



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**יישום חוק דחיית שירות לתלמידי
ישיבות שתורתם אומנותם
(חוק טל)**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ה' תמוז תשע"ב

25 יוני 2012

1.	תמצית	עמ' 3-8
2.	הרקע לחקיקת חוק טל	עמ' 9-10
3.	חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל)	עמ' 10-13
4.	היקפה של האוכלוסייה החרדית בישראל	עמ' 13-15
5.	הזכויות למעמד דחוי שירות בהסדר של תורתו אומנותו	עמ' 16-18
6.	מסלולי השירות הצבאי למתגייסים חרדים	עמ' 18-21
7.	מספר דחויי השירות שתורתם אומנותם	עמ' 21-23
8.	החלטות הממשלה שמטרתן הגברת יישומו של חוק דחיית שירות	עמ' 23-28
9.	נוהלי הגיוס לחרדים מינואר 2011 ואילך	עמ' 28-31
10.	יעדי המשנה לגיוס חרדים למסלולים השונים בצה"ל	עמ' 31-34
11.	העלות הכלכלית של המתגייסים החרדים	עמ' 35-36
12.	השירות האזרחי-לאומי לגברים חרדים	עמ' 36-37
13.	נתונים על היקף המתנדבים החרדים לשא"ל	עמ' 37-39
14.	גיוס המתנדבים החרדים לשא"ל ותחומי ההתנדבות	עמ' 39-42
15.	המסלול הביטחוני-אזרחי בשא"ל	עמ' 42-43
16.	התנדבות בתוך הקהילה החרדית ומחוצה לה	עמ' 43-45
17.	יעדי משנה למתנדבים חרדים לשא"ל בשנים 2011-2015	עמ' 46
18.	דמי כלכלה למתנדב חרדי בשא"ל	עמ' 46-47
19.	סוגיות מרכזיות בהפעלת השא"ל	עמ' 47-50
19.1.	הסדרת השא"ל בחוק ראשי	עמ' 47
19.2.	מינהלת השא"ל	עמ' 48
19.3.	פיקוח ובקרה בידי המינהלת	עמ' 49
20.	החלופות המוצעות לחוק טל	עמ' 50-61
20.1.	רקע	עמ' 50
20.2.	מודל שירות חובה	עמ' 53
20.3.	מודל שירות וולונטארי	עמ' 54
20.4.	קביעת מכסות ויעדים	עמ' 55
20.5.	מתן תמריצים חיוביים לצד הטלת סנקציות	עמ' 59
21.	נספח: רקע היסטורי – הסדר דחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבה	עמ' 62



1. תמצית

במסמך זה נבחן יישומו של חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, (המכונה "חוק טל"), והוא נכתב לבקשת חה"כ אברהם דיכטר. במסמך נציג את הרקע לחקיקת חוק טל ואת הסיבות לביטולו על-ידי בג"ץ, נדון במרכיבי הסדר תורתו אומנותו ובהיקף החרדים המתגייסים לצה"ל והמתנדבים לשירות האזרחי-לאומי וכן נבחן את החלטות הממשלה ליישום החוק ואת אופן יישומן על-ידי הגורמים השונים. יש לציין כי בחינת יישומו של חוק טל מצריכה תשתית נתונים מפורטת ומבוססת, בין השאר על פוטנציאל הגיוס החרדי ועל היקפי המתגייסים החרדים לצה"ל, אולם במהלך כתיבת מסמך זה עלו קשיים בהשגת מידע זה הן בשל בעיות מתודולוגיות שונות והן בשל עיכובים ניכרים במסירת הנתונים ממשרד הביטחון.

להלן הממצאים העיקריים העולים מן המסמך:

- בשל ההכרה בחשיבות ערך לימוד התורה ביהדות, כבר עם קום המדינה נענה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז דוד בן-גוריון, לבקשתם של הרבנים לדחות את שירותם הצבאי של כ-400 תלמידי הישיבות באותה עת, והוא עשה כן מתוקף סמכותו בסעיף 12 בחוק שירות הביטחון. עם השנים הועלה החשש כי מספרם של דחויי השירות שתורתם אומנותם ילך ויגדל, ואכן במרוצת השנים מספרם גדל מ-400 תלמידי ישיבה בשנת 1948 לכ-30,400 תלמידים בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת.
- העלייה במספרם של דחויי השירות שתורתם אומנותם גררה ביקורת ציבורית בשל טענה לפגיעה בעקרון השוויון. טענה זו נדונה בכמה ועדות שהוקמו לעניין זה וכן בעתירות לבג"ץ. בעתירה שהוגשה לבג"ץ בסוף שנות ה-90 פסקו שופטי בג"ץ כי שר הביטחון הפעיל את סמכותו בעניין זה שלא כדין, היות שהסמכות שניתנה לו היא לתת צווים אינדיווידואליים ולא להוציא צו כללי. כמו כן פסקו השופטים כי יש להסדיר נושא זה בחקיקה. בעקבות זאת הקים שר הביטחון בשנת 2000 את הוועדה לבחינת ההסדר הראוי לדחיית שירות לתלמידי ישיבות, הידועה בכינויה "ועדת טל", ועל בסיס המלצותיה נחקק חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (להלן: חוק טל) כהוראת שעה לחמש שנים (החוק נכנס לתוקפו בתחילת שנת 2003).
- בפברואר 2012, ברוב של שישה שופטים נגד שלושה שופטים, פסק בג"ץ כי חוק טל אינו חוקתי ולכן יש לבטלו, אולם השופטים השהו את בטלותו עד 1 באוגוסט 2012, מועד פקיעתו של החוק. נשיאת בית-המשפט העליון לשעבר דורית בייניש, שעמדה בראש הרכב השופטים, פסקה כי על הכנסת לגבש הסדר חלופי חדש, ושופט הרוב אליקים רובינשטיין כתב: "על הפתרון להיות רדיקלי הפעם...". בדעת מיעוט היה נשיא בית-המשפט העליון הנוכחי, השופט אשר גרוניס, שסבר כי "ניתן להעריך כבר עתה שחוק כזה לא יספק את הדרישות של חלקים מן הרוב... על כן אין ספק שתוגש עתירה נוספת בה תבואנה השגות לגבי החוק החדש... זו אשליה לצפות שהחלטות שיפוטיות יביאו לגיוסם של חרדים לצה"ל ולכניסתם לשוק העבודה".
- החוק מגדיר את הקריטריונים לדחיית שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו ובתוך כך את התנאים מוקדמים לכניסה להסדר, גיל הדחייה, משך הדחייה, המוסדות התורניים שנכללים בהסדר ומספר שעות הלימוד בישיבה. רשימת המוסדות התורניים שתלמידיהם יכולים להיכלל בהסדר דחיית שירות נקבעת, על-פי החוק, בידי שר הביטחון, בהתאם להמלצת ועד הישיבות בארץ-ישראל או איגוד ישיבות ההסדר. במהלך השנים הועלו טענות בדבר הצורך בהסדרת מעמדו של ועד הישיבות.



- החוק אוסר על דחויי השירות לעסוק בכל פעילות אחרת מלבד הלימודים בישיבה. בחוק קבוע גם מנגנון "שנת ההכרעה", ולפיו דחוי שירות בן 22 שדחה את שירותו ארבע פעמים ברציפות, רשאי במשך שנה אחת לעזוב את הישיבה כדי לעבוד. בסיום שנת ההכרעה יבחר תלמיד הישיבה אם להתגייס לצבא או להתנדב לשירות האזרחי-לאומי, או לחזור ללמוד בישיבה במעמד של תורתו אומנותו. שופטי בג"ץ קבעו בפסיקתם מפברואר 2012 כי מנגנון שנת ההכרעה נחל כישלון, כיוון שרבים ממסיימי שנת ההכרעה חזרו ללמוד בישיבה במקום להתגייס לצה"ל או להתנדב לשירות הלאומי-אזרחי.
- צה"ל גיבש שני מסלולי שירות לחרדים: מסלול נצח יהודה – גדוד הנחל החרדי הקרבי, שהוקם ב-1999 (לפני חקיקת חוק טל), המיועד לתלמידי ישיבה בני 18–21 שאינם כלולים בהסדר תורתו אומנותו. חיילי הגדוד משרתים שירות קרבי רגיל במשך שנתיים ובשנה השלישית הם עוברים הכשרה מקצועית ולימודים להשלמת בגרות כהכנה לחיים האזרחיים. מסלולי שח"ר (שירות חרדים) הוקמו ב-2007 בכמה חילות בצבא והם מיועדים לדחויי שירות מבוגרים ובעלי משפחות. במסגרת מסלול זה החיילים החרדים מקבלים הכשרה לתפקידים במערך הטכנולוגי של צה"ל. בשל תרומתו של מסלול זה להשתלבות בשוק העבודה לאחר השירות, זהו מסלול מבוקש בקרב החרדים. בינואר 2011 הוקם מחדש עבור החיילים החרדים מסלול שירות מקוצר, שנמשך שלושה חודשים ומיועד לגברים חרדים בני 26–27.
- בשנים 2007–2011 גדל מספר המתגייסים החרדים למסלול הנחל החרדי ולמסלול השח"ר פי ארבעה בערך: מ-288 בשנת 2007 ל-988 בשנת 2011. בשנת 2011 יעד הגיוס לנחל החרדי היה 400 חרדים, ובשנה זו היקף הגיוס למסלול זה היה 380 חרדים. אשר למסלול שח"ר, יעד הגיוס לשנת 2011 היה 500 חרדים ובפועל גויסו 608 חרדים. קרי, יעד הגיוס לשני מסלולים אלה בשנת 2011 היה 900 חרדים, ובפועל גויסו 988 חרדים. יעד הגיוס לשלושת המסלולים, כולל מסלול שלב ב', היה 1,200 חרדים, אולם בשנה זו צה"ל לא גייס כלל חרדים למסלול ב' ולכן לא עמד ביעד הגיוס הכולל לשלושת מסלולים אלה (גויסו 988 חיילים במקום 1,200 חיילים). עם זאת, בשנה זו גייס צה"ל 294 חרדים ליחידות אחרות בצה"ל, כלומר סך הכול גויסו 1,282 חרדים לצה"ל בשנת 2011, והיעד הכולל לשנה זו היה 1,200 חרדים.
- חוק טל מעגן בתוכו גם את ישיבות ההסדר הרגיל ואת הישיבות הציוניות הגבוהות (הסדר מרכז), המשלבות שירות בצה"ל עם לימודים בישיבה. מספר תלמידי ישיבות ההסדר בשנת 2011 היה 9,829 תלמידים. ביטולו של חוק טל יביא גם לביטולן של ישיבות ההסדר. כיום מונחות על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק בנושא. האחת מציעה לעגן את ישיבות ההסדר בחוק שירות הביטחון והאחרת מייחדת חוק נפרד לעניין זה. חברי הצוות בראשות המנכ"ל לשעבר של משרד ראש הממשלה אייל גבאי המליצו על הקמת ישיבת הסדר לחרדים, אולם המלצה זו לא אומצה על-ידי הממשלה. חברי צוות המעקב אחר יישום חוק טל (צוות פלסנר) וכן חה"כ נסים זאב וחה"כ חיים אמסלם קראו אף הם להקמת מסלול הסדר לחרדים.



- במהלך השנים החליטה הממשלה כמה החלטות שמטרתן יישומו של חוק טל, אולם החלטות אלה נועדו בעיקר להגביר את שילובם של החרדים בשוק העבודה, מתוך רצון להסיר את אחד החסמים העיקריים המונעים את יציאתם של גברים חרדים לעבודה, והוא הסדר תורתו אומנותו, האוסר על דחויי שירות לעסוק בכל פעילות נוספת מלבד הלימוד בישיבה. מטרות אלה זכו לביקורת מצד שופטי בג"ץ, שפסקו כי "התכלית בדבר שילובם של בני הקהילה החרדית בשוק העבודה היא תכלית חיונית, שהוכרה כאחת התכליות הראויות של חוק דחיית שירות... אך אין היא יכולה להפוך למטרה העיקרית או הבלעדית של חוק דחיית שירות...".
- החלטת הממשלה העיקרית ליישום חוק טל התקבלה בינואר 2011 והתבססה על המלצות הצוות הבין-משרדי לעידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי בראשות המנכ"ל לשעבר של משרד ראש הממשלה אייל גבאי (להלן: צוות גבאי). בהחלטת הממשלה נכללו ההוראות האלה: הורדת גיל הפטור משירות צבאי לחרדים לגיל 35; הורדת גיל הכניסה למאגר המילואים לגיל 28; הקמת מסלול שירות מקוצר של שלושה חודשים לחרדים בני 26–27; הקמת מסלול שירות אזרחי-ביטחוני, שאליו יכולים להתנדב חרדים בני 22–25 רווקים ונשואים ללא ילדים. מעבר לכך, הממשלה החליטה לתת באופן חד-פעמי פטור משירות ביטחון לכל בעלי המשפחות החרדים שהם אבות לשלושה ילדים או יותר ולכל דחויי השירות בני 28–34 – סך הכול כ-11,000 דחויי שירות.
- בהחלטה זו נקבעו גם יעדים מינימליים לגיוס לצה"ל ולהתנדבות לשירות האזרחי-לאומי לשנים 2011–2015. היעדים נקבעו מתוך רצון לשמור על יעדים שווים במספר המתנדבים לשירות אזרחי לאומי (להלן: שא"ל) ובמספר המתגייסים לצבא והם הוגדרו יעדים בני-השגה. השאיפה היא כי בתוך כמה שנים כ-60% מכל מחזור גיוס (שכבת גיל) של חרדים יתגייסו לצה"ל או יתנדבו לשא"ל. יעדי הגיוס לכל אחת מהמסגרות האלה הם 1,200 איש בשנת 2011 וגידול של 300 איש בכל שנה, כך שבשנת 2015 יעד הגיוס לכל אחת מהמסגרות יעמוד על 1,500.
- ככלל, דחויי השירות בשל הסדר תורתו אומנותו הם תלמידי ישיבות בני 18–35 וכן תלמידי ישיבות ההסדר הרגיל בני הציונות הדתית ותלמידי הישיבות הציוניות הגבוהות (הסדר מרכז). יש לציין כי הצבא מגדיר את תלמידי ישיבות הסדר מרכז כחרדים. מספר דחויי השירות גדל עם השנים, ובסוף שנת 2010 היו כ-63,000 דחויי שירות. החלטות הממשלה שהתקבלו בשנת 2011 הובילו להוצאתם של כ-11,000 דחויי שירות מהמאגר, ולכן בשנת 2011, לאחר יישום ההחלטה, עמד מספרם על כ-54,000.
- ממשרד הביטחון נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי במאי 2012 היו 48,400 דחויי שירות חרדים, וכ-54% מהם בני 18–21. אשר לבני ה-18 בלבד, מנתוני משרד הביטחון עולה כי יש 8,357 חרדים דחויי שירות בגיל זה.
- בשל היעדר הגדרה מדויקת של המונח "חרדי" קשה לאמוד את גודלה של האוכלוסייה החרדית. על-פי ההערכות, גודלה הוא 600,000 עד 800,000 חרדים, ושיעור הגידול השנתי של אוכלוסייה זו הוא כ-7%. אחת המחלוקות כיום בסוגיית חוק טל מתמקדת בשאלה מהו פוטנציאל הגיוס החרדי השנתי. נתון זה חשוב להערכת היעדים שקבעה הממשלה לגיוס בחורי ישיבות.
- במחלוקת הקיימת על פוטנציאל הגיוס החרדי כל גורם מבסס את חישובו על נתון מספרי אחר של השנתון החרדי, כלומר אין הסכמה על מספרם של הצעירים החרדים בני 18. נוסף על כך, כל גורם מניח שיעור אחר של חרדים שעשויים לקבל פטור מהשירות מסיבות שאינן תורתו



אומנותו (פטור מטעמי בריאות וכדומה), ועל כן מפחית משנתון שבו הוא מתמקד מספר אחר של חרדים. יתירה מזו, יש הסבורים כי באומדן פוטנציאל הגיוס החרדי יש להסתכל אך ורק על שנתון החרדים בני 18 (לא כולל תלמידי ישיבות הסדר) ואילו גורמים אחרים מסכימים כי אין לכלול את תלמידי ישיבות ההסדר אולם סבורים כי יש להפחית גם את מקבלי הפטור מסיבות שאינן הסדר תורתו אומנותו.

- לנוכח המחלוקת הזאת ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאמוד את השנתון הנוכחי של חרדים בני 18 ועל כן פנה למשרד החינוך בבקשה לקבל מידע על מספר התלמידים החרדים במוסדות החינוך בכיתה המקבילה לכיתה י"ב בשנה"ל הנוכחית תשע"ב, כלומר את מספר התלמידים ילידי 1994. מנתונים שנמסרו לנו על-ידי המשרד ניתן ללמוד כי מספר הגברים החרדים בגיל 18 כיום הוא לכל הפחות כ-7,300 (לא כולל תלמידי החינוך הממלכתי-דתי).

- בהתבסס על נתון זה, לשיטתם של הסבורים כי מספר החרדים בני 18 הוא פוטנציאל הגיוס החרדי, מדובר לכל הפחות בכ-7,300 חרדים. מנגד, על-פי מי שסבורים כי יש להפחית מנתון זה את הצפויים להשתחרר משירות צבאי מסיבות של פטור רפואי, נפשי, פלילי וכו' (על-פי הערכות, מדובר בכ-900 איש), פוטנציאל הגיוס החרדי הוא כ-6,400 איש. יש לציין כי צוות גבאי, שעל בסיס עבודתו נקבעו יעדי הגיוס וההתנדבות, העריך כי פוטנציאל הגיוס החרדי לשנת 2012 עומד על כ-6,180 חרדים. יעד הגיוס לצה"ל שקבעה הממשלה לשנת 2012 הוא 1,500 חרדים. יעד זה הוא כ-24.5% מפוטנציאל הגיוס החרדי שעליו התבסס צוות גבאי. אולם אם מחשבים יעד זה מתוך הנתון שהתקבל ממשרד החינוך, יעד זה הוא כ-20.5% מפוטנציאל הגיוס החרדי, ואם מחשבים אותו על בסיס הנתון שנמסר ממשרד החינוך פחות מספר החרדים הצפויים לקבל פטור מסיבות שאינן הסדר תורתו אומנותו, אזי מדובר בכ-23% מפוטנציאל הגיוס.

- עלות השירות של חרדים בצה"ל גבוהה יותר מעלות השירות של חיילים אחרים, הן בשל הצורך לערוך התאמות ארגוניות בסביבת השירות המיועדת לחרדים (כגון כשרות מיוחדת), הן בשל ההכשרה המקצועית שיש להעניק לחרדים המתגייסים לצה"ל ללא השכלה, המאפשרת השתלבות בשוק התעסוקה, והן בשל תשלומי המשפחה המשולמים לחיילים אלו, מאחר שעל-פי רוב הם בעלי משפחות.

- בדיונים משותפים בין משרד האוצר למשרד הביטחון על המתווה התקציבי שבמסגרתו ישופה צה"ל על גיוס חרדים, הוסכם כי בשנים 2011–2015 יגדל פי שלושה יעד הגיוס למסלול המקוצר (שלושה חודשים), ויעד הגיוס למסלול השח"ר יגדל פי שניים – לעומת הגדלה בשיעור של 50% בלבד של יעד הגיוס לנחל החרדי.

- צוות המעקב אחר יישום חוק טל בראשות חה"כ יוחנן פלסנר ביקר את יעדי הגיוס וההתנדבות של החרדים שקבעה הממשלה וגם את הנהלים החדשים בנושא. הצוות סבור כי יש להעדיף את השירות הצבאי על השירות האזרחי ולהעדיף את מסלולי השירות המשמעותיים, בעיקר את המסלול הנחל החרדי הקרבי. לדעת הצוות, מתווה הגיוס צריך להיות מבוסס על גיוסם לצה"ל של כשליש מתלמידי הישיבות, בעוד ששליש נוסף יתנדב לשא"ל והשליש הנותר ילמד בישיבות.

- יש מחלוקת בין משרד האוצר למשרד הביטחון בנוגע ליעדי הגיוס לשח"ר ולמסלול השירות המקוצר. משרד הביטחון סבור כי יש להעדיף את מסלול שח"ר דווקא, בשל הביקוש שהוא זוכה לו בקרב החרדים ובשל ההכשרה התעסוקתית שהוא מקנה להם (81% ממשרתי שח"ר משתלבים בשוק העבודה במקומות תעסוקה משמעותיים במשק). לעומת זאת, משרד האוצר



טוען כי יש להגדיל את הגיוס למסלול השירות המקוצר, כך שבתום שלושה חודשי שירות יוכל הצעיר החרדי להשתלב בשוק העבודה. לטענת משרד האוצר רבים ממשרתי שח"ר בוחרים לשרת במסלולים שאין בהם תרומה להשתלבותם בשוק העבודה. עוד טוען האוצר כי עלות השירות של חייל חרדי במסלול שח"ר, שנמשך 21–23 חודשים, עומדת על 125,000 ש"ח.

- בחוק טל מעוגנת גם ההתנדבות של החרדים לשירות האזרחי-לאומי (שא"ל), אולם עד לשנת 2008 הפעלתו של השא"ל היתה מינורית. בשנים 2009–2012 חלה עלייה במספר המתנדבים החרדים לשא"ל. בינואר 2009 התנדבו 466 חרדים, ובמאי 2012 – כ-1,674 חרדים, שהם כ-12% מכלל המתנדבים בשא"ל. בשנת 2011 הצטרפו לשא"ל 1,090 מתנדבים חרדים חדשים, והיעד שקבעה הממשלה לשנה זו היה 1,200 מתנדבים חרדים חדשים.

- על-פי החוק, דחוי שירות שמלאו לו 22 ושירותו נדחה ארבע פעמים רשאי לצאת לשירות האזרחי במקום לשירות הצבאי, ובלבד שיקבל לכך אישור משר הביטחון. בסיום ההתנדבות תלמיד הישיבה מקבל פטור משירות צבאי. עד לשנת 2011 שר הביטחון לא אישר לתלמידי ישיבה ללא ילדים בני 22–25 להתנדב לשא"ל.

- על-פי החוק, ההתנדבות של החרדים בשא"ל תהיה בהיקף של 40 שעות שבועיות במשך שנה או בהיקף של 20 שעות שבועיות במשך שנתיים. המתנדב החרדי רשאי לעבוד בתקופת ההתנדבות, אך רק מחוץ לשעות ההתנדבות. הסיבה להיתר זה היא ההבנה כי אי-אפשר לפרנס משפחה באמצעות דמי הכלכלה המשולמים למתנדב (646 ש"ח לחודש למתנדב במסלול של שנה ו-323 ש"ח לחודש למתנדב במסלול של שנתיים).

- על-פי חוק טל, תחומי ההתנדבות שבהם החרדים רשאים להתנדב הם בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה, ביטחון הפנים ושירותי הצלה בלבד. ההתנדבות בתחום החינוך אסורה, כדי למנוע מהאברכים לעסוק במסגרת ההתנדבות בהוראה ובלימודי קודש בישיבות. על אף איסור זה, בשנת 2010 התנדבו כ-32% מהמתנדבים החרדים בתחום החונכות והחינוך המיוחד בישיבות לנוער במצוקה, והם הוגדרו כמתנדבים בתחום הרווחה. בשנת 2012, 75% מכלל המתנדבים החרדים התנדבו בתחום הרווחה; 7% התנדבו בתחום הבריאות; 17% – בתחומי ביטחון וחירום ו-1% – בתחום העלייה.

- בתחילת שנת 2011 הוקם במסגרת השא"ל המסלול האזרחי-ביטחוני, ובמסגרתו החרדים מתנדבים, במשטרה, בשב"ס, בכיבוי אש, במד"א ובאיחוד הצלה. הממשלה הציבה את המסלול הזה בראש סדר העדיפויות להפניית מתנדבים חרדים, ועם פתיחתו אפשרה לחרדים ללא ילדים בני 22–25 להצטרף אליו. עם זאת, במאי 2012 רק 82 חרדים התנדבו למסלול האזרחי-ביטחוני, אף שיכולת הקליטה של מסלול זה לא הוגבלה. להיקף המתנדבים הנמוך למסלול זה כמה סיבות, ובין היתר המתנדבים מעדיפים שקרובים לעולם התורני; המסלול הביטחוני דורש פעילות בהיקף של שמונה שעות יומיות לפחות, ורוב החרדים מעדיפים להתנדב במסלול המפוצל של ארבע שעות ביום; מסגרות השירות אינן מותאמות מבחינה ארגונית לאורח החיים החרדי. כמו כן, יש בעיות פרטניות בגופים השונים: התנגדות אידיאולוגית בקרב החרדים למשטרה והתנגדות ההנהגה החרדית להתנדבות במד"א בגלל המאבק בין מד"א לארגוני ההצלה החרדיים.

- ההתנדבות בשא"ל אפשר שתהיה בתוך הקהילה החרדית או מחוצה לה, והמתנדב חופשי לבחור את המסגרת המתאימה לו. יש הסבורים כי נכון לאפשר לחרדים להתנדב בתוך הקהילה ובמקומות המותאמים לאורח החיים החרדי, כדי שהשא"ל ייתפס כשירות המאפשר שמירה על אורח החיים החרדי. חברי צוות ניסן, שעסקו גם בנושא זה, המליצו כי שיעור המתנדבים



החרדים בקהילה לא יעלה על 25% מכלל המתנדבים החרדים, אולם בשנת 2011 התנדבו 80% מהמתנדבים החרדים בתוך הקהילה. בשנת 2012 ירד שיעור החרדים שהתנדבו בתוך הקהילה ל-57%, אולם עדיין מדובר ברוב המתנדבים.

- הפעלת השא"ל מצריכה את הסדרתן של כמה סוגיות מרכזיות: (1) הסדרת השא"ל בחוק ראשי – במרס 2012 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק שירות אזרחי-לאומי-חברתי, התש"ע-2010 (הצעת חוק ממשלתית), המונחת כיום על שולחן ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית. (2) הסדרת מעמדה ופעילותה של מינהלת השא"ל, שכיום כפופה למשרד המדע והטכנולוגיה – מבקר המדינה וגורמים אחרים סבורים כי המינהלת צריכה לפעול במשרד ראש הממשלה. (3) הסדרת הפיקוח והבקרה על מערך המתנדבים – כיום פועלים כשבעה בקרים בלבד שתפקידם לפקח על כ-14,800 מתנדבי השא"ל מכלל המגזרים.
- המתווה הנוכחי של חוק טל מבוסס על מודל גיוס וולונטרי ולא מחייב, שאינו כולל מכסות לגיוס תלמידי ישיבה ולחלופין מכסות למספר דחיות השירות שיינתנו. מתווה חוק טל מיושם על-פי הוראות שנקבעו בהחלטות הממשלה ליישום החוק (מינואר ויולי 2011), לעניין יעדי הגיוס של בחורי הישיבה שעל צה"ל והשא"ל לשאוף אליהם. אולם אין בהוראות אלה תמריצים חיוביים למתגייסים או סנקציות שליליות שאפשר להטיל על מי שמפר את הסדר תורתו אומנותו. בעניין זה אמרה נשיאת בית-המשפט העליון לשעבר, השופטת דורית ביניש, שעמדה בראש ההרכב שהחליט על פסילת חוק טל: "...כל עוד החוק אינו קובע אמות מידה או יעדים לביצועו, הגשמת התכלית נתונה לחסדי הרשות המבצעת, שחופשייה לבחור אם וכיצד ליישם את החוק. הרשות המבצעת יכולה לנקוט בפעולות נמרצות ליישום, להקצות משאבים ליישום חלקים מסוימים של החוק בלבד או לתמרץ באמצעים שונים את הגורמים המופקדים על כך ליישם את החוק. באותה מידה יכולה הרשות המבצעת לבחור בדרך של חוסר מעש ולהפוך את החוק לאות מתה".
- בסוף מאי 2012 הוקמה ועדה קואליציונית לקידום שוויון בנטל (ועדת קש"ב) בראשות חה"כ יוחנן פלסנר, למציאת הסדר חלופי לחוק טל. נציין כי בוועדה אין נציג רשמי של המפלגות החרדיות, והיא אמורה לעצב הסדר חלופי לחוק טל הנוכחי עד 1 באוגוסט 2012. ממשרד הביטחון נמסר בעניין זה: "צה"ל נערך בימים אלו בהתאם להחלטת בג"ץ לא להאריך את חוק טל מעבר ל-1.8.12, ומבצע עבודת מטה במטרה לממש את חוק שירות הביטחון ואת החלטת הממשלה בנושא".¹
- בדיון הציבורי המתנהל כיום בנושא גיוס החרדים לצה"ל נדונה השאלה אם יש לקבוע מכסה למספר דחיות השירות או הפטורים שיינתנו לתלמידי ישיבות, ובתוך כך עולה השאלה כיצד ייקבעו המכסה והקריטריונים לקבלת דחייה או פטור משירות.

¹ כרמית זעור, מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל, מכתב, 31 במאי 2012.



2. הרקע לחקיקת חוק טל

הסדר דחיית שירותם של תלמידי הישיבה שתורתם אומנותם החל כבר עם קום המדינה. ראש הממשלה ושר הביטחון דאז דוד בן-גוריון החליט לשחרר משירות צבאי את כ-400 תלמידי הישיבה באותה עת (להרחבה על הרקע ההיסטורי של הסדר תורתם אומנותם ראו נספח). דחיית השירות לתלמידי הישיבה שתורתם אומנותם נעשתה תחילה מכוח סעיף 12 לחוק שירות ביטחון, התש"ט-1949 ולאחר מכן מכוח סעיף 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן: חוק שירות ביטחון),² המעניק לשר הביטחון סמכות לדחות שירות למיועד לשירות או לפטור אותו משירות, "אם...ראה לעשות כן מטעמים הקשורים בהיקף הכוחות הסדירים או כוחות המילואים של צבא הגנה לישראל, או מטעמים הקשורים בצרכי החינוך, ההתיישבות הביטחונית או המשק הלאומי, או מטעמי משפחה או מטעמים אחרים".³ שופטי בג"ץ, שנדרשו לסוגיה זו בשנת 1988, פסקו כי השיקול הדומיננטי לדחיית שירותם של תלמידי הישיבות הוא השיקול הדתי, ושיקול זה נכלל בהגדרה "טעמים אחרים".⁴

ב-1997 הוגשה לבג"ץ עתירה נוספת נגד חוקיותו של הסדר תורתם אומנותם. נשיא בית-המשפט העליון דאז השופט אהרן ברק, שעמד בראש ההרכב שדן בעתירה זו, פסק כי שר הביטחון הפעיל את סמכותו בעניין זה שלא כדין, היות שהסמכות שניתנה לו היא לתת צווים אינדיווידואליים ולא להוציא צו כללי.⁵

בעקבות פסק-דין זה מינה שר הביטחון דאז אהוד ברק, בשנת 2000, ועדה ציבורית לבחינת נושא זה ושמה "הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות", בראשותו של שופט בית-המשפט העליון בדימוס צבי טל (ועדת טל).⁶ במבוא לדוח הוועדה נכתב "על-פי כתב המינוי, הוועדה נתבקשה למצוא פתרון ראוי, אשר יביא בחשבון את קביעותיו של בית-המשפט העליון, כפי שהם מובאים בהרחבה בדין וחשבון של הוועדה. ההסדר הראוי חייב להביא בחשבון את ערך השוויון, את עקרון חופש הדת, את צרכיה הביטחוניים של מדינת ישראל, וכן שיקולים חברתיים וכלכליים מגוונים. הסדר שאינו נותן משקל מתאים לאחד מהערכים האמורים, אינו הסדר ראוי".⁷

חברי הוועדה השתכנעו כי לימוד התורה הוא ערך חשוב וכי לא ניתן לגייס בכפייה אוכלוסייה שלמה. לדברי חברי הוועדה, בעיית אי-הגיוס של בחורי ישיבה היא בעיה חברתית, ופתרונה אינו מצוי בחקיקה אלא בתהליך חברתי ארוך טווח. משום כך המליצה הוועדה לאפשר לגברים חרדים המבקשים ללמוד בישיבה לעשות כן במסגרת הסדר תורתם אומנותם; תלמידי ישיבה המבקשים להפסיק את לימודיהם בישיבה לפני גיל 24 יחויבו בשירות צבאי. הוועדה המליצה גם על מיסוד מנגנון המכונה "שנת הכרעה", ולפיו תלמיד בן 23 יוכל להפסיק את לימודיו בישיבה למשך שנה אחת, ובמהלכה יוכל לעבוד מבלי שיגויס לצבא. מטרתה של שנת ההכרעה היא לאפשר לתלמיד הישיבה להסתגל למעבר מאורח חיים תורני לאורח חיים של עבודה ורכישת מקצוע. תלמיד ישיבה שבסיום שנת ההכרעה יחליט שלא לחזור לישיבה יוכל לבחור בין שירות צבאי מקוצר לבין שירות אזרחי, בעוד תלמיד ישיבה שיפסיק את לימודיו

² סעיף 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, שכותרתו "פטור משירות מחמת גיל".

³ סעיף 36 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, שכותרתו "סמכות לפטור משירות ולדחות שירות".

⁴ בג"ץ 910/86 יהודה רסלר ואח' נגד שר הביטחון.

⁵ בג"ץ 3267/97 אמנון רובינשטיין ואח' נ' שר הביטחון.

⁶ חברי הוועדה הם עו"ד יעקב וינרוט, חיים ישראלי (ז"ל), אלוף (מיל') משה נתיב (ז"ל), ניצב (בדימ') ישראל סדן, עו"ד רחל סטוביצקי, הרב מרדכי קרליץ, עו"ד יהושע שופמן ויצחק הרצוג. ראו [דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות](#), כרך א', אפריל 2000.

⁷ שם, עמ' 7.



מבלי לבחור בין החלופות שהוצעו לו יחויב בגיוס לשירות חובה רגיל. הוועדה הביעה ציפייה כי ראשי עולם התורה יקראו לבחורי הישיבה שלא לנצל לרעה את הסדר תורתו אומנותו.⁸

הוועדה המליצה לעגן בחקיקה את סמכות שר הביטחון לדחות את גיוסו של מי שתורתו אומנותו, כאשר החוק ייקבע לתקופות של חמש שנים בכל פעם והארכתו לחמש שנים נוספות תותנה בהחלטה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הוועדה המליצה עוד כי חלופות השירות שהוצגו בדוח הוועדה יעוגנו בתקנות מכוח החוק ובפקודות הצבא, וכי יישום המלצותיה יחל מייד לאחר הגשת הדוח וימשך שנה עד שנתיים, כלומר עד לרבעון הראשון של שנת 2002.⁹

3. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל)

ביוני 2000, כחודשיים לאחר הגשת המלצות ועדת טל, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת חוק שירות ביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם) (הוראת שעה), התש"ס-2000, המבוססת על המלצות הוועדה.¹⁰ הצעת חוק זו, שנועדה לעגן בחקיקה ראשית את סמכותו של שר הביטחון לדחות את גיוסם של תלמידי הישיבות, וכן לעגן את מנגנון ישיבות ההסדר, התקבלה בכנסת ב-24 ביולי 2002, ברוב של 51 תומכים לעומת 41 מתנגדים, ובפברואר 2003 נכנס לתוקף חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"ב-2002¹¹ (להלן: חוק דחיית שירות, או חוק טל), שהוא הוראת שעה.

החוק מסמך את שר הביטחון להתקין תקנות ליישום, בין השאר בעניינים האלה:¹² הדרכים והמועדים להגשת בקשות לדחיית שירות על-פי חוק זה; תנאים מוקדמים להגשת הבקשה; התנאים והכללים להכרה בישיבה ואופן פרסום רשימת הישיבות; הטיפול בבקשות לשירות אזרחי ואמות המידה לאישורן. שר הביטחון התקין שתי תקנות לביצוע החוק: הראשונה, משנת 2005, עוסקת בתנאים המוקדמים להגשת בקשה לדחיית שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו, בתקופת הדחייה, במנגנון שנת ההכרעה, ובאמות המידה שלפיהן ייכללו ישיבה או כולל בהסדר תורתו אומנותו.¹³ השנייה, משנת 2007, עוסקת בשירות האזרחי המיועד לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, ומפורטים בה הכללים לעניין משך השירות האזרחי והאופן שבו ייעשה.¹⁴

כאמור, חוק טל נקבע בהוראת שעה לחמש שנים, והכנסת רשאית להאריכו לתקופות נוספות של חמש שנים לכל היותר, בהתאם להמלצת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.¹⁵ הגבלת תקפות החוק לפרק זמן מסוים נועדה, על-פי דברי ההסבר להצעת החוק, "לאפשר מעקב אחר התקדמות המגמות במסגרת הסדרי דחיית הגיוס לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, ובעיקר על השפעת החוק המוצע על היקף תלמידי הישיבות הכלולים בהסדר...".¹⁶

ב-18 ביולי 2007 האריכה הכנסת לראשונה את תוקפו של החוק בחמש שנים נוספות. חברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הסכימו כי יש להאריך את תוקפו של החוק, אך היתה מחלוקת ביניהם אשר למשך

⁸ שם.

