

בג"ץ 69557-12-25

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

ועד עובדי גלי צה"ל

ע"י ב"כ עו"ד בעז בן צור, כרמל בן צור, וגיא רוה
ממשרד בעז בן צור ושות' משרד עורכי דין
מרח' הארבעה 28 (מגדלי הארבעה), תל אביב
טל': 03-7155000 ; פקס: 03-7155001
דוא"ל: carmel@bzlzlaw.co.il

העותר

נגד

1. ממשלת ישראל

2. שר הביטחון

משיבים 1-2 על ידי עו"ד דוד פטר
מרחוב קרן היסוד 27, ירושלים
טל': 02-6333793 ; פקס: 02-6333795
דוא"ל: Office@dvdptr.com

3. הרמטכ"ל

על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל' 073-3925590, פקס 02-6467011
דוא"ל HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

תגובה לבקשה לצו ביניים

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד הנשיא י' עמית) מיום 24.12.2025 ובהמשך לבקשות מהיום לארכות קצרות, מוגשת בזאת תגובה מטעם המדינה לבקשה לצו ביניים.
2. עניינה של העתירה שבכותרת (בג"ץ 69557-12-25), כמו גם של ארבע עתירות נוספות (בג"ץ 61683-12-25, בג"ץ 62344-12-25, בג"ץ 62412-12-25, בג"ץ 65304-12-25), הוא בהחלטת ממשלה מיום 22.12.2025, שבה הוחלט לסגור את תחנת גלי צה"ל ולהפסיק את שידוריה לכל המאוחר עד יום 1.3.2026, כחודשיים בלבד לאחר קבלת החלטת הממשלה.
3. יצוין, כי בהמשך לבקשה מטעם הממשלה מיום 24.12.2025 שיתאפשר לה לקבל ייצוג נפרד בעתירות האמורות, ניתן על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה אישור לייצוג נפרד, של הממשלה והשרים, כמפורט במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 24.12.2025, המצורף ומסומן מש/1.
4. כפי שיפורט להלן, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש להיענות לבקשה למתן צו ביניים, כך שיינתן צו ביניים שיורה על הקפאה של החלטת הממשלה, ושל ביצוע כל פעולה – או הימנעות מפעולה – הנובעים מהחלטת הממשלה או שנעשים לצורך יישומה של החלטת הממשלה, וזאת עד להכרעה בעתירות בפסק דין.

זאת, מהטעם העיקרי שלפיו מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק ביותר לכיוונו של הקפאת המצב הקיים עד להכרעה השיפוטית, בשים לב לרגישות והמורכבות של סגירת תחנת שידור רדיו ציבורית או של קידום צעדים לסגירתה.

מעבר לכך, בהינתן שהחלטת הממשלה התקבלה חרף שורת פגמים משפטיים, מהותיים ותהליכיים, שנפלו בה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה – אשר צוינה בפני הממשלה ובהתאם לכך גם נמסר לממשלה כי מבחינה משפטית לא ניתן לקדמה במתכונתה הנוכחית – הרי שגם בהיבט של סיכויי העתירה יש מקום למתן צו ביניים כאמור.

5. בהינתן סד הזמנים להגשתה של תגובה זו, כמו גם העובדה שמדובר בשלב זה בתגובה אך לבקשה לצו ביניים, יובאו להלן הדברים בתמצית יחסית, ותמונת הדברים הרחבה תוצג בהמשך עם הגשת התגובות לעתירות בכללותן.

עיקרי הרקע הצריך לעניין

6. גלי צה"ל היא תחנת רדיו ציבורית המשדרת בפריסה ארצית, זה כ-75 שנה, החל משנת 1950, כמעט כשנות המדינה.

7. במהלך השנים התבססה גלי צה"ל כאחד מעמודי התווך של העיתונות הישראלית, בשדך לציבור הישראלי שידורי אקטואליה ותרבות מקצועיים, עצמאיים וממלכתיים, כולל תוכניות שהפכו עם השנים לנכסי צאן ברזל. דומה כי אין חולק שנכון להיום התחנה היא זירה מרכזית ומשמעותית בשוק הדעות הישראלי, שקיומה חורג אפוא אל מעבר ליחידה צבאית גרידא. התחנה היא אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות היחידות המשדרות בפריסה ארצית, מפעילות דסק חדשות ארציות ומקיימות שידורי אקטואליה, ופועלת על פי עקרונות עיתונאיים מקובלים. התחנה היא תחנת האקטואליה השנייה המואזנת ביותר בישראל, ומדי יום מאזינים לה, על פי הערכות מקובלות, קרוב למיליון ישראלים. כל זאת, בצד תפקידה החשוב והייחודי ביצירת תוכן צבאי עבור צה"ל וחייליו.

8. אין לכחד, ובדברים אין גם משום חידוש, כי בקיומה של תחנת גלי צה"ל יש גם מן האנומליה, במובן זה שמדובר ביחידה צבאית המפעילה כלי תקשורת ציבורי מרכזי המשדר, בין היתר, שידורי חדשות ואקטואליה בפריסה ארצית. גלי צה"ל היא יצור כלאיים שנועד כתוצאה מנסיבות היסטוריות ייחודיות, ומתפקדת במתכונת זו זה כ-75 שנים כאמור, שבמהלכן הפכה לכלי תקשורת חשוב ומרכזי ביותר בישראל.

9. מורכבות זו הכרוכה במאפייניה של גלי צה"ל עמדה בבסיסם של דיונים נשנים בדבר עתידה ומתכונת הפעלתה הראויה לאורך השנים, שהתקיימו במסגרות שונות, לרבות בעשור האחרון. האחרונה שבהן, לפני ההתרחשות הנוכחית, היתה ועדה ציבורית בראשות מנכ"ל משרד הביטחון הקודם (המכהן כרמטכ"ל הנוכחי) (להלן "ועדת זמיר"), שישבה על המדוכה בנושא אך לפני כשנתיים – עוד במהלך כהונתה של הממשלה הנוכחית. המלצות

ועדת זמיר, שהוגשו ביולי 2023, היו להוסיף ולקיים את התחנה, לנוכח חשיבותה העיתונאית והציבורית, בצד ההבנה כי יש לצמצם את היקף העיסוק של התחנה באקטואליה ולמקדה בתכנים הפונים לקהל המשרתים. זאת, כדי לצמצם את המתח האינהרנטי שבין מחויבותם של הצבא ולובשי המדים המשרתים בתחנה לממלכתיות, לבין טיבו וטבעו של סיקור עיתונאי עצמאי, ביקורתי, העוסק בסוגיות הבוררות שעל סדר היום. המלצות ועדת זמיר יושמו במידה ניכרת בשנתיים האחרונות, והתהליך עודו מצוי בעיצומו.

המלצות ועדת זמיר מצורפות לעתירה שבכותרת כנספח 5.

10. ביום 11.8.2025 מינה שר הביטחון הנוכחי ועדה מייעצת לשר הביטחון "לבחינת מעמדה ומתכונת הפעלתה של תחנת גלי צה"ל" (להלן "הוועדה המייעצת הנוכחית"), תוך שכבר בכתב המינוי נכתב כי הוועדה תגיש את המלצותיה בתוך זמן קצר – עד יום 30.9.2025.

כתב המינוי של הוועדה המייעצת הנוכחית מצורף לעתירה שבכותרת כנספח 6.

11. ביום 28.10.2025 הגישה הוועדה המייעצת הנוכחית את המלצותיה לשר הביטחון. הוועדה המליצה לשר הביטחון על שתי חלופות. האחת, שהתחנה "תפעל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה לרבות סגירת מחלקת החדשות. התחנה תוכל לשדר מבזקי חדשות המופקים על ידי תאגיד השידור הציבורי כאן". השנייה, סגירת התחנה. בנוסף לכך, המליצה הוועדה כי תחנת גלגל"ץ תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות.

המלצות הוועדה המייעצת הנוכחית מצורפות לעתירה שבכותרת כנספח 7.

12. ביום 22.12.2025 הונחה על סדר יומה של הממשלה הצעת החלטה בנושא "סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל", שבמוקדה החלטה לסגור את גלי צה"ל ולהפסיק את שידוריה בתוך פרק זמן קצר, של חודשיים לכל היותר – "לכל המאוחר" עד יום 1.3.2026.

הצעת ההחלטה מצורפת ומסומנת מש/2.

13. עובר לדיון וההצבעה בממשלה, ניתנה ביום 22.12.2025 חוות דעתם המשפטית של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, ביחס להצעת ההחלטה. יוער, כי על פי שנמסר ממוסד הביטחון, שר הביטחון ביקש להעלות את הצעת ההחלטה לממשלה בישיבתה ביום 14.12.2025. משנמסר כי לצורך קבלת חוות דעת משפטית מפורטת מהייעוץ המשפטי לממשלה, ביחס להצעת ההחלטה (כבדת המשקל) שעל הפרק, דרוש פרק זמן נוסף, הועלתה ההצעה לסדר יומה של ישיבת הממשלה של השבוע לאחר מכן, ביום 22.12.2025.

חוות הדעת, המפורטת והמנומקת, עומדת על שורת פגמים משפטיים משמעותיים בהצעת ההחלטה, במישורים שונים, שיש בהם כדי להוביל למסקנה שהצעת ההחלטה אינה יכולה לעמוד מבחינה משפטית ועל כן אין לקדמה במתכונתה הנוכחית.

כך, במישור הסמכות, עומדת חוות הדעת על כך שבעת הזו, בנסיבות העובדתיות והמשפטיות העדכניות, לא ניתן עוד להסתמך על ההסמכה הכללית שבחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, כמקור סמכות מספק לסגירת גלי צה"ל בהחלטה מינהלית המאושרת בממשלה; וכי ההכרעה בדבר סגירתה של תחנת שידור ציבורית ארצית, בעלת משקל כה מכריע בשיח הציבורי ובמימוש זכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות, במציאות שבה מקודמים במקביל מספר מהלכים שמשמעותם היא פגיעה בתקשורת החופשית במדינת ישראל, פגיעה נוספת בשידור הציבורי בישראל, ושינוי פני השידורים בישראל, מחייבת, בעת הזו, חקיקה ראשית ודיון ציבורי-פרלמנטרי מסודר.

במישור ההליך, עומדת חוות הדעת, בין היתר, על כך שהרכב הוועדה המייעצת שעל בסיס המלצתה גובשה הצעת ההחלטה כלל חברים בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, ומנגד נעדרו מהרכב הוועדה, בניגוד לוועדות קודמות, גורמים בכירים ממערכת הביטחון ועיתונאים בעלי ניסיון מובהק ורלוונטי לסוגיה. עוד עמדה חוות הדעת בהרחבה גם על הפגמים שנפלו בתשתית המקצועית והעובדתית שהוועדה התבססה עליה.

במישור שיקול הדעת, עומדת חוות הדעת, בין היתר, על כך שקיים חשש ממשי לשקילת שיקולים זרים הנוגעים לאופי סיקור האקטואליה ולתכנים וסדרנים מסוימים; וכן על המשקל החסר שניתן לשיקולים בדבר חופש הביטוי והעיתונות, תוך שבכך יש גם כדי להוות פגמים הנוגעים לסבירותה של ההחלטה, שעה שגם לא נעשתה בחינה הולמת של חלופות שפגיעתן בזכויות היסוד האמורות פחותה, ובראשן – יישום המלצות ועדת זמיר, שניתנו אך לפני שנתיים, עוד במהלך כהונתה של הממשלה הנוכחית, ואשר יישומן מצוי בעיצומו. לכל האמור, נכתב, מתווסף גם העיתוי שבו מבוקש לסגור את התחנה לאחר כ-75 שנות פעילות, פחות משנה לפני המועד הקבוע בחוק לבחירות לכנסת, חודשים בודדים, לכל היותר, לפני תחילתה של מערכת הבחירות לכנסת ה-26, דבר אשר מעצים באופן חריג את הפגיעה בחופש הביטוי ובזכות הציבור לקבל מידע, באופן שמחייב זהירות מוגברת ושקילה מחמירה במיוחד. שיקול זה לא קיבל ביטוי בהחלטת הממשלה שהתבססה על המלצת שר הביטחון בהקשר זה. כל זאת, כשסגירת גלי צה"ל מצטרפת לשורה של פעולות המנסות לפגוע, להחליש ולשתק את השידור הציבורי בישראל.

הכל, כמפורט בהרחבה בחוות הדעת המשפטית של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה.

על יסוד כל האמור שם, נכתב בסיכום חוות הדעת כי הצעת ההחלטה במתכונתה הנוכחית **אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות ולא ניתן לקדמה במתכונת זו**, ובנסיבות אלה, הוצע שיתקיים שיח עם שר הביטחון בנושא כדי ללבן את ההיבטים השונים ולבחון את החלופות הרלוונטיות להמשך בחינת הסוגיה.

חוות הדעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 22.12.2025 מצורפת ומסומנת

מש/3.

יצוין, כי חוות הדעת המשפטית – מפורטת ומנומקת – הושלמה והוגשה לממשלה זמן קצר לפני ישיבת הממשלה שדנה בנושא, בשל נסיבות של עומס עבודה חריג ביותר וריבוי סוגיות משפטיות כבדות משקל נוספות שטופלו במקביל על ידי הגורמים העוסקים בדבר בייעוץ המשפטי לממשלה. יצוין גם כי עיקרי חוות הדעת הוצגו בפני השרים בעל-פה בישיבה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

15. בישיבתה קיימה הממשלה דיון בהצעת ההחלטה, ובסיומו החליטה לקבל את הצעת ההחלטה.

16. כך קובעת ההחלטה שהתקבלה:

מ ח ל י ט י ם:

1. להורות על סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל" (להלן - "התחנה") והפסקת שידוריה. שידורי התחנה יופסקו, לכל המאוחר, עד ליום 1 במרץ 2026. עם הפסקת שידורי התחנה תפקע הקצאת תדרי הרדיו אשר שימשו להפצת השידורים שפסקו.

2. להנחות את שר הביטחון להקים צוות מקצועי במשרד הביטחון אשר יפעל ליישום החלטה זו (להלן: "צוות היישום"). במסגרת פעילותו יעסוק הצוות בכלל ההיבטים הנוגעים לסיום פעילותה של התחנה וכן לבחינת אופן המשך פעילותה של תחנת גלגלצ, תוך שמירת צביונה ואופייה.

3. להסמיק את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניינה של תחנת הרדיו גלגלצ בהתאם למסקנות צוות היישום.

4. לרשום את הודעת שר הביטחון לפיה צוות היישום יפעל, בין היתר, על מנת לסייע בידי אזרחים עובדי צה"ל, עובדי התחנה, לסיום העסקתם בתחנה בהסדרים ראויים ככל הניתן ובהתאם לכל דין."

מש/4. החלטת הממשלה מצורפת ומסומנת

17. בו ביום, 22.12.2025, הוציא שר הביטחון מכתבים, בהמשך להחלטה, לרמטכ"ל ולמנכ"ל משרד הביטחון, בעניין נקיטת צעדים לסגירת גלי צה"ל.

במכתב למנכ"ל משרד הביטחון נכתב כך:

"[...]"

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 22.12.25 לסגירת תחנת גלי צה"ל, יש לפעול **באופן מיידי**, כך שיתאפשר יישומה של החלטת

הממשלה להפסקת פעילותה של התחנה לכל המאוחר עד ליום
1.3.2026:

1. נדרש להיערך לשם הפסקת העסקתם של אזרחים עובדים צה"ל
בתחנה, בהסדרים ראויים ככל הניתן, ובהתאם לכל דין.

2. לבצע את כל הדרוש לשם סיום ההתקשרויות הנוגעות
לפעילותה של התחנה, לרבות לעניין השימוש במבנה התחנה,
חסויות ויועצים." (ההדגשות לא במקור).

במכתב לרמטכ"ל נכתב כך:

"[...]"

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 22.12.2025 לסגירת תחנת גלי
צה"ל, יש לפעול באופן מיידי, כך שיתאפשר יישומה של החלטת
הממשלה להפסקת פעילותה של התחנה לכל המאוחר עד ליום
1.3.2026:

1. יופסקו באופן מיידי כלל המיונים ליחידת גלי צה"ל, ולא
ישוּבְּצוּ חיילים לשירות ביחידה.

2. נדרש להיערך לשם הפסקת שירותם של חיילי צה"ל ביחידה,
בסדיר ובמילואים, ולפעול באופן הדרגתי לשיבוץ ביחידות
צה"ל השונות, תוך מתן עדיפות ליחידות לחימה, לרבות תומכי
לחימה. האמור יתבצע עד ליום 15.2.2026, לשם השלמת התהליך
עד ליום 1.3.2026." (ההדגשות לא במקור).

מכתב שר הביטחון למנכ"ל משרד הביטחון מיום 22.12.2025 מצורף ומסומן מש/5.

מכתב שר הביטחון לרמטכ"ל מיום 22.12.2025 מצורף ומסומן מש/6.

18. באותו יום, 22.12.2025, הוגשה לבית משפט נכבד זה עתירה כנגד החלטת הממשלה,
המבקשת את ביטולה, ולמחרת, 23.12.2025, הוגשו שלוש עתירות נוספות בעניין. אלה הן
ארבע העתירות: בג"ץ 61683-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת
ישראל ואח'** (להלן **"עתירת התנועה לאיכות השלטון"**); בג"ץ 62344-11-25 **האקדמיה
למען ישראל דמוקרטית ואח' נ' ממשלת ישראל ה-37 ואח'** (להלן **"עתירת האקדמיה
למען ישראל דמוקרטית"**); בג"ץ 62412-12-25 **ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ'
ממשלת ישראל - מדינת ישראל ואח'** (להלן **"עתירת ארגון העיתונאים והעיתונאיות"**);
בג"ץ 65304-12-25 **מועצת העיתונות והתקשורת בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'** (להלן
"עתירת מועצת העיתונות").

בעתירות מתבקשים צווים על תנאי לביטולה של החלטת הממשלה. כמו כן, מתבקשים
במסגרת העתירות צווים ארעיים/ביניים להקפאתה של ההחלטה ויישומה עד להכרעה
בעתירות.

19. בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד הנשיא עמית) מיום 23.12.2025, שניתנה במסגרת עתירות האקדמיה למען ישראל דמוקרטית וארגון העיתונאים והעיתונאיות, נקבע כך:

”העתירות שבכותרת יישמעו במאוחד.

בשים לב למהות ההחלטה שבמוקד העתירות ולמועד כניסתה לתוקף, העתירות יועברו לדיון לפני הרכב עד לסוף חודש ינואר 2026. תגובות מקדמיות לעתירות ולבקשות למתן צו ביניים יוגשו עד 14 ימים לפני מועד הדיון שייקבע.

נוכח האמור לעיל בדבר מועד הדיון, לא ראיתי להורות על מתן צו במעמד צד אחד.

למען ניקיון הדעת, אקיים גילוי נאות ואציין כי בתי ואחד מעוזריי המשפטיים שירתו בגלי צה”ל והשתחררו לפני למעלה מעשור.”.

כמו כן באותו יום, 23.12.2025, ניתנה החלטת כבוד הנשיא עמית במסגרת עתירת התנועה לאיכות השלטון, ובה נקבע כי ”החלטתי מיום 23.12.2025 בבג”ץ 62344-12-25 ובג”ץ 62412-12-25 תקפה גם לעתירה זו, והיא תדון במאוחד עם עתירות אלה.”.

בהמשך לכך, נקבע ביום 25.12.2025 מועד לדיון בשלוש העתירות, ליום 28.1.2026 (בפני הרכב כבוד השופטת ד’ ברק-ארז, כבוד השופט י’ כשר, כבוד השופטת ר’ רונן).

20. ביום 24.12.2025 הוגשה עתירה נוספת, חמישית, כנגד החלטת הממשלה המבקשת את ביטולה, על ידי ועד עובדי גלי צה”ל – בג”ץ 69557-12-25 ועד עובדי גלי צה”ל נ’ ממשלת ישראל ואח’ (להלן ”עתירת ועד עובדי גלי צה”ל”).

גם במסגרת עתירה זו הוגשה בקשה לצו ארעי/ביניים, תוך שבמסגרתה צוין, בין היתר, גם כי בהמשך להחלטת הממשלה עתידות להיפסק באופן מיידי למדי התקשרויות עם שורת עיתונאים ואנשי תקשורת, כך שלוח השידורים של התחנה ישתנה הלכה למעשה, באופן דרמטי ויסודי, כבר בטווח הזמן המיידי, ואף לפני קיום דיון בעתירות.

בהחלטת כבוד הנשיא עמית מיום 24.12.2025 במסגרת עתירה זו נקבע כך:

”נוכח הטענות להשלכות המיידיות של החלטת הממשלה הנתקפת בעתירה, ובשים לב לאמור, בין היתר, בפסקאות 7-8 ו-12 לבקשה, המשיבים יגישו תגובה לבקשה למתן צו ביניים עד ליום 28.12.2025, שעה 12:00.

בשלב זה, לא ראיתי ליתן צו ארעי במעמד צד אחד.”.

21. בהמשך לכך, ולצורך גיבוש התגובה לבקשה לצו ביניים, התבקשה התייחסות ממשרד הביטחון לעניין, ובהתייחסות שהועברה ביום 25.12.2025 נמסר כך:

"שר הביטחון הנחה את מנכ"ל משרד הביטחון ואת צה"ל להיערך ליישומה של החלטת הממשלה לסגירת תחנת גלי צה"ל מיום 28.12.2025, כפי שפורט בשני המכתבים שהועברו לעיונכם.

בהתאם להחלטת הממשלה, הוקם צוות יישום בהנחיית שר הביטחון ותחת מנכ"ל משרד הביטחון.

במסגרת פעילותו יעסוק צוות היישום בכלל ההיבטים הנוגעים לסיום פעילותה של תחנת גל"צ, לרבות התקשורות, נכסים, מתקן התחנה, אזורים עובדי צה"ל, וכן בבחינת אופן פעילותה של תחנת גל"צ.

בשונה מהנטען, משרד הביטחון לא הנחה על סיום העסקת יועצים בתחנת גלי צה"ל באופן מיידי.

כבכל שנה, לקראת סיום ההתקשרות עם יועצי תחנת גל"צ וגלגל"צ נערך מיפוי של הזמנות ההתקשרות עם היועצים. מסמכי ההזמנה החדשה של יועצי גל"צ, נמצאים כעת בהליך אישורים פנימי במשרד הביטחון כמקובל. ההתקשרות תבצע לתקופה מוגבלת, שתסתיים בסוף חודש פברואר 2026 (המועד הקבוע לסגירת התחנה בהתאם להחלטת הממשלה).

מקצת יועצי גל"צ, אשר כבר קיבלו הזמנת התקשרות לשנת 2026 (ולא ממתינים לאישור הזמנה כאמור) - יקבלו בהמשך הודעה בנוגע למועד סיום ההתקשרות עמם, וזאת בכפוף לחובת התראה מוקדמת בת 30 הימים לסיום התקשרות הקבועה בהזמנה.

יצוין עוד, כי כעניין שבשגרה, גל"צ מודיעה למשרד הביטחון אילו הזמנות מבקשים לחדש ואילו לאו. חשוב לציין, כי קיימות הזמנות שלכתחילה לא נתבקש חידושן, והן יסתיימו, לבקשת גל"צ, בסוף שנת 2025. לגבי מיונים בצה"ל ושיבוץ מחדש של חיילים - יש לקבל השלמה מצה"ל."

22. ביום 25.12.2025 הוגשה מטעם העותרת בעתירת **מועצת העיתונות** בקשה לאיחוד הדיון בחמש העתירות.

העמדה המשפטית

23. כידוע, שני שיקולים מרכזיים נשקלים בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים: סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. כמו כן, בין השיקולים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", כך שככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהפך; ובתוך כך גם נקבע לא אחת כי מאזן הנוחות הוא ככלל אבן הבוחן המרכזית בהכרעה המתייחסת לסעד זמני [ראו, למשל, בר"ם 5712/09 **לביב נ' מדינת ישראל – משרד הביטחון** (23.7.2009); בר"ם 63/09 **קשת שלטים בע"מ נ' עיריית פתח תקוה** (15.1.2009)].

24. כפי שיפורט כעת, יש להיענות לבקשה למתן צו ביניים, כך שיינתן צו ביניים שיורה על הקפאתה של החלטת הממשלה, ושל ביצוע כל פעולה – או הימנעות מפעולה – הנובעים מהחלטת הממשלה או שנעשים לצורך יישומה של החלטת הממשלה, וזאת עד להכרעה בעתירות בפסק דין.

25. ראשית, מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לעבר הקפאת מצב הקיים והימנעות מיישום החלטת הממשלה.

הנזק שייגרם מנקיטת צעדים ליישום החלטת הממשלה לסגירת התחנה, קודם להכרעה בעתירות, הוא נזק משמעותי, חמור, ועלול להיות אף בלתי הפיך.

כפי שפורט לעיל, תחנת גלי צה"ל היא כלי תקשורת ציבורי ארצי, מרכזי ובעל מעמד ייחודי בשידור הציבורי בישראל, עמוד תווך של העיתונות בישראל, המשדר לאזרחי ישראל ותושביה זה כ-75 שנה, כמעט כימי המדינה עצמה. ההחלטה לסגור פליל את גלי צה"ל – ובפרק זמן קצר ביותר של כחודשיים, לכל היותר, ממועד קבלת החלטת הממשלה – היא אפוא החלטה כבדת משקל, כזו שלא ניתן להפריז בחשיבותה ורגישותה. החלטה זו עלולה להשפיע באופן דרמטי על מרחב השיח הציבורי-תקשורתי המושרש בישראל, מקדמת דנא, והחיוני בחברה דמוקרטית.

יישום מהלכים לסגירת התחנה טרם ההכרעה בעתירות, לרבות כאלה שאין להם בשלב זה תוצאה אופרטיבית או מעשית, נושא בחובו נזקים ממשיים וכבדי משקל.

מהלך סגירתה של תחנה, ותיקה ומושרשת כגלי צה"ל, כולל, מטבע הדברים, שורה ארוכה של פעולות וצעדים מקדימים. לפיכך, השפעתם המעשית של מהלכים אלה לא תורגש רק במועד הסגירה עצמו, אלא צפויה להיות מורגשת עוד קודם לכן, בשלב מוקדם בהרבה, תוך יצירת מצב ממשי ומעשי, שיש בו כדי לפגוע בתפקודה השוטף של התחנה.

אין מדובר בהחלטה מינהלית פשוטה, חד-פעמית ומוגדרת, אשר קיומו של דיון שיפוטי עובר לה יכול לאיין את החשש מפני יצירת עובדות בלתי הפיכות בשטח. מדובר בהחלטה המתניעה מהלך מורכב ורב-שלבי, בעל דינמיקה מתגלגלת ואף לא צפויה, ואין לשלול כי פגיעה זו תהא בלתי הפיכה הלכה למעשה, גם אם בסופו של תהליך יתקבלו העתירות וההחלטה תבוטל.

כך, למשל, עצם ההתקדמות בנתיב הסגירה, לרבות פתיחה בשיח או משא ומתן עם עובדים על תנאי סיום ההעסקה, טומנת בחובה פוטנציאל ברור וממשי לגרום לכך שעיתונאים ואנשי תקשורת המשרתים בשירות התחנה יפעלו למציאת אפיקי תעסוקה חלופיים ויעזבו את עבודתם בתחנה. תוצאה זו, לרבות שינוי בלוח המשדרים עקב עזיבות כאמור, צפויה לפגוע באופן מובהק בעבודתה של התחנה, ובאופן בלתי נמנע אף להשפיע על הרגלי ההאזנה של הציבור. בדומה לכך, גם מצב שבו חיילים, עובדים וגורמים אחרים, המעורבים בפעילות התחנה, עוזבים אותה, אינם משובצים בה על אף הצורך בכך, או כאשר נקבעת עזיבה

עתידיה או נוצר אקלים של סגירה – על ההשלכות שיש לכך גם על המוטיבציה של העובדים והמשרתים – יש בו כדי להשליך באופן ישיר על תפקוד התחנה, על תוצריה, ועל האופן שבו הציבור תופס את שידוריה.

לא הרי תחנה שפועלת בהתאם למקובל בה, על כל הנדרש לצורך הפקת השידורים הקיימים ואיכותם, כהרי תחנה "נכה" ומתפוררת, שתאריך סיום שידוריה כבר נקבע וקרוב, דבר שיש בו מטבע הדברים כדי להשליך באופן ישיר על מהותה ואופיה של התחנה. ובדומה לגבי המשאבים האנושיים של התחנה, כך גם לגבי שינוי במשאבים החומריים של התחנה.

באשר להתייחסות שהתקבלה ממועד הביטחון, כמפורט בסעיף 21 לעיל, ולפיה משרד הביטחון לא הנחה על סיום העסקת יועצים בתחנת גלי צה"ל באופן מיידי, יובהר שאף בלא סיום התקשרויות מיידי כזה, צו ביניים נדרש, וזאת לנוכח כל המכלול המפורט **לעיל ולהלן**, ובכלל זה, בין היתר, המועד הקצר שנקבע בהחלטת הממשלה לסגירת התחנה והפסקת שידוריה, הנחיותיו האמורות של שר הביטחון במכתביו למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל, והמשמעות הקריטית של התקדמות בתהליך סגירת התחנה על התחנה ושידוריה.

יתרה מכך, נקיטת צעדים לקראת סגירת התחנה, אף אם טרם קיבלו ביטוי אופרטיבי מלא, יוצרת **אפקט מצנן מובהק** כלפי עיתונאי התחנה וכלפי המשרתים בה. יישומה של החלטת הממשלה עלול, הלכה למעשה, להחריף את הפגיעה בעצמאות העיתונאית של תחנת גלי צה"ל. חשש זה מתעצם במיוחד נוכח העובדה שהחלטה לסגור את ההחלטה לוותה בהתבטאויות של שר הביטחון ושל שרים נוספים שהשתתפו בישיבת הממשלה, כמו גם של חברי הוועדה המייעצת, המתאייחסות גם לתכנים ששודרו בתחנה עצמה. הדברים מוקשים מקל וחומר, בהינתן שסגירת התחנה מקודמת חודשים בודדים לפני תחילתה של מערכת בחירות כלליות במדינת ישראל, מועד שבו חשיבותו של השידור הציבורי מקבלת משנה תוקף.

יתרה מכך, החלטת הממשלה קובעת כי התחנה תיסגר "לכל המאוחר" ביום 1.3.2026, כך שבהיעדר צו ביניים, לא קיימת, לכאורה, כל מניעה מהקדמת מועד סגירתה, צעד אשר עלול לגרום לנזק בלתי הפיך.

לוח הזמנים הדוחק שנקבע לעבודת הוועדה המייעצת; קביעת פרק זמן קצר ביותר, בן כחודשיים בלבד לכל היותר, לסגירת התחנה ממעוד קבלתה של החלטת הממשלה; הקמת צוות היישום מיד עם קבלתה של החלטת הממשלה; ומתן הנחיות אופרטיביות מיידיות מצד שר הביטחון – כל אלה מצביעים בבירור על כוונה לממש את החלטת הממשלה במהירות האפשרית.

מנגד, בהחלטת הממשלה ובדברי ההסבר להצעת ההחלטה שהגיש שר הביטחון לקראת הדיון בממשלה, לא הוצג כל נימוק אובייקטיבי של דחיפות המצדיק קידום סגירת התחנה בלוח זמנים כה מואץ. מדובר בתחנת רדיו ציבורי ארצית, הפועלת ברציפות זה כ-75 שנה. לפיכך, גם אם היה, עקרונית, מקום לקדם את סגירתה באמצעות החלטת ממשלה – וכאמור, לא כך הדבר – היה מתחייב קיומו של הליך סדור, זהיר ומעמיק, המשקף את מורכבותו ורגישותו הרבה של המהלך. התנהלות חפוזה זו מהווה, כשלעצמה, אינדיקציה נוספת לפגמים המהותיים שנפלו בהחלטת הממשלה. בהקשר זה גם לא למותר להזכיר, כי הוועדה המייעצת האחרונה, שעל יסוד עבודתה הומלץ לסגור את התחנה, היא ועדה שנייה לנושא המוקמת בעת כהונתה של אותה ממשלה; זאת זמן קצר יחסית לאחר שהוועדה הקודמת לנושא סיימה את עבודתה, תוך שיישום המלצותיה לגבי עבודת התחנה מצוי בעיצומו; ותוך שמלכתחילה הוקצב לוועדה המייעצת האחרונה פרק זמן קצר למדי, בן פחות מחודשיים, לסיום עבודתה, ובהמשך לכך גם החלטת הסגירה נקבעה להתבצע ולהסתיים בתוך פרק זמן קצר ביותר, של כחודשיים לכל היותר ממועד קבלת החלטת הממשלה, וחודשים בודדים לפני תחילתה של מערכת הבחירות לכנסת.

במכלול נסיבות אלה, מאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לעבר הקפאת מצב הקיים.

הנה כי כן: פוטנציאל הנזק המשמעותי, שאף יכול לגלם נזק בלתי הפיך, ברור וממשי; בעוד שמנגד, לא הוצג כל נזק של ממש העלול להיגרם מהותרת המצב הקיים, רב-השנים והמושרש, על כנו, עד להכרעה בעתירות, וזאת במיוחד בשעה שנקבע דיון בעתירות כבר בעוד חודש ימים.

26. שנית, סיכויי העתירות במקרה זה גבוהים, בהינתן הפגמים הרבים שנפלו בהחלטת הממשלה לסגירת התחנה.

החלטת הממשלה בדבר סגירת גלי צה"ל לוקה, כמפורט בחוות הדעת מאת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה שעיקריה גם הוצגו כאמור לעיל בעל-פה בישיבת הממשלה, בשורה של פגמים משפטיים, הליכיים ומהותיים.

פגמים אלה כרוכים בפגיעה בזכויות יסוד, בעקרונות חוקתיים ובאינטרסים ציבוריים מן המעלה הראשונה, ובהם חופש הביטוי וחופש העיתונות. לא למותר להזכיר כי סגירת גלי צה"ל משתלבת במסכת אחת אחודה של שורת צעדים שננקטו ושננקטים בתחום התקשורת ביוזמת הממשלה או במעורבותה, אשר בהצטברותם מביאים לפגיעה ולהחלשה משמעותית ורחבת היקף של השידור הציבורי ושל עצמאות העיתונאית של גופי החדשות הפועלים בשוק התקשורת. משהדברים מפורטים בחוות הדעת, לא מצאנו מקום להרחיב עוד בשלב זה בדבר.

27. אשר על כן, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש מקום למתן צו ביניים כולל וגורף, שיורה על הקפאתה של החלטת הממשלה, ושל ביצוע כל פעולה – או הימנעות מפעולה –

הנובעים מהחלטת הממשלה או שנעשים לצורך יישומה של החלטת הממשלה, וזאת עד להכרעה בעתירות בפסק דין.

צו ביניים כאמור, ימנע כל עשיית (או אי-עשיית) פעולה או קבלת (או אי-קבלת) החלטה הנובעות מההחלטה לסגור את תחנת גלי צה"ל או נעשות לצורך יישומה; ובכלל זה, פגיעה בסדרי העבודה המקובלים של תחנת גלי צה"ל, עובדיה או המשרתים בה.

היום, ח' בטבת התשפ"ו

28 בדצמבר 2025



יונתן נד"ב, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



יעל קולודני ערבה, עו"ד

סגנית במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



עו"ד גיא ורדי, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) מיום 24.12.2025	15
מש/2	הצעת החלטה בנושא "סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל""	18
מש/3	חוות הדעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 22.12.2025	92
מש/4	החלטת הממשלה מיום 22.12.2025	127
מש/5	מכתב שר הביטחון למנכ"ל משרד הביטחון מיום 22.12.2025	129
מש/6	מכתב שר הביטחון לרמטכ"ל מיום 22.12.2025	131

נספח מש/1

**מכתבו של המשנה ליועצת
המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-
מינהלי) מיום 24.12.2025**

עמ' 15



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-מינהלי)

ה' בטבת התשפ"ו

25 בדצמבר 2025

לכבוד
מר יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: ייצוג נפרד בעתירות העוסקות בסגירת תחנת גלי צה"ל

סמך: הודעתך מיום 25.12.2025

1. בהודעתך שבסמך התבקש היתר לייצוג נפרד לממשלה בעתירות הנוגעות להחלטת הממשלה מיום 22.12.2025 לסגור את תחנת הרדיו גלי צה"ל (בג"ץ 61683-12-25 ; 62344-12-25 ; 62412-12-25 ; 65304-12-25 ; 69557-12-25 ; להלן: **העתירות**).
2. מפאת המחלוקות העקרוניות המתגלעות בעניין זה בין עמדת הממשלה ובין עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ומאחר שהעתירות דנן נוגעות, בין היתר, לסוגיות חוקתיות רגישות ותקדימיות, הנוגעות אף בחופש הביטוי ובחופש העיתונות, כמו גם בחלוקת הסמכויות בין רשויות השלטון, אבקש להודיעך כי היועצת המשפטית לממשלה אישרה כי באפשרות הממשלה והשרים הרלוונטיים לעניין לקבל ייצוג באמצעות עורך-דין פרטי בעתירות הנדונות.
3. יובהר, כי מעורבותו של עורך-הדין הפרטי תהיה גדורה לייצוג הממשלה והשרים הרלוונטיים לעניין העתירות בלבד, ולא תכלול היבטים משפטיים אחרים הקשורים לנושא, לרבות ייעוץ משפטי,¹ או ייצוג של משרדי הממשלה או של צה"ל.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

¹ וראה לעניין זה: בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פס' 87 (25.6.2024).

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
 הפרקליט הצבאי הראשי
 מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
 היועצת המשפטית למשרד המשפטים
 היועצת המשפטית למערכת הביטחון

נספח מש/2

**הצעת החלטה בנושא "סגירת תחנת
השידור הצבאית "גלי צה"ל"**

עמ' 18

סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל"

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. להורות על סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל" (להלן: "התחנה") והפסקת שידוריה. שידורי התחנה יופסקו, לכל המאוחר, עד ליום 1 במרץ 2026, עם הפסקת שידורי התחנה תפקע הקצאת תדרי הרדיו אשר שימשו להפצת השידורים שפסקו.
2. להנחות את שר הביטחון להקים צוות מקצועי במשרד הביטחון אשר יפעל ליישום החלטה זו (להלן: "צוות היישום"). במסגרת פעילותו יעסוק הצוות בכלל ההיבטים הנוגעים לסיום פעילותה של התחנה וכן לבחינת אופן המשך פעילותה של תחנת גלגלצ, תוך שמירת צביונה ואופייה.
3. להסמיך את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניינה של תחנת הרדיו גלגלצ בהתאם למסקנות צוות היישום.
4. לרשום את הודעת שר הביטחון לפיה צוות היישום יפעל, בין היתר, על מנת לסייע בידי אזרחים עובדי צה"ל, עובדי התחנה, לסיום העסקתם בתחנה בהסדרים ראויים ככל הניתן ובהתאם לכל דין.

דברי הסבר

מוצע להורות על סגירת תחנת הרדיו הצבאית גלי צה"ל (להלן: "התחנה" או "גל"צ") וסיום הקצאת תדריה. זאת, בהתאם להמלצות ועדה מייעצת שמונתה לבחון את הנושא, ולאחר ששר הביטחון שקל את כלל השיקולים הרלוונטיים הנוגעים לפעילותה של התחנה ואת כלל החלופות הרלוונטיות להפעלתה, כפי שיפורט להלן, והגיע למסקנה כי יש להורות על סגירתה.

בין שיקוליו בחן שר הביטחון את הצורך הצבאי בקיומה של התחנה; שיקולי ממלכתיות וא-פוליטיות בפעילות יחידות הצבא; תפקידו של הצבא; תפקידים בהם ניתן וראוי לשבץ חיילים; הקצאת המשאבים של מערכת הביטחון והמשמעות על שוק התקשורת; קיומו של השירות במסגרות ציבוריות אחרות ועוד, זאת אל מול שיקולי חופש הביטוי והעיתונות; זכות הציבור לדעת והגיוון בשיח הציבורי בישראל, ושיקולים הנוגעים להיבטי התעסוקה של העיתונאים ובעלי התפקידים הנוספים המועסקים בגלי צה"ל. הכל, כפי שיפורט להלן ובהתבסס על המלצות הוועדה הציבורית.

כבר בראשית הדברים יאמר, כי הפעלת תחנת רדיו, המיועדת לכלל אזרחי המדינה, על ידי הצבא – היא תופעה ייחודית שאין לה אח ורע במדינות דמוקרטיות, והיא בבחינת אנומליה. לעמדת שר הביטחון, הקושי המהותי שפעילותה של התחנה מסבה לצה"ל נובע מעירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. התחנה עוסקת באופן משמעותי בתכנים חדשותיים ופוליטיים, באופן הפוגע בצבא ההגנה לישראל, בחייליו ובאחדותו. קושי זה עולה משמעותית על התועלת הגלומה בהמשך פעילותה של התחנה.

בנוסף, מוצע להקים צוות מקצועי במשרד הביטחון אשר יפעל לשם יישום החלטה זו (להלן: "צוות היישום"). במסגרת זו, יבחן הצוות את אופן המשך פעילותה של תחנת גלגלצ ויגיש מסקנותיו לשר הביטחון. מוצע כי הממשלה תסמך את שר הביטחון לקבלת החלטה בנושא, הכל כפי שיפורט להלן.

רקע:

גל"צ הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2, מיום 7 בספטמבר 1950. במסגרת זו הוחלט: "לאשר הקמת שרות שידור לצה"ל בתיאום עם 'קול ישראל' – לשנת ניסיון אחת". ההחלטה להקמת התחנה התקבלה ברוב דעות – 5 שרים תמכו בהצעה ו-4 שרים התנגדו.

בקרב התומכים בהצעה נטען כי עולה צורך בקיומה של רשת שידור צבאית, בין היתר בשל צרכיו של צה"ל בתחום החינוך, העברת מסרים למשרתים ולשעת חירום. מנגד, סברו המתנגדים לה כי ראוי ששידורי תכניות למשרתי צה"ל יתבצעו במסגרת שידורי 'קול ישראל'. מפרוטוקול דיון הממשלה עולה, כי תחילה התקבל אישורו העקרוני של ראש הממשלה דאז, דוד בן גוריון, בתפקידו כשר הביטחון, שצה"ל יחל בהכנות להקמת תחנת שידור. לאחר שההכנות להקמת התחנה התקדמו, וברקע מחלוקת שהתעוררה בנושא, הובאה לבסוף הסוגיה להחלטת הממשלה, אשר אישרה אותה.

יצוין, כי אין כל עדות לכך שבחלוף שנה, או במועד מאוחר יותר, נערכה בחינה כלשהי של תוצאות הקמת התחנה והצורך להפעילה, או שהתקבלה החלטה חדשה בדבר המשך פעילותה.

יובהר, למען הסר ספק, כי הקמתה של גלי צה"ל לא לוותה בהחלטה כלשהי של הרשות המחוקקת. התחנה לא כוננה בחקיקה, אלא בהחלטה מינהלית בלבד, ולמעשה גם כיום, לאחר 75 שנות פעילות, התחנה אינה

פועלת מכח הסמכה מפורשת בחוק (למעט הסדרים נקודתיים שעוגנו בחקיקה, כפי שיפורט להלן).

עוד יוער, כי במסגרת ישיבת הממשלה לא צוין שהתחנה תעסוק באקטואליה וחדשות, ואכן בשנות הפעילות הראשונות של התחנה לא כללו שידוריה תכני אקטואליה. שידורים אלו החלו בשנת 1973, בהחלטת מפקד התחנה.

מפקד התחנה הוכפף בעבר לקצין החינוך והנוער הראשי, ולאחרונה בשל שינוי ארגוני, הוכפף לראש מטה אגף כח האדם. למרות כפיפותו זו, באופן שאינו אופייני למערכת הצבאית ההיררכית, בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא אינו נתון למרות מפקדיו ונדרשים לעמוד לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים. בחוות דעת משפטיות שניתנו בנושא זה בעבר, נקבע כי "בכל ענייני התוכן העיתונאיים-מקצועיים, התחנה אינה כפופה לדרג הצבאי ולהיררכיה הצבאית... הווה אומר, התחנה נהנית מעצמאות עיתונאית ושידוריה אינם מוכתבים על ידי הרמטכ"ל או שר הביטחון, שאינם מתערבים בשיקולים מקצועיים-עריכתיים, עיתונאיים ואמנותיים" (חוות הדעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, דינה זילבר, עליה סמך ידיו היועץ המשפטי לממשלה דאז ויינשטיין מיום 17 בדצמבר 2015). נושא זה אף מוצא ביטוי בהוראת הפיקוד העליון העוסקת בגל"צ ושאליה נתייחס להלן.

בתחנה משודרים תכנים אזרחיים רבים ביותר, לצד תכנים צבאיים. על התכנים הצבאיים המשודרים בתחנה אחראי באופן בלעדי מפקד התחנה, ואין עליו בעניין זה כל פיקוח. בנוגע לתכנים האזרחיים המשודרים בתחנה, מוסמכת מועצת התאגיד לפקח על החלטותיו. יצוין כי בכלל הוועדות שבחנו את הנושא נמתחה ביקורת ביחס לפיקוח האמור, לזהות הגורם המפקח ולהיקפו הדל של הפיקוח.

בשנת 1993 הוקמה תחנת גלגלצ, אשר נועדה בעיקרה להשמעת תכנים מוסיקליים, מתוך מטרה, בין היתר, להעלות מודעות לזהירות בדרכים ולהפחית את מספר התאונות בדרכים.

רקע נורמטיבי:

התחנה מוזכרת במספר מועט, יחסית, של דברי חקיקה המסדירים היבטים מסוימים של פעילותה, ועיקריהם:

(1) חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 – במסגרתו מוסדרות הוראות לגבי תדרי הרדיו בשימוש התחנה, פיקוח מועצת התאגיד על התכנים האזרחיים המשודרים בתחנה ומינוי מפקד התחנה על ידי שר הביטחון.

(2) חוק גלי צה"ל, שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005 – מסדיר את שידורי החסות ותשדירי השירות בתחנה (הסמכות לשדר, משך השידור, עוצמת הקול וכיוצ"ב). מכוח חוק זה הותקנו תקנות גלי צה"ל - שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (תנאים לשידור תשדירים), התשע"ג-2013, אשר קובעות גם הן הוראות ותנאים לעניין שידורי חסות ותשדירי שירות.

(3) הוראת פיקוד עליון מס' 2.0617 "גלי צה"ל", משנת 2011 – מסדירה את פעילות גל"צ. ההפ"ע קובעת כי התחנה נועדה להוות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים; במסגרת ההפ"ע מוסדרים תחומי העיסוק של התחנה – ביטחון ישראל והשירות בצה"ל, תכנים המיועדים לאוכלוסיית המשרתים, חדשות ואקטואליה, תרבות וכו'.

בחינת פעילות של התחנה לאורך השנים:

במרוצת השנים עמדה התחנה לעיתים קרובות בלב הסערה ובמרכז השיח הציבורי. שורה של שרי ביטחון, כמו גם רמטכ"לים, העלו ספקות משמעותיים לגבי ההצדקה להמשך פעולתה של התחנה, והציגו קשיים בהפעלתה במסגרת צה"ל ועל ידי חיילים.

מספר ועדות הוקמו על מנת לבחון את הצורך בהמשך פעילות התחנה ובמתכונת ההפעלה הראויה. כך, נשקלו על ידי הוועדות השונות החלופות של העברת התחנה מצה"ל למשרד הביטחון; העברתה לתאגיד השידור הציבורי; הפרטה של התחנה; סגירת מחלקת החדשות והפסקת העיסוק באקטואליה; הותרת פעילות התחנה על כנה או סגירתה של התחנה.

יצוין, כי במשך שנים רבות עמדת צה"ל הייתה כי נדרש להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה על ידי העברתה למסגרת ארגונית אחרת. זאת, בשים לב לכך שפעילותה מסבה לצה"ל קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. בנוסף, התחנה משמשת במקביל כיחידה צבאית וכגוף תקשורת, ונוצר קושי של ממש בפיקוד עליה תוך כדי הימנעות מהתערבות בתכני שידוריה.

כבר בשנות ה-50 בחנה ועדה בראשות שר הביטחון דאז פנחס לבון, את אפשרות סגירתה של התחנה. כמו כן, עסקו בנושא, בין היתר, גם שרי הביטחון לשעבר שמעון פרס, עזר ויצמן, אביגדור ליברמן ובני גנץ והרמטכ"לים לשעבר משה לוי, אהוד ברק, גדי איזנקוט, אביב כוכבי והרצי הלוי.

בשנת 2016 מינה שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן, את המנהל הכללי של משרד הביטחון דאז אלוף (מיל') אודי אדם להגיש בפניו המלצות על פעילותה של התחנה, וזאת לאור עמדת הרמטכ"ל דאז, רא"ל גדי איזנקוט לפיה "גלי צה"ל תועבר לאלתר לאחריות אזרחית כפי שיוחלט". אלוף (מיל') אדם המליץ על שתי דרכי פעולה אפשריות: חלופה אחת הייתה הותרת התחנה תחת צה"ל תוך הקמת מנגנוני פיקוח, לרבות ועדה ציבורית מייצעת למפקד התחנה, קביעת כללים למינוי מפקד התחנה (הגבלת כהונה, הפרדת תפקיד העורך הראשי מתפקיד המפקד וכיוצ"ב), ומתן תיעדוף לתכנים צבאיים על פני תכנים אזרחיים. לחלופין, הוצע להעביר את התחנה לאחריות תאגיד השידור הישראלי.

בשנת 2017 ובהמשך להמלצות אלה, ביקש שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן, לפעול בדרך שלישית – העברת התחנה למשרד הביטחון. באותה עת ניתנה עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז אביחי מנדלבליט, לפיה הדבר מחייב הסדרה בחקיקה. המהלך לא קודם.

בשנת 2021 מינה שר הביטחון דאז בני גנץ, את "הוועדה לקידום הוצאת גלי צה"ל ממערכת הביטחון" בראשות המנהל הכללי של משרד הביטחון דאז אלוף (מיל') אמיר אשל. נקודת המוצא לפעילות הוועדה הייתה עמדת הרמטכ"ל דאז רא"ל אביב כוכבי, להוצאת התחנה מן המערכת הצבאית.

במסגרת דיוני הוועדה, נתבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה מהן הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירתה של תחנת גלי צה"ל, ובפרט בשאלה האם נדרשת לשם כך חקיקה. בתשובה לכך התקבלה עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז מנדלבליט, המאשר את חוות הדעת המפורטת של המשנה ליועץ דאז, מאיר לוין, לפיה דרך המלך לסגירת התחנה היא בחקיקה ראשית, ואולם ניתן להחליט על סגירת התחנה באמצעות החלטת ממשלה.

עוד יצוין, להשלמת התמונה, כי במהלך עבודת הוועדה התקבלה עמדת תאגיד השידור הציבורי "כאן"

(להלן: "התאגיד") לפיה לא נדרשת תחנת אקטואליה נוספת על רשת ב'.

בשל התפזרות הכנסת, הגישה ועדת אשל דו"ח ביניים בלבד, במסגרתו נסקרו החלופות השונות, מבלי שנתקבלה המלצה. החלופות שנסקרו: הפסקת העיסוק בתכני החדשות והאקטואליה; סגירת התחנה; העברת התחנה לתאגיד; הפרטת התחנה. כן נסקרו ללא פירוט והרחבה חלופות נוספות בעלות היתכנות נמוכה: הותרת המצב הקיים; יצירת מנגנונים לצמצום האנומליה; העברת התחנה למשרד הביטחון; הקמת תאגיד סטטוטורי חדש אליו תועבר התחנה. בנוסף נסקרו היבטים הנוגעים לתחנת הבת גלגל"צ.

בשנת 2023 מינה שר הביטחון דאז יואב גלנט, ועדה בראשות המנהל הכללי של משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') (כתוארו אז) אייל זמיר. מעיני הוועדה לא נעלמו המורכבויות הנוגעות להפעלת תחנת רדיו בצה"ל, אולם, היא המליצה להימנע מסגירתה של התחנה או מהוצאתה ממערכת הביטחון (לרבות הפרטה או העברה לתאגיד השידור הציבורי), אלא להותירה במקומה הארגוני הנוכחי, כיחידה צבאית, אשר בראשה עומד מפקד קבוע. ביחס לאפשרות להעברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי או בהפרטתה והעברתה לאחריות גוף פרטי, התרשמה הוועדה כי חלופות אלה יובילו לשינוי ניכר באופייה של התחנה ובתמהיל העובדים בה. כמו כן, הדבר יוביל לניתוק הזיקה לנושאי צבא, ביטחון ומורשת קרב, ותכניה הייחודיים של התחנה העוסקים בכך יופחתו, לטובת תכנים מסחריים ובשל שיקולים כלכליים.

הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') אביב כוכבי התייחס לקשיים בפעילותה של התחנה, ודבריו הובאו בדו"ח זמיר: "לתחנה אין כיום זכות קיום ויש לסגור אותה, על אף הרגישות שבסגירת כלי תקשורת בעת הנוכחית. קיומה של תחנה צבאית הוא זר במדינה דמוקרטית ואינו מתקבל על הדעת בימינו. עיסוק של חיילים באקטואליה מהווה אנטיתזה לרצון הצבא לשמר עצמו כגוף ממלכתי. לחילופין, ניתן לעמדתו להפוך את התחנה לתחנת רדיו לשעת חירום, להפריט אותה או למנוע ממנה מלעסוק באקטואליה אלא בתכנים של חינוך, תרבות וידע כללי, גם אם קהל המאזינים יקטן."

ביום 11 באוגוסט 2025 מינה שר הביטחון ישראל כ"ץ ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (להלן: הוועדה או ועדת זליקוביץ). הוועדה נדרשה לבחון את מודלי ההפעלה האפשריים של התחנה, לרבות הוצאתה ממערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה בידי גוף חיצוני ואת האפשרות להותירה כיחידה צבאית תוך גיבוש המלצות להפעלתה המיטבית. בנוסף, נדרשה הוועדה להציע תכנית עבודה עתידית ולקבוע את הכישורים הנדרשים למפקד התחנה.

בראש הוועדה עמד בתחילה אלוף (מיל') יפתח רון-טל, ולאחר פרישתו מהתפקיד מונתה חברת הוועדה ד"ר דליה זליקוביץ ליו"ר. חברי הוועדה הנוספים היו מר דורון כהן, מר יונתן בן-חמו, גבי שרה העצני כהן ומר אלעד מלכא אשר שימש גם כמזכיר הוועדה. הוועדה קיימה 19 ימי דיונים, ופגשה עשרות גורמים ממערכת הביטחון, התקשורת, האקדמיה, התרבות, והחברה האזרחית, לרבות נכי צה"ל והמשפחות השכולות. בתוך כך, נשמעה בפני הוועדה סקירה מעמיקה של רמ"ט אכ"א כנציג צה"ל על פעילות התחנה, ונשמעה בפרוטרוט עמדת מפקד התחנה. כן, קיימה הוועדה סיור בתחנות גל"צ וגלגלצ, במסגרתו נשמעו גם העובדים והמשרתים בתחנה, פרסמה קול קורא לציבור וביצעה סקר האזנה ועמדות.

