



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

26 באוקטובר 2009

458

ח' בחשוון התשס"ט

עמוד

הצעת חוק שירות הקבע בצבא־הגנה לישראל (ערה, ערעור ועתירה על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2009 ..... 26

## הצעת חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (ערר, ערעור ועתירה על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2009

מטרה

1. חוק זה מטרתו להסמיך את ועדת הערר שתוקם לפי חוק זה ואת בית משפט לעניינים מינהליים לדון בעררים, בערעורים או בעתירות, לפי העניין, על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע, וזאת לאור המאפיינים הייחודיים של שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל ותוך איזון בין השמירה על זכויותיהם של חיילים בשירות קבע לבין צורכי הצבא.

### ד ב ר י ה ס ב ר

מלאה כדבעי". עוד הוסיף השופט רובינשטיין בהקשר זה כי "לו דעתי נשמעה, היה המחוקק נותן דעתו לשינוי המצב, ויפה שעה אחת קודם; בהיעדר שינוי חקיקתי, שהוא דרך המלך, תמהני אם לא תבוא שעה שלא יהא בה מנוס מפרשנות שיפוטית מתאימה."

דברים דומים נאמרו בשרה על פסקי דין נוספים שניתנו בשנים האחרונות (ר' לעניין זה בש"א 240/06 אירית שעל נ' מ"י, תק-אר 2006(1), 514); ע"ע 1247/01 אניל גדרה נ' צה"ל, תק-אר 2006(1), 105); בג"ץ 1375/06 אניל גדרה נ' בית הדין הארצי לעבודה, תק-על 2006(4) 501).

בעקבות הערות שופטי בית המשפט העליון בעניין זה, החלה עבודת מטה בין-משרדית שנועדה לבחון את שאלת מעמדם של משרתי הקבע בצה"ל וכן מהי הערכאה המתאימה לדון בתנאי השירות והשכר של משרתי הקבע. בהצעת חוק זו מוצע ליישם את המסקנות מעבודת המטה שנערכה כאמור לעניין הערכאה המתאימה לדון בעניינים של משרתי הקבע. עבודת המטה בעניין הסדרת מעמדם של משרתי הקבע טרם בשלה כדי חקיקה.

לאחר שנבחנו הערכאות השונות העשויות לדון בעניינים של משרתי הקבע (בית המשפט לעניינים מינהליים, בית הדין לעבודה, ועדת ערר מינהלית), ולאחר שבוצע ניתוח של ההתאמה של כל אחת מהן, מוצע להעביר את העניינים הנדונים היום בבג"ץ לשתי ערכאות שונות בהתאם לחלוקה לפי סוגי העניינים הנדונים.

לפי המוצע, הסמכות לדון בענייני שכר, זכויות נלוות לשכר וסיום שירות הקבע בצה"ל, תוענק לוועדת ערר אשר תוקם על פי החוק המוצע ואשר יחולו עליה הוראות חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק בתי דין מינהליים). בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים בחוק המוצע, ההסדרים הדיוניים והאחרים שמוצע לקבוע לפעילותה של הוועדה, יבטאו איזון בין ייחודו של שירות הקבע בצה"ל וצרכיו המיוחדים של הצבא לבין הצורך לאפשר לחיילים בשירות קבע בצה"ל כפרטים לעמוד על זכויותיהם.

המטרה היא, שדיוני הוועדה יאפשרו את קיומו של בירור עובדתי מקום שהדבר נדרש, יתנהלו במהירות וביעילות לטובת הפרט והמערכת הזקוקה לוודאות ביחס להחלטותיה, וכן כי הרכבה של הוועדה יספק את המומחיות הנדרשת לצורך כך ולצורך פיתוח ענף משפטי שעניינו "דיני שירות הקבע בצה"ל".

כללי מעמדם של החיילים בשירות קבע בצבא-הגנה לישראל טרם הוסדר בחקיקה. בעניין זה העיר נשיא ביהמ"ש העליון (בדימוס), השופט ברק בפסק דינו בבג"ץ 5060/96 קהלני ואח' נ' רוה"מ, פ"ד נ"ד(3) 270, בפסקה 17 לפסק דינו, כך: "אכן, יש להצטער על כך שמעמד זה לא נקבע בדבר חקיקה מיוחדת, אשר במסגרתה ניתן להתמודד עם המעמד המורכב של איש צבא הקבע."

