



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

1 ביוני 2023
י"ב בסיוון התשפ"ג

לכבוד
מנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי

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

1. ביום 14 במאי 2023, פורסם להערות הציבור תזכיר חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון), התשפ"ג-2023, ובו מוצע לבטל את סעיף 36 לחוק הקובע כי החוק יחול עד ליום 30 ביוני 2023. בכך, תזכיר החוק מבקש להאריך את תוקפו של חוק שירות לאומי-אזרחי ללא הגבלה ולהפוך את ההסדר שבחוק, אשר קובע את מסגרת השירות האזרחי לתלמידי ישיבות שקיבלו דחיית שירות, להסדר קבוע.

2. אנו מתנגדים לביטול מעמדו של חוק שירות לאומי-אזרחי כחקיקה זמנית, וסבורים כי ניתן, לכל היותר, להאריך את תוקף החוק לתקופה קצובה נוספת, עד לאימוץ הסדר כולל בסוגיה של גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל, מן הסיבות הבאות:

- א. ביטול סעיף 36 עומד בסתירה עם כוונת המחוקק ליצירת הסדר זמני לשירות לאומי-אזרחי של תלמידי ישיבות שקיבלו דחיית שירות, עד לאימוץ הסדר קבוע בסוגיה שיעלה בקנה אחד עם ערך השוויון.
- ב. אין מקום לקבוע באופן נפרד רכיב מהותי אחד מתוך המתווה הכולל של גיוס תלמידי ישיבות בטרם השלמתו, והכל ללא בחינה של מכלול המידע והנתונים שנצברו לגבי השירות הלאומי-אזרחי במהלך שנות קיומו.
- ג. אין לקבוע את מסלול השירות הלאומי-אזרחי ללא בחינה יסודית של היבטי השוויון בין כלל משרתי השירות האזרחי ההתנדבותי בישראל.

3. נציג להלן בתמצית את הנימוקים העיקריים לעמדתנו.

כוונת המחוקק הייתה לקבוע הסדר זמני בחוק משיקולי פגיעה בעקרון השוויון

4. עם חקיקת חוק שירות לאומי-אזרחי בשנת 2014, המחוקק הבהיר כי ההסדרים שנקבעו בחוק הם זמניים, וקבע מועד לסיום תחולת החוק. לפי סעיף 36, כפי שנחקק במקור, ההסדרים הקבועים בחוק נועדו להתבטל בשנת 2020 אם הממשלה לא אישרה, עד לשנת 2019, מתווה אחר וקבוע לשירות לאומי-אזרחי.

5. בהמשך, בחר המחוקק להאריך את תוקף חוק שירות לאומי-אזרחי עד ליום 30 ביוני 2023, ולהסיר את ההוראה בסעיף 36 שהטילה על הממשלה חובה לבחון מתווה קבוע לשירות לאומי-אזרחי שעיקרו שירות אזרחי-ביטחוני, וזאת בעקבות חקיקת תיקון מס' 21 לחוק שירות ביטחון בשנת 2015, בו הוצבו יעדים

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עודד ליאת אהרונוסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עודד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

איליוס אברמס, ארה"ב

שגירי לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



לגיוס חרדים לשירות צבאי סדיר ולשירות לאומי-אזרחי. עם תיקון זה לסעיף 36, המחוקק התכוון שתתקיים הערכת מצב מחודשת לבחינת הסדר השירות הצבאי והשירות הלאומי-אזרחי על-ידי הממשלה והמחוקק טרם פקיעת מועד תוקפו החדש של חוק שירות לאומי-אזרחי.¹