הוועדה בחנה את החלופות לפעילותה של התחנה על פני שני צירים. הציר האחד בחן את מיקומה של התחנה וכלל מספר חלופות: השארת התחנה כיחידה צבאית; העברתה לתאגיד ממשלתי אחר; הפרטתה או סגירתה. הציר השני, בחן הצעות לצמצום האנומליה, ככל שהתחנה ממשיכה לפעול כיחידה צבאית: הקמת מועצה מייעצת למפקד התחנה; קביעת קריטריונים לבניית לוח השידורים בתחנה, ולאיוון בין תכני האקטואליה ליתר התכנים; "הבית של החיילים" – העמקת הקשר בין גלי צה"ל לחיילי צה"ל, זאת על ידי

הרחבת הרצועות העוסקות בתכני צבא, בחיילים, בפצועי צה"ל, במורשת ובהנצחת הנופלים, לצד הפסקת שידורי החדשות והאקטואליה בתחנה לחלוטין; וסגירת מחלקת החדשות בתחנה.

הוועדה הגישה לשר הביטחון את המלצותיה ביום 28 באוקטובר 2025, במסגרתן המליצה לשר הביטחון על שתי חלופות: הראשונה, "הבית של החיילים" - התחנה תפעל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה לרבות סגירת מחלקת החדשות. החלופה הנוספת עליה המליצה הוועדה היא סגירת התחנה.

השיקולים העיקריים בבסיס הצעת ההחלטה:

1. תחנת רדיו צבאית - אנומליה

בהתאם לעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי, אין זה טבעי כי גוף צבאי, אשר תכליתו היא הגנה על ביטחון המדינה ותושביה, ואשר חייליו מחויבים בתפקידם בניטרליות ובציות לפקודות – יפעיל תחנת שידור ציבורית, שמטבעה דוגלת בחופש ביטוי ובגיוון דעות.

הפעלת תחנת רדיו ציבורית במסגרת צבאית יוצרת אנומליה ברורה: היא מערבבת בין מוסד ביטחוני א' פוליטי, המאופיין בהיררכיה ברורה, ובין מרחב תקשורתי, שמעצם מהותו אמור לשמש זירה פתוחה לביקורת, פלורליזם ודיון ציבורי חופשי. מצב זה מעורר קשיים מהותיים ותדירים המשפיעים הן על תפקוד הצבא והן על פעילותה של התחנה.

ביקורת בנושא נשמעה לא אחת, כאשר גם התומכים בהותרת התחנה על כנה מכירים בכך שמדובר באנומליה, אשר טומנת בחובה קשיים רבים ומשמעותיים. אכן, סגירת התחנה עשויה להיות שנויה במחלוקת ציבורית. אך יש להכיר בכך שגם המשך פעילותה של התחנה, על הקשיים הניכרים שהיא גורמת, מעוררת אף היא חילוקי דעות עזים.

2. גל"צ כיחידה צבאית חורגת ממבנה צה"ל ופוגעת בעקרונותיו

במסגרת השיח הציבורי אודות פעילותה של התחנה, עלה באופן חוזר ונשנה הדיסוננס בין היותה של התחנה גוף שידור העוסק בתכני אקטואליה, ובין פעילות התחנה כיחידה צבאית בתוך צבא ההגנה לישראל, כאשר סדרי העבודה בה מתנהלים בהתאם לפקודות הצבא, ככל יחידה אחרת, והמשרתים בה כפופים לפקודות הצבא, ככל משרת אחר בצה"ל. אין חולק כי בחלק מההיבטים שנוגעים לפעולתה, דפוס הפעולה של התחנה שונה מהמקובל ביחידות אחרות (למשל, גורמי צבא אינם מתערבים בשיקול הדעת של מפקד התחנה כעורך הראשי), וכפי שיפורט להלן הדבר מעורר קשיים בלתי מבוטלים.

העיסוק של התחנה, כיחידה צבאית, ומכך של צה"ל, באקטואליה, מעורר שיח ציבורי נוקב וגורם לכך שצה"ל, כגורם האמון על התחנה, נכנס בעל כורחו לזירת ההתכתשות הציבורית הסוערת. בכך נוצרת התנגשות אל מול עקרון העל לפיו הצבא הינו גוף ממלכתי המדיר עצמו מהשדה הפוליטי ואינו נוטל בו חלק.

לא זו אף זו, מטבע היותה כלי תקשורת חופשי, פועלת התחנה בסיקור גם של צה"ל עצמו, יחידותיו ומפקדיו. במסגרת זו נמתחת לא אחת ביקורת קשה על פעילות צה"ל, וזאת מטעם גוף המהווה בעצמו יחידה צבאית.

כאמור, עמדת צה"ל הרשמית, כפי שהובעה לאורך שנים רבות, היתה כי יש להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה ולהעברתה למסגרת ארגונית אחרת. זאת בשים לב לכך שפעילות התחנה מסבה לצה"ל קושי מהותי

בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. עמדה זו הוצגה על ידי הרמטכ"ל איזנקוט, הרמטכ"ל כוכבי והרמטכ"ל הלוי.

הדברים מחריפים בצורה משמעותית נוכח המלחמה הקשה והעצימה בה מצויה מדינת ישראל בשנתיים האחרונות, התלהמות השיח הציבורי והקיטוב ההולך וגדל. כפי שצוין בדו"ח ועדת זליקוביץ: "מול ערכה המשמעותי של התחנה, עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם".

3. חיילים העוסקים באופן ישיר בתכני אקטואליה ובנושאים שבמחלוקת

קושי נוסף שמעוררת פעילות התחנה, נוגע למעורבות ישירה של חיילי צה"ל בפעילות של סיקור ודיווח על אירועים חדשותיים, באופן בו הם נדרשים לעסוק גם בסוגיות פוליטיות. כמו כן, עולות טענות לפיהן תכני הפרשנות והאקטואליה, אינם מאוזנים או משקפים את כלל מנעד הדעות בחברה הישראלית, ובכלל זה אינם משקפים את עמדותיהם של כלל חיילי צה"ל, בעוד שהתחנה המזוהה עם צה"ל נדמית כמתיימרת לייצגם. יצוין, כי נשמעות טענות על כך שלאור האמור, פעילות התחנה אף פוגעת במורל חיילי צה"ל, במיוחד בעת המלחמה.

ואולם, גם אם היה נמצא מתווה בו היתה נוצרת הפרדה מוחלטת בין פעילות התחנה בכל הנוגע לתכני האקטואליה, ובין החיילים המשרתים בה, עדיין, כפי שקבעה ועדת זליקוביץ "ההבחנה בין לובשי המדים בתחנה לשאינם, אינה מסייעת בפתרון הקושי של עירוב צה"ל בזירה הפוליטית. בראיית הציבור, התחנה כולה לובשת מדים. אין חולק על כך שהתחנה היא בראש ובראשונה יחידה צבאית, על כן גם פעילות שאינה מתבצעת במישרין על ידי חיילים, משויכת ומיוחסת לצה"ל".

4. השפעת הפעלת גלי צה"ל על שוק התקשורת

בנוסף, יש לתת את הדעת לטענות לפיהן התחנה נהנית מיתרון בלתי הוגן בהיותה נתמכת על ידי תקציב ציבורי, אך במקביל ממומנת גם מתשדירי חסות ופרסומות. בכך, מהווה התחנה מתחרה בשוק הפרסום המוגבל ממילא למול תחנות אחרות, שאינן נתמכות על ידי המדינה ונדרשות לממן את פעילותן באופן עצמאי. כן עולה טענה לפיה, תמיכתה התקציבית של המדינה בתחנת גל"צ מאפשרת לה להציע שטחי פרסום בשידוריה במחירים אטרקטיביים למפרסמים, במחירים שתחנות אחרות לא יכולות לעמוד בהן.

הדברים מקבלים משנה תוקף, בשים לב לכך שמשרד התקשורת מקצה תדירים לגופים המשדרים בארץ, לרבות תחנות ארציות, תחנות אזוריות וסקטוריאליות. התדירים מהווים משאב מוגבל שיש לתת את הדעת על חלוקתו בצורה צודקת והוגנת.

כמו כן, יוזכר כי בתחנה משרתים, בין היתר, חיילים בשירות חובה ומשרתי קבע, אזרחים עובדי צה"ל, משרתי מילואים ויועצים. לובשי המדים בתחנה מהווים חלק ניכר מכוח האדם המפעיל את התחנה ומקנים לה את זהותה הייחודית אמנם, אך בה בעת מעניקים לה יתרון ממשאב אנושי איכותי, זמין ומשתלם באופן יחסי, אשר תחנות רדיו אחרות לא נהנות ממנו.

בחינת החלופות השונות לפעילותה של התחנה:

שר הביטחון בחן את השיקולים השונים שלעיל, ואת החלופות השונות ביחס לפעילות התחנה ולהוצאתה מצה"ל.

יצוין, כי לא נבחנה החלופה הנוגעת להעברת התחנה לתאגיד השידור, לאור עמדת התאגיד (ניתנה כבר בשנת 2016 ושוב כאמור בשנת 2021), המתנגדת להוספת תחנת רדיו נוספת תחתיו המשדרת אקטואליה ושתתחרה ברשת ב'. כמו כן, לא נבחנה החלופה של העברת התחנה למשרד הביטחון, לאור עמדת היועמ"ש לממשלה דאז מנדלבליט לפיה, כאמור, הדבר יחייב תיקון חקיקה.

הפרטה: היתכנות חלופה זו נסקרה בהרחבה במסגרת מסקנות הביניים שהגישה ועדת אשל, בדו"ח ועדת זמיר ובדו"ח זליקוביץ. במסגרת דו"ח אשל צוין כי מדובר ב"סגירת התחנה ומכירת התדר". עוד נכתב, כי "נראה כי שם המותג והשם גלי צה"ל לא יוכלו לעבור לידיים פרטיות, שכן יהיה בכך הטעיה מרגע שהתדר והתחנה יצאו מידי צה"ל ומערכת הביטחון". בנוסף, צוין, כי לא קיימת מסגרת רגולטורית לפיקוח על רדיו מסחרי ארצי ולשם הסדרת הנושא יידרש תיקון חקיקה. סוגיה נוספת המתעוררת תחת חלופה זו, נוגעות להסדרי העסקת כח האדם, כאשר הפרטת התחנה תחייב מעבר מהפעלה של חיילים, אע"פ ויועצים, להעסקה אזרחית רגילה.

בדו"ח זליקוביץ צוין כי "היתרון בחלופה זו, הוא חיזוק חלקו של השוק הפרטי בענף הרדיו ועידוד תחרות הוגנת בענף. ככל שחלופה זו היתה משמרת את התחנה כעסק חי, תוך שימור צביונה וייחודה של התחנה, היה מדובר בחלופה ראויה... לעמדת הוועדה, על אף היתרונות הגלומים בחלופה זו, ההיתכנות המעשית למימושה לא גבוהה. כמו כן, כפי שצוין, מדובר הלכה למעשה בסגירת התחנה ופתיחתה מחדש כישות ארגונית ומשפטית שונה".

בשים לב לאמור, סבור שר הביטחון כי עולה ספק משמעותי בדבר ההיתכנות לביצועה של חלופה זו, ודאי לאור העובדה שנדרש תיקון חקיקה לשם פעילותה של תחנת רדיו ארצית מסחרית, וכן כי חסרונותיה עולים על היתרונות (המעטים) הטמונים בה.

צמצום או הפסקת העיסוק בתכני אקטואליה: החלופה נדונה בהרחבה במסגרת מסקנות הביניים שהגישה ועדת אשל ובמסגרת דו"ח זליקוביץ. במסגרת דו"ח אשל צוין כי משמעות חלופה זו היא סגירת מחלקת החדשות והאקטואליה, וביצוע התאמות נדרשות לחיזוק יתר המחלקות. הסוגיה העקרונית הנוגעת לחלופה זו, כפי שפורטה בדו"ח אשל, היא כי סגירת מחלקת החדשות עלולה להוביל לטענות של התערבות דרג ממונה בתכני התחנה.

כמו כן, במסגרת דו"ח אשל הוצג כי בין חסרונות החלופה היא ש"תתקיים פגיעה מסוימת בחופש הביטוי ויפחת ריבוי הדעות כן יפסקו התכנים האקטואליים שהם בליבת חופש הביטוי המוגן". עוד צוין, כי עולה ספק בדבר הביקוש של תחנה שלא תעסוק באקטואליה וחדשות.

ועדת זליקוביץ התייחסה בהרחבה לשתי תת-החלופות הנוגעות לאקטואליה: האחת, צמצום תכני האקטואליה, בדומה להמלצת ועדת זמיר, והשנייה "הבית של החיילים", סגירת מחלקת החדשות והאקטואליה והפסקת שידורי האקטואליה בתחנה.

הוועדה המליצה על החלופה של הפסקת העיסוק באקטואליה וסגירת מחלקת החדשות אך ציינה, כי לצד קשיים משפטיים, "החולשה העיקרית של חלופה זו היא בהבחנה בין תכניות אקטואליה לשאינן כאלה והצורך למנוע זליגת תכני אקטואליה חזרה ללוח השידורים. לדעת הוועדה, אימוץ החלופה לא יוכל למנוע ממפקד תחנה שיחפץ בכך לשדר ואף להגדיל את שיעור שידורי האקטואליה בתחנה. ככל שחלופה זו תיבחר יש לתת על כך את הדעת". ביחס לקשיים המשפטיים ציינה הוועדה, כי "מבחינה משפטית, יש שיראו בהצעה זו התערבות אסורה בתכני התחנה על ידי הדרג הנבחר. לעמדת הוועדה, אין מדובר בסוגיה של התערבות בתכנים אלא בהחלטה אסטרטגית ושינוי ארגוני הנדרש לשם החזרת התחנה לייעודה המקורי".

שר הביטחון נדרש לסוגיה זו לעומקה, הן לעניין צמצום תכני האקטואליה והן לעניין סגירת מחלקת החדשות והפסקת שידורי האקטואליה בתחנה, תוך שהובאו בפניו העמדות השונות בנושא, לרבות העמדה לפיה סגירת מחלקת החדשות והפסקת העיסוק באקטואליה מעלה קשיים משמעותיים אף יותר מסגירת התחנה, בהיבטים של חופש הביטוי. בתוך כך, הובעו בפני השר העמדות, כפי שהוצגו גם בפסיקה, כי שידורי האקטואליה מצויים בלב ליבו של חופש הביטוי. כך למשל בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (להלן: "בג"ץ התאגיד"), קבע כב' השופט מלצר כי: "עיקר חשיבותו של השידור הציבורי נעוצה ביכולתו לשדר שידורי חדשות ואקטואליה. שידורי החדשות הינם העוגן של השידור הציבורי, ובהם תלויה עיקר חשיבותו של השידור הציבורי".

על רקע העמדות שצוינו לעיל, סבר השר כי חלופה זו עשויה להיתפס דווקא כהתערבות מוגברת של השר בתכנים. בנוסף, בחירה בחלופה זו עשויה גם להביא להפחתת האטרקטיביות של התחנה בקרב ציבור המאזינים ובכך להפכה לבלתי רלוונטית. כמו כן, ספק אם ניתן להביא להפרדה הרמטית ולמניעת זליגה של תכני אקטואליה ונושאים שבמחלוקת, גם לשידורים ניטרליים בדמות התכנים הצבאיים, דבר שיאייץ את היתרונות שבמהלך.

בשים לב לכל האמור, חלופה זו נדחתה על ידי שר הביטחון. לעמדתו ראוי יותר לסגור את התחנה ולאפשר להקצות את התדרים מחדש.

נוכח האמור, ולאחר שנבחנו על ידו כלל החלופות, שר הביטחון הגיע למסקנה כי יש לסגור את התחנה. נסקור פעם נוספת את עיקרי הטענות: הטעמים המקוריים להקמתה כתחנה צבאית אינם נדרשים עוד כלל או שקיימות דרכים יעילות יותר לממשם; יש בשידוריה היבטים משמעותיים הפוגעים בעקרונות שחלים על כל המשרתים בצבא, הנובעים, בין היתר מכך שחלק מחיילי התחנה עוסקים בסוגיות הנוגעות לתחומים פוליטיים; התחנה, המזוהה באופן מלא עם צה"ל, עוסקת באופן משמעותי בתכנים חדשותיים ופוליטיים.

הדברים נכונים בזמן שגרה והם מקבלים משנה תוקף לאור מלחמת התקומה, המתנהלת מזה למעלה משנתיים, והתחושות הקשות אשר עלו בקרב חלק מחיילי צה"ל והציבור בנוגע לפעילותה של התחנה במלחמה.

יובהר, כי הקשיים הכרוכים בסגירת התחנה לא נעלמו מעיני שר הביטחון בבואו לקבל את ההחלטה על סגירתה. אין חולק בדבר מעמדה ההיסטורי והציבורי של התחנה, מקומה הייחודי בתרבות ובחברה הישראלית ועל התחושה של חלקים בלתי מבוטלים מהציבור הרואים בתחנה נכס לאומי. עם זאת, לאחר בחינה מדוקדקת ומעמיקה של כלל השיקולים, ההכרה כי קיים קושי עקרוני ואינהרנטי, הגלום בהפעלת

תחנה אזרחית-תקשורתית בידי הצבא, גוברת על השיקולים שבשימור המצב הקיים. החלטה זו נועדה לתקן מצב חריג ומתמשך ולהבטיח את שמירת עקרון הניטרליות של הצבא.

הקמת צוות יישום:

מוצע להקים צוות מקצועי במשרד הביטחון אשר יפעל ליישום החלטה זו (להלן: "צוות היישום"). במסגרת פעילותו, יעסוק צוות היישום בכלל ההיבטים הנוגעים לסיום פעילותה של התחנה.

יובהר כי מטבע הדברים, סגירתה של התחנה מחייבת היערכות ובחינה של היבטים שונים, לרבות התקשרויות התחנה; מכירת נכסיה; ארכיון התחנה; והן התייחסות לסוגיות הנוגעות לכח האדם הפועל בתחנה.

תחנת גלגל:

רוב מוחלט של התכנים המשודרים בתחנת גלגל הם תכני מוזיקה. זהו אופיה של התחנה וצביונה, האהודים ביותר בציבור ובפרט בקרב הציבור הצעיר ובקרב חיילים. כן יצוין כי משודרות בתחנה תוכניות רבות, המוקדשות לחיילי צה"ל ביחידות צה"ל השונות. התחנה אינה עוסקת בתכני אקטואליה, ומטבע הדברים, התכנים המושמעים בה אינם מעוררים, ככלל, מחלוקת ציבורית. משכך, התחנה אינה מערבת את צה"ל במחלוקות הפוליטיות, והקשיים המהותיים הנוגעים לפעילותה של גל"צ, אינם באים לידי ביטוי בשידורי גלגל.

עוד יצוין כי היקף פעילותה של תחנת גלגל נמוך משמעותית מהיקף פעילות גל"צ. כך לעניין כח האדם הצבאי הפועל בה וכך לעניין תקציב התחנה.

בנוסף לעמדת שר הביטחון, יש ערך בלתי מבוטל לעיסוק של התחנה בתחום המאבק בתאונות הדרכים, נושא שהוגדר כ"מכת מדינה" ושיש לו השפעה משמעותית ביותר על ציבור החיילים.

בשים לב לאמור, שר הביטחון סבור כי החלטתו על סגירת התחנה אינה מחייבת את סגירת תחנת גלגל, כפי שאף הובא בדו"ח זליקוביץ.

לאור האמור, מוצע כי צוות היישום יוסמך לבחון את אופן המשך פעילותה של תחנת גלגל, תוך שמירת צביונה ואופייה. כן מוצע להסמיק את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניינה של תחנת הרדיו גלגל, בהתאם למסקנות צוות היישום.

נתונים תקציביים והשפעה על משק המדינה

אין.

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' 2 מיום 7.9.1950.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

לבקשת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גיל לימון, על מנת שיוכל להשלים את חוות דעתו המשפטית בנושא, נדחה מועד הגשת הצעת ההחלטה משיבת הממשלה ביום 14.12.2025 לשיבת הממשלה ביום 22.12.2025.

עד מועד זה טרם הועברה חוות דעתו המשפטית והיא תופץ לכשתגיע למזכירות הממשלה.

סיווגים

11 אחר

תחום פעולה

01 חוץ וביטחון

מגיש: שר הביטחון

א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025

**המלצות הוועדה המייעצת לשר הביטחון
לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל
אוקטובר 2025**

תוכן עניינים

3.....	תמצית מנהלים
3.....	מנדט הוועדה
3.....	עבודת הוועדה
3.....	עיקרי הממצאים
4.....	החלופות שנבחנו
4.....	המלצות הוועדה
7.....	מבוא – פעילות הוועדה
10	מבוא לענף הרדיו בישראל
10	מנגנון הקצאת תדירים
12	הקמת גלי צה"ל - רקע היסטורי
19	שוק הרדיו, ומשמעויותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ
19	נתוני האזנה לרדיו ולגלי צה"ל בפרט
21	כח אדם ותקציב התחנה
22	תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה
30	הערות ציבור
33	ממצאי סקר
36	ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה
45	המלצת הוועדה
46	מסקנות נוספות

תמצית מנהלים

העיסוק באקטואליה הוא ליבו של חופש הביטוי וחופש העיתונות. חופש העיתונות אינו רק החופש להביא מידע ועובדות אלא החופש להביא ביקורת ובמיוחד חשיפת מידע וביקורת על השלטון. על מנת להשפיע על סדר היום, על הביקורת להיות מעוררת דיון, מאתגרת, חדשה ואף מתריסה.

צה"ל כצבא העם, הוא מושא לאהבתו של הציבור, נוגע ברגשות העזים ביותר ונתפס כקונצנזוס לאומי. צה"ל שייך לכולם, לחיילים, לחיילי המילואים והקבע, למשפחות, לפצועי צה"ל, למשפחות השכולות ולציבור הישראלי כולו.

עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא ההגנה לישראל, כמוהו כצלם בהיכל.

מנדט הוועדה

ביום 11 באוגוסט 2025 מינה שר הביטחון ישראל כ"ץ ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל. הוועדה נדרשה לבחון את מודלי ההפעלה האפשריים של התחנה, לרבות הוצאתה ממערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה בידי גוף חיצוני ואת האפשרות להותירה כיחידה צבאית תוך גיבוש המלצות להפעלתה המיטבית. בנוסף, נדרשה הוועדה להציע תכנית עבודה עתידית ולקבוע את הכישורים הנדרשים למפקד התחנה.

בראש הוועדה עמד בתחילה אלוף (מיל') יפתח רון-טל, ולאחר פרישתו מונתה ד"ר דליה זליקוביץ ליו"ר. חברי הוועדה כללו את מר דורון כהן, מר יונתן בן-חמו, גבי שרה העצני כהן ומר אלעד מלכא המשמש גם כמזכיר הוועדה.

עבודת הוועדה

הוועדה קיימה 19 ימי דיונים בין אוגוסט לאוקטובר 2025, ופגשה עשרות גורמים ממערכת הביטחון, התקשורת, האקדמיה, התרבות, החברה האזרחית והמשפחות השכולות. הוועדה קיימה סיור בתחנות גל"צ וגלגלצ, פרסמה קול קורא לציבור שקיבל למעלה מ-5,000 תגובות, וביצעה סקר האזנה ועמדות באמצעות חברת "דיאלוג".

בין המשתתפים שהופיעו בפניה: מפקד התחנה טל לב-רם, ראש מטה אגף כוח אדם תא"ל אמיר ודמני, מפקדי התחנה לשעבר, נציגי משרד התקשורת והרשות השנייה, אנשי אקדמיה ותקשורת בכירים. הוועדה ניתחה את נתוני האזנה לגל"צ באמצעות דו"חות TGI ואת המלצות ודו"חות ועדות קודמות.

עיקרי הממצאים

- **שוק הרדיו בישראל:** גלי צה"ל וגלגלצ הן מהתחנות המואזנות בישראל. גלגלצ מובילה ברדיו המוזיקלי, וגל"צ שנייה אחרי כאן ב' בתחום האקטואליה.
- **כוח אדם ותקציב:** תקציב גלי צה"ל עומד על כ-52 מיליון ש"ח, מתוכם כ-87% ממומנים ממכירת חסויות ותשדירי שירות. בתחנה משרתים 224 חיילים ו-85 אזרחים עובדי צה"ל. סה"כ כח האדם בתחנה מונה 366 חיילים, עובדים ונותני שירותים.

- **תרומה תרבותית וציבורית:** התחנה נתפסת כמוסד תרבותי חשוב, חממה לעיתונאים ויוצרים, ובעלת תרומה להווי החיילים ולחיבור בין הצבא לאזרחים.
- **עיסוק באקטואליה:** עיקר שידורי גל"צ עוסקים בחדשות, פוליטיקה ופרשנות, תחומים המציבים את צה"ל בלב מחלוקות ציבוריות, ופוגעים במעמדו כ"צבא העם".
- **אנומליה מבנית:** גלי צה"ל היא תחנת רדיו צבאית המשדרת לציבור הרחב, מודל שאין לו אח ורע בדמוקרטיה אחרות.
- **עמדות הציבור:** מרבית הפונים הסכימו כי לא הייתה מוקמת כיום תחנה צבאית מסוג זה. עיקר המחלוקת בשאלה האם לסגור את התחנה או לשמרה תוך צמצום האנומליה.

החלופות שנבחנו

הוועדה בחנה את החלופות על פני שני צירים. הציר האחד בחן את מיקומה של התחנה וכלל מספר חלופות: השארת התחנה כיחידה צבאית, העברתה לתאגיד ממשלתי אחר, הפרטתה או סגירתה:

1. **העברת התחנה לגוף ממשלתי או ציבורי אחר** – למשרד הביטחון, לתאגיד השידור הציבורי או לתאגיד ציבורי חדש. חלופות אלו נמצאו כבעלות חסרונות רבים, יתרונות מועטים וסיכויי היתכנות נמוכים.
2. **הפרטת התחנה** – מהלך המהווה בפועל סגירה ופתיחה מחדש של תחנה פרטית, דורש שינוי חקיקה רחבה המשפיעה על ענף הרדיו המסחרי כולו.
3. **סגירת התחנה** – הפסקת שידוריה והחזרת התדרים למשרד התקשורת. מהלך סופי וברור. יתרנו בכך שמבטל את האנומליה הקיימת ומשחרר את הצבא מהמחלוקות הפוליטיות אליהן נשאב בעל כורחו. חסרונו בכך שהוא סוגר כלי תקשורת קיים.

הציר השני, בחן הצעות לצמצום האנומליה כאשר התחנה ממשיכה לפעול כיחידה צבאית:

1. **הקמת מועצה מייעצת למפקד התחנה** - הצעה זו נמצאה מוגבלת ביעילותה לצד חסרונות רבים ביישומה.
2. **הגבלת שידורי האקטואליה** - צמצום תכני האקטואליה בתחנה והרחבת נתח שידורי צבא וביטחון. חלופה זו נמצאה מוגבלת ביישומה בהיעדר צעדים ארגוניים תומכים.
3. **"הבית של החיילים"** - סגירת האקטואליה והרחבת נתח שידורי צבא וביטחון בתחנה. מהלך שיפסיק את האנומליה הטמונה בתחנה צבאית המשדרת שידורי אקטואליה. יתרונה בכך שאינה סוגרת את התחנה. חסרונה בכך שלא ניתן למנוע זליגת תכני אקטואליה חזרה ללוח השידורים.

המלצות הוועדה

לאחר בחינה מעמיקה של כלל החלופות, במסגרתה שקלה הוועדה את ההיבטים המקצועיים, המשפטיים, החברתיים והתקציביים, ברצונה להמליץ לשר הביטחון על שתי חלופות.

הראשונה, "הבית של החיילים" - התחנה תפעל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה לרבות סגירת מחלקת החדשות. התחנה תוכל לשדר מבזקי חדשות המופקים על ידי תאגיד השידור הציבורי כאן.

הוועדה רואה בהצעה זו פתרון המאפשר שמירה על ייחודה של התחנה כ"בית של החיילים" תוך שימור יתרונותיה ותכניה הייחודיים המיועדים לחיילי צה"ל, בני משפחותיהם ולציבור הרחב, תוך הפחתת המתחים הנובעים מהמפגש שבין תכני אקטואליה ופוליטיקה לבין ערך הממלכתיות של צבא העם. הוועדה מדגישה כי יישום הצעה זו מחייב ביטול מלא, מוצהר ובלתי מתפשר של כלל תכני האקטואליה, לרבות יומני חדשות, ראיונות פוליטיים ותכניות פרשנות ציבורית וכן שינוי ארגוני ואסטרטגי הכולל סגירת מחלקת האקטואליה והחדשות.

להצעה זו קשיים הן מבחינה משפטית והן מבחינת ההתנהלות השוטפת. כפי שצויין לעיל, מבחינה משפטית, יש שיראו בהצעה זו התערבות אסורה בתכני התחנה על ידי הדרג הנבחר. לעמדת הוועדה, אין מדובר בסוגיה של התערבות בתכנים אלא בהחלטה אסטרטגית ושינוי ארגוני הנדרש לשם החזרת התחנה לייעודה המקורי.

ברמת ההתנהלות השוטפת, ניכר מתוך פעילות התחנה לאורך השנים ששידורי האקטואליה מוצאים את דרכם לליבת השידור של התחנה. כך קרה מאז הכנסת שידורי האקטואליה לתחנה, שכן לדעת מפקדי התחנה לדורותיהם, שידורי האקטואליה הם האבן השואבת למאזינים. יצוין שתוכן אקטואלי ופוליטי משודר כבר היום בתכניות שאינן מוגדרות כאקטואליה, לרבות תכניות צבא וביטחון וקיים חשש כי הזליגה תתגבר. למרות החששות, היתרון בחלופה זו הוא שימור התחנה.

חלופה נוספת עליה הוועדה רואה לנכון להמליץ היא סגירת תחנת גלי צה"ל.

גלי צה"ל זוכה להערכה רבה בקרב חלק ניכר מהציבור בישראל, כך גם עלה מנתוני הסקר שעשתה הוועדה. התחנה מלווה את נוף תרבותנו ב-75 השנים האחרונות ויש בה תכנים שהם נכס צאן ברזל. אין חולק כי לגלי צה"ל תרומה לשיח הציבורי, לתרבות ולהווי במדינת ישראל והיא אחת התחנות המואזנות ביותר בארץ. המועסקים בתחנה רואים בה לא רק את מטה לחמם, אלא גם בית מקצועי ומוסד המכשיר את דור העתיד של העיתונות בישראל.

מול ערכה המשמעותי של התחנה, עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם.

לא נעלמו מעיני הוועדה הקשיים החברתיים והאנושיים שצעד כזה עשוי להקים. אך יתרונה העיקרי של חלופה זו בכך שהיא מעניקה ודאות ליישומה.

בכפוף לאמור, הוועדה ממליצה כי תחנת גלגלצ תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות.

מבוא – פעילות הוועדה

ביום 11.8.2025, מינה שר הביטחון ישראל כ"ץ ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (להלן: "הוועדה"). ליו"ר הוועדה מונה אלוף (מיל') יפתח רון טל ועם חבריה נמנו ד"ר דליה זליקוביץ, מר דורון כהן, מר יונתן בן חמו, גב' שרה העצני כהן ומר אלעד מלכא, המשמש גם כמזכיר הוועדה.

כתב המינוי (רצ"ב נספח א') הסמיך את הוועדה לבחון את הנושאים הבאים:

1. מודלי הפעלה שונים של תחנת גלי צה"ל לרבות הוצאתה מחוץ למערכת הביטחון, הפרטתה או ניהולה על ידי גוף חיצוני.
2. בחינת האפשרות להותרת התחנה כיחידה צה"לית תוך מתן המלצות על אופן הפעלתה המיטבי ככזו, בפרט כיום לאור לקחי המלחמה הממושכת אותה נושאים על גבם בגבורה חיילי הסדיר, הקבע והמילואים.
3. תוכנית עבודה מוצעת לפעילות התחנה בהתאמה למתכונת הפעלתה המומלצת.
4. כישורים מקצועיים ואישיים הנדרשים למפקד התחנה.

ביום 11.9.25 החליט יו"ר הוועדה, אלוף (מיל') רון טל לפרוש מתפקידו, לאחר שהועלו טענות לחשש אפשרי להימצאותו בניגוד עניינים ביחס לפעילות הוועדה, ועל מנת שלא לפגוע בפעילותה. לאור האמור, הודיע שר הביטחון שד"ר דליה זליקוביץ תמונה ליו"ר הוועדה. למען הסר ספק, יצוין כי פרישתו של אלוף (מיל') רון טל נעשתה בשלב מוקדם ביותר של דיוני הוועדה, בעת שהוועדה החלה להיפגש עם גורמים שונים על מנת ללמוד את כלל ההיבטים הנוגעים לפעילותה של התחנה.

במסגרת כתב המינוי של הוועדה נקבע כי הוועדה תגיש מסקנות והמלצות בנוגע לפעילות גלי צה"ל (להלן: "גל"צ" וגם "התחנה") עד ליום 30.9.25. ביום 25.9.25 פנתה יו"ר הוועדה לשר הביטחון בבקשה להאריך את פעילות הוועדה עד ליום 26.10.25, זאת על מנת שהוועדה תוכל להמשיך בהליך הבחינה ולגבש את מסקנותיה, לאחר שייבחנו כלל החלופות לעומקן. שר הביטחון נענה לבקשת הוועדה והאריך את פעילותה כמבוקש. בהמשך, תואם למול לשכת השר, כי הדו"ח יוגש ביום 28.10.25.

הוועדה התכנסה בימים: 18.8, 25.8, 1.9, 4.9, 8.9, 11.9, 15.9, 16.9, 18.9, 21.9, 28.9, 29.9, 5.10, 15.10, 20.10, 22.10, 23.10, 26.10 ו-27.10. קרי, הוועדה קיימה 19 ימי דיונים.

במסגרת דיוניה, נפגשה הוועדה עם מספר רב של בעלי תפקידים ונציגים מעולם התקשורת, צה"ל, אנשי תרבות ואקדמיה, נציגי ארגונים מקצועיים רלוונטיים, ארגונים חברתיים, נציגי משפחות שכולות, פצועי צה"ל ומפקדי התחנה לשעבר. כמו כן, קיימה הוועדה סיור בתחנות גלי צה"ל וגלגלצ (רצ"ב נספח ב': רשימת האנשים עמם נפגשה הוועדה).

במסגרת דיוני הוועדה ניתנה סקירה מעמיקה של מפקד התחנה, מר טל לב רם, על פעילותה של התחנה, ובפרט על יישום המלצות ועדת זמיר.

הוועדה פנתה והזמינה את ראש אגף כח אדם, קצין חינוך ראשי ורמ"ט אכ"א להופיע בפניה. כפי שנמסר לוועדה על ידי לשכת ראש אכ"א, הוחלט על ידי הגורמים המוסמכים בצה"ל כי רמ"ט

אכ"א, תא"ל אמיר ודמני, יופיע בפני הוועדה וייצג את צה"ל. למען הסדר הטוב, יצוין כי נערכה פנייה נוספת מטעם הוועדה לר' אכ"א במסגרתה הוזמן להופיע בפני הוועדה. במענה לפניה זו נמסר במענה לפניה זו נמסר על ידי לשכת ר' אכ"א כי התייחסות צה"ל הובאה כנדרש על ידי רמ"ט אכ"א.

הוועדה נפגשה עם מפקדי התחנה לשעבר: מר שמעון אלקבץ, מר אבי בניהו, מר משה שלונסקי, מר ירון דקל ומר דני זקן; הוועדה נפגשה עם יו"ר ועד ארגון עובדי צה"ל, מר מאיר בן הרוש ועם יו"ר ועד עיתונאי גלי צה"ל, מר אפי בן אברהם. כמו כן, על פי הצעת מפקד התחנה, נפגשה הוועדה עם עובדי התחנה מר אמיר אבגי ומר ישי הולנדר.

בנוסף הופיעו בפני הוועדה אנשי התקשורת: מר עודד בן עמי, מר אריה גולן וגב' נווה דרומי; יו"ר ארגון העיתונאים והעיתונאיות מר חיים הר זהב ומנכ"לית הארגון גב' מיכל גירא מרגלית.

בנוסף, הופיעו בפני הוועדה אנשי מחקר ואקדמיה: ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, ד"ר אייל צור מפורום קהלת, ד"ר רן ברץ, פרופ' עמית שכטר, פרופסור רועי דווידסון ובר פישמן מהאגודה הישראלית לתקשורת, ד"ר מרדכי קידר ופרופ' אלישע האס מחוג הפרופסורים לחוסן לאומי.

כמו כן, הופיעו בפני הוועדה אלוף (מיל') אורנה ברביבאי ואלוף (מיל') יום טוב סמיה.

נציגי משרדי ממשלה רלוונטים: נציגי משרד התקשורת: מר מימון שמילה, סמנכ"ל הנדסה במשרד ומר אריאל שטיינר רמ"ט מנכ"ל המשרד; נציגי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "הרשות השנייה") מר מרדכי מרדכי, יו"ר הרשות השנייה ומר אורן טל, מנהל תחום הרדיו ברשות השנייה; מר יהונתן לוי, סגן חשב בכיר במשרד הביטחון.

בפני הוועדה הופיעו גם יו"ר איגוד הרדיו האזורי, מר דוד בן בסט; מנכ"ל חברת שירותי פרסום אזוריים מר יאיר לוי; וגב' סימה חזן, סמנכ"לית מחקר חברת דיאלוג.

במסגרת עבודתה, פרסמה הוועדה קול קורא להערות הציבור, במסגרתו התבקש הציבור *"להביע עמדה בכתב בדבר פעילות גלי צה"ל... להתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים: 1. מודל ההפעלה הראוי לגלי צה"ל. 2. התכנים שראוי שישודרו בתחנת רדיו צבאית. 3. השפעות תחנות גלי צה"ל וגלגל"צ על שוק הרדיו בכלל."* (רצ"ב נספח ג': קול קורא). הקול הקורא פורסם לאור עמדת הוועדה לפיה פעילות התחנה נוגעת לציבור הרחב, בהיותה תחנה ממלכתית, המייצגת את צה"ל, ומשפיעה על השיח הציבורי בישראל.

במענה לקול הקורא נשלחו על ידי הציבור אלפי תגובות, מארגונים ומאנשים פרטיים. כפי שפורח בהמשך, כלל התגובות נבחנו על ידי הוועדה. במסגרת חלק מהתגובות ביקשו ארגונים וגורמים פרטיים להופיע בפני הוועדה. לשם כך, קיימה הוועדה מפגשים ייעודים במסגרתם הוזמנו להישמע כלל הגורמים שחפצו בכך: ד"ר מרדכי קידר ופרופ' אלישע האס מ"חוג הפרופסורים לחוסן לאומי", מר חן אביגדורי וגב' רוני הדר, עו"ד אורי סלונים, ד"ר הראל חורב, הרב אליעזר שנוולד ראש ישיבת ההסדר במודיעין, מנכ"ל ארגון "בצלמו" מר שי גליק, מנכ"ל הפורום לחברה אזרחית מר עדי ארבל, ד"ר קטלין כהן מ"הפורום היהודי לאומי", נשיא ארגון "פנימה" הרב שי פירון, יו"ר ארגון נכי צה"ל מר עידן קלימן והרב יהושע שני מ"פורום הגבורה". בנוסף, בעקבות ניירות עמדה שהגישו לוועדה

נפגשה הוועדה עם מנכ"לית פורום דבורה, גב' עפרה אש ועם מר אברהם בנימין, גב' מוריה מיכאלי וגב' תמר סיקוראל מעמותת "רגבים".

על מנת להבין את הלכי הרוח בציבור ביחס לפעילות התחנה, ביצעה הוועדה סקר האזנה ועמדות ביחס לגלי צה"ל שבוצע על ידי חברת דיאלוג (רצ"ב נספח ד': ממצאי הסקר).

על מנת שיהיה בפני הוועדה כלל המידע הרלוונטי, הוועדה פנתה לקבלת מידע מסקרי TGI האומדים האזנה לרדיו, ומשמשים כיום למדידת נתוני האזנה בשוק הפרסום (רצ"ב נספח ה': נתוני האזנה לפי סקר TGI).

מבוא לענף הרדיו בישראל

לצד גלי צה"ל, פעלה בישראל גם תחנת "קול ישראל". פעילותה של "קול ישראל" עוגנה בחוק רשות השידור התשכ"ה-1965. ברבות השנים נוספו עוד תחנות לרשות השידור, ובשנת 2014, נחקק חוק השידור הציבורי הישראלי תשע"ד-2014 (להלן: "חוק התאגיד"), שהסדיר את סגירת רשות השידור והקמת תאגיד השידור הציבור (להלן: "התאגיד" או "תאגיד השידור הציבורי"). כיום התאגיד משדר בשמונה תחנות: כאן ב', המשדרת אקטואליה; כאן ג', הממוקדת במוסיקה עברית; כאן 88 משדרת מוסיקה מהעולם; כאן קול המוסיקה, המשדרת מוסיקה קלאסית; כאן תרבות, הממוקדת בתכני תרבות; רדיו מכאן, המשדר בערבית; כאן מורשת, הממוקדת בתכני מסורת יהודית; וכאן רק"ע, המשדרת בעיקר בשפות רוסית ואמהרית.

לצד תחנות אלו פועלות 17 תחנות רדיו מסחריות אזוריות שפעילותן מוסדרת ע"י הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, ומפוקחות על ידה. בהתאם לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השנייה") התחנות מוגבלות בתחומי השידור שלהן, לאזורים תחומים ואינן מורשות לשדר בכל הארץ, אלא בהתאם לתנאי הזיכיון. בסך הכל פועלות בישראל 27 תחנות, 17 מהן אזוריות-מסחריות, שמונה מהן ארציות בבעלות תאגיד השידור הציבורי ושתי תחנות צבאיות, גל"צ וגלגלצ. הכנסות תאגיד השידור הציבורי ממכירת פרסומות וחסויות ברדיו עמדה בשנת 2023 על 81 מיליון ש"ח¹. כפי שנמסר בדיון הוועדה על ידי נציגי משרד התקשורת, הערכות משרד התקשורת הן שהכנסות הרדיו האזורי עומדות על כ-220 מיליון ש"ח מידי שנה.

כפי העולה מנתוני TGI ומסקירות של גורמים מקצועיים מתחום התקשורת בפני הוועדה, זמני ההאזנה המרכזיים לרדיו הם בין השעות 06:00-18:00, ובעיקר בשעות הנסיעה בכבישים 07:00-09:00 ו-18:00-15:00. דפוסי ההאזנה מלמדים על שימוש מוגבר יחסית במכשירי הרדיו הרכב ככלי ההאזנה מרכזי בשעות אלה.

מנגנון הקצאת תדירים

שידורי הרדיו בישראל מבוססים כיום על טכנולוגיית FM, המשדרת בתחום תדרים מצומצם (87.5–108 מגה הרץ). מדובר במשאב ציבורי מוגבל, שהקצאתו נעשית על ידי משרד התקשורת. בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972, פועלת ועדת תדרים בראשות מנהל מינהל הנדסה במשרד התקשורת וועדת תדרים עליונה בראשות מנכ"ל משרד התקשורת. הוועדות פועלות להקצאת תדרים, בהתאם לאמנות ארגון התקשורת הבינלאומי (ITU). חלוקת התדרים, מתבצעת, תוך איזון בין צרכי הציבור, המגזר המסחרי ותחנות ציבוריות.

שידורי AM הופסקו בישראל בשנת 2011, והמדינה טרם עברה לשידור דיגיטלי. בשנת 2004 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה 'הגברת התחרות בתחום הרדיו הארצי' במסגרתה הוחלט על הקמת מערך שידורי רדיו דיגיטליים (DAB), שנועד לשפר את איכות הקליטה, להרחיב את היצע

¹ דו"ח כספי לשנת 2023 באתר תאגיד השידור הציבורי: <https://www.kan.org.il/media/nyta0ftj/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%AA-2023-%D7%AA%D7%90%D7%92%D7%99%D7%93-%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%93%D7%95%D7%A8.pdf>

הערוצים ולייעל את השימוש בתדרים (החלטה מס' 2443, מיום 15.8.2004). משרד התקשורת אף פרסם מכרז ב-2008 להקמת המערך, אך המיזם לא יצא לפועל. מאז, נותרו השידורים המבוססים על טכנולוגיית FM, כערוץ השידור המרכזי בישראל, לצד הפצת תכנים קוליים באמצעות האינטרנט (OTT).

בעולם, מרבית מדינות אירופה מפעילות כיום שלוש טכנולוגיות במקביל – FM, DAB, ו-OTT – תוך שמירה על ודאות רגולטורית. כך לדוגמה, בבריטניה נקבע כי מערך ה-FM ימשיך לפעול לפחות עד 2030, ובהולנד עד 2035. אף על פי שהטכנולוגיה הדיגיטלית יעילה יותר ומאפשרת שידור עשרות ערוצים באותו רוחב פס, הציבור ממשיך להאזין בעיקר לשידורים בטכנולוגיית FM.

בהיעדר תשתית DAB, הרדיו בישראל ממשיך להתבסס על מערך ה-FM הקיים ובטווח הזמן הקרוב נראה כי זו תישאר טכנולוגיית השידור המרכזית.

הקמת גלי צה"ל - רקע היסטורי

כבר במלחמת העצמאות הפעילה יחידת שירות הקשר של צה"ל באופן ניסיוני שידורי רדיו שנועדו בראש ובראשונה לחיילים. במסגרת זו הושמעו הודעות פיקודיות ותכנים שנועדו לשמור על מורל החיילים, לרבות תכנים מוזיקליים.

בשנת 1950 אימץ הרמטכ"ל דאז, רא"ל יגאל ידין, באופן רשמי את היוזמה לשידורי רדיו צבאיים והמליץ להקים תחנה קבועה שתשמש את הצבא, עבור חיילי צה"ל במטרה לסייע בהיבטים הצבאיים הנוגעים לחיילי סדיר ומילואים וכן למטרות חברתיות דוגמת קליטת עלייה והקניית השפה.

פעילות התחנה עוררה מחלוקת בשל הכפילות מול פעילות תחנת הרדיו "קול ישראל". הסוגיה הובאה לדיון בישיבת הממשלה ביום 7.9.1950. במסגרת ישיבת הממשלה הוצגה עמדתו של הרמטכ"ל ידין. לדבריו, תחנת רדיו צבאית היא אמצעי חינוכי ומשמעוטי חשוב, שיתרום לחיזוק תדמיתו של צה"ל כחלק בלתי נפרד ממדינת ישראל הצעירה, יסייע לחינוך אנשי הצבא, לביסוס צבא העם ולקליטת עלייה (רצ"ב נספח ו': החלטות ממשלה הקמת גלי צה"ל).

עיקר הדיון התמקד בסוגיה האם ראוי לקיים שתי תחנות רדיו ממלכתיות, ולייצר כפילות למול פעילותה של "קול ישראל". בנוסף, התריעה השרה גולדה מאיר מפני הרחבת מעורבות הצבא בתחום אזרחי שעלול לערער את מעמדו של הרדיו הממלכתי. שרים נוספים העלו שאלות לגבי עלויות הפעלת התחנה, גבולות סמכותה ותפקיד צה"ל בזירה האזרחית.

בתום הדיון העמיד ראש הממשלה דאז בן גוריון בפני חברי הממשלה שתי חלופות: קול ישראל תקצה לצה"ל שלוש שעות שידורים מדי יום למטרותיו, או שתוקם תחנת שידור צבאית לשנת ניסיון אחת. הממשלה החליטה, ברוב של חמישה תומכים למול ארבעה מתנגדים, על הקמת תחנה צבאית לשנת ניסיון אחת. לאורך הדיון בישיבת הממשלה לא הוזכר, בשום שלב, כי התחנה תשדר תכני אקטואליה וחדשות, אלא שידורים שמטרתם לסייע בהיבטים הצבאיים הנוגעים לחיילי סדיר ומילואים וכן למטרות חברתיות דוגמת קליטת עלייה והקניית השפה.

אין כל עדות לכך שבחלוף שנה, או במועד מאוחר יותר, נערכה בחינה כלשהי של תוצאות הקמת התחנה והצורך בפעילותה, או שהתקבלה החלטה חדשה בדבר המשך פעילותה. קרי, התחנה המשיכה בפעילותה מבלי שהתקיים דיון בממשלה אודותיה.

פעילותה של גלי צה"ל עוררה דיון ציבורי נוקב כבר מראשיתה. בשנת 1953 ועדה בראשות השר פנחס לבון קבעה שיש לאחד את התחנה עם "קול ישראל", אולם המהלך לא צלח, בין היתר, בעקבות התנגדות צה"ל.²

בשנת 1956, הוצע להקים ועדה מפקחת על גלי צה"ל, אולם ראש הממשלה דאז, בן גוריון דחה הצעה זו.

בשנת 1965 נחקק חוק רשות השידור. במסגרתו, נקבע כי התכניות הלא צבאיות בגלי צה"ל יפוקחו על ידי רשות השידור.

² "אני באמת רוצה לסגור את גלי צה"ל – אך איני יכול", הערת שוליים להיסטוריה, פרופ' רפי מן.

בנובמבר 1973, בין היתר, בעקבות ביקורת על תפקודה של התחנה במלחמת יום הכיפורים, הוקמה מערכת חדשות בגל"צ בהוראת מפקד התחנה דאז, יצחק ליבני, אשר ייסד ארבעה יומני חדשות בלוח השידורים של התחנה והרחיב את שעות השידור של התחנה משעות ספורות ביממה (17:00-23:59) לעשרים וארבע שעות ביממה. לצעדי אלו היו מתנגדים בזמן אמת: *"מבקר חריף היה סגן קצין חינוך ראשי, סא"ל ישעיהו תדמור, שחלק על הכיוון אליו התפתחה התחנה בפקודו של לבני. הוא קבל על כך שמספר התוכניות הצבאיות בתחנה הוא 'קטן מאוד ומעורר תמיהה'... תדמור הציע להרחיב באופן ניכר את התוכניות הצבאיות, להאריך את זמן השידור של פינות, להקדיש תוכניות 'מיוחדות לחילות השונים, לטירונות, לאנשי המילואים'."*³

בשנת 1977, שר הביטחון דאז עזר ויצמן קרא לסגירת גל"צ. בדיון פנימי הוא אף ציין כי *"אני באמת רוצה לסגור את גל"צ אך לא יכול."*⁴

הביקורת על פעילותה של התחנה נמשכה ובשנת 1984 הרמטכ"ל דאז, רא"ל משה לוי, בגיבוי שר הביטחון דאז יצחק רבין, קרא להפסקת שידורי החדשות בתחנה.

בשנת 1991, הרמטכ"ל דאז, רא"ל אהוד ברק, בחן עם מנהל רשות השידור העברה של התחנה לרשות השידור.

בשנת 1993 השיקה התחנה תחנה נוספת - גלגלצ כתחנת בת, אשר נועדה בעיקרה להשמעת תכנים מוסיקליים, מתוך מטרה, בין היתר, להעביר דיווחי תנועה, לסייע לנהגים, להעלות מודעות לזהירות בדרכים ולהפחית את מספר התאונות בדרכים. מפקד התחנה דאז, משה שלונסקי הופיע בפני הוועדה והסביר כי מוטיבציה נוספת היתה להתחרות ברדיו האזורי שעמד לקום לאור חקיקת חוק הרשות השנייה שנה קודם לכן.

בראשית שנת 1997 התבטאה שרת התקשורת דאז לימור לבנת וציינה כי: *"אין מקום לתחנת רדיו צבאית במדינת ישראל"*. מעט קודם לכן, בשלהי 1996 מינה רה"מ דאז, בנימין נתניהו, ועדה ממשלתית לבחינת מעמד השידור הציבורי בישראל בראשות פרופסור ארנון צוקרמן. בסוף 1997 קבעה הוועדה כי התועלת בשידורי גל"צ עולה על העלות והנזק (ככל שישנו) בשידוריה. בתוך כך, באותה שנה החלה גלי צה"ל לשדר פרסומות וחסויות.

בשנת 1999, הודיע הרמטכ"ל דאז, רא"ל שאול מופז, כי יבדוק אפשרות להפרטת התחנה, בשל העיסוק של חיילים בתכני אקטואליה, אך יוזמה זו לא קודמה.

בשנת 2000, הוקמה ועדה ממשלתית נוספת לבחינת השידור הציבורי בראשותו של פרופ' בראשית, אשר המליצה לסגור את גלי צה"ל כתחנה צבאית ולהעביר את פעילותה ל"קול ישראל" והטלוויזיה החינוכית תחת גוף ציבורי חדש, תוך שמירה על אופיה הייחודי של התחנה.

בשנת 2001 יזם שר האוצר דאז, סילבן שלום, תוכנית להפרטת התחנה במסגרת חוק ההסדרים ולהמשך פעילותה בפקודת של הרשות השנייה.⁵

³ מן וצ' גון-גרוס גלי צה"ל כל הזמן (1991), 8, 21, 67, 77. בתוך: גלי צה"ל או האחדה של הרוק והמוות, פרופ' מנחם מאוטנר, כתב העת "פילילים", 2000.

⁴ *"אני באמת רוצה לסגור את גלי צה"ל – אך איני יכול"*, הערת שוליים להיסטוריה, פרופ' רפי מן.

⁵ נייר עמדה שהוגש לוועדה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה.

בשנת 2005 נחקק חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ושידורי שירות) תשס"ה-2005 (להלן: "חוק גלי צה"ל – שידורי חסות ושידורי שירות") אשר הסדיר את שידורי החסות ושידורי השירות בתחנה, לרבות היקפם וסוגי התכנים המותרים בהם. לפי הגדרת החוק, תשדיר חסות הוא ציון גורם המממן משדר, לרבות אזכור מוצריו אך ללא תיאור איכותי או השוואתי שלהם. תשדירי שירות הם תשדירים מטעם גופים ציבוריים שנועדו להעביר מידע לציבור או לקדם ענפים במשק ללא אזכור של יצרן ספציפי, תשדירים הנותנים מידע לכוחות הביטחון בדבר מוסדות להשכלה גבוהה או מוסדות תרבות ואמנות ללא תיאור איכותי או השוואתי שלהם ותשדיר הנותן מידע על מבצעים המיועדים לכוחות הביטחון ללא אזכור איכותי או השוואתי של המוצרים.⁶

ביום 8.5.2011 עוגנה הוראת פיקוד עליון מס' 2.0617 "גלי צה"ל" (להלן: "הפ"ע גל"צ" או "הפ"ע"), המסדירה את פעילות התחנה. ההפ"ע קובעת כי התחנה נועדה להוות כלי תקשורת ציבורי-ממלכתי, תוך מתן ביטוי ייחודי להיבטים צבאיים; במסגרת ההפ"ע מוסדרים תחומי העיסוק של התחנה – ביטחון ישראל והשירות בצה"ל, תכנים המיועדים לאוכלוסיית המשרתים, חדשות ואקטואליה, תרבות ועוד. כמו כן, מתייחסת ההפ"ע למעמדו של מפקד התחנה וקובעת כי מפקד התחנה או מי שהוא הסמיך לכך ישמש כעורך הראשי של התחנה, וכן כי "בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים".