⁹ שם, עמ' 3-4.

¹⁰ למעט המלצה אחת, ההמלצה היא לאפשר לתלמיד ישיבה שהגיע לגיל 24 לצאת לשירות צבאי מקוצר של ארבעה חודשים שלאחריו ישובץ במילואים.

¹¹ חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"ב-2002.

¹² סעיף 13(א) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"ב-2002.

¹³ תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ה-2005.

¹⁴ תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), תשס"ז-2007.

¹⁵ לפי סעיף 16(א), "חוק זה יעמוד בתוקפו חמש שנים מיום פרסומו".

¹⁶ לפי סעיף 16(ב), "הכנסת רשאית להחליטה להאריך את תוקפו של חוק זה לתקופות נוספות, שלא יעלו על חמש שנים כל אחת דיון בהארכת תוקפו של החוק יתקיים בכנסת לא יאוחר משישה חודשים לפני תום תוקפו".

¹⁶ דברי הסבר לסעיף 16, [הצעת חוק שירות ביטחון \(דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם\) \(הוראת שעה\), התש"ס-2000](#).



תקופת ההארכה. בסופו של דבר רוב חברי הוועדה תמכו בהארכת החוק בחמש שנים נוספות, עד 1 באוגוסט 2012. בדבריו במליאת הכנסת התחייב יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון לשעבר, ח"כ צחי הנגבי, כי הוועדה תפקח על הנושא בצורה הדוקה, מעשית ושוטפת במטרה להביא ליישום החוק על-ידי הממשלה.¹⁷ בעקבות זאת הקימה ועדת החוץ והביטחון ביוני 2009 את צוות המעקב אחר יישום חוק טל בראשותו של ח"כ יוחנן פלסנר (להלן: צוות פלסנר), שהגיש דוח ביניים בינואר 2011,¹⁸ ועיקריו יוצגו בהמשך המסמך.

בפברואר 2012, כחצי שנה לפני פקיעת תוקפו של חוק טל, ביטלו שופטי בג"ץ את החוק, אולם הם החליטו להשהות את ביטולו עד למועד פקיעת תוקפו בתחילת אוגוסט 2012, וקבעו כי במהלך תקופה זו על הכנסת לחוקק הסדר חדש בהתחשב בליקויים שציין בית-משפט בפסקתו.¹⁹

פסיקה זו היא סימומו של הליך משפטי ארוך שהחל עם חקיקת החוק בשנת 2002. העלייה במספר דחויי השירות שתורתם אומנותם הובילה להגשתן לבג"ץ של כמה עתירות נגד חוק טל בטענה כי החוק פוגע בעקרון השוויון כיוון שהוא יוצר אפליה בין תלמידי ישיבות הזכאים להסדר של דחיית שירות ובין מי שאינם תלמידי ישיבות ומחויבים להתגייס לצה"ל. בעתירה שהגישה התנועה לאיכות השלטון נגד הכנסת²⁰ בדרישה לביטול החוק, החליט בית-המשפט, בשנת 2006, בדעת רוב²¹ ובראשו נשיא בית-המשפט העליון לשעבר אהרן ברק, לדחות את העתירה. בית-המשפט קבע כי החוק אכן פוגע בעקרון השוויון, שכן לדבריו "מתן דחיית שירות גורפת – שעם השנים הופכת לפטור משירות צבאי – לאלפי מיועדים לשירות בטחון אך מטעמים של לימוד בישיבה, מהווה פגיעה בשוויון של כל אחד מקבוצת הרוב, המחויב בשירות צבאי... יש חשיבות, בסופו של חשבון, למספרם של בחורי הישיבה שגיוסם נדחה. קיים גבול, שאותו אין שר ביטחון סביר רשאי לעבור, הכמות עושה איכות".²² אולם כאמור בית-המשפט החליט לדחות את העתירה, כיוון שלדבריו "חוק דחיית שירות הוא עוד לא בלתי חוקתי, אם כי קיים חשש כי הוא עשוי להיות לבלתי חוקתי אם לא יחול שינוי משמעותי בתוצאות הגשתו הלכה למעשה".²³

השופט ברק הוסיף כי "מספר גדול של תלמידי ישיבה מצויים בהסדר דחיית שירות. אך בכך לא די. תכליתו המרכזית והכוללת... לא היתה להגדיל את מספר האנשים בהסדר דחיית שירות. תכליתו לקדם פשרה ואיזון בין התכליות הנוגדות... לקדם את השוויון, ולשלב גברים חרדים במשק העבודה הישראלי... תכליות אלה, לנוכח הנתונים שבפנינו, אינן מתגשמות".²⁴

בעתירה נוספת שהוגשה לבג"ץ בעניין זה, שוב דחה בית-המשפט את העתירה ופסק כי יש לאפשר למנגנונים המיועדים ליישום של החוק להוכיח את יעילותם בתקופת זמן נוספת, בטרם יוכרע בעניין חוקיותו של החוק. בהחלטה, שניתנה בשנת 2009, נכתב כי "קצב הטיפול במנגנונים המיועדים להפעלת החוק וקצב הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך כך רחוקים מאוד ממה שניתן לצפות... נראה כי... לא אצה הדרך לגורמים המופקדים על כך ברשות המבצעת, וגרירת הרגליים נמשכת, אם כי לאחרונה ביצעה הממשלה שורה של מהלכים לקידום הטיפול בנושא ובראשם הקמתה והפעלתה של מינהלת שירות אזרחי-לאומי...".

¹⁷ [המלצת ועדת החוץ והביטחון לעניין הארכת תוקפו של חוק דחיית שירות](#), "דברי הכנסת", הכנסת ה-17, ישיבה מס' 144, ב' באב התשס"ז, 17 ביולי 2007.

¹⁸ חברי הצוות: יוחנן פלסנר (קדימה) – היו"ר, ח"כ אריה אלדד (האיחוד הלאומי), ח"כ משה מוץ מטלון (ישראל ביתנו), ח"כ ישראל חסון (קדימה), ח"כ משה גפני (יהדות התורה) וח"כ ניסים זאב (ש"ס). חברי הכנסת גפני וזאב לא חתמו על המלצות הצוות. [דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל"](#), ינואר 2011.

¹⁹ בג"ץ 6298/07 [יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל ושר הביטחון](#), ניתן ב- 21 בפברואר 2012.

²⁰ [בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת](#), פסק-דין ניתן ב- 11 במאי 2006.

²¹ המשנה לנשיא השופט מישאל חשין היה בדעת מיעוט וטען כי החוק אינו חוקתי.

²² בג"ץ 6427/02 [התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת](#), פסק-דין ניתן ב- 11 במאי 2006.

²³ שם.

²⁴ שם.



ייתכן כי ריכוז המאמצים בעת האחרונה הוליד שינוי מסוים... אך גידול זה, שהוא מרשים, לכשעצמו רחוק מלהצביע על השינוי המשמעותי הנדרש להוכחת הקשר הרציונלי בין התכלית המשולבת שנועד החוק להגשים ובין האמצעים שנקבעו בחוק להשגתה".²⁵

השופטת אילה פרוקצ'יה הוסיפה כי "בחלוף השנים מאז חקיקת חוק טל, ועל רקע יישומו החלקי בלבד עד כה, תהליך בחינת חוקתיותו של החוק מתקרב לקו הגמר... בסופו של יום, בהגיע שעת האמת, תעמוד השאלה האם חוק טל עמד במבחן החוקתיות... או שמא דינו נגזר לביטול, ולהחזרתה של הדילמה החוקתית והחברתית הסבוכה והכאובה הזו לנקודת הפתיחה".²⁶

כאמור, בפברואר 2012 פסקו שופטי בג"ץ ברוב של שישה שופטים נגד שלושה שופטים²⁷ כי חוק טל אינו חוקתי ולכן יש לבטלו, ובלשון ההחלטה: "מתחייבת הקביעה אליה הגענו בסופה של דרך ארוכה בה צעדנו מספר שנים, כי חוק דחיית שירות אינו מקיים את תנאי המידתיות הקבוע בפסקת ההגבלה, ועל כן, אינו חוקתי. התוצאה המעשית של מסקנה זו היא הכרזה על בטלותו של חוק דחיית שירות או במילים אחרות... קביעה כי אין ניתן להאריך את החוק במתכונתו הנוכחית".²⁸ יש לציין כי המדינה טענה בבית-המשפט כי אין להעריך את מידת יישומו של חוק טל על בסיס מבחן התוצאה, כלומר יש לבחון את התהליך ליישום החוק ולא את מספר המשרתים והמתנדבים בנקודות זמן מסוימת. בית-המשפט, כאמור, לא קיבל טענה זו.

בית-המשפט קבע כי החוק נכשל היות שאין באמצעים שנקבעו בו להוביל להגשמת תכליותיו ברמה ממשית, וכי אף שמהנתונים ניכרת מגמה של שינוי, לא די במגמה הזאת, בייחוד משום שבפועל חלה עליה מתמדת במספר החרדים שמצטרפים להסדר תורתו אומנותו לעומת מספר קטן של בחורי ישיבה שמתגייסים לצה"ל או מתנדבים לשירות אזרחי-לאומי. שופטי בג"ץ אף הצביעו על חסמים אינהרנטיים ועל פגמים בחוק שמנעו את יישומו. בג"ץ הוסיף כי בשל היותם של פגמים אלה "פגמים גנטיים", כלשונו, המסקנה היא שאמצעי החוק אינם יכולים להוביל להגשמת תכליותיו והוא הפך למעשה לכלי להנצחת המצב שהיה קודם חקיקת החוק.

תוקפו של חוק טל יפוג ב-1 באוגוסט 2012, חצי שנה לאחר פסיקת בג"ץ, ולכן הציעה נשיאת בית-המשפט העליון לשעבר השופטת דורית בייניש, להשהות את הכרזת הבטלות כך שהחוק יוחל עד לתאריך שבו הוא אמור להסתיים. לדבריה, "על הכנסת יהא לגבש הסדר חדש, שיכול ויתבסס על המסגרת שהוקמה מחוק דחיית שירות, אך מתחשב בקביעותו בפסק דין זה... זוהי הזדמנות לערוך חשבון נפש ולבחון בקפידה את הוראותיו [של החוק]... הצבעתי בחוות דעתי על הכשלים הקיימים בחוק. ניתן, וצריך, לתקן את הכשלים לפני שתסתיים תקופת חייו של חוק דחיית שירות". שופט הרוב אליקים רובינשטיין כתב: "ארשה לעצמי להוסיף, כי בתוך עמנו אנו יושבים, ועל הפתרון להיות רדיקלי בהרבה הפעם, כדי שיעמוד בפסקת ההגבלה... ואולם ההסדר צריך להיות מותאם ומכוון למציאות כפי שהיא כיום, ולהתבסס – לצערי – פחות על ציפיות ותקוות לשינויים חברתיים עתידיים".

²⁵ בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר נ' כנסת ישראל, פסק-דין ניתן ב-8 בספטמבר 2009.

²⁶ שם.

²⁷ הרכב השופטים: נשיאת בית-המשפט העליון השופטת דורית בייניש, השופטים אליעזר ריבלין, אשר גרוניס, מרים נאור, עדנה ארבל, אליקים רובינשטיין, אסתר חיות, חנן מלצר וניל הנדל.

²⁸ מתוך מכתבו של עו"ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, אל חברי הכנסת, שכותרתו "עדכוני פסיקה לחברי הכנסת – בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל ואח", 22 בפברואר 2012.



שופט המיעוט אשר גרוניס, המכהן כיום כנשיא בית-המשפט העליון, כתב כי "בעקבות פסק-הדין תקבל הכנסת חוק חדש שינסה לתקן, במידה כלשהי, את הפגמים שבחוק הנוכחי. ניתן להעריך כבר עתה שחוק כזה לא יספק את הדרישות של חלקים מן הרוב (המורכב מחילוניים, מסורתיים ודתיים המתגייסים לצבא). על כן, אין ספק שתוגש בעתיד עתירה נוספת בה תבואנה השגות לגבי החוק החדש... זו אשליה לצפות שהחלטות שיפוטיות יביאו לגיוסם של חרדים לצה"ל ולכניסתם לשוק העבודה", ולכן יש לדחות את העתירה.

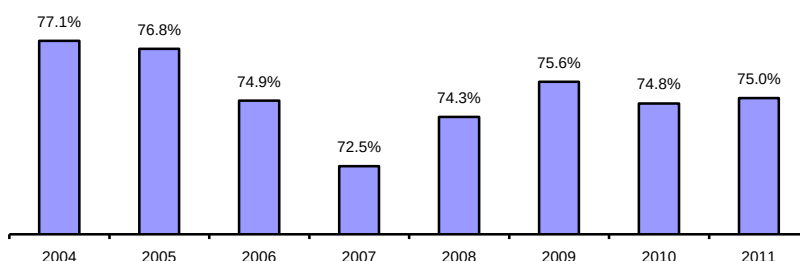
אשר לשיבות ההסדר, שופט הרוב חנן מלצר ציין כי ביטולו של חוק דחיית שירות אינו מבטל את מסלול ישיבות ההסדר המעוגן בסעיף 9 של החוק, ולדבריו "זה המקום להבהיר כי אין בביטול חוק דחית שירות כדי להביא לביטול מסגרות ישיבות ההסדר, הנחל החרדי או יחידות שח"ר למיניהן, שכן את קיומן של כל המסגרות הללו ניתן לנטוע במסגרת חוק שירות הביטחון הקיים ופקודות הצבא".²⁹ ואכן לאחר מתן פסק-הדין, הונחו על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק המבקשות לעגן את מסלול ישיבות ההסדר. האחת, של שבעה חברי הכנסת מסייעת ישראל ביתנו, המציעה לעגן את ישיבות ההסדר בחוק שירות ביטחון,³⁰ והאחרת, של חה"כ זבולון אורלב, אורי אורבך ויריב לוין, שבה מוצע לחוקק חוק נפרד לעניין ישיבות ההסדר השונות.³¹

בית-המשפט הדגיש כי הפתרון אינו יכול להיעשות בכפייה, אולם לדבריו פרק הזמן שבו עמד החוק לבחינה מספק למחוקק מידע ואפשרויות למציאת פתרון לבעיות שיש להתמודד עמן.

4. היקפה של האוכלוסייה החרדית בישראל³²

בבחינת יישומו של חוק טל יש להתייחס, בין השאר, לשתי סוגיות חשובות: ראשית, שיעורי הגיוס הנוכחיים לצה"ל בכלל ושיעורם המוערך בעתיד; שנית, היקפה של האוכלוסייה החרדית בישראל.

כיום שיעור הגיוס לצה"ל מקרב כלל הגברים היהודים בני 18 הוא כ-75%. שיעור זה הוא במגמת ירידה. להלן שיעור המתגייסים מקרב הגברים היהודים בני 18 בשנים 2003–2011:³³



²⁹ בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל ושר הביטחון, ניתן ב- 21 בפברואר 2012.

³⁰ פ/4110/18, הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון – ישיבות הסדר), התשע"ב–2012, הונחה על שולחן הכנסת ב-5 במרס 2012.

³¹ פ/4127/18, הצעת חוק שירות בני ישיבות הסדר וישיבות ציוניות גבוהות, התשע"ב–2012, הונחה על שולחן הכנסת ב-5 במרס 2012.

³² משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, שיטות לזיהוי ואפיון כמותי של המגזר החרדי, כתבו חגי לוין ורוני הכהן, יולי 2010.

³³ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2011.

הנתון על שנת 2011 מתוך: נעמה שחר, לשכת שר הביטחון, מכתב, 26 בדצמבר 2011.



כיום, כ-25% מהגברים היהודים אינם מתגייסים. להלן הסיבות לאי-גיוס גברים יהודים לצה"ל לפי הסיבות לפטור:³⁴

שנה	פטור בשל הסדר תורתו אומנותו	פטורים שאינם בשל תורתו אומנותו ³⁵	סך הכול שיעור הפטורים מגיוס לצה"ל בקרב גברים יהודים
2005	8.4%	14.8%	23.2%
2006	9.6%	15.5%	25.1%
2007	11.2%	16.3%	27.5%
2008	10.9%	14.8%	25.7%
2009	13%	11.4%	24.4%
2010	13%	12.5%	25.5%
2011 ³⁶	13%	12.1%	25.1%

מהטבלה עולה כי בשנים 2005–2009 היתה עלייה בשיעור מקבלי הפטור על בסיס הסדר תורתו אומנותו, ומשנת 2009 שיעור זה יציב ועומד על 13%. עוד עולה כי בשנים 2005–2008 שיעור מקבלי הפטור מסיבות שאינן הסדר תורתו אומנותו היה גבוה יותר משיעור זה בשנים 2009–2011. לדברי תא"ל אמיר רוגובסקי, לשעבר ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם באגף כוח-אדם בצה"ל (להלן: תומכ"א), לאחר הגידול המשמעותי שחל במהלך השנים בשיעור מקבלי הפטור מסיבות רפואיות ונפשיות, צה"ל הצליח לבלום מגמה זו,³⁷ ולמעשה כיום רוב הפטורים של גברים יהודים משירות צבאי הם פטורים הניתנים במסגרת הסדר תורתו אומנותו.

אשר לסוגיה השנייה, היקפה של האוכלוסייה החרדית בישראל, אומדן גודלה של האוכלוסייה החרדית אינו משימה קלה, בין השאר בשל היעדר הגדרה ברורה, מוסכמת ורשמית אשר לאורח החיים שמי שמקיימו מוגדר "חרדי". נוסף על כך, קבלה של אורח החיים החרדי וכן ההחלטה לעזוב אורח חיים זה אינן נעשות באמצעות פעולה רשמית המתועדת בידי מוסדות המדינה, ועל כן אין רישום רשמי ומוסמך של מספר החרדים בישראל.

הקושי בהגדרה זו הוביל לעיצובן של כמה שיטות מתודולוגיות כדי לאמוד את גודלה של האוכלוסייה החרדית.³⁸ השיטות השונות מניבות אומדנים שונים אשר לגודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל, והאומדנים נעים בין 600,000 איש ל-800,000 איש. שיעורה של האוכלוסייה החרדית בקרב האוכלוסייה הכללית בישראל הוא 8%–11%, ובקרב האוכלוסייה היהודית בישראל שיעורה הוא 11%–14%. נוסף על כך, שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה החרדית הוא כ-7%, לעומת שיעור גידול של

³⁴ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2011.

³⁵ הסיבות לפטורים אלו: רפואית, סף גיוס, נפשית, רישום פלילי, שהייה בחו"ל.

³⁶ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בדצמבר 2011.

³⁷ תא"ל אמיר רוגובסקי, לשעבר ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון בוועדת החוץ והביטחון בנושא "צה"ל בראי החברה הישראלית-2010, תוך התמקדות 1) עתיד צה"ל כמודל צבא העם נוכח חוק טל ותופעת ההשתמטות. 2) בין ערך השוויון בנטל לערך הצבא התורני", 9 בנובמבר 2010.

³⁸ להלן כמה מהשיטות: זיהוי מספר החרדים על-פי בית-הספר האחרון שבו למד המשתתף בסקר; זיהוי לפי הגדרה עצמית של הנשאל את רמת הדתיות שלו; זיהוי תלמידים לפי סוג הפיקוח על מוסדות החינוך שבהם הם לומדים; זיהוי האזורים החרדיים במדינה לפי הצבעה למפלגות החרדיות בכנסת. שיטה נוספת, שפותחה בידי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מתבססת על זיהוי של יישובי גרעין במגזר החרדי, כלומר היישובים רכסים, כפר-חב"ד, ביתר-עילית, כוכב-יעקב, מודיעין-עילית, קריית-יערים ועמנואל. לכל אחת מהשיטות הללו יש יתרונות וחסרונות, ואף לא אחת מהן יכולה לאמוד את כלל האוכלוסייה החרדית בכל הגילאים.



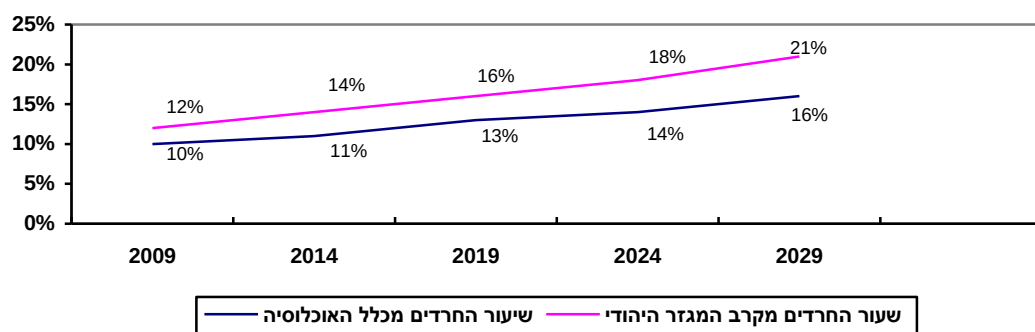
1.3% בקרב יתר האוכלוסייה היהודית³⁹ (שיעור הגידול של כל האוכלוסייה היהודית בישראל הוא 1.7%).⁴⁰

על גודלה של האוכלוסייה החרדית בעתיד אפשר ללמוד מתחזית דמוגרפית שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2009–2029. בטבלה שלהלן יוצגו נתונים על כלל אוכלוסיית ישראל בשנים 2009–2029 ובתוך כך נתונים על אוכלוסיית היהודים (לא כולל חרדים), אוכלוסיית החרדים ואוכלוסיית הערבים וכן על שיעורה של כל אוכלוסייה בכלל אוכלוסיית ישראל:⁴¹

2029	2024	2019	2014	2009	
6,332,400 61%	6,094,800 64%	5,840,200 66%	5,559,600 68%	5,266,500 70%	יהודים ואחרים (לא כולל חרדים) ⁴²
1,677,900 16%	1,381,700 14%	1,132,900 13%	924,700 11%	750,000 10%	חרדים
2,315,900 22%	2,104,100 22%	1,901,900 21%	1,713,300 21%	1,535,600 20%	ערבים ⁴³
10,326,200	9,580,600	8,875,000	8,197,600	7,552,100	סה"כ

אפשר לראות שבעוד על-פי האומדן שיעורה של אוכלוסיית היהודים ואחרים מכלל האוכלוסייה בישראל מצוי במגמת ירידה, שיעורה של האוכלוסייה החרדית מצוי במגמת עלייה.

גם שיעורה של האוכלוסייה החרדית בכלל אוכלוסיית היהודים בישראל מצוי במגמת עלייה. להלן תרשים המתאר את התחזיות אשר לשיעור האוכלוסייה החרדית בקרב כלל האוכלוסייה בישראל וכן את שיעורה בקרב האוכלוסייה היהודית בשנים 2009–2029:



מהתרשים עולה כי על-פי התחזיות שיעור החרדים הן מקרב כלל האוכלוסייה בישראל והן מקרב האוכלוסייה היהודית בישראל ילך ויגדל, והצפי הוא שבשנת 2029 תהווה האוכלוסייה החרדית כחמישית מכלל היהודים בישראל. כלומר בתוך 20 שנה, משנת 2009 ועד 2029, שיעורה של האוכלוסייה החרדית מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל יגדל ב-75% (מ-12% ל-21%). על רקע נתונים אלה, וכן על רקע שיעורי אי-הגיוס לצה"ל, נדונה כיום סוגיית גיוסם לצה"ל של גברים חרדים.

³⁹ משרד ראש הממשלה, דוח הוועדה הבין-משרדית, תמיכה תקציבית באברכי כולל, דצמבר 2010, וגם: משרד ראש הממשלה, המלצות הצוות הבין-משרדי לעניין עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, 2010.

⁴⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2011, לוח 2.4 – מקורות גידול האוכלוסייה, לפי מחוז, קבוצת אוכלוסייה ודת, תאריך כניסה אחרון: 14 ביוני 2012.

⁴¹ מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף דמוגרפיה ומפקד, תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009–2059, 30 בנובמבר 2011, עמ' 59. תחזית זו מבוססת על הגדרה עצמית של הנשאל את רמת הדתיות שלו.

⁴² "אחרים" – כולל נוצרים לא ערבים ותושבים שאינם מסווגים לפי דת במרשם האוכלוסין. קבוצה זו מורכבת בעיקר מזכאי חוק השבות שאינם רשומים כיהודים.

⁴³ ערבים – כולל מוסלמים, נוצרים ערבים ודרוזים.



הכנסת

5. הזכאות למעמד של דחוי שירות בהסדר תורתו אומנותו

על-פי חוק טל, מיועד לשירות ביטחון המעוניין בדחיית שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו נדרש להוכיח כי הוא עומד באחד מהתנאים האלה: למד בישיבה תורנית או תיכונית⁴⁴ או ישיבה מקצועית⁴⁵ מגיל 16 ואילך; למד בתיכון ממלכתי-דתי ונבחן בבגרות במקצוע תלמוד בהיקף של חמש יחידות לימוד; למד בישיבה בחו"ל; הוכר כחוזר בתשובה על-פי פקודות הצבא.⁴⁶

בהגיע המיועד לשירות לגיל 18, גיל הגיוס, הוא נדרש להגיש ללשכת הגיוס תצהיר שעל-פיו שתורתו אומנותו והוא לומד באחד מהמוסדות התורניים הכלולים ברשימה שקבע שר הביטחון. עליו לצרף אישור בכתב מראש הישיבה המפרט את ימי הלימוד ושעות הלימוד. על התלמיד ללמוד בישיבה בהיקף של 45 שעות בשבוע לכל הפחות, ולא לעסוק בכל עיסוק נוסף על לימודיו. דחיית השירות ניתנת לשנה אחת בלבד, ובסופה נדרש תלמיד הישיבה להתייצב שוב בלשכת הגיוס עם האישורים הנדרשים כדי לקבל אישור לדחיית השירות בשנה נוספת.

רשימת המוסדות התורניים שתלמידיהם יכולים להיכלל בהסדר דחיית שירות נקבעת, על-פי החוק, בידי שר הביטחון,⁴⁷ בהתאם להמלצת ועד הישיבות בארץ-ישראל או איגוד ישיבות ההסדר ועל-פי הקריטריונים שנקבעו בתקנות שהותקנו מכוח החוק, והן:⁴⁸

1) ישיבות (ישיבה גדולה/גבוהה – מיועדת לצעירים בני 16–17 ועד הנישואים) שבהן יש לכל הפחות 35 תלמידים, ומהם לכל הפחות 25 איש הם דחויי שירות, והיקף הלימודים בהן הוא לפחות 45 שעות שבועיות.

2) כוללים (כולל לאברכים – מיועד לתלמידי ישיבה נשואים ובעלי משפחות)⁴⁹ שבהם לכל הפחות 15 תלמידים, ומהם לכל הפחות 10 הם דחויי שירות, והיקף הלימודים בהם הוא לפחות 40 שעות שבועיות.

כנדרש בתקנות, רשימת הישיבות הכלולות בהסדר מפורסמת באתר האינטרנט של אגף כוח-אדם בצה"ל (להלן: אכ"א) תחת הכותרת "עולים על מדים",⁵⁰ אולם קשה מאוד לאתר מידע זה באתר. ביולי 2011 היו ברשימה 936 ישיבות וכוללים (לרבות ישיבות הסדר וישיבות ציוניות גבוהות),⁵¹ לעומת 685 ישיבות וכוללים בשנת 2001⁵² – כלומר מדובר בגידול של כ-37% במספר המוסדות הכלולים בהסדר תורתו אומנותו בתוך כעשור.

בשנת 2011 הוצאו מהרשימה 172 מוסדות וניתנה הכרה ל-95 מוסדות חדשים.⁵³ ייתכן שהחלטת הממשלה מינואר 2011 להכניס למאגר המילואים את כל דחויי השירות בהגיעם לגיל 28 גרמה להוצאה מרשימת הישיבות שקבע שר הביטחון כוללים שבהם מספר גדול של אברכים בני 28 ומעלה, היות שהם

⁴⁴ בישיבה תיכונית מתקיים לימוד מקצועות קודש לצד לימודי חול לבגרות.

⁴⁵ בישיבה מקצועית מתקיים לימוד מקצועות קודש לצד רכישת מקצוע.

⁴⁶ סעיף 2, תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005.

⁴⁷ חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, סעיף 8.

⁴⁸ תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005, סעיף 13(3).

⁴⁹ מתוך: פרופ' מנחם פרידמן, החברה החרדית – מקורות, מגמות ותהליכים, 1991. עמ' 77.

⁵⁰ תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005, סעיף 15.

⁵¹ ראו: רשימת מוסדות המוכרים לצורך דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, באתר האינטרנט

"עולים על מדים", האתר הרשמי של צה"ל למתגייסים, תאריך כניסה אחרון: 30 בינואר 2012.

⁵² מתוך דברי סגנית שר הביטחון דאז, חה"כ דליה רבין, "דברי הכנסת", הכנסת ה-15, ישיבה 200, כ"ג באייר התשס"א, 16 במאי 2001.

⁵³ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 31 בינואר 2012.



לא עומדים בתנאי שבכולל יהיו לפחות 10 אברכים דחויי שירות. עם זאת, אין בידנו הסבר להוספת 95 ישיבות חדשות בשנה זו.

כאמור, רשימת המוסדות התורניים שתלמידיהם יכולים להיכלל בהסדר דחיית שירות נקבעת, על-פי החוק, בידי שר הביטחון⁵⁴ בהתאם להמלצת ועד הישיבות בארץ-ישראל או איגוד ישיבות ההסדר. ועד הישיבות בארץ-ישראל הוקם בראשית שנות ה-20 בפולין ובשנת 1941 הוא נוסד מחדש בישראל כדי לתמוך בישיבות בישראל ולשמש הנציגות המוכרת של הישיבות מול משרדי הממשלה. ועד הישיבות הוא אשר פעל והשיג את שחרורם מהצבא של תלמידי הישיבות להמשך לימודם, ומאז הסדר תורתו אומנותו הוועד פועל בעיקר בתיאום עם משרד הביטחון בכל הקשור להסדר דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם ובפיקוח על דחויי השירות.⁵⁵

מעמדו המשפטי של הוועד מעוגן בהוראות צבאיות פנימיות (הוראות קבע למתקני אגף כוח-אדם) הנקבעות מכוח חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, שאינן מתפרסמות ברבים.⁵⁶ הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על חוק דחיית שירות, שהוקמה בשנת 1992 בראשות חיים ישראלי ז"ל (להלן: ועדת ישראל) המליצה לעגן את מעמדו הנורמטיבי של ועד הישיבות בארץ-ישראל היות שהוא פועל כגוף מייצג, שמסייע לגוף שלטוני להפעיל את סמכויותיו הקבועות בחוק, ולדברי הוועדה: "הגופים שעמם לצה"ל יחסי גומלין ביחס למימוש ההסדר... נעדרים מנגנון פיקוח ובקרה על הישיבות וראשיהן ועל התלמידים השוהים בהסדר תורתו אומנותו. מכאן, שכגורם מייצג ומתווך, אין גופים אלה נושאים בכל אחריות למימוש תנאי ההסדר, ובכך יש טעם לפגם".⁵⁷

גם חברי ועדת טל סברו כי היעדר המעמד בדין למערכת הישיבות ולרבנים ראשי הישיבות מקשה את האכיפה והפיקוח של הסדר תורתו אומנותו: "היעדר המעמד המשפטי הפורמלי של הגורמים האמורים לעניין חוק שירות ביטחון ולעניין הסדר 'תורתו אומנותו' מקשה על הפיקוח על הפעלת ההסדר, שכן הוא אינו מותיר בידי מערכת הביטחון שיניים של ממש לאכיפת ההסדר ולוידוא מלא ככל האפשר כי אכן תלמידי הישיבות ש'תורתם אומנותם' עומדים בתנאי של ההסדר".⁵⁸

נציין כי בשנת 1998 יושמו כל המלצות ועדת ישראל למעט שתיים. האחת, להתקין תקנות לפי חוק שירות הביטחון; האחרת, שראשי הישיבות יחתמו על התחייבות כלפי מערכת הביטחון לפקח על קיום תנאי ההסדר על-ידי התלמידים בישיבות ולדווח על כל תלמיד שמפר את ההסכם או עוזב את הישיבה.⁵⁹

כאמור, בחוק טל כלול גם מנגנון המכונה "שנת ההכרעה", שוועדת טל המליצה עליו, ולפיו תלמיד ישיבה בן 22⁶⁰ ששירותו הצבאי נדחה במשך ארבע שנים ברציפות רשאי להפסיק את לימודיו בישיבה למשך שנה אחת, ובמהלכה הוא רשאי לעבוד בלי לאבד את הזכויות לדחיית שירותו הצבאי במסגרת הסדר תורתו אומנותו. בסיום שנת ההכרעה ניתנת לתלמיד האפשרות לבחור בין חזרה ללימודים בישיבה במסגרת הסדר תורתו אומנותו לבין גיוס לצבא או לשירות האזרחי. מטרתה של שנת ההכרעה לאפשר לתלמידי הישיבות לרכוש ניסיון תעסוקתי או לצאת להכשרה תעסוקתית מבלי לאבד את

⁵⁴ סעיף 8 בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב-2002.

⁵⁵ מתוך אתר האינטרנט "גאיידיסטאר – העמותות בישראל", כניסה אחרונה: 28 בפברואר 2012.

⁵⁶ דוח הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחיית גיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, 1995.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות, כרך א', אפריל 2000, עמ' 52.

⁵⁹ שם, עמ' 25.

⁶⁰ ועדת טל המליצה שתלמיד ישיבה בן 23 יצא לשנת הכרעה.



מעמדם כדחויי שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו ובכך להקל עליהם את המעבר מאורח חיים של לימודים תורניים להשתלבות בשוק התעסוקה מחוץ לכותלי הישיבה.⁶¹

עשר שנים לאחר חקיקת החוק קבע בג"ץ כי מנגנון שנת ההכרעה נכשל, ולדבריו "כישלון ברור ניכר בכל הנוגע למה שהיתה אמורה להיות ההבטחה הגדולה של חוק דחיית השירות, היא שנת ההכרעה...". בג"ץ קבע זאת כיוון שאף שמספר גדול של דחויי שירות יצאו לשנת הכרעה, בתום שנה זו רבים מהם לא התגייסו לצבא או התנדבו לשא"ל ואף לא השתלבו בעבודה. מרבית מסיימי שנת ההכרעה קיבלו פטור או חזרו למעמדם על-פי הסדר תורתו אומנותו. לדוגמה, **בשנת 2010, רק 38% מקרב מסיימי שנת ההכרעה התגייסו לצבא או התנדבו לשא"ל**.⁶² לדעת השופטים, מנגנון שנת ההכרעה טומן בחובו חסם אינהרנטי המונע מבחורי הישיבה להתגייס לצבא או לשא"ל, שכן הגיל שבו ניתן לצאת לשנת הכרעה הוא 22, גיל שבו רוב תלמידי הישיבה כבר אבות לילד אחד לפחות, ולצבא, בעיקר בשל שיקולים תקציביים, אין תמריץ לגייס לשורותיו חייל בעל משפחה. בג"ץ אימץ את קביעתו של השופט בדימוס מישאל חשין כי שנת ההכרעה "היהלום שבכתר חוק דחיית שירות, אינה אלא אבן זכוכית המתחפשת ליהלום".⁶³

6. מסלולי השירות הצבאי למתגייסים חרדים

צה"ל גיבש עבור חרדים המעוניינים להתגייס לצה"ל שני מסלולי שירות המותאמים לאורח חייהם מבחינת משך השירות ואופיו: **הנח"ל החרדי ומסלול שילוב חרדים (שח"ר)**. נוסף על כך, קיים מסלול טרום צבאי הידוע בכינויו **"שוח"ר טוב"** המיועד לנערים חרדים בני 15–18 שנשרו מהישיבה, ובמסגרתו הם מקבלים הכשרה טכנולוגית כהכנה לשירות הצבאי. המסלול מופעל על-ידי משרד החינוך ומשרד התמ"ת וצה"ל מנחה משרדים אלה אשר למקצועות הנדרשים לשירות הצבאי. לבחורי הישיבה מקרב הציונות הדתית, שגם הם כלולים בהסדר תורתו אומנותו, גובשו שני מסלולי שירות המשולבים עם לימודים בישיבות ההסדר הרגיל ובישיבות הסדר מרכז. בנוסף למסלולים הללו צה"ל מגייס בכל שנה עשרות חרדים לשירות בכלל יחידות צה"ל. להלן פירוט המסלולים:

שוח"ר טוב⁶⁴ – מסלול שהחל לפעול בשנת 2009 והוא מיועד לבני-נוער חרדים בני 15–18 שנשרו מהישיבות. לרובם המוחלט של הנערים במסלול זה יש הישגים לימודיים נמוכים וזיקה דתית מועטה וחלק גדול מהם מוגדרים נערים בסיכון.⁶⁵ במסלול לומדים נערים אלה בכיתות ט'–י"ב בבתי-הספר לחניכות של משרד התמ"ת או בכיתות י'–י"ב בבתי-הספר הטכנולוגיים של משרד החינוך. המסלול כולל לימודי קודש בשילוב הכשרה מקצועית בתחומים כגון מכונאות רכב, חשמל, עיבוד שבבים, מחשבים ומיזוג אוויר. יש במסלול זה מסגרות המיועדות לחרדים בלבד, ולחלופין הנערים לומדים בכיתות המיועדות לחרדים בלבד בבתי-ספר מעורבים. **על-פי הערכות, פוטנציאל הגיוס למסלול זה הוא כ-1,500 נערים בכל שנה**. בתום הלימודים הנערים הללו מתגייסים לשירות צבאי מלא, והמעוניינים בכך יכולים להשתלב בגדוד הנחל החרדי כלוחמים וכתומכי לחימה, או במסלולים אחרים המיועדים לחרדים.⁶⁶ **כיום משתתפים במסלול זה כ-450 חרדים**.

