 45 יום.
 2. עלה שיעור החוסר בביקורת הראשונה על 25%, יופסק מיד תשלום התמיכה למוסד עד לסיום הבירור שיעשה בעניין.
 3. נמצא בכל אחת משתי ביקורות שנערכו במוסד שיעור היעדרות העולה על שיעור החוסר המרבי, יופחת שיעור התמיכה למוסד, החל במועד הביקורת השנייה או השלישית, לפי העניין; שיעור ההפחתה האמור יהיה שיעור החוסר בפועל, כחלק יחסי מתוך תקופה של שנים עשר חודשים; לעניין זה, ייחשב שיעור החוסר הנמוך מבין אלה שנמצאו בכל אחת מהביקורת שבהן עלה שיעור החוסר על שיעור החוסר המרבי
 4. נמצא בשתי ביקורות מתוך הביקורות שנערכו במוסד באותה שנה, כי מי שדווח כמשתתף אינו נוכח במוסד באותם מועדים או התברר באופן אחר כי אין לשלם למוסד תמיכה בעד מי שדווח כמשתתף, יופחת היקף התמיכה במוסד בשילוש סכום התמיכה שניתן בעד אותו משתתף בשנים עשר החודשים האחרונים.
 5. נמצא שיעור הנעדרים ברציפות בשתי ביקורות גבוה מ-25% ממספר המשתתפים שדווחו, או נמצא ששיעור הנעדרים שלא ברציפות גבוה מ-25%, תישלל מן המוסד יתרת התמיכה, אם נותרה, בשנה השוטפת וכן תישלל זכותו של המוסד לקבלת תמיכה בשנתיים שלאחר מכן.
- ג. מוסדות גדולים יעברו לבדיקה מדגמית בהתאם לנוהלי הפיקוח של משרד החינוך.
- ד. ברמת הפרט - תלמיד שייעדר בבדיקה יקבל התראה. היעדרות שנייה תגרור את ביטול זכאותו לדחיית השירות שלו והחלה מיידית של הליכי גיוס עליו. כמו כן, במצב זה יוטל קנס על התלמיד בגובה 50,000 שקלים.
- ה. ברמת הישיבה - תיקנס הישיבה בגובה התמיכה בתלמיד שייעדר ב-36 החודשים האחרונים.
- ו. לצורך מימוש סעיף ד' ו-ה' יעביר משרד החינוך את נתוני כל בדיקה לרשויות צה"ל וצה"ל יפעל לבדיקת מעמדו של התלמיד הנעדר תוך נקיטת צעדים לגיוסו.
- ז. על מנת להקל על הפיקוח והבקרה הישיבות יחוייבו לדווח על מספר העמותה כפי שאושר על ידי רשם העמותות.
- ח. בנוסף, יפעיל צה"ל מערך ביקורת לבחינת הצהרות שקר בדומה לזה המופעל בנוגע להצהרה על דת בקרב בנות.
- ט. באם בשתי בדיקות רצופות יעלה שיעור הנעדרים על 25% תאבד הישיבה את מעמדה כישיבה מוכרת על ידי שר הביטחון ומשרד החינוך, והמוסד ייסגר מיידית.

י. הגודל המינימאלי לכולל ולשלוחה של כולל עומד כיום על 15 ו-10 תלמידים (בהתאמה). לשם קיום פיקוח אפקטיבי על המוסדות יש להעלות את מספר התלמידים המינימאלי ל-25 ול-20 (בהתאמה).

יא. לגבי העתיד – יש לבחון מעבר למנגנון זיהוי ביומטרי בישיבות ובכוללים. מנגנון זה יאפשר מעקב יומיומי אחר התלמידים, יקל על עריכת ביקורות מדגמיות ויאפשר הטלת חבות אישית על ראש מוסד שתלמידים בו עברו זיהוי אך אינם נוכחים בפועל במוסד.

6.6 הקטנת הנטל ותגמול הנושאים בו

6.6.1 המצב הקיים

משך שירות החובה עומד כיום על 30 חודשים לגברים ו-24 חודשים לנשים.¹³⁰ בפועל, בהוראת שנה מוארך בקביעות משך שירות החובה לגברים ל-36 חודשים.¹³¹ לאחר דיון שהתקיים בוועדת השרים לחקיקה ביום 27.11.2011 בה התבקשה הוועדה לאשר הארכה נוספת של הוראת השעה לשלוש שנים (עד ל-31.12.2014), הוחלט על הארכת תוקפה של הוראת השעה הנוכחית בשנה אחת בלבד, ובחינה של סוגיית קיצור שירות החובה במהלך שנת 2012. כפי שאכן נחקק לבסוף, תוקף הוראת השעה עתיד לפקוע ב-31 בדצמבר 2012.

6.6.2 הבעיות במצב הקיים

העדר השוויון בנטל איננו נוגע רק לעצם השירות אלא גם למשך השירות. כלל הגברים נקראים לשירות של 36 חודש אך נשים נקראות לשירות של 24 חודש, גברים חרדים במסלולי שח"ר לכ-22 חודש, בחורי ישיבות ההסדר ל-16 חודשי שירות אפקטיביים והפונים לשירות אזרחי משרתים 12 חודשי התנדבות בלבד. הפערים במשך השירות מגבירים את תחושת אי השוויון בקרב אלו שנקראים לשירות מלא. הפערים אף בולטים יותר בשל העובדה שהתגמול הניתן לחיילים המשרתים בשירות מלא איננו עולה במהלך השירות.

ביולי 2005, הקים שר הביטחון דאז, שאול מופז, ועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל בראשות פרופ' אבי בן-בסט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר. הוועדה המליצה על מתווה לקיצור השירות בצה"ל עד ל-24 חודש לגברים, במסגרתו יקבל צה"ל תוספות תקציב משמעותיות במסגרת העיקרון של החלפת כוח אדם חובה בכוח אדם קבע או באמצעי לחימה. בשלב ראשון, המליצה הוועדה, לקצר את תקופת שירות הגברים בארבעה חודשים, ולהעמידה על 32 חודשים. המלצות הועדה התקבלו על ידי הממשלה אך יישומם נדחה, ככל הנראה בשל פרוץ מלחמת לבנון השנייה.