ביום 15.5.2011 התקבלה החלטת ממשלה "תחנת הרדיו גלי צה"ל" (מס' 3210). במסגרתה, הנחתה הממשלה את שר הביטחון להקים "צוות שיפעל לגיבוש המלצות להחלת הפיקוח הציבורי על השידורים של תחנת גלי צה"ל והתשדירים המשודרים בתחנה" בנוסף, הנחתה הממשלה את שר הביטחון "להביא לממשלה בתוך שישה חודשים הצעה כוללת להסדרת מעמדה ועתידה של התחנה תוך התייעצות עם השרים והגורמים הרלוונטיים".

לאחר החלטת הממשלה הוקמה ועדה בראשות אלוף (מיל') דני יתום. הוועדה המליצה להשאיר את הפיקוח על גל"צ בידי הוועדה הייעודית ברשות השידור, אך לדאוג שוועדה זו תהפוך משמעותית יותר.⁷

בשנת 2013 הותקנו תקנות גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ושידורי שירות) (תנאים לאישור שידורים), תשע"ג-2013, אשר קבעו תנאים ומגבלות נוספים על שידור תשדירי שירות וחסות. כן, נקבע בתקנות כי תמורה עבור שידורים אלו, תשולם למשרד הביטחון, בעבור גלי צה"ל, בהתאם למחירון שיקבע משרד הביטחון.

בשנת 2016 הנחה הרמטכ"ל דאז, רא"ל גדי איזנקוט, כחלק מתר"ש (תכנית רב שנתית) גדעון כי "גלי צה"ל תועבר לאלתר לאחריות אזרחית כפי שיוחלט".

לאור האמור, הורה שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן, למנכ"ל המשרד דאז, אלוף (מיל') אודי אדם להגיש את המלצתו בדבר פעילות התחנה. ביום 18.10.2016 הוגשה המלצתו של אלוף (מיל') אדם (להלן: "דו"ח אדם").

⁶ חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ושידורי שירות), תשס"ה-2005.
⁷ נייר עמדה שהוגש לוועדה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה.

בתמצית, המליץ אלוף (מיל') אדם לשמר את פעילות התחנה, ולאחר שבחן את כלל החלופות, הצביע על שתי חלופות ישימות: האחת – "הותרת התחנה תחת פיקוד צה"ל לצד הפעלת מספר אמצעים שמטרתם צמצום האנומליה השוררת נוכח היותה של התחנה גוף תקשורת צבאי שעיקר עיסוקו בתכנים אזרחיים". בין האמצעים לצמצום האנומליה צוינו התקנת כללי פיקוח במסגרת תאגיד השידור הציבורי; הקמת ועדה ציבורית מייעצת למפקד התחנה; קביעת כללים לעניין מינוי מפקד התחנה; הגדלת אחוז התכנים הצבאיים על חשבון התכנים האזרחיים. החלופה השנייה שהוצעה, הייתה העברת התחנה לאחריות תאגיד השידור החדש אשר הוקם באותה העת, תוך שצוין כי הדבר יחייב את הסכמת משרד התקשורת. אלוף (מיל') אדם לא הצביע על חלופה מועדפת, והותיר את ההכרעה בין החלופות לשר הביטחון דאז ליברמן.

בשנת 2017 ובהמשך להמלצות דו"ח אדם, ביקש שר הביטחון דאז ליברמן, לפעול בדרך שלישית – העברת התחנה מצה"ל למשרד הביטחון. לאור עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז אביחי מנדלבליט, לפיה הדבר מחייב הסדרה בחקיקה, המהלך לא קודם.

ביום 28.1.2021 מינה שר הביטחון דאז, בני גנץ, את מנכ"ל משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') אמיר אשל ליו"ר ועדה בין משרדית לבחינת אופן העברת גלי צה"ל ממערכת הביטחון (להלן: "ועדת אשל").

ברקע להחלטה על הקמת הוועדה עמדה פניית הרמטכ"ל דאז, רא"ל אביב כוכבי, לשר הביטחון דאז, לקדם את הוצאת תחנת גלי צה"ל מצה"ל, זאת, כפי שצוין במסמך הוועדה (ר' בהמשך) – "לאור האנומליה השוררת מעצם פיקוד צה"ל על תחנה המשדרת בעיקר תכנים פוליטיים ומדיניים, באופן המתנגש לא אחת עם ערכי צה"ל. לאור האמור, המליץ הרמטכ"ל לשר הביטחון על הוצאת התחנה מחוץ לגדרי צה"ל." בהתאם למנדט שניתן לוועדה על ידי שר הביטחון, בחנה ועדת אשל את כלל החלופות הנוגעות להוצאת התחנה ממערכת הביטחון.

במהלך עבודת ועדת אשל, התקבלה עמדת תאגיד השידור הציבורי "כאן" לפיה לא נדרשת בתאגיד תחנת אקטואליה נוספת על רשת ב'.

בשל התפזרות הכנסת, הגישה ועדת אשל ביום 3.3.2021 עדכון ביניים בלבד, במסגרתו נסקרו כלל החלופות השונות, מבלי שהתקבלה המלצה (להלן: "דו"ח אשל"). החלופות שנסקרו על ידי ועדת אשל: הפסקת העיסוק בתכני החדשות והאקטואליה; העברת התחנה לתאגיד; הפרטת התחנה או סגירתה. כן נסקרו ללא פירוט והרחבה חלופות נוספות: הותרת המצב הקיים; יצירת מנגנונים לצמצום האנומליה; העברת התחנה למשרד הביטחון; הקמת תאגיד סטטוטורי חדש אליו תועבר התחנה. בנוסף, נסקרו, היבטים הנוגעים לתחנת הבת גלגלצ.

דו"ח אשל התייחס לכך שהחקיקה העוסקת בגלי"צ הינה: "מצומצמת וממוקדת ונוגעת אך להיבטים מסוימים של פעילות התחנה (מינוי מפקד ותשדירי שירות וחסות) והפיקוח עליה. אין החקיקה עוסקת במעמד התחנה, בסמכות להקמתה או לסגירתה או בתהליכים הנוגעים לעצם קיומה, תכניה או במבנה הארגוני שלה." במסגרת הדיון על החלופות השונות, נכללה גם התייחסות לצורך בתיקוני חקיקה לשם מימושן.

במסגרת דיוני ועדת אשל, התבקשה עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בשאלה מהן הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירתה של תחנת גלי צה"ל, ובפרט בשאלה האם נדרשת לשם כך חקיקה. בתשובה לכך התקבלה עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה דאז מנדלבלט, המאשר את חוות הדעת המפורטת של המשנה ליועץ (משפט כלכלי) דאז, מאיר לוין, לפיה דרך המלך לסגירת התחנה היא בחקיקה ראשית, ואולם ניתן להחליט על סגירת התחנה באמצעות החלטת ממשלה (רצ"ב נספח ז': חוות דעת בעניין "הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת תחנת גלי צה"ל").

ביום 4.4.2023 מינה שר הביטחון דאז יואב גלנט, ועדה בראשות המנהל הכללי של משרד הביטחון דאז, האלוף (מיל') (כתוארו אז) אייל זמיר (להלן: "ועדת זמיר"), הרמטכ"ל דהיום. בחודש יולי 2023 הגישה הוועדה את המלצותיה.

כפי שצוין בדו"ח זמיר: "עמדותיהם העקביות של שני הרמטכ"לים האחרונים, גדי איזנקוט ואביב כוכבי, ועמדת הרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל הרצי הלוי, לפיהן מיקומה של תחנת שידור, המשרתת גם תכנים אקטואליים, בתחומי הצבא מסבה לו קושי מהותי בשל עירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי המקוטב. בנוסף, התחנה משמשת כיחידה צבאית וכגוף תקשורת, ובשל כך, מתוך הרצון להימנע מהתערבות בפעילותה, נוצר קושי של ממש בפיקוד עליה. בהתאם, עמדת צה"ל הרשמית מזה מספר שנים מבקשת להביא לניתוק הזיקה בין הצבא לתחנה והעברתה למסגרת ארגונית אחרת."

ועדת זמיר המליצה להימנע מסגירתה של התחנה או מהוצאתה ממערכת הביטחון (לרבות הפרטה או העברה לתאגיד השידור הציבורי), על אף המורכבויות הרבות בהפעלתה, ולהותירה במקומה הארגוני הנוכחי, כיחידה צבאית, אשר בראשה עומד מפקד קבוע (בתקופת דיוני הוועדה מפקד התחנה היה ממלא מקום ולא מינוי קבע). ביחס לאפשרות להעברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי או בהפרטתה והעברתה לאחריות גוף פרטי, התרשמה ועדת זמיר כי חלופות אלו יובילו לשינוי ניכר באופייה של התחנה ובתמהיל העובדים בה. כמו כן, הדבר יוביל לניתוק הזיקה לנושאי צבא, ביטחון ומורשת קרב, ותכניה הייחודיים של התחנה העוסקים בכך יופחתו, לטובת תכנים מסחריים בשל שיקולים כלכליים.

במסגרת המלצותיה, התייחסה ועדת זמיר למספר סוגיות עקרוניות הנוגעות לפעילות התחנה:

1. **תיעדוף תכני צבא וביטחון:** "לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט. תכניות אלו צריכות להיות עוגן מרכזי בלוח השידורים ולהשתבץ ברצועות שידור הזוכות לאחוזי האזנה גבוהים."
2. **תחנה ממלכתית מאוזנת ומגוונת:** "על התחנה לשקף את מגוון הקולות הקיימים בכלל הציבור הישראלי, תוך הקפדה על גבולות גזרה ממלכתיים ומדויקים... תוך איזון התוכן המושמע ושיקוף מנעד דעות". בנוסף "על התחנה להקפיד על מתן הזדמנויות לאוכלוסיות חדשות אשר אינן מקבלות ייצוג כיום בקרב החיילים המשרתים בתחנה והעובדים בה."
3. **הרחקת לובשי מדים מעיסוק בנושאים שנויים במחלוקת:** על מפקד התחנה לוודא שלובשי מדים בתחנה ימנעו מעיסוק וסיקור אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק, וכן להפעיל שיקול דעת מחמיר באשר לשילוב לובשי מדים בתפקידי עריכה. חלף זאת, לובשי המדים

המשרתים בתחנה יתמקדו וישתלבו בתכניות בעלות זיקה לצה"ל, היסטוריה, תרבות, שפה וזמר עברי וברצועות מיוחדות המשודרות לקראת חגי ישראל.

ועדת זמיר המליצה לעגן היבט זה בפקודות הצבא הרלוונטיות ובהנחיות פנים-ארגוניות צבאיות.

4. עוד בהיבט זה, המליצו יו"ר הוועדה וחברת הוועדה, המשנה ליועמ"ש למעב"ט (דאז), כי על לובשי המדים המשרתים בתחנה בשירות צבאי להימנע מעיסוק בדיווחים פוליטיים, או מנשיאה בכל תפקידי שידור ועריכה בתכניות פוליטיות ופרשנות, אלא בתפקידי מעטפת טכניים בלבד בתכניות אלה. עוד ציינו בהקשר זה, כי **"קיים טעם לפגם במצב בו חייל לובש מדים נשלח לסקר אירוע בעל אופי פוליטי בנוכחות נבחרי ציבור, או נדרש לערוך את תוכנה של ידיעה חדשותית מעוררת מחלוקת."**

5. **הגדלה משמעותית של התכנים העוסקים במערכת הביטחון וצה"ל ותכנים חברתיים:** על התחנה לכוון את תכניה ותכניה, בראש ובראשונה לקהל המאזינים בצבא. על הנהלת התחנה לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל וחייליו בפרט. עוד צוין, כי **"תכניות האקטואליה יכללו ברצועות השידור בתחנה, אך לא יהיו את החלק הארי בשידוריה."**

6. **הגברת הפיקוח על התחנה:** הוועדה המליצה לקבוע כללים לפיקוח של ועדת גל"צ בתאגיד על התחנה, על מנת שפעילותה **"תתבצע בצורה מקצועית, סדירה ואפקטיבית"**. או לחילופין כי **"ישקל לאמץ, חלף מנגנון הפיקוח האמור ונוכח ניגוד העניינים הטמון בו, הקמת ועדה מייעצת, לצד מפקד התחנה, שתתמנה על ידי ועדת איתור מקצועית שימנה שר הביטחון, ותייעץ למפקד התחנה בעניינים הקשורים בתחנה"**. בהקשר זה, המליצה הוועדה גם על **קוד אתי עדכני, שיעוגן בחקיקה או בהוראות הצבא.**

7. מפקד תחנה: הוועדה הדגישה את חשיבותו של מפקד קבוע לתחנה. המליצה על עיגון בחקיקה או בהוראות הצבא של הליך מינוי מפקד התחנה, על ידי ועדה מקצועית בלתי תלויה שתמליץ לשר הביטחון על מועמד מטעמה. כן, התייחסה הוועדה גם לצורך במפקד קבוע ולתכונות ולכישורים הנדרשים.

שר הביטחון דאז יואב גלנט, אימץ את המלצות ועדת זמיר.

מטרתה של סקירה זו אינה להרבות ידע בעלמא. הוועדה סבורה כי ישנה חשיבות רבה לבחינת הליך הקמת התחנה, מטרותיה והתכנים שנקבע שישודרו בה, וכן לבחינת תכנים ומטרות אלה למול פעילותה של התחנה כיום.

כאמור, מן המקובץ עולה כי תחנת גלי צה"ל הוקמה לתקופת ניסיון בת שנה אשר לא הוארכה מעבר לכך. התחנה הוקמה ללא כל כוונה לקיומם של שידורי אקטואליה ואלו נכנסו לתחנה בהחלטת מפקד התחנה דאז, מבלי שהתקבלה החלטת ממשלה בנושא, 23 שנים לאחר הקמתה, וכיום שידורי האקטואליה מהווים נתח מרכזי בשידורי התחנה.

בקצירת האומר מאז הקמתה של התחנה, בשנת 1950, עלו שורה של יוזמות לבחינת פעילות התחנה בהן :

- 1953 – קריאה ראשונה לסגירה.
- 1956 - הוצע להקים ועדה מפקחת על התחנה.
- 1977 - שר הביטחון עזר ויצמן, קרא לסגירת התחנה.
- 1984 – הרמטכ"ל משה לוי, בגיבוי שר הביטחון יצחק רבין קרא לסגירת מחלקת החדשות של התחנה כחלק מקיצוץ תקציבי.
- 1991 – השר אהוד ברק דרש ניתוק מהצבא ; הוחלט להשאירה במתכונת זהה.
- 1997 - שרת התקשורת לימור לבנת "אין מקום לתחנת רדיו צבאית".
- 1999 – הרמטכ"ל שאול מופז הודיע שיבחן הפרטה.
- 2000 – ועדת בראשית המליצה על סגירת התחנה והעברתה ל"קול ישראל".
- 2011 – ועדת יתום – החליטה להשאיר את התחנה במקומה ולהדק את הפיקוח עליה.
- 2016 – הרמטכ"ל גדי איזנקוט קבע שהתחנה תעבור לאחריות אזרחית.
- 2017 – ועדת אדם המליצה על העברה לתאגיד השידור או הגברת הפיקוח על התחנה.
- 2021 - הקמת ועדת אשל לבחינת הוצאת גלי צה"ל ממערכת הביטחון.
- 2023 – ועדת זמיר המליצה על הידוק הפיקוח וצמצום תחנה האקטואליה בתחנה.

לעמדת הוועדה, עצם קיומו של דיון ציבורי ממושך, בן עשרות שנים, הכולל הקמת 4 ועדות ציבוריות בעשור האחרון, מלמד על הקושי המשמעותי ליישב את האנומליה הטמונה בכלי תקשורת המופעל על ידי צבא. כפי שיורחב בהמשך, מטבע הדברים, נדרש כי באמצעי תקשורת יתקיים שיח ביקורתי, נוקב ועצמאי, אשר מביא מגוון דעות ועמדות. הדבר מעורר מתח רב שעה שאמצעי תקשורת זה פועל במסגרת יחידה צבאית וכאשר, צה"ל בהיותו "צבא העם" שואף להרחיק עצמו מהזירה הפוליטית.

שוק הרדיו, ומשמעויותיו בהקשר לגלי צה"ל וגלגלצ

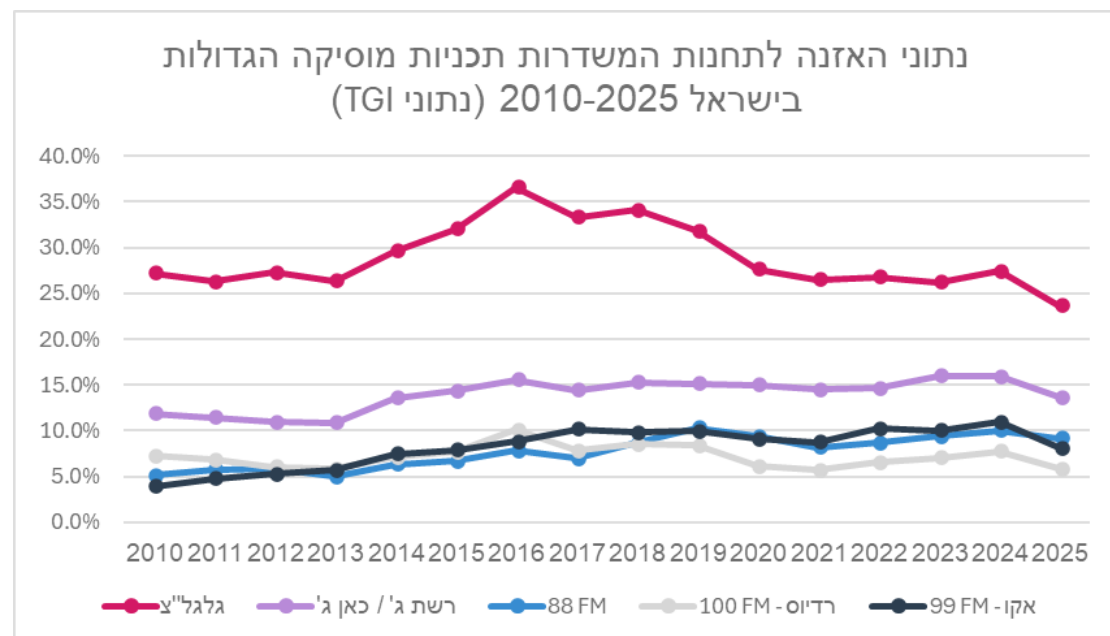
נתוני האזנה לרדיו ולגלי צה"ל בפרט

כאמור, על מנת להבין את השפעת התחנה על שוק הרדיו בכלל ואת משקלה בשוק ובשיח הציבורי ביקשה הוועדה את דו"חות TGI לשנים 2010-2025. דו"ח TGI הוא מחקר שנערך בישראל פעמיים בשנה מאז שנות ה-90 על ידי חברת "קנטאר מדיה". המחקר בודק איך הישראלים צורכים מדיה: איזה עיתונים הם קוראים, לאילו תחנות רדיו וטלוויזיה הם מאזינים או צופים, ואילו אתרי אינטרנט פופולריים אצלם. לשם כך נשאל מדגם מייצג של אלפי אנשים בגילאי 18 ומעלה על הרגלי הצפייה, ההאזנה והקריאה שלהם. התוצאות מאפשרות להבין אילו כלי תקשורת זוכים לחשיפה רבה יותר, מי קהל היעד שלהם, ואיך מפרסמים יכולים להגיע אל קהלים שונים בצורה יעילה.⁸

נתוני ההאזנה בעולם כולו ובישראל בפרט מלמדים ככלל על ירידה בדפוסי ההאזנה לרדיו. הדבר לא מפתיע בהינתן עליה בשימוש בפלטפורמות האזנה דיגיטליות למוסיקה (דוגמת ספוטיפיי, אפל מיוזיק וכדומה); יישומי הסככים; ורשתות חברתיות הצוברות נתח שוק הולך וגדל.

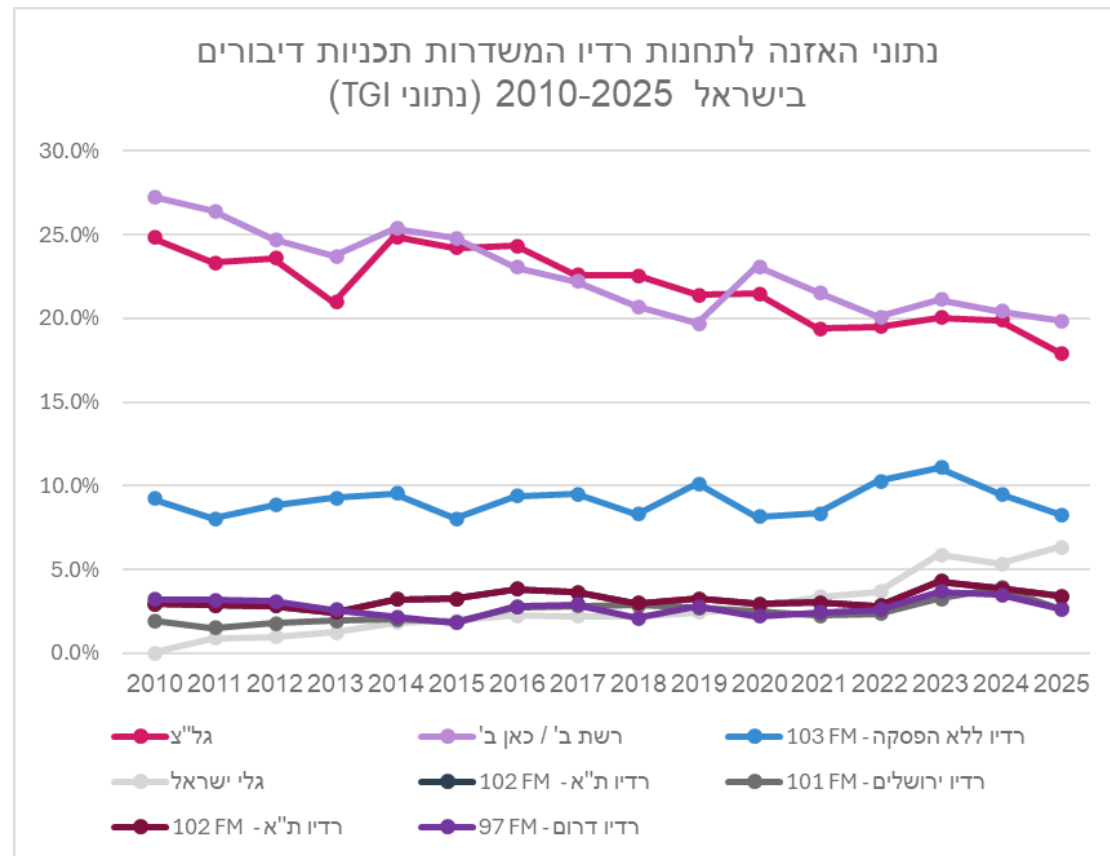
הבחנה מקובלת בתחום הרדיו היא בין תחנות רדיו המשדרות תכניות שיח (Talk) לתחנות רדיו הממוקדות בשידורי מוסיקה (Music). בנתוני TGI שהתקבלו, ניתן לראות בבירור את הירידה בהאזנה בכל תחנות הרדיו המתמקדות בשידורי מוסיקה, כפי שנראה בתרשים הבא המתייחס לאחוזי ההאזנה לתחנות הרדיו המרכזיות.

גלגלצ היא תחנת הרדיו המשדרת רק מוזיקה, והיא המואזנת בישראל, כאשר כרבע מהישראלים מאזינים לה. לאחר תחנות הרדיו הארציות המתמחות בתכניות שיח כאשר כאן ב' נטלה את ההובלה למול גלי צה"ל. ולאחר מכן כאן ג' וכאן 88 ולאחריהן תחנות הרדיו האזוריות בהובלת אקו 99 המשדרת בעיקר מוזיקה, רדיו 103 ללא הפסקה המשדרת בעיקר תכניות שיח וגלי ישראל.



⁸ קנטאר מדיה ישראל – הסבר על סקר. TGI: [Kantar Media Israel](https://www.kantarmedia.com/tgi).

כאשר בודקים את תחנות הרדיו הממוקדות בתכניות שיח ניתן לראות מגמה כללית של ירידה, וזאת לאחר עליה חריגה בנתוני האזנה לאחר פרוץ מלחמת התקומה. בשנים האחרונות גלי צה"ל מואזנת מעט פחות מכאן ב' המתחרה הארצית, וביתר שאת בשנה האחרונה סובלת מירידה חדה יותר בהאזנה מאשר כאן ב'.



למען שלמות התמונה, כלל התחנות, למעט גל"צ, גלגלצ ותחנות תאגיד השידור, מוגבלות בשידוריהן לאזור גיאוגרפי מסוים בהתאם לתנאי הזיכיון שלהן, לכן ההשוואה של נתוני ההאזנה הארציים אינה מלמדת על היחס בין תחנות הרדיו האזוריות לתחנות הארציות.

בכדי לבחון את חלקה של גלי צה"ל אל מול התחנות האזוריות באזורים השונים, הוועדה בחנה גם את נתוני ההאזנה על פי זיכיונות הרדיו האזורי. בבחינת נתוני ההאזנה בחתכים אזוריים, ניתן לראות שיש שונות בין נתוני ההאזנה באזורים השונים בין גלי צה"ל לתחנות האזוריות המשדרות שיח. באזור הצפון 21% מאזינים לגלי צה"ל לעומת 11% לרדיו צפון; באזור העמקים, 20% מאזינים לגלי צה"ל לעומת 11% לרדיו קול רגע; באזור הכרמל מאזינים 24% לגלי צה"ל לעומת 18% לרדיו חיפה; בעמק חפר מאזינים 15% לגלי צה"ל ו-10% לרדיו 103; באזור השרון מאזינים 27% לגלי צה"ל ו-16% לרדיו 103; 17% מתושבי גוש דן מאזינים לגלי צה"ל בעוד 13% מאזינים לרדיו 103; בשפלת יהודה מאזינים 20% מהציבור לגלי צה"ל לעומת 8% לרדיו 103; באזור ירושלים מאזינים 12% לגלי צה"ל, 10% לרדיו קול חי, 9% לגלי ישראל ו-8% לרדיו ירושלים; בנגב מאזינים 13% לגלי צה"ל לעומת 10% המאזינים לרדיו דרום וביהודה ושומרון 10% מהתושבים מאזינים לגלי צה"ל בעוד 13% מאזינים לגלי ישראל ו-12% לרדיו קול חי.

כח אדם ותקציב התחנה

כפי שצויין בסקירתו של רמ"ט אכ"א, תא"ל אמיר ודמני, צפי תקציב התחנה לשנת 2025 עומד על כ-52 מיליון ש"ח, הכנסות התחנה צפויות לעמוד על כ-45 מיליון ש"ח, שהם כ-87% מסך תקציב התחנה.

בתחנה משרתים כיום 224 חיילים בשירות חובה. 96 מהם בוגרי קורס עיתונאים של גל"צ, 44 בתפקידי מטה, 17 טכנאים. כמו כן, 9 חיילים בודדים, 38 מתנדבים, 10 מתכנית תתקדמו (תכנית צבאית הפועלת לשילוב צעירים על הרצף האוטיסטי בתפקוד גבוה) ו-10 ממנעד הכשירות (תכנית הצבאית הפועלת לשילוב בעלי מוגבלויות) הממלאים מקצועות עיתונאיים יחד עם בוגרי קורס העיתונאים.

שלושה אנשי קבע מועסקים בתחנה: סגן מפקד התחנה, רס"ר התחנה וראש מדור משאבי אנוש בתחנה.

לצידם עובדים בתחנה 85 אזרחים עובדי צה"ל: 23 בתפקידי הנהלה ומטה, 17 מחלקה טכנית, 14 מגישים ומגישות, 10 כתבים וכתבות, 12 בתפקידי עריכה, 5 בתפקידי דיגיטל ו-4 בתפקידי הפקה. בנוסף, 48 אנשי תוכן במעמד יועצים: 45 בתפקידי הגשה, שני יועצי תוכן ואיש טכני. כמו כן 6 מגישים במעמד ספק חיצוני.

סה"כ כח האדם בתחנה עומד על 366 חיילים, עובדים ונותני שירותים.

תמצית העמדות שהוצגו בפני הוועדה

כאמור הוועדה קיימה 19 ישיבות על מנת לגבש את מסקנותיה והמלצותיה בדבר פעילות התחנה. בחלק זה יתוארו, בתמצית, הטיעונים, העמדות וההתנגדויות שהובאו בפני הוועדה על ידי המרואיינים השונים.

המרואיינים שהופיעו בפני הוועדה היו מגוונים ובכללם: מפקד התחנה; רמ"ט אכ"א; מפקדי תחנה בעבר; אנשי תקשורת; אנשי אקדמיה ומחקר; ארגונים ציבוריים ועמותות; עובדי תחנה; נציגי משרד התקשורת והרשות השנייה וכו' (רצ"ב נספח ב': רשימת האנשים והארגונים שהופיעו בפני הוועדה).

כלל המרואיינים הסכימו כי גלי צה"ל היא אנומליה מבחינה דמוקרטית שאין לה אח ורע בעולם. תחנות רדיו צבאיות בעולם דמוקרטיות נועדו לקהל מאזינים אחד ומסוים – חיילים. בחלק ניכר מהמקרים, יועדו תחנות הרדיו עבור חיילים המשרתים מעבר לים על מנת לשמר את הקשר הרציף עמם.

מפקד גלי צה"ל, מר טל לברס, הציג בפני הוועדה סקירה מקיפה על פעילות התחנה בשנתיים האחרונות ועל השינויים הארגוניים שבוצעו בתחנה, ושינויים בתכני השידורים. במסגרת הסקירה, ציין כי מאז כניסתו לתפקיד שם דגש על תפקודה של התחנה כיחידה צבאית ועל היבטים פיקודיים, לצד דגש מיוחד על הרחבת הגיוון האנושי והחברתי בקרב המשרתים בתחנה, וכן על שילוב אוכלוסיות מהפריפריה כמו גם אוכלוסיות שאינן מיוצגות באופן מספק בתקשורת הישראלית. כיום, למעלה מ-50% מהחיילים המשרתים בתחנה לנים בסמיכות לתחנה. בזכות זאת ניתן להרחיב את מעגל המשרתים בתחנה וליצור מסגרת מגוונת יותר. מפקד התחנה הציג כי בתחנה לא משרתים חיילים בעלי פרופיל קרבי, כי חלק לא מבוטל של המשרתים הינם מתנדבים לשירות צבאי וכי נעשים מאמצים על מנת להרחיב את הגיוון הגיאוגרפי, התרבותי, העדתי והדתי.

בנוגע לתכנים המשודרים בתחנה, הציג מר לברס שהתחנה פועלת לאור מסמך נקדי וקוד אתי משנת 2018. מאז כניסתו לתפקיד שם דגש על שידורים מהשטח על בסיס קבוע, כאשר השידורים מגוונים מסיום קורס צבאי ועד חניכת רפת בעוטף עזה. היחידה מדגישה את שיתוף הפעולה עם היחידות השונות בצה"ל ונהנית מחופש פעולה הודות להנחיה המאפשרת לחיילים עד דרגת סא"ל לפעול ישירות מול התחנה ללא צורך בתיאום עם דובר צה"ל. לצד פעולות אלו יש גם אירועי שיא מיוחדים דוגמת מיזמי זיכרון לנופלים, שבועות הוקרה לפצועים ולחיילי מילואים ועוד.

לדבריו, התחנה נחשבת היום לחלק טבעי יותר בצבא למרות המתח המובנה בתחנת רדיו צבאית. כן, ציין כי הנחה שחיילים במדים לא יסקרו אירועים פוליטיים מובהקים, אולם על מנת לממש הנחיה זו באופן מלא, יש צורך בתוספת תקציבים להעסקת אזרחים. לדבריו, יש צורך בוועדה מייעצת שתפעל לצד מפקד התחנה.

מר לב-רם התייחס בפירוט ליישום מסקנות ועדת זמיר, שייסקרו בהמשך.

ראש מטה אגף כח האדם בצה"ל, תא"ל אמיר ודמני, הציג בפני הוועדה סקירה נוספת על התחנה, לרבות עמדת צה"ל ביחס לפעילותה. לאחר סקירת מקורות התקציב וכח האדם בתחנה, הדגיש תא"ל ודמני כי יש שיפור תחת מפקד התחנה הנוכחי בשמירה על ממלכתיות התחנה וכי הדבר תלוי

בזהות מפקד התחנה. לדבריו, הצבא מעוניין להביא את החיכוך עם נושאי האקטואליה למינימום ההכרחי, אך סבור שלא יהיה ביקוש לתחנה שלא תעסוק באקטואליה. לתפיסתו, הכרחי שחייל לובש מדים לא יסקר פוליטיקה ולא יראיין פוליטיקאים, אך כן יסקר תחומים אחרים כגון תרבות וחינוך. במענה לשאלת הוועדה השיב תא"ל ודמני כי אין הבחנה דיכוטומית בין תחום האקטואליה ליתר תחומי הסיקור. כמו כן הוסיף כי המפקד הוא הגורם המשמעותי ביותר בתחנה וכי יש יתרון במפקד עם רקע פיקודי. נוסף על כך, הביע גם הוא תמיכה בהקמת מועצה מייעצת או מפקחת למפקד התחנה.

נציגי משרד התקשורת, מר מימון שמילה ומר אריאל שטיינר סקרו בפני הוועדה את מפת התדרים והליך הקצאתם בישראל. בנוסף הציגו את שוק הרדיו כשוק דו צידי בו יש מפרסמים מצד אחד ומאזינים מצד שני, את האסדרה הקיימת ואת חלופות האסדרה לכלל השוק הקיימות כיום. בנוסף טענו נציגי המשרד כי כיום אין הבדל משמעותי בין גלי צה"ל לכאן ב' ולכן מבחינת ניהול הספקטרום (משאב במחסור) יש הגיון בהקצאה מחדש של התדרים.

נציגי הרשות השניה, מר מרדכי מרדכי ומר אורן טל, הציגו בפני הוועדה את האסדרה הקיימת, מגמות קיימות מבחינת האזנה ודרכי האזנה לתכני שמע. נציגי הרשות הביעו עמדה התומכת בהגבלת הכנסות התחנות הציבוריות מפרסום, שעה שהמגזר הפרטי אינו יציב דיו. הקו המנחה אותם הוא להוסיף כמה שיותר תחנות וכמה שיותר אפיקי שידור ותוכן.

איש אקדמיה טען כי תחנה ארצית צריכה להיות מסחרית ונכון יהיה להפריט את התחנה. לדבריו, כל עוד התחנה לא מופרטת יש להפחית את תכני האקטואליה, לקבוע בהוראות הפיקוד העליון איסור הבעת עמדה פוליטית בשידורי התחנה, למנות נציב פניות ציבור עצמאי לתחנה, לקבוע קריטריונים ברורים להבחנה בין תכנית צבאית לשאינה ולחזק את הפיקוח על התחנה, ייתכן שבאמצעות פיקוח פרלמנטרי באמצעות ועדה מוועדות הכנסת.

אשת אקדמיה הציעה לחזק את עבודת התחנה ברשתות החברתיות כאפיק צמיחה אפשרי בעידן התקשורת החדש. לטענתה, הפרטה אינה מהלך ישים כיוון שהיא תשנה באופן מהותי את התחנה, יש לראות במהלך כזה סגירה של גלי צה"ל ופתיחה מחדש של תחנה פרטית. בכל מקרה, טענה שיש לבחון את גלי צה"ל במסגרת רפורמה רחבה בשוק הרדיו כולו. בטווח הקצר הציעה, להגביל את זמן השידור של תכנים מסוימים בשידור גל"צ ולייצר מנגנון להחלפת מגישים בתחנה אחת לפרק זמן קבוע על מנת לעודד גיוון ותחלופה בתחנה.

לעומתם איש אקדמיה נוסף, טען בפני הוועדה כי אין שום טיעון דמוקרטי במערב המצדיק קיומה של תחנה צבאית המשדרת לאזרחים. לטעמו הטיעונים בעד קיומה של תחנה צבאית כיום הם תוצאה של המציאות הקיימת בלבד.

יו"ר ארגון אזרחים עובדי צה"ל ציין שלתפיסתו אין זכות קיום לתחנה ללא שידורי אקטואליה. לטעמו, הפרות הכללים והאופי הממלכתי של התחנה לא נעשה על ידי אזרחים עובדי צה"ל הכפופים לפקודות הצבא אלא על ידי יועצים חיצוניים המעניקים שירות כפרילנסרים ואינם כפופים לפקודות הצבא.

נציגי העיתונאים הביעו בפני הוועדה את היתרונות שבשידור ציבורי נטול אינטרסים מסחריים ככלי תקשורת המביא לידי ביטוי בצורה טובה יותר את חופש הביטוי. לדעתם, גלי צה"ל היא אכן אנומליה כאשר הגוף המסקר הוא גם המסקר אך היא קיימת כבר למעלה מ-70 שנה ופועלת באופן די מוצלח. הבהירו שללא חדשות אין זכות קיום לתחנה באקלים הישראלי. לבסוף, ציינו כי סגירת התחנה עלולה להעביר מסר מרתיע לעיתונאים "היזהרו בדבריכם".

גורם מענף הרדיו סקר בפני הוועדה את תהליך התפתחות התחרות בין גלי צה"ל וגלגלצ לרדיו האזורי, הכולל לדבריו את עצם הקמת גלגלצ ואת שידורי החסויות ותשדירי השירות בגלי צה"ל. תחרות זו הובילה לקשיים גדולים עבור התחנות המסחריות באופן המאיים על קיומן. על כן, הביע תמיכה באיסור מכירת חסויות בגלי צה"ל על מנת להעביר יותר הכנסות לשוק הפרטי ולקיים את הכלל לפיו ציבורי אינו מתחרה בפרטי. הוא הדגיש כי אינו מקבל את הטענה לפיה סגירת גלי צה"ל היא פגיעה בחופש הביטוי. חופש הביטוי לדידו מתקיים תחילה בשוק הפרטי, אלו פועלות כיום בסביבה רגולטורית ותחרותית קשה, סגירתן עקב בעיות כלכליות תהיה פגיעה בחופש הביטוי, ומשכך צריך לעודד כעת את התחנות המסחריות.

גורם נוסף בענף פרס בפני הוועדה את ענף הרדיו מזווית הראייה של המפרסמים ואופן פעולתם אל מול תחנות הרדיו של התאגיד, הרדיו האזורי וגלי צה"ל. לטענתו, ביחס לחשיפה, מחירי התחנות הציבוריות נמוכים אל מול התחנות הפרטיות, מה שמעניק יתרון לתחנות הציבוריות.

מספר מרואיינים הציגו בפני הוועדה דוגמאות בולטות לתחנות שידור צבאיות, ביניהן תחנות הרדיו של הצבא האמריקאי, הצבא הבריטי והצבא הגרמני. תחנות כמו BFBS (בריטניה) ו-AFN (ארה"ב) מספקות שירותים לחיילים ולבני משפחותיהם, אך אינן פונות לציבור הכללי במדינות בהן פועלות. כלל התחנות הללו החלו את פעילותן במטרה לשדר מסרים לחיילים מעבר לים, בתקופה בה לא היו אמצעי תקשורת מהירים ויעילים להעברת מסרים מהעורף לחזית, ומהחזית לעורף. כיום תחנות אלו מתמקדות בתכנים לחיילים בלבד והם קהל היעד של תחנות אלו. גם דו"ח אדם עמד על ייחודיות גלי צה"ל בהקשר זה: **"קיימות תחנות צבאיות אחרות בעולם תחת פיקוח הצבא. ואולם, לא קיים מודל הדומה לגלי צה"ל, שלפיו תחנה צבאית משדרת בעיקר תכני אקטואליה ותרבות."**

רבים מן הפונים ביקשו להשאיר את התחנה אך לערוך שינויים בתכניה: לבטל את שידורי האקטואליה, לעבות חיבורים לצבא, לנכי צה"ל, לחיילים ולכוחות הביטחון. לדעת הוועדה שינויים מרחיקי לכת באופיה של התחנה כרוכים בהתערבות משמעותית בתכניה ובסמכויות מפקד התחנה כעורך ראשי ולפיכך קיימת היתכנות נמוכה ביותר ליישומם.

ניכר כי יש הסכמה גורפת בין הדוברים שהיום לא היתה מוקמת תחנה צבאית. עיקר המחלוקת היא בין מי שמבקשים לסגור את התחנה, ולחילופין לנתק את הזיקה בין התחנה ובין צה"ל, בשל האנומליה שבעצם קיומה של תחנת רדיו צבאית, ולאור המתחים המשמעותיים שהדבר גורם למעמדו של צה"ל כצבא העם; לבין אלו שחושבים שעל אף האנומליה, גלי צה"ל הפכה במרוצת השנים למוסד תרבותי וציבורי חשוב שיש לשמר אותו, ולכל היותר ניתן להכניס בו תיקונים, על מנת להביא לצמצום האנומליה.

בנוסף, קיומה של תחנת רדיו צבאית, המיועדת לכלל הציבור, יוצרת מתח מובנה: היא מערבבת בין, צה"ל כמוסד ביטחוני א-פוליטי, המאופיין בהיררכיה ברורה, ובין מרחב תקשורתי, שמעצם טיבו ומהותו נועד לשמש זירה פתוחה לביקורת, פלורליזם ודיון ציבורי חופשי שמתקיימים בו מגוון דעות.

רבים מהדוברים הדגישו כי פעילות גלי צה"ל, ובפרט פעילותה של התחנה בשדות האקטואליה והפוליטיקה, מביאה לכדי דיון ציבורי ער ולמחלוקת ציבורית נוקבת, כעניין שבשגרה. סוגיה זו מתחדדת, מטבע הדברים, בעתות משבר או קיטוב חברתי. על אחת כמה וכמה בעת מלחמה, כאשר המתרחשות החברתית והמחלוקת הציבורית גוברת. הדבר מעורר קושי משמעותי היות וצה"ל, כגורם האמון על התחנה, נשאב בעל כורחו לזירת ההתכתשות הציבורית הסוערת. בכך, נוצרת התנגשות אל מול עקרון העל לפיו הצבא הינו גוף ממלכתי המדיר עצמו מתוך השדה הפוליטי ואינו נוטל בו חלק. רבים בציבור הישראלי, כמו גם רבים מהמציגים בפני הוועדה, מצביעים על כך, כי אין זה ראוי שצה"ל יעסוק בסוגיות אלה.

מרבית המצדדים בהמשך הפעלת גלי צה"ל במתכונתה הנוכחית, מציינים כי מטרתה העיקרית של התחנה היא שידור תכנים הנוגעים לצבא הסדיר, הקבע, המילואים וכוחות הביטחון. במסגרת שידורי התחנה, מושמעות תכניות התורמות להווי ולמורל של חיילי צה"ל, בסדיר ובמילואים, העוסקות בנושאים ייעודיים הנוגעים להם. בנוסף, ניתנת במה לפצועי צה"ל ולמשפחות השכולות, בין היתר, לתכלית החשובה של הנצחת יקיריהן.

אחדים מהמרואינים הסבירו כי לשם שידור תכנים אלו, ועל מנת שיהיה ביקוש בקרב הציבור הרחב לפעילותה של התחנה, נדרשת התחנה לעסוק גם בנושאים נוספים. כך, העיסוק בתחומי החדשות והאקטואליה מהווה מעין "פיתיון" למאזינים, ונועד בכדי למשוך יותר מאזינים לתחנה ובכך לחשוף קהל רחב יותר לתכנים הנוגעים לחיילי צה"ל ולכוחות הביטחון.

היטיב להגדיר זאת רמ"ט אכ"א, תא"ל אמיר ודמני, בסקירתו בפני הוועדה - לדבריו, התחנה עוסקת בסוגיות המשמעותיות לצה"ל, כגון קידום מעמדם של אנשי קבע וגיוס לצה"ל של אוכלוסיות ייחודיות, וכי הם מעוניינים להביא את התחנה למינימום חיכוך בנושאים השנויים במחלוקת ציבורית. לדבריו, שידורי האקטואליה בתחנה מיועדים למשוך מאזינים לתחנה.

בין הנימוקים הבולטים של המצדדים בשיטה זו:

1. **סגירת התחנה היא פגיעה בחופש הביטוי** - לשיטת האוחזים בטיעון זה, המצב הרצוי הוא, ריבוי כלי תקשורת ככל הניתן. משכך, כל סגירה של כלי תקשורת היא פגיעה בחופש הביטוי, בוודאי אם סגירת כלי התקשורת אינה מאפשרת הקמת כלי תקשורת חדש. אשר על כן יש להימנע, ככלל, מסגירת כלי תקשורת.
2. **התחנה היא נכס צאן ברזל של התרבות הישראלית** - במשך שנים היתה התחנה חממה ובית ליצירה ישראלית וליוותה את מדינת ישראל באירועי שיא ומשבר. התחנה תומכת ביצירה ישראלית, מעניקה במה ליוצרים, לאמנים וליצירות ישראליות הן בתחומי המוסיקה והן בתחומים אחרים, ובכך הפכה את עצמה למוסד תרבותי חשוב בנוף הישראלי.

3. **התחנה מסקרת את אירועי היום באופן מאוזן וממלכתי ומאפשרת דיון ציבורי מעמיק, שאינו מתאפשר בתחנות מסחריות** - ניתן למנות שני הבדלים מרכזיים בין תחנות מסחריות לתחנות ציבוריות:

א. תחנות מסחריות מושפעות מפרסום ומשכך לוקחות בחשבון שיקולים מסחריים בפרסומים שלהן. בעלי מניות או מפרסמים עשויים להשפיע, גם אם לא במישרין על אופן הסיקור בתחנה. כלי תקשורת ציבוריים הנסמכים על כספים ציבוריים תלויים פחות בכספי המפרסמים ולא קיימת מטבע הדברים התערבות של בעלי המניות בתכנים המשודרים.

ב. בשל התלות בפרסום וברייטינג התכנים פעמים רבות יותר מקטבים, יותר קיצוניים ופחות ענייניים.

לאור הבדלים אלו, ובעת בה התכנים בתקשורת מקצינים ומקטבים יש צורך בתחנה ממלכתית שתדע ליישב דיונים באופן ענייני ומעמיק כפי שעושה התחנה בהצלחה מרובה.

4. **התחנה מצליחה לפנות לקהל החיילים** - התחנה הוקמה מתוך תפקיד ומשימה מסויימים - לפנות לחיילי צה"ל. תכניות רבות בלוח השידורים עושות זאת באופן שמעלה את מורל החיילים ומביא את צרכיהם לקדמת הבמה והשיח הציבורי. כך למשל, משדרת התחנה מבסיסים בשטח, תכניות הכוללות סיפורי מורשת קרב, תכניות העוסקות בזכויות נכי צה"ל ואת "קולה של אמא". פעילותה של התחנה להעלאת המורל ולהעלאת נושאים הנוגעים לצבא ולחיילי צה"ל לסדר היום אינה יכולה להתקיים על ידי תחנות אחרות.

5. **התחנה היא המואזנת בישראל** - מבין כלל התחנות, גלי צה"ל וגלגלצ הן המואזנות בישראל וסגירתן תפגע בציבור מאזינים גדול שיימנע ממנו להמשיך ולהאזין לתחנה.

6. **תפקוד התחנה בזמן מלחמה** - בזמן מלחמת התקומה גל"צ שידרה מהשטח, הביאה את קולם של חיילי צה"ל בסדיר, בקבע ובמילואים, את קול המשפחות השכולות ופצועי צה"ל. שידורי התחנה היוו חיבור חזק בין החזית לעורף.

בחלוקה גסה, ניתן לומר שהמצדדים בשימור פעילותה של התחנה, נחלקים לשתי קבוצות מרכזיות. האחת, אלו הגורסים כי למרות שגלי צה"ל היא אנומליה, המתח בין הקצה הצבאי לקצה האקטואלי בתחנה מנוהל היטב, ולראיה התחנה הפכה לכלי תקשורת משמעותי ומואזן ביותר. לשיטתם, ראוי שלא יתבצע שינוי בפעילותה של התחנה, ולמצער לא שינוי אשר ישנה את פעילותה, אופייה ומאפייניה הייחודיים.

יתרה מכך, יש הסבורים כי פעילותה של גלי צה"ל, והאנומליה שלה, מייצגים את המקום של צה"ל בסוגיות אזרחיות נוספות. כך, נטען בפני הוועדה על ידי אנשי אקדמיה שאמנם גלי צה"ל מהווה "רגל צבאית" המעורבת בתוך החיים האזרחיים בישראל, אך צה"ל ממילא חריג גם בהיבטים נוספים במעורבות שלו בחיים האזרחיים, כך משרתות בצה"ל מורות חיילות העוסקות בפעילות חינוכית שאינה מיועדת לחיילי צה"ל, היאחזויות נח"ל עסקו בהתיישבות ועוד.

אחרים טוענים שאמנם גלי צה"ל התפתחה במרוצת השנים לכלי תקשורת חשוב ומשמעותי, בעל מאפיינים ייחודיים, אך ישנם עדיין מספר היבטים שראוי לשפר בתחנה, בין היתר לאור המתח הקיים בתחנת רדיו צבאית.

על כן, מרואיינים שונים העלו בפני הוועדה מספר הצעות וצעדים אשר יפורטו להלן. יודגש, כי בעוד חלק מההצעות הובאו על ידי מרואיינים רבים, חלקן הובאו על ידי מרואיין אחד בלבד.

1. **הפחתה של עיסוק בתכני אקטואליה** - על מנת למקסם את הערכים שגלי צה"ל מביאה לצבא דוגמת תכניות מבסיסי צה"ל, תכנים הנוגעים לחיילים, שידורים מסיומי קורסים, עידוד גיוס, עיסוק בצרכי פצועי צה"ל, וצרכי חיילי המילואים, הסדיר והקבע, יש להגדיל בהיקף ניכר תכנים אלו. מצד שני, על מנת להפחית את החיכוך בין הצבא לפוליטיקה למינימום יש להפחית את היקף שידורי האקטואליה בתחנה. המלצה זו עלתה בדו"ח ועדת זמיר.

2. **הקמת ועדה מייעצת שתפעל לצד מפקד התחנה** - כפי שפורט בהרחבה בדו"ח זמיר, אין כיום פיקוח אפקטיבי על התכנים המשודרים בגלי צה"ל. על פי סעיף 88 לחוק התאגיד, תפקידה של מועצת תאגיד השידור לפקח על התכנים האזרחיים בגלי צה"ל. אולם הוצג בפני הוועדה שפיקוח זה מתמצה בישיבה שנתית או חצי שנתית לכל היותר ללא מעורבות אפקטיבית מצד הנהלת התאגיד. אחת הסיבות לכך היא עובדת היות תאגיד השידור הציבורי המתחרה הגדול והארצי היחיד של גלי צה"ל וממילא מועצת התאגיד מצויה בניגוד עניינים מובנה. ביחס לתכנים הצבאיים, הרי שמפקד התחנה, הוא הגורם המוסמך ואין עליו פיקוח נוסף. מגבלות, ככל שישנן, נוגעות להיבטי צנזורה וביטחון מידע בלבד.

מפקדי התחנה בעבר אשר הופיעו בפני הוועדה, לרבות מפקד התחנה הנוכחי, וכן גורמים נוספים טענו כי נדרשת הקמת ועדה מייעצת. לדבריהם, מצוי כוח רב מדי בידו של מפקד התחנה ללא פיקוח, הכוונה או ביקורת אפקטיבית. על כן הוצע להקים מועצה מייעצת למפקד התחנה או מפקחת עליו.

3. **הקפדה על הפרדה בין מערכת אזרחית לצבאית** - על מנת לצמצם את החיכוך בין הצבאי לאזרחי, מוצע לבצע הפרדה מלאה בין כתבים לובשי מדים שלא יעסקו בפוליטיקה לבין כתבים אזרחיים שיוכלו לעסוק בנושאים אלו. לטענת מפקד התחנה הפרדה זו מתבצעת כבר היום כמעט לחלוטין למעט מקרים חריגים הנובעים ממחסור בכח אדם. מסקנה זו נכללה אף היא בדו"ח ועדת זמיר.

4. **עדכון קוד אתי מחייב לתחנה** - הנושא עלה גם במסגרת המלצות ועדת זמיר. מפקד התחנה, מר טל לב-רם, ציין כי התחנה פועלת היום לפי מסמך נקדי משנת 1972 ובנוסף לפי הקוד האתי שעודכן לאחרונה בשנת 2018 על ידי מפקד התחנה מר שמעון אלקבץ. מפקד התחנה הקודם התניע תהליך עדכון הקוד האתי אך הוא לא הושלם. לפי דבריו, לב-רם החל בתהליך בחינת ניסוח קוד אתי חדש, אולם הדברים טרם הבשילו לכדי ביצוע.

5. **הסדרת מעמד היועצים החיצוניים בתחנה** - בגלי צה"ל משרתים חיילי סדיר וקבע ומועסקים אזרחים עובדי צה"ל. לצד זאת, משיקולי גמישות ניהולית ותשלום שכן שהסכם קיבוצי אינו מאפשר, מעסיקה התחנה חלק מצוותי התוכן ומהצוותים הטכניים שלה כיועצים. לטענת יו"ר ארגון עובדי צה"ל, מר מאיר בן הרוש, רמת המחויבות של עובדי צה"ל לקוד האתי של התחנה ולפקודות הצבא גבוהה משל יועצים חיצוניים ולכן יש לתת עדיפות גדולה יותר לאזרחים עובדי צה"ל ככתבים וכמגישים על פני יועצים חיצוניים.

