



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

י' בסיון ה'תשפ"ד

16 ביוני 2024

לכבוד

ח"כ יריב לוין

שר המשפטים

שלום רב,

הנדון: חוות דעת בעניין הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 27) (העלאת גיל הפטור - חרבות ברזל – הארכת הוראת השעה), התשפ"ד-2024

1. על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: "ועדת השרים"), לשיבתה הקבועה ליום 16.6.2024, הונחה על-ידי משרד הביטחון הצעת החוק שבנדון, אשר פורסמה להערות הציבור ביום 10.6.2024, לפרק זמן מקוצר של מספר ימים. לפי המוצע, הוראת השעה להעלאת גיל הפטור משירות מילואים בשנה אחת, שעומדת בתוקף עד סוף החודש הנוכחי, תוארך בשישה חודשים נוספים, עד 31.12.2024.
2. עמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס להצעת החוק היא כי יש מניעה משפטית להכביד עוד את נטל השירות על המשרתים בצה"ל היום, מבלי שניתנים מענים משמעותיים בפועל, כולל בטווח הזמן המיידית, לצמצום אי השוויון בנטל השירות, ומבלי שמוצו כלל האפשרויות החקיקתיות והאחרות למיצוי פוטנציאל הגיוס והנשיאה בנטל באוכלוסייה כולה. לכן, יש מניעה משפטית לקידום הצעת החוק.
3. בתוך כך, שר הביטחון מסר ליועצת המשפטית לממשלה כי ביטחון המדינה מחייב את הארכת הוראת השעה לפרק זמן של שלושה חודשים נוספים (דהיינו, עד ליום 30.9.2024) וכי עיכוב באישור ההצעה לפרק זמן זה יוביל לפגיעה בביטחון המדינה. כן התחייב השר כי במהלך החודש הקרוב, מערכת הביטחון תנקוט בצעדים מידיים למיצוי פוטנציאל הגיוס, וכן יינקטו צעדים נוספים, לרבות על-ידי הממשלה לאור חובתה לצמצם את הפגיעה בשוויון בנשיאה בנטל השירות.
4. בנסיבות אלו, מפאת הדחיפות שהוצגה על-ידי שר הביטחון בהארכת השעה לתקופה של שלושה חודשים, ועמדתו לפיה עיכוב הצעת החוק ישליך באופן ישיר ומיידית על ביטחון המדינה, ניתן להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלושה חודשים בלבד, אשר תנוצל באופן מיידית כבר בחודש הקרוב כאמור לשם גיבוש מענים לנושא השוויון בנשיאה בנטל והוצאתם אל הפועל, בחקיקה ושלא בחקיקה.

רקע על הצעת החוק

5. בדצמבר 2023, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת חוק להעלות את גיל הפטור משירות מילואים בשנה אחת (מגיל 40 ל-41 לגבי חייל שאינו קצין, מ-45 ל-46 לגבי קצין; ומ-49 ל-50, לגבי משרתי מילואים במקצועות או תפקידים מסוימים המנויים בצו של שהב"ט), וכל זאת – כהוראת שעה למשך שנה אחת, עד 31.12.2024 (להלן: "הצעת הוראת השעה הראשונה").

