

2010 - הקמת ועדת הערר למשרתי הקבע

מאת:

קמ"ש רון בונן, עוזרת ראש מדור סגל, ייצוג ותע"ץ, מחלקת הייעוץ והחקיקה

רס"ן רחלי דיאמנט-גוטמן, רמ"ד סגל, ייצוג ותע"ץ, מחלקת הייעוץ והחקיקה

בשנת 2010, הוקמה ועדת הערר למשרתי הקבע מכוח חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2010. החוק, שנכנס לתוקפו ביום 16 באוגוסט 2010, הסדיר לראשונה את שאלת הערכאה אליה יכולים לפנות משרתי קבע המעוניינים להשיג על החלטות שקיבלו רשויות הצבא בנוגע לתנאי שירותם. עד להקמת ועדת הערר, משרתי הקבע שהיו מעוניינים לפנות לערכאה שיפוטית נדרשו לפנות ישירות לבג"ץ.

רקע עובדתי

היחסים בין צה"ל לבין משרתי הקבע אינם יחסי עובד ומעביד. המשרת בשירות הקבע הוא חייל בשירות סדיר, והיחסים בינו לבין צה"ל מושתתים על הוראות החוק הצבאי ועל פקודות הצבא. לפיכך, פסק בית המשפט העליון בפרשת עובד (בג"ץ 279/72 אילן עובד נ' שר הביטחון, פ"ד כז(1) 169), כי דיני העבודה אינם חלים במישרין על צה"ל ומשרתי הקבע אינם יכולים לפנות לבית הדין לעבודה בבקשה לסעד שיופנה כלפי צה"ל. בהתאם, במשך שנים לא הייתה ערכאה אשר מוסמכת לדון בענייניהם של משרתי הקבע כלפי צה"ל, והם נדרשו לפנות לבג"ץ.

אבן דרך משמעותית בדרך להקמתה של ועדת הערר, היא פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 6651/05 רס"ן אהרון רוני שפירא נ' ראש אגף כח אדם במטה הכללי של צה"ל (פורסם במאגר נבו ביום 26 בינואר 2006). העתירה נסובה סביב החלטתן של רשויות הצבא לשחרר את העותר משרות הקבע. בית המשפט העליון החליט שלא להתערב בהחלטת רשויות הצבא, אך ציין כי העובדה שהשגותיהם של אנשי הקבע בצה"ל בעניינים הנוגעים לשירותם, מגיעות לפתחו של בית המשפט העליון כערכאה ראשונה אינה מתקבלת על הדעת. לעמדת בית המשפט העליון, התמונה המוצגת במסגרת ניהול ההליך בפני בית המשפט היא תמונה חלקית בלבד, שכן במצב הדברים הרגיל, היו נושאים אלה צריכים להידון בבית הדין לעבודה או בבית המשפט לעניינים מינהליים, תוך שמיעת ראיות והידרשות לכל פרט רלבנטי על דרך של העדת עדים וחקירתם. עוד הוסיף השופט רובינשטיין, שישב במושב, את הדברים האלה:

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.

פסק דין משמעותי נוסף שניתן בהקשר זה הוא בג"ץ 1357/06 אניל גדרה נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם במאגר נבו ביום 24 באוקטובר 2006). העותר, רופא שיניים צבאי, הגיש תביעה נגד המדינה לבית הדין לעבודה ובה ביקש הצהרה על ביטול ההחלטה להפסיק את שירותו הצבאי ופיצוי כספי. בית

הדין האזורי מחק את התביעה על הסף מחמת העדר סמכות עניינית. ערעורו של העותר לבית הדין הארצי לעבודה נדחה ברוב קולות. בעתירה לבית המשפט העליון, טען העותר כי יש להכריע בשאלה העקרונית של סמכות בית הדין לעבודה לדון בתובענות של משרתי הקבע בעניין פיטוריהם. בית המשפט העליון דחה את העתירה, וציין כי:

כפי שנמסר לנו מטעם המדינה, בעקבות הערותיו של בית משפט זה בעניין שפירא ובעקבות פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה נשוא העתירה שלפנינו החל, כאמור, הליך הכנתה של הצעת חוק להסדרת מעמדם של משרתי הקבע. ניתן להניח כי הסדרת מעמדם של משרתי הקבע (ובכלל זה שאלת הביקורת השיפוטית על החלטות בנושאי העסקתם) באמצעות חקיקה תאפשר ליצור איזון בין זכויותיהם של משרתי הקבע כמועסקים על ידי המדינה לבין אופיו המיוחד וההיררכי של השירות הצבאי, וכי בגדרה של חקיקה כזו יישקלו מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין זה.