1. **אין מקום בדמוקרטיה לתחנת רדיו צבאית** - כאמור לעיל, לא קיימת באף מדינה דמוקרטית תחנת רדיו צבאית המיועדת לציבור הרחב, וכלי זה שמור למדינות לא דמוקרטיות. תפקידו של הצבא במדינה דמוקרטית אינו לבקר את נבחרי הציבור ולהביע עמדה בסוגיות המצויות במחלוקת. קיומה של תחנה צבאית המשדרת שידורי אקטואליה לציבור הרחב חותר תחת מקומו הראוי של צבא במשטר דמוקרטי.
2. **אין מקום לעירובו של צה"ל, כצבא העם, בזירה הפוליטית** - עקרון העל של צה"ל הוא שמירה על ניטרליות והעדר הבעת עמדה במחלוקות חברתיות. בכדי לשמור על מודל צבא העם הקיים בישראל, נדרשים חיילים בכל הדרגות ובכל התפקידים לחצוץ בין דעותיהם האישיות כאזרחים לביצוע משימותיהם כחיילים. צה"ל, נדרש לשמור עצמו מחוץ למחלוקות הפוליטיות ולא לנקוט בהן עמדה. מרואיינים רבים הדגישו בפני הוועדה, כי בשל העיסוק באקטואליה בתחנה, צה"ל מצטייר כמי שמעורב בסוגיות פוליטיות, ואף מביע בהן עמדה. תחנה צבאית העוסקת באקטואליה מכניסה את הצבא לפוליטיקה ואת הפוליטיקה לצבא באופן שמערער את מודל צבא העם.
3. **סטייה ממטרותיה המקוריות של התחנה והתמקדות באקטואליה** - כפי שצוין, התחנה הוקמה כדי "לשמש מכשיר ביטחון והתגוננות, אמצעי קשר יעיל ומהיר לגיוס ולאימון... מכשיר לחינוך הנוער והעם, אמצעי עזר לקליטת עולים, להנחלת הלשון, להקניית ידיעת הארץ ותולדות האומה..." קרי מטרותיה של התחנה היו לסייע בהיבטים הצבאיים הנוגעים לסדיר ולמילואים וכן למטרות חברתיות דוגמת קליטת עלייה והקניית השפה. בפועל, ברבות השנים התחנה התרחקה מייעודה המקורי וכיום נתח מרכזי מעיסוקה הוא באקטואליה ולא בתכנים לשמם הקימו את התחנה.
4. **התחנה מתחרה בשוק הפרטי באופן שאינו הוגן** - כאמור, לצד 10 תחנות ציבוריות קיימות בישראל 17 תחנות מסחריות הפועלות במסגרת אזורית. חלק מהמרואיינים, הציגו כי ישנן הטיות הגורמות לכך שהתחרות בין השידור הציבורי וגל"צ בכללו לתחנות המסחריות אינה הוגנת. הטיה ראשונה היא מגבלה הגיאוגרפית הקבועה בחוק ומוטלת על הרדיו האזורי. בנוסף, נטען כי לרדיו הציבורי יש יתרון כלכלי בשל הסבסוד שהוא מקבל מהמדינה ובשל העובדה שאינו גובה מע"מ על פרסום, דבר המעניק לו יתרון בפרסומים של גופים ציבוריים וגופים שאינם למטרות רווח.
5. **התחנה פוגעת ומחלישה את חיילי צה"ל** - כאמור, קיומה של תחנה צבאית טומן בחובו מתח מובנה בין תפקידו של הצבא וההיררכיה הצבאית הנהוגה בו לבין חופש העיתונות. לעמדת חלק מהמרואיינים, חופש העיתונות הוא אבן יסוד בחברה דמוקרטית וכך גם ביקורת על השלטון, הממשלה והצבא. ואולם, כאשר נשמעת ביקורת מכלי תקשורת צבאי, הנושא את שם הצבא, ביחס לפעילות הצבא או חייליו יש בכך פגיעה במורל החיילים ואף ערעור על לגיטימיות הפעילות שלהם, על ידי גוף צבאי.
6. **האויב מפרש את שידורי התחנה כעמדת צה"ל** - מרואיינים העוסקים בתקשורת וברשתות החברתיות בערבית ציינו, כי בקרב הציבור הערבי מחוץ למדינה, גלי צה"ל נתפסת כמייצגת הרשמית של צה"ל, מעין מקבילה של דובר צה"ל. חלק מהאמירות שמשודרות על ידי

התחנה מצוטטות כאמירות של צה"ל, ומפורסמות בתחנות וברשתות ערביות כעמדה הרשמית של הצבא כנגד הממשלה.

7. **התחנה מוטה לטובת צד פוליטי מסויים** - חלק מהמופיעים בפני הוועדה טענו כי התחנה מוטה פוליטית ואינה מאוזנת דיה. גורם מתוך התחנה העריך שכ-65% מאנשי התחנה מזוהים עם עמדות שמאל ואילו 35% מזוהים עם עמדות ימין. לטענתו בעבר ההטיה היתה גדולה יותר.

8. **התחנה עולה כסף רב למערכת הביטחון על חשבון הוצאות ביטחון** - תקציב התחנה נאמד על פי פרסומים בתקשורת בכ-50 מיליון שקלים, אותם יש להקצות לצרכי הצבא המבצעיים על פני שידורי רדיו.

9. **תפקוד התחנה בזמן מלחמת התקומה** - בין המופיעים בפני הוועדה גם נציג משפחות שכולות שציין כי הוא מייצג 40 משפחות שכולות בדבריו. לטענתו שידורי התחנה מטילים מורך בלבב העם ובהם כמשפחות שכולות, הוסיף על כך כי למעט בתכנית אחת, קולם לא נשמע כלל בתחנה, בוודאי לעומת משפחות שכולות המייצגות קול אחר, אנטי ממשלתי.

הערות ציבור

כחלק מעבודת הוועדה ומתוך רצון לשקול ולבחון את כלל השיקולים והטיעונים הנוגעים לפעילותה של התחנה, ולתת ביטוי להלכי הרוח המגוונים בציבור בדבר פעילות גלי צה"ל, פרסמה הוועדה, קול קורא לציבור להביע את עמדתו בדבר פעילות גלי צה"ל, התכנים שראוי שישמעו בתחנה צבאית והשפעת פעילות גלי צה"ל על ענף הרדיו בכללותו (רצ"ב נספח ג': נוסח הקול הקורא).

הוועדה קיבלה מעל 5,000 התייחסויות ומענים לקול הקורא, ומודה לכלל המגיבים. על פניו ניכר שחלק מהמענים נשלחו באמצעות דוא"ל אוטומטי והופקו על ידי מערכות לשליחת מיילים, כן נשלחו מענים רבים שחזרו על עצמם מטעם ארגונים שיצרו נוסח מענה גנרי ואחיד לקול הקורא (להלן: פניות חזרתיות).

להלן בתמצית, פילוח ההתייחסויות שהתקבלו לקול הקורא ועיקריהם. יודגש, כי עיקרי הדברים מובאים במרוכז ובמקובץ, מבלי שהוועדה דנה, בחלק זה, בנכונות ומהימנות הטענות השונות.

בכ-3,000 התייחסויות שמקורן בפניות חזרתיות נטען כי יש לסגור את התחנה מכמה טעמים: טענה כי התחנה פוגעת במורל החיילים והציבור; התחנה חרגה מהיעוד הצבאי שלה הן בתוכן המושמע בתחנה והן בקהל היעד אליו היא מכוונת; התחנה מהווה נטל כלכלי על מערכת הביטחון; התחנה מהווה גוף בעל עמדה פוליטית מובהקת כפי שאסור שיקרה בצבא.

מנגד, התקבלו כ-1,700 התייחסויות חזרתיות אשר צוין בהן כי נדרש שלא לפגוע בתחנה משלל טעמים: סגירת התחנה תהווה פגיעה בדמוקרטיה ובחופש הביטוי; התחנה מהווה בית לתרבות ישראלית; התחנה מקפידה על שיח מקצועי, מאוזן ומגוון; התחנה מהווה כלי חשוב לביקורת על השלטון ולהגבלת כוחו. בנוסף לכך נטען, כי התחנה כמעט עצמאית מבחינה תקציבית וכי 90% מתקציבה מגיע מהכנסות עצמיות. כמו כן, שהחיילים המשרתים בה אינם בעלי פרופיל קרבי ואינם באים על חשבון המערך הלוחם. עוד נטען, כי היא מהווה גשר בין החיילים לאזרחי ישראל ושנתוני ההאזנה הגבוהים מלמדים על אמון ציבורי גבוה ועל ביקוש לתכנים המשודרים.

בנוסף, התקבלו עשרות פניות מלוחמים ומפקדים במילואים אשר הציגו חוויות אישיות שלהם, וציינו כי לתפיסתם התחנה מהווה גורם מחליש הפוגע במורל החיילים בעת לחימה. לשם המחשה, מצורפת פניה לדוגמה:

"בתור חייל מילואים עם כמה מאות ימי מילואים מתחילת המלחמה הנוכחית, אני לא יכול שלא להרגיש בהחלשה המוקרנת לכל עבר מגופים תקשורת מסויימים בישראל, ובפרט גלי צה"ל. בין אם היא מכוונת ובין אם לא, מדובר באסון ברמה לאומית - לא פחות.

במסגרת ההתייעצות שהוכרזה על פעילות גל"צ, להלן עמדתי.

בזמן שחיילי צה"ל נלחמים בחזית, גלי צה"ל מעניקה במה לדוברים קיצוניים ולמסרים שפוגעים במורל הלאומי.

תחנה צבאית אינה יכולה להיות זירה פוליטית, בטח לא במימון כספי הביטחון.

על כן, אני סבור כי יש לסגור את התחנה לאלתר.

אני מאמין שוועדתכם תדע לפעול בהתאם לטובת החיילים והציבור."

מן העבר השני, התקבלה פנייה אחת מאיש מילואים שלדבריו התחנה משמשת כפה לאנשי המילואים ולצרכיהם. בין היתר, נטען בפניה כי:

"אני כותב לכם כי לדעתי גלי צה"ל משמשת כפה למילואימניקים ולמילואימניות.

בכל תוכנית של גלי צה"ל מקפידים לראיין מילואימניקים, ומילואימניות. גם חיילי סדיר מקבלים מקום למשל אמיר איבגי מראיין אותם (ולא רק הוא) או ירון וילנסקי שכבר יותר משנה כל יום מראיין חייל או חיילת פצועים ומביא את סיפורם המרתק מהמלחמה... נוסיף לכך בחלק מהתוכניות של גלי צה"ל מפרסמים ומרימים לעסקים של מילואימניקים.."

כמו כן, התקבלו מאות התייחסויות מהציבור הרחב, חלקן מאנשי אקדמיה ותקשורת, וחלקן מאנשים מן השורה, אשר העלו ביקורת בדבר פעילותה של התחנה. התייחסות מרחיבה למרבית הטיעונים תובא ביתר פירוט בפרק הדיון וההמלצות.

בחלק זה ייסקר רק פילוח המענים לקול הקורא (למען הסדר הטוב, יצויין כי במרבית המקרים פניה אחת לוועדה כללה מספר נימוקים):

- ❖ ב-92 פניות נטען כי אין מקום לערב את הצבא בפוליטיקה ובאקטואליה.
- ❖ ב-80 פניות נטען כי פעילות גלי צה"ל כפי שהיא מתבצעת כיום מחלישה את רוח החיילים והעם.
- ❖ ב-46 פניות נטען כי אין צורך לממן תחנת רדיו מכספי ציבור שכן יש מגוון רחב מספיק בתחנות המסחריות ובתאגיד השידור הציבורי.
- ❖ ב-10 פניות נטען ללא נימוק שיש לסגור את גלי צה"ל.
- ❖ ב-11 פניות נטען שהתחנה פועלת באופן אנטי ישראלי.
- ❖ ב-14 פניות נטען כי התחנה גורמת נזק לצבא ולחיילי צה"ל.
- ❖ ב-44 פניות, לרבות "פורום הארגונים למען המשפחה" נטען כי התחנה מעדיפה ומבכרת צד פוליטי אחד במובהק. יודגש, כי בחלק מהפניות נטען כי ההעדפה היא לצד השמאלי במפה הפוליטית, בעוד שבחלקן נטען שזהו צד "פרוגרסיבי". כן התקבל מחקר מטעם עמותת "רגבים" המנתח את שידורי, מגישי וכתבי התחנה וכן מרואיינים בתחום הביטחון לפי הטייה פוליטית.
- ❖ ב-22 פניות נטען כי אין מקום בדמוקרטיה לתחנת רדיו צבאית.

- ❖ ב-21 פניות, לרבות שני ארגונים: "התנועה הליברלית החדשה" ו"חוג הפרופסורים לחוסן לאומי", נטען כי גלי צה"ל מתחרה באופן שאינו הוגן עם הרדיו הפרטי.
 - ❖ "התנועה הליברלית החדשה" ו"חוג הפרופסורים לחוסן לאומי" ציינו שגלי צה"ל הפכה לביה"ס המרכזי לתקשורת בישראל מצב שיוצר מונוליטיות בשוק התקשורת הישראלי כולו.
 - ❖ ב-25 פניות נטען כי בציבור הערבי בישראל ומחוצה לה, מפרשים את פעילות גלי צה"ל כמעין דובר צה"ל המדברר מסרים רשמיים של הצבא גם כאשר מדובר בביקורת על הדרג המדיני.
 - ❖ בפנייה אחת נטען להיעדר פיקוח מספק על שידורי התחנה.
- באשר לפעולות מעשיות שיש לנקוט, ההערות נעו במנעד שבין סגירה של התחנה או הפרטתה, ובין הותרת מבנה התחנה, תוך שינוי התכנים כך שלא תשודר אקטואליה או שישודרו רק תכנים שירוממו את רוח החיילים והעם.
- מאידך, התקבלו פניות הקוראות לשמר את פעילותה של גלי צה"ל, ואשר הצביעו על חשיבותה של התחנה:
- ❖ ב-20 פניות, לרבות ארגון "זולת" וארגון "ניצבים למען הדמוקרטיה", נטען שיש צורך ברדיו ציבורי שאינו מושפע משיקולים מסחריים.
 - ❖ ב-19 פניות הובעה עמדה שהתחנה משדרת באופן מאוזן ואיכותי.
 - ❖ ב-12 פניות לרבות ארגון "ניצבים למען הדמוקרטיה" נטען שסגירת התחנה תהיה פגיעה משמעותית בחופש הביטוי.
 - ❖ "ניצבים למען הדמוקרטיה" ופונה נוסף אחד טענו שגלי צה"ל היא התחנה המואזנת ביותר בישראל.
 - ❖ ב-8 פניות הובעה עמדה שגלי צה"ל מכשירה עיתונאים איכותיים שעובדים לאחר מכן בכל כלי התקשורת ועושים עבודה עיתונאית טובה.
 - ❖ ב-14 פניות נטען שתחנת גלי צה"ל תורמת ומעשירה בתוכניותיה ובפעולותיה את היצירה התרבותית בישראל.
 - ❖ ב-9 פניות נטען שהתחנה מספקת תוכן שיש לו ביקוש בקרב חיילי צה"ל.

ממצאי סקר

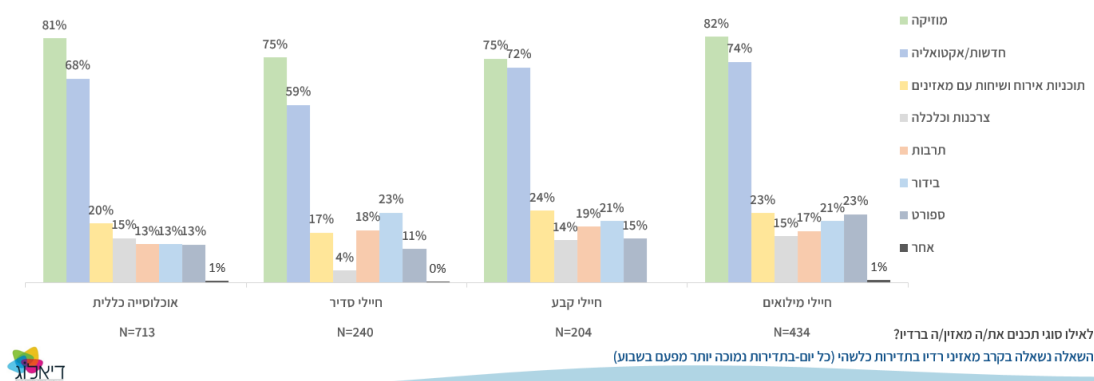
במסגרת הסקר ביקשה הוועדה לבדוק מהם הרגלי ההאזנה בענף הרדיו ומהם הרגלי ההאזנה של הציבור הכללי ושל חיילי הסדיר, הקבע והמילואים ביחס לגלי צה"ל ולגלגלצ. הסקר נערך בין התאריכים 28.8.25-9.9.25, באמצעות מדגם אינטרנטי, בקרב 1,668 משיבים (813 מהם מהאוכלוסייה הכללית, מתוכם 138 חיילים אשר נכנסו גם למדגם החיילים, סה"כ 993 חיילי צה"ל), טעות הדגימה עומדת על $\pm 3.4\%$.

מהסקר עולה שכמחצית מהאוכלוסייה בישראל מאזינה לרדיו כל יום או כמעט כל יום, בעוד כרבע מהאוכלוסייה לא מאזינה כלל או מאזינה בתדירות נמוכה מפעם בשבוע. בקרב חיילי הסדיר, כרבע מהם מאזינים כל יום או כמעט כל יום לעומת 39% שאינם מאזינים כלל או מאזינים בתדירות נמוכה מפעם בשבוע.

בין 93%-85% מציבור מאזיני הרדיו, מאזינים בזמני נסיעה ברכב, כאשר התוכן המועדף על המאזינים הוא תכני מוסיקה, להם מאזינים 82% מהאוכלוסייה הכללית, 75% מחיילי הקבע והסדיר ו-81% מחיילי המילואים. התוכן השני בסדר העדיפות בקרב מאזיני הרדיו, הוא אקטואליה לה מאזינים 74% מחיילי המילואים, 72% מחיילי הקבע, 68% מהאוכלוסייה הכללית ו-59% מחיילי הסדיר. נתון זה מושפע מימי המלחמה בה ציינו 40% מאנשי המילואים כי הם מאזינים יותר לרדיו, 42% מחיילי הקבע, 32% מחיילי הסדיר ו-31% מהאוכלוסייה הכללית. הנתונים בפסקה זו מתייחסים לציבור מאזיני הרדיו בלבד.

סוגי תכני האזנה

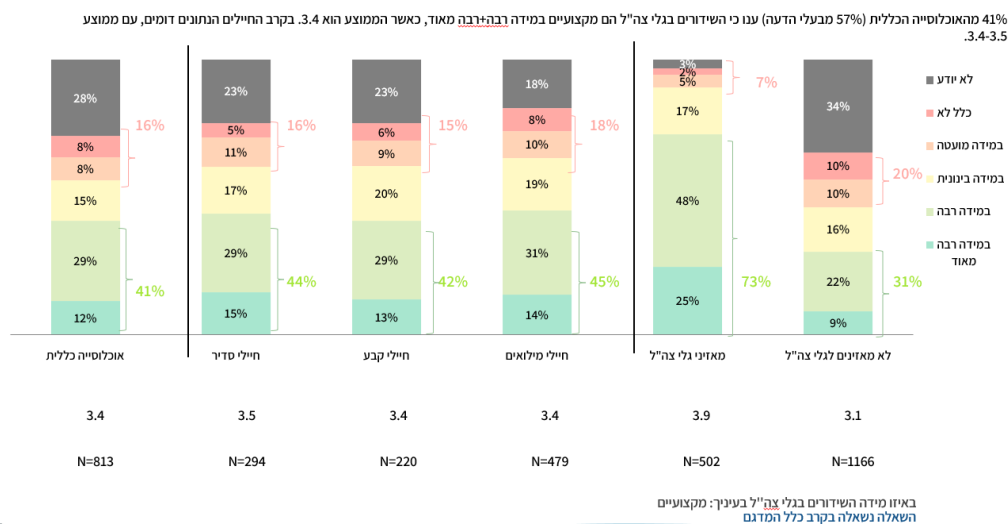
המראיינים מאזינים בממוצע ל-2.2 סוגי תכנים שונים, כאשר הסוגים הכי פופולריים הם מוזיקה (81% באוכלוסייה הכללית) וחדשות/אקטואליה (68%). חיילי הסדיר מאזינים פחות לתוכניות צרכנות וכלכלה לעומת האוכלוסייה הכללית (4% לעומת 15%), ולתוכניות חדשות/אקטואליה (59% לעומת 68%). לעומת זאת, הם מאזינים יותר לתוכניות בידור מאוכלוסייה הכללית (23% לעומת 13%). חיילי המילואים מאזינים יותר לתוכניות ספורט לעומת האוכלוסייה הכללית (23% לעומת 13%).



התחנה המועדפת על ציבור מאזיני הרדיו היא גלגלצ כאשר 29% מחיילי המילואים ציינו אותה כתחנה המועדפת עליהם, 35% מחיילי הקבע, 31% מחיילי הסדיר ו-23% האוכלוסייה הכללית. גלי צה"ל שניה בסדר עדיפויות ההאזנה, אולם בפער גדול מגלגלצ ובפער נמוך יחסית מיתר תחנות הרדיו כאשר 10% מחיילי המילואים ציינו את גלי צה"ל כתחנה המועדפת עליהם, 6% מחיילי הקבע, 11% מחיילי הסדיר ו-9% מהאוכלוסייה הכללית.

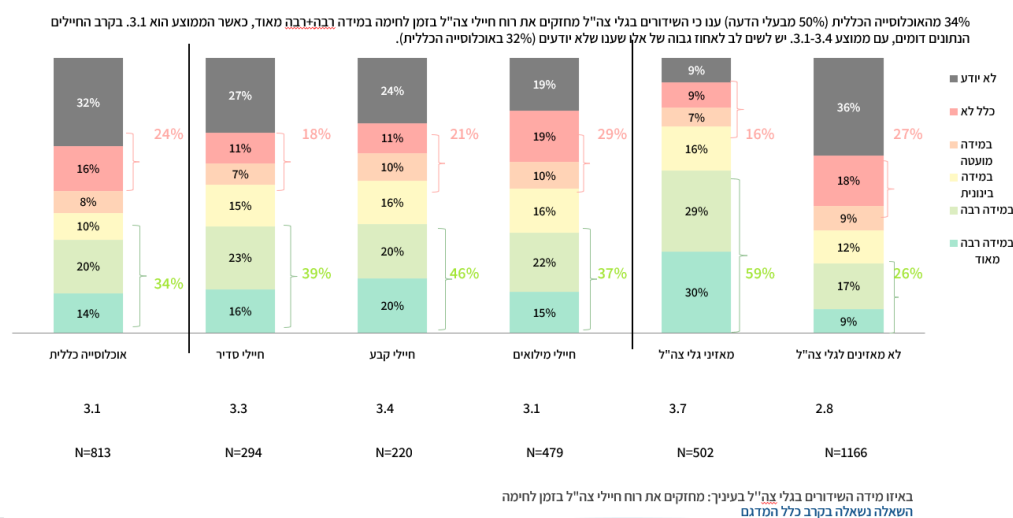
בסדרת שאלות נבדקו מאפייני השידורים הבאים: מקצועיות, אמינות, מידת העניין, ייצוג מגוון דעות, חיזוק רוח החיילים בזמן מלחמה ועידוד שירות קרבי. ביחס לרמת מקצועיות שידורי התחנה 41% מהאוכלוסייה הכללית חושבת שהשידורים מקצועיים או מקצועיים מאוד לעומת 16% החושבים שהשידורים אינם מקצועיים כלל או מקצועיים במידה מועטה.

מאפייני השידורים בגלי צה"ל – המאפיין שנבדק "מקצועיות"



ביחס למאפיין מידת העניין בשידורי התחנה, ניתן לראות שבכל חתכי האוכלוסייה, למעט אלו שאינם מאזינים לגלי צה"ל, יותר נשאלים השיבו שהשידורים מחזקים את חיילי צה"ל בזמן לחימה במידה רבה או רבה מאוד מאשר אלו שהשיבו כי הם אינם מחזקים כלל או מחזקים במידה מועטה.

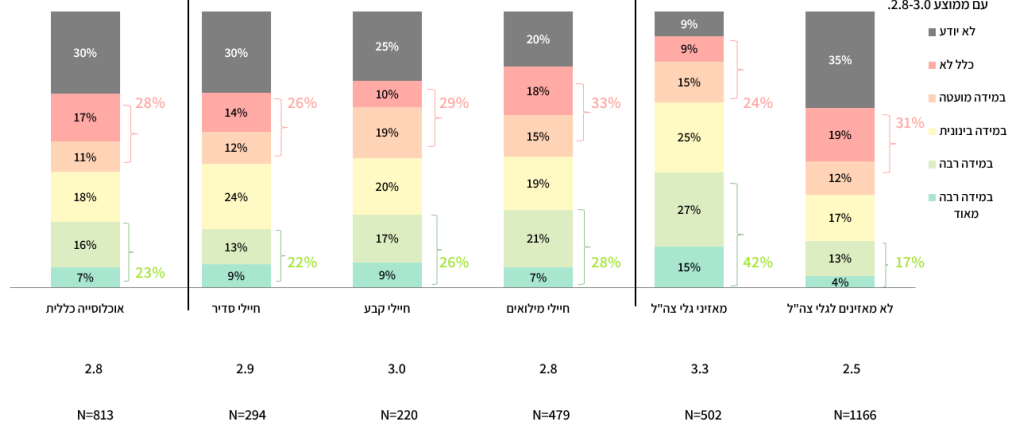
מאפייני השידורים בגלי צה"ל – המאפיין שנבדק "מחזקים את רוח חיילי צה"ל בזמן לחימה"



ביחס למאפיין "ייצוג מגוון דעות" ציינו 23% מהאוכלוסייה הכללית שהתחנה מייצגת מגוון דעות במידה רבה או רבה מאוד לעומת 28% שצינו כי התחנה עושה זאת במידה מועטה או לא עושה זאת כלל.

מאפייני השידורים בגלי צה"ל – המאפיין שנבדק "מייצגים מגוון דעות"

23% מהאוכלוסייה הכללית (32% מבעלי הדעה) ענו כי השידורים בגלי צה"ל מייצגים מגוון דעות במידה רבה מאוד, ו-28% ענו כי הם מייצגים מגוון דעות במידה מועטה או כלל לא, כאשר הממוצע הוא 2.8. בקרב החיילים הנחונים דומים, עם ממוצע 2.8-3.0. יש לשים לב לאחוז גבוה של אלו שענו שלא יודעים (30% באוכלוסייה הכללית). בקרב החיילים הנחונים דומים, עם ממוצע 2.8-3.0.



באיוז מידה השידורים בגלי צה"ל בעיניך: מייצגים מגוון דעות
השאלה נשאלה בקרב כלל המדגם



ניתוח החלופות העומדות בפני הוועדה

בבואה לבחון את החלופות השונות, בחנה הוועדה את ישימותן, בשים לב למסגרת הנורמטיבית הקיימת, המעטפת הארגונית והתקציבית, ישימות השינויים, לרבות ההליכים הנדרשים לעיגון החלופות.

מתוך כלל החומרים שעמדו בפני הוועדה, המרואיינים שהופיעו בפני הוועדה ואלפי פניות הציבור שהתקבלו, עולה קושי מהותי לקיים תחנת רדיו המשדרת אקטואליה חופשית במסגרת צבאית. נוסף על היות הצבא מערכת היררכית הכפופה לפקודות ולנהלים צבאיים, הוא נדרש להימצא בקונצנזוס לאומי. לעומתו חופש העיתונות מצריך יצירתיות, ביקורתיות, חופש דעה ומוכנות לאתגר את המערכות. נוסף על כך, שיח ציבורי בנושאים אקטואליים בימינו מתאפיין בקוטביות ובמחלוקות ציבוריות עזות. צה"ל כצבא העם לעומת זאת, נדרש לשקף קונצנזוס לאומי. המשרתים בצבא נדרשים להשאיר את דעותיהם הפוליטיות מחוץ למסגרת הצבאית. חיבור בין צבא העם לבין המחלוקות הפוליטיות הוא בגדר סתירה שלא ניתן ליישב. מתוך נקודת מבט זו, בחנה הוועדה את כלל החלופות העומדות בפניה.

בבואה לבחון את כלל אפשרויות הפעולה, הסתייעה הוועדה בעבודתן של הוועדות הקודמות שעסקו בפעילותה של התחנה, נסקרו הדו"חות הקודמים ונשקלו כלל החלופות אשר הוצעו במסגרתן, בשים לב למסקנות ולהמלצות.

אפשרויות הפעולה נפרסות על פני שני צירים ועוסקות בעיקרן בשתי סוגיות מהותיות:

א. גלי צה"ל כתחנה צבאית:

1. הוצאת גלי צה"ל ממסגרת הצבא למסגרת ממשלתית אחרת.
2. הפרטת התחנה.
3. סגירת התחנה.

ב. צמצום האנומליה:

1. הגברת הליווי והפיקוח.
2. התמקדות בשידורים לחיילים וכוחות הביטחון.
3. ביטול שידורי האקטואליה.

א. לשאלת גלי צה"ל כתחנה צבאית, קיימות שלוש חלופות עיקריות:

1. **הוצאת התחנה מהצבא לגוף ממשלתי אחר** - חלופה זו כוללת שלוש תת-חלופות (אף הן הובאו בקצרה בדו"ח אשל). היתרון הבולט של תת-חלופה זו, הוא היכולת לשמר חלק מהמאפיינים של התחנה כתחנת שידור ציבורי, לצד פתרון האנומליה שקיימת כיום בגוף שידורים צבאי. החסרון שלה, הוא שגוף ממשלתי אחר עשוי לאבד את הערכים המוספים שבתחנה צבאית. במסגרת חלופה זו בחנו ועדות קודמות את האפשרות להעביר את שידורי התחנה למשרד הביטחון, לתאגיד השידור הציבורי או להקים תאגיד ציבורי חדש. שלוש האפשרויות הללו מעלות קשיים משמעותיים.

i. **העברת התחנה למשרד הביטחון** - נושא זה נבחן לעומקו בעבר לאור רצונו של שר הביטחון דאז ליברמן לפעול כאמור. היועץ המשפטי לממשלה דאז, מנדלבליט קבע כי: "ההסדרים הדרושים לשם הבטחת שמירה על עצמאותה המקצועית של

התחנה, לרבות עצמאותה התקציבית, מחייבים עיגון בחקיקה ראשית. זאת, לנוכח העברתה של התחנה לאחריות ישירה של משרד הביטחון, והגברת החשש הנובע מכך לאפשרות של ניסיון להתערבות בתכניה".⁹ לעמדת הוועדה, ספק אם ההצעה רלוונטית, בין היתר, משום שמשרד הביטחון אינו מתמחה בהפעלת כלי תקשורת ואין לו כל יתרון יחסי בהיבט זה.

ii. **העברת התחנה לתאגיד השידור הציבורי** - כפי שתואר בדו"ח אשל: 'החלופה מתמקדת בסגירת היחידה הצבאית והעברת התדרים, הידע והנכסים לאחריות תאגיד השידור הציבורי כאן'. במהלך עבודתה של ועדת אשל, נמסרה עמדת תאגיד השידור הציבורי לפיה אין מקום לתחנת אקטואליה נוספת, במקביל לפעילותה של כאן ב'. לעמדת הוועדה, אכן אין הצדקה לפעילות של שתי תחנות אקטואליה ציבוריות, בפרט אם שתיהן מופעלות על ידי אותו גורם.

iii. **הקמת תאגיד שידור חדש, נוסף** - תת חלופה זו נסקרה בקצרה בדו"ח אשל. תת חלופה מעלה קשיים דומים לאלו שפורטו בתת חלופה א' לרבות חקיקה ייעודית. ועדת אשל ציינה כי: 'לאור קיומו של תאגיד סטטוטורי המאגד את השידור הציבורי הישראלי, הקמת תאגיד סטטוטורי נוסף לאותה מטרה עבור תחנת רדיו אחת אינו בא בחשבון והוא תיאורטי בלבד'. הוועדה מצטרפת לעמדת ועדת אשל בסוגיה זו.

לאור כלל הנימוקים, נראה כי התועלות בהעברת התחנה לגורם ממשלתי או ציבורי אחר מוגבלות מאוד, החסרונות עולים על היתרונות וההיתכנות למהלך כזה נמוכה ביותר.

2. **הפרטת התחנה** - חלופה זו תבקש להפסיק את פעילות התחנה כתחנה צבאית אך להימנע מסגירת כלי תקשורת קיים. כפי שצוין בדו"ח אשל, במקרה של הפרטת התחנה, חיילי צה"ל לא יוכלו להמשיך לשרת בתחנה וכן שמה "גלי צה"ל" לא יוכל לשמש תחנה פרטית.

היתרון בחלופה זו, הוא חיזוק חלקו של השוק הפרטי בענף הרדיו ועידוד תחרות הוגנת בענף. ככל שחלופה זו היתה משמרת את התחנה כעסק חי, תוך שימור צביונה וייחודה של התחנה, היה מדובר בחלופה ראויה. אולם כפי שצוין בדו"ח אשל, הפרטת התחנה היא למעשה 'סגירת התחנה ומכירת התדר, שהוא הנכס העיקרי בר ההפרטה, לפלטפורמת שידור רדיו כלל ארצית פרטית'.

למען שלמות התמונה יצויין שוועדת אשל העלתה קשיים ביחס לחלופה זו, בין היתר, מתחום מניעת הריכוזיות. אולם, חוק הרשות השניה וחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשפ"ב-1982, כוללים בתוכם כבר היום, הגבלות בתחום הריכוזיות שעשויות להקל בהקשר זה.

על פי חוק הרשות השנייה, אין כיום אפשרות להקמתן של תחנות רדיו ארציות מסחריות. לפיכך, משמעותה של המלצה על הפרטה, כוללת למעשה גם המלצה לתיקון חקיקה שיאפשר תחנות רדיו ארציות מסחריות, שינוי שישפיע על ענף הרדיו בישראל בכללותו.

⁹ סיכום דיון בנושא "העברת תחנת גלי צה"ל למשרד הביטחון, ד"ר אביחי מנדלבליט, 25.3.2018.

במסגרת שינוי כזה יש לבחון האם ניתן לקיים תחנת רדיו ארצית מסחרית אחת או יותר, האם יש להקים תחנות ארציות מסחריות נוספות, האם ניתן להקצות תדרים למטרה זו, האם השוק יפתח לכל דורש או רק לתחנות האזוריות. שאלות אלה ואחרות צריכות להיות נידונות ע"י משרד התקשורת שהנושא מצוי על שולחנו ונראה שהדבר חורג ממנדט הוועדה. בנוסף, וכפי שיצוין להלן, גם במקרה שתיבחר חלופת סגירת התחנה, התדרים המוקצים לה יוחזרו למשרד התקשורת, שיוכל להקצותם.

לעמדת הוועדה, על אף היתרונות הגלומים בחלופה זו, ההיתכנות המעשית למימושה לא גבוהה. כמו כן, כפי שצוין, מדובר הלכה למעשה בסגירת התחנה ופתיחתה מחדש כישות ארגונית ומשפטית שונה.

3. **סגירת התחנה** - לעמדת התומכים בחלופה זו, הנזק מתפיסתו של הצבא כמעורב בזירה הפוליטית, עולה על התועלת משידורי התחנה, ובשל כך יש להפסיק את פעילותה של התחנה.

בחלופה זו, תדרי התחנה יושבו למשרד התקשורת שיוכל להקצותם בהתאם לחוק ולשיקול דעתו, כולל אפשרות לתיקון החוק כך שיאפשר תחנת רדיו ארצית מסחרית.

הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') אביב כוכבי התייחס לקשיים בפעילותה של התחנה, ודבריו הובאו בדו"ח זמיר: *"לתחנה אין כיום זכות קיום ויש לסגור אותה, על אף הרגישות שבסגירת כלי תקשורת בעת הנכחות. קיומה של תחנה צבאית הוא זר במדינה דמוקרטית ואינו מתקבל על הדעת בימינו. עיסוק של חיילים באקטואליה מהווה אנטיתזה לרצון הצבא לשמר עצמו כגוף ממלכתי. לחילופין, ניתן לעמדתו להפוך את התחנה לתחנת רדיו לשעת חירום, להפריט אותה או למנוע ממנה מלעסוק באקטואליה אלא בתכנים של חינוך, תרבות וידע כללי, גם אם קהל המאזינים יקטן."*

מרואינים רבים סבורים, כי העיסוק של גלי צה"ל באקטואליה ובחדשות, וכתוצאה מכך כריכתו של צה"ל במחלוקות הפוליטיות, יוצרים קשיים רבים ומהותיים. חיילים מוצאים עצמם לא פעם בתחושות קשות כאשר חלק מהתכנים המובאים בתחנה אינם מייצגים אותם, ובמקרים רבים אף מותחים ביקורת על פעילותם של צה"ל וחייליו. לא רק ציבור החיילים, גם רבים בציבור הכללי, לרבות משפחות שכולות ונכי צה"ל, מתקשים לעכל את האנומליה לפיה תחנה צבאית נותנת במה לאמירות שנויות במחלוקת.

הקושי בחלופה זו הוא בסגירת כלי תקשורת פעיל. תקשורת חופשית היא נשמת אפה של הדמוקרטיה ומקומה הטבעי הוא במרחב חופשי וליברלי ולא במערכת היררכית צבאית הנדרשת להימצא בקונצנזוס רחב. אין חולק כי "הזכות לחופש ביטוי נתפסת כאבן-יסוד בהתנהלותה של חברה חופשית ודמוקרטית, התלויה בזרימה חופשית של דעות, השקפות, אמירות פוליטיות ואידיאולוגיות חברתיות. בבסיסה של הזכות עומדת האפשרות לקבל מידע אשר היא חיונית לגיבוש עמדה במשטר דמוקרטי ולהתמודדות עם אמת ושקר. לפיכך, חופש הביטוי אינו כולל רק את הזכות להשמיע אלא גם את הזכות לשמוע."¹⁰

¹⁰ מאיר לוין, הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת גלי צה"ל.

בשל כך, בין היתר, התייחסה הוועדה בכובד ראש למשמעויות החלופה של סגירת כלי תקשורת.

בשים לב לקיומן של 17 תחנות רדיו אזוריות ובשים לב לקיומו של תאגיד השידור הציבורי המשדר באמצעות 8 תחנות בפריסה ארצית, סגירת גלי צה"ל אינה עולה כדי פגיעה משמעותית בחופש הביטוי. כפי שנכתב בחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) מאיר לוי:

"אף אם הזכות לחופש ביטוי מקימה חובה למדינה לקיים שידור ציבורי, ואיננו קובעים בעניין זה מסמרות, לטעמנו, הטענה כי מכוח אותה זכות קמה למדינה חובה לקיים בהכרח שתי תחנות רדיו המשדרות שידורי אקטואליה בפריסה ארצית אינה פשוטה כלל. במילים אחרות, לגישתנו קיים ספק ניכר כי הזכות לחופש ביטוי כוללת בתוכה קיומן של שתי תחנות רדיו כאמור. לפיכך, אף אם המצב הקיים בו משדרות שתי תחנות אקטואליה ארציות מממש באופן טוב יותר את חופש הביטוי, וכתוצאה מכך, יש בסגירת התחנה משום צמצום של זירות ביטוי, בנסיבות בהן קיים שידור ציבורי מרכזי ויציב בדמות תאגיד השידור הציבורי, טענה לפיה סגירתה של גלי צה"ל מהווה פגיעה העולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי המחייבת הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית אינה מובנת מאליה."¹¹

כפי שצוין בחוות הדעת האמורה, סוגיית הפרוצדורה הנדרשת למימוש חלופה זו של סגירת התחנה, נבחנה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, ונקבע כי ניתן יהיה להסתפק, לעניין זה, בהחלטת ממשלה, מבלי שמחויב תיקון חקיקה.

ב. לעניין צמצום האנומליה, קיימות שלוש חלופות

להלן שלוש אפשרויות לצמצום האנומליה, תוך שהתחנה ממשיכה לפעול כתחנה צבאית.

1. **מינוי מועצה מפקחת או מייעצת למפקד התחנה** - כיום, לפי סעיף 88 לחוק התאגיד, הפיקוח על התכנים הלא צבאיים נעשה באמצעות מועצת התאגיד: "למועצה יהיו, לגבי גלי צה"ל, בכל הנוגע לתכניותיו שאינן תכניות צבאיות, אותן הסמכויות שיש לה לגבי שידורי תאגיד השידור הישראלי, והיא תמלא לגבי תכניות כאמור את אותם התפקידים." מרואיינים רבים מתחום התקשורת ומפקדי התחנה לאורך השנים, שהופיעו בפני הוועדה ציינו כי הפיקוח מתבצע באופן מוגבל ביותר באמצעות התערבות מצומצמת של מועצת התאגיד בקביעת לוח השידורים של התחנה. הקושי הטמון בחלופה זו נובע מכך שמועצת התאגיד אמונה על תחנות רדיו המתחרות בגלי צה"ל, ומכך זה היא מצויה בחשש לניגוד עניינים. התומכים בהצעה זו, סבורים שהתקנת כללים לפיקוח מעמיק יותר של מועצת התאגיד לא יועילו. ככל שמעוניינים בפיקוח הדוק יותר, נדרש לפתור את ניגוד העניינים בו מצוי התאגיד, באמצעות העברת הפיקוח לוועדה רלוונטית שתהיה בלתי תלויה.

¹¹ שם.

הקמת ועדה מייעצת או מפקחת למפקד התחנה עלתה כצורך גם על ידי ראשי הצבא וגם על ידי מפקדי התחנה לדורותיהם, וכך הומלץ בדו"ח זמיר. כזכור, הוראת הפיקוד העליון מסדירה את מעמדו של מפקד גלי צה"ל: "מפקד התחנה כפוף לקצין החינוך והנוער הראשי, אולם בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים". מעמדו של מפקד התחנה מעניק לו אוטונומיה מקצועית ועיתונאית, ללא כל פיקוח, והופך אותו לגורם המרכזי בידיו כח רב מדי. הדבר בא לידי ביטוי בעמדות שהובעו בפניה הוועדה, הן מטעם אנשי אקדמיה, גורמי צה"ל ומפקדי התחנה לדורותיהם.

אלא, שלעמדת הוועדה, יתרונותיה של ועדה מייעצת שתפעל במקביל למפקד התחנה ותייעץ לו, מוטלים בספק. ראשית, ועדות כאלו קיימות הן בתאגיד השידור הציבורי והן ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, וכפי שצוין על ידי דוברים רבים שהופיעו בפני הוועדה, פעילותן ויעילותן מוגבלות, בוודאי בכל הקשור להשפעה על איזון התכנים.

יתרה מכך, ועדה כזו עשויה למצוא את עצמה עסוקה ביצירת איזון מלאכותי, ובכך להפוך דווקא לגורם הפוגע בחופש הביטוי ובריבוי הדעות בתחנה. לחילופין, ועדה כזו לא תצליח לאיין את המתח בין עיסוק באקטואליה לממלכתיות הצבא.

מובן מאליו, שמונחים כגון גיוון ואיזון, הם מונחים סובייקטיביים הנתונים לפרשנות ומשכך מועצה מייעצת ומפקחת ככל שתהיה, תמיד תהיה חשופה לביקורת ציבורית על האיזונים שהיא מתווה.

יתר על כן, הקמתה של ועדה אזרחית שתפקח על יחידה צבאית, תגביר את האנומליה הקיימת בגלי צה"ל. יחידה צבאית כפופה לפיקוד צבאי ולא לגוף אזרחי.

2. קביעת קריטריונים לבניית לוח השידורים בתחנה, ולאזון בין תכני האקטואליה ליתר התכנים - כאמור לעיל, תזה מרכזית שהוצגה בפני הוועדה, בין היתר על ידי מפקדי התחנה לדורותיהם, היא ששידורי האקטואליה נועדו למשוך מאזינים על מנת שאלו יחשפו לתכנים הנוגעים לצבא ולכלל חיילי צה"ל על כל גווניהם. צוין, כי לא יהיה ביקוש לתחנה שלא תשדר אקטואליה. עם זאת, דומה כי ישנה הסכמה רחבה שהעיסוק באקטואליה ובחדשות גורם לקשיים של ממש, בכך שמביא למעורבות רבה של התחנה ושל צה"ל בזירה הפוליטית.

הוועדה בדקה את לוח השידורים והשינויים שנעשו בו. נמסר לוועדה ע"י מפקד התחנה, שתכני האקטואליה תופסים כיום רק כ-30% מנתח הזמן שבין 00:00-06:00¹². הוועדה בחנה את לוח השידורים בשעות בהן יש ריבוי מאזינים יחסי (שעות השיא). בעוד נתוני האזנה בשעות 06:00-18:00 נעים בין 7.3%-10.3% בשעות שבין שש בערב לשש בבוקר אחוזי ההאזנה נעים בין 2.4%-1.5%¹³.

נכון למועד הגשת הדו"ח, מדיווחי התחנה ובחלוקת התכניות לתכני אקטואליה ולתכנים אחרים, שהתבצעה על ידי התחנה, עולה כי מתוך 12 השעות שצוינו כשעות שיא של

¹² נספח ט - מכתב מפרד התחנה סיכום יישום מסקנות ועדת זמיר אוגוסט 25.
¹³ נספח ה': נתוני TGI.

ההאזנה, שבע שעות עוסקות באקטואליה; שעה אחת, "שגרת חירום", בתכנים הקשורים לחיילי צה"ל (תכנית זו אינה משודרת ביום חמישי ובמקומה משודרת תכנית אקטואליה נוספת), וארבע שעות עוסקות בתכנים חברתיים ותכני תרבות ופנאי.

בזמנים בהם ההאזנה לתחנה היא הגבוהה ביותר, כלומר בימים ראשון-חמישי בין השעות 18:00-6:00, מתוך 60 שעות שבועיות, 34 שעות, כ-57% מהזמן, התחנה עוסקת באקטואליה, במשך 5 שעות, שהן כ-8.3% מהזמן התחנה עוסקת בתכנים הקשורים לחיילי צה"ל וב-21 שעות, שהן כ-35% מהזמן, התחנה עוסקת בתכנים חברתיים ותכני תרבות ופנאי.

מהנתונים שהתחנה העבירה לוועדה עולה כי בחודש ינואר 2023, טרם פרסום מסקנות ועדת זמיר, החלוקה בשעות השיא היתה 10 שעות אקטואליה ביום, למול שעתיים של בידור, פנאי ותרבות. תכני צבא וביטחון עמדו על 8 שעות בלבד ונדחקו כולם אל מחוץ לשעות השיא.

בדו"ח אדם, משנת 2016, עלתה החלופה הנוגעת לצמצום תכני האקטואליה בתחנה.¹⁴ כזכור, דו"ח זמיר קבע שיש "לתעדף ולהגדיל בהיקף ניכר את מספרן של התכניות העוסקות במערכת הביטחון בכלל, ובצה"ל ובחייליו בפרט. תכניות אלו צריכות להיות עוגן מרכזי בלוח השידורים ולהשתבץ ברצועות שידור הזוכות לאחוזי האזנה גבוהים." (רצ"ב נספח ח': לוח שידורי גל"צ ינואר 2023 וספטמבר 2025).

חלוקה זו אינה חד ערכית, ונתונה לפרשנות. למשל, "רצועת הביטחון" סווגה כתכנית צבא וביטחון, למרות שמפניות שהגיעו לוועדה עולה שלפחות חלק מהתכנים המושמעים בה הם תכנים פוליטיים. גם התכנית "החזית הכלכלית", העוסקת בתוכן כלכלי, סווגה כתוכן חברתי בעוד שלדעת הוועדה מדובר בתוכן אקטואלי.

הוועדה מציינת כי מאז כניסתו לתפקיד, עשה מפקד התחנה הנוכחי מאמץ ראוי לציון, לצמצום שידורי האקטואליה ולהגדלת שידורי צבא וביטחון. יחד עם זאת, כפי שראינו לעיל, שידורי האקטואליה מהווים כ-57% מהשידורים בשעות השיא, בעוד שרוב שידורי הצבא והביטחון משודרים ביתר השעות. לדעת הוועדה, יישום המלצה לצמצום תכני אקטואליה שאינה מלווה בשינוי ארגוני מתאים, עשוי להיתקל בקשיים רבים ולהימשך זמן רב. לדעת הוועדה, צמצום האקטואליה בשנתיים האחרונות מעיד על מחוייבות של מפקד התחנה ליישום מסקנות זמיר, ועל יכולות פיקודיות וניהוליות. יחד עם זאת, צמצום תכני האקטואליה, ככל שיבוצע, יימשך זמן רב והוא תלוי לחלוטין ברצונם וביכולותיהם של מפקדי התחנה. יתרה מכך, עוצמת שאיבתו של הצבא למחלוקות הפוליטיות אינה נגזרת רק מכמות שידורי האקטואליה בתחנה אלא פעמים רבות, מעוצמת התכנים ומידת הקונטרול ברסליות שלהם.

ככל שיוחלט לפעול בהתאם לאפשרות זו, עלולות לעלות טענות להתערבות בתכנים, כפי שיפורט להלן ביחס לחלופת "הבית של החיילים".

¹⁴ יצוין, כי ועדת אשל לא בחנה חלופה זו היות והתמקדה רק בחלופות להוצאת התחנה ממערכת הביטחון.

3. **הבית של החיילים** - עיקרה של חלופה זו הוא העמקת הקשר בין גלי צה"ל לחיילי צה"ל. זאת, על ידי הרחבת הרצועות העוסקות בתכני צבא, בחיילים, בפצועי צה"ל, במורשת ובהנצחת הנופלים. זאת, לצד הפסקת שידורי החדשות והאקטואליה בתחנה לחלוטין. מטרת החלופה היא לשמר ולהעצים את הערך המוסף שבשידורי גלי צה"ל לחיילי צה"ל, בסדיר ובמילואים, לפצועי צה"ל ולמשפחות השכולות. הנגשת התכנים הללו לציבור הרחב תחזק את הקשר בין חיילי צה"ל לציבור ותעצים את תפיסתו של צה"ל כצבא העם. יתרונה הבולט של חלופה זו, לצד שמירת מאפייניה הייחודיים של התחנה, הוא בהפחתת המתח והקונפליקט הנובע מהעיסוק של התחנה בתחומי האקטואליה והפוליטיקה וההשלכות על צה"ל ומעמדו.

חלופה זו כוללת את סגירת מחלקת החדשות של גלי צה"ל. יש לציין, כי לעמדת הוועדה גם תחת חלופה זו, אין מניעה כי התחנה תשדר מבזקי חדשות של תאגיד השידור הציבורי. מבזקים אלו מופקים על ידי התאגיד ומיוחסים לו, ולא צפויות לעלות טענות על מעורבות התחנה בזירה הפוליטית. לבד מכך, יפסקו שידוריהם של יומני החדשות ושל תכניות האקטואליה בתחנה.

במקום תכני האקטואליה, ישודרו יותר שידורים מהשטח, הווי צבאי, זכויות חיילים, חיילים משוחררים, פצועי צה"ל והמשפחות השכולות. כמו כן, תוכל התחנה להעמיק בתכנים חברתיים ותכני תרבות, ספורט, פנאי ובידור, לצד תכני צבא וביטחון.

לאורך דיוני הוועדה, עלתה לא אחת שאלת ההבחנה בין תכני חדשות, אקטואליה ופוליטיקה, ובין אלו שאינם כאלה בדגש על תכני צבא וביטחון. אכן, מדובר בהגדרה מורכבת, ועשויה להיות זליגה של תכנים אקטואליים בחלק מהתוכניות העוסקות בצבא וביטחון. לעמדת הוועדה ככל שיוחלט לפעול בהתאם לחלופה זו, יש לפעול לצמצום זליגה זו ככל הניתן, לאור הנזק שנגרם מעיסוקה של התחנה באקטואליה. לצורך הבהרת כוונת הוועדה בהמלצתה כי התחנה תפסיק לשדר תכני אקטואליה, מציעה הוועדה לאמץ את ההגדרה למושג "חדשות" המופיעה בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025, אשר הונחה על שולחן הכנסת ביום 21.10.2025. זאת בשים לב לכך שהגדרה זו נוסחה על ידי המשרד האמון על תחום זה, ולאחר שיח עם גורמי מקצוע ועם משרדי הממשלה הרלוונטיים. במסגרת הצעת החוק הוגדרו "חדשות" כדלקמן: "איסוף, תיעוד, סיקור ודיווח לציבור על אודות אירועים בעלי ערך ציבורי בישראל, שהתרחשו או צפויים להתרחש בישראל או מחוץ לישראל במועד קרוב למועד הסיקור והדיווח כאמור, ולמעט סיקור ודיווח שעניינם באירועי תרבות, בידור או ספורט, בלבד."

הוועדה מציעה להוסיף להגדרה זו הסתייגות, ומציעה להחריג במפורש "אירועים וטקסים המופקים על ידי צה"ל או מערכת הביטחון". ככל שיוחלט לפעול בהתאם למומלץ בחלופה זו, נדרש כי הגדרה זו תעוגן בפקודות הצבא הרלוונטיות, ויצוין מפורשות כי גלי צה"ל לא תעסוק באקטואליה ובחדשות.

כפי שיפורט להלן, לעמדת הוועדה, ראוי כי במסגרת חלופה זו התחנה, בכללותה, תימנע מעיסוק בחדשות ובאקטואליה. זאת, בניגוד לתפיסה של אחדים מהדוברים וחלק ממפקדי

התחנה לשעבר, לפיה יש לפעול כך שרק חיילים המשרתים בתחנה, ימנעו מעיסוק בתחום הפוליטי, במובנו הצר.

לעמדת הוועדה, הדיון הפוליטי בישראל אינו מסתיים בראיונות של נבחרי ציבור או בסיקור של הנעשה בכנסת. כך, גם כתבי כלכלה, תחבורה, חינוך ומשפט עוסקים הלכה למעשה, במקרים רבים ומגוונים, בסוגיות רגישות ופוליטיות, המעוררות מחלוקת ציבורית.

כזכור, במסגרת דו"ח זמיר הומלץ כי "לובשי המדים בתחנה ימנעו מעיסוק וסיקור אירועים בעלי אופי פוליטי מובהק" וחלק מחברי הוועדה, אף חידדו וצינו כי לעמדתם על לובשי המדים "להימנע מעיסוק בדיווחים פוליטיים, או מנשיאה בכל תפקידי עריכה ושידור בתוכניות פוליטיות ופרשנות, אלא בתפקידי מעטפת טכניים בלבד בתוכניות אלה."

לעמדת הוועדה, ההבחנה בין לובשי המדים בתחנה לשאינם, אינה מסייעת בפתרון הקושי של עירוב צה"ל בזירה הפוליטית. בראיית הציבור, **התחנה כולה לובשת מדים**. אין חולק על כך שהתחנה היא בראש ובראשונה יחידה צבאית, על כן גם פעילות שאינה מתבצעת במישרין על ידי חיילים, משויכת ומיוחסת לצה"ל.

דו"ח אשל נדרש לחלופה זו של הפסקת העיסוק בתכני אקטואליה ומיקוד בתכנים צבאיים. בדו"ח צוין שעשויה לעלות טענה כי הנחייה על הפסקת העיסוק באקטואליה, וסגירת מחלקת החדשות עולה כדי התערבות של דרג מדיני בתכנים. נזכיר, כי הפקודה המעגנת את פעילות גל"צ קובעת ביחס למפקד התחנה כי "בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא לא יהיה נתון למרות מפקדיו ויעמדו לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים".

הייעוץ המשפטי לממשלה נדרש לא אחת לסוגיית התערבות דרג ממונה בתכנים המשודרים בתחנה וקבע כי "התחנה נהנית מעצמאות עיתונאית ושידוריה אינם מוכתבים על ידי הרמטכ"ל או שר הביטחון, שאינם מתערבים בשיקולים מקצועיים-עריכתיים, עיתונאיים ואמנותיים". עוד צוין כי "תפקיד קביעת התכנים שישודרו בתחנה מסורה בידיהם של גורמי המקצוע היושבים בה, ואין מקום להתערבות של גורמים פוליטיים בהכתבת תכנים אלה".¹⁵ על כן, עולה השאלה האם מימוש חלופה זו עולה כדי התערבות אסורה בתכנים מצד הדרג המדיני.