⁶¹ דברי ההסבר, [הצעת חוק שירות ביטחון \(דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם\) \(הוראת שעה\), התש"ס-2000](#).
⁶² תא"ל אמיר רוגובסקי, לשעבר ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון בוועדת החוץ והביטחון בנושא, "צה"ל בראי החברה הישראלית-2010: 1) עתיד צה"ל כמודל צבא העם נוכח חוק טל ותופעת ההשתמטות. 2) בין ערך השוויון בנטל לערך הצבא התורני", 9 באוקטובר 2010.

⁶³ בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פסק-דין ניתן ב-11 במאי 2006.
בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל ושר הביטחון, ניתן ב-21 בפברואר 2012.
⁶⁴ דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, בנושא חוק טל – סטטוס פרויקט שוחר טוב – חינוך טכנולוגי לנוער חרדי נושר, 25 באוקטובר 2011.

⁶⁵ מתוך מצגת של ראש אכ"א, אלוף אורנה ברביאי, בדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.

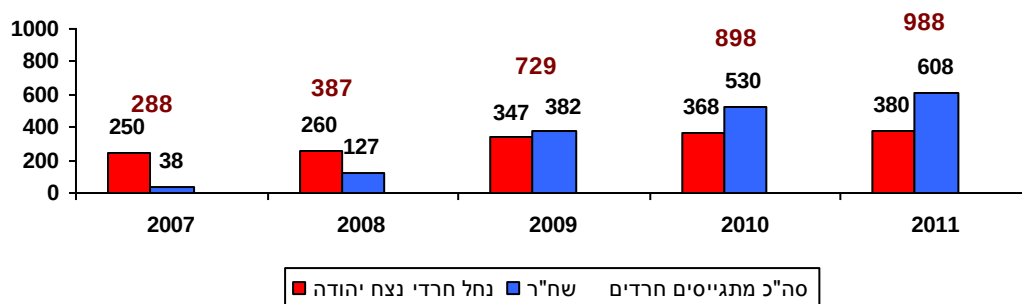
⁶⁶ סא"ל אמיר ודמני, ראש ענף תכנון כוח-אדם סדיר בצה"ל, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, בנושא



נח"ל חרדי (נצח יהודה) – גדוד לוחם קרבי שהוקם בשנת 1999, עוד לפני חקיקת חוק טל. השירות בגדוד זה מיועד לחרדים בני 18–21, שאינם נכללים בהסדר תורתו אומנותו.⁶⁸ לכל הפחות כשני-שלישים מחיילי הגדוד הם חרדים והשליש הנותר הם בני הציונות הדתית (המאיישים את הדרג הפיקודי של הגדוד). צה"ל מקפיד ש-70% מחיילי הגדוד יהיו חרדים.⁶⁹ השירות במסגרת הנחל החרדי כולל שנתיים של שירות קרבי רגיל ושנה אחת נוספת של הכשרה מקצועית והשלמת בגריות, תקופה הידועה בכינויה "שנת משימה". בשנת 2011 התגייסו למסלול זה 380 חרדים.⁷⁰

שח"ר (שילוב חרדים) – זהו המסלול שהוקם תחילה, בשנת 2007, בחיל האוויר (שח"ר כחול) ומטרתו הכשרת החיילים החרדים למקצועות הטכנולוגיים ולמקצועות המחשב. מאוחר יותר הורחב המסלול והופעל גם ביחידות נוספות, כמו חיל מודיעין (בינה ירוקה), אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה, חיל הים, מערך התוכנה של צה"ל, אגף כוח-אדם של צה"ל והרבנות הצבאית. מסלול השח"ר מיועד לבחורי ישיבה נשואים ובעלי משפחות בני 22–27, וכן לבני 20–21 נשואים או שאינם בעלי פרופיל קרבי, והוא נמשך 16–24 חודשים. ביולי 2009 הוקם בענף תכנון כוח-אדם סדיר מדור שילוב חרדים, המנהל את תוכנית שח"ר, וכן הוקמה ועדת היגוי, בין היתר כדי לבחון דרכים להגדלת היקף המתגייסים לשח"ר. בשנת 2011 התגייסו למסלול זה 608 חרדים.⁷¹ בשל הביקוש לתוכנית שח"ר בקרב החרדים⁷² ובמקביל להתרחבותה, החלו באכ"א לגבש מדיניות ונהלים בנוגע למימוש התוכנית, ובפברואר 2011 גובש מסמך מדיניות בנושא על-ידי חטיבת תומכ"א.⁷³

להלן נציג את מספר המתגייסים החרדים בפועל לשני המסלולים המרכזיים המיועדים לגברים חרדים, מסלול הנח"ל החרדי ומסלול שח"ר, בשנים 2007–2011⁷⁴



אפשר לראות כי בשנים 2007–2011 גדל מספר המתגייסים החרדים לשני המסלולים האלה פי ארבעה בערך. יש לשים לב כי בשנת 2007, השנה הראשונה להפעלת מסלול שח"ר, התגייסו אליו רק 38 חרדים, ובשנים שלאחר מכן מספרם עלה בהדרגה. לעומת זאת, מספר המתגייסים לנחל החרדי לאורך השנים

חוק טל – סטאטוס פרויקט שוחר טוב – חינוך טכנולוגי לנוער חרדי נושר, 25 באוקטובר 2011, ו-3 בינואר 2012.

⁶⁷ ד"ר רוני ברנשטיין, ממנה נוער וחניכות, האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, מכתב, 18 במרץ 2012.

⁶⁸ משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, שירות חרדים בצה"ל, עמ' 1635.

⁶⁹ תא"ל אמיר רוגובסקי, לשעבר ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון בוועדת החוץ והביטחון בנושא "צה"ל בראי החברה הישראלית-2010, תוך התמקדות 1) עתיד צה"ל כמודל צבא העם נוכח חוק טל ותופעת ההשתמטות. 2) בין ערך השוויון בנטל לערך הצבא התורני, 9 באוקטובר 2010.

⁷⁰ מתוך מצגת של ראש אכ"א, אלוף אורנה ברביאי, בדיון בוועדת החוץ והביטחון, 23 בינואר 2012.

⁷¹ שם.

⁷² גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון בוועדת המשנה לבחינת יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

⁷³ מבקר המדינה, דוח ביקורת המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, שירות חרדים בצה"ל, עמ' 1635.

⁷⁴ מתוך מצגת ראש אכ"א, בשיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.



נותר כמעט ללא שינוי. נוסף על המתגייסים לשני המסלולים האלה, בשנת 2011 התגייסו לצה"ל 294 חרדים ביחידות צה"ל האחרות, כלומר **בשנת 2011 התגייסו לצה"ל בסך הכול 1,282 חרדים**.

בינואר 2011 שינה צה"ל את מסלול "שלב ב'", שהיה מסלול שירות מקוצר בן 44 יום, והפך אותו למסלול שירות מקוצר המכונה גם "שירות הכשרה למילואים" (שה"מ), המיועד לדחויי שירות בני 26–27, והוא נמשך בין שלושה חודשים עד חצי שנה.⁷⁵ נציין כי המסלול הצבאי המקוצר הוא יישומה של ההמלצה היחידה של ועדת טל שלא נכללה בסופו של דבר בחוק טל, ולפיה יש לאפשר לתלמיד ישיבה שהגיע לגיל 24 לצאת לשירות צבאי מקוצר של ארבעה חודשים ולאחריו להצטרף למערך המילואים של צה"ל. בשנת 2011 לא גייס צה"ל אף לא חייל אחד למסלול זה.⁷⁶

לסיכום, בשנת 2011 גויסו לצה"ל 1,282 חרדים בלבד, מתוכם 988 שהתגייסו למסלולי השירות המיועדים לחרדים, נח"ל חרדי ומסלול שח"ר, ו-294 שהתגייסו ליחידות אחרות בצה"ל.

נוסף על המסלולים המיועדים לחרדים יש שני מסלולי שירות המיועדים לתלמידי ישיבות מהצינונות הדתית:

מסלול ישיבות ההסדר (להלן: ישיבות ההסדר משלב לימודים עם שירות צבאי, והוא מיועד לתלמידי ישיבות תיכוניות ולתלמידי תיכונים דתיים הנבחנים בבחינות הבגרות בתלמוד ברמה של חמש יחידות לימוד. רק תלמיד בישיבה המוכרת כישיבת הסדר על-ידי רשויות צה"ל ומשרד הביטחון יכול להיכלל בהסדר זה. כיום כלולות בו 62 ישיבות.⁷⁷ השירות במסלול ההסדר נמשך ארבע שנים, והוא כולל שנת לימוד בישיבה שהיא שנת שירות ללא תשלום (של"ת), 16 חודשים של שירות פעיל בצה"ל (שר"פ) ו-20 חודשים נוספים של לימוד בישיבה במעמד שנת שירות ללא תשלום (של"ת).⁷⁸ בתקופת הלימודים בישיבה תלמידי ההסדר אינם נחשבים לדחויי שירות על-פי הסדר תורתם אומנותם אלא הם במעמד של"ת, שהוא כמעמד כשל חייל רגיל, אולם הם אינם נדרשים ללבוש מדים ולשאת תעודת חוגר וכן הם אינם מקבלים תשלומים ושירותים מצה"ל. **בשנת 2011 הצטרפו למסלול זה 1,674 תלמידי ישיבות ההסדר חדשים.**⁷⁹

להלן נתונים על מספר תלמידי ישיבות ההסדר הרגיל בשנים 2007–2011:⁸⁰

שנה	מספר ישיבות	מספר תלמידים חדשים	מספר תלמידים ותיקים	סה"כ תלמידים
2007	54	1,717	5,278	6,995
2008	55	1,618	5,586	7,204
2009	57	1,616	5,563	7,179
2010	63	1,881	5,759	7,640
2011	65	1,674	5,481	7,155

⁷⁵ מסלול זה מחליף את "תכנית שלב ב'" בה שירותו חרדים בגילאים 30–34 בעל פרופיל קרבי במשך 44 יום, המסלול בוטל בשל אילוצים תקציביים. מסלולי שה"מ: הרבנות הצבאית - יחידת סריקה וקבורה פיקודית; פקוד העורף - איסוף נתונים וחיילים; חיל קשר - הכשרת מפעיל תקשוב מבצעי; אחזקת נגמ"ש - מכונאי מרכבה, מכונאי רכב. נהגי נשא ונהגי צמ"ה. מתוך: מצגת שהוצגה ע"י ראש אכ"א בצה"ל, אלוף אורנה ברביאי, בדיון בוועדת החוץ והביטחון, 23 בינואר 2012.

⁷⁶ דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

⁷⁷ אתר "עולים על מדים" של אגף כוח-אדם בצה"ל – מסלול ישיבות ההסדר. תאריך כניסה אחרון: 3 בפברואר 2012.

⁷⁸ פרט לישיבת "הראל" במודיעין, שבה המסלול נמשך חמש שנים.

⁷⁹ עמוס ציאדה, מנהל אגף בכיר מוסדות תורניים, משרד החינוך, מכתב, 11 במרס 2012, התקבל ב-28 במאי 2012.

⁸⁰ שם.



מסלול הישיבות הגבוהות הציוניות (הסדר מרכז)⁸¹ – זהו מסלול המשלב לימודים בישיבה עם שירות צבאי מקוצר, המיועד למי שמבקשים להקדיש את חייהם ללימודי תורה ולשלב בכך שירות צבאי קצר. המסלול מופעל בישיבות הציוניות הגבוהות שקיבלו אישור לכך מיישיבת "מרכז הרב", המרכזת את המסלול עבור צה"ל. כיום כלולות בהסדר זה כ-18 ישיבות.⁸² צה"ל מגדיר את תלמידי הסדר מרכז חרדים.⁸³ למסלול זה יכולים להצטרף תלמידי ישיבה קטנה, תלמידי ישיבה תיכונית ותלמידי בית-ספר שלמדו חמש יחידות לימוד בתלמוד. בניגוד לתלמידי ישיבות ההסדר, שבתקופת הלימודים הם במעמד של שלי"ת, תלמידי הסדר מרכז הם במעמד של דחויי שירות שתורתם אומנותם עד גיל 29. בתקופה זו עליהם ללמוד שמונה שעות ביום בלי לעסוק בשום עיסוק מלבד הלימודים בישיבה. אשר לגיוס לצבא, התלמיד יחליט **אם ומתי** להתגייס לצה"ל, אך עליו להיות לפחות בן 22 ולשרת 6–15 חודשים בהתאם למסלול. לאחר השירות הצבאי התלמיד חוזר ללמוד בישיבה עד גיל 29, ותלמיד ששירת בצבא במשך 18 חודשים מחויב ללמוד בישיבה רק עד גיל 26. תלמיד ישיבה בהסדר מרכז אמור להצהיר שתורתו אומנותו בכל שנה, עד סיום גיל ההסדר, קרי בגיל 29, ואם לא התגייס עליו להצהיר שתורתו אומנותו בכל שנה עד גיל 40. **בשנת 2011 הצטרפו למסלול זה 445 תלמידי ישיבות הסדר מרכז.**⁸⁴ להלן נתונים על מספר תלמידי ישיבות הסדר מרכז בשנים 2007–2011:⁸⁵

שנה	מספר ישיבות	מספר תלמידים חדשים	מספר תלמידים ותיקים	סה"כ תלמידים
2007	17	496	2,012	2,508
2008	18	488	2,158	2,646
2009	18	507	2,258	2,765
2010	19	427	2,318	2,745
2011	19	445	2,229	2,674

7. מספר דחויי השירות שתורתם אומנותם

לצד מספר המתגייסים הקטן יש לבחון את מספר החרדים שגיוסם לצה"ל נדחה במסגרת הסדר תורת אומנותו. ככלל, דחויי השירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו הם בני 18 עד 35 – גיל הפטור משירות צבאי לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם. יש לציין כי עד לינואר 2011 גיל הפטור משירות צבאי לדחויי שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו היה גיל 40, שהוא גיל הפטור הקבוע בחוק שירות הביטחון עבור כלל המשרתים בצה"ל, אולם בעקבות החלטת הממשלה משנת 2011 הורד גיל הפטור לדחויי שירות שתורתם אומנותם לגיל 35.⁸⁶ עם זאת, כיוון שבקהילה החרדית יש נטייה להקים משפחה בגיל צעיר יחסית הרי שחלק מדחויי השירות שתורתם אומנותם מקבלים פטור משירות צבאי בגין מצבם המשפחתי כבר לפני גיל 35.

⁸¹ המסלול נקרא "הסדר מרכז" בעקבות ישיבת "מרכז הרב", שבה הופעל לראשונה.

⁸² ראו: [אתר האינטרנט של איגוד הישיבות הגבוהות](#), תאריך כניסה אחרון: 3 בפברואר 2012.

⁸³ תא"ל גדי אגמון, רח"ט תכנון וכוח-אדם בצה"ל, דיון הצוות למעקב אחר ישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

⁸⁴ עמוס ציאדה, מנהל אגף בכיר מוסדות תורניים, משרד החינוך, מכתב, 11 במרס 2012, התקבל ב-28 במאי 2012.

⁸⁵ שם.

הנתון נמסר על-פי רשימת הישיבות המופיעה באתר האינטרנט של איגוד הישיבות הגבוהות, שנמסרה על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד החינוך. ראו: [אתר האינטרנט של איגוד הישיבות הגבוהות](#), תאריך כניסה אחרון: 3 בפברואר 2012.

⁸⁶ משרד ראש הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#);

החלטת ממשלה מס' 2698, [קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 9 בינואר 2011.



כאמור, תלמידי ישיבות ההסדר נכללים אף הם בהסדר תורתו אומנותו, ותלמידי הסדר מרכז מוגדרים על-ידי צה"ל חרדים (בשנת 2011 הם היו כ-2,600 איש), ואילו תלמידי הסדר רגיל אינם מוגדרים כחרדים (בשנת 2011 הם היו 7,155 איש).⁸⁷

להלן מספרם של כלל דחויי השירות במעמד תורתו אומנותו בכל אחת מהשנים 2005–2011:⁸⁸

שנה	מספר דחויי השירות בהסדר תורתו אומנותו
2005	כ-45,500
2006	כ-48,500
2007	כ-52,000
2008	כ-54,000
2009	כ-58,000
סוף 2010	כ-63,000
2011	כ-54,000

כאמור, עם דחויי השירות נמנים תלמידי ישיבות ההסדר וכן דחויי שירות חרדים שאינם צפויים להתגייס כיוון שצה"ל אינו נוהג לגייס לשירות חובה מבוגרים ובעלי משפחות. נוסף על כך, ייתכן שבמספרים נכללים דחויי שירות שאינם כשירים לשירות צבאי, אולם מאחר שבדיקת הכשירות לצבא נעשית רק בקרב דחויי השירות המבקשים להתגייס, לא ניתן לדעת כמה מדחויי השירות אכן כשירים לגיוס.

על-פי המידע שהתקבל ממשרד הביטחון במאי 2012, מספר דחויי השירות החרדים במסגרת הסדר תורתו אומנותו בגילאי 18 ומעלה עומד כיום על 48,452.⁸⁹

⁸⁷ תא"ל גדי אגמון, רח"ט תכנון וכוח-אדם בצה"ל דיון הצוות למעקב אחר ישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

⁸⁸ משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, שירות חרדים בצה"ל, עמ' 331.

⁸⁹ כרמית זערור, מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל, מכתב, 31 במאי 2012.



אשר להתפלגות דחויי השירות על-פי גיל, להלן המידע שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת ממשרד הביטחון אשר להתפלגותם של 48,452 דחויי השירות החרדים על-פי גילאים:⁹⁰

גיל	סך הכול דחויי שירות	שיעור מכלל דחויי השירות
18	8,357	17%
19	6,863	14%
20	5,973	12%
21	5,246	11%
22	4,693	10%
23	4,303	9%
24	3,758	8%
25	3,318	7%
26	2,819	6%
27	2,135	4%
28	564	1%
29	125	0.3%
42–30	298	0.6%
סה"כ	48,452	100%

מהטבלה עולה שכ-54% מדחויי השירות החרדים הם בני 18–21. נוסף על כך, כ-44% מדחויי השירות החרדים כיום הם בני 22–27. אפשר לראות כי ככל שגיל דחויי השירות עולה, יורד מספר דחויי השירות בהסדר תורתו אומנותו, ולכך סיבות שונות: גידול האוכלוסייה מוביל לכך שכל שנתון חדש גדול יותר מקודמו; ככל שדחויי השירות מבוגר יותר כך גדול הסיכוי שהוא אינו כשיר לשירות; דחויי שירות בגיל מבוגר יותר שהם בעלי משפחות מעוניינים להשתלב בשוק התעסוקה ולכן הם מעוניינים, יותר מתלמידים צעירים, להשתלב בשירות צבאי מקוצר או בשא"ל, כדי שיוכלו לצאת מהישיבה ולהשתחרר מהסדר תורתו אומנותו; נוסף על כל אלה, יש לזכור כי נוהלי הצבא נותנים פטור משירות צבאי או מאפשרים כניסה למאגר המילואים של צה"ל בגילאים המבוגרים יותר ולכן שיעורם של בני גילאים אלה מכלל דחויי השירות נמוך יותר.⁹¹

8. החלטות הממשלה שמטרתן הגברת יישומו של חוק דחיית שירות

בשנותיו הראשונות יושם חוק טל באופן חלקי בלבד, ובנובמבר 2004 אף פנה היועץ המשפטי לממשלה דאז מני מזוז לראש הממשלה דאז אריאל שרון בדרישה לפעול ליישום חוק טל. בסוף שנת 2005 החליטה הממשלה להגביר את מימוש החוק ובהחלטת הממשלה נכתב כי: "ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה

⁹⁰ נוסף על כך, ממשרד הביטחון נמסר כי יש עוד 8,621 חרדים בני 16–17 שהם מועמדים לכניסה להסדר תורתו אומנותו; כרמית זעור, מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל, מכתב, 31 במאי 2012.

⁹¹ משרד ראש הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 2010, עמ' 17.



בקידום השירות הצבאי, ואם לא – השירות האזרחי, בדגש על כוחות הביטחון וההצלה, כמקדם שוויון וחלוקת הנטל בחברה הישראלית... בשל העובדה שהמטרות החשובות שבבסיס 'חוק טל' אינן מוגשמות במידה מספקת, יש להשלים את יישום החוק...".⁹²

בעקבות זאת החליטה הממשלה לנקוט, בין היתר, צעדים אלה: הקמת מסלולי שירות צבאיים אטרקטיביים לבחורי ישיבות מבחינת משך השירות ואופיו; גיבוש מסלולי הכשרה לבחורי ישיבות במהלך שנת ההכרעה; הורדת גיל הכניסה לשירות האזרחי; ייסוד מסלול ההתנדבות לשירות האזרחי; גיבוש תקנות להקמת מסלול השירות האזרחי; הקמת תשתית לייסוד מינהלת השירות האזרחי; הקמת צוות לבחינת התשלומים למתנדבים בשירות האזרחי – כדי שיסדיר את העיקרון שגובה התשלומים ייקבע באופן יחסי לתשלום שמקבל חייל המשרת בעורף ויהיה נמוך מהתשלום שמקבל חייל קרבי במצב משפחתי זהה.

כעבור כחמש שנים, בשנת 2010, החליטה הממשלה להכניס שינויים נוספים בהסדר דחיית השירות, במטרה להגדיל את שיעור התעסוקה במגזר החרדי. לדעת הממשלה, אחד החסמים לכך הוא חוק דחיית שירות. באופן כללי יש כמה חסמים המונעים מהחרדים להשתלב בשוק התעסוקה, ובהם **החסם החוקי** – הסדר תורתו אומנותו אוסר על דחוי שירות שתורתו אומנותו לעסוק בעיסוק אחר מלבד הלימודים בישיבה, ומתנה את דחיית השירות בצה"ל בלימודים של שעות רבות – מה שאינו מאפשר לתלמיד לעבוד; **החסם התרבותי** – לימוד התורה הוא ערך חשוב בחברה החרדית ולכן תלמיד ישיבה הוא בעל מעמד חברתי גבוה, ואילו עזיבת הישיבה פוגעת במעמדו במגזר החרדי ואף בסיכוייו למצוא שידוך הולם; **החסם הכלכלי** – יציאה לעבודה גורמת לאובדן הקצבאות והתמיכות האחרות הניתנות במסגרת הכולל; **החסם המקצועי** – היעדר השכלה יסודית וכישורים תעסוקתיים הדרושים להשתלבות בשוק התעסוקה.⁹³

ביולי 2010 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנים 2010–2020 במטרה להביא למיצוי פוטנציאל הצמיחה במשק. הוחלט שבשנת 2020 שיעור התעסוקה בקרב גברים חרדים בני 25–65 יעמוד על 63%.⁹⁴ נוכח החשיבות שהממשלה ייחסה לשילוב חרדים בשוק התעסוקה הוחלט לנקוט כמה צעדים שיביאו להסרת החסמים, ובעיקר את החסם החוקי, הנובע כאמור מהסדר תורתו אומנותו.

לשם כך הוחלט על הקמתם של שני צוותים בין-משרדיים: צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז אייל גבאי, שיגבש המלצות בעניין שינוי בנהלי הגיוס תוך מתן דגש בין היתר בצורך הלאומי לשלב את המגזר החרדי בתעסוקה ובנטל התקציבי של תשלומי המשפחה על תקציב הביטחון (להלן: צוות גבאי);⁹⁵ צוות בראשות אודי ניסן, לשעבר הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, לגיבוש תוכניות ויעדים להגדלת מספר המתנדבים לשירות האזרחי מקרב המגזר הערבי והמגזר החרדי במסגרת דחיית שירות בהסדר תורתו אומנותו.⁹⁶ (להלן: צוות ניסן).

⁹² החלטת ממשלה מס' 4598 מימוש חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002, 18 בדצמבר 2005.

⁹³ משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי, הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים, יולי 2011. עמ' 25–26.

⁹⁴ החלטת ממשלה מס' 1994, הצבת יעדי תעסוקה 2010–2020, 15 ביולי 2010.

⁹⁵ החלטת ממשלה מס' 2000, עידוד תעסוקת חרדים, 15 ביולי 2010. חברי הצוות: פרופ' יוגין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה; תא"ל אמיר רוגובסקי, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל; שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי; עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון; עו"ד מייק בלאס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה; משה בר-סימנטוב, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר; עמיחי כץ, אחראי תעסוקת חרדים ומיעוטים במשרד התמיכה; עו"ד נעמה בן צבי, הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה; חגי לוי, המועצה הלאומית לכלכלה.

⁹⁶ החלטת ממשלה מס' 2001, שירות אזרחי ושירות לאומי, 15 ביולי 2010.



בינואר 2011 אימצה הממשלה את המלצות שר הביטחון לשינוי בנוהלי הגיוס של חרדים, בהתאם להמלצות צוות גבאי, וקבעה **יעדים שנתיים לגיוס לצה"ל ולהתנדבות לשא"ל מקרב חרדים דחויי שירות שתורתם אומנותם**,⁹⁷ כדלקמן:

שנה	פוטנציאל גיוס חרדי מחזור גיוס	יעד גיוס לצה"ל ולשא"ל	יעד הגיוס ביחס לפוטנציאל	יעד גיוס לשירות צבאי בלבד	שיעור גיוס לשירות צבאי מתוך פוטנציאל הגיוס החרדי	יעד גיוס לשירות אזרחי בלבד
2011	5,830	2,400	41%	1,200	20.5%	1,200
2012	6,180	3,000	49%	1,500	24.4%	1,500
2013	6,551	3,600	55%	1,800	27.5%	1,800
2014	6,944	4,200	60%	2,100	30%	2,100
2015	7,360	4,800	65%	2,400	32.5%	2,400

נקדים ונאמר כי היעדים הם **יעדי מינימום**,⁹⁸ כלומר אפשר לגייס אנשים רבים יותר, מעבר ליעדים שנקבעו, אם יהיו חרדים רבים יותר המעוניינים בכך ואם צה"ל יוכל לגייס מספר רב יותר של אנשים לנוכח האילוצים התקציביים והארגוניים הנובעים מכך. היעדים הללו נקבעו, בין היתר, **כדי שבתוך כמה שנים כ-60% מכל מחזור גיוס (שכבת גיל) של חרדים ישרתו במהלך חייהם בצה"ל או בשירות האזרחי**,⁹⁹ והם נקבעו על בסיס שני העקרונות שלהלן:

1. **הצבת יעדים בני-השגה**, כלומר הצבת יעדים שלאור הניסיון של צה"ל ושא"ל נראה כי הם מאתגרים אולם גם בני-השגה מבחינת היכולת לאתר מועמדים לגיוס ומבחינת היכולת של המערכת הצבאית ומערכת השא"ל לשבצם במסלולי שירות מספקים. לטענת חגי לוין, חבר צוות גבאי, היעדים נקבעו גם לנוכח ההבנה כי הגדלה ניכרת של מספר המתגייסים, מעבר ליעדים שנקבעו, היא ככל הנראה אינה בת-השגה.¹⁰⁰

2. **"מציאת איזון"** – קביעת יעדים שווים לשירות הצבאי ולשא"ל. לצורך לקבוע איזון כזה אין הסבר בדוח צוות גבאי, ונציין כי חברי צוות המעקב אחר יישום חוק טל (צוות פלסנר) סבורים כי יעדי הגיוס לצה"ל צריכים להיות גבוהים יותר בהשוואה ליעדי הגיוס למסלול השא"ל.¹⁰¹

מטרות צוות גבאי, שעל בסיסן נקבעו יעדים אלה, היו כלהלן: ראשית, הגדלת שילובו של המגזר החרדי בשירות הצבאי והאזרחי ובנשיאה בנטל הביטחוני. שנית, הגדלת שילובו של המגזר החרדי בתעסוקה ובנשיאה בנטל הכלכלי. בדוח נכתב כי הצלחת התוכנית "תלויה ביכולת להפוך את מסלולי השירות המשמעותי למקפצה לתעסוקה רווחית ומכניסה. גם בכדי להגדיל את שילובם של החרדים בכלכלה ובשוקות בנטל הכלכלי, וגם כתנאי ליצירתה של מוטיבציה נרחבת לשירות צבאי ואזרחי בקרב המגזר החרדי".¹⁰²

היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה זכו לביקורת מצד גורמים שונים. בג"ץ מתח ביקורת על הרציונל שבהחלטת הממשלה ובהמלצות צוות גבאי – כלומר, הרצון להגדיל את שילובם של החרדים במעגל

⁹⁷ בסעיף 5 בהחלטת הממשלה מס' 2698, **קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי**, 9 בינואר 2011, נקבע שהצוות בראשות אודי ניסן לבחינת השא"ל יכלול בהמלצותיו את היעדים הללו.

⁹⁸ פרופ' יוגין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, דיון של הצוות למעקב אחר חוק טל, 23 בינואר 2012.

⁹⁹ משרד ראש הממשלה, **המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי**, 2010.

¹⁰⁰ חגי לוי, חבר בצוות גבאי, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מכתב, 26 בינואר 2012.

¹⁰¹ **דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום חוק טל**, ינואר 2011. עמ' 6.

¹⁰² משרד ראש הממשלה, **דוח המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי**, 2010.



העבודה. לדברי בג"ץ, "התכלית בדבר שילובם של בני הקהילה החרדית בשוק העבודה היא תכלית חיונית, שהוכרה כאחת התכליות הראויות של חוק דחיית שירות... אך אין היא יכולה להפוך למטרה העיקרית או הבלעדית של חוק דחיית שירות..."¹⁰³ גם חברי הצוות למעקב אחר יישום חוק טל (צוות פלסנר) מתחו ביקורת על היעדים וטענו כי לא די בקביעת יעדי גיוס מספריים, אלא יש לקבוע גם את אופי השירות ומשכו.¹⁰⁴

בהתייחס לגיוס לצה"ל, על-פי היעדים שקבעה הממשלה, יעד הגיוס לצה"ל בשנת 2011 הוא 20.5% מפוטנציאל הגיוס החרדי באותה שנה, והיעד שנקבע לשנת 2015 הוא 32.5% מפוטנציאל הגיוס החרדי. **עיקר המחלוקת על היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה היא בשאלה מהו פוטנציאל הגיוס החרדי שממנו נגזרים היעדים האלה.** כאמור, יעדי הגיוס שקבעה הממשלה לשנת 2012 מבוססים על פוטנציאל גיוס של 6,180 חרדים בשנת 2012, אולם מנתונים שמסר משרד הביטחון למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי מספר החרדים בני ה-18 הכלולים בהסדר תורתו אומנותו בשנת 2012 הוא 8,357 איש.

במחלוקת הקיימת על פוטנציאל הגיוס החרדי כל גורם מבסס את חישובו על גודל אחר של השנתון החרדי, כלומר אין הסכמה על מספר החרדים בני 18. נוסף על כך, כל גורם מניח שיש מספר אחר חרדים שעשויים לקבל פטור מהשירות מסיבות שאינן הסדר תורתו אומנותו (כלומר פטור על רקע בריאות, בריאות הנפש וכדומה) ועל כן מפחית מהשנתון שבו הוא מתמקד מספר אחר של חרדים שצפוי שיקבלו פטור זה. יתירה מזו, יש הסבורים כי באומדן פוטנציאל הגיוס החרדי יש להסתכל אך ורק על מספר החרדים בני 18 (לא כולל תלמידי ישיבות הסדר) ואילו אחרים מסכימים כי אין לכלול את תלמידי ישיבות ההסדר אולם סבורים כי יש להפחית גם את מקבלי הפטור מסיבות שאינן כרוכות בהסדר תורתו אומנותו.

ראש אכ"א, אלוף אורנה ברביבאי, סבורה כי פוטנציאל הגיוס החרדי לשנת 2011 הוא כ-8,500 איש, הכולל את **כל החרדים בני ה-18**, לרבות מי שעשויים לקבל בעתיד פטור משירות צבאי מסיבות שאינן תורתו אומנותו.¹⁰⁵ מנגד, פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, שהיה חבר בצוות ועדת גבאי, סבור כי פוטנציאל הגיוס של החרדים הוא כלל החרדים בני ה-18, למעט תלמידי ישיבות ההסדר ולמעט חרדים שיקבלו פטור משירות צבאי מסיבות שאינן קשורות להסדר תורתו אומנותו.¹⁰⁶

בהקשר זה נדגיש כי צה"ל בודק כשירות לשירות רק בקרב החרדים המבקשים להתגייס, ולא נבדקת כשירותם של החרדים המבקשים דחיית שירות במסגרת הסדר תורתו אומנותו. מכאן שקשה להעריך את שיעור החרדים העשויים לקבל פטור מסיבות שאינן תורתו אומנותו, אלא אם כן הנחת העבודה היא ששיעור החרדים המקבלים פטור משירות צבאי מסיבות שאינן קשורות להסדר תורתו אומנותו זהה לשיעורם של מקבלי פטורים אלה בכלל האוכלוסייה, כפי שטענה ראש אכ"א, האלוף אורנה ברביבאי, בדיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.¹⁰⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת שאל את משרד מבקר המדינה כיצד חישב את מספר החרדים הפטורים משירות צבאי מסיבות שאינן תורתו אומנותו הנקוב בדוח שפרסם (כ-870 פטורים), שכן צה"ל קובע פרופיל רק למי שמעוניין להתגייס. על כך השיב יצחק לב ממשרד מבקר המדינה כי אלו הנתונים שנמסרו למבקר מאכ"א.¹⁰⁸

¹⁰³ בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל ושר הביטחון, ניתן ב-21.2.2012, עמ' 27.

¹⁰⁴ מתוך מכתב התגובה על הצעת המלצות צוות גבאי, לראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון ברק ואח', 16 בדצמבר 2011.

¹⁰⁵ דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא "גיוס חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי", 23 בינואר 2012.

¹⁰⁶ שם. פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מכתב ליו"ר ועדת החוץ והביטחון חה"כ שאול מופ, 29 בינואר 2012.

¹⁰⁷ דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, "גיוס חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי", 23 בינואר 2012.

¹⁰⁸ יצחק לב, משרד מבקר המדינה, שיחת טלפון, 16 במאי 2012.