המודל הקיים של שירות בן 36 חודשים איננו יוצר לצבא תמריץ כלכלי לקצר את השירות לחיילים שאין לו בהם צורך ואיננו רואה כלל את הפגיעה הכלכלית במשק כתוצאה משירות מלא שבמקרים רבים איננו יעיל. דוח ועדת בן-בסט שהמליץ על קיצור השירות ניסח זאת בבהירות:

יש ליצור תמריץ כלכלי לצבא לראות לפניו את המחיר הכלכלי למשק, כאשר הוא מחליט על כמות הכוח הסדיר הנדרש, בהשוואה לדרישותיו הטכנולוגיות מספקי מערכות הנשק. לכן, מומלץ שגם הצבא יראה לנגד עיניו תמורה כספית עת הוא שוקל שחרור מוקדם של חיילי חובה. תמורה זו צריכה

¹³⁰ סעיפים 15-16 לחוק שירות ביטחון.

¹³¹ ראו: חוק שירות ביטחון (הוראת שעה), התשנ"ה-1995, ס"ח תשנ"ה, 332. ההארכה האחרונה נעשתה ב-16 בינואר 2012. ראו ס"ח התשע"ב, 2333, 143.

3. הדוח ממליץ ליישם את פעימה א' שהוצעה בוועדת בן בסט הקובעת קיצור שירות חובה של 4 חודשים.
4. יישום פעימת שלב א' תופעל כדלקמן:
- א. יישום קיצור דיפרנציאלי של 4 חודשים על גברים המשרתים כיום באופן מידי החל משנת 2013. ההחלטה על המערכים והמקצועות בהם ימשיכו החיילים לשרת 36 חודשי שירות תהיה על פי קביעת צה"ל ובהתאם לצורכי צה"ל.
- ב. כל חייל שימשיך לשרת מעבר ל - 32 חודשי שירות ועד 36 חודשי שירות יתוגמל בגמול התמדה של כ- 3,000 ₪ נוספים לכל חודש מעבר לדמי הקיום השוטפים בהתאם למתווה שנקבע בדוח ועדת בן בסט.
- ג. יישום קיצור שירות גורף של 4 חודשים לכלל הגברים שיגויסו החל משנת 2013 כך שמספר חודשי השירות המקסימאלי יעמוד על 32 חודשים (צו הפוקד החל ממועד זה יכלול אורך שירות של 32 חודשי שירות חובה). 4 החודשים האחרונים של הנקראים לשירות (28-32) זה יהיו דיפרנציאליים בהתאם לצורכי הצבא.
- ד. מנגנוני הפיצוי התקציביים לצבא בגין קיצור השירות הדיפרנציאלי והכללי והפיצוי לחיילים מתמידים בגין הקיצור הדיפרנציאלי יהיו בהתאם להמלצות ועדת בן בסט, לרבות תוספת התקציב כפי שנקבעה בדו"ח וועדת בן בסט.
- ה. תיקון החקיקה האמור יהיה חלק בלתי נפרד מהצעת החוק ליישום המלצות הדוח.
5. המשך ביצוע הפעימות להמשך העמידה ביעד קיצור שירות חובה ובראייה כוללת של צורכי הביטחון של מדינת ישראל, ייבחנו ע"י הממשלה ובאישור וועדת הביטחון של הכנסת.
6. יש לבחון את הגדלת התגמול המיועד למשרתים המשרתים שירות משמעותי בצה"ל בהתאמה לביצוע פעימות שלב ב' והשלבים האחרים.
7. והיה ויעוכב קיצור השירות בשל סיבות ביטחוניות תיושם תוכנית שר הביטחון לתגמול יתר של חיילים בשנה השלישית לשירותם בצה"ל.
8. בראייה כוללת, הדוח מוצא לנכון לציין כי קיצור שירות החובה לגברים כפי שהובהר תואם את המודל המוצע של גיוס ושירות החרדים לצה"ל, והדוח רואה בקיצור השירות תמריץ נוסף לצה"ל לעמוד ביעדי הגיוס שהוצבו בדוח. כמו כן, פתיחת היצע המגזר החרדי לגיוס לצה"ל תסייע לצבא ביישום המהיר של המודל השלם לקיצור שירות החובה עד להגעה למשך השירות קצר יותר ושוויוני יותר כפי שצוין לעיל.

6.7 ישיבות ההסדר

6.7.1 המצב הקיים

מסלול ישיבות ההסדר, מוסדר בסעיף 9 לחוק דחיית שירות, לפיו:

9. בסעיף זה –

- "ישיבת הסדר" – ישיבה המיועדת למשרתים בשירות משולב, שנקבעה בהמלצת איגוד ישיבות ההסדר;
- "שירות משולב" – שירות סדיר המשלב פרק זמן או פרקי זמן של שירות צבאי פעיל ופרקי זמן של לימוד בישיבת הסדר בתנאים של שירות ללא תשלום.
- (ב) יוצא צבא רשאי לשרת בשירות משולב ובלבד שבקשתו אושרה על פי הכללים שנקבעו בפקודות הצבא.
- (ג) מיועד לשירות ביטחון שבקשתו לשרת בשירות משולב אושרה, ייקרא לשירות משולב לתקופה שלא תפחת מתקופת השירות שהוא חייב בה לפי חוק שירות ביטחון, בתוספת של 12 חודשים.
- (ד) השר יקבע את הכללים להפעלת השירות המשולב ואת אמות המידה לאישור בקשות לפי סעיף זה.

כיום, פועלות כארבעים וחמש ישיבות הסדר, בהן לומדים אלפי תלמידים. אורך השירות הפעיל הינו שישה עשר חודשים, המתחילים לאחר תקופת לימודים בישיבה. מרבית הלומדים פונים למסלולים קרביים, ביחידות קרביות במסגרות שירות הומוגניים. עם סיום פרק השירות הפעיל, חוזרים התלמידים לישיבה עד לסיום המסלול כולו ומשתבצים ביחידות מילואים בהתאם לתפקידיהם.

לצד ישיבות אלו, ישנו מספר מצומצם של ישיבות ציוניות גבוהות ("הסדר מרכז הרב"). בישיבות אלו דוחים התלמידים את תקופת השירות במשך מספר שנים בהן הם משתלמים בלימודים תורניים. עם סיום תקופת לימודים ארוכה, מתגייסים התלמידים לשירות פעיל לתקופה מקוצרת של בין 6-16 חודשים.

6.7.2 בעיות במצב הקיים

עם פקיעתו של חוק דחיית שירות בחודש אוגוסט 2012, יפקע אף תוקפו המשפטי של מסלול ישיבות ההסדר הכרוך עימו. יחד עם זאת, בפסק הדין בעניין רסלר, הדגיש בית המשפט כי "אין בביטול חוק דחיית שירות כדי להביא לביטול מסגרות ישיבות ההסדר".¹³³ ברי, כי יש לפעול לעיגון משפטי חדש של מסלול זה.