6. המחוקק קבע תוקף זמני לחוק, משום שההסדר שקובע החוק מציב קשים חוקתיים משמעותיים בשל פגיעתו בשוויון. כך, במהלך הדיונים ב-“ועדת פריי” – ועדת השרים לעניין השוויון בנטל שהוקמה על-ידי הממשלה ה-33 בראשות השר יעקב פרי – היועץ המשפטי לממשלה עמד על כך שקיים קושי חוקתי משמעותי לקבוע מודל שירות אזרחי כהוראת קבע, וכי הכרחי לקבוע זאת כהוראת שעה, אשר תיבחן מחדש לאור יישום ההסדרים שייקבעו ביחס לגיוס חרדים לצבא. הקושי החוקתי האמור נובע מהפגיעה העמוקה בשוויון בין מי שמחויבים לשרת את המדינה במסגרת שירות צבאי, לבין תלמידי ישיבות אשר רשאים לשרת שירות אזרחי כחלופה לשירות הצבאי.² השירות הלאומי-אזרחי שונה בתכלית מהשירות הצבאי, הן מפאת טיבו של השירות, והן משום שהוא קצר מהשירות הצבאי.³ פגיעה בלתי מוצדקת זו בשוויון הובילה את המחוקק לקביעת הוראת השעה, אשר מטרתה הייתה ליצור מכשיר תהליכי עד ליצירת הסדר שוויוני בנושא גיוס החרדים.

7. לאור האמור, ההצעה לבטל את סעיף 36 לחוק שירות לאומי-אזרחי, ובכך להפוך את ההסדר הזמני והבלתי-שוויוני שקובע החוק להסדר קבוע, נוגדת את כוונת המחוקק לפיה ההסדר הקבוע בחוק הוא זמני עד לאימוץ הסדר קבוע בסוגיה שיעלה בקנה אחד עם ערך השוויון.

אין מקום לקבע באופן נפרד רכיב מהותי אחד מתוך המתווה הכולל של גיוס תלמידי ישיבות וזאת בטרם השלמתו

8. כידוע, בימים אלו מגבשת הממשלה מתווה חדש בסוגיה של שירות תלמידי ישיבות בצה"ל, זאת לאחר שההסדר שנקבע בתיקון מס' 19 ובתיקון מס' 21 לחוק שירות ביטחון בשנת 2015 נפסל על-ידי בית-המשפט, משום שלא צמצם באופן מספק את אי-השוויון בחלוקת נטל השירות הצבאי בחברה הישראלית.

9. החוקתיות של חוק שירות לאומי-אזרחי אמנם לא נתקפה במסגרת ההליך המשפטי ולא עמדה במוקד פסק-הדין של בית-המשפט, אך בית-המשפט

¹ הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 21), התשע"ו-2015 (16.11.2015). בהתאם לדברי ההסבר שליוו את סעיף 17 להצעת החוק, תוקף חוק שירות לאומי-אזרחי נקבע ליום 30.6.2023 בהתאם למועד תום "תקופת ההסתגלות השנייה" שנקבעה בחוק שירות ביטחון ("לקראת תום תקופת ההסתגלות השנייה תידרש הערכת מצב מחודשת בידי הממשלה והמחוקק, שתיעשה בשים לב לשינוי הנסיבות והצלחת ההסדר הזמני שגובש במסגרת החוק המוצע").

² מתוך פרוטוקול מס' 13 ומס' 22 משיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה ולהסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות (2013).

³ בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (12.9.2017), פסקה 45 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

הבהיר כי חוק שירות לאומי-אזרחי הוא חלק מההסדר הכולל של גיוס תלמידי ישיבות.⁴

10. מקום להכריע בעתידו של השירות הלאומי-אזרחי על היבטיו השונים במסגרת הדיון על המתווה הכולל של גיוס תלמידי ישיבות, תזכיר החוק שבנדון מבקש לקבע את התוקף של רכיב מהותי זה בלבד, במנותק מהמתווה הכולל, ובכך ליצור מציאות קבועה בנושא.

11. לעמדתנו, עתידו של השירות לאומי-אזרחי צריך להיות מוכרע כחלק מן הדיון במתווה הכולל לגיוס תלמידי ישיבות. במסגרת דיון זה, יש לבחון, בין היתר, את מכלול המידע והנתונים שנצברו לגבי השירות הלאומי-אזרחי במהלך שנות קיומו (כך למשל, בדוח משנת 2021, הצביע מבקר המדינה על ליקויים שונים הנוגעים לפיקוח ולבקרה על הפעילות במסגרת השירות,⁵ ומן הראוי שבמסגרת דיון עקרוני בעתידו של השירות הלאומי-אזרחי תינתן הדעת לממצאים אלה).

