

החלת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 על עובדים שהם אזרחים ישראלים
תומכי נציגויות ישראל בחוץ לארץ (עובדי אית"ן) ותיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. לתקן את החלטת הממשלה מס' 539 מיום 5.7.1959 בנושא "פטור מתחולת חוק שירות המדינה (מינויים)", אשר קבעה בין היתר כי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - "חוק המינויים") לא יחול על כל אדם המתקבל במעמד של עובד מקומי בנציגויות ישראל בחוץ לארץ.
2. לקבוע כי ממועד כניסתה של החלטה זו לתוקף, כמפורט בסעיף 7 להלן, יחול חוק המינויים על העסקת העובדים המקומיים הישראליים (להלן - "עמ"י"), שייקראו מאותו מועד עובדי "אית"ן" (אזרח ישראלי תומך נציגות), למעט עמ"י תעופה.
3. לקבוע כי עובד אית"ן יהיה מועסק בנציגויות ישראל בחוץ לארץ בתפקידי עזר לעבודת הנציגויות, לתקופה קצובה על פי חוזה מיוחד, ולא ייחשב דיפלומט או שליח. בתום תקופת ההעסקה של עובד אית"ן, תסתיים העסקתו בשירות המדינה. זאת אלא אם כן יתקבל העובד למשרה אחרת בשירות המדינה, בכפוף לכללים שתקבע נציבות שירות המדינה.
4. לפעול לתיקון תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התשי"ד - 1960, ולהתקין תקנה מיוחדת להעסקת עובדי אית"ן, בהתאם לסעיף 40 לחוק המינויים, אשר תעגן את מתכונת ההעסקה הייחודית והקצובה של עובדי אית"ן.
5. עלויות ההעסקה כתוצאה מהחלטה זו ימומנו ממסגרת תקציבי המשרדים המעסיקים את עובדי אית"ן. לתקציב משרד החוץ יתווספו 3 תקני כוח אדם בארץ, סך של 750 אלפי ש"ח לתקציב השכר בארץ, וסך של 1,000 אלפי ש"ח עבור תקציב הרווחה של המשרד.
6. לקבוע כי ממועד התחולה כאמור בסעיף 7 להלן, חוק המינויים לא יחול על עובד ישראלי המועסק במערך אבטחת התעופה הישראלית בחוץ לארץ במעמד של עובד מקומי ישראלי (להלן - "עמ"י תעופה"). לשם כך לתקן את סעיף ה' להחלטת

ממשלה 539 :

ה". מעריך אבטחת התעופה הישראלית בחוץ לארץ

עובד ישראלי המועסק במעריך אבטחת התעופה הישראלית בחוץ לארץ במעמד של
עובד מקומי ישראלי ("עמ"י תעופה")

7. החלטה זו תיכנס לתוקף בתוך 180 ימים מקבלתה או עם תיקון התקנות כאמור לעיל, על פי
המאוחר מבניהם. זאת על מנת לאפשר את ההיערכות לקליטת העובדים לשירות המדינה,
תוך תיאום בין המשרדים הרלוונטיים לבין נציבות שירות המדינה, אגף השכר והסכמי
עבודה ואגף התקציבים במשרד האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי

1. נציגויות ישראל בחוץ לארץ מעסיקות כ-1500 עובדים ישראלים מקומיים (להלן: "עמ"י"). נתון זה אינו כולל עובדים במערך אבטחת התעופה הישראלית בחוץ לארץ (להלן - "עמ"י תעופה").
2. העמ"י מועסקים לתקופה קצובה בתפקידי עזר לעבודת הנציגויות על ידי משרדי הממשלה השונים, ובכללם משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, משרד התיירות ומשרד האוצר.
3. החלטת ממשלה מספר 539 מיום 5.7.1959 קבעה בסעיף ה' פטור מתחולת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959 (להלן – "חוק המינויים"), על עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ.
4. משמעות החלטה מספר 539 היא כי הוראות התקשי"ר אינן חלות על תנאי העסקתם של עמ"י. בהיעדר גוף מטה ממשלתי העוסק בתחום, נקבעים הכללים ותנאי העסקה באמצעות ועדה בין-משרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ, בראשותו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
5. יחד עם זאת, מעמדו של העמ"י הוכר בפסיקה כמעמד מיוחד שחל עליו הדין הישראלי, והוא נמצא בתווך שבין עובד מדינה מן המניין לבין עובד מקומי שהוא אזרח מדינת השירות בחו"ל המועסק לפי הדין המקומי (ע"ע 204/06 מדינת ישראל נ' לשם אלוני, ניתן ביום 21.8.2007).
6. לאורך השנים התרחב היקף ההעסקה של עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ והשתנה אופייה, ולכן עלה הצורך בהסדרת העסקתם בהתאם לעקרונות, לערכים ולכללים הנהוגים בשירות המדינה.
7. לאור כל זאת החליט נציב שירות המדינה להקים ועדה בין-משרדית, בהשתתפות משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה, לבחינת מעמדם של עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ ולהסדרת תנאי העסקתם (להלן – "הוועדה").
8. הוועדה לא דנה במעמדם של עמ"י תעופה אשר אינם מוצבים בנציגויות ישראל בחוץ לארץ, אלא בשדות תעופה בתחנות "אל על" בחו"ל. בהתאם, החלטה זו אינה חלה על עמ"י תעופה, ולגבי עובדים אלה אין שינוי במעמדם ולא מוחל עליהם חוק המינויים במסגרת החלטה זו.
9. המלצות הוועדה אושרו על ידי נציב שירות המדינה, ובכלל זה הגדרת מעמדם של עובדי עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ כעובדים שהם אזרחים ישראלים תומכי נציגויות ישראל בחוץ לארץ (להלן - "עובדי אית"ן").
10. עובדי אית"ן יועסקו בנציגויות ישראל בחוץ לארץ בתפקידי עזר לעבודת הנציגויות, לתקופה קצובה על פי חוזה מיוחד, ולא ייחשבו דיפלומטים או שליחים. בתום תקופת ההעסקה תסתיים העסקתם בשירות המדינה, אלא אם כן יתקבלו למשרה

אחרת בשירות המדינה, בכפוף לכללים שתקבע נציבות שירות המדינה. כפי שיפורט להלן, הטעמים המצדיקים את ההעסקה הקצובה של עובדי אית"ן מתקיימים בענייננו בהתאם להלכה הפסוקה (בג"ץ 3758/17 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' הנהלת בתי המשפט ואח'**, ניתן ביום 20.7.2017).

11. ההעסקה הקצובה של העובדים נעשית ממספר טעמים כבדי משקל, וביניהם:

א. זמניות ההעסקה נועדה להבטיח את הקשר של העובד עם מדינת ישראל ולמנוע עידוד הגירה מישראל למדינה זרה. למשרדי הממשלה וליחידות הסמך אין יכולת להבטיח את שילובם של עובדים אלה בתפקידים מקבילים בארץ, שכן המשרות אליהם מגויסים עובדים אלה, נועדו לתמוך את עבודת הנציגויות הישראליות בחו"ל ומיועדות לסייע לביצוע משימות של הנציגויות בחו"ל. בהקשר זה יודגש כי גם תקופת שירותו של שליח בנציגות ישראל בחו"ל היא קצובה בזמן.

ב. השתקעות העובד בחוץ לארץ עלולה להביא לאובדן מעמד התושבות בישראל על פי דיני הביטוח הלאומי, ובכך לשלול זכויות סוציאליות להן הוא זכאי על פי הדין הישראלי ובתוך כך, לאובדן ביטוח תאונות עבודה.

ג. העסקה שאינה קצובה, עלולה להביא לתחולת הדין הזר על העובד, וזאת במקביל לתחולת הדין הישראלי, ובכך לחייב את העובד בתשלומי כפל מס וביטוח לאומי הן על פי דיני ישראל הן על פי דין מקום השירות, ולחשוף את מדינת ישראל לתביעות מצד העובד ולטענות בדבר הפרת אמונת בינלאומיות. זמניות ההעסקה מבקשת להבטיח כי הדין הישראלי לבדו, ולא דין זר, יופעל במסגרת יחסי העבודה שבין עובדי אית"ן לממשלת ישראל, ומקום השיפוט היחיד בסכסוכים הנוגעים להעסקה יהיה ישראל. יש לציין כי חשש זה אינו תיאורטי ומדינת ישראל ניהלה ועודנה מנהלת הליכים משפטיים בחוץ לארץ ובישראל בנושאים אלה.

12. על מנת להסדיר את צורת ההעסקה הייחודית של עובדי אית"ן, יש צורך לתקן את תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך – 1960 (להלן – "**התקנות**"), ולהתקין תקנה מיוחדת להעסקת עובדי אית"ן, בהתאם לסעיף 40 לחוק המינויים, אשר תעגן את מתכונת ההעסקה הייחודית והקצובה של עובדי אית"ן.

13. לשם הנוחות ולצורך הידיעה מצורף נוהל העסקת עובדי אית"ן כנספח לדברי ההסבר להחלטה זו. מובהר כי הנוהל התקף יהיה בהתאם לנוסח אשר יעודכן מעת לעת על ידי נציבות שירות המדינה.