קושי נוסף נעוץ בפרק השירות הפעיל של תלמידי ההסדר. כיום, מגדיר החוק את משך המסלול כולו, הכולל את הלימודים בישיבה והשירות בצבא. כאמור, אורך המסלול לא יפחת מארבע

¹³³ עניין רסלר 2012, סעיף 14 לפסק דינו של השופט מלצר.

שנים, ואולם החוק איננו מגדיר מהו פרק השירות הפעיל שעומד כיום על 16 חודש. תקופה זו נמוכה מפרק השירות המינימאלי עליו ממליץ באופן כללי הדוח, העומד על 24 חודש. נמסר לוועדה כי בין צה"ל ואיגוד ישיבות ההסדר קיימת הידברות לגבי פרק השירות הפעיל הרצוי ולא מצאנו מקום להתערב לאור שירותם ותרומתם של תלמידי ישיבות ההסדר. המצב הקיים היום מאפשר זליגה בין בוגרי ישיבות קטנות חרדים לבוגרי ישיבות תיכוניות ציוניות. כולם יכולים כיום לפנות למסלול "תורתם אומנותם" וללמוד בישיבת הסדר או בישיבה חרדית. בפועל, לכל המסלולים שנפתחו בשנים האחרונות לחרדים ובהם נצ"ח יהודה ומסלולי השח"ר נכנסו גם צעירים דתיים-לאומיים וחרדים-לאומיים וזאת בניגוד לכוונה המקורית של מקימי המסלולים.

6.7.3 תמצית השינוי הנדרש

מסלול ההסדר הינו דוגמא איכותית לשילוב תורה ושירות צבאי משמעותי. כפי שנמסר לוועדה, מרבית תלמידי ההסדר מבצעים - לאחר פרק השירות - תקופות מילואים הגבוהים מממוצע כלל המשרתים ומגבירים את התרומה לנשיאה בנטל. בשל כך הדוח אינו מוצא לנכון להתערב ולשנות באופן חד-צדדי את תנאי השירות כפי שהם קיימים כיום, הגם שהכיוון אליו יש לשאוף הוא משך שירות של 24 חודשי שירות.

מוצע לקבוע באמצעות חקיקה מחודשת את מעמדן של ישיבות ההסדר, בדומה להסדר הקיים בחוק דחיית שירות. זאת, תוך עידוד ההידברות בין צה"ל ואיגוד ישיבות ההסדר לגבי משך השירות הפעיל ומבלי להכריע לגבי משך השירות הפעיל הרצוי.

באשר לישיבות הציוניות הגבוהות. מוצע לאפשר המשך הידברות של הצבא עם ראשי ישיבות אלו בסוגיית משך השירות.

באשר לתנאי הכניסה ולמניעת המעבר, אין מקום לקבוע כללים נוקשים שימנעו את כניסתם או מעברם של תלמידים בין המוסדות השונים. מלכתחילה מדובר על מספר קטן של תלמידים הנעים בין המסלולים השונים, ואילו הצבת מגבלות מראש, כגון התליית כניסה לשירות בוגרות בתלמוד עולה להביא לתמריצים שליליים לא רצויים, כמו הפסקת בחינות הבגרות בישיבות התיכוניות החרדיות. עם זאת קובע הדוח שעל הצבא למנוע כניסת משרתים דתיים-לאומיים אל מסלולי השח"ר השונים, המסלולים הביטחוניים ומסלולי השירות האזרחי.

6.7.4 עיקרי השינוי המוצע

- הסדרה חוקית מחודשת תוך הותרת עיקרי ההסדר הקיים בחוק דחיית שירות.
- הקמת ועדה ציבורית לעיגון הצטרפותן של ישיבות ההסדר.

6.7.5 המלצות ליישום

1. ישיבות ההסדר ימשיכו לפעול במתכונתן הנוכחית.
2. משך השירות הפעיל של בחורי ישיבות ההסדר ייקבע בהתאם למתווה שייקבע בדיונים הקיימים היום בין נציגי הצבא לאיגוד ישיבות ההסדר.

3. מכיוון שקבלתו של מוסד להגדרת "ישיבת הסדר", דורשת את המלצת איגוד ישיבות ההסדר, מוצע לקבוע שאיגוד ישיבות ההסדר יקים ועדה ציבורית שתוסמך להמליץ על צירופן של ישיבות חדשות. בוועדה לא יכהנו ראשי ישיבות הסדר מכהנים.
4. יש להקים מסלול "בני חיל" (ראה פרק מסלולי שירות) שיכלול **אפשרות** לסיווג אישי (ולא מוסדי) במסלול הסדר, מוצע לאפשר זאת אף לתלמידי הציונות הדתית. יחד עם זאת, ועל מנת לעודד את ההצטרפות להסדר המוסדי, לא יינתן ביטוי תקציבי עודף להסדר האישי וכמו כן אורך פרק השירות הפעיל של המשרתים במסלול אישי לא יפחת מ-24 חודשים.
5. מוצע שלא לקבוע תנאי סף או תנאי מעבר בין המסלולים הישיבתיים השונים, ולראות בכולם חטיבה ישיבתית אחת.

6.8 הוראות מעבר

1. עמידה במתווה גיוס, תמריצים ושליטת הטבות - הוראות מעבר בהתאם לגיל ביום

1.8.12

א. ההצהרה הראשונה של בחורי הישיבות שיהיו באותה עת בני 22 תיערך בין ה-1.7.2015 עד ה-1.8.2015.

ב. מה-1.8.2015 עד 1.10.2015 תיערך לראשונה בחירת ה-1,500 מתמידים. השירות למי שלא ייכללו בקבוצה זו יתחיל בשנת 2016.

ג. צעירים בין הגילאים 20-21 שיפנו לשירות עד לשנת 2015 יוכלו לתרום לעמידה ביעדי הקהילה לצורך תקצוב הישיבות על פי המודל המפורט בסעיף 6.4.4.

ד. המחזורים של בני ה-22 עד בני ה-26 (יילדי 1986-1990) בעת כניסת החוק לתוקף יוכנסו למעמד מתמידים בלא הגבלה מספרית. במידה ויפנו לשירות יוכלו לתרום עד לשנת 2014 לעמידה ביעדי הקהילה לצורך תקצוב הישיבות על פי המודל המפורט בסעיף 6.4.4. בהגיעם לגיל 26 יקבלו פטור משירות צבאי. הנשארים בישיבה יתקצבו לפי המודל כיום במשך שנתיים ובשנה השלישית סך של 75%. לאחר הגיעם לגיל 26 התקצוב יהיה במסגרת תקצוב המתמידים.