6. משמעות הצעת החוק הייתה הכבדת הנטל על אותה קבוצה של אנשים שמלכתחילה כבר שירתו במילואים שנים רבות, ואשר אמורים היו להיות מופטרים מחובת השירות בדצמבר 2023. ההצדקה להכבדת הנטל היא צורכי הצבא הרבים והמשמעותיים נוכח מלחמת חרבות ברזל, אשר הביאו לגיוסם של מאות אלפי אנשי מילואים עד כה.
7. הכנסת סירבה לאשר את ההצעה הממשלתית כלשונה, לפני שתוצג בפניה תכנית ממשלתית לתגמול חיילי המילואים, ועל כן אישרה את העלאת גיל הפטור משירות מילואים למשך חודשיים בלבד, עד יום 29.2.2024.
8. ביום 7.1.2024, אישרה הממשלה החלטה בדבר "הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטת ממשלה". לאחר מכן, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת חקיקה להוראת שעה נוספת המבקשת לשמר את העלאת גיל הפטור ממילואים למשך עשרת החודשים הנוספים, עד ליום 31.12.2024 (להלן: "הצעת הוראת השעה השנייה").
9. עוד בטרם השלימה הכנסת את הדיון בהצעה זו, פרסם משרד הביטחון, בתחילת פברואר 2024, שני תזכירי חוק המכבידים מאוד את נטל השירות: תזכיר חוק לתיקון חוק שירות ביטחון, שענייננו הארכת שירות החובה מ-32 חודשים ל-36 חודשים; ותזכיר חוק נוסף, שענייננו תיקון חוק שירות המילואים, כך ששירות המילואים ייבנה במודל חד-שנתי, במקום תלת-שנתי, תוך הגדלה ניכרת של מספר ימי המילואים שניתן לחייב אדם לשרת (להלן: "תזכירי הכבדת נטל השירות").
10. על רקע פרסום תזכירי חוק אלה, נשמעה ביקורת עזה בוועדת חוץ וביטחון על ההסדר שהוצע בהצעת הוראת השעה השנייה. במסגרת זו, הועלו שאלות רבות בדבר החלופות שנבחנו ונשקלו, ואף נטען כי ההצעה לא לוקחת בחשבון את עומס השירות ואת חוסר השוויון בנטל.
11. הגם שההצעה עצמה הייתה קצרה – הדיון בוועדת חוץ וביטחון נמשך ארבעה דיונים שונים, ובסופו של דבר נעשו שינויים משמעותיים בהצעה: משך הוראת השעה צומצם מ-10 חודשים ל-4 חודשים בלבד, עד יום 30.6.2024; הוגבל שיקול הדעת של הצבא בקריאה לשירות מילואים של האוכלוסייה הרלבנטית; הוטלה חובת דיווח נרחבת על הצבא, מדי חודש; ונקבעה הטבה כספית נוספת, בחקיקה הראשית, לאוכלוסיית המשרתים.
12. כאן המקום להזכיר כי כנגד הוראת השעה השנייה הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 2008/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**). הגם שהעתירה נדחתה על הסף, בית המשפט עמד בפסק דינו על הזיקה בין הכבדת נטל השירות על משרתי המילואים לבין סוגיית גיוסם של בני הישיבות, שעומדת לדיון בפני בית המשפט בעתירות הגיוס. כבוד השופטת ברק-ארז הוסיפה וציינה בפסק הדין כי "המשקל שניתן לייחס לאופייה הזמני של חקיקה, כ'הוראת שעה' פוחת, מטבע הדברים, ככל שחקיקה מוגבלת בזמן חוזרת ומוארכת, מעת לעת."

הצעת החוק הנוכחית

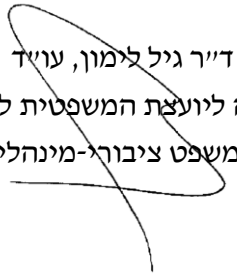
13. ההצעה הנוכחית מבקשת להאריך את הוראת השעה בדבר העלאת גיל הפטור ממילואים בעוד שישה חודשים – עד 31.12.2024. הגם שמועד פקיעתה של הוראת השעה הקיימת היה ידוע למערכת הביטחון, הצעת החוק הנוכחית פורסמה כאמור להערות הציבור רק ביום 10.6.2024, לפרק זמן מקוצר של מספר ימים. זוהי למעשה **הצעת הוראת שעה שלישית** במספר, שבה משרד הבטחון מבקש להעלות את גיל הפטור משירות מילואים. לפי תזכירי הכבדת נטל השירות, את