במסגרת דו"ח אשל לא הכריעו בשאלה זו אך ציינו כי "מנגד, ניתן לטעון כי החלטה על שינוי כולל באופייה של התחנה והחזרתה לייעודה המקורי, אינו בגדר התערבות בתכנים ש"בסדר היום" אלא מדובר בהחלטה אסטרטגית לעניין אופייה של יחידה צבאית".

לעמדת הוועדה, הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה נועדה למנוע מקרים בהם דרג מדיני מתערב בסוגיות פרטניות וספציפיות או בשיקולים מקצועיים במהותם, לרבות היבטים מקצועיים מובהקים (כזכור, חו"ד עסקה באופן בחירת השירים במסגרת שיטת

¹⁵ "איזה צבא בעולם יש לו תחנת שידור?" היתכנות משפטית להעברת גלי צה"ל למשרד הביטחון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפטי ציבורי-מנהלי) דינה זילבר, 22.1.2017.

ה"פלייליסט"), הנוגעים לתוכן המשודר בתוכנית זו אחרת, תוך ניסיון להכתיב עמדה או סדר יום מסויימים, או למנוע עיסוק של מאן דהוא בסוגיות מסוימות.

בענייננו, הרי שמדובר בהחלטה עקרונית, ארגונית ואסטרטגית, הנוגעת למטרותיה ולאופייה של היחידה הצבאית, במטרה למנוע את הפגיעה במעמדו של צה"ל כצבא העם, תוך שמירה על עקרון העל לפיו צה"ל אינו מעורב בזירה הפוליטית. יובהר, כי אין באמור ניסיון להשפיע על פלוני או אלמוני במהלך שידוריו, ואין ההחלטה מתייחסת לגורם כלשהו - אלא לתחום עיסוק רחב המעורר מטבעו רגישות ומחלוקת ציבורית. בחוות הדעת נכתב גם כי "הסמכויות הארגוניות באשר לגלי צה"ל מסורות בידי שר הביטחון ושל הרמטכ"ל", בענייננו, מדובר לעמדת הוועדה, בראש ובראשונה בשינוי ארגוני אסטרטגי.

באשר לטענה שעלתה בפני הוועדה לפיה לא ניתן לקיים תחנה ללא שידורי אקטואליה, הוועדה משיבה שני מענים. ראשית, בעבר התחנה שידרה ללא אקטואליה ושידוריה עלו יפה גם אם לא השיגו את נתוני ההאזנה הקיימים. שנית, מעת הקמת התחנה ועד היום לא הוגדר באף החלטה או מסמך שמטרת התחנה היא השאת נתוני האזנה גבוהים. **על התחנה לעמוד במטרות שיוגדרו לה גם במחיר ירידה בנתוני האזנה.**

חלופה זו אינה משפיעה כלל על פעילות גלגלצ, שכן כיום אין משדרי אקטואליה בגלגלצ.

החולשה העיקרית של חלופה זו היא בהבחנה בין תכניות אקטואליה לשאינן כאלה והצורך למנוע זליגת תכני אקטואליה חזרה ללוח השידורים. לדעת הוועדה, אימוץ החלופה לא יוכל למנוע ממפקד תחנה שיחפוץ בכך לשדר ואף להגדיל את שיעור שידורי האקטואליה בתחנה. ככל שחלופה זו תיבחר יש לתת על כך את הדעת.

המלצת הוועדה

לאחר בחינה מעמיקה של כלל החלופות, במסגרתה שקלה הוועדה את ההיבטים המקצועיים, המשפטיים, החברתיים והתקציביים, ברצונה להמליץ לשר הביטחון על שתי חלופות.

הראשונה, "הבית של החיילים" - התחנה תפעל כיחידה צבאית ממלכתית, ללא עיסוק בתכני אקטואליה לרבות סגירת מחלקת החדשות. התחנה תוכל לשדר מבזקי חדשות המופקים על ידי תאגיד השידור הציבורי כאן.

הוועדה רואה בהצעה זו פתרון המאפשר שמירה על ייחודה של התחנה כ"בית של החיילים" תוך שימור יתרונותיה ותכניה הייחודיים המיועדים לחיילי צה"ל, בני משפחותיהם ולציבור הרחב, תוך הפחתת המתחים הנובעים מהמפגש שבין תכני אקטואליה ופוליטיקה לבין ערך הממלכתיות של צבא העם. הוועדה מדגישה כי יישום הצעה זו מחייב ביטול מלא, מוצהר ובלתי מתפשר של כלל תכני האקטואליה, לרבות יומני חדשות, ראיונות פוליטיים ותכניות פרשנות ציבורית וכן שינוי ארגוני ואסטרטגי הכולל סגירת מחלקת האקטואליה והחדשות.

להצעה זו קשיים הן מבחינה משפטית והן מבחינת ההתנהלות השוטפת. כפי שצויין לעיל, מבחינה משפטית, יש שיראו בהצעה זו התערבות אסורה בתכני התחנה על ידי הדרג הנבחר. לעמדת הוועדה, אין מדובר בסוגיה של התערבות בתכנים אלא בהחלטה אסטרטגית ושינוי ארגוני הנדרש לשם החזרת התחנה לייעודה המקורי.

ברמת ההתנהלות השוטפת, ניכר מתוך פעילות התחנה לאורך השנים ששידורי האקטואליה מוצאים את דרכם לליבת השידור של התחנה. כך קרה מאז הכנסת שידורי האקטואליה לתחנה, שכן לדעת מפקדי התחנה לדורותיהם, שידורי האקטואליה הם האבן השואבת למאזינים. יצוין שתוכן אקטואלי ופוליטי משודר כבר היום בתכניות שאינן מוגדרות כאקטואליה, לרבות תכניות צבא וביטחון וקיים חשש כי הזליגה תתגבר. למרות החששות, היתרון בחלופה זו הוא שימור התחנה.

חלופה נוספת עליה הוועדה רואה לנכון להמליץ היא סגירת תחנת גלי צה"ל.

גלי צה"ל זוכה להערכה רבה בקרב חלק ניכר מהציבור בישראל, כך גם עלה מנתוני הסקר שעשתה הוועדה. התחנה מלווה את נוף תרבותנו ב-75 השנים האחרונות ויש בה תכנים שהם נכס צאן ברזל. אין חולק כי לגלי צה"ל תרומה לשיח הציבורי, לתרבות ולהווי במדינת ישראל והיא אחת התחנות המואזנות ביותר בארץ. המועסקים בתחנה רואים בה לא רק את מטה לחם, אלא גם בית מקצועי ומוסד המכשיר את דור העתיד של העיתונות בישראל.

מול ערכה המשמעותי של התחנה, עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם, שעה שהוא נגרר ללב זירת המחלוקת וההתכתשות הציבורית בישראל בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת. עצם עיסוקה של התחנה בסוגיות אקטואליות ופוליטיות גורר מחלוקת ציבורית עזה. חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם. מבחינה משפטית, סוגיית הפרוצדורה הנדרשת למימוש חלופה זו של סגירת התחנה, נבחנה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, ונקבע כי ניתן יהיה להסתפק, לעניין זה, בהחלטת ממשלה, מבלי שהדבר מחייב תיקון חקיקה.

לא נעלמו מעיני הוועדה הקשיים החברתיים והאנושיים שצעד כזה עשוי להקים. אך יתרונה העיקרי של חלופה זו בכך שהיא מעניקה ודאות ליישומה.

בכפוף לאמור, הוועדה ממליצה כי תחנת גלגלצ תמשיך לפעול במתכונתה הנוכחית בשידורי הרדיו וברשתות החברתיות.

מסקנות נוספות

מעבר לירושלים או לנגב

במסגרת דיוני הוועדה עלתה שאלה בדבר מקום מושבה הראוי של התחנה. יצויין כי בביקור הוועדה במתחם התחנה ברחוב יפו, התרשמה הוועדה כי המבנה, ישן ואינו מתאים לצרכי התחנה. בנוסף, תחנה צבאית המתיימרת להיות הבית של החיילים צריכה להיות נגישה ומותאמת גם לפצועי צה"ל. בהקשר זה יצויין כי את גלי צה"ל ניתן לראות בהקשר זה בשני אופנים המשפיעים אל מקום מושבה הראוי של התחנה. אופן אחד יראה בתחנה כתחנה ממלכתית ציבורית ובשל כך עליה לשדר מירושלים כפי שראוי שייעשה על ידי כל גוף ממשלתי ובוודאי כלי תקשורת ממלכתי. האופן השני יראה בתחנה כחלק מהצבא ומבססיו ושכזה ראוי שתעבור התחנה דרומה לאזור הנגב יחד עם יתר בסיסי צה"ל.

מפקד התחנה

כתב המינוי מבקש מהוועדה להתייחס גם לתכונות ולדרישות ממפקד התחנה. כפי שצויין לעיל על ידי תא"ל ודמני ואחרים, דמותו של מפקד התחנה היא בעלת השפעה מכרעת על התחנה, אופיה, מקצועיותה ואיכות שידוריה. ועדת זמיר התייחסה גם היא לסוגיית מפקד התחנה בכובד ראש: "לאורך עבודת הוועדה התגבשה ההבנה סביב מרכזיותו של תפקיד מפקד תחנת גלי צה"ל בשדה התקשורת הישראלי, וביתר שאת, השפעתו הישירה על הנעשה בין כותלי התחנה" לאור אלו המליצה הוועדה כי המפקד יהיה בעל כישורי עריכה, ניסיון תקשורתי וניהולי, היכרות מעמיקה עם התחום ובקיאות במערכות דיגיטל וחדשנות. כמו כן בעל כישורים בינאישיים מצוינים, סמכותי, הגון, ישר, חזק אופי, יצירתי ובעל חזון.

תא"ל ודמני הביע בפני הוועדה את היתרונות במפקד תחנה בעל רקע פיקודי בנוסף להיותו בעל רקע בתחום התקשורת.

הוועדה מצטרפת לאמור על ידי ועדת זמיר בדבר כישורי מפקד התחנה הנדרשים וחשיבותם. הוועדה ממליצה כי מנהל התחנה יהיה בעל הבנה דיגיטלית ותקשורתית בעידן בו מרבית החיילים צורכים תכנים ברשתות החברתיות.

הוועדה מבקשת להוסיף, כי הדבר החשוב ביותר למפקד תחנה הוא הבנת מקומה של גלי צה"ל כתחנה צבאית, על כלל הרגישויות והמתחים הנובעים מכך והשלכותיהן על צבא ההגנה לישראל.

ד"ר דליה זליקוביץ

יו"ר הוועדה

גב' שרה העצני כהן

חברת וועדה

מר דורון כהן

חבר וועדה

מר אלעד מלכא

חבר ומזכיר וועדה

מר יונתן בן חמו

חבר וועדה



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ג טבת תשפ"ב
27 דצמבר 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-031957
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בני גנץ
שר הביטחון

שלום רב,

הנדון: הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת תחנת גלי צה"ל
סמך: חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) מיום 27.12.2021

בהמשך לשיחותינו, בהן הצגתי לך את עמדותי המשפטית ביחס לשאלה שבנדון, מצורפת בזאת חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), המקובלת עליי במלואה.

בברכה,

אביחי מנדלבליט
אביחי מנדלבליט

הערת:

אלוף (מיל') אמיר אשל, מנכ"ל משרד הביטחון
עריד רוז נורי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי).
עריד מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי (משפט כלכלי).
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי).
עריד איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט
כלכלי)
ב שבט התשפ"ב
04.01.2022

לכבוד

המנהל הכללי למשרד הביטחון, אלוף (במיל') אמיר אשל

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירת תחנת גלי צה"ל

סימוכין: (1) סיכום דיון מפגש שני – הוועדה לקידום הוצאת תחנת גלי צה"ל ממערכת הביטחון;

(2) חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון מיום 31.1.2021;

(3) מענה לבקשות השלמה לחוות הדעת מיום 24.6.21

רקע

- ביום 28.1.2021 מינה שר הביטחון את "הוועדה לקידום הוצאת גלי צה"ל ממערכת הביטחון" בראשותו (להלן בהתאמה – הוועדה ו-גלי צה"ל או התחנה). בוועדה השתתפו נציגים בכירים ממשרד הביטחון, מצה"ל, ממשרד התקשורת וממשרד המשפטים. במסגרת דיוני הוועדה נתבקשו לחוות דעתנו בשאלה מהן הדרכים המשפטיות האפשריות למימוש החלטה לסגירתה של גלי צה"ל, ככל שתתקבל החלטה כאמור. בפרט נתבקשו לחוות דעה בשאלה האם נדרשת לשם כך חקיקה ראשית של הכנסת או שמא ניתן לסגור את התחנה בהחלטה מנהלית של הרמטכ"ל באישור שר הביטחון בלבד, כעמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון והפרקליט הצבאי הראשי. להלן תפורט עמדתנו, על דעת היועץ המשפטי לממשלה.
- בטרם נדרשנו לסוגיה, הונחה בפנינו חוות דעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון, על דעת הפרקליט הצבאי הראשי, וכן מענה מטעמם לשאלות השלמה (בסימוכין (2) ו(3)). בחוות הדעת האמורה נטען, בתמצית, כי גלי צה"ל היא בראש ובראשונה יחידה צבאית, ועל כן לרמטכ"ל ולשר הביטחון מסור שיקול דעת מלא בנוגע אליה במסגרת סמכותם לנהל ולהפעיל את הצבא. בכלל זה, נתונה להם הסמכות המלאה להורות על סגירת יחידות צבאיות, והדבר אינו מותנה בחקיקה. נטען, כי האמור חל על גלי צה"ל, שסגירתה אינה מהווה פגיעה בחופש הביטוי, וממילא, ניתן להורות על סגירתה בהחלטה מנהלית של הרמטכ"ל באישור שר הביטחון.

3. מתוות הדעת שבסימוכין (2) עולה כי גלי צה"ל הוקמה לכתחילה בהחלטה מנהלית לפני כשבעים שנה על ידי שר הביטחון דאז, והקמתה אושרה בידי הממשלה בנוגע לשנת השידור הראשונה. מפרוטוקול החלטת הממשלה מיום 7.9.1950 עולה כי אישור שר הביטחון באותה העת ניתן באופן עקרוני בלבד ("הסכמה פרינציפיונית") "להתחיל בהכנות להקמת תחנת שידור". מאוחר יותר, בסמיכות לגמר ההכנות, התעוררו שאלות שוטות, בפרט, בנוגע ליחס בין השידור של 'קול ישראל' ובין גלי צה"ל והסוגיה הונחה לפתחה של הממשלה.
4. התחנה משדרת תכנים אזרחיים לצד תכנים צבאיים, והיא הפכה ברכות השנים לזירה בולטת ומשמעותית לשיח הציבורי הישראלי. למעשה, גלי צה"ל היא תחנת הרדיו היחידה המשדרת אקטואליה בפריסה ארצית מלבד רשת ב' של 'קול ישראל' מטעם תאגיד השידור הישראלי (להלן – התאגיד) ובעבר מטעם רשות השידור.
5. למותר לציין, כי מיקומה של גלי צה"ל בצבא אינו טבעי במדינה דמוקרטית וניתן לומר שהצלחתה היא תוצר של נסיבות היסטוריות ייחודיות. כאמור, בתחנה משודרים תכנים אזרחיים רבים לצד תכנים צבאיים. על התכנים הצבאיים המשודרים בתחנה אחראי באופן בלעדי מפקד התחנה, הכפוף לקצין החינוך והנוער הראשי. למרות כפיפותו זו, באופן שאינו אופייני למערכת הצבאית ההיררכית, בעניינים עיתונאיים-מקצועיים, שבהם הוא עוסק בתפקידו כעורך הראשי של התחנה, הוא אינו נתון למרות מפקדיו ונדרשים לעמוד לנגד עיניו השיקולים המקצועיים העיתונאיים.¹ לעומת זאת, בנוגע לתכנים האזרחיים המשודרים בתחנה, מועצת התאגיד מוסמכת לפקח על החלטותיו.²
6. חשוב לציין כי לשיטתנו, לא ניתן להתייחס לגלי צה"ל כאל יחידה צבאית רגילה. אמנם, חיילים לובשי מדים משרתים בה, אך הצגתה כיחידה שהיא ככל יחידה צבאית אינה משקפת בצורה מלאה את מהותה במתכונתה הנוכחית.
7. להשלמת התמונה נציין, כי בעבר נבחנה האפשרות להוציא את גלי צה"ל מהצבא ולהעבירה למשרד הביטחון, כך שתהא יחידת סמך של המשרד. היועץ המשפטי לממשלה בחן את המשמעות המשפטיות של מהלך זה, בדגש על יצירת הכפיפות של תחנת השידור לשר משרי הממשלה, ובא לכלל מסקנה כי המנגנונים הדרושים לאופן פעולתה התקין והעצמאי של התחנה אינם ניתנים לביצוע כמעשה מינהל וטעונים חקיקה ראשית. לעומת זאת, השאלה כפי שהוצגה לנו כעת עוסקת אך ורק בדרכים המשפטיות האפשריות לסגירת התחנה והפסקת שידוריה. משכך, בגדרי חוות דעת זו איננו נדרשים לשאלת הצורך בחקיקה ראשית של הכנסת כדי להוציא את גלי צה"ל מהצבא שלא על דרך סגירתה. סוגיה זו תלויה במידה רבה בנתיב בו יבוקש ללכת והיא מעוררת שאלות מורכבות ושונוות מהנדון בגדרי חוות דעת זו.
8. כבר בפתח הדברים יצוין, כי מצאנו שלא ניתן להורות על סגירתה של גלי צה"ל בהחלטה מנהלית של הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון. אשר לשאלה האם יש צורך בחקיקה ראשית לסגירתה של התחנה – בעניין זה מצאנו כי ראוי לה להחלטה בדבר סגירה של תחנת השידור ציבורית במאפיינים הייחודיים של גלי צה"ל להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת. זוהי דרך

¹ סעיף 7 להוראת הפיקוד העליון 2.0617 בנושא גלי צה"ל.

² ראו סעיף 88 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ז-2018 (להלן – חוק השידור הציבורי). הרחבה על סעיף זה להלן בפסקה 18.

המלך לביצוע מהלך זה, הן מהטעם שסגירת התחנה תביא לצמצום זירות הביטוי; הן משום שסגירת התחנה היא בעלת מאפיינים מסוימים של הסדר ראשוני; והן מהטעם שיהיה נכון לקיים דיון ציבורי מסודר בטרם קבלת החלטה כאמור. עם זאת, לאחר שנשמעו דעות מגוונות וחולקות בהקשר זה, לטעמנו, ומכל הנימוקים שיוצגו להלן, **הקשיים המשפטיים הכרוכים בסגירת גלי צה"ל שלא על דרך חקיקה ראשית, אינם עולים כדי מניעה משפטית. בנסיבות המקרה הנדון נדרשת לשם ביצוע המהלך החלטת ממשלה** לאור כך שההחלטה המהותית על הקמתה של גלי צה"ל אושרה בידי ממשלת ישראל כמו גם בשים לב למשמעויות של סגירת התחנה.

9. נפרט את האדנים שביסוד עמדה זו להלן:

ראשית, נעמוד על דברי חקיקה קיימים המתייחסים לגלי צה"ל, ובתוך כך נבחן את השאלה האם נוכח התייחסות המחוקק לתחנה בדברי חקיקה אלה, סגירת התחנה חייבת להיעשות בחוק.

שנית, נבחן את הסגירה המבוקשת מנקודת מבט של הזכות החוקתית לחופש ביטוי. נבחן האם מתקיימת פגיעה בזכות החוקתית האמורה, וככל שמתקיימת פגיעה כאמור, האם החקיקה המסמיכה עולה בקנה אחד עם דרישת ההסמכה. לא נידרש בגדרי חוות הדעת ליישום שאר מבחני פסקת ההגבלה, בחינה משלימה בהקשר זה תידרש אם יוחלט על סגירת התחנה.

שלישית, נבחן את השאלה האם סגירת התחנה מהווה הסדר ראשוני המחייב חקיקה ראשית. **לבסוף**, נבחן את השאלה האם מתחייבת במישור המשפטי החלטת ממשלה על סגירת התחנה.

דברי חקיקה העוסקים בגלי צה"ל ומשמעותם

10. כאמור, גלי צה"ל הוקמה לכתחילה בהחלטה מנהלית. עיקר היבטי הפעילות שלה מוסדר בהוראת הפיקוד העליון 2.0167 שעניינה "גלי צה"ל" (להלן – **הפ"ע גל"צ**), בה נקבעו בין היתר הוראות אתיות בנוגע לשידוריה; עצמאותה המקצועית ואי כפיפותה המקצועית לגורמי הצבא; וזהות העומד בראשה. יחד עם זאת, קיימים מספר דברי חקיקה ראשית המתייחסים לגלי צה"ל אשר נועדו להסדיר היבטים שונים בפעילותה. נפרט להלן.

11. **ראשית**, ישנו חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות), התשס"ה-2005 (להלן – **חוק החסויות**). חוק זה מסדיר את האפשרות של גלי צה"ל לשדר שידורי חסות ותשדירי שירות, קרי פרסום מטעם גוף ציבורי או כזה שנתעד למסור מידע לכוחות הביטחון. כמו כן, חוק החסויות קובע הוראות לעניין משך זמן שידור החסויות; עוצמת הקול שלהם; הוראות בדבר ועדת פיקוח על שידורי החסות ותשדירי השירות (להלן – **ועדת הפיקוח**); וכן מסמך את שר הביטחון בהתייעצות עם שר התקשורת ועם ועדת הפיקוח לקבוע הוראות לגבי שידורי החסות. בהתאם לכך, מכוח חוק החסויות הותקנו תקנות גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (תנאים לשידור תשדירים), התשע"ג-2013, אשר קובעות גם הן הוראות ותנאים לעניין שידורי חסות ותשדירי שירות.

12. חוק החסויות אינו מכונן את גלי צה"ל ולטעמנו גם אינו מחייב את קיומה, אלא כפי שנאמר לעיל, מסדיר, במעלה הדרך של קיומה, את התנאים לשידורי חסות ותשדירי שירות בתחנה, לאור המודעות וההכרה בעצם קיומה עוד קודם לכן. לפיכך, לשיטתנו, חוק זה מהווה מעטפת בלבד לשידורי התחנה, ומאפשר לה מקור מימון מסוים, אך ביטולו אינו מתחייב לשם סגירת גלי צה"ל.

13. **שנית**, בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן – **חוק השידור הציבורי**), קיימות מספר הוראות הנוגעות לגלי צה"ל. הוראות אלה הועתקו כמעט במלואן מחוק רשות השידור התשכ"ה-1965, אשר בוטל בחוק השידור הציבורי.
14. **סעיף 85 לחוק השידור הציבורי** קובע כי תדרי הרדיו העומדים לרשותה של מדינת ישראל על פי הסדרים בין-לאומיים, לשם שידורי רדיו, ישמשו, בין היתר, "לשידורי גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הנגה לישראל".
15. **סעיף זה** ניתן לקריאה בשני אופנים. ניתן לקרוא אותו כמחיל חובה על המדינה להקצות תדרים לגלי צה"ל, ולכן גם כחובה משתמעת של המדינה לקיים את התחנה. דרך אחרת להבין את הסעיף היא שרק אם גלי צה"ל קיימת חלה חובה על שר התקשורת להקצות לה תדר. אך הסעיף כשלעצמו אינו מחייב את קיומה. בדברי ההסבר להצעת החוק ובדברי הכנסת לא נמצאו תימוכין לאף אחת מן הפרשנויות. יחד עם זאת, אנו סבורים שהפרשנות השניה שלעיל היא המסתברת יותר, ונסביר.
16. לשון הסעיף אינה נוקטת בלשון חובה על שר התקשורת להקצות את התדרים, אלא קובעת כי התדרים ישמשו ליעודים המופיעים בסעיף, ואילו סמכות שר התקשורת לחלק אותם מופיעה בנפרד בסעיף קטן (ב). בנוסף, הסעיף מורה שהתדרים האמורים יוקצו בין היתר לבעלי רישיונות מכוח חוק הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990. אין זה מחויב המציאות שיחיו בנמצא בעלי רישיונות כאלה, והמשמעות היא שכל שהם קיימים יש להקצות להם תדר. ניתן להסיק מכך שגם לענייננו זו משמעות הסעיף. לבסוף, מיקום הסעיף והקשרו בפרק שכתרתו "הוראות שונות" מחזק גם הוא את התפיסה שהסעיף אינו נועד 'לכוון' את גלי צה"ל או להקים חובה למדינה לקיים אותה.
17. **סעיף 88 לחוק השידור הציבורי** קובע, בין היתר, כי למועצת התאגיד יהיו, לגבי גלי צה"ל, בכל הנוגע לתכניותיו שאינן תכניות צבאיות, אותן הסמכויות שיש לה לגבי שידורי התאגיד, והיא תמלא לגבי תכניות כאמור את אותם התפקידים. עוד קובע הסעיף כי מפקד גלי צה"ל יוזמן להשתתף, כבעל דעה מיעוצת, בישיבות המועצה, ויפעל בהתאם להחלטות ולהנחיות המועצה לגבי התכניות של גלי צה"ל שאינן תכניות צבאיות. כמו כן, מפקד גלי צה"ל רשאי לערור על כל החלטה של המועצה הנוגעת לתכניות התחנה שאינן תכניות צבאיות להכרעה משותפת של שר הביטחון ושר התקשורת. מפקד גלי צה"ל מוגדר כ"מי ששר הביטחון מינהו למפקד גלי צה"ל או הסמיכו לכך". דווקא, אין הוראה המורה על מינויו של מפקד גלי צה"ל בחקיקה ובפרט בסעיף זה, אלא הוא מוגדר לצורך סעיף 88 בלבד. לטעמנו, גם מסעיף זה אין משתמעת כוונה לכוון את גלי צה"ל, אלא להסדיר את מנגנון הפיקוח עליה, בהינתן עובדת קיומה.
18. קיימים מספר איזכורים נוספים בחקיקה,³ אשר גם הם, לשיטתנו, נחקקו מתוך הנחה שגלי צה"ל היא עובדה קיימת, ואשר נועדו לשמש מעטפת בלבד כך שאינם מקימים חובה לסגור את התחנה בחקיקה ראשית.
19. הועלתה הטענה כי בחקיקת הסעיפים השונים הללו, לרבות העיסוק החוזר ונשנה לאורך השנים בהצעות שונות לתיקונם, הן מכוח יוזמות חקיקה ממשלתיות והן מכוח יוזמות חקיקה פרטיות

³ סעיף 2 לחוק זכויות מבצעים ומשדרים. תשמ"ד-1984; סעיף 172 לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו התש"ן-1990; סעיף 7 לחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות רדיו ספרתיות, התשע"ב-2012.

– גילה המחוקק דעתו במפורש כי הוא מבקש לתת תוקף ולעגן את התחנה, שאין חולק שהוקמה, לכתחילה, במעשה מינהל. חיזוק מסוים לטענה זו ניתן למצוא בכך שבמשך השנים נשמעו ביקורות על ידי בכירים רבים ובכללם חברי כנסת רבים, רמטכ"לים, ושרי ביטחון על עצם קיומה של התחנה בכלל, ועל קיומה במסגרת הצבא בפרט. למרות זאת, בחר המחוקק, פעם אחר פעם, לשוב ולהסדיר היבטים שונים בפעילותה בחקיקה – מתוך מודעות לקשיים המושגיים האינהרנטיים לקיומה של תחנה רדיו צבאית. בכך, כך נטען, נתן המחוקק גושפנקא לקיומה של גלי צה"ל ואשרר את קיומה.

20. איננו סבורים כך. כאשר המחוקק מבקש להקים גופים בחקיקה הוא עושה זאת באופן מפורש וברור.⁴ אף אם נאמר שגם בהיעדר סעיף הצהרתי על הקמת הגוף, כאשר המחוקק מסדיר את כלל ההיבטים הנוגעים לפעילותו של אותו גוף, או למצער את רובם, המשמעות היא הקמתו בחקיקה, לא כך הדבר בענייננו. כמפורט לעיל, ההיבטים המוסדרים בחקיקה בקשר לגלי צה"ל הם מועטים ונקודתיים ואינם מספיקים לדעתנו כדי להצביע על כך שהמחוקק אמר את דברו בנוגע לעצם קיום התחנה. נוסף על כך, אילו רצה המחוקק לקבע את מעמדה של גלי צה"ל יכול היה לעשות זאת באופן פוזיטיבי ולחוקק חוק המכונן את התחנה, בהתאם לחקיקות דומות כנזכר לעיל. דווקא בחירתו שלא לעשות זאת, על רקע הניסיונות החוזרים ונשנים לסגור התחנה, מעידה כי לא הייתה למחוקק כוונה 'לומר את דברו' באשר לקיומה, אלא רק להסדיר היבטים מתחייבים אל מול מציאות קיומה.

21. בחלק זה, בחנו את סעיפי החקיקה הקיימים המאזכרים את גלי צה"ל, ועמדנו על כך שקיומם אינו מחייב תיקון חקיקה לשם סגירת התחנה. להלן נפנה לבחון את המשמעויות של חופש הביטוי בהקשרה של סגירת התחנה.

חופש הביטוי

22. לגלי צה"ל תרומה משמעותית לשיתוף הציבורי הישראלי. היא תחנה מואיימת מאוד, וכאמור לעיל, אחת משתי תחנות הרדיו היחידות המשרדות אקטואליה – טה ארצית (וזאת לצד תחנות הרדיו האזוריות). היא בעלת היסטוריה מפורסמת ותרומה ניכרת לחופש הביטוי בארץ בעבר ובהווה. אין ספק שסגירתה מהווה צמצום משמעותי של זירות התקשורת הרדיופוניות בישראל.

23. נוכח האמור, מתעוררת השאלה האם סגירתה של גלי צה"ל מהווה פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המחייבת עמידה בתנאי פסקת ההגבלה.⁵

24. הזכות לחופש ביטוי נתפסת כאבן-יסוד בהתנהלותה של חברה חופשית ודמוקרטית, התלויה בזרימה חופשית של דעות, השקפות, עמדות פוליטיות ואידיאולוגיות חברתיות.⁶ בבסיסה של

⁴ ראו סעיף 2 לחוק השידור הציבורי; סעיף 5 לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, תשמ"ד-1984; סעיף 1א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981; סעיף 6ב לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982; סעיף 2 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977; סעיף 2 לחוק התקנים, תשי"ג-1953; סעיף 41א(א) לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988; ודוגמאות רבות נוספות.

⁵ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁶ דני"פ 7383/08 יוסף אונגרפלד נ' מדינת ישראל, פסקה 18 לפסק דינה של כ"י השופטת פרוקציה, מ"ד סה(1) 23 (2011).

הזכות עומדת האפשרות לקבל מידע אשר היא חיונית לגיבוש עמדה במשטר דמוקרטי ולהתמודדות עם אמת ושקר.⁷ לפיכך, חופש הביטוי אינו כולל רק את הזכות להשמיע אלא גם את הזכות לשמוע.⁸ ימים לעניין זה דבריו של כב' השופט דנציגר בפרשת בכרי:⁹

"התפיסה היא כי באמצעות החלפת דעות ומידע באופן חופשי - ובפרט מידע אודות רשויות השלטון ופעולותיו - יוכל הציבור לגבש עמדות בנושאים העומדים על סדר היום ולהפעיל ביקורת ופיקוח אפקטיביים על רשויות השלטון. התפיסה היא כי רק באמצעות שמירה על זכות הציבור לדעת ולהחליף דעות באופן חופשי ישמר שלטון העם" [ההדגשה הוספה].

25. מדבריו של כב' השופט דנציגר עולה, כי החלפת דעות וקבלת מידע באופן חופשי ובפרט בנוגע לפעילותן של רשויות השלטון, הן המאפשרות לציבור לגבש את עמדותיו. בהקשר זה עמדה הפסיקה על חשיבותה של התקשורת למימוש חופש הביטוי של הציבור.¹⁰ זאת, משום שהאדם הפרטי לרוב חסר את היכולת, המשאבים והתמריץ לפעול להשגת מידע בעניינים ציבוריים.¹¹ לפיכך, במימוש זכותו לקבל מידע תלוי הציבור, במידה רבה, בכלי התקשורת, אשר מהווים חלק מרכזי בהפעלת המנגנון המבטיח זרימה חופשית של מידע ושל דעות.¹² אמנם בעידן הנוכחי, בו קיים מידע רב ברשתות החברתיות ובאינטרנט בכלל, התקשורת הממוסדת כבר אינה הדרך הבלעדית לקבלת מידע. יחד עם זאת, לאמצעי התקשורת המסורתיים עדיין קיימת חשיבות רבה בקבלת מידע מהימן ומקצועי באופן יחסי.

26. כך בנוגע לכל אמצעי תקשורת, ועל אחת כמה וכמה כאשר עסקין בשידור ציבורי ובפרט בגוף המשדר חדשות ואקטואליה – תכנים המצויים בליבת תכליתו של השידור הציבורי.¹³ על חשיבות כינונו ושימורו של שידור ציבורי על ידי המדינה להבטחת חופש הביטוי ושימור שוק דעות עמד כב' השופט מלצר בבג"ץ התאגיד באומרו:¹⁴

"דרך המלך שבה המדינה יכולה לצעוד כדי למלא את חובתה הנ"ל [לפעול למזעור החשש כי מתחם הדעות בשידור המסחרי יהיה מצומצם וישקף את האינטרסים של בעלי השליטה בשוק] ולדאוג לגיוונו ולשימורו של שוק דעות עשיר ותוסס, היא באמצעות הדאגה לכינונו של שידור ציבורי מקצועי, אמין ועצמאי".

27. מכאן, שסגירה של כלי תקשורת המשדר תכני חדשות ואקטואליה, ובפרט כלי תקשורת ציבורי, על ידי רשות מנהלית, מצמצמת את היכולת של הציבור להיחשף לדעות השונות ולפעילות רשויות השלטון.

28. לאור האמור, דומה כי סגירת גלי צה"ל, המהווה פורום ציבורי לביטוי והחלפת דעות, מהווה צמצום של הזירות המאפשרות חופש הביטוי, ועל כן תביא לפגיעה מסוימת בזכות לחופש

⁷ בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, עמוד 853 בפסק דינה של כב' השופטת פרוקציה, פד (סב) 715 (2008). (להלן: בג"ץ המפקד הלאומי).

⁸ בג"ץ 399/85 כהנא נ' היועץ מנהל של רשות השידור, פ"ד מא (3) 255, 274 (1987).

⁹ ע"א 8345/08 עופר בן נתן נ' מוחמד בכרי, בפסקה 24 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר פ"ד סה (1) 567 (2011).

¹⁰ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה, פסקה 35 לפסק דינו של כב' השופט מלצר (נבו) 23.01.2019. (להלן: בג"ץ התאגיד).

¹¹ גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" משפטים לא 895, 940 (התשס"א).

¹² דניאל 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, בעמוד 84-82 לפסק דינו של כב' השופט חשין, פ"ד נב (3) 1 (1998).

¹³ בג"ץ התאגיד, לעיל ה"ש 10, בפסק 38 לפסק דינו של כב' השופט מלצר.

¹⁴ שם, בפסקה 36 לפסק דינו של כב' השופט מלצר.

ביטוי, כפי שמורט לעיל. ויודגש, הפגיעה בזכות היא במובנה כזכותו של כל אדם לקבל מידע באופן חופשי, בפרט אודות רשויות השלטון, ואין עניינה בגלי צה"ל, שאינה בעלת זכויות יסוד כשלעצמה.

29. **יחד עם זאת**, מסקנתנו שלעיל בדבר פגיעה, גם אם מוגבלת בהיקפה, בחופש הביטוי, אינה נקיה מספקות. ונסביר. אם נבחן את הסוגיה מזווית מעט שונה, נראה שיש מקום לדון בשאלה האם המדינה, כאשר היא סוגרת כל גוף שידור בבעלותה, פוגעת בכך בזכות החוקתית לחופש הביטוי. קרי, האם החובה על המדינה לאפשר זרימה חופשית של מידע לציבור לשם מימוש זכותו לחופש ביטוי, מנביעה שצמצום של השידור הציבורי¹⁵ נאו למצער החלקים בו העוסקים באקטואליה) מהווה פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי. התשובה לכך, לטעמנו, אינה פשוטה כלל ועיקר.

30. אף אם הזכות לחופש ביטוי מקימה חובה למדינה לקיים שידור ציבורי¹⁶, ואיננו קובעים בעניין זה מסמרות, לטעמנו, הטענה כי מכוח אותה זכות קמה למדינה חובה לקיים בהכרח שתי תחנות רדיו המשדרות שידורי אקטואליה בפריסה ארצית אינה פשוטה כלל. במילים אחרות, לגישתנו קיים ספק ניכר כי הזכות לחופש ביטוי כוללת בתוכה קיומן של שתי תחנות רדיו כאמור. לפיכך, אף אם המצב הקיים בו משדרות שתי תחנות אקטואליה ארציות מממש באופן טוב יותר את חופש הביטוי, וכתוצאה מכך, יש בסגירת התחנה משום צמצום של זירות הביטוי, בנסיבות בהן קיים שידור ציבורי מתפקד ויציב בדמות תאגיד השידור הציבורי, טענה לפיה סגירתה של גלי צה"ל מהווה פגיעה העולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי המחייבת הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית אינה מובנית מאליה.

31. מכל מקום, הסיבה בשלה לטעמנו הכפ נוסה לכך שקיימת פגיעה בזכות החוקתית לחופש ביטוי, גם אם בפריפריה שלה, היא שבמצב הדברים הנתון שבו התחנה פועלת מזה עשרות שנים, על כל מאפייניה והדומיננטיות הציבורית שלה, סגירתה משליכה על קיום זירת ביטוי קיימת ומשמעותית. לטעמנו, מקום בו נגרע מן השיח הציבורי נדבך משמעותי המאפשר זרימת ידיעות ודעות, בפרט אודות רשויות השלטון, אל הציבור, נראה שיש לראות בכך **משום פגיעה, גם אם מוגבלת בהיקפה, בשל השיקולים שנמנו לעיל, בזכות החוקתית לחופש הביטוי**.¹⁷ זאת, להבדיל ממצב בו המדינה בוחנת אפשרות של הקמת תחנת רדיו נוספת, על פני תחנה קיימת.

32. בהינתן העמדה לפיה מתקיימת בנסיבות העניין פגיעה בזכות החוקתית לחופש ביטוי, גם אם פגיעה מוגבלת. יש לבחון את עמידת ההחלטה המינהלית במבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובהקשר הנדרש לחוות דעת זו, בדרישת ההסמכה המפורשת. בפסיקתו הענפה של בית המשפט העליון נקבע כי הפרשנות ואופן היישום של תנאיה של פסקת ההגבלה, לרבות דרישת ההסמכה המפורשת, מושפעים ממהותה של הזכות הנפגעת, הטעמים שבבסיס הזכות וחשיבותה החברתית היחסית, עוצמת הפגיעה בה וההקשר שבו בוצעה הפגיעה:

¹⁵ ציבורי במובן זה שמוחזק על ידי המדינה, ולא קשר למאפיינים המיוחדים שלו כפי שבאו לידי ביטוי בבג"ץ התאגיד.

¹⁶ בג"ץ התאגיד, לעיל ה"ש 10.

¹⁷ בג"ץ התאגיד, לעיל ה"ש 10, מסקאות 36-38 לפסק דינו של כב' השופט מלצר, ופסקאות 5-7 לפסק דינו של כב' השופט מוזס.

"אכן, הדרישה ל"הסמכה מפורשת" בחוק אינה נושאת משמעות קבועה והכרחית אחת. עליה להיות מופעלת מתוך רגישות להקשר הדברים ולמכלול נסיבות העניין [...] ככל שעוצמת הפגיעה בזכות חלשה בהתחשב בהקשר ובמכלול נסיבות העניין, כך ניתן לפרש את דרישת "ההסמכה המפורשת" באופן גמיש ומרוכך יותר [...] לשון אחר; כאשר טיב הפגיעה בזכות המוגנת, היקפה ועוצמתה אינם משמעותיים, די בכך שמתכליתו הפרטיקולרית של החוק המסמך עולה באופן הכרחי קיומה של הסמכה לפגיעה בזכות היסוד. זאת, אף בהעדר לשון ברורה והסדרה של עיקרי הפגיעה בחקיקה ראשית".¹⁸

33. אם כן, במסגרת בחינת ההסמכה המפורשת יש להביא בחשבון את עוצמתה הכוללת של הפגיעה בזכות. בעניינו, כפי שפורט לעיל בהרחבה, סגירת גלי צה"ל פוגעת פגיעה מוגבלת ומצומצמת בפריפריה של חופש הביטוי, בפרט נוכח קיומו של שידור ציבורי פעיל, שקיומו מעוגן בחוק המגדיר את תפקידיו, וביניהם שידור אקטואליה בפריסה ארצית שנועד לפעול באופן עצמאי, הוגן שוויוני ומאוזן.¹⁹ לפיכך, כאמור הפגיעה בחופש הביטוי בעניינו מצויה ברף הנמוך בלבד, ועל כן די בהסמכה כללית באופן יחסי.

34. בהקשר הנדון, אנו סבורים כי ההסמכה הקבועה בסעיף 2א לחוק השיטוט הצבאי, התשט"ו-1955 מהווה עוגן מספיק להחלטה המורה על סגירתה של התחנה. הוראה זו מסדירה את סמכותו של הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, להוציא הוראות פיקוד עליון הנוגעות לארגון ומינהל הצבא, כאשר גם היום מוסדרת פעילותה של תחנת גלי"צ בעיקרה בהוראות פיקוד עליון מס' 2.0617 "גלי צה"ל (גלי"צ)".

35. בהקשר זה יציין, כי סעיף 2א הנזכר לעיל, משקף סמכות רחבה מאוד של הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, אשר מכוחה הוא מוסמך להוציא הוראות כלליות הקובעות "עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה". כפי שניתן לראות סמכות זו נוגעת להיבטים רחבים ומשמעותיים בניהול הצבא, לרבות היבטים הכוללים בתוכם פגיעה בזכויות.²⁰

36. אשר לעמידה במבחני התכלית והמידתיות, ככל שאכן יוחלט לסגור את גלי צה"ל, נדרשת השלמת עבודת המטה בידי משרד הביטחון וצה"ל. במסגרת זו יש לבחון את התאמת האמצעי אשר נבחר לתכלית, את החלופות האפשריות להגשמת התכלית ואת התועלת הגלומה באמצעי זה לעומת הפגיעה בחופש הביטוי אשר כרוכה בו.²¹

37. לסיכום פרק זה, עמדנו על חשיבותו של שידור ציבורי בתחום שידורי החדשות והאקטואליה להבטחת הזכות החוקתית לחופש הביטוי. לאחר בחינת השפעותיה של סגירת תחנת גלי צה"ל, הגענו למסקנה כי יש בה כדי לפגוע, פגיעה מוגבלת בעוצמתה, בחופש הביטוי, ועל כן נדרשת סגירת התחנה לצלוח את דרישת ההסמכה. לצד זאת, הבהרנו כי מאחר שהפגיעה בחופש הביטוי אשר נובעת מסגירת התחנה מוגבלת בעוצמתה, ונמצאת על הרף הנמוך בלבד, די בהסמכה הנוגעת לארגון ומינהל הצבא כדי לעמוד בדרישת הפגיעה "לפי חוק".

¹⁸ בני"ץ המפקד הלאומי, לעיל ח"ש 7, פסקה 12 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש.

¹⁹ ראו סעיף 7(ג) לחוק השידור הציבורי.

²⁰ כך לדוגמה, מכוח סעיף זה הוצאו: הוראת פיקוד עליון מספר 5.0206 "תחזית סמכויות מעצר, חיפוש, חקירה, האשמה ומאסר - חיילים ואזרחים"; הוראת פיקוד עליון מספר 5.0207 "משטרה נדודית"; הוראת פיקוד עליון מספר 6.0202 "משטרה צבאית - סמכויות"; הוראת פיקוד עליון מספר 6.0211 "מעצר פתוח".

²¹ רע"א 1908/94 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נגד מגדל כפר שיתופי, מ"ד (מט) 4(4), 221, 347 (1995) (להלן: "עניין בנק המזרחי").

עמוד 8 מתוך 14

רתי צלאח א-דין 29, תד. 49029, ירושלים מיקוד 9149001

38. בהמשך לכך, הבהרנו כי נדרש שההחלטה תעמוד אף במבחני התכלית והמידתיות, אשר יבחנו במסגרת עבודת מטה משלימה. לצד זאת, נשוב ונציין כי לטעמנו דרך המלך היא לקבוע את הסגירה בחקיקה ראשית בשל צמצום הבמות ומגוון הדעות. עתה, נפנה לבחינת המהלך בראי דוקטרינת ההסדרים הראשוניים.

הסדרים ראשוניים

39. הכלל בדבר הסדרים ראשוניים קובע, כי מדיניות כללית ואמות-מידה עקרוניות – הסדרים ראשוניים – צריכים להיקבע בדבר חקיקה ראשי של הכנסת. זאת, בהשוואה לחקיקת משנה המיישמת את העקרונות הכלליים או מעשי מינהל אינדוידואליים, שנועדו לקבוע הסדרי ביצוע – הסדרים משניים – שנקבעים ככלל על ידי הרשות המבצעת. כדבריו של כבי הנשיא אהרן ברק בבג"ץ רובינשטיין:²²

"ככל שהסדרת תחום מסוים מחייבת הכרעות עקרוניות, שיש בהן כדי לקבוע דפוסים מהותיים לחיי אדם או חברה, ראוי שההכרעות ייעשו בדבר החקיקה הראשי עצמו."

40. כלל זה הוא נגזרת של עקרון החוקיות ונתפס כחלק מיישום העיקרון של הפרדת הרשויות.²³ הוא מכונה גם 'איסור דלגציה', ומשמעותו, במובנו החוקתי, היא כי מתפקידו של המחוקק לקבוע את ההכרעות העקרוניות כולן, והוא אינו רשאי לאצול את סמכותו לקבוע הסדרים ראשוניים לרשות המנהלית.²⁴ יחד עם זאת, מעמדו החוקתי של הכלל האמור, שתואר לעיל, נותר ביציר עיון.²⁵

41. תחולתו הנהגת של הכלל במשפטנו הוא בדרך של חזקה פרשנית, הניתנת לסתירה, כי המחוקק בחר להותיר בידיו את הסמכויות לקבוע הסדרים כלליים ומדיניות עקרונית והותיר למחוקק המשנה להסדיר את ההיבטים היישומיים.²⁶ בלשונו של הנשיא ברק בבג"ץ רובינשטיין, "יש מקרים שבהם הרשות המבצעת צריכה להימנע מהכרעות עקרוניות בסוגיות חברתיות בסיסיות, השנויות במחלוקת ציבורית קשה, ולהניח את ההכרעה למחוקק".

42. עתה נסקור את המאפיינים השונים של הסדר ראשוני, כפי שעולים מהפסיקה, ונבחן את שאלת התקיימותם בענייננו. בבסיס האבחנה בין הסדרים ראשוניים והסדרים משניים ניצבת כמתואר לעיל, השאלה האם מדובר בהתוויית מדיניות כללית ועקרונות מנחים, או שמא בהסדר שהוא יישומי-ביצועי באופיו.²⁷

²² בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פסקה 24 לפסק דינו של כבי הנשיא ברק, פ"ד נב(5) 481. (להלן: בג"ץ רובינשטיין).

²³ בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פסקה 17 לפסק דינו של כבי הנשיא גרוניס, פ"ד סז(1) 177 (2014). (להלן: בג"ץ המרכז האקדמי).

²⁴ בג"ץ 337/81 שלמה מיטרני נ' שר התחבורה, פסקה 11 לפסק דינו של כבי הנשיא שמגר, פ"ד לז(3) 337 (1983).

²⁵ בג"ץ המרכז האקדמי, לעיל ה"ש 23, בפס' 24 לפסק דינו של כבי הנשיא גרוניס.

²⁶ בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פסקה 30 לפסק דינו של כבי הנשיא אור, פ"ד נז(6) 25 (2002).

²⁷ בג"ץ רובינשטיין, לעיל ה"ש 23, בפסקה 19 לפסק דינו של כבי הנשיא ברק.

43. יש לציין כי הפסיקה²⁸ והספרות²⁹ עמדו על כך ששאלת סיווגו של נושא כטעון הסדר ראשוני אינה תמיד קלה להכרעה, וכי בין שני הקצוות, כאשר מצד אחד נושאים הטעונים הסדר ראשוני באופן מובהק ומצד שני הסדרים אשר הם במובהק משניים-ביצועיים, מצוי תחום אפור משמעותי.³⁰ יחד עם זאת, נקבעו בפסיקה מספר מבחנים לסיווג נושא שיוגדר כהסדר ראשוני. עוד יש לציין ברקע הדברים כי הפסיקה פירשה את הדוקטרינה האמורה בצמצום יחסי. בבג"ץ **ועדת המעקב סקר כבי המשנה לנשיא חשין** את רשימת התבחינים, בצינו כי אין המדובר ברשימה סגורה, כלהלן:³¹

התשובה לשאלה אם פעילות פלונית של הממשלה מהווה הסדר ראשוני, אם לאו, תימצא לנו - אפוא - בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה... כך, בין השאר, נבחן את **מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, וברי כי אין דין פעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית - וקרובה היא על-פי טיבה לסמכויות ביצוע - כדין פעולה שיש בה כדי להשפיע על מיגזר שלם - אפשר על החברה כולה - ומקרבת היא עצמה כך להסדר ראשוני על-פי הגדרתו. נבחן, למשל, את תכלית הפעולה, אם נועדה היא לתכלית שנויה במחלוקת בציבור - תכלית העלולה לעורר זעם ומירמור בקרב חלקים בעם - או שמא זוכה היא להסכמה ציבורית רחבה; עלותה של הפעולה אף היא תשפיע על מהותה...; מידת מעורבותו של המחוקק בפעולה והשפעתו עליה תשליך אף היא על השאלה אם מדובר בהסדר ראשוני או מישני; ... ייבחן הצורך בדחיפותה של הפעילות - אם מדובר בפעולה דחופה שהממשלה נדרשת לעשותה בהיותה הרשות המבצעת של המדינה, או בקביעתה של מדיניות ארוכת טווח שהכנסת יכולה וצריכה להידרש לה. יינתן מישקל להסתמכות ציבור על הבטחת הממשלה, ועוד. רשימת השיקולים, למותר לומר, אין היא רשימה סגורה.**

44. שאלות משנה נוספות עליהן עמדה הפסיקה לצורך הכרעה בשאלת היותו של הסדר משום הסדר ראשוני הן מידת המומחיות הנדרשת להכרעה בסוגיה, וקיומו של יתרון מקצועי לרשויות המינהל בהקשר זה;³² מידת כבילת שיקול הדעת של הממשלות הבאות וההשפעה על הדורות הבאים;³³ קריטריון נוסף, אשר בנוגע אליו קיימות דעות חולקות בפסיקה ובספרות הוא הקשר בין הפגיעה בזכויות הכרוכה בהסדר ובין ראשוניותו.

45. לעניין הקשר בין הסדר ראשוני לפגיעה בזכויות יסוד, עמדה אחת היא כי מתקיימים קשרי גומלין בין שאלת היותה של סוגיה הסדר ראשוני ובין פגיעתה בזכויות יסוד. בהתאם, במקרה בו אין פגיעה בזכויות מוגנות, ניתן לפרש את דרישת ההסמכה המפורשת באופן גמיש ומרוכך בהשוואה למקרים בהם מועלית טענה לפגיעה כאמור.³⁴ ברקע טענה זו ניצבת גם העובדה

²⁸ בג"ץ 4253/02 בנימין קריתי - ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה, מסקה 48 לפסק דינה של כבי השופטת ברליר, פ"ד סג(2) 86 (2006).

²⁹ יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379, 415 (2012). (להלן: דותן).

³⁰ ראו לדוגמה בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, מסקה 37 לפסק דינו של כבי המשנה לנשיא חשין, פ"ד סא(1). (להלן: בג"ץ ועדת המעקב).

³¹ שם, בפסי 38-39 לפסק דינו של כבי המשנה לנשיא חשין.

³² יצחק זמיר "חיקוק מינהלית: מחיר היעילות" משפטים ד 63,70 (תשל"ב-תשל"ג).

³³ בג"ץ ועדת המעקב, לעיל ח"ש 30, בפסק דינה של כבי השופטת ארבל.

³⁴ בג"ץ המרכז האקדמי, לעיל ח"ש 23, מסקה 28 לפסק דינו של כבי השופט גרוניס; ברק מדינה "הכלל החוקתי בדבר החובה לקבוע הסדרים ראשוניים" - תגובה ליואב דותן ולדנון ספיר" משפטים מב 449 (התשע"ב).

שאימוצה של הדוקטרינה במשפט הישראלי בבג"ץ רובינשטיין הוסברה. בין היתר, בחקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם.

46. מנגד, קיימת עמדה לפיה פגיעה בזכויות אדם אינה תנאי הכרחי להגדרת עניין כהסדר ראשוני, והעובדה שהסדר אינו פוגע בזכויות אין משמעה, בהכרח, ריכוך במפורשות ההסמכה הנדרשת.³⁵ לצד האמור, גם לעמדת הסוברים כי שאלת הפגיעה בזכויות מוגנות היא בעלת משקל בשאלת הצורך בהסדר ראשוני, שיקול זה אינו מכריע.

47. מן הכלל אל הפרט. האם סגירת גלי צה"ל מהווה הסדר ראשוני?

48. ראשית, מדובר אמנם בהחלטה משמעותית, אך בד בבד זוהי החלטה מתוחמת, שאינה מבקשת לקבוע אמות מידה עקרוניות או להתוות שיקול דעת צופה פני עתיד כאשר למבנה השידור הציבורי בישראל והיקפו. אף אם אין מדובר במהלך ביצועי גרידא, הרי שמעצם טבעה של ההחלטה על סגירת התחנה אין צורך בקביעת רובד מדיניות כללי שעל גביו ייקבע רובד יישומי-פרטני. לעומת זאת, לעניין היקף ההשפעה על הציבור בישראל, ברי כי לסגירת התחנה השפעה לא מבוטלת על חלקים נרחבים מהחברה הישראלית.

49. שנית, לעניין ההסמכה הרחבה בציבור לתכלית הפעולה, נראה כי מתקיים דיון ציבורי ער בנוגע לסגירת התחנה. עם זאת טענה לפיה מדובר ב"סוגיה חברתית בסיסית השנויה במחלוקת ציבורית קשה", כדברי השופט ברק המצוטטים לעיל, היא טענה מוקשית לענייננו זה.

50. שלישית, לעניין עלות הפעולה, כפי שעולה מהמענה לבקשות ההשלמה שבסימוכין (3), עלותה של סגירת גלי צה"ל לא צפויה להיות משמעותית.