את עיקר הקושי בהגדרת מעמדם של חיילים בשירות קבע סיכם השופט רובינשטיין בבג"ץ 6651/05 רס"ן אהרון (רוני) שפירא נ' ר' אב"א, תק-על 2006(1), 1067 (להלן - פרשת שפירא), בפסקה (ד) לפסק הדין, כך: "אכן, השירות בצה"ל נתפס מושגית וערכית כשליחות ולא כ"עבודה", ואולם מי יוכל לומר במבט מישייר כי איש הקבע רחוק במהות בתחומים רבים מלהיות עובד בצה"ל, והרי צה"ל הוא מקום עבודתו, מקום עיסוקו, הכל כמובן בשינויים המחויבים הקשורים לאופיו של שירות צבאי. שינויים מחויבים אלה, ובהם העדר ארגון עובדים, יוצרים ייחוד לשירות הצבאי, אולי בראש וראשונה העובדה רבת המשמעות והערכיות שצה"ל יכול להורות לחייל לחרף נפשו בקרב; אך ייחוד זה אינו מלא, שכן גם אנשי מערכות אחרות בתחום הביטחון עלולים לסכן את חייהם, וענייניהם של חלקם נדונים בערכאה דיונית...".

ההלכה היא שחיילים בשירות קבע בצה"ל אינם "עובדים", אלא בעלי "סטטוס", שמשמעותו לא הוגדרה ולא הוסדרה עד כה. אי הסדרה זו הביאה לכך שגם נושא הביקורת השיפוטית על החלטות בעניינם של אנשי הקבע טרם הוסדר בחקיקה, וכיוון שכך הוגשו עתירות בעניינים אלה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, מכוח סמכותו לפי סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה.

בפרשת שפירא, הביע השופט רובינשטיין את הסתייגותו מהמצב הקיים ולפיו בג"ץ הוא הערכאה הראשונה והיחידה הדנה בענייני השירות ותנאי השירות של חיילים בשירות קבע, באשר הוא אינו הערכאה המתאימה לדון בעניינים אלה, עקב העומס המוטל עליו והקושי בקיום בירור עובדתי: "המצב הנוכחי, בו בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, שאינו שומע ככלל עדים ואינו בנוי מערכות ומסודית להליכי חקירה, נאלץ לעסוק בעתירות אלה, עלול בראש וראשונה לגרום מבלי משים עוול לנוגעים בדבר; התמונה הנפרשת בפני בית המשפט בהכרח, ועם כל הרצון הטוב, אינה יכולה להיות

"בית משפט לעניינים מינהליים" – כהגדרתו בסעיף 3(א) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים;  
"גורם מוסמך" –

(1) לעניין סעיף 4(א) – מי שהוסמך לפי פקודת הצבא להחליט בעניין שכה, זכויות נלוות לשכר או סיום שירות, של חיילים בשירות קבע;  
(2) לעניין סעיף 4(ב) – מי שהוסמך לפי פקודת הצבא להחליט בעניין קבלה של חיילים לשירות קבע;  
"חוק בתי דין מינהליים" – חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992;<sup>1</sup>  
"חוק בתי משפט לעניינים מינהליים" – חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000;<sup>2</sup>

"חוק השיפוט הצבאי" – חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955;<sup>3</sup>

"חייל בשירות קבע" – חייל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, המשרת שירות צבאי לפי התחייבות לשירות קבע, לרבות מי שהיה חייל כאמור ושירותו הסתיים;  
"נציב קבילות חיילים" – מי שמונה לפי סעיף 543(א) לחוק השיפוט הצבאי;  
"פקודות הצבא" – כהגדרתן בחוק השיפוט הצבאי;  
"השר" – שר הביטחון.

3. השר יקים ועדת ערר בת שלושה חברים שימונו בידי שר המשפטים, שתפקידה לדון בעררים על החלטות של גורם מוסמך כאמור בסעיף 4 (בחוק זה – ועדת הערר), ואלה חבריה:

(1) שופט בדימוס או מי שכשיר להתמנות לשופט בית משפט מחוזי, והוא יהיה היושב ראש;

## ד ב ר י ה ס ב ר

קובע את נוסחת האיוון שלפיה יידונו ענייניהם של חיילים בשירות קבע בפני ערכאות אלה בשים לב למאפייני הייחודיים של השירות בצבא, ומתוך איוון בין השמירה על זכויות החיילים בשירות קבע לבין צורכי הצבא. ההוראות השונות של החוק המוצע כפופות לנוסחת איוון זו, ויפורשו ויופעלו על פיה.

**סעיף 2** מוצע לרכז בסעיף 2 הגדרות למונחים המובאים פעמים אחדות בחוק המוצע.

**סעיף 3** מוצע שהרכב ועדת הערר יהיה מגוון ומאוזן, ושכמקובל בהתאם להוראות חוק בתי דין מינהליים, חבריה ימונו בידי שר המשפטים, באופן שיבטיח את עצמאותה ואי תלותה. ליושב ראש הוועדה ימונה שופט בדימוס או מי שכשיר להיות שופט מחוזי. שני חברי הוועדה הנוספים יהיו נציגי ציבור, הנציג האחד יהיה מי שאינו עובד המדינה שהוא בעל ידע ומומחיות בתחומי עיסוקה של הוועדה, והנציג השני ימונה לפי הצעת שר הביטחון ובהמלצת הרמטכ"ל. הרכבה המגוון של ועדת הערר מיועד לתת ביטוי לצרכים המיוחדים של החיילים בשירות קבע מצד אחד, ולצרכים של המערכת הצבאית

את הסמכות לדון בעתירות של חייל בשירות קבע הרואה עצמו נפגע מהחלטות רשות בעניינים פיקודיים מובהקים, מוצע להעניק לבית משפט לעניינים מינהליים. כמו כן, יוסמך בית משפט לעניינים מינהליים לדון בערעור מינהלי על החלטת ועדת הערר שתוקם לפי החוק המוצע, וכן בערעור מינהלי על החלטת ועדה רפואית עליונה הקובעת כשירות רפואית, לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן – חוק שירות ביטחון).

על פי הנתונים שהצטברו בשנים האחרונות, מדי שנה נפתחים בין 4 ל-8 הליכים משפטיים אשר אותם מוצע להעביר מבג"ץ לוועדת הערר ולבית המשפט לעניינים מינהליים, בהתאם לעניינם כאמור. מדובר בכמות קטנה של תיקים, ואולם בהתאם לניסיון שהצטבר לגבי עניינים אחרים שהועברו מבג"ץ לבית משפט לעניינים מינהליים, בעקבות ההעברה כאמור צפויה עלייה מסוימת בכמות התיקים.

**סעיף 1** מטרת החוק המוצע היא העברת סמכות הדיון בהליכים משפטיים בענייני שירות קבע בצה"ל מבג"ץ לוועדת הערר ולבית משפט לעניינים מינהליים, בהתאם לסוגי העניינים המובאים בהליך. סעיף המטרה

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 90; התשס"ה, עמ' 477

<sup>2</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשס"ח, עמ' 874

<sup>3</sup> ס"ח התשט"ו, עמ' 171; התשס"ח, עמ' 512

- (2) נציג ציבור שאינו עובד המדינה, שהוא בעל ידע ומומחיות בתחומי עיסוקה של הוועדה;
- (3) נציג ציבור אחר, שימונה לפי הצעת השר ובהמלצת ראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל.
4. (א) חייל בשירות קבע הרואה את עצמו נפגע מהחלטה של גורם מוסמך בעניינים כמפורט להלן, למעט בעניין שניתן להגיש לגביו עתירה לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים או שניתן לערער עליו לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985<sup>4</sup>, רשאי לערור על ההחלטה לפני ועדת הערר:
- 1) ענייני שכר וזכויות נלוות לשכר;
  - 2) סיום שירות הקבע בעילה מהעילות הקבועות בפקודות הצבא.
- (ב) הרואה את עצמו נפגע מהחלטה של גורם מוסמך בעניין קבלתו לשירות קבע, רשאי לערור על ההחלטה לפני ועדת הערר.
- על ערר ועל ועדת הערר יחולו ההוראות לפי חוק בתי דין מינהליים, למעט סעיפים 5, 7, 20, 22 ו-45, בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים בחוק זה.
- על אף הוראות סעיפים 11(א) ו-12(א) לחוק בתי דין מינהליים, בקביעת אזור השיפוט ומקום המושב של ועדת הערר יתייעץ שר המשפטים עם השר.
7. ערר לפי סעיף 4 יוגש לוועדת הערר, בתוך 60 ימים מהמועד שבו הומצאה לעורר ההחלטה בצירוף הודעה על זכות הערר ועל המועד להגשתו; ועדת הערר או יושב

ערר

5. שינויים בתחולת הוראות חוק בתי דין מינהליים
6. קביעת אזור שיפוט ומקום מושב של ועדת הערר
7. המועד להגשת ערר

## ד ב ר י ה ס ב ר

בית דין מינהלי אחר גם ועדת הערר המוקמת לפי חוק זה תבוא בנעלי הגורם המוסמך בכל ערר שבו תדון, ולא תהיה מוסמכת לקבוע זכויות חדשות יש מאין, אלא לדון בזכויות קיימות.

**סעיפים 5** בסעיף 5 להצעת החוק מוצע לקבוע כי הוראות 5 ו-16 חוק בתי דין מינהליים יחולו, בשינויים המחויבים, על ועדת הערר המוקמת לפי חוק זה, למעט סעיפים מסוימים אשר ההסדרים הקבועים בהם מוחלפים בחוק המוצע בהסדרים אחרים (מינוי הוועדה ויושב ראשה, סדרי דין, מועדים וערעור). ולמעט בעניינים שלגביהם קיימת בחוק המוצע הוראה המשנה מהוראות חוק בתי דין מינהליים.