- הוראת השעה הזו מבקש משרד הביטחון להחליף בהוראת קבע אשר תביא להעלאה משמעותית בהרבה של גיל הפטור משירות המילואים – בתקופה של חמש שנים במקום שנה אחת.
14. מהאמור לעיל, וכן מדיונים נוספים בהם היינו מעורבים בתקופה האחרונה בהקשרי נטל השירות, עולה אפוא התמונה הבאה – למערכת הביטחון צרכים רבים ומשמעותיים לגיוס כוח אדם לשם עמידה במטרות הלחימה בזירות השונות. עד כה, כדי לממש צרכים אלו, עשתה מערכת הביטחון ככלל שימוש בכוח האדם המשרת בפועל – בין בשירות חובה ובין בשירות מילואים. לשם כך, הועלה באופן זמני בהוראות שעה גיל הפטור משירות מילואים, והממשלה מאשרת מעת לעת הוצאת צווי גיוס למאות אלפי אנשי מילואים. גם תזכירי הכבדת נטל השירות מבוססים על תפיסה דומה, של הארכת שירות החובה למשרתים, והכבדת תקופות השירות על אנשי המילואים.
15. מנגד, לא הוצגו תוכניות קונקרטיות ומעשיות להגברת השוויון בנטל בקרב אוכלוסיות שאינן משרתות או שמשרתות שירות מקוצר, המתחשבות בצורכי הצבא העדכניים לנוכח אתגרי המלחמה. בהקשר זה נזכיר, כי לפני מספר ימים, הכנסת החליטה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שעניינה הסדרת מעמדם של בני הציבור החרדי, כך שרובם המכריע לא יידרשו לשירות צבאי מלא, לפחות בעשורים הקרובים, הצעה אשר גובשה במציאות שונה לגמרי, של לפני מספר שנים, כאשר צורכי הצבא היו שונים לגמרי מאלו הקיימים. עוד יוזכר, כי ביום 2.6.2024, התקיים דיון בהרכב מורחב של בית המשפט העליון בשורה של עתירות בעניין גיוסם של בני הציבור החרדי, והתוצאות הנגזרות ממנו, וגם במישור זה תמונת הדברים היא מורכבת, וניכר היה כי שאלת השוויון בנטל השירות הצבאי הטרידה מאוד את כלל שופטי ההרכב.
16. במצב דברים זה, **עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי קיימת מניעה חוקתית לקידום הצעת הוראת השעה השלישית המובאת כעת לאישורה של ועדת השרים לחקיקה**, המבקשת להכביד בנטל השירות על קבוצות מסוימות באוכלוסייה בלבד, במנותק מן התמונה הכוללת והמורכבת של השוויון בנטל השירות הצבאי – בעיקר ובפרט בימים קשים אלה של לחימה אינטנסיבית.
17. לעמדת היועצת, על מערכת הביטחון והממשלה לבחון את תמונת הדברים השלמה, שבה ישתקפו צורכי הצבא ואתגריו בימים אלה, אל מול כלל המקורות האפשריים לגיוס כוח האדם הדרוש, כולל בטווח הזמן המיידי; ובהתאם לכך, נדרש לגבש מענה שיהיה בו משום פיזור הוגן ושוויוני של נטל השירות הצבאי, והקלת העומס ככל הניתן על הציבור המשרת ממילא. בוודאי כך ביחס לקבוצת משרתי המילואים הוותיקים והמבוגרים, שבהם ממוקדת הצעת חוק זו, שכעת מבוקש לדחות שוב, בפעם השלישית, את הפטרתם מחובת שירות המילואים.
18. **בתוך כך, בהינתן הצורך הבטחוני הדוחק שהוצג על-ידי שר הביטחון בהארכת העלאת גיל הפטור בעת הזו, ולאור דבריו כי ביטחון המדינה מחייבת את הארכת הוראת השעה לפרק זמן של שלושה חודשים נוספים (עד ליום 30.9.2024), שאם לא כן, הדבר יהיה כרוך במשמעויות המיידיות מבחינת בטחון המדינה, ניתן, הגם שבקושי של ממש, להאריך את הוראת השעה לפרק זמן של שלושה חודשים כמבוקש כעת, לצורך גיבוש תמונה דברים שלמה, ובחינת הצרכים הביטחוניים השונים והאופן שבו מערכת הביטחון מבקשת לתת להם מענה הוליסטי המתחשב בעקרון השוויון.**
19. אישור זה הינו בכפוף לכך שבמהלך החודש הקרוב, כפי שהתחייב שר הביטחון, מערכת הביטחון תנקוט בצעדים מיידיים למיצוי פוטנציאל הגיוס, וכן יינקטו צעדים נוספים, לרבות

על-ידי הממשלה לאור חובתה לצמצם את הפגיעה בשוויון בנשיאה בנטל השירות, בחקיקה ושלא בחקיקה. במהלך חודש זה על הממשלה ומערכת הביטחון למצות בפועל את כלל האפשרויות החקיקתיות והאחרות למיצוי כוח האדם הפוטנציאלי באוכלוסייה כולה, לצמצום הנטל על מי שמשרת ממילא ולצמצום הפגיעה בשוויון.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
 (משפט ציבורי-מינהלי)



העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
 עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)
 עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
 עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים