

1986 – חוק שירות הביטחון [נוסח משולב]

מאת: סרן רפאל שפרנסקי, קצין ייצוג, מחלקת הייעוץ והחקיקה

חוק שירות הביטחון מסדיר את חובת השירות הסדיר בצה"ל. נוסחו הנוכחי של החוק התקבל בשנת 1986, אך ההסדרים שבבסיסו הוצגו ונחקקו עוד בשנת 1949. בחינת החוק – אז והיום – מעלה כי ההסדרים הקבועים בנוסח החוק הנוכחי עדיין משקפים מוסכמות יסוד רבות שנקבעו עם קום המדינה.

רקע עובדתי

בשנת 1949, בדבריו בפני הכנסת, התווה ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן-גוריון, את השיקולים שעמדו ביסוד חוק שירות הביטחון. נראה כי התפיסה שהנחתה את בן-גוריון הייתה ששמירת העצמאות המדינית מפני כפייה חיצונית היא היעד החשוב ביותר, ויש להעדיפה על-פני כל שיקול אחר. מדיניות קליטת ההגירה, ההתיישבות, הפיתוח החקלאי, אמצעי התחבורה והמחקר המדעי – כל אלה צריכים היו, לדעת בן-גוריון, להיות כפופים למאמץ הביטחוני ולהיות משולבים בו, שכן "מגמת החוק היא, להכשיר את העם כולו להיות בשעת הכורח עם לוחם, לתת לנוער הישראלי ולעולה הכשרה חלוצית וצבאית, לקיים תמיד במגוייס כוח-מחץ מספיק להדוף התקפות-פתע ולהחזיק מעמד עד שיגוייסו כל הרזרבות, ולעצב במסגרת הצבא דמות אומה מלוכדת, אחידה, שוחרת שלום, בוטחת בכוחה ותופסת את מקומה הראוי לה בחברת-העמים." (מדברי ההסבר של דוד בן-גוריון להצעת חוק שירות הביטחון בפני הכנסת הראשונה (15 באוגוסט 1949))

הצעת חוק שירות הביטחון שהניח בן-גוריון בפני הכנסת הראשונה כונתה על-ידי חבר כנסת אחר באותו דיון כ"אחד מחוקי-היסוד של המדינה". ואכן, קשה להפריז בחשיבותו של חוק זה, אשר נועד למעשה לבנות, במחשבה תחילה ותוך תכנון מקדים, את צבאה של מדינת ישראל.

נוסח החוק המקורי תאם את מגמתו הכללית של בן-גוריון, להעדיף את תחום הביטחון על-פני תחומים אחרים

ולבודד את תחום הביטחון ושיקולי הביטחון מפני השפעתה והתערבותה של המערכת הפוליטית. על אף הביקורת שספג מחוגי האופוזיציה, נקבעו בחוק סמכויות נרחבות לשר הביטחון (כאמור, באותם ימים בן-גוריון עצמו שימש בתפקיד זה). סמכויות אלה, עם שינויים מעטים, קיימות בחוק עד עצם היום הזה.

הדיון שקדם לקבלת החוק הוא אחד הדיונים המעניינים בתולדות הכנסת בהתוותו מסגרת חוקית שלא הייתה קיימת בזמן היישוב טרם הקמת המדינה, וחקיקה זו היא למעשה פרי יצירה ישראלית מקורית. מקריאת דברי-הכנסת, ניתן

היור"ר י. בורג:

נעבור להצעת חוק שירות הבטחון, תש"ט – 1949. רשות-הדיבור להגמקת החוק הזה לשר-הבטחון.

שר-הבטחון ד. בן-גוריון:

חברי כנסת נכבדים. הצעת החוק על שירות הבטחון המונחת לפניכם מחייבת בירור כללי על בעיות הבטחון במידה שאפשר לעשותו בפומבי. מדינת-ישראל נולדה במזל מלחמה, אך פנינו מועדות לשלום. תפקידי היסוד של המדינה – קליטת עולים, פיתוח הארץ, שירותי חינוך ובריאות מתוקנים, שמירה על רמת-חיים הוגנת – כל אלה מזוייבים שלום יציב וממושך.

אולם לשלום כמו למלחמה דרושים שני צדדים, ואולי אין עוד עם כעם ישראל, שהסתירה בין שאיפתו הנאמנה לשלום ובין חוסר בטחונו היא חריפה כל-כך.

קטע מדברי ההסבר של דוד בן-גוריון להצעת חוק שירות

הביטחון בפני הכנסת הראשונה (15.8.1949)

להיווכח כי מוסכמות רבות, המקובלות כיום בחיים הציבוריים בישראל כמעט ללא עוררין, עמדו במרכז הוויכוח הציבורי באותו דיון. כך, למשל, נחלקו הדעות בדבר גיל גיוס החובה שייקבע; גיוסן ואופי שירותן של הנשים בצבא; הפעלת חיילים למטרות שאינן צבאיות מובהקות; ועוד. בראייה לאחור ניתן להיווכח כי חלק מההסדרים שהתקבלו אז ביחס לחוק זה נותרו ללא שינוי עד עצם היום הזה.

