



נכבדי,

הנדון: טיוטת צו שירות המילואים (מטרות הקריאה לשירות מילואים) (תיקון והוראת שעה), התשפ"א-2020

1. עיינתי בטיוטת הצו שבנדון, בנוסח שפורסם באתר החקיקה הממשלתי של משרד המשפטים ולדעתי, פיסקה 2 לצו המוצע, זו המציעה, כהוראת שעה, לאפשר קריאה לשירות מילואים לביצוע "פעולות הנוגעות להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה" חורגת מסמכותו של השר לפי החוק ויש להימנע מלהתקינה בנוסח הנוכחי. להלן אנמק בקצרה עמדה זו וכן אציע כיצד ניתן לתת מענה בצו לצרכים מוצדקים בהפעלת אנשי מילואים במסגרת משבר נגיף הקורונה.

מטרות שירות המילואים בחוק

2. חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, קובע בסעיף 6 כי חייל מילואים ייקרא לשירות למטרות המוגדרות בו בלבד. בראש ובראשונה, מדובר בפעילות מבצעית, שהיא "פעולה צבאית שמטרתה ביטחון שוטף באזורים שייקבעו בפקודות הצבא" וכן מדובר בהכשרה ואימון של החייל ויחידתו למימוש ייעודיהם בשעת חירום ובשירות הנדרש לניהול וארגון כוח האדם בצה"ל (שיבוץ, אכיפת משמעת וטיפול בפרט). נראה, שאין ספק שלא ניתן לקרוא לחיילי מילואים לשירות על מנת לבצע פעולות הנוגעות להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה במסגרת המטרות הקבועות בחוק.

האפשרות להרחיב את מטרות שירות המילואים ותנאיה

3. עם זאת, סעיף קטן (4) לסעיף 6 בחוק מאפשר שירות חיילי מילואים מחוץ למטרות המוגדרות בו בתנאים מוגדרים וזה לשונו: "שירות בתפקידים ובמקצועות למטרה שקבע השר בצו, באישור הוועדה, לאחר ששוכנע כי אין חלופה סבירה אחרת לשם השגת מטרה זו אלא אם כן ייקרא חייל מילואים לשירות מילואים; צו לפי פסקה זו יינתן לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים, וניתן להאריכו לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים בכל פעם". טיוטת הצו הנדונה מתיימרת להתבסס על סמכות זו שבחוק.

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**ד"ר ג'ורג' שולץ**

יו"ר של כבוד

**חברי הוועד המנהל**

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמיהו כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' ידידיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**

ד"ר אריק ברמון



4. ואולם, ניסוח התיקון לצו, באופן המאפשר קריאת **כל** איש מילואים לביצוע **כל** פעולה הנוגעת להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה, ללא פירוט כלשהו, רחבה מדי ועל כן, חורגת מן הסמכות המוקנית לשר בחוק.

5. מבחינת לשון החוק, יש לשים לב לניסוח "שירות בתפקידים ובמקצועות **למטרה** שקבע השר..."<sup>1</sup>, משתמע ממנו הצורך לקבוע לא רק מטרה לשירות החריג, אלא גם להגבילו לבעלי תפקידים ומקצועות מסויימים. אמנם, ניסוחו הנוכחי של הצו מתמקד בעיקר במטרות, ובחלק מהמקרים ניתן לשאול האם אף הוא אינו רחב מדי, ובכל זאת מדובר במטרות המוגדרות באופן מצומצם הרבה יותר מן המוצע. במקרים רבים, משתמעת מהמטרה גם תפקידים ומקצועים של חיילי המילואים הרלוונטיים. כך, למשל, הותרה קריאה למילואים לשם "מתן שירותי רפואה וטיפול רפואי בחיילים, למעט בתפקיד חובש" (ס"ק 4), דבר שברור שייעשה על ידי בעלי מקצועות רפואיים ופרה-רפואיים. כך גם "מתן שירות במסגרת המערכת המשפטית בצה"ל" (ס"ק 10) ייעשה, מן הסתם, ע"י עורכי דין. במקרים אחרים, ברור לכל הפחות שהמשימה עצמה היא צבאית מובהקת, כגון, "ביקורת ביחידות צה"ל ובמיתקניו" (ס"ק 3) או "החזרת יחידה לכשירות לאחר פעילות מבצעית או אימון" (ס"ק 7).