51. רביעית, לעניין האפשרות להפוך את ההחלטה, הגם שבאופן תיאורטי ניתן יהיה בעתיד להקים מחדש את התחנה במתכונת פעולה דומה לזו של היום, הרי שמהלך כאמור יתקל בקשיים משמעותיים, מעשיים ומשפטיים;

52. חמישית, לעניין מעורבותו של המחוקק בסוגיה, כמפורט לעיל, הוראות החוק הקיימות בנוגע לגלי צה"ל אינן מחייבות את סגירת התחנה בחקיקה. עם זאת, ניכרת מעורבות מסוימת של המחוקק ביחס לנושאים הנוגעים להיבטים ספציפיים בעבודת התחנה. מעורבות זו עולה מהצעות חוק ממשלתיות ופרטיות שהוגשו, מדברי הכנסת וכן מסעיפי החוק שנחקקו לבסוף ונסקרו לעיל.

53. שישית, לעניין שיקולי העזר הנוספים: באשר לשאלת קיומה של מומחיות מיוחדת לרשות המנהלית, קיימים פנים לכאן ולכאן. מחד גיסא, שאלת ההצדקה לקיומה של תחנת שידור ציבורי נוספת על רשת ב' של קול ישראל, שהיא דומה לה במהותה, אינה בתחום מומחיותה של הרשות המבצעת דווקא; מאידך גיסא, שאלת התועלת לצבא מהפעלת תחנת שידור, לרבות קיום ממשק בין חיילים ובין השדה הפוליטי בהחלט נמצאת בתחום סמכותם וניתן לומר שאף בימומחיותם של הרמטכ"ל ושר הביטחון; מה גם שעל פני הדברים קיומה של תחנה צבאית אמור לעלות בקנה אחד, בראש ובראשונה, עם מטרות הצבא; לעניין קיומה של דחיפות, לא ניתן לומר כי ישנה דחיפות לסגירת התחנה; יחד עם זאת יש לציין, כפי שהוזכר בחוות הדעת

³⁵ שם, בפס' יא לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין; דותן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 414; גדעון ספיר "הסדרים ראשוניים" עיוני משפט לב 5, 22 (2010).

- שבסימוכין, כי קריטריונים אלה אינם עומדים בפני עצמם, שכן מטבע הדברים לא כל החלטה שאינה דחופה או שאינה באופן מובהק בתחום מומחיות הרשות נקבעת בחקיקה ראשית.
54. סיכומו של דבר, נראה כי להחלטה לסגור את גלי צה"ל מאפיינים מסוימים של 'הסדר ראשוני', אך גם מאפיינים בולטים שמצביעים על כך שאין מדובר בהסדר ראשוני, ובעיקר העובדה שאין בקבלת החלטה כזו קביעת מדיניות מבנית וכללית באשר לאופי השידור הציבורי בישראל. לטעמנו, לצד הניתוח הפורמאלי של המאפיינים שהוצגו בפסיקה שנסקרו עד כה יש להביא בחשבון שיקול נוסף – תוצאה לפיה סגירתו של גוף שהוקם בהחלטה מנהלית, ובייחוד גוף צבאי, טעונה חקיקה ראשית של הכנסת בשל היותה הסדר ראשוני, אינה מובנת מאליה, בלשון המעטה. כך, במענה שבסימוכין נטען כי לאור המחלוקת הציבורית ובשים לב לדוקטרינת ההסדרים הראשוניים ניתן לטעון שדווקא המשך קיום התחנה, שמקורו כאמור בהחלטת שר הביטחון ובאישור הממשלה (בכל הנוגע לשנת השידור הראשונה) טעון חקיקה ראשית. אף שאיננו מקבלים טיעון זה כשלעצמו, יש בו כדי להמחיש את הקושי בטענה שהסגירה טעונה חקיקה כאשר ההקמה נעשתה בהחלטה מנהלית בלבד.
55. יתרה מזאת, המשמעות של קביעה לפיה סגירת התחנה טעונה חקיקה ראשית היא, למעשה, כפיה על מערכת הביטחון להמשיך ולקיים את התחנה בהעדר החלטה פוזיטיבית אחרת של הכנסת ומבלי שהמחוקק 'אמר את דברו' לגבי עצם קיומה של התחנה.
56. נוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי קביעה שסגירת גלי צה"ל היא הסדר ראשוני באופן שמחייב את סגירתה בחקיקה ראשית אינה מתיישבת עם מאפייני ההחלטה.

הצורך להביא את ההחלטה על סגירת התחנה לממשלת ישראל

57. בהמשך לאמור לעיל, וככל שיוחלט להביא לסגירת גלי צה"ל בהחלטה מינהלית, מתעוררת השאלה האם יש צורך להביא החלטה זו לאישורה של ממשלת ישראל. יודגש, כי הדיון להלן מושתת על המידע שהוצג על ידי מערכת הביטחון.
58. שאלה זו מתעוררת לאור העובדה כי ביום 7.9.1950 הובאה בפני ממשלת ישראל הסוגיה של הקמת "תחנת השידור הצבאית". כפי שעולה מפרוטוקול הדיון, "הצבא החליט לפתוח תחנת שידור" אולם התעוררה מחלוקת בעניין זה, ובעקבות כך העניין הונח בפני הממשלה. בגדרי ישיבת הממשלה הועלו טעמים המצדיקים את הקמתה של התחנה, כמו גם טעמים המתנגדים לכך, והמציעים כי שידורי צה"ל יתבצעו במסגרת קול ישראל. בתום הדיון החליטה הממשלה "לאשר הקמת שרות שידור לצה"ל בתיאום עם 'קול ישראל' – לשנת ניסיון אחת".
59. בהמשך לכך, ועל פי שנמסר מרשויות הביטחון, "אין כל עדות לכך שבחלוף שנה (ספטמבר 1951) נערכה בדיקה כלשהי של תוצאות הניסיון שעליו הוחלט, או שהתקבלה החלטה חדשה בדבר המשך פעילות התחנה הצבאית".
60. בשים לב לאמור, ושעה שההחלטה המהותית בעניין הקמתה של תחנת שידור צבאית אושרה על ידי ממשלת ישראל, לרבות קיום דיון נרחב לגוף הסוגיה, אנו סבורים כי גם סגירתה של התחנה טעונה את אישור הממשלה, כאמור. לטעמנו, אין בעובדה כי החלטת הממשלה המקורית התקבלה מלכתחילה לתקופה זמנית בת שנה כדי לגרוע ממסקנה זו. כאמור לעיל,

מפרטוקול הדיון עולה כי התקיים דיון מהותי בשאלת הקמתה של תחנת שידור צבאית וזאת על רקע מחלוקת בעניין זה. בהעדר כל אינדיקציה להחלטה נוספת שהתקבלה על ידי הממשלה או על ידי גורם אחר, ניתן להניח כי שידורי התחנה המשיכו "מכוח האינרציה" ותוך שהם יונקים את המשך קיומם מאותה החלטת הממשלה המקורית.

61. לעניין זה, ניתן ללמוד גם מהוראות סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, אשר קובע כי "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה" [ההדגשה הוספה].⁴ בנסיבות המקרה הנדון, שעה שההחלטה המקורית על הקמתה של התחנה התקבלה באישורה של ממשלת ישראל, הרי שגם סגירתה של התחנה צריכה לקבל את אישורה של הממשלה.

62. לצד זאת, כפי שתואר לעיל לסגירת התחנה משמעויות בכל הנוגע למימוש הזכות לחופש ביטוי בישראל ומשמעויות ציבוריות נוספות. גם טעמים אלה תומכים בקבלת ההחלטה על סגירת התחנה בדרך של החלטת ממשלה חלף קבלתה בידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון בלבד.

סיכום

63. בחוות דעת זו עסקנו בשאלה מהי הדרך המשפטית האפשרית לסגור את גלי צה"ל, והאם הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, מוסמך לסגור את גלי צה"ל.

64. לאחר שבחנו את המהלך המבקש בראי החקיקה הנוגעת לגלי צה"ל, בשים לב לפגיעתו בזכות לחופש הביטוי, ואף בשים לב לדוקטרינת ההסדרים הראשוניים – הגענו לכלל מסקנה ברורה לפיה "דרך המלך" לסגירתה של התחנה, ככל שזו החלופה הרצויה מבחינת קובעי המדיניות, היא באמצעות חקיקה ראשית.

65. זאת, בראש ובראשונה, נוכח מרכזיות התחנה, הפגיעה בריבוי הבמות ובמגוון הדעות, הצמצום המשמעותי של תחנות הרדיו המשדרות חדשות ואקטואליה בפריסה ארצית, וכתוצאה מכך צמצום אפשרויות הביטוי, ובשל ההשלכות המשמעותיות של סגירתה.

דהיינו, סגירת תחנת גלי צה"ל שלא על דרך חקיקה, מעוררת קשיים משפטיים ממשיים.

66. עם זאת, בשים לב לתשתית הנורמטיבית הקיימת, ובפרט לניתוח עצמת הפגיעה בחופש

תביטוי הכרוכה בסגירת התחנה, אשר מצאנו כי היא בעלת עוצמה מוגבלת בלבד, וברף הנמוך.

מסקנתנו היא כי הקשיים האמורים אינם עולים כדי מניעה משפטית לסגירתה בדרך של

החלטת ממשלה.

עם זאת, אין מקום לקבל את הטענה לפיה הרמטכ"ל מוסמך באישור שר הביטחון לסגור את התחנה, אלא כאמור, יש צורך להביא את ההחלטה בעניין בפני ממשלת ישראל. זאת, בשל אופן הקמת התחנה, בהחלטת ממשלה, גם אם לתקופה זמנית, וכן בשים לב למשמעויות הסגירה והקשיים שפרטו לעיל.

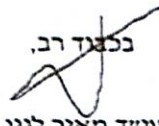
⁴ דוגמא לכך בהקשר אחר, בו יוסם סעיף זה, ניתן למצוא בבג"ץ 419/83 דהתן נ' היתמ"ס כ"ד מאן (3) 219 (1987).

עמוד 13 מתוך 14

רח צלאח א-דין 29, ת.ד. 49029, ירושלים מיקוד 9149001

67. בשלב הבא, אם וככל שיבחר הדרג המדיני לקדם את סגירת התחנה בדרך האמורה, יש להשלים את עבודת המטה על ידי משרד הביטחון וצה"ל לשם ביסוס העמידה של ההחלטה הקונקרטית שתתקבל, במבחיני פסקת ההגבלה, היינו, יש לבסס את חוקתיות המהלך. במסגרת זו יש לבחון את תכלית הפגיעה, את התאמת האמצעי אשר נבחר לתכלית, את החלופות האפשריות להגשמת התכלית ואת התועלת הגלומה באמצעי זה לעומת הפגיעה בחופש הביטוי אשר כרוכה בו.³⁷

68. חוות דעת זו נכתבה יחד עם ד"ר יובל רויטמן ועו"ד עידית מועלם.

בכבוד רב,


עו"ד מאיר לוין

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 (משפט כלכלי)

העתיקים:

היועץ המשפטי לממשלה

האלופה יפעת תומר-ירושלמי, הפרקליטה הצבאית הראשית

עו"ד רוז נורי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

עו"ד איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון

עו"ד איל זנדברג, ראש אשכול חוקתי, יועץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

עו"ד ענת אסיף-גיל, ראש אשכול ביטחון, יועץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ד"ר יובל רויטמן, ראש אשכול רגולציה, יועץ וחקיקה (משפט כלכלי)

עו"ד דרור גרנית, יועץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

עו"ד גאל עזריאל, יועץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

עו"ד עידית מועלם, יועץ וחקיקה (משפט כלכלי)

³⁷ עניין בנק המזרחי, לעיל ה"ש 21.

נספח מש/3

**חוות הדעת של המשנים ליועצת
המשפטית לממשלה מיום**

22.12.2025

עמ' 92



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)
(משפט ציבורי-חוקתי)
ירושלים: ב' טבת תשפ"ו
22 דצמבר 2025

לכבוד

היועצת המשפטית לממשלה

הנדון: הצעת מחליטים בנושא "סגירת תחנת השידור הצבאית 'גלי צה"ל'"

סימוכין: מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה דאז לשר הביטחון מיום 4.1.2022 וחוות דעתו של המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט כלכלי) דאז מאיר לוי מאותו היום.

א. פתח דבר

1. על סדר יומה של הממשלה הונחה הצעת החלטה שהוגשה על-ידי שר הביטחון לסגור את תחנת הרדיו גלי צה"ל (להלן: **גלי צה"ל** או **גל"צ**), וזאת בהליך מהיר עד ליום 1.3.2026. ההצעה מבוססת על המלצות שהוגשו לשר על-ידי ועדה מייעצת שהקים לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל (להלן: **הוועדה** או **הוועדה המייעצת**).
2. שאלת קיומה של תחנת גלי צה"ל כיחידה צבאית אינה חדשה במקומותינו ונבחנה בפורומים שונים, לרבות בעשור האחרון. זוהי הפעם הראשונה בה מובאת בפני ממשלת ישראל הצעת החלטה לסגור את התחנה כליל.
3. כבר בפתח הדברים יאמר: תחנת גלי צה"ל היא אנומליה. יחידה צבאית המפעילה כלי תקשורת ציבורי מרכזי, המשרד, בין היתר, שידורי חדשות ואקטואליה בפריסה ארצית, היא יצור כלאיים שנולד כתוצאה מנסיבות היסטוריות ייחודיות. למיטב הידיעה אין לה מקבילה במדינה דמוקרטית אחרת. בדברים אלה אין משום חידוש. גלי צה"ל מתפקדת במתכונת אנומלית זו מזה 75 שנים, במהלך התבססה כאחד מעמודי התווך של העיתונות הישראלית, והעניקה לציבור הישראלי שידורי אקטואליה מקצועיים, עצמאיים וממלכתיים. אין חולק כי נכון להיום התחנה היא זירה מרכזית ומשמעותית בשוק הדעות הישראלי. היא אחת משתי התחנות הרדיו הציבוריות היחידות המשדרות בפריסה ארצית, מפעילות דסק חדשות ומקיימות שידורי אקטואליה, והיא פועלת על פי עקרונות עיתונאיים מקובלים. התחנה היא תחנת האקטואליה השניה המואזנת ביותר בישראל, ומדי יום מאזינים לה, על פי הערכות מקובלות, קרוב למיליון ישראלים. כל זאת, בצד תפקידה החשוב והייחודי ביצירת תוכן צבאי עבור צה"ל וחייליו, אשר גם הצבא רואה בו ערך חיובי ומשמעותי.
4. כאמור, מורכבות זו במאפייני הפעלתה של התחנה עמדה בבסיס דיונים בדבר עתידה ומתכונת הפעלתה הראויה, לרבות בעשור האחרון ובמסגרות שונות. האחרונה שבהן היא ועדה ציבורית בראשות מנכ"ל משרד הביטחון הקודם (המכהן כרמטכ"ל הנוכחי) (להלן: **ועדת זמיר**), שישבה על המדוכה אך לפני שנתיים. בתמצית, המלצות ועדת זמיר משקפות את הצורך להוסיף ולקיים את

התחנה מפאת חשיבותה הציבורית והעיתונאית, בצד ההבנה כי יש לצמצם באופן משמעותי את היקף העיסוק של התחנה באקטואליה, ומיקודה בתכנים הפונים לקהל המשרתים. זאת, כדי לצמצם את המתח האינהרנטי שבין מחויבותו של הצבא ולובשי המדים המשרתים בתחנה לממלכתיות, לבין טיבו וטבעו של סיקור עיתונאי עצמאי, ביקורתי, העוסק בסוגיות הבוררות שעל סדר היום.

5. **כפי שמצאה הוועדה המייעצת, המלצות ועדת זמיר יושמו בשנתיים האחרונות בצורה סדורה ומקיפה. הגם שהתהליך מצוי בעיצומו, עמדתו העדכנית של הצבא היא כי כבר עתה ניכר שהתהליך נשא פרי, וכי ישנו שיפור ממשי בהתנהלות התחנה ובשמירה על ממלכתיותה. הצבא רואה ערך בפעילות התחנה וביכולתה לשלב עמו ידיים כדי לקדם ערכים צה"ליים ולייצר תכנים בעלי חשיבות עבור החיילים, הפצועים והמשפחות השכולות. על רקע זה, בשונה מהעמדה המסורתית שהוצגה בעבר, הצבא ביכר את המשך פעילותה של התחנה, בכפוף להמשך יישומן של המלצות ועדת זמיר.**

6. אף על פי כן, עמדת הוועדה המייעצת שאותה מוצע לאמץ בהחלטת הממשלה דנן, היא כי יש לסגור את התחנה. לעמדת הוועדה, אין טעם בהמשך הפעילות במתווה שהותווה בוועדת זמיר, שכן הוא חסר תוחלת. לפי הנטען, מתווה זה לעולם לא יכול לפתור את בעיית היסוד שכן **עצם** ה"עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא הגנה לישראל כמוהו כצלם בהיכל". עוד סברה הוועדה כי גם לאחר יישום עיקרן של המלצות ועדת זמיר, "עיקר" עיסוקה של התחנה הוא עדיין בסוגיות אקטואליות ופוליטיות, וזה גורם ל"פגיעה מתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם", ולכך ש"חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם [...] ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם".

7. שר הביטחון אימץ את עמדת הוועדה, ומדברי ההסבר להצעת ההחלטה עולה כי לעמדתו הקושי המרכזי בפעילות התחנה נובע מכך שהתחנה עוסקת באופן משמעותי בתכנים חדשותיים ופוליטיים, אשר לטענתו פוגעים "בצבא ההגנה לישראל, בחייליו ובאחדותו".

8. כפי שנראה להלן, בעבודת הוועדה המייעצת נפלו פגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין ואינם מאפשרים ליחס משקל ממשי להמלצותיה. הוועדה הורכבה מגורמים בעלי זיקה פוליטית מובהקת למפלגת הליכוד; הרכבה לא הבטיח מומחיות מקצועית מספקת לצורך בחינת הסוגייה כבדת המשקל שהונחה לפתחה; הוועדה הסתמכה על נתונים אשר מהימנות חלקם מוטלת בספק ממשי; ישנו חשש כבד כי שקלה שיקולים לא רלוונטיים ובמרכזם "הגוון הפוליטי" של **תוכן השידורים בתחנה** כפי שעולה במישרין גם מחלק מן השאלות שהפנתה לדוברים השונים; הוועדה ייחסה משקל שולי, אם בכלל, לנתונים חיוניים ומהימנים שעמדו לפניו, ולאינטרסים מרכזיים שעומדים על הפרק, ואשר נשקלו בעבר בכובד ראש, בין היתר על ידי ועדת זמיר, ובראשם חופש העיתונות במדינה דמוקרטית והפגיעה האפשרית בחופש הביטוי כתוצאה מסגירת התחנה. נוסף על כך, ישנו חשש ממשי כי הוועדה לא ניגשה למלאכה בנפש חפצה, אלא פעלה בהתאם לקריאת הכיוון שניתנה מצדו של שר הביטחון עם הקמת הוועדה המייעצת, ולפיה המצב הקיים אינו יכול להיוותר על כנו.

9. פגמים חמורים אלה דבקים בהחלטת שר הביטחון, המתבססת באופן מלא על המלצות הוועדה, ואשר כאמור, כבר עם הקמתה הודיע על כוונתו לשנות באופן מהותי את מתכונת פעילותה של התחנה, עוד בטרם הוגשו לעיונו המלצות כלשהן.

10. די בפגמים אלה כדי לפסול את ההחלטה הנבחנת במישור שיקול הדעת. ואולם, בנסיבות העניין, הקושי המשפטי בהחלטה מגיע גם למישור הסמכות.

11. כפי שנקבע בחוות דעתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) לשעבר, מר מאיר לוי, משנת 2022, שאומצה על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אביחי מנדלבליט (להלן: **חוות הדעת**), דרך המלך לסגירתה של התחנה היא בחקיקה ראשית. לצד זאת, חוות הדעת קבעה כי **תנאי בסיסי להפעלת הסמכות להורות על סגירת התחנה שלא בחקיקה ראשית היא קיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב"**. כפי שנראה להלן, השידור הציבורי בישראל המופעל על ידי תאגיד השידור הישראלי, אשר מפעיל גם את שידורי רשת ב', אינו בגדר "מתפקד ויציב", אלא מוחלש, מאוים, משותק מבחינה מוסדית, ועתידו לוט בערפל. זאת, כתוצאה ממדיניות ממשלתית מוצהרת ומכוונת. על כן, בנסיבות בהן פועלת הממשלה לסיום דרכו של תאגיד השידור הישראלי במתכונתו הנוכחית, ובמקביל פועלת לסגירת זרועו השניה של השידור הציבורי בישראל – תחנת גלי צה"ל, דרך המלך לסגירת התחנה בחקיקה ראשית הופכת לדרך הבלעדית האפשרית, ועל הממשלה להביא את הדברים להכרעה כוללת בפני הכנסת, היא הגורם המוסמך להידרש לסוגיית עתיד השידור הציבורי בישראל.

12. **מכל הטעמים האמורים, הצעת המחליטים שבנדון אינה חוקית ודינה להיפסל. כפי שיפורט בהרחבה להלן, בנסיבות העניין, הממשלה אינה מוסמכת לקבל החלטה על סגירת גלי צה"ל ללא חקיקה. במישור שיקול הדעת, ההחלטה אינה נתמכת בתשתית עובדתית ומקצועית מספקת, קיים חשש כי היא לוקה בשיקולים זרים הנוגעים לאופי הסיקור של תכני פוליטיקה ואקטואליה בתחנה, היא איננה נותנת משקל ממשי לחופש הביטוי והעיתונות במדינה דמוקרטית, ועל כן היא גם איננה סבירה באופן קיצוני.**

13. הילוכנו בחוות הדעת יהיה כדלקמן: ראשית, נבחן האם במישור הסמכות, הממשלה יכולה, במציאות העובדתית הקיימת, להחליט על סגירת תחנת גלי צה"ל, שלא במסגרת חקיקה. שנית, נבחן את התשתית העובדתית והמקצועית להחלטת השר – דו"ח הוועדה המייעצת. במסגרת זאת, נתייחס להרכב הוועדה, הנתונים שעמדו בפניה, השאלות שהפנתה לחלק מהדוברים שהופיעו לפניה כעולה מן הפרוטוקולים, והניתוח שנערך במסגרת הדוח שהגישה לשר. שלישית, ננתח את החלטת השר ואת שיקוליו. וכעת – למלאכה.

ב. מישור הסמכות – סגירת תחנת גלי צה"ל בהחלטת ממשלה

רקע

14. הזכות החוקתית לחופש הביטוי, שממנה נגזר חופש העיתונות ושעל מעמדה הרם אין צורך להכביר במילים, אינה ממוקדת רק בזכותם של העיתונאים ושל כלי התקשורת לפעול, כי אם בזכותו של הציבור הרחב ליהנות מפירות העבודה העיתונאית ומעצם קיומה של העיתונות:

"חופש העיתונות מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי, אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה. על האינטרס החברתי בדבר קיומם של עיתונות חופשית וסיקור פתוח כבר נכתב כי: 'אינטרס זה אינו של העיתונאים, של רשתות הטלוויזיה והרדיו, של העיתונים או של סוכנויות הידיעות בלבד; זהו אינטרס ציבורי כללי,

המשרת בין היתר – נוסף על ההגשמה העצמית של המבקשים להתבטא – גם את גילוי האמת, את ההליך הדמוקרטי ואת היציבות החברתית' [...]
חשיבותה של העיתונות אינה מתמצה במתן ביטוי לדעות שונות. אחד מתפקידיה העיקריים הוא דיווח על אירועים, עובדות ותהליכים המתרחשים בחברה. יש לזכור כי הבאת מידע לרשות הרבים אינה מסתכמת בהכרח בדיווח פסיבי על אירועים. אחת הפונקציות החשובות של כלי התקשורת השונים היא חשיפתם של אירועים ועובדות שאינם גלויים לעיני כל ואשר מצריכים לעיתים עבודת תחקיר".¹

15. זה בסיסו של הקשר הבל ינותק בין תקשורת חופשית ומתפקדת לבין מאפייני היסוד של המדינה הדמוקרטית:

"עיתונות חופשית היא לא רק תוצאה הכרחית של דמוקרטיה, אלא היא גם תנאי הכרחי לדמוקרטיה. היא תנאי הכרחי למשטר ייצוגי, לממשל תקין והוגן, לחירויות האדם. בפועל היא יכולה לשמש נייר לקמוס של הדמוקרטיה: יש עיתונות חופשית – יש דמוקרטיה; אין עיתונות חופשית – אין דמוקרטיה".²

16. מאפיין זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בשידור ציבורי, עליו נמנית תחנת גלי צה"ל, המתייחד בכך שהוא אינו נשלט על ידי גורם מסחרי הפועל למטרות רווח, אמור להיות מוגן מהשפעות כלכליות או פוליטיות, ולפעול מתוך מחויבות ציבורית להנגיש מידע אמין ונטול הטיות בנושאים פוליטיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים.³ בית המשפט העליון עמד על חשיבותו של השידור הציבורי בישראל:

"שידור ציבורי פלורליסטי ובלתי תלוי הוא אפוא מרכיב חיוני ומרכזי בהבטחתו של חופש הביטוי של הציבור הרחב - הן לצורך קבלת מידע אמין (חדשות), הן לענין קיום 'במה ציבורית' לדיון ולחילופי דעות (אקטואליה), והן כ'כלב השמירה' של הדמוקרטיה על ידי חשיפת שחיתות ציבורית והתנהלות ציבורית לא הולמת (תחקירים). על כן, שלושה אלה הם מרכיבים הכרחיים של השידור הציבורי, ובלעדיהם שידור לא זכאי לתואר 'שידור ציבורי'".⁴

17. השידור הציבורי בישראל מוגבל בהיקפו והוא כולל שני גופי שידור בלבד – תאגיד השידור הישראלי "כאן" (להלן: **התאגיד**), המשדר בטלוויזיה, ברדיו ובמדיות הדיגיטליות, ותחנת גלי צה"ל. השידור הציבורי ברדיו כולל שתי תחנות בלבד: רשת ב' המופעלת על ידי התאגיד, וגלי צה"ל. אלו הן שתי תחנות האקטואליה המואזנות ביותר בישראל, ועל פי ההערכות המקובלות, לכל אחת מהן מאזינים בכל אחד מימי החול מאות אלפי ישראלים ואף למעלה מכך.

18. כאמור בפתח הדברים, כתוצאה מנסיבות היסטוריות ייחודיות, התחנה פועלת כיחידה צבאית ומשרתים בה גם לובשי מדים. אין חולק כי מדובר במתכונת הפעלה לא טבעית לכלי תקשורת מרכזי כל כך – הן מצדה של התחנה, הן מצדו של הצבא. חיבור זה מעורר מתח אינהרנטי בין ערכי צה"ל בדבר ממלכתיות וא-פוליטיות, לבין טיבו וטבעו של גוף עיתונאי העוסק בסיקור ובדיווח על סוגיות ציבוריות בוערות, המצויות לא אחת במוקד המחלוקת הציבורית והפוליטית.

19. למרות מציאות ייחודית זו, הצליחה גלי צה"ל להתבסס כאחד מעמודי התווך של התקשורת הישראלית. התחנה היא חלק בלתי נפרד מפסיפס העיתונות בישראל ומזירת הדעות והשיח הציבורי בה. התחנה מואזנת מאוד ומשמשת עבור ישראלים רבים ובכללם חיילים בשלבי שירות שונים,

¹ דנ"א 2121/12 פלוגי נ' דיין-אורבך, פס' 52-53 לפסק הדין של הנשיא גרוניס (נבו 19.9.2014).

² דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, פ"ד נב" 1, 53 (1998).

³ בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה, פס' 5 לפסק הדין של השופט מזוז (נבו 23.1.2019) (להלן: עניין איגוד העיתונאים).

⁴ שם, בפס' 7 לפסק הדין של השופט מזוז.

מקור לתוכן חדשותי ותרבותי מקצועי, כפי שגם עולה בבירור מהסקר שערכה הוועדה המייעצת ואשר יוצג להלן. סגירתה של התחנה צפויה לגרוע איבר חיוני מהשידור הציבורי הישראלי ברדיו, ולצמצם באופן מיידי וניכר את היקף מקורות המידע האקטואליים העומדים לרשות ציבור מאזיני הרדיו.

20. **לא ניתן אפוא לדון בשאלת הסמכות להורות על סגירת התחנה מבלי להבין את משמעותה המלאה, ומתוך ראייה רחבה של מפת התקשורת הישראלית בכלל, ושל השידור הציבורי בפרט.**

21. זהו ההיגיון שעמד בבסיס חוות הדעת משנת 2022. חוות דעת זו גובשה אגב עבודתה של ועדה בראשות מנכ"ל משרד הביטחון דאז, אלוף (מיל') אמיר אשל, שעסקה אף היא בעתידה של תחנת גלי צה"ל. הוועדה לא השלימה את מלאכתה ולא גיבשה המלצות סופיות. לפיכך, חוות הדעת לא גובשה אגב כוונה קונקרטית להורות על סגירת התחנה, אלא נועדה לשרטט עבור הוועדה את המסגרת המשפטית שתחול על הסוגיה, אם תבקש הוועדה לבחון חלופה זו.

22. מסקנת חוות הדעת בשאלה זו הייתה כדלקמן:

"ראוי לה להחלטה בדבר סגירה של תחנת שידור ציבורית במאפיינים הייחודיים של גלי צה"ל להתבצע בחקיקה ראשית של הכנסת. זוהי דרך המלך לביצוע מהלך זה, הן מהטעם שסגירת התחנה תביא לצמצום זירות הביטוי; הן משום שסגירת התחנה היא בעלת מאפיינים מסוימים של הסדר ראשוני; והן מהטעם שיהיה נכון לקיים דיון ציבורי מסודר בטרם קבלת החלטה כאמור. עם זאת, לאחר שנשמעו דעות מגוונות וחולקות בהקשר זה, לטעמנו, ומכל הנימוקים שיוצגו להלן, הקשיים המשפטיים הכרוכים בסגירת גלי צה"ל שלא על דרך חקיקה ראשית, אינם עולים כדי מניעה משפטית. בנסיבות המקרה הנדון, נדרשת לשם ביצוע המהלך החלטת ממשלה."

(ההדגשה הוספה)

23. נקודת המוצא של חוות הדעת היא מעמדה הרם של זכות היסוד החוקתית לחופש הביטוי במשטר דמוקרטי. חוות הדעת קובעת כי לתחנה "תרומה משמעותית לשיח הציבורי הישראלי. היא תחנה מואזנת מאוד [...] אחת משתי תחנות הרדיו היחידות המשדרות אקטואליה בפרסיה ארצית (וזאת לצד תחנות הרדיו האזוריות). היא בעלת היסטוריה מפוארת ותרומה ניכרת לחופש הביטוי בארץ בעבר ובהווה. אין ספק שסגירתה מהווה צמצום משמעותי של זירות התקשורת הרדיופוניות בישראל" (ההדגשה הוספה).

24. אף על פי כן, בשים לב למכלול הנסיבות ששררו באותה עת, ובמרכזן – קיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב" ופעילותה הסדירה של תחנת רשת ב' שלא היתה מוטלת אז בספק, מסקנת חוות הדעת הייתה כי הפגיעה הצפויה בזכות החוקתית לחופש הביטוי בנסיבות העניין היא "פגיעה מסוימת" בלבד, ומצויה "בפריפריה" של הזכות:

"אף אם המצב הקיים בו משדרות שתי תחנות אקטואליה ארציות מממש באופן טוב יותר את חופש הביטוי, וכתוצאה מכך, יש בסגירת התחנה משום צמצום של זירות הביטוי, בנסיבות בהן קיים שידור ציבורי מתפקד ויציב בדמות תאגיד השידור הציבורי, טענה לפיה סגירתה של גלי צה"ל מהווה פגיעה העולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי המחייבת הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית אינה מובנית מאלה."

(ההדגשה הוספה)

25. הנה כי כן, חוות הדעת לא קבעה כי בכל מקרה ניתן לסגור את התחנה שלא בדרך של חקיקה ראשית, ואף הבהירה כי חקיקה היא דרך המלך. אף לא נקבע כי סגירת התחנה אינה מגלמת פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי. מסקנת חוות הדעת היא כי **כל עוד מתקיים בישראל שידור ציבורי**

מתפקד ויציב, ורק בכפוף לכך, אין מניעה משפטית לפעול לסגירת התחנה שלא בחוק של הכנסת, הגם שזו דרך המלך לקידומו של מהלך מורכב מעין זה. נקבע כי כל עוד מתקיים תנאי יסודי זה, יש להשקיף על סגירת התחנה כגורמת לפגיעה מוגבלת בזכות החוקתית לחופש הביטוי המצויה ב"פריפריה" של הזכות החוקתית.

26. נוכח הקביעה בדבר עוצמת הפגיעה בזכות היסוד החוקתית לחופש הביטוי בנסיבות העניין, נקבע כי באותה עת ניתן היה להסתמך על ההסמכה הכללית המצויה בסעיף 2א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן: **סעיף 2א**), המסמיך את הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, ליתן הוראות פיקוד עליון הנוגעות לארגון ומינהל הצבא, ומסמיכו, ככלל, להורות על סגירת יחידות צבאיות. לכך נוספה בחוות הדעת הדרישה כי הוראה כאמור תבוא לאישור הממשלה, משום שלכתחילה, בשנת 1950, סוגיית הקמת גלי צה"ל הובאה לדיון בממשלה ואושרה על ידה, ובשל המשמעויות של סגירת התחנה והקשיים הנוספים שפורטו בחוות הדעת.

27. מעבר לסוגיית הסמכות, נקבע בחוות הדעת כי אם תתגבש כוונה לסגור את התחנה, תידרש עבודת מטה של משרד הביטחון והצבא **טרם קבלת החלטה סופית בעניין**, כדי לבחון את עמידת ההחלטה בתנאי פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, בדגש על דרישת המידתיות ומבחני המשנה שלה.

28. לפיכך, בהתאם למתווה שהוצג בחוות הדעת, כדי לקבוע אם גם היום ניתן להורות על סגירת התחנה בהחלטה לפי סעיף 2א שתבוא לאישור הממשלה, יש לבחון אם חל שינוי בנסיבות, ומתקיים התנאי היסודי להפעלת הסמכות בדרך זו – קיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב". שינוי בהקשר זה משליך על המסקנה בדבר עוצמת הפגיעה בזכות היסוד החוקתית לחופש הביטוי, ובהמשך לכך, על המסקנה כי ניתן להסתפק בהחלטת ממשלה ולא נדרשת חקיקה ראשית.

התפתחויות עובדתיות מאז שנת 2022 והשפעתן על עוצמת הפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות

29. על פני הדברים, מבחינת המצב המשפטי הפורמלי, לא חל שינוי ביחס למעמד השידור הציבורי. חוק השידור הציבורי לא תוקן מאז שנת 2022, והוא עדיין משמש כמסגרת המאפשרת את פעילותו ושידוריו של תאגיד השידור הישראלי, ובכלל כן את שידורי רשת ב'.

30. ואולם, תיאור זה רחוק מלשקף את מצב הדברים העובדתי כהווייתו בנקודת הזמן הנוכחית.

31. בעת הזו, מועצת תאגיד השידור הציבורי – היא הארגון המרכזי בתאגיד המתווה את מדיניות התאגיד ומכוון את פעילותו – משותקת ונעדרת את מינימום החברים הדרוש לפעילותה (7 מתוך 12). כמו כן, מזה חודשים ארוכים לא עומד בראשה יושב ראש קבוע או ממלא מקום. גם כאשר התקיימו התנאים המאפשרים מבחינה חוקית את מינויו של ממלא מקום יושב ראש, נמנע שר התקשורת מלעשות כן. נוסף על כך, ועדת האיתור למועצת התאגיד, היא הגורם המוסמך למנות את חברי מועצת התאגיד החסרים בהליך ייחודי שנועד להבטיח את עצמאות המועצה, ובכך ביכולתה להוציא את המועצה מהשיתוק שבו היא נתונה, משותקת אף היא כתוצאה מהחלטותיו הישירות שר התקשורת.

32. קצרה היריעה מלתאר את מסכת האירועים המסועפת שהובילה למצב דברים זה, אשר בין היתר נפרשת על פני חמש עתירות המתבררות במקביל בבית המשפט העליון, ומצויות בשלבים דיוניים שונים. כפי שנמסר למשל בהודעה שהוגשה לבית המשפט העליון בבג"ץ 5404/22 ביום 5.11.2025,

התמונה הכוללת מעלה חשש ממשי כי נעשה ניסיון מכוון מצד שר התקשורת למנוע את פעילותה התקינה והסדירה של מועצת תאגיד השידור הציבורי, בעיקר על-ידי שימוש לרעה בסמכות הנתונה לו למנות או לפטר את יושב ראש ועדת האיתור, שמינויו הוא ראשית הציירים להנעת הליכי האיתור והמינוי כולם.

33. במצב דברים זה מועצת התאגיד אינה מסוגלת לפעול באופן סדיר ולממש את סמכויותיה הבסיסיות ובהן קביעת מדיניות התאגיד, אישור לוחות שידורים ופיקוח על המנכ"ל המכהן. דוגמה בולטת לשיתוק זה הוא חוסר יכולתה של המועצה לאשר את תקציב הפעילות לשנת 2026, ולכן והתאגיד צפוי לצאת לדרך בשנת הפעילות הקרובה עם תקציב המשכי בלבד, על כל המשתמע מכך. שיתוק זה נותן את אותותיו בהקשרים שונים, הולכים ומתרבים, ככל שחולף הזמן. אין אפוא חולק כי בעת הזו לא ניתן לקבוע כי תאגיד השידור "מתפקד ויציב".

34. הפגיעה האנושה במועצת התאגיד איננה האיום היחיד לתפקודו וליציבותו של תאגיד השידור הישראלי. בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית, תמכה הממשלה בכמה הצעות חוק פרטיות המקודמות על ידי חברי כנסת מן הקואליציה, המבקשות לשנות את פני השידור הציבורי לבלי היכר או לסגור אותו כליל.⁵ זאת, חרף עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר הקשיים החוקתיים הניכרים העולים מהן, לעתים עד כדי מניעה משפטית.

35. הצעות החוק הנזכרות סבות סביב ארבעה צירים: סגירת התאגיד כליל או הפרטתו (סגירה בדרך של מכירה לגורם פרטי); פגיעה מהותית בעצמאות המועצה ובעצמאות התקציבית – שני תנאי היסוד לקיומו במתכונתו הנוכחית; פגיעה במקורות הכנסתו; והפסקת עיסוקו בחדשות ובאקטואליה. ההצעות השונות כוללות תמהיל כזה או אחר של רכיבים אלה. בחלקן כבר החל הדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, ובמרביתן הביע שר התקשורת את תמיכתו הפומבית.⁶

36. אמנם הצעות החוק המתוארות טרם הבשילו לכדי חקיקה, אך הן משקפות מגמה עדכנית לבטל את תאגיד השידור הציבורי, להפסיק את עיסוקו באקטואליה ובחדשות, או להותירו כמעטפת חלולה, נעדרת עצמאות תקציבית ומקצועית. מציאות זו שונה בתכלית מדמותו של התאגיד, כפי שנחזה להיות בשנת 2022, עת נכתבה חוות הדעת.

37. זאת ועוד, להצעות החוק האמורות, אף מבלי שהליך החקיקה שלהן הושלם, יש השפעה מעשית כבר היום מפאת "האפקט המצנן" הטמון בהם: "בתחום הרגיש של חופש הביטוי יש מקום לבחון לא רק מצבים של פגיעה 'ישירה' בו, אלא גם מצבים של 'יצירת' אפקט מצנן מפני ביטוי".⁷ כלומר, עצם קיומן והצטברותן של הצעות החוק, הדיונים החוזרים ונשנים בהן בכנסת, והתבטאויות מפורשות של שר התקשורת, חברי ממשלה וחברי כנסת מהקואליציה נגד התאגיד, יוצרים כלפיו

⁵ (1) הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג–2022 (176/25/פ) בה מוצע לבטל את השידור הציבורי ואת חוק התאגיד; להפריט את התאגיד בתוך שנתיים; ולמכור את תחנות הרדיו של התאגיד (ובכללן רשת ב') לגורמים פרטיים; (2) הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד–2024 (4736/25/פ) בה מוצע לבטל את עצמאותו התקציבית של התאגיד ולהכפיף את תקציבו העצמאי לתקציב המדינה; (3) הצעת חוק תאגיד השידור הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי) (5389/25/פ) בה מוצע לבטל את ועדת האיתור למועצת התאגיד ואת הליך האיתור העצמאי המבוצע על ידה, ולהחליפו בהליך הנשלט במלואו על ידי הממשלה ושר התקשורת, כפי שנעשה ביחס למועצת הרשות השנייה; (4) הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2025 (5585/25/פ) בה מוצע להפסיק את פעילות החדשות והאקטואליה של התאגיד, להפסיק את פעילות ערוץ "מכאן" בערבית, ולהפריט את "רשת ב'" תופרט.

⁶ יושב ראש ועדת הכלכלה הודיע בדיון שקיים ביום 15.1.2025 כי אין בכוונתו לקדם את הצעות (1) ו-(2) שתוארו בה"ש הקודמת. בהצעה שסומנה (3) התקיים דיון יחיד ביום 29.10.2025 וטרם נקבע דיון נוסף. ההצעה שסומנה (4) טרם נקבעה לדיון בוועדת הכלכלה.

⁷ עניין איגוד העיתונאים, לעיל ה"ש 3, פס' 4 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

(וכלפי יתר גופי השידור) אפקט מצנן שיש לו פוטנציאל להרתיע מפני השמעת ביקורת נגד הממשלה המכהנת, האוחזת במפתחות הקואליציה שבכוחה לפעול להשלמת החקיקה.

38. המסקנה העולה מן האמור היא כי בשנים האחרונות, מופעלת על התאגיד תנועת מלקחיים בשני צירים – ציר החקיקה והציר המינהלי – אשר מצרים את צעדיו, מהלכיו עליו ועל עובדיו מורא, ועלולים להקשות עליו למלא את תפקידו הציבורי על פי חוק. עצמאותו של התאגיד נתונה בסיכון מוחשי. תאגיד השידור נאבק על המשך קיומו כגוף תקשורת ממלכתי, עצמאי ומקצועי, מול רצון פוליטי משמעותי להפסיק את פעילותו או לשנותה באופן מהותי. לכן, בשונה ממצב הדברים ששרר בראשית שנת 2022, עת ניתנה חוות דעת הקודמת, כיום לא ניתן לקבוע, כי תאגיד השידור הישראלי, ובכלל כן שידורי רשת ב' ברדיו, הוא בגדר שידור ציבורי "מתפקד ויציב", שקיומו הוא בבחינת ערובה לכך שהפגיעה בחופש הביטוי הגלומה בסגירת תחנת גלי צה"ל אינה משמעותית ואינה מחייבת חקיקה ראשית. בנסיבות הנוכחיות, הפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות הנובעת מסגירת גלי צה"ל היא משמעותית וניכרת.

39. ברקע הדברים יש לתת את הדעת לשינוי נסיבות משמעותי נוסף מאז ניתנה חוות הדעת. כך, פרט לקיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב", בעת מתן חוות הדעת האסדרה החלה על שידורי החדשות בערוצים המסחריים הוותיקים, 12 ו-13,⁸ הפועלים מכוח רישיון לפי חוק הרשות השנייה, התש"ן-1990 (להלן: **חוק הרשות השנייה**), חייבה (ועודנה מחייבת) כי שידורי החדשות יעשו באמצעות חברות חדשות, שהן תאגיד נפרד מן הערוץ המסחרי. מטרתו של הסדר חריג זה היא לייצר חיץ תאגידי, ארגוני, תקציבי ותפעולי בין המערכת העיתונאית היוצרת את התוכן החדשותי והאקטואלי לבין הערוץ המסחרי; למזער ככל הניתן את החיכוך בין העשייה העיתונאית לבין העשייה המסחרית של הערוץ ולמנוע חלחול של אינטרסים חיצוניים, מסחריים ופוליטיים, אל תוך שיקולי העריכה והתוכן החדשותי. לכך נלווים הסדרים נוספים שנועדו להגן על עצמאותה של מערכת החדשות בערוץ המסחרי וביניהם הגנה על עצמאותו של הערוץ הראשי בחברת החדשות; איסורים נוקשים על עירוב בין שידורי החדשות לבין שידורי פרסומות ועוד.⁹

40. האסדרה הנוכחית נועדה להבטיח את מהימנותם והגינותם של שידורי החדשות המסחריים, והיא משקפת את תפיסתו ארוכת השנים של המחוקק כי חדשות – גם אם אלו משודרות בערוץ מסחרי – ראויות להגנה מיוחדת, מפאת חשיבותן וחיוניותן לתפקודה של מדינה דמוקרטית.

41. בינתיים, ביום 21.10.2025, אושרה בקריאה הראשונה הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה-2025 (להלן: **הצעת חוק השידורים**). אחד ממרכיביה המרכזיים של ההצעה, לגביו ציינו כי הוא מעורר קשיים חוקתיים כבדי משקל,¹⁰ הוא הכוונה לבטל את האסדרה האמורה ביחס לשידורי חדשות בערוצים המסחריים, ובכלל כן ביטול החובה לקיים הפרדה תאגידית בין חברת החדשות לבין הערוץ המסחרי. כתוצאה מכך חברת החדשות תחדל להתקיים, והעשייה החדשותית תיבלע באחת ממחלקותיו המסחריות של התאגיד המסחרי הכללי המפעיל את הערוץ, על כל המשתמע מכך. זאת, מבלי שיש בהצעת החוק ערובות ממשיות כלשהן שבכוחן להבטיח את המשך

⁸ ערוץ 14 הוא הערוץ המסחרי הנוסף היחיד הפועל מכוח רישיון לפי חוק הרשות השנייה ומשדר חדשות. הערוץ מסווג כערוץ זעיר לפי חוק הרשות השנייה ולכן אינו מחויב לשדר חדשות. משבחר לעשות כן, הוא פטור מהחובה לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות (ס' 71(ג) לחוק), וחלה עליו אסדרה רכה יותר, הקבועה בתוספת השלישית לחוק הרשות השנייה.

⁹ ראו למשל ס' 65 ו-68(ג) לחוק הרשות השנייה.

¹⁰ רשות האסדרה קבעה כי נפל פגם מהותי בהליך בחינת הערכת השפעות הרגולציה ביחס לקביעתו של רכיב זה בהצעה https://www.gov.il/BlobFolder/reports/broadcasting-law210925/he/file_op101125.pdf.

ההגנה הייחודית על מערכת חדשות הפועלת בסביבה עסקית-מסחרית של ערוץ טלוויזיה מסחרי, מפני לחצים חיצוניים, מסחריים ופוליטיים:

"המציאות התקשורתית החדשה מתאפיינת גם במישור המבני בתהליך של ריכוזיות, כאשר יותר ויותר כלי תקשורת - עיתונות, טלוויזיה ואינטרנט - נשלטים על ידי פחות ופחות גורמים, לרוב בעלי אינטרסים עסקיים-כלכליים מובהקים, העושים לא פעם שימוש בשליטה באמצעי התקשורת כמנוף להשפעה על גורמי השלטון לקידום אינטרסים כלכליים (או אחרים) שלהם".¹¹

42. אף שבאופן מסורתי הצעות חוק מתחום התקשורת נדונות בוועדת הכלכלה של הכנסת, הוחלט, להעביר את הדיון בהצעת חוק השידורים לוועדה מיוחדת שהוקמה לשם כך, בראשות חברת הכנסת גלית דיסטאל-אטבריאן. היועצת המשפטית לכנסת התנגדה בנחרצות למהלך זה, ובחוות דעתה בנושא מיום 30.11.2025, ציינה כי לפי תקנון הכנסת הוועדה היחידה המוסמכת לדון בהצעת החוק היא ועדת הכלכלה; כי המהלך מעורר קשיים שונים לרבות מן הטעם שעולה כי ברקע לה "חוסר שביעות רצון השר [התקשורת] מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה"; וכי נסיבותיו והרצון "לעקוף" את ועדת הכלכלה שביסודו, עולים כדי פגם בהליך החקיקה.

43. שינוי מוצע זה באסדרה שתחול על כלי התקשורת המסחריים, עלול לערער באופן יסודי את מהימנותם של שידורי החדשות המסחריים, וכפועל יוצא מכך לגרור פגיעה קשה בזכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות. ואולם, תוצאה זו אינה נוגעת רק לשידורי החדשות המסחריים. דווקא החלשתם הצפויה מדגישה בכלל ובעת הזו במיוחד את חשיבותו של השידור הציבורי כמקור מידע בלתי תלוי ואמין, וכפועל יוצא מכך, מוחמרת מידת הפגיעה בזכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות כתוצאה מסגירתו של גלי צה"ל.

44. יש להשקיף על שוק העיתונות המשודרת בישראל כמכלול אחד - "מערכת אקולוגית" אחת המעמידה לרשות הציבור הישראלי מידע חדשותי מהימן. במסגרת זו פועלים כל אותם כלי תקשורת המקיימים מערכות חדשות עצמאיות ומקצועיות, העורכות תחקירים, מעסיקות עיתונאים מקצועיים, ומחילות על עצמן סטנדרטים עיתונאיים מקובלים. במקרה של השוק הישראלי, לכתחילה המערכת אינה מגוונת ועשירה, והיא כוללת את השידור הציבורי ומספר מצומצם ביותר של ערוצי חדשות מסחריים. והנה, כפי שהראינו, בעת הזו, כל רכיביה של המערכת, הן בשידור הציבורי, הן בשידור המסחרי, מצויים תחת מתקפה שלטונית. החלשתו של כל אחד ממרכיבי המערכת, ומהלך ההחלשה הכולל שבתוכו משתלבת סגירת תחנת גלי צה"ל, מלמדים על הסיכון הקונקרטי והמידי הנשקף למערכת כולה כמערכת "יציבה ומתפקדת".

45. בכך יש כדי להשפיע על הערכת עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות כתוצאה מסגירת גלי צה"ל בעת הזו. לא דומה סגירת גלי צה"ל בעולם שבו השידור הציבורי של התאגיד "יציב ומתפקד", וחברות החדשות נהנות מהגנתה של אסדרה נוקשה שנועדה להבטיח את עצמאות המערכת העיתונאית ואת מהימנות תוצריה, לעולם שבו הממשלה מובילה מהלך משולב, שכולל פעולות חקיקה ומנהל, להצרת צעדיה של התקשורת החופשית והמקצועית, כאשר עתידו של תאגיד השידור הציבורי לוט בערפל, ובמקביל מוצע לבטל את האסדרה הנוהגת ביחס לשידורי החדשות המסחריים מזה עשרות שנים, כך שמהימנותם של כלי התקשורת המסחריים עלולה להיפגע.

¹¹ עניין איגוד העיתונאים, לעיל ה"ש 3, פסקה 4 לפסק הדין של השופט מזוז.

46. היבט משמעותי נוסף לבחינת עוצמת הפגיעה עקב סגירת התחנה במכלול נסיבות העניין נוגע לעיתוי. כידוע, אנו מצויים בשנת בחירות, והבחירות הכלליות לכנסת אמורות להתקיים ביום 27.10.26. לפי הצעת המחליטים שידורי התחנה יופסקו מספר חודשים קודם לבחירות - "לכל המאוחר, עד ליום 1 למרץ 2026" (סעיף 1). משמעות הדבר היא כי בחודשים שלפני הבחירות, שידורי תחנת האקטואליה השניה המואזנת ביותר בישראל, לה מאזינים מדי יום כמעט מיליון ישראלים – יושקו.

47. נתון זה נושא משקל משמעותי בבחינת עוצמת הפגיעה בחופש הביטוי, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי. מובן כי ככל שמתקרבים למועד הבחירות יש חשיבות יתרה לשיח תקשורתי ער, מגוון, מהימן, ביקורתי. בתקופה זו, יותר מבכל תקופה אחרת, חיוני להנגיש לציבור מידע מהימן, לאפשר ניתוח עומק, דיון ציבורי ערני, וליתן במה למועמדים השונים להציג את מצעם הפוליטי בפני הבוחרים. כך יוכלו הבוחרים, בתורם, לגבש את השקפת עולמם על יסוד מידע מלא ומאוזן. לכן, גם נפסק כי: "לא ניתן להפריז בחשיבותה של העבודה העיתונאית בתקופת בחירות"¹², ומאליו מובן כי סגירתו של כלי תקשורת מרכזי ומואזן דווקא בתקופה זו מעורר קשיים ניכרים ביותר.

48. הפסיקה התייחסה לתקופה שלפני הבחירות כתקופה שבה לחופש הביטוי חשיבות מיוחדת,¹³ אך חשיבות זו אינה מצטמצמת לתקופה המוגדרת באופן פורמלי כ"תקופת בחירות". מדובר במנעד – ככל שמתקרבים למועד הבחירות, עוצמתה של ההגנה המתחייבת על הזכות החוקתית עולה לאין שיעור. צדו השני של המטבע הוא כי ככל שמתקרבים למועד הבחירות, הפגיעה בזכות לחופש ביטוי כתוצאה מסגירתו של כלי תקשורת מרכזי הופכת לעוצמתית ומשמעותית יותר, וזאת אף אם אין מדובר באופן פורמלי ב"תקופת בחירות".¹⁴

יפים לענייננו הדברים הבאים, בשינויים המחויבים:

"חופש זה משתרע על כל ביטוי. הוא מקבל משמעות מיוחדת לעניין הביטוי הפוליטי בכלל ולעניין הביטוי הפוליטי במסגרת מאבק בחירות בפרט [...] 'אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקוימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור, בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה".¹⁵

49. מכל הטעמים האמורים, סגירת תחנת גל"צ בעת הזו תערער ותחליש את מפת התקשורת המשודרת בישראל, שממילא ניצבת בימים אלו על קרקע שאינה יציבה. נגישותו של הציבור הישראלי למקורות מידע חדשותיים מהימנים, שהם תוצר של עבודה עיתונאית מקצועית המחויבת לסטנדרטים מקובלים, תצטמצם במידה דרמטית, בתוך תקופה קצרה יחסית ובקרבה למועד הבחירות לכנסת. משכך, לא ניתן עוד לקבוע כי הפגיעה בחופש הביטוי הנגרמת כתוצאה מסגירת גלי צה"ל היא "מוגבלת" או כזו המצויה "בפריפריה" של הזכות, אלא מדובר בפגיעה עמוקה ומשמעותית.

¹² בג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון, פס' 23 (נבו 31.10.2022).
¹³ ראו למשל: בג"ץ 979/15 מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, פס' 32 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו, 25.2.2015).

¹⁴ יצוין כי חוות הדעת מינואר 2022 גובשה כעשרה חודשים לאחר הבחירות לכנסת ה-24 (מרץ 2021), ללא ידיעה או ציפייה לבחירות קרובות. אמנם בפועל התקיימו בחירות בנובמבר 2022, לאחר שהכנסת התפזרה ביוני אותה שנה, אולם בעת כתיבת חוות הדעת לא עמד על הפרק מועד בחירות צפוי בטווח הקרוב.