לצד הדגש שניתן לשיקולי הביטחון, בן-גוריון ראה בצה"ל צבא שיעודו הוא גם יצירת זהות ישראלית-ממלכתית משותפת לכלל אזרחי המדינה: "רק הצבא יכול וצריך לשמש גורם מלכד ומעלה בעיצוב דמותו החדשה של העם והקלטתו הנאמנה בתרבות ובחברה החדשה הנוצרת במדינת-ישראל". התפיסה של צבא המבוסס על שירות חובה של אזרחי המדינה, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק שירות הביטחון, והמוכרת גם כמודל 'צבא העם' של בן-גוריון, קיבלה מקום מיוחד בחברה הישראלית, והיא נראית היום כמעט מובנת מאליה. ניתן לומר כי צה"ל נותר גם היום, במידה רבה, "כור היתוך" בו אזרחים מקבוצות שונות בחברה הישראלית פוגשים זה את זה לראשונה.

הסדרי החוק

לאורך השנים, הוראותיו של חוק שירות הביטחון עודכנו, שונו והורחבו פעמים רבות. שינויי החקיקה הרבים בחוק הובילו לכך שבשנת 1959 התקבל נוסח משולב של החוק, המארגן ומכיל את כל השינויים שחלו בו מכוח חקיקה. הליך עדכון דומה נערך בשנת 1986, אז נקבע הנוסח המשולב הנוכחי של חוק שירות ביטחון. כמובן שמאז חלו שינויים נוספים בחוק.

כ' בשבט התשמ"ו	1170	30 בינואר 1986
צמד		
חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 107		
הודעה בדבר נוסח משולב		
(לפי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948)		
אני מודיע כי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ¹ קבעה ביום י' בשבט התשמ"ו (20 בינואר 1986) את חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. ²		
נוסח זה בא במקום חוק שירות בטחון, התשי"ט-1959 [נוסח משולב].		
הודעה קבעה כי תהילתו של הנוסח האמור תהיה בתום ששה חדשים מיום פרסומו.		
מ ש ה ב ס י ם		
שר המשפטים		
1 צ"ר התשי"ח, תוס' א', עמ' 1; ס"ח התשכ"ד, עמ' 79.		
2 ס"ח התשי"ט, עמ' 286; התשכ"א, עמ' 140; התשכ"ג, עמ' 128; התשכ"ד, עמ' 7, עמ' 10 ועמ' 168; התשכ"ז, עמ' 113; התשל"א, עמ' 150; התשל"א, עמ' 148; התשל"ג, עמ' 201; התשל"ד, עמ' 70 ועמ' 129; התשל"ה, עמ' 78 (124); התשל"ו, עמ' 270; התשל"ה, עמ' 176; התשמ"א, עמ' 26; התשמ"ד, עמ' 84; התשמ"ה, עמ' 12.		

חוק שירות ביטחון, בנוסחו המשולב, מסדיר כאמור, את חובת השירות הסדיר בצה"ל ואת הליכי הגיוס לשירות. החוק הכיל סדרת הסדרים חשובה בקשר לשירות הביטחון, לרבות הסדרים שנגעו לשירות המילואים, אך בוטלו עם תחיקתו של חוק ייעודי לעניין זה בשנות האלפיים.

סעיפים	
2 — 1	פרק א': פרשנות
12 — 3	פרק ב': התייצבות לרישום ולבדיקה
26 — 13	פרק ג': שירות סדיר
33 — 27	פרק ד': שירות מילואים
45 — 34	פרק ה': הוראות כלליות
49 — 46	פרק ו': עבירות וסדרי דין
57 — 50	פרק ז': דרכי ביצוע
	תוספת

תוכן העניינים שפורסם בגדר החוק, בנוסחו המשולב (מתוך ספר החוקים שפורסם ברשומות)

מבין הסדרי החוק, חשוב לציין ארבעה סוגי הסדרים מרכזיים:

הראשון, מסדיר את ההליכים לקראת הגיוס לצה"ל, ומפרט את סמכות רשויות הגיוס בצה"ל לערוך לכל מיועד לשירות ביטחון (אזרחי ישראלי או תושב קבוע במדינת ישראל) הליכים כללים ורפואיים שנועדו לבדוק את כשירותו לשירות ביטחון.

השני, מסדיר את שירות החובה בצה"ל. בכלל זה מוסדרים משך תקופת השירות; התקופות בהן רשאיות רשויות הגיוס לקרוא ל"יוצא צבא" לשירות סדיר; הסדרי שירות מיוחדים כגון שירות במג"ב, במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר, וכן שירות במסגרת ישיבות ההסדר וישיבות ציוניות גבוהות.

השלישי, נוגע לשילוב האוכלוסייה החרדית לשירות בצה"ל.

והרביעי, קובע חמישה הסדרי פטור משירות צבאי: הסדר הפטור הכללי; פטור מחמת גיל; פטור משירות על-פי דין (פטורים ייחודים לנשים עקב נישואין, לידה או טעמים שבמצפון או הווי משפחתי-דתי המונעים ממנה לשרת); פטור לנשים מטעמי הכרה דתית; ופטור עקב אי-כשירות רפואית.