אין לקבע את מסלול השירות הלאומי-אזרחי ללא בחינה יסודית של היבטי השוויון בין כלל משרתי השירות האזרחי ההתנדבותי בישראל

12. כידוע, בישראל חלים כיום שני מסלולים נפרדים לשירות אזרחי-התנדבותי מטעם המדינה:

א. השירות הלאומי-אזרחי – כפי שמוסדר בחוק שירות לאומי-אזרחי, במסגרתו רשאים להתנדב תלמידי ישיבות חרדים.

ב. השירות הלאומי (או השירות הקהילתי) – כפי שמוסדר בחוק שירות אזרחי, תשע"ז-2017, במסגרתו רשאים ורשאיות להתנדב נשים שקיבלו פטור משירות צבאי לאחר שהצהירו על דתיותן, נשים וגברים יהודים שקיבלו פטור משירות צבאי מסיבות אחרות (רפואה, מצפון, מוגבלויות), נשים וגברים מקרב החברה הערבית ונוער במצוקה.

13. בין שני המסלולים לשירות אזרחי קיימים מספר הבדלים בולטים הקבועים בחקיקה. כך, למשל, מכסת השעות השבועית של מתנדבת בשירות לאומי גבוהה מזו של מתנדב בשירות לאומי-אזרחי,⁶ ולהבדיל ממתנדב בשירות לאומי-אזרחי היא לא רשאית לעבוד בעבודה נוספת במהלך שירותה. גם התגמול המשולם למתנדבים בכל אחד מן המסלולים הוא שונה.⁷

⁴ שם, פסקות 67, 70.

⁵ מבקר המדינה, השירות הלאומי והשירות האזרחי, דו"ח ביקורת שנתי 71ג, התשפ"א-2021.
⁶ מכסת השעות השבועית של מתנדבת בשירות לאומי היא 40 שעות שבועיות למשך שנה או שנתיים, בעוד שמתנדב בשירות לאומי-אזרחי יכול לשרת 30 שעות שבועיות במשך שנתיים, או 20 שעות שבועיות במשך שלוש שנים.

⁷ בהתאם לנתונים שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לשנת 2021, מתנדבת בשירות לאומי היתה זכאית לדמי כיס בסכום שנע בין 500 ל-900 ₪, בעוד שדמי הכיס של מתנדב בשירות אזרחי-חברתי שאינו רווק עמדו על סכום שבין 900 ₪ ועד 4,000 ₪. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, נתונים על מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי (7 בפברואר 2022).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

14. לפיכך, ההבדלים השונים בין שני מסלולי השירות האזרחי פוגעים גם בערך השוויון בין מתנדבי השירות הלאומי לשירות הלאומי-אזרחי. במסגרת הדיון העקרוני במתווה הכולל של גיוס תלמידי ישיבות, יש לתת את הדעת גם להיבטי השוויון בין כלל מתנדבי השירות האזרחי.

לסיכום

15. השירות הלאומי-אזרחי של תלמידי ישיבות מהווה חלק בלתי-נפרד מן ההסדר הכולל בדבר הגיוס לצה"ל של תלמידי ישיבות, ועל-כן אין מקום לעגן באופן קבוע את חוק השירות הלאומי-אזרחי במנותק מן הדיון בהסדר זה. עד לאימוץ הסדר קבוע, ניתן, לכל היותר, להאריך את תוקף החוק לתקופה קצובה נוספת, וזאת כדי למנוע פגיעה מיידיית במנגנון הקיים. בעת קיום הדיון בנושא השירות הלאומי-אזרחי של תלמידי הישיבות, יש להתחשב בקושי החוקתי של פגיעה אפשרית בערך השוויון אל מול המשרתות והמשרתים בצבא, כמו גם אל מול כלל המתנדבים והמתנדבות בשירות האזרחי.

בברכה,

עו"ד מירית שרעבי

המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה

ד"ר ערן שמיר-בורר

מנהל המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה

העתק: המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
היועץ המשפטי למערכת הביטחון
היועץ המשפטי לרשות השירות הלאומי-אזרחי