הכנסת

בשל מרכזיותה של מחלוקת זו בדיון המתנהל על יישום חוק טל, נסכם להלן את החישובים שהוצגו בידי הגורמים שביקשו לאמוד את פוטנציאל הגיוס החרדי בשנת 2011:

גורם	שנתון תלמידי ישיבות בני 18	מתוך השנתון סך הכול תלמידי הסדר רגיל	השנתון לא כולל ישיבות הסדר	כלל הצפויים לקבל פטור מצה"ל שלא במסגרת תורתו אומנותו	שנתון ללא תלמידי הסדר וללא מקבלי פטור מצה"ל שלא במסגרת תורתו אומנותו
תומכ"א ¹⁰⁹	כ-9,200	כ-1,500	כ-7,700	כ-900	כ-6,800
משרד הביטחון ¹¹⁰	כ-8,357 חרדים				
פרופ' יוג'ין קנדל ¹¹¹	כ-8,500	כ-1,500	כ-7,000	כ-1,000	כ-6,000
צוות גבאי ¹¹²	כ-7,600	כ-1,500	כ-6,100	כ-600	כ-5,500
צוות פלסנר ¹¹³	כ-8,500	כ-1,500	כ-7,000	אין התייחסות	כ-7,000 כולל הצפויים לקבל פטור שלא במסגרת תורתו אומנותו
מבקר המדינה ¹¹⁴	כ-7,840 חרדים	-	-	כ-870	כ-6,970

כאמור, פוטנציאל הגיוס שנקבע בהחלטת הממשלה לשנת 2011 הוא 5,830 חרדים, ואילו האומדנים השונים נעים בין 5,500 חרדים (על-פי ועדת גבאי) לכ-7,000 חרדים (על-פי תומכ"א, צוות פלסנר ומבקר המדינה). נזכיר כי על-פי נתוני משרד הביטחון שנתון תלמידי הישיבות החרדים בני ה-18 בשנת 2012 עומד על 8,357 (כולל הצפויים לקבל פטור שלא במסגרת תורתו אומנותו).

לנוכח המחלוקת ביקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאמוד את השנתון הנוכחי של חרדים בני 18, ולשם כך פנה למשרד החינוך כדי לקבל מידע על מספר התלמידים החרדים במוסדות החינוך בכיתה המקבילה לכיתה י"ב בשנת הלימודים תשע"ב, כלומר מספר החרדים ילידי 1994.

מנתונים שנמסרו על-ידי משרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים תשע"ב לומדים כ-7,300 תלמידים חרדים ילידי 1994, לפי הפירוט שלהלן: כ-5,400 תלמידים ילידי 1994 לומדים בבתי-הספר של האגף המוכר שאינו רשמי של משרד החינוך ובפיקוח חרדי, וכ-1,900 תלמידים ילידי 1994 לומדים במוסדות חרדיים שאינם חלק ממערכת החינוך המפוקחת על-ידי המשרד, אם כי חלקם לומדים במוסדות תורניים הנתמכים על-ידי המשרד.¹¹⁵ מנתון זה אפשר ללמוד כי מספר החרדים בני 18 הוא כיום לכל הפחות כ-7,300 גברים (כאמור, לא כולל תלמידי החינוך הממלכתי-דתי).

¹⁰⁹ תא"ל גדי אגמון, רח"ט תכנון וכוח-אדם בצה"ל, בדיון הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012. נציין כי הנתונים שמסר תא"ל אגמון מתייחסים לשנתון ילידי שנת 1992.

¹¹⁰ כרמית זעור, מזכירות הפיקוד העליון בצה"ל, מכתב 31 במאי 2012.

¹¹¹ פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מכתב ליו"ר ועדת החוץ והביטחון חה"כ שאול מופז, 29 בינואר 2012. פרופ' קנדל היה חבר בצוות גבאי.

¹¹² משרד ראש הממשלה, דוח המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, 2010, עמ' 16.

¹¹³ דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.

¹¹⁴ מתוך: דוח ביקורת המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, שירות חרדים בצה"ל, עמ' 331.

¹¹⁵ מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, מכתב, 28 במאי 2012.



בהתבסס על נתון זה, לשיטתם של הסבורים כי מספר החרדים בני 18 הוא פוטנציאל הגיוס החרדי, מדובר לכל הפחות ב-7,300 חרדים. מנגד, על-פי מי שסבורים שיש להפחית משנתון זה את הצפויים לקבל פטורים מסיבות שאינן תורתו אומנותו (על-פי הערכות תומכ"א כ-900 איש), פוטנציאל הגיוס הינו כ-6,400 חרדים. כאמור, על-פי צוות גבאי, שעל בסיס עמדתו נקבעו יעדי הגיוס, פוטנציאל הגיוס החרדי לשנת 2012 מסתכם ב-6,180 איש.

כאמור, יעד הגיוס לצה"ל שקבעה הממשלה לשנת 2012 הוא 1,500 חרדים. יעד זה הוא 24.5% מפוטנציאל הגיוס החרדי שעליו התבססה ועדת גבאי (6,180 איש), אולם אם מחשבים יעד זה על-פי הנתון שנמסר לנו ממשרד החינוך – כ-7,300 חרדים – אזי הוא מהווה כ-20.5% מפוטנציאל הגיוס, ואם מחשבים אותו על-פי הנתון שנמסר ממשרד החינוך פחות מספרם של הצפויים לקבל פטור מסיבות שאינן תורתו אומנותו (כלומר מתוך כ-6,400), מדובר בכ-23% מפוטנציאל הגיוס.

9. נוהלי הגיוס לחרדים מינואר 2011 ואילך

בינואר 2011 אימצה הממשלה נוהלי גיוס חדשים לחרדים, כפי שהוצעו על-ידי שר הביטחון על בסיס המלצות צוות גבאי. המלצות צוות גבאי גובשו על-פי עקרונות אלו: התבססות על גילו של דחוי השירות ולא על מצבו המשפחתי ומספר ילדיו; אין התייחסות לפרופיל הרפואי של דחוי השירות, היות שהרופא נקבע רק אם תלמיד הישיבה ביקש להתגייס; הגדלת ההיצע של מסלולי שירות לחרדים וגיוונו; הגדלת קבוצת דחויי השירות שיכולים להתנדב לשא"ל; הורדת גיל הכניסה למאגר המילואים בשנתיים.

החלטת הממשלה הביאה להורדת גיל הפטור משירות צבאי ולהקלות בקריטריונים לכניסה למסלולי שירות מקוצרים לדחויי שירות שתורתם אומנותם, ובכך צמצמה את מאגר דחויי השירות, וביתר פירוט:

- משנת 2011 כל דחויי השירות מגיל 35 ומעלה, ללא קשר למצבם המשפחתי, יקבלו פטור משירות צבאי.
- משנת 2011 כל דחויי השירות בני 28–34, ללא קשר למצבם המשפחתי, ייכנסו למאגר המילואים.
- משנת 2011 גם דחויי שירות בני 26–27 יכולים להצטרף למסלול שירות צבאי מקוצר של שלושה חודשים עד חצי שנה.

כאמור, החלטת הממשלה הובילה לכך שמספר דחויי השירות החרדים ירד בכ-11,000 – מכ-64,000 בשנת 2010 לכ-53,000 בשנת 2011. חברי צוות גבאי המליצו כי כעבור שנתיים, במהלך 2012, ייבחנו ההשלכות של ההסדרים המוצעים בהתייחס לעמידה ביעדים, להיבטי הנשיאה בנטל הביטחוני והכלכלי, להיבטי האיזונים הנדרשים לשמירת עקרון השוויון ולאור הצורך בשילוב החרדים במעגל התעסוקה במשק והנטל התקציבי של תשלומי המשפחה על תקציב הביטחון. הצוות המליץ כי בהתאם לבחינה זו יבוצעו שינויים או יושארו הדברים על כנם.

בטבלה שלהלן יפורטו נוהלי הגיוס לפי גיל כפי שהיו עד ינואר 2011 וכן נוהלי הגיוס הקיימים מינואר 2011:



הכנסת

נהלי גיוס חרדים משנת 2011							נהלי גיוס חרדים עד לשנת 2011						
פטור	מאגר מילואים	שירות מקוצר 3 חודשים	שח"ר 16 חודשים	שח"ר שנתיים	3 שנים	אורך שירות גיל	פטור משירות בצה"ל	מאגר מילואים	שירות במסלול שלב ב' (44 יום)	שנה	שנה ו-4 חודשים	3 שנים	אורך שירות גיל
					רווק נשוי נשוי+ילדים	21-18		נשוי+5			נשוי +2-4	רווק נשוי נשוי+1	21-18
			רווק נשוי נ' +ילדים	רווק נשוי נ' +ילדים		25-22		נשוי+5			רווק נשוי נשוי+1-4		23-22
								נשוי+5		נשוי +3-4	רווק נשוי נשוי+1-2		25-24
		רווק נשוי נשוי +ילדים	רווק נשוי נשוי +ילדים	רווק נשוי נשוי +ילדים		27-26		נשוי+5		נשוי +2-4	רווק נשוי נשוי +1		27-26
כולם מופנים למאגר המילואים						34-28		נשוי+5		נשוי נשוי+1-4	רווק		29-28
							נשוי+5	כולם עם פרופיל עורפי	כולם עם פרופיל קרבי				30
							נשוי+5	כולם עם פרופיל עורפי	כולם עם פרופיל קרבי				31-34



להלן נציג את המלצות צוות גבאי ונבחן את אימוצן בהחלטת הממשלה מינואר 2011 ואת יישומן בפועל:

1. **צוות גבאי המליץ על הקמת מסלול שירות משולב (ישיבת הסדר) לחרדים.** ישיבה זו תשלב לימודים עם שירות צבאי כמו ישיבות ההסדר של הציונות הדתית. המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה בינואר 2011. בדיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, צוות פלסנר, נשמעו טענות כי "גורמים בתוך המערכת" מתנגדים להקמתן של ישיבות משולבות, וראש ענף תכנון כוח-סדיר בצה"ל, סא"ל אמיר ודני, טוען כי יש קושי בפריצת המונופול של איגוד ישיבות ההסדר.¹¹⁶ יש לציין כי גם צוות פלסנר וגם חה"כ נסים זאב מסיעת ש"ס הציעו להקים מסלול שירות המאפשר לתלמיד ישיבה חרדי לשלב לימודים עם שירות צבאי, בדומה למסלול של ישיבות ההסדר הרגיל של הציונות הדתית.¹¹⁷ הצעה דומה הועלתה גם על-ידי חבר הכנסת חיים אמסלם.

2. **צוות גבאי המליץ על הקמת מסלול טכנולוגי לנוער חרדי נושר,** שיביא לשילובו במערך הטכנולוגי של צה"ל. אומנם המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה, אך כבר בשנת 2009 הוקם פרויקט "שוחר" טוב" של משרד התמ"ת ומשרד החינוך, המיועד לנוער חרדי נושר, ובמהלכו מקבלים הנערים הכשרה במקצועות הטכנולוגיים, המאפשרת להם להשתלב במערך הטכני של צה"ל. בשנת הלימודים תשס"ח למדו בפרויקט זה כ-40 נערים, בשנת הלימודים תשע"ב לומדים בו 450 תלמידים, והצפי הוא כי בשנת הלימודים תשע"ג ילמדו בו כ-600 נערים.¹¹⁸

3. **צוות גבאי המליץ על הקמת מסלול שירות מקוצר לחרדים – "שירות הכשרה למילואים" (הידוע בכינוי שה"מ או "שלב ב"),** המיועד לבני 26–27, ונמשך בין שלושה חודשים לחצי שנה.¹¹⁹ מסלול זה נועד לאפשר לחרדים למלא את חובתם לשירות צבאי קצר ועל-ידי כך יצאו ממעמד של מי שתורתם אומנותם ויוכלו להשתלב במעגל התעסוקה.¹²⁰ חברי צוות גבאי סבורים כי חרדי שיתגייס לשירות הצבאי המקוצר ובמהלכו יעבור טירונות, ילבש מדים ויישא נשק, ישתלב ביתר קלות בחברה הכללית מאשר חרדי שהתנדב לשא"ל. המלצה זו עוגנה בהחלטת הממשלה מינואר 2011, אך רק בראשית 2012 גויסו למסלול זה כ-40 חרדים.¹²¹ המבקרים מסלול זה טוענים כי הוא אינו בר-השוואה לשירות צבאי מלא של שלוש שנים הנדרש מכל צעיר בן 18. עוד נטען כי מתן האפשרות לשירות מקוצר ומתן הפטור משירות צבאי בסופו יפגעו במוטיבציה בקרב החרדים להתגייס למסלולי הגיוס האחרים בצבא או להתנדב לשא"ל.¹²²

4. **צוות גבאי המליץ על הורדת גיל הפטור לכלל** דחויי השירות החרדים מגיל 40 לגיל 35. כאמור, גיל הפטור לחרדים הורד, וכיום כל דחויי השירות החרדים מקבלים פטור משירות צבאי כבר בגיל 35.

¹¹⁶ דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 3 בפברואר 2012.

¹¹⁷ דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 3 בפברואר 2012. [דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל"](#), ינואר 2011. עמ' 10.

¹¹⁸ ד"ר רוני ברנשטיין, ממונה נוער וחניכות, האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, מכתב, 18 במרס 2012.

¹¹⁹ מסלול זה מחליף את "תוכנית שלב ב'", שבה שירתו חרדים בני 30–34 בעלי פרופיל קרבי במשך 44 יום. המסלול בוטל בשל אילוצים תקציביים. מסלולי שה"מ: הרבנות הצבאית – יחידת סריקה וקבורה פיקודית; פיקוד העורף – איסוף נתונים וחיללים; חיל קשר – הכשרת מפעיל תקשוב מבצעי; אחזקת נגמ"ש – מכונאי מרכבה, מכונאי רכב, נהגי נשא ונהגי צמ"ח. מתוך: מצגת ראש אכ"א בצה"ל, אלוף אורנה ברביאי, בדיון בוועדת החוץ והביטחון, 23 בינואר 2012.

¹²⁰ המסלול הצבאי המקוצר מעוגן בהמלצה היחידה של ועדת טל שלא נכללה בחוק דחיית שירות, שלפיה יש לאפשר לתלמיד ישיבה שהגיע לגיל 24 לצאת לשירות צבאי מקוצר של ארבעה חודשים ולאחריו להשתבץ במערך המילואים.

¹²¹ תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹²² דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.



הכנסת

5. **צוות גבאי המליץ על הפנייתם למאגר המילואים של כלל דחויי השירות החרדים בני 28–34** (במקום בני 30). חברי הצוות טענו כי מהניסיון המצטבר בצה"ל עולה כי היכולת של רוב דחויי השירות בגיל 28 ומעלה לשרת שירות משמעותי פחותה, בשל הירידה בכשירות הפיזית ובשל האילוצים המשפחתיים שנובעים מעצם היותם אבות לכמה ילדים.

6. **צוות גבאי המליץ על הורדת גיל דחויי השירות** שיוכלו להתנדב לשירות לאומי אזורי. במקום שאפשרות זו תינתן מגיל 26 כיום היא ניתנת כבר מגיל 22 ללא קשר למצבו המשפחתי של המבקש. על-פי ההחלטה, דחויי שירות בני 22–25 שהם רווקים או נשואים ללא ילדים יופנו לשירות לאומי אזורי ביטחוני. בני 22–25 שהם אבות לילדים וכן דחויי שירות בני 26–27 יופנו לשירות לאומי אזורי רגיל (לפירוט על השא"ל ראו פרק 12).

7. **צוות גבאי המליץ על הפניה חד-פעמית, בינואר 2011, של כל דחויי השירות שהם אבות לשלושה ילדים לפחות למאגר המילואים.** הצוות המליץ על כך בהנחה שיעבור זמן רב עד שיתבססו מסלולי שירות המיועדים למתגייסים אלה ולכן אין למנוע עיכוב מיותר של השתלבותם במעגל העבודה.¹²³ בינואר 2011 הופנו למאגר המילואים בסך הכול כ-11,000 דחויי שירות בני 28–34 וכן כל דחויי השירות שהם אבות לשלושה ילדים ויותר.¹²⁴

שלוש ההמלצות האחרונות עוגנו בהחלטת הממשלה מינואר 2011 וזכו לביקורת מצד גורמים שונים. כך, בין היתר, נשמעו טענות נגד הכללת כל דחויי השירות בני 28 במאגר המילואים, מחשש שצעד זה יפגע במוטיבציה של דחויי השירות בגילאים מבוגרים להתנדב לשא"ל. ואכן, נראה כי חשש זה התממש, שכן מכניסת ההחלטה לתוקף, באפריל 2011, חלה ירידה במספר המתנדבים החרדים לשא"ל, וממוצע המצטרפים לשירות זה ירד מ-120–130 מתנדבים חרדים בחודש ל-70 מתנדבים חרדים בחודש.¹²⁵ ראש מינהלת השא"ל, שר-שלום גירבי, טען כי זו הסיבה שמינהלת השא"ל לא עמדה ביעדים שהוצבו לה בינואר 2011.¹²⁶

נוסף על כך, הורדת גיל הכניסה למאגר המילואים וההקלה בקריטריונים לכניסה לשירות האזורי-ביטחוני (שעליו יורחב בהמשך) פגעו בגיוס חרדים בני 28–29 למסלולי שח"ר.¹²⁷ יש לציין כי עד לשינוי הנהלים בינואר 2011, 35% מכל המתנדבים לשא"ל היו בני 28 ומעלה.¹²⁸

10. יעדי המשנה לגיוס חרדים למסלולים השונים בצה"ל¹²⁹

עלות השירות של חרדים בצה"ל גבוהה יותר מעלות השירות של חיילים אחרים, הן בשל הצורך לערוך התאמות ארגוניות בסביבת השירות המיועדת לחרדים (כגון כשרות מיוחדת), הן בשל ההכשרה המקצועית המוענקת לחרדים המתגייסים לצה"ל ללא השכלה, המאפשרת השתלבות בשוק התעסוקה, והן בשל תשלומי המשפחה המשולמים להם מאחר שעל-פי רוב הם בעלי משפחות.

בדיונים משותפים שנערכו בין משרד הביטחון למשרד האוצר בנוגע למתווה התקציבי שבמסגרתו ישופה צה"ל על גיוס חרדים, **נקבעו יעדי המשנה לגיוס חרדים למסלולים השונים כדלקמן:**¹³⁰

¹²³ משרד ראש הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזורי במגזר החרדי](#), 2010.

¹²⁴ עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב, 31 בינואר 2012.

¹²⁵ יחיאל מויאל, ראש "ערבים", דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹²⁶ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזורי-לאומי, דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.

¹²⁷ רפי שושן, סגן מפקד מיט"ב בצה"ל, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹²⁸ יחיאל מויאל, ראש "ערבים", דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹²⁹ יעדי המשנה של השירות האזורי-לאומי יפורטו בפרק 12.1.



שנה	יעד הגיוס לנחל חרדי	יעד הגיוס לשח"ר	יעד הגיוס למסלול מקוצר (שלושה חודשים)	יעד גיוס שנתי
2011	400	500	300	1,200
2015	600	900	1,000	¹³¹ 2,500

מהטבלה עולה כי בשנים 2011–2015 הוחלט להגדיל דווקא את יעדי הגיוס למסלולים שאינם שווי-ערך באופיים ובמשכם לשירות הצבאי הרגיל, לדוגמה הגדלה פי שלושה של מספר המתגייסים למסלול השירות המקוצר (שלב ב') והגדלה פי שניים של מספר המתגייסים למסלול שח"ר. לעומת זאת, הגדלת יעד הגיוס לנחל החרדי קטנה יותר, כך שבשנת 2015 יגדל יעד הגיוס למסלול זה ב-50% בלבד לעומת שנת 2011.

יש הסבורים כי יש להגדיל את גודל הנחל החרדי דווקא, כך שיהפוך לחטיבה.¹³² חה"כ יוחנן פלסנר, שעמד בראש צוות לבחינת יישום חוק טל, סבור כי לא ראוי, מבחינה ערכית ומוסרית, להגדיל במידה ניכרת דווקא את יעדי הגיוס למסלולים שאינם שווים בהיקף הנשיאה בנטל הביטחוני ליחידות צה"ל הרגילות.¹³³ בדוח הביניים של חברי הצוות לבחינת יישום חוק טל נכתב כי על צה"ל לשים דגש **בהרחבת מסלולי שירות קרביים חרדיים** (משפט זה הודגש במקור), כדי להפחית את עומס המילואים על ציבור המשרתים. על-פי ההערכות, גודל סדיר שמבצע תעסוקה מבצעית בגזרה מסוימת יכול לשחרר 18 סבבים של גדודי מילואים באותה גזרה.¹³⁴ עם זאת, בפברואר 2012, בדיון שנערך בוועדת פלסנר, הביע נציג צה"ל את עמדת צה"ל ולפיה אין לפתוח גדודים הומוגניים נפרדים כמו נצח יהודה, ובמקום זאת יש לשלב את החרדים ביחידות הצבא הרגילות.¹³⁵ בהקשר זה נזכר כי רק לפני כשנתיים, כ-11 שנים לאחר הקמת גדוד הנחל החרדי הסדיר, הוקם גדוד מילואים נצח ישראל, המיועד למשורררי נצח יהודה ומאז, במשך שנה וחצי, ערך גדוד מילואים זה אימון בלבד ולא השתתף בתעסוקה מבצעית.¹³⁶

משרד האוצר מייחס חשיבות דווקא למסלול שלב ב', משום שמדובר בשירות קצר שלאחריו המתגייס יכול לצאת מהסדר תורתו ואומנותו ולהשתלב בשוק העבודה. לכן ראוי לדעתו שהצבא ישים דגש במסלול זה.¹³⁷ אולם יש מחלוקת בין צה"ל לבין משרד האוצר אשר לקביעת יעדי הגיוס לשח"ר לעומת יעדי הגיוס למסלול המקוצר. בצה"ל סבורים כי כיוון שמסלול שח"ר הוא מסלול מבוקש בקרב החרדים,¹³⁸ ובשל תועלתו לצבא יש להגדיל את יעדי הגיוס אליו כך שבשנת 2015 יתגייסו אליו 1,500 חרדים, ואילו למסלול המקוצר (שלב ב') יש לגייס בשנה זו רק 300 חרדים.¹³⁹ יש לציין כי גם צוות פלסנר סבור כי רצוי

¹³⁰ רועי קונפניו רפרנט ביטחון במשרד האוצר, ותא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון וכוח-אדם בצה"ל, דיון של הצוות לבחינת יישום חוק טל של ועדת החוץ והביטחון, 21 בפברואר 2012.

¹³¹ הממשלה החליטה כי יעד הגיוס לשנת 2015 יהיה 2,400 איש.

¹³² חה"כ שאול מופז, יו"ר ועדת החוץ והביטחון, ותה"כ אריה אלדד, חבר הוועדה, דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.

¹³³ דיון של הצוות לבחינת יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹³⁴ **דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל"**, ינואר 2011. פרוטוקול מס' 18 של ועדת המשנה (של ועדת החוץ והביטחון) למוכנות ובט"ש, 29 בנובמבר 2010.

¹³⁵ תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון וכוח-אדם בצה"ל, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹³⁶ תא"ל במיל' יהודה דובדבני, שיחת טלפון, 13 במאי 2012.

¹³⁷ רועי קונפניו, רפרנט ביטחון, אגף התקציבים במשרד האוצר, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹³⁸ לדברי תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון וכוח-אדם בצה"ל, במחקר שהצבא עשה בקרב 400 משורררים ממסלול שח"ר 81% מהם מועסקים בחברות משמעותיות במשק ו-6% נוספים לומדים כסטודנטים ומסיימים הכשרה נוספת.

מתוך: דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹³⁹ תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון וכוח-אדם בצה"ל, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.



והכרחי לפתח את מסלולי שח"ר שהוכחו ככלי אפקטיבי לשילוב חרדים במעגל התעסוקה.¹⁴⁰ לעומתם, באגף התקציבים במשרד האוצר סבורים כי יש לשים דגש במסלול המקוצר, כך שב-2015 יתגייסו אליו 1,000 חרדים ואילו לשח"ר יתגייסו 900 חרדים. **להלן סיכום עמדת משרד האוצר לעומת עמדתו של משרד הביטחון אשר ליעדי הגיוס לשח"ר ולמסלול המקוצר בשנת 2015:**¹⁴¹

יעד גיוס לשח"ר	יעד גיוס למסלול המקוצר	
1,500	300	משרד הביטחון
900	1,000	משרד האוצר
900	1,000	היעד שנקבע

למעשה, היעדים שנקבעו בסופו של דבר מבוססים על עמדתו של משרד האוצר, כלומר המסלול המקוצר הוגדל, והועדף על פני מסלול שח"ר. אלה הנימוקים שנתן משרד האוצר לעמדתו בנושא זה:¹⁴²

(1) בשנת 2011 צה"ל לא עמד ביעדי הגיוס לשלב ב', קרי לא גייס כלל חרדים למסלול זה, ולעומת זאת הוא חרג מיעד הגיוס לשח"ר, שכן הוא גייס כ-600 חרדים לשח"ר – 100 חרדים יותר מהיעד שנקבע. נציין כי גם בדיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל נטען כי בשנת 2011 לא גויסו חיילים לשלב ב', ובתגובה השיב רח"ט תומכ"א כי בינואר 2012 גויסו למסלול שלב ב' 38 חרדים.

(2) עלות השירות של חייל בשח"ר, הנמשך 21–23 חודשים, עומדת על 125,000 ש"ח – עלות שהיא שווה ערך לעלות שירותם של חמישה חיילים בנח"ל החרדי.

(3) המתגייסים לשח"ר מעדיפים לשרת במסגרתו במקצועות שתרומתם לשילובם בשוק התעסוקה לאחר השירות הצבאי פחותה.¹⁴³

נזכיר כי אחת המטרות של מסלול שח"ר היא לסייע לחרדים לרכוש השכלה וניסיון תעסוקתי שישמשו אותם לאחר מכן בחייהם האזרחיים. כדי להשיג מטרה זו הועלו ההצעות שלהלן: ראש ענף תכנון כוח-אדם סדיר (עתכ"א), קבע בינואר 2011 כי תוכניות שח"ר יכוונו ככל האפשר למקצועות בעלי קרדיטציה לאזרחות (כלומר לקורסים המוכרים על-ידי משרד התמ"ת)¹⁴⁴ או תהיה להן זיקה ישירה לעבודה בשוק הישראלי, ואילו מקצועות חריגים יאושרו על-ידי ראש עתכ"א סדיר. עוד נקבע כי חיילים שיעסקו במהלך השירות במקצוע שאין לו זיקה לאזרחות יוכלו, לקראת סוף השירות (3–6 חודשים לפני תום השירות), לעבור הכשרה מקצועית. ביולי 2011 הועלתה הצעה כי מקצועות שח"ר יחולקו על-פי הסיווג הבא: מקצועות בעלי קרדיטציה אזרחית; מקצועות בעלי קרדיטציה צבאית; מקצועות ללא קרדיטציה – ולגביהם בתחילת השירות יובהר לחייל כי המקצוע אינו מקנה קרדיטציה. הצעה זו לא הגיעה לכלל מימוש.

¹⁴⁰ דוח ביניים של הצוות לבחינת יישום "חוק טל", ינואר 2011. להלן מספר המשרתים החרדים במסלול השח"ר בפילוח של חילות לשנת 2011: חיל האוויר- 140; חיל מודיעין- 152; אגף טכנולוגיה- 86; תקשוב- 30; משטרה- 10; חיל הים- 31; רבנות צבאית- 26; אכ"א- 26; פיקוד העורף- 21; זרוע יבשה- 16. הנתונים נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מעו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, 16 במאי 2012.

¹⁴¹ דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012. בדיון אמר רח"ט תומכ"א: "ההסכם והיעדים מבחינתנו הם יעדים שבשבועות האחרונים אנחנו בדיאלוג שעוד לא סיכמנו אותו מול מנכ"ל משרד ראש הממשלה...".

¹⁴² רועי קונפנינו, רפרנט ביטחון במשרד האוצר, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹⁴³ שם.

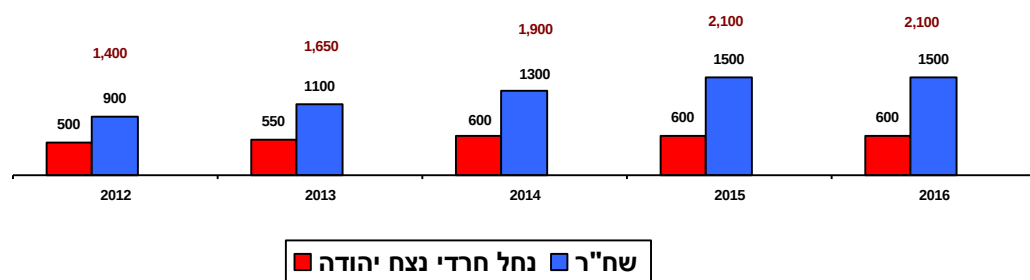
¹⁴⁴ הכרה ממשלתית במקצוע שרכשו במהלך שירותם הצבאי.



עם זאת, בינואר 2012 אמר סא"ל אמיר ודמני, ראש ענף תכנון כ"א סדיר בצה"ל, כי הוא אינו מאשר פתיחת מקצוע לחיילי שח"ר שלא יסייע להם להשתלב בשוק התעסוקה לאחר השירות.¹⁴⁵ עוד הוסיף סא"ל ודמני שכיום החייל החרדי הוא המחליט לאיזה מסלול ולאיזה מקצוע ילך; על כן הוחלט בצה"ל להנהיג שיטה שלפיה החיילים ינותבו למסלולי שח"ר על-פי מידת ההתאמה בין צורכי הצבא, רצונו של החייל וההתאמה המקצועית.¹⁴⁶

מבקר המדינה, שהתייחס לסוגית השירות במסלול שח"ר ולהשלכות שירות זה על תעסוקת המשרתים בו עם שחרורם, העיר כי לרוב המקצועות שבהם עוסקים חיילי שח"ר עדיין אין קרדיטציה, ונכון ליולי 2011 רוב חיילי שח"ר לא קיבלו במהלך השירות הכרה ממשלתית רשמית במקצועות שבהם שירתו.¹⁴⁷ בתגובה על דברי המבקר המדינה השיב צה"ל כי הוא לא התחייב שחיילי שח"ר ישולבו רק במקצועות שהתמ"ת יוכל להעניק להם קרדיטציה ושכיום חלק מחיילי שח"ר רוכשים מקצוע צבאי שביכולתו לסייע להם להשתלב בשוק התעסוקה, ואחרים מקבלים הכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעבודה במהלך שנת השירות השנייה. נוסף על כך תא"ל גדי אגמון, רח"ט תומכ"א, סבור כי אין להתייחס למסלול שח"ר רק על-פי התועלת שיפיקו ממנו המשרתים החרדים כאשר יבקשו להשתלב בעתיד בשוק העבודה, אלא יש לבחון זאת גם בהתייחס לתרומת שירות זה לחברה ולצבא.¹⁴⁸ יש לציין כי 81% מחיילי שח"ר משתלבים בחברות משמעותיות במשק ו-6% מהם הם סטודנטים.¹⁴⁹

לסיכום, להלן יעדי הגיוס לשנים 2012–2016 למסלול שח"ר ולנחל החרדי:¹⁵⁰



מהגרף עולה כי בשנים 2012–2016 יעד הגיוס למסלול השח"ר יגדל מ-900 חרדים ל-1,500 חרדים, אולם ביעד הגיוס לנח"ל החרדי לא יחול שינוי והוא יישאר 600 חרדים בשנה. יש לשים לב כי יעדי הגיוס לשני המסלולים האלה מהווים את החלק העיקרי מיעד הגיוס הכולל של החרדים, כ-93% מיעד הגיוס לשנת 2012 ועד ל-88% בשנת 2015.

¹⁴⁵ סא"ל אמיר ודמני, ראש ענף תכנון כוח-אדם סדיר בצה"ל, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 3 בפברואר 2012.

¹⁴⁶ שם.

¹⁴⁷ דוח ביקורת שנתי מס' 62 לשנת 2011, שירות חרדים בצה"ל, עמ' 1653–1654.

¹⁴⁸ תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם בצה"ל, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹⁴⁹ לדברי תא"ל גדי אגמון, ראש חטיבת תכנון ומינהל כוח-אדם, במחקר שהצבא עשה בקרב 400 משוחררים ממסלול שח"ר, 81% מהם מועסקים בחברות משמעותיות במשק ו-6% נוספים לומדים כסטודנטים ומסיימים הכשרה נוספת. מתוך: דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹⁵⁰ מתוך: מצגת של ראש אכ"א, אלוף אורנה ברביבאי, בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 23 בינואר 2012.



11. העלות הכלכלית של המתגייסים החרדים

כאמור, בשנת 2011 יעד הגיוס לנחל החרדי היה 400 חרדים, ובשנה זו היקף הגיוס למסלול זה היה 380 חרדים. אשר למסלול שח"ר, יעד הגיוס לשנת 2011 היה 500 חרדים ובפועל גויסו 608 חרדים. קרי, יעד הגיוס לשני מסלולים אלה בשנת 2011 היה 900 חרדים ובפועל גויסו 988 חרדים. יעד הגיוס הכולל, כלומר הגיוס לשלושת המסלולים כולל מסלול שלב ב', היה 1,200 חרדים, אולם בשנה זו צה"ל לא גייס כלל חרדים למסלול ב' ולכן הוא לא עמד ביעד הגיוס הכולל לשלושת מסלולים אלה (גויסו 988 איש במקום 1,200 איש). עם זאת, בשנה זו גייס צה"ל 294 חרדים למסלולים אחרים בצה"ל, כלומר בסך הכול גויסו 1,282 חרדים לצה"ל בשנת 2011, ואילו היעד הכולל לשנה זו היה 1,200 איש.

ככלל, לטענת תא"ל גדי אגמון, רח"ט תומכ"א, אפשר להגדיל את מספר המתגייסים החרדים מעבר ליעדים שנקבעו, בתנאי שיינתן לצה"ל שיפוי תקציבי על כל גיוס של חייל חרדי. חברי צוות גבאי סברו כי בשל העלויות הגבוהות למערכת הביטחון עקב שירותם של החרדים, מומלץ שהעלות הנוספת הנובעת מגיוס חרדים תכוסה בתוספת לתקציב משרד הביטחון.¹⁵¹ מנתוני אגף התקציבים במשרד האוצר עולה כי העלות הכוללת של גיוס חרדים בשנת 2011 עמדה על כ-90 מיליון ש"ח.¹⁵²

העלויות הגבוהות של גיוס חרדים נובעות כאמור מההיערכות הארגונית הדרושה לגיוס חרדים ולצורך להעניק להם הכשרה מקצועית, וכן מתשלומי המשפחה הגבוהים שעל צה"ל לשלם להם. חלק גדול מהמתגייסים החרדים הם בעלי משפחות, ולכן הם זכאים לתשלומי משפחה והשתתפות בהוצאות שכר דירה מצה"ל; 40% מהעלות הכוללת של גיוס חרדים לצה"ל מיועדים לתשלומי משפחה.¹⁵³

להלן תשלומי המשפחה עבור חיילים בשירות חובה שיש להם משפחות. נציין כי כל מקרה נבחן לגופו וייתכן שיאושר לחייל סכום נמוך מהסכומים שלהלן:¹⁵⁴

קריטריון	תקרת תשלום מרבית לחודש
אשת חייל ללא ילדים	3,218 ש"ח
אשת חייל סטודנטית הלומדת עד 29 שעות שבועיות	2,011 ש"ח
אשת חייל סטודנטית הלומדת 30 שעות שבועיות ויותר	3,017 ש"ח
אשת חייל בהיריון מהשבוע ה-14 להיריון ואילך	3,218 ש"ח
אשת חייל בהיריון מהשבוע ה-32 להיריון ואילך	4,022 ש"ח
אשת חייל אם לילד	4,022 ש"ח
דמי מזונות לחייל גרוש המשלם מזונות	4,022 ש"ח

נוסף על תשלומי המשפחה, צה"ל משתתף בהוצאות דיור של החיילים בסך של מאות שקלים בחודש לחייל. חשוב לציין כי מבקר המדינה העיר כי מימוש הזכויות לתנאי שירות לחייל החרדי נשען על הקריטריונים לקבלת תשלומי משפחה לכלל החיילים, אולם לחיילים החרדים יש מאפיינים שונים מיתר

¹⁵¹ משרד ראש הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי לעידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 2010.

¹⁵² [דוח מבקר המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, גיוס חרדים לצה"ל](#), עמ' 1655.

¹⁵³ שם.

¹⁵⁴ מתוך: [זכויות הת"ש לחייל הנשוי](#), אתר האינטרנט של אגף כוח-אדם בצה"ל, תאריך כניסה אחרון 20 במאי 2012.



החיילים ולכן לעתים נמנע סיוע מהחייל החרדי. לדוגמה זכאותם של החיילים החרדים לקבל תשלומי משפחה נפגעה כיוון שנשותיהם לומדות במוסדות חרדיים שאינם מוכרים על-ידי המועצה להשכלה גבוהה או התמ"ת. בתשובה למבקר המדינה נמסר כי צה"ל נמצא בתהליכי עבודה שבסיומם יוכרו מוסדות חרדיים לעניין קבלת תשלומי משפחה.¹⁵⁵

בדיונים שנערכו בין משרד הביטחון לבין משרד האוצר סוכם על מתווה תקציבי שבמסגרתו הצבא ישופה על גיוס חיילים חרדים בסכום של כ-2,500 ש"ח בחודש עבור כל חייל חרדי.¹⁵⁶ בהקשר זה טען רועי קונפניו, רפרנט ביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר, כי הצבא אינו מעביר לו נתונים על מצבם המשפחתי של המתגייסים החרדים בכל אחד מהמסלולים אלא רק את מספרם הכולל, אף שלנתון זה השלכות על היקף השיפוי שיש להעניק לצה"ל בגין כל מתגייס.¹⁵⁷

12. השירות האזרחי-לאומי לגברים חרדים

שירות אזרחי לאומי (להלן שא"ל) לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם עליו המליצה ועדת טל, מעוגן בסעיף 6 לחוק טל,¹⁵⁸ אולם עד לשנת 2008 לערך היתה הפעלתו של השא"ל מינורית מאוד. רק בשנת 2005, עם הגשת המלצות הביניים של הוועדה לכינון השירות הלאומי-אזרחי בראשות האלוף במיל' דוד עברי (להלן: ועדת עברי),¹⁵⁹ הוגבר הטיפול בנושא זה, ובהחלטת הממשלה שהתקבלה בסוף שנת 2005 לממש את חוק טל הוחלט גם על קידום השירות האזרחי. בהחלטת הממשלה האמורה הוחלט כדלקמן: לשנות את הקריטריונים להצטרפות לשא"ל כך שתלמידי ישיבות צעירים יוכלו להתנדב לשא"ל; לקדם את אישור התקנות לשם ייסוד מסלול השירות האזרחי; להקים צוות שיבחן את התשלומים למתנדבי השא"ל כך שהם יושוו לתשלומים המשולמים לחיילים לא קרביים; להקים מסלולי הכשרה לתלמידי ישיבה בשנת הכרעה; לקדם את הפרויקט להקמת מינהלת השא"ל; להוסיף 200 תקנים למתנדבים תלמידי ישיבה חרדים.¹⁶⁰ בשנת 2007 הותקנו מכוח חוק טל גם תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז–2007.¹⁶¹

סעיף 6 לחוק טל קובע את התחומים שבהם דחויי שירות שתורתם אומנותם יכולים להתנדב, ובלשון החוק: "שירות אזרחי – שירות למטרות בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה וביטחון הפנים ושירותי הצלה..."¹⁶² השירות בשא"ל נמשך שנה רצופה אחת בהיקף של 40 שעות שבועיות או שנתיים רצופות בהיקף של 20 שעות שבועיות. בשנת 2011 כשני-שלישים מהמתנדבים החרדים (67%) במסגרת השא"ל עשו זאת במסלול של שנתיים.¹⁶³

על-פי החוק, לשא"ל יכול להתנדב תלמיד ישיבה בן 22 ששירותו הצבאי נדחה לכל הפחות ארבע פעמים, ובלבד שיקבל לכך את אישור שר הביטחון.¹⁶⁴ עם זאת מכניסת החוק לתוקף, שר הביטחון לא אישר

¹⁵⁵ [דוח מבקר המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, גיוס חרדים לצה"ל](#), עמ' 1655.

¹⁵⁶ שם.

¹⁵⁷ רועי קונפניו, רפרנט ביטחון משרד האוצר, דיון של הצוות לבחינת יישום חוק טל, 21 בפברואר 2012.

¹⁵⁸ סעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), תשס"ב–2002.

¹⁵⁹ הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי, [המלצות הביניים של הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי](#), פברואר 2005.

¹⁶⁰ החלטת ממשלה מס' 4598, [מימוש חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם](#), התשס"ב–2002, 18 בדצמבר 2005.

¹⁶¹ תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז–2007.

¹⁶² סעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002.

¹⁶³ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, ינואר 2012.

¹⁶⁴ סעיף 6(ה) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002.



לתלמידי ישיבה **ללא ילדים שהם** בני 22–25 להתנדב לשא"ל. צוות גבאי קבע כי הקשחת התנאים להתנדבות לשא"ל על-ידי שר הביטחון גרמה לכך שדחויי שירות רבים בני 22–25 רווקים ונשואים ללא ילדים לא יכלו להתנדב לשא"ל, ולכן הם לא יכלו לצאת מהישיבות ולהשתלב במעגל התעסוקה. לדוגמה, ביולי 2010, כ-9,700 חרדים רווקים או נשואים ללא ילדים בני 22–25 לא יכלו להתקבל לשא"ל, ובשל כך נותרו בישיבות במסגרת הסדר תורתו אומנותו.¹⁶⁵ צוות גבאי, שביקש לשנות מציאות זו, המליץ על הקמת מסלול שירות לאומי ביטחוני-אזרחי שיועד לדחויי שירות שתורתם אומנותם בני 22–25 רווקים ונשואים.¹⁶⁶

ואכן, בראשית שנת 2011 הוקם במסגרת השא"ל המסלול הביטחוני-אזרחי שבמסגרתו מתנדבים דחויי השירות במשרד לביטחון פנים, בשב"ס, בכיבוי אש, במד"א ובארגוני פינוי וחירום. נוסף על כך שונו נוהלי ההתנדבות לשא"ל כדלקמן:¹⁶⁷

נוהלי ההתנדבות לשא"ל משנת 2011		נוהלי ההתנדבות לשא"ל עד שנת 2011	גיל
שירות אזרחי	שירות אזרחי-ביטחוני	שירות אזרחי	
נשוי +	רווק, נשוי	נשוי +	25-22
כולם		כולם	27-26

כך, לפני שינוי הנהלים רק חרדים נשואים בני 22–25 עם ילדים יכלו להתנדב לשירות אזרחי, ואילו בשנת 2011 שונו הנהלים, והן רווקים והן נשואים בני 22–25, גם אם אינם אבות לילדים, יכולים להתנדב למסלול חדש, המסלול האזרחי-ביטחוני. ההקלה בקריטריונים להצטרפות למסלול האזרחי-ביטחוני בשא"ל מבטאת את החשיבות שהממשלה ייחסה למסלול זה, בין היתר מכיוון שהוא מאפשר לצבא להפנות פחות חיילי סדיר לתפקידים הכלולים במסלול.¹⁶⁸

13. נתונים על היקף המתנדבים החרדים לשא"ל

בפברואר 2012 התנדבו במסגרת השא"ל **14,817 איש** – 10,891 איש במסגרת שירות לאומי כללי (73%), 2,187 מתנדבים מהמגזר הערבי (15%) ורק 1,739 מתנדבים חרדים (12%).¹⁶⁹ להלן מצבת המתנדבים החרדים בשא"ל בשנים 2008–2012:¹⁷⁰

* בגרף מוצג מספר המתנדבים החרדים במועד המצוין בו.

¹⁶⁵ משרד ראש-הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 2010.

¹⁶⁶ סעיף 2 בהחלטת ממשלה מס' 2698, [קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 9 בינואר 2011.

¹⁶⁷ משרד ראש הממשלה, [המלצות הצוות הבין-משרדי, עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי](#), 2010.

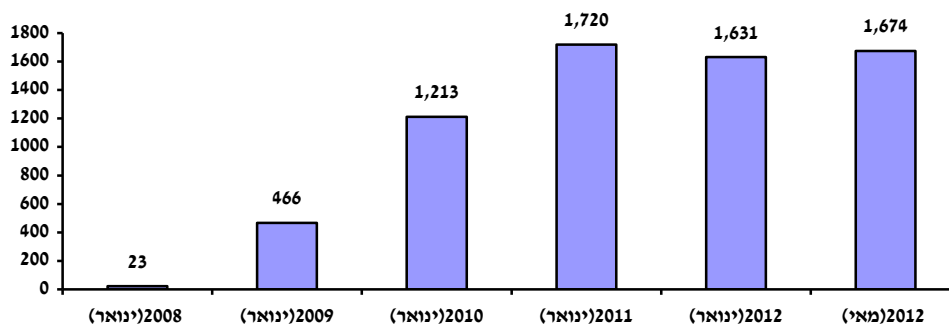
¹⁶⁸ אגף התקציבים במשרד האוצר ומינהלת השא"ל, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות](#)

[האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 28.

¹⁶⁹ מצגת של שר-שלום גרבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, בדיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

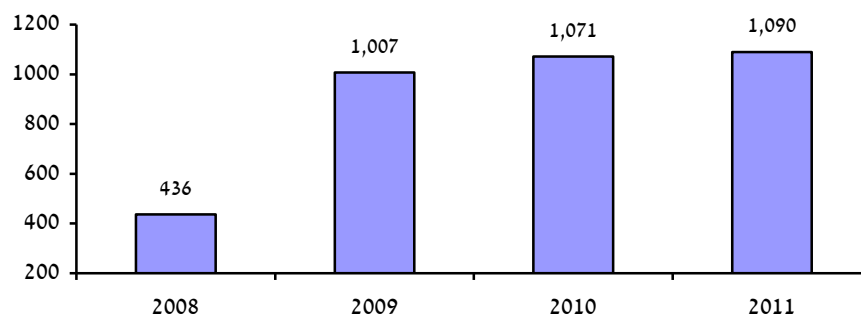
¹⁷⁰ מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 15 במאי 2012.



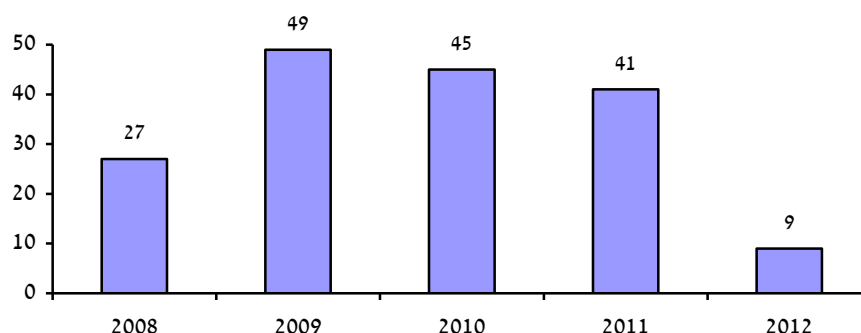


אפשר לראות כי בשנים 2009–2011 חלה עלייה ניכרת במספר המתנדבים החרדים בשא"ל, מ-466 מתנדבים בשנת 2009 ל-1,720 מתנדבים בשנת 2011. עם זאת, בין ינואר 2011 לינואר 2012 נרשמה ירידה קלה במספר המתנדבים החרדים לשא"ל, ובמאי 2012 יש 1,674 מתנדבים.

להלן מספר המצטרפים החרדים החדשים לשא"ל בכל אחת מהשנים 2008–2011:¹⁷¹



למעשה, בשנים 2008–2009 מספר המתנדבים החרדים החדשים בשא"ל גדל יותר מפי שניים. עם זאת, היעד הממשלתי בשנת 2011 היה גיוס 1,200 מתנדבים חרדים חדשים, אולם הצטרפו לשא"ל 1,090 מתנדבים חרדים חדשים. לא כל המתנדבים מסיימים את שירותם בשא"ל. להלן מספר המתנדבים החרדים שפרשו ולא סיימו את השירות בשא"ל:¹⁷²



¹⁷¹ מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 8 בפברואר 2012.

¹⁷² הני"ל, מכתב, 15 במאי 2012.



בשנים 2009–2011 פרשו מהתנדבות בשא"ל 45 חרדים בשנה בממוצע. בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2012 פרשו מהשא"ל תשעה חרדים. לפרישה מהשא"ל עשויות להיות כמה סיבות, ובהן חוסר התאמה למסגרות השירות.¹⁷³

כאמור, במאי 2012 יש 1,674 מתנדבים חרדים בשא"ל, שהם כ-12% מכלל המתנדבים בשא"ל. יש כמה סיבות למספר המתנדבים הקטן מקרב האוכלוסייה החרדית, ובהן:¹⁷⁴ ההנהגה הרבנית אינה מצדדת בשא"ל, ובאוגוסט 2011 למשל הופץ בקרב בני הישיבות עלון בתפוצה של עשרות אלפי עותקים נגד השא"ל, בטענה שהמינהלת מסכנת את השמירה על ערכי החברה החרדית;¹⁷⁵ בחברה החרדית אין מודעות לקיומו של השא"ל, ליתרונותיו ולהטבות הניתנות למתנדב בסיומו, בין השאר בשל חוסר אפשרות לצאת בקמפיין רחב וגלוי לגיוס לשא"ל.

14. גיוס המתנדבים החרדים לשא"ל ותחומי ההתנדבות

מינהלת השא"ל היא הגוף הממונה על מערך ההתנדבות האזרחי-לאומי בישראל. היא הוקמה בשנת 2008 במשרד ראש הממשלה, אולם באפריל 2009 היא הועברה למשרד המדע והטכנולוגיה. ההתנדבות במסגרת השא"ל נעשית **בגופים מפעילים**. בפברואר 2012 הפעילו גופים אלו כ-373 מסגרות להתנדבות של חרדים (לדוגמה, עמותת יד-שרה היא גוף מפעיל, וסניפיה הם מסגרות להתנדבות).

אשר לסדר העדיפויות בהכוונת המתנדבים לגופים מפעילים, צוות ניסן המליץ כי בעדיפות ראשונה **ההכוונה היא למסלול האזרחי-ביטחוני**; בעדיפות שנייה **ההכוונה היא לתחומי השירות הממלכתיים**, ובהם משרדי ממשלה ועמותות ציבוריות המשרתות את כלל הציבור בתחומים כגון רווחה, בטיחות בדרכים, הגנת הסביבה, טיפול וליווי קשישים; בעדיפות השלישית – **לעמותות רווחה פנים קהילתיות, כלומר עמותות הפועלות בקרב המגזר החרדי**.¹⁷⁶ הממשלה אימצה את יעדי ההתנדבות לשא"ל שקבע צוות ניסן, אולם בלי להביא בחשבון את סדר העדיפויות בניתוב המתנדבים לתחומים שהמליץ עליו הצוות. עם זאת הממשלה קבעה כי צוות ניסן ילווה את המינהלת ויתכנס פעמיים בשנה כדי לקבל דיווח מהמינהלת בדבר העמידה ביעדי ההתנדבות שנקבעו בהחלטת הממשלה.¹⁷⁷

ככלל, תלמיד הישיבה הוא המחליט באיזה תחום ובאיזו מסגרת הוא יתנדב, ולאנשי המינהלת אין יכולת לנתב את התלמידים לפי הצרכים.¹⁷⁸ חברי צוות ניסן הסבירו ש"יש הכרח לשמר את תדמית השירות האזרחי כשירות התנדבותי בלבד, אשר מתבצע אך ורק אם המתנדב בוחר לעשות זאת ואם קיים תקן מתאים בעבורו".¹⁷⁹

כאמור, התחומים שבהם דחויי שירות שתורתם אומנותם יכולים להתנדב מוגדרים בסעיף 6 לחוק דחיית שירות: בריאות, רווחה, קליטת עלייה, שמירת הסביבה וביטחון הפנים ושירותי הצלה.¹⁸⁰ יש

¹⁷³ קטי מרקוב, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב, 15 במאי 2012.

¹⁷⁴ ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות הציבור במינהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל, 11 בינואר 2012.

¹⁷⁵ ראו: גיליון "חרדים לעתיד", חודש אב תשע"א, עמ' 1–2; שם, עמ' 3–4, שם, עמ' 5–8.

¹⁷⁶ משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 28.

¹⁷⁷ החלטת ממשלה מס' 3564, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), 31 ביולי 2012.

¹⁷⁸ מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 29 בינואר 2012.

¹⁷⁹ משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 9.

¹⁸⁰ סעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, תשס"ב–2002.



לציין כי בתקנות לחוק נקבע כי חרדי אינו יכול להתנדב לביצוע עבודות ניקיון ושירותי מזכירות אלא במקרים מיוחדים.¹⁸¹ לטענת אנשי המינהלת הגבלת תחומי ההתנדבות של בני הישיבות בחוק מונעת התפתחות של השא"ל לתחומים כמו תיירות ותחבורה.¹⁸²

להלן מספר המסגרות להתנדבות חרדים על-פי תחומים:

תחום	סך הכול
רווחה	140
חירום	64
חונכות	54
בריאות	41
סיוע לנוקמים	29
חינוך מיוחד	14
עלייה	11
רפואה	11
זהירות בדרכים	4
רכז תעסוקה	1
ביטחון	1
סיוע לחיילים	1
איכות סביבה	1
תכנון שכר	1
סך הכול	373

תחום החינוך אינו נכלל בסעיף המפרט את התחומים שבהם תלמיד חרדי יכול להתנדב.¹⁸³ אי-הכללת תחום החינוך בשא"ל נועדה למנוע מן האברכים לעסוק במסגרת התנדבותם בהוראה ובלימודי קודש בישיבות, ובכך להמשיך למעשה בהסדר תורתם ואומנותם ולא לשרת את הקהילה בתחומים חיוניים.¹⁸⁴ למרות זאת, בהגדרה של תחום "הרווחה" יש מתנדבים חרדים רבים העוסקים בחונכות בישיבות לנוער במצוקה. שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השא"ל, הסביר כי "מתנדבי השירות האזרחי במגזר החרדי לא משרתים בישיבות. הם משרתים 'בישיבות' שהן סמנטיקה של 'ישיבה' – זה נוער בסיכון, נוער שוליים...".¹⁸⁵ המסגרות בתחומי החונכות והחינוך המיוחד הן כ-18% מכלל המסגרות, ואם מוסיפים לכך את המסגרות בתחום הרווחה, שהן 37.5%, הרי כ-55.5% מהמסגרות שבהן בחור חרדי יכול להתנדב הן מסגרות בתחום הרווחה.

¹⁸¹ סעיף 4(2) לתקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), תשס"ז–2007.

¹⁸² ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות הציבור במינהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל, 11 בינואר 2012.

¹⁸³ בדיון בוועדת הכנסת ב-22 ביולי 2002 בהצעת חוק דחיית שירות ותחומי ההתנדבות ביקש חבר הכנסת אברהם רביץ ז"ל לכלול בחוק את תחום החינוך.

¹⁸⁴ **דוח מבקר המדינה מס' 60' לשנת 2009, השירות הלאומי ויישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו – היבטים אחדים**, עמ' 983.

¹⁸⁵ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 23 בינואר 2012.



תחום התנדבות	שיעור המתנדבים החרדים בתחום בכלל המתנדבים החרדים
חונכות	32%
רווחה	32%
נזקים	9%
בריאות	8%
חינוך מיוחד	7%
חירום	6%
בטיחות בדרכים	5%
עלייה	1%

אפשר לראות כי בשנת 2009 התנדבו 39% מהמתנדבים בתחום החינוך המיוחד והחונכות. נציין כי באוגוסט 2010 שיעורם של המתנדבים בתחומים אלו ירד מעט והיה כ-32% מהמתנדבים.¹⁸⁷ התנדבות בתחומי החינוך המיוחד והחונכות אפשרית רק במסלול של שנתיים בהיקף של 20 שעות שבועיות.

על-פי הנהלים, גוף מפעיל המעוניין להעסיק מתנדבים בתחום החונכות נדרש להגיש "מסמכים המצביעים על זיקתו של הגוף המפעיל אם למשרד הרווחה אן ללשכת/אגף הרווחה של הרשות המקומית" (ההדגשה במקור).¹⁸⁸ מבדיקת מבקר המדינה בעניין זה עלה כי לצד הגופים המפעילים שהציגו מסמכים על היותם מסגרת טיפולית בפיקוח משרד הרווחה, יש מוסדות חינוך (חלקם פנימייתיים) שמינהלת השירות האזרחי אישרה להכיר בהם כגופים מפעילים בתחום החונכות. המבקר קבע בעניין זה כי "פעילויות של שירות אזרחי במוסדות חינוך הן פעילויות חינוכיות מובהקות. אישור המוסדות הללו כגופים מפעילים והשירות בהם אינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק". המבקר הוסיף כי "...מתהליך החקיקה ברור שתכלית החקיקה היא לא לאפשר שירות בתחום החינוך. על מינהלת השירות לקבוע אם כן כללים ברורים להבחנה בין תחומי השירות השונים לכל ידורו כל מטרות השירות המוגדרות בחוק בכפיפה אחת במוסדות חינוך ישיבתיים וכדי שהתחומים שבהם ניתן לשרת שירות אזרחי יהיו התחומים שהחוק קבע. העובדה שבמצב העניינים הנוכחי חלק גדול מהמשרתים עוסקים למעשה בחינוך, עלולה לסכל את הכוונה המפורשת של המחוקק...".¹⁸⁹ יש לציין כי גם חברי הצוות למעקב אחר יישום חוק טל (צוות פלסנר) סבורים כי יש להקשיח את הקריטריונים ולהדק את הפיקוח כדי שמוסד חינוכי לא יוגדר כגוף הפועל בתחום הרווחה.¹⁹⁰

¹⁸⁶ דוח מבקר המדינה מס' 60' לשנת 2009, השירות הלאומי ויישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו – היבטים אחדים, עמ' 983.

¹⁸⁷ מתוך נתוני מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל", ינואר 2011, עמ' 28.

¹⁸⁸ מתוך תשובת ראש מינהלת השירות למבקר המדינה, דוח מבקר המדינה מס' 60' לשנת 2009, יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו – היבטים אחדים, עמ' 984.

¹⁸⁹ דוח מבקר המדינה מס' 60' לשנת 2009, יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו – היבטים אחדים, עמ' 984.

¹⁹⁰ דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל", ינואר 2011, עמ' 28.



15. המסלול הביטחוני-אזרחי בשא"ל

כאמור, בראשית שנת 2011 הוקם בשא"ל המסלול הביטחוני-אזרחי, ואפשר להתנדב בו בגופים האלה: במשטרה; בשב"ס; בכיבוי אש; במד"א ובאיחוד הצלה. אף שהממשלה הציבה את המסלול הביטחוני-אזרחי כמסלול בעדיפות ראשונה בעבור חרדים המתנדבים לשא"ל, **עד מאי 2012 רק 82 מתנדבים חרדים הצטרפו למסלול זה**, אף שלדברי יחיאל מויאל, מנכ"ל עמותת "ערבים", משרד האוצר לא הגביל את היקף התקנים למסלול זה:¹⁹¹

גיוס מתנדבים למסלול הביטחוני-אזרחי כרוך בקשיים רבים, ובהם¹⁹² העדפתם של תלמידי הישיבה להתנדב במסלול שקרוב יותר לעולם התורני, כדי שלא לפגוע בסיכויים לשידוך;¹⁹³ הדרישה לשרת בהיקף של שמונה שעות ביום בתפקידי המסלול הביטחוני והעדפתם של רוב המתנדבים החרדים לשרת במסלול של ארבע שעות ביום;¹⁹⁴ העדפת התמיכות והקצבאות המוענקות לתלמיד ישיבה במסגרת הישיבה על דמי הכלכלה הנמוכים המשולמים למתנדב חרדי בשא"ל תמורת שמונה שעות התנדבות ביום.¹⁹⁵

נוסף על כך, יש קשיים המאפיינים את המסגרות של השירות במסלול הביטחוני-אזרחי: מסגרות ההתנדבות בשב"ס מרוחקות ממקום מגוריהם של המתנדבים וההגעה כרוכה בנסיעה ממושכת;¹⁹⁶ **בכיבוי אש** ועד העובדים מתנגד לגיוס מתנדבים, ונוסף על כך המשמרות אינן מתאימות לאורח החיים החרדי ולשעות ההתנדבות בשא"ל (משמרות בשבת; משמרות של 24 שעות) ועלויות קורסי ההכשרה גבוהות מאוד; בקרב המגזר החרדי יש התנגדות אידיאולוגית ותרבותית לשירות **במשטרה**. על כך יש להוסיף כי תהליך הגיוס ממושך – שלושה חודשים – ולא אושרה הפעלת מתנדבים באגף קהילה ומשמר אזרחי (אגף קהילה ומשטרה – אק"מ),¹⁹⁷ היות שזו מסגרת המושתתת על מתנדבים **בלא שכר**, ויש קושי בהתנדבות חרדים שמקבלים דמי כלכלה באותה מסגרת;¹⁹⁸ בהנהגה החרדית יש התנגדות להתנדבות **במד"א**, בעיקר בשל המאבק בין מד"א לארגוני ההצלה החרדיים, וכן מסיבות של צניעות. במקום התנדבות במד"א החרדים התנדבו בארגוני ההצלה החרדיים, כגון איחוד הצלה, שנכלל במסלול הביטחוני, ובזק"א, שנכלל במסלול האזרחי.¹⁹⁹

כדי להתגבר על הקשיים הללו ולהגדיל את מספר המתנדבים החרדים במסלול הביטחוני-אזרחי המליצו חברי צוות ניסן לכל המערכות לבצע התאמות לוגיסטיות ותפיסתיות לאורח החיים החרדי. כך, במשטרה ובשב"ס יש לפתוח לחרדים תפקידים אטרקטיביים יותר שאינם מינהלתיים, כגון ניידת סיור,

¹⁹¹ יחיאל מויאל, מנכ"ל עמותת "ערבים", שיחת טלפון, 25 ביוני 2012.

¹⁹² משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 31-32.

¹⁹³ יחיאל מויאל ראש "ערבים", דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹⁹⁴ שם; סנ"צ יעל עמר, רמ"ד אוכלוסיות במשטרת ישראל, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹⁹⁵ יחיאל מויאל, ראש "ערבים", דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹⁹⁶ סג"ד אודליה אדרי, רע"ן אוכלוסיות מיוחדות בשב"ס, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹⁹⁷ מצגת של שר-שלום גרבי, ראש מינהלת השא"ל, בדיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

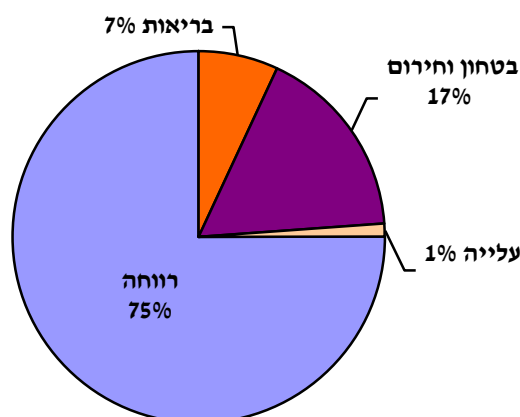
¹⁹⁸ סנ"צ יעל עמר, רמ"ד אוכלוסיות במשטרת ישראל, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

¹⁹⁹ צביקה בנדיקט, מנהל אגף ארגון ומינהל במד"א, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011. בדיון ציטט בנדיקט מתוך מכתב של רבנים לתלמידי הישיבה שיצא ככל הנראה בסביבות אפריל 2011: "הננו בזה להודיעכם, דעת תורה כי אין להתנדב בארגון מגד-דוד-אדום, אף לצורך הצלת נפשות".



וכן לפתוח בעבורם מסלול ישיר לגיוס למשטרה ולשב"ס בתום תקופת ההתנדבות; במערך כיבוי האש יש ליצור מסלול מיוחד לחרדים שמותאם לדרישות של מערך כיבוי האש; יש לנהל דיאלוג עם ראשי ההנהגה החרדים כדי שאלה יסירו את התנגדותם להתנדבות במד"א.²⁰⁰ חבר הכנסת יוחנן פלסנר, יושב-ראש הצוות ליישום חוק טל, סבור כי חשוב שהמתנדבים החרדים במסלול הביטחוני-אזרחי ינותבו לא רק לתפקידי מינהלה אלא גם לליבת העיסוק של הארגונים, כדי לצמצם את הצורך בהפניית חיילי סדיר של צה"ל למשטרה ולשב"ס.²⁰¹

כאמור, במסלול האזרחי-ביטחוני התנדבו במאי 2012 רק 82 מתנדבים. אולם פתיחת המסלול האזרחי-ביטחוני שינתה במעט את התפלגות המתנדבים החרדים על-פי תחומים. **להלן התפלגות המתנדבים החרדים בשנת 2012 לפי תחומי שירות:**²⁰²



אפשר לראות כי עדיין יש מתנדבים רבים בתחומי הרווחה – 75%, לעומת 80% בשנת 2009, לפני הקמת המסלול הביטחוני-אזרחי. עוד אפשר לראות כי 17% מתנדבים כיום בתחומי בטחון וחירום, לעומת 6% שהתנדבו בתחום החירום בשנת 2009, לפני הקמת המסלול הביטחוני-אזרחי.

כדי להגדיל את מספר המתנדבים למסלול האזרחי-ביטחוני, שהוא כאמור בעדיפות ראשונה לשיבוץ המתנדבים החרדים, פרסמה המינהלת בינואר 2012 מכרז להתקשרות עם חברה לשם איתור מתנדבים חרדים למסלול האזרחי-ביטחוני. על-פי המכרז תתוגמל החברה לפי מספר המתנדבים שתגייס למסלול הביטחוני-אזרחי, ובגין כל מתנדב חדש תקבל החברה 100 ש"ח.²⁰³ במכרז זכתה חברת "דנאל", שעוסקת בסיעוד, משאבי אנוש ואוכלוסיות מיוחדות, והיא החלה את פעילותה ב-1 ביוני 2012.²⁰⁴

16. התנדבות בקהילה החרדית ומחוצה לה

מסגרות ההתנדבות של החרדים בשא"ל, אפשר שיהיו בתוך הקהילה החרדית עצמה ולמענה, ואפשר שיהיו מחוץ לקהילה, במסגרות שניתן בהן שירות לכלל הציבור. מסגרות שירות הפועלות למען כלל

²⁰⁰ משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 32.

²⁰¹ הפניית חיילי סדיר למשטרה היא במסגרת שח"מ (שירות חובה במשטרה) – מסלול שירות בצה"ל שבמסגרתו משרתים חיילים בסדיר במשטרה.

²⁰² שר-שלום ג'רבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²⁰³ מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [מכרז 1202/1 לאיתור והפניית מתנדבים לשירות הלאומי](#), תאריך כניסה אחרון: 28 בינואר 2012.

²⁰⁴ מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחות טלפון, 13 במאי 2012 ו-17 ביוני 2012.



הציבור הן הרשות לבטיחות בדרכים, בתי-חולים, מוקדים באגף השיקום של משרד הביטחון, שירותי רווחה לכלל הציבור ומתן סיוע וליווי לקשישים.

חברי צוות ניסן סברו שיש חשיבות רבה בכך שמתנדבי השא"ל יתנדבו במקומות שירות המותאמים תרבותית לחיי המתנדב, כדי שהתנדבות זו תיתפס בעיניהם כשירות המאפשר שמירה על אורח חיים הנהוג בקהילה החרדית.²⁰⁵ עם זאת, חברי הצוות המליצו שבהכוונת המתנדבים יהיה המסלול הפנים-קהילתי בעדיפות נמוכה לעומת מסלולי התנדבות אחרים, כדי ששיעור המתנדבים החרדים בקהילה לא יעלה על 25% מכלל המתנדבים החרדים.²⁰⁶ אולם בפועל שיעור גבוה של המתנדבים החרדים מתנדב במסגרות בתוך הקהילה: בשנת 2011, 80% מהמתנדבים החרדים התנדבו בקהילה. אומנם בעקבות פעולות שנקטה המינהלת לשם עידוד המתנדבים להתנדב מחוץ לקהילה ירד שיעור זה בשנת 2012 ל-57%, אולם עדיין מדובר ברוב המתנדבים החרדים ובשיעור גבוה מזה שהמליץ עליו צוות ניסן.²⁰⁷

להלן נבחן את מספר מסגרות ההתנדבות על-פי גורם מפעיל. מפעילים ציבוריים הם משרדי הממשלה ורשויות מקומיות; מפעילים חרדיים הם גופים שהנהלתם היא חרדית והשירות שניתן על-ידם מיועד לציבור החרדי; מפעילים כלליים הם גופים שהנהלה שלהם היא חרדית והשירות שניתן על-ידם מיועד לכלל הציבור.

תחום	מספר מסגרות השירות המופעלות ע"י מפעילים חרדיים	מספר מסגרות השירות המופעלות ע"י מפעילים כלליים	מספר מסגרות השירות המופעלות ע"י מפעילים ציבוריים
רווחה	88	33	19
חונכות	44	8	2
חינוך מיוחד	13	1	
סיוע לנזקקים	11	15	3
עלייה	7	3	1
בריאות	6	15	20
רפואה	2	5	4
רכז תעסוקה	1		
זהירות בדרכים	1		3
ביטחון		1	
חירום		1	63
סיוע לחיילים		1	
איכות סביבה			1
תכנון שכר			1
סה"כ	173	83	117

אפשר לראות כי כ-69% מהמסגרות מופעלות על-ידי גופים שהנהלתם חרדית (כלומר מפעילים חרדיים ומפעילים כלליים). נוסף על כך, 46% מהמסגרות מופעלות על-ידי מפעילים חרדיים. 33%

²⁰⁵ משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011, עמ' 9.

²⁰⁶ שם, עמ' 28.

²⁰⁷ שר-שלום גרבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 23 בינואר 2012.



מהמסגרות שהופעלו על-ידי מפעילים חרדיים הן בתחומי החינוך המיוחד והחונכות – לעומת 11% מהמסגרות שהופעלו על-ידי מפעילים כלליים ו-2% מהמסגרות שהופעלו על-ידי מפעילים ציבוריים.

אשר למספר המתנדבים החרדים במסגרות שמופעלות על-ידי מפעילים ציבוריים, להלן התפלגות המתנדבים החרדים בגופים אלה בשנים 2010–2012:²⁰⁸

מספר מתנדבים	זהירות בדרכים	אזרחים ותיקים	ביטחון פנים	כיבוי אש	מד"א	עיריות	סה"כ
ינואר 2010	0	0	0	3	13	92	108
ינואר 2011	0	62	63	2	13	164	304
פברואר 2012	16	143	211	14	54	367	805

מהטבלה עולה כי בשנים 2010–2012 גדל מספר המתנדבים בגופים אלה פי שמונה. רוב המתנדבים החרדים במסגרות הממלכתיות מתנדבים בעיריות (כ-46% בשנת 2012): 70% מהם מתנדבים במחלקות הרווחה ו-30% מהם – במוקדי השירות.

בשנים 2010–2012 מספר המתנדבים בתחומים בטיחות בדרכים וכיבוי-אש היה קטן, ובשנים אלה חלה עלייה ניכרת במספר המתנדבים החרדים במשרד לאזרחים ותיקים ובמשרד לביטחון הפנים. אשר למשרד לאזרחים ותיקים, משנת 2007 פועל במשרד לאזרחים ותיקים פרויקט "והדרת", ובמסגרתו מתנדבים בשא"ל מכל המגזרים מסייעים לקשישים ומלווים אותם. כל מתנדב מלווה ארבעה קשישים בביתם או במרכז שבו הם שוהים. מיולי 2010 מופעל פרויקט זה גם בקרב המתנדבים החרדים, והם מלווים קשישים (קשישות מלוות על-ידי בנות השירות הלאומי). 50% מהמתנדבים החרדים שמלווים קשישים מתנדבים בתוך הקהילה.²⁰⁹

אשר להתפלגות הרצויה של המתנדבים החרדים בין המסגרות הקיימות, צוות פלסנר אימץ את המלצת דוח עברי כי יש לאמץ את התמהיל **ההתחלתי** של 68% מתנדבים חרדים בתוך הקהילה, כדי להביא לפריצת הסכר ולהפיכת מסלול השא"ל למקובל בחברה החרדית. אולם כדי שעד לשנת 2015 שליש מהחרדים יתנדבו לשא"ל יש לשנות את התמהיל שינוי יסודי ולתת משקל גדול יותר להתנדבות במסגרות ממלכתיות חוץ-קהילתיות.²¹⁰ עם זאת, בהקשר זה אמר שר המדע בפני צוות המעקב אחר יישום חוק טל כי אי-אפשר לחייב את המתנדבים היכן ובאיזה תחום להתנדב, כיוון שמדובר בשירות בהתנדבות ולא בשירות חובה.²¹¹

²⁰⁸ מתוך: מצגת של שר-שלום גרבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²⁰⁹ שר-שלום גרבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²¹⁰ [דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל"](#), ינואר 2011, עמ' 27.

²¹¹ [דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל"](#), ינואר 2011, עמ' 27.



17. יעדי משנה למתנדבים חרדים לשא"ל בשנים 2011–2015

כאמור, בינואר 2011 קבעה הממשלה יעדים כלליים לגיוס מתנדבים חרדים לשא"ל.²¹² ביולי 2011 הנחתה הממשלה את ראש המינהלת לפעול למימוש היעדים הללו בהתאם ליעדי המשנה שקבע צוות ניסן לכל אחד מתחומי הפעילות, כדי להגדיל את שיעור התעסוקה במגזר החרדי ולשפר את תדמית ההתנדבות.²¹³ קביעת יעדי המשנה נעשתה על-פי פוטנציאל המתנדבים בקרב החרדים והיכולת של הגופים המפעילים לקלוט מתנדבים חרדים.²¹⁴ היעדים נקבעו לאחר בירור שנערך עם משרדי הממשלה ועם המינהלת שמטרתו לוודא כי מדובר ביעדים בני-השגה. להלן יעדי הגיוס לשא"ל לשנים 2011–2015:²¹⁵

שנה	מסגרות אזרחיות במשרד הבט"פ	משרתה ושכ"ס	כיבוי אש	מד"א ושירותי חירום	הרשות לבטיחות בדרכים	בריאות, לא פינוי חירום	משרד הביטחון	רווחה ותוכניות אחרות	המשרד לאזרחים ותיקים	סה"כ
2011	175	40	20	50	100	25	10	580	200	1,200
2012	250	75	50	60	125	35	20	485	400	1,500
2013	300	100	100	70	125	45	20	540	500	1,800
2014	350	125	100	80	150	55	20	620	600	2,100
2015	400	150	100	90	150	65	20	825	600	2,400

כאמור, בשנת 2011 היו במסגרת השא"ל 1,090 מתנדבים חרדים, ויעד הגיוס לשא"ל בשנה זו היה 1,200 מתנדבים. לטענת ראש מינהלת השא"ל, הירידה במספר המתנדבים לשא"ל בשנת 2011 בהשוואה לשנים קודמות ואי-העמידה ביעדים בשנה זו נגרמו, בין היתר, מהסיבות האלה: הורדת גיל כניסתם של דחויי השירות בהסדר תורתו אומנותו למאגר המילואים של צה"ל לגיל 28 – צעד שבעקבותיו החרדים מעדיפים להמשיך את לימודיהם בישיבה עד גיל 28 ולא להתנדב לשא"ל או להתגייס לצה"ל, בידיעה שממילא יקבלו פטור בגיל 28;²¹⁶ הגברת הפיקוח על המתנדבים החרדים, שפגעה במוטיבציה שלהם להתנדב;²¹⁷ צמצום ההתנדבות בקהילה, שפגע גם הוא במוטיבציה להתנדב לשא"ל.²¹⁸

18. דמי כלכלה למתנדב חרדי בשא"ל²¹⁹

למתנדב החרדי, בניגוד לבנות השירות הלאומי הכללי, מותר לעבוד במהלך השא"ל, אולם רק מחוץ לשעות שבהן עליו להתנדב. צעד זה ננקט כיוון שמתנדבים חרדים רבים הם בעלי משפחות ואינם יכולים לפרנס את משפחתם רק באמצעות דמי הכלכלה המשולמים להם במסגרת השא"ל.²²⁰ המתנדב לשא"ל

²¹² החלטת ממשלה מס' 2001, [שירות אזרחי ושירות לאומי](#), 15 ביולי 2010.

²¹³ החלטת ממשלה מס' 3564, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), 31 ביולי 2011.

²¹⁴ משרד האוצר, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011.

²¹⁵ רן רידניק, רפרנט תעסוקה במשרד האוצר, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 25 באוקטובר 2011.

²¹⁶ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 23 בינואר 2012.

²¹⁷ שר-שלום גירבי, מנהל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²¹⁸ שר-שלום גירבי, מנהל מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²¹⁹ ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות הציבור במינהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל, 11 בינואר 2011.

²²⁰ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 23 בינואר 2012.



זכאי לדמי כלכלה בהתאם למצבו המשפחתי ולמסלול שבו הוא מתנדב. להלן דמי הכלכלה החודשיים ששולמו למתנדבים החרדים בינואר 2012:²²¹

מסלול של שנתיים (20 ש"ש)	מסלול מלא של שנה (40 ש"ש)	
323.1 ש"ח	646.21 ש"ח	רווק
881.21 ש"ח	1,762.42 ש"ח	נשוי
1,166.2 ש"ח	2,232.28 ש"ח	נשוי + 1
1,233.69 ש"ח	2,467.38 ש"ח	נשוי + 2 ומעלה

בתום תקופת ההתנדבות מתנדבי השא"ל החרדים זכאים להטבות המוענקות באמצעות הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים כדלקמן:²²²

פיקדון אישי	מענק שחרור	
6,432 ש"ח	2,664 ש"ח	מתנדב שנה
12,865 ש"ח	5,328 ש"ח	מתנדב שנתיים

נוסף על כך, מסיימי השירות זכאים לסיוע במימון לימודים במכינה קדם-אקדמית או במכינה לקדם-הנדסאים/טכנאים, לקבלת דמי מחיה במהלך הלימודים וכן לסיוע במימון הלימודים בשנה הראשונה לתואר ראשון לסטודנטים הגרים בירושלים ובאזורי עדיפות לאומית.

19. סוגיות מרכזיות בהפעלת השא"ל

בדיון בהפעלת השא"ל יש להתמקד בשלוש סוגיות חשובות: הראשונה, הסדרת השא"ל בחקיקה ראשית; השנייה, מעמדה ופעילותה של מינהלת השא"ל; השלישית, הפיקוח והבקרה על המתנדבים החרדים.

19.1. הסדרת השא"ל בחוק ראשי

כיום השירות הלאומי-אזרחי פועל מתוקפם של כמה חוקים ותקנות,²²³ ומכיוון שההוראות העוסקות בתנאים להתנדבות ובדרכי ההתנדבות מצויות רק בחקיקת המשנה, מוצע לחוקק חוק ראשי שיסדיר את כל נושא השירות הלאומי והאזרחי. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007, שבה הוחלט על הקמת מינהלת

²²¹ מתוך: [מידע למתנדבי השירות האזרחי החרדים](#), באתר האינטרנט של מינהלת השירות האזרחי-לאומי. תאריך כניסה אחרון: 20 במאי 2012.

²²² ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות הציבור במינהלת השירות האזרחי-לאומי, דוא"ל, 21 במאי 2012.

²²³ סעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995; תקנות הביטוח הלאומי (בנות שירות לאומי בהתנדבות), התשס"ב–2002; חוק שירות לאומי, התשי"ג–1953; חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות הלאומי) התשנ"ח–1998; סעיף 6 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002; תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבה שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), התשס"ז–2007.



השא"ל, נקבע כי ייש לפעול להכנת תזכיר חוק שירות אזרחי-לאומי עד ל-1 לאוקטובר 2007 לרבות הכרעת המחלוקת הקיימת בנושא זה בוועדת השרים לענייני חקיקה עד המועד האמור".²²⁴

אולם רק בדצמבר 2008 הפיצה מינהלת השא"ל את תזכיר חוק השירות הלאומי, התשס"ט–2008, ובשל ההערות רבות שהתקבלו ממשרדי הממשלה על התזכיר²²⁵ ומכיוון ששר המדע השהה את הטיפול בתזכיר כדי שיוכל ללמוד את הנושא ולגבש את עמדתו בעניין,²²⁶ רק בסוף אוגוסט 2010 הפיץ משרד המדע והטכנולוגיה תזכיר חוק מתוקן לשירות אזרחי-לאומי-חברתי, התש"ע–2010.

מטרתה של הצעת החוק היא לחוקק חוק ראשי, סדור ומובנה, שיעסוק הן בשירות הלאומי והן בשירות האזרחי, יאגד יחד את כל החוקים העיקריים הקיימים בנושא ויקבע הגדרה כוללת לשירות האזרחי-לאומי-חברתי. הצעת החוק מבקשת גם לעגן בחקיקה את הקמת מינהלת השירות האזרחי-לאומי והמועצה הציבורית המייעצת לה, ולקבוע את כללי פעולתה ותפקידיה.

בתזכיר מוצע להבחין בין שלושה מסלולי התנדבות: (1) **שירות אזרחי**, המיועד לתלמידי ישיבה דחויי שירות שתורתם אומנותם. (2) **שירות לאומי**, המיועד למי שפטור משירות ביטחון מסיבות שונות. (3) **שירות חברתי**, המיועד למי שאינו נקרא לשירות צבאי. אשר למתנדבים החרדים, בתזכיר החוק מוצע שתחולת החוק עליהם תהיה רק בנושאים שאינם מוסדרים בסעיף 6 בחוק טל ובתקנות שהותקנו מכוחו. בתזכיר מוצע להקים רשות לשירות אזרחי-לאומי-חברתי, שתעסוק ברגולציה ובהסדרת מערך המתנדבים והפיקוח עליהם וכן מוצע כי אחת לחמש שנים תקבע הממשלה סדרי עדיפויות ממלכתיים של השירות האזרחי-לאומי-חברתי מבחינת תחומי השירות, האוכלוסיות המשרתות ואזורי ההתנדבות. עוד מוצע לקבוע הוראות בעניין הסמכת מפקחים שהם עובדי הרשות לשירות אזרחי-לאומי-חברתי והסדרת סמכויותיהם.²²⁷

הצעת חוק זו עברה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ב-19 במרס 2012, וכיום היא מונחת על שולחן ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

19.2. מינהלת השא"ל

כאמור, על כל נושא השא"ל מופקדת מינהלת השירות האזרחי. בשנת 2005 המליצה הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי, בראשות אלוף במיל' דוד עברי,²²⁸ על הקמת רשות שא"ל במשרד ראש הממשלה.²²⁹ על-פי ההמלצות תפקידיה של הרשות יהיו: להתקשר בהסכמים עם הגופים המפעילים; לוודא כי מתקיים מיון ושיבוץ של המתנדבים על בסיס כישוריהם וצורכיהם האישיים; לווסת את חלוקת המשאבים והתקנים על-פי סדר עדיפויות ממלכתי; לקיים מעקב, פיקוח ובקרה על השא"ל והמתנדבים; לערוך רישום של כלל בני-הנוער שנהנים מפטור או מדחיית גיוס ורישום של בני-נוער שצה"ל לא גייס, או פטר אותם לפני שהשלימו שנת שירות בצבא; להעניק למתנדבים הכשרה בסיסית למעורבות חברתית והכשרה מקצועית לביצוע תפקידים; להגיש דוחות תקופתיים למועצה הציבורית,

²²⁴ סעיף ה' בהחלטת הממשלה מס' 2295, "הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל", 19 באוגוסט 2007.

²²⁵ סעיף 10, [בתזכיר חוק שירות אזרחי-לאומי-חברתי, התש"ע–2010](#).

²²⁶ [דוח מבקר המדינה מס' 60' לשנת 2009, השירות הלאומי ורישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו – היבטים אחדים](#), עמ' 930.

²²⁷ [תזכיר חוק שירות אזרחי-לאומי-חברתי, התש"ע–2010](#).

²²⁸ [המלצות ביניים – הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי](#), פברואר 2005.

²²⁹ נציג משרד הרווחה טען כי השירות האזרחי-לאומי צריך להישאר במשרד הרווחה וכי אין להכפיפו למשרד ראש הממשלה.



לממשלה ולוועדת החוקה של הכנסת; להגיש למועצה הציבורית תוכניות פעולה ארוכות טווח לרבות תוכנית להרחבת מעגל המשרתים בשא"ל; לערוך סקרים שיאמרו את פוטנציאל המתנדבים בשירות האזרחי ואת צורכי המשק.

הוועדה המליצה כי עד לחקיקת חוק הרשות הממלכתית לשירות אזרחי תוקם לאלתר מינהלת הקמה, שתפעל במשרד ראש הממשלה ותפקידה יהיו זהים לתפקידי הרשות. עד להקמת המינהלת פעל השא"ל במסגרת משרד הרווחה, ובתחילת 2007, כאשר החליטה הממשלה להפעיל את השירות הלאומי-אזרחי ולהקים מינהלת לשא"ל בהתאם להמלצות ועדת עברי,²³⁰ היא הטילה את המשימה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה. באוגוסט 2007 אימצה הממשלה את המלצות מנכ"ל המשרד בנוגע למבנה מינהלת השא"ל, והחליטה שהמינהלת תוקם בינואר 2008 במשרד ראש הממשלה.²³¹ אולם באפריל 2009 הועברה המינהלת למשרד המדע והטכנולוגיה,²³² החלטה שבעקבותיה התפטר ראש המינהלת דאז ד"ר ראובן גל.

הן הצוות למעקב אחר יישום חוק טל (צוות פלסנר) והן מבקר המדינה סבורים כי על המינהלת לפעול במשרד ראש הממשלה. לדברי מבקר המדינה, "נוכח החשיבות שהממשלה מייחסת לעניין [השא"ל] היה מקום לתת משקל הולם לשיקול של ממלכתיות, לרגישות הסקטוריאלית ולמשמעות של גיבוי מרכזי שיכול להינתן במשרד ראש הממשלה...".²³³ מנגד ראש הממשלה בנימין נתניהו סבור כי אין מקומה של המינהלת במשרד ראש הממשלה, היות שאין שמשרד זה אינו משרד ביצועי,²³⁴ ובהערות ראש הממשלה לדוח המבקר אין התייחסות לסוגיית הכפפת המינהלת למשרד ראש הממשלה.²³⁵

19.3. פיקוח ובקרה באמצעות המינהלת

האיתור, השיבוץ והליווי של המתנדבים בשא"ל במסגרות השונות נעשים על-ידי גוף מתפעל, זרוע ביצועית של מינהלת השא"ל. תהליכים אלו מבוצעים באמצעות גורמים חיצוניים כיוון שבמועד ההחלטה על כך היה מחסור בכוח-אדם במינהלת.²³⁶ כיום, בעוד שבעה גופים מתפעלים מאתרים ומשבצים את המתנדבות הדתיות והמתנדבים מהמגזר הערבי,²³⁷ לאיתורם ולשיבוץם של המתנדבים החרדים פועל גוף מתפעל אחד בלבד, ארגון "ערבים" של הרב דוד גרוסמן, הפועל משנת 2009. באפריל 2012 מינהלת השא"ל פרסמה מכרז לאיתור שני גופים מתפעלים למתנדבים החרדים, ולפיו הגוף המתפעל צריך להיות בעל ניסיון בהשמה של עובדים או מתנדבים מהמגזר החרדי.²³⁸

²³⁰ החלטה ממשלה מס' 1215, א. כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי) ב. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, 18 בפברואר 2007.

²³¹ החלטת ממשלה מס' 2295, הקמת מינהלת לשירות הלאומי-אזרחי, 19 באוגוסט 2007.

²³² החלטת הממשלה, "העברת שטחי פעולה והעברת סמכויות שירות אזרחי-לאומי...", 26 באפריל 2009.

²³³ דוח מבקר המדינה מס' 660' לשנת 2009, השירות הלאומי ויישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים, עמ' 913-990.

²³⁴ דוח ביניים - הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות חה"כ יוחנן פלסנר, ינואר 2011, עמ' 24.

²³⁵ משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 660, מאי 2010, עמ' 243-266.

²³⁶ דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, בנושא: "חוק טל- מסלול שירות ביטחון-אזרחי (שילוב מתנדבים חרדים במערכי ביטחון, חירום והצלה", 25 באוקטובר 2011.

²³⁷ הגופים לאיתור מתנדבות לשירות הלאומי ולמתנדבים מהמגזר הערבי: אגודה להתנדבות-שירות לאומי; בת-עמי; העמותה לשוויון חברתי ושירות לאומי במגזר הערבי במדינת ישראל; היחידה העירונית לשירות אזרחי-לאומי בעיריית ירושלים; עמינדב - אגודה תורנית להתנדבות עמותת ש"ל (שירות לאומי); שלומית - עמותה להפעלת מתנדבי שירות לאומי.

²³⁸ מינהלת שא"ל, מכרז פומבי מס' 7/2012 לשירותי תפעול, מיון, השמה וליווי מתנדבים בשירות האזרחי.



בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 נקבע כי תפקיד המינהלת הוא, בין השאר, לקיים מעקב, בקרה ופיקוח על מסגרות השא"ל ועל המתנדבים בו.²³⁹ בהסכם שבין המינהלת לגוף המתפעל נקבע כי גוף זה יפעל רק כנותן שירותים וכזרוע ביצועית של המינהלת. למרות זאת, מממצאי מבקר המדינה עולה כי המינהלת קיימה פיקוח ובקרה מצומצמים על מערך המתנדבים, והגופים המתפעלים הם שביצעו את הביקורת על המתנדבים במקומה של המינהלת. לדברי המבקר, העברת הפיקוח והבקרה לידי הגוף המתפעל אינה תקינה, שכן הגוף המתפעל ממומן בהתאם למספר המתנדבים שהוא מגייס ומתפעל, ועל כן בבואו לפקח ולהמליץ למינהלת על הפסקת שירות של מתנדב שחורג מהנהלים, הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים.²⁴⁰

אשר לפיקוח המינהלת על נוכחותם של המתנדבים, המתנדב מחויב למלא רישום נוכחות יומי, כולל רישום ימי חופשה ומחלה, ולהעבירו לחתימת המפעיל. בהתאם לדוחות הנוכחות משולמים למתנדב דמי הכלכלה החודשיים. ביקורת המדינה מצאה ליקויים שונים במילוי דוחות הנוכחות ובהליך אישורם, וקבעה כי על המינהלת לקבוע נהלים ברורים אשר לדוחות הללו.²⁴¹

מתחילת שנת 2011 החל לפעול במינהלת מערך פיקוח ובקרה על כלל המתנדבים, וכיום פועלים בו שבעה בקרים, המפקחים על כל מתנדבי השא"ל, כ-14,000 מתנדבים.²⁴² במסגרת הפיקוח הוחלט כי במקומות שבהם יש חמישה מתנדבים חרדים לפחות חובה להפעיל שעון נוכחות.²⁴³ לדברי מנכ"ל עמותת "ערבים", שמגייסת ומלווה את המתנדבים החרדים, שעון הנוכחות הוא כלי יעיל לבקרה וכ-85% מהמתנדבים מחתימים כרטיס נוכחות.²⁴⁴ לעומת זאת, ראש המינהלת שר-שלום גירבי טוען כהגברת הפיקוח פגעה במוטיבציה של החרדים להתנדב לשא"ל, והדבר בא לידי ביטוי במספר המתנדבים החדשים בשנת 2011.²⁴⁵ יש לציין כי צוות ניסן המליץ להמשיך ולהגביר את הפיקוח על המתנדבים וכן המליץ על הקמת ועדת ליווי למינהלת, שתהיה זהה בהרכבה לצוות ניסן. ועדה זו תקבל מהמינהלת, אחת לחצי שנה, דוח תקופתי המפרט את עמידתה ביעדי ההתנדבות וכן דיווח על פעולות הפיקוח והבקרה שביצעה.²⁴⁶

20. החלופות המוצעות לחוק טל

20.1. רקע

בימים אלה מתנהל בישראל דיון בשאלת המתווה החלופי לחוק טל. בדיון זה מועלות הצעות שונות ודעות שונות, אולם יש הסכמה, כפי הנראה לנוכח חשיבותו של ערך לימוד התורה בקרב העם היהודי, שאי-אפשר לגייס את כל תלמידי הישיבות. מורכבותה ורגישותה של סוגיה זו מובילות להסכמה נוספת,

²³⁹ החלטת ממשלה מס' 2295, [הקמת מינהלת לשירות הלאומי-אזרחי](#), 19 באוגוסט 2007.

²⁴⁰ דוח מבקר המדינה מס' 260' לשנת 2009, [יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים](#), עמ' 987.

²⁴¹ דוח מבקר המדינה מס' 260' לשנת 2009, [יישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים](#), עמ' 989-990.

²⁴² מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, שיחת טלפון, 13 במאי 2012.

²⁴³ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²⁴⁴ יחיאל אמויאל, מנכ"ל עמותת "ערבים", דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²⁴⁵ שר-שלום גירבי, ראש מינהלת השירות האזרחי-לאומי, דיון של הצוות למעקב אחר יישום חוק טל, 14 בפברואר 2012.

²⁴⁶ משרד האוצר, המלצות הצוות הבין-משרדי, [הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים](#), יולי 2011.



והיא שאי-אפשר לגייס את תלמידי הישיבות בכפייה אלא יש לעשות כן בהסכמה, בשיתוף פעולה ובהדרגה, ולנסות להתמודד עם חששה של הקהילה החרדית מפגיעה באורח חייהם של הצעירים החרדים שיתגייסו לצה"ל או יתנדבו לשא"ל.²⁴⁷

כיום המתווה של חוק טל מבוסס על מודל גיוס וולונטרי ולא מחייב, שאין בו מכסות לגיוס תלמידי ישיבה ולחלופין מכסות למספר דחיות השירות שיינתנו. במודל הנוכחי גם אין תמריצים חיוביים לבוחרים להתגייס לצה"ל ולשא"ל ולחלופין תמריצים שליליים וסנקציות ענישה המוטלות על המפרים את הסדר תורתו אומנותו. מתווה חוק טל הנוכחי מיושם על-פי ההוראות ליישום החוק שנקבעו בהחלטות הממשלה (מינואר ומיולי 2011) שבהן נקבעו יעדי הגיוס של בחורי הישיבה שעל צה"ל והשא"ל לשאוף אליהם, וכאמור אין בהוראות אלה תמריצים חיוביים או סנקציות שליליות.

לטענת חה"כ יוחנן פלסנר, יו"ר צוות המעקב אחר יישום חוק טל, השילוב של חוק וולונטרי עם העובדה שההוראות הקובעות יעדי גיוס והתנדבות לשם יישום החוק נקבעות בהחלטות ממשלה, הוא שהוביל ליישום מינורי של חוק טל.²⁴⁸

שופטי בג"ץ, שפסלו את חוק טל, סברו אף הם כי היעדרם מהחוק של יעדים מוגדרים, טווחי זמן ליישום, תמריצים וכן סנקציות משמעו שיש בו פגמים גנטיים, המונעים ממנו להשיג את תכליותיו, ולדברי נשיאת ביהמ"ש העליון לשעבר, השופטת דורית ביניש, שעמדה בראש ההרכב שהחליט על פסילת החוק, "...כל עוד החוק אינו קובע אמות מידה או יעדים לביצועו, הגשמת התכליות נתונה לחסדי הרשות המבצעת, שחופשיה לבחור אם וכיצד ליישם את החוק. הרשות המבצעת יכולה לנקוט בפעולות נמרצות ליישום, להקצות משאבים ליישום חלקים מסוימים של החוק בלבד או לתמרץ באמצעים שונים את הגורמים המופקדים על כך ליישם את החוק. באותה מידה יכולה הרשות המבצעת לבחור בדרך של חוסר מעש ולהפוך את החוק לאות מתה. שיקול הדעת הרחב הנתון לרשות המבצעת, מצד אחד, וחופש הפעולה שהעניק החוק לדחויי השירות מן הצד האחר, מעידים על כך שההסדר שנקבע בחוק נמצא חסר... החוק מפקיד בידי בחורי הישיבות את הבחירה המלאה בין המסלולים המותווים בחוק... אפשרויות בחירה נוספות ניתנו לאותו צעיר במסגרת החלטות ממשלה ונהלי הגיוס. אפשרויות אלה כמעט ואינן מוגבלות... אמנם, אין חולק על כך שאחת התכליות של חוק דחיית השירות הייתה ליצור הסדר מוסכם שלא יחייב כפיית גיוס. הכרנו בכך שזוהי תכלית ראויה... אולם, בהיעדר כל מרכיב של חובה, יישום החוק והגשמת תכליותיו אינם תלויים אך ברצונה של הרשות המבצעת, אלא גם, ואולי בעיקר, ברצונם של דחויי השירות. גם אם הרשות המבצעת תעמיד את המשאבים הנדרשים ותפתח מסלולי שירות מתאימים, עדיין הדבר לא יבטיח הצטרפות משמעותית של חרדים, אלא אם יהיה במסלולים אלה תמריץ כלשהו המעודד הצטרפות אליהם. תמריץ זה אינו מצוי בחוק כיום, ואף לא בצעדים הננקטים ליישוםו".

ביניש הוסיפה, "... חוק דחיית השירות אינו כולל אמות מידה למתן פטור משירות צבאי ואין בו יעדים לגיוס לצבא או להצטרפות לשירות אזרחי. אין בחוק מסגרות ביניים לבחינת התקדמות היישום של החוק ואין בו כל אמצעי פיקוח על יישומו... נוכח כל אלה דומה כי הפגמים שהובילו למצב הדברים הנוכחי טבועים בחוק גופו. בלשון פסק-הדין בפרשת התנועה לאיכות השלטון, מדובר בפגמים גנטיים ולא בפגמים מינהליים הנוגעים לאופן שבו יישמה הרשות המבצעת את החוק... בכלל זה על הכנסת ליתן דעתה לפגמים עליהם הצבענו,

²⁴⁷ פרופ' ידידיה שטרן, החבר בוועדה הקואליציונית למציאת הסדר חלופי לחוק טל הוועדה לקידום שוויון בנטל (קש"ב), סבור כי החשש של החרדים מהגיוס לצה"ל והתנדבות לשא"ל הוא מפגיעה באורח חייהם החרדי ולא החשש מביטול לימוד התורה. [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

²⁴⁸ חה"כ יוחנן פלסנר, [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.



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)."

על דברים אלו הוסיף שופט הרוב אליקים רובינשטיין: "על הפתרון להיות רדיקלי בהרבה הפעם, כדי שיעמוד במבחן פסקת ההגבלה. מובן כי אחת האפשרויות היא 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 הכול למעט מספר שיוסכם על-פי מדדים שייקבעו, ואשר יביאו בחשבון את צורכי עולם התורה והמשכיותו לצד צרכי המדינה; ואלה שייכללו ימשיכו בתורתם כאומנותם ככל שיחפצו בכך, ונר' לא יכבה. יתכנו גם כיוונים אחרים מסוגים שונים, ואולם ההסדר צריך להיות מותאם ומכוון למציאות כפי שהיא כיום, ולהתבסס – לצערי – פחות על ציפיות ותקוות לשינויים חברתיים עתידיים".²⁴⁹

בסוף מאי 2012 הוקמה ועדה קואליציונית לקידום שוויון בנטל (קש"ב), בראשות חה"כ יוחנן פלסנר מסייעת קדימה, ותפקידה לגבש חלופה לחוק טל הנוכחי. עם חברי הוועדה נמנים יו"ר הקואליציה חה"כ זאב אלקין – ליכוד, חה"כ עינת וילף – סיעת עצמאות, חה"כ דוד רותם – ישראל ביתנו, חה"כ אורי אורבך – הבית היהודי, עו"ד יעקב וינרוט – נציג לא רשמי של החרדים, פרופ' ידידיה שטרן, פרופ' יפה זילברשלץ, אלוף במיל' יהודה שגב – לשעבר ראש אכ"א, יואב קיש – נציג תנועת המחנה המשותף, הקוראת לשוויון בחלוקה בנטל.

עו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כתב לוועדת קש"ב (קידום שוויון בנטל), כי פסיקת בג"ץ הניחה לפתחה של הכנסת את המשימה לעצב הסדר חלופי כזה, שיגדיר מראש מהן התכליות או המטרות העומדות בבסיסו, ייקבע בחקיקה ראשית כך שבתקנות ניתן יהיה לקבוע לכל היותר הסדרי ביצוע בעלי אופי פרוצדורלי או טכני, שאינם משליכים על ליבת ההסדר ויישומו, וייעשה בשים לב לשאלה אם ההסדר פוגע בעקרון השוויון, ואם כן מה טיב הפגיעה ואם הפגיעה היא מידתית.²⁵⁰

על רקע זה מתנהל כיום הדיון הציבורי, וסוגיית גיבושו של חוק חלופי לחוק טל מעלה את השאלה מהו המתווה שעליו יתבסס החוק: האם תהיה זו מסגרת שירות חובה או לחלופין מסגרת שירות וולונטרית?

מסגרת שירות חובה היא מסגרת המחייבת את גיוסם של כל אזרחי המדינה (כולל המגזר הערבי והחרדי), ובמסגרת מודל זה המדינה מחליטה לפטור משירות בצבא שיעור מסוים של מתגייסים מקבוצות מסוימות באוכלוסייה. למשל, ניתן פטור לחרדים מתוך הכרה בערך לימוד התורה. מסגרת שירות חובה כוללת תמריצים חיוביים למתגייסים לצד סנקציות שליליות שיוטלו על המשתמטים משירות.

מסגרת שירות וולונטרית היא מסגרת שאינה מחייבת את גיוסן של קבוצות מסוימות – מסיבות שונות, כגון הכרה בערך לימוד התורה – אלא קובעת יעדי גיוס ממשלתיים מקרב קבוצות אלה. במסגרת זו אין תמריצים למבקשים להתגייס ואין בה סנקציות שליליות שיוטלו על אלו שאינם מתגייסים. חוק טל הנוכחי מבוסס על מסגרת מסוג זה. להלן נציג את שני המודלים:²⁵¹

²⁴⁹ בג"ץ 6298/07 **יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל, שר הביטחון ואח'**, פסק-דין ניתן ב-21 בפברואר 2012.

²⁵⁰ מכתב מאת עו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לחה"כ יוחנן פלסנר, יו"ר הוועדה לקידום השוויון בנטל, 3 ביוני 2012.

²⁵¹ עו"ד חיים זוכרמן, עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, **שוויון בנטל או נטל השוויון**, שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

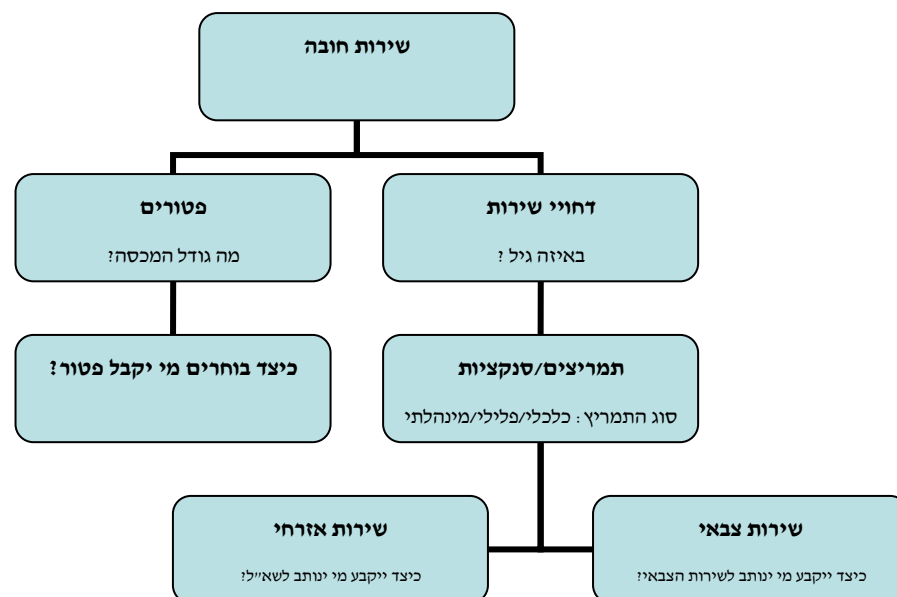


20.2. מודל שירות חובה

מודל שירות חובה לכול משמעותו גיבוש חוק המתייחס לכל האוכלוסייה בישראל, לרבות המגזר הערבי, המגזר החרדי והציונות הדתית. על-פי מודל זה כולם מתגייסים, אולם תיקבע מכסה שנתית למספר תלמידי הישיבה שיקבלו דחיית שירות או פטור משירות צבאי וכמו כן יכולים להינתן תמריצים חיוביים למשרתים בצה"ל ולמתנדבים בשא"ל לצד הטלת סנקציות על המפרים את ההסדר. התמריצים והסנקציות מסווגים על-פי שני עקרונות: האחת היא סוג התמריץ או הסנקציה, כלומר אם מדובר בתמריץ או בסנקציה כלכליים או פליליים או מינהלתיים; האחרת היא הגורם המקבל את ההטבה או הגורם שעליו תוטל הסנקציה: הפרט או המוסד-הישיבה או הקהילה. במסגרת מודל זה יש להגיע להסכמה אשר לשאלות האלה:

- האם דחיית הגיוס למכסה מסוימת של תלמידי ישיבות תינתן מגיל 18 או שמא היא תינתן בגיל מאוחר יותר, לאחר שתלמיד הישיבה יקים משפחה, לנוכח הרצון למזער את הפגיעה האפשרית באורח חייו התורני והדתי?
- כיצד תיקבע מכסת הפטורים משירות צבאי, כלומר מספר הפטורים שיינתנו?
- מי הגורם שיקבע את הקריטריונים לקבלת פטור במסגרת המכסה ומה יהיו הקריטריונים?
- על-פי אילו פרמטרים יוחלט מי מהמתגייסים ינותב לשירות הצבאי ומי ינותב לשא"ל?

להלן תרשים המסכם את השאלות שיש לדון בהן במודל שירות חובה:



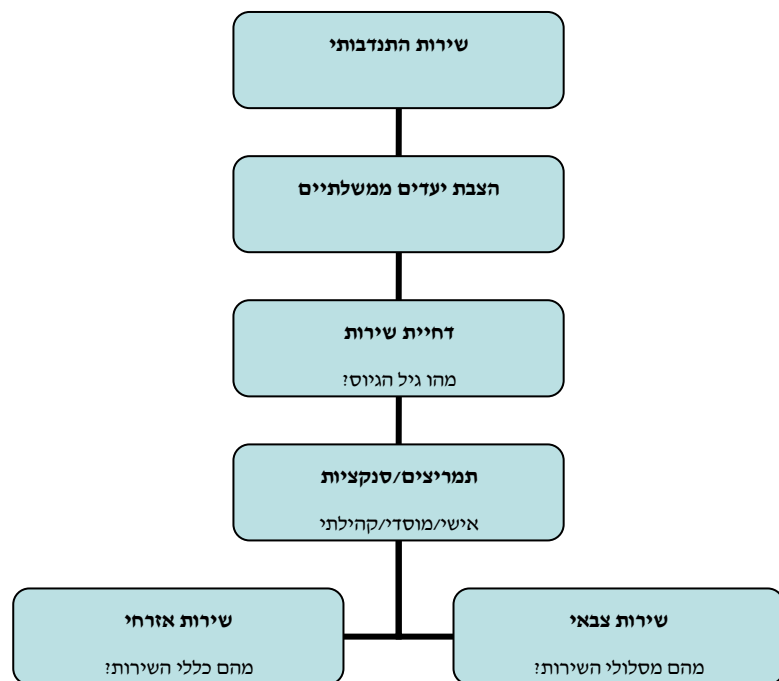
התרשים לקוח ממצגת של עו"ד חיים זיכרמן, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.²⁵²

²⁵² עו"ד חיים זיכרמן, עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

20.3. מודל שירות וולונטרי

על-פי מודל השירות הוולונטרי, לכל תלמיד ישיבה האפשרות להצטרף להסדר תורתו אומנותו, כלומר לדחות את שירותו הצבאי, ובלבד שיעמוד בתנאים שנקבעו בחוק. במסגרת מודל זה יכולה הממשלה לקבוע יעדי גיוס לחרדים, ויעדים אלה, אפשר שייקבעו בחוק ולחלופין בהחלטות ממשלה. על מודל זה מבוסס חוק טל הנוכחי, אולם נזכיר כי בג"ץ ביקר את היעדרם של יעדי הגיוס בחקיקה ואת חופש הפעולה הנרחב שניתן לרשות המבצעת ביישום החוק. במסגרת מודל זה יש להגיע להסכמה אשר לשאלות האלה:

- באיזה גיל יגויסו בחורי הישיבות?
 - מהם התמריצים או הסנקציות שיש להטיל במסגרתו?
 - מהם יעדי הגיוס, כיצד ייקבעו והאם ייקבעו בחקיקה?
 - מהו אופי השירות הצבאי והשירות האזרחי המוצע לתלמידי הישיבה?
 - מהו היחס המספרי בין המשרתים בצבא לבין המתנדבים לשא"ל?
- להלן תרשים המסכם את השאלות שיש לדון בהן במודל שירות וולונטרי:



²⁵³ התרשים לקוח מתוך מצגת של עו"ד חיים זיכרמן חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

²⁵³ עו"ד חיים זיכרמן, חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

20.4. קביעת מכסות ויעדים

בכל אחד מהמודלים שהוצגו לעיל יש לקבוע מכסות: מכסה למקבלי הפטור משירות צבאי (במסגרת מודל שירות חובה) ויעד למספר המתגייסים מקרב החרדים (במסגרת מודל שירות וולונטרי).