¹⁵ בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש עשרה, פ"ד מו(2) 692, 706-707 (1992).

50. לכן גם לא ניתן עוד להתבסס על סעיף 2א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ועל החלטת הממשלה שתאשר את ההחלטות מכוחו, כמקור סמכות מספק להורות על סגירת התחנה. מדובר בסעיף כללי ביותר, המסמין את הרמטכ"ל לקבוע הוראות ביחס "לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה". אם בראשית שנת 2022 ניתן היה, בדוחק, לראות בסעיף זה כמקור סמכות מספק להורות על סגירת התחנה, כעת עם עליית המדרגה הדבר כבר אינו אפשרי. פגיעה משמעותית וניכרת בזכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות, ובכלל כך בחופש הביטוי הפוליטי, העומד עתה על הפרק, בנפרד וכחלק ממהלך כולל לשינוי פני השידור בישראל, מחייב כי הסוגיה בכללותה תובא להכרעת הכנסת.¹⁶

51. זאת ועוד, שינוי הנסיבות משליך על שאלת ההתייחסות לסגירת התחנה **כהסדר ראשוני**, שקביעתו חייבת להיעשות בחקיקה ראשית. נזכיר, בתמצית, כי כלל ההסדרים הראשונים מבחין בין קביעת מדיניות רחבה ועקרונית אותה אמורה להתוות הכנסת, לבין הסדרי יישום וביצוע של אותם עקרונות, אותם רשאית לקבוע הרשות המבצעת, אם הוסמכה לכך ("איסור דלגציה").¹⁷ בחיי המעשה, ההבחנה מורכבת, ולכן פיתחה הפסיקה שורת אינדיקציות ומבחני עזר שנועדו להבחין בין מעשי ממשלה העולים כדי "הסדר ראשוני" לכאלו שאינם. מבלי למצות, נקבע כי (ההדגשות הוספו):

"התשובה לשאלה אם פעילות פלונית של הממשלה מהווה הסדר ראשוני, אם לאו, תימצא לנו - אפוא - בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה [...] כך, בין השאר, נבחן את מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, וברי כי אין דין פעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית - וקרובה היא על-פי טיבה לסמכויות ביצוע - כדין פעולה שיש בה כדי להשפיע על מיגזר שלם - אפשר על החברה כולה - ומקרבת היא עצמה כך להסדר ראשוני על-פי הגדרתו. נבחן, למשל, את תכלית הפעולה, אם נועדה היא לתכלית שנויה במחלוקת בציבור - תכלית העלולה לעורר זעם ומירמור בקרב חלקים בעם - או שמא זוכה היא להסכמה ציבורית רחבה; עלותה של הפעולה אף היא תשפיע על מהותה [...] מידת מעורבותו של המחוקק בפעולה והשפעתו עליה תשליך אף היא על השאלה אם מדובר בהסדר ראשוני או מישני; [...] יבחן הצורך בדחיפותה של הפעילות - אם מדובר בפעולה דחופה שהממשלה נדרשת לעשותה בהיותה הרשות המבצעת של המדינה, או בקביעתה של מדיניות ארוכת טווח שהכנסת יכולה וצריכה להידרש לה. ינתן מישקל להסתמכות ציבור על הבטחת הממשלה, ועוד. רשימת השיקולים, למותר לומר, אין היא רשימה סגורה".¹⁸

52. שיקולים נוספים עליהם יש לתת את הדעת הם מידת הפגיעה בזכויות יסוד; מידת המומחיות המקצועית, אשר ככלל מצויה בידי הממשלה, הנדרשת כדי להכריע בסוגיה; מידת כבילת שיקול הדעת של הממשלות הבאות וההשפעה על הדורות הבאים.¹⁹

53. בחוות הדעת משנת 2022, בבואה ליישם את אמות המידה האמורות ביחס להחלטה אפשרית בדבר סגירת גל"צ, בנסיבות שהתקיימו אותה עת, נמצא כי הגם שמדובר בהחלטה משמעותית, הרי שהיא "מתוחמת", ו"לא נועדה לקבוע אמות מידה עקרוניות או להתוות שיקול דעת צופה פני עתיד באשר למבנה השידור הציבורי בישראל והיקפו". עוד צוין כי גם אם אין מדובר במהלך "ביצועי גרידא", הרי שעיקר המהלך אינו קביעת מדיניות כללית אלא צעד "יישומי-פרטני", וכי למרות שמדובר בסוגיה המצויה בעיצומו של דיון ציבורי ער, ספק אם מדובר ב"סוגיה חברתית בסיסית השנויה במחלוקת ציבורית קשה". מן העבר השני, חוות הדעת הכירה בכך ש"לסגירת התחנה השפעה לא

¹⁶ על פי הלכה המושרשת בדבר הקשר שבין עצמת הפגיעה בזכות החוקתית לבין מידת המפורשות של ההסמכה לפגיעה בזכות בחוק או מכוחו: בג"ץ 10203/03 **המפקד הלאומי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב 4, 715, 823 (2008).

¹⁷ בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פס" 24 לפסק הדין של הנשיא ברק, פ"ד נב(5) 481.

¹⁸ בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, סא(1) 1, פס" 38-39 לפסק הדין של המשנה לנשיא (בדימו') חשין.

¹⁹ ראו פס" 44-46 לחוות דעת לויין והאסמכתאות שם.

מבוטלת על חלקים נרחבים מהחברה הישראלית"; וכי מבחינה מעשית, מדובר במידה רבה במהלך בלתי הפיך.

54. בסיכום הדברים נמצא כי "כי להחלטה לסגור את גלי צה"ל מאפיינים מסוימים של 'הסדר ראשוני', אך גם מאפיינים בולטים שמצביעים על כך שאין מדובר בהסדר ראשוני, ובעיקר העובדה שאין בקבלת החלטה כזו קביעת מדיניות מבנית וכללית באשר לאופי השידור הציבורי בישראל".

55. בעת הנוכחית, על רקע כלל המהלכים והתמורות שתוארו לעיל בשוק התקשורת הישראלי, ובמרכזם הטלת ספק בהמשך קיומו של תאגיד השידור הציבורי, אם בכלל, אם במתכונתו זו, ברי כי הדיון על עתידה של גלי צה"ל הוא חלק מדיון כללי ורחב בעתיד השידור הציבורי כולו. למעשה, סגירתה היא חלק מדיון רחב ועקרוני אף יותר, בדבר אסדרת שוק התקשורת המשודרת בכללותו, שהדיון בו בכנסת, על רכיביו השונים, החל ומצוי בשלבים שונים. לכן, גם עתידה של תחנת גלי צה"ל, שהיא חלק בלתי נפרד מן השידור הציבורי בישראל, צריך להיבחן בכנסת כחלק מן המהלך הכולל המתואר הצפוי לשנות את פני התקשורת המשודרת בישראל לבלי היכר, מתוך ראייה רחבה, והכרה בהשלכות הגומלין של המהלכים השונים אלה על אלה.

56. הנה כי כן, "דרך המלך" שבה דובר בחוות הדעת, הפכה עתה לדרך שחובה לפסוע בה. אם בשל עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד החוקתיות, אם בשל היותה הסדר ראשוני, אם בשל צירוף הדברים.

57. למותר לציין כי המסקנה שלפיה סגירת גלי צה"ל מחייבת חקיקה ראשית אינה "מכשירה" כל חקיקה בהקשר זה. אם אמנם תקודם חקיקה בנושא זה, נדרש יהיה לבסס אותה בתשתית מקצועית ומשפטית, תוך בחינה כוללת של הסוגיה, בשים לב לאמות המידה החוקתיות וכן להידרש לשאלת העיתוי, בשים לב למועד הבחירות.

58. לכאורה, די בכך כדי להוביל למסקנה כי החלטת הממשלה אינה חוקית, שכן סוגיית עתידה של תחנת גלי צה"ל במתכונתה הנוכחית היא סוגיה הטעונה הכרעה של הכנסת. ואולם, כפי שיפורט להלן, גם בחינת ההליך המינהלי לגופו מעלה כי נפלו בו פגמים מהותיים והוא אינו עומד באמות המידה המשפטיות הנדרשות.

ג. התשתית המקצועית לקבלת ההחלטה – פגמים בעבודתה ובחוות דעתה של הוועדה

המיעצת

59. החלטת שר הבטחון להביא לממשלה החלטה בדבר סגירת גלי צה"ל התקבלה בהתבסס על חוות דעת הוועדה המייעצת. דו"ח הוועדה – אשר הוגש לשר ביום 28.10.2025, הוא התשתית המקצועית המוצהרת להחלטת השר.

כפי שיפורט להלן, בהרכב הוועדה, בעבודתה ובדו"ח שהגישה לשר נפלו פגמים מהותיים. פגמים אלה מקרינים במישרין על חוקתיותה של ההחלטה שהתקבלה על יסוד מסקנותיה.

הרכב הוועדה המייעצת

60. תחילה נעמוד על הקשיים הגלומים בהרכב הוועדה המייעצת – השונה מהרכבי הוועדות הציבוריות שהוקמו בעניין זה עד כה, ואשר כולל חברי ועדה בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפגלת הליכוד.

61. הוועדה המייעצת הוקמה מלכתחילה כוועדה בת שישה חברים והם: האלוף (במיל') יפתח רון-טל (יו"ר), ד"ר דליה זליקוביץ (שמונתה ליו"ר הוועדה לאחר פרישתו של מר רון-טל), מר יונתן בן חמו, מר דורון כהן, גב' שרה העצני כהן ומר אלעד מלכא, ששימש גם כמזכיר הוועדה.
62. בשונה משתי הוועדות הקודמות שעסקו בעניינה של תחנת גלי צה"ל, הוועדה הנוכחית לא הוקמה כוועדה בין-משרדית, ובהרכבה לא נכלל נציג כלשהו מקרב משרדי הממשלה. לוועדה גם לא מונה גורם בכיר ממערכת הביטחון או מצה"ל (בראשות ועדות אשל וזמיר עמדו מנכ"לי משרד הביטחון, ובנוסף כיהנו בהן לפחות אלוף מכהן אחד בצה"ל), ואף לא עיתונאי או איש תקשורת מובהק, בעל ניסיון מוכח בשידורי רדיו או טלוויזיה, כפי שנעשה בוועדות ציבוריות קודמות שבחנו את עניינה של תחנת גלי צה"ל.
63. כאמור, בתחילה, עמד בראש הוועדה האלוף (במיל') רון-טל. מינויו לוועדה עורר שאלות מתחום ניגודי העניינים, בשים לב להופעותיו כפרשן בערוץ 14, אשר בעל השליטה בו הוא גם הבעלים ובעל השליטה בתחנת הרדיו האזורית "קול חי", ומשכך צפוי להיות מושפע מסגירת תחנת גלי צה"ל. עובדה זו לא מנעה את מינויו של מר רון-טל לתפקיד, והוא היה שותף לקביעת סדרי עבודת הוועדה לפגישותיה הראשונות, לרבות פגישה ממושכת עם מפקד התחנה, מר טל לב-רם, שהיא אחד מהצמתים החשובים בעבודת הוועדה. מהפרוטוקולים שהועברו לידינו עולה כי מר רון-טל מילא תפקיד דומיננטי בפגישות אלו. בחלוף כחודש ממועד הקמת הוועדה ותחילת פעילותה (למעלה משליש מתקופת עבודתה), הודיע מר רון-טל כי הוא מבקש לסיים את תפקידו בוועדה, על מנת שלא לפגוע בלגיטימציה שלה ובעבודתה.
64. בתפקיד מזכיר הוועדה שימש **מר אלעד מלכא**. הגם שמר מלכא איננו ממלא תפקיד רשמי בגוף פוליטי, הוא מקיים זיקות רבות ומשמעותיות למפלגת הליכוד ולחברים בה, שעולות במצטבר כדי זיקה פוליטית משמעותית למפלגה. כך, בשנים 2023-2024, הוא כיהן כמשנה למנכ"ל משרד התקשורת – המהווה משרת אמון. מטעם זה, בין היתר, נפסלה בשנת 2024 הבחירה בו לתפקיד חבר בוועדת האיתור למועצת תאגיד השידור הציבורי בשל זיקתו הפוליטית הברורה לשר התקשורת.²⁰ כמו כן, מר מלכא נכלל ברשימת סיעת הליכוד לכנסות ה-21-24 (בסביבות המקום ה-55 לרשימה), והגם שלא התמודד ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת האחרונה, הוא פרסם ברשתות החברתיות רשימת מועמדים מומלצת לשיטתו (בה נכללו בין היתר שר התקשורת ויו"ר הכנסת), ואף העניק שירותי ייעוץ לח"כ דן אילוז, בבחירות הפנימיות שנערכו במפלגת הליכוד לרשימת הליכוד לכנסת (פריימריז) לפני אותה מערכת בחירות, בשנת 2022. לפי פרסומים שונים, מר מלכא משתייך לפורום של מילואימניקים חברי ליכוד ולקבוצת "הליברלים בליכוד"; הוא ניהל הליך משפטי בעניין כללי הבחירה של נציגי המחוזות לרשימת הליכוד; ואף היה פעיל בבחירות הפנימיות שנערכו לאחרונה לוועידת הליכוד, בסניף ירושלים של התנועה.²¹ לבסוף, לאחרונה מונה מר מלכא על-ידי יו"ר הכנסת לתפקיד חבר בוועדה הציבורית לפי סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. בעניין זה תלויה

²⁰ מכתבם של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) מיום 26.9.2024.

²¹ ראו למשל POLITICAST (@POLITICAST10) "אלעד מלכא חושף: הקרב על סניף הליכוד בירושלים. ומה באמת קורה מאחורי הקלעים?" **יוטיוב** 01:35 (16.11.2025) <https://www.youtube.com/watch?v=QWvINdqlLzI> (דברים שאמר בראיון בפודקאסט "פוליטיקאסט – פוליטיקה ישראלית ללא פילטר": "אנחנו רוצים להחזיר חזרה את סניף הליכוד בירושלים להיות ליכודניקי... ולא כל מיני כאלו שחקנים זרים שבאו כי יש להם אינטרס בתוך הליכוד").

ועומדת עתירה לבג"ץ, והיועצת המשפטית לממשלה הודיעה בתגובתה לעתירה כי מדובר במינוי פסול, בין היתר, בשל הזיקה הפוליטית ההדוקה של מר מלכא למפלגת הליכוד.²²

65. הצטברותן של זיקות אלה מעידה על קשרים פוליטיים ענפים של חבר הוועדה ומזכירה למפלגת הליכוד ולשרי הממשלה ועל זיקה פוליטית בעוצמה גבוהה ביותר, המעוררים קושי משפטי כבד משקל במינויו כחבר בוועדה ציבורית שעוסקת בסוגיה מכרעת לחופש הביטוי והעיתונות במדינת ישראל, בפתחה של שנת בחירות. זאת, בייחוד בשים לב לכך שכישוריו וניסיונו של המועמד אינם עולים כדי כישורים מיוחדים, שיש בהם כדי לגבור על זיקה פוליטית כה משמעותית.

66. חברת ועדה נוספת שנמצאה לגביה קיומה של זיקה פוליטית היא **גב' שרה העצני-כהן**, מתוקף היותה חברה במרכז הליכוד. בהתאם לאמות המידה המשפטיות המקובלות, חברות בגוף בוחר של מפלגה, לא כל שכן מפלגת השלטון, מייצרת זיקה פוליטית, אף אם למועמדת אין – לפי הצהרתה – זיקה ישירה לשר משרי הממשלה.²³ הגם שדומה כי המועמדת אוחזת בכישורים רלוונטיים לעבודת הוועדה, הרי שספק אם כישוריה אכן עולים כדי כישורים מיוחדים לפי אמות מידה אלו, היינו, כישורים המצביעים על יתרון ממשי רלוונטי של המועמדת או על הסבר ענייני שבכוחו להצדיק את העדפתה ביחס למועמדים ראויים אחרים נעדרים זיקה פוליטית, בייחוד בשים לב לזיקתה הפוליטית הברורה והמובהקת למפלגת הליכוד.²⁴ גב' העצני-כהן אינה עיתונאית במקצועה, ואין לה ניסיון מקצועי מוכח בשידורי רדיו. היא גם אינה מגיעה מרקע של אסדרת פעילותם של גופי שידור.

67. מלבד הקשיים המשפטיים העולים מכל אחד מהמינויים הנזכרים לעיל, הרי שהעובדה כי שניים מתוך חמשת חברי הוועדה (לאחר פרישתו של מר רון-טל), בהם גם מזכיר הוועדה, הם בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, יוצרת כשלעצמה קושי משפטי משמעותי בהיבט של תמהיל חברי הוועדה והצטברות הזיקות הפוליטיות של חבריה, וכנגזרת מכך – מעוררת ספק ממשי בדבר המקצועיות והאובייקטיביות של עבודתה ומסקנותיה. בהקשר זה יצוין כי, חרף הקשיים האמורים, לא הוצג בפנינו הסבר באשר לבחירה בחברי ועדה כאלה ואחרים, לא הוצג תהליך הבחירה בחברי הוועדה, השיקולים שהובילו לבחירה בהם ובתמהיל החברים. לא הוצג הסבר לכך שהוועדה אינה כוללת חברים בעלי ניסיון ורקע רלוונטיים מובהקים בתחומי עבודתה של הוועדה, ובכלל זה גורמי הממשלה הרלוונטיים, בדומה לנעשה בוועדות הציבוריות הקודמות שבחנו את עניינה של תחנת הרדיו גלי צה"ל.

68. ויודגש. עיקרון העל החולש על אסדרת שידורים בכלל, ושידורי חדשות ואקטואליה בפרט, ואשר מקובל בעולם כולו, הוא כי קביעת "כללי המשחק" לגבי כלי תקשורת צריכה להיעשות במנותק מן הדרג הפוליטי במטרה להבטיח את עצמאותם של כלי התקשורת. האנומליה הבסיסית שמאפיינת את פעילותה של גלי צה"ל והעובדה שהיא נטועה בתוך הצבא, הנתון למרות הממשלה ושעליו ממונה שר הביטחון מטעם הממשלה,²⁵ מציבה את התחנה בנקודת נחיתות מוגברת, שכן היא חשופה, בקלות יחסית, מכוחן של החלטות מינהליות בלבד, לניסיונות השפעה מצד הדרג הפוליטי על התנהלות

²² ראו התגובה המקדמית שהוגשה ביום 14.12.2025 מטעם היועצת המשפטית לממשלה בבג"ץ 50152-08-25.
²³ ראו והשוו ס' 6 (ג) להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 6.5000 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" (03.08.2020) ("פעילות מפלגתית מעבר לחברות גרידא במפלגה, לרבות חברות במרכז מפלגה, מועצת סניף וכיוצא באלה, תהווה זיקה פוליטית").

²⁴ ראו והשוו בבג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, פס' 30 (נבו 12.10.2008).

²⁵ סעיף 2 לחוק-יסוד: הצבא.

התחנה או על עצם קיומה. להבדיל מהשידור הציבורי שמפעיל התאגיד, תחנת גלי צה"ל אינה זוכה להגנתו של חוק ראשי מאסדר הקובע את ההגנות המתחייבות ביחס לשידור ציבורי.

69. **מצב דברים זה מחייב זהירות מוגברת והקפדה על הליך תקין, כמו גם על מראית פני תקינות ההליך, בעת בחינת עתידה של התחנה. הרכבו של הגוף העוסק בעתידה חייב להתאפיין בריחוק מספק מן הדרג הפוליטי, בל יראה כאילו האנומליה המוסדית מנוצלת כדי להשפיע על האופן שבו מסקרת התחנה את השלטון, או כדי לסגור את התחנה בשל אי שביעות רצונו מן הביקורת המושמעת בה כלפי השלטון. והנה, בענייננו לא רק שהוועדה המייעצת אינה "רחוקה מן הדרג הפוליטי", אלא היא בעלת גוון פוליטי משמעותי ביותר בדמות שני חברים שהם בעלי זיקה פוליטית למפלגת השלטון. כך אף ביתר שאת, כאשר אחד משני חברים אלו, בעלי זיקה משמעותית למפלגת השלטון, כיהן כמזכיר הוועדה, על ההשפעה הניכרת שיש לו לעבודתה של הוועדה.**

70. מכל הטעמים האמורים, הרכב הוועדה כשלעצמו, מעורר ספק באשר לתוקף של מסקנותיה, ומחליש באופן משמעותי את האפשרות כי מסקנות אלו יהוו את מרכז הכובד של התשתית המקצועית להחלטה על סגירת תחנת גלי צה"ל. כפי שתואר לעיל, החלטה זו היא בעלת השפעה ממשית על חופש הביטוי ועל חופש העיתונות במדינת ישראל, בפרט בעת הזו.

התשתית העובדתית למסקנות הוועדה המייעצת

71. גם בחינת התשתית העובדתית העומדת בבסיס חוות הדעת של הוועדה המייעצת מצביעה על פגמים מהותיים שנפלו בה.

72. מושכלות יסוד הן כי כל החלטה מינהלית חייבת להישען על תשתית עובדתית מבוססת; וכי "כבוד משקל ההחלטה – כך נטל איסוף החומרים והנתונים הרלוונטיים".²⁶ קיים קשר ישיר בין חשיבות ההחלטה לבין היקף הבירור הנדרש: ככל שההחלטה כבדת משקל יותר, כך גדל נטל איסוף החומר הראייתי המוטל על הרשות, והתשתית העומדת בבסיס החלטה חייבת להיות מוצקה, מהימנה ואיכותית.

73. לא ניתן להפריז בחשיבות ובכובד משקלה של ההחלטה העומדת על הפרק. ההחלטה על סגירת גלי צה"ל היא החלטה תקדימית, חריגה, המביאה להפסקה מיידית של שידורי התחנה, וגודעת כמחצית מן השידור הציבורי ברדיו. כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, להחלטה השפעה ניכרת על זכויות יסוד ואינטרסים ציבוריים רמי מעלה, ובכלל כך, מימוש חופש הביטוי הפוליטי במהלכה של שנת בחירות. בנסיבות אלה, בהתאם לכללי המשפט המנהלי ולפסיקת בג"ץ, התשתית העובדתית שבבסיס ההחלטה חייבת להיות מוצקה, מבוססת, מקיפה, וכזו שבכוחה "לשאת על כתפיה" את כובד משקלה של ההחלטה שעל הפרק. יש להראות כי הנתונים התומכים לכאורה בהמלצות להפסיק כליל את שידורי החדשות והאקטואליה בתחנה או בסגירתה, נאספו ונבדקו כדבעי, כי הם מהימנים ורלוונטיים מאוד, כי נבחנו והוערכו באופן ענייני ומקצועי, וכי בכוחם לבסס את ההחלטה המתקבלת.²⁷

²⁶ בג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים, פסי' 7 לפסק הדין של הנשיא עמית והאסמכתאות שם (נבו 3.12.2025).
²⁷ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פסי' 91 לפסק הדין של הנשיא עמית (נבו 21.5.2025).

74. עיון בדו"ח הוועדה המייעצת מעלה כי לא כך הדבר.²⁸ ניכרים ליקויים משמעותיים באיסוף הנתונים, באיכותם ובמהימנותם; כמו גם בהליך הערכתם ושקילתם. ניכר כי הוועדה נתנה משקל יתר לנתונים מסוימים, מהימנים פחות, ומשקל חסר לנתונים אחרים, דווקא מהימנים יותר. עוד עולה כי חלק משמעותי מהנתונים שעמדו לפניה לא זכו להתייחסות ממשית.

75. דו"ח הוועדה המייעצת התבסס בעיקרו על הקביעות הבאות -

• **"עיקר שידורי גל"ץ עוסקים בחדשות, פוליטיקה ופרשנות, תחומים המציבים את צה"ל בלב מחלוקות ציבוריות, ופוגעים במעמדו כצבא העם".**

• **"מול ערכה המשמעותי של התחנה עומדת הפגיעה המתמשכת במעמדו של צה"ל כצבא העם [...] בשל פעילות התחנה. כך בימים כתיקונם, ובימי מלחמה ביתר שאת [...] חיילים ואזרחים העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם ופוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם."**

76. פסקאות אלו המופיעות בתמצית המנהלים בפתח הדו"ח, משקפות את לוז טעמי הוועדה התומכים בהמלצותיה לשר – סגירת התחנה כליל או הפסקת עיסוקה בחדשות ובאקטואליה.

77. בדברים אלו טמונות שלוש הנחות יסוד המחייבות הוכחה: תכני האקטואליה הם **עיקר** שידורי התחנה; שידורים אלה גורמים ל"פגיעה מתמשכת" במעמדו של צה"ל כ"צבא העם"; וכי יש תחושה בקרב אזרחים וחיילים כי התחנה אינה מייצגת את כלל העם ופוגעת **במורל העם**.

78. נראה עתה כי הנחות יסוד אלו הן בעיקר בגדר "הנחת המבוקש" ולא נתמכות בתשתית העובדתית שפרסה הוועדה בדו"ח. לאחר מכן נציג ליקויים נוספים שנפלו בגיבוש התשתית העובדתית.

79. **שיעור תכני האקטואליה בשידורי התחנה והיותם "עיקר" שידורי התחנה**: הנתון שהוצג לוועדה על ידי מפקד התחנה – הוא גורם המקצוע הרלוונטי, הראה כי בעקבות יישום המלצות ועדת זמיר, חלה הפחתה עקבית, משמעותית ומכוונת בהיקף שידורי האקטואליה בתחנה, וכי אלה הצטמצמו לכדי **30% בלבד משידורי התחנה**. לשם תמיכה בנתון זה הציג מפקד התחנה השוואה בין שני לוחות שידורים מלאים של התחנה, האחד מחודש ינואר 2023, השני מחודש ספטמבר 2025, וסיווג את רצועות השידור בהן באופן המבחין בין תכני אקטואליה ליתר התכנים.

80. חברי הוועדה החליטו לדחות את הנתון שהוצג על ידי מפקד התחנה, ולהעריך **באופן עצמאי** את לוח השידורים שהוצג לה. כך, הוועדה סברה כי בניגוד למדידה שביצעה התחנה, יש למדוד את חלקן של תוכניות האקטואליה בשעות השידור שאותן היא הגדירה כשעות האזנת השיא, ללא התייחסות לכל שעות השידור. עוד דחתה הוועדה את הסיווגים וההבחנות שהוצגו בין משדרי חדשות ואקטואליה לבין יתר המשדרים (צבאיים ואחרים) משום שסברה כי החלוקה אינה מובהקת; ומשום שדוברים מסוימים שהופיעו לפניה סברו שגם בתוכניות שלא סווגו על ידי התחנה כתוכניות אקטואליה, נכללו תכנים שנתפסו כ"שנויים במחלוקת".

81. כתוצאה מכך קבעה הוועדה נתון חלופי ולפיו **57% משידורי התחנה – רוב השידורים – עוסקים בתכני אקטואליה**. נתון זה גובש על-ידי הוועדה, **מבלי שניתנה לתחנה שהציגה כאמור נתון אחר, ההזדמנות להגיב או להתייחס אליו, וכאשר אין בקרב חברי הוועדה חבר בעל מומחיות מובהקת**

²⁸ הוועדה המייעצת לשר הביטחון לבחינת פעילות גלי צה"ל (2025) **זמין כאן** (להלן: דו"ח הוועדה).

בתחום שידורי הרדיו או מדידת נתוני האזנה ברדיו. מדובר בשינוי מהותי במסד העובדתי שעמד בפני הוועדה, שהשפיע על כלל ניתוח הסוגייה שנעשה על ידה והוא הבסיס להנחת היסוד – שתשתקף בהמשך גם בהחלטת השר – לפיה "עיקר" ו"רוב" שידורי התחנה הם שידורי חדשות ואקטואליה. קשה להלום כי דחיית הנתונים העובדתיים שהוצגו על ידי גורם המקצוע ובעל הידיעה הישירה ללא כל ליבון או בירור מקצועי מולו, עומדת בכללי המשפט המינהלי בדבר איסוף נתונים וגיבוש תשתית עובדתית.

82. **אשר לטענה בדבר קשר סיבתי בין שידורי החדשות והאקטואליה בתחנה לבין פגיעה הנטענת במעמדו של צה"ל כ"צבא העם" וב"מורל החיילים".**

83. תחילה יאמר כי לכתחילה מדובר בטענה קשה מאוד לביסוס והוכחה. מעמדו של צה"ל כ"צבא העם" ו"מורל החיילים", הם מושגים תיאוריים, סובייקטיביים במהותם, קשים למדידה אובייקטיבית ללא כלים מחקרניים מספקים, ובפרט כאשר הדבר נעשה אד-הוק, ללא הקשר רחב והיסטורי. הערכתם של מושגים אלה או "עוצמת הפגיעה" הנגרמת להם **כתוצאה** משידורי היא מלאכה מורכבת ביותר. זאת ועוד, הערכתה של הפגיעה הנטענת מחייבת בחינה של **התכנים המשודרים בתחנה לגופם**, שהרי אין דרך לבחון את השפעת השידורים על מורל החיילים מבלי לבחון את התכנים המשודרים ולנסות להעריך אם ובאיזה אופן אלה השפיעו על "מורל" של ציבור חיילים בלתי מסוים ובלתי מזוהה.

84. מובן כי לשאלות אלה אין תשובה אחת ומוסכמת, והן עשויות להשתנות בהתאם לעמדותיו האידיאולוגיות והערכיות של המעריך. לכן כבר בהיבט זה טמון כשל מתודולוגי משמעותי בעבודת הוועדה, שכן נקודת המוצא לעבודתה היתה כזו הקושרת **בין התכנים המשודרים התחנה לבין המלצתה לסגור את התחנה או להמליץ על הפסקת שידורי האקטואליה בה**. כפי שנראה להלן, גישה זו ניכרת בבירור גם בשאלות שהציגו חברי הוועדה לחלק מן הדוברים לפניה.

85. מכל מקום, מעת שבחרה הוועדה לעשות כן, היה עליה לנקוט משנה זהירות בדרך איסוף המידע והנתונים, לרבות שימוש בכלים מחקרניים מתחום מדעי החברה, כגון מחקרים מקצועיים על השפעת תכנים תקשורתיים על מורל, וניתוח השוואתי ביחס לתחנות שידור שונות.

86. בענייננו, הוועדה גיבשה את המלצותיה על בסיס שלושה מקורות מידע שונים: התייחסויות מקוונות ל"קול קורא" שפרסמה הוועדה (לתשעה ימים בלבד), שמיעת עדויות של דוברים שונים לפני הוועדה, ועריכת סקר על ידי מכון סקרים מקצועי. למעט הסקר שאת ממצאיו נציג להלן, יתר הנתונים משקפים אך ורק התייחסויות סובייקטיביות לסוגיה זו מצדם של הדוברים השונים שנשמעו בפני הוועדה, מי בעל פה, מי באמצעות מענה מקוון לקול הקורא שפורסם. חשוב להדגיש, והדברים ברורים מאליהם, כי התייחסויות אלו אינן משקפות מדגם מייצג של הציבור הרחב או של ציבור החיילים, וההתייחסויות העולות מהן הן במידה רבה אקראיות.

87. יטען הטוען כי גם ועדת זמיר, ופורומים קודמים שבחנו את עתיד התחנה הסתמכו בעיקר על שמיעת גורמים רלוונטיים ולא אספו נתונים בדרך אחרת. ואולם, ההבדל בענייננו הוא כי אותם גופים לא התיימרו להשית את מסקנותיהם, בין היתר, על נימוקים תוכניים כגון **פגיעה במורל החיילים, פגיעה בתפקוד הצבא במהלך המלחמה, או העובדה כי שידורי התחנה מתפרשים על ידי האויב כעמדת הצבא**. במקרים הקודמים, הנימוקים שהוצגו בתמיכה להוצאת התחנה מהצבא (ולא סגירתה כליל) התמקדו בעיקרם בקשיים מוסדיים הנובעים מעצם שיוכה הצבאי, והאמירות בדבר

פגיעה בממלכתיות הצבא או הצבתו בלב המחלוקת הציבורית הוצגו באופן עקרוני ומופשט יותר כחלק מהקושי המוסדי האמור.

88. מכל מקום, גם מן הנתונים שאספה הוועדה ביחס לשאלות האמורות, **לא עלתה כל תמיכה מובהקת בטענה כי יש קשר סיבתי בין שידורי התחנה לפגיעה מתמשכת במעמד הצבא כ"צבא העם", או בין שידוריה לבין פגיעה במורל החיילים**. למעשה, בשתי הסוגיות הללו, עלו פנים לכאן ולכאן, ולא עלתה מובהקות כמותית או אחרת לאף אחת מהגישות. נרחיב.

89. **מידע שאספה הוועדה ממראיינים שהופיעו בפניה**. בפני הוועדה נשמעו מגוון דוברים וביניהם מפקד התחנה הנוכחי ומפקדים קודמים, רמ"ט אכ"א שייצג את הצבא בפני הוועדה, נציגי משרד התקשורת והרשות השנייה, אנשי תקשורת, מחקר ואקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, עובדי התחנה.

90. דו"ח הוועדה סוקר בהרחבה את עמדות הדוברים השונים ומדגיש כי בין כולם שררה הסכמה כי "גלי צה"ל היא אנומליה מבחינה דמוקרטית שאין לה אח ורע בעולם"; וכי "יש הסכמה גורפת בין הדוברים שהיום לא היתה מוקמת תחנה צבאית". כאמור בפתח הדברים, אלו נקודת מוצא מוכרות ביחס לפעילות התחנה שאין בהן משום חידוש ולכתחילה אינן שנויות במחלוקת.

91. הוועדה מתארת כי הדוברים השונים שטחו בפניה את מנעד הטענות המוכר ביחס לפעילות התחנה ועתידיה, כפי שגם הוצגו בפורומים הקודמים שבחנו את פעילותה. כך, בתמצית, מן העבר האחד נשמעו דוברים שקראו להמשך פעילותה של התחנה, חרף שיוכה הארגוני לצבא, שכן מדובר בכלי תקשורת ציבורי קיים וותיק, המתאפיין בסיקור מאוזן וממלכתי, מרכזי מאוד במפת התקשורת והאקטואליה הישראלית, הנהנה משיעורי האזנה ניכרים בקרב הציבור בישראל, ובמיוחד כך לרצועות האקטואליה שלו. עוד עמדו הדוברים על תרומתה של התחנה לעיתונות ולתרבות הישראלית, להגשמת עקרונות חופש הביטוי והעיתונות, ולכך שסגירתה תביא לשינוי מהותי בזירת התקשורת הרדיופונית, ותותיר את הציבור עם תחנת שידור ציבורית יחידה העוסקת בחדשות ובאקטואליה – רשת ב'.

92. חלק מהדוברים עמדו על חשיבות התכנים הצבאיים הייחודיים המופקים בה, ובדו"ח הובאה התייחסות שלפיה בתחנה "מושמעות תכניות התורמות להווי ולמורל של חיילי צה"ל, בסדיר ובמילואים, העוסקות בנושאים ייעודיים הנוגעים להם. בנוסף, ניתנת במה לפצועי צה"ל ולמשפחות השכולות, בין היתר לתכלית החשובה של הנצחת יקיריהן"²⁹ ואף ציינו לחיוב את תפקוד התחנה בתקופת המלחמה שכן התחנה שידרה מהשטח, "הביאה את קולם" של החיילים והמשפחות השכולות והיוו "חיבור חזק בין החזית לעורף".³⁰

93. מן העבר השני נשמעו טענות המדגישות את האנומליה שבפעילות התחנה והמתח בין מחויבותה כיחידה צבאית לערכי צה"ל בדבר ממלכתיות וא-פוליטיות, לבין עיסוק במחלוקת ציבורית ובסוגיות פוליטיות. צוין כי התחנה אינה מממשת את ייעודה המקורי, וכי היא מתחרה בתחנות הרדיו הפרטיות באופן בלתי הוגן.

94. הוזכרה לא אחת גם עמדת הצבא המסורתית כפי שבוטאה על ידי שלושת הרמטכ"לים הקודמים, שכאמור איננה משקפת את עמדתו העדכנית של הצבא, ולפיה יש להוציא את התחנה מן הצבא

²⁹ שם, בעמ' 25.

³⁰ שם, בעמ' 26.

ולהעבירה למסגרת ארגונית אחרת. על רקע זה המליצו חלק מהדוברים על סגירת התחנה או הפרטתה.

95. עוד ציינה הוועדה כי חלק מהמוראיינים סברו כי עצם השמעת ביקורת ביחס לפעילות הצבא או חייליו מצדו של כלי תקשורת צבאי "פוגע במורל החיילים" ומערער על הלגיטימיות של פעילותם; וכן כי "מוראיינים העוסקים בתקשורת וברשתות החברתיות בערבית" ציינו כי **האויב מפרש את התחנה כעמדת צה"ל, כמעין מקבילה לדובר צה"ל**. הוועדה לא בחנה טענות אלו בצורה מסודרת ולא ביקשה לקבל את התייחסותם של אף אחד מגורמי המחקר או המודיעין המוסמכים, שבכוחם לחוות עמדה מקצועית ביחס לטענה האמורה.

96. כמו כן, לעמדת חלק מהמוראיינים התחנה "מוטה לטובת צד פוליטי מסוים" ואינה מאוזנת. בולטת במיוחד בהקשר זה התייחסותה של הוועדה לדבריו של גורם "מתוך התחנה" שלפיה 65% מעובדי התחנה מזוהים עם עמדות השמאל, ו-35% מזוהים עם עמדות הימין; וכי בעבר ההטיה הייתה אף גדולה יותר. למותר לציין כי מדובר באמירה בעלמא שאינה ניתנת לתיקוף, ועצם העיסוק בה פסול מיסודו. ראשית, אין, ואסור שיהיה, גורם בתחנה שאוחז במידע מוסמך לגבי נטיות פוליטיות בקרב המשרתים והעובדים בתחנה ומאליו הוא אינו רלוונטי לדיון בדבר עתיד התחנה. זאת להבדיל מהשיקול בדבר גיוון דעות וקולות בתוך גוף תקשורת שהיא ערך חשוב, אך הוא אינו נמדד באמצעות "ספירת ראשים" פוליטית של עובדי התחנה.

97. כפי שאמרנו בפתחו של חלק זה, עמדות המוראיינים, שהיוו חלק נכבד מהתשתית העובדתית שעמדה לפני הוועדה, היו מגוונות ביותר, ולא עלתה מהן כל מגמה ברורה, וודאי שלא עמדה רחבה בדבר הצורך בסגירת התחנה או הפסקת שידורי האקטואליה בה אם מפאת "הפגיעה המתמשכת" במעמד הצבא כצבא העם ובמורל החיילים, או מסיבה אחרת.

98. **קבלת התייחסויות מקוונות.** הוועדה פרסמה קול קורא לציבור בסוף חודש אוגוסט, לתקופה בת תשעה ימים בלבד. מובן כי לשיתוף הציבור בעבודת הוועדה באמצעות פרסום "קול קורא" יש ערך ציבורי ממש. ואולם, התייחסויות שהתקבלו מן הציבור לבדן אינן מחליפות תשתית עובדתית איתנה ומבוססת. יתרה מכך, כשהן מתקבלות בדרך מקוונת הן נתונות מטבען למגבלות משמעותיות: אין מדובר בדגימה מייצגת של ציבור החיילים או של הציבור הרלוונטי; אין אפשרות לאמת את זהות המגיבים ואת השתייכותם לקבוצת היעד; תגובות מקוונות חשופות להשפעות של קמפיינים מאורגנים; והן אינן עוברות כל בדיקה או אימות מקצועי.

99. בענייננו, כפי שמתארת הוועדה בדו"ח, חששות אלה התממשו במלואם. מעל 5,000 מענים התקבלו בדרך מקוונת, אך רובם המכריע הוגדר על ידי הוועדה כ"פניות חזרתיות", שהן "מענים [ש] נשלחו באמצעות דוא"ל אוטומטי, והופקו על ידי מערכות לשליחת מיילים, כן נשלחו מענים רבים שחזרו על עצמם מטעם ארגונים שיצרו נוסח מענה גנרי ואחיד לקול הקורא". הוועדה מציינת כי 4,700 מתוך המענים המקוונים לקול הקורא היו פניות חזרתיות.

100. אף על פי כן, ולמרות שלא ברור כמה מאותן פניות הן בגדר "פניות חוזרות" וכמה לא או כמה מהן משקפות עמדה מנומקת של מאן דהוא, הוועדה אינה פוסלת מענים אלה, אף לא את חלקם. לא זו אף זו, הוועדה נותנת משקל לאותן פניות חזרתיות, ואף מונה ומציינת כי כ-3,000 פניות חזרתיות שהתקבלו היו ביקורתיות כלפי התחנה או תמכו בסגירתה, לעומת כ-1,700 פניות חזרתיות שתמכו בהמשך פעילותה.

101. אם ניתן היה לסבור כי הוועדה הציגה נתונים אלה באגביות בלבד ולא ייחסה להם משקל ממשי, הרי שבהמשך דבריה היא מבהירה בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים כי פניות אלו נשקלו על ידה לצורך קבלת ההחלטה: "מתוך כלל החומרים שעמדו לפני הוועדה ואלפי פניות הציבור שהתקבלו, עולה קושי מהותי לקיים תחנת רדיו המשדרת אקטואליה חופשית במסגרת צבאית".³¹ (ההדגשה הוספה)

102. לפי הנתונים שהציגו הוועדה, נותרו בערך 300 מענים מקוונים נוספים שאינם פניות חזרתיות. אין חולק כי מדובר בכמות מוגבלת, ובשים לב לאופן שבו פורסם "הקול הקורא", ספק אם בכוחה לשמש מדגם מייצג לאף אחד מהנושאים וההקשרים שעל הפרק. הפניות הנוטות להתקבלו מן הציבור הרחב, ובכלל כך חיילים, ארגוני חברה אזרחית ואנשי אקדמיה.

103. מבין אלו בוחרת הוועדה להציג כי התקבלו **עשרות** התייחסויות מלוחמים ומפקדים **במילואים**, שהציגו "חוויית אישיות" שלהם, מהן עולה, בין היתר, כי התחנה היא "גורם מחליש הפוגע במורל החיילים בעת לחימה". לעומת עמדות אלו, התקבלה רק **פניה אחת** מאיש מילואים שלדבריו התחנה משמשת פה לאנשי המילואים ולצרכיהם.

104. נציין כי בשים לב לכמות המוגבלת של הפניות הלא חזרתיות, מובן מאליו כי לא ניתן לייחס משמעות אמפירית כלשהי לחלוקה אקראית בין עשרות "מתנגדים" מקרב חיילי המילואים לבין "תומך" אחד בלבד. כפי שנראה מיד, הפרופורציה הלכאורית הנלמדת מהצגת הדברים כך **סותרת בבירור** את הממצאים העולים מן הסקר שהזמינה הוועדה. כמו כן, עצם בחירת הוועדה להציג את הנתונים בדרך זו, מעלה חשש כי הוועדה עצמה ייחסה משקל ממשי לחלוקה המוצגת בין חיילי מילואים החשים כי התחנה החלישה אותם ופגעה במורל החיילים, לבין חייל מילואים יחיד אחד שסבר אחרת, ואשר מצא לנכון להביע את עמדתו זו במסגרת "הקול הקורא".

105. פרט לכך הציגה הוועדה את יתר הפניות המקוונות שאינן חזרתיות, בעיקר בדרך של הצגת כמות ופרטי ההתייחסויות ה"שליליות" וה"חיוביות" ביחס לתחנה ולפעילותה. גם מנתון זה לא עולה מובהקות כלשהי או מגמה ברורה באף היבט (וממילא מדובר בכמות קטנה יחסית של התייחסויות בהשוואה לכלל ציבור מאזיני התחנה).

106. **עתה אל נתוני הסקר**. הוועדה הזמינה סקר מחברת סקרים מקצועית במטרה לבדוק את הרגלי ההאזנה לתחנות הרדיו גלי צה"ל וגלגל"צ בקרב הציבור הכללי ובקרב חיילי צה"ל בסדיר, בקבע ובמילואים. כעולה מן הדו"ח, הסקר בוצע על מדגם מייצג של האוכלוסייה ובכלים מתודולוגיים מקובלים לעריכת סקרים.

107. בסקר הוצגו שלוש שאלות (שאף הן מכוונות לבדוק את התרשמותו של קהל המאזינים **מתכני התחנה**). האם התחנה מקצועית; האם היא "מחזקת את רוח חיילי צה"ל בזמן הלחימה"; והאם היא מייצגת את מגוון הדעות. פילוח הנתונים הוצג ביחס לאוכלוסייה הכללית, הכוללת גם את הציבור שאינו מאזין לתחנות; ביחס לאוכלוסיית מאזיני התחנה; וביחס לחיילי הסדיר, הקבע והמילואים. שני הציונים הגבוהים ביותר שניתן היה לתת בכל קטגוריה הם "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד".

³¹ שם, בעמ' 36.

108. בשלב זה נמקד מבטנו אך **בנתוני הסקר הנוגעים לציבור החיילים**, כדי לבדוק אם יש בהם כדי לתמוך בקביעת הוועדה כי שידורי התחנה פוגעים ב"צבא העם" ו"במורל החיילים" – שעמדה בבסיס המלצותיה, ובתורה – השפיעה במישרין על החלטת שר הביטחון לסגור את התחנה.

109. ברכיב "המקצועיות" עולה כי 45% מחיילי המילואים, 42% מחיילי הקבע ו-44% מחיילי הסדיר, השיבו כי התחנה מקצועית במידה רבה ורבה מאוד; בהתאמה 19%, 20% ו-17% השיבו כי התחנה מקצועית במידה בינונית; 18%, 15% ו-16% השיבו (במצטבר) כי התחנה מקצועית במידה מעטה או כלל לא, ו-18%, 23% ו-23% השיבו כי אינם יודעים לענות על השאלה.

110. ברכיב "מחזקים את רוח צה"ל במהלך המלחמה", נמצא כי 37% מחיילי המילואים, 46% מחיילי הקבע ו-39% מחיילי הסדיר סברו כי "חיזקה את רוח חיילי צה"ל בזמן הלחימה" במידה רבה ורבה מאוד. בהתאמה, 16%, 16% ו-15% השיבו כי התחנה חיזקה את רוח חיילי צה"ל בזמן הלחימה "במידה בינונית", ו-29%, 21% ו-18% השיבו כי התחנה חיזקה את רוח חיילי צה"ל בזמן המלחמה במידה מועטה או כלל לא. עורכי הסקר מציינים כי יש לשים לב לאחוז הגבוה של הנשאלים שהשיב כי אינו יודע להשיב על שאלה זו: 19% מחיילי המילואים, 24% מחיילי הסדיר ו-27% מחיילי המילואים.

111. מן הנתונים עולה כי ביחס לשאלת השפעת שידורי התחנה על מורל החיילים – היא אחת משלוש הנחות היסוד המרכזיות שבבסיס מסקנות הוועדה – הסקר, שהוא כלי איסוף מידע איכותי ומקצועי בהרבה מהניתוח שבוצע לפניו המקוונות או לעדויות שהוצגו בעל פה המבוססות, גם לשיטת הוועדה, על חוויותיהם האישיות של הדוברים, מלמד כי רוב ברור של חיילי צה"ל סבור שהתחנה חיזקה את מורל החיילים בלחימה במידה רבה מאוד, רבה או בינונית; כי רק מיעוט סבר כי התחנה חיזקה את מורל החיילים במידה מועטה או בכלל לא, וכי שיעור משמעותי מבחינה סטטיסטית, כפי שגם ראתה חברת הסקרים לציין, לא ידע איך להשיב על שאלה זו. אף על פי כן, בתמצית המנהלים, בוחרת הוועדה לציין כי **"חיילים [...] העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה [...] פוגעת במאמצי המלחמה ובמורל העם"**. (ההדגשה הוספה)

112. זאת מבלי שבדו"ח הוועדה מופיעה התייחסות כלשהי לפער בין ממצאי הסקר לבין יתר הנתונים בהקשר זה, הן מבחינת איכותם, הן מבחינת התמונה המורכבת העולה מהם. הבחירה להציג את הדברים באופן שהוצגו בתמצית המנהלים מרמזת כי הוועדה נתנה משקל משמעותי לנתונים אלה, ובחרה להתמקד דווקא בהם מבין כלל הממצאים והתמונה הרחבה והמורכבת שנפרשה בפניה, מבלי שהוצג לכך הסבר מניח את הדעת.

113. ברכיב "מייצגים מגוון דעות" השיבו 28% מחיילי המילואים, 26% מחיילי הקבע ו-22% מחיילי הסדיר, כי התחנה מייצגת את מגוון הדעות. בהתאמה, 19%, 20% ו-24% השיבו כי התחנה מייצגת את מגוון הדעות במידה בינונית, ו-33%, 29% ו-26% סברו כי התחנה מייצגת את מגוון הדעות במידה מועטה או כלל לא. גם כאן ציינו עורכי הסקר את האחוז הגבוה של הנשאלים שהשיב כי אינו יודע להשיב על שאלה זו, ובכלל כך 20% מחיילי המילואים, 25% מחיילי הקבע ו-30% מחיילי המילואים.

114. אין חולק כי הנתונים ביחס לשאלת "ייצוג מגוון הדעות" אינם משביעי רצון מנקודת מבטה של התחנה. הם מלמדים כי בממוצע גס, פחות ממחצית מציבור החיילים חושב שהתחנה מייצגת את מגוון הדעות, וכי שיעור לא מבוטל של בין רבע לשליש סבור כי התחנה אינה משקפת מגוון דעות.

אף על פי כן, אין כל דרך לדעת לאיזה "מגוון דעות" התייחס כל אחד מהמשיבים לסקר, וממילא הנשאלים לא נשאלו אם הם חשים שהתחנה "מייצגת אותם". אף על פי כן, כפי שהראינו, גם בהקשר זה, כמו בשאלת הפגיעה במורל, מצינת הוועדה כי "חיילים [...] העידו שהם מרגישים לא אחת כי התחנה אינה מייצגת אותם, לא משמיעה את קולם". חיווי זה אינו עולה מן הסקר, וככל שבהקשר זה מסתמכת הוועדה על נתוני הסקר, הרי שמדובר בהצגה חלקית ומגמתית שלהם.

115. זאת ועוד. הגם שבשונה מהתגובות המקוונות, סקר אשר נערך על ידי חברה מקצועית ואשר בוצע בכלים מתודולוגיים סדורים, עשוי להקים מסד נתונים רלוונטיים, הוועדה ממעטת מאוד לעסוק בו וליתן משקל ממשי לממצאיו. למעט התייחסות כללית מאוד בפתח הפרק המציג את נתוני הסקר, בתום הצגת נתוני הסקר הוועדה לא עורכת כל דיון בהם. גם בהמשך הדרך, אגב בחינת החלופות וגיבוש ההמלצות, הוועדה אינה מתייחסת או נותנת משקל לממצאים משמעותיים נוספים שעלו מן הסקר ונוגעים להחלטתה. כך למשל, העובדה שלפי הסקר, מחצית מהציבור הישראלי מאזין לרדיו מדי יום או כמעט מדי יום; כי התוכן המואזן ביותר למעט מוסיקה הוא תכני אקטואליה; וכי 73% מקרב כלל מאזיני תחנת גלי צה"ל סברו שהתחנה מקצועית ברמה במידה רבה ובמידה רבה מאוד. כאשר מצרפים לכך את נתוני ה-TGI המובאים אף הם בדו"ח הוועדה מהם עולה שגלי צה"ל היא תחנת האקטואליה המואזנת השניה ביותר (אחרי רשת ב') אליה מאזינים מאות אלפי ישראלים מדי יום, מתקבלים נתונים מהימנים בדבר תחנת אקטואליה מרכזית בשוק הרדיו הישראלי, הנחשבת ל"מקצועית" על ידי ציבור גדול של מאזינים (ובכללם חיילים רבים). ממצא זה, העולה בבירור מן הנתונים הסטטיסטיים המובאים בדו"ח הוועדה, אשר לכתחילה הם נתונים מהימנים יותר, לא מוצג בבירור בדו"ח, והמשקל הניתן לו בפרק הניתוח וגיבוש ההמלצות הוא דל ביותר, אם בכלל.

116. **סיכום ביניים.** הראינו כי המלצות הוועדה נשענו על שלוש הנחות יסוד: תכני האקטואליה הם עיקר שידורי התחנה; ישנו קשר סיבתי בין שידורים אלה לבין פגיעה במעמדו של צה"ל כ"צבא העם" ובמורל החיילים בזמן המלחמה; וכי שידורי התחנה גורמים לאזרחים ולחיילים לחוש כי הם אינם מיוצגים בה וקולם אינם מושמע בה.

117. הראינו כי עצם הקביעה העובדתית כי "עיקר" שידורי התחנה הם שידורי אקטואליה מוטלת בספק משמעותי; וכי קיומו של קשר סיבתי בין שידורי התחנה לבין פגיעה במעמדו של צה"ל כצבא העם, במורל החיילים בזמן המלחמה הן לכתחילה הנחות מוצא קשות להוכחה, המחייבות שיפוט של התכנים המושמעים בתחנה לגופם. עוד הראינו כי גם בכפוף למגבלות מהותיות אלו במתווה הפעולה של הוועדה, הנתונים והמידע שנפרסו לא תומכים בהמלצות הוועדה, ודאי שלא באופן מובהק. למעשה, הוועדה לא הציגה כל נתון מבוסס לעצם קיומה של פגיעה במעמד הצבא כצבא העם או במורל החיילים כתוצאה משידורי התחנה.

118. מן הנתונים עלתה תמונה מורכבת ולפיה בצד הקולות אותם בחרה להדגיש הוועדה, גם בעת הזו ישנה עמדה דומיננטית התומכת בהמשך שידורי התחנה בשל חשיבותה הציבורית והתקשורתית חרף האנומליה המאפיינת את פעילותה; כי רוב גדול ממאזיני התחנה מייחס לה מקצועיות רבה; כי רוב משמעותי של חיילים בשלבי השירות השונים סבר שהתחנה תרמה למורל החיילים בזמן הלחימה במידה בינונית, רבה ורבה מאוד, ועוד.

לא ניתן משקל לעמדת צה"ל

119. קושי משמעותי נוסף בגיבוש התשתית העובדתית על ידי הוועדה הוא משקל החסר שניתן לשינוי בעמדת הצבא ביחס לתחנה בעקבות יישום המלצות ועדת זמיר.