14. לצורך שינוי מעמדם של עובדי אית"ן והסדרת העסקתם, נדרשת החלטת הממשלה בדבר החלת חוק המינויים. על מנת לאפשר את השלמת הידברות והיועצות כנדרש עם כלל הגורמים הרלוונטיים לצורך ההיערכות לקליטת העובדים לשירות המדינה והפיכתם לעובדי אית"ן מוצע לקבוע כי החלטה זו תיכנס לתוקף בתוך 180 ימים מקבלתה או עם תיקון התקנות כאמור לעיל, על פי המאוחר מביניהם.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

עלויות ההעסקה כתוצאה מהחלטה זו ימומנו ממסגרת תקציבי המשרדים המעסיקים את עובדי אית"ן.

לתקציב משרד החוץ יתווספו 3 תקני כוח אדם בארץ, סך של 750 אלפי ש"ח לתקציב השכר בארץ, וסך של 1,000 אלפי ש"ח עבור תקציב הרווחה של המשרד.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

קליטת 1500 עובדי עמ"י כעובדי מדינה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 539 מיום 5.7.1959

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת מטעם הלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה, המקובלת על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

סיווגים

09שינוי

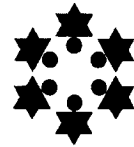
06המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה ושר החוץ

כ"ג בטבת התשע"ח
10 בינואר 2018



מדינת ישראל נציבות שירות המדינה הלשכה המשפטית



כ"ט בטבת תשע"ח
16 בינואר 2018

חוות דעת משפטית נלווית להצעת מחליטים - עמ"י

נושא הצעת המחליטים:

החלת חוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 (להלן – "חוק המינויים"), על עובדים שהם אזרחים ישראלים תומכי נציגויות ישראל בחוץ לארץ.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

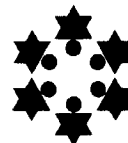
1. החלטת ממשלה מספר 539 מיום 5.7.1959 בנושא "פטור מתחולת חוק שירות המדינה (מינויים)", קבעה כי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 לא יחול על כל אדם המתקבל במעמד של עובד מקומי בנציגויות ישראל בחוץ לארץ.
2. משמעות החלטת הממשלה היא כי הוראות התקשי"ר אינן חלות על תנאי העסקתם של העובדים המקומיים הישראליים (להלן – "עמ"י"). בהיעדר גוף מטה ממשלתי העוסק בתחום, נקבעים הכללים ותנאי העסקה באמצעות ועדה בין-משרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ, בראשותו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
3. נציגויות ישראל בחוץ לארץ מעסיקות כ-1500 עובדים ישראלים, המועסקים באופן זמני בתפקידי עזר לעבודת הנציגות. נתון זה אינו כולל עובדים במערך אבטחת התעופה הישראלית בחוץ לארץ (להלן – "עמ"י תעופה"). לאורך השנים התרחב היקף ההעסקה והשתנה אופייה, ולכן עלה הצורך בהסדרת העסקת עובדי עמ"י בהתאם לעקרונות, לערכים ולכללים הנהוגים בשירות המדינה.
4. בהתאם לכך, גיבשה ועדה בין-משרדית, שהוקמה על ידי נציב שירות המדינה, לבחינת מעמדם של עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ ולהסדרת תנאי העסקתם (להלן – "הוועדה"), נוהל העסקת עובדי אית"ן (אזרחי ישראלי תומך נציגות) בנציגויות ישראל בחוץ לארץ (להלן – "הנוהל"). הנוהל מצורף כנספח לדברי ההסבר להצעת מחליטים זו.
5. בוועדה השתתפו נציגי משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, ונציבות שירות המדינה.
6. לצורך החלת הנוהל על עובדי אית"ן לשינוי מעמדם של עובדים אלה והסדרת העסקתם נדרשת החלטת ממשלה בדבר החלת חוק המינויים, בנוסח ההצעה.