6. שני מאפיינים נוספים של הסמכות המוקנית לשר בסעיף 6(4) לחוק חשובים לענייננו –

(א) המגבלה לפיה ניתן להוסיף מטרות רק אם **אין חלופה סבירה אחרת** לשם השגת מטרה זו אלא אם כן ייקרא חייל מילואים לשירות מילואים.  
(ב) היותה נתונה לאישור וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

#### יישום הסמכות בצו המוצע

7. על מנת שהכנסת תוכל להפעיל את סמכות הפיקוח שלה בצורה אפקטיבית, עליה לדעת בפירוט רב יותר לצורך אילו פעולות מבקש השר לקרוא לשירות חיילי מילואים. רק כך תוכל לבחון האמנם אין חלופה לשימוש בחיילי מילואים. בלי פירוט כזה, תתבקש, למעשה, וועדת החוץ והביטחון של הכנסת לרשום "שיק פתוח" לפקודת שר הביטחון, בניגוד לכוונת המחוקק.

8. אין המדובר בעניין טכני או פורמלי. מבלי להרחיב בדבר, מבחינת חיילי המילואים, השירות מגביל את חירותם וזכויות היסוד האחרות שלהם, על כן עליו להיעשות מכוח הסמכה מפורשת בחוק.<sup>1</sup> ההגבלות המוטלות על זכויותיהם

<sup>1</sup> סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אצ"ן, שסעיף 9 חוק היסוד, מאפשר הגבלת זכויות היסוד של המשרתים בצה"ל "לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות." מבלי



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

של חיילי המילואים מוצדקות בהכרח להגן על המדינה מפני אויביה החיצוניים. ספק אם ניתן להחיל אותן על תכלית חשובה, אך אחרת, של מניעת התפשטות נגיף הקורונה.<sup>2</sup> מבחינת כלל אזרחי המדינה, מתעוררת שאלה חוקתית, ככל שנעשה שימוש בצבא הגנה לישראל מחוץ לתכלית של הגנת המדינה והשגת יעדי הביטחוניים-לאומיים.<sup>3</sup>

9. על הסנטימנט הציבורי, המזהה קשיים אלה ללא צורך במומחיות משפטית, תעיד הסערה שחוללה הצבת חיילים, בסיוע למשטרת ישראל, בחיכוך ישיר עם מפגינים כנגד הממשלה. לפי מה שפורסם, הורה שר הביטחון על הפסקת פעילות זו.

10. אינני טוען כי לא ניתן לקבוע בצו תפקידים, מטרות ומקצועות, הקשורים לצורכי המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה, שלשם ביצועם ניתן יהיה לקרוא לחיילי מילואים. הטענה מוגבלת לכך שיש לקבוע תפקידים, מטרות ומקצועות אלה באופן מפורט יותר. כגון, ורק לשם המחשה: "סיוע לוגיסטי בהקמת בתי חולים שדה".

11. יש לזכור, שמדובר בחקיקת משנה, המצריכה הליך פשוט יחסית של אישור ועדה של הכנסת. אין שום סיבה שחקיקה זו לא תקבע הסדר מפורט וככל שיעלה הצורך להוסיף עליו, ייעשה תיקון במהירות הנדרשת.

---

לקבוע מסמרות, במקרה הנדון ספק אם מדובר בעניין הקשור למהותו ואופיו של שירות **צבאי** ועל כן, ספק אם ניתן לפנות להוראה המקילה יותר בסעיף 9. מכל מקום, במקרה הנדון יש "הסמכה מפורשת" אלא שהיא מוגבלת לקביעה מדויקת יותר של תפקידים, מקצועות ומטרות.

<sup>2</sup> והשוו, לעניין הפעלת חיילי חובה במסגרת משבר הקורונה: לירון ליבמן ועידית שפרן גיטלמן "חיילי

צה"ל במשבר הקורונה – היבטים משפטיים ואתיים" **יחסי חברה-צבא בישראל: תובנות מהגל**

**הראשון** 68 (2020), <https://www.idi.org.il/media/14981/socio-military-relations-in-israel-in-the-shadow-of-the-corona.pdf>

<sup>3</sup> לשון סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. וראו גם: עמיחי כהן "מעורבות צה"ל במשברים אזרחיים – ניתוח משפטי" **יחסי חברה-צבא בישראל: תובנות מהגל הראשון** 55 (2020).



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

12. לסיכום, אני סבור שבנוסח הנוכחי, פסקה 2 לצו המוצע חורגת מסמכותו של שר הביטחון. ככל שמבקשים לאפשר קריאתם של חיילי מילואים לשירות לשם סיוע במניעת התפשטות הנגיף קורונה, יש לתקן פסקה זו ולהחליפה בקביעה מפורטת יותר של **מטרות ספציפיות**, במסגרת המאבק בהתפשטות הנגיף, שלשם השגתן אין חלופות לקריאה לחיילי מילואים במקצועות ובתפקידים מסוימים. כך יתאפשר גם פיקוח אפקטיבי של הכנסת, כפי שהתכוון המחוקק.

אל"ם (מיל') עו"ד לירון ליבמן  
עמית מחקר  
המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה

העתקים:

ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון – מר בנימין גנץ

הפרקליט הצבאי הראשי – האלוף שרון אפק

היועצת המשפטית