120. דוח הוועדה מזכיר מספר פעמים את עמדתו המסורתית של הצבא, כפי שבוטאה על ידי רמטכ"לים קודמים, שהתנגדו להמשך קיומה של תחנת גלי צה"ל כיחידה צבאית. נתון זה מופיע גם בדברי ההסבר להצעת ההחלטה על סגירת התחנה. ואולם, **במסגרת דיוני הוועדה הציג צה"ל שינוי מהותי בעמדתו**. בשונה מעמדתו הרשמית שהוצגה כעת הציג הצבא, באמצעות רמ"ט אכ"א, עמדה שאינה קוראת עוד להוצאת התחנה מן הצבא, אלא מכירה בחשיבותה של התחנה ומעוניינת בהמשך פעילותה בצה"ל. רמ"ט ראש אכ"א הציג עמדה חדשה המלמדת כי הצבא שבע רצון מן השינוי שחל בתמהיל השידורים בתחנה ובתפקודה בעקבות יישום המלצות ועדת זמיר וסבור כי הדבר הביא לשיפור בממלכתיות התחנה. כפי שנכתב בדו"ח, "הצבא מעוניין להביא את החיכוך עם נושאי האקטואליה למונימום ההכרחי, אך סבור שלא יהיה ביקוש לתחנה שלא עסוק באקטואליה. לתפיסתו, הכרחי שחייל לובש מדים לא יסקר פוליטיקה ולא יראיין פוליטיקאים, אך כן יסקר תחומים אחרים כגון תרבות וחינוך [...] נוסף על כך, הביע גם הוא תמיכה בהקמת מועצה מייצעת או מפקחת למפקד התחנה".³² (ההדגשה הוספה)

121. נציג הצבא התייחס בחיוב לכך שהתחנה עוסקת כיום בסוגיות משמעותיות לצה"ל כגון גיוס לצה"ל, קידום מעמדם של אנשי קבע וגיוס אוכלוסיות ייחודיות וכי חל שיפור בממלכתיות התחנה, ועמד על כך שלא ניתן להשיג מטרה זו באמצעות ערוצי תקשורת אחרים. כך למשל, במסגרת הדברים שציין בפני הוועדה אמר כי :

"הסוגיה של הצורך לחיזוק הקשר בין הצבא לחברה [...] גל צה"ל כמנוף לעניין הזה. [...] אנחנו הולכים למקומות שרוב הסיכויים רשתות רגילות אין להן שום עניין לבוא לשם. אם אני עושה עכשיו מירון בבאר שבע [...] כשהמטרה שלו היא לחזק את הנרטיב של צה"ל דרומה, סביר להניח שרדיו דרום ירצה לבוא לשם, אני לא אומר שלא, הוא בא, אבל ברשת הארצית לא יגלו בי עניין אל מול גם דברים אחרים, ואני כן יכול לגרום לזה שגלי צה"ל ישלחו ניידת לשם".³³

כשנשאל לגבי עמדתו לגבי השפעתה של התחנה על המאמץ המלחמתי, השיב :

"נפריד בין ההסתכלות שאני לא הולך להתייחס אליה [...] הפוליטית אקטואלית [...] לבין ההסתכלות שלי על איך גלי צה"ל מסייעת בחשיפה של דברים שפה חשובים לי, כמו לדוגמה: הנושא של פצועים, משפחות שכולות, חיילים בודדים, משרתי קבע כמו שנענו לבקשתי ועשו, אנשי מילואים. זאת אומרת בהיבט היא **בהחלט מסייעת לי**".³⁴ (ההדגשה הוספה)

וכן הוסיף לעניין עמדתו בדבר תרומת התחנה לצה"ל :

"אני חושב שזה שבסוף הרבה יותר שומעים קולות של צה"ל במהלך היום, יש לזה השלכות שאני רואה בהן השלכות חיוביות מבחינת צה"ל".³⁵

122. **השינוי בעמדת הצבא הוא נתון קריטי בעת גיבוש ההמלצות**. בדיוק כשם שהוועדה ראתה לייחס משקל רב לעמדתו המסורתית של הצבא, היה עליה לייחס משקל משמעותי לא פחות לעמדתו

³² שם, בעמ' 22-23.

³³ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 1.9.2025, עמ' 13.

³⁴ שם, בעמ' 36.

³⁵ שם, בעמ' 34.

העדכנית, כפי שהוצגה, דווקא לאחר תקופה של מלחמה עצימה וממושכת, וכאשר יישום המלצות ועדת זמיר מתחיל לשאת פירות. לכל הפחות הייתה הוועדה צריכה להתמודד עם השינוי בעמדת הצבא שלפיה התחנה איננה עוד "גורם מפריע", אלא גורם שהצבא רואה ערך ותועלת בפעילותו, ולהסביר מדוע אף על פי כן היא בוחרת לבכר את העמדה הקודמת כפי שהוצגה על ידי רמטכ"לים קודמים. ואולם, לא ניתן למצוא דיון רציני בהקשר זה בדו"ח הוועדה, אלא התייחסות לאקונית בלבד.

123. זאת ועוד. הבסיס המשפטי להצעת החלטת הממשלה, בהעדר חקיקה, הוא הסמכות הנתונה לרמטכ"ל בסעיף 2 לחוק השיפוט הצבאי, בדבר "ארגון הצבא". אין חולק כי העובדה שהמחוקק הקנה לרמטכ"ל את הסמכות ליתן הוראות בהקשר זה (באישור שר הביטחון), מלמדת כי לעמדת הצבא בסוגייה יש משקל מרכזי ביותר. אף על פי כן, כאמור, בעת גיבוש ההמלצות הקונקרטיות, עמדת הצבא העדכנית לא זוכה למשקל של ממש.

124. למעלה מכך, בכתב המינוי צוין כי "הוועדה תיוועץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל...". בפועל, להבנתנו הליך היוועצות זה לא התקיים – שכן מעבר לשמיעת הצבא במסגרת עבודת הוועדה, לאחר גיבוש המלצותיה ובטרם הבאתן לפני שר הביטחון, לא העבירה הוועדה את המלצותיה לעיון הצבא כדי לאפשר לו להתייחס אליהן ולהציג את עמדתו ביחס אליהן, כפי שמתחייב בהליך מינהלי תקין. לכן, גם בהיבט זה נפל פגם מהותי בתשתית העובדתית שהעמידה הוועדה המייעצת.

הוועדה קיימה דיון חסר ביותר בסוגיית הפגיעה בחופש הביטוי, ושגתה בהערכתה כי הפגיעה בו אינה משמעותית, בין היתר משום שישנן בנמצא 17 תחנות איזורים

125. כאמור לעיל, הוועדה פירטה בהרחבה את הנימוקים שהוצגו לה בדבר חשיבותה של התחנה בראי הזכויות החוקתיות לחופש הביטוי והעיתונות, ובמיוחד משום שמדובר בתחנת שידור ציבורית. הוועדה אף הייתה חשופה להמלצות ועדת זמיר, ולמשקל הרב שניתן לסוגייה זו במסגרתן לפני שנתיים בלבד. אף על פי כן, השקילה והבחינה העצמאית שקיימה הוועדה בנקודה זו הוא דל עד מאוד. מהדו"ח עולה כי הוועדה הקדישה לנושא דיון קצר מאוד וכי ההתייחסות אליו היא בבחינת "מס שפתיים". טיעון אחד שמוצג בדוח בהקשר זה הוא הפניה לאמירה בחוות הדעת הקודמת, כי הזכות לחופש הביטוי אינה משמיעה בהכרח קיומן של שתי תחנות רדיו המשדרות שידורי אקטואליה בפריסה ארצית. טיעון שני שמוצג בדוח הוא כי סגירת התחנה אינה עולה כדי פגיעה משמעותית בחופש הביטוי, משום שלאחר סגירתה יוסיפו לפעול 8 תחנות הרדיו שמפעיל התאגיד ועוד 17 תחנות הרדיו האזורי.

126. **מדובר בקביעה שגויה ביסודה.** תחנות הרדיו האזורי אינן תחליפיות לתחנת גלי צה"ל (או לרשת ב' שאף היא תחנת שידור ציבורית כלל ארצית). תחנות הרדיו האזוריות הן תחנות בבעלות פרטית, פריסתן אינה ארצית אלא נחלקת על פי איזורים גיאוגרפיים, חלקן משדר שידורי מוסיקה בלבד וכלל לא עוסק בשידורי אקטואליה וחדשות; היקף המאזינים להן פחות בהרבה ובחלק מן התחנות שולי בהשוואה להיקף ההאזנה לגלי צה"ל, וברובן אין מערכת חדשות עצמאית המייצרת דרך קבע תוכן חדשותי-אקטואלי ארצי (להבדיל מ"דסק חדשות" מקומי הקיים בחלקן, או משדרי אקטואליה הנסמכים על מידע שמתפרסם בכלי תקשורת אחרים). על כן, הנחת יסוד זו, שהוצגה כטעם מרכזי לקביעה שלפיה סגירת גלי צה"ל לא תביא לפגיעה משמעותית בחופש הביטוי, שגויה מיסודה.

127. זאת ועוד, הוועדה מפנה לאמירה בחוות הדעת משנת 2022 בדבר הפגיעה המוגבלת בחופש הביטוי, אך מתעלמת מחלקה השני של חוות הדעת, ולפיה קביעה זו כרוכה בקיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב". אם כן, הוועדה מסתמכת על המשך שידוריה של תחנת רשת ב', אך לא בוחנת את שאלת עתידו של תאגיד השידור הציבורי שהתחנה משדרת במסגרתו, בדומה לדיון שנערך לעיל בנושא.

128. כך או אחרת, מסקנתה של הוועדה שלפיה סגירת גלי צה"ל בעת הזו לא תגרום לפגיעה משמעותית בחופש הביטוי, המוצגת גם היא כטעם עיקרי לתמוך בהמלצתה לסגור את גלי צה"ל (ותאומך בהמשך על ידי שר הביטחון), אינה נתמכת בתשתית העובדתית שהציגה בעניין זה. עוד יצוין, כי הגם שקביעה זו בעלת היבטים משפטיים ברורים, לא ידוע כי התקיימה לגביה בחינה משפטית עדכנית או כי כזו התבקשה או הוצגה בפני הוועדה בעניין זה (למעט ההסתמכות על חוות השנת משנת 2022 המצוטטת בגוף הדו"ח).

הוועדה בחנה את התכנים המשודרים בתחנה והביעה את אי שביעות רצונה מהם

129. עיון בפרוטוקולים של דיוני הוועדה מלמד כי בכמה הזדמנויות התייחסו חברי הוועדה לגופם של התכנים המשודרים בתחנה והביעו את עמדתם כי עצם הכללתם בשידורי התחנה היא חלק "מהבעיה" אותה בוחנת הוועדה. כמה דוגמאות לכך נמצאות במהלך יום הדיונים שהתקיים ב-25.8.2025, שאז הופיע בפני חברי הוועדה מפקד התחנה, מר טל לב-רם. חברי הוועדה המשוחחים עם המפקד מזהים בפרוטוקול זה כ"דובר" או "דוברת" ולא בשם.

130. מבין הנושאים השונים שנדונו בין מפקד התחנה לבין הוועדה, נמצאים גם חילופי הדברים הבאים:

"דובר: למה משהו מחיילי צה"ל, ובכלל מאזרחי מדינת ישראל, צריך לשמוע את [...] משהו יכול להסביר לי? הוא פשוט מנבל את הפה שלו. אני במקומך – אני לא מתאים לי להיות מפקד גלי צה"ל, אבל אני אומר לך שהיית עושה דבר פשוט מאוד – היית קורא לו והיית -. לא יודע מה הייתי עושה. שמעתי אותו פעמיים או שלוש והפסקתי לשמוע גלי צה"ל רק בשביל לא ליפול על האיש הזה [...] עכשיו זה בידך ואני גם מכיר אותך טל, אתה יודע להוריד פטיש חמש קילו על הראש. תתייחס לזה ישירות כי חשוב לנו לדעת. כל החיבור הזה הוא אפילו מתסכל קצת, כי זו תחנה טובה, עושה עבודה טובה מאוד ופתאום נכנס איזה...אני נדבק אליו כי פשוט שמעתי אותו כמה פעמים. יכול להיות שיש מקומות אחרים. יכול להיות גם מהצד הימני, אני לא יודע. אבל הדבר הזה פשוט מכללך את הפה שלו.

דוברת: מאוד-מאוד חד צדדית. מאוד.

[...]

דוברת: יש לי דוגמאות נקודתיות, אבל זה לא-

דובר: אני נתתי את הדוגמה הקיצונית שפשוט מעצבנת אותי. עכשיו, יכול להיות שאתה כן עושה את זה ואנחנו לא יודעים, אבל-

[...]

דוברת: די נו, תעשה לי טובה. אני על ידידה אתן לך את רינו צרור בריבוע. זה בכלל לא משנה".³⁶

131. בחלק אחר של הדיון באותו היום מתייחס מפקד גלי"צ לפערי ההאזנה בין יומן הבוקר המוביל בתחנת רשת ב' לבין התכנית המקבילה בתחנה. בנקודה זו מציינת אחת מחברות הוועדה כך:

"דוברת: סליחה שאני, זה, בסדר, אבל התוכנית הזו מאוד מוטה.

מפקד גלי"צ: מי?

דוברת: התכנית של ספי.

מפקד גלי"צ: התכנית של ספי וזה?

³⁶ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 25.8.2025, עמ' 83-87.

דוברת: בטח אם אתה משווה את זה לתכנית המקבילה בתאגיד. תוכנית מאוד...
[...]

מפקד גל"צ: הליין אפ שלהם, בעיני [...] מאוד, מאוד, מאוד, מאוד, מאוד, מאוד, אבל תזמינו אותו [את העורך הראשי של התכנית] ותבדקו את הליין אפ [...]

דוברת: וזה עוד לפני שהגעתי לתוכנית של....

מפקד גל"צ: בסדר, אז תגידי [...] כי אני לא רוצה להיכנס לשמות פרט לזה".³⁷

132. באותו היום מציין אחד מחברי הוועדה בפני מפקד התחנה כי "לפעמים האקטואליה הזו יכולה לפגוע במעמד של המלחמה. סתם דפדפתי קצת בטיקטוק ועכשיו אני רואה 'עימות חריג בין שר הביטחון לרמטכ"ל'. איך זה מקדם את הצבא בלחימה שלנו? לדעתי זה גורע ממנו".³⁸

133. גם בדיון מיום 1.9.2025 פונה יו"ר הוועדה דאז, אלוף (במיל') יפתח רון-טל, אל רמ"ט אכ"א המתראיין באותה עת בפני הוועדה ואומר לו "רינו צרור, הנזק שהוא עושה לגלי צה"ל ולמדינת ישראל הוא לא מתקבל על הדעת".³⁹

134. כאמור, לצד האנומליה הנובעת מעצם קיומה התחנה כתחנה צבאית, סגירת התחנה היא מהלך שלטוני שמשמעותו סגירתה של תחנת רדיו מרכזית ובעלת מעמד ייחודי במרחב הציבורי בישראל. בנסיבות אלה, מוטלת חובה מוגברת לבחון האם מדובר בהחלטה עניינית ומבוססת מקצועית, או שמא במהלך אשר תוצאתו – ולו בעקיפין – היא השתקת קול ביקורתי במרחב הציבורי. בהקשר זה, ההידרשות במהלך עבודת הוועדה לשדרנים מסוימים ולתכני השידורים, ובפרט לאופי הביקורתי של חלקם, מעוררת כשלעצמה קשיים לא מבוטלים.

הוועדה לא ניגשה למלאכה בנפש חפצה

• **"עיסוק באקטואליה תחת הכתר של צבא ההגנה לישראל, כמוהו כצלם בהיכל"** (מתוך תמצית המנהלים של דו"ח הוועדה המייעצת)

135. ביום 5.6.2025, הודיע שר הביטחון על כוונתו להקים ועדה מייעצת לבחינת פעילות תחנת גלי צה"ל. בהודעתו שפורסמה בתקשורת נכתב: "אין ספק כי נדרש שינוי מקיף ומשמעותי ובכוונתי לבצע אותו לאחר קבלת המלצות הוועדה". כתב המינוי של חברי הוועדה נחתם ביום 11.8.2025, וגם בהזדמנות זו הבהיר שר הביטחון בהודעתו לתקשורת כי: "אינני מוכן שהמצב הקיים יימשך – ומה שהיה לא יהיה".

הוועדה המייעצת החלה אפוא את עבודתה עם דירקטיבה ברורה מצד הדרג המדיני באשר למצופה ממנה.⁴⁰

136. במצב דברים זה, ואף בשים לב להרכב הוועדה שכאמור חלק מחבריה מקיימים זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד, מתעורר חשש ממשי כי הוועדה ניגשה למלאכה שלא בנפש חפצה ובהעדר משוא פנים.

³⁷ שם, בעמ' 72-73.

³⁸ שם, בעמ' 33.

³⁹ פרוטוקול דיון הוועדה מיום 1.9.2025, עמ' 37.

⁴⁰ כך עולה גם מפרסומים בתקשורת בנוגע לאישור ראש הממשלה לפנייה של שר התקשורת לשר הביטחון לצורך סגירת התחנה הצבאית (ראו למשל פרסום מיום 30.3.25 בדה-מרקר <https://www.themarker.com/media/2025-03-30/ty-בדה-מרקר-30.3.25> (article/premium/00000195-e8a2-d1f1-a7d5-f8e6065f0000)).

137. המשפט המצוטט, המופיע בפתיחת תמצית המנהלים של הדו"ח, מבטא בצורה מזוקקת את השקפת עולמה של הוועדה ולפיה מדובר בבעיה בלתי פתירה. מנקודת המבט של הוועדה, קיומה של תחנת גלי צה"ל כתחנה המשדרת תכנים אקטואליים, הינה משום הכנסת דבר של תועבה וטומאה למקום קדוש. בראייה זו, הפתרון היחידי האפשרי למצב הקיים הוא הפרדה בין הטמא לבין הקדוש – בין שידורי האקטואליה והחדשות לבין הצבא, אם על ידי הפסקת שידורי החדשות והאקטואליה כליל, אם על ידי סגירת התחנה, כפי שאכן המליצה הוועדה. גם בשלב מתקדם של הדו"ח, בפרק שעניינו בחינת החלופות השונות, בתום הליך השמיעה ואיסוף הנתונים, מציינת הוועדה בפירוש כי **"חיבור בין צבא העם לבין המחלוקות הפוליטיות הוא בגדר סתירה שלא ניתן ליישב"**,⁴¹ תוך דחייה מוחלטת של כל פתרון אפשרי אחר, לרבות המשך יישום דו"ח זמיר, שבו תמך הצבא (בכפוף לחיזוקו על ידי הקמת ועדה מייעצת, אימוץ קוד אתי עדכני, וכיו"ב).

138. בהינתן תפיסת עולמה זו של הוועדה, אין להתפלא כי היא דחתה באופן פשטני יחסית כל חלופה שמשמעותה הייתה המשך שידורי האקטואליה בתחנה, כפי שהמליצו ועדות קודמות, ולאחרונה ועדת זמיר. עיון בפרוטוקולים מלמד בבירור כי הוועדה לא שקלה ברצינות את המשך יישום מתווה זמיר ואף הדגישה כי אינה רואה עצמה מחויבת אליו.⁴²

139. הדוגמה הראשונה ניכרת בהתייחסותה לכך ש"צמצום תכני האקטואליה, ככל שיבוצע, ימשך זמן רב והוא תלוי לחלוטין ברצונם וביכולותיהם של מפקדי התחנה".⁴³ על החשש מפני שינוי בתמהיל השידורים בתחנה עם חילופי המפקדים חזרה הוועדה במקום נוסף.⁴⁴

140. **הדברים לוקים בהנחת המבוקש.** ראשית, נוכח היקף השינויים שנערכו בתקופה בת פחות משנתיים, לא ברור על מה מבוססת ההערכה כי השלמת התהליך תיקח עוד זמן רב. שנית, אם יסודו של הקושי הוא בהותרת הנושא לשיקול דעתו של המפקד, ניתן היה להמליץ באופן קונקרטי על עיגון מתווה זמיר בדרך מחייבת, כגון תיקון הפקודה הצבאית העוסקת בגלי צה"ל, או בכללים אחרים (למשל, כללי שידור ציבורי ביחס לתוכניות שאינן צבאיות לפי סעיף 88 לחוק השידור הציבורי). מדובר בפתרונות מוכרים, קיימים ופשוטים ליישום, אשר הוועדה כלל לא בחנה.

141. בנוסף, גם המלצת ועדת זמיר להגביר את הפיקוח על גל"צ באמצעות הקמת ועדה מייעצת נדחתה ללא דיון רציני. הוועדה ציינה בלאקוניות כי אין בהמלצה זו תוחלת, משום ש"ועדות כאלו קיימות הן בתאגיד השידור הציבורי והן ברשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, וכפי שצוין על ידי דוברים רבים שהופיעו בפני הוועדה, פעילותן ועילותן מוגבלת, בוודאי בכל הקשור להשפעה על איזון התכנים".⁴⁵

142. יש טעם לפגם בכך שנקודה משמעותית כל כך לא נבחנה בצורה עצמאית ורצינית על ידי הוועדה, והיא הסתמכה לגביה על דברים שנאמרו על ידי דוברים בלתי מזוהים, אשר כשירותם המקצועית לחוות דעה בעניין לא הובהרה.

143. שנית, ולגופם של דברים, בחינה רצינית של ההמלצה הייתה מעלה כי השוואה זו אינה נכונה מיסודה. מבלי שנפרש את מלוא היריעה בהקשר זה, נאמר בתמצית כי בכל הנוגע לתאגיד הרי שמועצת התאגיד אינה ועדה מייעצת למנכ"ל התאגיד (ברוח ההשוואה לוועדה עליה המליצה ועדת

⁴¹ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש 28, בעמ' 36.

⁴² פרוטוקול מיום 25.8.2025, לעיל ה"ש 36, בעמ' 49.

⁴³ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש 28, בעמ' 41.

⁴⁴ שם, בעמ' 44.

⁴⁵ שם, בעמ' 40.

זמיר), אלא אורגן הליבה של התאגיד האוחז בשיקול הדעת העיקרי, וקובעת את מדיניותו במכלול ההקשרים ומפקחת על המנכ"ל. אף לא ברור על מה מבוססת הערכת הוועדה שלפיה מועצת התאגיד אינה יעילה "בכל הקשור להשפעה על איזון התכנים". קביעה זו כוללת הנחה מקדמית שלא בוססה כלל, כאילו תכני התאגיד אינם מאוזנים לכתחילה, וכי מועצת התאגיד אינה ממלאת את תפקידה בהקשר זה. לא ברור מיהם אותם גורמים שהציגו טיעון זה, ומה הנימוקים בבסיסו.

144. ההשוואה למועצת הרשות השנייה רחוקה אף יותר. מועצת הרשות השנייה היא מאסדר ציבורי המפקח על פעילותם של המשדרים המסחריים. אין לה – ולא צריכה להיות לה – נגיעה לפעילותם השוטפת והיומיומית של הערוצים המסחריים וההחלטות המתקבלות על ידם בתחום התוכן בכלל, ובתחום החדשות בפרט. כפי שהוסבר קודם לכן, מטרה זו מושגת בעיקרה על ידי האסדרה הנוגעת לשידורי החדשות. תפקידה של מועצת הרשות השנייה אינו להבטיח "איזון" תכנים יומיומי בשידורי הערוצים המסחריים, אלא להתערב בדיעבד, במקרים ברורים של הפרות, וגם זאת – במשורה, ובשים לב לפוטנציאל הפגיעה בחופש הביטוי הטמון בפעילותה.

145. **סיכום הנקודה.** מהטעמים האמורים עולה חשש כבד כי סגירת התחנה היא בגדר מטרה שסומנה מראש. חשש זה מתחזק נוכח סימני השאלה הניכרים המתעוררים בקשר לבסיס העובדתי והמקצועי שהניחה הוועדה המייעצת לתמוך בהמלצותיה. כפי שהראינו בהרחבה, אלה נוגעים לעצם השאלות שנבחנו, למתודולוגיה שננקטה, לאיכות ולמהימנות הנתונים שעליהן התבססה, למשקל (הלעתיים אפסי) שניתן לנתונים השונים ולאופן הצגתם. הוועדה לא שקלה באופן אמיתי חלופות אחרות שהומלץ עליהן בעבר מתוך שאיפה למזער את הפגיעה הבלתי נמנעת הכרוכה בחופש הביטוי עקב סגירת התחנה, וזאת משום שניגשה לבחינת החלופות להמלצתה תחת הנחת המוצא כי "חיבור בין צבא העם לבין המחלוקות הפוליטיות הוא בגדר סתירה שלא ניתן ליישב", כפי שהצהירה הוועדה. מתוך נקודת מבט זו, בחנה הוועדה את כלל החלופות העומדות בפניה.⁴⁶ נקודת המבט הזו היא סטייה חדה מעמדתה של ועדת זמיר שישבה על המדוכה לפני זמן קצר בלבד. גם ועדת האלוף (במיל') אשל, ולפניה האלוף (במיל') אדם, סברו כי הסוגייה מורכבת יותר, וכי נוכח מרכזיותה של תחנת גלי צה"ל בשוק התקשורת הישראלי, לכל הפחות יש לדון באופן מעמיק בחלופות שימנעו את סגירת התחנה, לרבות באופן פעולה שונה מהקיים. לא כך פעלה הוועדה המייעצת.

146. זאת ועוד, הוועדה עסקה בדיוניה במישרין בסוגיות הנוגעות לתוכן החדשותי והאקטואלי המשודר בתחנה, תוך התייחסות לתוכניות ולמגישים קונקרטיים שאינם לשביעות רצונה. מדובר בהתנהלות פסולה מיסודה המעלה חשש ממשי כי המלצות הוועדה הושפעו מרצונה "להשתיק" את אותם קולות.

147. לאור כלל האמור, נפלו פגמים מהותיים בדו"ח הוועדה המייעצת, המובילים למסקנה כי אין בו כדי לשמש תשתית עובדתית ומקצועית מספקת על מנת להצדיק החלטה כה דרמטית וכה פוגענית בחופש העיתונות ובחופש הביטוי כמו סגירת תחנת גלי צה"ל – אחת משתי תחנות הרדיו הציבוריות המשדרות בפריסה ארצית, כאשר תחנת הרדיו הנוספת, רשת ב', מצויה תחת סיכון לעצמאותה נוכח הצעות חוק שעניינן בתאגיד השידור הציבורי, וכל זאת כשאנו נמצאים בשנת בחירות לכנסת.

⁴⁶ שם, בעמ' 36.

ד. החלטת שר הביטחון על סגירת התחנה

148. החלטת שר הביטחון באה לידי ביטוי בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר המפרטים את נימוקיו להחלטה. החלטה זו נגועה בפגמים משפטיים שונים, כפי שיפורט להלן.

התבססות על דו"ח הוועדה המייעצת

149. הפגמים שתוארו לעיל בדו"ח הוועדה המייעצת **משליכים במישור** על הצעת המחליטים שהשר הגיש לממשלה לסגירת גל"צ, שכן דו"ח הוועדה הוא התשתית המקצועית והעובדתית המרכזית והמכרעת עליה נסמכת החלטת השר בהכרעתו לסגור את התחנה.

150. כך, לפי דברי ההסבר להצעה "לעמדת שר הביטחון הקושי המהותי שפעילותה של התחנה מסבה לצה"ל נובע מעירוב צה"ל, בעל כורחו, בשיח הפוליטי. התחנה עוסקת באופן **משמעותי** בתכנים חדשניים ופוליטיים, באופן **הפוגע** בצבא ההגנה לישראל, בחייליו ובאחדותו. **קושי זה עולה משמעותית על התועלת** הגלומה בהמשך פעילותה של התחנה." (ההדגשה הוספה).

151. כפי שראינו, קביעות אלו אשר נסמכות על דו"ח הוועדה המייעצת, אינן מבוססות: הטענה כי תכני האקטואליה המשודרים בתחנה פוגעים בצבא ההגנה לישראל, בחייליו ובאחדותו, מוצגת בדוח **ללא תשתית עובדתית אובייקטיבית תומכת**, ושעה שהסקר שהוזמן על-ידי הוועדה מראה כי חיילים רבים, בשיעורים ניכרים, סברו שהתחנה חיזקה את מורל המשרתים בזמן המלחמה.

152. בדומה, גם הטענה כי הקשיים בפעילות התחנה עולים באופן משמעותי על התועלת הגלומה בה אינה עולה בקנה אחד עם עמדתו העדכנית של צה"ל, שהוא הגורם המתאים ביותר לחוות דעה ביחס לשני חלקיה של הטענה בהתבסס על המצב העובדתי כיום, דהיינו: האם שידורי התחנה פגעו בדרך כלשהי בתפקודו של הצבא במהלך הלחימה; והאם פגיעה זו עולה על יתרונותיה של התחנה מנקודת המבט של הצבא.

153. בהקשר זה, מתייחסים דברי ההסבר להצעה על כך ש"שורה של שרי ביטחון, כמו גם רמטכ"לים, העלו ספקות משמעותיים לגבי ההצדקה להמשך פעולתה של התחנה, והציגו קשיים בהפעלתה במסגרת צה"ל ועל ידי חיילים". ואולם, כמו הוועדה, גם השר אינו משקף בהצעת ההחלטה את השינוי שחל בינתיים בעמדת הצבא, כפי שזו הוצגה בפני הוועדה על-ידי רמ"ט ראש אכ"א. כאמור לעיל, צה"ל לא הביע עמדה עדכנית לפיה יש להפריד את התחנה מהצבא. להפך, צוין כי ניכר שיפור בהתנהלות התחנה ובממלכתיות התחנה תחת המפקד הנוכחי, וכי היא מסייעת לצה"ל בקידום נושאים חשובים בראייתו. לפי העמדה שהוצגה כעת, מנקודת המבט של הצבא, היתרונות הגלומים בהמשך פעילותה של תחנת גלי צה"ל עולים על הקשיים הכרוכים בכך.

154. עמדת הצבא בהקשר זה היא בעלת חשיבות מיוחדת, לאור הוראת סעיף 2א לחוק השיפוט הצבאי, ממנה עולה כי גם אם בגדרי כפיפותו של הצבא למרות הממשלה לפי חוק-יסוד: הצבא, הממשלה רשאית להנחות את הרמטכ"ל לסגור יחידה מסוימת, הרי שחיוני כי בטרם יכריע בכך השר, ובטרם תכריע בכך הממשלה, **תונח בפניהם עמדתו המפורשת של הרמטכ"ל בנושא וכי הם יביאו אותה בגדרי שיקוליהם**. הדברים אמורים מקל וחומר מקום בו הוועדה הונחתה בכתב המינוי להיוועץ עם גורמי הצבא קודם למתן חוות דעתה, אך טיטוט חוות הדעת עם ההמלצה לסגור את התחנה לא הועברה לבחינת הצבא לשם התייחסותו.

155. מעבר לכך, גם ביחס לעמדות שרי ביטחון ורמטכ"לים קודמים, יש להעמיד את הדברים על דיוקם. בעבר, הוצגו דעות שונות ומגוונות בנושא. אמנם המשותף לכולם היה הרצון למצוא פתרון למורכבות הקיימת בניהול התחנה כיחידה צבאית, אך מכך לא נבעה תמיכה גורפת בסגירת התחנה. חלקם סבר כי הפתרון צריך להיות שונה, כגון הוצאת התחנה מחוץ לצבא או השארת התחנה יחד עם הגברת הפיקוח וצמצום תכני האקטואליה.

השר לא נתן משקל מספק בהחלטתו לפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות

156. מעבר לשיקולים הנוספים המוצגים בדברי ההסבר כהצדקה להחלטת השר, בהם נעסוק בהמשך, שעיקרם באנומליה שבפעילות התחנה וחריגותה במערכת ההיררכית הצבאית; וכן היתרון התחרותי של התחנה אל מול תחנות הרדיו הפרטיות – ניכר כי השר נתן משקל נמוך אם בכלל, לשיקולים שעניינם הפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות, וזאת חרף מרכזיותם בהחלטה מעין זו.

157. עיון בדברי ההסבר להצעת המחליטים המפרטים את עמדת השר משקף התייחסות דלה מאוד לשיקולים שעניינם הפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות, ובמיוחד בהשוואה למשקל שלו זכו במקרים קודמים בהם נבחן עתידה של גלי צה"ל. אמנם, בדברי ההסבר נזכר כי אל מול השיקולים התומכים בסגירת התחנה, שקל השר "שיקולי חופש הביטוי והעיתונות; זכות הציבור לדעת והגיוון בשיח הציבורי בישראל". ואולם, מהמשך דברי ההסבר ניכר כי הדיון בסוגיה מוגבל מאוד בהיקפו, וכי "שר הביטחון נדרש לסוגיה זו לעומקה" רק ביחס לחלופה של צמצום או הפסקת העיסוק בתכני אקטואליה – ואילו ביחס להמלצה המרכזית שאומצה (סגירת התחנה), אין כל אינדיקציה כי נבחנה שאלת האיזון בין חופש הביטוי לבין השיקולים הרלוונטיים האחרים.

158. זאת ועוד, בהתייחס לקשיים הכרוכים בסגירת התחנה, דברי ההסבר מתייחסים למעמדה ההיסטורי והציבורי של התחנה, למקומה הייחודי בתרבות ובחברה הישראלית ולתפיסתה כנכס לאומי בקרב חלקים בציבור; ואולם, הפגיעה בכרוכה בחופש הביטוי והעיתונות, שהיא תוצאה הכרחית ובלתי-נמנעת של ההחלטה על סגירת התחנה, נעדרת מרשימת "נגד" זו. גם עניין זה עשוי ללמד על כובד הראש שבו נשקלו השיקולים הנוגעים לחופש הביטוי והעיתונות והמידה שבה הובאו בחשבון. בין היתר, ובשים לב להתבססות על חוות הדעת משנת 2022 לצורך קבלת ההחלטה, לא ניכרת התייחסות ושקילה כלשהי של התשתית העדכנית הנוגעת למצבו של השידור הציבורי בישראל, והאיומים המשמעותיים על תפקודו ויציבותו בעת הזו.

159. בכל הנוגע לחלופה שעניינה המשך יישום מתווה ועדת זמיר, שהמלצותיה ניתנו אך לפני שנתיים, בתקופת כהונתה של הממשלה המכהנת, הרי שזו לא נדונה כלל, וזאת חרף הממצאים המשמעותיים שהציג מפקד התחנה בהקשר זה. לא רק שהובהר על ידו כי תהליך יישום ההמלצות של ועדת זמיר **מצוי בעיצומו וטרם הושלם**, אלא נמסר גם כי בעתיד הנראה לעין צפויים לחול שינויים נוספים בלוח השידורים, שימקדו ושיצמצמו אף יותר את עיסוק התחנה בתכני חדשות ואקטואליה. לכך יש להוסיף כי שני מרכיבים משמעותיים במתווה זמיר טרם יושמו – אימוץ קוד אתי והקמת ועדה מייעצת למפקד התחנה. ניתן להניח כי יישומם והטמעתם של רכיבים אלה יחזקו את הממלכתיות והניטרליות של התחנה.

160. הגם שהשר בהחלט רשאי לאמץ מדיניות שונה מקודמו בתפקיד, נדרשת התייחסות לצורך בשינוי המדיניות, לבחינת החלופות האפשריות ולתשתית העובדתית והמקצועית שמצדיקה את שינוי המדיניות וההחלטה שהתקבלה בעקבותיו. מקום בו עסקינן בנושא שנבחן זה מכבר, שעה שתהליך

היישום של בחינה זו נמצא בעיצומו וטרם הושלם ואין חולק כי הוא כבר נושא פירות משמעותיים, הנטל לשכנע כי אין מנוס אלא "לשבור את הכלים", לעצור את התהליך באיבו ולא לאפשר את השלמתו, הוא כבד במיוחד. כך בכלל, וכך בפרט, בסוגיה מורכבת, רגישה, ובעלת השלכות משמעותיות על זכויות יסוד, כבענייננו.

הקושי בשקילת סוגיית התדרים ברדיו על-ידי שר הביטחון כהצדקה לסגירת התחנה

161. בעוד שסוגיית חופש הביטוי אינה זוכה כאמור למשקל משמעותי בנימוקי השר, השיקול בדבר האופן שבו משפיעה פעילות התחנה על התחרות בתחום הרדיו ועל תחנות הרדיו המסחריות, מופיעה באופן מפורש במניין שיקוליו של השר לסגירת התחנה. נושא זה לא נכלל במנדט הוועדה, ואף על פי כן היא בחרה לעסוק בו במסגרת הדו"ח ואף להציג היבטים מסוימים שלו, אך בסופו של דבר לא גיבשה המלצה בעניין, משום שהנושא מצוי בתחום סמכותו של שר התקשורת. שר הביטחון לעומתה ראה לכלול עניין זה במכלול שיקוליו.

162. כדי לתת הקשר לדברים נסביר כי שאלת הצורך באסדרה מחודשת של שוק הרדיו הישראלי ועידוד התחרות בו, עלתה לאחרונה לדיון, הן במסגרת דיון בהצעות חוק פרטיות,⁴⁷ הן אגב תזכיר שפרסם כאמור משרד התקשורת ביום 18.11.2025. אגב דיונים אלה נשמעת לא אחת הטענה כי יש "לאסוף מחדש" את התדרים שהוקצו לכלל התחנות, לרבות לתחנות הציבוריות, ולחלקן מחדש באופן שוויוני ויעיל, בשים לב לכך שתדרי הרדיו הם משאב ציבורי מוגבל המצוי במחסור. במקביל, נשמעים טיעונים קונקרטיים, כפי שאלו נסקרו גם בדו"ח הוועדה המייעצת, כי אין עוד הצדקה לפעילותן של תחנות רדיו ציבוריות (אחת או שתיים); וכי יש לאפשר גם לשחקנים מסחריים לפעול במתכונת ארצית (להבדיל מאזורית).

163. מבלי להידרש לגופם של דברים, מובן מאליה כי שר הביטחון אינו הגורם המוסמך לעסוק בסוגיה זו וכי הוא – כמו גם הוועדה המייעצת שמינה – אינם אוחזים בידע המקצועי הרלוונטי. שאלת אסדרתו מחדש של שוק הרדיו בישראל, הקצאתם המחודשת של התדרים בו, ומעבר למודל שידור מסחרי-ארצי היא שאלת מדיניות רחבה, שצריכה להיבחן באופן מקצועי וסדור, על בסיס תשתית מקצועית רחבה, ניתוח שוק מעמיק ובכללו היתרונות מהם נהנים חלק מהשחקנים הפרטיים האוחזים בזיכיונות תקופות ממושכות, וכן את מאפייני שוק הפרסום שהוא מקור ההכנסות העיקרי של כלל התחנות. כל זאת בצד שיקולים מרכזיים של מגוון, פלורליזם, מענה לאוכלוסיות ייעודיות ועוד.

164. לפיכך, עצם הכללתו של נימוק זה כאחד מנימוקי ההחלטה, כאשר המהלך עצמו אינו חלק ממדיניות העקרונית רחבה המיושמת באופן רוחבי ושוויוני, אלא החלטה קונקרטית הנוגעת לתחנה מסוימת בלבד, מעורר סימני שאלה של ממש.

השיקול של האנומליה של התחנה וחריגותה במערכת הצבאית

165. בסופו של יום, נדמה כי השיקול העיקרי "העומד על תילו" מבין נימוקי השר, הוא ביטול האנומליה שבפעילותה החריגה של תחנת גלי צה"ל כיחידה צבאית, ושמירה על עקרונות הממלכתיות

⁴⁷ הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד–2024, פ/4656/25 של חה"כ אלי דלל ואח'; הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הנגשת רדיו בשפה הערבית בכל הארץ), התשפ"ד–2024, פ/4505/25 של חה"כ אחמד טיבי. חבר הכנסת טיבי משך את ההצעה לאחר תחילת הדיון בה. הנושא נזכר גם בחלק מהצעות החוק הפרטיות שנסקרו בה"ש 5.

והניטרליות הפוליטית של הצבא. אכן, כפי שצוין כבר בפתח הדברים, גל"צ היא תופעה חריגה ואנומלית במדינות המערב הדמוקרטיות. אנומליה זו היא נקודת המוצא המלווה את פעילות התחנה, כמו גם את הדיונים השונים בעתידה. בכל אותם מקרים, היה ברור **שהאנומליה כשלעצמה** אינה מצדיקה את סגירת התחנה, אלא מחייבת חיפוש אחר פתרונות שיאפשרו להתמודד עם האנומליה בצורה מיטבית, תוך הגנה על עקרונות חופש הביטוי והעיתונות, בשים לב לכך שהתחנה הפכה ברבות השנים לכלי תקשורת עצמאי ומבוסס, מואזן ואהוד ביותר, התופס מקום מרכזי בשיח התקשורתי ובציבוריות הישראלית.

166. בדומה לכך, גם המתח האינהרנטי בין המבנה הצבאי, ההיררכי והממושע מטיבו, לבין אופייה ההכרחי של תחנת שידור כזירה של חופש ביטוי ועצמאות עיתונאית הוא בעיית יסוד מוכרת, אשר ברור כי לא ניתן להעלימו כליל, כל עוד פועלת התחנה בתוככי הצבא. עם זאת, מתח זה התמתן מאוד עם השנים: ההגנה הבסיסית על עצמאותה של התחנה עוגנה בהוראת הפיקוד העליון (הפ"ע) העוסקת בגל"צ, ובסדרה של חוות דעת משפטיות שהגנו על עצמאותה של התחנה בהקשרי התוכן והסיקור העיתונאי. כמו כן, כעולה מדו"ח הוועדה ומן הנתונים שהוצגו על ידי מפקד התחנה, מאז המלצות ועדת זמיר, המדיניות שלפיה חיילי הסדיר יורחקו מהעיסוק באקטואליה וממלאכת עריכת התוכן האקטואלי מיושמת בקפדנות, ומתוך מגמה להרחיבה גם אל תחומי האקטואליה "הרכים" יותר, בכפוף למגבלת המשאבים של התחנה.

167. המלצה מרכזית נוספת של ועדת זמיר היא צמצום ממשי בהיקף שידורי האקטואליה ומיקוד שידורי התחנה בקהל היעד הצה"לי ובתכנים ברוח זו. כעולה מן הדברים שהציג מפקד התחנה לפני הוועדה, גם המלצה זו מיושמת באופן רציני ועקבי. לכך מתווספת תשומת לב יומיומית של עורכי החדשות להיותה של התחנה גם יחידה צבאית, ולאופן שבו מאפיין זה צריך לבוא לידי ביטוי בשידורים עצמם, אגב קביעת "הליין-אפ" וקבלת החלטות עריכה נוספות שוטפות. כמו כן, שוקדת התחנה על אימוץ קוד אתי עדכני, אשר אמור אף הוא לייצר "שכבת הגנה" נוספת בהקשר זה.

168. מדברי ההסבר להחלטה, לא ברור מדוע סבר השר כי האמצעים הננקטים כיום אינם נותנים מענה מספק למתח האמור, ומדוע, בשונה מוועדת זמיר, יש לתת למתח זה משקל מכריע על פני כל שיקול אחר, ובמרכזם שיקולי חופש הביטוי והעיתונות, במידה המצדיקה להורות על סגירת התחנה.

החלטת השר אינה עומדת מבחינה משפטית

169. כפי שעולה מהניתוח האמור, החלטת שר הביטחון על סגירת תחנת גלי צה"ל נשענת על יסודות רעועים. ההחלטה מבוססת על דו"ח הוועדה המייעצת, שכשלעצמו לוקה בפגמים רבים עליהם עמדנו, ולכן איננו יכול לשמש תשתית עיקרית להחלטה כה דרמטית. גם שיקולי השר, כשלעצמם, לוקים בקשיים מהותיים, ובפרט, לא ניתן משקל מספק, אם בכלל, למעמדו הרם של חופש הביטוי והעיתונות, ולא נבחנו בצורה רצינית ומעמיקה חלופות שפגיעתן בחופש הביטוי והעיתונות פחותה, ושבכוחן להגשים את התכליות הראויות בהחלטת השר בדבר שמירת ממלכתיות הצבא והניטרליות הפוליטית שלו.

170. **כפי שצוין לעיל, ככלל, סגירת כלי תקשורת על ידי השלטון במדינה דמוקרטית היא אירוע חריג וחשוד על פי מהותו, ומהווה פגיעה בחופש הביטוי**, ודאי כך כאשר מדובר בכלי תקשורת ציבורי, מרכזי, מבוסס ומשמעותי קהל מאזינים גדול המייחס לתחנה מקצועיות רבה וכאשר סגירת התחנה בעת הזו, בקרבה יחסית לבחירות הכלליות לכנסת, תותיר את ציבור מאזיני הרדיו עם תחנה

ציבורית ארצית אחת, העוסקת בתוכן חדשותי ואקטואלי באופן החף מהשפעות כלכליות חיצוניות. כפי שצוין, גם עתידה של תחנה זו אינו ברור כעת, ותחנות הרדיו הנותרות אינן תחליפיות לגלי צה"ל בשום צורה.

171. כאמור לעיל, החלטת השר איננה נותנת משקל ראוי לשיקול הזה, ולאפשרות להגשים, גם אם באופן חלקי, את התכלית הלגיטימית של שמירת עקרונות הממלכתיות והניטרליות הפוליטית של הצבא, תוך המשך פעילותה של התחנה למשל, לפי המלצות ועדת זמיר.

172. לכך יש להוסיף חשש מפני משוא פנים בהחלטת השר, לאור הודעותיו שנזכרו לעיל, בסמוך להקמת הוועדה ובמועד חתימת כתב המינוי של חבריה, מהן עולה ספק אם השר כלל התכוון לשקול חלופות המאפשרות לתחנה להוסיף ולפעול או לשדר שידורי חדשות ואקטואליה.

173. סוגייה נפרדת נוספת, חשובה בפני עצמה, היא ההצעה להקים צוות יישום אשר אמור להביא לסיום עבודת התחנה ובמקביל גם לבחון את פעילותה של תחנת גלגל"צ וזאת עד ליום 1.3.2026, וכן להסמיק את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניין תחנת הרדיו גלגל"צ. זאת, מבלי שכלל ברור אם ישנה היתכנות מעשית ומקצועית להמשך פעילותה של גלגל"צ לאחר סגירתה של גל"צ, וללא כל נימוק וביסוס משמעותי של תשתית עובדתית בהקשר זה. כך, הוועדה המייעצת המליצה באופן כללי לאפשר את המשך פעילותה של גלגל"צ, ואילו בדברי ההסבר להחלטה נמצאת אמירה קצרה בדבר תרומתה של התחנה למאבק בתאונות הדרכים, עניין משמעותי לציבור החיילים.

174. מעבר לכך, סגירת התחנה כוללת פיטורי עובדים, אזרחים עובדי צה"ל, בתוך זמן קצר מאוד ללא חלופות או שיח מקדים עם ארגון עובדי צה"ל (למעט שמיעתם בפני הוועדה באופן כללי), דבר אשר כשלעצמו פוגע בתקינות ההליך המנהלי. לשם השוואה, לצורך היערכות לסגירת הטלוויזיה החינוכית נקבעה בחוק תקופה של שנה ושלושה חודשים (סעיף 120 לחוק השידורים הציבורי הישראלי). כך או כך, לא ברור כיצד המנדט של אותו צוות "יישום", יכול לטפל בשני נושאים שונים ומורכבים ולהידרש אליהם בכובד הראש הדרוש בתוך הזמן הקצר שהוקצב לכך.

175. כאמור לעיל, בחוות הדעת משנת 2022 הובהר, כי אם תתגבש כוונה לסגור את התחנה, תידרש עבודת מטה של משרד הביטחון והצבא **טרם קבלת החלטה סופית בעניין**, כדי לבחון את עמידת ההחלטה בתנאי פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, בדגש על דרישת המידתיות ומבחני המשנה שלה. הצעת המחליטים אינה מציגה עבודת מטה שכזו, פרט לדו"ח הוועדה המייעצת, שלא עסקה בסוגיות אלו כלל. סמיכות קבלת החלטת השר להחלטת הוועדה אף היא מצביעה על היעדרה של עבודת מטה כאמור, אשר במסגרתה היה מקום לתת את הדעת גם להיבטים היישומיים, לרבות ביחס לגלגל"צ, עניינם של העובדים ועוד.

ה. סוף דבר

176. מכל האמור לעיל עולה כי הצעת המחליטים שלפנינו אינה יכולה לעמוד מבחינה משפטית.

177. במישור הסמכות, בנסיבות העובדתיות והמשפטיות העדכניות - ובראשן היעדרו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב" כמשמעו בחוות הדעת משנת 2022, השינוי הכולל המתבצע בימים אלה בשוק השידורים בישראל, וההשלכות המצטברות של המהלכים המתוארים לעיל - לא ניתן עוד להסתמך על ההסמכה הכללית שבסעיף 2א לחוק השיפוט הצבאי כמקור סמכות מספק לסגירת גלי צה"ל בהחלטה מינהלית המאושרת בממשלה. ההכרעה בדבר סגירת תחנת שידור ציבורית ארצית, בעלת

משקל כה מכריע בשיח הציבורי ובמימוש זכויות היסוד לחופש הביטוי והעיתונות, מחייבת חקיקה ראשית ודיון ציבורי - פרלמנטרי מסודר.

178. גם במישור שיקול הדעת ההצעה לוקה בפגמים מהותיים: הרכב הוועדה המייעצת שעל בסיס המלצתה גובשה הצעת המחליטים כלל חברים בעלי זיקה פוליטית משמעותית למפלגת הליכוד; התשתית המקצועית והעובדתית שהוועדה מתבססת עליה פגומה; קיים חשש ממשי לשקילת שיקולים זרים הנוגעים לאופי הסיקור האקטואלי ול"גוון הפוליטי" של תכנים ושדרנים; לא ניתן משקל ראוי לעמדתו העדכנית של צה"ל וליישום המלצות ועדת זמיר; ולא נעשתה בחינה אמיתית של חלופות מידתיות יותר שפגיעתן בחופש הביטוי פחותה. כמו כן, לא בוצע עבודת מטה כוללת ומבוססת כנדרש, לרבות בהיבטי יישום (עובדים, גלגל"צ, תדרים, חלופות ארגוניות, מנגנוני פיקוח ועוד).

179. לכל האמור מתווסף העיתוי שבו מבוקש לסגור את התחנה: סגירת כלי תקשורת ציבורי מרכזי, חודשים ספורים לפני הבחירות לכנסת, מעצימה באופן חריג את הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי ובזכות הציבור לקבל מידע אמין ומגוון, ומחייבת זהירות מוגברת ושקילה מחמירה במיוחד. עיתוי זה לא קיבל משקל בהחלטת השר.

180. אשר על כן, הצעת המחליטים במתכונתה הנוכחית אינה עומדת באמות המידה המשפטיות הנדרשות, ולא ניתן לקדמה במתכונתה זו. בנסיבות האמורות, מוצע כי יתקיים שיח עם שר הביטחון בנושא על מנת ללבן בפניו את ההיבטים השונים ולבחון את החלופות הרלוונטיות להמשך בחינת הסוגיה.

181. חוות דעת זו רוכזה על-ידי עוה"ד עדי ליברוס מהמחלקה למשפט כלכלי.

בברכה,

אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

מנכ"ל משרד הביטחון
היועצת המשפטית למערכת הביטחון
הפרקליט הצבאי הראשי

נספח מש/4

החלטת הממשלה מיום 22.12.2025

עמ' 127



מזכירות הממשלה

«סיווג»

החלטה מספר 3661 של הממשלה מיום 22.12.2025.

סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל"

3661.

מ ח ל י ט י ם :

1. להורות על סגירת תחנת השידור הצבאית "גלי צה"ל" (להלן - "התחנה") והפסקת שידוריה. שידורי התחנה יופסקו, לכל המאוחר, עד ליום 1 במרץ 2026. עם הפסקת שידורי התחנה תפקע הקצאת תדרי הרדיו אשר שימשו להפצת השידורים שפסקו.
2. להנחות את שר הביטחון להקים צוות מקצועי במשרד הביטחון אשר יפעל ליישום החלטה זו (להלן: "צוות היישום"). במסגרת פעילותו יעסוק הצוות בכלל ההיבטים הנוגעים לסיום פעילותה של התחנה וכן לבחינת אופן המשך פעילותה של תחנת גלגלצ, תוך שמירת צביונה ואופייה.
3. להסמיך את שר הביטחון לקבל כל החלטה בעניינה של תחנת הרדיו גלגלצ בהתאם למסקנות צוות היישום.
4. לרשום את הודעת שר הביטחון לפיה צוות היישום יפעל, בין היתר, על מנת לסייע בידי אזרחים עובדי צה"ל, עובדי התחנה, לסיום העסקתם בתחנה בהסדרים ראויים ככל הניתן ובהתאם לכל דין.

נספח מש/5

**מכתב שר הביטחון למנכ"ל משרד
הביטחון מיום 22.12.2025**

עמ' 129



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: ב' בטבת תשפ"ה
22 דצמבר 2025
סימוכין: נ-שר_הביטחון-210523-004575

מנכ"ל משרד הביטחון

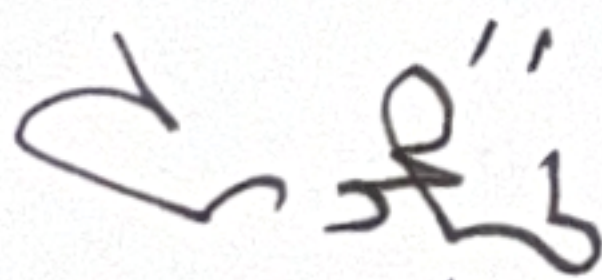
הנדון: יישום החלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל

שלום רב,

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 22.12.25 לסגירת תחנת גלי צה"ל, יש לפעול באופן מידי, כך שיתאפשר יישומה של החלטת הממשלה להפסקת פעילותה של התחנה לכל המאוחר עד ליום 1.3.2026:

1. נדרש להיערך לשם הפסקת העסקתם של אזרחים עובדים צה"ל בתחנה, בהסדרים ראויים ככל הניתן, ובהתאם לכל דין.
2. לבצע את כל הדרוש לשם סיום ההתקשרויות הנוגעות לפעילותה של התחנה, לרבות לעניין השימוש במבנה התחנה, חסויות ויועצים.

בברכה,


ישראל כ"ץ
שר הביטחון

נספח מש/6

מכתב שר הביטחון לרמטכ"ל מיום

22.12.2025

עמ' 131



מדינת ישראל
משרד הביטחון

MINISTER OF DEFENCE BUREAU

לשכת שר הביטחון

תאריך: ב' בטבת תשפ"ה
22 דצמבר 2025
סימוכין: נ-שר_הביטחון-210523-004575

הרמטכ"ל

הנדון: יישום החלטת הממשלה לסגירת גלי צה"ל

שלום רב,

בהמשך להחלטת הממשלה מיום 22.12.2025 לסגירת תחנת גלי צה"ל, יש לפעול באופן מיידי, כך שיתאפשר יישומה של החלטת הממשלה להפסקת פעילותה של התחנה לכל המאוחר עד ליום 1.3.2026:

1. יופסקו באופן מיידי כלל המיונים ליחידת גלי צה"ל, ולא ישובצו חיילים לשירות ביחידה.
2. נדרש להיערך לשם הפסקת שירותם של חיילי צה"ל ביחידה, בסדיר ובמילואים, ולפעול באופן הדרגתי לשיבוצם ביחידות צה"ל השונות, תוך מתן עדיפות ליחידות לחימה, לרבות תומכי לחימה. האמור יתבצע עד ליום 15.2.2026, לשם השלמת התהליך עד ליום 1.3.2026.

בברכה,


ישראל כ"ץ
שר הביטחון