בסעיף 16 להצעת החוק, מוצע לתקן את התוספת לחוק בתי דין מינהליים ולהוסיף את ועדת הערר המוקמת לפי החוק המוצע לרשימת בתי הדין המינהליים שהוראות חוק בתי דין מינהליים חלות עליהם. זאת, במגמה לכלול בתוספת זו את כלל ועדות הערר שהחוק חל עליהן. התחולה כאמור כפופה לשינויים המובאים בסעיף 5 להצעת החוק.

**סעיף 6** מכיוון ששר הביטחון הוא הממונה על ביצועו של חוק זה, מוצע לבצע שינוי בתחולתם של סעיפים 11(א) ו-12(א) לחוק בתי דין מינהליים על ועדת הערר ולקבוע כי בקביעת אזור שיפוט ומקום מושב של ועדת הערר, ייוועץ שר המשפטים בשר הביטחון.

**סעיף 7** מוצע להגביל את התקופה להגשת ערר לפי סעיף 4 ל-60 ימים מהמועד שבו הומצאה לעורר

מצד שני, ובאמצעות ההיכרות של חברי הוועדה עם המערכת הצבאית לצד מומחיותם בתחומי עיסוקה של הוועדה להביא לפיתוח הענף המשפטי של "דיני שירות הקבע בצבא".

**סעיף 4** מוצע להסמיך את ועדת הערר לדון בעררים של חיילים בשירות קבע על החלטות הגורם שהוסמך לכך בפקודות הצבא בענייני שכר, זכויות נלוות לשכר וסיום שירות הקבע בעילה מהעילות הקבועות בפקודות הצבא (למשל: סיום שירות בשל ירידה בכושרו הגופני של משרת הקבע, צמצום הכוחות הסדירים, תפקוד לקוי, העדר אופק שירות או פיטורין משירות קבע לצורך יציאה לקצבה), וכן בעררים של מי שנפגעו מהחלטת גורם מוסמך בעניין קבלתם לשירות קבע. ועדת הערר לא תהיה מוסמכת לדון בהשגות בעניין סיום שירות קבע על רקע פיקודי מובהק (למשל: בשל התנהגות החורגת מאמות המידה הנדרשות מחייל בשירות קבע בדרגתו או במעמדו של משרת הקבע). וסמכות הדיון בהשגות בעניינים אלה תיוחד לבית המשפט לעניינים מינהליים, כמפורט להלן.

כדי למנוע מצב של מתן הסמכה כפולה לשתי ערכאות בעניין של שירות קבע, ובהתחשב בהוראות חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן – חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), וחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – חוק שירות הקבע (גמלאות)), מוצע לקבוע במפורש כי הוועדה לא תדון בעניין שניתן להגיש עליו עתירה או ערעור לפי החוקים האמורים. יובהר, כי ככל

<sup>4</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 142

ראש הוועדה רשאים להאריך, מנימוקים שיירשמו, את התקופה להגשת ערר בתקופה נוספת שלא תעלה על 60 ימים, לאחר שניתנה לגורם המוסמך הזדמנות להגיב לבקשת ההארכה.

8. בכל עניין של סדרי דין שאין לגביו הוראות לפי חוק זה, תנהג ועדת הערר בדרך הנראית לה טובה ביותר לעשיית צדק בעניינו של העורר שלפניה, תוך מתן אפשרות לקיום בירור עובדתי ככל שהדבר דרוש, והכל בלי לפגוע בפעילותו התקינה של הצבא.
9. בלי לגרוע מהוראות סעיף 24 לחוק בתי דין מינהליים, ועדת הערר רשאית למחוק על הסף ערר, כולו או מקצתו, אם מצאה, על פי כתב הערר או לאחר קבלת תשובת הגורם המוסמך, כי ניתן לברר את העניין שלגביו הוגש הערר באופן מהיר ויעיל בפני אחד מאלה:
- (1) נציב קבילות חיילים;  
(2) גורם אחר בצבא.
10. (א) על אף הוראות סעיפים 26 ו-28(א)(1) לחוק בתי דין מינהליים, ועדת הערר תדון בערר על פי ראיות שהובאו בתצהירים ועל פי ראיות שבכתב אחרות שצורפו לכתבי הטענות, ואולם רשאית ועדת הערר, לבקשת בעל דין, להתיר חקירת מצהיר של בעל הדין שכנגד או עד שאינו מצהיר, אם ראתה כי הדבר דרוש לשם הכרעה בערר.
- (ב) לא התייצב מצהיר לחקירה, בהתאם להחלטת ועדת הערר לפי סעיף קטן (א), לא ישמש תצהירו כראיה אלא ברשות ועדת הערר ומטעמים מיוחדים שיירשמו.
11. הסמכויות הנתונות לבית משפט מחוזי לפי סעיף 28(ד) ו-1(ה)(1) לחוק בתי דין מינהליים, כפיית התייצבות של עדים יהיו נתונות לבית משפט לעניינים מינהליים.

