

טיוטת חוק שירות לאומי – אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023 – הסמכת ועדת השרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן – החוק) מסדיר את מסלול השירות הלאומי-אזרחי המיועד לבחורי ישיבות שקיבלו דחיית שירות בשל תורתם אומנותם. החוק כולל את כל ההוראות לגבי המשרתים ולגבי הגופים המפעילים בהם מתבצע השירות. סעיף 36 לחוק קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023). הצעת החוק מבקשת לאפשר המשך הפניית משרתים לשירות הלאומי-אזרחי ובהתאם לדחות את מועד הפקיעה של החוק בשנה, עד ליום 30 ביוני 2024. ההצעה מבקשת להשאיר את הכללים של השירות כפי שהם כיום בשינויים המחויבים.

כיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג' לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 וכיוון שהוראות פרק זה פוקעות אף הן ביום 30 ביוני 2023, מוצע לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק בהתאם.

מצ"ב טיוטת החוק וכן תזכיר החוק שהופץ להערות הציבור עד יום 30.6.2023 בשעה 23:59. נוסח סופי של טיוטת החוק יונח על שולחן הממשלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מכיוון שהצעת החוק מבקשת להשאיר את המצב כפי שהוא כעת אין השפעה.

תקציב

אין השפעה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הביטחון – הנושא קודם בתיאום עם לשכת שר הביטחון שיעביר את התייחסותו הסופית בהמשך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 682 מיום 25.6.2023

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי של הרשות לשירות אזרחי מצורפת להצעה.

סיווגים

חקיקה ממשלתית.

מגישה: שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות

ט' בתמוז התשפ"ג
28 ביוני 2023

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן – החוק) מסדיר את מסלול השירות הלאומי-אזרחי המיועד לבחורי ישיבות שקיבלו דחיית שירות בשל תורתם אומנותם. החוק כולל את כל ההוראות לגבי המשרתים ולגבי הגופים המפעילים בהם מתבצע השירות. סעיף 36 לחוק קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023)

הצעת החוק מבקשת לאפשר המשך הפניית משרתים לשירות הלאומי-אזרחי ובהתאם לדחות את מועד פקיעת החוק בשנה בשנה עד ליום כ"ד בסיון התשפ"ד (30 ביוני 2024). ההצעה מבקשת להשאיר את הכללים של השירות כפי שהם כיום בשינויים המחויבים. כיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג' לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 וכיוון שהוראות פרק זה פוקעות אף הן ביום 30 ביוני 2023, מוצע לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק בהתאם.

ג. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

הצעת החוק מציעה לאפשר המשך המצב הקיים של הפניית משרתים למסלול השירות הלאומי-אזרחי ולכן אין השפעה.

ד. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) אישר כי אין מניעה משפטית לקידום הצעת החוק ולהבאתה בפני ועדת השרים לחקיקה.

ה. נוסח החוק המוצע :

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון מס'...), התשפ"ג-2023

- החלפת סעיף 2
1. בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014¹ (להלן – החוק העיקרי), במקום סעיף 2 יבוא:
- "אוכלוסיית היעד 2. (א) בשירות לאומי-אזרחי רשאי לשרת מי שמתקיימים בו כל התנאים המפורטים להלן:
- (1) הוא מעל גיל 21 ;
- (2) נדחה שירותו לשירות ביטחון לפי הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986² כנוסחו ערב פקיעתו ביום י"א בתמוז התשפ"ג (30 יוני 2023);
- (3) הוא פנה לרשות בבקשה להצטרף לשירות לאומי-אזרחי;
- (4) פוקד אישר את הצטרפותו לשירות לאומי-אזרחי לאחר פניית הרשות.
- (ב) הרשות תפנה לגוף מפעיל לשם ביצוע השירות מי שעומד בתנאים המפורטים בסעיף קטן (א)."
- תיקון סעיף 12
2. בסעיף 12 לחוק העיקרי, אחרי פסקה (2) יבוא:
- "(3) תודיע הרשות למשרד הביטחון על השלמת שירותו של המשרת;
- (4) יפטור אותו שר הביטחון, בצו, מחובת שירות סדיר."
- ביטול סעיף 36
3. בסעיף 36(א) לחוק העיקרי, במקום "י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023)" יבוא:
- "כ"ד בסיון התשפ"ד (30 ביוני 2024)".

¹ ס"ח התשע"ד, עמ' 380; התשע"ז, עמ' 668.
² ס"ח התשמ"ו, עמ' 107.

