

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהמשך להחלטה מס' 945 מיום 10 באוקטובר 2023, להחלטה מס' 1141 מיום 17 בדצמבר 2023, להחלטה מס' 1463 מיום 27 בפברואר 2024, להחלטה מס' 1828 מיום 5 ביוני 2024, להחלטה מס' 2153 מיום 30 באוגוסט 2024, להחלטה מס' 2465 מיום 24 בנובמבר 2024, להחלטה מס' 2811 מיום 2 במרץ 2025, להחלטה מס' 3075 מיום 26 במאי 2025; להחלטה מס' 3310 מיום 10 באוגוסט 2025 ולהחלטת ממשלה מס' 3536 מיום 30 בנובמבר 2025; ובהתאם לסעיף 8(א) לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, לאשר את הצעת שר הביטחון, לקבוע צו בנוסח המצורף כנספח להחלטה זו, אשר מסמך את ראש חטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת ראש תחום גיוס וכוננות בחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת מי שהוסמך לקרוא לחייל מילואים לשירות מילואים בפקודות הצבא, כהגדרתם בחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, לקרוא בצו למספר מרבי של 280,000 חיילים לשירות מילואים, עד ליום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026).

2. לצורך התייעלות ובמטרה לאזן בין שירות המילואים לבין צורכי המשק, לרשום את הודעת שר הביטחון וצה"ל שלפיה –

- א. היקף ימי המילואים בממוצע יומי לשנת 2026 לא יעלה על 40,000 חיילי מילואים.
- ב. בהתאם לצורכי הלחימה, חייל מילואים במסגרת גודית יזומן בשנת 2026 לשירות מילואים שמשכו הכולל יהיה בהיקף של עד 55 ימים, ואולם מגבלה זו לא תחול ביחס לחיילי מילואים בדרג הפיקודי כמתחייב מהצורך המבצעי או במקרים שבהם חייל המילואים הסכים לשירות שמשכו עולה על מגבלה זו. כמו כן, יובהר כי חריגה ממגבלת הימים המרבית כאמור תתאפשר בשיעור של עד 10% באישור ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם באגף כוח האדם של צה"ל, או בשיעור העולה על 10% אך ורק כמתחייב מצורך מבצעי חיוני ובאישור ראש אגף כוח האדם של צה"ל. דיווח מרוכז על היקף החריגות כאמור יועבר בידי צה"ל לשר הביטחון אחת לחודשיים במהלך שנת 2026.
- ג. צה"ל ימשיך לנקוט בשנת 2026 בצעדים ובמהלכים להביא להתייעלות ולדיוק בשימוש במשאבי ימי המילואים, בין היתר תוך השתתפות הגבלות על סיפוח חיילי מילואים בין יחידות, עדכון יחס שירות המילואים בין פרקי המשימה לפרקי ההתערענות וכיוצא באלה מגבלות שהוחלו בידי צה"ל בתחולה מיום 1.1.2026. בהתאם למדיניות שנקבעה בפקודות הצבא בידי ראש ענף תכנון כוח אדם מילואים באגף כוח האדם של צה"ל ביום 24.12.2025, או כפי שתתעדכן במהלך שנת 2026.

דברי הסבר

בהמשך למתקפה המשולבת על ישראל מרצועת עזה, שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023, הודיעה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 8 באוקטובר 2023 על ההחלטה לנקוט בפעולות צבאיות משמעותיות לפי סעיף 40(א) ו-1(א) לחוק-יסוד: הממשלה. עוד, החליט שר הביטחון דאז, לגייס לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן – החוק) מספר מירבי של עד 360,000 חיילי מילואים, והסמך את ראש חטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת ראש תחום גיוס וכוננות בחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת מי שהוסמך לקרוא לחייל מילואים לשירות מילואים בפקודות הצבא, כהגדרתם בחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, לקרוא לכוחות המילואים כפי שייקבעו.

הממשלה אישרה את הצו האמור בהחלטה מס' 945 מיום 10 באוקטובר 2023 וכן ניתנה על כך הודעה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לשם קבלת אישורה. ביום 12 באוקטובר 2023 אישרה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את הצו עד ליום 19 באוקטובר 2023 בתנאים וסייגים הנוגעים לאופן ספירת חיילי המילואים שנקראו לשירות מכוח הצו האמור.