## ד ב ר י ה ס ב ר

החלטת מחיקה אינה מונעת את הגשת הערר בשנית לוועדה, מקום שבו ערוץ הבירור החלופי לא הביא לפתרון הסכסוך שבין החייל לבין הגורם המוסמך. משכך, נראה שיש בכך משום מנגנון המאזן בין הצורך להבטיח בירור מהיר ויעיל של העניין שבו עוסק הערר, לבין הצורך להעניק לחייל בשירות קבע את האפשרות להביא את עניינו לבירור לפני ערכאה מעין שיפוטית בהעדר פתרון בתוך המערכת עצמה.

**סעיף 10** מוצע לקבוע, כי ההליך לפני הוועדה יתבסס על ראיות שיובאו בתצהירים ועל פי ראיות כתובות אחרות שיצורפו לכתבי הטענות. חקירת מצהיר תתאפשר אם ראתה הוועדה שהדבר דרוש לשם הכרעה בערר, והיא אף רשאית לשמוע עדות של מי שאינו מצהיר מקום שהדבר דרוש לשם הכרעה בערר. הסדרים אלה דומים להסדרים החלים על בתי משפט לעניינים מינהליים, ומטרתם ייעול הדיון באופן שיתאפשר מחד גיסא קיום בירור עובדתי מעמיק, בין השאר על ידי שמיעת עדים ככל שנדרש ובהתאם לשיקול דעתה של הוועדה, אך מאידך גיסא תימנע העדתם של חיילים ומפקדים שעדותם אינה הכרחית. בכך למשל באה לידי ביטוי נוסחת האיזון שבסעיף המטרה של החוק המייחסת חשיבות למאפייני הייחודיים של השירות בצבא, וקובעת איזון בין השמירה על זכויות החיילים בשירות קבע לבין צורכי הצבא.

**סעיף 11** מוצע, כי הסמכויות הנתונות לבית משפט מחוזי בחוק בתי דין מינהליים, בעניין כפיית התייצבותם של עדים, יהיו נתונות בעניינים הנוגעים לחיילים בשירות קבע לבית משפט לעניינים מינהליים, באשר הוא הערכאה המוסמכת לדון גם בערעורים על החלטות ועדת הערר.

ההחלטה וההודעה על זכות הערר ועל המועד להגשתו, זאת, כדי לעודד את העורר להגיש את עררו ללא שיהוי מיותר. עם זאת מוצע להעניק לוועדת הערר או ליושב ראש הוועדה סמכות להאריך את התקופה להגשת ערר ב־60 ימים נוספים, מנימוקים שיירשמו ולאחר מתן הזדמנות לגורם המוסמך להגיב לבקשת ההארכה.

**סעיף 8** מוצע להעניק לוועדה גמישות מרבית בכל הנוגע לסדרי דין. בדומה לקבוע לגבי ערכאות מעין שיפוטיות אחרות, ובמענה לקושי הקיים במצב היום בבירור עיתורתייהם של חיילים בשירות קבע בצה"ל בפני בג"ץ, מוצע לקבוע כי בהעדר הוראה אחרת הנוגעת לסדרי דין תפעל הוועדה בדרך הנראית לה טובה ביותר לעשיית צדק בעניינו של העורר שלפניה, תוך מתן אפשרות לקיום בירור עובדתי, ככל שנדרש. כל זאת תוך התחשבות בצורך להבטיח את פעילותו התקינה של הצבא, ובכפוף לנוסחת האיזון הקבועה בסעיף 1 לחוק המוצע.

**סעיף 9** ייתכנו מקרים שבהם ועדת הערר אינה הגורם המתאים ביותר, היעיל ביותר או המהיר ביותר לבירור העניין שבו עוסק הערר. לכן, בלי לגרוע מעילות המחיקה הקבועות בסעיף 24 לחוק בתי דין מינהליים, מוצע להעניק לוועדה סמכות למחוק על הסף ערר, כולו או מקצתו, אם מצאה כי ניתן לברר את הערר באופן מהיר ויעיל לפני נציב קבילות חיילים המחזיק בסמכויות בירור קבילות לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן – חוק השיפוט הצבאי), או לפני גורם אחר בצבא (גורם פיקודי או מקצועי או גורם מוסמך אחר). מובן, שהחלטת מחיקה כאמור של הוועדה תהווה "סיבה מיוחדת", לצורך סעיף 549 לחוק השיפוט הצבאי, אשר תצדיק את בירור העניין קבילה.