דברי הסבר

כללי

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן – החוק) מסדיר את התנאים והכללים לביצועו של שירות לאומי-אזרחי בידי בני הישיבות. רשאים להצטרף למסלול השירות מי שגיוסם לשירות סדיר נדחה מכח הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב] התשמ"ו-1986 (להלן – חוק שירות ביטחון) והופנו לשירות לאומי-אזרחי מהצבא בהתאם להוראות אותו הפרק. סעיף 36 לחוק קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023), וזאת בהתאמה להוראות פרק ג'1 שעל-פי סעיף 26ז' לחוק שירות ביטחון חלות רק עד תום תקופת ההסתגלות השנייה, באותו היום. להשלמת התמונה יש להוסיף כי בפסק הדין בעתירה בג"ץ 1877/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** נקבע כי ההסדר שנקבע בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון אינו חוקתי ודינו להתבטל.

בתזכיר חוק שהופץ ביום 14.5.2023 הוצע לבטל את סעיף 36 לחוק, ועל-ידי כך להשאיר את החוק בתוקף גם לאחר מועד הפקיעה האמור בסעיף 36 ולאפשר המשך הפניית משרתים חדשים לשירות לאומי-אזרחי. כעת מוצע, במקום לבטל את הסעיף, לדחות את תאריך פקיעת החוק בשנה עד ליום 30 ביוני 2024. לאור פקיעת הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון והחלטת בג"ץ האמורה ומכיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון הסתבר שיש צורך לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק. לכן הוספו להצעת החוק מספר תיקונים של סעיפים נוספים בחוק בהתאם.

סעיף 1 סעיף 2 לחוק מסדיר מי רשאי להצטרף למסלול השירות הלאומי-אזרחי וקובע שתנאי לביצוע השירות הינו הפניה על ידי פוקד לשירות לאומי-אזרחי לפי הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון. לאור פקיעת הוראותיו של פרק ג'1 מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע מה התנאים הבסיסיים בהם צריך לעמוד מועמד בכדי להצטרף לשירות הלאומי-אזרחי ובכדי שהרשות תוכל להפנות אותו לשירות בגוף מפעיל. התנאים המוצעים הם אלה:

- (1) הוא מעל גיל 21, כפי שקבוע כיום בסעיף 26ז(א) לחוק שירות ביטחון;
- (2) נדחה שירותו לשירות ביטחון לפי הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון;
- (3) הוא פנה לרשות בבקשה להצטרף לשירות לאומי-אזרחי;
- (4) פוקד אישר את הצטרפותו לשירות לאומי-אזרחי לאחר פניית הרשות.

סעיף 2 סעיף 12 לחוק מסדיר את הצעדים שתבצע הרשות לאחר שמשרת השלים את תקופת שירותו. הסעיף קובע שמנהל הרשות ינפיק למשרת תעודה המעידה על השלמת השירות והרשות תודיע לו על הזכויות להן יהיה זכאי.

סעיף 26ח(א) לחוק שירות ביטחון קובע כי מי ששירת בשירות לאומי-אזרחי וניתן לו אישור על השלמת השירות לפי סעיף 12 לחוק שירות לאומי-אזרחי, יפטור אותו שר הביטחון, בצו, מחובת שירות סדיר. לאור פקיעת הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון מוצע להעביר את ההוראה הזו לתוך סעיף 12 לחוק, כך שמי שהשלים את תקופת השירות הלאומי-אזרחי שלו תודיע על כך הרשות למשרד הביטחון והוא ימשיך לקבל פטור מחובת שירות סדיר, כפי שנעשה היום.

סעיף 3 סעיף 36(א) לחוק כי קובע כי החוק יעמוד בתוקף עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023). מוצע לדחות את מועד הפקיעה בשנה עד ליום כ"ד בסיון התשפ"ד (30 ביוני 2024) בכדי לאפשר המשך הפניה של משרתים למסלול השירות.

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014 (להלן – החוק) מסדיר את מסלול השירות הלאומי-אזרחי המיועד לבחורי ישיבות שקיבלו דחיית שירות בשל תורתם אומנותם. החוק כולל את כל ההוראות לגבי המשרתים ולגבי הגופים המפעילים בהם מתבצע השירות. סעיף 36 לחוק קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023) הצעת החוק מבקשת לאפשר המשך הפניית משרתים לשירות הלאומי-אזרחי ובהתאם לבטל את סעיף 36 לחוק. על-ידי כך להשאיר את החוק בתוקף גם לאחר מועד הפקיעה האמור בסעיף 36. ההצעה מבקשת להשאיר את הכללים של השירות כפי שהם כיום בשינויים המחויבים. מכיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג' לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986 ומכיוון שהוראות פרק זה פוקעות אף הן ביום 30.6.2023, מוצע לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק בהתאם.