חשיבות הנושא

כל אחד מהחלקים המרכיבים את חוק שירות ביטחון מעורר שאלות משפטיות שונות, מורכבות ורגישות המצריכות את הפרקליטות הצבאית ללוות את רשויות הצבא במתן ייעוץ משפטי מקצועי ויצירתי. לשם ההמחשה ניתן להזכיר, בקליפת אגוז, את אחת הסוגיות הרגישות, משפטית וחברתית, שלה נדרשים קציני יחידה - התופעה של התנגדות לשירות צבאי מטעמי מצפון.

בניגוד לעילות אחרות למתן פטור משירות, הסמכות מתן הפטור משירות ביטחון מטעמי מצפון איננה מעוגנת כיום בהסדר חקיקתי מפורש. פטור משירות מטעמי מצפון הוא דוגמה לעילה לפטור שנגזרת מסמכותו של שר הביטחון לפטור יוצא צבא משירות מ- "טעמים אחרים".

במהלך שנות ה-90 החל צה"ל, בהובלת הפרקליטות הצבאית, לגבש מדיניות מסודרת לגבי הטיפול בסרבנות הנשענת על טעמי מצפון. יודגש, כי עיצוב המדיניות בנושא זה חייב איזון מורכב בין זכויות הפרט (חופש המצפון כנגזרת של הזכות לכבוד) לבין חובת הציות לחוק והנשיאה השוויונית בנטל השירות. בסופו של דבר, גובשה מדיניות המבחינה בין התנגדות מצפונית כללית לשירות בצבא בכל זמן ומקום, המכונה סרבנות מצפון "כללית" או סרבנות מצפון "מלאה", לבין סירוב לשרת בצבא שיסודו בהתנגדות למדיניות הצבא או המדינה בעניין פוליטי, אידיאולוגי או רעיוני, המכונה סרבנות מצפון "סלקטיבית". לפי מדיניות זו, מכירות רשויות הצבא, בנסיבות מסוימות, באפשרות לפטור אדם משירות ביטחון מטעמי סרבנות מצפון "כללית", אך לא מכירות בסרבנות "סלקטיבית" כטעם לפטור משירות. יצוין, כי מדיניות זו של הפרקליטות הצבאית אושרה על-ידי בית המשפט העליון בשורה של פסקי דין, אשר העקרוני ביניהם הוא פסק הדין של הנשיא ברק **בבג"ץ זונשיין**.

מדוע בחרתי בנושא?

צה"ל היה מאז ומתמיד אחד הארגונים המשמעותיים במדינת ישראל. אין עוררין כי חוק שירות הביטחון, אשר הסדיר את חובת השירות בצה"ל, היווה גורם מרכזי בביסוס מעמדו של צה"ל. תפיסת "צבא-העם" שעמדה בבסיס החוק הובילה לא רק לגיוסו של העם לשירות צבאי, אלא הפכה את השירות בצה"ל "לכור ההיתוך" של החברה הישראלית ולחלק ממנגנוני החברות במדינה. כפועל יוצא מכך, ההסדרים הקבועים בחוק שירות הביטחון משפיעים עמוקות לא רק על היקפי סדר הכוחות ומסלולי השירות בצה"ל, אלא גם על החברה הישראלית כולה.

לצד חשיבותו של החוק, בחינה היסטורית מעלה כי מאז חקיקתו בשנת 1949 ועד היום, החוק ממשיך לעורר לעיתים תכופות שאלות מורכבות ורגישות במיוחד, בנושאים המצויים בלב השיח הציבורי במדינת ישראל. על כן, החוק התעדכן מעת לעת, ועורר גם צורך ביצירת "נוסח משולב" ובהיר, כדי לאגד את תיקוני החקיקה הרבים שנעשו בו ברבות השנים.

כקצין במחלקת הייעוץ והחקיקה, שנדרשת ללוות את רשויות הצבא בייעוץ משפטי שוטף בסוגיות הנוגעות לחוק, מצאתי את הנושא רלוונטי ומרתק במיוחד.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים :

- חוק שירות הביטחון, תש"ט-1949 ;
- חוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 ;
- דברי הכנסת, הישיבה הששים-ושמונה של הכנסת הראשונה, עמ' 1336 (15 באוגוסט 1949); והישיבה השבעים-ותשע של הכנסת הראשונה, עמ' 1607 (8 בספטמבר 1949);
- מנחם הופנונג, **ישראל – ביטחון המדינה מול שלטון החוק**, שער שלישי – פרק ראשון: שירות הביטחון – החוק ויישומו ביחס לקבוצות ולפרטים (תשס"א);
- ענת שטרן, " '...כל הארץ היא חזית אך רחוק מזה שכל העם צבאי - שיפוט משתמטים וסרבני גיוס ב-1948" **תש"ח ואילך: מחקרים של האסכולה הירושלמית על מלחמה, צבא וחברה** 173 (אלון קדיש עורך, 2015);
- בג"ץ 7622/02 זונשיין נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד נו(1) 726 (2002).