12. סייג לעניין החלטה על עיכוב ביצוע והחלטה ביניים
- לא תקבל ועדת הערר החלטה לפי סעיפים 33 או 34 לחוק בתי דין מינהליים, אם מצאה כי יש בהחלטה כדי לפגוע בפעילותו התקינה של הצבא.
13. ערעור ורשות ערעור
- (א) החלטה סופית של ועדת הערר ניתנת לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים.
- (ב) החלטה אחרת של ועדת הערר ניתנת לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים אם ניתנה לכך רשות מאת שופט של בית משפט לעניינים מינהליים; לעניין זה, "החלטה אחרת" – החלטה לפי סעיף 33 לחוק בתי דין מינהליים וכן החלטה בעניין חיסיון או בעניין סמכות עניינית.
14. ייחוד הסמכות
- (א) בית המשפט המוסמך לדון בעתירות בעניין חיילים בשירות קבע לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, בערעורים על החלטות ועדת הערר לפי סעיף 13, ולפי סעיף 28(ד) לחוק בתי דין מינהליים כפי שהוא מוחל בסעיף 11, ובמתן אישורים להחלטות ועדת הערר לפי סעיף 28(ה) לחוק בתי דין מינהליים כפי שהוא מוחל כאמור, הוא בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב.
- (ב) שר המשפטים רשאי לקבוע, בצו, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, בתי משפט לעניינים מינהליים נוספים אשר יהיו מוסמכים לדון בעניינים כאמור בסעיף קטן (א).
15. ביצוע ותקנות
- (א) השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.
- (ב) תקנות כאמור בסעיף 54(ב)(7) ו-(9) לחוק בתי דין מינהליים יהיו טעונות, נוסף על אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, התייעצות עם השר.

## ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 12 בשל המאפיינים הייחודיים של שירות הקבע בצה"ל, כאמור בסעיף 1, מוצע לקבוע סייג ולפיו החלטות בדבר עיכוב ביצוע והחלטות ביניים לא יתקבלו אם מצאה הוועדה כי יש בהחלטה כדי לפגוע בפעילותו התקינה של הצבא.
- סעיף 13 וסעיף 21(2) (הוספת פרט 16 לתוספת השניה)
- בסעיף 13 להצעת החוק מוצע, כי על החלטה סופית של ועדת הערר יהיה ניתן לערער לפני בית משפט לעניינים מינהליים, כערעור מינהלי (לסעיף קטן (א)). עוד מוצע, כי החלטה של ועדת הערר בעניין בקשה לעיכוב ביצועה של ההחלטה שעליה עוררים וכן החלטה בעניין חיסיון והחלטה בעניין סמכות עניינית, שהן בעלות אופי משמעותי בהליך אף שאינן מהוות החלטה סופית, יהיו ניתנות לערעור לפני בית משפט לעניינים מינהליים אם ניתנה לכך רשות מאת שופט של בית משפט לעניינים מינהליים. החלטות ביניים שאינן מסוג ההחלטות האמורות יהיו ניתנות לערעור רק במסגרת הערעור על ההחלטה הסופית (לסעיף קטן (ב)).
- עוד מוצע בסעיף 21(2) להצעת החוק להוסיף לתוספת השניה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים פרט 16 שבו יימנה הערעור לפי סעיף 13 לחוק המוצע (כמו גם ערעור לפי סעיף 28(ד) לחוק בתי דין מינהליים (כפיית התייצבות), כפי שהוא מוחל בסעיף 11 לחוק המוצע) במסגרת רשימת הערעורים המינהליים המנויים בתוספת.
- סעיף 14 כדי לקדם אחידות בהלכות ויעילות דיונית ולפתח ענף של "דיני שירות הקבע בצה"ל", מוצע לייחד את הדיון בעררים ובעתירות שיובאו לפני
- בית משפט לעניינים מינהליים, וכן בהליכים בעניין כפיית התייצבות והעתירות שיוגשו על ידי משרתי קבע לפי חוק זה אינו רב ועל כן לא יחא בכך כדי להכביד על בית המשפט שלו מוצע לייחד את הסמכות. נוכח העובדה שכללי הסמכות המקומית קובעים ממילא, לגבי רוב העררים והעתירות, שמקום הדיון בהם יחא תל אביב, מוצע כי הסמכות לדון בעררים, בעתירות ובהליכים כאמור תיחיד לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב (לסעיף קטן (א)).
- מוצע להקנות לשר המשפטים, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, את הסמכות להסמיך בתי משפט לעניינים מינהליים נוספים, אשר ידונו בעניינים לפי סעיף קטן (א). ככל שיימצא כי יש בייחוד הסמכות לבית משפט אחד כדי להכביד על מערכת בתי המשפט או אם התעורר צורך אחר בכך (לסעיף קטן (ב)).
- סעיף 15 לפי המוצע, ועדת הערר תדון בעררים על החלטותיו של הגורם המוסמך בצה"ל, ולכן מוצע לקבוע ששר הביטחון יהיה ממונה על ביצועו של החוק, ויהיה רשאי להתקין תקנות לביצועו (לסעיף קטן (א)). בהתאם לכך, תקנות שעניינן שיעורי הוצאות ושכר טרחה וכן אגרות, שסמכות התקנתן נתונה לשר המשפטים, יותקנו בהתייעצות עם שר הביטחון, וזאת בלי לגרוע מהוראות סעיף 54(ג) לחוק בתי דין מינהליים, הקובע שתקנות בעניינים אלה טעונות גם את אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