ה. גיל 26 ואילך - יקבלו פטור משירות.

ו. החל משנת 2014 יתקצבו הישיבות בהתאם לעמידה ביעדי תקצוב הגיוס של השנה שקדמה לה בהתאם למודל התקצוב המופיע בסעיף 6.4.4.

ז. תקצוב האברכים שהיו מעל גיל 25 בעת כניסת החוק לתוקף ירד בהדרגה לנקודת זיכוי אחת (לעומת 1.8 כיום) בשתי פעימות בשנת 2013 ובשנת 2015. סך התקצוב של אברכים אלו ייכלל במסגרת תקציב המתמידים שלא יעלה על 150 מיליון ₪ כאמור לעיל.

2. מספר משרתים חרדים בצה"ל ובשירות האזרחי לצורך תקצוב לשנים

2013-2023

לוח 2: מספר חרדים בני 18-23 שיתגייסו לצבא ולשירות האזרחי בשנים 2012-2017

	2017	2016	2015	2014	2013	
צבא	4,100	3,800	3,400	2,800	2,300	
שירות אזרחי	2,300	2,200	2,000	1,800	1,500	
ס"ה	6,400	6,000	5,400	4,600	3,800	

משנת 2018 ואילך יגדל מספר המשרתים ב-400 איש מידי שנה, מתוכם 300 בצבא ו-100 בשירות האזרחי.

6.9 מימון כלל ההמלצות ופיקוח על ביצוען

1. לגיוס החרדים לצה"ל יינתן מענה הולם במשאבים הנדרשים לתוספת הגיוס העתידית.
2. המנהלת לשירות אזרחי-לאומי צריכה להיות גוף בעל יכולות ואמצעים ההולמים את המטלות החדשות שסוכמו בוועדה זו. על כן, ממליץ הדוח לבחון את צרכי מנהלת השירות האזרחי-לאומי ולהתאימו לצרכיו החדשים לרבות: תקציב, כוח אדם, תקציב להכשרת מתנדבים לשירות, ומשאבים נוספים.
3. הדוח ממליץ כי תוקם וועדת מעקב בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובשיתוף כל המשרדים הנוגעים בדבר אשר תעקוב אחר ביצוע המלצות הנ"ל. וועדת המעקב תדווח כל שנה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת על עמידה במכסות, בחינת ההטבות והמסלולים השונים ותבצע התאמות ככל שיידרש.

חלק ב'

האוכלוסייה הערבית

פרק 7 - ההשתלשלות העובדתית

חובת השירות בצה"ל הינה פועל יוצא של שלוש הוראות חוק. ההוראה הראשונה מצויה בפקודת צבא הגנה לישראל הקובעת בסעיף 2, כי:

**במצב חירום יונהג גיוס חובה לצבא-הגנה-לישראל על כל שירותיו.
גיל חייבי הגיוס יהיה כפי שייקבע על ידי הממשלה הזמנית.**¹³⁴

ההוראה השניה מצויה בפקודת סדרי שלטון ומשפט,¹³⁵ שהחילה מצב חירום במדינת ישראל, החל מהקמתה. מצב חירום זה עומד בתוקפו עד היום.¹³⁶

ההוראה השלישית מצויה בסעיף 13 לחוק שירות ביטחון, התשמ"ו-1986, לפיו:

פוקד רשאי, בצו, לקרוא -

(1) ליוצא-צבא, גבר, שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים שמשמונה עשרה עד עשרים ותשע, או שהוא רופא או רופא שיניים והוא באחד הגילים שמשלושים עד שלושים ושמונה;

(2) ליוצא-צבא, אשה, שנמצאה כשרה לשירות והיא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ושש, או שהיא רופאה או רופאת שיניים והיא באחד הגילים שמעשרים ושבע עד שלושים ושמונה, להתייצב, תוך התקופות הנזכרות בסעיף 20, לשירות סדיר במקום ובזמן שקבע בצו הפוקד, או מי שהוא הסמיך לכך, ואותו יוצא-צבא חייב להתייצב כאמור.

ההוראה מסמיכה את הפוקד¹³⁷ לקרוא לכל "יוצא צבא". הגדרת "יוצא צבא" הינה:

"יוצא-צבא" - אזרח ישראלי או תושב קבוע שהוא אחד מאלה:

(1) גבר מגיל שמונה עשרה עד גיל חמישים וארבע;

(2) אשה מגיל שמונה עשרה עד גיל שלושים ושמונה;

¹³⁴ סעיף 2 לפקודת צבא הגנה לישראל, התש"ח-1948, ע"ר מס' 3 מיום 31.5.1948, תוס' א', עמ' 9. ראו אף סעיף 4 לחוק יסוד: הצבא.

¹³⁵ סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948, ע"ר מס' 8 מיום 7.7.1948, עמ' 21, קובע כי: (א) אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חרום, ומשנתפרסמה ההכרזה ברשומות, רשאית הממשלה הזמנית למלא ידי ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות-לשעת-חרום ככל אשר ייראה לו לטובת הגנת המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

(ב) תקנה-לשעת-חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי-חובה אחרים.

¹³⁶ על מעמד ההכרזה, ראו הערה 4 בפרק 2.

¹³⁷ זהותו של הפוקד מוסדרת בסעיף 50 לחוק.

הנה כי כן, רשאי הפוקד לקרוא לכל אזרח ישראלי או תושב קבוע שגילו שמונה עשרה ואילך. לצד זאת נקבעו מספר מצומצם של עילות פטור לנשים שעיקרן בטעמים שבנישואין או בהורות (סעיף 39 לחוק) ובטעמים שבהכרה דתית (סעיף 40 לחוק). הסדר יוצא דופן מצוי בדחיית שירותם של בני הישיבות, נושא שנדון בהרחבה בחלקו הראשון של דין וחשבון זה. מלבד הפטורים הסטטוטוריים המוזכרים, ניתן להצביע על פטורים שבשיקול דעת, הניתנים על ידי צה"ל ליחידים שנמצאו אינם מתאימים לשירות.

