



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, המשדר, 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 לפניה, 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 להיותר 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 וציב"**. כפי שנראה להלן, השידור הציבורי בישראל המופעל על ידי תאגיד השידור הישראלי, אשר מפעיל גם את שידורי רשת ב', אינו בגדר "מתפקד וציב", 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(3) 1, 53ב (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 בפרסה 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 הרדיופונית 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 ובעצמאותו 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 ובהחדשות, 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 במלווא 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, מהלכיהם 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 – יושתקו.

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, המסמך 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 במישורין 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 ממרואיינים 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 **למינימום 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 (ותאומץ 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 גל"צ: מי?

דוברת: התכנית של ספי.

מפקד גל"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 ימשך – 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-30> (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 לשביות 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 והממושמע 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