שאלת המכסה והיעדים מלווה את הדיון על דחיית שירותם של תלמידי ישיבות כמעט מראשיתו. מאז היענותו של בן-גוריון לבקשת ראשי הישיבות לשחרר משירות צבאי את 400 תלמידי ישיבה שהיו באותה עת, נשמעו טענות בדבר החשש לניצול לרעה של ההסדר, שיביא לגידול ניכר במספר מקבלי הפטור שתורתם אומנותם משנה לשנה. בסוף שנות ה-50 כתב בן-גוריון לרב הראשי דאז, הרב יצחק הלוי הרצוג: "כשפטרתי לפני עשר שנים בחורי ישיבה משרות בצבא מספרם היה מועט... המצב מאז השתנה. בחורי הישיבה רבו. אני יודע אם יש יסוד לטענה כי יש כאלה שהולכים לישיבה לשם השתמטות. אני רוצה להניח כי אין לטענה שחר. אבל אין ספק כי במשך הזמן רבו בחורי הישיבה ומספרם הגיע לאלפים..."²⁵⁴.

במרס 1968 הקימה הממשלה ועדת שרים לבחינת נושא דחיית השירות לתלמידי ישיבה, בראשות שר הביטחון דאז משה דיין.²⁵⁵ ראשי הישיבות הביעו בפני הוועדה התנגדות לשינוי ההסדר הקיים,²⁵⁶ והוועדה החליטה ברוב קולות (של ארבעה חברים) לקבל את הצעת המטה הכללי של צה"ל "מבלי לחולל בשעה זו שינויים מרחיקי לכת". על-פי ההחלטה:²⁵⁷

- "יישאר בתוקפו ההסדר שלפיו תלמיד ישיבה הלומד תורה ברציפות מגיל 16, יידחה גיוסו כל עוד 'תורתו אומנותו'.
- דחייה כזו יקבל כל תלמיד ישיבה, בתנאי שילמד באחת הישיבות המוכרות על-ידי צה"ל לצורך הסדר זה".

למעשה, לעניין ישיבות תורניות קבעה הוועדה כי "ההסדר יפעל לגבי הישיבות הקיימות ובהיקף דחיות הגיוס השנתי הניתן כיום".²⁵⁸ תשובה על השאלה מהו היקף דחיות הגיוס השנתי בעת החלטת ועדת השרים ניתן למצוא במכתבו של האלוף משה גדרון, ראש אכ"א לשעבר, לרמטכ"ל: "... היקף דחיות הגיוס השנתי שהיה קיים במועד ההחלטה (800)".²⁵⁹

כלומר, במרוצת השנים גדל מספר הדחיות החדשות שניתנו בכל שנה, ובשנת 1968 עמד מספרן של הדחיות החדשות על 800 בשנה. החלטת ועדת השרים בעניין זה, שהתקבלה בשנת 1968, תרגמה את מספר הדחיות החדשות שניתנו בשנת 1968 למכסה שנתית מקסימלית שממנה לא ניתן יהיה לחרוג. החלטת ועדת השרים עיגנה גם מכסה למספר הישיבות הכלולות בהסדר תורתו אומנותו וגם במקרה זה נקבעה המכסה בהתאם לרשימת הישיבות שהיתה קיימת בשנת 1968.

²⁵⁴ מכתב מאת דוד בן-גוריון, 10 בנובמבר 1958, ארכיון בן-גוריון: תיק התכתבות נובמבר 1958 (מס' תיק 608).
²⁵⁵ החלטת ממשלה מס' 308, מיום 3 במרס 1968. הרכב הוועדה: שר המשפטים יעקב שמשון שפירא; שר העבודה יגאל אלון; שר הפנים חיים משה שפירא; שר הפיתוח והתיירות משה קול; שר השיכון מרדכי בנטוב; מנחם בגין שר בלי תיק; יוסף ספיר שר בלי תיק (גנזך המדינה).

²⁵⁶ פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 11 ביוני 1968 (גנזך המדינה);

²⁵⁷ החלטת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968 (גנזך המדינה).

²⁵⁸ סעיף 11 בהחלטת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968 (גנזך המדינה).

²⁵⁹ מכתב מאת ראש אגף כוח-אדם בצה"ל אלוף משה גדרון לרמטכ"ל, 28 ביולי 1974 (גנזך המדינה).
במכתב מ-23 באוגוסט 1974 מאת מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה, למזכיר הממשלה נכתב: "הסקירה של ראש אכ"א מ-28.7.1974 נותנת תמונה מדויקת של המצב".



על קיומה של המכסה ניתן ללמוד גם ממכתב שכתב היועץ המשפטי לממשלה דאז מאיר שמגר למזכיר הצבאי לראש הממשלה בתאריך 23 באוגוסט 1974 לעניין הקמת ישיבה חדשה:²⁶⁰

"משמעותה של ההחלטה (החלטת ועדת השרים מיום 3.3.68)²⁶¹ היא כי יש להביא לאישורה של הממשלה, או של ועדת שרים שמונתה על ידה לכך, כל שינוי שפירושו:

- הוספה של ישיבה לרשימת הישיבות הקיימות, או
- הגדלת ההיקף המספרי של דחיות הגיוס השנתיות".

שמגר, שהתייחס לעניין זה כבר במכתב לעוזר שר הביטחון חיים ישראלי ב-21 באפריל 1971, כתב: "התנאים הם מצטברים: הישיבות הקיימות וכן המספר הכולל היציב".²⁶²

בשנת 1975 ביטל שר הביטחון דאז שמעון פרס את ההקפאה של מספר הישיבות שנכללו בהסדר, אולם המכסה השנתית המקסימלית של דחיות השירות החדשות לתלמידי ישיבות – עד 800 תלמידי ישיבות בשנה – נותרה על כנה. בשנת 1977, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים לקראת הקמת ממשלה חדשה בראשות מנחם בגין הוסרה גם המכסה השנתית למספר תלמידי הישיבה שיכולים להצטרף להסדר תורתו אומנותו וגם הורחבו הקבוצות שיכולות להצטרף להסדר (למשל חוזרים בתשובה).²⁶³

כאמור, במהלך השנים נשמעו טענות ואף הוגשו עתירות לבג"ץ נגד הגידול במספרם של דחויי השירות שתורתם אומנותם, וגורמים שונים עסקו בשאלה כיצד יש להתמודד עם סוגיה זו. יש הסבורים כי רק על-ידי קביעת מכסות לדחיות במסגרת הסדר תורתו אומנותו אפשר יהיה למנוע את הגידול המואץ במספר דחויי השירות שבהסדר זה. לדוגמה, ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשות חה"כ לשעבר הרב מנחם הכהן, שהוקמה ב-1986 והגישה את המלצותיה ב-1988, המליצה להקים עתודה אקדמית לתלמידי ישיבות, ותלמיד ישיבה שהגיע לגיל 18 ילמד במשך שש שנים רצופות בישיבה. לאחר מכן יצטרך התלמיד לעמוד במבחן או בקריטריונים שראשי הישיבות יקבעו ורק 200 התלמידים שיעברו את הבחינה בהצטיינות יקבלו פטור תמידי משירות בצבא, בעוד האחרים יעברו אימון צבאי מקוצר של חודשים, ולאחריו ישרתו שירות מקוצר בצה"ל עד לגיל 25 ויצטרפו למאגר המילואים של צה"ל.

הוועדה המליצה גם על החזרת ההגבלה על מספר הישיבות ועל מספר התלמידים שיקבלו דחיית שירות ולקבוע כי שיעור הדחיות יעמוד על כ-3% מכלל הגיוס השנתי, בדומה להיקף שהיה בתחילת שנות ה-70. בדוח הוועדה נכתב: "הוועדה קובעת כי ביטול (ההדגשה במקור) ההגבלות והקריטריונים שנקבעו בשנת 1968 בדבר הפטור מגיוס מצה"ל של תלמידי ישיבות, אשר צומצמו ב-1975 ובוטלו בשנת 1977 'התירו את הרצועה'... הוועדה פונה לשר הביטחון לפעול ללא דיחוי להחזיר לקדמותם את ההסדרים, הקריטריונים שנקבעו בשנת 1968, הן לגבי תוספת של הישיבות והן לגבי מספר המשתחררים".²⁶⁴

חברי הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות בראשות חיים ישראלי, שהוקמה בשנת 1992 על-ידי שר הביטחון לשעבר יצחק רבין, הציעו שמערכת הביטחון תקבע קריטריונים להכרה בישיבות ובכוללים שייכללו בהסדר ובמקביל ייקבעו קריטריונים

²⁶⁰ מכתב מאת היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר למזכיר הצבאי של הממשלה, 23 באוגוסט 1974 (גנזך המדינה).

²⁶¹ ועדת השרים הוקמה ב-3 במרס 1968 וב-3 באוקטובר 1968 הגישה את החלטותיה.

²⁶² מכתב מאת היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר לעוזר האישי של שר הביטחון חיים ישראלי, 21 באפריל 1971 (גנזך המדינה).

²⁶³ דוח הוועדה לבחינה מחדשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשות חה"כ הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988, עמ' 12.

²⁶⁴ סיכום הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, בראשות חיים ישראלי, אוגוסט 1995, עמ' 1.

²⁶⁴ מתוך דוח הוועדה לבחינה מחדשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשות חה"כ הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988.



לעניין היקף תלמידי הישיבה המינימלי שיהווה תנאי להכרה בישיבה ובכולל. ההכרה תהיה על-פי המלצת ועד הישיבות אך תאושר על-ידי ראש מינהל הגיוס ולאחר ביקורת מקדימה בישיבה.²⁶⁵

חברי ועדת טל העלו השגות בשאלה אם אפשר לקבוע מכסה שנתית לישיבות ולתלמידים שיצטרפו להסדר תורתו אומנותו, ולהציב קריטריונים לכניסה למכסה. לכן הוועדה לא אימצה את המלצת הצבא שהוצגה בפניה, שלפיה הדרג המדיני, ולא הדרג הצבאי, יקבע כל פרק זמן מכסה שנתית למתן פטור משירות ולחלופין יקבע מכסת גיוס. כאמור, חוק טל, המתבסס על המלצות הוועדה, אינו קובע מכסה שנתית של דחיות גיוס או פטור משירות צבאי עבור תלמידי ישיבות.²⁶⁶

על שולחן הכנסת מונחות הצעות חוק שונות כחלופה לחוק טל. בחלקן מוצעות חובת שירות לכול וקביעת מכסות לפטורים שיינתנו לתלמידי ישיבות משירות צבאי, וההבדלים בין הצעות החוק מתבטאים בהיקף הפטורים ובאופן קביעתם. להלן הצעות חוק ורעיונות שונים המועלים בנושא זה:

צוות המעקב אחר יישום חוק טל בראשות חה"כ יוחנן פלסנר הציע להעדיף את השירות הצבאי על השירות האזרחי, לקבוע יעדי גיוס כך **שעד שנת 2015 שליש מבני המגזר החרדי בכל שנתון גיוס יגויס לשירות צבאי משמעותי** (משפט זה מודגש במקור), השליש השני יתנדבו לשירות האזרחי, מרביתו למסגרות ממלכתיות וציבוריות (ולא רק בתוך הקהילה) והשליש האחרון ימשיכו בלימודיהם בישיבה, בשאיפה שיגויסו לשירות מקוצר וישולבו בשירות מילואים פעיל בכפוף לצורכי צה"ל. עוד הוצע כי משנת 2016 יפעלו צה"ל ומינהלת השירות האזרחי להגדלת המתגייסים והמתנדבים בהדרגה עד להחלת הנורמה של חובת שירות לכול. בדוח נכתב כי "בכוונת הצוות לבחון החלת הסדרי מכסות, כפי שהיה נהוג בעבר. זאת, על מנת לאפשר המשך לימודים תורניים לקבוצה מצומצמת של תלמידים מצטיינים בחברה החרדית...".²⁶⁷

בתזכיר הצעת חוק שירות ביטחון, התשע"ב–2012, שהגיש משרד הביטחון, מוצע כי בכל שנה תקבע המדינה מכסת גיוס לכל שנתון של מיועדים לשירות שהם בעלי אורח חיים דתי. עם זאת, מוצע כי שיעור מקבלי דחיית השירות מישיבה מסוימת לא יעלה על 10% מכלל התלמידים באותה ישיבה.²⁶⁸ נציין כי בדוח מבקר המדינה מצוין כי בפגישת עבודה בין שר הביטחון אהוד ברק לבין הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי ורח"ט תומכ"א אמיר רוגובסקי במאי 2010, סיכם שר הביטחון את הדיון באומרו כי לדעתו "הפיתרון לנושא גיוס חרדים הינו באמצעות קביעת מכסה לתלמידים מצטיינים... וכל היתר יהיו חייבים בגיוס".²⁶⁹

בהצעת חוק של תשעה חברי הכנסת מסיעת ישראל ביתנו מוצע כי שר הביטחון יהיה רשאי לדחות את שירותו הצבאי או לפטור משירות צבאי תלמיד ישיבה מצטיין לאחר אישור של ראש הישיבה, כאשר מספר הפטורים והדחיות מידי שנה לא יעלה על 1,000.²⁷⁰

בהצעת החוק שהגישו 14 חברי סיעת קדימה מוצע כי שר הביטחון יקבע יעדים כמותיים לגיוס לצבא ולשא"ל, תוך מתן עדיפות לשירות הצבאי על השירות האזרחי והכפפת מספר דחיות הגיוס לעמידה

²⁶⁵ סיכום הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפקוח על הסדר דחית גיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, בראשות חיים ישראלי, *אוגוסט 1995.

²⁶⁶ פרוטוקול הוועדה המיוחדת לחוק שירות ביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות), 26 ביולי 2000, בהשתתפות רח"ט תומכ"א, אבינועם לאופר ויו"ר ועדת טל השופט בדימוס צבי טל.

²⁶⁷ דוח ביניים של הוועדה לבחינת יישום "חוק טל", ינואר 2011.
חבר הצוות חה"כ אריה אלדד הסתייג מקבעת מכסות והציע לקבוע מבחני כניסה וקריטריונים שלפיהם יקבע מיהו עילוי בתורה, שיקבל דחיית שירות.

²⁶⁸ תזכיר חוק שירות בטחון התשע"ב–2012, פורסם ב-6 במאי 2012.

²⁶⁹ דוח מבקר המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011, גיוס חרדים לצה"ל, עמ' 1641.

²⁷⁰ 18/4238/9, הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב–2012.



ביעדי הגיוס. שר הביטחון יהיה רשאי לפטור משירות לכל היותר 1,000 תלמידי ישיבה מצטיינים בכל שנה, ועל-פי ההצעה תלמיד ישיבה מצטיין הוא תלמיד המצטיין הצטיינות יתירה בלימודיו בישיבה, והלומד באופן סדיר בהיקף של 45 שעות שבועיות לכל הפחות.²⁷¹ בהצעת החוק של חה"כ לשעבר ציפי לבני מוצע כי כל מי שלא שירת בצבא חובה יהיה עליו לשרת שירות אזרחי, ופטור משירות אזרחי יינתן על-ידי הוועדה לשירות אזרחי רק לתלמיד ישיבה מצטיין שלומד בהיקף של 45 שעות שבועיות. שיעור הפטורים משירות צבאי שיינתן בכל שנה לא יעלה על 2% ממחזור הגיוס השנתי לצה"ל.²⁷²

חה"כ אריה אלדד מסיעת האיחוד הלאומי מציע כי מספר הפטורים והדחיות בשנה לא יעלה על 2,000, ובכל שנה מספר הדחיות והפטורים יהיה נמוך יותר מזה שניתן בשנה שקדמה לה.²⁷³

חה"כ ניצן הורוביץ מסיעת מרצ מציע לקבוע מכסה של מספר הדחיות והפטורים משירות צבאי מכל הסוגים – אמנים, ספורטאים, תלמידי מצטיינים בתחומי המדעים והרוח, ותלמידי דת עילויים מכל הדתות והחברה – שלא תעלה על 1,500 בשנה.²⁷⁴

חה"כ זאב אלקין, יו"ר הקואליציה וחבר סיעת הליכוד, סבור כי אין לקבוע מכסות לגיוס או לדחיות שירות כיוון שמודל שירות חובה לכול מחייב לכלול בהסדר זה את המגזר הערבי והחרדי גם יחד, ועלול ליצור קונפליקט בין שני המגזרים האלה לבין רשויות המדינה. מעבר לכך, לדבריו לא ניתן לבצע רפורמה מהותית בעולם הישיבות ולהחיל מבחנים שבאמצעותם ייקבע מיהו עילוי בתורה, וכן אין דרך לקבוע את חלוקת המכסות בין הישיבות. הוא מציע לגבש מנגנון לקביעת יעדי גיוס ולהגדיר את טווח הזמן להשגתם – בניגוד למצב, הנוכחי שבו בהחלטת הממשלה נקבעו יעדים אולם ללא טווח זמן להשגתם ויישומם.²⁷⁵

חה"כ חיים אמסלם ממפלגת עם שלם, סבור כי יש לפטור "תלמידי חכמים חשובים אשר תורתם אומנותם באמת", כהגדרתו. לדבריו, מדובר במספר מועט ומצומצם, אולם לא ניתן לכמת את היקפם במספרים או באחוזים, בשל החשש שהמגבלה המספרית תוביל לכך שתלמיד חכם לא יוכל להיכלל במכסה, ואז "זהו הפסד שאין לו תמורה וחיסרון שלא יוכל הימנות". עם זאת, הציע חה"כ אמסלם להכליל את לימוד התורה בישיבות כאחד ממסלולי השירות האפשריים לבחור חרדי, שיהיה מסלול שירות ישיבתי שיימשך ארבע שנים ובסיומו יקבל התלמיד תעודת שחרור. במקביל, כל אברך או תלמיד ישיבה שיגיע לגיל 25 יקבל פטור משירות צבאי. הקריטריונים להצטרפות למסלול זה הם כדלקמן: רקע מתאים; התמדה בלימוד; יראת שמים; ידע תורני נאות ותלמיד הרואה עצמו ממשיך באוהלה של תורה. המדינה תקים מינהלת לעניין זה והיא שתחליט מי ייכלל במסלול הזה על-פי מבחנים, שעות לימוד, אורח חיי התלמידים וכיו"ב. ראשי הישיבות יוכלו להמליץ למינהלת על תלמידים הראויים להיכנס למסלול זה. חה"כ אמסלם סבור כי כיום 10%–35% מכל שנתון של דחויי שירות חרדים אינם עומדים בתנאי ההסדר ואפשר לגייסם לצבא או לשא"ל. חה"כ אמסלם סבור כי בשנה הראשונה ניתן יהיה לגייס לצבא כ-8,000–10,000 חרדים בני 18–22 ואף בגילים מתקדמים יותר; ושנתיים לאחר מכן ניתן יהיה לגייס כ-2,000 חרדים מדי שנה ובשנים שלאחר מכן יש להיערך לגיוסם של 3,000–4,000 חרדים מדי שנה בשנה.²⁷⁶

²⁷¹ 18/4313/פ, [הצעת חוק חובת השירות, התשע"ב-2012](#).

²⁷² 18/4137/פ, [חובת שירות המדינה והחברה, התשע"ב-2012](#).

²⁷³ 18/14299/פ, [הצעת חוק שירות מדינת ישראל התשע"ב-2012](#).

²⁷⁴ 18/4301/פ, [הצעת חוק השירות האזרחי התשע"ב-2012](#).

²⁷⁵ [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

²⁷⁶ חה"כ חיים אמסלם, מכתב לחה"כ אבי דיכטר, 1 במרס 2012. מתוך: [הצעה שהגיש חה"כ חיים אמסלם לוועדה הקואליציונית לקידום שוויון בנטל](#) (קש"ב).

פרופ' מומי דהאן מהאוניברסיטה העברית מציע לדחות את השירות הצבאי לתלמידי ישיבות שמצהירים כי תורתם אומנותם בשנתיים בלבד, באישור הרב הצבאי של צה"ל, ובמהלך השנתיים האמורות דחויי השירות לא יורשו לעסוק בשום פעילות אחרת מלבד לימוד בישיבה. בתום השנתיים צה"ל ימין את כל דחויי השירות: 20% מבין תלמידי הישיבות שנמצאו המתאימים ביותר לשירות גויסו לצבא, 10%–15% מהיתר יתנדבו רק לשירותי חירום והצלה וכל היתר יקבלו פטור תמידי משירות צבאי. דהאן מציע כי במרוצת השנים יוגדל שיעור תלמידי הישיבות שיתגייסו לצה"ל כך ויגיע ל-40%–50%.²⁷⁷

שחר אילן, מנכ"ל חדו"ש – עמותת חופש, דת ושוויון, מציע לקבוע מכסה שנתית של 3% דחויי שירות, כפי שהיה נהוג בפועל בשנות ה-70 של המאה הקודמת. על מנת לאפשר לצה"ל להיערך לקליטת תלמידי הישיבות, החלת המכסה תיעשה בהדרגה: בשנת 2013 תיקבע מכסה שנתית של 8%, בשנת 2014 – של 6%, בשנת 2015 – של 4.5% ובשנת 2016 – של 3%. מיון התלמידים שייכללו במכסה ייעשה על-ידי גוף מקצועי, לדוגמה המחלקה לישיבות במרכז הארצי לבחינות והערכה, שבה יועסקו אנשים בעלי רקע תורני ורקע במיון והערכה. הגשת הבקשה להיכלל במכסה תהיה על בסיס אישי ולא על בסיס ישיבתי ובבחינתה יינתן משקל להמלצות הרבנים וראשי הישיבות, אך המשקל המכריע יהיה של הבחינות בכתב. לצד הצטיינות בלימודים יינתן משקל גם להתמדה בלימודים. תהליך הבחירה יהיה שקוף, מנומק ומתועד, תוך הקפדה על משקל יחסי של ליטאים, חסידים ומזרחים, וכן של תושבי פריפריה לעומת תושבי הערים החרדיות המרכזיות. נוסף על כך, יובטח ייצוג הולם לישיבות שאינן נחשבות ישיבות עילית.²⁷⁸

20.5. מתן תמריצים חיוביים לצד הטלת סנקציות

יש הסבורים כי באמצעות מתן תמריצים חיוביים למתגייסים לצה"ל או הטלת סנקציות שליליות על המפרים את ההסדר אפשר יהיה להגדיל את מספר המתגייסים והמתנדבים מקרב תלמידי הישיבות. התמריצים החיוביים הם מתן שכר דיפרנציאלי למתגייסים ולמתנדבים, למשל, העלאת דמי הקיום לחיילים בצבא על-פי עקרון המדרג – כלומר הבחנה לעניין שכר דמי הקיום בין לוחמים לבין תומכי לחימה ובין חיילים אחרים – או הבחנה בגמול על התמדה: גמול נמוך יחסית בשנים הראשונות, שיגדל בשנות השירות המאוחרות יותר.²⁷⁹

בדומה לכך, חה"כ אבישי ברוורמן ממפלגת העבודה הגיש הצעת חוק ולפיה ללוחמים יינתנו דמי קיום בגובה שכר מינימום, לתומכי לחימה יינתנו דמי קיום בשיעור 90% משכר המינימום ולאחרים, כולל מתנדבי השירות האזרחי, יינתנו דמי קיום של 80% משכר המינימום. 75% מדמי הקיום שיינתנו יופקדו בקרן המיועדת למימון לימודים לאחר השירות.²⁸⁰

בהצעת חוק של חברי כנסת מסיעת ישראל ביתנו מוצע להשוות את שכרו של מתנדב בשא"ל לשכרו של חייל בשירות סדיר וכן מוצע לממן לחייל ששירת יותר משנתיים שנת לימודים במכינה קדם-אקדמית או שנה ראשונה באוניברסיטה.²⁸¹

²⁷⁷ [שוויון בנטל או נטל השוויון](#), שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

²⁷⁸ עמותת חדו"ש, [העידן שלאחר חוק טל – הצעות ועקרונות להסדר שיחליף את חוק דחיית השירות](#), כתב שחר אילן, מרס 2012.

²⁷⁹ עו"ד גל כהן, הלשכה המשפטית של משרד הביטחון, דיון צוות המעקב אחר יישום חוק טל, 3 בינואר 2012.

²⁸⁰ 3778/18/פ, [הצעת חוק גמול ההתמדה לחיילים בשירות סדיר ולמתנדבים בשירות אזרח, להבטחת יכולתם לרכוש השכלה גבוהה, התשע"א–2011](#).

4094/18/פ, [גמול ההתמדה לחיילים בשירות סדיר ולמתנדבים בשירות אזרח, להבטחת יכולתם לרכוש השכלה גבוהה, התשע"ב–2012](#).

²⁸¹ 18/4238/פ, [הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב–2012](#).



אשר לסנקציות שליליות, חברי סיעת קדימה מציעים כי מיועד לשירות שהשתמט משירות צבאי מבלי שקיבל פטור או דחיית שירות כדין לא יהיה זכאי לקבל קצבה, תשלום או מענק מהמדינה במשך תקופת השירות שהוא חייב בה.²⁸²

חה"כ אבי דיכטר, זבולון אורלב, איתן כבל ואריה אלדד הציעו לשלול מכל מחויב שירות שלא התגייס או התנדב לשא"ל כל קצבה או מענק במשך שלוש השנים שבהן אמור היה לשרת. עוד הציעו כי שכרו של לוחם יהיה גבוה ב-25% משכרו של תומך לחימה וכפול משכרו של חייל אחר. עוד מוצע כי יינתן מימון מלא של לימודים קדם-אקדמיים ללוחם ששירת יותר מ-24 חודשים ולתומך לחימה ששירת יותר מ-30 חודשי שירות.²⁸³

חה"כ אמסלם מציע כי תלמיד שסיים את המסלול הישיבתי והמשיך ללמוד בכולל יקבל מענק. תלמיד ישיבה שהצטרף למסלול זה והפר את תנאי ההסדר יחויב להתגייס או להתנדב לשא"ל. ישיבה שיימצא בה תלמיד שהפר את תנאי ההסדר, תישלל ממנה התמיכה הכספית הניתנת לה בגינו, ואפשר יהיה גם לקנוס ראש ישיבה שהגיש תצהיר כוזב בנוגע לעמידה בתנאים של אחד מתלמידיו בהסדר.²⁸⁴

חה"כ לשעבר ציפי לבני הציעה לחייב בחוק את כל האזרחים בגיל 18 לשרת שירות צבאי או אזרחי וכן להטיל סנקציות פליליות על אזרח שאינו עושה כן. דינו של מפר החוק יהיה שנתיים עד חמש שנות מאסר, על-פי חומרת העבירה שביצע.²⁸⁵

יש המציעים להטיל סנקציות כלכליות, כגון שלילת קצבאות או תמיכות משיבות שתלמידיהן או ראשיהן הפרו את תנאי הסדר תורתו אומנותו. בהקשר זה נציין כי התמיכות למוסדות תורניים, ובהם ישיבות גבוהות וכוללים, ניתנות בין היתר על-פי מספר התלמידים הלומדים באופן סדיר במוסד תורני ולפי הדיווח של המוסד. הגידול המקסימלי של מספר התלמידים משנה לשנה המזכה את המוסד התורני בתמיכה ממשלתית הוא לכל היותר 50% ממספר התלמידים שלמדו במוסד זה בשנה שקדמה לה.²⁸⁶

יש הטוענים כי מתן תמיכות כספיות לישיבות על-פי מספר התלמידים בישיבה לא יתמרץ את ראשי הישיבות לשחרר תלמידים לשירות הצבאי, לשא"ל ולשוק העבודה, ועל כן יש לבטל את המודל הקיים כיום למתן תמיכות לפי מספר תלמידים.²⁸⁷ אייל גבאי, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מציע לבטל את הקצבאות ואת התמיכות לישיבות ובמקומן זאת להציע בכל שנה, בחקיקה, סכום תמיכה קבוע שייועד לכלל לומדי התורה בישראל. ראשי הישיבות יחלקו סכום זה בין כלל תלמידי הישיבה, וכך ככל שמספר לומדי התורה יהיה גדול יותר, כך הסכום שיקבל כל תלמיד יהיה קטן יותר. הצעות אלו יובילו למיצוי כושר ההשתכרות של המשפחה החרדית.²⁸⁸

שחר אילן, מנכ"ל חדו"ש, מציע להטיל סנקציות כספיות על אברך עד אשר זה יתרצה לשרת או עד הגיעו לגיל הפטור. בין יתר הסנקציות שמוצעות, שלילת כל מימון של המדינה של תלמיד שאינו נכלל במכסת דחיית השירות אך מסרב לשרת, מתן תקציב מוגדל לתלמיד ששירת וחזר ללמוד בישיבה, גריעה מתקציב הישיבה שתקלוט לשורותיה תלמיד שהשתמט משירות, שלילת קצבת הבטחת הכנסה לאברכים

²⁸² 18/4313/פ הצעת חוק חובת השירות, התשע"ב-2012.

²⁸³ 18/4283/פ, הצעת חוק שירות המדינה, התשע"ב-2012.

²⁸⁴ מתוך הצעה שהגיש חה"כ חיים אמסלם בפני הוועדה הקואליציונית לקידום שוויון בנטל (קש"ב).

²⁸⁵ הצעת חוק פ/18/4137, חובת שירות המדינה והחברה, התשע"ב-2012.

²⁸⁶ מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך, התרבות והספורט במוסדות ציבור, מתוך אתר האינטרנט של האגף הבכיר למוסדות תורניים במשרד החינוך, תאריך כניסה אחרון 10 ביוני 2012.

²⁸⁷ מדברי חה"כ זאב אלקין, שוויון בנטל או נטל השוויון, שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.

²⁸⁸ שוויון בנטל או נטל השוויון, שולחן עגול במכון הישראלי לדמוקרטיה, 3 ביוני 2012.



מתלמיד שלא שירת, שלילת הנחה בביטוח לאומי לתלמיד ישיבה או אברך שהשתמטו משירות, שלילת סיוע בשכר דירה, בדיור למשתכן ועוד.

*

הצעות אלה ואחרות מונחות כיום על שולחנה של הוועדה לקידום השוויון בנטל (קש"ב). בחינת ההצעות השונות בנושא חוק טל מצריכה הסכמה על התכלית שיש להשיג וכן הערכה של העלות והתועלת של כל הצעה בהשגת התכלית זו. כמו כן יש לתת את הדעת ליכולת ליישם את החלופה המועדפת מבחינה מינהלתית, מבחינה ארגונית ומבחינה תקציבית, ובתוך כך להתייחס גם ליכולת לפקח על יישומה של החלופה המועדפת.



נספח: רקע היסטורי – הסדר דחיית שירות צבאי לתלמידי ישיבה

שחרורם של בחורי ישיבות משירות צבאי החל כבר לפני קום המדינה, כאשר במרס 1948 הורה ראש המטה הארצי לראשי חטיבות צה"ל שהיו בהקמה:

“נתקבלה החלטה כי בני הישיבות, לפי רשימות מאושרות, פטורים משירות בצבא... החלטה זו כוחה יפה למשך שנת תש"ח,²⁸⁹ ובסוף השנה תיבחן הבעיה מחדש...”²⁹⁰

ב-1 באוקטובר 1948 דיווח דוד בן-גוריון, ראש הממשלה ושר הביטחון, למועצת המדינה הזמנית על החלטתו שלא לגייס בחורי ישיבה.²⁹¹ בתקופה ההיא נכללו בהסדר כ-400 תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, כפי שאפשר ללמוד מתשובתו של בן-גוריון על שאלותיו של חבר הכנסת מאיר גרובובסקי (ארגוב) בדיון בוועדת הביטחון של הכנסת באוקטובר 1948:

חה"כ מאיר גרובובסקי (ארגוב): “האם נכון שאין חובת גיוס חלה על תלמידי ישיבות, והאם נכון שכתוצאה מזה גדל מספר התלמידים בהן?”

בן-גוריון: “כאן יש שתי שאלות. על אחת אני יכול לענות. פנו למשרד הביטחון אנשי האגודה, שיש 400 בחורי ישיבה, שהם כולם בגיל צעיר ושאלם הם יתחייבו בגיוס – צריך יהיה לסגור את בתי-הישיבות, ושהם גם בארצות אחרות שוחררו מגיוס. ושהיה הסכם שהם ישוחררו. החלק השני לא ידוע לי. יכול להיות, שזה כך. אני מוכן לברר זאת. יען אם זה נכון – זה מערער במידה ידועה את התביעה. אבל לא ידוע לי על זה.”²⁹²

חה"כ מאיר גרובובסקי (ארגוב): “שחררו את 400 האלה?”

בן-גוריון: “כן.”²⁹³

מיומנו של דוד בן-גוריון עולה כי ראשי הישיבות פנו אליו בבקשה שיפעל להסדרת מתן פטור משירות צבאי לתלמידי ישיבות בחקיקה. כך סיפר בן-גוריון ביומנו ב-9 בינואר 1950:

“באה אצלי משלחת ראשי ישיבה: הרב זלצר, סוקצינסקי, הרב כץ מפ"ת, הרב סורוצקין ועוד צעיר אחד [הרב טננבוים – א.א.]. באו לבקש על שחרור בחורי ישיבה משירות ביטחון, ואם כי הודעתי להם מראש שבקשתם כבר ניתנה – ביססו דבריהם באריכות בזה אחר זה. בבקשה שיינתן חוק על שחרור; הסברתי להם שהחוק לא יתקבל, הציעו – תקנות על-ידי הממשלה או שר הביטחון, שמא ישתנה בינתיים שר הביטחון. נימקתי קשיי התקנה... הם חוששים שרוב בחורי ישיבה יפסיק משנתו לא ישוב אליה. גם לא הסכימו להצעתי לאמן בחורי הישיבות במקומן. אם כי הבאתי ראיה ממושה רבינו ויהושע בן-נון (לדבריהם היו אלה ראשי ישיבות) שהיו מצביאים.”²⁹⁴

²⁸⁹ ההדגשה אינה במקור.

²⁹⁰ מכתב מישראל גלילי, ראש המטה הארצי, לחטיבות צה"ל, 9 במרס 1948.

²⁹¹ פרופ' מנחם פרידמן, “על גיוס בחורי ישיבה”, בתוך: גיוס כהלכה, מאת יחזקאל כהן, עמ' 262–277.

²⁹² ההדגשה אינה במקור.

²⁹³ פרוטוקול משיבת ועדת הביטחון של הכנסת, 1 באוקטובר 1948 (גנוז המדינה).

²⁹⁴ מתוך יומני בן-גוריון, 9 בינואר 1950, תיק מס' 60, יומנים מ-1–18 בינואר 1950, ארכיון בן-גוריון.