ועדת הערר למשרתי הקבע

בעקבות הערות בית המשפט העליון, אשר שבו וחזרו במספר פסקי דין, לפיהן נדרש לכונן ערכאה דיונית שתידון בענייניהם של משרתי הקבע, רשויות המדינה ובכללן צה"ל החלו בבחינת הערכאה הדיונית שראוי שתקום בעניין. הפרקליטות הצבאית, בהובלת מחלקת ייעוץ וחקיקה, החלה בעבודת מטה שתכליתה לבחון מהי הערכאה השיפוטית המתאימה ולגבש תזכיר חוק בעניין.

נבחנו מספר אפשרויות כגון: הקמת ערכאה פנים צבאית, העברת הסמכות לבתי הדין לעבודה (בדומה לעניינים של גופי בטחון אחרים כגון משטרת ישראל) והעברת הסמכות לבתי המשפט לעניינים מנהליים. אפשרויות אלו נמצאו לא מתאימות בשל ייחודיות תנאי העסקתם של משרתי הקבע. האפשרות להקמת ערכאה פנים צבאית, נמצאה כלא מתאימה מאחר שהביקורת על רשויות הצבא צריכה להיעשות באמצעות ערכאה חיצונית שתהיה נפרדת עצמאית ובלתי תלויה בצבא. העברת הסמכות לבתי הדין לעבודה נמצאה כלא מתאימה, שכן הסכסוכים הנידונים בערכאה זו נבחנים בהתאם ל"אווירת משפט העבודה" ולא בהתאם למשמעת הצבאית, ולכן ספק אם יינתן ביטוי הולם לייחודיות השירות הצבאי. אשר לאפשרות להעברת הסמכות לבית המשפט לעניינים מנהליים, נמצא כי ייחודם של משרתי הקבע מחייב הפרדת עניינם של משרתי הקבע מעניינם של עובדים אחרים, על מנת למנוע חלחול מתמיד של הנורמות החלות על עובדים אל תוככי הצבא.

בעקבות כך, הועלתה הצעה להקמת ועדה ייחודית שתידון בעניינם של משרתי הקבע בלבד. ואכן, בחודש פברואר 2010, לאחר עבודת מטה ארוכת שנים, פורסם חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2010, ובחודש אוגוסט 2010 הוא נכנס לתוקפו. סעיף 4 לחוק קובע כי בפני ועדת הערר ידונו נושאים הנוגעים לענייני שכר ולזכויות נלוות לשכר, סוגיות הנוגעות לסיום שירות קבע באחת מהעילות הקובעות בפקודות הצבא ובנושאים הקשורים בקבלת אדם לשירות הקבע. סעיף 11 לחוק קובע את גודל סמכותה של הוועדה ומורה כי כל החלטה של הוועדה לא יכולה לחרוג מסמכותו של הגורם המוסמך אשר קיבל את החלטה נשוא הערר.

כלומר, הוועדה אינה מוסמכת להעניק סעד שרשיות הצבא לא היו מוסמכות להעניק מלכתחילה. החוק החריג מסמכות הוועדה מספר נושאים, אשר הועברו לסמכות בית המשפט לעניינים מנהליים, וביניהם סיום שירות מחמת הרשעה בפלילים או חריגה מאמות המידה הנדרשות ממשרת קבע, הדחה והחלטה שלא לקדם בדרגה.