מאז, לאור הצורך המבצעי והמשכיות הלחימה והמציאות הביטחונית, התקבלו מעת לעת החלטות הממשלה שאישרו המשך של קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום, בצווים בהתאם לסעיף 8 לחוק שירות המילואים. היקף הקריאה השתנה לאורך התקופה, בהתאם לצורך המבצעי. ביום 30 בנובמבר 2025, התקבלה החלטת הממשלה האחרונה בנושא, שאישרה צו שירות מילואים (קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום), שאיפשר גיוס של עד 280,000 חיילים, וזאת עד ליום 31 בינואר 2026. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה מעת לעת את הארכת הצו האמור.

עתה, בשים לב לפעילות צה"ל בגזרות שונות, בפעולות מבצעיות שונות המהוות חלק מהפעולות הצבאיות המשמעותיות הנמשכות מאז חודש אוקטובר 2023, נדרש כי הממשלה תאשר צו חדש, שיאפשר את גיוסם של עד 280,000 חיילי מילואים, וזאת עד ליום 31 במרץ 2026. המכסה המוצעת בצו החדש, תאפשר את המשך שירותם של חיילי מילואים הנמצאים בשירות מילואים פעיל ושנדרשים להמשך שירות, לאור צרכי הלחימה, וזאת בין היתר בשים לב למצב הביטחוני ולהמשך נוכחותו של צה"ל באזורים נרחבים בהם הוא אינו מצוי בשגרה, ובמשימות שאינן משימות המאפיינות עתות שגרה. בנוסף, תאפשר המכסה האמורה קריאה לחיילי מילואים נוספים לצורך החלפה וריענון של משרתי מילואים שנקראו בעבר, קריאה לחיילי מילואים ששוחררו ונדרשים לשירות נוסף ולעמידה בדרישות ובסייגים שקבעה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקריאה באמצעות צווים.

ויובהר, הארכת גיוס המילואים לפי סעיף 8 לחוק נדרשת בשל קיומן של נסיבות חירום המחייבות גיוס מילואים נרחב. חיילי מילואים הנקראים לשירות על פי סעיף 8 לחוק נדרשים לבצע משימות הכרחיות לשמירה על בטחון המדינה ובכלל זאת חציית גבול למטרת ביצוע פעולות הגנה ובטחון שוטף תוך חיכוך יומיומי אל מול פני אויב. צה"ל עודנו פעיל במספר תזיתות שונות, וחיילי המילואים הנקראים לשירות מילואים לפי סעיף 8 לחוק, נקראים בהתאם לצורך המבצעי ולמטרת משימות הקשורות קשר הדוק במאמץ המלחמתי.

כמו כן יובהר כי מספר התקנים המבוקשים נועד על מנת לאפשר למערכת הביטחון מרחב פעולה נדרש בקריאתם של חיילי מילואים לא רק אל מול האתגרים הביטחוניים הפעילים; אלא גם אל מול אירועים מתפרצים, והכל בהתאם להערכות המצב המודיעיניות.

להשלמת התמונה בכל הנוגע לעניין תעסוקה מבצעית, יצוין, כי בהתאם למצב החוקי הקיים, זימון למטרת תעסוקה מבצעית אפשרי אחת ל-3 שנים לתקופה של עד 25 ימי מילואים ומספר ימי המילואים המירבי במשך 3 שנים עומד על 54 לחוגרים, 70 ימים למפקדים ו-84 לקצינים.

לנוכח העובדה כי צרכי הביטחון מחייבים המשך החזקה של סד"כ משמעותי לתעסוקה מבצעית בכל הגזרות, ביקש משרד הביטחון לקדם חוק שיאפשר, בין היתר, גיוס חיילי מילואים למטרת תעסוקה מבצעית בכל שנה, היקף נרחב באופן משמעותי לעומת המצב הקיים. תזכיר חוק בעניין פורסם להערות הציבור בחודש פברואר 2024, ונכון למועד הגשת הצעה זו, טרם הובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. כפי שעולה מהאמור, ההצעה כרוכה בהגברת הנטל על משרתי המילואים, בפרט – לאור ריכוזו על כתפיהם של קבוצה מצומצמת יחסית של משרתים מאוכלוסיית המדינה, שחוזרים ומזומנים פעם אחר פעם לתקופות ממושכות, שעצם הצטברותן היא קשה וחמורה בפגיעתה, במשרתים עצמם ובמעגלים הסובבים (משפחה, מעסיקים וכו'). סוגיה זו עלתה גם בדיוני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר דרשה כי ייעשו מאמצים לפרוש את נטל המשימות הביטחוניות על פני קבוצה נרחבת ככל שניתן – הן במסגרת השירות הסדיר והן במסגרת שירות המילואים.

בהמשך לדרישה זו, מתבצעות בצה"ל פעולות להגדלת מערך המילואים, במסגרתן כבר גויסו עשרות אלפי חיילי מילואים מתוך המאגרים לתוך יחידות בצבא, בדגש על המערך הלוחם. כמו כן, וכפי שפורט בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בוצע מהלך לביטול פטור משירות מילואים שניתן לאלפי חיילי מילואים לטובת החזרתם למערך.

כמו-כן ביום 8 באוגוסט 2024, התקין שר הביטחון דאז, בהתאם להמלצת גורמי המקצוע בצה"ל, את צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל)(הוראת שעה)(מס' 3), התשפ"ד-2024. צו זה מורה על העלאת גיל הפטור משירות מילואים לגיל 49, ביחס למקצועות ולמערכים החיוניים ביותר בצה"ל, אשר לא נכללו בצו הקודם שהוצא בעניין זה (צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל)(הוראת שעה), התשפ"ה-2021).

בנוסף, כידוע, מבוצעים צעדים שונים על ידי צה"ל ומערכת הביטחון להגדלת היקף המתגייסים מקרב בני הציבור החרדי, בהמשך לפסיקת בג"ץ בנושא. מערכת הביטחון תמשיך בבחינה של החלופות האפשריות על מנת להגביר את השוויון בנשיאה בנטל השירות הביטחוני בסדיר ובמילואים.

עוד, מערכת הביטחון פועלת לקידום תיקון לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, במסגרתו מוצע להאריך את תקופת שירות החובה לגברים ולעבור למודל שירות מותאם (דיפרנציאלי). הצעת חוק בעניין זה אושרה על ידי הממשלה ובקריאה ראשונה בכנסת, והונחה על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

יצוין כי בהתאם לעמדה המקצועית של צה"ל, לצד הצעדים הננקטים למיצוי פוטנציאל משרתי המילואים ישנו צורך במיצוי אוכלוסיית המשרתים בסדיר, אשר בשירותה ישנה השפעה ניכרת בהפחתת הנטל המוטל על משרתי המילואים. לפיכך, ובהתאם לסעיף 8(א) לחוק, מוצע כי הממשלה תאשר את הצו, בנוסח המצורף

להחלטה, המאפשר גיוס של עד 280,000 חיילי מילואים עד ליום 31 במרץ 2026. צו זה יחליף את הצו הקיים. יודגש, כי בהתאם לסייגים שקבעה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, המספר המירבי כאמור מתייחס למספר החיילים שניתן יהיה לגייס מכוח הצו, בסך הכל, ולא למספר החיילים שיכולים להיות מגויסים בכל רגע נתון. בנוסף, ככלל, במקרים בהם חייל מילואים שוחרר ונקרא בשנית, יראו בקריאה האמורה כקריאה נוספת שתיספר במסגרת המספר המירבי.

תצוין עוד בהקשר זה החלטת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הקובעת כי "גיוס חיילות מילואים בצו 8 אשר מיועדות לשיבוץ במתקני כליאת אויב של צה"ל יהיה על פי התנדבותה בלבד של כל אחת מהן", כשיובהר לכל חיילת לפני עריכת הכשרתה ולפני הצבתה בתפקיד – כי השיבוץ מחייב התנדבותה וכי יהיה באפשרותה לבקש לסיים תפקיד זה ושיבוצה בתפקיד יופסק לאלתר.

עוד מוצע, כי בהתאם להוראות החוק, תודיע הממשלה על החלטתה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לצורך קבלת אישורה לצו החדש. בהתאם להוראות החוק, תוקפו של הצו כאמור יפקע כעבור 14 ימים מיום שניתן, אם לא אושר בידי הוועדה או בידי הכנסת, קודם לכן.

כאמור, הימשכות המלחמה מחייבת את המשך זימונם של חיילי מילואים לשירות מילואים לתקופות ממושכות וחסרות תקדים. העלות המשקית והתקציבית של הוצאות הביטחון בשל ימי המילואים מחייבת נקיטת צעדים ומהלכים שמטרתם לוודא שמשאב המילואים מנוצל ביעילות ומגיעת ניצול לרעה של משאב זה. לפיכך, מוצע לרשום את הודעת שר הביטחון וצה"ל כי ככלל, חיילי מילואים במסגרת גדודית יזומנו בשנת 2026 לשירות שמשכו עד 55 ימים למעט חריגים כאמור בסעיף, כי היקף ימי המילואים בממוצע יומי לשנת 2026 לא יעלה על 40,000 חיילי מילואים וכי צה"ל פרסם נהלי המדיניות הנוגעים לאופן השימוש במשאב המילואים וימשיך לפעול לנקיטת צעדי אכיפה ובקרה למניעת חריגה מהנהלים שנקבעו.

נתונים תקציביים וההשפעה על משק המדינה.

החלטת הממשלה נדרשת על מנת לזמן את משרתי המילואים להיקף ימי המילואים הנדרש לצרכי המלחמה. צו החירום כולל הטבות ומעטפת שנקבעו בעיקרן בהחלטות הממשלה מס' 1023, 1226, 2540 ו-3004. לפיכך לצו יש השפעה בהיבט התגמולים השונים וגם בהיקף האנשים הניתן לזמן. במידה ומשווים את רבעון ג' של שנת 2024, ביחס לאותה תקופת זמן בשנת 2022 שהייתה ללא צווי 8, הרי שהיקף העלויות הנוספות נאמד בכ-6 מיליארד שקלים חדשים.

העלות הממוצעת של יום מילואים בצו 8 מוערכת בכ-1,000 שקלים חדשים; יצוין כי הצו נוגע למספר הצווים המקסימלי אותם ניתן לשלוח ולא למספר החיילים אותם ניתן לזמן או לימי המילואים להם ניתן לזמן את חיילי המילואים.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3536 מיום 30.11.2025

החלטה מס' 3310 מיום 10.8.2025

החלטה מס' 3075 מיום 26.5.2025

החלטה מס' 2811 מיום 2.3.2025

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לקבלת ההצעה.

סיווגים

11 אחר

תחום פעולה

01 חוץ וביטחון

מגיש: שר הביטחון

ז' בשבט התשפ"ו
25 בינואר 2026

מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: ז' בשבט התשפ"ו
25 ינואר 2026

**הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעה להחלטת הממשלה בעניין המשך גיוס חיילי מילואים
מכוח סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008**

נושא ההחלטה:

אישור צו גיוס מילואים לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך למתקפה המשולבת על ישראל מרצועת עזה, שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023, הודיעה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 8 באוקטובר 2023 על ההחלטה לנקוט בפעולות צבאיות משמעותיות לפי סעיף 40(א) ו-1א(1) לחוק-יסוד: הממשלה. עוד, החליט שר הביטחון דאז, לגייס לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן – החוק) מספר מירבי של עד 360,000 חיילי מילואים, והסמיך את ראש חטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת ראש תחום גיוס וכווננות בחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים ואת מי שהוסמך לקרוא לחייל מילואים לשירות מילואים בפקודות הצבא, כהגדרתם בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, לקרוא לכוחות המילואים כפי שייקבעו.

הממשלה אישרה את הצו האמור בהחלטה מס' 945 מיום 10 באוקטובר 2023 וכן ניתנה על כך הודעה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לשם קבלת אישורה. ביום 12 באוקטובר 2023 אישרה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את הצו עד ליום 19 באוקטובר 2023 בתנאים וסייגים הנוגעים לאופן ספירת חיילי המילואים שנקראו לשירות מכוח הצו האמור.

מאז, לאור הצורך המבצעי והימשכות הלחימה והמציאות הביטחונית, התקבלו מעת לעת החלטות הממשלה שאישרו המשך של קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום, בצווים בהתאם לסעיף 8 לחוק שירות המילואים. היקף הקריאה השתנה לאורך התקופה, בהתאם לצורך המבצעי.

ביום 30 בנובמבר 2025, התקבלה החלטת הממשלה האחרונה בנושא, שאישרה צו שירות מילואים (קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום), שאיפשר גיוס של עד 280,000 חיילים, וזאת עד ליום 31 בינואר 2026. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה מעת לעת את הארכת הצו האמור.

עתה, בשים לב לפעילות צה"ל בגזרות שונות, במעולות מבצעיות שונות המהוות חלק מהפעולות הצבאיות המשמעותיות הנמשכות מאז חודש אוקטובר 2023, נדרש כי הממשלה תאשר צו חדש, שיאפשר את גיוסם של עד 280,000 חיילי מילואים, וזאת עד ליום 31 במרץ 2026.