במכתב של בן-גוריון מינואר 1951 למנהל משרד הביטחון ולרמטכ"ל דאז הוא הסביר כי הוא שחרר את בחורי הישיבה מכוח חוק שירות הביטחון, התש"ט-1949. לדבריו:

"על יסוד סעיף 12 בחוק שירות ביטחון, שחררתי בחורי הישיבה מחובת השירות הסדיר. שחרור זה חל אך ורק על בחורי הישיבה העוסקים בפועל בלימודי תורה בישיבות, וכל עוד [ההדגשה במקור] הם עוסקים בלימוד תורה בישיבות. השחרור אינו חל על "בחור ישיבה" שעוזב הישיבה לזמן מה ועוסק בעניין אחר, אפילו בעניין שמוטל עליו מטעם הישיבה... במקרה שיימצאו "בחורי הישיבה" מחוץ למקום לימודם בישיבה, ולו גם בשליחות איזו שהיא, על המשטרה הצבאית לאסור בחורים אלה אם לא יוכיחו ששירתו בצבא כחוק, ולהביאם לקלט צבאי."²⁹⁵

בדיון במליאת הכנסת בשנת 1954 הסביר בן-גוריון כי "החוק מרשה לשחרר אנשים מהצבא מטעמי חינוך, משק, משפחה ובריאות. על יסוד זה נשתחררו בחורי ישיבה..."²⁹⁶

בשנת 1954 הוציא שר הביטחון פנחס לבון צו לגיוס בני ישיבות שלמדו בישיבה ארבע שנים. מהתכתבות בנושא זה בין לבון לבן-גוריון כתב בן-גוריון:

"אולי יועיל אם תדע זאת: אף-פעם לא נעשה ביני ובין שום מפלגה דתית הסכם בעניין פטורי בחורי ישיבה. עשיתי הדבר מתוך "התנדבות" חופשית... הפטורים בניגוד למה שראיתי באחד העיתונים לא היה פרי הסכם קואליציוני. אגב, ריבוי מספרי בחורי הישיבה – אם מלאכותי ואם כן, מחייב לפי דעתי שינוי השיטה של הפטורים."²⁹⁷

החלטתו של לבון עוררה סערה ציבורית. במכתב לראש הממשלה משה שרת כתב יצחק הלוי הרצוג, הרב הראשי לישראל:

"ההסכם בשעתו עם מר דוד בן-גוריון... היה שחרור מלא של בני-הישיבות למשך כל זמן לימודם בישיבה... ההשוואה לאוניברסיטה אינה מתאימה. לאחר ארבע שנות לימוד גומר בוגר האוניברסיטה את לימודיו, בו בזמן שהלימוד בישיבה נמשך שנים רבות..."²⁹⁸

שרת הסביר לרב הרצוג כי ההחלטה לא נועדה להביא לגיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, אלא למנוע השתמטות משירות צבאי על-ידי שימוש לרעה בהסדר "תורתו אומנותו"²⁹⁹, אולם לבסוף החליט שרת לדחות את הוראת שר הביטחון ולהקים ועדת שרים לבחינת הנושא.³⁰⁰ בסוף שנות ה-50 עלה הנושא שוב על סדר-היום הציבורי, ונדון הצורך לשנות את ההסדר לנוכח הגידול במספר בחורי הישיבה הכלולים בו. במכתב לרב הראשי הרב הרצוג כתב בן-גוריון:

"כשפטרתי לפני עשר שנים בחורי ישיבה משירות בצבא מספרם היה מועט... המצב מאז השתנה. בחורי הישיבה רבו. איני יודע אם יש יסוד לטענה כי יש כאלה שהולכים לישיבה לשם השתמטות. אני רוצה להניח כי אין לטענה שחר. אבל אין ספק כי במשך הזמן רבו בחורי הישיבה ומספרם הגיע לאלפים... הצעתי [הדגשה במקור], לא הוריתי, אלא הצעתי שבני הישיבה המקדישים כל חייהם [הדגשה במקור] ללימוד תורה ילכו לאימונים בסיסיים של שלושה חודשים. ואחרים ישרתו בצבא ככל

²⁹⁵ מכתב מדוד בן-גוריון אל מנהל משרד הביטחון, 9 בינואר 1951, ארכיון בן-גוריון, תיק התכתבות 1951 (מס' 41).

²⁹⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 201 של הכנסת השנייה, 4 במרס 1954.

²⁹⁷ מכתב מבן-גוריון לשר הביטחון פנחס לבון, 16 במרס 1954, ארכיון בן-גוריון, תיק התכתבות 15-17 במרס 1954.

²⁹⁸ מכתב מהרב הראשי יצחק אייזיק הלוי הרצוג לראש הממשלה משה שרת, 9 במרס 1954 (גנוז המדינה).

²⁹⁹ מכתב מראש הממשלה משה שרת אל הרב יצחק הרצוג, 15 במרס 1954 (גנוז המדינה).

³⁰⁰ מכתב מראש הממשלה משה שרת אל שר הביטחון פנחס לבון, 10 במרס 1954 (גנוז המדינה); החלטת ממשלה מס' 324, 15 במרס 1954 (גנוז המדינה).



צעיר בישראל. דבר זה הצעתי לחה"כ של אגודת ישראל, והמנהל הכללי של משרד הביטחון הציע זאת לכמה ראשי ישיבות... ואני מבקש ממך להשפיע על ראשי הישיבות, שהם בעצמם ידרשו, לפחות, אימון בסיסי של כל בחורי הישיבה לשלושה חודשים.³⁰¹

בסוף שנת 1958 הגיע שמעון פרס, מנהל משרד הביטחון, באישור שר הביטחון בן-גוריון, להסדר חדש עם ראשי הישיבות, שלפיו תלמיד ישיבה שיגיע לגיל גיוס וירצה ללמוד בישיבה יקבל דחיית שירות מדי שנה עד הגיעו לגיל 25, אולם תלמיד ישיבה בן 18-25 שיעזוב את הישיבה יגויס לשירות צבאי רגיל. עוד סוכם כי תלמיד ישיבה שמלאו לו 25 ויבחר להמשיך ללמוד בישיבה, יהיה אפשר לדחות את שירותו הצבאי מדי שנה עד הגיעו לגיל 29, אולם אם הוא יבחר שלא להמשיך וללמוד בישיבה הוא יחויב להתאמן במשך שלושה חודשים, ואחריהם הוא יוכנס למאגר המילואים של צה"ל. תלמיד ישיבה שמלאו לו 29 שנה וירצה להמשיך ללמוד בישיבה יוכל לקבל דחיית שירות, אולם אם יבחר שלא להמשיך ללמוד הוא יוכנס למאגר המילואים של צה"ל.³⁰²

פרס הודיע למזכיר ועד הישיבות כי "במידה וצורכי הביטחון יחייבו בדיקת הנושא מחדש, נתייעץ בעתיד, כפי שעשינו בעבר, עם כבוד ראשי הישיבות לפני כל החלטה על שינוי המצב".³⁰³

הצורך לבחון מחדש את הסדר דחיית שירות נדון בתחילת שנות ה-60. בשנת 1963 כתב בן-גוריון לראש הממשלה לוי אשכול:

"אני שחררתי בחורי ישיבה משירות צבאי. אמנם עשיתי זאת כשמספרם היה קטן, אבל הם הולכים ומתרבים... בכלל יש אולי לבדוק כל שאלת בחורי הישיבה אם הם צריכים להיות פטורים מחובת צבא...".³⁰⁴

דיון זה התפתח שוב לאחר מלחמת ששת-הימים.³⁰⁵ בשנת 1968 כתב הרמטכ"ל חיים בר-לב לשר הביטחון: "מאז כניסת ההסדר לתוקפו, בשנת 1949, גדל בהתמדה מספר הישיבות ומספר התלמידים שגיוסם נדחה (הגידול הממוצע נטו הוא 400 לשנה)... יודגש כי לנוכח הגידול התמידי במספר תלמידי הישיבות שגיוסם נדחה – הכרחי בכל פתרון – להבטיח שתהליך זה יפסק וזאת לאור העובדה שאנו נמצאים במצב בו מתחילה ירידה במקורות כוח-אדם לגיוס".³⁰⁶

במרס 1968 הקימה הממשלה ועדת שרים לבחינת נושא דחיית השירות לתלמידי ישיבה בראשות שר הביטחון משה דיין.³⁰⁷ ראשי הישיבות הביעו בפני הוועדה התנגדות לשינוי ההסדר הקיים,³⁰⁸ אולם הוועדה החליטה ברוב קולות (ארבעה) לקבל את הצעת המטה הכללי בצה"ל "מבלי לחולל בשעה זו שינויים מרחיקי לכת". על-פי ההחלטה:

³⁰¹ מכתב מדוד בן-גוריון, 10 בנובמבר 1958, ארכיון בן-גוריון, תיק התכתבות מס' 608 משנת 1958.

³⁰² מכתב מא. לישנסקי ממזכירות הממשלה אל חברי ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 30 בספטמבר 1968 (גנזך המדינה); שמואל ברקוביץ, "הקלות (דחייה או פטור) מטעמי דת או מצפון משירות צבאי בישראל", עבודת סמינריון, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, 1971, עמ' 21, הערת שוליים 3.

³⁰³ הציטוט לקוח ממכתב של אלוף משה גדרון, ראש אגף כוח-אדם בצה"ל, לרמטכ"ל, 28 ביולי 1974.

³⁰⁴ מכתב מדוד בן-גוריון, 12 בספטמבר 1963, ארכיון בן-גוריון, תיק התכתבות מס' 764.

³⁰⁵ מכתב מא. לישנסקי, מזכיר הוועדה, אל חברי ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 30 בספטמבר 1968.

³⁰⁶ מכתב מהרמטכ"ל חיים בר-לב אל שר הביטחון משה דיין, פברואר 1968 (גנזך המדינה). ההדגשה אינה במקור.

³⁰⁷ החלטת ממשלה מס' 308, 3 במרס 1968. הרכב הוועדה: שר המשפטים, שר העבודה, שר הפנים, שר הפיתוח והתיירות, שר השיכון, השר מנחם בגין ויוסף ספיר.

³⁰⁸ פרוטוקול משיבת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 11 ביוני 1968. הרבנים שהופיעו בפני הוועדה: הרב צ. י. קוק; י. אברמסקי; ח. י. גולדויכט.



1. יישאר בתוקפו ההסדר שלפיו תלמיד ישיבה הלומד תורה ברציפות מגיל 16, יידחה גיוסו כל עוד "תורתו אומנותו".

2. דחייה כזאת יקבל כל תלמיד ישיבה בתנאי שילמד באחת הישיבות המוכרות על-ידי צה"ל לצורך הסדר זה.

שר הביטחון משה דיין אמר בדיון בוועדת השרים כי הוא תומך בהצעת הרמטכ"ל, "אמנם בעקימת אף אך מאחר ומצא מצב קיים איננו רוצה לשנות דבר כשאנו עומדים שנה לפני הבחירות".³⁰⁹

למעשה, בעניין ישיבות תורניות קבעה הוועדה כי "ההסדר יפעל לגבי הישיבות הקיימות ובהיקף דחיות הגיוס השנתי הניתן כיום".³¹⁰ תשובה על השאלה מה היקף דחיות הגיוס השנתי בעת החלטת ועדת השרים אפשר למצוא במכתבו של אלוף משה גדרון, ראש אגף כוח אדם בצה"ל, לרמטכ"ל בשנת 1974: "להיקף דחיית הגיוס השנתי שהיה קיים במועד ההחלטה (800)..."³¹¹.

בשל ערעור על החלטת ועדת השרים שהגיש השר משה קול, חבר הוועדה, עיכבה הממשלה את יישום ההחלטה.³¹² ואולם, ב-8 ביוני 1969 הודיע שר הביטחון כי "עד שיתברר גורל הערעור על החלטות ועדת שרים בעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל ינהג כאילו אושרו החלטות אלו סופית".³¹³

על קיומה של מכסת דחויי שירות אפשר ללמוד גם ממכתב של מאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה דאז, למזכיר הצבאי לראש הממשלה ב-23 באוגוסט 1974 על הקמת ישיבה חדשה:³¹⁴

"משמעותה של ההחלטה [החלטת ועדת השרים מ-3 במרס 1968]³¹⁵ היא כי יש להביא לאישורה של הממשלה, או של ועדת שרים שמונתה על-ידה לכך, כל שינוי שפירושו:

- הוספה של ישיבה לרשימת הישיבות הקיימות, או

- הגדלת ההיקף המספרי של דחיות הגיוס השנתיות".

שמגר נדרש לנושא כבר במכתב לחיים ישראלי, עוזר שר הביטחון, ב-21 באפריל 1971: "התנאים הם מצטברים: הישיבות הקיימות וכן המספר הכולל היציב".³¹⁶

נראה כי היקף דחיות השירות החדשות לתלמידי ישיבות – כ-800 – נשמר בתחילת שנות ה-70, שכן בדיון במליאת הכנסת ב-22 בפברואר 1972 אמר שר הביטחון משה דיין כי "למצבת דחויי הגיוס במסגרת הסדר תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם מצטרפים מדי שנה עד 800 צעירים".³¹⁷

³⁰⁹ פרוטוקול משיבת ועדת השרים, 3 באוקטובר 1968, על-פי רס"ן מתי רבינוביץ, משרד הביטחון (גנזך המדינה).

³¹⁰ סעיף ד 1 בהחלטת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968. ההדגשה במקור.

³¹¹ מכתב מאלוף משה גדרון, ראש אגף כוח-אדם בצה"ל, לרמטכ"ל, 28 ביולי 1974. במכתב מ-23 באוגוסט 1974 ממאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה, למזכיר הממשלה נכתב: "הסקירה של ראש אכ"א מ-28.7.1974 נותנת תמונה מדויקת של המצב".

³¹² הצעת השר משה קול בעניין בחורי ישיבות ובקשר לחוק שירות לאומי, 13 באוקטובר 1968.

³¹³ הודעת שר הביטחון, "שירות תלמידי ישיבות בצה"ל", 8 ביוני 1969.

³¹⁴ מכתב ממאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה, למזכיר הצבאי של הממשלה, 23 באוגוסט 1974 (גנזך המדינה).

³¹⁵ ועדת השרים הוקמה ב-3 במרס 1968 והגישה את החלטותיה ב-3 באוקטובר 1968.

³¹⁶ מכתב ממאיר שמגר, היועץ המשפטי לממשלה, לחיים ישראלי, העוזר האישי של שר הביטחון, 21 באפריל 1971.



גם אחרי מלחמת יום הכיפורים עלתה סוגיית דחיית השירות לתלמידי ישיבות על סדר-היום, וההסדר הובא לבחינה מחודשת. על-פי דוח הוועדה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן מאוגוסט 1988, וכן על-פי דוח הוועדה לבחינה הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחית גיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם בראשות חיים ישראלי משנת 1995, בשנת 1975 **ביטל שר הביטחון שמעון פרס את ההקפאה על מספר הישיבות שנכללו בהסדר**, אולם המכסה השנתית המקסימלית לדחיות השירות החדשות לתלמידי ישיבות – עד 800 תלמידי ישיבות בשנה – נותרה בעינה.³¹⁸

ואולם, בהסכמים הקואליציוניים להקמת ממשלת בגין הראשונה, שנחתמו בין הליכוד לבין המפלגות הדתיות בשנת 1977, נכלל סעיף 25, הקובע כי "יאפשרו לתלמידי ישיבות תכונות ומקצועיות להתקבל בישיבות וכמו כן לבעלי תשובה".

במכתב של שר הביטחון עזר ויצמן לסיעת אגודת ישראל, שצוטט בדוח ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא "בחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי ישיבות" והוגש באוגוסט 1988, פירט-פירש עזר ויצמן את סעיף 25 בהסכם הקואליציוני:

"(1) לא תהיינה הגבלות למספר הישיבות ולמספר התלמידים שיוכלו ללמוד בישיבה;

(2) בעלי תשובה יוכלו להתקבל לישיבות בכל גיל ויקבלו דחוי לשירות בצה"ל כמו כל בני הישיבות."³¹⁹

לימים, הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני הישיבות (ועדת טל) שהוקמה בשנת 2000 קבעה כי ההסכם הקואליציוני במסגרת ממשלת בגין הוא הגורם העיקרי להיקף המצטרפים להסדר ולהיקף הכלולים בו.³²⁰

במרוצת השנים הורחב ההסדר עוד יותר. כך, בשנת 1981, עם חידוש ההסכם הקואליציוני בין הליכוד לאגודת ישראל, הבהיר שר הביטחון אריאל שרון לסיעת אגודת ישראל את משמעות ההסדר, ופירט, בין היתר, את הסעיפים האלה: מספר המוגדרים בהסדר "ללמוד וללמד" ייקבע על-ידי שר הביטחון והוא יכלול גם רמ"ם, מורים ללימודי קודש ומלמדים בתלמודי-תורה, בהתחשב במספר התלמידים והכיתות במוסדות תורה אלו; יתאפשר לתלמידי ישיבות תכונות ומקצועיות, ובכללן בתי-ספר תכונות, להתקבל לישיבות, וכן לבעלי תשובה; יינתן פטור משירות צבאי למי שתורתו אומנותו והוא מעל גיל 40 כל עוד הוא ממשיך ללמוד וללמד בישיבה; יורשה לאלה שתורתם אומנותם והם מעל גיל 30 לתת שיעורי תורה ולקבל תמורות מלגות; ייבדקו התהליכים להארכת דחוי השירות של מי שתורתם אומנותם במגמה לפשט אותם.³²¹

³¹⁷ משה דיין: "למצבת דחויי הגיוס במסגרת הסדר תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם מצטרפים מדי שנה עד 800 צעירים", ישיבה 273 של הכנסת השביעית, 22 בפברואר 1972; משה דיין: "בממוצע מצטרפים להסדר כל שנה 700-800 תלמידי ישיבות", ישיבה 45 של הכנסת השמינית, 14 במאי 1974.

³¹⁸ דוח הוועדה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988, עמ' 12; דוח הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחית גיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם בראשות חיים ישראלי, אוגוסט 1995, עמ' 1.

³¹⁹ דוח הוועדה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988, עמ' 12.

³²⁰ דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות (דוח טל), אפריל 2000, עמ' 23.

³²¹ מכתב של שר הביטחון אריאל שרון לסיעת אגודת ישראל בכנסת, 5 באוגוסט 1981. מתוך: דוח הוועדה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988.



גם בתקופת שר הביטחון יצחק רבין, בשנת 1987, יושם הסדר דחיית שירות. השיקולים להמשך יישום הסדר זה היו בין השאר:

- כיבוד מחויבותם הרוחנית וההיסטורית של הלומדים והמלמדים שתורתם אומנותם להמשיך ברציפות את קיום הערך של לימוד התורה;
- הליכה לצבא עלולה לפגוע באורח החיים של תלמידי הישיבות ולהקשות את קיום המצוות;
- יעילות שירותם מוטלת כל כולה בספק עקב הקושי הנפשי שלהם להתבטל מתלמוד תורה ועקב חינוכם ואורח החיים המיוחד;
- הכרה ברגישות הציבורית העמוקה של נושא השנוי במחלוקת אידיאולוגית בקרב הציבור בישראל ובצורך באיזון ממלכתי עדין של מחלוקת מסוג זה.³²²

באמצע שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 הוקמו שתי ועדות לבחינת ההסדר תורתו אומנותו. הוועדה הראשונה היתה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן, שהוקמה בשנת 1986. המלצות הוועדה התמקדו בעיקר בהגבלת מספר המשתתפים בהסדר זה, אולם הן לא יושמו.³²³ את הוועדה השנייה הקים ראש הממשלה יצחק רבין בשנת 1992, ובראשה עמד חיים ישראלי, מנכ"ל משרד הביטחון. היא התבקשה לבחון את הנהלים, את אמות המידה ואת דרכי הפיקוח על הסדר דחיית שירות למי שתורתו אומנותו. רוב המלצותיה של הוועדה יושמו מאז שנת 1998, זולת שתיים: ההמלצה לדרוש מראשי הישיבות שיפקחו שתלמידיהם ממלאים אחר הוראות ההסדר, ויעבירו לצה"ל מדי שנה, באמצעות ועד הישיבות בארץ-ישראל, דוח תקופתי על תלמידים שהפסיקו ללמוד או שהפרו את ההסדר; ההמלצה לעגן את ההסדר בתקנות מכוח חוק שירות ביטחון.³²⁴

בשנת 2000 הקים אהוד ברק, ראש הממשלה ושר הביטחון, את "הוועדה להסדר הראוי לדחיית שירות של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם" (ועדת טל). חברי הוועדה לא קיבלו את המלצת הצבא שרצוי שהדרג המדיני יקבע מכסה למתן דחיית שירות או פטורים משירות צבאי, והעלו השגות בנוגע לשאלה אם אפשר לקבוע מכסה שנתית למספר הישיבות שיצטרפו להסדר וקריטריונים למכסה.³²⁵ ואכן, בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות, התשס"ב-2002 (חוק טל), שנחקק על בסיס המלצות ועדת טל, לא נקבעו מכסות למתן דחיות או פטורים משירות.

³²² תצהיר של צבי בן משה, עוזר שר הביטחון, לבג"ץ, 19 באפריל 1987. התקציר מובא בדוח הוועדה לבחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי הישיבות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות חבר הכנסת הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988.

³²³ לחזור למכסת הישיבות שנקבעה לפני 1975; לקבוע מכסה של 3% משנתון הגיוס של תלמידי ישיבות שיוכלו להצטרף להסדר תורתו אומנותו; תלמידי ישיבה שהגיעו לגיל 24 יעברו בחינות; 200 הנבחנים שעברו בהצלחה את המבחנים יקבלו פטור משירות, והיתר יגויסו לשירות של שנה ואחר כך יצטרפו למערך המילואים של צה"ל.

³²⁴ הוועדה המליצה לקבוע קריטריונים להכרה בישיבות תורניות ולמתכונת הלימודים בהן, ולהרחיב את החובות הנדרשות. המלצות הוועדה יושמו מאז שנת 1998 מלבד שתי ההמלצות האחרונות.

³²⁵ פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לחוק שירות ביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות), 26 ביולי 2000, רח"ט תומכ"א אבינועם לאופר והשופט צבי טל, יושב-ראש ועדת טל.



מקורות

חוקים

- חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.
- חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (הוראת שעה), התשס"ב-2002.
- תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005.
- תקנות דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (שירות אזרחי), תשס"ז-2007.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- תקנות הביטוח הלאומי (בנות שירות לאומי בהתנדבות) התשס"ב-2002.
- חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953.
- חוק שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) התשנ"ח-1998.

הצעות חוק

- [הצעת חוק שירות ביטחון \(דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם\) \(הוראת שעה\), התש"ס-2000.](#)
- [הצ"ח פ/4110/18, הצעת חוק שירות ביטחון \(תיקון – ישיבות הסדר\), התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/4127/18, הצעת חוק שירות בני ישיבות הסדר וישיבות ציוניות גבוהות, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/4238/18, הצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/18/4313, הצעת חוק חובת השירות, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/4137/18, חובת שירות המדינה והחברה, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/4299/18, הצעת חוק שירות מדינת ישראל, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/4301/18, הצעת חוק השירות האזרחי, התשע"ב-2012.](#)
- [הצ"ח פ/3778/18, הצעת חוק גמול ההתמדה לחיילים בשירות סדיר ולמתנדבים בשירות אזרחי להבטחת יכולתם לרכוש השכלה גבוהה, התשע"א-2011.](#)
- [הצ"ח פ/4283/18, הצעת חוק שירות המדינה, התשע"ב-2012.](#)
- [תזכיר חוק שירות אזרחי-לאומי-חברתי, התש"ע-2010.](#)
- [תזכיר חוק שירות ביטחון, התשע"ב-2012.](#)



דוחות

- ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, דוח הוועדה בנושא בחינה מחודשת של הפטור מגיוס של בחורי ישיבה, בראשות חה"כ הרב מנחם הכהן, אוגוסט 1988.
- סיכום הוועדה לבחינת הנהלים, אמות המידה ודרכי הפיקוח על הסדר דחית גיוסם של תלמידי ישיבה שתורתם אומנותם, בראשות חיים ישראלי אוגוסט 1995.
- דוח הוועדה לגיבוש ההסדר הראוי בנושא גיוס בני ישיבות (ועדת טל), כרך א', אפריל 2000.
- המלצות ביניים לכינון השירות הלאומי-אזרחי (ועדת עברי), מוגשות לראש הממשלה, שר הביטחון ושר הרווחה, פברואר 2005.
- משרד ראש הממשלה, דוח הוועדה הבין-משרדית: תמיכה תקציבית באברכי כולל, דצמבר 2010.
- משרד ראש הממשלה והמועצה הלאומית לכלכלה, המלצות הצוות הבין-משרדי: עידוד תעסוקה וקידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, 2010.
- ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הצוות לבחינת יישום חוק טל בראשות חה"כ יוחנן פלסנר – דוח ביניים, ינואר 2011.
- משרד האוצר ומינהלת השירות האזרחי-לאומי, המלצות הצוות הבין-משרדי: הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים, יולי 2011.

החלטות ממשלה

- החלטה מס' 4598, מימוש חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002, 18 בדצמבר 2005.
- החלטה מס' 1215, (א) כינון שירות לאומי-אזרחי (דוח ועדת עברי); (ב) חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002, 18 בפברואר 2007.
- החלטה מס' 2295, הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל, 18 באוגוסט 2007.
- החלטה מס' 45, העברת שטחי פעולה והעברת סמכויות: שירות אזרחי-לאומי, 26 באפריל 2009.
- החלטה מס' 2000, עידוד תעסוקת חרדים, 15 ביולי 2010.
- החלטה מס' 2001, שירות אזרחי ושירות לאומי, 15 ביולי 2010.
- החלטה מס' 1994, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010–2020, 15 ביולי 2010.
- החלטה מס' 2698, קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי, 9 בינואר 2011.
- החלטה מס' 3564, הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים, 31 ביולי 2011.



פסקי-דין

- בג"ץ 910/86 יהודה רסלר ואח' נגד שר הביטחון.
- בג"ץ 3267/97 אמנון רובינשטיין ואח' נ' שר הביטחון.
- בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פסק-דין ניתן ב- 11 במאי 2006.
- בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר נ' כנסת ישראל, החלטה מ-8 בספטמבר 2009.
- בג"ץ 6298/07, יהודה רסלר ואח' נגד כנסת ישראל, שר הביטחון ואח', פסק-דין ניתן ב-21 בפברואר 2012.

דוחות מבקר המדינה

- משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת המדינה השנתי מס' 62 לשנת 2011 : שירות חרדים בצה"ל.
- משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת המדינה מס' 60 לשנת 2009 : השירות הלאומי ויישום השירות האזרחי לפי חוק טל והבקרה עליו - היבטים אחדים.
- משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה מס' 60, מאי 2010.

סטטיסטיקה

- משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, שיטות לזיהוי ולאפיון כמותי של המגזר החרדי, כתבו חגי לוין ורוני הכהן, יולי 2010.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף דמוגרפיה ומפקד, תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך, 2009–20059, 30 בנובמבר 2011.
- מבחר נתונים מתוך שנתון הסטטיסטי לישראל מס' 62, 2011, לוח 2.4 : מקורות גידול האוכלוסייה, לפי מחוז, קבוצת אוכלוסייה ודת.

פרוטוקולים

- "דברי הכנסת" הכנסת השנייה, ישיבה מס' 201, 4 במרס 1954.
- "דברי הכנסת", הכנסת השביעית, ישיבה מס' 273, 22 בפברואר 1972.
- "דברי הכנסת", הכנסת השמינית, ישיבה מס' 45, 14 במאי 1974.
- "דברי הכנסת", הכנסת ה-15, ישיבה מס' 200, 16 במאי 2001.
- "דברי הכנסת", הכנסת ה-17, ישיבה מס' 144, ב' באב התשס"ז, 17 ביולי 2007 : "המלצת ועדת החוץ והביטחון לעניין הארכת תוקפו של חוק דחיית שירות"
- דיוני הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק שירות הביטחון (דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם), 2000–2002.
- ועדת והביטחון, פרוטוקול ישיבה, 1 באוקטובר 1948.
- ועדת החוץ והביטחון, פרוטוקול ישיבה, 9 באוקטובר 2010, צה"ל בראי החברה הישראלית – 2010.



- פרוטוקול מס' 18 של ועדת המשנה לוועדת החוץ והביטחון למוכנות ובט"ש, 29 בנובמבר 2011.

דיוני צוות המעקב אחר יישום חוק טל:

- "סטטוס פרויקט שוח"ר טוב – חינוך טכנולוגי לנוער חרדי נושר", ישיבה מיום 25 באוקטובר 2011.
- "מסלול שירות ביטחון אזרחי (שילוב מתנדבים חרדים במערכי ביטחון, חירום והצלה)", ישיבה מיום 25 באוקטובר 2011. "גיוס חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי-לאומי", בהשתתפות ראש אכ"א, ראש מינהלת השא"ל, ישיבה מיום 31 בינואר 2012.
- "יישום חוק טל", ישיבה מיום 3 בפברואר 2012.
- "בהיעדר מגבלות שונות – הצגת צרכים ויכולת הקליטה והשמה של האוכלוסייה החרדית בשירות האזרחי, 2012–2017, בדגש על השמה במסגרות ממלכתיות ומשמעויותיהם. פירוט המינהלת בדבר צעדים עיקריים להגדלת מאתרי משרתים במנהלת השא"ל", ישיבה מיום 14 בפברואר 2012.
- "בחינת נתונים בדבר שנתון גיוס חרדי בלבד, הצגה של ההסדרים המיוחדים למשכי שירות לאוכלוסיית חוק טל, הצעת צה"ל להקמת מנגנון לשירות בשיבות שילוביות, הצגת צרכים ויכולת קליטה של החרדים בצה"ל, 2012–2017, התייחסות משרד האוצר להטבות דיפרנציאליות לחיילים חרדים, בחינת הצורך בהעדפה מתקנת לחיילי נצח יהודה, ישיבה מיום 21 בפברואר 2012.

שונות

- מכתב תגובה על המלצות צוות גבאי, מאת חה"כ יוחנן פלסנר, יו"ר הצוות למעקב אחר יישום חוק טל אל רה"מ בנימין נתניהו, שר הביטחון אהוד ברק ואח', 16 בדצמבר 2010.
- מכתב מאת פרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, אל יו"ר ועדת חוץ וביטחון חה"כ שאול מופז, 29 בינואר 2012.
- מכתב שכותרתו "עדכוני פסיקה לחברי הכנסת – בג"ץ 6298/07 רסלר נ. כנסת ישראל ואח'", מאת עו"ד אייל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, אל חברי הכנסת, 22 בפברואר 2012.
- מכתב שכותרתו "קווים מנחים ושיקולים משפטיים בעבודת הוועדה לקידום השוויון בנטל", מאת עו"ד מייק בלאס, המשנה אל היועץ המשפטי לממשלה, לחה"כ יוחנן פלסנר, יו"ר הוועדה לקידום השוויון בנטל (קש"ב), 3 ביוני 2012.
- עו"ד חיים זיכרמן, מצגת: [ביטול חוק טל – היבטים משפטיים וסקירת הצעות חוק](#), יוני 2012.
- מכתב מאת חה"כ חיים אמסלם לחה"כ אבי דיכטר, 1 במרס 2012, מובא בתוך הצעה של חה"כ חיים אמסלם לוועדה הקואליציונית לקידום השוויון בנטל.
- ברקוביץ' שמואל, הקלות (דחייה או פטור) מטעמי דת או מצפון משירות צבאי בישראל, עבודה סמינריונית, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, דצמבר 1971.



אתרי אינטרנט

- אתר האינטרנט "עולים על מדים", האתר הרשמי של אגף כוח-אדם בצה"ל למתגייסים, [רשימת מוסדות המוכרים לצורך דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם](#).
- אתר האינטרנט "עולים על מדים", האתר הרשמי של אגף כוח-אדם בצה"ל למתגייסים, [מסלול ישיבות ההסדר](#).
- אתר האינטרנט "עולים על מדים", האתר הרשמי של אגף כוח-אדם בצה"ל למתגייסים, ["זכויות הת"ש לחייל הנשוי"](#).
- אתר האינטרנט גאיידיסטאר – העמותות בישראל, [פרופיל עמותת ועד הישיבות בארץ-ישראל](#).
- אתר האינטרנט של [איגוד הישיבות הגבוהות](#).
- אתר האינטרנט של איגוד ישיבות ההסדר.
- אתר האינטרנט של מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [מכרז 1202/1 לאיתור והפניה של מתנדבים לשירות הלאומי](#).
- אתר האינטרנט של מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [מכרז 7/2012 לשירותי תפעול, מיון, השמה וליווי מתנדבים בשירות האזרחי](#).
- אתר האינטרנט של מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [מידע למתנדבי השירות האזרחי החרדים](#).
- אתר האינטרנט של האגף הבכיר למוסדות תורניים במשרד החינוך, [מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך, התרבות והספורט במוסדות ציבור](#).
- אתר האינטרנט שטייגן – פורטל עולם התורה, [גיליון "חרדים לעתיד"](#), חודש אב תשע"א.
- אתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה, [שולחן עגול: שוויון בנטל או נטל בשוויון](#), 3 ביוני 2012.
- אתר האינטרנט של עמותת חדו"ש, [העידן שלאחר חוק טל – הצעות ועקרונות להסדר שיחלף את חוק דחיית שירות](#), מאת שחר אילן, מרס 2012.

ספרים

- פרידמן, מנחם, [החברה החרדית – מקורות, מגמות ותהליכים](#), מכון ירושלם לחקר ישראל, 1991.
- כהן, יחזקאל, [גיוס כהלכה – על שחרור תלמידי ישיבות מצה"ל](#), תנועת נאמני תורה ועבודה, תשנ"ג.

מכתבים למרכז המחקר והמידע של הכנסת:

- עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2011, 31 בינואר 2012.
- נעמה שחר, לשכת שר הביטחון, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בדצמבר 2011.
- ליאור שוחט, מינהלת השירות אזרחי-לאומי, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בינואר 2012, 21 במאי 2012.



- חגי לוי, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בינואר 2012.
- מלכיאל דהאן, מינהלת השירות אזרחי-לאומי, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 בינואר 2012, 8 בפברואר 2012, 15 במאי 2012.
- עמוס צייאדה, מנהל אגף בכיר מוסדות תורניים במשרד החינוך, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במרס 2012.
- ד"ר רוני ברנשטיין, ממנה נוער וחניכות, האגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה המסחר ותעסוקה, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרס 2012.
- קטי מרקוב, מינהלת השירות אזרחי-לאומי, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 במאי 2012.
- מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2012.
- כרמית זערור, מזכירות הפיקוד העליון של צה"ל, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 במאי 2012.

שיחות טלפון

- מלכיאל דהאן, מינהלת השירות האזרחי-לאומי, 29 בינואר 2012, 13 במאי 2012, 17 ביוני 2012.
- תא"ל (מיל') יהודה דובדבני, 13 במאי 2012.
- יצחק לב, משרד מבקר המדינה, 16 במאי 2012.
- יחיאל מויאל, מנכ"ל עמותת "ערבים", 25 ביוני 2012.

ארכיונים

ארכיון בן-גוריון

- יומני בן-גוריון, 9 בינואר 1950, , תיק מס' 60, יומנים מ-1–18 בינואר 1950.
- מכתב מאת דוד בן גוריון אל מנהל משרד הביטחון, 9 בינואר 1951, תיק התכתבות מס' 41 , 1951.
- מכתב מאת דוד בן-גוריון לשר הביטחון פנחס לבון, 16 במרס 1954, תיק התכתבות 15–17 במרס 1954.
- מכתב מאת דוד בן-גוריון לרב הראשי הרב יצחק הלוי הרצוג, 10 בנובמבר 1958, תיק התכתבות מס' 608, נובמבר 1958.



- מכתב מאת ישראל גלילי, ראש המטה הארצי, לחטיבות צה"ל, 9 במרס 1948.
- מכתב מאת הרב הראשי יצחק אייזיק הלוי הרצוג לראש הממשלה משה שרת, 9 במרס 1954.
- מכתב מאת ראש הממשלה משה שרת אל שר הביטחון פנחס לבון, 10 במרס 1954.
- מכתב מאת ראש הממשלה משה שרת אל הרב הראשי יצחק הרצוג, 15 במרס 1954.
- החלטת ממשלה מס' 324, 15 במרס 1954.
- מכתב מאת הרמטכ"ל חיים בר-לב אל שר הביטחון משה דיין, פברואר 1968.
- החלטת ממשלה מס' 308, 3 במרס 1968.
- פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968.
- החלטת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968.
- הצעת השר משה קול בעניין בחורי ישיבות ובקשר לחוק שירות לאומי, 13 באוקטובר 1968.
- פרוטוקול ישיבת ועדת שרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 11 ביוני 1968.
- מכתב מאת א' לישנסקי, מזכירות הממשלה, אל חברי ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 30 בספטמבר 1968.
- החלטת ועדת השרים לעניין שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, 3 באוקטובר 1968.
- הודעת שר הביטחון "שירות תלמידי ישיבות בצה"ל", 8 ביוני 1969.
- מכתב מאת היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר לחיים ישראלי, העוזר האישי של שר הביטחון, 21 באפריל 1971.
- מכתב מאת ראש אגף כוח-אדם בצה"ל משה גדרון לרמטכ"ל, 28 ביולי 1974.
- מכתב מאת היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר למזכיר הצבאי של הממשלה, 23 באוגוסט 1974.