הוועדה היא **ערכאה מנהלית**, חיצונית לצה"ל ואינה קשורה בו מבחינה ארגונית או מבחינה אחרת, אלא מנוהלת בידי משרד הביטחון. הוועדה מתכנסת בהרכבים של שלושה – יו"ר, נציג ציבור בעל ידע ומומחיות בתחום יחסי עבודה, ונציג ציבור נוסף המתמנה על פי הצעת שר הביטחון ובהמלצת הרמטכ"ל. בניגוד לערכאות אזרחיות ומנהליות אחרות, שם פרקליטות המדינה היא המייצגת את צה"ל, קציני מחלקת הייעוץ והחקיקה הם אלו המייצגים את עמדת צה"ל בפני הוועדה. בעקבות כך, הוקם במחלקה מדור ייצוג, שמרכז את הטיפול בתביעות משרתי הקבע בוועדה ומייצג בה את עמדת צה"ל.

אחת השאלות אשר התעוררו בעת הכנת הצעת החוק היתה אופיים של הדיונים שיתנהלו בפני ועדת הערר. האם דיונים אלו יכללו שמיעת עדים וחקירות נגדיות בדומה לבתי הדין לעבודה או שיתבססו על תצהירים בדומה להליכים בבתי המשפט לעניינים מנהליים. בסופו של דבר הוחלט כי ההליך יתנהל באמצעות תצהירים, כאשר לוועדה יהיה שיקול דעת האם לאפשר חקירה של מצהיר על עדותו במקרים חריגים.

The screenshot shows the official website of the Ministry of Defense of Israel. The header includes the Ministry's name in Hebrew and English, along with navigation links for various services. The main content area features a large image of a modern building at night, likely the Ministry's headquarters. Below the image, there is a navigation menu and a main article titled "ועדת הערר הקמה על פי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2010". The article text discusses the establishment of a review committee for reserve service, mentioning the date 16.08.2010 and the involvement of the Attorney General and the Minister of Defense. A sidebar on the right lists various services available on the website.

העמוד הראשי של אתר המרשתת של ועדת הערר, באתר משרד הביטחון

חשיבות הנושא

החוק והוועדה שהוקמה מכוחו, המהווים תוצר של עבודה ארוכת שנים של הפרקליטות הצבאית, מעגנים את תפיסת צה"ל כי מעמדם של משרתי הקבע הוא מעמד ייחודי, שאין דומה לו ולכן יש לנהוג בהם בצורה שונה. כך, מצד אחד, נתן החוק מענה לביקורת שהושמעה על ידי בית המשפט העליון ביחס לצורך להעניק למשרתי הקבע את יומם בפני הערכאות השיפוטיות, ומצד שני, הוועדה שהוקמה מכוחו שומרת על איפוק בהתערבות בהחלטות המנהליות של רשויות הצבא, רק במקרים בהם מתקיימות עילות ההתערבות של המשפט המנהלי. כיום רשאי כל משרת קבע הרואה עצמו נפגע מהחלטה של גורם מוסמך בנוגע לזכאויותיו וזכויותיו לפנות אל הוועדה, ועניינו ייבחן לעומקו ובמלואו. כמות העררים שהוגשו מאז הוקמה הוועדה מלמדת כי משרתי הקבע נותנים אמון בוועדה וכי מדובר בערכאה משפטית נגישה למשרתי הקבע.

מדוע בחרנו בנושא?

בחרנו לכתוב על הקמתה של ועדת הערר, מכיוון שהוועדה מהווה חלק בלתי נפרד מתפקידנו במדור סגל ייצוג ותע"ץ במחלקת הייעוץ והחקיקה. המדור שלנו מייצג את עמדת צה"ל בוועדות הערר, והליכי הסגל בהם אנו עוסקים ביום יום מגיעים אף הם לפתחה של ועדת הערר. ועדת הערר חשובה להגנה על זכויות משרתי הקבע והיא מהווה מעין מנגנון בקרה חיצוני לצה"ל המבטיח כי ההליכים בעניינם של משרתי הקבע יתנהלו בהתאם לחוק ולפקודות החלות בעניינם.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התשי"ע-2010;
- בג"ץ 279/72 אילן עובד נ' שר הביטחון, פ"ד כז(1) 169;
- בג"ץ 6651/05 רס"ן אהרון רוני שפירא נ' ראש אגף כח אדם במטה הכללי של צה"ל (פורסם בנבו, 26.01.2006);
- בג"ץ 1357-06 אניל גדרה נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו 24.10.2006);
- ו"ע 12/12 סרן עמית רגב נ' צה"ל (מתאריך 23.4.2014).