"19. ועדת ערר לפי סעיף 3 לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (ערר, ערעור ועתירה על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2009.

(1) בתוספת הראשונה, אחרי פרט 34 יבוא:

"35. חיילים בשירות קבע בצבא-הגנה לישראל – החלטה של רשות, בהתאם לפקודות הצבא כהגדרתן בחוק השיפוט הצבאי, התש"ט-1955 (בפרט זה – חוק השיפוט הצבאי), בעניין מהעניינים המפורטים להלן, למעט החלטת ממשלה והחלטת שר; לעניין זה, "חייל בשירות קבע" – חייל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, המשרת שירות צבאי לפי התחייבות לשירות קבע, לרבות מי שהיה חייל כאמור ושירותו הסתיים:

(1) סיום שירות הקבע בשל כל אחד מאלה:

(א) התנהגות החורגת מאמות המידה הנדרשות מחייל בשירות קבע בדרגתו או במעמדו;

(ב) הרשעה בבית דין צבאי או בבית משפט בביצוע עבירה פלילית;

(2) הדחה או השעיה של חייל בשירות קבע;

(3) אי-קידומו בדרגה של חייל בשירות קבע;

(4) אי-מינויו של חייל בשירות קבע לתפקיד או הפסקת מינויו כאמור;

(2) בתוספת השניה, אחרי פרט 15 יבוא:

"16. ערעור לפי סעיף 28(ד) לחוק בתי דין מינהליים כפי שהוא מוחל בסעיף 11 לחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (ערר, ערעור ועתירה על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2009 (בפרט זה – חוק שירות הקבע), וכן ערעור לפי סעיף 13 לחוק שירות הקבע.

## ד ב ר י ה ס ב ר

נוכח מעמדו של בית המשפט לעניינים מינהליים כמעין בג"ץ, נראה שהוא הערכאה המתאימה לדון באותם עניינים הנוגעים בלב לבה של הסמכות הפיקודית הנתונה לרמטכ"ל ולמפקדי צה"ל. יפים לעניין זה דבריו של נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט שמגר בבג"ץ 676/82 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ראש המטה הכללי, רב אלוף רפאל איתן, פ"ד לו (4) 105, 112): "אין להעלות על הדעת, כי בכל הנוגע למינוי נושאי תפקידים צבאיים לסוגיהם יהיה על הרשויות הפיקודיות בצבא עולו של גורם כלשהו, שאינו בין אלו, להם כפופה המערכת הצבאית מכוח הוראותיו של חוק-יסוד: הצבא... בכגון דא איננו נקראים להעביר תחת שבת הביקורת החלטות צבאיות ערכיות (ראה: בג"ץ 561/75, בעמ' 319). אלא כל שנבחן הוא, אם הפעולה נעשתה במסגרת דלת האמות של הסמכויות, שהוקנו לרשויות צה"ל מכוח החוק."

סעיף מוצע לקבוע כי בעניינים בעלי אופי פיקודי מובהק תיוחד סמכות הדיון לבית המשפט לעניינים מינהליים, וזאת באמצעות תיקון עקיף לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. בכללם של עניינים אלה החלטות בעניין סיום שירות קבע בשל התנהגות של משרת הקבע החורגת מאמות המידה הנדרשות ממשרת קבע בדרגתו ובמעמדו או בשל ביצוע עבירה על החוק, כפי שיוגדר בפקודות הצבא, וכן עניינים נוספים בעלי אופי פיקודי מובהק. זאת, מתוך הכרה כי עניינים אלה נוגעים בלב לבה של הסמכות הפיקודית הנתונה לרמטכ"ל ולמפקדי צה"ל, ושבחלקם הגדול הם בעלי אופי ערכי – פיקודי ונוגעים לנורמות ההתנהגות הראויות בשירות הצבאי. במרבית המקרים, השאלות הבאות לפתחה של הערכאה הדיונית בעניינים כגון אלה הן מהותיות ואינן ראייתיות – עובדתיות. לפיכך, מוצע כי ההליך שינוהל יהיה דומה להליך המתנהל כיום בעניינים אלה בפני בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ.