המכסה המוצעת בצו החדש, תאפשר את המשך שירותם של חיילי מילואים הנמצאים בשירות מילואים פעיל ושנדרשים להמשך שירות, לאור צרכי הלחימה, וזאת בין היתר בשים לב למצב הביטחוני ולהמשך נוכחותו של צה"ל באזורים נרחבים בהם הוא אינו מצוי בשגרה, ובמשימות שאינן משימות המאפיינות עתות שגרה. בנוסף, תאפשר המכסה האמורה קריאה לחיילי מילואים נוספים לצורך החלפה וריענון של משרתי מילואים שנקראו בעבר, קריאה לחיילי מילואים ששוחררו ונדרשים לשירות נוסף ולעמידה בדרישות ובסייגים שקבעה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקריאה באמצעות צווים.

להשלמת התמונה בכל הנוגע לעניין תעסוקה מבצעית, יצוין, כי בהתאם למצב החוקי הקיים, זימון למטרת תעסוקה מבצעית אפשרי אחת ל-3 שנים לתקופה של עד 25 ימי מילואים ומספר ימי המילואים המירבי במשך 3 שנים עומד על 54 לחוגרים, 70 ימים למפקדים ו-84 לקצינים.

לנוכח העובדה כי צרכי הביטחון מחייבים המשך ההזקה של סד"כ משמעותי לתעסוקה מבצעית בכל הגזרות, ביקש משרד הביטחון לקדם חוק שיאפשר, בין היתר, גיוס חיילי מילואים למטרת תעסוקה מבצעית בכל שנה, היקף נרחב באופן משמעותי לעומת המצב הקיים. תזכיר חוק בעניין פורסם להערות הציבור בחודש פברואר 2024, ונכון למועד הגשת הצעה זו, טרם הובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

כפי שעולה מהאמור, ההצעה כרוכה בהגברת הנטל על משרתי המילואים, בפרט – לאור ריכוזו על כתפיהם של קבוצה מצומצמת יחסית של משרתים מאוכלוסיית המדינה, שחוזרים ומזומנים פעם אחר פעם לתקופות ממושכות, שעצם הצטברותן היא קשה וחמורה בפגיעתה, במשרתים עצמם ובמעגלים הסובבים (משפחה, מעסיקים וכו'). סוגיה זו עלתה גם בדיוני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר דרשה כי ייעשו מאמצים לפרוש את נטל המשימות הביטחוניות על פני קבוצה נרחבת ככל שניתן – הן במסגרת השירות הסדיר והן במסגרת שירות המילואים.

בהמשך לדרישה זו, מתבצעות בצה"ל פעולות להגדלת מערך המילואים, במסגרתן כבר גויסו עשרות אלפי חיילי מילואים מתוך המאגרים לתוך יחידות בצבא, בדגש על המערך הלוחם. כמו כן, וכפי שפורט בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בוצע מהלך לביטול פטור משירות מילואים שניתן לאלפי חיילי

מילואים לטובת החזרתם למערך.

כמו-כן ביום 8 באוגוסט 2024, התקין שר הביטחון דאז, בהתאם להמלצת גורמי המקצוע בצה"ל, את צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל)(הוראת שעה)(מס' 3), התשפ"ד-2024. צו זה מורה על העלאת גיל הפטור משירות מילואים לגיל 49, ביחס למקצועות ולמערכים החיוניים ביותר בצה"ל, אשר לא נכללו בצו הקודם שהוצא בעניין זה (צו שירות ביטחון (קביעת מקצועות ותפקידים לעניין פטור משירות ביטחון מחמת גיל)(הוראת שעה), התשפ"ה-2021.

בנוסף, כידוע, מבוצעים צעדים שונים על ידי צה"ל ומערכת הביטחון להגדלת היקף המתגייסים מקרב בני הציבור החרדי, בהמשך לפסיקת בג"ץ בנושא. מערכת הביטחון תמשיך בבחינה של החלופות האפשריות על מנת להגביר את השוויון בנשיאה בנטל השירות הביטחוני בסדיר ובמילואים. בהקשר זה, יצוין כי ביום 4 בינואר 2026 הוגשה בבג"ץ 5819/24 **ישראל חופשית (ע"ר) נ' מיטב ואח'**, בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, בה נטען כי המדינה לא מגבשת מדיניות לאכיפת חובת גיוס על בני הציבור החרדי.