מאז הקמתה של מדינת ישראל לא נקראה מרבית האוכלוסייה הערבית לשירות בצה"ל. הפוקד נמנע באופן קבוע מלקרוא לבני הקהילות הערביות – מוסלמים, נוצרים ובדווים. במקביל, חובת הגיוס נאכפת על הגברים בני הקהילה הדרוזית והצ'רקסית, לאחר שראשי העדות הביעו את רצונם בשנות החמישים לגייס את בניהם לצה"ל.¹³⁸

בדרך זו, בה הפוקד מפעיל את סמכותו שלא לקרוא למרבית בניה של קהילת המיעוט הערבי, נפטרים אלו, הלכה למעשה, מחובת הגיוס.¹³⁹ לאחר חלוף תקופת הקריאה על פי סעיף 20 לחוק, קרי, עשרים וארבעה חודשים לאחר גיל שמונה עשרה, לא ניתן עוד לקרוא ליוצא הצבא לשירות חובה.¹⁴⁰

במידה ובן המיעוט הערבי (למעט בני הקהילה הדרוזית והצ'רקסית) מבקש להתגייס אף על פי כן, הוא נדרש לעמוד בתנאי סף ייחודיים, הגבוהים מתנאי הסף לגיוס ביחס ליהודים.¹⁴¹

הדיונים על אי גיוסם של בני הקהילה החרדית לצה"ל, החלו עוד בעת חקיקתו של חוק שירות ביטחון, בשנת 1949. הימים היו ימי הקמת המדינה, עם תום מלחמת העצמאות, ורווחה התפיסה בקרב חברי הכנסת והממשלה כי לא נכון יהיה לקרוא לגיוס חובה לבני האוכלוסייה הערבית, שאך עתה התנגדו להקמתה של מדינת ישראל.¹⁴² אורגד סבור כי ביסוד אי גיוסם של בני הקהילה הערבית, מצויים שלושה טעמים עיקריים: **הטעם הביטחוני** – עיקרו בזיקה שמקיימת חלק מהאוכלוסייה הערבית בישראל לעם הפלסטיני ולחלק ממדינות ערב העוינות את ישראל; **הטעם ההומניטארי** – הטלת חובת גיוס על אוכלוסייה שאינה בהכרח מזוהה עם מדינת ישראל, עלולה לגרום לפגיעה ברגשותיהם ובמצפונם; **הטעם האידיאולוגי** – בהיות המדינה "מדינה יהודית" אין לדרוש מהמיעוט הערבי לגלות נאמנות למדינה ולמוסדותיה, ואילו צה"ל נתפס ככור היתוך של החברה היהודית הישראלית, כנגזר מצביונה המובהק של המדינה.

בשנת 1954 נעשה ניסיון לגיוסם של הערבים. באותה השנה הוצא צו רישום לשירות בכוחות הביטחון אשר כלל גם את האוכלוסייה הערבית. בנוימן ומנצור מציינים כי הצו התקבל

¹³⁸ ראו ג' ישראל-זיידמן הזכות לשרת בצה"ל (תשנ"ו) 176-172; ד"כ 119 (תשנ"א) 496-516. אורגד, 384.

¹³⁹ יש לציין כי האוכלוסייה הערבית אינה מוחרגת מחובת ההתייצבות על פי צו שירות ביטחון (התייצבות לרישום, לבדיקות ולשירות ביטחון) המתפרסם על ידי הפוקד אחת לתקופה, ונראה כי חלה עליהם חובת גיוס מכך הצו הכללי. ואולם כאמור, הם אינם מקבלים צו פוקד אישי. להרחבה בנושא זה, ראו אורגד, 388-389.

¹⁴⁰ סעיף 20(א) לחוק שירות ביטחון.

¹⁴¹ אורגד, 386.

¹⁴² על הסיבות לאי גיוסם של בני הקהילה הערבית, ראו בהרחבה בנוימן 18-23, אורגד, 389-398 ובמובאות שם.

בהתלהבות מסוימת על ידי צעירים ערבים רבים שהתייצבו בלשכות הגיוס. אלא שבסופו של דבר הצעירים הערבים לא גויסו.¹⁴³

לאורך השנים הוגשו לבית המשפט הגבוה לצדק מספר עתירות התוקפות את חוקיותה של ההחלטה הפוטר, דה-פקטו, רבים מבני הקהילה הערבית מגיוס. בתחילה, דחה בית המשפט את העתירות על רקע דוקטרינת השפיטות המצומצמת בה נקט בית המשפט.¹⁴⁴ בשנות התשעים, כשהתנהל דיון ציבורי ער על אי גיוסה של החברה החרדית, הוגשה שוב עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, בדרישה להסדיר את גיוסם, או למצער, אי גיוסם, של בני הקהילה הערבית. בית המשפט דחה עתירה זו, תוך שהוא קושר בין הסדרת גיוסה של האוכלוסייה הערבית, ובין פסק הדין שניתן באותה העת, לגבי הצורך בגיבוש הסדר ראשוני לדחיית גיוסם של בני הישיבות.¹⁴⁵ בית המשפט מציין כי:

מר פוגלמן הודיע לנו שהנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה היא לנהוג לגבי בני המיעוטים כפי שנפסק לגבי בחורי הישיבות בבג"צ 3267/99 ו-715/98. לעניין זה תוכן הצעת חוק שתסדיר את הנושא, כפי שנאמר בפסק הדין האמור. לאור הצהרה זו צריך העותר לבוא על סיפוקו ואנו מוחקים את העתירה.¹⁴⁶

לאחר פרסום דין וחשבון ועדת טל הוגשה עתירה נוספת, הדורשת להסדיר את עניין גיוסם של בני האוכלוסייה הערבית.¹⁴⁷ בנובמבר 2003, מחק בית המשפט את העתירה, בציינו כי:

בהמלצתנו – לאור המציאות שהשתנתה, תוך שמירת זכויותיו לשוב ולפנות אלינו בעתירה העקרונית שהגיש, בדבר גיוס בני-מיעוטים או לחילופין הטלת חובת שירות לאומי עליהם בחוק – חזר בו העותר מעתירתו, ואנו מוחקים אותה.

ככל הנראה, המציאות שהשתנתה קשורה לשיח הציבורי שהתקיים באותה העת, כשלושה חודשים לאחר פרסום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (ועדת אור).¹⁴⁸

מהון להון, בשנת 2006, המליצה ועדת עברי על הקמתה של מינהלת השירות האזרחי, שתהווה מסגרת התנדבותית עבור צעירים ישראלים, בני האוכלוסייה הערבית, שאינם משרתים בצה"ל:

המגזר הערבי אינו נקרא עד כה ברובו לשירות חובה בצה"ל. הועדה ממליצה לפתוח, כבר בשלב השני, את מסגרת השירות האזרחי

¹⁴³ עוזי בנימין ועטאללה מנצור, דיירי משנה, כתר, 1992, 117-118.