ג. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי

אין השפעה

ד. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר :

תזכיר חוק מטעם משרד.....:

תזכיר חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון מס'...), התשפ"ג-2023

- החלפת סעיף 2 1. בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להל- החוק העיקרי)¹ - במקום סעיף 2 לחוק העיקרי יבוא :
- "אוכלוסיית היעד 2. (א) בשירות לאומי-אזרחי רשאי לשרת מי שמתקיימים בו כל התנאים המפורטים להלן :
1. הוא מעל גיל 21.
2. נדחה שירותו לשירות ביטחון לפי הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986² כנוסחו ערב פקיעתו ביום י"א תמוז תשפ"ג (30 יוני 2023).
3. הוא פנה לרשות בבקשה להצטרף לשירות לאומי-אזרחי.
4. פוקד אישר את הצטרפותו לשירות לאומי-אזרחי לאחר פניית הרשות"
- (ב) הרשות תפנה לגוף מפעיל לשם ביצוע השירות מי שעומד בתנאים המפורטים בסעיף קטן (א).
- תיקון סעיף 12 2. בסעיף 12 לחוק העיקרי, אחרי פסקה (2) יבוא :
- " (3) תודיע הרשות למשרד הביטחון על השלמת שירותו של המשרת.
- (4) יפטור אותו שר הביטחון, בצו, מחובת שירות סדיר."
- ביטול סעיף 36 3. סעיף 36 - בטל.

¹ ס"ח התשע"ד, עמ' 380, התשע"ז עמוד 668.

דברי הסבר

סעיף 36 לחוק שירות לאומי-אזרחי התשע"ד-2014 (להלן - החוק) קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023)

בתזכיר חוק שהופץ ביום 14.5.2023 הוצע לבטל את סעיף 36 לחוק, ועל-ידי כך להשאיר את החוק בתוקף גם לאחר מועד הפקיעה האמור בסעיף 36 ולאפשר המשך הפניית משרתים חדשים לשירות לאומי-אזרחי.

מכיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג' לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון) ומכיוון שהוראות פרק זה פוקעות אף הן ביום 30.6.2023 הסתבר שיש צורך לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק. לאור זאת הוספו לתסקיר זה מספר תיקונים של סעיפים נוספים בחוק בהתאם.

סעיף 1

סעיף 2 לחוק מסדיר מי רשאי להצטרף למסלול השירות הלאומי-אזרחי וקובע שתנאי לביצוע

השירות הינו הפניה על-ידי פוקד לשירות לאומי-אזרחי לפי הוראות פרק ג' לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב] התשמ"ו-1986.

לאור פקיעת הוראותיו של פרק ג' מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע מה התנאים הבסיסיים בהם צריך לעמוד מועמד בכדי להצטרף לשירות הלאומי-אזרחי ובכדי שהרשות תוכל להפנות אותו לשירות בגוף מפעיל.

התנאים המוצעים הם :

- א. הוא מעל גיל 21, כפי שקבוע כיום בסעיף 26ז(א) לחוק שירות ביטחון.
- ב. נדחה שירותו לשירות ביטחון לפי הוראות פרק ג' לחוק שירות ביטחון.
- ג. הוא פנה לרשות בבקשה להצטרף לשירות לאומי-אזרחי.
- ד. פוקד אישר את הצטרפותו לשירות לאומי-אזרחי לאחר פניית הרשות.

סעיף 2

סעיף 12 לחוק מסדיר את הצעדים שתבצע הרשות לאחר שמשרת השלים את תקופת שירותו. הסעיף קובע שמנהל הרשות ינפיק למשרת תעודה המעידה על השלמת השירות והרשות תודיע לו על הסמכויות להן יהיה זכאי.

סעיף 26ח(א) לחוק שירות ביטחון קובע כי מי ששירת בשירות לאומי-אזרחי וניתן לו אישור על השלמת השירות לפי סעיף 12 לחוק שירות לאומי-אזרחי, יפטור אותו שר הביטחון, בצו, מחובת שירות סדיר.

לאור פקיעת הוראת פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון מוצע להעביר את ההוראה הזו לתוך סעיף 12 לחוק, כך שמי שהשלים את תקופת השירות הלאומי-אזרחי שלו תודיע על כך הרשות למשרד הביטחון והוא ימשיך לקבל פטור מחובת שירות סדיר, כפי שנעשה היום.