עוד, מערכת הביטחון פועלת לקידום תיקון לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, במסגרתו מוצע להאריך את תקופת שירות החובה לגברים ולעבור למודל שירות מותאם (דיפרנציאלי). הצעת חוק בעניין זה אושרה על ידי הממשלה ובקריאה ראשונה בכנסת, והונחה על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

יצוין כי בהתאם לעמדה המקצועית של צה"ל, לצד הצעדים הננקטים למיצוי פוטנציאל משרתי המילואים ישנו צורך במיצוי אוכלוסיית המשרתים בסדיר, אשר בשירותה ישנה השפעה ניכרת בהפחתת הנטל המוטל על משרתי המילואים.

לפיכך, ובהתאם לסעיף 8(א) לחוק, מוצע כי הממשלה תאשר את הצו, בנוסח המצורף להחלטה, המאפשר גיוס של עד 280,000 חיילי מילואים עד ליום 31 במרץ 2026. צו זה יחליף את הצו הקיים.

יודגש, כי בהתאם לסייגים שקבעה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, המספר המירבי כאמור מתייחס למספר החיילים שניתן יהיה לגייס מכוח הצו, בסך הכל, ולא למספר החיילים שיכולים להיות מגויסים בכל רגע נתון. בנוסף, ככלל, במקרים בהם חייל מילואים שוחרר ונקרא בשנית, יראו בקריאה האמורה כקריאה נוספת שתיספר במסגרת המספר המירבי.

כאמור, הצורך המבצעי והמציאות הביטחונית מחייבים את המשך זימונם של חיילי מילואים לשירות מילואים לתקופות ממושכות ובהיקפים חסרי תקדים. העלות המשקית והתקציבית של הוצאות הביטחון בשל ימי המילואים, כמו גם השחיקה המוגברת של משרתי המילואים כנגזרת מתקופות השירות הממושכות ומן העצימות של השירות בגזרות השונות, ואף הבעיה ההולכת ומחריפה של חוסר השוויון בנטל השירות – כל אלה מחייבים נקיטת צעדים ומהלכים שמטרתם לוודא שמשאב המילואים מנוצל ביעילות, בהיקף המזערי המתחייב מצורכי הביטחון, ותוך מניעת ניצול לרעה של משאב זה.

לפיכך, מוצע לרשום את הודעת שר הביטחון וצה"ל כי היקף ימי המילואים בממוצע יומי לשנת 2026 לא יעלה על 40,000 חיילי מילואים, כי ככלל חייל מילואים במסגרת גדודית יזומן בשנת 2026 לשירות מילואים שמשכו הכולל יהיה בהיקף של עד 55 ימים, וכי צה"ל ימשיך לנקוט בשנת 2026 בצעדים להתייעלות ודיוק השימוש במשאב המילואים ובכלל זה פרסום נהלי המדיניות הנוגעים לאופן השימוש במשאב המילואים ונקיטת צעדי אכיפה ובקרה למניעת חריגה מהנהלים שנקבעו, והכל כמפורט בסעיף 2 להחלטה.

תצוין עוד בהקשר זה החלטת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הקובעת כי "גיוס חיילות מילואים בצו 8 אשר מיועדות לשיבוץ במתקני כליאת אויב של צה"ל יהיה על פי התנדבותה בלבד של כל אחת מהן", כשיובהר לכל חיילת לפני עריכת הכשרתה ולפני הצבתה בתפקיד – כי השיבוץ מחייב התנדבותה וכי יהיה באפשרותה לבקש לסיים תפקיד זה ושיבוצה בתפקיד יופסק לאלתר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרך פתרונם:

הצעת ההחלטה המוגשת לאישור הממשלה מציפה קושי משפטי וציבורי משמעותי בשים לב להשפעותיה השליליות על חיילי המילואים, בני משפחותיהם, המעסיקים, החברה והמשק כולו, נוכח הנטל הכבד מאוד המוטל עליהם. בנוסף, ההצעה מעלה קושי משמעותי בהיבטי השוויון, בשים לב לנטל המוגבר המוטל על משרתי המילואים שנדרשים לשוב ולהתייצב לשירות מילואים ממושך. לאור האמור, מוטלת על המדינה חובה לקדם בכל עת דרכים שיאפשרו להרחיב את מעגל המשרתים בסדיר ובמילואים כך שהנטל יתחלק בצורה שוויונית יותר, וזאת כמובן בנוסף לצעדים שכבר ננקטו בצה"ל ובמערכת הביטחון.