¹⁴⁴ ראו בג"ץ 53/56 חסונה נ' ראש הממשלה, פ"ד י, 710; בג"ץ 5370/97 סעדיה נ' שר הביטחון, (לא פורסם, צו על תנאי מיום 17.11.1998).

¹⁴⁵ הכוונה כמובן לבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5), 481. לסקירה על פסק דין זה, ראו פרק 2 לעיל.

¹⁴⁶ ציטוט זה נלקח מעתירה מאוחרת יותר שהוגשה לבית המשפט: בג"ץ 1452/00 סעדיה נ' שר הביטחון, (לא פורסם, החלטה מיום 1.3.2000). עתירה זו נמחקה אף-היא בשל תלייתה בהסדר גיוסם של בני הישיבות, שטרם גובש.

¹⁴⁷ בג"ץ 2193/01 סעדיה נ' שר הביטחון, (לא פורסם, החלטה מיום 19.2.2002, פסק דין מיום 19.11.2003).

¹⁴⁸ ראו בעניין זה, אורגד.

לבני ובנות המגזר הערבי (המהווים כ- 19,000 נפש בשנתון), במטרה ליצור עבורם חלופה לשירות הצבאי, ולהקים מסגרת חליפית אשר תאפשר לבני נוער ערביים לתרום לקהילה, לחברה ולמדינה בה הם חיים.

הועדה מאמינה כי צעד זה יהווה פשרה בין עקרון השוויון והחובות האזרחיות הנלוות אליו, ובין הבעיה הלאומית האובייקטיבית המונעת את גיוס בני ובנות המגזר לצה"ל. למהלך חזויות השלכות חברתיות חיוביות על מעמדם של ערביי ישראל ועל מערכת היחסים בין יהודים לערבים בישראל. באופן זה מקווה הועדה כי תיסלל דרכו של המגזר להשתלב טוב יותר במרקם הפוליטי-חברתי הישראלי.

רעיון זה של הקמת שירות התנדבותי חלופי לבני האוכלוסיה הערבית, החל לרקום עור וגידים בעקבות מסקנות ועדת אור, והחלטות הממשלה שבעקבותיו.¹⁴⁹ ואכן, בשנת 2007 הוקמה מינהלת השירות האזרחי לאומי (שא"ל), שהונחתה לפעול להגדלת התנדבותם של צעירים ערבים בשירות האזרחי.

ההתנדבות, המיועדת לצעירים וצעירות הפטורים מגיוס, נעשית על בסיס "זכות" ולא על בסיס "חובה", והיא נעשית במגוון תחומים ממלכתיים וקהילתיים, למשך שנה אחת. בסיומה, נהנים המתנדבים ממענקים והטבות דומים לשאר מתנדבי השירות האזרחי לאומי.

רבים ממנהיגי הקהילה הערבית בישראל מתנגדים להתנדבות בשירות האזרחי.¹⁵⁰ המתנגדים חוששים מתהליך "ישראלזציה" שתהליך ההתנדבות עשוי לחולל בקרב הצעירים. עוד חוששים המתנגדים לכך שזהו רק צעד ראשון בדרך להפעלת גיוס חובה על צעירי המגזר הערבי כולו ומוחים כנגד האפליה הנמשכת של הציבור. לצורך ההתנגדות הוקם "ועד פעולה" שתפקידו להזהיר את הצעירים מהתגייסות לשירות האזרחי, תוך ניהול קמפיין משמעותי כנגד השירות האזרחי.

קשיים נוספים המגבילים את ההתנדבות בשירות האזרחי, הינם חוסר שליטה בשפה העברית והשכלה כללית נמוכה של רבים מהמגזר הערבי; צורך בסיווג בטחוני בתפקידים ממלכתיים רבים; ופיזור הגיאוגרפי והפריפריאליות של האוכלוסייה הערבית. על עמדות הציבור הערבי ביחס לשירות האזרחי, ראו בהערה.¹⁵¹

¹⁴⁹ למסקנות הדין וחשבון ראו: <http://breitman.homestead.com/vaadat-or/>. החלטות הממשלה

¹⁵⁰ ראו למשל: הודעת הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות, מיום 20.6.2012, לפיה (בתרגום מערבית): "הוועד אינו מסכים ל"שירות אזרחי" תחת כל שם מוצע ולקישור הנעשה עם הממסד הביטחוני וכן לחיוב השירות בחקיקה. הוועד דורש לעצור את הדיון בנושא במסגרת "ועדת פלסנר" כאשר היוזמה התחילה על רקע המלצות מועצת הביטחון הלאומי וועדת לפיד שנועדה לעקוף את ועדת "אור" במטרה להצדיק את מדיניות האפליה". יחד עם זאת, כפי העולה מן המכתב, ההתנגדות נמוכה יותר להתנדבות הנעשית בתוככי הקהילה הערבית ובתפקידי חינוך ורווחה.

¹⁵¹ סמי סמוחה וזהר לכטמן, שירות אזרחי של ערבים בישראל, המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה, 2012. הכותבים ביצעו סקר נרחב בקרב אוכלוסיות שונות (כלל הציבור הערבי, צעירים ומתנדבים) בין השנים 2007-2011. סקר נבדקו העמדות וההשפעות של השירות האזרחי על ציבור זה.