סעיף 3

סעיף 36 לחוק קובע כי הוא יעמוד בתוקף עד יום 30 ביוני 2023. בכדי לאפשר המשך הפנית מתנדבים למסלול השירות הלאומי-אזרחי גם לאחר מועד זה מוצע לבטל את הסעיף.

חוות-דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה :

טיטות חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023 - אישור עקרוני של טיטות החוק, הסמכת וועדת שרים לחקיקה וקיצור תקופת הנחה לקריאות ראשונה ושניה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 (להלן – החוק) מסדיר את מסלול השירות הלאומי-אזרחי המיועד לבחורי ישיבות שקיבלו דחיית שירות בשל תורתם אומנותם. החוק כולל את כל ההוראות לגבי המשרתים ולגבי הגופים המפעילים בהם מתבצע השירות. סעיף 36 לחוק קובע כי החוק יעמוד בתוקפו עד יום י"א בתמוז התשפ"ג (30 ביוני 2023) הצעת החוק מבקשת לאפשר המשך הפניית משרתים לשירות הלאומי-אזרחי ובהתאם לדחות את מועד הפקיעה של החוק בשנה. ההצעה מבקשת להשאיר את הכללים של השירות כפי שהם כיום בשינויים המחויבים.

כיוון שמספר הוראות מהותיות לגבי מסלול השירות הוסדרו בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986 (להלן – חוק שירות ביטחון) וכיוון שהוראות פרק זה פוקעות אף הן ביום 30 ביוני 2023, מוצע לתקן מספר סעיפים נוספים בחוק בהתאם. כיום סעיף 2 לחוק קובע כי ההפניה לשירות לאומי-אזרחי היא הפניה של פוקד לפי הוראות פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון. לאור פקיעתו של פרק זה מוצע להחליף סעיף זה ולקבוע מה התנאים המקדמיים שנדרשים ממי שמעוניין להצטרף למסלול השירות. יובהר כי מדובר על התנאים הקיימים כיום, בשינויים המחויבים.

בנוסף, מוצע לעגן בסעיף 12 לחוק את מתן הפטור משירות צבאי למי שסיים את מסלול השירות הלאומי-אזרחי. פטור זה מוסדר כיום בפרק ג'1 לחוק שירות ביטחון ולכן יש צורך להוסיף אותו כעת במסגרת החוק. קיימת דחיפות לסיים את הליכי החקיקה של הצעת החוק עוד במושב הזה בכדי לאפשר את המשך הפניית המשרתים למסלול השירות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

הצעת החוק מעלה קושי משפטי שנובע מהאפשרות של בני מגזר מסוים להצטרף למסלול השירות הלאומי-אזרחי ולקבל בסופו פטור משירות סדיר בצבא, בעוד שאר האוכלוסייה מחויבת בהתאם לחוק שירות ביטחון בשירות סדיר.

על אף הקושי הנ"ל נראה כי אין מניעה משפטית מטעמים אלו :

1. מדובר בהשארת המצב הנוכחי שבו מתאפשר לשרת במסגרת מסלול השירות הלאומי-אזרחי ולא ביצירת הסדר חדש. הצעת החוק שומרת על התנאים והכללים הקיימים הן מבחינת גיל הכניסה לשירות והן מבחינת שאר התנאים.

2. פסק הדין בעתירה בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת במסגרתו נקבע כי פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון אינו חוקתי ודינו להתבטל לא כלל כל


התייחסות לגבי מסלול השירות הלאומי-אזרחי. אין אמירה משפטית כנגד המסלול שבפועל רק מגביר את השיוויון כאשר הוא מאפשר לחלק מדחויי השירות לתרום לחברה ולמדינה באמצעותו.

3. לא מדובר בהסדר של קבע. מוצע להאריך את ההסדר הקיים ובעצם לדחות את הוראת הפקיעה בתקופה קצובה של שנה, תקופה שבסופה יפקע תוקף החוק. אנו מעריכים שבמהלך התקופה הזו תהיה הסדרה של כלל סוגיית הגיוס של בני הישיבות, ובתוך ההסדרה הזו יגובש גם הסדר הקבע בכל הקשור לשירות הלאומי-אזרחי. לאור האמור לעיל ובכדי למנוע פגיעה במנגנון הקיים של השירות הלאומי-אזרחי ובאמון שנוצר בין המסלול לחברה החרדית נראה כי אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

הנוסח מתואם עם גורמי ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של הרשות לשירות אזרחי :

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.


יואב ארבבל, עו"ד
היועץ המשפטי לרשות לשירות אזרחי