לכך יש להוסיף כי לפי העמדה המקצועית של צה"ל, כלל הצעדים הננקטים למיצוי פוטנציאל משרתי המילואים, אינם יכולים לשמש תחליף לצורך במיצוי פוטנציאל אוכלוסיית המשרתים בסדיר אשר לה השפעה דרמטית על בניין הכוח בצה"ל. עם זאת, לפי עמדת גורמי המקצוע בצה"ל, המצב הביטחוני השורר בגזרות השונות, פריסת צה"ל בהן, והצרכים המבצעים המשתנים מעת לעת, מחייבים את המשך גיוסם של חיילי המילואים בצו חירום לפי סעיף 8 לחוק.

אין חולק כי הנסיבות המתוארות מעוררות קשיים משפטיים משמעותיים בהיבטי השוויון וחלוקת הנטל, שכן הנטל על משרתי המילואים הולך ומצטבר כבר מעל לשנתיים, בעוד שחלק מהאוכלוסיות אינן נושאות בנטל השירות.

עוד בהקשר זה יצוין כי ביום 19 בנובמבר 2025, ניתן פסק דין בבג"ץ 5819/24 **התנועה למען איכות השלטון ואח' נ' שר הביטחון ואח'**, (להלן: "פסק הדין"). בפסק הדין נקבע **ראשית**, כי על המדינה לפעול בשקידה ראויה ובמהירות האפשרית לשם נקיטת הליכים פליליים ממשליים כלפי מי שהוכרוז כמשתמטים מקרב בני הציבור החרדי. **שנית**, נקבע כי בתוך 45 ימים ממועד מתן פסק הדין, על הממשלה לגבש מדיניות לאכיפת חובת הגיוס שתהא אפקטיבית, שוויונית ומידתית. זאת, בדגש על צעדים במישור הכלכלי-אזרחי.

על מנת להביא לגיוסן של אוכלוסיות נוספות, וכן לאור הניסיונות של צה"ל לעמוד ביעדי הגיוס של בני הציבור החרדי, כפי שהוצגו לבית המשפט העליון במסגרת ההליכים בבג"ץ 6198/23, ובהמשך להנחיית הרמטכ"ל, במהלך חודש יולי 2025 נשלחו כלל צווי ההתייצבות להליכי רישום ובדיקה לכל המלש"בים שגיוסם נדחה מכוח הוראות פרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון, לפני פקיעת תוקפן, או הוקפא בהתאם להחלטת הממשלה 682 (למעט אלה שניתן להם פטור אישי כדין מטעמים שונים, כגון אי כשירות רפואית או רישום פלילי). בהתאם, לא נותרו חייבי גיוס מקרב האוכלוסייה האמורה שלא נשלח אליהם צו התייצבות כדין. יובהר, כי צווי ההתייצבות נשלחים באופן שוטף גם לכל מלש"ב שמגיע לגיל 16.5, לרבות מלש"ב מן החברה החרדית.

בנוסף, הגורמים הרלוונטיים השונים בצה"ל פועלים לאכיפת צווי הגיוס שנשלחו, בהתאם לתכנית אכיפה אשר גובשה בצה"ל בעניינם של המשתמטים והגברת האפקטיביות של אכיפת גיוסם. תכנית זו, אשר החלה לפעול בחודש יולי 2025, כוללת, גם קיצור משך תהליך הוצאת צווי 12 והכרזה על השתמטות לשם ייעול תהליכי האכיפה; והגברת האכיפה ביחס למשתמטים מגיוס מכלל האוכלוסייה, לרבות באמצעות ביצוע עיכובים ומעצרים של משתמטים במעברי גבול וכן נקיטת פעולות יזומות בעניינם. כמו כן, בוצע תגבור היקף כוח האדם המוקצה לקריאה, גיוס ואכיפה של חובת הגיוס ביחס לחייבי הגיוס.

עוד יצוין, כי ביום 28.1.26 צפוי להתקיים בראשות היועצת המשפטית לממשלה דיון מעקב עיתי בעניין יישום פסקי הדין של בג"ץ בנושא הגיוס. בדיון זה, בין היתר, אמור הצבא להציג נתונים עדכניים באשר להיקף גיוס בני הישיבות בשלישון הגיוס הראשון של שנה זו, וכן להציג את ההתאמות שנערכו בתוכנית האכיפה הפלילית בהתאם לקביעותיו של בג"ץ בפסק דינו מיום 19 בנובמבר 2025, בבג"ץ 5819/24.