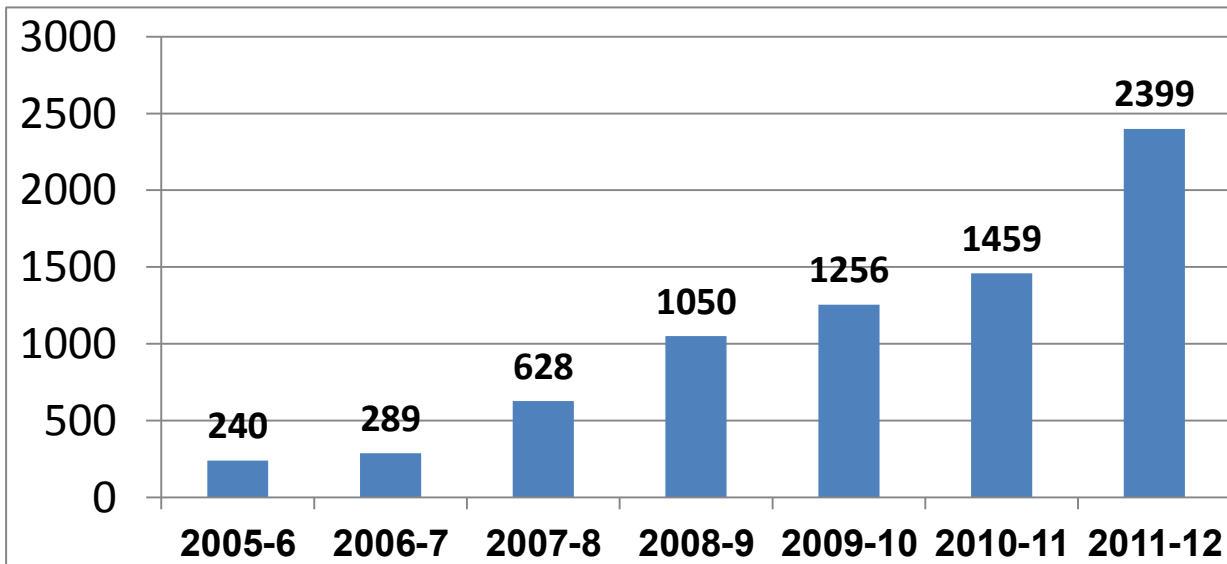
יחד עם זאת ועל אף הקשיים הנזכרים, הצליחה מינהלת שא"ל לבסס עלייה קבועה ומשמעותית בשיעורי ההתנדבות של צעירי האוכלוסייה הערבית החל ממועד הקמתה. נתונים אלו יסקרו להלן.

פרק 8 - עובדות ונתונים

שיעורה של האוכלוסייה הערבית, הינו למעלה מעשרים אחוזים מכלל האוכלוסייה בישראל, ומניינם הינו כ-1,600,000 איש, מרביתם בני הדת המוסלמית, ומיעוטם ערבים נוצרים. שנתון בני ה-18 במגזר הערבי עומד על כ-30,000 צעירים וצעירות, מרביתם בני העדה המוסלמית.

שיעור משקי הבית העניים בקרב אוכלוסייה זו עומד על כ-49%. אף שיעור ההשתתפות בכוח העבודה נמוך בהשוואה לממוצע באוכלוסייה; משקי הבית גדולים יחסית עם קצב גידול של כ-6% בשנה, ואילו רמת ההשכלה הממוצעת נמוכה ביחס לממוצע.¹⁵² תופעה בולטת היא השיעור הרב יחסית של צעירים ערבים שאינם לומדים ואינם עובדים. בשנת 2009, קרוב ל 40% מן הצעירים הערבים היו בלתי פעילים, כלומר, לא עבדו, לא למדו, ולא שירתו בצבא או בשירות לאומי. שיעור זה גבוה משמעותית בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הצעירה, שעמד על 17.3%¹⁵³

שיעור ההתנדבות של בני המגזר הערבי לשירות האזרחי, עולה בהתמדה. נתונים אלו מוצגים בטבלה הבאה:



רוב מוחלט של המנדבים, הינו בנות (90 אחוזים). מרביתם מושמים באזור הצפון – מקום מגוריהם (75 אחוזים). בסקר שנערך באוגוסט 2011 בקרב בוגרי השירות האזרחי – לאומי ממגזר המיעוטים, נמצא כי 85 אחוזים מהבוגרים לומדים או עובדים.¹⁵⁴

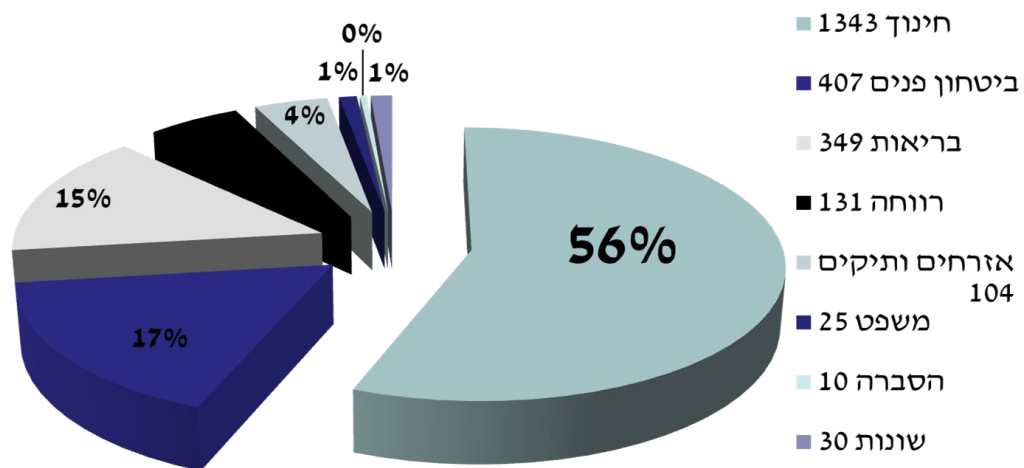
תחומי ההתנדבות מוצגים להלן בטבלה הבאה:

¹⁵² שילוב המגזר הערבי בכלכלת ישראל, המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 2010.

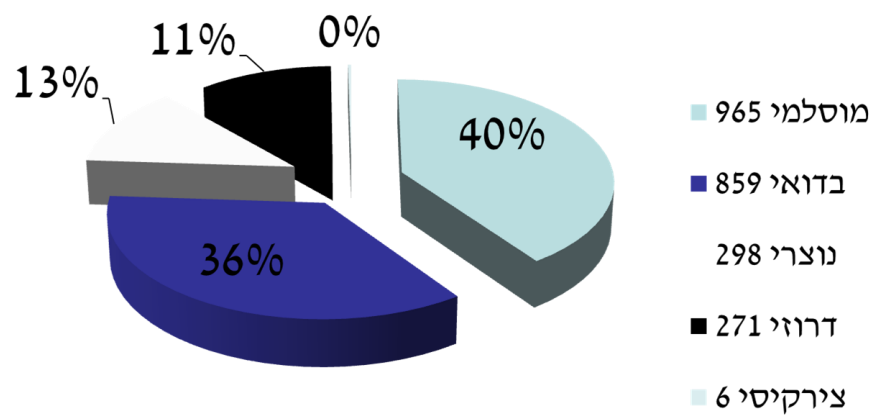
<http://www.modelim.co.il/x/pdf/arabs.pdf>

¹⁵³ צבי אקשטיין ומומי דהן, הצעירים הערבים בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011).

¹⁵⁴ נתוני מינהלת שא"ל.