17. ערעור על החלטת ועדה רפואית עליונה לפי סעיף 5ב(א) לחוק שירות בטחון

[נוסח משולב], התשמ"ו-1986<sup>5</sup>.

18. בחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, אחרי סעיף 5 יבוא:  
"ערר" 5א. נבדק הרואה את עצמו נפגע מהחלטת ועדה רפואית, וכן פוקד, רשאים להגיש ערר על החלטת הוועדה הרפואית לפני ועדה רפואית עליונה, בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות.
- ערעור 5ב. (א) נבדק או פוקד רשאים לערער על החלטת ועדה רפואית עליונה לפני בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב, בשאלה משפטית בלבד.  
(ב) שר המשפטים רשאי לקבוע, בצו, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, בתי משפט לעניינים מינהליים נוספים אשר יהיו מוסמכים לדון בערעורים כאמור בסעיף זה.  
(ג) שר המשפטים, בהתייעצות עם השר, רשאי לקבוע, בתקנות, סדרי דין, מועדים ודרך להגשת ערעור כאמור בסעיף זה.
19. בחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985<sup>6</sup>, בסעיף 11, במקום "4(ב)" יבוא "5(ב)" ובמקום "וסעיף 6 לחוק שירות בטחון יחול" יבוא "וסעיפים 5א, 5ב ו-7 לחוק שירות בטחון יחולו".
20. הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין ולא לגרוע מהן.
21. תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו (בסעיף זה – יום התחילה), והוא לא יחול על עניין שהדיון בו החל לפני יום התחילה.

## ד ב ר י ה ס ב ר

תיקונים בהפניות למספרי הסעיפים בחוק שירות בטחון שלא הותאמו לנוסח המשולב של חוק שירות בטחון.

סעיף 20 הוראות החוק המוצע, הקובעות את סמכויות ועדת הערר ואת רשימת העניינים שבהם ידון בית המשפט לעניינים מינהליים, אינן באות לשנות מהוראות כל דין הקובע דרכי בירור בענייני שירות הקבע, ככל שנקבעו בדין אחר הוראות מיוחדות בעניין זה. כך למשל, בכל הנוגע להורדה בדרגה בשל עבירה שיש עמה קלון או הורדה בדרגה בנסיבות מיוחדות לפי החלטת הרמטכ"ל, יחולו הוראות סעיפים 533 ו-533א לחוק השיפוט הצבאי, בעניין ערר או ערעור על הורדה בדרגה בדין משמעתי או על ידי בית דין צבאי, ימשיכו לחול הוראות חוק השיפוט הצבאי ופקודות הצבא; תביעות לגמלה וערעורים על החלטות הממונה על תשלום הגמלאות ימשיכו להידון לפי פרק ג' לחוק שירות הקבע (גמלאות) וכיו"ב.

סעיף 21 מוצע לקבוע כי מועד תחילתו של החוק המוצע יהיה שישה חודשים מיום פרסומו, וזאת כדי לאפשר את היערכותו של צה"ל להסדרים החדשים המוצעים בו. עוד מוצע לקבוע כי החוק המוצע לא יחול על עניינים שהדיון בהם החל לפני יום התחילה האמור.

סעיף 21(2) (הוספת פרט 17 לתוספת השניה) וסעיפים 18 ו-19 לפי הדין הקיים, לא קיימת זכות ערעור על החלטה הקובעת כשירות רפואית של חייל וכן על החלטתה של ועדה רפואית עליונה הפועלת מכוח חוק שירות בטחון. במצב דברים זה, תקיפת החלטת ועדה רפואית עליונה נעשית בבג"ץ. ברוח מטרת החוק, מוצע לתקן גם את חוק שירות בטחון, חוק שירות הקבע (גמלאות), וחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, באופן שיביא לכך שגם ערעור על החלטת ועדה רפואית עליונה בעניין כשירות רפואית של חייל (לרבות חייל בשירות קבע), בשאלה משפטית בלבד, יידון לפני בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב. זאת, בדומה להסדרים דומים הקבועים בחוקים אחרים הקובעים כי ערעור על החלטת ועדות רפואיות או דומות יידון לפני בית משפט מחוזי.

מוצע להקנות לשר המשפטים, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, את הסמכות להסמיך בתי משפט לעניינים מינהליים נוספים, אשר ידונו בערעורים כאמור; וכן להקנות לשר המשפטים, בהתייעצות עם שר הביטחון, את הסמכות לקבוע בתקנות, סדרי דין, מועדים ודרך להגשת ערעור כאמור.

במסגרת התאמת סעיף 11 בחוק שירות הקבע (גמלאות) לתיקון המוצע בחוק שירות בטחון, מוצע לבצע בו גם

<sup>5</sup> ס"ח התשמ"ו, עמ' 107; התשס"ח, עמ' 511

<sup>6</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 142