עוד יצוין, כי בדיונים שנערכו בנושא, בראשות היועצת המשפטית לממשלה, הוצעו הצעות לשיפור האכיפה ולהרחבת סל הסנקציות ולשלילת הטבות אישיות שמעניקה המדינה, שאת חלקן ניתן לקדם באופן מידי וללא צורך בחקיקה. בהמשך לאמור, בפסק הדין בבג"ץ 5819/24 הנזכר לעיל, נקבע, בין היתר, כי נדרש לנקוט פעולות משמעותיות לאכיפת חובת הגיוס באופן שוויוני. עוד נקבע כי הממשלה נדרשת לגבש מדיניות אפקטיבית בסוגיה, בדגש במישור הכלכלי-אזרחי, וזאת בתוך 45 ימים ממועד מתן פסק הדין. בהקשר זה יצוין, כי ביום 4 בינואר 2026 הוגשה בבג"ץ 5819/24, בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, בה נטען כי המדינה לא מגבשת מדיניות לאכיפת חובת גיוס על בני הציבור החרדי. ביום 12.1.2026, הוגשה תגובת המדינה לבקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט, בו הודיעה המדינה כי: "מכלול הנסיבות מצביע איפוא על כך שהממשלה לא פעלה לבצע את פסק הדין והסעדים האופרטיביים שהופנו כלפיה, ואף לא הביעה כוונה כלשהי לקיים את פסק הדין, ובכך הפרה את פסיקת בית המשפט".

בהחלטת הממשלה מס' 3791 מיום 18 בינואר 2026, קבעה הממשלה כי יוקם צוות שרים שיבחן את צעדי האכיפה המשלימים במישור הכלכלי-אזרחי שניתן לקדם על מנת להעלות את שיעור המתגייסים בקרב חייבי גיוס מכלל האוכלוסייה. הצוות האמור אמור להתכנס לראשונה במהלך השבוע הקרוב, לאחר מועד קבלת ההחלטה נשואת חוות דעת זו.

העובדה, כי נכון לעת הזו, הממשלה טרם פעלה להרחבת סל הסנקציות המנהליות ולאכיפת חובת הגיוס מחריפה את הפגיעה בשוויון.

עוד יצוין, כי עמדת שר הביטחון היא כי הגברת הגיוס מקרב בני הציבור החרדי, והבאת בני הציבור החרדי לשירות אפקטיבי, מחייבת שילוב בין מספר מהלכים. לצד היערכות צה"ל ומערכת הביטחון ליצירת מסלולי שירות מתאימים שיבטיחו שירות צבאי משמעותי של בני הציבור החרדי, תוך הבטחת שמירת אורחות חייהם של המתגייסים, נדרש גם קידומו של הסדר נורמטיבי, שיתקבל בהסכמה, ואשר יאפשר רתימה של כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות הנהגת הציבור החרדי.

עוד לעניין זה יובהר, כי טרם הושלמו מהלכים חשובים נוספים שיכולים לצמצם את נטל שירות המילואים, ובהם, לעמדת שר הביטחון, השלמת הליך החקיקה של הצעות חוק המונחות על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא שילוב תלמידי ישיבות ובנושא הארכת שירות החובה. בהקשר זה יצוין, כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת אינה צפויה להגדיל את היקף המתגייסים מקרב בני הישיבות, ולמעשה יש בה כדי לעודד ולמסד את המשך ההשתמטות מהשירות בצה"ל.

כאמור, ובהתאם למפורט לעיל, הצעת ההחלטה מעוררת קשיים משמעותיים ביותר בהיבטי שוויון והיא מהווה המשך למצב בו מצד אחד הנטל על המשרתים בפועל הולך וגובר ומצד שני, המדינה אינה עומדת בחובתה לגיוס שוויוני ואחיד מקרב כלל חלקי האוכלוסייה.

עם זאת, בעת הזו ולאור המצב הביטחוני וצרכי צה"ל, אין מנוס אלא להמשיך ולגייס את חיילי המילואים בצו 8, תוך עמידה על קידומם בפועל של מהלכים משמעותיים של הקטנת הנטל על המשרתים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח ההצעה תואם עם הגורמים הרלוונטיים ביועץ וחקיקה במשרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

במרכז,
ערן יוסף, עו"ד
המשנה ליועץ המשפטי