מדינת ישראל

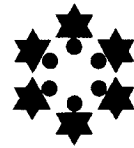
נציבות שירות המדינה

הלשכה המשפטית



7. בהתאם לכך, הצעת המחליטים היא לתקן את החלטת ממשלה מס' 539 ולקבוע כי חוק המינויים חל על העסקת עמ"י, שייקראו החל ממועד כניסתה לתוקף של החלטת ממשלה זו עובדי אית"ן (אזרחים ישראלים תומכי נציגות).
8. על מנת להסדיר את צורת ההעסקה הייחודית של עובדי אית"ן, מוצע לתקן את תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך – 1960 (להלן – "התקנות"), ולהתקין תקנה מיוחדת להעסקת עובדי אית"ן, בהתאם לסעיף 40 לחוק המינויים, אשר תעגן את מתכונת ההעסקה הייחודית והקצובה של עובדי אית"ן. כפי שיפורט להלן, הטעמים המצדיקים את ההעסקה הקצובה של עובדי אית"ן מתקיימים בענייננו בהתאם להלכה הפסוקה (בג"ץ 3758/17 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' הנהלת בתי המשפט ואח'**, ניתן ביום 20.7.2017).
9. ההעסקה הקצובה של העובדים נעשית ממספר טעמים כבדי משקל, וביניהם:
- 9.1 זמניות ההעסקה נועדה להבטיח את הקשר של העובד עם מדינת ישראל ולמנוע עידוד הגירה מישראל למדינה זרה. למשרדי הממשלה וליחידות הסמך אין יכולת להבטיח את שילובם של עובדים אלה בתפקידים מקבילים בארץ, שכן המשרות אליהם מגויסים עובדים אלה, נועדו לתמוך את עבודת הנציגויות הישראליות בחו"ל ומיועדות לסייע לביצוע משימות של הנציגויות בחו"ל. בהקשר זה יודגש כי גם תקופת שירותו של שליח בנציגות ישראל בחו"ל היא קצובה בזמן.
- 9.2 השתקעות העובד בחוץ לארץ עלולה להביא לאובדן מעמד התושבות בישראל על פי דיני הביטוח הלאומי, ובכך לשלול זכויות סוציאליות להן הוא זכאי על פי הדין הישראלי ובתוך כך, לאובדן ביטוח תאונות עבודה.
- 9.3 העסקה שאינה קצובה, עלולה להביא לתחולת הדין הזר על העובד, וזאת במקביל לתחולת הדין הישראלי, ובכך לחייב את העובד בתשלומי כפל מס וביטוח לאומי הן על פי דיני ישראל הן על פי דין מקום השירות, ולחשוף את מדינת ישראל לתביעות מצד העובד ולטענות בדבר הפרת אמנות בינלאומיות. זמניות ההעסקה מבקשת להבטיח כי הדין הישראלי לבדו, ולא דין זר, יופעל במסגרת יחסי העבודה שבין עובדי אית"ן לממשלת ישראל, ומקום השיפוט היחיד בסכסוכים הנוגעים להעסקה יהיה ישראל. יש לציין כי חשש זה אינו תיאורטי ומדינת ישראל ניהלה ועודנה מנהלת הליכים משפטיים בחוץ לארץ ובישראל בנושאים אלה.
10. לצורך שינוי מעמדם של עובדי אית"ן והסדרת העסקתם, נדרשת החלטת הממשלה בדבר החלת חוק המינויים. על מנת לאפשר את ההיערכות לקליטת העובדים לשירות המדינה והפיכתם לעובדי אית"ן מוצע לקבוע כי החלטה זו תיכנס לתוקף בתוך 180 ימים מקבלתה או עם תיקון התקנות כאמור לעיל, על פי המאוחר מבניהם.





קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם-

אין קושי משפטי בהצעת המחליטים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם-

משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים – אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה כמוצע.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה-

לאור המפורט לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.

בברכה,

עידית ביטמן, עו"ד
ממונה ייעוץ משפטי





מזכירות הממשלה

החלטה מספר 539 של הממשלה מיום 05.07.1959.

פטור מתחולת חוק שירות המדינה (מינויים)

539.

מחליטים:

בהתאם לסעיף 4 לחוק שירות המדינה (מינויים), להביא לפני ועדת העבודה של הכנסת את ההצעה הבאה בדבר עובדים עליהם לא יחולו הוראות החוק האמור. תתקבל ההצעה על דעתה של ועדת העבודה, תראה ההצעה כמאושרת סופית ע"י הממשלה:

א. משרד החנוך והתרכות - מוסדות חינוך

מנהלים, מורים, גננות ומדריכי נוער וגדנ"ע אשר משכורחם משתלמת במישרין מתקציב משרד החנוך והתרכות.

ב. משרד הסעד

העובדים המועסקים למטרת שיקומם הסוציאלי במרכזי תעסוקה למוגבלים בכושר עבודתם.

ג. משרד התחבורה

עובדי נמל יפו, להוציא עובדים שהיו בשירות המדינה לפני 1.11.52.

ד. משרד הפיתוח - נמל אילת

פועלי טעינה ופריקה, סבלים וסוורים, מפעילי ציוד יבשתי ומנופאי אניה הקשורים בעבודות טעינה ופריקה ועובדי מוסך.

ה. נציגויות ישראל בחוץ לארץ

כל אדם המתקבל במעמד של עובד מקומי.