נתוני ההתנדבות בהתאם לעדה, מוצגים בטבלה הבאה:



בהחלטת הממשלה מינואר 2011, נקבעו יעדי התנדבות לאוכלוסייה הערבית, כמופיע בטבלה הבאה: ¹⁵⁵

שנה	יעד ממשלתי

¹⁵⁵ החלטת ממשלה 2698, ינואר 2011.

2,300	2011-2012
2,830	2012-2013
3,280	2013-2014

נכון לשנת 2011-2012, עברה מינהלת שא"ל את היעד הממשלתי.

פרק 9: המלצות

9.1 המצב הקיים

כפי שהוזכר בפרק הסקירה אודות האוכלוסייה הערבית, מאז הקמתה של מדינת ישראל לא נקראה מרבית האוכלוסייה הערבית לשירות בצה"ל. עם זאת במהלך עשר השנים האחרונות ובייחוד לאחר הקמת מנהלת השירות האזרחי-לאומי בשנת 2008 חלה עלייה תלולה במספר הצעירים (רובן המוחלט צעירות) המתנדבים לשירות אזרחי וכיום הוא עומד על 2,400 משרתים בשנה.

9.2 בעיות במצב הקיים

האוכלוסייה הערבית לא נקראת לצבא בשל היותה קבוצת מיעוט נבדלת שלא יכולה להזדהות עם השירות הצבאי ובשל התנגדות הצבא לכך. מאידך, המצב שבו צעירים יהודיים נקראים לשירות ממושך בצבא בעוד צעירים מן המגזר הערבי נפטרים משירות זה ויכולים לפנות ללימודים גבוהים או לתעסוקה עם הגיעם לגיל 18 איננו שוויוני.

9.3 ההמלצות

יש לעגן בחקיקה את חובת השירות של כלל האוכלוסייה בישראל שתיושם בהדרגה. בשלב הראשון יש להציב יעדים מספריים ברורים להמשך הגידול במספר המשרתים מן המגזר הערבי בשירות האזרחי ב-5 השנים הקרובות ולחזק את התמריצים החיוביים לשירות זה. קצב הגידול במספר המשרתים מן המגזר הערבי יעמוד על 600 משרתים בשנה עד שיגיע ל-6,000 משרתים בעוד 5 שנים. במקביל, יש להקים צוות מקצועי שיבחן את סוגיית השירות האזרחי במגזר הערבי על מגוון היבטיו תוך הידברות עם ראשי מגזר זה ויגיש את מסקנותיו בתוך חצי שנה ממועד הגשתו של דוח זה.

9.4 החלטות ליישום

1. יש לקבוע בחוק את חובת השירות של כלל האוכלוסייה בישראל.
2. על הממשלה להציב יעדים מספריים ברורים לשירות האזרחי המיועד לאוכלוסייה הערבים. היעדים יעלו בקצב של 600 משרתים בשנה (ב-2012 הוא עומד על 2,400) עד שיגיעו בשנת הלימודים 2017-8 (בעוד 5 שנים) ל-6,000 משרתים.
3. יוקם צוות מקצועי לבחינת השירות האזרחי לאוכלוסייה הערבית שיפעל תוך הידברות עם ראשי המגזר הערבי ויגיש את מסקנותיו בתוך חצי שנה בנושאים הבאים:
 - 3.1 אופן החלת שירות אזרחי לאוכלוסייה הערבית.
 - 3.2 הגדלת התמריצים החיוביים למשרתים מן האוכלוסייה הערבית.
 - 3.3 סנקציות כלפי ראשי רשויות שפועלים באופן אקטיבי כנגד כניסת מתנדבי השירות האזרחי ליישוביהם.

נספח מס' 1: מסמך ההקמה של הועדה לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל

מסמך הקמה

מנדט הוועדה:

גיבוש הסדר חקיקה בדבר שילובם של אזרחי ישראל החרדים והערבים במסגרת שירות צבאי ו/או אזרחי. לשם כך, תוכל הוועדה לעסוק בכל נושאי הלוואי שעשויים להשפיע על השילוב המוצע במישרין ובעקיפין.

חברי הוועדה:

- | | | |
|--------------------------|---|----------------------------------|
| 1. חה"כ יוחנן פלסנר | – | יושב ראש הוועדה, נציג סיעת קדימה |
| 2. חה"כ זאב אלקין | – | נציג סיעת הליכוד |
| 3. חה"כ דוד רותם | – | נציג סיעת ישראל ביתנו |
| 4. חה"כ אורי אורבך | – | נציג סיעת הבית היהודי |
| 5. עוה"ד ארי הלל | – | נציג סיעת העצמאות |
| 6. פרופ' ידידיה שטרן | – | נציג ציבור |
| 7. עוה"ד יעקב וינרוט | – | נציג ציבור |
| 8. פרופ' יפה זילברשץ | – | נציג ציבור |
| 9. אלוף (מיל.) יהודה שגב | – | נציג ציבור |
| 10. מר יואב קיש | – | נציג ציבור |

תוצרי עבודת הוועדה:

עם סיום עבודתה תגיש הוועדה;

- א. **דין וחשבון** – הדו"ח יסכם את עבודת הוועדה, ויכלול מסקנות והמלצות
- ב. **הצעת חוק** - לקידום השילוב בשירות והשוויון בנטל
- ג. **הצעה להחלטת ממשלה** – ההצעה תקבע את מדיניות היישום של החוק המוצע, תקצה את התקציבים הנדרשים למימוש החוק המוצע ולשם עמידה ביעדים שיוגדרו, ותגדיר את מנגנוני הבקרה והפיקוח על היישום המלא של החוק.

לוח זמנים:

היעד לסיום עבודת הוועדה והגשת תוצרי עבודת הוועדה – **יום חמישי 28.6.2012**.

יעד זה נקבע תוך התחשבות בהחלטת בג"ץ לפיה לא ניתן יהיה להאריך את חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם מעבר ליום 1.8.12, ובכדי לאפשר לכנסת להשלים את הליך החקיקה עד למועד יציאת הכנסת לפגרת הקיץ (25.7.12).

הצוות המקצועי:

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| מנהל הוועדה - | אביעד פרידמן; |
| מרכז/ת הוועדה - | מיכל ברברש; |
| יועצי תוכן - | גלעד מלאך, חיים זיכרמן; |
| מזכירה/לוגיסטיקה - | רות זית; |
| יועץ משפטי - | עוה"ד סהר פינטו; |
| סגנית היועץ המשפטי - | עוה"ד אנה אוליקר; |
| יועצת - | פרח לרנר. |